

فهم فرآیند سیاست‌گذاری مالیاتی در ایران: عوامل مؤثر بر دستورگذاری مالیاتی در سطح ملی و بازیگران آن

اعظم میر زمانی^۱

سیدحسین اخوان علوی^۲

علی نقی امیری^۳

حسین اسماعیلی^۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۸/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۳

چکیده

فهم فرآیند سیاست‌گذاری عمومی و درک واقعیاتی که طی این فرآیند رخ می‌دهد، می‌تواند به یافتن آسیب‌ها و چالش‌های آن کمک کرده و منجر به ارائه راهکارهایی برای بهبود آن شود. مهمترین و حساس‌ترین مرحله از فرآیند سیاست‌گذاری عمومی، مرحله ابتدایی آن یعنی دستورگذاری است. اینکه کدام مسئله در لیست محدود دستورکار حکومت قرار گرفته و حکومت برای حل آن قصد اقدام داشته باشد، تعیین می‌کند که کدام افراد و گروه‌ها منتفع شوند. در سیاست‌های مالیاتی نیز، به علت حساسیت بیشتر نسبت به سایر سیاست‌ها، اینکه چه مسئله‌ای مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد، می‌تواند محل نزاع و رقابت باشد. در حال حاضر تحقیقات در زمینه فرآیند دستورگذاری در ایران کم و ناکافی بوده و تحقیقات بیشتری نیاز است تا درک بهتری از این فرآیند حاصل آید. در همین راستا، این پژوهش با رویکرد کیفی و راهبرد نظریه داده‌بنیاد کلاسیک، به دنبال شناسایی عوامل مؤثر بر فرآیند دستورگذاری مالیاتی در ایران و بازیگران آن است. بدین منظور، در ابتدا داده‌های اصلی از مصاحبه با سیاست‌گذاران مالیاتی و افراد نزدیک به آن‌ها حاصل شده و برای تکمیل داده‌ها از داده‌های ثانویه استفاده شده است. سپس با روش‌های تحلیلی نظریه داده‌بنیاد کلاسیک، مفاهیم که همان عوامل مؤثر بر فرآیند دستورگذاری هستند استخراج گردید. این عوامل در سه گروه، دسته بندی شدند: عوامل مربوط به مسئله، عوامل سیاسی و عوامل مربوط به سیاست پیشنهادی. یافته‌ها شامل ۷ عامل و ۱۱ زیر عامل مربوط به مسئله، ۴ عامل و ۱۱ زیر عامل سیاسی، و ۷ عامل و ۱۲ زیر عامل مربوط به سیاست پیشنهادی هستند که بر فرآیند دستورگذاری مالیاتی تأثیرگذار هستند. در انتها موثرترین بازیگران این فرآیند نیز معرفی شده‌اند.

واژه‌های کلیدی: دستورگذاری، فرآیند سیاست‌گذاری عمومی، سیاست‌گذاری مالیاتی، دستورکار، خط مشی گذاری، نظریه داده‌بنیاد

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی، دانشگاه تهران، (نویسنده مسئول) mirzaman@alumni.ut.ac.ir

۲. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی، دانشگاه تهران، akhavan_alavi@ut.ac.ir

۳. دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی، دانشگاه تهران، anamiri@ut.ac.ir

۴. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی، دانشگاه تهران، h_esmacili@ut.ac.ir

۱- مقدمه

مردم در زندگی روزمره خود، تحت تأثیر سیاست‌های عمومی مختلفی که حکومت‌ها وضع کرده‌اند قرار دارند؛ سیاست‌های اقتصادی، آموزشی، بهداشتی، امنیتی، حمل و نقل عمومی، قوانین کار، و روابط بین الملل در همه جامعه جاری هستند و بعضی به‌طور مستقیم و روشن و بعضی دیگر به‌طور غیر مستقیم زندگی مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهند. این سیاست‌ها از سطح ملی شروع شده و تا سطوح برنامه‌های اجرایی و محلی ادامه می‌یابد. اما تأثیر این سیاست‌ها بر افراد مختلف، متفاوت است؛ از یک سیاست بعضی افراد منتفع می‌شوند، در حالی که ممکن است دیگران از آن زیان ببینند. حکومت تصمیم می‌گیرد که چه سیاستی وضع شود، کدام گروه‌ها منتفع و کدام گروه‌ها احتمالاً متضرر شوند. همه مردم از حکومت‌ها انتظار دارند که به مشکلات آن‌ها رسیدگی کرده و با وضع سیاست‌ها، برای رفع این مشکلات اقدام کند، ولی ظرفیت حکومت‌ها در پرداختن به مسائل و مشکلات محدود است.

فرآیند سیاست‌گذاری عمومی فرآیندی است که طی آن بعضی مسائل مورد توجه حکومت قرار می‌گیرد، راه حل‌هایی برای آن تدوین و از بین راه حل‌ها، یک سیاست تصویب و اجرا می‌شود؛ نهایتاً نتایج اجرا مورد ارزیابی قرار گرفته و اصلاحات لازم بر سیاست‌های موجود صورت می‌پذیرد. این فرآیند ذاتاً یک فرآیند سیاسی و پیچیده است که شامل تقابل‌ها و تلاش‌های افراد و گروه‌های مختلف، از درون حکومت یا بیرون آن (بخش خصوصی) می‌شود. این افراد و گروه‌های مختلف منافع، ارزش‌ها و خواسته‌های متفاوتی دارند که هر یک برای رسیدن به آن تلاش می‌کنند. معمولاً گروه‌هایی که منابع و قدرت بیشتری در اختیار دارند در وارد کردن مسئله مورد نظرشان به دستور کار موفق عمل می‌کنند و بیش از دیگران از منافع حکومتی بهره‌مند می‌گردند.

برای بهبود، عیب‌یابی و رفع چالش‌های فرآیند سیاست‌گذاری عمومی باید این فرآیند را خوب فهمید، عوامل تأثیرگذار بر آن و نتایج حاصل از آن را شناسایی، تبیین و تفسیر کرد. یکی از روش‌هایی که برای فهم این فرآیند مورد استفاده محققان قرار می‌گیرد، ساده سازی آن از طریق تجزیه آن به مجموعه‌ای از مراحل مشخص است. اولین مرحله فرآیند سیاست‌گذاری عمومی، یعنی مرحله‌ای که طی آن، بعضی مسائل مورد توجه حکومت قرار می‌گیرد و بعضی دیگر نه، «دستورگذاری» نامیده می‌شود. دستورگذاری فرآیندی است که طی آن بعضی مسائل در دستور کار حکومت قرار می‌گیرند. دستور کار لیستی از موضوعات یا مسائلی است که در یک زمان مشخص، حکومت به آن مسائل توجه جدی نشان می‌دهد. اینکه کدام مسئله مهم تلقی می‌شود دارای بار ارزشی است و دیدگاه هر فرد با ارزش‌ها و باورهای خاص خود، با

دیگری متفاوت است و ممکن است شرایطی که از نظر یک فرد مسئله یا مشکل تلقی شود، از دید دیگری عادی باشد. به علاوه اهمیت یک مسئله از دید منافع عامه، لزوماً باعث قرار گرفتن آن مسئله در دستورکار نمی‌شود و عوامل بسیاری بر این فرآیند تاثیرگذار هستند که فرآیند دستورگذاری را پیچیده می‌کنند. همچنین بسیاری از عواملی که از منظر ارزش‌های پذیرفته شده در جامعه نیاز به توجه دارد، نادیده گرفته می‌شود و عواملی باعث غفلت از مسائل ضروری شده و مسائل درجه دوم را در دستورکار سیاست‌گذار قرار می‌دهد. فهم فرآیند دستورگذاری، عوامل مؤثر بر آن و بازیگران آن می‌تواند به تشخیص عیب‌ها و ارائه راه حل برای مشکلات فرآیند سیاست‌گذاری کمک کند.

سیاست‌های مالیاتی از جمله سیاست‌های عمومی هستند که هدف اصلی آن‌ها تأمین منابع مالی حکومت‌هاست. علاوه بر تأمین مالی، حکومت‌ها با به‌کارگیری سیاست‌های مالیاتی می‌توانند به رشد و توسعه اقتصادی کمک کنند، فعالیت‌های اقتصادی در یک حوزه را افزایش یا کاهش دهند و توزیع عادلانه ثروت در جامعه را بهبود بخشند. برای اینکه سیاست‌های مالیاتی به درستی انتخاب، تدوین و اجرا شوند، باید فرآیند سیاست‌گذاری مالیاتی حتی الامکان در جهت تأمین منافع عامه حرکت و روالی اصولی و منطقی را طی کند. با این حال فرآیند سیاست‌گذاری فرآیندی است پیچیده، و تحت تأثیر عوامل مختلف و بازیگرانی که هر کدام ارزش‌ها و منافع خاص خود را مدّ نظر دارند. بنابراین برای شناسایی چالش‌های این فرآیند و ارائه راهکار برای بهبود آن لازم است عوامل و بازیگران مؤثر بر آن را شناخت.

پژوهش حاضر به دنبال تبیین فرآیند دستورگذاری مالیاتی در سطح ملی، و شناخت عوامل مؤثر و بازیگران مهم (شرکت‌کنندگان فعال) آن است تا از این طریق، چالش‌ها و معایب این فرآیند قابل شناسایی شود و امکان ارائه راهکارهایی برای بهبود فرآیند سیاست‌گذاری مالیاتی فراهم آید.

۲- بیان مسئله و اهمیت پژوهش

مهمترین و حساس‌ترین مرحله از فرآیند سیاست‌گذاری، مرحله دستورگذاری است (کوب، ۱۹۸۳؛ هاوالت، رامش، و پرل، ۱۹۹۵؛ کینگدان، ۲۰۰۳). به دلیل ظرفیت محدود حکومت‌ها در توجه به مسائل و اقدام برای رفع آن‌ها، لیست دستورکار بسیار کوتاه است و تنها مسائلی در دستورکار قرار می‌گیرند که از نظر سیاست‌گذاران ضروری تلقی شده و بیشتر در معرض دید آن‌ها باشد. هر مسئله و مشکل موجود در جامعه، گروهی از افراد جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و اینکه کدام مسئله مورد توجه حکومت قرار گرفته و برای رفع آن اقدام شود، به نفع بخشی از جامعه که تحت تأثیر آن مسئله هستند، خواهد بود. بنابراین دستورگذاری، منبع مهمی از قدرت بوده و می‌تواند محل منازعات و چالش‌ها باشد.

در سیاست‌های مالیاتی نیز، اینکه چه مسئله‌ای مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد، و برای رفع کدام مشکل اقدام شود، بسیار مهم و تأثیرگذار خواهد بود. سیاست‌های مالیاتی ابزار بازتوزیع درآمد بوده و به علت ارتباط مستقیم با درآمد، از حساسیت بیشتری نسبت به سایر سیاست‌ها برخوردار است. توجه حکومت به یک مسئله در حوزه مالیات و اقدام برای رفع آن، در واقع از لحاظ درآمدی به نفع یک گروه از افراد جامعه بوده و ممکن است به زیان گروهی دیگر باشد. بنابراین فرآیند دستورگذاری مالیاتی نسبت به سایر سیاست‌ها محل نزاعات و کشمکش‌های بیشتری بوده و به علت حساسیت بیشتر، عوامل و بازیگران متعدد و پیچیدگی‌های مضاعفی دارد. مطالعه و بررسی فرآیند دستورگذاری مالیاتی برای شناخت کل فرآیند سیاست‌گذاری و درک موانع، معایب و چالش‌های آن ضروری بوده و به یافتن راهکارهایی برای بهبود فرآیند سیاست‌گذاری کمک می‌کند.

اما مطالعات سیاست‌گذاری که شامل توصیف و توضیح علل و نتایج اقدامات حکومت‌هاست، برخلاف سایر رشته‌های علمی مانند علم سیاست یا اقتصاد، رشته‌ای نوظهور بوده و از پیشینه‌ای کوتاه در حدود ۵۰ سال برخوردار است (بیرکلند، ۲۰۱۴: ۷). از عمر رشته مطالعات سیاست‌گذاری عمومی در ایران زمان زیادی نمی‌گذرد و تعداد دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌هایی که در این رشته فعالیت دارند بسیار کم است. در نتیجه تحقیقات انجام شده تاکنون در مورد فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران به‌طور عام، و دستورگذاری به‌طور خاص، کم و ناکافی بوده و به مطالعات و تحقیقات بیشتری نیاز است تا درک بهتری از این فرآیند حاصل آید. به علاوه دانش پژوهان فرآیند سیاست‌گذاری در ایران توجه چندانی به آزمون، نقد یا پیشبرد نگاه‌های نظری جدیدتری چون چارچوب جریان‌ات چندگانه^۱، چارچوب توسعه و تحلیل نهادی، چارچوب ائتلاف مدافع و چارچوب اشاعه سیاست نداشته‌اند و در سال‌های گذشته تنها چند پژوهش با استفاده از رویکردهای جدید فرآیند سیاست‌گذاری انجام شده است (شهائی و دانائی‌فرد، ۱۳۹۵).

بنابر آنچه گفته شد، فهم فرآیند دستورگذاری مالیاتی اهمیت زیادی داشته و برای فهم این فرآیند در ایران نیاز به تحقیق و بررسی بسیار بیشتری از آنچه اکنون وجود دارد، احساس می‌شود. شناخت عوامل تأثیرگذار بر دستورگذاری مالیاتی و بازیگران مهم این عرصه، مقدمه‌ای است برای شناخت بهتر فرآیند دستورگذاری مالیاتی و می‌تواند در تحقیقات کاربردی آتی مورد استفاده قرار گیرد و نهایتاً به فهم چالش‌ها و مشکلات این عرصه کمک نموده و به یافتن راهکارهای مناسب جهت بهبود فرآیند دستورگذاری مالیاتی منجر خواهد شد. از این رو این پژوهش به دنبال فهم بهتر اولین و مهم‌ترین مرحله از مراحل چرخه سیاست‌گذاری مالیاتی یعنی دستورگذاری است.

