

# درآمدی بر ابزارها و شاخص‌های کارآمدی حکومت

دفتر: مطالعات بنیادین حکومتی

کد موضوعی: ۳۳۰

شماره مسلسل: ۱۴۲۶۷

اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۵.....	مقدمه
۶.....	فصل اول - مفاهیم
۱۲.....	فصل دوم - ابزارها و معیارهای کارآمدی حکومت
۲۳.....	فصل سوم - کارآفرینی و کارآمدی حکومت
۵۰.....	نتیجه گیری
۵۴.....	منابع و مآخذ



## درآمدی بر ابزارها و شاخص‌های کارآمدی حکومت

### چکیده

این گزارش درآمدی بر ابزارها و شاخص‌های کارآمدی و کارایی حکومت است که به‌عنوان بزرگترین و مهمترین سازمان اجتماعی-سیاسی و اقتصادی عمل می‌کند. هر نهاد و سازمانی برای رسیدن به اهداف و آرمان‌هایش طرح‌ها و برنامه‌ها و استراتژی‌های گوناگونی دارد و دستیابی به این اهداف و آرمان‌ها حاکی از کارایی و کارآمدی هر سازمان است. البته برای کارآمد بودن حکومت، معیارها و ابزارهای منحصر به فردی لازم است. در این گزارش ابزارها و شاخص‌هایی برای کارآمد کردن حکومت بیان می‌شوند که به باور بسیاری از متفکرین و نظریه‌پردازان از مهمترین شاخص‌های کارایی حکومت به حساب می‌آیند.

این شاخص‌ها عبارتند از:

(الف) فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی،

(ب) الکترونیکی شدن حکومت،

(ج) اخلاق و اصول اخلاقی،

(د) کارآفرینی،

(ه) سرمایه اجتماعی،

(و) آینده‌نگری و آینده‌پژوهی حکومت،

(ز) سرمایه انسانی.

اولین ابزار کارآیی حکومت - به باور اکثر نظریه‌پردازان و متفکرین این حوزه- فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات است. دستگاه‌های مختلف حکومتی به‌عنوان بزرگترین مجموعه از سازمان‌ها می‌توانند از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در جهت تقویت ارتباطات افقی (درون و بین سازمانی) و ارتباطات عمودی (با مردم، جامعه مدنی و اقتصاد) استفاده کنند و از این طریق با سهولت و کارآیی بیشتر و بهتری وظایف خود را در قبال شهروندان یک جامعه به سرانجام می‌رسانند و باعث رضایت و خشنودی هر چه بیشتر آنها خواهند شد.

یکی دیگر از ابزارها و شاخص‌های کارآمدی حکومت، الکترونیکی کردن آن است. الکترونیکی شدن حکومت باعث می‌شود که هزینه انجام کارها کاهش یابد و کارهای بیشتری به‌طور سریع‌تر با هزینه ثابت انجام شوند و در نتیجه کارها به نحو مؤثرتر، عادلانه‌تر و دمکراتیک انجام گیرند و ارائه خدمات و کارهایی که در گذشته غیر قابل تصور یا غیر عملی بودند نیز امکان اجرایی پیدا کنند.

اخلاق و رعایت اصول اخلاقی و داشتن اخلاق سازمانی در حکومت، یکی دیگر از ابزارهایی است که در این گزارش مورد توجه واقع شده است. با توجه به فراگیر بودن حاکمیت فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی در قرن بیست و یکم که برخی از اندیشمندان همچون مانوئل کاستلز این دوره را عصر اطلاعاتی نام نهاده‌اند، حکومت ناگزیر به برگرفتن ایستار اخلاقی است و نمی‌تواند از پذیرش بار مسئولیت اخلاقی در برابر شهروندان شانه خالی کند.



در این دوره کارآفرین شدن یکی دیگر از اصول کارآمدی حکومت است. اولین کشوری که از این طریق - کارآفرینی - به توسعه رسیده، ژاپن است. این کشور از نخستین کشورهایی است که در دانشگاه‌ها و حوزه آموزشی، اصول کارآفرینی را آموزش می‌دهد. یکی از مفاهیم اساسی در بحث مربوط به کارآفرینی و کارآمدی حکومت، کارآفرین بودن آن است. حکومت‌های کارآفرین بر این نکته تأکید دارند که کارکنان خود را از قید قوانین و مقررات دست‌وپاگیر آزاد سازند تا آنها بتوانند با خلاقیت و انعطاف هر چه بیشتر، رسالت‌های کلان خود را تعقیب کنند.

از شاخص‌های دیگری که در این گزارش درخصوص کارآمد کردن حکومت به آن اشاره شد، سرمایه اجتماعی است. سرمایه اجتماعی از حوزه‌های نسبتاً جدید در مطالعات میان‌رشته‌ای است که محققان در زمینه اقتصاد، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، سیاست‌گذاری و ... به کار برده‌اند. سرمایه اجتماعی به‌طور کلی به شبکه‌های رسمی و غیررسمی اطلاق می‌شود که افراد و سازمان‌ها را قادر به استفاده از منابع و دستیابی به اهداف می‌کنند. از دیدگاه متفکرین این حوزه، اعتماد و همکاری متقابل در بخش‌های مختلف حکومتی و همچنین اعتماد و مشارکت سازمان‌های مردمی به حکومت، باعث پیشرفت کارهای حکومتی و تسریع در انجام امور مردمی و افزایش کارآیی حکومت می‌شود.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که درخصوص کارآمدی حکومت در این گزارش به آن اشاره شد، آینده‌نگری و آینده‌پژوهی در حکومت است. آینده‌پژوهی انتخاب‌های مختلفی را در مورد آینده پیش روی افراد و سازمان‌ها قرار می‌دهد و در انتخاب و پی‌ریزی مطلوب‌ترین آینده به آنان کمک می‌کند. یکی از مهمترین ابزارهایی که حکومت‌ها برای

اجرای برنامه‌ریزی‌های راهبردی خود به آن نیاز دارند، آینده‌نگری و داشتن تصویرهای مختلف از آینده برای آمادگی آنها هنگام مواجه شدن با چالش‌های پیش رو در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و غیره است.

در این گزارش آخرین ابزار و شاخصی که در خصوص کارآمدی حکومت به آن اشاره شده است، سرمایه انسانی است. سرمایه انسانی به توانایی‌های افراد، شایستگی، دانش و مهارت افراد گفته می‌شود. سرمایه انسانی یکی از ابزارهای اساسی رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال حاضر از مهمترین ابزارهایی است که کشورهای در حال توسعه برای رشد و توسعه اقتصادی و بهبود کار و نیروی کار و تولید باید از این ابزار استفاده کنند. سرمایه انسانی متخصص مزیت رقابتی و فرصت باشکوهی است که نهادها و سازمان‌های رسمی و غیررسمی برای تحقق اهداف و دسترسی به نتایج سازمانی خود از آن استفاده می‌کنند.

اصول و شاخص‌هایی که بیان شدند، نیاز ضروری و فراگیر هر نهاد و سازمانی برای دستیابی هرچه بهتر به اهداف خود است. اکثر کشورها از جمله ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم، کشورهای اروپایی یا حتی ایالات متحده و بعضی از کشورهای اسلامی مانند اندونزی، مالزی یا کشورهای در حال توسعه‌ای که از این اصول (مذکور) پیروی کرده‌اند، در نتیجه استفاده و بهره‌گیری از این ابزارها به توسعه و پیشرفت رسیدند. در عین حال آنچه گفته شد همه ابزارها و شاخص‌های ممکن نیست و دیگر امور به مرور در گزارش‌های بعدی دنبال می‌شوند.



## مقدمه

سازمان‌های دولتی و حکومتی در پایان جنگ جهانی دوم به ابزاری مهم تبدیل شدند که تمامی دولت‌های جهان به کمک آنها توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به‌منظور دستیابی به اهداف خاص اجتماعی دنبال می‌کنند.

در برخی کشورها ساختاردهی مجدد سازمان‌های دولتی به‌منظور بهبود در کارایی این سازمان‌ها از طریق کمک به حذف موانع سازمانی صورت گرفته است. در برخی دیگر، شیوه‌های مختلف خصوصی‌سازی دنبال می‌شود. صاحب‌نظران معتقدند که اصلاحات سازمانی و خصوصی‌سازی نمی‌توانند بدون کارآفرینی موفق باشند و فرض اساسی این است که سازمان‌های دولتی در سراسر جهان برای ادامه حیات خود، باید رفتارهای کارآفرینانه را گسترش دهند.

کشور ایران به دلیل فرصت‌ها و مزایای فراوانی که از نظر منابع سرمایه انسانی و منابع سرمایه طبیعی و موقعیت ژئوپلیتیک که از آن بهره‌مند است، از پتانسیل فراوان برای دستیابی به توسعه‌ای همگانی و پایدار برخوردار است. دستیابی به توسعه پایدار و اجرای دقیق امور گوناگون اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جزء اهداف بلندمدت سیاستگذاری‌های عمومی کشور است. از سوی دیگر هر حکومتی بتواند استراتژی‌هایی خود را برای رسیدن درست و دقیق به اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت به درستی و به شیوه‌ای برنامه‌ریزی شده به اجرا درآورد، حاکی از کارایی سیستم آن است. اجماع نخبگان حاکم برای دستیابی به توسعه و اتخاذ راهبردهای مؤثر برای کارآمد کردن سیستم حکومتی، تقویت حوزه خصوصی، نظام بازار و جامعه مدنی و استفاده و بازتولید مؤلفه‌های فراوان موجود در منابع فرهنگی کشور در جهت تقویت سرمایه اجتماعی

جامعه می‌تواند به‌عنوان ممکن‌ترین و در عین حال قابل حصول‌ترین راه برای دستیابی به توسعه همه‌جانبه و پایدار قلمداد شود.

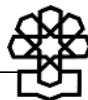
موضوع کارآمدی و تعیین شاخص‌ها و ابزارهای آن در عرصه حکومتی از مهم‌ترین موضوعاتی است که امروزه دولت‌ها و حکومت‌های بسیاری آن را مدنظر قرار می‌دهند. در این گزارش چند مؤلفه و ابزار اساسی برای تعیین کارایی و کارآمدی حکومت بیان می‌شوند که عبارتند از: فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، حکومت الکترونیکی، کارآفرینی، سرمایه اجتماعی، آینده‌پژوهی، آینده‌نگری و سرمایه انسانی.

در شروع بحث، نخست به تعریف مفهومی حکومت و ماهیت و نقش آن، مسائل اساسی و بنیادی حکومت اشاره شده است. در ادامه مفهوم کارآمدی و ابزارهای اساسی کارآمدی حکومت و نقش هر یک از این ابزارها و شاخص‌ها در کارآمدی حکومت مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

## فصل اول - مفاهیم

### حکومت چیست؟

درباره چرایی و فلسفه تشکیل حکومت در علم سیاست و به‌طور کلی علوم اجتماعی بحث بسیار گسترده‌ای انجام گرفت، اما در این نکته تردیدی وجود ندارد که تشکیل حکومت برای تولید و تأمین کالاها و خدماتی است که افراد و گروه‌های اجتماعی (بخش خصوصی) به‌طور فردی یا جمعی قادر به تولید و تأمین آن نیستند. کالاها و خدماتی که در علم اقتصاد ذیل عنوان کالاهای عمومی طبقه‌بندی می‌شوند از قبیل: نظم و امنیت،



پاسداری از مرزها و تمامیت ارضی کشور، سیاست خارجی برای تأمین منافع ملی، حل و فصل خصومت در دعاوی بین شهروندان از طریق قوه قضائیه.

در دوره جدید برای اینکه حکومت به خوبی بتواند این وظایف را انجام دهد راهی جز تجمیع قدرت از طریق رأی شهروندان (مردم‌سالاری) نمی‌شناسند. البته برای اینکه حکومتگران از این تجمیع قدرت و قوه قاهره حکومت سوءاستفاده نکنند از طریق قرارداد اجتماعی و میثاق عمومی (قانون اساسی) به تعبیه سازوکارهایی همچون تفکیک قوای حاکم، انتخابات ادواری برای تغییر و جابجایی مقامات و نهادهای حاکم، به رسمیت شناختن آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در قالب فعالیت احزاب و نهادهای مدنی و مطبوعات و... می‌پردازند که ضامن حدود حاکمیت و حقوق شهروندان است به‌گونه‌ای که اگر حاکمیت به هر دلیل نتوانست پاسخگوی تولید و تأمین کالاهای عمومی مورد نیاز جامعه باشد شهروندان از طریق کاملاً تعریف شده و به شیوه‌ای مسالمت‌آمیز (قانونی) بتوانند به تغییر حاکمان بپردازند و با حفظ اصل حکومت درون آن اصلاحات به عمل آورند و از این طریق راه رشد و پویایی جامعه را بدون تحمیل هزینه‌های بسیار به پیش برند.

حکومت چیست؟ چگونه مسئولیت‌های گوناگونش را انجام می‌دهد؟ حکومت از نهادهای و بخش‌هایی تشکیل شده که هدف آنها تدوین و وضع قوانین و اجرای سیاستگذاری عمومی است.

اهداف حکومت عبارتند از:

**الف)** حفظ نظم از طریق حاکمیت قانون،

ب) تأمین کالاها و خدماتی که در زندگی برای همه شهروندان جامعه مفید و سودمندند،

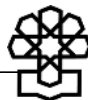
ج) ارتقای برابری و مساوات میان اعضای جامعه.

فعالیت‌هایی که برای تحقق این اهداف انجام می‌شوند توسط قانونگذاران، رئیس‌جمهوری یا سایر مقامات اجرایی (مانند فرمانداران و شهرداران)، قضات، بروکرات‌ها و سایر مقامات منتخبی صورت می‌گیرد که این موارد مذکور در نهادهایی کار می‌کنند که شاخه‌های اجرایی، قانونی و قضایی نظام‌های دولتی و حکومتی را تشکیل می‌دهند. این مقامات رسمی مسئولیت‌های خود را متناسب با اقتدارشان در خصوص وضع و اجرای قوانینی که برای عملکرد و کارآیی حکومت اساسی و بنیادی است، انجام می‌دهند.

حکومت‌ها نقش بسزایی در جامعه و زندگی مردم ایفا می‌کنند. حکومت‌ها بر زندگی اجتماعی و اقتصادی مردم تأثیر می‌گذارند. شهروندان یک جامعه هم از حکومت‌ها انتظار دارند که چنین کارهایی را انجام دهند و نظم موجود را نگه دارند و قوانین را به شیوه‌ای مطلوب وضع و اجرا کنند. با وجود این، حکومت‌ها غالباً بیشتر از این امور انجام وظیفه می‌کنند.<sup>۱</sup>

---

1. Gitelson, Alan. R & Dudley, Robert. L& Dubnick, Melvin. J(2011), American Government, Wadsworth, cengage learning, ten edition.



