

تبیین ثبات و تغییر خط‌مشی یارانه‌ای ایران: چهارچوب ائتلاف مدافع

بهنام شهابی^{۱*}، حسن دانائی‌فرد^۲، عادل آذر^۳

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۳. استاد گروه مدیریت صنعتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۰/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۹/۲۹

Explaining Stability and Change in Iran's Subsidy Policy: Advocacy Coalition Framework

Behnam Shahaei¹, Hassan DanaeiFard², Adel Azar³

1. PhD student, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

2. Professor of Public Administration, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

3. Professor of Industrial Management, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Received: (5/Jan/2016) Accepted: (19/Dec/2016)

Abstract

After 30 years from 1979 revolution, Islamic Republic of Iran subsidy was engaged in fundamental change of the subsidy policy. This research is aimed to answer why and how the change was happened, using one of theoretical views of public policy process, named, Advocacy Coalition Framework (ACF). The Research design contained positivist philosophical orientation, case study strategy, and process tracing as analytical method. Cues and evidence taken from direct and indirect Interviews as well as public documents revealed that there were two major advocacy coalition in the subsidy policy reform: Consumption Advocacy Coalition (CAC) with beliefs such as libertizing and modifying the prices of public goods and energy fundamentally and suddenly and supporting low income people) and Production Advocacy Coalition (PAC) with beliefs such as libertizing the prices incrementally, supporting production sector, and devising non-price solutions. Also, the evidence showed that the subsidy policy change in Iran can be explained by four casual mechanisms within ACF: policy learning, external shocks and perturbations, internal shocks and negotiated agreement.

Keywords

Subsidy, Policy Process, Advocacy Coalition Framework, Process Tracing, Policy Change.

چکیده

خط‌مشی یارانه‌ای ایران پس از حدود ۳۰ سال، در آخرین ایستگاه به تصویب و اجرای «قانون هدفمندی یارانه‌ها» رسید. هدف این پژوهش بررسی فرایند تغییر عمده در خط‌مشی یارانه‌ای ایران با تکیه بر چهارچوب ائتلاف مدافع است. طرح این پژوهش شامل جهت‌گیری فلسفی پساتحصل‌گرایی، استراتژی مطالعه موردی، و روش تحلیلی «ردیابی فرایند» است. شواهد ارائه شده از مصاحبه با ۷ تن از نخبگان خط‌مشی و نیز اسناد و مدارک عمومی نشان داد که دو ائتلاف مدافع در خط‌مشی یارانه‌ای ایران وجود داشت: «ائتلاف مصرف محور هدفمندی یارانه‌ها» که بر آزادسازی یک‌باره قیمت‌های کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر تأکید داشت و «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» که بر آزادسازی تدریجی قیمت‌ها، لزوم حمایت از بخش تولید، و توجه به راهکارهای غیرقیمتی توجه داشت. همچنین، شواهد حاکی از آن بود که تغییر عمده خط‌مشی یارانه‌ای ایران را می‌توان به چهار سازوکار علی «چهارچوب ائتلاف مدافع» نسبت داد: «یادگیری از خط‌مشی، التهابات و شوک‌های بیرونی، شوک‌های درونی، و توافق مذاکره‌ای».

واژه‌های کلیدی

یارانه، فرایند خط‌مشی، چهارچوب ائتلاف مدافع، ردیابی فرایند، تغییر خط‌مشی.

*Corresponding Author: Behnam Shahaei

* نویسنده مسئول: بهنام شهابی
Email: Bshahaie@yahoo.com

مقدمه

هر حکومتی برحسب فلسفه و آموزه سیاسی خود و در راستای اعمال حکمرانی، به «خطمشی عمومی» متوسل می‌شود. اندرسون^۱ (۱۹۹۴) مفهوم خطمشی را «مجموعه‌ای از اقدام‌ها یا بی‌اقدامی‌ها که یک یا چند بازیگر در برخورد با یک مسئله یا دغدغه در پیش می‌گیرند» تعریف می‌کند که بیانگر چندین ویژگی بارز خطمشی عمومی است: «خطمشی عمومی تصادفی نیست، بلکه هدفمند و هدف‌گرا است؛ خطمشی عمومی توسط مقامات دولتی اتخاذ می‌شود؛ خطمشی عمومی دارای الگویی از اقدامات است که در گذر زمان در پیش گرفته می‌شوند؛ خطمشی عمومی ماحصل تقاضا است؛ مجموعه‌ای از اقدامات جهت‌دار دولت در واکنش به فشار ناشی از برخی مسائل ادراک‌شده است؛ خطمشی عمومی می‌تواند مثبت (کنش هدفمند سنجیده) یا منفی (تصمیم هدفمند سنجیده برای بی‌اقدامی) باشد» (اسمیت و لریمر^۲، ۲۰۰۹: ۳، ۴). خطمشی‌های عمومی می‌توانند در حوزه‌های دخانیات، جمعیت، محیط‌زیست، انرژی، مسکن، دارو، رفاه، کشاورزی و غیره باشند.

یکی از مسائلی که در حوزه خطمشی‌های رفاهی قرار می‌گیرد، خطمشی یارانه است و به مساعده‌ای (پول نقد، کالای بلاعوض، وام کم‌بهره و بی‌بهره، عفو و تخفیف مالیاتی، بیمه) اطلاق می‌شود که مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت برحسب «کوتاهی بازار»^۳ و در راستای اهداف تنظیم بازار، عدالت و رفاه اجتماعی، و توسعه به همه یا برخی از نیازمندان (نهادها، بنگاه‌ها، و افراد) داده می‌شود. این یارانه‌ها را می‌توان از زوایای متعددی همچون موضوع، اهداف، گیرنده، انعکاس در حساب‌های ملی و شیوه پرداخت، طبقه‌بندی کرد.

اعطای یارانه به کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی در ایران همواره جایگاه ثابتی در برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه داشته است و شواهد نشان می‌دهد که سهم یارانه کالاها و خدمات اساسی و حامل‌های انرژی در بودجه سالانه به مرور زمان افزایش یافته است. قیمت جاری و ثابت میزان یارانه پرداختی در برنامه اول به ترتیب با افزایش ۱۴/۴ و ۷/۲ برابری رو به رو شد. در برنامه دوم، حجم یارانه‌ها به رغم افزایش ۱۲۷ درصدی بودجه، با رشد ۴۴ درصدی همراه بود اما حجم یارانه‌های ثابت از ۷۰۷۳۸/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۴ به ۴۹۸۶۷/۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ رسید. روند صعودی میزان یارانه‌ها بار دیگر در طول برنامه سوم ادامه داشت؛ طوری

که یارانه به قیمت جاری و ثابت به ترتیب از ۸۸۹۸/۱ و ۵۵۷۱/۸ میلیارد ریال به ۴۱۵۲۸/۱ و ۱۵۱۲۸/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ رسید که نشان از رشد سالانه ۵۰/۵ و ۱۱/۵ درصدی میزان یارانه‌ها دارد. این روند افزایش در سال اول برنامه چهارم نیز ادامه یافت، اما در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۷ به ثبات نسبی رسید.

در سال ۱۳۸۸، بار دیگر بر میزان یارانه‌ها افزوده شد و به رقم ۶۹۱۵۲/۸ میلیارد ریال رسید. مرور آمارهای مربوط به یارانه کالاها و خدمات اساسی طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۸ (جدول ۱) حاکی از آن است که حجم یارانه‌ها به جزء در دو مقطع خاص، با روند صعودی همراه بوده است. به علاوه، آمارهای ترازنامه انرژی نشان می‌دهد که میزان یارانه انرژی از ۱۲۷۶۲۴/۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۵۸۰۰۷۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۸ رسیده بود که نشان از رشد ۴/۵ برابری داشت. بیشترین یارانه انرژی به ترتیب در بخش حمل و نقل (۳۷ درصد) و بخش خانگی (۲۸ درصد) داده شده است. همچنین، آمارهای یارانه تفکیکی حامل‌های انرژی طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ (جدول ۲) نشان می‌دهد که برق و گازوئیل طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ به ترتیب با متوسط سهم ۲۹ و ۲۵/۵ درصد، بیشترین میزان یارانه حامل‌های انرژی را به خود اختصاص داده‌اند و از سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸، گاز طبیعی به بالاترین رتبه رسیده است.

خطمشی یارانه‌ای ایران بین سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷ بر «تثبیت اقتصادی» و حفظ وضع موجود استوار بود اما پس از جنگ با عراق و بازگشت کشور به شرایط عادی، گاهاً تغییراتی در شکل، اندازه و روش توزیع آن صورت می‌گرفت تا اینکه «مجلس شورای اسلامی» با توجه به لایحه پیشنهادی دولت، «قانون هدفمندی یارانه‌ها» را در سال ۱۳۸۸ تصویب و دولت آن را در سال ۱۳۸۹ اجرا کرد. مطابق این قانون قرار شد که یارانه شانزده قلم کالا و خدمات حذف شود و ارائه این اقلام منوط به قیمت بین‌المللی باشد. یارانه کالاهایی مثل بنزین، گازوئیل، گاز، نفت، برق، آب، گندم، شکر، برنج، روغن و شیر در دراز مدت (ظرف ۵ سال) حذف شود و عرضه آنها با قیمت بازارهای منطقه خلیج فارس باشد. همچنین، قرار شد درآمد حاصل از افزایش قیمت‌ها (۲۰ هزار میلیارد تومان) ابتدا به خزانه واریز شود و توزیع آن این‌گونه باشد: ۵۰ درصد مستقیم نقدی به خانوارها؛ ۳۰ درصد به تولیدکنندگان؛ و ۲۰ درصد جهت اجرای امور زیربنایی در اختیار دولت.

دولت در اواخر نیمه سوم سال ۱۳۸۹، مرحله نخست آزادسازی قیمت‌ها و پرداخت یارانه نقدی را آغاز کرد اما به دلیل برخی از تخلّفات اجرایی، نمایندگان مجلس مجوز مرحله دوم آزادسازی قیمت‌ها را به دولت ندادند.

1. Anderson
2. Smith and Larimer
3. Market failure

است. بنابراین، مسئله پژوهش حاضر عبارتست از فقدان تبیین علمی جامع و روشن درباره خطمشی یارانه‌های ایران، به ویژه ثبات نسبی آن در ادوار گذشته و تغییر عمده آن در چند سال اخیر «قانون هدفمندی یارانه‌ها».

این پژوهش به دنبال ارزشیابی اقدامات مربوط به خطمشی یارانه‌های ایران که توسط هر حزب یا دولت خاصی دنبال شده‌اند، نیست؛ بلکه، درصدد است تا از روی اقداماتی که به تکامل خطمشی یارانه‌های ایران شکل و شمایل بخشیدند، تصویر و درک علمی کاملی را ارائه دهد. زیرا به نظر می‌رسد که یکی از دلایل مناقشه‌ها و جدل‌های طولانی درباره خطمشی یارانه‌های ایران فقدان تصویر علمی روشن از تکامل، دیدگاه‌ها، نتایج و دستاوردها، و نیز پیچ و خم‌های آن خطمشی در نزد بازیگران است. چه بسا اگر نظریه علمی جامع و دقیقی درباره خطمشی یارانه‌های ایران وجود داشت، تصمیمات و اقدامات مناسب‌تر و بهتری اتخاذ می‌شد. همچنین، وجود چنین نظریه‌ای در زمان کنونی می‌تواند نقشه راهنمای علمی و حساب‌شده‌ای درباره کم و کیف اقدامات، بازیگران، اهداف، منابع و دستاوردها در اختیار تصمیم‌گیرندگان و دست‌اندرکاران آتی قرار دهد.

چهارچوب نظری

از دانش‌پژوه خطمشی عمومی انتظار می‌رود (۱) راهکارهایی را برای مسائل و معضلات عمومی ارائه کند، (۲) اثرات و تبعات مثبت و منفی خطمشی‌های بالقوه یا بالفعل را نشان دهد، (۳) فرایند ثبات و تغییر خطمشی‌های عمومی را تبیین کند. دو انتظار اولیه در دسته «مطالعات تحلیل و ارزشیابی خطمشی» قرار دارند و انتظار سوم که کانون توجه پژوهش حاضر را تشکیل می‌دهد، در دسته «مطالعات فرایند خطمشی» قرار می‌گیرد. پژوهش‌های تحلیل و ارزشیابی دنبال راهکارهایی برای مسائل و نیز ارزیابی کارایی هزینه‌ای و رفاه اجتماعی آنها هستند. در مقابل، «پژوهش فرایند خطمشی، مطالعه ثبات و تغییر خطمشی عمومی در گذر زمان است که (۱) بازیگران پیرامونی که فردی و جمعی فکر و عمل می‌کنند، (۲) ساختارهای موثر و متأثر از انتخاب بازیگران از جمله شرایط اجتماعی اقتصادی، نهادها، فرهنگ، زیرساخت و شرایط فیزیکی زیستی، (۳) وقایع پیش‌بینی شده و نشده‌ای از انتخابات تا اکتشافات علمی تا بحران‌ها و فجایع مزمن و حاد، را در بر می‌گیرد» (شلاگر و ویبل، ۲۰۱۳).

