


Reconceptualizing Effectiveness in Governance: The Role of Policy Design in Shaping Outcomes

Bahram Akhavan Kazemi

PhD, Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran.

Email: irankazemi@shirazu.ac.ir

 0000-0003-3869-0257

Ali Manafi Varkiani

PhD Student, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran (Corresponding Author)

Email: alimivi@proton.me

 0009-0008-6167-0872

Abstract

Effective governance is a cornerstone of successful policymaking, yet conventional discourses on effectiveness often prioritize immediate results and quantitative indicators. Such approaches neglect the participatory, interpretive, and learning-oriented dimensions essential for sustainable and legitimate governance. This study reevaluates the concept of effectiveness by examining how policy design—understood as a reflexive, discursive, and capacity-building practice—can foster a paradigm shift in both the understanding and implementation of effective policies. Employing a discourse-oriented, interpretive methodology, the research integrates three complementary approaches: reflexive policy design, discursive analysis, and capacity enhancement strategies. Four major Iranian policies are analyzed: the National Development Plans, the Mehr Housing Project, the Preferential Currency Policy, and the Health Transformation Plan. The findings demonstrate that output-focused, rigidly designed policies frequently reinforce structural inefficiencies through discursive closure and limited institutional feedback. By contrast, the initial phase of the Health Transformation Plan illustrates how meaning-oriented design can foster discursive innovation, encourage alternative narratives, and enhance policy adaptability. The study concludes that overcoming Iran's persistent policy failures and governance legitimacy deficits requires moving beyond technocratic, engineering-based approaches toward a constructivist paradigm. Within this paradigm, policy design becomes a communicative act embedded in the discursive fabric of governance, fostering participation, dialogue, and institutional learning. Redefining effectiveness through such a lens offers a pathway to more inclusive, adaptive, and sustainable governance, with broader implications for contexts facing similar challenges.

Keywords: Output-Oriented Approach, Process-Oriented Approach, Policy Design, Meaning-Making, Discourse of Effectiveness.

Structured Abstract

Purpose

The purpose of this paper is to reconceptualize the dominant discourse of “effectiveness” in Iranian policymaking by demonstrating how policy design—understood as a reflexive, discursive, and capacity-building practice—can generate a fundamental shift from an output-oriented logic to a process-oriented understanding of effectiveness. Existing policy approaches in Iran have predominantly emphasized quantitative outcomes, instrumental rationality, and short-term crisis management. These perspectives marginalize the interpretive, participatory, and meaning-making dimensions of governance. Against this background, the paper aims to show how policy design conceived as a meaning-making action can reshape the conceptual foundations of effectiveness in ways that foster legitimacy, learning, and social trust. By analyzing key policy cases—including national development plans, the Mehr Housing Project, the Preferential Currency Policy, and the Health Transformation Plan—the study seeks to reveal the structural mechanisms through which dominant output-oriented discourses reproduce inefficiency and to identify the conditions under which alternative, process-based conceptions of effectiveness can emerge.

Design/methodology/approach

This research adopts an interpretive and discourse-oriented approach, situating the study within the broader tradition of the “argumentative turn” in policy analysis. Rather than relying on positivist or data-driven frameworks, the paper employs conceptual–interpretive methods that emphasize meaning, language, and narrative as constitutive elements of policymaking. The method is rooted in conceptual reconstruction, frame reflection, and interpretive policy analysis, drawing upon key theorists such as Fischer, Schön, Rein, Hajer, and Yanow. The study uses explanatory case studies not as empirical samples but as policy texts, allowing the researcher to unpack narrative structures, meaning-making dynamics, and discursive mechanisms. Four major Iranian policy experiences are purposefully selected through theoretical sampling: national development plans as long-term state narratives, the Mehr Housing Project as an exemplar of output-oriented design, the Preferential Currency Policy as a case of centralized technocratic crisis response, and the Health Transformation Plan as an example of partial reflexive design. These cases are analyzed through three analytical dimensions derived from the theoretical model: reflexive design, discursive design, and capacity-enhancing design. Through this composite analytical lens, the study investigates how different approaches to policy design contribute to stabilizing or transforming the dominant discourse of effectiveness in governance.

Findings

The analysis reveals that the prevailing output-oriented discourse in Iranian policymaking is structurally embedded within institutional routines and policy narratives. This discourse constructs effectiveness as the rapid delivery of outputs, the achievement of predetermined quantitative targets, and the ability of the state to control crises. Such a conception, however, excludes the

interpretive, participatory, and contextual dimensions of policymaking, thereby reproducing chronic inefficiencies.

The findings demonstrate that policies such as national development plans, the Mehr Housing Project, and the Preferential Currency Policy exhibit a pattern of technocratic, top-down design that lacks reflexivity, discursive openness, and institutional learning. These designs treat policy problems as fixed and predefined, rely on narrow expert-driven solutions, and define success primarily in terms of measurable outputs. This model contributes to the erosion of social trust, the weakening of legitimacy, and the accumulation of structural policy failures. In contrast, the initial phase of the Health Transformation Plan displays elements of reflexive and discursive design. By redefining the policy problem, incorporating multiple stakeholder voices, and establishing mechanisms for feedback and learning (even if only partially realized), the plan opened space for alternative narratives of success. Although institutional constraints eventually limited its transformative potential, the case illustrates how meaning-oriented design can create discursive openings for reimagining effectiveness as a process grounded in participation, learning, and social legitimacy. Overall, the findings suggest that policy design can serve as a key mechanism for discursive transformation—capable of shifting policymaking from output-based models toward more dynamic, participatory, and meaning-creating conceptions of effectiveness.

Research limitations/implications

This research is conceptual and interpretive and therefore does not seek empirical generalizability. The findings are limited by their reliance on policy documents and discursive analysis rather than quantitative or mixed-method evidence. Nevertheless, this limitation is consistent with the theoretical objectives of the study, which aim to reconstruct conceptual frames rather than test variable-based hypotheses. Future research could expand upon the framework by integrating empirical fieldwork, including interviews with policymakers, participatory observation in policy processes, and discursive analysis of media narratives. Comparative studies across countries with similar governance structures could also test the relevance and adaptability of the proposed framework. Additionally, the development of operational indicators for “process-oriented effectiveness” could provide a practical tool for policy evaluation.

Practical implications

The study highlights several actionable implications for policy practitioners and governmental institutions. First, policymakers should adopt reflexive practices that question predefined problem frames and invite multiple interpretations before designing interventions. Second, designing policies through discursive processes—such as multi-actor dialogue, stakeholder consultation, and collaborative framing—can enhance legitimacy and reduce resistance during implementation. Third, capacity-building must be recognized as a central aim of policy design, requiring the establishment of feedback mechanisms, institutional learning platforms, and adaptive policy structures. Moreover, the research underscores the need to reform the role of central policymaking institutions such as the Planning and Budget Organization. These institutions should evolve from

output-monitoring units into meaning-making and learning-oriented governance hubs. The adoption of process-based criteria in policy evaluation could lead to policies that are more robust, legitimate, and socially embedded.

Social implications

The societal implications of this research are significant. By shifting the discourse of effectiveness from output-oriented indicators toward participatory, reflective, and interpretive dimensions, policymakers can foster public trust, enhance the legitimacy of governance, and strengthen democratic interaction between state and society. Reframing effectiveness as a communicative and socially constructed process encourages broader engagement from civil society, media, and communities, thereby increasing transparency and reducing the disconnect between state institutions and citizens. The study suggests that embracing a process-oriented discourse can influence public attitudes by highlighting the value of dialogue, mutual understanding, and shared meaning in policymaking. This shift has the potential to reshape broader policy strategies—moving from technocratic governance toward governance rooted in social learning, interpretive legitimacy, and long-term institutional resilience.

Originality/value

The originality of the paper lies in its integrated theoretical framework that combines reflexive, discursive, and capacity-enhancing approaches to policy design in order to propose a novel understanding of effectiveness in governance. Unlike existing studies that treat policy design either as a technical exercise or as a purely discursive phenomenon, this paper conceptualizes policy design as a meaning-making action capable of reshaping the foundational discourse of effectiveness.

The paper's value is particularly relevant for scholars of public policy, governance, and political discourse, as well as for policymakers seeking alternatives to entrenched technocratic models. By demonstrating how policy design can act as a medium of conceptual transformation, the paper provides a new lens for analyzing persistent governance failures and offers a pathway for reform in contexts characterized by structural inefficiency and legitimacy deficits.



بازتعریف گفتمان کارآمدی در حکمرانی و نقش طراحی خطمشی در تحول مفهومی

بهرام اخوان کاظمی

دکتری تخصصی، استاد گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.
Email: irankazemi@shirazu.ac.ir

0000-0003-3869-0257

علی منافی وریانی

دانشجوی دکتری تخصصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران (نویسنده مسئول).
Email: alimivi@proton.me

0009-0008-6167-0872

چکیده

مفهوم کارآمدی در گفتمان مسلط سیاست‌گذاری ایران، عمدتاً در چهارچوبی برابندی، کمی‌نگر و تکنوکراتیک بازنمایی شده است؛ چهارچوبی که سیاست را کنشی ابزاری برای تحقق اهداف از پیش تعیین شده تلقی می‌کند و نسبت به فرایندهای معنا‌ساز، تعاملی و یادگیرنده بی‌اعتنا است. این مقاله با هدف بازخوانی انتقادی حول تلقی تثبیت‌شده‌ای از کارآمدی، به این پرسش می‌پردازد که طراحی خطمشی چگونه می‌تواند در مقام کنشی معنا‌ساز مبتنی بر ابعاد گفتمانی، بازتابی و ظرفیت‌ساز، بستری برای بازتعریف مفهومی کارآمدی و تحول در منطق سیاست‌گذاری فراهم آورد. چهارچوب نظری مقاله مبتنی بر تلفیق سه رهیافت طراحی بازتابی، طراحی گفتمانی و طراحی ظرفیت‌ساز است. روش پژوهش، تحلیل مفهومی-تفسیری در سنت گفتمان‌پژوهی سیاستی است که با منطق مطالعه موردی تبیینی، چهار تجربه سیاستی در ایران را واکاوی می‌کند: برنامه‌های توسعه، طرح مسکن مهر، سیاست ارز ترجیحی و طرح تحول سلامت. تحلیل صورت گرفته نشان می‌دهد که سیاست‌هایی با طراحی اقتدارگرایانه و برابندی، به سبب انسدادهای مفهومی، غیبت سازوکارهای یادگیری و ناتوانی در تولید معنا، به بازتولید ناکارآمدی ساختاری منجر شده‌اند. در مقابل، تجربه آغازین طرح تحول سلامت نشان می‌دهد که طراحی سیاست، اگر در قالب کنشی مشارکتی، تفسیری و معنا‌ساز صورت گیرد، می‌تواند زمینه‌ساز گسست گفتمانی و خلق روایت بدیل از کارآمدی باشد. در نهایت یافته‌ها حاکی از آن است که عبور از بحران مشروعیت و ناکارآمدی مزمن، نه از طریق اصلاح ابزارها، بلکه از رهگذر برساخت‌گرایی مفهومی و ارتقای طراحی سیاست به سطح کنش ارتباطی در بستر گفتمان حکمرانی ممکن است.