## کارآمدی<sup>۱</sup>

کارآمدی مستلزم به حداکثر رساندن بروندهایی مانند حجم خدمات تأمین شده و به حداقل رساندن دروندهایی از قبیل مقدار منابع و سرمایه‌ای که برای تأمین این خدمات لازم است و حفظ و بهبود کیفیت کارآیی حکومت را می‌توان از طریق اینکه انجام یک طرح چه مقدار هزینه‌بردار است و ارزش آن را دارد که انجام شود، اندازه گرفت یا اینکه آیا حکومت‌ها از مقدار معین هزینه‌هایی که صرف کرده‌اند، نتایجی به دست آورده‌اند. بالا رفتن توقعات شهروندان، افزایش سن جمعیت و بی‌ثباتی اقتصاد جهانی بر حکومت‌ها فشار می‌آورند تا اینکه حجم و مقدار هزینه‌های خود را برای خدمات عمومی افزایش دهند.<sup>۲</sup>

علیرغم تأکید بسیار بر کارآیی و کارآمدی، ارزیابی‌های موجود فعالیت‌های حکومت‌ها نشان می‌دهند که هزینه‌های تولید در حال افزایش و کارآیی به مرور زمان در حال کاهش است. برطبق OECD بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹، هزینه‌های تولید در حکومت از ۲۰/۹ درصد تولید ناخالص ملی به ۲۳/۳ درصد از تولید ناخالص ملی افزایش یافته است.<sup>۳</sup> در انگلیس، مرکز آمار ملی برآورد کرده که بهره‌وری بخش عمومی به میزان ۰/۳ درصد نسبت به میانگین سالیانه افت داشته است.<sup>۴</sup>

---

1. Efficiency

2. Government Efficiency Innovate. Scale. Measure. Incent. In collaboration with Deloitte, February 2013. The Government Summit Thought Leadership Series. p.7.

3. Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD), Government at a Glance 2009 (October 2009), p.73. <http://www.oecd.org/gov/governmentataglance2009.htm>.

4. UK Centre for the Measurement of Government Activity, Office for National Statistics: Total Public Service Output and Productivity (June, 2009), p. 3. <http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/TotalPublicServiceFinalv5.pdf>.

برخی از اقدامات غیرکارآمد که در حکومت رایج‌اند عبارتند از:

۱. مدیران ارشد گاهی اوقات وظایف و مسئولیت‌هایی را انجام می‌دهند که حتی از عهده کارمندان رده پایین برمی‌آید،
  ۲. محدوده کنترل مدیران کم است،
  ۳. همپوشانی مسئولیت‌های مدیران،
  ۴. درگیر بودن کارکنان در فعالیت‌های برنامه‌ریزی ناکارآمد یا غیرضروری،
  ۵. فرآیندهای پیچیده و ناکارآمدی گسترده کار،
  ۶. تقاضاهای کاری پیچیده بیش از حد و زیرساخت‌های فناوری اطلاعات،
  ۷. امورات / تسهیلات زائد در میان دپارتمان‌ها،
  ۸. فرآیندهای دستی که می‌توانند اتوماتیکی انجام داده شوند.<sup>۱</sup>
- در موفقیت حکومت‌ها چند اصل اساسی وجود دارند:

**الف) مشروعیت:** حکومتی مشروعیت دارد که در اداره امور از فرآیندهای

مشارکتی بهره‌گیرد و به رضایتمندی شهروندان و حکومت‌شوندگان توجه کند.

**ب) پاسخگویی:** عوامل و بازیگران سیاسی و اداری باید در قبال اقدامات خود

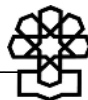
مسئول و پاسخگو باشند. از سوی دیگر در دسترس قرار دادن اطلاعات، آزادی رسانه‌ها،

شفافیت در تصمیم‌گیری و وجود سازوکارهایی که افراد و سازمان‌ها را در معرض

پاسخگویی قرار می‌دهند به تحکیم حکومت کمک می‌کنند.

---

1. Government Efficiency Innovate. Scale. Measure. Incent. In collaboration with Deloitte, February 2013. The Government Summit Thought Leadership Series. p13.



ج) شایستگی: سازمان‌های حکومتی، مدیران و کارکنان حکومت باید در زمینه تنظیم خط‌مشی‌های مناسب، تصمیم‌گیری به موقع و اجرای مؤثر تصمیمات، در کنار ارائه خدمات سودمند، از شایستگی لازم برخوردار باشند.

ه) احترام به حقوق بشر و رعایت قانون: به‌منظور تضمین حقوق و امنیت افراد و گروه‌ها، تأمین چارچوبی مناسب برای فعالیت‌های اجتماعی-اقتصادی و تشویق افراد به مشارکت، احترام به حقوق شهروندان و قانونمداری الزامی و اجتناب‌ناپذیر است. همانطور که اشاره شد یکی از اهداف حکومت‌ها وضع و اجرای قوانین است. حکومت قانون سبب می‌شود که نظم مطلوب در جامعه مستقر شود و همه از پیش بدانند که در رابطه خود با دیگران چه تکلیفی دارند و جامعه از این حقوق و تکالیف دفاع می‌کند. این نظم به اقتصاد جامعه سامان می‌بخشد و سبب تکوین عادات پسندیده و تقویت قواعد اخلاقی می‌شود.

همانطور که گفته شد حکومت‌ها در عرصه سیاسی-اجتماعی و حتی فرهنگی و اقتصادی اهداف خاصی را در نظر دارند. حکومت برای رسیدن به این اهداف که باعث بالا رفتن و ارتقای کارآمدی و کارآیی می‌شود، به اصول، معیارها و ابزارهایی نیازمند است که در ذیل به آنها پرداخته می‌شود.

## فصل دوم - ابزارها و معیارهای کارآمدی حکومت

### بخش اول - فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی و کارآمدی حکومت

فناوری به باور برخی اندیشمندان مسیر جامعه را دگرگون می‌کند و فناوری غالب در یک دوره تاریخی، منش و چگونگی مناسبات اجتماعی را معین می‌سازد. یکی از ویژگی‌های جامعه امروز، گسترش روزافزون فناوری‌ها و پیوند آنها با زندگی انسان است. بسیاری از مسائل اجتماعی و انسانی را باید با پیش رو داشتن دگرگونی‌های بنیادین فناوری دوباره تفسیر کرد که این تفسیرها از اهمیت بسزایی برخوردارند. زیرا پیامدهای فناوری ممکن است بسیار ویرانگر باشند. از سوی دیگر، فناوری با ریسک و ویژگی اساسی جامعه مدرن گره خورده است و برای زندگی در روزگار نو ناگزیر باید فناوری را هم پیش رو داشت.<sup>۱</sup>

فناوری در قلمرو حکومتی و سیاست‌ورزی اثرگذار است و آنها را دچار دگرگونی اساسی می‌سازد. در این میان حکومت الکترونیکی یکی از تازه‌ترین پدیده‌هاست که می‌توان آن را آمیزه‌ای از سیاست، اداره و فناوری دانست. فناوری اطلاعات و ارتباطات را شاید بتوان همه‌گیرترین فناوری در جهان امروز دانست. انقلاب اطلاعاتی در زندگی انسان و شناخت او از خودش و جهان، دگرگونی‌های اساسی را به وجود آورده است.

1. Beck. U (1992). Risk society: Towards a anew Modernity (published in association with theory, culture& society):sage publication Ltd.



روزگار اطلاعات به باور برخی از جایی شروع می‌شود که تاریخ شروع شد و از همان هنگام که نظامی برای نوشتن و ثبت پدید آمد.<sup>۱</sup>

فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی مجموعه وسیع و گوناگونی از فناوری‌هاست که برای برقراری ارتباط بین انسان‌ها (ارسال و دریافت انواع پیام‌های کلامی، صوتی و تصویری) و نیز تولید، انتشار، نگهداری و بازیابی اطلاعات به کار می‌روند. فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی ترکیبی از سخت‌افزار، نرم‌افزار، رسانه‌ها و حتی سیستم‌های پخش و توزیع اطلاعات و محتوا را شامل می‌شود.<sup>۲</sup> تکنولوژی‌های فوق سابقه‌ای طولانی دارند، اما ظهور و رواج بسیار سریع دستگاه‌هایی نظیر رادیو، تلویزیون، تلفن، کامپیوترهای شخصی، ویدئو، ماهواره‌های مخابراتی و ارتباطی، اینترنت و نظایر آن را باید پدیده‌ای متعلق به دهه‌های اخیر دانست. ترکیب مدارهای کامپیوتری با پایانه‌های ارتباطی به دیجیتالیزه و مینیاتوریزه شدن این فناوری‌ها انجامیده است. از سوی دیگر، این فرآیندهای فنی باعث ترکیب شدن کانال‌های ارتباطی نوشتاری، صوتی و تصویری شده و حجم و سرعت تولید، نگهداری، بازیابی و ارسال اطلاعات را به‌طور سرسام‌آوری افزایش داده‌اند. بنابراین قابلیت‌های مذکور و نتایج حاصل از آنها بسیاری از نظریه‌پردازان و نیز سیاستمداران و فعالان اجتماعی را به این باور رساندند که

---

1. Floridi, L. (2010a). Ethics after the information Revolution. in L. Floridi (ED.), The Cambridge handbook of information and computer ethics. Cambridge, UK: New York, Cambridge University press.

2. UNESCO (1997). World communication report: the media and challenges of the new technologies. Paris: UNESCO

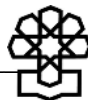
فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در خلق دوران معاصر (انسان، جامعه، حکومت و دنیای جدید) نقش محوری داشته‌اند.<sup>۱</sup>

این فناوری‌ها تمام عرصه‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی را به صورت گسترده، عمیق و ماندگار دگرگون کرده‌اند. از سوی دیگر، تمام سطوح ساختاری جوامع - از تک‌تک افراد جامعه تا گروه‌ها، جماعت‌ها، یا حتی همه نهادها، سازمان‌ها و اساساً کلیت ساختارهای زندگی جمعی - در نتیجه پیامدهای مستقیم یا با واسطه این فناوری‌ها، شاهد تغییرات بنیادین در شرایط و عوامل مؤثر بر هستی (کیستی و چیستی) خود بوده و بیش از پیش خواهند بود. در دنیای معاصر شیوه و سبک زندگی، کار، تفریح و تعامل اجتماعی در حال تغییرند. در شرایط جدید، انسان‌ها به شیوه‌های متفاوتی می‌اندیشند و رفتار می‌کنند. از بین رفتن فاصله مکانی و افزایش بی‌سابقه توان انسان‌ها برای مبادله و مرادده با یکدیگر - که حفظ و گسترش هم‌زمانی و همدلی بین آنها را حداقل ممکن می‌کند - فرآیند و برآیند هویت‌یابی جمعی افراد را دگرگون کرده و گروه‌ها و جماعت‌های مجازی دور از هم و در دسترس را آفریده است.<sup>۲</sup>

سازمان‌های متولی سیاست، فرهنگ، اقتصاد و... از جمله حکومت‌ها و نهادهای بین‌المللی نیز برای حفظ و کارایی خود و توفیق در انجام وظایفشان ناچار از سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای ایجاد تغییرات متناسب با شرایط، امکانات و ضرورت‌های جدید خواهند بود. به‌طور خلاصه، فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی

1. Williams, F.(1987). Technology and communication behavior, Belmont, CA: Wadsworth.

2. Rheingold, H.(1993) the virtual community: Homesteading on the Electronic Frontier. Reading, Mass: Addison-Wesley.



تمام عناصر تشکیل‌دهنده جوامع انسانی را به شکل الکترونیکی، مجازی و دیجیتالی از نو آفریده و سلسله‌مراتب افقی و عمودی آنها را بیش از پیش درهم تنیده است. تأثیر و تأثر بین عرصه سیاست و مفاهیم وابسته (مانند حکومت، دولت، دموکراسی) و عرصه ارتباطات و مفاهیم وابسته (مانند اطلاعات، آزادی بیان و رسانه‌های جمعی) از مباحث کلاسیک شاخه‌های متعدد علوم اجتماعی است. رشته‌هایی نظیر علم سیاست، جامعه‌شناسی و ارتباطات سیاسی به ترتیب با رویکرد سیاست، جامعه و رسانه‌ها به تعامل بین دو نظام جامعه‌ای فوق می‌پردازند.

اصولاً شکل‌گیری ساختارهای اجتماعی و به‌ویژه نظام‌های سیاسی - که وسیع‌ترین آنهاست - بدون بهره‌گیری از نظام ارتباطی ممکن نیست. محدوده وجودی و کارآمدی و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی یک حکومت به نظام و تکنولوژی‌های ارتباطی در دسترس آن وابستگی کامل دارد. از این رو ایجاد حکومت‌های مدرن و ظهور دولت - ملت را تا حدودی نتیجه گسترش صنعت چاپ و خلق جماعت‌های باسواد می‌دانند.

حکومت‌ها نیز با بهره‌گیری از این فناوری‌ها حاکمیت خویش را تحکیم بخشیدند و مشروعیت حاکمان و سیاست‌هایشان را در افکار عمومی شهروندان به محک مقبولیت می‌زنند. جامعه مدنی نیز هرچند در خارج نظام رسانه‌ای و ارتباطی شکل می‌گیرد، اما بدون دسترسی به رسانه نمی‌تواند بر فرآیند سیاستگذاری درون سازمان‌های قدرت یا افکار عمومی رأی‌دهندگان تأثیر بگذارد.<sup>۱</sup>

فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌رغم ماهیت پیچیده‌اش، فرصت‌های جدیدی را در اختیار کشورها و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه گذاشته است. بر این اساس بسیاری از

---

1. Norris, P.(2000) Digital Divide; Civic Engagement, information poverty,& the internet worldwide. Cambridge: Cambridge university press.

کشورهای در حال توسعه فناوری را به‌عنوان ابزار نفوذ سیاسی و اقتصادی مدنظر قرار داده‌اند.<sup>۱</sup>

دستگاه‌های مختلف حکومتی به‌عنوان بزرگترین مجموعه از سازمان‌ها می‌توانند از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در جهت تقویت ارتباطات افقی (درون و بین سازمانی) و ارتباطات عمودی (با مردم، جامعه مدنی و اقتصاد) استفاده کنند و از این طریق می‌توانند با سهولت و کارآیی بیشتر و بهتری وظایف خود را در قبال شهروندان یک جامعه به سرانجام رسانند و باعث رضایت و خشنودی هرچه بیشتر آنها خواهند شد.

