

شناسایی یک خط پی‌رنگ جدید در روایت‌های خط‌مشی عمومی با استفاده از چارچوب روایی خط‌مشی به منظور پیش‌بینی تغییرات خط‌مشی عمومی در ایران

مجتبی امیری^۱، علی اکبر فرهنگی^۲، علی اصغر پورعزت^۳، مسعود غلامپور راد^۴

چکیده: شناسایی عوامل ایجادکننده‌ی تغییر در فرایند خط‌مشی، نقش به‌سزایی در تحقق فرایند خط‌مشی سالم دارد. چارچوب روایی خط‌مشی (NPF) به‌منظور شناسایی عوامل ایجادکننده‌ی تغییرات در خط‌مشی، مفاهیم و ابزارهای تازه‌ای معرفی می‌کند. یکی از متغیرهای مهم در چارچوب روایی خط‌مشی، ساختار روایت‌های متولیان خط‌مشی از موضوعات خط‌مشی عمومی است. ساختار روایت دارای عناصری است که اصلی‌ترین آن پی‌رنگ است. خط پی‌رنگ نیز مجموعه پی‌رنگ‌های منسجمی است که امکان دسته‌بندی و تفکیک روایت‌ها را به‌وجود می‌آورد. برای شناسایی خط پی‌رنگ‌های مربوط به روایت‌های خط‌مشی، یک پژوهش طولی ۱۰ ساله (۱۳۸۱-۱۳۹۱) روی روایت‌های خط‌مشی، درخصوص موضوع هدفمندی یارانه‌ها انجام شده است. تحلیل روایت‌ها که با استفاده از الگوی تحلیل محتوای روایت هاولند انجام شده، نشان می‌دهد قضایای پژوهش مورد تأیید هستند. تحلیل روایتی، افزون‌بر شش پی‌رنگ معرفی شده، پی‌رنگ‌های دیگری را نیز آشکار کرده است. خط پی‌رنگ جدید معرفی شده به روایان خط‌مشی کمک می‌کند تا در هر مرحله از فرایند خط‌مشی، آگاهانه‌تر و بر اساس موقعیت و نیاز خط‌مشی به پی‌رنگ روایت‌هایشان شکل دهند.

واژه‌های کلیدی: تغییر خط‌مشی، چارچوب روایی خط‌مشی، روایت‌های خط‌مشی عمومی، پی‌رنگ، خط پی‌رنگ.

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه مدیریت، دانشگاه تهران، ایران

۲. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران

۳. دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده‌ی مدیریت، دانشگاه تهران

۴. دکترای مدیریت رسانه، دانشکده‌ی مدیریت، دانشگاه تهران

مقدمه

فرایند خطمشی سالم^۱ اصلی‌ترین امکان برای بیشینه‌سازی نتایجی است که اعضای یک جامعه به‌دنبال آن هستند. در فرایند خطمشی سالم، افراد انگیزه‌هایشان را در سطح خودآگاهانه می‌شناسند، آنان به خود اجازه می‌دهند تا طیف کاملی از نتایج و فواید ارزشمند را در بالاترین میزان کسب کنند. این فواید و نتایج در راستای چندین ارزش اعم از قدرت، ثروت، رفاه، روشنگری، مهارت، محبت و احترام و راستی قرار می‌گیرند. افراد در حالت مطلوب، علایق و منافع‌شان را هماهنگ با دیگران دنبال می‌کنند. اگر جامعه به‌عنوان یک کل این اطمینان را حاصل کند که وجود میزان کافی همکاری می‌تواند موجب برآورده شدن اهداف فردی از طریق تلاش‌های مشترک برای شناسایی و حفظ منافع جمعی شود، تمایل کافی برای اقدام و تلاش جمعی را از خود نشان می‌دهد. این امر به‌طور خاص برای سیاستمداران مجال خوبی است؛ چراکه مردم آنها را متولی و مسئول حفظ منافع مشترکشان می‌دانند.

در فرایند مطلوب خطمشی، به‌راستی آنچه را که افراد معتقدند ارزش‌های مورد نظرشان را فزونی خواهد بخشید، همان را به‌دست خواهند آورد. اصل مفروض افزونه‌سازی^۲ یکی از پایه‌ای‌ترین فرض‌ها در مورد رفتار انسان است که بر اساس آن افراد می‌کوشند تا ارزش‌ها و نتایج حاصله را بیشینه سازند. البته این بدین معنی نیست که افراد، موفق به بیشینه‌سازی نتایج حاصله می‌شوند. برای افزونه‌سازی ارزش‌ها و نتایج و به هم نزدیک‌تر کردن افراد، به فرایند خطمشی سالم نیاز داریم (Asher and Asher, 2004).

تحقق فرایند خطمشی سالم، نیازمند افزایش پویایی و بهبود فرایند خطمشی است. فرایند خطمشی یک چرخه‌ی کامل از شناسایی مسائل عمومی و اولویت‌گذاری، تدوین خطمشی، مشروعیت‌بخشی به خطمشی، اجرای خطمشی، ارزیابی و اصلاح خطمشی را دربرمی‌گیرد (Kraft and Furlong, 2004).

در فرایند خطمشی سالم و پویا، هر مرحله از این چرخه به‌گونه‌ای عمل می‌کند که ضمن برآورده کردن ارزش‌ها و انتظارات ذی‌نفعان، از کارایی و اثربخشی برخوردار است. عموم مردم، احزاب و تشکل‌ها، رسانه‌ها و بخش‌های مختلف حاکمیت ذی‌نفعان خطمشی عمومی را تشکیل می‌دهند. کارایی با اجرای به‌صرفه‌ی خطمشی برای نظام سیاسی و اثربخشی با تحقق اهداف مورد نظر از اجرای خطمشی در ارتباط است.

1. Healthy Policy Process
2. Maximization Postulate

بیان مسئله

متولیان خط‌مشی به منظور ارتقای سطح پویای خط‌مشی می‌بایست عوامل و زمینه‌های تغییرات خط‌مشی را شناسایی کنند. رویکردهای نظری مختلفی برای تبیین و تشریح تغییرات خط‌مشی وجود دارند. تدریج‌گرایی^۱، جریان‌های خط‌مشی^۲، نهادگرایی^۳، توازن منقطع^۴، چارچوب ائتلاف پشتیبان^۵ و چارچوب روایی خط‌مشی^۶ رویکردهایی هستند که به توضیح علل و عوامل تغییرات در فرایند خط‌مشی می‌پردازند. در این میان چارچوب روایی خط‌مشی مفاهیمی را معرفی می‌کند که برای مطالعه در مورد عوامل ایجادکننده‌ی تغییرات در خط‌مشی و به‌ویژه، تبیین نقش رسانه در تغییرات خط‌مشی عمومی بسیار مفید است.

چارچوب روایی خط‌مشی، نقش روایت‌های خط‌مشی را در مرکز فرایند خط‌مشی قرار می‌دهد. در چارچوب روایی خط‌مشی آن‌گونه که شاناهان و همکارانش توضیح می‌دهند: روایت‌های خط‌مشی دارای یک ساختار روایت^۷ هستند. ساختار روایت از چند عنصر تشکیل می‌شود که پی‌رنگ^۸ مهم‌ترین آن است. به‌منظور کشف پی‌رنگ داستان‌های خط‌مشی و ارزیابی تأثیرات آن بر تغییر خط‌مشی، به شناسایی خط پی‌رنگ‌ها^۹ جدید نیازمندیم (Shanahan, Jones and McBeth, 2011). پژوهش پیش رو در پی شناسایی یک خط پی‌رنگ تازه است تا به کمک آن بتوان پویایی‌های خط‌مشی را بهتر درک کرد. مروری بر چارچوب روایی خط‌مشی ضرورت نیل به یک خط پی‌رنگ تازه را آشکار می‌کند.

پیشینه‌ی پژوهش

چارچوب روایی خط‌مشی به‌عنوان یک چارچوب خط‌مشی نوظهور، تحت تأثیر نظریه‌هایی از رشته‌های مختلف قرار دارد و چارچوب جامعی برای توصیف روایت‌های خط‌مشی ارائه می‌دهد. در عین حال فرضیه‌های قابل آزمایشی نیز به‌منظور ارزیابی دقیق تأثیر روایت‌های خط‌مشی بر عقاید عمومی، تغییر خط‌مشی و نتایج خط‌مشی ارائه می‌دهد (Shanahan, Jones and McBeth, 2011).

