



به نام خدا

درآمدی بر نظریه خط مشی گذاری عمومی (تقابل نظری عقلانیت گراها و فرا اثبات گراها)

نویسندگان: کوین بی . اسمیت - کریستوفر دابلیو لاریمر

ترجمه: دکتر حسن دانایی فرد

فصل هفتم - چگونه خط مشی عمل می کند؟ اجرای خط مشی

تلخیص: سیده هدی شمس





فصل هفتم

چگونه خط‌مشی عمل می‌کند؟ اجرای خط‌مشی

دو فصل پیشین بر دو نتیجه پایانی مجزای یک زنجیره خط‌مشی^۱ متمرکز بودند: یکی مسئله تعیین آنچه بایستی انجام شود (تحلیل خط‌مشی) و دیگری مسئله مشخص کردند آنچه انجام شده است (ارزشیابی خط‌مشی). بین این دو، مجموعه‌ای از تصمیم‌ها و اقدامات وجود دارد که نتیجه پایانی اولی را به صورت علی به دیگری پیوند می‌دهد. پژوهش‌های اجرا^۲ در پی معنی‌بخشی به این فضای بین نیت دولت^۳ و اثر خط‌مشی^۴ است. از نگاه اجرا، خط‌مشی با اعلام رسمی آنچه دولت انجام خواهد داد آغاز می‌شود نه این که پایان می‌پذیرد. موضوع بحث‌انگیز کلیدی برای مطالعات اجرا، مشخص کردن چگونگی عمل یک خط‌مشی، یا به بیان صحیح‌تر (با توجه به سوگیری غالباً شکست‌آمیز بودن مطالعات خط‌مشی)، چگونه یک خط‌مشی عمل نمی‌کند، است.

سه نسل مطالعات اجرا

اگر چه اجرا یکی از پیچیده‌ترین عرصه‌ها در مطالعات خط‌مشی است، ولی در این میان حوزه موضوعات بحث‌انگیز تعریفی^۵ بر سر «مفهوم محوری^۶» مورد مطالعه در حوزه اجرا سراسر است. تعاریفی که به طور گسترده‌ای ذکر شده عبارتند از تعاریف پیشنهادی به وسیله مازمانیان و ساباتیه^۷ (۱۹۸۳: ۵)، فرمن^۸ (۱۹۹۰) و اوتول^۹ (۱۹۹۵) که همگی بر شکاف بین نیت خط‌مشی و ره‌آوردهای خط‌مشی متمرکزند. تعریف اوتول (۱۹۹۵):

- ^۱ . Policy chain
- ^۲ . Implementation research
- ^۳ . Government intention
- ^۴ . Policy impact
- ^۵ . Definitional issues
- ^۶ . Core concept
- ^۷ . Mazmanian & Sabatie
- ^۸ . Ferman
- ^۹ . O'Toole



۴۲) معرف خوبی است که نشان می‌دهد اجرای خط‌مشی اشاره به پیوند بین ابزار نیت دولت و نتایج حاصل آن دارد.

به معنای دقیق کلمه بحث ما از مطالعات اجرا بخش عظیمی از همان مبانی ارزشیابی فرایند را تحت پوشش قرار می‌دهد. مطالعات اجرا با تأیید این نکته آغاز می‌شود که انتخاب (کردن) رسمی یا هدف خط‌مشی^{۱۰} ضرورتاً جهت انجام آنچه باستی برای تحقق هدف انجام شود را ارائه نمی‌کند. همان طور که مازمانیان و ساباتیه می‌گویند فهم اهداف (خط‌مشی) صرفاً نوعی اشاره به آنچه واقعاً به وسیله مؤسسه مسئول اجرای برنامه بایستی انجام شود ارائه می‌دهد و چگونگی موفقیت آن به توفیق در ایجاد همکاری و تبعیت اشخاص تحت‌تأثیر آن بستگی خواهد داشت. علیرغم اهمیت واضح اجرا برای موفقیت یا شکست، نکته تعجب‌آور آن است که درمی‌یابیم مطالعات اجرا (حداقل در جریان اصل علم سیاسی) تا اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ نسبتاً نادر بودند.

به تبعیت از گوگین^{۱۱} و همکاران (۱۹۹۰) می‌توان گفت که حوزه مطالعات اجرا سنتاً به سه نسل (و شاید نسل چهارمی در حال ظهور) تقسیم می‌شود. داستان پژوهش‌های اجرا میان این نسل‌ها با تب و تاب بر سر احتمال شکستن شالوده و بلوغ ذهنی - فکری جدید و همین‌طور با نوعی ارزیابی معقول از چالش‌های فکری - ذهنی شروع می‌شود و با نوعی بحث مستمر در مورد این که آیا مطالعات اجرا به طرف جلو پیش می‌رود یا خیر و نوید اصلی‌اش را محقق می‌سازد یا نوعی پایان مرگ فکری - ذهنی را نشان می‌دهد و بایستی یکجا کنار گذاشته شود.