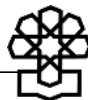
### بخش دوم - حکومت الکترونیکی و کارآمدی حکومت

ماهیت میان‌رشته‌ای حکومت الکترونیک موجب شد تا تعاریف بسیاری برای آن ارائه شوند. برخی با تمرکز بر جنبه‌های فنی حکومت الکترونیک، آن را به هر اقدام دولتی که مبتنی بر استفاده از شبکه‌های کامپیوتری باشد، تسری داده‌اند.<sup>۲</sup> این در حالی است که برخی دیگر آن را راهی برای دولت‌ها دانسته‌اند تا با استفاده از نوآورانه‌ترین فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات، به‌ویژه از طریق به‌کارگیری ابزاری تحت وب، در جهت اهداف ذیل تلاش کنند:

**الف) تأمین دسترسی هرچه راحت‌تر شهروندان و کسب‌وکارها به اطلاعات و خدمات دولتی،**

1. Montague, J. (1986). *Congressional Committee Meeting Address*, Washington, DC.

2. Montagna, J. M. (2005). 'A Framework for the Assessment and Analysis of Electronic Government Proposals', *Electronic Commerce Research and Applications*, Vol. 4, No. 3.



ب) بهبود کیفیت خدمات،

ج) تأمین فرصت‌های بیشتر برای مشارکت در نهادهای و فراگردهای دموکراسی.<sup>۱</sup>

به‌رغم توجه گسترده و فزاینده جهانی به عرصه حکومت الکترونیکی و پدیده‌های مرتبط با آن، هنوز تعریف دقیق و نسبتاً مورد قبولی از آن وجود ندارد.<sup>۲</sup> محدودترین تعریف حکومت الکترونیکی آن را، «بهره‌گیری دستگاه‌های حکومتی از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی و به‌ویژه اینترنت برای ارائه اطلاعات و خدمات به شهروندان و سازمان‌ها به‌صورت دیجیتالی و آنلاین می‌داند» ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)). کالدو<sup>۳</sup> معتقد است که حکومت الکترونیکی عبارت از ایفای تمام نقش‌های متعارف حکومت در محیط جدید الکترونیکی است و از این‌رو ابعاد و حوزه‌های متعددی را در بر می‌گیرد. حکومت باید توسعه اقتصادی، دموکراسی الکترونیکی، اجتماعات الکترونیکی، سیاست‌های زیست‌محیطی، توسعه فنی و انسجام کلی بین این عناصر را رهبری و هدایت کرده تا بتواند در شرایط جهانی دیجیتالی پایگاه مرسوم خود را حفظ کند.<sup>۴</sup>

کیلی<sup>۵</sup> و دیگران معتقدند که حکومت الکترونیکی نه تجهیز سازمان‌های حکومتی موجود با فناوری‌های جدید اطلاعاتی و ارتباطی که حکومت در و بر جامعه‌ای (شهروندان، اقتصاد، اجتماعات و...) الکترونیکی و دیجیتالی است: یک بخش عمومی

1. Zhiyuan, F. (2002). 'E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development', International Journal of *The Computer, The Internet and Management*, Vol. 10.

2. Caldow, J.(2001) seven E-Government Leadership Milestones, in vision C and revision, London:Routledge

3. Caldow

4. Caldow, J.(1999) the Quest for Electronic Government: A Defining vision. Institute for <http://www.ieg.ibm.com/pubs.html>.

5. Keili

مجهزتر برای بهره‌گیری بهینه از تکنولوژی‌های اطلاعاتی، ارتباطی و اجتماعی با هدف توانمندسازی خدمات عمومی آینده.<sup>۱</sup>

باینن<sup>۲</sup> بیان داشته که حکومت الکترونیک پدیده‌ای اجتماعی - فنی<sup>۳</sup> است که برای ادراک و به‌کارگیری درست آن به مجموعه‌ای از دانش علوم تجربی و انسانی نیاز است.<sup>۴</sup> بلانچارد<sup>۵</sup> و فابریکی<sup>۶</sup> استدلال کرده‌اند که حکومت الکترونیک یک سیستم است.<sup>۷</sup> حکومت الکترونیکی با هر محدوده‌ای که تعریف شود، شامل تغییرات عمده‌ای در درون نظام اداری حکومت و نیز تعامل بین حکومت و جامعه (شهروندان، بنگاه‌های اقتصادی، جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و ...) خواهد بود. تعامل حکومت با شهروندان، به اعتقاد بسیاری،<sup>۸</sup> مهمترین حوزه اثرگذاری الکترونیکی شدن حکومت است.

امکان‌ات ارتباطی فناوری‌های اطلاعاتی به نوبه خود، ارتباط رو به بالای مردم با حکومت را به نحو چشمگیری تسهیل می‌کند. تکنولوژی‌های دوسویه به‌کار رفته در سایت‌های اینترنتی متعلق به مجالس قانونگذاری، ریاست‌جمهوری، وزارتخانه‌ها و

1. Keili, B; lane, G; Paquet, G.& Roy, J.(2001) E-Government in Canada; services online or public service renewal? Accessible online: <http://www.governance.uottawa.ca/English/publications/downloads>.

2. Beynon

3. socio-technical.pp.5-6

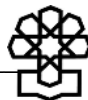
4. Beynon-Davies, P. (2007). 'Models for e-government', *Transforming Government: People, Process and Policy*. Vol. 1.

5. Blanchard

6. Fabrycky

7. Blanchard, B. S. and W. J. Fabrycky (1998). *Systems Engineering and analysis*. U.S: Prentice Hall.

8. Seifert, J. w.(2000) The promise of all things E? Expectations& implication of electronic Government. Article in 97 annual meeting of American political science association.



سازمان‌ها و سایر بخش‌های حکومت به شهروندان اجازه می‌دهند تا نظر، انتقاد و درخواست خود را مستقیماً به سیاستگذاران و مجریان ارائه کنند. از سوی دیگر تقویت ارتباطات دوسویه عمودی، حکومت را به رعایت اصول مدیریت شفاف، پاسخگو و دمکراتیک وادار می‌کند.

الکترونیکی شدن خدمات ادارات عمومی به توسعه کمی و کیفی مدیریت عمومی جامعه کمک می‌کند. مهمترین وظیفه حکومت نیز تنظیم امور عمومی و خدمات‌رسانی به شهروندان است. توسعه قابلیت‌های اینترنت نیز موجب می‌شود تا تقریباً تمام خدمات ادارات عمومی قابل ارائه به صورت آنلاین شوند. با وجود این، امروزه خدمات زیر را می‌توان برشمرد:

(الف) پذیرش تقاضا و درخواست‌های شهروندان برای صدور جواز کسب،

(ب) کارت شناسایی، مدارک تحصیلی و نظایر آن،

(ج) پذیرش مبلغ مالیات مستقیم و جریمه مربوط به تخلفات رانندگی یا هزینه

مربوط به انواع خدمات رفاهی نظیر آب و برق،

(د) نقشه‌های راهنمایی خدمات سازمان‌های مختلف شهر،

(ه) ثبت نام برای دانشگاه و استخدام یا سایر مقاصد و صدها خدمت دیگر.

الکترونیکی شدن چرخه ساختار درونی و اداری حکومت را هم دگرگون می‌کند. از سوی دیگر برقراری ارتباطات افقی بین بخش‌های مختلف حکومت، انجام امور غالباً تکراری و ملال‌آور اداری را تسهیل کرده و به بالا رفتن کارایی، قابلیت اثرگذاری و مجموعه سازمان‌ها کمک می‌کند. در نگاه دیگر، الکترونیکی شدن حکومت باعث می‌شود که هزینه انجام کارها کاهش یابد، کارهای بیشتری به‌طور سریع‌تر با هزینه ثابت انجام

پذیرد، کارها به نحو مؤثرتر، عادلانه‌تر و دمکراتیک انجام گیرد و ارائه خدمات و کارهایی که در گذشته غیرقابل تصور یا غیرعملی بودند نیز امکان اجرا یابند.<sup>۱</sup>

### بخش سوم - اخلاق و کارآمدی حکومت

یکی از اصولی که باید به آن اشاره شود مسئله رابطه اخلاق و کارآمدی حکومت است. هر نظام حاکمیتی، علاوه بر آنکه مسئولیت اداره و راهبری موضوعات و امور کلی و معمول حکومتی را در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اداری و ... برعهده دارد، وظیفه و رسالت نظارت بر میزان حاکمیت ارزش‌های اخلاقی بر جامعه و استفاده از ابزارهای مؤثر به‌منظور حفظ و ارتقا و التزام افراد جامعه به هنجارهای اخلاقی را نیز برعهده خواهد داشت. اخلاق فقط به رفتارها و کردارهای فردی نمی‌پردازد، بلکه رفتار گروه‌ها، خانواده‌ها، اجتماعات و ملت‌ها را نیز در بر می‌گیرد. اخلاق در نگاهی کلی افزون بر عمل فردی (حوزه خصوصی) از عمل جمعی (حوزه عمومی) هم سخن می‌گوید. از این‌رو عمل و تصمیم نیز در قلمرو آن جای می‌گیرند که نماینده دیگران خواهند بود. بر این اساس می‌توان گفت عمل حکومت یا سیاست عمومی از اخلاق، گریزی ندارد و با آن پیوند می‌خورد. به‌ویژه اگر دیدگاه هنجاری نه توصیفی از سیاست عمومی برگرفته شود، پیوند اخلاق و سیاست عمومی پررنگ‌تر خواهد شد.<sup>۲</sup>

در اخلاق‌پژوهی از سه مفهوم فرااخلاق، اخلاق هنجاری و اخلاق کاربردی یاد می‌شود. از این‌رو بجاست از همین آغاز، تعریفی برای آنها آورده شود. فرااخلاق چنانچه از

1. Heeks, R.(1999) Reinventing Government in the information Age. London:Routledge.

2. Boston, J., Bradstock, A.&Eng,D.L.(2010). Public policy: why ethics matters. Action, A.C.T.: ANUE press.



نام آن بر می‌آید، دیدگاهی کلان و انتزاعی به اخلاق را پی می‌گیرد و از تجویزها دور می‌شود. بررسی مفاهیمی مانند حق، فضیلت و مسئولیت یا بحث از آنچه شناخت‌شناسی اخلاقی<sup>۱</sup> خوانده می‌شود (واقع‌باوری اخلاقی، سوژه‌باوری، نسبی‌گرایی و مانند آن) همه در مرزهای فرااخلاق جا دارند. در نگاه دیگر، فرااخلاق پرسشی درباره اخلاق است و نه در چارچوب اخلاق. در اینجا سخن از این نیست که چه کاری خوب و نیک است، بلکه معنا و بنیان خوبی و نیکی به پرسش گرفته می‌شود. اخلاق هنجاری از کلیت فرااخلاق دور می‌شود و در پی نشان دادن خوب و بد است. اخلاق هنجاری راه‌هایی برای شناخت عمل نیک و درست پیش رو می‌نهد و از فرااخلاق عملگراتر است. رویکردهای اخلاقی همچون اخلاق فضیلت، فایده‌باوری و مانند آن همه در قلمرو اخلاق هنجاری جای دارند. اخلاق کاربردی شاخه‌ای از اخلاق هنجاری است که بر قلمروهای خاص عمل تمرکز دارد. برخی بر این باورند که در مفهوم اخلاق کاربردی نیازی به صفت کاربردی نیست. زیرا اخلاقی که کاربردی نباشد را نمی‌توان اخلاق دانست.<sup>۲</sup>

دیدگاهی وجود دارد که برای اخلاق‌پژوهی نیاز به رویکردهایی تازه دارد و نمی‌توان فقط با گسترش و بهبود رویکردهای کلاسیک آن به مسائل فناوری پرداخت و به دیدگاه‌های تازه نیاز است. برخی بر این باورند باید به بازتعریف مفهوم‌های پیشین پرداخت و به نظریه‌های تازه و سطح میانه رو کرد که پیچیدگی‌های جهان امروز را بهتر

---

1. Ethical epistemology

2. Craig, E. (1998). *Routledge Encyclopedia of Philosophy*. New York, London: Routledge.

Holmes, R. L. (2003). *Basic moral philosophy* (3rd ed.). Australia; Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.

بازتاب می‌دهند.<sup>۱</sup> از سوی دیگر کسانی همچون فلوریدی،<sup>۲</sup> نیاز به اخلاقی تازه را گوشزد می‌کنند.<sup>۳</sup>

با توجه به گسترش روزافزون نقش حکومت الکترونیکی و ابعاد آن بیشتر نقش اخلاق و مسائل اخلاقی برای حکومت‌ها روشن می‌شود. با طرح مسائلی از جمله دسترسی، دوباره‌سازی، ناشناس بودن و اثر شبکه‌ای<sup>۴</sup> مالکیت فکری، شکاف دیجیتالی و کار،<sup>۵</sup> محرمانگی، خودآئینی<sup>۶</sup> و امنیت<sup>۷</sup> با گسترش و پیشرفت برخی شاخه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات مانند هوش مصنوعی، حیات مصنوعی و واقعیت مجازی نیز پرسش‌های اخلاقی یکسره تازه‌ای سر بر آورده‌اند.

حکومت ناگزیر به برگرفتن ایستار اخلاقی است و نمی‌تواند از پذیرش بار مسئولیت اخلاقی در برابر شهروندان شانه خالی کند.<sup>۸</sup> از این‌رو گذشته از چشم‌انداز فناورانه، اگر از

1. Van den Hoven, J. (2010), The use of normative theories in computer ethics. In L. Floridi (Ed.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics* (pp. 69-70). Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

2. Floridi

3. Floridi, L. (2010b), The ethics of information society. In L. Floridi (Ed.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics*. Cambridge, UK: New York, Cambridge University Press.

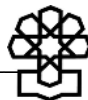
4. Donaldson, T. (2001), Ethics in Cyberspace: Have We Seen This Movie Before? *Business and Society Review*, 106(4): 273-291.

5. Stahl, B. (2010), Social issues in computer ethics. In L. Floridi (Ed.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics* (pp. 101-115). Cambridge, UK: New York: Cambridge University Press.

6. Autonomy

7. Clarke, S. (2010), On new technologies. In L. Floridi (Ed.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics* (pp. 234-248). Cambridge, UK: New York, Cambridge University Press.

