

نقش آزادی عمل اداری بوروکرات‌ها در تمایل به اجرای

خط‌مشی‌های عمومی

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۱/۰۷

تاریخ پذیرش: ۹۷/۰۳/۲۱

حسن دانایی‌فرد*

مهدی گل‌وردی**

زینب مولوی***

چکیده

هدف پژوهش حاضر بررسی نقش آزادی عمل بوروکرات‌های سطح خیابان در تمایل به اجرای خط‌مشی‌های عمومی است. جامعه آماری پژوهش حاضر، کارکنان اداره کل امور مالیاتی استان قم به تعداد ۱۱۵ نفر می‌باشند که به طور مستقیم در فرایند اجرای طرح جامع مالیاتی درگیر بودند. بر اساس جدول مورگان، ۸۶ نفر به روش تصادفی ساده به عنوان نمونه انتخاب شدند. ابزار گردآوری داده‌ها پرسشنامه است. داده‌ها به روش‌های پیمایشی و آرشویی جمع‌آوری شد. نتایج تحلیل داده‌ها به روش مدلسازی معادلات ساختاری نشان داد آزادی عمل اداری بوروکرات‌های سطح خیابان بر ادراک مجریان خط‌مشی از مفید و معنادار بودن خط‌مشی برای ارباب‌رجوع و تمایل به اجرای خط‌مشی تأثیر مثبت دارد. همچنین، نتایج نشان داد ادراک بوروکرات‌ها از معناداری خط‌مشی برای ارباب رجوع در رابطه آزادی عمل اداری و تمایل بوروکرات‌های سطح خیابان به اجرای خط‌مشی نقش میانجی دارد.

کلیدواژه: آزادی عمل اداری؛ اجرای خط‌مشی؛ بوروکرات‌های سطح خیابان؛ خط‌مشی عمومی.

* استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

** دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

*** دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

مقدمه

اجرای خط‌مشی‌های عمومی، از مهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین حوزه‌های مطالعاتی دانش خط‌مشی‌گذاری عمومی، و دغدغه همیشگی دولتمردان و خط‌مشی‌گذاران است. ضعف و کاستی در اجرا، خط‌مشی‌های عمومی را با شکست روبه‌رو کرده، و به تبع آن، هزینه‌های زیادی را به دولت تحمیل می‌کند. براساس آسیب‌شناسی خط‌مشی‌های عمومی، بی‌تمایلی مجریان به اجرای خط‌مشی‌ها یکی از دلایل شکست خط‌مشی‌های عمومی است (فان میتر و فان هورن^۱، ۱۹۷۵؛ المور^۲، ۱۹۷۹؛ گارسیا زامور^۳، ۱۹۹۶؛ کالیستا^۴، ۱۹۹۴). در تحلیل اجرای خط‌مشی، آزادی عمل مجریان خط‌مشی‌ها، اهمیت زیادی دارد، زیرا در بسیاری از موارد، مجریان خط‌مشی‌ها، باید بر نحوه و کیفیت اجرای خط‌مشی کنترل داشته باشند. به عبارتی، مجریان خط‌مشی‌ها نقش مهمی در ارائه خدمات دولتی دارند (وگا و همکاران^۵، ۲۰۱۳: ۱۰۴).

در سال‌های اخیر، مفهوم بوروکراسی سطح خیابان و نقش آن در اجرای خط‌مشی‌ها، توجه بسیاری از اندیشمندان اداره امور عمومی را جلب کرده است (هیل^۶، ۲۰۰۳؛ برگن و وایل^۷، ۲۰۰۵؛ می و وینر^۸، ۲۰۰۹؛ خالید^۹، ۲۰۱۲؛ تامرز و بیکرز^{۱۰}، ۲۰۱۴). بوروکرات‌های سطح خیابان خط‌مشی‌های عمومی را اجرا می‌کنند. با این حال، آن‌ها زمانی کمی به‌طور مستقیم با شهروندان در تعاملند. علاوه بر این، از نظر این بوروکرات‌ها، اغلب خط‌مشی‌ها و قوانینی که بوروکرات‌های سطح خیابان اجرا می‌کنند، به نفع شهروندان نیست. بنابراین، بوروکرات‌های سطح خیابان سازوکارهای مقابله‌ای مختلفی را برمبنای میزان اختیار یا آزادی که در اجرای خط‌مشی دارند، به کار می‌گیرند (تامرز و بیکرز، ۲۰۱۴: ۵). مفهوم اختیار و آزادی عمل در متون نظری اجرای خط‌مشی، پس از مطالعات لپسکای، توجه زیادی را به خود جلب کرده است (سندفورت^{۱۱}، ۲۰۰۰؛ برادکین^{۱۲}، ۱۹۹۷؛ تامرز و همکاران^{۱۳}، ۲۰۱۴)، با وجود این، پژوهشگران هنوز سازوکاری را برای نشان دادن نحوه تأثیر آزادی عمل اداری بوروکرات‌ها بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی مشخص نکرده‌اند (وتول^{۱۴}، ۲۰۰۰). از طرفی، علی‌رغم اهمیت نقش آزادی عمل مجریان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی، مطالعات اندکی درباره مفهوم آزادی عمل اداری کارکنان در حوزه مطالعات حقوق اداری انجام گرفته است (گرچی و فتحی، ۱۳۹۱؛ بابازاده و یآوری، ۱۳۹۳) و هیچ پژوهشی در ایران، نقش آزادی