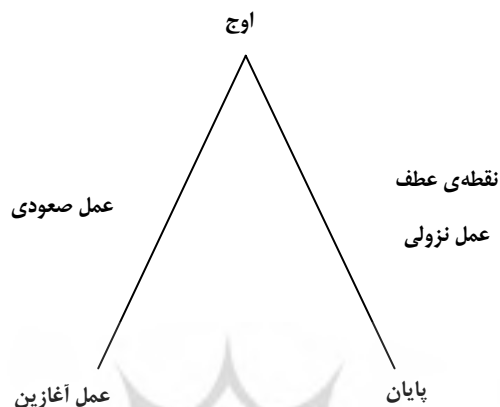
1. Incrementalism
2. Policy streams
3. Institutionalism
4. Punctuated Equilibrium
5. Advocacy Coalition Framework
6. Narrative Policy Framework(NPF)
7. Narrative Structure
8. Plot
9. Plot line

چارچوب روایی خطمشی از سال ۲۰۰۴ میلادی در واکنش به انتقادهای رویکردهای فرائبات‌گرایانه در خطمشی عمومی و به‌عنوان امری غیرقابل تردید، توسعه یافت [همان]. چارچوب روایی خطمشی حاصل این انگیزه بود که روایت‌های خطمشی در فرایند خطمشی در نظر گرفته شوند و از رویکردهای نظری کمی برای سنجش قدرت آن روایت‌ها استفاده شود. روایت‌ها راهی برای ساختاردهی و بیان درکی هستند که ما از جهان داریم. در حالی که روایت‌های سیاسی داستان‌های متقاعدکننده‌ای هستند و به نوعی اهداف سیاسی دارند (برای نمونه پیروزی در انتخابات)، روایت‌های خطمشی در صحنه و موقعیت خاصی رخ می‌دهند و پی‌رنگ و شخصیت دارند (قهرمان، شرور، قربانی) و به سوی نتیجه‌ی خطمشی خاصی حرکت می‌کنند (نکته‌ی اخلاقی داستان). مطالعه‌ی روایت‌ها باید یک موقعیت یا زمینه‌ی خطمشی داشته باشد و واقعیت‌های مستند، قواعد یا مفروضاتی که بیشتر احزاب مربوطه روی آن توافق دارند را شناسایی کند. بر اساس نظر استون، چارچوب روایی خطمشی می‌بایست پی‌رنگ داشته باشد. پی‌رنگ‌ها از طریق یک سری ابزارهای ادبی شخصیت‌ها را با صحنه ربط می‌دهند، نقش‌های هر یک از شخصیت‌ها را مشخص می‌کنند و از همه مهم‌تر از طریق یک سری روابط علی معلولی سرزنش‌هایی انجام می‌دهند (در حالی که معمولاً نیت خود را هم داخل می‌کنند). بنابراین روایت‌های خطمشی می‌بایست شخصیت‌هایی^۱ داشته باشند (قهرمان، شرور، قربانی) و راه‌حل‌هایی^۲ ارائه دهند (برای نمونه نکته‌ی اخلاقی داستان). به‌طور کلی این ویژگی‌های ساختاری، اصول روایی روایت‌های خطمشی را تشکیل می‌دهند (Shanahan, Jones and McBeth, 2011).

روایت‌های خطمشی همراه با اصول روایی آن، شامل پی‌رنگ، شخصیت‌ها و راه‌حل‌ها در قالب یک گونه‌ی ادبی به نام داستان قرار می‌گیرند. در واقع داستان‌ها یک نوع ادبی هستند که حاوی روایت‌اند. این داستان‌ها روایی مرتب و منظم از یک موضوع هستند. داستان‌ها از عناصر متعددی تشکیل می‌شوند. هسته‌ی اصلی، افسانه‌ی مضمون یا همان پی‌رنگ مهم‌ترین و ظریف‌ترین عنصر آن است. هسته‌ی داستان، فکر اصلی و زیربنایی و جوهره‌ی اثر است که وضعیت‌ها و موقعیت‌های فرعی را به هم پیوند می‌دهد. هسته‌ی اصلی داستان دارای چند جزء است: عمل آغازین یا نقطه‌ی حمله،^۳ عمل صعودی یا اوج،^۴ بحران یا نقطه‌ی عطف،^۵ عمل

-
1. Characters
 2. Solutions
 3. Point of Attack
 4. Climax
 5. Turning point

نزولی^۱ و فاجعه (صحنه‌ی پایانی)^۲ (شیمسا، ۱۳۸۱). اجزای هسته‌ی اصلی داستان در نمودار شماره‌ی ۱ به تصویر کشیده شده است:



نمودار ۱. تصویر هرم هسته‌ی اصلی یا افسانه‌ی مضمون (شیمسا، ۱۳۸۱)

بنابراین در داستان‌های روایی، روایت، توالی از پیش‌انگاشته‌شده‌ی رخدادهایی است که به‌طور غیرتصادفی به هم اتصال یافته‌اند (تولان، ۱۳۸۳). در بررسی روایت می‌بایست دو مؤلفه‌ی بنیادین روایت، یعنی قصه و قصه‌گو تجزیه و تحلیل شوند. خود این امر، یعنی تمرکز بر رخدادها و گوینده، مبین یکی از ویژگی‌های بنیادین روایت است. روایت در اساس بازگویی اموری است که به‌لحاظ زمانی و مکانی از ما فاصله دارند. روایت با وساطت مستقیم یک گوینده است که هم بر او خیره می‌مانیم و هم در مورد او اندیشه می‌کنیم. او توجه ما را به داستان توالی رخدادها معطوف می‌کند.

از آنجاکه روایت‌ها نسبت به مکالمه‌های روزمره طولانی‌تر، انسانی‌تر و ارزشمندترند، در خط سیر هر روایت، راوی به نحوی خود متن را معرفی می‌کند. روایت کردن، یعنی برخورداری از نوعی قدرت [همان].

1. Falling Action
2. Catastrophe

پژوهندگان بوطیقای روایت، سه سطح برای روایت در نظر می‌گیرند که عبارتند از داستان^۱، متن^۲ و عمل روایت^۳ که دو سطح متن و عمل روایت در حیطه‌ی گفتمان^۴ مطرح می‌شوند. داستان مجموعه‌ای از رخدادهاست که از نظر منطقی و گاه‌شمارانه به هم ربط دارند و بازیگران آنها را پدید می‌آورند یا از سر می‌گذرانند. در این سطح، یعنی سطح داستان، انتظار این است که «انتقال کلی» از یک رسانه به رسانه دیگر صورت پذیرد (تولان، ۱۳۸۳).

در سطح متن، گوینده تصمیم‌های مختلفی می‌گیرد، از جمله اینکه توالی رخدادها، زمان و مکان لازم برای پرداختن به رخدادها و تصمیم درباره‌ی مفهوم تغییر ضرابه‌نگ و سرعت در گفتمان و نیز، چگونگی عرضه‌ی جنبه‌های خاص شخصیت‌ها را در نظر می‌گیرد. در سطح سوم، یعنی عمل روایت، رابطه میان راوی مفروض و روایت مورد بررسی قرار می‌گیرد. افزون‌بر این، در این سطح شیوه‌ی ارائه‌ی سخن (جلوه‌های محاکاتی گفت‌وگوی صرف و ابهام‌های ظریف سخن غیرمستقیم آزاد) مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد (تولان، ۱۳۸۳).

رولان بارت نیز در پاسخ به این پرسش که "پس ساختارهای روایت را در کجا بجوییم" سه سطح توصیف در اثر روایی را مشخص می‌کند: سطح کارکردها، سطح کنش‌ها و سطح روایت^۵ (بارت، ۱۳۸۷). این سه سطح مطابق اسلوب ترکیب تدریجی با یکدیگر پیوند می‌یابند: یک کارکرد تنها زمانی معنا می‌دهد که جایی در کنش عام یک کنشگر اشغال کند و این کنش به نوبت، معنای نهایی خود را از این حقیقت می‌گیرد که روایت شده و به گفتمانی که دارای کدهای خویش است، سپرده شده است (بارت، ۱۳۸۷).

بارت بعدها در جست‌وجوی نظامی برای تحلیل داستان، یک دیدگاه پساساختارگرایانه را برمی‌گزیند و پنج دسته رمزگان را معرفی می‌کند که در تحلیل ساختارهای روایت به کار می‌آید. این رمزگان عبارتند از: رمزگان کنش‌ها (پروآیرتیک)^۶، رمزگان هرمنوتیکی^۷ یا رمزگان پازل‌ها، رمزگان فرهنگی^۸، رمزگان القایی^۹ و عرصه نمادین^{۱۰}. همگی این رمزگان، هم جنبه‌ی همنشینی

1. Story (Fibula, Histoire)
2. Text
3. Narration
4. Discourse (syozhet)
5. Narration
6. Proairetic code
7. Hermeneutic code
8. Cultural code
9. Connotative codes
10. Symbolic field

همنشینی و هم‌جنبه‌مناهی آن را، یعنی چگونگی ارتباط یافتن اجزای آن با هم و چگونگی ارتباط آنها با جهان بیرون را دربردارند (اسکولز، ۱۳۸۳).