1. Multiple Streams Framework

۳- هدف و پرسش‌های پژوهش

هدف نهایی این پژوهش، طراحی مدلی برای تبیین فرآیند سیاست‌گذاری مالیاتی در ایران است. اهداف فرعی پژوهش به این ترتیب مطرح می‌شود:

- تعیین عوامل مؤثر بر فرآیند دستورگذاری مالیاتی در ایران

- شناسایی بازیگران مهم این فرآیند

در همین راستا، پرسش‌های پژوهش به این ترتیب مطرح می‌شود:

- عوامل مؤثر بر ورود یک مسئله به دستورکار مالیاتی یا خروج آن از دستورکار یا تغییر اولویت آن در دستورکار کدامند؟

- مهم‌ترین بازیگران فرایند دستورگذاری مالیاتی در ایران چه کسانی هستند؟

۴- مبانی نظری پژوهش

۴-۱- چستی سیاست عمومی^۱

سیاست عمومی به زبان ساده یعنی «هر آنچه که یک حکومت انتخاب می‌کند تا انجام دهد یا ندهد» (دای، ۱۹۹۲: ۳). تعریف اندرسون از سیاست عمومی چنین است: «یک سری از اقدامات یا عدم اقدام نسبتاً پایدار و هدفمند توسط حکومت برای رسیدگی به یک مشکل یا دغدغه» (اندرسون، ۲۰۱۱: ۶). مطابق تعریف پیترز (۲۰۱۲: ۴)، سیاست عمومی «مجموعه اقدامات حکومت که بر زندگی شهروندان تأثیرگذار است، چه اینکه مستقیماً انجام پذیرد یا از طریق نهادها». آنچه که از این تعاریف به دست می‌آید این است که سیاست عمومی، تصمیمات حکومت‌هاست برای اقدام کردن یا نکردن، که برای حل یک مسئله یا مشکل انجام می‌پذیرد، و بر زندگی مردم تأثیرگذار است. مسئله یا مشکل عبارتست از تفاوت بین وضع موجود و وضع مطلوب، به گونه‌ای که نیاز به اصلاح احساس گردد. بنابراین زمانی می‌توان یک موضوع را مسئله قلمداد کرد که نیاز به حل آن احساس شود و در مورد آن سیاست قبلی وجود نداشته باشد، یا اگر وجود دارد پاسخگوی وضع موجود نباشد (الوانی، ۱۳۸۹: ۳۶). برداشت و تلقی افراد از مسئله متفاوت است و شرايطی که برای یک نفر عادی است ممکن است از نظر دیگری که ارزش‌های متفاوتی دارد، از منظر متفاوتی به موضوع می‌نگرد یا وضع مطلوب را متفاوت تعریف می‌کند، یک مسئله تلقی شود (کینگدان، ۲۰۰۳: ۱۰۹).

۴-۲- فرآیند سیاست‌گذاری عمومی

یکی از متداول‌ترین راه‌های ساده کردن سیاست‌گذاری عمومی به منظور فهم و تجزیه و تحلیل آن، تجزیه آن به مجموعه‌ای از مراحل مشخص و تلقی آن به عنوان یک فرآیند است؛ یعنی مراحل مرتبط متعددی

1. Public Policy

که مسائل و موضوعات سیاست به شکلی کم و بیش متوالی، از دروندادها (مسائل یا مشکلات) تا بروندادها (سیاست‌ها) و ارزیابی جریان می‌یابد. توالی مراحل، «چرخه سیاست‌گذاری» نامیده می‌شود (هاولت و همکاران، ۱۹۹۵). در مورد مراحل فرآیند سیاست‌گذاری، مدل‌های گوناگونی تنظیم شده که صرف نظر از پاره‌ای اختلافات، در راه انتخاب بهترین گزینه باید گام‌های مشابهی برداشته شود. در شکل (۱) یکی از متداول‌ترین مدل‌های چرخه سیاست‌گذاری ترسیم شده است. اولین گام در این فرآیند، تشخیص و تعریف مسئله عمومی (دستورگذاری) است.

شکل (۱) - چرخه سیاست‌گذاری



منبع: اندرسون، ۲۰۱۴

البته صاحب‌نظران سیاست‌گذاری اتفاق نظر دارند که مراحل سیاست‌گذاری آن گونه که در مدل چرخه سیاست‌گذاری از یکدیگر تفکیک شده، قابل جداسازی و ساده‌سازی نیستند و همپوشانی دارند. با این حال جداسازی مراحل فرآیند سیاست‌گذاری به فهم بهتر آن کمک می‌کند. در ادامه هر مرحله به اختصار توضیح داده شده است.

دستورگذاری: جلب توجه جدی سیاست‌گذاران به بعضی مسائل از بین تعداد زیادی مسئله عمومی.

شکل‌گیری سیاست: توسعه و پروراندن یک سری از راه‌حل‌های پیشنهادی مناسب و قابل قبول برای رسیدگی به یک مسئله عمومی.

قانونی‌سازی سیاست: ایجاد پشتیبانی و توسعه حمایت برای یک پیشنهاد مشخص برای تصویب و قانونی شدن آن.

اجرای سیاست: به کارگیری سیاست توسط ماشین اجرایی حکومت.

ارزیابی سیاست: تلاش حکومت برای تعیین اینکه آیا سیاست موفق بوده یا نه، و چرا (اندرسون، ۲۰۱۱).

۴-۳- دستورگذاری

دستورگذاری فرآیندی است که طی آن، بعضی مسائل و راه‌حل‌ها، توجه عمومی و توجه سیاست‌گذاران را جلب کرده یا از کانون توجه کنار می‌روند (بیرکلند، ۲۰۱۴: ۱۶۹). اندرسون دستورکار را این‌گونه تعریف می‌کند: «نیازهایی که سیاست‌گذاران در یک زمان مشخص، انتخاب می‌کنند تا برای رفع آن‌ها اقدام کنند یا احساس می‌کنند که مجبورند برای رفع آن‌ها اقدام کنند، یا حداقل به نظر می‌آید که برای رفع آن‌ها اقدام می‌کنند» (اندرسون، ۲۰۱۱: ۸۷). تعریف کینگدان از دستورکار نیز این گونه است: «لیستی از موضوعات یا مسائلی که در یک زمان مشخص، مسئولان حکومتی و افرادی از بیرون حکومت که با مسئولان حکومتی ارتباط نزدیک دارند به آن مسائل توجه جدی نشان می‌دهند» (کینگدان، ۲۰۰۳: ۳). دو مفهوم «توجه» و «قصد اقدام» در این تعریف‌ها نقش کلیدی دارد. مسئله‌ای در دستورکار قرار گرفته است، که مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته و آن‌ها برای رفع آن مسئله، قصد اقدام دارند. در این پژوهش منظور از دستورگذاری، فرآیندی است که طی آن بعضی مسائل در دستورکار قرار می‌گیرند، از دستورکار خارج می‌شوند، یا اولویت‌شان در دستورکار تغییر می‌کند. به عبارت دیگر دستورگذاری فرآیندی است که طی آن دستورکار تغییر می‌کند.

مطالعات سیاست‌گذاری با رویکرد دستورگذاری، بر اهمیت مطالعه عوامل مهم و کلیدی مؤثر بر فرآیندهای پیش از تصمیم‌گیری در سیاست‌گذاری تأکید دارد، که طی این فرآیندها بعضی مسائل عمومی توجه حکومت را بیش از بقیه به خود جلب می‌کنند. پرداختن به عوامل مؤثر بر قرار گرفتن یک مسئله در دستورکار سیاست‌گذاری یا حذف یک مسئله از دستورکار، نقش مهمی در فهم فرآیند پیچیده سیاست‌گذاری ایفاء می‌کند. همچنین در مطالعه دستورگذاری، باید به اولویت مسائل نیز توجه شود؛ اینکه چه عواملی باعث می‌شود از بین دو مسئله در دستورکار، یک مسئله بیشتر مورد توجه قرار گرفته و نسبت به دیگری در اولویت اقدام باشد.

کینگدان در تشریح فرآیند دستورگذاری، دو نوع دستورکار را تعریف کرده است؛ دستورکار حکومتی^۱ به معنای لیست موضوعاتی که مورد توجه حکومت است و دستورکار تصمیم‌گیری^۲ به معنای لیست موضوعات مورد توجه حکومت که آماده تصمیم‌گیری رسمی است (کینگدان، ۲۰۰۳: ۱۴۲-۱۴۳). بعضی مسائل هرچند از دید سیاست‌گذاران مهم و ضروری تلقی می‌شوند ولی به علت نداشتن راه حل مقبول، مدت‌ها معطل مانده و به مرحله تصمیم‌گیری و تصویب نمی‌رسند و ممکن است به مرور از کانون توجه کنار روند. برعکس، اگر راه حل یک مسئله آماده و مقبول باشد و به آن ضمیمه شود، می‌تواند سریعتر در دستورکار حکومتی و همچنین دستورکار تصمیم‌قرار گیرد و برای رفع آن اقدام شود. بنابراین برای فهم فرآیند سیاست‌گذاری، یک رویکرد مناسب این است که یک مسئله به همراه سیاست پیشنهادی ضمیمه شده به آن (در صورت وجود) در نظر گرفته شود.

نکته دیگری که باید مدّ نظر قرار گیرد این است که در بسیاری از مواقع، مسئله موجود، ناکارآمدی و معیوب بودن سیاست‌های در حال اجرا است و در این مواقع، حکومت اصلاح یا تغییر سیاست‌های جاری را در دستورکار قرار می‌دهد. بنابراین قصد اصلاح یا تغییر سیاست‌های جاری هم معادل است با قصد اقدام برای حل یک مسئله و یا به عبارت دیگر معادل است با تغییر دستورکار.

۴-۴- مهم‌ترین مدل‌ها و چارچوب‌های دستورگذاری

در ادامه به اختصار مهمترین مدل‌ها و چارچوب‌ها، و پرکاربردترین نتایج تحقیقات در حوزه دستورگذاری توضیح داده می‌شود.

۴-۴-۱- پژوهش‌های کوب و الدر در زمینه انواع دستورکار

کوب و الدر یک چارچوب مقدماتی در مورد اینکه چگونه مسائل به مسائل سیاسی تبدیل شده و جایگاه خود را در دستورکار سیاسی پیدا می‌کنند، ارائه دادند. شاید مهمترین دستاورد تحقیق آن‌ها، تمایز قائل شدن بین دو نوع از دستورکار باشد: دستورکار سیستمیک^۳ (غیر رسمی)، و دستورکار نهادی^۴ (حکومتی یا رسمی). دستورکار سیستمیک شامل همه مسائلی است که از دید اعضای جامعه سیاسی، ارزش توجه عمومی را دارند و در حوزه اختیارات حکومت قرار می‌گیرند. اما به محض آنکه حکومت به این نتیجه برسد که باید برای حل یک مسئله کاری انجام دهد، آن مسئله وارد دستورکار نهادی شده است.

-
1. Governmental Agenda
 2. Decision Agenda
 3. Systemic Agenda
 4. Institutional Agenda

کوب و الدر عوامل مؤثر بر دستورگذاری را تحت عنوان منابع سوگیری^۱ در دستورگذاری مطرح کرده‌اند (کوب و الدر، ۱۹۷۱). یکی از منابع مهم سوگیری در دستورگذاری نهادی، تمایل تصمیم‌گیرندگان به اولویت دادن به مسائل قدیمی‌تر است. این‌ها مسائلی هستند که قبلاً به دستورکار راه یافته‌اند، ولی حل نشده‌اند یا حل آن‌ها مستلزم تغییر دوره‌ای است. منبع دیگر خود تصمیم‌گیرندگان هستند. برای اینکه یک مسئله به دستورکار راه پیدا کند، باید حداقل حمایت چند تصمیم‌گیرنده کلیدی را جلب کند، چرا که آن‌ها نخبه‌بانان نهایی دستورکار نهادی هستند. رهبران سیاسی بازیگران فعال فرآیند دستورگذاری هستند، نه داوران بی طرف منازعات. آن‌ها علاوه بر دیده شدن توسط رسانه‌ها، از مزیت مذاکره با سایر تصمیم‌گیرندگان بر سر محتوای دستورکار نیز برخوردارند. بنابراین دسترسی داشتن به یک یا چند مقام تصمیم‌گیرنده در حکومت برای گروه‌های سیاسی بسیار مهم است. منبع دیگر سوگیری در دستورگذاری نهادی، دسترسی گروه‌ها به سازمان‌های حزبی و سیاسی و همچنین دسترسی به رسانه‌ها است. بنابراین گروه‌ها برای وارد کردن مسئله مورد نظر خود به دستورکار، سعی می‌کنند این سوگیری‌ها را در جهت مسئله مورد نظر خود، بسیج کنند.

