



Vol. 9
Winter 2025

Research Paper

Received:
31 May 2024
Revised:
24 June 2024
Accepted:
11 August 2024
Published:
20 November 2024
P.P: 111-136

ISSN: 2783-1914
E-ISSN: 2783-1450



From rowing to serving: a review of entrepreneurial government theories

Hadi Sanaeepour ^{*1}

Abstract

Entrepreneurial government is a concept that has become the discourse of public administration in recent years, and policy makers and planners seek to develop policies for the development of entrepreneurship in government institutions and the public sector. The requirement of these conditions is to pay attention to the philosophical foundations and different paradigms of public administration, which explain the role and place of entrepreneurship in the government body and the public sector. This research has been done with the aim of investigating the theories of entrepreneurship in the government from the perspective of different paradigms of public administration. Conceptualization and the evolution of public administration, discussion regarding entrepreneurship in the government and examining the dimensions and comparison of independent entrepreneurs and entrepreneurs in the public and public sectors are among the topics proposed in this article, and finally, the concept of entrepreneurship from the perspective of three The main paradigms of public administration, including traditional public administration, new public administration, and new public services, were analyzed and entrepreneurship in the public sector was investigated from the perspective of these paradigms. The results indicate that the optimal approach in public administration is the new public service paradigm, in which entrepreneurship is done with the participation of citizens and is of public interest, and is the result of a dialogue between the government and the people about common values.

Keywords: Entrepreneurship, Public Administration, Entrepreneurial Government, New Public Services.

1. Assistant Professor, Department of Management, Azadshahr Faculty of Humanities, Gonbad Kavous University, Gonbad Kavous, Iran.
hadisanaeepour@gmail.com

Cite this Paper: Sanaeepour, H (2025). From rowing to serving: a review of entrepreneurial government theories. *State Studies of Contemporary Iran*, 4(9), 111–136.

Publisher: Imam Hussein University

© Authors



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY 4.0).



از پاروژنی تا خدمات رسانی: سیری در نظریات دولت کار آفرین

هادی ثنائی^۱

چکیده

دولت کارآفرین، مفهومی است که در سال های اخیر به گفتمان قالب مدیریت دولتی تبدیل شده و سیاست گذاران و برنامه ریزان، به دنبال تدوین خط مشی هایی برای توسعه کارآفرینی در نهادهای دولتی و بخش عمومی می باشند. لازمه این شرایط، توجه به مبانی فلسفی و پارادایم های مختلف مدیریت دولتی است که تبیین کننده نقش و جایگاه کارآفرینی در بدنه دولت و بخش عمومی می باشد. این پژوهش با هدف بررسی نظریات کارآفرینی در دولت از منظر پارادایم های مختلف مدیریت دولتی انجام شده است. مفهوم شناسی و سیر تطور مدیریت دولتی، بحث در رابطه با کارآفرینی در دولت و بررسی ابعاد و مقایسه کارآفرینان مستقل و کارآفرینان در بخش های دولتی و عمومی، از موضوعات طرح شده در این مقاله بوده و در نهایت، مفهوم کارآفرینی از منظر سه پارادایم اصلی مدیریت دولتی شامل مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین، و خدمات عمومی جدید، واکاوی شده و کارآفرینی در بخش دولتی از منظر این پارادایم ها، بررسی شدند. نتایج حاکی از آن است که رویکرد مطلوب در مدیریت دولتی، پارادایم خدمات عمومی جدید است که کارآفرینی در آن با مشارکت شهروندان صورت گرفته و به مثابه نفع عمومی است، و نتیجه یک گفتمان بین دولت و مردم درباره ارزش های مشترک می باشد.

کلیدواژه ها: کارآفرینی، مدیریت دولتی، دولت کارآفرین، خدمات عمومی جدید.

۱. نویسنده مسئول: استادیار، گروه مدیریت، دانشکده علوم انسانی آزادشهر، دانشگاه گنبدکاووس، گنبدکاووس، ایران..

استناد: ثنائی پور، هادی (۱۴۰۳). از پاروژنی تا خدمات رسانی: سیری در نظریات دولت کارآفرین، دولت پژوهی ایران معاصر، ۹(۴)، ۱۳۶-۱۱۱.

DOR: <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.27831914.1403.10.4.3.6>

ناشر: دانشگاه جامع امام حسین (ع) نویسنده گان



این مقاله تحت لیسانس آفرینندگی مردمی (Creative Commons License- CC BY) در دسترس شما قرار گرفته است.

مقدمه و بیان مسئله

امروزه برای رویارویی با رقابت جهانی، تنها کارآفرین نمودن بخش خصوصی کافی نیست؛ بلکه بخش دولتی نیز باید کارا تر و اثربخش تر از قبل در جامعه حاضر شود. بر این اساس، دولت‌های کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نیز دریافته‌اند که در عصر حاضر مشکلات جامعه تنها با افزایش یا کاهش هزینه‌های دولتی یا با ایجاد بوروکراسی‌های جدید یا خصوصی کردن بوروکراسی‌های موجود، بدون کارآفرینی رفع نمی‌شود (Mirinejad et al., 2023).

مفهوم کارآفرینی به گفتمان مدیریت دولتی در میان متخصصان و محققان در طیف وسیعی از سازمان‌های خدمات عمومی مختلف در کشورهای مختلف وارد شده است. کارآفرینی توسط افرادی که برای ترویج آن در تلاش هستند، بدین صورت شناخته شده است که کارآفرینی، بخشی جدایی ناپذیر از یک فلسفه سیاسی تحول آفرین است که نه تنها بر ارائه خدمات عمومی، بلکه بر زندگی اجتماعی نیز تأثیر گذار است. به بیان ساده‌تر، کارآفرینی در بخش عمومی و دولتی، پاسخی به دست مرده بوروکراسی^۱ است که مانع از پاسخگویی سازمان‌های دولتی به مشتریان، ذی‌نفعان و جوامع خود می‌شود. در واقع کارآفرینی در بخش دولتی، راهی برای اجازه دادن به مدیران خدمات عمومی با رویکرد آزادی مدیریت^۲ است که در آن، مدیران کارآفرین بخش دولتی، مهارت‌ها و رویکردهای شناسایی شده را با مدیریت بخش خصوصی به کارگیری می‌کنند (Edwards et al., 2002).

برنامه‌ها و سیاست‌های دولت برای توسعه کارآفرینی، معمولاً دو طرف محیط کسب و کار، یعنی سرمایه‌گذاری خطرپذیر و فعالیت‌های کارآفرینی را مورد حمایت قرار می‌دهد. یک برنامه معقول دولتی برای توسعه کارآفرینی بایستی به‌طور همزمان نیازهای بخش خصوصی و روند بازار را در نظر بگیرد (Vatavu et al., 2022).

مداخله دولت برای توسعه کارآفرینی، همچنین نیاز به تضمین و تقویت امنیت فعالیت تمامی کارآفرینان، ارتقای رهبری و مشارکت آنها در تصمیم‌گیری در مورد سرمایه‌گذاری‌ها، کمک به تسریع توانمندی اقتصادی کسب‌وکارها، و تأمین بودجه و آموزش برای ارتقای دانش و مهارت‌ها،

1 Dead hand' of Bureaucracy

2 Freedom to Manage

دارد. علاوه بر آن، دولت باید توانمندی‌های فناورانه و مدیریتی را ارتقا دهد. توسعه کارآفرینان و منابع انسانی؛ فراهم کردن دسترسی به بازارها؛ تقویت سیستم‌های حمایت مالی؛ فراهم کردن محیط‌های تجاری مساعد؛ و ایجاد شبکه بین کارآفرینان و صاحبان کسب و کارها (Ariffin, 2020).

موارد مذکور، حاکی از آن است که دولت، نقش مستقیمی بر توسعه کارآفرینی داشته و مداخله دولت در توسعه کارآفرینی، با ایجاد و پیگیری سیاست‌های مربوطه، امری بدیهی است^۱. دولت برای توسعه کارآفرینی، اقدام به سیاست‌گذاری کرده و این دخالت، در چارچوب فرآیند بازار صورت می‌گیرد. در نظریات مدیریت دولتی، دلایل ورود دولت به عرصه‌های مختلف در چارچوب نظریات مداخله دولت، تبیین شده است^۲ و علت اصلی آن، ناکارآمدی نظام بازار آزاد می‌باشد اما آنچه محل اختلاف است، نحوه انجام این نوع مداخلات است. بر این اساس، الگوهای مختلفی در حوزه مدیریت دولتی ایجاد شده است که در این مقاله، نظریات مرتبط با دولت کارآفرین بررسی شده و ویژگی‌ها، مبانی فلسفی و مفاهیم کلیدی کارآفرینی در بخش عمومی و دولتی در سه پارادایم مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین، و خدمات عمومی جدید، مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

مبانی نظری پژوهش

مفهوم‌شناسی مدیریت دولتی

برای آنکه بتوان نقش و جایگاه کارآفرینی را در نظریات دولت بررسی کرد، ابتدا لازم است تعریف مدیریت دولتی از نظر نگاه‌های مختلف، بررسی شود. از نظر دوبزینسکی (۱۹۹۷) مدیریت دولتی، ترکیبی از علم و هنر است. بنابراین مدیریت دولتی شامل مجموعه‌ای از اصول و مفاهیم در زمینه فرهنگی اجتماعی نیست بلکه مدیریت دولتی در معنای عام خود، برخی از مفاهیم، ارزش‌ها و اهداف را به یک نهاد می‌بخشد (Dobuzinskis, 1997).

