

کشف ویژگی‌ها و ابعاد حکمرانی پیش‌نگر

مهدی میرمظاهری^۱

پذیرش مقاله: ۱۴۰۳/۰۶/۲۰

دریافت مقاله: ۱۴۰۳/۰۴/۰۷

چکیده

امروزه حکمرانی به یکی از گسترده‌ترین مفاهیم بین‌رشته‌ای در ادبیات اداره و سیاست‌گذاری در دنیا تبدیل شده است و حوزه‌های گوناگون در دولت و حاکمیت، از بخش اقتصادی و صنعتی گرفته تا حوزه‌های اجتماعی، در بکارگیری این دانش می‌کوشند. «حکمرانی پیش‌نگر» شیوه‌ای از تصمیم‌گیری است که پیوسته افق تغییراتی را بررسی می‌کند که نیاز به انطباق در برنامه‌ها و رفتار ما دارد. این پژوهش از نظر هدف «کاربردی» و از حیث ماهیت، «کیفی» با رویکرد اکتشافی است. جامعه پژوهش، مقالات در زمینه «حکمرانی پیش‌نگر» به صورت مشترک یا جدا است. روش جمع‌آوری اطلاعات، اسنادی - کتابخانه‌ای با روش فراترکیب برای استخراج عوامل است. با استفاده از روش فراترکیب شناسه‌ها، تم‌ها و مقولات «حکمرانی پیش‌نگر» استخراج شد. یافته‌ها نشان می‌دهد که حکمرانی پیش‌نگر پنج بعد «فرهنگی»، «شبکه‌ای»، «آینده‌نگاری»، «سیاست‌گذاری» و «بازخورد» دارد که در الگوی مفهومی پژوهش نشان داده شده است. در پایان پیشنهادهایی برای متولیان امور حکمرانی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: آینده‌پژوهی، آینده‌نگاری، حکمرانی پیش‌نگر، سیاست‌گذاری، فراترکیب.

۱. دکتری تخصصی مدیریت آینده‌پژوهی، دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران. m.mirmazaheri@gmail.com

مقدمه

در طول چهار دهه گذشته زبان حکمرانی به سرعت رشد پیدا کرده و در حوزه‌های گوناگون علمی از جمله علوم سیاسی، اقتصاد، جامعه‌شناسی و «اداره امور عمومی»^۱ گسترش پیدا کرده است. حکمرانی را می‌توان تنها اصطلاح جدیدی از دولت^۲ دانست. با وجود این، تفاوت‌هایی نیز بین آنها وجود دارد. حکمرانی به لحاظ مفهومی و به نسبت دولت، کمتر به حکومت‌ها متصل است. البته افزون بر تفاوت‌هایی که بین این دو مفهوم هست، در مواردی نیز با هم همپوشانی دارند. با این حال مفهوم کلی حکمرانی به عنوان «الگوی راهبری» یا به عنوان «فعالیت راهبری»، در ادبیات نوشته‌شده به زبان انگلیسی، پیشینه طولانی دارد. در واقع حکمرانی نشان‌دهنده این باور است که دولت به منظور دستیابی به مقاصد و تحقق سیاست‌ها، به صورت روزافزون به کنشگران دیگر وابسته است. به طور کلی دو عامل در تسریع روند گسترش مفهوم حکمرانی تأثیر به‌سزایی داشته است. این عوامل عبارت است از: «تغییر نظریه‌های اجتماعی» و در پی آن تغییر نگرش مردم نسبت به جهان و هم‌چنین «تغییرات گسترده‌ای که در جهان» به وجود آمده است. نظریات و تجربه‌های جدید، توجهات را از نهادهای مرکزی حکومت^۳ به سوی فعالیت‌های حکمرانی معطوف کرده است. (مصلح و عالی، ۱۴۰۱: ۲)

اهمیت این پژوهش شامل موارد ذیل است:

- سبب بهبود سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در حکمرانی می‌شود.
- سبب افزایش مشارکت جمعی و عمومی در حکمرانی می‌شود.
- شناسایی چالش‌های جدید هنگامی که هنوز نوپا است.
- یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری و آینده‌نگاری
- شناسایی آینده‌های بدیل
- شبکه‌سازی

ضرورت این پژوهش به شرح ذیل است:

- طرح دستیابی به چشم‌انداز ملی با خدشه روبه‌رو خواهد شد.
- سبب غافلگیری و شگفتی‌های کلان می‌شود.
- سبب از بین رفتن وفاق اجتماعی می‌شود.

1. Public Administration
2. Government
3. The Central Institutions of the State

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که می‌توان «حکمرانی پیش‌نگر» را تلفیقی از «حکمرانی» با «آینده‌نگاری» دانست. از نتایج این پژوهش می‌توان در توسعه مفهوم «حکمرانی آینده‌نگر» به‌عنوان رویکردی نوین در حکمرانی بهره‌برداری کرد؛ زیرا اکنون برای همه ما در هر مقیاسی، از فعالیت محلی گرفته تا جهانی، نیاز به «حکمرانی پیش‌نگر» ضروری است.

مبانی نظری

پیشینه پژوهش

طاعتی و همکاران (۱۴۰۰) در مقاله‌ای با عنوان «تأثیر آینده‌نگاری در تقویت سیاست‌گذاری و «حکمرانی پیش‌نگر» با تأکید بر چشم‌اندازهای جهانی» می‌گویند که شتاب علم و فناوری و توسعه ارتباطات بین‌المللی، جهان را با پدیده پیچیدگی و عدم قطعیت‌های فراوان برای تصمیم‌گیری‌های جهانی و محلی روبه‌رو کرده است. با ورود به هزاره جدید، پروژه بین‌المللی هزاره^۱ با بهره‌گیری از آینده‌پژوهی و با مشارکت گسترده آینده‌پژوهان سراسر جهان، به شناسایی مهم‌ترین مشکلات پیش‌روی هزاره و چشم‌اندازهای بلندمدت آن پرداخته و راهکارهایی را برای دخالت‌دادن این چشم‌اندازها در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها ارائه کرده است. در این مقاله با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و روش پژوهش توصیفی - تحلیلی، موضوعات طرح‌شده در چالش‌های پانزده‌گانه جهانی به اختصار مرور شده و نکات مربوط به ضرورت کاربردی آینده‌نگاری در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ارائه شده است.

