



An introduction to the fundamentals and conceptual framework of metagovernance

Ahmadreza Roshan

Faculty member of Institute for Research and Planning in Higher Education(IRPHE)

pendar1234@gmail.com

Abstract: In present times, we are witnessing a change in the way society is run. Governance theorists define this change as a move from government to governance. Metagovernance can be considered as a negotiation process between competitive governance, formal governance and participatory governance. This negotiation involves how to organize governance conditions and combine market, hierarchical and network approaches to achieve the best possible outcomes from the perspective of the members working in metagovernance. However, the choice of the final combination of governance styles is the responsibility of the government. In metagovernance, we face two seemingly opposite tendencies: reducing the role of the government by delegating some of its tasks to non-governmental actors, and increasing the role of the government by dividing the work and coordinating the actions and activities of non-governmental actors. Achieving coordination between different actors to deal with complex issues requires metagovernance. Metagovernance is not only a new and important task for governments and other powerful actors, but also a difficult task that is, of course, prone to failure.

Keywords: Metagovernance, Metagovernor, Governance, Government, Market, Network, Hierarchy, Coordination.

درآمدی بر مبانی و چارچوب مفهومی فراحکمرانی

احمدرضا روشن

عضو هیئت علمی مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی

چکیده: در زمانه معاصر، ما شاهد تغییر در نحوه اداره جامعه هستیم. نظریه پردازان حکمرانی، این تغییر را به عنوان حرکتی از دولت به حکمرانی تعریف می کنند. فراحکمرانی می تواند به عنوان یک فرایند مذاکره بین حکمرانی رقابتی، حکمرانی رسمی و حکمرانی مشارکتی در نظر گرفته شود. این مذاکره، دربردارنده چگونگی سازماندهی شرایط حکمرانی و ترکیب رویکردهای بازار، سلسله مراتب و شبکه برای دستیابی به بهترین نتایج ممکن از دیدگاه اعضای است که در فراحکمرانی فعالیت می کنند. هر چند انتخاب ترکیب نهایی انواع سبک های حکمرانی را دولت به عهده دارد. در فراحکمرانی با دو گرایش بظاهر متضاد مواجه هستیم: کاهش نقش دولت از طریق سپردن برخی وظایف خود به بازیگران غیردولتی، و افزایش نقش دولت از طریق تقسیم کار و هماهنگ سازی اقدامات و فعالیت های بازیگران غیردولتی. دستیابی به هماهنگی بین بازیگران گوناگون برای مقابله با مسائل پیچیده، مستلزم فراحکمرانی است. فراحکمرانی نه تنها یک وظیفه جدید و مهم برای دولت ها و سایر بازیگران توانمند، بلکه کار دشواری است که البته مستعد شکست نیز است.

کلیدواژه ها: فراحکمرانی، فراحکمران، حکمرانی، دولت، بازار، شبکه، سلسله مراتب، هماهنگی.

ما در دنیایی پر از پیچیدگی، زندگی و کار می‌کنیم. به ویژه در بخش عمومی و دولتی، دیگر هیچ چیز، ساده به نظر نمی‌رسد، نه مشکلات و نه راه حل‌ها (Voets et al., 2015). در عین حال، نقش مرکزی و سنتی دولت حداقل در مدیریت خرد فعالیت‌های اجتماعی^۱ کاهش یافته و ادغام حوزه‌های عمومی و خصوصی منجر به محو شدن مرزهای بین دولت و جامعه شده است (Rasheed, 2020). بنابر این، تلاش برای ایجاد هماهنگی بین ذینفعان مربوطه از طریق الگوهای مختلف حکمرانی به عنوان راهی برای بهبود ظرفیت حل مشکلات محسوب می‌شود. چالش دولت‌ها نیز به مسئله ایجاد هماهنگی برمی‌گردد. دستیابی به هماهنگی بین بازیگران گوناگون برای مقابله با مسائل پیچیده، مستلزم فراحکمرانی^۲ است. فراحکمرانی نه تنها یک وظیفه جدید و مهم برای دولت‌ها و سایر بازیگران توانمند، بلکه کار دشواری است که البته مستعد شکست نیز هست (Voets et al., 2015). این مقاله تلاش دارد ضمن بررسی برخی از مهم‌ترین تحقیقات و مطالعات مربوط به مفهوم فراحکمرانی، تا حدی از آن ابهام زدایی کند.

۲- پیشینه و مبانی نظری تحقیق

فراحکمرانی، پیچیدگی‌های حکمرانی نوین^۳ در قرن بیست و یکم را انعکاس می‌دهد و سعی می‌کند بهترین ویژگی‌های نظری و عملی شیوه‌های حکمرانی از مدیریت دولتی سنتی و مدیریت عمومی جدید گرفته تا گونه‌های پسامدرن حکمرانی عمومی جدید^۴ را پوشش دهد (Raipa, 2016). به طور کلی سه سبک حکمرانی متداول را می‌توان از یکدیگر متمایز کرد: حکمرانی سلسله‌مراتبی^۵، حکمرانی شبکه‌ای^۶ و حکمرانی بازار^۷. معمولاً در دنیای واقعی و در حوزه‌های مختلف، ترکیبی از آنها وجود دارد. هنگامی که یک سبک غالب می‌شود، دو نوع دیگر اغلب در پس زمینه وجود دارند. اشکال دیگر حکمرانی، مانند مشارکت بخش دولتی - خصوصی^۸ و روش باز همکاری اتحادیه اروپا^۹، را می‌توان ترکیبی از سه سبک اساسی در نظر گرفت (Meuleman, 2011). فراحکمرانی، حکمرانی فرایندهایی است که دولت را با بازیگران بخش خصوصی و بخش داوطلبانه در شبکه‌ها و مشارکت‌ها متصل می‌کند. فراحکمرانی، در واقع، حکمرانی این تعاملات است. این بدان معناست که هدایت استراتژیک امور جامعه، نتیجه مکانیسم‌های پیچیده‌ای است که تنها از بازیگران عمومی نشأت نمی‌گیرد (Christiansson, 2018).

در واقع، فراحکمرانی مفهومی است که فراتر از سه سبک اصلی حکمرانی قرار می‌گیرد. فراحکمرانی نیازمند رویکردی با چند منظر^{۱۰} است. فراحکمرانی می‌تواند به عنوان یک فرایند مذاکره بین حکمرانی رقابتی، حکمرانی رسمی و حکمرانی مشارکتی در نظر گرفته شود. این مذاکره، دربردارنده چگونگی سازماندهی شرایط حکمرانی و ترکیب منطقی رویکردهای بازار، سلسله‌مراتب و شبکه برای

1 - Micromanage societal activities

2 - Metagovernance

3 - Modern governance

4 - Postmodern forms of new public governance

5 - Hierarchical governance

6 - Network governance

7 - Market governance

8 - Public-private partnerships

9 - The European Union's open method of coordination

10 - Multi-perspective

دستیابی به بهترین نتایج ممکن از دیدگاه اعضای است که در فراحکمرانی فعالیت می کنند. هر چند انتخاب ترکیب نهایی انواع سبک های حکمرانی را دولت به عهده دارد. طبق تعریف، فراحکمرانی فرایندی است که به وسیله آن می توان با طراحی و مدیریت صحیح، ترکیبی از سه نوع اصلی حکمرانی یعنی سلسله مراتب، بازار و شبکه را انتخاب نمود که نوعی «حکمرانی هماهنگ شده»^۱ را به وجود می آورد و می تواند بهترین نتایج ممکن را از دیدگاه مسئولان سازمان های بخش عمومی به دست آورد. در این فرایند، مدیران بخش عمومی به عنوان فراحکمران^۲ عمل می کنند. این تعریف، از یک سو موسع است، بدین معنی که همه ترکیب های ممکن در مورد سبک های مهم حکمرانی را در خود گنجانده است. از سوی دیگر، یک تعریف مضیق است چرا که فقط تعداد معدودی از ترکیب های سبک های حکمرانی ممکن است مناسب باشد (Meuleman, 2008).