کوب و الدر منابع سوگیری در دستورگذاری سیستمیک را نیز بیان کرده‌اند؛ آن‌ها معتقدند مشروعیت و تأیید یک گروه توسط مردم می‌تواند بر دستورکار سیستمیک تأثیر بگذارد. هرچه یک گروه، مقبولیت بیشتری داشته باشد بهتر می‌تواند مسائل مورد نظر خود را به دستورکار سیستمیک وارد کند. گروه‌هایی مانند گروه‌های کم درآمد که منابع کمتری دارند، در کسب مقبولیت مشکل داشته و بنابراین معمولاً به تنهایی نمی‌توانند مسائل مدّ نظر خود را وارد دستورکار سیستمیک کنند. اما اینکه یک مسئله توسط گروهی که مقبولیت کافی دارد مطرح شود، کافی نیست، و باید از فیلتر محدودیت‌های فرهنگی هم ردّ شود. محدودیت‌های فرهنگی به معنای محدودیت مسائلی است که فرهنگ جامعه آن‌ها را به عنوان مسائلی که برای اقدام حکومت مناسب است و حوزه دخالت حکومت محسوب می‌شود، می‌شناسد (کوب و الدر، ۱۹۷۱). کوب و الدر در کتاب خود عواملی را که در تقابل و تعامل بین گروه‌ها، باعث توسعه و گسترش مسئله^۲ شده و در نتیجه در رسیدن به یک مسئله به لیست دستورکار عمومی^۳ یا سیستمیک تأثیر دارند را برمی‌شمارند. پنج عامل کلیدی مربوط به ویژگی‌های مسئله است؛ مسائلی می‌توانند راحت‌تر منتشر شده و دیده شوند که اول به طرز کلی، گسترده و بدون شرح تعریف شوند، یعنی بتوانند با برداشت‌های مختلف و متفاوتی

1. Sources of Bias

2. Issue Expansion

3. Public Docket

تعریف شوند، دوم از لحاظ اجتماعی مهم باشند یعنی افراد و بودجه زیادی درگیر مسئله باشند، سوم در مدت طولانی موجود باشند و در مقطع زمانی وسیع تری مطرح باشند، چهارم ساده و بدون پیچیدگی‌های فنی بیان شوند، و پنجم جدید بوده و راهکارها و سیاست‌های موجود جوابگوی آن‌ها نباشد و رویه واضح و از پیش تعریف شده‌ای برای حل آن‌ها در دسترس نباشد (کوب و الدر، ۱۹۸۳: ۱۱۲-۱۱۳).

چهار عامل دیگر که باعث گسترش مسئله می‌شود، مربوط به ویژگی‌های گروهی است که قصد دارند مسئله را گسترش دهند. این عوامل شامل مهارت‌های سازمانی، وسعت و میزان ارتباطات، اندازه گروه، و منابع گروه است. به علاوه آن‌ها به نقش مهم مخاطبان هم اشاره می‌کنند، که می‌توانند در توسعه و گسترش مسئله تأثیر داشته باشند؛ هرچه گروه مخاطبان و بینندگان یک مسئله بزرگتر شود، احتمال ورود آن به دستور کار سیستمیک بیشتر شده و در نتیجه احتمال ورود آن به دستور کار نهادهای نیز افزایش می‌یابد. بنابراین یکی از راه‌هایی که گروه‌ها می‌توانند از آن راه مسئله مورد نظر خود را به دستور کار سیستمیک وارد کنند، گسترش حوزه تعارض^۴ است که رسانه‌های جمعی از طریق بسط مباحثات و جلب حمایت‌ها، نقش اساسی در انجام آن ایفاء می‌کنند (کوب و الدر، ۱۹۸۳: ۱۱۲-۱۱۳).

۴-۴-۲- پژوهش‌های کوب، راس و راس در زمینه شیوه‌های دستورگذاری

کوب، راس و راس با ارائه شیوه‌های دستورگذاری، مطالعات دستورگذاری را در اوائل دهه ۷۰ به طرز قابل ملاحظه‌ای پیش بردند. آن‌ها چهار مرحله را به عنوان مراحل دوره‌ای یک مسئله در دستورگذاری مطرح می‌کنند: شروع، تعیین، توسعه و ورود. سپس با استفاده از تقسیم‌بندی دستورگذاری به دو دسته عمومی (سیستمیک) و رسمی (نهادهای)، سه شیوه دستورگذاری را معرفی می‌کنند: شروع از بیرون^۵، بسیج عمومی^۶، و دسترسی از درون^۷ (کوب، راس و راس، ۱۹۷۶).

در شیوه شروع از بیرون، در مرحله اول گروهی بیرون از حکومت یک نارضایتی را ابراز می‌کند. در مرحله دوم، این نارضایتی توسط اعضای گروه به صورت درخواست‌های گوناگونی مطرح و تعیین می‌شود. در مرحله سوم گروه برای موفقیت در وارد کردن مسئله به دستور کار عمومی، باید فشار لازم را ایجاد کرده یا منافعی را مطرح کند تا بتواند توجه تصمیم گیرندگان را جلب نماید. این امر معمولاً از طریق توسعه حوزه مسئله و مرتبط کردن آن به دیگر گروه‌ها و جلب مشارکت دیگران انجام می‌پذیرد. در این مرحله ممکن است مسئله از کنترل گروه شروع کننده خارج شود. در این مرحله در صورت موفقیت، مسئله در دستور کار

4. Scope of Conflict

5. Outside Initiative

6. Mobilization

7. Inside Access

عمومی قرار می‌گیرد. در مرحله آخر، مسئله از دستورکار عمومی به دستورکار رسمی وارد می‌شود. این اتفاق در بعضی جوامع خود به خود رخ می‌دهد، ولی در کشورهای صنعتی معمولاً با دشواری روبه‌روست، زیرا هر تصمیم حکومت می‌تواند مخالفت‌های زیادی را برانگیزد و حکومت نمی‌پذیرد که به هر مسئله دستورکار عمومی توجه کند.

در شیوه شروع از بیرون، استراتژی‌هایی برای اینکه مسئله مراحل چهارگانه را طی کند وجود دارد که بیشتر متوجه مراحل توسعه و ورود است. برای توسعه مسئله، یک گروه دو دارایی اصلی دارد: اول ویژگی‌های خود مسئله، و دوم منابع مالی و مادی و تعهد اعضا به گروه (کوب و همکاران، ۱۹۷۶). کوب و الدر استراتژی‌هایی را برای توسعه مسئله پیشنهاد می‌دهند که مربوط به ویژگی‌های مسئله یا تعریف مسئله است و قبلاً بیان شد. به علاوه یک استراتژی مهم در توسعه مسئله این است که مسئله را با نمادهایی مرتبط کنیم که بار عاطفی داشته و در جامعه پذیرفته شده هستند؛ نمادهایی مانند برابری، اتحاد و آزادی. علاوه بر ویژگی‌های مسئله و استفاده از نمادهای عاطفی در تعریف و توسعه مسئله، گروه‌ها می‌توانند با به‌کارگیری منابع مادی، انرژی و تعهد اعضا، مسئله را توسعه دهند. نحوه استفاده از این منابع متفاوت است؛ بعضی گروه‌ها منابع شان را در به‌کارگیری رسانه‌های جمعی استفاده می‌کنند تا توجه عامه را جلب کنند. بعضی دیگر از منابع خود برای جلب حمایت گروه‌های موجود استفاده می‌کنند. شیوه شروع از بیرون بیشتر مورد استفاده گروه‌هایی است که منابع مالی کمتری داشته ولی طرفداران زیادی دارند (کوب و همکاران، ۱۹۷۶). معمولاً انتظار می‌رود که یک گروه هرچه منابع مالی بیشتری صرف توسعه مسئله کند، موفق‌تر باشد؛ ولی عدم توجه به ویژگی‌های مسئله می‌تواند باعث بازدهی کمتر منابع مالی شود.

چهار استراتژی در مرحله ورود مسئله از دستورکار عمومی به دستورکار رسمی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد که در مرحله توسعه هم امکان استفاده از آن‌ها هست: خشونت و تهدید به خشونت، تحریم‌های نهادی مانند ممانعت از رأی‌گیری یا خودداری از کار کردن، همکاری با واسطه‌گرانی مثل احزاب سیاسی و گروه‌های ذی‌نفع، و دسترسی مستقیم (کوب و الدر، ۱۹۸۳: ۱۵۱-۱۵۹). استراتژیی که یک گروه به کار می‌گیرد، به موقعیتش در جامعه، اهمیت مسئله برای گروه، مدت زمان توقف مسئله در دستورکار عمومی و عدم ورود به دستورکار رسمی، و ارزیابی گروه از نتیجه هر استراتژی بستگی دارد (کوب و همکاران، ۱۹۷۶). از دیگر شیوه‌های دستورگذاری، بسیج عمومی است. این شیوه مربوط به مسائلی است که تصمیم‌گیرندگان (سیاست‌گذاران) قصد دارند آن‌ها را از دستورکار رسمی به دستورکار عمومی سرایت دهند. این مسائل توسط خود تصمیم‌گیرندگان یا افرادی که به آن‌ها دسترسی مستقیم دارند در دستورکار رسمی قرار

گرفته‌اند. بسیج عمومی هنگامی ضروری می‌شود که یک سیاست احتیاج به پذیرش وسیع و اختیاری جامعه داشته باشد، مانند کنترل جمعیت. این شیوه بیشتر در کشورهایی با فاصله طبقاتی زیاد مشاهده می‌شود که در آن‌ها تفاوت سطح تحصیلات، سبک زندگی و جهان بینی رهبران با مردم زیاد است، یا رهبران قدرت و اختیارات فوق العاده دارند. در این شیوه، در مرحله اول مسئله توسط یک رهبر سیاسی در دستورکار رسمی قرار می‌گیرد. در این مرحله مردم علاقه یا اطلاع چندانی از مسئله و سیاست مرتبط با آن ندارند. در مرحله دوم، رهبران سیاسی سعی می‌کنند آنچه که در رابطه با سیاست مورد نظر، از مردم انتظار دارند را به آن‌ها منتقل کنند و سیاست را برای آن‌ها بیان کنند. در مرحله سوم رهبران مسئله را به گروه‌ها و مردم توسعه داده و حمایت و مشارکت لازم را برای اجرای آن جلب می‌نمایند. در نهایت در مرحله آخر، مسئله از دستورکار رسمی به دستورکار عمومی وارد می‌شود. در این مرحله مردم باید بپذیرند که سیاست مورد نظر حکومت، متوجه یک مسئله مهم است.

در شیوه بسیج عمومی، یکی از استراتژی‌ها استفاده از منابع در دسترس است، اما مهمتر از آن، استراتژی‌های مربوط به تعریف مسئله است. استفاده از نمادهای پذیرفته شده و احساس برانگیز در تعریف مسئله تأثیر به سزایی دارد. همچنین یکی از عوامل مؤثر در موفقیت این شیوه، متقاعد کردن بروکرات‌ها (مجریان سطوح پایین) و جلب همکاری آن‌هاست. به علاوه اگر ساختارهای سازمانی به گونه‌ای باشد که رهبران سیاسی بتوانند به طور مداوم با نمایندگان گروه‌ها و مناطق مختلف در ارتباط باشند، احتمال موفقیت شیوه بسیج عمومی بیشتر می‌شود.

شیوه دیگر دستورگذاری، شیوه دسترسی از درون است. در این شیوه، طرح مسئله توسط یک نهاد حکومتی یا گروهی که به تصمیم‌گیرندگان سیاسی دسترسی مستقیم دارند، آغاز می‌شود و مسئله به آسانی در دستورکار رسمی قرار می‌گیرد. تفاوت این شیوه با بسیج عمومی در این است که بعد از راهیابی مسئله به دستورکار رسمی، شروع کننده از ورود مسئله به دستورکار عمومی جلوگیری کرده و توسعه مسئله را به گروه‌های خاص تأثیرگذار در تصویب و اجرای سیاست محدود می‌کند. شیوه دسترسی از درون با مراحل شروع و تعیین آغاز می‌گردد و طی این دو مرحله، یک گروه درون حکومت یا گروهی که با رهبران حکومت ارتباط نزدیک دارند، یک مسئله یا سیاست را مطرح می‌کنند. گروه هدف تعریف و تعیین مسئله، سایر رهبران حکومتی و تصمیم‌گیرندگان است. در مرحله سوم توسعه مسئله تنها به افراد و گروه‌هایی انجام می‌پذیرد که می‌توانند به مهم و ضروری جلوه دادن مسئله کمک کنند. در مرحله آخر، مسئله در دستورکار رسمی قرار می‌گیرد. یک مثال از شیوه دسترسی از درون، مسائلی است که یک وزیر تمایل دارد یک یا چند

وزیر دیگر به آن توجه کرده و برای رفع آن اقدام کنند (کوب و همکاران، ۱۹۷۶). استراتژی‌هایی که برای موفقیت شیوه دسترسی از درون استفاده می‌شود با دو روش قبلی متفاوت است. برای توسعه مسئله و جلب حمایت در این روش، باید به جای نمادها، از پاداش‌های ملموس برای افراد و گروه‌های مؤثر در تصویب و اجرا استفاده شود. گروه حامی مسئله با زبان مدیریتی، از استراتژی چانه زنی و مذاکره برای متقاعد کردن تصمیم‌گیرندگان استفاده می‌کند (کوب و همکاران، ۱۹۷۶). کوب و همکارانش معتقدند هرچند هر سه شیوه در یک حکومت می‌تواند وجود داشته باشد، ولی بسته به نوع حکومت و شرایط جامعه، شیوه‌های خاصی متداول‌ترند. هرچه یک جامعه طرفدار حقوق برابر باشد، شیوه شروع از بیرون متداول‌تر است. هر اندازه ثروت و مقام در یک جامعه متمرکزتر باشد، شیوه دسترسی از درون رایج‌تر است. هر چه فاصله طبقاتی بین رهبران سیاسی و مردم بیشتر باشد، یا مردم به رهبران به دید افرادی با موهبت‌های خاص و قدرت فوق‌العاده نگاه کنند، شیوه بسیج عمومی غالب خواهد بود، و بالاخره در جوامعی با ساختارهای اجتماعی و اقتصادی پیچیده، هیچ‌کدام از شیوه‌ها غالب نیست (کوب و همکاران، ۱۹۷۶).

