

شناسایی پیشایندهای بیگانگی مجریان نسبت به خطمشی‌های عمومی

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۶/۰۹

تاریخ پذیرش: ۹۸/۰۸/۱۹

مهدی گل وردی *

حسن دانائی فرد **

محمدحسین رحمتی ***

جبار باباشاهی ****

چکیده

یکی از دلایل شکست خطمشی‌های عمومی در ایران، بیگانگی مجریان از این خطمشی‌ها است. بیگانگی از خطمشی، حالتی روان‌شناختی است که منجر به گسست روان‌شناختی مجریان از خطمشی‌های عمومی می‌شود. شکل‌گیری پدیده بیگانگی از خطمشی میان مجریان خطمشی‌های عمومی تبعات زیان‌باری را در پی خواهد داشت و کاهش عملکرد این مجریان سبب بروز نارضایتی‌های عمومی از سازمان‌های دولتی مجری خطمشی‌های عمومی خواهد شد. هدف این مقاله، شناسایی پیشایندهای بیگانگی مجریان از خطمشی‌های مالیاتی است. جامعه پژوهش، شامل کارکنان مأمور تشخیص مالیات اداره کل امور مالیاتی استان قم و نمونه پژوهش به روش نمونه‌گیری هدفمند از نوع نظری انتخاب شد. به منظور جمع‌آوری داده‌ها، از مصاحبه نیمه ساختاریافته و برای تحلیل داده‌های مصاحبه از فن تحلیل مضمون استفاده شد. نتایج حاصل از داده‌ها نشان داد تعاملات سطح استراتژیک تدوین خطمشی‌های مالیاتی، تعاملات سطح تاکتیکی اجرای خطمشی‌های مالیاتی و تعاملات سطح عملیاتی اجرای خطمشی‌های مالیاتی، از پیشایندهای پدیده بیگانگی مجریان از خطمشی‌های مالیاتی در ایران است.

واژگان کلیدی: خطمشی عمومی؛ بیگانگی از خطمشی؛ مجریان؛ پیشایندها.

* دانشجوی دکتری، مدیریت دولتی، پردیس فارابی دانشگاه تهران

** استاد، مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس

*** استادیار، مدیریت دولتی، پردیس فارابی دانشگاه تهران

**** استادیار، مدیریت دولتی، پردیس فارابی دانشگاه تهران

فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهاردهم، شماره ۵۴، تابستان ۱۳۹۸، صفحه ۱۵۳-۱۲۵

مقدمه

همانطور که در ادبیات اجرای خطمشی آمده است، عوامل مؤثر متعددی در شکست یا موفقیت خطمشی‌ها شناسایی شده‌اند. عوامل قانونی، ساختاری، زمینه‌ای، محتوایی و نهادی و غیره از یک سو و عوامل مرتبط با سازمان مجری و مجریان از سوی دیگر، از عوامل مؤثر بر شکست خطمشی‌ها هستند. با این حال، یکی از عواملی که همواره نقش مهمی در موفقیت یا شکست اجرای خطمشی‌ها دارد، تمایلات، نگرش‌ها و رفتارهای مجریان خطمشی‌ها است (گارسیا زامور^۱، ۱۹۹۶؛ کالیستا^۲، ۱۹۹۴، المور^۳، ۱۹۷۹؛ ون میتر و ون هورن^۴، ۱۹۷۵). نگاه رفتاری و روان‌شناختی به مطالعات اجرا، نگاه جدیدی است که می‌تواند پیوند خوبی میان مطالعات روان‌شناسی و مدیریت دولتی به طور عام، و خطمشی‌گذاری به طور خاص برقرار کند و از این رهگذر فهم بهتری از اجرای خطمشی ارائه دهد (گریملیخویجن و همکاران^۵، ۲۰۱۷).

به باور نگارندگان مقاله حاضر، یکی از دلایل شکست و اثربخش نبودن اجرای خطمشی‌های عمومی، شکل‌گیری پدیده بیگانگی مجریان از خطمشی‌ها است. «بیگانگی از خطمشی^۶»، به عنوان یک وضعیت شناختی عمومی، به معنای گسست روان‌شناختی مجریان خطمشی از برنامه خطمشی‌ای است که باید اجرا کنند (تامرز^۷، ۲۰۱۲: ۱۴). پژوهش حاضر از ادبیات «پالیسی آلیناسیون»، که این پدیده را «بیگانگی از خطمشی»، نام‌گذاری کرده و آن را نوعی گسست روان‌شناختی مجریان از خطمشی‌های عمومی تعریف می‌کند الهام می‌گیرد. او بیان می‌دارد در حالت بیگانگی از خطمشی، فرد احساس می‌کند:

- هیچ‌گونه اختیار و آزادی عملی در اجرای خطمشی ندارد؛
- خطمشی در کوتاه‌مدت به هدف یا اهداف خود نائل نخواهد شد؛
- خطمشی معنادار نیست و نمی‌تواند رهاورد مطلوبی را برای ارباب‌رجوع یا خدمت‌گیرنده نهایی (شهروندان) به همراه داشته باشد.

تجارب پژوهشگر و شواهد موجود حاکی از آن است که به چند دلیل می‌توان رگه‌های بیگانگی مجریان از خطمشی‌های مالیاتی را در میان مجریان مشاهده کرد. این دلایل عبارتند از:

- به باور مجریان، اغلب اقدامات انجام شده در راستای تحول نظام مالیاتی کم‌تر به تحقق اهداف مورد نظر انجامیده است؛
- در برخی از خطمشی‌های سازمان از جمله طرح جامع مالیاتی، آزادی عمل حسابرسان مالیاتی محدود شده است و
- از نظر مجریان، خطمشی‌های مالیاتی نتوانسته‌اند تا حد مطلوبی رضایت‌مندی مؤدیان مالیاتی را کسب نمایند.

علاوه بر این، یافته‌های پژوهشگر برگرفته از مطالعه‌ای پیمایشی در بین مأموران تشخیص مالیات استان قم، نشان دهنده این است که پدیده بیگانگی از خطمشی‌های مالیاتی در بین این مجریان وجود دارد. همچنین، مشاهدات و تجربیات زیسته پژوهشگر در اداره کل امور مالیاتی استان قم، حاکی از آن است که بخش قابل توجهی از فشارهای روانی که مجریان خطمشی‌های مالیاتی متحمل می‌شوند، از پیامدهای منفی وجود همین پدیده است.

در چند سال اخیر، تحلیل بیگانگی مجریان بخش دولتی از خطمشی‌های عمومی مورد توجه برخی از اندیشمندان مدیریت دولتی در عرصه بین‌الملل (به ویژه تامرز و همکاران) قرار گرفته است. از سوی دیگر، بیگانگی، مفهومی است که به کار خطمشی‌گذاران نیز مربوط می‌شود. توجه به پدیده بیگانگی از خطمشی، از دو جنبه حائز اهمیت است. نخست، اگر مجریان قادر به هویت‌یابی با یک خطمشی خاص نباشند، این امر می‌تواند به طور منفی اثربخشی آن خطمشی را تحت تاثیر قرار داده و به تبع، تأثیر منفی بر عملکرد سازمانی داشته باشد. دوم اینکه، سطح بالای بیگانگی از خطمشی می‌تواند کیفیت تعاملات بین مجریان و شهروندان (مراجعین به سازمان‌های دولتی) را نیز تحت تاثیر قرار دهد، که در نهایت ممکن است مشروعیت کارکردی دولت را تحت تاثیر قرار دهد. نهایتاً، فهم و درک بهتر از مفهوم بیگانگی از خطمشی برای خطمشی‌گذاران نیز بسیار حائز اهمیت است، زیرا آنها می‌توانند خطمشی‌هایی تدوین کنند که مورد پذیرش بیشتر مجریان دولتی قرار گیرد و از این رو ارزش عمومی بیشتری را برای شهروندان خلق کند.

مطالعاتی که در زمینه بیگانگی در ایران صورت گرفته است عمدتاً بیگانگی از کار و بیگانگی سازمانی را بررسی کرده است، درحالی‌که پژوهش در باب بیگانگی از خطمشی

در کشور ما عرصه‌ای نوپاست. تامرز که از پیشگامان توسعه مفهوم «بیگانگی از خط‌مشی» است، چندین مقاله را در این زمینه به رشته تحریر در آورده است (تامرز و همکاران، ۲۰۱۵؛ تامرز و همکاران، ۲۰۱۲؛ تامرز، ۲۰۱۲؛ تامرز، ۲۰۱۱؛ تامرز و همکاران، ۲۰۰۹؛ تامرز، ۲۰۰۷)، ولی مطالعه‌ای کیفی برای تحلیل این پدیده، بالاخص در بستر نظام خط‌مشی‌گذاری ایران وجود ندارد. از این رو، پژوهشگر درصدد است تا با فهم تجربیات مجریان خط‌مشی‌های عمومی، پیش‌سایندهای پدیده بیگانگی مجریان از خط‌مشی‌های عمومی را با تکیه بر خط‌مشی‌های مالیاتی شناسایی کند. لذا، این پژوهش دنبال پاسخ به این پرسش اصلی است که چه عواملی موجب شکل‌گیری پدیده بیگانگی در میان مجریان خط‌مشی‌های عمومی در ایران خواهد داشت؟

ادبیات نظری و پیشینه پژوهش

بیگانگی به طور گسترده‌ای به حس بیگانگی اجتماعی، فقدان حمایت اجتماعی یا ارتباط اجتماعی مناسب، اشاره دارد. استفاده از این مفهوم در متون علمی را می‌توان مستقیماً به هگل و مارکس نسبت داد، هر دو این دانشمندان نظام سرمایه‌داری را به عنوان علت اصلی بیگانگی می‌دانستند. کارل مارکس (۱۸۴۴-۱۹۶۱) بر بیگانگی از کار عینی متمرکز شده است: کارکنان زمانی از خود بیگانه می‌شوند که ابزارهای تولید یا محصول نهایی را در اختیار ندارند. جامعه‌شناسان و اندیشمندان مدیریت دولتی و سایر علوم اجتماعی از مفهوم بیگانگی در مطالعات مختلف استفاده نموده‌اند، که غالباً بر مبنای اندیشه مارکس بوده است. برای نمونه، پندی و کینگزلی^۸ (۲۰۰۰) نشان دادند که بیگانگی از کار یک پیش‌بینی‌کننده قدرتمند از میزان کاغذبازی است که کارکنان بخش دولتی آن را تجربه می‌کنند. با این وجود، این دانشمندان از یک جنبه با مارکس تفاوت قابل ملاحظه‌ای دارند. در حالی که مارکس به بیگانگی از کار عینی^۹ تمرکز دارد، دانشمندان معاصر بیگانگی از کار ذهنی^{۱۰} را مورد بررسی قرار داده‌اند که به معنای بیگانگی ادراک شده توسط کارکنان است. با این وجود، سوال مهم وقتی مطرح می‌شود که بیگانگی مجریان مطالعه می‌شود. این روزها، چگونه ممکن است، کسی بتواند از بیگانگی مجریان صحبت کند؟ در دهه ۱۹۶۰، ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ بر خلاف کارکنان بخش‌های صنعتی که غالباً دچار بیگانگی بودند اکثر مجریان به عنوان نمونه‌ای مثبت از

