

نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی، ۱۷(۴۵)، ۳۱-۵۱

DOI: 10.30480/aup.2024.5199.2119

نوع مقاله: پژوهشی

تحلیل چگونگی شکل‌گیری فساد شبکه‌ای در حوزه باغات کلان‌شهر تهران*

غلامرضا کاظمیان

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

سیدمصطفی جلیلی

استادیار دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول مکاتبات)

Email: s.mostafajalili@ut.ac.ir

چکیده

شواهد مختلفی نشان‌دهنده تخریب گسترده باغات کلان‌شهر تهران در دهه‌های گذشته تاکنون است. ورود به این مسئله، از زوایای گوناگونی نظیر فنی-تخصصی، نهادی، اداری-اجرایی و اقتصادی-سیاسی امکان‌پذیر است. با این حال، این پژوهش با تمرکز بر موضوع چگونگی شکل‌گیری و سازکار فساد در نوع شبکه‌ای آن در حوزه باغات کلان‌شهر تهران تلاش کرده تا در فرایندی اکتشافی به سه سطح زمینه‌های شکل‌گیری فساد شبکه‌ای، ساختار فساد شبکه‌ای و سازکار اعمال قدرت و توزیع منافع آن بپردازد. روش‌شناسی مقاله حاضر کیفی و مبتنی بر نظریه زمینه‌ای ساخت‌گرا بوده و با روش‌های انتخاب هدفمند و گلوله برفی با ۲۰ نفر افراد مطلع، مصاحبه نیمه‌ساختار یافته و عمیق صورت گرفته است. براساس نتایج حاصل، زمینه‌های شکل‌گیری قانونی، سازمانی-اداری و اقتصادی فساد شناسایی شده و در ادامه ساختار فساد شبکه‌ای در دو نوع شبکه‌های شناخته شده و رسمیت یافته در برابر شبکه‌های ناشناخته و رسمیت نیافته با مدل‌های ذیل آن‌ها تبیین شده است. در بخش دیگر نیز، سازکارهای اعمال قدرت و توزیع منافع آن در قالب دوگانه جبران‌های آنی و آتی بحث و بررسی شده است. چه در امر پیشگیری و چه مقابله با فساد شبکه‌ای در حوزه‌های گوناگون سیاستی، کشف و تبیین عوامل و فرایندهای سه سطح مذکور حیاتی به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: زمینه‌های شکل‌گیری فساد، فساد شبکه‌ای، توزیع منافع، باغات تهران

* 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 انجام شده است. ضمناً این رساله مورد حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران قرار گرفته است.

مقدمه

موضوع فساد در ابعاد گوناگون آن نظیر تعریف فساد، انواع فساد، علل شکل‌گیری، سنجش درک و میزان فساد و راهبردهای مقابله با آن در کتب و مقالات متعدد داخلی و خارجی مورد بحث و بررسی قرار گرفته و شاخص‌های متعددی چه در این کتب و مقالات و چه در مراکز بین‌المللی سنجش فساد نظیر سازمان شفافیت بین‌الملل برای شناسایی و بررسی میزان آن طراحی شده است (Anders, Nuijten, 2017; Monteduro et al., 2024; Chiodelli, Moroni, 2015; Uberti, 2020; Topchii, et al., 2021; Shacklock, Galtung, 2016; Saputra, 2021; Caiden, Caiden, 2018; Ceva, Ferretti, 2021; Rothstein, 2021; Rose, 2021; Mungiu-Pippidi, Fazekas, 2020; Philp, 2016; Kelly, 2015; Kaufmann, 2015; Gouve'a Maciel et al., 2024). ممکن است در ابتدا گمان شود که اگرچه فساد ممکن است تعریفی مورد وفاق نداشته باشد اما اشکال فساد در دنیا یکی است و با طبقه‌بندی اشکال گوناگون فساد می‌توان دستورالعمل‌های جهانی داد، با وجود این، رابرت کلیتگارد (یکی از مشهورترین صاحب‌نظران در پژوهش‌های فساد) معتقد است که چیزی که در یک کشور فساد شناخته می‌شود می‌تواند در کشور دیگری فساد نباشد. رویه‌های مورد قبول یک فرهنگ که هنجارهای آن تلقی می‌شود نظیر برخی از فعالیت‌هایی که در اقتصاد سرمایه‌داری بیشترین تحسین را به دنبال دارد مانند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، تجارت و انباشت منابع، ممکن است در جامعه کمونیستی اشکالی از فساد باشد (Klitgaard, 1991) بنابراین در موضوع فساد، هم در تعاریف و هم در اقسام آن اجماع نظر وجود ندارد. پژوهش حاضر تلاش دارد تا به موضوع فساد در مقیاس کلان‌شهر تهران بپردازد. یافته‌های برخی از پژوهش‌های پیشین نظیر پژوهش مؤسسه توسعه فراگیر آسیا (۱۳۸۹) که به بررسی موضوع فساد در بین نوزده سازمان محلی در کلان‌شهر تهران با متغیرهای مختلف نظیر «ادارک عمومی فساد»، «تجربه فساد»، «اهل معامله بودن کارکنان»، «میزان شبکه‌ای شدن فساد» و متغیرهایی درخصوص میزان مبارزه با فساد پرداخته، در بررسی متغیر «شبکه‌ای شدن فساد» در شهرداری تهران نشان داده است که از نظر کارکنان، شهرداری تهران رتبه دو از نوزده سازمان و از نظر دریافت‌کنندگان خدمات از شهرداری تهران، رتبه پنج از هجده سازمان را کسب کرده و این امر نشان‌دهنده شیوع و گستره موضوع شبکه‌ای شدن فساد در میان سایر متغیرهای فساد در شهرداری تهران است. این پژوهش نیز با گذر از اشکال خرد و فردی فساد به دنبال تبیین سطح پیچیده‌تری از فساد در ساختارهای شبکه‌ای و در حوزه موضوعی باغات کلان‌شهر تهران است. شواهد مختلفی نشان‌دهنده تخریب گسترده باغات کلان‌شهر تهران در دهه‌های گذشته تاکنون است، در سند تحویل و تحول شهرداری تهران (۱۳۹۶)، یکی از مسائل مورد انتقاد صاحب‌نظران شهرسازی در سال‌های اخیر احداث مجتمع‌های مسکونی در محل باغات شهر تهران قلمداد شده که منجر به از میان رفتن ریه‌های تنفسی شهر شده است، براساس اطلاعات احصاء شده از صدور پروانه ساختمانی در اراضی دارای نوعیت باغ از تاریخ ۱۳۹۲/۵/۶ تا تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۶ در محدوده شهر تهران، ۲۳۵ پروانه ساختمانی با وسعت حدود ۱۰۹/۶ هکتار صادر شده است که بیشترین آن مربوط به منطقه یک با حدود ۷۰ هکتار و پس از آن مناطق ۴، ۳، ۲ و ۱ بوده است (شهرداری تهران، ۱۳۹۶) گزارش‌هایی نظیر گزارش مذکور نشان می‌دهد ذخایر باغات شهر تهران در طول سالیان گذشته به مرور زمان کاهش یافته است و ضرورت دارد در این حوزه در ابعاد مختلف چاره‌اندیشی شود. در تعریف باغ، براساس بند د ماده یک آیین‌نامه اجرایی ماده یک قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز مصوب ۱۳۸۸/۰۴/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام (تنقیحی مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۷ شورای عالی استان‌ها) و اصلاحی پس از آن، باغ به محلی اطلاق می‌شود که علاوه بر داشتن حداقل ۵۰۰ مترمربع و سطح اشغال بنای مجاز کمتر از ۴۰ درصد، حداقل یکی از شروط پنج‌گانه را در این ماده داشته باشد

که این شروط به اختصار شامل داشتن حدنصاب درختان، سند مالکیت باغ، رأی ماده ۱۲ قانون زمین شهری مبنی بر باغ بودن، محل‌های الحاقی به محدوده شهرها که سابقاً توسط جهاد کشاورزی باغ تلقی شده و در نهایت محل‌هایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر براساس معیارها و ملاک‌های مورد تأیید شورای عالی استان‌ها از قبیل دارا بودن ارزش‌های محیط‌زیستی باغ شناخته می‌شوند. بنابراین می‌توان گفت میان باغ قانونی و باغ عرفی تفاوت‌های محسوسی وجود دارد، در عرف، اراضی محصوره که در آن غلبه درختان عمدتاً مثمر وجود داشته باشد، باغ تلقی می‌شود، اما براساس شروط آیین‌نامه ممکن است زمینی در شرایط موجود فاقد هرگونه درخت باشد اما به دلیل داشتن سند مالکیت باغ، از نظر قانون‌گذار و مجری آن باغ تلقی شود. فرایند تشخیص باغ نیز در چارچوب کمیسیونی با عنوان کمیسیون ماده هفت، مطابق با ماده هفت آیین‌نامه مذکور صورت می‌گیرد که در کلان‌شهرها و در بررسی عرصه‌های بیش از ۲۰۰۰ مترمربع، اعضاء کمیسیون عبارت‌اند از: دو نفر از اعضاء شورای اسلامی شهر به انتخاب شورا (یک نفر آشنا به حوزه و مسائل شهرسازی و معماری و یک نفر آشنا به حوزه محیط زیست و فضای سبز)، یک نفر از معاونین شهردار، رییس یا مدیر عامل سازمان بوستان‌ها و فضای سبز، یک نفر قاضی رسمی دادگستری به انتخاب قوه قضاییه. در عرصه‌های کمتر از ۲۰۰۰ مترمربع، این کمیسیون شامل سه نفر بدین شرح است: یک عضو شورای شهر، مدیر منطقه شهرداری یا شهردار شهر و نماینده مدیرعامل سازمان بوستان‌ها و یا نماینده معاون خدمات شهری شهرداری. بر مبنای تبصره ۳ ماده هفت این آیین‌نامه، در فرایند تشخیص باغ تنها پرونده‌هایی برای تشخیص باغ به شورای اسلامی شهر ارسال می‌شوند که مشمول شرط پنجم بوده و یا نظر کمیسیون ماده هفت در مراجع قضایی نقض شده باشد. با در نظر گرفتن نسخه تنقیح شده آیین‌نامه مذکور در سال ۱۴۰۱، از دهه ۶۰ تاکنون، چندین مرتبه ملاک‌های تشخیص باغ تغییر و تحول داشته و در این فرایند تنوعی از سخت‌گیری‌ها و سهل‌گیری‌ها در تشخیص باغ بودن یا نبودن املاک و اراضی قابل شناسایی است، همین امر در حوزه ضوابط ساخت‌وساز نیز تا حدودی جاری بوده و از رویکرد توسعه‌ای در ضوابط موسوم به برج باغ (سطح اشغال حداکثر ۳۰ درصد و تراکم براساس پهنه) تا رویکرد حفاظتی در ضوابط موسوم به خانه باغ (سطح اشغال حداکثر ۱۵ درصد و تراکم بسته به مترژ در دو یا سه طبقه) در کلان‌شهر تهران در دو دهه گذشته تاکنون نوسان داشته است.