8. Boston, J., Bradstock, A. & Eng, D. L. (2010), *Public policy: why ethics matters*. Acton, A.C.T.: ANUE Press.



دیدگاه سیاستگذاری عمومی هم به حکومت الکترونیکی نگریسته شود، نمی‌توان اخلاق را کنار گذاشت. به هر حال اهمیت اخلاق سیاستگذاری و اداره عمومی از سال‌ها پیش شناخته شده بود و پژوهش‌های درخوری هم در این زمینه انجام گرفته است. بر این اساس در روزگار جدید پرسش‌هایی در حکومت وجود دارند که حکومت چه نسبتی با اخلاق دارد؟ توانش‌های اخلاقی فناوری برای حکومت کدامند؟ نقش فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی، کارآفرینی سازمانی، سرمایه اجتماعی و انسانی و غیره در کارآمدی حکومت چیست؟ و بسیاری پرسش‌های دیگر که پیش روی سیاستگذاران قرار دارد.

## فصل سوم - کارآفرینی و کارآمدی حکومت

### بخش اول - کارآفرینی

یکی از ابزارهایی که در کارآمد کردن حکومت‌ها نقش دارد، کارآفرینی<sup>۱</sup> است. پس از جنگ جهانی دوم، سازمان‌های حکومتی به ابزاری مهم تبدیل شدند که تمامی حکومت‌های جهان به کمک آنها توسعه اقتصادی را به‌منظور دستیابی به اهداف خاص اجتماعی دنبال کنند. بنابراین مؤسسات دولتی در فرآیند توسعه بسیاری از کشورها و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه نقش برجسته‌ای ایفا می‌کنند؛ اما این سازمان‌ها به علل مختلفی در کشورهای جهان سوم کارآیی خود را به مرور زمان در پاسخگویی به نیازهای گوناگون و رو به افزایش شهروندان از دست دادند. از سوی دیگر محدودیت‌های

بودجه‌ای، سیستم‌های ناکارآمد تشویق و تنبیه، ساختارهای بروکراتیک و غیرمنعطف، فقدان انگیزه‌های کاری در مدیران و کارکنان و همچنین تعامل نامؤثر این سازمان‌ها با محیط پیرامونی و شهروندان، سازمان‌های حکومتی را با چالش جدی مواجه کرده است. اواخر دهه ۵۰ میلادی، اولین کشوری که در زمینه آموزش کارآفرینی به‌طور کلاسیک فعالیت‌هایی انجام داد و ترویج فرهنگ کارآفرینی را از سطح دبیرستان آغاز کرد و آموزش‌هایی داد، ژاپن بود. مسئله کارآفرینی در ژاپن به سطح دانشگاه‌ها هم کشیده شد. بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۲ میلادی بیش از ۹۶ درصد نوآوری صنعتی که توانست موقعیت ژاپن را در اقتصاد جهانی به موقعیتی برجسته و برتر کند، توسط کارآفرینان صورت گرفت.<sup>۱</sup>

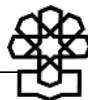
در سال‌های اخیر بسیاری از نویسندگان و پیشگامان، تغییراتی در سازمان و خدمات مدیریت حکومتی را مورد توجه قرار داده‌اند و چارچوب مفهومی و اصول جدیدی را تحت عنوان «حکومت کارآفرین» یا «مدیریت کارآفرینانه در بخش حکومتی» به‌عنوان محورهای مدیریت حکومتی نوین مطرح می‌کنند که می‌توانند سازمان‌های حکومتی را در مواجهه با چالش‌های فرارو، اثربخش‌تر، کارآمدتر و پاسخگوتر سازند. از اندیشمندانی که به موضوع «حکومت کارآفرین»<sup>۲</sup> پرداخته‌اند، به اسبورن<sup>۳</sup> و گیبلر<sup>۴</sup> (۱۹۹۲) می‌توان اشاره کرد. کتاب نوشته شده توسط آنها با عنوان «نوآفرینی

1. Barahona, J. (2006). Hernangomez, Education and Training as non-psychological characteristic that influence university students entrepreneurial behaviour. *Journal of Entrepreneurship Education*, 3, 99-112.

2. Entrepreneur government

3. Osborne

4. Gaebler



حکومت»<sup>۱</sup> جزء یکی از کتاب‌های پرفروش سال مطرح بود و همچنان مورد توجه است. اسبورن و گیبلر ده اصل را برای متحول کردن بخش حکومتی مطرح می‌سازند. این اصول مبنای حکومت خوب یا کارآفرین محسوب می‌شوند و درباره آنها به‌طور خلاصه توضیح داده می‌شود:

### ۱. نظارت کنید، نه اجرا

سال‌های متمادی نقش حکومت ناظر بر تأمین خدماتی بود که هزینه آنها از طریق وضع مالیات تأمین می‌شد. با افزایش هزینه‌های حکومت و کاهش منابع درآمدی آن، حکومت‌ها دو راهکار پیش رو داشتند:

۱. افزایش مالیات برای تأمین هزینه خدمات،

۲. حذف برخی از خدمات.

ضمن آنکه در کوتاه‌مدت، امکان حل مشکل از طریق قرض گرفتن وجود داشت؛ ولی این راه حل نمی‌توانست در بلندمدت مؤثر باشد.

راهکار بدیل ارائه شده از سوی اسبورن و گیبلر عبارت بود از: تجدیدنظر در نقش اساسی حکومت از طریق تأمین زمینه‌ها و تسهیلات لازم، برای انجام امور از طریق مردم. (۱۹۹۲:۲۸). این مفهوم جدید به معنای تغییر نقش حکومت از مداخله مستقیم به نظارت بود. به عبارت دیگر، نقش حکومت باید تنظیم جهت‌گیری‌ها، تدوین خط‌مشی‌ها، توزیع منابع و ارزیابی پیامدها باشد و از دخالت مستقیم در تأمین خدمت‌رسانی اجتناب کند.

نظارت بر اداره امور شامل مسائلی همچون ایجاد شراکت با بخش خصوصی، تجهیز و تأمین سازمان‌های غیردولتی و مردمی و استفاده از انگیزه‌های متداول در بخش خصوصی برای دستیابی به اهداف اجتماعی است.<sup>۱</sup>

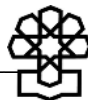
## ۲. تقویت تشکل‌های مردمی و محلی برای حل مشکلات خود به جای صرف ارائه خدمات

این اصل مبتنی بر این فرض است که مردم نسبت به آنچه مالکیت دارند، بیشتر تعهد نشان می‌دهند تا نسبت به آنچه توسط دیگران کنترل می‌شود. اسبورن و گیبلر با بهره‌گیری از نوشته مک نایت (۱۹۹۱)، مزایای تقویت سازمان‌های محلی و تشکل‌های مردمی در عوض خدمت‌رسانی به شیوه متداول حرفه‌ای از سوی حکومت‌ها را خلاصه می‌کنند:

- درک بیشتر مشکلات واقعی جوامع و مردم،
- تمایل به حل مشکلات در عوض صرف خدمت‌رسانی،
- تأمین شرایط لازم برای مراقبت و نه فقط خدمت،
- انعطاف‌پذیری و خلاقیت بیشتر،
- هزینه کمتر،
- تمایل به تأکید بیشتر به ظرفیت‌ها، در عوض واکنش نسبت به کمبودها و نارسایی‌ها.

---

1. Osborne, D. and T. Gaebler, (1992). Reinventing Government, Reading, Mass: Addison Wesley.



### ۳. افزایش رقابت و تشویق به جای انحصار

مبنای اصل افزایش رقابت و تشویق به جای انحصار برگرفته از دیدگاه جان مافیت<sup>۱</sup> است که می‌گوید: مسئله خصوصی در مقابل حکومت وجود ندارد، بلکه موضوع رقابت در مقابل انحصار است. زیرا رقابت به آگاهی بیشتر در مورد هزینه و ارتقای کیفیت خدمت‌رسانی منجر خواهد شد. به اعتقاد اسبورن و گیبلر، مزایای افزایش رقابت عبارتند از:

- کارآیی بیشتر حکومت و قائل شدن ارزش برای پولی که هزینه می‌شود،
- احتمال بیشتر اینکه نوآوری ارزش تلقی شده و برای آن نیز پاداش منظور شود،
- افزایش روح افتخار و غرور برای کارمند بخش حکومتی بودن.

### ۴. عمل، براساس رسالت‌ها نه قوانین و مقررات

یکی از مزایای اولیه نظام بروکراتیک آن بود که از طریق قوانین و مقررات، مشخص می‌ساخت که فعالیت‌ها چگونه انجام پذیرند؛ این مزیت به از میان رفتن پارتی‌بازی و فساد اداری کمک بسزایی کرده بود. روی دیگر سکه آن بود که بسیاری از سازمان‌های مدرن بخش حکومتی آن چنان مقررات‌مدار شده‌اند که امکان بروز عکس‌العمل مناسب را در مقابل چالش‌های جدید و بحران‌ها ندارند.

حکومت‌های کارآفرین بر این نکته تأکید دارند که کارکنان خود را از قید قوانین و مقررات دست‌وپاگیر آزاد سازند تا آنها بتوانند با خلاقیت و انعطاف هر چه بیشتر رسالت‌های کلان خود را دنبال کنند.

---

1. Muffit J.(1992). Can Government compete, in Osborne, D. and T. Gaebler, Reinventing government, reading, Mass: Addison Wesley.p76.

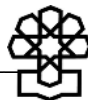
۵. سرمایه‌گذاری روی نتایج و پیامدها، به جای درونداد-مداری و برونداد-گرا حکومت‌ها به شکل سنتی به‌جای تأکید بر نتایج و پیامدها بر دروندادهای تأکید می‌کنند. حکومت‌های کارآفرین بر نتایج تأکید دارند. زیرا این روش باعث بهبود عملکرد خواهد شد. در واقع یکی از درس‌های آموختنی از جنبش مدیریت کیفیت جامع آن است که سازمان‌ها باید به‌منظور دستیابی به نتایج مورد انتظار آنها را ارزیابی کنند.<sup>۱</sup> در سال‌های اخیر پیشرفت‌های تکنولوژی اطلاعاتی آن چنان به شناسایی راه‌هایی برای اندازه‌گیری و سنجش عملکرد منجر شده‌اند که در گذشته هرگز در تصور نمی‌گنجیدند.

#### ۶. اولویت تأمین نیازهای مشتریان به‌جای تأمین نیازهای بروکراسی

حکومت‌ها برخلاف بخش خصوصی غالباً مشتریان خود را نادیده می‌گیرند. به دلیل آنکه بودجه اکثر سازمان‌های بخش خصوصی مستقیماً از طریق حکومت و دولت تأمین می‌شود، در عوض مشتریان، سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفع مرکز ثقل فعالیت‌هایند. اسبورن و گیلبر (۱۹۹۲) براساس این عامل معتقدند که عامه مردم بخش دولتی را به‌عنوان بروکراسی مخرب و متکبر ارزیابی می‌کنند. حکومت‌های کارآفرین به خواسته‌های مشتریان توجه دارند و در قبال نیازهای آنها به خوبی عکس‌العمل نشان می‌دهند.

---

1. Deming, W.(1986). Out of crisis, Cambridge: institute of technology center for advanced engineering study.



## ۷. تأکید بر کسب درآمد به جای فقط خرج کردن پول

فرهنگ حاکم بر حکومت‌ها ناظر بر خرج کردن پول است و نه کسب درآمد. با افزایش اعتراض نسبت به فزونی مالیات‌ها، حکومت‌های کارآفرین درصدد یافتن روش‌هایی برآمده‌اند که با استفاده از آنها بتوانند:

(الف) درآمدهایی از منابع مختلف غیرمالیاتی به دست آورند،

(ب) هزینه‌های خود را ضمن اجتناب از هدر دادن پول و منابع به شکل مؤثر مهار

کنند.

از جمله سازوکارهای مشترک برای کسب درآمد، دریافت هزینه در قبال ارائه خدمات است که اینک در بسیاری از موارد و در قبال تسهیلات مختلف حکومتی صورت می‌گیرد.

## ۸. سرمایه‌گذاری به جای حل بحران‌ها در پیشگیری از بروز مشکلات

اسبورن و گیبلر معتقدند یکی از پیامدهای هدایت و نظارت به جای دخالت، تمایل به تعیین خدماتی است که در عوض اقدام برای جلوگیری از بروز مشکلات، به علائم هشداردهنده توجه بیشتری مبذول دارد. حکومت‌های کارآفرین نه تنها بر جلوگیری از وقوع حادثه تأکید دارند، بلکه دیدگاه بلندمدتی در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری خود اتخاذ می‌کنند تا بتوانند مشکلات احتمالی آینده را نیز پیش‌بینی کنند.

## ۹. عدم تمرکز اختیارات در عوض سلسله‌مراتب

با گسترش دانش و ارتباطات و با افزایش تعداد کارکنان تحصیلکرده، وجود نظام متمرکز مبتنی بر برقراری ارتباطات از طریق زنجیره طولانی دستورات، به شکلی روزافزون

نامناسب تشخیص داده می‌شود. داشتن حکومتی پاسخگو که بتواند به سرعت نسبت به نیازها و تغییرات عکس‌العمل نشان دهد مستلزم آن است که کارکنان در سطوح ملی تقویت شوند تا حد امکان خود تصمیم‌گیری کنند.

حکومت‌های کارآفرین دلایل بسیاری برای غیرمتمرکز کردن تصمیم‌گیری‌ها دارند. آنها می‌کوشند تا با توسل به عدم تمرکز بتوانند به ویژگی‌های زیر دست یابند:

- انعطاف بیشتر و توانایی افزون‌تر برای عکس‌العمل سریع در قبال نیازها و مقتضیات محلی،

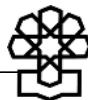
- اثربخشی بیشتر که کارکنان در سطوح محلی در بهترین موقعیت برای یافتن راه‌حل مشکلات جدید قرار دارند،

- ابداع و نوآوری بیشتر که بروز ایده‌های جدید از کسانی که مستقیماً با مشتریان و مراجعان سروکار دارند، محتمل‌تر است،

- توانایی بیشتر برای ایجاد انگیزه، روحیه، تعهد و بهره‌وری که فرآیندهای مشارکت و کار گروهی سبب افزایش مهارت‌ها و علاقمندی نیروی کار می‌شود. اسبورن و گیبِلر معتقدند که مدیریت مشارکتی سنگ بنای اصلی عدم تمرکز است.

