

From Rowing to Serving: Analyzing Theoretical Approaches in the Formation of the Entrepreneurial Government Theory

Hadi Sanaeepour *

Department of Management Science, Azadshahr Faculty of Humanities, Gonbad Kavous University, Gonbad Kavous, Iran.

Abstract

Context and Purpose: In recent decades, the concept of the "Entrepreneurial Government" has become one of the dominant discourses in the field of policymaking and public administration. However, realizing such a transformation requires a deep exploration of the philosophical and ontological foundations governing the prominent paradigms in the field of public administration knowledge. This research, adopting an analytical-interpretive approach, seeks to explore the position of entrepreneurship in government from the perspective of various paradigms. Therefore, its fundamental question is: what is the position and nature of the concept of entrepreneurship within the framework of different paradigms, and what are the distinguishing features, philosophical foundations, and key concepts of it in each of these schools of thought in public administration?

Methodology: The present study is qualitative in nature and, with the aim of deeply exploring the concepts and theories related to entrepreneurship in government and the governance system, has employed the document analysis method. For this purpose, first, credible texts and studies related to the topic were identified and collected. In the next step, to systematically extract the main concepts and categories, the textual data were analyzed using a qualitative content analysis process based on the Krippendorff protocol. Then, the analysis and results of the research were formulated into a coherent framework based on the foundations of public administration paradigms.

Findings: The roles and functions of entrepreneurship vary across different paradigms of public administration. In the traditional public administration paradigm, entrepreneurship holds the least role and position (public administration as rowing). In the new public administration paradigm, citizens are seen as clients of the government system, and the main idea is profit and benefit (public administration as steering). In the new public service paradigm, people are considered the primary owners of public administration, and the government's efforts are focused on creating discourse around shared values, negotiating and exchanging benefits between citizens and social groups, and providing services with maximum satisfaction to citizens who are informed and intelligent (public administration as service provision).

Conclusion: The preferred approach in public administration is the New Public Service paradigm, in which entrepreneurship takes place with the participation of citizens. In this paradigm, entrepreneurship pays attention to both economic and social aspects, and the government is accountable to the entire society (citizens), not merely to a segment of society that are customers of government services. From the perspective of the governance system, entrepreneurship in government organizations means creating major changes and transformations in the system of planning, policy-making, and implementation, in such a way that entrepreneurship in the public sector leads to transformation, improved efficiency and effectiveness of government organizations, and an enhancement in the level of service delivery to citizens and stakeholders.

* Corresponding Author: Sanaeepour@gonbad.ac.ir

How to Cite: Sanaeepour, H. (2026). From Rowing to Serving: Analyzing Theoretical Approaches in the Formation of the Entrepreneurial State Theory. *Journal of Comparative Public Administration*, 4(2), 94-122. [Doi: 10.22098/cpa.2026.18762.1147](https://doi.org/10.22098/cpa.2026.18762.1147)



Keywords : Governance, Entrepreneurship, Public Administration, Entrepreneurial Government.

Extended Abstract

This study aims to examine entrepreneurship theories in government through the lens of different paradigms of public administration. The main research question is: What is the position of entrepreneurship in various governance paradigms, and what are its characteristics, philosophical foundations, and key concepts within each school of public administration? This research is of a qualitative nature and uses document analysis and the Krippendorff analysis process, which involves five steps, to examine the concepts and studies related to entrepreneurship in government and governance systems. The analysis was then conducted using various reasoning methods, and the results were obtained. The roles and functions of entrepreneurship vary across different paradigms of public administration. In the traditional public administration paradigm, entrepreneurship holds the least role and position (public administration as rowing). In the new public administration paradigm, citizens are seen as clients of the government system, and the main idea is profit and benefit (public administration as steering and piloting). In the new public service paradigm, people are considered the primary owners of public administration, and the state's efforts are focused on creating discourse around shared values, negotiating and exchanging benefits between citizens and social groups, and providing services with maximum satisfaction to citizens who are informed and intelligent (public administration as service provision). The results indicate that the ideal approach in public administration is the new public service paradigm, in which entrepreneurship occurs through citizen participation. The governance system is accountable to societal norms and citizens' interests, and nonprofit structures are created. In this paradigm, entrepreneurship addresses both economic and social aspects, and governance is accountable to the citizens, not just the portion of society that are clients of government services.

Introduction

In recent years, the concept of entrepreneurship has entered the discourse of public administration among experts and researchers across a wide range of public service organizations in various countries. Entrepreneurship, as promoted by its advocates, is recognized as an integral part of a transformative political philosophy that influences not only the provision of public services but also social life. Simply put, entrepreneurship in the public sector is a response to the "dead hand" of bureaucracy, which prevents governmental organizations from being responsive to their customers, stakeholders, and communities. The importance of entrepreneurship in the public sector lies in the fact that it offers a managerial approach characterized by freedom of management, in which entrepreneurial public managers apply the identified skills and approaches of private sector management (Edwards et al., 2002).

Government programs and policies for the development of entrepreneurship usually support both sides of the business environment—namely, venture investment and entrepreneurial activities. A sound governmental program for entrepreneurship development should simultaneously consider the needs of the private sector and market trends (Vatavu et al., 2022). However, there are numerous challenges to government intervention in the development of entrepreneurship within the public

sector. Among the most significant are the need to ensure the security and empowerment of entrepreneurs, enhance their leadership and participation in investment decision-making, accelerate the economic capabilities of businesses, and provide funding and training to improve knowledge and skills. Furthermore, the government should promote technological and managerial capabilities and, in pursuit of entrepreneurship development, enhance access to markets, strengthen financial support systems, create favorable business environments, and establish networks among entrepreneurs and business owners (Ariffin, 2020). In light of the above, the main question addressed in this study is: What is the position of entrepreneurship within different paradigms of governance and public administration? Moreover, in various schools of thought in public management and governance, what are the distinctive features, philosophical foundations, and key concepts associated with entrepreneurship?

Materials and Methods

The purpose of this study is to review the theories of the entrepreneurial state in order to explore facts and realities and to enhance human knowledge by identifying and explaining the characteristics and attributes of this phenomenon. Therefore, this research is classified as a fundamental study. The adopted approach is theoretical basic research, through which data are collected using documentary (library-based) methods and then analyzed and interpreted through various reasoning techniques. Clearly, this study is qualitative in nature, as it focuses on non-quantifiable aspects of the phenomenon.

In qualitative research, various methods such as multiple data sources, interviews, observation, and document analysis are employed. In this study, the document analysis method was used. This method involves a systematic and organized use of documentary data to identify, extract, classify, and evaluate information relevant to the research topic. It serves both as a comprehensive research method and as a technique that strengthens other qualitative methods in the humanities. The method includes the analysis of documents containing information about the phenomena under study (Bailey, 1994). It entails a descriptive and interpretive inquiry (Sadeghi Fasai & Erfanmanesh, 2015). In this method, the researcher collects research data from among various sources and documents (Ahmed, 2010).

For the systematic search of documentary data, Krippendorff's content analysis process was applied. This process consists of five steps, beginning with defining the context of the study (entrepreneurship in government), followed by searching for, collecting, classifying, and analyzing related works and studies, and finally concluding with data interpretation and inference. The research procedure was as follows: first, written and published sources on entrepreneurship in government were collected, and the theoretical foundations of the entrepreneurial state were identified. Then, the dimensions, characteristics, similarities, and differences between entrepreneurship in government, entrepreneurship in enterprises, and individual entrepreneurship were examined. Finally, the concept and position of entrepreneurship in government were analyzed from the perspective of various paradigms.

The validity and reliability of this study's findings were ensured through several methods. First, a wide range of previous studies and scientific documents were reviewed to establish comprehensiveness. Moreover, a systematic and structured design was used in the research process, which enhances the reliability of findings (Yin, 2003). The researcher's self-review during the

research process was also employed as another strategy to strengthen reliability (Andreas et al., 2003). This practice was applied throughout the different stages of the study.

Discussion and Results

The findings of this study can be examined and explained across several dimensions. In the first step, the similarities and distinguishing features of entrepreneurship in governmental, corporate, and private sectors are discussed. Then, entrepreneurship is analyzed and evaluated within the main paradigms of public administration theory, including Traditional Public Administration, New Public Management, and New Public Service. Finally, the concept of the entrepreneurial state is explained in light of the transition from the traditional (duty-oriented) state to the competitive (performance-oriented) state, along with the characteristics and attributes of an entrepreneurial government and governance.

1. The Issue of Entrepreneurship in Government

Historically, the term *entrepreneurship* has referred to efforts by individuals to transform their ideas into successful businesses. Gartner (1985) provided a precise definition of entrepreneurship, viewing it as the creation of new organizations. Byerly (2001) argued that entrepreneurship concerns wealth creation and ownership. Other researchers have embraced opportunity-based conceptualizations, asserting that entrepreneurship involves the discovery and exploitation of profitable opportunities. This includes the pursuit of opportunities without traditional control over required resources, understanding how opportunities give rise to new things, how they are discovered or created by certain individuals, and how various means are employed to exploit or develop them. Therefore, the definition of entrepreneurship encompasses a wide range of concepts. Entrepreneurs, through the unique products and services they create, serve as the engines of job creation, progress, and economic growth in both developed and developing societies (Webb et al., 2003). In recent decades, entrepreneurship—viewed as the process of creating and pursuing innovative opportunities to generate societal value—has drawn increasing attention from scholars and policymakers as a mechanism for economic and social development (Roundy & Fayard, 2019).