کلیدواژه‌ها: رویکرد برابندی، رویکرد فرابندی، طراحی خطمشی، کنش معنا‌ساز، گفتمان کارآمدی.



مقدمه و بیان مسئله

بی‌تردید مفهوم «کارآمدی» همواره یکی از ارکان کلیدی در زبان سیاست‌گذاری و حکمرانی دولت‌ها به‌عنوان مفهومی برای ارزیابی عملکرد و تولید مشروعیت و انسجام اجتماعی بوده است؛ با گذر زمان، تلقی از کارآمدی دچار تحولات گوناگون شده است. در دوران دولت‌محوری کلاسیک، کارآمدی معادل تحقق سریع اهداف و کنترل منابع تلقی می‌شد؛ اما با گسترش مسائل پیچیده اجتماعی و افزایش شکاف میان طراحی و اجرای سیاست‌ها، این تعریف تکنوکراتیک از کارآمدی دیگر پاسخ‌گوی واقعیت‌های نوین حکمرانی نبود.

در ایران، مفهوم کارآمدی در چهار دهه گذشته، عمدتاً در قالبی کمی‌نگر، برابندی و ابزارگرایانه بازنمایی شده است؛ به‌گونه‌ای که موفقیت سیاست‌ها در تحقق اهداف کمی، شاخص‌های خروجی و کنترل بحران معنا یافت. این رویکرد، به‌مرور به انسداد در زبان سیاست‌گذاری انجامیده و در سیاست‌هایی نظیر ارزش ترجیحی یا مسکن مهر، موجب گسست دولت و جامعه شده است.

در چنین شرایطی، پرسش بنیادین این پژوهش آن است که چگونه می‌توان با اتکا به طراحی خط‌مشی، در مقام کنشی‌گفتمانی، بازتابی و ظرفیت‌ساز، مفهوم کارآمدی را در حکمرانی ایران به‌طور مفهومی بازتعریف کرد؟ هدف این مقاله، بررسی امکان‌مندی‌های تحول در گفتمان کارآمدی از رهگذر بازاندیشی در شیوه طراحی سیاست‌ها است. بر این اساس، فرضیه مقاله آن است که اگر طراحی خط‌مشی به سطح کنش معناساز ارتقا یابد، آنگاه می‌تواند گفتمان مسلط، خروجی‌محور و ناکارآمد کارآمدی را به گفتمانی فرابندی، مشارکتی و یادگیرنده بدل سازد. دغدغه اصلی نگارنده در این مقاله، بازاندیشی در زبان سیاست‌گذاری ایران و ارائه چهارچوبی برای تحول در منطق مفاهیم گفتمانی «کارآمدی» و سیاستی «طراحی خط‌مشی» است.

۱. پیشینه پژوهش

با تأمل در ادبیات موجود، می‌توان دو جریان اصلی را در مطالعات مربوط به کارآمدی و سیاست‌گذاری متمایز ساخت:

الف. فنی و ابزارگرایانه: نخست، جریان فنی-مدیریتی که بر سنجش اثربخشی، تحقق اهداف کمی و بهینه‌سازی منابع تمرکز دارد (Bouckaert & Halligan, 2008; Pollitt, 2003) که این آثار، کارآمدی را عمدتاً مفهومی ابزارگرایانه تلقی می‌کنند که وابسته به

کارایی در خروجی‌ها است. در مطالعات داخلی ذیل این نوع دوپارگی، آثاری (مانند: بهرامی و همکاران، ۱۳۹۹ و جلالیان، ۱۳۹۶) کارآمدی را کمی و عملکردمحور تحلیل کرده‌اند.

ب. گفتمانی و تفسیری: دوم، رویکردهای تفسیری و گفتمانی که به ماهیت معنایی و زمینه‌مند مفاهیم سیاست‌گذاری، از جمله کارآمدی، توجه دارند (Fischer, 2003; Schön) و Rein, 1994; Yanow, 2000) این جریان، سیاست را فرایند تعریف مسئله، ساخت روایت و خلق معنا تلقی می‌کند و کارآمدی را نیز بر همین اساس بازمی‌خواند. در گستره پژوهش‌های بومی، ادبیاتی اندک، اما رو به رشد (مانند: علوی‌تبار، ۱۳۸۹) به بُعد معنایی و گفتمانی مفاهیم حکمرانی توجه نشان داده‌اند.

پژوهش حاضر با تلفیق چهارچوب طراحی معناساز، تحلیل گفتمان و رویکرد ظرفیت‌سازی در حکمرانی، از مرز دو جریان یادشده فراتر رفته و تلاش دارد نقش طراحی خطمشی را در بازآفرینی مفهومی کارآمدی در بستر حکمرانی ایران تحلیل کند. افتراق اصلی این تحقیق در آن است که به‌جای تمرکز صرف بر سنجش پیامدها یا تحلیل گفتارهای سیاستی، طراحی خطمشی را به‌مثابه فرایندی برای بازتعریف مفاهیم، خلق روایت بدیل و بازسازی زبان حکمرانی صورت‌بندی می‌کند؛ امری که در ادبیات موجود کمتر به‌طور یکپارچه و نظری تبیین شده است.

۲. مبانی نظری

۲-۱. تعریف مفاهیم کلیدی و شاخص‌های تحلیلی

۲-۱-۱. طراحی بازتابی^۱

مفهوم طراحی بازتابی خطمشی، از دل نقدهای نظری به نگاه تکنوکراتیک در سیاست‌گذاری برخاسته و بر فهم سیاست به‌مثابه فرایندی یادگیرنده، تعاملی و موقعیت‌مند تأکید دارد (Vigar, 2017, p. 14). در این رهیافت، طراحی سیاست دیگر فرایندی خطی برای حل یک مسئله از پیش تعریف‌شده نیست، بلکه خود تعریف مسئله و نوع مواجهه با آن، در بسترهای اجتماعی و نهادی خاص بازتعریف می‌شود. طراحی بازتابی مستلزم پرسشگری مداوم نسبت به پیش‌فرض‌ها، ارزش‌ها و منابع مشروعیت در تصمیم‌گیری است. این نوع طراحی با مشارکت فعال ذی‌نفعان، بازاندیشی در روایت‌های مسلط و امکان‌پذیری یادگیری نهادی همراه است (Schön &

Rein, 1994, p. 23). در بستر ایران، بسیاری از سیاست‌های عمومی فاقد این خصیصه‌اند. مثلاً در سیاست‌گذاری ارزی یا یارانه‌ای، تصمیمات اغلب بالا به پایین و بدون تأمل درباره بنیان‌های مسئله و پیامدهای اجتماعی اتخاذ می‌شوند، که خود به بحران مشروعیت و ناکارآمدی انجامیده است.

۲-۱-۲. طراحی گفتمانی^۱

در سنت تحلیلی گفتمان‌محور، طراحی سیاست نوعی کنش معنا‌ساز تلقی می‌شود که نه صرفاً برای حل مسئله، بلکه برای تولید روایت‌های خاص از واقعیت، مشروعیت و کنش جمعی انجام می‌گیرد (Fischer & Gottweis, 2012, p. 4)، یعنی سیاست‌ها، متون گفتمانی‌اند که توسط بازیگران مختلف نوشته، بازخوانی و تأویل می‌شوند. طراحی گفتمانی با مسئله‌سازی خاص، چهارچوب‌بندی روایت و شناسایی بازیگران مشروع، قدرت تولید و تثبیت گفتمان‌های مسلط را دارد (Hajer, 1995, p. 58). در زمینه ایران، روایت‌های سیاستی همچون «اقتصاد مقاومتی» یا «عدالت اجتماعی» نمونه‌هایی از تلاش برای طراحی گفتمانی‌اند. باین‌حال، ضعف در فرایند هم‌افزایی، تفسیرپذیری محدود و غلبه نگاه دستوری، مانع از تبدیل آن‌ها به گفتمان‌های هژمونیک مؤثر شده است.

۲-۱-۳. طراحی ظرفیت‌ساز^۲

طراحی ظرفیت‌ساز خط‌مشی بر این بنیان استوار است که کارآمدی نه در نتایج کوتاه‌مدت، بلکه در توانمندی تدریجی سیستم حکمرانی برای یادگیری، تعامل و انطباق با پیچیدگی‌ها تجلی می‌یابد (Sabel & Zeitlin, 2012, p. 171). این رهیافت با تمرکز بر تقویت قابلیت‌های سازمانی، ساختارهای تعاملی و سازوکارهای بازخورد کارآمد، طراحی خط‌مشی را ابزاری برای «یادگیری نهادی» در نظر می‌گیرد. از این منظر، طراحی خوب سیاست باید ظرفیت تطبیق‌پذیری، مشارکت‌پذیری و حل تعارض را در نظام حکمرانی ارتقا دهد. در ایران، اغلب سیاست‌ها فاقد چنین نگاه ظرفیت‌سازانه‌ای هستند. برای مثال، در طرح تحول سلامت، تمرکز بر ارائه خروجی‌های سریع موجب شد که زیرساخت‌های نهادی و ظرفیت پاسخ‌گویی بیمه‌ها و نظام درمانی مورد غفلت قرار گیرد و به‌مرور منجر به ناپایداری و نارضایتی شد. همچنین در تجربه سیاست

1. Discursive Policy Design

2. Capacity-Building Policy Design

یارانه پنهان انرژی، نبود پایگاه داده ملی برای تعیین دهک‌ها و فقدان نظام بازخورد موجب سیاست‌گذاری کور و عدم اصلاح مستمر شد.