نسل نخست مطالعات اجرا: فهم اجرا مهم است

بی‌تردید نسل نخست مطالعات اجرا با کتاب پرنفوذ جفری پرسمن و آرون وایلد‌اوسکی (۱۹۷۳)، «اجرا: انتظارات بزرگ در واشنگتن، در اوکلند اجرا می‌شوند»؛ آغاز شد. کانون تمرکز این کتاب تلاش دولت فدرال برای ایجاد

^{۱۰} . Policy goal
^{۱۱} . Goggin



۳۰۰۰ شغل در شهر اوکلند بود. آنچه به واقع پرسمن و وایلداوسکی را برانگیخت نفس این خطمشی خاص نبود بلکه شکست تماشایی آن در دستیابی به اهداف خطمشی بود.

پرسمن و وایلداوسکی (۱۹۷۳) استدلال می‌کردند که کانون تمرکز مطالعه موردی‌شان تا حدی بهترین سناریوی موردی برای اجرای خطمشی بود. برای آغاز کار، نوعی توافق عمومی بر سر اهداف خطمشی وجود داشت؛ هیچ‌گونه ذینفع متشکل و سامان‌یافته‌ای در پی به خطر انداختن موفقیت این خطمشی نبود.

کانون تمرکز خطمشی کاملاً مشخص بود (هدف آن یک شهر، اوکلند در کالیفرنیا بود) و تحت کنترل یک مؤسسه فدرال واحد (مؤسسه توسعه اقتصادی) اداره می‌شد که به موفقیت آن متعهد بود. کمبود منابع وجود نداشت؛ منابع فراوانی برای حمایت از برنامه در دسترس بود و پول هنگفتی مصرف شد. با وجود این، این خطمشی به نحوی بسیار بد شکست خورد، مشاغل اندکی ایجاد کرد و سرخوردگی بیشتری را بر جای گذاشت. پرسمن و وایلداوسکی می‌خواستند بدانند چرا خطمشی‌هایی نظیر این شکست خوردند. آنچه آنها یافتند مبنایی برای رشد انفجاری مطالعات اجرا (آنچه از نظر آنها جالب نیامد) ایجاد کرد.

درس محوری اتخاذی از پژوهش پرسمن و وایلداوسکی این بود که پیچیدگی اقدام مشترک و توأمان، مانع کلیدی اجرای اثربخش است.

برای مثال، پرسمن و وایلداوسکی (۱۹۷۳) دریافتند که توافق گسترده بر سر نتایج غایی ضرورتاً به صورت توافق بر سر ابزار در نمی‌آیند. حمایت همه طرفین از ره‌آورد یک خطمشی واحدی به معنای توافق آنها بر سر بهترین راه برای رسیدن به آن هدف نیست. هر مؤسسه دولتی می‌تواند نگاه خاص خود داشته باشد، نه فقط در مورد نحوه انجام کارها بلکه در مورد کسانی که باید آنها را انجام دهند. سطوح مختلف دولت و مؤسسه‌های مختلف دولت در همان سطح دولت ممکن است اولویت‌های بسیار مختلفی داشته باشند.



اگر چه همه ممکن است نوعاً توافق کنند که هدف یک خط‌مشی خاص ارزشمند است ولی چه بسا آن هدف را به صور متفاوتی اولویت‌گذاری کنند. پرسمن و وایلداوسکی دریافتند که هر چه مصوبات بیشتری باید به منظور انجام اقدامی صادر شود احتمال بیشتری وجود دارد که آن اقدام نتواند اجرا شود. برای کمی کردن این نقطه، پرسمن و وایلداوسکی مثالی ارائه کردند که در آنجا سی نقطه تصمیم باید روشن می‌شدند و هفتاد توافق ضروری جداگانه قبل از تصویب و اجرای اقدام معین می‌شدند. پرسمن و وایلداوسکی با فرض احتمال ۹۵ درصدی هر مصوبه برای هر نقطه توافق، محاسبه کردند که احتمال اینکه یک طرح پیشنهادی زیر حملات بوروکراتیک قرار گیرد و به صورت واقعی اجرا شود $0/000395$ است (۱۹۷۳: ۱۰۷-۱۰۶). به عبارت دیگر هنگام سروکار داشتن با یک سیستم تصمیم‌گیری پراکنده شانس انجام کارها پایین است.