سه سبک معمول حکمرانی در جهان واقعی به ندرت در قالب ناب و خالص یافت می شوند، بلکه اغلب در ترکیب با یکدیگر ظهور می یابند. طراحی و مدیریت ترکیب هایی از این سه سبک را فراحکمرانی می نامیم که در واقع، رویکردی به سوی حکمرانی پایدار^۳ است. پس، فراحکمرانی یک رویکرد با هدف ترکیب و مدیریت موفقیت آمیز سبک های مختلف حکمرانی است. مسئولان و تصمیم گیرندگان موفق تنها به یک رویکرد حکمرانی اکتفا نمی کنند بلکه فراتر از سبک خاصی از حکمرانی را در نظر می گیرند که می تواند در سازمان یا فرهنگ آنها مورد استفاده قرار گیرد. از دیدگاهی دیگر، می توان فراحکمرانی را نوعی حکمرانی همساز^۴ با ترکیب سبک های حکمرانی سلسله مراتبی، بازار و شبکه ای، برای دستیابی به بهترین عملکرد بخش عمومی، دانست.

هنجارهای فراحکمرانی مبتنی بر افزایش همیاری های دولتی و خصوصی است که رفته رفته سازوکارهای آن از دهه ۱۹۹۰ میلادی پدیدار گردید و نیاز به هماهنگ سازی اقدامات عملی فراحکمرانی، نیز به ویژه از اوایل دهه ۲۰۰۰ شروع شد (et al., 2019). در فراحکمرانی، دولت، اجراء و مسئولیت انجام برخی از وظایف خود را به بازیگران غیردولتی می سپارد، در حالی که نقش سیاست گذاری و هماهنگی را حفظ می کند. حاکمیت، قوانین و مقررات اصلی را تدوین می کند و تشخیص می دهد بازیگران خصوصی دارای چه تجارب، دانش و مهارت هایی در چه زمین های هستند، که لزوماً در اختیار مدیران دولتی نیست و بین آنها تقسیم کار انجام می دهد. بازیگران مهم در این رویکرد، سازمان های واسطه ای هستند که مسئولیت پیشنهاد و توسعه سیاست های حاکمیتی را بر عهده گرفته اند (Parker & Hine, 2015). چنانکه پیداست در فراحکمرانی با دو گرایش بظاهر متضاد مواجه هستیم: کاهش نقش دولت از طریق سپردن برخی وظیف خود به بازیگران غیردولتی، و افزایش نقش دولت از طریق تقسیم کار و هماهنگ سازی اقدامات و فعالیت های بازیگران غیردولتی.

به طور کلی، در زمانه معاصر، ما شاهد تغییر در نحوه اداره جامعه هستیم. نظریه پردازان حکمرانی، این تغییر را به عنوان حرکت از دولت به حکمرانی^۵ تعریف می کنند. به دلیل تمایز عملکردی و تکه تکه شدن فرایندهای حکمرانی، تعداد فزاینده ای از بازیگران دولتی و خصوصی تأثیر قابل ملاحظه ای بر نحوه اداره جامعه دارند و علاوه بر این، این وضعیت به میزان قابل توجهی مشروع و مطلوب تلقی می شود. بر این اساس، اعمال حاکمیت قانونی برای نظام های سیاسی تک بازیگر - چه یک پادشاه، چه یک امپراتور، و یا سیاستمداران منتخب با شیوه های دموکراتیک - دشوار و دشوارتر می شود. با این حال، این وضعیت به هیچ وجه نشان نمی دهد

¹ - Coordinated governance

² - Metagovernor

³ - Sustainability governance

⁴ - Coordinated governance

⁵ - A movement from government to governance

که اعمال حاکمیت برای یک دولت غیرممکن شده است، اما به این معنی هست که حکمرانی باید متفاوت انجام شود، چرا که حکمرانی نیازمند شکل‌های متفاوت «تنظیم خودتنظیمی»^۱ است (Sørensen, 2006). از آنجا که هماهنگی اهداف، علایق و ابتکارات بین ذینفعان مختلف به خودی خود انجام نمی‌شود، ضروری است که دولت، تعامل را از طریق میدان‌های بازی مختلف (مثل حکمرانی شبکه‌ای، حکمرانی مشارکتی، همیاری عمومی-خصوصی یا حکمرانی تعاملی) انجام دهد. به این شکل از تعامل که دولت در چند میدان حکمرانی فعال است، فراحکمرانی گفته می‌شود (la Cour & Andersen, 2016).

حکمرانی و فراحکمرانی: همانطور که معنای متافیزیک با تعریف فیزیک مشخص می‌شود، معنای فراحکمرانی نیز در عمل بستگی به نحوه تعریف اصطلاح حکمرانی دارد (Meuleman, 2011). هر چند به طور مشخص مفهوم مورد توافق از حکمرانی، در دسترس نیست اما می‌توان برخی اصول و خطوط اصلی را در آن تشخیص داد. البته، فوکویاما با بررسی تعداد معتناهایی از منابع مربوط به حکمرانی، به این نتیجه رسید که گرچه به نظر او در پیشینه تحقیق، سه شکل عمده حکمرانی یعنی حکمرانی بین‌المللی، حکمرانی خوب و حکمرانی شبکه‌ای را می‌توان از هم تمیز داد، اما در واقع، حکمرانی، تعریف مشخصی ندارد. به نظر او، امروزه، هیچ درک مشخصی از معنای واژه حکمرانی وجود ندارد که این موضوع، نشان دهنده درجه‌ای از بی‌نظمی در زمینه‌ای است که محققان قصد مطالعه آن را دارند (Fukuyama, 2016). به علاوه، مفهوم حکمرانی از نیاز به تغییر تدریجی نگرش‌ها الهام گرفته شده است (2018 Barandiaran & Luna). مثلاً یک دلیل مغشوش و آشفته بودن مفهوم سازی حکمرانی از این جهت است که ایده در حال تحول «حکمرانی به جای دولت»^۲ به شکل ناقصی بیان شده و تأکید بیشتری بر رویکردهای شبکه‌ای و بازاری دارد (به عنوان مثال مدیریت عمومی جدید^۳، در حالی که نقش و سهم رویکرد سلسله‌مراتبی حاکمیتی را کم‌رنگ دیده است (Meuleman & Niestroy, 2015)). فراحکمرانی ضرورت تغییر این نگاه را گوشزد می‌کند. بدیهی است ابهام در مفهوم یابی فراحکمرانی بیشتر از ابهام در مفهوم یابی حکمرانی است چرا که اصطلاح فراحکمرانی جدیدتر از حکمرانی بوده و بعد از رواج اصطلاح حکمرانی مطرح شد و مطالعات تحقیقی کمتری در مورد آن صورت گرفته است.

