

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۰۵/۳۱ | تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۱۰/۳۰

نوع مقاله: مروری

شماره صفحه ۹۹-۱۱۵

## طراحی چارچوب مطالعه فساد شبکه‌ای در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری

غلامرضا کاظمیان

دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول مکاتبات)

E-mail: Kazemian@atu.ac.ir

سیدمهدی الوانی

استاد تمام بازنشسته گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

E-mail: sralvani@gmail.com

وجه‌الله قربانی‌زاده

دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

E-mail: vghorbanizadeh@gmail.com

سیدمصطفی جلیلی

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه

طباطبائی، تهران، ایران

E-mail: s.mostafajalili@gmail.com

### چکیده

تاکنون تلاش‌های علمی گسترده‌ای در موضوع تعریف فساد، ابعاد آن و راهکارهای مقابله با آن صورت پذیرفته است. این مطالعات را می‌توان در طیفی از مطالعات خردمقیاس در سطح فردی تا مطالعات پیچیده با هدف شناسایی و مقابله با پدیده فساد سیستمی قرار داد. پژوهش حاضر در این راستا تلاش می‌کند تا ابتدا با طرح موضوع زمینه‌ها و علل شکل‌گیری فساد در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری، در راستای شناسایی و آشکارسازی نگرش نوینی به فساد در این حوزه، در قالب مفهوم فساد شبکه‌ای و تمایز آن از سایر انواع فساد، این مفهوم را در مطالعات حوزه مدیریت کلان‌شهری دنبال کند. بر این اساس، فساد شبکه‌ای در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری عبارت است از شبکه‌ای از بازیگران و بدنه‌ای از نهادها و سازمان‌های مختلف که حول یک فعالیت فاسد در فرایندهای مختلف سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری از دستور کار و تدوین سیاست‌ها تا فسخ آن‌ها شکل گرفته و اعضاء آن از منافع فعالیت فاسد سود می‌برند. مقاله حاضر، با توجه به فقدان چارچوب پایه مطالعاتی موضوع فساد شبکه‌ای در حوزه فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری، تلاش کرده است تا چارچوب مطالعه پایه این حوزه را به‌عنوان یافته اصلی مقاله ارائه کرده و در اختیار پژوهشگران علاقه‌مند به موضوع فساد شهری قرار دهد. این مقاله از منظر روش‌شناسی نیز از جمله پژوهش‌های کیفی بوده که با اتکاء به روش بازبینی یکپارچه/انتقادی متون پژوهشی به بررسی منابع کتابخانه‌ای و اسناد مرتبط پرداخته است.

**کلیدواژه‌ها:** فساد شبکه‌ای، فرایند سیاست‌گذاری، مدیریت کلان‌شهری

\* این مقاله برگرفته از رساله دکتری سیدمصطفی جلیلی با عنوان «طراحی شبکه خط‌مشی مقابله با فساد شبکه‌ای در مدیریت کلان‌شهری» است که با راهنمایی دکتر غلامرضا کاظمیان و مشاوره دکتر سیدمهدی الوانی و دکتر وجه‌الله قربانی‌زاده در دانشگاه علامه طباطبائی در دست انجام است. ضمناً این رساله با حمایت‌های مادی و معنوی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است.

## مقدمه

مطالعات فساد در بخش عمومی عمدتاً در سه سطح کلان/ملی، متوسط/سازمانی و خرد/فردی متمرکز شده‌اند (هوبرتس، ۱۳۹۴، ۳۳۲). بر این مبنا، مطالعات فساد یا متمرکز بر عامل انسانی و ویژگی‌ها و انگیزه‌های فردی در ارتکاب به فساد بوده یا در سطح متوسط به ویژگی‌های سازمانی نظیر رویه‌ها و ساختارهای سازمانی، فرهنگ سازمانی، نظام کنترل و نظارت و رهبری سازمانی و نقش این عوامل در اعمال مفسدانه نظر می‌کنند و یا در سطح کلان به عوامل ساختاری نظیر ثبات و امنیت سیاسی - اقتصادی، میزان مردم‌سالاری و مشروعیت حکومت‌ها، احساس بی‌عدالتی و تبعیض میان عموم مردم می‌پردازند و اثر آن را در ایجاد و شیوع فساد در انواع مختلف آن بررسی می‌کنند (هوبرتس، ۱۳۹۴، ۳۳۰). با این وجود تقلیل سطح متوسط صرفاً به مباحث درون سازمانی سبب کم‌رنگ شدن موضوع تعاملات بین‌سازمانی / نهادی به‌عنوان بستری مهم در مطالعات فساد شده است، سطحی که می‌توان آن را در چارچوب فساد شبکه‌ای تعریف کرد. مقاله حاضر با شناسایی ضعف پژوهشی در این بخش به‌ویژه در مطالعات سیاست‌گذاری حوزه مدیریت کلان‌شهری در تلاش است تا چارچوب مطالعاتی متناسبی در این زمینه تعریف کند. تحقق فساد شبکه‌ای در عرصه مدیریت کلان‌شهری و در حوزه‌های مختلف به‌ویژه حوزه کالبدی و فضایی نیازمند همراهی بدنه‌ای از افراد، نهادها و سازمان‌های قانون‌گذار، مجری، سازنده، ناظر، مهندسان مشاور تخصصی، واسطه‌گران، نهادهای تأییدی و تصویبی نظیر کمیسیون ماده پنج یا کمیسیون ماده صد، شخصیت‌های قدرتمند توصیه‌کننده، احزاب سیاسی و رسانه‌ها دارد که پژوهش حاضر به این موضوع پرداخته است.

از منظر روش‌شناسی مقاله حاضر از جمله پژوهش‌های کیفی بوده که با اتکاء به روش بازبینی یکپارچه / انتقادی متون پژوهشی به بررسی منابع کتابخانه‌ای و اسناد مرتبط پرداخته است. در میان سه رویکرد بازبینی نظام‌مند، نیمه نظام‌مند و یکپارچه به متون پژوهش، مرور یکپارچه پژوهش منجر به طبقه‌بندی و ایجاد چارچوب‌های نوآورانه از متون موجود می‌شود. همچنین مرور یکپارچه سبب خلق موضوعات نوظهور می‌شود بر این اساس، هدف از به کارگیری این روش، مفهوم‌سازی اولیه و مقدماتی و دست‌یابی به چارچوب‌های نظری نوین است که بدین منظور جمع‌آوری خلاقانه داده‌ها با هدف ترکیب دیدگاه‌ها و نقطه نظرات آن‌ها از سنت‌های مختلف پژوهشی مدنظر قرار می‌گیرد (Snyder, 2019, 334-336). مقاله حاضر با اتکاء به این روش چارچوب خلاقانه‌ای از سه حوزه پژوهشی مطالعات فساد، مطالعات علم سیاست‌گذاری و مطالعات علوم شهری در تلفیق با یکدیگر به‌وجود آورده است. بر این اساس، این مقاله تلاش می‌کند تا ابتدا با طرح موضوع زمینه‌ها و علل شکل‌گیری فساد در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری، در راستای شناسایی و آشکارسازی نگرش نوینی به فساد در این حوزه، در قالب مفهوم فساد شبکه‌ای و تمایز آن از سایر انواع فساد، این مفهوم را در مطالعات حوزه مدیریت کلان‌شهری دنبال کند. مفهوم کلان‌شهر و فرایند سیاست‌گذاری در مدیریت کلان‌شهری

با مرور متون مرتبط با مفهوم کلان‌شهر می‌توان تسلط دو دیدگاه را در تعریف کلان‌شهر ملاحظه کرد. دیدگاه اول که دیدگاهی کمی و آماری است، کلان‌شهر را با اعداد و ارقام تعریف کرده و کلان‌شهر سکونتگاهی با جمعیتی حداقل ۷۵۰ هزار نفر یا یک میلیون است و در دیدگاه دوم، کلان‌شهر از زاویه جامعه‌شناس آلمانی، جورج زیمل نگرین شده و کلان‌شهر به‌عنوان ماشین از خود بیگانگی انسان تعریف شده است (اسدی و زبردست، ۱۳۸۹، ۱۹). کلان‌شهر هم‌چنین به معنای عام، بزرگ‌ترین شهر و به بیانی شهر اصلی در منطقه‌ای مشخص است که معمولاً بیش از یک میلیون جمعیت داراست و

دارای بالاترین سطح نظام شهری است (صرافی و تورانیان، ۱۳۸۳، ۷). امروزه اصطلاح کلان‌شهر در زبان فارسی به واژه‌ای عام و فراگیر برای معرفی انواع شهرهای بزرگ با اشکال، اجزاء و ترکیب‌های مختلف تبدیل شده است، با این حال محتوای اصلی در تعریف این واژه، بزرگی ابعاد فضایی و کارکردی آن است. هم‌چنان که در آمریکا از این اصطلاح برای توصیف سکونتگاه‌های خیلی بزرگ شهری و نحوه‌ی مرزبندی و مدیریت آن‌ها به کار گرفته شده است. از نظر تاریخی نیز این واژه بیشتر معرف قطب‌های توسعه در عصر سرمایه‌داری صنعتی بوده و ویژگی عمده کلان‌شهر، داشتن الگوی شعاعی و ایفای نقش مرکزیت برای تولید صنعتی و تجمع کارگران بوده که در حال حاضر این شرایط تغییر کرده است (مهدی‌زاده، ۱۳۸۳، ۱۹-۲۲). در جدول ۱ ابعاد کلاسیک مفهوم کلان‌شهر متمرکز آورده شده است.

