



توسعه پایدار و کارآفرینی در دولت

دکتر علی جهانگیری

عضو هیئت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

Jahangiry@Elixiran.com

چکیده

در این مقاله سعی شده است مفاهیم توسعه پایدار، توسعه انسانی و سرمایه اجتماعی تشریح، و نقش اهمیت منابع انسانی در جهت‌گیری توسعه و اجرای برنامه‌های توسعه با در نظر گرفتن الگوی توسعه مبتنی بر کارآفرینی تجزیه تحلیل شود. همچنین، دیدگاه اندیشمندان کارآفرینی در زمینه کارآفرینی در سازمان‌های بخش دولتی مطرح شده است و ضمن ارتباط دادن مفاهیم توسعه انسانی و توسعه پایدار با کارآفرینی در دولت، برنامه‌های اصلاح ساختار اداری و مدیریت در برنامه سوم توسعه با در نظر گرفتن الگوی توسعه از طریق کارآفرینی مورد بررسی و نقد قرار گرفته است.

واژه‌های کلیدی: توسعه پایدار، توسعه انسانی، کارآفرینی، کارآفرینی در دولت و نقش آن

توسعه انسانی مستلزم توسعه پایدار است، و توسعه پایدار فرایندی است که فرصت‌ها و امکان انتخاب انسان را گسترش و قابلیت‌های او را افزایش می‌دهد. انسانها بازیگران اصلی و مجریان توسعه پایدارند. هدف از توسعه پایدار، توسعه دائمی قابلیت‌های انسانی است. بنابراین با توسعه انسانی می‌توان کمبود قابلیت‌های مورد نیاز دیگر توسعه پایدار را جبران کرد.

هدف اصلی توسعه، بهره‌مند ساختن انسان، و مفهوم واقعی بهره‌مندی بهبود بخشیدن به کیفیت زندگی افراد است. افزایش درآمد و افزایش اشتغال دو ابزار ضروری برای توسعه است و نه اهداف آن؛ هدف توسعه، پرورش قابلیت انسان و گسترش امکان‌های اوست. مفهوم توسعه انسانی، انسان را در مرکز الگوهای توسعه قرار می‌دهد نه در حاشیه آن. برای دست یافتن به الگوهای توسعه انسانی پایدار، تمام شکل‌های سرمایه، اعم از مادی، طبیعی و انسانی باید بازآفرینی و حفظ شوند (گریفین و مک کنکی، ۱۳۷۷). در این حالت اهداف اجتماعی هدف دوم به حساب می‌آید، اما برنامه‌های اجتماعی نیز بر محور انسان متمرکز است؛ برنامه‌هایی از قبیل هویت فرهنگی، توسعه نهادها، توانمندسازی، تحرک اجتماعی و مشارکت زمانی معنی‌دار است که شهروندان دولت را دولتی توانا ببینند، نه دولتی ضعیف و ناتوان.

مفاهیمی مانند توسعه انسانی، توسعه پایدار، کارآفرینی، و سرمایه اجتماعی همه از لحاظ محتوایی در راستای بهبود کیفیت زندگی هستند. در صورت انتخاب الگوی توسعه مناسبی که یکی از مفاهیم فوق‌زیرساخت آن باشد، می‌توان بستر مناسب توسعه را فراهم کرد. در این مقاله، تحلیل الگوی توسعه از طریق کارآفرینی مدنظر است که در آن انسان موتور محرک توسعه اقتصادی فرض شده و دولت کارآفرین نیز پشتیبان و بسترساز این فضای توسعه است.

سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی، در دهه ۱۹۹۰ نه تنها در رشته اقتصاد که در علوم سیاسی و جامعه‌شناسی نیز رایج شد. این اصطلاح معرف همان اندیشه قدیمی است که می‌گوید: "جامعه باید نهادهایی را که برای بهروزی اجتماعی و اقتصادی خود ساخته است، حفظ و حراست کند و آن را ارتقا دهد." افزایش مشارکت مردمی در انجمن‌های مدنی، نشانگر اعتماد مردم است و در رشد اقتصادی نیز تأثیرگذار خواهد بود. این تأثیر با اعداد و ارقام چندان قابل لمس نیست. لاپورتان^۱ (۱۹۹۷) در تحقیقی به این نتیجه رسید که در صورت افزایش اعتماد در سازمان‌ها، کارایی سیستم قضایی ۷٪ و کاهش فساد ۳٪ بهبود

نشان خواهد داد. هر چه روحیه همکاری شهروندان در جامعه‌ای نسبت به کشور دیگر بیشتر باشد و مردم آن تمایل بیشتری به حفظ تعهدات و پذیرش ریسک این تعهدات داشته باشند، تابع تولید آنها به تبع این متغیر پنهان متفاوت خواهد بود.

سرمایه اجتماعی ماهیت سرریزی دارد (به نفع دیگران). بعد از انقلاب جمهوری اسلامی در ایران سرمایه اجتماعی قوی شکل گرفت، اما به دلایل جنگ و فشارهای اقتصادی این وضعیت کم‌رنگ‌تر شد و نهادهای تشکیل یافته در جهت رسمی شدن حرکت کردند (متوسلی و بی‌نیاز، ۱۳۸۱). ضعف و قوت سرمایه‌های اجتماعی به دولت‌ها و عملکرد آنها بستگی دارد. دولت‌هایی که به شهروندان صاحبان مشاغل گوش فرا می‌دهند و برای آنها ارزش قائل هستند و در سیاست‌گذاری و اجرا با آنها همکاری می‌کنند، دولت‌های کارآمد خواهند بود (بانک جهانی، ۱۳۷۸).

