

بسم الله الرحمن الرحيم

عنوان مقاله: جایگاه مفهوم تعارض منافع در حکمرانی و خطمشی گذاری عمومی

نویسندگان:

محمد واتقی بادی / دانشجوی دکتری رشته تصمیم گیری و خطمشی گذاری عمومی دانشگاه تهران /

[mohammad.vaseghi@ut.ac.ir](mailto:mohammad.vaseghi@ut.ac.ir) / شماره تماس: ۰۹۳۹۶۳۲۲۵۷۲

صالح بنی اسد دشتابی / دانشجوی کارشناسی رشته مدیریت دولتی دانشگاه امام صادق (ع) /

[saleh.78.baniasad@gmail.com](mailto:saleh.78.baniasad@gmail.com) / شماره تماس: ۰۹۳۳۱۸۳۴۳۳۵

### چکیده:

تعارض منافع واژه‌ای نام‌آشنا اما تقریباً جدید در عرصه حکمرانی است. این مفهوم از سال ۱۹۸۰ به‌طور گسترده‌تری در ادبیات حکمرانی و اداره امور عمومی مورد استفاده قرار گرفت و به تدریج در علوم اجتماعی و به‌طور خاص در خطمشی گذاری عمومی مطرح شد. تعارض منافع به حالت یا موقعیتی دوسویه اطلاق می‌شود که بازیگر عرصه حکمرانی (اعم از فرد، گروه یا سازمان) از یک طرف در مقام مسئولیت مورد اعتماد دیگران و از طرف دیگر دارای منافع شخصی یا سازمانی مؤثر بر تصمیمات ناظر به منافع ذینفعان قرار می‌گیرد. به بیانی دیگر بازیگر به صورت خواسته یا غیر ناخواسته در شرایطی قرار می‌گیرد که میان منافع شخصی و حرفه‌ای او تضاد ایجاد می‌شود. در این مقاله ضمن بیان تعریف و ارکان اساسی شکل‌گیری موقعیت تعارض منافع، به جایگاه و کارکرد این مفهوم در دو موضوع مهم حکمرانی و خطمشی گذاری عمومی توجه می‌شود. در گام اول به بررسی جایگاه مفهوم تعارض منافع در نظریات اصلی حکمرانی شامل حکمرانی سلسله‌مراتبی، حکمرانی بازاری، حکمرانی شبکه‌ای پرداخته شده و در گام دوم، جایگاه و کارکرد این مفهوم در تحلیل سیاست مورد تأکید قرار می‌گیرد. تحلیل چرخه خطمشی گذاری از منظر تعارض منافع هدفی است که در گام دوم دنبال می‌شود. محققان با رویکرد استدلالی-قیاسی با جمع‌آوری اسنادی داده‌ها پژوهش حاضر را شکل داده‌اند و در نهایت پیشنهادهایی را برای توجه هرچه بیشتر مدرسان و پژوهشگران اداره و خطمشی گذاری عمومی در رابطه با استفاده حداکثری از مفهوم و منظر تعارض منافع مطرح نموده‌اند.

کلیدواژگان: تعارض منافع، حکمرانی، خطمشی گذاری عمومی، سلسله‌مراتبی، بازاری، شبکه‌ای

تعارض منافع واژه‌ای نام‌آشنا اما تقریباً جدید در عرصه حکمرانی است. این مفهوم از سال ۱۹۸۰ به طور گسترده‌تری در ادبیات حکمرانی و اداره امور عمومی مورد استفاده قرار گرفت و به تدریج در علوم اجتماعی و به طور خاص در خط‌مشی‌گذاری عمومی مطرح شد. معنای اصطلاحی این واژه اشاره دارد به موقعیتی که ظرفیت بالقوه نقض اصل بی‌طرفی<sup>۱</sup> در تصمیم‌گیری یا اقدام یک مقام به این دلیل تضاد بین منافع فردی با منافع حرفه‌ای یا منافع عمومی مرتبط، وجود داشته باشد (زینالو و همکاران، ۱۳۹۸). تعارض منافع گاهی اوقات می‌تواند بین فردی باشد. یعنی منافع دو یا چند بازیگر متعارض شوند و هر کدام به دنبال حذف رقیب خود از میدان کارزار سیاست‌اند<sup>۲</sup>. در هر دو صورت تعارض منافع نقشی بی‌بدیلی در موفقیت برنامه‌ها و خط‌مشی‌های عمومی خواهد داشت.

در این پژوهش با تأمل بر نظریات اصلی حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی و همچنین در نظر گرفتن مفهوم، ماهیت، انواع و اشکال تعارض منافع، به دنبال فهم جایگاه و کارکرد این مفهوم در این دو عرصه خواهیم بود. طبعاً یافته‌های این پژوهش نظری هستند و به دنبال بیان چگونگی امکان بروز تعارض منافع در سیاست‌گذاری عمومی و حکمرانی است و مآلاً پژوهش‌های تجربی بیشتری برای درک جزئیات این پدیده لازم است. به نظر نگارندگان مفهوم تعارض منافع ظرفیت تبدیل به لنز نظری و تحلیلی شدن در عرصه حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی را دارد و هدف اصلی این پژوهش بیان سرنخ‌های این ظرفیت است.

## ۲ مفهوم و مبانی تعارض منافع

علی‌رغم اینکه تعارض منافع موضوع جدیدی است، تعاریف مختلفی درباره آن ارائه شده است. این موضوع به دلیل این واقعیت است که نمی‌توان برای تعارض منافع تعریفی دقیق و معینی ارائه کرد بلکه باید با مفهوم و جوهره‌ی معنایی این واژه آشنا شد. از این رو در ادامه با مرور تعاریف مختلف، ضمن آشنا شدن با مفهوم این واژه، نکته‌نظراتی درباره این مفهوم علمی ارائه می‌شود.

طبق تعریف ارائه‌شده از سوی سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، تعارض منافع زمانی پدید می‌آید که بین [انجام] وظیفه دولتی و نفع شخصی یک مقام دولتی، تعارض به وجود آید، به طوری که نفع شخصی بالقوه‌ی آن مقام دولتی به طرز نادرستی بر اجرای وظایف و مسئولیت‌های رسمی او، اثر بگذارد<sup>۳</sup>.

<sup>1</sup> Impartial principle

<sup>2</sup> <https://www.mcls.gov.ir/fa/news/208626/%D8%AF%D8%B4%D9%88%D8%A7%D8%B1%DB%8C-%D9%87%D8%A7%DB%8C-%D9%85%D8%A8%D8%A7%D8%B1%D8%B2%D9%87-%D8%A8%D8%A7-%DB%8C%DA%A9-%D8%AA%D8%B9%D8%A7%D8%B1%D8%B6>.

<sup>3</sup> <https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=012432601748511391518:zxeadub0b0a&q=http://www.oecd.org/gov/ethics/39691164.pdf&sa=U&d=2ahUKewi9k8KfyKLmAHUPPFAKHfuzDRwQFjAAegQIABAC&usq=AOvVaw3lhPhiQbqLrnJXFFXq7vIb>.

طبق تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل، تعارض منافع موقعیتی است که در آن یک فرد یا یک موجودیت (نظیر یک حکومت، یک شرکت تجاری، یک مجموعه رسانه‌ای یا سازمان مردم‌نهاد)، بر سر دوراهی انتخاب بین [انجام] وظایف و اقتضائات موقعیتی محول شده و منافع شخصی خودشان، قرار می‌گیرند.<sup>۴</sup> تعریف بانک جهانی از تعارض منافع این گونه است: منظور از تعارض منافع شرایطی است که در آن منافی به غیر از آن‌هایی که با وظیفه‌ی اعمال ارزیابی بی‌طرفانه، دخیل می‌شوند، یا ممکن است در ظاهر با اجرای این وظیفه تداخل داشته باشند.<sup>۵</sup>

همچنین پیترز و همکاران در تعریف این پدیده این گونه آورده‌اند که «تعارض منافع به موقعیتی گفته می‌شود که در آن برخی از منافع فرد تمایل به دخالت در تصمیم‌گیری و قضاوت او دارند و به خاطر همین تمایل نمی‌توان بر راستی و درستی قضاوت فرد اطمینان کرد (Peters et al, 2012).

مایکل دیویس که از صاحب‌نظران اولیه این حوزه است، هر موقعیتی که در آن تصمیم‌گیری یا قضاوت افراد به دلیل احتمال تأثیر عوامل مختلف نظیر احساسات، منافع، دغدغه‌ها غیرقابل اعتماد شود، را موقعیت تعارض منافع می‌داند (Davis & snead, 1982).

به طور سنتی، «تعارض منافع» به عنوان موقعیتی است که یک مقام دولتی از منصب دولتی، به منظور تسهیل و افزایش منافع شخصی خود، استفاده می‌کند. به تازگی، [تدوین] کدهایی رفتاری، برای مقابله با سطحی از منافع شخصی که فراتر از منفعت مالی صرف هست، آغاز شده است. با وجود این که فعالیت‌های مالی مهم است، تعارض منافع در هر عرصه‌ای از فعالیت، می‌تواند تأثیری منفی بر «بی‌طرفی» ادراک شده از خدمات عمومی و دولتی داشته باشد و این مفهوم به هر منفعت، جانب‌داری، علاقه، احساس و یا هر ویژگی دیگری نیز تعمیم می‌یابد که موجب می‌شود تا قضاوت [و تصمیم‌گیری] فرد، نسبت به وضعیت عادی و معمول، کمتر قابل اطمینان باشد (Kernaghan & Langford, 2014). با توجه به تعاریف صورت گرفته می‌توان نکات زیر را در رابطه با مفهوم تعارض منافع ابراز داشت:

- مفهوم تعارض منافع زمانی در واقعیت رخ می‌دهد که لزوماً طرف دومی در میان باشد. به عبارتی فردی به نمایندگی از افرادی یا به نمایندگی از نفع عمومی<sup>۶</sup> وظیفه داشته باشد تصمیم بگیرد یا قضاوت کند.
- تعارض منافع اساساً فردی است. به عبارت دیگر یک بازیگر (چه یک شخص، یک گروه، یک شورا و...) در معرض تعارض منافع قرار می‌گیرد. تعارض بین دو فرد یا دو بازیگر را نمی‌توان تعارض منافع مصطلح دانست.