جدول ۱. ابعاد مفهوم کلان‌شهر

موضوع	کلان‌شهرهای متمرکز
کارکردهای اصلی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• کارکرد در مقیاس منطقه‌ای-ملی . مرکز تولید صنعتی و تجارت کالا</li> <li>• مرکز انباشت سرمایه و ثروت . کانون اداری و سیاسی</li> <li>• تأکید بر بازتولید ثروت و توسعه</li> </ul>
ساختار فضایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الگوی شعاعی و مداری . روابط سلسله‌مراتبی (مرکز-پیرامون)</li> <li>• رشد تک مرکزی و اقماری . تمرکز راه‌های ارتباطی و زیرساخت‌ها</li> <li>• مرزها و تقسیمات مشخص کالبدی</li> </ul>
برنامه‌ریزی و مدیریت	<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه‌ریزی در مقیاس مرکز و حوزه نفوذ . برنامه‌ریزی و مدیریت متمرکز</li> <li>• برنامه‌ریزی جامع کالبدی-فضایی . مدیریت شهری بخشی</li> <li>• جدایی توسعه شهری و روستایی</li> </ul>

منبع: مهدی‌زاده، ۱۳۸۳، ۳۱

آنچه در این مقاله در خصوص یک کلان‌شهر مدنظر است عبارت است از: واحد سکونتگاهی که علاوه بر آنکه جمعیت بالای یک میلیون نفر دارد، تمرکزی از فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی در مقیاس محلی تا بین‌المللی در آن وجود داشته، تکثری از ذی‌نفعان در آن نقش آفرینی کرده که منجر به انباشت سرمایه و تولید ثروت در ابعاد مختلف مادی و معنوی شده باشد و هم‌زمان دارای چالش‌های پیچیده و چند لایه و فرصت‌ها و ظرفیت‌های بی‌نظیر نسبت به سایر واحدهای سکونتگاهی باشد.

بر اساس مقیاس عنوان شده در تعریف کلان‌شهر، وظیفه مدیران کلان‌شهرها، در تعریف عام، تبدیل ورودی‌ها (پول، مردم، مهارت‌ها و غیره) به خروجی‌ها (خدمات شهری، منافع، رضایت‌مندی، یکپارچگی اهداف بهره‌وران در سازمان‌های شهری و غیره) به شیوه‌ای جامع، کارآمد و مؤثر است (Chakrabarty, 2001, 333). در تعریف دیگر، تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و همچنین خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی که ساکنان شهرها با آنها مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر است (Van Dijk, 2006, 5). این اهداف در سه سطح مدیریتی شامل سطوح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و حوزه اجرا قابل پیگیری است. در جدول ۲ مختصات این سه سطح آورده شده است.

جدول ۲. سطوح مدیریت کلان‌شهری

ابعاد	سیاست‌گذاری شهری	برنامه‌ریزی شهری	اجرا، ارزیابی و بازنگری
تعریف در نظام مدیریت شهری	به معنای مجموعه‌ای از تصمیمات و انتخاب‌هایی که با هدف حل مسائل شهری توسط مجموعه از بازیگران کلیدی توسعه شهری گرفته می‌شود	فرایند تصمیم‌سازی و تدوین راه‌حل‌هایی برای مسائل و چالش‌های شهری و بهره‌گیری از فرصت‌های آن با اتکاء به نظریات پشتیبان برنامه‌ریزی شهری	- اجرا برنامه‌های مقابله با مسائل شهری و بهره‌گیری از فرصت‌های توسعه شهری - ارزیابی و بازنگری برنامه‌های اجرایی
هدف کلان	تأمین رفاه و ارتقاء کیفیت زندگی ساکنین محلی	تدوین برنامه‌های منسجم و مؤثر توسعه شهری	- اجرا برنامه‌ها به بهترین نحوه - ارزیابی اقدامات صورت‌گرفته و اعمال بازخوردها
وظایف و اختیارات	پشتیبانی، هماهنگی، برقراری ارتباطات با تمامی نهادهای دولتی، خصوصی و مردمی و تدوین خط‌مشی‌ها برای حل مسائل شهری و بهره‌گیری از فرصت‌های توسعه شهری	برنامه‌ریزی شهری در مقیاس‌ها و موضوعات متعدد	- اجرای برنامه‌ها در مقیاس‌ها و موضوعات متعدد - ارزیابی و اعمال بازخوردها سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات
رویکرد و روش	اجتماعی-سیاسی؛ از طریق مدیریت نیروهایی که نواحی شهر را شکل می‌دهند	علمی-محاسباتی	- فنی- عملیاتی (حوزه اجرا) - علمی-محاسباتی (حوزه ارزیابی و بازنگری)
موضوع کلیدی	شناسایی بهره‌وران کلیدی و فرعی؛ منافع و اولویت‌های آنان	انتخاب میان رویکردها و نظریات متعدد برنامه‌ریزی برای جوامع محلی و تدوین الگوی بومی برنامه‌ریزی شهری	- انتخاب میان رویکردهای اجرا و تدوین الگوی بومی اجرای مؤثر - انتخاب میان مدل‌های ارزیابی کمی و کیفی متناسب با سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات

منبع: برگرفته از کاظمیان و دیگران، ۱۳۹۲

با توجه به طرح نگرش نوین به مطالعه فساد در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری در قالب فساد شبکه‌ای در مقاله حاضر، نیاز است تا فرایند سیاست‌گذاری و گام‌های آن در این قسمت به طور اجمالی بررسی شود. در خصوص تعیین فرایندها/چرخه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی متفکران اولیه علم خط‌مشی در آمریکا و انگلستان به رهبری هارولد لاسول تأثیر بسزایی داشته‌اند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰، ۴-۵). لاسول، برور و دیگران مراحل را به‌عنوان چرخه خط‌مشی برای تعیین کردن فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی معرفی کرده‌اند که در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. فرایند سیاست‌گذاری از دید متفکران علم سیاست‌گذاری عمومی

فرایند خط‌مشی‌گذاری (هاولت و رامش) <sup>(۲)</sup>	فرایند خط‌مشی‌گذاری (گری برور) <sup>(۱)</sup>	فرایند خط‌مشی‌گذاری (هارولد لاسول)	مدل‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری
۱. دستورگذاری ۲. تنظیم خط‌مشی ۳. تصمیم‌گیری ۴. اجرای خط‌مشی ۵. ارزیابی خط‌مشی	۱. ابداع/آشناسازی ۲. پیش‌بینی ۳. انتخاب ۴. اجرا ۵. ارزشیابی ۶. خاتمه	۱. بصیرت و آگاهی ۲. اعلام ۳. تجویز ۴. معرفی تصمیم‌ها ۵. به‌کارگیری ۶. خاتمه ۷. ارزیابی	

می‌توان بر مبنای تحقیقات اندیشمندان همچون بروریر<sup>۳</sup> و دلئون<sup>(۱۹۸۳)</sup>، می و ویلداوسکی<sup>(۱۹۷۸)</sup>، اندرسون<sup>(۱۹۷۵)</sup> و جنکیس<sup>(۱۹۷۸)</sup> و همچنین مراحل عنوان شده در جدول ۳ فرایند سیاست‌گذاری عمومی را شامل مراحل تنظیم دستور کار<sup>۷</sup>، تدوین خط‌مشی<sup>۸</sup>، اجرا<sup>۹</sup>، ارزیابی<sup>۱۰</sup> و خاتمه<sup>۱۱</sup> (Werner & Wegrich, 2007, 43) دانست. در مرحله دستور کار انتخاب موضوع و صورت‌بندی مسئله انجام می‌پذیرد و در گام تدوین خط‌مشی، بر اساس مطالعات صورت‌گرفته انواع گزینه‌ها در کنار یکدیگر قرار گرفته و گزینه نهایی انتخاب می‌شود. در مراحل بعدی، خط‌مشی برتر اجرایی شده و مورد پایش و ارزیابی قرار گرفته و در نهایت سیاست‌گذار زمانی را برای نسخ و خاتمه سیاست‌گذاری شده در نظر می‌گیرد و چرخه

خط‌مشی با طرح مسائل جدید مجدداً به کار گرفته می‌شود. در ادامه زمینه‌ها و علل شکل‌گیری فساد در مدیریت کلان‌شهرها آورده شده است.

