

# فرا حکمرانی رویکردی نو در مدیریت دولتی

محسن فرهادی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: 1398/11/6 تاریخ پذیرش: 1399/3/8

## چکیده:

ویژگی‌های مدیریت سنتی در شکل کلاسیک، اراده معطوف به قدرت از سوی حکومتی بود که به طور اقتدارآمیز و متمرکز، سیاست‌هایش را تدوین و در جامعه تحت امر خود اجرا می‌کرد. افزایش مشکلات و چالش‌های نوظهور در اداره امور جامعه، دولت‌ها را وادار به تغییراتی در ماهیت حکومت‌داری خود نمود. با رشد این تفکر که دیگر حکومت به تنهایی قادر به پاسخ دادن به مسایل پیچیده اداره امور عمومی نیست و ظرفیت‌های حل مسأله از طریق حکومت برای چنین وظیفه‌ای کافی نبوده و نیاز است تا جامعه مدنی، بازار و مردم، نقش‌های مهمتری را عهده دار شوند. از این رو، بسیاری از حکومت‌ها برای تحقق اهداف عمومی و ارائه بهتر خدمات عمومی در کنار اصلاحات درونی و ارتقای قابلیت دستگاه اداری، به ایجاد روابط متقابل مبتنی بر اعتماد و همکاری و مشارکت با بنگاه‌های خصوصی، انجمن‌ها و سمن‌ها و دیگر ذینفعان رو آوردند. این تغییر در راستای افزایش قابلیت و ارتقای عمل دولت در طراحی و اجرای سیاست‌ها و اداره مطلوب جامعه، متضمن نگرشی غیرمتمرکز و شبکه‌ای به جای تمرکزگرایی و حکومت‌محوری می‌باشد. در این دیدگاه جهت حل مسائل عمومی، به جای «نهاد» و «برنامه» بر مجموعه‌ای وسیعی از ابزارهای سیاستی یا فناوری‌های اقدام عمومی، متمرکز است. این مقاله با اتخاذ رویکردی معرفت‌شناسانه، روایت‌گر ابعاد تغییر از حکومت به حکمرانی و شناسایی دیدگاه‌های جدید در حکمرانی است؛ تلاشی برای فهم و استنباط منطق حکمرانی مبتنی بر بازآفرینی نقش دولت که ظهور اشکال جدیدی از حکمرانی شبکه‌ای، چند سطحی و چند ذینفعی و فراحکمرانی را در پی داشته است. هدف این مقاله شناخت فراحکمرانی و تمهیدات ساختاری لازم برای تحقق آن در راستای اصلاحات مدیریت دولتی و حکمرانی می‌باشد. برای این منظور از روش فراترکیب برای مطالعه و تحلیل بهره‌گیری شده و فراترکیب خود را به مقاله‌های علمی که در مجلات خارجی در مورد حکمرانی و فراحکمرانی به رشته تحریر درآمده، اختصاص داده است. انتخاب چهارچوب مقاله‌ها و گزارش‌های علمی از بین پژوهش‌های صورت گرفته به دلایل روش شناختی بوده و متناظر با واقعیت عینی است.

**واژه های اصلی:** حکومت، حکمرانی، حکمرانی شبکه‌ای، مدیریت دولتی، فراحکمرانی

## مقدمه

از زمان شکل‌گیری نخستین تمدن‌های بشری، متفکران و سیاست‌مداران همواره به دنبال راهی برای اداره بهتر امور جمعی بوده و با گذشت قرن‌ها، تجربه‌های مختلفی در زمینه حکومت‌داری حاصل شده است. اما آغاز پیدایش نظریه‌های علمی در این زمینه به بعد از جنگ جهانی دوم باز می‌گردد. قرن ۲۱ در این زمینه بسیار متفاوتتر از سایر ادوار تاریخ بوده است. پیشرفت‌های مختلف بشری و گسترش دانش موجب شد که نظریه‌های علمی، محفلی برای نقد و بررسی شیوه‌های حکومت‌داری شود. از دیدگاه بسیاری از اندیشمندان و رهبران سیاسی، بوروکراسی خود یک مشکل بوده است نه راه حل، و بر این اساس، اعمال تغییرات بنیادین ضروری می‌نمود. بنابراین، در طی چندین دهه گذشته در بخش‌های دولتی اقدامات اصلاحی زیادی صورت گرفته است. آنچه در سراسر این تغییرات واضح می‌باشد، این است که بخش دولتی

در شکل سنتی آن) از ابتدا مدل جامعی نداشته و مدل‌های ارائه شده در هر دوره به عنوان آخرین راه حل برای تضمین پاسخگویی‌های فردی در جریان اداره دولت‌ها مطرح گردیده‌است. پیامد اساسی این اصلاحات خارج کردن حکومت‌ها از شکل متعارف خود و سیاسی کردن بخش دولتی و همچنین توانمند کردن بازیگران این عرصه مانند: کارکنان بخش دولتی، شهروندان و جامعه مدنی بوده است. زمانی دولت کلاسیک که بر مبنای سلسله مراتب شکل گرفته بود، همه کاره بود و مردم تابع آن بودند. بعدها که قدرت مردم (بخش خصوصی) بیشتر شد، آزادسازی بازار و بحث دولت حداقلی و دست نامرئی آدام اسمیت در اقتصاد مطرح شد. اما از آنجا که هر دو تئوری شکست می‌خورند و به سمتی می‌روند که حکمرانی خوب، سایبرنتیک، شبکه‌ای و شکل‌های دیگر مطرح گردیدند، برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های از بالا به پایین و آمرانه که توسط دولت مرکزی صورت می‌پذیرفت، توسط مدیریت مشارکتی مبتنی بر حکمرانی خوب به چالش کشیده شد. بدین ترتیب، معنی و حقیقت حکومت تغییر شکل یافته و بسیاری از سبک‌های سنتی حکومت کردن به دیگر بخش‌ها محول شد. از طرفی، نقش دولت و ابزار و روش‌های ارتباطی دولت‌ها با شهروندان و سایر بازیگران در دو دهه گذشته به طور چشمگیری تغییر کرده است و احتمال دارد که این رابطه همچنان اصلاح و یا حتی بازتعریف شود؛ به ویژه ظهور تکنولوژی و نوآوری‌های نوین، دیدگاه‌های جدیدی برای حاکمیت و حکمرانی ایجاد نموده و کلید ظهور رویکردهای جدیدی برای تسهیم حکمرانی شده است. با این وجود، اعتماد شهروندان در طول سال‌ها کاهش یافته است، در عین حال تمرکز بیشتری بر روی انعطاف‌پذیری در رسیدگی به نگرانی‌های دولت و مدیریت نیز وجود دارد. این انعطاف‌پذیری، در باره اینکه چه کسی مسئول تصمیم‌گیری است و نتایج آن را بر عهده دارد، ابهام بیشتری ایجاد نمود. به این ترتیب، نیاز به الزاماتی برای ایجاد ساختارهای جدید در جهت پاسخگویی، شفافیت و اعتماد در سطوح مختلف و همچنین در رویه‌های سیاست‌گذاری ضروری شد، به گونه‌ای که با ایده‌های مشارکت و سازمان‌های عمومی انطباق و سازگاری داشته باشد.

این پژوهش قصد دارد، ضمن توضیح گذر از حکومت به حکمرانی، اشکال مختلف حکمرانی و توجه به سمت رویکرد حکمرانی شبکه‌ای را در شرایط معاصر بیان نموده و تفاوت‌ها و مطلوبیت‌های شکل شبکه‌ای حکمرانی نسبت به دیگر اشکال آن یعنی سلسله مراتب و بازار را شرح دهد؛ سپس چالش‌های مطرح در حوزه حکمرانی شبکه‌ای، مؤلفه‌های لازم برای ایفای نقش دولت و مدیریت مطلوب شبکه و مسئله پاسخگویی و دموکراتیک بودن شبکه‌ها را مورد بحث قرار داده و و ابزاری برای پاسخگویی به این مسایل معرفی نماید. مقاله حاضر تلاش نموده است تا با استفاده از روش فراترکیب، یافته‌های مطالعات کیفی، مرتبط با تغییراتی که در طی چند دهه گذشته در شیوه حکومت کردن و حکمرانی در مدیریت دولتی پدید آمده را بررسی نموده و سپس در خصوص مشکلات ایجاد شده در محدوده سه شکل عام و کلاسیک حکمرانی یعنی؛ سلسله مراتب، بازار و شبکه‌ها بحث نماید. پس از بررسی و تحلیل مشکلات حکمرانی شبکه‌ای، خطوط یک رویکرد نوین تحت عنوان فراحکمرانی را در پاسخ به انتقادات مطرح شده در خصوص دموکراسی و اثربخشی در حکمرانی به ویژه نقش فراحکمرانی در چارچوب اصلاحات مدیریت دولتی برای محول کردن وظایف سازمان‌های دولتی به سایر بخش‌ها و شبکه‌ها، را معرفی نماید. یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که تغییرات ایجاد شده در درون بخش دولتی در طی چند دهه گذشته، عامل اصلی احساس نیاز به وجود فراحکمرانی بوده است. فراحکمرانی به عنوان حکمرانی درجه سوم، در رابطه بین دولت و بازیگران اجتماعی و همچنین درون دولت اتفاق می‌افتد و یک شکل جدید از حکمرانی است که سبک‌های شبکه، بازار و حکومت را هماهنگ می‌کند. این امر تأثیرات دولت، فرماندهی و کنترل در سیستم‌های حکومتی و مدیریتی بازار و خود بازار را تأمین می‌کند.

**گذر از حکومت به حکمرانی**

برای اداره امور عمومی دو نگرش وجود دارد. در نگاه نخست حکومت است که ابزار رسمی جامعه بوده و مسئولیت تمام امور جامعه را برعهده دارد و موظف است که تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی و یا شهروندان فراهم کند. منطق حکومت بر محور مفهوم قدرت و تحمیل استوار است و می‌تواند خواست خود را به جامعه تحمیل کند. در اینجا، روابط حکومت و جامعه به صورتی یک جانبه، اقتدارآمیز و آمرانه مبتنی بر تصمیم‌گیری در دفاتر مرکزی و صدور دستور-کنترل در سلسله مراتب عمودی قدرت و اختیار می‌باشد. هرچند بعداً جرح و تعدیل‌هایی صورت گرفته‌است، اما همچنان «نهاد عمومی» به عنوان واحد اصلی تحلیل است. تفکیک بین عمومی و خصوصی و تمایز بین «سیاست‌گذاری» و «مدیریت»، اولویت دادن به ترسیم خطوط روشن اداری، مسئولیت‌پذیری و تأکید بر مهارت‌های «دستور-کنترل» وجود دارد. چنین ویژگی‌هایی، منعکس‌کننده ریشه‌های مدیریت عمومی سنتی در عصر ترقی‌خواهی برای مشروعیت بخشیدن به تلاش حکومت برای مقابله با شکست فزاینده پدیدار شده در سیستم بازار آزاد بوده است.

به هر حال، نظریه سنتی که توسط تیلور، ماکس وبر، فردریک، تئودور ویلسون، لوتر گولیک و دیگران شکل گرفت، نوعی از موسسات و نهادهای عمومی دموکراتیک را برقرار می‌کند تا بر سه مشکل عمده که سال‌ها حکومت‌ها با آن مواجه بودند، غلبه نماید. اول، محدود کردن نهادهای اجرایی به مدیریت به جای سیاست‌گذاری؛ دوم، استخدام کارکنان بر اساس شایستگی فنی؛ سوم، مجموعه‌ای از اصول علمی مدیریت که برای تضمین کارآمدی در هدایت کارهای اداری طراحی شده است (Garvey, 1993:252 and Ostrom 1989:1-50).