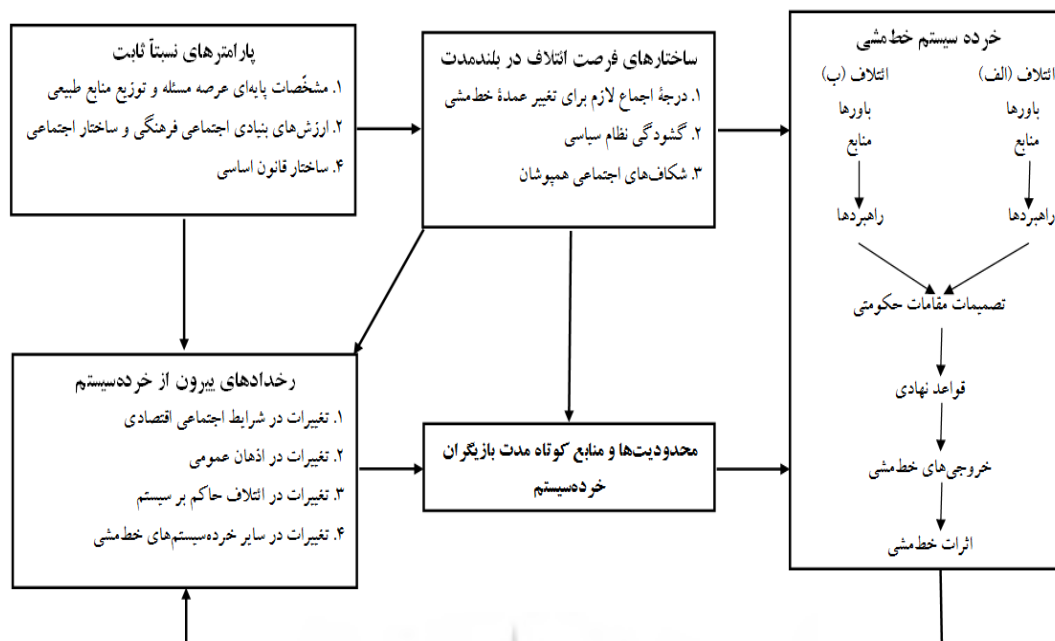
جدول ۱. یارانه کالاها و خدمات (فرزین و همکاران، ۱۳۹۱)

سال	کل یارانه‌ها به قیمت جاری (میلیارد ریال)	کل یارانه‌ها به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	یارانه سرانه به قیمت جاری (ریال)	یارانه سرانه به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (ریال)
۱۳۶۸	۱۶۲/۵	۹۵/۰۳	۳۰۵۴۵	۱۷۸۶۲/۶
۱۳۶۹	۴۰۳/۹	۳۱۷/۵	۷۴۱۱	۳۹۸۴۴/۱
۱۳۷۰	۵۱۴/۹	۲۲۹/۷	۹۲۲۷۶	۴۱۱۹۴/۶
۱۳۷۱	۱۰۶۳/۸	۳۸۱/۲	۱۸۷۶۱/۹	۶۷۲۴۷
۱۳۷۲	۲۳۲۷/۷	۶۸۱/۵	۴۰۶۵۵/۷	۱۱۵۵۲۹/۶
جمع کل دوره	۴۴۸۲/۸	۱۶۰۴۸/۹	۷۹۱۱۰/۷	۲۸۴۶۷۷/۹
۱۳۷۳	۳۸۶/۱	۷۹۶/۳	۶۲۲۲/۴	۱۲۶۵۵/۱
۱۳۷۴	۴۹۵/۱	۷۰۷/۳	۸۲۴۸/۵	۱۱۹۴۹۰/۶
۱۳۷۵	۵۵۰/۶	۶۶۲/۴	۹۱۶۱/۴	۱۰۷۵۲۸/۱
۱۳۷۶	۵۰۸۵/۳	۵۰۸۵/۳	۸۳۲۲/۱	۸۳۲۲۹/۱
۱۳۷۷	۵۸۰/۶	۴۹۱/۳	۹۳۴۶/۶	۷۹۱۶۶/۸
۱۳۷۸	۷۰۷/۲	۴۹۸/۷	۱۱۱۸۸/۱	۷۸۹۰/۶
جمع کل دوره	۲۸۴۶/۷	۲۸۵۳/۵	۴۶۲۹۱/۲	۴۶۸۳۱۸/۷
۱۳۷۹	۸۸۸/۱	۵۵۷/۸	۱۳۸۹۹/۷	۸۶۸۷/۵
۱۳۸۰	۱۰۰۱۱/۹	۵۲۷/۸	۱۵۳۳۱/۶	۸۶۱۸۴/۱
۱۳۸۱	۲۶۲۲/۷	۱۲۹۳/۲	۴۰۳۰۸/۵	۱۶۵۶۳/۵
۱۳۸۲	۳۳۰۴/۱	۱۳۸۷/۲	۴۹۰۵۲/۵	۲۰۶۱۰/۳
۱۳۸۳	۴۱۵۳/۸	۱۵۱۳/۶	۶۰۸۰۲/۹	۲۲۱۵۰/۲
جمع کل دوره	۱۲۰۲۰/۳	۵۳۱۷/۶	۱۷۹۳۹۸/۲	۷۹۶۲۷/۱
۱۳۸۴	۵۱۸۰/۰	۱۶۸۹/۸	۷۴۸۲۰	۲۴۲۷۳
۱۳۸۵	۱۶۴۴۰	۸۱۵۰۰/۷	۸۱۵۰۰/۷	۲۳۳۱۲
۱۳۸۶	۵۷۱۸	۱۳۲۲/۸	۷۹۹۷۲	۱۹۳۳۲
۱۳۸۷	۵۸۶۶/۴	۱۱۶۴/۸	۸۰۸۰۳/۵	۱۶۰۴۵
۱۳۸۸	۶۹۱۵/۸	۱۲۴۱۰/۷	۹۳۵۷۶	۱۶۸۳۲/۶
جمع کل دوره	۲۸۷۹/۱	۷۱۱۷/۹	۴۱۰۹۲۰	۹۸۲۸۲/۶

جدول ۲. یارانه حامل‌های انرژی (فرزین و همکاران، ۱۳۹۱)

حامل انرژی	بنزین	نفت سفید	گازوئیل	نفت کوره	گاز مایع	برق	گاز طبیعی	کل یارانه
ارزش	۲۲۰۶۲	۱۰۴۱۴۲	۳۳۵۶۰	۱۵۲۱۱۷	۳۹۸۲	۲۳۸۲۵	۸۹۱۱/۲	۱۲۷۶۲/۱
سهام	۱۷۲۹	۸۱۶	۲۶۳	۱۱۹	۳۱	۳۵۷	۷۰	۱۰۰
ارزش	۱۲۰۲۶۵	۱۲۰۲۶۳	۲۰۰۴۳۳	۷۴۴۰	۳۴۵۱۰	۳۷۰۱۵۰	۱۱۱۳۴/۱	۱۱۴۴۶/۱
سهام	۱۰۵۱	۲۳۶۲	۶۵۵	۲۱۰	۲۲۳	۲۲۳	۹۷۳	۱۰۰
ارزش	۱۹۱۷۹/۲	۱۶۶۶/۸	۳۳۰۵/۱	۹۴۱۲/۵	۴۲۷/۱	۳۴۷۱/۸	۹۷۷/۱	۱۲۰۵۷۳/۶
سهام	۱۵۹۰	۹۶۸	۲۶۵۹	۷۸۱	۲۵۵	۲۸۷۹	۷۶۹	۱۰۰
ارزش	۲۲۱۹۷/۷	۱۱۶۷۰	۳۴۳۳/۸	۱۰۹۳۰/۶	۴۳۰۳/۸	۲۳۴۳/۶	۹۷۱/۸	۱۶۶۴۹/۳
سهام	۱۷۵۶	۹۱۰۸	۲۷۱۵	۸۶۴	۲۴۰	۲۶۴۷	۷۶۹	۱۰۰
ارزش	۳۳۳۰/۹	۱۷۸۷۱/۴	۵۰۷۰/۲	۱۲۰۳۴/۸	۶۱۶۰	۳۳۵۵/۲	۱۱۲۵/۰	۱۷۷۴۹/۳
سهام	۲۱۶۴	۱۰۳۵	۲۹۲۵	۶۹۷	۲۵۶	۲۱۶۲	۶۵۲	۱۰۰
ارزش	۶۶۲۶/۸	۲۸۳۹/۱	۹۱۳۰/۵	۱۷۸۵۵/۲	۸۹۰۰/۸	۹۰۸۲/۸	۹۸۱۵/۶	۴۰۱۷۵۴/۱
سهام	۱۶۵۱	۷۰۶	۲۲۷۳	۴۴۴	۲۱۲	۲۲۶۱	۲۶۴۲	۱۰۰
ارزش	۹۳۴۴/۳	۲۹۸۴/۲	۱۰۸۱۶/۱	۲۰۶۷/۸	۱۱۹۲/۸	۷۵۸۴/۳	۱۹۴۳۶/۹	۵۳۲۰۵/۳
سهام	۱۷۵	۵۶	۲۰۳	۳۸	۲۱	۱۶۳	۳۶۵	۱۰۰
ارزش	۹۶۴۳/۱	۴۹۵۹/۶	۱۵۳۳۹/۸	۲۹۲۸/۳	۱۴۵۶/۴	۸۶۳۸/۵	۲۵۷۸۹/۳	۶۷۵۴۲
سهام	۱۳۷	۵۸	۲۲۳	۴۳	۲۳	۲۱۸	۳۷۹	۱۰۰
ارزش	۹۱۶۵۷/۹	۴۳۱۷۰/۱	۱۷۰۹۹۹/۵	۴۴۵۰/۷	۱۲۵۱۷/۴	۱۱۸۳۷۹/۴	۱۸۲۵۲/۲	۶۶۸۱۲
سهام	۱۴۶	۶۵	۲۵۵	۶۴	۲۱۰	۱۷۷	۲۷۳	۱۰۰
ارزش	۸۰۵۶۲/۳	۲۷۲۵۷/۷	۱۲۰۸۰۰/۲	۴۰۹۷۵/۷	۱۲۲۷۲/۷	۱۱۵۷۳/۵	۱۸۱۹۲۶۶/۵	۵۸۰۰۶/۵
سهام	۱۳/۹	۴۷	۲۰۸	۷۰۶	۲۳	۱۹/۵	۳۱/۳	۱۰۰

با آنکه پژوهش‌های متعددی درباره اثرات خطمشی یارانه انجام شده است (مصباحی‌مقدم، اسمعیلی و رعایایی، ۱۳۸۸؛ حسینی و مالکی، ۱۳۸۳؛ پیرایی و سیف، ۱۳۸۹؛ بانویی و پروین، ۱۳۸۷؛ قادری، رزمی، و صدیقی، ۱۳۸۴؛ دادگر و نظری، ۱۳۹۰)، اما متأسفانه دیده می‌شود تاکنون تحلیل علمی جامع و روشنی درباره فرایند ثبات و تغییر خطمشی یارانه‌های ایران انجام نشده



نمودار ۱. چهارچوب ائتلاف مدافع (جنکینز - اسمیت و همکاران، ۲۰۱۴: ۱۹۴)

مختلفی به مفاهیم مشابهی الصاق کنند» (کِرنی و هیکیلا^۸، ۲۰۱۴: ۳۶۳).

چهارچوب منتخب پژوهش حاضر برای تبیین فرایند خطمشی یارانه ایران «چهارچوب ائتلاف مدافع»^۹ (نمودار ۱) نام دارد. این چهارچوب که در عمر ۳۰ سالهٔ خود به «۲۲۴ مطالعه موردی در ۱۰۷ مجلهٔ مختلف، ۸ کتاب و ۱۳ فصل کتاب (جنکینز - اسمیت و همکاران^{۱۰}، ۲۰۱۴) انجام شده است، درصدد «تبیین تغییر خطمشی و متعاقباً فهم نحوه‌ای است که ائتلاف‌های مدافع گردهم می‌آیند تا خرده‌سیستم خطمشی را کنترل کنند» (الیسون و نیومارک^{۱۱}، ۲۰۱۰). «چهارچوب ائتلاف مدافع» بر ۷ پیش‌فرض استوار است: «(۱) خرده‌سیستم خطمشی واحد تحلیل اصلی برای فهم فرایندهای خطمشی است؛ (۲) جمع بازیگران خرده‌سیستم، هر فردی که مرتباً دنبال نفوذ در امور خرده‌سیستم است را شامل می‌شود؛ (۳) افراد از عقلانیت و توانایی محدودی برای پردازش محرک‌ها برخوردار هستند، به واسطه نظام‌های باور برانگیخته می‌شوند و در معرض تجربهٔ نقاب شیطانی^{۱۱} قرار دارند؛ (۴) خرده‌سیستم‌ها با تجمیع بازیگران در یک یا چند

قدیمی‌ترین و شناخته‌شده‌ترین نگاه نظری برای فرایند خطمشی، روش «مراحل خطمشی» است که در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ استیلای فراوانی در مطالعات خطمشی یافت. در این رویکرد، «مسئله‌ای شناسایی؛ پاسخ‌های ممکن ملاحظه؛ بهترین راه‌حل انتخاب؛ اثر راه‌حل ارزشیابی؛ و بر مبنای آن ارزشیابی، خطمشی دنبال، بازنگری، تمام می‌شود» (اسمیت و لریمر، ۲۰۰۹: ۳۲). با نمایان شدن محدودیت‌های چرخه مراحل و نیز فراخوان ساباتیه^{۱۲} (۱۹۹۱)، تلاش‌ها برای ارائه نظریه‌های بهتر و معتبرتر از آن آغاز و دیدگاه‌ها و نظریه‌های با ارزشی ارائه شد: «چهارچوب جریانات چندگانه»^۲، «نظریه تعادل نقطه‌ای»^۳، «نظریه طرح خطمشی و ساخت اجتماعی»^۴، «چهارچوب ائتلاف مدافع»^۵، «چهارچوب تحلیل و توسعه نهادی»^۶، و غیره. هر یک از اینها «قالب‌های مرجع، کانون‌ها، و مفاهیم متفاوتی دارند. برخی برای ایجاد فهم موجز از روی شمار زیادی از سوژه‌ها استفاده می‌شوند؛ بقیه گرایش دارند تا بر فهم عمیق تک سوژه‌ها تأکید کنند. پیش‌فرض‌ها و یافته‌های آنها ممکن است مکمل یا ضد هم باشد. آنها ممکن است معانی

8. Cairney and Heikkila

9. Advocacy Coalition Framework (ACF)

10. Jenkins - Smith et.al.

11. Ellison & Newmark

۱۲. تمایل غلط افراد به اینکه مخالفان‌شان را کمتر قابل اطمینان، خبیث‌تر، و قدرتمند از حالت واقعی ببینند.

2. Sabatier

3. Multiple streams framework (MSF)

4. Punctuated equilibrium theory (PET)

5. Policy design and social construction theory

6. Advocacy coalition framework (ACF)

7. Institutional analysis and development framework (IAD)

بحث‌های زیادی درباره این خط‌مشی وجود داشته و همچنان نیز وجود دارد، و به زعم برخی صاحب‌نظران، «چهارچوب ائتلاف مدافع» قابلیت استفاده در کشورهای مختلف جهان را دارد (هر چند نمونه‌های آسیایی آن اندک است). به علاوه، نوآوری نظری پژوهش حاضر استفاده از «چهارچوب ائتلاف مدافع» در تبیین یک خط‌مشی ملی وسیع و پردامنه است؛ در حالی که قاطبه پژوهش‌های آن چهارچوب در سطح بومی/ محلی و کمتر در سطح ملی به انجام رسیده‌اند (برای مثال جنکینز- اسمیت و همکاران، ۱۹۹۱؛ الیسون و نیومارک، ۲۰۱۰؛ زافونته^۱ و ساباتیر، ۲۰۰۴؛ هیکلیلا و همکاران، ۲۰۱۴). دیگر نوآوری این پژوهش، تبیین سازوکار علی تغییر عمده خط‌مشی یارانه‌ای ایران با روش «ردیابی فرایند»^۲ است که روش تحلیلی و تبیینی جدیدی در استراتژی مطالعه موردی محسوب می‌شود و به ندرت (کای و بیکر^۳؛ نورستد^۴، ۲۰۰۸؛ آلبرایت^۵، ۲۰۱۱) در مطالعات فرایند خط‌مشی‌گذاری مدد نظر قرار گرفته است.