فورث^۲ (۲۰۰۹) در مقاله خود با عنوان «آینده‌نگاری و حکمرانی پیش‌نگر» بیان می‌کند هدف این مقاله ایجاد مبنای نظری برای بحث درباره راه‌هایی است که از طریق آن آینده‌نگاری سازمان‌یافته می‌تواند در خدمت اهداف طرفداری از فقرا به‌کار گرفته شود که در راستای دستورات بنیاد راکفلر است. هدف این بود مفاهیمی را به تصویر بکشد که نویسنده تحت عنوان «مشارکت رو به جلو» توسعه و آموزش داده است. «مشارکت رو به جلو» رویکردی خاص برای «حکمرانی پیش‌نگر» است که از نظریه پیچیدگی برای ارزیابی مسائلی استفاده می‌کند که به سیاست دولت نیاز دارد. نظریه شبکه برای اصلاحات پیشنهادی در نظام‌های حکمرانی قدیمی به‌منظور توانمندسازی آنها برای مدیریت پیچیدگی در شرایط تغییر و نظریه سایبرنتیک برای پیشنهاد سامانه‌های بازخوردی برای

1. The Millennium Project
2. Fuerth

اندازه‌گیری مداوم عملکرد سیاست‌ها در برابر انتظارات به‌کار می‌رود. این مقاله برخی از عناصر اصلی یک سامانه برای «حکمرانی پیش‌نگر» را ترسیم می‌کند.

راموس^۱ (۲۰۱۴) در مقاله خود با عنوان «حکمرانی پیش‌نگر: سنت‌ها و مسیرهای طراحی استراتژیک» بیان می‌کند که در طول نیم‌قرن گذشته، تعدادی از شیوه‌ها توسعه یافت که آینده‌نگاری را با حکمرانی مرتبط می‌کند. از توسعه اولیه پیش‌بینی فناوری و مردم‌سالاری پیش‌نگر، تا رویکردهای شهری و منطقه‌ای و کمیسیون‌های آینده، تا توسعه جدیدتر مدیریت گذار، آینده‌نگاری یکپارچه دولتی و تالبه برش در رویکردها، سنت‌ها و منابع شبکه‌ای/جمعی. گفتمان‌هایی که آینده‌نگاری و حکمرانی را به هم پیوند می‌دهد، به‌طور قابل توجهی تکامل یافته است. هدف این مقاله مرور سنت‌ها و گفتمان‌های گوناگون برای درک زمینه‌ای است که در آن رویکردهای مختلف می‌تواند ارزشمند باشد و مبنایی را که از طریق آن می‌توانیم راهبردهای «حکمرانی پیش‌نگر» را توسعه دهیم. همه راهبردها در همه زمینه‌ها مناسب نیست؛ با این حال پیشنهاد اصلی مقاله این است که می‌توانیم ترکیب‌هایی از راهبرد طراحی کنیم که تعدادی از سنت‌ها و گفتمان‌ها را به روش‌های خلاقانه ترکیب کند و به متخصصان اجازه می‌دهد به چالش‌های پیچیده و مبهم با رویکردهای منحصر به فرد رسیدگی کنند.

آینده‌نگاری

از «آینده‌نگاری»^۲ تعاریف گوناگونی ارائه شده است که در این پژوهش به چهار تعریف اشاره می‌شود:

مراد از آینده‌نگاری در این پژوهش، تعریف راهنمای عملی آینده‌نگاری منطقه‌ای فورن^۳ از آینده‌نگاری است: «آینده‌نگاری فرایندی نظام‌مند است که به گردآوری اطلاعاتی می‌پردازد که نگرشی جامع ارائه کرده و معطوف به آینده، در افق میان‌مدت یا بلندمدت است و تصمیم‌های امروز و اقدامات پیش‌برنده به‌هم‌پیوسته را مورد هدف قرار می‌دهد. آینده‌نگاری، دستاورد همگرایی روندهای موجود در توسعه زمینه‌های علوم «تحلیل سیاستی»، «برنامه‌ریزی راهبردی» و «آینده‌پژوهی» است (طاعتی و همکاران به نقل از فورن، ۲۰۰۱: ۵).

این دستورالعمل آینده‌نگاری را فرایندی با ویژگی‌های زیر تعریف می‌کند:

1. Ramos
2. Foresight
3. Foren

- فرایندی نظام‌مند و مشارکتی
 - فرایندی مبتنی بر گفت‌وگو اجتماعی
 - خلق چشم‌اندازهای الهام‌بخش و همه‌جانبه با حضور گروه‌های بسیاری از خبرگان و نمایندگان همه گروه‌های ذی‌نفع

- ترسیم چشم‌انداز مبنای برنامه‌ریزی راهبردی با هدف حمایت از تصمیم‌سازی در زمان حال
 آینده‌نگاری ظرفیت پیش‌نگری آینده‌های بدیل، براساس حساسیت به سینگال‌های ضعیف و توانایی تجسم پیامدهای آن در قالب نتایج ممکن چندگانه است که برای تجسم، تمرین و سپس پالایش در ذهن به‌کار می‌رود. به‌عنوان عاملی در حکمرانی، هدف آینده‌نگاری افزایش توانایی تصمیم‌گیرندگان برای مشارکت و شکل‌دهی به رویدادها در دامنه طولانی‌تر و در نتیجه بهترین مزیت برای شهروندانی است که به آنها خدمت می‌کنند (فیورت^۱، ۲۰۰۹: ۱۶ - ۱۷).

فرایند آینده‌نگاری بستر اقدامات مناسب امروز برای جلوگیری از غافلگیری فردا و نیز دستیابی به چشم‌انداز مطلوب را طی فرایند یادگیری و مشارکت‌پذیری جمعی میان سطوح متعدد ذی‌نفعان فراهم می‌کند و به شکلی ادامه‌دار، با تحلیل بازخوردها و به‌روزرسانی پیوسته راهبردها و فرایندها به کارآمدی تصمیم‌یاری می‌رساند.

آینده‌نگاری سازوکاری برای شناسایی چالش‌های آینده و هدایت پیچیدگی‌ها است. ما در جهانی براساس «شانس»، «احتمال»، «عدم قطعیت» و «پیچیدگی» زندگی می‌کنیم. آینده‌نگاری به‌عنوان یک رشته سازمان‌یافته، دانشی است که به شکلی برای بقا در این جهان لازم است (فیورت، ۲۰۰۹: ۳۱).