اگرچه ایده‌های نهفته در نگرش حکومت‌محور، چهارچوب کاری مناسبی را برای توسعه دستگاه اداری فراهم کردند، اما در عمل با شکست‌هایی همراه بوده‌است. با پیچیده‌تر شدن قابل توجه جوامع، ناتوانی بروکراسی‌های سلسله‌مراتبی حکومت‌های سنتی که سازوکار غالب برای ارائه خدمات بوده است، در مقابله با طیف وسیعی از مسائل عمومی که فراتر از مرزبندی‌های بخشی و سطوح حکومت قرار می‌گیرند، آشکار شد و بتدریج، روشن گردیده‌است که هیچ بازیگری (حکومتی یا خصوصی)، به تنهایی نمی‌تواند کلیه اطلاعات و دانش مورد نیاز را در اختیار داشته باشد؛ هیچ بازیگری نظارت کافی برای استفاده مؤثر از ابزارها ندارد و هیچ بازیگری از ظرفیت بالقوه برای سلطه بخشیدن به مدل خاصی از حکومت‌گری برخوردار نیست. جامعه توسط یک مغز مرکزی مدیریت و کنترل نمی‌شود؛ بلکه ابزارهای کنترلی پراکنده هستند و اطلاعات در بین واحدهای عملیاتی مختلف توزیع می‌شوند. (Marin, B. & Mayntz, R, 1991:12-70). براساس مشکلات حادث شده و پیچیدگی‌های موجود آمده در برنامه‌های حکومت‌داری سنتی، ژیل دلوز و فیلیکس گاتاری، با بهره‌گیری از مفهوم ریزوم<sup>۱</sup>، بخوبی ورود و خروج غیرسلسله‌مراتبی و چندگانه در دستورالعمل برنامه‌ها را نشان می‌دهند. ریزوم فاقد مرکز و رده‌بندی، عاری از دلالت و بدون راهبر است و برخلاف درخت به طور نامحدود گسترش می‌یابد و قادر است فعل «بودن» را به چالش گرفته و «شدن» را به نمایش بگذارد. هر نقطه‌ای از ریزوم می‌تواند به هر نقطه دیگر پیوند بخورد. در یک مجموعه ریزومی، اموری که با هم‌دیگر لزوماً هم‌رنگ و هم‌گون نیستند، کنار هم قرار می‌گیرند و به زایش دست می‌زنند. در واقع، تئوری ریزوم که به چندگانگی بها می‌دهد، فرهنگ‌های گوناگون و متعدد را به هم وصل نموده و رابطه جدید می‌سازد. بنابراین، دنیایی با چنین پیچیدگی و بهم پیوستگی دیگر نمی‌تواند تاب آوری خود را در برابر مشکلات، بحران‌ها و خواست عمومی شهروندان در هیبتی سنتی، متمرکز و آمرانه فراهم آورد. با رشد این تفکر که دیگر حکومت به تنهایی قادر به پاسخ دادن به مسایل

<sup>۱</sup> ریزوم، نام علمی ریشه‌گونه‌ای از گیاهان است که در شبکه‌ای پنهان زیر خاک گسترده می‌شود و در هر جا که شرایط مساعد باشد؛ ساق‌ها بر آن می‌روید؛ ریزوم، مفهومی کلیدی در اندیشه ژیل دلوز است. از دید او، بر خلاف تصور مرسوم، الگوی حاکم بر روندها و پدیدارهای اجتماعی، به درختی با تنه تنومند و شاخه‌های نحیف شباهت ندارد، بلکه الگویی ریزوم‌وار دارد. یعنی امری منتشر، پراکنده، شاخه‌شاخه و مرکز‌گریز است که به طور موضعی و در شرایطی ویژه در قالب رخدادهایی منحصر به فرد و خاص بروز می‌یابد و همواره خصلتی موقت و تعمیم‌ناپذیر دارد.

پیچیده اداره امور عمومی نیست و ظرفیت‌های حل مسأله از طریق حکومت برای چنین وظیفه‌ای کافی نیست و نیاز است تا جامعه مدنی، بازار و مردم، نقش‌های مهمتری را برعهده گیرند. بدین ترتیب، بسیاری از حکومت‌ها برای تحقق اهداف عمومی و ارائه بهتر خدمات عمومی در کنار اصلاحات درونی و ارتقای قابلیت دستگاه اداری، به ایجاد روابط متقابل مبتنی بر اعتماد و همکاری و مشارکت با بنگاه‌های خصوصی، انجمن‌ها و سازمان‌های خیریه و سمن‌ها و دیگر ذینفعان رو آوردند (Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. 1989:47-67). با وجود همه تلاش‌های صورت گرفته برای ارتقای قابلیت حکومت، از جمله تفکر سیستمی، علم پیچیدگی، حکومت جامع، حکومت افقی و اصلاحاتی از قبیل؛ اقدام استراتژیک، چند بخشی و بین بخشی، اما نتوانست پاسخگوی مشکلات پدید آمده باشد. بنابراین، انباشت ناهنجاری‌ها، شکست سیاست‌ها و ناتوانی حکومت‌داری در رسیدگی و پاسخگویی به پرسش‌های جدید، موجب شد تا انسجام فکری و اقتدار آن متزلزل شود و رهیافت حکمرانی به عنوان نگرش دوم در حکومت‌داری ظاهر گردد. در نگرش حکمرانی، مسئولیت اداره عمومی، میان سه نهاد دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم می‌شود، به طوری که هر سه بخش مذکور در تعامل با یکدیگر قرار دارند، به گونه‌ای که ضعف و قدرت بیش از حد یکی از آنها تعادل اجتماعی را بر هم خواهد زد. بدین ترتیب، ایجاد ارتباط و تعادل لازم و تفکیک وظایف هر یک از این سه نهاد، امکان بهتر زیستن را در یک جامعه مطلوب فراهم خواهد کرد.

بنا به تعریف، حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به رابطه میان شهروندان و حکومت‌کنندگان اطلاق می‌شود. اما از نظر اصطلاحی منظور از حکمرانی قواعد و فرایندهای حاکم بر اعمال اقتدار به نام حکومت است. به عبارت دیگر حکمرانی، نحوه تقسیم قدرت در نهادهای عمومی، چگونگی اعمال قدرت و تمهیدات ناظر بر سیاست‌گذاری می‌باشد. در واقع، حکمرانی شیوه اعمال قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشور است. برخی نیز حکمرانی را به عنوان «ساختارها و فرایندهایی که بوسیله آنها افراد جامعه به اتخاذ تصمیمات، تنظیم قوانین و تسهیم قدرت می‌پردازند، تعریف می‌کنند (Folke et al, 2005, p. 444). در تعریفی دقیق‌تر می‌توان گفت؛ سیستم حکمرانی، چهارچوبی است، مشتمل بر معیارها و استانداردها، رویه‌ها و اصول حکومت‌داری که دولت‌ها از طریق آن امور عمومی را به انجام می‌رسانند و منابع عمومی را اداره می‌کنند. بدین معنی که مجموعه‌ای از توافقات، رویه‌ها، قراردادهای و سیاست‌هایی که مشخص می‌کنند، قدرت در دست چه کسی باشد، تصمیمات چگونه اتخاذ می‌شوند و وظایف چگونه اجرا می‌گردد. بنابراین، حکمرانی ایده جدیدی است که جایگزین مفهوم حکومت شده‌است. حکمرانی فضای فکری جدیدی را می‌گشاید و دیدگاهی را فراهم می‌کند که به ما اجازه بیان نقش دولت در مواجهه با مسائل عمومی و هم چنین مشارکت سایر بازیگران را می‌دهد. در متداول‌ترین استفاده، حکمرانی بر حرکت از رویکرد حکومت<sup>۱</sup>، یعنی "رویکرد قانون گذاری بالا به پایین که به دنبال تنظیم رفتار افراد و نهادها به شکل مشخص و کاملاً جزئی است" به سمت حکمرانی<sup>۲</sup> که تلاش دارد، تا مؤلفه‌های سیستم را طوری تنظیم کند که افراد و نهادها در درون آن به گونه‌ای عمل نموده که خودتنظیمی<sup>۳</sup> حاصل گردد و در نتیجه سیستم به نتایج مورد نظر دست پیدا کند؛ یا به عبارتی حکمرانی بر جایگزینی «اعمال قدرت بر ۴» با «واگذاری قدرت به ۵» تأکید دارد (Tait & Lyall, 2005). این مفهوم بر این اصل بنیادی استوار است که حکومت‌ها به جای آن که به تنهایی مسئولیت کامل اداره جامعه را در تمام سطوح آن بر عهده گیرند، بهتر است در کنار شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای مردمی، به عنوان مسئول اداره جامعه محسوب شوند. با این تعبیر، حکومت نقش تسهیل کننده و زمینه ساز توسعه جامعه

1 government

2 Governance

3 Self-regulation

4 -Power over

5 -Power to

را در سطوح ملی، محلی و شهری ایفا می‌کند. با ورود شهروندان یا به مفهوم سازمان یافته‌تر آن، جامعه مدنی، به عرصه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، جریان اداره کشور از یک نظام اقتدارگرا و آمرانه به فرایندی مردم‌سالار و مشارکتی تبدیل می‌گردد. تحقق حکمرانی مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی یا دولتی و نهادهای جامعه مدنی است که بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می‌کند و به دلیل مشارکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره امور عمومی، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود. به این ترتیب، از منظر حکمرانی، حکومت به عنوان یک نهاد و یا مجموعه‌ای از نهادها بوده و یکی از چندین بازیگر اصلی در اجتماع است و زمانی که حکومت قادر به انجام کاری نباشد، سایر کارگزاران و بازیگران، ممکن است وارد عمل شوند و آن کار را انجام دهند. اما به مرور و با افزایش آگاهی‌های عمومی و فردی نسبت به خود، جامعه و گسترده شدن توانمندی‌ها در میان بخش‌ها و قشرهای مختلف جوامع باعث شد که بسیاری از ساختارهای سنتی تغییر کرده و شکل‌های جدیدی از تعاملات به وجود آید. این امر حکمرانی و حکومت کردن را نیز متأثر کرده‌است. بنابراین، با پیچیده‌تر و چند سطحی‌تر شدن سازمان درونی دولت و مورد نفوذ قرار گرفتن دولت توسط نهادهای فراملی و فراملی و تعداد در حال افزایش بازیگران خارج از مرزهای رسمی دولت که در فرآیند اداره کردن ورود پیدا کرده‌اند، شرایطی را بوجود آورده که گذر از حکومت به حکمرانی را الزامی نموده‌است (Thompson, 2005, p. 323).

ایجاد شرایط و اقتضائات جدید در حکمرانی برای بهره‌گیری از توان و ظرفیت‌های موجود در بخش‌های غیردولتی و تعامل میان همه بازیگران (ذی‌ربطان، ذی‌نفعان و تصمیم‌گیران)، مسائل مربوط به سیاست‌گذاری پیچیده‌تر شد و به دلیل گستردگی و پیچیدگی مشکلات دولتی و عمومی، نیاز به استفاده از رویکردهای جدید که تعامل با بازیگران خارج از دولت و حتی نهادهای مختلف دولتی را مورد توجه قرار می‌دادند، ضرورت یافت. در چنین شرایطی و با روند رو به افزایش ارتباطات افقی در جامعه، کشورها به سوی جوامع شبکه‌ای با شاخصه‌های وابستگی متقابل، جهت یافتند. بدین ترتیب، الگوی نوینی از حکمرانی تحت عنوان حکمرانی شبکه‌ای هم به عنوان سبکی از مدیریت و هم به عنوان پاسخی برای نگرانی‌های مربوط به شکست سازوکارهای اداره سلسله‌مراتبی و متمرکز، شکل گرفت. در چهارچوب حکمرانی شبکه‌ای پذیرفته شد که سیاست‌های عمومی دیگر فقط به وسیله دولت تدوین نمی‌شوند، بلکه شبکه‌ای از ارتباطات میان سیاست‌مداران، بوروکرات‌ها، شرکت‌های خصوصی، گروه‌های اجتماعی و شهروندان تعیین‌کننده ماهیت آنها خواهد بود. حکمرانی شبکه‌ای ویژگی‌هایی چون شکسته شدن ساختار سلسله‌مراتبی حکمرانی، ایجاد تغییر در مفهوم سیاست، خودکار بودن نظام‌مند و بالا بودن ظرفیت حل مسائل عمومی را با خود به همراه دارد. برخی از نویسندگان نیز اساساً حکمرانی را در جامعه امروز چیزی جز شکل شبکه‌ای آن نمی‌دانند (Klijn, 2008, p. 520). حکمرانی شبکه‌ای انعکاس تأثیر چهار روند اثر گذار، شامل: رشد روز افزون برون سپاری عمومی، شکل‌گیری دولت یک پارچه، انقلاب فناوری اطلاعات و تقاضای شهروندان می‌باشد که شکل بخش‌های دولتی را در سراسر جهان متحول کرده‌است. به عبارت دیگر، حکمرانی از طریق شبکه، تجلی ترکیب این چهار روند است که از طریق همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل بخش عمومی-خصوصی با قابلیت‌های مدیریت شبکه‌ای در کنار کاربرد فناوری اطلاعات در اعطای حق انتخاب بیشتر به شهروندان برای دریافت خدمات بوجود می‌آید. اگرچه حکمرانی شبکه‌ای در معانی گوناگونی به کار رفته‌است، اما فصل مشترک همه این مفاهیم این است که این نگرش یک ابزار ویژه در اختیار سیاست‌گذاران و تحلیل‌گران سیاستی قرار می‌دهد تا بوسیله آن با مسایل بفرنج<sup>۱</sup> روبه رو

<sup>۱</sup> Wicked problems: مسایل بفرنج، مسایلی هستند که زمان کمی برای پاسخ به آنها وجود دارد؛ هزینه شکست جهت پاسخ به آنها بالا است؛ شامل موضوعاتی می‌شوند که برای نیازهای شهروندان، حیاتی است (مثل بهداشت یا حمل و نقل) و تعداد زیادی از بازیگران برای حل آنها مسئولیت دارند (Kettl, 2005, p.19). در واقع، در برخی مطالعات که اغلب تجربی نیز هستند؛ از آن به عنوان روش مواجهه با مسایل پیچیده مثل حوزه‌های سیاستی که سریعاً در حال تغییر هستند یا مسئله هماهنگی میان تعداد زیادی از بازیگران، استفاده شده است. بفرنجی، درجه‌ای از دشواری نیست. مسائل بفرنج از آن جهت با بقیه مسائل فرق می‌کنند که فرآیندهای سنتی از حل آنها ناتوان هستند. مسائل بفرنج به دلایل بی‌شماری ایجاد می‌شوند، ارائه تعریفی برای آنها دشوار است و راه حل درستی برای حل آنها وجود ندارد. تروریسم و فقر نمونه‌های کلاسیک این نوع مسائل هستند. یافتن راه حلی برای مسائل بفرنج استراتژیک غیرممکن است؛ ولی سازمان‌ها می‌توانند روش کنار آمدن با آنها را بیاموزند. معمولاً ساده‌ترین تکنیک‌ها بهترین‌ها هم هستند.

