

Meta-Governance: A Theory for Preserving and Promoting Public Value and Service

Reza Vaezi* 

Professor, Department of Public Administration,
Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Leila Shams 

PhD Student in Public Administration, Allameh
Tabataba'i University, Tehran, Iran

Mostafa Maleki 

PhD Student in Public Administration, Allameh
Tabataba'i University, Tehran, Iran

Abstract

Governance emphasizes the networking of multiple stakeholders who come together from different levels and with different goals. This combination of multiple stakeholders with different or sometimes conflicting goals and interests has become an important challenge in the governance network and has led to the emergence of the "meta-governance" theory. Meta-governance is the management of the balance of power by the government in the governance system to realize public value and service. Based on this theory, governments with a higher degree of citizen representation than other stakeholders involved in the negotiations and the exercise of will in the course of management of society, and as a representative of citizens, they protect the public value and service. In this study, using the meta-synthesis method, 19 scientific articles on meta-governance research from different specialized journals were reviewed in detail, and a total of 20 codes in the form of three categories of "the why, what, and how of meta-governance" were identified toward preserving and promoting public value and service.

Keywords: Governance, Meta-Governance, Governance network, Participation, Public Service, Public Value.

* Corresponding Author: Theory.management@yahoo.com

How to Cite: Vaezi, R., Shams, L., & Maleki, M. (2023). Meta-Governance: A Theory for Preserving and Promoting Public Value and Service. *Studies in Public Service Administration*, 1(1), 157- 185. doi: 10.22054/spsa.2022.66621.1002.



فرا حکمرانی: نظریه‌ای برای حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی

رضا واعظی ^{id} * | استاد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

لیلا شمس ^{id} | دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

مصطفی ملکی ^{id} | دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

چکیده

حکمرانی بر شبکه‌سازی ذینفعانی متعدد تأکید دارد که از سطوح مختلف و با اهدافی متفاوت گرد هم می‌آیند، این ترکیب از ذینفعان متعدد با اهداف و منافع متفاوت و یا گاه متعارض به چالش مهمی در شبکه حکمرانی تبدیل شده و منجر به پیدایش نظریه "فرا حکمرانی" گردیده است. فرا حکمرانی نوعی مدیریت موازنه قدرت توسط دولت در نظام حکمرانی باهدف تحقق ارزش و خدمات عمومی است. برابر این نظریه دولت‌ها با درجه بالاتری از نمایندگی شهروندان نسبت به سایر ذینفعان در فرایند مذاکرات و اعمال اراده در مسیر مدیریت جامعه مداخله نموده و به‌عنوان نماینده شهروندان از ارزش‌ها و خدمات عمومی پاسداری می‌نمایند. در این پژوهش با استفاده از روش فراترکیب ۱۹ مقاله علمی پژوهشی فرا حکمرانی از نشریات تخصصی مختلف مورد مطالعه دقیق قرار گرفتند و در مجموع ۲۰ کد در قالب سه مقوله چرایی؛ چستی و چگونگی فرا حکمرانی در مسیر حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی احصاء و تشریح گردید.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی، فرا حکمرانی، شبکه حکمرانی، مشارکت، خدمات عمومی، ارزش عمومی.

مقدمه

حکمرانی به وجود تعاملات درون حکومت و نیروهای بیرون از آن اشاره دارد. حکمرانی به معنای توانایی حاکمیت در تأمین منابع و جلب همکاری ارکان مختلف جامعه برای تحقق اهداف جمعی است. تأکید حکمرانی بر ایجاد شبکه‌ای از ذینفعانی متعدد است که انحصاراً تحت فرامین دولتی نیستند، بلکه خارج از حکومت هستند و از سطوح مختلف با اهدافی متفاوت گرد هم می‌آیند. چنین ترکیبی از ذینفعان متعدد با اهداف متفاوت و یا متعارض مسئله اصلی حکمرانی است. همکاری فراتر از اعمال قدرت سلسله‌مراتبی حکومت یا دولت (در معنای عام) مستلزم حضور مؤثر و تعیین‌کننده ذینفعان خارج از دولت است و در این شکل، حکمرانی از طریق مشارکت همه ارکان جامعه مدنی در کنار دولت شکل می‌گیرد. چالشی که وجود دارد این است که چگونه این اطمینان حاصل شود که در فرایند اعمال حاکمیت توسط همه ارکان جامعه مدنی، صاحبان بنگاه‌های اقتصادی، انجمن‌ها و امثال آن منفعت عمومی، ارزش عمومی و خدمات عمومی حراست شود، طوری که اهداف انتفاعی، اختصاصی و خصوصی بر منافع و خدمات عمومی اولویت نیابد. نظریه فراحکمرانی^۱ در این باره صحبت می‌نماید.

این نظریه در سال‌های اخیر مورد توجه بسیار واقع شده است. فراحکمرانی به عنوان راه‌حلی برای مسائل شبکه حکمرانی مطرح شده و مفهوم مهمی برای افزایش مسئولیت‌پذیری و شفافیت در شبکه‌های حکمرانی به شمار می‌رود (Gjaltema et al., 2019). فراحکمرانی روشی مؤثر برای هدایت و هماهنگی قانونی ذینفعان شبکه حکمرانی است و ابزارهای مدیریتی لازم را برای جبران ناکامی‌ها و شکست‌های حکمرانی بین کنشگران دولتی و غیردولتی فراهم می‌آورد. فراحکمرانی ظرفیت دولت را به عنوان عنصر مرکزی شبکه حکمرانی به منظور هدایت ذینفعان و هماهنگی ترتیبات حکمرانی به رسمیت می‌شناسد (Rasheed, 2020). دولت‌ها؛ دلسوزترین و شایسته‌ترین نهاد درون جامعه برای دستیابی به توسعه، تحول، سعادت و رفاه مردم هستند و مسئولیت منافع عمومی را بر عهده دارند و همواره خود را با درجات بالا و پائین در قبال مردم مسئول می‌دانند، این در حالی است که بخش خصوصی خود را در قبال سرمایه‌اش مسئول می‌داند. حتی در

1 Meta-governance

شیوه‌های حکمرانی نقش اصلی‌تر را دولت دارد، چون هر کدام از بخش‌های دیگر، بخش محدودی از جامعه را نمایندگی می‌کنند، درحالی‌که دولت، نمایندگی همه جامعه را دارد؛ به همین دلیل در فراحکمرانی مجدداً این بحث مطرح می‌شود که هنگامی که شبکه حکمرانی شکل می‌گیرد، بایستی یک رهبری اصلی و محوری که قدرت هدایت‌کنندگی و مشروعیت بالاتری از جهت صیانت از منافع عمومی دارد، وجود داشته باشد تا حکمرانی سوگیری منافع صاحبان سرمایه یا صاحبان نفوذ را نداشته باشد و برعکس در مسیر اهداف مبتنی بر منافع عمومی هدایت گردد (واعظی و همکاران، ۱۴۰۰: ۵۷). در این مقاله پژوهشگران با استفاده از روش فراترکیب به بیان چرایی، چیستی و چگونگی نظریه فراحکمرانی و اهمیت آن در حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی می‌پردازند.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در این مبحث ضمن مرور مختصری بر مفهوم حکمرانی به برخی از مهم‌ترین چالش‌های آن اشاره می‌گردد و سپس مفهوم فراحکمرانی و جایگاه آن در خدمات عمومی تشریح می‌شود و در بخش آخر نیز اشاره‌ای بر پژوهش‌های مرتبط صورت می‌گیرد.

مفهوم حکمرانی و چالش‌های آن

مفهوم حکمرانی^۱ در پایان قرن بیستم و آغاز قرن بیست و یکم به بحث اصلی در حوزه علوم اجتماعی و به‌ویژه مدیریت دولتی تبدیل شده است؛ دلیل افزایش محبوبیت این مفهوم نسبت به مفهوم محدودتر «دولت»^۲، ظرفیت آن برای پوشش دادن طیف وسیعی از نهادها و روابط درگیر در فرایند اعمال حاکمیت است (Katsamunska, 2016). فلسفه ظهور مفهوم حکمرانی به دلیل تغییر نقش دولت در نتیجه عواملی چون تحولات اطلاعاتی و اهمیت توزیع مجدد نقش‌ها بین تمام ذینفعان است (Alqooti, 2020). اندیشمندان مدیریت دولتی بر لزوم توجه بیشتر به اجرای سازوکارهای حکمرانی برای حل برخی از مشکلات پیچیده و دشوار در ارائه خدمات عمومی تأکید دارند (Bianchi et al., 2021).