۴-۴-۳- چارچوب جریان‌ات چندگانه کینگدان

چارچوب جریان‌ات چندگانه کینگدان یکی از پرکاربردترین تئوری‌های دستورگذاری است. به‌طور کلی دو دسته از عوامل روی دستورگذاری و مشخصات راه حل‌ها تأثیر می‌گذارد: اول مشارکت‌کنندگان فعال و دوم فرآیندی که طی آن مسائل و راه حل‌ها برجسته شده و در کانون توجه قرار می‌گیرند. طبق چارچوب جریان‌ات چندگانه، مشارکت‌کنندگان دو دسته هستند: مشارکت‌کنندگان درونی شامل رئیس جمهور، مجلس، بروکرات‌ها در شاخه اجرایی، و مشارکت‌کنندگان بیرون از حکومت شامل رسانه‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، و عموم مردم. هر کدام از شرکت‌کنندگان می‌توانند در هر سه جریان شرکت کنند. چارچوب جریان‌ات چندگانه با این پیش‌فرض تدوین شده است که هیچ بازیگری نقش غالب در دستورگذاری ندارد و از منظری کثرت‌گرایانه (پلورالیستی) به دستورگذاری نگریسته است. نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا طوری طراحی شده که هیچ گروهی نتواند غالب باشد و این امر در تعیین دستورکار هم نمود پیدا کرده است؛ در واقع در دستورگذاری هیچ بازیگری نقش غالب ندارد.

ابداع مهم این چارچوب، بیان فرآیند در قالب سه جریان تقریباً مستقل از هم است: جریان مسئله، جریان سیاسی و جریان راه حل. کینگدان فرآیند ورود یک مسئله به دستورکار را با اصطلاحات گره خوردن جریان‌ها و باز شدن پنجره خط مشی (خط مشی به معنای سیاست) توضیح می‌دهد. هرچند باز شدن یکی از

دو نوع پنجره خط مشی (پنجره مسئله و پنجره سیاسی) می‌تواند باعث قرار گرفتن یک مسئله در دستور کار حکومتی شود، ولی گره خوردن هر سه جریان می‌تواند شانس قرار گرفتن یک مسئله در دستور کار حکومتی و به دنبال آن، در دستور کار تصمیم‌گیری را بسیار افزایش دهد (کینگدان، ۲۰۰۳: ۱۴۲-۱۴۳).

گره خوردن، بیشتر در موقعی اتفاق می‌افتد که پنجره خط مشی باز است. پنجره خط مشی در دو حالت می‌تواند باز شود: اول با پدیدار شدن مسائل غالب و مهم (جریان مسئله)، و دوم با رخدادهای سیاسی (جریان سیاسی) از جمله تغییر قوه مجریه، تغییر نگرش در مجلس، تغییر حمایت مجلس با تغییر افراد، و تغییر مشرب ملی (گرایش مردم به دموکرات‌ها و لیبرال‌ها یا جمهوری‌خواهان و محافظه کارها، که تعیین کننده گرایش مردم به اندازه حکومت، یا قوانین و ضوابط زیاد یا کم و ارزش‌های این دو گروه است). هرگاه یکی از این دو نوع پنجره (پنجره مسئله و پنجره سیاسی) باز شود، مسئله شانس قرار گرفتن در دستور کار حکومتی را پیدا می‌کند. حال اگر دو جریان مسئله و جریان سیاسی با هم گره بخورند، یعنی هنگامی که یکی از پنجره‌ها باز است، جریان دیگر با آن همراه شود، شانس مسئله برای قرار گرفتن در دستور کار بیش از پیش می‌شود.

هرچند دستور کار حکومتی در جریان‌های مسئله و سیاسی تعیین می‌شود، و ممکن است بدون وجود راه حل هم وارد دستور کار شود، ولی داشتن یک راه حل آماده (جریان راه حل)، قرار گرفتن مسئله در دستور کار حکومتی را تسهیل می‌کند. داشتن یک راه حل همچنین می‌تواند شانس اینکه یک مسئله در دستور کار تصمیم بالا بیاید را به شدت افزایش دهد. بنابراین اگرچه برای قرار گرفتن یک مسئله در دستور کار حکومتی، لزومی به وجود راه حل نیست، اما وجود راه حل اولویت مسئله را در این دستور کار بهبود می‌بخشد (کینگدان، ۲۰۰۳، ص ۱۴۲-۱۴۳).

تنها یک عامل در تعیین دستور کار نقش ندارد، بلکه وجود مجموعه‌ای از عوامل که به هم «پیوندند» و بسته‌ای از عوامل تشکیل شود، شانس قرار گرفتن مسئله در دستور کار را افزایش می‌دهد. به هم پیوستن هر سه جریان، احتمال قرار گرفتن یک مسئله در دستور کار تصمیم را بسیار افزایش می‌دهد. سه جریان به طور مستقل و همزمان گسترش پیدا می‌کنند و این طور نیست که یکی بعد از دیگری اتفاق بیفتد. گره خوردن این جریانات با هم معمولاً اتفاقی نیست و توسط افرادی که خط مشی سازان یا کارآفرینان خط مشی^۱ نامیده می‌شوند انجام می‌پذیرد.

۴-۴-۴- نظریه تعادل گسسته بامگارتنر و جونز^۱

بامگارتنر و جونز مدعی بودند که سیاست‌گذاری در ایالات متحده آمریکا به سبک تغییرات جزئی-تدریجی نیست، بلکه گسسته و تکرارشونده است. دوره‌های طولانی از ثبات ناگهان با حجم عظیمی از فعالیت‌های سیاستی و خط‌مشی‌گذاری، قطع و گسسته می‌شود (بامگارتنر و جونز، ۲۰۱۰: xvii). این نظریه متوجه دستورکار است و تلاش می‌کند توضیح دهد که چرا در دوره‌های طولانی دستورکار با تغییرات اندک همراه است و ناگهان تغییر عمده‌ای صورت پذیرفته و مسائل جدیدی در دستورکار قرار می‌گیرند.

نظریه تعادل گسسته بیان می‌دارد که در دوره‌های طولانی، سکون نسبی و تغییرات اندک بر سیاست‌گذاری حاکم بوده و «انحصارهای سیاست^۲» ایجاد شده‌اند. سیاست‌گذاری در حالت ثبات و تعادل، بین تعدادی زیرسیستم انجام می‌گیرد. این زیرسیستم‌ها شامل بازیگران حکومتی، متخصصان، احزاب و گروه‌های ذی‌نفع است که با توافق بین خود، تغییرات جزئی در سیاست ایجاد می‌کنند. انحصارهای سیاست را زیرسیستم‌های خاص ایجاد می‌کنند تا تعریف و تفسیر یک مسئله را کنترل کرده و نحوه فهم مسئله و گفت‌وگو پیرامون مسئله را در دست بگیرند.

در وضعیت پایداری و سکون نسبی، قبلاً انحصارهای سیاست شکل گرفته است: ساختارهای نهادی یا بسترهایی پیرامون سیاست‌های قبلی شکل گرفته و با بسیج نیروهای حمایتگر، تعادل را حفظ می‌کند و مانع ورود سایر مسائل به دستورکار و تغییر سیاست می‌شود. این کنترل‌ها، به شکل‌گیری و حمایت از یک تصویر و ادراک عمومی از مسئله کمک می‌کند. انحصارهای سیاست دو ویژگی مهم دارند: اول، یک ساختار نهادی مشخص وجود دارد که مسئول سیاست‌گذاری است و دسترسی به فرآیند سیاست‌گذاری را برای دیگران محدود می‌کند. دوم یک ایده حمایتگر قوی دارند که مورد حمایت همگان است، مانند پیشرفت، مشارکت، ملی‌گرایی، استقلال، عدالت، و رشد اقتصادی. بنابراین اگر گروهی بتواند دیگران را متقاعد کند که به دنبال یکی از این ایده‌هاست احتمالاً می‌تواند یک انحصار سیاست ایجاد کند (بامگارتنر و جونز، ۲۰۱۰: ۷).

اما چه زمانی گسست رخ می‌دهد؟ بامگارتنر و جونز بیان می‌کنند که گسست وقتی رخ می‌دهد که یک مسئله مورد توجه قرار گرفته و به سرعت از لحاظ جلب توجه گسترش یافته و غیر قابل کنترل شود. این گسست معمولاً زمانی رخ می‌دهد که تصویر^۳ مسئله تغییر کند. به عنوان مثال، ممکن است انحصارهای

1. Baumgartner & Jones Punctuated Equilibrium Theory

2. Policy Monopolies

3. image

سیاست قبلاً این تصویر را برای دیگران ایجاد کرده باشند که سیاست‌های موجود در رابطه با گسترش صنایع در جهت پیشرفت اقتصادی کشور است. اما با تغییر تصویر از سیاست‌ها، اهمیت حفظ محیط زیست در اولویت قرار گرفته و افراد و بعضی گروه‌های موافق وضع موجود یا بی تفاوت، نسبت به مسئله حساس شده و تغییر وضع موجود را خواهان می‌شوند که در نتیجه آن، انحصارهای سیاست در هم می‌شکند، مسئله جدید در دستورکار قرار گرفته و گسست رخ می‌دهد.

برای گسست لازم است تصویر مسئله دچار تغییر شود. در نظریه تعادل گسسته، موضوع اصلی تصور عمومی از مسئله است که تحت تأثیر ارزش‌ها و سوگیری‌های ضمیمه شده به مسئله، پوشش رسانه‌ای، فعالیت‌های سیاسی سازمان یافته، و دسترسی به اطلاعات و تحقیقات قرار دارد. با تغییر تصویر مسئله، وضع پایدار موجود دچار تزلزل شده، و ساختارهای نهادی نمی‌توانند مانع ورود مسئله جدید به دستورکار شوند. در نتیجه مسئله به دستورکار وارد شده و سیاست‌های جدید شکل می‌گیرد. سپس تعادل جدید پیرامون سیاست‌های جدید ایجاد شده و توسط انحصارهای جدید محافظت می‌شود. انحصارهای سیاست در سیستم‌های سیاسی باز مانند سیستم آمریکایی معمولاً ناتمام هستند و نمی‌توانند برای مدت طولانی دوام بیاورند (بامگارتتر و جونز، ۲۰۱۰: ۸).

یکی از راه‌هایی که حامیان یک مسئله می‌توانند از آن برای ورود مسئله به دستورکار استفاده کنند، «بسترگزینی»^۱ است؛ یعنی گسترش مسئله به بسترهای پذیرا تر و حوزه‌های دیگر، یا تغییر بستر مسئله، مثلاً تغییر از سطح شورای محلی به وزارتخانه. این دو محقق «بسترهای سیاست»^۲ را این گونه تعریف کرده‌اند: «مکان‌هایی درون نهادها که تصمیمات رسمی در مورد یک مسئله مشخص در آن‌ها گرفته می‌شود». اینکه چه مسئله‌ای به چه بستری تعلق بگیرد خود فرآیند پیچیده‌ای است.

۴-۴-۵- پژوهش‌های درینگ و راجرز^۳ در حوزه ارتباطات سیاسی

دستورگذاری در دو حوزه مورد مطالعه قرار گرفته است: علوم سیاست‌گذاری و علوم رسانه یا ارتباطات سیاسی.^۴ در علوم ارتباطات سیاسی، دستورگذاری این گونه تعریف می‌شود: رقابت مداوم حامیان مسائل مختلف برای به دست آوردن توجه متخصصان رسانه، عموم و نخبگان سیاست‌گذاری (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۱). در این حوزه، مطالعات دستورگذاری توضیح می‌دهد که چرا اطلاعات در مورد بعضی مسائل و نه سایر مسائل در دسترس عموم قرار دارد، چگونه نظر عامه مردم شکل می‌گیرد، و چرا مسائل خاصی در

1. Venue Shopping
2. Policy Venues
3. Dearing & Rogers Researches
4. Political Communications

سیاست‌گذاری مدّ نظر قرار می‌گیرد در حالی که به سایر نظرات توجه نمی‌شود (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۱). در این حوزه، مسائل در سه سطح از دستور مطالعه می‌شوند: در سطح رسانه، یک مسئله در رسانه‌ها مطرح می‌شود (دستورکار رسانه)؛ در سطح نظر عامه مردم، یک مسئله می‌تواند از دستورکار رسانه به دستورکار عموم منتقل شده و توجه عمومی را در جامعه به خود جلب کند و در سطح سوم یک مسئله می‌تواند از دستورکار عمومی به دستورکار سیاستی راه پیدا کرده و مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد (همان منبع). مطالعات دستورگذاری در حوزه ارتباطات سیاسی هرکدام به یک یا چند سطح توجه کرده و در اینکه کدام سطح بر دیگری تأثیرگذار است، با هم تفاوت دارند؛ مثلاً ممکن است دستورکار سیاست بر دستورکار رسانه تأثیرگذار باشد یا دستورکار عمومی تعیین‌کننده دستورکار رسانه و محتوای رسانه‌ها باشد. با این وجود تأثیر دستورکار رسانه بر دستورکار عمومی، و تأثیر دستورکار عمومی بر دستورکار سیاست پذیرفته‌تر و بیشتر مورد توجه است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که تحقیقات دستورگذاری در علوم سیاست‌گذاری از تحقیقات دستورگذاری در حوزه ارتباطات سیاسی استفاده کرده‌اند، ولی برعکس این اتفاق، کمتر رخ داده است (راجرز و درینگ، ۱۹۸۸). بنابراین گفته شد، برای به‌کارگیری نتایج پژوهش‌های دستورگذاری حوزه ارتباطات سیاسی در حوزه علوم سیاست‌گذاری باید تفاوت‌های این دو حوزه را مدّ نظر داشت. نتایج پژوهش‌های دستورگذاری در حوزه ارتباطات سیاسی بیشتر متوجه دستورکار عمومی است، یعنی مسائلی که توجه مردم و جامعه را به خود جلب می‌کند.