شوند. با وجودی که امروزه حکمرانی شبکه‌ای به عنوان یک الگو و حتی رویکرد جدیدی در کنار الگوهای سابق حکمرانی مورد توجه است و در راستای اعمال و بهینه‌سازی آن در سطح حکومت‌داری و دانشگاهی تلاش‌های گسترده‌ای صورت می‌گیرد، اما یکی از موضوعاتی که همواره تحلیل‌گران این حوزه، بخصوص اندیشمندان حوزه مدیریت امور عمومی، نسبت به آن دغدغه داشته‌اند، مسئله کارکرد دموکراتیک شبکه‌ها است.

از یک طرف، ماهیت غیرسلسله‌مراتبی حکمرانی موجبات ورود گروه‌های جدید را به فرایندهای سیاسی فراهم می‌کند، ولی از طرف دیگر، حکمرانی شبکه‌ای واجد ویژگی‌های خاصی است که به نظر می‌رسد با ارزش‌های اساسی دموکراسی ناسازگار باشد. احتمال عدم برقراری شفافیت، پاسخگویی و روش‌های تقویت‌کننده مشارکت افراد در شبکه‌ها از دیگر تردیدهای دموکراتیک بودن شبکه‌ها هستند (Aars & Fimreite, 2005). بنابراین، شبکه‌ها از ضعف مشروعیت سیاسی و پاسخگویی برخوردارند. براین اساس، به تدریج در محافل علمی این سؤال مطرح شد که آیا شبکه‌ها را باید به عنوان ترکیبی از عناصر سلسله‌مراتب و بازار در نظر گرفت و یا شبکه‌ها را در میانه طیفی قرار داد که در یک سوی آن بازار قرار دارد و در سوی دیگر آن سلسله‌مراتب است؟ رابطه شبکه‌ها، بازار و سلسله‌مراتب چگونه است و شبکه‌ها را باید نوع جدیدی از سازوکارهای اداره و امور دانست یا اینکه شکل تکامل یافته سازوکارهای سنتی پیشین هستند؟ هر چند پاسخ مثبت به این سؤال طرفدارانی داشت، ولی کم‌کم این تفکر شکل غالب به خود گرفت که شبکه‌ها را باید به طور مستقل و به مثابه اشکال منحصر به فردی از حکمرانی تلقی کرد (Raab, 2004: 34). به طور کلی، تفاوت شبکه‌ها و دیگر اشکال حکمرانی را باید در مسئله «توانایی پاسخ به مسایل بفرنج»، «تسهیل در تبادل منابع» و «تقویت اجماع بر روی اهداف» جستجو کرد. به نظر میل وارد و راب (2002)، شبکه‌ها تنها شکل حکمرانی هستند که قادر به برخورد مناسب با مسایل پیچیده جوامع امروزی می‌باشند؛ مسایلی که با ساختارهای سلسله‌مراتبی بوروکراسی‌های دولتی نمی‌توان به مواجهه با آنها پرداخت. در شبکه‌ها بازیگران برای حمایت از اهداف شبکه و نه به خاطر کسب سود یا پیروی از پروتکل‌های خاص، به تبادل منابع با یکدیگر می‌پردازند. بنابراین، شبکه‌ها در مقایسه با دیگر اشکال حکمرانی به سطح بالایی از اجماع بر اهداف و تعهد اعضا برای تداوم مبادلات نیازمند هستند (Lester & Reckhow, 2012, pp.117). یکی از مسایل اصلی در حکمرانی شبکه‌ای، «مدیریت شبکه» است و یکی از سؤالات رایج در خصوص شبکه‌ها این است که چگونه منافع بازیگران مختلف هم راستا می‌شوند و یا اساساً اینکه شبکه‌ها خودتنظیم‌گر هستند یا نیاز به مدیریت دارند؟

پژوهش‌های متعددی در حوزه مدیریت شبکه‌ها انجام شده که بر این نکته تأکید دارند که با وجود استقلال نسبی و خودکنترلی بازیگران، چگونه دولت می‌تواند مدیریت شبکه را به بهترین نحو انجام دهد؟ در پاسخ به این سؤال، برخی از پژوهشگران به تعریف چهارچوب‌هایی برای ارزیابی کارآمدی شبکه (Proven & Milward, 2001: 414-423) روی آورده و بعضی نیز بر نقش ساختار شبکه و نقش‌های مدیریتی (Proven & Kenis, 2007: 229-252) تأکید کرده‌اند. کورت و کلیجن (2011)، بیان می‌کنند که برای ارائه یک عملکرد مطلوب، اهمیت مهارت‌های مدیریتی در مقایسه با ساختار شبکه بیشتر است (Kort & Klijn, 2011: 622). لويس، نیز بیان می‌کند که حکمرانی شبکه‌ای در صورتی به طور مؤثر عمل می‌کند که کارکرد شبکه‌ها مناسب باشد (Lewis, 2011: 12-23). علاوه بر این، برخی از پژوهش‌ها نیز بر رابطه همبستگی مستقیم میان فعالیت‌های مدیریتی و پیامدهای مطلوب در شبکه تأکید کرده‌اند (Edelenbos & Klijn, 2006: 430-435). به طور کلی می‌توان گفت که یکی از مؤلفه‌های مهم مدیریت شبکه یافتن ابزارهایی برای هماهنگی میان بازیگران است که از نظر آنها قابل پذیرش باشد، نه اینکه لزوماً بهترین و پیشرفته‌ترین ابزارها باشد (Klijn and Teisman, 1997, p.110). بنابراین، تغییرات در حکمرانی منجر به ظاهر شدن رشته‌ای از اقدامات و انجام اصلاحات در مدیریت دولتی و حکمرانی گردید تا سیستم، فرآیند

و ابزار، برای تحقق اهداف متناسب با شرایط حرفه‌ای‌تر از گذشته عمل کند. بدین ترتیب، نیاز به اصلاحات در مدیریت دولتی نوین و حکمرانی مورد توجه قرار گرفت.

### اصلاحات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی

خلاصه کردن اصلاحات متعدد و متنوع ایجاد شده در دموکراسی‌های پیشرفته مشکل است. با وجود این، اصلاحات بوجود آمده در دو سبک مدیریت دولتی نوین و حکمرانی، تمایل به خارج کردن بخش دولتی از ماهیت کم و بیش بوروکراتیک حکومت و یافتن راه‌هایی برای درگیر کردن تعداد بیشتری از فعالان (از بازار و جامعه مدنی) در فرایندهای حکومتی داشته‌اند. این اقدامات، بر خلاف تلاش‌های دیگری که در گذشته در زمینه اصلاحات صورت پذیرفته‌است، تئوری شفاف و معینی را در عرصه حکومت کردن و بخش دولتی بکارگرفته‌اند و از بسیاری از تلاش‌های انجام شده در زمینه اصلاحات در گذشته جامع‌تر هستند. البته چندین مفهوم جایگزین به جای مفهوم اصلاحات وجود دارد که دارای عناصر مشترکی هستند، اما هر یک دارای مفروضاتی متفاوت از یکدیگر در خصوص سبک عملکرد بخش دولتی هستند. شبیه‌ترین اقدامات انجام شده به اصلاحات کنونی، در دوره مدیریت دولتی نوین (NPM) به تصویر کشیده شده است. ایده اصلی این اصلاحات، تغییر در بخش دولتی به صورتی بوده‌است که بسیار شبیه به بخش‌های خصوصی شود، متناسب به نظر برسد و خوب عمل نماید.

هود (۱۹۹۱) و دیگران (کریستنسن و لاگراید، ۲۰۰۷)، علی‌رغم اینکه همسانی الگوهای اصلی تغییر در درون مدیریت دولتی نوین را نشان می‌دهند، به وجود ناهمگونی‌های درونی این رویکرد نیز اشاره داشته‌اند. در درون رویکرد مدیریت دولتی نوین، کاربرد اصول بازار (یعنی دادن آزادی عمل به بخش دولتی برای رقابت بیشتر و بکارگیری وسیع‌تر ابزارهایی شبیه به ابزارهای مدیریتی موجود در بخش تجارت و بازرگانی) تحت عنوان ابزاری برای ارتقاء کارایی و اثربخشی بخش دولتی مفهوم‌سازی شده‌است. این نوع رقابت هم در سازمان‌ها و کارکنان درون حکومت و هم در خارج از حکومت وجود دارد. مدیریت دولتی نوین، علاوه بر آنکه رویکردی در مدیریت است، عمدتاً تئوری در زمینه حکومت است. یکی از مباحث بنیادین (که به صورت ضمنی مطرح می‌شود) آن است که رویکرد برتری سیاسی حکومت، کفایت و شایستگی لازم را دارا نیست. بنابراین، اگر بتوان بسیاری از موارد را از دست طبقه سیاسی خارج کرد، حکومت ارتقاء خواهد یافت. تمایل به انتقال فعالیت‌ها از سازمان‌های درون حکومت به سازمان‌های غیردولتی و بکارگیری سازوکارهای متنوع در ارائه خدمات، منجر به کاهش اهرم‌های فشاری می‌شود که رهبران سیاسی بوسیله آنها توانایی کسب نتایج مورد نظر خود و نتایجی را که وعده می‌دهند، خواهد شد. در آغاز، چنین اصلاحات ساختاری و فرآیندی با هدف ارائه مجوزهای لازم به مدیران برای اتخاذ تصمیم‌های مقتضی در خصوص محتوای خط‌مشی‌ها و اجرای آنها انجام شدند. جایگزین‌های اصلی مدیریت دولتی نوین، تعدادی از اصلاحات مشارکت‌مدار هستند که با هدف توانمند کردن شهروندان و کارکنان سطوح پایین دولت و افزایش قدرت اثرگذاری آنها در تدوین خط‌مشی‌ها و اجرای آنها، طراحی شده‌اند. در مقایسه با اهداف کارآیی و اثربخشی مورد نظر مدیریت دولتی نوین، این اصلاحات از نقطه نظر دموکراتیک، موجه‌تر و قانونی‌تر هستند.

منطق مورد نظر اصلاحات حکمرانی این بوده‌است که مدل‌های سلسله‌مراتبی سنتی بوروکراسی و مدل‌های نمایندگی سنتی دموکراسی امروزه دیگر رایج نیستند. حضور دولت در احزاب سیاسی و انتخابات رو به کمرنگ شدن رفته‌است (دالتون و واتنبرگ<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰ مایر و ون بایزن<sup>۳</sup> ۲۰۰۱). لذا، دولت‌های کنونی به جای کسب مشروعیت از طریق فرآیندهای

<sup>1</sup> Christensen and laegreid

<sup>2</sup> Dalton and wattenburg

<sup>3</sup> Mair and van Biezen

دموکراتیک (که در گذشته منبع کسب مشروعیت آنها بود)، اکثراً از طریق نتایج حاصل از عملکرد خود به مشروعیت دست می‌یابند. به علاوه، فرآیندهای بوروکراتیکی که حکومت‌ها از طریق آنها به ارائه خدمات دولتی می‌پردازند، آشفته، ناکارآمد و غیرمسئولانه به نظر می‌رسند. مدل‌های سنتی حکومت، نه تنها قادر به شناسایی ناکامی‌های خود نیستند، بلکه در بسط و توسعه عناصر جامعه مدنی برای رسیدن به سطحی از خود هدایتی<sup>۱</sup> پایدار در حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری نیز ناکام بوده‌اند. به موازات آن که شبکه‌هایی از فعالان اجتماعی برای الزام دولت به پاسخگویی بیشتر در خصوص موارد مرتبط با عملکرد حکومت وارد عرصه می‌شدند، مفهوم نوظهور و واقع‌گرای حکمرانی این معنی را ارائه می‌کرد که دولت می‌تواند از قید بسیاری از وظایف دشوار خود رها گردد. بسیاری از اندیشمندان (رودز<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰) طیف وسیعی از دلایل را ارائه کرده‌اند که بر مبنای آنها (تقریباً) به طور کامل این امکان برای جوامع وجود دارد تا از طریق شبکه‌های خودسامان‌ده متشکل از فعالان اجتماعی اداره شوند. دخالت بازیگران جدید، ناگزیر، منجر به مسطح شدن رویکرد سلسله مراتبی شده‌است و تغییر دولت تمرکزگرا در سیاست‌گذاری را که چندین دهه قبل تحت سلطه آن بود، را دربرداشته است. بنابراین، گرچه اصلاحات صورت گرفته در رویکردهای مدیریت دولتی نوین و حکمرانی در سازماندهی و مدیریت بخش دولتی منافع بارزی را برای این بخش و شهروندان پدید آورد، اما این کار همانند هر طرح اصلاحی دیگر هزینه‌هایی را نیز در برداشت. این هزینه‌ها با حمایت‌های به عمل آمده از اصلاحات کاهش یافته و از آنجا که این اصلاحات، موجب پدید آمدن منافع واقعی نیز می‌شدند و در حیطه‌های اجرایی خود با ایدئولوژی نئولیبرال نیز همراستا بودند، هزینه‌های مذکور کمتر بارز شدند. علاوه بر این، فرآیند اصلاحات بوسیله تعدادی از سازمان‌های سنتی که مشروعیت بالایی داشته و این تغییرات را در بخش دولتی فراگیر کرده‌اند، مورد حمایت واقع شده‌است. اینکه چنین اصلاحاتی مشکلاتی را دربرداشته‌اند، بدیهی است، اما اینکه چه راه‌هایی می‌تواند برای این مشکلات مناسب‌تر باشد، هنوز معلوم نیست؛ شاید تلاش در جهت بازگشت به سیاست ارتقاء وضع موجود<sup>۳</sup> ساده‌ترین واکنش به این تغییرات باشد، که مطمئناً غیرممکن است و در این حالت اصلاحاتی که مرتبط با شبکه‌ها و حکومت مشارکتی هستند، نسبت به اصلاحات مرتبط با مدیریت دولتی نوین زیادتر می‌شوند. علاوه بر این، با فراهم آوردن امکان مداخله بیشتر کارکنان و فعالان اجتماعی، از میان رفتن چنین مشارکت‌هایی دشوار خواهد بود. بنابراین، راهکاری که از درون این اصلاحات و مشکلات حاصل از آنها، بیرون آمده، رویکردی برای طراحی و مدیریت ترکیبی متنوع از سبک‌های حکومتی و به عنوان برآیند مفهوم حکمرانی شبکه‌ای و حکمرانی‌های جدید است که تحت عنوان «فراحکمرانی» شناخته می‌شود (سورنسون<sup>۴</sup> ۲۰۰۶).

