

Exploring the Reasons for the Persistence and Spread of Corruption in Tehran Municipality*

Shokoofe Akbari¹ iD, Marjan Sharafi^{**2} iD

¹ Master of Urban Management, Department of Urban Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran.

² Assistant Professor, Department of Urban Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran.

(Received: 12 Feb 2023; Received in revised form: 29 Apr 2023; Accepted: 15 Jun 2023)

Nowadays, corruption in the public sphere is defined as a complex, systemic, organized, and collective phenomenon, often characterized by its "reproduction capability" and "cyclical nature" that at times turns into a norm. So, one of the issues that has always impacted the lives of communities is corruption. It influences the macro-structures of society, by hindering its economic, social, cultural and political development and resulting in inequality. , With the spread of corruption in the last two decades, there is a general consensus that corruption continues to resist the effort to curb it. In this respect, the main emphasis of the conducted studies has been on identifying the bases of corruption persistence. This study aims to identify the structure in persistence and consolidation of corruption in the new form of networked and systematic concepts of corruption. Local self-governing institutions are among the main locus of corruption due to workload, amount of relationships and interactions, type of activity, and resources available to them. Therefore, there is a possibility of corruption in municipal processes as a level of local government that is tasked with urban planning and development, implementation of policies, provision of facilities, preparation of procurement and contracts and so on. Therefore, municipalities, tasked with delivering essential services and enacting policies, confront increasingly intricate challenges and heightened expectations compared to previous eras. Municipalities that are important part of the local government structure in Iran, are no exception. The imperative for anti-corruption policies became apparent in the 1990s, as corruption threatened common societal interests. Despite its detrimental effects, corruption has become ingrained to the extent that progress in various domains often hinges upon it. Hence, this study aimed to identify the structural dynamics shaping the persistence and consolidation of

corruption within Tehran's municipality. This research has gone one step further and examined the new features of corruption, including network corruption and organized corruption to identify the processes in persistence and consolidation of corruption using the mentioned concepts. Employing an interpretive paradigm, our qualitative study utilizes a content analysis methodology to delve into the intricate layers of corruption persistence and consolidation. The results show that the "power system monopoly" is the most important category of interest. The power system monopoly has led to the hierarchical and vertical distribution of the power system. Overall, "corruption of authorities" and "the lack of an evaluation system", due to mutual overlapping of "commonality and conflict of interests", have led to relations based on the general agreement of members and relations have expanded because of system supports and these to cause "persistence and consolidation the network of corrupt relations" in the structure of Tehran's municipality, respectively..

Keywords

Persistence of Corruption, Power System Monopoly, Spread of Corruption, Tehran's Municipality.

Citation: Akbari, Shokoofe; Sharafi, Marjan (2023). Exploring the reasons for the persistence and spread of corruption in Tehran municipality, *Journal of Fine Arts: Architecture and Urban Planning*, 28(2), 19-34. (in Persian)

DOI: <https://doi.org/10.22059/jfaup.2023.354955.672845>



*This article is extracted from the first author's master thesis, entitled: "Analysis of factors affecting corruption and its persistence in urban management; Case study: Tehran municipality" under the supervision of the second author and the advisory of Dr. Hamid Mohammadi at the University of Art.

**Corresponding Author: Tel:(+98-21) 88521220, E-mail: m.sharafi@art.ac.ir

واکاوی ساختار دوام و تسری فساد در شهرداری تهران*

شکوفه اکبری^۱، مرجان شرفی^{۲*}

^۱ کارشناس ارشد مدیریت شهری، گروه طراحی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران.
^۲ استادیار گروه طراحی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۱۱/۲۳، تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۲/۰۹، تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۲/۰۳/۲۵)

چکیده

امروزه فساد در حوزه عمومی را پدیده‌ای پیچیده، سیستمی، نظام‌یافته و جمعی که گاهی اوقات از نظر اجتماعی عادی‌سازی شده است، تعریف می‌کنند. با فراگیری فساد در دو دهه گذشته، یک توافق کلی به وجود آمده است که فساد در برابر تلاش برای مهار آن مقاومت می‌کند. این در حالی است که تأکید عمده پژوهش‌های انجام شده معطوف بر شناسایی بسترهای شکل‌گیری فساد بوده است. بنابراین، تلاش پژوهش حاضر بر این است تا در قالب مفاهیم نوین شبکه‌ای و نظام‌مند فساد، ساختار دوام‌پذیری و تسری فساد را شناسایی کند. از آن جایی که حکومت‌های محلی یکی از محمل‌های اصلی فساد به لحاظ حجم کاری، میزان تعاملات، نوع فعالیت و منابع در اختیار هستند، هدف پژوهش حاضر، شناسایی ساختار «دوام و تسری فساد» در شهرداری تهران است. این پژوهش در دسته پارادایم تفسیرگرایی قرار می‌گیرد و در آن از تحلیل محتوای کیفی برای تفسیر داده‌های متنی منتج از مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته استفاده شده است. یافته‌های این پژوهش بیانگر آن است که «انحصار نظام قدرت» مهم‌ترین مفهوم شناسایی شده است، به گونه‌ای که «مرجعیت مراجع قدرت» و «نبود نظام ارزیابی» ناشی از هم‌پوشانی متقابل اشتراک و تعارض منافع، به ترتیب منجر به «تحکیم و تسری شبکه روابط فاسد» در ساختار شهرداری تهران شده است.

واژه‌های کلیدی

دوام فساد، تسری فساد، انحصار نظام قدرت، شهرداری تهران.

استناد: اکبری، شکوفه؛ شرفی، مرجان (۱۴۰۲)، واکاوی ساختار دوام و تسری فساد در شهرداری تهران، نشریه هنرهای زیبا: معماری و شهرسازی، ۲۸(۲)، ۱۹-۳۳.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jfaup.2023.354955.672845>

* مقاله حاضر برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نگارنده اول با عنوان «واکاوی عوامل مؤثر بر شکل‌گیری و دوام فساد در مدیریت شهری (مورد پژوهی: شهرداری تهران)» می‌باشد که با راهنمایی نگارنده دوم و مشاوره دکتر حمید محمدی در دانشگاه هنر ارائه شده است.

** نویسنده مسئول: تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۲۱۲۲۰-۰۲۱، E-mail: m.sharafi@art.ac.ir



مقدمه

«نهادینه‌شده» و یا «سازمان‌یافته» به کار برده می‌شود (جلیلی سنزیقی، ۱۴۰۰؛ کاظمیان و همکاران، ۱۴۰۰). از این‌رو سیاست‌های مبارزه با فساد از اوایل دهه ۱۹۹۰، به یکی از عناصر اصلی حکمرانی جهانی مبدل شده است (Adam & Adam, 2016, 7)، ولی با این وجود، فساد همچنان در برابر تلاش برای مهار آن مقاومت می‌کند و باقی مانده است (Prasad et al., 2018). بدین سبب، این «استعداد اجتماعی» بر تمام حوزه‌های زندگی جوامع تأثیر منفی می‌گذارد و می‌تواند دائماً با واقعیت‌های جدید سازگار شود (Filipenko et al., 2020).

در این راستا نتایج پژوهش گروه تحقیقاتی آینده‌بان (۱۳۹۷) که با هدف شناسایی و اولویت‌بندی مسائل کشور انجام شده است، نشان می‌دهد که در میان ۱۰ مسئله اول در ایران، فساد (سیستمی) رتبه دوم را در کشور و در شهر تهران کسب کرده و این امر به عنوان یک روند در نظر گرفته شده است، یعنی مشکلی که از قبل وجود داشته است و همچنان ادامه دارد و راه‌حل قاطعی برای مبارزه با آن به کار گرفته نشده است. در پژوهش دیگری که توسط محمدی و همکاران (۱۳۹۵)، به منظور بررسی وضعیت فساد در میان شهروندان شهر تهران و همچنین در سازمان‌های مختلف صورت گرفته است، ۷/۹۶٪ از پاسخگویان معتقد بوده‌اند فساد در شمار مهم‌ترین مشکلات اجتماعی ایران قرار دارد و بیشترین ادراک فساد نیز مربوط به شهرداری‌ها بوده است. از این رو فساد در مقیاس مدیریت شهری ایران به یک‌باره به وجود نیامده است، بلکه تقویت، تثبیت و نهادینه‌شدن فساد در آن سابقه طولانی دارد. با این حال، یکی از نقاط عطف تشدید و نهادینه‌شدن آن را می‌توان مربوط به سیاست استقلال و خودکفایی مالی شهرداری‌ها در دهه ۱۳۶۰ بدون تعریف منابع درآمدی جدید برای آنها دانست (جلیلی سنزیقی، ۱۴۰۰، ۶). به دنبال آن، وجود نگاه‌های خُرد، غیرآینده‌نگر و غیرجامع به فساد و سوءاستفاده افراد از مقام سازمانی ایشان به نفع خود و آشنایان در سطح شهرداری‌ها باعث فربه‌تر شدن فساد در سال‌های اخیر شده است (معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری و امور شورا، ۱۳۹۷، ۴). از این‌رو این پژوهش سعی دارد به کشف و تبیین ساختار دوام و تسری فساد در شهرداری تهران و نیز بررسی ویژگی‌های نهادینگی و سازمان‌یافتگی فساد به عنوان شکل جدیدی از آن بپردازد.

نهادهای خودگردان محلی یکی از بسترهای اصلی فساد به لحاظ نزدیکی با جوامع محلی و ارائه خدمات گسترده به ساکنان به شمار می‌روند (Filipenko et al., 2020; Transparency International Norway, 2014). گزارش‌های منتشرشده از فساد در حوزه برنامه‌ریزی توسعه و پایداری شهری حاکی از روند افزایشی و اثرات سوء فساد بر آنها است، این امر نشان‌دهنده ضرورت هر چه بیشتر انجام پژوهش‌های فساد در حوزه‌های شهری است (Owusu et al., 2021). این در حالی است که فساد در حکومت‌های محلی بسیار کم‌تر از فساد در سطح ملی مورد توجه قرار گرفته است، به خصوص در کشورهایی که دارای ساختار اداره متمرکز هستند و در آنها حکومت‌های محلی از استقلال کمی برخوردار هستند (Pyman & Eastwood, 2018, 33). فساد یک بیماری است که همه ملت‌ها، چه مرفه و چه فقیر را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Mashali, 2012) و شامل همه چیزهایی است که منجر به انحطاط اهدافی می‌شود که تمام ساختارهای سیاسی-اجتماعی دولت‌های مدرن بر اساس آن ایجاد شده‌اند و رفاه جمعی را به نفع عده معدودی قربانی می‌کند. علاوه بر این، فساد با ایجاد محیط‌هایی که موجب نقض حقوق بشر می‌شود باعث فرسایش ساختار جامعه شده و منافع مشترک جوامع را تهدید می‌کند و در نهایت باعث ایجاد خطرهای عظیم سیستمی در بخش‌های مختلف، از مقیاس محلی تا جهانی می‌شود (Luna-Pla & Nicolás-Carlock, 2020, 2). افزون بر این، فساد باعث کاهش میزان اعتماد و سطح مشارکت در نهادهای عمومی و افزایش تحمل در ارائه و دریافت رشوه و منجر به درک منفی شهروندان از نحوه عملکرد خدمات عمومی در نهادهای حاکمیتی می‌شود (Habibov et al., 2019, 737). علی‌رغم پیامدهای منفی فساد، پژوهش‌ها نشان‌دهنده آن است که در بسیاری از سازمان‌ها، فساد به نوعی عادی تلقی می‌شود و تبدیل به امری بدیهی، پذیرفته‌شده و روزمره شده و با نفوذ در سازوکارها و ساختارهای سازمان و انکار مسئولیت توسط عاملان، به عنوان فرآیندی منطقی، قابل قبول و یا ضروری پذیرفته شده است (Ashforth & Vikas, 2003). بنابراین برخلاف منطق‌های گذشته راجع به فساد، اینک به آن همچون پدیده‌ای پیچیده نگریسته می‌شود که در مقابل تغییرات منعطف است و می‌تواند با شرایط وفق یابد (Be-nito et al., 2015). بدین ترتیب، فساد در مطالعات مؤخر (دهه ۶۰ به بعد میلادی) با عناوین مختلفی همچون «فساد شبکه‌ای»، «نظام‌مند»،

روش پژوهش

پیچیدگی و ابهام در مفهوم فساد و بنابر گفته فیلیپینکو (2020)، استعداد اجتماعی فراگیر با قابلیت سازگاری، تلاش برای معنی‌کاوی این پدیده اجتماعی را به ضرورتی غیرقابل انکار تبدیل کرده است. لذا با توجه به ماهیت پدیده مورد مطالعه، این پژوهش در دسته پارادایم تفسیری قرار می‌گیرد و به منظور فهم و درک عوامل مؤثر در تداوم و تسری فساد در شهرداری تهران از تجارب مدیران شهری و متخصصان بهره گرفته شده و اصالت معنایی از طریق تجربه به دست آمده است. رویکرد این مطالعه، کیفی است در واقع هدف این پژوهش بیش از آنکه آزمون چارچوب اولیه‌ای باشد که در خصوص دوام و تسری فساد در حکومت‌های محلی

تدوین شده است، کشف و پروراندن مفاهیمی است که تبیین‌کننده ساختار دوام و تسری فساد در شهرداری تهران است. چرا که فساد ماهیت ذهنی، پیچیده و چندبُعدی دارد و وابسته به زمینه و فرهنگ است که تفاوت در حکومت‌های محلی، به تفاوت در ماهیت و نوع آن می‌انجامد (Pyman & Eastwood, 2018). در این پژوهش از تحلیل محتوای کیفی به عنوان شیوه پژوهش و به منظور ساخت مدلی برای توصیف پدیده به شکل مفهومی استفاده شده است. شیوه تحلیل داده‌ها بر پایه مقایسه مداوم و مقایسه نظری و پرسش از داده‌ها و از طریق فرایند کدگذاری باز و کدگذاری محوری تا چهار سطح انتزاع (مقوله‌های مفهومی) صورت گرفته است. در تمامی این مراحل از یادداشت‌های تحلیلی و ترسیم نمودار برای یافتن رابطه میان مفاهیم کمک گرفته شده است. در انجام

پرداخته می‌شود.