حکمرانی

اصطلاحات «حکمرانی» و «حکومت»، دارای مفاهیم محض و تخصصی است که گاهی فارغ از مفهوم معمولاً جایگزین یکدیگر به‌کار می‌رود. اما قدمت حکمرانی به تاریخ تمدن بشری بر می‌گردد. واژه حکمرانی از لغت یونانی Kybeman و Kybernetes گرفته شده و معنی آن هدایت‌کردن و راهنمایی‌کردن و یا چیزها را در کنار هم نگاه‌داشتن است. در حالی که مفهوم حکومت دلالت بر واحد سیاسی برای انجام وظیفه سیاست‌گذاری دارد و برجسته‌تر از اجرای سیاست‌ها است. پس می‌توان گفت واژه حکمرانی به پاسخگوبودن، هم در حوزه سیاست‌گذاری و هم در حوزه اجرا، اشاره دارد (سهرابی و سلیمی، ۱۳۹۹: ۶).

برای واژه انگلیسی «گاورنانس»^۱ در زبان فارسی معادل‌های فراوانی مطرح شده است. واژگانی همچون «ولایت»، «حکمرانی»، «حکمروایی»، «زاممداری»، «تدبیر امور»، «فرمانروایی»، «راهبری»، «شهریاری»، «عمارت» و دیگر واژه‌ها. با توجه به گویابودن واژه فارسی «حکمرانی»، از میان همه این کلمات، این واژه را معادل مناسبی برای کلمه انگلیسی حکمرانی می‌دانند. لازم به یادآوری است در برخی از معادل‌ها، برای این واژه مفاهیم و معانی دیگری پنهان است که ممکن است در واژه انگلیسی آن وجود نداشته باشد. به این دلیل واژه حکمرانی که از دو بخش «حکم» و «راندن» تشکیل شده، واژه مناسبی است. در واقع «حکم» به معنای فرمان، قاعده، مقررات، نظام، تنظیم، قانون و مانند آن و «راندن» به معنای اجرا، اعمال قدرت، پیش‌بردن، راهبری، اداره، هدایت و مانند آن است. لازم به یادآوری است که حکمرانی موضوعی فرارشته‌ای و میان‌رشته‌ای است که از شاخه‌های گوناگون علمی همچون «حقوق»، «جامعه‌شناسی»، «مدیریت»، «اقتصاد»، «علوم سیاسی»، «الهیات»، «روان‌شناسی» و... بهره می‌برد. در جدول شماره ۱ سیر تطور مفاهیم حکومت و حکمرانی آمده است.

جدول ۱. سیر تطور مفاهیم حکومت، حکمرانی و دولت (بهرامی، ۱۳۹۸: ۳ به نقل از قلی‌پور، ۱۳۸۳)

عنوان نظریه	نظریه پرداز و دوره زمانی
دولت مبتنی بر عدالت، ترکیب قدرت سیاسی و عقل فلسفی	افلاطون، ۳۴۷-۴۲۷ ق.م
دولت متکی بر مصالح همگان و مبتنی بر عدالت، قانون‌محوری و شهروندمحوری	ارسطو، ۳۲۲-۳۸۵ ق.م
دولت مبتنی بر عدالت، قانون و احکام دینی	اگوستین، ۴۳۰-۳۴۰
دو دیدگاه واقع‌گرایی و حقیقت‌نگر به دولت، رفتار دولت براساس مصلحت با تکیه بر آزادی در نگاه «واقعیت‌گرا» و توجه به دین و قانون در نگاه «حقیقت‌نگر»	ماکیاولی، ۱۴۴۹-۱۵۲۷
دولت مبتنی بر قانون، عدالت و بهترین شکل حکومت نیز سلطنت شاهانه است.	بُدن، ۱۵۳۰-۱۵۹۶
جداسازی قدرت سیاسی از قدرت روحانی و تأکید بر آزادی و عدالت	هابز، ۱۵۸۸-۱۶۷۹
غایت دولت امنیت، آسایش و رفاه، جدایی قوای مقننه، قضائیه و مجریه از همدیگر، اصل برابری رد حقوق شهروندی، حکومت مبتنی بر قرارداد اجتماعی با نظام اخلاقی کارآمد با هدف اعمال عدالت و رفاه	لاک، ۱۶۳۲-۱۷۰۴
تقسیم‌بندی حکومت به جمهوری، سلطنتی و استبدادی مطلق، نظریه جداسازی قوا، «آزادی و قانون‌مداری» و ویژگی آشکار دولت خوب و «حکومت جمهوری مبتنی بر تقوا»، بهترین نوع حکومت	متسکیو، ۱۶۸۹-۱۷۵۵
دولت مبتنی بر قرارداد اجتماعی، اطاعت از اراده عمومی و قانون	روسو، ۱۷۱۲-۱۷۷۸
فرایند دیالکتیکی شکل‌گیری دولت، تحقق آزادی، عدالت و تدوین قوانین در وظایف دولت و نقش دولت در جامعه مدنی	هگل، ۱۷۷۰-۱۸۳۱
اصل سودمندی عمومی در حکومت، حکومت مبتنی بر اکثریت سیاسی، آزادی گفتار و برخورداری افراد از حق نمایندگی و وجود فرمانروایانی که براساس اقتصاد آزاد عمل کنند، ضامن امنیت مشروطه و استقرار حکومت خوب باشد.	بتهام، ۱۷۴۸-۱۸۳۲

براساس آنچه در فرهنگ لغات، متون علمی و منابع موثق به زبان فارسی و انگلیسی در مورد اصطلاح حکمرانی آمده است می‌توان آن را به‌صورت زیر تعریف کرد: «حکمرانی فرایند قاعده‌گذاری، اجرای قواعد، بررسی، نظارت و کاربست بازخوردها با اعمال قدرت مشروع و به‌منظور دستیابی به هدف مشترکی برای همه کنشگران و ذی‌نفعان در چارچوب ارزش‌ها و هنجارها در محیط یک سازمان یا یک کشور است». بر اساس این تعریف، تنظیم قوانین و فرایندهایی که بر سبک سیاست‌گذاری و چگونگی نقش‌آفرینی کنشگران و ذی‌نفعان در فرایند سیاست‌گذاری و اعمال قدرت تأثیر می‌گذارد بخشی از وظایف حکمرانی است. به‌علاوه موفقیت حکمرانی معمولاً با مشخصه‌هایی

