

واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی‌های عمومی در ج.ا.ایران: مطالعه خطمشی‌های مالیاتی کشور

سعید مقدس‌پور^۱، حسن دانایی‌فرد^{۲*}، اسد... کرد نائج^۳

۱. کارشناس ارشد رشته مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس

۲ و ۳. دانشیار دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس

(تاریخ دریافت: ۹۱/۶/۵؛ تاریخ پذیرش: ۹۱/۱۱/۲)

چکیده

خطمشی‌های عمومی سازوکارهای حکمرانی ملی نظام‌های سیاسی هستند. دولت‌ها اراده ملی را در پرتو خطمشی‌های عمومی اداره می‌کنند. اگر نسخه تدوینی این خطمشی‌ها بر سیاق ملاحظات علمی و سیاسی دوراندیشانه تعبیه شده باشد، کماکان دردهای ملی را دوا نخواهد کرد، مگر آن که مرحله اجرای خود را با موفقیت طی کند. اجرای خطمشی‌های عمومی شاهکار ویژه مدیریت دولتی است. کیفیت مدیریت دولتی را می‌توان از قبل میزان اجرای این خطمشی‌ها تشخیص داد. پژوهش حاضر با هدف شناسایی و تحلیل عوامل موثر بر عدم موفقیت برخی از خطمشی‌های عمومی کشور طراحی شده است. نتایج نشان می‌دهد که بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها در اجرای خطمشی‌های ملی، بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خطمشی‌ها، ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خطمشی‌های ملی، بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خط-مشی‌ها، فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای خطمشی‌های ملی و... از مهم‌ترین عوامل کلیدی مانع‌زای اجرای خط-مشی‌های عمومی در ایران هستند.

واژگان کلیدی

خطمشی‌های عمومی، نظام سیاسی، عدم موفقیت خطمشی‌ها، مدیریت دولتی.

مقدمه

خط‌مشی‌های عمومی حلقه پیونددهنده دولت و جامعه هستند؛ آن‌ها سازوکارهای اعمال اراده ملی هستند که مدیریت دولتی، متولی اجرای آن‌هاست.

خط‌مشی‌های عمومی از جمله مباحث مهم مطرح در حوزه اداره امور عمومی است که طی سه دهه گذشته به صورت جدی مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است؛ و از آنجا که خط‌مشی‌گذاری عمومی به عنوان یک دانش جوان بعد از جنگ جهانی دوم مطرح شد، نقش اصلی دولت در جهان جدید، "خط‌مشی‌گذاری عمومی" است. دولت‌ها که دربرگیرنده قوای مجریه، مقننه و قضاییه هستند خط‌مشی‌های عمومی را شکل می‌دهند، آن‌ها را به "اجرا" در می‌آورند و آنگاه به "ارزیابی" آنچه اجرا شده است، می‌پردازند (بزرگی، ۱۳۸۹)؛ در واقع مرحله اجرای خط‌مشی عمومی یکی از بغرنج‌ترین مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی است. در حقیقت اثرات و پیامدهای یک خط‌مشی به واسطه اجرای آن به وقوع می‌پیوندد و اجرای نامناسب خط‌مشی، تمام امیدها را برای رسیدن به اثرات مورد انتظار خط‌مشی تدوین شده از بین می‌برد (ثقفی، ۱۳۸۷، ص ۱۵). هم‌چنین می‌دانیم خط‌مشی‌های عمومی جهت‌گیری‌های کلی هستند که چگونگی عمل سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را در آینده مشخص می‌سازند و معمولاً برای مقابله با یک مشکل و مسأله عمومی و به منظور حل آن پدید می‌آیند و اغلب به منزله چرخه‌ای تلقی می‌شوند که در آن مشکلات ابتدا به عنوان یک مسأله مورد توجه قرار می‌گیرند، دوره‌های مختلف عمل بررسی می‌شود، خط‌مشی‌ها تعیین می‌گردد، توسط کارکنان اجرا و ارزیابی شده و تغییر می‌یابد و سرانجام بر اساس موفقیت یا شکست آن پایان می‌یابد (لستر و استوارت، ۲۰۰۰، ص ۱۰).

در همین راستا، انتقادات بسیاری از چگونگی و نحوه اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران وجود دارد؛ سیاست‌گذاران، پژوهش‌گران، شهروندان و حتی خود مجریان از نحوه اجرای خط‌مشی‌های عمومی ناراضی‌اند؛ و اگرچه پژوهش‌گران در سراسر دنیا، راه‌های مختلفی را برای بررسی مسأله اجرا ارایه نموده و تلاش‌های بسیاری را برای درک، شناخت

و کاهش موانع اجرای خط‌مشی‌ها انجام داده‌اند، لکن پرداختن به چنین موضوعی در ایران تازگی داشته و نیازمند پژوهش‌های فراوانی در راستای شناخت موانع و تنگناهای بومی اجرای خط‌مشی‌های عمومی این مرز و بوم به جهت رفع هرچه تمام‌تر آن‌ها و بهسازی فرایند اجرا است.

بنابراین در پژوهش حاضر پس از بیان مسأله و ارایه نگاه نظری پژوهش در پرتو روش دلفی، عوامل کلیدی موثر بر عدم موفقیت اجرای خط‌مشی‌های عمومی، احصا و تحلیل خواهند شد؛ و در نهایت رهنمودهایی برای نظریه و عمل خط‌مشی عمومی ارایه خواهد شد.

بیان مسأله

از آنجا که دولت‌ها در برابر جامعه وظایفی را بر عهده دارند، برای انجام این وظایف لازم است فعالیت‌هایی اعم از فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... صورت گیرد. برای انجام صحیح این فعالیت‌ها نیز لازم است خط‌مشی‌هایی تدوین شود. اجرای صحیح این خط‌مشی‌ها می‌تواند به نتایجی همچون توسعه کشور، رضایت عمومی شهروندان، افزایش سطح رفاه و قدرت‌مند شدن کشور منجر شود. هم‌چنین عدم اجرای صحیح آن‌ها می‌تواند نارضایتی عمومی، کاهش سطح رفاه، عقب‌ماندگی کشور و... را در پی داشته باشد. با این حال، باید متذکر شد که نایستی اجرای ناقص خط‌مشی‌ها را صرفاً به مرحله اجرا و متولی این مرحله، یعنی دولت منتسب کرد. بسیاری از مشکلات به مرحله تدوین خط‌مشی و متولیان آن یعنی مجلس، نمایندگان و سایر خط‌مشی‌گذاران بر می‌گردد؛ همان‌طور که پالمبو و کالیستا (۱۹۹۰) گفته‌اند: «اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی‌ها، همان قدر پیامد مرحله تدوین خط‌مشی است که پیامد مسایل خاص اجرا و مسایل اداری است، اما به اشتباه بار گناه فقط بر عهده مجریان گذاشته می‌شود.» با این وجود کانون توجه این پژوهش، مرحله اجرا از فرایند و چرخه خط‌مشی‌گذاری است؛ و باید دانست که اهمیت خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت دولتی به اندازه اهمیت تصمیم‌گیری در مدیریت است. اما بسیاری از اوقات، عملکرد واقعی دولت‌ها با آنچه که در هنگام تدوین خط‌مشی‌ها وعده داده بودند، تفاوت بسیار دارد و بسیاری از خط‌مشی‌های دولتی در مرحله اجرا شکست

می‌خورند. چالش‌های مختلفی بر سر راه اجرای یک خط‌مشی وجود دارد و دولت‌ها با رعایت هر چه بهتر عوامل موثر بر اجرای موفق خط‌مشی‌ها تا آنجا که امکان دارد باید از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی دوری جویند؛ و همه جوامع در زمینه خط‌مشی‌گذاری و نیز اجرای موثر و موفقیت‌آمیز آن کم و بیش با مشکلات مشابهی مواجه‌اند و در اغلب متون مربوط به خط‌مشی‌گذاری می‌توان فهرستی از مشکلات عمومی را بر سر راه فرایند خط‌مشی‌گذاری یافت. از آنجا که مشکلات اجرایی، زمانی اتفاق می‌افتند که نتایج مطلوب مربوط به منافع مورد نظر حاصل نشود و چنین مشکلاتی تنها اختصاص به کشورهای در حال توسعه نداشته و هر جا و هر زمان که عوامل اساسی و حیاتی برای اجرای خط‌مشی عمومی از دست برود، - چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه یافته- مشکل اجرا وجود خواهد داشت؛ و هر جامعه‌ای بنا به اقتضائات و شرایط خاص منحصر به فردش، مشکلاتی مخصوص به خود در فرایند خط‌مشی‌گذاری دارد؛ و اگرچه پرسمن و ویلداوسکی بزرگ‌ترین مشکل در اجرای خط‌مشی را عدم توجه به تمهیدات خاص در مرحله شکل‌گیری می‌دانند (دنهارت، ۱۳۸۰، ص ۲۲۳). ولی با فرض بر این که خط‌مشی‌ای به درستی تعیین شده، ما در پی شناسایی مشکلات، تنگناها و موانع مرحله اجرا هستیم. بر این اساس خط‌مشی‌ای موفقیت‌آمیز است که به اهدافی که طرفدارانش برای رسیدن به آن‌ها تعیین کرده‌اند، برسد (مارش و مک کونل، ۲۰۱۰، ص ۵۶۴)؛ و خط‌مشی شکست خورده است که نتایج و پیامدهای مطلوب و مورد انتظارش را سبب نشود و یا توافق اندکی بر روی میزان رسیدن آن به اهداف مطلوبش باشد. والش (۲۰۰۶) نیز شکست خط‌مشی را زمانی تعریف می‌کند که تصمیم‌گیرندگان مسؤول، به این نتیجه می‌رسند که آن خط‌مشی، دیگر تامین‌کننده اهداف برنامه و اهداف سیاسی که آن‌ها ترجیح می‌دادند و مد نظرشان بود، نیست (اسکاگ استاد، ۲۰۰۷، ص ۴). ادعای این که یک سیاست خاص موفقیت‌آمیز بوده است معمولاً در زندگی سیاسی (کشورها) اتفاق می‌افتد، اما تعداد کمی از این ادعاها به طور سیستماتیک قابل توجیه‌اند (مارش و مک کونل، ۲۰۱۰، ص ۵۶۴).

در واقع، بازیگران خط‌مشی مشتاق هستند، ادعا کنند سیاست‌هایشان موفقیت‌آمیز بوده است، اما مخالفان اغلب آن سیاست‌ها را شکست‌خورده می‌دانند، واقعیت این است که

پیامدهای نهایی خط‌مشی‌ها اغلب جایی بین این دو حد است.

اما به طور کلی خط‌مشی‌گذاری عمومی در معرض حوادث متعدد و شکست‌های جدی بسیاری است. در دل این حوادث و شکست‌ها، شرایط، مسیرها و نتایج متناقض و نامطمئن، مقررات‌زدایی‌ها، مقررات بیش از حد، سیاست‌های مفسده‌انگیز، عدم برنامه‌ریزی، عدم پاسخ‌گویی، نبود شفافیت، نبود مدیریت ریسک و نوآوری، تسلط گروه‌ها و افراد و سازمان‌های خاص و... نقش‌آفرین هستند. در واقع شبکه پیچیده‌ای از فرایندها و حوادث مختلف، زمینه شکست خط‌مشی‌های عمومی را فراهم می‌آورد. حوادثی که ناشی از سیاست‌های ناخواسته‌ای است که منجر به فروپاشی، بی‌نظمی، هرج و مرج و گاهی اوقات آسیب‌های جدی غیرقابل بازگشت می‌شود.