توسعه انسانی

توسعه و بهبود منابع انسانی از نظر هاریسون و مایر عبارت است از افزایش دانش، مهارت‌ها، ظرفیت‌ها و توانایی‌های همه مردم یک جامعه. در متون اقتصادی و سیاسی وقتی صحبت از توسعه انسانی می‌شود، معمولاً برداشت کلی و به صورت درصدی از جامعه است و شاخص‌های در نظر گرفته شده از قبیل بهداشت، آموزش، مشارکت در امور و... شاخص‌های اندازه‌گیری توسعه انسانی است؛ اما این شاخص‌ها به تنهایی بهبود کیفیت زندگی را به ارمغان نخواهند آورد. در کنار ایجاد سیستم‌های آموزشی، اصلاح متغیرهای فیزیکی و بهداشتی، افزایش کیفیت و کارایی منابع انسانی به‌طور عام، و تمرکز بر بهبود نیروی انسانی شاغل در سیستم‌های دولتی به‌طور خاص الزامی است. بنابراین، برای تحقق اهداف توسعه انسانی باید انسان‌های فرهیخته در بخش خصوصی و بخش دولتی وجود داشته باشند.

توسعه انسانی، استراتژیی است که توان، مهارت، استعداد و

دولت‌هایی که به شهروندان و صاحبان مشاغل گوش فرا می‌دهند و برای آنها ارزش قائل هستند و در سیاست‌گذاری و اجرا با آنها همکاری می‌کنند، دولت‌های کارآمد خواهند بود

جلوه دهد. بنابراین، استراتژی نیروی انسانی به دولتی فعال نیاز دارد که در زمینه‌های نیروی انسانی دخالت کند تا سرمایه‌گذاری‌های انجام شده به هدر نرود.

نقش دولت

در فرایند توسعه، دولت نقش رهبری دارد و فرایند توسعه را هدایت می‌کند و هر جا لازم باشد دخالت می‌کند. اما مفهوم رهبری این نیست که دولت ابعاد بزرگ داشته باشد و کارها را با هر هزینه‌ای انجام دهد. البته جهان به‌طرف خصوصی‌سازی می‌رود، اما این هدف در اولویت بعدی قرار دارد و اولویت اول این است که دولت وظایف خود را اثربخش انجام دهد. تمرکززدایی یکی از راه‌های اثربخشی است. اما این استراتژی زمانی اهمیت زیادی پیدا می‌کند که با راهبردهای توسعه انسانی همراه باشد چون اصل مهم استفاده از دانش و تجربه‌های محلی است. چنین رابطه‌هایی وقتی مستحکم خواهد بود که دولت مرکزی رابطه خوبی با عامه مردم داشته باشد و مردم نیز مشارکت در سیاست‌گذاری و اجرا را بپذیرند. برای اجرای سیاست‌ها اگر مکانیسم نهادی فاقد کارایی باشد، سیاست‌گذاری به خطا می‌رود. دستگاه دیوان سالاری باید برای مردم کار کند. امروزه در ظاهر این کار صورت می‌گیرد، اما نمود قابل قبول و رضایت‌بخش ندارد؛ حال اگر دولت بخواهد با نظر مردم و یا تحت هدایت مردم کار کند با موانع جدی روبرو خواهد شد. بنابراین تغییرات ساختاری، رفتاری و بازسازی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

بازاندیشی در کل چارچوب نهادی جامعه با نگاه نوین نه تنها هدف تجدید ساختار است، بلکه ابداع ساختارهای جدید را مدنظر دارد. در این راستا، استقلال کارکردی این نهادها باید نهادینه شود و این امکان‌پذیر نیست مگر اینکه دولت شکل و ماهیت خود را تغییر دهد (موتقی، ۱۳۷۷).

مؤسسه‌های دولتی برای بقا، به استقلال و آزادی عمل بیشتری نیاز دارند و به‌جای واگذاری امور دولتی به بخش خصوصی باید ماهیت خصوصی به امور دولتی تزریق شود و آنها را تحت نظارت و کنترل داشت. در واقع دولت‌ها باید به‌جای اجرای اصلاحات تقلیدی به اقدامات و اصلاحات هوشمندانه دست بزنند و یا هیچ کاری انجام ندهند. ساختارهای بوروکراتیک معمولاً همه چیز را باخود در دور تسلسلی می‌اندازد که خروج از آن دشوار است. طرح اصلاحات جزئی در دولت نیز جز مصرف نامحدود منابع، نتیجه دیگری نخواهد داشت (گریفین، ۱۳۷۸).

برای بهبود رفاه مردم، به‌جای غیرمتمرکز کردن صوری دولت‌ها که نتیجه آن کاهش توانایی دولت است و حاصل دیگری ندارد، باید قابلیت‌های آنها افزایش یابد تا توانا شوند و کارکردشان مؤثر شود.