از جمله: «دستیابی به ارزش‌ها»، «رضایت‌مندی»، «عدالت‌گستری»، «مهار فساد»، «مشارکت»، «مسئولیت‌پذیری»، «اثربخشی»، «یکپارچگی» و مانند آن سنجیده می‌شود. چگونگی دستیابی حکمرانان به چنین قدرتی برای اداره امور عمومی سازمان یا کشور به رویه قابل قبول و یا رویه قابل پیاده‌شدن حکمرانی در میان ذی‌نفعان اصلی و یا تمام ذی‌نفعان بر می‌گردد. چگونگی میدان‌دادن به نظام ارزشی ذی‌نفعان در یک رویه حکمرانی سبب می‌شود که الگوهای گوناگونی از شیوه‌های اجرای حکمرانی در جهان معاصر مطرح باشد از جمله «حکمرانی خوب»، «حکمرانی اسلامی»، «حکمرانی متعالی» و دیگر شیوه‌های حکمرانی.

الف. حکمرانی خوب:^۱ مفهومی است که توسط سازمان‌های بین‌المللی در اواخر دهه ۱۹۸۰ وارد ادبیات توسعه شد و براساس معیارهای خاص، حکمرانی را حاصل تعامل و ارتباط متقابل دولت و کنشگران جامعه مدنی (سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی، گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌ها) به‌منظور دستیابی به توسعه در هر کشوری می‌داند. حکمرانی خوب از نظر محتوا، ویژگی‌های بسیاری دارد که مهم‌ترین آنها عبارت است از: پاسخگویی، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کیفیت قانون، کارایی و اثربخشی، مبارزه با فساد، مشارکت، اجتماع‌محوری، شفافیت، انصاف و عدالت، مسئولیت‌پذیری و رقابت (جوآنمردزاده، یاسمی و محمدی، ۱۳۹۸).

ب. حکمرانی متعالی یا اسلامی:^۲ به شیوه‌ای از حکمرانی گفته می‌شود که مبتنی بر یک نظام ارزشی الهی همچون اسلام برای دستیابی به سعادت دنیوی و اخروی مردم در یک حوزه جغرافیایی و یا حوزه‌های گسترده‌تر است. براساس نظریه حکمرانی متعالی، حکومت از آن خداست و تنها اوست که می‌تواند بر انسان حکم براند. به این دلیل حکمرانان تا زمانی مشروعیت دارند که از تزکیه نفس و مقبولیت برخوردار بوده و تنها مجری احکام الهی باشند. در حکمرانی متعالی، تنظیم روابط، پیروی و شیوه فعال‌سازی ظرفیت‌های کنشگران و ذی‌نفعان، بر اساس هدایت الهی و اراده مردمی، شکل می‌گیرد. در اسلام شکل حکومت به‌صورت تفصیلی تعیین نشده، بلکه مطابق زمان و مکان، به خود مردم واگذار شده است، اما از نظر محتوا، دارای ویژگی‌هایی است. این ویژگی‌ها نیز به‌صورت کلی به‌وسیله خداوند و به‌صورت تفصیلی توسط انبیا و اوصیا بیان شده است که برای همگان حجیت

-
1. Good governance
 2. Islamic Governance

دارد. شاخص‌هایی مانند پاسخ‌گویی و حق اظهارنظر، ثبات سیاسی و نبود خشونت، شفافیت، حاکمیت قانون، مهار فساد، کیفیت قوانین و مقررات و کارایی و اثربخشی. یادآوری این نکته ضروری است که حکمرانی متعالی و حکمرانی خوب در برخی ویژگی‌ها مانند پاسخ‌گویی، نبود خشونت، کارایی و اثربخشی و مانند آن از حیث لفظ یکی است، اما مبانی فلسفی این دو نوع حکمرانی متفاوت است. حکمرانی خوب مبتنی بر انسان‌محوری، دنیاگرایی و ماده‌گرایی است، اما حکمرانی شایسته، مبتنی بر خدامحوری است و به ماده و معنا و دنیا و آخرت به صورت همزمان توجه دارد. (جوانمردزاده، یاسمی و محمدی، ۱۳۹۸)

حکمرانی پیش‌نگر

پیچیدگی مسائل، برای طراحی «حکمرانی پیش‌نگر»، پیامدهای عمیقی دارد. «حکمرانی پیش‌نگر» در اصل برای بکارگیری آینده‌نگاری در ایجاد و اجرای برنامه‌های اقدام طراحی می‌شود. در نتیجه این آمیختگی، می‌توان انتظار داشت که دولتی پدید آید که بتواند تغییرات را پیش از اوج‌گیری رویدادهای بزرگ احساس و اجرا کند. بر این مبنا «حکمرانی پیش‌نگر»، خود سامانه‌ای است که چهار جزء اساسی دارد:

۱. سامانه آینده‌نگاری: آینده‌نگاری نیازمند محیطی است که شرایط زیر را ارائه کند:

- آمادگی برای گوش دادن به آینده‌نگاری و در نظر گرفتن عمل
- توانایی نگهداری «فضای محافظت‌شده» که در آن تحلیل‌گران برای ارائه نظر خود احساس قدرت می‌کنند.

- تبادلات غنی بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آینده‌نگاری

۲. سامانه شبکه‌ای برای یکپارچه‌سازی آینده‌نگاری و فرایند سیاست: برای ادغام کامل سامانه‌های موجود در یک سامانه کلی و کمک به تدوین و اجرای راهبرد، باید هماهنگی صورت بگیرد.
۳. سامانه بازخورد: این سامانه برای سنجش عملکرد و هم‌چنین برای مدیریت دانش سازمانی به کار می‌رود. اگر این سامانه وجود نداشته باشد، دولت‌ها علائم اولیه شکست را تشخیص نمی‌دهند و به‌طور معمول، آگاهی از نقص فقط پس از پرهزینه‌شدن آن به دست می‌آید.