۱. در خصوص مداخله دولت در کارآفرینی، می‌توان به مبانی نظری و فلسفی این موضوع در چارچوب مباحثی از قبیل واکاوی دلایل مداخله دولت در کارآفرینی از دیدگاه مکاتب اقتصادی مختلف اشاره کرد.

۲. به عنوان نمونه نظریه شکست بازار، نظریه شکست دولت و نظریه شکست ارزش‌های عمومی (برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به: دانایی فرد، ۱۳۸۸).

ساده‌ترین تعریف از مدیریت دولتی این است که مدیریت دولتی، حکمرانی در عمل، مدیریت رویدادهای عمومی یا اجرای خط‌مشی‌های عمومی است. اما تعریف مدیریت دولتی به این آسانی نیست. مدیریت دولتی بسیار گسترده است و راهی برای اینکه به یک تعریف نائل شود وجود ندارد. در مجموع چهار گونه تعاریف از مدیریت دولتی ارائه می‌شود که عبارتند از تعاریف سیاسی، قانونی، مدیریتی و حرفه‌ای از مدیریت دولتی.

بر طبق تعاریف سیاسی از مدیریت دولتی، مدیریت دولتی خارج از زمینه سیاسی نیست. در این زمینه است که وجه عمومی^۱ مدیریت دولتی مشخص می‌شود و مدیریت دولتی را از مدیریت خصوصی یا مدیریت کسب‌وکار، متفاوت می‌سازد. بر طبق این نظریه، مسئله مدیریت دولتی این است که دولت‌ها چه کاری انجام می‌دهند؟ و این شامل اقدامات مستقیم و غیرمستقیم دولتی می‌شود. بنابراین در این رویکرد، مدیریت دولتی مرحله‌ای در چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی است.

در رویکرد تعاریف قانونی از مدیریت دولتی، مدیریت دولتی به فعالیت‌های دولت می‌پردازد به نحوی که این فعالیت‌ها با ابزار قانون ایجاد و محدود شده‌اند. بنابراین مدیریت دولتی، قانون عمل (اقدام) است و مدیریت دولتی به‌طور ذاتی شامل اجرای قوانین عمومی است. هر کاربردی از قوانین عمومی نیازمند اقدام اداری است و اداره نیز نمی‌تواند بدون بنیان قانونی وجود داشته باشد.

تعاریف مدیریتی از مدیریت دولتی حاکی از آن است که مدیریت دولتی شاخه‌ای از رشته علمی مدیریت است که بسیاری از فارغ‌التحصیلان مدارس مدیریت را در بر می‌گیرد و بدون جنبه مدیریتی، فعالیت‌های بخش عمومی قادر به انجام شدن نیستند. در این تعاریف، مدیریت دولتی وظیفه اجرایی در دولت است و مدیریت موارد خاص است.

نهایتاً تعاریف حرفه‌ای از مدیریت دولتی بر این موضوع تأکید دارند که مدیریت دولتی یک پیشه و مهارت است. بنابراین اشتغال در حوزه خدمات عمومی، فرصت‌های فراوانی برای مشارکت در تحلیل و تحول برنامه‌های عمومی فراهم می‌کند. لذا مدیریت دولتی یک مقوله حرفه‌ای است و موضوع رقابت در آن اهمیت فراوانی دارد.

1 Public

با توجه به توضیحات، می‌توان گفت مدیریت دولتی ماهیت میان‌رشته‌ای دارد و از رشته‌هایی نظیر مدیریت، علوم سیاسی، حقوق، علوم اجتماعی، امور نظامی، روانشناسی، مهندسی، پزشکی، فعالیت‌های اجتماعی، جرم‌شناسی، انسان‌شناسی، اقتصاد و سایر امور تشکیل می‌شود (Shafritz et al., 2009).

سیر تطور مدیریت دولتی

در زمینه روندهای تاریخی و معرفت‌شناختی مدیریت دولتی، لورنت دوبرزینسکی (۱۹۹۷) این سوال را مطرح می‌کند که آیا تغییرات صورت گرفته در نقش و مفهوم مدیریت دولتی به صورت تدریجی رخ داده است یا اینکه ما شاهد تغییرات بنیادین و اساسی در این زمینه بوده‌ایم؟ آیا در حال حاضر در عصر پست مدرن حاکمیتی قرار داریم؟ به نظر وی در حال حاضر مدیریت دولتی به حد قابل قبولی از پیشرفت دست یافته است هرچند در ابتدای ظهور و بروز مدیریت دولتی، دوره اثبات‌گرایی بر مدیریت دولتی حاکم بوده است. در این رویکرد، امور به صورت قطعی و در حالت اطمینان کامل قرار داشتند. پس از آن تغییر از رویکرد اثبات‌گرایی به فرا اثبات‌گرایی در مدیریت دولتی رخ داد (Dobuzinskis, 1997).

مدیریت دولتی برخی از مفاهیم، ارزش‌ها و اهداف را به یک نهاد می‌بخشد. این مفاهیم و ارزش‌ها ابتدا بر اساس فلسفه اثبات‌گرایی^۱ مبتنی بود. فلسفه اثبات‌گرا، بر این دو پیش فرض استوار است که اولاً همه امور، عینیت دارند و ثانیاً مقررات شبیه قانون، می‌تواند برای تبیین و پیش‌بینی همه پدیده‌های طبیعی و اجتماعی به کار رود. فلسفه اثبات‌گرایی به چگونگی شکل‌گیری رفتارهای سازمانی و روانشناسی اعضای سازمان متمرکز است.

پس از آن، فلسفه فرا اثبات‌گرایی^۲ مطرح شد که به نوعی می‌توان آنرا مخالف مفروضات فلسفه اثبات‌گرایی در نظر داشت. در واقع فرا اثبات‌گرایی به صورت فلسفی در مقابل دکترین منطق‌گرایی قرار دارد. فرا اثبات‌گرایی تمامی نظم‌های مبتنی بر سلسله مراتب را تضعیف می‌کند. در این رویکرد هیچ کاربستی مطمئنی وجود ندارد که بتوان بر اساس آن تئوری علمی یا ساختار اجتماعی را بنا نهاد. از نظر دوبرزینسکی (۱۹۹۷) مدیریت دولتی هرگز به طور کامل مبتنی بر نظریات اثبات-

1 Positivism

2 Post Positivism

گرا نبوده است. همچنین بر فرااثبات گرایی نیز تکیه کامل نداشته است. در واقع مدیریت دولتی بر لبه شرایط فرا مدرن^۱ قرار داشته است. هرچند که همچنان ابهام وجود دارد که مدیریت دولتی به فضا و شرایط فرا مدرن وارد شود (Dobuzinskis, 1997).

جرج فردریکسون^۲ از صاحب نظران مدیریت دولتی، پنج الگو برای مدیریت دولتی معرفی کرده است که هر کدام از آنها، نظریه پرداز، اصول موضوعه، فرضیات و هنجارهای متفاوتی دارند. الگوهای پنج گانه وی عبارتند از مدل بروکراسی کلاسیک (سنتی)، مدل بروکراسی نوین، مدل نهادی، مدل روابط انسانی و مدل انتخاب عمومی.

مدل بروکراسی سنتی^۳ بر ساختار سازمانی و ابزاری که به وسیله آن افراد مدیریت می شوند تکیه دارد. این مدل مبتنی بر نظریات بروکراسی ماکس وبر و مدیریت علمی فردریک تیلور است و در آن، اصولی نظیر سلسله مراتب، ساختار و سازماندهی، کنترل، اختیار، تمرکز و ... اهمیت دارد. بدیهی است این مدل به دنبال دستیابی به اهداف ارزشمندی همچون کارآیی، صرفه جویی و بهره وری است اما روش دستیابی به این اهداف از طریق کنترل های دقیق، سلسله مراتب رسمی و سبک های رهبری آمرانه است که مورد پذیرش نیست.

مدل دیوان سالاری نوین^۴ محصول علوم رفتاری است و هدف آن مثل مدل بروکراسی سنتی، دستیابی به کارآیی، صرفه جویی و بهره وری است اما از طریق روش های علمی تر، بروکراسی منعطف و کنترل های غیر سخت گیرانه. در این مدل، واحد تحلیل، تصمیم است و فرآیند تصمیم گیری مرکز توجه است.

مدل نهادی^۵ تجلی اندیشه رفتاری و به ویژه علوم سیاسی و جامعه شناسی است. نظریه پردازان نهادی، کمتر به نحوه طراحی کارآمد و اثربخش سازمان ها توجه می کنند و بیشتر به چگونگی تحلیل و فهم بروکراسی های موجود توجه دارند. نهاد گرایان نیز بیشتر دیدگاهی اثبات گرا دارند و در جستجوی نظم در سازمان های پیچیده و یا کشف الگوی رفتار بروکراسی هستند.

