



## Developing a Framework to Explain the Public Policies Capture Using Thematic Analysis and Interpretive Structural Modeling (ISM)

**Seyed Abbas Ebrahimi**

\*Corresponding author, Assistant Prof., Department of Public Administration, Faculty of Economic, Management and Administrative Sciences, Semnan University, Semnan, Iran.  
E-mail: a.ebrahimi@semnan.ac.ir

**Mohsen Eynali**

PhD Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Economic, Management and Administrative Sciences, Semnan University, Semnan, Iran. E-mail: m\_eynali@semnan.ac.ir

### Abstract

**Objective:** Capturing policies can be defined as the result or the process by which public decisions over laws, regulations or policies are consistently or repeatedly directed away from the public interest and towards the interests of a narrow interest group or person, by the intent and action of this group or person. The purpose of this study is to present a framework to explain the public policies capture.

**Methods:** In this research, two methods of qualitative analysis including thematic analysis and interpretive structural modeling have been used. In the thematic analysis section of the research, all the existing contents on the public policies capture have been analyzed and carefully reviewed. In order to implement interpretive structural modeling, the views of 12 experts were received in the form of a questionnaire and the research was based on them.

**Results:** In the first step, using theme analysis method, the thematic network of the public policies capture with 157 basic themes, 43 organizing themes and 7 global themes were extracted. In the second step, using interpretive structural modeling and paired communication, the relationships between the general themes were identified and general themes prioritized within six levels.

**Conclusion:** The ultimate model represents the levels of the framework of public policies capture including the factors affecting the policies capture, the substrate of policies capture, the policies capture tools, the policies capture actors, the intervening conditions in the policies capture, consequences of policies capture and preventive strategies to policies capture.

**Keywords:** Public policy making, Public policies capture, Thematic analysis, Interpretive structural modeling, Public management.

**Citation:** Ebrahimi, S.A., & Eynali, M. (2019). Developing a Framework to Explain the Public Policies Capture Using Thematic Analysis and Interpretive Structural Modeling (ISM). *Journal of Public Administration*, 11(3), 403-430. (in Persian)



## ارائه چارچوبی برای تبیین تسخیر خط‌مشی‌های عمومی با کاربری روش تحلیل مضمون و مدل‌سازی ساختاری - تفسیری

سید عباس ابراهیمی

\* نویسنده مسئول، استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اداری، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران. رایانامه: a.ebrahimi@semnan.ac.ir

محسن عین‌علی

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اداری، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران. رایانامه: m\_eynali@semnan.ac.ir

### چکیده

**هدف:** تسخیر خط‌مشی می‌تواند نتیجه یا فرایندی تعریف شود که در آن تصمیم‌های عمومی در رابطه با قوانین، مقررات و خط‌مشی‌ها، به‌واسطه اقدام‌ها و تلاش‌های یک گروه یا فرد خاص، به‌طور مداوم و مکرر از منافع عمومی دور شود و منافع آن گروه یا فرد را تأمین کند. هدف پژوهش حاضر، ارائه چارچوبی برای تبیین تسخیر خط‌مشی‌های عمومی است.

**روش:** در این پژوهش، از دو روش کیفی تحلیل مضمون و مدل‌سازی ساختاری - تفسیری استفاده شده است. در بخش تحلیل مضمون پژوهش، کلیه متون موجود در خصوص تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، به‌دقت تحلیل و بررسی شدند. برای اجرای روش‌شناسی مدل‌سازی ساختاری - تفسیری نیز، نظر ۱۲ نفر از خبرگان در قالب پرسش‌نامه دریافت شد و مبنای پژوهش قرار گرفت.

**یافته‌ها:** در گام نخست، با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون، شبکه مضامین تسخیر خط‌مشی‌های عمومی با ۱۵۷ مضمون پایه، ۴۳ مضمون سازمان‌دهنده و هفت مضمون فراگیر استخراج شد. در گام دوم نیز با بهره‌گیری از مدل‌سازی ساختاری - تفسیری و برقراری ارتباطات زوجی، روابط بین مضامین فراگیر کشف و در شش سطح اولویت‌بندی شدند.

**نتیجه‌گیری:** مدل نهایی، نمایانگر سطوح چارچوب تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، شامل عوامل مؤثر بر تسخیر خط‌مشی، بسترهای تسخیر خط‌مشی، ابزارهای تسخیر خط‌مشی، بازیگران تسخیر خط‌مشی، شرایط مداخله‌گر در تسخیر خط‌مشی، پیامدها و نتایج تسخیر خط‌مشی و راهکارهای جلوگیری از تسخیر خط‌مشی است.

**کلیدواژه‌ها:** خط‌مشی‌گذاری عمومی، تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، تحلیل مضمون، مدل‌سازی ساختاری - تفسیری، مدیریت دولتی.

**استناد:** ابراهیمی، سید عباس؛ عین‌علی، محسن (۱۳۹۸). ارائه چارچوبی برای تبیین تسخیر خط‌مشی‌های عمومی با کاربری روش تحلیل مضمون و مدل‌سازی ساختاری - تفسیری (ISM). مدیریت دولتی، ۱۱(۳)، ۴۰۳-۴۳۰.

مدیریت دولتی، ۱۳۹۸، دوره ۱۱، شماره ۳، صص. ۴۰۳-۴۳۰

DOI: 10.22059/jipa.2019.277891.2513

دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۲۱، پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۲۴

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

## مقدمه

خطمشی‌های عمومی، تا حد زیادی کیفیت زندگی روزانه شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. خطمشی عمومی به فرایند ایجاد تغییر در قوانین رسمی نظیر مقررات و اصول حقوقی، برای حل یک مسئله یا دستیابی به یک هدف اطلاق می‌شود (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶). خطمشی‌گذاری عمومی واژه‌ای است که به‌طور معمول با مفهوم دولت همراه بوده است (گرچی‌پور، خاشعی، اسلامبولچی و اصغری صارم، ۱۳۹۸)، به‌طوری که در دموکراسی، شهروندان حکومت خود را بر اساس عملکرد خطمشی‌گذاری، به‌معنای توانایی حکومت در ارائه نتایج مثبت و ملموس برای جامعه و عملکرد دموکراتیک آنها، به‌معنای میزان انطباق فرایند تصمیم‌گیری حکومت با اصول دموکراتیک قضاوت می‌کنند (پورتمن<sup>۲</sup>، ۲۰۱۴). فرایندهای قانون‌گذاری و خطمشی‌گذاری عمومی که بر پایه یکپارچگی، مشارکت و شفافیت بنا شده‌اند برای طراحی و اجرای خطمشی‌های مؤثر و در نتیجه حفظ اعتماد شهروندان به حکومت، امری ضروری و حیاتی به شمار می‌رود. خطمشی‌های عمومی، نه‌تنها باید به‌دنبال منافع عمومی باشند، بلکه باید در عمل، موجودیت و نگرانی‌های گروه‌های مشروع با منافع رقابتی متفاوت و همچنین مشارکت واضح آنان در نفوذ بر تصمیم‌گیری‌های سیاسی را تأیید و تأمین کنند (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۷). در فرایند خطمشی‌گذاری موقعیت «برد-برد» به‌ندرت رخ می‌دهد، زیرا معمولاً گروهی ممکن است از خطمشی‌ها منفعت کسب کنند (گروه برنده) و گروهی دیگر متضرر شوند (گروه بازنده) (اینز<sup>۳</sup>، ۲۰۱۴). وجود مسائل بسیار پیچیده که روز به روز نیز بر پیچیدگی آنها افزوده می‌شود، باعث شده خطمشی‌گذاری به اقدامی بسیار چالش‌برانگیز تبدیل شود. میزان بالای مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در تصمیم‌گیری‌های مربوط به خطمشی‌های خاص، باعث ایجاد انگیزه و فرصت برای نفوذ و حتی دستکاری تصمیم‌ها می‌شود. در نتیجه، گاهی دستاوردهای کوتاه‌مدت گروهی خاص، می‌تواند منافع بلندمدتی را که به سود کل جامعه است نادیده بگیرد (مونت، پاگلیاری و والی<sup>۴</sup>، ۲۰۱۴). فرایندهای شفاف، فراگیر و مشورتی خطمشی‌گذاری، اغلب با در نظر گرفتن مقداری غرامت برای گروه زیان‌دیده (بازنده خطمشی)، به جوامع اجازه می‌دهند تا درباره خطمشی به توافق و اجماع کلی دست یابند. نزدیکی به تصمیم‌گیرندگان عمومی می‌تواند برای گروه‌های ذی‌نفع دارای ارزشمندی محسوب شود (کارپنتر و ماس<sup>۵</sup>، ۲۰۱۴). بعد از گذشت چندین دهه از به‌کارگیری دانش خطمشی‌گذاری، تجربه نشان داده که همواره ممکن است گروه‌هایی خاص، درصدد بهره‌برداری شخصی از منافع عمومی باشند، از این رو تلاش می‌کنند تا خطمشی‌های عمومی را به‌سوی تحقق اهداف مد نظر خود منحرف کنند. زمانی که خطمشی‌ها در عرصه میدانی کمتر از حد انتظار ظاهر می‌شوند، اغلب ناظران انگشت اتهام را به‌سوی تسخیر خطمشی<sup>۶</sup> نشان می‌روند. اصطلاح تسخیر خطمشی، به انحراف خطمشی از اهداف خود توسط افراد یا گروه‌های ذی‌نفع اشاره دارد (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۷). منتقدان معتقدند تسخیر، مانع رقابت و نوآوری می‌شود (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۶).