در سال‌های اخیر ارزیابی‌های تازه‌ای در مورد ویژگی‌های انواع مختلف شکست سیاست‌های عمومی صورت گرفته است (ریچاردسون، ۲۰۰۷، ص ۱۴۳). ما نیز در این پژوهش بر آنیم که تعیین نماییم چه عواملی باعث عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی - خصوصاً در جمهوری اسلامی ایران - می‌شود و نیز سهم هر یک از این عوامل در عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی به چه میزان می‌باشد؟ ناگفته نماند که پس از تعیین عوامل اصلی، آن‌ها را در اداره کل امور مالیاتی استان اصفهان در معرض امتحان قرار داده‌ایم. در واقع از آنجا که در عمل و در شرایط کنونی، خط‌مشی‌هایی که اجرای مطلوب و رضایت‌بخشی داشته باشند تا مبنای کار پژوهشگران قرار گیرند یافت نشد، ترکیبی از موانع و تنگناهای اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی از ادبیات موجود و نیز از منظر خبرگان پژوهش احصا شد و در مورد خط‌مشی‌ها و سیاست مالی کشور مورد آزمون قرار گرفت. نتایج حاصله نشان می‌دهد که تنگناهای شناسایی شده مورد وفاق خبرگان حوزه مالیاتی کشور واقع شد و درصد بالایی از آرا را به خود اختصاص داد.

مبانی نظری پژوهش

اگرچه تا اوایل دهه ۱۹۷۰ پژوهش‌های بسیار کمی در زمینه اجرای خط‌مشی عمومی صورت پذیرفته بود و دانش اندکی در راستای کمک به فرایند اجرای خط‌مشی در دسترس بود، اما با شروع و پیدایش مطالعات موردی در همان سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۷۰ و پس از

آن با ارایه چارچوب‌های کاربردی در طی چهار دهه اخیر، مطالعات گسترده‌ای پیرامون موضوع اجرا، صورت گرفته است.

خلاصه‌ای از نتایج مطالعات و بررسی‌های دانشمندان و صاحب‌نظران خط‌مشی عمومی در خصوص تنگناهای اجرای خط‌مشی در نگاهی تاریخی و در یک روند تکاملی در جدول شماره ۱ آورده شده است.

جدول ۱: جمع‌بندی نظرات دانشمندان، نظریه‌پردازان و پژوهش‌گران در خصوص شرایط اجرای موفق و ناموفق خط‌مشی‌ها

ردیف	دانشمند/ نظریه‌پرداز/ پژوهش‌گر	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
۱	پرسمن و ویلداوسکی	۱۹۷۳	هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خط‌مشی: ۱. اجرا نباید از خط‌مشی جدا باشد ۲. از وسایل و ابزارهای مستقیم در اجرا استفاده شود ۳. در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک ۴. تداوم رهبری ۵. سادگی و آسان‌سازی خط‌مشی
۲	ون هورن و ون میتر	۱۹۷۵	متغیرهای اجرا: ۱. استانداردها و اهداف ۲. منابع ۳. ارتباطات بین سازمانی ۴. ویژگی‌های موسسات اجرایی ۵. ویژگی‌های شخصیتی مجریان ۶. شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی
۳	میلیبری مک لوگین	۱۹۷۵	عوامل کلیدی در موفقیت یا شکست اجرا: نخبگان سیاسی، رای دهندگان، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خط‌مشی، میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خط‌مشی و میزان علاقه، تعهد و حمایت بازی‌گران اصلی خط-مشی
۴	رین و رایینوویتز	۱۹۷۸	سه عامل بالقوه در اجرا: ۱. الزامات قانونی ۲. الزامات بوروکراتیک ۳. الزام رضایت طرفین
۵	ریچارد المور	۱۹۸۰	بررسی فرایند اجرای خط‌مشی در قالب چهار مدل سازمانی: ۱. مدل مدیریت سیستم‌ها ۲. اجرا به عنوان فرایند بوروکراسی ۳. اجرا به عنوان توسعه سازمانی ۴. اجرا به عنوان فرایند تعارض و چانه‌زنی مواردی که مانع از اجرای موثر خط‌مشی‌ها می‌شود: فهم ناقص از مشکلات و مسایل، نارسایی در بررسی میزان عمل‌پذیری تصمیمات، عدم توانایی مجریان در اجرای وظایف محوله

ردیف	دانشمند/ نظریه‌پرداز/ پژوهش‌گر	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
۶	گارسیا زامور	۱۹۸۰	مشکلات و موانع عمده اجرای خطمشی در کشورهای جهان سوم: ۱. محدودیت‌های ناشی از کمک‌ها و وام‌های خارجی ۲. ساختار اداری متمرکز ۳. تحریف بوروکراسی وبری
۷	جیمز اندرسون	۱۹۸۲	علل عمده عدم اجرای صحیح خطمشی: ۱. عدم آگاهی و درک صحیح دستورات توسط مجریان ۲. عملی نبودن اجرای تصمیم ۳. مقاومت مجریان در اجرای خطمشی
۸	گان و هاگ وود	۱۹۸۴	شرایطی که باعث عدم اجرای درست خطمشی‌ها می‌شوند: ۱. عوامل خارج از سازمان و غیر مترقبه ۲. زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و مناسب ۳. فقدان نظریه معتبر علت و معلولی ۴. عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول‌ها ۵. ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی ۶. عدم درک و نبود توافق در مورد اهداف ۷. مشخص نبودن وظایف و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرایی و فقدان هماهنگی لازم ۸. عدم درخواست مقامات و صاحبان قدرت به اجرای کامل خطمشی ۹. عدم ارتباط و هماهنگی کامل بین عناصر مختلف اجرا
۹	وینتر	۱۹۹۰	با جمع‌بندی نظرات برخی صاحب‌نظران، مدلی را ارائه می‌دهد که در آن چهار دسته از متغیرها را که بر اجرای خطمشی تأثیر می‌گذارند، نام می‌برد: متغیرهای مربوط به فرایند صورت‌بندی خطمشی، متغیرهای مربوط به اجرای سازمانی و بین سازمانی، متغیرهای مربوط به رفتار بوروکرات‌های سطح خیا‌بان(افرادی که وظیفه تحویل خدمات دولتی به گروه هدف یک قانون به عهده آن‌هاست؛ مانند ممیزین مالیاتی) و متغیرهای مربوط به واکنش گروه هدف و تغییرات جامعه
۱۰	کالیستا	۱۹۹۵	الف- موانع اجرا: ۱- ناکافی بودن منابع ۲- ابزارهای نامناسب ۳- انحرافات ناشی از نیت سیاسی(زدبندهای سیاسی) ۴- نارسا بودن طرح‌های اولیه(پیش‌بینی‌های نادرست) ۵- عدم تعهد لازم مجریان خطمشی ب- عوامل یا متغیرهای موثر در اجرا ۱- عوامل درونی شامل تنظیمات قدرت یا اختیارات، ترکیبی شبکه‌ها و محل‌های اجرا ۲- عوامل بیرونی شامل آراء عمومی، نهادهای تفسیرکننده و اشخاص

ردیف	دانشمند/ نظریه پرداز/ پژوهش گر	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاهها
۱۱	سایاتیه و مازمانیان	۱۹۹۶	شرایط اجرای اثربخش خطمشی‌ها: ۱. اهداف مشخص و روشن ۲. روابط علت و معلولی و داشتن مبنای تئوریک ۳. یک تثبیت کننده و یک رهبر با مهارت‌های سیاسی و مدیریتی ۴. حمایت خطمشی‌ها از سوی قانون گذاران، مقامات اجرایی، مراجع قضایی و گروه‌های هدف ۵. توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی
۱۲	هاولت و رامش	۱۹۹۵	الف - محدودیت‌های اجرای خطمشی: ۱. محدودیت‌های مربوط به ماهیت مسأله شامل: دشواری‌های فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از خطمشی در گروه هدف. ۲. اوضاع و احوال حاکم بر جامعه شامل شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور تکنولوژی جدید ۳. محدودیت‌ها و مشکلات مربوط به سازمان‌های مجری و مجریان خطمشی ب - معیارهای لازم برای طراحی و اجرای خطمشی: ۱. خطمشی گذاران باید هدف‌های خطمشی و سلسله مراتب آن‌ها را تا حد ممکن واضح و به صورت دستورات عمل روشن بیان نمایند. ۲. تهیه خطمشی باید به صورت آشکار یا ضمنی به یک نظریه علی معتبر متکی باشد. ۳. خطمشی برای اجرای موفق باید از اعتبار کافی برخوردار باشد ۴. خطمشی باید حاوی مقررات روشنی باشد تا به طور صحیح به وسیله سازمان مجری به اجرا در آید. ۵. وظیفه اجرا باید به سازمان‌هایی محول شود که از تجربه و تعهد کافی برخوردار باشند.
۱۳	یوجین بارداک	۱۹۹۷	الف - راه‌های وادار کردن گروه‌ها و بازی‌گران به مشارکت در اجرای خطمشی عبارتند از: تحریک، معامله، چانه‌زنی، ترغیب و متقاعد کردن ب - برخی از شگردها و بازی‌هایی که توسط عواملان اجرای خطمشی صورت می‌گیرد تا مانع اجرای صحیح شود عبارتند از: بازی بودجه، حفظ صلح، مقاومت جمعی، زندگی آسان و راحت و بازی‌های دیگر ج - از اثرات منفی بازی خطمشی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: تغییر منافع، انحراف از اهداف خطمشی، مقاومت در برابر کنترل‌های اداری
۱۴	ادواردز	۱۹۸۰	عوامل حیاتی موثر بر اجرای خطمشی‌ها: ارتباطات، منابع، تمایلات،

ردیف	دانشمند/ نظریه‌پرداز/ پژوهش‌گر	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
			نگرش‌ها و ساختار بوروکراتیک
۱۵	ناکامورا و اسمالوود	۱۹۸۰	آن‌ها ضمن تشریح سه محیط خطمشی (صورت‌بندی خطمشی، اجرای خطمشی و ارزیابی آن)، سه دسته متغیر را ذکر می‌کنند: بازی‌گران و حوزه‌ها، ساختارهای سازمانی و هنجارهای بوروکراتیک و شبکه‌های ارتباطی و سازوکارهای اجابت و پذیرش.
۱۶	فالان	۱۹۸۲	روشن نبودن و مشخص نبودن اهداف، پراکندگی اهداف، نامعین بودن ابزارهای اجرا
۱۷	هی یونگ سوک	۱۹۸۸	در مطالعه خویش چهار دسته عوامل تأثیرگذار بر اجرای خطمشی را بر شمرده است: عوامل خطمشی (شامل نوع خطمشی، منابع، مشوق‌های خطمشی، درجه تغییر و پیچیدگی، سازگاری و مشروعیت و وضوح و مشخص بودن خطمشی)، عوامل مداخله (شامل ارتباط و هماهنگی، زمان، استراتژی‌های اجرا، آموزش کارکنان، فرایند پذیرش، همبستگی روشن و مستمر و حذف ترس و عدم اطمینان)، عوامل محیطی (شامل حمایت اجتماعی - اقتصادی و سیاسی، زمینه ساختار سازمانی، زمینه جو سازمانی و حمایت سایرین) و عوامل مجری (درک کارکنان، شایستگی کارکنان و تمایل آن‌ها)
۱۸	بری و همکارانش	۱۹۹۸	عوامل تعیین کننده اجرای خطمشی‌ها: عوامل ارتباطی، عوامل وضعی، عوامل توانایی و قابلیت
۱۹	پاپادوپولس	۱۹۹۸	نادرستی نظریه خطمشی و نبود یک نظریه علی معتبر، وجود زنجیره-های طولانی علیت و سلسله مراتب علت و معلولی بسیار، نبود زمان و منابع کافی و در دسترس، نبود ترکیب مناسبی از منابع برای دسترسی، محدودیت‌های فلج کننده خارجی، عدم بازبینی عمده در قوانین
۲۰	النس و وورث	۱۹۷۳	عوامل موثر در شکست اجرا: توزیع نامناسب قدرت که در اجرا باعث تحلیل‌های ضعیف بررسی مسایل، تسلط منافع خاص بر خطمشی، فقدان استراتژی مناسب و جامع برای ارتقای منافع عمومی، قصور در درک مسایل کلیدی، دوباره‌کاری و هم‌پوشی اقدامات سازمان‌های مختلف، تعارض ماموریت‌ها و برنامه‌های سازمان، افزایش شدید کمیته‌های بین سازمانی برای ایجاد هماهنگی می‌شود.
۲۱	پالمبو و کالیستا	۱۹۹۰	عوامل موثر در شکست اجرا: سیاست‌های نمادین، فقدان مبنای تئوریک مناسب، تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و عدم وجود پویایی‌های لازم در دولت، منابع ناکافی، فقدان کردانی لازم مجریان در استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای سازمانی نامناسب
۲۲	آگونوان	۱۹۹۱	عوامل موثر در شکست اجرا: تعریف ناکافی اهداف (نبود شفافیت، انسجام درونی و سازگاری با دیگر اهداف سیاسی)، اهداف بسیار جاه-طلبانه خطمشی، انتخاب ساختار سازمانی نامناسب در اجرا، بی‌انضباطی برنامه‌ها
۲۳	وارویک	۱۹۸۲	اجرای موفق: حاصل انطباق مستمر با زمینه‌ها، شخصیت‌ها، حوادث از