یکی از پرارجاع‌ترین تحقیقات دستورگذاری در حوزه ارتباطات سیاسی، کتاب درینگ و راجرز (۱۹۹۶) است. این دو محقق روش‌هایی برای سنجش انواع دستورکار پیشنهاد می‌دهند. برای سنجش دستورکار عمومی باید سراغ نظرسنجی‌های عمومی رفت. در سنجش دستورکار رسانه می‌توان از تحلیل محتوای اخبار رسانه‌ها استفاده کرد. برای سنجش دستورکار سیاستی باید اقدامات سیاست‌گذاری مانند معرفی و تصویب قوانین مربوط به مسئله، اختصاص بودجه به مسئله، و زمان صرف شده برای گفتگو در مورد مسئله در مجلس استفاده نمود (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۱۷-۱۸).

درینگ و راجرز عواملی را در قرار گرفتن یک مسئله در دستورکار رسانه مؤثر می‌دانند؛ از جمله این عوامل می‌توان به شاخص‌های عینی^۱ مانند آمار تصادفات جاده‌ای، و حوادث برجسته مانند نشت نفت به دریا اشاره نمود (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۳۹-۴۰). آن‌ها مؤثرترین عامل تعیین‌کننده دستورکار عمومی را دستورکار رسانه می‌دانند (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۵۳). همچنین آن‌ها به این نکته می‌پردازند که دستورکار رسانه یک

1. Real-world Indicators

فرآیند ساخت اجتماعی^۱ است. افراد جامعه به مرور از طریق تعاملات و گفتگوها به مسائل معنا می‌بخشند. در اینجا ذهنیت‌ها مهم می‌شود نه شاخص‌های عینی (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۷۱). در مورد دستورکار سیاستی، درینگ و راجرز معتقدند بعضی مواقع دستورکار رسانه تأثیر مستقیم بر دستورکار سیاستی دارد، هرچند معمولاً این تأثیر به‌طور غیر مستقیم و از طریق تأثیر بر دستورکار عمومی است. نقش رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا بر دستورکار قابل توجه است، هرچند نحوه شکل‌گیری نظرات رئیس‌جمهور چندان مورد تحقیق قرار نگرفته است. همچنین حوادث برجسته علاوه بر دستورکار رسانه، می‌تواند مستقیماً بر دستورکار سیاستی یا دستورکار عمومی نیز اثرگذار باشد (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۸۷).

۵- روش‌شناسی پژوهش: راهبرد نظریه داده‌بنیاد

رویکرد این پژوهش یک رویکرد کیفی و راهبرد پژوهشی که در این پژوهش از آن استفاده شده است «نظریه داده‌بنیاد» است. نظریه داده‌بنیاد یک روند قاعده‌مند و کیفی است، برای تولید یک تئوری که بتواند در سطح وسیع مفهومی، یک فرآیند، یک اقدام یا یک تعامل در مورد یک موضوع واقعی را توضیح دهد (کرسول، ۲۰۱۲). هدف این راهبرد تولید تئوری از طریق فرآیند مقایسه مداوم است. داده‌ها همزمان با جمع‌آوری، تحلیل می‌شوند و به مرور تئوری شکل می‌گیرد. نظریه داده‌بنیاد یکی از راهبردهای پرکاربرد و محبوب پژوهشی در جهان محسوب می‌شود که به‌طور گسترده توسط محققان به کار گرفته شده است (بیرکس و میلز، ۱۳۹۳: ۹). این راهبرد برای ارائه نظریه از روش استقرایی (در مقابل روش قیاسی) استفاده می‌کند. ایده‌های نظری از دل داده‌ها استخراج می‌شود، به جای اینکه از تحقیقات و نظریات پیشین سرچشمه گرفته باشد.

علت استفاده از راهبرد نظریه داده‌بنیاد در این پژوهش، کاربرد آن در مواردی است که نیاز به نظریه‌ای برای شرایط و زمان خاص است (فراستخواه، ۱۳۹۵: ۹۱). هرچند تئوری‌هایی برای دستورگذاری در نظام‌های غربی مانند آمریکا تدوین شده است ولی این تئوری‌ها تحت شرایط همان نظام‌ها تدوین شده است. پژوهش‌های فرآیند دستورگذاری در ایران بسیار اندک و محدود است و نیاز است که باتوجه به نظام سیاسی متفاوت و شرایط اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی متفاوت ایران، این فرآیند بهتر درک و تبیین شود. بنابراین باتوجه به کمبودهای نظری در زمینه دستورگذاری در ایران و به‌خصوص در زمینه دستورگذاری مالیاتی، به‌کارگیری نظریه داده‌بنیاد برای تدوین نظریاتی مبتنی بر شرایط خاص سیاست‌گذاری مالیاتی در ایران مناسب خواهد بود.

1. Social Construction

برای انجام این پژوهش از بین نسخه‌های موجود نظریه داده‌بنیاد، نسخه کلاسیک گلیسر^۱ انتخاب شد. تفاوت عمده دو نسخه اصلی نظریه داده‌بنیاد، یعنی نسخه کلاسیک و نسخه سیستماتیک، در کدگذاری محوری در مرحله تحلیل داده‌ها است (کندال^۲، ۱۹۹۹). با چشم‌پوشی از تفاوت‌های جزئی می‌توان گفت هر دو نسخه، مرحله کدگذاری بنیادی^۳ (باز) و کدگذاری نظری^۴ (انتخابی) را دارند ولی نسخه سیستماتیک بین این دو مرحله، مرحله کدگذاری محوری را نیز دارد که طی آن محقق باید تئوری خود را طبق الگوی پارادایمی تدوین کند. گلیسر با انتقاد از این روش، آن را تحمیل یک چیدمان به داده‌ها می‌داند که با اصول نظریه داده‌بنیاد در تضاد است (کندال، ۱۹۹۹). این پژوهش به دنبال تبیین فرآیند دستورگذاری نیست، بلکه هدف آن شناسایی عوامل مؤثر بر فرآیند و بازیگران آن است. بنابراین انجام مرحله کدگذاری باز و استخراج مفاهیم و مقولات کفایت می‌کند و نیازی به انجام کدگذاری نظری نیست. بنابراین انتخاب نسخه کلاسیک گلیسر یا نسخه سیستماتیک، تفاوت چندانی در نتایج نهایی ایجاد نخواهد کرد.

برخلاف سایر روش‌های پژوهش‌های کیفی، در راهبرد نظریه داده‌بنیاد هم‌زمان با گردآوری داده‌ها، کدگذاری و تحلیل آن‌ها نیز انجام می‌پذیرد. انتخاب منبع جدید داده‌ها در هر مرحله مطابق با تحلیل داده‌های قبلی و در جهت تکمیل آن‌ها صورت می‌پذیرد.

۵-۱- رویه گردآوری و تفسیر داده‌ها

منبع اصلی داده‌ها، مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته با سیاست‌گذاران مالیاتی و افراد دخیل در فرآیند دستورگذاری مالیاتی است. ۱۷ مصاحبه با ۸ نفر از مسئولان سازمان امور مالیاتی (که یک نفر سابقه مسئولیت در مرکز پژوهش‌های مجلس را نیز داشت) و ۶ نفر از نمایندگان مجلس که در کمیسیون‌های مربوط به سیاست‌های مالیاتی عضویت داشتند صورت پذیرفت (با ۳ نفر دو بار مصاحبه شد) تا نهایتاً از اشباع نظری پژوهش اطمینان حاصل گردید. ۱۳ مصاحبه بین ۳۰ تا ۶۰ دقیقه به طول انجامید، و ۴ مصاحبه دیگر به علت محدودیت زمان در حدود ۱۵ دقیقه انجام شد. همه مصاحبه‌ها رو در رو انجام شد، به غیر از یک مصاحبه که تلفنی صورت پذیرفت.

نمونه‌گیری طبق راهبرد نظریه داده‌بنیاد، به صورت نظری انجام شد. در نمونه‌گیری نظری پژوهشگر متناسب با نظریه در حال شکل‌گیری، تصمیم می‌گیرد که در مرحله بعد چه داده‌هایی و از چه منابعی جمع‌آوری شوند (بیرکس و میلز، ۱۳۹۳: ۹۶). در این روش نمونه‌گیری تا مرحله اشباع نظری ادامه می‌یابد،

1. Glaser Version

2. Kendall

3. Substantive Coding

4. Theoretical Coding

یعنی تا جایی که اطلاعات جدیدی از مصاحبه‌های جدید استخراج نشود. برای یافتن افراد مطلع، در ابتدا با دو نفر از صاحب نظران که یکی نماینده مجلس و دیگری عضو سازمان امور مالیاتی بود مصاحبه انجام پذیرفت و ۲۰ نفر شناسایی شدند که با ۱۴ نفر از آنان مصاحبه انجام گردید.

منبع ثانویه داده‌ها که از آن‌ها برای تکمیل اطلاعات استفاده شد، شامل مصاحبه‌ها، اظهار نظرها و سخنرانی‌های سیاست‌گذاران مالیاتی و گزارش‌های متخصصان نزدیک به آن‌ها (مانند کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس) است که در رسانه‌ها منتشر شده است. داده‌های ثانویه شامل هرگونه اطلاعاتی است که در گذشته به منظور هدفی غیر از پژوهش اصلی جمع‌آوری شده است (بیرکس و میلز، ۱۳۹۳: ۱۱۴). مزایای بسیاری در استفاده از اطلاعاتی که در گذشته و با هدفی متفاوت جمع‌آوری شده وجود دارد؛ این مزایا شامل صرفه‌جویی در زمان، هزینه و سایر منابع و توانایی تمرکز بیشتر روی مراحل مهم تحلیل است (گلیسر، ۲۰۰۸: ۴۰). گلیسر استفاده از داده‌های ثانویه در راهبرد نظریه داده‌بنیاد را تأیید کرده است. مراحل تحلیل داده‌های ثانویه در نظریه داده‌بنیاد تفاوتی با داده‌های اولیه ندارد (بیرکس و میلز، ۱۳۹۳: ۱۴۱). در این پژوهش از داده‌های ثانویه برای تکمیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها استفاده شده است. تعداد این مصاحبه‌ها و سخنرانی‌ها حدود ۵۰ عدد بود که هرکدام کم و بیش اطلاعاتی از فرآیند دستورگذاری مورد‌های مطالعه را در بر داشتند.

راهکار مناسب برای مصاحبه، بررسی مسئله به مسئله است و پرسش از یک مسئله خاص به جای پرسش‌های کلی و عمومی در مورد فرآیند دستورگذاری، اطلاعات بهتر و دقیق‌تری به دست می‌دهد (کینگدان، ۲۰۰۳: ۲۳۶). هر چند دستورکار شامل مسائل می‌شود، ولی اینکه در هر زمان چه مسئله‌ای در دستورکار قرار گرفته است، کاملاً واضح نیست؛ چیزی که واضح است نتیجه قرار گرفتن یک مسئله در دستورکار است، یعنی سیاست در حال تدوین، یا سیاست تصویب شده. هر سیاست در حال تدوین یا تصویب شده، مسئله یا مسائل خاصی را هدف قرار می‌دهد. پس می‌توان گفت هرگاه سیاست جدیدی در حال تدوین باشد یا تصویب شود، در واقع مسئله جدیدی در دستورکار قرار گرفته است، یا اولویت آن مسئله در دستورکار افزایش پیدا کرده است. درینگ و راجرز معتقدند یکی از راه‌های سنجش دستورکار، بررسی اقدامات سیاست‌گذاری مانند معرفی و تصویب قوانین مربوط به مسئله است (درینگ و راجرز، ۱۹۹۶: ۱۷-۱۸) مطابق این توضیحات و به منظور انتخاب مورد‌های مطالعه، ابتدا تعداد زیادی از سیاست‌های مالیاتی شناسایی شدند و در ادامه بر مبنای فرآیند دسته‌بندی گردیدند. بر همین اساس، دو نوع سیاست‌گذاری مالیاتی مشخص شد؛ یک نوع شامل تغییرات جزئی در سیاست‌های مالیاتی بودند (مانند اصلاح نرخ مالیات

بر ارزش افزوده طلا، جرم انگاری فرار مالیاتی، اصلاح نرخ مالیات بر پژوهش، صندوق مکانیزه فروش) و نوع دیگر تغییرات عمده و کلی در سیاست‌های مالیاتی به حساب می‌آیند (مانند قانون تجمیع عوارض و قانون مالیات بر ارزش افزوده). به‌علاوه از دیدگاهی دیگر، باتوجه به آغازگر فرآیند، دو نوع فرآیند سیاست‌گذاری مالیاتی وجود دارد: یک نوع از درون حکومت شروع می‌شود که شروع‌کننده می‌تواند دولت یا مجلس باشد، و نوع دیگر از بیرون از حکومت آغاز می‌گردد، مانند اصناف مختلف یا گروه‌های کارگری. بر همین مبنا، به‌منظور انتخاب موردهای مطالعه، با دو نفر از صاحب نظران که سوابق اجرایی داشتند مصاحبه شد و حاصل بررسی‌ها و پیشنهادهایی که در این مصاحبه‌ها ارائه شد، انتخاب این موارد بود:

- لایحه مالیات بر ارزش افزوده (یک تغییر عمده در سیاست‌های مالیاتی، شروع شده از درون دولت)
 - تغییر مأخذ مالیات بر ارزش افزوده، اصلاح بند ب تبصره ۶ لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور (یک تغییر عمده در سیاست‌های مالیاتی، که از سمت مجلس شورای اسلامی شروع شده)
 - مالیات فعالیت‌های پژوهشی، لایحه اصلاح تبصره ماده ۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم (یک تغییر جزئی در سیاست‌های مالیاتی، که از بیرون از حکومت، و از سمت صنف پژوهشگران دانشگاهی شروع شده)
 - کاهش نرخ مالیات طلا و مصنوعات طلا از ۹ درصد به ۳ درصد (یک تغییر جزئی در سیاست‌های مالیاتی، که از بیرون از حکومت، و از طرف صنف فروشندگان و سازندگان مصنوعات طلا شروع شده)
- این چهار مورد هم شامل تغییرات جزئی و کلی در سیاست‌های مالیاتی هستند، و هم شروع‌کنندگان مختلفی از درون حکومت، و بیرون آن را شامل می‌شوند. بنابراین طیف مختلفی از سیاست‌گذاری‌های مالیاتی را از نظر فرآیند دستورگذاری شامل می‌شوند. نکته‌ای که باید مدّ نظر قرار گیرد این است که در بعضی مواقع مسئله، ناکارآمدی و معیوب بودن سیاست‌های در حال اجرا است و در این مواقع، حکومت اصلاح یا تغییر سیاست‌های جاری را در دستورکار قرار می‌دهد. بنابراین قصد اصلاح یا تغییر سیاست‌های جاری هم معادل است با تغییر دستورکار.