<sup>۴</sup> [https://www.transparency.org/glossary/term/conflict\\_of\\_interests](https://www.transparency.org/glossary/term/conflict_of_interests).

<sup>۵</sup> [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>۶</sup> Public interest

- منظور از منافع شخصی در تعارض منافع می‌تواند شامل دو نوع منفعت شخصی مستقیم و غیرمستقیم باشد. لذا منافع افراد متناسب به مسئولان سازمانی و حتی رفقا و هم‌قومی‌های آن‌ها نیز می‌تواند، نفع شخصی در نظر گرفته شود.
- در مفهوم تعارض منافع الزامی است که حداقل دو نفع با از یک بازیگر تضاد و تعارض داشته باشند. برای همین وقتی نفع عمومی از طرف نفع شخصی (مستقیم یا غیرمستقیم) متأثر نیست، موقعیت تعارض منافع ایجاد نشده است. همچنین اگر نفع شخصی از طرف نفعی عمومی متأثر نشده باشد، باز هم تعارض منافع ایجاد نشده است.

## ۲/۱ انواع تعارض منافع

تعارض منافع به سه صورت رخ می‌دهد؛ حالت اول مربوط به تعارض منافع واقعی<sup>۷</sup> است. تعارض منافع واقعی (بالفعل) زمانی است که مقام دولتی در موقعیتی است که منافع شخصی او، باعث سوگیری (جهت‌گیری) او در انجام وظایفش شود. معمولاً لحظات تصمیم‌گیری موقعیت‌های تعارض منافع بالفعل شکل می‌گیرد و تا قبل از آن تعارض منافع بالفعل نیست بلکه بالقوه است.

شکل دوم، تعارض منافع بالقوه<sup>۸</sup> است. این تعارض زمانی رخ می‌دهد که مقام دولتی، منافع شخصی داشته که می‌تواند سبب ایجاد موقعیت تعارض منافع در آینده شود. به عنوان مثال، یک مقام دولتی مالک تعداد زیادی از سهام‌های یک شرکت تولید چوب است. در صورتی که او مسئول تمام قراردادهای خرید سازمان دولتی باشد، در آینده ممکن است برای خرید الوار و چوب، با شرکت خود، قرارداد ببندد. تفاوت این نوع تعارض منافع با تعارض منافع واقعی، در زمان وقوع آن است. تعارض منافع واقعی ناظر بر هم‌زمانی انتفاع از یک موقعیت تعارض منافع و بروز آن موقعیت است، در حالی که تعارض منافع بالقوه ناظر بر وجود نفع و بروز موقعیت تعارض منافع در آینده است (ADB, 2008: 127 ; Davis, 1982).

شکل سوم از تعارض منافع، به صورت ظاهری و صوری<sup>۹</sup> است. ممکن است به نظر برسد که یک مقام دولتی، تعارض منافع دارد اما در واقعیت این‌گونه نباشد. مثلاً یک مدیر ارشد که سهام‌دار بزرگ شرکتی است، مقرراتی رسمی در سازمان دولتی، وضع کند تا از تصمیم‌گیری در خصوص قراردادهایی که شرکت وی در آن رقابت می‌کند، معزول و برکنار باشد. این وضعیت ممکن است برای عموم مردم، آشکار نباشد اما برای حل تعارض منافع در سازمان دولتی، مناسب و کافی است (ADB, 2008: 127).

<sup>7</sup> Real

<sup>8</sup> Potential

<sup>9</sup> Apparent

### ۳ نظریات حکمرانی سازمانی

مسئله حکمرانی و حکومت‌داری قدمتی به عمر بشریت، زندگی جمعی و دولت‌ها در تاریخ تمدن بشری دارد که در دوره‌ها و سده‌های پیشین زندگی بشریت، ملل در اخذ و به‌کارگیری الگوی مطلوب سازگار با ساختارهای اداری، فرهنگی و اجتماعی پاسخ‌های مختلفی داده‌اند. پاسخ به این مسئله پس از جنگ جهانی دوم اهمیت دوچندان پیدا کرد. پس از جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۷۰ به دلیل تخریب گسترده شهرها و نیاز به بازسازی، نظریه دولت بزرگ متأثر از نظریه‌های شوروی سابق در جهت هدایت توسعه کشورها مطرح گردید. در سال‌های میانی دهه ۱۹۷۰ باگذشت زمان ناکارآمدی‌های دولت بزرگ مشخص شد و دخالت گسترده دولت در همه‌ی بخش‌های کشور نه تنها رشد اقتصادی به همراه نیاورد، بلکه موجب کاهش بازده سرمایه‌گذاری‌ها، افزایش تورم و بیکاری گردید. در مقابل نظریه دولت کوچک به معنای کاهش قدرت دولت و ورود بازیگر جدید، بخش خصوصی سبب ورود بخش غیردولتی در پیشبرد و عهده‌گیری وظایف جامعه به صورت همکاری یا کامل گردید. این تغییرات زمینه بروز مفهوم حکمرانی را در جوامع فراهم نمود. سرانجام در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ اصطلاح حکمرانی خوب توسط بانک جهانی مطرح گردید و تأکید آن بر تصمیماتی بود که امکان تأثیرگذاری بر عملکرد اقتصادی کشورها را فراهم می‌ساخت (دانیال کافمن/مجله تجارت فردا/شناسه خبر: ۲۲۸۵۵). مطالعه نظامند حکمرانی، حوزه‌ی نوظهوری تلقی می‌گردد و این مسئله منجر به تعاریف گوناگون توسط اندیشمندان صاحب‌نظر شده است. از میان تعاریف موجود می‌توان به چند مورد از آن‌ها اشاره کرد:

حکمرانی به معنای اداره و تنظیم امور است و به مدیریت میان حکومت‌کنندگان و شهروندان اطلاق می‌گردد (احمد میدری، حکمرانی خوب بنیان توسعه، ص ۲۵۸) که در آن قدرت مطلق با محوریت دولت کاسته شده و بازیگران جدیدی به تناسب راهبرد موجود از جامعه مدنی یا هدف ایجاد بستر ساختاری جدید در جهت تولید و اجرای سیاست‌گذاری عمومی، بکار می‌گیرد.

حکمرانی به روند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا و عدم اجرا تصمیمات گرفته‌شده اطلاق می‌گردد (محب علی، قاسم، شاخص‌های زمامداری خوب، پایگاه اطلاع‌رسانی خرد).

حکمرانی روش دستیابی به راهبری، کنترل و هماهنگی نقش‌آفرینان سازمانی و فردی مستقل برای نمایندگی از منافع که باهم به دست می‌آورند، تلقی می‌گردد (Lynn, L.E, Henrich, C.J, & Hill 2000).

حکمرانی به اداره تمام اموری اطلاق می‌شود که از سوی دولت، بازار و شبکه یا از طریق خانواده، قبیله، سازمان‌های رسمی و غیررسمی، هنجارها، قوانین، قدرت و یا زبان اعمال می‌شود (مارک بور/درآمدی کوتاه بر حکمرانی/ص ۱۰).

برداشت‌های گسترده و گونه‌گون از مفهوم حکمرانی و همچنین مشکلات نظری و تجربی ایده حکومت به عنوان موجودیت مقتدر و متحد که در آن افراد فرهنگ و منافع مشترک دارند، سبب بروز بیشتر الگوها و

نظریه‌های حکمرانی در جوامع شد(مارک بور/مقدمه‌ای بسیار کوتاه/ص ۲۷). نظریه‌های حکمرانی لنزهای تحلیلی هستند که دارای اهداف مختلفی هستند. مهم‌ترین آن‌ها، تمرکز بر چگونگی تعامل بازیگران مختلف سطوح و حوزه‌های مختلف سازمانی جهت تبادل دانش و ایده‌ها، هماهنگی فعالیت‌ها و همکاری در ایجاد تصمیمات دارای اقتدار که منجر نتایج معین می‌شود، عنوان شده است. از جمله الگوهای مطرح شده می‌توان به الگوها و نظریه‌های حکمرانی سازمانی در سه قالب اصلی نظریه سلسله‌مراتبی، بازاری و شبکه‌ای اشاره نمود.

### ۳/۱ نظریه سلسله‌مراتبی

ساختار سلسله‌مراتب از ابتدای خلقت انسان با ظهور شکل‌گیری خانواده، شهر و برتری شاهان بر رعیت به طور طبیعی در نظام قبیله‌ای بکار گرفته شده است. این در حالی است که در سال ۱۸۸۰ ابتدا در تعریف ترتیب فرشتگان و سپس به عنوان ساختار رسمی سازمانی بکار گرفته شد. سازمان‌های دارای هدف مشخص-در بخش عمومی، تحقق منافع عمومی و در بخش خصوصی، کسب سودآوری حداکثری-زمینه ظهور ساختار سلسله‌مراتبی در کالبد سازمان‌ها از طریق تعیین، تقسیم و هماهنگی وظایف و همچنین ایجاد زیرمجموعه‌های متعدد ایجاد نمود. در این ساختار، سازمان‌ها اغلب به دو بخش اصلی سطوح ارشد به عنوان بخش تصمیم‌گیرنده، ناظر و تعیین‌کننده قوانین و سیاست‌های راهبردی و سطوح پایینی سازمان به عنوان بخش اجرایی تقسیم می‌شوند. در فهم حقیقی ساختار سلسله‌مراتب دو نوع تعریف از ماهیت قدرت در سلسله‌مراتب وجود دارد. به اعتقاد وبر سلسله‌مراتب با شکل عقلایی و قانونی قدرت وابسته است. در طرف مقابل، هربرت سایمون به عدم وابستگی سلسله‌مراتب به هیچ نوع قدرت خاصی معتقد است. وی اذعان به اهمیت دو مؤلفه موافقت و رضایت به اندازه قوانین انتزاعی در حفظ ساختار سلسله‌مراتب دارد. از مزایای این ساختار، تسهیل نظارت و پاسخگویی، استخدام و ارتقا کارمندان طبق شایستگی، حاکمیت قانون در امور سازمانی جهت مسئولیت‌پذیری و دانستن موقعیت کاری می‌توان اشاره نمود. به طور کلی در ساختار سلسله‌مراتب، قواعد و قوانین بر رفتار کارکنان حکمرانی می‌کند و در صورت نقض قواعد ضوابط تنبیهی در نظر می‌گیرد. از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به این سو، ساختار سلسله‌مراتبی، به زوال کاربردی در میان سایر ساختارهای موجود روی نهاد. از دلایل ناکارآمدی این ساختار، زمینه بالقوه تعارض منافع ساختاری کارکنان در موقعیت‌های سازمانی خود است. تعارض منافع ساختاری به موقعیتی گفته می‌شود که اصلی‌ترین عامل ایجاد زمینه بروز تعارض منافع، ساختار سازمانی است. در این ساختارها صورت در صورت تغییر افراد زمینه مستعد تعارض منافع همچنان ابقا خواهد ماند.

