



Policy Entrepreneurship and Innovation in Reforming Subsidies in Iran; Who Matches Which Streams with Each Other?

Mohamareza Atarodi*

Assistant Professor, Public Policy Department, Faculty of Islamic Studies & Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

Fatemeh Jannesari Ladani

PhD Student in Public Policy, Faculty of Islamic Studies & Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

Received: 09/04/2022

Accepted: 21/06/2022

Abstract:

Several conceptual frameworks have been proposed to analyze policy issues. One of these frameworks is the framework of the six streams, which presents the streams of problem, politics, policy, process, program, and technology and tries to explain the role of entrepreneurs and actors related to each of the six streams. In order to better understand the functioning of this framework, the Subsidy-Reform law has been chosen, which, like many other pending policies in the country for about two decades, had turned the minds of the policy makers. To investigate this case, the study of documents, books, written interviews and speeches of officials in the time period of 1990-2010 were examined. The results of this research show the influence of influential entrepreneurs such as Habib Fatini, Jamshid Pejhoian and Mahmoud Ahmadinejad, as well as the reasons for not accompanying some streams to complete the unfinished parts of the Subsidies-Reform Law. This research show that the most time-consuming issue in the policy-making process was to bring the subsidies-reform in the agenda, which lasted for about 20 years and finally domestic policy entrepreneurs were not able to make decisions and the role of World Bank entrepreneurs was very prominent in connecting the stream of politics and policy. This means, contrary to the general perception that Iran suffers from the problem of operationalizing the policy; Iran has a more serious weakness in the entrepreneurship sector of the policy, and the policy community that is responsible for paving the way for policies is not well empowered. At least, if we don't want to generalize this issue to all policies, it is true in the subsidy-reform plan.

Keywords: The Framework of Six Streams, Policy Entrepreneur, Policy Actor, Subsidy-Reform Law, Pending Policies.

Corresponding Author, Email: atarodi@isu.ac.ir

Original Article

DOI: 10.22034/jipas.2022.317923.1305

Print ISSN: 2676-6256

Online ISSN: 2676-606X

کارآفرینی خط مشی و نوآوری در اصلاح یارانه حامل های انرژی در ایران؛ چه کسی کدام جریان ها را با یکدیگر جفت و جور می کند؟

محمد رضا عطاردی*

استادیار، گروه خطمشی گذاری عمومی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

فاطمه جان نثاری لادانی

دانشجوی دکتری خطمشی گذاری عمومی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۳۱

دریافت: ۱۴۰۱/۰۱/۲۰



انجمن علمی مدیریت دولتی ایران

چکیده: برای تحلیل مسائل خطمشی چارچوب های مفهومی متعددی پیشنهاد شده است. یکی از این چارچوب ها، چارچوب جریان های شش گانه است که جریان های مشکل، سیاست، خطمشی، فرایند، برنامه و فناوری را مطرح می کند و تلاش دارد نقش کارآفرینان و کارگزاران مرتبط با هر یک از جریان های شش گانه را تبیین کند. برای درک بهتر کارکرد این چارچوب قانون هدفمندی یارانه ها انتخاب شده است که مانند بسیاری دیگر از خطمشی های معلق در کشور حدود دو دهه، ذهن خطمشی گذاران را به خود معطوف کرده بود. برای بررسی این مورد مطالعه اسناد، کتب، مصاحبه های مکتوب و سخنرانی های مقامات در قلمرو زمانی دهه های ۷۰ و ۸۰ شمسی بررسی شدند. نتایج حاصل از این پژوهش چگونگی تأثیر کارآفرینان اثرگذاری هم چون حبیب فتینی، جمشید پژویان و محمود احمدی نژاد و همچنین دلایل عدم همراهی برخی جریان ها برای تکمیل بخش های ناتمام قانون هدفمند کردن یارانه ها نشان داده شده است. بررسی های انجام شده در این پژوهش نشان می دهد که زمان برترین مسأله در فرایند خطمشی گذاری در طرح هدفمندی یارانه ها در دستور کارگذاری آن بود که حدود ۲۰ سال، به طول انجامید و در نهایت هم کارآفرینان خطمشی داخلی نتوانستند تصمیم سازی درخوری انجام دهند و نقش کارآفرینان بانک جهانی برای پیوند خوردن جریان سیاست و خطمشی بسیار پررنگ بود. این یعنی برخلاف این تصور عمومی که کشور ما از مشکل عملیاتی کردن خطمشی رنج می برد؛ کشور در بخش کارآفرینی خطمشی و جامعه خطمشی که مسئولیت ریل گذاری را بر عهده دارد دارای ضعف جدی تری است یا حداقل اگر نخواهیم این موضوع را تعمیم دهیم در طرح هدفمندی یارانه ها این گونه بوده است.

واژگان کلیدی: چارچوب جریان های شش گانه، کارآفرین خطمشی، کارگزار خطمشی، قانون هدفمندی یارانه ها، خطمشی های معلق.

* نویسنده مسئول: atarodi@isu.ac.ir

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/jipas.2022.317923.1305

شاپا چاپی: ۲۶۷۶-۶۲۵۶

شاپا الکترونیک: ۶۰۶۶-۲۶۷۶

مقدمه

در کشور ما سالانه خطمشی‌های متعددی با نام‌های متفاوتی مانند سند، چشم‌انداز، نقشه راه و ... تنظیم می‌شوند ولی به نظر می‌رسد نوعی بی‌عملی برای در دستور کار قرار دادن و تحقق این اسناد وجود دارد. بی‌عملی که جدا از اثر انداختن سخنان سیاستمداران آسیب جدی به اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت وارد کرده و باعث ایجاد سردرگمی و یأس در بین آحاد مردم شده است، اما اینکه مشکل کجا است و چرا گاهی، بعضی از اسناد با ساعت‌ها کار کارشناسی و صرف وقت به مرحله در دستور کارگذاری، تصویب و اجرا نمی‌رسند کمتر بررسی شده است و در صورت بررسی هم دلایلی مانند عدم تقسیم کار صحیح در حوزه ملی (وحیدی منفرد و علی‌احمدی، ۱۳۹۶)، بی‌مسئولیتی یا تبیین ناپذیری (یوسفی، ۱۳۹۶)، غیر عملی بودن اسناد (یوسفی، ۱۳۹۶)، ارائه خطمشی‌های غیر بومی در اسناد بالادستی (بنافی و نوروزی، ۱۳۹۲) و قابلیت اجرای ضعیف (اندروز و همکاران، ۱۳۹۸: ۷۹) ارائه شده که در عمل نتوانسته‌اند کمکی به حل این مشکل در کشور بکنند. بنابراین، باید زاویه دید جدیدی برای نگاه به این مسئله گشوده شود که بتوان از طریق آن این مشکل را دقیق‌تر موشکافی و حل کرد.

یکی از عوامل کلیدی که پژوهشگران در سراسر دنیا برای در دستور کارگزاری یک خطمشی، به‌ویژه خطمشی‌های نوآورانه، عنوان کرده‌اند وجود کارآفرینان خطمشی است. مثلاً، کارآفرینان خطمشی می‌توانند انگیزه لازم را برای نوآوری در راه‌حل‌های محلی در قالب خطمشی به‌وجود بیاورند (Hoyt, 2006)، به پیاده‌سازی خطمشی‌های اصلاحی کمک کنند که نیاز به جسارت ویژه‌ای دارند (Aberbach & Christensen, 2014) و خطمشی‌های نوآورانه را منتشر کنند (Hoyt, 2006). از نظر شمول موضوعی هم کارآفرینان خطمشی می‌توانند در همه حوزه‌های خطمشی‌گذاری مانند اقتصاد (Copeland & James, 2014)، حمل‌ونقل (Wikstrom et al., 2016)، تحصیلات (Verger, 2012)، سلامت (Oliver, 2006)، مدیریت آب (Font & Subirats, 2010) و تغییرات آب‌وهوایی (Krause, 2011) تأثیرات جدی بر جا بگذارند.

بنابراین، برای پرورش نوآوری‌های خطمشی و رقم زدن توسعه پایدار چه در حوزه‌های بومی و چه بین‌المللی درک نقش کارآفرینان خطمشی مفید یا حتی شاید بتوان گفت ضروری به نظر می‌رسد و احتمالاً دقت در این نقش خواهد توانست به بخشی از سؤال همیشگی ما پاسخ دهد که چرا اسناد بالادستی در کشور به مرحله اجرا در نمی‌آیند.

به‌رغم تمامی پژوهش‌های انجام شده در حوزه کارآفرینی خطمشی همچنان ابهام جدی در توصیف نحوه عملکرد کارآفرینان خطمشی در فرایند خطمشی‌گذاری وجود دارد. به نظر می‌رسد

به‌رغم توجه به اثرگذاری این نقش در بسیاری از تئوری‌ها مانند تدریج‌گرایی، چارچوب ائتلاف گسسته و تئوری تعادل گسسته هیچ‌یک نتوانسته‌اند به اندازه چارچوب جریان‌های شش‌گانه (Goyal et al., 2019) این نقش را ساختارمند توصیف کنند. چارچوب جریان‌های کینگدان، چارچوب جریان‌های شش‌گانه تکمیل شده است و تمرکز آن بر نقش تعیین‌کننده کارآفرینان خط‌مشی در هدایت جریان‌های تصمیم‌ساز در حوزه خط‌مشی است. بنابراین، این چارچوب می‌تواند یک انتخاب مناسب برای شفاف کردن سازوکار تأثیرگذاری کارآفرینان خط‌مشی بر فرایند تحقق اسناد بالادستی باشد. زیرا اولاً، مطالعات اخیر نتوانسته‌اند در قالب این چارچوب از طریق درگیر کردن بازیگران متمایز و فعالیت‌هایشان با هر جریان مفهوم‌سازی دقیق‌تری از کارآفرینی را به‌منظور ترسیم و توصیف فضای حاکم بر فعالیت‌های این کارآفرینان انجام دهند. ثانیاً، توسعه مفهوم کارآفرینی خط‌مشی به سایر مراحل خط‌مشی‌گذاری نظیر برنامه‌ریزی و اجرا اجازه مطالعه آن را در تمام فرایند خط‌مشی‌گذاری خواهد داد. از طرفی به‌کارگیری شش جریان متفاوت می‌تواند به شکل دادن نظمی گسترده‌تر در حوزه فعالیت‌های کارآفرینانه منجر شود که شامل اثرگذاری‌های بوروکراتیک و توسعه‌های فناوریک در ترویج نوآوری‌های خط‌مشی است.