خلاقیت مردم را به تحریک و از طرفی، دولت‌ها را برای ارائه خدمات مناسب و با کیفیت پاسخگو می‌کند، در نهایت اینکه توسعه انسانی بر پایه جامعه مدنی نیرومند شکل می‌گیرد. سازمان‌های غیردولتی موفق در چنین فضایی رشد می‌یابند. عصر جدید با خصوصیات جدید انسانی تکامل می‌یابد بنابراین انسان‌های امروزی در سازمان‌ها، باید ویژگی‌های نوین داشته باشند. در این راستا مطالعات زیادی صورت گرفته و هر سازمان براساس نوع سازمان (سازمان‌های نوآور، سازمان‌های کارآفرین، سازمان‌های آفتاب‌پرست، سازمان‌های شبدری و سازمان‌های یادگیرنده) افراد دارای ویژگی‌های خاص خود را می‌طلبند. چند ویژگی کلی که کارکنان سازمان‌ها باید داشته باشند تا بتوان آنها را انسان‌های توسعه یافته سازمانی تلقی کرد عبارت‌اند از:

۱) **خلاقیت.** فراهم کردن زمینه‌های مساعد برای بروز خلاقیت و پرورش محیط مناسب برای پیدایش اندیشه‌های جدید.

۲) **پویایی.** کار باید به‌گونه‌ای طراحی شود که برای افراد معتادار و با پویایی و نشاط همراه باشد و موانع کمتری بر سر راه آنها ایجاد شود. گرچه انسان‌های خلاق می‌کوشند این پویایی را در سازمان ایجاد کنند و با قبول تغییرات با تغییرات همراه می‌شوند.

۳) **کمال‌جویی.** انسان توسعه یافته هدفمند و دائماً در حال تحصیل هدف و یافتن اهداف جدید است.

البته برای توسعه منابع انسانی موانعی از قبیل موانع اقتصادی، ساختاری، قانونی، مدیریتی، شخصیتی و فردی و سازمانی وجود دارد که بحث در مورد آن در حوزه این مقاله نیست (رازانی و همکاران، ۱۳۷۵). شاید تنها پدیده‌ای که به‌عنوان عنصری ضروری در توسعه انسانی نمود زیادی دارد، بهره‌وری نیروی کار باشد. بنابراین، اگر کارایی نباشد، افزایش درآمد هیچ‌گونه تأثیری در کیفیت زندگی نخواهد داشت، زیرا شکاف سرمایه‌گذاری با کاهش کارایی بزرگتر می‌شود و منابع مالی کسب شده صرف پُر کردن این شکاف خواهد شد (افتخاری، ۱۳۷۹). این عامل البته یکی از عوامل چهارگانه الگوی توسعه انسانی است. عوامل دیگر عبارت‌اند از برابری (توزیع عادلانه خدمات و استفاده عادلانه از خدمات توسط عموم مردم)، پایداری، و توانمندسازی. هر یک از این عوامل می‌تواند نقش دولت را خوب یا بد

ساختارهای بوروکراتیک معمولاً همه چیز را باخود در دور تسلسلی می‌اندازد که خروج از آن دشوار است.

الگوی توسعه از طریق کارآفرینی شاید وسیع‌تر از مفهوم توسعه پایدار و توسعه منابع انسانی باشد، زیرا در این الگو کارآفرینان کارگزاران دولتی و اشخاص حقیقی در سیستم‌های تجاری و اشخاص حقوقی یا همان سازمان‌ها و کارکنان آنها هستند. دولت‌ها می‌توانند این نقش را زمانی به خوبی ایفا کنند که ضمن تأکید بر اقتصاد بازار، برای سازمان‌های دولتی و سازمان‌های خصوصی نقش راهبردی را بازی کنند، و محرکی بسیار نیرومند برای سیستم اقتصادی، اجتماعی و سیاسی باشند (احمدپور، ۱۳۸۰).

دولت‌ها، کارآفرین تولید نمی‌کنند بلکه راهبردهایی را انتخاب می‌کنند که کارآفرینان به راحتی دست به ابتکار و نوآوری بزنند. برای تقویت این افراد، کارکنان بخش دولتی و بخش خصوصی باید تقویت

شوند. منظور از دولت کارآفرین این نیست که تغییر و تحولات فقط در بخش دولتی رخ می‌دهد. همان‌طور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، منظور از دولت کارآفرین نقش راهبری برای هر دو بخش است. این عصر، عصر سرعت، تحول فن‌آورانه، ارتباطات گسترده و رقابت شدید است که بریکدیگر تأثیر می‌گذارند. خود این سه عامل به مدیریت کارآمد و خلاقیت نیاز دارد. این‌ها مقوله‌ای ایستا نیستند، بلکه فرایندی هستند که نقش انسان در آن تنها نقش پردازشگری اطلاعات نیست بلکه آفرینشگری اطلاعات جدید نیز هست. با خوب عمل نکردن نهادهای تنظیم‌کننده روابط اقتصادی، اگر همچنان وضعیت انحصار قابل شکستن نباشد و امکان رواج سیستم بازار وجود نداشته باشد و نظام اداری نیز به همان شکل گذشته ادامه یابد، کشور در جهت عقب ماندگی حرکت خواهد کرد.



نمودار ۱. نمایش شاخه‌های کارآفرینی

بخش دولتی تعهدات، پاسخگویی و اهداف متفاوت با بخش خصوصی دارد و مفروضات تقلیدی از بخش خصوصی در معرض مناظره‌های جدی است. اغلب تصور می‌شود بخش عمومی مجموعه‌ای بوروکراتیک، محافظه‌کار و غیر شفاف است. با این تصور چنین نتیجه‌گیری می‌شود که بخش دولتی نمی‌تواند کارآفرین باشد. گرچه بخش دولتی مخالف کارآفرینی نیست، اما ساختار سنتی و بوروکراسی، ارزش‌ها و کاربردهای سنتی دارد. اصلاحات اخیر در کاربردهای بوروکراتیک این امکان را فراهم ساخته است که اقدام کارآفرینانه به‌طور منطقی شبیه‌سازی شوند (جهانگیری، ۱۳۸۰).