۴. سامانه فرهنگی حکمرانی پیش‌نگر: این سامانه در مورد فرهنگ سازمانی ذهن باز درباره ایده‌های جدید است. ایجاد سامانه آینده‌نگاری در نظام حاکمیتی‌ای که نسبت به ارزش حساس نیست، فایده‌ای ندارد. این بدان معنا است که «حکمرانی پیش‌نگر» باید ویژگی‌های زیر را نشان دهد:

- آزاداندیشی

- کنجکاوی و زیر سؤال بردن پیوسته فرضیات

- تمایل به بررسی احتمالات جایگزین

اینها ویژگی‌هایی است که فقط در طول زمان می‌تواند توسعه یابد؛ زیرا شامل تغییرات فرهنگی است. به‌عنوان هر سامانه پیچیده «حکمرانی پیش‌نگر» تنها مجموع اجزای آن نیست، بلکه شامل محیط خود با مجموعه ویژگی‌های خاص خود است. این ویژگی‌ها نشان‌دهنده تعامل زیرسامانه‌ها (سامانه‌های آینده‌نگاری، شبکه‌سازی و بازخورد) است (فیورث، ۲۰۰۹: ۲۴ - ۲۰).

مفهوم «حکمرانی پیش‌نگر» در کاربردهای گوناگونی ظاهر می‌شود و من در اینجا از آن برای اشاره به یک فرایند کل دولت استفاده می‌کنم که شامل آینده‌نگاری از حکمرانی در هر سطحی است که به‌عنوان یک فرایند پیچیده، تجسم شده و ساختار یافته است (فیورث، ۲۰۰۹: ۳۱).

«حکمرانی پیش‌نگر» مدیریت کلانی است که بر پایه عناصر «آینده‌نگاری»، «مشارکت» و «یکپارچه‌سازی» بنا شده و با استفاده از ظرفیت گسترده جامعه و اطلاعات به‌دست آمده از آن می‌تواند به مدیریت فناوری‌های دانش‌بنیان بپردازد. سه عنصر یادشده، از تأثیر مجموعه دانشمندان، مهندسان، سیاست‌گذاران و دیگر اعضای جامعه در فناوری‌های نوین بهره می‌برد. (طاعتی، کشاورز ترک، قاسمی و همکاران، ۱۴۰۰، به نقل از گاستون^۱، ۲۰۱۴: ۲۱۸).

روش پژوهش

این پژوهش به‌دنبال شناسایی عوامل مؤثر بر سامانه حکمرانی پیش‌نگر با تکیه بر مطالعه منابع و مستندات منتشرشده در این حوزه است؛ بنابراین به لحاظ هدف، پژوهشی کاربردی و از نظر گردآوری اطلاعات توصیفی است. در همین راستا به‌دلیل نبود تبیین روشن و دقیق در این زمینه در آثار پیشین، از روش فراترکیب^۲ استفاده شده و نوع آن «فراترکیب کیفی»^۳ است. این روش، رویکردی

-
1. Guston
 2. Meta-Synthesis
 3. Qualitative Meta-Synthesis

برای یک‌پارچه‌کردن پژوهش‌ها به شکلی نظام‌مند، جامع و قابل فهم است. در روش «فرا ترکیب» داده‌های اصلی پژوهش‌های منتخب، ترکیب و تفسیر می‌شود. هرچند روش فرا ترکیب با روش «مرور نظام‌مند پیشینه پژوهش» دارای شباهت‌هایی است، اما تفاوت‌های مبنایی نیز با آن دارد. برای نمونه روش «فرا ترکیب» به مطالعات مقدماتی مبتنی بر گفتگو و تعامل با یکدیگر و تلاش خلاقانه پژوهشگر نیاز دارد. به دلیل جدید بودن و کم بودن منابع مربوط به موضوع حکمرانی پیش‌نگر، برای پیشنهاد الگوی مفهومی از روش «فرا ترکیب» استفاده شد. روش فرا ترکیب دارای نوآوری نسبی در پژوهش است. در یافته‌های پژوهش، توصیف نظری جدیدی همراه با پیشنهاد‌های کاربردی ارائه شده است. در این پژوهش به دلیل اینکه الگوی سندلوسکی و باروسو (۲۰۰۷) در پژوهش‌های فرا ترکیب بیشترین استفاده را داشته است به کار گرفته شده است. مراحل روش فرا ترکیب در شکل شماره ۱ نشان داده شده است:



شکل ۱. گام‌های روش فرا ترکیب

مراحل و یافته‌های پژوهش

براساس روش هفت مرحله‌ای سندلوسکی و باروسو گام‌های زیر اجرا شد:

گام اول: تنظیم سؤال پژوهش

دستیابی به سؤال خوب، بخش مهمی از مسیر پژوهش را روشن می‌کند. به همین دلیل، گاهی اظهار می‌شود اگر پژوهشگر به سؤال خوبی دست یابد، بخش مهمی از راه پژوهش را طی کرده است. (میری‌نژاد، یعقوبی و دهقانی، ۱۴۰۱: ۱۰۳). سؤال‌های پژوهش در راستای هدف پژوهش به شرح ذیل طراحی شد:

- حکمرانی پیش‌نگر چیست؟

- ابعاد و ویژگی‌های حکمرانی پیش‌نگر چیست؟

گام دوم: بررسی نظام‌مند متون

در این پژوهش واژه‌های کلیدی گوناگونی از جمله «حکمرانی پیش‌نگر»، «حکمرانی آینده‌نگر»، «حکمرانی آینده‌گرا»، «حکمرانی آینده‌محور» برای جستجوی مقاله‌ها استفاده شد. در جستجوی اولیه ۱۴ مقاله داخلی، هفت گزارش پژوهشی داخلی و ۱۵ مقاله خارجی یافت شد.

گام سوم: جستجو و انتخاب مقاله‌های مناسب

معیارهای پذیرش یا رد مقالات شامل مواردی چون محدوده جغرافیایی، زبان، زمان پژوهش، روش، نوع و... است. بسیاری از مقالات حذف شد، چرا که آنها معیارهای انتخاب را برآورده نمی‌کرد. با توجه به ماهیت پژوهش مقالات غیرمرتبط با زمینه پژوهش از این مطالعه کنار گذاشته شد. در پایان چهار مقاله مربوط به موضوع و مرتبط انتخاب شد.