افرادی که دچار بیگانگی نمی‌شدند و از آزادی عمل خود لذت می‌بردند و می‌توانستند از خلاقیت خود در کار استفاده کنند، شناخته می‌شدند. این در حالی است که کارکنانی که در خطوط مونتاژ کار می‌کردند چنین اختیار عملی را نداشتند، این کارکنان هیچ‌گونه آزادی در تصمیم‌گیری در خصوص نحوه انجام کار، محل انجام کار و نیز استراحت‌های میان کاری خود نداشتند. در این خصوص، موتاز^{۱۱} (۱۹۸۱) نشان داد که «ادراکات مربوط به شرایط خودبیگانگی از مشاغل حرفه‌ای، به سمت مشاغل یقه آبی گرایش پیدا کرده و این وضعیت نشان دهنده فرصت متمایز در ابراز وجود افراد در محیط کار است». به طور خاص، او نشان داد که معلمان مدارس سطح کم‌تری از خودبیگانگی را تجربه می‌کنند (یک بُعد بیگانگی از شغل)، در حالی که کارکنان کارخانه‌ها بالاترین سطح از خودبیگانگی را تجربه می‌کردند. هم‌چنین پودساکوف و همکاران^{۱۲} (۱۹۸۶) به طور تجربی نشان داده‌اند که مجریان (از قبیل پزشکان، وکلا، مهندسی و معمارها) نسبت به افراد غیر متخصص (مانند کارمندان، کارکنان داروخانه‌ها، سرایداران و کارگران راهداری) خودبیگانگی بیشتری دارند. از این رو، اکثر مطالعات انجام شده در خصوص بیگانگی (و شیوه‌های کاهش آن) بر کارکنان صنعتی متمرکز هستند یا اینکه کارکنان صنعتی را با مشاغل تخصصی مقایسه می‌کنند. تنها مطالعات اندکی هستند که منحصراً بر مجریان حرفه‌ای شاغل در بخش دولتی متمرکز شده باشند. پس چه اتفاقی رخ داده است که ما این روزها در خصوص بیگانگی در میان مجریان صحبت می‌کنیم؟ هدف این مقاله، روشن نمودن این قضیه از طریق شناسایی عواملی است که موجب شکل‌گیری پدیده بیگانگی مجریان در بستر اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران می‌شود.

امروزه، به نظر می‌رسد که بسیاری از این مجریان در مواجهه با ارزش‌های مختلف با مشکلاتی روبرو هستند، این وضعیت بالاخص در اجرای خط‌مشی‌هایی که مبتنی بر ارزش‌های اقتصادی (از قبیل کارایی و شفافیت مالی) هستند، مشاهده می‌شود. در اغلب موارد، مجریان احساس می‌کنند که در موارد خاص، آزادی عمل کافی در اجرای خط‌مشی ندارند. این بدین معناست که آنها در فرایند تصمیم‌گیری در مورد محتوا و روش‌های اجرای برنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و قوانین حوزه کاری‌شان مشارکتی نداشته و توانایی تاثیرگذاری ندارند. در نتیجه، این مجریان ممکن است از خط‌مشی‌ای که ملزم به اجرای

آن هستند، بیگانه شوند. این وضعیت، با ادبیات نظری مدیریت دولتی و هم‌چنین، جامعه‌شناسی، هم‌خوانی دارد. در این متون بیان شده است که مجریان ارزش‌های حرفه‌ای ویژه‌ای دارند که همواره با ارزش‌های خط‌مشی یا ارزش‌های ارباب‌رجوع هم‌خوانی ندارد. علاوه بر این، وقتی مجریان دولتی در هویت‌یابی با خط‌مشی‌ای که مجبور به اجرائش هستند، با مشکلاتی روبرو می‌شوند، به طور منفی عملکرد خط‌مشی را تحت تاثیر قرار می‌دهند. البته قطعاً مجریان متعهد، بخش مهمی از عملکرد خوب یک خط‌مشی محسوب می‌شوند. با در نظر گرفتن این ملاحظات، بحث و بررسی در باب مسئله بیگانگی مجریان از خط‌مشی‌های عمومی، کار ارزشمندی خواهد بود.

در ادبیات نظری، بیگانگی، تا حد وسیعی به نوعی دل‌سردی اجتماعی^{۱۳}، فقدان حمایت اجتماعی یا فقدان ارتباط اجتماعی معنادار اشاره دارد. بکارگیری این مفهوم در ادبیات علمی می‌تواند به طور مستقیم به اندیشه مارکس و هگل^{۱۴} بازگردد که هر دوی آنها سرمایه‌داری را دلیل اصلی بیگانگی می‌دانستند. ملوین سیمن^{۱۵}، در زمره نخستین روان‌شناسان اجتماعی است که کوشید، مفهوم بیگانگی روانی را در قالبی منظم و منسجم، تدوین و تعریف نماید. سیمن تلاش کرد ضمن ارائه تعریفی مفهومی از بیگانگی و مشخص نمودن نوع‌شناسی واژه «آیناسیون»، صور و انواع تظاهرات رفتار بیمارگونه را در پنج نوع متمایز؛ که به نظر وی رایج‌ترین و متداول‌ترین صور کاربرد مفهومی این واژه در ادبیات جامعه‌شناسی و روان‌شناسی است، نشان دهد (محسنی تبریزی، ۱۳۷۰: ۶۷). به باور وی، اشکال پنج‌گانه بیگانگی عبارتند از: بی‌قدرتی^{۱۶}، بی‌معنایی (احساس بی‌معنایی)^{۱۷}، بی‌هنجاری^{۱۸}، انزوای اجتماعی^{۱۹} و خودبیگانگی^{۲۰} (شیخاوندی، ۱۳۷۳: ۱۲۳).

بسیاری از دانشمندان از چنین طبقه‌بندی‌هایی جهت ابداع ابزارهای عملیاتی در مورد بیگانگی استفاده کرده‌اند تا بتوانند این مفهوم را در بسترهای مختلف مورد بررسی قرار دهند. یکی از این بسترها، اجرای خط‌مشی عمومی است که تا مرز در این زمینه مطالعات متعددی را انجام داده است. اگرچه، مشکلات هویت‌یابی از جانب اندیشمندان مدیریت دولتی مورد توجه قرار گرفته است (لیپسکای^{۲۱}، ۱۹۸۳)، اما هیچ چارچوب نظری منسجمی برای تحلیل این موضوع وجود ندارد. از اینرو تامرز، بیکرز و اشتین (۲۰۰۹)، مدل بیگانگی از خط‌مشی را مبتنی بر مفهوم بیگانگی از کار که ریشه در جامعه‌شناسی دارد، ساختند. به باور آنها، بیگانگی از خط‌مشی را می‌توان انفعال

روان‌شناختی مجریان از خطمشی‌ای که باید اجرا کنند، تعریف کرد. تامرز و همکارانش، ۵ بُعد را برای مدل بیگانگی از خطمشی در نظر گرفتند که این مدل می‌تواند به عنوان تبیین‌کننده عدم تبعیت کم مجریان از خطمشی‌ها بکار گرفته شود. این تمرکز بر نگرش‌های کارکنان بخش دولتی با جهت‌گیری جدید پژوهش‌های مدیریت دولتی نیز تناسب دارد. در جهت‌گیری جدید، به جای تمرکز بر ساختارها و فرایندها، توجهات به سمت نگرش‌ها و رفتار کارکنان دولتی معطوف شده است (گریملی‌خویچین و همکاران^{۲۲}، ۲۰۱۷).

وقتی که بیگانگی از خطمشی را می‌خواهیم مفهوم‌سازی نماییم، باید دو بُعد مهم بیگانگی را مدنظر قرار دهیم: بی‌قدرتی و بی‌معنایی. ابعاد بی‌قدرتی و بی‌معنایی در متون بیگانگی، ابعاد بسیار مهمی برشمرده شده‌اند. برای نمونه، دی‌هارت-دیویس و پاندی^{۲۳} (۲۰۰۵)، بی‌قدرتی و بی‌معنایی را به مثابه «اجزای روان‌شناختی کلیدی بیگانگی» مدنظر قرار داده‌اند. سیمن، بی‌قدرتی را به مثابه «انتظار یا احتمالی که افراد تصور می‌کنند رفتار آنها نمی‌تواند وقوع رهاوردها را تعیین کند» تعریف کرده است (سیمن، ۱۹۵۹: ۷۸۴). در حوزه فرایندهای خطمشی، بی‌قدرتی به میزان نفوذ (تاثیرگذاری) مجریان بر تعیین و تدوین یک برنامه خطمشی اشاره دارد. این نفوذ می‌تواند در سطوح استراتژیک، تاکتیکی یا عملیاتی اعمال شود. بی‌قدرتی استراتژیک به نفوذ ادراک شده مجریان در خصوص تصمیمات مربوط به محتوای یک خطمشی (آنگونه که در قواعد و مقررات تعیین شده است)، اشاره دارد (تامرز، ۲۰۱۳: ۴۵).

