

# سیاست‌گذاری مبارزه با فساد مبتنی بر مدارک و شواهد (ارزیابی گزارش‌های سنجش فساد)

شعبان نجف‌پور<sup>۱</sup>

شیوع فساد در یک جامعه چرخه‌ای ایجاد می‌کند که طی آن، این معضل اجتماعی بشدت رو به گسترش و رواج می‌نهد. در این چرخه عاملان فساد سود می‌برند و افراد صادق تضعیف می‌شوند. در نتیجه، مشروعیت دولت نزد عموم مردم به خطر می‌افتد. بنابراین فساد باید مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد، نه فقط به خاطر غیر اخلاقی بودن این معضل و نه تنها به دلیل آسیب‌هایی که به کسب و کار و اقتصاد یک جامعه وارد می‌کند بلکه به خاطر مردمی که به ویژه در کشورهای در حال گذار، ناگزیرند هزینه‌های فساد را پردازند.

یکی از زمینه‌های مطالعه درباره فساد، ارزیابی اسناد و گزارش‌های بین‌المللی در این زمینه است. با توجه به پراکندگی و گسترش این اسناد و گزارش‌ها، کسب اطلاع از چند و چون‌شان و نیز نقد و بررسی آنها از اهمیت بسزایی برخوردار است. برخی از این گزارش‌ها علی‌رغم شهرت جهانی‌شان، خالی از نقص نیستند و حتی می‌توان گفت پاره‌ای از آنها اشکالات روش‌شناختی و محاسباتی اساسی دارند. این مقاله تلاش دارد محدودیت‌های اصلی گزارش‌های سنجش فساد و به طور خاص «شاخص ادراک فساد» سازمان شفافیت بین‌الملل را به عنوان سندی در سیاست‌گذاری مبارزه با فساد، از دیدگاه سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد برشمرده و موضوع برداشت‌های نادرست و استفاده‌های نابجا از این شاخص را مورد بحث قرار دهد. لازم به ذکر است این مقاله به روش مطالعات اسنادی تدوین شده است.

کلیدواژه‌ها: فساد؛ سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد؛ سیاست‌گذاری مبارزه با فساد؛ شاخص‌های سنجش فساد؛ شاخص ادراک فساد

---

۱ دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس سازمان بازرسی کل کشور

## مقدمه

فساد پس از قرار گرفتن در دستور کار بین‌المللی، در مدت زمان کوتاهی از یک جزء کوچک و حاشیه‌ای در برنامه کمک‌های بین‌المللی، به سرعت در صدر برنامه‌های توسعه جای گرفت و به یکی از دغدغه‌های اصلی این برنامه‌ها تبدیل شد. امروزه فساد در مناطق وسیعی از جهان به یک عامل اصلی جلوگیری از توسعه تبدیل شده و بر این اساس، برنامه‌های گسترده و ابزار بسیاری برای مبارزه مؤثر با آن تدوین و به کار گرفته شده است. اهمیت موضوع فساد سبب شده است نیاز به تدوین استراتژی‌های قوی و مؤثر، شاخص سنجش قابل اطمینان و اهداف مشخص بیشتر احساس شود؛ چراکه برای رسیدن به صداقت، شفافیت و پاسخگویی بهتر در حکومت و حکمرانی، معضل فساد باید مورد ارزیابی و سنجش قرار بگیرد و تنها با درک مبنا و اساس فساد (میزان فساد، حوزه‌های فساد، نتایج و عواقب فساد و ...) می‌توان به تدوین سیاست‌های لازم و مناسب برای مقابله با آن اقدام کرد (Lambsdorff, 2004:3).

با وجود تمهیدات بسیار، خیلی زود مشخص شد که اندازه‌گیری و ارزیابی فساد به دلیل پیچیده بودن آن بسیار مشکل است. این مسئله تأثیری دوسویه بر مطالعات و اقدامات مربوط به فساد داشت؛ از یک سو نسبت به تلاش‌های صورت گرفته برای مبارزه با فساد و ظرفیت آنها برای تولید شاخص‌های قابل اندازه‌گیری و نتایج پاسخگو، عدم اطمینان شدیدی پدید آورد و از سوی دیگر سبب تشویق و تحریک بیشتر متخصصان و محققان برای ارائه الگوهای سنجش پیچیده‌تر و دقیق‌تر شد (Ibid:5). در نتیجه، توجه بیشتری به ارزیابی فساد شد و پژوهش‌های گسترده‌ای درباره این موضوع صورت گرفت.

در این میان برخی نهادها، معیارهای مرتبط با فساد را معین کرده و شاخص‌هایی را برای اندازه‌گیری فساد در نظر گرفته‌اند که بر پایه آنها کشورها را رتبه‌بندی می‌کنند. اهداف اعلام شده از تدوین این شاخص‌ها عبارت‌اند از: افزایش آگاهی نسبت به فساد، توانمندسازی تحقیقات آماری به منظور شناخت بیشتر و مقابله بهتر با مشکل فساد و نیز کمک به دولت‌ها برای موفقیت بیشتر در اقدامات و سیاستگذاری‌های ضد فساد.

اما آیا می‌توان به این گزارش‌ها به عنوان یک سند معتبر برای سیاستگذاری‌های مبارزه

با فساد تکیه کرد؟ آیا این گزارش‌ها از ویژگی‌های یک سند معتبر سیاستی برخوردارند؟ آیا شیوه‌هایی که این گزارش‌ها برای جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها به کار می‌برند، علمی بوده و عاری از تعصبات و غرض‌ورزی‌های علمی و سیاسی است؟ و ...

برای دستیابی به پاسخ این پرسش‌ها، در مقاله پیش‌رو ابتدا به بررسی سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد و اهمیت آن می‌پردازیم. سپس ویژگی‌های مدارک سیاستی و کاربرد آنها را در چرخه سیاست‌گذاری مورد بررسی قرار می‌دهیم. در نهایت با تأکید بر شاخص ادراک فساد، به ارزیابی و نقد و بررسی مشکلات گزارش‌های سنجش فساد به عنوان یک سند سیاستی خواهیم پرداخت.

### ۱. سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد؛ چیستی و اهمیت آن

سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد، مفهوم جدیدی نیست اما چیزی که درباره این مفهوم، جدید است، تأکید بر آن طی دو دهه گذشته در انگلستان است. این مفهوم از سال ۱۹۹۷ ماهیتی سیاستی یافت به این قصد که سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری عقلایی جایگزین سیاست‌گذاری ایدئولوژی‌محور و پندارمحور شود. سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد، اکنون مورد توجه بسیاری از جوامع سیاستی از جمله سازمان‌های دولتی، مؤسسات پژوهشی و اتاق‌های فکر قرار گرفته است.

این رویکرد به سیاست‌گذاری، شامل مجموعه روش‌هایی است که به جای تأثیرگذاری مستقیم بر اهداف احتمالی سیاست‌ها، فرآیند سیاست‌گذاری را آگاهانه کرده و از رویکرد عقلانی‌تر، دقیق‌تر و سیستماتیک‌تر حمایت می‌کند. سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد بر این اساس استوار است که تصمیمات سیاستی باید به وسیله مدارک موجود آگاهانه‌تر شده و شامل تحلیل‌های عقلانی‌تر شوند زیرا تصمیمات مبتنی بر مدارک سیستماتیک، منجر به نتایج بهتری خواهند شد (ن.ک: Ehrenberg, 1999; Flivbjerg, 2000).

سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد، رویکردی است که به «افراد» کمک می‌کند از طریق قرار دادن بهترین و معتبرترین مستندات در قلب فرآیند سیاست‌گذاری، تصمیماتی کاملاً آگاهانه درباره سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌ها اتخاذ کنند. این رویکرد در مقابل

سیاست‌گذاری پندارمحور قرار می‌گیرد که بدون توجه به کیفیت، بر کاربردهای انتخابی مدارک و مستندات یا بر دیدگاه‌های بررسی نشده افراد و گروه‌ها مبتنی است؛ دیدگاه‌هایی که اغلب بر اساس ایدئولوژی‌ها، پیش‌داوری‌ها و گمانه‌ها شکل می‌گیرند. دیوید بلانچت؛ وزیر سابق آموزش و پرورش انگلستان معتقد است: «مدارک و شواهد در مرکز توسعه و ارزیابی سیاست‌ها قرار دارند. ما باید بتوانیم به علوم اجتماعی و دانشمندان علوم اجتماعی تکیه کنیم تا به ما بگویند چه کارهایی و چرا و چه نوع فعالیت‌ها و ابتکارات سیاستی احتمالاً مؤثرترین اقدامات هستند». (Young et al, 2002) زیرا سیاستی که بر اساس مدارک و شواهد معتبر اتخاذ شود، نتایج بهتری در پی خواهد داشت. شاکسون (۲۰۰۵: ۱۰۲-۳) استدلال می‌کند که ما به دلایل ذیل به مدارک نیازمندیم:

- محیط سیاست‌گذاری و چگونگی تغییر آن را درک کنیم.
- تأثیر تغییرات سیاستی را تخمین بزنیم به گونه‌ای که بتوانیم از میان گزینه‌های سیاستی مختلف، گزینه بهتر را انتخاب کرده و در ادامه نتایج آن را مورد ارزیابی قرار دهیم.
- تعیین کنیم که باید چه کاری انجام دهیم تا به اهداف استراتژیک و میانی خود دست یابیم.
- بر دیگران تأثیر بگذاریم به طوری که در دستیابی به اهداف سیاستی به ما کمک کنند.
- مبنای کیفی دانش خویش را به منظور محقق کردن برنامه‌های خود ارتقا دهیم.
- روابط بین استراتژی‌ها، نتایج مورد نظر و اهداف سیاستی را بهتر مشخص کنیم تا نشان بدهیم بین آنچه به دنبال آن هستیم و آنچه انجام می‌دهیم، خطوط روشنی وجود دارد.

## ۲. مدارک برای فرآیند سیاست‌گذاری مبارزه با فساد

طرفداران سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد برآنند که اکثر پژوهش‌ها برای دستیابی به مبنایی درست به منظور سیاست‌گذاری دقیق و عمیق، از کیفیت مناسب

برخوردار نیستند (Davies, 2004: 3). بسیاری از مطالعات تحقیقاتی نقاط ضعف فراوانی دارند که از آن جمله است: اهداف نامشخص، طرح‌های پژوهشی ضعیف، ضعف‌های روش‌شناختی، گزارش‌ها و تجزیه و تحلیل‌های آماری نامناسب، استفاده انتخابی از داده‌ها و نتیجه‌گیری‌هایی که مبتنی بر داده‌ها نیستند. با توجه به این کاستی‌ها سیاست‌گذاری مبارزه با فساد مبتنی بر مدارک و شواهد، به روی‌کردی سیستماتیک برای جست‌وجوی شواهد مناسب، ارزیابی انتقادی مطالعات انجام شده، درک متعادل از آنچه شواهد پژوهشی می‌گویند و آگاهی از نقاط قوت و ضعف آن رویکرد نیاز دارد. (Ibid: 4)

#### ۱-۲. چه مدارکی برای سیاست‌گذاران مفید است؟

زمانی که دولتی چنین سیاست‌گذاری را در پیش بگیرد، با سؤالاتی از این دست مواجه خواهد شد که مدارک و شواهد مفید چه ویژگی‌هایی دارند و از چه شیوه‌هایی به دست می‌آیند. به این منظور در ادامه براساس ویژگی‌هایی که لوئیس شاکسون در شمرده، به بررسی خصیصه‌های مدارک و شواهد مفید و معتبر می‌پردازیم (Shax-son, 2005: 102).

مدارک مفید برای فرآیندهای سیاست‌گذاری را می‌توان از راه‌های زیر به دست آورد: تحلیل ثانوی؛ این روش برای پاسخ‌گویی به سؤالات پژوهش در حوزه سیاست‌گذاری به کار می‌رود. تحلیل ثانوی، تحلیل و باز تحلیل پایگاه‌های داده‌ای موجود است. البته تحلیل‌های ثانوی فقط زمانی امکان‌پذیرند که پایگاه‌های داده‌ای مناسب در دسترس باشند. اگر ساخت پایگاه داده‌ای قابل اجرا نباشد، ممکن است به دیگر شیوه‌های پژوهش در حوزه سیاست‌گذاری نیاز باشد (ماژزاک، ۱۳۸۱: ۷۳).

بررسی‌های پیمایشی؛ روش دیگر برای جمع‌آوری داده‌های مقدماتی درباره مسئله اجتماعی و علل آن، به کار بستن بررسی‌های پیمایشی است. بررسی‌های پیمایشی ممکن است در وسعت، محتوا و دقت متفاوت باشند. برای مثال بررسی پیمایشی ممکن است متضمن مجموعه‌ای از مصاحبه‌های کیفی با تعداد اندکی از افرادی باشد که به طور هدف‌مند گزینش شده‌اند یا ممکن است کاملاً پهن‌دامنه و زمان‌بر باشد و

برای تقلیل حاشیه خطا، متضمن نمونه‌هایی باشد که به روش علمی گزینش شده‌اند. پژوهشگر سیاست‌گذاری که قصد [اجرای] بررسی پیمایشی را دارد، به دلیل تنوع وسیع در روش‌شناسی‌های بررسی پیمایشی، باید آن را به دقت طراحی کند (همان: ۷۷). پیش از بر عهده گرفتن چنین کاری، موضوعاتی از قبیل دسترسی به جمعیت نمونه، نحوه بیان سوالات، امکان اجرا، زمان و هزینه باید به دقت مورد توجه قرار گیرند. در بسیاری از موارد، پژوهشگر سیاست‌گذاری، با توجه به این ملاحظات درخواست خواهد یافت که فقط بررسی‌های پیمایشی که در آنها نمونه‌های نسبتاً کوچک به طور هدفمند انتخاب شده‌اند، در عرصه سیاست‌گذاری قابلیت اجرا دارند. به علاوه اگر به منظور پی بردن به نوسانات متغیرهای مورد نظر، بررسی‌های پیمایشی در طول زمان در مورد همان نمونه اجرا نشوند، ممکن است نتیجه‌گیری در مورد علل مسئله اجتماعی مشکل باشد.