مصاحبه‌ها با طرح یکی از موارد پیشینه تحقیق آغاز می‌شد و سپس در قالب یک سؤال باز، از مصاحبه‌شونده پرسیده می‌شد که داستان چه بود؟ چه اتفاقاتی افتاد تا نهایتاً منجر به توجه سیاست‌گذاران سطوح بالا به مسئله مورد نظر شد؟ بعضی مصاحبه‌شوندگان با پیشرفت مصاحبه و درک مناسب موضوع، فراتر از موارد مطرح شده رفته و نمونه‌های دیگری از قرار گرفتن مسائل در دستورکار و عوامل مؤثر بر آن‌ها را تشریح می‌کردند، یا به‌طورکلی در مورد فرآیند سیاست‌گذاری و به‌خصوص دستورگذاری توضیح می‌دادند که پژوهشگر از این روال استقبال می‌کرد. به تناسب اطلاعات مصاحبه‌شونده، هریک از موردهای مطالعه

طبق همین روال مطرح شده و از مصاحبه‌شوندگان خواسته شد تا اتفاقات رخ داده در هر مورد را بیان کنند.

۶- تجزیه و تحلیل داده‌ها

همان‌گونه که گفته شد، برای فهم فرآیند دستورگذاری مالیاتی، چهار مورد از دستورگذاری‌های مالیاتی انتخاب شد و پیرامون آن‌ها داده‌ها جمع‌آوری شدند. برای تحلیل داده‌ها یک مرحله کدگذاری صورت پذیرفت. در کدگذاری بنیادی یا باز، کدها، مفاهیم، مقولات و دسته‌ها از داده‌ها پدیدار می‌شوند. در این پژوهش، انجام کدگذاری باز کفایت می‌کند، زیرا هدف یافتن عوامل مؤثر بر فرآیند است نه تبیین فرآیند. بنابراین تنها کدهایی که عوامل مؤثر بر فرآیند را تبیین می‌کردند مورد توجه قرار گرفتند و سایر کدها حذف گردید. دسته‌بندی داده‌ها نیز با ایده گرفتن از مدل جریانات چندگانه کینگدان صورت پذیرفت که در آن سه دسته از عوامل در قالب سه جریان، بر فرآیند دستورگذاری مؤثر هستند: جریان مسئله، جریان سیاسی و جریان راه حل.

۶-۱- استخراج مفاهیم، مقولات و دسته‌ها (کدگذاری باز)

استخراج مفاهیم، مقولات و دسته‌ها حاصل تحلیل اولیه یعنی کدگذاری باز هستند که در ادامه اجمالاً تحلیل هر مورد از موارد انتخابی به اختصار شرح داده می‌شود.

۶-۱-۱- لایحه مالیات بر ارزش افزوده (آزمایشی)

سیاست مالیات بر ارزش افزوده سیاستی است که هدف آن کسب درآمد برای حکومت، کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و کمک به شفافیت فعالیت‌های اقتصادی است. هرگاه حکومت به این سیاست توجه کند، در واقع به مسائلی همچون ناکارآمدی سیاست‌های مالیاتی موجود، وابستگی به درآمدهای نفتی و کمبود درآمدهای حکومت، و مسئله شفافیت فعالیت‌های اقتصادی توجه نموده است و این مسائل در دستورکار قرار گرفته‌اند.

اولین بار بعد از انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۶۶ مالیات بر ارزش افزوده در دستورکار دولت قرار گرفت و لایحه آن تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. اما در حالی که این لایحه در کمیسیون تصویب و در مجلس نیز ۶ ماده از آن به تصویب رسیده بود، دولت به علت مشکلات اقتصادی ناشی از دوران دفاع مقدس، و به دلیل اجرای تثبیت قیمت‌ها، لایحه را پس گرفت و از دستورکار خارج نمود. در سال ۱۳۷۰ با توصیه صندوق بین‌المللی پول نسبت به اجرای سیاست مالیات بر ارزش افزوده برای اصلاح نظام مالیاتی، مطالعات و تحقیقات در زمینه این سیاست در دستورکار قرار گرفت ولی نهایتاً اجرایی نشد و مجدداً از دستورکار خارج و از کانون توجه کنار رفت. مجدداً از اواخر سال ۱۳۷۶ معاونت درآمدهای مالیاتی وزارت امور اقتصادی و

دارایی مطالعاتی را در مورد اجرای مالیات بر ارزش افزوده آغاز کرد. اما تدوین آن تا سال ۱۳۸۱ به طول انجامید و در این سال لایحه مالیات بر ارزش افزوده از طرف دولت به مجلس تقدیم شد. تصویب نهایی قانون مالیات بر ارزش افزوده تا سال ۱۳۸۷ به طول انجامید و در این مدت بررسی و تصویب این لایحه در مجلس دنبال می‌شد. در این فاصله طولانی ۶ ساله که لایحه در مجلس مطرح بود، به علت فراهم نبودن شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی اجرای مالیات بر ارزش افزوده و الزاماتی که احتیاج داشت، و توجه به یک کاسه کردن مالیات‌های موجود در قالب طرح جامع مالیاتی، اولویت مالیات بر ارزش افزوده در دستورکار مجلس کاهش یافته بود. به علاوه وابستگی به درآمدهای نفتی و مقاومت‌های احتمالی در جامعه، مانع از عزم جدی برای تحقق درآمدهای مالیاتی شد. قبل از تصویب این قانون، قانون تجمیع عوارض وجود داشت که با مالیات بر مصرف یا مالیات در حلقه آخر مشابه بود. قانون تجمیع عوارض منجر به مالیات مضاعف شده و درآمدزایی اندکی داشت و نیز باعث تشدید اعتراض‌ها و نارضایتی‌ها شده بود. ناکارآمدی این سیاست و تشدید تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران باعث شد مالیات و به خصوص سیاست مالیات بر ارزش افزوده بیشتر مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته و قانون مالیات بر ارزش افزوده در مهرماه سال ۱۳۸۶ توسط مجلس تصویب شود. نهایتاً بعد از رفت و برگشت لایحه مصوب بین شورای نگهبان و مجلس، قانون مالیات بر ارزش افزوده در خرداد ۱۳۸۷ تأیید نهایی و برای اجرا ابلاغ شد. سیاست مالیات بر ارزش افزوده در پاسخ به دو مسئله و با دو هدف مطرح شد؛ اول کسب درآمد برای حکومت، و دوم ایجاد شفافیت اقتصادی. با بررسی مصاحبه‌ها و داده‌های جمع‌آوری شده، فرآیند قرار گرفتن مالیات بر ارزش افزوده در دستورکار دولت از سال ۱۳۶۶ تا مرحله تصویب در سال ۱۳۸۷ مورد بررسی قرار گرفت و مفاهیم، مقولات و دسته‌ها مطابق جدول (۱) استخراج گردید. در این تحلیل باید توجه داشت که در بیشتر اوقات یک راه حل (سیاست پیشنهادی) به مسئله ضمیمه شده و به سیاست‌گذاران ارائه می‌شود، و ویژگی‌های این راه حل می‌تواند در توجه و قصد اقدام سیاست‌گذاران مؤثر باشد. مثلاً در این مورد، ناکارآمدی سیاست‌های مالیاتی موجود و ضعف‌های آن‌ها به عنوان یک مسئله مطرح و راه حل پیشنهادی آن یعنی مالیات بر ارزش افزوده به مسئله ضمیمه شد و تا جایگزین شود. هرچند با پیشنهاد صندوق بین‌المللی پول، تحقیقات در مورد مالیات بر ارزش افزوده شروع شده بود، ولی دشواری فراهم کردن الزامات و ملاحظات اجرای این راه حل پیشنهادی، باعث شد این سیاست پیشنهادی و مسائل مربوط به آن از دستورکار خارج شود.

همچنین بازیگران مهم این فرآیند شامل وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان امور مالیاتی، هیئت دولت، مجلس، مرکز پژوهش‌های مجلس و نهادهای اقتصادی بین‌المللی بودند.

جدول (۱) - نتایج حاصل از کدگذاری و تحلیل داده‌های مورد «لایحه مالیات بر ارزش افزوده»

دسته	مقوله	مفهوم
عوامل مربوط به مسئله	تعریف مسئله از دید سیاست‌گذاران	ارزیابی‌های رسمی از مسئله (از طریق تحقیقات حکومتی، آمار، شاخص‌ها و ابزار رسمی)
		ارزیابی‌های رسمی در مورد کارایی سیاست‌های موجود برای حل مسئله (از طریق تحقیقات حکومتی، آمار و شاخص‌ها و ابزار رسمی)
	تضاد مسئله با مسائل موجود در دستور کار	تضاد مسئله با مسائل موجود در دستور کار
عوامل مربوط به سیاست پیشنهادی	الزامات و ملاحظات اجرا	الزامات قانونی مورد نیاز برای اجرای سیاست پیشنهادی و میزان انطباق و سازگاری سیاست جدید با قوانین و سیاست‌های موجود
عوامل سیاسی	بیش‌بینی سیاست‌گذاران در مورد نتایج و تبعات سیاست پیشنهادی	الزامات فنی مورد نیاز برای اجرای سیاست پیشنهادی (مانند پیاده‌سازی سیستم اطلاعاتی وسیع و یکپارچه و نیروی انسانی متخصص)
		انطباق سیاست پیشنهادی با شرایط اقتصادی کشور (مانند نرخ تورم)
		مقبولیت سیاست پیشنهادی از دید افراد و گروه‌های تحت تأثیر سیاست
		پیش‌بینی میزان کارایی سیاست پیشنهادی در حل مسئله
	اشاعه سیاست (خط مشی)	تبعات و پیامدهای منفی احتمالی سیاست پیشنهادی
		پیشنهادات نهادهای اقتصادی بین‌المللی (مانند صندوق بین‌المللی پول)
	تغییر سیاست‌گذاران	الگو گرفتن از سیاست‌های موفق در سایر کشورها
		تغییر دولت، تغییر وزرا و به‌ویژه وزیر امور اقتصادی و دارایی

۶-۱-۲- تغییر مأخذ مالیات بر ارزش افزوده، اصلاح بند ب تبصره ۶ لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، دولت پیشنهاد تمدید یک ساله قانون مالیات بر ارزش افزوده را در بند ب تبصره ۶ داده بود: «مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و اصلاحات بعدی آن تا پایان سال ۱۳۹۶ تمدید می‌شود»، اما در مصوبه کمیسیون یک عبارت به انتهای این بند اضافه شده بود: «مأخذ مالیات بر ارزش افزوده، ارزش محصول برای مصرف نهایی است». بدین ترتیب درخواست تمدید قانون مالیات بر ارزش افزوده، با اضافه کردن یک عبارت کلاً تغییر کرد و به سمت دریافت مالیات از فروش سوق داده شد. در واقع تصویب این بند به همراه عبارت اضافه شده به آن در کمیسیون تلفیق بودجه مجلس، یک تغییر اساسی در دستورکار را نشان می‌داد و حکایت از این داشت که مسئله دیگری در دستورکار بعضی نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق بودجه قرار داشته است. حامیان این تغییر معتقد بودند سیاست مالیات بر ارزش افزوده باعث مشکلات زیادی شده و با تولید و اشتغال در تضاد است (یعنی مسئله همان سیاست موجود است)؛ بنابراین باید به سمت اخذ مالیات از فروش رفت و تولیدکنندگان را رها کرد. مرکز پژوهش‌ها از لحاظ حقوقی، این تغییر را به علت اینکه ماهیت غیربودجه‌ای دارد مغایر با قانون اساسی دانست و از لحاظ کارشناسی آن را به ضرر نظام اقتصادی ارزیابی نمود.

در جریان بررسی لایحه بودجه ۹۶ در کمیسیون تلفیق مجلس، بعضی نمایندگان معتقد بودند که دولت در استرداد مالیات‌ها به تولیدکنندگان در جریان دریافت مالیات بر ارزش افزوده کوتاهی می‌کند، و در بعضی موارد مالیات مضاعف می‌گیرد. بنابراین دولت باید مالیات بر مصرف را از سمت مالیات بر ارزش افزوده به سمت مالیات بر فروش هدایت کند. در مقابل در دولت، وزیر اقتصاد و رئیس سازمان امور مالیاتی به شدت با اضافه شدن این بند مخالف بودند؛ چرا که مصوبه جدید گامی به سوی شفافیت کمتر بوده، و به علت مشکلات اجرا باعث از دست رفتن بخش زیادی از درآمدهای دولت خواهد شد. وزیر امور اقتصادی و دارایی و معاونانش یک ماه تمام درگیر این مسئله بودند و وقت زیادی برای متقاعد کردن نمایندگان مجلس صرف کردند. در نهایت در جلسه مجلس پس از بحث فراوان، بند مذکور به رأی گذاشته شد و رأی آورد. اما در نهایت رئیس مجلس بعد از گفتگویی کوتاه با وزیر امور اقتصادی و دارایی و با وجود رأی گیری قبلی و بدون رأی گیری مجدد، بند مذکور را برای بررسی و رفع اشکال به کمیسیون تلفیق بودجه ۹۶ ارجاع داد و پیشنهاد دولت بدون تغییر به عنوان مصوبه منظور شد. با این حال، این دیدگاه در بین بعضی نمایندگان مجلس ادامه یافت که مالیات بر ارزش افزوده را حذف و مالیات بر فروش را جایگزین آن کنند و این موضوع همچنان در دستورکار بخشی از مجلس باقی ماند.