فساد شبکه‌ای

به طور کلی با توجه به تفاوت‌های فرهنگی موجود در جوامع گوناگون مشکل می‌توان تعریفی جهان‌شمول برای فساد در نظر گرفت. در تعریفی فساد را سوء استفاده از نقش‌ها و منابع عمومی در راستای تأمین منافع شخصی که به زیان منافع عمومی منجر می‌شود، آورده‌اند. در این تعریف، مفاهیم «سوء استفاده»، «منفعت شخصی» و «منفعت عمومی» مفاهیمی اصلی هستند که هنگام کاربرد آن‌ها در یک کشور خاص باید بازتعریف شوند (رشیدی و جعفری، ۱۳۹۰، ۶۶). بنا به تعریف دیگر، فساد را آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولتی می‌دانند که اولاً به منافع عمومی لطمه بزنند و ثانیاً هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل یا شخص سومی باشد که عامل را برای این کار اجیر کرده است (حبیبی، ۱۳۷۵، ۱۷). در تعریف دیگری فساد عبارت است از عمل یا تصمیمی که موجب شود تا تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن بیشتر شود (فرج‌پور، ۱۳۸۳، ۱۰). فساد را می‌توان از براساس مبانی متنوعی تعریف کرد که عبارت‌اند از: ۱. تعریف قانونی فساد؛ ۲. تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه؛ ۳. تعریف فساد براساس منافع عمومی؛ ۴. تعریف فساد اداری براساس نقش وابستگی‌های اجتماعی و خانوادگی در تصمیمات کارکنان؛ ۵. تعریف فساد براساس سطح سازمانی؛ ۶. فساد بر مبنای نظام‌مندی (حبیبی، ۱۳۷۵، ۱۴-۱۷؛ فرج‌پور، ۱۳۸۳، ۱۲-۱۳). در میان انواع تعاریف گوناگون از فساد که آن را براساس افکار عمومی، منافع عمومی، وابستگی‌های خانوادگی،

نقض قانون و اصول دیگر تعریف کرده‌اند به‌نظر می‌رسد تعریف جامعه‌شناختی از آن دقیق‌تر بوده و شناخت بهتری از این مفهوم فراهم کند. در این تعریف، «فساد، تبدیل روابط اجتماعی به مبادله‌های سودمندانه‌ی تبعیض‌آمیز است که در طی آن اهداف عام جای خود را به اهداف خاص می‌دهد و خیری نامحدود (نظیر قانون‌گرایی، امانت‌داری، حلال‌خواری، شرافت‌کاری، رعایت موازین حرفه‌ای و تخصصی، وفاداری، تعهد، صداقت، فضیلت، حریت، علم، حق‌طلبی و از این قبیل) به خاطر خیری محدود (پول، مقام، منصب، مدرک، پرستیژ، نفوذ، اعتبار اجتماعی) قربانی می‌شود» (حسینی هاشم‌زاده، ۱۳۹۴، ۴۱).

موضوعی که سبب شده تا پرداختن به فساد چه در جوامع علمی و چه در فضاهای عمومی به پدیده‌ای نوظهور تبدیل شود، روند روبه‌رشد شبکه‌ای شدن فساد است. این نوع جدید از فساد شامل احزاب متنوع و هماهنگی‌های بین‌نهادی است (Wang, 2020, 1) اگرچه در زمینه‌ی درک کارکردها، ساختارها و نحوه اجرا در شبکه‌های فساد پیشرفت‌های تحقیقاتی رخ داده اما همچنان بسیاری از موضوعات ناشناخته در خصوص پویایی‌های درونی فسادهای شبکه‌ای باقی مانده است (Yu et al., 2020, 1379). برای مثال مطالعه یو و همکاران (2020) در موضوع ساختار و کارکردهای فساد شبکه‌ای نشان دادند که شبکه‌های فساد می‌توانند برخی از ویژگی‌های تصمیم‌محور، متمرکز و هدفمند را که معمولاً برای سازمان‌های رسمی در نظر گرفته می‌شود، داشته باشند. همچنین در فساد شبکه‌ای از عناصر سازمانی مانند سلسله‌مراتب، عضویت، قوانین/هنجارها، نظارت و مجوزها به‌طور عمدی و انتخابی برای تسهیل فعالیت‌های فاسد گسترده که هم مخفیانه و هم پایدار هستند، استفاده شده است (Yu et al., 2020, 1401). یافته‌های مطالعه مذکور نشان می‌دهد که فساد شبکه‌ای از برخی از آرایش‌ها و چیدمان‌های نهادی رسمی برای پیشبرد امور خود بهره می‌برد. پژوهش حاضر نیز در تلاش است تا به درک عمیقی از انواع و سازکارهای فساد شبکه‌ای پرداخته و یافته‌های راهگشایی را در مواجهه با آن‌ها ارائه کند.

جدول ۱. تعریف مفهومی انواع فساد

تعاریف	فساد فردی ^۱	فساد سازمانی، واحدی یا نهادی ^۲	فساد جمعی یا شبکه‌ای ^۳	فساد سیستمی، سازمان‌یافته یا نهادینه شده ^۴
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 اعضاء 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 فاسد 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 استثناء تلقی می‌شود. سازمان‌ها و فرایندهای اصلی دولت به صورت جریان عادی و روال موجود تحت سلطه و مورد استفاده افراد و گروه‌های فاسد قرار می‌گیرد.

منبع: کاظمیان و دیگران، ۱۴۰۰، ۱۰۷؛ برگرفته از: Shieh, 2005; Johnston, 1998; Persson et al., 2012

با توجه به تعریف ارائه‌شده در جدول (۱)، تعریف مبنا در این مقاله از فساد شبکه‌ای، برابر با تعریف اشاره شده از آن در پژوهش کاظمیان و دیگران (۱۴۰۰) است. براین اساس فساد شبکه‌ای را می‌توان شبکه‌ای از بازیگران و بدنه‌ای از نهادها و سازمان‌های دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی دانست که حول یک فعالیت فاسد شکل

گرفته و اعضاء آن از منافع فعالیت فاسد به بهای از دست دادن خدمات عمومی سود می‌برند. در این شبکه، میان اعضاء فرایندهای سودبری و سودرسانی تعریف شده که الزاماً مالی نیست. اعضاء می‌توانند یکدیگر را درقبال عایدی حاصل از فساد مدیون کرده و در زمان‌های بعدی بهره‌برداری مورد نظر خود را داشته باشند، فعالیت فساد می‌تواند زمان‌مند و با بازیگران محدود صورت گیرد و درنهایت این شبکه می‌تواند به محض پایان یافتن عمل مفسدانه از بین برود و با در زمینه‌های دیگر باز تعریف شود (کاظمیان و دیگران، ۱۴۰۰، ۱۰۷).

در بررسی پژوهش‌های پیشین به میزانی که جست‌وجوها به محدوده موضوعی و مقیاسی پژوهش حاضر نزدیک‌تر می‌شود، تعداد آن‌ها کمتر می‌شود و کنار هم قرار دادن موضوع فساد شبکه‌ای در مقیاس محلی خود از نوآوری‌های پژوهش حاضر در مقایسه با پژوهش‌های مشابه است، با این حال برخی از پژوهش‌های مرتبط در ادامه آورده شده است.

جدول ۲. بررسی برخی از پژوهش‌های پیشین در حوزه فساد شبکه‌ای

ردیف	عنوان	نوع	محل انتشار	یافته‌ها
۱	فساد؛ مسئله اصلی مدیریت شهری	گزارش سازمان بین‌المللی	هیتات، ۱۹۹۶	تمرکز بر زمینه‌های شکل‌گیری فساد در کلان‌شهرها با تأکید بر تولید فضا در شهر جاکارتای اندونزی، بررسی نقش دلالتان در فرایندهای فسادزای شهری، شکل‌گیری شبکه‌ای از افراد و نهادهای مؤثر بر فساد نظیر مأموران میدانی، کارکنان سازمان‌های اداری و دلالتان در تخلفات ساختمانی و به‌ویژه در حوزه تغییر کاربری فضاهای سبز.
۲	فساد شبکه‌ای: زمانی که سرمایه اجتماعی فاسد می‌شود	پایان‌نامه / رساله	دانشگاه وریج آمستردام، ۲۰۱۸	بررسی چگونگی شکل‌گیری فساد در غالب شبکه‌ها و فهم آن در فرایند خط‌مشی‌گذاری
۳	رویکردهای مبارزه با فساد؛ مرور ادبیات	مقاله پژوهشی	آژانس همکاری توسعه بین‌المللی سوئد، ۲۰۰۹	- فهم فساد در چارچوب فساد سیستمی - مبارزه با فساد در چارچوب تنوعی از راه‌حل‌های سیاسی، مدیریتی و فرهنگی
۴	راهبردهای مقابله دولت با فساد؛ رویکرد بین فرهنگی	کتاب	انتشارات سی آر سی، ۲۰۱۵	- مطالعه تطبیقی نمونه‌های متعدد جهانی در قاره‌های مختلف در موضوع مبارزه با فساد - تأکید بر اتخاذ راهبردها و شبکه‌سازی‌های مختلف مبارزه با فساد و دست‌یابی به مهار تدریجی فساد در بلندمدت
۵	پیشگیری و مبارزه با فساد؛ فراتحلیل کیفی مطالعات فساد	گزارش نهاد ملی	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	- فراترکیب ۳۰۵ مقاله علمی داخلی با موضوع فساد و شناسایی چهار علت اصلی اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی شکل‌گیری فساد،

منبع: Zhang, Lavena, 2015; Disch et al., 2009; Ingerland, 2018; Server, 1996, 24-26; معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷

با توجه به موارد عنوان‌شده، پژوهش‌های پیشین نیز به اقسام شبکه‌ای شدن فساد در مقیاس‌های مختلف از جمله در مقیاس مدیریت شهری پرداخته‌اند و در ادامه به اتخاذ راهبردها و شبکه‌سازی‌های مختلف مبارزه با فساد تأکید کرده‌اند. با وجود این، شناسایی زمینه‌های شکل‌گیری فساد، نوع روابط و نحوه تعامل میان اعضاء، انواع شبکه‌ها و نحوه تحقق عمل مفسدانه در حوزه‌های شهری، نیازمند تولید دانش نظری متناسب با ویژگی‌های زمانی و مکانی خاص خود است که در این پژوهش به‌ویژه با به‌کارگیری روش‌شناسی مرتبط با آن پیگیری شده است.

