

نقد و بررسی پارادایم‌ها در اجرای خط مشی عمومی

اکبر اعتباریان^۱ و محمدعلی جهان‌تاب^{۲*}

^۱ دانشیار گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

^۲ دانشجوی دکتری تخصصی مدیریت دولتی گرایش خط مشی گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

(نویسنده مسئول) Jahantab9484@gmail.com

چکیده

اثبات‌گرایی به عنوان یک پارادایم مدعی است رفتار جهان هستی و پدیده‌های موجود در آن را می‌توان بر اساس قواعد علمی و از طریق روابط علی تبیین کرد. پارادایم اثبات‌گرایی جهان را به صورت مجموعه‌ای از قوانین و حقایق جهانشمول می‌داند که از طریق تبیین علی می‌توان آنها را پیش‌بینی کرد. روش‌شناسی در این پارادایم بیشتر رویکرد قیاسی دارد که از روش‌های کمی بهره می‌برد. در این پارادایم پژوهش‌ها باید خالی از ارزش باشد به عبارت دیگر حقایق از ارزش‌ها جدا هستند. نگاه تفسیرگرایان به واقعیت با نگاه اثبات‌گرایان متفاوت است زیرا از نظر تفسیرگرایان جهان از واقعیت‌هایی چندگانه ساخته شده است. تفسیرگرایان برعکس اثبات‌گرایان از شناخت‌شناسی ذهنی استفاده می‌کنند. دیدگاه فرا اثبات‌گرایی در اجرای خط مشی عمومی، به خصوص پس از مطرح شدن رویکرد پایین به بالای اجرا و نقش بوروکرات‌های سطح خیابان، مدعی است که تفسیرهای متفاوتی از خط مشی از سوی مجریان آن صورت می‌گیرد. هر ذهنی معنای خود را از خط مشی درک می‌کند و بستر ذهنی و همچنین بستر دانشی و فرهنگی فرد در اجرای خط مشی نقش دارد. بنابراین موفقیت در اجرا مستلزم توجه به تنوع و تکثر تفسیرهاست. در این مقاله ابتدا رویکرد پوزیتیویستی (رویکرد بالا به پایین) به اجرای خط مشی مورد تحلیل قرار گرفته و در ادامه به نقد این رویکرد پرداخته و در نهایت تحلیل تفسیری اجرای موفق خط مشی بر اساس رویکرد فرا اثبات‌گرایی از جمله پدیدارشناسی، تحلیل گفتمان و مذاکره مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژه‌های کلیدی: پارادایم، اثبات‌گرایی، فرا اثبات‌گرایی، اجرای خط مشی عمومی

۱- مقدمه

اجرای خط مشی عمومی یکی از مهم ترین و پر چالش ترین مراحل فرایند خط مشی گذاری می باشد. زیرا این مرحله نقطه آغازین تحقق هدف ها است و پس از آن در مرحله ارزیابی میزان دستیابی به هدف ها مورد ارزیابی قرار می گیرد و در نتیجه این ارزیابی ها است که نشان می دهد تا چه میزان اجرای خط مشی های تدوین شده موفقیت آمیز و یا با شکست همراه بوده است (قلی پور و همکاران، ۱۳۹۰).

دلایل زیادی وجود دارد که مدعی است، بسیاری از مشکلات اجتماعی را می توان از طریق برخی از اشکال دخالت دولت، حل و فصل کرد. چالش این است که یک مدل برای اجرای خط مشی ها که برای پاسخگویی به این نیاز مفید است، تدوین شده و به طیف وسیعی از انتقادات نسبت به رویکرد بالا از پایین، پایان داده شود (گرین و گراف، ۱۹۹۶).

اولین حمله ها از تجزیه و تحلیل دقیق تجربی پروسه های اجرای خط مشی ناشی شد. یافته های این مطالعات بصورت خلاصه توسط ماجون و ویداوسکی^۲ (۱۹۷۸) بیان شده است: اجرا ادامه خط مشی با ابزارهای دیگر است. موازی با این اعتراضات تحلیلی، اعتراضات سیاسی توسط نویسندگان مختلف، از جمله کسانی که مشکوک به مداخله دولت به منظور برنامه ریزی اجتماعی بودند، تا کسانی که طرفدار دیدگاه های دموکراسی مشارکتی بودند، مطرح گردید (دوبیزنسکی^۳، ۱۹۹۲) در نهایت انتقاد از دیدگاه اساسی نئوپوزیتیویستی مربوط به عقلانیت انسان هدف گرا، صورت پذیرفت. منتقدان دریافتند که ارجاع مشکل به دستور کار دولت، به عنوان موتور محرکه فرایند خط مشی گذاری، موضوع اصلی انگاشت روبه جلو و انگاشت رو به عقب، در میان تعریف مشکل و ارزیابی راه حل ها است (المور^۴، ۱۹۸۵). در این دیدگاه، تمایز بین تدوین خط مشی و اجرا / ارزیابی محو می شود. گرین و گراف (۱۹۹۶) این انتقادات را به عنوان تعامل اجتماعی بین بازیگران خط مشی و گروه های هدف آن ها قلمداد می کنند. آنان از «اقدامات ارتباطی» استفاده می کنند و تأکید می کنند که فراتر از تمایز «بالا به پایین» یا «پایین به بالا» یافته های تجربی و معرفت شناسی پسا پوزیتیویستی را به دست می آورند.

۲- مروری بر مبانی نظری پژوهش

۱-۲- تعریف اجرای خط مشی

مرحله اجرا یکی از مهم ترین و پر چالش ترین مراحل فرایند خط مشی گذاری می باشد. زیرا این مرحله، نقطه آغازین تحقق هدف ها است و پس از آن در مرحله ارزیابی میزان دستیابی به هدف ها مورد ارزیابی قرار می گیرد و در نتیجه این ارزیابی ها است که نشان می دهد تا چه قدر اجرای خط مشی های تدوین شده موفقیت آمیز و یا با شکست همراه بوده است. (قلی پور و همکاران، ۱۳۹۰). ساباتیرو و مازمانیان^۵ اجرا را انجام تصمیمات خط مشی که عموماً به صورت بیانیه رسمی می باشد، تعریف نموده اند. در چنین حالتی اجرا می تواند شکلی از اجرای دستورات مقامات اجرایی و یا تصمیمات دادگاه باشد (ساباتیرو و مازمانیان، ۱۹۷۹). بروکز^۶ معتقد است که اجرای خط مشی شامل فعالیت هایی همچون به کار گیری قوانین، تفسیر آنها و اجرای قوانین و تصورات و ارایه خدمات به مردم می باشد. از نظر بروکز اجرای خط مشی موضوع بسیار پیچیده ای می باشد که نیازمند تکنیک ها و آیین نامه های مناسب می باشد (بروکز، ۱۹۹۸).

در نهایت اجرای خط مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان ها، رویه ها و تکنیک های متفاوت در هم می آمیزد تا با تلاش، اهداف، یک برنامه یا خط مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند. به طور خلاصه، اجرای خط مشی به عنوان یک مفهوم تمام فعالیت ها را در بر می گیرد. اگرچه اجرای خط مشی یک پدیده پیچیده است اما ممکن است به عنوان یک فرایند، یک فرایند و یا یک پیامد، در نظر گرفته شود (لستر و استورات، ۱۳۸۱).

1 Grin & Van de Graaf

2 Majone & Wildavsky

3 Dobuzinskis

4 Elmore

5 Sabatier and Mazmanian

6 Brooks

۲-۲- سیر تطور مطالعات اجرا

۲-۲-۱- نسل نخست مطالعات اجرا: فهم اجرا مهم است

بی تردید نسل نخست مطالعات اجرا با کتاب پر نفوذ پرسمن و ویداوسکی^۷ (۱۹۷۳) در خصوص اجرا آغاز شد. کانون تمرکز این کتاب تلاش دولت فدرال برای ایجاد ۳۰۰۰ شغل در در شهر اوکلند بود. آنچه در حقیقت پرسمن و ویداوسکی را برانگیخت نفس این خط مشی خاص نبود بلکه شکست تماشایی آن در دستیابی به اهداف خط مشی بود. آنان استدلال می کردند که کانون تمرکز مطالعه موردیشان تا حدی بهترین سناریوی موردی برای اجرای خط مشی بود. در آغاز نوعی توافق عمومی بر سر اهداف خط مشی وجود داشت، هیچگونه ذینفع متشکل و سازمان یافته ای در پی به خطر انداختن موفقیت این خط مشی نبود. یک هدف روشن معقول (اشتغال زایی در شهر اوکلند) وجود داشت و توافق گسترده ای بر سر ارزشمند بودن این هدف در بستر سیاسی خاص آن زمان وجود داشت. با این وجود این خط مشی به نحو بسیار بدی شکست خورد. مشاغل بسیار اندکی ایجاد شد و سرخوردگی بیشتری بر جای گذاشت (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲).

درس محوری اتخاذی از پژوهش پرسمن و ویدلداوسکی این بود که پیچیدگی اقدام مشترک و توأمان، مانع اجرای اثربخش است. موانع بالقوه اجرا از دعواها بر سر حوزه اختیارات و مسئولیت واحدها تا محدودیت منابع و نیز سبک های مدیریتی را دربر می گیرد.