پیشینه تحقیقات کارآفرینی نشان داده است که مفهوم کارآفرینی در بخش دولتی به دلایل زیر به کار گرفته شده است:

۱. جستجو برای تعیین افراد پیشقدم در بخش دولتی که تغییرات اساسی را ایجاد کرده‌اند، این چشم‌انداز در نقطه نظرهای اسکات و موریس^۲ (۱۹۹۹) دیده می‌شود. به عقیده آنان، کارآفرینی یکی از سه معیاری است که مبانی اختیار واقعی اداری را مشروعیت می‌بخشد، زیرا در این حالت کارآفرینان دولتی از مدیران معمولی و سیاست‌مدارانی که منابع دولتی را به روش‌های مختلف و نامؤثر تخصیص می‌دهند متفاوت هستند.

۲. کارآفرینی بر اثر شروع جنبش سیاسی یا ایجاد سازمان‌های دولتی جدید جهت همگام شدن با تغییرات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به‌وجود آمده است.

۳. نگرش سوم این است که کارآفرینی محصول کاربرد اصول رهبری و مدیریت استراتژیک در مؤسسات دولتی بوده است، زیرا مدیریت استراتژیک مستلزم نگرش بلندمدت و تأکید بر عوامل خارجی و ارتباطات باز در داخل و تصمیم‌گیری مشارکتی است. سازمان‌های دولتی تصور می‌کنند که در این صورت باید ابتکارها و فرصت‌های جدید و فرایندهای جدید در خدمات ایجاد شود تا زمینه برای دگرگونی مؤثر سازمانی فراهم شود.

۴. نگرش چهارم در متون نوسازی دولت یافت می‌شود که به وسیله آرمورن و گیسلر^۳ (۱۹۹۲) ارائه شده است. اقدامات دولت در این نگرش دربرگیرنده کوچک‌سازی، مهندسی مجدد، بهبود مستمر و افزایش استانداردهای کیفی در ارائه خدمات از طریق مدیریت مشارکتی، اصلاحات پایین به بالا، و انگیزش‌های درونی و بازسازی دولت از طریق تواناسازی کارکنان آن است.

۵. نگرش پنجم، خصوصی‌سازی است که مستلزم کاهش درگیری بخش دولتی در ارائه خدمات از طریق منابع و پیمانکاران خارجی و واگذاری مسئولیت اجرایی برعهده بخش خصوصی است.

بنابراین، بخش عمومی از منابع دولتی به‌عنوان اهرمی برای تشویق کارآفرینی در شرکت‌های خصوصی استفاده می‌کنند (موریس و جونز، ۱۹۹۹).

موریس معتقد است که نقش بالقوه کارآفرینی در سازمان‌های بخش دولتی غیرقابل انکار است. کارآفرینی به‌عنوان یک فرایند قابل مدیریت با ابعاد کلیدی نوآوری، ریسک‌پذیری و رفتار اثرگذار است. دولت‌ها در روبرو شدن با مشکلات و تغییرات سریع محیطی سه پاسخ می‌توانند داشته باشند:

پاسخ اول - براندازی دولت و عقب نشینی کامل از مکانیسم بازار و قیمت؛ در این حالت ناتوانی دولت یک شرط مناسب برای تسلیم در مقابل طلسم بازار است.

پاسخ دوم - کنترل سیاسی بر دولت و بوروکراسی؛ اصلاح‌گران سیاسی در این حالت سعی می‌کنند این مشکل را با شدت بخشیدن به کنترل خارجی اصلاح کنند. از جمله راههای انتخابی بهتر کردن سازمان قانون‌گذاری (مجلس)، راهنمایی و کنترل بهتر وزارتخانه‌ها به‌وسیله وزراء، بهبود مدیریت مالی، تجزیه تحلیل سیستماتیک خط‌مشی‌هاست. به‌هرحال اینها خود ابزار بوروکراتیک هستند و اثر کمتری در حل مشکلات بوروکراتیک دارند زیرا بوروکراسی نمی‌تواند به‌جنگ بوروکراسی برود، اما درس بزرگی به ما می‌دهد و دو مشکل اساسی انحصار و سلسله‌مراتب را گوشزد می‌کند، زیرا ترکیب اینها منجر به قدرت و تبدیل به عاملی خطرناک می‌شود.

کارآفرینان دولتی می‌توانند مزیت رقابتی را با تصور راههای جدید از فعالیت‌های جهت‌دار با به‌کارگیری رویه‌ها و فناوری‌های جدید افزایش دهند

پاسخ سوم - کارآفرینی است که مفروضاتی برای اصلاح بوروکراسی دولتی مطرح می‌کند. کارآفرینی دولتی، مخصوصاً با تزریق مکانیسم‌های رقابت و کنترل دموکراتیک سازمان‌های دولتی راه چاره‌ای برای فرار از طلسم بازار از یک طرف و بوروکراتیک شدن از طرف دیگر است. (مایرلو^۴، ۲۰۰۰).