برخی تعاریف حکمرانی که در مفهوم یابی فراحکمرانی انعکاس یافته است، عبارتند از:

الف- حکمرانی عبارت است از ابزارها، رویه‌ها، فرایندها و نیز تقسیم نقش بین بازیگران مختلف برای مقابله با مشکلات اجتماعی (Meuleman & Niestroy, 2015). فراحکمرانی نیز نوعی تقسیم نقش است، البته تقسیم نقش بین سبک‌های مختلف حکمرانی.

ب- با گذشت زمان، دیدگاه مکاشفه‌ای حکمرانی^۴ توجهات بیشتری را به خود جلب کرده است، بدین معنی که حکمرانی را باید به عنوان یک چشم انداز مهم در سیاستگذاری در نظر گرفت. در چارچوب این دیدگاه، حکمرانی و انتخاب‌های حکمرانی، هنجاری خواهند بود، زیرا بر اساس مواضع مبتنی بر ارزش‌های اجتماعی شکل می‌گیرند. به عنوان مثال، اخیراً برای تعیین حکمرانی اهداف توسعه پایدار^۵، اهمیت دادن بیش از حد به بازارها به عنوان بهترین سازوکارهای توسعه اقتصادی (الگوی اقتصادی نئوکلاسیک)، مورد

¹ - Regulation of self-regulation

² - Governance instead of government

³ - New Public Management

⁴ - A heuristic perspective of governance

⁵ - Sustainable Development Goals

انتقاد قرار گرفته و تأکید بیشتری بر اهداف هنجاری مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی و مشارکت (عناصری از حکمرانی خوب) شده است (Meuleman & Niestroy, 2015).

فراحکمرانی نیز دارای یک رویکرد ارزشی و هنجاری است. فراحکمرانی، تلاش دولت برای بکارگیری ابزارهای متعدد زمامداری و هدایت (از جمله مشارکت، پشتیبانی، تسهیل ابتکارات، گفت‌وگو، تعیین استانداردهای رسمی) محسوب می‌شود (Howard & Bakvis, 2015).

پ- طی سالیان گذشته علاقه به استفاده از اشکال مختلف حکمرانی در حل مشکلات هماهنگی در طیف وسیعی از سیستم‌های اجتماعی تخصصی (مانند اقتصاد، نظام حقوقی، نظام سیاسی، سیستم بهداشتی و ...) و در جهان زندگی¹ (یا به طور کلی جامعه مدنی) وجود داشته است (Jessop, 2002). به عبارت دیگر، حکمرانی شامل مجموعه‌ای از عناصر ساختاری و رویه‌ای است که نسبت به ایجاد مکانیسم‌های هماهنگی، هدایت و کنترل مبادرت می‌ورزد (Buser & Koch, 2006). اگرچه تا حدودی الزامات حکمرانی و فراحکمرانی یکسان است، اما مورد دوم نیاز به تأکید بیشتر بر اعمال هماهنگی و انسجام بازیگران درگیر در فرایند حکمرانی دارد (Christopoulos et al., 2012). پس کار فراحکمرانی همانند کار حکمرانی، ایجاد هماهنگی است، منتها هماهنگی بین سبک‌های مختلف حکمرانی.

ت- حکمرانی به روش‌های مختلفی تعریف و اغلب به عنوان رویکرد فراتر از دولت فهمیده شده است. یعنی در کنار حالت‌های حکمرانی قدیمی مانند سلسله مراتب که در ساختارهای دولتی وجود دارد، حالت‌های جدید حکمرانی غیرسلسله‌مراتبی نیز به رسمیت شناخته می‌گردد. بنابراین، یک تعریف عملی از حکمرانی باید تمام حالت‌های اعمال قدرت را شامل شود. از این روی، می‌توان گفت حکمرانی عبارت است از کلیتی از دولت، سایر سازمان‌های عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی که با هدف حل چالش‌های عمومی و یا ایجاد فرصت‌های عمومی به شیوه‌های مختلف به تعامل با یکدیگر می‌پردازند. پارادایم سنتی، دو شکل اعمال قدرت را تصور می‌کند: الف- دولت (با رویکردی سلسله‌مراتبی که بر اقتدار از بالا به پایین استوار است) و ب- بازار و جامعه مدنی (شامل شکل‌های مختلف روابط افقی که در آنها همکاری بر اساس اعتماد شکل می‌گیرد). علوم سیاسی کنونی الگوی جدیدی را برای اعمال قدرت مشخص می‌کند: حکمرانی، که نه به طور کامل بر اجبار دولتی متکی است و نه به روابط افقی بازار و جامعه مدنی (Porras-Gómez, 2014). در عین حال، برخی محققان معتقدند که بسیاری از کاربردهای حکمرانی چیزی جز سردرگمی ایجاد نمی‌کند. حکمرانی به تکرار صرف دیدگاه‌هایی می‌پردازد که در حوزه مدیریت دولتی ایجاد شده‌اند، فقط به زبانی دیگر. اما این دیدگاه، غیردقیق است. چراکه در واقع حکمرانی جعبه‌ابزاری است که به وارد کردن شرکای خارجی در انجام وظایف عمومی می‌پردازد. به عبارت دیگر، دولت، بازیگر اصلی است و می‌تواند بازیگران خارجی (همچون سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های کارگری، شهروندان) را در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت دهد یا ارائه خدمات عمومی را به آنها واگذار کند (Strumińska-Kutra, 2018). در فراحکمرانی نیز، دولت، بازیگر اصلی است. در ادامه مقاله، در این مورد، با تفصیل بیشتری بحث می‌شود.

فراحکمران: هر چند در ادبیات تحقیق، مفهوم فراحکمران اغلب به وضوح تعریف نشده (Gjaltema et al., 2019)، اما فراحکمران، مسئول اصلی انتخاب و ترکیب سبک‌های مختلف حکمرانی است. وی شاکله اصلی فراحکمرانی را طرح ریزی می‌کند. هر یک از مدیران دولتی یا سیاستمدارانی که مسئول یافتن راه حل برای مشکلات اجتماعی یا ایجاد فرصت‌های جدید اجتماعی هستند،

¹ - Lifeworld

می‌توانند نقش فراحکمران را داشته باشند. وقتی چنین مسئولانی در طراحی و انتخاب ترکیب‌های مختلف حکمرانی مداخله می‌کنند، ممکن است منطق عمل یا دلایل شخصی خاص خود را داشته باشند (Meuleman, 2011). به عبارت دیگر، علائق و گرایش فکری فراحکمران در جهت دهی به مسیر فراحکمرانی تأثیر بسزایی دارد. به علاوه، فراحکمرانان^۱ معمولاً توانایی هدایت و اداره زیرمجموعه تحت سرپرستی خود را از طریق ابزارهای بودجه و مقررات دارا هستند (Ottens & Edelenbos, 2019).

در تحقیقات مربوطه، فراحکمران، در اغلب موارد، متعلق به بخش عمومی و دولتی در نظر گرفته شده است، هرچند مفهوم فراحکمران، الزاماً فقط مختص مدیران بخش عمومی و دولتی نیست. در عین حال، حداقل چهار وظیفه در چارچوب فراحکمرانی وجود دارد که مدیران بخش خصوصی یا سازمان‌های غیر دولتی نمی‌توانند در نقش فراحکمران ظاهر شوند و این نقش بایستی توسط اعضاء بخش دولتی ایفاء شود: ۱- فراهم آوردن «سایه ای از سلسله مراتب^۲» برای حفظ خودتنظیمی بازیگران مختلف در جهت خیر عمومی، ۲- تضمین قانونی برای خودتنظیمی، ۳- نظارت بر خودتنظیمی، ۴- جلوگیری از تأثیرات منفی اقدامات بازیگران خصوصی بر یکدیگر (Meuleman, 2008).