روش‌شناسی پژوهش

روش‌شناسی پژوهش حاضر کیفی و براساس رویکرد ساخت‌گرایانه چارمز از نظریه زمینه‌ای پیش برده شده است. در یک تعریف منسجم، نظریه زمینه‌ای عبارت است از نظریه‌ای که به صورت استقرایی از مطالعه پدیده‌ای به دست آید و نمایانگر آن باشد (استراوس، کوربین، ۱۳۸۷، ۲۲ و ۲۳) بنابراین مشاهده می‌شود که این روش، روشی با هدف اکتشاف و تبیین نظری است و محققان عمدتاً با این اهداف به سراغ این روش می‌روند. تاکنون بیش از ده نوع روش‌شناسی زمینه‌ای که توسط توسعه‌دهندگان آن ارائه شده می‌توان شناسایی کرد که از میان این رویکردها، رویکردهای استراوس و کوربین و همچنین گلیسر متعلق به نسل اول و سایر رویکردها متعلق به نسل دوم نظریه زمینه‌ای هستند. چارمز در مقدمه کتاب ساخت نظریه زمینه‌ای عنوان می‌کند که سفر وی با نظریه زمینه‌ای با گلیسر و استراوس آغاز شد که تأثیرات ماندگار آن‌ها نه تنها بر کارش تأثیرگذار بوده بلکه بر آگاهی او نیز اثرگذار بوده است (Charmaz, 2006, xiii). دیدگاه انتقادی و تکمیلی چارمز نسبت به نسل اول رویکردهای روش‌شناسی نظریه زمینه‌ای از جمله تأکید بیشتر بر جنبه اقتضایی بودن و محلی بودن پدیده‌های اجتماعی، در نظر گرفتن نقش فعال و پویای محقق در تعامل مستمر میان محقق و پدیده مورد مطالعه و میان محقق و برساخت‌های ذهنی کنشگران درگیر فرایندها و رسیدن به دانش بین‌الذنه‌ای، اجتناب از تقید به پارادایم کدگذاری و الزام تحمیل چارچوب‌های ازپیش تعیین شده بر کدهای استخراجی در نسل اول و ماهیت پویاتر کدهای تحلیلی سبب شد تا این رویکرد از نظریه زمینه‌ای مدّ نظر پژوهشگران این مقاله قرار گیرد. با توجه به ماهیت پژوهش و تمرکز بر موضوع فساد شبکه‌ای در حوزه باغات شهر تهران، افرادی را که در این پژوهش به عنوان جامعه مخاطب مشارکت مدّ نظر قرار گرفته‌اند، می‌توان به ۵ طبقه اصلی دسته‌بندی کرد که عبارت‌اند از:

۱. صاحبان باغات (اعم از افراد حقیقی/ حقوقی) که ممکن است صاحب یک باغ و یا چندین باغ بوده و خود می‌توانند سازنده باشند.
 ۲. مطلعین فساد درون و بیرون نهادهای مدیریت شهری که غالباً کارمندان با سابقه هستند و یا سابقه طولانی در مواجهه با نهادهای مدیریت شهری داشته‌اند.
 ۳. افشاگران فساد و سازمان‌های مردم‌نهاد، پژوهشکده‌ها و اندیشکده‌های متمرکز بر موضوع فساد
 ۴. مراجع نظارتی درون و بیرون سازمانی نهادهای مدیریت شهری
 ۵. صاحب‌نظران دانشگاهی که در موضوعات فضای سبز و فساد دارای آراء و تألیفاتی هستند.
- دسته‌بندی صورت گرفته دارای مرزهای قاطعی نبوده و یک فرد می‌تواند هم‌زمان یک صاحب‌نظر دانشگاهی بوده و خود نیز صاحب باغ باشد و در دسته‌بندی‌های دیگر نیز همین قاعده صدق می‌کند. با این حال معیارهای انتخاب افراد عبارت‌ند از:

- دقت نظر و مواجهه مستقیم و یا غیرمستقیم با فساد در حوزه باغات.
- آگاهی و اطلاع از بسترها، رویه‌ها و مناسبات اداری زمینه‌ساز فساد شبکه‌ای.
- حضور در مراکز تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری پیشگیری و مقابله با فساد در موضوعات شهری.
- در اختیار داشتن دانش نظری و عملی پیشگیری و مقابله با فساد در موضوعات شهری.
- انجام اقدامات مقابله با فساد و شهرت در این موضوع نظیر سوت‌زنی، گزارش‌دهی فساد و یا ارائه راهکارهای عملیاتی اصلاح سیستم اداری و مقابله با فساد.

جدول ۳. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مصاحبه‌شوندگان	کد اختصاصی
۱	یکی از افشاگران در حوزه‌های امور قضایی و شهری	A
۲	یکی از بازرسان ویژه سازمان بازرسی شهرداری تهران	B
۳	یکی از رؤسای سازمان بازرسی شهرداری تهران	C
۴	یکی از کارمندان با سابقه حوزه معماری و شهرسازی شهرداری تهران	D
۵	یکی از کارمندان با سابقه بازرسی سازمان بوستان‌ها و فضای سبز شهر تهران	E
۶	یکی از کارشناسان با سابقه حوزه باغات شورای اسلامی شهر تهران	F
۷	یکی از کارشناسان با سابقه امور فضای سبز شهر تهران	G
۸	یکی از نمایندگان شورای اسلامی شهر تهران در کمیسیون ماده هفت مناطق شمالی شهر تهران	H
۹	یکی از اعضای شورای اسلامی شهر تهران مسئول در امور فضای سبز و محیط زیست	I
۱۰	یکی از افشاگران حوزه فساد شهری	J
۱۱	یکی از فعالین مبارزه با فساد در اندیشکده سیاست‌گذاری دانشگاه امیرکبیر	K
۱۲	یکی از اعضای شورای اسلامی شهر تهران و مسئول در حوزه شفافیت و سلامت اداری	L
۱۳	یکی از اساتید دانشگاهی شهرسازی و مشاور در نهادهای مدیریت شهری	M
۱۴	یکی از صاحبان باغات و سازندگان معتبر مناطق شمالی تهران	N
۱۵	یکی از صاحبان باغات و سازندگان معتبر مناطق شمالی تهران	O
۱۶	یکی از اساتید دانشگاهی با بیش از بیست سال سابقه پژوهش در حوزه فساد	P
۱۷	یکی از صاحبان باغات مناطق شمالی تهران	Q
۱۸	یکی از معاونین با سابقه سیستم‌ها و بهبود روش‌های معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران	R
۱۹	یکی از مشاوران حقوقی اندیشکده شفافیت برای ایران	S
۲۰	یکی از اساتید حوزه شهرسازی و عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت	T

در این پژوهش براساس روش‌های انتخاب گلوله برفی و هدفمند با ۲۰ نفر از افراد مطلع در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۸ مصاحبه صورت گرفت. این افراد با توجه به تجارب گوناگون خود در حوزه باغات، عمدتاً بازه زمانی سه دهه گذشته تاکنون را برای تشریح نظرات خود مدنظر قرار می‌دادند. سؤالات مصاحبه در این میان عبارت بودند از:

جدول ۴. سؤالات پژوهش

هدف	سؤالات اصلی
تحلیل چگونگی شکل‌گیری فساد شبکه‌ای در حوزه باغات کلان‌شهر تهران	<ul style="list-style-type: none"> - بسترها و فضاهای شکل‌گیری و رشد فساد شبکه‌ای کدام‌اند؟ - انواع فساد شبکه‌ای در این حوزه چگونه شکل گرفته‌اند؟ - اعضای و نهادهای درگیر در این تخلفات کدام‌اند؟ آیا میان اعضا، دلالان و واسطه‌گرانی مشاهده می‌کنید؟ - انواع روابط شکل‌گرفته و فرایندهای سودبری و سودرسانی میان آن‌ها چگونه تعریف شده است؟ - این شبکه‌ها از چه سازوکارهایی برای اقدامات متخلفانه خود استفاده می‌کنند؟

در موضوع اعتباریابی و ارزیابی کیفیت، یافته‌های این پژوهش از طریق پاسخ به سؤالات ذیل معیارهای چهارگانه چارمز که عبارت‌اند از: باورپذیری، اصالت، انعکاس و سودمندی (محمدپور، ۱۳۹۸، ۳۰۳-۳۰۴) و همچنین بررسی مجدد کدهای این پژوهش توسط خبرگان بررسی و تضمین اعتبار یافته‌ها صورت گرفت.

تحلیل داده‌ها و فرایند کدگذاری

فرایند کدگذاری نظریه زمینه‌ای ساخت‌گرا در مجموع شامل چهار مرحله کدگذاری اولیه، متمرکز، محوری و نظری می‌شود (چارمز، ۱۳۹۸، ۲۲۳-۲۴۳). در پژوهش حاضر پس از پیاده‌سازی عبارات کلیدی مصاحبه‌ها تلاش شده تا در مرحله کدگذاری اولیه، کلمات و یا عباراتی کوتاه بیانگر عبارات کلیدی استخراج شود. پس از آنکه در جدولی مجزا تمامی کدهای اولیه یک مصاحبه استخراج شد، در فرایندی خلاقانه، کدهای متمرکز حاصل از کنار هم قراردادن کدهای اولیه تولید شد. در مرحله بعد، از آنجایی که وزن تحلیلی کدهای متمرکز نیز یکسان نبوده در جهت انتزاع بیشتر کدهای محوری برساخته شده است که در دو دسته مقولات اصلی (محوری) و مقولات فرعی قرار گرفته‌اند، مقولات فرعی پیوندهای گوناگونی با مقوله محوری دارند. در مرحله کدگذاری نظری تلاش شده تا پیوند میان بافت‌های به وجود آمده از مقولات محوری گوناگون با استفاده از خانواده کدگذاری نظری شبکه شکل گیرد تا بتوان تبیین نظری مدنظر پژوهش را ارائه کرد. در مجموع مصاحبه‌های صورت گرفته و پس از پیاده‌سازی آن تعداد ۴۶۵ کد اولیه برساخته شد که در جدول (۵) نمونه‌ای از کدهای اولیه را نشان می‌دهد.

جدول ۵. نمونه‌ای از کدگذاری اولیه

شماره کد	کد اولیه	عبارت‌های اصلی
B11	قرارگیری مقامات سازمان در مرکز فساد شبکه‌ای	فساد گروهی از بالاست، هیچ وقت فساد از این نوع از پایین شکل نمی‌گیرد و هیچ وقت زبردست بدون هماهنگی با مافوق نمی‌تواند کاری کند.
B12	ضرورت تلاش مستمر در کشف فساد شبکه‌ای	برای کشف فساد شبکه‌ای در باغات ممکن است سال‌ها زمان برده شود و با صبر و شکیبایی پازل کامل شود.
B13	ارتباطات به منزله منبع قدرت در فساد شبکه‌ای	داشتن ارتباطات زیاد، اعتمادآفرینی می‌کند و طرف مقابل از شما حساب می‌برد، فرد با ارتباطات زیاد، پشتوانه حمایتی بالایی دارد.
B14	نقش ارتباطات اعتمادآفرین در شکل‌گیری و تثبیت فساد شبکه‌ای	
B15	نقش ارتباطات حمایت‌آفرین در شکل‌گیری و تثبیت فساد شبکه‌ای	
B16	اختلال در فرایند خدمات رسانی به منزله ابزار تهدید	شبکه فساد از اختلال در فرایند خدمات‌رسانی برای مقابله با تهدید استفاده می‌کند.
B17	تنوع بی‌پایان حمایت اعضاء شبکه فساد از همدیگر	اعضاء شبکه فساد همه‌جوره همدیگر را حمایت می‌کنند که شامل حمایت‌های مالی، اطلاعاتی، سازمانی، قومیتی، خویشاوندی و حمایت‌های متنوع دیگر می‌شود
B18	ایجاد ارتباطات حمایت‌آفرین با سوءاستفاده از اختیارات و منابع سازمانی	از اختیارات و منابع سازمانی برای تشکیل شبکه فساد در باغات استفاده می‌شود تا در مواقع بحرانی از ارتباطات به وجود آمده استفاده شود
B19	پوشش مبارزه با فساد برای حفظ شبکه فساد	شبکه فساد خود را داعیه‌دار مبارزه با فساد می‌داند
B110	بالا بردن هزینه‌های مقابله با فساد توسط شبکه فساد	شبکه فساد برای مقابله با تهدید و با کسانی که مخل فعالیت آن می‌شوند، شروع به پرونده‌سازی کرده و فرد مبارز را تهدید و خسته می‌کنند

به موازات تدوین کدهای اولیه و با رفت و برگشت‌های مکرر میان این کدها، کدهای برساخته از کدهای اولیه دارای غنای تحلیلی، کدهای متمرکز حاصل شد.