### زمینه‌ها و علل شکل‌گیری فساد در مدیریت کلان‌شهرها

آدام گرایکر در مقاله‌ای با عنوان فساد: طبقه‌بندی و تحلیل، به ارائه چارچوبی برای طبقه‌بندی و تحلیل فساد پرداخته که با تمرکز بر کلان‌شهر نیویورک مدل خود را بسط داده است. بر این مبنای، مأموریت‌های متعدد کلان‌شهر که شامل: خدمات شهری و پسماند، حمل‌ونقل، معماری و شهرسازی، امور اجتماعی و فرهنگی می‌شود می‌تواند زمینه شکل‌گیری فساد در مدیریت کلان‌شهرها شود. به طور کلی فساد شامل اشکال متعدد رفتاری نظیر ارتشاء، اختلاس، سوءاستفاده از اطلاعات، سوءاستفاده از صلاحیت‌ها می‌شود. این رفتارها از طریق فعالیت‌های مختلف رخ می‌دهد که شامل استخدام نیرو، تدارک خدمات، کنترل و تنظیم فعالیت‌ها نظیر صدور مجوزها و ساخت چیزها می‌شود. بسیاری از این فعالیت‌ها به طور همزمان در زمینه‌های مختلف نظیر بهداشت، زیرساخت‌ها، اداره مالیات، بخش‌های قضایی اتفاق می‌افتد و در نهایت ظرف مکانی این رخدادها نیز می‌توان متغیر باشد که شامل مناطق، محلات و دفتراهای کاری می‌شود. مجموع این چهار بعد (انواع، فعالیت‌ها، زمینه‌ها و مکان‌ها) می‌تواند چارچوبی تحلیلی برای موضوع فساد در مدیریت کلان‌شهری به حساب آید (Graycar, 2015, 89) در جدول ۴ جزئیات این چارچوب تحلیلی آورده شده است.

جدول ۴. چارچوب تحلیلی فساد در مدیریت کلان‌شهری

انواع	فعالیت‌ها	زمینه‌ها	مکان‌ها
- ارتشاء	- استخدام پرسنل	- ساخت‌وساز	- مناطق
- اختلاس	- خرید کالاها	- سلامت	- محلات
- اخاذی	- ارائه خدمات	- اداره مالیات	- دفاتر کاری
- معامله با خود	- تولید کالاها	- زیرساخت‌ها	
- پارتی‌بازی	- بازتولید کالاها پس از مخاطرات طبیعی	- فضاهای سبز	
- سوءاستفاده از اطلاعات	- فعالیت‌های کنترلی (صدور مجوزها، تنظیم مقررات)	- امور قضایی	
- سوءاستفاده از صلاحیت‌ها	- اداره کردن	- آموزش	
- ایجاد تعارض منافع	- سایر فعالیت‌ها	- سایر زمینه‌ها	
- تبارگرایی			
- سایر اشکال			

منبع: برگرفته از Graycar, 2015, 90

بر اساس جدول ۴ می‌توان سناریوهای مختلف تحلیلی در مدیریت کلان‌شهرها در زمینه‌های مختلف تدوین کرد. برای مثال می‌توان با رشوه دادن اقدام به صدور مجوز خاص در زمینه فضای سبز در یک محله کرد. مزیت چارچوب فوق این است که بعد فضایی فساد و به عبارت دیگر فساد شهری در آن گنجانده شده است.

در میان پژوهش‌های داخلی نیز که به علل، زمینه‌ها و ادراکات فساد در مدیریت کلان‌شهری پرداخته‌اند، می‌توان به یکی از پروژه‌های انجام شده به کارفرمایی شهرداری تهران اشاره کرد. این پروژه که توسط مؤسسه آموزشی مطالعاتی توسعه فراگیر آسیا در موضوع فساد و در سال ۱۳۸۹ انجام شده، ۱۹ سازمان محلی در شهر تهران از جمله ۵ منطقه در شهرداری تهران را مورد بررسی قرار داده است. از میان ۳۴ مولفه مورد مطالعه در این پژوهش که در قالب بیش از ۱۵۰ گویه و پرسش در پرسشنامه‌ها مدنظر بوده نتایج قابل تأملی بدست آمده است. میانگین و رتبه شهرداری تهران در برخی از متغیرهای مورد بررسی و به‌ویژه متغیر «شبکه‌ای شدن فساد» در ادامه آورده شده است.

جدول ۵. میانگین نمره پاسخ‌گویان شهرداری در برخی از متغیرهای مورد بررسی در موضوع فساد

رتبه در میان سازمان	ارباب‌رجوع	رتبه در میان سازمان	کارکنان (میانگین)	متغیرها
۷	۶۵،۰۸۳۲	۲	۶۱،۸۹۰۴	ادراک عمومی فساد
۷	۶۸،۳۲۵۶	۱	۷۱،۱۶۱۶	تجربه فساد
۹	۷۶،۱۵۷۴	۱	۵۴،۷۳۴۸	میزان انتظار فایده از کنش فساد
۲	۶۶،۶۶۶۷	۲	۴۹،۴۱۰۸	میزان آمادگی برای کنش فساد
-	-	۳	۳۴،۵۵۹۹	اهل معامله یابی کارکنان
۵	۵۸،۵۶۴۸	۲	۵۶،۰۶۰۶	میزان شبکه‌ای شدن فساد
۵	۶۶،۰۰۴۷	۵	۶۵،۱۵۱۵	میزان رابطه‌گرایی برای دستیابی به اهداف
۱۲	۳۵،۱۲۷۳	۱۹	۳۴،۴۳۹۶	ارزیابی، نظارت و اقدامات درون سازمانی در مقابله با فساد
۱۱	۳۳،۴۵۴۹	۱۹	۲۹،۱۷۱۶	ارزیابی، نظارت و اقدامات فراسازمانی در مقابله با فساد
۱۱	۷۳،۹۵۸۳	۴	۸۱،۶۹۱۹	ارزیابی از روند گذشته و آینده فساد در کشور

منبع: مؤسسه آموزشی و مطالعاتی توسعه فراگیر آسیا، ۱۳۹۲، ۲۰.

با توجه به تمرکز مقاله حاضر بر فساد شبکه‌ای که در ادامه بدان پرداخته می‌شود، همان‌طور که در جدول ۵ مشاهده می‌شود، در بررسی متغیر «شبکه‌ای شدن فساد» در شهرداری تهران، از نظر کارکنان رتبه دو از نوزده و از نظر ارباب‌رجوع، رتبه پنج از هجده را کسب کرده که نشان‌دهنده شیوع و گستره موضوع است. هم‌چنین در پژوهش اخیر این مؤسسه فرض وجود فساد شبکه‌ای در شهرداری تهران پس از بررسی پیمایشی و خروجی یافته‌ها تأیید شده است (مؤسسه آموزشی و مطالعاتی توسعه فراگیر آسیا، ۱۳۹۲، ۸۲۱).

با نگاهی کل‌گرایانه، در پژوهشی که توسط معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۷ بر اساس فراترکیب ۳۰۵ مقاله علمی داخلی با موضوع فساد صورت‌گرفته، به بررسی علل شکل‌گیری فساد در بخش عمومی که شامل حوزه کلان‌شهرها هم می‌شود پرداخته شده است. در این پژوهش با در نظر گرفتن کارکردهای اساسی و زمینه‌های کلان موضوعی که شامل ابعاد اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی می‌شود می‌توان علل هر کدام از بخش‌ها را در جدول ۶ ملاحظه کرد.