هنگامی که داستان‌های خطمشی را به‌عنوان روایت مورد تحلیل قرار می‌دهیم، به‌دلیل وجود سطوح مختلف توصیف در روایت‌ها می‌توان تصویر روشنی از تغییرات خطمشی به‌دست آورد. در مورد خطمشی‌های عمومی و تحلیل روایی آنها این استدلال وجود دارد که این روایت‌ها نیروی حیات سیاست هستند. روایت‌ها هم نتیجه‌ی مشهود اختلاف در دیدگاه‌های خطمشی و هم نتیجه‌ی بارز راهبردهای سیاسی هستند. دیدگاه‌های خطمشی و راهبردهای سیاسی که در روایت‌های خطمشی به چشم می‌خورند، به‌طور تصادفی شکل نمی‌گیرند. دیدگاه‌های خطمشی با ثبات‌اند و راهبردهای سیاسی قابل پیش‌بینی هستند (McBeth, Shanahan, Arnelly and Hathaway, 2006). با تحلیل روایت‌های خطمشی، می‌توان به دیدگاه‌های خطمشی و راهبردهای سیاسی در میان نیروهای سیاسی پی برد. بنابراین تحلیل روایی خطمشی، تغییر خطمشی‌ها و نتایج آن را نشان می‌دهد.

چارچوب روایی خطمشی ارائه‌شده از سوی شاناهان و همکارانش، برای نشان دادن چگونگی تأثیرگذاری روایت‌های خطمشی بر تغییرات خطمشی و نتایج آن، سه سطح تحلیلی را در نظر می‌گیرد: سطح خرد، میانی و کلان. این سطوح همراه با متغیرهای مربوطه در جدول شماره ۱ ارائه شده است. چارچوب روایی خطمشی در هر سطح تحلیل واحد خاصی را مشخص می‌کند. یک سری متغیرهایی که از نظریه‌ها و حوزه‌های مختلف برگرفته شده‌اند برای شناسایی محرک‌های علی روی نظریه‌ها تأکید می‌کنند. البته، دغدغه مهم چارچوب روایی خطمشی، نقش روایت‌های خطمشی در این روابط است، روایت‌هایی که به تحلیل در سطوح مختلف می‌پردازند. بنابراین واحد تحلیل، پژوهشگر را به‌سوی یک نهاد خاص هدایت می‌کند و اینکه چگونه روایت‌های خطمشی این رفتارها را شکل می‌دهند. برای مثال سطح میانی توجه ما را به سوی رفتار گروه‌ها جلب می‌کند و اینکه چگونه روایت‌ها ائتلاف‌ها را شکل می‌دهند. پژوهشگران چارچوب روایی خطمشی، در هر سطح از تحلیل به‌دنبال ابزار نظری خاصی هستند که در مطالعه‌ی روایت‌های خطمشی در آن سطح به‌کار بسته می‌شود. به‌طور کلی هر نظریه یک سری روابط علی پیشنهاد می‌کند تا پژوهندگان، نتایج خطمشی و تغییر خطمشی را الگوسازی کنند (برای مثال وضعیتی که متغیرهای وابسته و مستقل در آن عمل می‌کنند).

جدول ۱. چارچوب روایی خطمشی

سطح تحلیل	خرد	میانی	کلان
واحد تحلیل	فرد (برای مثال اینکه چگونه روایت‌های خطمشی افکار تک‌تک افراد را شکل می‌دهند؟)	گروه‌ها/ ائتلاف‌ها در یک سیستم فرعی خطمشی (برای مثال اینکه چگونه روایت‌های خطمشی شکل‌گیری ائتلاف‌ها را در سیستم فرعی خطمشی شکل می‌دهد [حفظ یا گسترش آن] و بر نتیجه خطمشی اثر می‌گذارد؟)	نهادی/ فرهنگی (برای مثال اینکه چگونه روایت‌های خطمشی قوانین و ضوابط نهادی و فرهنگی را شکل می‌دهد و بر نتایج خطمشی اثر می‌گذارد؟)
دسته بندی مشورها	<p>ساختار روایتی</p> <ul style="list-style-type: none"> - شخصیت‌ها - پلات (پی‌رنگ) - راه‌حل - مکانیسم علی <p>محتوای روایت</p> <ul style="list-style-type: none"> - اثبات هویت - تهدید هویت ویژگی‌های فردی - آمارگیری جمعیت‌شناختی - ایدئولوژی - دانش در مورد مسائل - جنسیت 	<p>اصول روایتی خطمشی</p> <ul style="list-style-type: none"> - شخصیت‌ها - پلات (پی‌رنگ) - راه‌حل - مکانیسم علی <p>استراتژی روایی خطمشی</p> <ul style="list-style-type: none"> - برد و یا باخت یک موضع - گسترش و یا حفظ خطمشی - سیستم فرعی 	شناسایی نشده
محرک‌های نظری علی	همخوانی و ناهمخوانی مطابقت با شرع و نقض آن جابه‌جایی روایت‌ها اعتماد به راوی	باورهای خطمشی (فرضیه ۱) یادگیری خطمشی (فرضیه ۳ و ۲) افکار عمومی (فرضیه ۴ و ۵ و ۶) مسلك خاص محدوده‌ی اختلاف‌ها	شناسایی نشده
نوع فعالان (محرک‌های تغییر)	مدل‌های مختلف افراد قابل استفاده هستند	مدل‌های مختلف رفتار گروه‌ها در دسترس هستند	

سطح خرد تحلیل بر سطح فردی و به‌ویژه بر این مسئله تمرکز دارد که چگونه روایت‌های خطمشی، افکار تک‌تک افراد را شکل می‌دهند. در سطح خرد، چارچوب روایی خطمشی نظریه‌هایی از دیگر رشته‌ها را وارد می‌کند و مفاهیم قابل‌سنجشی به‌عنوان اصول مهم تحلیل که تعریف‌کننده‌ی روابط بالقوه است، از قبیل: نظریه‌ی مطابقت با قانون و نقض آن^۱ از دید علوم علوم انسانی، جابه‌جایی روایت^۲ از دید ارتباطات، همخوانی و ناهمخوانی^۳ از دید روان‌شناسی سیاسی و نظریه‌ی میان‌رشته‌ای مانند اعتماد (برای نمونه اعتبار منبع) ارائه می‌دهد. سطح میانی تحلیل چارچوب روایی خطمشی، همانند چارچوب ائتلاف پشتیبان بر گروه‌هایی در محدوده‌ی ائتلاف‌ها و سیستم‌های فرعی خطمشی تمرکز دارد. با توجه به نظریه‌های کلاسیک نظیر مسلک‌های خاص انتخاب عقلایی^۴ و حوزه‌ی تعارض^۵ شوات‌اشنایدر، تحلیل میانی چارچوب روایی خطمشی با تعیین اینکه چگونه روایت‌های خطمشی بر ترکیب ائتلاف پشتیبان تأثیر می‌گذارد، به این رویکرد گروهی دست می‌یابد. نظریه‌های سعید و دیگران که در جدول شماره‌ی ۱ به آن اشاره شده، همچنین نشان‌دهنده‌ی این روابط است. برای مثال، از به‌کارگیری نظریه‌های جدول مذکور می‌توان نتیجه‌گیری کرد که باورهای ائتلاف‌ها، راهبردهایی که آنها به‌کار می‌گیرند و شرایط افکار عمومی، همگی پیشگویی‌کننده‌ی نتایج خطمشی (برای نمونه متغیرهای مستقل) و تغییرات خطمشی (برای نمونه متغیرهای وابسته) در سطح میانی هستند.

چارچوب روایی خطمشی در سطح میانی تحلیل، همانند سطح خرد، از اصول روایی نظیر پی‌رنگ، شخصیت و راه‌حل استفاده می‌کند. البته به جای تمرکز بر اینکه چگونه این اصول خطمشی افکار عمومی را شکل می‌دهند - که ممکن است یکی از دغدغه‌ها باشد - از اصول روایی به‌منظور ایجاد متغیرهایی استفاده می‌شود که راهبردهای روایی خطمشی را می‌سنجند و همچنین از طریق تغییر ائتلاف، تغییر خطمشی و نتایج آن را توضیح می‌دهند. چارچوب روایی خطمشی در سطح میانی بر نقش روایت‌های خطمشی در نتایج خطمشی تأکید دارد و بر مبنای این نظریه است که روشن می‌شود، چگونه روایت‌های خطمشی در محدوده سیستم‌های فرعی خطمشی فعالیت می‌کنند و چگونه شرایط بیرونی بر آنها تأثیر می‌گذارند. سطح کلان تحلیل در چارچوب روایی خطمشی به‌طور عمده در حال توسعه است، اما واحدهای تحلیل آن مؤسسه یا فرهنگ است (Shanahan, Jones and McBeth, 2011). در سطح تحلیل خرد ساختار

-
1. Canonicity and breach
 2. Narrative Transportation
 3. Congruence and Incongruence
 4. Rational choice's her esthetics
 5. Scope of conflict

روایت، محتوای روایت و ویژگی‌های فردی سه متغیر اصلی آن را تشکیل می‌دهند. متغیر ساختار روایت بر اساس چند مؤلفه شکل می‌گیرد که عبارتند از:

۱. یک موقعیت یا زمینه؛
۲. یک پی‌رنگ که یک عنصر زمان‌مند را معرفی می‌کند (آغاز، میانه، پایان) و رابطه بین موقعیت و شخصیت‌ها را مهیا کرده و به سازوکارهای علی ساختار می‌دهد؛
۳. شخصیت‌ها که حلال مشکلات هستند (قهرمانان)، ریشه‌ی مشکلات هستند (تبهکاران) یا قربانیان؛
۴. نتایج اخلاقی داستان که در اینجا به صورت راه‌حل خطمشی ارائه می‌شود (Jones and McBeth, 2010).