جدول ۶. نمونه‌ای از کدهای متمرکز

شماره کد	کد متمرکز (مقولات)	شماره کدهای اولیه
BF1	ایجاد ارتباطات حمایت‌آفرین و اعتمادزا با سوءاستفاده از اختیارات و منابع سازمانی و بین‌سازمانی	BI1, BI3, BI4, BI5, BI8
BF2	کاهش عامدانه تاب‌آوری مبارزین و عموم شهروندان در فرایند مقابله با فساد	BI6, BI9, BI10
BF3	تنوع حمایت‌های گسترده و بی‌پایان میان اعضاء فساد شبکه‌ای	BI7
BF4	ظرفیت فسادپذیری بالای مدیران ارشد مدیریت شهری	BI11
BF5	اهمیت نقش ارتباطات بالقوه و بالفعل گسترده با مقامات رده بالای کشوری در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای	BI1, BI3, BI4, BI5, BI8 BI13
BF6	حضور مؤسسات پوششی در تخلفات گسترده اداری	BI14
BF7	دوگانه مدیون‌سازی-آتوگیری در شکل‌گیری و تثبیت فساد شبکه‌ای	BI15, BI16
BF8	نقش پررنگ روابط فامیلی در فساد شبکه‌ای	BI17, BI18

در ادامه کدهای متمرکز در دو دسته، مقولات اصلی (کدهای محوری) و مقولات فرعی طبقه‌بندی شد. در واقع مقولات فرعی بافتی متراکم حول مقولات اصلی در نظر گرفت شد.

جدول ۷. نمونه‌ای از شناسایی مقولات اصلی و فرعی

شماره کد	مقولات اصلی (کدهای محوری)	شماره مقولات فرعی
BA1	دوگانه مدیون‌سازی-آتوگیری در شکل‌گیری هسته سخت فساد شبکه‌ای	BF1, BF7
BA2	تنوع حمایت‌های گسترده و بی‌پایان میان اعضاء فساد شبکه‌ای	BF3, BF5, BF8
BA3	ضریب فسادپذیری بالای مقامات مدیریت شهری	BF4, BF12
BA4	حضور ذی‌نفعان متنوع پر قدرت در هسته سخت فساد شبکه‌ای	BF6
BA5	توزیع آتی و آتی منافع ناشی از فساد	BF7-BF10
BA6	دوگانه عدم پایداری کامل به فرایندهای اداری در برابر تخلفات تجمیع شده در جزئیات در تبیین نحوه فساد در فسادهای شبکه‌ای	BF9-BF13
BA7	دوگانه هسته‌های سخت-هسته‌های موقت در شکل‌دهی به فساد شبکه‌ای	BF10
BA8	برقراری روابط سست میان هسته سخت و هسته‌های موقت	BF11

پس از برساخته شدن ۱۹۶ کد متمرکز و ۴۱ کد محوری، در ادامه و در فرایند کدگذاری نظری برای انسجام‌بخشی و یکپارچگی مقولات به دست آمده، از خانواده کدگذاری نظری شبکه (Adam, Krie-) در سه سطح زمینه‌های شکل‌گیری شبکه، ساختار شبکه و عملکرد (si, 2007, Hazlehurst, 2001)

شبکه استفاده شده است. استفاده از این خانواده کدگذاری به معنای بهره‌گیری از چارچوب ازپیش طراحی شده در مطالعات شبکه است.

جدول ۸. کدگذاری نظری مقولات فساد شبکه‌ای در باغات

مقولات محوری	دسته‌بندی‌ها	کد نظری
	قانونی	زمینه‌های شکل‌گیری فساد شبکه‌ای در حوزه باغات
<ul style="list-style-type: none"> - دست‌نیافتن به قانون تضمین‌کننده منافع هم‌زمان صاحبان باغات و مدیریت شهری - نقش مؤثر قوانین و ضوابط مشوق و تسهیل‌کننده تخریب باغات - دور زدن قانونی قوانین و رویه‌ها در جهت تخریب باغات 		
	سازمانی-اداری	
<ul style="list-style-type: none"> - ضعف سیستمی سازمان بوستان‌ها در حفظ و گسترش باغات خصوصی - تضعیف نهادی نهادهای نظارتی، حراستی و امنیتی و درگیر شدن آن‌ها در فساد - چرخه معیوب در بررسی تخلفات اداری مقامات و کارشناسان بانفوذ - درحاشیه بودن (انفعال) و به حاشیه راندن تعمدی مراجع ذی‌ربط و دستورات غیرقانونی شهرداران در فرایند تخریب باغات - نهادینه‌شدن سیستم پیچیده، کند، دارای تعارض منافع و فسادزای اداری - ضریب فسادپذیری بالای مقامات مدیریت شهری 		
	اقتصادی	
<ul style="list-style-type: none"> - پرونده‌های باغات به‌منزله دریچه‌های فساد 		
	انواع شبکه‌ها	ساختار فساد شبکه‌ای در باغات
<ul style="list-style-type: none"> - فساد شبکه‌ای شناخته‌شده و رسمیت‌یافته در برابر فساد شبکه‌ای ناشناخته و رسمیت‌نیافته - شکل‌گیری شبکه‌های فساد پراکنده و موقت پیش‌برنده پرونده‌های مسئله‌دار - فساد شبکه‌ای چندلایه، چندکنشگره و پروژه محور - دوگانه هسته سخت-هسته‌های موقت در شکل‌دهی به فساد شبکه‌ای در باغات - تناسب پیچیدگی شبکه با پیچیدگی پرونده‌ها 		
	ماهیت اعضاء، انواع روابط و بده‌بستان‌ها	
<ul style="list-style-type: none"> - حضور ذی‌نفعان متنوع پرقدرت در هسته سخت فساد شبکه‌ای - نقش آفرینی بدنه فاسد و منفعل اداری نهادهای مدیریت شهری در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای - دوگانه مدیون‌سازی-آتوگیری در شکل‌گیری هسته سخت فساد شبکه‌ای - برقراری روابط ناپایدار میان هسته سخت و خرده‌شبکه‌های ذیل آن - سودبری و سودرسانی‌های پیچیده میان اعضاء فساد شبکه‌ای با امکان پایین رصد و اثبات - تنوع روابط گسترده و بی‌پایان میان اعضاء شبکه فساد - تنوع حمایت‌های گسترده و بی‌پایان میان اعضاء فساد شبکه‌ای - توزیع آنی‌واتنی منافع ناشی از فساد 		
	سازوکار اعمال قدرت و توزیع منافع	عملکرد فساد شبکه‌ای در باغات
<ul style="list-style-type: none"> - دوگانه عدم پابندی کامل به فرایندهای اداری در برابر تخلفات تجمیع‌شده در جزئیات در تبیین نحوه فساد در فسادهای شبکه‌ای - بازتولید فساد شبکه‌ای هوشمند در فرایند هوشمندسازی سامانه‌های اداری - بهره‌گیری هم‌زمان فساد شبکه‌ای از ابزارهای تطمیعی و تهدیدی - نابود کردن برنامه‌ریزی شده دفعی و تدریجی باغات 		

همان‌طور که در جدول (۸) مشاهده می‌شود، به کمک کدگذاری نظری و استفاده از چارچوب ازپیش طراحی شده، آرایش جدیدی از مقولات محوری حول کدهای نظری به وجود آمده که براساس آن می‌توان روایت مستتر در کدها را تدقیق و تبیین کرد.

یافته‌های پژوهش

براساس یافته‌های حاصل از تحلیل داده‌ها می‌توان زمینه‌های گوناگون قانونی، اداری-سازمانی و اقتصادی را در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای ملاحظه کرد. برخی از مقولات محوری بیان‌کننده ماهیت اعضا، انواع روابط و بده‌بستان‌ها میان آن‌ها بوده و برخی دیگر تبیین‌کننده انواع شبکه‌های فساد در حوزه باغات هستند که همگی ذیل کد نظری ساختار فساد شبکه‌ای در باغات به یکدیگر بافته شده است. در نهایت برخی از کدهای محوری نیز حول موضوع سازوکار اعمال قدرت و توزیع منافع جمع شده‌اند که با توجه به کدنظری عملکرد فساد شبکه‌ای با یکدیگر ارتباط نظری پیدا کرده‌اند.

زمینه‌های شکل‌گیری فساد شبکه‌ای در حوزه باغات

از منظر قانونی مهم‌ترین عامل رخداد فساد شبکه‌ای در حوزه باغات دست‌نیافتن به قانون تضمین‌کننده منافع هم‌زمان صاحبان باغات و مدیریت شهری است. هزینه‌های بالای نگهداشت یک باغ در برابر محاسبه سود قابل توجه ناشی از نابودی باغ و در نظر گرفته نشدن منافع صاحبان باغات چه در نگهداشت باغ و چه در ساخت‌وساز متعارف در آن ضرورت اصلاح قوانین مرتبط با ساخت‌وساز در باغات را برای دستیابی به نقطه تعادل در منافع صاحبان باغات و مدیریت شهری نشان می‌دهد. قوانین موجود، به گونه‌ای مستقیم و غیرمستقیم صاحب باغ را به نابودی هویت باغ سوق می‌دهد و در مصاحبه‌های انجام شده یکی از ریشه‌های فسادزا و اصلی‌ترین موضوعات برای کنترل فساد، دستیابی به قانون همه‌شمول است. تجربه مدیریت شهری چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، نشان داده همواره افراط و تفریط در حوزه قانون‌گذاری باغات وجود داشته و این قوانین در هر دو صورت سبب نابود کردن دفاعی و یا تدریجی باغات شده است. از سوی دیگر بخشی از قوانین و ضوابط موجود در حوزه باغات راه را برای تخریب بیشتر باغات باز می‌کنند. مصوبه موسوم به برج باغ و در ادامه مصوبه موسوم به خانه باغ از نمونه‌های این‌گونه قوانین هستند که انگیزه‌های صاحب باغ را از نگهداشت یک باغ از بین می‌برند. صاحب یک باغ تلاش می‌کند تا ارزش معاملاتی خود را در بازار رقابتی املاک حفظ کند؛ با این حال مصوبه‌های موجود تنها ارزش کاهنده برای این‌گونه از املاک و اراضی ایجاد کرده که در نهایت سبب کم‌رنگ شدن علاقه صاحب باغ برای کاشت درختان به دلایل عواقب اقتصادی احتمالی آینده شده است.