ردیف	دانشمند/ نظریه پرداز/ پژوهش گر	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاهها
			طریق اشتیاقی به تصدیق و اصلاح اشتباهات
۲۴	هاولت		عوامل موثر بر شکست اجرا: الف) عوامل درونی: تعداد زیاد خطامشی‌ها، دشواری‌های فنی، گروه‌های هدف وسیع و متنوع و... ب) عوامل بیرونی: دگرگونی اوضاع اجتماعی، تغییرات سیاسی، نحوه سازماندهی سازمان‌های مجری، منابع گروه‌های سیاسی و اقتصادی، حمایت و پشتیبانی آن‌ها، عدم حمایت عمومی
۲۵	دنهارت		عوامل شکست: تعداد زیاد مشارکت کننده در اجرا، وجود دیدگاه‌های مختلف، مسیر طولانی برای اقدامات عملی، بخش‌های متعدد دخیل و تصمیم‌گیر در اجرا و منابع رقیب
۲۶	کوئینگ	۱۹۸۶	عوامل شکست: هدف‌گذاری مبهم، محدودیت‌های شناختی خطامشی - گذارن و محیط غیر قابل پیش‌بینی
۲۷	آلیش و پتاک	۱۹۸۶	عوامل موثر بر شکست اجرا: عدم توجه به اثرات جنبی غیرمنتظره و میزان ناسازگاری آن‌ها، عدم توجه به اثرات مورد نظر در گروه‌های هدف
۲۸	برینکرهف	۱۹۹۶	عامل شکست خطامشی: ناهماهنگی و ناسازگاری اجزاء درونی خطامشی‌ها
۲۹	مورتن اگبرگ	۱۹۹۹	عوامل موثر بر شکست اجرا: روشن نبودن وظایف و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرایی، نبود ارتباطات کافی بین دستگاه‌های اجرایی
۳۰	گریندل	۲۰۰۰	شرایط اساسی برای اجرای خطامشی: فرایند کلی اجرا زمانی آغاز می‌شود که اهداف و مقاصد کلی به طور خاص بیان شده باشند، برنامه‌های عملیاتی طراحی شده باشند و سرمایه برای پی‌گیری اهداف تخصیص داده شده باشد.
۳۱	حفیظ خلید	۲۰۰۱	عوامل موثر بر شکست اجرا: نبود خلاقیت و نوآوری‌های لازم در مجریان جهت اجرای خطامشی‌ها، بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذی-نفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال دولت به رفع دغدغه‌های سیاسی، هم راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها
۳۲	انجمن مدیریت دولتی آمریکا با همکاری واحد اقتصاد عمومی مدیریت دولتی	۲۰۰۲	موانع موجود بر سر راه اجرای موثر: الف) موانع نهادی: هزینه زیرساخت‌ها، فقدان محرک‌های نوآوری، روشن نبودن رهنمودهای خطامشی ب) موانع مدیریتی: فقدان قابلیت‌های مدیریتی، ضعف مدیریت اطلاعات، دودلی و مقاومت از طرف رهبر سیاسی، مخالفت از سوی ذی‌نفعان حرفه‌ای، نگرش منفی مدیران ارشد و میانی
۳۳	خوزا	۲۰۰۳	عوامل شکست در اجرا: سیاست‌های غیرواقعی، فقدان تخصص مدیریتی، غیبت افراد هدایت‌گر فرایند، هماهنگی ناکافی در اجرای خطامشی
۳۴	اسکات	۲۰۰۴	عدم پایش اثربخشی خطامشی‌ها، درگیر نکردن دریافت‌کنندگان خطامشی -

ردیف	دانشمند/ نظریه‌پرداز/ پژوهش‌گر	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
			مشی با تصمیم‌گیرندگان خط‌مشی‌ها در تحلیل‌ها و مراحل تدوین، عدم ادغام تحلیل‌های اجتماعی و اقتصادی، عدم تعیین نحوه تأثیر خط-مشی‌ها بر ذی‌نفعان مختلف
۳۵	مکینده	۲۰۰۵	عوامل شکست در اجرا: ارتباطات و اطلاعات ناکافی، غیبت منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خط‌مشی (تضاد بین اجرا و منافع آن‌ها)، ساطع شدن خط‌مشی از سوی حکومت به جای گروه‌های هدف، بی‌توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری، عدم برخورداری مدیران از فضای حمایتی لازم برای تصمیم‌گیری، ناکافی بودن حقوق و دستمزد مجریان، نبود تخصص لازم در مجریان، خط‌مشی‌های مبهم، تعداد زیاد خط‌مشی‌ها، تصمیم‌گیری متمرکز، نبود ساز و کار هماهنگی، عدم کنترل اطلاعات دریافتی، هم راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها، بی‌توجهی به گروه‌های ذی‌نفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خط‌مشی‌گذاری، ناهم‌سویی اهداف خط‌مشی‌گذاران، تعویق در اجرا، کندی روند اصلاح خط‌مشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی
۳۶	برینارد	۲۰۰۵	عوامل شکست در اجرا: بی‌توجهی مدیران به خط‌مشی‌های تدوین شده توسط خبرگان، نبود تعهد لازم در اجرا، اعمال نظرهای شخصی مدیران و مجریان، تضاد بین منافع مجریان و اجرا، نبود تخصص کافی، نبود توافق همگانی با خط‌مشی‌ها، غیرواقعی بودن خط‌مشی‌ها، نبود ساز و کارهای هماهنگی، ارتباطات ناکافی دستگاه‌های مجری، بی‌توجهی به گروه‌های ذی‌نفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خط‌مشی‌گذاری، ناهم‌سویی اهداف خط‌مشی‌گذاران، تعویق در اجرا، کندی روند اصلاح خط‌مشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی
۳۷	لی، لای و فنج	۲۰۰۶	موانع اجرای موفق خط‌مشی‌ها: شفاف نبودن معیارهای ارزیابی اجرا، مجرب نبودن برنامه‌ریزان مربوط، واگرایی نقطه نظرات برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران، و تفاوت اولویت‌های طرح مذکور با اولویت‌های بخش خصوصی
۳۸	جان کوگین	۲۰۰۶	محدودیت‌های سد راه اجرای موفق: محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی خصوصا اقتصادی همچون تعادل بودجه، محدودیت تراز خارجی، محدودیت کسری توانان، اثر جای‌گزینی، محدودیت جهانی شدن
۳۹	ساموئل استالی	۲۰۰۶	عوامل موثر در شکست اجرا: با تکیه بر نقش بازار و مکانیزم‌های اقتصادی غلبه ابعاد سیاسی بر اقتصادی و غلبه مقامات رسمی بر نیروهای بازار، عدم هماهنگی، دغدغه‌های سیاسی با اهداف خط‌مشی،

ردیف	دانشمند/ نظریه پرداز/ پژوهش گر	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاهها
			فرایند قانون گذاری و تقنینی نامطلوب در خطمشی گذاری، عدم تدوین روشن اهداف، در دسترس نبودن مکانیزم های لازم اجرایی، نبود حمایت سیاسی لازم، عدم توانایی پردازش اطلاعات، محدودیت دانش مجریان
۴۰	سو ژانگ و رابینی	۲۰۰۶	عوامل موثر در شکست اجرا: روشن و مشخص نبودن اهداف خطمشی، عدم پویایی خطمشی ها، بی توجهی به ظرفیت های اجرایی موجود
۴۱	بورگالت	۲۰۰۷	عامل موثر در شکست اجرا: رقابت و تعارض دیرینه بین سازمان های مجری
۴۲	پایم دالیویدا	۲۰۰۸	عوامل موثر در شکست اجرا: فقدان حمایت سیاسی، منابع مالی محدود، محدودیت های موجود در ظرفیت نهادی، همکاری ضعیف در سطوح محلی

چارچوب نظری

با بررسی ادبیات پژوهش و مطالعه جامع دیدگاه های اندیشمندان و صاحب نظران حوزه خطمشی عمومی، متغیرها و شاخص های چارچوب نظری پژوهش مشخص گردید. اما از آنجا که اساس این بررسی در جامعه ایران بوده است، لذا لزوم بومی سازی متغیرها ضروری می نمود. به همین منظور از نظرات خبرگان نیز در این زمینه استفاده شد. بدین صورت که با نظرخواهی و مصاحبه با تعدادی از اساتید و صاحب نظران دانشگاهی و افراد مجری در زمینه اجرای خطمشی ها که واجد شرایط خبرگان این پژوهش بوده اند و نیز با مطالعه اسناد و مدارک موجود در ایران شامل بولتن های خبری، مجلات، کتاب ها و سایر نشریات، شاخص هایی در قالب پرسش نامه تهیه و بین تعدادی از خبرگان و صاحب نظران با استفاده از روش دلفی در چندین مرحله توزیع و از آن ها نظرخواهی شد. براساس جمع بندی نظرات مشترک آن ها تعدادی از متغیرهای اولیه پژوهش حذف و تعدادی نیز به آن ها اضافه گردید. به طوری که در نهایت، بر تعداد ۳۰ متغیر اجماع حاصل شد. مولفان چارچوب نظری زیر را در پیش رو قرار دادند تا بر اساس آن بتوانند شناختی اولیه نسبت به پاسخ های حاصله از پرسش نامه دلفی داشته باشند.

موانع مربوط به مجریان، ذی‌نفعان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی:
 موانع مربوط به ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری مجریان
 موانع مربوط به تخصص و مهارت مجریان
 موانع مربوط به گروه‌های هدف و استفاده‌کنندگان خط-

موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی:
 موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین و تدوین خط‌مشی
 موانع حقوقی و قضایی

عوامل موثر بر عدم اجرای موفق، صحیح و کامل خط‌مشی‌های عمومی

موانع مربوط به سازمان‌های مجری:
 موانع مربوط به نظام اداری و بوروکراسی
 موانع مربوط به منابع و ابزارهای اجرای خط‌مشی‌ها

موانع مربوط به عوامل محیطی:
 شرایط و حمایت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی
 حوادث غیر مترقبه فیزیکی، اجتماعی و سیاسی

شکل (۱): مدل نظری پژوهش (رزقی رستمی (۱۳۸۳) - و تلفیق با ادبیات پژوهش و نظرات خبرگان پژوهش حاضر)

هدف پژوهش

هدف کلی و اصلی این پژوهش، احصای عوامل مؤثر بر شکست برخی خط‌مشی‌های عمومی در حاکمیت جمهوری اسلامی ایران (مورد مطالعه سیاست مالیاتی کشور) بوده است.