عمل اداری کارکنان را در اجرای خط‌مشی‌های عمومی بررسی نکرده است. بنابراین، پژوهش حاضر به دنبال پرکردن این خلأ و شکاف پژوهشی است.

یکی از مصادیق بوروکرات‌های سطح خیابان در نظام اداری ایران، کارکنان سازمان امور مالیاتی هستند که در انجام‌دادن وظایف و اجرای خط‌مشی‌های مالیاتی، تا حدی آزادی عمل دارند. اگرچه قوانین و دستورالعمل‌های مالیاتی تا اندازه‌ای چارچوب‌های اصلی، مخاطبان، مبانی و نرخ‌های مالیات‌گرفتن، معافیت‌ها و جریمه مالیاتی را تعیین می‌کند، ولی در نهایت، تشخیص مالیات قابل پرداخت توسط مؤدیان در برخی حوزه‌ها، توسط مأموران تشخیص مالیات تعیین می‌شود. بنابراین، پژوهش حاضر به این پرسش پاسخ خواهد داد که نقش آزادی عمل اداری کارکنان سازمان امور مالیاتی در تمایل به اجرای طرح جامع مالیاتی چگونه است؟ اهداف این پژوهش به شرح زیر است:

- بررسی نقش آزادی عمل اداری در تمایل به اجرای خط‌مشی.
- بررسی نقش ادراک بوروکرات‌های سطح خیابان از معنادار و مفیدبودن خط‌مشی برای ارباب رجوع در تمایل به اجرای خط‌مشی.
- بررسی نقش میانجی ادراک بوروکرات‌های سطح خیابان از معنادار و مفیدبودن خط‌مشی در تمایل به اجرای خط‌مشی.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

تمایل به اجرای خط‌مشی

تمایل به اجرای خط‌مشی‌های عمومی، مفهومی است که از متون نظری مدیریت تغییر گرفته شده است. در کل متون نظری مدیریت تغییر، تمایل کارکنان به اجرای تغییر، شرط لازم برای موفقیت در تغییر در نظر گرفته شده است (هیگز و رولاند^{۱۵}، ۲۰۰۵). مفهوم تمایل به اجرای خط‌مشی، از مطالعات آژن و فیشبین^{۱۶} (۱۹۸۰) و متسیلار^{۱۷} (۱۹۹۷) گرفته شده است و به قصد مجری خط‌مشی برای اجرای موفقیت‌آمیز یک خط‌مشی اشاره دارد. همچنین، تمایل به اجرای خط‌مشی، به عنوان نیت رفتاری مثبت بوروکرات‌های سطح خیابان به اجرای خط‌مشی‌ها تعریف شده است. با این حال، نیت برای انجام‌شدن یک کار ممکن است همیشه به رفتارهای پیش‌بینی شده منجر نشود (تامرز، ۲۰۱۳: ۱۵۱). با وجود اهمیت تمایل به اجرای خط‌مشی‌های عمومی، در متون نظری مدیریت دولتی شواهد و

نشانه‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد مجریان خط‌مشی‌های عمومی، تمایلی به اجرای خط‌مشی‌های جدید ندارند (تامرز، ۲۰۱۱: ۵۵۶).

بوروکرات‌های سطح خیابان

اصطلاح بوروکراسی سطح خیابان را نخستین بار لیپسکای^{۱۸} (۱۹۸۰) در متون نظری رشته اداره امور دولتی و در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی مطرح کرد. میشل لیپسکای، در کتاب *بوروکراسی سطح خیابان: تنگناهای فرد در خدمات دولتی*^{۱۹}، کارکنان خطوط مقدم اداری را بوروکرات‌های سطح خیابان نامید. لیپسکای، بوروکرات‌های سطح خیابان را بدین شرح تعریف کرده است: «کارکنان دولت که به طور مستقیم با شهروندان در تعاملند و آزادی عمل زیادی در اجرای وظایف‌شان دارند» (تامرز و بیکرز، ۲۰۱۴: ۳). در تعریف دیگری بوروکرات‌های سطح خیابان، کارکنان خط مقدم یا مجریان خط‌مشی در سازمان‌های دولتی معرفی شده‌اند. از جمله بوروکرات‌های سطح خیابان عبارت‌اند از معلمان، افسران پلیس و سایر کارکنان مجری قانون در امور اجتماعی، قضاوت و وکالت، امور دادگاه‌ها، امور بهداشتی و بسیاری از حوزه‌های دیگر فعالیت که به برنامه‌های حکومتی دسترسی داشته و خدمات خود را در چارچوب آن برنامه‌ها ارائه می‌دهند (پورعزت، ۱۳۸۷: ۱۲۹).