### فراحکمرانی<sup>۵</sup> چیست؟

واژه فراحکمرانی را برای توصیف، شیوه و روش رهبری فرایندهایی از حکمرانی که به سایر بخش‌ها تفویض شده‌اند، بکار می‌رود. ماهیت فراحکمرانی به گروهی از سازمان‌ها و فرآیندهای بخش دولتی که به درجه‌ای از خودمختاری دست یافته‌اند (یعنی آنچه که غالباً تحت عنوان حکمرانی توصیف می‌شود) اشاره دارد و بر لزوم ایفای نقش بیشتر دولت در شبکه‌ها و

1 Steering

2 Rhodes

3-status quo ante

4 Sorenson

۵. Metagovernance «فراحکمرانی»، «حکمرانی شبکه‌ای»، «حکمرانی افقی»، «حکمرانی بدون حکومت» و «حکومت غیرمترعارف» اصطلاحات هستند که در توسعه نگرش حکمرانی پدیدار شده‌اند (Kickbusch & Gleicher, 2012:27). لازم به بیان است که برای فراحکمرانی نه کاربرد شفافی وجود دارد و نه فرد مشخصی مسئول آن است. البته برخی باور دارند که فراحکمرانی یک نقش دولتی است تا از این طریق بتواند بازیگران را در یک مسیر مشخص هدایت کند، با این حال، این چهارچوب‌ها می‌توانند توسط هر بازیگرِ کاردانی که تمایل دارد در فرایند حکمرانی اثرگذار باشد، اعمال شوند.

اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم آن بر بازیگران خودتنظیم‌گر تاکید می‌کند (Peters, 2006, p.2). در ادبیات مربوط به فراحکمرانی، این اصطلاح معمولاً به اداره روابط حکومت‌داری بین اداره عمومی و جامعه اعمال می‌شود. فراحکمرانی عبارت است از حکمرانی کردن حکمرانی؛ که تبیین‌کننده اصول اخلاقی حاکم و هنجارهایی است که کل فرایند حکمرانی را شکل می‌دهند. رویکرد فراحکمرانی به عنوان سازوکاری است که قدرت را از سیاستمداران به مدیران دولتی منتقل می‌کند. برخی از نویسندگان فراحکمرانی را «سازمان‌دهی خودسازمانی ۱» یا «حکمرانی حکمرانی» می‌دانند. فراحکمرانی، فرایندهای تصمیم‌گیری در شبکه‌های خودتنظیم‌گر را بدون استفاده از کنترل‌های سلسله‌مراتبی، تسهیل یا محدود می‌کند (Bortel & Mullins, 2009:210).

جسپ در سال ۱۹۹۷، فراحکمرانی را به عنوان هماهنگ کردن اشکال مختلف حکمرانی و اطمینان از یکپارچگی در میان آنها، با موضوع "سازمان‌دهی شرایط برای حکومت" به منظور ایجاد و مدیریت آمیخته‌ای صحیح از نظام سلسله‌مراتبی، نظارت بر بازار و شبکه، برای دستیابی به بهترین نتایج ممکن از دیدگاه کسانی که مسئول عملکرد سازمان‌های بخش دولتی (فراحکمرانان) هستند، ابداع نمود. فراحکمرانی، در رابطه بین دولت و بازیگران اجتماعی و همچنین درون دولت اتفاق می‌افتد. این یک شکل جدید از حکمرانی است که سبک‌های شبکه و بازار حکومت را هماهنگ می‌کند و بالای این سه سبک اصلی قرار دارد. این امر تأثیرات دولت، فرماندهی و کنترل در سیستم‌های حکومتی و مدیریتی بازار و خود بازار را تأمین می‌کند. اگرچه این رویکرد بر نیاز به تفویض و محول کردن برخی از وظایف حکومت به دیگر بخش‌ها اذعان دارد اما در عین حال به ضرورت وجود هدایت متمرکز جامع توسط حکومت مرکزی نیز تاکید می‌کند.

امروزه مباحث بسیار زیادی در خصوص مفهوم فراحکمرانی مطرح است. لوئیس مولمان (۲۰۰۸)، با تاکید بر رابطه میان حکمرانی با سه مدل سنتی آن یعنی مدل‌های سلسله‌مراتبی، بازار و شبکه‌ای، مباحثی را ارائه کرده است. باب جسپ<sup>۲</sup> (۲۰۰۲) و همچنین بل و پارک<sup>۳</sup> (۲۰۰۶)، در خصوص فراحکمرانی موضوعاتی را با توجه به ناکامی‌های حکمرانی و نیاز به توسعه استراتژی‌هایی به منظور غلبه کردن بر این ناکامی‌ها مطرح نموده‌اند. همچنین سورنسون (۲۰۰۶)، اعمال کنترل‌های سیاسی بر فرآیندهای حکومتی را که به بخش‌های غیردولتی محول شده‌اند را ضروری و با اهمیت دانسته و ضمن تاکید مجدد بر این مباحث اصرار ورزیده است. ون ویتل و کویمان، معتقدند که فراحکمرانی یک شیوه مهم از حکمرانی اجتماعی در جوامع مدرن است. فراحکمرانی به عنوان یکی از سه حالت حکومت‌داری اجتماعی، به روش‌هایی اشاره دارد که در آن بازیگران در تعامل گروه‌های متمایز اجتماعی یا حتی بخش‌هایی از جوامع، روش‌های حل مسئله یا ایجاد فرصت را ایجاد می‌کنند؛ به عبارتی فراحکمرانی ظرفیت نهادهای اجتماعی است که ابزارهای لازم برای توسعه و حفظ هویت خود را به طور گسترده توسط خودشان فراهم می‌کنند و به همین ترتیب میزان استقلال اجتماعی - سیاسی نسبتاً بالا را نشان می‌دهد (کویمان، ۱۹۹۳). فراحکمرانی به عنوان ناظر بر شبکه و حاکمیت بازار استفاده شده‌است. این یک دیدگاه چندجانبه و یک نگاه هلیکوپتری است. این نگرش می‌تواند به عنوان یک فرآیند مذاکره بین حاکمیت رقابتی، حاکمیت مقتدرانه و حاکمیت همکاری مورد توجه قرار گیرد. فراحکمرانی مسئله "چند گزینه‌ای" است، زیرا که انتخاب باید بر روی طیف وسیعی از جنبه‌های حاکمیت شامل؛ نوع استراتژی، نوع ارتباط، نوع ابزار، سیاست و غیره اتخاذ شود، تا اطمینان حاصل گردد که نتیجه لازم بدست خواهد آمد. فراحکمرانی، همچنین شامل تسهیل رابطه بین بهترین شیوه، از پیوستگی بین سلسله‌مراتب، بازار و شبکه است. ابزارهای در دسترس برای تحقق آنچه به اصطلاح فراحکمرانی نامیده می‌شود، بسیار

1 Organization of self-organization

2 Bob Jassab

3 Bell and Park

شبيه به همان ابزارهایی هستند که برای تمامی فعالان عرصه بخش دولتی قابل دستیابی است. این طیف ابزارها توسط کریستوفر هود<sup>۱</sup> (۱۹۷۶) تحت عنوان NATO<sup>۲</sup> (گروه سازی، اختیار، همگرایی ارزش‌ها و سازماندهی توصیف شده‌است). این ابزارها تقریباً همگی ابزارهایی عام هستند. لذا، ممکن است بتوان آنها را با الزامات فراحکمرانی انطباق داد. اما ابزارهای مذکور هیچ گونه مزیت تحلیلی خاصی را برای کمک به درک مباحث حکمرانی فراهم نمی‌آورند. آن گونه که سالامون (۲۰۰۱)، بیان کرده، با وجود آن که منطق بکارگیری ابزارهای موجود در "حکمرانی نوین" دارای همخوانی بیشتری با فراحکمرانی است، اما تاکنون این ابزارها به مقوله فراحکمرانی کمک خاصی نکرده‌اند. بحث اصلی در زمینه تمایز قائل شدن میان ابزارهای فراحکمرانی و دیگر ابزارهای موجود در حکومت آن است که این ابزارها به جای توجه به تاثیر اقتصاد و جامعه؛ به اعمال خود کنترلی درونی در بخش دولتی معطوف شده‌اند. از آنجا که بسیاری از ابعاد منطق ذکر شده در هم تنیده شده‌اند، اهمیت قائل شدن برای وجوه تمایز میان ابزارهای مذکور صحیح است. به ویژه، زمانی که حکومت سعی در اعمال کنترل بر سازمان‌های درون خود نماید، به طور ضمنی، یا صریح چنین تصویری ایجاد می‌شود که سازمان‌های مذکور مجبور به پذیرش اختیار و قدرت ناظرین حکومتی هستند. شاید مفروضات عنوان شده نادرست بوده و بسیاری از سازمان‌های دولتی برای گریز از پذیرش چنین اختیاری تلاش کنند، اما با این وجود سایه سلسله مراتب به وضوح درون حکومت را نسبت به بیرون آن در تاریکی فرو برده است. نهایتاً، فراحکمرانی می‌تواند به عنوان راهنمایی برای اعمال کنترل بر محیط‌های کاری (به جای کنترل مستقیم عملکرد) در درون بخش دولتی مفهوم سازی شود. به عنوان مثال، تئودور لاوی<sup>۳</sup> (۱۹۷۲)، اینگونه پیشنهاد می‌کند که از کنترل محیط کار عمدتاً می‌توان در طبقه‌بندی خط‌مشی‌های عمومی استفاده کرد<sup>۴</sup>. فراحکمرانی به طور ویژه بر اقدامات و رویه‌هایی تأکید می‌کند که تأثیرات دولت و فرایندهای دستور-کنترل را در فضای حکمرانی تضمین کرده و تعاملات و استدلال‌های منطقی میان شبکه‌های خود سازمان‌گر و ساختارهای سلسله مراتبی جای گرفته در آنها را برقرار کند. امری که از نظر جساپ، «تصمیم‌گیری مذاکره‌ای ۵» نامیده می‌شود.

در این صورت، همان طور که اسکارف ۶ بیان می‌کند؛ «سایه‌هایی از اقتدار سلسله مراتبی ۷» باید بر ساختارهای افقی حاکم باشد (Whitehead, 2003:7-11). هدف از این تعاریف آن است که طراحی نهادها و پدید آوردن چشم اندازهایی مورد تأکید قرار گیرد که تسهیل کننده پیوستگی میان اهداف و فعالیت‌های ترتیبات خود سازمان‌گر باشد (Jessop, 1998:29). (Jessop, 2011, 106-124) 45 نیاز به اعمال فراحکمرانی نیز تقریباً همان ضرورت ارائه راهنمایی به سیستم‌های مدیریتی از طریق هدایت آنها و اعمال کنترل مرکزی است. البته برای انجام چنین کاری از سازوکارهایی استفاده می‌شود که حافظ ارزش‌هایی هستند که از طریق ایجاد انواعی از سبک‌های حکومت شامل تفویض اختیار و واگذاری فعالیت‌ها به سایر بخش‌ها بوجود آمده‌اند. بنابراین اگر اصطلاحات حکمرانی با مشکل وجود شرایط پیش کنترلی مواجه شد، تلاش در جهت ایجاد چهارچوبی برای بکار بردن کنترل غیرمستقیم می‌تواند اثربخش‌ترین راه ممکن در این زمینه برای حکومت باشد. مانند

<sup>1</sup> Christopher Hood

<sup>2</sup> NATO: Nodality, Authority, Treasure, Organization

<sup>3</sup> - Theodore Low

<sup>4</sup> در خیلی از موارد لاوی در خصوص فراحکمرانی (بدون آن که آشکارا این مفهوم را توضیح دهد) مطالبی را نوشته است (نیچلسون ۲۰۰۲)

<sup>۵</sup> Negotiated Decision making

<sup>۶</sup> Scharpf

<sup>۷</sup> Shadow of Hierarchical Authority

آنچه که در تئوری تنظیم<sup>۱</sup> تشریح شده است، همواره قوانین و مقررات تمایل دارند، محیط کار دولتی را شکل دهند (اسکات<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴).