از سویی دیگر، بی‌معنایی نیز ناتوانی در فهم و درک رابطه سهم فرد به منظور رسیدن به مقاصد بزرگتر است. مجریان ممکن است احساس کنند، اجرای یک خطمشی نیز بی‌معنا است و پیامد سودمند ملموسی برای جامعه یا ارباب‌رجوع‌ها نخواهد داشت. در حوزه اجرای خطمشی، می‌توان دو نوع از بی‌معنایی خطمشی (بی‌معنایی برای جامعه و بی‌معنایی برای ارباب رجوع) را متمایز نمود (سیمن، ۱۹۵۹: ۷۸۶). تعاریف صورت پذیرفته از این ابعاد در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱- ابعاد بیگانگی مجریان از خطمشی عمومی

تعریف	ابعاد بیگانگی از خطمشی عمومی
<ul style="list-style-type: none"> • حالتی که مجریان احساس می‌کنند بر تصمیمات کلان مربوط به محتوای خطمشی‌ها تاثیرگذاری ندارند. • مجریان خطمشی احساس می‌کنند که خطمشی‌گذاران بدون بهره‌گیری از نظرات کارشناسی آنها محتوای خطمشی‌ها را تدوین کرده‌اند. 	بی‌قدرتی استراتژیک
<ul style="list-style-type: none"> • حالتی که مجریان احساس می‌کنند بر تصمیمات اجرایی خطمشی‌های ابلاغی، درون سازمان خودشان (در اینجا، سطح ادارات کل) تاثیرگذاری ندارند. • مجریان بیان می‌کنند که مدیران سازمان در برنامه‌ریزی و طراحی سازوکارهای اجرایی خطمشی‌ها با آنها یا همکاران‌شان مشورت نشده است. 	بی‌قدرتی تاکتیکی
<ul style="list-style-type: none"> • حالتی که مجریان احساس می‌کنند که در اتخاذ تصمیمات مربوط به تنوع، کمیت، و کیفیت محدودیت‌ها و پاداش‌های (معافیت‌های) اعطا شده در حین اجرای خطمشی، تاثیرگذاری ندارند. • مجریان احساس می‌کنند که استقلال عمل‌شان در طول فرایند اجرای خطمشی (در اینجا، سطح واحدهای مالیاتی) کم‌تر از حد لازم است. 	بی‌قدرتی عملیاتی
<ul style="list-style-type: none"> • مجریان احساس می‌کنند که خطمشی مورد نظر نتوانسته است منافع اجتماعی را که در اهداف خود متصور بوده است، محقق کند. 	بی‌معنایی برای جامعه
<ul style="list-style-type: none"> • مجریان احساس می‌کنند که خطمشی مورد نظر در عمل نتوانسته است رضایت‌مندی مراجعان را جلب کند. 	بی‌معنایی برای ارباب‌رجوع

جمع‌بندی پیشینه پژوهش

بررسی‌های نویسندگان مقاله حاضر از پایگاه‌های داده داخلی نشان داد که در حوزه‌های مرتبط با موضوع بیگانگی از خطمشی، پژوهش کیفی مستقلی در ایران صورت نگرفته است و این موضوع برای اولین بار در مقاله حاضر مطرح می‌شود. همانطور که پیش‌تر اشاره شد، علی‌رغم اینکه مفهوم بیگانگی از کار یا شغل با مفهوم بیگانگی از خطمشی متفاوت است، ولی منشأ شکل‌گیری مفهوم بیگانگی از خطمشی بوده است. لذا، بخشی از پیشینه مفهوم بیگانگی از خطمشی به مفهوم بیگانگی از کار یا شغل باز می‌گردد که در داخل کشور نیز مطالعات متعددی در این مورد صورت گرفته است که در ادامه به برخی از آنها اشاره خواهد شد. ایمان و اثنی‌عشری (۱۳۸۳)، در پژوهش خود با هدف بررسی عوامل موثر بر بیگانگی سازمانی در ایران، تعداد ۳۱۳ نفر از کارکنان مربوط به

۱۵ سازمان تحت نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان فارس را مورد بررسی قرار دادند. یافته‌های پژوهش آنها نشان داد که بیگانگی سازمانی، تحت تاثیر عدالت سازمانی، تعهد سازمانی و توانمندی مدیران سازمان قرار دارد. از دیگر یافته‌های این پژوهش این بود که ساخت اجتماعی در سطح کلان و ساخت سازمانی در سطح سازمان، علت اصلی بیگانگی سازمانی است. فریدون و همکاران (۱۳۹۳)، در پژوهش خود با هدف تبیین رابطه میان بیگانگی شغلی با فرهنگ سازمانی در سازمان‌های آموزشی، تعداد ۲۸۵ نفر از کارکنان نواحی هفت‌گانه آموزش و پرورش شهر مشهد را مورد بررسی قرار دادند. یافته‌های پژوهش آنها نشان داد که میان بیگانگی شغلی و فرهنگ سازمانی رابطه معناداری وجود دارد، بدین ترتیب که هرچه بیگانگی شغلی کاهش یابد، نمرات مؤلفه‌های فرهنگ سازمانی افزایش می‌یابد. اما با توجه به اینکه بیگانگی از خط‌مشی، مفهومی نوین و نوظهور است، پژوهش‌های اندکی در این مورد صورت گرفته است و تنها در چند پژوهشی که توسط تامرز و همکارانش انجام شده است، مطالعات تجربی در این زمینه یافت می‌شود.

تامرز و همکاران (۲۰۰۷)، در پژوهشی به روش موردکاوی به تبیین مفهوم بیگانگی از خط‌مشی، کارکنان بخش دولتی هلند پرداختند و نشان دادند که سه بُعد بیگانگی از خط‌مشی، به طور متقابل بر یکدیگر تاثیر می‌گذارند. هم‌چنین آنها نشان دادند که تعارضات نقش و اجرای استراتژی‌های اصلاحی مدیریت دولتی نوین، تا حد زیادی بی‌قدرتی ادراک شده، بی‌معنایی و فقدان یکپارچگی هنجاری برنامه خط‌مشی را متأثر می‌سازد.

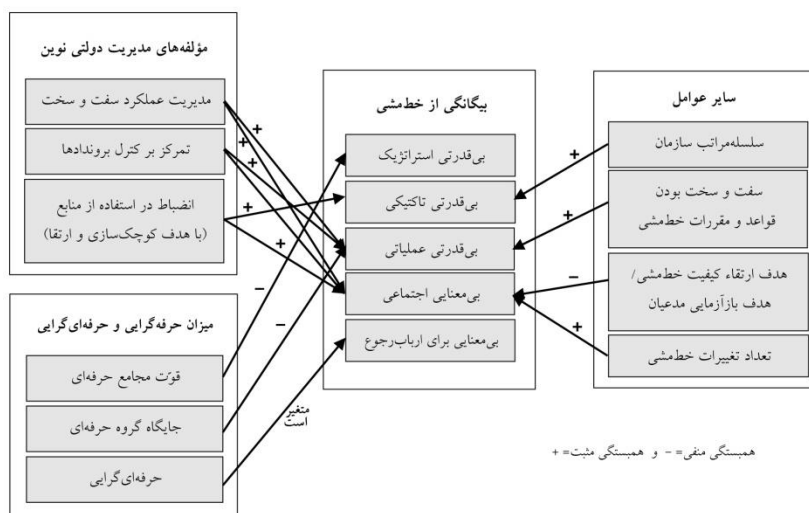
تامرز (۲۰۱۲) در مطالعه خود پنج بُعد بی‌قدرتی در سطوح استراتژیک، تاکتیکی، عملیاتی، بی‌معنایی برای جامعه و بی‌معنایی برای ارباب‌رجوع را به عنوان عوامل موثر بر تمایل مجریان به اجرای خط‌مشی‌های عمومی در نظر گرفت. وی برای تأیید این تأثیر، مدل خود را با استفاده از مطالعه‌ای پیمایشی بر روی ۴۷۸ نفر از کارکنان بخش بهداشت و درمان که مجری پیاده‌سازی خط‌مشی پرداخت جدیدی بودند به‌بوته آزمون گذاشت. از نتایج مطالعه وی این بود که بی‌قدرتی مجریان در سطح عملیاتی، بر تمایل به تغییر به طور معناداری تأثیر می‌گذارد. در حالیکه تأثیر معنادار بی‌قدرتی مجریان در سطوح استراتژیک و تاکتیکی بر تمایل به تغییر تأیید نشد. هم‌چنین یافته دیگر این

مطالعه این بود که بی‌معنایی در هر دو بُعد (برای جامعه و برای ارباب رجوع)، تاثیر زیادی بر تمایل به تغییر داشت. در جدول شماره ۲ به طور مختصر، به برخی دیگر از یافته‌های پژوهشگران در مورد مفهوم بیگانگی اشاره شده است.

جدول ۲- یافته‌های سایر پژوهشگران در مورد مفهوم بیگانگی

ردیف	یافته/ یافته‌های پژوهش	منبع
۱	بیگانگی از کار و بیگانگی از خط‌مشی دو مفهوم متمایز هستند و بیگانگی مجریان از خط‌مشی، اثر معناداری بر تمایل آنها به اجرا دارد.	(تامرز و همکاران، ۲۰۱۵)
۲	سیاست‌ها و رویه‌های مدیریت دولتی نوین، بدلیل تمرکز غیرکارکردی بر روی کارایی و نتایج، موجب افزایش بیگانگی از خط‌مشی می‌شوند.	(تامرز و همکاران، ۲۰۰۹)
۳	حمایت سازمانی ادراک‌شده و ویژگی‌های شغل بر بیگانگی از کار تأثیر منفی معنادار دارند.	(نادری‌بنی و همکاران، ۱۳۹۴)
۴	معلمان مدارس متوسطه مورد مطالعه در هلند، نمی‌توانستند بدلیل حجم بالای خط‌مشی‌ها با خط‌مشی‌های عمومی هویت‌یابی کنند و بیگانه شده‌اند و این باعث می‌شود آنها از تغییرات خسته شده و نسبت به آن بدبین شوند.	(فان ایگن و همکاران، ۲۰۱۶)
۵	بیگانگی بین فردی، بیگانگی سیاسی و بیگانگی اجتماعی- اقتصادی، تاثیر مثبت و معناداری بر درماندگی روان‌شناختی دارند.	ایفاکویزی و همکاران ^{۲۳} ، ۲۰۱۵)
۶	مکانیزم‌های کنترل مدیریت غربی، نظیر رهبری و طراحی شغل، پتانسیل کاهش بیگانگی را دارند، درحالی‌که ارزشیابی عملکرد کارکنان بر بیگانگی تأثیری ندارد.	(بانای و ریزل ^{۲۴} ، ۲۰۰۳)
۷	بیگانگی از کار در رابطه میان متغیرهای تناسب شخص- سازمان، حرفه‌گرایی و تصمیم‌گیری مشارکتی با رفتارهای انحرافی در محیط کار، نقش میانجی ایفا می‌کند.	(بیلدیز و آلپکان ^{۲۵} ، ۲۰۱۵)

تامرز در جست و جوی اینکه چه عواملی ممکن است در میزان بیگانگی مجریان از خط‌مشی‌های عمومی مؤثر باشد، پژوهش‌های تجربی متعددی را به روش موردکاوی تطبیقی انجام داده است. برای مثال، وی دو خط‌مشی عمومی کلان که در هلند اتخاذ و اجرا شده را بررسی کرده است. در خط‌مشی اول، تمرکز بر روی پزشکان بخش دولتی است که مجری خط‌مشی جدیدی با عنوان «آیین‌نامه از کارافتادگی»^{۲۶} بودند و خط‌مشی دوم، معلمانی را شامل می‌شد که مجری خط‌مشی‌ای معروف به «فاز دوم»^{۲۷} بودند. نتایج مطالعات تامرز، عوامل مؤثر بر بیگانگی از خط‌مشی است که در شکل شماره ۱ به طور خلاصه نشان داده شده است.



شکل ۱- عوامل کلیدی مؤثر بر احساس بیگانگی از خطمشی در میان معلمان و پزشکان (تامرز،

۲۰۱۳: ۷۸)

همانطور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، عوامل متعددی میزان بیگانگی از خطمشی احساس شده را تحت تأثیر قرار می‌دهند. تامرز این متغیرها را در سه دسته طبقه‌بندی کرده است: (۱) مؤلفه‌های مدیریت دولتی نوین، (۲) میزان حرفه‌گرایی و حرفه‌ای‌گرایی و (۳) سایر عوامل.