گام چهارم: استخراج نتایج

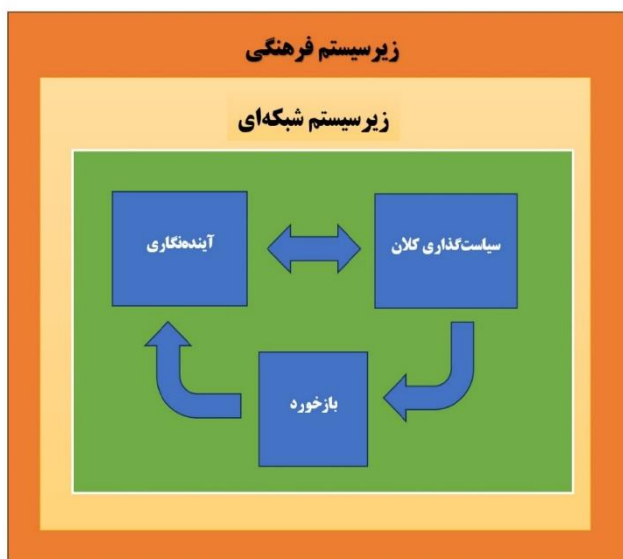
برای استخراج نتایج به روش فراترکیب ابتدا از هر منبع انتخاب‌شده در فرایند پیشین، شناسه‌های مربوط به سؤالات پژوهش مشخص می‌شود.

جدول ۲. مؤلفه‌ها و مفاهیم مشخص‌شده از شناسه‌های مرتبط

منبع	شناسه‌ها	تم‌ها (مفاهیم)	ابعاد (مؤلفه‌ها)
اول	چشم‌انداز، چالش‌های جهانی، حکمرانی، سیاست‌گذاری، آینده‌نگاری، آینده‌پژوهی، تصمیم‌گیری، ارائه راه‌حل، راهکارها	شیوه جدید حکمرانی تأثیر آینده‌نگاری	چیستی حکمرانی پیش‌نگر
دوم	آینده‌نگاری سازمانی، حکمرانی، پیش‌بینی، سیاست دولت، نظریه شبکه‌ای، پیچیدگی، تغییر شتابان، نظریه سایبرنتیک، سامانه بازخوردی، اندازه‌گیری عملکرد، سامانه شناختی، سامانه حکمرانی	حکمرانی نظریه پیچیدگی برنامه‌ریزی رو به جلو بازخورد سامانه شبکه‌ای	چیستی حکمرانی پیش‌نگر و ابعاد آن
سوم	پیچیدگی، طراحی، حکمرانی، پیش‌بینی فناوری، مردم‌سالاری، رویکرد محلی، آینده‌نگاری یکپارچه، سنت‌ها، منابع شبکه‌ای، گفتمان، راهبردهای حکمرانی، راهبردی، چالش‌های پیچیده، فرهنگ، حکومت، توسعه، گروه‌های اجتماعی، نهادها، قوانین، هنجارها	سیاست‌گذاری آینده‌نگاری سامانه فرهنگی	عوامل و ابعاد حکمرانی پیش‌نگر
چهارم	نوآوری، حکمرانی، مدیریت فناوری، دانش‌های نوظهور، مشارکت، یکپارچگی، فناوری نانو، اهداف انسانی	حکمرانی پیش‌نگر فناوری‌های زیانبار پیش‌بینی	چیستی حکمرانی پیش‌نگر

گام پنجم: تجربه و تحلیل و تلفیق یافته‌های کیفی

بر اساس روش فراترکیب، تمام عوامل شناسایی شده که در پاسخ به سؤالات طراحی و استخراج شده است، در نظر گرفته و سپس با دسته‌بندی مفهومی هر شناسه، مفاهیم مرتبط با پژوهش را شناسایی می‌کنیم. با گروه‌بندی مفاهیم، مؤلفه‌ها یا ابعاد حکمرانی پیش‌نگر را شناسایی کرده که در جدول شماره ۲ مشاهده می‌شود. بر این اساس، الگوی مفهومی که در شکل شماره آمده، برای «حکمرانی پیش‌نگر»، پیشنهاد می‌شود. این سامانه پنج زیرسامانه دارد که عناصر مورد نیاز هر زیرسامانه بیان شده است.



شکل ۲: ابعاد سامانه حکمرانی پیش‌نگر با استفاده از روش فراترکیب

– زیرسامانه آینده‌نگاری: برنامه‌های «آینده‌نگاری علم، فناوری و نوآوری»^۱ شاید قدیمی‌ترین شکل فعالیت رسمی آینده‌نگاری برای دولت‌ها است. این موضوع از دهه ۱۹۶۰ انجام شده است. تمرکز غالب آینده‌نگاری، سیاست و راهبرد پژوهش‌های ملی بوده که به‌طور معمول با هدف گسترده انتخاب اولویت‌ها برای سرمایه‌گذاری‌های پژوهشی همراه بوده است. از آنجا که این نوع پژوهش‌های آینده، نیازمند درک توسعه علم و فناوری در حوزه‌های تخصصی است، آینده‌نگاری علم، فناوری و نوآوری اغلب از رویکردهای خبرگان مانند روش دلفی استفاده می‌کند. این زیرسامانه شامل آینده‌نگاری علم،

1. Science, Technology and Innovation Foresight (STIF)

آینده‌نگاری فناوری، آینده‌نگاری نوآوری، آینده‌نگاری راهبردی^۱، سناریوهای آینده، شناسایی سیگنال‌های ضعیف، شگفتی‌سازها و... است.

- زیرسامانه سیاست‌گذاری: شامل طراحی چشم‌انداز ملی، یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها، انواع سیاست، اجرای سیاست و... است.

- زیرسامانه بازخورد: شامل مدیریت دانش، مدیریت عملکرد، تحلیل شکست و... است.

- زیرسامانه شبکه‌ای: شامل مردم‌سالاری مشارکتی، کمیسیون‌های آینده^۲، مدیریت گذار^۳، سامانه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات (شامل سکوه‌های تعاملی که از سامانه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات بر پایه وب باز به سبک «وب دو» استفاده می‌کند)، سامانه‌های داده‌کاوی، اجرای راهبرد و... است.

- زیرسامانه فرهنگی: شامل مدیریت ارزش‌ها، فرهنگ سازمانی، مدیریت تغییر و... است.

گام ششم: کنترل کیفیت

به‌منظور حفظ کنترل کیفیت در این مرحله، پژوهشگر برای کنترل مفاهیم مشخص شده و پایایی روش فراترکیب، از نظرات یکی از خبرگان این حوزه بهره جست.