### ضرورت وجود فراحکمرانی

اصلاحات اعمال شده در بخش دولتی توسط هر دو رویکرد مدیریت دولتی نوین و حکمرانی، با هدف دستیابی به تعدادی از منافع، صورت پذیرفته‌اند. اما این اصلاحات پیامدهای منفی و ناخواسته متعددی را نیز در پی داشته‌اند. این پیامدها نه فقط در حوزه مدیریت برنامه‌های دولتی، بلکه بر خود فرایندهای سیاسی نیز تاثیرگذار بوده‌اند. یکی از این پیامدها، وجود آمدن تعداد زیادی از مشکلات در پی ایجاد شبکه‌های حکمرانی است. اما در اینجا به لحاظ محدودیت فقط در خصوص مشکلات ایجاد شده در زمینه چهار مورد از بارزترین موضوعات یعنی؛ تصمیم‌گیری، مشارکت، هماهنگی و پاسخگویی مختصراً مورد بحث قرار می‌گیرد. علاوه بر این، اگر چه در خصوص این مشکلات به عنوان موارد بدیهی، بحث می‌شود، اما ممکن است این موارد کاملاً هم بدیهی نباشند. با توجه به اینکه سیاست‌های کلان شبکه‌های کنونی حکمرانی نیز انعکاس دهنده تلاش‌های بسیاری است که برای غلبه بر این مشکلات انجام می‌شوند.

### تصمیم‌گیری

این موضوع که نهادهای آشفته بوروکراتیک ترجیح می‌دهند تا با شکل سنتی حکومت همراستا شوند، مشکلاتی را برای این نهادها در برداشته است، اما علی‌رغم این موضوع، نهادهای مذکور دارای توانایی و قابلیت تصمیم‌گیری هستند. در دموکراسی نماینده، حکومت اکثریت و سایر مجامع قانونی هستند که از قابل اعتماد بودن تصمیمات اطمینان حاصل می‌کند. در مقابل، اجرای تصمیمات توسط بوروکراسی‌های دولتی با تبعیت از حد و مرزهای قانونی همراه بوده که خود آن می‌تواند با تصمیم‌گیری‌های مجدد توأم باشد. کلمات مثبت بیان شده بدین معنی نیستند که تمام تصمیمات اتخاذ شده کیفیت بالایی دارند، بلکه صرفاً نشان‌دهنده این موضوع هستند که تصمیمات قابل اتخاذ می‌باشند. اتخاذ تصمیم در شبکه‌هایی که در حکمرانی مطرح می‌شوند آن طور که گاهی اوقات به نظر می‌رسد، سهل و آسان نیست. برخلاف سازمانهای رسمی، اغلب شبکه‌ها یا انواع ساختارها که در رابطه با فعالان اجتماعی در حیطه حکمرانی هستند، دارای نقش‌های شفاف در زمینه تصمیم‌گیری نیستند. در اینگونه سازمان‌ها، اگرچه هنجارهای ضمنی و غیرصریح مورد توافق جمعی هستند؛ اما اینگونه توافق‌ها ممکن است باعث اتخاذ تصمیمات در سطح پایین‌ترین وجوه مشترک اجتماع مورد نظر گردند (اسکارف<sup>۳</sup>، ۱۹۸۸). علاوه بر این، از همان ابتدای کار نیز هنجارهای دیگری در سازمان‌ها در خصوص بررسی منافع شخصی افراد وجود دارد. بدون وجود هریک از نقش‌های گفته شده در قبل با نقش آفرینی هنجارهای قدرتمند غیررسمی، حکمرانی قادر به تصمیم‌گیری نبوده یا اینکه تصمیمات ضعیف و نامرتب اتخاذ خواهد شد. منتقدین حکمرانی شبکه، احتمالاً در خصوص ماهیت خودسامان‌ده اینگونه ساختارها (در حدی افراطی) دیدگاهی بهینه‌گرا دارند و در جستجوی ارائه جایگزینی برای کنترل سلسله‌مراتبی هستند. بحث‌های فوق‌الذکر در خصوص شبکه‌ها را می‌توان تا جایی بسط و توسعه داد که دربرگیرنده برخی از نگرش‌های بازارمحور در زمینه ارائه خدمات دولتی مرتبط با مفاهیم مدیریت دولتی نوین باشند. به طور مثال، قراردادهای مشارکت‌های میان بخش‌های خصوصی، دولتی مستلزم توافقات احزاب سیاسی دست‌اندرکار بوده که می‌تواند

۱ Regulation Theory یا Regulation Approach؛ این تئوری در اوایل دهه ۱۹۷۰ توسط مکتب تنظیم (Regulation school) در فرانسه در حوزه علم اقتصاد و اقتصاد سیاسی، در دوران رکود تورمی آن کشور مطرح شد. اندیشه اولیه آن متعلق به Michel Aelietta بود و سپس توسط افراد دیگری مثل Robert Boyer عمومیت یافت. این تئوری نظارت بر صرفه جویی‌های اقتصادی طبقه سرمایه دار را وظیفه جامعه و نظام‌های قانونی می‌داند. البته نقشی که بر عهده آنها می‌گذارد اگر چه یک بخش عمده این رویکرد را تشکیل می‌دهد، دقیقاً به اندازه نقشی که در تنظیم اقتصاد بر عهده حکومت می‌گذارد، نیست. این مکتب تحت تاثیر ساختارهای مارکسیستی و نهادگرایی قرار دارد.

2 -Scott

3 -Scharpf

حتی بدون هیچ گونه توافق سازمانی میان مدیران حاصل شود، یا اینکه تصمیمات در شرایطی اتخاذ می‌شوند که تفاوت زیادی با اتخاذ تصمیم در سطح پایین‌ترین وجوه مشترک اجتماع مورد نظر، نداشته باشند. بنابراین، بخشی از منطق مدیریت دولتی نوین، القاکردن ارزش‌های بخش خصوصی به درون بخش دولتی بوده است و بر این اساس این امکان وجود دارد که تصمیماتی که با این نگرش اتخاذ شده‌اند، به طور کامل انعکاس دهنده منافع دولتی (که خواسته و مطلوب دولت است) نباشند.

### مشارکت

یکی از مباحث عمده مطرح در توسعه حکمرانی از طریق شبکه‌ها (و سایر سازوکارهای غیر رسمی‌تر) برطرف کردن این تردید است که آیا دموکراسی از طریق کاربرد سازوکارهایی که ادعا می‌شود دموکراتیک‌تر هستند، واقعاً توسعه یافته است؟ بخشی از منطق حکمرانی در زمینه توسعه شبکه‌های تشکیل شده از فعالان اجتماعی آن است که شکل سنتی دموکراسی نماینده (به عنوان ابزاری برای عملیاتی شدن خواسته‌های دولت) ناکام مانده است. اگر غیر از آنچه ذکر شد، منطق دیگری وجود نداشته باشد، می‌توان ادعا کرد، در این نوع حکمرانی شواهد قابل استنادی دال بر کاهش یافتن آشکار مشارکت بخش دولتی در احزاب سیاسی و کاربرد سبک‌های سنتی مشارکت وجود دارد (مایر و ون بایزن، ۲۰۰۱). بنابراین، شبکه‌های مذکور با هدف درگیر کردن بیشتر فعالان در فرآیندهای حکومت و همچنین در اداره بنیادهای پایدارتر در تمام دوران‌ها طراحی شده‌اند. لذا، موضوع دموکراسی تنها در زمان انتخابات مطرح نیست. علی‌رغم مشکلات موجود در دموکراسی نماینده، هنوز معلوم نیست که شبکه‌های عنوان شده بتوانند در زمینه کسب منافع جامعه‌ای که نماینده آن در حکومت هستند، بهتر عمل نمایند. اگرچه مدل‌های شبکه دموکراسی بر مبنای طیف کاملی از افراد و منافع آنها در جامعه بنیان نهاده شده‌اند، اما این امکان وجود دارد که اکثر افرادی که احتمالاً از مشارکت اثربخش در نهادهای نماینده دور نگهداشته شده بودند، از مشارکت در این شبکه‌ها نیز محروم بمانند. مشارکت کردن در یک شبکه برای حکمرانی (حتی در کمترین حد خود) با مشارکت برخی از سطوح سازمان همراه است. پس می‌توان گفت تقریباً افرادی که از نظر اجتماعی در جوامع دور نگهداشته شده‌اند، کسانی هستند که سطح پایینی از مهارت‌های سازمانی را دارا می‌باشند، حتی اگر به نحوی، این افراد مانند سایر افراد، عضو شبکه‌ها شوند، به طور متوسط دارای مهارت‌های قابل پذیرش اندکی بوده و توانایی کمتری برای تاثیر گذاردن بر تصمیمات دارند.

### هماهنگی

حکومت‌ها در طی دوران حکمرانی، در مقوله ایجاد هماهنگی میان فعالیت‌های خود دچار مشکلاتی هستند. سازمان‌های مستقل و برنامه‌های از پیش تعیین شده، دستیابی حکومت‌ها به اهدافشان را مورد پیگیری قرار می‌دهند که اغلب این پیگیری‌ها در مورد هزینه‌های دستیابی به اهداف کلان حکومتی هستند. فقدان هماهنگی اثربخش در بخش دولتی عموماً باعث کاهش کارایی و اثربخشی برنامه‌های دولت می‌شود. علاوه بر این باعث تقویت شکل‌گیری این ادراک در ذهن عموم مردم جامعه می‌شود که حکومت فعلی ناکارآمد است. بنابراین، ناکامی در ایجاد هماهنگی اثربخش، حذف شدن برنامه‌های حکومت و ایجاد برخی از مشکلات عمومی (در مورد موضوعاتی که به طور مناسب مورد توجه قرار نگرفته‌اند) را دربردارد. اگرچه ضعف در ایجاد هماهنگی در حکومت‌ها مشکلی آشنا و همیشگی است، اما این مشکل با اصلاحات اعمال شده در چندین دهه گذشته تشدید شده است. به طور مثال می‌توان گفت؛ مدل کارگزاری ۱ در ارائه خدمات، توسط تعداد زیادی از سازمان‌های مستقلی ایجاد شد که در زمان ایجاد این مدل مجبور به ایجاد هماهنگی بودند. در عوض، شبکه‌ها و سازمان‌های عمومی که با این شبکه‌ها ارتباط تنگاتنگ دارند، احتمالاً برای ایجاد هماهنگی نسبت به سازمان‌های درون بخش دولتی،

دارای مشکلات بیشتری هستند. در نهایت باید گفت، احتمالاً مدیران ارشدی که در زمینه اتخاذ تصمیم‌های شغلی توانمندتر شده‌اند، در ایجاد هماهنگی (از طریق بکار بردن سازوکارهای عادی) مشکلات بیشتری خواهند داشت. استراتژی‌های عمومی که تاکنون برای انجام اصلاحات در زمینه تمرکززدایی اتخاذ شده‌اند بیشتر بر مدیریت خوب و کارآیی در درون یک سازمان یا یکی از حیطه‌های خط‌مشی‌گذاری، تمرکز داشته‌اند. این گونه استراتژی‌ها موفقیت‌های بسیاری نیز بدست آورده‌اند، اما به موازات این موفقیت‌ها، باعث تضعیف توانایی حکومت‌ها در القاء خط‌مشی‌های عمومی اولیه و اولویت‌ها نیز گردیده‌اند. به عنوان نمونه، می‌توان به ایجاد تعدادی از سازمان‌های کاملاً مستقل یا شبه مستقل اشاره کرد که خود این موضوع باعث بوجود آمدن سازمان‌های بیشتری گردید که نیازمند ایجاد هماهنگی بالایی بودند.

### پاسخگویی

آخرین مبحث اصلی که همزمان با توسعه مدیریت دولتی نوین و سبک‌های حکمرانی در بخش دولتی ایجاد شده‌است، موضوع پاسخگویی در خصوص تصمیم‌هایی است که به نام تصمیمات دولتی اتخاذ می‌شوند. این رویکردها که جایگزین اشکال سنتی حکومت شده‌اند، قصد دارند از استحکام روابط میان فعالیت‌های دولتی و سازمان‌های سیاسی کاسته و این گونه فرض می‌کنند که ارتباطات سیاسی شاید نسبت به آنچه در رویکردهای سنتی مورد نظر بود، کم اهمیت‌تر باشند. پیش فرض‌های متعددی در خصوص جایگزین‌های پاسخگویی (مولکان<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰ و ۲۰۰۹) و کنترل وجود دارد. اما شاید این سازوکارهای جایگزین نتوانند جانشین پاسخگویی وزراء و سیاسیون در خصوص عملکرد دولت (که در سیستم‌های دموکراتیک در اولویت قرار دارند) بشوند. پاسخگویی را غالباً به عنوان سازوکار اعمال کنترل بر سازمان‌ها و برنامه‌های دولتی تعریف می‌نمایند، اما این مفهوم را می‌توان به عنوان راهنمایی برای ارتقاء برنامه‌های دولت نیز معنا کرد. مبانی ساختاری و فرآیندی اصلاحات صورت پذیرفته در طی دهه‌های گذشته نه تنها توانایی حکومت‌ها در اعمال کنترل را کاهش داده‌اند، بلکه در خصوص آن بخش از پاسخگویی که به اصلاح خطاها مربوط است، محدودیت‌هایی ایجاد کرده‌اند.