به علاوه، کنش‌ها و اعمال فراحکمران بر انتخاب استراتژی‌های فراحکومتی تأثیر می‌گذارد (Kroemer, 2010). فراحکمران ممکن است در زمینه اجرای فراحکمرانی، سه استراتژی را در پیش گیرد: الف- استراتژی اول، ترکیب سبک‌ها به گونه ای که از ایجاد اختلاف بین سبک‌ها جلوگیری کرده و حتی بین آنها هم افزایشی به وجود می‌آورد. ب- در استراتژی دوم، یک پروژه سیاستی ممکن است با رویکرد شبکه‌ای شروع شود و سپس با وضع قوانین، سلسله مراتب را معرفی کند، در حالی که مرحله بعدی ممکن است تحت کنترل مکانیزم‌های بازار قرار گیرد. یعنی با توجه به مراحل مختلف اجرایی، سبک‌های حکمرانی هم متفاوت خواهد بود. پ- استراتژی سوم، مبتنی بر پایداری فراحکمرانی است یعنی ممکن است در فرایندهای اجرایی بین سبک‌های مختلف، اختلاف پیش‌آید. در اینجا حفظ و نگهداری از رویکردهای فراحکمرانی مستلزم آگاهی از نقاط ضعف هر سه نوع حکمرانی است و در صورت عملکرد ضعیف هر کدام از سبک‌های حکمرانی، شاکله فراحکمرانی تغییر داده می‌شود. از سوی دیگر، عواملی که فراحکمرانی را تحت تأثیر قرار می‌دهند عبارتند از: ۱- اولین عامل مربوط به فرهنگ، سنت‌ها و تاریخ، سیستم اداری و اجتماعی و ویژگی‌های سطح کلان کشورهای مختلف است. ترجیحات اصلی ملی برای شیوه حکمرانی تا حدی بر ترکیب‌های حکمرانی تأثیر می‌گذارد و معمولاً یک سبک پیش‌فرض (مثلاً حکمرانی بازار در انگلستان، حکمرانی شبکه در هلند و حکمرانی سلسله مراتب در آلمان^۳) را پیشنهاد می‌کند. سبک‌های دیگر تنها زمانی اعمال می‌شوند که سبک پیش‌فرض، خوب عمل نکند. ۲- عامل دوم، به علائق شخص و وابستگی‌های فراحکمران نسبت به یک سبک از انواع حکمرانی برمی‌گردد که بر انتخاب و عملکرد ترکیب‌های فراحکمرانی تأثیر می‌گذارد. ۳- عامل سوم به میزان قدرت ذینفعان مربوط می‌شود. مثلاً جامعه مدنی ممکن است برای انتخاب سبک شبکه ای لابی کند، در حالی که شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی معمولاً برای ترکیبی از بازار و سلسله مراتب تلاش می‌کنند. ۴- عامل چهارم مربوط به ویژگی‌های سازمانی است. فرهنگ سازمانی ممکن است باز یا بسته، حرفه ای یا وظیفه محور باشد، و سبک غالب رهبری

1 - Metagovernors

2 - Shadow of hierarchy

۳- هر کشوری با توجه به محتوای قانون اساسی، سنت‌ها، فرهنگ، کنش سیاسی، وضعیت جغرافیا و شرایط محیطی، اجتماعی و اقتصادی خود، نقطه شروع (Starting point) و ترجیح متفاوتی از سبک‌های حکمرانی را خواهد داشت. ولی در ادامه مسیر خود، سبک‌های دیگر حکمرانی را نیز امتحان می‌کند.

در آن ممکن است سبک فرمان و کنترل، مربیگری و یا توانمندسازی باشد. ۵- پنجمین عامل تأثیرگذار بر فراحکمرانی، چارچوب مشکل و ماهیت مسئله است. این موضوع مشخص می کند کدام سبک به عنوان سبک غالب، بهتر عمل می کند. اگر مسئله سیاست، یک موضوع فوری و اضطراری باشد، منطق آن انتخاب رویکرد سلسله مراتبی است. اگر موضوعی عادی است که باید تا حد ممکن به طور کارا به آن پرداخته شود، حکمرانی بازار اغلب بهترین عملکرد را انجام می دهد و برای مشکلات پیچیده، حکمرانی شبکه چیزهای زیادی برای ارائه دارد. به طور کلی، سه استراتژی و پنج عامل پیش گفته بر روی هم منطق فراحکمرانی را تشکیل می دهند (Meuleman, 2011). نکته این است که در شکل گیری منطق فراحکمرانی (یعنی هم در استراتژی ها و هم در عوامل تأثیرگذار بر فراحکمرانی)، نقش فراحکمران بسیار پررنگ است.

البته، فراحکمرانی به یک بازیگر محدود نمی شود، بلکه چندین فراحکمران می توانند همزمان وجود داشته باشند (Kroemer, 2010). در این حالت، فراحکمرانان برای تأثیرگذاری بر فعالیت های بازیگران دیگر با هم تعامل دارند (Gjaltema et al., 2019). در طراحی شاکله فراحکمرانی، تفوق رویکردهای بالا به پایین و دستوری، ممکن است باعث بدبینی و مقاومت بازیگران سایر سبک های حکمرانی شود. به عنوان مثال اصرار و تأکید فوری بر تدوین و اجرای قوانین و استانداردها برای شبکه ها در اعضا آنها مقاومت ایجاد می کند. بنابراین، فراحکمرانان تنها پس از یک مرحله یادگیری، مشارکت مستقیم و حتی روایت گویی^۱ می توانند ترکیب قابل قبولی از ابزارهای هماهنگی را کنار هم قرار دهند. از این روی، ماهیت چندجانبه فراحکمرانی به این معناست که قبل از معرفی چارچوب های رسمی، بهتر است بین بازیگران فراحکمرانی، درک مشترکی از مشکلات هماهنگی از طریق یادگیری و مشارکت ایجاد شود (Howard & Bakvis, 2015).

شکست حکمرانی و فراحکمرانی: ظهور و برآمدن مفهوم فراحکمرانی ناشی از نواقص و شکست سبک های مختلف حکمرانی بوده است. اصطلاح فراحکمرانی توسط باب جِسوپ^۲ در سال ۱۹۹۷ ابداع شد. او استدلال کرد که سه شیوه اصلی حکمرانی می توانند متقابلاً تضعیف کننده یکدیگر باشند و هر کدام دلایل شکست خود را دارند. وی فراحکمرانی را به عنوان مکانیزم ایجاد هماهنگی بین سه شکل عمومی حکمرانی پیشنهاد داد (Meuleman, 2011).