Other researchers have noted that the characteristics of entrepreneurs in the public and private sectors are not identical, just as certain aspects of entrepreneurship defined in the private sector are not applicable to the public sector. Economists generally argue that entrepreneurs should be profit-oriented; however, this principle does not align with entrepreneurship in the public and governmental sectors, where profitability is not the primary goal.

Mairalou (1996) stated that such innovative activities are vital to the successful development of organizations and must adequately meet the needs and expectations of public-sector clients. According to Sanger and Levin (1992), innovative managers in the public sector are entrepreneurs who take risks and act opportunistically, paying less attention to bureaucratic and political barriers when facing innovation. Although risk-taking decisions are typically discouraged in the public sector, governmental organizations require such behavior because the political environment is constantly changing and is neither fully predictable nor static. DiIulio et al. (1993) also asserted that governments need to promote calculated risk-taking and encourage experimentation, even with the possibility of failure in their programs. Under such conditions, public employees move beyond routine work and engage in proactive activities to address problems (Kearney et al., 2009).

2. Entrepreneurship in the Paradigms of Public Administration

The three main paradigms in public administration theory include Traditional Public Administration (TPA), New Public Management (NPM), and New Public Service (NPS). Entrepreneurship in the public sector can be examined through the lens of these paradigms.

In Traditional Public Administration, the primary goal of government is simply the efficient delivery of services, and issues are addressed mainly through changes in organizational structure and control systems. The key features of this paradigm include a strong emphasis on democratic values, hierarchical theories and control, limited citizen participation in decision-making and implementation, and an incomplete focus on expertise and specialization. Under such conditions, entrepreneurship in the public sector is restricted to administrative reform and process improvement, with little room for innovative approaches.

The second paradigm, New Public Management, has become the dominant intellectual and practical framework in public administration. The central idea of NPM is that the best way to understand human behavior is through self-interest, assuming that the choices and actions of public actors and others are based on personal benefit. From this perspective, the role of government is to unleash market forces to facilitate individual choice and efficiency. This approach views citizens as customers and considers individual motivations as key drivers for addressing public problems. Public servants are expected to act as risk-taking entrepreneurs, secure the best deals, and reduce costs. NPM is grounded in a market-oriented management approach, and within this paradigm, entrepreneurship is most evident through its focus on profit and efficiency (Naidoo, 2015).

New Public Management marks the emergence of a new academic field within the public sector that encompasses various categories such as managerialism, market-oriented public management, and the entrepreneurial state (Dehghan et al., 2012). In this context, some researchers have focused on transformative approaches within organizations, positioning concepts such as the *entrepreneurial state* as central to NPM. This perspective aims to make public organizations more efficient and responsive. Conversely, neglecting entrepreneurship and transformational thinking in public organizations leads to increased bureaucracy and reduced productivity, resulting in inefficient organizations whose performance falls below expectations, and in some cases, becomes entirely ineffective and futile (Moghim, 2010).

Accordingly, the government and public sector need to develop entrepreneurial initiatives to provide effective services. Entrepreneurial activities within the public sector are considered a valuable approach in policymaking and public management, as they enhance productivity, revitalize public sector performance, improve accountability to citizens, and strengthen internal capacities to promote public values. Overall, they can help reshape negative perceptions of public service inefficiency. However, studies on public sector entrepreneurship indicate that such efforts have not achieved significant success, as bureaucratic mindsets still dominate public and governmental organizations. The third paradigm, known as *New Public Service*, begins with the recognition that a committed and enlightened citizenry is essential for democratic governance. In this view, citizens are regarded as the owners of the state who collectively strive to achieve greater social welfare. Accordingly, the public interest is seen as greater than the mere sum of individual interests. The New Public Service seeks to share common values and interests through broad discourse and citizen participation. The primary duty of public executives is not to control or manipulate motivations but to ensure the comprehensive delivery of services to citizens (Denhardt & Denhardt, 2007).

3. Entrepreneurial Government

One of the theories emerging from the paradigm of New Public Management is the concept of government reinvention and the approach of the entrepreneurial government. The idea of an entrepreneurial government is based on the notion that public organizations can, through an entrepreneurial approach to the resources under their control, create new value for their various stakeholders (Caruana et al., 2002). Entrepreneurship in the public sector is a proactive approach aligned with generating new sources of revenue, improving service delivery, facilitating citizen participation, and enhancing civic education (Bellone & Goerle, 1992). The entrepreneurial government redefines the mission and purpose of organizations, enabling public institutions and managers to discover innovative ways of combining resources and people to produce better social and public outcomes, greater social value, and increased social capital (Leadbeater & Goss, 1998). At the core of Osborne and Gaebler's discussions on entrepreneurial government lies a focus on the nature of governance. Entrepreneurial governance adopts a flexible, dynamic, and innovative perspective on the governance process, emphasizing collective problem-solving and the fulfillment of community needs. The government should define itself less as an implementer and more as a guide or facilitator. The challenge lies not in creating bureaucracies that "do," but in designing agile units that "lead"—leveraging opportunities within society by mobilizing unique resources and engaging key actors across all sectors.

From this perspective, Cullen and Cushman (2000) examined the "transition from traditional government to competitive government," comparing these two models in terms of government effectiveness, the roles of the state and business, approaches to resource management, time horizons, and intergovernmental communications. The adopted approach for this evaluation and comparison is a strategic one, emphasizing the strengthening of competitiveness, creation of social value, and sustainability in governance (Kuratko et al., 2011).

Conclusions

Entrepreneurship is a concept that scholars and policymakers have recommended as a means for promoting economic and social development in countries. In recent years, planning for the advancement of entrepreneurship has gained a prominent place in national planning systems and government policies. Accordingly, the state, the public sector, and the broader realm of governance have not remained detached from this issue and, to varying degrees, have integrated the notion of entrepreneurship into their managerial philosophies. In this study, the position of entrepreneurship within different paradigms of governance and public management is examined, along with the distinct characteristics, philosophical foundations, and key concepts associated with entrepreneurship across the various schools of thought in public administration and governance. Ultimately, the study clarifies the role and standing of entrepreneurship within the different paradigms of public management.

The findings, obtained through a systematic review of documentary data, indicate that the evolution of entrepreneurship within public management paradigms encompasses three major stages: traditional public administration, new public management, and the new public service. Entrepreneurship holds a unique position in each of these paradigms and governance systems. In traditional public administration, entrepreneurship has the least significance. Rooted in positivist approaches, this paradigm primarily emphasizes process improvement and the efficient delivery of services to citizens. Public management, in this view, is responsible for policy design and

implementation—*government as rowing*. Consequently, entrepreneurial concepts such as individual creativity, innovation, opportunity recognition, and the exploitation of entrepreneurial opportunities hold little relevance within this framework.

Subsequently, the *New Public Management* (NPM) paradigm emerged. In this approach, citizens are viewed as customers of the governmental system. The core idea revolves around profitability and utility, with the behavior of public sector actors driven by self-interest. Here, individual motivations take precedence over collective or public ones, and public management assumes more of a guiding and steering role—*government as steering rather than rowing*—based on a market-oriented managerial logic. The ideas of the *entrepreneurial government* and *reinventing government* originated within this paradigm. Entrepreneurship in the public sector, although sharing most of the characteristics of traditional entrepreneurship, is largely of an *economic* nature.

Finally, the third paradigm—the *New Public Service* (NPS)—was introduced. This approach regards people as citizens and rightful owners of public management. Public managers, therefore, seek to foster dialogue around shared values, negotiate and mediate interests among citizens and social groups, and deliver services of maximum value to informed and intelligent citizens—*government as serving*. In this model, public managers are accountable to social norms and citizens' interests, and nonprofit structures play a key role. In the NPS paradigm, entrepreneurship encompasses both *economic* and *social* forms, with accountability extending to society as a whole rather than merely to the segments of the population that are direct customers of government services.

From the perspective of governance and development, entrepreneurship within public organizations can signify the introduction of major changes and transformations in planning, policymaking, and implementation systems—both theoretically and practically. Adopting entrepreneurial approaches in the public sector can thus generate transformation within this domain, enhancing efficiency and effectiveness in public organizations while improving service delivery to citizens and stakeholders. Moreover, an *entrepreneurial government* can contribute to the enhancement of social capital. From this standpoint, such a government is evaluated through its ability to foster change, innovation, and the provision of beneficial and value-adding public services that complement the collective capital of society. Naturally, establishing an environment conducive to entrepreneurship and supporting entrepreneurial activities can yield substantial results in achieving the objectives of an entrepreneurial government.

Emphasizing an *ecosystemic development approach* within the field of entrepreneurial public services—by considering the various dimensions and aspects of this domain—requires efforts to promote and strengthen shared discourse between government and citizens, ensure transparency and accountability toward all stakeholders (including citizens), create shared values between the state and the public, and expand the role of public and nonprofit service organizations to enhance service quality. These are among the key recommendations and proposed strategies derived from this research.

Keywords: Governance, Entrepreneurship, Public Administration, Entrepreneurial Government.