درتیک و خصوصاً پرسمن و وایلداوسکی مهم‌تر از نوشتن یک کتاب در مورد نظریه‌های خط‌مشی عمومی متذکر شدند که ایجاد نوعی فهم نظام‌مند از علت و معلول در اجرا امری ممکن و میسر است. این نکته اشاره می‌داشت چارچوب‌های عمومی اجرا قابل ساخت هستند و تصور ایفای نقش ارزشمندتر علوم خط‌مشی برای خط‌مشی‌گذاری دموکراتیک موفقیت‌آمیز می‌تواند سخت باشد. یک نظریه عمومی از اجرا می‌تواند از طریق استقرار گام‌های تفصیلی برای اجرای یک خط‌مشی یا یک برنامه، اثربخش‌تر ساختن خط‌مشی‌گذاری دموکراتیک به جلوگیری از تکرار شکست خط‌مشی اوکلند و شهرک‌های جدید کمک کند. این کار دقیقاً نوعی از ایفای نقش علوم خط‌مشی بود که لاسول برای حوزه مطالعات خط‌مشی ترسیم کرد. در انتهای دهه ۱۹۷۰، مسابقه اصلی علوم خط‌مشی ساخت نوعی چارچوب عمومی اجرا، یعنی فهمی نظام‌مند از چگونگی کار و نحوه عمل خط‌مشی بود.

مطالعات نسل دوم: فهم اجرا پیچیده است

مطالعات اجرای نسل اول، نقش‌های مهمی (در روش اجرا) ایفا کردند ولی از موانع کلیدی متعددی رنج می‌بردند. مهم‌ترین مانع این بود که مطالعات موردی محدود به زمان و مکان بودند. این مطالعات جزئیات متعدد



و فهم عمیقی در مورد نحوه کار (یا غالباً کار نکردن) یک برنامه خاص در زمان خاص فراهم کردند ولی نمی‌توانستند به صورت نظام‌مند به دیگر برنامه‌ها در بسترهای دیگر تعمیم داده شوند. با در نظر گرفتن این موانع و معطوف شدن توجه کامل مطالعات خط‌مشی به مسائل اجرا، نسل دوم مطالعات اجرا، کانون تمرکز خود را از بررسی خط‌مشی‌های خاص به ساخت نظریه‌های عمومی فرایند اجرا تغییر جهت داد. یکی از نخستین تلاش‌های عمده برای ساخت چنین چارچوبی «بازی اجرا»^{۱۲} (۱۹۷۷) اثر یوگن بارداخ بود. این مطالعه نقدی بسیط از درتیک و پرسمن و وایلداوسکی به عنوان نقطه پرش به ساخت فهم عمومی از اجرا را در پیش گرفت.

بارداخ (۱۹۷۷) در پی معنابخشی اجرا از طریق طبقه‌بندی اجرا در قالب مجموعه‌ای از بازی‌ها بود. او از استعاره بازی استفاده کرد زیرا توجه تحلیل‌گران بر بازیگران درگیر در اجرا؛ منافی است که در پی کسب آند؛ قواعد حاکم بر بازی آنها؛ و تاکتیک‌ها، استراتژی‌ها و منابعی که با خود می‌آورند، متمرکز بود. بارداخ مانند درتیک و پرسمن و وایلداوسکی بر آنچه در اجرا باعث شکست خط‌مشی می‌شود، متمرکز بود. او استدلال می‌کرد که چهار «اثر زبان‌آور»^{۱۳} بنیادی وجود دارد که می‌تواند در فرایند اجرا رخ دهد: (۱) انحراف منابع؛ (۲) انحراف اهداف خط‌مشی؛ (۳) مقاومت در برابر کنترل؛ و (۴) پراکنده‌سازی انرژی شخصی و سیاسی.

برای مثال «بازی بودجه»^{۱۴} منابع را منحرف می‌کند. بازی بودجه از مشوق‌های مؤسسه‌های دولت برمی‌خیزد که باید «پول جابجا» کنند. برخلاف ره‌آوردهای خط‌مشی ملموس که می‌تواند سال‌ها طول بکشد تا خود را نشان دهد، هزینه‌های عمومی می‌توانند به عنوان سنج‌های ارزیابی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار گیرند. مصرف پول نشان می‌دهد که چیزی انجام می‌شود، حتی اگر به وضوح روشن نیست چه، چرا یا چگونه اهداف غایی خط‌مشی را پشتیبانی خواهد کرد. بارداخ خاطر نشان کرد که در پروژه ایجاد شغل اوکلند (به وسیله پرسمن و وایلداوسکی، ۱۹۷۳ مطالعه شد) که مؤسسه توسعه اقتصادی منابع را درون پروژه‌های خاص ایجاد شغل تزریق