در این مقاله تلاش شده است با استفاده از چارچوب جریان‌های شش‌گانه ضمن ارائه صورت‌بندی جدیدتر و شفاف‌تر از جریان‌های تأثیرگذار در فرایند در دستور کارگزاری، تصویب و اجرایی شدن یک خط‌مشی به‌صورت موردی نقش کلیدی کارآفرینان خط‌مشی در هدایت جریان‌های تأثیرگذاری بررسی شود که درنهایت به تحقق خط‌مشی هدفمندی یارانه‌ها منجر شده است. برای این منظور از مفهوم‌سازی انجام شده به‌وسیله این چارچوب در بررسی نقش‌هایی استفاده شده است که بازیگران متفاوت در طرح هدفمندی یارانه‌ها داشته‌اند.

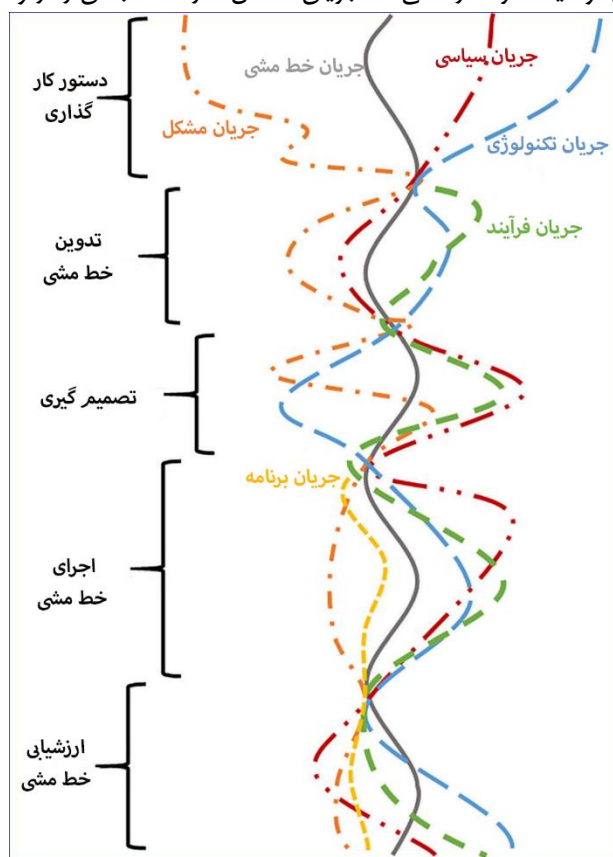
دلیل انتخاب این طرح در دستور کارگزاری، تصویب و اجرایی شدن خط‌مشی هدفمندی یارانه‌ها بعد از سال‌های متمادی است. خط‌مشی که می‌توانست مانند بسیاری از خط‌مشی‌های دیگر همچنان در بلا تکلیفی به سر برده و معلق بماند در فرایندی ۳ساله به شکل نسبتاً موفق به اجرا درآمد و حتی در آغاز توانست تحسین صندوق بین‌المللی پول را نیز به‌عنوان طرحی نوآورانه و الگویی مناسب به‌منظور هدفمندی یارانه‌ها در کشورهای نفت‌خیز برانگیزد (IMF, 2011: 48).

طرح هدفمندی یارانه‌ها با انتخاب شیوه‌ای خاص یعنی پرداخت نقدی و بالسویه درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در زمان خود یک نوآوری خط‌مشی به‌حساب می‌آمد و در نتیجه تمامی چالش‌های طرح‌های نوآورانه برای تحقق را با خود به همراه داشت، اما کارآفرینان خط‌مشی با انتخاب این شیوه در واقع از مهم‌ترین عوامل پیاده‌سازی موفق آن را کلید زدند و در

ادامه فرایند اجرا هم با تصمیمات به موقع توانستند این طرح را از خطر سقوط در ورطه عدم اجرا خارج کنند.

چارچوب نظری

کینگدان^۱ (۱۹۸۴) در دستور کارگزاری را با توجه به دینامیک موجود بین سه جریان خط‌مشی، سیاست و مشکل توصیف کرد. در حالی که جریان مشکل، ادراک نخبگان را از وضعیت اجتماعی



شکل ۱: پویایی بین انواع جریان‌ها

بر پایه شاخص‌ها، اتفاقات خاص، ظرفیت‌های نهادی و بازخوردها نشان می‌داد؛ جریان خط‌مشی شامل ساخت خط‌مشی‌های بدیل می‌شد. جریان سیاست هم ترکیبی از خصوصیاتمانند مشرب

1. Kingdon

ملی، ایدئولوژی حزبی و گروه‌های ذی‌نفع بود که روی خواست حکومت یا توانایی آن برای کار روی یک موضوع اثر می‌گذاشت.

چارچوب جریان‌های شش‌گانه برای بالا بردن توان مفهوم‌سازی جریان‌ها، سه جریان دیگر یعنی جریان فرایند، جریان برنامه و جریان فناوری را هم به چارچوب کینگدان افزوده است. به این ترتیب با توسعه جریان‌ها امکان تعریف متمایز و تخصصی‌تر نقش کارآفرینان در تمام فرایند خط‌مشی (از در دستور کارگذاری تا ارزشیابی) در قالب این شش جریان فراهم شده است. در واقع جریان فرایند و برنامه برای توسعه جریان‌های چندگانه به تمام فرایند خط‌مشی تعریف شده‌اند. به این ترتیب که جریان فرایند یک‌بار مشکل را در دستور کار تصمیم‌گیری قرار می‌دهد و برنامه‌ریزی، اجرای فرمول‌بندی و پیاده‌سازی فعالیت‌ها را تسهیل می‌کند. جریان برنامه هم خط‌مشی را بعد از یک تصمیم خط‌مشی با سنجش مختصات برنامه و افزودن ابزارهای خط-مشی به آن برای پیاده‌سازی آماده می‌کند (Howlett et al., 2015).

جریان فناوری هم که ساخت فنی بدیل‌ها را مجسم می‌کند برای ترکیب نوآوری‌های فناوری‌هایی مفید است که دارای فرایندهای ترکیبی تکامل‌یافته هستند (Elzen et al., 2011). پس از تعریف این جریان‌ها مفهوم کارآفرینی و سپس کارآفرینان ذیل هر جریان مفهوم‌سازی شده‌اند. در این چارچوب کارآفرینی عبارت است از جفت شدن هم‌زمان فعالیت‌های افراد هم‌نظر با مهارت‌ها، دانش و جایگاه متفاوت که به صورت هم‌زمان در سطوح مختلف فرایند خط‌مشی حضور دارند (Goyal et al., 2019). این جفت شدن از طریق کارآفرینان در جریان-های مختلف انجام می‌شود. این کارآفرینان عبارتند از:

کارگزار مشکل

در جریان مشکل، تمرکز کارآفرین بر تأثیرگذاری بر تعریف مشکل است. این نقش کارآفرین، کارگزار مشکل^۱ نام دارد (Roberts & King, 1991). جلب توجه‌ها نسبت به مشکل (Boasson & Wttestad, 2014)، بزرگ‌نمایی اتفاقات خاص برای جمع کردن توجهات به مشکل (Mallett & Cherniak, 2018)، تغییر ادراک از مشکل با به‌کارگیری شاخص‌های کارایی و استانداردها (Maor, 2017)، تغییر هنجارهای اجتماعی از طریق قدرت قانونی، سیاسی و اخلاقی (Maor, 2017)، ارتباط دادن موضوعات مشکل‌زا با هم (Brouwer & Huitema, 2018) و دلالتی کردن دانش (Knaggard, 2016) را می‌توان از جمله وظایف کارگزاران مشکل

1. Problem broker

دانست. این کارآفرینان برای پذیرفته شدن قالب مشکل از طریق خطمشی گذاران بر قالب‌بندی-های روایی و گفتمانی (Lovell, 2009)، مشروعیت‌زدایی‌های نهادی (Goldfinch & Hart, 2003) یا اقناع کردن‌های زبانی تکیه می‌کنند. کارگزاری مشکل، مستلزم داشتن محلی برای مشروعیت بخشیدن به تعریف مشکل است (Brouwer & Huitema, 2018).

اجتماع‌های معرفتی^۱ که شبکه‌ای از متخصصان با تخصص‌های شناخته شده، رقابت در حوزه‌های خاص و ادعاهای معتبر در ارتباط با دانش خطمشی در حوزه مسئله‌ای خاص هستند (Haas, 1992) وظیفه قرض دادن عامل را به جریان مشکل دارند. اعضای این انجمن‌ها ممکن است از عالمان، دانشگاهیان، بوروکرات‌ها یا سایر شاخه‌های علم باشند که تفسیری مشترک از علم خطمشی دارند (Goyal et al., 2019).