از پاروزنی تا خدمات رسانی: واکاوی رهیافت‌های نظری در تکوین نظریه دولت کارآفرین

هادی ثنائی پور ^{ID}*

گروه علوم مدیریت، دانشکده علوم انسانی آزادشهر، دانشگاه گنبد کاووس، گنبد کاووس، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۱۴

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱۲/۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۰۶

نوع مقاله: پژوهشی

ص: ۹۴-۱۲۲

چکیده

زمینه و هدف: در دهه‌های اخیر، مفهوم «دولت کارآفرین» به یکی از گفتمان‌های مسلط در عرصه خط‌مشی‌گذاری و اداره امور عمومی تبدیل شده است. با این حال، تحقق چنین تحولی مستلزم واکاوی عمیق مبانی فلسفی و هستی‌شناختی حاکم بر پارادایم‌های مطرح در دانش مدیریت دولتی است؛ چرا که هر یک از این پارادایم‌ها، نقش، کارکرد و امکان ظهور کارآفرینی در بدنه دولت را به گونه‌ای متفاوت تعریف و تبیین می‌کنند. این پژوهش با اتخاذ رویکردی تحلیلی-تفسیری، به دنبال واکاوی جایگاه کارآفرینی در دولت از منظر پارادایم‌های گوناگون است. در این راستا، پرسش بنیادین آن است که مفهوم کارآفرینی در چارچوب پارادایم‌های مختلف حکمرانی چه جایگاه و ماهیتی یافته و ویژگی‌های متمایزکننده، مبانی فلسفی و مفاهیم کلیدی آن در هر یک از این مکاتب فکری مدیریت دولتی، چیست؟

روش‌شناسی: پژوهش حاضر از نظر ماهیت، در زمره تحقیقات کیفی قرار می‌گیرد و با هدف واکاوی عمیق مفاهیم و نظریه‌های مرتبط با کارآفرینی در دولت و نظام حکمرانی، از روش تحلیل اسناد بهره برده است. بدین منظور، ابتدا متون و مطالعات معتبر و مرتبط با موضوع، شناسایی و گردآوری شدند. در گام بعدی، به منظور استخراج نظام‌مند مفاهیم و مقوله‌های اصلی، داده‌های متنی با استفاده از فرایند تحلیل محتوای کیفی مبتنی بر پروتکل کریپندورف، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند. سپس با روش‌های مختلف استدلالی، تحلیل و نتایج پژوهش در قالب چارچوبی منسجم و مبتنی بر مبانی پارادایم‌های مدیریت دولتی صورت‌بندی گردید.

یافته‌ها: نقش‌ها و کارکردهای کارآفرینی در پارادایم‌های مدیریت دولتی متفاوتی است. در پارادایم مدیریت دولتی سنتی، کارآفرینی کمترین نقش و جایگاه را دارد. این پارادایم، بیشتر بر جنبه‌های بهبود فرآیند و ارائه خدمات کارآ به شهروندان تأکید دارد و مدیریت دولتی، وظیفه طراحی و اجرای سیاست‌ها را بر عهده دارد (مدیریت دولتی به‌مثابه راننده و پارو زدن). در پارادایم مدیریت دولتی نوین، شهروندان به‌مثابه مشتریان نظام دولتی بوده و ایده اصلی آن، انتفاع و سود است و ملاک عمل بازیگران بخش دولتی، نفع شخصی می‌باشد. لذا انگیزه‌های فردی بر انگیزه‌های عمومی اولویت داشته و مدیریت دولتی نقش هدایت و سکان‌داری را بر عهده دارد (مدیریت

* نویسنده مسئول: Sanaeepour@gonbad.ac.ir

نحوه ارجاع دهی: ثنائی پور، هادی. (۱۴۰۵). از پاروزنی تا خدمات رسانی: واکاوی رهیافت‌های نظری در تکوین نظریه دولت کارآفرین. مدیریت دولتی تطبیقی، ۴(۲)، ۹۴-۱۲۲. [Doi: 10.22098/cpa.2026.18762.1147](https://doi.org/10.22098/cpa.2026.18762.1147)

حق انتشار این مستند، متعلق به نویسندگان آن است. ۱۴۰۵ ©. ناشر این مقاله، دانشگاه محقق اردبیلی است.

این مقاله تحت گواهی زیر منتشر شده و هر نوع استفاده غیرتجاری از آن مشروط بر استناد صحیح به مقاله و با رعایت شرایط مندرج در آدرس زیر مجاز است.
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)



دولتی به مثابه هدایت و سکان‌داری). در پارادایم خدمات عمومی جدید، مردم به عنوان صاحب اصلی مدیریت دولتی بوده و تلاش حاکمیت، گفتمان‌سازی درباره ارزش‌های مشترک، مذاکره و تبادل منافع بین شهروندان و گروه‌های اجتماعی و خدمات‌رسانی با حداکثر مطلوبیت به شهروندانی است که آگاه و هوشمند هستند (مدیریت دولتی به مثابه خدمت‌رسان).

نتیجه‌گیری: رویکرد مطلوب در مدیریت دولتی، پارادایم خدمات عمومی جدید است که کارآفرینی در آن با مشارکت شهروندان صورت می‌گیرد، در این پارادایم، کارآفرینی به هر دو جنبه اقتصادی و اجتماعی توجه دارد و حاکمیت، در برابر کل جامعه (شهروندان) مسئول است، نه صرفاً بخشی از جامعه که مشتری خدمات دولتی هستند. از منظر نظام حکمرانی، کارآفرینی در سازمان‌های دولتی به معنای ایجاد تغییرات عمده و تحول در نظام برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اجرا است (هم در نظریه و هم در عمل)، به نحوی که کارآفرینی در بخش دولتی، منجر به تحول، بهبود کارایی و اثربخشی سازمان‌های دولتی و ارتقاء سطح خدمات رسانی به شهروندان و ذینفعان می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی، کارآفرینی، مدیریت دولتی، دولت کارآفرین

مقدمه

کارآفرینی دولتی، مفهومی ابهام آمیز و پیچیده در گفتمان مدیریت دولتی است. در فلسفه مدیریت دولتی، نقش دولت به عنوان یک کارفرمای بزرگ همواره مورد تردید بوده است. از طرفی موافقان این نظریه تاکید دارند که برای رویارویی با رقابت جهانی، تنها کارآفرین نمودن بخش خصوصی کافی نیست؛ بلکه بخش دولتی نیز باید کارا تر و اثربخش‌تر از قبل در جامعه حاضر شود. بر این اساس، دولت‌ها 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 (میری نژاد و همکاران، ۱۴۰۱).

در سالیان اخیر 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. اهمیت کارآفرینی در بخش دولتی از آن جهت است که کارآفرینی در بخش دولتی، راهکاری برای 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 کسب‌وکار، 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).

¹ Dead hand' of Bureaucracy

² Freedom to Manage

با این وجود، چالش‌های متعددی برای مداخله دولت در توسعه کارآفرینی در بخش دولتی وجود دارد که از جمله مهمترین آنها می‌توان به نیاز به تضمین امنیت و تقویت فعالیت 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، اشاره کرد. علاوه بر آن، دولت باید توانمندی فناورانه و مدیریتی را ارتقا داده و در راستای توسعه کارآفرینی؛ بایستی توسعه دسترسی به بازارها، تقویت سیستم‌های حمایت مالی، فراهم کردن محیط‌های تجاری مساعد، و ایجاد شبکه بین کارآفرینان و صاحبان کسب‌وکارها را ارتقاء دهد (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^۳ مختلفی در حوزه مدیریت دولتی و نظام‌های حکمرانی ایجاد شده است. با وجود مطالعات متعدد درباره کارآفرینی دولتی، هنوز روشن نیست که این مفهوم در پارادایم‌های مختلف مدیریت دولتی چگونه بازتعریف می‌شود و چه تفاوت‌های مفهومی و فلسفی دارد. اغلب مطالعات یا بر یک مفهوم خاص تمرکز کرده‌اند یا به بررسی تجربی پرداخته‌اند و کمتر پژوهشی به تحلیل تطبیقی جایگاه کارآفرینی در چارچوب پارادایم‌های نظری مدیریت دولتی پرداخته است. این خلأ نظری موجب شده درک منسجمی از جایگاه کارآفرینی در تحول الگوهای حکمرانی شکل نگیرد.

نوآوری اصلی این پژوهش در بازتعریف مفهومی کارآفرینی دولتی در چارچوبی پارادایم‌محور است. برخلاف ادبیات رایج که این مفهوم را یک سازه واحد تلقی می‌کند، مطالعه حاضر نشان می‌دهد معنای کارآفرینی تابع مبانی معرفتی هر پارادایم حکمرانی است و عدم توجه به این تمایز، منشأ ابهام نظری در ادبیات بوده است. همچنین با ارائه یک چارچوب تحلیلی، امکان مقایسه نظام‌مند پارادایم‌ها فراهم شده و کارآفرینی دولتی به‌عنوان ویژگی سیستمی و نهادمحور، بازتعریف شده است. بدین ترتیب پژوهش حاضر هم خلأ مفهومی موجود را پر می‌کند و هم مبنایی نظری برای طراحی الگوهای حکمرانی کارآفرینانه فراهم می‌آورد.

بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که جایگاه کارآفرینی در پارادایم‌های مختلف حکمرانی و نظام مدیریت دولتی چیست و این مفهوم در هر یک از مکاتب مدیریت دولتی از چه ویژگی‌ها، مبانی فلسفی و دلالت‌های نظری متمایزی برخوردار است؟ و این تمایزات چه پیامدهایی برای سیاست‌گذاری و عمل در بخش دولتی دارد؟

^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 مختلف اقتصادی 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).