1 Governance

2 Government

حکمرانی عمومی به عنوان یک اصطلاح کلی تعریف می‌گردد که تمام قوانین و اقدامات مربوط به خط‌مشی‌ها و خدمات عمومی را در برمی‌گیرد (Zuiderwijk et al., 2021). نکته اصلی مفهوم حکمرانی، اطمینان از مشارکت گروه‌های طردشده در فرایند تصمیم‌گیری و مشارکت است و این موضوع مطابق با استدلال تئوری‌های قرارداد اجتماعی است که طرفدار توانمندسازی مردم و مسئولیت‌پذیری بیشتر ذینفعان در فرایندهای حاکمیتی است (Chowdhury & Panday, 2018:10).

در متداول‌ترین استفاده، حکمرانی بر حرکت از رویکرد قبلی به نام "حکومت" یعنی رویکرد قانون‌گذاری بالا-پایین که به دنبال تنظیم رفتار افراد و نهادها به شکل مشخص و کاملاً جزئی است، به سمت جریانی است که تلاش دارد تا مؤلفه‌های سیستم را طوری تنظیم کند که افراد و نهادها در درون آن به صورت خودتنظیم عمل کرده و سیستم را به نتایج موردنظرش برسانند. (واعظی و قیطرانی، ۱۳۹۸)

حکمرانی انعکاسی از عملکرد اجتماعی است که مدیریت ترکیب پیچیده‌ای از عواملی چون سازمان‌های جامعه مدنی، دولت‌های محلی، مردم و گروه‌های ذینفع با وابستگی متقابل را بر عهده دارد (Taamneh et al., 2018). جنبه اصلی حکمرانی شامل واگذاری اختیارات به یک سطح نظارتی^۱ برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و دستیابی به نتایج مطلوب است (Venkatesh et al., 2019). ویژگی بارز مدل حکمرانی مبتنی بر وجود سیستمی از روابطی است که در آن دولت و سازمان‌های عمومی و خصوصی بازیگران فعالی در ایجاد و اجرای تصمیمات مدیریت دولتی باهدف حفظ ارزش‌های قانون اساسی در جامعه در مواجهه با تغییرات و چالش‌های پویا و رو به رشد درونی و بیرونی هستند (Herasymiuk et al., 2020). به عبارتی دولت‌ها به دنبال مدیریت چالش‌های خود از طریق ساختارهای حکمرانی هستند که برای تصمیم‌گیری ضروری به نظر می‌رسند (Lopes & Farias, 2020).

چالش‌ها و انتقادات متعددی در قلمرو حکمرانی و شبکه‌ها مطرح شده است. یکی از انتقادات مطرح شده این است که در صورتی که تحلیل شبکه حکمرانی را به مثابه یک تئوری در نظر بگیریم، از قابلیت آزمون‌پذیری و قدرت پیش‌بینی‌کنندگی برخوردار

1 Controller

نبوده و تحولات نمی‌تواند نتایج سیاستی را پیش‌بینی کند. یکی از انتقادات دیگری که نسبت به رویکرد حکمرانی شبکه‌ای مطرح می‌شود، "نحوه اداره کردن شبکه" است. درواقع، در این رویکرد مشخص نیست که بخش دولتی و یا مدیر دولتی، تنظیم‌کننده شبکه (برقرارکننده ارتباطات) است؟ آیا تضمین‌کننده منافع عمومی است؟ آیا هنوز از اقتدار و مشروعیت کافی برای قرار گرفتن در موقعیت غالب در شبکه برخوردار است؟ آیا می‌تواند بازیگر غالب در شبکه باشد؛ بدون اینکه گفتمان و قواعد حاکم بر آن را تضعیف کند؟ به‌طور کلی رویکرد شبکه‌ای با این انتقاد مواجه است که از سویی قدرت سازمان‌های دولتی را هم پای سایر بازیگران در نظر گرفته و از دیگر سو نقش آن‌ها را به‌عنوان حافظان منافع عمومی نادیده می‌گیرد (خواجه نائینی، ۱۳۹۴).

انتقادات و چالش‌های متعددی بر سر راه روندهای کنونی حکمرانی قرار دارند که عمدتاً مبتنی بر چهار مسئله اصلی هستند که از ابعاد گوناگون به‌صورت زنجیره‌وار به یکدیگر مرتبط و درهم‌تنیده هستند. چالش‌های اندازه دولت، عدم دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی، جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران و ماهیت منازعه آمیز نهادها و سازمان‌های ذینفع در حکومت از مهم‌ترین چالش‌های اصلی اجرای الگوی حکمرانی به شمار می‌روند. به بیان دقیق‌تر، با رفع هر یک از این چالش‌ها، شرایط برای حل دیگر چالش‌ها و موانع فراهم می‌شود؛ و اگر حکومتی در یکی از این شاخص‌ها نزول کند، وضعیت حکمرانی در آن کشور در مجموع نزول خواهد کرد (بدیعی ازنده‌ای و دیگران، ۱۳۹۷).

مفهوم فراحکمرانی

پس از طرح مفهوم فراحکمرانی در دهه ۱۹۹۰ پژوهشگران این مفهوم را در سطح تحلیل ذهنی به‌مثابه جریان شکل‌دهی به هنجارهای اساسی، اصول و قواعد بنیادین اعمال حاکمیت تعریف نمودند. تلاش‌های تئوریک صورت گرفته در طول دهه ۲۰۰۰ فراحکمرانی را به تحقیق درباره مدیریت شبکه‌ها و معرفی یک دیدگاه کنشگر محور در استراتژی‌های اعمال‌شده توسط سیاستمداران و مدیران دولتی مرتبط می‌سازد. در تحقیقات بعدی، این مفهوم نیز به‌طور جدی تری در زمینه اصلاحات بخش عمومی مورد توجه قرار گرفته است و اکنون به‌طور گسترده برای نظریه‌پردازی تلاش‌های کنشگران در هدایت فرایندهای

حکمرانی استفاده می‌گردد. این وظیفه با گسترش عرصه‌های تعاملی در بخش عمومی مانند شبه بازارها، مشارکت‌ها و شبکه‌های حکمرانی و ظهور حوزه‌های جدید خط‌مشی‌گذاری که در آن ساختارها و اقدامات سنتی دیگر قابل اجرا نمی‌باشند اهمیت فزاینده‌ای پیدا کرده است (Ek Österberg & Qvist, 2022).

فرا حکمرانی می‌تواند به عنوان بازتابی از یادگیری اجتماعی تشریح شود که به توسعه، ارزیابی و تنظیم رویکردهای حکمرانی باهدف پرداختن به چالش‌های پیچیده اجتماعی می‌پردازد. فرا حکمرانی هر دو مؤلفه طراحی هدفمند و خودسازمان‌دهی را شامل می‌شود. فرا حکمرانی به منظور جلوگیری از بروز درگیری و تضاد و حمایت از تعامل هم‌افزا بین مدل‌های حکمرانی ضروری به نظر می‌رسد (Pahl-Wostl, 2019). فرا حکمرانی اشاره به مدیریت پیچیدگی و تعدد حکمرانی جهانی دارد که طیف وسیعی از شبکه‌ها، ذینفعان، کنشگران دولتی و خصوصی و ظهور مدل‌های جدید حکمرانی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را شامل می‌شود (Albareda & Waddock, 2018). فرا حکمرانی به عنوان "حکمرانی جریان حکمرانی"؛ شامل تلاش‌های آگاهانه برای تسهیل، مدیریت و هدایت عرصه حکمرانی بدون نادیده گرفتن ظرفیت خودتنظیمی آن است (Torfin, 2016: 525).

فرا حکمرانی، نوعی رهبری به منظور پیگیری و ارتقاء ارزش‌های عمومی در شبکه‌های پیچیده تلقی می‌شود. فرا حکمرانی، فراتر از مداخلات ساده مدیریتی درباره مؤثرترین راه هدایت شبکه‌ها است. این اصطلاح شامل چارچوب نهادی و سیاسی شبکه‌های حکمرانی است که سعی دارد محیط ساختاری حکمرانی را برای انجام وظایفش شکل دهد (Sorensen & Torfin, 2017). فرا حکمرانی به‌طور ویژه بر اقدامات و رویه‌هایی تأکید می‌کند که تأثیرات دولت و فرایندهای دستور-کنترل را در فضای حکمرانی تضمین کرده و تعاملات دیالکتیکی میان شبکه‌های خودسازمان‌ده و ساختارهای سلسله‌مراتبی جای گرفته در آن‌ها برقرار می‌نماید (Whitehead, 2003).

فرا حکمرانی به نقش دولت در ایجاد هماهنگی در شبکه حکمرانی و استفاده از آن برای مذاکره، دیپلماسی و شیوه‌های غیررسمی‌تر برای هدایت شبکه اشاره دارد.