1 Post Modern

2 George Frederickson

3 Classic Bureaucratic

4 Neo- Bureaucratic Model

5 Institutional Model

مدل روابط انسانی^۱ واکنشی به مدل‌های بروکراسی سنتی و نوین می‌باشد. این مدل اساساً در پویایی‌های گروهی و توسعه سازمانی به کار برده می‌شود و بیانگر ارزش‌هایی همچون مشارکت کارکنان و مشتریان در تصمیم‌گیری، کاهش در تفاوت جایگاه‌های افراد، رقابت بین فردی، صداقت، خودشکوفایی و تامین رضایت کارکنان است.

مدل انتخاب عمومی^۲ ریشه در اقتصاد سیاسی (اقتصاد بدون بازار) دارد که در آن، یک مرکز قدرت حاکم در هر سیستمی از دولت، وجود دارد. همچنین جامعه توسط یک مرکز کنترل واحد، کنترل خواهد شد. در این رویکرد، حوزه سیاست، برای مدیریت تعیین وظیفه می‌کند اما حوزه مدیریت دولتی، خارج از قلمرو دولت است. آموزش حرفه‌ای افراد، انتخاب افراد شایسته و بهبود رفاه، به این امر کمک می‌کند و به مدیریت خوب منجر می‌شود. در این شرایط، خدمات عمومی شکل می‌گیرند و حق انتخاب برای شهروندان در استفاده از خدمات بسیار مورد تاکید است. در این شرایط، رقابت بین سازمان‌ها می‌تواند به افزایش کیفیت خدمات عمومی منجر شود.

همچنین پس از معرفی الگوهای پنج‌گانه مدیریت دولتی، فردریکسون مفهوم اداره امور عمومی نوین^۳ را مطرح می‌کند. بر اساس این مدل، ارزش‌های اصلی تغییر می‌کنند. مهمترین ارزش‌هایی که این الگو به آن تاکید دارد عبارتند از مسئولیت‌پذیری، مشارکت کارکنان و شهروندان در تصمیم‌گیری، عدالت اجتماعی، گسترش حق انتخاب شهروندان و مسئولیت‌های اداری برای اثربخشی برنامه‌ها (Frederickson, 1997).

در مجموع از یک نگاه کلی، فرآیند تکامل مدیریت دولتی شامل دو الگو عمده است که عبارتند از مدیریت دولتی انضباطی^۴ و حرکت به سمت حاکمیت پست مدرن. بدیهی است این دو الگو، رویکردها، ابزارها، مفاهیم و نگاه‌های متفاوتی به ماهیت مدیریت دولتی دارند.

مدیریت دولتی انضباطی، نخستین الگو حاکمیتی است که در قرن نوزدهم میلادی پدید آمد و می‌توان عصر اثبات‌گرایی را بر آن نام نهاد. در این دوران، مشاهدات تجربی و استدلال منطقی تنها منبع دانش مشروع قلمداد می‌شد و علم و فناوری، زمینه منطقی را برای ایجاد یک نظم اجتماعی،

1 Human Relation Model

2 Public Choice Model

3 New Public Administration

4 Disciplining Administration

اخلاقی و سیاسی فراهم آورده بود. در این الگو با تاکید بر نظریات آگوست کنت^۱ که فلسفه اثباتی را ابداع کرده بود، اعتقاد بر این بود که واقعیت‌های اجتماعی را می‌توان به صورت عینی درک کرد. لذا جدا کردن واقعیت‌ها از ارزش‌ها امکانپذیر و مورد تاکید است. افرادی نظیر جان استوارت میل، هاربرت اسپنسر، امیل دورکهایم، ماکس وبر و حتی مارکس نیز چنین نظری داشتند.

تغییرات مدیریتی طی سال‌های ۱۸۹۶ تا ۱۹۲۰ سرعت گرفت. بسیاری از گروه‌های سیاسی و حکمرانی به این نتیجه رسیده بودند که یک جامعه صنعتی مدرن، تنها با استفاده از خدمات و مدیریت دولتی پیشرفته که مبتنی بر اصول منطقی کارآیی است، امکانپذیر است. فرآیند بودجه-ریزی دولتی نیز بر مبنای اصول منطقی طراحی شد. در چنین فضایی مدیریت دولتی به مثابه نظم مفهوم یافت. ویلسون^۲ در مقاله خود تحت عنوان مطالعه مدیریت دولتی که مبنای اصلی این دوران را شکل داده است، بر این نکته تاکید دارد که سیاست و مدیریت، دو مقوله مجزا هستند و بر این اصل اثبات‌گرایی که واقعیت‌ها از ارزش‌ها جدا هستند، صحه گذاشت. در این الگو، بروکراسی-های دولتی، ماهیتی کاملاً ابزارگونه دارند و در پی اجرای کارآ و اثربخش سیاست‌ها هستند. ماهیت ابزارگونه بروکراسی‌ها، یکی از اجزای اصلی تحلیل ماکس وبر^۳ بود (Dobuzinskis, 1997).

دومین رویکرد تاریخی، حرکت به سمت حاکمیت پسا مدرن است. این رویکرد بر این نظریه پردازانی همچون پیتراکرا، الوین تافلر و ... شکل گرفت که تغییرات فرهنگی و ساختاری در حال وقوع است. بر اساس این الگو، تحلیل شیء گرا و عینی از مسائل سیاست و مدیریت سازمان-های پیچیده توسط تکنسین‌ها و افراد فنی، شکست خورده است.

همچنین ساختارهای سلسله‌مراتبی و رویکردهای بالا به پایین برای اجرای سیاست‌ها پاسخ کافی مورد نیاز به مسائل پیش روی سیاست‌گذاران ندارد. عقیده اثبات‌گرایان این بود که واقعیت‌ها همانطور که هستند می‌توانند توسط نظریه پردازان نمایانده شوند اما در رویکرد پسا مدرن، تاثیر

1 Auguste Conte

2 Wilson

3 Max Weber

مشاهده کننده در مشاهده یک واقعیت اجتناب ناپذیر است. بنابراین دانش مدیران دولتی در مورد واقعیات تنها بخشی از جنبه‌های واقعیت مورد نظر را آشکار می‌سازد. چنین دیدگاهی در مدیریت دولتی منجر به بکارگیری استراتژی‌های تفسیری در حل مشکلات می‌شود که کارکردهای بیشتری نسبت به روش‌های تجربی و اثبات‌گرایی دارد. بنابراین در این الگو، مفاهیم جدیدی در مدیریت دولتی شکل گرفت که از میان آنها می‌توان به مشتری‌مداری و توجه هرچه بیشتر به ارباب رجوع، رقابتی نمودن ارائه‌دهندگان خدمات به مشتریان، پویایی بازار ارائه خدمات، استفاده از مکانیزم بازار برای حل مسائل و چالش‌ها، بروکراسی زدایی، انعطاف-پذیری و تطبیق‌پذیری اشاره کرد. در این شرایط، نقش مدیر دولتی ایجاد تعهدات سازمانی برای پیشرفت، ارائه تصویری از آینده سازمان و حمایت از فرهنگ سازمانی است که مشوق نوآوری و همکاری در سازمان است (Dobuzinskis, 1997).

پیشینه پژوهش

بررسی مطالعات و پژوهش‌ها در موضوع دولت کارآفرین حاکی از آن است که مطالعات موجود، اغلب به ویژگی‌های دولت کارآفرین در قالب تحقیقات مطالعه موردی می‌پردازد و بحث و بررسی موضوع دولت کارآفرین از حیث مبانی فلسفی و نظری آن در اغلب مطالعات مغفول مانده است. به عنوان نمونه، میری نژاد و همکاران (۱۴۰۲) به توسعه دولت کارآفرین و ارتقای ظرفیت‌های سازمانی در سازمان‌های بخش دولتی سیستان و بلوچستان پرداختند. این پژوهش که با روش آمیخته اکتشافی انجام شد نشان می‌دهد که در سازمان‌های مذکور، سه دسته پیشران‌های ساختاری، محتوایی و زمینه‌ای بر توسعه دولت کارآفرین تاثیر دارند.

همچنین یعقوبی و همکاران (۱۴۰۱) به عوامل موثر بر توسعه دولت کارآفرین با استفاده از روش فراترکیب در سازمان‌های دولتی پرداختند. نتایج حاکی از آن است که پیشران‌های ساختاری، فناوریانه، عوامل محتوایی، زمینه‌ای و بنیادین، می‌تواند منجر به توسعه دولت کارآفرین شود. رنجبر و همکاران نیز در سال ۱۳۹۸، در پژوهشی الگوی مفهومی دولت کارآفرین در ایران با رویکرد فراتحلیل کیفی را طراحی کردند. در این پژوهش ابعاد سیاست‌های کلان، حکمرانی خوب، عدالت اجتماعی، رسالت محوری، عوامل فرهنگی-اجتماعی، تمرکززدایی، مشتری‌مداری، بازارگرایی، حمایت و پشتیبانی به عنوان ابعاد الگوی دولت کارآفرین مطرح شدند.