^۳ Paradigms

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

برای آنکه بتوان نقش و جایگاه کارآفرینی را در نظریات دولت بررسی کرد، ابتدا لازم است تعریف مدیریت دولتی از نظرگاه‌های مختلف، بررسی شود. 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. 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).

در مجموع چهار گونه تعاریف از مدیریت دولتی ارائه می‌شود که عبارتند از تعاریف سیاسی، قانونی، مدیریتی و حرفه‌ای. 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 دولت 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 کابردی 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 فارغ التحصیلان 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. لذا اشتغال در حوزه خدمات عمومی، فرصت‌های فراوانی برای مشارکت در تحلیل و تحول برنامه‌های عمومی فراهم می‌کند. مدیریت دولتی یک مقوله حرفه‌ای است و موضوع رقابت در آن اهمیت فراوانی دارد. 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، انسان‌شناسی، اقتصاد و سایر امور تشکیل می‌شود (Shafritz et al. 2009).

در زمینه روندهای تاریخی و معرفت‌شناختی مدیریت دولتی، لورنت دوزینسکی (۱۹۹۷) این سوال را مطرح می‌کند که آیا تغییرات صورت گرفته در نقش و مفهوم مدیریت دولتی به‌صورت 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؟

^۱ Public

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 اثبات گرایی بر مدیریت دولتی حاکم بوده است. در این رویکرد، امور به صورت قطعی و در حالت اطمینان کامل قرار داشتند. سپس، تغییر از رویکرد اثبات گرایی به فرا اثبات گرایی در مدیریت دولتی رخ داد. مدیریت دولتی برخی از مفاهیم، ارزش ها و اهداف را به یک نهاد می بخشد. این مفاهیم و ارزش ها ابتدا بر اساس فلسفه اثبات گرایی^۱ مبتنی بود. این فلسفه بر این دو پیش فرض استوار است که اولاً همه امور، عینیت دارند و ثانیاً مقررات شبیه قانون، می تواند برای تبیین و پیش بینی همه پدیده های طبیعی و اجتماعی به کار رود. فلسفه اثبات گرا به چگونگی شکل گیری رفتارهای سازمانی و روانشناسی اعضای سازمان متمرکز است.

سپس، فلسفه فرا اثبات گرایی^۲ مطرح شد که می توان آنرا مخالف مفروضات فلسفه اثبات گرایی در نظر داشت. فرا اثبات گرایی به صورت فلسفی در مقابل دکترین منطق گرایی قرار دارد و تمامی نظم های مبتنی بر سلسله مراتب را تضعیف می کند. در این رویکرد کاربست مطمئنی وجود ندارد که بتوان بر اساس آن تئوری علمی یا ساختار اجتماعی را بنا نهاد. از این منظر، مدیریت دولتی هرگز به طور کامل مبتنی بر نظریات اثبات گرا نبوده و بر فرا اثبات گرایی نیز تکیه کامل نداشته است. در واقع مدیریت دولتی بر لبه شرایط فرا مدرن^۳ قرار داشته است (Dobuzinkis, 1997).

جرج فردریکسون^۴ 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^۵ 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 کارایی، 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 بروکراسی نوین^۶ محصول علوم رفتاری است و هدف آن مثل مدل بروکراسی سنتی، دستیابی به کارایی، 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^۷ 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. نهادگرایان نیز بیشتر دیدگاهی اثبات گرا دارند و در جستجوی نظم در سازمان های پیچیده و یا کشف الگوی رفتار بروکراسی هستند.

¹ Positivism

² Post Positivism

³ Post Modern

⁴ George Frederickson

⁵ Classic Bureaucratic

⁶ Neo- Bureaucratic Model

⁷ Institutional Model

مدل روابط انسانی^۱ واکنشی به مدل‌های بروکراسی سنتی و نوین می‌باشد. مدل روابط انسانی اساساً در پویایی‌های گروهی و موضوعات مربوط به 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، قدرت حاکم در هر سیستمی از دولت، متمرکز است و جامعه توسط یک مرکز کنترل واحد، کنترل می‌شود. 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، مورد تاکید است. در این شرایط، رقابت بین سازمان‌ها می‌تواند منجر به افزایش کیفیت خدمات عمومی شود.

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، اخلاقی و سیاسی فراهم آورده بود. در این الگو با تاکید بر نظریات آگوست کنت^۵ که فلسفه اثباتی را ابداع کرده بود، اعتقاد بر این بود که واقعیت‌های اجتماعی را می‌توان به صورت عینی درک کرد. لذا جداکردن واقعیت‌ها از ارزش‌ها امکانپذیر و مورد تاکید است. افرادی نظیر جان استوارت میل، هابرت 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 کارایی است، امکانپذیر است. فرآیند بودجه‌ریزی دولتی نیز بر مبنای اصول منطقی طراحی شد. در چنین فضایی مدیریت دولتی به مثابه نظم مفهوم یافت.

¹ Human Relation Model

² Public Choice Model

³ New Public Administration

⁴ Disciplining Administration

⁵ Auguste Conte

ویلسون^۱ 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، صحت گذاشت. در این الگو، بروکرسی‌های دولتی، ماهیتی کاملاً ابزارگونه دارند و در پی اجرای کارآ و اثربخش سیاست‌ها هستند. ماهیت ابزارگونه بروکرسی‌ها، یکی از اجزای اصلی تحلیل ماکس وبر^۲ بود.

دومین رویکرد تاریخی، حرکت به سمت حاکمیت پسا مدرن مبتنی بر نظریه پردازانی همچون پیتراکر، الوین تافلر و ... شکل گرفت. بر اساس این الگو، تغییرات فرهنگی و ساختاری در حال وقوع است، لذا تحلیل شیء‌گرا و عینی از مسائل سیاست و مدیریت سازمان‌های 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 را ندارد. عقیده اثبات‌گرایان این بود که واقعیت‌ها همانطور که هستند می‌توانند توسط نظریه-پردازان نمایانده شوند اما در رویکرد پسا مدرن، تاثیر 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، بروکرسی زدایی، انعطاف‌پذیری 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).

مرور ادبیات پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه پژوهش‌های متعددی به مفهوم کارآفرینی دولتی پرداخته‌اند، اما بررسی تطبیقی این مفهوم در چارچوب پارادایم‌های مختلف مدیریت دولتی، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. فقدان تحلیلی نظام‌مند که نشان دهد مفهوم کارآفرینی دولتی در گذار از مدیریت دولتی سنتی به نوین و سپس به خدمات عمومی جدید، چه تحول معنایی و کارکردی یافته است، خلأ نظری قابل توجهی محسوب می‌شود. پژوهش حاضر در صدد پر کردن این شکاف است.

در همین زمینه، 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، فناورانه، عوامل محتوایی، زمینه‌ای و بنیادین، می‌تواند منجر به توسعه دولت کارآفرین شود.

¹ Wilson

² Max Weber

ابوالفتحی و همکاران (۱۴۰۰) پژوهشی با عنوان ارائه الگوی دولت کارآفرین و حکمرانی خوب و راهبردهای پیاده سازی آن در دولت جمهوری اسلامی ایران انجام دادند. این پژوهش به روش داده بنیاد انجام شد و نتایج حاکی از آن است که مهمترین راهبرد برای دستیابی به مقصود این پژوهش، تشویق کارآفرینی به صورت همه جانبه، کل نگر و پایدار و کم اهمیت ترین راهبرد، بازتوزیع یکسان فرصت ها و ظرفیت ها در میان اقشار مختلف جامعه می باشد.

رنجبر و همکاران (۱۳۹۸) الگوی مفهومی دولت کارآفرین در ایران با رویکرد فراتحلیل کیفی را طراحی کردند. در این پژوهش ابعاد سیاست های کلان، حکمرانی خوب، عدالت اجتماعی، رسالت محوری، عوامل فرهنگی-اجتماعی، تمرکززدایی، مشتری مداری، بازارگرایی، حمایت و پشتیبانی به عنوان ابعاد الگوی دولت کارآفرین مطرح شدند.

نصیری زنگ آباد و همکاران (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان طراحی مدل دولت کارآفرین برای سازمان های اداری ایران انجام دادند. این پژوهش اثر تزریق تئوری بازآفرین دولت بر محیط اداری بخش دولتی کشور را با استفاده از روش توصیفی پیمایشی دلفی و نیز مدل یابی معادلات ساختاری مورد بررسی قرار داد. نتایج حاکی از آن بود که مهمترین متغیرها در این زمینه عبارتند از تعلق به مردم، بازارگرایی، رسالت محوری، مشتری مداری، تمرکز زدایی، اشاعه اخلاق حرفه ای، توسعه مدیریت جهادی و برقراری عدالت اجتماعی.

پوتری و همکاران ۱ (۲۰۲۴) به بررسی تلاش های دولت منطقه کاراوانگ برای بهینه سازی درآمد از طریق دولت کارآفرین در بخش بهداشت پرداختند. این تحقیق استراتژی هایی را برای بهینه سازی درآمدهای دولتی و به کارگیری اصول دولت کارآفرینانه، که شامل نوآوری، مشارکت، کارآفرینی عمومی و سیاست های پیشگیرانه است را مورد ارزیابی قرار داد. یافته ها نشان می دهد که فعالیتهای دولت کارآفرین نه تنها درآمدها را افزایش داد، بلکه ارائه خدمات عمومی را نیز بهبود بخشید و رشد اقتصادی پایدار را ارتقا داد.