مبانی نظری پژوهش

فساد شبکه‌ای / فساد سازمان یافته؛ رویکرد بازپسین در فساد
در پژوهش‌های متأخر، سطح جدیدی از نظریه‌های فساد با عنوان «کنش جمعی» اضافه شده است. تعداد فزاینده‌ای از پژوهش‌ها وجود دارند که فساد را به عنوان مشکل کنش جمعی تصور می‌کنند (Bauhr, 2019; Persson et al., 2017; Mungiu-Pippidi, 2017). بر اساس این نظریه، فساد همچنان ادامه دارد زیرا نماینده عمومی تصور می‌کند که همه عوامل دیگر به احتمال زیاد فاسد هستند. در جامعه‌ای که در آن فساد رفتار مورد انتظار است، هیچ کنشگر با انگیزه‌ای برای اجرای نظام‌های تنبیهی وجود نخواهد داشت، بنابراین کسی پاسخگوی اعمال فاسدانه نخواهد بود. در اینجا مانند نظریه انتخاب عمومی^۲، فساد با محاسبه هدف عقلانی مقام‌ها توضیح داده می‌شود. بدین ترتیب اصطلاح «سواری آزاد» که به معنای سودبری فرد یا سازمان از اقدام‌ها و تلاش‌های دیگران، بدون پرداخت سهم یا هزینه است را به فساد نسبت می‌دهند بنابراین، مشارکت در فساد منطقی‌ترین و سودآورترین انتخاب برای فرد یا عامل است (Janc-sics, 2019).

در این راستا، سطح پویایی سازمانی، عملکردهای اداری و مقام‌ها با قدرت بالا به عنوان عوامل کلیدی در دوام و تثبیت روندهای فساد در نظر گرفته شده‌اند. در این حالت، فساد به سطحی از ثبات و پایداری رسیده است که دیگر بازگشتن از آن دشوار تلقی می‌شود (Meza & Pérez-Chiqués, 2020). ویژگی مشترک این وجه از فساد، همراهی همگانی بر سر اقدام‌های مفسدانه است، اتفاقی که در این شرایط رخ می‌دهد، منفعت تمام اعضاء مشارکت‌کننده در فعالیت‌های فاسد، همکاری عامل‌های فاسد، رضایت دوطرفه و دشواری مبارزه و شناسایی اعضاء است. در این شرایط به فساد دیگر به عنوان پدیده منفی نگریسته نمی‌شود و چون افراد بر اساس آگاهی و رضایت اقدام به اعمال فاسد می‌کنند، لذا تبدیل به یک هنجار می‌شود که منجر به تداوم آن درون سیستم شده و با عنوان «فساد سازمان یافته» معرفی می‌شود (جلیلی سنزیقی، ۱۴۰۰؛ کاظمیان و همکاران، ۱۴۰۰؛ Nielsen, 2003; Meza & Pérez-Chiqués, 2020; Luna-Pla & Nicolás-Carlock, 2020; Ashforth & Vikas, 2003; Bauhr, 2017; Yu et al., 2018). در فساد شبکه‌ای کنشگران با ایجاد انحصار، از پیوستن اعضاء جدید به درون خود خودداری و رفتار ترجیحی با اعضاء را تبدیل به هنجار می‌کنند و از این طریق منجر به فراگیری فساد می‌شوند. بدین ترتیب اعضاء شبکه به گونه‌ای عمل می‌کنند که اقدام آن‌ها دیگر نوعی حمایت از یکدیگر نیست، بلکه هدف شبکه به رفتار ترجیحی تغییر می‌کند که موجب طرد دیگران می‌شود. در این حالت، شبکه‌های فاسد مبتنی بر اعتماد، همکاری، تبادلات و قدرت جمعی بین افرادی که اغلب دارای سابقه، تجربه و هدف مشترک هستند و با ایجاد ارتباطات پیوندی و ارائه خدمات گروهی، منجر به اجماع میان منافع گروه‌ها و عادی‌سازی رفتار متقابل بر اساس ماهیت بسته و انحصاری شبکه می‌شوند (Slingerland, 2018). از این رو، فساد سازمان یافته^۳، مقوله خاصی از عملکرد فاسد نیست، بلکه وضعیتی است که در آن نهادها و فرآیندهای اصلی حاکمیت به طور معمول توسط افراد و گروه‌های فاسد تحت تسلط و استفاده قرار می‌گیرند و در آن بسیاری از

این شیوه، داده‌ها به بخش‌های قابل مدیریت تقسیم و این بخش‌ها از نظر شباهت‌ها و تفاوت‌هایشان مقایسه شده‌اند. داده‌هایی که از نظر ماهیت مشابه بوده (مشابهت مفهومی نه الزاماً تکرار یک گنش یا رویداد یکسان) در ذیل یک عنوان مفهومی مشابه طبقه‌بندی شده‌اند (Corbin, 1990; Strauss, 2015, 94). مسیر استدلال در این پژوهش مجموعه استقرا و قیاس بوده است. نخست سعی شده است مفاهیم استخراج و سپس روابط میان مفاهیم در داده‌ها کشف و مجدد این روابط در داده‌ها کنترل شوند. با روش استقرا مفاهیم سطح نخست استخراج شده است. سپس این مفاهیم توسعه داده و فرضیه‌ها طرح شده‌اند. در گام بعدی سعی شده است فرضیه‌ها با روش قیاس در داده‌ها ارزیابی و کنترل شوند. در این پژوهش ۲۳ مصاحبه فردی نیمه‌ساختاریافته در قالب ۹۱۵ دقیقه مصاحبه حضوری (در بازه زمانی دی‌ماه ۱۴۰۰ تا اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۱) انجام شده است. انتخاب مشارکت‌کنندگان در پژوهش حاضر به صورت هدفمند صورت گرفته است.^۲ با توجه به هدف پژوهش تلاش شده است به منظور بررسی عمیق موضوع، با طیف متنوعی از مشارکت‌کنندگان در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری (شورا و شهرداری)، معاونت‌های مختلف شهرداری، پژوهشگران در حوزه فساد و مدیران سازمان بازرسی شهرداری تهران، مصاحبه صورت پذیرد، روند انتخاب مشارکت‌کنندگان به صورت پلکانی (مدیران و کارکنان پایه، میانی و ارشد) و به همراه تکمیل و پیش‌روی مرحله به مرحله مفاهیم انجام گرفته است. در این پژوهش در بخش مدیریت داده‌ها از نرم‌افزار MAXQDA استفاده شده است.

پیشینه پژوهش

در دهه‌های گذشته پژوهش‌های صورت گرفته در بررسی موضوع فساد عمدتاً به علل شکل‌گیری فساد پرداخته‌اند. از دهه ۶۰ میلادی، تأکید عمده مطالعات در خصوص فساد مربوط به ویژگی‌های دوام‌پذیری و پویایی فساد بوده است (Meza & Pérez-Chiqués, 2020). از این رو این وجه از فساد که با عنوان فساد سیستمی (سازمان یافته) نام برده می‌شود، غالباً با یک الگوی پایدار و فراگیر از سوءاستفاده‌ها مواجه است و کم‌تر کسی از فاسد خواندن آن تردید دارد (Johnston, 1998, 89). به طوری که با وقوع مکرر اقدام‌های مفسدانه، فساد دیگر استثناء نبوده و به یک قاعده تبدیل می‌شود که اصطلاحاً آن را نهادینگی فساد می‌نامند که در این حالت منبع فساد شامل؛ نهاد مدیریت و رویه‌های آن است (Beerli, 2013; Navot, 2013). در این راستا، رفتارهای سازمانی نهادینه‌شده به عنوان فعالیت‌های پایدار، مکرر و باثبات، و بدون توجه به شایستگی، مطلوبیت یا ماهیت رفتار تعریف می‌شوند. انگیزه و ابزار فساد برای هر شخص، بیرونی است. به عبارتی فساد یک دارایی جمعی است، جایی که یک تصمیم یا اقدام فاسد اولیه، در ساختارها و فرآیندها نهادینه شده و در نتیجه هنجاری می‌شوند (Ashforth & Vikas, 2003). در واقع این نوع از فساد همان جنبه‌ای است که منجر به تداوم آن درون سیستم می‌شود که با عنوان «فساد نظام‌یافته» معرفی می‌شود که به نوعی نشان‌دهنده روند تکاملی فساد شبکه‌ای یا گروهی است که در پژوهش‌های اخیر بیشتر به آن پرداخته شده است (Meza & Pérez-Chiqués, 2020; Luna-Pla & Nicolás-Carlock, 2020; Ashforth & Vikas, 2003; Bauhr, 2017; Yu et al., 2018; Nielsen, 2003). در ادامه به نتایج پژوهش‌ها در سه بخش فساد شبکه‌ای، تداوم فساد در حکومت‌های محلی و تسری فساد

معاملات، نزدیکی به مشتریان و ارتباطات نزدیک در ارائه خدمات، نفوذ شبکه‌های قومی (غیررسمی)، جانبداری و خویشاوندمداری در سطح محلی، نزدیکی به ذینفعان محلی، کمبود احتمالی کارکنان شایسته برای انجام وظایف تخصصی، ضعف نظارت توسط ذینفعان خارجی به دلیل محدودیت ظرفیت و وجود شبکه‌های قومی محلی می‌داند (UNDP, 2018, 6-7).

اسلیسچویچ و همکاران (2020)، با استفاده از رویکردی جدید به ارزیابی عوامل تأثیرگذار بر فساد که توسط شورای محلی تجربه شده است، در ۱۴ کشور اروپایی در حال گذار و توسعه یافته پرداخته‌اند. نتایج پژوهش آنها بیانگر این است که حکومت‌های محلی در کشورهای توسعه یافته، با قدرت مالی بیشتر فشارهای فساد بر شوراهای محلی را کاهش داده‌اند، اما برعکس در کشورهای در حال گذار، انتقال وجوه و وظایف به حکومت‌های محلی ضعیف می‌تواند منجر به افزایش فشارها بر واحدهای محلی و مواجهه بیشتر آنها با فساد شود. بنابراین مطالعات در این گونه کشورها که میزان پاسخگویی و ظرفیت حکومت‌های محلی ضعیف است و ضمانت‌های اندکی در برابر دستکاری دارایی‌ها و سازمان‌های شهرداری برای منافع شخصی مقام‌های محلی وجود دارد، تمرکززدایی در واقع می‌تواند باعث افزایش فساد، تخصیص منابع، سوگیری و تأثیر منفی بر دسترسی و کیفیت خدمات اساسی اجتماعی شود. فیلیپینکو و همکاران (2020) نیز برخی از دلایل اصلی فساد در حکومت‌های محلی که توسط شهروندان بررسی شده است را ناشی از: ۱. نبود مجازات مناسب برای فساد؛ ۲. عدم صداقت سیاستمداران و کارکنان؛ ۳. عادت مردم برای حل همه چیز از طریق فساد؛ ۴. نبود رویه‌های شفاف و قوانین کارآمد برای فعالیت نهادهای دولتی؛ و ۵. سطح پایین آگاهی مردم در مورد رویه‌ها و قوانین موجود در نهادهای دولتی بیان کرده‌اند. تقریباً هر یک نفر از پنج شهروند عامل اصلی فساد را زوال اخلاقی جامعه دانسته‌اند که باعث بی‌تفاوتی، بدبینی، کاهش اعتماد به دولت و سایر احساسات منفی شده است. از طرفی بررسی‌های جامعه‌شناختی نشان می‌دهد که بخش زیادی از شهروندان فساد را منفی ارزیابی نمی‌کنند و آن را از طریق روابط فاسدانه برای حل مسائل شخصی ممکن می‌دانند. این امر نشان‌دهنده آمادگی پایین اخلاقی و روانی مردم برای مقابله قاطع با فساد است. به این معنا که در چنین شرایط اخلاقی و روانی، جامعه نه تنها خود را با شرایط موجود تسلیم کرده و قوانین رفتاری را با آن تطبیق داده است، بلکه روابط فساد را از نظر اخلاقی قابل قبول و مؤثر می‌داند. از طرف دیگر، بنیتو و همکاران (2015)، به تحلیل تأثیر عوامل اجتماعی و اقتصادی بر فساد سیاسی شهری در ۱۱۰ شهرداری اسپانیا پرداخته‌اند که تأثیر شش متغیر شفافیت، درآمد، تحصیلات، شهرنشینی، بدهی و مازاد خزانه و حقوق و دستمزد در این پژوهش بررسی شده است.