لرنر^۱ در سال ۲۰۲۰ در دانشکده بازرگانی دانشگاه هاروارد به مشوق های دولتی برای توسعه کارآفرینی پرداخت. در این پژوهش، تمایل دولت ها به ترویج فعالیت های کارآفرینی از طریق تأمین مالی بررسی شد و اینکه سیاست های دولتی با تمرکز بر انگیزه های مالی برای کارآفرینان و واسطه هایی که آنها را تأمین مالی می کنند، موثر است. نتایج نشان داد چالش های اساسی مرتبط با ارتقای کسب و کارهای کارآفرینانه باعث شده است که میزان موفقیت سیاست های دولتی بالا نباشد. سوگوتو و همکاران^۲ (۲۰۱۹)، نگرش دولت کارآفرین نسبت به عملکرد مقامات دولت محلی را بررسی کردند. نگرش های مبتکرانه، خلاقانه، ایجاد ارزش، تشخیص فرصت، توان تعاملی و انگیزشی افراد که همگی آنها از جمله نگرش های کارآفرینانه تلقی می شود، بر عملکرد مقامات دولتی اثر مثبتی دارد.

روش شناسی پژوهش

هدف از انجام این پژوهش، مروری بر نظریات دولت کارآفرین است تا بتوان از طریق آن، با جست و جوی کشف حقایق و واقعیت ها و شناخت پدیده ها، مرزهای دانش عمومی بشر را توسعه داده و به تبیین ویژگی ها و صفات یک واقعیت پرداخت، لذا این پژوهش از نوع تحقیقات بنیادین می باشد. رویکرد در نظر گرفته شده برای این تحقیق، تحقیق بنیادی نظری می باشد که از طریق آن می توان اطلاعات را به روش اسنادی (کتابخانه ای) گردآوری و سپس با روش های مختلف استدلالی، تحلیل کرده و نتیجه گیری نمود. بدیهی است این پژوهش از حیث کمیّت پذیری و کمیّت ناپذیری، از نوع پژوهش های کیفی می باشد.

برای انجام پژوهش کیفی از روش های متنوعی همچون مأخذهای چندگانه داده ها، مصاحبه، مشاهده، تحلیل اسناد و ... استفاده می شود. در این پژوهش از روش تحلیل اسناد استفاده شده است. در این روش پژوهشگر تلاش می کند تا با استفاده نظام مند منظم از داده های اسنادی به کشف، استخراج، طبقه بندی و ارزیابی مطالب مرتبط با موضوع پژوهش خود اقدام کند. این روش هم به منزله روشی تام و هم تکنیکی برای تقویت سایر روش های کیفی در پژوهش های علوم انسانی مورد توجه است. این روش شامل تحلیل اسنادی است که حاوی اطلاعات درباره پدیده-

1 Lerner et al.

2 Sogoto et al.

هایی است که قصد مطالعه آنها را داریم (Bailey, 1994) و مستلزم جست‌وجویی توصیفی و تفسیری است (Sadeghi Fasai and Erfan Menesh, 2013). در این روش پژوهشگر داده‌های پژوهشی خود را از بین منابع و اسناد جمع‌آوری می‌کند (Ahmed, 2010). روش انجام پژوهش نیز این‌گونه بود که ابتدا منابع نوشتاری و منتشر شده در خصوص کارآفرینی در دولت، گردآوری شده و بنیان‌های نظری دولت کارآفرین تبیین شدند. سپس ابعاد، ویژگی‌ها، شباهت‌ها و تفاوت‌های میان کارآفرینی در دولت با کارآفرینی در بنگاه‌ها و کارآفرینی فردی، بررسی شده و مفهوم و جایگاه کارآفرینی در دولت، از منظر پارادایم‌های مختلف، بررسی شد.

یافته‌های پژوهش

کارآفرینی در دولت

اصطلاح کارآفرینی بطور تاریخی به تلاش‌هایی که یک فرد ایده خود را به یک کسب‌وکار موفق تبدیل می‌کند، اشاره دارد. گارتر (1985) تعریف دقیقی از کارآفرینی ارائه کرده است. از نظر وی، کارآفرینی خلق سازمان‌های جدید است. بایرلی (2001) بحث می‌کند که کارآفرینی درباره خلق ثروت و مالکیت می‌باشد. سایر محققین نیز مفهوم سازی مبتنی بر فرصت را پذیرفته‌اند و بیان نموده‌اند که کارآفرینی درباره کشف و بهره‌برداری از فرصت‌های سودآور است. پیگیری فرصت‌ها بدون کنترل‌های مرسوم بر منابع مورد نیاز، اینکه چگونه فرصت‌ها، چیزهای جدید را خلق کرده و بوجود می‌آورند و آن‌ها توسط افراد خاص کشف یا ایجاد می‌شوند، و کسانی که ابزارهای متعددی را برای بهره‌برداری یا توسعه فرصت‌ها بکار می‌برند. لذا تعریف کارآفرینی شامل طیف گسترده‌ای از مفاهیم می‌باشد. کارآفرینان به واسطه محصولات و خدمات بی‌بدیلی که خلق می‌کنند، موتور اشتغال آفرینی، پیشرفت و رشد اقتصادی جوامع توسعه‌یافته و در حال توسعه هستند (Webb et al., 2020). در دهه‌های اخیر، کارآفرینی با فرآیند خلق و پیگیری فرصت‌های نوآورانه برای تولید ارزش در جامعه، به‌عنوان ابزار و مکانیزم توسعه اقتصادی و اجتماعی توسط اندیشمندان و سیاست‌گذاران، مورد توجه قرار گرفته است (Roundy and Fayard, 2019). کارآفرینی فرآیندی است که در هر نوع و اندازه‌ای از سازمان‌ها رخ می‌دهد و بخش دولتی و سازمان‌های عمومی نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشند. این فرآیند شامل خلق ارزش است که ترکیب منحصر به فردی از منابع برای بهره‌برداری از فرصت‌ها ایجاد می‌شود. البته بایستی پذیریم

که تفاوت‌های معنی داری از نظر نوع سازمان، اهداف پیشنهادی، مقاصد نهایی، محدودیت‌ها، رویکردها و نتایج حاصله بین کارآفرینی در بخش‌های خصوصی و دولتی وجود دارد که در جدول ۱، برخی از مهمترین این تفاوت‌ها اشاره شده است.

جدول ۱. تفاوت‌های بین کارآفرینی در بخش‌های دولتی و خصوصی (کرنی و همکاران، ۲۰۰۹)

کارآفرینی بخش دولتی و عمومی	کارآفرینی بخش خصوصی (مستقل)	
اهداف متنوع و چندگانه بوده و تعارض بیشتری بین اهداف وجود دارد.	اهداف و مقاصد به وضوح تعریف شده، سازگاری بیشتری بین اهداف برقرار است.	اهداف
سلطه‌جویی/قدرت طلبی بیشتر، تمرکز بیشتر و کنترل متمرکز است.	دموکراتیک تر، عدم تمرکز بیشتری در کسب‌وکار خصوصی وجود دارد.	قدرت (اختیار)
استقلال و انعطاف‌پذیری کمتر در تصمیم‌گیری، وجود محدودیت‌های بیشتر در رویه‌ها و عملیات، تصمیمات منوط به امنیت عمومی می‌باشد هر چند تصمیمات اصلی، واضح و آشکار است.	درجه بیشتری از انعطاف‌پذیری و استقلال در فرآیند تصمیم‌گیری، و مشارکت و استقلال بیشتر در تصمیم‌گیری در کسب‌وکارهای بخش خصوصی وجود دارد.	تصمیم‌گیری
در بخش دولتی، مشوق‌های مالی کمتر است و افراد در سود شرکت‌ها سهمی ندارند. تعهد و رضایت شغلی کمتری دیده می‌شود.	ریسک‌پذیری افراد، محاسبه شده بوده، سرمایه شخصی در کسب‌وکار سرمایه‌گذاری می‌شود، مشوق‌های مالی بیشتری وجود دارد و سودآوری، مبنایی برای ایجاد درآمد است. سطح بالاتری از تعهد و رضایت شغلی دیده می‌شود.	پاداش‌ها/ انگیزه
مدیران بخش عمومی در مسیری کارآفرین‌اند که ریسک‌پذیری آنها با گرایش فرصت طلبانه به سمت اقدام بوده و به‌طور آگاهانه بر موانع بروکراتیک و سیاسی نوآوری‌شان غلبه نمایند.	ارزش، از طریق نوآوری ایجاد می‌شود و فرصت‌ها بدون در نظر گرفتن سایر منابع (انسانی و سرمایه ای) بهره‌برداری می‌شود، منابع قابل تولید یا منابع مستعد موجود، به‌طور بالقوه‌ای برای خلق ارزش، ارتقا می‌یابند.	نوآوری
کارآفرینان بخش دولتی، ریسک‌پذیرانی محاسبه‌گر بوده، ریسک‌های سازمانی بزرگی بدون پذیرش ریسک‌های شخصی می‌گیرند.	ریسک‌پذیری، عامل اولیه و اصلی در شخصیت و عمل کارآفرینانه است، کارآفرینان، ریسک مالی و شخصی با اهمیت و معناداری را تقبل می‌کنند و در تلاش برای کاهش آن هستند.	ریسک‌پذیری
از هر فرصتی برای متمایز کردن شرکت	پیگیری فرصت‌ها بدون در نظر گرفتن منابع تحت	رفتار