کارآفرینی و نقش دولت در اقتصاد

تجزیه تحلیل نئوکلاسیک‌ها از مسائل اقتصادی به‌طور عام، و مداخله دولت به‌طور اخص در شرایط رقابت کامل و عدم اطمینان ثابت است. بحث‌های ناتوانی بازار از نظر پیگو^۵ منجر به ارائه نظریات

فعالیت‌های اجرایی دولت‌ها وقتی موفق خواهد شد که شایستگی و توانمندی و نیروهای کارآفرین داشته باشند و ضمن تقویت این نیروها عرصه را برای کارآفرینی آنها فراهم سازند

خدمات عمومی در سطح خرد منجر به افزایش تقاضا برای مشتری‌مداری می‌شود، که در این صورت بهبود بهره‌وری و حرفه‌گرایی در سازمان‌های دولتی ضروری است. برای درک بهتر کارگزاران کارآفرین، دولت‌ها باید نقش‌های زیر را به خوبی ایفا کنند:

الف. نقش قانونگذاری در جامعه؛

ب. نقش تأمین‌کننده مالی، پاسخگویی و تسهیل‌کننده فعالیت‌های بخش غیردولتی؛

ج. تأمین‌کننده کالاها و خدمات برای شهروندان با ماهیت کارآفرینی و به عاریت گرفتن ویژگی‌های کارآفرینی. جارنا هینونن^۱ (۲۰۰۰) در مطالعات خود در مورد کارآفرینی در مؤسسات شهرداری متعلق به دولت به این نتیجه رسید که عواملی مثل فرهنگ، استراتژی، ساختار و رفتار، جزو الزام‌های سازمانی برای کارآفرینی سازمانی است و سیاست‌های توسعه راهکارهای کارآفرینی در بخش دولتی به شرح زیر است:

- انعطاف‌پذیری الگوهای کاری؛
- سریع شدن فرایندهای تصمیم‌گیری؛
- افزایش پاسخگویی؛
- کاهش بوروکراسی و سلسله مراتب؛
- نوسازی فعالیت‌های نوآور؛
- حفظ همکاری بین کارآفرینان و مدیران رده‌های سیاست‌گذار؛
- بهبود تصویر سیاست‌های توسعه بین کارآفرینان.

برای کارآفرین کردن نظام دولتی باید شرایط سازمان‌های دولتی آماده شود تا افراد بتوانند به کارآفرین تبدیل شوند، گرچه ممکن است افراد طی سال‌ها تجربه برآثر شرایط سازمانی در سیستم دولتی به انسان‌های محافظه‌کار تبدیل شده باشند اما می‌توان با تغییر فرهنگ کار، افراد را از خمودگی و رکود خارج کرد.

منطقی اقتصاد قوی متکی به دخالت دولت شد. اندیشمندان اقتصادی نئوکلاسیک مانند استر و سیلور^۲ دولت‌ها را مؤسسه عرضه‌کننده کلیدی در ارائه خدمات، کالاهای عمومی و خدمات می‌دانستند. دولت‌ها نهادهایی هستند که می‌کوشند مشکلات هماهنگی در بازار را رفع کنند و نقش هماهنگ‌کنندگی برای دولت حداقل وظیفه است و مداخله دولت زمانی ضرورت دارد که بازار در هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی ناتوان باشد.

دانشمندان استرالیایی نظیر ون مایرز، هابک و کریزتر^۳ بحث کارآفرینی را کانون تجزیه‌تحلیل اقتصادی خود قرار دادند. با توجه به استدلال آنها کارآفرینان در وضعیت عدم اطمینان کامل، حوادث خارجی را درک و برنامه‌هایی را مطابق تجربه و دانش خود فرمولبندی و سعی می‌کنند براساس اطلاعات موجود و تجربیات، اشتباه‌های تصمیم‌گیری را به حداقل برسانند.

یکی از مواردی که ورود دولت‌ها را به عرصه اقتصاد الزامی ساخته است، حاکم شدن تفکر استراتژیک و ایجاد مزیت رقابتی است. بنابراین، کارآفرینان دولتی می‌توانند مزیت رقابتی را با تصور راه‌های جدید از فعالیت‌های جهت‌دار با به‌کارگیری رویه‌ها و فناوری‌های جدید افزایش دهند. اما ایجاد یک مزیت رقابتی در شرایط رقابت کامل اقتصادی نیازمند منابع و استفاده بهینه از منابع است. بوروکراسی دولت برای ارائه خدمات تحت شرایط بازار رقابتی تحت فشار است؛ در یک سیستم رقابتی کارگزاران دولتی برای تدارک خدمات عمومی مجبورند بر بازارهای جدید غلبه کنند. از این رو، مدیریت روابط خارجی با مصرف‌کنندگان خدمات و سیاست‌گذاران مالی برای حفظ بقا ضروری است، و سازمان‌های دولتی باید به‌طور فزاینده موقعیت‌های انحصاری را برای خود حذف کنند و در دولت تغییرات اساسی ساختاری برای رقابت انجام دهند.

دانشمندان موافق با نگرش مبتنی بر منابع، نظیر ریچاردسون و یو^۴ معتقدند که عملکرد یک سازمان دولتی نه تنها براساس منابع فیزیکی است، بلکه توانایی استفاده از منابع اهمیت زیادی دارد و این موضوع به چگونگی استفاده کارگزاران دولتی از دانش و اطلاعات فردی، جمعی و سازمانی بستگی دارد. فعالیت‌های اجرایی دولت‌ها وقتی موفق خواهد شد که شایستگی و توانمندی و نیروهای کارآفرین داشته باشند و ضمن تقویت این نیروها عرصه را برای کارآفرینی آنها فراهم سازند.