براساس متون نظری، بوروکرات‌های سطح خیابان دو ویژگی دارند:

۱. با شهروندان و دریافت‌کنندگان خدمات دولتی، تعامل مستقیم و منظم دارند.
۲. در حدی آزادی و اختیار دارند که می‌توانند در عرضه خدمات، به دریافت‌کنندگان خدمات مزایایی تخصیص دهند، یا برای آن‌ها محدودیت‌هایی ایجاد کنند.

نکته کلیدی نظریه بوروکراسی سطح خیابان این است که تصمیم‌های و اقدامات بوروکرات‌های سطح خیابان، به خط‌مشی سازمان‌های آن‌ها، بدل می‌شوند (هچ، ۱۳۸۵: ۱۸۶). خط‌مشی‌گذاران باید بدانند خط‌مشی تدوین‌شده، تا حدی نمادین است و در واقعیت مجریان خط‌مشی‌ها تعیین‌کننده موفقیت خط‌مشی هستند.

آزادی عمل اداری

بعد از لیپسکای، آزادی عمل اداری، توجه زیادی را در متون نظری اجرای خطمشی به خود معطوف کرد. لیپسکای معتقد بود عنصر مهم ذاتی کار بوروکرات‌های سطح خیابان، آزادی عمل اداری است، بنابراین، روشن است در اجرای برنامه‌های دولتی، آزادی عمل اداری را نمی‌توان نادیده گرفت (هیوپ^{۲۰}، ۲۰۱۳: ۴۲۶).

دیویس^{۲۱} (۱۹۶۹) نیز معتقد است یک کارمند دولتی، هنگام رویارویی با محدودیت‌های کاری، آزادی عمل دارد تا از میان روش‌های انجام‌دادن کار یکی را برگزیند. لیپسکای (۱۹۸۰)، به‌طور خاص بر آزادی عمل بوروکرات‌های سطح خیابان تمرکز می‌کند. وی معتقد است آزادی بوروکرات‌های سطح خیابان، آزادی و اختیار آن‌ها در تعیین نوع، کمیت و کیفیت محدودیت‌ها و مزایا در حین اجرای خطمشی است. از این رو، آزادی عمل اداری، ادراک بوروکرات‌ها از آزادی در تصمیم‌گیری درباره نوع، طبقه‌بندی، کمیت و کیفیت محدودیت‌ها و پاداش‌ها هنگام اجرای یک خطمشی تعریف شده است (تامرز و بیکرز، ۲۰۱۴: ۵). بنابراین، پژوهش حاضر نیز بر آزادی عمل اداری تجربه‌شده تأکید دارد. این تأکید مبتنی بر تصور لوین^{۲۲} است که افراد بر مبنای ادراک‌شان از واقعیت رفتار می‌کنند، نه مبتنی بر خود واقعیت.

معناداری خطمشی برای ارباب رجوع

تامرز (۲۰۱۴) در پژوهش خود معناداری خطمشی^{۲۳} را در دو سطح مطرح کرده است: در سطح جامعه و در سطح ارباب رجوع^{۲۴}. معناداری خطمشی برای جامعه^{۲۵}، به معنای سهم^{۲۶} و منفعت خطمشی برای جامعه تعریف شده است؛ همچنین، معناداری خطمشی برای ارباب رجوع، به معنای سهم و منفعت خطمشی برای ارباب رجوع است.

بر این اساس، اگر مجری خطمشی احساس کند خطمشی خاصی برای ارباب رجوع منفعت ندارد، بر تمایل او به اجرای خطمشی اثر منفی می‌گذارد. همچنین، اگر مجریان احساس کنند ابزارهایی که برای تحقق اجرای یک خطمشی در اختیار دارند، برای ارباب رجوع اثربخش نیست، احتمالاً نسبت به اجرای خطمشی مورد نظر بی‌میل خواهند شد (تامرز، ۲۰۱۳: ۸۹). بنابراین، ادراک مجریان از بی‌معنایی یا معناداری خطمشی برای ارباب رجوع، بر تمایل آن‌ها برای اجرای خطمشی مورد نظر تأثیر می‌گذارد.

چارچوب پژوهش و ارائه مدل مفهومی

پژوهش حاضر نقش آزادی عمل اداری بوروکرات‌های سطح خیابان در تمایل آنها به اجرای خطمشی‌های عمومی بررسی کرده است.