### استراتژی‌های فراحکمرانی

آخرین پرسشی که در رابطه با فراحکمرانی برنامه‌های دولت مطرح می‌شود آن است که در فرآیند خط‌مشی‌گذاری چه زمانی باید بر کاربرد فراحکمرانی تاکید کرد. رویکرد سنتی به مدیریت دولتی، بر فرایندهای کنترلی مدیریتی و کاربرد نقش‌ها، برای اطمینان یافتن از همخوانی تصمیمات با قوانین و هدایت از طریق رهبری سیاسی تکیه دارد. الگوی سلسله مراتبی حکومت، غایت هدف تلاش‌های اصلاح‌گرایانه‌ای بوده‌است که سعی در ایجاد دگرگونی در ماهیت سلسله مراتبی حکومت‌ها و ارائه مجوز به سازمان‌های مستقل دولتی، همانند شبکه‌ها، برای مداخله بیشتر در اتخاذ تصمیمات مرتبط با خود و پاسخگو بودن در خصوص اقدامات انجام شده پس از اخذ تصمیمات مذکور داشته‌اند. کاربرد اصلی تغییرات اعمال شده در مدیریت تلاش برای اعمال مجدد کنترل بر اجرا و سعی در تشخیص مشکلات پس از انجام اقدامات و اعمال گسترده کنترل از طریق تصحیح خطاهاست. پاسخگویی تا حدودی بر پایه تصحیح و برخورد جدی با خطاها حادث شده است و بر این مبنای شاید ابزارهای کنونی اعمال کنترل مانند مدیریت عملکرد، به میزان زیادی بر تشخیص عملکردهای نامناسب پس از انجام کارها مبتنی باشد. این گونه تصحیح خطا ارزشمند است، اما این احتمال نیز وجود دارد که در خصوص تایید وجود سوء استفاده از منابع و اتلاف وقت، ناکارآمد عمل کند. بر این اساس، تلاش‌های صورت پذیرفته در فراحکمرانی که صرفاً در پی تصحیح خطاها بودند، نباید به طور کامل به فراموشی سپرده شوند، از سوی دیگر، شاید این اصلاحات بیشتر ابزارهایی برای هدایت باشند و کمتر به عنوان راهنمای اعمال تغییرات، کارایی داشته باشند. آن گونه که

بسیاری از متون علمی نشان می‌دهند، حکومت‌ها دیگر برای حکمرانی کردن مناسب نیستند. اما با این وجود، هنوز هم برای اعمال نظارت بر سایر فعالان با هدف کاهش خط‌مشی‌های کنترلی غیر ضروری، ایجاد می‌شوند.

### ابزارهای فراحکمرانی

انتخاب ابزارهای فراحکمرانی، ارائه پاسخی به سؤال "چگونه" در زمینه فراحکمرانی است. از سوی دیگر انتخاب ابزار، پرسشی مهم در حیطه تلاش‌های انجام شده برای حکمرانی نیز می‌باشد. اما از آنجا که چالش‌های متعددی در حال حاضر مطرح شده‌اند، شاید در زمینه فراحکمرانی انتخاب این ابزارها بسیار دشوارتر باشد. اصلی‌ترین وظیفه، یافتن ابزارهای مناسبی است که بتوانند امکان هدایت موثرتری را برای حکومت فراهم آورده و در عین حال تایید کننده اهداف کنترلی نیز باشند تا از این طریق، با حفظ سطح مطلوبی از توانایی‌ها بتوان تصمیماتی مستقل در محدوده فعالیت‌ها اتخاذ کرد. در ادامه مهمترین ابزارهای فراحکمرانی به طور مختصر توضیح داده شده است.

### مدیریت عملکرد

مدیریت عملکرد یکی از معمولی‌ترین ابزارهای مرتبط با رویکرد مدیریت دولتی نوین است. منطق اصلی مدیریت عملکرد، اندازه‌گیری و توسعه مناسب نتایج و پیامدهای فعالیت‌های دولت و استفاده از این اندازه‌گیری‌ها در جهت ارتقاء سطح خدماتی است که توسط بخش دولتی ارائه می‌گردد. اگرچه مشکلات متعددی در خصوص تعریف سنج‌های مناسب وجود دارد، اما ایده اصلی مدیریت عملکرد می‌تواند در خصوص مدیریت سازمان‌ها و پاسخگو کردن چنین سازمان‌هایی مفید باشد. مدیریت عملکرد در درون فراحکمرانی نیز قابل مشاهده است. هدف‌گذاری‌هایی که انجام می‌شوند، مدیران ارشد و رهبران سیاسی را در خصوص بررسی و شناسایی فعالیت‌هایی که سازمان باید به انجام برساند، توانمند کرده و از طرفی برای سازمان‌ها این امکان را فراهم می‌کنند تا خواسته‌های واقعی خود را که از طریق اهداف مذکور باید کسب شوند، تعیین نمایند. در واقع از طریق تعیین این اهداف، دامنه آزادی عمل سازمان‌ها در خصوص اجرای فعالیت‌هایشان محدود می‌شوند؛ اما علی‌رغم محدودیت ذکر شده، این اهداف باعث ایجاد برخی توانمندی‌ها برای سازمان‌های دولتی یا شبکه‌های تشکیل شده از فعالان می‌گردد. نهایتاً، اگر موضوع اصلی عملکرد باشد، آن وقت سازمان‌ها و شبکه‌ها باید بتوانند بسیاری از تصمیم‌های مرتبط با ارائه خدمات را خودشان اتخاذ نمایند.

### مدیریت استراتژیک

غالباً مدیریت سنتی در درون بخش دولتی، جزئی‌نگر و متمایل به پرداختن به فرآیندهای خاص و جزئیات برنامه‌ها بوده است. براین اساس، بیشتر این سبک‌های مدیریت با برنامه‌ها و سازمان‌های مستقل مرتبط بوده و حتی اگر در ارتقاء عملکرد موفق باشند نیز نمی‌توانند در اداره سیستم کلان سیاسی مشارکت داشته باشند. در نهایت، عملکرد ارتقاء یافته سازمان‌های مستقل ممکن است از طریق کاستن از امکان ایجاد هماهنگی میان اجزاء متنوع یک سیستم، عملکرد کلی آن سیستم را کاهش دهد. بنابراین، یک استراتژی مهم در خصوص حد و مرز و چگونگی اداره سیستم کلان حکمرانی، تمرکز بر هماهنگ کردن خط‌مشی‌هاست. در نتیجه، تاکید بر هماهنگی باید در برگزیده تغییر و پیشرفت از هماهنگی منفی به نوع مثبت آن باشد (اسکارف، ۱۹۹۴) و نهایتاً این کار باید از طریق بکارگیری مدیریت استراتژیک به پیش برده شود. رویکردهای استراتژیک بسیاری باید دائماً به کار گرفته شوند تا میان فعالان در حکمرانی هماهنگی ایجاد شود. اما این کار باید حول محور اهداف سیستم سیاسی و کلاً تمام جامعه، صورت‌پذیرد. این کار در آغاز با ایجاد تقابل میان محدودیت موجود یعنی وجود اهداف ناهمخوان در سازمان‌ها و برنامه‌های مستقل و تلاش برای ایجاد سیاست‌های جامع از طریق بکارگیری اهداف و برنامه‌های مذکور توأم خواهد بود. مدیریت استراتژیک را می‌توان مانند فراحکمرانی در نظر گرفت، زیرا اگرچه این مدیریت،

در خصوص فرایندهای خط‌مشی‌گذاری، ارزش‌ها و اهداف محوری را مبنای کار خود قرار می‌دهد، اما نیازی به تشریح اهمیت دستیابی به این اهداف ندارد. بر اساس مطالبی که بیان شده مدیریت عملکرد با هدف‌گذاری و سپس دادن حق انتخاب در خصوص دستیابی به اهداف موجب فراهم آمدن امکان اعمال کنترل‌های اصولی بر خط‌مشی‌های هدایت‌کننده عملکرد و نحوه اجرای آنها می‌شود، همچنین برخی از وجوه استقلال و خودمختاری سازمان‌ها و شبکه‌ها را برای آنها حفظ می‌کند. نهایتاً، اگر اینگونه در نظر گرفته شود که فراحکمرانی در هاله‌ای از سلسله مراتب عمل می‌نماید، پس بازیگران اصلی آن همیشه می‌توانند از موضع قدرت عقب‌نشینی کرده و کنترل‌های مستقیم‌تری را به سیستم تحمیل کنند، اما تلاش‌های اولیه انجام شده در فراحکمرانی به صورت غیرمستقیم‌تر از آنچه ذکر شده، انجام گردیده‌است.

### بودجه‌ها و کارکنان

علاوه بر اصلاحات انجام شده در درون بخش دولتی، تعدادی از سیستم‌های سیاسی نیز درگیر برنامه‌های مقررات زدایی وسیعی در درون خود شده‌اند (دیالو<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). برنامه‌های مقررات زدایی مذکور، در محدوده‌هایی مثل مدیریت تامین پرسنل و بودجه بسیار ضعیف ایفای نقش کرده‌اند. بنابراین، عموماً بودجه‌بندی دولتی با هدف دادن آزادی عمل بیشتر به مدیران برای تصمیم‌گیری در خصوص استفاده از پول، اصلاح گردیده‌است. "بودجه‌بندی کلان"<sup>۲</sup>، بودجه‌ای کلی را در اختیار مدیران قرار داده و آنها را قادر می‌کند در محدوده قانونی با آزادی عمل بیشتری از این بودجه در جهت اصلاح برنامه‌ها آن‌گونه که خودشان صلاح می‌دانند استفاده کنند (اسکات، ۱۹۹۶). علاوه بر این، عقد قرارداد و استفاده از شبکه‌ها آزادی عمل بیشتری به مدیران می‌دهد. با توجه به اینکه مدیران در قبال نظارت بر عقد قراردادهای مشارکت‌ها مسئول هستند، برای انجام این نظارت و کارآتر عمل کردن در موقعیت‌های پیچیده حکمرانی، به آزادی عمل نیاز دارند. برای آن که مدیران به چنین آزادی عملی دست پیدا کنند، حفظ و نگهداری برخی از قیدهای کنترلی با هدف اعاده حق برتری کنترل سیاسی بر فعالیت‌های بخش دولتی ضروری است و نیازی نیست که این کنترل بسیار وسیع اعمال شود، اما در هر حال وجود آن ضرورت دارد. بنابراین، شاید تکیه کردن بر شاخص‌ها و ابزارهای تقریباً ساده و آسان برای حکمرانی دشوار باشد، اما اثرات مخرب آن از بکار بردن ابزارهای مستقیم‌تر در اعمال کنترل، کمتر خواهد بود. با توجه به اینکه کنترل بودجه شاید مهمترین و بارزترین هدف فراحکمرانی باشد. اعمال کنترل بر سایر نتایج اساسی درون سیستم نیز ممکن است همان هدف را تامین کند. به عنوان نمونه، کنترل تعداد کارکنانی که به سازمان‌های مستقل تخصیص داده شده را می‌توان به عنوان منبع دیگری (اگر چه نه به طور کاملاً مستقیم) برای اعمال کنترل از طریق کارراهه شغلی کارکنان دولت در نظر گرفت. اعمال کنترل بر قوانین ثانویه نیز به عنوان ابزاری قدرتمند برای کنترل سازمان‌های دولتی ظاهراً مستقل مطرح می‌شود، اگرچه این مورد در خصوص شبکه‌ها یا اشکال توسعه یافته‌تر حکمرانی دولتی کمتر کارایی دارد.

### قوانین نرم

بسیاری از فرایندهای حکومت با بکارگیری قوانین و اختیارات رسمی مفهوم‌سازی شده‌اند. این الگوی حکمرانی ویژگی‌های مثبتی داشته و بسیاری از سیستم‌های حکمرانی را به صورتی بسیار مناسب عرضه کرده‌است. اما علی‌رغم ارزش فزاینده این الگوی حکمرانی (سالامون، ۲۰۰۱) ابزارهای رسمی مذکور در میان افرادی که در حکومت مشغول به کار هستند، عموماً مقبولیت کمتری دارند. استدلال اصلی رویکرد مدیریت دولتی نوین این بود که مدیران دولتی باید استقلال بیشتری در مقابل این گونه سبک‌های کنترلی داشته باشند، این در حالی است که استدلال الگوی مشارکتی حکومت این بوده‌است که این سطوح پایین حکومت‌اند که باید استقلال بیشتری را داشته باشند. براین اساس هدف هر دوی این رویکردها کاستن

<sup>1</sup>-Dilulio

<sup>2</sup>- Bulk budgeting

از کنترل‌های مرکزی بدون جایگزینی آنها با سایر اشکال کنترلی، از طریق استقرار سیستم‌های کنونی حکمرانی بوده است. یکی از ابزارهای فراحکمرانی، فاصله گرفتن از «قواعد آمره» و حرکت به سمت «قوانین نرم» است، بدان معنا که فراحکمرانی ایجاد نظام مقررات‌گذاری انعطاف‌پذیرتری را دنبال می‌کند که از طریق فرآیندهای نوین، محیطی سازگارتر برای گفتگو و مشارکت فراهم می‌کند. اصطلاح «قانون نرم» به ابزار شبه قانونی اشاره دارد که هیچ نیروی الزام‌آور و یا یک نیروی الزام‌آور ضعیف‌تر از نیروی الزام‌آور قانون سنتی از آن پشتیبانی می‌کند. اصطلاح قانون نرم الزاماً در مقابل قانون سخت بکار برده نمی‌شود، بلکه عبارت قانون نرم به طور سنتی اشاره به قوانین بین‌المللی داشته‌است؛ اگر چه اخیراً در شاخه‌های حقوق داخلی از آن استفاده شده‌است. فراحکمرانی در قالب تبادل و گسترش این ایده ظهور کرده‌است که مقررات می‌تواند بر مبنای منافع مشترک دولت، بازار و جامعه مدنی وضع و اجرا گردد. در واقع همان طور که لویل می‌گوید: قوانین نرم شکلی متفاوت از قانون دارند، ولی دست کمی از آن ندارند. افزون بر این، از فرآیندهای حاکمیتی اغلب به وسیله قواعد تنظیمی موجود حمایت می‌شود. این مفهوم سبب ایجاد مقرراتی شده که از الزام‌آوری کمتری نسبت به قوانین آمره برخوردارند. اجرای این قواعد مبتنی بر مشارکت نهاد سیاست‌گذار و نهاد تنظیم شده و مبتنی بر منافع مشترک هر دو طرف می‌باشد. بدین جهت برخی این قواعد را با معاهدات حقوق بین‌الملل و ضمانت اجرای ضعیف آنها مقایسه نموده‌اند. این رویکرد ضمن آن که آثار سوء دخالت‌های دستوری دولت در بازار را مانع می‌شود، سبب خواهد شد تا هزینه اجرای مقررات و نیز ارتکاب تخلفات کاهش یابد.