شکست، یک ویژگی معمول زندگی است که ناگزیر مملو از حوادث و شگفتی هاست. بنابراین، بازیگران عرصه های مختلف حکمرانی باید در مورد دلایل شکست های خود تأمل کنند، برخی اقدامات خود را تعدیل نمایند و در نظر بگیرند که آیا نیاز هست شیوه های مدیریت اصلاح شود یا خیر؟ در جهانی که پویا، پیچیده و متنوع است، شیوه های حکمرانی نیز بایستی به همان نسبت، پویا، پیچیده و متنوع باشند. این امر نقش فراساختارهای هماهنگی^۳ یا همان فراحکمرانی را برجسته می کند. از این زاویه، فراحکمرانی را می توان «حکمرانی حکمرانی»^۴ نامید که شامل سازماندهی شرایط حکمرانی به معنای وسیع آن است (Jessop, 2002). بنابر این، یک دلیل اهمیت یافتن فراحکمرانی این است که در شرایطی که جوامع بشری پیچیده تر شده اند، تدوین رویکردهای موفق حکمرانی نیز دشوارتر شده است. با ظهور جامعه شبکه ای مانوئل کاستلز^۵ و پذیرش حکمرانی شبکه به عنوان سومین سبک اصلی، معضل برخورد

1 - Storytelling

2 - Bob Jessop

3 - Meta-structures of co-ordination

4 - The governance of governance

5 - Manuel Castells's network society

با مسائل دو رویکرد دیگر یعنی سلسله مراتب و بازار، به یک معضل سه گانه تبدیل شد. طرفداران فراحکمرانی استدلال می‌کنند که به کارگیری فراحکمرانی به عنوان مداخله معقول در ترکیب شیوه‌های حکمرانی و با نگاه از چشم پرنده^۱، توانایی سازمان‌های بخش دولتی را برای «ایجاد فرصت‌های جدید» و یا مقابله با مشکلات پیچیده اجتماعی افزایش می‌دهد. در عین حال، هریک از این سه سبک، دارای منطق مشخصی است که در نظر گرفتن آن منطق به عنوان نوشداروی همه چیز^۲، می‌تواند گمراه‌کننده باشد. در حالی که هر سبک، دلایل شکست خود را دارد و هر سبک دارای ویژگی‌هایی است که می‌تواند تعدیل‌کننده و بهبود دهنده سبک‌های دیگر باشد (Meuleman, 2011). به علاوه، گرچه فراحکمرانی به بازسازی شیوه‌های ناکارآمد حکمرانی کمک می‌کند، اما بدون در نظر گرفتن و حساسیت نسبت به فرهنگ‌های اداری-اجرایی و فرهنگ سیاسی ملی، منطقه‌ای و محلی، سیاست‌ها محکوم به شکست هستند. نکته قابل توجه اینکه در فراحکمرانی، همه چیز به ایجاد تعادل مولد^۳ بین سلسله مراتب، شبکه‌ها و بازارها بستگی دارد تا از شکست در حکمرانی و سیاست جلوگیری شود (Christopoulos et al., 2012). در مسیر ایجاد تعادل مولد باید توجه داشت که سه نوع معمول حکمرانی دارای ارزش‌های خاص خود نیز هستند. چگونگی ترکیب بین انواع حکمرانی بر اساس ماهیت مسئله، فرهنگ سازمانی و سطح فشار ذینفعان تعیین می‌شود. در عین حال، مفروضه اصلی فراحکمرانی عبارت است از حل مشکلات جمعی، نه برای سود فردی بلکه برای منافع عمومی (Meuleman, 2011).

فراحکمرانی، آبرحکومتی^۴ نیست، بلکه نگرش و رویکردی است که انتظار می‌رود به غلبه بر برخی از شکست‌های معمول هر یک از سبک‌های حکمرانی و ترکیب آنها کمک کند (Meuleman, 2011). البته حداقل دو سطح از شکست برای حکمرانی قابل تشخیص است. اول، شکست نوع بخصوص سبک‌های حکمرانی و دوم، نحوه اعمال و مدیریت شیوه‌های حکمرانی (Jessop, 2002). برخی محققان، فراحکمرانی را کمک به یک سبک حکمرانی با استفاده از سایر سبک‌های حکمرانی می‌دانند. مثلاً ایوا سورنسن^۵ و جیکوب تورفینگ^۶ فراحکمرانی را به عنوان راهکاری برای تقویت حکمرانی شبکه با استفاده از مکانیسم‌های سلسله‌مراتبی همچون ایجاد قواعد و چارچوب‌های قانونی در محیط و فرایندهای شبکه می‌دانند.^۷ دیگر محققان مثل خوزه کلی^۸، فراحکمرانی را تلاشی برای بازپس‌گیری کنترل دولت بر اشکال جدید حکمرانی تعریف می‌کنند. به نظر اینان، حکمرانی سلسله‌مراتبی در شکل جدیدی ظاهر می‌شود تا سبک‌های حکمرانی شبکه و بازار را هماهنگ نماید. این امر نفوذ دولتی را در قالب فرمان و کنترل در رژیم‌های حکمرانی به سبک شبکه و بازار ایجاد می‌کند (Meuleman, 2011).

البته ممکن است این انتقاد مطرح شود که رویکرد سلسله‌مراتبی (مثل ساختارهای دولتی)، به این معنی است که به زیردستان آموزش دهید تا فقط به خوبی گوش دهند و از اقتدار اطاعت کنند (Meuleman, 2011)، اما وقتی که شور و مشورت با شکست مواجه می‌شود، فراحکمرانی به معنای استفاده از اجبار ظاهر می‌شود. در عین حال، سلسله‌مراتب جایگزین شبکه‌ها و مشارکت

در اینجا منظور از این اصطلاح، کسب دیدگاهی با اشراف کامل و همه جانبه نگر است. Bird's-eye perspective - 1

Panacea - 2

Productive equilibrium - 3

Super governance - 4

Eva Sørensen - 5

Jacob Torfing - 6

^۷ - مطالعات مربوط به فراحکمرانی به زبان فارسی، بیشتر بر ارتباط فراحکمرانی و سبک حکمرانی شبکه‌ای متمرکز بوده‌اند و به همین دلیل، تمامی ابعاد مفهومی فراحکمرانی را پوشش نداده‌اند.

Josie Kelly - 8

نمی شود، بلکه آنها را تکمیل می کند. بنابراین، حضور سلسله مراتب باید در ترکیبی هوشمند با استراتژی های مبتنی بر گفتگو انجام شود (Voets et al., 2015). به علاوه، اگر یک مرجع اقتدار وجود داشته باشد، تعیین پاسخگویی و مسئولیت پذیری بهتر انجام می شود (Christopoulos et al., 2012). یک برنامه مبتنی بر بازار، مشتریان را به کارآفرینی بیشتر ترغیب می کند و شبکه بر کمک به همکاران برای ایجاد گفت و گوهای موثر متمرکز می شود (Meuleman, 2011). اما شکل های افقی و غیر رسمی روابط، به دلیل عدم وجود ساختارهای واضح پاسخگویی یا رهبری، تولید بروندهای ملموس را با مشکل مواجه می کند (2017 Fischer & Schlöpfer). در مجموع، هر یک از سبک های اصلی حکمرانی دارای نقاط ضعف و نقاط قوت مخصوص به خود هستند. فراحکمرانی مستلزم استفاده به موقع و خردمندانه از نقاط قوت هر یک از این سبک هاست.

با وجود موارد ذکر شده، اما خود فراحکمرانی نیز مستعد شکست است و تلاش های آن ممکن است به ثمر نرسد. برای جلوگیری از شکست، فراحکمرانی باید از عواملی که منجر به شکست بازار و دولت شده است، بپرهیزد، و همچنین بخش هایی را پیدا کند که در آن بتواند از حمایت ها و نهادهای سازمان های مدنی برای تدوین سیاست، اجرا، نظارت و ارزیابی استفاده نماید (et al., 2012 Christopoulos). به علاوه، فراحکمرانی با هدف کاهش احتمال شکست خود، هم به دنبال ایجاد مجموعه ای انعطاف پذیر از پاسخ های با تنوع لازم^۱ برای رفع مشکلات است و هم در مواجهه با آشفتگی های محیطی به ترکیب استراتژی ها و تاکتیک های مختلف اقدام می کند تا امکان تغییر تعادل در شرایط متفاوت را فراهم آورد (Jessop, 2002).