سازمان کارآفرین و کارگزاران کارآفرین

وظایف دولت کارآفرین این است که یک چارچوب سازمانی تعیین کند تا بوروکرات‌ها و کارگزاران بتوانند به‌صورت کارآفرین عمل کنند و تقاضا برای نوآوری و استقلال و پاسخگویی زیاد شود. ارائه

یافته‌های تحقیقات در زمینه کارآفرینی نشان می‌دهد مدیران اذعان داشته‌اند که کارآفرینی عامل کلیدی در افزایش کارایی، بهبود بهره‌وری و بهبود ارائه خدمات به عموم مردم است. موریس، ویژگی‌ها و عوامل سازمانی کارآفرینی دولتی را به شرح زیر عنوان کرده است:

- رهبری نیرومند در رأس سازمان؛
- سیستم برنامه‌ریزی مناسب و عملیات و اقدام‌های مؤثر؛
- مشتری‌گرایی؛
- آگاهی نسبت به سیاست‌های قانونی؛
- کم‌انگیزی به مدیریت‌های بالا دست؛
- نگرش‌های بلندمدت؛
- میل به ریسک‌پذیری؛
- سیستم خلاق برای پاداش دادن؛
- محافظت شده از نفوذ سیاسی؛
- رقابت‌گرایی و ایجاد زمینه‌های رقابتی.

برای کارآفرین کردن نظام دولتی باید شرایط سازمانی سازمان‌های دولتی آماده شود تا افراد بتوانند به کارآفرین تبدیل شوند

ارزیابی برنامه سوم از نگاه اصلاح ساختار اداری و مدیریت نیم‌نگاهی به رئوس برنامه‌های اشاره شده توسط رئیس‌جمهور نشان از جهت‌گیری اصلاح دولت و حرکت به طرف دولت‌های نوین و کارآفرین است، اما نه به صورت کامل، این رئوس عبارت‌اند از:

۱. نوسازی معنوی روابط دولت و مردم؛
۲. تأمین رضایت ارباب رجوع؛
۳. سلامت، شفافیت، مسئولیت و نظارت‌پذیری؛
۴. ایجاد محیط مناسب برای رشد کرامت انسانی و فضایل اخلاقی؛
۵. منسوخ کردن رویه‌های نازکارآمد.

همانطور که ملاحظه می‌شود موارد فوق از عوامل سازمان‌های کارآفرین و توسعه انسانی است، اما دربرگیرنده تمامی عوامل و ویژگی‌های مربوط به کارآفرینی نیست، البته جزئیات موارد مذکور در برنامه سوم توسعه و بندهای اجرایی و عملکرد فرابخشی به تفکیک تشریح شده که از آن جمله است:

- تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری نیروی انسانی؛

- اصلاح و مهندسی سیستم‌ها و روش‌ها؛
- افزایش رضایت ارباب رجوع؛
- توجه به علوم و فنون مدیریت به عنوان پیش‌نیاز اصلی توسعه پایدار و توسعه منابع انسانی؛
- نقش حیاتی مدیران دانا، خلاق، شجاع و کارآفرین؛
- تجهیز دستگاه‌های اجرایی به برنامه‌های عملیاتی اصلاح نظام اداری؛

انخاذ سیاست در تسریع افزایش کارایی؛
اصلاح قوانین و مقررات و توسعه مشارکت‌های مردمی.
درضمن در برنامه سوم برای اصلاح ساختار نیروی انسانی اقدام‌هایی از قبیل اصلاح نظام پاداش، ارزشیابی، بهسازی آموزش، منزلت اجتماعی کارکنان و انتصاب و برکناری مدیران پیش‌بینی شده است.

اگر به برنامه‌های فوق بدون درنظر گرفتن مبانی نظری، از دید اجرایی نگاه کنیم ابتدا با مراجعه به مستندات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (گزارش عملکرد و نظارت سال اول و دوم برنامه سوم توسعه) بهتر می‌توان به واقعیت‌های اجرایی برنامه پی برد. اقدام‌های انجام شده در سال اول برنامه به شرح زیر است:

- تشکیل کمیسیون و تصویب ستاد برنامه‌ریزی تحول درمورد اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها؛
- ابلاغ مصوبه در سال ۱۳۸۰ برای استقرار نظام مدیریت کیفیت و تضمین کیفیت جهت ارتقای بهره‌وری و کارایی؛
- ایجاد تسهیلات برای جابجایی و بازخرید به‌منظور کوچک کردن دولت و کارآمدی آن؛
- کاهش ورودی‌ها و افزایش خروجی نیروی انسانی به نسبت دو اقدام‌های انجام شده در سال اول برنامه، عزم جدی را برای اصلاح امور اداری و مدیریت نشان نمی‌دهد و شاخص‌های ذکر شده به‌هیچ وجه با برنامه‌های بلندمدت دولت و شاخص‌های اصلاح و بهبود بهره‌وری همخوانی ندارد، گرچه این غیرمنصفانه است که صرفاً سال اول مبنای ارزیابی قرار گیرد، جهت‌گیری از ابتدای برنامه نشان می‌دهد که هیچ‌گونه تقسیم‌بندی مکمل برای سال‌های برنامه وجود ندارد و یا اگر هست قابلیت اجرایی پیدا نکرده است. شایان ذکر است که بحث‌های کارایی و مدیریت بدون هیچ‌گونه ضمانت اجرایی در برنامه دوم نیز لاینحل باقی مانده بود. (ایمانی، ۱۳۷۷).