فو و ژانگ ۲ (۲۰۲۳) به بررسی تجارب کشور چین در ایجاد توسعه پایدار از طریق دولت کارآفرین پرداختند. کشور چین با دادن فرصتی برای رقابت برای سرمایه، اطلاعات و منابع جهانی به دولت های محلی و بازیگران کارآفرین، دستاوردهای بزرگی را به دست آورده است. اما توسعه رشد محور ظرفیت های زیست محیطی و اجتماعی را نادیده می گیرد و پیامدهای شدیدی را به دنبال دارد. در پاسخ به گفتمان رو به رشد در شهرسازی پایدار بین المللی، چین به ایجاد مکانیسم های انتقال دانش، سیاست و فناوری برای تقویت آزمایش های شهری پایدار که قابل تکرار در کل کشور تلقی می شوند، دست زد و رویکرد توسعه پایدار را برای توسعه فعالیتهای کارآفرینانه مورد توجه قرار داد.

آریس و همکاران ۳ (۲۰۲۱) به بررسی اجرایی نمودن برنامه های دولت کارآفرین در کشور اندونزی پرداختند. کارآفرینی در بخش دولتی به جهت گیری سازگارتر، پاسخگوتر، خلاقانه تر، مبتکرتر، حرفه ای تر و آینده نگرتر دستگاه های دولتی اشاره دارد تا در خدمت و بهره برداری از فرصت های کارآفرینانه در ارائه خدمات به شهروندان باشد. بر این اساس، روحیه کارآفرینی دولت در بخش عمومی یک مفهوم ایده آل در زمینه استفاده از منابع برای بهبود کیفیت خدمات عمومی و اعتماد عمومی به طور کارآمدتر، موثرتر و مولدتر است. اما باید توجه داشت که با وجود اینکه دولت اصول بخش خصوصی را می پذیرد، جهت گیری دولت، غیر انتفاعی و خدمت رسانی است.

¹ Putri et al.

² Fu & Zhang

³ Aris et al.

لرنر^۱ (۲۰۲) 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.

در زمینه پیشینه پژوهشی نیز مطالعات و پژوهش های بررسی شده در موضوع دولت کارآفرین حاکی از آن است که در این مطالعات، اغلب به ویژگی های دولت کارآفرین از قبیل نوآوری، کیفیت خدمات عمومی، بازارگرایی، رسالت محوری، مشتری مداری، تمرکز زدایی و ... در قالب تحقیقات مطالعه موردی پرداخته شده است و بحث و بررسی موضوع دولت کارآفرین از حیث مبانی فلسفی و نظری آن در اغلب مطالعات مغفول مانده است.

روش شناسی تحقیق

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.

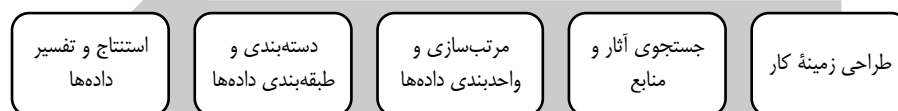
برای انجام پژوهش کیفی از روش های متنوعی همچون مأخذهای چندگانه داده ها، مصاحبه، مشاهده، تحلیل اسناد و ... استفاده می شود. در این پژوهش از روش تحلیل اسناد استفاده شده است. در این روش پژوهشگر تلاش می کند تا با استفاده نظام مند منظم از داده های اسنادی به کشف، استخراج، طبقه بندی و ارزیابی مطالب مرتبط با موضوع 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 هایی است که قصد مطالعه آنها را داریم (Bailey, 1994). این روش، مستلزم جست و جویی توصیفی و تفسیری است (صادقی فسایی و عرفان منش، ۱۳۹۴). در این روش پژوهشگر داده های پژوهشی خود را از بین منابع و اسناد جمع آوری می کند (Ahmed, 2010).

برای جستجوی نظام مند داده های اسنادی، از فرآیند تحلیل کریپندورف^۳ استفاده شد. این چارچوب امکان تحلیل ساختاریافته متون نظری را فراهم می کند و به پژوهشگر اجازه می دهد مفاهیم را به صورت روشمند استخراج، سازمان دهی و تفسیر کند. مراحل اجرای تحلیل به شرح زیر است:

¹ Lerner et al.

² Sogoto et al.

³ Krippendorff



شکل ۱. فرآیند جستجوی نظام‌مند داده‌های اسنادی بر اساس روش کریپندورف

Figure 1. Systematic search process for documentary data based on the Krippendorff method

مرحله اول، طراحی زمینه کار: در این مرحله، قلمرو مفهومی پژوهش تعیین شد. بدین منظور، چارچوب نظری مطالعه بر سه محور اصلی «کارآفرینی دولتی»، «دولت کارآفرین» و «پارادایم‌های مدیریت دولتی» متمرکز گردید. همچنین واحد تحلیل پژوهش «گزاره مفهومی» تعریف شد؛ یعنی هر عبارت یا بخش متنی که حاوی دلالت نظری درباره نقش کارآفرینی در بخش عمومی باشد، به‌عنوان واحد تحلیل در نظر گرفته شد. تعیین این چارچوب، مبنای هدایت جستجو و تحلیل داده‌ها قرار گرفت.

مرحله دوم، جستجوی آثار و منابع: در این مرحله، جستجوی نظام‌مند منابع علمی مرتبط انجام شد. برای این منظور، کلیدواژه‌های تخصصی مرتبط با موضوع پژوهش تدوین و در پایگاه‌های اطلاعاتی علمی^۱ جستجو گردید. معیارهای ورود منابع شامل ارتباط مستقیم مفهومی با موضوع، انتشار در منابع علمی معتبر، برخورداری از چارچوب نظری مشخص، و ارائه تحلیل مرتبط با کارآفرینی در بخش عمومی بود. منابع فاقد ارتباط موضوعی، فاقد اعتبار علمی، یا دارای تکرار اطلاعات حذف شدند. این مرحله منجر به تشکیل مجموعه‌ای هدفمند از منابع منتخب شد که مبنای تحلیل قرار گرفتند.

مرحله سوم، مرتب‌سازی و واحدبندی داده‌ها: در این مرحله، متون منتخب به‌صورت دقیق مطالعه و داده‌های مرتبط استخراج شدند. گزاره‌های مفهومی استخراج‌شده بر اساس مضمون نظری آنها تفکیک و کدگذاری اولیه شدند. هدف این مرحله، تبدیل داده‌های خام متنی به واحدهای تحلیلی قابل مقایسه بود. این فرآیند به‌صورت استقرایی انجام شد؛ به این معنا که کدها از دل داده‌ها استخراج شدند.

مرحله چهارم، دسته‌بندی و طبقه‌بندی داده‌ها: پس از استخراج کدهای اولیه، مفاهیم مشابه در قالب مقوله‌های مفهومی کلان سازمان‌دهی شدند. این مرحله با مقایسه مستمر داده‌ها و بررسی شباهت‌ها و تفاوت‌های مفهومی انجام شد تا ساختار مفهومی منسجمی شکل گیرد. مقوله‌ها به‌گونه‌ای سامان‌دهی شدند که امکان تحلیل تطبیقی جایگاه کارآفرینی در پارادایم‌های مختلف مدیریت دولتی فراهم شود.

مرحله پنجم، استنتاج و تفسیر داده‌ها: در مرحله نهایی، مقوله‌های استخراج‌شده در چارچوب رویکرد تحلیلی-تفسیری بررسی شدند. هدف این مرحله، تبیین تفاوت‌ها، شباهت‌ها و دلالت‌های نظری مفهوم کارآفرینی در پارادایم‌های مختلف حکمرانی بود. بدین ترتیب، یافته‌ها صرفاً به توصیف مفاهیم محدود نشد، بلکه با استنتاج نظری، چارچوبی تحلیلی برای درک جایگاه کارآفرینی در مکاتب مدیریت دولتی ارائه شد.

1 Scopus, Web of Science, Google Scholar & ...

روایی و پایایی یافته‌های این پژوهش به روش‌های متعددی قابل تأمین است. نخست آنکه در انتخاب آثار علمی و اسناد بررسی شده، گستره قابل توجهی از یافته‌های مطالعات قبلی بررسی شد. در عین حال، در این پژوهش از یک طرح اجرایی^۱ و روش نظام‌مند استفاده شد که استفاده از طرح اجرایی، منجر به ارتقاء پایایی یافته‌های پژوهش می‌شود (Yin, 2003). خود بازبینی پژوهشگر در فرآیند انجام پژوهش، از دیگر روش‌ها برای افزایش قابلیت پایایی پژوهش است (Andreas et al. 2003). در گام‌های مختلف انجام این پژوهش، این موضوع انجام شده است.

یافته‌های تحقیق

یافته‌های این پژوهش در ابعاد مختلف قابل بررسی و تبیین است. در گام نخست، به شباهت‌ها و وجوه متمایزکننده کارآفرینی در بخش‌های حاکمیتی، شرکتی و خصوصی پرداخته می‌شود. سپس کارآفرینی در پارادایم اصلی نظریات مدیریت دولتی شامل مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین، و خدمات عمومی جدید، تحلیل و ارزیابی شده و در انتها مفهوم دولت کارآفرین با توجه به گذار از دولت سنتی (دولت وظیفه محور) به دولت رقابتی (دولت عملکرد محور)، و همچنین ویژگی‌ها و خصوصیات دولت و حاکمیت کارآفرین، تبیین می‌شود.