در میان این مؤلفه‌ها، پی‌رنگ اصلی‌ترین عنصر روایت است که سایر بخش‌ها (مانند شخصیت‌ها و موقعیت) را به هم پیوند می‌دهد و به تبیین‌های علی‌ای ساختار می‌دهد که روایت را باورپذیر می‌کنند. پی‌رنگ حاصل ترکیب پی‌رفت زمانی علیت است. بر پی‌رنگ وحدت حاکم است؛ یعنی در آغاز موقعیتی آرام وجود دارد که سپس این موقعیت دچار آشفتگی می‌شود و در پایان موقعیت آرام دیگری شکل می‌گیرد (مارتین، ۱۳۸۹). کل پی‌رنگ با مسئله‌ای آغاز می‌شود و با حل آن پایان می‌پذیرد. نظریه‌پردازان پی‌رنگ رخدادها را عنصر مسلط و بنیادین به‌شمار می‌آورند (تولان، ۱۳۸۳).

دبورا استون چندین خط پی‌رنگ را معرفی می‌کند که در حوزه‌ی خطمشی عمومی معمولی و متداول است (Jones and McBeth, 2010). او در دسته‌بندی‌اش درباره‌ی انواع بازنمایی، داستان روایتی را یک نوع بازنمایی نمادین معرفی می‌کند و آن را به دو نوع تقسیم می‌کند: داستان افول^۱ و داستان ناتوانی و مراقبت^۲. داستان‌های افول به دو نوع داستان روایتی ممانعت از پیشرفت^۳ و «تغییر تنها یک ابهام است»^۴ تقسیم می‌شوند. داستان‌های ناتوانی و مراقبت نیز به دو نوع داستان دسیسه^۵ و ملامت قربانی^۶ تقسیم می‌شوند (Stone, 2011). او برای چهار نوع داستان روایتی که هر یک نوعی پی‌رنگ را تشکیل می‌دهند، مثال‌هایی از داستان‌های روایتی خطمشی عمومی ذکر می‌کند.

-
1. Story of Decline
 2. Stories of Hopelessness
 3. Stories of Hindered Progress
 4. Stories of "Change is only illusion"
 5. Stories of conspiracy
 6. Stories of Blame of Victim

خط پی‌رنگ‌هایی که استون از خط‌مشی عمومی ارائه می‌کند، کمک ارزشمندی برای عملیاتی ساختن پی‌رنگ است. با وجود این، ما به خط پی‌رنگ‌هایی نیاز داریم که تصویر کامل‌تر و دقیق‌تر از فراز و نشیب‌ها و پویایی‌های خط‌مشی ارائه دهند. خط پی‌رنگ عبارت است از انواع همخوان از پی‌رنگ‌هایی که بر اساس آنها می‌توان پی‌رنگ‌های روایت‌های خط‌مشی عمومی را از هم تفکیک و ساختار آن روایت‌ها را با هم مقایسه کرد. زنجیره‌ای از پی‌رنگ‌ها شکل‌دهنده‌ی خط پی‌رنگ هستند. خط پی‌رنگ‌های تازه می‌بایست از چند ویژگی برخوردار باشند. نخست آنکه کل فرایند خط‌مشی را دربرگیرد. به بیان دیگر، مشخص کند پی‌رنگ هر روایت، به سوی تغییرات در کدام مرحله از فرایند خط‌مشی نشانه رفته است. دوم آنکه، دسته‌بندی روایت‌های راویان بر اساس مراحل فرایند خط‌مشی را امکان‌پذیر کند. سوم آنکه، نقش دیدگاه‌های سیاسی در تغییرات پی‌رنگ را روشن کند. چهارم آنکه، نشان دهد گروه‌های سیاسی چه راهبرد روایی را نسبت به موقعیت‌ها درپیش گرفته‌اند و آخر اینکه، امکان بررسی رابطه‌ی نوع روایت با سطح پویایی فرایند خط‌مشی را مهیا کند.

مدل مفهومی

به منظور شناسایی خط پی‌رنگ‌های تازه در روایت‌های خط‌مشی عمومی، استفاده از الگوی پویایی‌های خط‌مشی که بر مبنای فرایند خط‌مشی و نوسان‌های درون آن پایه‌گذاری شده، می‌تواند مفید باشد. در این الگو شاهد هستیم که در هر مرحله از فرایند خط‌مشی، خط‌مشی می‌تواند در یک وضعیت مطلوب یا نامطلوب قرار داشته باشد. در اینجا وضعیت مطلوب به منزله‌ی پویا بودن خط‌مشی و وضعیت نامطلوب به معنای عدم پویایی خط‌مشی است.

آنچه در این الگو به عنوان فرایند خط‌مشی معرفی شده، چرخه‌ی واقعی خط‌مشی را به تصویر می‌کشد. فرایند خط‌مشی شامل پنج مرحله‌ی شناسایی مسئله و انتخاب مسائل دارای اولویت، تدوین خط‌مشی، مشروعیت‌بخشی و اشاعه خط‌مشی، اجرای خط‌مشی و ارزیابی و بازنگری خط‌مشی است (Kraft and Furlong, 2004). دو وضعیت مطلوب و نامطلوب خط‌مشی که سطح پویایی خط‌مشی را نشان می‌دهد، در برخی از مطالعات انجام‌شده در حوزه‌ی خط‌مشی گزارش شده است (Hartlapp and Kemmerling, 2008; Hirschi and Windmer, 2010).

وضعیت مطلوب خطمشی	* غنای خطمشی	* نوآوری خطمشی * سازگاری خطمشی	* مقبولیت خطمشی	* عدم وارونگی	* یادگیری خطمشی
	اولویت دادن به مهم‌ترین مسائل	راه‌حل‌های نوآورانه راه‌حل‌های سازگار	فراگیری و پذیرش کامل	اجرای درست و سرراست	رفع نقائص، اصلاح و کامل شدن
فرایند خطمشی	شناسایی مسئله و انتخاب مسائل دارای اولویت	تدوین خطمشی	مشروعیت بخشی و اشاعه خطمشی	اجرای خطمشی	ارزیابی و بازنگری خطمشی
	اولویت دادن گزینشی به مسائل عمومی	راه‌حل‌های تکراری راه‌حل‌های ناسازگار	اشاعه محدود و عدم پذیرش	اجرای نادرست و غلط	عدم اصلاح و وجود نقص در خطمشی
وضعیت نامطلوب خطمشی	* غنای خطمشی	* یکتاختی خطمشی * ناسازگاری خطمشی	* عدم مقبولیت خطمشی	* وارونگی خطمشی	* عدم یادگیری خطمشی

نمودار ۳. فرایند خطمشی و پیوسته‌های مربوط به هر مرحله

روش پژوهش

وضعیت نامطلوب، مجموعه‌ای از ویژگی‌ها و حالت‌های نامناسب را برای فرایند خط‌مشی به تصویر می‌کشد که نشان‌دهنده‌ی ضعف و ناکارآمدی فرایند خط‌مشی است. اما وضعیت مطلوب دربرگیرنده‌ی ویژگی‌هایی است که اثربخشی خط‌مشی را نشان می‌دهند. هر یک از این ویژگی‌ها که در وضعیت‌های مطلوب و نامطلوب شاهد آن هستیم، معرف یک متغیر تعیین‌کننده هستند. از طریق این متغیرها می‌توان سطح پویایی فرایند خط‌مشی را تعیین کرد. برای مثال، غنای خط‌مشی نشان‌دهنده‌ی وضعیتی است که در آن اولویت مسائل عمومی درست تعریف می‌شوند و خط‌مشی‌گذاران نسبت به مسائل و موضوعات عمومی جانبدارانه برخورد نمی‌کنند. اما به عکس، خلأ خط‌مشی وضعیتی را نشان می‌دهد که در آن از بسیاری از مسائل و موضوعات عمومی حائز اهمیت، چشم‌پوشی شده و در انتخاب موضوعات خط‌مشی بررسی همه‌جانبه صورت نمی‌گیرد. پویایی‌های فرایند خط‌مشی می‌تواند یک مبنای مناسب برای ایجاد یک خط پی‌رنگ تازه برای روایت‌های خط‌مشی عمومی باشد. به‌منظور بررسی درستی اینکه آیا وضعیت‌های خط‌مشی می‌تواند مبنای مناسبی برای شناسایی پی‌رنگ‌ها باشد، نیاز است تا همه‌ی روایت‌های پیرامون یک موضوع عمومی که به خط‌مشی عمومی تبدیل و در فرایند خط‌مشی جریان پیدا کرده را تحلیل کرد.