کارآفرینی بخش دولتی و عمومی	کارآفرینی بخش خصوصی (مستقل)	
عمومی و سبک رهبری خود و اینکه هنجار در بخش عمومی چیست، استفاده می‌کنند.	کنترل صورت گرفته؛ کارآفرینان نسبتاً با نیروهای موقعیتی محدود می‌شوند.	فراکنشی
با سود کم محدود نمی‌شوند، تامین سرمایه برای پروژه‌های مخاطره‌ای ساده‌تر است، انگیزه سود ندارند، در عوض با اهداف و مقاصد سیاسی و اجتماعی هدایت می‌شوند.	با سود کم محدود می‌شوند، دسترسی و تامین مالی برای پروژه‌های مخاطره‌ای مشکل‌تر است، افزایش سرمایه مشکل است، جهت‌دهی کسب‌وکار مبتنی بر سود است.	تامین مالی و سود

محققین دیگر نیز بیان کرده‌اند که ویژگی‌های فرد کارآفرین در بخش‌های عمومی و خصوصی، مشابه هم نیستند همچنانکه برخی از جنبه‌های تعریف کارآفرینی در زمینه بخش خصوصی، در بخش عمومی قابل استفاده نیست. از نظر اقتصاددانان، کارآفرینان بایستی متمایل به سود (سودمحور) باشند اما در عین حال، این موضوع تناسبی با کارآفرینی در بخش عمومی و دولتی که سودآوری هدف اولیه آن نیست، نمی‌باشد. به عنوان مثال، فورستر^۱ و همکاران (۱۹۹۶) و بویت^۲ (۱۹۹۷) بر ویژگی‌های خاص فردی کارآفرینی تکیه ندارند اما ممکن است در یک سازمان، میل شدیدی نسبت به تغییر، تحول، نوآوری و پذیرش ریسک وجود داشته باشد. همچنین بورینس^۳ (۱۹۹۸) فرصت‌هایی را برای نوآوری در بخش عمومی مورد شناسایی قرار داده است که شامل شرایط منحصر به فرد بخش عمومی می‌شود. علاوه بر آن، نوآوری در بخش دولتی از نوع نوآوری در خدمات رسانی است و تمرکز کمتری بر نوآوری تجاری به نسبت بخش خصوصی دارد. لذا کارآفرینی که اغلب در بخش عمومی از آن نام برده می‌شود به عنوان ابزاری جهت دستیابی بیشتر به مدیریت کارآ، منعطف و انطباق‌پذیر در محیط متلاطم و رقابتی است و بایستی منجر به نوآوری در مدیریت در بخش دولتی و عمومی شود.

مایرلو^۴ (۱۹۹۶) بیان کرده است که این فعالیت‌های نوآور در توسعه موفق سازمان‌ها حیاتی است و بایستی نیازها و خواست مشتریان بخش عمومی را به خوبی برآورده سازد. به نظر سنگر و لوین^۵

1 Forster

2 Boyett

3 Borins

4 Mierlo

5 Sanger & Levin

(۱۹۹۲) مدیران نوآور در بخش دولتی، کارآفرینانی هستند که ریسک پذیرند و تمایلات فرصت طلبانه‌ای برای عمل دارند و به موانع بروکراتیک و سیاسی در مواجهه با نوآوری‌ها، کمتر توجه می‌کنند. اگرچه تصمیمات مربوط به ریسک‌پذیری معمولاً در بخش دولتی مطلوب نیست، اما سازمان‌های دولتی نیازمند رفتار ریسک‌پذیرانه می‌باشند، چراکه محیط سیاسی دائماً در حال تغییر بوده و به‌طور کامل پیش‌بینی پذیر و ایستا نیست. دایلولیو^۱ و همکاران (۱۹۹۳) نیز بیان کرده‌اند که دولت، نیازمند ارتقا و ترویج ریسک‌پذیری حساب شده و آزمون و تجربه آنها با احتمال شکست در برنامه‌ها است. در این شرایط، کارمندان بخش عمومی از روزمره‌گی خارج شده و فعالیت‌های کنش‌گرانه‌ای را برای حل مسائل انجام می‌دهند (Kearney et al., 2009).

جدول ۲. مقایسه کارآفرینان مستقل، شرکتی و بخش عمومی (کوراتکو و همکاران، ۲۰۱۱)

کارآفرین مستقل	کارآفرین شرکتی	کارآفرین بخش عمومی	
خواهان آزادی، اتکاء به نفس و هدف‌محور، با انگیزه موفقیت.	خواهان آزادی و دسترسی به منابع، انگیزه‌های درونی و هدف‌محور، می‌باشند.	با قدرت و موفقیت، انگیزه می‌گیرد، بلندپروازانه فکر می‌کند، با انگیزه سود، محدود نمی‌شود.	انگیزه اولیه
اهداف ۵ تا ۱۰ ساله در رشد کسب‌وکار.	اهداف ۳ تا ۱۵ ساله که بستگی به نوع کسب‌وکار دارد.	اهداف ۱۰ تا ۱۵ ساله که با موفقیت کوتاه‌مدت شروع می‌شود سپس برنامه بلندمدت با یک سری از برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت، اجرا می‌شود.	افق زمانی
کسب‌وکار را دقیقاً می‌شناسد؛ هوش کسب‌وکار وی بیشتر از مهارت‌های سیاسی یا مدیریتی است.	مهارت‌های فنی قوی یا دانش تولید، مهارت‌های مدیریتی خوب، مهارت‌های سیاسی ضعیف.	مهارت‌های سیاسی قوی، توسعه منابع قدرت فراتر از مواردی که به‌طور رسمی تعیین شده‌اند، مهارت در استفاده از روابط عمومی و رسانه‌های جمعی دارد.	مهارت‌ها
در سیستم موجود به اهداف نمی‌رسد، پس آن را رد کرده و سیستم خود	سیستم را دوست ندارد اما یاد می‌گیرد که در آن کار کرده و آن را دستکاری کند.	تمایل به طراحی و ساختاربندی مجدد سیستم برای دستیابی به اهداف خود دارد.	نگرش نسبت به سیستم

1 Dilulio

کارآفرین مستقل	کارآفرین شرکتی	کارآفرین بخش عمومی	
را می‌سازد.			
مرکز کنترل وی بیرونی، در بازار و فناوری است.	مرکز کنترل وی درونی و بیرونی است، شبکه‌های درونی را می‌سازد و مشاوران و حامیانی از بیرون می‌یابد.	یاد می‌گیرد از نیروهای بیرونی برای اجرای تغییر درونی، استفاده کند و حامیانی بین سیاستمداران، اتحادیه‌ها، بخش خصوصی، رسانه‌های جمعی و جامعه به وجود می‌آورد.	مرکز کنترل
ریسک قابل توجه مالی و شخصی بر عهده می‌گیرد، آشکارا عوامل کلیدی ریسک را تعیین می‌کند و تلاش می‌کند که آنها را حداقل کند، به شکست به‌عنوان یادگیری و تجربه می‌نگرد.	ریسک متعادل را دوست دارد، ریسک‌های عمده وی مربوط به حرفه‌اش است، نسبت به حضور منظم در شرکت حساس است، پروژه‌های مخاطره‌ای را پنهان می‌کند تا بتواند از اشتباهات، بدون هزینه سیاسی، درس بگیرد.	ریسک‌پذیری محاسبه شده، ریسک‌های سازمانی بزرگ را می‌پذیرد، بدون آنکه ریسک‌های شخصی بزرگ را بپذیرد و با مدیریت فرآیند، تصمیم‌های مخاطره‌ای می‌گیرد، قانون‌مداری وی به تدریج کم می‌شود، از آنجا که سخت به شکست اعتراف می‌کند، رویدادها را به نحوی مدیریت می‌کند که پیامدهای مثبت را تبلیغ کند.	ریسک و شکست
با اعتماد به نفس، خوش بین، جسور است.	با اعتماد به نفس، خوش بین، جسور و بدبین به سیستم اما معتقد است که می‌تواند آنرا کنترل کند.	با اعتماد به نفس، خوش بین، جسور، و با تحمل ابهام زیاد است و از ابهام، به‌عنوان یک منبع بصیرت مدیریتی، استفاده می‌کند.	اعتماد به نفس

کارآفرینی در پارادایم‌های مدیریت دولتی

سه پارادایم اصلی در نظریات مدیریت دولتی شامل مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین، و خدمات عمومی جدید است و کارآفرینی در بخش دولتی از منظر این پارادایم‌ها بررسی می‌شود. در مدیریت دولتی سنتی، هدف دولت به‌طور ساده ارائه خدمات کارا است و با مسائل عمدتاً از طریق تغییر ساختار سازمان و سیستم‌های کنترل پرداخته می‌شد. از ویژگی‌های اصلی این پارادایم مدیریت دولتی، توجه بیشتر به ارزش‌های دموکراتیک، در نظر گرفتن نظریات سلسله مراتب و کنترل، مشارکت اندک شهروندان در تصمیم‌گیری و اجرا و توجه ناقص به تخصص و تخصص -

گرایی بود. بدیهی است در این شرایط، کارآفرینی در بخش دولتی تنها محدود به اصلاح و بهبود فرآیندهای اداری می‌باشد و نمی‌توان انتظار رویکردهای نوآورانه را داشت.