کار آفرین خطمشی

در جریان خطمشی وظیفه کارآفرین ساختن بدیل‌های خطمشی گسترده یا ترویج یک خطمشی خاص برای حل مشکل خطمشی است (Boasson & Wittstad, 2014). برای این کار یک کارآفرین خطمشی^۲ می‌تواند دانش نو و قابل اعتمادی درباره پیشنهاد و بدیل‌های طراحی ارائه کند (Anderson et al., 2019)، از شبکه سایه^۳ برای تست یک ایده استفاده کند، مدل‌هایی از بهترین کاربردها بسازد و یک آزمایش یا یک پروژه پایلوت را آغاز کند (Meijerink & Huitema, 2010). از طرفی یک کارآفرین خطمشی می‌تواند جذابیت یک بدیل خطمشی خاص را با صورت‌بندی آن در قالب پارادایم غالب (Beland, 2005)، نشان دادن آن به‌عنوان خطمشی امکان‌پذیر، لازم و بهترین انتخاب (Brouwer & Huitema, 2018)، استفاده از ظرفیت‌های موجود برای فروش پیشنهاد^۴ (Cox & Beland, 2013)، پیاده‌سازی اصلاحات لازم مبتنی بر ظرفیت‌های لازم (Maor, 2017)، ارتباط دادن آن با دستور کار سیاسی یا مرتبط کردن آن با ارزش‌های تخصصی و اخلاقی (Mukhtarov & Gerlak, 2013) را بالا ببرد.

1. Epistemic communities
2. Policy entrepreneur
3. Shadow network
4. proposal

کارآفرین سیاسی

یک کارآفرین سیاسی^۱، در جریان سیاست فعالیت می‌کند و نقش کلیدی در پذیرفته شدن خط مشی دارد. حمایت کارآفرین سیاسی از یک پیشنهاد خط‌مشی خاص به کار ویژه سیاسی او، محدودیت‌های اجتماعی-سیاسی و سرمایه سیاسی بستگی دارد. اولاً، یک کارآفرین سیاسی، می‌تواند محرک اصلی فرایند اصلاح باشد (Goldfinch & Hart, 2003). ثانیاً، می‌تواند با سیاسی کردن یک موضوع احتمال اتخاذ تصمیم را در رابطه با خط‌مشی پیشنهادی بالا ببرد (Hysing, 2009). ثالثاً، او می‌تواند با استفاده از تاکتیک‌های سالامی^۲ یا بهره‌برداری از تکنیک‌های تصمیم‌سازی یا پیاده‌سازی برجستگی-های مشکل خط‌مشی را در کلاس سیاسی قرار دهد (Zahariadis, 2003).

ائتلاف‌های مدافع می‌توانند عوامل لازم را برای جریان سیاسی تأمین کنند. اعضای جریان سیاسی بیشتر شامل اعضای جناح‌های سیاسی، سیاست‌مداران، منصوبان سیاسی و افراد گروه-های ذی‌نفع هستند (Sabatier, 1998).

کارگزار فرایند

یک کارگزار فرایند^۳ فرموله کردن و پیاده‌سازی خط‌مشی را هدایت می‌کند. این موضوع شامل مانور دادن در بین تکه‌های قدرت^۴، تماس با سهام‌داران و اعتمادسازی، تولید استراتژی‌های پیاده‌سازی، نظارت بر فرایند و نشان دادن مشکلات پیاده‌سازی می‌شود (Brouwer & Huitema, 2018).

یک کارگزار فرایند، معمولاً دانش کاملی از سیستم نهادی دارد. او از این دانش استفاده می‌کند تا به‌عنوان یک نگهبان فعالیت کند (Kimmel et al., 2016)، دموکراسی و درخواست مشارکت عمومی در خط‌مشی‌گذاری را بهبود دهد (Gilad & Alon-Barkat, 2018)، قواعد را برای فشار آوردن یک پیشنهاد خط‌مشی^۵ پیاده‌سازی کند (Zahariadis, Exadaktylos, 2016)، جلوی تعارض و ائتلاف‌های قفل‌کننده را برای تصمیم‌گیری درباره خط‌مشی بگیرد (Ingold, Varone, 2011) یا با نهادی کردن ایده‌ها معکوس شدن جریان حرکت خط‌مشی را

1. Political entrepreneur
2. Salami tactics
3. Process broker
4. Fragmented authority
5. Policy proposal

متوقف کند. در صورت نبود یک خطمشی روشن او می‌تواند خطمشی را از یک موضوع صرفاً گفتاری به سمت پیاده‌سازی پیش ببرد (Meijerink & Huitema, 2010). نقش یک کارگزار فرایند شبیه نقش یک بروکرات در حکومت یا یک مشاور حزبی است که به‌طور رسمی خارج از حکومت قرار دارد. مثلاً، یک بروکرات را به‌عنوان کسی تصور کنید که پازل خطمشی را می‌چیند و رابطه دولت با جامعه را شکل می‌دهد و برای بروکراسی مشروعیت خلق کرده، یادگیری جامعه را برای فرموله کردن بدیل‌های قابل قبول بالا می‌برد (Goyal et al., 2019).

قهرمان برنامه

یک قهرمان برنامه^۱، از پیاده‌سازی برنامه خطمشی حمایت می‌کند. رهبری در این نقش زمانی که پیاده‌سازی می‌تواند به واگرایی منجر شود موضوعی بسیار مهم است (Gofen, 2013). مثلاً، زمانی که پیاده‌سازی یک خطمشی مستقل از فعالیت‌های سیاسی است و حمایت از پیاده‌سازی هم نیازمند تخصص و بروکراسی اداری خاصی نیست؛ قهرمان برنامه می‌تواند نقش‌آفرینی کند (Goldfinch & Hart, 2003). زمانی هم که یک خطمشی استقرار پیدا کرده است قهرمان برنامه می‌تواند با معرفی ابزارهای جدید یا تغییر ابزارها پیاده‌سازی خطمشی را دقیق‌تر کند (Paquet, 2015). یک قهرمان برنامه می‌تواند یک تکنوکرات درون یا بیرون حاکمیت باشد. او بیشتر یک بروکرات سطح متوسط یا پایین است. در فرایند این افراد از راه‌حل‌های قابل پیاده‌سازی مبتنی بر فهم‌شان از اولویت‌های گسترده خطمشی می‌سازند (Arnold, 2015).

نوآور فناوری

در جریان فناوری تمرکز کارآفرین بر ترویج یک راه‌حل فنی برای یک نیاز اجتماعی یا مشکل خطمشی است. کارآفرینی که این ترویج را انجام می‌دهد نوآور فناوری^۲ نام دارد (Howell & Higgins, 1990).

دخالت مستقیم یک نوآور فناوری در جنبه‌های فناورانه حوزه خطمشی همیشه لازم نیست. مثلاً، استفاده از زیست‌سنجی و کارت‌های هوشمند در پروژه بیمه‌درمانی در هند که نگرانی‌های زیادی در پیاده‌سازی به همراه داشت از سوی بانک جهانی و نه یک فناور ترویج شده بود (Goyal et al., 2019).

1. Program champion
2. Technology innovator

اگرچه پژوهش و توسعه دو عنصر کلیدی در جریان فناوری هستند ولی حمایت، پرورش دادن و توانمندسازی فعال یا منفعل هم به همان اندازه اهمیت دارند. یک نوآور فناور می‌تواند روایت‌های فناورانه را با دستورکارهای اجتماعی - سیاسی پیوند دهد. یک نوآور فناور معمولاً عضو یک گروه تأسیس شده بر پایه فناوری است. کار این گروه‌ها پرورش نوآوری‌های فناورانه و ترویج اشاعه آن‌ها در بین شهروندان، کسب‌وکارها و حاکمیت است (Goyal et al., 2019).

روش‌شناسی پژوهش

نظریه‌های مطرح در علوم انسانی عموماً در همین سطح انتزاع خود باقی می‌مانند و عملاً در صحنه اجرا بازکاوی و بررسی نمی‌شوند. به نظر می‌رسد این خلأ در مطالعه خط‌مشی‌های ملی نیز پررنگ بوده و استفاده از این نظریه‌ها به مثابه لنز نگاه پژوهشگر برای بررسی نحوه تدوین در دستورکارگزاری و اجرای خط‌مشی‌ها کمرمق است. در این پژوهش تلاش شده است به نظریه جریان‌ات شش‌گانه به مثابه یک چارچوب روشی برای بررسی موضوع مهم هدفمندی یارانه‌ها، که در اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران جایگاه ویژه‌ای دارد، توجه شود.

بنابراین، سؤال اصلی پژوهش حاضر این است که تغییر خط‌مشی یارانه‌ها را در جمهوری اسلامی ایران چگونه می‌توان براساس نظریه جریان‌ات شش‌گانه تبیین نظری کرد؟

از آنجایی که تمرکز پژوهش صرفاً برای بررسی و تحلیل یک موضوع خاص قرار دارد، می‌توان راهبرد پژوهش را روش مطالعه موردی قلمداد کرد. در این روش پژوهشگر تلاش دارد براساس مطالعه موردی مدنظر در برش زمانی خاص جزئیات کار را از طریق جمع‌آوری اطلاعات از منابع علمی موجود به دست آورد (Howlett et al., 2016).

از سوی دیگر، با توجه به اینکه در این پژوهش اطلاعات لازم از طریق مطالعه اسناد مکتوب (مصاحبه‌های مکتوب در رسانه‌ها، مقالات، و ...) به دست آمده است؛ روش گردآوری اطلاعات روش مطالعه اسنادی خواهد بود. قلمرو زمانی این پژوهش نیز دهه‌های ۷۰ و ۸۰ شمسی و قلمرو مکانی آن نیز جمهوری اسلامی ایران تعیین شده است.

همان‌طور که قبلاً به آن اشاره شد برای تحلیل اطلاعات به دست آمده نیز از مدل جریان‌ات شش‌گانه هاوالت کمک گرفته شده است.

طرح مورد مطالعه: هدفمندی یارانه‌ها در ایران

تاریخچه هدفمندی یارانه‌ها در ایران

پرداخت یارانه در ایران از زمان صفویه و با تخفیف‌های مالیاتی کلید خورد و در سلسله قاجاریه به شکل اعطای بذر و پرداخت مساعده به کشاورزان ادامه پیدا کرد. در سال ۱۳۱۵، تولید گندم به دلیل آب‌وهوای مساعد رشد چشم‌گیری پیدا کرد و دولت یارانه را به شکل خرید گندم با قیمت بالا از کشاورزان و دادن نان ارزان به اقشار کم‌درآمد پرداخت کرد (دنیای اقتصاد، ۱۳۸۹).