مطالعات موردی؛ روش دیگر برای جمع‌آوری داده‌های اولیه، مطالعه موردی است. مطالعات موردی معمولاً در پژوهش سیاست‌گذاری، فراوان به کار گرفته می‌شوند چون سریع بوده و جا را برای تحلیل وضعیت با تکیه بر برداشت‌های پژوهشگر باز می‌گذارند. مطالعات موردی بنا به اظهار ریست، فواید متعدد دیگری نیز دارند. این مطالعات امکان شناسایی رفتارها و متغیرهای دیگری را فراهم می‌آورند که انتظار نمی‌رفت ارتباطی با مسئله اجتماعی داشته باشند (همان: ۷۹). این دسته از مطالعات، تحلیل عمیق‌تری را از تعابیر آماری سطحی درباره جمعیت‌ها، در اختیار ما می‌نهند و از طریق بررسی رفتار در متن [وقوع] آن فهم کامل‌تری از پیچیدگی وضعیت ایجاد می‌کنند. مطالعات موردی، بررسی فرآیندی را که مداخله یا عمل سیاست‌گذاری از طریق آن به اجرا درآمده است بهبود می‌بخشند (همان: ۸۰).

بررسی‌های سیستماتیک؛ جنبش سیاست‌گذاری مبتنی بر مدارک و شواهد، به این منظور ایجاد شد: تأثیر بر فرآیند سیاست‌گذاری و اقدامات سیاستی بر مبنای استفاده از مستندات که به طور منظم و سیستماتیک پژوهش شده باشند، به گونه‌ای انتقادی ارزیابی شده و بدقت بر اساس معیارهای مشخص و معین مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته باشند. اما بسیاری از مدارکی که در سیاست‌گذاری به کار می‌روند، کمتر به این صورت جمع‌آوری شده و مورد ارزیابی قرار

می‌گیرند (ن.ک: Cooper and Hedges, 1994; Davies, 2003).

به هر روی صرف نظر از نام‌ها و اشکال فریبنده برخی از این روش‌ها، مدارک و شواهدی که از شیوه‌های مذکور به دست می‌آید در صورتی به عنوان یک سند معتبر سیاسی شناخته می‌شود که از ویژگی‌های زیر برخوردار باشد:

الف) کیفیت، صحت و عینیت؛ این ویژگی به میزان دقت مدارک و شواهد دلالت دارد و به دنبال پاسخ پرسش‌هایی از این دست است که آیا این مدارک آنچه را که مدعی انجام آن هستند، به درستی توصیف می‌کنند؟ آیا در این مدارک مفاهیم به درستی و روشنی تعریف و تبیین شده‌اند؟ در این ویژگی، مشکلات ریاضیاتی، آماری و بازنمایی و همچنین مسائلی پیرامون عینیت مدارک و منابع آنها و به دور بودنشان از تعصب و غرض‌ورزی بررسی می‌شود. (Shaxson, 2005: 107)

ب) اعتبار و قابلیت قبول؛ مدارک معتبر، مدارکی‌اند که برآمده از روش‌های تحلیل درست و دقیق و منابع منسجم و متقن در فرآیند جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و ارائه واضح نتایج باشند. این امر به موثق بودن مدارک مربوط است و اینکه تا چه حد می‌توانیم برای کنترل و ارزیابی به آنها تکیه کنیم. از آنجا که غالباً بررسی اعتبار مدارک برای سیاست‌گذاران بسیار مشکل است، آنها عمدتاً بر شهرت منابع مدارک تکیه می‌کنند. به عنوان مثال یافته‌های پژوهشی به دست آمده از نهادهای پژوهشی، دانشگاه‌ها و اتاق‌های فکر معروف، معتبرتر از یافته‌هایی است که از طریق گروه‌های جامعه مدنی یا افکار عمومی به دست آمده باشد (Ibid: 106).

ج) تناسب؛ تناسب در اینجا معنایی سیاسی دارد و آن عبارت است از به بهنگام بودن و مناسب روز بودن. مفهوم ضمنی در ارتباط با ایده تناسب، قابلیت تعمیم‌پذیری مدارک است؛ به این معنی که آیا در زمینه مدارک مورد نظر اطلاعات وسیعی وجود دارد یا فقط مطالعات موردی درباره‌شان صورت گرفته و نیز اینکه این اطلاعات تا چه حد کاربردی هستند. (Ibid)

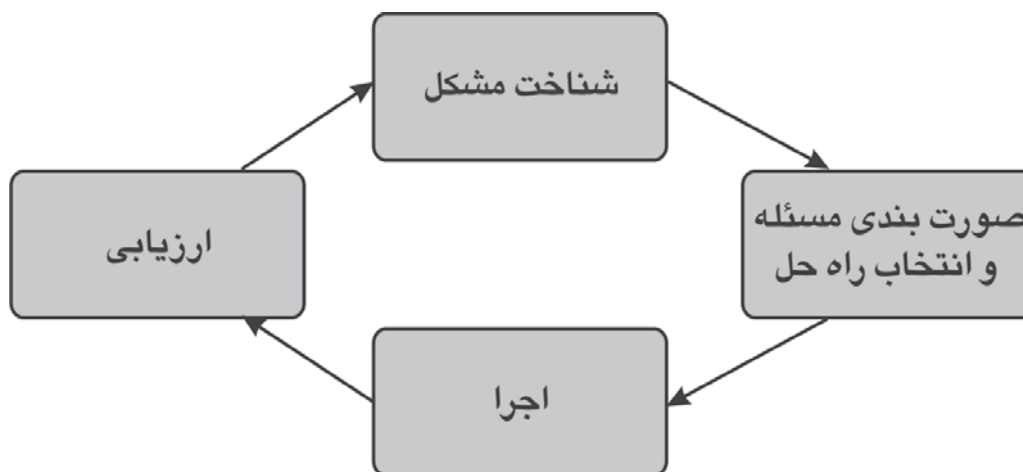
د) عملی و در دسترس بودن؛ این امر به میزان در دسترس بودن مدارک برای سیاست‌گذاران مربوط است؛ به این معنی که آیا سیاست‌گذاران به صورتی مفید به این

مدارک دسترسی دارند و یا اینکه آیا به سهولت می‌توان آنها را در سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار داد. (Ibid)

### ۳. مراحل سیاست‌گذاری مبارزه با فساد و استفاده از مدارک

معمول‌ترین رویکرد در مطالعه سیاست‌گذاری عمومی، تقسیم کردن آن به چند مرحله و به صورت چرخه سیاستی است. اما بیان این نکته حائز اهمیت است که هیچ‌گاه فرآیند سیاست‌گذاری نه کاملاً چرخه‌ای است و نه کاملاً خطی.