### ۳/۲ نظریه بازاری

پس از بروز نواقص و ناکارآمدی نظریه سلسله‌مراتبی، برخی نظریه‌پردازان قائل به به‌کارگیری از نوع دوم نظریه حکمرانی، ساختار سازمانی بازاری بودند. در این ساختار که برگرفته شده از محیط واقعی بازار است،

دو دیدگاه نسبت به آن عنوان شده است. دیدگاه اول، دیدگاه نئوکلاسیک قائل به وجود رقابت کامل در بازارهای اقتصادی با هدف کسب حداکثری سود است. در این مکتب، مبادلات و قیمت‌ها محور هماهنگی میان بازیگران به شمار آمده است. در مقابل، دیدگاه مکتب نئواتریشی بر فرایند رقابتی تأکید می‌کند. در این مکتب، بازار نوعی فرایند گزینش تلقی می‌گردد و معمولاً بی‌تعادل است. در جهان امروز، اغلب، دیدگاه اول را به عنوان مکتب پایه سازوکار ساختار بازاری خود اخذ می‌کنند. از مزایای این ساختار می‌توان به ایجاد هماهنگی نسبی میان بازیگران، عدم وجود نظارت متمرکز سخت، نگهداری نقش‌آفرینان با کارایی نسبی از پیش تعیین‌شده، وجود انگیزه در رقابت بازیگران در رقابت با یکدیگر اشاره نمود. با وجود اصلاح نواقص ساختاری سلسله‌مراتب، نمی‌توان معایب ساختار بازاری نادیده گرفت. اصلی‌ترین و مهم‌ترین معایب، امکان بروز تعارض منافع بازیگران در اخذ رانت اطلاعاتی جهت کسب سود بیشتر، ابهام در فرایند واقعی و سالم بازار و همچنین امکان شکست بازار وجود دارد. در مبادلات بازار اغلب نتایج حاصل برای طرف ثالث در نظر گرفته نخواهد شد، در نتیجه قیمت‌ها نمی‌توانند منافع و معایب اجتماعی تمامی رویدادهای بازار را به‌درستی بازتاب نمایند.

### ۳/۳ نظریه شبکه‌ای

برخلاف انواع سلسله‌مراتبی حکمرانی که بسته و صلب هستند، اشکال شبکه‌ای حکمرانی به دلیل تسهیل جریان اطلاعاتی در شبکه و عدم وجود کنترل متمرکز، باز و منعطف هستند که این امر، هماهنگی بیشتر را بدون استفاده از دستور و کنترل ممکن می‌سازد. در مفهوم‌سازی حکمرانی شبکه‌ای، برخی دیدگاه‌های اصلی در ادبیات شبکه‌ها و برخی دیدگاه‌ها در نظریه‌های پیچیدگی با یکدیگر ترکیب می‌شوند.<sup>۱۰</sup> حکمرانی شبکه‌ای نوع خاصی از تعاملات و تبادلات اجتماعی هستند که در آن وابستگی ارتباطات، منافع متقابل، اعتبار و اعتماد بازیگران و همچنین عدم وجود ساختار دارای قدرت هدایت‌کننده بیرونی از پایه‌های اصلی مؤلفه‌های تشکیل آن هستند. (Powell ۱۹۹۰). اگر بازیگران، منابعی نسبتاً مشابه داشته باشند، میزان مشارکت در شبکه‌ها بیشتر خواهد بود. این شبکه‌ها شبیه انجمن‌های خود حکمران هستند. در مقابل، اگر نقش‌آفرینی مجموعه فراوانی از منابع در اختیار داشته باشد، حکمرانی اغلب با بازیگر غالب است. در حالتی دیگر می‌توان یک نقش‌آفرین مستقل مانند سازمان تنظیم‌گر، نقش تنظیم‌گری را در فرایند حکمرانی ایفا نماید (مارک بور/مقدمه‌ای بسیار کوتاه/ صفحه ۴۱). با وجود اصلاح نواقص ساختاری دو الگوی سازمانی مذکور فوق، حکمرانی شبکه‌ای نیز دارای اشکالات قابل توجهی است. در این الگو به دلیل عدم وجود مرکزیت، تعیین مرز پاسخگویی و ارائه تعریفی مشخص از مسئولیت وظایف دشوار است. امکان وسوسه، فشار و تهدید بازیگران توسط ذینفعان خارج از شبکه و زمینه تحقق بالفعل تعارض منافع و بروز فساد در شبکه

<sup>۱۰</sup> Agranoff & McGuire 2003; Koliba, Meek, & Zia 2010; Peters 1993; Sharkansky 2002

جهت کسب منفعت بیشتر به دلیل نبود نظارت مستقیم و عدم وجود مرز پاسخگویی مشخص تقویت می‌بخشد.

#### ۴ چرخه خطمشی گذاری

خطمشی به عنوان پایه مؤلفه اداره و مدیریت جامعه و سازمان‌ها، دارای حوزه نوظهوری است. به اعتقاد برکلند، ظهور مطالعات خطمشی عمومی به سال ۱۹۲۲ و کوشش کارلس مریام جهت مرتبط ساختن نظریه عمل علوم سیاسی در فهم فعالیت‌های واقعی دولت باز می‌گردد. با این حال، مطالعه خطمشی عمومی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی به مثابه یکی از حوزه‌های مطالعاتی پذیرفته شد (برکلند، ۲۰۱۱). به همین سبب جوان بودن این حوزه، اندیشمندان تعاریف مختلف و گسترده‌ای از مفهوم آن مطرح نموده‌اند:

خطمشی عمومی عبارت است از تصمیم‌ها و سیاست‌هایی که به وسیله مراجع مختلف بخش عمومی از قبیل مجلس، دولت و قوه قضاییه که نماینده حفظ منافع عمومی عنوان می‌شوند، اتخاذ می‌گردد. دولت در مفهوم کلی، یک نهاد قانونی خطمشی گذاری عمومی است و به صورت‌های مختلف مانند قوانین، ضابطه‌ها و مقررات به تعیین خطمشی عمومی می‌پردازد (Buchhoz(1985),p.20).

خطمشی عمومی مشخص‌کننده باید‌ها و نباید‌ها در جامعه و سازمان‌هاست و معین می‌کند که چه فعالیت‌هایی و اقداماتی در بخش عمومی باید انجام پذیرد و چه اقداماتی باید انجام گیرد. خطمشی عمومی بیانگر فرهنگ، نظام اقتصادی و اولویت‌های مورد قبول جامعه است (Smith(1975),p.15).

خطمشی عمومی تبلور خواسته‌ها و انتظارات بخش عمومی است که در فرایند تصمیم‌گیری عمومی به صورت قوانین و مقررات تجلی می‌کند (Nigro&L.G,Nigro(1980)).

خطمشی عمومی یک سلسله اصول و موازینی است که اجزای موجود در نظام کشور را با یکدیگر هماهنگ می‌سازد. این اصول ممکن است در قوانین و مقررات انعکاس یافته باشد، یا به طور تلویحی مطرح گردد و انعکاس قانونی نداشته باشد. بدین ترتیب، اگرچه خطمشی‌های عمومی معمولاً به صورت قانون درآمده‌اند، اما همواره کلی‌تر و فراگیرتر از قوانین خاص تلقی می‌شوند و همچنان که اشاره شد گاهی صورت قانونی ندارند ولی لازم است رعایت شوند (preston & post(1975),p.11).

اگر بخواهیم در تعریف پایه و اساسی خطمشی تعریف کلی عنوان بنماییم، می‌توان گفت: خطمشی به مجموعه تصمیمات و انتخاب‌هایی تلقی می‌گردد که حوزه اثرگذاری آن اسم جنس مردم و به معنای کلی منطقی است. به بیانی بهتر، زمانی عمومیت در کنار واژه خطمشی مطرح می‌گردد، تبادل مفهوم اکثریت و همه در اذهان نادرست بوده، بلکه عمومیت خطمشی، اسم جنس مردم را شامل می‌شود. جهت تحقیق خطمشی به عنوان پایه و اساس اداره و مدیریت سازمان‌ها جهت اخذ مناسب‌ترین خطمشی متناسب با مسئله ایجادشده، مستلزم چرخه و فرایند خطمشی گذاری است. اگرچه در تعریف ماهیت خطمشی تفاوت



نظر وجود دارد، اما در بیان و ارائه چرخه خط‌مشی گذاری اندیشمندان به یک چرخه مستدل و جامع متکی هستند. مراحل فرایند و چرخه خط‌مشی گذاری به شرح زیر است:

#### ۴/۱ شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل

اولین و پایه‌ترین مرحله در چرخه سیاست‌گذاری، درک وجود مسئله و مشکل در جامعه و سازمان است. در بروز ادراکات وجود مشکل و مسئله عوامل متعددی از جمله مطالعات، تحقیقات و بررسی‌ها، گزارش‌ها، مطبوعات، مشاهدات و سایر می‌توانند اثرگذار باشند. این مرحله می‌تواند در دو سطح مردم و سازمان‌ها مبتنی بر شدت، اهمیت و گستردگی مسئله و مشکل بیان‌شده و به عنوان دغدغه عمومی نیز مطرح گردد. در سطح مردمی، ادراک مشکلات و مسائل عمومی قابلیت بروز در سطوح فردی، گروهی و تشکلی‌ها و در نهایت اجتماعی گسترده به میزان حجم و وسعت ابعاد ذی‌ربط موضوع و میزان احساس و ادراک مردم از اهمیت وجود آن مسئله و مشکل دارد. لازم به ذکر است در دو سطح گروهی و اجتماعی گسترده یکی از اصول اساسی جهت تسهیل در بیان مسئله در جامعه و سازمان‌های مربوطه وجود نمایندگی و نیابت از عموم مردم به عنوان حلقه رابط میان مردم، مشکلات و سازمان‌های مربوطه است.