با بررسی و تحلیل مصاحبه‌ها و داده‌ها، عوامل تأثیرگذار بر اینکه سیاست مالیات بر فروش در دستورکار

بخشی از نمایندگان مجلس قرار گرفت و سایر مفاهیم و مقولات استخراج گردید که در جدول (۲) بیان شده است. بازیگران مهم این فرآیند عبارتند از: کمیسیون تلفیق بودجه مجلس، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان امور مالیاتی، مجلس و گروه‌های ذی نفوذ بیرون از حکومت.

جدول (۲) - نتایج حاصل از کدگذاری و تحلیل داده‌های مورد «تغییر مأخذ مالیات بر ارزش افزوده»

دسته	مقوله	مفهوم
عوامل مربوط به مسئله	تعریف مسئله از دید سیاست‌گذاران	بازخورد غیررسمی به سیاست‌گذاران در مورد مسئله (مانند ملاقات با گروه‌های تحت تأثیر مسئله)
		درک نادرست از مسئله به علت پیچیدگی‌های فنی
		پوشش رسانه‌ای نارضایتی‌ها از مسئله
عوامل سیاسی	فشار گروه‌های ذی نفع یا نیروهای سازمان یافته سیاسی	لابی گروه‌های ذی نفع با سیاست‌گذاران (نمایندگان مجلس)
	ملاحظات انتخاباتی	ملاحظات انتخاباتی و کسب رأی

۶-۱-۳- مالیات فعالیت‌های پژوهشی، لایحه اصلاح تبصره ماده ۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم این لایحه به منظور یکسان کردن نرخ مالیات فعالیت‌های پژوهشی با هدف جلوگیری از مسئله تبعیض و اصلاح نرخ این مالیات در مهرماه ۱۳۹۵ به مجلس ارائه شد و نهایتاً در تیرماه ۱۳۹۶ در مجلس به تصویب رسید. بعد از اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بابت اجرای یک پروژه تحقیقاتی در دانشگاه یا مؤسسه خود، باید ۲۰ درصد از کل مبلغ پروژه (و نه فقط حق الزحمه سهم مجری طرح) را به عنوان مالیات پرداخت کنند؛ در حالی که تا قبل از این اصلاح، مالیات تکلیفی به نرخ ۳ درصد کسر و پرداخت می‌شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵). در ابتدای امر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی که مهمترین گروه ذی نفع این قانون به شمار می‌رفتند، با این دیدگاه که نحوه مالیات‌ستانی از قراردادهای پژوهشی در این قانون، همراستا با حمایت از فعالیت‌های پژوهشی نیست، درصدد متقاعد کردن دولت برای اصلاح قانون برآمدند. با پیگیری معاونین اداری و مالی ۱۳ دانشگاه برتر کشور و سازمان برنامه و بودجه، و حمایت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، نهایتاً لایحه‌ای در خصوص اصلاح ماده ۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و با تلاش معاون مالی و اداری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تنظیم و در آبان ۱۳۹۵ به مجلس ارائه شد (پایگاه

خبری دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۶).

در این مورد، مسئله مورد نظر، نقص یکی از سیاست‌های در حال اجرا است، و گروه‌های تحت تأثیر مسئله خواهان توجه دولت به این نقص و اقدام برای رفع این مسئله بودند. حال این سؤال مطرح می‌شود که چه عواملی باعث شد تا مسئله نرخ بالای مالیات بر قراردادهای پژوهشی و تبعیض مالیاتی در این قراردادها در دستورکار دولت قرار گیرد به این معنا که مورد توجه دولت قرار گرفته و آن‌ها قصد اقدام برای رفع آن داشته باشند؟ طی بررسی و تحلیل داده‌ها، عوامل تأثیرگذار بر دستورکار به همراه سایر دسته‌ها در قالب مفاهیم و مقولات، به شرح جدول (۳) شناسایی شد.

همچنین بازیگران مهم این فرآیند به این ترتیب شناسایی شدند: اعضای هیئت علمی، محققان و دانشگاهیان، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت امور اقتصادی و دارایی، کمیسیون اقتصادی مجلس، مجلس، و مرکز پژوهش‌های مجلس.

جدول (۳) - نتایج حاصل از کدگذاری و تحلیل داده‌های مورد «مالیات فعالیت‌های پژوهشی»

دسته	مقوله	مفهوم
عوامل مربوط به مسئله	تعریف مسئله از دید سیاست‌گذاران	بازخورد غیر رسمی به سیاست‌گذاران در مورد مسئله و تبعات آینده آن (مانند ملاقات با گروه‌های تحت تأثیر مسئله)
	تعریف مسئله از دید گروه‌های تحت تأثیر مسئله	مقایسه شرایط فعلی و شرایط قبل توسط گروه‌های تحت تأثیر مسئله (تغییر جهشی در شرایط موجود)
		مقایسه شرایط خود با دیگران توسط گروه‌های تحت تأثیر مسئله (تبعیض در شرایط موجود)
عوامل مربوط به سیاست پیشنهادی	تغییرات جزئی سیاست‌های موجود	تغییرات جزئی در سیاست‌های موجود و هزینه‌های مالی و اجتماعی اندک

دولتی بودن گروه‌های تحت تأثیر مسئله	حمایت و فشار گروه‌های درون دولت	عوامل سیاسی
حمایت یک وزارت‌خانه از گروه‌های تحت تأثیر مسئله که زیر مجموعه وزارت‌خانه بودند		
میزان سازماندهی گروه‌های تحت تأثیر مسئله		

۴- کاهش نرخ مالیات طلا و مصنوعات طلا از ۹ درصد به ۳ درصد

لایحه دائمی مالیات بر ارزش افزوده در اسفند ۱۳۹۵ در هیئت دولت تصویب و به مجلس تقدیم شد. یکی از اصلاحات انجام شده و تفاوت‌های لایحه دائمی با قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات، کاهش نرخ مالیات بر ارزش افزوده طلا و مصنوعات آن از ۹ درصد به ۳ درصد است. این لایحه تا دی‌ماه ۱۳۹۶ در مرحله بررسی و تصویب در کمیسیون اقتصادی است. در حالی که اصناف مختلف به مالیات بر ارزش افزوده معترض بودند ولی صنف فروشندگان و سازندگان طلا از معدود اصنافی بود که موفق شد مسئله بالا بودن نرخ مالیات بر ارزش افزوده طلا و مصنوعات آن را وارد دستور کار دولت کند. با بررسی و تحلیل داده‌ها، عوامل مؤثر در دستور کار قرار گرفتن مسئله بالا بودن نرخ مالیات بر ارزش افزوده طلا و مصنوعات آن شناسایی شد که در جدول (۴) و در قالب مفاهیم بیان شده است. بازیگران اصلی این فرآیند عبارتند از: صنف فروشندگان و سازندگان طلا، سازمان امور مالیاتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، کمیسیون اقتصادی مجلس، کمیسیون صنایع و معادن مجلس، وزارت صنعت، معدن و تجارت، مرکز پژوهش‌های مجلس، و ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز.

جدول (۴) - نتایج حاصل از کدگذاری و تحلیل داده‌های مورد «کاهش نرخ مالیات طلا و مصنوعات طلا»

دسته	مقوله	مفهوم
عوامل مربوط به مسئله	تعریف مسئله از دید سیاست‌گذاران	بازخورد غیر رسمی به سیاست‌گذاران در مورد مسئله (مانند ملاقات با گروه‌های تحت تأثیر مسئله)
		ارزیابی‌های رسمی از مسئله (از طریق تحقیقات دولتی، آمار، شاخص‌ها و ابزار رسمی)
		پوشش رسانه‌ای مسئله
	تعریف مسئله از دید گروه‌های تحت تأثیر مسئله	مقایسه شرایط فعلی و شرایط قبل توسط گروه‌های تحت تأثیر مسئله (تغییر جهشی در شرایط موجود)
	تشدید مسئله به مرور زمان	وجود مسئله برای مدت طولانی و عدم اقدام برای رفع آن و تشدید آن به مرور زمان
عوامل مربوط به سیاست‌پیشنهادهی	گسترش مسئله به حوزه‌های دیگر	گسترش مسئله به حوزه‌های دیگر (مانند افزایش قاچاق)
	الزامات و ملاحظات اجرا	الزامات قانونی مورد نیاز برای اجرای سیاست پیشنهادی و میزان انطباق و سازگاری سیاست جدید با قوانین و سیاست‌های موجود
	تبعیض آمیز بودن یا نبودن سیاست‌پیشنهادهی	تبعیض آمیز بودن سیاست پیشنهاد شده و ملاحظات پیامدهای اعمال یک تبعیض (مانند مطالبات دیگر اصناف)
	تضاد سیاست‌پیشنهادهی با مسائل موجود در دستور کار	لحاظ شدن یا نشدن مسائل مدّ نظر سیاست‌گذاران در سیاست‌پیشنهادهی (مانند کارایی سیاست‌پیشنهادهی در ایجاد شفافیت اقتصادی)

حمایت و فشار گروه‌های درون دولت	حمایت یک وزارت خانه و یک ستاد دولتی از سیاست پیشنهادی گروه‌های تحت تأثیر مسئله
عوامل سیاسی	اعتراض و اعتصاب صنفی
	منابع مالی و مادی گروه‌های تحت تأثیر مسئله
	میزان سازماندهی گروه‌های تحت تأثیر مسئله

۶-۲- یافته‌های پژوهش

بر مبنای نتایج حاصل از تحلیل و کدگذاری باز، عوامل تأثیرگذار بر فرآیند دستورگذاری مالیاتی به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند: عواملی که به مسئله مربوط هستند، عواملی که سیاسی هستند و عواملی که به سیاست یا راه حل پیشنهادی مرتبط‌اند. مصاحبه شوندگان در طول مصاحبه به مواردی غیر از موارد منتخب اشاره کرده و پیرامون آن توضیح می‌دادند که به روشن شدن فرآیند دستورگذاری کمک می‌نمود. از جمله این موارد می‌توان به طرح جامع مالیاتی، ممنوعیت تخفیف یا معافیت‌های مالیاتی جدید در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه، صندوق مکانیزه فروش، اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده، و معافیت صنایع دستی از مالیات بر ارزش افزوده اشاره کرد. همچنین در فرآیند مصاحبه، بعضی اوقات مصاحبه شونده در مورد فرآیند دستورگذاری مالیاتی به طور کلی توضیح می‌داد که از این اطلاعات هم استفاده شد. با جمع‌بندی نتایج تحلیل چهار مورد انتخابی در این پژوهش، تحلیل سایر مواردی که مصاحبه شوندگان خود در مورد آن‌ها توضیح دادند و تحلیل توضیحات کلی مصاحبه شوندگان در مورد فرآیند دستورگذاری مالیاتی، عوامل مؤثر بر توجه سیاست‌گذاران به یک مسئله و قصد اقدام برای رفع آن مطابق جداول (۵) و (۶) و (۷) استخراج و نهایی شد.

همچنین مهمترین بازیگران فرآیند سیاست‌گذاری مالیاتی که طی تحلیل‌ها شناسایی شدند، را می‌توان در دو دسته جای داد. بازیگران درون حکومتی عبارتند از: سازمان امور مالیاتی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت، رئیس‌جمهور، کمیسیون اقتصادی مجلس، مرکز پژوهش‌های مجلس، وزارت صنعت، معدن و تجارت، کمیسیون صنایع و معادن مجلس، و کمیسیون تلفیق بودجه مجلس. بازیگران شناسایی شده بیرون از حکومت که بر دستور کار تأثیرگذارند نیز عبارتند از مؤدیان مالیاتی

(شامل افراد، اصناف و تولیدکنندگان عمده) و گروه‌های ذی نفوذ.