۲-۱-۴. گفتمان کارآمدی فرایندی^۱

گفتمان کارآمدی در علوم سیاسی، از مفهومی فنی به مفهومی تفسیری تحول یافته است؛ جایی که کارآمدی نه در نتایج عینی، بلکه در فرایندهای معنا‌ساز، مشارکت‌زا و یادگیرنده تعریف می‌شود (Pierre & Peters, 2020, p. 63). در این گفتمان، حکومت کارآمد آنی نیست که فقط خدمات ارائه دهد، بلکه حکومتی است که توان شکل‌دهی به تعاملات اجتماعی، انباشت اعتماد و مدیریت تعارضات در چهارچوب‌های نهادی مشروع را دارا است. کارآمدی در این نگاه، پیوندی درونی با «عدالت رویه‌ای»، «پاسخ‌گویی تعاملی» و «یادگیری نهادی» دارد. در حکمرانی ایران، غلبه رویکرد برایندی درک عمیق کارآمدی را محدود کرده و بازتعریف این گفتمان، مستلزم تحول در طراحی خط‌مشی و عبور از نگاه فنی و بازدهی‌محور به نگاه تفسیری و فراگیر است.

۲-۲. چهارچوب نظری

۲-۱-۲. ضرورت گذار رویکردی از برایندی به فرایندی

ادبیات مسلط در حوزه حکمرانی، عمدتاً بر سنجش کارآمدی از طریق نتایج خروجی محور و شاخص‌های کمی تمرکز داشته است (Kaufmann & et al., 2009, p. 6). این نگاه، که ریشه در رهیافت اثبات‌گرا و تکنوکراتیک دارد، طراحی سیاست را صرفاً ابزاری برای تحقق اهداف برون‌دادی و بهینه‌سازی عملکرد تلقی می‌کند. از همین رو این رویکرد در برابر مسائل پیچیده و تعارض‌های ارزشی ناکارآمد شده است (Head & Alford, 2015, p. 712). ادبیات علوم سیاسی و سیاست‌گذاری در دهه‌های اخیر، گذار به سوی نگاهی فرایندمحور را پیشنهاد کرده‌اند که در آن سیاست‌گذاری نه فقط به‌عنوان تولید خروجی بلکه به‌مثابه فرایند معنا‌ساز، یادگیرنده و تحول‌آفرین درک می‌شود (Fischer, 2003, p. 37).

در تحلیل گفتمانی از مسئله کارآمدی، باید میان «کارآمدی فنی» و «کارآمدی گفتمانی» تمایز قائل شد. کارآمدی فنی به تحقق اهداف ملموس و بیرونی در چهارچوب عقلانیت ابزاری دلالت دارد، درحالی‌که کارآمدی گفتمانی ناظر به توانایی

نظام حکمرانی در معناسازی برای کنش جمعی، جلب پذیرش عمومی نسبت به اهداف و سیاست‌ها و خلق فضای تفاهم و گفت‌وگوی اجتماعی درباره مسائل عمومی است. برخی تحلیلگران داخلی با تأکید بر ضرورت توجه به ابعاد گفتمانی، استدلال می‌کنند که در نظام‌های سیاسی با بنیان دینی، موفقیت سیاست‌ها تنها در گرو تحقق اهداف فنی نیست، بلکه وابسته به مشروعیت‌سازی معنایی و تطبیق گفتمان سیاست با ارزش‌های بومی است. به‌زعم آن‌ها، غفلت از این وجه معنابخش، به مقاومت اجتماعی، ناکامی در اجرا و بی‌اعتمادی عمومی می‌انجامد (علوی‌تبار، ۱۳۸۹: ۸). مثلاً در بسیاری از تجارب مرتبط در ایران «مدیریت مصرف انرژی، سهمیه‌بندی سوخت، توزیع کالای اساسی، طرح‌های کالایی تنظیم بازار و غیره» غفلت از این بُعد گفتمانی باعث شده تا حتی سیاست‌هایی که از حیث اهداف فنی قابل دفاع‌اند، با بی‌اعتمادی، مقاومت یا بی‌تفاوتی اجتماعی مواجه شده و ناکام بمانند. از این نظر، تأمین کارآمدی تنها از مسیر طراحی منطقی و اجرای دقیق نمی‌گذرد، بلکه مستلزم آن است که خط‌مشی‌ها به‌مثابه کنش ارتباطی، در بستر گفتمانی مشروعیت‌ساز و تفاهم‌پذیر تعبیه شوند.

در ایران طی دهه‌های اخیر، تأکید بیش‌ازحد بر تحقق شاخص‌های کمی و اهداف برابندی در برنامه‌های توسعه، تمرکز بر شاخص‌های کمی رشد و بی‌توجهی به سازوکارهای نهادی و تعاملی لازم برای اجرای کارآمد سیاست‌ها، باعث بروز شکاف میان طراحی و اجرا و در نتیجه تضعیف اعتماد عمومی شده است. نمونه بارز آن، سیاست‌های مربوط به اشتغال یا کنترل تورم در اسناد برنامه‌های پنج‌ساله است که علی‌رغم هدف‌گذاری روشن، به دلیل ضعف در فرایندهای طراحی و اجرا ناکام مانده‌اند. به‌علاوه در طرح مسکن مهر، تأکید بر تحویل سریع واحدهای مسکونی بدون ارزیابی‌های اجتماعی، موجب انفکاک گفتمانی و ساختاری میان طراحی، اجرا و مشارکت اجتماعی گردید.

۲-۲-۲. طراحی خط‌مشی به‌مثابه کنش بازتابی و گفتمانی

طراحی خط‌مشی در نگاه جدید، تنها انتخاب ابزار مناسب برای حل مسئله نیست، بلکه نوعی کنش بازتابی، موقعیت‌مند و گفتمانی است که در آن معنا، مشروعیت و قدرت بازتولید می‌شوند (Howlett, 2014, p. 191). در چهارچوب «طراحی بازتابی سیاست»، سیاست‌گذار نه صرفاً یک تکنوکرات، بلکه کنشگری معناساز است که درگیر تعامل با ذی‌نفعان، یادگیری مستمر و تعدیل روایت‌های مسلط است (Geva-May, 2005).

p. 295). این رهیافت با تأکید بر ظرفیت طراحی برای بازسازی روابط میان سیاست و جامعه، امکان بازتعریف مفاهیم بنیادی مانند کارآمدی را فراهم می‌سازد. در تجربه بومی، بسیاری از خط‌مشی‌ها در غیاب سازوکارهای بازخورد، یادگیری یا مشارکت عمومی طراحی شده‌اند. برای مثال در طرح تحول سلامت و سیاست ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی، با وجود اهداف عدالت‌محور، طراحی خط‌مشی در فقدان توجه کافی به تنوع ذی‌نفعان و روایت‌های متکثر، امکان تکوین گفتمانی بدیل را محدود کرد؛ مسئله‌ای که از منظر رویکرد تفسیری، می‌تواند به بازتولید گفتمان رسمی و تقلیل معنا بینجامد. این مصادیق به‌خوبی لزوم گذار از طراحی ابزارمحور به طراحی بازتابی و تعاملی را نشان می‌دهند.

۲-۲-۳. گفتمان کارآمدی: از معیار ابزاری تا معناپردازی سیاسی

مفهوم «کارآمدی» در حکمرانی، برخلاف تلقی رایج، مفهومی خنثی و صرفاً فنی نیست، بلکه واجد بار ارزشی و معنایی است که در متن گفتمان‌های سیاستی شکل می‌گیرد (Hajer, 1995, p. 44). در چهارچوب «نظریه گفتمان سیاستی»، سیاست‌گذاری فرایندی است برای بازنمایی مسائل، مشروع‌سازی راه‌حل‌ها و خلق معنا. بنابراین، طراحی سیاست نه فقط به تولید ابزارها، بلکه به خلق روایت‌های بدیل درباره چپستی و چگونگی کارآمدی می‌پردازد؛ مثل جایگزینی نگاه تکنوکراتیک با روایت‌هایی از کارآمدی مشارکتی، یادگیرنده یا عدالت‌محور (Fischer, 2003, p. 85). از این منظر، تغییر در طراحی سیاست، ممکن است موجب تحول در گفتمان مسلط و درک عمومی از موفقیت حکمرانی می‌شود.

در ایران، سیاست‌گذاری اغلب بر اساس گفتمان‌های تثبیت‌شده‌ای چون «اقتدار اجرایی»، «سرعت عمل» و «دستاوردسازی فوری» تعریف شده است؛ مفاهیمی که کارآمدی را در توان تحقق سریع نتایج می‌دانند. این در حالی است که نارضایتی عمومی، به‌ویژه در حوزه‌های عدالت اجتماعی و شفافیت، نشانگر شکاف میان گفتمان رسمی کارآمدی و انتظارات جامعه است. از این‌رو، بازتعریف این گفتمان از رهگذر طراحی خط‌مشی مشارکتی ضرورتی عاجل محسوب می‌شود.

۲-۲-۴. طراحی سیاست و ظرفیت حکمرانی

از دیگر ابعاد نظری مرتبط، نظریه «ظرفیت حکمرانی» است که طراحی سیاست را با توانمندی نهادی برای مدیریت کارآمد، مشارکتی و یادگیرنده مسائل پیوند می‌زند

(Wu, Ramesh, & Howlett, 2015, p. 167). این چهارچوب سه بُعد کلیدی ظرفیت تحلیلی، اجرایی و سیاسی را به‌عنوان پایه‌های حکمرانی کارآمد معرفی می‌کند. طراحی خط‌مشی، اگر با ملاحظات ظرفیت‌ساز همراه باشد، می‌تواند بستری برای شکل‌گیری روایت‌های جدید از کارآمدی در بستر حکمرانی فراهم کند (Howlett & Ramesh, 2015, p. 281). به‌بیان‌دیگر، طراحی سیاست خوب، نه صرفاً پاسخ به مسئله، بلکه نوعی سرمایه‌گذاری بر ارتقای ظرفیت حکمرانی در بلندمدت است.