۱. مسئله کارآفرینی در دولت

اصطلاح کارآفرینی بطور تاریخی به تلاش‌هایی که یک فرد ایده خود را به یک کسب‌وکار موفق تبدیل می‌کند، اشاره دارد. گارتنر (۱۹۸۵) تعریف دقیقی از کارآفرینی ارائه کرده است. از نظر وی، کارآفرینی خلق سازمان‌های جدید است. بایرلی (۲۰۰۱) بحث می‌کند که کارآفرینی درباره خلق ثروت و مالکیت می‌باشد. سایر محققین نیز مفهوم سازی مبتنی بر فرصت را پذیرفته اند و بیان نموده اند که کارآفرینی درباره کشف و بهره برداری از فرصت‌های سودآور است. لذا تعریف کارآفرینی شامل طیف گسترده‌ای از مفاهیم می‌باشد. کارآفرینان به واسطه محصولات و خدمات بی بدیلی که خلق می‌کنند، موتور اشتغال آفرینی، پیشرفت و رشد اقتصادی جوامع توسعه‌یافته و در حال توسعه هستند (Webb et al. 2003). در دهه‌های اخیر، کارآفرینی 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 نیست. این فرآیند شامل خلق ارزش با ترکیب منحصر به فردی از منابع برای بهره‌برداری از فرصت‌ها است. البته بایستی بپذیریم که تفاوت‌های معناداری 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

اهداف	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.	
سلطه جویی/قدرت طلبی بیشتر، تمرکز بیشتر و کنترل متمرکز است.	دموکراتیک تر، عدم تمرکز بیشتری در کسب و کار خصوصی وجود دارد.	
تصمیم‌گیری	استقلال و انعطاف پذیری کمتر در تصمیم‌گیری، وجود محدودیت‌های بیشتر در رویه‌ها و عملیات، تصمیمات منوط به امنیت عمومی می‌باشد هرچند تصمیمات اصلی، واضح و آشکار است.	درجه بیشتری از انعطاف پذیری و استقلال در فرآیند تصمیم‌گیری، و مشارکت و استقلال بیشتر در تصمیم‌گیری در کسب و کارهای بخش خصوصی وجود دارد.
پاداش‌ها/ انگیزه	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 کسب و کار سرمایه‌گذاری می‌شود، مشوق‌های مالی بیشتری وجود دارد و سودآوری، مبنایی برای ایجاد درآمد است. سطح بالاتری از تعهد و رضایت شغلی دیده می‌شود.
نوآوری	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.
ریسک‌پذیری	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.
رفتار فراکنشی ^۱	از هر فرصتی برای متمایز کردن شرکت عمومی و سبک رهبری خود و اینکه هنجار در بخش عمومی چیست، استفاده می‌کنند.	پیگیری فرصت‌ها بدون در نظر گرفتن منابع تحت کنترل صورت گرفته؛ کارآفرینان نسبتاً با نیروهای موقعیتی محدود می‌شوند.
تامین مالی و سود	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 کسب و کار مبتنی بر سود است.

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.

به‌عنوان مثال، فورستر^۲ و همکاران (۱۹۹۶) و بویت^۳ (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^۴ (۱۹۹۸) فرصت‌هایی را برای نوآوری در بخش عمومی مورد شناسایی قرار داده است که شامل

¹ Proactiveness

² Forster

³ Boyett

⁴ Borins

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 انطباق پذیر در محیط متلاطم و رقابتی است و بایستی منجر به نوآوری در مدیریت در بخش دولتی و عمومی شود.

مایرلو^۱ (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^۲ (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 ریسک پذیری معمولاً در بخش دولتی مطلوب نیست، اما سازمان‌های دولتی نیازمند رفتار ریسک‌پذیرانه می‌باشند، چراکه محیط سیاسی دائماً در حال تغییر بوده و به طور کامل پیش‌بینی پذیر و ایستا نیست.

دایلولیو^۳ 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

کارآفرین مستقل	کارآفرین شرکتی	کارآفرین بخش عمومی - دولتی
خواهان آزادی، اتکاء به نفس و هدف‌محور، با انگیزه موفقیت.	خواهان آزادی و دسترسی به منابع، انگیزه‌های درونی و هدف محور، می‌باشند.	با قدرت و موفقیت، انگیزه می‌گیرد، بلندپروازانه فکر می‌کند، با انگیزه سود، محدود نمی‌شود.
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 شده، سپس برنامه بلندمدت با یک سری از برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت، اجرا می‌شود.
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، در استفاده از روابط عمومی و رسانه‌های جمعی مهارت دارد.
در سیستم موجود به اهداف نمی‌رسد، پس آن را رد کرده و سیستم خود را می‌سازد.	سیستم را دوست ندارد اما یاد می‌گیرد که در آن کار کرده و آن را دستکاری کند.	کارآفرین بخش دولتی، تمایل به طراحی و ساختاربندی مجدد سیستم برای دستیابی به اهداف خود دارد.
نگرش نسبت به سیستم		

¹ Mierlo

² Sanger & Levin

³ Dilulio

کارآفرین مستقل	کارآفرین شرکتی	کارآفرین بخش عمومی - دولتی
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.	کارآفرین بخش دولتی، یاد می‌گیرد از نیروهای بیرونی برای اجرای تغییر درونی، استفاده کند و حامیانی بین سیاستمداران، اتحادیه‌ها، بخش خصوصی، رسانه‌های جمعی و جامعه به‌وجود می‌آورد.
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 به-عنوان 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 است. کارآفرین بخش دولتی، ریسک‌های سازمانی بزرگ را می‌پذیرد، بدون آنکه ریسک‌های شخصی را بپذیرد و با مدیریت فرآیند، تصمیم‌های مخاطره‌ای می‌گیرد. قانون‌مداری وی به‌تدریج کم می‌شود، و چون به سختی به شکست اعتراف می‌کند، وقایع را به نحوی مدیریت می‌کند که پیامدهای مثبت را تبلیغ کند.
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.

۲. 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 تخصص‌گرایی 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 گرای، مدیریت دولتی بازارگرا و دولت کارآفرین برخوردار می‌باشد (دهقان و همکاران، ۱۳۹۱). در این شرایط، برخی از محققان در تحقیقات خود به روش‌های تحول آفرین 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. همچنان که نادیده گرفتن کارآفرینی و تحول‌گرایی در سازمان‌های دولتی باعث افزایش بروکراسی و کاهش بهره‌وری در بخش دولتی می‌شود. 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 بی‌بهره و غیراثربخش نیز می‌گردند (مقیم، ۱۳۸۹).

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 خط‌مشی‌گذاری 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.

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 فرماست (پیران‌نژاد و افخمی، ۱۳۹۴). 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 (میری نژاد و همکاران، ۱۴۰۱).

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 کارایی 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 ویژه‌ای 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 به‌عنوان مالکان دولت انگاشته می‌شوند که با هم به‌دنبال 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 گفتمان 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 and Denhart, 2007).

جدول ۳. مقایسه پارادایم‌های مدیریت دولتی

مدیریت دولتی سنتی ^۱	مدیریت دولتی نوین ^۲	خدمات عمومی جدید ^۳
بنیان‌های فلسفی و نظری اصلی	نظریه سیاسی، مستندسازی سیاسی و اجتماعی با علم اجتماعی طبیعی	نظریه دموکراتیک، دیدگاه‌های متفاوت به دانش شامل اثباتی، تفسیری و انتقادی
عقلانیت رایج و مدل‌های رفتار انسانی	عقلانیت ترکیبی، انسان‌داری	عقلانیت رسمی یا استراتژیک، آزمون‌های چندگانه عقلانیت (سیاسی، اقتصادی و سازمانی)
مفهوم نفع عمومی	نفع عمومی از نظر سیاسی تعریف شده و در قانون بیان می‌شود	نفع عمومی، نتیجه یک گفتمان درباره ارزش‌های مشترک است
به چه کسی پاسخگو هستند؟	موکلین و موسسین	مشتریان
نقش دولت	راندن و پارو زدن (طراحی و اجرای سیاست‌ها با تمرکز بر هدف سیاسی)	خدمت کردن (مذاکره و تبادل منافع میان شهروندان و گروه‌های اجتماعی، ایجاد ارزش‌های مشترک)
ساز و کارهای دستیابی به اهداف سیاسی	اداره برنامه‌ها از طریق سازمان‌های دولتی موجود	ایجاد ائتلاف سازمان‌های خصوصی، غیرانتفاعی و عمومی به منظور برآوردن نیازهای دوجانبه توافق شده
دیدگاه نسبت به پاسخگویی	مدیران اداری سلسه مراتبی به رهبران سیاسی منتخب دموکراتیک پاسخگو هستند	مستخدمین عمومی باید به قانون، ارزش‌های جامعه، هنجارهای سیاسی، استانداردهای حرفه‌ای، و منافع شهروندان، رسیدگی کنند
اختیار اداری	اختیار محدود مقامات اداری مجاز	آزادی گسترده به منظور برآوردن اهداف کارآفرینانه
ساختار اداری مفروض	سازمان‌های بروکراتیک با مشخصه حاکمیت بالا به پایین درون سازمان‌ها و کنترل/تنظیم موکلین	سازمان‌های عمومی غیرمتمرکز با کنترل درون سازمان
پایه انگیزشی مفروض	پرداختن و نفع بردن، حمایت‌های خدمات مدنی	روح کارآفرینانه، تمایل ایدئولوژیکی به کاهش اندازه دولت

۳. 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

¹ Public Administration (PA)

² New Public Management (NPM)

³ New Public Services (NPS)

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).