مطالعه‌ی موردی یک خط‌مشی عمومی

استفاده از روش پژوهش مطالعه‌ی موردی برای بررسی روایت‌های خط‌مشی عمومی کمک می‌کند تا یک خط‌مشی عمومی از ابعاد و جوانب مختلف مورد تحلیل قرار بگیرد. مطالعه‌ی موردی یک روش مطالعه‌ی تجربی است که یک پدیده را درون زمینه‌ی واقعی‌اش مورد بررسی قرار می‌دهد، به‌ویژه هنگامی که مرزهای پدیده و زمینه شفاف و روشن نیستند (Yin, 2003). به‌منظور شناسایی خط پی‌رنگ روایت‌های خط‌مشی عمومی بر اساس وضعیت‌های خط‌مشی با استفاده از روش مطالعه‌ی موردی شش گزاره مطرح می‌شود.

گزاره‌های پژوهش

شش گزاره‌ای که در اینجا ارائه می‌شوند در کنار یکدیگر خط پی‌رنگی را تشکیل می‌دهند که روایت‌های خط‌مشی از یکی از آنها برخوردار خواهند بود. در این گزاره‌ها فرض بر این است که هر داستان خط‌مشی، به‌صورت روایی ارائه می‌شود که هسته‌ی اصلی آن یکی از موارد شش‌گانه‌ی ذکر شده است.

جدول ۲. گزاره‌های پژوهش

گزاره‌ی اول	در روایت‌های خطمشی "نیاز به وضع خطمشی جامع" هسته‌ی اصلی بعضی از داستان‌های خطمشی را تشکیل می‌دهد.
گزاره‌ی دوم	در روایت‌های خطمشی "نبود خطمشی نوآورانه" هسته‌ی اصلی بعضی از داستان‌های خطمشی را تشکیل می‌دهد.
گزاره‌ی سوم	در روایت‌های خطمشی "وجود تضاد مانع تحقق اهداف خطمشی است" هسته‌ی اصلی بعضی از داستان‌های خطمشی را تشکیل می‌دهد.
گزاره‌ی چهارم	در روایت‌های خطمشی "خطمشی مقبولیت ندارد و خوب اشاعه نیافته" هسته‌ی اصلی بعضی از داستان‌های خطمشی را تشکیل می‌دهد.
گزاره‌ی پنجم	در روایت‌های خطمشی "خطمشی غلط اجرا می‌شود و به همین دلیل به نتیجه نمی‌رسد" هسته‌ی اصلی بعضی از داستان‌های خطمشی را تشکیل می‌دهد.
گزاره‌ی ششم	در روایت‌های خطمشی "خطمشی خوب ارزیابی و به‌موقع اصلاح نمی‌شود" هسته‌ی اصلی بعضی از داستان‌های خطمشی را تشکیل می‌دهد.

اندازه‌گیری متغیرها

بررسی این گزاره‌ها نیازمند استفاده از شیوه‌ی مناسبی برای تحلیل محتوای داستان‌های خطمشی است. هاولند و همکارانش (Howland, Backer and Prelli, 2006) الگویی برای تحلیل محتوای داستان‌های خطمشی ارائه داده‌اند که بر اساس چند مقوله ساخته شده و امکان تحلیل محتوای روایت‌های خطمشی، رمزگذاری آن و شناسایی پی‌رنگ را فراهم می‌کند. این الگو در جدول شماره‌ی ۳ آمده است.

جدول ۳. الگوی تحلیل محتوای روایت‌های خطمشی

۱. جمع‌آوری [داستان‌ها] و مقاله‌های خبری
۲. کدگذاری [داستان‌ها] و مقاله‌های خبری با استفاده از نظام تحلیل محتوای بلاغی
<ul style="list-style-type: none"> • شناسایی استدلال‌های خاص مربوط به مشکلات خطمشی و راه‌حل‌هایی که برای آن انتخاب شده است. • کدگذاری استدلال‌هایی که در زمینه‌ی اصول و اهداف خطمشی جهت‌گیری خاصی دارند. • توصیف جوهره‌ی این استدلال‌ها • شناسایی ذی‌نفعان مرتبط با این استدلال‌ها • تطبیق استدلال‌ها با یک یا چند بُعد از مراحل پنج‌گانه فرایند خطمشی
۳. استفاده از نتایج رمزگذاری شده به‌منظور بیان عناصر الگوی تحلیل علوم خطمشی
تحلیل داده‌های تجربی رمزگذاری شده و محتوای استدلال‌های رمزگذاری شده امکان توصیف موارد زیر را فراهم می‌کند:
<ul style="list-style-type: none"> • فرایند اجتماعی - به‌ویژه مشارکت‌کنندگان، دیدگاه‌ها، شرایط، ارزش‌های اساسی و استراتژی‌ها • فرایند تصمیم‌گیری - به‌ویژه جمع‌آوری اطلاعات و اشاعه‌ی آن خطمشی • روندها - در هر یک از رده‌بندی‌های تحلیل محتوا و عوامل ورای خطمشی

Howland, Larsen, Prelli and Lawrence, 2006

بر اساس اولین مقوله از الگوی هاوولد و همکارانش، در ابتدا می‌بایست منابع روایی خط‌مشی را بر اساس واحد ثبت آنها مشخص کرد.

واحد‌های ثبت

در اینجا واحد‌های ثبت را می‌توان برحسب نهادهای مرتبط در فرایند خط‌مشی تفکیک کرد. برای مثال می‌توان داستان‌ها و مقاله‌های خبری را برحسب روایت‌های قانون‌گذاران و دولت‌مردان به‌طور جداگانه بررسی کرد. آن دسته از موضع‌گیری‌ها و اظهارنظرهای اعضای مجلس و دولت که به‌صورت داستان‌ها و مقاله‌های خبری منتشر می‌شوند، واحد‌های ثبت را تشکیل می‌دهند. برای انجام این کار لازم است بین دو نوع داستان و مقاله تمایز قائل شد. نکته‌ی مهمی که در مورد داستان‌های خبری مرتبط با خط‌مشی وجود دارد، اینکه این داستان‌ها باید روایت‌کننده‌ی تغییرات خط‌مشی و دیدگاه‌های سیاست‌گذاران باشند و نه موضع رسانه نسبت به موضوعات خط‌مشی. به‌گفته‌ی دیگر رسانه‌ها در خصوص خط‌مشی دو نوع داستان خبری تنظیم می‌کنند. یک دسته‌ی آن، بازتاب‌دهنده‌ی موضع رسانه نسبت به خط‌مشی عمومی است که ون‌گروپ آن را چارچوب‌بندی از طریق رسانه می‌نامد (van Gorp, 2007) و دسته‌ی دوم که روایت‌های متولیان فرایند خط‌مشی از موضوع خط‌مشی است.

واحد‌های زمینه یا متن

قدم بعدی در الگوی هاوولد استفاده از تحلیل محتوای بلاغی به‌منظور رمزگذاری محتوای روایت‌ها (داستان و مقاله‌های خبری) است. در این مرحله می‌بایست واحد‌های زمینه را مشخص کنیم. به این منظور استدلال‌های موجود در هر روایت استخراج و متن راه‌حل‌های ارائه شده رمزگذاری می‌شوند. با توصیف این استدلال‌ها جوهره‌ی آنها شناسایی می‌شود که همان خط پی‌رنگ‌های روایت است. به‌منظور شناسایی استدلال‌ها چند چیز را می‌بایست به‌طور همزمان در دل روایت جست‌وجو کرد تا از این طریق پی‌رنگ یا جوهره آن آشکار شود. این موارد در جدول شماره‌ی ۴ نشان داده شده است.

جدول ۴. عناصر پی‌رنگ

عناصر تحلیل پی‌رنگ	در هر عنصر چه چیزی را جست‌وجو کنیم
راوی	راوی این روایت چه کسی است
رخداد	روایت پیرامون چه رویدادی در فرایند خط‌مشی می‌چرخد
مسئله	روایت به‌طور مشخص بر چه مسائلی تکیه می‌کند
راه‌حل	روایت چه راه‌حلی ارائه می‌دهد.