حکومت^۲، دولت^۳ و فراحکمرانی: در فراحکمرانی نقش اصلی با دولت است. دولت به عنوان تنظیم کننده و هماهنگ کننده اقدامات جمعی و یا حداقل به عنوان مرجعی برای ایجاد محیطی مناسب برای فعالیت ظاهر می شود. با این حال، مسئولیت ها می تواند بین بازیگران دولتی و خصوصی^۴ و سازمان های جامعه مدنی^۵ و سازمان های غیردولتی^۶ تقسیم شود. به همین ترتیب و به نسبت مسئولیت ها، این اعضاء در فراحکمرانی نقش دارند (Christopoulos et al., 2012). از این روی می توان گفت مهم ترین نقش دولت ملی، اعمال نقش فراحکمرانی است، یعنی ایجاد هماهنگی بین اشکال مختلف حکومتداری و حصول اطمینان از حداقل انسجام بین آنها. در فراحکمرانی، هسته اصلی دولت ملی از بین نمی رود. اما این هسته، کمتر دولتی (بالا به پایین و سلسله مراتبی) است و بیشتر به مسائل مربوط بر ایفای نقش فراحکمرانی متمرکز خواهد بود. فراحکمرانی دوباره این اصل حاکمیتی^۷ مبتنی بر لزوم وجود سلسله مراتب را که در چهره دولت ملی ظهور و بروز می یابد و در حال حاضر رویکردهایی مثل جهانی شدن آن را منتفی می داند، مطرح می کند. در عین حال، باید توجه داشت که نقطه ای وجود ندارد که در آن بتوان به منظور هماهنگ سازی شکل های بی شمار زیرمجموعه حکمرانی، یک مدل نهایی و قطعی فراحکمرانی را در نظر گرفت (Jessop, 1997).

1 - Requisite variety

2 - State

3 - Government

4 - Public and private actors

5 - Civil society organizations (CSOs)

6 - Non-governmental organizations (NGOs)

7 - Principle of sovereignty

حکمرانی توجهات را به فرایند جلب می کند و بین دولت و حکومت به عنوان سازمان های سیاسی، تفاوت قائل می شود. فراحکمرانی نیز صریحاً بر روی شیوه ها و رویه هایی تمرکز می کند که قائل به حفظ نفوذ، فرمان و کنترل دولت در رژیم های مختلف حکمرانی است (Christopoulos et al., 2012). در ظاهر به نظر می رسد که تغییر کارکرد دولت و حکومت در دوران جدید بنا به دلایل زیر باشد: الف- تجدید نظر در اندازه و ظرفیت حکومت^۱، ب- شیفت از دولت سلسله مراتبی به حکمرانی غیرسلسله مراتبی^۲، با تأکید بر شبکه و مشارکت و حتی گاهی با توصیه کنارگذاری حکومت، و پ- بین المللی شدن فزاینده رژیم های سیاسی^۳. بظاهر، هر سه این تغییرات، حیات دولت ملی را به چالش می کشد. ولی این تصور، گمراه کننده است. این دلایل، در واقع شکل خاصی از دولت ملی را زیر سؤال می برد که با بحران فورديسم آتلانتیک^۴ و گذار به جهانی شدن اقتصاد دانش بنیان همراه بوده است. اما در واقع، شاهد بازتعریف تدریجی حکومت ملی از منظر گفتمانی و آشکال جدید دولت و حکمرانی هستیم (Jessop, 2005).

طی دهه های گذشته، روندهای متعددی نشان دهنده کاهش نقش دولت در حوزه های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بوده اند، اما این روندها، نقش محوری دولت را کنار نگذاشته اند، چرا که رهبری در سیاستگذاری و نیز پاسخگویی دولت اساساً بیش از آنچه انتظار می رود، مورد نیاز است. مثلاً دولت ها مجبور شدند خودشان رأساً برای خروج از رکود اقتصادی پس از بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ میلادی وارد عمل شوند و یا در بحران کنونی کووید-۱۹ تقریباً همه دولت های سراسر جهان مجبور به مداخله شدند. چنین رویدادهایی نقش بیشتری را از حکومت ها و دولت ها در جهت دهی و مدیریت امور سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در سطح جهانی، منطقه ای و محلی مطالبه کرده است. به ویژه که در زمان بحران ها، دولت ها مسئول شکست سیستم های اجتماعی هستند (Rasheed, 2020).

اگرچه دولت از جهات مختلف (مثلاً از جهت تخصص، ظرفیت نمایندگی^۵ و کمک به اجرای برنامه ها) وابسته به بازیگران جامعه مدنی است، با این وجود، دولت تنها بازیگری است که دارای اقتدار و مشروعیت برای تعیین قواعد برای ساختارهای حکمرانی، حل اختلافات و ایجاد توازن است و مسئولیت نهایی شکست حکمرانی و فراحکمرانی به عهده اوست (Doberstein, 2013). در هر روی، فراحکمرانی نه تنها یک کار جدید و مهم برای دولت ها و دیگر بازیگران توانمند، بلکه یک کار دشوار است که مستعد شکست نیز هست. مفهوم فراحکمرانی می تواند به ما در اجتناب از ایده نادرست مبنی بر اینکه حکمرانی تعاملی^۶ نقش دولت را کاهش می دهد، کمک کند و در عین حال، از استحکام دموکراتیک بودن شبه بازارها و شبکه ها اطمینان حاصل نماید (Torfing et al., 2012).

1 - State capacity

2 - Top-down government to heterarchic forms of governance

3 - Growing internationalization of policy regimes

۴ - منظور از اصطلاح فورديسم آتلانتیک (Atlantic Fordism) یک سازماندهی انباشت سرمایه به ویژه مربوط به قرن بیستم است که بر اساس چرخه ناشی از تولید انبوه و مصرف انبوه ایجاد شده و به طور عملی در دولت ملی رفاه کینزی تحقق یافت (Jessop, 2001).

5 - Representative capacity

6 - Interactive governance

۳- روش پژوهش

پژوهش‌های علوم اجتماعی به ویژه مطالعات با برد کلان و متوسط که با سازه‌های مفهومی و نظری سروکار دارند و قالب میدانی و مشارکتی ندارند، نیازمند راهبردی روش شناختی برای تأمین کیفیت و عینیت‌اند. روش اسنادی می‌تواند به طور منسجم چنین پژوهش‌هایی را به لحاظ روش شناختی راهبری کند. در این روش، پژوهشگر داده‌های پژوهشی خود را از بین منابع و اسناد جمع‌آوری می‌کند (صادقی فسایی و عرفان منش، ۱۳۹۴). از این رو، با توجه به ماهیت و هدف پژوهش حاضر، از روش پژوهشی اسنادی بهره گرفته شد. در پژوهش اسنادی به بررسی و تحلیل آن دسته از اسنادی که شامل اطلاعات و دانش درباره موضوع مورد مطالعه است، می‌پردازیم. این روش مستلزم جست‌وجویی توصیفی و تفسیری است.