در زمینه حکمرانی ایران، خلأ ظرفیت‌های نهادی و تحلیلی، نظیر فقدان نظام منسجم ارزیابی سیاست‌ها در سازمان برنامه‌بودجه یا نبود بانک داده سیاستی در وزارتخانه‌ها مشهود است. این کاستی‌ها، از منظر تحلیل گفتمانی، مانع انباشت یادگیری نهادی و تثبیت معناهای تازه در طراحی خط‌مشی می‌شوند. برای مثال، عدم وجود نظام ارزیابی سیاستی مستقل، ضعف در بانک‌های اطلاعاتی قابل اتکا و عدم توان مشارکت‌گیری از جامعه مدنی، موجب تضعیف توان سیاست‌گذاری کارآمد شده‌اند. بنابراین، طراحی سیاست زمانی می‌تواند بازسازی معنای کارآمدی را محقق کند که هم‌زمان با توانمندسازی ظرفیت‌های سه‌گانه حکمرانی همراه باشد. بنابراین چهارچوب نظری چنین صورت‌بندی می‌شود که در شرایط حکمرانی پیچیده و چندسطحی، گذار مفهومی در گفتمان کارآمدی تنها از رهگذر طراحی بازتابی و گفتمانی خط‌مشی امکان‌پذیر است؛ چراکه طراحی سیاست، بستر نهادی، معنایی و تعاملی لازم برای تحول در ادراک، روایت و تحقق کارآمدی را فراهم می‌کند.

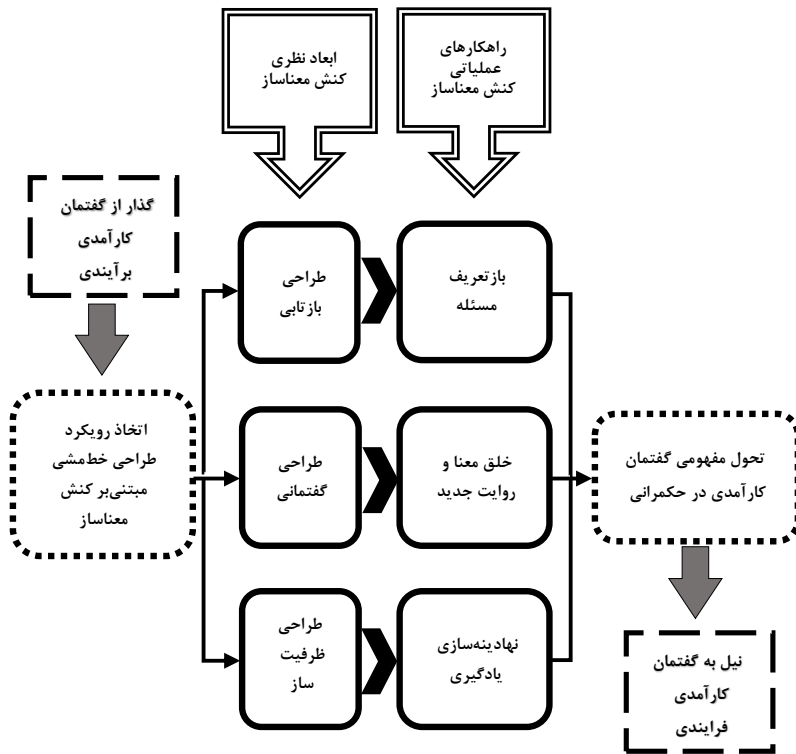
۲-۵. جمع‌بندی نظری: چهارچوب تلفیقی و کاربست تحلیلی

با تلفیق چهار رهیافت نظری مورد بررسی، می‌توان چهارچوبی نظری مبتنی بر پیوند میان طراحی سیاست و تحول معنایی در فهم کارآمدی ترسیم کرد. این چهارچوب بر مفروضات کلیدی زیر مبتنی است:

- ❖ طراحی خط‌مشی، فرایندی بازتابی، معنا‌ساز و گفتمانی است که از سطح فنی به سطح سیاسی-اجتماعی ارتقا یافته است؛
- ❖ مفهوم کارآمدی نه امری صرفاً تکنیکی، بلکه برساخته‌ای گفتمانی است که در بستر روایت‌ها و ارزش‌های مسلط شکل می‌گیرد؛
- ❖ ظرفیت حکمرانی نه پیش‌فرضی ثابت، بلکه نتیجه‌ای از فرایند طراحی سیاست و یادگیری نهادی مستمر است؛

❖ گذار از فهم برابری به فرایندی از کارآمدی، نیازمند بازسازی سیاست‌گذاری به‌مثابه فرایند اجتماعی مشارکتی، یادگیرنده و بازتابی است. تحلیل سه رهیافت نظری نشان می‌دهد که کارآمدی، صرفاً فنی یا کمی نیست، بلکه مفهومی معنا ساز، بازتابی و وابسته به بستر سیاست‌گذاری است. درک برابری باید جای خود را به برداشتی فرایندمحور، مشارکتی و یادگیرنده دهد. در تجربه حکمرانی ایران، تکرار ناکامی خطمشی‌ها، اعم از اصلاحات ساختاری، سیاست‌های ارزی، طرح تحول سلامت و حتی برنامه‌های جمعیتی، نشان داده است که اتکای صرف به سنج‌های برابری، بدون توجه به فرایند معنا سازی، بازخوردگیری و طراحی مشارکتی، منجر به بحران مشروعیت و شکست سیاستی شده است. از این رو، بازتعریف گفتمان کارآمدی نه تنها یک نیاز تحلیلی، بلکه ضرورتی استراتژیک برای عبور از چرخه‌های ناکارآمدی مزمین است.

در چهارچوب این مقاله، پیش‌فرض نظری آن است که گذار از رهیافت برابری به فرایندی در فهم کارآمدی، تنها زمانی امکان‌پذیر است که طراحی خطمشی به‌مثابه کنشی معنا ساز شناخته و به کار گرفته شود؛ چراکه فقط در چنین طراحی، امکان خلق روایت‌های بدیل و تحول معنایی در گفتمان حکمرانی فراهم می‌شود. این چهارچوب، مسیر تحلیل مقاله را برای واکاوی نسبت میان طراحی سیاست و بازخوانی روایت مسلط از کارآمدی در زمینه ایران فراهم می‌سازد و نشان می‌دهد که کارآمدی، پیش از آن که مسئله‌ای از جنس نتایج باشد، مسئله‌ای مفهومی، روایی و نهادی است. بنابراین، هدف نظری پژوهش نه تمرکز بر تحلیل پراکنده سیاست‌های خاص، بلکه تبیین این مسئله است که چگونه طراحی خطمشی، در قالب کنشی معنا ساز، می‌تواند به تحول مفهومی در گفتمان کارآمدی بینجامد. این رویکرد، گفتمان کارآمدی را پدیده‌ای ثابت و تکنیکی در نظر نگرفته، بلکه آن را ساختاری معنایی و تاریخی می‌داند که از طریق طراحی سیاست امکان بازآفرینی می‌یابد (Fischer, 2003, p. 86). بنابراین طراحی خطمشی کنش‌مند می‌تواند واسطه‌ای برای گذار گفتمان کارآمدی از رهیافت برابری به فرایندی باشد و بر همین اساس هسته تحلیلی پژوهش را شکل می‌دهد.



شکل ۱: دیاگرام مدل مفهومی گذار از گفتمان کارآمدی برای پندگی به فرایندی در حکمرانی

۳. روش شناسی پژوهش

مطالعه در چهارچوب نظری-تحلیلی با رهیافت تفسیری^۱ صورت گرفته که بر فهم معانی و بازخوانی گفتمانها تأکید دارد و با نوع اثبات‌گرا که به دنبال قوانین کلی و آزمون فرضیه‌ها هستند، تفاوت بنیادین دارد. این روش به دنبال فهم عمیق‌تر معناهای اجتماعی و نقش زبان، روایت و فرهنگ در شکل‌دهی سیاست است (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, pp. 4-10). تمرکز اصلی مقاله نه بر سنجش تجربی سیاست‌ها یا تحلیل آماري داده‌ها، بلکه بر بازخوانی انتقادی مفاهیم بنیادین حکمرانی و تبیین نسبت میان طراحی خط‌مشی و تحول گفتمانی کارآمدی است.

از این منظر، پژوهش در حوزه «مطالعات مفهومی سیاست‌گذاری» است که با تحلیل تفسیری به بازاندیشی مفاهیم کلیدی می‌پردازد (Fischer, 2003, p. 37; Yanow,)

1. Interpretive Approach

2000, p. 14). شایان ذکر است که بر پایه نظریه برساخت‌گرایی اجتماعی واقعیت‌های اجتماعی و مفاهیم بنیادینی همچون «کارآمدی»، محصول تعاملات انسانی و برساخته‌هایی گفتمانی هستند که از طریق زبان و کنش اجتماعی شکل می‌گیرند (Berger & Luckmann, 1966, p. 13). بنابراین، تحلیل گفتمان و زبان به‌عنوان ابزارهای اصلی در فهم و تبیین سیاست‌ها مورد توجه قرار می‌گیرند (Fischer & Forester, 1993).

در این چهارچوب، روش به‌کار رفته را می‌توان «تحلیل مفهومی تأملی»^۱ نامید؛ روشی که برخلاف رویکردهای اثبات‌گرا یا داده‌محور، بر استدلال نظری، بازسازی معنایی مفاهیم و بازخوانی متون سیاستی از منظر گفتمان‌ها تمرکز دارد (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, pp. 88-90). این رویکرد، بخشی از چرخش تفسیری در علوم اجتماعی است که بر روی برساختگی مفاهیم سیاسی-اداری و نقش زبان، روایت و معنا در شکل‌دهی به سیاست‌ها تأکید دارد (Fischer & Forester, 1993, p. 2).

همچنین، مفاهیمی چون «کارآمدی» یا «مشروعیت» برساخته‌هایی گفتمانی‌اند که نسبت به بستر اجتماعی و روایت‌های غالب، معنا و کارکرد متفاوتی می‌یابند (Hajer, 1995, p. 59; Schmidt, 2010, p. 307). بنابراین، هدف پژوهش، ساختن نظریه‌ای تجربی یا آزمون‌پذیر نیست، بلکه توسعه چهارچوبی تحلیلی-مفهومی برای فهم تحول گفتمانی کارآمدی از رهگذر طراحی خطمشی است. در راستای این هدف، مقاله از رویکرد تلفیقی در تحلیل نظری بهره می‌برد که شامل سه سطح اصلی است:

۱. بازسازی مفهومی نظریات گفتمانی در سیاست‌گذاری با تمرکز بر آرای «فیشر، هاجر، شون، راین و یانو»^۲؛
۲. تفسیر انتقادی تجربه سیاست‌گذاری در ایران با تمرکز بر مصادیق کلیدی؛
۳. ترکیب این تحلیل‌ها برای ارائه سازوکارهایی جهت بازتعریف گفتمان کارآمدی از منظر طراحی خطمشی.