اما یارانه به مفهوم کنونی از سال ۱۳۴۰، هرچند به صورت بسیار کم به گوشت و نان اختصاص پیدا کرد و در سال ۱۳۵۱، با شوک‌های نفتی اوایل دهه پنجاه و بالا رفتن قیمت یافت افزایش شا توجهی پیدا کرد (دنیای اقتصاد، ۱۳۸۹).

پس از انقلاب و با شروع جنگ تحمیلی طرح سهمیه‌بندی کالاهای اساسی و پرداخت یارانه‌ها با هدف مهار شتاب تورم و تثبیت قیمت‌ها به اجرا گذاشته شد و در برنامه اول توسعه^۱ برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر ادامه پیدا کرد و در اواخر برنامه اول توسعه به اوج خود رسید (سازمان هدفمندی یارانه‌ها، ۱۳۸۴).

در برنامه دوم توسعه^۲ با آغاز برنامه‌های تعدیل اقتصادی سهم یارانه‌ها از بودجه روند کاهشی به خود گرفت و موضوع هدفمندی یارانه‌ها برای نخستین بار مطرح شد و حتی با پرداخت یارانه نقدی مرغ تلاش شد تا به صورت جزئی نیز به اجرا درآید ولی به دلیل نبود زیرساخت‌های لازم این طرح با شکست مواجه شد (تحلیل بازار، ۱۳۹۹) و با وجود علاقه دولت‌ها به هدفمندسازی یارانه‌ها حتی در دستور کار نیز قرار نگرفت (مهرپور، ۱۳۹۸:۱۴). سرانجام در برنامه سوم توسعه^۳ به دلیل گنجانیدن یارانه سوخت در حساب ملی (برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۹) - کاری که تا پیش از آن انجام نمی‌شد و تنها یارانه نان و کالاهای کشاورزی در نظر گرفته می‌شد - و افزایش سهم یارانه از درآمدهای عمومی دولت احساس نیاز به هدفمند شدن یارانه‌ها بیش از پیش احساس شد و در دستور کار قرار گرفت ولی به دلیل مشکلاتی مثل عدم شناسایی اقشار آسیب‌پذیر و نبود آمار دهک‌های مختلف اجرایی نشد. در برنامه چهارم توسعه^۴ به دلیل رشد قیمت نفت و تغییر نکردن قیمت حامل‌های سوخت یارانه‌های پرداختی بسیار افزایش پیدا کرد به طوری که سهم شایان

۱. برنامه اول توسعه: ۱۳۶۸-۱۳۷۲

۲. برنامه دوم توسعه: ۱۳۷۸-۱۳۷۴

۳. برنامه سوم توسعه: ۱۳۸۳-۱۳۷۹

۴. برنامه چهارم توسعه: ۱۳۸۸-۱۳۸۴

توجهی از GDP (۲۶.۵ درصد) را شامل شد (زیرک، ۱۳۹۲) و البته این بار در سال‌های پایانی برنامه چهارم، آماده کردن مقدمات به اجرا درآمدن طرح هدفمندی یارانه‌ها در دستور کار قرار گرفت.

طرح تحول اقتصادی و ذیل آن هدفمندی یارانه‌ها بعد از سال‌ها احساس نیاز در کشور به ایجاد تغییر در ساختار یارانه‌ها در دولت نهم کلید خورد و در دولت دهم، صرف نظر از اظهارنظرها درباره ضعف‌ها و قوت‌های هدفمندی یارانه‌ها این طرح به مرحله اجرا درآمد (مهرپور، ۱۳۹۲). این طرح میزان فقر مطلق را در ایران به شدت کاهش داد (International Monetary Fund, 2011). ضریب جینی را به میزان ۰.۰۳ در یک سال کاهش داد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۲)، الگوی مصرف حامل‌های انرژی را اصلاح کرد و قاچاق اقلام یارانه‌ای نظیر سوخت و آرد را کاهش داد (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۳).

شناسایی جریان‌های شش‌گانه در فرایند هدفمندی یارانه‌ها

همان‌طور که گفته شد هولت و همکاران^۱ (۲۰۱۶) با تحلیل فرایند خط‌مشی‌گذاری از طریق جریان‌های شش‌گانه نشان دادند که این جریان‌ها در امتداد زمان جریان دارند ولی در مقاطعی با دخالت کارآفرینان خط‌مشی با یکدیگر برخورد کرده و پس از باز شدن پنجره فرصت خط-مشی‌گذاری جدیدی متولد می‌شود.

از آنجا که هدف این مقاله بررسی نقش کارآفرینان متمایز در پیوند دادن جریان‌های شش‌گانه در طرح هدفمندی یارانه است و برای رصد فعالیت‌های کارآفرینان ابتدا باید جریان‌های درگیر در آن رامطالعه کرد؛ در ادامه جریان‌های موجود در خط‌مشی هدفمندی یارانه‌ها در دست بررسی قرار گرفته‌اند.

جریان مشکل

از زمانی که دولت‌ها برای تنظیم خط‌مشی‌های اقتصادی، مالی و افزایش رفاه شهروندان خود به پرداخت یارانه نقدی روی آوردند (دنیای اقتصاد، ۱۳۸۹)، جریان مشکل در حوزه یارانه‌ها هم شکل گرفت. مشکل حداکثر کردن منافع حاصل از دخالت دولت و حداقل کردن هزینه‌های آن بود (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۷).

1. Howlett

در ایران هم پس از پایان جنگ تحمیلی و در زمان اولین برنامه توسعه اقتصادی در سال ۶۸ تا ۷۲، پرداخت یارانه‌ها حدوداً ۱۴ برابر شد. در برنامه دوم سیاست و راهبرد غالب، آزادسازی اقتصادی بود و این نگاه به گنجاندن مفادی به‌منظور کاهش و حذف یارانه‌ها منجر شد و به همین دلیل یارانه‌ها همپای بودجه رشد نداشت (سازمان هدفمندی یارانه‌ها، ۱۳۸۴). در برنامه سوم توسعه ماده ۴۷ به هدفمندی یارانه‌ها اختصاص پیدا کرده بود که البته شامل یارانه انرژی نمی‌شد (برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۹). در این برنامه پرداخت سرانه یارانه به کالاهای اساسی سالانه حدود ۴۸ درصد رشد داشت هرچند این موضوع به‌دلیل درج نشدن یارانه‌های انرژی در بودجه کشور تا آن زمان به روشنی مشهود نبود. بعد از گنجانده شدن یارانه‌های پرداختی انرژی در حساب‌های ملی زنگ خطر سهم بالای یارانه در درآمدهای عمومی کشور به صدا درآمد و البته از دلایل دیگر بالا بودن این سهم افزایش قیمت نفت، الگوی مصرف غلط و بازدهی پایین در بخش انرژی بود (زیرک، ۱۳۹۲). از سوی دیگر، با افزایش قیمت نفت، قاچاق سوخت صرفه اقتصادی بالایی پیدا کرد و یارانه بالای سوخت باعث برخورداری بیشتر گروه‌های پردرآمدتر از یارانه‌ها شد (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۶). حجم بالای پرداخت یارانه بیش از پیش مشکل‌ساز بودن خود را نشان داد و خطمشی‌گذاران را به این جمع‌بندی رساند که باید کاری جدی در این حوزه انجام شود. به زبان دیگر، کارگزاران با استناد به آمار و ارقام توانستند مشکل را برجسته کرده و جریان را به سمت یافتن راه‌حل سوق دهند.

جریان خطمشی

به موازات مشکل، کارآفرینان خطمشی به‌عنوان متولیان این جریان به مطالعات خود در حوزه یارانه‌ها ادامه می‌دادند. ورود به بحث هدفمندی یارانه‌ها از قوانین برنامه سوم توسعه یعنی سال ۷۹ بود. در آن زمان، مشاوران بانک جهانی از جمله حبیب فتینی در کتابی^۱ موضوع نقدی کردن یارانه‌های انرژی را در ایران از لحاظ فنی بررسی کردند (خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۰). در دانشگاه امام صادق (ع) هم داوود دانش‌جعفری به‌عنوان یکی از اعضای جامعه خطمشی موضوع نقدی کردن یارانه‌ها و مزایای آن را بررسی می‌کرد (مهرپور، ۱۳۹۸: ۱۳). هرچند به‌دلیل وارد نشدن یارانه انرژی در ماده ۴۷^۲ قانون سوم توسعه عایدی عملی نداشت. در واقع در ماده ۱۹۷ برنامه

۱. به گفته فرزین نام این کتاب گزارش اقتصاد ایران در تبدیل ثروت نفت به توسعه بوده است که سازمان بورس منتشر کرده بود ولی متأسفانه دستیابی به این کتاب مقدور نشد.

۲. ماده ۴۷ - یارانه نهاده‌های کشاورزی مانند کود، سم و بذر در طی سال‌های برنامه حفظ و ادامه پیدا می‌کند و دولت وظیفه دارد قیمت تضمینی کالاهای اساسی را به‌نحوی تعیین کند که در پایان سال سوم برنامه قیمت خرید داخلی آن‌ها با هزینه خرید این کالاها از خارج برابری کند.

سوم^۱ از دولت خواسته شده بود تا یارانه‌ها از طریق سازمان‌های حمایتی بیشتر به اقشار زیر پوشش این نهادها اختصاص داده شود (برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۹). فتینی در سال ۸۳ به ایران آمد و شاید بتوان گفت ورود او آغاز پیوند خوردن جریان خط‌مشی به مشکل را کلید زد (مهرپور، ۱۳۹۸: ۹۹).