۲-۲-۲- نسل دوم مطالعات اجرا: فهم اجرا پیچیده است

نسل دوم مطالعات اجرا، کانون خود را از بررسی خط مشی های خاص به ساخت نظریه های عمومی اجرا تغییر جهت داد. یکی از نخستین تلاش های عمده برای ساخت چنین چارچوبی «بازی اجرا» اثر یوگن بارداخ (۱۹۷۷) بود. وی در پی معنابخشی اجرا از طریق طبقه بندی اجرا در قالب مجموعه ای از بازی ها بود. او از استعاره بازی استفاده کرد زیرا توجه تحلیل گران بر بازیگران درگیر در اجرا، منافع ای که در پی کسب آنها، قواعد حاکم بر بازی آنها، و تاکتیک ها، استراتژی ها و منابعی که با خود می آورند، متمرکز بود. او استدلال می کرد که چهار اثر زیان آور بنیادی وجود دارد که می تواند در فرآیند اجرا رخ دهد: (۱) انحراف منابع (۲) انحراف اهداف خط مشی، (۳) مقاومت در برابر کنترل و (۴) پراکنده سازی انرژی شخصی و سیاسی (بارداخ، ۲۰۰۵). به طور خلاصه بارداخ اجرا را به عنوان بسط سیاست می دید. او از طریق طبقه بندی الگوهای رفتاری که همواره درون و بین بازیگرانی که مسئولیت اصلی اجرا بر عهده دارند، در پی ایجاد نوعی نظم و سامان نظری از این جهان پیچیده مذاکره، دسیسه چینی و دوز و کلک بود (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲).

رویکرد متفاوت با بارداخ توسط مازمانیان و ساباتیته در پیش گرفته شد. آنان معتقد بودند که اجرا پدیده ای «بالا به پایین» است. هدف اجرا تحقق اهداف خط مشی رسمی و تبدیل نیت یک خط مشی رسماً اختیار شده به عمل است. آنان در پی پیشنهاد روابط علی نظام مند و آزمون پذیری هستند که رویکرد بالا به پایین را برمی تاباند. در عین حال دیگران دفاعیه های محکمی از نقطه آغازین «پایین به بالا» با استفاده از نگاه پیرامونی یا جمعیت هدف به عنوان بهترین سکوی فهم، ارائه داده اند. یکی از مشهور ترین حامیان رویکرد پایین به بالا مایکل لیپسکای^۹ است، کسی که ایده بوروکرات های سطح خیابان^{۱۰} او دفاعیه قدرتمندی خلق کرد. بوروکرات های سطح خیابان بازنمای حلقه واسطه اصلی بین شهروندان و دولت هستند (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲).

اگر چه طرفداران رویکرد بالا به پایین نکات طرفداران رویکرد پایین به بالا را تایید کردند ولی کماکان نسبت به تاختن یک نگاه به دیگری مقاومت وجود داشت. طرفداران رویکرد بالا به پایین در تلاش بودند تا مشخص سازند چگونه می توان اهداف خط مشی رسمی را به واقعیت تبدیل کرد؛ کانون تمرکزشان بر چگونگی تبدیل نیت خط مشی به صورت اقدام بود. طرفداران

7 Pressman & Widavsky

8 Bardach

9 Michael Lipsky

10 Street level bureaucrats

رویکرد پایین به بالا نمی‌خواستند اجرا چنین محدود شود. آنها در پی تزریق نگاه جمعیت هدف و پیرامونی درون همه مراحل فرایند خط مشی بودند و استدلال می‌کردند که اجرا باید به صورت کلی نگرانه در نظر گرفته شود. طرفداران رویکرد بالا به پایین بیشتر بر ره آورد متمرکز بودند در حالیکه طرفداران رویکرد پایین به بالا بر رفتار و گزینه‌های انتخابی مجریان متمرکز بودند. همچنین مواردی از نوعی تقسیم بین نحله‌های عقلایی و فرا اثباتی در مطالعات خط مشی قابل مشاهده است. طرفداران رویکرد پایین به بالا با تمایل به تزریق نقطه نظرات سنتاً ابراز نشده درون کلیت فرایند خط مشی بیشتر از دیدگاه‌های فرا اثبات‌گرایی برای نگاه به خط مشی استفاده می‌کنند (دلئون و دلئون^{۱۱}، ۲۰۰۲).

در اجرا، عقلانیون تا حد زیادی از حیث نظری بالا به پایین و از حیث عمل روش‌شناسانه آزمون‌کنندگان یا شکاک‌یون هستند. وقتی در پی فهم چگونگی عمل خط مشی هستند، آنچه در مورد آن صحبت می‌کنند پیوند علی بین برخی از متغیرها بعد از اختیار کردن خط مشی است که می‌تواند به وسیله مرکز و نوعی ره آورد خط مشی دستکاری شود. فرا اثبات‌گرایان حامی رویکرد پایین به بالا هستند. وقتی در پی فهم نحوه عمل خط مشی هستند آنچه در مورد آن صحبت می‌کنند آن است که چگونه اجرا، فعالیت‌ها و رفتارهای دموکراتیک و فراگیر را نشان می‌دهد و اجرا چگونه بر پیرامون و جمعیت هدف تاثیر می‌گذارد؟ (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲).

۲-۲-۳- نسل سوم مطالعات اجرا: فهم اجرا غیر ممکن است

گوگین و همکارانش (۱۹۹۰) دهه‌های انتهای قرن بیست و یکم را مرحله‌ای برای بلوغ متمرکز حوزه اجرا دیدند. آنها در بخش انتهایی دهه ۱۹۸۰ 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 (گوگین و همکارانش، ۱۹۹۰).

بی‌تردید این امر امیدهای زیادی برای مسیر حرکتی مطالعات اجرا در پی داشت. گوگین و همکارانش معتقد بودند مطالعات خط مشی عمومی در طی دهه ۱۹۹۰ می‌تواند به احتمال زیاد بر اساس کانون تمرکزش روی اجرا تعریف شود. دهه ۱۹۹۰ احتمالاً باید عصر اجرا باشد. این امر دقیقاً محقق نشد. در حقیقت در این یک دهه چند شخصیت پیش‌تاز در حوزه اجرا مرثیه‌ای برای مرگ مطالعات اجرا منتشر کردند و بر بازشناسی آن برای دانش پژوهان که مرگ کم و بیش اعلام شده آن را اعلام کرده بودند، اصرار ورزیدند (دلئون و دلئون، ۲۰۰۲).

یقیناً نسل سوم به علت فقدان تلاش سقوط نکرد. انرژی قابل توجهی روی شکل دهی نظریه و آزمون تجربی صرف شد ولی نه فقط در معنای آزمون چارچوب‌های اجرایی شکل گرفته در مطالعات نسل دوم، بلکه در استفاده از دیگر چارچوب‌ها، خصوصاً چارچوب‌های اقتصاد محور نظیر نظریه بازی و نظریه اصیل - وکیل، حداقل در معنای رسمی، به نظر می‌رسید هیچکدام فهم عمومی رضایت بخشی از اجرا ارائه نکردند. همانطور که اوتول^{۱۲} (۱۹۹۵) مطرح می‌کند « شبکه‌های اجرا حاوی پیچیدگی‌هایی هستند که مدل‌سازی نه می‌تواند آنها را نادیده بگیرد و نه می‌تواند به طور کامل آنها را مورد توجه و بررسی قرار دهد. » این شبکه‌ها به عنوان نوعی سنگ‌مزار خلاقانه برای امیدهای بزرگ پژوهش‌های اجرای نسل سوم هستند. نسل سوم نمی‌توانست راهی برای تجربه شبکه گسترده روابط علی مندرج درون چنین چارچوب‌هایی به نوعی حداقل قابل قبول و تقلیل‌ناپذیر بیابد. همانطور که پیتر دلئون مطرح می‌کند، پیچیدگی فرایند اجرا بیش از آن که هولناک باشد، ظاهراً نفوذناپذیر است.

مطالعات نسل سوم با پاسخی کم و بیش رضایت بخش به سوال اصلی « خط مشی چگونه کار می‌کند؟ » پایان یافت. پاسخ اجمالی به نظر « ما واقعاً مطمئن نیستیم » می‌آید. بعضاً حتی پاسخ بدتر از این بود. به گفته لین^{۱۳} (۱۹۹۶) نه تنها تفاوت بین نحوه کار اجرا و عدم عمل خط مشی در عالم واقع بیشتر برخاسته از شانس بود تا طرح، بلکه یک طرح دقیق ممکن است

11 Deleon and Deleon

12 O'Toole

13 Lin

بیشتر آسیب زا باشد تا مایه کمک به اجرای خط مشی: « اجرای موفقیت آمیز غالباً تصادفی است، اگرچه اجرای شکست خورده نتیجه طرح است».

۳- پارادایم اثبات گرایی (پوزیتیویستی) در خط مشی گذاری

در اثبات گرایی گرایی است که بنا بر آن، فلسفه تنها می تواند از طریق شیوه های اثبات تجربی به شناخت برسد. اگرچه اندیشمندان متعددی به اثبات گرایی پرداخته اند، اما اثبات گرایی ریشه در آثار و افکار رنه دکارت دارد که بعضاً به آن پارادایم دکارتی نیز گفته می شود. اگوست کنت اثبات گرایی را به عنوان ابزار درک جهان اجتماعی پایه گذاری کرد و به آن اعتبار بخشید. اثبات گرایی به عنوان یک پارادایم مدعی است رفتار جهان هستی و پدیده های موجود در آن را می توان بر اساس قواعد علمی و از طریق روابط علی تبیین کرد. پارادایم اثبات گرایی جهان را به صورت مجموعه از قوانین و حقایق جهانشمول می داند که از طریق تبیین علی میتوان آنها را پیش بینی کرد. پژوهشگری که در این پارادایم به پژوهش می پردازد، نه بر موضوع مورد مطالعه اثر میگذارد و نه از آن اثر می پذیرد به عبارت دیگر باید عینیت داشته باشد. روش شناسی در این پارادایم بیشتر رویکرد قیاسی دارد که از روشهای کمی بهره می برد. در این پارادایم پژوهش ها باید خالی از ارزش باشد به عبارت دیگر حقایق از ارزش ها جدا هستند (دانایی فرد، ۲۰۱۲).