سؤالات پژوهش

از آنجا که پژوهش با محوریت سؤال شکل می‌گیرد و به همین لحاظ است که پژوهش را فعالیت سؤال یا مسأله‌محور می‌نامند (ایمان، ۱۳۹۰، ص ۹)؛ و نیز از آنجا که رویکرد پژوهش حاضر در بخشی از مرحله گردآوری داده‌ها، کیفی بوده است، سؤالات آن نیز کلی بوده، هدف پژوهش کلان است و پژوهش‌گر بر روی دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان تمرکز دارد؛ هم‌چنین در خلال پژوهش، سؤالات در روند مصاحبه جهت‌های تازه‌ای یافته‌اند و

رفته‌رفته تکمیل شده‌اند. اما در کل سؤالات اصلی ما در ابتدای امر چنین بوده‌اند:

۱. عوامل اصلی شکست خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران کدامند؟

۲. میزان اهمیت هر کدام از عوامل چقدر است؟

شرح شاخص‌های نهایی پس از دور سوم دلفی و رسیدن به اجماع و اقناع نظری

شاخص‌های مربوط به هدف‌گذاری، تعیین و تدوین خط‌مشی‌ها

فقدان چارچوب مناسب و منطقی برای تحلیل خط‌مشی‌های ملی (شناسایی مسأله،

اهداف، بدیل‌ها، پایش و عملکرد خط‌مشی‌ها)

تعارض خط‌مشی‌ها با خط‌مشی‌های ملی دیگر

ماهیت در حال تغییر مسایل عمومی

علت‌کاوی غیرعلمی مسایل عمومی برای تدوین خط‌مشی‌های ملی مرتبط

سیاست‌زدگی در تدوین و رهایی مرحله اجرا از جانب دولت

عدم انسجام درونی خط‌مشی‌های ملی

واقع‌گرایانه نبودن خط‌مشی‌های ملی

تعارض ارزشی خط‌مشی‌های ملی با یکدیگر

تعارض هدفی خط‌مشی‌های ملی با یکدیگر

شاخص‌های مربوط به موانع حقوقی و قضایی

فقدان زیرساخت‌های حقوقی و قضایی برای اجرای خط‌مشی‌ها

دستگاه اندازه‌گیری عملکرد ملی به صورت جزیره‌ای

شاخص‌های مربوط به ویژگی‌های رفتاری و شخصیتی مجریان

ضعیف بودن اراده سیاسی در اجرای خط‌مشی‌های ملی

شاخص‌های مربوط به تخصص و مهارت مجریان

فقدان نیروی انسانی متخصص اجرای خط‌مشی‌های ملی

فقدان دانش لازم در عرصه ملی برای اجرای خط‌مشی‌های ملی

شاخص‌های مربوط به گروه‌های هدف و استفاده‌کنندگان خط‌مشی

عدم حمایت شهروندان از اجرای خط‌مشی‌های ملی

فقدان فرهنگ پاسخ‌طلبی ملی در مورد سیاست‌ها

شاخص‌های مربوط به نظام اداری و بوروکراسی

عدم پذیرش خط‌مشی‌های ملی از جانب بوروکراسی ملی

بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خط‌مشی‌های ملی

فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای خط‌مشی‌های ملی

ناهم‌سویی مدیریت دولتی با دستگاه خط‌مشی‌گذاری ملی

هم‌پوشانی وظیفه‌ای سازمان‌های مجری خط‌مشی‌های ملی

نامشخص بودن سهم وظیفه‌ای سازمان‌ها در اجرای خط‌مشی‌های ملی

فرهنگ مقاومت بخش دولتی در مسیر خط‌مشی‌های مورد تغییر

فقدان شبکه اطلاعاتی خط‌مشی‌های ملی کشور

بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها در اجرای خط‌مشی‌های ملی

منفعت‌طلبی وزارت‌خانه‌ای برای ارتقاس عملکرد بخشی با تخطی از اجرای خط‌مشی -

های هم‌دیگر

شاخص‌های مربوط به منابع و ابزارهای اجرای خط‌مشی‌ها

فقدان ابزارهای اجرایی خط‌مشی‌های ملی

ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های ملی

فقدان فن‌آوری‌های لازم برای اجرای خط‌مشی‌های ملی

شاخص‌های مربوط به عوامل محیطی

بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خط‌مشی‌های ملی

روش‌شناسی پژوهش

مبنای فلسفی پژوهش حاضر پراگماتیسم، جهت‌گیری آن توسعه‌ای، رویکرد پژوهش

استقرایی - قیاسی، هدف پژوهش اکتشافی، صبغه پژوهش آمیخته (کیفی - کمی) بوده و به

صورت میدانی صورت پذیرفته است؛ استراتژی آن نیز روش دلفی بوده است.

در این پژوهش، برای بررسی ادبیات پژوهش از مطالعات کتابخانه‌ای و برای مطالعات

اکتشافی و استخراج تم‌ها (عوامل و فاکتورها) از منظر خبرگان پژوهش (خط‌مشی‌گذاران در سطح ملی (۸ نفر)، اساتید دانشگاهی (۱۰ نفر) و عوامل دخیل در اجرای سیاست مالیاتی کشور (۱۸ نفر) در فرایند روش دلفی از مصاحبه‌های غیرساختارمند استفاده شده و پس از تدوین طرح نظری پژوهش برای رسیدن به اهداف پژوهش، به وسیله پژوهش‌میدانی و گردآوری اطلاعات و داده‌های لازم از طریق توزیع پرسش‌نامه بین خبرگان به بررسی علل و عوامل عدم موفقیت خط‌مشی‌ها و نیز تعیین چارچوب اولویت‌بندی و رتبه‌بندی آن‌ها پرداخته‌ایم و برای این منظور، پس از اطمینان از نرمال نبودن جامعه مورد بررسی (استفاده از آزمون کولموگروف اسمیرنوف) از روش‌های آمار ناپارامتریک (آزمون دوجمله‌ای و آزمون فریدمن) و از نرم‌افزار SPSS19 استفاده شده است.

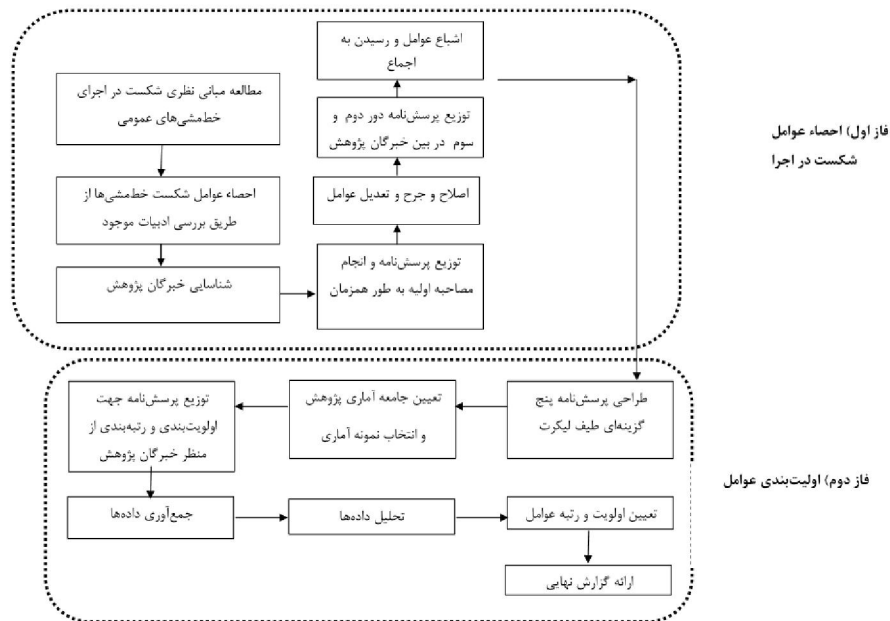
ابزار پژوهش و شیوه گردآوری داده‌ها

در این پژوهش، برای گردآوری داده‌های اولیه از روش پرسش‌نامه هم‌زمان با مصاحبه با تعدادی از خبرگان اجرایی و دانشگاهی و در مرحله بعد، برای اولویت‌بندی آن‌ها تنها از پرسش‌نامه استفاده شده است. بدین ترتیب که ابتدا از طریق مصاحبه‌های نامنظم، مشکلات، موانع و تنگناهای اجرای صحیح، موثر و موفقیت‌آمیز خط‌مشی‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته و منجر به شناسایی و احصاء عوامل دخیل در شکست آن‌ها شد. پس از انجام مصاحبه اولیه، از طریق پرسش‌نامه، مشکلات، موانع، تنگناهای فرایند اجرا در دور دوم تثبیت و سپس در دور سوم به اولویت‌بندی آن‌ها پرداخته شد. این پرسش‌نامه حاوی ۳۰ آیتم و شامل سه بخش به شرح زیر است که پس از تایید خبرگان دانشگاهی و اجرایی در دور دوم فرایند دلفی و رسیدن به اجماع لازم و کافی، بنا به محدودیت‌های موجود در زمینه توزیع و اخذ نظر مجدد همگی آن خبرگان در رابطه با اولویت‌بندی عوامل، در دور سوم مورد مطالعه پژوهش، اداره کل امور مالیاتی استان اصفهان تعیین و با مشورت با اساتید خبره آماری مبنی بر گرفتن حجم نمونه حداقل ۳۵ مورد در این پژوهش، در بین ۷۵ نفر از خبرگان در زمینه امور مالیاتی توزیع و از آن تعداد ۵۲ پرسش‌نامه دریافت شد.

فرایند کلی پژوهش

این پژوهش طی دو فاز و براساس یک فرآیند چهارده مرحله‌ای به شرح شکل ۲ انجام شده است. همان‌طور که در این شکل مشخص است در فاز اول پس از ارایه طرح پژوهش، مطالعه مقدماتی مبانی نظری مرتبط با پژوهش در حوزه آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های عمومی صورت گرفت و عوامل شکست در اجرای خط‌مشی‌های عمومی که در ادبیات پیشین وجود داشت مشخص و ارایه شد. آنگاه به منظور بومی‌سازی عوامل، خبرگان حوزه خط‌مشی‌گذاری در سه گروه (اساتید دانشگاهی و پژوهش‌گران حوزه خط‌مشی، خط‌مشی‌گذاران اعم از نمایندگان مجلس و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و خبرگان در زمینه سیاست مالیاتی کشور- مدیران و مجریان شاغل در اداره کل امور مالیاتی استان اصفهان-) شناسایی شدند و از طریق مصاحبه حضوری، در مجموع نظرات سی و شش نفر از خبرگان مختلف در حوزه اجرا و یا خط‌مشی‌گذاری احصا و مدون گردید. این کار منجر به بررسی عوامل اولیه موثر بر عدم توفیق خط‌مشی‌های ملی در دهه‌های اخیر کشورمان شد. لازم به ذکر است که با توجه به پژوهش‌هایی که در گذشته در این زمینه انجام گردیده بود تعدادی از عواملی نیز که حاصل کار آنها بود و در ادبیات ذکر گردیده بود استخراج و در این مرحله وارد گردید.

در فاز دوم، عوامل احصا شده پژوهش که امکان آزمون با رویکرد کمی را فراهم می‌کنند، ارایه شدند؛ و در نهایت پرسش‌نامه‌های پژوهش تهیه شده و در میان نمونه آماری ۷۵ نفری از مدیران اجرایی حوزه امور مالیاتی استان اصفهان، توزیع و پاسخ‌ها جمع‌آوری گردید. در نهایت، با توجه به تجزیه و تحلیل اطلاعات، گزارش نهایی پژوهش ارایه شد.



شکل ۲: فرایند کلی پژوهش

روایی و پایایی ابزار جمع‌آوری داده‌های پژوهش

برای آزمون روایی پرسش‌نامه این پژوهش، روش "روایی محتوا" مورد استفاده قرار گرفت و بدین منظور از نظرات تعدادی از اساتید خبره دانشگاهی در حوزه خط‌مشی-گذاری استفاده شد و پرسش‌نامه تهیه شده بعد از اصلاحات مورد نظر به تایید آن‌ها رسید. برای آزمون پایایی نیز از روش آلفای کرونباخ استفاده شد که میزان آن با استفاده از نرم-افزار SPSS19 برابر ۰/۷۱ شد که چون بیش از ۰/۷۰ بود پایایی ابزار جمع‌آوری داده را مورد تایید قرار داد.

جامعه آماری و نمونه منتخب

از آنجا که رویکرد این پژوهش آمیخته می‌باشد، در نهایت و در فاز کمی‌سازی پژوهش و استفاده از طیف پنج گزینه‌ای لیکرت، جامعه آماری متشکل از خبرگان اجرایی امور مالیاتی شاغل در اداره کل امور مالیاتی استان اصفهان بوده است.

روش نمونه‌گیری (حجم نمونه و شیوه تعیین آن)

هم‌چنین از آنجا که در پژوهش حاضر، در وهله اول، گردآوری و احصای عوامل شکست خط‌مشی‌ها در اجرا، به صورت کمی و کیفی (به طور هم‌زمان) بوده است، در این روش به جای استفاده از فنون نمونه‌گیری تصادفی، از نمونه‌گیری هدف‌مند استفاده شده است. در واقع دستیابی به نمونه‌ای که حداکثر درگیری را با مسأله پژوهش دارد و از اطلاعات زیادتری برخوردار است، نمونه مناسب پژوهش‌ها به صورت کیفی است (ایمان، ۱۳۹۰، ص ۱۴۶).