در برنامه چهارم توسعه عزم جدی برای هدفمند کردن یارانه‌ها شکل گرفت و این عزم با مشخص کردن وزارت رفاه و تأمین اجتماعی^۲ به‌عنوان متولی هدفمندسازی یارانه‌ها برای اولین بار در برنامه چهارم خودش را نشان داد. در برنامه چهارم جدا از معرفی متولی^۳، در ماده سوم بند الف^۴ دولت مکلف شده بود تا نفت کوره، نفت گاز و بنزین را بر مبنای قیمت فوب خلیج فارس قیمت‌گذاری کند. در ماده ۹۵^۵ هم دولت مکلف شده بود تا نظام اطلاعاتی جامع کشور را تهیه و براساس آن پرداخت یارانه را به خانواده‌های پردرآمد کاهش داده یا حذف کند و در مقابل میزان پرداخت یارانه به خانواده‌های کم‌درآمد را افزایش دهد (قانون برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۳).

بعد از مکلف شدن دولت به هدفمندسازی پرداخت یارانه و تعیین وزارت رفاه و امور اجتماعی به‌عنوان متولی این کار در برنامه چهارم توسعه نوبت به تنظیم لایحه از سوی دولت برای ارائه به مجلس رسید. دولت این کار را در بهمن ۱۳۸۶، ذیل طرح تحول اقتصادی کلید زد. طرحی که هفت حوزه را شامل می‌شد که یکی از آن‌ها حوزه یارانه بود. پس از هم‌فکری اولیه در سطح رئیس‌جمهور کارگروه‌های تخصصی از جمله کارگروه یارانه تشکیل شدند. هر کارگروه یک دبیر داشت و در آن‌ها از افراد صاحب‌نظر خارج از دولت و معاونان وزرای مربوطه برای ارائه پیشنهادات دعوت می‌شد. آقای سید رضا عظیمی هم به‌عنوان دبیر کارگروه یارانه‌ها منصوب شدند.

دکتر جمشید پژویان هم به‌عنوان یکی از اعضای جامعه خط‌مشی از جمله کسانی بود که از دهه هفتاد، مطالعاتی روی هدفمندی یارانه‌ها داشت و در کلاس‌های اقتصاد بخش عمومی

۱. ماده ۱۹۷ ج- به‌منظور رفع سوء تغذیه خانوارهای کم‌درآمد، یارانه کالاهای اساسی اعطایی به نیازمندان، روستاییان و ساکنان مناطق کمتر توسعه یافته نسبت به سایر افراد افزایش پیدا می‌کند.

۲. در آن زمان مسئولیت این وزارتخانه به‌عهده صادق محصولی بود.

۳. دولت موظف است کلیه خانوارهای زیر خط فقر مطلق را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه به‌صورت کامل به‌وسیله دستگاه‌ها و نهادهای متولی نظام تأمین اجتماعی شناسایی و پوشش‌دهی کند.

۴. الف- نسبت به قیمت‌گذاری نفت کوره، نفت گاز و بنزین بر مبنای قیمت‌های عمده‌فروشی خلیج فارس اقدام کرده و از محل منابع حاصله اقدامات ذیل را به‌عمل آورد.

۵. دولت مکلف است به‌منظور استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر، محرومیت و توانمندسازی فقرا از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه‌ای پرداختی، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را با محورهای ذیل تهیه و به اجرا بگذارد و ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب این قانون، نسبت به بازنگری مقررات و همچنین تهیه لایحه‌ها برای تحقق سیاست‌های ذیل اقدام کند.

دانشگاه راجعه به آن صحبت می‌کرد. او در سال ۸۵ و در دوره مجلس هفتم، ذیل دفتر مطالعات اقتصادی سلسله‌جلساتی با عنوان هدفمند کردن یارانه‌ها را در مجلس شورای اسلامی برگزار کرد.

به این ترتیب جامعه خطمشی توانست با ارائه به موقع بدیل‌های مناسب و دفاع درخور از جذابیت‌های عملیاتی هریک و اثبات امکان عملی شدن خطمشی هدفمندی یارانه‌ها با به-کارگیری این بدیل‌ها کلیات خطمشی هدفمندی یارانه‌ها را وارد پنجره فرصت کند.

جریان سیاسی

توزیع عادلانه ثروت و رفع محرومیت به پشتوانه مبانی اسلامی همواره از شعارهای اساسی جمهوری اسلامی بوده‌اند. مطالبه این شعارها از سوی مردم و تلاش برای پاسخ‌گویی این مطالبه نیز همواره جزو دغدغه‌های حاکمیت به حساب می‌آمد و در نتیجه جریان سیاسی همواره به دنبال تحقق این شعارها البته در قالب‌های مختلف بوده است. در سال‌های پس از جنگ، دو دولت سازندگی با مشی تعدیل اقتصادی قصد داشتند تا این شعارها را از طریق آزادسازی اقتصاد و با بهبود شاخص‌های اقتصادی در درازمدت عملیاتی کنند و دغدغه توزیع عادلانه امکانات جزو اولویت‌های بعدی آن‌ها به حساب می‌آمد. دولت اصلاحات هم عقیده داشت تحقق این شعارها از طریق اصلاحات سیاسی امکان‌پذیر است بنابراین، اولویت اول باید تلاش برای بازشدن فضای سیاسی باشد. در سال ۸۴ شاید برای نخستین بار بعد از جنگ، دوباره شعارهای تحقق عدالت اجتماعی و مبارزه با فساد با نامزدی آقای احمدی‌نژاد در اولویت قرار گرفت و فضای اجتماعی به تحقق این شعارها بیش از پیش امیدوار شد. بالأخره در تیرماه ۸۴، محمود احمدی‌نژاد با شعار فسادستیزی و مبارزه با تبعیض در انتخابات به پیروزی رسید. شعاری که با شعارهایی نظیر دولت رفاه و زندگی خوب برای هر ایرانی تکمیل می‌شد و مردم به آن‌ها اقبال نشان داده بودند. این پیروزی نشان می‌داد که مشرب ملی تا چه حد با این شعارها هم‌نوا است و مردم چقدر به دنبال محقق شدن آن‌ها هستند.

در فروردین ۸۶، یعنی حدود یک سال و نیم بعد از روی کار آمدن دولت نهم، محمود احمدی‌نژاد، رئیس‌جمهور وقت، در پیام نوروزی خود خبر از اجرایی شدن طرحی به نام طرح تحول اقتصادی داد. مطرح کردن موضوع طرح تحول اقتصادی در واقع گامی عملی به منظور محقق کردن این شعارها به حساب می‌آمد. طرح تحول اقتصادی هفت حوزه اصلی اقتصاد کشور یعنی مالیات، گمرک، نظام بانکی، نظام توزیع، نظام برنامه‌ریزی و بهره‌وری، ارز و یارانه را شامل می‌شد.

هدفمندی یارانه‌ها به‌عنوان پیشانی این طرح می‌توانست اعتماد مردم را برای ادامه اجرای طرح جلب کند و اصلاح ساختاری را که در بستر طرح تحول تعریف شده بود کم‌هزینه‌تر پیش ببرد.

مبنای فکری شخص رئیس‌جمهور و همچنین شعارهای انتخاباتی و عزم او برای اجرایی کردن هدفمندی یارانه‌ها او را به مهم‌ترین کارآفرین سیاسی در این جریان تبدیل کرد. از طرفی، اقناع افکار عمومی و قرار دادن مردم در جریان امور از شاخصه‌های جریان سیاسی در دولت‌های نهم و دهم بود. همین مشخصه باعث افزایش میزان اعتماد مردم به دولت و همکاری مردم برای عملی شدن طرح‌های دولت بود. هدفمندی یارانه‌ها نیز از این قاعده مستثنی نبود. با کلید خوردن طرح تحول اقتصادی، که هدفمندی یارانه‌ها یکی از اجزای آن به‌حساب می‌آمد، از کارهای اولیه دولت همچنان توجه به افکار عمومی و جلب اعتماد مردم بود. بر این اساس دولت تصمیم گرفت تا فردی دانشگاهی و شناخته‌شده را به‌عنوان سخنگوی ستاد طرح تحول اقتصادی انتخاب کند و به این ترتیب محمدرضا فرزین به این سمت انتخاب شد. این شیوه تعامل با مردم نقشی اساسی در جلب اعتماد مردم و هدایت افکار عمومی برای پذیرفتن هدفمندی یارانه‌ها داشت.

مجلس هفتم و هشتم نیز با دولت همراه بودند و بعد از مطرح شدن طرح تحول با تشکیل کمیسیونی تخصصی برای این موضوع به کمک دولت آمدند. به این ترتیب جریان سیاسی یک‌دستی در کشور شکل گرفته بود که در خط‌مشی‌های کلی هم‌راستا بودند.

تمام این تلاش‌ها به رساندن جریان سیاسی به جریان خط‌مشی و مشکل منجر شد و هدفمندی یارانه‌ها در تاریخ ۱۵ دی ۱۳۸۸، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در دستور کار قرار گرفت.

جریان فرایند

بعد از در دستور کار قرار گرفتن طرح هدفمندی یارانه‌ها نوبت به اجرای آن رسید. نه ماه پیش از اجرایی شدن قانون هدفمندی یارانه‌ها، کارگروهی به‌نام هدفمندی یارانه‌ها در دولت شکل گرفت. مسئولیت این کارگروه در واقع توسعه جریان‌ها به همه فرایندهای خط‌مشی بود؛ همان کاری بود که انتظار می‌رود جریان فرایند به‌صورت کلی و جریان برنامه با جزئیات بیشتر انجام دهند. ریاست این کارگروه به عهده آقای رحیمی، معاون اول رئیس‌جمهور، - این موضوع نشان‌دهنده اختیارات این کارگروه بود - گذاشته شد و دکتر فرزین دبیری این کارگروه را برعهده داشت. از وظایف این کارگروه رصد پیشرفت در دستور کارگذاری و اجرای طرح بود. همچنین در صورت بروز مشکلاتی

نظیر اعتراض رانندگان یا تولیدکنندگان صنفی خاص در فرایند اجرای طرح هم تصمیمات لازم به صورت متمرکز برای حل هرچه سریع تر مشکل در این کارگروه اتخاذ می شد. البته جلسات این کارگروه به طور غیر رسمی در سال های ۸۷ و ۸۸، به صورت هفتگی برگزار می شد (مهرپور، ۱۳۹۸: ۱۵) در واقع نظارت مستمر و تصمیم گیری های به موقع، قابل انعطاف و بدون نیاز به تشریفات معمول این کارگروه از مهم ترین عوامل جافتادن تدریجی هدفمندی یارانه ها در بین مردم بود.