فراحکمرانی همانند حکمرانی شبکه‌ای، در شکل‌های متنوعی ظاهر می‌شود که دولت به‌جای ارائه مستقیم خدمات؛ از طریق بوروکراسی‌های دولتی، سازمان‌ها و شبکه را هدایت می‌کند (Rhodes, 2016). فراحکمرانی شامل مدیریت پیچیدگی، کثرت و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده است که در انواع مدل‌های رایج هماهنگی یافت می‌شود. فراحکمرانی در اصل، سازمان‌دهی شرایط برای حکمرانی است و مستلزم آمیختگی قاطعانه سلسله‌مراتب و شبکه‌ها برای دستیابی به بهترین نتایج ممکن از دیدگاه کنشگران درگیر در آن است (Jessop, 2003).

فراحکمرانی اهداف مختلف و متفاوتی دارد. برخی از اهداف ممکن است متناقض بوده و نیازمند تعامل با سایر ذینفعان باشد. اگر فراحکمرانان بخواهند معضلات این تعاملات جمعی را مرتفع سازند، باید رهبرانی شایسته باشند. برخی از ابزارهایی که می‌تواند برای فراحکمرانی به کار گرفته شود مطابق جدول ۱ شامل طراحی نهادی؛ هدایت چارچوب و اهداف؛ مدیریت فرایند و مشارکت مستقیم می‌گردد. دسته اول و دوم، نمونه‌هایی از فراحکمرانی "بدون درگیری مستقیم" است که می‌تواند از راه دور اعمال شود. دسته سوم و چهارم نمونه‌هایی از فراحکمرانی "با درگیری مستقیم" است که لازم است فراحکمران با سایر بازیگران شبکه بیشتر به‌صورت مستقیم کار کند. فراحکمرانان از جامعه مدنی با مجموعه‌ای از چالش‌های متفاوتی روبرو هستند به‌طور مثال آن‌ها منابع ویژه سیاستمداران یا مقامات دولتی و توانایی استفاده از کنترل سلسله‌مراتبی برای شکل دادن به طراحی نهادی و هدایت اهداف در شبکه را ندارند؛ در عوض معمولاً بیشتر به مدیریت از نزدیک و مستقیم متکی هستند که هدف آن تسهیل جریان مدیریت فرایند و حضور مستقیم در شبکه است (Ayres, 2018).

با مرور متون علمی می‌توان چهار نوع فراحکمرانی را شامل: فراحکمرانی شبکه‌ای^۱؛ فراحکمرانی چند سطحی^۲؛ فراحکمرانی چندگانه (متکثر)^۳ و فراحکمرانی تعاملی^۴ مشخص نمود. اولین نوع؛ فراحکمرانی شبکه‌ای است. در این حالت، فراحکمران یک

1 Network meta-governance

2 Multilevel meta-governance

3 Meta-governance of multiplicity

4 Meta-governance of modes

شبکه حاکمیتی را هدایت می‌کند که متشکل از بازیگران چندین حوزه است. دومین نوع، فرا حکمرانی چند سطحی است که در آن چندین فرا حکمران از سطوح مختلف فعال هستند. این فرا حکمرانان در چندین سطح از سطح بین‌المللی تا سطح محلی واقع شده‌اند و یک شبکه خاصی را هدایت می‌کنند. سومین نوع؛ فرا حکمرانی چند گانه است که در آن فرا حکمران، چندین شبکه حکمرانی را به‌طور هماهنگ هدایت می‌نماید. در شکل چهارم، فرا حکمرانی به دنبال ایجاد تعادل بین سلسله‌مراتب بازار، شبکه و فرا حکمران است. به‌طور کلی نتیجه‌ای که گرفته می‌شود این است که بهترین شکل فرا حکمرانی وجود ندارد و هر کدام از این اشکال در شرایط و زمینه‌های خاصی به کار می‌روند (Gjaltema et al., 2019).

جدول ۱. ابزارهای فرا حکمرانی

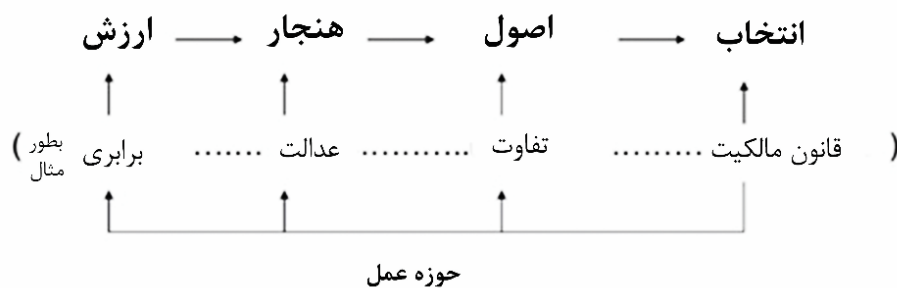
ابزارهای فرا حکمرانی	توضیح
طراحی نهادی	طراحی نهادی قوانین، هنجارها و رویه‌ها به‌منظور تعیین ویژگی، حیطه کاری و ترکیب شبکه‌های حکمرانی و همچنین تعیین افق زمانی برای انجام رسالت و وظایف آن
هدایت چارچوب و اهداف	هدایت فرایندهای حکمرانی تعاملی و تسهیل حسابرسی سیستماتیک از طریق اختصاص منابع، تعیین اهداف کلی، مشخص نمودن عوامل و متغیرهای قانونی و ایجاد گفت‌وگوهای داستان گونه که مسائل و راه‌حل‌های امکان‌پذیر را شکل می‌دهد.
مدیریت فرایند	تسهیل همکاری و اطمینان از پیشرفت در مسیر دستیابی به اهداف از طریق تقویت روابط متقابل وابستگی، حل و فصل تضادهای داخلی و خارجی، ایجاد اعتماد، انتخاب کنشگران خاص قدرتمند و کم کردن هزینه مبادله
مشارکت مستقیم	تأثیر بر دستور کارگذاری و مقدمات تصمیم‌گیری و راه‌حل‌های مطرح شده از طریق رهبری، استدلال و ایجاد ائتلاف

منبع: (Ayres, 2018 & Torfing, 2016 : 525)

فرایند فرا حکمرانی را می‌توان یک سیستم پویا تصور کرد که در یک‌سوی آن مباحثات و گفت‌وگوهای اجتماعی درباره انواع مفاهیم مختلف هنجاری در حال شکل‌گیری است و در سوی دیگر، مفهوم "فرا" در حوزه عمل قرار دارد که فعالیت‌های حاکمیتی

را در بردارد و در آن ایده‌های مختلف مورد آزمایش قرار می‌گیرند و مجدداً به حوزه مباحثات و گفتگوها بازمی‌گردند. این فرایند در چهار مرحله از ارزش‌ها گرفته تا گزینه‌های انتخابی، با یک حلقه بازخور کامل می‌گردد. این مراحل در شکل واقعی و طبیعی فراحکمرانی بیشتر از الگوهای تصادفی پیروی می‌نماید. چهار مرحله فوق در شکل ۱ نشان داده شده است (Kooiman&Jentoft, 2009).

شکل ۱. فرایند فراحکمرانی
مباحثات و گفتگوها



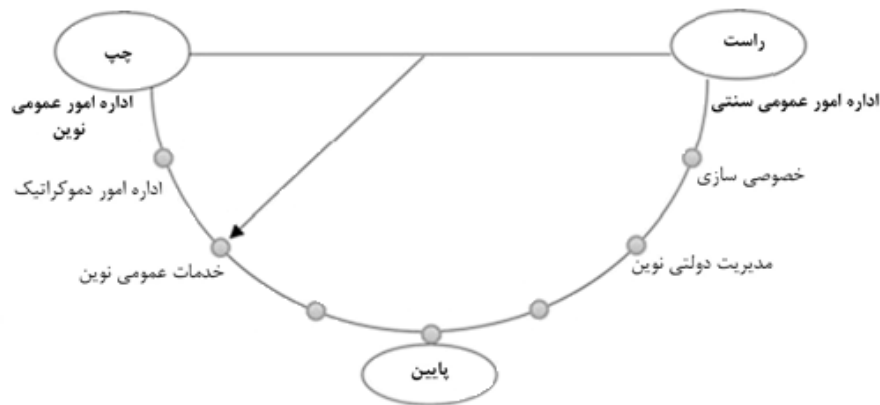
منبع: (Kooiman&Jentoft,2009)

جایگاه فراحکمرانی در خدمات عمومی

انتقادات روزافزون به مدیریت دولتی نوین و بازآفرینی دولت منجر به شکل‌گیری رویکردهای مبتنی بر دموکراسی و شهروندمداری گردید که بر لزوم اداره دولت به صورت دموکراتیک، مشارکت شهروندی، گفتمان عمومی با مشارکت کلیه گروه‌ها و بخش‌های جامعه، خدمت به مردم و تدوین منافع عمومی و ارزش‌های مشترک با دریافت نظرات و شنیدن صدای تمامی افراد جامعه تأکید می‌کند. در سال ۲۰۰۳، دنهارت^۱ کتابی تحت عنوان "خدمات عمومی نوین: خدمت به جای هدایت" را منتشر کرد تا نظریه خود را به صورت نظام‌مند توضیح دهد. همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده است، به دلیل ظهور نظریه خدمات عمومی نوین، حرکت آونگی توسعه نظریه‌های مدیریت دولتی از عقلانیت ابزاری به عقلانیت ارزشی تغییر پیدا کرده است (Dong, 2015:209).