دانش و پژوهش دارای نیروی بالقوه‌ای برای تأثیر بر هریک از مراحل این فرآیند است. به همین دلیل این دیدگاه درباره فرآیند سیاست‌گذاری مبارزه با فساد، این امکان را فراهم می‌آورد که چرخه سیاستی را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم تا انواع مختلفی از مدارکی را که ممکن است مورد نیاز باشد، مشخص کنیم. به طور کلی سیاست‌گذاری مبارزه با فساد را می‌توان به چهار مرحله دستور کار، صورت‌بندی مسئله و انتخاب راه حل، اجرا و ارزیابی سیاست تقسیم‌بندی کرد. (Moseley and Tierney, 2004: 114)



- در مرحله نخست که مربوط به شناسخت مشکل است، مدارک می‌توانند به شناسخت دقیق و آگاهانه از مشکلات جدید یا جمع‌آوری اطلاعاتی با توجه به ابعاد فساد منجر شوند تا گردانندگان سیاستی از این طریق دریابند که این مشکل، مشکلی

بزرگ است. عامل کلیدی در این مرحله قابلیت قبول و اعتبار مدارک و شیوه انتقال آنها است.

- سیاست‌گذاران در مرحله دوم که مربوط به صورتبندی مسئله و انتخاب راه‌حل مناسب است، باید مطمئن باشند که درک و فهم آنها تا حد ممکن دقیق و جامع است و تنها در این صورت می‌توانند درباره اولویت‌های سیاستی خود تصمیم بگیرند و راه‌حل درستی را برای برطرف کردن مشکل فساد انتخاب کنند. در این مرحله میزان (کمیت) و قابلیت قبول مدارک بسیار مهم است.
- مرحله سوم که مربوط به فعالیت‌ها و اقدامات در صحنه عمل است، مرحله تمرکز بر مدارک کاربردی مثلاً مدارک تخصصی و تجارب عملی به منظور ارتقاء کارایی فعالیت‌های مبارزه با فساد است. مسئله اصلی این است که مدارک در زمینه‌های مختلف اجرا، عملی و در دسترس باشند.

در مرحله ارزیابی، نخستین هدف، توسعه ساز و کارهای ارزیابی و کنترل است. پس از آن به یک رویه ارزیابی جامع نیاز است تا کارایی و سودمندی سیاست‌های اجرا شده، تعیین شود و مبنایی برای تصمیم‌گیری‌های آینده فراهم شود. در فرآیندهای کنترل و ارزیابی، نه تنها باید مطمئن شویم مدارک ما واقع‌گرایانه، کامل و متناسب‌اند بلکه باید اطمینان داشته باشیم که می‌توان آنها را به صورت موفقیت‌آمیزی به فرآیند مداوم سیاست‌گذاری مرتبط کرد.

اما سیاست‌گذاری به طور عام و سیاست‌گذاری مبارزه با فساد به طور خاص، فرآیندی ذاتاً سیاسی است. علاوه بر مدارک و شواهد، عوامل بسیاری از سطح فردی تا سطح سازمانی بر این فرآیند تأثیر می‌گذارند. این عوامل به طور خلاصه عبارتند از: منابع، ارزش‌ها و جهت‌گیری‌های سیاسی، عادات و سنت‌ها، منافع، ایدئولوژی، سازمان‌ها و ... .

اما در عالم واقع، مدارک در مقایسه با ایدئولوژی و تفکر رایج ارزش و کاربرد کمتری دارند. در عالم سیاست، افرادی وجود دارند که به طور کلی دانش و پژوهش را ضد کنش در نظر می‌گیرند تا ضد جهل و نادانی. ناتلی معتقد است رابطه بین سیاست‌گذاران و پژوهشگران

به خاطر واگرایی این دو دنیا محدود شده است. آنها زبان‌ها، اولویت‌ها، برنامه‌ها، زمان‌بندی‌ها و سیستم‌های پاداش‌دهی متفاوتی دارند که به یک خلاء ارتباطی بین این دو گروه منجر شده است. (Moseley and Tierney, 2004: 117)

بنابراین اگر مدارک، مورد توجه بیشتر سیاست‌گذاران قرار گیرند، می‌توانند نقش مهمتری را در فرآیند سیاست‌گذاری ایفا کنند. به چالش کشیدن مفروضات و سیستم‌های ارزشی، فرآیندی زمان‌بر و دشوار است. به همین دلیل علی‌رغم حرکت‌های صورت گرفته در راستای سیاست‌گذاری مبتنی بر روش‌های عقلانی‌تر، غالباً قضاوت‌های ارزشی براساس مفروضات و ایدئولوژی‌ها انجام می‌شوند.

با توجه به مطالب فوق، در ادامه به بررسی و ارزیابی شاخص‌های سنجش فساد و بالاخص شاخص ادراک فساد می‌پردازیم و به این پرسش، پاسخ می‌دهیم که آیا به این گزارش‌ها می‌توان به عنوان سندی معتبر در سیاست‌گذاری مبارزه با فساد اطمینان کرد یا اینکه این گزارش‌ها بر اساس ایدئولوژی‌ها و جهت‌گیری‌های خاص تدوین شده و از ویژگی‌های یک سند معتبر برخوردار نیستند؟

#### ۴. شاخص‌های سنجش فساد

با تولید شاخص‌ها و منابع گسترده از سوی نهادهای گوناگون از جمله آژانس‌های کمک‌رسانی بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های مشاوره و فعالان تجاری، به منظور حرکت به سوی صداقت، شفافیت و پاسخ‌گویی هر چه بیشتر در حکومت و حکمرانی، روند ارزیابی و اندازه‌گیری فساد به سرعت نشو و نما یافت. اما اگر چه این روند رو به رشد، مجادلات مربوط به چگونگی ارزیابی مؤثر فساد را برطرف نکرد، باعث شد مباحث گسترده‌ای در مورد این مسئله مطرح شود.

فساد واقعی است که به طور ذاتی اندازه‌گیری آن امری دشوار است. نویسندگان متعددی، درباره ویژگی‌های خاص چنین پدیده‌ای که عمدتاً پنهانی بوده و معمولاً اطلاعات و داده‌های واقعی درباره آن کمیاب و دور از دسترس است، مطالب بسیاری نوشته‌اند. اما نخستین تلاش‌ها برای ایجاد سیستم‌های سنجش فساد، به علت فقدان اطلاعات قابل

اطمینان و سنجش‌پذیر، اغلب متناقض و ناسازگار بوده‌اند (ن.ک: Court et al; 2002)

ارزیابی فساد از سه طریق عمده انجام می‌گیرد:

۱. از طریق جمع‌آوری دیدگاه‌ها و نظرات بازیگران و سهام‌داران اصلی شامل نظرسنجی از تاجران و بازرگانان، مقامات دولتی، بازیگران بین‌المللی (از قبیل سازمان‌های غیردولتی و چندجانبه) و افراد.

۲. از طریق پیگیری و دنبال کردن اطلاعات سازمانی، فراهم‌سازی اطلاعات ارزشمند درباره فضاهای فساد از قبیل چارچوب و ساختار اداری و مدیریتی، مدیریت بودجه و... با اینکه چنین کاری به خودی خود منجر به سنجش فساد نمی‌شود اما نشان داده است که در آینده می‌تواند شاخصی مفید باشد.