افزون بر عوامل فوق، نبود دموکراسی و حکمروایی خوب باعث بروز فساد می‌شود. وجود فقر در حکومت محلی محرکی برای فساد در سطح مردم است. بسیاری از نمایندگان در شوراهای محلی اینک به جای مردم خود خدمت کنند برای کسب درآمد وارد سیاست می‌شوند. جدا از فقر، ترس از فقر یکی دیگر از عوامل فساد است، زیرا مردم از بازگشت به فقر پس از اتمام دوره خدمت می‌ترسند در نتیجه، تمایل به سرقت پول عمومی در آنها بسیار بالا می‌رود. عدم کنترل مؤثر افراد زبردست ناشی از رهبری سیاسی

افراد محدودیت جایگزین‌های عملی در برخورد با مقام‌های فاسد دارند. در چنین شرایطی، اراده سیاسی برای تعقیب اصلاحات اغلب ضعیف بوده و فساد ممکن است انحصاری، سازماندهی شده و هماهنگ و در نتیجه ریشه‌دار باشد. با این حال، این نوع از فساد به دلیل آنکه فراگیر است، دیگر از هنجارهای سیاسی یا اداری مستثنی نیست، به این مفهوم که دیگر اقدام‌های مفسدانه نابهنجار نبوده، بلکه به عنوان ارزش تلقی می‌شوند (Johnston, 1998, 89). از این رو، بنا به تعریف جلیلی سنزیقی (۱۴۰۰، ۶)، فساد سازمان یافته فساد است که در وهله نخست به دلیل ضعف در یک سازمان یا فرایند اتفاق می‌افتد و در تقابل با فساد است که فقط تعدادی از کارمندان یا کارگزاران سازمان را درگیر می‌کند. از این رو، فساد سازمان یافته را به طور کلی با سه بُعد مشخص می‌کنند (Wathne, 2021):

۱. تشکیلات چندعامله - هماهنگی کنشگران در ساختار شبکه روابط فاسد که مبتنی بر قوانین نانوشته برای اقدام‌های فاسد است. بنابراین، وجود «ائتلاف هماهنگ مفسدان» از الزامات این نوع از فساد است و این ارتباطات می‌تواند فراتر از دولت گسترش یابد و به بخش خصوصی، عمومی و حتی نهادهای مسئول مقابله با فساد نیز نفوذ کند.

۲. نهادینه‌سازی - عملکرد یک سیستم برای هر اقدامی دوباره ایجاد نمی‌شود، بلکه بر اساس قوانینی است که می‌توانند صریح یا ضمنی باشند. نهادینگی فساد به این معنی است که هر عمل یک معامله یک باره نیست، بلکه منعکس کننده قوانین غیررسمی بازی است که نحوه تعامل کنشگران فاسد را تعریف می‌کند.

۳. منطبق فراگیر - از ویژگی‌های کلیدی سیستم‌ها تمایل آنها به داشتن سازوکار تقویت داخلی است که آنها را حفظ یا حداقل از تجزیه سریع آنها جلوگیری کند. در این راستا در نظام‌های فاسد، اهداف جمعی بر منافع شخصی به منظور خدمت به کارکردهای اجتماعی و سیاسی گسترده‌تر همانند دسترسی به خدمات عمومی، دستیابی به اهداف سیاسی و حفظ ثبات سیاسی غلبه می‌کند. در این حالت، فساد عمیقاً ریشه‌دار می‌شود و محرک‌ها، همراه با زمینه‌های وسیع‌تر، متقابلاً یکدیگر را تقویت و تعادل فساد را ایجاد می‌کنند که به سختی می‌توان به آن نفوذ کرد.

دوام و گستردگی فساد در حکومت‌های محلی

نتایج پژوهش‌ها نشان می‌دهد که تأثیرهای منفی فساد در رابطه با حکومت‌های محلی بیش از سطح ملی است (بیش از ۵۵٪). دو نگاه نسبت به این امر وجود دارد: نخست) بسیاری از خدمات عمومی توسط حکومت‌های محلی مدیریت می‌شوند، در نتیجه، ادعای فساد در هر گونه خدمات‌رسانی مربوط به حکومت‌های محلی است؛ دوم) اعتقاد بسیاری از شهروندان به ویژه در کشورهای پسا کمونیست به نیت‌های خیر دولت‌های ملی است، نیت‌هایی که با اقدام‌های فاسد در سطح محلی تحریف می‌شوند (Habibov & Fan, 2019)، لذا برخی از پژوهش‌ها آثار منفی فساد را در سطح حکومت محلی، آشکارتر و مضرتر تلقی می‌کنند (Slijepcevic et al., 2020). گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد، دلایل زمینه‌ای ارتکاب فساد در سطح حکومت محلی را ناشی از عواملی نظیر؛ افزایش میزان مسئولیت‌های ناشی از تمرکززدایی، حجم بالای گردش مالی و کنترل پراکنده بر منابع مالی، سطوح بالای بروکراسی و قدرت اختیار قابل توجه و انحصار بر خدمات عمومی، پیچیدگی و تعدد

و رویه‌های نهادها به مقام‌های دولتی یا عمومی این امکان را می‌دهد تا منابع محلی را به گونه‌ای کنترل کنند که منافع گروه‌های زیادی از ساکنان را تهدید کند. از این نظر، فساد نهادینه با مفهوم بی‌عدالتی ساختاری اشتراک زیادی دارد. فساد نهادینه زمانی خطرناک است که محیط نهادی فرصت‌های زیادی را برای ذینفعان به منظور اقدام به رفتارهای فاسدانه ایجاد می‌کند. به عبارت دیگر، فساد نهادینه شده نتیجه شکست کامل فردی نیست. برعکس، منبع فساد شامل نهاد مدیریت و رویه‌های آن است. محققان بین دو نوع فساد نهادینه شده، تفاوت قائل می‌شوند. یکی از انواع آن فساد جمعی است، جایی که سازمان به منظور دستیابی به اهداف سازمانی و افزایش قدرت خود به قیمت منافع عمومی و عملکرد خوب اداری به شیوه‌ای فاسد عمل می‌کند. در نوع دوم، کارکنان به طور نظام‌مند از نقاط ضعف درون سازمان استفاده می‌کنند تا منافع شخصی خود را در مقابل منافع سایر ذینفعان سازمان به دست آورند (Beer & Navot, 2013). بدین سبب فساد یک دارایی جمعی^۶ است. جایی که یک تصمیم یا اقدام فاسد اولیه، در ساختارها و فرایندها نهادینه شده و در نتیجه تبدیل به هنجار می‌شود. مراحل سه‌گانه آن در شکل ذیل توصیف شده است (Ashforth & Vikas, 2003) (تصویر ۱):

گام‌ها و فرایندهای دوام‌پذیری و فراگیری فساد عبارت‌اند از (Ashforth & Vikas, 2003; Vikas et al., 2004):

۱. مشروعیت‌دهی - تشویق زیردستان به مشارکت در فساد؛
۲. موافقت (هم‌خوانی) - درگیر کردن عاملان در اقدام فاسد توسط صاحبان قدرت؛
۳. نهادسازی - درونی‌سازی کارهای فاسد (نفوذ در ساختارها و فرایندها) و تبدیل فساد به رفتار مجاز؛
۴. عقلانی‌کردن (منطقی‌سازی) - توجیه اعمال فاسد با استفاده از ایدئولوژی به عمل اخلاقی؛
۵. اجتماعی‌کردن - انتقال ارزش‌ها، باورها، هنجارها، مهارت‌ها و جزء آن به تازه‌واردان که اصلاً به آن «پایله اجتماعی» گفته می‌شود؛

ضعیف؛ هدررفت سرمایه عمومی برای پروژه‌های عمومی تعریف شده به علت وقفه و وجود شکاف در نظام و انتقال سرمایه به کیف شخصی مقام‌ها؛ ضعف در پاسخگویی؛ عدم پایبندی به قوانین؛ عدم همراهی گروه‌ها در اجرای پروژه‌ها؛ و همچنین انحراف در نظام حکومت محلی کشور با انحراف اخلاقی و فساد اخلاقی، سایر مواردی است که منجر به شکل‌گیری فساد در حکومت‌های محلی می‌شود (Lawal & Oladun, 2010). در این راستا، دیگر عوامل و شرایط اصلی گسترش فساد در حکومت‌های محلی شامل موارد زیر است (Filipenko et al., 2020):

۱. حوزه سیاسی: اقتدار مقام‌های حکومت محلی، نظام بسته حاکمیت، نقص سیاست مبارزه با فساد، عدم ابتکار عمل و ناکارآمدی تشکیلات عمومی؛
 ۲. حوزه اقتصادی: سوءاستفاده از منابع عمومی به نفع اشخاص در نتیجه عدم شفافیت فرایندهای اقتصادی (در این حالت مقام‌های حکومت محلی سعی می‌کنند ثروت خود را از منابع دیگر تأمین کنند)؛
 ۳. حوزه اجتماعی-روانی: کم‌بودن فعالیت‌های عموم مردم، در نظرگرفتن منافع شخصی کارکنان دولت، تغییر شکل حرفه‌ای و اخلاقی رفتار برخی از رهبران در راستا اعمال فاسد؛
 ۴. حوزه قانونی: نقص و خلأ قوانین مبارزه با فساد؛
 ۵. حوزه سازمانی و مدیریتی: رواج خویشاوندمداری (انتصاب خانوادگی) و نبود سازوکارهای نظارت برای جلوگیری از نفوذ رهبران و اعضاء گروه‌های متخلف به مقام‌های دولتی.
- به علاوه در کشورهایی با سطح بالایی از شبکه‌های مشتری‌مداری محلی، استراتژی عامل اصلی (سطح فردی) برای کاهش فساد محلی معمولاً جواب نمی‌دهد، زیرا مشکل کنش جمعی وجود دارد، به این منظور که خواسته‌های مشترکی وجود دارد که مانع از پایبندی مردم به قوانین می‌شود (Jimenez et al., 2012).

نهادینگی، تحکیم (تثبیت) و تسری فساد

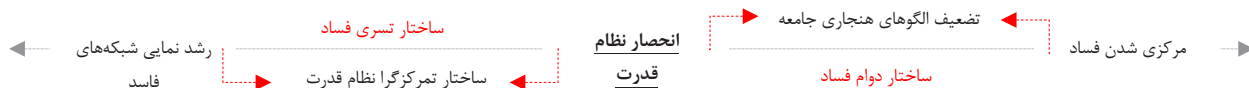
به طور خاص، فساد نهادینه شده^۵ به این معنا است که اقدام‌ها، شیوه‌ها



تصویر ۱ - تبیین مراحل سه‌گانه تسری فساد. مأخذ: (بر اساس Ashforth & Vikas, 2003)

نسبت داده می‌شوند. زیرمقوله‌ها مفاهیم انتزاعی‌تری هستند که به مجموعه‌ای از مفاهیم سطح نخست اختصاص داده می‌شوند و سپس در بالاترین سطح انتزاع مقوله‌ها و مقوله‌های اصلی قرار دارند. این مفاهیم انتزاعی‌هایی هستند که از دل داده‌ها بیرون کشیده شده‌اند، روایت یک نفر یا یک گروه نیستند، بلکه عصاره روایت افراد و گروه‌هایی هستند که در قالب چند مفهوم بیان شده‌اند (استراوس و کربین، ۱۹۹۰). در این پژوهش پس از بازخوانی چندباره متن مصاحبه‌ها، تحلیل برای مفاهیم (گذراری)، در چهار سطح از انتزاع صورت گرفته است (جدول ۱). تبیین مفاهیم مرتبط با ساختار دوام و تسری فساد در امتداد مفاهیم شکل‌دهنده به ساختارهای شکل‌گیری فساد ایجاد می‌شوند که خود نیز در بردارنده متغیرهای گسترده‌ای بوده که در پژوهش‌های پیشین بدان پرداخته شده است. تحلیل داده‌های پژوهش بیانگر مفاهیم اصلی مرکزی شدن فساد، انحصار نظام قدرت و رشدنمایی شبکه‌های فساد به عنوان مفاهیم تبیین‌کننده بستر دوام و تسری فساد در شهرداری تهران است.