آغاز خط مشی گذاری مانند غالب رشته های علوم انسانی تحت سیطره علوم طبیعی شکل گرفت. علوم طبیعی نیز به نوبه خود تا دهه های میانی قرن بیستم تحت حاکمیت پارادایم پوزیتیویستی در روش شناسی قرار داشت. لذا کارهای ابتدایی این حوزه را باید ذیل روش شناسی های پوزیتیویستی مشاهده کرد. در واقع در دوره پس از جنگ جهانی دوم، خط مشی گذاری عمومی از دل یک سنت اثباتی قوی رشد کرد. در ادامه و با انتقادهای افراد گوناگون به پوزیتیویسم، این انتقادات اثر خود را با شدت بیشتری از علوم طبیعی، بر رشته های علوم انسانی نهاد. خط مشی گذاری نیز تحت تأثیر جریانات انتقادی تحولاتی پیدا کرد. پوپر ابطال گرا، که با وجود انتقاداتش ذیل اثبات گرایی می اندیشید معتقد بود که آزمون و تجربه باید مبنای تصمیم گیری قرار گیرد، نه نظریه های غیرعلمی ابطال ناپذیر؛ وی رویکرد مهندسی تدریجی را برای نوع اداره پیشنهاد کرد (شاه آبادی، ۱۳۹۱).

روش شناسی اثبات گرایی با توجه به نوع نگاهی که به جهان اجتماعی، انسان، و علم دارد، بر این باور است که روش های موجود در علوم طبیعی، در علوم انسانی نیز کاربرد دارد؛ یعنی همان گونه که بر علوم طبیعی قوانین خاصی حاکم است و محقق وظیفه دارد این قوانین را - که یک نوع رابطه علی میان آنان وجود دارد - به صورت کمی کشف و بیان کند، از نظر روش شناسی اثبات گرایی، در علوم انسانی، از جمله خط مشی گذاری در سطح دولت نیز این گونه است؛ یعنی قوانین خاصی بر رفتار جامعه حاکم است و محققان علوم انسانی وظیفه دارند این قوانین را با روش هایی مانند پیمایش اجتماعی، مصاحبه ساخت بندی شده، تحلیل محتوای کمی، مشاهده مشارکتی ساخت بندی شده، تکنیک های گروه کوچک، جامعه سنجی و تجربیات آزمایشگاهی کشف کنند و آن را به کار گیرند (وائق غزنوی، ۱۳۸۹).

بر اساس رویکرد روش شناسی اثبات گرایی به علوم انسانی، کاربرد و تأثیرگذاری آن بر خط مشی گذاری عمومی بدیهی خواهد بود. بر مبنای این روش شناسی، کار خط مشی گذاران خلق و ایجاد خط مشی برای اداره جامعه نیست؛ بلکه وظیفه آنان است که از روش ها و ابزارهای مزبور، با کشف قوانین و تبدیل آن به یک نظریه، برای مشروعیت بخشیدن به آن به منظور اداره جامعه اقدام کنند. بنابراین، براساس روش شناسی اثبات گرایی، وظیفه خط مشی گذاران یک کشور این نیست که قوانینی برای اداره جامعه وضع کنند؛ بلکه وظیفه آنان این است که با استفاده از حواس ظاهری و ابزارهای مشاهده و تجربه ابتدا این قوانین را کشف، سپس با مشروع و قانونی کردن، آن را در سطح جامعه اجرا کنند (وائق غزنوی، ۱۳۸۹).

۳-۱- نقد پارادایم اثبات گرایی (پوزیتیویستی) در اجرای خط مشی عمومی

خط مشی گذاری با تأثیرپذیری از اندیشه های متفکران پست مدرن و انتقادی مانند فوکو و هابرماس، تأکید نظریه های خط مشی گذاری به سمت نیاز به تحلیل خط مشی به مثابه اشکالی از گفتگو بود که به واقعیت شکل می بخشید. نماینده برجسته این دیدگاهی موری ادلمن است. با استدلال های گوناگون بسیاری از محققین این عرصه به کثرت گرایی در روش

رسیده‌اند. رد شدن نگاه‌های ساده‌انگارانه پوزیتیویستی نسبت به جهان که دیگر جهان بسیط و ساده نیست و واقعیت، به‌ویژه واقعیت اجتماعی، پیچیده و چند بعدی است و لذا باید رویکرد کثرت‌گرا را در مورد مدل‌ها و نظریه‌ها بپذیریم. جهان پیچیده‌تر از آن است که بتوان آن را در یک قالب تفسیری جای داد. با این نگاه، زمانی که خط مشی‌گذاری عمومی را تحلیل می‌کنیم در واقع در پی فهم شیوه‌های اندیشیدن و انواع «نقشه‌هایی» هستیم که ساختار تحلیل «فرآیندها» و «مسائل» را پی می‌نهند. لذا بر اساس تحلیل عقلایی خط مشی‌ها، آگاهی اثبات‌گرا، جهان قابل فهم، قابلیت و امکان محاسبه هزینه و فایده، امکان اندازه‌گیری است. اما بر اساس تحلیل انتقادی یا پست‌مدرن، حقائق عینی وجود ندارد و اندازه‌گیری و محاسبه هزینه و فایده و انجام گرفتن کار با تردید زیادی همراه است (شاه‌آبادی، ۱۳۹۱).

بر اساس این اصل که واقعیت اجتماعی خلق می‌شود و نه آنکه کشف شود، پارادایم مبتنی بر عقلانیت - پوزیتیویست که مبنای عمده تحقیقات ناظر بر اجرا (حداقل تا اواخر دهه ۸۰ بوده) تا حدی مورد سوال قرار می‌گیرد. تفکر پوزیتیویستی به ویژه در زمینه رابطه خطی علت و معلولی جایگاه خود را از دست می‌دهد. در تفکر پوزیتیویستی خط مشی‌ها مبنای مشروعیت خود را از مسائل علمی قابل دفاع کسب می‌کنند و بنابراین کلیه مسائل نادرست، سفسطه آمیز، غیر عقلایی را کنار می‌گذارند. از این رو، اجرای خط مشی بر اساس تکیه بر عوامل تقویت کننده و کنار گذاردن عوامل مضر تا حدی که عقل و خرد و منابع در دسترس حکم می‌کند، می‌تواند به مرور زمان جرح و تعدیل شود. (گوبا و لینکلن^{۱۴}، ۱۹۸۹).

اجرا یک فرآیند خطی نیست که بتوان با دستکاری متغیرهای از قبل تعریف شده، نتیجه آن را به دقت مشخص کرد؛ بلکه اجرا فرایندی است که در آن مجریان در ساخت یک واقعیت اجتماعی خاص، به شدت درگیر می‌شوند. بر این اساس اجرای خط مشی یا برنامه می‌تواند به خلق تعداد بیشماری از پیامدها منجر شود که فقط برخی از آنها را می‌توان در حین تدوین خط مشی یا شروع فرایند اجرا، پیش بینی کرد (منوریان، ۱۳۹۴).

اهمیت پیامدهای ناخواسته یا پیش بینی نشده و همچنین نارسایی تفکر عقلایی - پوزیتیویستی به عنوان مبنای نظری تحقیقات مرتبط با اجرا، مورد توجه جدی پالمبو و کالیستا^{۱۵} (۱۹۹۰) نیز قرار گرفته است. درک آنها از اجرا به عنوان عامل خلق کننده واقعیت اجتماعی با ذکر این بحث مطرح می‌شود که «به دلیل آنکه پارادایم عقلایی - پوزیتیویستی صرفاً بر اهداف تکیه دارد، تحقیقاتی که بر این مبنا استوارند، نمی‌توانند تأثیرات ناملموس خط مشی‌ها را درک یا اندازه‌گیری کنند». این محققان با انتخاب مفهوم «ناملموس» به غیر خطی بودن نتایج حاصل از اجرای خط مشی اشاره دارند.

یکی از مهم‌ترین نارسایی‌های پوزیتیویسم مبتنی بر عقلانیت کامل، به عنوان چارچوبی برای تحلیل بحث اجرای خط مشی در طول فرایند تدوین خط مشی نمایان می‌گردد. ملاحظات پوزیتیویستی نسبت به مشکلات اجتماعی قویاً بر این فرض استوار است که نادیده گرفتن جوانب فرعی این مشکلات اجتناب‌ناپذیر است و بنابراین مسائل و مشکلات فرعی و بعضاً بسیار تأثیر گذار، اساساً در چارچوب تحلیل‌ها قرار نمی‌گیرند. با وجود این، محققان بسیاری که در عرصه اجرای خط مشی تحقیق می‌کنند، فرضیه پوزیتیویست‌ها ناظر بر نادیده گرفتن مسائل و مشکلات متعدد و تأکید بر شرایطی چارچوب دار تعریف شده را زیر سوال قرار داده‌اند (منوریان، ۱۳۹۴).

فرایند تعیین مشکل معمولاً با ویژگی‌هایی چون «کاملاً نمادین» و «تصمیمی سیاسی» معرفی می‌شود که با هر میزان داده و تحلیل نیز تحت تأثیر قرار نمی‌گیرد. بنابراین اگر بپذیریم که فرایند تعیین نیاز اجتماعی، مبتنی بر تعامل میان نهاد های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است، در نتیجه تعریف عینی و قطعی امکان پذیر نیست. این امر تلویحاً به معنای آن است که خط مشی‌هایی که بر اساس توجه به این نیازها تدوین می‌شوند، عمدتاً بر اساس معیارهای اجتماعی شکل می‌گیرند که در نتیجه آن نیازهای قابل قبول و قانونی و غیر قابل قبول ارزیابی می‌شوند. در انتها، آن دسته از نیازهایی که منطقی و قانونی قلمداد می‌شوند، ارزش عکس‌العمل‌های اجتماعی را پیدا می‌کنند (دینیتو^{۱۶}، ۱۹۹۱).