جدول ۶. علل شکل‌گیری فساد و عرصه‌های مدیریت کلان‌شهری

عوامل	علل	عرصه‌های مدیریت کلان‌شهری
اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وضعیت کلان اقتصادی</li> <li>- وجود انحصارات، دولتی بودن و غیررقابتی بودن اقتصاد</li> <li>- وضعیت معیشتی و نظام‌های پرداخت</li> <li>- عدم شفافیت</li> <li>- تبعیض، نابرابری درآمدی و شکاف طبقاتی</li> <li>- وضعیت مناقصات</li> <li>- وضعیت یارانه و نظام قیمت‌گذاری</li> <li>- وضعیت سیاست‌های پولی، بانکی و ارزی</li> <li>- رانت‌جویی و دولت دهنده</li> <li>- اقتصاد متکی به نفت و منابع طبیعی</li> <li>- بی‌ثباتی و نااطمینانی</li> <li>- حاشیه‌نشینی و مهاجرت به شهرها</li> <li>- وضعیت خصوصی‌سازی</li> <li>- محدودیت‌های اقتصادی</li> <li>- وضعیت مجوزها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مدیریت مالی و اقتصادی شهری</li> <li>- مالیه شهری</li> <li>- برگزاری مناقصات پروژه‌های شهری</li> </ul>
سیاسی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ساختار قدرت و انحصارات</li> <li>- فقدان اراده سیاسی برای مبارزه با فساد</li> <li>- وضعیت کارآمدی نهاد دولت</li> <li>- وضعیت آزادی‌های سیاسی</li> <li>- ضعف پاسخگویی</li> <li>- وضعیت احزاب و رقابت‌های سیاسی</li> <li>- وضعیت ثبات سیاسی</li> <li>- ضعف دموکراسی و سیاست‌زدگی</li> <li>- وضعیت کارآمدی مدیران</li> <li>- ضعف نظام گزینش و استخدام</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ساختار قدرت و منفعت شهر</li> <li>- گرایش‌ها و احزاب سیاسی و تصمیمات شهری</li> <li>- منابع انسانی شهرداری‌ها و انتصاب مدیران</li> </ul>
حقوقی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعدد و تورم قوانین و مقررات</li> <li>- عدم شفافیت قوانین و مقررات</li> <li>- خلاء‌های قوانین و مقررات</li> <li>- سازگاری و کارآمدی قوانین</li> <li>- وضعیت نهاد قضایی</li> <li>- ضعف سازوکارهای کنترل و نظارت</li> <li>- کمبود آگاهی‌های حقوقی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- قوانین و مقررات شورای شهر و شهرداری‌ها</li> <li>- سازمان‌ها و بخش‌های بازرسی شهرداری‌ها</li> </ul>
فرهنگی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ویژگی‌های ارزشی جامعه</li> <li>- ریخته شدن قبح فساد و ضعف کنترل‌های درونی</li> <li>- رواج مادی‌گرایی و رویکرد قومی</li> <li>- عوامل شخصیتی و انگیزشی</li> <li>- وضعیت آگاهی‌های عمومی و آموزش</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فرهنگ و محیط سازمانی در نهادهای مدیریت شهری</li> <li>- سرمایه اجتماعی نهادهای مدیریت شهری</li> </ul>

منبع: برگرفته از معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷، ۲۲-۳۱

با توجه به جدول ۶ می‌توان چهار علت کلیدی شکل‌گیری فساد را در عرصه‌های مختلف شناسایی کرد. با این وجود، علل عنوان شده زمانی که در ظرف محیط کلان‌شهری بروز کرده و بر مناسبات، روابط و بازتاب‌های فضایی شهر اثرگذاری می‌کنند، فساد شهری می‌شوند. در عرصه مدیریت کلان‌شهری مأموریت‌های متعددی وجود دارد که این مأموریت‌ها، زمینه‌های بروز فساد در محیط کلان‌شهری

به حساب می‌آیند که با توجه به تعاریف فساد و انواع و اقسام آن، فساد شهری نیز می‌تواند در مقیاس کلان (فساد سیاسی در عرصه سیاست‌گذاری شهری) و در مقیاس خرد (فساد اداری در عرصه نهادهای مدیریت شهری) و در موضوعات مختلف خدمات شهری و پسماند، حمل‌ونقل، معماری و شهرسازی، امور اجتماعی و فرهنگی بروز پیدا کند. در ادامه این تعاریف آورده شده است.

### مفهوم فساد و فساد شبکه‌ای

مرور متون نظری در زمینه تعریف فساد نشان می‌دهد که این تعریف، موضوعی مناقشه‌برانگیز بوده و حتی سبب شده تا تعریف مورد وفاق شکل نگیرد با این حال پراستفاده‌ترین تعریف از فساد عبارت است از سوءاستفاده از منابع و مناصب عمومی در جهت نفع شخصی افراد (Liu, 2016, 171-172). تعریف مذکور به دلیل آن که بیشتر بخش دولتی و یا عمومی را مدنظر قرار داده، توسط سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۱۴</sup>، تبدیل به تعریف سوءاستفاده از قدرت به امانت داده شده<sup>۱۵</sup> در جهت منافع شخصی شده است که قلمرو بیشتری را در برگیرد. حتی تعریف اصلاح شده توسط سازمان شفافیت بین‌الملل توسط محقق دیگری به نام کارکلینز توسعه پیدا کرده و بدین گونه در آمده است: «سوءاستفاده از قدرت به امانت داده شده در جهت منافع شخصی به بهای از دست دادن خدمات عمومی» (Karklins, 2002, 23) و بخش اضافه شده به تعریف به این معناست که فساد هزینه‌های مستقیم برای شهروندان ایجاد می‌کند زیرا منابعی که درگیر فساد شده قرار بوده که در بخش خدمات عمومی نظیر ایمنی، خدمات اجتماعی، زیرساخت‌ها و حقوق کارکنان دولت هزینه شود. در تعریف کلیتگارد از فساد، کنار هم قرار گرفتن مشخصه‌های انحصار<sup>۱۶</sup> و صلاحدید<sup>۱۷</sup> بدون محاسبه‌پذیری<sup>۱۸</sup> سبب تولید فساد می‌شود (Karklins, 2002, 23) به بیان دیگر: انحصار + صلاحدید - محاسبه‌پذیری = فرمول فساد.

پیش از آنکه به موضوع فساد شبکه‌ای به‌عنوان یک تیپ یا نوع فساد ورود شود، نیاز است تا نوع‌شناسی فساد مورد بررسی قرار گیرد. محققان متعددی (نظیر: Bardhan, 1997; Shleifer & Vishny, 1993; Goudie & Stasvage, 1998; Karklins, 2002; Zhang, 2015; Hellman et al., 2000) معتقد هستند که فساد در دو سطح کلان و خرد قابل‌پیگیری است. در سطح کلان، فسادهای بزرگ<sup>۱۹</sup>، دولت تسخیر شده<sup>۲۰</sup> و یا فساد سیاسی<sup>۲۱</sup> رخ می‌دهد و در سطح خرد، فسادهای بوروکراتیک<sup>۲۲</sup>، فساد اداری<sup>۲۳</sup> و جزئی<sup>۲۴</sup> صورت می‌گیرد. اگر از منظر کلان به موضوع فساد نگاه شود، فساد در مرحله تدوین خط‌مشی و سایر قانون‌گذاری‌ها رخ می‌دهد که در این مرحله سیاست‌مدارانی که مرتکب فساد می‌شوند تحت نفوذ بنگاه‌های خصوصی قرار می‌گیرند و می‌تواند همراه با مبادلات مالی مفسده‌انگیز باشد که منجر به قانون‌گذاری و تدوین خط‌مشی به نفع خودشان و یا بنگاه‌های خصوصی خاص می‌شود که این مرحله همراه با تولید رانت است. اما فساد در سطح خرد غالباً در قالب دریافت رشوه و یا اخاذی توسط بوروکرات‌ها و کارمندان بخش عمومی در مرحله اجرای خط‌مشی و مقررات رخ می‌دهد (Hellman et al., 2000). به بیان دیگر، فساد بزرگ، تلاش برای اثرگذاری بر تدوین خط‌مشی با پرداخت به سیاست‌مداران همراه بوده و فساد جزئی، تلاش برای پرهیز از پیامدهای خط‌مشی خاص با پرداخت رشوه است (Wilson & Damania, 2005, 517). هم‌سو با دسته‌بندی سطح کلان و خرد در نوع‌شناسی فساد، می‌توان این دسته‌بندی را دقیق‌تر ارائه کرد. براین اساس در فرایند رسیدن از جزء به کل می‌توان چهار نوع فساد را شناسایی کرد که بر اساس آن بتوان فساد شبکه‌ای که یکی از مفاهیم مهم این مقاله است، تعریف شود. بنابراین دسته‌بندی دیگری از انواع فساد عبارتند از: فساد فردی، فساد واحدی / سازمانی / نهادی، فساد جمعی / شبکه‌ای و فساد سیستمی. تعاریف این نوع از فسادها در جدول ۷ آورده شده است.



جدول ۷. تعریف مفهومی انواع فساد

انواع فساد تعاریف	فساد فردی (Individual) (Corruption)	فساد سازمانی، واحدی یا نهادی (Organizational, Unit or Institutional Corruption)	فساد جمعی یا شبکه‌ای (Collective or Network Corruption)	فساد سیستمی، سازمان‌یافته یا نهادینه شده (Systemic, Organized or Institutionalized Corruption)
تعاریف مفهومی	فساد فردی زمانی رخ می‌دهد که کارمند بخش عمومی با سوءاستفاده از اختیارات و منابع در دسترس در جهت منافع شخصی خود و بازیگران بیرونی احتمالی تلاش کند.	فساد سازمانی، واحدی یا نهادی زمانی رخ می‌دهد که سوءاستفاده از اختیارات، منابع و رویه‌های در دسترس در جهت تأمین منافع یک واحد سازمانی، نهاد و یا کل اعضای یک سازمان و بازیگران بیرونی احتمالی آن باشد. منافع حاصل از فعالیت فساد میان اعضاء تقسیم می‌شود.	فساد جمعی یا شبکه‌ای زمانی رخ می‌دهد که شبکه‌ای از بازیگران بخش عمومی، خصوصی و مردمی حول یک فعالیت فساد تشکیل شود و از منافع فعالیت فساد سود برند.	فساد سیستمی، سازمان‌یافته یا نهادینه شده، فساد است که خود تبدیل به قاعده و هنجار شده و در این شرایط سلامت اداری یک استثنا تلقی می‌شود. سازمان‌ها و فرایندهای اصلی دولت به‌صورت جریان عادی و روال موجود تحت سلطه و مورد استفاده افراد و گروه‌های فساد قرار می‌گیرد.

