



The Fate of Public Policies after Proclamation: An Analysis of the Interaction of Political Will and Administrative Capacity

Hassan DanaeeFard*

Professor, Public Administration Department, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Abstract:

In general, four generations have the knowledge inventory of “public policy implementation”: the top-down, bottom-up, hybrid, and emerging generation - policy regime, enforcement science. In the light of the inspirations of these four generations, theoretical models have been developed based on various reference points about the “life of public policy implementation”. All knowledge in the study of public policy and public administration has been centered around the “great policy-administration dichotomy”. The author argues that the models of public policy implementation as well as the coordinates of public policy in four contingent approaches to implementation can be analyzed by relying on two original strategic reference points in policy and administrative knowledge (political will-administrative capacity).

Keywords: Policy, Policy Implementation, Political Will, Administrative Capacity.

* Email: hdanaee@modares.ac.ir

سرنوشت خط‌مشی عمومی در فرایند اجرا: تحلیل تعامل اراده سیاسی- ظرفیت اداری

حسن دانائی‌فرد*

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۱۴۰۱/۰۱/۲۲

چکیده: به طور کلی چهار نسل، خزانه دانشی «اجرای خط‌مشی عمومی» را به خود اختصاص داده‌اند: نسل بالا- پایین، پایین- بالا، ترکیبی و نسل در حال ظهور (رژیم خط‌مشی، علم اجرا). در پرتو الهامات این چهار نسل، مدل‌های نظری بر اساس نقاط مرجع مختلفی در مورد «زندگی اجرای خط‌مشی عمومی» تدوین شده است. همه دانش تولیدی در مطالعات علوم خط‌مشی و اداره امور عمومی حول «دوگان بزرگ سیاست- اداره» متمرکز بوده‌اند. نویسنده مدعی است می‌توان به اتکای دو نقطه مرجع استراتژیک اصیل در علوم خط‌مشی و علوم اداری (اراده سیاسی- ظرفیت اداری) الگوهای اجرای خط‌مشی عمومی و همین‌طور مختصات خط‌مشی‌های عمومی در چهار رویکرد اقتضایی به اجرا را تحلیل کرد.

واژگان کلیدی: خط‌مشی، اجرای خط‌مشی، اراده سیاسی، ظرفیت اداری.

*رایانامه: hdanaee@modares.ac.ir

نوع مقاله: سخن سردبیر

DOI: 10.22034/jipas.2021.151301

شاپا چاپی: ۶۲۵۶-۲۶۷۶

شاپا الکترونیک: ۲۶۷۶-۶۰۶X



انجمن علمی
مدیریت دولتی ایران

مقدمه

به طور کلی چهار نسل، خزانه دانشی «اجرای خطمشی عمومی» را به خود اختصاص داده‌اند: نسل بالا- پایین، پایین- بالا، ترکیبی و نسل در حال ظهور (رژیم خطمشی، علم اجرا). در پرتو الهامات این چهار نسل، مدل‌های نظری بر اساس نقاط مرجع مختلفی در مورد «زندگی اجرای خطمشی عمومی» تدوین شده است. مهم‌ترین این مدل‌ها عبارتند از مدل ابهام-تعارض (Metlan 1995)؛ گونه‌شناسی اجرای خطمشی مبتنی بر مشارکت-جامعه هدف (Si, 2020)؛ گونه‌شناسی رفتارهای اجرای بوروکراتیک‌های سطح خیابان (Sorg, 1983)؛ گونه‌شناسی بر مبنای تلاش-تبعیت (Brower et al., 2017). در ادامه مختصات این مدل‌ها تشریح می‌شود.