در رابطه با دولت کارآفرین، پیشنهادهایی 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 "بده‌مجدد دولت" نامیده می‌شود. آنها ده حوزه 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.
- مشتری مداری: 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 تأکید 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، اجازه 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 تامین-کنندگان بخش خصوصی، ریسک‌پذیری مشترک با بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی.

در ریشه بحث‌های آذربورن و گیبلر 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 بایکدیگر 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 ۳. گذار از دولت سنتی به دولت رقابتی

دولت سنتی (وظیفه محور)	دولت رقابتی (عملکرد محور)
نقش دولت، ارائه خدمات و زیرساخت است، که توسط مصرف‌کنندگان و مالیات‌دهندگان تامین مالی شده و محیطی را فراهم می‌کند که با افراد، برابر رفتار شده و کسب‌وکارها می‌توانند توسعه یابند. فرض می‌شود که دولت در حال کار است. دوره‌های ارزیابی نیز تحت تاثیر بودجه دولت و زمان انتخابات است.	دولت کارا دولتی است که از طریق ارتقاء رقابت‌پذیری، ارزش اجتماعی و ثبات، ارزش ایجاد می‌کند. عملکرد بر محصولات مطلوب تمرکز دارد. نوآوری، یک فعالیت مرسوم و متداول است. ارزیابی دولت، بر اثرات کوتاه مدت و عملکرد نسبی تمرکز دارد.
دولت محیط کسب‌وکار را تنظیم می‌کند.	هر دو بخش می‌توانند با کمک هم رقابت‌پذیری اجتماعی را ارتقاء دهند.
بودجه‌های دولتی و دستورالعمل‌های مجلس برای کنترل تخصیص‌ها و هدایت اولویت‌ها به کار می‌روند. عملکرد، با توجه به خرج کردن منابع تخصیص یافته، محاسبه می‌شود.	منابع یک متغیر مدیریتی هستند. از منابع برای دستیابی به نتایج استفاده می‌شود. عملکرد، بر اساس ارائه نتایج به موقع و در سقف بودجه، محاسبه می‌شود.
وظیفه مدیریت، تنظیم نیازهای مدیریت با دوره‌های زمانی است. تاکید بر صف کشیدن مشتریان برای تنظیم دوره‌های زمانی، کاهش ریسک‌ها و افزایش کارایی است.	مدیریت دوره‌های زمانی، یک متغیر مهم در مدیریت اثر تغییرات و کاهش تنش‌های ناشی از تغییر است.
وظیفه کلیدی ارتباطات، گرفتن اعتبار برای پیشرفت ملی و واکنش به شکست از طریق تکرار یا پوشاندن آن است. جایی که مشکلات باید شناسایی شوند، وظیفه ارتباطات به راه‌حل‌های دراماتیک ساده‌ای می‌انجامد که ارزیابی را به تاخیر می‌اندازند.	ارتباطات، فراکنشی و مبتنی بر دوره‌های زمانی است. تاثیرگذاری به عنوان قسمتی از استراتژی ارتباطات و ارائه خدمات مدیریت می‌شود. انتظارات و منافع از طریق برنامه‌ریزی دولت و دوره‌های اجرا، مدیریت می‌شود.

بحث و نتیجه‌گیری

تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مفهوم کارآفرینی در مدیریت دولتی نه یک مقوله واحد، بلکه یک سازه نظری چندلایه است که معنای آن در بستر پارادایم‌های مختلف حکمرانی دگرگون می‌شود. این نتیجه نشان می‌دهد که کارآفرینی دولتی را نمی‌توان صرفاً به عنوان یک تکنیک مدیریتی یا یک راهبرد سیاستی در نظر گرفت، بلکه باید آن را مفهومی وابسته به دستگاه معرفتی هر پارادایم دانست؛ به بیان دیگر، جایگاه کارآفرینی تابعی از نحوه تعریف دولت، انسان، قدرت، عقلانیت و مشروعیت در هر نظریه مدیریت دولتی است.

¹ Cullen & Cashman

تحلیل تطبیقی پارادایم‌ها نشان داد که در پارادایم مدیریت دولتی سنتی، محدودیت کارآفرینی نه یک نقص اجرایی بلکه نتیجه منطقی مبانی معرفت‌شناختی این رویکرد است. این پارادایم بر عقلانیت بوروکراتیک، نظم سلسله‌مراتبی، کنترل قانونی و ثبات نهادی استوار است؛ بنابراین نوآوری تنها در صورتی پذیرفته می‌شود که ساختار رسمی را تهدید نکند. در این چارچوب، کارآفرینی به‌صورت ضمنی به‌عنوان عامل بالقوه بی‌ثباتی تلقی می‌شود، زیرا خلاقیت، ریسک‌پذیری و فرصت‌جویی با منطق کنترل اداری در تنش قرار دارند. در نتیجه، حذف یا تضعیف کارآفرینی در این پارادایم نه ضعف نظری، بلکه پیامد انسجام درونی آن است. این نکته نشان می‌دهد که نقد کارآفرینانه به مدیریت دولتی سنتی بدون توجه به بنیان‌های فلسفی آن، نقدی سطحی خواهد بود.

در مقابل، پارادایم مدیریت دولتی نوین با انتقال منطق بازار به حوزه حکمرانی، کارآفرینی را به عنصر مرکزی اصلاحات اداری تبدیل می‌کند. در این چارچوب، دولت نه به‌عنوان متولی انحصاری خدمات عمومی، بلکه به‌عنوان سازمانی رقابتی تصور می‌شود که باید مانند بنگاه اقتصادی عمل کند. این تغییر معرفتی، کارآفرینی را از یک مفهوم حاشیه‌ای به یک هنجار مدیریتی تبدیل می‌کند. با این حال، تحلیل انتقادی نشان می‌دهد که این پارادایم کارآفرینی را عمدتاً در قالب کارآفرینی ابزاری و اقتصادی بازتعریف می‌کند؛ بدین معنا که ارزش نوآوری نه به‌خاطر آثار اجتماعی آن، بلکه به‌سبب افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه و ارتقای عملکرد سازمانی مورد توجه قرار می‌گیرد. در نتیجه، کارآفرینی در این رویکرد به‌رغم گسترش نهادی، دچار تقلیل مفهومی می‌شود؛ زیرا به جای آنکه سازوکاری برای تحول نهادی باشد، به ابزاری برای بهینه‌سازی عملکرد تبدیل می‌شود. این امر یکی از پارادوکس‌های بنیادین مدیریت دولتی نوین است: گسترش ساختاری کارآفرینی همزمان با محدود شدن معنایی آن.

پارادایم خدمات عمومی جدید این پارادوکس را تا حدی حل می‌کند، زیرا مبنای تحلیلی خود را از عقلانیت ابزاری به عقلانیت ارتباطی منتقل می‌سازد. در این چارچوب، کارآفرینی نه به‌عنوان ابزار کارایی، بلکه به‌عنوان فرآیند هم‌آفرینی ارزش عمومی میان دولت و شهروندان تعریف می‌شود. در نتیجه، کارآفرینی ماهیتی چندبعدی پیدا می‌کند که شامل ابعاد اجتماعی، نهادی، مشارکتی و اخلاقی است. این تحول نشان می‌دهد که مفهوم کارآفرینی در این پارادایم از سطح رفتار مدیریتی به سطح منطق حکمرانی ارتقا می‌یابد. به بیان دیگر، در حالی که پارادایم نوین کارآفرینی را در مدیر جستجو می‌کند، این پارادایم آن را در ساختار رابطه دولت و جامعه جستجو می‌کند.

مقایسه سه پارادایم نشان می‌دهد که تفاوت آنها را می‌توان در سه سطح تحلیلی تبیین کرد: سطح هستی‌شناختی، سطح نهادی و سطح کارکردی. در سطح هستی‌شناختی، اختلاف در ماهیت دولت موجب تفاوت در تلقی از کارآفرینی می‌شود؛ دولت در پارادایم سنتی حافظ نظم، در پارادایم نوین مدیر منابع، و در پارادایم خدمات عمومی تسهیل‌گر تعامل اجتماعی است. در سطح نهادی، ساختارهای تصمیم‌گیری تعیین می‌کنند که نوآوری تا چه حد امکان ظهور داشته باشد. در سطح کارکردی نیز هدف از کارآفرینی متفاوت است: اصلاح اداری، کارایی اقتصادی و یا خلق ارزش عمومی. این تحلیل چندسطحی نشان می‌دهد که اختلاف پارادایم‌ها صرفاً اختلاف در روش مدیریت نیست، بلکه اختلاف در منطق فهم واقعیت حکمرانی است.

یافته مهم دیگر پژوهش آن است که مفهوم «دولت کارآفرین» در ادبیات مدیریت دولتی اغلب بدون تفکیک پارادایمی به‌کار می‌رود، در حالی که این مفهوم در هر چارچوب نظری معنای متفاوتی دارد. این عدم تفکیک موجب شکل‌گیری ابهام مفهومی در ادبیات شده و بسیاری از مناقشات نظری در واقع ناشی از کاربرد یک اصطلاح واحد

برای دلالت بر پدیده‌های متفاوت است. بر این اساس، یکی از دستاوردهای نظری پژوهش حاضر، ارائه خوانشی پارادایم‌محور از دولت کارآفرین است که نشان می‌دهد اختلاف دیدگاه‌ها درباره این مفهوم بیش از آنکه اختلاف تجربی باشد، اختلاف معرفتی است.