۳. از طریق بررسی پروژه‌ها و برنامه‌های خاص، از قبیل بررسی مالی، گزارش‌های هزینه، تضاد بین نتایج مورد انتظار و نتایج واقعی پروژه و... (Ibid)

به طور کلی شاخص‌های سنجش فساد را می‌توان به سه گروه عمده تقسیم کرد:

۱-۴. شاخص‌های ذهنی و شاخص‌های عینی؛ مشخصه عمده اولین شاخص‌ها این بود که «بیشتر آنها مبتنی بر ادراک فساد بودند» و از این رو سنجش‌های ذهنی نامیده می‌شدند. شاخص‌های ذهنی به طور کلی در برگیرنده سؤالاتی پایه‌ای هستند از قبیل اینکه آیا شما فکر می‌کنید دولت‌تان فاسد است؟

در مقابل، شاخص‌های عینی که آنها هم به نوعی مبتنی بر ادراک‌اند، به طور مشخص پرسش‌های خود را به تجربیات واقعی محدود می‌کنند تا از تعصبات نگرشی رهایی یابند (ن.ک: Bradburn, 1983). نمونه‌هایی از سنجش‌های عینی فساد، تحقیقاتی است که گلدن و پیسی درباره صرف هزینه در امور عمومی در مناطق مختلف ایتالیا انجام دادند.

آنها دریافتند که این شکاف‌ها در جنوب ایتالیا بسیار بیشتر بوده است. (Golden and Picci, 2005: 37) مدل پیچیده‌تری را نیز الکن ارائه داد. وی به بررسی یک مورد خاص از فساد در زیرساخت احداث یک جاده محلی در کشور اندونزی پرداخت.

او در این تحقیق، ادراک فساد افراد محلی و فساد واقعی یعنی هزینه‌های گزارش شده درباره مصالح ساختمانی، ممیزی‌های مالی و ساخت و ساز نهایی جاده‌ها را مورد مطالعه قرار داد. (ن.ک: Olken, 2006)

اما اکثر شاخص‌ها، جزء شاخص‌های سنجش ذهنی بوده و بر نظرسنجی‌هایی مبتنی‌اند که در آنها از افراد خواسته می‌شود به سؤالات مختلفی درباره سنجش سطح فساد، پاسخ دهند. چنین نظرسنجی‌هایی ممکن است شامل سؤالات مبتنی بر ادراک یا برعکس، سؤالات مبتنی بر تجربه باشد. به طور کلی گرایش اجتناب ناپذیری به این باور وجود دارد که نظرسنجی‌های مبتنی بر تجربه می‌توانند «مفیدتر» از نظر سنجی مبتنی بر ادراک باشند. اما ادراک، خود مسئله‌ای دارای اهمیت است. بر این اساس «ادراک» فساد از سوی بازیگران مختلف از قبیل مدیران سرمایه‌گذاری خارجی یا شهروندان ساده، دارای اهمیتی واقعی است و سنجش آن لازم و مفید است.

۲-۴. شاخص‌های ترکیبی؛ در اواسط دهه ۱۹۹۰ نسل جدیدی از شاخص‌های فساد و حکمرانی، با فراهم کردن رویکرد بسیار پیچیده‌تری برای ارزیابی فساد، ظاهر شد. ویژگی این نوع از شاخص‌ها، ساخته شدن آنها بر اساس ترکیبی از چند شاخص اولیه بود. این شاخص‌ها به سنجش‌های نسل دوم یا «شاخص‌های ترکیبی» معروف شدند. (ن.ک: Kaufmann and Kraay, 2006)

شاخص‌های نسل دوم به علت انتقادات بسیاری که بر شاخص‌های قبلی وارد شده بود، ایجاد شد. شاخص‌های ترکیبی نسبت به دیگر شاخص‌ها چند مزیت دارند. کافمن و کرای سه مزیت عمده این شاخص‌ها را این گونه بیان می‌کنند:

۱. کشورهای بسیار بیشتری را تحت پوشش قرار می‌دهند.
۲. خلاصه‌ای کاربردی از شاخص‌های فردی گسترده هستند.
۳. میانگین را برآورد نموده و بنابراین اشتباهات سنجشی را کاهش می‌دهند و همچنین بر تعصب و غرض‌ورزی‌های منابع فردی تأثیر می‌گذارند. (ن.ک:

(Kaufmann and Kraay, 2007)

گرچه امروزه شاخص‌های ترکیبی بسیاری وجود دارد اما سه شاخص، به علت پیچیدگی و رواج بسیار گسترده در بین فعالان ضد فساد مشهورترند:

۱. شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup> که سالانه توسط سازمان شفافیت بین‌الملل منتشر می‌شود.

۲. شاخص پیمایش محیط کسب و کار و سرمایه‌گذاری<sup>۲</sup>

۳. شاخص‌های جهانی حکمرانی<sup>۳</sup> که از سوی بانک جهانی منتشر می‌شوند.

شاخص ادراک فساد شاخصی ترکیبی است که با اضافه کردن مجموعه وسیعی از شاخص‌های سنجش فساد ایجاد شده است. از این رو به «شاخص شاخص‌ها» معروف است. شاخص ادراک فساد یکی از مشهورترین شاخص‌هایی است که هر سال از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل محاسبه و منتشر می‌شود. بر اساس این شاخص، کشورها از امتیاز صفر تا ده رتبه بندی می‌شوند؛ امتیاز صفر نشان دهنده کشورهای دارای بیشترین فساد و امتیاز ده نشان دهنده کشورهای برخوردار از کمترین فساد است (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۷).

انتقادات بسیاری نسبت به این شاخص مطرح است. از جمله عدم دقت، تناقض و عدم امکان ارزیابی واقعی میزان فساد در یک کشور. با این حال شاخص ادراک فساد به عنوان یک ابزار قدرتمند نشان داده که مورد پذیرش جهانی قرار گرفته است.

## ۵. ارزیابی گزارش‌های سنجش فساد

واضح است که فساد به عنوان یک زمینه مطالعه و اقدام، دارای اهمیت فراوانی است. در واقع، استفاده از شاخص‌های متنوع، ارزیابی‌های بهتر را تضمین می‌کند و اطلاعات بهتری را برای پژوهش‌گران و مدیران پروژه فراهم می‌آورد. علاوه بر این انباشت اطلاعات

---

1 Corruption Percption Index(CPI)

2 Business Environment and Enterprise Survey(BEEPS)

3 World Governance Indicators (WGI)

بسیار طی ۲۰ سال گذشته در خصوص این موضوع و همچنین افزایش پیچیدگی الگوهای نظری تبیین کننده دلایل فساد، نتایج فساد و راه‌حل‌های مبارزه با آن، تأثیر مثبتی در فهم شاخص‌های جدید داشته است. با این حال، علی‌رغم این پیشرفت‌های عظیم، ارزیابی فساد همچنان با ابهامات مشابهی روبه‌رو است که چندین سال قبل نیز با آنها مواجه بود. در ادامه به بررسی مشکلات کلی گزارش‌های سنجش فساد و سپس بررسی آنها بر اساس ویژگی‌های یک سند معتبر سیاستی خواهیم پرداخت.