جدول (۵) - عوامل مؤثر بر «توجه سیاست‌گذاران به مسئله و قصد اقدام برای رفع آن»

مربوط به مسئله

مقوله	مفهوم
تعریف مسئله از دید سیاست‌گذاران	ارزیابی‌های رسمی از مسئله (از طریق تحقیقات دولتی، آمار، شاخص‌ها و ابزار رسمی)
	بازخورد غیر رسمی به سیاست‌گذاران در مورد مسئله (مانند ملاقات با گروه‌های تحت تأثیر مسئله)
	ارزیابی‌های رسمی در مورد کارایی سیاست‌های موجود برای حل مسئله (از طریق تحقیقات دولتی، آمار و شاخص‌ها و ابزار رسمی)
	پوشش رسانه‌ای مسئله
	درک نادرست از مسئله به علت پیچیدگی‌های فنی
تعریف مسئله از دید گروه‌های تحت تأثیر مسئله	مقایسه شرایط خود با دیگران توسط گروه‌های تحت تأثیر مسئله (تبعیض در شرایط موجود)
	مقایسه شرایط فعلی و شرایط قبل توسط گروه‌های تحت تأثیر مسئله (تغییر جهشی در شرایط موجود)
تشدید مسئله به مرور زمان	وجود مسئله برای مدت طولانی و عدم اقدام برای رفع آن و تشدید آن به مرور زمان
گسترش مسئله به حوزه‌های دیگر	گسترش مسئله به حوزه‌های دیگر (مانند گسترش مسئله مالیات بر ارزش افزوده طلا به حوزه قاچاق)
تضاد مسئله با مسائل موجود در دستور کار	تضاد مسئله با مسائل موجود در دستور کار
رویدادهای مهم	رویدادهای مهم و در کانون توجه (مانند اعتراضات مردمی به مشکلات اقتصادی)
فراگیری مسئله	تعداد افراد و گروه‌های تحت تأثیر مسئله

جدول (۶) - عوامل سیاسی مؤثر بر «توجه سیاست گذاران به مسئله و قصد اقدام برای رفع آن»

مفهوم	مقوله
تغییر دولت، تغییر وزرا و به ویژه وزیر امور اقتصادی و دارایی	تغییر سیاست گذاران
تغییر مجلس و اعضای کمیسیون های مجلس	
اعتراض و اعتصاب صنفی	فشار گروه های ذی نفع یا نیروهای سازمان یافته سیاسی
لابی گروه های ذی نفع با سیاست گذاران	
منابع مالی و مادی گروه های تحت تأثیر مسئله	
میزان سازماندهی گروه های تحت تأثیر مسئله	
ملاحظات انتخاباتی و عوام گرایی برای کسب رأی	ملاحظات انتخاباتی
وعده های انتخاباتی	
دولتی بودن گروه های تحت تأثیر مسئله	حمایت و فشار گروه های درون دولت
حمایت یک وزارت خانه یا نهاد دولتی از سیاست پیشنهادی	
گروه های تحت تأثیر مسئله	
میزان سازماندهی گروه های تحت تأثیر مسئله	

جدول (۷) - عوامل مؤثر بر «توجه سیاست‌گذاران به مسئله و قصد اقدام برای رفع آن»

مربوط به سیاست پیشنهادی

مقوله	مفهوم
الزامات و ملاحظات اجرا	الزامات قانونی مورد نیاز برای اجرای سیاست پیشنهادی و میزان انطباق و سازگاری سیاست جدید با قوانین و سیاست‌های موجود
	الزامات فنی مورد نیاز برای اجرای سیاست پیشنهادی (مانند پیاده‌سازی سیستم اطلاعاتی وسیع و یکپارچه و نیروی انسانی متخصص)
	انطباق سیاست پیشنهادی با شرایط اقتصادی کشور (مانند نرخ تورم)
	مقبولیت سیاست پیشنهادی از دید افراد و گروه‌های تحت تأثیر سیاست
بیش‌بینی سیاست‌گذاران در مورد نتایج و تبعات سیاست پیشنهادی	پیش‌بینی میزان کارایی سیاست پیشنهادی در حل مسئله
	تبعات و پیامدهای منفی احتمالی سیاست پیشنهادی
اشاعه سیاست (خط مشی)	پیشنهادات نهادهای اقتصادی بین‌المللی (مانند صندوق بین‌المللی پول)
	الگو گرفتن از سیاست‌های موفق در سایر کشورها
جزئی یا کلی بودن تغییرات لازم در سیاست‌های موجود	تغییرات جزئی در سیاست‌های موجود و هزینه‌های مالی و اجتماعی اندک
تبعیض آمیز بودن یا نبودن سیاست پیشنهادی	تبعیض آمیز بودن سیاست پیشنهاد شده و ملاحظات پیامدهای اعمال یک تبعیض (مانند مطالبات دیگر اصناف)
تضاد سیاست پیشنهادی با مسائل موجود در دستور کار	لحاظ شدن یا نشدن مسائل مدّ نظر سیاست‌گذاران در سیاست پیشنهادی (مانند کارایی سیاست پیشنهادی در ایجاد شفافیت اقتصادی)
میزان انطباق با سیاست‌های کلی	همراستا بودن یا نبودن سیاست پیشنهادی با سیاست‌های کلی (مانند برنامه‌های توسعه)

۶-۳- روایی یافته‌های پژوهش

روش‌های مختلفی برای افزایش روایی یافته‌های پژوهش توسط محققان پیشنهاد شده است؛ از جمله استفاده از منابع داده‌های متفاوت، و نظرخواهی از شرکت‌کنندگان و مصاحبه‌شوندگان (کرسول، ۲۰۰۹: ۱۹۱). در این پژوهش برای افزایش دقت یافته‌ها، علاوه بر داده‌های حاصل از مصاحبه، از سایر منابع مانند مصاحبه‌های مطبوعاتی، اظهار نظرها و سخنرانی‌های سیاست‌گذاران و گزارش‌های متخصصان نزدیک به آن‌ها (مانند کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس) نیز جهت تکمیل اطلاعات استفاده شد. همچنین بیشتر نتایج تحلیل با همکاری دو نفر از کارشناسان سازمان امور مالیاتی مورد بازبینی قرار گرفت.

۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این پژوهش به منظور فهم فرآیند دستورگذاری مالیاتی در ایران در سطح ملی، از راهبرد نظریه داده‌بنیاد استفاده نموده و عوامل مؤثر بر این فرآیند و بازیگران آن را شناسایی کرد. مطابق نتایج حاصل، سه دسته از عوامل هستند که بر فرآیند دستورگذاری مالیاتی تأثیرگذارند. دسته اول عوامل مربوط به مسئله هستند که شامل تعریف مسئله از دید سیاست‌گذاران، تعریف مسئله از دید گروه‌های تحت تأثیر مسئله، تشدید مسئله به مرور زمان، گسترش مسئله به حوزه‌های دیگر، تضاد مسئله با مسائل موجود در دستورکار، رویدادهای مهم، و میزان فراگیری مسئله می‌باشند. دسته دوم، عوامل سیاسی هستند که شامل تغییر سیاست‌گذاران، فشار گروه‌های ذی نفع یا نیروهای سازمان یافته سیاسی، ملاحظات انتخاباتی، و حمایت و فشار گروه‌های درون دولت هستند. دسته سوم عوامل مربوط به سیاست پیشنهادی ضمیمه شده به مسئله هستند، که شامل الزامات و ملاحظات اجرا، پیش‌بینی سیاست‌گذاران در مورد نتایج و تبعات سیاست پیشنهادی، اشاعه سیاست (الگوی‌گیری از سیاست‌های موفق دیگر کشورها)، جزئی یا کلی بودن تغییرات لازم در سیاست‌های موجود، تبعیض‌آمیز بودن یا نبودن سیاست پیشنهادی، تضاد سیاست پیشنهادی با مسائل موجود در دستورکار و میزان انطباق با سیاست‌های کلی می‌باشند. عوامل استخراج شده از دل داده‌ها در این پژوهش، می‌تواند مقدمه‌ای برای فهم فرآیند دستورگذاری مالیاتی در ایران باشد تا از این طریق سیاست‌گذاران مالیاتی بتوانند چالش‌ها و معایب این فرآیند را تشخیص داده و برای بهبود آن راهکارها و تمهیداتی بیندیشند.

مزیت پژوهش حاضر این است که این کار مقدمه‌ای برای فهم فرآیند سیاست‌گذاری مالیاتی و به‌خصوص دستورگذاری مالیاتی است و از دل داده‌ها و مشاهدات سیاست‌گذاران و افراد نزدیک به آن‌ها، عوامل مؤثر بر دستورگذاری مالیاتی و بازیگران مهم این عرصه را شناسایی و ارائه کرده است. هرچند مدل‌ها و تئوری‌های

مهمی در زمینه دستورگذاری در دنیا تدوین و مطرح شده است، ولی این فرآیند در ایران، و به‌طور خاص در زمینه سیاست‌های مالیاتی چندان مورد پژوهش قرار نگرفته است. این پژوهش به کاهش خلأ تئوریک در زمینه فرآیند دستورگذاری در ایران کمک می‌کند و نتایج آن می‌تواند برای تدوین فرضیه‌هایی برای آزمون در تحقیقات آتی مورد استفاده قرار گیرد یا برای تأیید نتایج تحقیقات آتی استفاده شود.

هرچند این پژوهش یک پژوهش نظری است که می‌تواند توسط تحقیقات کاربردی در آینده مورد استفاده قرار گیرد، ولی باتوجه به نتایج تحقیق می‌توان چالش‌هایی را برای فرآیند دستورگذاری مالیاتی در ایران مشخص کرد و توصیه‌هایی ارائه نمود. یکی از این چالش‌ها، نادیده گرفته شدن گروه‌های ضعیف‌تر از نظر منابع و دسترسی به سیاست‌گذاران است. گروه‌هایی که قوی‌تر هستند بهتر می‌توانند مشکلات و خواسته‌های خود را به گوش مسئولان برسانند، در حالی که گروه‌های کوچک‌تر یا ضعیف‌تر در انتقال مشکلات خود به سیاست‌گذاران موفق نیستند و سیاست‌گذاران باید تدابیری بیندیشند تا مشکلات همه گروه‌ها و اقشار مورد توجه قرار گیرد. به‌علاوه گروه‌های درون دولت، راحت‌تر از گروه‌های خصوصی می‌توانند منافع خود را در سیاست‌گذاری‌های مالیاتی پیش ببرند و همین امر باعث تضییع حقوق بخش خصوصی می‌شود. چالش دیگر، ملاحظات انتخاباتی از سمت دولت و مجلس است که به‌طور جدی باعث می‌شود مصالح کشور قربانی شود. این چالش بارها در مصاحبه‌ها مورد توجه قرار گرفت و مصاحبه‌شوندگان هم ملاحظات انتخاباتی را امری ناگزیر و معمول می‌دانستند که باعث هدر رفتن فرصت‌ها می‌شود. مسئله دیگر به تعریف مسئله مربوط می‌شود. سیاست‌گذاران باید خود را به جای مؤدیان مالیاتی بگذارند و از دید آن‌ها به موضوعات نگاه کنند تا بتوانند مسائل و مشکلات آن‌ها را درک کنند. چالش دیگر در درک نادرست از بعضی مسائل مالیاتی است که بیشتر در مؤدیان مالیاتی و نمایندگان مجلس مشاهده می‌شود. باید تمهیداتی اندیشیده شود تا نمایندگان مجلس مسائل مالیاتی را بهتر بفهمند و در اثر تبلیغات گروه‌های ذی‌نفع، دچار کج فهمی نشوند.

از محدودیت‌های این پژوهش می‌توان به محدود بودن موارد بررسی شده به چهار مورد خاص اشاره کرد که تعمیم آن به کل عوامل مؤثر بر فرآیند دستورگذاری مالیاتی و بازیگران آن محل بحث است. به‌علاوه محدودیت زمانی سیاست‌گذاران مانع از جمع‌آوری وسیع داده‌ها و مصاحبه‌های عمیق با آن‌ها شده است. یکی از دشواری‌های پژوهش در مورد دستورگذاری، کمبود داده‌ها و اطلاعات در مورد این فرآیند است، چرا که به قبل از مرحله تدوین قانون اشاره دارد که معمولاً حتی سیاست‌گذاران هم از اتفاقات رخ داده پیش از شروع تدوین سیاست، اطلاع کافی ندارند.

برای پژوهش‌های آینده در زمینه دستورگذاری و به خصوص دستورگذاری مالیاتی، پیشنهاد می‌شود عوامل استخراج شده در این پژوهش با رویکردهای کیفی و در قالب فرضیه صحت‌سنجی شوند. همچنین بررسی دستورگذاری در حوزه‌های دیگر سیاست عمومی مانند سیاست‌های اقتصادی، آموزشی یا بهداشتی به جهت تدوین تئوری‌های جامع‌تر پیشنهاد می‌گردد.

فهرست منابع

۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۹). تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی. تهران: سمت.
۲. بیرکس، ملانی، و میلز، جین (۱۳۹۳). تحقیق مبنایی: راهنمای عمل. ترجمه سید محمد اعرابی و عبادالله بانسی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۳. پایگاه خبری دانشگاه تربیت مدرس (۱۳۹۶). قراردادهای حق التدریس جدید با اساتید منعقد می‌شود. بازیابی شده در تاریخ ۹۶/۱۱/۱۰ از <http://news.modares.ac.ir/index.jsp?pageid=8108&newsview> ۴۹۶۸.
۴. شهائی، بهنام، و دانائی‌فرد، حسن (۱۳۹۵). «تحلیلی بر دانش‌پژوهی فرایند خط مشی عمومی در ایران»، پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. ۱(۶)، ۱۳۳-۱۶۲.
۵. فراستخواه، مقصود (۱۳۹۵). روش تحقیق کیفی در علوم اجتماعی با تأکید بر نظریه پایه. تهران: نشر آگاه.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه تبصره ماده ۸۶ اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم. تهران: دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس، بازیابی شده در تاریخ ۹۶/۱۱/۱۰ از http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1002083?fk_legal_draft_oid=998084.
7. Anderson, J. E. (2۰۱۱). Public Policymaking: Cengage Learning.
8. Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). Agendas and Instability in American Politics: University of Chicago Press.
9. Birkland, T. A. (2014). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy making: Routledge.
10. Cobb, R., & Elder, C. (1971). "The Politics of Agenda-building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". The Journal of Politics, 33(4), 892-915.
11. Cobb, R., & Elder, C. (1983). Participation in American politics: The Dynamics of Agenda-building: The Johns Hopkins University Press.
12. Cobb, R., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (1976). "Agenda -building as a Comparative Political Process". American Political Science Review, 70(1), 126-138.

13. Cobb, R. W. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*: Johns Hopkins University Press.
14. Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3rd ed.): Sage Publications.
15. Creswell, J. W. (2012). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative Research* (4th ed ed.): Pearson Education.
16. Dearing, J. W., & Rogers, E. (1996). *Agenda-setting* (Vol. 6): Sage publications.
17. Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy* [by] Thomas R. Dye.
18. Glaser, B. G. (2008). *Doing Quantitative Grounded Theory*: Sociology Press.
19. Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Vol. 3): Cambridge University Press.
20. Kendall, J. (1999). "Axial Coding and the Grounded Theory Controversy". *Western Journal of Nursing Research*, 21(6), 743-757.
21. Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*: Longman Pub Group.
- Peters, B. G. (2012). *American Public Policy: Promise and Performance*: Cq Press.
22. Rogers, E. M., & Dearing, J. W. (1988). *Agenda-setting Research: Where has it been, where is it going?* *Annals of the International Communication Association*, 11(1), 555-594.