طرح پژوهش

طرح پژوهش، «نوعی توالی منطقی است که داده‌های تجربی را ابتدا به سؤال‌های پژوهش و نهایتاً به نتیجه‌گیری‌ها ربط می‌دهد» (بین^۶، ۲۰۰۳). اول، این پژوهش با الهام از «چهارچوب ائتلاف مدافع» قصد داشت که به چهار سؤال اساسی زیر پاسخ دهد:

- چه کسانی بازیگران خرده‌سیستم خط‌مشی یارانه‌ای ایران بودند؟
 - چه ائتلاف‌هایی توسط بازیگران خرده‌سیستم خط‌مشی یارانه‌ای ایران شکل گرفت؟
 - چه باورها و مواضعی در بین بازیگران خرده‌سیستم خط‌مشی یارانه‌ای ایران وجود داشت؟
 - چه شرایط و رخدادهایی به تغییر عمده خط‌مشی یارانه‌ای ایران دامن زدند؟
- دوم، رویکرد پژوهش حاضر در دسته پژوهش‌های کیفی، به ویژه جهت‌گیری پساتحلی‌گرایی (نقش باورها و ارزش‌ها در علم، ساخت اجتماعی واقعیت، فهم روایتی، و نقش فعال پژوهشگر) قرار می‌گیرد. سوم، راهبرد پژوهشی که برای تبیین

ائتلاف، ساده می‌شوند؛ (۵) خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها، نظریه‌های ضمنی‌ای که بازتابنده باورهای ترجمان‌شده یا چند ائتلاف هستند را در دل دارند؛ (۶) اطلاعات علمی و فنی در فهم امور خرده‌سیستم‌ها مهم هستند؛ (۷) پژوهشگران برای فهم فرایندها و تغییرات خط‌مشی باید دیدگاه بلندمدت (ده ساله یا بیشتر) اتخاذ کنند» (جنکینز- اسمیت و همکاران، ۲۰۱۴).

«چهارچوب ائتلاف مدافع» در بررسی خط‌مشی‌های عمومی به سؤالات زیر پاسخ می‌دهد: «افراد چگونه ائتلاف‌های مدافع را بسیج، نگهداری، و استفاده می‌کنند؟ چقدر افراد یاد می‌گیرند (به ویژه از هم‌پیمانان و مخالفان)؟ نقش عالمان و اطلاعات فنی در خط‌مشی‌گذاری چیست؟ چه عواملی بر تغییر جزئی و عمده خط‌مشی اثر دارند؟» (ویبل و همکاران، ۲۰۱۱). این چهارچوب در پاسخ به آن سؤالات از مفاهیم خرده‌سیستم خط‌مشی، ائتلاف مدافع، نظام باور سه‌لایه‌ای، استراتژی‌ها و محدودیت‌ها، و نیز سازوکارهای تغییر، بهره می‌گیرد. مکانیک چهارچوب این‌گونه است که بازیگران خط‌مشی‌های عمومی برای پیشبرد اهداف، و با تکیه بر باورهای مشترک، دست به تشکیل ائتلاف مدافع با هم‌پیمانان می‌زنند و استراتژی‌ها و منابع خاصی در پیش می‌گیرند. اعضای ائتلاف‌ها شاید از برخی باورها و مواضع خود کوتاه بیایند، اما ممکن نیست به راحتی در باورهای عمیق خود درباره خط‌مشی‌ها تجدیدنظر کنند. به علاوه، «چهارچوب ائتلاف مدافع» فرض می‌کند که هر خرده‌سیستم خط‌مشی در حصار پارامترهای نسبتاً ثابت و رخدادهای محیط پویای بیرونی قرار دارد. با آنکه پارامترهای نسبتاً ثابت (مشخصات همیشگی مسئله و توزیع منابع طبیعی، ارزش‌های اجتماعی فرهنگی بنیادین و ساختار اجتماعی و ساختار قانون اساسی) به تغییر خط‌مشی عمومی کمک نمی‌کنند، اما ممکن است طیف راهکارهای ممکن و منابع و باورهای بازیگران را تحت الشعاع قرار دهند. در مقابل، هرگونه رخداد محیط پویا (مانند تغییرات شرایط اجتماعی اقتصادی، تغییرات اذهان عامه، تغییرات ائتلاف حاکم سیستم، و تغییرات سایر خرده‌سیستم‌های خط‌مشی) می‌تواند بر تغییر جزئی و عمده خط‌مشی عمومی اثر بگذارد اگر بازیگران ائتلاف‌ها بهره‌برداری کنند. ائتلاف حاکم بر خط‌مشی مانع از تغییر عمده آن می‌شود، مگر چهار حالت زیر پیش آید: یادگیری از خط‌مشی، التهابات و شوک‌های بیرونی، شوک‌های درونی، و توافق مذاکره‌ای (جنکینز- اسمیت و همکاران، ۲۰۱۴).

درباره تناسب خط‌مشی یارانه‌ای ایران و چهارچوب نظری منتخب («چهارچوب ائتلاف مدافع») می‌توان گفت دوره عمر خط‌مشی یارانه‌ای ایران بیش از ۱۰ سال است،

1. Zafonte
2. Process tracing
3. Kay & Baker
4. Nohrstedt
5. Albright
6. Yin

شد. در روش توپ‌برفی، اولین مصاحبه‌شونده، پژوهشگر را به سوی فرد مطلع، درگیر، و مشتاق بعدی رهنمون می‌سازد. علت استفاده از این روش، ناشناس بودن نخبگان خطمشی یارانه‌ای ایران برای پژوهشگر بود. «در روش حداکثر گوناگونی باید پیشاپیش معیاری برای تفکیک محل‌ها یا مشارکت‌کنندگان تعیین و سپس محل‌ها یا مشارکت‌کنندگانی برگزیده شوند که کاملاً از نظر معیارها متفاوت باشند» (کرسول^۴، ۲۰۰۷: ۱۲۶). بر این اساس، تلاش شد تا افرادی از طیف‌های گوناگون (مثلاً موافق و مخالف، دولتی و مجلسی و خصوصی، دانشگاهی و غیردانشگاهی)، به عنوان مخاطبین مصاحبه انتخاب شوند. و تعداد مصاحبه‌ها بر طبق قاعده «اشباع نظری» پیش رفت. این قاعده می‌گوید استمرار مصاحبه‌ها و گردآوری شواهد تا زمانی پیش خواهد رفت که مصاحبه‌های جدید، چیز زیادی را به موضوع پژوهش اضافه نشود.

محتوای مصاحبه‌ها به صورت نیمه‌ساختاریافته تهیه و تنظیم شد. سؤالات مصاحبه‌ها از عناصر «چارچوب ائتلاف مدافع» استخراج شدند که عمدتاً دربارهٔ بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران، باورها و مواضع بازیگران، ائتلاف‌های ممکن بازیگران، منابع و محدودیت‌های ائتلاف‌ها، شرایط کلان ایران (اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، زیست‌محیطی، قانونی، و فناورانه)، و محرک‌های تغییر خطمشی یارانه ایران بودند. این سؤالات به همراه شرح موضوع مصاحبه، مشخصات مصاحبه‌شونده، و تعهد به اعلام نتایج، در داخل «پروتکل مصاحبه» آورده شدند (جدول ۳). در مجموع، با توجه به معیارها و توصیه‌های فوق، ۷ مصاحبه مستقیم با ۷ نخبهٔ خطمشی یارانه‌ای ایران صورت گرفت که اسامی آنها با توجه به قواعد اخلاقی پژوهش، و نیز خواست خود مصاحبه‌شوندگان، مستتر و مخفی مانده است. ترکیب افراد به شرح زیر بود: دو نفر از مدیران «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور»، یک نفر از کارشناسان «نهاد ریاست جمهوری کشور»، یک نفر از مدیران اسبق بازرگانی تهران، یک نفر از مقامات ارشد دولت‌های نهم و دهم، یک نفر از اقتصاددان‌های دانشگاه‌های دولتی، و یک نفر از وزارت رفاه و تأمین اجتماعی. این افراد تقریباً جزو کسانی بودند که کم و بیش به صورت مستقیم درگیر خطمشی یارانه‌ای ایران بوده‌اند. البته باید توجه داشت که در این پژوهش علاوه بر مصاحبه‌های مستقیم که با ۷ نفر فوق انجام شد، مصاحبه‌های مقامات دولتی، نمایندگان مجلس، و صاحب نظران اقتصادی دربارهٔ یارانه نیز مدنظر قرار گرفتند.

ثبات و تغییر خطمشی یارانه‌ای ایران در قالب «چارچوب ائتلاف مدافع» مدنظر قرار گرفت، مطالعهٔ موردی بود.

همچنین، مورد یا اُبژه این پژوهش عبارتست از خطمشی یارانه‌ای ایران در بازه زمانی سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۹۱.

چهارم، متغیر وابسته‌ای که در این پژوهش قصد تبیین آن می‌رفت، تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران (قانون هدفمندی یارانه‌ها) بود که در این راستا و نیز پاسخ به سؤال چهارم پژوهش با تکیه بر «چارچوب ائتلاف مدافع»، چهار فرضیه زیر انتخاب شدند:

- «یادگیری از خطمشی» بر تغییر عمدهٔ خطمشی یارانه‌ای ایران، تأثیر داشته است.
- «التهابات و شوک‌های بیرونی» بر «تغییر عمدهٔ خطمشی یارانه‌ای ایران» تأثیر داشته است.
- «شوک‌های درونی» بر «تغییر عمدهٔ خطمشی یارانه‌ای ایران» تأثیر داشته است.
- «توافق مذاکره‌ای» بر «تغییر عمدهٔ خطمشی یارانه‌ای ایران» تأثیر داشته است.

پنجم، برای گردآوری شواهد از دو مأخذ زیر که مأخذ متداولی در پژوهش‌های «چارچوب ائتلاف مدافع» هستند (ویبل و همکاران، ۲۰۰۹)، استفاده شد: «اسناد عمومی» و «مصاحبه با نخبگان». از سویی، مهم‌ترین اسناد عمومی یارانه‌ای که مدنظر قرار گرفتند، عبارت‌اند از مصوبات مجلس، گفت‌وگوها در مجلس، گزارشات مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارشات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مقالات علمی-پژوهشی مجلات داخلی و خارجی، آرشیو روزنامه‌های رسمی، کتب اقتصادی، و نظرات دانشگاهیان و دست‌اندرکاران در نشریات و پایگاه‌های خبری. بازه زمانی این اسناد دورهٔ پس از انقلاب سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۹۱ را شامل می‌شود.

از سوی دیگر، انتخاب نخبگان خطمشی یارانه‌ای برای مصاحبه حضوری با توجه به دو معیار انجام شد: نمونه‌برداری غیراحتمالی و قاعدهٔ اشباع نظری. نخست، برای شناسایی نخبگان خطمشی از روش «نمونه‌برداری غیراحتمالی»^۱ استفاده شد که رویکرد متداولی در پژوهش‌های کیفی محسوب می‌شود زیرا پژوهش حاضر قصد تعمیم مورد خطمشی یارانه‌ای ایران به سایر خطمشی‌ها و کشورها را ندارد. از میان روش‌های نمونه‌برداری غیراحتمالی (در دسترس، سهمیه‌ای، هدفمند، غیره)، از دو روش «حداکثر گوناگونی»^۲ و «توپ‌برفی»^۳ استفاده

1. Non-probability sampling
2. Maximum variation
3. nowballing

4. Creswell

جدول ۳. پروتکل مصاحبه با نخبگان خطمشی بارانه‌ای ایران

اطلاعات مصاحبه	محل مصاحبه	مصاحبه‌شونده
	تاریخ مصاحبه	سمت مصاحبه‌شونده
	زمان مصاحبه	زمان واقعی مصاحبه
توضیح پژوهش	با سلام و ضمن تشکر پیشاپیش از وقتی که برای این مصاحبه می‌گذارید. من بهنام شهبانی هستم. این مصاحبه در راستای تهیهٔ رسالهٔ مقطع دکتری رشته مدیریت دولتی (گرایش خطمشی‌گذاری عمومی) در دانشگاه تربیت مدرس انجام می‌شود. سوال محوری رسالهٔ حاضر این است که چه باورها، بازیگران، و رویدادهایی به تغییر خطمشی بارانه‌ای ایران (یعنی وضع و اجرای قانون هدفمندی بارانه‌ها) دامن زدند؟ مدت این مصاحبه بیش از ۱ ساعت طول نمی‌کشد. از شما به عنوان یکی از فعالان و خبرگان این موضوع، درخواست می‌شود که نظرات ارزشمند خود را دربارهٔ سوالات زیر ارائه دهید. نظرات شما و سایر منتخبان، در کنار سایر منابع موجود (گفت‌وگوهای مجلس، گزارشات مرکز آمار ایران، گزارشات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارشات سازمان هدف‌مندی بارانه‌ها، مطالب پایگاه‌های خبری، گزارشات مرکز پژوهش‌های مجلس، و مقالات علمی - پژوهشی)، صرفاً به قصد تدوین یک اثر علمی استفاده خواهند شد. لازم به ذکر است که صرفاً در صورتی که اجازه دهید، گفته‌های شما ضبط خواهد شد.	
	بازیگران خرده‌سیستم خطمشی بارانه‌ای ایران چه کسانی بودند؟	
	بازیگران خرده‌سیستم خطمشی بارانه‌ای ایران چه تئوری‌هایی تشکیل دادند؟	
	بازیگران خرده‌سیستم خطمشی بارانه‌ای ایران چه باورها و مواضعی داشتند؟	
	بازیگران فوق چه استراتژی‌ها و رفتارهایی در راستای باورها و مواضع‌شان نشان می‌دادند؟	
	چه شرایط و رویدادهایی به تغییر خطمشی بارانه‌ای ایران دامن زدند؟	
سولات مصاحبه		
مشورت	برای گردآوری اطلاعات بیشتر، جزئی‌تر، و متنوع‌تر دربارهٔ موضوع پژوهش، چه فردی را پیشنهاد می‌دهید؟	
در پایان گفتنی است که نظرات ارزشمند شما در اسرع وقت، تجزیه و تحلیل خواهد شد و برای پاره‌ای توضیحات بیشتر و با تأیید نظرات‌تان مجدداً مزاحم شما خواهیم شد. همچنین، در صورتی که رایانامهٔ خود را در اینجا بنویسید، نتایج پژوهش در قالب یک مقاله به خدمت‌تان تقدیم می‌شود.		