موضوع دیگر قانونی زمینه‌ساز فساد در باغات، دور زدن قانونی قوانین و رویه‌ها در جهت تخریب باغات در پوشش ضوابط و مقررات جاری است. برای مثال در مصاحبه هفتم این پژوهش عنوان شد: «ملکی که منطقه، سازمان و شورای شهر باغ اعلام کرده و سپس توسط دیوان عدالت اداری رأی باغ بودن ابطال شده و ابطال رأی به سازمان بوستان‌ها اعلام شده است، بنابر رویه، سازمان موظف بوده پرونده را به شورای اسلامی شهر تهران ارسال کند، اما سازمان پرونده را به شورای شهر ارسال نکرده و ملک با قید عبارت «برابر ضوابط و مقررات عمل شود» به شهرداری ارجاع داده است، براین اساس، برای ملک به صورت غیرباغ در منطقه پروانه صادر شده است و عبارت برابر مقررات و ضوابط عمل شود به معنای دور زدن مقررات است» بنابراین عمده‌ا از عبارات به ظاهر قانونی برای دور زدن رویه‌های جاری برای تخریب باغات استفاده شده است.

از منظر سازمانی- اداری گرچه سازمان بوستان‌ها و فضای سبز شهر تهران، در دهه‌های گوناگون در امر توسعه فضای سبز موفقیت‌های چشمگیری داشته اما ضعف سیستمی این سازمان در حفظ و گسترش باغات خصوصی به عنوان متولی حفظ و گسترش باغات در شهر تهران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. این ضعف را در دو بعد به حاشیه رانده شدن و غفلت تعمدی می‌توان تحلیل کرد. از یک سو فساد شبکه‌ای در حوزه باغات سبب به حاشیه رانده شدن و دور زده شدن سازمان بوستان‌ها در فرایند صدور پروانه و پایان کار در برخی از

پرونده‌های باغات شده و طبیعی است در این فرایند باغات با ضوابط غیرباغ ساخته شده‌اند و ازسوی دیگر اعمال نفوذها و سفارش‌ها سبب شده تا سازمان در پوشش غفلت تعمدی به موضوع پرونده‌های خاص باغات یا ورود نکرده و یا ورود مؤثر نداشته باشند. صدور آراء مشروط، مبهم، متناقض و تفسیرپذیر باغ و بازگذاشتن دست مجریان و عدم پیگیری مؤثر در اجرا و دفاع از آراء باغ در محاکم قضایی از جمله کدهای متمرکز حاصل از مصاحبه با افراد مطلع در این زمینه است.

تضعیف نهادی نهادهای نظارتی، حراستی و امنیتی و درگیر شدن آن‌ها در فساد آن‌ها را به‌عنوان کد محوری دیگر این‌گونه می‌توان تحلیل کرد که این نهادها به‌دلایل گوناگون از جمله قوانین ضعیف پشتیبان آن‌ها، سفارش‌پذیری و توصیه‌پذیری در بسته شدن پرونده‌ها، نیروی پرسنلی بعضاً ناکارآمد و مواجهه با حجم بالای تخلفات اداری و درنهایت درگیر شدن در فساد عملکرد قابل قبولی در نظام مدیریت شهری نداشته‌اند و این موضوع یکی از عوامل و زمینه‌های مهم رشد و شکل‌گیری فساد شبکه‌ای به‌ویژه در حوزه باغات است. همین امر منجر به چرخه معیوب در بررسی تخلفات اداری مقامات و کارشناسان بانفوذ شده که نقش مؤثر سفارش‌ها در توقف رسیدگی به تخلفات اداری در آن مشهود است.

کد محوری «درحاشیه بودن (انفعال) و به حاشیه راندن تعمدی مراجع ذی‌ربط و دستورات غیرقانونی شهرداران» در فرایند تخریب باغات نیز علاوه بر موقعیت سازمان بوستان‌ها نشان دهنده موقعیت برخی از نهادهای تصمیم‌گیر دیگر نظیر کمیسیون ماده ۵ در فرایند رسیدگی به پرونده‌های باغات در پرونده‌های خاص است. در برخی از پرونده‌های باغ، دستورات غیرقانونی شهرداران با توجه به فقدان دستورالعمل یکسان و استانداردهای ردپذیر در کمیسیون ماده هفت منجر به تخریب باغات شده است. دستورات غیرقانونی شهرداران سبب می‌شود تا مراجع رسیدگی‌کننده از فرایند رسیدگی یک پرونده کنار گذاشته شوند و راه برای تخریب باغات و حداکثر بازگذاری باز شود.

یکی از اصلی‌ترین زمینه‌های شکل‌گیری و رشد فساد شبکه‌ای مواجهه شهروندان با سیستم پیچیده، کند، دارای تعارض منافع و فسادزای اداری مدیریت کلان‌شهری تهران است که این صفات در آن نهادینه شده است، این صفات درونی شده در این سازمان‌ها سبب شده تا اصطلاحاً گفته شود متقاضی یک پرونده باید کفش آهنین و عمر حضرت نوح (ع) را داشته باشد تا بتواند از هزار پیچ و خم اداری گذر کند. مواجهه صاحب باغ با فرایندهای فرسایشی، نامعلوم، متعصبانه و بدون انعطاف اداری وی را به سمت‌وسوی دور زدن این هزارتو سوق می‌دهد. کدهای متمرکز بر ساخته پیرامون این کد محوری گویای این مطلب است که فضای پیچیده و کند اداری، زمینه‌ساز شکل‌دهی به میانبرهای سریع اداری متکی به انواع فسادها شده است. این شرایط زمانی تشدید می‌شود که شهرداری تهران در تعارض منافع سیستمی میان حفظ باغات و صدور پروانه با تراکم حداکثری در جهت کسب عاجل درآمد بیشتر قرار می‌گیرد. درکنار تعارض منافع سیستمی، عوامل دیگر نظیر: فضای ابهام و هم‌پوشانی ضوابط و مقررات رویه‌های اداری، زمینه‌سازی بخشنامه‌های محدودکننده اما پرمفد برای امکان چانه‌زنی و فراوانی بسترهای درآمدزایی و رویه‌های غیررسمی قدرت بخش به مدیران شهرداری به‌خوبی فضای مستعدی را برای پرورش فساد شبکه‌ای فراهم کرده است.

درسوی دیگر، کد «ضریب فسادپذیری بالای مقامات مدیریت شهری» در قالب نقش سفارش‌پذیری و توصیه‌پذیری مقامات رده بالا مدیریت شهری در تسهیل تخریب باغات در فرایند صدور پروانه و پایان کار نشان‌دهنده یکی از بسترهای مدیریتی اثرگذار در جریان تخریب باغات و عناصر اصلی آن‌هاست. متأسفانه در برخی از سمت‌های مدیریتی استمرار سمت‌ها متکی به میزان سفارش‌پذیری و امتیاز دادن افراد صاحب منصب شده است و این سفارش‌ها به مقامات و افراد اصلی تصمیم‌گیر در حوزه باغات به خوبی در مصاحبه‌ها نمایان است.

یکی دیگر از اصلی‌ترین زمینه‌های فساد در حوزه باغات بالا بودن حاشیه سود در ساخت و ساز در باغات است که سبب شده احتمال رخداد بالای فساد در باغات به دلیل حاشیه سود بالا شکل بگیرد. از این رو پرونده‌های باغات بعضاً به مثابه دریچه‌های فساد نگریسته می‌شوند که با تشکیل پرونده، این دریچه‌ها باز شده و با دست‌یابی به حداکثر انتفاع حاصل از ساخت و ساز در باغ این دریچه بسته خواهد شد، با این حال بده‌بستان‌های میان افراد در فساد شبکه‌ای ممکن است سال‌ها به طول بیانجامد که در خصوص روابط میان افراد در فساد شبکه‌ای در سؤال مرتبط پاسخ داده می‌شود.

ساختار فساد شبکه‌ای در باغات

آیا فساد شبکه‌ای در حوزه باغات تهران منجر به شکل‌گیری مافیای باغات شده است؟ براساس یافته‌های پژوهش حاضر و نتایج به دست آمده از آن، نمی‌توان ادعا کرد که در حوزه باغات، مافیای باغات وجود دارد. به این معنا که افراد ثابت‌متنغد دارای قدرت با مجموعه روابط چندجانبه و پیچیده میان خود وجود دارند که به صورت برنامه‌ریزی شده در سطح شهر تهران به سراغ باغات رفته، حداکثر انتفاع از آن‌ها را به دست آورده و در نهایت سبب تخریب آن‌ها می‌شوند. شبکه‌های درگیر در تخریب باغات مرتب در حال تولید و بازتولید هستند، این موضوع بدین معناست که به هیچ عنوان یک شبکه اصلی با افراد ثابتی وجود ندارد که پرونده‌های متقاضی تخریب باغات در آن تعیین تکلیف شوند، بلکه تنوع گسترده‌ای از شبکه‌ها وجود دارد که پرونده به پرونده شباهت‌ها و تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند. گرچه ممکن است در بررسی پرونده‌های باغات تخریب شده، میان افراد حاضر موارد مشترکی وجود داشته باشد، اما نمی‌توان ادعا کرد که این افراد در کلیه پرونده‌ها ثابت هستند. یافته‌های پژوهش حاضر از طریق بررسی و تحلیل کدهای محوری آن نشان می‌دهد که فساد شبکه‌ای در حوزه باغات شهر تهران دارای دو تیپ کلی است که شامل شبکه‌های شناخته‌شده و رسمیت‌یافته در برابر شبکه‌های ناشناخته و رسمیت‌نیافته است. تفاوت کلی میان این دو شبکه آن است که شبکه‌های شناخته‌شده و رسمیت‌یافته شامل افرادی است که به مرور زمان با شناخت خلاءها و فضاهای فسادزای اداری، از فرصت‌ها و ضعف‌های به وجود آمده در سیستم اداری، سوءاستفاده کرده و این‌گونه سوءاستفاده‌ها به دلیل حضور طولانی این افراد در پست‌های گوناگون و در مقاطع مجزا تکرار شده است به گونه‌ای که افراد با سابقه در سیستم از حضور این افراد که عامدانه فساد می‌کنند مطلع هستند و آن‌ها را در صحبت‌های خودمانی میان خود، به عنوان افراد فاسد، دلال و یا کارچاق‌کن می‌شناسند و یا دلال‌هایی در سیستم حضور دارند که در مقاطع گوناگون پرونده‌های با نیت متخلفانه را پیگیری کرده و به سرانجام می‌رسانند، به مرور زمان و تکرار حضور این افراد در پرونده‌های متخلفانه گوناگون و شبکه‌سازی آن‌ها در سیستم سبب می‌شود این افراد به عنوان شبکه‌های شناخته‌شده به حساب آیند و با پذیرش آن‌ها و استمرار فعالیت آن‌ها در سیستم، رسمیت‌یافته تلقی شوند. شبکه‌های نوع اول را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد که عبارت‌اند از:

- **شبکه‌های چندلایه و چندسطحی:** شبکه متشکل از افراد محدود و پر قدرت دارای روابط چندجانبه و حمایتی (سیاسی، اقتصادی، امنیتی نظارتی) بین اعضا (هسته سخت) که هرکدام از این افراد ذیل خود، خرده شبکه‌هایی شکل داده‌اند (هسته‌های موقت)
- **شبکه‌های دلال‌محور:** شبکه متشکل از ذی‌نفعان گوناگون که در مرکزیت آن دلال قرار گرفته و شامل روابط پایدار و ناپایداری با سایر اعضا است.