1. OECD  
3. Innes  
5. Carpenter and Moss

2. Portman  
4. Monnet, Pagliari & Vallée  
6. Policy Capture

به‌طور مثال گروه‌ها و افراد ذی‌نفع از طریق تسخیر خط‌مشی‌ها می‌توانند به‌طور مؤثر از قدرت دولتی بهره‌مند شوند و حتی از تسخیر به‌عنوان اسلحه‌ای برای جلوگیری از ورود یا موفقیت گروه‌های رقیب استفاده کنند. حتی برخی دیگر از منتقدان تسخیر خط‌مشی را به‌عنوان یکی از برجسته‌ترین علل آغاز بحران‌های مالی و فجایع انسانی سرزنش می‌کنند. به‌دنبال بحران مالی جهانی بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹، ناظران به این نتیجه رسیدند که تسخیر را می‌توان در هر نقطه از جهان مشاهده کرد (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۶). از آنجا که این پژوهش، نخستین پژوهش در حوزه تسخیر خط‌مشی‌های عمومی در ایران است، برای آن، شواهد علمی مستقیم مبتنی بر پیشینه تجربی یافت نمی‌شود اما با توجه به ادبیات و شواهد علمی متناظر با آن، می‌توان به برخی از خط‌مشی‌هایی که احتمال تسخیر در آنها بیشتر است، به‌عنوان شواهد احتمالی پژوهش اشاره کرد. طرح تحول نظام سلامت یکی از گسترده‌ترین خط‌مشی‌های عمومی حوزه سلامت کشور است که با اهداف ارتقای سطح سلامت، پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه در حوزه سلامت، توزیع برابر سلامت و کاهش هزینه‌های درمانی از جیب مردم در سال ۱۳۹۳ به اجرا درآمد. نتایج آسیب‌شناسی طرح بیان‌شده حاکی از آن است که توجه نداشتن به عواملی نظیر مشکلات فعلی منابع انسانی به فاصله گرفتن این طرح از اهداف خود و انحراف منافع به‌سوی قشر خاص منجر شده است. علی‌رغم افزایش کار پرسنل بیمارستان، به‌خصوص پرسنل پرستاری، در این طرح حمایت مالی همانند پزشکان نیست که باعث کاهش انگیزه و به‌طبع ناراضی‌ت و تضعیف خدمات درمانی می‌شود (قنبری، مؤدب، حیدرزاده، جعفرآقایی، براری، ۱۳۹۶). این انحراف منافع عمومی خط‌مشی به‌سوی قشر خاص، به حوزه مطالعاتی پدیده تسخیر خط‌مشی‌های عمومی اشاره دارد و به نظر می‌رسد طرح تحول نظام سلامت به این عارضه گرفتار شده باشد. تأیید این ادعا به پژوهش‌های دقیق‌تر و تخصصی‌تر در حوزه تسخیر خط‌مشی‌های عمومی نیاز دارد. خط‌مشی‌های فرهنگی نیز از جمله مواردی هستند که بحث پیرامون میزان اثربخشی آنها، همواره محل چالش خط‌مشی‌گذاران این حوزه است. قلی‌پور، دانایی‌فرد، امیری و عطاردی (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان «مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی» علاوه بر بر شمردن دلایلی نظیر زیست‌بوم فرهنگ، ساختار و فرایند خط‌مشی‌گذاری برای پدیده شکاف خط‌مشی، به نقش عامل انسانی نیز در ذیل عوامل ذکرشده اشاره کرده‌اند. با توجه با اینکه نقش آگاهانه و عامدانه عوامل انسانی نظیر انجمن‌ها، اتحادیه‌ها، جریانات سیاسی، احزاب و ... در پدیده تسخیر خط‌مشی مبرهن است و با توجه به نتایج پژوهش اشاره‌شده، می‌توان بروز تسخیر در خط‌مشی‌های فرهنگی کشور را محتمل دانست. تلاش احتمالی انجمن‌های حرفه‌ای نظیر نظام مهندسی و کانون وکلا، گروه‌های نمایندگی مانند اتحادیه‌های کارگری و گروه‌های صنعتی، گروه‌هایی تبلیغی نظیر فعالان زیست‌محیطی و حمایت از حیوانات و همچنین احزاب و جریانات سیاسی در راستای انحراف خط‌مشی از اهداف عمومی و گرایش به‌سوی اهداف گروهی خود نیز در حوزه مطالعات تسخیر خط‌مشی‌های عمومی در ایران قابل بررسی است. گستره وسیع خط‌مشی‌گذاری در سطح ملی و همچنین عدم شفافیت بازیگران دخیل، به‌طور فزاینده‌ای ابهام موجود در فرایند خط‌مشی‌گذاری را گسترش می‌دهد. در نتیجه، کسب اطمینان از یکپارچگی انتفاع همه بازیگران دخیل در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، به مراقبت مستمر و

ویژه نیاز دارد. در این راستا، پژوهش حاضر در تلاش است تا ضمن ارائه چارچوبی برای تبیین چگونگی تسخیر خطمشی‌های عمومی به اولویت‌بندی سطوح این مدل بپردازد.

### پیشینه نظری پژوهش

قدمت پدیده تسخیر خطمشی، باید به اندازه قدمت خود مفهوم خطمشی باشد که وودرو ویلسون<sup>۱</sup> در سال ۱۹۱۱ به آن اشاره کردند. اما، برای نخستین بار دانشمندان علوم سیاسی به‌ویژه مارور برنشتاین<sup>۲</sup> به این مفهوم توجه کردند (کارپنتر و ماس، ۲۰۱۴). تسخیر همواره سطحی از تعارض را به‌همراه دارد. تسخیر خطمشی‌های عمومی به نبرد افراد یا گروه‌های ذی‌نفع بر سر انتفاع بیشتر از منافع عمومی اشاره دارد که در ادامه این نبرد، سازمان‌های عمومی به خدمه بخش خصوصی تبدیل می‌شوند (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۷). تسخیر می‌تواند نتیجه یا فرایندی تعریف شود که در آن تصمیم‌های عمومی درباره قوانین، مقررات و خطمشی‌ها، به‌واسطه اقدامات و تلاش‌های یک گروه یا فرد خاص، به‌طور مداوم و مکرر از منافع عمومی فاصله گرفته و منافع آن گروه یا فرد را تأمین می‌کند (کارپنتر و ماس، ۲۰۱۴). اطمینان از اجرای جامع و عینی خطمشی‌های عمومی، بدون انعکاس منافع گروه‌ها و افراد قدرتمند، بر جلوگیری از فساد و پیگرد قانونی آن استوار است. مشکلات زمانی فزونی می‌یابند که گروه‌های ذی‌نفع، برای تأثیرگذاری بر فرایند خطمشی‌گذاری، از قدرت و فرصت برابری برخوردار نباشند. برخی افراد با منافع مشترک، ممکن است حتی امکان آن را نداشته باشند تا با تشکیل یک گروه، صدای خود را به عرصه خطمشی برسانند. پراکنده شدن افراد دارای منافع مشترک، باعث می‌شود تا ارزش‌ها برای هر یک از آنها کاهش یابد و در نتیجه از توانایی سازماندهی آنها به‌عنوان یک گروه ذی‌نفع کاسته شود. به‌طور مسلم این نابرابری فزاینده، ریسک دسترسی نابرابر به فرایندهای خطمشی‌گذاری را افزایش می‌دهد که به‌نوبه خود در تصمیم‌های مربوط به واگذاری منافع انعکاس پیدا می‌کند (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۷). کنوانسیون‌های بین‌المللی مانند کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد اداری (دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴) بیان می‌کند که رشوه دادن به یک قانون‌گذار، تنظیم‌کننده یا مقام رسمی برای کسب حمایت قانونی، اقدامی غیرقانونی است و پیگرد قانونی دارد. اما تسخیر، برخلاف شیوه‌های فساد مانند رشوه دادن، به اقدام خاصی ناظر نیست، بلکه معمولاً به‌عنوان رابطه پایدار و نامطلوبی بین ابزارها و کانال‌های قانونی (مانند لابی‌گری و حمایت مالی از احزاب سیاسی و نامزدهای انتخاباتی) و غیرقانونی توصیف می‌شود. نفوذ نامطلوب<sup>۴</sup> نیز می‌تواند بدون درگیری مستقیم با تصمیم‌گیرندگان عمومی، فقط از طریق دستکاری اطلاعات و برقراری روابط نزدیک اجتماعی و احساسی با آنها اتفاق بیفتد. مشروعیت سیاسی، بر موافقت صریح یا ضمنی شهروندان با دولت و اقدامات آن مبتنی است، به این معنا که سیستم سیاسی باید این اعتقاد همگانی را که نهادهای سیاسی موجود به بهترین وجه، نیازهای جامعه را برآورده می‌سازند، ایجاد و حفظ کند (لیپست<sup>۵</sup>، ۱۹۸۳). اگرچه روش‌های دستیابی به مشروعیت و حفظ آن نامشخص است، اما

1. Woodrow Wilson  
3. United Nations Office on Drugs and Crime  
5. Lipset

2. Marver Bernstein  
4. Undue influence

به‌طور کلی در دموکراسی‌های نماینده، مشروعیت با حضور و نقش‌آفرینی شهروندان در فرایندهای سیاسی مرتبط است. با وجود اینکه لابی‌گری جنبه مشروعی از دموکراسی است، بسیاری از قانون‌گذاران و حتی خود لابی‌گران تصدیق می‌کنند که عمل نفوذ نامطلوب مانند دستیابی به خدمات رسمی و قانونی با هدایا، یا سوءاستفاده از مسائل، خود یک مسئله یا مشکل است. بر اساس نظرسنجی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۲۰۰۹ و ۲۰۱۴) در رابطه با لابی‌گری، از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۳ تعداد لابی‌گرانی که معتقدند لابی‌گری یک مسئله و مشکل پرتکرار است، در حال افزایش بود. این اقدامات فاسد و نفوذهای نامناسب، موجب تخریب قراردادهای اجتماعی می‌شود که دموکراسی بر پایه آنها بنا شده است، همچنین اعتبار و مشروعیت کلی سیستم را از بین می‌برد. تاریخ نشان می‌دهد که کشورها با فراگیرتر شدن و اجازه دادن به تعداد بیشتری از افراد برای مشارکت در اقتصاد و فرایندهای سیاسی، توسعه پیدا کرده‌اند (آسموگلو و رابینسون<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲ و نورث، والیس و وینگاست<sup>۲</sup>، ۲۰۰۹). تسخیر خط‌مشی‌گذاری در تأمین منافع چند نفر منحصر است و این امر تهدیدی برای توسعه پایدار و همه‌جانبه به‌شمار می‌رود. تسخیر از اعتماد و قدرت شهروندان که در دولت‌های دموکراتیک آنها نهفته است، سوءاستفاده می‌کند. علی‌رغم اینکه تسخیر به‌طور لزوم غیرقانونی نیست، اما همیشه ناهنجار است و ارزش‌های دموکراتیک اساسی را نقض می‌کند. تسخیر غیرقانونی معمولاً به‌صورت غیرشفاف و منحصر به فرد رخ می‌دهد، بنابراین فقط برای گروه‌ها و افراد منتسب قابل دسترس است. تسخیر خط‌مشی همیشه غیرقانونی نیست، اما اغلب به‌عنوان عمل غیرقانونی در نظر گرفته می‌شود و معمولاً به تلاش‌های خاص و دانش فنی برای پنهان کردن آن نیاز است. برعکس، جست‌وجوی نفوذ مشروع (مانند لابی‌گری) باید شفاف و باز بوده و در دسترس همه افراد و گروه‌ها قرار گیرد (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۷).

### پیشینه تجربی پژوهش

«تسخیر خط‌مشی»، مفهوم جدیدی است که از سال ۲۰۱۶ میلادی در ادبیات خط‌مشی‌گذاری تئوریزه شده است. در آغاز قرن بیست و یکم میلادی و به‌طور خاص در دهه نخست آن، اندیشمندان حوزه علوم سیاسی و مدیریت دولتی، در رابطه با مفهوم «تسخیر» در قالب مضامینی نظیر «تسخیر تنظیم‌گری»<sup>۳</sup> و «تسخیر دولت»<sup>۴</sup> مطالعه کردند و پژوهش‌هایی نیز در این زمینه صورت گرفت (اسلینکو، یاکولف و ژوراوسکایا<sup>۵</sup>، ۲۰۰۲؛ ودل<sup>۶</sup>، ۲۰۰۳؛ هلمن، جونز و کافمن<sup>۷</sup>، ۲۰۰۳؛ دال‌بو<sup>۸</sup>، ۲۰۰۶؛ بوهم<sup>۹</sup>، ۲۰۰۷ و گریمالا بوسا<sup>۱۰</sup>، ۲۰۰۸). اما «تسخیر خط‌مشی» مفهوم نوینی است که با مطالعات سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، در عرصه ادبیات بین‌المللی خط‌مشی‌گذاری به آن توجه شده است. خلاصه‌ای از مطالعات صورت گرفته درباره مفهوم «تسخیر» در ادبیات مدیریت دولتی، در جدول زیر ذکر شده است.