ایده قانون نرم در ابتدا در حکمرانی بین‌المللی (ابوت و نایدل<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰) و در اتحادیه اروپا (مورس<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴) به کار رفته است. در این قانون فقدان اختیار رسمی و مشروعیت، که در نهادهای رسمی ایجاد شده در حکمرانی نقش محوری داشتند، قابل ملاحظه است. برای اتحادیه اروپا همواره این امکان وجود داشته که از ابزارهای نرم برای مخاطب قراردادن حوزه‌های خط‌مشی‌گذار که به طور رسمی خارج از حیطه قانونی عملکرد این اتحادیه هستند، استفاده نماید. با جایگزین کردن کاربرد ابزارهای نرم مبتنی بر مذاکره و چانه زنی‌ها به جای ابزارهای رسمی مرتبط با روش‌های عام‌تر دستیابی به اهداف (که اکتساب آنها از طریق ابزارهای سنتی تر میسر نبود) امکان پذیر می‌شود. تکنیک‌های باز هماهنگی در اتحادیه اروپا (باراس و جاکوبسن<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴) و قانون تبادل نظر جامعه اروپا<sup>۴</sup> (سایسمنز<sup>۵</sup>، ۲۰۰۸) دو نمونه از بارزترین مثال‌های کاربرد قوانین نرم در مجامع چند ملیتی می‌باشند. درس‌های آموخته شده از تجربیات سازمان‌های چند ملیتی در هر دو سطح ملی و غیرمللی قابل استفاده‌اند. با توجه به اینکه این حکومت‌ها احتمالاً در درون حیطه قانونی مورد نظر خود فعالیت می‌کنند، شاید هنوز هم با حجم فزاینده‌ای از موانع بر سر راه کاربرد ابزارهای رسمی کنترل مواجه باشند. یقیناً شبکه‌ها و سایر اشکال غیررسمی در بخش دولتی نیز مانند سازمان‌های مستقل دولتی در خصوص کاربرد کنترل‌های سلسله‌مراتبی از خود مقاومت نشان می‌دهند. علاوه بر این، سازمان‌های مذکور بسیار راغب‌اند که پایه‌های سیاسی قوی‌تری از آنچه در محیط‌های بین‌المللی دارند، بدست آورند. لذا، این امکان وجود دارد که قابلیت بالاتری برای نشان دادن مقاومت در برابر اشکال قدرتمندتر کنترل (نسبت به آنچه که سازمان‌ها در جایگاه‌های بین‌المللی با آن روبرو هستند) که به آنها تحمیل می‌شود از خود بروز دهند.

#### انعطاف‌پذیری

۱-Abbott and Snidal  
2- MOrth  
3-Berras and Jacobs  
4- European Social Dialogue  
5-smismans

انعطاف‌پذیری ابزار دیگری در فراحکمرانی است، حکمرانی نوین مستلزم انعطاف‌پذیری و تغییر همیشگی قواعد و اذعان به اجتناب ناپذیر بودن تغییر مقررات به هنگام مواجهه با مشکلات و تغییرات است که بیش از آن که موجب هزینه اضافی بود، خود یک مزیت محسوب می‌شود. ماهیت پویا و دائم‌التغییر بازار و پیشرفت سریع فن‌آوری به گونه‌ای است که قواعد یک سویه دولتی در تشخیص نیازهای بازار ناکارآمد بوده و امکان وضع استانداردهای دقیق و جزئی فنی وجود ندارد، زیرا این استانداردها پس از مدتی کارایی خود را ازدست داده و با شرایط بازار انطباق نخواهند داشت. از این رو بر ماهیت پویای محیط‌های کسب و کار ناگزیر از یادگیری و کسب دانش جدید و نیز انعطاف‌پذیری مقررات هستند، البته باید دارای ساختاری باشند که به طور اثربخش دانش و اطلاعات را از دارندگان آنها به نهادهای سیاست‌گذار منتقل کند. در واقع، «انعطاف‌پذیری» ایده‌ایست که خواه یا ناخواه ماهیت بازار بر سیاست‌گذاران تحمیل خواهد نمود. دورف<sup>1</sup>، بر این باورست که «برداشت ما از قواعد و مقررات باید اصلاح شود به گونه‌ای که در آن داده‌های مالی و اقتصادی بدست آمده از تجربه‌های بازار به صورت پیوسته اصلاح و به نهادهای مقررات‌گذار منتقل شوند. این مراکز از چنین داده‌هایی برای بروزرسانی معیارهایی مقررات‌گذاری خود بهره خواهند برد. به این ترتیب، این گونه رویه اصلاح شده به صورت از بالا به پایین خواهد بود». یکی از مباحث متداول در آثار این حوزه حرکت از وضعیت دستوری و الزام‌آور مقررات دولتی، قواعد و تصمیمات قضایی به سوی تمرکز بر ساختار سازمانی و مشارکت میان کارگزاران خصوصی و عمومی است. نخستین چالشی که مطرح خواهد شد، نحوه ایجاد تعادل میان هماهنگی مرکزی، نظارت و انعکاس از بالا به پایین است. در رویکرد فراحکمرانی برای کاهش تعارضات از روش‌های غیررسمی‌تر از قبیل اطلاع قبلی، مشاوره‌های غیرتشریفاتی و بکارگیری روش وضع قاعده از طریق مذاکره، استفاده می‌شود. به علاوه در رویکرد جدید سعی در انعطاف‌پذیری بیشتر قواعد به عمل آمده‌است. همچنین برخلاف رویکرد سنتی که هدف خود را تحمیل مقررات قرار داده بود و به دلیل کمبود منابع موفق نبوده‌است، در رویکرد جدید، هدف نهادهای سیاست‌گذار تسهیل پیاده‌سازی مقررات و ارتقا پذیرش و همراهی جامعه با اجرای مقررات است. به علاوه رویکرد سنتی در تعیین اقدامات خاص و مشخص نمودن معیارهای ارزیابی برای تبعیت از این اقدامات تلاش داشته‌است در حالی که رویکرد جدید به نتایج توجه دارد. از تحولات دیگر در مقررات‌گذاری تاکید بر سازمان‌های داوطلب به جای سازمان‌های رسمی دولتی است. بدین ترتیب، استفاده از اشخاص ثالث برای اعمال و پیاده‌سازی مقررات و انجام بازرسی‌ها و توجه به رویکرد، «خودتنظیمی» و همچنین مشارکت بخش عمومی و خصوصی در بخش‌های صنعتی افزایش یافته است.

### خودتنظیمی

تبعیت از قواعد و مقررات به صورت خودبخود تحقق نمی‌یابد و نیازمند ترغیب و وادار کردن برای اجرای مناسب است. روش رویکرد سنتی این است که تبعیت از قواعد با تهدید به مجازات ناشی از قصور در رعایت قواعد یا کوتاهی در انطباق با استانداردهای معین شده، تامین می‌شود. روش جایگزین، دادن پاداش به اشخاص مشمول مقررات‌گذاری در قبال تبعیت از مقررات یا تسهیل رعایت مقررات است. در عمل، مقررات‌گذاری اجتماعی نوین دربرگیرنده ترکیبی از شیوه‌های اجبار، تسهیل و تشویق کننده هستند. این رویکرد منعکس‌کننده پیش فرض‌های متفاوت در رابطه با مسائل مقررات‌گذاری است. در رویکرد سنتی برای اعمال مقررات، اینگونه فرض شده‌است که تبعیت از مقررات بدون اجبار ممکن نیست. در رویکرد جدید این گونه فرض می‌شود که تبعیت از مقررات با بکارگیری روش‌های دیگری علاوه بر اعمال اجباری آنها امکان پذیر است. مجازات و تحمیل، اجزای تشکیل دهنده تمامی نظام‌های اجرای مقررات هستند که برای تبعیت از قواعد طراحی شده‌اند. این رویکرد درصدد است تا اطاعت از مقررات را از طریق پایش‌های بعدی و اعمال مجازات‌ها یا تبعیت داوطلبانه از طریق توضیح و معرفی منافع ناشی از متابعت و تامین مشوق‌های لازم، محقق نماید. بنابراین، در فراحکمرانی

«خودتنظیمی» به عنوان یک ابزار بسیار با اهمیت است. صرف نظر از رویکرد مربوط به اجرا و اعمال مقررات، طرح‌ریزی یک نظام اجرا، مستلزم توجه به مساعی دیگری همچون اقدامات آموزشی، مراقبت، مساعدت فنی، بازرسی و تعقیب کیفری موارد نقض مقررات است. از آنجا که رویکردهای مدیریتی نوین به شکلی فزاینده به مفاهیم سازمانی شرکت‌ها برای ترویج نظارت داخلی و خود تنظیمی توجه دارند، اجرای موثر قوانین نیز تاحدی به توانایی و انگیزه فرد در گزارش تخلفات قانونی وابسته است.

### اعتماد و ارزش‌ها

ابزارهای فراحکرمانی که در بالا ذکر شدند مبتنی بر رویکردهای رسمیت‌گرا و ساختاری هستند. اگرچه خیلی هم (یا اینکه اصلاً) بر سلسله مراتب متکی نیستند، کاربرد راه حل‌های رسمی برای مشکلات از نظر اکثر افرادی که در بخش دولتی کار می‌کنند، موضوعی عادی است. اما شاید تلاش برای ایجاد یک رویکرد نرم‌تر به حکومت (یا فراحکرمانی) باعث خلق ارزش‌هایی شود که توانایی راهنمایی تعداد بیشتری از سازمان‌ها را داشته باشند. شاید در همه جوامع، تعدادی از ارزش‌های مشترک سیاسی (پاینتر و پترز<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹) مانند ارزش‌های مشترک اداری (هافستد<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱) با قابلیت تعیین شیوه اجرای برنامه‌های دولتی و تسهیل دستیابی به اهداف دولت، وجود داشته باشد. کاربرد اعتماد و ارزش‌ها در این زمینه با ایده تعیین رفتار از طریق تعیین محیط کار، تطابق دارد. حکومت کردن از طریق این ابزارها، یکی از آسان‌ترین و کارآترین رویکردهای موجود در فراحکرمانی و به طور کلی‌تر در حکمرانی است. اگر وجود فراحکرمانی بتواند تعیین کننده ارزش‌ها و مشوقی برای وادار کردن افراد به تصمیم‌گیری باشد، در این صورت با استفاده از کمترین هزینه از منابع می‌توان به نتایج مطلوب، با اثرات پایدار، دست یافت. البته مشکلاتی نیز وجود دارد، مثلاً اگر فراحکرمان‌ها تغییر کنند، دگرگونی در ائتلاف حکومتی بوجود آمده و به دنبال آن مجموعه جدیدی از ارزش‌ها برای هدایت تصمیم‌ها ایجاد خواهند شد. در حیطه حکمرانی شبکه و سایر الگوهای غیر رسمی‌تر حکومت، کاربرد ارزش‌ها در هدایت تصمیم‌ها، به میزان توانایی این ارزش‌ها در به نمایش گذاردن اهمیت منافع عامه مردم وابسته است. اندیشمندانی مانند مور(۱۹۹۵) بر اهمیت ارزش‌های عمومی در بخش دولتی تاکید می‌کردند، اما لازم است که چنین ارزش‌هایی در حد سایر ساختارهای ارائه خدمات دولتی گسترده شوند. در نهایت باید گفت که کاربرد این ارزش‌ها برای ارتقاء ساختارهایی که ذاتاً تحت تاثیر ارزش‌های بازیگران بخش خصوصی (بازار یا غیر بازار) بوده و در محدوده این ارزش‌ها محصور می‌باشند، بسیار دشوار است. براین اساس اگر این ارزش‌های بنیادین که منعکس کننده عمومی بودن بخش دولتی هستند، به درستی نهادینه شوند، آن وقت اعمال هرگونه تغییرات در مبانی عملیاتی خط‌مشی‌گذاری (مانند زمانی که تغییر در حکومت صورت می‌پذیرد) می‌تواند بسیار سریع به وقوع بپیوندد.