از نظر ایوانز^{۲۷} (۲۰۱۰)، آزادی عمل کارکنان، حدی از آزادی و اختیار است که فرد در یک بستر خاص و در انجام یک فعالیت می‌تواند به کار گیرد. انتظار می‌رود وقتی بوروکرات‌های سطوح خیابان، اختیار زیادی در اجرای خطمشی دارند، بر ادراک آنها از اهمیت خطمشی برای ارباب رجوع تأثیر بگذارد. سندفورت (۲۰۰۰) نشان داد بوروکرات‌های سطح خیابان دستورالعمل‌های مشابهی برای انجام وظایف خود دارند: فرم‌های استاندارد، راهنماهای سیاستی معین، برنامه‌های کامپیوتری پیچیده و غیره. چنین ساختاری باعث می‌شود اختیار بوروکرات‌ها کاهش یابد که می‌تواند ادراک از معنادار بودن خطمشی برای ارباب رجوع را کم کند. همچنین، تامرز (۲۰۱۴) نشان داد آزادی عمل بوروکرات‌های سطح خیابان بر درک آنها از معنادار بودن خطمشی برای ارباب رجوع تأثیر مثبت دارد. بنابراین، می‌توان فرضیه اول پژوهش را به شرح زیر بیان کرد:

فرضیه اول: آزادی عمل بوروکرات‌های سطح خیابان در اجراء، در معناداری خطمشی‌ها برای ارباب رجوع نقش دارد.

با توجه به مبانی نظری انتظار می‌رود، زمانی که بوروکرات‌های سطح خیابان احساس می‌کنند اختیار کافی برای اجرای خطمشی دارند، تمایل بیشتری برای اجرای خطمشی خواهند داشت. مینارد مودی و پورتیلو^{۲۸} (۲۰۱۰) بیان کردند: «بوروکرات‌های سطح خیابان با تکیه بر اختیار خود، خطمشی‌ها را اجرا کرده، و رضایت کسب می‌کنند» (تامرز و بیکرز، ۲۰۱۴: ۷). به‌طور کلی، ارتباط اختیار با تمایل به اجرای خطمشی، می‌تواند به نهضت روابط انسانی مرتبط باشد. یکی از توصیه‌های اصلی این نهضت این است که کارکنان حق دارند در تصمیم‌گیری‌هایی که بر شغل آنها تأثیر می‌گذارد، دخیل باشند. وقتی کارکنان در کار خود اختیار دارند، باعث برآورده شدن نیازهای اصلی آنها می‌شود. همچنین، براساس نظریه خودتعیین‌کنندگی^{۲۹} رایان و دسی، سه نیاز روان‌شناختی باید برای ایجاد انگیزه برای انجام کار برآورده شود که شامل شایستگی،

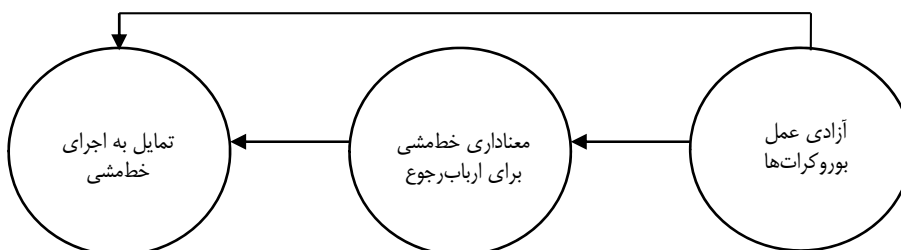
وابستگی، و اختیار و استقلال در کار است، به عبارتی، وقتی کارکنان احساس آزادی عمل و اختیار در کار دارند، انگیزه بیشتری برای انجام دادن کار و اجرای مسئولیت‌ها دارند. بنابراین، می‌توان فرضیه دوم پژوهش را به شرح زیر بیان کرد:

فرضیه دوم: آزادی عمل بوروکرات‌های سطح خیابان در اجرا، در تمایل آن‌ها به اجرای خطمشی‌ها نقش دارد.