## ۱۰. استفاده از بخش‌های غیردولتی به‌جای تأکید بر طراحی و اجرای متمرکز حکومت‌های کارآفرین

همگام به رعایت اصل نظارت کنید، نه اجزا به شکلی فزاینده می‌کوشند تا در قالب واسطه‌گر و تسهیل‌کننده عمل کنند، نه به‌عنوان تأمین‌کنندگان مستقیم خدمات. به‌عبارت دیگر، این حکومت‌ها تلاش می‌کنند تا با استفاده از اهرم‌های مختلف و حضور غیرمستقیم در بازار، زمینه مناسب برای دستیابی به نتایج مطلوب را فراهم سازند.



اسبورن و گیبلر (۱۹۹۲: ۲۸۴)، این روند را راه سوم می‌نامند که حد واسط رویکرد دولتمداری، یعنی طراحی و اداره کامل برنامه‌ها از سوی دولت و رویکرد بازار آزاد است. یعنی عدم دخالت دولت‌ها در این مسائل خواهد بود.<sup>۱</sup>

صاحب‌نظران مختلف از کارآفرینی تعاریف متعددی کرده و آن را از منظرهای مختلف مورد توجه قرار داده‌اند. «جفری تیمونز»<sup>۲</sup> کارآفرینی را توانایی خلق یک چیز عملاً از هیچ می‌داند.<sup>۳</sup>

برخی دیگر معتقدند که کارآفرینی عبارت است از هر نوع کوشش در ایجاد کسب‌وکار جدید یا فعالیت‌های جدید مخاطره‌آمیز همچون خوداشتغالی، ایجاد یک سازمان جدید یا توسعه سازمانی از طریق یک فرد، یک تیم یا سازمانی که قبلاً تأسیس شده است.<sup>۴</sup>

استیونسون<sup>۵</sup> کارآفرینی را به‌عنوان رویکرد مدیریتی تلقی می‌کند که فرصت‌ها بدون توجه به منابعی که در شرایط کنونی در کنترل‌اند، تحقیق و پیگیری می‌شوند.<sup>۶</sup>

---

1. Osborne, D. and T. Gaebler, (1992). Reinventing Government, Reading, Mass: Addison Wesley.

2. Jeffrey Timmons

3. Cathy, Ashmore (2004), Criteria for youth entrepreneurship education, columbus.p1

4. Seeling Tina (2003), High Technology Entrepreneurship education: STVP and REE, Sao Paulo: Stan fird technology ventures program.p2

5. Stevenson

6. Stevenson , Harward, (1999), A Perspective on entrepreneurship, in sahlman& Stevenson&Robert&hide, the entrepreneurial venture, Boston: Harward Business school press.p10

کارآفرینی با تغییر ارتباط تنگاتنگی دارد. کارآفرینان تغییر را به‌عنوان یک هنجار و امری مطلوب پذیرفته‌اند و دائماً به دنبال تغییر بوده و می‌کوشند از آن به‌عنوان فرصت، بهره‌برداری کنند.<sup>۱</sup>

جان تامپسون<sup>۲</sup> معتقد است که رفتار کارآفرینانه نیازی فراگیر و ضروری برای تمامی سازمان‌ها (دولتی، خصوصی، داوطلبانه و غیره) با هر اندازه (بزرگ، متوسط و کوچک) است.<sup>۳</sup>

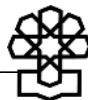
در برخی کشورها ساختاردهی مجدد در سازمان‌های حکومتی به‌منظور بهبود در کارآیی این سازمان‌ها از طریق کمک به حذف موانع سازمانی صورت گرفته است. در برخی از کشورهای دیگر شیوه‌های مختلف خصوصی‌سازی دنبال می‌شوند. صاحب‌نظران بر این باورند که اصلاحات سازمانی و خصوصی‌سازی نمی‌توانند بدون کارآفرینی موفق باشند و فرض اساسی این است که سازمان‌های حکومتی در سراسر جهان برای ادامه حیات خود، باید رفتارهای کارآفرینانه را گسترش دهند.<sup>۴</sup>

1. Stoner James & Freeman Edward & Gilbert Daniel (1998), Management, new jersey: prentice hall.p157

2.Thompson

3.Thompson, John (1999), A Strategic perspective of entrepreneurship, international journal of entrepreneurial behavior&research, vol.5, n.6. p281.

4. Prokopenko Joseph& Pavlin Igor (1991), entrepreneurship development in public enterprises, Geneva: international labor office.p8.



## مدل کارآفرین سازمانی

مدل زیر نمونه‌ای از کارآفرینی سازمانی است که علاوه بر سازمان‌های اجتماعی، فرهنگی، حکومتی و سایر سازمان‌های حکومتی و حتی بخش‌های خصوصی نیز می‌توانند برای توسعه کارآفرینی از آن استفاده کنند.

**الف) ایجاد ساختار سازمانی کارآفرینانه:** همانطور که پیتر دراگر<sup>۱</sup> بیان کرده، ساختار سازمانی مناسب‌ترین فضا برای ایجاد کارآفرینی است.<sup>۲</sup> اقدامات ایجاد این ساختار عبارتند از:

۱. طراحی ساختارهای سازمانی حول محور اطلاعات و ارتباطات و نه سلسله‌مراتب،
۲. کاهش تأثیرات منفی بروکراسی غیرکارکردی بر نوآوری، خلاقیت، فرصت‌گرایی،
۳. انجام دادن کارها از طریق تیم‌سازی به‌جای استفاده از واحدهای رسمی و وظیفه‌ای.

**ب) ایجاد استراتژی سازمانی کارآفرینانه:** کارآفرینی سازمانی باید در فرآیند مدیریت استراتژیک ادغام شود که لازمه این ادغام، کسب اطلاعات از محیط‌های داخلی و خارجی است. کارآفرینی سازمانی رویکردی منحصر به فرد را در قبال مدیریت استراتژیک ارائه می‌کند که امکان توجه بیشتر به سازگاری و بقای بلندمدت سازمان را فراهم خواهد کرد. این امر در محیط متلاطم امروزی موضوعی بسیار مهم است.<sup>۳</sup>

---

1. Peter Drucker

2. Prokopenko Joseph & Pavlin Igor (1991), entrepreneurship development in public enterprises, Geneva: international labor office. p 15.

3. Cornwall Jeffrey & Perlman Baron (1990), organizational entrepreneurship, Londoni Richard Irwin. p 30.

از این رو برای بهبود وضعیت استراتژیک کارآفرینانه در سازمان‌های حکومتی پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شوند:

۱. تدوین رسالت‌ها، اهداف و مأموریت‌ها با توجه به فلسفه وجودی سازمان،

۲. تجزیه و تحلیل اهداف، سیاست‌های راهبردی و برنامه‌های دولت، قوانین و مقررات، تغییرات اجتماعی، سیاسی و انتقادی برای تدوین استراتژی‌ها،

۳. تدوین استراتژی آینده‌نگر برای سازمان در جهت شناسایی فرصت‌های تازه و ورود به عرصه‌های جدید.

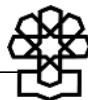
**ج) ایجاد سیستم حقوق و دستمزد کارآفرینانه:** سازمان‌های کارآفرینانه باید سیستم پرداختی را ایجاد کنند که برای خلاقیت و ایده‌های نوآورانه در زمینه خدمات و محصولات، ایجاد انگیزه کند. البته سیستم پرداخت این وظیفه را به تنهایی نمی‌تواند انجام دهد، بلکه باید استراتژی‌ها، ساختار و فرهنگ سازمانی نیز به‌عنوان مکانیسم‌های حمایتی آن را تقویت کنند.<sup>۱</sup>

**د) ایجاد سیستم تحقیق و توسعه کارآفرینانه:** استونر<sup>۲</sup> معتقد است که رشد اقتصادی، بهره‌وری محصولات، خدمات و فناوری‌های جدید، از طریق فعالیت‌های تحقیق و توسعه (R&D)، از مهمترین مزایای کارآفرینی‌اند.<sup>۳</sup>

1. Cornwall Jeffrey & Perlman Baron (1990), organizational entrepreneurship, Londoni Richard Irwin.p129.

2. Stoner

3. Stoner James & Freeman Edward & Gilbert Daniel (1998), Management, New Jersey: prentice hall. P.162.



## بخش دوم - سرمایه اجتماعی و کارآمدی حکومت

یکی از مفاهیم بسیار مهم که جامعه‌شناسان معاصر در بررسی کمیّت و کیفیت روابط اجتماعی از آن استفاده کرده‌اند، مفهوم سرمایه اجتماعی است. منظور از سرمایه اجتماعی، سرمایه و منابعی است که افراد و گروه‌ها از طریق پیوند با یکدیگر می‌توانند به دست آورند.<sup>۱</sup>

اصطلاح سرمایه اجتماعی قبل از ۱۹۱۶ در مقاله‌ای توسط هانی فان از دانشگاه ویرجینیای غربی مطرح شد.<sup>۲</sup> اما نخستین بار در اثر کلاسیک جین جاکوب تحت عنوان مرگ و زندگی شهرهای بزرگ آمریکایی در ۱۹۶۱ به کار رفته است که در آن توضیح داده شده بود که شبکه‌های اجتماعی فشرده در محدوده‌های حومه قدیمی و مختلط شهری، صورتی از سرمایه اجتماعی محسوب می‌شوند.

در برخورد با مفهوم سرمایه اجتماعی با توجه به اینکه در رشته‌ها و حوزه‌های مختلف مطالعاتی به کار می‌روند، با تعریفی واحد و مشخص روبرو نیستیم.<sup>۳</sup> سرمایه

- 
1. Bourdieu, P. (1985), The Forms of Capital, in J Richardson(ed.); Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education New York, Green wood.
  2. Coleman, J. (1988a), The Creation and Destruction of Social Capital: Implications for the Law, Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy, vol. 3.
  3. Putnam, R. (1993), Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton.
  - Alesina, A. & La Ferrara, E (2000), Participation in Heterogeneous communities, The Quarterly Journal of Economics, August.
  2. Woolcock, M. (1998), Social Capital and Economic Development. toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework, Theory and Society, vol. 27.
  3. Durlauf, Steven N. (2002), "On the Empirics of Social Capital", The Economic Journal. 112 (November), pp.459-479. Available at: <http://www.socialcapitalgateway.org/NV-eng-measurement.htm> (Accessed 04.02.2009).

اجتماعی از حوزه‌های نسبتاً جدید در مطالعات میان‌رشته‌ای است که محققان در زمینه اقتصاد، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، سیاست‌گذاری و جز آن به کار برده‌اند. سرمایه اجتماعی به‌طور کلی به شبکه‌های رسمی و غیررسمی اطلاق می‌شود که افراد را قادر به استفاده از منابع و دستیابی به اهداف می‌کنند. به تعبیری دیگر، سرمایه اجتماعی عبارت است از: شبکه‌های اجتماعی، سامانه‌های روابط متقابل، مجموعه هنجارها یا سطوح اعتماد که ممکن است افراد و گروه‌ها از آنها بهره‌مند باشند یا منابعی که از این موارد ناشی می‌شوند. در این حوزه - پیر بوردیو،<sup>۱</sup> جیمز کلمن و رابرت پاتنام- هر یک تعریفی از این مفهوم ارائه داده‌اند.<sup>۲</sup>

سرمایه اجتماعی مفهومی است که عمر آن به قرن هجدهم و قبل از آن می‌رسد که اخیراً در مباحث مربوط به جامعه مدنی دوباره مطرح شده است.<sup>۳</sup> از دیدگاه جیمز کلمن،<sup>۴</sup> مفهوم سرمایه اجتماعی نشان‌دهنده آن است که چگونه ساختار اجتماعی یک گروه می‌تواند به‌عنوان منبعی برای افراد آن گروه عمل کند. از نظر کلمن سرمایه اجتماعی در نهایت برای افراد، سرمایه انسانی را به همراه دارد.<sup>۵</sup> کاربرد مفهوم سرمایه اجتماعی به‌طور روزافزونی در حال گسترش است. امروزه تب مفهوم سرمایه اجتماعی، علوم اجتماعی را در بر گرفته است و در قلمرو سیاست‌گذاری،

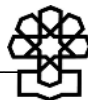
1. Pirre Bourdieu

2. McLean, Iain, Alistair McMillan (2009). "Social Capital" in The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford: Oxford University Press, 2009. Available at: <http://www.highbeam.com/doc/1O86-socialcapital.html> (Accessed 18.02.2009).

3. Kilby, patrik.(2002), social capital and city society. National center for development studies. P.68

4. Colman

5. Winter, Lan. (2000), Towards a Theorized Understanding of Family Life and Social Capital, Working Paper No.21, April 2000 Australian Institute of Family Studies. p.2



تصمیم‌گیری و رسانه‌های جمعی مطرح می‌شود. ایده مرکزی سرمایه اجتماعی بر این اساس است که انسان‌ها از طریق مجموعه‌ای از شبکه‌ها به هم متصل می‌شوند و تمایل دارند که در ارزش‌های مشترک با دیگر اعضای این شبکه‌ها شریک شوند. از آنجا که این شبکه‌ها تشکیل‌دهنده یک منبع‌اند می‌توان آنها را سازنده نوعی سرمایه دانست.

### ویژگی سرمایه اجتماعی در دیدگاه پاتنام<sup>۱</sup>

۱. از نظر پاتنام، سرمایه اجتماعی در اینجا به جلوه‌هایی از سازمان اجتماعی مانند اعتماد، هنجارها و شبکه‌ها اشاره دارد که کارآیی جامعه را از طریق تسهیل کنش‌های هماهنگ افزایش دهد.

۲. سرمایه اجتماعی از طریق افزایش هزینه‌های بالقوه برای افرادی که از مسئولیت فرار کنند، موجب می‌شود که آنها در کنش‌های جمعی سهیم شوند؛ این کار از طریق تقویت هنجارهای قوی انتظار عمل متقابل و تسهیل جریان اطلاعات انجام می‌شود.<sup>۲</sup>

۳. پاتنام، در سال ۱۹۹۶ گفت: منظور من از سرمایه اجتماعی جلوه‌هایی از حیات اجتماعی است - شبکه‌ها، هنجارها و اعتماد - که مشارکت‌کنندگان را قادر می‌سازد که به شکل کاراگری با هم برای رسیدن به امور مشترک عمل کنند.