لازم به ذکر است که مطالعات موردی در این مقاله، ابزار تحلیل تجربی نیستند، بلکه شواهد تفسیری برای غنای مفهومی تحلیل‌اند (Yanow, 2000, pp. 33-35). به‌عبارت دیگر، سیاست‌هایی مانند ارزش ترجیحی یا تحول سلامت نه‌بسان «نمونه‌های آماری»، بلکه «متون سیاستی» در نظر گرفته شده‌اند که از طریق آن‌ها می‌توان معنا، روایت و طراحی سیاست را تفسیر کرد. این نوع تحلیل، بر پایه روش «مطالعه موردی تبیینی» در سنت تفسیری استوار است (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, p. 96).

1. Reflective conceptual analysis

2. Fischer, 2003; Hajer, 1995; Schön & Rein, 1994; Yanow, 2000

مطالعه موردی در این پژوهش، برخلاف رویکردهای کمی، به‌عنوان ابزاری برای تبیین و بازخوانی چندلایه سیاست‌ها و گفتمان‌های آن‌ها تلقی شده است و نه صرفاً نمونه آماری یا داده‌های تجربی (Flyvbjerg, 2006, p. 230; Yin, 2014, p. 20). در انتخاب مصادیق نیز برهان «نمونه‌گیری نظری»^۱ مد نظر بود و بر انتخاب مواردی تمرکز دارد که بیشترین ظرفیت را برای آزمون و بازنمایی مفاهیم کلیدی نظری داشته باشند (Glaser & Strauss, 1967, p. 45). بدین معنا مواردی انتخاب شده‌اند که در آن‌ها، مفهوم «کارآمدی» به‌طور برجسته مورد استفاده و بازنمایی قرار گرفته و همچنین الگوی طراحی سیاست دارای تفاوت‌های معناداری بوده است. بر این اساس؛ طرح ارز ترجیحی به‌عنوان نمونه‌ای از طراحی اقتدارگرایانه و تکنوکراتیک و طرح تحول سلامت به‌عنوان مثالی از تلاش برای طراحی بازتابی و گفتمانی در نظر گرفته شده‌اند. این دو مورد، در تحلیل حاضر، بر پایه ویژگی‌های درونی و ساختار معنایی‌شان انتخاب شده‌اند.

در تحلیل این نمونه‌ها، سه مؤلفه اصلی از چهارچوب نظری مقاله، یعنی طراحی بازتابی، طراحی گفتمانی و طراحی ظرفیت‌ساز، به‌عنوان «دسته‌بندی تحلیلی»^۲ مورد استفاده قرار گرفته‌اند. این مؤلفه‌ها از «تلفیق نظریه‌های سیاست‌گذاری»^۳ استخراج شده‌اند و برای سنجش میزان پتانسیل یک سیاست برای تحول مفهومی در گفتمان حکمرانی به کار رفته‌اند.

برای حفظ اعتبار روش‌شناسی و کاهش تأثیر سوگیری‌های فردی، در این مطالعه از مفهوم «بازاندیشی مفهومی پژوهشگر»^۴ بهره گرفته شده است؛ بدین معنی که پژوهشگر به‌طور مستمر نسبت به پیش‌فرض‌ها و دیدگاه‌های خود آگاه بوده و تحلیل‌ها را بر پایه منطق نظری و شواهد متنی پیش می‌برد (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, p. 94).

در این پژوهش نیز تلاش شده است با نگرداشتن فاصله تحلیلی از هرگونه داوری ارزشی یا سیاسی، تحلیل‌ها صرفاً بر اساس منطق نظری، انسجام درونی و شواهد متنی صورت پذیرد.

در نهایت، باید تأکید نمود که این پژوهش، از نوع مطالعات تبیینی-مفهومی است که هدف آن تولید دانش قابل تعمیم آماری یا قابل آزمون تجربی نیست، بلکه ارائه یک درک ژرف و بدیل از مفهومی بنیادی در حکمرانی معاصر، یعنی کارآمدی، در

1. Theoretical sampling

2. Analytical lenses

3. Fischer, 2003; Sabel & Zeitlin, 2012; Vigar, 2017

4. Reflexivity

پیوند با طراحی خطمشی است. چنین پژوهش‌هایی، به‌ویژه در بسترهای چندوجهی و پیچیده‌ای مانند ایران، می‌توانند نقش مهمی در بازاندیشی انتقادی ساختارهای معنایی حکمرانی ایفا کنند.

۴. رویکرد دوگانه به گفتمان کارآمدی در ایران

۴-۱. تثبیت مفهومی و ساختاری رویکرد برابندی

یکی از ویژگی‌های بارز ساختار حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران، غلبه گفتمان «کارآمدی برابندی» در زبان سیاست‌گذاری، طراحی خطمشی و ارزیابی عملکرد دولت‌ها است. در این گفتمان، کارآمدی به‌مثابه توانایی در «تحقق اهداف از پیش تعیین شده» در کوتاه‌مدت، «کنترل بحران‌ها» و «تولید خروجی» با ابزارهای اجرایی دولت تعریف می‌شود (Pierre & Peters, 2020, p. 61). چنین فهمی از کارآمدی، نه تنها به فرایند تصمیم‌گیری و نحوه طراحی خطمشی بی‌اعتنا است، بلکه از نظر معرفت‌شناختی، برآمده از عقلانیت فنی-مدیریتی است که ریشه در مدل‌های کلاسیک برنامه‌ریزی متمرکز دارد (Pollitt, 2003, p. 38).

کریستوفر پولیت در تحلیل خود از منطق سیاست‌گذاری در نظام‌های اجرایی متمرکز نشان می‌دهد که کارآمدی در سنت «مدیریت دولتی نوین»^۱ با «تحقق شاخص‌های قابل سنجش»، «کاهش هزینه‌ها»، «افزایش سرعت اجرا» و «دستیابی به نتایج عملیاتی» معنا می‌یابد. این رویکرد، سیاست‌گذار را نه مشابه کنشگری معنا ساز، بلکه به‌مثابه «مدیر پروژه» درک می‌کند که وظیفه‌اش تحویل نتیجه، در بازه زمانی مشخص، با حداقل منابع و حداکثر کنترل است (Pollitt, 2003, pp. 39-40). چنین نگاهی به سیاست‌گذاری، موجب تقلیل مفاهیم پیچیده‌ای چون مشروعیت، پاسخ‌گویی یا یادگیری به مؤلفه‌هایی تکنیکی می‌شود که از خلال ابزارهایی همچون بهره‌وری، کنترل بودجه و گزارش‌دهی قابل سنجش هستند. در کشور ما این رهیافت برابندی به کارآمدی با دو منبع تثبیت شده است:

❖ برنامه‌های توسعه و سیاست‌نامه‌های رسمی که در آن‌ها، موفقیت در سطح

تحقق اهداف کمی تعریف شده است؛

❖ گفتار دولتمردان و سیاست‌گذاران که در آن‌ها، «کارآمدی نظام» غالباً به‌معنای

عملکرد فوری، حل بحران‌ها، یا اجرای بی‌نقص پروژه‌ها تلقی می‌شود.

۴-۱-۱. نمونه‌های عینی

الف. برنامه‌های توسعه (مستمر از دهه ۱۳۷۰ به بعد): اسناد برنامه‌های توسعه، به‌ویژه از سوم تا ششم، کارآمدی را در پیوند با مفاهیمی چون «بهره‌وری»، «رشد اقتصادی»، «کوچک‌سازی دولت» و «تحقق شاخص‌های عملکردی» بازنمایی کرده‌اند. موفقیت در این اسناد با تحقق کمی اهداف، رشد شاخص‌ها و مهار بحران‌ها سنجیده شده، بی‌آنکه سازوکارهای تعاملی یا یادگیرنده در طراحی سیاست لحاظ شود. مثلاً ماده ۲۸ برنامه ششم، کارآمدی را در دولت الکترونیک، کاهش هزینه‌ها و رضایت کاربران تعریف کرده که بر خروجی تأکید دارد نه فرایند حکمرانی.

ب. طرح مسکن مهر (۱۳۸۶-۱۳۹۲): این طرح با اهداف کمی، زمان‌بندی دستوری و تأکید بر تحویل سریع واحدها طراحی شد. در این چهارچوب، مسکن نه به‌مثابه نیاز اجتماعی، بلکه پروژه‌های فنی و اقتصادی تلقی گردید. گفت‌وگوی میان ذی‌نفعان، ارزیابی کیفی و انطباق محلی نادیده گرفته شد. به همین دلیل، سیاست‌گذاری مسکن از سطح معنا تهی شده و در قالب اعداد و تحویل فیزیکی بازنمایی شد.

ج. سیاست ارز ترجیحی (۱۳۹۷): این سیاست نمونه‌ای از طراحی برای پندگی در پاسخ به بحران اقتصادی بود که موفقیت آن در تأمین ارز یارانه‌ای و تثبیت بازار خلاصه شد، بی‌آنکه مشارکت یا یادگیری نهادی در طراحی آن لحاظ شود. در این چهارچوب، کارآمدی به توان دولت در تأمین و توزیع ارز ۴۲۰۰ تومانی و حفظ ثبات تقلیل یافت. در نتیجه، سیاست فاقد ویژگی‌های مشارکتی، ظرفیت‌ساز و بازتابی بود و امکان اصلاح‌پذیری و یادگیری تدریجی از آن سلب شد. این تحلیل، بر ارزیابی مفهومی ساختار تصمیم‌گیری و الگوی اجرایی آن مبتنی است. سیاست ارز ترجیحی، نمونه‌ای از طراحی تثبیت‌شده‌ای است که معنا را پیش‌تر تعیین کرده و طراحی را صرفاً ابزاری برای تحویل خروجی می‌داند.

برخی تحلیلگران بر این باورند که ساختار اقتصاد سیاسی ایران، به‌ویژه در دوره‌های بهره‌مندی از درآمد نفت، بر منطق «پتروپولیسم» استوار است؛ الگویی که در آن، دولت با اتکا به منابع رانتهی و بدون پاسخ‌گویی ساختاری، به توزیع یارانه‌ای منابع می‌پردازد و سیاست‌گذاری را به ابزار تثبیت مشروعیت کوتاه‌مدت تقلیل می‌دهد (Alizadeh & Hakimian, 2013: 55). این بستر، شکل‌گیری سیاست‌های بازتابی و یادگیرنده را محدود کرده و سیاست‌گذاری را واکنشی و اقتدارگرایانه ساخته است؛ ویژگی که در سیاست ارز ترجیحی نیز مشهود است.