منبع: برگرفته از Shieh, 2005; Johnston, 1998; Persson *et al.*, 2012

بر اساس موارد عنوان شده، تعریف این مقاله از فساد شبکه‌ای عبارت است از: «شبکه‌ای از بازیگران و بدنه‌ای از نهادها و سازمان‌های دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی که حول یک فعالیت فساد تشکیل شده و اعضاء آن از منافع فعالیت فساد به بهای از دست دادن خدمات عمومی سود می‌برند» سه نکته مهم در این تعریف وجود دارد:

۱. میان اعضاء شبکه فرایندهای سودبری و سودرسانی تعریف می‌شود که الزاماً مالی نیست. اعضاء می‌توانند یکدیگر را در قبال عایدی حاصل از فساد مدیون کرده و در زمان‌های بعدی بهره‌برداری مورد نظر خود را داشته باشند.
۲. فعالیت فساد می‌تواند زمان‌مند و با بازیگران محدود باشد.
۳. این شبکه می‌تواند به محض پایان یافتن عمل مفسدانه از بین برود و یا در زمینه‌های دیگر باز تعریف شود.

### فرایند شکل‌گیری، تثبیت و انحلال فساد شبکه‌ای

در حالی که تصویر قدیمی و مرسوم از فساد، بده‌وبستان میان دو نفر در قالب رشوه است، تحقیقات اخیر به فساد همچون پدیده‌ای شبکه‌ای نگاه می‌کند. این نوع نگاه به پژوهشگران کمک می‌کند تا شیوع فعالیت‌های مفسدانه‌نگیز را در طول زمان و در قالب تعاملات چندجانبه در شبکه‌ها دنبال کنند، به بیان دیگر پژوهشگران متأخر در موضوع فساد دامنه پژوهش خود را از فسادهای اتفاقی همانند رشوه‌ها، به سمت فسادهای پایدار که از طریق شبکه‌ها و در نزدیکی دولت‌ها شکل می‌گیرند، سوق داده‌اند. بر این اساس، شبکه فساد به معنای شبکه‌ای از روابط به هم وابسته در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی بوده که در طول زمان با اهداف مختلف نظیر رانت‌جویی تثبیت شده است، در این شبکه افراد غریبه توسط واسطه‌ها به یکدیگر متصل می‌شوند و روابط میان افراد در شبکه‌های فساد از نوع مشاوره، مذاکره و انتظارات ضمنی در عوض تعاملات و قوانین شفاف و روشن است. شبکه‌های فساد انواع مختلف دارد که می‌توان بر حسب میزان بسته و باز بودن آن طیفی از شبکه‌ها را در نظر گرفت که شبکه‌های بسته، شبکه‌های انحصاری با اعضاء محدود هستند، در دسته‌بندی دیگر شبکه‌ها بر اساس نوع روابط شخصی و یا نهادی متمایز می‌شوند. هم‌چنین این شبکه‌ها را می‌توان بر اساس انواع واسطه‌گری در درون شبکه و موقعیت منابع مالی در درون آن دسته‌بندی کرد (Yu *et al.*, 2018, 2). فرایند ایجاد فساد شبکه‌ای را در چهار گام می‌توان متصور شد که عبارتند از (Carvajal, 1999, 346):

۱. ایجاد هسته فساد<sup>۲۵</sup>: این مرحله توسط یک فرد، به دلایل مختلف صورت می‌گیرد که عبارتند از: به دنبال منابع بیشتر بودن، احساس دریافت پاداش کم و ناعادلانه از کارفرما، سابقه حضور در یک شبکه فساد، احساس دشمن بودن کارفرما و یا دولت با وی و یا سایر دلایل که سبب می‌شود فرد به اعتمادی که به وی شده است خیانت کند. فساد همچنین می‌تواند منشاء بیرون از سازمان داشته باشد. برای مثال سیاستمداری که عضو یک شبکه قدرت است به سمت مهمی در یک اداره منطقه‌ای گمارده می‌شود. از زمانی که وی مسئولیت خودش را در اداره آغاز می‌کند، تلاش می‌کند تا راه‌هایی برای کسب سود از مقام خود به نفع شخصی و حمایت از شبکه پشتیبان خود پیدا کند و در زمان کوتاهی شبکه قدرت فساد درونی در یک واحد سازمانی شکل می‌گیرد.
  ۲. گسترش از طریق شبکه همدستان<sup>۲۶</sup>: در گام دوم، فرد تلاش می‌کند شبکه را گسترش داده و افراد دیگر را به‌ویژه زیردستان و افرادی که احتمال دارد افشاگری کنند، دخیل کند. اعضاء شبکه کم کم به پول بیشتر عادت کرده و اعتیاد پیدا می‌کنند و بنابراین در جست‌وجوی منابع جدید می‌گردند. اگر شبکه شناسایی نشود و توسط اعضاء کلیدی تاب بیاورد، همچنان گسترش می‌یابد.
  ۳. توسعه نمایی شبکه فساد<sup>۲۷</sup>: در این مرحله، شبکه در داخل و یا خارج از سازمان شروع به رشد می‌کند و همان‌طور که شبکه گسترش می‌یابد نیاز به منابع بیشتر دارد و فساد در یک بخش به بخش‌های دیگر سرایت می‌کند. همچنین سیستم حفاظتی داخلی برای جلوگیری از ختنی‌سازی و حذف شبکه در درون آن ایجاد می‌شود. در این مرحله شبکه بخش‌های مهمی از یک سازمان را دربرمی‌گیرد.
  ۴. مرحله تثبیت شبکه<sup>۲۸</sup>: در مرحله ثبات، شبکه قدرت فاسد عملکرد روزانه و عادی خود را تعریف کرده و به تعادلی با سایر شبکه‌های موجود و سیستم نظارتی آن سازمان رسیده است. زمانی که سیستم نظارتی سازمان قوی باشد، تعداد شبکه‌های اندکی به مرحله توسعه نمایی و مرحله ثبات می‌رسند.
  ۵. مرحله انحلال شبکه<sup>۲۹</sup>: در شرایطی که شبکه به منافع خود دست پیدا کرده باشد و یا سیستم نظارتی و قضایی هسته مرکزی فساد را از بین ببرد، شبکه منحل خواهد شد. با این انحلال شبکه در معنای اول، به معنای باز تولید روابط مفسده‌انگیز در قالب شبکه دیگری نیز می‌تواند باشد.
- گام‌های عنوان شده زمینه و فرایند شکل‌گیری و تثبیت فساد شبکه‌ای را تبیین می‌کند، در مرحله توسعه نمایی و به‌ویژه تثبیت در جاتی از حکمروایی شبکه به معنای سازوکارهای دست‌یابی به وفاق و مصالحه میان اعضاء بر سر منافع حاصل از فساد و مدیریت اجرایی و نقش‌پذیری اعضاء بوجود می‌آید با این حال تداوم و پایداری نهایی شبکه تا حدی به میزان خروجی‌ها و اثربخشی شبکه بستگی دارد که اگر میزان آن کم باشد شبکه رو به انحلال می‌رود.

### رویکردها و نظریات مطالعات فساد

قدمت موضوع فساد و تدابیر حکومت‌ها برای مواجهه با آن به قدمت تشکیل حکومت‌ها باز می‌گردد و شواهد متعددی از نحوه مواجهه تمدن‌های اولیه با آن وجود دارد، برای مثال در تمدن چین به مأموران اداری علاوه بر حقوق ماهانه، اضافه پرداختی به‌عنوان حق فساد نکردن<sup>۳۰</sup> پرداخت می‌شده که عملاً کارایی چندانی نداشته است و یا ابن خلدون در قرن چهاردهم معتقد بود که علت ریشه‌ای فساد، اشتیاق برای زندگی تجملی در میان گروه حاکم بوده است و برای این که هزینه‌های زندگی تجملی به دست آید کارگزاران به فعالیت‌های فسادانگیز سوق داده می‌شدند (Klitgaard, 1991, 7). با وجود پیشینه طولانی موضوع فساد، گرچه مباحث نظری آن از دهه ۱۹۵۰ میلادی به بعد شکل جدی به خود گرفت اما از دهه ۱۹۷۰ اولین آثار نظری و بررسی‌های تجربی درباره فساد ارائه شد. از این دهه به بعد، موضوع فساد به

یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌ها در دستورکارهای حکومت‌ها در زمینه حکمرانی و توسعه بدل شد. در این راستا عمده موضوعات نظری حول چهار محور متمرکز شدند: تعریف، علل بروز، پیامدها و سنجش فساد. همچنین بررسی‌هایی که به زمینه‌های بروز فساد پرداخته و یا گونه‌شناسی از انواع فساد کرده در این چهار دسته قرار می‌گیرند (فاضلی، ۱۳۸۸، ۱۳-۱۴). از زاویه دیگر، موضوعات کلیدی در پژوهش‌های فساد عبارتند از: مسئله تعریف فساد؛ علل بروز فساد؛ فساد به‌عنوان پدیده‌ای فراگیر و سیستمی؛ ابقاء و حضور فساد در جوامع پیشرفته؛ مسائل مالی و نفوذ آن در سیاست؛ پیامدهای فساد و راهبردهای مقابله با فساد؛ مقررات-گذاری، جلوگیری و اصلاح (Deysine, 1980, 447). به طور خلاصه می‌توان گفت، بر اساس منطق فرایندی محورهای مطالعاتی فساد عبارتند از: ۱. تعریف فساد و انواع آن؛ ۲. زمینه‌ها و علل بروز، شیوع و ابقاء فساد؛ ۳. سنجش/ارزیابی نوع و میزان فساد؛ ۴. پیامدهای فساد و ۵. منطق، نوع، راهکارها و پیامدهای مبارزه با فساد.