#### ۱-۵. مشکل ادراک

این امر که مسئله ادراک در موضوع فساد اهمیت دارد، مورد تصدیق همگان است. ادراک فساد بانک‌های سرمایه‌گذاری، مؤسسات ارزیابی ریسک یا مؤسسات مشاوره سیاسی تا اندازه زیادی عملیات سیاسی و کسب و کار هر روزه را تعیین می‌کند. در عین حال، تقریباً همه اذعان دارند که ادراک به تنهایی کافی نیست. اطلاعات واقعی در مورد فساد واقعی، درخواست همیشگی افراد درگیر با مسائل مربوط به فساد و حکمرانی است. با این حال، چنین اطلاعاتی یا بسیار کمیاب است یا به سادگی در دسترس قرار نمی‌گیرد. چنین وضعیتی سبب می‌شود که اغلب به اشتباه شاخص‌های ادراک به عنوان سطح «واقعی» فساد در نظر گرفته شوند. علاوه بر این، ساختار پیچیده آماری شاخص‌های ترکیبی جدید، می‌تواند به راحتی توهمی از پیچیدگی آماری ایجاد کند که سبب شود آنها به عنوان شاخص‌های واقعی فساد تفسیر شوند.

در واقع، پژوهش‌های اخیر نشان داده که فاصله بین ادراک فساد و فساد واقعی می‌تواند بیش از حد مورد انتظار باشد. (Donchev and Ujhelyi, 2007: 17) ضرورت و ناچاری اتکا بر عوامل ذهنی - به دلیل فقدان منابع بهتر - مانع از این حقیقت نیست که حتی در حاشیه بهترین نظرسنجی‌ها و پیمایش‌های مبتنی بر ادراک، اشتباهات بالقوه بسیار زیادی پدید می‌آید. به ویژه زمانی که با فساد واقعی مقایسه می‌شود. (Bertrand and Mullainathan; 2001:67)

## ۲-۵. مشکل خطا و اشتباه

مبحث خطا و اشتباه چندین مشکل را برای سنجش فساد مطرح کرده و هنوز هم یکی از حوزه‌های پرچالش ادراک فساد است. هم شاخص ادراک فساد و هم شاخص حکمرانی جهانی، دارای اشتباهاتی در گزارش‌های خود هستند. کافمن و کرای دو نوع عمده اشتباه را که بر فساد و ارزیابی آن تأثیر می‌گذارند، شناسایی کرده‌اند:

- ۱) اشتباه مربوط به مفاهیم خاصی که برای سنجش مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- ۲) عیب و نقص در تعریف شاخص‌ها یا فساد (ن.ک: Kaufmann and Kraay, 2007). از این رو، اشتباهات ذکر شده توسط کافمن و کرای نخست به مشکلات ذاتی سنجش در هر پژوهش اجتماعی (یعنی مشکلات نمونه‌گیری، مشکلات عملیاتی‌سازی و ...) و دوم، به ماهیت بزرگ ارزیابی فساد مرتبط است. (Kaufmann et al.:2006)

## ۳-۵. مشکل سودمندی و کاربردپذیری

یکی از دلایل اصلی گسترش پژوهش‌های مربوط به فساد، افزایش علاقه سازمان‌های بزرگ به این موضوع است. فساد به سرعت از یک موضوع به حاشیه رانده شده در برنامه توسعه، تکامل یافت و تقریباً به یکی از بزرگترین مسائل در دنیا تبدیل شد و گزارش‌ها و سنجش‌های بسیاری درباره آن انجام گرفت. اما ارتباط و پیوستگی چندانی بین پژوهش‌ها و شاخص‌های انجام شده درباره این موضوع با بازیگران و فعالان ضد فساد به وجود نیامد. برعکس، شاخص‌های فساد به دلیل ارائه ارزیابی‌های گسترده از فساد که تبدیل آنها به تلاش‌های سیاست‌گذارانه مشکل است، مورد انتقاد بسیار قرار گرفته‌اند. نکته مهم دیگر اینکه ماهیت مبهم و نامشخص فساد، مانع از این است که سنجش فساد، منبعی آسان برای یافتن راه‌حلی مناسب به منظور مبارزه با آن باشد.

## آیا شاخص‌های سنجش فساد از ویژگی کیفیت، صحت و عینیت برخوردارند؟

تعریف فساد در شاخص‌های سنجش فساد، دچار پراکندگی و اختلاف است. وقتی تلاش بر این باشد که یکی از جوانب غیراجتماعی جامعه، نظیر کیفیت حکمرانی یا سرمایه اجتماعی مورد قضاوت قرار گیرد، زمینه تشمت آرا فراهم خواهد بود. چرا که این امور، کیفیت‌هایی تفسیری، ذهنی و مورد اختلاف هستند. فساد هم از این دست مقولات است و علاوه بر این، اجماعی بین‌المللی درخصوص مفهوم این کلمه وجود ندارد در حالی که لازمه وجود چنین اجماعی قبل از شروع به سنجش و رتبه‌بندی کشورها، کاملاً ملموس و بدیهی است. مشکل مزبور خود چالش دیگری را پدید می‌آورد و آن اینکه تعاریف حقوقی از فساد و رشوه از یک کشور به کشور دیگر فرق می‌کند. حتی در درون کشورها هم تردیدها و بحث‌هایی درباره حد و مرز بین فعالیت‌های قانونی و غیرقانونی وجود دارد (Lambsdorff, 2004:9). به همین دلیل هنگام نظرسنجی از مردم کشورهای مختلف، هر شخص با اتکا به برداشت خاص خویش از فساد، به قضاوت می‌پردازد.

به عنوان مثال در گزارش شاخص ادراک فساد درحالی که اطلاعات منتشر شده در پیمایش موسسه بین‌المللی گالوپ<sup>۱</sup> چندین اقدام فساد آمیز را مد نظر دارد، پیمایش بین‌المللی قربانیان جرم<sup>۲</sup>، گزارش رقابت‌پذیری جهانی<sup>۳</sup> و پیمایش بخش خصوصی بانک جهانی<sup>۴</sup> همگی دارای سمت و سوی سنجش میزان رشوه‌های پرداخته شده هستند. به اضافه اینکه پیمایش بخش خصوصی بانک جهانی و اطلاعات آسیایی، میزان آسیب‌ها و خسارت‌های فساد را می‌سنجد و نیز بسیاری دیگر از منابع اندازه‌گیری فساد، اصلاً مشخص نمی‌کنند که می‌خواهند چه تعریفی از میزان فساد را مورد سنجش قرار دهند (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹:۱۰).

بنابراین با توجه به پراکندگی و تشمت تعریف از فساد در منابع مورد استفاده سازمان شفافیت بین‌الملل، واضح نیست که شاخص ادراک فساد به دنبال سنجش چه چیزی است.