14 Guba and Lincoln

15 Palumbo and Calista

16 Dinitto

۴- پارادایم تفسیرگرایی (فرا اثبات گرایی) در خط مشی گذاری

نگاه تفسیرگرایان به واقعیت با نگاه اثبات گرایان متفاوت است زیرا از نظر تفسیرگرایان جهان از واقعیت هایی چندگانه ساخته شده است. در این پارادایم، پژوهشگر رویکردی استقرایی به پژوهش دارد و برای ارائه تبیین هایی از پدیده مدنظرش، مطالعه خود را در جهان واقعی که پدیده مورد بررسی در آن به طور طبیعی و نه در جهان آزمایشگاهی فعالیت می کند، آغاز می نماید. تفسیرگرایان برعکس اثبات گرایان از شناخت شناسی ذهنی استفاده می کنند به عبارت دیگر پژوهشگر با موضوع مورد مطالعه ارتباط ذهنی برقرار می کند و برخلاف اثبات گرایی بر آن تأثیر می گذارد و از آن تأثیر می پذیرد و صرفاً بر دریافت ذهنیات موضوع مطالعه، از طریق پرسشنامه بسنده نمی کند. در یک پژوهش تفسیری، نمیتوان از بعد ارزشی غافل شد و ارزش ها نقشی اساسی در این پارادایم ایفا می کنند. پژوهشگران در پارادایم تفسیری برای گردآوری دانش از جهان تجربی غالباً از نوعی روش شناسی کیفی استفاده می کنند و برعکس پارادایم اثبات گرایی که در پی درک پدیده از نگاه بیرونی است، از منظر درونی به درک پدیده می پردازد. این نگاه درونی باعث شناسایی واقعیت های چندگانه می شود زیرا دیدگاه های همه نقش آفرینان مد نظر قرار گرفته و به نحو برابر ارزش داده می شود (دانایی فرد، ۲۰۱۲).

یکی از تفاوت های تفسیرگرایی با اثبات گرایی وارد کردن معنا به عنوان عنصر اساسی در تفسیر رفتارهای عاملان اجتماعی است. بنابراین رویکرد ذکر شده به رویکرد معناگرا معرفی شد. رویکردی که معنا را به عنوان نقطه ثقل مطالعاتی خود در تفسیر عاملان اجتماعی قرار می دهد (گایینی و حسین زاده، ۱۳۹۱). این پارادایم جایی است که واقعیت اجتماعی به عنوان محصول فرایندهایی تلقی می شود که در آن کنشگران اجتماعی درباره معانی کنش ها و موقعیت ها با یکدیگر مذاکره می کنند؛ این یک پیچیدگی از معانی ساخته شده اجتماعی است. تجربه انسان شامل فرایندی از تفسیر به جای فرایند حسی است، درک مادی از دنیای فیزیکی بیرونی و رفتار انسان بستگی به آن دارد که چگونه افراد شرایطی را که خود دریافت کرده اند را تفسیر می کنند. واقعیت اجتماعی که به روش های مختلف ممکن است تفسیر شود، چیز یکسانی نیست، بلکه تفاسیر مختلف است (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۱). تفسیرگرایان اعتقاد دارند افراد به دنبال درک دنیایی هستند که در آن زندگی می کنند. معنا به طور خودکار در ابژه ها یا موقعیت های اجتماعی به وجود نمی آید، بلکه باید ساخته یا توسط افراد ایجاد شود. معانی متفاوت و چندگانه هستند و افراد معانی ذهنی خود را از تجربه هایشان شکل می دهند. از نظر هستی شناسی، واقعیت از لحاظ اجتماعی ساخته می شود. به همین دلیل، جهان اجتماعی نمی تواند به روشی مشابه با دنیای طبیعی مورد پژوهش و بررسی قرار گیرد (مرادی، ۱۳۹۳).

بر اساس روش شناسی تفسیری، جامعه و دولت یک امر ملموس و واقعی تلقی نمی شود. همچنین بر اساس روش شناسی تفسیری، این گونه نیست که قوانین و مقررات در متن واقع و جامعه وجود داشته باشد و وظیفه خط مشی گذاران این باشد که این قوانین را ابتدا کشف و سپس اجرا و ارزیابی کنند؛ بلکه بر اساس این روش شناسی، ابتدا باید ذهنیات افراد جامعه، به ویژه ذهنیات صاحبان قدرت، و نخبگان و کنش و واکنشی که آنان نسبت به یکدیگر و همچنین نسبت به وقایع و پدیده های خارجی را از خود نشان می دهند، مطالعه کرد. سپس خط مشی گذاران بر اساس این کنش های معنادار خط مشی گذاری کنند، نه اینکه آنها خط مشی ها و قوانین و مقررات را همان گونه که اثبات گراها می گویند کشف کنند. بنابراین، خط مشی گذاری بر اساس روش شناسی تفسیری کاملاً متفاوت از خط مشی گذاری بر اساس روش شناسی اثبات گرایی خواهد بود (واثق غزنوی، ۱۳۸۹).

همان گونه که ذکر شد، بر اساس روش شناسی تفسیری و مبانی فلسفی آن که حقیقت اجتماعی را یک امر ذهنی می داند یا به عبارت دیگر، واقعیت اجتماعی را «محصول تعامل انسان ها می داند» نه یک امر واقعیت ملموس و خارجی که توسط محققان باید کشف شوند، خط مشی گذاری باید از طریق تعاملات افراد جامعه انجام شود؛ یعنی آنچه فعالان جامعه با توجه به کنش و واکنش های شان درباره آن به توافق می رسند، به عنوان خط مشی جامعه انتخاب، تصویب و اجرا می شود. به عبارت دیگر، بر اساس این روش شناسی دیگر از میان راه حل های ارائه شده، بهترین راه حل برای حل مسائل و مشکلات، انتخاب نشده و مشروعیت و قانونیت پیدا نمی کند؛ بلکه آنچه قدرت های سیاسی، با توجه به دادوستدی که دارند یا ائتلاف های که تشکیل

می‌دهند، به توافق می‌رسند، به منزله یک خط مشی انتخاب می‌شود؛ اگرچه این خط مشی بهترین راه‌حل برای رفع مسائل و مشکل جامعه محسوب نشود، از آنجا که نوع خط مشی‌ها مورد قبول تمامی جناح‌ها و دست‌اندرکاران مسائل سیاسی می‌باشند، با سهولت بیشتری قابل اجرا می‌باشد. به عبارت ساده‌تر، بر اساس روش‌شناسی تفسیری، یک خط مشی خوب آن است که بازیگران صحنه سیاست و صاحبان قدرت در مورد آن به توافق رسیده باشند؛ بدون آنکه تضمینی وجود داشته باشد تصمیم مذکور در عالم خارج، بهترین و منطقی‌ترین طریق رسیدن به هدف شمرده شود (واتق غزنوی، ۱۳۸۹).

۴-۱- رویکرد تفسیری به اجرای خط مشی عمومی

رویکرد تفسیری به اجرای خط مشی، از منظر هستی‌شناسی بر تمایز قاطع بین واقعیت‌ها و ارزش‌ها در قالب فلسفه اثبات‌گرانه علم به عنوان موضوعی غیر قابل دفاع تأکید دارد و احتمال مشاهدات خنثی و بدون انحراف را به چالش می‌کشد. این امر به معنای آن است که تحلیل تفسیری اجرای خط مشی، مباحث را از ارزش‌ها به عنوان مجموعه هزینه‌ها، منافع و مراجع موثر در انتخاب تغییر داده و بر ارزش‌ها، اعتقادات و احساسات به معنای مجموعه معانی و از نگاه به انسان به شکل ابزاری و عقلانی به سمت رفتار انسانی به مثابه بیان‌کننده معانی، تغییر می‌دهد (یانو^{۱۷}، ۲۰۰۰). همچنین این تحلیل فرضیه مبنی بر امکان بررسی اجرای خط مشی بدون توجه به فرایند تدوین خط مشی را رد می‌کند. برعکس طرفداران تحلیل تفسیری معتقدند که مباحث قبلی و معانی خط مشی بر اجرای خط مشی تأثیر دارند، چرا که درک مجریان از مشکل، خط مشی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. افزون بر این، مجریان خط مشی با معانی مختلف از خط مشی سروکار دارند، چرا که تدوین خط مشی به کرات با منافع و خواسته‌های متعارض و چالشی مواجه است. بر این اساس، مطالعات مرتبط با تحلیل تفسیری، معانی مختلف مشکل را بررسی می‌کنند؛ به بیان دیگر این مطالعات بر تلاش برای تعریف معانی و اینکه این معانی چگونه بین افراد منتقل می‌شود، تأکید دارند (یانو، ۱۹۹۶).

بنابراین تأکید رویکرد تفسیری بر تعبیر و تفسیر معانی ای است که از سوی بازیگران خط مشی، سازمان مجری و جمعیت هدف، درک می‌شود. نمادها، استعاره‌ها و زبان خط مشی که مبین معانی مختلف هستند، مجموعاً در «فرهنگ خط مشی» نهفته است (منوریان، ۱۳۹۴). وظیفه اصلی تحلیل‌گر آن است که مشخص سازد بازیگران مختلف چگونه فرهنگ خط مشی را تعبیر و تفسیر می‌کنند و سپس تأثیر این برداشت‌های چندگانه بر فرآیند اجرا را بررسی کند. افزون بر این، تحلیل تفسیری بر زمینه و بستری که در آن خط مشی به اقدام تبدیل می‌شود، نیز تأکید دارد. در این حالت، بررسی معنای خط مشی در بستر تعریف شده، ویژگی‌های اساسی فرآیند اجرا را مشخص می‌سازند.

مجریان با زبان یکسان نیز می‌توانند تفاسیر متفاوتی از پیام خط مشی داشته باشند. این احتمال وجود دارد که مجریان، تفسیر متفاوتی از آنچه توسط خط مشی‌گذاران در نظر گرفته شده بود، تفسیر کنند. دانش قبلی از یک خط مشی خاص یکی از عوامل اصلی دخیل در تفسیرهای متفاوت است. مطالعات در زمینه اجرا، اهمیت معانی را که مجریان در زمان تفسیر پیام‌های خط مشی، ایجاد می‌کنند را نشان می‌دهد. عیب دیگری در تفسیر این است که درک نادرست از یک خط مشی جدید ممکن است بیشتر از آن چیزی باشد که در حقیقت آن خط مشی وجود دارد. هنگامی که یک خط مشی جدید تفسیر می‌شود؛ این درک اساساً همانند باور یا عملی است که مجری از قبل به آن معتقد بوده است. تأثیر انتظارات بر ساختارهای دانش موجود منجر به رد اطلاعات نامناسب با این انتظارات می‌شود (اسپیلان^{۱۸} و همکاران، ۲۰۰۲).