عنصر راوی نشان می‌دهد که روایت‌کننده رخداد، چه شخصی و از چه نهادی است. آیا مجلس در مورد خطمشی سخن می‌گوید یا دولت یا افراد دیگری در کار روایت‌اند. عنصر رخداد به موضوع روایت مرتبط می‌شود و اینکه روایت بر چه رویدادی متمرکز است و این رویداد به کدام حوزه‌ی خطمشی مرتبط است. اما عنصر مسئله همراه با راه‌حل نقطه اوج پی‌رفت‌های^۱ داستان خبری را شکل می‌دهند. توالی مسئله و راه‌حل چهره پی‌رنگ را آشکار می‌کند. پی‌بردن به مسئله‌ی راه‌حل که راوی ارائه‌دهنده‌ی آن است، جوهره‌ی استدلال را پیرامون رخداد آشکار می‌کند. به بیان دیگر، استدلال‌های راوی نشانگر هسته‌ی اصلی و پی‌رنگ داستان خطمشی است. بنابراین استدلال راوی به صورت یکی از شش وضعیتی است که در جدول شماره‌ی ۵ آمده است:

جدول ۵. استدلال‌های راوی پیرامون مسائل و راه‌حل‌های خطمشی

شماره	استدلال‌های راوی
۱	راوی، مسئله را نبود خطمشی کافی در مورد موضوع می‌داند و راه‌حل وضع خطمشی جامع را ارائه می‌دهد.
۲	راوی، مسئله را نبود خطمشی مبتکرانه و متمایز می‌داند و راه‌حل خطمشی نوآورانه را پیشنهاد می‌کند.
۳	راوی، مسئله را ناسازگاری خطمشی‌ها عنوان می‌کند و راه‌حل سازگارسازی خطمشی را پیشنهاد می‌کند.
۴	راوی، مسئله را عدم پذیرش و مقبولیت خطمشی می‌داند و راه‌حل اشاعه هر چه بیشتر آن را ارائه می‌دهد.
۵	راوی، مسئله را اجرای وارونه خطمشی می‌داند و راه‌حل اجرای درست آن را پیشنهاد می‌کند.
۶	راوی، مسئله را عدم ارزیابی و اصلاح به موقع خطمشی در حال اجرا می‌داند و خواهان اصلاح شده و راه‌حل اصلاحی ارائه می‌دهد.

استخراج استدلال‌های راوی نشان خواهد داد که هر روایت از چه هسته‌ی اصلی یا پی‌رنگی برخوردار است. به منظور بررسی گزاره‌های شش‌گانه‌ی مطرح شده در مورد پی‌رنگ‌ها از طریق شناسایی استدلال‌های روایت‌های خطمشی، به رمزگذاری متون روایی، یعنی داستان‌ها و مقاله‌های خبری نیازمندیم. به این منظور می‌بایست یک مورد مناسب از میان خطمشی‌های عمومی انتخاب و به بررسی منابع روایتی آن پردازیم.

مورد مطالعه و منابع داستان‌های روایی

هدفمندی یارانه‌ها یک مورد مناسب برای شناسایی خط پی‌رنگ جدید در روایت‌های خط‌مشی عمومی است. لایحه‌ی هدفمندی یارانه‌ها پس از آنکه مباحث فراوانی را در میان نمایندگان مجلس، دولت‌مردان، کارشناسان و عموم مردم و رسانه‌ها برانگیخت، در اواسط سال ۸۷ شمسی به تصویب رسید. این قانون یک طرح تحول بزرگ اقتصادی در کشورمان است. قانون هدفمندی یارانه‌ها را می‌توان یک آبر خط‌مشی قلمداد کرد که به‌دنبال خود آثار و پیامدهای بسیار وسیع اقتصادی و اجتماعی به‌همراه خواهد داشت. به‌گونه‌ای که این پیامدها تمامی ابعاد فعالیت اقتصادی جامعه از خانوارها تا بنگاه‌ها و کل بخش‌های صنعت را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

این قانون در طول ۱۰ سال تمامی مراحل فرایند خط‌مشی از شناسایی مسائل و اولویت‌گذاری تا ارزیابی و اصلاح را پشت سر گذاشته و مدت یک‌سال‌ونیم از اجرای آن می‌گذرد. بنابراین با بررسی داستان‌های خط‌مشی و استخراج روایت‌های آن، می‌توان پی برد که روایان خط‌مشی طی این ۱۰ سال چه روایت‌هایی از خط‌مشی داشته‌اند و تأثیرات این روایت‌ها بر تغییرات خط‌مشی چه بوده است.

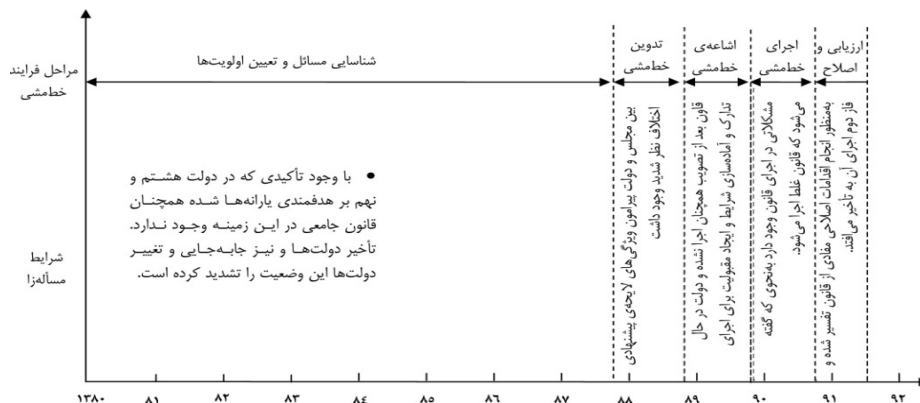
به‌منظور شناسایی، استخراج و تحلیل داستان‌های روایی یکی از مناسب‌ترین منابع، خبرگزاری‌ها هستند. درگاه‌های خبری که اخبار خبرگزاری‌ها روی آنها قرار می‌گیرند، مطالب و داستان‌های خبری را به‌طور موضوعی (برای مثال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و مانند آن)، دسته‌بندی می‌کنند. با مراجعه به این درگاه‌ها می‌توان روایت‌های خط‌مشی را که از سوی روایان خط‌مشی و در قالب مطالب و داستان‌های خبری نقل می‌شوند، شناسایی کرد. در این پژوهش از میان خبرگزاری‌های اصلی کشور، دو خبرگزاری مهر و ایسنا انتخاب شده‌اند که پوشش به‌نسبت متعادلی از روایت‌های مختلف خط‌مشی ارائه می‌دهند. طی یک دوره‌ی زمانی ده‌ساله از ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱، همواره موضوع هدفمندی یارانه‌ها به‌عنوان یک موضوع خط‌مشی عمومی در کشور مطرح بوده است. دو خبرگزاری مهر و ایسنا به تولید و گسترش انواع داستان‌های خبری مرتبط با این موضوع پرداخته‌اند. این دو رسانه به‌دلیل داشتن سرویس‌های خبری متنوع، به‌ویژه در حوزه‌ی اقتصادی، منبع مناسبی برای گردآوری داستان‌های خبری روایت‌گونه در خصوص هدفمندی یارانه‌ها هستند.

یافته‌های پژوهش

موضوع هدفمندی یارانه از حدود سال ۱۳۷۹ به‌عنوان یک مسئله و اولویت سیاست‌گذاری اقتصادی از سوی دولت و مجلس مطرح بوده است. در سال‌های ۱۳۸۲ - ۱۳۸۱ پس از افزایش سهم هزینه‌های دولت از محل مصرف انرژی، هدفمند کردن یارانه‌ها به‌عنوان یک موضوع اقتصادی اهمیت بیشتری یافت، به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۸۳ نخستین لایحه‌ی تنظیم شده از طرف دولت هشتم به مجلس هفتم ارسال شد. دولت موضوع هدفمندی یارانه‌ها را موضوعی فرباختی می‌دانست. این لایحه پس از بازنگری و اصلاح در دولت نهم و دهم، طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ دوباره به مجلس ارسال و پس از پیمودن فراز و نشیب‌های فراوان، تصویب و در اواسط سال ۱۳۸۹ به‌اجرا درآمد. هدفمندی یارانه‌ها موضوعی است که دارای روایی متنوع، پُرفرازونشیب و دشوار است که در دولت دهم و مجلس هشتم زمان قابل توجهی را به خود اختصاص داده است.