1. Acemoglu and Robinson  
3. Regulatory Capture  
5. Slinko, Yakovlev & Zhuravskaya  
7. Hellman, Jones & Kaufmann  
9. Boehm

2. North, Wallis & Weingast  
4. State Capture  
6. Wedel  
8. Dal Bo  
10. Grzymala-Busse

## جدول ۱. خلاصه اهم پژوهش‌های انجام‌شده

نویسنده (سال)	عنوان	شرح
سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۲۰۱۷)	جلوگیری از تسخیر خطمشی و یکپارچگی در تصمیم‌گیری عمومی (کتاب)	این کتاب به بحث درباره چابستی تسخیر خطمشی، اهداف و چگونگی تسخیر خطمشی‌های عمومی می‌پردازد.
سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۲۰۱۶)	تأمین مالی دموکراسی، تأمین مالی احزاب سیاسی و کمپین‌های انتخاباتی و ریسک تسخیر خطمشی (کتاب)	این کتاب مفاهیمی همچون نشانی‌یابی <sup>۱</sup> خطرهای تسخیر خطمشی، ارتقای عدالت از طریق وضع بودجه متعادل، افزایش شفافیت و حساسی از طریق افشای منابع مالی حزب و انتخابات، پرورش فرهنگ یکپارچگی در میان احزاب سیاسی، مقامات رسمی و اهداکنندگان منابع مالی و همچنین اطمینان از انطباق با مقررات مالی سیاسی را بررسی می‌کند.
کارپنتر و ماس (۲۰۱۴)	جلوگیری از تسخیر تنظیم‌گری (کتاب)	در این کتاب، خسارت ناشی از تسخیر، فهم نوینی از تسخیر، سازوکار و نتایج آن، مطالعه موردی در حوزه تسخیر تنظیم‌گری و در نهایت احتمال جلوگیری از تسخیر بسط داده می‌شود.
پورتن (۲۰۱۴)	تسخیر تنظیم‌گری به صورت پیش‌فرض: حفاری اکتشافی دریایی برای نفت و گاز	برنامه‌ریزی جامع دریایی باعث کاهش تسخیر و توسعه مقاومت تنظیم‌گری در برابر تسخیر می‌شود.
فاز کاس و توث <sup>۲</sup> (۲۰۱۴)	از فساد به سوی تسخیر دولت: یک چارچوب تحلیل جدید با برنامه‌های کاربردی از مجارستان	فهم بهتر ساختار شبکه فساد اداری و دولتی، راه‌های جدیدی برای تحقیق و خطمشی‌گذاری در زمینه مبارزه با فساد، کسری بودجه، رقابت در بازار و کیفیت دموکراسی ایجاد می‌کند.
مونت و همکاران (۲۰۱۴)	اروپا بین سرکوب مالی و تسخیر تنظیم‌گری	با دیدگاه تاریخی به مسائل مالی اروپا می‌نگرد و نشان می‌دهد که سیستم‌های مالی کشورهای اروپایی تحت تأثیر تاریخ، فرهنگ و ویژگی‌های اجتماعی آنها عمل می‌کند. همچنین به تحلیل تأثیر اصلاحات معماری مالی اروپا و طراحی یک اتحادیه بانکی اروپایی می‌پردازد.
اینز (۲۰۱۴)	اقتصاد سیاسی تسخیر دولت در اروپای مرکزی	در این پژوهش، درباره پنج کشور لهستان، مجارستان، استونی، اسلونی و استونی مطالعه می‌شود. نتایج نشان داد که هر پنج کشور مورد مطالعه، با مشکل سطح بالای تسخیر دولت مواجه هستند. در این کشورها از قدرت عمومی <sup>۳</sup> در راستای کسب سود شخصی استفاده می‌شود.
شاپیرو <sup>۴</sup> (۲۰۱۲)	پیچیدگی تسخیر تنظیم‌گری: تشخیص، علل و درمان	این پژوهش راهکارهایی نظیر مقاوم‌سازی نهادهای عمومی در رابطه با تسخیر، شفاف‌سازی مناسبات نهادهای عمومی و خصوصی، برآورد نفوذ گروه‌های ذی‌نفع و پایش مستمر عملکرد نهادهای عمومی را برای مقابله با تسخیر تنظیم‌گری ارائه کرده است.
وکسلر <sup>۵</sup> (۲۰۱۱)	کدام روباه؟ در کدام لانه و در چه زمانی؟ گمان‌هایی بر تسخیر تنظیم‌گری	این پژوهش، سه سناریو از تسخیر تنظیم‌گری را به منظور درک بهتر روابط غالب بین دولت و بازار ارائه می‌کند.
کلمنته، سن و جانکر <sup>۶</sup> (۲۰۱۱)	سقف قیمت خرده‌فروشی گازوئیلو تسخیر تنظیم‌گری: شواهدی از کانادا	این پژوهش ضمن ارزیابی قانون سقف قیمت، با استفاده از داده‌های هفتگی خرده‌فروشی گازوئیل برای هشت شهر در شرق کانادا بین سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۷، نشان می‌دهد که سقف قیمت‌ها به‌عنوان نقاط کانونی عمل می‌کند و شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا قیمت‌های بالاتری تعیین کنند، در نتیجه تسخیر تنظیم‌گری اتفاق می‌افتد.

1. Addressing  
3. Public Power  
5. Wexler

2. Fazekas and Toth  
4. Shapiro  
6. Clemente, Sen & Jonker

## ادامه جدول ۱

نویسنده (سال)	عنوان	شرح
هلم <sup>۱</sup> (۲۰۱۰)	شکست دولت و تسخیر: طراحی خطامشی تغییرات آب و هوایی	توجه به چگونگی و دلایل عدم توفیق دولت در اجرای خطامشی‌ها، می‌تواند به بهبود خطامشی‌گذاری و کاهش تأثیر تغییرات اقلیمی نامطلوب منجر شود.
اتزیونی <sup>۲</sup> (۲۰۰۹)	تئوری تسخیر تنظیم‌گری	این پژوهش، ادعان می‌دارد که تسخیر تنظیم‌گری بسیار گسترده است و انواع مختلفی را در بر می‌گیرد و به‌جای بحث درباره میزان (کم یا زیاد) تنظیم‌گری مورد نیاز، به ایجاد تنظیم‌گیری مقاوم در برابر تسخیر توجه دارد.
گریمالا بوسا (۲۰۰۸)	فراتر از نفوذپذیری، لزوم تسخیر دولت و شکل‌گیری دولت	توزیع رقابت به پیکربندی متمایز تسخیر دولت مشتمل بر مشتری‌گرایی، شکار، ادغام، بهره‌برداری و تشکیل نهادهای دولتی منجر می‌شود.
بوهم (۲۰۰۷)	تسخیر تنظیم‌گری - درس‌هایی از اقتصاد فساد	این پژوهش، درباره انواع مختلف روابط فاسد بین بازیگران درگیر در فرایندهای تنظیم‌گری بحث می‌کند، ضعف‌های فرایند تنظیم‌گری را مشخص می‌کند و برای تقابل با تسخیر خطامشی‌ها راهکارهایی ارائه می‌دهد.
دال بو (۲۰۰۶)	مروری بر تسخیر تنظیم‌گری	ضمن مروری بر ادبیات نظری تسخیر تنظیم‌گری، به بحث درباره مدل‌های مورد استفاده در فرایند تسخیر تنظیم‌گری نظیر مدل نمایندگی مشترک <sup>۳</sup> ، درب‌های گردان <sup>۴</sup> ، لابی‌گری اطلاعاتی <sup>۵</sup> ، فشار اجباری <sup>۶</sup> و نفوذ در کمیسیون‌ها یا شوراها می‌پردازد.
دال بو و دی‌تالا <sup>۷</sup> (۲۰۰۳)	تسخیر با تهدید	هنگامی که گروه‌های فشار، خطامشی‌گذاران را آزار می‌دهند، حتی رهبران صادق و توانمند نیز ممکن است خطامشی‌های نامناسبی اجرا کنند.
هلمن و همکاران (۲۰۰۳)	دولت را تصاحب کن، روز را به دست آور: تسخیر دولت و نفوذ در اقتصادهای در حال گذار	شرکت‌های تسخیرگر در اقتصادهای با نرخ تسخیر زیاد، مزایای زیادی از حیث حفاظت بیشتر از حقوق مالکیت خود و افزایش بازدهی بهره‌مند می‌شوند.
ودل (۲۰۰۳)	قبیله‌ها، گروه‌ها و دولت‌های تسخیر شده: مروری انتقادی بر کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و اتحاد جماهیر شوروی سابق	این پژوهش، ضمن بررسی ادبیات مربوط به گروه‌های غیررسمی، شبکه‌ها و ایالت‌ها از زمان سقوط کمونیسم، به بحث درباره کاربرد مدل‌های متعارف سازماندهی اجتماعی دولت‌های تحت تسخیر در کشورهای مد نظر می‌پردازد.
اسلینکو و همکاران (۲۰۰۲)	تسخیر دولت در روسیه	این پژوهش، به بیان تجربیات تسخیر دولت در روسیه و تأثیر آن بر کسب و کارهای کوچک، رشد منطقه‌ای، خطامشی‌های مالی و عملکرد شرکت‌ها می‌پردازد.
هلمن، کافمن و گراینت <sup>۸</sup> (۲۰۰۰)	دولت را تصاحب کن، روز را به دست آور: یک تجزیه و تحلیل کاربردی از تسخیر دولت و فساد	شرکت‌ها در همه کشورها، در محیط با میزان تسخیر زیاد یا کم، برای منحرف کردن منافع عمومی به سوی نفع شخصی خود انگیزه‌های مشابهی دارند. نتایج پژوهش نشان داد که بین فساد اداری و عملکرد شرکت‌ها ارتباط منفی برقرار است.

1. Helm

3. Common Agency

5. Informational Lobbying

7. Dal bo and DiTella

2. Etzioni

4. Revolving Doors

6. Coercive Pressure

8. Hellman, Kaufmann &amp; Geraint



همان‌گونه که از نظر گذشت، در سال‌های گذشته ادبیات مدیریت دولتی، اغلب شاهد به‌کارگیری مفهوم «تسخیر» در موقعیت‌هایی نظیر «دولت» و «تنظیم‌گری» بوده است. با مروری بر پژوهش‌های مشابه می‌توان دریافت که اغلب تحقیقات، ضمن نگاه پس‌رویدادی به پدیده تسخیر، به ذکر عوارض و مشکلات ناشی از آن بسنده کرده‌اند. با وجود اینکه در مطالعات محدودی نیز به چستی تسخیر خطمشی‌های عمومی، اهداف و چگونگی آن پرداخته شده است، آسیب‌ها و خسارات فراوان تسخیر خطمشی‌های عمومی که از رهگذر انحراف منافع عمومی به‌سوی منافع شخصی یا گروهی حادث می‌شود، این واقعیت را نشان می‌دهند که خلأ وجود پژوهشی که با نگاه پیش‌رویدادی به تبیین کلی پدیده تسخیر خطمشی‌های عمومی بپردازد، احساس می‌شود. زیرا وجود الگویی برای درک بهتر پدیده تسخیر خطمشی‌های عمومی، ضمن به حداقل رساندن زمینه بروز آسیب‌ها و مشکلات تسخیر، راهکارهایی در راستای تقابل با این پدیده و جلوگیری از بروز آن را در اختیار خطمشی‌گذاران قرار می‌دهد.

### روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر، اکتشافی (به‌دنبال ساخت مفاهیم، الگوها و چارچوب‌ها) است. از نظر جهت‌گیری، بنیادی، از لحاظ فلسفه پژوهش، تفسیری و راهبرد اصلی آن نیز کثرت‌گرایی روش‌شناختی با بهره‌گیری همزمان از دو راهبرد است و مبتنی بر رویکرد کیفی و با تلفیق دو روش تحلیل مضمون و مدل‌سازی ساختاری - تفسیری<sup>۱</sup> صورت گرفته است. در بخش نخست با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون، مضامین اصلی مرتبط با مفهوم تسخیر خطمشی‌های عمومی استخراج می‌شوند. سپس در گام بعد، مضامین استخراج شده، طبق فرایند توصیه‌شده در روش مدل‌سازی ساختاری - تفسیری سطح‌بندی و مدل روابط بین مضامین اصلی تسخیر خطمشی‌های عمومی استخراج شده است.

داده‌های مورد نیاز برای یک طرح پژوهشی را می‌توان هم از طریق روش‌های کتابخانه‌ای و بررسی متون و هم از طریق روش‌های میدانی نظیر پرسش‌نامه، مصاحبه و ... گردآوری کرد. برای گردآوری اطلاعات در بخش تحلیل مضمون پژوهش حاضر، از روش کتابخانه‌ای و در بخش مدل‌سازی ساختاری - تفسیری از پرسش‌نامه محقق‌ساخته استفاده شده است.