برای شروع باید به دو سؤال اساسی پاسخ داده می شد. سؤالاتی که با توجه به نظرات جامعه خطمشی می توانستند جواب های متفاوتی داشته باشند. سؤال اول اینکه چه کالاها و خدماتی باید مشمول اصلاح قیمت شوند؟ و سؤال دوم اینکه با توجه به ملاحظات اقتصادی و امنیتی درآمد حاصل از این اصلاح قیمت چگونه بین مردم بازتوزیع شود؟ پاسخ به سؤال اول با توجه به آمار و ارقام بالایی که حامل های انرژی و نان در یارانه را به خود اختصاص داده بودند چندان مشکل نبود، اما پاسخ به سؤال دوم با توجه به شکست تلاش های دولت سازندگی در حذف یارانه تخم مرغ و حذف یارانه نان در دولت اصلاحات که در سطح بسیار محدودتری هم اتفاق افتاده بود (مهرپور، ۱۳۹۸: ۱) و همچنین تجربیات ناموفق سایر کشورها در حذف یارانه سوخت چندان ساده نبود.

به نظر می رسید دلیل اصلی شکست دو طرح پیشین استفاده از منابع حاصل از حذف یارانه ها برای افزایش بودجه دولت و خدمت رسانی غیر مستقیم از طریق بهبود وظایف حاکمیتی به مردم بود (مهرپور، ۱۳۹۸: ۱). ولی این بار خطمشی گذاران با درس گرفتن از شکست های قبلی به این نتیجه رسیدند که تنها راه موفقیت این طرح اعتماد به مردم و بازتوزیع مستقیم بخشی از این درآمد بین آنها است. این راه به نظر عادلانه تر می رسید و جلوی رانت های حاصل از روش های غیر مستقیم و هدررفت منابع را می گرفت. ضمن اینکه اعتماد مردم را جلب می کرد و همکاری آنها را با طرح به همراه داشت. موضوعی که کمی نگران کننده به نظر می رسید نرخ تورم بود که مدل ها پیش بینی ۸ تا ۱۰ درصدی برای آن داشتند (مهرپور، ۱۳۹۸: ۸۸)، اما کدام مردم؟ شاید همان طور که در برنامه چهارم توسعه هم آمده بود اولین چیزی که به ذهن می رسد شناسایی خانوارهای کمتربرخوردار و اختصاص یارانه بیشتر به آنها و کم کردن یارانه پردرآمدها باشد. بنابراین، وزارت رفاه ابتدا به سراغ روش خوشه بندی رفت و بر مبنای مطالعه آقایان خداداد کاشی و علی اکبر خسروی نژاد درباره ۱۴۴ تجربه هدفمندی از ۴۸ کشور دنیا به این نتیجه رسید که روش ارزیابی فردی کارایی بیشتری برای خوشه بندی دارد بنابراین، از متغیرهای جایگزین و وسع استفاده شد که شامل ملک و ارزش آن، مالکیت خودرو، میزان تحصیلات، بعد خانواده و اقساط

وام سرپرست خانوار بودند. راستی‌آزمایی داده‌ها و حذف خانوارها هم از سوی مرکز آمار و با استفاده از روش PMT^۱ انجام شد. بعد از اعلام خوشه‌بندی براساس این آمار و نارضایتی سرپرست‌های خانوار از نتایج خوشه‌بندی و البته بررسی‌های میدانی دیگر مشخص شد روش خوشه‌بندی خطای بالایی دارد و دولت خیلی سریع از طرح عقب‌نشینی کرد. کارآفرینان فرایند سپس به سراغ روش جغرافیایی رفتند ولی ناکارآمدی این روش نیز در بررسی‌ها اثبات شد. در-نهایت از بین روش‌های پیشنهادی روش خودانصرافی انتخاب شد و این یعنی یارانه نقدی به همه تعلق می‌گیرد مگر کسی که از دریافت آن انصراف دهد و البته برای تحقق خودانصرافی خط‌مشی‌های تشویقی و تنبیهی هم پیش‌بینی شده بود تا مردم به تدریج به سمت خودانصرافی سوق داده شوند که عملیاتی نشد (مهرپور، ۱۳۹۸: ۵۲). استفاده از این روش یکی از نوآوری‌های جسورانه دولت بود که بعد از دریافت بازخوردهای اجتماعی اجرای سایر روش‌ها و با طراحی کارآفرینان فرایند در کمترین زمان ممکن انجام شد و نقش به‌سزایی در موفقیت طرح هدفمندی یارانه‌ها و همراهی مردم با آن داشت. درواقع با این کار دولت با حذف یارانه اضافی که افراد دارا تر به‌طور طبیعی به دلیل استفاده بیشتر از امکانات یارانه‌ای از آن بهره‌می‌بردند؛ آن را بین همه مردم به‌صورت برابر بازتوزیع کرد و جلوی بروز خطاهای احتمالی ناشی از شناسایی اشتباه خانوارهایی را گرفت که می‌توانست به بروز اعتراضات گسترده و شکست طرح هدفمندی یارانه‌ها منجر شود.

به این ترتیب جریان فرایند توانست پرداخت نقدی و بالسویه بخشی از درآمد حاصل از اصلاح قیمت‌ها را به‌عنوان مهم‌ترین بخش اجرایی قانون هدفمندی یارانه‌ها برای اجرای این قانون مشروعیت ببخشد.

جریان برنامه

در آغاز بحث هدفمندی یارانه‌ها برنامه‌های مختلفی برای اجرای قانون پیشنهاد می‌شد. با تصویب خط‌مشی و روشن شدن دقیق‌تر کلیات اجرای قانون آن یعنی پرداخت نقدی، جریان برنامه شروع به ارائه برنامه‌های مختلف برای عملیاتی کردن دستورالعمل‌های تدوین شده به-وسیله جریان فرایند شد.

این جریان هم که درواقع اغلب اعضای آن کارشناسان دولتی بودند که طی سال‌ها کار برنامه‌ریزی برای اجرای مصوبات دولت را بر عهده داشتند به‌وسیله خود دولت و ذیل کارگروه

۱. روشی آماري است که اولین بار در آمریکای لاتین برای هدفمندی یارانه‌ها استفاده شد.

۲. میزان یارانه در آن زمان معادل ۴۵ دلار بود که این مقدار طبق داده‌های جهانی می‌توانست فقر مطلق را در کشور ریشه‌کن کند.

هدفمندی یارانه‌ها شکل گرفت و به پیمانکار بخش خصوصی سپرده نشد. شاید با توجه به تجربیات قبلی در پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها برای اجرای چنین طرح تحولی بخش خصوصی از قابلیت لازم برخوردار نبود و باید این کار به صورت منسجم در خود دولت انجام می‌شد تا جدا از به‌وجود نیامدن رانت و به بن بست کشاندن طرح، تصمیمات اصلاحی بدون فرایندهای زمان‌گیر اتخاذ شود.

ابتدا مقدمات اجرای طرح برنامه‌ریزی شد. کار اول نهایی کردن قیمت حامل‌ها بود. برای این کار ۱۰ سناریو در نظر گرفته شد که براساس هر کدام از آن‌ها طرح با اعداد و ارقام متفاوتی اجرا می‌شد (مهرپور، ۱۳۹۸: ۸۱). برای تعیین قیمت‌ها چند هفته مانده به اجرای طرح، سه سناریو از میان آن‌ها انتخاب شد. نکته جالب توجه اینجا است که تا روز قبل از هدفمندی یارانه‌ها هیچ‌کس خبر نداشت که قرار است کدام سناریو اجرا شود. مقدمات بعدی نظیر سامان دادن به حساب‌های بانکی مردم برای پرداخت یارانه، تهیه بسته حمایتی برای تک‌تک بخش‌ها از جمله حمل‌ونقل، صنعت و کشاورزی، گرفتن اختیارات کمیسیون‌های دولت که با اجرای طرح تلاقی اجرایی داشتند و سپردن آن‌ها به کارگروه تحول اقتصادی، چگونگی اطلاع‌رسانی و آرام نگه‌داشتن افکار عمومی و در آخر انتخاب زمان اجرا همه به عهده جریان برنامه گذاشته شد (مهرپور، ۱۳۹۸: ۸۳). جریان برنامه جزئیات و زمان‌بندی پیاده‌سازی قانون هدفمندی یارانه‌ها را برای مدتی معین^۱ تدوین کرد و در نهایت با توجه به شرایط اقتصادی کشور، رشد قیمت نفت، خوب بودن شاخص بورس و تأیید نهادهای امنیتی مبنی بر وجود جو آرام عمومی زمان اجرا نیمه دوم سال ۸۹ تعیین شد (مهرپور، ۱۳۹۸: ۸۳).

جریان فناوری

نوآوری‌های فناوری معمولاً نقش مهمی در پیاده‌سازی کارآمد خط‌مشی‌ها دارند (Elzen et al., 2011). یکی از دلایل اجرایی نشدن این طرح در سال‌های گذشته را شاید بتوان به معرفی نشدن یا نبود فناوری‌های لازم برای اجرای سامان‌مند این طرح دانست. جریان فناوری در سال اجرای هدفمندی در کنار سایر جریان‌ها رشد کرده بود و می‌توانست کمک مؤثری به اجرایی کردن این خط‌مشی کند.

کارت سوخت، از مؤثرترین فناوری‌هایی بود که پیش از هدفمندی یارانه‌ها به‌وجود آمده و آزموده شده بود. سهمیه‌بندی بنزین با محوریت استفاده از کارت سوخت در جایگاه‌ها در ۶ تیر

۱. این مدت که تا اجرای گام دوم به طول می‌انجامید حدود یک سال بود.