1 Denhardt

شکل ۲. مسیر حرکت آونگی نظریه‌های مدیریت دولتی پس از ظهور خدمات عمومی نوین



منبع: (Dong,2015:209)

خدمات عمومی نوین مجموعه‌ای از هنجارها و شیوه‌هایی را توصیف می‌نماید که بر دموکراسی و شهروندمداری به عنوان پایه‌هایی برای تئوری و عمل مدیریت دولتی تأکید می‌نماید. خدمات عمومی نوین به مسائل اصلی پیرامون ماهیت خدمات عمومی، نقش اداره در حکمرانی و تنش‌های ارزشی پیرامون بوروکراسی، کارایی، برابری و پاسخگویی می‌پردازد (Denhardt & Denhardt,2015). خدمات عمومی نوین مستلزم تجدیدنظر در فرایندهای سازمانی، ساختارها و قوانین برای باز کردن دسترسی و مشارکت همه افرادی است که در فرایند حکمرانی به آن‌ها خدمت می‌گردد. خدمات عمومی نوین، طرحی از پیش تعیین شده برای یک ساختار یا یک هدف قابل سنجش که باید برآورده شود نیست؛ بلکه یک ایده آل بر اساس ارزش‌های حیاتی دموکراسی، شهروندمداری و منفعت عامه است (Denhardt & Denhardt,2000).

خدمات عمومی نوین دارای هفت اصل اساسی است (Dong,2015,209-559-549; Denhardt & Denhardt 2000:210): (۱) خدمت به جای هدایت: نقش فزاینده کارکنان دولتی این است که به جای تلاش برای کنترل یا هدایت مسیر جدید توسعه اجتماعی به شهروندان کمک کنند تا علایق مشترک خود را تبیین و محقق نمایند. (۲) منافع عمومی هدف است، نه یک محصول جانبی: مدیران دولتی باید برای ایجاد منافع عمومی مشترک و جمعی سخت تلاش کنند. هدف؛ یافتن راه حل از طریق انتخاب‌های

فردی نیست، بلکه ایجاد منافع و مسئولیت‌های عمومی مدنظر است. (۳) تفکر استراتژیک و اقدامات دموکراتیک: خط‌مشی‌ها و اقداماتی که خواسته‌های عمومی را برآورده می‌نمایند باید از طریق تلاش جمعی و همکاری به شیوه‌ای مؤثر و مسئولانه انجام شوند. (۴) خدمت به شهروندان، نه مشتریان: منافع عمومی از گفت‌وگوها و ارزش‌های مشترک ناشی می‌شوند و ترکیبی از منافع شخصی نمی‌باشند؛ بنابراین کارکنان دولتی نه تنها باید به خواسته‌های شهروندان پاسخ دهند، بلکه باید بر ایجاد اعتماد و روابط همکاری با شهروندان نیز تمرکز نمایند. (۵) مسئولیت آسان نیست: کارکنان دولتی نه تنها بایستی از بازار پیروی کنند، بلکه باید از احکام، قانون اساسی، ارزش‌های جامعه، هنجارهای سیاسی، استانداردهای شغلی و منافع شهروندان نیز پیروی نمایند. (۶) ارزش قائل شدن برای همه مردم و نه تنها نیروهای مولد: اگر سازمان‌های دولتی در بلندمدت بر اساس همکاری و رهبری متقابل اداره شوند، شانس موفقیت بیشتری خواهند داشت. (۷) ارزش‌گذاری حقوق شهروندی و خدمات عمومی ورای کارآفرینی: کارکنان دولتی و شهروندان متعهد به مشارکت بیشتر در جامعه در مقایسه با کارآفرینانی که دارایی‌های عمومی را متعلق به خود می‌دانند، بیشتر به افزایش منافع عمومی کمک می‌نمایند.

بر اساس مفاهیم و نظریه‌های خدمات عمومی و ارزش عمومی آنچه اساسی‌ترین محور مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی قلمداد می‌شود منفعت عامه و ارتقاء خدمات عمومی است. در حقیقت این محور اساسی فصل تمایز حکمرانی عمومی از حکمرانی غیر عمومی به شمار می‌رود. حضور ارکان مختلف جامعه و ذینفعان متعدد حکمرانی ممکن است موجب بروز نگرانی‌هایی به لحاظ برتری‌جویی‌های صاحبان سرمایه و بنگاه‌های عظیم اقتصادی و یا سایر ذینفعان قدرتمند گردد. این دست نگرانی‌ها در تئوری حکمرانی عمومی مطرح شده است و می‌تواند تا اندازه‌ای نسبت به پایداری به خدمات عمومی، ارزش عمومی و منفعت عامه در فرایند حکمرانی تردید ایجاد نماید. انتقال از شکل سلسله‌مراتبی اداره امور جامعه در اشکال سنتی مدیریت دولتی به سوی شیوه حکمرانی باهدف کاستن از اقتدار تمام‌عیار دولت‌ها مطرح شده که در نتیجه آن قدرت حکمرانی از "فقط دولت" به سایر ارکان جامعه مدنی توزیع می‌گردد. لیکن نگرانی بعدی این شد که توزیع اختیار به شبکه‌های حکمرانی و بخش خصوصی و سایر ذینفعان، مسئله اساسی یعنی مبنا بودن ارزش

فرا حکمرانی: نظریه‌ای برای حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی | واعظی و همکاران | ۱۶۹

و خدمات عمومی و نفع عامه تحت الشعاع منافع غیر عمومی و اختصاصی قرار نگیرد. نظریه فرا حکمرانی با تأکید بر ضرورت حضور تعیین کننده دولت ها در فرایند حکمرانی پا به عرصه گذارد. برابر این نظریه دولت ها با درجه بالاتری از نمایندگی شهروندان نسبت به سایر ذینفعان می بایستی در فرایند مذاکرات و اعمال اراده در مسیر مدیریت جامعه مداخله نمایند و به عنوان نماینده شهروندان از ارزش ها و خدمات عمومی مراقبت نمایند و توازن قدرت در شبکه ها را به گونه ای تنظیم نمایند تا اصل "نفع عامه" حفظ شود و سایر منافع و اهداف بر هدف عمومی چیره نگردند.

پیشینه پژوهش

فرا حکمرانی شامل فرایندهایی برای هماهنگی در شبکه حکمرانی است؛ چراکه شبکه حکمرانی با انواع کنشگران مختلف، با اهداف متفاوت و از سطوح مختلف تعریف می شود که این شبکه از کنشگران نیازمند سازوکاری برای هماهنگی است تا از دوباره کاری و موازی کاری و اتلاف منابع جلوگیری کند و بتواند این شبکه را در جهت رسیدن به اهداف مدنظر خود هدایت کند. خلاصه پیشینه پژوهش های صورت گرفته درباره فرا حکمرانی در جدول شماره ۲ آمده است.

جدول ۲. خلاصه پیشینه پژوهش های فرا حکمرانی

عنوان پژوهش	مؤلف	سال	یافته ها
از حکومت تا حکمرانی و فرا حکمرانی: مرور نظام مند	گجاتلما بیسبروک تیمر	۲۰۱۹	ضمن مرور نظام مند مقالاتی در زمینه مفهوم فرا حکمرانی، نتیجه می گیرند که فرا حکمرانی به عنوان یک عملی است که عمدتاً توسط مقامات دولتی به منظور ایجاد هماهنگی میان مدل های مختلف حکمرانی صورت می گیرد.
نقش مدل های حکمرانی و فرا حکمرانی در تحول به سمت مدیریت پایدار آب	وستل	۲۰۱۹	به معرفی شیوه های مختلف فرا حکمرانی می پردازد و به این منظور از تمایز بین سلسله مراتب بوروکراتیک و شبکه ها استفاده می کند.

ادامه جدول ۲.