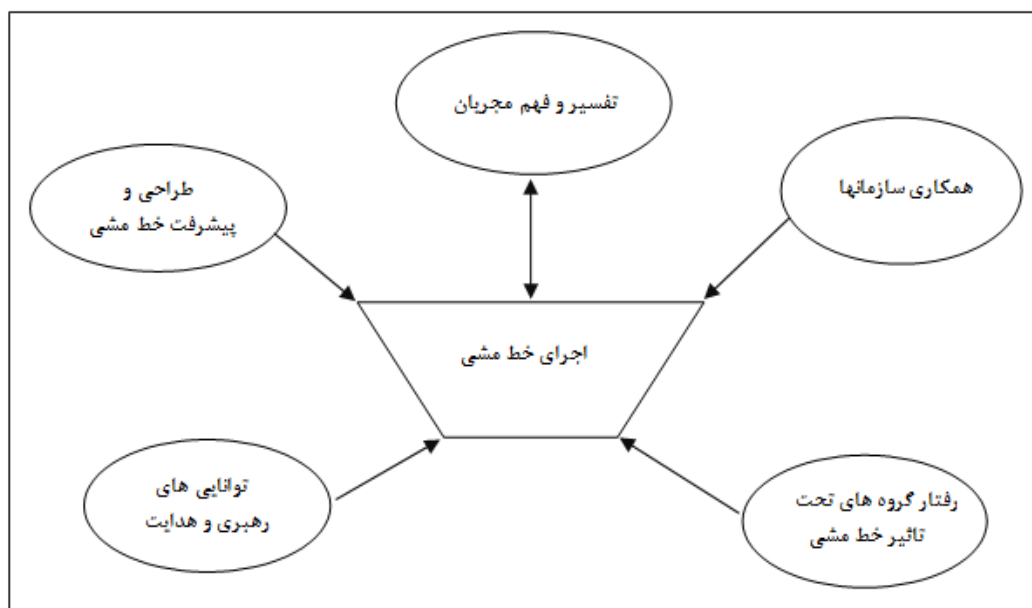
خط مشی‌های جدیدی که نیاز به تغییر اساسی دارند، برای اجرا بسیار دشوار است. هنگامی که خط مشی‌هایی که نیاز به تغییرات پیچیده یا جدید در رفتار و دانش موجود دارند، تدوین می‌شوند، اکثر مجریان، افراد تازه کار تلقی می‌شوند و بنابراین تعداد خبرگان در حوزه خط مشی جدید، بسیار محدود است (برینارد، ۲۰۱۰).

۲-۴- ارزش تجربه یادگیری مجریان

تجربه یادگیری مجریان، نظریه های سنتی اجرا را تقویت می کند. درک یا سوء تفاهم بازیگران بر نتایج خط مشی تاثیر می گذارد. این بدان معنا نیست که تجربه و درک تنها متغیرهایی هستند که ممکن است بر اجرا تاثیر بگذارند. بر طبق نظر اوتول^۹ (۱۹۸۶)، محققان بیش از سیصد متغیر را شناسایی کرده اند که ممکن است روی اجرا تاثیر بگذارند.

چهار دسته اصلی از متغیرهایی وجود دارند که بر اجرای خط مشی تاثیر دارند. یک دسته خط مشی و فرایند خط مشی است: از طریق طراحی و منابع اختصاص یافته به اجرای آن. دسته دوم متغیرها عبارتند از نهادها و محیط آنها: جایی که سازمان ها باید با هم کار کنند تا خط مشی را اجرا کنند. دسته سوم متغیرها، عاملان و مؤسساتی هستند که با ترجیحات و توانایی های رهبری بیشتر می تواند نتایج خط مشی را شکل دهند. رده نهای متغیرها به شرایط محیط خط مشی مربوط می شود. این شرایط عبارتند از رفتار گروه های تحت تاثیر خط مشی، شرایط اقتصادی و افکار عمومی (هیل، ۲۰۰۷).

شکل ۱ خلاصه ساده از چهار دسته متغیرهایی که بر اجرای خط مشی تاثیر می گذارد را نشان می دهد. جالب توجه است که بخش خوبی از ادبیات اجرای خط مشی فرض می کند که معانی خط مشی به طور پیش فرض بین طراحان خط مشی، مجریان و مدیران آنها به اشتراک گذاشته می شوند. یکی از دلایل ممکن است این باشد که قانون گذاران اختلاف را از طریق سازش حل می کنند، زبان توانایی پیچیده کردن اجرای خط مشی را دارد. در دنیای مجریان، اغلب راهنمایی های ضعیفی برای اجرای خط مشی ها بر اساس درک ناقص، نادرست و یا متمایز از آنچه خط مشی به آن معنی است، وجود دارد. بنابراین، افزون بر چهار دسته اصلی از متغیرهایی که بر اجرا تاثیر می گذارند، باید فهم و تفسیر خط مشی را اضافه نمود (هیل، ۲۰۰۷).



شکل ۱: پنج دسته اصلی از متغیرهای موثر بر اجرا (هیل، ۲۰۰۷)

۳-۴- بستر اجرای خط مشی

گاهی نتایج یک خط مشی به صورت ناامیدکننده و یا حتی بدتر از آن قضاوت و ارزیابی می شود. معمولاً در ارزیابی ها و قضاوت هایی که در گفتگوهای روزمره بیان می شوند، تمایز تحلیلی بین پیامدها و برون دادها، بین محتوا و فرآیند ایجاد نمی شود. در واقع این قضاوت ها بیشتر دارای ماهیت سیاسی هستند و اطلاعاتی در مورد نحوه مشاهده جهان، تفسیر و ارزیابی

آن ارائه می‌دهند. واکنش استاندارد به نتایج سیاستی که به نظر نامیدکننده می‌رسد، شامل سرزنش مجری آن خط مشی می‌باشد. با این حال میزان موجه بودن این سرزنش یک مقوله تجربی است (هیل و هوپ^{۲۱}، ۲۰۱۴).

در آخرین خط تمایز بین اهداف خط مشی و پیامدهای آن، بوروکرات‌های سطح خیابان با عموم مردم در تعامل هستند. همان طور که لیپسکی^{۲۲} (۱۹۸۰) و دیگر پژوهشگران به این موضوع اشاره کرده‌اند، کارمندان دولت که با انواع دوراهی‌ها و تنگناهای مرادفات روزمره مواجه هستند، از استراتژی‌های مقابله استفاده می‌کنند. اگرچه رابطه بین بوروکرات‌ها (کارمندان دولت) و شهروندان قطعاً متقارن نیست، ممکن است بین آنها وابستگی و مذاکره مشترک ایجاد شود. بخش عمده فعالیت‌هایی که افسران پلیس، معلمان، مددکاران اجتماعی و سایر فعالان دولتی انجام می‌دهند در بطن اسناد رسمی مشخص نشده‌اند. کارمندان دولت باید در شرایطی که قبلاً هرگز پیش‌بینی نشده بود و در آن با هنجارهایی مبهم مواجه هستند عمل نمایند. در چنین شرایطی این افراد خود را ملزم به تفسیر خط مشی دولتی به طور خلاقانه و در عین حال موجه می‌دانند. در واقع آنها در مقام مجریان، علاوه بر سیاستی که به صورت رسمی در اختیار آنها قرار گرفته است و گاهی اقدام به "خط مشی گذاری و تصمیم گیری" می‌نمایند (هیل و هوپ، ۲۰۱۴).

بدیهی است در چنین شرایطی واقعیت تجربی بسیار متفاوت و متنوع است. یکی از ابعاد دخیل در تفاوت شیوه‌های اجرایی، نوع سازمان اجرایی آن است. نه تنها یک بیمارستان یا سازمان متفاوت از آتش نشانی است، بلکه نحوه ساختارمندی این نوع سازمان‌ها نیز متفاوت از همدیگر می‌باشد. در حالی که مددکاران اجتماعی به وضوح متفاوت از کارورزان پزشکی هستند، اما حتی درون هر کدام از این گروه‌ها روش‌هایی وجود دارد که طی آن سبک‌های حرفه‌ای متفاوت از هم هستند. تنها وجه مشترک متخصصان خدمات دولتی این است که در راستای منافع کلی در شرایط ارتباط مستقیم با شهروندان فعالیت می‌نمایند. با توجه به ماهیت عمومی فعالیت آنها، این قبیل افراد با قوانین و مقررات سیاست‌های دولتی مواجه هستند که از آنها انتظار می‌رود موارد مربوطه را اجرا نمایند (هیل و هوپ، ۲۰۱۴).

بنابراین ادبیات مربوط به دموکراسی در سطح خیابان و تخصص‌گرایی، یادآور تنوع اجرایی در عمل می‌باشد. آیا در این شرایط می‌توان بین عاملان و افراد فعال در ادارات که دارای وظایف روتین هستند تمایز قائل شد؟ البته این کار چندان آسان نیست؛ علاوه بر آن هر تکلیف و وظیفه‌ای نیازمند درجات معینی از بصیرت و صلاح دید شخصی می‌باشد. در حالی که بدیهی است که متخصصان باید از شکاف بین خط مشی و عمل آگاه باشند، ادراک این تفاضل بسیار گسترده است. این موضوع در جملاتی مانند زیر نمود می‌یابد: "به نظر می‌رسد آنها هر چیزی را بهتر می‌دانند، اما این ما هستیم که سخت‌ترین کارها را انجام می‌دهیم" (هیل و هوپ، ۲۰۱۴).