^{۱۲} . The Implementation Game

^{۱۳} . Adverse effects

^{۱۴} . Budget game



کرد نه چون آن برنامه‌ها به صورت نظام‌مند ارزیابی شده بودند طوری که چنین کاری برای اهداف مدنظر بهترین باشند بلکه چون آن پروژه‌ها، پروژه‌هایی بودند که آماده انجام بودند، اجرا شدند. به طور خلاصه، بارداخ اجرا را به عنوان بسط سیاست می‌دید. او از طریق طبقه‌بندی الگوهای رفتاری‌ای که همواره درون و بین بازیگرانی که مسئولیت اصلی اجرا را بر عهده دارند، یعنی بوروکراسی‌های دولت، مشاهده شده بود در پی ایجاد نوعی نظم و سامان نظری از این جهان پیچیده مذاکره، دسیسه‌چینی و دوز و کلک کبود. مازمانیان و ساباتیه استدلال می‌کردند که سه نگاه اساسی به اجرای هر برنامه یا خط‌مشی وجود دارد. نخست نگاهی که آنها آن را نگاه «مرکز»^{۱۵} یا نگاه خط‌مشی‌گذار اصلی^{۱۶} نامیدند. دوم، نگاه پیرامونی^{۱۷} یا بوروکراتیک‌های سطح پایین‌تر که رفتار آنها به طور واقعی خط‌مشی را به عمل تبدیل می‌کند. در نهایت، نگاه «گروه هدف»^{۱۸} یا افرادی که خط‌مشی یا برنامه بر آنها متمرکز است.

از نگاه مرکز، اجرا پدیده‌ای بالا - پایین است. هدف اجرا تحقق اهداف خط‌مشی رسمی، و تبدیل نیت یک خط‌مشی رسماً اختیار شده به عمل است. آنگاه از نگاه مقامات یا نهادهای سطح بالا، موضوعات بحث‌انگیز کلیدی مجاب کردن مقامات و نهادهای سطح پایین برای عمل به طریقی همساز با آن نیت است. از نگاه پیرامون - نگاه بنیادی در پیش گرفته شده به وسیله بارداخ - اجرا در این مورد است که چگونه کارکنان دولت و نهادهای سطح پایین‌تر خود را با شوک‌های وارده بر محیط که ناشی از معرفی خط‌مشی‌ها و برنامه‌های جدید تزریقی یا اعمال شده به وسیله سطوح بالاتر است انطباق می‌دهند. از نگاه گروه هدف، اجرا به چگونگی تأثیر خط‌مشی بر زندگی انسان اشاره دارد (یعنی آیا خدمات عرضه شده، برای مثال، به وسیله یک برنامه آموزش شغلی واقعاً دورنمای اشتغال جمعیت هدف را بهبود می‌دهد؟

^{۱۵} . Center
^{۱۶} . Initial policy marker
^{۱۷} . Periphery
^{۱۸} . Target group



مازانیان و ساباتیه معنای نظام‌مبندی از متغیرهای مستقل مؤثر بر فرایند اجرا را از طریق طبقه‌بندی آنها به درون سه طبقه کلی خلق کردند: مدیریت‌پذیری مسئله^{۱۹}، توانایی مصوبه قانونی برای ساختاردهی اجرا و متغیرهای غیرقانونی مؤثر بر اجرا (۱۹۸۳: ۴۲-۲۰). مدیریت‌پذیری مسئله به مسئله اجتماعی مورد توجه رسمی خط‌مشی اشاره دارد. نتیجه آن که حل برخی از مسائل اجتماعی نسبت به برخی دیگر آسان‌تر است.

توانایی مصوبه قانونی برای ساختاردهی اجرا متکی به مجموعه دیگر متغیرهای کلیدی مستقل از مدیریت‌پذیری مسئله است. نخستین و مهمترین نکته، انتقال اهداف روشن و منطقی است؛ اجرای یک هدف خط‌مشی رسمی اگر کسی مطمئن نباشد آن هدف چیست غیرممکن است. در ثانی، باید نوعی نظریه علی رسمی پیونددهنده اقدامات خط‌مشی به اهداف مطلوب خط‌مشی وجود داشته باشد. تحقق اهداف خط‌مشی بدون فهمی بنیادی از آنچه ره‌آوردهای مطلوب را موجب خواهد شد غیرواقع‌بینانه است. متغیرهای دیگر مندرج در این طبقه تخصیص منابع مالی مکفی، به کارگیری مجموعه مناسبی از مؤسسه‌های اجرای خط‌مشی و تعیین خطوط روشن هماهنگی و کنترل میان بازیگران اجرا است.

متغیرهای غیرقانونی شامل حمایت مردمی و رهبری و شایستگی متولیان اجرا است.