بنابراین با توجه به روش پژوهش مورد استفاده، نوع نمونه‌گیری، نمونه‌گیری قضاوتی است. از میان رؤسا، معاونان، کلیه ممیزکل‌ها، سرممیزان و کارشناسان ارشد اداره کل امور مالیاتی استان اصفهان، تعداد ۱۸ نفر که برای حضور در پنل اولیه دلفی انتخاب شده بودند و تا انتها نیز از حضور این افراد به علاوه تعدادی دیگر از خبرگان این حوزه بهره‌برده شده بود، یاری دهنده ما در فاز نهایی پژوهش بودند و پژوهش‌گر به توصیه اساتید آماری خبره اقدام به توزیع ۷۵ پرسش‌نامه و جمع‌آوری نهایتاً ۵۲ پرسش‌نامه از سطح خبرگان این حوزه نمود. انتخاب این افراد بر اساس تجربه بودن، میزان سابقه مسئولیتی (حداقل ۲۰ سال) و به دلیل تجربه و آشنایی آن‌ها در ارتباط با قوانین سیاست کلی مالیاتی کشور خصوصاً در طی سه دهه پس از انقلاب شکوهمند اسلامی بوده است.

روش تحلیل داده‌ها

۱. آزمون دوجمله‌ای (باینومیل): در این پژوهش برای مقایسه میانگین مشکلات، موانع و تنگناهای اجرای خط‌مشی‌های عمومی ج.ا.ا با میانگین مورد نظر (معادل ۳) از آزمون دوجمله‌ای استفاده شده است. آزمون دوجمله‌ای معادل آزمون میانگین یک جامعه در آزمون پارامتریک است. در واقع فرض این آزمون بر این است که اگر بیش از ۵۰٪ خبرگان به عاملی امتیاز کم‌تر از ۳ داده باشند، آن عامل در موقعیت شکست (و نه پیروزی) قرار می‌گیرد؛ و این بدان معناست که از لیست عوامل عدم موفقیت اجرای خط‌مشی‌های ما حذف می‌گردد، چرا که حداقل نیمی از خبرگان آن عامل را به عنوان عامل شکست تایید ننموده‌اند.

در واقع آزمون دوجمله‌ای تک دامنه در مواردی اجرا می‌شود که داده‌ها به دو گروه مجزا تقسیم شوند و بخواهیم تفاوت توزیع داده‌ها را در این دو گروه آزمون کنیم. این نوع داده‌ها را دو وضعیتی (برنولی) می‌نامند. داده‌ها یا به طور طبیعی دو وضعیتی می‌باشند، مانند جنسیت افراد، یا به طور مصنوعی به دو گروه تقسیم می‌شوند، مانند افراد زیرچهل سال و افراد بالای چهل سال. در پژوهش حاضر برای تبدیل داده‌ها به دو گروه مجزا و دو وضعیتی کردن ابتدا مقدار معینی از برد مقادیر را در محیط SPSS در فرمان binomial قسمت cut point وارد کرده‌ایم که این مقدار با توجه به طیف لیکرت به این ترتیب می‌باشد: جهت مثبت و موافق برای آنانی که پاسخ زیاد و خیلی زیاد می‌دهند، بدون نظر برای آنانی که پاسخ متوسط می‌دهند و مخالف برای کسانی که کم و خیلی کم را انتخاب می‌کنند. بنابراین اگر بخواهیم افراد را به دو گروه تقسیم کنیم می‌توانیم بگوییم گروه یک آنانی هستند که نظر موافق دارند و گروه دو آنانی که نظر موافق ندارند (ایزدی و کریمی، ۱۳۷۸، ص ۲۵-۲۶).

مقدار احتمال مورد آزمون یک دامنه برای نسبت مشاهده به صورت زیر محاسبه شد:

$$\begin{cases} H_0: P \leq 0/6 \\ H_1: P > 0/6 \end{cases}$$

دلیل انتخاب عدد $0/6$ آنست که در طیف لیکرت $0/6 = \frac{3}{5}$ پاسخ‌ها منفی است و فرض صفر بر بی تأثیر بودن عوامل استوار است.

لذا در این پژوهش داریم:

فرض صفر: عامل مذکور جزء عوامل عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی ج.ا. (رویکرد سیاست مالیاتی کشور) نیست.

فرض یک: عامل مذکور جزء عوامل عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی ج.ا. (رویکرد سیاست مالیاتی کشور) است.

نتایج آزمون باینومیال مربوط به عوامل احصا شده در جدول شماره ۲ آورده شده است که با توجه به این که سطح معناداری محاسبه شده برای تمامی عوامل (به غیر از مورد ۲۸) کم تر از میزان آلفای پژوهش (که در پژوهش حاضر 0.05 در نظر گرفته شده است) است؛

می‌توان نتیجه گرفت که فرض صفر رد می‌شود و این امر بدین معناست که فرضیه مبتنی بر این که عوامل مذکور جزء عوامل عدم موفقیت خط‌مشی‌های جمهوری اسلامی ایران است، پذیرفته می‌شود. در مورد عامل ۲۸ نیز به دلیل آن که سطح معناداری محاسبه شده از مقدار آلفای پژوهش بیش‌تر است، یعنی فرض صفر این عامل تایید شده و این بدان معناست که به نظر خبرگان پژوهش این عامل جزء عوامل شکست خط‌مشی‌های عمومی ج. ا. نبوده است.

جدول ۲: نتایج آزمون باینومیال مربوط به عوامل احصا شده

رد	تایید / H0	درصد موافقت	سطح خطا	سطح معناداری	عامل شکست در اجرا	رد
۱	رد	۸۸٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های ملی	۱
۲	رد	۸۷٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	فقدان چارچوب مناسب و منطقی برای تحلیل خط‌مشی‌های ملی	۲
۳	رد	۶۷٪	۰.۰۵	۰.۰۱۸	ضعیف بودن اراده سیاسی در اجرای خط‌مشی‌های ملی	۳
۴	رد	۷۳٪	۰.۰۵	۰.۰۰۱	فقدان فناوری‌های لازم برای اجرای خط‌مشی‌های ملی	۴
۵	رد	۶۵٪	۰.۰۵	۰.۰۳۶	عدم پذیرش خط‌مشی‌های ملی از جانب بوروکراسی ملی	۵
۶	رد	۶۷٪	۰.۰۵	۰.۰۱۸	عدم حمایت شهروندان از اجرای خط‌مشی‌های ملی	۶
۷	رد	۷۹٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	فقدان ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های ملی	۷
۸	رد	۶۷٪	۰.۰۵	۰.۰۱۸	تعارض خط‌مشی‌ها با خط‌مشی‌های ملی	۸
۹	رد	۸۷٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خط‌مشی‌های ملی	۹
۱۰	رد	۶۵٪	۰.۰۵	۰.۳۶	ماهیت در حال تغییر مسایل عمومی	۱۰
۱۱	رد	۸۷٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	علت‌کاوی غیرعلمی مسایل عمومی برای تدوین خط‌مشی‌های ملی مرتبط	۱۱
۱۲	رد	۸۸٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای خط‌مشی‌های ملی	۱۲
۱۳	رد	۶۹٪	۰.۰۵	۰.۰۰۸	فقدان دانش لازم در عرصه ملی برای اجرای خط‌مشی‌های ملی	۱۳
۱۴	رد	۷۹٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	سیاست‌زدگی در تدوین و رهایی مرحله اجرا از جانب دولت	۱۴
۱۵	رد	۸۷٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	عدم انسجام درونی خط‌مشی‌های ملی	۱۵
۱۶	رد	۶۷٪	۰.۰۵	۰.۰۱۸	فقدان نیروی انسانی متخصص اجرای خط‌مشی‌های ملی	۱۶
۱۷	رد	۶۷٪	۰.۰۵	۰.۰۱۸	ناهم‌سویی مدیریت دولتی با دستگاه خط‌مشی‌گذاری ملی	۱۷
۱۸	رد	۶۹٪	۰.۰۵	۰.۰۰۸	هم‌پوشانی وظیفه‌ای سازمان‌های مجری خط‌مشی‌های ملی	۱۸
۱۹	رد	۷۱٪	۰.۰۵	۰.۰۳۰	نامشخص بودن سهم وظیفه‌ای سازمان‌ها در اجرای خط‌مشی‌های ملی	۱۹
۲۰	رد	۶۹٪	۰.۰۵	۰.۰۰۸	فرهنگ مقاومت بخش دولتی در مسیر خط‌مشی‌های موجد تغییر	۲۰
۲۱	رد	۷۷٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	فقدان زیرساخت‌های حقوقی و قضایی برای اجرای خط‌مشی‌ها	۲۱
۲۲	رد	۷۵٪	۰.۰۵	۰.۰۰۰	فقدان شبکه اطلاعاتی خط‌مشی‌های ملی کشور	۲۲

۲۳	بی‌توجهی به ارزش زمان و از دست رفتن فرصت‌ها در اجرای خط- مشی‌های ملی	۰.۰۰۰	۰.۰۰۵	۹۶٪	رد
۲۴	بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خط‌مشی‌های ملی	۰.۰۰۰	۰.۰۰۵	۸۷٪	رد
۲۵	واقع‌گرایانه نبودن خط‌مشی‌های ملی	۰.۰۰۸	۰.۰۰۵	۶۹٪	رد
۲۶	تعارض ارزشی خط‌مشی‌ها با یک‌دیگر	۰.۰۱۸	۰.۰۰۵	۶۷٪	رد
۲۷	تعارض هدفی خط‌مشی‌های ملی	۰.۰۳۶	۰.۰۰۵	۶۵٪	رد
۲۸	دستگاه اندازه‌گیری عملکرد ملی به صورت جزیره‌ای	۰.۱۲۶	۰.۰۰۵	۶۲٪	تایید
۲۹	منفعت‌طلبی وزارتخانه‌ای برای ارتقاء عملکرد بخشی با تخطی از اجرای خط‌مشی‌های هم‌دیگر	۰.۰۰۱	۰.۰۰۵	۷۳٪	رد
۳۰	فقدان فرهنگ پاسخ‌گری (پاسخ‌خواهی) ملی در مورد سیاست‌ها	۰.۰۰۰	۰.۰۰۵	۷۹٪	رد

۲. آزمون تحلیل واریانس فریدمن برای رتبه‌بندی عوامل عدم موفقیت خط‌مشی‌های

عمومی ج. ا. (موردکاوی سیاست مالیاتی کشور)

پس از خارج نمودن عامل حذف شده در مرحله قبل با توجه به فرضیه زیر اقدام به

رتبه‌بندی عوامل نموده‌ایم:

فرضیه: رتبه میزان اهمیت هر یک از عوامل موثر بر عدم موفقیت خط‌مشی‌های

عمومی (با تاکید بر سیاست مالیاتی) با هم برابرند.

برای آزمون این فرضیه از آزمون تحلیل واریانس فریدمن استفاده شده است. فرضیات

آماري این آزمون عبارتند از:

H0: رتبه میزان اهمیت هر یک از عوامل موثر بر عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی (با

تاکید بر سیاست مالیاتی) با هم برابرند.

H1: حداقل بین دو رتبه از رتبه‌های میزان اهمیت عوامل موثر بر عدم موفقیت خط-

مشی‌های عمومی (با تاکید بر سیاست مالیاتی) تفاوت معناداری وجود دارد.

نتایج حاصل از تحلیل آماری داده‌های پرسش‌نامه در رابطه با فرضیه فوق به وسیله

نرم‌افزار SPSS ۱۹ در جدول (۳) آورده شده است.