هاولت و همکاران (۱۳۹۵) این مرحله را ذیل «دستورکارگذاری»<sup>۱۱</sup> تعریف می‌کند و ضمن بیان دو رویکرد اثبات‌گرا (عینی) و فرا اثبات‌گرا (ذهنی) به مدل‌های ترکیبی آن نیز اشاره می‌کند. یکی از آن مدل‌ها که به بحث تعارض منافع ارتباط پیدا می‌کند، مدل موضوع-توجه آنتونی دانز<sup>۱۲</sup> است که به آن بر چرخه مانند بودن دستورگذاری‌ها اشاره شده و همین که توجه عموم از مسئله برداشته شد، دولت نیز اقدامات جدی یا حتی صوری خود را ناظر به آن مسئله متوقف می‌کند (هاولت و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۷۴ و ۱۷۵).

#### ۴/۲ ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌ها و مؤسسات عمومی

دومین مرحله از چرخه سیاست‌گذاری، ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌های ذی‌ربط و متولی امور مسائل و مشکلات ادراک شده در مرحله پیشین با هدف حل و پیگیری مسائل کلان و جزئی است. طرح مسائل در سازمان‌ها به انحاء مختلف از جمله "اطلاع از وجود مسائل و مشکلات در روزنامه‌ها، رسانه‌های مجازی، نماینده‌های مردم در سازمان‌ها، اندیشکده‌ها و انجمن‌ها و... در سازمان‌های دولتی صورت می‌گیرد.

<sup>۱۱</sup> Agenda setting

<sup>۱۲</sup> Anthony Dawns

### ۴/۳ شکل‌گیری، تهیه و تدوین خط‌مشی عمومی

پس از ارجاع، ایجاد درک از وجود مسئله و طرح مسئله در سازمان‌های مربوطه، از دیگر اقدام‌های لازم سازمان‌ها، تعیین دستور کار خط‌مشی‌گذاری است. دستورکار خط‌مشی‌گذاری، الگوهای مشخص اقدامات را برای رفع مشکلات در سازمان‌های عمومی، در برمی‌گیرد. بررسی‌هایی نظیر:

۱- چگونگی شکل‌گیری مشکلات و مسائل.

۲- تعیین رشته عملیات و اقدامات تدوین‌شده جهت حل آن‌ها.

۳- تعیین مشروعیت و قانونی بودن یک اقدام از اقدامات دیگر.

در مرحله تدوین و صورت‌بندی خط‌مشی، محور اصلی گفتگوی بین گروه‌های مختلف است؛ طرح مسئله و انتخاب ابزار مناسب معمولاً در این مرحله صورت می‌گیرد که منافع گروه‌های مختلف در آن دستخوش تغییر می‌شود (هاولت و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۰۰-۲۰۴). با این نگاه مسئله تعارض منافع در مرحله صورت‌بندی خط‌مشی بسیار جدی می‌شود، چه تعارض فردی و چه تعارض بین فردی. در همین جهت سه شیوه تعیین دستور کار خط‌مشی‌گذاری وجود دارد:

۱- انفعال در تهیه و تنظیم خط‌مشی: در این شیوه، سازمان‌های عمومی ابتدا نقش نسبتاً انفعالی در تهیه و تدوین برنامه‌ریزی عملیات دارد. در همین راستا کانال‌های ارتباطی جهت شنیدن نظریات افراد و گروه‌ها بازگذاشته می‌شوند. از معایب این شیوه می‌توان، عدم تساوی و عدالت در تدوین دستور کار برای تمامی قشرهای جامعه بیان نمود.

۲- ترغیب به مشارکت مردمی: در این حالت، سازمان‌ها از مردم به عنوان یکی از بازیگران پرنقش در چرخه سیاست‌گذاری در مرحله ابتدایی شکل‌گیری خط‌مشی در جهت تدوین دستور کار مشارکت می‌جوید. از معایب این شیوه احتمال مشارکت کاذب مردم به دلیل حمایت احتمالی آنان از طرف قشر سیاسی با هدف ترغیب خواسته‌های جهت‌دار وجود دارد که راه لازم مبارزه با این مشکل، تنظیم قوانین و آیین‌نامه‌های لازم بیان می‌گردد.

۳- فعال شدن دولت در تنظیم دستورکار و خط‌مشی‌گذاری: در این شیوه، سازمان‌ها در بیان مسئله، هدف‌گذاری و طرح دستور کار نقش فعالی را بر عهده می‌گیرد. از معایب این شیوه این است که فشارهای زیاد بر دوش سازمان‌ها قرار داشته و احتمال خطا در تنظیم دستور کار افزایش می‌یابد. در این جهت باید اذعان نمود، سازمان‌ها زمانی موفق به تدوین برنامه و دستور کار دقیق و جامعی خواهند شد که از شیوه‌های موجود به صورت ترکیبی به عنوان نمونه‌ای جدید متناسب با حوزه و موضوع مسئله و مشکل استفاده کنند. پس از تدوین دستور کار، اقدام به تهیه نهایی خط‌مشی عمومی از دیگر اقدامات لازم به شمار می‌آید. در این اقدام، سازمان پس از بررسی‌های لازم نسخه واحدی را به صورت طرح، برنامه یا روش جهت برطرف

کردن برخی از نیازها یا اقدام در مورد یک مسئله طراحی و ارائه خواهد کرد. برای شکل‌گیری خط‌مشی می‌توان به سه روش اشاره نمود.

- ۱- شکل‌گیری و تدوین عادی: فرایندی ثابت و بدون تغییر و تدوین مجدد.
- ۲- تهیه و تدوین قیاسی: فرایندی است که با توجه به پیشنهادهای گذشته برای حل مشکل جدید راهکاری را پیدا می‌کند.
- ۳- شکل‌گیری و تدوین خلاق: در این فرایند اساس شکل‌گیری و تدوین خط‌مشی خلاقیت و ابداع و نوآوری بوده و قبلاً نمونه‌ای از آن وجود نداشته است.

#### ۴/۴ قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط‌مشی عمومی

پس از تهیه و تنظیم نهایی خط‌مشی، تلاش در جهت مشروعیت‌سازی، گام چهارم فرایند خط‌مشی عنوان می‌گردد. اگرچه ابعاد مشکل یا مسئله در مراحل قبل موردسنجش قرار گرفته‌اند اما باید اذعان نمود در مرحله قانونی شدن نیز برخی از تعارضات، اختلافات طرف‌های ذینفع و... بروز و ظهور پیدا می‌کنند. از این رو این مرحله را سیاسی‌ترین مرحله در فرایند خط‌مشی گذاری عمومی عنوان کرده‌اند (هاولت و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۵۱).

فرایند مشروعیت‌سازی خط‌مشی را می‌توان به دو بخش پذیرش و قانونی نمودن تقسیم کرد. امر پذیرش و اینکه چه مراجعی بررسی خط‌مشی را انجام می‌دهد، مسئله محوری و اصلی علت وجودی یک نهاد سیاسی است. از معیارهای پذیرش خط‌مشی می‌توان حمایت و پشتیبانی مردم از اقدامات و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی، جامع بودن، انسجام و یکپارچگی خط‌مشی و همچنین اعتماد و اطمینان به فعالیت‌ها و عملکرد سازمان به شمار آوریم. در مرحله دوم، خط‌مشی مطابق اصول و ضوابط از پیش تعیین‌شده و متغیرهای اجتماعی توسط قوه مقننه در رأس قانون‌گذاران و همچنین در شوراهای عالی کشور مورد سنجش و ارزیابی قرار می‌گیرد. فرایند قانونی کردن خط‌مشی در مجلس شورای اسلامی توسط مراجع مختلف به شرح زیر است:

- ۱- طرح در کمیته‌های فرعی (تحقیقاتی).
- ۲- طرح در کمیسیون مربوطه.
- ۳- بررسی در کمیته مربوط به آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی مجلس.
- ۴- رأی‌گیری در مورد مقررات.
- ۵- بحث و بررسی تمامی نمایندگان مجلس.
- ۶- رأی‌گیری مجلس به طور دسته‌جمعی.
- ۷- رأی‌گیری مجدد در صورت مخالفت با بندها و موادی از طرح یا قانون پیشنهادی.
- ۸- تأیید نهایی شورای نگهبان از لحاظ رعایت موازین اسلامی و قوانین اساسی و موضوعه.

## ۴/۵ اجرای خطمشی عمومی

پس از تصویب و مشروعیت سازی خطمشی در قالب قوانین، متولیان و مسئولان اصلی سازمان‌های عمومی با توجه به مقررات و جزئیات خطمشی مکلف به اجرا و احقاق خطمشی در بطن جامعه یا سازمان از طریق تطابق ابزار و اهداف مصوب شده می‌شوند. مفهوم اجرا در نظر اندیشمندان تعبیر مختلفی پیدا کرده است. پرسمن-ویلد اوسکی از اجرا، تصریح به تعامل عناصر متعامل کرده که بدین مفهوم، اجرا به عنوان یک فرایند تعاملی بین آنچه شخص خواهان آن است و روش‌هایی که دستیابی به آن میسر می‌سازد، تلقی می‌کنند. این مفهوم صحیح بوده اما آنچه ما در اجرای خطمشی مورد نظر داریم، اجرا خطمشی به فعالیتی گفته می‌شود که خطمشی را به طور مستقیم به انجام می‌رساند. بازیگران عرصه اجرا متناسب با نوع، گستردگی (کلان یا جزئی) و اهمیت خطمشی در سطوح جامعه و سازمان‌های عمومی بستگی دارد. همچنین رخنه شرایط محیطی بوروکراسی در سازمان‌های عمومی و نبود الگوهای حکمرانی در جامعه می‌تواند در میزان اثربخشی و میزان تحقق و کیفیت خطمشی مؤثر باشد. اجرای خطمشی به دلیل جهش آن از حالت مکتوب به اجرای علنی، وجود تعارضات در برخی قوانین پایه و پیشین موضوعه در فعالیت‌ها، همکاری‌ها و ارتباطات بین سازمانی و همچنین احتمال اهمال‌کاری در رؤس امر و عدم تناسب و تطابق عقاید، اندیشه‌ها و تصورات مسئولین امر، اصلی‌ترین چالش چرخه خطمشی گذاری نامیده می‌شود. به طور کلی سه مدل برای اجرای خطمشی وجود دارد که در ادامه به طور مختصر به آن‌ها اشاره می‌شود:

### ۴/۵/۱ مطالعه نسل اول: رهیافت بالا-پایین

مطالعه نسل اول با شکست پروژه بسیار بزرگ اشتغال آفرینی در اوکلند امریکا شروع شد (اسمیت، ۱۳۹۲: ۱۸۶-۱۸۳). به طور خلاصه در این رویکرد فرض بر آن است که تنها مانع اجرای یک خطمشی مانع قانونی و ابلاغ آن از طرف مقامات بالاتر است (هاولت و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۹۲).