نظریه مازانیان و ساباتیه (۱۹۸۳) برجسته است نه چون یکی از چارچوب‌های نظری جامع فرایند اجرا است بلکه چون دو موضوع بسیار کلیدی را برجسته می‌کند که مطالعات اجرای نسل دوم هرگز به طور کامل حل نکردند: نگاه^{۲۰} و پیچیدگی^{۲۱}. روشن نبود یا نیست که چه نگاهی (مرکز، پیرامونی، جمعیت هدف یا ترکیب آنها) بهترین نقطه آغازین برای ساخت نظریه اجرا است. مازانیان و ساباتیه و دیگران در پی پیشنهاد روابط علی نظام‌مند و آزمون‌پذیری هستند که رویکرد بالا - پایین را که دوستدار نگاه مرکز است برمی‌تاباند.

برای طرفداران رویکرد پایین - بالا، محل واقعی اجرای خط‌مشی سطح خیابان است و تقدم نگاه مرکز به پیرامون، نادیده گرفتن واقعیات عملی ارائه خدمات عمومی است. تعدادی از دانش‌پژوهان این استدلال را مطرح

^{۱۹} . Tractability
^{۲۰} . Perspective
^{۲۱} . Complexity



کرده‌اند که چون اجرا در نهایت متکی به بوروکرات‌های سطح خیابان است، باید نقش آنها در مرحله مرکز^{۲۲} در هر نظریه‌ای از فرایند اجرا را مدنظر قرار دهند.

اگر چه طرفداران رویکرد بالا - پایین نکات طرفداران رویکرد پایین - بالا را تأیید کردند ولی کماکان نسبت به تاختن یک نگاه به دیگری مقاومت وجود داشت. طرفداران رویکرد بالا - پایین در تلاش بودند تا مشخص سازند چگونه می‌توان اهداف خط‌مشی رسمی را به واقعیت تبدیل کرد؛ کانون تمرکزشان بر چگونگی تبدیل نیت خط‌مشی به صورت اقدام (بعد از تعیین اهداف خط‌مشی رسمی) بود. طرفداران رویکرد پایین - بالا نمی‌خواستند اجرا چنین محدود شود. آنها در پی تزریق نگاه جمعیت هدف و پیرامونی درون همه مراحل فرایند خط‌مشی بودند؛ استدلال می‌کردند که اجرا باید به صورت کلی‌نگرانه در نظر گرفته شود. طرفداران رویکرد بالا - پایین بیشتر بر ره‌آورد متمرکز بودند در حالی که طرفداران رویکرد پایین - بالا بر رفتار و گزینه‌های انتخابی مجریان متمرکز بودند.

بحث بالا - پایین در برابر پایین - بالا هرگز به طور کامل حل نشده است، اگر چه هر دو طرف رویایی نگاه مقابل را تأیید می‌کنند و چیزی مانند یک آتش بس اعلام شده است. تلاش‌هایی چند از جانب افرادی نظیر ساباتی (۱۹۹۷ و ۱۹۸۸، نگاه کنید به المور^{۲۳}، ۱۹۸۵؛ متلند^{۲۴}، ۱۹۹۵) برای ترکیب دو رویکرد صورت گرفته است. با وجود این آشتی کامل دو دیدگاه محقق نشده است. تعداد اندکی از طرفداران رویکرد بالا - پایین این ایده را که بوروکرات‌های سطح خیابان نقش کلیدی در اجرا ایفا می‌کنند رد کردند، همین‌طور تعداد معدودی از طرفداران رویکرد پایین - بالا این ایده را که تحقق اهداف خط‌مشی که به صورت رسمی اختیار شده‌اند نوعی عامل مهم پیش‌برنده اجرا است رد کردند.

اگر ساخت چارچوب‌های تعمیم‌پذیر، چالش محوری مطالعات نسل دوم بود، آزمون آنها می‌توانست چالش محوری مطالعات نسل سوم را ثابت کند.

^{۲۲} . Center stage

^{۲۳} . Elmore

^{۲۴} . Matland



مطالعات نسل سوم: فهم اجرا ... غیرممکن است

تقسیم سیر تطور مطالعات اجرا به سه نسل مجزا معمولاً به ملکولم گوگین و همکارانش (۱۹۹۰) نسبت داده می‌شود، کسانی که دهه‌های انتهای قرن بیست و یکم را مرحله‌ای برای بلوغ متمر ثمر حوزه اجرا دیدند. آنها در بخش انتهایی دهه ۱۹۸۰ قلم فرسایی کردند و نسل سوم مطالعات اجرا که می‌توانست جهت‌گیری تجربی داشته باشد و کانون تمرکز آن نه فقط بر تدوین فرضیه‌های علی بلکه بر آزمون دقیق استوار باشد را پیش‌بینی کردند. به اعتقاد آنها، هدف محوری مطالعات نسل سوم «صرفاً علمی شدن نسبت به دو نسل قبلی در رویکردش به مطالعه اجرا است»