جدول ۳: نتایج آزمون تحلیل واریانس فریدمن عوامل عدم موفقیت خط‌مشی‌ها

آماره محاسبه شده	درجه آزادی	سطح معنی‌داری	سطح خطا	نتیجه آزمون
۶۶۲.۷۸	۲۹	۰/۰۰۰	۰/۰۵	رد H0

با توجه به این که سطح معناداری کوچک‌تر از سطح خطای ۰/۰۵ است؛ در نتیجه

می‌توان گفت که داده‌های نمونه دلیل محکمی برای پذیرش H_0 در سطح اطمینان ۹۵ درصد ارائه نمی‌دهد؛ لذا فرض H_1 مورد پذیرش قرار می‌گیرد به عبارت دیگر با اطمینان ۹۵ درصد می‌توان گفت که بین ۲۹ رتبه از اولویت عوامل موثر بر عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی ج. ا. تفاوت معناداری وجود دارد. رتبه میزان اهمیت این عوامل در جدول ۴ آورده شده است.

از آنجا که از منظر برخی صاحب‌نظران، آزمون فریدمن از قوت بسیار بالایی در رتبه‌بندی عوامل برخوردار نیست، لازم به ذکر است که پژوهش‌گر برای اطمینان بیشتر نسبت به واقعی بودن رتبه‌ها، اقدام به رتبه‌بندی عوامل با استفاده از تکنیک تاپسیس نیز نمود که نتایج آن با اندک اختلافی در برخی از جایگاه‌ها و رتبه‌ها صحت نتایج آزمون فریدمن را خصوصاً در پنج مورد اول مورد تایید قرار داد که در ادامه به شرح این عوامل پراهمیت‌تر می‌پردازیم.

جدول ۴: نتایج رتبه‌بندی عوامل شکست در اجرای خط‌مشی‌ها (بر اساس آزمون فریدمن)

اولویت در اهمیت	عامل شکست در اجرا
۱	بی‌توجهی به ارزش زمان و از دست رفتن فرصت‌ها در اجرای خط‌مشی‌های ملی
۲	بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خط‌مشی‌های ملی
۳	ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های ملی
۴	بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خط‌مشی‌های ملی
۵	فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای خط‌مشی‌های ملی
۶	فقدان شبکه اطلاعاتی خط‌مشی‌های ملی کشور
۷	فقدان فرهنگ پاسخ‌گری (پاسخ‌طلبی) ملی در مورد سیاست‌ها
۸	فقدان چارچوب مناسب و منطقی برای تحلیل خط‌مشی‌های ملی
۹	عدم انسجام درونی خط‌مشی‌های ملی
۱۰	فرهنگ مقاومت بخش دولتی در مسیر خط‌مشی‌های موجد تغییر
۱۱	علت‌کاوی غیرعلمی مسایل عمومی برای تدوین خط‌مشی‌های ملی مرتبط
۱۱	سیاست‌زدگی در تدوین و رهایی مرحله اجرا از جانب دولت
۱۲	تعارض خط‌مشی‌ها با خط‌مشی‌های ملی دیگر
۱۳	منفعت‌طلبی وزارتخانه‌ای برای ارتقاء عملکرد بخشی با تخطی از اجرای خط‌مشی‌های همدیگر
۱۴	فقدان زیرساخت‌های حقوقی و قضایی برای اجرای خط‌مشی‌ها
۱۵	واقع‌گرایانه نبودن خط‌مشی‌های ملی

اولویت در اهمیت	عامل شکست در اجرا
۱۶	عدم حمایت شهروندان از اجرای خطمشی‌های ملی
۱۷	فقدان ابزارهای اجرای خطمشی‌های ملی
۱۸	ضعیف بودن اراده سیاسی در اجرای خطمشی‌های ملی
۱۹	ناهم‌سویی مدیریت دولتی با دستگاه خطمشی‌گذاری ملی
۲۰	عدم پذیرش خطمشی‌های ملی از جانب بوروکراسی ملی
۲۱	فقدان فناوری‌های لازم برای اجرای خطمشی‌های ملی
۲۲	نامشخص بودن سهم وظیفه‌ای سازمان‌ها در اجرای خطمشی‌های ملی
۲۳	فقدان نیروی انسانی متخصص اجرای خطمشی‌های ملی
۲۴	تعارض هدفی خطمشی‌های ملی
۲۵	هم‌پوشانی وظیفه‌ای سازمان‌های مجری خطمشی‌های ملی
۲۶	تعارض ارزشی خطمشی‌ها با یک‌دیگر
۲۷	فقدان دانش لازم در عرصه ملی برای اجرای خطمشی‌های ملی
۲۸	ماهیت در حال تغییر مسایل عمومی

یافته‌ها

با توجه به نتایج حاصل از آزمون باینومیال بر روی پاسخ‌های پاسخ‌دهندگان پژوهش مشخص شد که پاسخ‌دهندگان از جمیع ۳۰ عامل احصا شده، با ۲۹ عامل آن با درصد نسبتاً بالایی (۶۵٪ - ۹۶٪) موافق بوده و تنها بر وجود یک عامل -دستگاه اندازه‌گیری عملکرد ملی به صورت جزیره‌ای- در بین عوامل عدم موفقیت، اتفاق نظر نداشته‌اند؛ که آن هم به زعم پژوهش‌گر و استنباط او احتمالاً به دلیل خلط دو حوزه از حوزه‌های شش‌گانه خطمشی‌گذاری در ذهن پاسخ‌دهندگان بوده است؛ بدین مفهوم که آن‌ها از آنجا که این مورد را جزء عوامل شکست در حوزه ارزیابی خطمشی فرض نموده‌اند و آن را جدا از مرحله اجرا دانسته‌اند؛ در مجموع با پاسخ‌های خود چنین نتیجه‌ای را رقم زده‌اند و حال آن که باید دانست که هرگز به سادگی نمی‌توان مراحل مختلف خطمشی‌گذاری را در عمل از یک‌دیگر تفکیک نمود، هرچند که کانون توجه این پژوهش بر مرحله اجرا بوده باشد. در مورد این عامل نیز بایستی خاطر نشان کرد که اگرچه طبق آمار توصیفی به میزان ۶۲٪ از پاسخ‌دهندگان با وجود چنین عاملی در مجموعه عوامل شکست موافق بوده‌اند، اما سطح معناداری مستخرج از آزمون دوجمله‌ای نشان می‌دهد که بیش از ۵۰٪ افراد نمونه با آن موافق نبوده‌اند و این حاکی از آنست که نرم‌افزار تفاوت معناداری بین ۵۰٪ و ۶۲٪ قائل

نشده است و بنا به قرائن موجود چنانچه تعداد پرسش‌نامه‌های جمع‌آوری شده به بیش از ۵۲ عدد می‌رسید، احتمالاً چه بسا این عامل نیز در زمره عوامل عدم موفقیت جای می‌گرفت. به هر حال، از آنجا که این عامل نیز همچون عوامل دیگر از اهمیت بسیار بالایی برخوردار بوده و لزوم برنامه‌ریزی در خصوص یک‌پارچه سازی اندازه‌گیری عملکرد ملی بر کسی پوشیده نیست، توصیه می‌شود دست‌اندرکاران اجرایی کشور و مسئولان در رأس امور نسبت به استقرار یک‌پارچه آن همت گمارند.

در ادامه به شرح عوامل پنج‌گانه که در رتبه‌بندی آزمون فریدمن پراهمیت‌تر شناسایی شدند؛ می‌پردازیم:

۱. بی‌توجهی به ارزش زمان و از دست رفتن فرصت‌ها در اجرای خط‌مشی‌های

ملی: همه بر این امر واقفیم که بی‌توجهی به زمان و اجرایی نشدن به موقع سیاست‌ها سبب می‌شود تناسب بین سیاست‌ها از بین رفته و سیاست‌های دولت اثر واقعی خود را از دست بدهند. از آنجا که این پژوهش اقدام به سنجش دلایل عدم موفقیت خط‌مشی‌های ملی در حوزه سیاست مالیاتی کشور نموده است و ۹۶٪ پاسخ‌دهندگان به آن به عنوان اولین عامل شکست، رأی مساعد داده‌اند؛ باید خاطر نشان کرد که متأسفانه فوت زمان و از دست دادن فرصت‌ها در کشور ما بسیار بوده و معمولاً تاخیر زمانی موجب از دست رفتن بسیاری از سرمایه‌ها و درآمدها می‌شود؛ در وصول مالیات‌ها نیز به علت به روز نبودن امر وصول مالیات‌های بخش اشخاص حقیقی و حقوقی معمولاً بعد از دوره‌های ۴-۵ ساله وصول می‌گردد که این امر، خود موجب کاهش درآمد واقعی دولت شده و از طرفی مودیان مالیاتی با عدم پرداخت به موقع مالیات و دیون خود موجبات عدم تحقق خط‌مشی‌های وصول مالیاتی را فراهم می‌آورند.

لازم به ذکر است که فاصله زمانی میان زمان مقرر پرداخت مالیات و زمان پرداخت واقعی آن را وقفه (تاخیر) زمانی در جمع‌آوری مالیات می‌گویند. وقفه‌های مالیاتی را نیز می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: وقفه قانونی و وقفه غیر قانونی (طهماسبی بلداجی و همکاران، ۱۳۸۳، ص ۹۴):

در وقفه قانونی، از طرف قانون به مودی مالیاتی این اجازه داده می‌شود که پرداخت

مالیات را به تاخیر بیندازد و مودی مشمول هیچ‌گونه جریمه‌ای نمی‌شود. وقفه غیرقانونی از اتمام مهلت وقفه قانونی تا زمان پرداخت واقعی است که میزان آن در کشوری مثل ایران پایین نیست و به طور متوسط ۳۰ ماه است و این مساله با در نظر گرفتن نرخ تورم و کاهش ارزش پول، دریافتی مالیاتی را از ارزش واقعی خود دور می‌کند و موجب خسارات هنگفتی به جریان درآمدی دولت می‌شود. این مساله امروز به صورت یک عرف درآمده است و مودیان مالیاتی از قبل این مساله، سودهای کلانی به دست می‌آورند؛ و نیز در کشور ما، جریمه دیرکرد برای هر ماه ۲/۵٪ مالیات است، اما در صورت قبول برگ تشخیص، مودی از پرداخت ۸۰٪ جریمه معاف می‌شود؛ و جریمه یک سال دیرکرد ۶٪ از مبلغ مالیات است که آن هم به علت پایین بودن میزان آن قابل عفو است. یعنی به ازای حداقل یک سال عدم پرداخت مالیات، پرداخت صفر درصد جریمه. (جریمه دیرکرد برای هر ماه حدود ۲/۵٪ بدهی مالیاتی است. در صورت موافقت سیستم مالیاتی، مودی می‌تواند تا ۸۰٪ درصد از جریمه دیرکرد را نپردازد. یعنی تنها ۲۰٪ از جریمه دیرکرد توسط مودی پرداخت می‌شود. با احتساب ۲/۵٪ جریمه، دوازده ماه در یک سال و تحقق ۲۰٪ از کل جریمه می‌توان نرخ جریمه موثر سالانه را به صورت زیر محاسبه کرد:

شش درصد جریمه دیرکرد سالانه به طور معناداری از نرخ تورم سالانه کم‌تر است و انگیزه لازم را در مودی به وجود می‌آورد تا با علم به وجود جریمه، از عایدی مالیات طی یک سال استفاده کند. زمانی که بدهی مالیاتی پرداخت می‌شود، قدرت خرید خود را تا حد زیادی از دست داده است و پاسخ‌گوی نیازهای مالی دولت نمی‌باشد).

به آنچه در بالا گفته شد درنگ مالیاتی گویند؛ و گرچه به بدی گریز مالیاتی نیست، ولی اثرات اقتصادی دارد و به مدت درنگ برای دولت هزینه دارد و اگر درنگ طولانی باشد دست کمی از گریز ندارد.

هم چنین فرایند وصول مالیات کند و طولانی و به تبع آن‌ها هزینه وصول مالیات بالا است.

عدم تسلیم اظهارنامه مالیاتی نیز از دیگر جرایمی است که میزان آن در ایران ۵٪ است، اما در صورت قبول برگ تشخیص، این نرخ نیز تا ۱٪ می‌تواند تقلیل یابد، در حالی که این

نسبت در کشورهایی نظیر آمریکا و هلند حداقل سه برابر ایران است.