تجزیه و تحلیل شواهد و سرنخ‌ها با استفاده از روش «ردیابی فرایند» صورت گرفت که بنت و چکل^۱ (۲۰۱۵) آن را «تجزیه و تحلیل قرائن مربوط به فرایند، توالی‌ها، و تلاقی رویدادها در یک مورد با هدف تدوین و آزمون فرضیه‌هایی درباره سازوکارهای علی که ممکن است مورد را به صورت علی تبیین کنند»، تعریف می‌کنند. «روش ردیابی فرایند غالباً زمانی استفاده می‌شود که تحلیل‌گران به تبیین تاریخی مبادرت ورزند؛ یعنی شناسایی علل ره‌آوردهایی که بیشتر روی داده‌اند. این تبیین‌ها معمولاً متشکل از توالی رخدادها یا زنجیره‌های علی هستند که در آنها عوامل مستقر در مقاطع مختلف زمانی، در یک ره‌آورد سهیم می‌شوند» (ماهونی^۲، ۲۰۱۵). در این روش، پژوهشگر با مراجعه به نظریه خود، فرضیه‌هایی را درباره روابط بین متغیرهای پژوهش، مطرح می‌کند. در ادامه، او باید مشاهدات و شواهد تجربی مختص مورد را بیابد. شواهد و سرنخ‌های تشخیصی یا «مشاهده فرایند علی»^۳ را «بینش یا تکه‌ای از داده‌هایی که اطلاعاتی درباره بستر، فرایند، یا سازوکار فراهم می‌سازند یا اهرم

تمایزی به استنتاج علی وارد می‌کنند» (کولبیر و همکاران^۴، ۲۰۰۴؛ ۲۷۷)، تعریف کرده‌اند. پس از آنکه شواهد و سرنخ‌ها جمع شدند، به پیشنهاد کولبیر (۲۰۱۱)، پژوهشگر باید توصیف دقیق و کاملی را از تمام وقایع و لحظات حساس مورد ارائه دهد. در گام آخر، «هر قسمت از سازوکار را می‌توان به شکل (Ω_n) نشان داد؛ جایی که (Ω_n) به موجودیت و پیکان () به فعالیت انتقال انرژی از طریق سازوکار برای تولید یک ره‌آورد، اشاره دارد. از علامت * برای اشاره به منطبق «و» استفاده می‌شود» (بیچ و پدرسن^۵، ۲۰۱۳؛ ۳۰). بنابراین، می‌توان سازوکار علی را این‌چنین نگاشت: $Y [(n_2) * (n_1)] X$. این عبارت را باید چنین خواند که X از طریق سازوکار متشکل از قسمت ۱ (موجودیت ۱ و یک فعالیت) و قسمت ۲ (موجودیت ۲ و یک فعالیت)، قوی علی را منتقل می‌کند تا ره‌آورد Y خلق شود. با توجه داشت که روش ردیابی فرایند به دنبال اجماع در بین نظرات نیست، بلکه تمامی شواهد برآمده از مصاحبه‌های

4. Collier, Brady & Seawright
5. Beach & Pedersen

1. Bennett & Checkel
2. Mahoney
3. Causal process observation (CPO)

حامل‌های انرژی) و ماده ۳ قانون برنامه چهارم (افزایش یک‌باره قیمت حامل‌های انرژی از ابتدای سال ۱۳۸۴) قصد کنترل و مهار آن را داشت، اما مصلحت‌اندیشی مجلس ششم (از طریق حذف لایحه هدفمندسازی از بودجه سال ۱۳۸۰) و نیز اقدام سؤال‌برانگیز مجلس هفتم (مبنی بر لغو ماده ۳ قانون برنامه چهارم و طرح تثبیت قیمت‌ها)، مانع از هدفمندی یارانه‌ها در دوره هشت‌ساله دولت ایشان شد.

شواهد دوره سوم خطمشی یارانه ایران (۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱) نشان داد نمایندگان مجلس به جای افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی، دولت را مطابق تبصره ۱۳ بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مکلف ساختند. در همین راستا، دولت در سال ۱۳۸۶ با عنایت به سهم بالای واردات بنزین در بودجه عمومی کشور و در راستای مهار مصرف و قاچاق، به سهمیه‌بندی بنزین متوسل شد. نمایندگان مجلس نیز در حمایت از اقدام دولت، «قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» را به تصویب رساندند.

دولت در سال ۱۳۸۶ با انحلال «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور»، وظیفه ایجاد و ارائه تدابیر اقتصادی را به «شورای راهبردی اقتصادی دولت» سپرد و نتیجه کار این نهاد، ارائه «طرح تحول اقتصادی» در ۷ محور شد که لایحه مهم‌ترین محور آن (یارانه) به همراه لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ به مجلس ارائه شد. این لایحه که دومین لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران محسوب می‌شد (اولین لایحه به دوران خاتمی باز می‌گردد)، به دلایل مختلف (از جمله فشار اصناف و صنایع، دغدغه سیاسی بودن نیت دولت وقت، توصیه و هشدار کارشناسان و خبرگان اقتصادی، ابهام برخی نمایندگان، و غیره) رأی نیاورد و سرنوشت لایحه مزبور به پس از انتخابات سال ۱۳۸۸ موکول شد. احمدی‌نژاد که در شعارهای انتخاباتی خود بر پیگیری هدفمندسازی یارانه‌ها و اعطای یارانه به مردم تأکید داشت، بار دیگر رئیس‌جمهور ایران شد. سرانجام پس از بررسی‌ها و کش و قوس‌های فراوان، «قانون هدفمندی یارانه‌ها» در دی ماه سال ۱۳۸۸ به تصویب مجلس رسید. دولت وقت از مصوبه مجلس وقت (کاهش درآمد هدفمندی از ۴۰ به ۲۰ هزار میلیارد) راضی نبود و رئیس‌جمهور با غیرقابل اجرا دانستن آن، پیشنهاد همه‌پرسی نحوه اجرای آن را به مجلس داد. با این حال، نمایندگان مجلس با رد درخواست احمدی‌نژاد، ایشان را به تمکین از قانون فراخواندند و دولت وقت با مشاهده قاطعیت مجلس درصدد تدارک مقدمات اجرایی و آغاز اجرا از ۲۸ آذر ماه سال ۱۳۸۹ برآمد. انتقادات از

مستقیم و غیرمستقیم و نیز اسناد عمومی باید در دو قالب قرار گیرند تا بتوان فرایند تغییر خطمشی یارانه‌ای ایران را تبیین کرد: رخدادهای و فعالیت‌ها و استنباط از رخدادهای و فعالیت‌ها. تجسم ردیابی فرایند در قالب فرایند کارآگاهی می‌تواند منطق آن را بهتر نشان دهد.

مروری بر خطمشی یارانه‌ای ایران

چون انقلاب سال ۱۳۵۷ موجب تغییرات اساسی در ماهیت و ساختار نظام سیاسی ایران شد، این پژوهش صرفاً شرایط پس از انقلاب سال ۱۳۵۷ را مبنای توصیف و تجزیه و تحلیل خود قرار داده است. بر این اساس، خطسیر خطمشی یارانه‌ای ایران (از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۱) را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد. لازم به ذکر است که این تقسیم‌بندی بر حسب نقاط عطف موجود در خط سیر خطمشی یارانه‌ای ایران انجام شده است. شواهد دوره اول خطمشی یارانه‌ای ایران (۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷) حاکی از آن است که دولت‌های سوم و چهارم در بین سال‌های ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۷ عمدتاً به دلیل فشارهای ناشی از جنگ، فقدان قوانین ذریبط، و نوپایی نظام سیاسی، شالوده نظام یارانه‌ای را بنا نهادند و حفظ وضع موجود را در پیش گرفتند. دولت موسوی عملاً هیچ برنامه‌ای (جز سهمیه‌بندی) برای اصلاحات ساختاری، به ویژه یارانه‌ها، نداشت و یارانه‌ها با تکیه بر درآمد نفتی در حجم وسیع نامحدود و برای جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، مهار تورم، و تاحدودی توزیع عادلانه درآمد، تقریباً به تمام افراد و نیز صنایع و اصناف پرداخت شد. شواهد دوره دوم خطمشی یارانه‌ای ایران (۱۳۶۸ تا ۱۳۸۳) نشان داد که هاشمی‌رفسنجانی به تاسی از قانون برنامه‌های اول و دوم، و در راستای تأمین مالی طرح‌های عمرانی و کاهش استقراض و بدهی خارجی، و نیز به توصیه «صندوق بین‌المللی پول»، شالوده کاهش و هدفمندسازی یارانه‌ها را بنا نهاد و حتی گام‌های مثبتی در این رابطه برداشت اما در نیمه دوم دولت دوم خود به دلیل شرایط حاکم بر جامعه (مثل تورم، بدهی، بحران ارز، و روی کار آمدن مجلس اصول‌گرا) از این خطمشی عقب‌نشینی کرد. دولت اول خاتمی نیز به منظور عمل به مواد ۳۶ تا ۴۷ قانون برنامه سوم، و با پیشنهاد «بانک جهانی» مبنی بر حذف یک‌باره یارانه حامل‌های انرژی (خطمشی مرگ یک‌بار، شیون یک‌بار)، اقدامات مثبتی (از جمله سازوکار شناسایی خانوارهای کم‌درآمد) طرح‌ریزی و اجرا کرد. با آنکه دولت ایشان به مقوله قاچاق و مصرف بی‌رویه بنزین و سهم بالای بنزین وارداتی در بودجه کشور واقف بود و با مواد ۴۶ و ۴۷ قانون برنامه سوم (افزایش تدریجی قیمت

اشاره می‌کند.

بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران

خرده‌سیستم خطمشی از سه وجه «موضوع، قلمروی جغرافیایی، و بازیگران» (جنکینز - اسمیت و همکاران، ۲۰۱۴) برخوردار است که به کیفیت این وجوه در داخل «خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران»، کل مساحت جغرافیایی ایران را پوشش می‌دهد. دوم، فعالیت و کارکرد «خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران» عموماً در حوزه مباحثی چون ضرورت پرداخت، شناسایی اقلام لازم، میزان پرداخت، احراز مشمولان دریافت، شیوه پرداخت، مدت پرداخت، ابزارهای جبرانی و نوع پرداخت یارانه است که در رسته اقتصاد کلان قرار می‌گیرد. می‌توان این خرده‌سیستم را زیر مجموعه خرده‌سیستم‌هایی مانند «خرده‌سیستم رفاه اجتماعی» و «خرده‌سیستم اقتصاد بخش عمومی» دانست. و سوم، بازیگران «خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران»، جمعی از افراد و سازمان‌ها و نهادهای عمومی و خصوصی هستند که به نوعی و به اندازه‌ای درگیر و دخیل خطمشی یارانه ایران بودند و از این درگیری و مداخله مقاصد خاصی را دنبال می‌کنند. در پاسخ به سؤال اول پژوهش (چه کسانی بازیگران خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران بودند؟)، باید گفت خطمشی یارانه‌ای ایران، موضوعی بود که تقریباً همه افراد و سازمان‌ها را کم و بیش درگیر خود می‌دید. اما در این پژوهش با الهام از زافونته و ساباتی (۲۰۰۴) و نورستد (۲۰۰۸)، هرگونه مشارکت، مسئولیت، یا موضع‌گیری (حداقل ۳ بار) درباره یارانه طی دوران پس از سال ۱۳۵۷، به عنوان معیار عضویت در شمار بازیگران خطمشی یارانه‌ای تعیین شد. نتایج مصاحبه با نخبگان و نیز مرور اسناد عمومی درباره بازیگران «خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران» در بازه سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۱ به شرح جدول ۴ است.

درباره «خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران» ذکر چند نکته حائز اهمیت است. نخست، رصد تکامل «خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران» حاکی است که این خرده‌سیستم تا اواسط دهه ۱۳۸۰ عمدتاً در انحصار نهادهای حکومتی (یعنی دولت و مجلس) و بخش خصوصی بود. مهم‌ترین و اصلی‌ترین دلیل این امر را می‌توان به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان این پژوهش نسبت داد: «از آنجا که یارانه‌ها به دخل و خرج یک دولت ربط دارند، بنابراین طبیعی است که دولت و مجلس و نیز نهادهای ذربط آنها بازیگر اصلی این خطمشی باشند». با این حال، از اواسط دهه ۱۳۸۰ که تنور

شیوه اجرای قانون (برای مثال اجرای قانون صرفاً در سه‌ماه آخر سال ۱۳۸۹، پرداخت یارانه همگانی، و عدم تخصیص یارانه تولید)، چالشی بود که بر سر راه احمدی‌نژاد ظاهر شد. با این حال، ایشان از کمیسیون ویژه مجلس خواست که مجوز آغاز مرحله دوم (تعدیل مجدد قیمت‌ها) را به دولت ایشان بدهند و حتی کوشید با اعطای ما به التفاوت مرحله اول و دوم، مجلس را در برابر عمل انجام شده قرار دهد. در مخالفت با این خواسته و اقدام خودسرانه، رئیس‌مجلس از رهبر ایران و «هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا» تقاضا کرد که جلوی اجرای مرحله دوم را بگیرند. سرانجام، نمایندگان مجلس با توجه به انتقادات و فشارها، جلوی فاز دوم و افزایش درآمدهای ناشی از هدفمندی یارانه‌ها را در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ گرفتند و دولت‌مردان نیز با ابراز نارضایتی از تغییرات لایحه بودجه، از منتفی شدن اجرای مرحله دوم خبر دادند. گمانه‌زنی‌ها حاکی از آن بود که دولت از اواخر سال ۱۳۹۱ مرحله دوم را به اجرا درآورد؛ اما نمایندگان مجلس در لایحه بودجه آن سال نیز به دولت وقت اجازه ندادند و بدین ترتیب، «قانون هدفمندی یارانه‌ها» تا پایان سال ۱۳۹۱ از مرحله اول خود فراتر نرفت.

خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران

تصور اینکه نمایندگان و مقامات اجرایی کشور صرفاً بر اساس درک و شهود خود یا فشار گروه‌های ذی‌نفع دست به وضع، اجرا یا عدم اجرا، و اختتام خطمشی می‌گیرند، تصور درستی نیست. سیاستمداران فرصت زیادی برای تدوین خطمشی‌های عمومی کشور ندارند. لذا در هر جامعه، محافظی پیدا می‌شود که مسائل عمومی را به دقت رصد می‌کنند، آنها را به دستور کار عمومی می‌آورند، و با تکیه بر تخصص خود در آن حوزه، پیشنهادهای خطمشی را به سیاستمداران می‌دهند. لذا، حامیان «چهارچوب ائتلاف مدافع» ترجیح می‌دهند که به جای «مثلت آهنین و گردآب خطمشی»^۱ از «خرده‌سیستم خطمشی»^۲ استفاده کنند. بازیگران خرده‌سیستم بر مبنای باورهای مشترک به دنبال ایجاد ائتلاف با همفکران و استفاده از منابع و راهبردهای مختلف در راستای نیل به خطمشی مدّ نظر خود هستند. در ادامه، این بخش از مقاله به توصیف بازیگران، ائتلاف‌ها، و باورهای بازیگران خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران که سه سؤال اولیه پژوهش حاضر را تشکیل می‌دادند،

1. Policy triangles and policy whirlpool

2. Policy subsystem

نظام باور خاصی را به اشتراک دارند (یعنی مجموعه‌ای از ارزش‌های پایه‌ای، پیش‌فرض‌های علی، و ادراکات از مسأله) ۲- درجه غیرصفری از فعالیت هماهنگ را به مرور زمان نشان می‌دهند» (ساباتیو و جنکینز- اسمیت، ۱۹۹۹: ۱۲۰). در این راستا، دومین سؤال پژوهش حاضر این بود که چه ائتلاف‌هایی توسط بازیگران خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران شکل گرفت؟ با الهام از نظرات نخبگان خطمشی یارانه‌ای و نیز مطالعه اسناد عمومی، تصمیم بر آن شد که بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران در دو دسته گنجانده شوند: «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» و «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» (جدول ۴).