میزان بی‌قدرتی استراتژیک تجربه شده، عمدتاً بر اساس میزان قدرت مجامع حرفه‌ای تعیین می‌شود. تامرز اذعان می‌کند که در هیچ کدام از این دو خطمشی، مجامع حرفه‌ای قدرت کافی برای اثرگذاری معنادار بر مباحثات سیاسی را نداشتند. این امر، موجب احساس شدید بی‌قدرتی استراتژیک در میان معلمان و پزشکان شد. علاوه بر این، پزشکان، در نتیجه کوچک‌سازی مستمر، تمرکز بر کنترل بروندها و ماهیت سلسله‌مراتبی سازمان، نفوذ قابل ملاحظه‌ای در سطح تاکتیکی نداشتند. بر عکس، معلمان، ساختار عدالت‌خواهانه بیشتری را تجربه کردند، از اینرو آنها به طور معناداری حس بی‌قدرتی تاکتیکی کم‌تری را تجربه نمودند (تامرز، ۲۰۱۳: ۷۹). بی‌قدرتی عملیاتی، به میزان اختیار و آزادی عمل حرفه‌ای مرتبط است، و به نظر می‌رسد که تعدادی از عوامل هستند که این حس را تحت تأثیر قرار می‌دهند. برای پزشکان، دو

مؤلفه مدیریت دولتی نوین (سنجش دقیق عملکرد و تمرکز بر کنترل برون‌دادها)، میزان اختیار و آزادی عمل ادراک شده، مجریان را تحت تأثیر قرار داده بود. با این وجود، جایگاه بالای آنها، پزشکان را قادر ساخته تا در وظایف کلیدی، اختیار و آزادی عمل لازم را داشته باشند، هر چند که تا حدودی اولاً سفت و سخت بودن قواعد خطمشی به طور معناداری آزادی عمل‌شان را کاهش داده است و دوماً جایگاه حرفه‌ای آنها به قدری کافی نیست که بتوانند به حملات صورت گرفته به حوزه اختیار و آزادی عمل‌شان پاسخ دهند (تامرز، ۲۰۱۳: ۷۹). برای معلمان، هدف خطمشی فاز دوم، ارتقای کیفیت آموزش بود، در نتیجه اجرای این خطمشی، معلمان حس بی‌معنایی اجتماعی کم‌تری را تجربه نمودند. با این وجود، برخی معلمان بیان داشتند که یکی از اهداف کارایی بوده است. علاوه بر این، برای هر دو گروه، به نظر می‌رسد که تعدد تغییرات خطمشی، حس بی‌معنایی اجتماعی را تا حدودی افزایش داد (تامرز، ۲۰۱۳: ۷۹). در خصوص حس بی‌معنایی برای ارباب رجوع، می‌توان بیان نمود که قدرت این بُعد جانبی، به طور خاص به گرایش حرفه‌ای مجریان وابسته است. برای نمونه، معلمانی که بیشتر دانشجوگرا بودند، نسبت به معلمانی که وظیفه‌گرا بودند، حس بی‌معنایی برای ارباب رجوع را به میزان کم‌تری تجربه نمودند.

روش پژوهش

این پژوهش از لحاظ هدف، بنیادین و از لحاظ رویکرد، کیفی است. با توجه به هدف پژوهش، از مصاحبه‌های عمیق با رویکرد اکتشافی استفاده شد. جامعه پژوهشی این پژوهش را کارکنان مأمور تشخیص مالیات اداره کل امور مالیاتی استان قم شامل می‌شدند. نمونه‌گیری در این پژوهش، به صورت هدفمند و از نوع نظری بوده است. انتخاب نمونه‌ها نیز تا جایی تداوم یافته است که کفایت و اشباع داده‌ها صورت گرفته باشد و پژوهشگران دریابند نمونه‌های بعدی، اطلاعات متمایزی در اختیار ایشان نخواهند گذاشت. در نهایت پژوهشگران با تعداد ۳۱ مصاحبه، به اشباع نظری رسیدند. در جدول ۳ وضعیت جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان ارائه شده است.

جدول ۳- وضعیت جمعیت شناختی مصاحبه‌شوندگان

عامل	معیارها	فراوانی	درصد فراوانی
جنسیت	مرد	۳۱	۹۳/۹۳
	زن	۲	۶/۰۶۰
سن	کم‌تر از ۳۰ سال	۶	۱۸/۱۸
	۳۱ تا ۴۰ سال	۱۲	۳۶/۳۶
	۴۱ تا ۵۰ سال	۱۲	۳۶/۳۶
	۵۱ سال و بالاتر	۳	۹/۰۹
تحصیلات	دیپلم	۱	۳/۰۳
	فوق دیپلم	۱	۳/۰۳
	لیسانس	۲۰	۶۰/۶۰
	فوق لیسانس و بالاتر	۱۱	۳۳/۳۳
سابقه خدمتی	کم‌تر از ۵ سال	۷	۲۱/۲۱
	۵ تا ۱۰ سال	۵	۱۵/۱۵
	۱۰ تا ۱۵ سال	۹	۲۷/۲۷
	۱۵ تا ۲۰ سال	۴	۱۲/۱۲
	بیشتر از ۲۰ سال	۸	۲۴/۲۴

در این پژوهش برای شناسایی پیشایندهای بیگانگی مجریان از خطمشی‌های عمومی، از مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته استفاده شده است. با توجه به مسئله اصلی پژوهش، این سؤال که پیشایندهای بیگانگی مجریان از خطمشی‌های مالیاتی کدامند، به عنوان سؤال اصلی مصاحبه‌ها در نظر گرفته شد. برای تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها نیز از تکنیک تحلیل مضمون استفاده شد. بدین منظور، قبل از آغاز مصاحبه، خلاصه‌ای از مفاهیم، اهداف و سؤالات پژوهش به دو صورت شفاهی و کتبی به مصاحبه‌شوندگان ارائه شد تا آمادگی اولیه برای انجام مصاحبه را داشته باشند و سپس نسبت به طرح سؤالات مصاحبه اقدام شد.

تعدادی از پژوهشگران عرصه پژوهش‌های کیفی، ادعا کردند که روایی و پایایی واژه‌های خاص پارادایم کمی بوده و با پژوهش کیفی سنخیت ندارند (گوبا^{۲۸}، ۱۹۸۱). در دهه ۱۹۸۰ گوبا و لینکلن^{۲۹} مفهوم «قابلیت اعتماد» را به عنوان معیاری برای جایگزینی روایی و پایایی مطرح کردند تا به کمک آن دقت علمی را در پژوهش کیفی مورد ارزیابی قرار دهند. این مفهوم از چهار عنصر قابلیت اعتبار، قابلیت انتقال، قابلیت اتکا و قابلیت تأیید تشکیل می‌شد (دانایی‌فرد و مظفری، ۱۳۸۷: ۱۴۷).

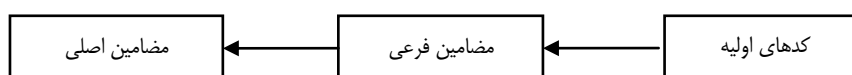
برای اعتباربخشی و افزایش قابلیت اعتماد یافته‌های پژوهش حاضر، این چهار عنصر به کار گرفته شد. به منظور رعایت قابلیت اعتبار پژوهش، افرادی مورد مطالعه قرار گرفتند که پدیده مورد مطالعه (بیگانگی) را تجربه کرده باشند. برای افزایش قابلیت انتقال پژوهش، یافته‌ها به طور کامل ارائه گردید و با متون نظری پژوهش تطبیق داده شد. برای افزایش قابلیت اعتماد پژوهش نیز اقدامات زیر انجام شد:

- تطبیق توسط مصاحبه‌شوندگان: مصاحبه‌شوندگان، مرحله کدگذاری را مرور کرده و نظرات‌شان را در ارتباط با آن ارائه کردند و سپس این نظرات در کدگذاری و گزارش نهایی اعمال شد.
- بررسی همکار: سه نفر از اساتید و یک نفر از دانشجویان دکتری مدیریت دولتی، یافته‌های پژوهش را بررسی و نظرات‌شان را در مورد کیفیت تحلیل انجام داده‌ها ارائه کردند.
- مشارکتی بودن پژوهش: به طور همزمان از مشارکت‌کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها کمک گرفته شد.

یافته‌های پژوهش

پس از پیاده‌سازی و تحریر داده‌های حاصل از مصاحبه، به هریک از مصاحبه‌ها یک شماره تخصیص یافت. برای تجزیه و تحلیل متن مصاحبه‌ها از روش تحلیل مضمون که در پژوهش‌های کیفی کاربرد زیادی دارد، استفاده شد. براین اساس، مصاحبه‌ها مکرر خوانده شد و مطالب مرتبط و مورد علاقه پژوهشگران که در حقیقت پاسخ به سؤال اصلی پژوهش بودند، مشخص شد. سپس پژوهشگران، داده‌های کیفی انتخاب شده را کدگذاری کردند. کدگذاری داده‌ها، بر حسب مصاحبه و شماره‌های مرتبط با آن که قبلاً تعریف شده است، انجام شد. پس از اتمام مرحله کدگذاری، پژوهشگران با استفاده از خلاقیت خود، برای هریک از کدها، یک برچسب انتخاب کردند و پس از آن، مضامین فرعی را که بیشترین قرابت معنایی و مفهومی را نسبت به هم داشتند کنار هم قرار داده و به خلق معانی و واژه‌های جدید پرداختند. در واقع، مضامین فرعی را در قالب مضامین اصلی، دسته‌بندی کردند. مضامین اصلی، همان پاسخ به سؤالات پژوهش هستند که از داده‌های کیفی استخراج شده است (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰). نمای کلی از

فرایند تحلیل داده‌ها در شکل ۲ نشان داده شده است.



شکل ۲- فرایند تحلیل داده‌ها

به دلیل حجم بالای داده‌ها، از ارائه همه داده‌ها خودداری کرده و صرفاً نحوه استخراج سه مورد از مضامین فرعی در قالب جدول ۴ به همراه سایر اطلاعات ارائه می‌شود. نتایج نهایی نیز در جدول ۵ نشان داده شده است. در بررسی مضامین فرعی همان‌گونه که مشاهده می‌شود پس از بازنگری و انجام اصلاحات، سه مضمون اصلی به عنوان پیشایندهای بیگانگی مجریان از خطمشی‌های عمومی شناسایی شدند که در واقع پاسخ به سؤال اصلی این پژوهش است.