در مقابل، شبکه‌های ناشناخته و رسمیت‌نیافته وجود دارد که تفاوت اصلی آن با نوع اول در عدم تکرار و استمرار در پرونده‌های گوناگون و موقت بودن آن‌هاست و صرفاً در یک پرونده و یا تعداد به شدت محدود پرونده، شبکه‌ای

از افراد حول موضوعی متخلفانه جمع شده و با بده‌بستان‌های صورت گرفته روابط شبکه‌ای خاتمه می‌یابد. شبکه‌های نوع دوم را نیز به دو دسته ذیل می‌توان تقسیم‌بندی کرد که عبارت‌اند از:

- **خدمات‌گیرنده-خدمات‌دهنده:** شبکه دارای کنشگران محدود با مرکزیت صاحب باغ قدرتمند و دارای روابط پایدار با افراد مراجع تصمیم‌گیری
 - **خدمات‌گیرنده-واسطه-خدمات‌دهنده:** شبکه متشکل از افراد گوناگون دارای روابط پایدار و ناپایدار که واسطه در آن نقش مهمی را بازی می‌کند. واسطه در نقش‌های گوناگون سفارش‌کننده / توصیه‌کننده / توجیه‌کننده / دستوردهنده می‌تواند عمل کند
- در شبکه‌های چندلایه و چندسطحی، افراد حاضر در هسته سخت عمدتاً دارای روابط گسترده و نفوذ در موضوعات متنوع هستند. یکی دیگر از ویژگی‌های این افراد استفاده از پوشش‌های گوناگون برای پنهان کردن خود است. افراد حاضر در هسته سخت به دلیل تجارب بالای خود، اشراف کاملی به خلاءهای اداری و درجه‌های فساد دارند و برای پوشش و پیشبرد فسادهای خود بحران‌سازی می‌کنند و از بحران‌های پیش‌آمده نهایت استفاده را می‌کنند. ارتباطات گسترده و خوبی با نهادهای نظارتی، قضایی و امنیتی دارند و با بده‌بستان‌های گوناگون بدنه‌ای از آن‌ها را با خود همراه کرده‌اند. افراد حاضر در هسته سخت دارای ویژگی‌های ذیل هستند که عبارت‌اند از:

- دارای بیشترین اختیار تصمیم‌گیری، صاحبان رأی و افراد اصلی صدور مجوز و انواع گواهی‌های ساختمانی در موضوع پرونده‌های باغات
 - دارای بیشترین اثرگذاری و نفوذ در تصمیم‌نهایی و رأی‌گیری (دستوردهنده)
 - دارای نقش حمایت‌گرانه و پشتیبان افراد هسته سخت
 - برخی از صاحبان باغات نظیر افراد و نهادهای متنفذ سیاسی، اقتصادی، امنیتی و قضایی
- در خصوص افراد حاضر در خرده‌شبکه‌ها می‌توان گفت، افراد حاضر در هسته سخت روابط بالقوه چندجانبه با هم‌تایان خود دارند و هرکدام افراد متعدد در قالب مشاوران، کارمندان دفتر، اقوام و آشنایان نزدیک ذیل خود دارند که امورات گوناگون به آن‌ها سپرده شده است باین‌حال به محض آنکه پرونده‌ای یا توسط افراد هسته سخت و یا افراد ذیل آن‌ها شناسایی می‌شود، شبکه موقت با افراد نامبرده تشکیل شده، کار پیش‌رفته و بده‌بستان‌ها صورت می‌گیرد و شبکه موقتاً از بین می‌رود.
- با بررسی کدهای محوری در موضوع انواع روابط و فرایندهای سودبری و سودرسانی میان اعضاء فساد شبکه‌ای به‌طور کلی می‌توان به دو دسته روابط اشاره کرد که عبارت‌اند از:
- روابط پایدار: تنوع بی‌شماری از روابط چندجانبه و حمایتی میان افراد که در پروژه‌های گوناگون بازتولید می‌شود
 - روابط ناپایدار: روابط محدود پروژه‌محور و موقت که با پایان یافتن پروژه / پروژه‌ها روابط میان افراد پایان می‌یابد
- روابط پایدار و روابط ناپایدار میان افراد در قالب فساد شبکه‌ای وجود دارد اما فعال شدن آن بسته به ورود پرونده‌هاست و هر پرونده‌ای می‌تواند شامل حضور افراد منحصربه‌فرد خود باشد، برای مثال توصیه‌کننده / سفارش‌کننده در یک پرونده می‌تواند یک شخص متنفذ سیاسی باشد و در پرونده دیگر، شخصیت متنفذ امنیتی باشد. بنابراین موضوع مهم در این زمینه آن است که هر پرونده باغ می‌تواند شبکه منحصربه‌فرد خود را داشته باشد که افراد حاضر در آن با پرونده مشابه باغ دیگر موارد مشترک داشته باشند. روابط پایدار میان اعضاء حاضر در هسته سخت شکل می‌گیرد که دارای مجموعه روابط پیچیده و اعتمادآفرینی است که در پروژه‌های

متعدد متخلفانه بازتولید شده است که بعضاً برای ایجاد این روابط از اختیارات و منابع سازمانی و بین سازمانی سوءاستفاده می‌شود. همان‌طور که در کدهای محوری اشاره شده، تنوعی از روابط و حمایت‌های بی‌پایان سیاسی، امنیتی، خویشاوندی، شغلی، دوستانه میان این افراد وجود دارد.

جدول ۹. انواع شبکه‌های فساد شبکه‌ای در باغات

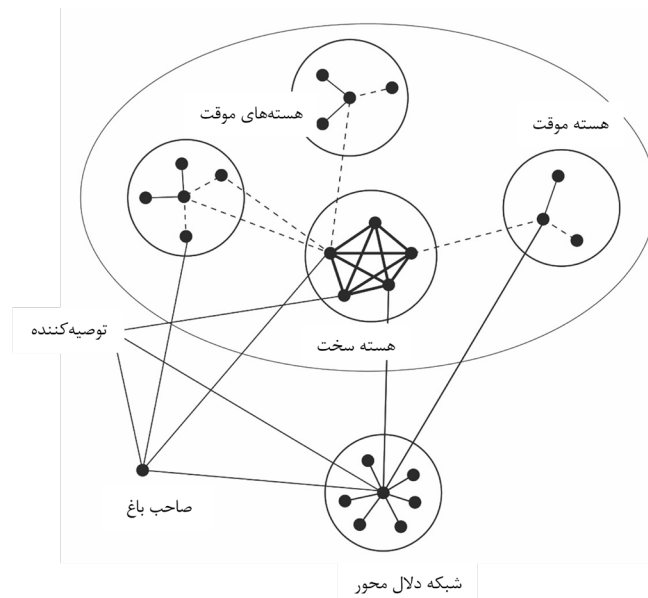
انواع شبکه‌های فساد شبکه‌ای	مدل‌های فساد شبکه‌ای	توضیحات
شبکه‌های شناخته‌شده و رسمیت‌یافته	چندلایه / چندسطحی	این شبکه‌های دارای هسته سخت و لایه‌های حفاظتی در قالب خرده شبکه‌های ذیل خود است
	دلال محور	صاحب باغ پیگیری پرونده باغ را با قراردادی مشخص به دلال / دلالان واگذار کرده و دلال / دلالان با اتکاء به سرمایه شبکه‌ای خود پرونده را پیش می‌برند
شبکه‌های ناشناخته و رسمیت‌نیافته	خدمات‌گیرنده - خدمات‌دهنده	در این حالت شبکه فاقد فضای واسطه‌گری است، صاحب باغ خود دارای سرمایه شبکه‌ای قدرتمند بوده و مستقیماً با مراجع تصمیم‌گیری و صدور رأی وارد معامله می‌شود
	خدمات‌گیرنده - واسطه - خدمات‌دهنده	در این حالت صاحب باغ با اتکاء به شبکه دوستان، آشنایان، افراد متنفذ در مراجع تصمیم‌گیری و افراد بی‌شمار دیگر فساد در پرونده خود را پیش می‌برد. در این حالت واسطه‌ها می‌توانند نقش‌های گوناگونی داشته باشند که عبارت‌اند از: سفارش‌کننده / توصیه‌کننده / توجیه‌کننده / دستوردهنده

در شبکه‌های چندلایه و چندسطحی شناخته‌شده و رسمیت‌یافته، هسته سخت برای پوشش و پیشبرد اقدامات متخلفانه خود اقدام به ایجاد لایه‌های حفاظتی و درگیر کردن افراد گوناگون در شبکه خود می‌کند و مهم‌ترین راهبرد آن «تک‌منظوره و موقتی کردن خرده شبکه‌های مرتبط» با خود است که هر زمان هسته سخت احساس خطر و تهدید کند، روابط خود را با هسته‌های موقت قطع خواهد کرد و از این‌رو، روابط میان هسته سخت و این خرده شبکه‌ها، شکننده و سست است. همچنین پراکنش باغات در شهر تهران و ساختار فضایی آن درکنار ساختار مدیریتی بخشی و مجزای مناطق و نواحی، امکان و اجازه تک‌منظوره و موقتی کردن را بیشتر می‌کند، بنابراین می‌توان شاهد جابه‌جایی مکانی شبکه‌های فساد تک‌منظوره و موقتی بود که عوض کردن مکان بازی در مناطق گوناگون شهر تهران امکان‌پذیری آن را کم می‌کند. به‌طور کلی می‌توان گفت، هسته سخت برای انجام اقدامات متخلفانه نیاز به دست‌هایی دارد که به‌راحتی قابل بریدن باشد، این دست‌ها، خرده شبکه‌های موقتی هستند که تداوم آن‌ها بسته به تشخیص افراد هسته سخت دارد.