اقدام‌های انجام شده در سال دوم برنامه سوم توسعه در برنامه سوم گرچه اشاره صریحی به شاخص‌ها و اهداف کمی بهره‌وری وجود ندارد، در بعضی از بخش‌های برنامه (ماده ۱، بند ب،



مورد ۷) بر مواردي مثل واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي، تشكيل شوراي عالي اداري به منظور ارتقاي بهره‌وري تاكيد شده است. البته اقدام‌هاي انجام شده در مورد اصلاح ساختار اداري و مديريت تغيير مشهودي نسبت به سال اول برنامه نشان نمي‌دهد (گزارش اقتصادي سال دوم برنامه سوم، ۱۳۸۰).

از جمله اقدام‌هايي كه انجام شده به شرح زير است:

- تدوين بخشي از مقررات مالي دولت با هدف كاهش تصدي‌گري؛
- تدوين نظام جديد آموزش و ارزشيابي كاركنان؛
- تدوين ضوابط به كارگيري و استخدام پيماني؛
- بهاسزي تركيب نيروي كار؛
- تصويب طرح تكريم ارباب رجوع و ابلاغ آن به استانها.

اكثر اقدام‌هاي انجام شده در حد تصويب و تدوين بوده است، اما اينكه شاخص‌هايي نيز براي اجرا تعريف شده باشد و به محض ابلاغ آنها دستگاه اجرائي شروع به اجرا و عملكرد خود را اعلام كرده باشد، وجود نداشته است. بنا بر اين اقدام‌هاي انجام شده نه تنها استفاده از بوروكراسي براي درمان بوروكراسي بوده است، بلكه نسبت به طرح‌هاي ارسالي از طرف بالا به پايين بدبيني وجود داشته است. اكثر طرح‌ها از نظر نتيجه كم فروغ بوده‌اند و گزارش‌هاي موفقيت‌آميز در مورد عملكرد آنها كمتر به چشم مي‌خورد، مانند طرح‌هايي از قبيل مشاركت، كيفيت، استفاده از فناوري اطلاعات، تكريم و ... كه به دستگاه‌هاي اجرائي ارسال شده است. تعدادي از افراد اجرائي بر اساس تجربيات قبلي، اعتقادي به نهايت طرح‌ها ندارند و آن را نمائيشي نمادين و راهي براي توجيه عملكرد مي‌دانند. در برنامه سوم، هفت برنامه به تصويب شوراي عالي اداري رسيده است كه اكثر اين هفت برنامه در وضعیت طرح مطالعاتي است و بعضي از آنها نيز مانند طرح تكريم به فواز اجرائي رسيده است كه عملكرد آن تا آخر سال ۸۱ استخراج نخواهد شد تا بتوان در سال‌هاي ديگر انحراف‌هاي آن‌ها را اصلاح كرد. بنا بر اين، اقدام‌هاي انجام شده عملاً در برنامه سوم به آخرين قسمت برنامه (تحقق اهداف برنامه) منتهي نخواهد شد. پس، اگر فرصت كافي براي طرح مطالعاتي و اجرا در برنامه سوم توسعه پيش بيني نشده است، بهترين گزينه اين است كه حداقل اقدام‌هاي اجرائي برنامه سوم به برنامه چهارم منتقل شود. اما همان‌طور كه تشریح شد برنامه‌هاي مذکور هیچ یک نتوانسته‌اند يا نخواهند توانست بستر لازم را برای تصویر دولت نوین و کارآفرین فراهم سازند، زیرا در هیچ‌یک از برنامه‌ها شاخص‌های کنترل‌کننده در زمینه انعطاف‌پذیری، تسريع تصميم‌گيري کاهش عدم اتکا به مديريت، افزايش پاسخ‌گويي، کاهش بوروكراسي و بهبود فضاي کارآفريني ديده نمي‌شود. براي مثال، طرح تكريم كه براي پاسخ‌گويي و رضايست مشتريان پيش‌بيني

شده است، قبل از اينكه استانداردهاي خدمات تعيين شود شروع به اجرا شده است، بنا بر اين اجرا و محقق شدن طرح در حد برنامه و نسبي خواهد بود. اما اگر استانداردهاي خدمات توسط وزارت‌خانه‌ها تعيين مي‌شد در ابزارهاي کنترل برنامه امكان افزايش رضايست بادر نظر گرفتن استانداردها فراهم مي‌شد.

نتيجه‌گيري

اجراي خوب در گروه اداري امور و مديريت صحيح و اثربخش است. بنا بر اين، مجريان برنامه نيز بايد مطابق برنامه توسعه تحول پايستد (واحد‌هاي اجرائي وزارت‌خانه‌ها)، بنا بر اين قبل از شروع برنامه بايد ارزشيابي كرد كه آيا نظام اداري قادر به اجراي برنامه هست يا نه و آيا رفتار، ساختار و زيرساخت نظام اداري امكان اجراي برنامه را فراهم مي‌سازد، آيا بوروكراسي حاكم مانع اجراي برنامه توسعه نيست، آيا مي‌توان به اجراي برنامه خوشبين بود، محيط بيروني سازمان‌هاي دولتي چگونه محيطي است، ديده‌گاه شهروندان و حمايت آنها و بخش خصوصي به چه ميزان است (محمد هومن، ۱۳۶۸). بنا بر اين، ابعاد برنامه كه شامل مطالعه، تدوين و اجراست از يك طرف، و مجريان از طرف ديگر موفقيت برنامه را تعيين مي‌كنند. شايد تا به امروز خطاهائي كه بيشتر مورد تاكيد بوده است، ابعاد مطالعاتي، تدوين و اجرا باشد، اما خود مجريان كم اهميت تلقی شده‌اند. زیرا برنامه ماهيت اجباري داشته و نيروهاي برنامه نيز هيچ‌گونه خلاقيت و نوآوري از خود نداشته‌اند و دخالت آنها در حد اجبار براي اجرا و رفع تكليف بوده است. در نهايت اينكه تغييرات در نظام اداري و مديريت تا به امروز در قالب ويژگي‌هاي موردنياز دولت کارآفرين نبوده است و افراد نيز عمدتاً محافظه کار بار آمده‌اند.