سال ۱۳۸۶، کلید خورد و جدا از نظام‌مند کردن مصرف سوخت در کشور باعث ایجاد یک بانک اطلاعاتی از میزان مصرف سوخت و تعداد خودروهای کشور شد. در زمان اجرای هدفمندی یارانه‌ها کارت سوخت نقش کلیدی را در مدیریت مصرف سوخت و قیمت‌گذاری ایفا کرد (خبرگزاری شانا، ۱۳۹۲).

سیستم بانکداری الکترونیکی هم با ورود کارت بانکی از حدود سال ۸۲، رونق گرفت و افزایش تقاضا از سوی کاربران به افزایش ابزارها منجر شد. می‌توان گفت یکی از ابزارهای مهم جریان فناوری که به پیاده‌سازی موفق هدفمندی یارانه‌ها منجر شدند وجود حساب‌های الکترونیکی افراد برای پرداخت‌های نقدی بود. در صورتی که این فناوری وجود نداشت دولت قادر نبود برای سهولت در اجرای این طرح آن را از صفر راه بیاندازد و در پرداخت‌ها با مشکلات جدی مواجه می‌شد.

در زمان اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها با وجود فناوری‌های موجود نیاز به ورود فناوری جدیدی به‌وجود نیامد ولی در صورت پیوند نخوردن جریان فناوری با سایر جریان‌ها اجرای موفق این قانون میسر نبود و این پیوند را کارآفرینان فناوری انجام دادند که اغلب از اعضای جامعه مهندسی بودند.

یافته‌ها: نقش کارآفرینان در به‌هم پیوند دادن جریان‌ها

خط‌مشی هدفمندی یارانه‌ها، از مهم‌ترین خط‌مشی‌هایی بود که به‌رغم اجماع عمومی خط‌مشی-گذاران و نخبگان روی اجرای آن بعد از سال‌ها به مرحله اجرا رسید. تا پیش از اجرای خط‌مشی، جریان مشکل به راه خود می‌رفت و به‌رغم اجماع نخبگان درباره اهمیت هدفمندی یارانه‌ها نمی‌توانست پیوندی با سایر جریان‌ها برقرار کند و خط‌مشی را سامان دهد. جریان خط‌مشی نیز با ارائه بدیل‌های متفاوت همچنان نتوانسته بود در هیچ نقطه‌ای با جریان مشکل پیوند برقرار کند و کارآفرینان خط‌مشی نیز با وجود سال‌ها پژوهش در سردرگمی به سر می‌بردند. جریان سیاست نیز به‌رغم همراهی با اصل هدفمندی یارانه‌ها انگیزه و جسارت لازم را برای عمومی کردن و در دستور کارگذاری و در نهایت اجرای هدفمندی نداشت. به‌نظر می‌رسد اولین گام برای پیوند دادن جریان خط‌مشی با سیاست بعد از ورود حبیب فتینی آغاز شد. او اولین کارآفرین خط‌مشی بود که با گفتگو با کارآفرینان سیاسی آن‌ها را متقاعد کرد که جریان سیاست را به سمت هدفمندی سوق دهند. کارآفرین خط‌مشی دیگری که گام بعدی را برداشت جمشید پژوهان بود که با برگزاری دوره‌ای پیرامون هدفمندی در مجلس به پیوند خوردن جریان خط‌مشی کمک کرد. ظهور احمدی‌نژاد به‌عنوان اصلی‌ترین کارآفرین سیاسی در طرح هدفمندی در عرصه سیاست و

شعارهای عدالت‌طلبانه او باعث شد تا کارآفرینان خطامشی با برجسته‌سازی وجه عدالت‌محور هدفمندی یارانه‌ها و کارآفرینان سیاسی با برجسته کردن شعارهای عدالت‌طلبانه در جامعه گام نهایبی را بردارند و سه جریان مشکل، خطامشی و سیاست به یکدیگر پیوند بخورند. بعد از پیوند خوردن این سه جریان و تصویب طرح هدفمندی یارانه‌ها به‌عنوان قانون در مجلس نوبت به پیوند خوردن جریان‌های فرایند در ابتدا و سپس جریان‌های برنامه و فناوری رسید. اتخاذ مدیریت یکپارچه و شکل‌دهی به جریان فرایند با تشکیل کارگروه هدفمندی یارانه‌ها به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و در ادامه جریان برنامه باعث توسعه جریان‌های چندگانه به کل فرایند خطامشی-گذاری شدند. جریان فناوری هم مسیر لازم برای رسیدن به جریان‌های دیگر را طی کرده بود و قابلیت پیوند خوردن با آن‌ها را داشت. در چنین شرایطی هدفمندی یارانه به‌طور موفق‌تری به اجرا درآمد و به روایت آمار اهداف کوتاه‌مدت آن یعنی کاهش مصرف انرژی، کاهش فقر و نابرابری و در نتیجه ضریب جینی محقق شد و مردم از پایه درآمدی مطمئنی برخوردار شدند.

این در حالی است که به‌نظر می‌رسد با آغاز کار دولت یازدهم جریان سیاست و خطامشی به-دلیل نظریات متفاوت دولت و البته آشکار شدن آثار میان‌مدت قانون هدفمندی دیگر قابلیت پیوند خوردن با یکدیگر را نداشتند و در ابتدای دولت یازدهم اجرای فاز دوم هدفمندی یارانه‌ها متوقف شد. در واقع جریان سیاسی به‌دلیل روش دولت جدید چه در نگاه به طرح که آن را به‌عنوان منبع تأمین بودجه می‌دید و چه نوع نگاه به مردم و کم‌توجهی به توجیه آحاد جامعه برای اعتمادسازی نتوانست با جریان‌های دیگر پیوند برقرار کند و در وهله اول طرح خودانصرافی شکست خورد که قرار بود گامی برای ورود به فاز دوم باشد. از طرفی نظام تصمیم‌گیری هم به‌دلیل پراکنده کردن آراء و نبود جریان خطامشی ریشه‌دار و منسجم نتوانست از میان خطامشی‌های بدیل جذابیت یکی را بپذیرد و عزم واحدی اتفاق نیفتاد و این جراحی اقتصادی با وجود تحمیل هزینه‌های سنگین به کشور ناتمام ماند و نتوانست در بلندمدت با استهلاک هزینه‌هایش سودی عاید کشور کند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

چارچوب جریان‌های شش‌گانه تکمیل شده چارچوب جریان‌های کینگدان است و تمرکز آن بر نقش تعیین‌کننده کارآفرینان خطامشی در هدایت جریان‌های تصمیم‌ساز در کل فرایند خطامشی از دستورکارگذاری تا اجرا و ارزشیابی خطامشی است. این چارچوب سازوکار تأثیرگذاری کارآفرینان خطامشی بر فرایند تحقق اسناد خطامشی را تحلیل می‌کند.

بر این اساس، کارآفرینان و کارگزاران متولی جریان‌های شش‌گانه که پیوند آن‌ها باعث در دستور کارگذاری و اجرایی شدن یک خط‌مشی می‌شود نقش اساسی را در شکل‌گیری و عملیاتی‌سازی تصمیمات دارند.

قانون هدفمندی یارانه‌ها، از مهم‌ترین خط‌مشی‌های اقتصادی کشور (که به‌طور هم‌زمان، پیوست‌های امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز بر آن زده می‌شود) است. هرچند از دهه‌های قبل از تصویب و اجرای این قانون، سیاست‌مداران و خط‌مشی‌گذاران زیادی به این نتیجه رسیده بودند که حرکت به سمت حذف یارانه‌ها مسیری بی‌بازگشت است، اما عمده آن‌ها حرکت در این مسیر را به صلاح ندانسته و از اجرای آن طفره رفته‌اند. با توجه به نقش بی‌بدیل کارآفرینان خط‌مشی در تصویب قانون مرتبط به آن و سپس اجرای نسبتاً موفق قانون مذکور تحلیل آن براساس چارچوب جریان‌های شش‌گانه آموزه‌های مهمی را به همراه خواهد داشت.

یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد حبیب فتینی، اولین کارآفرین خط‌مشی بود که برای پیوند دادن جریان خط‌مشی با سیاست با کارآفرینان سیاسی باب گفتگو را آغاز و آن‌ها را به سمت هدفمندی یارانه‌ها سوق داد. جمشید پژویان نیز با برگزاری دوره‌ای پیرامون هدفمندی در مجلس به پیوند خوردن جریان خط‌مشی کمک کرد. ظهور محمود احمدی‌نژاد به‌عنوان اصلی‌ترین کارآفرین سیاسی در طرح هدفمندی در عرصه سیاست و شعارهای عدالت‌طلبانه او باعث شد در سایه شعار عدالت اقتصادی سه جریان مشکل، خط‌مشی و سیاست به یکدیگر پیوند بخورند. بعد از پیوند خوردن این سه جریان و تصویب قانون هدفمندی یارانه‌ها معاون اول او نقش اساسی در توسعه جریان‌های چندگانه به کل فرایند خط‌مشی‌گذاری داشته است. جریان فناوری هم مسیر لازم برای رسیدن به جریان‌های دیگر را طی کرده بود و هم قابلیت پیوند خوردن با آن‌ها را داشت.

بررسی‌های انجام شده در این پژوهش نشان می‌دهد که زمان‌برترین مسئله در فرایند خط‌مشی‌گذاری در طرح هدفمندی یارانه‌ها در دستور کارگذاری آن بود که حدود ۲۰ سال، به طول انجامید و درنهایت هم کارآفرینان خط‌مشی داخلی نتوانستند تصمیم‌سازی درخوری انجام دهند و نقش کارآفرینان بانک جهانی برای پیوند خوردن جریان سیاست و خط‌مشی بسیار پررنگ بود. این یعنی بر خلاف این تصور عمومی که کشور ما از مشکل عملیاتی کردن خط‌مشی رنج می‌برد؛ کشور در بخش کارآفرینی خط‌مشی و جامعه خط‌مشی که مسئولیت ریل‌گذاری را بر عهده دارد دارای ضعف جدی‌تری است یا حداقل اگر نخواهیم این موضوع را تعمیم دهیم در طرح هدفمندی یارانه‌ها این‌گونه بوده است.