مفهوم مرکزی مفهومی است که قدرت تحلیل دارد و با سایر مفاهیم نیز به نوعی در ارتباط است. با کمک تحلیل داده‌ها، مرور یادداشت‌ها و مقایسه مداوم داده‌های پژوهش و مفاهیم، «انحصار نظام قدرت» به عنوان مفهوم مرکزی تبیین‌کننده ساختار دوام و تسری فساد در شهرداری تهران انتخاب شده است. این مفهوم از درجه انتزاع بالاتری در مقایسه با سایر مفاهیم برخوردار است و این ویژگی را دارد که مفاهیم دیگر به نوعی با آن مرتبط هستند. بدین ترتیب سیر تکاملی ساختار دوام‌پذیری و گستردگی فساد با ملزم شدن ساختار سازمانی به وجود فساد ناشی از پذیرش همگانی و فشار اعضاء قدرت، موجب شکل‌گیری هسته‌های فساد سازمانی شده است و سپس با انحصار نظام قدرت ناشی از حاکمیت ساختار تمرکزگرای نظام قدرت سبب شبکه‌سازی ارکان قدرت مبتنی بر ساختار هرمی و در نهایت، با گسترش نظام روابطی ناشی از هم‌پیوندی شبکه‌های قدرت درون و برون سازمانی منجر به رشد شبکه‌های فساد و تسری فساد در ساختار سازمانی شده است (تصویر ۲).



تصویر ۲- سلسله‌مراتب ساختار دوام و تسری فساد در شهرداری تهران.

یا به تعبیر دیگر غیرممکن است زیرا صاحبان قدرت خود تعیین‌کننده هستند. دوم، اتصال به شبکه‌های قدرت به صورت غیرمستقیم است که این اتصال از طریق پیوندها و روابطی (رسمی و غیررسمی) که غالباً از آن باعنوان «لابی‌گری» نام برده می‌شود، صورت می‌گیرد و خود به دو نوع روابط واسطه‌ای و روابط بدون واسطه تقسیم می‌شود. در روابط واسطه‌ای سلسله‌مراتبی از رویه‌ها طی می‌شود، در واقع با سپری شدن زمان و طی کردن مراحل مربوطه، رویه‌ها به نتیجه غایی منتهی می‌شوند، ولی در روابط بدون واسطه بدون آنکه فرآیندی طی شود روند مورد نظر به هدف نهایی می‌رسد (مثلاً ساخت ملک بدون مجوز). بدین ترتیب، این نوع اتصال به شبکه قدرت باعنوان هسته‌های نرم خوانده می‌شود و افراد خود صاحب قدرت نیستند. بنابراین آن چیزی که شبکه قدرت را شکل می‌دهد در لایه اول، حاکمیت نظام مبتنی بر روابط بوده و در لایه دوم شبکه‌سازی

۶. منطقی‌سازی و شیوه‌های اجتماعی کردن- به عوامل فعالیت‌های غیراخلاقی این امکان را می‌دهد که باور کنند آنها افراد اخلاقی هستند و به آنها اجازه می‌دهد بدون احساس عذاب وجدان از سه روند متوالی همکاری، افزایش و سازش به این اعمال ادامه دهند. در امتداد گام‌های مذکور، «رازداری» و «پایله‌سازی اجتماعی» نیز سازوکارهای حیاتی هستند که امکان عادی‌سازی فساد در سازمان را فراهم می‌کنند. فرآیند عادی‌سازی زمانی اتفاق می‌افتد که فساد با عنوان یک راز آشکار^۲ یا «راز مشترک» مطرح می‌شود. در این حالت دو موضع نسبت به فساد شکل می‌گیرد: نخست) فساد کاری نادرست تلقی می‌شود حتی از نظر مرتکبان، اما به عنوان بخشی از زندگی روزمره پذیرفته می‌شود، ولی این اعتقاد وجود دارد که باید ریشه‌کن شود؛ دوم) «تحمل» فعالیت‌های فاسد است. نکته مهم این است که بر خلاف دیدگاه گذشته آنچه در این سطح عادی می‌شود فساد نیست، بلکه تحمل آن است (Fleming et al., 2020).

تحکیم فساد در حکومت‌های محلی از طریق تعبیه شبکه‌هایی با اهداف خودمحور و ایجاد شرایط لازم برای عملکرد کارآمد آنها حاصل می‌شود. بر اساس نتایج پژوهش مزا و پیرزشیکو (2020)، علت این امر بر مبنای تلفیق چهار عنصر شبکه‌ها که مرتبط با ویژگی‌های محیط و فرآیندها، نوع و تعداد کنشگران درگیر در شبکه هستند؛ سازوکارهای ادغام سازمانی که به معنای مشارکت مقام‌های دولتی در طرح‌های فسادزا (اجبار به فساد) و ممانعت از افشاگری است که در این حالت، فساد تبدیل به عادت می‌شود و قابل شناسایی نیست؛ ابهام در سازوکارهای سازمانی و رویه‌های حکومتی و ضعف در نظارت و یا غیرقابل کنترل بودن فساد است.

یافته‌های پژوهش

مفاهیم نقاط لنگرگاهی در تفسیر یافته‌ها هستند. این مفاهیم از داده‌ها به دست می‌آیند و بیانگر تفسیر پژوهشگر از معنای بیان‌شده در گفته‌ها یا عمل مشارکت‌کنندگان هستند (Corbin & Strauss, 2015). مفاهیم سطح نخست (گذرها)، مفاهیمی هستند که به داده‌های خام

از این رو، «انحصار نظام قدرت» که به عنوان مفهوم مرکزی ساختار دوام و تسری فساد در شهرداری تهران شناسایی شده است، در ارتباط با نحوه اتصال به شبکه‌های قدرت تبیین شده است. در واقع در این فرآیند، این که با چه میزان فاصله می‌توان به شبکه‌های قدرت دسترسی داشت، اهمیت دارد. با توجه به یافته‌های پژوهش به دو صورت می‌توان این الگو را در نظر گرفت: نخست، اتصال مستقیم به شبکه‌های قدرت است. در این حالت بدون هیچ ارتباطاتی اتصال به منبع قدرت صورت می‌گیرد که اصطلاحاً به آن هسته‌های سخت گفته می‌شود، در واقع هسته‌های سخت همان صاحبان قدرت در سطوح بالادست هستند که قدرت اختیار و سطح نفوذ بالا دارند و از ارکان تصمیم‌گیر هستند و در خارج از سازمان با ساختارهای سیاسی پیوند دارند. چون پیوندها و روابط در این حالت سخت و منسجم است، شناسایی و مقابله با شبکه‌های فساد دشوار و

جدول ۱- مفاهیم تبیین‌کننده بسترهای دوام و تسری فساد در شهرداری تهران (تحلیل برای مفاهیم).

مفاهیم سطح چهار (مقوله‌های اصلی)	مفاهیم سطح سه (مقوله‌ها)	مفاهیم سطح دو (زیرمقوله‌ها)	مفاهیم سطح یک (کدها)
مفاهیم سطح سه (مقوله‌ها)	فساد	جامعه‌پذیری فساد	اجتماعی شدن پدیده فساد، حاکمیت تفکر فساد در مردم، پرننگ بودن نقش مولفه‌های اجتماعی بر بروز فساد، همه‌گیری فساد در ساختار جامعه، فراهم بودن بستر اجتماعی فساد، فسادخواهی جوامع، فساد حاصل توافق اجتماعی بزرگ، حل شدن ساختار عمومی درون ساختار سازمانی، سکوت و همکاری ارباب رجوع در فساد، سطح بالای آمادگی جوامع در ایجاد روابط فاسد
		عمومی شدن تخلفات	روح جمعی در فساد، وابستگی پیشروی امور به فساد، رواج رشوه‌دهی و رشوه‌ستانی در شهرداری، پیشبرد همگانی جریان تخلفات
		شکل‌گیری فرهنگ فساد	عادی شدن اقدام‌های فاسد، تبدیل فساد به هنجار، عادت به حل مسائل به شیوه غیرقانونی، فروریز قبیح فساد، پرده‌دری شدن فساد در ساختارهای فرادست، پس‌پرده‌ای نبودن اقدام‌های فاسد، مرسوم شدن فساد
		پذیرش فساد	انکار فساد، توجیه فساد، تزویر در نفی فساد، رواج پدیده خودفریبی در ساختار جامعه، ذهنیت یافتن فساد، قرارگیری فساد به عنوان جزئی از هزینه‌ها، نهادینه شدن فساد در وجود افراد، نبود اراده مقابله با فساد، وجود رضایت در فساد
		جری شدن فساد	عدم ترس از انجام تخلفات، هزینه‌های کم فساد، عدم جرم‌انگاری در مقابل فساد، عدم تناسب مجازات با جرایم، ضعف مقررات در جرم‌انگاری از فساد، افزایش جسارت در اقدام به فساد، رشد افراد متخلف در سازمان‌ها، هدایت اشخاص به روندهای مفسدانه، ریسک‌پذیری پایین اقدام‌های فاسد
		نامعادله فساد	ناموازنه نظام هزینه-فایده فساد، بهره حداکثری شهروندان از مجوزهای غیرقانونی، انتفاع شخصی ناشی از صدور مجوزها، صرفه‌های اقتصادی ناشی از فساد، ترجیح بر گزینش فساد، ایجاد حاشیه سود فراوان
مفاهیم سطح دو (زیرمقوله‌ها)	مقیاسیت عمومی (اجتماعی) فساد	اجبار به فساد	حذف افراد سالم از سیستم، فشار اعضای قدرت بر افراد، قرارگیری در سرآشویی فساد، واداشتن اعضا به فساد، بایستگی حرکت در جهت فساد، تخلفات ناشی از فشارهای بیرونی، ترس از مبارزه با شبکه‌های فاسد
		قاعده‌مند شدن فساد	شکل‌گیری فساد قانونی، استثناء تلقی شدن فرایندهای سالم، حذف مکان‌های عاری از فساد، شهره شدن ساختار سازمانی به فساد، قانونی کردن تخلفات
		خاصیت پنهانی فساد	ناآگاهی اعضا از حضور در شبکه‌های فساد، دشواری کشف اعضا اصلی فساد، دشواری تشخیص حدود فساد، مدیریت پنهانی توسط سطوح قدرت، شکل‌گیری فساد در خفا
مفاهیم سطح دو (زیرمقوله‌ها)	مقیاسیت عمومی (اجتماعی) فساد	هوشمند شدن فساد	هوشمندی اقدام‌های شبکه‌های فاسد، تحیر در فساد، عدم امکان مشاهده برآمدهای حاصل از فساد، عدم دربرگیری تمام اعضا در شبکه‌های فساد، ماهیت چرخه‌ای فساد، ماهیت بازتولیدی فساد، وجود فرایند برگشت‌پذیری در روابط شبکه‌ای فساد، انجام فساد توسط کارتابیل دیگران، خلاقیت در ایجاد فساد، هوشمند شدن فساد ناشی از هوشمندی افراد، مهارت در انجام فساد، رهبری مدیران در فساد شبکه‌ای
		تجمیع سطوح فساد	قرابت فساد به ساختار قدرت، پیشروی سطح فساد ناشی از مکانیزه شدن امور، تجمیع مراتب فساد ناشی از هوشمندسازی، پاسخدهی ناشی از گسترش شبکه‌های اجتماعی، امکان ردیابی فساد در سامانه‌های اتومایز شده، پیشروی هزینه فساد در گذر زمان
		شخصی بودن قدرت	سلطه نگرش سازندگان بر قواعد شهرداری، اعتبار مالی و قدرت سازندگان، وابستگی شهرداری به سازندگان، مشارکت سازندگان غیرمتعارف در امور شهری، شخصی بودن قدرت سازندگان، اشراف سازندگان بر محیط، خدمات‌دهی سازندگان به مناطق، مرسومیت فساد توسط سازندگان غیررسمی، قدرت شبکه‌سازی سازندگان، انحراف ناشی از وابستگی درآمدی شهرداری به سازندگان انفرادی، برکشی متخلفین ساخت بر متخلفین، واسپاری ساخت شهری بر سازندگان، غلبه قدرت سازندگان بر قدرت مدیران
مفاهیم سطح دو (زیرمقوله‌ها)	مقیاسیت عمومی (اجتماعی) فساد	اعتبار بالای حق مالکیت خصوصی	عوارض ناچیز شهرداری از مجموعه ساخت‌های شهری، انتفاع حداکثری مالکان، ساخت‌وساز مبتنی بر مشارکت مالکان و سازندگان، محدودیت‌زدایی در ساخت، ایجاد درآمد برای مالکین ناشی از اعطای تراکم، وجود پدیده خود مالکی، ناموازنه حقوق مالک و عوارض در شهرداری
		محدودیت جایگاه قدرت	اختصاصی بودن جایگاه‌ها در شهرداری، رواج معامله‌گرایی در خرید و فروش پست‌های سازمانی، نظام مبتنی بر قدرت هرمی، سلطه قدرت رانتی بر ساختار شهرداری، قدرت انفرادی ناشی از ساختار هرمی، شکل‌گیری مشاغل سرقفلی‌دار در شهرداری
		انحصار شبکه‌های قدرت	مدیریت شبکه‌های فساد توسط اعضا قدرت، اتصال به ساختارهای قدرت و تصمیم‌گیری، فشار اهرم‌های قدرت بر انتصابات، شکل‌گیری فساد توسط اعضا قدرت، حمایت صاحبان قدرت از شبکه‌های فساد، احساس دین افراد به جریان‌ات وابسته به قدرت، کثرت فساد در میان اعضا قدرت، فساد ناشی از تمرکز قدرت و ثروت، سلطه وراثت قدرت بر قابلیت فردی، شبکه‌سازی توسط سطوح قدرت
مفاهیم سطح دو (زیرمقوله‌ها)	مقیاسیت عمومی (اجتماعی) فساد	مرجعیت مراجع قدرت در فساد	مرجعیت کمیسیون‌ها در فساد، عدم نظارت تعمدانه مقام‌های بالادست به سطوح پایین‌دست، تبدیل کمیسیون‌ها از مراجع رسیدگی به تخلفات به محل تطهیر تخلفات، عدم پایبندی مراجع قانون‌گذار به ضوابط و مقررات، هسته فاسد سازمان‌ها، تبانی روسا در شکل‌گیری فساد، شکل‌گیری روابط انگلی ناشی از مدیران فاسد، چشم‌پوشی از تخلفات، مخالفت سطوح قدرت با اصلاح قوانین برای جلوگیری از فساد
		ابزار قدرت	قدرت در انتخاب‌گری، سطح اختیار در تصمیم‌گیری، میزان غلبه بر ممانعت از اقدام‌ها، دسترسی گسترده اهرم‌های قدرت، قائم به اختیار بودن در تغییر ضوابط، حجم بالای منابع مالی و غیرمالی در اختیار مقام‌های ارشد، دارا بودن امضاء طلایی، فساد ناشی از تولید قدرت، قدرت تایید صلاحیت و عدم صلاحیت، تعدد سطوح دسترسی به خدمات الکترونیک، ایجاد شبکه‌های فاسد درون شهرداری، اعمال تخفیف در مجازات اعضا فاسد