پس، الگوي توسعه برميناي کارآفريني مي‌تواند نقاط ضعف سيستم‌هاي دولتي را به مرور زمان حل کند، زیرا خود اين تغيير، يك تغيير ماهيتي است و به زمان كافي نياز دارد. اگر هدف توسعه انساني پرورش قابليت‌هاي انساني است و رکود در منابع منجر به رکود توسعه مي‌شود، منابع انساني در سيستم‌هاي دولتي با وجود بوروكراسي و سياست‌هاي محدود کننده دچار رکود مي‌شود و اين رکود ساير منابع توسعه را نيز تحت تاثير قرار مي‌دهد. دادن شعار توسعه و نوشتن برنامه توسعه در طي برنامه‌هاي اول، دوم و سوم توسعه از ديده‌گاه توسعه انساني داراي تعارض بوده است، زیرا سيستم دولت سيستمي يکپارچه، محدود کننده و مملو از قوانين و مقرراتي است كه توسعه انساني را به ارمغان نمي‌آورد. ■

پي‌نوشت‌ها

1. Entrepreneurship
2. Laportan
3. Scott & Morris

- شریف‌التبسی، مرتضی (۱۳۷۵). چرخه توسعه، نشر بصیر، چاپ اول، صفحه ۷۲ و ۷۶.
- کهن، گوئل (۱۳۷۶). شاخص شناسی در توسعه پایدار، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول، ص ۷-۲۱.
- گریفین، کیت (۱۳۷۸). سروری بر جهانی شدن و گذار اقتصادی، ترجمه محمدرضا فرزین، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول.
- گریفین، کیت و مک‌کنکی، تری (۱۳۷۷). توسعه انسانی، دیدگاه و راهبردها، ترجمه غلامرضا خواجه‌پور، نشر وداد، چاپ اول، ص ۱۱-۲۶.
- متوسلی، محمد و بی‌نیاز، علی (۱۳۸۱). "رویکردی به ارزیابی سرمایه اجتماعی در اقتصاد ایران"، برنامه و بودجه، شماره مهرماه.
- مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۷۸). نقش دولت در جهان در حال تحول، چاپ اول، ص ۴۵ و ۲۷۶.
- وزارت صنایع (۱۳۷۶). توسعه صنایع انسانی، وزارت صنایع، مدیریت صنایع کوچک، ص ۸.
- هومن، محمد (۱۳۶۸). رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی توسعه، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول، ص ۱۲۵.
- Fu, Tony & Yu, Lay, (2000). "Toward A Theory of Entrepreneurial State" *International Journal of Social Economics*, Vol. 8, No.9.
- Heinonen, Jarna, (1995). *Entrepreneurship in Public Sector*, Presented in Finland (Turku Econ & Bus. Adm.).
- Mierlo, Van, (2000). *Public Entrepreneurship As Innovative Management...*, Presented at 65th Annual Conference of South Economic Association.
- Morris, Michael H. & Jones, Foard F., (1999). "Entrepreneurship In Established Organization", *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol.24, Issue 1.
- Osborn, David & Geabler, Ted, (1992). *Reinventing Government*, Pengiun Group .

4. Osborn & Gaebler
5. Van Mierlo
6. Pigo
7. Astr & Silver
8. Von Mises; Hayek; & Krisner
9. Richardson & Yu
10. Jarna Heinonen

منابع

- آزاد، غلامرضا، و رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا (۱۳۷۹). اقتصاد توسعه پایدار، مرکز چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول.
- احمد پورداریانی، محمود (۱۳۸۱). "نقش نظام اداری"، تحول اداری، شماره ۳۵ و ۳۶، ص ۲۰.
- ایمانی، محمد تقی (۱۳۷۸). تنگناهای روش‌شناسی، مجموعه مباحث و مقالات برنامه سوم توسعه، معاونت امور اقتصادی و فرهنگی.
- پسران قادر، مجید (۱۳۸۱). مدیریت، خلاقیت و تحول سازمانی، نشر کیفیت، تهران، چاپ اول، ص ۳۵ و ۱۳۵.
- جهانگیری، علی (۱۳۸۰). "دولت کارآفرین"، مدیریت دولتی، شماره ۵۱، ص ۶۵.
- دیوپ، اس.س (۱۳۷۹). نوسازی و توسعه، ترجمه سید احمد موثقی، نشر قومس، چاپ اول، ص ۷۸.
- رازانی، عبدالمحمد و همکاران (۱۳۷۵). توسعه منابع انسانی، مؤسسه مطالعات برنامه‌ریزی آموزشی، چاپ اول، ص ۳۷-۳۶.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰). گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سال اول برنامه توسعه سوم، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ----- (۱۳۸۱). گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سال دوم برنامه توسعه سوم، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ص ۵۰۹.