لازم به ذکر است که دانشمندانی چون گان و هاگود (۱۹۸۴)، هی یونگ سوک (۱۹۹۸)، پایادوپولوس (۱۹۹۸) و سایرین به موضوع زمان تحت عنوان نبود زمان و منابع کافی در اجرای ناموفق خط‌مشی‌ها اشاره کرده بودند، ولیکن هیچ یک از آن‌ها به مفهوم بی‌توجهی به ارزش زمان اشاره‌ای نداشته‌اند. البته دانایی فرد (۱۳۸۹) به پیوند نامناسب بین زمان، اهداف و برنامه‌ها و نیز اجرایی نشدن به موقع خط‌مشی‌ها در دولت اشاره کرده است.

۲. بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خط‌مشی‌ها: همان‌طور که گفته شد

عده‌ای از صاحب‌نظران دلیل ناهماهنگی‌ها در دولت را برخی بی‌ثباتی‌ها در این حوزه می‌دانند. ثبات مدیریتی سازوکاری است که به هم‌سوسازی برنامه‌های دولت کمک می‌کند؛ کما این که افرادی چون دانایی فرد (۱۳۸۹)، تقفی (۱۳۸۷) و علوی‌تبار (فخیمی، ۱۳۸۳، ص ۱۷۷) با عباراتی چون عدم ثبات در تصدی مدیران مجری، بی‌ثباتی سازمانی پست‌های مدیریتی، بی‌ثباتی پست‌های سازمانی و جابجایی انفرادی و گروهی مدیران از پستی به پست دیگر یا تغییرات پی‌درپی در سطح مدیران عالی و بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی به این مفهوم اشاره نموده‌اند. در این راستا نیز بنا به تایید ۸۷٪ پاسخ‌دهندگان باید گفت که متاسفانه از آنجا که مدیران و حتی متولیان امور مالیاتی اعم از ممیزین، سرممیزین و ممیزین کل از ثبات شغلی کافی و حمایت‌های مورد نیاز وزارت متبوع برخوردار نیستند؛ معمولاً در اجرای خط‌مشی‌های موجود مسامحه نموده و در انجام وظایف و مطالبات حقه دولت قصور می‌نمایند و بدین طریق خط‌مشی‌های ملی مبنی بر سهم بیش از ۵۰ درصدی مالیات در بودجه سالانه محقق نمی‌گردد (تنها حدود ۳۰ درصد محقق می‌گردد). در واقع این مسأله از مشکلاتی است که همه سازمان‌های دولتی با آن مواجه‌اند و عدم ثبات مدیران و کارکنان در پست‌ها و مسؤولیت‌هایشان است که باعث می‌شود آن‌ها از برنامه‌ریزی بلندمدت گریزان بوده و به صورت مقطعی و کوتاه‌مدت برنامه‌ریزی و انجام وظیفه نمایند که این امر خود باعث آن خواهد شد که سازمان‌های دولتی در درازمدت، بی‌هدف و بی‌برنامه گردند.

۳. ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های ملی: همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد

و به استناد سخن الوانی (۱۳۸۷)، در آسیب‌شناسی خط‌مشی‌گذاری عمومی غالباً به این نکته

بر می‌خوریم که عدم توفیق خط‌مشی به دلیل نامناسب بودن ابزارهای پیش‌بینی شده برای اجرای آن بوده است. از این رو موضوع انتخاب ابزار اجرای خط‌مشی در موفقیت نظام‌های خط‌مشی‌گذاری از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار بوده و باید بررسی‌های دقیقی در این زمینه به عمل آید تا با انتخاب ابزار مناسب توفیق اجرا تضمین گردد. شاید به جرات بتوان ادعا کرد خط‌مشی عمومی مطلوب و موثر خط‌مشی است که در آن ابزارهای مناسب اجرا پیش‌بینی و تعیین شده باشد. ابزارها، مجموعه روش‌ها و شیوه‌هایی است که برای اجرای یک سیاست به کار می‌رود و هر دولتی برای اجرای خط‌مشی‌هایش نیازمند ابزارهایی هم‌سو است که به وسیله آن‌ها برنامه‌های خود را محقق سازد و راه‌حل‌های انتخاب شده برای مشکلات اجتماعی، اقتصادی و... را عملی سازد. برخی از اندیشمندان مانند فالان (۱۹۸۲) انتخاب ابزار نامناسب برای اجرا را از عوامل شکست خط‌مشی‌های عمومی بر می‌شمارند. پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳) نیز به استفاده از ابزارهای غیرمستقیم در اجرا اشاره داشته‌اند که از عوامل شکست محسوب می‌شود. کالیستا (۱۹۹۵) نیز انتخاب ابزارهای نامناسب را عنوان می‌کند. هم‌چنین رزقی رستمی (۱۳۸۳) در پژوهش خود در اولویت‌بندی مولفه‌های مربوط به سازمان‌های مجری خط‌مشی، موانع مربوط به منابع و ابزارهای خط‌مشی را به عنوان مهم‌ترین مانع در اجرا یاد می‌کند.

۴. بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خط‌مشی‌های ملی: همان‌گونه که هاگود و گان (۱۹۸۴) اشاره داشته‌اند، بحران‌های داخلی و خارجی، میزان موفقیت را در اجرای خط‌مشی‌ها و طرح‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تحت‌الشعاع قرار می‌دهند. هم‌چنین امکان دارد به خاطر تعارض برنامه‌ها با منافع تعدادی از احزاب، اتحادیه‌ها یا حتی در برخی جوامع، ارتش، وتو شوند و به وقوع نپیوندند. به عنوان مثال مسأله صنف طلا و جواهر و نیز صنف پارچه فروشان که در روند اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده پیش آمد؛ یا بحران‌های داخلی همچون تنش‌های سیاسی (مسأله هسته‌ای، مسأله انتخابات ۱۳۸۸ و...)، ایجاد و ابلاغ مصوبات نسنجیده (مانند تثبیت نرخ ارز درحالی که بایستی شناور باشد یا در ارتباط با موضوع سکه که دولت در عرض یک ماه ۲۰-۳۰ بخش‌نامه داده و به علت نبودن بازار تعادلی و آزاد، عده‌ای متضرر می‌شوند و عده‌ای منتفع و دولت

نمی‌تواند بسیاری از دیون خود را اجرایی کند) و یا تغییر در سیاست‌های دولت‌ها موجبات گرانی و تورم، عدم تصمیم‌گیری در سرمایه‌گذاری، نامناسب بودن فضای کسب و کار را فراهم آورده و مانع از بهبود آن می‌شود؛ هم‌چنین بحران‌های خارجی مثل تحریم‌ها، محدود کردن کشور در خصوص ورود به WTO و امثال آن باعث می‌شود که خط‌مشی دولت در امر وصول درآمدها دچار خلل گردد.

در کل باید خاطرنشان کرد بنا به زعم اندیشمندان چون هاولت و رامش (۱۹۹۵) - که معتقدند اوضاع حاکم بر جامعه شامل شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور تکنولوژی جدید و تغییر و دگرگونی در آن‌ها می‌تواند به درک ما از مسأله و در نتیجه شیوه اجرا اثرگذار باشد - ساباتیه و مازمانیان (۱۹۹۶) - که تاثیر شرایط اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی را بر اجرا مطرح می‌کنند - ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵) - که وضعیت‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی را متذکر می‌شوند - فالان (۱۹۸۲) که در ارتباط با نقش جوامع در اجرا می‌گوید توجه به ثبات سیاسی در ارتباط با جامعه یکی از وظایف اساسی و اولیه برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های جدید است، و یا حفیظ خلید (۲۰۰۱)، برینارد (۲۰۰۵)، مکینده (۲۰۰۵) و استالی (۲۰۰۶) که اشتغال دولت به رفع دغدغه‌های سیاسی را عامل شکست معرفی می‌کند؛ کلا شرایط و اوضاع اقتصادی، سیاسی و اجتماعی حاکم بر محیط جامعه و بحران‌های داخلی و خارجی می‌توانند در موفقیت اجرا دخیل باشند. در واقع اجرای خط‌مشی در داخل محیط اجتماعی - اقتصادی - سیاسی انجام می‌شود؛ و محیط سیاسی طیفی از جنبه‌های نظام سیاسی یک جامعه تا نفوذ رسانه‌های محلی به اجرای خط - مشی را در بر می‌گیرد. طاهرپور کلانتری و ثقفی (۱۳۸۷) نیز شرایط نامناسب اقتصادی و اجتماعی را در اجرای قوانین و خط‌مشی‌ها موثر می‌دانند؛ هم‌چنین کریمی (۱۳۸۵)، به تداوم تنش در روابط سیاسی با برخی از کشورها اشاره کرده است که عدم موفقیت سیاست‌های عمومی را در پی دارد.

۵. فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای خط‌مشی‌های ملی: برای اجرای خط -

مشی‌های ملی قطعاً نیازمند ساختار اجرایی مناسب و کارآمدی هستیم؛ و این امر را ۸۸٪ افراد در پژوهش حاضر مورد تایید قرار داده‌اند؛ در زمینه سیاست مالیاتی کشور نیز، قوانین

بایستی از ساختار اجرایی مناسب و قابلیت اجرایی کافی برخوردار و از هرگونه موارد ابهام و پیچیدگی به دور باشند تا افراد نتوانند آن‌ها را به صورت‌های دلخواه تفسیر کنند، اما متأسفانه به عنوان نمونه در سیاست مالیاتی کشور، زیرساخت‌های لازم جهت شناسایی تمامی فعالان اقتصادی و مودیان صاحب درآمد وجود نداشته و ساختار اجرایی به گونه‌ای است که معمولاً افراد به طرق مختلف سعی می‌نمایند که از اجرای خط‌مشی‌های ملی در خصوص رسیدن دولت به سهم مالیات حقه خود جلوگیری به عمل آید. مثلاً ساختار شناسایی مودیان مالیاتی تنها محدود به کسانی می‌شود که در خیابان‌ها و معابر دارای محل و تابلو بوده و کلیه واسطه‌ها و دلالان که به صورت زیرزمینی فعالیت می‌کنند هیچ‌گونه سهمی در تامین درآمدهای دولت ندارند.

در پژوهش‌های پیشین، آگونوان (۱۹۸۴)، پالمبو و کالیستا (۱۹۹۰) به ساختار سازمانی نامناسب در اجرای ناموفق اشاره داشته‌اند؛ ناکامورا، اسمالوود (۱۹۸۰) و ادواردز (۱۹۸۰) نیز ساختار بوروکراتیک را به عنوان ساختاری نامناسب مطرح نمودند و گارسیا زامورا (۱۹۸۰) به ساختار اداری متمرکز اشاره کرده است که در زمره عوامل عدم موفقیت در اجرای خط‌مشی‌ها هستند. هم‌چنین ویتسر (۱۹۹۰)، ساباتیو و مازمانیان (۱۹۹۶)، گان و هاگ وود (۱۹۸۴)، فالان (۱۹۸۲)، پاپادوپلوس (۱۹۹۸)، ناکامورا (۱۹۸۰)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵) و بسیاری از صاحب‌نظران دیگر نیز استدلال می‌کنند که وضوح و روشنی خط‌مشی درباره اهداف و ابزار آن، عامل بسیار مهمی برای اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی است. افراد دیگری چون ثقفی (۱۳۸۷) و قلی‌پور و همکارش (۱۳۸۹) نیز ساختار دولتی نامناسب و عدم پیش‌بینی ابزارهای اجرای قانون و ساختارهای لازم را بر شمرده‌اند. هم‌چنین ابدالی (۱۳۸۹) در پژوهش خود مبنی بر آزمون مدل هاوالت در بین مدیران سازمان‌های دولتی جهت یافتن تنگناهای اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی، متوجه شد که از منظر آن‌ها از بین عوامل درون‌سازمانی (مدیریتی، کارکنان، خط‌مشی و ساختاری) تنها عامل ساختاری مورد تایید است.