با توجه به هدف تحقیق، پرسش‌نامه متناسب با موضوع پژوهش در اختیار خبرگان و صاحب‌نظران حوزه خطمشی‌گذاری قرار گرفته است. بنابراین، جامعه آماری پژوهش حاضر شامل خبرگان و صاحب‌نظران حوزه خطمشی‌گذاری است.

### روش نمونه‌گیری

در پژوهش حاضر، با استفاده از این دو رویکرد و همچنین با بهره‌گرفتن از شیوه‌های نمونه‌گیری هدفمند و نظری اقدام به گردآوری اطلاعات شده است. به این صورت که در بخش تحلیل مضمون پژوهش، کلیه متون موجود در خصوص

تسخیر خطمشی‌های عمومی به‌دقت تحلیل و بررسی شده است. برای اجرای روش‌شناسی مدل‌سازی ساختاری - تفسیری نیز با بهره‌گیری از روش نمونه‌گیری هدفمند، تعداد ۱۶ پرسش‌نامه میان خبرگان توزیع شد که در نهایت ۱۲ پرسش‌نامه دریافت شده و مبنای این پژوهش قرار گرفت.

### روایی و پایایی پژوهش

پژوهشگران کیفی به‌دلیل افزایش اعتبار پژوهش خود، باید حداقل از دو راهبرد بهره‌گیرند (کرسول<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳). در پژوهش حاضر برای نیل به این هدف، اقدامات ذیل صورت گرفته است:

- تطبیق اعضا: نظرهای دو نفر از اساتید و دو نفر از دانشجویان دکتری رشته مدیریت دولتی درباره گزارش، فرایند و داده‌های پژوهش دریافت شد و عناوین تعدادی از مفاهیم مطابق نظرهای اصلاحی ایشان بازبینی شد.
- درگیری طولانی‌مدت با موضوع پژوهش: به‌دلیل جذابیت موضوع پژوهش، غیرفارسی بودن متون مورد تحلیل و همچنین کنکاش دقیق پژوهشگر در مفاهیم مورد بحث، فرایند بررسی متون زمان به‌نسبت زیادی به‌طول انجامید.
- کثرت‌گرایی: به‌منظور ایجاد تنوع در متون مورد بررسی، تلاش شده است تا همه انواع داده‌های متنی از جمله کتب، مقالات، طرح‌ها و تحلیل‌های منتشرشده در پایگاه‌های اطلاعاتی گوناگون تحلیل قرار شوند. همچنین بنا به نظر کرسول (۲۰۰۳)، برای حصول اطمینان از پایایی پژوهش نیز از دو روش زیر استفاده شد: الف) یادداشت‌برداری مفصل و دقیق ب) کدگذاری ناشناس به کمک کدگذاری که جزء تیم پژوهش نیست.

### تحلیل مضمون

تجزیه و تحلیل اطلاعات در روش تحلیل مضمون بر فرایند کدگذاری مبتنی است. مضمون یا تم، بیانگر مفهوم الگوی موجود در داده‌ها و مرتبط با پرسش‌های پژوهش است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است که داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (براون و کلارک<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶). شبکه مضامین بر اساس رویه‌ای مشخص، طی چهار مرحله «دیدن متن»، «برداشت و درک مناسب از اطلاعات ظاهراً نامرتب»، «تحلیل اطلاعات کیفی» و در نهایت «مشاهده نظام‌مند شخص، تعامل، گروه، موقعیت، سازمان یا فرهنگ» مضامین زیر را نظام‌مند می‌کند:

- مضامین پایه (کدها و نکات کلیدی موجود در متن)
- مضامین سازمان‌دهنده (مقولات به‌دست‌آمده از ترکیب و تلخیص مضامیه پایه)
- مضامین فراگیر (مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به‌عنوان یک کل)

سپس این مضامین به صورت نقشه‌های شبکه وب رسم می‌شوند که در آن مضامین برجسته هر یک از سه سطح نام‌برده، همراه با روابط میان آنها نشان داده می‌شود. شبکه مضامین، رویه‌ای برای تهیه مقدمات یا ارائه نتایج پایانی تحلیل نیست، بلکه راهکاری برای شکستن متن و یافتن نکات معقول و برجسته درون آن (عابدی جعفری، تسلیمی، فقیهی و شیخزاده، ۱۳۹۰) است.

### مدل‌سازی ساختاری - تفسیری

«مدل‌سازی ساختاری - تفسیری» یک فرایند یادگیری تعاملی است که در آن مجموعه‌ای از عناصر مختلف و مرتبط با هم در یک مدل نظام‌مند جامع ساختار بندی می‌شوند. این روش ذیل علوم ریاضی، تئوری گراف، علوم اجتماعی، تصمیم‌گیری گروهی و کامپیوتر قرار می‌گیرد. مدل‌سازی ساختاری - تفسیری به برقراری نظم در روابط پیچیده میان عناصر یک سیستم و تشخیص روابط درونی متغیرها کمک کرده و تکنیکی مناسب برای تجزیه و تحلیل تأثیر یک متغیر بر متغیرهای دیگر است. این روش، به عنوان روشی تفسیری به دنبال آن است که قضاوتی از تصمیم گروهی درباره ارتباطات متغیرها ارائه کند (آذر، خسروانی و جلالی، ۱۳۹۵). مدل‌سازی ساختاری - تفسیری یک مدل تفسیری است، زیرا این قضاوت گروه است که تعیین می‌کند کدام یک از عناصر با هم رابطه دارند و این رابطه چگونه است. از سویی دیگر نیز مدلی ساختاری است، به این معنا که در آن بر مبنای روابط موجود، ساختاری کلی از مجموعه پیچیده عناصر استخراج می‌شود. در انتها نیز روابط عناصر و ساختار کلی یافت شده، در یک مدل گرافیکی مجسم و ارائه می‌شود (اصلی‌پور و خان‌محمدی، ۱۳۹۷).

### یافته‌های پژوهش

#### تعیین ابعاد/عناصر

در گام نخست، برای آشنایی با داده‌ها، کلیه داده‌های متنی در خصوص تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، بازخوانی شد. پس از بازخوانی‌های مکرر، در گام دوم ۱۶۸۴ کد باز استخراج شد و در گام بعدی مضامین پایه از تحلیل و ترکیب جملات یادداشت‌گذاری شده بروز و ظهور یافتند. پس از آن و در گام چهارم با توجه به شکل‌گیری ۱۵۷ مضمون پایه، ۴۳ مضمون سازمان‌دهنده تعیین شد. در گام پنجم نیز با توجه به مضامین سازمان‌دهنده و همچنین ذهنیت شکل‌گرفته پژوهشگر طی پژوهش، تعداد هفت مضمون فراگیر مشخص شد. تم‌ها و الگوهای درون داده‌ها به یکی از دو روش روش اسقرایی (پایین به بالا) یا روش نظری - قیاسی (بالا به پایین) شناسایی می‌شوند. در رویکرد اسقرایی، تم‌های شناسایی شده بیشتر به خود داده‌ها مرتبط می‌شوند و از داده‌های گردآوری شده به دست می‌آیند. در حالی که در رویکرد نظری - قیاسی، داده‌ها از علاقه نظری پژوهشگر به موضوع ناشی می‌شوند و از طریق پیشینه پژوهش و زمینه کاری وی بیرون می‌آیند. معمولاً هنگامی در رابطه با موضوعی به پژوهش پرداخته می‌شود که در باب موضوع مد نظر، کمتر نظریه‌ای ظاهر شده باشد. در این گونه موارد بهتر است رویکرد اسقرایی در پیش گرفته شود (محمودی، نیری و پورعزت، ۱۳۹۳). بنابراین در

این پژوهش برای استخراج مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر از روش استقرایی استفاده شده است. ۱۵۷ مضمون پایه، ۴۳ مضمون سازمان‌دهنده و هفت مضمون فراگیر حاصل شده از ۱۶۸۴ کد باز در کلیه متون موجود در خصوص تسخیر خطمشی‌های عمومی در جدول زیر ارائه شده‌اند.

جدول ۲. عناوین مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده و مضامین فراگیر استخراج شده

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
عوامل مؤثر بر تسخیر خطمشی‌های عمومی	فساد نهاده شده در کشور	سوءاستفاده از جایگاه عمومی
		حاکمیت روابط شخصی
		رانت
		فعالیت‌های زیرزمینی اقتصادی
		کم‌توجهی عامدانه به قوانین
		تحریف قوانین
	تعارض منافع	رواج اخذ رشوه در نهادهای عمومی
		مقدم شمردن منافع شخصی
		نادیده گرفتن منفعت عمومی
	تأمین مالی سیاسی	وجود توانایی بالقوه در راستای سوءاستفاده از موقعیت اداری
		پرداخت‌های غیرقانونی
		حمایت مالی از کمپین‌های انتخاباتی
		تأمین منابع مالی برگزاری انتخابات
	لابی‌گری	پیگیری علایق شخصی و گروهی
		تأثیرگذاری بر تنظیم مقررات
		تأثیرگذاری بر طراحی پروژه‌ها و قراردادها
		نفوذ عناصر ثروت و قدرت
		ایفای نقش موکل در راستای رساندن صدای مردم به صاحبان منصب
		اعمال نفوذ در روند تصمیم‌گیری
		سوءاستفاده از شهرت در راستای کسب منافع شخصی
	میزان آگاهی درباره مسئله نفوذ نامطلوب	
	اهداف خطمشی	شناخت کامل اهداف
		اولویت‌بندی اهداف
	وجود شبکه ارتباطی با خطمشی‌گذاران	اختیارات گسترده خطمشی‌گذاران
		وجود روابط دوستانه با خطمشی‌گذاران
		وجود روابط گروهی یا حزبی با خطمشی‌گذاران
		تعریف منافع مشترک با خطمشی‌گذاران

ادامه جدول ۲

مضمین پایه	مضمین سازمان‌دهنده	مضمین فراگیر
انتخابات	سیاسی	بسترهای تسخیر خط‌مشی‌های عمومی
ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی به مجلس		
انتصاب افراد برای مناصب مهم		
رقابت‌های سیاسی درون حزبی		
معاهده‌ها یا قراردادهای بین‌المللی	اقتصادی	
ساختار نظام مالی		
زیرساخت‌های اقتصادی		
تسهیلات بانکی		
مالیات		
نرخ ارز		
رونق بازار	فرهنگی	
مدیریت منابع عمومی		
سرمایه‌گذاری بخش خصوصی		
نظام ارزشی و اخلاقی جامعه	تکنولوژیکی	
باورها و رسوم جامعه		
وجود نظام یکپارچه اطلاعات	تکنولوژیکی	
دولت الکترونیک		
میزان شفافیت هزینه‌های انتخاباتی	شفافیت	شرایط مداخله‌گر در تسخیر خط‌مشی‌های عمومی
شفافیت روابط بین بخش خصوصی با عمومی		
شفافیت و آزادی اطلاعات		
امکان ردیابی تخلفات مالی	محیط قانونی کشور	
خلأهای قانونی		
استحکام و ثبات قوانین		
جامعیت قوانین	قدرت نهادهای عمومی کشور	
قدرت نهادهای عمومی کشور		
کسب مزیت رقابتی ناعادلانه	گروه‌های ذی‌نفع	
رانت‌خواهی		
ایجاد ارتباط با خط‌مشی‌گذاران	مرادوات مستقیم اداری	
پرداخت‌های غیرقانونی		
پیشنهادهایی نظیر تأمین مالی کمپین انتخاباتی، هدایا و ...		
ارائه تحلیل و پژوهش	روابط شخصی	ابزارهای تسخیر خط‌مشی‌های عمومی
تهدید خط‌مشی‌گذاران		
خانواده و بستگان		
شبکه‌ها		
سیاست‌مداران به‌عنوان اعضای هیئت مدیره		
وابستگی عاطفی		
درب‌های گردان		