علاوه بر این، تامرز (۲۰۱۴) بیان می‌کند وقتی بوروکرات‌های سطح خیابان آزادی و اختیار بیشتری داشته باشند، درک آن‌ها از معناداری خطمشی برای ارباب رجوع بیشتر می‌شود، که در نهایت، بر تمایل آن‌ها به اجرای خطمشی تأثیر مثبت می‌گذارد. از این رو، معنادار بودن خطمشی برای ارباب رجوع می‌تواند بر تمایل به اجرای خطمشی تأثیر بگذارد. بنابراین، انتظار می‌رود بوروکرات‌های سطح خیابان هنگام اجرای یک خطمشی، سهم مفیدی برای ارباب رجوع داشته باشند. می‌وینتر^{۳۰} (۲۰۰۹) دریافتند اگر کارکنان خطوط مقدم سازمان‌های اداری، آزادی عمل و اختیاری در اجرای خطمشی‌هایی داشته باشند، اما احساس کنند آن خطمشی برای مشتریان بی‌اثر و بی‌معنا است، یا ندانند که چگونه با اجرای خطمشی به مشتریان کمک می‌کنند، تمایل و رغبتی به اجرای آن خطمشی ندارند (تامرز و بیکرز، ۲۰۱۴: ۷). تامرز (۲۰۱۴) نیز نشان داد وقتی مجری خطمشی احساس کند در اجرای خطمشی اختیار دارد که نفعی برای جامعه و ارباب رجوع ایجاد کند، تمایلش به اجرای آن خطمشی، بیشتر می‌شود. برعکس، وقتی آن‌ها احساس کنند خطمشی برای شهروندان بی‌معنا^{۳۱} است، و به عرضه بهتر خدمات برای مردم کمکی نمی‌کند، به اجرای خطمشی‌هایی که در اجرای آن‌ها اختیار دارند، تمایل ندارند (تامرز، ۲۰۱۳: ۸۹). بنابراین، علاوه بر فرض اثر مستقیم اختیار و آزادی عمل بر تمایل به اجرای خطمشی، انتظار می‌رود بخشی از این اثر با افزایش معناداری برای ارباب رجوع ایجاد شود. واگنر^{۳۲} بیان می‌کند قسمتی از اثر اختیار و آزادی عمل بر تمایل به اجرا، به وسیله معنادار بودن برای ارباب رجوع، متأثر می‌شود (واگنر، ۱۹۹۴). از این رو، فرضیه سوم پژوهش به شرح زیر بیان می‌شود:

فرضیه سوم: ادراک بوروکرات‌های سطح خیابان از معناداری خطمشی برای ارباب رجوع، در رابطه آزادی عمل و تمایل به اجرا نقش میانجی دارد.

بنابراین، مدل مفهومی پژوهش به شرح شکل زیر ترسیم می‌شود.



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش

روش پژوهش

پژوهش حاضر در میان مأموران تشخیص مالیات اداره کل امور مالیاتی استان قم اجرا شد. با توجه به اینکه حجم جامعه پژوهش حاضر ۱۱۵ نفر بود، بر اساس جدول مورگان ۸۶ نفر به روش دردسترس به عنوان نمونه انتخاب شدند. همچنین، از آنجا که این پژوهش به روش مدل‌سازی معادلات ساختاری انجام گرفت، طبق نظر بایرن (۲۰۱۰) و فورنل و لارکر^{۳۳} (۱۹۸۱) لازم بود داده‌ها حداقل ۵ برابر تعداد سؤالات باشد. با توجه به پرسشنامه ۱۵ سؤالی پژوهش، حداقل داده‌ها برای کفایت نمونه ۶۰ بود. در مجموع، ۸۶ پرسشنامه کامل و قابل تحلیل بازگردانده شد. واحد بررسی پژوهش فرد است. پژوهش حاضر از نظر زمانی، در حیطه پژوهش‌های مقطعی است که با رویکرد کمی و متناسب با روش‌شناسی و معرفت‌شناسی اثبات‌گرایانه، انجام گرفته است. برای جمع‌آوری داده‌ها روش‌های میدانی و کتابخانه‌ای به کار گرفته شد. ابزار پژوهش، پرسشنامه است که شامل ۱۵ پرسش اصلی و ۵ پرسش جمعیت‌شناختی بود. از این میان، ۶ پرسش برای سنجش متغیر آزادی عمل مجریان، ۵ پرسش برای سنجش معناداری برای ارباب‌رجوع، و ۴ پرسش تمایل به اجرای خطمشی را اندازه‌گیری می‌کند این پرسش‌ها بر مبنای پرسشنامه تامرز (۲۰۱۴)، و بعد از تغییراتی بومی‌سازی شده، و به کار گرفته شد. برای سنجش روایی محتوای پرسشنامه، از نظرات ۱۰ نفر از خبرگان آشنا به موضوع تحقیق و آشنا با طرح جامع مالیاتی استفاده شد. روایی سازه از طریق تحلیل عاملی تأییدی بررسی شده، و پایایی پرسشنامه با محاسبه آلفای کرونباخ تأیید شد. ضرایب آلفا برای

متغیرهای آزادی عمل مجریان، معناداری برای ارباب‌رجوع و تمایل به اجرای خطمشی برای نمونه ۲۴ تایی به ترتیب، برابر با ۰/۷۹۳، ۰/۸۰۱ و ۰/۸۳۱ به دست آمد و این ضریب برای کل پرسشنامه معادل ۰/۸۹۹ به دست آمد که طبق نظر سرمد و همکاران (۱۳۹۰) پرسشنامه از پایایی خوبی برخوردار است.