این پژوهش نشان می‌دهد شناخت دقیق از کارآفرینان و کارگزاران خطمشی در لایه‌های مختلف فرایند خطمشی‌گذاری تصویری مناسب از نحوه تدوین و اجرای آن نمایش خواهد داد. هرچند پژوهشگران تلاش داشته‌اند با ارائه یک مورد مطالعه مناسب این تصویرپردازی را به بهترین وجه نشان دهند، اما عدم وجود منابع علمی مکتوب و غیر مکتوب و محدودیت‌های موجود در مصاحبه با تأثیرگذاران در موضوع قانون هدفمندی یارانه‌ها سبب شد برخی از زوایای پنهان آن همچنان نیازمند کاوش و بررسی بیشتر باشد.

مآخذ

- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۳۹۷). هدفمندی یارانه ها. *بروشور اقتصاد به زبان ساده*، سال ۹، شماره ۳۵، ۱-۵.
- آندروز، مت، پریچت، لنت، وولکاک، مایکل (۱۳۹۸). *توسعه به مثابه توانمند سازی حکومت، شواهد، تحلیل، عمل*. ترجمه جعفر خیرخواهان، مسعود درودی. تهران: انتشارات روزنه.
- برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹). مصوبات مجلس شورا. قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>
- بنافی، مسعود، نوروزی، محمد (۱۳۹۲). تحلیل آسیب شناسانه از ترجمان اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران در برنامه های عملیاتی: ملاحظات سیاستی. *فصلنامه برنامه ریزی و بودجه*، سال ۴، شماره ۱۲۴، ۱۹۵-۱۶۱.
- تحلیل بازار (۱۳۹۹). مصاحبه با محمود جامساز. قابل دسترسی در: <https://www.tahlilbazaar.com/news/39195> (۱۳۹۹/۴/۱۲).
- خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۰). مصاحبه با محمدرضا فرزین. قابل دسترسی در: <https://www.isna.ir/news/1402070402403> (۱۳۹۹/۷/۱۱).
- خبرگزاری شانا (۱۳۹۲). مصاحبه با سید ناصر سجادی. قابل دسترسی در: <https://www.shana.ir/news/205446> (۱۳۹۹/۸/۶).
- دنیای اقتصاد (۱۳۸۹). *تاریخچه یارانه در ایران و جهان*. قابل دسترسی در: <https://donya-e-eqtasad.com/26/606554> (۱۳۹۹/۴/۱۴).
- زیرک، معصومه (۱۳۹۲). تحلیل وضعیت پرداخت یارانه ها در ایران با تأکید بر آسیب شناسی سیاستهای دولت در راستای اصلاح نظام پرداخت یارانه ها. *فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی*، سال ۱، شماره ۱، ۹۷-۱۲۰.
- سازمان هدفمندی یارانه ها (۱۳۸۴). *یارانه دهک های مختلف*. قابل دسترسی در: <https://www.hadafmandi.ir/fa-IR/Portal/4923> (۱۳۹۹/۱۲/۱۸).
- ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۳). *میزان قاچاق کالا در ده سال اخیر*. قابل دسترسی در <https://www.moi.ir/> (۱۳۹۳/۱/۲۱).
- قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳). *جزئیات قانون*. مصوبه هیات وزیران، قابل دسترسی در <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/127427> (۱۳۸۳/۹/۱۶).
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۲). *داده های متغیر*. قابل دسترسی در: <https://www.amar.org.ir/>
- مرکز پژوهشها (۱۳۸۶). *الزامات هرفمند کردن یارانه*. قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/764978>

- مهرپور، مهدی (۱۳۹۲). *مدلی برای آینده اقتصاد ایران*. تهران: نشر نور علم.
- مهرپور، مهدی (۱۳۹۸). *درس‌هایی از هدفمندی یارانه‌ها*. تهران: نشر نور علم.
- نهاد ریاست جمهوری (۱۳۸۸). *لایحه قانون هدفمندی یارانه‌ها*. قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/789036> (۱۳۹۹/۶/۱۵).
- وحیدی منفرد، امین، علی احمدی، علیرضا (۱۳۹۶). نگاشت نهادی ملی در نظام علم و فناوری ایران با استفاده از مدل سیستم مانا جهت تحقق اهداف بالادستی. *فصلنامه پژوهش‌های مدیریت در ایران*، سال ۴، شماره ۹۸، ۲۹-۴۸.
- یوسفی، هادی (۱۳۹۶). چالش‌های اجرایی شدن اسناد بالادستی آموزش عالی. *دوماهنامه حکمتانه*، سال ۵، شماره ۱۴، ۳۳-۳۷.
- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2014). Why reforms so often disappoint. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 3-16.
- Anderson, S. E., DeLeo, R. A., & Taylor, K. (2019). Policy entrepreneurs, legislators, and agenda setting: Information and influence. *Policy Studies Journal*, 1(1), 79-91.
- Arnold, G. (2015). Street-level policy entrepreneurship. *Public Management Review*, 17(3), 307-327.
- Beland, D. (2005). Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration*, 39(1), 1-18.
- Beland, D., & Howlett, M. (2016). How solutions chase problems: Instrument constituencies in the policy process. *Governance*, 29(3), 393-409.
- Boasson, E. L., & Wettestad, J. (2014). Policy invention and entrepreneurship: Bankrolling the burying of carbon in the EU. *Global Environmental Change*, 29(1), 404-412.
- Brouwer, S., & Huitema, D. (2018). Policy entrepreneurs and strategies for change. *Regional Environmental Change*, 18(5), 1259-1272.
- Copeland, P., & James, S. (2014). Policy windows, ambiguity and commission entrepreneurship: Explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda. *Journal of European Public Policy*, 21(1), 1-19.
- Cox, R. H., & Beland, D. (2013). Valence, policy ideas, and the rise of sustainability. *Governance*, 26(2), 307-328.
- Elzen, B., Geels, F.W., Leeuwis, C., & Mierlo, B. (2011). Normative contestation in transitions in the making: Animal Welfare concerns and system innovation in pig husbandry. *Research Policy*, 40(2), 263-275.
- Font, N., & Subirats, J. (2010). Water management in Spain: The role of policy entrepreneurs in shaping change. *Ecology and Society*, 15(2), 21-30.

- Gilad, S., & Alon-Barkat, S. (2018). Enhancing democracy via bureaucracy: Senior managers social identities and motivation for policy change. *Governance*, 31(2), 359–380.
- Gofen, A. (2013). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493.
- Goldfinch, S., & Hart, P. T. (2003). Leadership and institutional reform: Engineering macroeconomic policy change in Australia. *Governance*, 16(2), 235–270.
- Goyal, N., Howlett, M., & Chindarkar, N. (2019). Who coupled witch streams? Policy entrepreneurship and innovation in the energy-water nexus in Gujarat. *Public Administration and Development*, 50(11), 423–456.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Howell, J. M., & Higgins, C. A. (1990). Champions of technological innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 317–341.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling kingdom and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419–434.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2016). Weaving the fabric of public policies: Comparing and integrating contemporary frameworks for the study of policy processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 273–289.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2017). Moving policy theory forward: Connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65–79.
- Hoyt, L. (2006). Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy. *International Journal of Public Administration*, 29(3), 221–243.
- Hysing, E. (2009). Greening transport-explaining urban transport policy change. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 11(3), 243–261.
- Ingold, K., & Varone, F. (2011). Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 319–346.
- International Monetary Fund (IMF). (2011). *The Middle East and Central Asia Regional Economic Outlook*. Available at: www.imf.org. (2011/4/5).
- Kimmel, S. C., Toohey, N. M., & Delborne, J. A. (2016). Roadblocks to responsible innovation: Exploring technology assessment and adoption

- in U.S. public highway construction. *Technology in Society*, 44(5), 66-77.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers
- Knaggard, A. (2016). *Framing the problem: Knowledge brokers in the multiplestreams approach*. In R. Zohlnhofer, & F. W. Rub (Eds.). *Decisionmaking under ambiguity and time constraints: Assessing the multiplestreams framework*, 150-174, Colchester: ECPR Press.
- Krause, R. M. (2011). Symbolic or substantive policy? Measuring the extent of local commitment to climate protection. *Environment and Planning Government & Policy*, 29(1), 46-62.
- Lovell, H. (2009). The role of individuals in policy change: The case of UK low-energy housing. *Environment and Planning Government & Policy*, 27(3), 491-511.
- Mallett, A., & Cherniak, D. (2018). Views from above: Policy entrepreneurship and climate policy change on electricity in the Canadian Arctic. *Regional Environmental Change*, 18(5), 1323-1336.
- Maor, M. (2017). Policy entrepreneurs in policy valuation processes: The case of the coalition for environmentally responsible economies. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(8), 1401-1417.
- Meijerink, S., & Huitema, D. (2010). Policy entrepreneurs and change strategies: Lessons from sixteen case studies of water transitions around the globe. *Ecology and Society*, 15(2), 17-29.
- Mukhtarov, F., & Gerlak, A. K. (2013). River Basin organizations in the global water discourse: An exploration of agency and strategy. *Global Governance*, 19(2), 307-326.
- Oliver, T. R. (2006). The politics of public health policy. *Annual Review of Public Health*, 5(2), 195-233.
- Paquet, M. (2015). Bureaucrats as immigration policy-makers: The case of subnational immigration activism in Canada 1990-2010. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(11), 1815-1835.
- Roberts, N. C., & King, P. J. (1991). Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2), 147-175.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(3), 129-168.
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109-130.

- Wikstrom, M., Eriksson, L., & Hansson, L. (2016). Introducing plug-in electric vehicles in public authorities. *Research in Transportation Business and Management*, 18(5), 29–37.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N., & Exadaktylos, T. (2016). Policies that succeed and programs that fail: Ambiguity, conflict, and crisis in greek higher education. *Policy Studies Journal*, 44(1), 59–82.