پژوهش در حوزه فساد به علت ماهیت چند بعدی و پیچیدگی‌های متعدد آن منحصر به رشته خاصی نبوده و صاحب‌نظران و نظریه‌پردازان با رویکردهای مختلف به این موضوع ورود کرده‌اند که در شکل ۱ نشان داده شده است.

جدول ۸. رویکردهای اداری، اقتصادی و سیاسی به موضوع فساد

عنوان رویکرد	نظریات	توضیحات
اقتصادی	هزینه-فایده	فساد زمانی رخ می‌دهد که منافع حاصل از آن بر هزینه‌های آن شامل بازداشت، انفصال از خدمت و رفتن آبروی فرد غلبه کند.
سیاسی-اداری	محرومیت نسبی	فساد اداری، واکنشی از سوی افراد به نظام سیاسی است که احساس می‌کنند منافع و ترجیحات آن‌ها پوشش داده نمی‌شود، بنابراین عدول از فرایندهای سیاسی پذیرفته شده و قوانین موجود منجر به فساد می‌شود. احساس نابرابری و محرومیت‌ها توجیهی برای فساد تلقی می‌شود.
سیاسی	رانت‌جویی	سیاسی شدن تخصیص منابع و ایجاد کمیاب‌های ساختگی توسط دولت از طریق قوانین و مقررات، فرصت‌های رانتی را برای برخی از سیاستمداران، مجریان و شهروندان فراهم می‌کند. فساد اداری روشی برای دستیابی به این رانت‌ها است.
اداری	کارفرما- غیرکارگزار	در این رویکرد فساد از اینجا ناشی می‌شود که محتوای قرارداد کارگزاری بین سیاستمدار (کارفرما) و مجریان سیاست‌ها (کارگزاران) در خصوص تأمین منافع عمومی، مشمول تفسیر و بهره‌برداری‌های شخصی کارگزاران می‌شود، بنابراین کارمند از اختیار تفویض شده به نفع منافع فردی خود بهره می‌گیرد.
سیاسی	حامی پیرو	در این رویکرد، ساختار قدرت سیاسی است که به فساد اداری منجر می‌شود. بر این اساس، شبکه‌ای متشکل از سیاستمداران (حامی) و کارمندان بخش عمومی، افراد و گروه‌های همسو (پیرو) شکل می‌گیرد که فساد اداری در این شبکه رخ می‌دهد. پیروان به دلیل آنکه مجبور هستند به جای خدمت به کل جامعه از امکانات و اختیارات خود برای خوش خدمتی به سیاستمداران بهره‌برداری کنند، عرضه کالاها و خدمات دولتی را بر اساس روابط سیاسی و ملاحظات خاص صورت می‌دهند.

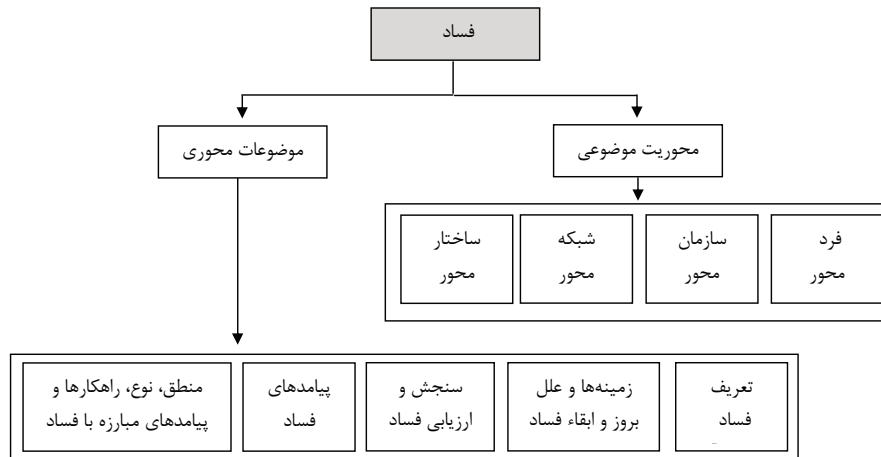
منبع: برگرفته از موسی‌خانی، ۱۳۹۴، ۴۱-۴۵

بر اساس توضیحات جدول ۸ نظریات حامی پیرو و رانت‌جویی می‌توانند شکل‌گیری شبکه‌های فساد را تبیین کنند، نظریات هزینه-فایده، محرومیت نسبی و کارفرما- غیرکارگزار عمدتاً بر ویژگی‌های فردی یک کارگزار تمرکز می‌کنند که خیلی نمی‌تواند در پژوهش‌هایی که شبکه‌ای به موضوع می‌اندیشند به کار آید. با این وجود، این نظریات امکان ترکیب شدن و تحلیل‌های پیچیده‌تر را هم دارا هستند. برای مثال، به نظر می‌رسد ترکیب نظریات هزینه-فایده، محرومیت نسبی و حامی پیرو معنادار باشد که بر اساس

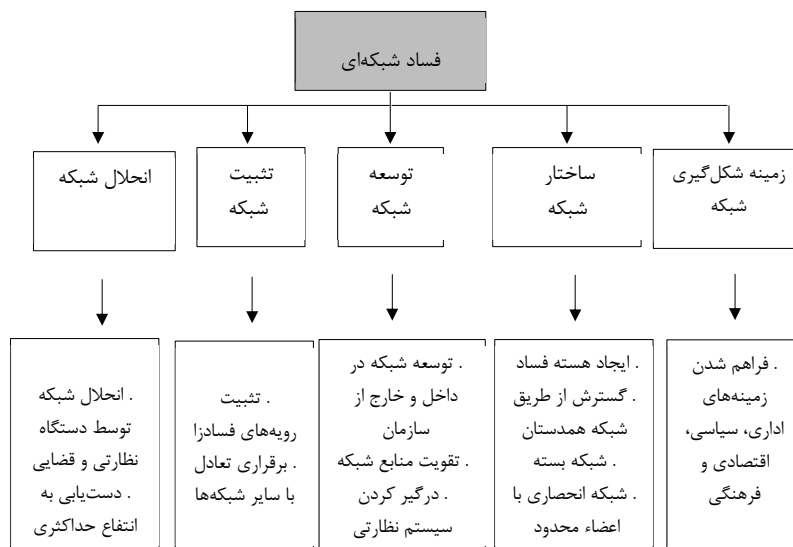
آن پیرو تنها مجبور به خوش خدمتی به سیاست مدار حامی خود نیست و درجاتی از محرومیت نسبی را احساس کرده و در خصوص اعمال فعل مفسده انگیز محاسبات هزینه فایده دارد برای مثال به از دست رفتن آبرو و منزلت خود در جامعه می اندیشد.

### چارچوب مفهومی فساد و فساد شبکه‌ای

متون نظری فساد با تعریف پرکاربرد و مشهور بانک جهانی از فساد به عنوان سوءاستفاده از منابع و مناصب عمومی در جهت نفع شخصی افراد عجین شده است، با این حال همچنان تعریف فساد موضوعی مناقشه برانگیز است. در این مقاله، فرایند ایجاد فساد شبکه‌ای مدنظر قرار گرفته و در گام بعدی رویکردها و نظریات مطالعات فساد با تمرکز بر رویکردهای سیاسی-اداری و اقتصادی به دلیل توجه به نگاه شبکه‌ای بررسی شده است. بر اساس مطالب عنوان شده می‌توان چارچوب مفهومی فساد و چارچوب مفهومی فساد شبکه‌ای را در اشکال ذیل ترسیم کرد.