### ۴/۵/۲ مطالعه نسل دوم: رهیافت پایین به بالا

اسمیت نتیجه‌ی این نوع مطالعه با عبارت «فهم اجرا پیچیده است» بیان می‌دارد (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲: ۱۸۷ و ۱۸۸). علت هم این است چون در این مطالعات به اهمیت سطوح پایین بوروکراسی (بوروکراسی سطح خیابان) برای اجرا خطمشی پی برده شد و ورود چنین عاملی اجرای خطمشی را به شدت اقتضائی و پیچیده می‌کند (الوانی و شلواری، ۱۳۹۵: ۱۰۱).

### ۴/۵/۳ مطالعه نسل سوم: رهیافت ترکیبی

اسمیت نتیجه این مطالعات با این‌گونه بیان می‌دارد: فهم اجرا غیر ممکن است. این مطالعات دو هدف عمده داشته است: ۱- تلاش برای قابل آزمون‌سازی مطالعات نسل دوم (علمی سازی) (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲: ۱۹۵) ۲- تلاش برای ارائه نظریه اجرا مبتنی بر نظریه بازی و نظریه اصل و وکیل و طرح خطمشی (هاولت و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۹۷-۳۰۱) نتیجه مطالعات این نسل را می‌تواند این‌گونه خلاصه کرد: هیچ فرمول

پذیرفته شده‌ای از قبل برای اجرای بعدی قابل تجویز نیست و اجرا همیشه حالتی از تصادفی بودن را دارد (اسمیت، لاریمر، ۱۳۹۲: ۱۹۷).

#### ۴/۶ ارزیابی خطمشی عمومی

آخرین مرحله از فرایند و چرخه خطمشی گذاری ارزیابی آن است. به طور کلی ارزیابی خطمشی عمومی، مقایسه اهداف پیش‌بینی شده برای خطمشی و نتایج حاصل از آن است که به وسیله مراجع دولتی یا غیردولتی صورت می‌گیرد. به نظر یکی از اندیشمندان (Carol H. Weiss) توجه به ارزیابی با هدف و جهت تعیین اعتبار و شایستگی برنامه‌ها و خطمشی‌های عمومی، فهم میزان نقش برنامه‌ها و نوع جهت‌گیری در حل مسائل و مشکلات عمومی انجام می‌گیرد. ارزیابی بر حسب زمان و نوع نگاه به مسائل به تفکیک به دو بخش تقسیم می‌گردد. بر حسب زمان می‌توان آن را به ارزیابی حین اجرا و ارزیابی پس از اجرا تقسیم کرد. بر حسب نوع نگاه به مسائل می‌توان آن را به عنوان یک فعالیت و وظیفه در سازمان‌های عمومی یا به عنوان تلاش جدی برای قضاوت در مورد اعتبار و ماهیت خطمشی تفکیک نمود.

یکی از ثمرات و اهداف اصلی ارزیابی یادگیری خطمشی عنوان می‌شود. هاوالت یادگیری خطمشی را به چهار نوع یادگیری سرسری، فنی، مشاجره آمیز، اجتماعی تقسیم می‌کند. در شکل زیر می‌توان این چهار نوع یادگیری ناشی از ارزشیابی خطمشی را ملاحظه کرد (هاوالت و همکاران، ۱۳۹۵: ص ۲۴۲ و ۲۴۳).

ظرفیت یادگیری			
پایین	بالا		
پایین	یادگیری سرسری؛ ارزیابی سرسری و اعتبار خطمشی موجود	یادگیری فنی؛ در نظر گرفتن وسایل گزینه‌ای در همان ساختار هدف‌ها	پیچیدگی
بالا	یادگیری مشاجره آمیز؛ ارزشیابی رقابتی، جانبدارانه با بازیگران و سازمان‌های مختلف	یادگیری اجتماعی؛ در نظر گرفتن گزینه‌های پارادایمی	زیر نظام

شکل ۱: انواع یادگیری در ارزشیابی خطمشی عمومی

مبحث مهم دیگر در ارزشیابی خطمشی که می‌تواند بین ارزشیابی‌های مختلف دولت تفاوت بگذارد، رویکردهای ارزشیابی خطمشی است. این تقسیم‌بندی براساس اثراتی که بر جریان خطمشی می‌گذارد ایجاد شده است. ارزشیابی اداری، ارزشیابی قضایی و ارزشیابی سیاسی سه نوع رویکرد متداول ارزشیابی خطمشی هستند (هاوالت و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۲۷-۳۳۸) (قلی پور، ۱۳۹۶: ۲۳۴-۲۳۷).

#### ۵ جایگاه مفهوم تعارض منافع در نظریات حکمرانی سازمانی

جایگاه تعارض منافع در حکمرانی به عنوان ابزاری برای توسعه غیرقابل انکار است. هرچند این سه نظریه مطرح شده در قسمت ادبیات موضوع، نظریات ایده آل از حکمرانی است و این بدان معناست که در عالم

واقع یک سلسله‌مراتب، بازار یا شبکه‌ی خالص نداریم و معمولاً ترکیبی از آن‌ها رخ می‌دهد. با این حال فهم تعارض مناف در هریک از این سه نظریه می‌توان راهنمای ما برای تحلیل عمیق‌تر آن در عالم واقعیت باشد که قطعاً پیچیده‌تر از نظریات است. بنابراین در این بخش با تمرکز بر سه نظریه مهم حکمرانی یعنی نظریه سلسله‌مراتب، بازار و شبکه‌ای، به تحلیل جایگاه مفهوم تعارض منافع در آن می‌پردازیم.

## ۵/۱ نظریه سلسله‌مراتب

همچنان که در قسمت ادبیات موضوع اشاره شد، هدف از طرح نظریه سلسله‌مراتب کاهش و حتی صفر کردن علائق شخصی در نظام اداری بوده است. نظریه بوروکراسی وبر که نماینده اصلی این نظریه‌های سلسله‌مراتبی است با هدف جلوگیری از فساد اداری و سوءاستفاده مقام‌های دولتی از اقتدار داده شده، ایجادشده است (هچ و کانلیف، ۱۳۹۲: ۲۱۳). در این نظریه با شخصیت زدایی<sup>۱۳</sup> از کارمند دولتی شخصیت اداری به وی داده می‌شود. شخصیت اداری همان انسان اداری است که سایمون به آن اشاره می‌کند. در شخصیت اداری فرد ارزش‌ها، علائق و منافع خود را کنار گذاشته و شخصیت جدید خود را با محوریت قانون و جایگاه سازمانی شکل می‌دهد. با دقت در مفهوم «Hierarchy» نیز به ریشه لغوی آن «hire» می‌رسیم که به معنای استخدام و به خدمت درآوردن است. به تعبیری در نظریه سلسله‌مراتب شخص استخدام و به‌نوعی برده موقت (مثلاً ۱۷۶ ساعت در ماه) دولت می‌شود.

با این توضیحات اگر بگوییم مسئله اصلی در سلسله‌مراتب کنترل و مدیریت تعارض منافع مأمورین دولتی برای جلوگیری از فساد بوده است، به بیراهه نرفته‌ایم. در نظریه سلسله‌مراتب تعارض منافع ساختاری کنترل می‌شود. تعارض منافع فردی در بستر حکمرانی قابل حل نیستند و نیازمند رویه‌های دیگری هستند. ابزارهای اصلی برای جلوگیری از تعارض منافع ساختاری در نظریه سلسله‌مراتبی شامل موارد ذیل است:

۱. رسمیت: رسمیت شامل حاکم شدن مجموعه خط‌مشی‌ها، قواعد و رویه‌های واضح بر سازمان است. رسمیت به طور مشخص حجم آزادی عمل<sup>۱۴</sup> کارمندان را کاهش می‌دهد و کنترل مدیران بر آن‌ها را افزایش می‌دهد (هچ و کانلیف، ۱۳۹۲: ۲۱۲). معنای تحت‌اللفظی بوروکراسی نیز که به معنای حاکمیت دفتر اداری است، بیشتر همین جنبه از آن را برجسته می‌کند.

۲. اقتدار ناشی از جایگاه (سلسله‌مراتب فرمان‌رانی): سلسله‌مراتب فرمان‌رانی مهم‌ترین نقش در شخصی زدایی از سازمان دارد، چرا که فرد در درجه اول و در نهایت مطیع و پاسخگوی مراتب بالای سازمان هستند.

<sup>۱۳</sup> impersonality

<sup>۱۴</sup> discretion

۳. تبعیت از قانون: در سلسله مراتب تبعیت از منافع شخصی جای خود را به تبعیت از قانون می دهد و به عبارتی قانون نماینده منافع عمومی است (بور، ۱۳۹۷: ۳۱). وبر با بیان سه نوع اقتدار، اقتدار قانونی را کارآمدترین و عاقلانه ترین مدل دانسته و آن را مبنای نظریه خود قرار می دهد.

۴. استخدام مادام العمر: یکی دیگر از ویژگی های بوروکراسی که موجب کاهش تعارض منافع کارکنان و کارگران می شود، استخدام مادام العمر آنهاست. با این رویکرد آنها تمام تمرکز و برنامه ریزی خود را در همان سازمان استخدام شده تعریف کرده و به سازمان نگاه بلندمدت خواهد داشت.