یافته‌های پژوهش

در پژوهش حاضر داده‌ها طبق روش دومرحله‌ای پیشنهادی اندرسون و گرباین^{۳۴} (۱۹۸۸) تجزیه و تحلیل شد. با توجه به وجود دو ویژگی توزیع نرمال و کفایت نمونه، روش حداکثر درست‌نمایی به کار گرفته شد. به منظور ارزیابی مدل اندازه‌گیری، اعتبار همگرا و تشخیصی بررسی شد. بارهای عاملی که حداقل برابر با ۰/۵ باشد (فارنر و لارکر، ۱۹۸۱)، و در صورتی که شاخص CR^{۳۵} بالاتر از ۰/۷ باشد، پایایی سازه بالاست و بین ۰/۶ تا ۰/۷ قابل قبول است (بایرن، ۲۰۱۰). شاخص CR برای متغیرهای مدل بین ۰/۸۲۲ و ۰/۸۸۹ به دست آمد که نشان‌دهنده پایایی بالا است. همچنین، شاخص AVE باید حداقل ۰/۵ باشد که این شاخص برای متغیرهای تحقیق بین ۰/۷۱۶ تا ۰/۸۰۲ به دست آمد. از طرفی، از آنجا که جذر AVE هر متغیر از همبستگی‌های همان متغیر با سایر متغیرها بیشتر بود، سازه‌ها دارای اعتبار تشخیصی بودند.

برای برازش مدل شاخص‌های برازش بررسی و تأیید شد (جدول ۱)

جدول ۱. شاخص‌های برازش مدل ساختاری

Chi ² /df	RMSEA	RFI	TLI	GFI	IFI	CFI	شاخص
۲/۵۸۸	۰/۰۷۳	۰/۸۹۴	۰/۹۱۴	۰/۹۱۸	۰/۹۳۸	۰/۹۳۶	مقدار به‌دست‌آمده
کمتر از ۳	کمتر از ۰/۰۸	بیش از ۰/۹	بیش از ۰/۹	بیش از ۰/۹	بیش از ۰/۹	بیش از ۰/۹	مقدار قابل قبول

نتایج تحلیل مسیر نشان داد آزادی عمل مجریان با $\beta=۰/۵۴۳$ و $P<۰/۰۱$ بر معناداری برای ارباب رجوع تأثیر مستقیم و مثبت دارد، بنابراین، در سطح اطمینان ۹۹ درصد فرضیه اول پژوهش تأیید می‌شود. همچنین، آزادی عمل مجریان با $\beta=۰/۳۰۰$ و $P<۰/۰۱$ بر تمایل به اجرای خطمشی تأثیر مستقیم و مثبت دارد، یعنی هرچه آزادی

عمل ادراک شده مجریان خطمشی بیشتر باشد، تمایل آن‌ها به اجرای خطمشی بیشتر خواهد بود. بنابراین، در سطح اطمینان ۹۹ درصد فرضیه دوم پژوهش تأیید می‌شود. همچنین، ضریب تعیین تمایل به اجرای خطمشی معادل ۰/۷۵۲ به دست آمد که نشان می‌دهد حدود ۷۵ درصد تغییرات تمایل به اجرای خطمشی توسط دو متغیر آزادی عمل اداری و معناداری برای ارباب رجوع تبیین می‌شود و حدود ۲۵ درصد تغییرات این متغیر توسط عوامل دیگری که در این مدل مد نظر قرار نگرفته است، تبیین می‌شود. این میزان، قدرت تبیین بالای مدل را نشان می‌دهد. برای آزمون فرضیه سوم تحقیق و بررسی نقش میانجی معناداری برای ارباب رجوع در تأثیر آزادی عمل مجریان بر تمایل به اجرای خطمشی روش بوت‌استرپ اجرا شد. نتایج این روش در جدول ۲ بیان شده است.

جدول ۲. بررسی نقش میانجی متغیر معناداری برای ارباب رجوع

ضریب تعیین	Pvalue	اثر غیرمستقیم	اثر مستقیم	متغیر وابسته	متغیر مستقل	بدون متغیر معناداری برای ارباب رجوع
۰/۴۴۷	۰/۰۰۰		۰/۶۶۸	تمایل به اجرای خطمشی ←	آزادی عمل مجریان	
۰/۷۵۲	۰/۰۳۲ ۰/۰۰۱	۰/۳۶۲	۰/۳۰۰	تمایل به اجرای خطمشی ← تمایل به اجرای خطمشی ←	آزادی عمل مجریان آزادی عمل مجریان	با ورود متغیر معناداری برای ارباب رجوع

نتایج نشان داد ضریب تأثیر مستقیم آزادی عمل مجریان بر تمایل به اجرای خطمشی قبل از ورود متغیر میانجی معناداری برای ارباب رجوع برابر با ۰/۶۶۸ است که در سطح اطمینان ۹۹ درصد معنادار است این متغیر حدود ۴۵ درصد تغییرات تمایل به اجرای خطمشی را تبیین می‌کند. با ورود متغیر میانجی معناداری برای ارباب رجوع، قدرت تبیین مدل به حدود ۰/۷۵ درصد افزایش یافت، که این بسیار اهمیت دارد. از طرفی، اثر مستقیم آزادی عمل مجریان بر تمایل به اجرای خطمشی بعد از ورود متغیر میانجی

معناداری برای ارباب‌رجوع برابر با ۰/۳۰۰ به دست آمد که نسبت به حالت اول این اثر ضعیف‌تر است. همچنین، اثر غیرمستقیم آزادی عمل مجریان بر تمایل به اجرای خطمشی برابر با ۰/۳۶۲ به دست آمد که در سطح اطمینان ۹۹ درصد معنادار است. این نتایج نشان می‌دهد متغیر معناداری برای ارباب‌رجوع در تأثیر آزادی عمل مجریان بر تمایل به اجرای خطمشی نقش میانجی دارد. لذا، فرضیه سوم پژوهش تأیید می‌شود.