مفاهیم سطح چهار (مقوله‌های اصلی)	مفاهیم سطح سه (مقوله‌ها)	مفاهیم سطح دو (زیرمقوله‌ها)	مفاهیم سطح یک (گدها)
رشد فضای شبکه‌های فساد	ضعف نظام ارزیابی	ناکارآمدی عملکردی دستگاه‌های نظارتی	فساد خیزی دستگاه‌های نظارتی به واسطه ابزارهای در اختیار، بی‌اثری نظاره‌گری سازمان‌های نظارتی ناشی از قدرت رانت، ضعف کارشناسی در سازمان‌های نظارتی، تخلف‌پذیری سازمان‌های رسیدگی به تخلفات، فساد ناشی از تعدد ناظرین، برون‌سپاری چندگانه وظایف نظارتی، از بین بردن مظاهر فساد بجای ریشه‌های فساد، عدم نظارت بر مراجع قانونی، بی‌اثری سازمان‌های بازرسی در شناخت مفسدان، زمان‌بر بودن مبارزه با فساد، معاونت سازمان‌های نظارتی در شبکه‌های فاسد
		ضعف نظام کنترلی	نبود سامانه‌های کنترل عملکرد سیستم، عدم بررسی عملکرد کارکنان، عملکرد خودسرانه اعضا در سازمان شهرداری، عدم پایبندی به بودجه، عدم نظارت حین اجراء، شانه خالی کردن از وظایف محوله، عدم ارائه تخلفات به کمیسیون‌های شهرداری، نبود نظام مبتنی بر مدول بندی
	انحصار شبکه روابط فاسد	تهدید در واگذاری‌ها و قراردادهای شهرداری	صدور مجوز هولوگرام (تراکم سباز) توسط شهرداری، تهاتر غیرنقدی در معاملات شهرداری، واگذاری زیر قیمت املاک شهرداری، واگذاری‌های غیرشفاف شهرداری، واگذاری‌های جانبدارانه، ارائه گزارش‌های غیرواقعی در قراردادهای مشارکتی، تبادلات غیرنقدی شرکت‌های کارگزاری، شکل‌گیری شرکت‌های واسطه جهت مبادلات مالی، تملک اراضی شهرداری توسط شرکت‌های کارگزاری، انحصار شبکه‌های مالی و قراردادی شهرداری‌ها، وجود شبکه قراردادهای صوری، رابطه‌های پیمانی غیررسمی با شهرداری، عدم رعایت تشریفات قانونی در مناقصات، تخلف سازمان‌های مشارکتی
		واسطه‌گری در فساد	وساطت بین‌بخشی در شبکه‌های فاسد، گندبودن فرایندهای اداری، رواج کارچاق‌کنی در نظام اداری، دلال محور بودن شبکه‌های فاسد، رواج قراردادهای مدنی در شبکه‌های فساد اصطلاحاً رسمی
	ثبات در روابط شبکه‌های فاسد	ساختار نظام‌مند شبکه‌های فاسد	تحدید نظام‌مند وظایف در ساختار سازمانی، هدایت‌گری شبکه‌های فاسد توسط سطوح قدرت، شبکه روابط فساد مبتنی بر نظم اجتماعی، فساد غیررسمی سازمان‌یافته، نقش‌پذیری سلسله‌مراتبی در فرایندهای فاسد، عملکرد اعضا مبتنی بر کلیت واحد، شبکه روابط فساد مبتنی بر تفکر سیستمی، مهره‌چینی اعضا شبکه توسط ارکان قدرت
		تحکیم شبکه روابط فاسد	حمایت درونی در شبکه‌های فساد، مبتنی بر توافق همگانی اعضا روابط فاسد، مبتنی بر ارتباطات قوی، رواج پدیده حمایت متقابل در روابط شبکه‌ای فساد، وقوف به اقدام‌های فاسد، خواست و همراهی گروهی در فساد، متکی بر اراده جمعی، پیوند میان شبکه‌های فاسد درونی و بیرونی، تشریک مساعی سازمانی و فراسازمانی در فساد، تشریک مساعی مدیران در فساد، وجود توافق‌های متقابل، پروسه مدیون‌سازی در شبکه روابط فاسد، امتیازدهی به اعضا شبکه در زمان قدرت، شکل‌گیری زنجیره‌های سلسله‌مراتبی فساد، مقابله با تغییرات نظام اداری، هماهنگی ناشی از ثبات اعضا در ساختار، همدستی و آگاهی اعضا در فساد
	فراگیری شبکه روابط فاسد	اشتراک منافع	تقسیم سهم در روابط فاسد، سهیم‌شدن کارکنان در منافع حاصل از صدور مجوزها، سهیم‌بودن سطوح قدرت در منافع، کثرت منتفعین حول شبکه‌های فساد، ممانعت از واگذاری امور به شرکت‌های خصوصی به دلیل منفعت‌گرایی، اشتراک در اهداف سیاسی، ازدیاد منافع حاصل از هم‌پیوندی اعضا، دربرگیری منافع سیستمی در شبکه‌های فاسد
		حمایت‌گری‌های سیستمی	گسترده‌گی روابط اعضا شبکه‌های فاسد، اتصال به ساختارهای قدرت و تصمیم‌گیر، حمایت‌های سیستمی و نامتعارف برون‌سازمانی، شکل‌گیری شبکه همدستان، هم‌استاسازی سایر شبکه‌ها، مساعدت مافوق‌های سازمانی و فراسازمانی، تعارض منافع، تبانی اعضا با یکدیگر، مبتنی بر روابط متقابل اعضا فاسد، مناسب‌سازی محیط توسط سیستم، فضا‌سازی در جانب فساد

مبتنی بر فساد شکل می‌گیرد و پذیرش فساد اتفاق می‌افتد. در این شرایط نهادینه‌شدن فساد در وجود افراد، وجود رضایت در فساد و نبود اراده مقابله با آن سبب ذهنیت یافتن فساد در میان مرتکبان می‌شود. همچنین رواج مفاهیمی همانند خودفریبی، انکار فساد و توجیه فساد موجب می‌شود تا پدیده تزویر در نفی فساد شکل گیرد. از سویی، ضعف مقررات در جرم‌انگاری از فساد و عدم تناسب مجازات با جرائم موجب شده است که ریسک‌پذیری و هزینه‌های فساد کاهش یابد و ترس از اقدام به فساد از بین برود و ساختار سازمان تبدیل به مکانی شود که بسترهای رشد را برای متخلفان فراهم می‌کند و منجر به هدایت اشخاص به روندهای مفسدانه می‌شود. از این‌رو، مفهوم «ضرورت وجود فساد» در امتداد مفهوم مذکور شکل می‌گیرد که در وهله نخست با مفهوم «نامعادله فساد» تبیین می‌شود که به معنای ناموازنه در نظام هزینه-فایده ناشی از ایجاد حاشیه سود فراوان در تخلفات است. از سوی دیگر، دو مفهوم «قاعده‌مندشدن فساد» و «اجبار به فساد» در راستای آن ایجاد می‌شوند. منظور از قاعده‌مندی فساد، شهره‌شدن ساختار سازمانی به تخلفات است که منجر به فرارگیری افراد در سراسر شبیه رفتارهای متخلفانه شده و آن‌ها را مجبور به فساد می‌کند. بدین سبب از طرفی، فشارهای بیرونی و فشار اعضا قدرت موجب بایستگی حرکت در جهت فساد می‌شود و از طرف دیگر، ترس از مبارزه با شبکه‌های فاسد (به دلیل حذف افراد

از طریق نظام روابطی است. در این حالت شبهه شبکه‌هایی (شبکه‌های جزیره‌ای) در درون و برون سازمان شکل می‌گیرد و با تحکیم و پیوستگی شبکه‌ها با یکدیگر در نقطه مرکزی، شبکه قدرت نمایان می‌شود. در ادامه به منظور درک بهتر مفاهیم اصلی پژوهش، به تفصیل به هر یک از آن‌ها پرداخته می‌شود:

مرکزی‌شدن فساد: دربردارنده سه مفهوم «مقبولیت عمومی فساد»، «ضرورت وجود فساد» و «ارتقاء مراتب فساد» است. منظور از «مقبولیت عمومی فساد» نقش مؤلفه‌های اجتماعی در بروز فساد است، چرا که اجتماعی‌شدن پدیده فساد سبب حاکمیت تفکر فساد در مردم و سطح بالای آمادگی جامعه برای ایجاد روابط فاسد شده است و به تبع آن اگر تخلفی هم صورت پذیرد با سکوت و همکاری مردم مواجه می‌شود که اصطلاحاً به آن «فسادخواهی جامعه» گفته می‌شود. در مرحله بعد، با پذیرش همگانی فساد، «روح جمعی فساد» بر جامعه حاکم می‌شود و باعث وابستگی پیشروی امور به فساد و رواج رشوه‌گیری و رشوه‌ستانی در شهرداری می‌شود. بدین ترتیب، با فراگیری همگانی انجام تخلفات دیگر اقدام‌های فاسد پس‌پرده‌ای نبوده و مرسوم می‌شوند و با پرده‌دری‌شدن فساد در ساختارهای فرادست، قبح آن فروریخته و تبدیل به هنجار می‌شود. در این حالت انجام تخلفات عادی می‌شود و عاملان عادت به حل مسائل به شیوه غیرقانونی می‌کنند که در نتیجه آن، فرهنگ

محل تطهیر تخلفات با درآمدزایی ناشی از دریافت جرائم تخلفات تبدیل شده‌اند. بدین سبب اهرم‌های قدرت با دربرداشتن «ابزار قدرت» همانند سطح اختیار در تصمیم‌گیری، میزان غلبه بر ممانعت از اقدام‌ها، اختیار در تأیید یا رد مصوبات، دسترسی‌های گسترده به سطوح قدرت، قائم به اختیار بودن در تغییر ضوابط، اعمال تخفیف در مجازات‌ها و دارا بودن امضاهای طلایی و ... باعث تولید قدرت می‌شوند و بستر را به‌منظور فسادخیزی نیز فراهم می‌کنند.