نخست، شرط اول شکل‌گیری ائتلاف‌ها در بین بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران (یعنی باورها و ادراکات مشترک)، قطع به یقین، برقرار است. با آنکه هر دو ائتلاف درباره هدفمندی یارانه‌ها تردیدی نداشتند، اما شیوه آن محل مناقشه بود. دوم، شرط دوم شکل‌گیری ائتلاف‌ها (درجه فعالیت هماهنگ غیرصفری)، بین بازیگران دولتی ائتلاف‌ها و نیز بازیگران مجلسی ائتلاف‌ها، بیش از سایر بازیگران (برای مثال موسسات پژوهشی، اقتصاددانان و کارشناسان مستقل و اتاق‌ها) است. با این حال، نباید تصور کرد که بازیگران خارج از بدنه دولت و مجلس، چندان فعالیت هماهنگی را از خود نشان نداده‌اند. برای مثال، اقتصاددانان در چندین برهه زمانی (سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱) به‌واسطه نامه‌نگاری، مصاحبه با رسانه‌ها، سخنرانی، و مشاوره، متحدانه عمل کردند. همچنین، اعضای «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن، و کشاورزی ایران» نتایج نظرسنجی‌ها و مطالبات خود را به «وزارت صنعت، معدن، تجارت» ارائه دادند. سوم، باید توجه داشت که «درج صفر و یک» برخی بازیگران (مانند «مرکز پژوهش‌های مجلس»، «وزارت راه و شهرسازی» و «وزارت صنعت، معدن، تجارت») در داخل ائتلاف‌ها چندان راحت نبود؛ هرچند در این پژوهش بر اساس اجماع و گرایش غالب آنها، تصمیم‌گیری شد. و چهارم، ائتلاف‌های یارانه‌ای ایران از ابتدای خطمشی یارانه‌ای وجود نداشته‌اند؛ بلکه پس از برجستگی و اهمیت موضوع به منصفه ظهور رسیدند. در واقع، می‌توان نتیجه گرفت که ائتلاف‌های مدافع ممکن است به صورت ناگهانی و برحسب شرایط ظهور کنند و حتی پس از تغییر یک خطمشی خاص، ناگهان محو شوند.

باورهای هسته خطمشی یارانه‌ای ایران

«چهارچوب ائتلاف مدافع» فرض می‌کند که باورها و ادراکات، موتور محرک افراد و نهادها برای حضور و مشارکت در فرایند خطمشی‌گذاری‌اند و افراد برای تحقق باورها و مقاصد خود، به بازی خطمشی وارد می‌شوند. چهارچوب مزبور بر این مدعاست

خطمشی یارانه‌ای ایران داغ شد، بازیگران دیگر (رسانه‌ها، پژوهشگاه‌ها و دانشگاه‌ها، اقتصاددانان و پژوهشگران مستقل، نمایندگان و دولت‌مردان اسبق، و غیره) به رصد و پیگیری این مقوله علاقه‌مند شدند. دوم، نباید دولت و ارکان آن را کاملاً موافق با حذف یا کاهش یارانه‌ها دانست. در بدنه دولت، ارکانی مانند «وزارت نیرو»، «سازمان حفاظت محیط زیست»، «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی»، «وزارت نفت»، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» و «وزارت نیرو»، تقریباً همگی بنا به فلسفه وجودی خود، با کاهش و حذف یارانه‌ها موافق بودند. در مقابل، «وزارت کشاورزی»، «وزارت راه و شهرسازی» و «وزارت صنعت، معدن، تجارت» با حذف کلی یارانه‌ها مخالفت می‌کردند یا خواستار تغییر جزئی خطمشی آن بودند. «وزارت کشاورزی» از اثرات افزایش قیمت بر هزینه‌های زندگی روستایی و عشایری بیم داشت. «وزارت صنعت، معدن، تجارت» از اثرات و تبعات حذف و کاهش یارانه‌ها بر بخش تولید نگران بود. و «وزارت راه و شهرسازی» دغدغه تأثیرپذیری شدید بخش حمل‌ونقل عمومی از کاهش و حذف یارانه‌ها را در سر داشت. سوم، نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس، «مرکز پژوهش‌های مجلس»، روسای‌جمهور و بدنه دولت («وزارت صنعت، معدن، تجارت»، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور»، «وزارت امور اقتصادی و دارایی»، «وزارت نفت»، «وزارت راه و شهرسازی»، «وزارت کشاورزی»، «وزارت نیرو») و بخش خصوصی (مانند «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن، و کشاورزی ایران»، «اتاق اصناف ایران»، انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی») و نهادهای بین‌المللی («بانک جهانی»، «صندوق بین‌المللی پول»، «سازمان تجارت جهانی») و رهبری، تقریباً از ارکان دائمی خطمشی یارانه‌ای ایران هستند. سایر بازیگران («وزارت رفاه و تأمین اجتماعی»، «سازمان هدفمندی یارانه‌ها»، رسانه‌ها، دانشگاه‌ها و کارشناسان) عمدتاً در اواسط دهه ۱۳۸۰ به شبکه بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران پیوستند.

ائتلاف‌های خطمشی یارانه‌ای ایران

یکی از پیش‌فرض‌های «چهارچوب ائتلاف مدافع» این است که از آنجا که بازیگران خطمشی به تنهایی کاری از پیش نمی‌برند و همه بازیگران حاضر در یک خرده‌سیستم خطمشی از باورها و ترجیحات یکسانی برخوردار نیستند، در نتیجه آنها می‌کوشند تا با سایر بازیگران همفکر و هم‌کیش خود یک ائتلاف مدافع را تشکیل دهند. فرض بر این است که بازیگران ائتلاف‌ها، «۱-

نیز جوانب ثانویه یا «ترجیحات خطامشی در هسته خطامشی» احراز شدند که نتایج آنها در هفت بند در جدول ۴ موجود است.

که نوع تعریف مسئله و پیشنهادات راهکارهای خطامشی توسط بازیگران، تابع «نظام باور سه لایه‌ای (هسته عمیق، هسته خطامشی، جوانب ثانویه) (ساباتیه و جنکینز - اسمیت، ۱۹۹۹: ۱۳۳) است. سوال سوم پژوهش این بود که چه باورها و مواضعی در بازیگران خرده‌سیستم خطامشی یارانه‌ای ایران وجود داشت؟ از آنجا که این پژوهش دنبال تبیین تغییر عمده خطامشی یارانه‌ای ایران بود، صرفاً باورهای هسته خطامشی و

جدول ۴. بازیگران، ائتلاف‌ها، و باورها در خرده‌سیستم یارانه ایران

ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها اتاق بازرگانی، صنایع، معادن، و کشاورزی ایران انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی مرکز پژوهش‌های مجلس اتاق اصناف ایران اتاق تعاون ایران وزارت کشاورزی جمعی از رسته‌ها شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برخی از دولت‌مردان سابق برخی از خبرگان اقتصادی مستقل برخی از نمایندگان فعلی و سابق مجلس	ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور وزارت امور اقتصادی و دارایی وزارت نفت و شرکت‌های تابعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی سازمان تجارت جهانی صندوق بین‌المللی پول سازمان محیط‌زیست بانک جهانی وزارت نیرو مقام رهبری بانک مرکزی جمعی از رسته‌ها وزارت راه و شهرسازی سازمان هدفمندی یارانه‌ها وزارت صنعت، معدن، تجارت برخی از دولت‌مردان فعلی و سابق برخی از خبرگان اقتصادی مستقل برخی از نمایندگان فعلی و سابق مجلس
۱- جهت‌گیری درباره اولویت‌های ارزشی پایه‌ای	
رونق و شکوفایی اقتصادی در بخش خصوصی توسعه و توانمندی بخش خصوصی	کاهش فاصله طبقاتی و حمایت از اقشار ضعیف ایجاد استقلال و تعطف مالی در بودجه دولت منع اسراف و تبذیر و اصلاح الگوی مصرف خصوصی‌سازی و رهایی از اقتصاد دولتی استفاده بهینه از منابع اقتصادی (کارایی)
۲- شناسایی گروه‌ها یا سایر موجودیت‌هایی که رفاهشان بیشتر مدنظر است	
یارانه باید به اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر جامعه اعطاء شود. سهم عمده‌ای از یارانه باید در اختیار صنایع و اصناف باشد.	
۳- جذبیت کلی مسئله	
دولت به دنبال درآمدزایی و جبران کسری بودجه است. آزادسازی قیمت‌ها به تورم شدید و رکود می‌انجامد. مسئله یارانه‌ای ایران در کوتاه‌مدت حل نمی‌شود. اقتصاد ایران، مشکلاتی مهمتر از یارانه دارد. شرایط برای اصلاح نظام یارانه‌ها مهیا نیست. شناسایی گروه‌های هدف برای اعطای یارانه، دشوار است.	سهم بالا و مضاعفی از بودجه دولتی به یارانه اختصاص دارد. الگوی مصرف ایران با استانداردهای جهانی مطابقت ندارد. از منابع اقتصادی کشور به نحو احسن استفاده نمی‌شود. کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی، قاچاق می‌شوند. عامل اصلی آلودگی هوا، حامل‌های انرژی هستند. یارانه به گروه‌های هدف اصابت نمی‌کند.
۴- علل پایه‌ای مسئله	
تنها مزیت اقتصادی اصناف و صنایع در ایران، یارانه است. یارانه در راستای اهداف سیاسی پرداخت می‌شود. مسئله یارانه، ریشه در ساختار اقتصادی ایران دارد.	یارانه‌ها به صورت همگنی و یگسان پرداخت می‌شود. مصرف کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی، حتی ندارد. قیمت کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی بسیار پایین است. اختلاف زیادی بین قیمت‌های داخلی و خارجی وجود دارد.
۵- توزیع مناسب اختیار مشروع میان دولت و بازار	
دولت باید با اعطای یارانه به حمایت از صنایع و اصناف بپردازد. دولت باید مشوق‌های مشارکت بخش خصوصی را فراهم کند. اگر دولت در امر قیمت‌گذاری دخالت نکند، بهتر است.	دخالت یارانه‌ای دولت باید صرفاً محدود به اقشار ضعیف صنایع و اصناف باشد. خودکفا و مستقل باشند. باید به اقدامات بخش خصوصی، اتکای بیشتری داشت.
۶- اولویت اعطایی به ابزارهای گوناگون خطامشی	
تدابیر غیرقیمتی در کنار افزایش قیمت‌ها تمایز قائل شدن میان بخش تولید و بخش مصرف انتقال درآمدهای ناشی از آزادسازی قیمت‌ها به بخش تولید	اصلاح قیمت‌های تسبیی پرداخت یارانه مستقیم به اقشار نیازمند حمایت از اقشار آسیب‌پذیر تحت لوای تأمین اجتماعی
۷- ترجیحات خطامشی در هسته خطامشی	
قیمت‌ها برای بخش تولید در سال‌های اولیه اجرا افزایش نیابد. حتی‌الامکان یارانه به صورت نقدی توزیع نشود. شیب آزادسازی قیمت‌ها ملایم و تدریجی باشد.	آزادسازی قیمت‌ها به صورت همگنی و کامل صورت پذیرد. یارانه به صورت نقدی در اختیار اقشار نیازمند قرار گیرد. شیب آزادسازی قیمت‌ها تند و دفعی باشد.

تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران

سازوکارها

آیا با تصویب و اجرای «قانون هدفمندی یارانه‌ها» تغییر بزرگ و عمده‌ای در خطمشی یارانه‌ای ایران روی داد؟ در قاموس «چهارچوب ائتلاف مدافع»، آیا «قانون هدفمندی یارانه‌ها» به تغییر باورهای هسته خطمشی بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران منجر شد؟ از نظر جنکینز- اسمیت و همکاران (۲۰۱۴)، «تجدیدنظر در عناصر هسته خطمشی برنامه‌های دولتی، اختتام برنامه‌ها و راه‌اندازی برنامه‌های جدید»، مصادیق تغییر خطمشی عمومی هستند. به علاوه، «زمانی یک موجودیت معین (جامعه، رفتار انسانی، خطمشی، حزب سیاسی) تغییر می‌کند که فی‌مابین زمان t و $t+1$ ، شواهد تجربی وجود داشته باشد که تغییراتی در خواص خود (شکل، حالت، یا کیفیت) را متحمل شده است». همچنین، «سطح تغییر در یک برنامه دولتی، برحسب گستره‌ای تعریف می‌شود که تغییرات، از خطمشی قبلی فاصله بگیرد، برای مثال، تغییرات جزئی در قواعد اداری، تخصیص بودجه، و تفسیر و بازبینی قانون اساسی، نسبتاً زیاد هستند و ضرورتی برای توافق در بین بازیگران یا بازتوزیع منابع، ایجاد نمی‌کنند» (جنکینز- اسمیت و همکاران، ۲۰۱۴: ۲۰۲، ۲۰۱).

فحوای «قانون هدفمندی یارانه‌ها» نشانگر وقوع تغییر بزرگ و عمده‌ای در خطمشی یارانه‌ای ایران است زیرا از با روال قبلی خود فرق دارد و تا پیش از این، چنین برنامه‌ای برای یارانه‌ها در نظر گرفته نشده بود.

به‌زعم یکی از مصاحبه‌شوندگان «تا پیش از قانون هدفمندی یارانه‌ها، سازوکار اجرایی برای اصلاح نظام یارانه‌ها وجود نداشت». با آنکه آزادسازی قیمت‌ها در برنامه سوم دیده شده بود، اما نحوه آزادسازی قیمت‌ها و مصارف درآمدهای ناشی از آزادسازی قیمت‌ها مشخص نبود. حتی، در قانون برنامه پنجم و لایحه پیشنهادی برنامه ششم نیز دیگر خبری از یارانه نیست و این یعنی آنکه تکلیف یارانه‌ها در «قانون هدفمندی یارانه‌ها» مشخص شده است. در قاموس «چهارچوب ائتلاف مدافع»، از آنجا که باورهای هسته خطمشی هر دو ائتلاف مدافع (آزادسازی قیمت‌ها، پرداخت یارانه مستقیم نقدی به مردم، تعیین سهم مناسبی از درآمدهای ناشی از آزادسازی قیمت‌ها برای بخش تولید، شیب ملایم و تدریجی آزادسازی قیمت‌ها و تداوم راهکارهای غیرقیمتی در کنار راهکار قیمتی)، در متن «قانون هدفمندی یارانه‌ها» دیده می‌شود، در نتیجه می‌توان گفت تغییر بزرگ و عمده‌ای در خطمشی یارانه‌ای ایران روی داده است. با این

حال، اگر از دریچه اجرا به «قانون هدفمندی یارانه‌ها» نگریسته شود، می‌توان گفت که از سال ۱۳۸۹ تا پایان سال ۱۳۹۱، فحوای قانون مزبور به صورت کامل به اجرا در نیامد. با آنکه قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی آزاد شدند، اما برخی بر این باور هستند که تغییر عمده‌ای در خطمشی یارانه‌ای ایران صورت نگرفت. استدلال بر این است که اولاً یارانه‌ها فقط از حالت غیرمستقیم و غیرنقدی به حالت مستقیم و نقدی درآمد؛ ثانیاً با توجه به اینکه دولت به طور مساوی به همگان یارانه داد، یارانه‌ها هدفمند نشدند؛ و ثالثاً حمایت از بخش تولید، علی‌رغم نص صریح قانون، از قلم افتاد.