## ۵/۲ نظریه بازاری

در بازار هماهنگی اجتماعی از طریق توافق طرفین جهت تأمین کالا یا ارضای نیاز صورت می گیرد. از آنجایی که توافق و رضایت طرف های معامله در کنش اجتماعی بازاری شرط است، در وهله اول تعارض منافی شکل نمی گیرد. به عبارتی چون مبنای نظریه بازاری، منفعت گرایی<sup>۱۵</sup> است، طرف های تعامل در دادوستدها به توافق منافع<sup>۱۶</sup> می رسند. اسمیت به عنوان اولین نظریه پرداز در این حوزه بازارها را کارآمدترین و کم هزینه ترین شیوه های تأمین کالاهای زندگی دانسته و با طرح دست نامرئی بازار آن را یک سیستم تعادلی معرفی می کند. لذا نظریه بازاری برعکس نظریه سلسله مراتب با تغییر زمین بازی و به رسمیت شناختن منافع افراد، آن را به تعادل می رساند و به نحوی تعارض منافع را منحل می کند.

با این حال گاهی اوقات این تعادل بازار از بین رفته و به شکست بازار منجر می شود. ریشه شکست بازار را در تعارض منافع بازیگران مختلف آن بازار باید جستجو کرد. در ادامه با اشاره به مهم ترین عوامل شکست بازار توضیحاتی درباره نقش تعارض منافع بازیگران آن ارائه می گردد:

۱. انحصارگرایی: یکی از حالت هایی که تعادل بازار به هم می خورد، شکل گیری انحصار است که در قالب کارتر<sup>۱۷</sup> و تراست ها خود را نشان می دهد. البته انحصار طبیعی که مربوط به کالاهای عمومی است نیز در شکل گیری انحصار مؤثر است (هاولت و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۹) اما بیشتر انحصارها غیرطبیعی و ناشی از تعارض منافع شرکت های مختلف غیردولتی است. شکل گیری انحصار دولت را نیز در تعارض منافع قرار می دهد چرا که مجبور است به رغم میل خود از این شرکت ها ولو اینکه ضرر ده هم باشند، حمایت کند (قلی پور، فقیهی: ۱۳۹۳: ۹۶).

۲. نبود تقارن اطلاعاتی: نبود تقارن اطلاعاتی به خصوص اگر رابطه نمایندگی (اصیل و وکیل) ایجاد شده باشد، موجب تعارض منافع وکیل در برابر اصیل می شود (McConnell et.al, ۷۸: ۲۰۰۹).

<sup>۱۵</sup> Utilitarianism

<sup>۱۶</sup> interest consensus

<sup>۱۷</sup> Cartel

در چنین حالتی امکان دارد تصمیماتی گرفته شود که به نفع عموم جامعه نباشد (هاولت و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۹)

۳. آثار خارجی: آثار خارجی زمانی اتفاق می‌افتد که تصمیمات یک بازیگر اقتصادی بدون رضایت و جبران خسارت بر رفاه عوامل دیگر اجتماعی اثر بگذارد. این آثار می‌تواند مثبت یا منفی باشد. در اینجا آثار منفی آن مورد نظر است که اصطلاحات به آن «دش‌نشت» هم می‌گویند (قلی پور، فقیهی: ۱۳۹۳: ۱۰۳). در این حالت بنگاه‌های اقتصادی بین منافع خود و منافع اجتماعی و به طور خاص ارزش‌های زیست‌محیطی دچار تعارض می‌شوند.

### ۵/۳ نظریه شبکه‌ای

در شبکه بازیگران مختلف با منافع گوناگون با یکدیگر تعامل کرده و اهداف مشترکی را محقق می‌سازند. مبنای شکل‌گیری شبکه‌ها اعتماد فی‌مابین اعضای آن است. این اعتماد در طول زمان با تکرار تعاملات شکل می‌گیرد و بر مبنای همین روابط مبتنی بر اعتماد، تعارض منافع اعضا شبکه مدیریت می‌شود و به نوعی تعهدی نانوشته است که اعضا نفع عمومی که همانا حفظ و توسعه شبکه است، را بر نفع فردی خویش ترجیح دهند. با این حال شبکه‌ها نیز می‌توانند دچار تعارض منافع شده و به انحراف کشانده شوند. عدم ضمانت قانونی و حقوقی که غالباً در شبکه‌ها وجود دارد، یکی از مهم‌ترین زمینه‌های بروز تعارض منافع است. بنابراین شیوع تعارض منافع در مدل شبکه‌ای اگر بیشتر از رویکرد بازاری و سلسله‌مراتب نباشد، کمتر نیست. به طور کلی دو موقعیت تعارض منافع در شبکه‌ها می‌توان نام برد:

۱. تعهد به شبکه: از آنجایی که پایه تعهد در شبکه‌ها اخلاقی و وجدانی است، افراد عضو شبکه در یک تعارض منافع دائمی جهت کاهش و نادیده انگاشتن این تعهد و یا پایبند بودن به آن قرار دارند. برخی از پژوهشگران معتقدند که عنصر اعتماد نمی‌تواند به‌تنهایی از رفتارهای فرصت طلبانه اعضای شبکه جلوگیری کند و معمولاً اعضا با هنجارشکنی به دنبال سود بیشتر شخصی خواهند بود (بور، ۱۳۹۷: ۴۲).

۲. تشکیل گره‌های قدرت: فرض اینکه در شبکه همه بازیگران از منابع و ارتباطات یکسانی برخوردارند مقداری غیرواقعی و ساده‌لوحانه است. در بیشتر شبکه‌ها بازیگران اندکی با در دست داشتن اکثریت منابع، به راهبری شبکه می‌پردازند و شبکه پوششی برای تعارض منافع آنها می‌شود (بور، ۱۳۹۷: ۴۱ و ۴۲).



## ۶ جایگاه مفهوم تعارض منافع در خط‌مشی‌گذاری عمومی

عرصه خط‌مشی‌گذاری، عرصه بحث، تعارض و اختلاف‌ها و مشاجره‌هاست. تمام چرخه خط‌مشی‌گذاری از اولویت پیدا کردن مسئله مورد مطالعه تا انتخاب اهداف و ابزارها، شیوه تحلیل، اجرا و ارزیابی، همگی محل گفت‌وگو موافقان و مخالفان است (کرگر، مدیگلی، کیندل و براون، ۲۰۰۷). تصمیمات خط‌مشی در تمام فرایند و چرخه خط‌مشی‌گذاری به صورت بالقوه تعارض‌های خط‌مشی را با شدت‌های مختلف به دنبال دارد (ویبلی و هیکیلا ۲۰۱۷)، در این میان گاه اختلافات و تعارضات برآمده از ساختارهای ذهنی، زوایای متفاوت بینش و نگرش متأثر از جایگاه‌های مختلف افراد (Miles 1978)، گاه برآمده از بروز و ظهور تعارض میان منافع عالی و منافع دانی با یکدیگر است. مسئله تعارض میان منافع عالی و منافع دانی شاکله اکثر فسادهای اداری در سازمان‌های عمومی جوامع است. این مسئله زمانی در فرایند چرخه خط‌مشی‌گذاری خود را بروز و بالفعل می‌گردد، به دلیل انحراف هر یک از مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری به عنوان پایه‌های اداره عمومی و مدیریت، اهمیت شناخت این مسئله دوچندان می‌شود. زمینه مستعد جهت بروز بالفعل این مسئله در همه‌ی فرایند خط‌مشی‌گذاری وجود دارد. جایگاه مفهوم این مسئله در هر یک از مراحل چرخه به شرح زیر است:

### ۶/۱ جایگاه مفهوم تعارض منافع در شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل

تعارض منافع در مرحله اول چرخه سیاست‌گذاری در سه جنبه می‌تواند بالفعل گردد:

۶/۱/۱ در مواقعی که نهادهای مردمی، انجمن‌ها و اندیشکده‌ها در تشخیص مسئله و مشکل دچار خطا شوند به این تعبیر که عوامل پوپولیستی حاکم بر جامعه و سازمان‌ها مانع از بروز و تشخیص مشکل و مسئله اصلی به عنوان دغدغه، مسئله، بحران و فاجعه مطرح گردد. در این مواقع امکان بروز تعارض منافع برای نهادهای مردم یا سازمان‌ها در جهت حفظ موقعیت‌های فعلی، منافع خود و همچنین جلوگیری از تهدیدات وارده خارج از سازمان وجود دارد.

۶/۱/۲ در بُعد کلان مسائل، در جهت تسهیل اظهار و بیان مشکل و مسئله که اغلب از شیوه نمایندگی استفاده می‌گردد، این امکان وجود دارد که نماینده مردم و سازمان‌ها به عنوان حلقه ارتباطی با سازمان‌های مربوطه سهواً یا عمداً در نوع، میزان و درستی شرح و بیان مسئله دچار تعارض منافع شوند.

۶/۱/۳ از دیگر مصادیق تعارض منافع طبق مدل موضوع-توجه آنتونی دانز که در چرخه خطمشی گذاری امکان بالفعل شدن آن توسط مسئولین امر وجود دارد، تلاش دولت بر توقف پیگیری امور در این مرحله پس از انحراف و کاهش توجهات عموم مردم به معنای مطلق اسم جنس و سازمان‌های عمومی است. در این مواضع دولت می‌تواند نقش اساسی در ایجاد فضای پوپولیستی جامعه جهت فراموشی امور اصلی داشته باشد.

#### ۶/۲ جایگاه مفهوم تعارض منافع در ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌ها و مؤسسات عمومی

در این مرحله از فرایند خطمشی گذاری درصد بروز و ظهور مسئله تعارض منافع در ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌ها به شدت سایر فرایندهای خطمشی‌گذاری نیست. این در حالی است که در مسائل کلان می‌توان از دسیسه شبکه‌های اجتماعی و حزب‌گرا در جهت حاشیه‌زایی و عدم تبیین جامع مسائل. مشکلات با هدف مانعیت و انحراف در ارجاع مسائل به سازمان‌های مربوطه به عنوان اهرم فشار بروز تعارض منافع در طرح و دریافت مسئله عنوان نمود.

#### ۶/۳ جایگاه مفهوم تعارض منافع در شکل‌گیری، تهیه و تدوین خطمشی عمومی

در تهیه، تدوین و شکل‌گیری خطمشی، نظارت ذی‌نفعان در درستی و جامعیت خطمشی در سازمان‌های عمومی در راستای تحقق اهداف اصلی می‌تواند مسئولین امور عمومی را در موقعیت تعارض منافع قرار دهد. این تعارض منافع می‌تواند از طریق گروه‌های فشار یا از طریق لابی‌گری صورت گیرد.