جدول ۴- نمونه‌ای از فرایند استخراج مضامین اصلی

مضمون فرعی	مضامین فرعی و نقل قول‌های مرتبط با آن
نقصان در محتوای خطمشی‌های مالیاتی	کارشناسی نشدن خطمشی‌های مالیاتی نمایندگان مجلس اطلاعاتی در مورد مباحث مالیاتی ندارند و یا اینکه اثراتی را که یک مصوبه می‌تواند در آینده داشته باشد ارزیابی نمی‌کنند. مثلاً ماده ۱۸۶ در سال ۸۴ مصوب شد نمونه کار غیرکارشناسی مجلس بود که ظرف ۶ ماه هم تغییر کرد.
	بومی نبودن خطمشی‌های مالیاتی این سیاست‌ها در عمل نتوانسته‌اند اهداف خود را محقق کنند.... اینکه بیابیم برنامه و خطمشی‌ای را از یک کشور دیگر بگیریم و در کشورمان اجرا کنیم. سیاست‌های آنها با سیاست‌های ما تفاوت دارد.
	منطبق نبودن خطمشی‌های مالیاتی با واقعیت‌ها خطمشی‌های مالیاتی در عمل محقق نمی‌شوند، چون این خطمشی‌ها به واقعیت نزدیک نیستند. خیلی مواقع ما قدرتی در تصمیم‌گیری در مورد خطمشی‌ها نداریم، ... مدیرکل می‌گویند شما باید N تومان وصولی داشته باشید و ما باید هر فشاری را تحمل کنیم که این مبلغ را وصول کنیم.
	وجود ابهام در خطمشی‌های مالیاتی قوانین ابهام دارند، نمودش هم این است که بدنبال آن بخشنامه‌های متعددی می‌آید. قانون مالیاتی ما همه چیز را شفاف نکرده است قانونگذار، نه قانون‌گذاری می‌داند و نه قانون‌نویسی، بعد از اینکه قانون می‌نویسند دنباله‌اش هزاران بخشنامه می‌آید.
	انجام و اطاعت بی‌چون و چرای خطمشی‌ها این سیاست‌ها باعث می‌شود ما بی‌تفاوت شویم؛ طوری می‌شود که فقط مجری سیاست‌های درست یا نادرست وضع شده می‌شویم و کاری به تبعات این سیاست‌ها نداریم.
	در نظر نگرفتن ضمانت اجرای خطمشی‌های مالیاتی در مورد اهداف خطمشی‌های مالیاتی، اولین هدف قانون مالیات بر ارزش افزوده، شفافیت اقتصادی و جلوگیری از فرار مالیاتی بود ... بعدها همین قانون تبدیل به عامل فرار مالیاتی شد، چراکه ضمانت اجرایی نداشت.

جدول ۵- مضامین فرعی و اصلی (پیشایندهای بیگانگی مجریان از خطمشی‌های عمومی)

مضامین اصلی	مضامین فرعی	کدها	
تعاملات سطح استراتژیک تدوین خطمشی‌های مالیاتی	خودمحوری خطمشی‌گذاران	تصور خطمشی‌گذاران مبنی بر دانای کل بودن	
		نگاه بالا به پایین خطمشی‌گذاران به مجریان مالیاتی	
		در اولویت بودن منافع فردی برای خطمشی‌گذاران	
	بی‌توجهی خطمشی‌گذاران به نظرات مجریان	عدم باور خطمشی‌گذاران به نظرات مجریان مالیاتی	
		عدم تمایل به شنیدن نظرات مجریان مالیاتی	
		صوری بودن نظرخواهی از مجریان مالیاتی	
			ناآشنایی خطمشی‌گذاران با واقعیت‌های اجرا
	رویکرد بالا به پایین در خطمشی‌گذاری مالیاتی	تمرکز در خطمشی‌گذاری مالیاتی	
		دستوری بودن خطمشی‌های مالیاتی	
	نقصان در محتوای خطمشی‌های مالیاتی	منطبق نبودن خطمشی‌های مالیاتی با واقعیت‌ها	
		کارشناسی نشدن خطمشی‌های مالیاتی	
		بومی نبودن خطمشی‌های مالیاتی	
		انعطاف‌ناپذیری قوانین و مقررات مالیاتی	
		وجود ابهام در خطمشی‌های مالیاتی	
		در نظر نگرفتن ضمانت اجرای خطمشی‌های مالیاتی	
	آشفته‌گی خطمشی‌های مالیاتی	پیچیدگی خطمشی‌های مالیاتی	
		تعارض خطمشی‌های مالیاتی با خطمشی‌های ملی	
نوسان در اهمیت خطمشی‌های مالیاتی			
حاکمیت ملاحظیات سیاسی در تدوین خطمشی‌های مالیاتی	تغییر مداوم خطمشی‌های مالیاتی		
	وجود لابی‌های سیاسی و افراد ذی‌نفع و صاحب قدرت		
	در تدوین خطمشی‌های مالیاتی		
تعاملات سطح تاکتیکی اجرای خطمشی‌های مالیاتی	آشفته‌گی دستورالعمل‌های اجرایی مالیاتی	مانع‌تراشی قدرتمندان در تدوین خطمشی‌های مالیاتی	
		وجود دستورالعمل‌های متناقض	
		مغایرت دستورالعمل‌های اجرایی با مبانی خطمشی‌های مالیاتی	
	عدم تمایل مؤدیان به پرداخت مالیات	وجود دستورالعمل‌های متعدد	
		بی‌اعتمادی مؤدیان مالیاتی به نحوه مصرف مالیات	
		بی‌اعتمادی مؤدیان به رهاورد مالیات پرداختی برای جامعه	
	فقدان ظرفیت فنی و زیرساختی اجرای خطمشی‌های مالیاتی	نداشتن فرهنگ پرداخت مالیات	
		فراهم نبودن ابزارهای اجرای خطمشی‌های مالیاتی	
		عدم دسترسی به پایگاه‌های اطلاعات مؤدیان	

مضامین اصلی	مضامین فرعی	کدها
	فقدان همکاری و انسجام بین سازمانی در اجرای خطمشی‌های مالیاتی	عدم هماهنگی و همبستگی میان دستگاه‌های دولتی
		اجرا نشدن خطمشی‌های مالیاتی از جانب دستگاه‌های دولتی
	سیاست‌های سازمان امور مالیاتی	مهم بودن وصول مالیات برای سازمان امور مالیاتی
		سیاست کلی سازمان امور مالیاتی مبنی بر وصول مالیات
	حاکمیت ملاحظات سیاسی در اجرای خطمشی‌های مالیاتی	پذیرش توصیه‌های سیاسی در فرایند اجرای خطمشی‌های مالیاتی
		بده بستان‌ها و زد و بندهای سیاسی در اجرای خطمشی‌های مالیاتی
فشار و مانع‌تراشی قدرتمندان در اجرای خطمشی‌های مالیاتی		
تعاملات سطح عملیاتی اجرای خطمشی‌های مالیاتی	خبره نبودن مدیران اجرایی مالیاتی	کارشناسی نبودن تصمیم‌گیری‌های سازمانی مدیران
		متخصص نبودن مدیران اجرایی سازمان امور مالیاتی
		به روز نبودن مدیران سازمان امور مالیاتی
	عدم اعتقاد مدیران به سبک مدیریت مشارکتی	مشارکت ندادن مجریان در تصمیم‌گیری‌های سازمانی
		اهمیت ندادن مدیران سازمان به نظرات مجریان خبره
		عدم استقبال مدیران سازمان از نظرات مجریان سبک دستوری مدیران مالیاتی
	خصوصیات بوروکراتیک سازمان امور مالیاتی	سلسله‌مراتبی بودن سازمان امور مالیاتی
		تمرکز سازمانی در سازمان امور مالیاتی
		ایستا بودن ساختار سازمان امور مالیاتی
		ماهیت بیگانه‌کننده وظایف در مشاغل مالیاتی
		روتین بودن کارها در سازمان امور مالیاتی

بحث و نتیجه‌گیری

پیشایندها عواملی هستند که تا حدی تشریح می‌کنند که چرا و چگونه افراد و گروه‌ها به یک پدیده خاص مبادرت می‌ورزند. در واقع، منظور از پیشایندها، رویدادها یا اتفاقاتی هستند که بر این پدیده تأثیر می‌گذارند و منجر به بروز و ظهور آن می‌شوند. پژوهشگر، پیشایندها را به سه زیرمقولهٔ بر تعاملات سطح استراتژیک تدوین خطمشی‌های مالیاتی، تعاملات سطح تاکتیکی اجرای خطمشی‌های مالیاتی و تعاملات سطح عملیاتی اجرای

خط‌مشی‌های مالیاتی، دسته‌بندی کرده است که در ادامه هر یک از آنها توصیف خواهد شد. قبل از بیان پیشایندهای بیگانگی مجریان، باید مروری بر تعریف بیگانگی و توصیف ابعاد این پدیده صورت گیرد. در حالت بیگانگی از خط‌مشی، فرد احساس می‌کند:

- هیچ‌گونه اختیار و آزادی عملی در اجرای خط‌مشی ندارد (بُعد بی‌قدرتی)؛
- خط‌مشی در کوتاه‌مدت به هدف یا اهداف خود نائل نخواهد شد (بُعد بی‌معنایی برای جامعه)؛
- خط‌مشی معنادار نیست و نمی‌تواند رهاورد مطلوبی را برای ارباب‌رجوع یا خدمت‌گیرنده نهایی (شهروندان) به همراه داشته باشد (بُعد بی‌معنایی برای ارباب‌رجوع).

در واقع هریک از پیشایندهای بدست آمده نیز دلایلی است بر وقوع سه بُعد بی‌قدرتی، بی‌معنایی برای جامعه و بی‌معنایی برای ارباب‌رجوع.