بررسی داستان‌های خبری در دو خبرگزاری ایسنا با استفاده از کلیدواژگان هدفمند کردن یارانه‌ها، هدفمندسازی یارانه‌ها، هدفمندی یارانه‌ها و یارانه‌ها، از نیمه‌ی دوم سال ۱۳۸۴ تا سه ماه اول سال ۱۳۹۱، نشان می‌دهد که طی حدود یک دهه ۷۲۷۰ داستان خبری در خبرگزاری‌های مهر و ایسنا منتشر شده که یا موضوع اصلی آن هدفمندی یارانه‌ها بوده یا در آن داستان‌ها به هدفمندی یارانه‌ها اشاره شده است. بخشی از داستان‌های خبری از جنس روایت هستند. تحلیل این روایت‌ها نشان خواهد داد که در روایان به چه مسائل و راه‌حلهایی پرداخته‌اند و داستان‌های روایتی‌شان را با کدامیک از پی‌رنگ‌های شش‌گانه شکل داده‌اند.

بر اساس داده‌های حاصل از تحلیل روایت‌های خط‌مشی از نیمه‌ی سال ۱۳۸۱ تا سه ماه‌ی اول سال ۱۳۹۱، موضوع هدفمندی یارانه‌ها با پنج وضعیت عمده روبه‌رو بوده است. در هر یک از این وضعیت‌ها، شرایط مسئله‌زایی وجود داشته که روایان خط‌مشی را با مسائل اصلی روبه‌رو کرده است و آنها کوشیده‌اند به‌منظور فائق آمدن بر شرایط مسئله‌زا و مسائل پیش‌آمده، راه‌حلهایی ارائه دهند. در نمودار شماره‌ی ۳ این وضعیت‌ها همراه با دوره‌های زمانی و شرایط مسئله‌زا به تصویر کشیده شده است.



نمودار ۳. روند تاریخی وضعیت‌های هدفمندی یارانه‌ها

همان‌گونه که در نمودار شماره‌ی ۳ نشان داده شده، بر اساس تحلیل داده‌های حاصل از روایت‌های خط‌مشی طی حدود یک دهه، موضوع هدفمندی یارانه‌ها پنج وضعیت را پشت سر گذاشته است. در وضعیت اول (وضعیت اولویت‌بخشی) دولت‌ها کوشیده‌اند تا آن را به‌عنوان موضوعی حائز اهمیت مورد توجه قرار دهند و برای آن چاره‌اندیشی کنند. سه لایحه‌ی ارائه شده به مجلس از نتایج این چاره‌اندیشی‌هاست. در وضعیت دوم (وضعیت تدوین خط‌مشی) متولیان خط‌مشی شامل مجلس و دولت، در پی وضع قانونی بوده‌اند تا پاسخ‌گوی نیازها و الزامات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور به‌منظور هدفمندسازی یارانه‌ها باشند. در این وضعیت که از اواخر سال ۱۳۸۷ تا اواخر سال ۱۳۸۸ به طول انجامید، شاهد برخورد دیدگاه‌ها در میان موافقان و مخالفان لایحه بوده‌ایم. در وضعیت سوم (وضعیت اشاعه‌ی خط‌مشی) که مرحله‌ی زمینه‌سازی اجرا و ایجاد مقبولیت از قانون هدفمندی است، در واقع نوعی تأخیر در اجرای برنامه به‌واسطه‌ی ادامه‌ی اختلاف میان دولت و مجلس بر سر مفاد قانون هدفمندی یارانه‌ها وجود دارد. با وجود این، انتخاب عنوان وضعیت اشاعه برای این مرحله منطقی است؛ چراکه دولت در این فاصله مشغول زمینه‌چینی برای اجرای خط‌مشی بوده است. وضعیت اجرا نیز به مقطع زمانی یک سال‌ونیمی اشاره دارد که از نیمه‌ی سال ۱۳۸۹ تا پایان سال ۱۳۹۰ این قانون به‌اجرا گذاشته شده است. در این بازه‌ی زمانی مجلس نحوه‌ی اجرای قانون را به‌عنوان یک شرایط مسئله‌زا دیده است و به‌همین دلیل در پایان سال ۱۳۹۰ و اوایل سال ۱۳۹۱ دست به اصلاح قانون و تفسیر برخی از مفاد آن زده است. این اقدامات باعث شده قانون هدفمندی یارانه‌ها پس از یک دوره اجرا متوقف شده و وارد مراحل دیگر نشود.

جدول ۶. عناصر رخداد، مسأله و راه حل در روایت‌های خطمشی هدفمندی یارانه‌ها

روایت	راه حل	مسأله	رخداد	شناسایی و اولویت بخشی به موضوع
دوای	اجرای تدریجی هدفمندی انجام مصطفی هدفمندی انجام سیاست‌های خبری	۱. هدفمندی یارانه‌ها افزایش قیمت‌ها را به دنبال دارد. ۲. هدفمندی یارانه‌ها به اقتضای کم‌کم آمد جامعه آسیب می‌زند. ۳. هدفمندی یارانه‌ها به بخش‌های مختلف صنعت و تولید آسیب می‌زند.	• آماده‌سازی لایحه از سوی دولت هشتم (۱۳۸۲) • توجه پرداخت یارانه ۱۳۸۳ • تدوین لایحه هدفمندی از سوی دولت و ارسال برای مجلس (اواخر بهمن) ۱۳۸۴	شناسایی و اولویت بخشی به موضوع
دوای	برداشت غیرمستقیم از میان برداشتن موافقت‌نامه‌های اجتماعی که عملاً ایجاد شده به تعویق افتادن اجرای طرح	۴. نحوه برداشت یارانه (مستقیم یا غیرمستقیم) ۵. خوب پیش رفتن لایحه بین دولت و مجلس	• اختلاف مجلس و دولت در بررسی لایحه دوم، (۱۳۸۸)	
دوای	پس گرفتن لایحه نظارت مجلس همسوسازی قانون هدفمندی با برنامه چهارم توسعه آمادسازی زیرساخت‌ها به کار بستن راه‌حل‌های متکثرانه برای مهار اثرات بررسی مجدد در مجلس دوای قانون را اجرا نمی‌کند	۶. تغییرات در لایحه و قابل قبول نبودن آن ۷. نگرانی از نحوه مدیریت لایحه و نحوه اجرای آن ۸. عدم هماهنگی قانون با سایر قوانین ۹. هدفمندی شوک اقتصادی به دنبال دارد ۱۰. پیامدهای شدید اجتماعی، اقتصادی به دنبال دارد. ۱۱. وجود ابهام در لایحه ۱۲. افزوده شدن مفادی به لایحه از سوی مجلس که مورد نظر دولت نیست	• اختلاف مجلس و دولت در بررسی لایحه دوم، (۱۳۸۸) • تغییرات در لایحه و قابل قبول نبودن آن • عدم هماهنگی قانون با سایر قوانین • پیامدهای شوک اقتصادی به دنبال دارد • وجود ابهام در لایحه • افزوده شدن مفادی به لایحه از سوی مجلس که مورد نظر دولت نیست	تدوین خطمشی
مجلس	اجرای تدریجی اجرا در بخش‌های تولید و صنعت و صنعت به تعویق بیفتد تغییرات بیشتر مجلس و اقدام اصلاحی دولت در اجرا	۱۵. وجود نگرانی بی‌امون شیب تند هدفمندی ۱۶. تخلف در اجرا و اجرای نادرست قانون	• دولت به نحوه قانون را اجرا می‌کند که مورد پذیرش مجلس نیست (۱۳۸۹)	اجرای خطمشی
مجلس	اصلاح قانون نیاز به تفسیر دارد اجرای فوری و بدون تأخیر برداشتن موافقت‌نامه‌های اجتماعی دوای به ادامه اجرا فکر می‌کند	۱۷. ایجاد کارهای مضائقه ۱۸. افراط و تفریط در اجرای قانون ۱۹. نحوه اجرای پس از اصلاح ۲۰. موافقت اجرای مرحله دوم	• معاف نگه داشتن قانون پیش از اجرای فاز دوم از سوی مجلس (۱۳۹۰)	اصلاح خطمشی
مجلس	اصلاح قانون نیاز به تفسیر دارد اجرای فوری و بدون تأخیر برداشتن موافقت‌نامه‌های اجتماعی دوای به ادامه اجرا فکر می‌کند	۱۷. ایجاد کارهای مضائقه ۱۸. افراط و تفریط در اجرای قانون ۱۹. نحوه اجرای پس از اصلاح ۲۰. موافقت اجرای مرحله دوم	• معاف نگه داشتن قانون پیش از اجرای فاز دوم از سوی مجلس (۱۳۹۰)	اصلاح خطمشی

همان‌طور که در جدول شماره‌ی ۶ قابل ملاحظه است، شرایط مسئله‌زا باعث شده تا متولیان خطمشی در روایت‌های خود این شرایط را به‌شکل رخدادها یا موضوعاتی مورد توجه قرار داده و راه‌حلی را در مورد آنها پیشنهاد کنند. از مجموعه روابط سه عنصر رخداد، مسئله و راه‌حل، می‌توان پی‌رنگ حاکم بر روایت متولیان خطمشی را شناسایی کرد.