۴- یافته‌های پژوهش

فراحکمرانی به مثابه یک چتر است که حیطه‌ای برای قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری فراهم می‌کند (Buser & Koch, 2006). فراحکمرانی یعنی حکمرانی همراه با انتظام بخشی بیشتر که با قوانین و رویه‌های ویژه، شکل گرفته و هدایت و تسهیل می‌شود (Christiansson, 2018). چسوپ فراحکمرانی را سازماندهی حکمرانی می‌داند. سورنسن^۱ آن را راهکاری برای افزایش هماهنگی حکمرانی در یک سیستم سیاسی جزیره‌ای بر اساس درجه بالایی از خودمختاری شبکه‌ها تلقی می‌کند. میولمن^۲ تعریفی از فراحکمرانی ارائه می‌دهد که مشتمل بر سایر تعاریف است. وی فراحکمرانی را ترکیب سبک‌های اصلی حکمرانی بر اساس هر موقعیت ویژه می‌داند (Christopoulos et al., 2012). سبک‌های اصلی حکمرانی یعنی سلسله‌مراتبی، شبکه و بازار، به ترتیب انعکاس‌دهنده سه شیوه زندگی مادون-مافوق، مساوات‌طلبی و خودمختاری هستند (Meuleman & Niestroy, 2015). هر یک از سبک‌های اصلی حکمرانی به تنهایی و جدا از هم وجود دارند، اما فراحکمرانی به درک نحوه ارتباط آنها کمک می‌کند. فراحکمرانی نحوه تعامل شیوه‌های مختلف حکمرانی را مورد ملاحظه قرار می‌دهد. در این زمینه، شناسایی و استفاده از نقاط مثبت و پتانسیل‌های انواع حکمرانی به طور همزمان و نیز شناخت عوامل شکست شیوه‌های متعارف حکمرانی اهمیت دارد. فراحکمرانی می‌تواند یک پدیده در سطح خرد (مثل سازماندهی اقدامات در سطح اجتماع محلی) باشد، و یا در سطوح منطقه‌ای و جهانی نیز به کار رود (Christopoulos et al., 2012). اگر فراحکمرانی، به خوبی به اجرا درآید «فراحکمرانی خوب»^۳ را ایجاد می‌کند. به عبارت دیگر، «حکمرانی خوب حکمرانی»^۴، همان فراحکمرانی خوب است. فراحکمرانی خوب، برآمده از نُرْم‌ها و ارزش‌های محلی و ملی و نیز هنجارهای بین‌المللی است.

فراحکمرانی، تصمیم‌گیری دموکراتیک و مشارکتی را بهبود می‌بخشد و هماهنگی در کنش جمعی را ارتقاء می‌دهد. با فراحکمرانی می‌توان نقص‌های هدایت و هماهنگی که در اشکال مختلف حکمرانی وجود دارد را رفع کرد. فراحکمرانی تلاشی است برای توسعه مجموعه‌ای انعطاف‌پذیر از پاسخ‌ها که می‌تواند در مقیاس‌های مختلف به کار گرفته شود. فراحکمرانی پتانسیل بهتری برای ایجاد هماهنگی دارد، زیرا می‌تواند یک دیدگاه موقعیتی و اقتضایی با توجه به نیازهای اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی جوامع داشته

¹ - Sørensen

² - Meuleman

³ - Good metagovernance

⁴ - The good governance of governance

باشد(Christopoulos et al., 2012). به علاوه، حکمرانی تعاملی و مشارکتی خود به خود بوجود نمی آید چرا که دنیای جدید مکانی چند مرکزی^۱، چند گره ای^۲، چند بخشی^۳، چند سطحی^۴، چند بازیگری^۵، چند منطقی^۶، چند رسانه ای^۷ و چند برزشی^۸ است که دارای پیچیدگی، پویایی، عدم قطعیت و ابهام است و در آن طیف گسترده ای از بازیگران مشغول ایجاد ارزش عمومی هستند و این کار را با تغییر تنظیمات روابط انجام می دهند. فراحکمرانی را می توان نوعی رهبری در پیگیری و ارتقای ارزش عمومی در شبکه های پیچیده دانست(Ayres, 2019).

فراحکمرانی و یادگیری اجتماعی، رابطه تنگاتنگی با هم دارند. هم فراحکمرانی و هم یادگیری، مفاهیمی هنجاری هستند و ابزارهای تجویزی محسوب می شوند که تأملاتی را در مورد اینکه کارها چگونه باید انجام شوند، ایجاد می کنند و بر ارزش ها(مثل اثربخشی) و روش های تحقق آن ارزش ها(مثل مشارکت)، تأکید دارند. دانستن اینکه چه می خواهیم و چگونه می خواهیم به آن برسیم اولین قدم رو به جلو است(Strumińska-Kutra, 2018). فراحکمرانی مستلزم تعامل افقی و عمودی همه بازیگران و ذینفعان یک مسئله است(Christopoulos et al., 2012). فراحکمرانی باید فضای کافی برای تعاملات بین اعضا با احترام به موقعیت و استقلال هر یک از آنها را فراهم کند. در عین حال، ایفای نقش دولت به عنوان تنظیم کننده و طراح فراحکمرانی، مستلزم استراتژی های اجباری است تا اطمینان حاصل شود که چارچوب و بنای فراحکمرانی به طور مناسبی به اجراء درمی آید(Voets et al., 2015). توسعه فراحکمرانی به ویژه برای شبکه های خدمات عمومی اجتناب ناپذیر است(Buser & Koch, 2006). ساختارهای متری حوزه عمومی باید مشکلاتی از جمله هویت، مشروعیت، مشارکت و توزیع را حل کند. هدف زندگی اجتماعی صرفاً ایجاد یک محفل عمومی^۹ برای بحث و تبادل نظر در مورد مشکلات اجتماعی نیست، بلکه فضایی مرتبط با اقدامات سیاسی نیز هست. به علاوه، ساختارهای متری حوزه عمومی باید مشکلاتی از جمله هویت، مشروعیت، مشارکت و توزیع را حل کند(Barandiaran 2018, & Luna). فراحکمرانی، شیوه ای برای تحقق این اهداف است. در مجموع، فراحکمرانی به هیچ وجه کار ساده ای نیست. این امر نیاز به ترکیبی دقیق از ابزارهای مختلف فراحکمرانی دارد. اجرای فراحکمرانی با معضلاتی روبرو است که نمی توان آنها را به طور کامل برطرف کرد و تنها با استراتژی های مختلف می توان آن را اداره و مدیریت کرد(SØRENSEN & TORFING, 2009).

۵- جمع بندی و نتیجه گیری

حکمرانی حکمرانی، کوتاهترین تعریف اصطلاح فراحکمرانی است. به عبارت دیگر، فراحکمرانی عبارت است از حکمرانی سه سبک اصلی اداره جوامع یعنی سلسله مراتب، شبکه و بازار و تجدید وزن مداوم و تغییر توازن نسبی بین آنها برای دستیابی به اهداف اجتماعی. واقعیت این است که فراحکمرانی یک مفهوم نسبتاً جدید با ادبیات علمی رو به رشد اما بدون اجماع روشن در مورد ابعاد مفهومی این اصطلاح است. با این وجود، فراحکمرانی را می توان نیاز سازمان های رسمی- عمومی دانست تا بتوانند بر ساختارها و

1 - Polycentric

2 - Multi-nodal

3 - Multi-sector

4 - Multi-level

5 - Multi-actor

6 - Multi-logic

7 - Multi-media

8 - Multi-practice

9 - Public Agora

سازماندهی های متمرکز و غیرمتمرکز جامعه، نظارت و هدایت بیشتری داشته باشند. فراحکمرانی هنر طراحی و مدیریت ترکیبات متنوع سبک‌های حکمرانی است. فراحکمرانی ابزاری برای ایجاد حکمرانی هماهنگ است با طراحی، ترکیب و مدیریت صحیح انواع سبک‌های حکمرانی و شامل ظرفیت ایجاد ساختارهای عمومی در سه سیستم بازار، سلسله مراتب و شبکه با تمرکز بر هماهنگی، تعامل و البته پذیرش تضاد بین آنها است.