فرایند بیگانگی مجریان از خط‌مشی‌های مالیاتی از زمان تدوین خط‌مشی‌های مالیاتی آغاز می‌شود. نتایج حاصل از تحلیل مصاحبه‌ها نشان می‌دهد خودمحوری خط‌مشی‌گذاران ناشی از تصورشان بر دانای کل بودن و نگاه بالا به پایین به مجریان موجب بی‌توجهی آنها به نظرات مجریان می‌شود و برآیند این عوامل، اتخاذ رویکردی بالا به پایین در خط‌مشی‌گذاری مالیاتی می‌شود. از نظرگاه مجریان، یکی از عوامل مؤثر در عدم تحقق خط‌مشی‌های مالیاتی (بی‌معنایی) و عدم تأثیرگذاری‌شان بر این خط‌مشی‌ها (بی‌قدرتی) به یکی از اصلی‌ترین بازیگران فرایند خط‌مشی‌گذاری؛ یعنی خط‌مشی‌گذاران باز می‌گردد. خط‌مشی‌گذارانی که با نگرش‌ها و رفتارهای‌شان موجب می‌شوند که مجریان به این باور برسند که کم‌ترین تأثیرگذاری را بر خط‌مشی‌های مالیاتی دارند. به باور مجریان، نگاه خط‌مشی‌گذاران به آنها نگاه از بالا به پایین است به طوری که اعتقادی به نظرات مجریان ندارند، و چون اعتقادی هم به رویکرد مشارکتی ندارند به نظرات مجریان نیز اهمیت قائل نیستند و بعضاً خط‌مشی‌ها را مبتنی بر منافع فردی خودشان تدوین می‌کنند و خود را عالم‌تر از مجریان نسبت به مباحث مالیاتی می‌دانند. لذا، همه این عوامل باعث می‌شود مجریان احساس کنند که تأثیرگذاری لازم را جهت تغییر و اصلاح خط‌مشی‌های مالیاتی ندارند و احساس بی‌قدرتی به آنها دست دهد. رویکرد بالا به پایین در خط‌مشی‌گذاری مالیاتی، بر محتوای خط‌مشی‌های مالیاتی تأثیر

می‌گذارد و موجب می‌شود خطمشی‌های مالیاتی با واقعیت‌ها منطبق نباشند. در عین حال، خبره نبودن خطمشی‌گذاران مالیاتی موجب کاستی‌هایی در محتوای خطمشی‌های مالیاتی (کارشناسی نشدن خطمشی‌های مالیاتی، بومی نبودن خطمشی‌های مالیاتی، انعطاف‌ناپذیری قوانین و مقررات مالیاتی، ابهام در خطمشی‌های مالیاتی و نداشتن ضمانت اجرا) و آشفتگی خطمشی‌های مالیاتی (پیچیدگی و تعارض در خطمشی‌ها و نوسان در اهمیت خطمشی‌های مالیاتی و تغییر مداوم خطمشی‌ها) می‌شوند. مصاحبه‌شوندگان به تغییر مداوم خطمشی‌های مالیاتی و نداشتن ضمانت اجرا اشاره کردند. به باور مجریان یکی از دلایل اصلی عدم تحقق خطمشی‌های مالیاتی این است که محتوای خطمشی‌های مالیاتی دائماً در حال تغییرند و از همه مهم‌تر این خطمشی‌ها ضمانت‌های اجرایی لازم را ندارند و نتوانسته‌اند همگان را به اجرای آن ملزم نمایند. یکی از مصاحبه‌شوندگان در مورد در نظر گرفته نشدن ضمانت‌های اجرایی لازم برای خطمشی‌های مالیاتی معتقد است که: «.../این خطمشی‌ها نمی‌توانند به هیچ عنوان اهدافشان را محقق کنند چراکه باید در اجرا، زیرساخت‌ها فراهم باشد، قانونی که ضمانت اجرایی نداشته باشد و پشتوانه نداشته باشد، به چه دردی می‌خورد...». از سوی دیگر، اعتقاد مجریان بر اینکه خطمشی‌گذاران با واقعیت‌های اجرا آشنا نیستند و دانش لازم را نسبت به مسائل مالیاتی و سایر قوانین مرتبط ندارند، باعث می‌شود این باور در آنها تقویت شود که خطمشی‌گذاران، خطمشی‌های مالیاتی مفیدی را برای جامعه تدوین نکنند. مجریان خطمشی‌های مالیاتی در پاسخ به این پرسش مصاحبه که چرا معتقدید اهداف خطمشی‌های مالیاتی محقق نمی‌شوند و چرا این خطمشی‌ها نمی‌توانند ارزش افزوده‌ای برای جامعه و ارباب‌رجوع داشته باشند، اشاره مستقیمی به محیط سیاسی فرایند خطمشی‌گذاری مالیاتی داشتند. عوامل سیاسی، هم در تدوین و هم در اجرای خطمشی‌های مالیاتی تأثیر منفی بر معناداری خطمشی‌های مالیاتی دارند. به باور آنها صاحبان قدرت و ثروت، همواره در پی تسخیر خطمشی‌های مالیاتی هستند و مترصدند که به هر وسیله ممکن جهت‌گیری و محتوای خطمشی‌های مالیاتی را به نفع خود تمام کنند، یا حداقل تأثیر آنها را خنثی کنند. لذا، همواره در تلاش‌اند با خطمشی‌گذاران در مرحله تدوین و با مدیران اجرایی سازمان در مرحله اجرای خطمشی‌های مالیاتی لابی و بده‌بستان کنند یا در غیر اینصورت از ابزارهای مالی و

قدرت‌شان، جهت مانع‌تراشی در اجرای خط‌مشی‌ها بکار گیرند. ملاحظات سیاسی در مرحله تدوین خط‌مشی‌های مالیاتی بر محتوای این خط‌مشی‌ها تأثیر منفی می‌گذارد، موجب آشفتگی در خط‌مشی‌های مالیاتی می‌شود و در مرحله تاکتیکی اجرای خط‌مشی‌ها، سیاست‌های سازمان امور مالیاتی را متأثر می‌سازد و موجب عدم تمایل مؤدیان به پرداخت مالیات می‌شود.

یافته‌های تامل‌ناشان می‌دهد محتوای خط‌مشی، میزان بیگانگی از خط‌مشی را متأثر می‌سازد. وی اذعان می‌کند میزان سفت و سخت بودن قواعد و مقررات، از مهم‌ترین عواملی است که بیگانگی از خط‌مشی را تحت تأثیر قرار می‌دهد

در سطح تاکتیکی اجرای خط‌مشی‌های مالیاتی، جایی که سازمان امور مالیاتی در رأس تصمیم‌گیری‌های اجرایی خط‌مشی‌های مالیاتی قرار دارد، تعاملاتی رخ می‌دهد که موجب ناامیدی مجریان از معناداری خط‌مشی‌های مالیاتی می‌شود. فقدان ظرفیت‌های فنی و زیرساختی اجرای خط‌مشی‌ها ناشی از نقصان در محتوای خط‌مشی‌ها، آشفتگی در دستورالعمل‌های اجرایی ناشی از آشفتگی در خط‌مشی‌های مالیاتی، نمونه‌ای از این رویدادها است. مجریان بر این باور هستند که فرایندهای اجرای خط‌مشی‌های مالیاتی به اندازه کافی شفاف نیست و زیرساخت‌های فنی، زیرساختی و اطلاعاتی لازم هم برای اجرای این خط‌مشی‌ها وجود ندارد. از سوی دیگر، همبستگی و همکاری لازم میان دستگاه‌های دولتی وجود ندارد و حتی برخی از سازمان‌های دولتی و عمومی نیز زیر بار اجرای خط‌مشی‌های مالیاتی نمی‌روند و این باعث شده است روند مطلوب اجرا با مشکل مواجه شود و امید مجریان به تحقق اهداف خط‌مشی‌های مالیاتی کم‌رنگ شود. ملاحظات سیاسی نقش مهمی در عدم همبستگی و همکاری میان دستگاه‌های دولتی دارد. سیاست‌های سازمانی بعضاً در تعارض با برخی از اهداف خط‌مشی‌های مالیاتی قرار می‌گیرند و از اهمیت ویژه‌تری نسبت به اهداف خط‌مشی‌های مالیاتی پیدا می‌کنند. به اعتقاد مجریان، مهم‌بودن وصول مالیات برای سازمان و ارجحیت آن نسبت به تحقق برخی از اهداف خط‌مشی‌های مالیاتی، از جمله عدالت مالیاتی و رضایت‌مندی مؤدیان، باعث می‌شود، احساس بی‌معنایی اجتماعی و بی‌معنایی برای ارباب‌رجوع بیشتری را تجربه کنند. برخی از مصاحبه‌شوندگان در این مورد اظهار کردند: «... هدف کلان ما وصول درآمد‌هاست، چون مملکت خرج دارد دیگر مسائلی مثل مشارکت یا بیگانگی

کارکنان/اهمیتی ندارد...». مؤدیان مالیاتی، به عنوان یکی از بازیگران عرصه خطمشی‌های مالیاتی، نقش انکارناشدنی در عدم تحقق اهداف خطمشی‌ها دارند. مجریان بر این باورند که مؤدیان‌شان اعتماد کافی به نظام مالیاتی ندارند، به نظر آنها ریشه این بی‌اعتمادی، فسادهای اقتصادی و سیاسی و ملموس نبودن نحوه هزینه‌کرد درآمدهای مالیاتی است. به نظر مجریان، مؤدیان وقتی که می‌خواهند مالیات بدهند در مالیات‌گیرنده (مجریان) شبهه ایجاد می‌کنند که مالیاتی را که از ما دریافت می‌کنید قرار است صرف حیف و میل‌های سطوح بالا شود و این اظهارات مؤدیان، آنها را هم به طور منفی تحت تأثیر قرار می‌دهد. به تبع آن، مجریان بر این باورند که مؤدیان‌شان فرهنگ پرداخت مالیات ندارند و به سختی و اکراه پذیرای خطمشی‌های مالیاتی هستند. همه این عوامل نشان‌دهنده نقش مؤدیان در عدم تحقق خطمشی‌های مالیاتی است.

در سطح عملیاتی اجرای خطمشی‌های مالیاتی، خبره نبودن مدیران اجرایی سازمان امور مالیاتی نیز یکی دیگر از خاستگاه‌های بیگانگی مجریان در هر دو بُعد بی‌قدرتی و بی‌معنایی است. مجریان بر این باور هستند که نه تنها خطمشی‌گذاران، بلکه برخی از مدیران اجرایی هم دانش لازم و کافی در مورد مباحث مالیاتی ندارند و این امر را یکی از دلایل عدم تحقق اهداف خطمشی‌های مالیاتی می‌دانند. از سوی دیگر، مجریان معتقدند که نه تنها در بُعد استراتژیک احساس بی‌قدرتی می‌کنند، بلکه در سطح تاکتیکی و عملیاتی نیز احساس عدم تأثیرگذاری دارند. آنها بر این باورند که مدیران‌شان در تصمیمات عملیاتی نیز آنها را مشارکت نمی‌دهند، از نظرات‌شان استقبال نمی‌کنند، به مجریان خبره اهمیت قائل نیستند و سبک مدیریتی‌شان دستوری است. اظهارات مصاحبه‌شوندگان، تأییدکننده نقش مدیران اجرایی در ایجاد حس بی‌قدرتی و بی‌معنایی در مجریان است. برای مثال یکی از نقل قول‌های آنها این بود که: «... احساس می‌کنم وقت‌هایی هم که از ما نظرخواهی می‌خواهند فرمالیته است. بعضی از مدیران سنتی اصلاً دوست ندارند پایین دستی‌ها نظر بدهند. اگر هم نظر بخواهند ظاهری و فرمالیته است...». خصوصیات بوروکراتیک سازمان امور مالیاتی نیز نقش مهمی در سرخوردگی مجریان ناشی از عدم توان تأثیرگذاری آنها دارد. ساختار سازمانی هم در شدت و ضعف بیگانگی مؤثر است. در واقع، ساختار سلسله‌مراتبی سازمان‌های دولتی و در این پژوهش سازمان امور مالیاتی خود یکی از عوامل تسریع‌کننده بیگانگی مجریان است. ایستا بودن،

متمرکز بودن و سلسله‌مراتبی بودن ساختار سازمانی در تشدید احساس بی‌قدرتی مجریان مؤثر است. برخی از وظایف شغلی کارکنان مالیاتی، ماهیت روتین و تکراری دارند و اساساً موجب بیگانگی می‌شوند. وظایفی که کارکنان سال‌ها و سال‌ها بدون اندک تغییری به همان روش و رویه انجام می‌دهند، وظایفی که ذاتاً خشک و غیر قابل انعطاف‌اند، وظایفی که آزادی عمل نمی‌دهند. در ادامه، یافته‌های پژوهش حاضر با یافته‌های پژوهش‌های پیشین در قالب جدول ۵-۱، مقایسه شده است.