در بخش پیشین، مقدمات و ابزارهای آزمون سازوکارهای تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران فراهم شدند.

اگر از روی مطالب فوق پیش‌فرض درست‌نمای تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران را بپذیریم، سوال چهارم پژوهش حاضر به ذهن متبادر می‌شود: چه شرایط و رخدادهای به تغییر خطمشی یارانه ایران دامن زدند؟ «چهارچوب ائتلاف مدافع»، تغییر عمده خطمشی‌های عمومی را با چهار سازوکار تبیین می‌کند: «یادگیری از خطمشی، التهابات و شوک‌های بیرونی، شوک‌های درونی، و توافق مذاکره‌ای».

این سازوکارها، به سان جعبه‌سیاهی‌اند که ابتدا و انتهای یک فرایند خطمشی را به صورت علی به یکدیگر وصل می‌کنند. اکنون باید دید آیا سازوکارهای علی چهارگانه‌ای که در بالا به آنها اشاره شد، می‌توانند پرداخت وسیع یارانه‌ها (X) در اوایل دهه ۱۳۶۰ را به اجرای «قانون هدفمندی یارانه‌ها» (Y) در ۱۳۸۹ وصل کنند؟ به این منظور، ابتدا سرخ‌های هر سازوکار شناسایی و آنگاه صحت و ربط هر یک از آنها (به‌واسطه نظرات خبرگان، اسناد رسمی، و غیره) ارزیابی شد تا بتوان به عنوان شواهد و قرائن به آنها استناد کرد و در استنباط علی بهره برد. زمانی می‌توان یک فرضیه را قبول کرد که شواهد بتوانند شرایط لازم و کافی برای تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران آورده را فراهم کنند.^۱

یادگیری از خطمشی در خطمشی یارانه‌ای ایران

«به تغییرات نسبتاً بادوام فکر یا نیت رفتاری که از تجربه نشأت می‌گیرند و به تحقق یا بازبینی مقاصد خطمشی می‌پردازند، اشاره دارد» (هکلوا، ۱۹۷۴: ۳۰۶). «یادگیری از

۱. لازم به ذکر است ماتریس آزمون فرضیه‌های سازوکارها در روش ردیابی فرایند (آینده‌نشان، تفنگ دودزا، حلقه پیچ، و ضرس قاطع) به دلیل فضای محدود مقاله، آورده نشده است.

یارانه‌ای ایران بود. به علاوه، دولت به تأسی از قانون برنامه سوم، لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها با رویکرد آزادسازی قیمت را به مجلس داد. با آنکه جلسات دولت و کمیسیون‌های مجلس به نتایج خوبی ختم شد، اما نمایندگان مجلس در صحن علنی با استناد به اینکه احراز اقشار آسیب‌پذیر به درستی و با دقت انجام نشده است، به این لایحه رأی ندادند و با قانون «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» و تأسیس «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی»، دولت را به شناسایی دقیق‌تر اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد ملزم کردند.

دولت خاتمی با استناد به قیمت نازل نفت، مطالعات کارشناسی، و توصیه مشورتی بانک جهانی، درصدد برآمد تا ماده ۳ قانون برنامه چهارم (آزادسازی قیمت‌های کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی) را در سال ۱۳۸۴ به اجرا درآورد، اما «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» و همفکران‌شان در مجلس، دوباره استدلال کردند افزایش قیمت‌ها تورم‌زا است و تأثیر چندان زیادی بر توزیع درآمد، اصلاح الگوی مصرف و قاچاق ندارد زیرا برخی از کالاهای اساسی (نان) و حامل‌های انرژی (بنزین) فاقد کشش قیمتی هستند. بنابراین، نمایندگان مجلس بار دیگر در برابر اراده دولت ایستادند و حکم به تثبیت قیمت‌ها دادند. نمایندگان با التزام دولت به توسعه حمل و نقل عمومی در تبصره ۱۳ بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ و سهمیه‌بندی بنزین، زمینه غیرقیمتی اصلاح یارانه‌ها را فراهم کردند. چون توسعه حمل‌ونقل عمومی در کوتاه‌مدت میسرنبود و نظام سهمیه‌بندی بنزین تأثیر زیادی بر اصلاح الگوی مصرف و قاچاق نگذاشت، «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» بر طبل راهکار قیمتی (آزادسازی قیمت‌ها) و حمایت نقدی از اقشار آسیب‌پذیر کوبید. برخی از بازیگران «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» («اتاق اصناف ایران»، «اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران»، «خبرگان اقتصادی») با قبول ادله ائتلاف رقیب مبنی بر آزادسازی قیمت، معتقد بودند که آزادسازی قیمت‌ها باید با تأکید بر حمایت از بخش تولید باشد، نه پرداخت یارانه نقد به مردم. نتایج جلسات متعدد دولت و نمایندگان مجلس در بازه یک‌ساله، مناظره‌ها و مصاحبه‌های نخبگان خطمشی یارانه‌ای، باعث شد در کنار اختصاص سهم بیشتر به عامه مردم، سهم مناسبی نیز برای حمایت از بخش تولید در نظر گرفته شود.

سایر شواهد نشان می‌داد که «یادگیری از خطمشی» در خطمشی یارانه‌ای ایران از هر سه شرط «سطح متوسط تضاد، تحلیل‌پذیری مسئله و وجود محکمه‌های حرفه‌ای» تأثیر پذیرفته است.

خطمشی می‌تواند از حقایق، ابزارها، تجارب و درس‌آموزی‌ها (شکست‌ها و توفیق‌های اجرایی) و نیز نظریه‌های علمی پژوهش‌ها نشأت بگیرد. ائتلاف‌ها می‌کوشند از طریق حقایق، مفاهیم، و نظریه‌های علمی خود درباره پارامترهای مسئله و عوامل موثر بر آن به تبادل نظر بپردازند و «اقدامات خود را بر مبنای تفسیرشان از نحوه اثربخشی اقدامات گذشته، جرح و تعدیل کنند» (لرتزمن و همکاران، ۱۹۹۶). ائتلاف‌ها ممکن است در طول زمان به اشتباهات خود پی‌ببرند، ارزش ادله رقیب را بفهمند، و در برخی از ادراکات خود تجدیدنظر کنند. لذا، بازیگران حاضر در ائتلاف‌ها را نباید نهادها و افراد سرسخت، بی‌منطق و لجوج دانست. به علاوه، با آنکه یادگیری در درون ائتلاف‌ها امر عادی است اما یادگیری در بین ائتلاف‌ها به «سطح متوسط تضاد، مهارت‌پذیری تحلیلی مسئله، و وجود محکمه‌های حرفه‌ای» بستگی دارد. نهایتاً، «یادگیری از خطمشی» عمدتاً حول باورهای جوانب ثانویه روی می‌دهد و موجب تغییر جزئی خطمشی عمومی می‌شود اما تجمیع «یادگیری از خطمشی» در گذر زمان ممکن است به تجدیدنظر در باورهای هسته خطمشی، و تغییر عمده خطمشی عمومی انجام گیرد.

برای آزمون فرضیه «یادگیری از خطمشی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران، تأثیر داشته است»، باید به سرخ‌های «یادگیری درون‌ائتلافی» و سرخ‌های «یادگیری میان‌ائتلافی» استناد کرد. شواهد خطمشی یارانه‌ای ایران حاکی از آن بود که توافق بر سر اینکه منطبق بر پرداخت یارانه پس از اتمام جنگ با عراق دیگر قابل قبول نیست، به تدوین و تصویب قانون برنامه اول ختم شد. این قانون به توفیق خاصی جز تغییر سهمیه‌بندی کالاهای اساسی نرسید، اما تصویب و اجرای قانون برنامه دوم، به کاهش و حذف یارانه برخی از کالاهای اساسی انجام شد. اجرای قانون بدون تعبیه ساختار حمایتی و بروز تبعات منفی اقتصادی و اجتماعی، دولت را به عقب‌نشینی از اقدام خود وادار کرد. اطلاع‌رسانی برخی از بازیگران از تشدید عوارض یارانه کالاهای اساسی و به ویژه یارانه حامل‌های انرژی و تصویب قانون برنامه سوم باعث شد که بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران به توافق جمعی درباره لزوم هدفمندسازی یارانه‌ها برسند؛ هرچند اختلاف درباره شیوه کار به شکل‌گیری «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» و «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» انجامید. این توافق شاید مهم‌ترین سرخ «یادگیری از خطمشی» در خطمشی



نمودار ۲. یادگیری از خطمشی در خطمشی یارانه‌های ایران

و تدریجی آزادسازی قیمت‌ها و تداوم راهکارهای غیر قیمتی در کنار راهکار قیمتی) در «قانون هدفمندسازی یارانه‌ها» دیده می‌شود و در نتیجه فرضیه اول این پژوهش (یادگیری از خطمشی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌های ایران، تأثیر داشته است) قبول می‌شود. این سازوکار تغییر عمده خطمشی یارانه ایران در نمودار ۲ آمده است.

التهابات و شوک‌های بیرونی در خطمشی یارانه‌های ایران

التهابات و شوک‌های بیرونی، رخدادهایی هستند که در بیرون از مرز خرده‌سیستم خطمشی می‌افتند. گزارشات تکان‌دهنده، تحولات اقتصاد کلان، حوادث، انقلاب، تحریم، انتخابات و جنگ، از مصادیق این رخدادهای بیرونی هستند و می‌توانند بر منابع و محدودیت‌های بازیگران، توجه عامه و تصمیم‌گیرندها، ترکیب اعضای ائتلاف‌ها و افتتاح یا انسداد مجاری اقامه دعوی، اثر مستقیم بگذارند و بدین‌وسیله، زمینه‌های تغییر باورهای هسته خطمشی و در نتیجه، تغییر عمده خطمشی را فراهم آورند. البته باید توجه داشت که وقوع این رخدادها به منزله تغییر حتمی باورها و خطمشی‌ها نیست؛ بلکه بازیگران خرده‌سیستم‌ها باید این رخدادها را تفسیر و از آنها بهره‌برداری کنند. به منظور آزمون فرضیه «التهابات و شوک‌های بیرونی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌های ایران، تأثیر داشته است» در قالب ردیابی فرایند، باید رخدادهای بیرون از خرده‌سیستم که به خرده‌سیستم خطمشی شوک وارد کردند شناسایی شوند. لذا، تمام رخدادهای بیرون از خرده‌سیستم خطمشی (انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله

اول، مصاحبه‌شوندگان پژوهش حاضر معتقد بودند تضاد ائتلاف‌های خطمشی یارانه‌های ایران عمدتاً حول روش اجرا قرار داشت، زیرا آنها درباره ضرورت هدفمندسازی یارانه‌ها تقریباً توافق کرده بودند. برخی از اختلافات اجرایی ائتلاف‌ها عبارت بودند از زمان‌بندی اجراء، شیوه هدفمندسازی (راهکارهای قیمتی و غیر قیمتی)، جامعه مورد هدف یارانه و روش پرداخت یارانه.

دوم، با آنکه کیفیات تحلیلی موضوع خطمشی (میزان اطلاع از علل، راهکارها، و اثرات حل مسئله و اجماع بازیگران درباره مبانی ارزیابی اعتبار ادعاهای تحلیلی) تقریباً به مرور زمان زیاد شده است، اما مصاحبه‌شوندگان بر این عقیده بودند که این اجماع تحلیلی درباره ابعاد مسئله یارانه (وضع موجود، علل، تبعات، سازوکارهای جبرانی) چندان زیاد نبود. در نهایت، می‌توان همایش‌ها، مناظره‌ها، جلسات مشترک موافقان و مخالفان را محکمه‌های حرفه‌ای «یادگیری از خطمشی» در خطمشی یارانه ایران قلمداد کرد.

اکنون باید دید آیا «یادگیری از خطمشی» به تغییر عمده خطمشی یارانه‌های ایران انجامیده است یا خیر. پاسخ به این سوال نیازمند مراجعه به باورهای هسته خطمشی ائتلاف‌های مدافع و «قانون هدفمندسازی یارانه‌ها» است. طبق «چهارچوب ائتلاف مدافع»، اگر یادگیری‌های انباشته باعث تغییر باورهای هسته خطمشی ائتلاف حاکم بشود، آنگاه امکان تغییر عمده یک خطمشی عمومی وجود دارد. سرخ‌ها و شواهد حاکی از آن است که باورهای هسته خطمشی هر دو ائتلاف (آزادسازی قیمت‌ها، پرداخت یارانه مستقیم به مردم، تعیین سهم مناسبی از درآمدهای آزادسازی قیمت‌ها برای بخش تولید، شیب ملایم

در افق ۱۴۰۴) را نمی‌توان شوک‌آفرین دانست.

نخستین رخداد بیرون از خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران که پنجره فرصت را به روی «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» گشود، ابلاغ «خطمشی‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» از سوی مقام رهبری بود. اجرای این ابلاغیه قانونی باعث می‌شد دولت‌ها از حمایت دائمی و بی‌رویه از اصناف و صنایع دست بردارند. اعضای «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» معتقد بودند با آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی، امکان سرمایه‌گذاری جدید در صنایع زیاد می‌شود. به علاوه، آزادسازی قیمت‌های حامل‌های انرژی در کنار اعطای مساعدت بانکی به بنگاه‌های تولیدی باعث می‌شود آنها با بازسازی فناوری‌های خود، هم مصرف انرژی را مدیریت و بهینه کنند و هم قدرت رقابتی خود و کلیت اقتصاد ایران را بالا ببرند. در مجموع، خطمشی‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» کمک کرد تا دلیل موجهی برای سلب حمایت‌های یارانه‌ای دولتی از صنایع و اصناف فراهم شود.

دومین و شاید مهم‌ترین رخداد بیرون از خرده‌سیستم خطمشی یارانه ایران انتخاب احمدی‌نژاد به‌عنوان رئیس‌جمهور ایران در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۸ بود. با آنکه روسای‌جمهور پیشین (هاشمی‌رفسنجانی و خاتمی) در سال‌های بین ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۴ درصد اصلاح یارانه‌ها و بهبود زندگی مردم بودند، اما پیروزی احمدی‌نژاد با شعارهای عوام‌گرایانه و رأی ۱۷ میلیونی در سال ۱۳۸۴ حکایت از آن داشت عامه مردم خواستار احیای شرایط معیشتی هستند.