فراحکمرانی، حکمرانی فرایندهایی است که دولت را با بازیگران بخش خصوصی و بخش داوطلبانه در شبکه ها و مشارکت ها متصل می کند. البته، هر کشوری با توجه به محتوای قانون اساسی، سنت ها، فرهنگ، کنش سیاسی، وضعیت جغرافیا و شرایط محیطی، اجتماعی و اقتصادی خود، نقطه شروع و ترجیح متفاوتی از سبک های حکمرانی را خواهد داشت. ولی در ادامه مسیر خود، سبک‌های دیگر حکمرانی را نیز امتحان می کنند.

منابع

- [۱]. صادقی فسایی، س؛ عرفان منش، ا. (۱۳۹۴). مبانی روش شناختی پژوهش اسنادی در علوم اجتماعی، مورد مطالعه: تأثیرات مدرن شدن بر خانواده ایرانی، راهبرد فرهنگ، ۲۹: ۶۱-۹۱.
- [2]. Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97(2), 279-295. <https://doi.org/10.1111/padm.12555>
- [3]. Barandiaran, Xabier & Luna, Alvaro (2018) Building the future of public policy in the Basque Country: Etorikizuna Eraikiz, a metagovernance approach, *Cogent Social Sciences*, Vol. 4, Iss. 1, (Jan 2018).
- [4]. Buser, M., & Koch, C. (2006). Emerging Metagovernance as an Institutional Framework for Public Private Partnership Network in Denmark. *International Journal of Project Management*, 33(6), 548-556.
- [5]. Christiansson, Magnus (2018) Defense planning beyond rationalism: the third offset strategy as a case of metagovernance, *Defence Studies*, 18:3, 262-278, DOI: 10.1080/14702436.2017.1335581
- [6]. Christopoulos, S., Balasz, H., Kull, M., (2012). Advancing the governance of cross-sectoral policies for sustainable development: a metagovernance perspective. *Public Administration Development* 32, 305–323.
- [7]. Doberstein, C. (2013), Metagovernance of Urban Governance Networks. *Can Public Admin*, 56: 584-609. <https://doi.org/10.1111/capa.12041>
- [8]. Fischer, Manuel & Schläpfer, Isabelle (2017): Metagovernance and policy forum outputs in Swiss environmental politics, *Environmental Politics*, DOI: 10.1080/09644016.2017.1284981
- [9]. Fukuyama, Francis (2016) Governance: What Do We Know, and How Do We Know it? *Annual Review of Political Science* 19(1), 89–105.

- [10]. Gjaltema, Jonna, Biesbroek, Robbert & Katrien Termeer (2019): From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2019.1648697
- [11]. Howard, Cosmo & Bakvis, Herman (2015): Conceptualizing Interagency Coordination as Metagovernance: Complexity, Dynamism, and Learning in Australian and British Statistical Administration, *International Journal of Public Administration*, DOI: 10.1080/01900692.2015.1018427
- [12]. Jessop, Bob (1997) *Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance*. *Review of International Political Economy* 4, pp 561-581.
- [13]. Jessop, Bob (2001) 'What follows Fordism? On the periodization of capitalism and its regulation, in R. Albritton et al., *Phases of Capitalist Development: Booms, Crises, and Globalization*, Basingstoke: Palgrave, 2001, 282-299.
- [14]. Jessop, Bob (2002) Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony, in Henrik Bang, ed., *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, 101-116.
- [15]. Jessop, Bob (2005) *Cultural political economy, the knowledge-based economy, and the state*. In: , A. Barry and D. Slater, eds., *The Technological Economy*. Routledge, London, pp. 144-166. ISBN 0415336066
- [16]. Kroemer, Julia (2010) *Meta-governors and their Influence on Network Functioning*, Master Thesis, International Public Management and Public Policy, file:///C:/Users/Dell/Downloads/Kroemer.pdf.
- [17]. la Cour, Anders & Andersen, Niels Aakerstroem (2016) *Metagovernance as Strategic Supervision*, *Public Performance & Management Review*, 39:4, 905-925, DOI: 10.1080/15309576.2016.1180305
- [18]. Meuleman, Louis (2011) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Springer.
- [19]. Meuleman, Louis (2011), *Metagovernance*, In: *Encyclopedia of Political Science*, B. Badie, D. Berg-Schlosser & L. Morlino (Eds.) pp 1555-1558, SAGE Publications.
- [20]. Meuleman, Louis, and Ingeborg Niestroy. (2015). "Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work" *Sustainability* 7, no. 9: 12295-12321. <https://doi.org/10.3390/su70912295>
- [21]. Ottens, Menno, and Jurian Edelenbos. (2019). "Political Leadership as Meta-Governance in Sustainability Transitions: A Case Study Analysis of Meta-Governance in the Case of the Dutch National Agreement on Climate" *Sustainability* 11, no. 1: 110. <https://doi.org/10.3390/su11010110>
- [22]. Pantzerhielm, Laura, Holzscheiter Anna & Thurid Bahr (2019): *Governing effectively in a complex world? How metagovernance norms and changing repertoires of knowledge shape international organization discourses on institutional order in global health*, *Cambridge Review of International Affairs*, DOI: 10.1080/09557571.2019.1678112

- [23]. Parker, R., & Hine, D. (2015). Enterprise Policy and the Metagovernance of Firm Capabilities. *Administration & Society*, 47(6), 656–679. <https://doi.org/10.1177/0095399712473982>
- [24]. Porrás-Gómez, Antonio-Martín (2014) Metagovernance and Control of Multi-level Governance Frameworks: The Case of the EU Structural Funds Financial Execution, *Regional & Federal Studies*, 24:2, 173-188, DOI: 10.1080/13597566.2013.858707
- [25]. Raipa, *Alvydas* (2016). The essence and structure of metagovernance, *Public Policy and Administration* , 15. 523-537. 10.13165/VPA-16-15-4-01.
- [26]. Rasheed, A. (2020). Framing Metagovernance in the Context of Developing Democracies: An Institutionalist Viewpoint. *Journal of Public Administration and Governance*, 10(3), Pages 91-111. doi:http://dx.doi.org/10.5296/jpag.v10i3.17105
- [27]. Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114. <https://doi.org/10.1177/0275074005282584>
- [28]. SØRENSEN, E. and TORFING, J. (2009), MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE. *Public Administration*, 87: 234-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- [29]. Strumińska-Kutra, Marta (2016) *Democratizing Public Management: Towards Practice-Based Theory*, Springer International Publishing.
- [30]. Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, OUP Oxford.
- [31]. Voets, Joris, Verhoest, Koen & Astrid Molenveld (2015) Coordinating for Integrated Youth Care: The need for smart metagovernance, *Public Management Review*, 17:7, 981-1001, DOI: 10.1080/14719037.2015.1029347