جدول ۶- مقایسه یافته‌های پژوهش حاضر با یافته‌های پژوهش‌های پیشین

مفهوم/ کدهای نهایی	پژوهش‌های همراستا	تطبیق یافته‌ها
نقصان محتوایی خطمشی‌ها	(تامرز، ۲۰۱۲؛ تامرز، ۲۰۱۳)	یافته‌های تامرز نشان می‌دهد محتوای خطمشی، میزان بیگانگی از خطمشی را متأثر می‌سازد. وی اذعان می‌کند میزان سفت و سخت بودن قواعد و مقررات، از مهم‌ترین عواملی است که بیگانگی از خطمشی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
تعارض میان خطمشی‌ها	(تامرز، ۲۰۱۲؛ فان ایگن و همکاران، ۲۰۱۶)	یافته‌های تامرز و فان ایگن و همکاران تأیید می‌کنند که اهداف خطمشی بر میزان بیگانگی از خطمشی مؤثرند. خطمشی‌هایی که ناسازگارند زمینه را برای بیگانگی از خطمشی فراهم می‌کنند.
تغییرات مداوم خطمشی‌ها	(تامرز، ۲۰۱۳)	یافته‌های پژوهش تامرز نیز نشان می‌دهد، تغییرات زیاد در خطمشی‌ها، موجب افزایش حس بی‌معنایی اجتماعی در میان مجریان می‌شود. به باور تامرز، تغییرات متعدد در حوزه خطمشی، حس بیگانگی از خطمشی را افزایش داده و باعث تحت فشار قرار گرفتن مجریان از جانب تغییرات شود.
محیط سیاسی	(تامرز، ۲۰۱۲)	مطالعات تامرز بیانگر این است که «محیط سیاسی» یکی از عوامل ایجاد بیگانگی مجریان از خطمشی‌های مالیاتی است.
ساختار سازمانی (سلسله‌مراتب)	(تامرز، ۲۰۱۳)	تامرز معتقد است از آنجا که اجرای خطمشی‌ها توسط کارکنان بخش دولتی و در سازمان‌های دولتی و یا با محوریت این سازمان‌ها انجام می‌شود، «زمینه سازمانی» می‌تواند نحوه تجربه مجریان از خطمشی‌های عمومی را متأثر سازد. نتایج مطالعات وی نشان داد که ساختار سلسله‌مراتبی یکی از موارد با اهمیت است.
سیاست‌های سازمانی	(تامرز، ۲۰۱۲)	به باور تامرز، «سیاست‌های سازمانی» یکی از عوامل اصلی شکل‌گیری پدیده بیگانگی مجریان از خطمشی‌ها است.

توصیه‌های سیاستی

در این قسمت پژوهشگر سعی دارد با توجه به یافته‌های پژوهش، در حد توان و دانش خود توصیه‌هایی را برای خطمشی‌گذاران و سایر تصمیم‌گیرندگان عرصه مدیریت دولتی کشور ارائه نماید. یکی از یافته‌های پژوهش حاضر این بود که مجریان خطمشی‌های مالیاتی، در تمام سطوح استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی، احساس بی‌قدرتی می‌کنند. یکی از عواملی که نقش مهمی در کاهش بی‌قدرتی مجریان دارد، آزادی عمل اداری آنها است. وقتی که مجریان احساس می‌کنند خطمشی‌های مالیاتی جدید، آزادی عمل آنها را محدود کرده است، احساس بی‌قدرتی می‌کنند. لذا توصیه می‌شود برای کاهش بی‌قدرتی مجریان در ابعاد استراتژیک و تاکتیکی، سازوکاری تعبیه شود که مجریان خطمشی‌های مالیاتی امکان بیشتری برای مشارکت در تدوین پیش‌نویس لوایح مالیاتی داشته باشند. هم‌چنین، وقتی که نمایندگان مجلس، خطمشی‌های مالیاتی را تدوین می‌کنند، با اعطای آزادی عمل به مجریان، امکان تصمیم‌گیری در مورد نحوه اجرای خطمشی‌های مالیاتی را به آنها واگذار کنند. در سطح عملیاتی نیز، کارکنان احساس می‌کنند در انجام رویه‌های عملیاتی آزادی عمل کافی ندارند و در تصمیم‌گیری‌های مربوط به این رویه‌ها مشارکت داده نمی‌شوند. لذا مدیران کل استان‌ها باید در سطح ادارات کل، از طریق برگزاری جلسات، مجریان را در تصمیم‌گیری در مورد نحوه اجرایی کردن خطمشی‌ها مشارکت دهند.

یافته‌های این پژوهش نشان داد مجریان خطمشی‌های مالیاتی، خطمشی‌ها را برای ارباب‌رجوع و جامعه معنادار نمی‌دانند، احساس می‌کنند که خطمشی‌های مالیاتی قادر به تحقق اهداف از پیش تعیین شده (برای مثال ارتقای عملکرد نظام مالیاتی، عدالت مالیاتی، رضایت‌مندی مؤدیان)، نیستند و خطمشی‌های مالیاتی این امکان را به آنها نمی‌دهد که در تصمیم‌گیری‌ها، نیازها و مقتضیات مؤدیان را در نظر بگیرند. آزادی عمل اداری، در کاهش این احساس بی‌معنایی خطمشی برای مجریان، مؤثر است. زیرا مجریان خطمشی‌ها، توانایی بیشتری دارند تا تصمیمات‌شان و رویه‌هایی که باید از آن متابعت کنند را با نیازها و شرایط خاص ارباب رجوع‌های‌شان وفق دهند. از اینرو آزادی عمل اداری به مجریان این امکان را می‌دهد تا هنگام مواجهه و رویارویی با نیازهای شهروندان، قضاوت‌های خودشان را بکارگیرند. لذا زمانی که مأموران تشخیص مالیات،

مشاهده می‌کنند قضاوت و نظر آنها در رضایت و رفع خواسته نهایی مؤدی مالیاتی تعیین‌کننده است، تصمیمات خود را مهم و خطمشی مورد نظر را برای ارباب رجوع مفید و معنادار تلقی می‌کنند. این یافته پژوهشی، نتایج پژوهشی تامرز (۲۰۱۴) را به طور کامل تأیید می‌کند. هم‌چنین، نتایج پژوهش هندلر^{۳۰} (۱۹۹۰) و می و وینتر^{۳۱} (۲۰۰۹) که نشان می‌داد آزادی عمل مجریان می‌تواند اثرات مثبتی برای ارباب رجوع‌ها به همراه داشته باشد را پشتیبانی می‌کند. به همین ترتیب، اثر مثبتی که آزادی عمل مجریان بر روی ادراک مجریان از معناداری خطمشی برای ارباب رجوع دارد می‌تواند زمینه‌ساز تمایل بیشتر به اجرای خطمشی شود. وقتی مجریان به این باور و درک می‌رسند که خطمشی‌ای را که بر روی آن کار می‌کنند برای ارباب رجوع‌هایشان معنادار است، تا حد زیادی به اجرای آن خطمشی تمایل نشان خواهند داد. برای مثال زمانی که مأموران تشخیص مالیات، خطمشی‌های مالیاتی را برای مؤدی مالیاتی مفید می‌دانند و به این درک می‌رسند که این خطمشی، با آزادی عملی که به آنها جهت رفع نیازها و رضایت مؤدیان مالیاتی داده است، خطمشی مفید و معناداری است، به طور منطقی، بیگانگی‌شان از خطمشی‌های مالیاتی کم‌تر و تمایل‌شان به اجرای آن بیشتر می‌شود. نتایج این پژوهش می‌تواند رهنمودهای نظری و عملی جالب توجهی داشته باشد. به لحاظ نظری، می‌توان اینگونه استنباط کرد که به نظر می‌رسد آزادی عمل اداری مجریان خطمشی‌ها اثربخشی اجرای برنامه‌های خطمشی را ارتقا می‌دهد، چراکه این آزادی عمل اعطا شده موجب کاهش مقاومت مجریان می‌شود. متعاقباً این امر می‌تواند موجب ارتقاء مشروعیت فرایند اجرای خطمشی نیز بشود. چرا که آزادی عمل، مجریان را قادر می‌سازد تا متناسب با شرایط مختلف، نیازها و خواسته‌های شهروندان را برآورده کنند. نهایتاً، مشروعیت دموکراتیک برنامه‌های خطمشی عمومی نیز ارتقا خواهد یافت. به لحاظ عملی نیز نتایج پژوهش حاضر این مطلب مهم را به خطمشی‌گذاران خطمشی‌های مالیاتی توصیه می‌کند که هنگام تدوین خطمشی، تا اندازه‌ای این آزادی عمل به مأموران مالیاتی داده شود تا در تشخیص مالیات و اعطای بخشش‌ها و اعمال جریمه‌ها (ذیل یک چارچوب کلی)، متناسب با وضعیت خاص هر یک از مؤدیان، آزادی عمل داشته باشند.

همانطور که یافته‌های این پژوهش نشان داد عدم مشارکت مجریان در تدوین

خطمشی‌های مالیاتی موجب نقصان در محتوای خطمشی‌های مالیاتی و در نهایت بی‌معنایی خطمشی‌های مالیاتی و عدم تحقق اهداف این خطمشی‌ها می‌شود. توصیه می‌شود خطمشی‌گذاران جلسات کاری را با متخصصان و حسابرسان خبره سازمان امور مالیاتی برگزار کنند و مفاد خطمشی‌های مالیاتی را قبل از تدوین، تصویب و ابلاغ، مورد بحث قرار دهند. بدین ترتیب، مشارکت می‌تواند به تدوین خطمشی‌های بهتری منتهی شود و معناداری این خطمشی‌ها را ارتقا دهد. هم‌چنین برای اینکه معناداری خطمشی‌های مالیاتی ارتقا یابد، پیشنهاد می‌شود که پیش از آنکه خطمشی‌های مالیاتی در سطح ملی اجرا شوند، به طور آزمایشی و در سطح چند استان محدود اجرا شوند.