با حضور احمدی‌نژاد در اریکه قدرت و حمایت اکثریت مجلس‌های هفتم و هشتم (جناح اصول‌گرا) از او، «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» بر تحرکات‌اش افزود و در جلسات متعدد، حمایت رئیس‌جمهور برای اصلاح یارانه‌ها را جلب کرد. رئیس‌جمهور احمدی‌نژاد با بیان اینکه دولت‌ها به معیشت و رفاه عموم مردم توجه اساسی نداشته‌اند، یارانه‌های دولتی بیشتر به جیب اغنیاء می‌رود، الگوی مصرف برخی اقلام (مانند نان و بنزین) از استانداردها سبقت گرفته است، قیمت حامل‌های انرژی از مهم‌ترین علل آلودگی هوا به حساب می‌آید، و دولت با کسری بودجه شدید مواجه است، شالوده‌تغییر جهت اذهان عمومی را بنا نهاد. در کنار اینها، گزارشات و برنامه‌های پُرآب‌وتاب رسانه‌ها (رادپو، تلویزیون، خبرگزاری‌ها، روزنامه‌ها) باعث شد هدفمندی یارانه‌ها در صدر اخبار قرار گیرد. به علاوه، تمجید رهبر ایران از شجاعت و اراده دولت وی موجب گرایش مضاعف عموم به موضوع هدفمندی

یارانه‌ها شد. نتیجه تحرکات «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» و موضع‌گیری احمدی‌نژاد، تشکیل کارگروه تحول اقتصادی و انتخاب یارانه به‌عنوان مهم‌ترین محور «طرح تحول اقتصادی» بود. دولت پس از ۲ سال کارشناسی، همزمان لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها و لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ را به مجلس داد. نمایندگان مجلس با شبهه انتفاع انتخاباتی احمدی‌نژاد از لایحه هدفمندی و نیز ابهام‌های فنی، به حذف هدفمندسازی یارانه‌ها از لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ رأی دادند، اما پیروزی مجدد احمدی‌نژاد در انتخابات سال ۱۳۸۸ و اصرار بر پیگیری هدفمندسازی یارانه‌ها، بارقه‌های تغییر خطمشی یارانه‌ای را برای «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» زنده کرد.

سومین رخداد بیرون از خرده‌سیستم خطمشی یارانه ایران که به «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» کمک کرد، افزایش قیمت جهانی انرژی (به ویژه نفت) و اختلاف شدید بین قیمت نفت و فرآورده‌های نفتی در داخل و خارج ایران بود. قیمت نفت و گاز در ایران همواره بر طبق ملاحظات ملی تعیین می‌شود. پایین‌نگه‌داشتن قیمت‌ها برای پوشش هزینه تولید زمانی قابل توجیه است «قیمت‌های جهانی نفت نسبتاً ثابت و کم و نزدیک هزینه‌های تولید» (گویلام^۱ و همکاران، ۲۰۱۱) باشند. افزایش قیمت جهانی نفت و فاصله داخل و خارج آن باعث شد. «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» برای حمله به «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» دستاویز خوبی به‌دست آورد. «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» بر این باور بودند که در حالی که می‌توان نفت را در بازارهای جهانی به قیمت خوبی فروخت و درآمد هنگفتی را به دست آورد، چرا باید آن را برای مصارف بی‌رویه داخلی اختصاص داد؟ چرا نباید از منابع اقتصادی کشور به نحو بهینه استفاده کرد؟ آیا قاچاق حامل‌های انرژی (تولیدی و وارداتی) به کشورهای همسایه، دلیلی جز اختلاف قیمت داخلی و خارجی آنها دارد؟ به استدلال آنها، اگر دولت قیمت‌های حامل‌های انرژی را آزاد کند، به واسطه کاهش مصرف و قاچاق و افزایش حجم صادرات، هم می‌تواند درآمد بیشتری را به‌دست آورد و هم به واسطه افزایش قیمت جهانی نفت و افزایش درآمدهای نفتی، دست آن برای اعطاء پول نقدی به مردم باز باشد؛ همان که «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» می‌خواست.



نمودار ۳. التهابات و شوک‌های بیرونی در خطمشی یارانه‌ای ایران

چهارمین و آخرین رخداد بیرون از خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران و یارانه‌ای ایران، تحریم‌های بالفعل و بالقوه بین‌المللی بود. ایران از انقلاب سال ۱۳۵۷ همواره با تحریم‌های بین‌المللی ریز و درشتی مواجه بوده است و پس از آنکه تنش‌ها و جنجال‌ها درباره جنبه صلح‌آمیز انرژی هسته‌ای آن بالا گرفت، بیم آن می‌رفت که ابرقدرت‌های جهانی در راستای اعمال فشار بر ایران بر نوع، حجم، و شدت تحریم‌های خود بیفزایند. برای مثال، اگر فروش نفت یا امکان مبادلات بانکی درآمدهای نفتی تحریم می‌شد، آنگاه امکان تحقق درآمدهای بودجه وابسته به نفت میسر نبود و دولت با کسری بودجه مواجه می‌شد. ایران یکی از بزرگترین واردکنندگان بنزین در جهان نیز به شمار می‌رفت و اگر این ضعف نیز در اختیار قدرت‌های جهانی قرار می‌گرفت، فشارها بر ایران زیاد می‌شد. «اتتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» با اذعان به احتمال تشدید تحریم‌های بین‌المللی، می‌گفتند که آزادسازی قیمت‌ها، کاهش مصرف حامل‌های انرژی و تلاش برای خودکفایی در تولید بنزین، در کنار سایر راهکارهای غیرقیمتی، می‌تواند ایران را در برابر هرگونه تحریم بین‌المللی بیمه کند. از نظر نپیوا و صالحی (۲۰۱۵) «جنبه انرژی برنامه هدفمندی دنبال رسیدگی به تأثیر تحریم‌های بین‌المللی به ویژه روی بنزین بود. ایران تا پیش از تحریم‌های بنزین در سال ۲۰۱۰، یک‌سوم از بنزین مصرفی خود را وارد می‌کرد و با آنکه سومین تولیدکننده بزرگ گاز طبیعی در جهان بود، واردکننده گاز طبیعی به سبب مصرف بی‌رویه در منازل بود». در مجموع، طبق شواهد

رخدادهای بیرون از خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران و نحوه بهره‌برداری ائتلاف‌ها از آنها می‌توان گفت که «خطمشی‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» زمینه لازم را برای سلب حمایت‌های بی‌رویه دولت از صنایع و شرکت‌ها و آزادسازی قیمت‌ها فراهم آورد؛ حضور احمدی‌نژاد در مسند ریاست‌جمهوری بر قدرت و منابع «اتتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» افزود و اذهان عامه را به طرز قابل توجهی تغییر داد؛ افزایش قیمت جهانی نفت و اختلاف قیمت داخل و خارج آن، منطق علمی و پشتوانه مالی پرداخت یارانه مستقیم را فراهم کرد؛ و ترس از تحریم‌های بالقوه و بالفعل بین‌المللی باعث شد که آزادسازی قیمت‌های حامل‌های انرژی تنها راهکار مواجهه با آنها قلمداد شود. بر مبنای این شواهد و سرنخ‌های تجربی، می‌توان پذیرفت که «التهابات و شوک‌های بیرونی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران، تأثیر داشته است». این سازوکار تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران در نمودار ۳ آمده است.

التهابات و شوک‌های درونی در خطمشی یارانه‌ای ایران

علاوه بر دو مسیر پیشین، «چهارچوب اتتلاف مدافع» فرض می‌کند که هرگونه فاجعه عظیم یا «رویداد کانون‌دهنده» در درون خرده‌سیستم خطمشی می‌تواند موجبات تغییر عمده خطمشی عمومی را فراهم کند. اینها می‌توانند آسیب‌پذیری‌ها، شکست‌ها، و اغماض‌های خطمشی‌های موجود را نشان دهند، اثربخشی و سودمندی خطمشی‌های اتتلاف حاکم را زیر سوال ببرند، منابع سیاسی حیاتی را باز توزیع کنند، توازن قدرت در میان بازیگران اتتلاف‌ها را به هم بریزند، باورهای هسته

¹ Nephew

مصرف انرژی در ایران بود. آمارهای ترازنامه انرژی گویای آن بود مصرف نهایی انرژی با متوسط رشد سالانه ۱۴/۹ درصد از ۱۹۶/۲ میلیون بشکه معادل نفت خام در سال ۱۳۶۰ به ۱۰۴۲ میلیون بشکه معادل نفت خام در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است. در همان دوره، سرانه مصرف انرژی از ۴/۴۸۱ بشکه معادل نفت خام به ۱۴/۵ بشکه معادل نفت خام رسید.

همچنین، شاخص شدت نهایی انرژی که از تقسیم میزان مصرف نهایی انرژی بر تولید ناخالص داخلی به دست می‌آید، از ۱/۱۵ بشکه معادل نفت خام به ازای هر یک میلیون ریال تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۶۰ به ۲/۰۴ بشکه معادل نفت خام به ازای هر یک میلیون ریال تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۸ رسیده است. این در حالی است که شدت انرژی اولیه از ۱/۵ بشکه معادل نفت خام به ازای هر یک میلیون ریال نفت خام به ازای هر یک میلیون ریال تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است. از اینجا می‌توان استدلال کرد که در این مدت، هم از راندمان و بهره‌وری انرژی کاسته شده و هم تلفات انرژی افزایش یافته است. «نسبت تلفات انرژی و انرژی مصرفی بخش انرژی به کل مصرف انرژی اولیه طی دوره مذکور به طور متوسط بیش از ۳۰ درصد بوده که نشانگر پتانسیل قابل توجه بهینه‌سازی انرژی در کشور است» (فرزین و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۶۴). در کنار اینها، آمارهای تطبیقی نشان می‌داد بالاترین شدت مصرف انرژی پس از شوروری به ایران تعلق دارد و بهره‌وری انرژی در ایران در سال ۱۳۸۷ معادل یک چهارم متوسط جهانی است. رتبه اول جهانی شدت مصرف گاز طبیعی در سال ۲۰۰۸، رتبه سوم جهانی شدت مصرف برق در سال ۲۰۰۸، فراتر رفتن ۷۰ تا ۸۰ درصدی از الگوی جهانی مصرف آب و ضایعات ۱۵ تا ۲۰ درصدی نان، از دیگر آمارهای قابل توجه آن دوره هستند.

خطمشی ائتلاف حاکم (مثلاً درباره علل یا جدیت مسئله) را به تردید بیندازند و باورهای هسته خطمشی در ائتلاف مدافع اقلیت را تأیید کنند. برای آزمون فرضیه «شوکه‌های درونی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران، تأثیر داشته است» در قالب ردیابی فرایند، لازم بود سرخ‌های مربوط به رخدادهای شوک‌آوری که داخل مرزهای خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران روی دادند، احراز شوند. مصاحبه‌شوندگان پژوهش معتقد بودند که درس‌آموزی‌ها از طرح تثبیت قیمت‌ها و آمارهای شدت و سرانه انرژی موجبات شوک درونی به خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران و تغییر عمده آن را فراهم آوردند.

نمایندگان مجلس در اواخر سال ۱۳۸۳ و جهت کنترل نرخ تورم به تثبیت قیمت‌ها و منع اجرای ماده ۳ قانون برنامه چهارم رأی دادند. این اقدام باعث شکل‌گیری شکاف عمیقی بین قیمت انرژی در داخل و خارج اتفاق افتاد و ظرفیتی برای رانت و فساد ایجاد کرد. در واسط دهه ۱۳۸۰، هر دو ائتلاف مدافع خطمشی یارانه‌ای ایران نتیجه گرفتند که ممانعت از اجرای ماده ۳ قانون برنامه چهارم، آن هم در زمانی که قیمت نفت در پایین‌ترین سطح ممکن بود، نه تنها به کنترل تورم کمک نکرد، بلکه شکاف قیمتی را بالا برد. مصاحبه‌شوندگان این پژوهش معتقدند اعضای «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» بعدها خودشان به فرصت‌سوزی ناشی از تأخیر در اجرای ماده ۳ قانون برنامه چهارم اذعان داشتند. همچنین، این رخداد باعث شد برخی بازیگران خطمشی یارانه‌ای ایران به باورهای «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» مشکوک و بی‌توجه شوند و به این نتیجه برسند که مجال زیادی برای تأخیر در هدفمندسازی یارانه‌ها باقی نمانده است. دومین شوک درونی به خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران که معادلات یارانه‌ای را به هم زد، افزایش سرانه و شدت



نمودار ۴. شوک‌های درونی در خطمشی یارانه‌ای ایران

عمومی زندگی خانوارها، در فرایند بررسی لایحه هدفمندکردن یارانه‌ها در کمیسیون ویژه تحول اقتصادی و صحن علنی مجلس، پیشنهادات و اختلاف نظرهای متعددی وجود داشت که برخی از اختلاف نظرها و پیشنهادات در جلسات مشترک نمایندگان دولت و مجلس مرتفع گردید و در خصوص برخی از پیشنهادات و اختلاف نظرها توافق حاصل شد» (فرزین و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۹۵، ۱۹۶). مدت زمان اصلاح قیمت‌ها، توزیع درآمدهای ناشی از اصلاح قیمت‌ها، سازوکار توزیع بین جامعه هدف، و سازوکار مالی مصرف وجوه ناشی از اصلاح قیمت‌ها، مهم‌ترین اختلافات بین ائتلاف‌های مدافع خطمشی یارانه‌ای ایران بودند. «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» علی‌رغم میل باطنی با برخی از جوانب ثانویه و هسته خطمشی خود کوتاه آمدند. در مقابل، «ائتلاف تولید محور شیوه هدفمندی یارانه‌ها» که چاره‌ای جز مذاکره و سازش با دولت وقت نداشت، بر آن شد سهم خود از خطمشی مدنظر «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» را بگیرد:

- اصلاح قیمت‌های حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی به جای اینکه حداکثر ظرف ۳ سال باشد، به تدریج و تا پایان برنامه پنجم صورت پذیرد (ماده‌های ۱ و ۴).
- با آنکه دولت در لایحه پیشنهادی خود نظری دربارهٔ آرد و نان ارائه نداشت، اما نمایندگان از دولت خواستند که یارانه آرد و نان را در اختیار مصرف‌کنندگان متقاضی قرار دهد و گسترش واحدهای تولید نان صنعتی و جبران خسارت واحدهای تولید آرد و نان را مدنظر داشته باشد (ماده‌های ۵ و ۶).
- با آنکه دولت سهم مردم از درآمدهای ناشی از آزادسازی قیمت‌ها را حداکثر ۶۰ درصد در قالب نقدی و غیرنقدی و اجرای تأمین اجتماعی در نظر گرفته بود، اما نمایندگان مجلس مصوب کردند که این سهم به حداکثر ۵۰ درصد به تناسب میزان درآمد کلیه خانوارها تغییر کند (ماده ۷).
- با آنکه سهم بخش تولید از درآمدهای ناشی از آزادسازی قیمت‌ها در لایحه پیشنهادی دولت حداکثر ۱۵ درصد بود، این سهم در مصوبه نهایی مجلس به ۳۰ درصد افزایش یافت (ماده ۸).
- با آنکه ۲۵ درصد از وجوه خالص اجرای قانون در لایحه پیشنهادی برای کاهش وابستگی اعتبارات هزینه‌ای دولت و جبران آثار آن برای اعتبارات هزینه و تملک دارایی‌های سرمایه در نظر گرفته شده بود، اما این رقم در مصوبه نهایی مجلس به ۲۰ درصد کاهش یافت (ماده ۱۱).