د. طرح تحول سلامت (۱۳۹۳): این طرح تلاش کرد مسئله سلامت را نه صرفاً خدمات ناکافی، بلکه بحران مشروعیت رفاهی بازتعریف کند. مداخلاتی نظیر کاهش پرداخت از جیب و افزایش پوشش بیمه‌ای، مؤید تلاش برای طراحی بازتابی بود. با این حال، ضعف ظرفیت نهادی و منابع ناپایدار، مانع تداوم این مسیر شد.

۴-۱-۲. پیامدهای گفتمانی

در گفتمان برابندی، طراحی خطمشی در عمل صرفاً به ابزار تحقق اهداف از پیش تعیین شده تقلیل می‌یابد که ذیل آن، معنا و مشروعیت نه از طریق فرایند، بلکه از طریق دستاورد حاصل می‌شود. این گفتمان، همان‌طور که فرانک فیشر توصیف می‌کند، در نهایت به نوعی «سیاست‌زدایی از طراحی خطمشی» می‌انجامد؛ یعنی فرایند تصمیم‌گیری از عرصه سیاسی-اجتماعی جدا شده و به حوزه‌ای فنی، خنثی و ظاهراً غیر ایدئولوژیک سپرده می‌شود (Fischer, 2003, p. 87). در چنین شرایطی، امکان تحول مفهومی در گفتمان کارآمدی به شدت محدود شده و دولت، در مواجهه با بحران‌ها، صرفاً بر کنترل، دستور و عملکرد خروجی تکیه می‌کند؛ نه بر خلق معنا یا تولید مشروعیت مشارکتی. برای مثال، طی اظهارات رسمی رئیس‌جمهور^۱ در سال ۱۳۹۷، اجرای سیاست ارز ۴۲۰۰ تومانی به‌عنوان «راهکار قاطع برای تثبیت بازار» معرفی شد؛ بیانی که نشانگر اولویت‌بخشی به خروجی بر فرایند طراحی است، فلذا این نوع بازتابی، گفتمان کارآمدی را به سطح اقدام فوری و فنی فروکاسته و فضای گفت‌وگویی برای بازتعریف مفهومی باقی نمی‌گذارد.

بنابراین بررسی ساختار گفتمان کارآمدی در ایران نشان می‌دهد که این گفتمان عمیقاً برابندی، تکنوکراتیک و تثبیت‌شده است. طراحی سیاست‌ها، به‌جای کنشی بازتابی یا گفتمانی، ابزاری برای اجرای پروژه‌هایی است که معنا و موفقیت آن‌ها از پیش، توسط برنامه‌های کلان یا ساختارهای قدرت تعریف شده‌اند. مادامی که طراحی خطمشی به‌مثابه «تحویل‌دهنده نتیجه» درک شود، امکان تحول معنایی و گذار به گفتمان «کارآمدی فرایندی» فراهم نخواهد شد.

۱. بیان رسمی رئیس‌جمهور وقت: ما با این سیاست، آرامش را به بازار برمی‌گردانیم و قیمت کالاها را کنترل می‌کنیم.

۲-۴. طراحی خطمشی به‌مثابه کنش معنا‌ساز: بستر تحول مفهومی در گفتمان کارآمدی

در گفتمان‌محورترین دیدگاه‌های سیاست‌گذاری معاصر، سیاست نه‌تنها مجموعه‌ای از ابزارها و تکنیک‌ها، بلکه عرصه‌ای از بازنمایی و بازتولید معنا تلقی می‌شود (Fischer, 2003, p. 89). از این منظر، طراحی خطمشی صرفاً انتخاب ابزار اجرایی نیست؛ بلکه فرایندی است که در آن کنشگران، مسئله را تعریف می‌کنند، روایت می‌سازند و در بازسازی مفاهیم کلیدی حکمرانی نقش دارند. بدین ترتیب، طراحی خطمشی در بطن خود کنشی معنا‌ساز است. در این بخش، ابتدا مبانی نظری این رویکرد تبیین می‌شود، سپس شرایط تحقق آن در طراحی‌های سیاستی بررسی می‌گردد و نهایتاً تجربه «طرح تحول سلامت» به‌عنوان نمونه‌ای از طراحی نسبتاً معنا‌ساز تحلیل می‌شود.

۱-۲-۴. طراحی خطمشی: از ابزار اجرایی تا سازوکار معنا‌بخش

در سنت کلاسیک سیاست‌گذاری، طراحی خطمشی عمدتاً فعالیت فنی‌گونه برای انتخاب ابزارهای بهینه جهت تحقق اهداف معین در نظر گرفته می‌شد (Howlett & Ramesh, 2003, p. 145). اما در رویکردهای جدیدتر، به‌ویژه در چهارچوب «چرخش تفسیری در تحلیل سیاست»، طراحی نه‌فقط تکنیکی، بلکه عمیقاً معنا‌ساز و گفتمان‌ساز است. در این دیدگاه، طراحان سیاست به‌صورت فعال در بازنمایی مسئله، روایت‌پردازی، انتخاب گزینه‌های مشروع و ساخت افق‌های معنایی دخیل‌اند (Schön & Rein, 1994, p. 33).

به‌ویژه در تحلیل‌های گفتمان‌سیاستی، طراحی سیاست در خدمت ساخت «چهارچوب‌های معنایی»^۱ است که مشخص می‌سازند چه چیزی مسئله تلقی می‌شود، چه چیزی هدف است و چه کسی صلاحیت تصمیم‌گیری دارد. از این نظر، تغییر در شیوه طراحی سیاست، می‌تواند زمینه‌ساز تطور در چگونگی فهم کارآمدی، معیارهای اثربخشی و شیوه‌های مشروعیت‌بخشی به سیاست‌ها شود (Hajer, 1995, p. 59).

۲-۲-۴. ابعاد طراحی معنا‌ساز

بر اساس چهارچوب نظری مقاله، طراحی معنا‌ساز سیاست در سه بُعد قابل بررسی است:

الف. طراحی بازتابی: در این بعد، طراحی سیاست مستلزم بازاندیشی نسبت به فرضیات زیربنایی، تعاریف مسئله و چشم‌اندازهای جایگزین است. طراحی بازتابی، از تکرار الگوهای قبلی اجتناب کرده و سعی می‌کند مسئله را مجدداً تعریف کرده و دامنه راه‌حل‌ها را گسترش دهد (Fischer & Forester, 1993, p. 22). در چنین طراحی، سیاست‌گذار نمی‌پرسد: «چه ابزاری برای حل این مسئله داریم؟»، بلکه می‌پرسد: «آیا آنچه ما به‌عنوان مسئله می‌شناسیم، خود نیازمند بازاندیشی نیست؟»

ب. طراحی گفتمانی: طراحی گفتمانی سیاست به مشارکت در تولید معنا، تعامل بین روایت‌ها و شناسایی گفتمان‌های رقیب مربوط می‌شود. در این رویکرد، فرایند طراحی واجد تعدد روایت‌ها، گفت‌وگوی میان ذی‌نفعان و امکان شنیدن صداهای حاشیه‌ای است. طراحی گفتمانی، عرصه‌ای است برای شکل‌گیری «معنای چندگانه از کارآمدی» که بتواند در شرایط ناهمگونی اجتماعی، مشروعیت سیاست را افزایش دهد (Hajer & Wagenaar, 2003, p. 21).

ج. طراحی ظرفیت‌ساز: در این بُعد، طراحی سیاست نه‌فقط به‌منظور اجرای لحظه‌ای، بلکه برای خلق زیرساخت‌های یادگیری، انعطاف‌پذیری و اصلاح تدریجی انجام می‌شود. سیاست‌هایی که واجد «قابلیت بازخوردگیری، آزمایش و تنظیم مرحله‌ای» هستند، به‌گونه‌ای طراحی می‌شوند که ظرفیت حکمرانی را ارتقا دهند و امکان بازتعریف مفاهیم کلیدی در طول زمان را فراهم سازند (Sabel & Zeitlin, 2012, p. 175). این سه بُعد، در کنار هم، چهارچوبی برای سنجش پتانسیل طراحی سیاست برای تحول مفهومی در گفتمان‌ها فراهم می‌آورند. اگر طراحی سیاست فاقد این ویژگی‌ها باشد، در عمل صرفاً ابزاری برای بازتولید گفتمان‌های تثبیت‌شده باقی می‌ماند.

۴-۲-۳. شواهد تبیینی

بازخوانی طرح تحول سلامت در چهارچوب طراحی معنا‌ساز: طرح تحول سلامت یکی از نمونه‌های مورد تحلیل در سیاست‌گذاری اجتماعی ایران هست که در این مقاله به‌عنوان شاهد تفسیری برای تحلیل مفهومی طراحی معنا‌ساز سیاست مورد بازخوانی قرار می‌گیرد؛ مصداق تجربی نبوده، بلکه به‌مثابه متنی سیاسی-روایتی است که ابعاد گفتمانی طراحی در آن برجسته یا تضعیف شده‌اند.

الف. طراحی بازتابی: در مرحله نخست، طراحان سیاست با بازنگری در ساختار پرداخت از جیب بیماران^۱، مسئله سلامت را نه صرفاً در قالب «نقص خدمات» بلکه همچون بحران مشروعیت دولت در حوزه رفاه عمومی بازتعریف کردند. همین بازتعریف، سبب گردید که گزینه‌های مداخله، نه محدود به ساخت بیمارستان یا افزایش تعرفه، بلکه شامل «کاهش پرداخت مستقیم بیماران»، «افزایش پوشش بیمه‌ای» و «اصلاح نظام ارجاع» باشد.

ب. طراحی گفتمانی: در طراحی اولیه وزارت بهداشت اقدام به تشکیل گروه‌های مشورتی با مشارکت نمایندگان بیمه‌ها، نهادهای صنفی و بخش خصوصی کرد. این مرحله، گرچه ناقص بود، اما نسبت به طراحی سنتی، گامی به سوی فضای گفتمانی بود. در طراحی، تلاش شد تا رضایت پزشکان، بیمه‌شدگان، مدیران بیمارستانی و رسانه‌ها لحاظ شود؛ فرایندی که در ادبیات سیاست‌گذاری، نشانه‌ای از طراحی گفتمانی به‌شمار می‌آید.

ج. طراحی ظرفیت‌ساز: در طراحی اولیه، برنامه‌هایی برای پایش مرحله‌ای طرح، اصلاح تعرفه‌ها، تنظیم بازار خدمات و ارزیابی اثربخشی مالی و کلینیکی دیده شده بود. اما در عمل، به دلیل نارسایی‌های نهادی وابستگی به منابع ناپایدار و مقاومت‌های درون‌ساختاری، این بخش از طراحی ناکام ماند. باین‌حال، حتی پیش‌بینی این سازوکارها نشان‌دهنده آگاهی از لزوم «قابلیت یادگیری» در طراحی بود.