---

1. Putnam

2. Putnam, R. (1993), Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton. P.173

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) سرمایه اجتماعی را شبکه‌ها، هنجارهای مشترک و ادراکاتی می‌داند که همکاری درون و برون گروهی را تسهیل می‌کنند.<sup>۱</sup>

وی، مفهوم سرمایه اجتماعی را فراتر از سطح فردی به کار می‌گیرد و به چگونگی کارکرد سرمایه اجتماعی در سطح منطقه‌ای و ملی و نوع تأثیرات اجتماعی بر نهادهای دموکراتیک تسری می‌دهد و در نهایت به توسعه اقتصادی علاقمند است. به همین منظور در دو مطالعه تطبیقی میان ایالت‌های مختلف در آمریکا (در کتاب بولینگ دو نفره) و همچنین حکومت‌های منطقه‌ای تازه‌تأسیس ایتالیا در شمال و جنوب طی دهه ۷۰ (در کتاب سنت‌های مدنی و دموکراسی)، تأثیر سرمایه اجتماعی را در تقویت جامعه مدنی و کارآمدی دموکراسی از سویی و رشد و توسعه اقتصادی از سوی دیگر مورد بررسی قرار داده است.<sup>۲</sup>

### ابعاد سرمایه اجتماعی

پس از تعریف مفهوم سرمایه اجتماعی، ابعاد سرمایه اجتماعی باید مشخص شوند. همانطور که روشن است، بیان ابعاد و انواع مفهوم باید کاملاً منطبق با تعریف مفهومی باشد. در زمینه بررسی ابعاد سرمایه اجتماعی پژوهش‌های بسیاری انجام گرفته‌اند که برخی از آنها با روش‌های آماری و برخی دیگر با بررسی‌های نظری این ابعاد را مشخص کرده‌اند.

1. Healy, T.(2003). Social capital: challenges for its measurement at international level, workshop: social capital and economic development. Anniversary conference on sustainable ties in the information society.p.41

2. Putnam, Robert,(2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon and Schuster.p23.



نوریس،<sup>۱</sup> ابعاد زیر را برای سرمایه اجتماعی معرفی کرده است:

۱. مشارکت اجتماعی،

۲. شبکه‌های اجتماعی و حمایت،

۳. مشارکت مدنی،

۴. اعتماد و عمل متقابل.

بریانت و نوریس،<sup>۲</sup> نیز این ابعاد را برای سرمایه اجتماعی ذکر کرده‌اند:

۱. مشارکت اجتماعی، تعهد اجتماعی و التزام،

۲. میزان توانمندی (که همان کنترل و خودکارایی است)،

۳. احساس عضویت در اجتماع،

۴. شبکه‌های اجتماعی، حمایت اجتماعی و کنش متقابل اجتماعی،

۵. اعتماد، عمل متقابل و همبستگی اجتماعی.

گروتارت، نارایان، جونز و وولکاک<sup>۳</sup> براساس پیمایش‌هایی که توسط بانک جهانی در

کشورهای در حال توسعه انجام داده‌اند، یک طیف شش بُعدی برای سرمایه اجتماعی

ارائه کرده‌اند:

۱. گروه‌ها و شبکه‌ها،

---

1. Norris, D.(2005) social capital measurement: national experiences and international harmonization. A beginning siena group meeting. Helsinki.

2. Bryant, C.& Norris, D.(2002). Measurement of social capital: the Canadian experience. Prepared as a country report for the OECD-UK ONS International conference on social capital measurement in London.25-27 September.

3. Grootaert, C.& Narayan, D.& Jones, V.N& Woolcock, M(2004) MEASURING SOCIAL CAPITAL. World bank working paper NO.18.

۲. اعتماد و انسجام،
۳. عمل جمعی و همکاری،
۴. اطلاعات و ارتباطات،
۵. همبستگی اجتماعی و شمول،<sup>۱</sup>
۶. توانمندسازی و عمل سیاسی.

بنابراین با توجه به مطالب گفته شده توسط نظریه‌پردازان حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی و ماهیت بین‌رشته‌ای بودن سرمایه اجتماعی و کاربرد این مفهوم در رشته‌ها و حوزه‌های گوناگون، یکی از کارکردهای سرمایه اجتماعی تسهیل همکاری و مشارکت گروهی برای تحقق اهداف و منابع فردی و جمعی سازمان‌ها از جمله حکومت‌ها و کمک به توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی این سازمان‌ها است. از سوی دیگر نداشتن اعتماد و مشارکت اجتماعی، مسائل و مشکلات خاصی را برای سازمان‌ها به وجود می‌آورد و مانع بزرگی در راستای کارآیی و عملکرد این نهادها خواهد شد. بسیاری از نظریه‌پردازان این حوزه از جمله فوکویاما و کلاوس اوفه، سرمایه اجتماعی را یکی از عوامل کارآیی و توسعه اقتصادی - اجتماعی، نظم و صلح جهانی، احساس امنیت و توسعه فرهنگی نهادها و سازمان‌ها می‌دانند.<sup>۲</sup>

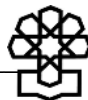
در برخی از پژوهش‌ها به دلیل نقش بسزای سرمایه اجتماعی در کارآیی عملکرد حکومت‌ها از مفهوم «سرمایه اجتماعی - حکومتی»<sup>۳</sup> برای اشاره به ارزش‌هایی چون

---

1. social cohesion and inclusion

2. Fukuyama, F.(1999) The Great Disruption, Human Nature and the Reconstitution of social order, New York: Simon and schuste.

3. Governmental social capital



حاکمیت قانون، آزادی‌های مدنی و سیاسی و سرمایه بودن آنها برای هر حکومتی استفاده شده است. کورمندی و میگور، به نقش سرمایه اجتماعی حکومتی در رشد اقتصادی پرداخته‌اند.<sup>۱</sup>

### بخش سوم - آینده‌پژوهی، آینده‌نگری و کارآمدی حکومت

آینده‌پژوهی به منزله یک حوزه میان‌رشته‌ای، امکان شناسایی رویدادها و روندهای مؤثر در شکل‌گیری تحولات سیاسی آینده و دستیابی به تصویر آینده را فراهم می‌کند. به تعبیر وندل بل، آینده‌پژوهی به دنبال مطالعه منظم، کشف، ابداع، ارائه، آزمون و ارزیابی آینده‌های ممکن، محتمل و مطلوب است. آینده‌پژوهی انتخاب‌های مختلفی را راجع به آینده پیش روی افراد و سازمان‌ها قرار می‌دهد و در انتخاب و پی‌ریزی مطلوب‌ترین آینده به آنان کمک می‌کند.<sup>۲</sup>

آینده‌شناسان معتقدند که تلاش و سعی برای مطالعه آینده‌های ممکن، عملی، محتمل و مطلوب، منطقی و معقولانه است. اشاره به این نکته حائز اهمیت است که آینده‌های ممکن، عملی یا محتمل احتمال دارند که آینده‌های ناخواسته‌ای را نیز دربر گیرند.<sup>۳</sup>

بررسی و شناخت آینده، یکی از نیازهای اساسی سازمان‌های امروزی از جمله حکومت‌ها برای بقا در جهان است. از اوایل دهه ۷۰ میلادی علم و هنر آینده‌نگاری

- 
1. Kormendi, Roger C. And Philip G. Meguire.(1985). Macroeconomic Determinants of Growth. Journal of monetary economics.Vol.16:141-63.
  2. Bell, Wendell, (2003), *Foundation of Futures Studies: History, Purposes, and Knowledge (Human Science for New Era)*, London: Transaction Publishers.p.73.
  3. wheelwright, R.Verne, (2005),*Personal Futures: Foresight & Futures Studies for Individuals*, printed in Harlingen,texas.p.22.

به‌عنوان ابزار سیاستگذاری به‌طور رسمی در چند کشور محدود به‌خصوص ژاپن به‌کار گرفته شد، ولی از اوایل دهه ۹۰ میلادی به‌طور گسترده با همکاری نهادهای بین‌المللی برای توانمندسازی کشورها از این روش استفاده شد و امروزه به‌عنوان رویکرد غالب شناسایی فناوری در اکثر کشورهای توسعه‌یافته درآمده است.

در ایران سابقه آینده‌نگری به برنامه‌های پنج‌ساله کشور بر می‌گردد و سند چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۱۴۰۴ که دو دهه آینده را نشان می‌دهد گرفته است. این سند اولین سند تفکر استراتژیک و آینده‌نگارانه ایران است که براساس آن محورهای توسعه کشور در بخش‌های مختلف طراحی و تدوین شده و با انجام تقسیم کار منطقه‌ای هر یک از استان‌های کشور متناسب با قابلیت‌های خود عهده‌دار مسئولیت‌هایی برای تحقق آینده مطلوب کشور شده‌اند.

### کاربرد آینده‌پژوهی در علم سیاست

اهمیت تصویر آینده<sup>۱</sup> به حدی است که آینده‌پژوهانی چون جیمز دیتور<sup>۲</sup> و فرد پلاک مدعی‌اند تصویر آینده سنگ بنای آینده‌پژوهی است و در صورتی که سازمان، ملت و تمدنی تصویری از آینده نداشته باشد، محکوم به شکست است.<sup>۳</sup> از بدو پیدایش اندیشه‌ها و نظریه‌های سیاسی، تصویرپردازی درخصوص آینده به‌منظور خروج از وضع موجود و نیل به وضع مطلوب، همواره مورد توجه فیلسوفان سیاسی بوده است.

---

1. Image of Future

2. James Dator

3. Dator, James (ed), (2002), *Futures Studies in Higher education: Advancing Futures*, Westport CT: Praeger, p.10-11.



به نظر جیمز دیتور، آینده‌پژوهی ادعای پیش‌بینی آینده را ندارد. بلکه آینده‌پژوهی ایده‌هایی را در خصوص آینده مطالعه می‌کند- آنچه من معمولاً آن را تصاویری از آینده<sup>۱</sup> می‌نامم- که هر فردی یا گروهی تصویرهایی از آینده در ذهن خود دارد. این تصاویر بنیاد اعمال افراد و گروه‌ها در زمان کنونی‌اند. تصویرهای آینده افراد و گروه‌ها غالباً متغیرند و برحسب رویدادها یا ادراکات تغییر پیدا می‌کنند. تصویرهای آینده غرب از تصویرهای آینده کشورهای غیرغربی متفاوتند، تصویر مردان از زنان در مورد آینده متفاوت است. این تصاویر در طول حیات یک فرد دچار تغییر و دگرگونی می‌شوند. با وجود این، گروه‌های مختلف تصویرهای متفاوتی از آینده دارند.<sup>۲</sup>

از این‌رو هارولد لاسول<sup>۳</sup>، از پیشگامان علم سیاست، ضرورت تصویرپردازی در حوزه علوم سیاسی را به‌منزله گامی مهم در دستیابی به آینده مطلوب مطرح کرد. علم سیاست ماهیتی آینده‌اندیش<sup>۴</sup> و آینده‌نگر<sup>۵</sup> دارد. به باور لاسول، تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری مقوله‌ای آینده‌گرا است. تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری مستلزم بر ساختن تصاویری از واقعیت‌های بدیل و سپس انتخاب یکی از آن تصاویر به‌منزله تصویر مطلوب است. از این‌رو بسیاری از آینده‌پژوهان از قبیل وندل بل<sup>۶</sup> در بررسی ریشه‌های

---

1. Images of Future

2. Dator, Jim, (2002), What Future Studies is, And is not, in [www.Futures.hawaii.edu](http://www.Futures.hawaii.edu).

3. Harold Lasswell

4. Prospective

5. Looking Forward

6. Wendell Bell

شکل‌گیری و تحول آینده‌پژوهی به‌عنوان علم، نقش علوم سیاسی و آموزه‌های این علم را پررنگ می‌دانند.<sup>۱</sup>

### آینده‌نگری سازمانی

امروزه تعداد انگشت‌شماری از شرکت‌ها و سازمان‌ها از عملکرد خود در محیط‌های متلاطم کسب‌وکار راضی به نظر می‌رسند. تغییرات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی، زندگی ما را هر روز دستخوش تغییرات بنیادین و بسیار سریع می‌سازند. این نو شدن‌های هرروزه باعث می‌شوند که انسان نیاز دائمی برای تغییر وضعیت خود در جهت همسو شدن با تغییرات بیرونی و انطباق یافتن با این تغییرات را احساس کند تا از قافله انسانی عقب نماند. این نیاز سبب شد تا روش‌های گوناگون پیش‌بینی و برنامه‌ریزی برای آینده پیدا شوند و گسترش یابند. اما همه این روش‌ها موفقیت یکسانی در کمک به رفع نیازها نداشته و بعضی به مرور زمان منسوخ شده‌اند.<sup>۲</sup>

فراخوان مدیران برای آینده‌نگری و بررسی آینده امری دشوار است. زیرا بسیاری از آنها به پیش‌نگری و برنامه‌ریزی بلندمدت اعتماد ندارند. این روش‌ها هیچ‌یک هنگامی که آینده صرفاً ادامه گذشته نباشد، عملکرد خوبی ندارند و در نتیجه هنگامی که پیش‌نگری و برنامه‌ریزی بلندمدت عملکرد و کارایی لازم را نداشته باشد، صنایع و سازمان‌ها با شگفتی‌های ناخواسته روبرو خواهند شد. واقعیت دشوار دیگری که باید با آن روبرو شویم این است که با وجود افزایش مطلوبیت ابزارهای آینده‌نگری، مسئله پیش‌بینی

1. Bell, Wendell, (2003), *Foundation of Futures Studies: History, Purposes, and Knowledge (Human Science for New Era)*, London: Transaction Publishers. p. 51.

2. Bood, R.P. and Postma, T., (1998), "scenario analysis as a strategic management tool". Research report som 9805, university of Groningen



آینده سخت‌تر و دشوارتر شده است. یعنی ماهیت تغییر، خود دچار تغییر شده و با گذشت هر سال؛ تغییر سریع‌تر و پیچیده‌تر شده است.<sup>۱</sup>

بشر در طول تاریخ همواره براساس کشش درونی، شیفته کشف آینده و رمزگشایی آن بوده است. این سؤال‌ها که آیا آینده قابل تغییر است؟ آیا آینده تداوم حال و گذشته خواهد بود؟ چه اتفاقاتی ممکن است در آینده روی دهند؟ تاکنون چالش عمده فکری برای مدیران و برنامه‌ریزان بوده است. آنان رویکردهای مختلفی برای رویارویی با مسائل آینده به کار بسته‌اند که اغلب برپایه تحلیل روندهای گذشته و ادامه آن در آینده بوده است. اما در آغاز هزاره سوم، علم آینده‌پژوهی، بررسی‌ها و پژوهش‌های پراکنده و غیرمنسجم در حوزه برنامه‌ریزی برای آینده را به علم مدون با اصول و مبانی استوار و روش‌های دقیق تبدیل کرده که با به‌کارگیری آن می‌توان علاوه بر تحلیل روندهای گذشته، به کشف، ابداع و ارزیابی آینده‌های ممکن، محتمل و مطلوب نیز دست یافت.<sup>۲</sup>

شومیکر،<sup>۳</sup> طبقه‌بندی دانش مرتبط با آینده را از طریق تمایز میان سه رده از دانش مطرح کرده است:

الف) مسائل و دانسته‌هایی که می‌دانیم.