فساد شبکه‌ای در موضوع باغات، شامل طیفی از شبکه‌های کوچک مقیاس ساده تا شبکه‌های پیچیده و چندلایه می‌شود. و کدمحوری «تناسب پیچیدگی شبکه با پیچیدگی پرونده‌ها» نشان می‌دهد پیچیدگی انواع فساد شبکه‌ای بستگی به موضوعات گوناگون دارد که عبارت‌اند از:

- میزان حداکثری انتفاع مورد نظر از ملک در مقاطع گوناگون صدور پروانه، عدم خلاف و پایان کار ساختمانی
- مرغوبیت، مقیاس و حاشیه سود بالای ملک
- میزان بالای بهره‌مندی صاحب باغ از روابط پر قدرت در میان مسئولان و مقامات مدیریت شهری به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم (از طریق واسطه‌ها، آشنایان و توصیه‌کنندگان)
- حد بالای مسئله‌دار بودن یک ملک باغی و به‌ویژه املاک صریحاً باغ برای تبدیل به غیر باغ

- ضرورت تصمیم‌گیری مرحله‌ای در سطوح گوناگون محلی و عالی مدیریت شهری برای برطرف شدن مسائل پرونده
 - میزان بالای بسته بودن و هوشمندسازی سیستم و دخالت کمتر کاربر در فرایند صدور پروانه، عدم خلاف و پایان کار و نیاز به سفارش/توصیه‌های پر قدرت در فرایندهای اداری
 - ممانعت مقامات اداری در پیشبرد یک پرونده مسئله‌دار و ضرورت توصیه و سفارش از مرجع پر قدرت
- بنابراین برای مثال اگر صاحب یک باغ به دنبال تخلف در موضوعات جزئی بوده که منجر به قطع تعدای از درختان شده است و تصمیم‌گیری در این موضوع در کمیسیون‌های منطقه قابل رفع و رجوع بوده می‌تواند با اتکاء به شبکه‌های موقت و تک‌منظوره برای پیشبرد انتفاع خود بهره بگیرد. اما هر چه میزان انتفاع مورد نظر مالک بالاتر برود، مرغوبیت و حاشیه سود ملک بیشتر باشد، صاحب باغ فرد یا نهاد متنفذ با مجموعه روابط گسترده باشد و در عین حال به دلیل تعدد مسئله‌های ملک، نیازمند لابی‌گری در مقیاس بالاتر و درگیر شدن نهادهای عالی تصمیم‌گیری باشد، پیداست شبکه/شبکه‌های پیش‌برنده این ملک پیچیده‌تر، چندلایه و با بازیگران گوناگون خواهند بود. با این وجود میزان سادگی و یا پیچیدگی انجام اقدامات متخلفانه به فرایندهای گوناگون صدور پروانه، عدم خلاف و پایان کار و امکان‌های گوناگون چانه‌زنی در آن بستگی دارد.

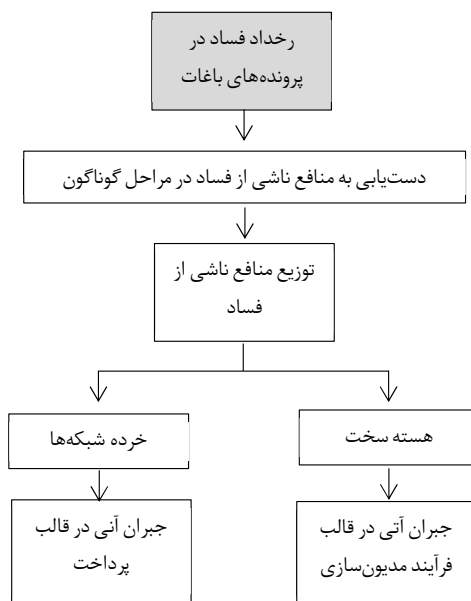


شکل ۱. شبکه‌های شناخته‌شده و رسمیت‌یافته

افراد حاضر در فساد شبکه‌ای از ظرفیت بدنه فاسد و منفعل اداری نهادهای مدیریت شهری برای پیشبرد اهداف خود استفاده می‌کنند. به بیان دیگر فساد شبکه‌ای از کارکنان ساکت و منفعل اداری برای دستیابی به اهداف خود استفاده کرده و این کارکنان غالباً خود را به عنوان گره‌ای در شبکه فساد تلقی نمی‌کنند؛ در حالی که در پیشبرد فساد نقش دارند. اگر کارکنان یک دستگاه اداری در مواجهه با پدیده فساد به سه دسته فعال در حوزه فساد، منفعل در برابر فساد و فعال در مقابله با فساد تقسیم‌بندی شود. کارکنان فعال در حوزه فساد، بخشی از بدنه منفعل را همراه خود می‌کنند.

بازتولید روابط میان افراد در قالب شبکه‌های رسمیت‌یافته و یا رسمیت‌نیافته در حوزه باغات، نیازمند بررسی نحوه بده‌بستان‌ها میان این افراد است. فساد شبکه‌ای در باغات، حول فعالیت مفسدانه در قالب پروژه‌های

ساختمانی شکل گرفته و با انجام آن به منافع ناشی از فعالیت مفسدانه دست پیدا می‌کنند. در فرایند توزیع منافع ناشی از فساد طبیعی است تمام بازیگران دخیل، انتظار جبران خدمات مفسدانه ارائه شده خود را دارند. با این حال توزیع عایدی ناشی از فساد میان بازیگران به دو دسته جبران‌های آنی و آتی تقسیم می‌شوند که توزیع منافع بین بازیگران متفاوت است. در خرده شبکه‌ها غلبه جبران خدمات، مادی/ریالی آنی است، به بیان ساده حساب و کتاب‌ها بلافاصله با افراد حاضر صورت می‌گیرد. اما جبران خدمات در لایه هسته سخت و روابط میان افراد در آن سطح، غالباً به صورت آتی بوده و افراد در این سطح انتظار دارند خدمت/ امتیاز داده شده در یک زمان، در پروژه‌های دیگر درخواستی جبران شود، این حالت را می‌توان پیش‌فروش امتیازات ناشی از اختیارات فعلی یا آتی افراد دانست که با عنوان کلی «فرایند مدیون‌سازی» در این پژوهش مدنظر قرار گرفته است. این موضوع که این دین به وجود آمده در چه زمانی و در قالب چه پروژه و یا توافقی قرار است تسویه شود، بستگی به توافق طرفین داشته و ردیابی آن به شدت دشوار خواهد بود. مدیون‌سازی همچنین به عنوان یک رابطه قوی سرمایه‌گذاری شده میان افراد هسته سخت به حساب می‌آید که سبب تداوم روابط میان افراد هسته سخت در پروژه‌های آتی می‌شود. با این حال موضوع دیگری که هم‌زمان در فرایند مدیون‌سازی رخ داده و در آن مستتر است، آتوگیری است. منطق شبکه و اساس آن بر اعتماد طرفین است و فعالیت مفسدانه در یک شبکه براساس اعتماد کامل و یا نسبی میان افراد شکل می‌گیرد؛ با این وجود، افراد برای جلوگیری از افشاء فساد خود توسط دیگران در فرایند مدیون‌سازی از یکدیگر آتو نیز می‌گیرند که در مواقع حساس که افراد با تهدید سایر اعضا شبکه مواجه می‌شوند از ظرفیت آتوهای در اختیار خود استفاده کنند، بنابراین آتوگیری خودبه‌خود سبب سکوت و همراهی اعضای شبکه با یکدیگر در پروژه‌های آتی شده و روابط میان اعضا هسته سخت را تقویت می‌کند. توزیع منافع ناشی از فساد در شبکه‌های چندلایه و چندسطحی در شکل (۲) در ادامه توضیح داده شده است، اما در خصوص سایر مدل‌های فساد شبکه‌ای تنوعی از روابط آنی و آتی وجود دارد.



شکل ۲. رخداد فساد در پرونده‌های باغات و نحوه توزیع منافع حاصل از آن در فساد شبکه‌ای

همان‌طور که در مصاحبه نهم عنوان شده است: «انواع بده‌بستان‌ها بسته به افراد و نوع تخلفات متفاوت است، معمولاً در سطح پایین و تخلفات محدود، بده‌بستان‌های مالی رخ می‌دهد اما در سطوح بالایی تنوعی

از حالات امکان‌پذیر است یا میزان بده‌بستان‌های مالی به‌شدت زیاد است و یا امتیاز از جنس تثبیت فرد در جایگاه خود و یا فراهم کردن امکان ارتقاء فرد و یا با حمایت‌های سیاسی فرد همراه بوده و یا اینکه فرد در چه عرصه‌هایی فعالیت می‌کند و امتیازاتی در آن عرصه به فرد داده می‌شود اما این امتیازها بعضاً قابل رصد نیست» در هر صورت بده‌بستان‌ها و یا سودبری و سودرسانی در فساد شبکه‌ای با پیچیده شدن و متنوع شدن انواع رشوه‌ها و کاهش امکان ردگیری و اثبات آن، پیچیده شده است. به‌ویژه آنکه تعدادی از افراد صاحب‌شده اذعان کرده‌اند که در شرایط کنونی، دلالتی عیان در سطح مناطق کاهش پیدا کرده و ازسوی دیگر عملکرد مفسدین نشان‌دهنده پیچیده‌تر شدن فساد است.

عملکرد فساد شبکه‌ای در باغات

چهار کد محوری ارائه‌شده در جدول (۸) طیفی از سازکارهای اقدامات متخلفانه را توسط فساد شبکه‌ای نشان می‌دهد. دوگانه عدم پابندی کامل به فرایندهای اداری در برابر تخلفات تجمیع شده در جزئیات در تبیین نحوه فساد در فسادهای شبکه‌ای نشان می‌دهد که به‌طور کلی فساد شبکه‌ای یا از طریق دور زدن کامل و عدم تعهد به فرایندهای جاری صدور پروانه و پایان کار اقدام به صدور مجوز کرده و یا بدون مجوز اقدام به ساخت‌وساز در باغات می‌کند و یا تخلفات تجمیع شده در فرایند اجرای غیرشفاف رویه‌های اداری دیده می‌شود. بنابراین جزئیات در تخلفات موضوعیت پیدا می‌کند. موضوع دیگر، بازتولید فساد شبکه‌ای هوشمند در فرایند هوشمندسازی سامانه‌های اداری است. در ابتدا گمان می‌رود با هوشمندسازی می‌توان ادعا کرد که فساد از بین می‌رود اما در نگاهی دقیق‌تر می‌توان گفت، ساختار فاسد، تا حدی سیستم هوشمند را در اختیار و در خدمت خود قرار می‌دهد، سیستم هوشمند زمانی می‌تواند منجر به کاهش فساد شود که ساختار فاسد وجود نداشته باشد. بنابراین فساد در فضای هوشمندسازی بازتولید شده و جای خود را باز می‌کند. در موضوع باغات نیز فساد خود را در سامانه کمیسیون ماده هفت بازتولید کرده است.

فساد شبکه‌ای همچنین از ابزارهای تطمیعی و تهدیدی برای پیشبرد اهداف خود استفاده می‌کند، استفاده از روش‌های تطمیعی‌کننده و اغواکننده با هدف اقناع مالک باغ برای همکاری مشترک صورت می‌گیرد و در مقابل، استفاده از روش‌های تهدیدکننده برای جلب همراهی صاحبان باغات انجام می‌شود و تهدید به این شکل صورت می‌گیرد که اگر همکاری رخ ندهد، ملک فرد در فرایند اداری تشخیص باغ/غیرباغ، باغ شده و مالک از انتفاع پیش‌بینی شده برای خود محروم می‌شود. همچنین در خصوص فرایند از بین رفتن باغات نیز دو دسته کلی مشاهده می‌شود که بسته به موقعیت‌ها، عوامل گوناگون و قدرت فساد شبکه‌ای به‌صورت نابودکردن دفعی و یکباره یک باغ و یا نابود کردن مستمر و حذف تدریجی درختان در بلندمدت مشاهده می‌شود که انتخاب میان این دو بسته به توافق میان اعضاء شبکه در نحوه چگونگی از بین بردن یک باغ با هدف ساخت‌وساز در آن است.