رشد نمایی شبکه‌های فساد: متشکل از مفاهیم «ضعف نظام ارزیابی»، «انحصار شبکه روابط فاسد»، «ثبات در روابط شبکه‌های فاسد» و «فراگیری شبکه روابط فاسد» است. ضعف نظام ارزیابی با مفاهیم «ناکارآمدی عملکردی دستگاه‌های نظارتی» و «ضعف نظام کنترلی» تبیین می‌شود. ناکارآمدی عملکردی دستگاه‌های نظارتی به معنای معاونت سازمان‌های نظارتی درون و برون سازمان شهرداری در شبکه‌های فاسد و فسادخیزی دستگاه‌های نظارتی است و ضعف نظام کنترلی مرتبط با سازوکارهای نظام ارزیابی و سامانه‌های کنترلی است که یکی از دلایل این امر نبود نظام مدول بندی است. در کنار ضعف نظام ارزیابی «انحصار شبکه روابط» که خود از دو مفهوم «تئاتر در قراردادهای واگذاری‌های شهرداری» و «واسطه‌گری» شکل گرفته، باعث شده است که طرف معاملات و قراردادهای شهرداری با اشخاص مشخص و به صورت وساطت بین‌بخشی و لابی‌گری صورت گیرد. از این‌رو، غالباً قراردادهای شهرداری به صورت صوری انجام می‌گیرند و بسیاری از مناقصات شهرداری بدون رعایت تشریفات قانونی انجام می‌پذیرد و چون گزارش‌های واقعی در قراردادهای مشارکتی ارائه نمی‌شود منجر به واگذاری‌های جانبدارانه در شهرداری می‌شود. در این راستا، بسیاری از شرکت‌های واسطه و کارگزاری با هدف تبادلات مالی و غیرمالی با شهرداری تأسیس شده‌اند و بخشی از واگذاری‌های زیرقیمت املاک، واگذاری‌های غیرشفاف و تملک اراضی شهرداری از طریق آنها صورت گرفته است و از آنجا که شهرداری غالباً برای پرداخت مطالبات از واگذاری‌های غیرنقدی استفاده می‌کند این مسئله منجر شده است تا شهرداری به صدور مجوز هولوگرام (تراکم سیار) برای تسویه حساب اقدام کند. بنابراین، بخشی از تخلفات شهرداری توسط تئاتر غیرنقد و با شبکه محدودی از افراد و کارگزاران صورت می‌گیرد. در این راستا «ثبات در روابط شبکه‌های فاسد» نیز با دو مفهوم «ساختار نظام‌مند شبکه‌های فاسد» و «تحکیم شبکه روابط فاسد» تبیین می‌شود. نظام‌مندی ساختار شبکه‌ها به معنای حاکمیت تفکر سیستمی بر عملکرد اعضا و عمل بر مبنای کلیت واحد است. بدین‌گونه که عموماً اعضای این شبکه‌ها توسط ارکان قدرت بهره‌چینی و هدایت می‌شوند و با نقش‌پذیری سلسله‌مراتبی در فرآیندهای فاسد و تحدید نظام‌مند وظایف ناشی از نظم و اشتراک همگانی به یک سازمان‌یافتگی ساختاری دست می‌یابند. از طرفی وجود روابط قوی و همراهی گروهی، روابط مبتنی بر توافق همگانی و واقف‌بودن آنها به اقدام‌های فاسد منجر به انسجام میان روابط شده است که از نتایج این امر، شکل‌گیری زنجیره‌های سلسله‌مراتبی فساد در ساختار روابطی است. از طرف دیگر، وجود پدیده حمایت (متقابل) که از طریق مصاحبت مدیران در فساد، حمایت‌های درون شبکه‌ای، تشریک مساعی سازمانی و فراسازمانی صورت می‌گیرد، موجب تحکیم

سالم از شبکه) موجب الزام به فساد می‌شود. در نهایت مفهوم «ارتقاء مراتب فساد» شکل می‌گیرد، اولین نکته راجع به آن شکل‌گیری فساد در خفا است که این امر باعث دشواری تشخیص حدود فساد و مدیریت پنهانی روابط فاسد و به تبع آن باعث ناآگاهی اعضای از حضورشان در شبکه‌های فاسد می‌شود. نکته دوم، هوشمند شدن رویه‌های فاسد است که این امر در حالت کلی از دو جنبه قابل بررسی است؛ مورد اول، مربوط به هوشمند شدن افراد است و مفاهیمی از قبیل تبخر در فساد، رهبری مدبرانه شبکه‌های فاسد و خلاقیت در ایجاد فساد را در برمی‌گیرد. مورد دوم، خودکارسازی فرایندها و مکانیزه شدن رویه‌ها منجر شده تا فساد خود را همانند یک سیستم کامپیوتری به روزرسانی کند که تحت عناوین ماهیت چرخه‌ای فساد، ماهیت بازتولیدی و برگشت‌پذیری فساد مشخص شده است. این امر سبب شده است تا امکان مشاهده برآمدهای حاصل از فساد (به دلیل حذف اثرات ناشی از آن) میسر نباشد. افزون بر این، پیشرفت‌های ناشی از مکانیزه شدن امور اداری با فراهم‌آوری امکان ردیابی مفاسد در سامانه‌های هوشمند سبب پیشروی مرتبه فساد شده و گسترش شبکه‌های اجتماعی نیز سطح پاسخگویی مرتکبان فساد را افزایش داده است که از نتایج عوامل فوق، پیچیده‌تر شدن انجام فرایندهای فاسد و همراهی گروهی است. در این حالت دیگر اقدام‌های فردمحور کافی نبوده و باعث فرارفتن سطوح فساد شده که «تجمیع سطوح فساد» نام‌گذاری شده است.

انحصار نظام قدرت: دربرگیرنده مفاهیم «فردمحور بودن قدرت» و «انحصار شبکه‌های قدرت» است. مفهوم فردیت قدرت در ساختار شهرداری مفاهیم «شخصی بودن قدرت سازندگان» و «اعتبار بالای حق مالکیت خصوصی» شکل گرفته است. مفهوم نخست، اشاره به این دارد که بخشی از این نظام قدرت را سازندگان غیرمتعارف و غیررسمی شکل می‌دهند. آن‌ها با داشتن سطح نفوذ و ثروت بالا منجر به وابستگی بخشی از هزینه‌های شهرداری به خود شده و مانع از مشارکت و ورود جوامع در پرداخت هزینه‌های شهری می‌شوند. مفهوم دوم، بیانگر اعتبار زیاد حقوق مالکیت در نظام حقوقی کشور است که باعث شکل‌گیری پدیده خودمالکی یا قدرت محوری مالکان شده است. مفهوم «انحصار شبکه‌های قدرت» در سطح دوم شامل مفاهیم «محدودیت جایگاه قدرت»، «قیمومت اعضای قدرت بر فساد»، «مرجعیت مراجع قدرت در فساد» و «ابزار قدرت» است. منظور از «محدودیت جایگاه قدرت»، انحصار ساختار سازمانی ناشی از حاکم بودن نظام قدرت هرمی در ساختار شهرداری و رقابت بر سر جایگاه‌های قدرت است به همین سبب اصطلاح مشاغل سرقفلی‌دار در شهرداری شکل گرفته است که به معنای خرید و فروش پست‌های سازمانی و سلطه قدرت رانتی به ویژه در سطوح بالادست است. در این راستا، «قیمومت اعضای قدرت بر فساد» نیز باعث ایجاد و تثبیت روابط شبکه‌های درون و برون سازمانی به دلیل داشتن اختیار در گزینش‌ها و اتصال به ساختارهای قدرت و تصمیم‌گیر، می‌شود. اما آنچه منجر به تحکیم روابط شبکه‌های فاسد می‌شود، «مرجعیت مراجع قدرت در فساد» است. در واقع، این هسته‌های فاسد سازمانی با چشم‌پوشی از تخلفات، قانون‌شکنی و عدم نظارت تعمدانه باعث شکل‌گیری روابط انگلی در سازمان می‌شوند. از نمونه‌های بارز این امر مرجعیت کمیسیون‌ها در فساد است. در واقع، این کمیسیون‌ها از مرجع رسیدگی به تخلفات به

محیط در جانب فساد است که ناشی از وجود همزمان اشتراک و تعارض منافع اعضا با یکدیگر است. از نتایج این امر تبانی اعضا و شکل‌گیری روابط متقابل میان آن‌ها است. به طور کلی می‌توان چنین گفت (تصویر ۳) در گام اول با مقبولیت عمومی، فساد دیگر امری منفی نبوده و قبح آن ریخته می‌شود. در نتیجه با وابسته شدن پیشبرد رویه‌ها از طریق تخلفات، پذیرش اتفاق می‌افتد و «فرهنگ مبتنی بر فساد» در ساختار شهرداری شکل می‌گیرد. در این راستا انجام روندهای فاسد جزء عادت‌ها و رویه‌های اداری می‌شود و با زندگی روزانه افراد گره می‌خورد و با تداوم آن منجر به جری شدن فساد

روابط شبکه‌های فاسد می‌شود. سپس به دلیل «اشتراک منافع» و «حمایت‌گری‌های سیستمی»، شبکه روابط فاسد فراگیر می‌شود. منظور از اشتراک منافع، تقسیم سهم در روابط فاسد است، بخشی از این سهام را کارکنان شهرداری در برمی‌گیرند و بخش دیگر را سطوح قدرت. عموماً ارکان قدرت به دلیل اشتراک در اهداف سیاسی در دایره بزرگ‌تری از منافع شبکه قرار می‌گیرند، که آن را تحت عنوان منافع سیستمی در نظر می‌گیرند و منظور از حمایت‌گری‌های سیستمی همراهی و همدستی مافوق‌های سازمانی و فراسازمانی (ساختارهای فرادست) در پیشبرد اهداف شبکه‌های فاسد با یکدیگر و نیز هم‌راستاسازی و مناسب‌سازی



تصویر ۳- عوامل (ساختار/ زمینه‌های) مؤثر بر دوام و تسری فساد در شهرداری تهران.

می‌گیرند، در یک جهت به علت محدودیت جایگاه‌های قدرت که منجر به رقابت میان افراد برای رسیدن به این جایگاه شده است و از سوی دیگر، قیومت سطوح قدرت از شبکه روابط فاسد و هدایت‌گری این شبکه‌ها توسط آنان که سبب قوام فساد در ساختار سازمانی شده است. اما آنچه منجر به تسری فساد می‌شود در وهله اول نبود نظام ارزیابی است، نخست اینکه هیچ نظام کنترلی در ساختار سازمانی وجود ندارد. دومین مورد، ناکارآمدی عملکردی دستگاه‌های نظارتی است، این ناکارآمدی عمدتاً مربوط به فساد و تعدد مراجع نظارتی است که منجر به برون‌سپاری سلسله‌مراتبی نظارت به افراد می‌شود. از طرفی انحصار در شبکه روابط فاسد منجر به شکل‌گیری تهاتر در واگذاری‌ها و قراردادهای شهرداری می‌شود. در همین راستا، رواج واسطه‌گری در شبکه روابط باعث تشدید فساد می‌شود. از طرفی توافق همگانی اعضای شبکه‌های فاسد با یکدیگر که عمدتاً مبتنی بر فرآیندهای سودبری و سودرسانی است منجر به انسجام روابط درونی و بیرونی این شبکه‌ها می‌شود و چون بر اساس اراده جمعی و مبتنی بر تفکر سیستمی است، ساختار نظام‌مندی به خود می‌گیرد. افزون بر این، حمایت‌گری‌های سیستمی که عمدتاً در خارج از سازمان و توسط سطوح قدرت صورت می‌پذیرد، باعث استحکام روابط شبکه‌های فاسد شده است. در این حالت، علاوه بر هسته‌های فاسد سازمانی، بدنه سازمان نیز فاسد شده و منجر به گسترش روابط انگلی در ساختار سازمانی می‌شود. از دلایل شکل‌گیری روابط انگلی شبکه‌های فاسد، جریان‌های رفت و برگشتی اشتراک و تعارض منافع اعضاء با یکدیگر است. بدین معنا که، ممکن است این توافقات بر حسب اشتراک منافع کثیری از اعضا صورت گیرد و یا بر حسب تعارض منافع اعضاء، بنابراین منفعت آن‌ها در همکاری با یکدیگر است و همپوشانی متقابل این دو موضع، باعث گسترش و تسری دامنه فساد می‌شود.