۴-۲-۴. امکان تحول مفهومی

با توجه به سه سطح طراحی در طرح تحول سلامت، می‌توان گفت که این سیاست در مرحله آغازین، پتانسیل گذار به کارآمدی فرایندی را داشت. در آن مرحله، سیاست به‌جای تمرکز صرف بر خروجی، به عناصر فرایندی چون عدالت در دسترسی، رضایت‌مندی، یادگیری سیاستی و بازخورد اجتماعی نیز توجه داشت. اگرچه این پتانسیل در مراحل بعدی، به دلیل ضعف در پیگیری، ضعف ساختار مالی و تضعیف اراده سیاسی تحلیل رفت؛ اما تجربه آغازین نشان داد که طراحی خط‌مشی، اگر گفتمان‌ساز، یادگیرنده و بازاندیشانه باشد، می‌تواند معنای تازه‌ای از کارآمدی را خلق کند؛ معنایی که با ارزش‌هایی چون پاسخ‌گویی، مشارکت و انسجام اجتماعی سازگارتر است.

بررسی نظری و تجربی نشان می‌دهد که طراحی خطمشی، اگر واجد سه ویژگی بازتابی، گفتمانی و ظرفیت‌ساز باشد، می‌تواند بستر مناسبی برای تحول مفهومی در گفتمان کارآمدی فراهم آورد. این تحول از آن جهت مهم هست که کارآمدی را از مفهومی کمی و برابندی، به مفهومی چندلایه، اجتماعی و فرایندمحور تبدیل می‌کند. تجربه طرح تحول سلامت نشان می‌دهد که چنین گذار معنایی، اگرچه دشوار و شکننده است، اما امکان‌پذیر است؛ و طراحی سیاست، نقطه آغاز این گذار است.

۳-۴. سازوکارهای تحول مفهومی در گفتمان کارآمدی

بر پایه تحلیل‌های پیشین، اکنون می‌توان پرسش اصلی مقاله را بررسی کرد: در چه شرایطی و از طریق چه سازوکارهایی، طراحی خطمشی می‌تواند به بازتعریف گفتمان کارآمدی در حکمرانی بینجامد؟ پاسخ به این پرسش نیازمند ترسیم زنجیره‌ای تحلیلی است که طراحی سیاست را به شکل‌گیری معنا و تحول مفهومی در سطح گفتمان‌های حکمرانی متصل کند. در این بخش، با ترکیب مباحث نظری و شواهد تجربی، سازوکارهایی ارائه می‌شود که می‌توانند نقش طراحی خطمشی را به‌عنوان عامل تحول مفهومی تبیین کنند.

۱-۳-۴. طراحی به‌مثابه کنش گفتمانی

همان‌طور که اکثر نظریه‌پردازان تأکید کرده‌اند، سیاست‌گذاری نه صرفاً تصمیم‌سازی، بلکه «کنشی معنا‌ساز» است. در این دیدگاه، طراحی سیاست به معنای تولید چهارچوب‌هایی است که از خلال آن‌ها واقعیت اجتماعی، اولویت‌های عمومی و مفاهیم بنیادینی همچون «کارآمدی»، «عدالت» یا «پاسخ‌گویی» بازنمایی می‌شوند. طراحی، هنگامی که به‌صورت بازتابی، مشارکتی و باز باشد، می‌تواند فضای گفتمانی را برای بازآفرینی این مفاهیم فراهم آورد (Schön & Rein, 1994, p. 35). این نگاه، طراحی را به کنشی تفسیری بدل می‌سازد که معنا را در بستر تعاملات گفتمانی خلق می‌کند (Hajer, 2005, p. 178). از این منظر، طراحی نه فقط ابزار تحویل سیاست، بلکه بستر اصلی خلق و بازسازی معناست.

۴-۳-۲. گسست مفهومی

یکی از مهم‌ترین شروط امکان تحول در گفتمان‌ها، رخداد «گسست مفهومی»^۱ است. به عبارت دیگر، تا زمانی که «تعریف مسلط از کارآمدی» در نظام حکمرانی با چالش جدی مواجه نشود، امکان تحول مفهومی از درون فراهم نمی‌شود (Schmidt, 2010, p. 307). این گسست می‌تواند ناشی از شکست سیاست‌های گذشته، ناکارآمدی ساختاری، بحران مشروعیت یا فشار گفتمان‌های رقیب باشد. در سیاست ارزش‌ترجیحی، با وجود شکست گسترده سیاست در تحقق اهداف، گسستی مفهومی صورت نگرفت، زیرا در سطح گفتار رسمی، مخالفت این سیاست در بیانیه‌های دولتی و سخنان مسئولین «از جمله سخنگوی دولت در سال ۱۳۹۸» به عنوان مخالفت با نظم اقتصادی کشور معرفی شد؛ این بازنمایی گفتمانی، حاکی از نوعی اقتدارگرایی زبانی در تثبیت تعریف مسلط از کارآمدی بود که فضای گفت‌وگویی برای بازاندیشی را محدود کرد.

حتی پس از شکست گسترده این سیاست، بازنمایی رسمی مسئله تغییری نکرد؛ به گونه‌ای که ناکارآمدی سیاست نیز در قالب اختلال‌های اجرایی، فساد در توزیع، یا ضعف نظارت تفسیر شد، نه در خود تعریف مسئله یا منطق طراحی. این نشان می‌دهد که گفتمان برابندی، نه فقط مانع از بروز روایت‌های بدیل در مرحله اجراست، بلکه شکست را نیز به درون الگوی پیشین بازمی‌گرداند و امکان گسست معنایی را مسدود می‌سازد. مابه‌ازای آن طرح مسکن مهر است که با طراحی مرکزگرا و شاخص‌محور، نمونه‌ای از سیاست برابندی بود و مشارکت محلی یا مشروعیت اجتماعی را نادیده گرفت. موفقیت آن صرفاً در تعداد واحدهای تحویلی سنجیده شد، بدون آنکه ظرفیت معناسازی یا یادگیری نهادی تقویت شود. ولیکن در آغاز طرح تحول سلامت، با انباشت نارضایتی عمومی و بحران در نظام تأمین خدمات بهداشتی، گفتمان «دولت پاسخ‌گو در حوزه رفاه» مجال طرح یافت و بستر گسست معنایی فراهم شد. در اینجا، طراحی سیاست امکان حضور صداهای جدید و تعریف جایگزین برای «موفقیت سیاستی» را فراهم کرد.

۴-۳-۳. ترجمه گفتمانی^۲

مفهوم کلیدی دیگری که در این مرحله قابل اتکا است، ایده «ترجمه گفتمانی» است. این مفهوم به فرایندی اشاره دارد که معناهای جدید را از طراحی سیاست به زبان

1. Conceptual rupture
2. Discursive Translation

رسمی منتقل می‌کند. طراحی خطمشی، به‌ویژه وقتی گفتمانی و چندصدایی باشد، این امکان را دارد که ایده‌های بدیل درباره کارآمدی مثلاً «کارآمدی مشارکتی»، «کارآمدی یادگیرنده» یا «کارآمدی پاسخ‌گو» را به زبان نهادهای رسمی ترجمه کند و آن‌ها را در قالب آیین‌نامه، شاخص‌های ارزیابی، یا گزارش‌های سیاستی جا بیندازد (Hajer & Wagenaar, 2003, p. 29).

این فرایند زمانی تحقق می‌یابد که طراحی سیاست از «تدوین فنی» فراتر رود و به «محمل ترجمه معنا» بدل شود؛ یعنی جایی که نهادهای دولتی، کارشناسان، جامعه مدنی و رسانه‌ها در تولید و انتقال معنای تازه از مفاهیم بنیادین مشارکت می‌کنند. نمونه‌ای نسبی از این فرایند در تدوین «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» در سال ۱۳۸۹ مشاهده شد. در این سند، مشارکت نهادهای علمی، مشاوره با گروه‌های دانشگاهی و توجه به مفاهیم گفتمانی همچون «عدالت آموزشی» و «کرامت تربیتی» تلاش کرد تا زبان رسمی سیاست‌گذاری را به‌نوعی معنای مشارکتی ترجمه کند. در نقطه مقابل، طرح مسکن مهر فاقد تلاش برای تثبیت معنا در نهادهای حکمرانی بود. مفاهیمی چون عدالت در مسکن یا کیفیت زندگی، نه در شاخص‌ها منعکس شدند و نه در نظام ارزیابی، بنابراین تمرکز صرف بر خروجی کمی، امکان بازتعریف گفتمانی را مسدود ساخت. این تجربه نشان می‌دهد که معنا، تنها از طریق گفتار تغییر نمی‌کند، بلکه نیازمند نهادینه‌سازی در سازوکارهای طراحی و اجرا است؛ و در غیاب آن، حتی سیاست‌های کلان نیز ممکن است به انسداد مفهومی و ناکارآمدی اجتماعی بینجامند.

۴-۳-۴. تثبیت نهادی معنا

تحول مفهومی در گفتمان‌ها، تنها زمانی پایدار می‌شود که معناهای جدید، در سطح نهادی تثبیت شوند. به بیان دقیق‌تر، طراحی سیاست باید توان خلق نهادهایی را داشته باشد که معناهای جدید را در سازوکارهای حکمرانی بازتاب دهند. این نهادها می‌توانند شامل شاخص‌های ارزیابی جدید، نظام‌های بازخوردگیری، سازوکارهای شفافیت یا نهادهای مستقل نظارتی باشند (Sabel & Zeitlin, 2012, p. 176). درباره تحول سلامت، تلاش‌هایی برای تثبیت معنا به‌وسیله ساخت سامانه‌های ارزیابی، تعریف شاخص‌های غیرمالی «نظیر: رضایتمندی بیمار و بازتعریف رابطه بیمار-پزشک» صورت گرفت. گرچه این تلاش‌ها در مراحل بعدی تضعیف شد، اما نشان داد که معنا، تنها از طریق گفتار تغییر نمی‌کند، بلکه نیازمند نهادینه‌سازی در سازوکارهای طراحی و اجرا است؛

امری که در طرح تحول سلامت، با وجود آغاز امیدوارکننده، به دلیل ضعف نهادی و وابستگی مالی ناپایدار، نیمه تمام ماند.