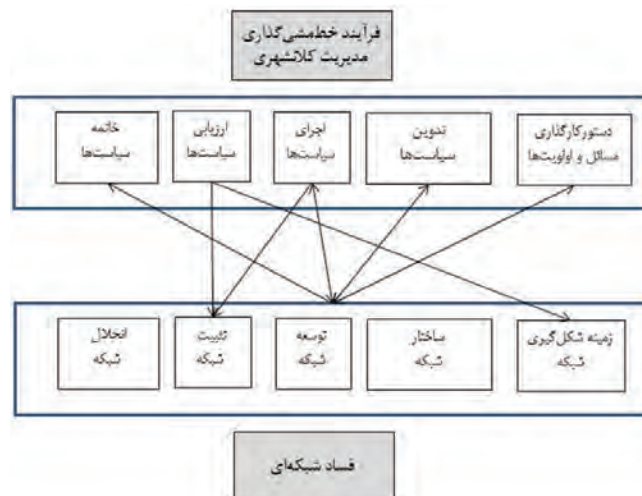
شکل ۲. جمع‌بندی موضوعات حول مفهوم فساد



شکل ۳. چارچوب مفهومی فساد شبکه‌ای

## طراحی چارچوب مطالعه فساد شبکه‌ای در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری

بخش سوم مقاله حاضر، به‌عنوان بخش ترکیبی و پایانی مقاله به طراحی چارچوب مطالعه فساد شبکه‌ای در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری می‌پردازد. فساد شبکه‌ای در حوزه مدیریت کلان‌شهری به معنای شبکه‌ای از بازیگران، نهادها و سازمان‌های بالقوه دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی است که حول یک فعالیت فاسد در حوزه مأموریت‌های مختلف مدیریت کلان‌شهری شکل گرفته و اعضا آن از منافع فعالیت فاسد به بهای از دست رفتن خدمات عمومی سود می‌برند. این شبکه در محیط یک کلان‌شهر رخ می‌دهد که بر اساس تعریف آن، محیطی پیچیده، متنوع و محل انباشت سرمایه و ثروت در مقیاس ملی است. چارچوب مفهومی تلفیقی می‌تواند نقطه شروع مطالعات فساد شبکه‌ای در این حوزه به حساب آید. چارچوب مفهومی تلفیقی در شکل ۴ آورده شده است، همان‌طور که ملاحظه می‌شود میان ابعاد فرایند خط‌مشی‌گذاری مدیریت کلان‌شهری و فساد شبکه‌ای ارتباطات معناداری برقرار شده است. در این زمینه برای نمونه چند ارتباط میان ابعاد مفاهیم مذکور تشریح می‌شود. برای مثال فساد شبکه‌ای و مجموعه روابط شکل‌گرفته میان افراد در نهادهای مختلف سبب مطرح شدن یک موضوع به‌عنوان مسئله اصلی مدیریت شهری در میان مسائل مختلف آن می‌شوند که این موضوع برای مثال می‌تواند بلا تکلیفی صاحبان اراضی حفاظت‌شده در شهر و لزوم صدور مجوز ساخت برای آن‌ها باشد، این شبکه از ظرفیت‌های خود برای تبدیل کردن این مسئله به سیاست‌های مدون استفاده کرده و با اعمال نفوذهای مختلف آن را از طریق بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی اجرایی می‌کند. این شبکه از وجود این مسئله در جهت منافع خود سوءاستفاده می‌کند. از سوی دیگر اجرای این سیاست و نمایش دستاوردهای مثبت آن در ارزیابی سیاست، سبب توسعه و تثبیت شبکه می‌شود. در ادامه همان‌طور که در چارچوب مفهومی مشخص شده، ارتباط معناداری میان فساد شبکه‌ای و خاتمه سیاست‌ها وجود دارد. در تداوم مثال مطرح شده، فساد شبکه‌ای می‌تواند سبب خاتمه دادن و فسخ کردن سیاست حفاظت و منع صدور مجوز در اراضی حفاظت‌شده شود. مثال‌های دیگری هم می‌توان در حوزه‌های دیگر نظیر مدیریت پسماند، حمل‌ونقل و ترافیک و واگذاری املاک و دارایی‌های شهری که منفعتهای پنهانی، پشتیبانی در دستورکار قرار گرفتن مسائل و تدوین و اجرای سیاست‌های حل آن مسئله‌ها هستند، عنوان کرد که بتوان با کمک چارچوب مذکور، فرایند فساد به وقوع پیوسته را تحلیل کرد.



شکل ۴. چارچوب مفهومی تلفیقی

ویژگی بارز چارچوب تلفیقی ارائه شده در شکل ۴ ایجاد تصویری کلان از پژوهش‌هایی است که می‌توانند در حوزه فساد شبکه‌ای و ابعاد مختلف آن در مراحل مختلف فرایند سیاست‌گذاری و در سطوح مختلف مدیریت کلان‌شهری تعریف شوند. فراگیری چارچوب حاضر می‌تواند از ابتدای زمینه‌های شکل‌گیری فساد شبکه‌ای تا انحلال آن در ظرف مدیریت کلان‌شهری را دربرگیرد و امکان پژوهش‌های تطبیقی و مقایسه میان شباهت‌ها و افتراق‌های نتایج پژوهش‌ها در حوزه فساد شبکه‌ای در عرصه مدیریت کلان‌شهری را فراهم کند. بر این اساس چارچوب حاضر امکان کاربست در سطوح مختلف مدیریت کلان‌شهری و حوزه‌های مختلف مأموریتی مدیریت کلان‌شهری را داراست. با این حال با تمرکز بر سطح سیاست‌گذاری شهری و تدوین سیاست‌های توسعه شهری این چارچوب قابلیت آن را دارد که بر اساس آن سیاست‌های کلان توسعه شهری را در حوزه‌های مختلف نظیر مسکن، حمل‌ونقل شهری، پسماند، مهاجرت و جابه‌جایی جمعیت، نظام پهنه‌بندی استفاده از اراضی از منظر فساد شبکه‌ای در ابعاد مختلف و در فرایند سیاست‌گذاری (از تعریف مسئله تا خاتمه اجرای راه‌حل آن) مورد بررسی موشکافانه کمی و کیفی قرار دهد و مقاطعی که سیاست‌های مختلف توسعه شهری با تشکیل و تثبیت فساد شبکه‌ای به انحراف کشیده شده را بازنشاسایی و تحلیل کند. دستاورد بازنشاسایی جریان فساد با اتکاء به چارچوب ارائه شده می‌تواند راهنمای مناسب و هدفمندی برای سیاست‌ها و برنامه‌های پیشگیری و مبارزه با فساد در حوزه مدیریت شهری به حساب آید و بر این اساس وجه دیگر کاربست چارچوب حاضر، تمرکز بخشیدن و تعیین اولویت‌های پیشگیری و مقابله با فساد شبکه‌ای در حوزه‌های مختلف مدیریت کلان‌شهری است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف از نگارش مقاله حاضر، با توجه به فقدان چارچوب پایه مطالعاتی موضوع فساد شبکه‌ای در حوزه فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری، ارائه آن به‌عنوان یافته اصلی مقاله بوده است. در این راستا، پژوهش حاضر تلاش کرده تا ابتدا با طرح موضوع زمینه‌ها و علل شکل‌گیری فساد در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری، در راستای شناسایی و آشکارسازی نگرش نوینی به فساد در این حوزه، در قالب مفهوم فساد شبکه‌ای و تمایز آن از سایر انواع فساد، این مفهوم را در مطالعات حوزه مدیریت کلان‌شهری دنبال کند. تاکنون پژوهش‌های متعدد داخلی در موضوع فساد در مدیریت کلان‌شهری به‌ویژه در حوزه تخلفات ساختمانی صورت‌گرفته است نظیر (سرخیلی و دیگران، ۱۳۹۶؛ محمدی و میرزایی، ۱۳۹۴؛ اسماعیل پور و دیگران، ۱۳۹۸؛ منوچهری و دیگران، ۱۳۹۸) با این وجود این مطالعات بیشتر بر ریشه‌ها، علل و عوامل و همچنین تبعات فساد شهری در قالب تخلفات ساختمانی پرداخته‌اند. پژوهش حاضر در مقایسه با پژوهش‌های مشابه خود تلاش کرده تا با اتکاء به دانش نظری موجود و پیوند میان مطالعات علم خط‌مشی، مدیریت کلان‌شهری و مطالعات حوزه فساد، چارچوب پایه‌ای برای مطالعه فساد شبکه‌ای در مدیریت کلان‌شهری ارائه کند.