بی‌تردید، این امر امیدهای زیادی برای مسیر حرکتی مطالعات اجرا در پی داشت. گوگین و همکارانش معتقد بودند مطالعات خط‌مشی عمومی در طی دهه ۱۹۹۰ می‌تواند «به احتمال زیاد بر اساس کانون تمرکزش روی اجرای تعریف شود. دهه ۱۹۹۰ احتمالاً باید عصر اجرا باشد» (۱۹۹۰: ۹). این امر دقیقاً محقق نشد. در حقیقت در این یک دهه، چند شخصیت پیشتاز در حوزه اجرا (از جمله گوگین و همکارانش) مرثیه‌هایی برای مرگ مطالعات اجرا منتشر کردند و بر بازشناسی آن برای دانش‌پژوهان که مرگ کم و بیش اعلام شده آن را اعلام کرده بودند، اصرار کردند (نگاه کنید به لستر و گوگین، ۱۹۹۸؛ دلئون، ۱۹۹۹؛ دلئون و دلئون، ۲۰۰۲). چه اتفاقی رخ داد؟

مسئله محوری (اگر چه به صورت کامل در آن زمان فهم نشد)، ولی قبلاً به وسیله مازمانیان و ساباتیه کشف شده بود. به محض آن که آشفتگی بحث و جدل بالا - پایین / پایین - بالا فرو نشانیده شد، پیچیدگی محض فرایند اجرا به عنوان شالوده متزلزل اما اصلی برای هر گونه چارچوب مانع و جامع و تعمیم‌پذیر ظهور کرد. تنها موضوع بحث‌انگیز، طرح پژوهش و اندازه‌گیری مفهوم نبود (اگر چه اینها به حد کافی سخت بودند)، تعداد متغیرها، موضوع بحث‌انگیز اصلی بود. چارچوب‌ها نظیر چارچوب پیشنهادی مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳) و نسل سومی دنباله آن نظیر چارچوب پیشنهادی به وسیله گوگین و همکاران (۱۹۹۰) تلاش کردند معنای مانعیت و



جامعیت از اجرا را ایجاد کنند. چارچوب‌های نظری برای دربرداشتن همه عناصر ظاهراً اساسی اجرا باید صبغه علی داشته باشند. نمونه‌های خوب از این نوع چارچوب در تعدادی مطالعه است که علیرغم عدم تناسب تقویمی، با ایده مطالعات نسل سومی اجرایی گوگین و همکارانش متناسب است.

نمونه خوب اثر دبورا مک فارلن^{۲۵} (۱۹۸۹) است، وی به جای تمرکز بر آزمون کلیت چارچوب بر فرضیه انسجام مصوبه قانونی متمرکز بود. در چارچوب مازمانیان و ساباتی، توانایی مصوبه قانونی برای ساختاردهی اجرا، هفت عنصر ویژه انجام مصوبه قانونی را مشخص کرد: (۱) اهداف روشن؛ (۲) نظریه علی مکفی؛ (۳) منابع مکفی؛ (۴) یکپارچگی مؤسسه‌های اجرا؛ (۵) قواعد تصمیم برای مؤسسه‌هایی که از اجرا حمایت می‌کردند؛ (۶) تعهد مؤسسه‌های اجرا به اهداف خط‌مشی؛ و (۷) مشارکت رسمی به وسیله ذینفعان حامی اهداف خط‌مشی. آنچه مک فارلن جستجو می‌کرد علمیاتی سازی هر کدام از این مفاهیم و ارزیابی تجربی توانایی آنها برای پیش‌بینی ستاده‌های خط‌مشی مؤسسه‌های اجرا بود.

به طور خلاصه، یافته‌ها مؤید فرضیه انسجام مصوبه قانونی و در نتیجه مؤید چارچوب مازمانیان و ساباتی بود. در عین حال، نکته مهم، سوای توجه به اهداف حاضر، هشدارهای مک فارلن بود که به دقت در مورد یافته‌هایش گفته بود.

یقیناً نسل سوم به علت فقدان تلاش سقوط نکرد. انرژی قابل توجهی روی شکل‌دهی دقت‌مند نظریه و آزمون تجربی صرف شد ولی نه فقط در معنای آزمون چارچوب‌های اجرای شکل گرفته در مطالعات نسل دوم، بلکه در استفاده از دیگر چارچوب‌ها، خصوصاً چارچوب‌های اقتصادی محور نظیر نظریه بازی و نظریه اصیل - وکیل.

مطالعات نسل سوم با پاسخی کم و بیش رضایت‌بخش به سؤال اصلی «خط‌مشی چگونه کار می‌کند؟ پایان یافت. پاسخ اجمالی به نظر «من واقعاً مطمئن نیستم» می‌آید. بعضاً حتی پاسخ بدتر از این بود. به گفته لین (۱۹۹۶) نه تنها تفاوت بین نحوه کار اجرا و عدم عمل خط‌مشی در عالم واقع بیشتر برخاسته از شانس بود تا طرح، بلکه

^{۲۵} Deborah McFarlane .