نتیجه

امروزه مالیات‌ها به عنوان یکی از ابزارهای سیاست‌های مالی دولت نقش تعیین‌کننده‌ای در

رشد و ثبات اقتصادی ایفا می‌کنند. در واقع مالیات به عنوان یکی از پایدارترین و سالم‌ترین منابع تامین مالی بودجه دولت و یکی از ابزارهای سیاست‌های مالی نقش بسیار مهمی در جهت‌دهی فعالیت‌های اقتصادی دارد. در کشورهایی که اقتصاد آنان متکی بر درآمدهای غیر نفتی است، مالیات عملاً اساسی‌ترین نقش را در اداره امور کشور ایفا می‌نماید. در ادبیات اقتصادی چهار هدف کلی برای وضع مالیات ذکر شده است: اهداف بودجه‌ای وضع مالیات که ناظر بر تامین مالی بودجه دولت از طریق مالیات‌ها است، اهداف اقتصاد کلان که ناظر بر تثبیت نوسانات اقتصادی در شرایط رکودی و تورمی از طریق سیاست‌های مالیاتی است، اهداف تخصیصی که برای تصحیح ناکارایی‌ها و رفع شکست بازار از طریق وضع مالیات یا یارانه بر کالاها و خدمات خاص صورت می‌گیرد و سرانجام اهداف اجتماعی که ناظر بر بازتوزیع درآمد در جامعه و کاهش شکاف طبقاتی از طریق ابزارهای مالیاتی است. جهت‌گیری‌های بعضاً متضاد هر یک از اهداف مذکور، سیاست‌گذاری‌های مالیاتی را در عمل با چالش‌هایی مواجه می‌کند. با این وجود با طراحی یک سیاست مالیاتی کارآمد و به کارگیری غیرت ملی در راستای رفع موانع اجرایی موجود که در این پژوهش به شرح آن‌ها پرداخته شد، می‌توان تمهیداتی اتخاذ نمود که بتواند با کم‌ترین آثار اخلاقی در تصمیمات و عملکرد اجتماعی و اقتصادی افراد و بنگاه‌ها، درآمدهای مالیاتی را به حداکثر رسانده و در عین حال اهداف توزیعی و تخصیصی را نیز به نحو مطلوب تامین نماید.

نگاهی به شاخص‌های مالیاتی مانند نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی و نسبت مالیات به هزینه‌های جاری و مقایسه آن با کشورهای توسعه یافته نشان می‌دهد سیستم مالیاتی کشور با وجود برنامه‌های اجرا شده کماکان به وضع مطلوب نرسیده است. بدون تردید دستیابی به وضعیت مطلوب مستلزم اهتمام کلیه دست‌اندرکاران و صاحب‌نظران می‌باشد.

هم‌چنین از آنجا که در پژوهش حاضر مشخص شد که در راستای تحقق سیاست مالیاتی کشور مهم‌ترین عامل عدم موفقیت، بی‌توجهی به زمان وصول مالیات‌ها و مطالبات حقه دولت است؛ توصیه می‌شود دولت سازوکاری جهت اخذ هر چه سریع‌تر مالیات‌ها و معوقات آن‌ها تعبیه کرده و نیز جریمه‌های سنگین نابخشودنی بر متخلفان و بدهکاران سنگین بندد و هیچ مسامحه‌ای در امر خاطیان ننماید و یا با استفاده از ابزارهای متعدد

تشویقی به این مهم نائل آید.

و نیز مشخص شد یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که عموماً سازمان‌های دولتی با آن مواجه هستند، عدم ثبات مدیران و کارکنان در پست‌ها و مسئولیت‌هایشان است که این باعث می‌گردد مدیران از برنامه‌ریزی بلندمدت‌گريزان بوده و برای انجام وظایف خود به صورت مقطعی و کوتاه‌مدت برنامه‌ریزی نمایند که این امر خود باعث خواهد شد که سازمان در درازمدت بی‌هدف و بی‌برنامه گردد. پیشنهاد می‌شود به هر طریق ممکن مدیران و کارکنان در پست‌های سازمانی خود از حاشیه امنیت مناسبی برخوردار باشند و حتی‌الامکان در صورت تغییر در مسئولیت‌ها و پست‌های سازمانی‌شان از آن‌ها نظرخواهی گردد.

در نهایت لازم به یادآوری است که در این پژوهش جهت گردآوری داده‌ها از پرسش‌نامه استفاده شده است. استفاده از پرسش‌نامه خود به عنوان یک محدودیت تلقی می‌شود، بدین معنا که پرسش‌نامه، نگرش افراد را بررسی می‌کند، نه واقعیت را، که این امر می‌تواند به عنوان یک محدودیت تلقی شود. در واقع ماهیت نظرسنجی به طور اعم و نظرسنجی در ایران به طور اخص چنان است که نوسان در نتایج بعضاً بسیار واگراست و اگر پژوهش‌گر از سؤال‌های کنترلی دقیق بهره نگیرد، نمی‌توان چندان به نتایج پژوهش اتکا کرد؛ لذا پژوهش حاضر با رعایت جمیع شرایط، موفق به شناسایی و احصاء تنها بخشی از عوامل موثر بر عدم موفقیت خط‌مشی‌ها شده است؛ هم‌چنین در غالب پژوهش‌های پیشین در زمینه شکست خط‌مشی‌های عمومی، به مراحل دیگری از فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی از جمله مرحله شکل‌گیری و تدوین دستور کار توجه شده بود و معمولاً در پژوهش‌هایی که بر مرحله اجرا متمرکز شده بودند تنها به صرف آزمون نظریات اندیشمندان پیشین اکتفا شده و سعی در بومی‌سازی عوامل موجود ننموده بودند. به هر حال پژوهش حاضر با رویکرد اکتشافی به احصاء عوامل شکست خط‌مشی‌ها در مرحله اجرا پرداخته است. امید آن که دیگر پژوهش‌گران نسبت به واکاوی عوامل شکست در سایر مراحل چرخه خط-مشی‌گذاری اقدام نموده و با ارایه مدل‌های مرحله‌ای و کلی از عوامل اثرگذار بر عدم موفقیت خط‌مشی‌ها بر غنای تئوریک این حوزه بیافزایند.

منابع و مأخذ:

۱. ابدالی، رقیه (۱۳۸۹)، تبیین مشکلات (تنگناهای) اجرای خط‌مشی عمومی در دستگاه‌های دولتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه شهید بهشتی.
۲. ایزدی، صمد؛ کریمی، سلیمان (۱۳۸۷)، پیمایشی پیرامون تأثیر دوره‌های آموزشی فن‌آوری اطلاعات بر بهبود عملکرد کارکنان (مطالعه موردی: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)، پژوهش‌نامه علوم انسانی و اجتماعی مدیریت سال هشتم، شماره ۴، صفحات ۱۳-۳۸.
۳. ایمان، محمدتقی (۱۳۹۰)، مبانی پارادایمی روش‌های پژوهش کمی و کیفی در علوم انسانی، چاپ دوم، تهران، انتشارات حوزه و دانشگاه.
۴. آذر، عادل؛ مومنی، منصور (۱۳۷۲)، آمار و کاربرد آن در مدیریت، تهران، انتشارات سمت.
۵. بزرگی، میترا (بی‌تا)، تجزیه و تحلیل خط‌مشی عمومی در سازمان، قابل دسترس در سایت علمی پژوهشی <http://www.shahrashub.com/db/t3policy.htm>
۶. تقفی، عمادالدین (۱۳۸۷)، اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مراحل تدوین خط‌مشی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
۷. دانایی‌فرد، حسن؛ جندقی، غلام‌رضا؛ الوانی، مهدی و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۹)، الگوهای ذهنی خبرگان در مورد چالش‌های دولت افقی در ایران، چشم‌انداز مدیریت دولتی. شماره ۲، صفحات ۹-۲۴.
۸. دنهارت، رابرت بی (۱۳۸۰)، تئوری‌های سازمان‌های دولتی، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، چاپ اول، تهران، انتشارات صفار.
۹. رزقی رستمی، علی‌رضا (۱۳۸۳)، آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور و ارائه الگوی پیشنهادی، رساله دکتری. دانشگاه آزاد (واحد علوم و پژوهش‌ها).
۱۰. قلی‌پور، رحمت‌اله و غلام‌پور آهن‌گر (۱۳۸۹)، فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۱. کریمی، زهرا (۱۳۸۵)، *موانع اجرای موفقیت آمیز سیاست های اشتغال در ایران*، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال ۲۱، شماره ۳ و ۴، صفحات ۲۷۰ - ۲۸۱.
۱۲. مومنی، منصور؛ فعال قیومی، علی (۱۳۸۶)، *تحلیل های آماری با استفاده از SPSS* چاپ اول، تهران، کتاب نو.
۱۳. هاولت، مایکل؛ رامش، ام (۱۳۸۰)، عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مترجمان. مطالعه خط مشی های عمومی، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
14. Alesch Daniel J. and Petak William J. (1986), *Overcoming Obstacles to Implementation: Addressing Political, Institutional and Behavioral Problems in Earthquake Hazard Mitigation Policies*, National Science Foundation, Earthquake Engineering, Research Centers Program, p. 10.
15. Anderson, James, E. (1982), *Cases in public policy - making*, Holt, Rinehart and Windston, New York.
16. Bardach, E. (1997), *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Boston, MA: Colonial inc.
17. Brynard, Petrus A. (2005), *Policy Implementation: Lessons for Service Delivery*. 27th Aapam Annual Roundtable Conference, Livingstone, Zambia.
18. Calista, Donald. (1994), *Policy Implementation*, New York, Marcel, Dekker Inn.
19. Edward R. Tufte. Data Analysis for politival & policy.
20. Egeberg, Morten. (1999), *The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making*. Public Administration, 77(1), 155-170.
21. Grindle, M. S and Thomas, J. W (2000), *Policy makers, Policy choice and policy outcomes* (Beverly Hills: sage)
22. Hogwood, Brian, Gunn, Lewis. (1984), *Why Prefect implementation is unattainable? Policy analysis for the real world*, Oxford University press.
23. Howlett, Michael. (1995), *studying Public policy*. oxford university press.
24. Howlett, Micheal and M. Ramesh. (1998), *Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Post positivist Analysis of the Politics of the Policy process*, Policy Studies Journal, Vol. 26, No. 3,:466-481.
25. HyungSok So. (1988), *Factors Affecting The Implementation Of Democratic School Management Policy In The Republic Of Korea*, (University of Pittsburgh).
26. Khalid, Hafiz M. (2001), Policy implementation models: the case of library and documentation services in Pakistan. New library world, 102(1162), 87-92.
27. Lester, J. P and Stewart. J. (2000), *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Minnesota: West Publishing Company
28. Makinde, Taiwo. (2005), *Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience*. J. Soc. Sci. , 11(1): 63-69.
29. Marsh, David and Mcconnel, Allan. (2010), *TOWARDS A FRAMEWORK FOR ESTABLISHING POLICY SUCCESS*, Public Administration Vol. 88, No. 2 ,564-583.
30. Mclaughin, Milbrey(1976), *Implementation as Mutual Adaptation in Walter*

- Williams, Richard Elmore, eds. , *Social program Implementation*, New York. Academic press.
31. Nakamura, Robert, T & Smallwood, Frank. (1980), *the Politic of policy implementation*, (st. Martin s press) Inc.
 32. Pressman, Jeffrey L. Wildawsky, Aaron. (1973), *Implementation, Berkley*, University of Califirnia Press.
 33. Richard e Elmor. (1980), *Organizational models of social program implementation*, public policy.
 34. Richardson, William. (2007), *Public policy failure and fiasco in education: perspectives on the British examinations crises of 2000-2002 and other episodes since 1975*, Oxford Review of Education Routiedge Vol. 33, No. 2, pp. 143-160
 35. Sabatiar, Paul, Mazmanian, Daniel. (1996), *the condition of effective implementation*, Houghton Mifflin, sixth.
 36. Skogstad, Grace. (2007), *Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization*, Essay For presentation at the Workshop on
 37. Scott W Guy. (2004), *Public Policy Failure in Health Care*, Journal of American Academy of Business, Cambridge; 5, 1/2; ABI/INFORM Global, pg. 88
 38. T. Papadopoulos. (1998), *Greek Family Policy From a Comparative Perspective in Drew*, Emerek R. and Mahon E. (eds.), *Reconciling Family and Working Life*. London, Routledge, , p 1-2.
 39. Van meter. Donald and Van Horn. Carl. (1975), *The policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration and society, P. 463
 40. Winter, Soren (1990), *Integrating Implementation Research*, Palumbo, D. , Calista, D. , *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, (Greenwood Press, NewYork, NY, , pp. 19-38.