در آن سرخطی که بین اهداف و پیامدها رسم شده است، خط مشی‌گذاران قادر به درک این موضوع نیستند که چرا قوانین و مقررات مطابق با دلخواه آنها اجرا نمی‌شود. در صورت مواجهه با نتایج نامیدکننده، خط مشی‌گذاران هم راستا با شاهدان و ناظران، اقدام به سرزنش مجریان می‌نمایند. در واقع خط مشی‌گذاران تمایل دارند چنین تصور نمایند که اهداف خط مشی صراحتاً مشخص شده و ابزارهای لازم ارائه شده‌اند؛ و "از آن به بعد منوط به اجرا می‌باشد". با این حال ارتباط بین این ارکان متفاوت در دنیای اجرا به مثابه یک خط مستقیم از مشکل شناسایی شده به سمت راه حل تحقق یافته نیست. اسناد سیاسی رسمی که در پایتخت هر کشوری تدوین شده و در مورد آنها توافق شده است، ممکن است از نظر مجریان صریح تر و رهنمودی تر از آنچه که خط مشی‌گذاران وزارتخانه‌ها تصور می‌کنند، نباشند (هیل و هوپ، ۲۰۱۴).

۴-۴- چارچوب های هنجاری^{۲۳} و شناختی^{۲۴} در اجرای خط مشی عمومی

محدودیت‌های شناختی مانع از تصمیم‌گیری منطقی در حوزه رفتار مدیریتی می‌شود. این محدودیت‌ها را می‌توان تا حدی از طریق تعامل اجتماعی که در بطن آن خط‌مشی‌ها تعیین می‌شود جبران نمود. چنین تعاملی در سطح خط‌مشی‌گذاری نیز رخ می‌دهد. توافق‌های ناشی از آن به توافق‌های ناشی از کشمکش ایدئولوژیکی و حزب-سیاسی در فرآیند تعیین دستور کار که همان مرحله پیشین چرخه خط‌مشی است، افزوده می‌شود. بنابراین جای تعجبی نیست که مجریان گاهی نه تنها در نحوه اجرای یک خط‌مشی به صورت مکفی، بلکه در درک آنچه که باید اجرا شود با مشکلاتی مواجه هستند (هیل و هوپ، ۲۰۱۴). بر طبق نظر اسپیلان^{۲۵} و همکاران (۲۰۰۲)، عامل‌های اجرایی اغلب نادیده گرفته می‌شوند، یا به صورت اجباری، در اجرای

خط‌مشی‌هایی که با منافع و برنامه‌های آنان در تضاد است، مشارکت می‌کنند. خط‌مشی‌های که با منافع مجریان متناسب است، احتمال بیشتری دارد که اجرایی شود. تاکید بر ابعاد تفسیری و معنایی فرایند اجرا، مطالعه چارچوب شناختی مجریان را ضروری می‌سازد. دانش پیشین مجریان، نقش مهمی در درک آنها از ایده‌های جدید دارد. ایجاد شناخت نیز تحت تاثیر جنبه‌های موقعیت اجتماعی از جمله تاریخچه جامعه و سازمان و نیز شبکه‌های رسمی و غیر رسمی است. (اسپیلان و همکاران، ۲۰۰۲).

عناصر شناختی و هنجاری نقش مهمی در چگونگی درک و توضیح جهان توسط مجریان خط‌مشی، دارد. به طور خلاصه، پویایی ساخت اجتماعی واقعیت، مرتبط با شکل دادن به چارچوب‌های مشروع اجتماعی و خاص فعالیت هاست (سورل^{۲۶}، ۲۰۰۰). در ادبیات خط‌مشی بیشتر در حال حاضر بر روی ارزش‌ها و ایده‌ها در مطالعه خط‌مشی عمومی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد (برینارد^{۲۷}، ۲۰۱۰).

به رغم تفاوت در بسترهای اجتماعی، پرسشنامه سطح کلان به دنبال روشن ساختن هنجارها و رفتارهای اجتماعی جهانی و نیز خط‌مشی‌های عمومی است. دیدگاه‌های جهانی، مکانیزم‌های شکل‌گیری هویت، اصول عمل، و همچنین دستورالعمل‌های روش شناختی و رویه‌ها، پارادایم‌ها، سیستم‌های اعتقادی و ارجاعات را در کنار هم قرار می‌دهند (سورل، ۲۰۰۰). این چارچوب‌ها ابزار مفهومی برای تجزیه و تحلیل اجرای خط‌مشی را تشکیل می‌دهند (برینارد، ۲۰۱۰). برای تعیین شرایطی که در آن اجرا رخ می‌دهد، باید به دو بعد اساسی توجه ویژه داشته باشیم. اولاً بین آنچه که "کلی" است و آنچه که "خاص" است تفاوت مهمی وجود دارد. ایدئولوژی‌های اصلاحی دارای ماهیت جهانشمول هستند اما کاربرد آنها محدود و مقید به شرایط زمینه‌ای است. زمان و سرعت معرفی این ایدئولوژی‌های اصلاحی به عنوان "فراتحلیل" متفاوت است چرا که شرایط نهادی مطرح هستند. همچنین از نظر پشتکار و ثبات قدم برای پیگیری آنها تفاوت قابل توجهی وجود دارد. تمامی این عوامل در موفقیت محلی ایدئولوژی‌های اصلاحی جهانی تأثیرگذار هستند. دوماً باید بین آنچه که هست و آنچه که باید باشد تمایز قایل شویم. رویه‌های اجتماعی مانند پدیده جهانی فردگرایی فرهنگی، دارای تبعات عینی و مادی است و در سطح کلی کنترل آن دشوار است. در رابطه با رویه‌های اقتصادی نیز شاهد وضعیت مشابهی هستیم؛ به عنوان مثال ادغام شرکت‌های رسانه‌های جمعی چند ملیتی و تبدیل آنها به شرکت‌های خوشه‌ای بزرگ در سطح جهان. با این حال در عین حال کاملاً دلایل مشخصی جهت تعیین حدود برای ماهیت طبیعی این رویه‌ها داشته و خواستار مقابله با پیامدهای نامطلوب آنها هستند. کشورها برای مدیریت این دستاوردها اقدام به انعقاد معاهده‌ها و سایر توافق‌ها می‌نمایند. در چنین مواردی مسائل مربوط به صلاحیت قضایی مطرح می‌شود. در وهله اول اراده سیاسی مهم است چرا که در این صورت در داخل شرایط هنجار و عادی قرار می‌گیریم (هیل و هوپ، ۲۰۱۴). تقابل بین توصیف-تجویز همانند جدول ۱ نشان داده شده است.

23 Normative

24 Cognitive

25 Spillane

26 Surel

27 Brynard

جدول ۱: تقابل توصیف/تجویز(هیل و هوپ، ۲۰۱۴).

هنجار	تجربی	
اصول	رویه های اجتماعی و اقتصادی ایدئولوژی های اصلاحی	کلی
کاربرد محدود به زمینه	محیط های نهادی	خاص

اگرچه پژوهشگران اجرایی خود را متعهد به تغییر واقعیت می‌دانند، ماهیت کار آنها باعث می‌شود در درجه نخست به دنبال حقیقت باشند و نه اقدام مناسب. در مقابل فعالان عرصه مدیریت دولتی به امر تامل و تدبیر عقلانی مشغول هستند، اما در وهله نخست براساس فرمان اقدام به فعالیت می‌نمایند. عاملان دولتی برخلاف دانشمندان اجتماعی همواره موظف به عمل هستند. در حوزه حاکمیت، عام و خاص، هنجار و تجربه در پاسخ‌های عینی به سؤالاتی در مورد اینکه اینجا و اکنون چه کاری باید انجام شود با هم مرتبط هستند. آنچه به عنوان اقدام مناسب تلقی می‌شود، با ماهیت ترکیبی شرایط خاص همان عمل مرتبط می‌باشد. اعتقاد کلی بر این است که ایدئولوژی‌های اصلاحی و زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی پیش از آنکه در زمینه مورد نظر قابل تغییر و دست‌کاری باشند، به سرعت تأثیرگذار هستند. همین موضوع کم‌وبیش شامل محیط نهادی نیز می‌شود؛ محیط و شرایط نهادی دارای ماهیت گسترده و ثابت نیست بلکه براساس زمان و فضا دستخوش تغییر می‌شود(هیل و هوپ، ۲۰۱۴).

۴-۴-۱- عناصر چارچوب های هنجاری و شناختی

سه عنصر از چارچوب های شناختی تا درجه خاصی همپوشانی دارند. تمام این عناصر در صورت ترکیب، چارچوب پارادایمی هماهنگی را ایجاد می‌کنند و شامل موارد زیر می‌شوند: اصول متافیزیکی، قوانین خاص، اشکال عمل و ابزار (برینارد، ۲۰۱۰). جدول ۲ عناصر چارچوب های شناختی و هنجاری را نشان می‌دهد. بر طبق عناصر جدول ۲ ارزش ها و باورهای متافیزیکی دیدگاه جهانی را تعریف می‌کنند. در این مورد ساباتیور (۱۹۹۸) استدلال می‌کند که هسته عمیق شامل اعتقادات اساسی هستی شناختی و هنجاری، مانند ارزش نسبی آزادی فردی در مقابل برابری اجتماعی است. این باورها برای همه حوزه های خط مشی، حیاتی هستند.

چارچوب شناختی دوم شامل اصول خاصی است که اصول کلی و انتزاعی را توضیح می‌دهد. لایه دوم عناصر عبارتند از عملی کردن ارزش ها در یک حوزه یا یک خط مشی خاص. راهکار عملی برای دستیابی به این ارزش ها، به بهترین روش ها و ابزار (فرم ها و اقدامات) مرتبط است. آخرین سطح از عناصر مربوط به ابزار خاصی است که شکل گرفته و مجسمه سازی شده است تا اطمینان حاصل شود که آنها با سایر عناصر هماهنگ باشند(سورل، ۲۰۰۰).