### خلاصه و نتیجه گیری

روند رو به افزایش ارتباطات افقی در جامعه، کشورها را به سوی جوامع شبکه‌ای با شاخصه‌های وابستگی متقابل سوق داده است. حکمرانی شبکه‌ای، سیاست را به عنوان نتیجه فرایند اداره کردن می‌داند که دیگر کاملاً توسط حکومت صورت نمی‌پذیرد. در اینجا سیاست‌گذاری از طریق شکل‌های تعاملی اداره کردن، انجام می‌شود که بازیگران زیادی را از حوزه‌های مختلف دربرمی‌گیرد. اتکای این سبک جدید بر مذاکره میان بازیگران مختلف است به گونه‌ای که تعاملات آنها به نحوی افزایش یافته که یک الگوی نسبتاً پایدار سیاست‌گذاری و هماهنگی را به وجود آورده‌اند. البته حکمرانی شبکه‌ای با چالش‌هایی از جمله دموکراتیک بودن، پاسخگویی، مسئله یادگیری و حافظه سازمانی و مدیریت شبکه‌ها روبرو است. این پژوهش با هدف معرفی رویکرد جدید فراحکرمانی و همچنین بهره‌گیری از استراتژی‌های ترکیبی هدایت‌گری و خودتنظیم

1- painter and Peters

2- Hofstede

شوندگی، نحوه مقابله با این چالش‌ها را مورد بحث قرار داده است. فراحکمرانی به طور ویژه بر اقدامات و رویه‌هایی تأکید می‌کند که تأثیرات دولت و فرایندهای دستور-کنترل را در فضای حکمرانی تضمین کرده و تعاملات و استدلال‌های فنی مبتنی بر بحث و مناظره میان شبکه‌های خودسازمان‌گر و ساختارهای سلسله‌مراتبی جای گرفته در آنها را برقرار می‌کند. شکل‌گیری ایده فراحکمرانی ناشی از تجربه‌های اقتصادی است که واقعیت‌های بازار بر نهادهای سیاست‌گذار تحمیل نموده است و هدف آن، بهبود ساختار نظارت و تنظیم و فاصله گرفتن از رویکرد سنتی فرمان و کنترل به سوی رویکردهای مشارکتی میان جامعه مدنی، بخش خصوصی و عمومی است. اما اینکه چگونه می‌توان مراحل از فرآیند قانونی، یعنی قانون گذاری، قاعده گذاری، پیاده سازی، اجرا و تصمیم‌گیری را که پیش از این در شاخه‌ها، بخش‌ها و رویه‌های دولتی مجزا از یکدیگر محسوب می‌شد به هم پیوند زده و به شکلی پویا متناسب با بازار درآورد؟ فراحکمرانی به عنوان آمیزه‌ای از نظریه‌های نوظهور که مجموعه‌ای از مفاهیم و دستورالعمل‌ها را در خود جای می‌دهد، رهیافتی است که برای مواجهه با این چالش‌ها ارائه شده است. فراحکمرانی به عنوان مفهومی نظری و برنامه‌ای عملی بجای مفهومی سخت و غیرمنعطف سنتی، قواعد پیچیده بازار و ماهیت پویای آن را در اولویت قرار می‌دهد. فراحکمرانی و شاید بیشتر مفاهیم مرتبط با حکمرانی، در واقع انعکاس دهنده ضرورت ارائه رهنمودهای لازم به اقتصاد و جامعه با در نظر گرفتن دشواری‌های انجام این کار هستند. تلاش‌هایی که در جهت فراهم آوردن سازوکارهایی (که کمتر به طور مستقیم بکار می‌روند) برای هدایت جامعه و اعطای استقلال بیشتر به بازیگران عرصه بخش دولتی صورت پذیرفته‌اند که مزایای مدیریتی زیادی با خود به همراه داشته‌اند. اگرچه این اصلاحات منجر به بروز مشکلات مدیریتی در بخش دولتی نیز شده‌اند. لیکن اصلاحات مذکور با کاستن از سطوح کنترلی که رهبران سیاسی از طریق آن می‌توانستند بر خط‌مشی‌های عمومی کنترل و نظارت اعمال کنند، موجب ایجاد مشکلات سیاسی نیز گردیده‌اند. با آن که کاستن از سطوح مداخله مستقیم سیاسی در جزئیات خط‌مشی‌ها، از نظر رویکردهای مبتنی بر افزایش کارایی دارای مطلوبیت هستند، اما در رویکردهای دموکراتیک این موضوع کمتر مورد پسند واقع شده و بسیاری از سیاسیون (و رای دهندگان به آنها) خواهان اعمال کنترل‌های بیشتر در این زمینه از طریق نمایندگان منتخب خود هستند. بر اساس آنچه بیان شده استراتژی‌های فراحکمرانی روش‌هایی را برای هدایت حکومت‌ها فراهم آورده و به طور همزمان با انجام اصلاحاتی در خصوص تمرکززدایی از حکومت و دستیابی به برخی از نتایج بسیار کارآتر را برای حکومت امکان پذیر می‌کند. انتخاب استراتژی‌های فراحکمرانی، تلاشی برای اعاده مجدد تعادل قدرت در سیستم‌های خط‌مشی‌گذاری بخش دولتی و تداوم مداخله فعالان غیردولتی در فرآیندهای حکومتی، با لحاظ کردن اولویت سیاست‌هاست. هر کدام از اصلاحات مدیریتی که صورت می‌گیرد، تمایل به ایجاد اصلاحات بعدی را موجب می‌شوند، به طوری که مشکلاتی که با ایجاد مجموعه‌ای از تغییرات بوجود می‌آیند، خود اعمال تغییرات بعدی را ضروری می‌نماید. در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که در خصوص اصلاحات فراحکمرانی که اکنون در حال اجرا هستند، باید چه واکنشی نشان داد؟ یک پاسخ این است که می‌توان نقش دولت در حکمرانی را تقویت کرد، خصوصاً زمانی که احتمال مواجه شدن با رکود اقتصادی شدید و طولانی مدت وجود دارد. سایر گزینه‌ها در پی یافتن راهی برای افزایش مداخله بازار و جامعه مدنی در حکومت بوده و به دنبال تضعیف بیشتر نقش وجوه سیاسی حکومت هستند. این گزینه‌ها سهل‌الوصول بوده و احتمالاً در هر کشوری، خاص همان کشور هستند. بنابراین، از مباحث گفته شده می‌توان اینگونه نتیجه‌گیری نمود که اصلاحات حکمرانی در چارچوب تئوریک مدیریت دولتی را می‌توان در قالب سه درجه از حکمرانی به مانند سه دایره هم مرکز در یک پوسته واحد به تصویر کشید. این سه درجه به شدت به هم وابسته‌اند و همیشه (البته گاهی اوقات نه به طور صریح) قابل دستیابی‌اند.

حکمرانی درجه یک، در جایی قابلیت اجرا دارد که مردم و سازمان‌هایشان با هدف حل مشکلات و خلق فرصت‌های نوین

با یکدیگر در تعامل‌اند. این نوع حکمرانی ابزارهای حل مساله را در خصوص جریان‌های پایای مشکلات پیش روی سیستم‌های تحت حکمرانی مانند مشکلات تامین مواد اولیه، تعیین قیمت، بازار، کارمندیابی، رضایت شغلی و مواردی از این دست، ارائه می‌کند. در جوامع متنوع، پیچیده و پویا حکمرانی درجه یک با چالش‌هایی خاصی روبروست. این نوع حکمرانی با تشخیص و تعریف مشکلات، یعنی فرآیندی که از نظر فعالان اجتماعی اولین گام است، آغاز می‌شود. بنابراین، اولین گام در فرآیند حکمرانی تشخیص، تدوین و صورت‌بندی کردن مشکلات اجتماعی است و گام بعدی تمایز قائل شدن میان مشکلات خصوصی با استفاده از مقیاسی که در آن واقع شده‌اند و مشکلاتی که ماهیت مشترک در جامعه دارند، می‌باشد.

حکمرانی درجه دو، بر طبقه‌بندی نهادی، در جایی که حکمرانی درجه یک اعمال می‌شود، تاکید دارد. نهاد در اینجا نشان‌دهنده طبقات، قواعد و مقررات، حقوق، قوانین، هنجارها، نقش‌ها، رویه‌ها و سازمان‌هاست که برای اتخاذ تصمیمات بوسیله حکمران درجه یک بکار گرفته می‌شود. نهادها چارچوبی را در جایی که حکمرانی درجه یک اعمال می‌شود، ارائه می‌کنند و زمینه هم‌اندیشی را برای آنهایی که باید تحت حکمرانی قرار گیرند و همچنین حکمرانان، ایجاد می‌کند. حکمرانی درجه دو، متضمن تجدید نظر و انطباق پارامترهای حکمرانی درجه یک است.

حکمرانی درجه سه یا همان فراحکمرانی، فعالیت‌های حکومت را تشدید، تلفیق و ارزیابی می‌کند. فعالیت‌ها از طریق اصول متعددی مثل؛ اصول پاسخگویی و پایایی اداره می‌شوند که تقریباً به طور جهانی شناخته شده‌اند. در فراحکمرانی، حکمرانان و حکومت هر یک در تنظیم کردن هنجارهایی که برای قضاوت کردن و سنجش فرآیندها از آنها استفاده می‌کنند، به طور یکسان از معیارهای مورد نظر همدیگر بهره می‌برند. این سه درجه با هم در واقع ستون فقرات سیستم حکومتی را تشکیل می‌دهند. هر یک از این سه درجه از حکمرانی علاوه بر اینکه مستقل از یکدیگرند، سه درجه از حکومت کردن با وظایف تفکیک شده هستند که در یک سیستم اجتماعی به طور کاملاً حیاتی به هم مرتبط‌اند.

- 1- Abbott, K. W. and Snidal, D. (2000) "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, 54: 421–56.
- 2- Bell, S. and Park, A. (2006) "The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales", *Journal of Public Policy*, 26: 63–83.
- 3- Borrás, S. and Jacobsson, K. (2004) "The Open Method of Coordination and New Patterns of Governance in the EU", *Journal of European Public Policy*, 11: 185–204.
- 4- Carpenter, D. P. (2001) *Forging Bureaucratic Autonomy*, Princeton, NJ; Princeton University Press.
- 5- Christensen, T. and Lægreid, P. (2007) *New Public Management: Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- 6- Dalton, R. J. and Wattenberg, B. (2000) *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press.
- 7- Dorf, M. The domain of reflexive law. *Columbia Law Review*, ٢٠٠٣, ١٠٣ .
- 8- Jessop, B. (١٩٩٧), The Governance of complexity and the complexity of governance.
- 9- Jessop, B. )١٩٩٨( 'The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development' *International Social Science Journal*, ١٥٥: ٢٩-٤٤ .
- 10- Jessop, B. )٢٠٠٣( 'Governance and meta-governance. On reflexivity, requisite variety, and requisite irony in H.P. Bang, ed., *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, pp. ١٠١-١١٤ .
- 11- Jessop, B. (2002) "Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony", in H. Bang (ed.) *Governance, Governmentality and Democracy*, Manchester: Manchester University Press.
- 12- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M., eds )١٩٩٧( *Managing Complex Networks . Strategies for the Public Sector*, London: Sage
- 13- Klijn, E-H. and Edelenbos, J. )٢٠٠٧( 'Meta-governance as network management', in Sorensen and Torfing eds, *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. ١٩٩-٢١٤ .
- 14- Kooiman, J. )٢٠٠٢( 'Activation in governance', in H. Bang, ed., *Governance, Governmentality and Democracy*, Manchester: Manchester University Press.
- ١٢- Kooiman, J. )٢٠٠٣( *Governing as Governance*. London, England: SAGE.
- 13- Lobel, O. (2007). The paradox of extra legal activism. *Harvard Law Review*, ١٢٠: ٩٣٧-٨٨.
- 14- Morth, U. (2004) *Soft Law in Governance and Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- 15- Mueleman, L. (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Heidelberg: Physica.
- 16- Meuleman, L. )٢٠٠٨( *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Springer .
- 17- Pierre, Jon, and B. Guy Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*.
- 18- Peters, G. (2008) *The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing*, HIS Political Science Series Paper 114, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- 19- Peters, G. and Pierre, J. (1998) "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration – Research and Theory*, 8: 227–43.
- 20- Peters, B.G. )٢٠٠٨( 'The two futures of governing: decentering and recentering processes in governing', Vienna: Institut für Höhere Studien.
- 21- Peters, B. Guy , (2005), "Institutional Theory in political science: 2<sup>nd</sup> ".
- 22- Scott, C. (2004) *Regulation in the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- 23- Smismans, S. (2008) "The European Social Dialogue in the Shadow of Hierarchy", *Journal of Public Policy*, 28: 161–79.
- 24- Sorensen, E. and Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), 234-258. doi:10.1111/padm.2009. 87. issue-2 .

- 25- Sorenson, E. (2006) "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", *The American Review of Public Administration*, 36: 98–124.
- 26- Salamon, L. M, (ed.) (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- 27- Rhodes, R. A. W, (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- 28- van Bartel, G. and Mullins, D. ) ( 'Critical perspectives on network governance in urban regeneration, community involvement and integration', *Journal of Housing and the Built Environment*.

## **Meta-governance: Creating a New Role in Government**

Mohsen Farhadi

Qualities and features of Classic Public Administration were using centralized power and authority to administrate society, but increasing problems and new challenges compel governments to change the way of governance and with internal administrative reforms go toward trust-based relationship with NGOs, private sector and citizen groups. This new policy necessitates a decentralized and network orientation, instead of government-centered strategy and administrative centralization.

This article with an epistemological approach, narrate the change from government to governance and its new perspectives. The main purpose of article is to introduce meta-governance and its requirements to apply it in administrative reforms. The methodology used is meta-synthesis, through review scientific essays and reports in English periodicals and academic journals.

**Keywords:** Government, Governance, Network Governance, Public Administration, Meta-governance