مختصات گونه‌شناسی‌های اجرای خطمشی‌های عمومی

نقاط مرجع ساخت این گونه‌شناسی‌ها عبارتند از ابهام-تعارض (Metlan 1995)، مشارکت-جامعه هدف (Si, 2020) تلاش-تبعیت (Brower et al., 2017) و رفتارهای اجرای بوروکرات‌های سطح خیابان (Sorg, 1983). به نظر می‌رسد همه این پژوهشگران اجرای خطمشی با داشتن پیش‌فرض ظهور خطمشی‌های عمومی کامل از فرایند فرموله کردن خطمشی، چنین گونه‌شناسی‌هایی ارائه داده‌اند. به عبارت دیگر خطمشی‌گذاران در مرحله تدوین خطمشی، با در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی و اداری، «خطمشی‌های عمومی» را تدوین و مرحله اجرا را آغاز کرده‌اند. ولی نویسنده مدعی است «زندگی خطمشی عمومی مصوب» از لحظه ابلاغ تا پایان اجرا تحت تأثیر دو نقطه مرجع راهبردی «تعهد سیاسی-ظرفیت اداری» است. بر این اساس اگر تکلیف اراده سیاسی و ظرفیت اداری مشخص نشود، «ابهام-تعارض، تلاش-تبعیت، مشارکت-جامعه هدف» چندان موفقیت یا شکست خطمشی‌ها را در اجرا تبیین نمی‌کنند.

به اعتقاد نویسنده همه دانش تولیدی در مطالعات علوم خطمشی و اداره امور عمومی حول «دوگان بزرگ سیاست-اداره» متمرکز بوده‌اند. رویکردهای اصلی به مطالعه اجرا، اگرچه به صراحت ذکر نکرده‌اند، ولی محتوای آنها تجلی حضور این دوگان هستند. ثمره سیاست، یعنی خطمشی و میوه اراده یعنی ظرفیت اداری در چهار نسل پژوهش‌های اجرا به صورت ضمنی متجلی است. رویکرد بالا-پایین اولویت را به منویات سیاست (اراده سیاسی) می‌داد، رویکرد پایین-بالا، بر نقش اداره (ظرفیت اداره) در اجرای خطمشی تأکید می‌کرد، رویکرد ترکیبی به نقش هر دو در اجرای خطمشی تأکید می‌کردند و رویکرد چهارم هم بر نقش این دو نقطه مرجع راهبردی به صورت ضمنی تأکید دارد. بر این اساس نویسنده مدعی است می‌توان به اتکای دو

نقطه مرجع استراتژیک اصیل در علوم خطمشی و علوم اداری (اراده سیاسی - ظرفیت اداری) الگوهای اجرای خطمشی عمومی و همین‌طور مختصات خطمشی‌های عمومی در چهار رویکرد اقتضایی به اجرا را تحلیل کرد. فهم پویایی‌های اقتضایی اجرای خطمشی عمومی در پرتو مدل «اراده سیاسی - ظرفیت اداری» اجرای خطمشی عمومی افزایش خواهد یافت. این مدل می‌تواند دلالت‌های نظری و عملی مفیدی در مورد کانون تمرکز مطالعات اجرای خطمشی برای نظریه‌پردازان و دانش‌پژوهان اجرای خطمشی و همین‌طور رهنمودهای عملی برای خطمشی‌گذاران و دست‌اندرکاران خطمشی‌های عمومی ارائه دهد.

همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود دو نقطه مرجع راهبردی عبارتند از ۱) اراده سیاسی و ۲) ظرفیت اداری. منظور نویسنده از اراده سیاسی عبارت است از میزان حمایت تصمیم‌گیرندگان سیاسی اصلی از یک خطمشی برای حل مسئله‌ای خاص که در «استمرار برنامه‌ها و پروژه‌های مختلف، بسیج سازمان و نهادهای دولتی، مردمی و غیر دولتی، تخصیص مرتبط منابع کافی، رصد و پایش موفقیت خطمشی‌ها متجلی می‌شود. همین‌طور ظرفیت اداری نیز عبارت است توانایی‌ها و قابلیت‌های بوروکراسی دولت از حیث ساختاری، فرایندی، نیروی انسانی، فناوری، فرهنگی و تعامل با سیاست برای اجرای خطمشی‌های عمومی در سطوح حکمرانی، اداره و عملیات».