لازم است به این نکته توجه داشته باشیم که ترکیبی از این عناصر است که نقشه های ذهنی خاصی را به وجود می‌آورد. پارادایم به اصطلاح اجتماعی زیربنای یک خط مشی خاص است. چارچوب های شناختی و هنجاری پارادایم اجتماعی را تعیین می‌کنند و توسط جنسن^{۲۸} (۱۹۸۹) به این صورت توضیح داده شده است: مجموعه ای از حیطه های مشترک که بسیاری از روابط اجتماعی را درک می‌کنند. هر پارادایم شامل دیدگاه طبیعت بشر است، یک تعریف از اشکال اساسی و مناسب روابط اجتماعی در میان افراد هم سطح و در میان کسانی که در روابط سلسله مراتبی قرار دارند، و مشخصات روابط بین نهادها و همچنین تعیین نقش این نهادها را شامل می‌شود. بنابراین یک پارادایم اجتماعی یک سیستم معنایی و مجموعه ای از اعمال است.

جدول ۲: عناصر چارچوب های هنجاری و شناختی (سورل، ۲۰۰۰)

مرجع	چارچوب ائتلاف طرفداران	پارادایم	
تصاویر، ارزش ها	هسته عمیق	پارادایم خط مشی	اصول متافیزیکی
هنجارها	هسته خط مشی		قوانین خاص
الگوریتم ها		انتخاب ابزار	اشکال عمل
	جنبه های ثانویه	مشخصات ابزار	ابزار

یکی از مهمترین نقش های چارچوب شناختی و هنجاری، ایجاد یک آگاهی جمعی است. ارتباط بین مقادیر، بازنمایی ها و هنجارهای جهانی، یک پارادایم را برجسته می کند. این پارادایم منجر به ایجاد هویت می شود. بنابراین وجود چارچوب های شناختی و هنجاری در نتیجه یک منبع مرزی برای یک گروه یا یک سازمان و منبع همپوشانی این مرزها است. این ماتریس به مجریان خط مشی اجازه می دهد خود را در تعامل با جهان مشاهده کنند. یک مثال ممکن است حرفه پزشکی باشد که هنجارها و اصول را برای مجریان این حرفه و همچنین ارتباط با بازیگران دیگر مانند بیماران، طرح های دولتی و طرح های پزشکی ایجاد می کند. بنابراین درگیری بین بازیگران نقش مهمی در فریم های شناختی و هنجاری دارد. در خط مشی عمومی، بازیگران خاص نسبت به تولید یا انتشار چارچوب های شناختی و هنجاری اقدام می کنند. یک تغییر پارادایم به طور موثر می تواند منجر به تحول و تقسیم قدرت شود. بنابراین، خط مشی های مختلف می توانند نه تنها به تغییر پارادایم، بلکه همچنین تغییر مجدد قدرت نیز کمک کنند. درک اجرای خط مشی توسط مجریان، از طریق لنزهای عقاید پیشین آنها درک خواهد شد (سورل، ۲۰۰۰).

۴-۵- تحلیل تفسیری اجرای خط مشی

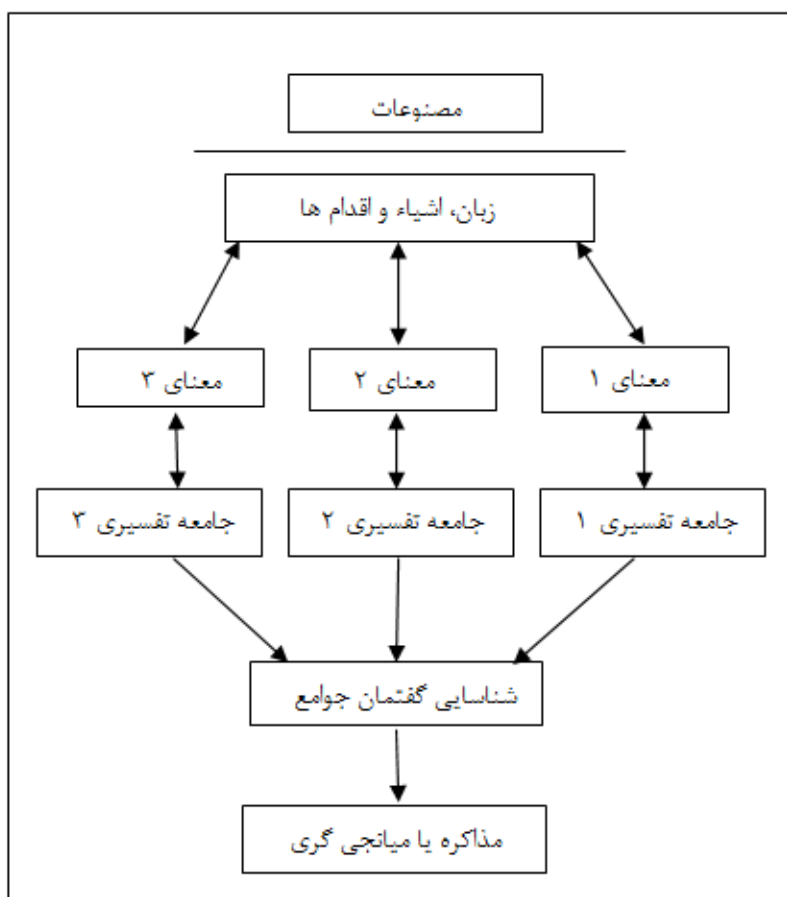
رویکرد تفسیری به تحلیل خط مشی، رویکردی است که بر معانی خط مشی ها، ارزش ها، احساسات و فرایندهایی که معانی را انتقال می دهند و به واسطه مخاطبان مختلف درک می شوند، استوار است. فلاسفه تفسیری مانند پدیدار شناسان و هرمیونیک ها ادعا دارند که معانی، ارزش ها، باورها و احساسات انسانی در آورده های انسانی مانند زبان، پوشش، الگوی عمل و تعامل، متون مکتوب یا فضاهای ساخته شده توسط انسان ریشه دارند. این کار در تحلیل خط مشی به معنای تمرکز بر خط مشی یا آورده های عاملیت به عنوان نمادهای انتزاعی است که نماینده خط مشی انتزاعی و معانی سازمانی هستند (منوریان، ۱۳۹۴).

گام اول در تحلیل تفسیری خط مشی شامل شناسایی آورده هایی است که در رابطه با یک مسئله خاص خط مشی معنا را برای جوامع تفسیری به ارمغان می آورد و گام دوم شناسایی جوامع مرتبط با خط مشی است که آورده ها را ایجاد یا تفسیر می کند. دو مورد فوق بر یکدیگر مقدم نیستند؛ هر دو به همدیگر منتهی می شوند. تحلیل گر با اطلاع از این فرض که در جهان دارای تفاسیر متعدد زندگی می کنیم، باید وجود تفاسیر متعدد هر آورده یا وجود جوامع تفسیری مختلف را بررسی کند. گام سوم که در دو فرایند اول نیز به صورت مفهومی صورت می گیرد، شناسایی گفتمان های جوامع است؛ آنها چگونه در رابطه با مساله خط مشی گفتگو و اقدام می کنند. هدف این مرحله آن است که بتوانیم درباره معانی مهم برای هر جامعه مرتبط با خط مشی و همچنین تحلیل آورده ها اظهار نظر کنیم. معانی مذکور بیشتر به صورت ضمنی درک می شوند و بنابراین دسترسی مستقیم به آنها دشوار است، در نتیجه شناسایی آورده های دربردارنده آن ها و آورده هایی که آنها را به صورت نمادین نشان می دهند، از اهمیت خاصی برخوردار می باشد. از این رو گام سوم شناسایی معانی مختلفی است که در آورده های مختلف و برای جوامع تفسیری مختلف، مطرح است (منوریان، ۱۳۹۴).

تحلیل گر در مرحله چهارم معانی مورد اختلاف گروه ها و منابع مفهومی آنها را شناسایی می کند. گرچه ممکن است محقق در این مرحله مکث کند اما مداخله از اینجا شروع می شود. چنین مداخله ای به خط مشی و نقش تحلیل گر بستگی

دارد. شاید تحلیل گری که به خط مشی گذار مشاوره می دهد بخواهد دلالت های معانی مختلف و متعارض اجرای خط مشی پیشنهادی را به خط مشی گذار نشان دهد. تحلیل گر خط مشی که به گروه ها یا نهادها مشاوره می دهد، ممکن است نشان دهد که اختلاف آراء بین آنها و گروه های دیگر به دلیل تفاوت انتظارات، زمینه ها و ... می باشد و اینکه آنها نماینده دیدگاه های متفاوت هستند.

آخرین گامی که ممکن است رویه تحلیلی انجام دهد به صورت مذاکره یا میانجی گری است که طی آن تفسیرهای مخالف شناسایی و توضیح داده می شوند. این یک فرآیند آموزنده است که تقویت بحث همراه با توجه به دیدگاه های مقابل را دنبال می کند و با این وجود به دنبال گفتمان و بحث زنده میان گروه های مرتبط با خط مشی است نقش تحلیل گر انتخاب خط مشی از بین گزینه های موجود است؛ اما ممکن است وی به چارچوب بندی مجدد گزینه ها یا خط مشی مورد نظر کمک کند و بدین وسیله درک جدیدی را در میان گروه های مخالف ایجاد و روش اجرای جدیدی را به آن ها نشان دهد. تمایز مراحل فوق مفهومی است. آن ها در عمل غالباً در هم تنیده اند و تحلیل با رفت و برگشت بین آنها ادامه می یابد. همینطور سه دسته کلی آورده ها یعنی زبان، اشیاء و رفتارها، به عنوان لنزهای متفاوت تحلیلی همواره باهم همپوشانی دارند و هر کدام غالباً مستلزم استفاده از دیگری است؛ هر دسته امکان تمرکز تحلیلی را فراهم می آورد که با نگاه کردن از لنز دیگر جابجا یا ناپدید می شود (منوریان، ۱۳۹۴). مراحل فوق در شکل ۲ نشان داده شده است:



شکل ۲: تحلیل تفسیری اجرای خط مشی (منوریان، ۱۳۹۴)

۵- بحث و نتیجه گیری

این مقاله بر چارچوب های شناختی و هنجاری فرد و نحوه ارتباط آنها با نگرش ها، باورها و علاقه های شخصی تاکید داشت. جای تعجب نیست که مجریان اغلب مجبور به انتخاب گزینشی در خط مشی هایی هستند که با علاقه و برنامه های آنها سازگار است. دیدگاه جهانی مجریان در اجرای خط مشی نقش مهمی دارد. مقاله بر این تأکید دارد که چگونه چارچوب های

شناختی و هنجاری شکل می‌گیرند و چگونه این‌ها در نهایت به نتیجه یک خط مشی خاص کمک می‌کنند. عناصر مختلف چارچوب‌های شناختی و هنجاری مانند اصول متافیزیکی، اصول خاص، اشکال عمل و ابزار، همپوشانی دارند و در نهایت چارچوب‌های منسجمی را تولید می‌کنند.