## ادامه جدول ۲

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
ابزارهای تسخیر خطمشی‌های عمومی	ارتباطات استراتژیک	ملاقات‌ها
		کنفرانس‌ها
		سفرهای تحصیلی
		مالکیت رسانه‌ای
		انتشار مقالات مطبوعاتی
		برگزاری کنفرانس مطبوعاتی
		برگزاری جلسات مشاوره‌ای
	ابزارهای مبتنی بر تخصص	لابی‌گری مردمی
		انتشار گزارش‌های تحلیلی و پژوهشی
		وضع قانون جدید
بازیرگران تسخیر خطمشی‌های عمومی	مقامات دولتی منتخب (سیاست‌مداران)	مشارکت در گروه‌های متخصصان یا مشاوران
		بهره‌گیری از کانون‌های تفکر
		ارائه اطلاعات دستکاری‌شده
	مقامات دولتی	سیاست‌مداران سطح ملی
		سیاست‌مداران سطح فرا ملی
		سیاست‌مداران سابق
	صاحبان یا مدیران کسب‌وکار	مقامات دولتی
		صاحبان یا مدیران کسب‌وکار
		کارگزاران / واسطه‌ها
	گروه‌های مشاوره/ متخصصان	لابی‌گران
صاحبان یا مدیران کسب‌وکار		
کارگزاران / واسطه‌ها		
پیامدها و نتایج تسخیر خطمشی‌های عمومی	فقدان اثربخشی	لابی‌گری
		نمایندگان بخش‌های عمومی و خصوصی
		نمایندگان جامعه مدنی
	مخدوش شدن اعتماد اجتماعی	فقدان اثربخشی در دستیابی به اهداف خطمشی
		عدم مقبولت نهادهای عمومی نزد مردم
		عدم اعتقاد عمومی به عملکرد صحیح ساختار حکومت
		خلاف واقع‌گویی نهادهای عمومی به مردم
	مخدوش شدن اعتبار (مشروعیت) حکومت	تصمیم‌گیری خطمشی‌گذاران در راستای تأمین منافع شخصی خود یا ذی‌نفعان
		احساس ناامنی در مواجهه با نهادهای عمومی
		عدم اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌های عمومی
عدم به‌کارگیری ارزش‌های دموکراتیک در خطمشی‌گذاری		
بی‌اعتبار شدن خروجی‌های خطمشی		
ظهور تصمیم‌های عمومی نامطلوب سهوی		
ادراک ناعادلانه بودن خطمشی‌ها		
عدم پذیرش و اجرای خطمشی از سوی سطوح پایین‌تر		

ادامه جدول ۲

مضامین پایه	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
به رسمیت نشناختن حقوق مساوی برای افراد	ایجاد چرخه‌های فاسد از نابرابری	پیمدها و نتایج تسخیر خطمشی‌های عمومی
کاهش فرصت مشارکت عمومی در خطمشی‌گذاری		
تشدید نابرابری‌های اجتماعی		
انعکاس منافع اقلیت قدرتمند در خطمشی‌گذاری	نفوذ نامطلوب درک‌شده	
ارائه اطلاعات داخلی و محرمانه به گروه‌های ذی‌نفع		
ایجاد مزیت رقابتی غیرمنصفانه	تهدید توسعه پایدار	
افزایش معضلات اقتصادی مانند بیکاری، تورم و ...		
بروز شکاف‌های اجتماعی و اختلافات قومیتی و اقلیتی		
توزیع نابرابر منابع عمومی		
کاهش عدالت اجتماعی	اختلال در سیستم قانون‌گذاری	
فقدان نگاه ملی در قانون‌گذاری		
عدم شناسایی درست نیازها و اولویت‌ها		
توجه به منافع گروهی خاص	فرسایش حکمرانی دموکراتیک	
تضعیف مشارکت همگانی		
عدم اجرای عادلانه قوانین		
مخدوش شدن جریان آزاد اطلاعات		
عدم پاسخ‌گویی نهادهای عمومی	انزوای انسجام اجتماعی	
ایجاد تک‌صدایی در جامعه		
کاهش هم‌بستگی اجتماعی		
عدم پایبندی به نظم از سوی افراد جامعه	فقدان کارایی	
مخدوش شدن تعامل مردم با نهادهای عمومی		
کاهش همکاری‌های اجتماعی		
تخصیص نادرست منابع	کاهش بهره‌وری اقتصادی	
افزایش هزینه‌های دولت		
افزایش ائتلاف منابع عمومی		
به خطر انداختن رشد پایدار	عدم پاسخ‌گویی مناسب دولت به مشکلات عمومی	
هدر رفتن منابع		
عدم دستیابی به اهداف	کاهش کیفیت استفاده از شواهد در خطمشی‌گذاری	
تمایل گروه‌های ذی‌نفع به حفظ وضع موجود		
جلوگیری از اجرای مناسب خطمشی‌ها		
عدم وجود تحلیل عینی مناسب از مسئله		
ارثه بیان نادرست از حقایق موجود و هدر رفتن ظرفیت حکومت		
عدم وجود ارزیابی دقیق و مستند از چگونگی اجرای خطمشی		

## ادامه جدول ۲

مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
آسیب‌های جنایی	افزایش آسیب‌های اجتماعی	پیامدها و نتایج تسخیر خط‌مشی‌های عمومی
آسیب‌های بهداشتی		
آسیب‌های ناشی از مهاجرت		
بیکاری و شیوع مشکلات خانوادگی		
شیوع تروریسم		
گسترش فقر		
آسیب‌های زیست‌محیطی	هم‌ترازسازی میدان بازی	راهکارهای جلوگیری از تسخیر خط‌مشی‌های عمومی
متادل‌سازی دیدگاه‌ها		
مشارکت دادن ذی‌نفعان دارای منافع واگرا		
ایجاد فرآیند تصمیم‌گیری فراگیر		
افزایش انعطاف در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری		
تقویت یکپارچگی در فعالیت‌های لابی‌گری		
تقویت شفافیت در فعالیت‌های تأمین مالی سیاسی		
دسترسی آزاد به اطلاعات	تضمین حق دانستن	
تسهیل کنترل اجتماعی بر فرایندهای خط‌مشی‌گذاری		
گسترش آژانس‌های تنظیم‌گر	تقویت حس مسئولیت‌پذیری	
تقویت نهادهای عالی حسابرسی		
افزایش کنترل خارجی		
ایجاد رقابت مؤثر		
وضع خط‌مشی‌های تنظیم‌گری	کاهش عوامل ایجاد ریسک تسخیر خط‌مشی	
شناسایی عوامل ایجاد ریسک تسخیر		
تعریف استانداردهای عملیاتی روشن		
تقویت فرهنگ یکپارچگی در سازمان‌های دولتی		
اطمینان از کنترل صحیح		
ایجاد چارچوب مدیریت ریسک		

تحلیل این مضامین سازمان دهنده نشان داد که در بین آن مشابهت‌هایی وجود دارد. همین مسئله به دسته‌بندی آنها در قالب هفت مضمون فراگیر مشتمل بر موارد ذیل منجر شد: ۱. عوامل مؤثر بر تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، ۲. بسترهای تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، ۳. شرایط مداخله‌گر در تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، ۴. ابزارهای تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، ۵. بازیگران تسخیر خط‌مشی‌های عمومی، ۶. پیامدها و نتایج تسخیر خط‌مشی‌های عمومی و ۷. راهکارهای جلوگیری از تسخیر خط‌مشی‌های عمومی. به‌طور نمونه، گزاره‌های مربوط به مضمون فراگیر «راهکارهای جلوگیری از تسخیر خط‌مشی‌های عمومی» در جدول ۳ نشان داده شده است.



جدول ۳. نمونه گزاره‌ها و کدهای استخراج‌شده از متون

مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده مرتبط	نمونه متن
راهکارهای جلوگیری از تسخیر خط‌مشی‌های عمومی	هم‌ترازسازی میدان بازی	متعادل‌سازی دیدگاه‌ها از طریق مشارکت دادن ذی‌نفعان دارای منافع واگرا، وجود یک فرایند تصمیم‌گیری فراگیر را اطمینان می‌دهد که انعطاف‌پذیری بیشتری در برابر تسخیر از طرف منافع محدود دارد، زیرا هر گروه ذی‌نفع، تأثیرگذاری روی تصمیم‌ها را بدون مقاومت گروه‌های دیگر، دشوار خواهد یافت. این موضوع همچنین مستلزم تقویت یکپارچگی و شفافیت در فعالیت‌های لابی‌گری و تأمین مالی سیاسی است (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۷).
	تضمین حق دانستن	اطمینان از شفافیت و دسترسی به اطلاعات، یک پیش شرط لازم، اما نه کافی، برای ایجاد مشارکت مؤثر ذی‌نفعان و همچنین تسهیل کنترل اجتماعی روی فرایندهای تصمیم‌گیری است. بازیگران خارجی همچون نهادهای رقابتی، آژانس‌های تنظیم‌گر و نهادهای عالی حسابرسی به دسترسی به اطلاعات قابل اطمینان، به‌هنگام و مرتبط نیاز دارند.
	تقویت حس مسئولیت‌پذیری	کنترل خارجی، رقابت مؤثر و خط‌مشی‌های تنظیم‌گری، مسئولیت‌پذیری را در هر دو بخش دولتی و خصوصی ایجاد می‌کنند. آژانس‌های مسئول احتمالاً به هدف نفوذ نامطلوب تبدیل می‌شوند و باید در برابر تسخیر محافظت شوند.
	کاهش عوامل ایجاد ریسک تسخیر خط‌مشی	تصمیم‌هایی که ممکن است تسخیر شوند، توسط افرادی که در محیط سازمانی فعالیت می‌کنند، اتخاذ می‌شوند. تعریف استانداردهای عملیاتی روشن، تقویت فرهنگ یکپارچگی در سازمان‌های دولتی، اطمینان از کنترل صحیح و چارچوب مدیریت ریسک می‌توانند راهبردهایی برای مقاومت سازمانی در برابر تسخیر باشند.

### محاسبه ماتریس خودتعاملی ساختاری (SSIM)<sup>۱</sup>

این ماتریس، یک ماتریس مربع به ابعاد تعداد مضامین بوده که برای تعیین روابط بین مضامین (مقادیر داخل ماتریس) از یک طیف چهارتایی به‌صورت زیر استفاده شده است:

۳: اگر عامل سطر i روی عامل ستون j کاملاً مؤثر است (تأثیر زیاد).

۲: اگر عامل سطر i روی عامل ستون j مؤثر است (تأثیر متوسط).

۱: اگر عامل سطر i روی عامل ستون j تأثیر ناچیزی دارد (تأثیر اندک).

۰: اگر عامل سطر i روی عامل ستون j بی‌تأثیر است (بدون تأثیر).

نتایج به‌دست‌آمده از پرسش‌نامه‌ها، با هم جمع و نتایج آن در جدول ۴ ذکر شده است. بنابراین با توجه به تعداد

پرسش‌نامه‌های دریافتی، در هر یک از سلول‌های این ماتریس، اعدادی بین ۰ تا ۳۶ را خواهیم داشت.