1 Gallup International

2 International Crime Victim Survey

3 Global Competitiveness Report

4 World Bank Private Sector Survey

روشن نیست که این سنجش‌ها و رتبه‌ها می‌خواهند چه چیزی را به ما بگویند. بر اساس اظهارنظر سازمان شفافیت بین‌الملل، هدف شاخص ادراک فساد «بالا بردن درک و فهم درباره سطوح فساد در کشورهای مختلف از طریق تحلیل و پردازش اطلاعات موجود درباره فساد است». اما در عرصه عمل مشکلات زیادی بروز می‌کند و گاه باعث سردرگمی بیشتر سیاست‌گذاران می‌شود چرا که فساد در عین سادگی دارای پیچیدگی‌های مفهومی وسیع است و به شیوه‌های متعددی خود را بروز می‌دهد (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۱۱).

همچنین ممکن است وجود یک فساد به ظاهر کوچک سبب بروز مشکلاتی اساسی شود که با شاخص‌های اقتصادی و محاسباتی در کوتاه مدت نتوان آنها را محاسبه کرد و ممکن است در سنجش فساد چندان مورد توجه قرار نگیرد و شاخص، میزان پایینی از فساد را نشان دهد. به بیان دیگر فساد ابعاد و انواع مختلفی دارد و صرفاً سنجش میزان فساد بر اساس یک شاخص نظیر میزان رشوه‌های پرداخت شده و گرفته شده چندان صحیح نیست (Lambsdorff, 1999: 7).

علاوه بر این، یک نوع فساد خاص ممکن است بر بخش‌های مختلف جامعه و اقتصاد به گونه‌ای عمیق تأثیر بگذارد. به عنوان مثال گرچه در نگاه اول فساد مأموران گمرک، با کاهش تولید کالاهایی که توسط مؤسسات و شرکت‌های داخلی تولید می‌شود - یعنی توسعه اقتصادی - ارتباط مستقیمی ندارد اما در بلندمدت باعث از بین رفتن تولید داخل، بیکاری، تورم و آشوب خواهد شد (Lambsdorff, 2001: 6).

پاسخ‌های بیان شده در این سنجش‌ها مغرضانه و جهت‌دار است. اندازه‌گیری ادراک مردم درباره فساد، بهترین راه حل ممکن در سنجش فساد انگاشته می‌شود حال آنکه چالش‌های فراوانی در نحوه اندازه‌گیری این مؤلفه‌ها وجود دارد. بسیاری از ما عناوین روزنامه‌ها یا پرونده‌های دادگاه‌ها را ارزیابی‌های قابل اتکایی از فراوانی واقعی میزان فساد می‌دانیم. پوشش منظم فساد از سوی رسانه‌ها ممکن است از آزادی بیان حکایت کند اما رسانه‌ها می‌توانند مغرض بوده و از گاه کوه بسازند و با اهداف سیاسی و حزبی به هر مشکلی جنبه فساد بدهند. در مقابل، ممکن است رسانه‌ها تحت کنترل دولت باشند و مظاهر بزرگی از فساد را پوشیده نگه دارند. عقیده افراد تا حدود زیادی تحت تأثیر این رسانه‌ها است و

در این حالت این پرسش مطرح می‌شود که اگر قرار است سنجش فساد مبتنی بر ادراک باشد، تا چه حد می‌توان بر ادراک تکیه داشته و در عالم واقع اقدام به رتبه‌بندی کشورها کرد (Lambsdorff, 2000:5).

دو نوع تعصب و غرض‌ورزی به روشنی در گزارش‌های سنجش فساد وجود دارد؛ نوع نخست محصول نظرسنجی از ساکنان است و نوع دوم ناشی از ارزیابی کارشناسانی است که کشورها را با یکدیگر مقایسه می‌کنند. تعصب نوع اول برآمده از این حقیقت است که هرگاه از ساکنان یک کشور درباره شیوع فساد پرسیده شود، چون آنها از وضعیت سایر کشورها آگاهی ندارند، نمی‌توانند از طریق مقایسه، تصویر درستی از وضعیت کشور خود ارائه دهند (Lambsdorff, 2000:7). ادراک، زمانی واقعی است که امکان شناخت و مقایسه چند مورد مشابه وجود داشته باشد. ارزیابی شیوع فساد در یک کشور در ایجاد یک شاخص (شبیه شاخص ادراک فساد) زمانی مفید است که ارزیابی پاسخ دهندگان، نتیجه مقایسه وضعیت کشورشان با کشورهای دیگر باشد. بنابراین در نظرسنجی ساکنان، معیاری وجود ندارد که با آن بتوان کشورها را با یکدیگر مقایسه کرد، یعنی این احتمال وجود دارد که پس زمینه‌های فرهنگی، عاملی تعیین کننده در پاسخ‌های نظرسنجی باشد.

تعصب و غرض‌ورزی، از طریق دو شیوه می‌تواند وارد نظرسنجی ساکنان یک کشور شود. نخست زمانی که پاسخ‌دهندگان، کشور خود را به عنوان کشوری دارای فساد بالا رتبه‌بندی می‌کنند. علت چنین قضاوتی ممکن است این باشد که آنها دارای از نظر دینی و اخلاقی ایده‌آل‌گرا باشند و بنابراین میزان فساد را در کشور خود بالا ببینند در حالی که فرد دیگری از پس زمینه فرهنگی دیگر و ساکن همان کشور، سرزمین خود را به عنوان کشوری که دارای سطح پایینی از فساد است، رتبه‌بندی کند (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹:۲۲). دومین علت این است که مردم اهمیت فساد را در تأثیر و ارتباط آن با دیگر مشکلات کشورشان رتبه‌بندی می‌کنند نه بر اساس وسعت فساد.

نوع دوم تعصب، از جانب ارزیابی‌های کارشناسان است. کارشناسان در ارزیابی خود از فساد، کشورهای دیگر را با کشور خود مقایسه می‌کنند. در این صورت دو مشکل ایجاد می‌شود؛ نخست اینکه اگر کارشناسان اکثراً از پس زمینه فرهنگی خاصی باشند (با

ارزش‌های مشابه و تعریفی مشابه از فساد)، ارزیابی آنها منعکس کننده یک دیدگاه فرهنگی خاص خواهد بود مانند دیدگاه غربی نسبت به فساد. در حالت دوم ممکن است کارشناسان درکی درست از فرهنگ دیگر کشورها به هنگام مقایسه با کشور خود نداشته باشند و این امر ممکن است ارزیابی آنها از فساد را تحت تأثیر قرار دهد (Lambsdorff, 2001: 9).

به عنوان مثال گزارش شاخص ادراک فساد، بیشتر مبتنی بر «ارزیابی کارشناسان» است؛ این امر باعث شده این گزارش بین‌المللی صرفاً بیانگر دیدگاه گروه کوچکی از مردم جهان باشد. علاوه بر این قسمت عمده این ارزیابی‌ها، از سوی مهاجران و کسانی که کشور خود را ترک کرده‌اند انجام می‌گیرد. بیشتر این مهاجران در خارج از موطن اصلی خود زندگی می‌کنند و درک صحیح و درستی از وضعیت فعلی کشورشان ندارند. به خصوص اینکه اکثر این افراد به دلایل سیاسی، اجتماعی و... متواری یا اخراج شده‌اند و یا جزء مخالفان حکومت‌های دولت متبوع خود هستند.