نتیجه

ساختاری بر عوامل فردی در فرایندهای نظام‌مند و سلسله‌مراتبی درون شبکه روابط فاسد، باعث ارتقاء مراتب فساد در سطوح بالاتر می‌شود. از طرفی، با هوشمند شدن فرایندها، فساد نیز هوشمند شده و خود را به‌روزرسانی می‌کند و در این حالت فساد بازتولید می‌شود. از طرف دیگر، چون فرایندهای انجام فساد نسبت به گذشته پیچیده‌تر و هزینه‌برتر شده است، موجب شده تا مرتبه فساد از سطح فرد فراتر رود و در سطوح بالاتر تجمع (گروهی و شبکه‌ای) شود. بنابراین، عوامل فسادزا از سطح عامل جدا شده و با شکل‌گیری روابط شبکه‌ای در درون و برون سازمان که حاصل تجمع گروه‌ها و ذینفعان مختلف شبکه‌های فاسد با یکدیگر است که اصطلاحاً به آنها «جزیره‌های فاسد» می‌گویند، فساد رشد کرده و فراگیر می‌شود. افزون بر این، ساختار اداری هرمی منجر می‌شود تا نظام قدرت هم به صورت سلسله‌مراتبی توزیع شود، در این حالت هسته‌های فاسد سازمان که همان سطوح قدرت هستند، شکل گرفته و چون نظام تمرکزگرایی درون سازمان نیز حاکم است، ساختار هرمی اداری منجر به فاسد شدن بدنه سازمان می‌شود. بدین ترتیب، ساختار هرمی نظام قدرت از سویی منجر به انحصار نظام قدرت شده و از سوی دیگر با فراگیری روابط فاسد، بدنه سازمان نیز فاسد می‌شود و بدین سبب موجب گسترش فساد در ارکان سازمانی شده است. از این رو نتایج به دست آمده از این پژوهش،

در امتداد این فرآیند، تخلفات وجه قانون‌مند به خود می‌گیرند و در ساختار جامعه به عنوان عرف پذیرفته می‌شوند. بدین ترتیب افراد در سراسری فساد قرار می‌گیرند و در این حالت انجام تخلفات از اختیار فرد خارج می‌شود و اجبار به فساد اتفاق می‌افتد. بنابراین برآمده‌های حاصل از رویه‌های مذکور، در کنار مکانیزه شدن سازوکارهای سازمانی همچون صدور مجوزها و افزایش نظاره‌گری ناشی از سیستمی شدن، منجر به تجمع سطوح فساد (پیشروی از سطح خرد و فردی) می‌شود. به علاوه هوشمندسازی فرایندها منجر به افزایش هزینه‌های فساد می‌شود که ناشی از پیچیده‌تر شدن فرایندهاست و این امر در عمل سبب بازتولید فساد در سطوح بالاتر می‌شود که عمدتاً توسط هسته‌های فاسد سازمانی (سطوح قدرت) ایجاد می‌شوند. «انحصار نظام قدرت» که به عنوان مفهوم مرکزی شناخته شده است از سطح خرد تا کلان وجود دارد. انحصار قدرت در ساختارهای کلان نشأت گرفته از نظام بروکراتیک اداره کشور است که باعث شکل‌گیری قدرت هرمی و وابستگی به نظام مرکزی شده است. در سطح بعدی که مربوط به ساختارهای میانی (ساختار سازمانی) است وجود ساختار هرمی اداری در فرایندها که برگرفته از انحصار نظام مدیریت شهری و حاکمیت نظام مبتنی بر روابط است، منجر به شکل‌گیری نظام سلسله‌مراتبی قدرت شده است. در سطح خرد که عامل محور است، برگرفته از حاکمیت روحیه خودمحموری و در امتداد آن سوءاستفاده از قدرت اختیاری به منظور دستیابی به منافع فردی است که به نوعی نشان‌دهنده شخصی بودن قدرت (فرد محور) در این سطح است. اما در نظام مدیریت شهری آنچه باعث انحصار نظام قدرت در شبکه روابط فاسد شده، وجود هسته‌های فاسد سازمانی است. اعضاء قدرت با در دست داشتن ابزارهای قدرت منجر به تحکیم و تثبیت شبکه‌های فاسد می‌شوند. بدین ترتیب، هسته‌های فاسد سازمانی از دو جهت شکل

همان‌گونه که توضیح داده شد، تاکنون مطالعات اندکی بر ساختار دوام و تسری فساد تمرکز داشته‌اند و عموماً پژوهش‌ها به شناسایی ساختارهای شکل‌گیری فساد که اصطلاحاً مبتنی بر عوامل جاری نظیر جنسیت، تحصیلات، نحوه استخدام، حقوق و در سطوح کلان وضعیت اقتصادی، سیاسی، دموکراسی و ... است، پرداخته‌اند. در این پژوهش به منظور تبیین بسترها و فرایندهای مرتبط با تداوم و فراگیری فساد به بررسی عوامل پایا و روابط میان آنها پرداخته شده است. بنابراین به‌منظور پرداختن به این مسئله دو دیدگاه مدنظر قرار گرفته است: تمرکز بر ویژگی‌های سازمان‌یافته و نظام‌مند فساد و توجه به رویکردهای مؤخر موضوع فساد و شکل‌گیری فرهنگ مبتنی بر فساد که آن را به عنوان یک قاعده و یا هنجار تلقی می‌کند نه یک جرم.

بدین ترتیب، یافته‌های پژوهش بیانگر این است که از ریشه‌های اولیه این امر، به وجود آمدن خرده فرهنگ‌ها و انحراف فرهنگی ناشی از تغییر در نظام‌های ارزشی جامعه است. در واقع، عواملی که به جنبه‌های فرهنگی و اجتماعی اشاره دارند با تضعیف سرمایه‌های اجتماعی جامعه آغاز می‌شوند به طوری که تخلفات وجه همگانی پیدا می‌کنند. از طرفی، همسوبودن عوامل ساختاری با عوامل اجتماعی، فساد را به جریان همگانی «پذیرش فساد» تبدیل می‌کند و از طرف دیگر، غلبه عوامل

سلسله‌مراتبی اعضا شده و همچنین هدایت‌گری این شبکه‌ها توسط سطوح قدرت سبب استحکام روابط اعضا با یکدیگر شده است. از این رو، تحکیم درونی روابط اعضا در شبکه‌های فاسد باعث تقویت پیوند روابط درونی و آمادگی برای ایجاد پیوستگی با شبکه‌های برون سازمانی شده است.

فراگیری شبکه روابط فاسد: برگرفته از دو عامل است: نخست، فرایندهای مبتنی بر انتفاع که ناشی از حاشیه سود فراوان ایجاد شده در روابط فاسد است و دوم حمایت‌گری‌های سیستمی. در واقع یکی از عواملی که منجر به گسترده‌گی شبکه‌های فاسد می‌شود، اشتراک و تزیاید منافع حاصل از اجماع همگانی اعضا است. در این راستا، وجود حمایت‌های سطوح فرادست و تصمیم‌گیر سبب هم‌راستاسازی شبکه‌ها و شکل‌گیری حلقه‌های گسترده شبکه‌ها شده است.

ضعف نظام ارزیابی: در وهله اول مربوط به ضعف عملکردی دستگاه‌های نظارتی است و در وهله دوم ناشی از ضعف نظام کنترلی سازمانی است. این عوامل مانع از شناسایی و کشف تخلفات می‌شود. در این حالت، فضا برای رشد و پویایی رفتارهای فاسد مهیا شده و چون جرم‌انگاری متناسب با تخلفات صورت نمی‌گیرد، منجر به پایایی و به تبع آن تسری فساد در ساختار سازمانی می‌شود.

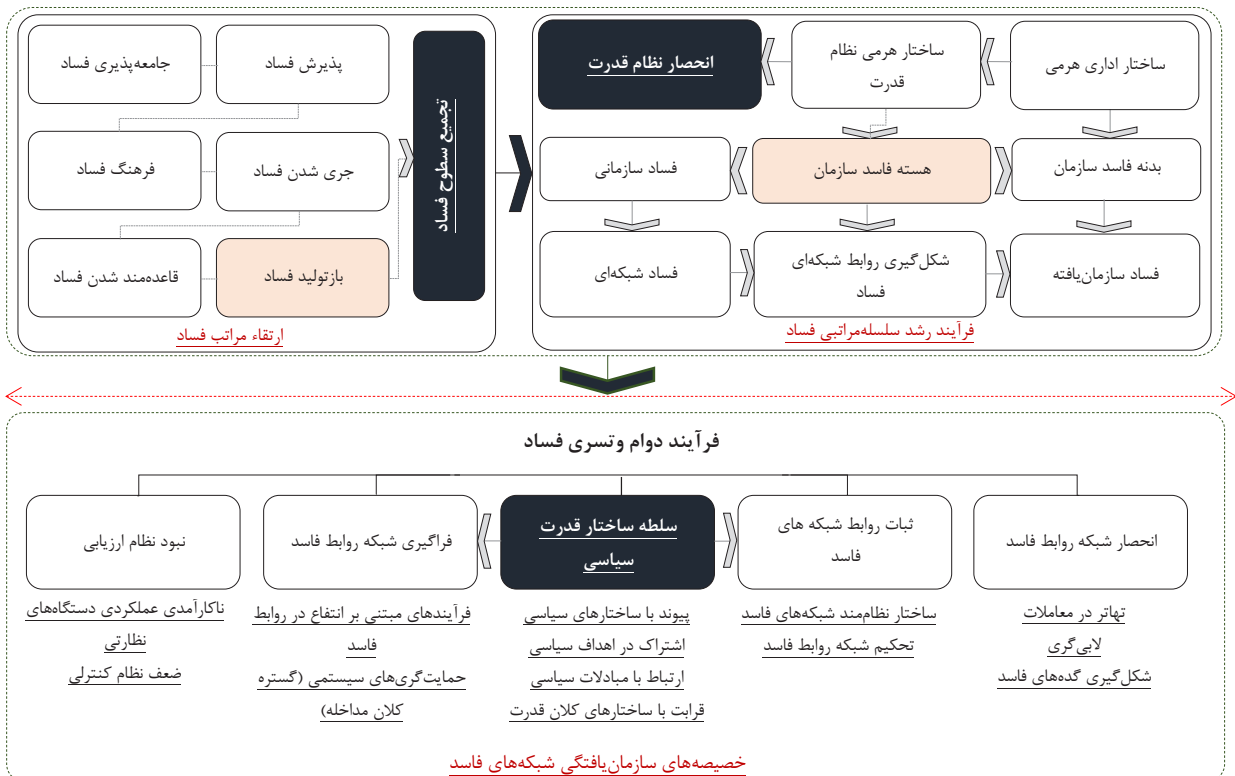
به طور کلی نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که با پیشروی سطوح فساد شبکه‌ای، فساد سازمان یافته شکل می‌گیرد. در این حالت، ابتدا در خارج از سازمان شهرداری صاحبان قدرت و ثروت برای خود در سازمان شبکه‌هایی را ایجاد می‌کنند، در این شرایط، ممکن است اعضای بخش‌های مختلف سازمان و یا معاونت‌های شهرداری با یکدیگر تباری کرده و شبکه‌های فاسد جزیره‌ای را شکل دهند (فساد شبه شبکه).

مشخصه‌های سازمان‌یافتگی شبکه‌های فاسد که منجر به دوام‌پذیری و تسری فرایندهای فاسد در شهرداری تهران شده است را ناشی از پنج عامل می‌داند که در ذیل به توضیح آنها پرداخته می‌شود:

سلطه ساختار قدرت سیاسی: همان‌طور که مطرح شد یکی از دلایل انحصار نظام قدرت ناشی از تمرکزگرایی نظام است. این گرایش به مرکز در ساختار شهرداری تهران به عنوان پایتخت و بنابر موقعیت استراتژیک آن چه به لحاظ جغرافیایی و اقتصادی و چه به لحاظ سیاسی موجب شده است تا در ارتباط نزدیک با سطوح مرکزی قدرت قرار گیرد. از این رو، یکی از ویژگی‌های سازمان‌یافتگی فساد پیوند ساختارهای سیاسی حکومت محلی با حکومت مرکزی است. بنابراین وجه تمایز این نوع فساد این است که در قرابت با ساختارهای کلان قدرت است و به همین سبب در ارتباط با مبادلات سیاسی قرار گرفته و اشتراک در اهداف سیاسی از خصیصه‌های آن محسوب می‌شود. از این رو، سلطه ساختار قدرت سیاسی به عنوان هسته مرکزی فرایند دوام و تسری فساد در نظر گرفته شده است که خود منجر به ثبات و فراگیری شبکه روابط می‌شود.