از دیگر مواضع و مصادیق بروز صریح تعارض منافع توسط مسئولین دولتی، در تعیین و تحلیل طرح‌های خطمشی رخ می‌دهد. از اوایل دهه ۱۹۸۰، شناسایی متغیرهای مداخله‌گر مؤثر در "طرح خطمشی"، یکی از محورهای اصلی مورد مطالعه در پژوهش‌های حوزه‌ی خطمشی گذاری بوده است. در میان محققان، شنایدر

و اینگرام به عنوان نظریه‌پردازان حوزه ساخت اجتماعی<sup>۱۸</sup> "مخاطبان یک خطمشی" یا "گروه‌های هدف"<sup>۱۹</sup> به عنوان پدیده مهمی در تحلیل خطمشی‌های دولت، یکی از عوامل اصلی و تعیین‌کننده در چگونگی ورود برخی از موضوعات در دستور کار دولت و نحوه تعیین ابزارهای خطمشی در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ شناخته شده‌اند. درک ساخت اجتماعی گروه‌های هدف، توجیهاتی را درباره‌ی علل تغییر خطمشی‌ها روشن می‌سازد. اشنایدر و اینگرام معتقدند که ساخت اجتماعی مطلوب یا نامطلوب گروه‌های اجتماعی و در نتیجه مستحق یا نامستحق پنداشته شدن آن‌ها، شیوه‌ی توزیع منافع دولتی و اجتماعی را به گونه‌ای تحت تأثیر قرار می‌دهد که افراد دارای قدرت و ساخت اجتماعی مطلوب روز به روز بهره‌مندتر شده و افراد ضعیف دارای ساخت اجتماعی نامطلوب به طور فزاینده از مزایای اجتماعی محروم می‌شوند. در همین راستا، شیوه تعامل ساخت اجتماعی واقعیت با طرح خطمشی را در شش قضیه تبیین می‌کنند. در این مرحله از چرخه خطمشی‌گذاری به سه فرضیه آن‌ها که سبب بروز و ظهور تعارض منافع بالفعل می‌گردد، اشاره خواهیم کرد:

۶/۳/۱ طرح‌های خطمشی فرصت‌هایی را به وجود می‌آورند و پیام‌های متفاوتی را به گروه‌های هدف شناخته شده ارسال می‌کنند. این پیام‌ها نشان می‌دهند که رفتار دولت در ارتباط با یک موضوع خاص چیست و نگرش آن به گروه‌های هدف گوناگون چگونه است. (اشنایدر و همکاران، ۲۰۰۷، ۹۸).

۶/۳/۲ تخصیص مزایا و هزینه‌ها در خطمشی عمومی به گروه‌های هدف، بر اساس میزان قدرت سیاسی و ساخت‌های اجتماعی مثبت یا منفی آن‌ها تعیین می‌شود (اینگرام و همکاران، ۲۰۰۷، ۱۰۱).

۶/۳/۳ ارکان طرح خطمشی که مواردی همچون ابزارها، قوانین و اصول اساسی خطمشی هستند نیز بر اساس ساخت اجتماعی و قدرت گروه‌های هدف، تعیین می‌شوند. (اشنایدر و همکاران، ۲۰۰۷، ۱۰۴).

نگرش متفاوت و مثبت به گروه‌های هدف در طرح‌های خطمشی، در دستورگذاری به ویژه هنگام فعال شدن دولت در تنظیم دستور کار، در تخصیص مزایا و هزینه‌ها و در آخر ارکان طرح و تدوین خطمشی برخواسته از تعارض منافع دولت میان دوگانه‌ی قدرت-ساخت اجتماعی مطلوب گروه‌های هدف و عدالت اجتماعی است. این تعارض منافع با هدف کسب منافع شخصی برخی از صاحب‌منصبان دولتی یا مجموعه دولت بالفعل می‌گردد.

<sup>۱۸</sup> ساخت اجتماعی مجموعه نقش‌ها و مفاهیمی است که حول یک شخص، موجودیت یا پدیده شکل می‌گیرد. معمولاً جامعه آن‌ها را شخصیت، موجودیت و... می‌دهد.

<sup>۱۹</sup> اصطلاح گروه‌های هدف یا مخاطبان خطمشی، اشاره به افرادی دارد که تحت تأثیر خط مشی خاصی قرار می‌گیرند. این تأثیر می‌تواند به شکل کسب منافع گوناگون یا محتمل شدن انواع هزینه‌ها باشد.

به جهت اهمیت طراحی و تدوین خط‌مشی به عنوان مرحله شکل‌گیری شاخه خط‌مشی، لازم است از راهکارهای شفافیت و استفاده از ظرفیت‌های مردم و انجمن‌های مردمی در قالب مشارکت عمومی در راستای کاهش قدرت و اقتدار متمرکز دولت در دستورگذاری و تدوین خط‌مشی گذاری و رفع تعارض منافع احتمالی در فرایند تدوین اذعان نمود.

#### ۶/۴ جایگاه مفهوم تعارض منافع در قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط‌مشی عمومی

در این گام، به دلیل حکمرانی دو مؤلفه جناح‌گرایی و رقابت سیاسی ناسالم، عدم وجود شفافیت آرا هنگام تصویب لوایح، مشروعیت‌سازی می‌تواند در مجلس شورای اسلامی و شوراهای عالی کشور تحت شعاع اثرگذاری و حتی انحراف از واقعیت موجود قرار گیرد. بروز و ظهور تعارض منافع می‌تواند در هر یک از فرایند مراحل مشروعیت‌سازی در کمیسیون‌ها و بخش‌های مختلف مجلس شورای اسلامی توسط ذینفعان به دو دلیل حفظ و ترجیح منافع شخصی و خویشاوندی یا کسب عاید و منافع با اعلان چراغ سبز حمایت به گروه‌های با قدرت و ساخت اجتماعی مثبت (و یا حداقل دارای یکی از این دو مورد) در مقابل حفظ و ترجیح منافع ملی و دولتی و همچنین احقاق عدالت اجتماعی اعمال گردد. موقعیت‌های بالقوه تعارض منافع در این گام را می‌توان از طریق ایجاد محدودیت و اعلام تعارض منافع توسط افراد ذینفع در هنگام بررسی لوایح مدون خط‌مشی در کمیته‌ها، کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس شورای اسلامی و همچنین شوراهای عالی به حداقل میزان ممکن کاهش نمود.

#### ۶/۵ جایگاه مفهوم تعارض منافع در اجرای خط‌مشی عمومی

بروز و ظهور اختلافات و تعارضات احتمالی در عرصه اجرای خط‌مشی، اغلب برگرفته شده از تعارض منافع مجریان در قالب‌های اتحاد ناظر و منظور<sup>۲۰</sup>، تعارض میان درآمد و وظیفه<sup>۲۱</sup> و تعارض میان وظایف تحقق پیدا می‌کنند. از دلایل بروز تعارض منافع در ساحت اجرای خط‌مشی به وجود ساختارهای ناکارآمد حکمرانی فعلی در سازمان‌های عمومی و جامعه، وجود نظارت متمرکز، مستقیم و ناسالم بر اجرای امور، عدم وجود نظارت مردمی، وجود قوانین و مقررات متعارض موضوعه و زیاده‌خواهی مجریان در اجرای امور مرتبط می‌گردد. همچنین در الگوی تعارض در اجرای خط‌مشی فرض بر رقابت بین افراد و واحدها و حتی سازمان است. نتیجه این فرض عدم توزیع متوازن قدرت بین گروه‌های مختلف است. بر همین اساس فرایند تصمیم‌گیری بر اساس رایزنی و مصالحه پیش خواهد رفت (قلی‌پور، ۱۳۹۶: ۲۲۱-۲۱۸). در کنار دلایل مذکور، بارداخ (۱۹۷۷) روی این موضوع مطالعه می‌کند که چگونه اجرا منحرف می‌شود. او از استعاره بازی برای

<sup>۲۰</sup> فرد یا سازمان، همزمان هم در جایگاه «نظارت کننده» و هم در جایگاه «نظارت شونده» در یک حوزه‌ی مشخص قرار می‌گیرد.

<sup>۲۱</sup> منظور موقعیتی است که در آن بین نفع وابسته به یک وظیفه فرد و سازمان با درآمد آن فرد یا سازمان در تعارض قرار می‌گیرد.

بیان گام‌ها و بازیگران مختلفی در آن نقش دارند، استفاده می‌کند (Bardach, 1987: 186) وی در نهایت چهار نوع انحراف کلی که ناشی از چهار نوع بازی اجراست، را برمی‌شمرد:

۱) انحراف منابع: در این انحراف بازی بودجه رخ می‌دهد، میزان فعالیت مدیران به میزان هزینه کردن (و نه صرفه‌جویی) اجرا بستگی پیدا می‌کند.

۲) انحراف اهداف: در اینجا بازی مبالغه رخ می‌دهد. به طوری که این برنامه می‌تواند همه مشکلات کشور را حل کند و بر اهمیت آن بیش از حد تأکید شود و این باعث می‌شود انتظارات را بالا ببرد و در هر صورت خط‌مشی شکست‌خورده تلقی شود.

۳) انحراف مقاومت در برابر کنترل: در اینجا بازی ظاهرسازی رخ می‌دهد. شاخص‌ها که خاصیت اصلی آن کنترل و نظارت بر عملکرد مسئولان است، تغییر کارکرد می‌دهد و ابزار برای نمایش بازی کردن و تظاهر می‌شود.

۴) پراکنده‌سازی انرژی شخصی یا سیاسی: در اینجا بازی سرسختی و لجبازی رخ می‌دهد. این پدیده موقعی اتفاق می‌افتد که مسئولی و سیاستمداری برخلاف نظریان قانونی یا ماده‌ای به آن الحاق شده باشد. در این صورت دائماً برای اجرای آن بهانه‌تراشی می‌کند (اسمیت، ۱۳۹۲: ۱۸۷ و ۱۸۸).