1. Strategic Foresight (SF)

این مورد مجموعه گسترده‌ای از تجربیات و متون مربوط به فرایندهای برنامه‌ریزی است که با رویکردهای آینده‌نگاری راهبردی در سطوح گوناگون دولت تدوین می‌شود. اگر یک دولت در حال بررسی یک فرایند برنامه‌ریزی است که پیامدهایی برای ۵، ۱۰ یا ۲۰ سال خواهد داشت، اغلب از این نوع رویکرد آینده‌نگاری برای فرایند برنامه‌ریزی استفاده می‌کند.

2. Futures Commissions (FC)

«کمیسیون‌های آینده»، مؤسسات یا آژانس‌های پژوهشی و ارتباطی نیمه‌مستقلی است که برای ارائه عملکرد آینده‌نگاری، هم برای دولت و هم برای مردم، تأسیس شده است. به‌طور کلی «کمیسیون‌های آینده» بسیار تأثیرگذار است، اما به منابع و حمایت سیاسی قابل توجهی نیز نیاز دارد. عوامل موفقیت آن شامل داشتن حمایت رهبری قوی، درگیرکردن ذی‌نفعان کلیدی و داشتن یادگیری عمومی و مؤلفه‌های مشارکت عمومی است.

3. Transition Management (TM)

«مدیریت گذار»، راهبردی بلندمدت/چندنسلی است و سامانه‌ای برای دستیابی به اهداف و چشم‌اندازهای توسعه پایدار است. چرخه مدیریت گذار، یادآور چرخه‌های یادگیری اقدام و اقدام‌پژوهی در جایی است که اقدام محلی در چارچوب حرکت به سمت اهداف و چشم‌اندازهای پایدار و بلندمدت تکرار می‌شود. ایده اصلی مدیریت گذار، ایجاد جنبش اجتماعی از طریق ائتلاف‌ها، مشارکت‌ها و شبکه‌های جدید در عرصه‌هایی است که امکان ایجاد فشار مداوم بر عرصه سیاسی و بازار را برای محافظت از جهت‌گیری و اهداف بلندمدت فرایند گذار فراهم می‌کند.

گام هفتم: یافته‌ها

براساس مطالعه پژوهش‌های پیشین و شناسه‌ها، مفاهیم و مؤلفه‌های استخراج‌شده، سرانجام پنج مؤلفه در رابطه با ابعاد حکمرانی پیش‌نگر شناسایی شد. از این پنج مؤلفه، سه مؤلفه درونی (آینده‌نگاری، سیاست‌گذاری، بازخورد) و دو مؤلفه بیرونی (فرهنگی، شبکه‌ای) است که در شکل شماره ۲ نشان داده شده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتیجه‌گیری

تقریباً بیشتر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه برای بهبود سیاست‌گذاری کلان و آینده‌نگر، به طراحی چشم‌اندازهای ملی و نیز طراحی و اجرای برنامه‌های ملی آینده‌نگاری اقدام کرده‌اند که محتوای بیشتر آنها را اجرای آینده‌نگاری علم و فناوری تشکیل می‌دهد. بهترین حکومت‌ها پیوسته در حال یادگیری، تکامل و تصمیم‌گیری هستند. هنگامی که حکومت، خود را به‌عنوان یک «نظام شناختی» در نظر می‌گیرد، می‌تواند گام‌هایی برای افزایش سرعت یادگیری بردارد. این نیازمند استفاده از داده‌ها به روش‌های جدید برای به‌دست آوردن بینش‌هایی از گذشته، حال و آینده است. این توانایی یادگیری و تصمیم‌گیری سبب ارزش عمومی بسیار زیادی می‌شود. حکومت‌ها می‌توانند با توجه به درس‌آموخته‌های گذشته و پوشش بی‌درنگ داده‌های زمان حال، به تصمیم‌گیری‌های بهینه برای آینده برسند. تجزیه و تحلیل داده‌ها، سناریوها و شبیه‌سازی‌ها، به حکومت‌ها اجازه می‌دهد تا مشکلات احتمالی را پیش از گسترش آنها مورد هدف قرار دهند.

برای حکمرانی در کشورهای در حال توسعه، مفاهیم آینده‌نگاری می‌تواند نقش حیاتی ایفا کند. «حکمرانی پیش‌نگر» کاربرد آینده‌نگاری در حکمرانی است. به عبارت دیگر حکمرانی مبتنی بر آینده‌نگاری را «حکمرانی پیش‌نگر» می‌گویند. هدف آینده‌نگاری، به‌عنوان عاملی در حکمرانی، افزایش توانایی تصمیم‌گیرندگان برای مشارکت و شکل‌دهی به رویدادها در دامنه طولانی‌تر و دستیابی به بهترین نتیجه برای شهروندانی است که به آنها خدمت می‌کنند. «حکمرانی پیش‌نگر» در اصل برای بکارگیری آینده‌نگاری در ایجاد و اجرای برنامه‌های اقدام طراحی می‌شود. در نتیجه این آمیختگی، می‌توان انتظار داشت که دولتی پیدا شود که بتواند تغییرات را پیش از اوج رویدادهای بزرگ احساس و اجرا کند. همان‌طور که در ادبیات نظری اشاره شد می‌توان به مقوله «حکمرانی پیش‌نگر» از رویکرد سیستمی نگاه کرد. به‌عنوان یک سمانه پیچیده، «حکمرانی پیش‌نگر» تنها مجموع

اجزای آن نیست، بلکه سامانه‌ای با مجموعه ویژگی‌های خاص خود است. این ویژگی‌ها نشان‌دهنده تعامل زیرسامانه‌های «آینده‌نگاری»، «سیاست‌گذاری» و «بازخورد» در بستر شبکه است. عناصر اساسی «حکمرانی پیش‌نگر» عبارت است از: «سامانه‌ای برای ایجاد آینده‌نگاری در قالب ساختارهای بدیل دربارهٔ آینده»، «سامانه‌ای برای درهم‌آمیختن آینده‌نگاری در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست» و «سامانه‌ای برای ارائه ارتباط بازخورد بین نتایج و برآوردها».