نتیجه‌گیری

هدف اصلی مقاله حاضر بررسی سازوکار علی موجود میان آزادی عمل مجریان، معناداری خطمشی برای ارباب‌رجوع و تمایل مجریان به اجرای خطمشی‌ها بود. بدین منظور، بر اساس متون نظری موضوع و با تکیه بر کار تامرز (۲۰۱۴) مدل مفهومی پژوهش ترسیم شد. سپس این مدل از طریق پیمایش کارکنان سازمان امور مالیاتی استان قم که خطمشی جدیدی (طرح جامع مالیاتی) را تجربه می‌کردند، آزمون شد. نتایج آزمون‌های آماری نشان داد آزادی عمل مجریان طرح جامع مالیاتی به دو طریق تمایل به اجرا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اول اینکه آزادی عمل مجریان، در اینکه مجریان احساس کنند خطمشی خاصی برای ارباب رجوع فایده دارد، نقش دارد، زیرا مجریان خطمشی‌ها توانایی بیشتری دارند تا تصمیمات‌شان و رویه‌هایی را که باید از آن متابعت کنند، با نیازها و شرایط خاص ارباب رجوع‌های‌شان وفق دهند. از این رو آزادی عمل اداری به مجریان امکان می‌دهد تا هنگام مواجهه با نیازهای شهروندان، به روش درست تصمیم‌گیری کنند. بنابراین، زمانی که مأموران تشخیص مالیات، مشاهده می‌کنند قضاوت و نظر آنها در رضایت و رفع خواسته‌نهایی مؤدی مالیاتی تعیین‌کننده است، تصمیمات خود را مهم و خطمشی مورد نظر را برای ارباب رجوع مفید تلقی می‌کنند. این یافته پژوهشی، نتایج پژوهش تامرز (۲۰۱۴) را تأیید می‌کند. همچنین، نتایج پژوهش هندلر (۱۹۹۰)، و می و وینتر (۲۰۰۹) نشان داد آزادی عمل مجریان می‌تواند اثرات مثبتی برای ارباب رجوع‌ها داشته باشد؛ که با نتایج پژوهش حاضر همخوانی دارد. به همین منوال، اثر مثبتی که آزادی عمل مجریان بر ادراک مجریان از مفیدبودن و معناداری خطمشی برای ارباب رجوع دارد، می‌تواند زمینه‌ساز اثر دوم، یعنی تمایل بیشتر به اجرای خطمشی شود. وقتی بوروکرات‌های سطح خیابان به این باور و

درک می‌رسند که خط‌مشی مورد نظر برای ارباب رجوع‌های‌شان معنادار و مفید است، تا حدی زیادی به اجرای آن خط‌مشی تمایل نشان خواهند داد. برای مثال، زمانی که مأموران تشخیص مالیات، طرح جامع مالیاتی را برای مؤدی مالیاتی مفید می‌دانند، و به این درک می‌رسند که این خط‌مشی، آزادی عمل کافی برای رفع نیازها و رضایت مؤدیان مالیاتی به آن‌ها می‌دهد، به طور منطقی، تمایل‌شان به اجرای خط‌مشی مورد نظر نیز بیشتر می‌شود.

نتایج این پژوهش می‌تواند رهنمودهای نظری و عملی بااهمیتی برای مخاطبان داشته باشد. به لحاظ نظری، می‌توان گفت آزادی عمل اداری مجریان خط‌مشی‌ها اثربخشی اجرای برنامه‌های خط‌مشی را ارتقا می‌دهد، زیرا آزادی عمل اعطاشده موجب کاهش مقاومت مجریان می‌شود. متعاقباً این امر می‌تواند موجب ارتقای مشروعیت فرایند اجرای خط‌مشی نیز شود؛ زیرا آزادی عمل، بوروکرات‌ها را قادر می‌کند متناسب با شرایط مختلف، نیازها و خواسته‌های شهروندان را برآورده کنند. در نهایت، همه این موارد، مشروعیت دموکراتیک برنامه‌های خط‌مشی عمومی را ارتقا می‌دهد. به لحاظ عملی نیز نتایج پژوهش این مطلب مهم را به خط‌مشی‌گذاران (به‌ویژه خط‌مشی‌های مالیاتی) توصیه می‌کند هنگام تدوین خط‌مشی، تا اندازه‌ای این آزادی عمل را برای مأموران مالیاتی در نظر بگیرند تا در تشخیص مالیات و اعطای بخشش‌ها و اعمال جریمه‌ها (ذیل یک چارچوب کلی)، متناسب با وضعیت خاص هر یک از مؤدیان عمل کنند. در عین حال، پژوهش حاضر با محدودیت‌هایی نیز مواجه بود. نخست، بستر و زمینه این پژوهش (ماهیت وظایف و شرایط ویژه سازمان امور مالیاتی)، نتایج پژوهش را متاثر کرده است؛ دوم، ویژگی‌های منحصر به فرد طرح جامع مالیاتی (عدالت مالیاتی، شفافیت و ...) به عنوان خط‌مشی مورد مطالعه نیز می‌تواند نتایج این پژوهش را تحت تأثیر قرار دهد.