عنوان پژوهش	مؤلف	سال	یافته‌ها
اهداف و ابزارهای ملی برای بررسی فرصت‌ها و مشکلات فراحکمرانی نیروژ در زمینه حمل‌ونقل شهری	تانسن کریستنسن ایساکسن	۲۰۱۹	فراحکمرانی را به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف خط‌مشی‌های ملی می‌دانند و برای تحقق چارچوب فراحکمرانی سه عنصر کلیدی: اهداف عملیاتی، حوزه عمل و کنشگران مربوطه را معرفی می‌کنند.
اداره کردن حکمرانان	گرگوری گال	۲۰۱۹	هدف فراحکمرانی، تبیین و تحلیل تلاش‌ها برای نظارت، مدیریت و هماهنگی سطوح پایین حکمرانی است. به همین منظور مؤلفه‌های عملیاتی فراحکمرانی شامل هدایت، اثربخشی، دموکراسی، پاسخگویی، مشروعیت و منابع و دارایی‌های در دسترس در نظر گرفته می‌شود.
فراحکمرانی به‌مثابه راه‌حلی جدید برای بحران حکمرانی	ژیاهو منگلانگ	۲۰۱۹	برای مقابله با بحران‌های جدی مدیریتی ناشی از سه مدل سنتی مدیریت یعنی: مدیریت بوروکراسی، مدیریت بازار و مدیریت شبکه، مفهوم جدیدی تحت عنوان فراحکمرانی پیشنهاد شده است که به معنای شیوه‌ای فرامدیریتی ^۱ است که به هماهنگی روابط عوامل مدیریتی، حفظ انسجام، کارایی و کنترل مستمر می‌پردازد. از نظر آن‌ها فراحکمرانی نه تنها نظریه حکمرانی را غنی‌تر می‌کند بلکه به توسعه مدیریت دولتی و حکمرانی جهانی نیز کمک می‌نماید.
چگونه رهبران شبکه می‌توانند ارزش‌های عمومی را از طریق فراحکمرانی نرم، ارتقا دهند؟ ^۲	آیرس	۲۰۱۸	فراحکمرانی نرم نوعی از رهبری رابطه‌ای است که از طریق چهره به چهره با مخاطبان اعمال می‌گردد که این رابطه فراتر از قدرت بوروکراتیک است. رهبران شبکه می‌توانند با استفاده از فراحکمرانی نرم، ارزش‌های عمومی را به حداکثر برسانند و امکان کمرنگ شدن ارزش‌های عمومی در حکمرانی را کاهش دهند.

ادامه جدول ۲.

عنوان پژوهش	مؤلف	سال	یافته‌ها
حکمرانی شبکه‌ای مسئولیت اجتماعی جمعی: رویکرد شبکه‌ای کل نگر به فرا حکمرانی	آلباردا وادوک	۲۰۱۸	یک رویکرد شبکه‌ای را برای فرا حکمرانی به منظور کشف قابلیت اقدام جمعی برای توسعه پایدار معرفی می‌نمایند. رویکرد آن‌ها شامل دو سطح نهادی و استراتژیک است.
درک حکمرانی: ۲۰ سال بعد	رودز	۲۰۱۷	فرا حکمرانی مفهوم چترمانندی است که نقش دولت و ابزارهای مشخص سیاسی آن را در دنیای جدید حکمرانی شبکه‌ای توصیف می‌کند. از آنجایی که حکمرانی شبکه‌ای بر شبکه‌های خود سازمانده کنترل دولت تأکید می‌کند، همواره منتقدین این مفهوم به دنبال راه‌هایی برای بازگشت نقش دولت بودند که این امر از طریق مفهوم فرا حکمرانی تحقق یافتنی است و در آن به نقش دولت در ایجاد هماهنگی در شبکه حکمرانی اشاره می‌شود.
نوآوری مشارکتی فرا حکمرانی در شبکه‌های حکمرانی	سورنسن تورفینگ	۲۰۱۶	استراتژی فراگیر فرا حکمرانی در شرایطی که هدف شبکه‌های حکمرانی برانگیختن کارایی، اثربخشی و مشروعیت دموکراتیک از طریق نوآوری است، ضروری به نظر می‌رسد. این استراتژی شامل کنشگرانی با پیش‌زمینه‌ها و دیدگاه‌های مختلف در کنار هم است که هر کدام منبع ارزشمندی از نوآوری محسوب می‌شوند.
فرا حکمرانی: ارزش‌ها، هنجارها، اصول و تصمیم‌گیری دشوار	کویمان جنتافت	۲۰۰۹	فرا حکمرانی سؤالاتی را درباره ارزش‌ها، هنجارها و اصول حاکم بر سیستم‌ها و رویکردهای حکمرانی مطرح می‌کند. در نهایت این مجموعه از اصول فرا حکمرانی به عنوان بخش جدایی‌ناپذیری از حکمرانی می‌تواند به هنگام تصمیم‌گیری در موقعیت‌های دشوار بسیار مفید واقع شود.

روش شناسی

انجام تحقیق خوب به معنای انجام پژوهش با روشی علمی است. این عبارت به معنی پیروی از یک مجموعه بنیادین از قواعد، مقررات و رویکردها به منظور حل مسئله مورد نظر است

چراکه بسیاری از پیشرفت‌های صورت گرفته در علم بر اساس همین قوانین و مقررات صورت پذیرفته است. ما این مجموعه قوانین و مقررات را روش علمی تحقیق می‌نامیم (مک ناب، ۱۳۹۰: ۲۵). یکی از روش‌هایی که به منظور بررسی، ترکیب و آسیب‌شناسی پژوهش‌های گذشته مطرح شده، فرا مطالعه است. فرا مطالعه یک تجزیه و تحلیل عمیق از کارهای پژوهشی انجام شده است که شامل چهار دسته: فرا تحلیل (تحلیل کمی محتوای مورد مطالعه)؛ فرا روش (تحلیل روش‌شناسی مطالعات اولیه)؛ فرا نظریه (تحلیل نظریه‌های مطالعات اولیه)؛ فراترکیب (تحلیل کیفی محتوای اولیه) می‌گردد (Stirling, 2001). روش فراترکیب^۱ نوعی مطالعه کیفی است که از یافته‌های سایر مطالعات کیفی مرتبط با موضوع پژوهش استفاده می‌نماید (McCormack et al., 2010). روش فراترکیب به منظور درک و توصیف مسائل، نکات کلیدی و مضامین تکرارشونده در یک جریان تحقیقاتی به کار می‌رود و نتایج حاصل از مطالعات کیفی سیستماتیک منتخب با موضوعات مشابه و مشترک را ترکیب و تفسیر می‌نماید (Lazazzara & De Gennaro, 2020). از نظر سندلوسکی و باروسو^۲ مراحل انجام پژوهش بر مبنای روش فراترکیب عبارت است از: ۱- طرح سؤال و اهداف پژوهش؛ ۲- مرور ادبیات؛ ۳- انتخاب منابع مرتبط با موضوع پژوهش؛ ۴- استخراج و تجزیه و تحلیل داده‌ها؛ ۵- کنترل کیفیت؛ ۶- ارائه یافته‌ها (Sandelowski & Barroso, 2006: 84).

یافته‌ها

در این مقاله تجزیه و تحلیل یافته‌های حاصل از جمع‌بندی رویکرد فرا حکمرانی با استفاده از روش ۶ مرحله‌ای معرفی شده توسط سندلوسکی و باروسو انجام شده که در ادامه به تشریح یافته‌های این مراحل پرداخته می‌شود.

1 Meta-synthesis

2 Sandelowski & Barroso

گام اول- طرح سؤال و اهداف پژوهش

گام اول روش فراترکیب تنظیم سؤال و اهداف پژوهش است. سؤالات این پژوهش شامل چرایی، چیستی و چگونگی فرا حکمرانی است.

گام دوم- مرور ادبیات

در این مرحله، پژوهشگران به جستجوی نظام‌مند مقالات در نشریات مختلف پرداخته و مقالات مرتبط را با استفاده از کلیدواژه "Metagovernance" در نشریات تخصصی مدیریت دولتی به شرح زیر بررسی نموده‌اند:

- Politics & Policy
- Business & Society
- Public Management Review
- Public Administration
- Management issues
- Environmental Science and Policy
- American Review of Public Administration
- Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice

گام سوم- انتخاب منابع مرتبط با موضوع پژوهش

در این مرحله بخش‌های مختلف مقالات شامل چکیده، محتوا و بحث و جمع‌بندی مرور شده و مقالات مرتبط انتخاب شدند. در نهایت مقالات معتبر فرا حکمرانی در نشریات ذکر شده به تعداد ۱۹ مقاله برگزیده شدند.

گام چهارم- استخراج و تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این مرحله مقالات منتخب به‌منظور دستیابی به یافته‌ها، چندین بار مطالعه گردیده و با توجه به سؤالات مطرح در گام اول که چرایی، چیستی و چگونگی فرا حکمرانی است، گزاره‌های مرتبط از مقالات، مطابق با جداول زیر استخراج شده و با توجه به هر گزاره مفهوم مربوطه مشخص گردید.

چرایی فراحکمرانی

هدف در بحث چرایی فراحکمرانی، بررسی این سؤال است که فراحکمرانی در پاسخ به چه مسئله و نیازی مطرح شده است. مقالات منتخب؛ موردبررسی و تحلیل محتوا قرار گرفتند که در نتیجه آن گزاره‌هایی از مجموع مقالات استخراج شد. سپس گزاره‌های مختلف با توجه به ماهیت آن‌ها، در قالب مفاهیم مختلفی تقسیم‌بندی شدند که نتایج آن در جدول ۳ نمایش داده شده است.