۴-۳-۵. انسداد تحول

در برابر این سازوکارهای امکان ساز، باید به موانع نهادی و ساختاری ای اشاره نمود که در بسیاری از موارد، مانع از تحول مفهومی در گفتمان کارآمدی می شوند. این موانع عبارتند از:

- ❖ مرکزگرایی و تمرکزگرایی سیاست گذاری؛
- ❖ تسلط گفتمان تکنوکراتیک و فنی در بدنه دولت؛
- ❖ ضعف نهادهای واسط میان جامعه و دولت (احزاب، رسانه ها، اندیشکده ها)؛
- ❖ وابستگی سیاست ها به منابع رانتهی و ناپایدار، که امکان اصلاح را از بین می برد؛
- ❖ فقدان حافظه نهادی و ضعف در ارزیابی بازتابی سیاست ها؛ مثل سیاست ارز ترجیحی که هیچ ارزیابی نهادینه شده ای برای بازنگری یا یادگیری از تجربه اجرا، شکل نگرفت.

در چنین شرایطی، طراحی سیاست، به جای کنش معنا ساز، به کنش تثبیت در تبدیل می شود؛ و گفتمان برابندی ولو ناکارآمد، همچنان مسلط باقی می ماند.

۴-۳-۶. مسیرهای تحول مفهومی

تحلیل نظری و شواهد تجربی این پژوهش نشان می دهد که طراحی خط مشی، در صورتی که بازتابی، گفتمان ساز و ظرفیت ساز باشد، می تواند زمینه ساز بازتعریف معنای کارآمدی در بستر حکمرانی شود. فلذا، گذار از گفتمان برابندی به فرابندی کارآمدی، از سه مسیر اصلی به عنوان راهکارهای عملیاتی قابل تحقق است:

- ❖ بازاندیشی در تعریف مسئله (طراحی بازتابی)
- نخستین مسیر، بازنگری در نحوه صورت بندی مسائل عمومی است. در تجربه سیاست گذاری ایران، تعریف مسئله ها غالباً از بالا و با روایتی واحد صورت می گیرد، بدون آن که امکان شکل گیری معنا های بدیل، زمینه ای و اجتماعی فراهم باشد. برای نمونه، سیاست ارز ترجیحی بر مبنای تعریف دولت محور از مسئله «مهار تورم کالاهای اساسی» شکل گرفت، در حالی که تفسیرهای اجتماعی از مفهوم عدالت یا امنیت غذایی نادیده گرفته شد. طراحی بازتابی مستلزم سازوکارهایی برای گفت و گوی معنا ساز،

تضارب تفسیرها و پذیرش تکثر در فهم مسئله است؛ فرایندی که امکان مشروعیت‌یابی تدریجی و فهم مشترک را فراهم می‌سازد.

♦ مشارکت در تولید معنا (طراحی گفتمانی)

مسیر دوم، به گشودگی فرایند سیاست‌گذاری نسبت به معناسازی جمعی اشاره دارد. در این مسیر، هدف، تولید معنا از دل تعامل، گفت‌وگو و مواجهه با دیدگاه‌های متکثر است. برای مثال، در تجربه طراحی نظام ارجاع سلامت در برخی مناطق روستایی، تلاش شد تا با مشارکت شوراهای محلی و نیروهای بهداشت، مفاهیمی چون اولویت خدمات، رضایت‌مندی و دسترسی بازتعریف شوند. هرچند این تجربه محدود ماند؛ اما نشانی از امکان طراحی گفتمانی داشت. در نقطه مقابل، سیاست ارز ترجیحی، با روایتی تکنوکراتیک و فاقد مشارکت ذی‌نفعان، از تولید معنا و مشروعیت اجتماعی بازماند. طراحی گفتمانی مستلزم نهادها و فرآیندهایی است که زبان سیاست را به عرصه تعامل بدل می‌کنند.

♦ ایجاد زیرساخت نهادی برای یادگیری (طراحی ظرفیت‌ساز)

مسیر سوم بر تداوم یادگیری نهادی و نهادینه‌سازی بازخورد تأکید دارد. در سیاست‌گذاری ایران، فقدان حافظه نهادی و چرخه‌های یادگیری، یکی از موانع تحول مفهومی سیاست‌هاست. طراحی ظرفیت‌ساز ایجاب می‌کند که نهادهایی برای ثبت تجربه، تحلیل نتایج و بازاندیشی در فرایندها شکل گیرند. نمونه‌هایی از این زیرساخت‌ها عبارت‌اند از: مکانیسم‌های بازخورد رسمی از ذی‌نفعان، نهادهای مستقل ارزیابی معنا‌ساز و بازتعریف کارکردهایی نظیر سازمان برنامه‌بودجه در زمینه تهیه برنامه‌های توسعه به‌مثابه حافظ یادگیری سیاستی - نه فقط ناظر کمی - به‌ویژه در ارزیابی دوره‌ای برنامه‌های توسعه ضروری است.

این سه مسیر، زمانی امکان تحقق می‌یابند که با بحران در گفتمان مسلط، فشار از جانب روایت‌های رقیب یا ناکامی سیاست‌های پیشین همراه شوند. در چنین بزنگاه‌هایی، طراحی خطمشی می‌تواند از ابزاری اجرایی به کنشی تحول‌آفرین در حکمرانی بدل شود؛ کنشی که تعارضات مفهومی، روایت‌های چندگانه و ظرفیت‌های گفت‌وگو را در خود جای می‌دهد. در این مرحله، طراحی سیاست از چهارچوبی فنی فراتر می‌رود و به بخشی از منطق زبانی حکمرانی بدل می‌شود؛ جایی که مفاهیمی چون کارآمدی، مشروعیت و عدالت، معنای تازه می‌یابند.

نتیجه‌گیری

یافته‌ها نشان می‌دهد که برداشت رایج از کارآمدی در ایران، مبتنی بر گفتمان برابندی و خروجی محور است که امکان مشارکت، یادگیری نهادی و تولید مشروعیت تعاملی را کاهش می‌دهد. در این چهارچوب، مسئله اساسی نه صرفاً ناکامی سیاست‌ها، بلکه بی‌ثباتی در زبان و منطق سیاست‌گذاری است؛ زبانی که سیاست را کنشی فنی و فاقد ظرفیت معناسازی می‌داند.

یافته‌های نظری و تحلیلی مقاله، با اتکا به سه مؤلفه طراحی بازتابی، گفتمانی و ظرفیت‌ساز، نشان داد که طراحی خط‌مشی می‌تواند از سطح ابزارگرایی فراتر رفته و به کنشی معنا‌ساز بدل شود. چنین طراحی‌ای قادر است با بازتعریف مسئله، تولید روایت‌های بدیل و تقویت سازوکارهای یادگیری، بستر تحول مفهومی در گفتمان‌های مستقر حکمرانی را فراهم آورد. تحلیل چهار تجربه سیاستی - برنامه‌های توسعه، مسکن مهر، ارز ترجیحی و تحول سلامت - نشان می‌دهد که موفقیت خط‌مشی‌ها به ظرفیت تولید معنا و بازتعریف مفاهیم بستگی دارد. درحالی‌که برنامه‌های توسعه و مسکن مهر زبان سیاست را به مدل فنی تقلیل داده‌اند، ارز ترجیحی نیز با انسداد گفتمانی مواجه شد. تنها طرح تحول سلامت، گرچه ناقص، توانست تا حدی کنشی بازتابی و گفتمانی پدید آورد. این تجارب نشان می‌دهد طراحی معنا‌ساز پیش‌شرط تحول مفهومی در گفتمان کارآمدی است.

بر این اساس، پیشنهاد می‌شود طراحی سیاست‌های کلیدی در ایران، از فنی‌بودن صرف به سطح معنا‌ساز و مشارکتی برسند. امر مزبور مستلزم شکل‌گیری نهادهایی برای تولید معنا، تقویت حافظه نهادی و بازآرایی شاخص‌های ارزیابی از سنجه‌های کمی به سنجه‌های گفت‌وگویی، تجربی و تفسیری است؛ به‌ویژه در سیاست‌هایی مانند طرح مسکن مهر و برنامه‌های توسعه، که فقدان چنین شاخص‌هایی به تکرار ناکامی و انباشت نارضایتی اجتماعی منجر شده است. به‌علاوه بایستی نهادهای واسط همچون اندیشکده‌ها و رسانه‌ها وارد طراحی سیاست شوند تا صداهای متکثر اجتماعی به زبان سیاست ترجمه شود. این تحول، راهی برای بازسازی کارآمدی و بازاندیشی در مشروعیت و پاسخ‌گویی است.

Reference

- Alavi-Tabar, A. (2010). Good governance and rules of jurisprudence. National Conference on Governance and Desirable Government in Iran 1404. [In Persian]
- Alizadeh, P., & Hakimian, H. (2013). Iran and the Global Economy: Petro-Populism, Islam, and Economic Sanctions. Abingdon, UK: Routledge.
- Behrami, M. B., Akbarzadeh, F., Shahabi, R., & Jalalpour, Sh. (2020). The strategic role of transparency of representatives' votes in the efficiency of the Islamic Consultative Assembly from the perspective of good governance. *Rahbord Scientific Quarterly*, 29(2), 87–111. <https://doi.org/20.1001.1.10283102.1399.29.2.4.4> [In Persian]
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. Doi: 10.1177/1077800405284363
- Geva-May, I. (2005). Deconstructing policy design: A view from the policy analysis field. *Policy Studies Journal*, 33(3), 291–307.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Hajer, M. (2005). Setting the Stage: A Discourse–Analytical Approach to Policy Deliberation. *Administrative Theory & Praxis*, 27(1), 61–87.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford University Press.
- Hajer, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Howlett, M. (2014). From the 'Old' to the 'New' Policy Design. *Policy Sciences*, 47(3), 187–207.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301–313.

- Jalalian, A. (2017). The efficiency of the Islamic Consultative Assembly and strategies for its promotion in domestic law. *Rahbord Scientific Quarterly*, 26(1), 271–305. <https://doi.org/20.1001.1.10283102.1396.26.1.10.7> [In Persian]
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Doi: 10.1596/1813-9450-4978
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press.
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 169–183). Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously. *European Political Science Review*, 2(1), 298–321.
- Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2012). *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*. Routledge.
- Vigar, G. (2017). The four knowledges of planning: Looking for a theory of knowing in planning. *Planning Theory & Practice*, 18(1), 3–20.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage Publications.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.