یک طرح دقیق ممکن است بیشتر آسیب‌زا باشد تا مایه کمک به اجرای خط‌مشی: «اجرای موفقیت‌آمیز غالباً تصادفی است، اگر چه اجرای شکست خورده نتیجه طرح است»

نسل چهارم

مطالعات اجرا به طور کامل بر دشواری‌های فراروی پروژه نسل سوم استوار نبود. به طرّقی متعدد، مطالعات اجرا صرفاً بیشتر به نگاه نسل دوم (یا حتی اول) برمی‌گشت. برای مثال، ریچارد متلند^{۲۶} (۱۹۹۵) در پی بازاندیشی ایده کلی چگونگی سرهم‌بندی یک تبیین جامع از اجرا بود. او به جای مشخص کردن روابط علی بین متغیرهای خاص با جستجوی طبقه‌بندی اجرا نوعی رویکرد بیشتر شبیه به رویکرد برداخ در پیش گرفت. در عین حال متلند به جای توصیف مجموعه از بازی‌ها در پی نوعی گونه‌شناسی کامل شبیه آنچه تئودور لوی (۱۹۶۴) برای طبقه‌بندی خط‌مشی به عنوان یک کل ارائه داد برآمد.

نقطه آغازین مفهومی متلند (۱۹۶۴) کانون تمرکز محوری مطالعات نسل دوم یعنی بحث رویکرد بالا - پایین / پایین - بالا به اجرا بود که کماکان بسط پیدا کرده بود. به جای تلاش برای حل مسئله «متغیر وابسته مناسب (یا شیوه مناسب) چه بایستی باشد» وی نوعی گام به عقب در پیش گرفت و به کانون تمرکز جوهری دو نحله نگاه کرد. او استدلال می‌کرد که طرفداران رویکرد بالا - پایین و پایین - بالا تمایل دارند دو نوع مختلف خط‌مشی را مطالعه کنند. پایین - بالاها بر خط‌مشی‌ها همراه با سطح بالای ابهام و تعارض تکیه داشتند؛ چنین خط‌مشی‌هایی اثر طبیعی تفویض تصمیم‌های کلیدی خط‌مشی به بوروکرات‌های سطح خیابان بود. طرفداران رویکرد بالا - پایین بیشتر جذب خط‌مشی‌های همراه با ابهام و تعارض کمتر می‌شدند؛ این خط‌مشی‌ها اثر طبیعی روشن ساختن آنچه باید انجام شود و رهایی پژوهشگران برای تمرکز بر «هم‌تغییری‌های^{۲۷}» اجرای موفق

^{۲۶} Metland
^{۲۷} Covariates



(یا ناموفق) بود. متلند به جای یک طرفه به قاضی رفتن، دو رویکرد را ترکیب کرد و رویکردهای اجرای متفاوت بر اساس سطوح نسبی تعارض و ابهام را مفهوم سازی کرد.

این رویکرد منجر به نوعی ماتریس دو در دو از رویکردهای اجرا شد: چهار خانه، هر کدام بازنمای نوعی اجرا بر اساس سطوح تعارض و ابهام است. برای مثال یک خطمشی همراه با ابهام و تعارض کمتر نسخه‌ای برای رویکرد آرمانی بالا - پایین به اجرا است (متلند آن را «اجرای اداری»^{۲۸} نامید). در این حالت مؤسسه‌های مجری به طور واضح آنچه باید انجام شود و چگونگی انجام آن را می‌دانند و مخالفت اندکی در مورد ابزار یا نتایج غایی خطمشی وجود دارد.

در طرف دیگر طیف، خطمشی‌هایی همراه با ابهام و تعارض بالا قرار داشت که بیشتر با نگاه پایین - بالا بود. در این وضعیت‌ها، حالتی است که متلند (۱۹۹۵) آن را «قوت ائتلافی»^{۲۹} در سطح محلی نامید که ره‌آوردهای خطمشی را تعیین می‌کند. وقتی ابهام و تعارض بالاست، گروه‌های مختلف ایده‌های بسیار متفاوتی از اهداف خطمشی (یا چه بایستی باشند) دارند. نگاه هر گروه که در سطح محلی غالب شود فرایند اجرا را به پیش می‌برد، یعنی نوسان قابل توجهی در ره‌آوردهای خطمشی میان شهرهای مختلف وجود دارد. در این مورد، ره‌آورد خطمشی به عنوان یک متغیر وابسته کمتر اهمیت دارد زیرا متکثر است، به جای آن که منفرد و تکی باشد. عامل کلیدی رفتار مجریان است؛ رفتار آنهاست که نوسان در ره‌آوردهای خطمشی را به پیش می‌برد و در نتیجه نوسان در رفتار عنصر کلیدی برای فهم است.