از منظر انتقادی، هیچ‌یک از پارادایم‌ها را نمی‌توان به‌تنهایی چارچوبی کامل برای تحقق کارآفرینی دولتی دانست. پارادایم سنتی ثبات دارد اما فاقد نوآوری است؛ پارادایم نوین نوآوری دارد اما خطر تجاری‌سازی ارزش‌های عمومی را به‌همراه دارد؛ و پارادایم خدمات عمومی مشروعیت اجتماعی دارد اما ممکن است در عمل با چالش کارایی اجرایی مواجه شود. بنابراین، تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که کارآمدترین الگوی حکمرانی کارآفرینانه نه در پذیرش یک پارادایم، بلکه در ترکیب هوشمندانه عناصر آنها نهفته است. این نتیجه بیانگر آن است که مسئله اصلی در طراحی دولت کارآفرین، انتخاب پارادایم برتر نیست، بلکه ایجاد تعادل نهادی میان منطق‌های متعارض حکمرانی است. از حیث دلالت‌های نظری، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که کارآفرینی در بخش عمومی زمانی می‌تواند نقش تحول‌آفرین ایفا کند که به‌عنوان یک ویژگی سیستمی در نظر گرفته شود، نه صرفاً یک قابلیت فردی مدیران. این تمایز مفهومی اهمیت بنیادین دارد، زیرا بسیاری از سیاست‌های اصلاح اداری بر آموزش مدیران تمرکز دارند، در حالی که مسئله اصلی در سطح طراحی نهادها و قواعد حکمرانی قرار دارد. بنابراین، گذار از رویکرد فردمحور به رویکرد نهادمحور شرط لازم تحقق دولت کارآفرین است.

در سطح کاربردی، نتایج نشان می‌دهد که تحقق حکمرانی کارآفرینانه مستلزم بازطراحی رابطه دولت و جامعه است. این بازطراحی باید شامل افزایش شفافیت، تقویت شبکه‌های همکاری، نهادینه‌سازی مشارکت ذی‌نفعان، و ایجاد بسترهای نهادی برای نوآوری باشد. در چنین چارچوبی، کارآفرینی دیگر یک پروژه مدیریتی نخواهد بود، بلکه به منطق عمل نظام حکمرانی تبدیل می‌شود.

در مجموع، دستاورد اصلی این پژوهش ارائه چارچوبی تحلیلی برای فهم پارادایمی کارآفرینی در مدیریت دولتی است. این چارچوب نشان می‌دهد که فهم جایگاه واقعی کارآفرینی در بخش عمومی تنها زمانی امکان‌پذیر است که تحلیل در سطح مبانی نظری انجام شود. بدین ترتیب، پژوهش حاضر با عبور از توصیف نظریه‌ها و حرکت به سوی تبیین روابط مفهومی میان آنها، گامی در جهت توسعه نظری ادبیات حکمرانی کارآفرینانه به شمار می‌آید.

سهم علمی این پژوهش در توسعه نظری ادبیات مدیریت دولتی در سه سطح قابل تبیین است. نخست، مطالعه حاضر با نقد پیش‌فرض مسلط ادبیات که کارآفرینی دولتی را مفهومی جهان‌شمول تلقی می‌کند، نشان می‌دهد این مفهوم ذاتاً پارادایم‌وابسته است و بدون تفکیک چارچوب‌های معرفتی، تحلیل آن دچار درهم‌آمیخته شدن مفهومی می‌شود؛ از این رو پژوهش حاضر یکی از ابهام‌های بنیادین نظری در ادبیات را رفع می‌کند. دوم، تحقیق با صورت‌بندی یک مدل تحلیلی چندسطحی، نخستین چارچوب منسجم برای مقایسه پارادایم‌های مدیریت دولتی از منظر جایگاه کارآفرینی را ارائه می‌دهد و بدین ترتیب امکان تحلیل تطبیقی نظام‌مند را فراهم می‌سازد. سوم، پژوهش با انتقال کانون تحلیل از سطح عاملان به سطح ساختارهای نهادی، کارآفرینی دولتی را به‌عنوان خاصیتی سیستمی بازتعریف می‌کند و مسیر تازه‌ای برای نظریه‌پردازی در حوزه حکمرانی کارآفرینانه می‌گشاید. در سطح کاربردی نیز، ارائه منطق حکمرانی ترکیبی به‌عنوان بدیلی برای رویکردهای تک‌پارادایمی، چارچوبی عملی برای طراحی اصلاحات

اداری نوآورانه فراهم می‌کند. بدین ترتیب، مقاله حاضر نه تنها خلأ مفهومی موجود را پر می‌کند، بلکه افق تحلیلی جدیدی برای پژوهش‌های آینده در این حوزه ترسیم می‌نماید.

با توجه به نتایج حاصل شده، طراحی چارچوب حکمرانی ترکیبی، گذار از سیاست‌های مدیرمحور به سیاست‌های نهادمحور، بازتعریف شاخص‌های ارزیابی عملکرد دولت، نهادینه‌سازی سازوکارهای هم‌آفرینی سیاست عمومی، تفکیک مفهومی اصطلاح «دولت کارآفرین» در ادبیات سیاستی و طراحی معماری نهادی حامی نوآوری در دولت، از مهمترین پیشنهاد‌های این پژوهش است. علاوه بر آن، مهمترین پیشنهادها برای تحقیقات آتی نیز شامل توسعه مدل سنجش پارادایمی کارآفرینی دولتی، مطالعات تجربی تطبیقی میان کشورها یا سازمان‌ها، تحلیل رابطه میان فرهنگ سیاسی و کارآفرینی دولتی، مطالعه تعارضات نهادی در پیاده‌سازی دولت کارآفرین و مطالعه نقش فناوری‌های حکمرانی دیجیتال در تحول پارادایمی، می‌باشد.

تعارض منافع

نویسنده مسئول اعلام می‌دارد که هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارد.

سپاسگزاری

از حامیان مادی و معنوی پژوهش تقدیر می‌شود.

منابع

- پیران نژاد، علی و افخمی اردکانی، مهدی. (۱۳۹۴). بررسی عوامل مؤثر بر کارآفرینی در سازمان‌های دولتی (مورد مطالعه: پژوهشگاه صنعت نفت ایران). مدیریت فرهنگ سازمانی. ۱۳(۳). ۷۸۴-۷۶۳.
- دهقان، رضا؛ طالبی، کامبیز؛ عربیون، ابوالقاسم. (۱۳۹۱). پژوهشی پیرامون عوامل مؤثر بر نوآوری و کارآفرینی سازمانی در دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور. پی‌اورد سلامت. ۶(۱): ۳۳-۲۲.
- صادقی فسایی، سهیلا و عرفان‌منش، ایمان. (۱۳۹۴). مبانی روش‌شناختی پژوهش اسنادی در علوم اجتماعی؛ مورد مطالعه: تأثیرات مدرن‌شدن بر خانواده ایران. راهبرد فرهنگ. ۸(۲۹): ۹۱-۶۱.
- مقیم، سید محمد. (۱۳۸۹). تحول فرهنگ مدیریت دولتی از فرهنگ بروکراتیک به فرهنگ کارآفرینانه. دانشور رفتار، ۴۱: ۳۱۰-۲۹۳.
- میری نژاد، الهه؛ یعقوبی، نورمحمد؛ و دهقانی، مسعود. (۱۴۰۱). پیشران‌های توسعه دولت کارآفرین با استفاده از روش فراترکیب. چشم انداز مدیریت دولتی. ۱۳(۳): ۹۵-۱۱۴.

References

- Ahmed, J. U. (2010). Documentary Research Method: New Dimensions. *Indus Journal of Manegement & Social Science*. Volume 4. pp. 1-14.
- Andreas, S., Harfst, T., Dirmaier, J., Kawski, S., Koch, U., & Schulz, H. (2007). A psychometric evaluation of the German version of the 'health of the nation outcome scales, HoNOS-D': on the feasibility and reliability of clinician-performed measurements of severity in patients with mental disorders. *Psychopathology*, 40(2), 116-125.
- 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.
- Aris, M., Agustang, A., & Idkhan, A. M. (2021). Implementation of Entrepreneurial Government in Makassar City Government. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 11(2), 482-486.
- 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., & Arabiyou, 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.
- Fu, Y., & Zhang, X. (2023). When an entrepreneurial government hammers out a plan for sustainable growth: a sustainable urban experiment story in China? In *Handbook on China's Urban Environmental Governance* (pp. 54-68). Edward Elgar Publishing.
- 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., & Kútík, J. (2017). From Old Public Administration to the New Public Service. *Sociálně-Ekonomická Revue*, 2, 86-93.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.
- 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., & Afkhami-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]
- Putri, B. C. M., Kartini, D. S., & Akbar, I. (2024). Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Berbasis Entrepreneurial Government Untuk Sektor Kesehatan di Kabupaten Karawang Tahun 2023. *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 6(5), 1670-1677.
- 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.
- 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.
- Yin, R. K. (2003). Designing case studies. *Qualitative research methods*, 5(14), 359-386.