سرجمع، طرح تثبیت قیمت‌ها موجب شکاف عمیق قیمتی و بی‌اعتمادی بازیگران به اعتبار باورهای «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» شد و فاصله‌گیری مصرف‌انرژی ایران با آمارهای جهانی بر لزوم اصلاح الگوی مصرف انرژی در ایران صحنه گذارد.

به نظر می‌رسد که بر مبنای دوسرنخ فوق (تثبیت قیمت‌ها و آمارهای مصرف انرژی)، بتوان گفت «شوک‌های درونی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران، تأثیر داشته است». می‌توان سازوکار فوق را در قالب نمودار ۴ نشان داد.

توافق مذاکره‌ای

«چهارچوب ائتلاف مدافع» فرض می‌کند چهارمین و آخرین سازوکار تغییر عمده خطمشی عمومی، توافق مذاکره‌ای در میان ائتلاف‌های خرده‌سیستم خطمشی است. اگر ائتلاف‌های مدافع از کشمکش چند ساله به ستوه آیند، توزیع منابع سیاسی در بلندمدت نسبتاً ثابت باشد و با نبرد مستقیم و غیرمستقیم به نتیجه‌ای نرسند، به طور کلی با بن‌بست زیان‌بار رو به رو باشند، آنگاه ممکن است به مجادلهٔ تحلیلی و نیل به توافق از طریق مذاکره، تن بدهند. وجود بن‌بست زیان‌بار، دست‌کاری ترکیب اعضاء، حضور رئیس بی‌طرف، تکمین طرفین به نتیجهٔ اجماعی، تقبل منابع مالی از سوی طرفین، مدت زمان قابل قبول، تکیه بر مباحث تجربی، اعتمادسازی و احتمال اندک دوره‌گردی^۱، از شرایط لازم برای نیل به توافق مذاکره‌ای هستند. آزمون فرضیهٔ «توافق مذاکره‌ای بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌ای ایران، تأثیر داشته است» در قالب روش ردیابی فرایند به جمع‌آوری و تفسیر سرنخ‌ها و شواهدی دربارهٔ میزبان و محتوای مذاکره‌ها و روش نیل به توافق در آن مذاکره‌ها، نیاز دارد. با آنکه «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» همواره در مسند قدرت اجرایی بود و حتی برای اعمال برخی باورهای خود پشتوانه قانونی نیز داشت، اما برای آزادسازی قیمت‌ها در ماده ۳ قانون برنامه چهارم به مجوز مجلس نیازمند بود. به این دلیل، این ائتلاف مجبور بود به هر نحو ممکن با نمایندگان مجلس به توافق برسد.

این ائتلاف در رایزنی‌های مختلف با نمایندگان مجلس که حامی دولت بودند، نظر مساعد آنها را جلب کرد. در مقابل، «با عنایت به گستره اثرگذاری اصلاح قیمت کالاها و خدمات یارانه‌ای به ویژه حامل‌های انرژی و گندم بر اقتصاد و شرایط

۱. دوره‌گردی به مراجعه بازیگران ائتلاف‌ها به محاکم قضایی، عناصر سیاسی مهم، و غیره، در راستای کیش دادن تضادها و اختلافات اشاره دارد.



نمودار ۵. توافق مذاکراتی در خطمشی یارانه‌های ایران

نتیجه‌گیری

این پژوهش به دنبال تبیین ثبات و تغییر خطمشی یارانه‌های ایران در قالب «چهارچوب ائتلاف مدافع» بود. سوال اصلی این بود که چه بازیگرانی، چه ائتلاف‌هایی، چه باورهایی و چه شرایط و رخدادهایی، موجب تغییر عمده خطمشی یارانه‌های ایران شدند. نتایج پژوهش نشان داد که خطمشی یارانه‌های ایران در ابتدای دهه ۱۳۸۰ دو ائتلاف داشت. «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» با اشاره بر مصائب نظام یارانه‌های ایران (مانند واردات وسیع، عدم اصابت به گروه‌های هدف، قاچاق، مصرف بی‌رویه و اسراف، آلودگی محیط‌زیست، عدم استفاده بهینه از منابع اقتصادی ملی) بر آزادسازی یک‌باره قیمت‌های کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی و حمایت از اقسار آسیب‌پذیر تأکید داشت. اما، «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» بر آزادسازی تدریجی قیمت‌ها، لزوم حمایت از بخش تولید، و توجه به راهکارهای غیرقیمتی اصرار می‌کرد. بعلاوه، نتایج حاکی از آن بود که تغییر عمده خطمشی یارانه‌های ایران در سال ۱۳۸۹ را می‌توان از طریق چهار سازوکار «چهارچوب ائتلاف مدافع» تبیین کرد. اول، شواهد تأیید کرد «یادگیری از خطمشی» در طول دوره ۳۰ ساله که به واسطه تضاد متوسط، بهبود نسبی مهارپذیری تحلیلی مسئله یارانه و وجود محافل حرفه‌ای تسهیل می‌شد، موجب تغییر باورهای هسته خطمشی بازیگران خطمشی یارانه‌های ایران شد. دوم، پنج رخداد بیرون از خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌های ایران (شامل خطمشی‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، انتخاب احمدی‌نژاد به ریاست جمهوری ایران، افزایش قیمت جهانی نفت و اختلاف قیمت داخل و خارج، قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و ترس از تشدید تحریم‌های بالقوه و بالفعل بین‌المللی) بر رفتار

- با آنکه دولت می‌خواست منابع حاصل از اجرای قانون را در صندوق هدفمندی یارانه‌ها واریز کند، نمایندگان به ایجاد حساب هدفمندی یارانه‌ها حکم دادند (ماده ۱۲).
 - با آنکه دولت دنبال لحاظ وجوه حاصل از اجرای قانون در ردیف خاصی در درآمدهای بودجه بود، نمایندگان به تأسیس یک شرکت دولتی به نام سازمان هدفمندی یارانه‌ها رأی دادند (ماده ۱۵).
- آزمون فرضیه «توافق مذاکراتی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌های ایران اثر داشته است» در قالب روش ردیابی فرایند، به این صورت است که اعضای «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» به دلیل نیاز به مشارکت بخش خصوصی در اجرای قانون و نیز اخذ مجوز قانونی برای آزادسازی قیمت‌ها از مجلس، ناگزیر از مذاکره با آنها بودند. در مقابل، اعضای «ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» که اصلاح نظام یارانه‌ها را به واسطه اراده رئیس‌جمهور احمدی‌نژاد حتمی می‌دیدند، چاره‌ای جز حضور در پای میز مذاکره و سهم‌خواهی نداشتند. محل مذاکره این ائتلاف‌ها عمدتاً «وزارت صنعت، معدن، تجارت»، نهاد ریاست جمهوری، «مرکز پژوهش‌های مجلس» و کمیسیون ویژه مجلس بود. محورهای توافق مذاکرات در بین ائتلاف‌ها را می‌توان از روی فحوای لایحه پیشنهادی دولت، پیشنهادات کمیسیون ویژه مجلس و قانون مصوب نهایی در صحن علنی مجلس، مشاهده کرد. سرخ‌های توافق مذاکراتی ائتلاف‌های مدافع خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌های ایران بر این فرضیه که «توافق مذاکراتی بر تغییر عمده خطمشی یارانه‌های ایران، تأثیر داشته است»، مهر تأیید می‌زند. این سازوکار را می‌توان طبق نمودار ۵ نشان داد.

دوم، اگر موضوعی مستقیماً به دخل و خرج دولت‌ها مرتبط باشد، آنگاه دولت‌ها ممکن است بازیگران غالب خرده‌سیستم خطمشی خاص باشند. این در حالی است که اکثر پژوهش‌های مربوط به «چهارچوب ائتلاف مدافع»، نقش بزرگ‌تر و بیشتر را به نهادهای غیردولتی می‌دهند. در مجموع، پژوهش حاضر درصدد بود تا کاربرد نگاه‌های نظری جدید در تبیین فرایند خطمشی‌گذاری ایران را شعله‌ور کند. با این حال، برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود سوژه یارانه را با استفاده از سایر دیدگاه‌های نظری (چهارچوب تحلیل، توسعه نهادی

نظریه طرح خطمشی و ساخت اجتماعی، و غیره) بررسی کنند؛ سایر سوژه‌ها (مانند ارز، جمعیت، دخانیات) با استفاده از «چهارچوب ائتلاف مدافع» تحلیل شوند و نهایتاً گردآوری و تحلیل داده‌ها در «چهارچوب ائتلاف مدافع» با تکیه بر جهت‌گیری تحصیل‌گرا و داده‌های کمی (مثلاً استفاده از تحلیل خوشه‌ای در شناسایی ائتلاف‌ها و باورها) در دستور کار باشد.

سیاست‌های یارانه‌ها در اقتصاد ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۱۱، شماره ۴۲، ۳۳۷-۳۸۰.

فرزین، محمدرضا؛ حسینی، شمس‌الدین و موحدنژاد، علی (۱۳۹۱). *مبانی طرح تحول اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها*. وزارت امور اقتصادی و دارایی.

قادر، فرید؛ رزمی، جعفر و صدیقی، عسگر (۱۳۸۴). بررسی تأثیر پرداخت یارانه مستقیم انرژی بر شاخص‌های کلان اقتصادی با نگرش سیستمی. *نشریه دانشکده فنی*، جلد ۳۹، شماره ۴، ۵۲۷-۵۳۷.

مصباحی‌مقدم، غلامرضا؛ اسمیعی، حمیدرضا و رعایایی، مهدی (۱۳۸۸). بررسی و آسیب‌شناسی هدفمندسازی پرداخت یارانه‌ها. *فصلنامه اقتصاد اسلامی*، سال ۹، شماره ۱۶۱، ۳۵.

و منابع بازیگران و ائتلاف‌های خطمشی یارانه‌ای ایران تأثیرگذار بودند و به ویژه، پنجره فرصت را روی «ائتلاف مصرف‌محور هدفمندی یارانه‌ها» گشودند. سوم آنکه، تثبیت قیمت‌ها و افزایش سرانه و شدت مصرف انرژی، دو شوک درونی به خرده‌سیستم خطمشی یارانه‌ای ایران بودند که تشکیل «باورهای ائتلاف تولیدمحور هدفمندی یارانه‌ها» را همراه داشتند. چهارم، مذاکرات ائتلاف‌ها در کمیسیون ویژه و مرکز پژوهش‌های مجلس و بدهستان امتیاز بین بازیگران خرده‌سیستم، به تغییر توافقی خطمشی یارانه‌ای ایران در سال ۱۳۸۹ انجامید.

این نتایج بر حقانیت «چهارچوب ائتلاف مدافع» و کاربرد آن در تبیین فرایند خطمشی در ایران صحنه می‌گذارد. بعلاوه، از این پژوهش می‌توان دو اصلحیه را برای چهارچوب مزبور پیشنهاد داد.

اول، بازیگران دولتی همواره از مواضع میانه و ملایم جانبداری نمی‌کنند، زیرا نتایج این پژوهش نشان داد که برخی از ارکان دولت (مانند وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت نفت، وزارت نیرو) مجدانه به دنبال تغییر خطمشی یارانه بودند.

منابع

بانویی، علی اصغر و پروین، سهیلا (۱۳۸۷). تحلیل سیاستی آثار حذف یارانه کالاهای اساسی بر شاخص هزینه زندگی خانوارهای شهری و روستایی در چهارچوب تحلیل مسیر ساختاری. *فصلنامه اقتصاد مقداری*، دوره ۵، شماره ۴، ۳۷-۱.

پیرایی، خسرو و سیف، بهروز (۱۳۸۹). تأثیر هدفمندسازی یارانه‌ها بر رفاه اجتماعی در ایران. *پژوهشنامه مالیات*، دوره جدید، شماره ۹، ۶۱-۸۲.

حسینی، شمس‌الدین و مالکی، امین (۱۳۸۳). روش پرداخت یارانه و معیارهای انتخاب آن: بررسی تجربه کشورهای منتخب و ایران، *دفتر مطالعات اقتصادی*، «وزارت صنعت، معدن، تجارت» (وزارت بازرگانی سابق).

دادگر، یدا... و نظری، روح ا... (۱۳۹۰). تحلیل رفاهی

Albright, E. A. 2011 Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *Polic Studies Journal* 39(3), 484 ° 511.

Anderson, J. E. (1994). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton. Mifflin Company, 1-34.

Beach, D. & Pedersen, R.B. (2013). *Process*

Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Ann Arbor MI: University of Michigan Press.

Bennett, A. & Checkel, J. T. (2015). *Process tracing : from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cairney, Paul, and Tanya Heikkila. (2014). *A Comparison of Theories of the Policy Process*. In *Theories of the Policy*

- Process, edited by Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible, 363° 389. 3rd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Collier, D., Brady, H. E. & Seawright, J. 2004. Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. In *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, eds. Henry E. Brady and David Collier. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 229° 71.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks.
- Ellison, B.A. & Newmark, A.J. (2010). Building the Reservoir to Nowhere: The Role of Agencies in Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, 38(4), 653- 678.
- Heclo, H. (1974). *Social policy in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Heikkila, T., Pierce, J. J., Gallaher, S., Kagan, J., Crow, D. A. & Weible, C. M. (2014). Understanding a Period of Policy Change: The Case of Hydraulic Fracturing Disclosure Policy in Colorado, *Review of Policy Research*, 31(2), 65-87.
- Guillaume, D., Zyteck, R. & Farzin, M. (2011). Iran° The chronicles of the subsidy reform. *International Monetary Fund*.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D. & Weible, C. M. (2014). Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 184° 223. 3rd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Jenkins-Smith, H. C., Clair, G. K. St. & Woods, B. (1991): Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time, *American Journal of Political Science*, 35(4), 851-880.
- Kay, A. & Baker, P. (2015). What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature, *Policy Studies Journal*, 43(1), 1-21.
- Lertzman, K., Rayner, J. & Wilson, J. (1996). Learning and Change in the British Columbian Forest Policy Sector: A Consideration of Sabatier s Advocacy Coalition Framework. *Canadian Journal of Political Science*, 29 (1), 111° 33.
- Mahoney, J. (2015): Process Tracing and Historical Explanation, *Security Studies*, 24(2), 200 - 218.
- Nephew, R. & Salehi, D. (2015). Implication of sustained oil prices on Iran, center on global energy policy, Columbia.
- Nohrstedt, D. 2008. The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. *Policy Studies Journal*, 36(2), 257° 278.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process, *Political Science and Politics*, 24(2), 147° 156.
- Sabatier, P. A. & Hank Jenkins-Smith. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, 117° 168.
- Schlager, E. & Weible, C. M. (2013). New Theories of the Policy Process, *Policy Studies Journal*, 41(3), 389 - 559.
- Smith, K. B. & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A. Hank C. Jenkins-Smith., Nohrstedt, D. & Henry, A. D. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *Policy Studies Journal* 39(3), 349 ° 360.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*, 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zafonte, M. & Sabatier, P. A. (2004). Short Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963° 1989. *Policy Studies Journal*, 32(1), 75 ° 107.