ب) مطالبی که از ندانستن آنها آگاهیم.

ج) مطالبی که از ندانستن آنها آگاهی نداریم.

---

1. Wilson, I., (2000), "From Scenario to strategic action". Technological forecasting and social change, 65(1), 23-29.

2. Godet, M., (2006), "Creating Futures: scenario planning as a strategic management tool", France: Economic publish.

3. Schomaker

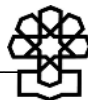
دانش از نوع اول روشن و آشکار است. ایجاد سناریو به‌ویژه در رشد دانش از نوع دو مفید است. چالش اصلی انتقال دانش نوع سوم با نوع دوم است. این کار وظیفه یک سامانه هشداردهنده مانند طراحی سناریو است.<sup>۱</sup>

با توجه به نظرات اندیشمندان و متخصصان در خصوص اهمیت نقش آینده‌پژوهی و آینده‌نگری در حوزه‌های مختلف از جمله حکومت و دولت و سایر سازمان‌های سیاسی و اجتماعی و همچنین نقش آن در آمادگی هرچه بهتر سازمان‌ها و نهادها در راستای تحقق اهداف و منافع فردی و جمعی و بهبود کارآیی عملکرد سازمان‌ها از جمله حکومت‌ها، می‌توان گفت هر اندازه حکومت‌ها در زمینه آینده‌پژوهی و آینده‌نگری برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری کنند به همان اندازه در انجام وظایف و رسالت‌های اداری‌شان و در پیش‌بینی مسائل و چالش‌های پیش رو موفق‌تر خواهند شد.

حکومت‌ها می‌توانند با آینده‌پژوهی در عرصه‌های مختلف مانند عرصه اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، فناوری، زیست‌محیطی و سیاسی و به‌کارگیری ایده‌ها، روش‌ها و شاخص‌های گوناگون آینده‌پژوهی، سیاست‌های راهبردی و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت در خصوص مسائل و موضوعات مختلف طراحی کنند و این کار در بهبود هرچه بهتر کارآیی و کیفیت عملکرد آنان در اجرا و انجام وظایف و تکالیف محول، نقش و اهمیت بسزایی دارد.

---

1. Schoemaker, P.J.H., (1995), Scenario planning: A tool for strategic thinking, Sloan management review, 37(2), 25.



## بخش چهارم - سرمایه انسانی و کارآیی حکومت

یکی از مباحث بسیار مهم در دهه اخیر، بحث سرمایه انسانی<sup>۱</sup> است. مسائل اخیر از قبیل جهانی شدن، اقتصاد دانش‌محور و پیشرفت فناوری باعث شد که بسیاری از کشورها و سازمان‌ها به دنبال راه‌هایی برای حفظ و نگهداری مزیت رقابتی<sup>۲</sup> باشند. درک کلی این است که موفقیت تا حدود بسیاری به افراد با سطوح بالای شایستگی فردی وابسته است. در کل افراد، دارایی‌های ارزشمندی دارند و می‌توانند در درون یک چارچوب سرمایه انسانی به رسمیت شناخته شوند.

به‌طور کلی مفهوم سرمایه انسانی از لحاظ معناشناختی ترکیبی از انسان و سرمایه است. از دیدگاه اقتصادی سرمایه به «عوامل تولیدی اشاره دارد که برای ایجاد کالاها یا خدمات به کار برده می‌شوند و این عوامل در فرآیند تولید مصرف نمی‌شوند».<sup>۳</sup> در دیدگاه اقتصادی، همزمان با مفهوم سرمایه انسان مسئول تمام فعالیت‌های اقتصادی از قبیل تولید، مصرف و دادوستد است. سرمایه انسانی یا به عبارتی کیفیت نیروی کار یا دانش نهادینه شدن در انسان باعث افزایش تولید و رشد اقتصادی کشورها می‌شود. با نگاهی به کشورهای نظیر ژاپن و آلمان که منابع اقتصادی خود را طی جنگ جهانی دوم از دست داده بودند، در می‌یابیم که باید عامل مهمی غیر از عوامل فیزیکی وجود داشته تا آنها را به شکل امروزی قدرتمند ساخته باشد. لستر تارو در کتاب «رویارویی بزرگ» آورده است: «در قرن آینده، اگرچه ممکن است آمریکا به‌لحاظ نیروی نظامی نیروی برتر دنیا باشد، اما از نظر اقتصادی ژاپن حرف اول را خواهد زد». آنچه این

---

1. Human Capital

2. Competitive Advantage

3. Boldizzoni (2008). Means and ends: The idea of capital in the West; 1500-1970, New York: Palgrave Macmillan.

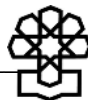
کشورها را به اینجا رسانده رشد اقتصادی بود نه رشدی که از عوامل فیزیکی حاصل شده باشد، بلکه منابع انسانی و نیروی تفکر و خلاقیت بود که رشد سریع و به تبع آن توسعه را ایجاد کرد.<sup>۱</sup>

سرمایه انسانی به زبان ساده به هر چه غیر از سرمایه فیزیکی از قبیل اموال، تجهیزات و سرمایه مالی گفته می‌شود. در قرن گذشته سهم سرمایه فیزیکی از تولید ناخالص داخلی در اقتصاد کشورهای پیشرفته با افت شدیدی همراه بوده است؛ در حالی که سهم سرمایه انسانی افزایش یافته است. این افزایش در سهم سرمایه انسانی از تولید ناخالص داخلی موجب پیدایش مفهوم اقتصاد دانشی شده است. اشکال مختلف سرمایه به‌عنوان نهاده‌ای در نظر گرفته شده که وارد فرآیند تولید کالاها و خدمات می‌شوند؛ ولی سرمایه انسانی را نمی‌توان همچون یک نهاده ساده در نظر گرفت و نقش پیچیده‌تری در فرآیند تولید کالا یا ارائه خدمات دانست.<sup>۲</sup> سرمایه انسانی از استعدادی ذاتی برخوردار است که می‌تواند هم خود را دگرگون کند و هم به دگرگونی یا تعدیل سایر نهاده‌ها منجر شود و همین ویژگی است که به پویایی همیشگی اقتصاد خواهد انجامید. سرمایه انسانی به دانش، تحصیلات، شایستگی‌های کاری و ارزیابی‌های روان‌سنجی اشاره دارد.<sup>۳</sup>

1. Salehi, M.J., (2002), The Effect of Human Capital on Economic Growth in Iran, Journal of research and planning in higher Education, 8 (1,2(23-24)):43-73.

2. Menzies, M. (2003). Capital Development Research. Journal of Science and Technology. Vol. 3, Online, www.elsevier.com.

3. Karthik, Namasivayam and Basak Denizci (2006). Human Capital in Service Organizations: Identifying Value Drivers. Journal of Intellectual Capital. Vol. 7, No. 3, PP: 381-393.



سرمایه انسانی به واسطه دانش و مهارت افراد بر تشخیص فرصت توسط آنها تأثیر می‌گذارد.<sup>۱</sup> به باور پوتنام، سرمایه انسانی به توانایی‌های افراد و سرمایه اجتماعی نیز به ارتباطات میان افراد گفته می‌شود.<sup>۲</sup> سرمایه انسانی از دو بُعد اصلی دانش و مهارت تشکیل شده است.<sup>۳</sup>

ما در عصری زندگی می‌کنیم که پارادایم اقتصادی جدید را با ویژگی‌های سرعت، نوآوری، چرخه‌های کوتاه حیات، کیفیت و جلب رضایت مشتری و اهمیت سرمایه‌های نامشهود نظیر شناخت علامت تجاری سازمان، دانش، نوآوری و به‌ویژه سرمایه انسانی برجسته کرده است.<sup>۴</sup>

سرمایه انسانی استعداد مولد دانش و کردار فرد است.<sup>۵</sup> در یک دهه اخیر مدیریت سازمان‌ها تشخیص داده‌اند که در دستیابی به مزیت رقابتی و پایدار و اثربخش، منابع انسانی از بالاترین اهمیت برخوردار است. در دنیایی که دانش و ارتباط با مشتریان بیش از پیش اهمیت یافته است، سرمایه انسانی که نشان‌دهنده حجم دانش، مهارت‌های فنی،

---

1. Bhagavatula, S., Elfring, T., Tilburg, A. V., Gerhard G. V. B., 2010, How Social and Human Capital Influence Opportunity Recognition and Resource Mobilization in India's Handloom Industry, Journal of Business Venturing, Vol. 25, No. 3, PP. 245-260.

2. Ring, J., Peredo, A. & Chrisman, J., 2010, Business Networks and Economic Development in Rural Communities in the United States, Entrepreneurship Theory and Practice, Vol. 34, PP. 171-195.

3. Warts, K., 2005, A Guide to Human Capital Theory, Retrieved from Human Capital Theory, <http://humancapitaltheory.com>.

4. Becker, B.E., M.A. Huselid, and D. Ulrich, (2001), the HR scorecard: liking people, strategy, and performance, Boston: Harvard Business school press. p.4

5. Bartlett, C.A. and S. Ghoshal (2002), Building competitive advantage through people, MIT Sloan Management Review, pp. 34-41.

خلاقیت و تجربه سازمان است اهمیت فرآیندهای می‌یابد و به همین نحو نیروی کار نه به‌عنوان دارایی‌های هزینه‌بردار، بلکه به‌عنوان دارایی‌های مولد تلقی می‌شوند.<sup>۱</sup>

یکی از نیازهای ضروری و مهم سازمان‌ها برای تحقق سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های راهبردی‌شان، سرمایه انسانی متخصص است که در نتیجه آموزش و یادگیری می‌توان به این امر مهم دست یافت و بسیاری از کشورهای جهان سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی در این راستا انجام می‌دهند. زیرا فاکتور تعیین‌کننده پیشرفت و توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی یک جامعه سرمایه انسانی و علی‌الخصوص سرمایه انسانی متخصص و نخبه است. به‌ویژه کشور ژاپن یکی از کشورهایی است که بعد از جنگ جهانی دوم برای امر سرمایه و منابع انسانی اهمیت بسزایی قائل شد و توانست به مدت چند دهه به نتایج پربراری دست یابد.

### نتیجه‌گیری

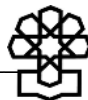
حکومت، بزرگترین سازمان و نهاد اداری - سیاسی جامعه است. حکومت از نهادها و بخش‌هایی تشکیل شده که هدف آنها تدوین، وضع قوانین و اجرای سیاست‌گذاری عمومی است. حکومت اهداف و رسالت‌هایی دارد که عبارتند از:

**الف) حفظ نظم و امنیت از طریق حاکمیت قانون،**

**ب) تأمین کالاها و خدماتی که برای زندگی همه شهروندان جامعه مفید و سودمند**

است،

1. Hendricks, Lutz, (2002) "How Important is Human Capital for Development?" , *American Economic Review*, 92 (1), No. 1, p:198-219.



ج) ارتقای برابری و مساوات میان اعضای جامعه و غیره.

حکومت‌ها، هر اندازه که در تأمین و تحقق اهداف و رسالت‌های معین و مشخص موفق باشند از کارآیی و نفوذ بسیار و از مشروعیت بهتر و بیشتری برخوردار خواهند شد. کارآیی و کارآمدی یکی از اهداف و آرمان‌های بنیادی هر نهاد و سازمان است. بر این اساس، کارآیی به معنای دستیابی به اهداف و منافع مورد نظر و بالا رفتن کیفیت کار و رسیدن به نتیجه مورد نظر در زمان مقرر است.

از سوی دیگر برای دستیابی به کارآیی، ابزارها و معیارهایی لازم است. ابزارها و شاخص‌هایی که در این گزارش به آنها اشاره شده است که هر یک از اهمیت بسزایی در بهبود کارآیی و کیفیت تحقق اهداف حکومت برخوردارند و نقش بسیار مهمی در این راستا ایفا می‌کنند. امروزه دغدغه اصلی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی و بسیاری از سازمان‌های اجتماعی و اقتصادی دیگر به سرانجام رساندن هر چه بهتر اهداف و وظایف سازمانی منحصر به فردشان است. زیرا این کار می‌تواند رضایت و خشنودی هرچه بیشتر شهروندان جامعه را جلب کند. بر این اساس سازمان‌ها برای خود برنامه‌ها و طرح‌های متعدد و گوناگونی در رسیدن به اهدافشان دارند.

ابزارها و شاخص‌های کارآمدی و کارآیی حکومت در این گزارش عبارتند از:

الف) فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی،

ب) الکترونیکی شدن حکومت،

ج) اخلاق،

د) سرمایه اجتماعی،

ه) کارآفرینی،

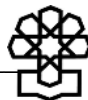
(و) آینده‌نگری و آینده‌پژوهی در حکومت،

(ز) سرمایه و منابع انسانی.

فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی مجموعه وسیع و گوناگونی از فناوری‌هاست که برای برقراری ارتباط بین انسان‌ها (ارسال و دریافت انواع پیام‌های کلامی، صوتی و تصویری) و نیز به‌منظور تولید، انتشار، نگهداری و بازیابی اطلاعات به کار می‌روند. با وجود این فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در خلق دوران معاصر (انسان، جامعه، حکومت و دنیای جدید) نقش محوری داشته است.

سازمان‌های متولی سیاست، فرهنگ، اقتصاد و... از جمله حکومت‌ها و نهادهای بین‌المللی نیز برای حفظ و کارآیی خود و توفیق در انجام وظایفشان ناچار از سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای ایجاد تغییرات متناسب با شرایط، امکانات و ضرورت‌های جدید خواهند بود. بنابراین محدوده وجودی و کارآمدی و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی یک حکومت به نظام و تکنولوژی‌های ارتباطی در دسترس آن وابستگی کامل دارد.