جدول ۴. محاسبه ماتریس خودتعالی ساختاری مضامین

مضامین فراگیر	عوامل مؤثر بر تسخیر	بسترهای تسخیر	شرایط مداخله‌گر در تسخیر	ابزارهای تسخیر	بازیگران تسخیر	پیامدها و نتایج تسخیر	راهکارهای جلوگیری از تسخیر
عوامل مؤثر بر تسخیر	۱۲	۲۰	۲۹	۳۰	۲۸	۲۵	
بسترهای تسخیر	۳۱	۲۶	۲۹	۳۰	۲۵	۲۸	
شرایط مداخله‌گر در تسخیر	۲۵	۱۵	۲۵	۲۸	۳۰	۲۶	
ابزارهای تسخیر	۲۲	۱۴	۲۱	۲۶	۳۱	۲۸	
بازیگران تسخیر	۲۱	۱۹	۱۷	۲۹	۲۸	۳۰	
پیامدها و نتایج تسخیر	۱۲	۱۱	۱۶	۱۹	۱۸	۳۱	
راهکارهای جلوگیری از تسخیر	۱۵	۱۴	۱۵	۱۸	۱۶	۱۶	

### طراحی ماتریس دستیابی (RM)

ماتریس دستیابی، با تعیین روابط به صورت ۰ و ۱ از روی ماتریس مرحله قبل به دست می‌آید. یک مقیاس عددی را در نظر گرفته و اعداد جدول مرحله قبل را با آن مقایسه می‌کنیم. در صورتی که عدد مربوطه در جدول بزرگ‌تر یا مساوی عدد مقیاس باشد، در جدول جدید، عدد ۱ و در غیر این صورت ۰ را به آن اختصاص می‌دهیم تا ماتریس دستیابی حاصل شود (بولانس و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵). بولانس و همکاران (۲۰۰۵)، از رابطه  $m = 2n$  (n تعداد پرسش‌نامه‌های جمع‌آوری شده) برای یافتن عدد مقیاس استفاده کرده‌اند که در این تحقیق عدد مقیاس برابر  $m = 24$  به دست می‌آید (جدول ۵).

جدول ۵. ماتریس دستیابی

مضامین فراگیر	عوامل مؤثر بر تسخیر	بسترهای تسخیر	شرایط مداخله‌گر در تسخیر	ابزارهای تسخیر	بازیگران تسخیر	پیامدها و نتایج تسخیر	راهکارهای جلوگیری از تسخیر
عوامل مؤثر بر تسخیر	۰	۰	۰	۱	۱	۱	۱
بسترهای تسخیر	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
شرایط مداخله‌گر در تسخیر	۱	۰	۰	۱	۱	۱	۱
ابزارهای تسخیر	۰	۰	۰	۱	۱	۱	۱
بازیگران تسخیر	۰	۰	۰	۱	۱	۱	۱
پیامدها و نتایج تسخیر	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱
راهکارهای جلوگیری از تسخیر	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰

### تعیین سطح عوامل

برای تعیین سطح و اولویت عوامل، برای هر عامل، مجموعه دستیابی<sup>۱</sup> و مجموعه پیش‌نیاز<sup>۲</sup> تعیین می‌شود. مجموعه دستیابی هر عامل، شامل عواملی است که از این عامل تأثیر می‌پذیرند و مجموعه پیش‌نیاز شامل عواملی است که بر این عامل تأثیر می‌گذارند. این تأثیر و تأثرها با استفاده از ماتریس دستیابی به دست می‌آید. پس از تعیین مجموعه دستیابی و پیش‌نیاز هر عامل، عناصر مشترک این دو مجموعه برای هر عامل، شناسایی و نوبت به تعیین سطح عوامل می‌رسد. در نخستین جدول، عاملی دارای بالاترین سطح است که مجموعه دستیابی و عناصر مشترک آن کاملاً یکسان باشند که پس از تعیین، آن عوامل را از جدول حذف کرده و جدول بعدی را با عوامل باقی‌مانده تشکیل می‌دهیم. در جدول بعدی نیز همانند جدول نخست، عامل سطح دوم را مشخص کرده و این کار را تا تعیین سطح همه عوامل ادامه می‌دهیم (جدول‌های ۶ تا ۱۰). برای عامل ۷ (راهکارهای جلوگیری از تسخیر خط‌مشی‌های عمومی) مجموعه‌های دستیابی و مشترک کاملاً یکسان هستند. به بیان دیگر عامل نام‌برده، عاملی است که در مدل نهایی بیشترین تأثیرپذیری را از سایر عوامل و کمترین تأثیرگذاری را بر آنها دارد و بالاترین سطح مدل را به خود اختصاص می‌دهد.

جدول ۶. تعیین عوامل سطح اول

عوامل	مجموعه دستیابی	مجموعه پیش‌نیاز	عوامل مشترک	سطح
۱	۷-۶-۵-۴	۳-۲	-	-
۲	۷-۶-۵-۴-۳-۱	-	-	-
۳	۷-۶-۵-۴-۱	۲	-	-
۴	۷-۶-۵	۵-۳-۲-۱	۵	-
۵	۷-۶-۴	۴-۳-۲-۱	۴	-
۶	۷	۵-۴-۳-۲-۱	-	-
۷	-	۶-۵-۴-۳-۲-۱	-	یک

جدول ۷. تعیین عوامل سطح دوم

عوامل	مجموعه دستیابی	مجموعه پیش‌نیاز	عوامل مشترک	سطح
۱	۶-۵-۴	۳-۲	-	-
۲	۶-۵-۴-۳-۱	-	-	-
۳	۶-۵-۴-۱	۲	-	-
۴	۶-۵	۵-۳-۲-۱	۵	-
۵	۶-۴	۴-۳-۲-۱	۴	-
۶	-	۵-۴-۳-۲-۱	-	دو

1. Reachability set
2. Antecedent set

جدول ۸. تعیین عوامل سطح سوم

عوامل	مجموعه دستیابی	مجموعه پیش نیاز	عوامل مشترک	سطح
۱	۵-۴	۳-۲	-	-
۲	۵-۴-۳-۱	-	-	-
۳	۵-۴-۱	۲	-	-
۴	۵	۵-۳-۲-۱	۵	سه
۵	۴	۴-۳-۲-۱	۴	سه

جدول ۹. تعیین عوامل سطح چهارم

عوامل	مجموعه دستیابی	مجموعه پیش نیاز	عوامل مشترک	سطح
۱	-	۳-۲	-	چهار
۲	۳-۱	-	-	-
۳	۱	۲	-	-

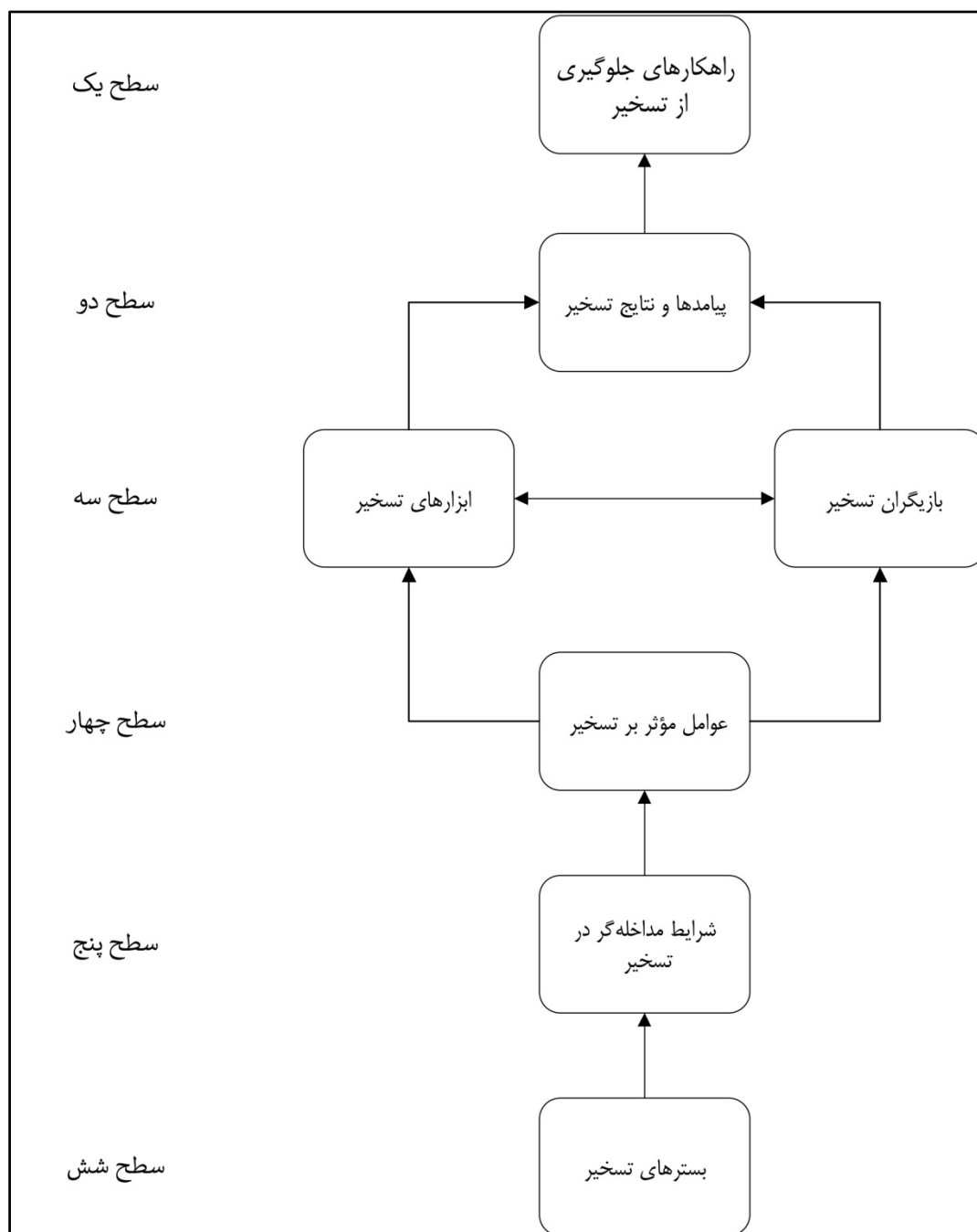
جدول ۱۰. تعیین عوامل سطح پنجم

عوامل	مجموعه دستیابی	مجموعه پیش نیاز	عوامل مشترک	سطح
۲	۳	-	-	-
۳	-	۲	-	پنج

عامل ۶ (پیامدها و نتایج تسخیر خطامشی‌های عمومی) در سطح دوم، عوامل ۴ و ۵ (ابزارهای تسخیر خطامشی‌های عمومی و بازیگران تسخیر خطامشی‌های عمومی) در سطح سوم، عامل ۱ (عوامل مؤثر بر تسخیر خطامشی‌های عمومی) در سطح چهارم، عامل ۳ (شرایط مداخله‌گر در تسخیر خطامشی‌های عمومی) در سطح پنجم و عامل ۲ (بسترهای تسخیر خطامشی‌های عمومی) در سطح ششم مدل جایابی شده‌اند.

### ترسیم الگوی / مدل مضامین

پس از تعیین سطح عوامل و برای فهم بهتر روابط میان آنها می‌توان روابط نام‌برده را در قالب یک مدل و به‌صورت گرافیکی نمایش داد (شکل ۱).



شکل ۱. شبکه (چارچوب) روابط بین مضامین اصلی تسخیر خط‌مشی‌های عمومی

### تحلیل MICMAC

هدف این تحلیل، تشخیص و تحلیل قدرت هدایت و وابستگی متغیرهاست و در آن، عوامل بر اساس قدرت نفوذ یا هدایت (جمع ضرایب عامل در سطر) و وابستگی (جمع ضرایب عامل در ستون) خود به چهار دسته تقسیم می‌شوند

(اصلی پور و خان محمدی، ۱۳۹۷). دسته نخست متغیرهای خودمختار هستند. عواملی در این دسته هستند که هم قدرت هدایتی (عامل تقویت کننده عقلایی در سایر عوامل) کمی دارند و هم وابستگی آنها به سایر عوامل کم است. دسته دوم متغیرهای وابسته هستند. متغیرهای وابسته، عواملی هستند که قدرت هدایت کمی بر سایر عوامل دارند اما وابستگی آنها به سایر عوامل زیاد است. عوامل دسته سوم با نام متغیرهای پیوندی شناخته می شوند. این عوامل، هم هدایتگر سایر عوامل اند و هم به آنها وابسته هستند و تغییر در این عوامل، کل سیستم را متأثر خواهد کرد. چهارمین دسته نیز متغیرهای مستقل هستند. متغیرهای مستقل، عواملی هستند که دارای قدرت هدایت قوی ولی وابسته ضعیف هستند. مقادیر قدرت نفوذ و وابستگی عوامل (مضامین فراگیر) در جدول های ۱۱ و ۱۲ آورده شده است.