در راستای دفع و رفع اغلب موقعیت‌های بالقوه تعارض منافع احتمالی در مرحله اجرای خط‌مشی مسائل کلان، در کنار الزام شفافیت، اعلام موقعیت‌های تعارض منافع و اعمال محدودیت‌های لازم، می‌توان به ایجاد شبکه‌های حکمرانی سالم، افزایش اعتماد و اطمینان میان مجریان و بازیگران خط‌مشی و تلاش بر کاهش و بهبود قوانین پیچیده، زائد و مشکل‌زا اشاره نمود، چرا که زمانی اعتماد، ایثار و هدفی واحد بنام حل مسائل و مشکلات عمومی کشور در میان سازمان‌های عمومی نباشد، در مسیر نیل به اهداف سازمانی زمینه بروز تعارض منافع میان سازمان‌های عمومی و حتی درون‌سازمانی در اجرای خط‌مشی بالفعل خواهد گشت.

#### ۶/۶ جایگاه مفهوم تعارض منافع در ارزیابی خط‌مشی عمومی

یکی از مفاهیم چابستی ارزیابی خط‌مشی، مقایسه اهداف پیش‌بینی‌شده برای خط‌مشی و نتایج حاصل از آن است. در این موقعیت اگر ارزیابی ذیل یک سازمان مشخص به صورت متمرکز انجام گیرد، زمینه‌های تعارض منافع از جمله: اتحاد ناظر و منظور، تعارض وظایف و درآمد و تعارض مالکیت و سهامداری

<sup>۲۲</sup> بالفعل خواهند گشت. همچنین اگر ارزیابی برخواسته از یک وظیفه مشخص شده انجام گیرد، بوروکراسی موجود، مانع از احقاق اصلی و حقیقی ارزیابی و سبب افزایش بروز تعارض منافع به دلیل وجود ساختار سازمانی و اغلب بوروکراتیک می‌شود. اما اگر ارزیابی به عنوان تلاش جدی، دارای ضوابط و آیین‌نامه عنوان گردد، خواسته و مطالبه حقیقی و واقعی سازمان در راستای قضاوت اعتبار و ماهیت خط‌مشی خواهد بود که در این زمان درصد احتمال تعارض منافع کاسته خواهد شد. لازم به ذکر است، لازمه رفع موقعیت‌های تعارض منافع بالقوه مذکور، اصلاح ساختار و روابط تبعیت در سازمان‌های بوروکراتیک، شفافیت ارزیابی و نظارت عمومی ذکر می‌شود. همچنین استفاده از فناوری شهروندی جهت ایجاد زمینه مشارکت مردمی در بهبود و ارتقای کیفیت ارزیابی‌ها پیشنهاد گردد.

## ۷ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این پژوهش به دنبال پاسخی روشن به این پرسش بودیم که مفهوم تعارض منافع چه جایگاه و کارکردی در حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی دارد. پاسخ به این سؤال علاوه بر اینکه پژوهشگران علوم اجتماعی را با اهمیت و ضرورت توجه بیشتر به مفهوم تعارض منافع آشنا می‌کند، زمینه‌های جدی بحث و پژوهش بیشتر را برای آنان فراهم می‌سازد. جهت پرداختن به این پرسش در گام اول با مطالعه منابع مختلف مهم‌ترین نظریات مربوط به خط‌مشی‌گذاری عمومی و حکمرانی انتخاب‌شده و با جمع‌بندی نظرات چهارچوب نظری منتخب حاصل شد. در بخش خط‌مشی‌گذاری عمومی فرایند خط‌مشی با ۶ مرحله شامل: ۱. شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل، ۲. ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌ها و مؤسسات عمومی، ۳. شکل‌گیری، تهیه و تدوین خط‌مشی عمومی، ۴. قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط‌مشی عمومی، ۵. اجرای خط‌مشی عمومی، ۶. ارزیابی خط‌مشی عمومی می‌شود. در بخش حکمرانی به سه نظریه اصل و معروف شامل نظریه سلسله‌مراتب، نظریه بازاری و نظریه شبکه‌ای پرداخته شد.

با توجه به یافته‌های پژوهش نتایج و پیشنهادات زیر برای توسعه این پژوهش قابل‌ارائه هستند:

۱. تعارض منافع ریشه و پشت پرده بسیاری از مسائل و مشکلات موجود در خط‌مشی‌گذاری عمومی و حکمرانی است. لذا توجه به آن اندیشمندان علوم اجتماعی را به لایه‌های عمیق‌تری از فهم پدیده‌های اجتماعی وارد می‌کند.

---

<sup>۲۲</sup> منظور موقعیتی است که فرد همزمان مسئولیت ارزیابی خط‌مشی‌های اجرا شده در حوزه بخش خصوصی، دارای سهام در آن شرکت‌های خصوصی است. لذا در هنگام ارزیابی برای نفع بیشتر دچار تعارض منافع می‌گردد.

۲. برای به‌کارگیری نظریات حکمرانی از منظر تعارض منافع، رویکرد بازاری از نظریه سلسله‌مراتب و شبکه‌ای مناسب‌تر به نظر می‌رسد. از بین نظریه سلسله‌مراتب و شبکه‌ای نیز نظریه سلسله‌مراتب در مدیریت تعارض منافع به نظر موفق‌تر بوده و خواهد بود.
۳. تعارض منافع در مرحله شکل‌گیری و تدوین خط‌مشی و مرحله اجرای خط‌مشی بیشتر خواهد بود. از این رو پیوست تحلیل تعارض منافع می‌تواند یکی از پیوست‌های مهم خط‌مشی‌ها و برنامه‌های عمومی تلقی گردد.
۴. توجه به مبانی تعارض منافع شامل مکاتب فلسفی و نظریات مرتبط به آن مانند مکتب منفعت‌گرایی، نظریه کنش عقلایی، نظری انتخاب عمومی، نظریه بازی‌ها، نظریه اصیل و وکیل، اقتدار و انواع آن و... می‌تواند زمینه‌ساز ورود جدی‌تر اندیشمندان و پژوهشگران علوم انسانی به این موضوع باشد.
۵. با تحلیل‌های موردی مراحل شکل‌گیری و اجرای خط‌مشی (فرایند خط‌مشی) را از منظر تعارض بررسی شده و تحقیق‌های تجربی حول آن‌ها شکل بگیرد.

#### منابع

- 1) Anton, T. J., & Bardach, E. (1978). The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. *Administrative Science Quarterly*, 23(1), 185. doi:10.2307/2392448.
- 2) Asian Development Bank. Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest. In Asian Development Bank; OECD; 2008. Available from: [www.oecd.org/corruption/asiapacific](http://www.oecd.org/corruption/asiapacific).
- 3) Hand book on Theories Handbook on theories of Governance Edited by Christopher Ansell University of California, Berkeley, USA Jacob Torfing Roskilde University, Denmark and NORD University, Norway.
- 4) Davis, M., & Snead, W. S. (1982). Conflict of Interest [with Commentary]. *Business & Professional Ethics Journal*, 1(4), 17-32.
- 5) Jay M. Shafritz, Christopher P. Borick. (2008). *Introducing Public Policy*. New York: Pearson Longman.
- 6) Kernaghan, K., & Langford, J. W. (2014). *The responsible public servant*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- 7) McConnell, C. R., Brue, S. L., & Flynn, S. M. (2009). *Economics: Principles, problems, and policies*. Boston McGraw-Hill/Irwin.

- 8) Peters, A., Handschin, L., & Högger, D. (2012). Conflict of Interest as a Cross Cutting Problem of Governance, In Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, (pp.3-38), Cambridge University Press.
- 9) World Bank. World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York: Oxford University Press, 1997; p. 31.
- 10) World Bank. World Development Report. New York: Oxford university press, 2000.
- ۱) میلانی فر، علیرضا و آخوندی، محمدمهدی/مقاله ارزیابی حقوق تعارض منافع در حقوق نظام سلامت ایران، مجله اخلاق و تاریخ پزشکی (دوره پنجم، شماره ۱، بهمن ۱۳۹۰).
- 2) محب علی، قاسم، شاخص‌های زمامداری خوب، پایگاه اطلاع رسانی خرد.
- 3) احمد میدری، حکمرانی خوب بنیان توسعه، ص ۲۵۸
- 4) مارک بور، حکمرانی مقدمه‌ای بسیار کوتاه، فصول ۱ و ۲
- 5) الوانی مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، صفحات ۱۲ و ۱۳
- 6) الوانی-شریف‌زاده، فرآیند خط‌مشی گذاری عمومی فصول ۳، ۴، ۵ و ۶
- 7) جوانعلی آذر، مرتضی. (۱۳۹۴). رساله دکتری «بررسی تطبیقی نظریع ساخت اجتماعی واقعیت و نظریه‌ی اعتباریات علامه طباطبایی و تبیین دلالت‌های آن در حوزه‌ی سیاست‌گذاری»، صفحات ۲۲۰-۲۰۹.
- ۸) قلی پور، رحمت الله. (۱۳۹۶). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی گذاری عمومی. چاپ هشتم. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- ۹) الوانی، مهدی و شلواری، میثاق. (۱۳۹۵). اجرای خط‌مشی عمومی، دیدگاه‌های نظری و راهکارهای عملی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۱۰) هاوالت، مایکل و رامش ام و پرل، آنتونی. (۱۳۹۵) مطالعه خط‌مشی عمومی، چرخه‌های خط‌مشی و زیر نظام‌های خط‌مشی. ترجمه: منوریان عباس و گلشن، ابراهیم. چاپ دوم. تهران: موسسه کتاب مهربان نشر.
- ۱۱) زینالو، مهدی و احمدی، علی و نریمان، سعید. (۱۳۹۸). بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی. سیاست‌گذاری عمومی، ۱۸، ۹۹-۱۱۷.
- ۱۲) تعارض منافع ۲. راهکارهای پیشگیری و مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۰۱.
- ۱۳) تعارض منافع ۱. دسته بندی و مفهوم شناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۴۴۸.



۱۴) محمد مهدی خواه، جمال خانی جزنی، سید مجتبی امامی، قاسم رمضان پور  
نرگسی، (۱۳۹۶)، نوع شناسی ریشه‌های مشاجره خط‌مشی در کشور، دوره ۹ شماره ۴، ۵۶۸-۵۳۹.

۱۵) هچ، مای جو. کانلیف. ان ال. (۱۳۹۲) نظریه سازمان: مدرن، نمادین-تفسیری، پست مدرن،  
مترجم: دانایی فرد، حسن. تهران: موسسه کتاب مهربان نشر.

۱۶) قلی پور، رحمت الله و فقیهی، مهدی. (۱۳۹۳). سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌های عمومی. تهران:  
انتشارات مهکامه.