نتیجه‌گیری

به‌نظر می‌رسد یکی از موثرترین راه‌های پیشگیری و مقابله با فسادهای سازمان‌یافته پیچیده که اشکال شبکه‌ای به خود گرفته است، شناخت عمیق از فرایندها، سازکارها، مناسبات و نحوه اجرایی شدن تصمیمات میان اعضاء شبکه است. بنابراین تلاش این پژوهش بر توجه به سه موضوع اساسی در فسادهای شبکه‌ای شکل گرفته در حوزه باغات کلان‌شهر تهران بوده است. گرچه می‌توان زمینه‌های گوناگونی دیگری را در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای عنوان کرد؛ از جمله ابعاد نهادی، اخلاقی، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی. اما پژوهش مذکور

بیشتر از جنبه اداری-سازمانی به موضوع فساد در باغات توجه کرده بود که سایر ابعاد قانونی و اقتصادی در کنار آن مدنظر قرار گرفته بود. از جمله نوآوری‌های این پژوهش تفکیک انواع فساد شبکه‌ای به شبکه‌های شناخته‌شده و رسمیت‌یافته در برابر شبکه‌های شناخته‌نشده و فاقد رسمیت و انواع مدل‌های ذیل آن بود که به تفکیک در ادامه در قالب روابط پایدار و ناپایدار میان اعضاء، خودش را نشان داده است. براساس دوگانه مذکور، تنوعی از مدل‌های اعمال قدرت و توزیع منافع میان اعضاء شبکه‌شناسایی شد که در قالب دوگانه جبران‌های آنی و آتی می‌توان آن‌ها را طبقه‌بندی کرد. یکی از موضوعاتی که به‌نظر می‌رسد در پژوهش‌های آتی می‌توان بدان پرداخت، نحوه شکل‌گیری و به‌ویژه انواع گونه‌های فساد شبکه‌ای در سایر حوزه‌های شهری و بررسی میزان اشتراک و افتراق آن‌ها با یافته‌های این پژوهش است. به‌نظر می‌رسد به هر میزان که مطالعات بیشتر و یافته‌های تجمعی در این موضوع خاص و حساس شکل بگیرد بیشتر می‌توان امیدوار بود که در فرایندهای مختلف خط‌مشی‌گذاری، خط‌مشی‌های معطوف به هدف برای مواجهه مؤثر با این پدیده پیچیده، متکثر و چند ذی‌نفعی انتخاب و اجرایی شود.

پی‌نوشت‌ها

1. Individual Corruption
2. Organizational, unit or institutional Corruption
3. Collective or network Corruption
4. Systemic, Organized or institutionalized Corruption

منابع

- استراس، آنسلم و کوربین، جولیت (۱۳۸۷). اصول روش تحقیق کیفی: نظریه‌مبنایی؛ رویه‌ها و شیوه‌ها (مترجم: بیوک محمدی). تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- رشیدی، احمد و جعفری، علی‌اکبر (۱۳۹۰). فساد سیستماتیک و فراگیر؛ مشکل دوره گذار در روسیه، مطالعات اوراسیای مرکزی، مرکز مطالعات عالی بین‌المللی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۸، ۶۵-۸۶.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه، تهران: انتشارات وثقی.
- فرح‌پور، مجید (۱۳۸۳). فقر، فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- حسینی هاشم‌زاده، داود (۱۳۹۴). مفهوم‌شناسی، تعاریف و گونه‌شناسی فساد در: خیالف دوگراف؛ پیترو واخنار؛ پتربیک فون مارافیک، چشم‌اندازهای نظری فساد (مترجم‌ها: هانیه هژبرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری، محمد فاضلی). تهران: نشر آگاه.
- چارمز، کتی (۱۳۹۸). ساخت نظریه زمینه‌ای (مترجم‌ها: وجه‌الله قربانی‌زاده، اعظم عدنان راد، مرضیه شاه محمدی، امیرحسین عزتی). تهران: انتشارات آذرین مهر.
- شهرداری تهران (۱۳۹۶). سند تحویل و تحول شهرداری تهران در تاریخ شهریورماه ۱۳۹۶. تهران: شهرداری تهران.
- مؤسسه آموزشی مطالعاتی توسعه فراگیر آسیا (۱۳۹۲). تدوین و آزمون مدل سنجش سلامت اداری در شهرداری تهران. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- کاظمیان، غلامرضا، الوانی، سیدمهدی، قربانی‌زاده، وجه‌الله و جلیلی، سیدمصطفی (۱۴۰۰). طراحی چارچوب مطالعه فساد شبکه‌ای در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلان‌شهری، نامه معماری و شهرسازی، ۱۳ (۳۰)، ۹۹-۱۱۵.
- محمدپور، احمد (۱۳۹۸). ضد روش، زمینه‌های فلسفی و رویه‌های عملی در روش‌شناسی کیفی. قم: لوگوس.
- معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). پیشگیری و مبارزه با فساد؛ فراتحلیل کیفی مطالعات فساد. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The Network Approach, in Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder : CO Westview Press.
- Anders, G., & Nuijten, M. (2017). Corruption and the secret of law : An introduction. In *Corruption and the Secret of Law* (1-24). Routledge.
- Caiden, G. E., & Caiden, N. J. (2018). Administrative corruption. In *Classics of administrative ethics* (177-190). Routledge.
- Ceva, E., & Ferretti, M. P. (2021). *Political Corruption: The Internal Enemy of Public Institutions*. Oxford University Press.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. London : Sage Publications
- Chiodelli, F., & Moroni, S. (2015). Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review*, 86 (4), 437-455.
- Disch, A., Vigeland, E., Sundet, G., & Gibson, S. (2009). *Anti-corruption approaches: A literature review*. Oslo : Sida.
- Gouvêa Maciel, G., Magalhães, P. C., de Sousa, L., Pinto, I. R., & Clemente, F. (2024). A scoping review on perception-based definitions and measurements of corruption. *Public Integrity*, 26(1), 114-131.
- Hazlehurst, D. (2001). *Networks and Policy Making: from Theory to Practice in Australian Social Policy*, Discussion Paper No. 83. Australian National University.
- Ingerland, 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*. PhD-Thesis -Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Kaufmann, D. (2015). Corruption matters. *Finance & Development*, 52(3), 20-23.
- Kelly, C. (2015). corruption. In *Oxford Research Encyclopedia of Classics*.
- Klitgaard, R (1991). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Monteduro, F., D'Onza, G., & Mussari, R. (2024). Corruption spreads: understanding interorganizational corruption contagion in municipal governments. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 108-123.
- Mungiu-Pippidi, A., & Fazekas, M. (2020). How to define and measure corruption. In *A research agenda for studies of corruption* (7-26). Edward Elgar Publishing.
- Philp, M. (2016). Corruption definition and measurement. In *Measuring corruption* (45-56). Routledge.
- Rose, J. (2018). The meaning of corruption: Testing the coherence and adequacy of corruption definitions. *Public Integrity*, 20(3), 220-233.
- Rothstein, B. (2021). *Controlling corruption: The social contract approach*. USA : Oxford University Press.
- Saputra, F., & Saputra, E. B. (2021). Measures of corruption: Needs, opportunity and rationalization. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 2(1), 42-50.
- Server, O.B (1996) Corruption: A Major Problem for Urban Management. *Habitat INTL*, 20 (1), 23-41.
- Shacklock, A., & Galtung, F. (2016). *Measuring corruption*. Routledge.

- Topchii, V., Zadereiko, S., Didkivska, G., Bodunova, O., & Shevchenko, D. (2021). International anti-corruption standards. *Baltic Journal of Economic Studies*, 7(5), 277-286.
- Uberti, L. J. (2022). Corruption and growth: Historical evidence, 1790-2010. *Journal of Comparative Economics*, 50(2), 321-349.
- Wang, Y. (2020). A network-exchange approach to corruption: brokers and institution spanning in A Chinese corruption network. *Deviant Behavior*, 41(12), 1636-1649.
- Yu, K. H., Kang, S. D., & Rhodes, C. (2020). The partial organization of networked corruption. *Business & Society*, 59 (7), 1377-1409.
- Zhang, Y., & Lavena, C. (Eds.). (2015). *Government anti-corruption strategies: A cross-cultural perspective*. CRC Press.

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Journal of Architecture and Urban Planning. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



نحوه ارجاع به این مقاله



کاظمیان، غلامرضا و جلیلی، سیدمصطفی (۱۴۰۳). تحلیل چگونگی شکل‌گیری فساد شبکه‌ای در حوزه باغات کلان‌شهر تهران. نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی، ۱۷(۴۵)، ۳۱-۵۱.

DOI: 10.30480/aup.2024.5199.2119

URL: https://aup.journal.art.ac.ir/article_1369.html

Analysis of the formation of networked corruption in the gardens of Tehran metropolis

Gholamreza Kazemian

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

Seyed Mostafa Jalili

Assistant Professor, Faculty of Governance, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author)

Abstract

Nowadays, discussion about corruption at the network level across various policy domains are common, whether in the scientific–specialist debates or in the political and social ones. This research focuses on the issue of the formation and mechanism of networked corruption in the gardens of Tehran metropolis. It addresses three levels of the formation of network corruption, the structure of network corruption, and the mechanism of exercising power and distributing its benefits in an exploratory process. The methodology of the current article is qualitative and based on the constructive grounded theory. Accordingly, semi–structured and in–depth interview were conducted with 20 people from the five main groups related to the current research. Based on the results, the fields of legal, organizational–administrative and economic formation have been identified. Then, the structure of network corruption has been explained in two major categories of known and recognized networks against unknown and unrecognized networks with their following models. This study also discusses and investigates the mechanisms of exercising power and distributing its benefits in these networks. Whether through prevention or dealing with network corruption in various policy areas, it seems vital to discover and explain the factors and processes of the three levels mentioned. It seems that one of the most effective ways to prevent and deal with complex organized corruption that has taken the form of a network is a deep understanding of the processes, mechanisms, relationships and how decisions are implemented among network members. Therefore, this research has focused on three basic issues in network corruptions formed in the gardens of Tehran metropolis. Although various other fields can be mentioned in the formation of network corruption, including institutional, ethical, sociological and psychological dimensions, this research paid more attention to the issue of corruption in gardens rather than the administrative–organizational aspect, while also considering other legal and economic aspects. One of the main contributions of this research is the separation of the types of network corruption into two types: known and formalized networks versus unknown and informal networks and the types of models under it. This separation is reflected in the form of tight and loose relationships between members. Based on this duality, a variety of models of exercising power and distributing benefits among network members were identified, which can be classified in the dual form of immediate and future compensations. One of the topics that needs further exploration is the way of formation and especially the types of network corruption in other urban areas, and the examination of commonalities and differences compared to the findings of this research. As more studies and cumulative findings are conducted on this specific and complex multi–stakeholder phenomenon, there is hope for the development of policies that effectively address it. This would enable more informed decision–making and implementation within different policy–making processes.

Keywords: Context of corruption formation, networked corruption, distribution of benefits, gardens of Tehran