جدول ۱۱. تحلیل MICMAC (محاسبه قدرت نفوذ و وابستگی عوامل)

عوامل (مضامین فراگیر)	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
قدرت نفوذ	۴	۶	۵	۳	۳	۱	۰
قدرت وابستگی	۲	۰	۱	۴	۴	۵	۶

جدول ۱۲. ماتریس قدرت نفوذ (ستون ماتریس) و وابستگی (سطر ماتریس) عوامل

۶	۲						
۵		۳					
۴			۱				
۳					۵-۴		
۲							
۱						۶	
۰							۷
	۰	۱	۲	۳	۴	۵	۶

نتایج به دست آمده از تحلیل بالا نشان می دهد که مضامین «راهکارهای جلوگیری از تسخیر خطمشی» و «پیامدها و نتایج تسخیر خطمشی» وابستگی زیادی به سایر مضامین دارند و به بیان دقیق تر در دسته متغیرهای وابسته قرار می گیرند. مضامین «بازیگران تسخیر خطمشی» و «ابزارهای تسخیر خطمشی» قدرت تعیین کنندگی بسیاری در عملکرد کلی تسخیر خطمشی دارند، زیرا نقش متغیرهای پیوندی را ایفا می کنند، یعنی هم هدایتگر سایر مضامین هستند و هم تحت تأثیر مضامین دیگر قرار دارند. مضامین «عوامل مؤثر بر تسخیر خطمشی»، «بسترهای تسخیر خطمشی» و «شرایط مداخله گر در تسخیر خطمشی» نیز به عنوان متغیرهای مستقل، نقش هدایت کنندگی حداکثری و وابستگی ضعیفی دارند.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تحلیل پدیده «تسخیر خطمشی» به توجه هم‌زمان به سطوح زیر نیاز دارد که البته هر یک از آنها دارای مضامین و متغیرهای متفاوتی هستند که عبارت‌اند از «راهکارهای جلوگیری از تسخیر خطمشی»، «پیامدها و نتایج تسخیر خطمشی»، «ابزارهای تسخیر خطمشی»، «بازیگران تسخیر خطمشی»، «عوامل مؤثر بر تسخیر خطمشی»، «شرایط مداخله‌گر در تسخیر خطمشی» و «بسترهای تسخیر خطمشی». سطح تحلیل لایه‌ها، به ترتیبی که ذکر شد، از وابسته‌ترین و در عین حال مهم‌ترین مضامین به سمت مستقل‌ترین و تأثیرگذارترین مضامین حرکت می‌کند. مهم‌ترین لایه یعنی سطحی که در مقایسه با سایر سطوح از اهمیت بالایی برخوردار است و در عین حال تحت تأثیر سایر عوامل نیز هست، همان «راهکارهای جلوگیری از تسخیر خطمشی» است. این سطح از مدل تسخیر خطمشی، بر مضامینی همچون هم‌ترازسازی میدان بازی، تضمین حق دانستن، تقویت حس مسئولیت‌پذیری و کاهش عوامل ایجاد ریسک تسخیر مشتمل است. نتایج به‌دست‌آمده تا حدی با یافته‌های مطالعات پورتمن (۲۰۱۴)، شاپیرو (۲۰۱۲)، هلم (۲۰۱۰) و اتریونی (۲۰۰۹) هم‌خوانی دارد. پورتمن (۲۰۱۴) در پژوهش خود با عنوان «تسخیر تنظیم‌گری به‌صورت پیش‌فرض: حفاری اکتشافی دریایی برای نفت و گاز»، برنامه‌ریزی جامع دریایی را به عنوان یکی از عوامل کاهش ریسک تسخیر و توسعه مقاومت تنظیم‌گیری بیان می‌کند. شاپیرو (۲۰۱۲) نیز در مطالعه خود، راهکارهایی نظیر مقاوم‌سازی نهادهای عمومی در رابطه با تسخیر، شفاف‌سازی مناسبات نهادهای عمومی و خصوصی، برآورد نفوذ گروه‌های ذی‌نفع و پایش مستمر عملکرد نهادهای عمومی را برای مقابله با تسخیر تنظیم‌گری مفید می‌داند. قرار گرفتن راهکارهای جلوگیری از تسخیر خطمشی در سطح نخست به‌عنوان وابسته‌ترین سطح مدل، بیانگر این نکته است که راهکارهای جلوگیری از تسخیر خطمشی به‌طور مستقیم تحت تأثیر مضمون فراگیر «پیامدها و نتایج تسخیر خطمشی» و به‌طور غیرمستقیم تحت تأثیر سایر مضامین فراگیر مدل تسخیر خطمشی قرار دارد.

یافته‌ها بیانگر جانمایی مضمون فراگیر «پیامدها و نتایج تسخیر خطمشی» در سطح دوم مدل است. از مهم‌ترین نتایج تسخیر خطمشی‌های عمومی می‌توان به فقدان اثربخشی، مخدوش شدن اعتماد اجتماعی، مخدوش شدن اعتبار (مشروعیت) حکومت، ایجاد چرخه‌ای فاسد از نابرابری، نفوذ نامطلوب در کسب شده، تهدید توسعه پایدار، اختلال در سیستم قانون‌گذاری، فرسایش حکمرانی دموکراتیک، انزوای انسجام اجتماعی، فقدان کارایی، کاهش بهره‌وری اقتصادی، عدم پاسخ‌گویی مناسب دولت به مشکلات عمومی، کاهش کیفیت استفاده از شواهد در خطمشی‌گذاری و افزایش آسیب‌های اجتماعی اشاره کرد. مضامین سازمان‌دهنده حاصل از مضمون «پیامدها و نتایج تسخیر خطمشی» نیز توسط یافته‌های پژوهش اسلینکو و همکاران (۲۰۰۲) پشتیبانی می‌شود. اسلینکو و همکاران (۲۰۰۲) در پژوهش خود به بیان تجربیات تسخیر دولت در روسیه و تأثیر آن بر کسب‌وکارهای کوچک، رشد منطقه‌ای، خطمشی‌های مالی و عملکرد شرکت‌ها می‌پردازند. امروزه یکی از مباحث اساسی‌ای که در کانون توجه اندیشمندان و صاحب‌نظران قرار دارد، رابطه حکومت و مردم است. با توجه به اهمیت نوع رابطه حکومت و مردم در حاکمیت عمومی، می‌توان گفت که شناخت و فراهم کردن

رابطه‌ای که بر تعامل پویا بین حکومت و مردم مبتنی باشد، یک گزینه نیست بلکه ضرورتی راهبردی است (رهنورد، علی‌پور، دهدار و خلیلی، ۱۳۹۸).

با توجه به نتایج پژوهش، مخدوش شدن اعتماد اجتماعی، مخدوش شدن اعتبار (مشروعیت) حکومت و فرسایش حکمرانی دموکراتیک از مشهودترین پیامدهای تسخیر خطمشی‌ها عمومی هستند که به اصحکاک در رابطه حکومت و مردم منجر می‌شوند. مضمون قرار گرفته در این سطح، نشان‌دهنده این واقعیت است که راهکار مناسب برای مقابله با تسخیر، در هر وضعیتی با توجه به نوع پیامد مشاهده‌شده، تعیین می‌شود. در فرایند تدوین خطمشی‌های عمومی، بازیگران متعددی در عرصه‌های مختلف و در بازه زمانی متغیر، بر سر راه‌حل‌های مسائل فراروی جامعه تعامل می‌کنند (حسین‌پور و معدنی، ۱۳۹۸). سوداگر، امیری و امامی (۱۳۹۷) در تعریفی ضمن تأکید بر نقش بازیگران، خطمشی عمومی را به‌عنوان سلسله‌ای از تصمیم‌ها، قوانین، مواضع و اقدامات به هم مرتبط که «بازیگر خطمشی» در قبال مسئله یا امر نگران‌کننده به‌منظور تخصیص مطلوب ارزش‌ها در جامعه اتخاذ می‌کند، تعریف کرده‌اند. نظر به اهمیت جایگاه بازیگران در فرایند خطمشی‌گذاری عمومی و بنابر یافته‌های پژوهش، مضمون فراگیر «بازیگران تسخیر خطمشی» مشتمل بر مضامین سازمان‌دهنده مقامات دولتی منتخب (سیاست‌مداران)، مقامات دولتی، صاحبان یا مدیران کسب‌وکار، کارگزاران/ واسطه‌ها، لابی‌گران و گروه‌های مشاوره/ متخصصان است. نتایج به‌دست‌آمده با یافته‌های بوهم (۲۰۰۷) هم‌خوانی دارد. وی در مطالعه خود با عنوان «تسخیر تنظیم‌گری - درس‌هایی از اقتصاد فساد» به انواع مختلف روابط فاسد بین بازیگران درگیر در فرایندهای تنظیم‌گری می‌پردازد و درباره ضعف‌های فرایند تنظیم‌گری بحث می‌کند. مضامین مرادفات مستقیم اداری، روابط شخصی، ارتباطات استراتژیک و ابزارهای مبتنی بر تخصص نیز به‌عنوان مضامین سازمان‌دهنده ذیل مضمون فراگیر «ابزارهای تسخیر خطمشی» بیان شده‌اند. یافته‌های پژوهش با نتایج پژوهش دال‌بو (۲۰۰۶) و کلمنته و همکاران (۲۰۱۱) هم‌سویی دارد. دال‌بو (۲۰۰۶) در پژوهشی با عنوان «مروری بر تسخیر تنظیم‌گری»، ضمن مروری بر ادبیات نظری تسخیر تنظیم‌گری، به بحث درباره مدل‌های مورد استفاده در فرایند تسخیر تنظیم‌گری نظیر مدل نمایندگی مشترک، درب‌های گردان، لابی‌گری اطلاعاتی، فشار اجباری و نفوذ در کمیسیون‌ها یا شوراهای می‌پردازد. کلمنته و همکاران (۲۰۱۱) نیز در پژوهش خود، ضمن ارزیابی قانون سقف قیمت، با استفاده از داده‌های هفتگی خرده‌فروشی گازوئیل برای هشت شهر در شرق کانادا بین سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۷، نشان می‌دهند که سقف قیمت‌ها به عنوان نقاط کانونی عمل می‌کند و شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا قیمت‌های بالاتری تعیین کنند، در نتیجه سقف قیمت به‌عنوان ابزاری مبتنی بر تخصص، تسخیر تنظیم‌گری را رقم می‌زند.

با توجه به مدل استخراج‌شده برای تسخیر خطمشی، مضامین فراگیر «ابزارهای تسخیر خطمشی» و «بازیگران تسخیر خطمشی» به‌طور مشترک در سطح سوم قرار گرفته‌اند. این امر نشان‌دهنده ارتباط متقابل بازیگران و ابزارهای تسخیر خطمشی با یکدیگر است، به‌گونه‌ای که ابزارهای مورد استفاده برای تسخیر، با توجه به نوع بازیگران دخیل در فرایند خطمشی‌گذاری تعیین می‌شوند و همچنین گروه‌های تسخیرگر نیز با توجه ابزارهای در دسترس خود، بازیگری



خاص در عرصه خطامشی را هدف قرار می‌دهند. این سطح همچنین به این مفهوم اشاره دارد که بدون تطابق ابزار مورد استفاده با بازیگر تسخیرگر، امکان اینکه گروه‌های تسخیرگر به نتایج مد نظر خود دست یابند، وجود ندارد.