### پی‌نوشت‌ها

1. Brouwer
2. Howlett, Ramesh
3. Brewer

4. May and Wildavsky
5. Anderson
6. Jenkins
7. Agenda – setting
8. Policy formulation
9. Implementation
10. Evaluation
11. Termination
12. Growth – Machine Model
13. Local Regimes
14. TI (Transparency International)
15. Entrusted power
16. Monopoly
17. Discretion
18. Accountability
19. Grand Corruption
20. State Capture
21. Political Corruption
22. Bureaucratic Corruption
23. Administrative Corruption
24. Petty Corruption
25. Setting of the Corrupt Nucleus
26. Expansion through a Network of Accomplices
27. Exponential Growth
28. Stabilization
29. Termination
30. Nourish incorruptness

## منابع

- اسدی، ایرج، و زبردست، اسفندیار (۱۳۸۹). گونه‌شناسی مناطق شهر - بنیاد در مطالعات شهری و منطقه‌ای: با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران. نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی، ۴۳، ۱۷ - ۳۰.
- اسماعیل پور، نجما، هروی، زهرا، و حیدری، الهام (۱۳۹۸). بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری. نشریه مطالعات شهری، ۳۱، ۱۷ - ۲۹.
- سرخیلی، الناز، سالاری، محمد، و صفوی، مریم (۱۳۹۶). تحلیلی بر نقش تخلفات ساختمانی در ناکامی طرح‌های توسعه شهری کلان‌شهر تهران. نشریه باغ نظر، ۵۱، ۵ - ۲۰.
- صراف، مظفر، و تورانیان، فضیلت (۱۳۸۳). مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۷، ۶ - ۱۷.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۸). مقدمه‌ای بر سنجش فساد. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کاظمیان، غلامرضا، صالحی، اسماعیل، ایازی، سید محمدهادی، نودریور، علی، جاجرمی، حسین، سعیدی، نوید، و عبدالحی، مجید (۱۳۹۲). مدیریت شهری؛ جلد اول: مبانی و حوزه‌ها. تهران: انتشارات تیسرا، اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران.
- محمدی، جمال، و میرزایی، سارا (۱۳۹۴). تبیین وضعیت و شناخت عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در کلان‌شهرهای ایران. فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۲، ۱۹۷ - ۲۱۴.

- معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). پیشگیری و مبارزه با فساد؛ فراتحلیل کیفی مطالعات فساد. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- منوچهری، ایوب، عابدینی، اصغر، و حکمت‌نیا، حسن (۱۳۹۸). بررسی و تحلیل تخلفات ساختمانی و تبیین عوامل کلیدی تأثیرگذار بر آن. مطالعات ساختار و کارکرد شهری، ۱۸، ۷-۳۲.
- مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۳). تحول در مفهوم نقش و ساختار کلان‌شهرها. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۷، ۱۸-۳۱.
- مؤسسه آموزشی، مطالعاتی توسعه فراگیر آسیا (۱۳۹۲). تدوین و آزمون مدل سنجش سلامت اداری در شهرداری تهران. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- موسی‌خانی، مرتضی (۱۳۹۴). بررسی تطبیقی الگوهای حکمرانی جهت مبارزه با فساد در شهرداری‌ها و استخراج شاخص‌های متناسب با الگوی پیشنهادی. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- هاوالت، مایکل، و رامش، ام (۱۳۸۰). مطالعه خط‌مشی عمومی (مترجمان: عباس منوریان و ابراهیم گلشن). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی (نشر اصلی اثر ۱۹۹۸).
- هوبرتس، لئو دلیو (۱۳۹۴). رویکرد چندگانه به پژوهش‌های فساد: به سوی یک چارچوب چندسطحی جامع برای مطالعه و علت‌شناسی فساد، در خیالت دوگراف، پیتر واخنار و پتریک مارفیک (ویراستاران)، چشم‌اندازهای نظری فساد (مترجمان: هانیه هژبرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی). تهران: انتشارات آگاه (نشر اصلی اثر ۲۰۱۰).
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35, 1320-1346.
- Carvajal, R. (1999). Large-Scale Corruption: Definition, Causes and Cures. *Systemic Practice and Action research*, 12 (4), 335-353.
- Chakrabarty, B. K. (2001). Urban Management Concepts, Principles, Techniques and Education. *Cities*, 18 (5), 331-345.
- Deysine, A. (1980). Political Corruption: a Review of the Literature. *European Journal of Political Research*, 8, 447-462.
- Goudie, A., & Stasavage, D. (1998). A Framework for the Analysis of Corruption. *Crime, Law and Social Change*, 29, 113-159.
- Graycar, A. (2015). Corruption: Classification and Analysis. *Policy and Society*, 34, 87-96.
- Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Policy Research Working Paper., No. 2444. Washington, DC.: World Bank.
- Werner, J., & Wegrich, K. (2007). Theories of Policy Cycle, In Franck Fischer, Gerald J Miller and Mara S. Sideney (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press.
- Johnston, M. (1998). Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform, Corruption and development. *The European Journal of Development Research*, 10, 85-104.
- Karklins, R. (2002). Typology of Post-communist Corruption. *Problems of Post-communist*, 49(4), 22-32.
- Klitgaard, R. (1991). *Controlling Corruption*. London: University of California Press.
- Liu, Xizi (2016). A Literature Review on the Definition of Corruption and Factors Affecting the Risk of Corruption. *Open Journal of Social Sciences*, 4, 171-177
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2012). Why Anti-Corruption Reform Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26 (3), 449-471.



- Shieh, S. (2005). The Rise of Collective Corruption in China: the Xiamen Smuggling Case. *Journal of Contemporary China*, 14 (42), 67–91.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), 599–617.
- Snyder, H. (2019). Literature Review as a Research Methodology: an Overview and Guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339
- Van Dijk, M. (2006). *Urban Management and Institutional Change*. Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development Studies.
- Wilson, J., & Damania, R. (2002). Corruption, Political Competition and Environmental Policy. *Journal of Environmental Economics and Management*, 49, 516–535.
- Yu, K., Kang, S., & Rhodes, C. (2018). The Partial Organization of Networked Corruption. *Business & Society*, 59 (7), 1–33.
- Zhang, L. (2015). *Government Anti-Corruption Strategies: a Cross-Cultural Perspective*. London: CRC Press.

## Designing a Network Corruption Study Framework in Metropolis Management

**Gholamreza Kazemian**

Associate Professor, Department of Public Administration, School of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding Author)

**Seyed Mahdi Alvani**

Professor, Department of Public Administration, School of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

**Vajolah Ghorbanizadeh**

Associate Professor, Department of Public Administration, School of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

**Seyed Mostafa Jalili**

Ph.D. Candidate in Decision Making and Public Policy, School of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

### Abstract

To date, widespread scientific research has been carried out that focuses on the definition of corruption, its dimensions and strategies to prevent and combat it. These studies can be classified in a range of micro-scale studies about administrator's activities to complicated studies that focus on identifying and combating systemic corruption. This paper aims to, in the first step, clarify the network corruption and differentiate it from other forms of corruption and then, pursue network corruption in metropolis management. Accordingly, network corruption in metropolis management is defined as a network of independent and dependent actors in government, public, and private sectors and NGOs which are formed around a set of corrupted activities in several missions of metropolis management and it can be seen on different levels of urban policymaking, planning as well as implementing urban plans and projects. The key point in network corruption is the trade-off between members around corrupted activities that benefit all the members and damage the public interest. Also, this paper aims to resolve the lack of a base study framework in network corruption in process of policymaking of metropolis management by presenting a base framework on this subject as the main finding of this research. This research is a qualitative study and an integrated/critical literature review methodology is used to review related library resources and documents. Regarding the definition of corruption, there is no universal agreement. Despite the many definitions and contextual uses of corruption, the most used definition of corruption is the abuse of public resources and administrative authority for private gain, however, since this definition is mainly focused on the public sphere, Transparency International (TI) has redefined it as the abuse of entrusted power for private gain. This new definition encompasses other sectors such as the private sector and NGOs. In this paper, the Karklins' definition of corruption is used which is defined as the abuse of entrusted power for private gain at the expense of the public good, although the latter is implicit in the notion of misuse, since the focus in this paper is on metropolis management and its missions, this thorough definition has been chosen. Also, in this paper, network corruption is pursued as a notion concept like Carvajal's research in which he classified the four steps to explain network corruption from creation to stabilization, including: 1. Setting of the corrupt nucleus 2. Expansion through a network of accomplices, 3. Exponential growth, and 4. Stabilization, however, we have also added 5. Termination to complete the circulation from birth to death of a network corruption. In addition to elaborating on the definition and process of creating and developing a network corruption, policymaking process in metropolis management is discussed in this paper. Several authors like Brouwer and Deleon (1983), Howlett and Ramesh (2020), Brewer, May and Wildavsky (1978), Anderson (1975), and Jenkins (1978) tried to explain this process, therefore public policy processes are consisted of: 1. Agenda-setting, 2. Policy formulation, 3. Implementation, 4. Evaluation and 5. Termination. In this research, these two theoretical frameworks have been combined to design a network corruption study framework in metropolis management. This framework can be applied in different fields and missions of metropolis management like architecture and urban planning, recycling management, and traffic and public transportation programs and projects.

**Keywords:** Network corruption, policymaking process, metropolis management