با وجود سهم این پژوهش در توسعه دانش نظری و فهم بهتر مفهوم بیگانگی از خطمشی، پژوهشگر وجود نقایص بسیار این پژوهش را انکار نمی‌کند و امیدوار است در سایر پژوهش‌های خود و سایرین، این کاستی‌ها و خلأها مرتفع شود. علی‌رغم وجود محدودیت‌های موجود، پژوهش حاضر تمام تلاش و همت خود را بکار گرفت تا بتواند نتایج مفید و معتبری را بدست آورد. اگرچه مورد مطالعه این پژوهش، مجریان خطمشی‌های مالیاتی بودند، ولی به نظر می‌رسد نگرش‌های مدیران اجرایی مالیاتی و خطمشی‌گذاران این حوزه نیز منابع داده‌ای خوبی برای افزایش اعتبار نظریه بیگانگی مجریان از خطمشی‌های مالیاتی هستند. از اینرو، احتمال دارد با جمع‌آوری این اطلاعات باورپذیری و قدرت اقناع یافته‌های پژوهش افزایش یابد. لذا، امید است پژوهش‌های آتی از این منابع اطلاعاتی ارزشمند بهره‌مند شوند. یکی دیگر از محدودیت‌های این پژوهش به تعمیم‌پذیری یافته‌ها مربوط می‌شود. این پژوهش سعی کرد تا از طریق مصاحبه با ۳۳ نفر از مجریان خطمشی‌های مالیاتی که احساس بیگانگی می‌کردند، تعمیم‌پذیری یافته‌های پژوهش را ارتقا دهد، اما این محدودیت وجود دارد که نمی‌توان یافته‌های این پژوهش را به سایر حوزه‌های خطمشی عمومی (برای مثال خطمشی‌های بهداشت و درمان و خطمشی‌های فرهنگی و غیره) در ایران و سایر کشورها تعمیم داد.

پدیده بیگانگی از خطمشی را برای اولین بار تامرز وارد عرصه ادبیات مدیریت دولتی و خطمشی‌گذاری کرد. تامرز و همکارانش بعد از طرح اولیه این پدیده در مقالات متعددی سعی کرده‌اند تا آن را از ابعاد و زوایای مختلف بررسی کنند. برای مثال، ارتباط

این پدیده را با سایر مفاهیم نظیر «بیگانگی از شغل»، «بوروکراسی»، «انگیزه خدمت عمومی» بررسی کرده، چارچوبی مفهومی از پیشایندها و اثرات این پدیده ارائه نموده و از همه مهم‌تر توانسته‌اند سنجه‌ای برای بیگانگی از خط‌مشی طراحی کنند که سایر پژوهشگران، از جمله پژوهشگر حاضر بتوانند وجود این پدیده را در میان مجریان خط‌مشی‌های عمومی بررسی کنند. با این حال، سهم نظری این پژوهش نسبت به مطالعات تامرز و همکاران این است که توانسته است علاوه بر تأیید بخش زیادی از یافته‌های پژوهش‌های پیشین، یافته‌های جدیدی را ارائه نماید و نکات جالب توجهی را به ادبیات موجود بیفزاید. برای مثال، یافته‌های تامرز بیانگر این است که پیشایندهای بیگانگی در دو دسته عوامل زمینه‌ای (زمینه حرفه‌ای، زمینه سیاسی، زمینه سازمانی و عوامل محتوایی (اهداف خط‌مشی و قواعد و مقررات خط‌مشی)، طبقه‌بندی می‌شوند. اما یافته‌های پژوهش حاضر با واکاوی بیشتر، دسته‌بندی جدیدی از پیشایندهای بیگانگی ارائه کرده است و بر نقش دانش و نگرش خط‌مشی‌گذاران و دانش و رفتارهای مدیران اجرایی سازمان‌های مجری، و خدمت‌گیرندگان و تعاملات این عوامل، به عنوان دلایل شکل‌گیری بیگانگی مجریان تأکید نموده است.

پی‌نوشت

- | | |
|------------------------------|--------------------------------|
| 1. Garcia zamor | 2. Calista |
| 3. Elmore | 4. Van Meter & Van Horn |
| 5. Grimmelikhuijsen et al | 6. policy alienation |
| 7. Tummers | 8. Pandey and Kingsley |
| 9. objective work alienation | 10. subjective work alienation |
| 11. Mottaz | 12. Podsakoff et al |
| 13. social estrangement | 14. Marx & Hegel |
| 15. M. Seemon | 16. powerlessness |
| 17. meaninglessness | 18. normlessness |
| 19. social isolation | 20. self estrangement |
| 21. Lipsky | 22. DeHart-Davis & Pandey |
| 23. Ifeagwazi et al | 24. Banai & Reisel |
| 25. Yıldız & Alpan | 26. Work- disability decree |
| 27. Second Phase | 28. Guba |
| 29. Lincoln | 30. Handler |
| 31. May & Winter | |

منابع

- ایمان، محمدتقی و اثنی‌عشری، فریده (۱۳۸۳). بررسی عوامل موثر بر بیگانگی سازمانی در ایران (مورد مطالعه: سازمان‌های اداری شهر شیراز). *نشریه پژوهشی دانشگاه اصفهان*، شماره ۱۷، ۳۰-۱.
- دانایی‌فرد، حسن و مظفری، زینب (۱۳۸۷). ارتقاء روایی و پایایی در پژوهش‌های کیفی مدیریتی: تأملی بر استراتژی‌های ممیزی پژوهشی. *نشریه پژوهش‌های مدیریت*، دوره ۱، شماره ۱، ۱۶۲-۱۳۱.
- شیخاوندی، داور (۱۳۷۳). *جامعه‌شناسی انحرافات*، گناباد: نشر مرن‌دیز.
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن و شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، دوره ۵، شماره ۲، ۱۹۸-۱۵۱.
- فریدون، وحید؛ انصاری، محمد اسماعیل؛ حقیقتیان، منصور و بزمی، مهناز (۱۳۹۳). ارزیابی جامعه‌شناختی بیگانگی شغلی و تأثیرات آن بر فرهنگ سازمانی در سازمان‌های آموزشی (مورد مطالعه: کارکنان ادارات آموزش و پرورش مشهد). *نشریه جامعه‌شناسی کاربردی*، دوره ۲۵، شماره ۲، ۱۴-۱.
- محسنی تبریزی، علیرضا (۱۳۷۰). بیگانگی: مفهوم‌سازی و گروه‌بندی تئوری‌ها در حوزه جامعه‌شناسی و روان‌شناسی، *نشریه نامه علوم اجتماعی*، دوره ۲، ۷۳-۲۵.
- نادری‌بنی، محمود؛ بردبار، غلامرضا و پزشکی نجف‌آبادی، فرشته (۱۳۹۴). تبیین بیگانگی کاری با ویژگی‌های شغلی و حمایت سازمانی، *دوفصلنامه کاوش‌های مدیریت بازرگانی*، دوره ۷، شماره ۱۴، ۱۹۰-۱۶۹.
- Banai, M., & Reisel, W. D. (2003). A test of control-alienation theory among Cuban workers. *Management Research: Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, 1(3), 243-252.
- Calista, D. (1994). *Policy implementation*. Encyclopedia of Policy Studies edited by S. Nagel, New York: Marcel Dekker.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Garcia-Zamor, J. C. (1996). Obstacles to public policy implementation in the third world. *Advances in Developmental Policy Studies*, 1, 197-209.
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45-56.
- Guba, E. G. (1981). Criteria for assessing the trustworthiness of naturalistic inquiries. *ECTJ*, 29(2), 75-91.

- Handler, J. F. (1996). *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*, New Jersey: Princeton University Press.
- Ifeagwazi, C. M., Chukwuorji, J. C., & Zacchaeus, E. A. (2015). Alienation and psychological wellbeing: Moderation by resilience. *Social Indicators Research*, 120(2), 525-544.
- Lipsky, M. (1983). *Street-level bureaucracy: the dilemmas of the individual in public service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Marx, K. (1961 [1844]). Alienated labor, in K. Marx (ed.), *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*. Moscow: *Foreign Languages Publishing House*, 67-83.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Pandey, S. K. and G. A. Kingsley (2000). Examining red tape in public and private organizations: alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-800.
- Podsakoff, P. M., L. J. Williams and W. D. Todor (1986). Effects of organizational formalization on alienation among professionals and nonprofessionals. *Academy of Management Journal*, 29(4), 820-31.
- Seeman, M. (1959). On the meaning of alienation. *American Sociological Review*, 24(6), 783-791.
- Thomann, E. (2015). Is output performance all about the resources? A fuzzy-set qualitative comparative analysis of street-level bureaucrats in Switzerland. *Public Administration*, 93(1), 177-194.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2007). *Policy alienation of Dutch public sector professionals: an exploratory study*, Retrieved from <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/madrid/TummersBekkers&Steijn2007.pdf>
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.
- Tummers, L. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.
- Tummers, L. G. (2012). *Policy alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, Forthcoming.
- Tummers, L. (2013). *Policy alienation and the power of professionals: Confronting new policies*. Edward Elgar Publishing.

- Tummers, L., Bekkers, V., van Thiel, S., & Steijn, B. (2015). The effects of work alienation and policy alienation on behavior of public employees. *Administration & Society*, 47(5), 596-617.
- Van Engen, N., Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2016). Bringing history in: Policy accumulation and general policy alienation. *Public Management Review*, 18(7), 1085-1106.
- Van der Voet, J., Steijn, B., & Kuipers, B. S. (2017). What's in it for others? The relationship between prosocial motivation and commitment to change among youth care professionals. *Public Management Review*, 19(4), 443-462.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process a conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Yıldız, B., & Alpkan, L. (2015). A theoretical model on the proposed predictors of destructive deviant workplace behaviors and the mediator role of alienation. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 210, 330-338.

Identifying the antecedents of public policy implementer's alienation in Iran

Mehdi Golverdi

Hasan Danaee Fard

Mohammad Hossein Rahmati

Jabar Babashahi

Abstract

One of the reasons for failure of implementation of public policies in Iran is policy alienation. Policy alienation is a psychological state that lead to implementers' psychological disconnection from the policy program being implemented. This phenomenon may have harmful consequences, and resulted in lessening of implementers' performance. It will in turn, leads to public discontent with the public institutions implementing public policies. The purpose of this paper is to identify the antecedents of tax policies alienation. The research population consisted of tax auditors of the General Directorate of Tax Affairs of Qom province. The sample was selected through a purposeful sampling method. We conducted a semi-structured interviews to collect data, and used the thematic analysis technique for interpretation of collected data.. The results showed that the lack of interaction between policy makers and policy implementers at the policy formulation strategic level, as well as, tactical and operational levels are antecedents of alienation of implementers from tax policies in Iran.

Keywords: public policy, policy alienation, implementers, antecedents