پژوهش حاضر کارکنان سازمان امور مالیاتی را بررسی کرده است، پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آتی با تمرکز بر سایر بوروکرات‌های سطح خیابان که بخش دیگری از خدمات دولتی را ارائه می‌دهند، انجام گیرند. در پژوهش حاضر، تمایل به اجرا به عنوان یکی از اثرات آزادی عمل اداری شناسایی شد، پژوهش‌های آتی می‌توانند سایر اثرات (مثبت یا منفی) آزادی عمل اداری را شناسایی و اندازه‌گیری کنند.

پی‌نوشت

1. Van Meter & Van Horn
2. Elmore
3. Garcia-Zamor
4. Calista
5. Vega et al
6. Hill
7. Bergen & While
8. May & Winter
9. Khalid
10. Tummers & Bekkers
11. Sandfort
12. Brodtkin
13. Tummers et al
14. O'Toole
15. Higgs & Rowland
16. Azjen and Fishbein
17. Metselaar
18. Michael Lipsky
19. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services
20. Hupe
21. Davis
22. Lewin
23. Client meaningfulness
۲۴. پژوهش حاضر نیز این سطح از معناداری خط‌مشی را مدنظر قرار داده است.
25. Societal meaningfulness
26. Contribution
27. Evans
28. Maynard-Moody and Portillo
29. Self-determination theory
30. May and Winter
31. Meaninglessness
32. Wagner
33. Fornell & Larcker
34. Anderson & Gerbing
35. Composite Reliability

منابع

- بابازاده، و. و یآوری، ا. (۱۳۹۳). مفهوم صلاحیت‌گزینشی در آرای دیوان عدالت اداری. *مجله تحقیقات حقوقی آزاد*، دوره ۷، شماره ۲۵: ۳۲-۱.
- پورعزت، ع. ا. (۱۳۸۷). *مبانی دانش اداره دولت و حکومت*. تهران: انتشارات سمت.
- گرچی، ع. ا. و فتاحی، ی. (۱۳۹۱). مطالعات تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی. *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۷۸: ۲۴۶-۲۱۱.
- هچ، م. ج. (۱۳۸۵). *تئوری سازمان، مدرن، نمادین، و تفسیری پست مدرن*. ترجمه حسن دانایی‌فرد، تهران: نشر افکار.
- Bergen A., & While A. (2005). Implementation deficit and 'street-level bureaucracy': Policy, practice and change in the development of community nursing issues. *Health & Social Care in the Community*, 13(1), 1-10.
- Brodtkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *The Social Service Review*, 71(1), 1-33.
- Byrne, B. M. (2010). *Structural equation modeling with AMOS: Basic concepts, applications, and programming*. London: Routledge.
- Calista, D. (1994). Policy implementation. *Encyclopedia of Policy Studies*, 117-155.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error, *Journal of Marketing Research*, 39-50.
- Garcia-Zamor, J. C., (1996). Obstacles to Public Policy Implementation in the Third

- World. *Advances in Developmental Policy Studies*. 1, 197-209.
- Hair, J. F., et al. (2010). *Multivariate data analysis: A global perspective*. Vol. 7. Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Higgs, M., & Rowland, D. (2005). All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership. *Journal of Change Management*, 5(2), 121-151.
- Hill, H. C. (2003). Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265-282.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der moderne staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 425-440.
- Khalid, K. A. T. (2012). Policy implementation by the new street level bureaucrats in non-profit organizations. *Pertanika Journal of Social Science and Humanities*, 20(2), 333-352.
- 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.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 263-288.
- Sandfort, J. R. (2000). Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 729-756.
- 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. (2013). *Policy alienation and the power of professionals: Confronting new policies*. Edward Elgar Publishing.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Tummers, L. G., Bekkers, V. J. J. M., & Steijn, A. J. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process a conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Vega, A., Chiasson, M., & Brown, D. (2013). Understanding the causes of informal and formal discretion in the delivery of enterprise policies: a multiple case study. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(1), 102-118.
- Wagner III, J. A. (1994). Participation's effects on performance and satisfaction: A reconsideration of research evidence. *Academy of Management Review*, 19(12), 312-330.