پارادایم دوم، مدیریت دولتی نوین است که به رویکرد فکری و عملی قالب در مدیریت دولتی تبدیل شده است. ایده اصلی مدیریت دولتی نوین این است که بهترین روش برای فهم رفتار انسان، انتفاع فردی است و فرض بر آن است که انتخاب و عمل بازیگران دولتی و سایرین بر اساس نفع شخصی خود می‌باشد. در این دیدگاه، نقش دولت رهاسازی نیروهای بازار برای تسهیل انتخاب فردی و رسیدن به کارایی است. این رویکرد، شهروندان را به‌عنوان مشتریان می‌نگرد و انگیزه‌های فردی را برای حل مسائل عمومی در نظر می‌گیرد. در این رویکرد، از مستخدمین دولتی انتظار می‌رود که ریسک‌پذیرانی کارآفرین باشند، بهترین معامله‌ها را به‌دست آورند و هزینه‌ها را کاهش دهند. مدیریت دولتی نوین مبتنی بر رویکرد بازارمحور به مدیریت است و بیشترین جلوه کارآفرینی را با رویکرد تمرکز بر سود و انتفاع، می‌توان در این پارادایم یافت (Naidoo, 2015). مدیریت دولتی نوین، در راستای ظهور یک حوزه علمی جدید در بخش دولتی است که از دسته‌بندی‌های مختلفی همچون مدیریت گرایی، مدیریت دولتی بازارگرا و دولت کارآفرین برخوردار می‌باشد (Dehghan et al., 2012). در این شرایط، برخی از محققان در تحقیقات خود به روش‌های تحول‌آفرین در سازمان‌ها روی آورده و مباحثی همچون دولت کارآفرین را محور اصلی مدیریت دولتی نوین مطرح کرده‌اند که این امر می‌تواند سازمان‌های دولتی را کارآمدتر و پاسخگوتر سازد (Vaez-Mahdavi et al., 2011). همچنان که نادیده گرفتن کارآفرینی و تحول‌گرایی در سازمان‌های دولتی باعث افزایش بروکراسی و کاهش بهره‌وری در بخش دولتی می‌شود که این موضوع باعث ایجاد سازمان‌هایی ناکارآمد می‌شود که فعالیت این سازمان‌ها، کمتر از حد انتظار است و گاهی برخی از این سازمان‌ها نه تنها ناکارآمد می‌شوند، بلکه کاملاً بیهوده و غیراثربخش نیز می‌گردند (Moghimi, 2010).

بر این اساس، دولت و بخش عمومی برای ارائه اثربخش خدمات خود، نیازمند توسعه اقدامات کارآفرینانه است و فعالیت‌های کارآفرینانه توسط بخش عمومی، رویکرد مفیدی در فرآیند خط-مشی‌گذاری و مدیریت عمومی تلقی می‌شود چراکه کارآفرینی در بخش عمومی، باعث بهبود بهره‌وری و احیای عملکرد بخش عمومی شده، و پاسخگویی به شهروندان و ارتقاء ظرفیت‌های

درونی برای تقویت ارزش‌های عمومی از دیگر نتایج آن می‌باشد و در مجموع می‌تواند برداشت‌های منفی درباره خدمات عمومی ناکارآمد را اصلاح نماید (Vakili et al., 2014). هرچند نتایج مطالعات در رابطه با کارآفرینی در بخش دولتی نشان می‌دهد این امر، توفیق چندانی نداشته و همچنان روحیه بروکراتیک بر سازمان‌های دولتی و بخش عمومی حکم فرما می‌باشد (Pirannezhad and Afkhami, 2015). فقدان روحیه مشارکت‌پذیری، تمرکزگرایی و انعطاف‌ناپذیری، کندی امور و ابهام بیش از حد، ناتوانی برای ایجاد مسئولیت‌پذیری، بهره‌وری پایین و ناکارآمدی، از دیگر نتایج این گونه سیستم‌ها می‌باشد (Mirinejad et al., 2023).

ایده بازآفرینی دولت نیز در مدیریت دولتی نوین شکل گرفت که هدف از آن، ارتقاء رشد هوشمندانه، پایدار و فراگیر از طریق نوسازی مقرون به صرفه مدیریت عمومی، ادغام منابع مالی و هزینه‌های عمومی، دستیابی به پایداری مدیریت عمومی از طریق بهینه‌سازی سیستم‌ها و منابع مدیریتی، ارتقاء کیفیت و کارآیی خدمات، توسعه نظام‌مند خدمات در همه بخش‌های مدیریت دولتی، تقویت مشارکت شرکای اجتماعی، اقتصادی و اجتماعی در سیاست‌گذاری و توسعه خدمات، افزایش شفافیت اقدامات و تصمیمات دولتی، به حداقل رساندن ارتباط بین مشتری و مدیریت عمومی (Klierova and Kutik, 2017) و در نهایت، ایجاد حکومت و حکمرانی بهتر می‌باشد (Getha-Taylor, 2019). از نظر سازمان ملل متحد، بازآفرینی دولت، تلاش‌های ویژه-ای برای القاء تغییرات اساسی در سیستم مدیریت عمومی با استفاده از اصلاحات گسترده در سیستم یا از طریق اقداماتی برای بهبود یک یا چند عنصر اصلی آن نظیر ساختار اداری، کارمندان و فرآیندها، تعریف شده است (Lahjouji, 2019).

اما در پارادایم سوم که نظریه خدمات عمومی جدید نام گرفته است، مدیران اجرایی عمومی باید با این شناخت شروع کنند که یک شهروندی متعهد و روشنفکر برای حکمرانی دموکراتیک ضروری است. در این رویکرد، شهروندان به عنوان مالکان دولت انگاشته می‌شوند که با هم به دنبال دستیابی به مطلوبیت بالاترند. بر این اساس، نفع عمومی فراتر از مجموع کل منافع شخصی است. خدمات عمومی جدید به دنبال به اشتراک گذاشتن ارزش‌ها و منافع مشترک از طریق گفت‌وگو گسترده و مشارکت شهروندی است. وظیفه مدیر اجرایی عمومی نیز در درجه اول، کنترل یا

دستکاری انگیزه‌ها نیست بلکه هدف مدیران در بخش دولتی، ارائه کامل خدمات به شهروندان می‌باشد (Denhart & Denhart, 2007).

جدول ۳. مقایسه پارادایم‌های مدیریت دولتی (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۷)

مدیریت دولتی سنتی ^۱	مدیریت دولتی نوین ^۲	خدمات عمومی جدید ^۳	
نظریه سیاسی، مستندسازی سیاسی و اجتماعی با علم اجتماعی طبیعی	نظریه اقتصادی، گفتمان پیچیده‌تر بر اساس علوم اجتماعی اثباتی	نظریه دموکراتیک، دیدگاه‌های متفاوت به دانش شامل اثباتی، تفسیری و انتقادی	بنیان‌های فلسفی و نظری اصلی
عقلانیت ترکیبی، انسان اداری	عقلانیت اقتصادی و فنی، انسان اقتصادی، یا تصمیم‌گیر با نفع شخصی	عقلانیت رسمی یا استراتژیک، آزمون‌های چندگانه عقلانیت (سیاسی، اقتصادی و سازمانی)	عقلانیت رایج و مدل‌های رفتار انسانی
نفع عمومی به لحاظ سیاسی تعریف شده و در قانون بیان می‌شود	نفع عمومی، مجموع نفع‌های فردی را نشان می‌دهد	نفع عمومی، نتیجه یک گفتمان درباره ارزش‌های مشترک است	مفهوم نفع عمومی
موکلین و موسسین	مشتریان	شهروندان	به چه کسی پاسخگو هستند؟
راندن و پارو زدن (طراحی) و اجرای سیاست‌ها با تمرکز بر هدف سیاسی)	هدایت و سکان داری (فعالیت در قالب تسهیل کننده برای آزاد کردن نیروهای بازار)	خدمت کردن (مذاکره و تبادل منافع میان شهروندان و گروه‌های اجتماعی، ایجاد ارزش‌های مشترک)	نقش دولت
اداره برنامه‌ها از طریق سازمان‌های دولتی موجود	ایجاد ساز و کارها و ساختارهای انگیزشی برای دستیابی به اهداف سیاسی از طریق سازمان‌های خصوصی و غیرانتفاعی	ایجاد ائتلاف سازمان‌های خصوصی، غیرانتفاعی و عمومی به منظور برآوردن نیازهای دوجانبه توافق شده	ساز و کارهای دستیابی به اهداف سیاسی
مدیران اداری سلسه مراتبی به رهبران سیاسی	انباشت نفع شخصی بازار محور به پیامدهای مطلوب	مستخدمین عمومی باید به قانون، ارزش‌های جامعه،	دیدگاه نسبت به پاسخگویی

1 Public Administration (PA)

2 New Public Management (NPM)

3 New Public Services (NPS)

مدیریت دولتی سنتی ^۱	مدیریت دولتی نوین ^۲	خدمات عمومی جدید ^۳	
منتخب دموکراتیک پاسخگو هستند	مورد نظر گروه‌های گسترده شهروندان (یا مشتریان) منجر می‌شود	هنجارهای سیاسی، استانداردهای حرفه‌ای، و منافع شهروندان، رسیدگی کنند	
اختیار محدود مقامات اداری مجاز	آزادی گسترده به‌منظور برآوردن اهداف کارآفرینانه	اختیار لازم اما مقید و مسئول	اختیار اداری
سازمان‌های بروکراتیک با مشخصه حاکمیت بالا به پایین درون سازمان‌ها و کنترل یا تنظیم موکلین	سازمان‌های عمومی غیرمتمرکز با کنترل درون سازمان	ساختارهای همکاری با رهبری مشترک درونی و بیرونی	ساختار اداری مفروض
پرداختن و نفع بردن، حمایت‌های خدمات مدنی	روح کارآفرینانه، تمایل ایدئولوژیکی به کاهش اندازه دولت	خدمات عمومی، تمایل به نقش داشتن در جامعه	پایه انگیزشی مفروض

دولت کارآفرین

یکی از نظریات برآمده از پارادایم مدیریت دولتی نوین، مفهوم بازآفرینی دولت و رویکرد دولت کارآفرین است. ایده دولت کارآفرین بر این اساس است که سازمان‌های دولتی می‌توانند با استفاده از یک رویکرد کارآفرینانه نسبت به منابعی که تحت کنترل دارند، ارزش‌های جدیدی را به ذی‌نفعان مختلف خود ارائه دهند (Caruana et al., 2002).