سطح چهارم مدل تسخیر خطامشی به مضمون فراگیر «عوامل مؤثر بر تسخیر خطامشی» تعلق دارد. از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر تسخیر خطامشی می‌توان به فساد نهادینه‌شده در کشور، تعارض منافع، تأمین مالی سیاسی، لابی‌گری، میزان آگاهی درباره مسئله نفوذ نامطلوب، اهداف خطامشی و وجود شبکه ارتباطی با خطامشی‌گذاران اشاره کرد. نتایج به‌دست‌آمده تا حدود زیادی با یافته‌های پژوهش فازکاس و توث (۲۰۱۴) و هلمن و همکاران (۲۰۰۳) هم‌خوانی دارد. فازکاس و توث (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای با عنوان «از فساد به سوی تسخیر دولت»، به نقش تعیین‌کننده فساد اداری و دولتی در تسخیر خطامشی‌های عمومی اشاره می‌کنند. این سطح تعیین‌کننده ابزار یا بازیگر انتخابی در راستای پیشبرد تسخیر است. به‌طور مثال، اگر امور مالی سیاسی عامل پیش‌برنده تسخیر فرض شود، گروه تسخیرگر می‌تواند با استفاده از ابزار تأمین مالی احزاب سیاسی یا کمپین‌های انتخاباتی و ایجاد همکاری و روابط پایدار با بازیگران مد نظر در راستای اهداف تسخیر، به سهم‌خواهی در فرایند خطامشی‌گذاری مبادرت ورزد و شبکه‌های تسخیر خطامشی‌ها را گسترش دهد. مضمون فراگیر «شرایط مداخله‌گر در تسخیر خطامشی» در سطح پنجم مدل تسخیر خطامشی قرار گرفته است. شرایط مداخله‌گر، تعیین‌کننده عوامل مؤثر بر تسخیر هستند و عبارت‌اند از شفافیت، محیط قانونی کشور، قدرت نهادهای عمومی کشور و گروه‌های ذی‌نفع. یافته‌ها تا حد زیادی با نتایج پژوهش اینز (۲۰۱۴) هم‌خوانی دارد.

اینز (۲۰۱۴) در پژوهشی با عنوان «اقتصاد سیاسی تسخیر دولت در اروپای مرکزی» ضمن مطالعه پنج کشور لهستان، مجارستان، استونی، اسلوانی و استونی بیان می‌کند که هر پنج کشور مورد مطالعه، با مشکل سطح بالای تسخیر دولت مواجه هستند و در آنها از قدرت نهادهای عمومی در راستای کسب سود شخصی استفاده می‌شود. سطح ششم مدل تسخیر خطامشی نیز دربرگیرنده مضمون فراگیر «بسترهای تسخیر خطامشی» است. بسترهای اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و تکنولوژیکی از جمله بسترهای مهم تسخیر خطامشی هستند. نتایج پژوهش تا حد زیادی توسط یافته‌های پژوهش مونت و همکاران (۲۰۱۴) پشتیبانی می‌شود. آنها در مطالعه‌ای با عنوان «اروپا بین سرکوب مالی و تسخیر تنظیم‌گری» با دیدگاه تاریخی به مسائل مالی اروپا می‌نگرند و نشان می‌دهند که سیستم‌های مالی کشورهای اروپایی تحت تأثیر تاریخ، فرهنگ و ویژگی‌های اجتماعی آنها عمل می‌کند. بسترهای تسخیر خطامشی به‌عنوان مستقل‌ترین مضمون فراگیر در مدل تسخیر خطامشی شناخته می‌شود که سایر مضامین در قالب این مضمون امکان ظهور و بروز می‌یابند. درک و مدیریت مناسب این بسترها از سوی دولت‌ها می‌تواند به کاهش امکان بالقوه تسخیر منجر شود، دسترسی گروه‌های تسخیرگر به خطامشی‌گذاران را محدود و مسیر ورود این گروه‌ها به فرایند خطامشی‌گذاری را مسدود کند.

## منابع

- آذر، عادل؛ خسروانی، فرزانه؛ جلالی، رضا (۱۳۹۵). تحقیق در عملیات نرم، رویکردهای ساختاردهی مسئله. تهران: سازمان مدیریت صنعتی.
- اصلی‌پور، حسین؛ خان‌محمدی، هادی (۱۳۹۷). تحلیل ساختاری - تفسیری سیاست‌گذاری در موضوعات راهبردی سطح ملی (مورد مطالعه: مسائل زیست‌محیطی کشور). بهبود مدیریت، ۱۲(۴۱)، ۲۵-۴۴.
- حسین‌پور، داود؛ معدنی، جواد (۱۳۹۸). کاربرد رویکرد خط‌مشی‌گذاری تعاملی در تدوین الگوی مبارزه با پول‌شویی. مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۷۳-۹۸.
- رهنورد، فرج‌اله؛ علی‌پور، حسین؛ دهدار، فرزین؛ خلیلی، حیدر (۱۳۹۸). چارچوب رابطه حکومت و مردم در ایران: رویکرد نهادی. مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۲۷-۴۶.
- سوداگر، هاشم؛ امیری، علی‌نقی؛ امامی، سیدمجتبی (۱۳۹۷). واکاوی و تحلیل مفهوم خط‌مشی عمومی: ماهیت، صفات و غایت. مدیریت دولتی، ۱۰(۴)، ۵۰۶-۵۲۸.
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن؛ شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. اندیشه مدیریت راهبردی، ۵(۲)، ۱۵۱-۱۹۸.
- قلی‌پور، رحمت‌اله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ امیری، علی‌نقی؛ عطاردی، محمدرضا (۱۳۹۴). مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی. مجلس و راهبرد، ۲۲(۸۱)، ۹۱-۱۲۵.
- قنبری، عاطفه؛ مؤدب، فاطمه؛ حیدرزاده، آبتین؛ جعفرآقایی، فاطمه؛ براری، فاطمه (۱۳۹۶). طرح تحول نظام سلامت: نگاهی نو به ارائه خدمات سلامت: چالش‌های فراروی آن. تحقیقات نظام سلامت حکیم، ۲۰(۱)، ۸-۱.
- گرچی‌پور، حسین؛ خاشعی، وحید؛ اسلامبولچی، علیرضا؛ اصغری صارم، علی (۱۳۹۸). الگوی ارزشیابی فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی با رویکرد مطالعه کیفی اسناد فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۴۷-۷۲.
- محمودی، وحید؛ نیری، شهرزاد؛ پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۳). بازپردازی شاخص‌های توسعه قابلیت‌های انسانی در پرتو فرمان امام علی (ع) به مالک اشتر. مدیریت بازرگانی، ۶(۱)، ۱۶۷-۱۸۶.

## References

- Abedi Jafari, H., Taslimi, M., Faghihi, A., Sheikhzade, M. (2011). Thematic Analysis and Thematic Networks: A Simple and Efficient Method for Exploring Patterns Embedded in Qualitative Data Municipalities). *Strategic Management Thought*, 5(2), 151-198. (in Persian)
- Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business.
- Aslipour, H., Khanmohammadi, H. (2018). Interpretive Structural Analysis of Policy Making in National-Level Strategic Issues (Case Study of Environmental Issues). *Journal of Management Improvement*, 12(41), 25-44. (in Persian)

- Azar, A., Khosravani, F., Jalali, R. (2016). *Soft Operations Research, Problems Structural Approaches*. Tehran: Industrial Management Organization. (in Persian)
- Boehm, F. (2007). Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption. Internet Center for Corruption Research (ICGG), *Working Paper*, No. 22, Passau, Germany.
- Bolanos, R., Fontela, E., Nenclares, A., & Pastor, P. (2005). Using interpretive structural modelling in strategic decision-making groups. *Management Decision*, 43(6), 877-895.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Carpenter, D., & Moss, D.A. (2014). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge University Press, New York.
- Clemente, A., Sen, A., & Jonker, L. (2011). Retail Gasoline Price Ceilings and Regulatory Capture: Evidence from Canada. *American Law and Economics Review*, 13(2), 532-564.
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Second Edition, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory Capture. A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225.
- Dal Bó, E., & DiTella, R. (2003). Capture by Threat. *Journal of Political Economy*, 111(5), 1123-1154.
- Etzioni, A. (2009). The Capture Theory of Regulations—Revisited. *Society*, 46(4), 319-323.
- Fazekas, M., & Tóth, I.J. (2014). From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary. *Political Research Quarterly*, 69(2), 320-334.
- Ghanbari, A., Moadab, F., Heidar Zadeh, A., Jafa Aghaei, F., Berari, F. (2017). The Health System Development Plan; A New Look at Health Services: Its Challenges. *Hakim health system research*, 20(1), 1-8. (in Persian)
- Gholipour, R., Danaei fard, H., Amiri, A., Atarodi, M. (2015). Conceptualizing Policy Gap Phenomena in Cultural Policy Making Process. *Majlis and Rahbord*, 22(81), 91-125. (in Persian)
- Gorjipour, H., khashei, V., Eslambolchi, A., Asghari Sarem, A. (2019). Developing the Evaluative Model for Cultural Policy Making Process based on Qualitative Study of Cultural Documents of Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Administration*, 11(1), 47-72. (in Persian)
- Grzymala-Busse, A. (2008). Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation. *Comparative Political Studies*, 41(4/5), 638-673.
- Hellman, J., Kaufmann, D., Hellman, J., & Geraint, J. (2000). Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. *Policy Research Working Paper*, No. 2444, World Bank, Washington, DC.

- Hellman, J.S, Jones, G., & Kaufmann, D. (2003). Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies. *Journal of Comparative Economics*, 31(4), 751-773.
- Helm, D. (2010). Government failure, rent-seeking, and capture: the design of climate change policy”, *Oxford Review of Economic Policy*, 26 (2), 182-196.
- Hossein Poor, D., Madani, J. (2019). Applying an Interactive Policy Making Approach to Formulating a Pattern of Anti-money Laundering. *Journal of Public Administration*, 11(1), 73-98. (in Persian)
- Innes, A. (2014). The Political Economy of State Capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52(1), 88-104.
- Lipset, S.M. (1983). *Political Man: The Social Bases of Politics*, Heinemann, London.
- Mahmoudi, V., Nayyeri, S., Pourezzat, A. (2014). Reprocessing the Indicators of Human Capabilities Development in the light of Imam Ali's (peace be upon him) Order to Malek Ashtar. *Journal of Business Management*, 6(1), 167-186. (in Persian)
- Monnet, É., Pagliari, S., & Vallée, S. (2014). Europe between financial repression and regulatory capture (No. 2014/08). *Bruegel Working Paper*.
- North, D.C, Wallis, J.J., & Weingast, B.R. (2009). *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (2006). *DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009). *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017). *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Portman, M.E. (2014). Regulatory capture by default: Offshore exploratory drilling for oil and gas, *Energy Policy*, 65, 37-47.
- Rahnavard, F., Alipour, H., Dehdar, F., Khalili, H. (2019). The Framework of Government-Citizen Relationship in Iran: An Institutional Approach. *Journal of Public Administration*, 11(1), 27-46. (in Persian)
- Shapiro, S.A. (2012). The Complexity of Regulatory Capture: Diagnosis, Causality, and Remediation. *Roger Williams University Law Review*, 102(1), 221-257.

- Slinko, I., Yakovlev, Y., & Zhuravskaya, E. (2002). *State Capture in the Russian Regions*. CEFIR, November, 14.
- Sodagar, H., Amiri, A., Emami, S. (2018). An Analysis of the Concept of Public Policy: Nature, Traits, Ending. *Journal of Public Administration*, 10(4), 506-528. (in Persian)
- United Nations Office on Drugs and Crime (2004). *United Nations Convention against Corruption*, United Nations, New York.
- Wedel, J.R. (2003). Clans, Cliques and Captured States: Rethinking 'transition' in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, *Journal of International Development*, 15(4), 427-440.
- Wexler, M.N. (2011). Which Fox in What Henhouse and When? Conjectures on Regulatory Capture, *Business and Society Review*, 116(3), 277-302.