فرایند خط مشی هم در مرحله تدوین و هم در مرحله اجرا، غیر عقلایی است. استفاده از نمادها، تصویرهای ذهنی و روایت‌ها به شدت بر حل مسئله فرایند خط مشی تاثیر گذار است. رویکردهای عقلایی و بازارمحور به اجرای خط مشی کافی و صحیح نیستند زیرا اجرا را شبیه یک خط مونتاژ تصویر می‌کنند.

به اعتقاد فرا اثبات‌گرایان، توسل به عقلانیت‌گرایی در اجرای خط مشی، این پروژه را قاطعانه به نوعی مسیر ضد دموکراتیک رهنمون می‌سازد. عقلانیت‌گرایی، اجرای خط مشی را کاملاً در قالب‌های تکنوکراتیک تصور می‌کند خط مشی را ابزاری برای یک نخبه سیاسی می‌داند که از طریق آن سیستم‌های علی را دستکاری می‌کند تا یک هدف غایی محقق شود. اهداف غایی را به صورت ساده شده می‌بیند و آنها را ماهیتاً ثابت تصور می‌کند؛ به صراحت، تعارض و جدل سیاسی را نادیده می‌گیرد و ترجیح می‌دهد ارزش‌های مورد نظر خود نظیر کارایی را تحمیل کند. عقلانیت‌گرایی به اشتباه فرض می‌کند که نوعی اجماع عمومی از این ارزش‌های مطلوب حمایت می‌کند و شکلی از خط مشی‌گذاری را ترویج می‌کند که در آن تکنوکرات‌ها نفوذ قابل توجهی دارند و شهروندان نقش اندکی ایفا می‌کنند.

تنش بین عقلانیت‌گرایان و منتقدان فرا اثبات‌گرا، مضمونی ثابت و مستمر در اجرای خط مشی است. با وجود این اگرچه بر سر نقش مناسب ارزش‌ها در شیوه و شناخت مطالعات اجرای خط مشی بحث قابل ملاحظه‌ای وجود دارد ولی این توافق کلی وجود دارد که خط مشی عمومی فی‌نفسه ارزش محور است. اگر سیاست به عنوان تخصیص مقتدرانه ارزش‌ها تعریف شود، آنگاه خط مشی عمومی تجلی ابزارهای تخصیص و توزیع ارزش‌هاست. خط مشی مانند سیاست به طور کلی نوعی عمل تفسیری است که بر ارزش‌ها استوار است نه داده‌ها. ماهیت یک مسئله خاص، حیطة و فلسفه وجودی آن و بهترین بدیل خط مشی برای پرداختن به آن نه تنها بر مشاهده طبیعی و عینی، بلکه بر ارزش‌های اجتماعی مورد استفاده برای تفسیر جهان پیرامون استوار است. فرا اثبات‌گرایی به جای قضاوت در مورد خط مشی عمومی به عنوان ابزاری برای تحقق هدفی به وضوح تعریف شده، خط مشی را ابزاری برای ابلاغ، اجرا و اعمال ارزش‌های سیاسی مشخص می‌بیند.

تحلیل تفسیری اجرای خط مشی، مباحث را از ارزش‌ها به عنوان مجموعه‌ای از هزینه - منفعت‌ها و مراجع موثر در انتخاب تغییر داده و بر ارزش‌ها، اعتقادات و احساس‌ها، به معنای مجموعه‌ای از معانی و از نگاه به انسان به شکل ابزاری و عقلایی به سمت رفتار انسانی به عنوان بیان‌کننده معانی، تغییر می‌دهد. رویکردهای مختلف به تئوری‌های تفسیری بر اساس هدف مورد تفسیر، متفاوت است ولی با وجود روش‌شناسی‌های مختلف و پیش‌فرض‌های نظری متفاوت، آن‌ها یک فرض مشترک دارند که تدوین و اجرای خط مشی، بدون توجه به فهم معانی مرتبط با آن‌ها، غیر ممکن است.

منابع

۱. اسمیت، کوین بی و کریستوفر دابلویو لاریمر . (۱۳۹۲). درآمدی بر نظریه خط مشی‌گذاری عمومی (تقابل نظری عقلانیت‌گراها و فرا اثبات‌گراها)، برگردان حسن دانایی فرد، انتشارات صفار.
۲. دانایی فرد، حسن .الوانی، مهدی .و عادل آذر. ۱۳۹۱. روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت : رویکردی جامع . چاپ اول، تهران: انتشارات صفار
۳. شاه‌آبادی، محمدمهدی .(۱۳۹۱). جریان‌شناسی سیاست‌گذاری: از اثبات‌گرایی تا کثرت‌گرایی، مروری بر سیر تاریخی تطورات نظریات خط مشی‌گذاری؛ ماهنامه سوره، شماره ۶۰ و ۶۱
۴. قلی‌پور، رحمت‌الله؛ دانایی فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن؛ جندقی، غلامرضا؛ فلاح، محمدرضا (۱۳۹۰) ارائه مدلی برای اجرای خط مشی‌های صنعتی: مطالعه موردی در استان قم، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره دوم، پاییز و زمستان، صص ۱۰۳-۱۳۰

۵. گائینی، ابوالفضل، و حسین زاده، امیر. ۱۳۹۱. پارادایم های سه گانه اثبات گرایی، تفسیری و هرمنوتیک در مطالعات مدیریت و سازمان. راهبرد فرهنگ، شماره نوزدهم، صص ۱۳۸-۱۰۳
۶. لستر، جیمز؛ پی و استورات (۱۳۸۱)، فرایند خط مشی گذاری عمومی ترجمه طبری و دیگران، انتشارات ساوالان.
۷. مرادی، مرتضی. ۱۳۹۳. گذر پارادایمی از پژوهش های کمی به پژوهش های کیفی در علوم انسانی، نشریه رهیافت، شماره ۵۷، صص ۱۱۶ - ۹۳
۸. منوریان، عباس. (۱۳۹۴). اجرا و ارزیابی خط مشی عمومی، تهران، موسسه کتاب مهربان نشر
۹. وائق غزنوی، قادر علی. (۱۳۸۹). روش شناسی و جایگاه آن در سیاست گذاری دولتی، نشریه پژوهش، سال دوم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۸۹، صفحه ۳۹ - ۷۰

10. Bardach, E. (2005). A Practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving. Washington DC: CQ press.
11. Brynard, P, A. (2010). Policy implementation and cognitive skills: The difficulty of understanding implementation, *Journal of Public Administration* • Vol 45 no 1.1
12. Brooks, S. (1998), *Public Policy in Canada: An Introduction, 3rd ed.* Oxford University Press, Toronto.
13. Danaeefard, H. (2012). Research Paradigms in Public Administration. *Intl. J. Humanities*, 19(4): 55-108.
14. Dinitto, D, M. (1991). *Social welfare : politics and public policy*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.
15. Dobuzinskis, L. (1992). 'Modernist and postmodernist metaphors of the policy process: Control and stability vs. chaos and understanding,' *Policy Sciences* 25:355-380.
16. Elmore, R. E (1985). 'Forward and backward mapping,' in: K. Hanf and D. Toonen, eds., *Policy Implementation in Federal and B~itary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, pp. 33-70.
17. Goggin, M., Bowman, A., Lester, J. & O'Toole, L. (1990). *Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
18. Grin, J. and H. van de Graaf (1996). Implementation as communicative action An interpretive understanding of interactions between policy actors and target groups. *Policy Sciences*, Values 29: 291- 319.
19. Guba, E. G, & Lincoln, Y, S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
20. Hill, H.C. 2007. Understanding implementation: street level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3) 265-282.
21. Hill, M. and P. Hupe. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. Third Edition, SAGE Publications Ltd
22. Jensen, J. 1989. Paradigms and political discourse: protective legislation in France and the United States before 1914. *Canadian Journal of Political Science*, 22:235-258.
23. Lin, A. (1996). When failure is better than success: Subverted, Aborted, and non implementation. Paper presented at the 1996 Annual Meeting of the American Political science Association.
24. Majone, G. and A. Wildavsky (1978). 'Implementation as evolution,' *Policy Studies Review Annual* 2 (also reprinted in the third edition (1984) of Pressman and Wildavsky).
25. O'Toole, L. (1986). Policy recommendations for multi actor implementation: an assessment of the field. *Journal of Public Policy*, 6(2):181-210.

26. O'Toole, L. (1995). Rational choice and policy implementation: Implications for interorganizational network management. *American Review of Public Administration* 25: 43-57.
27. Palumbo D.J and Calista D.J, (1990). *Implementation and policy process: opening up the black box*. New York, Greenwood Press.
28. Pressman, J and A. Wildavsky (1973). *Implementation : How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California press.
29. Sabatier, P. A. , Mazmanian, D. (1979). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8.
30. Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal or European Public Policy*, 5(1):98-130.
31. Spillane, J., Reiser, B, Reimer, T.(2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research, *Review of Educational Research*, Vol. 72, No. 3, pp. 387-431.
32. Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(4):495-512.
33. Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Washington, DC: Georgetown University Press.
34. Yanow, D.(2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Newburg park : sage.