جدول ۳. کدهای مفاهیم مستخرج برای مقوله چرایی فراحکمرانی

منبع	مفهوم	گزاره
Pahl-Wostl, 2019	پیشگیری از بروز اختلاف و تضاد در شبکه حکمرانی	فراحکمرانی به منظور جلوگیری از بروز درگیری و تضاد و حمایت از تعامل هم‌افزا بین مدل‌های حکمرانی ضروری به نظر می‌رسد.
	ایجاد تعامل و هم‌افزایی در شبکه حکمرانی	
Pahl-Wostl, 2019	ارزیابی و تنظیم رویکردهای حکمرانی	فراحکمرانی می‌تواند به عنوان بازتابی از یادگیری اجتماعی تشریح شود که به توسعه، ارزیابی و تنظیم رویکردهای حکمرانی باهدف پرداختن به چالش‌های پیچیده اجتماعی می‌پردازد.
Sorensen & Torfing, 2017	ایجاد و ارتقاء ارزش‌های عمومی در شبکه حکمرانی	فراحکمرانی، نوعی رهبری به منظور پیگیری و ارتقاء ارزش‌های عمومی در شبکه‌های پیچیده تلقی می‌شود.
Ayres, 2018		رهبران شبکه می‌توانند با استفاده از فراحکمرانی نرم، ارزش‌های عمومی را به حداکثر برسانند و امکان کمرنگ شدن ارزش‌های عمومی در حکمرانی را کاهش دهند.

ادامه جدول ۳.

منبع	مفهوم	گزاره
Whitehead, 2003	برجسته نمودن نقش دولت در فضای حکمرانی	فرا حکمرانی به‌طور ویژه بر اقدامات و رویه‌هایی تأکید می‌کند که تأثیرات دولت و فرایندهای دستور-کنترل را در فضای حکمرانی تضمین کرده و تعاملات دیالکتیک میان شبکه‌های خودسازمان‌ده و ساختارهای سلسله‌مراتبی جای گرفته در آن‌ها را برقرار کند.
Rhodes, 2016		فرا حکمرانی به نقش دولت در تأمین هماهنگی در حکمرانی و استفاده از آن برای مذاکره، دیپلماسی و شیوه‌های غیررسمی‌تر برای هدایت اشاره دارد.
Rhodes, 2017		از آنجایی که حکمرانی شبکه‌ای بر شبکه‌های خود سازمانده کنترل دولت تأکید می‌کند، همواره منتقدین این مفهوم به دنبال راه‌هایی برای بازگشت نقش دولت بودند که این امر توسط مفهوم فرا حکمرانی محقق می‌شود و اشاره به نقش دولت در تأمین هماهنگی در حکمرانی دارد.
Gregory & Gale, 2019	نظارت، مدیریت و هماهنگی سطوح پایین حکمرانی	هدف فرا حکمرانی هماهنگی تلاش‌ها برای نظارت، مدیریت و هماهنگی سطوح پایین حکمرانی است.
Xiaohu, & Menglong, 2019	تقویت و غنی‌سازی نظریه حکمرانی	فرا حکمرانی نه تنها نظریه حکمرانی را غنی‌تر می‌کند بلکه به توسعه مدیریت دولتی و حکمرانی جهانی نیز کمک می‌نماید.
	ارتقای توسعه مدیریت دولتی و حکمرانی جهانی	

چیستی فراحکمرانی

در این بخش با مرور پژوهش‌های انجام‌شده در این حوزه به این سؤال پرداخته می‌شود که ماهیت فراحکمرانی چیست و چه مشخصه‌هایی دارد؟ مفاهیم استخراج‌شده در این خصوص در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴: کدهای مفاهیم مستخرج برای مقولهٔ چیستی فراحکمرانی

منبع	مفهوم	گزاره
Pahl-Wostl, 2019	فرایندی هدفمند	فراحکمرانی هر دو مؤلفه طراحی هدفمند و خودسازمان‌دهی را شامل می‌شود.
	فرایندی خودسازمان‌ده	
Torfing, 2016	تسهیلگر فرایند حکمرانی	فراحکمرانی به‌عنوان حکمرانی جریان حکمرانی؛ شامل تلاش‌های آگاهانه برای تسهیل، مدیریت و هدایت عرصه حکمرانی بدون نادیده گرفتن ظرفیت خودتنظیمی آن است.
	فرایندی خودتنظیم	
Gjaltema et al., 2019	هماهنگ‌کننده شبکه حکمرانی	فراحکمرانی به‌عنوان عملی است که عمدتاً توسط مقامات دولتی به‌منظور هماهنگی بین شیوه‌های مختلف حکمرانی صورت می‌گیرد.
Xiaohu & Menglong, 2019	فرا مدیریتی با نقش‌های متعدد حفظ انسجام، کارایی و کنترل	فراحکمرانی به معنای شیوه‌ای فرا مدیریتی است که به هماهنگی روابط عوامل مدیریتی، حفظ انسجام، کارایی و کنترل مستمر می‌پردازد.
Kooiman & Jentoft, 2009	تصمیم‌گیرنده در موقعیت‌های دشوار	فراحکمرانی یا حکمرانی جریان حکمرانی سؤالاتی را درباره ارزش‌ها، هنجارها و اصول حاکم بر سیستم‌ها و رویکردهای حکمرانی مطرح می‌کند. درنهایت این مجموعه از اصول فراحکمرانی به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیری از حکمرانی می‌تواند به هنگام تصمیم‌گیری در موقعیت‌های دشوار بسیار مفید واقع شود.
Tønnesen et al., 2019	ابزاری به‌منظور دستیابی به اهداف موردنظر خط‌مشی‌های ملی	فراحکمرانی به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف خط‌مشی‌های ملی در نظر گرفته می‌شود.

چگونگی فرا حکمرانی

در این بخش با مرور پژوهش‌های انجام‌شده پیرامون چگونگی تحقق فرا حکمرانی به این سؤال پرداخته می‌شود که فرا حکمرانی از چه راهبردهایی برای تحقق اهداف خود استفاده می‌کند؛ مفاهیم این بخش پس از مرور مقالات، به شرح جدول ۵ احصاء شده‌اند.

جدول ۵. کدهای مفاهیم مستخرج برای مقوله چگونگی فرا حکمرانی

منبع	مفهوم	گزاره
Torfing, 2016	تعیین اهداف و چارچوب شبکه حکمرانی	فرا حکمرانی به دنبال هدایت فرایندهای حکمرانی تعاملی و تسهیل حسابرسی سیستماتیک از طریق اختصاص منابع، تعیین اهداف کلی، مشخص نمودن عوامل و متغیرهای قانونی و ایجاد گفتمان‌های داستان گونه به منظور شکل‌دهی به مسائل و راه‌حل‌های امکان‌پذیر است.
	مدیریت فرایند حکمرانی	فرا حکمرانی به دنبال تسهیل همکاری و اطمینان از پیشرفت در مسیر دستیابی به اهداف از طریق تقویت روابط متقابل وابستگی، حل‌وفصل تضادهای داخلی و خارجی، ایجاد اعتماد، انتخاب بازیگران خاص قدرتمند و کم کردن هزینه مبادله است.
	مشارکت مستقیم در شبکه حکمرانی	فرا حکمرانی به دنبال تأثیر بر دستور کارگذاری و مقدمات تصمیم‌گیری و راه‌حل‌های مطرح‌شده از طریق رهبری، استدلال و ایجاد ائتلاف است.
Albareda & Waddock, 2018	مدیریت گروه‌های متکثر، پیچیدگی و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده شبکه حکمرانی	فرا حکمرانی اشاره به مدیریت پیچیدگی و متکثر حکمرانی جهانی دارد.
Jessop, 2003	مدیریت گروه‌های متکثر، پیچیدگی و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده شبکه حکمرانی	فرا حکمرانی شامل مدیریت گروه‌های متکثر، پیچیدگی و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده است که در انواع مدل‌های رایج هماهنگی یافت می‌شود. فرا حکمرانی در اصل، سازمان‌دهی شرایطی برای حکمرانی است و مستلزم آمیختگی قاطعانه سلسله‌مراتب و شبکه‌ها برای دستیابی به بهترین نتایج ممکن از دیدگاه کنشگران درگیر در آن است.
Sorensen & Torfing, 2017	کنترل‌گر محیط ساختاری حکمرانی	فرا حکمرانی، فراتر از مداخلات ساده مدیریتی درباره مؤثرترین راه هدایت شبکه‌ها است. این اصطلاح شامل چارچوب نهادی و سیاسی شبکه‌های حکمرانی است که سعی دارد محیط ساختاری حکمرانی را برای انجام وظایفش شکل دهد.