فناوری در قلمرو حکومتی و سیاست‌ورزی اثرگذار است و آنها را دچار دگرگونی می‌سازد. در این میان حکومت الکترونیکی یکی از تازه‌ترین پدیده‌هاست و می‌توان آن را آمیزه سیاست، اداره و فناوری دانست. الکترونیکی شدن خدمات ادارات عمومی به توسعه کمی و کیفی مدیریت عمومی جامعه کمک می‌کند. مهمترین وظیفه حکومت نیز تنظیم امور عمومی و خدمات‌رسانی به شهروندان است. بر این اساس توسعه قابلیت‌های اینترنت نیز موجب می‌شود تا تقریباً تمام خدمات ادارات عمومی قابل ارائه به صورت آنلاین شود.



یکی دیگر از ابزارهای بنیادی که نقش بسیار مهمی در کارآمدی و بهبود کیفیت انجام امور هر سازمانی ایفا می‌کند، اخلاق و اصول اخلاقی و رعایت این اصول است. امروزه اخلاق، نقش مهمی در جامعه ایفا می‌کند. بر این مبنا سازمان‌هایی تحت عنوان اخلاق سازمانی وجود دارد. یعنی هر نظام حاکمیتی علاوه بر آنکه مسئولیت اداره و راهبری موضوعات و امور کلی و معمول حکومتی را در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اداری و... بر عهده دارد، وظیفه و رسالت نظارت بر میزان حاکمیت ارزش‌های اخلاقی بر جامعه و استفاده از ابزارهای مؤثر به‌منظور حفظ و ارتقای التزام افراد جامعه به هنجارهای اخلاقی را نیز عهده‌دار است.

شاخص دیگر کارآمدی حکومت، سرمایه اجتماعی است. سرمایه اجتماعی در اینجا به جلوه‌هایی از سازمان اجتماعی مانند اعتماد، هنجارها و شبکه‌ها اشاره دارد که کارآیی جامعه و سازمان (مانند حکومت، دولت) را از طریق تسهیل کنش‌های هماهنگ افزایش می‌دهد. به باور تعدادی از متفکرین سرمایه اجتماعی یکی از عوامل کارآیی و توسعه اقتصادی- اجتماعی، نظم و صلح جهانی، احساس امنیت و توسعه فرهنگی نهادها و سازمان‌هاست. این نقش مهم موجب شد که امروزه در کارآیی سازمان‌ها از - سرمایه اجتماعی - حکومتی نام برده شود.

از ابزارهای دیگر کارآمدی حکومت می‌توان از کارآفرینی و کارآفرینی سازمانی نام برد. کارآفرینی را به‌عنوان رویکرد مدیریتی تلقی می‌کنند که فرصت‌ها بدون توجه به منابعی که درحال حاضر در کنترل قرار دارند، تحقیق و پیگیری می‌شوند. کارآفرینی به باور تعدادی از نظریه‌پردازان نیاز ضروری و فراگیر بسیاری از نهادها و سازمان‌ها در هر

اندازه‌ای است. بنابراین حکومت‌ها برای تحقق آرمان‌ها و دستیابی به اهدافشان باید کارآفرین باشند.

یکی دیگر از ابزارها و شاخص‌هایی که برای کارآمدی حکومت ضروری است، آینده‌نگری و آینده‌پژوهی است. این علم ماهیت میان‌رشته‌ای داشته و در بسیاری از زمینه‌ها کاربرد اساسی دارد.

آخرین ابزار و شاخصی که برای کارآمدی حکومت ضروری است، سرمایه و منابع انسانی است. یکی از فاکتورهای اساسی در بقا و پایداری سازمان‌ها و نهادهای رسمی و غیررسمی جامعه، سرمایه و منابع انسانی دانش‌آموخته و متخصص است. امروزه سرمایه و منابع انسانی نقش و اهمیت بسزایی در توسعه پایدار اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی، فرهنگی و کارآمدی اداری دارد.

### منابع و مآخذ

1. Alesina, A. & La Ferrara, E (2000), Participation in Heterogeneous Communities, The Quarterly Journal of Economics, August.
2. Bhagavatula, S., Elfring, T., Tilburg, A. V., Gerhard G. V. B., 2010, How Social and Human Capital Influence Opportunity Recognition and Resource Mobilization in India's Handloom Industry, Journal of Business Venturing, Vol. 25, No. 3, PP. 245-260.
3. Barahona, J.(2006). Hernangomez, Education and Training as non-psychological characteristic that influence university student's



- entrepreneurial behaviour. *Journal of Entrepreneurship Education*, 3, p. 99-112.
4. Bartlett, C.A. and S. Ghoshal (2002), *Building competitive advantage through people*, MIT Sloan Management Review, pp. 34-41.
  5. Beck, U (1992). *Risk society: Towards a new Modernity* (published in association with theory, culture & society): sage publication Ltd.
  6. Becker, B.E., M.A. Huselid, and D. Ulrich, (2001), *the HR scorecard: linking people, strategy, and performance*, Boston: Harvard Business school press. p.4.
  7. Bell, Wendell, (2003), *Foundation of Futures Studies: History, Purposes, and Knowledge (Human Science for New Era)*, London: Transaction Publishers.
  8. Beynon-Davies, P. (2007). 'Models for e-government', *Transforming Government: People, Process and Policy*. Vol. 1.
  9. Blanchard, B. S. and W. J. Fabrycky (1998). *Systems Engineering and analysis*. U.S: Prentice Hall.
  10. Boldizzoni (2008). *Means and ends: The idea of capital in the West; 1500-1970*, New York: Palgrave Macmillan.
  11. Bood, R.P. and Postma, T., (1998), "scenario analysis as a strategic management tool". Research report som 9805, university of Groningen.
  12. Bourdieu, P. (1985), *The Forms of Capital*, in J Richardson (ed.); *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* New York, Greenwood.
  13. Boston, J., Bradstock, A. & Eng, D.L. (2010). *Public policy: why ethics matters*. Action, A.C.T.: ANUE press.

14. Bryant, C.& Norris, D.(2002). Measurement of social capital: the Canadian experience. Prepared as a country report for the OECD-UK ONS International conference on social capital measurement in London.25-27 September.
15. Caldwell, J.(2001) seven E-Government Leadership Milestones, in vision C and revision, London: Routledge
16. .Caldow, J.(1999) the Quest for Electronic Government: A Defining vision. Institute for <http://www.ieg.ibm.com/pubs.html>.
17. Cathy, Ashmore (2004), Criteria for youth entrepreneurship education, Columbus.
18. Clarke, S. (2010). On new technologies. In L. Floridi (Ed.), The Cambridge handbook of information and computer ethics (pp. 234-248). Cambridge, UK: New York, Cambridge University Press.
19. Coleman, J. (1988a), The Creation and Destruction of Social Capital: Implications for the Law, Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy, vol. 3.
20. Cornwall Jeffrey& Perlman Baron(1990), organizational entrepreneurship, Londoni Richard Irwin.
21. Craig, E. (1998). Routledge Encyclopedia of Philosophy. New York, London: Routledge.
22. Dator, James (ed), (2002), *Futures Studies in Higher education: Advancing Futures*, Wesport CT: Praeger.p.10-11.
23. Dator, Jim,(2002), What Future Studies is, And is not, in [www.Futures.hawaii.edu](http://www.Futures.hawaii.edu).
24. Deming, W. (1986). Out of crisis, Cambridge: institute of technology center for advanced engineering study.
25. Donaldson, T. (2001). Ethics in Cyberspace: Have We Seen This Movie Before? *Business and Society Review*, 106(4): 273-291.



26. Durlauf, Steven N. (2002). "On the Empirics of Social Capital", *The Economic Journal*.112 (November), pp.459-479. Available at:<http://www.socialcapitalgateway.org/NV-eng-measurement.htm> (Accessed 04.02.2009).
27. Floridi, L.(2010a). Ethics after the information Revolution.in L. Floridi (ED.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics*. Cambridge, UK: New York, Cambridge University press.
28. Floridi, L. (2010b). The ethics of information society. In L. Floridi (Ed.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics*. Cambridge, UK: New York, Cambridge University Press.
29. Fukuyama, F.(1999) *The Great Disruption, Human Nature and the Reconstitution of social order*, New York: Simon and schuste.
30. Gitelson, Alan. R & Dudley, Robert. L& Dubnick, Melvin. J(2011), *American Government*, Wadsworth,cengage learning, ten edition.
31. Godet, M.,(2006), "Creating Futures: scenario planning as a strategic management tool", France: Economic publish.
32. Government Efficiency Innovate. Scale. Measure. Incent. In collaboration with Deloitte,February2013. *The Government Summit Thought Leadership Series*.p.7.
33. Grootaert, C.& Narayan, D.& Jones, V.N& Woolcock, M(2004) *MEASURING SOCIAL CAPITAL*. World bank working paper NO.18.
34. Healy, T.(2003). Social capital: challenges for its measurement at international level, workshop: social capital and economic development. Anniversary conference on sustainable ties in the information society.

35. Heeks, R.(1999) Reinventing Government in the information Age. London: Routledge.
36. Hendricks, Lutz,(2002)"How Important is Human Capital for Development?" , *American Economic Review*, 92 (1), No. 1, p:198-219.
37. Holmes, R. L. (2003). Basic moral philosophy (3rd ed.). Australia; Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.
38. Karthik, Namasivayam and Basak Denizci (2006). Human Capital in Service Organizations: Identifying Value Drivers. *Journal of Intellectual Capital*. Vol. 7, No. 3,PP: 381-393.
39. Keili, B; lane, G; Paquet, G.& Roy, J.(2001) E-Government in Canada; services online or public service renewal? Accessible online: <http://www.governance.uottawa.ca/English/publications/downloads>.
40. Kilby, patrik.(2002), social capital and city society. National center for development studies.
41. Kormendi, Roger C. And Philip G. Meguire.(1985). Macroeconomic Determinants of Growth. *Journal of monetary economics*.Vol.16:141-63.
42. McLean, Iain, Alistair McMillan (2009). "Social Capital" in *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2009. Available at: <http://www.highbeam.com/doc/1086-socialcapital.html> (Accessed 18.02.2009).
43. Menzies, M. Human (2003). Capital Development Research. *Journal of Science and Technology*. Vol. 3, Online, [www.elsevier.com](http://www.elsevier.com).
44. Montagna, J. M. (2005). 'A Framework for the Assessment and Analysis of Electronic Government Proposals', *Electronic Commerce Research and Applications*, Vol. 4, No. 3.

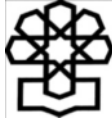


45. Montague, J. (1986). Congressional Committee Meeting Address, Washington, DC.
46. Muffit J.(1992). Can Government compete, in Osborne, D. and T. Gaebler, Reinventing government, reading, Mass: Addison Wesley.
47. Norris, D.(2005) social capital measurement: national experiences and international harmonization. A beginning siena group meeting. Helsinki.
48. Norris, P.(2000) Digital Divide; Civic Engagement, information poverty,& the internet worldwide. Cambridge: Cambridge university press.
49. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Government at a Glance 2009 (October 2009), p.73. <http://www.oecd.org/gov/governmentataglance2009.htm>.
50. Prokopenko Joseph& Pavlin Igor(1991, entrepreneurship development in public enterprises, Geneva: international labor office.
51. Putnam, R. (1993), Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton.
52. Putnam, Robert,(2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon and Schuster.p 23.
53. Rheingold, H.(1993) the virtual community: Homesteading on the Electronic Frontier. Reading, Mass: Addison-Wesley.
54. Osborne, D. and T. Gaebler,(1992). Reinventing Government, Reading, Mass: Addison Wesley.
55. Putnam, R. (1993), Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton.

56. Ring, J., Peredo, A. & Chrisman, J., 2010, Business Networks and Economic Development in Rural Communities in the United States, *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol.34, PP. 171-195.
57. Schoemaker, P.J.H.,(1995), Scenario planning: A tool for strategic thinking, *Sloan management review*,37(2),25-40.
58. Seeling Tina(2003), High Technology Entrepreneurship education: STVP and REE, Sao Paulo: Stan fird technology ventures.
59. Seifert, J. w.(2000) The promise of all things E? Expectations& implication of electronic Government. Article in 97 annual meeting of American political science association.
60. Stahl, B. (2010). Social issues in computer ethics. In L. Floridi (Ed.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics* (pp. 101-115).Cambridge, UK: New York: Cambridge University Press.
61. Stevenson , Harward, (1999), A Perspective on entrepreneurship, in sahlman & Stevenson& Robert& bhide, the entrepreneurial venture, Boston: Harward Business school press.
62. Stoner James & Freeman Edward & Gilbert Daniel (1998), *Management*, new jersey: prentice hall.
63. Thompson, John(1999), A Strategic perspective of entrepreneurship, *international journal of entrepreneurial behavior&research*,vol.5,n.6.
64. UK Centre for the Measurement of Government Activity, Office for National Statistics: Total Public Service Output and Productivity (June, 2009), p. 3. <http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/TotalPublicServiceFinalv5.pdf>.



65. UNESCO (1997). World communication report: the media and challenges of the new technologies. Paris: UNESCO.
66. Van den Hoven, J. (2010). The use of normative theories in computer ethics. In L. Floridi (Ed.), *The Cambridge handbook of information and computer ethics* (pp. 69-70). Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
67. Warts, K., 2005, *A Guide to Human Capital Theory*, Retrieved from Human Capital Theory, <http://humancapitaltheory.com>.
68. Wheelwright, R. Verne, (2005), *Personal Futures: Foresight & Futures Studies for Individuals*, printed in Harlingen, Texas.
69. Williams, F.(1987). *Technology and communication behavior*, Belmont, CA: Wadsworth.
70. Wilson, I., (2000),” From Scenario to strategic action”. *Technological forecasting and social change*, 65(1), 23-29.
71. Winter, Lan. (2000), *Towards a Theorized Understanding of Family Life and Social Capital*, Working Paper No.21, April 2000 Australian Institute of Family Studies .
72. Woolcock, M. (1998), *Social Capital and Economic Development. toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, *Theory and Society*, vol. 27.
73. Zhiyuan, F. (2002). ‘E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development’, *International Journal of The Computer, The Internet and Management* ,Vol. 10.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۲۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درآمدی بر ابزارها و شاخص‌های کارآمدی حکومت

نام دفتر: مطالعات بنیادین حکومتی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین: حسن صالح‌نژاد

ناظر علمی: سیدیونس ادیانی

متقاضی: ریاست مرکز

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. حکومت

۲. اخلاق

۳. حکومت الکترونیکی

۴. فناوری اطلاعات و ارتباطات

۵. سرمایه اجتماعی

۶. کارآفرینی

۷. آینده‌نگری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۲/۲۹