پیشنهادها

پیشنهادهای به‌دست‌آمده از این پژوهش به دولت‌ها، حاکمیت‌ها، حکمرانان و غیره به شرح ذیل است. آنها می‌توانند از یک یا تعدادی از این پیشنهادها استفاده کنند:

- مسائلی که حاکمیت‌ها اکنون باید با آن دست و پنجه نرم کنند دیگر تنها بغرنج نیست، بلکه پیچیده نیز هست. ویژگی پیچیدگی، مفروضات اساسی در مورد فرایند و سازمان را به چالش می‌کشد. این بدان معنی است که مسائل ماهیتاً غیرخطی است.

- تعامل مسائل پیچیده با سیاست‌های حکمرانی به ایجاد غافلگیری‌های جدید منجر می‌شود که باید به آن توجه کرد.

- در کارکردهای اصلی حکمرانی، نیاز به تغییر فرهنگی وجود دارد که بهتر است با الزامات عمل در چارچوب پیچیدگی سازگار شود. این امر در طول زمان قابل انجام است.

- آینده‌نگاری، ابزاری است که به‌وسیله آن می‌توان آینده‌های بدیل را تصور کرد و ابزاری است که می‌توان به‌وسیله آن مسیرهای عمل را، پیش از به‌کارگیری آنها، در ذهن آزمایش کرد.

- «حکمرانی پیش‌نگر» سامانه‌ای از نهادها، قوانین و هنجارها است که به‌منظور کاهش خطر و افزایش ظرفیت پاسخگویی به رویدادها (در مراحل اولیه و نه مراحل بعدی)، راهی برای استفاده از آینده‌نگاری فراهم می‌کند.

- پرورش «حکمرانی پیش‌نگر» با ایجاد شبکه‌هایی از سازمان‌ها اعم از دولتی و خصوصی قابل تأمین است.

- «حکمرانی پیش‌نگر» مستلزم اصلاح فرایندهای نظام‌های اجرایی و قانونگذاری است. این اصلاحات، حداقل می‌تواند به‌جای سازماندهی یک‌باره، به شکل تغییرات نسبتاً کم شروع شود.

- نیاز به «حکمرانی پیش‌نگر» در هر مقیاسی از محلی تا جهانی قابل تعریف است.

- از سامانه‌های تخصصی، که هدف آن شناسایی و ردیابی سیگنال‌های ضعیف است، استفاده کنید.

- از سامانه‌های بازخورد برای ارزیابی دوباره سیاست‌ها و کالیبراسیون آن استفاده کنید.
- برای جمع‌آوری و ارزیابی اطلاعات و تحلیل سیاست، فرایندهای شبکه‌ای را گسترش دهید.
- در مورد مفاهیم مشارکت در ساخت آینده، با حضور نخبگان و خبرگان، نشست‌های تخصصی تشکیل دهید.
- در مورد تجزیه و تحلیل سیاست‌های بلندمدت، با حضور نخبگان و خبرگان، نشست‌های تخصصی تشکیل دهید.
- از طریق شوراها و گروه‌های اجتماعی، با شهروندان ارتباط عمومی داشته باشید.

فهرست منابع

- تولایی، روح‌الله (۱۴۰۰). جزوه آموزشی روش تحقیق پیشرفته، تهران: دانشگاه جامع امام حسین(ع).
- جوانمردزاده، روح‌الله؛ یاسمی، منوچهر و محمدی، امیرجان (۱۳۹۹). درآمدی تحلیلی بر تمایزات حکمرانی خوب و حکمرانی متعالی، دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، مدرسه عالی حکمرانی شهید بهشتی.
- سهرابی، شهلا و سلیمی، غلامرضا (۱۳۹۹). ظهور اینترنت اشیا و ضرورت حکمرانی داده، دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، مدرسه عالی حکمرانی شهید بهشتی.
- طاعتی، مهکامه؛ کشاورز ترک، عین‌الله؛ قاسمی، حاکم و درویشی سه‌تلانی، فرهاد (۱۴۰۰). تأثیر آینده‌نگاری در تقویت سیاست‌گذاری و حکمرانی پیش‌نگر با تأکید بر چشم‌اندازهای جهانی، سیاست‌نامه علم و فناوری، ۱۱: ۳۴ - ۱۸.
- قاسمی، حمید و همکاران (۱۴۰۲). مرجع پژوهش، تهران: انتشارات اندیشه آرا.
- مصلح، عرفان و عالی، محمدباقر (۱۴۰۱). مطالعه و تشریح چارچوب و مدل‌های پراستناد در حکمرانی. سومین همایش ملی و اولین همایش بین‌المللی حکمرانی متعالی، مدرسه عالی حکمرانی شهید بهشتی.
- میری‌نژاد، الهه؛ یعقوبی، نورمحمد و دهقانی، مسعود (۱۴۰۱). پیشران‌های توسعه دولت کارآفرین با استفاده از روش فراترکیب، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۳: ۱۱۴ - ۹۵.
- Fuerth, L. S. (2009). Foresight and anticipatory governance. **Foresight**, 11(4), 14-32.
- Ramos, J. M. (2014). Anticipatory governance: Traditions and trajectories for strategic design. **Journal of Futures Studies**, 19(1), 35-52.
- Stöckl, S. Q. J. (2018). **The next big thing: the use of text mining analysis of crowdfunding data for technology foresight**, (Master's thesis, University of Twente).

Discovering the Characteristics and Dimensions of Anticipatory Governance with Meta-Synthesis Method

By:

Mahdi Mir Mazaheri¹

Abstract

Today, governance has become one of the broadest interdisciplinary concepts in the literature of administration and policy-making in the world, and various fields in government and governance, from the economic and industrial sector to the social fields, try to apply this knowledge. "Anticipatory governance" is a way of decision-making that constantly examines the horizon of changes that require adaptation in our plans and behavior. The research is "applied" in terms of purpose and "qualitative" in terms of nature with an exploratory approach. The community of this research is articles in the field of "Anticipatory governance" jointly or separately. The method of collecting information is a document-library method with a Meta-synthesis method for extracting factors. By using the method of Meta-Synthesis of codes, themes and categories of "anticipatory governance" were extracted. The findings of this research show that predictive anticipatory has five dimensions: "Cultural", "Network", "Foresight", "Policymaking" and "Feedback", which is shown in the conceptual model of the research. At the end, a number of suggestions have been provided for those in charge of governance affairs.

Keywords: Anticipatory Governance, Foresight, Futures Studies, Policy Making, Meta-Synthesis