کارآفرینی در بخش دولتی، یک رویکرد فعال است که با ایجاد منابع درآمدی جدید، بهبود خدمات قابل ارائه، تسهیل مشارکت و آموزش شهروندان همراستا است (Bellone and Goerle, 1992). دولت کارآفرین به خلق مجدد ماموریت و رسالت‌های سازمان پرداخته و این امکان را برای سازمان‌ها و مدیران دولتی فراهم می‌کند تا روش‌های نوینی را برای ترکیب منابع و افراد پیدا کنند و نتایج اجتماعی و عمومی بهتر، ارزش‌های اجتماعی بالاتر و سرمایه اجتماعی بیشتری را خلق نمایند (Leadbeater and Goss, 1998).

پیشنهاداتی در مورد این که چگونه سازمان‌های دولتی باید به سازمان‌های کارآفرین تبدیل شوند، وجود دارد. در نقطه شروع، سازوکار بازار وجود دارد. سازوکار بازار هسته اصلی نظریه آذربورن و گیبلر (۱۹۹۲) است که به "ابداع مجدد دولت" نامیده می‌شود. آنها ده حوزه برای تمرکز را مورد بررسی قرار دادند:

- رقابت: یافتن روش‌های خلاقانه برای ایجاد رقابت و انگیزه برای کارایی بیشتر، بهره‌وری بیشتر منابع، پاسخگویی بیشتر به مشتریان، تشویق نوآوری و اخلاق کارمندان. رقابت می‌تواند شامل رقابت عمومی در مقابل خصوصی، رقابت بخش خصوصی با یکدیگر و یا رقابت بخش عمومی با بخش عمومی باشد.
- توانمندسازی شهروندان: توانمندسازی شهروندان در مالکیت و کنترل خدمات به‌طوری که آنها احساس کنند که مالک دارایی‌های عمومی نظیر خیابان‌ها، مدارس و سایر دارایی‌های عمومی هستند.
- تمرکز بر پیامدها: اندازه‌گیری نتایج یا پیامدهای برنامه‌ها، نه نهاده‌ها از طریق برنامه‌هایی نظیر ایجاد مراکز درآمدی.
- ماموریت درباره قواعد و مقررات: تمرکز تصمیمات و تخصیص منابع نه بر قواعد بلکه بر هدف اساسی سازمان دولتی و تعریف این هدف اساسی بر حسب نیازهای شهروندان بجای خدمات یا برنامه‌های خاص.
- مشتری‌مداری: حساسیت به ارائه خدمات و رضایت مشتری که بر خلق ارزش، سفارشی‌سازی برای گروه‌های گوناگون، مدیریت ارتباط با مشتری، کیفیت خدمات، و بازخورد مستمر از مشتری متمرکز است.
- رفتار فراکنشی: تمرکز بر آینده همراه با تاکید بر پیش‌بینی و اجتناب از مسائل، قبل از آنکه رخ دهند.
- درآمد بیش از مخارج: جستجو برای درآمدهای غیر مالیاتی، توسعه ساختارهای خلاقانه، دریافت عوارض برای هزینه پروژه‌ها، اجاره دادن منابع استفاده نشده یا کمتر از حد استفاده شده، فروش یا ایجاد منابع از دارایی‌ها.

- تمرکززدایی: تمرکز بر مدیریت مشارکتی، ساختارهای سازمانی مسطح، تصمیم‌سازی که در سازمان اعمال می‌شود، توانمندسازی و ارائه پاداش به مشارکت‌کنندگان، ایجاد مشاغل متنوع با اختیار بیشتر، و نوآوری از پایین به بالا.
- مشارکت در ارتباطات رقابتی: کار با کارفرمایان بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی برای توسعه راه‌حل‌های خلاق برای مسائل و تقسیم منابع.
- سایر سازوکارهای بازار: یافتن روش‌های خلاق برای مدیریت عرضه و تقاضا برای خدمات مانند دریافت عوارض برای هزینه پروژه‌ها، گسترش مبادلات، تشویق پرداخت مالیات، حواله‌ها، انگیزه برای تامین‌کنندگان بخش خصوصی، ریسک‌پذیری مشترک با بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی.

در ریشه بحث‌های آذربورن و گیلبر در موضوع دولت کارآفرین، تمرکز بر نوع حکمرانی است. حکمرانی کارآفرینانه دیدگاهی انعطاف‌پذیر، پویا و نوآورانه نسبت به این فرآیند دارد که در آن مسائل به‌طور جمعی حل شده و در آن، نیازهای جامعه برآورده می‌شود. دولت باید خودش را کمتر در شرایط اجرا و بیشتر در قالب هدایت‌کننده، تعریف کند. چالش در ایجاد بروکراسی‌هایی که "انجام" می‌دهند، نیست بلکه در طراحی واحدهای چابکی است که "رهبری" آنها را بر عهده دارند و از فرصت‌های موجود در جامعه از طریق جمع‌آوری منابع منحصر به فرد با مشارکت دادن بازیگران اصلی از همه بخش‌ها بهره‌برداری می‌کنند.

از این منظر، کولن و کاشمن^۱ (۲۰۰۰) موضوع "گذار از دولت سنتی به دولت رقابتی" را مورد بحث و بررسی قرار داده و این مفهوم را در مواردی همچون اثربخشی دولت، نقش‌های دولت و کسب‌وکار، دیدگاه نسبت به منابع، مدیریت دوره زمانی و ارتباطات در بین دولت‌های سنتی و رقابتی را با یکدیگر مقایسه می‌کند. رویکرد در نظر گرفته شده برای این ارزیابی و مقایسه، رویکرد استراتژیک است که بر مفاهیم و ماموریت‌های تقویت رقابت‌پذیری، خلق ارزش اجتماعی، و استمرار در حکمرانی تکیه دارد (Kuratku et al., 2011).

جدول ۴. گذار از دولت سنتی به دولت رقابتی (کوراتکو، ۲۰۱۱)

1 Cullen & Cashman

دولت رقابتی (عملکرد محور)	دولت سنتی (وظیفه محور)	
دولت کارا دولتی است که از طریق ارتقاء رقابت پذیری، ارزش اجتماعی و ثبات، ارزش ایجاد می کند. عملکرد بر محصولات مطلوب تمرکز دارد. نوآوری، یک فعالیت مرسوم و متداول است. ارزیابی بر اثرات کوتاه مدت و عملکرد نسبی تمرکز دارد.	نقش دولت، ارائه خدمات و زیرساخت است، که توسط مصرف کنندگان و مالیات دهندگان تامین مالی می شود، و محیطی را برای افراد فراهم می کند که با افراد در آن به طور برابر رفتار شده و کسب و کار می تواند توسعه یابد. فرض می شود که دولت در حال کار است. دوره های ارزیابی تحت تاثیر بودجه دولت و زمان انتخابات است.	دولت موثر
هر دو بخش می توانند با کمک هم رقابت پذیری اجتماعی را ارتقاء دهند.	دولت محیط کسب و کار را تنظیم می کند.	نقش دولت و کسب و کار
منابع یک متغیر مدیریتی هستند. از منابع برای دستیابی به نتایج استفاده می شود. عملکرد، بر اساس ارائه نتایج به موقع و در سقف بودجه، محاسبه می شود.	بودجه های دولتی و دستورالعمل های مجلس برای کنترل تخصیص ها و هدایت اولویت ها به کار می روند. عملکرد، با توجه به خرج کردن منابع تخصیص یافته، محاسبه می شود.	منابع
مدیریت دوره های زمانی، یک متغیر مهم در مدیریت اثر تغییرات و کاهش تنش - های ناشی از تغییر است.	وظیفه مدیریت، تنظیم نیازهای مدیریت با دوره های زمانی است. تاکید بر صف کشیدن مشتریان برای تنظیم دوره های زمانی، کاهش ریسک ها و افزایش کارایی است.	مدیریت دوره زمانی
ارتباطات، فراکنشی و مبتنی بر دوره های زمانی است. تاثیرگذاری به عنوان قسمتی از استراتژی ارتباطات و ارائه خدمات مدیریت می شود. انتظارات و منافع از طریق برنامه ریزی دولت و دوره های اجرا، مدیریت می شود.	وظیفه کلیدی ارتباطات، گرفتن اعتبار برای پیشرفت ملی و واکنش به شکست از طریق تکذیب یا پوشاندن آن است. جایی که مشکلات باید شناسایی شوند، وظیفه ارتباطات به راه حل های دراماتیک ساده ای می انجامد که ارزیابی را به تاخیر می اندازند.	ارتباطات