گام پنجم- کنترل کیفیت

برای سنجش پایایی یافته‌ها در این مرحله از ضریب کاپای کوهن استفاده شده است. ضریب کاپا اندازه‌ای عددی بین ۱- تا ۱+ است که هر چه به ۱+ نزدیک‌تر باشد بیانگر وجود توافق متناسب و مستقیم است. اندازه‌های نزدیک به ۱- نشان‌دهنده وجود توافق وارون و اندازه‌های نزدیک به صفر عدم توافق را نشان می‌دهد. از طریق این ضریب می‌توان میزان توافق دو اندازه‌گیری (توسط دو نفر یا دو ابزار یا در دو مقطع زمانی) را ارزیابی نمود. برای محاسبه پایایی کدگذاری‌ها در این روش، پژوهشگران به کدگذاری مقاله‌های منتخب پرداختند و ضریب کاپا عدد ۰.۶۸ به دست آمد که مقدار قابل قبول و معتبری است.

گام ششم-ارائه یافته‌ها

در این مرحله از روش فراترکیب، یافته‌های حاصل از مراحل قبل ارائه می‌شوند. در بحث چستی به این سؤال پرداخته می‌شود که ماهیت فراحکمرانی چیست و چه مشخصه‌هایی دارد؟ فراحکمرانی شامل فرایندهایی برای هماهنگی در شبکه حکمرانی است. چراکه شبکه حکمرانی با انواع کنشگران مختلف، با اهداف متفاوت و از سطوح مختلف تعریف می‌شود که این شبکه از کنشگران نیازمند سازوکاری برای هماهنگی است تا از دوباره کاری و موازی کاری و اتلاف منابع جلوگیری کند و بتواند این شبکه را در جهت رسیدن به اهداف خود هدایت کند. درواقع فراحکمرانی عبارت است از فرایندی هدفمند، خودسازمان‌ده و خودتنظیم گر، تسهیلگر فرایند حکمرانی، هماهنگ‌کننده شبکه حکمرانی، شیوه‌ای فرامدیتریتی با نقش‌های متعدد حفظ انسجام، کارایی و کنترل، تصمیم‌گیرنده در موقعیت‌های دشوار و ابزاری به‌منظور دستیابی به اهداف موردنظر خط‌مشی‌های ملی. چرایی فراحکمرانی باهدف بررسی این سؤال که فراحکمرانی در پاسخ به چه نیازی ظهور کرده است و چرا باید فراحکمرانی را دنبال کرد مورد تجزیه و تحلیل واقع گردید. در بحث چرایی هشت عامل: پیشگیری از بروز اختلاف و تضاد در شبکه حکمرانی، ایجاد تعامل و هم‌افزایی در شبکه حکمرانی، ارزیابی و تنظیم رویکردهای حکمرانی، ایجاد و ارتقاء ارزش‌های عمومی در شبکه حکمرانی، ایفای نقش برجسته در فضای حکمرانی، نظارت و مدیریت بر سطوح پایین حکمرانی، تقویت و غنی‌سازی نظریه حکمرانی و ارتقاء و توسعه مدیریت دولتی و حکمرانی جهانی ضرورت

توجه به مفهوم فرا حکمرانی را تبیین می‌نماید. در بحث چگونگی فرا حکمرانی با مرور پژوهش‌های انجام‌شده به این سؤال پرداخته شد که فرا حکمرانی از چه راهبردهایی برای تحقق اهداف خود استفاده می‌کند. کنترل محیط ساختاری حکمرانی، تعیین اهداف و چارچوب شبکه حکمرانی، مدیریت فرایند حکمرانی، مشارکت مستقیم در شبکه حکمرانی و مدیریت گروه‌های متکثر، پیچیدگی و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده شبکه حکمرانی؛ پنج راهبرد مختلف فرا حکمرانی را تشکیل می‌دهد. خلاصه نتایج یافته‌ها در جدول ۶ بیان شده است.

جدول ۶. جمع‌بندی و ارائه یافته‌های تحقیق

فرا حکمرانی	فرایندی هدفمند فرایندی خودسازمان‌ده و خودتنظیم‌گر تسهیلگر فرایند حکمرانی هماهنگ‌کننده شبکه حکمرانی شیوه‌ای فرامدیتریتی با نقش‌های متعدد حفظ انسجام، کارایی و کنترل تصمیم‌گیرنده در موقعیت‌های دشوار ابزاری به‌منظور دستیابی به اهداف موردنظر خط‌مشی‌های ملی
چراایی فرا حکمرانی	پیشگیری از بروز اختلاف و تضاد در شبکه حکمرانی ایجاد تعامل و هم‌افزایی در شبکه حکمرانی ارزیابی و تنظیم رویکردهای حکمرانی ایجاد و ارتقاء ارزش‌های عمومی در شبکه حکمرانی ایفای نقش برجسته در فضای حکمرانی نظارت و مدیریت بر سطوح پایین حکمرانی تقویت و غنی‌سازی نظریه حکمرانی ارتقاء و توسعه مدیریت دولتی و حکمرانی جهانی
چگونگی فرا حکمرانی	کنترل محیط ساختاری حکمرانی مدیریت گروه‌های متکثر، پیچیدگی و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده شبکه حکمرانی تعیین اهداف و چارچوب شبکه حکمرانی مدیریت فرایند حکمرانی مشارکت مستقیم در شبکه حکمرانی

بحث و نتیجه گیری

حکمرانی به عنوان یک مفهوم، مشخص می‌سازد که قدرت در داخل و خارج از اقتدار رسمی و نهادهای حکومت و در قالب سه گروه اصلی از بازیگران حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی جریان دارد. باین حال در شبکه حکمرانی تضادها و چالش‌هایی به وجود می‌آید که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: اندازه دولت، عدم دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی، جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران و ماهیت منازعه آموخته‌ها و سازمان‌های ذینفع در حکومت، روحیه فردگرایی منفی، احتمال اولویت یافتن منافع مالی صاحبان سرمایه‌های بزرگ و قدرتمند نسبت به منافع عمومی، تبعیت اراده برخاسته از شبکه حکمرانی از ذینفعانی که دارای قدرت بیشتری در نظام حکمرانی هستند، استبدادزدگی، ضعف در جامعه مدنی، بلاتکلیفی و بی‌عملی در برخی حوزه‌ها و انسداد سیاسی. به منظور رفع چالش‌های پیش روی حکمرانی، مفهوم فراحکمرانی مطرح گردیده است.

پژوهش حاضر با بررسی پیشینه مفهوم فراحکمرانی، ضمن بررسی چرایی، چیستی و چگونگی آن به تبیین اهمیت فراحکمرانی در حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی پرداخته است. مطابق با یافته‌های این پژوهش در بحث چیستی؛ فراحکمرانی به عنوان فرایندی هدفمند، خودسازمان‌ده و خودتنظیم گر، تسهیلگر فرایند حکمرانی، هماهنگ‌کننده شبکه حکمرانی، شیوه‌ای فرامدیتریتی با نقش‌های متعدد حفظ انسجام، کارایی و کنترل، تصمیم‌گیرنده در موقعیت‌های دشوار و ابزاری به منظور دستیابی به اهداف موردنظر خط‌مشی‌های ملی تعریف گردیده است. تمامی این تعاریف به ضرورت و نقش دولت به عنوان حامی منافع عامه مردم در خدمات عمومی اشاره دارد.

در مبحث چرایی و اهمیت مفهوم فراحکمرانی در حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی به پیشگیری از بروز اختلاف و تضاد در شبکه حکمرانی، ایجاد تعامل و هم‌افزایی در شبکه حکمرانی، ارزیابی و تنظیم رویکردهای حکمرانی، ایجاد و ارتقاء ارزش‌های عمومی در شبکه حکمرانی، ایفای نقش برجسته در فضای حکمرانی، نظارت و مدیریت بر سطوح پایین حکمرانی، تقویت و غنی‌سازی نظریه حکمرانی و ارتقاء و توسعه مدیریت دولتی و حکمرانی جهانی اشاره گردید.

در بحث چگونگی فراحکمرانی راهبردهایی چون کنترل محیط ساختاری حکمرانی، تعیین اهداف و چارچوب شبکه حکمرانی، مدیریت فرایند حکمرانی، مشارکت مستقیم در شبکه حکمرانی و مدیریت گروه‌های متکثر، پیچیدگی و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده شبکه حکمرانی مورد بحث واقع شدند.