همان‌طور که اطلاعات جدول شماره‌ی ۶ نشان می‌دهد، در طول حدود ۱۰ سالی که خطمشی مذکور پنج مرحله را سپری کرده است، ۲۱ مسئله عمده برای متولیان خطمشی مطرح شده که این مسائل از طریق بررسی و استخراج روایت‌های خطمشی از میان ۷۲۷۰ داستان خبری و سپس تحلیل محتوای آنها به‌دست آمده است. نتایج تحلیل محتوای این اخبار نشان می‌دهد که طی بازه‌ی زمانی ده ساله، رابیان ۲۱ مسئله‌ی اصلی را همراه با راه‌حل‌ها در روایت‌ها مطرح کرده‌اند. در بعضی از این روایت‌های خطمشی تنها به یکی از موارد مسئله یا راه‌حل پرداخته شده است یا راوی خارج از نهاد دولت و مجلس است که چنین روایت‌هایی در جمع‌بندی تحلیل‌ها گنجانده نشده است. حال با توجه به نتایج تحلیل در جدول شماره‌ی ۶ می‌توان به بررسی قضایای مطرح شده پرداخت.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با بررسی نتایج تحلیل روایت‌ها، خط پی‌رنگ‌ها آشکار می‌شود. این نتایج در جدول شماره‌ی ۷ به شرح زیر آمده است.

جدول ۷. ترکیب روایت برحسب مراحل پنج‌گانه‌ی خطمشی

پی‌رنگ‌ها	تعداد مسائل / راه‌حل	وضعیت خطمشی	فرایند خطمشی
وضع خطمشی جامع	۵	خلأ خطمشی	شناسایی و اولویت‌گذاری
خطمشی نوآورانه خطمشی سازگار	۷	نوآوری خطمشی سازگارسازی خطمشی	تدوین خطمشی
خطمشی بدون ابهام خطمشی قابل اجرا، مقبولیت بخش خطمشی	۲	ابهام خطمشی پیامدهای اجرا خطمشی عدم مقبولیت خطمشی	اشاعه و مقبولیت
اجرای درست	۳	وارونگی خطمشی	اجرا
ارزیابی و اصلاح	۴	عدم یادگیری خطمشی	ارزیابی و بازخورد

در خط پی‌رنگی که در جدول شماره‌ی ۷ ارائه شد، شش پی‌رنگی که در گزاره‌ها مطرح شده به چشم می‌خورند. تحلیل روایت‌ها نشان می‌دهد که راویان در مورد رخدادی مانند تدوین و ارسال لایحه بودجه از دولت به مجلس چه مسئله‌ای را در ذهن دارند و برای آن چه راه‌حلی ارائه می‌دهند و هسته‌ی اصلی داستان یا پی‌رنگ روایت‌های آنان چیست. این خط پی‌رنگ در روایت‌های بررسی شده طی ده سال، قابل مشاهده است. به بیان دیگر راویان خطمشی به منظور ساختن روایت‌ها و ارائه‌ی دیدگاه‌هایشان در مورد وضعیت خطمشی (ستون دوم از جدول شماره‌ی ۷) از این پی‌رنگ‌ها بهره برده‌اند. نتایج تحلیل نشان می‌دهد که در مرحله‌ی تدوین خطمشی، به دلیل وجود شرایط مسئله‌زا دو وضعیت تازه برای خطمشی ایجاد می‌شود که راویان برای این دو وضعیت تازه نیازمند خلق پی‌رنگ‌هایی در روایت‌هایشان هستند. این پی‌رنگ‌ها در گزاره‌های پژوهش دیده نشده بود. پی‌رنگ "خطمشی بدون ابهام" و "خطمشی قابل اجرا" به دلیل نگرانی راویان از ابهام‌های موجود در خطمشی تدوین شده و به دلیل ترس از ناکامی احتمالی در اجرای خطمشی است.

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد، در شرایطی که اختلاف دیدگاه میان متولیان خطمشی (در اینجا منظور دولت و مجلس) بالاست، این پی‌رنگ‌ها نیز بر روایت‌ها حاکم می‌شوند. بنابراین به خط پی‌رنگ ارائه شده، دو پی‌رنگ جدید افزوده می‌شود و پی‌رنگ‌ها به هشت مورد می‌رسد. همان‌طور که در جدول شماره‌ی ۷ آمده، در مرحله تدوین خطمشی به دلیل تنوع رخدادها و اهمیت این مرحله، بیشترین تعداد مسئله/راه‌حل و به تبع آن بیشترین تعداد پی‌رنگ وجود دارد. ارائه‌ی لوایح خطمشی از سوی دولت‌های هشتم، نهم و دهم در مجالس هفتم و هشتم و رفت و برگشت‌های لوایح و مجادله‌ها و گفت‌وگوهای میان دولت و مجلس، نشان‌دهنده‌ی اهمیت فراوان این مرحله و وضعیت‌های ناشی از آن است. نکته‌ی آخر درخصوص نتایج به‌دست آمده این است که در بررسی سیر تاریخی هدفمندی یارانه‌ها، شاهد نقاط اوجی هستیم که گواهی بر نفوذ روایت‌ها در تغییر خطمشی و پیش‌بینی تغییرات بر اساس روایت‌هاست. در اواخر سال ۹۰ مجلس توانست با طرح روایت‌هایی که در مورد نگرانی از نحوه‌ی مدیریت لایحه بود، نقش نظارتی خود را بر قانون پررنگ‌تر کند. همچنین در اواخر سال ۸۹ مجلس توانست با طرح روایت‌هایی در مورد اجرای نادرست خطمشی و وارونگی آن، اجرای هدفمندی یارانه‌ها را در مرحله‌ی اول نگه‌داشته و با تفسیر مجدد برخی مواد قانون هدفمندی یارانه‌ها، اجرای مرحله‌ی دوم آن را معلق کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که روایت‌های خطمشی یک امکان مهم برای اعمال نفوذ بر خطمشی و پیش‌بینی تغییرات خطمشی است و بدین منظور داشتن یک خط پی‌رنگ مناسب برای تحلیل روایت‌های خطمشی حائز اهمیت است.

منابع

۱. اسکولز، ر. (۱۳۸۳). *درآمدی بر ساختارگرایی در ادبیات*، ترجمه‌ی فرزانه طاهری. تهران: نشر آگه.
۲. بارت، ر. (۱۳۸۷). *درآمدی بر تحلیل ساختاری روایت‌ها*، ترجمه‌ی محمد راغب. تهران: نشر فرهنگ صبا.
۳. تولان، جی.م. (۱۳۸۳). *درآمدی نقادانه، زبان شناختی بر روایت*. ترجمه‌ی ابوالفضل حرّی، تهران: انتشارات بنیادی سینمایی فارابی.
۴. شمیسا، س. (۱۳۸۱). *انواع ادبی*. تهران: انتشارات فردوس.
۵. والاس، م. (۱۳۸۹). *نظریه‌های روایت*، ترجمه‌ی محمد شهبا، تهران: انتشارات هرمس.
6. Ascher, W. and Hirschfelder Ascher, B. (2004). Linking Lasswell's Political Psychology and the Policy Sciences. *Policy sciences*, 37(1): 23-36.
7. Hartlapp, M. and Kemmerling, A. (2008). When a Solution becomes the Problem: The Causes of Policy Reversal on Early Exit from the Labor Force. *Journal Social Policy*, 18 (4): 366-379.
8. Hirschi, C. and Windmer, T. (2010). Policy Change and Policy Stasis: Comparing Swiss Foreign Policy toward South Africa (1968-1994) and Iraq (1990-1991). *The Policy Studies Journal*, 38 (3): 537-563.
9. Howland, D., Backer, M.L., Prelli, L.J. (2006). Merging Content analysis and the policy sciences: A system to discern policy – specific trends from news media reports. *Policy Sciences*, 39: 205-231.
10. Jones, M. D. and McBeth, M.K. (2010), A Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong?, *The Policy Studies Journal*, 38 (2): 329-353.
11. Kraft, M. E. and Furlong, S.R. (2004) **Public policy; politics, Analysis and Alternatives**, CQ Press.
12. McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R.J., Hathaway, P. L. (2006). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory, *The Policy Studies Journal*, 35 (1): 87-108.
13. Shanahn, E.J., Jones, D. M. and McBeth, M. K. (2011). Policy Narrative and Policy Processes, *Policy Studies Journal*, 39 (3): 535-561.

- 14 . Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- 15 . Van Gorp, B. (2007). The Constructionist Approach to Framing Bringing Culture Bakin, *Journal of Communication*, 57: 60-78.
- 16 . Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, Fifth Edition, Sage Publication.