جیمز لستر و ملکولم گوگوین (۱۹۸۸) نوعی رویکرد ماتریس مشابه پیشنهاد و استدلال کردند که اجرای موفقیت‌آمیز از طریق تعهد دولت و ظرفیت نهادی به پیش می‌رود. لاورس اوتول (۱۹۹۵) همان‌طور که قبلاً ذکر شد، نگاه انتخاب عقلایی به بررسی اجرا همراه با برخی موفقیت‌ها را در پیش گرفت. دنایس شبرل^{۳۰} (۱۹۹۷) در پی خلق نوعی چارچوب نظام‌مند بر مبنای سطوح اعتماد و مشارکت میان متولیان رسمی اجرای خطمشی بود.

^{۲۸} . Administrative implementation

^{۲۹} . Coalitional strength

^{۳۰} . Denise Scheberle



در عین حال، تعدادی از دانش پژوهان مدعی بودند این تلاش‌ها چیزی به پیشرفت انبوهشی نمی‌افزایند. بینش‌های نظری روی هم تلنبار می‌شدند ولی در دستیابی به نوعی فهم مانع و جامع از اجرا یکپارچه نبودند. نزدیکی‌های قرن جدید، تعدادی از افراد پیشتاز در پژوهش اجرا در پی رونق دادن به آنچه آن را دستور کار پژوهشی گل سرسید می‌خواندند برآمدند.

این افراد شامل پیتر و لیندا دلئون (دلئون و دلئون، ۲۰۰۲) می‌شوند، کسانی که سؤال «چه چیزی برای اجرای خط‌مشی رخ داد» را مطرح کردند و همین‌طور اشاره به لستر و گوگین (۱۹۹۸) دارد که با ارائه یک مقاله برانگیزاننده پرچم نسل سوم را تحت عنوان «عقب از آینده» را مجدداً به اهتزاز درآوردند و به این طریق به مطالعات اجرا حیاتی نو بخشیدند. لستر و گوگین مطالعات اجرا را بر اساس این که دیدگاه مثبت یا منفی از تداوم پژوهش اجرا داشتند یا خیر و بر اساس این که معتقد به اصلاحات چشمگیر مورد نیاز در نظریه اجرا بودند یا خیر به چهار نحله بارز تقسیم کردند.

کسانی که نسبت به تداوم پژوهش اجرا دیدگاه منفی داشتند به «شکاک‌یون»^{۳۱} تقسیم شدند، کسانی که معتقد بودند برای پیشرفت رو به جلو پژوهش‌های اجرا، تغییرات مفهومی و نظری عمده‌ای نیاز است و «خاتمه‌دهندگان»^{۳۲} کسانی بودند که می‌خواستند پژوهش اجرا به سبک فعلی قطع شود و این بخش کلی از فرایند خط‌مشی از نو تجسم شود. کسانی که دارای دیدگاه مثبت بودند «آزمون‌کنندگان»^{۳۳} لقب گرفتند که خواهان تداوم آزمون دقیق تجربی چارچوب‌های فعلی نظیر مازمانیان و ساباتی‌ه بودند؛ و «اصلاح‌طلبان»^{۳۴}، کسانی که کماکان به نوید اولیه پژوهش اجرا متعهد بودند ولی نیاز به فرموله کردن نظری و کار تجربی بیشتری را ضروری می‌دیدند.

لستر و گوگین (۱۹۹۸) خود را در نحله اصلاح‌طلبان قرار دادند و در پی تجدید قوای سپاه نسل سوم برای حمله فکری - نظری پایدار برآمدند.

^{۳۱} . Skeptics
^{۳۲} . Terminators
^{۳۳} . testers
^{۳۴} . Reformer



دلئون به جای دنبال کردن چشم انداز نسل سوم لستر و گوگین و در تقابل با استدلال‌های رویکرد بالا - پایین‌های سنتی‌تر، دفاعیه‌ای از رویکرد پایین - بالا را در دستور کار خود قرار داد (۲۰۰۰ و ۱۹۹۹). او استدلال کرد که پژوهش اجرا در حقیقت دچار نوعی مرگ نظری - فکری می‌شد اگر بر اساس مسیر نسل سوم یا بالا - پایین به پیش می‌رفت اما در آن زمان اهمیت حیاتی اجرا برای ارائه اثربخش کالاها و خدمات عمومی توجه جدی دانش پژوهان خط‌مشی را جلب کرد. در عین حال، به جای شیوه‌های پروژه عقلایی وینتر یا میر از نوعی رویکرد فرا اثبات‌گرتری که تأکید بیشتری بر توجه به همگان و ارزش‌های دموکراتیک دارد دفاع می‌کرد.