فراحکمرانی، نوعی رهبری به منظور پیگیری و ارتقاء ارزش‌های عمومی در شبکه‌های پیچیده تلقی می‌شود. فراحکمرانی، فراتر از مداخلات ساده مدیریتی درباره مؤثرترین راه هدایت شبکه‌ها است. این اصطلاح شامل چارچوب نهادی و سیاسی شبکه‌های حکمرانی است که سعی دارد محیط ساختاری حکمرانی را برای انجام وظایفش شکل دهد. مدل‌ها و ابزارهای متعددی برای فرایند حکمرانی مطرح گردیده‌اند که هر کدام به اقتضای شرایط زمینه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند. بر اساس یافته‌های پژوهش یکی از راهبردهای فراحکمرانی مدیریت گروه‌های متکثر، پیچیدگی و سلسله‌مراتب درهم‌تنیده شبکه حکمرانی است که می‌تواند بر چالش اندازه دولت فائق آید. همچنین از طریق راهبرد مشارکت مستقیم در شبکه حکمرانی می‌توان چالش‌های عدم دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی، ضعف در جامعه مدنی و انسداد سیاسی را مرتفع ساخت. فراحکمرانی از طریق راهبرد تعیین اهداف و چارچوب شبکه حکمرانی مانع جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران و یا اهداف صاحبان بنگاه‌های عظیم اقتصادی می‌گردد و با شراکت تمامی اعضای شبکه روحیه فردگرایی منفی و استبدادزدگی حکمرانی را به تفکر و اقدام جمعی تبدیل می‌نماید. فراحکمرانی از طریق کنترل محیط ساختاری به بلا تکلیفی و بی‌عملی در برخی حوزه‌ها و از طریق مدیریت فرایند حکمرانی به منازعه میان حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در شبکه حکمرانی پایان می‌دهد.

تمامی مفاهیم و نتایج حاصل از پژوهش نشان داد که فراحکمرانی در هر سه قلمرو مورد بررسی جایگاه بسیار تعیین‌کننده‌ای در دفاع از منافع عمومی، پایبندی به ارزش عمومی و ارتقاء سطح خدمات عمومی دارد.

تعارض منافع

تعارض منافع ندارم.

ORCID

Reza Vaezi

Leila Shams

Mostafa Maleki



<https://orcid.org/0000-0001-6589-1658>



<https://orcid.org/0000-0001-8226-4859>



<https://orcid.org/0000-0003-4246-0702>

منابع

۱. بدیعی ازنادهی، مرجان؛ واثق، محمود؛ ملک محمدی حمیدرضا؛ عالم، ریحانه. (۱۳۹۷). حکمرانی در قرن ۲۱ و چالش‌های پیش روی آن. *فصلنامه آمایش سیاسی فضا*، ۱(۲)، ۱۸۰-۱۸۸.
۲. خواجه نائینی، علی. (۱۳۹۳). درآمدی بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای؛ مطلوبیت‌ها و چالش‌ها. *فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۱۶(۱)، ۱۲۹-۱۵۷.
۳. مک نایب، دیوید ای. (۱۳۹۰). روش‌های تحقیق کمی و کیفی مدیریت دولتی و سازمان‌های غیرانتفاعی (ترجمه رضا واعظی و محمدصادق آزمندیان). جلد اول، تهران: انتشارات صفار.
۴. واعظی، رضا؛ شمس، لیلا؛ ملکی، مصطفی. (۱۴۰۰). *مدیریت تطبیقی و توسعه (مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها)*، تهران: انتشارات صفار.
۵. واعظی، رضا؛ قیطرانی، فاطمه. (۱۳۹۸). حکمرانی همکارانه: رویکردی نو در مدیریت ارزش عمومی. *دو فصلنامه توسعه علوم انسانی*، ۱(۲)، ۶۱-۸۳.
6. Albareda, A., Waddock, S., (2018). Networked CSR Governance: A Whole Network Approach to Meta-Governance, *Business & Society* 57(4), 636-675.
7. Alqooti, A. A. (2020). Public governance in the public sector: literature review. *International Journal of Business Ethics and Governance*, 14-25.
8. Ayres, A. (2018). How can network leaders promote public value through soft met governance?, *Public Administration Review* (97) 279-295.
9. Bianchi, C., Nasi, G., & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581-1589.
10. Chowdhury, S., Panday, P. K. (2018). *Strengthening Local Governance in Bangladesh: Reforms, Participation and Accountability*.
11. Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. (2000). *The new public service: Serving, not steering*. Routledge.
12. Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.

13. Dong, L. (2015). *Public Administration Theories Instrumental and Value Rationalities*, United States, Palgrave Macmillan.
14. Ek Österberg, E., & Qvist, M. (2022). Meta-governance as partial organization, *Administrative Theory & Praxis*, 1-19.
15. Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2019). From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780.
16. Gregory, H., & Gale, F. (2019). Governing the Governors: The Global Metagovernance of Fair Trade and Sustainable Forestry Production. *Politics & Policy*.
17. Herasymyuk, K., Martselyak, O. V., Kirichenko, Y. N., Zhmur, N. V., Shmalenko, I. I. (2020). Principles of Integrity and Good Governance in Public Administration. *International Journal of Management*, 11(4).
18. Jessop, B. (2003). *Governance and Met governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, Department of Sociology at Lancaster University.
19. Katsamunsk, P. (2016). The concept of governance and public governance theories. *Economic alternatives*, 2, 133-141.
20. Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87(4), 818-836.
21. Lazazzara, A., Tims, M., & De Gennaro, D. (2020). The process of reinventing a job: A meta-synthesis of qualitative job crafting research. *Journal of Vocational Behavior*, 116, 103-267.
22. Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*.
23. McCormack, B., Karlsson, B., Dewing, J., & Lerdal, A. (2010). Exploring person-centredness: a qualitative meta-synthesis of four studies. *Scandinavian journal of caring sciences*, 24(3), 620-634.
24. Pahl-Wostl, C., (2019). The role of governance modes and meta-governance in the transformation towards sustainable water governance, *Environmental Science and Policy* (91), 6-16.
25. Rasheed, A. A. (2020). Framing Metagovernance in the Context of Developing Democracies: An Institutional Viewpoint. *Journal of Public Administration and Governance*, 10(3), 91-111.
26. Rhodes, R. A. W. (2016). Theory and practice of governance: the next steps, *Prieiga per internetą*: <http://www.raw-rhodes.co.uk>

27. Rhodes, R. (2017). Understanding governance: 20 years on. This paper draws on the relevant chapters in Rhodes, R. A. W. (1997a) *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press and Rhodes, R. A. W. (1997b) 'From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters', *Australian Journal of Public Administration*, 56: 40-53.
28. Sandelowski, M., & Barroso, J. (2006). *Handbook for synthesizing qualitative research*. Springer publishing company.
29. Sorensen, E., & Torfing, J. (2017). Meta governing collaborative innovation in governance networks. *American Review of Public Administration*, 47, 826-839.
30. Stirling, J. (2001). Thematic Networks: An Analytic Tool for Qualitative Research. *Qualitative Research*, 3, 385-405
31. Taamneh, M., Nawafleh, S., Aladwan, S., Alquraan, N. (2018). *Provincial governors and their role in local governance and development in the Jordanian context*.
32. Tønnesen, A., Krogstad, J., Christiansen, P., Isaksson, K. (2019). National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility, *Transport Policy* (81), 35-44.
33. Torfing, J. (2016). Meta governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance* (pp. 525-538). Cheltenham: Edward Elgar.
34. Venkatesh, V., Rai, A., Setia, P. (2019). Governance and ICT4D initiative success: A longitudinal field study of ten villages in rural India, *MIS Quarterly*. 43(4).
35. Whitehead, Mark. (2003). *In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration, in the West Midlands*, Royal Geographical Society, 35.1.
36. Xiaohu, Z., Menglong, L. (2019). Meta governance as a new solution to the governance crisis, *management issues* (39) 88-93.
37. Zuiderwijk, A., Chen, Y. C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda, *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577.

References [In Persian]

1. Badiie Azandahi M, Vasegh M, Malek Mohammadi H R, Allam R.(2019). Governance in the 21st Century and Its Challenges. *Political Spatial Planning*.;1(3):179-188.
2. Khajeh Naeini,A.,(2014). An introduction to the concept of network governance; Desires and Challenges, *Political and international challenges*,6(1)129-157.
3. McNabb,D.,E.,(2011). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management*, (Translated by Reza Vaezi and Mohammad Sadegh Azmandian), First volume, Tehran: Saffar Pub.
4. Vaezi, R., Shams,L., Maleki,M.(2021). *Comparative and development administration: Concepts, Theories and models*, Tehran: Saffar Pub.
5. Vaezi ,R., Gheitarani,F.,(2019). Collaborative Governance: A New Approach to Public Value Management, *Journal of Human Sciences Development*, (1)2,61-83.

استناد به این مقاله: واعظی، رضا، شمس، لیلا، ملکی، مصطفی. (۱۴۰۲). فرا حکمرانی: نظریه‌ای برای حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۱(۱)، ۱۵۷-۱۸۵.

Doi: 10.22054/spsa.2022.66621.1002



Studies in Public Service Administration is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International.