نتیجه گیری و پیشنهادها

کارآفرینی مفهومی است که صاحب نظران و سیاست گذاران برای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها، توصیه کرده و برنامه ریزی برای توسعه کارآفرینی در سالیان اخیر در نظام های برنامه -

ریزی و سیاست‌های دولت‌ها جایگاه قابل توجهی پیدا کرده است. بر این اساس، دولت، بخش عمومی و در مجموع، حاکمیت نیز از این مقوله به دور نبوده و کم و بیش مفهوم کارآفرینی را در فلسفه خود، جای داده‌اند. در این پژوهش، نظرات مرتبط با دولت کارآفرین مورد بحث و بررسی قرار گرفته و جایگاه کارآفرینی بر اساس پارادایم‌های مختلف مدیریت دولتی، تبیین شده است. سیر تطور کارآفرینی در پارادایم‌های مدیریت دولتی نشان می‌دهد که در مجموع، سه پارادایم اصلی در نظریات مدیریت دولتی شامل مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین، و خدمات عمومی جدید وجود دارد و کارآفرینی در بخش دولتی در هر یک از این پارادایم‌ها جایگاه خاص خود را دارد.

در مدیریت دولتی سنتی، کارآفرینی کمترین نقش و جایگاه را دارد. این پارادایم، با تکیه بر رویکردهای اثبات‌گرایی، بیشتر بر جنبه‌های بهبود فرآیند و ارائه خدمات کارآ به شهروندان تاکید دارد و مدیریت دولتی، وظیفه طراحی و اجرای سیاست‌ها را بر عهده دارد (مدیریت دولتی به مثابه راندن و پارو زدن). همچنین، مفاهیم اصلی کارآفرینی همچون خلاقیت‌های فردی، نوآوری، فرصت‌شناسی و بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینانه، جایگاه قابل توجهی در این پارادایم ندارد.

سپس پارادایم مدیریت دولتی نوین مطرح شد که در این رویکرد، شهروندان به مثابه مشتریان نظام دولتی نگریسته می‌شود. لذا ایده اصلی این رویکرد، انتفاع و سود بوده و ملاک عمل بازیگران بخش دولتی، نفع شخصی می‌باشد. در این رویکرد، انگیزه‌های فردی بر انگیزه‌های عمومی اولویت داشته و مدیریت دولتی بیشتر نقش هدایت و سکان داری را بر عهده داشته (مدیریت دولتی به مثابه هدایت و سکان داری) و مبتنی بر رویکرد بازارمحور به مدیریت می‌باشد. ایده دولت کارآفرین و بازآفرینی دولت نیز در این رویکرد شکل گرفت و کارآفرینی در بخش دولتی علی‌رغم برخورداری از اغلب ویژگی‌های کارآفرینی، اما از نوع کارآفرینی صرفاً اقتصادی است. در نهایت پارادایم سوم با عنوان نظریه خدمات عمومی جدید مطرح شد. در این رویکرد، مردم به عنوان شهروند و صاحب اصلی مدیریت دولتی تلقی شده و تلاش مدیران دولتی، گفتمان‌سازی درباره ارزش‌های مشترک، مذاکره و تبادل منافع میان شهروندان و گروه‌های اجتماعی و خدمات‌رسانی با حداکثر مطلوبیت به شهروندانی آگاه و هوشمند می‌باشند (مدیریت دولتی به مثابه

خدمت‌رسان). در این رویکرد، مدیران دولتی به هنجارهای جامعه و منافع شهروندان پاسخگو بوده و ساختارهای غیرانتفاعی شکل می‌گیرد. در پارادایم خدمات عمومی جدید، کارآفرینی از نوع اقتصادی و اجتماعی مطرح می‌باشد که در برابر کل جامعه (شهروندان) مسئول است، نه صرفاً بخشی از جامعه که مشتری خدمات دولتی می‌باشند.

فهرست منابع

- Ahmed, J. U. (2010). Documentary Research Method: New Dimensions. *Indus Journal of Management & Social Science*. Volume 4. pp. 1-14.
- Ariffin, A. S., Baqutayan, S. M. S., & Mahdzir, A. M. (2020). Enhancing women entrepreneurship development framework: Policy & institution gap and challenges in the case of Malaysia. *Journal of Science, Technology and Innovation Policy*, 6 (2), 22-33.
- Bailey, K. D. (1994). *Methods of Social Research*. New York: The Free Press.
- Bellone, C. J., & Goerl, G. F. (2016). Reconciling public entrepreneurship and democracy. In *Administrative Leadership in the Public Sector* (pp. 131-138). Routledge.
- Caruana, A., Ewing, M. T., & Ramaseshan. (2002). Effects of some environmental challenges and centralization on the entrepreneurial orientation and performance of public sector entities. *Service Industries Journal*, 22(2), 43-58.
- Dehghan, R., Talebi, K., & Arabiyoun, A.Gh. (2012). A study on the factors affecting innovation and organizational entrepreneurship in medical universities. *Journal of Paramedical School of Tehran University of Medical Sciences (Payavard Salamat)*, 6 (1), 22-33. [In Persian].
- Denhart, J. V. & Denhart, R. B. (2007). *The new public service*, M.E. Sharpe Publication.
- Dobuzinskis, I. (1997). Historical and Epistemological Trends in Public Administration. *Journal of Management History*, Vol. 3 No. 4, pp. 298-316.
- Edwards, C., Jones, G., Lawton, A., & Llewellyn, N. (2002). Public entrepreneurship: Rhetoric, reality, and context. *International journal of public administration*, 25 (12), 1539-1554.
- Frederickson, H. G. (1976). The Lineage of New Public Administration. *Administration & Society*, 8 (2), 149-174.
- Getha-Taylor, H. (2019). Revitalize the Public Service, Revitalize the Middle Class. *Public Administration Review*, 79 (5), 772-776.
- Kearney, C., Hisrich, R. D. & Roche, F. (2009). Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination?. *Journal of small business and enterprise development*, 16 (1), pp. 26-46.
- Klierová, M., & Kútik, J. (2017). From Old Public Administration to the New Public Service. *Sociálně-Ekonomická Revue*, 2, 86-93.
- Kuratko, D. F., Morris, M. H. & Covin, J. G. (2011). *Corporate innovation and entrepreneurship*. Third Edition. South-Western Cengage Learning.
- Lahjouji, K. (2019). Reflection on the New Public Management, case of Morocco. *IOSR Journal of Business and Management*, 21 (3), 16-22.
- Leadbeater, C., & Goss, S. (1998). *Civic entrepreneurship*. Demos.
- Moghimi, S.M. (2010). Transformation of Public Management Culture from Bureaucratic Culture to Entrepreneurial Culture (Case Study: Ministry of Energy Headquarters). *Journal of Knowledge of management behavior and progress*, 17 (41), 293-310. [In Persian].
- Mirinejad, E., Yaghoubi, N., & Dehghani, M. (2022). The Drivers of Entrepreneurial Government Development Using Meta-synthesis Method. *Public Administration Perspective*, 13 (3), 95-114. [In Persian].
- Naidoo, V. (2015). Changing Conceptions of Public 'Management' and Public Sector Reform in South Africa. *International Public Management Review*, 16 (1), 23-42.

- Piran-nezhad, A., & Afkhani-Ardakani, M. (2015). Investigating the Factors Affecting Entrepreneurship in Government Organizations (Case Study: Iran Petroleum Industry Research Institute). *Journal of Organizational culture management*. 13 (3), 763-784. [In Persian].
- Roundy, P. T., & Fayard, D. (2019). Dynamic capabilities and entrepreneurial ecosystems: The micro-foundations of regional entrepreneurship. *The Journal of Entrepreneurship*, 28(1), 94-120.
- Sadeghi Fasai, S. and Erfan Menesh, I. (2013). "Methodological foundations of documentary research in social sciences". *Culture strategy*. No. 29. pp. 61-92. [In Persian].
- Shafritz, J. M., Russell, E. W. & Borick, C. P. (2009). *Introducing Public Administration*. Sixth Edition. Pearson International Publication.
- Vaez-Mahdavi, M.R., Salarian-zade, M.H., & Sadr, F. (2011). Assessing systematic accountability to citizens in Tehran. *Journal of Hakim*, 14 (2), 78-88. [In Persian].
- Vakili, Y., Alvani, S.M., & Mohannadi-Elyasi, Gh. (2014). Explain the role of environmental factors in the development of entrepreneurship in the public sector. *Journal of Entrepreneurship development*, 2, 191-210. [In Persian].
- Vatavu, S., Dogaru, M., Moldovan, N. C., & Lobont, O. (2022). The impact of entrepreneurship on economic development through government policies and citizens' attitudes. *Economic research*, 35 (1), 1604-1617.
- Webb, J. W., Khoury, T. A., & Hitt, M. A. (2020). The influence of formal and informal institutional voids on entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 44(3), 504-526