انحصار شبکه‌های فاسد: از خصیصه‌های فساد سازمان یافته وجود انحصار در شبکه روابط فاسد است که موجب شکل‌گیری روابط مبتنی بر لابی‌گری در فرایندها به منظور پیشبرد اهداف شبکه می‌شود. لذا، شکل‌گیری شبکه‌های دوستانه فاسد که عمدتاً مبتنی بر توافق مشترک کنشگران است، موجب تهاتر در معاملات و روابط خارج از سازمان شهرداری می‌شود. در این حالت شبکه‌های بسته روابط ایجاد شده و سبب تحدید اقدام‌های اعضا منوط بر اهداف شبکه می‌شود.

ثبات در روابط شبکه‌های فاسد: حاکمیت تفکر سیستمی و تحدید نظام‌مند وظایف در روابط شبکه‌های فاسد منجر به نقش‌پذیری



و برون سازمانی (شهرداری) ضرورت می‌یابد. در نهایت با گستردگی سطح روابط، ارتباط با سطوح کلان (فراسازمانی) و ساختارهای سیاسی باعث پیشروی مراتب فساد در ساختارهای فرادست شده که در این حالت سطوح فساد بالاتر رفته و شکل جدیدی از فساد با عنوان فساد سازمان‌یافته شکل می‌گیرد. در این حالت، علاوه بر شبکه‌ها، هسته‌های (سخت-نرم) سازمان و بدنه سازمان نیز فاسد شده و در این وضعیت نظام روابط مبتنی بر فساد شکل می‌گیرد و به سبب گستردگی و تسری فساد در ساختارهای سازمانی و فراسازمانی، مقابله در جهت عکس (رویه‌های سالم) صورت می‌گیرد و شرایط حاد می‌شود و به دلیل آنکه عموماً دربرگیرنده سطوح قدرت و ساختارهای فرادست هستند، عملاً مبارزه و مقابله با فساد امری دشوار و حتی ناممکن تلقی می‌شود. تصویر (۴) خلاصه‌ای از نتایج پژوهش را نشان می‌دهد.

پی‌نوشت‌ها

۱. ماهیت چرخه‌ای فساد.
۲. مهم‌ترین بخش سابقه حرفه‌ای مشارکت‌کنندگان در پژوهش به شرح زیر است: P1- شهردار سابق منطقه؛ P2- معاون فنی و عمرانی شهردار منطقه؛ P3- کارشناس مالی شهرداری؛ P4- رئیس اداره حقوقی شهرداری؛ P5- مسئول پیگیری مصوبات شورای شهر، مسئول رسیدگی به صورت وضعیت پیمانکاران؛ P6- معاونت فنی و طراحی سازمان زیباسازی، مدیر کل سازمان فرهنگی شهرداری؛ P7- معاون برنامه‌ریزی شهردار منطقه؛ P8- معاونت فنی و عمرانی شهردار منطقه؛ P9- کارشناس معاونت شهرسازی؛ P10- کارشناس مالی شهرداری و کارشناس معاونت شهرسازی؛ P11- مدیر سازمان فناوری اطلاعات شهرداری؛ P12- مدیر سیاست‌گذاری و راهبردی شهرداری و ریاست مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران؛ P13- دبیر کمیته شهرسازی شورای شهر؛ P14- مدیر طراحی شهری سازمان زیباسازی، مشاور معماری معاونت فنی و عمرانی شهردار؛ P15- کارشناس معاونت شهرسازی شهرداری منطقه؛ P16- عضو شورای شهر؛ P17- معاون شهرسازی و معماری شهردار تهران، قائم مقام اداره کل برنامه‌ریزی و طرح‌های شهری و کارشناس کمیسیون ماده صد؛ P18- ۲۸ سال سابقه کار در بازرسی و مبارزه با فساد در حوزه‌های مختلف سازمان بازرسی (معاون سازمان بازرسی شهرداری)؛ P19- پژوهشگر شهری در حوزه فساد، مشاور کمیسیون معماری و شهرسازی شورا؛ P20- ریاست سازمان بازرسی شهرداری تهران و مدیر کل دفتر نظارت و امور مدیریت شهری؛ P21- عضو شورای شهر؛ P22- مسئول اداره پیگیری‌های ویژه سازمان بازرسی شهرداری، معاون عملیات قراگاه ملی مبارزه با فساد؛ و P23- ۲۵ سال سابقه در سازمان بازرسی شهرداری تهران.

۳. محور اصلی نظریه انتخاب عمومی، فرد فاسدی است که سعی می‌کند منافع خود را به حداکثر برساند. این فرد به عنوان یک فرد محاسبه‌گر و منطقی به تصویر کشیده می‌شود (غلبه منافع فساد بر هزینه فساد).

4. Organized.
۵. Institutionalized: فساد سازمان‌یافته، نهادینه شده یا نظام‌مند.
۶. «فساد جمعی»، را به عنوان یک شیب لغزنده در نظر می‌گیرند که در آن شیوه‌های فسادآمیز اولیه و خاص با گذشت زمان نهادینه و عادی می‌شوند.
۷. فساد کاملاً مخفیانه اتفاق نمی‌افتد، بلکه رازی آشکار یا عمومی نامیده می‌شود که اکثر اعضاء سازمان (و گاهی اوقات مشتریان، عموم مردم و غیره) از آن

Adam, M., Adam, C. (2016). Making corruption disappear in local government. *Public Integrity*, 18(1), 42-58.

Ashforth, B., Vikas, A. (2003). The Nonnalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25(1), 1-52.

Ayandeban (2018). *Future Studies of Iran*. Tehran: Ayandeban Research Group. (In Persian)

Bauhr, M. (2017). Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(4), 561-581.

Beeri, I., Navot, D. (2013). Local Political Corruption: Potential structural malfunctions at the central-local, local-local and intra-local levels. *Public Management Review*, 15(5), 712-739.

Benito, B., Guillamón, M., Bastida, F. (2015). Determinants of urban political corruption in local governments. *Crime Law and Social Change*, 63(3), 191-210.

سپس با توسعه شبکه‌های مختلف فساد در درون و خارج از سازمان شهرداری که ناشی از اشتراک و تعارض همزمان منافع، حمایت‌گری و معاونت اهرم‌های قدرت است، منجر به هم‌پیوندی جزیره‌های فاسد و شکل‌گیری «فساد شبکه‌ای» می‌شود و عموماً آنچه که در این سطح از فساد بیشتر مشاهده می‌شود واسطه‌گری و لابی‌گری در روابط به سبب کثرت و تشتت بهره‌بران شبکه‌های فاسد با یکدیگر است. در این شرایط تخلف تبدیل به یک روال عادی می‌شود و فرهنگ فساد شکل می‌گیرد. به دنبال آن اجتماعی شدن پدیده فساد، سبب نفوذ تفکر مبتنی بر فساد و اشاعه روابط فاسد در ساختار سازمان شهرداری می‌شود. در این وضعیت عموماً پیشبرد رویه‌های اداری به صورت غیرقانونی و غیررسمی (سازوکارها، روابط و...) خواهد بود. لذا، غالباً روابط درون سازمانی برای دستیابی اهداف شبکه مکفی نبوده و در آمیختگی روابط درون سازمانی

- Meza, O., Pérez-Chiqués, E. (2020). Corruption Consolidation in Local Governments: A Grounded Analytical Frame-work. *Public Administration*, 99(3), 530-546.
- Mohammadi, M., Rafie, H., Mousavi, M. T., Hosseinzadeh, S. (2016). Corruption Perception and Perceived Social Justice: upgrading the Administrative Integrity of Organizations and Improving the Citizens' Perceived Justice. *Social Problems of Iran*, 7(1), 125-144. URL: <http://jspi.khu.ac.ir/article-1-2555-fa.html>. (In Persian)
- Mungiu-Pippidi, A. (2017). Corruption as social order. *Background Paper for the 2017 World Development Report*.
- Nielsen, R. P. (2003). Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform. *Journal of Business Ethics*, 42(2), 125-149.
- Owusu, E. K., Ping Chuen Chan, A., Wang, T. (2021). Tackling corruption in urban infrastructure procurement: Dynamic evaluation of the critical constructs and the anti-corruption measures. *Cities*, 119, 1-16.
- Persson, A., Rothstein, B., Teorell, J. (2019). Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. *International journal of policy administration, and institutions*, 32(4), 799-810.
- Prasad, M., Borges Martins da Silva, M., Nickow, A. (2018). Approaches to Corruption: a Synthesis of the Scholarship. *Studies in Comparative International Development*, 54(1), 96-132.
- Pyman, M., Eastwood, S. (2018). *Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries*. NGO Re-port, The Institute for Statecraft, 1-47.
- Slijepčević, S., Rajh, E., Budak, J. (2020). Determinants of corruption pressures on local government in the E.U. *Econom-ic Research-Ekonomska Istraživanja*, 33(1), 3492-3508.
- Slingerland, W. (2018). Network corruption: when social capital becomes corrupted: Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law (Summary). *Eleven International Publishing*, 6236-880-4.
- Strauss, A., Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (Ebrahim Afshar, translator). Tehran: Nashr-e Ney. (In Persian)
- Transparency International Norway (2014). Protect your municipality: an anti-corruption handbook. *Transparency International Norway*.
- UNDP (2018). *Guide to Corruption-free local government*. UNDP.
- Vikas, A., Ashforth, B., Joshi, M. (2004). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organization. *Academy of Management Perspectives*, 18(2), 9-23.
- Wathne, C. (2021). *Understanding corruption and how to curb it: A synthesis of latest thinking*. U4 Issue, Norway: Chr. Michelsen Institute (CMI).
- Yu, k., Kang, s., Rhodes, C. (2018). The Partial Organization of Networked Corruption. *Business & Society*, 59(7), 1-33.
- Corbin, J., Strauss, A. (2015). *Basics of Qualitative research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: Sage.
- Corbin, J., Strauss, A. (1990). Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*, 13 (1), 3-21.
- Deputy planning, Urban Development and Council Affairs (2018). *Strategic Document to Fight Against Corruption in Tehran Municipality*. Tehran: Deputy planning, Urban Development and Council Affairs. (In Persian)
- Filipenko, T., Filipenko, A., Turner, N. (2020). *Organizational fundamentals for preventing corruption in Local self-government*. Chapter 4. Philosophy, Journalism and Law, Professional competencies and educational innovations in the knowledge economy, 486-497.
- Fleming, P., Zygildopoulos, S., Boura, M., Lioukas, S. (2020). How Corruption is Tolerated in the Greek Public Sector: Toward a Second-Order Theory of Normalization. *Business & Society*, 61(1), 1-34.
- Habibov, N., Fan, L., Auchynnikava, A. (2019). The Effects of Corruption on Satisfaction with Local and National Government. Does Corruption 'Grease the Wheels'?. *Europe-Asia Studies*, 71(5), 736-752.
- Jalili Sanzighi, M. (2021). *Designing a Network Corruption Study Framework in Metropolis Management*. Ph.D Thesis, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University (ATU). (In Persian)
- Jancsics, D. (2019). Corruption as Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis. *Public Administration Review*, 0, 1-15.
- Jimenez, F., Villoria, M., Garcia-Quesada, M. (2012). Badly Designed Institutions, Informal Rules and Perverse Incentives: Local Government Corruption in Spain. *Journal of local self-government*, 10(4), 363 - 381.
- Johnston, M. (1998). Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform. *The European Journal of Development Research*, 10(1), 85-104.
- Kazemian, G., Alvani, S., Ghorbanizadeh, V., & Jalili, S. M. (2021). Designing a Network Corruption Study Framework in Metropolis Management. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 13(30), 99-115. doi: 10.30480/aup.2021.2876.1594. (In Persian)
- Lawal, T., Oladunjoye, A. (2010). Local government, corruption and democracy in Nigeria. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12(5), 227-235.
- Luna-Pla, I., Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5(13), 1-18.
- Mashali, B. (2012). Analyzing the relationship between perceived grand corruption and petty corruption developing countries: case study of Iran. *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), 775-787.