بر این اساس از تعامل این دو نقطه مرجع راهبردی چهار حالت برای زندگی خطمشی در حین اجرا می‌توان متصور شد:

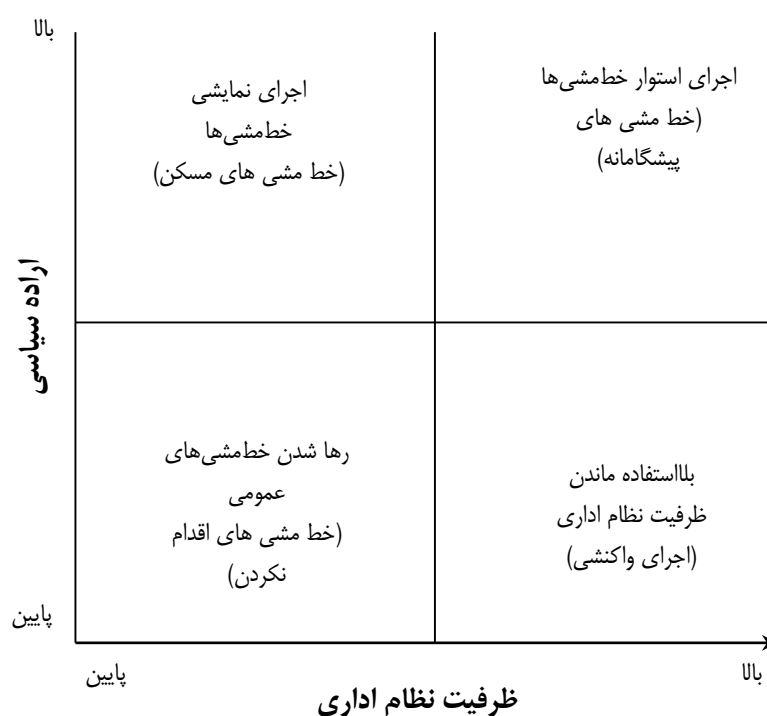
۱- **اراده سیاسی بالا - ظرفیت اداری پایین:** در این حالت اجرای خطمشی به صورت نمایشی خواهد بود و نوعی شعارزدگی در اجرا مشاهده می‌شود. چنین خطمشی‌هایی در این حالت، خطمشی‌های مسکن خواهد بود (McConnell, 2020).

۲- **اراده سیاسی پایین - ظرفیت اداری بالا:** در این حالت اجرا به صورت منفعلانه خواهد بود و نوعی رویکرد سلیقه‌محوری بر اجرا حاکم خواهد بود. چنین خطمشی‌هایی حالت «واکنشی» خواهد داشت.

۳- **اراده سیاسی پایین - ظرفیت اداری پایین:** در این حالت خطمشی‌ها را خواهند شد گویی که دولت رویکرد عدم انجام کار را در پیش گرفته است. به طور کلی انفعال در خطمشی به حالتی از مداخله نکردن در امور یا رها کردن امور جاریه به حال خود اشاره دارد (McConnell, A., & t Hart, P. 2019).

۴-اراده سیاسی بالا- ظرفیت اداری بالا: در این حالت خطمشی‌ها بر مدار اجرایی استوار خواهند بود. خطمشی‌ها در این حالت پیشگامانه خواهند بود. خطمشی‌های پیشگامانه به صورت سنجیده انتخاب شده و اغلب برای جلوگیری از بروز نگرانی، مسئله یا اضطراب طراحی می‌شوند. خطمشی‌های پیشگامانه می‌توانند چالش‌برانگیزتر باشند، زیرا اغلب از نظر سیاسی سخت است که قانون‌گذاران پول و منابع را برای مسئله‌ای که هنوز رخ نداده است، اختصاص دهند. با این حال، نمونه‌های زیادی از اقدامات پیشگامانه در خط‌مشی‌های مختلف دولت‌ها وجود دارد (Campanella, 1991).

این چارچوب می‌تواند رهنمودهای مهمی برای نظریه‌پردازی در مورد اجرا و خطوط راهنمایی در مورد نحوه اجرا در کشور ارائه دهد.



مآخذ

- Brower, R., Bertrand Jones, T., Tandberg, D., Hu, S., & Park, T. (2017). Comprehensive developmental education reform in Florida: A policy implementation typology. *The Journal of Higher Education*, 88(6), 809-834.
- Campanella, M. L. (1991). Proactive Policy-making: The New Role of the State-Actor. *Government and Opposition*, 26(4), 480-499.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- McConnell, A. (2020). The use of placebo policies to escape from policy traps. *Journal of European Public Policy*, 27(7), 957-976.
- McConnell, A., & Hart, P. (2019). Inaction and public policy: Understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences*, 52(4), 645-661.
- Si, Y. (2020). Implementing targeted poverty alleviation: A policy implementation typology. *Journal of Chinese Governance*, 5(4), 439-454.