نکته دیگر اینکه، رعایت بی طرفی و واقع‌بینی کامل از سوی پاسخ‌دهندگان دشوار است و اکثر مردم به طور ذاتی یا به سمت دولت خود متمایل هستند یا به سمت مخالفان آن. به ویژه مهاجرانی که در پیمایش سازمان شرکت کرده و فساد را مورد ارزیابی قرار می‌دهند، عمدتاً از گروه‌های اجتماعی و اقتصادی خاصی بوده و دارای چنین تعصبات و جانبداری‌هایی هستند. به همین ترتیب ارزیابی کارشناسان از فساد نیز می‌تواند از روی تعصب و غرض‌ورزی باشد.

### **آیا شاخص‌های سنجش فساد از ویژگی اعتبار و قابلیت قبول برخوردارند؟**

در شاخص‌های سنجش فساد از منابع مختلف و نامنسجمی استفاده می‌شود. در این شاخص‌ها از منابع مختلفی برای سنجش میزان فساد استفاده می‌شود که هر یک از این منابع اطلاعاتی، از مقیاس‌ها و معیارهای متفاوتی برای سنجش استفاده می‌کنند. به عنوان مثال یکی از منابع، کشورها را بر اساس مقیاس صفر تا شش شاخص‌گذاری می‌کند در حالی که منبعی دیگر بر اساس صفر تا ده. منابع مورد استفاده در گزارش‌های سنجش فساد، تقریباً هر سال تغییر می‌یابند. پس تغییرات در میزان شاخص ادراک فساد ممکن است ناشی از

تغییر در این منابع باشد چرا که هر یک از این منابع، از روش‌شناسی متفاوتی استفاده می‌کنند. به عنوان مثال در شاخص ادراک فساد، شاخص‌های ارائه شده از سوی مجله وال استریت «گزارش بررسی اقتصاد اروپای مرکزی»<sup>۱</sup>، تنها برای یک سال مورد استفاده قرار گرفتند در حالی که منابع دیگر مانند گزارش رقابت پذیری جهانی<sup>۲</sup> و اطلاعات آسیایی<sup>۳</sup>، گزارش مشاوره ریسک سیاسی و اقتصادی<sup>۴</sup>، گزارش بانک جهانی، گزارش واحد اطلاعات اکونومیست<sup>۵</sup> برای چندین سال در این شاخص جای داشته‌اند. البته هر یک از این منابع تعریف متفاوتی از فساد دارند. برخی از این منابع چنان غیرقابل اتکا هستند که پس از یک یا چند سال از سوی خود سازمان کنار گذاشته می‌شوند. به عنوان مثال نظرسنجی مجله فساد وال استریت درباره اروپای شرقی، تنها برای یک سال (۱۹۹۵) در شاخص ادراک فساد وارد شد (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۱۷).

بنابراین کشورهایایی که در یک سال خاص در سنجش‌های مختلف میزان فساد قرار می‌گیرند، بر اساس منابع یکسان اندازه‌گیری نمی‌شوند. به علاوه از آنجا که نتایج گزارش‌ها، برآمده از ارزیابی‌های سازمان‌ها و نهادهای معدودی است، ارزیابی و محاسبه‌ای که توسط برخی از سازمان‌ها انجام شده، از وزن بیشتری برخوردار می‌شود.

در شاخص‌های سنجش فساد مشکلات روش‌شناختی بسیاری وجود دارد. گذشته از انتقادات موجود درباره تعریف مسئله و یا شرکت‌کنندگان، چندین مشکل روش‌شناختی و علمی نیز وجود دارد که اعتبار گزارش‌های سنجش فساد را زیر سؤال می‌برد (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۱۷). فقدان معیارها و شیوه‌های استاندارد در ارزیابی میزان فساد، رسیدن به نتیجه این پرسش‌ها را دشوار می‌کند که آیا این رتبه‌بندی‌ها مبین تعداد مبادلات متأثر از فساد است، نشانگر فعالیت‌های قانونی یا غیرقانونی است و یا تعداد جرم‌ها و هزینه‌های آن برای اجتماع است؟ (Lambsdorff, 2004: 6). به عنوان مثال اگر در این سنجش‌ها،

1 Journal Central European Economic Review (CEER)

2 World Competitiveness Report

3 Asian Intelligence

4 Political and Economic Risk Consultancy. (PERC)

5 Economist Intelligence Unit (EIU) - Country Risk Service and Country Forecast

رتبه کشور الف، یکسال پایین‌تر از کشور ب باشد و سال بعد بالاتر از آن قرار بگیرد، دشوار می‌توان گفت فساد در کشور الف کاهش یافته است. چراکه ممکن است مشکلات کشور ب بیشتر شده باشد یا این تغییر رتبه به واسطه تغییر نوسانات موجود در حاشیه خطا باشد. همچنین تغییر رقم از یکسال به سال بعد می‌تواند ناشی از طریق تغییر میانه و انحراف معیار کل کشورهای عضو نمونه، ورود منابع جدید اطلاعاتی، بهبود متدلوژی یا تغییر سطح ادراکی از فساد در کشور تحت بررسی باشد (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۱۷).

برای مثال کشوری مانند مالت با امتیاز  $5/2$  که در مکان ۴۵ گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۰۹ قرار دارد، بر اساس اعلام خود گزارش دچار عدم قطعیتی است که ممکن است امتیاز آن را از ۴ تا  $6/2$  متغییر کند. این میزان از عدم قطعیت به این معنی است که این کشور می‌تواند کمتر از اسپانیا که در مکان ۳۲ قرار دارد دچار فساد باشد یا از کشور غنا که در مکان ۶۹ قرار دارد، فاسدتر باشد. همچنین، ترکیه که در سال ۲۰۰۹ امتیاز  $4/4$  را کسب کرده، نمونه دیگری است که نمره آن از معدل  $3/9$  و  $4/9$  به دست آمده است. بنابراین ترکیه می‌تواند به اندازه جمهوری چک (با امتیاز  $4/9$ )، عاری از فساد باشد یا به اندازه ایتالیا، عربستان سعودی، تونس، کرواسی، گرجستان و کویت (با امتیاز  $3/9$ ) فاسد باشد (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۱۷).

واضح است زمانی که قصد داریم از این امتیازات برای سنجش درست و صحیح سطح فساد در یک کشور خاص استفاده کنیم، استانداردهای آنها، میانگین گرفتن از حد پایین و حد بالای آن و نیز شکاف زیاد در محاسبه کف و سقف امتیاز، باید از لحاظ روش‌شناختی درست و قابل دفاع باشد.

### آیا شاخص‌های سنجش فساد از ویژگی تناسب برخوردارند؟

می‌توان دلایل محکم و متقنی ارائه داد مبنی بر اینکه استفاده از شاخص ادراک فساد به عنوان یک متغیر در بازه‌های زمانی مشخص، نادرست است و می‌توان متذکر شد که در این گزارش‌ها از اطلاعات متناسب و به‌روز استفاده نمی‌شود. برخی از این دلایل شامل موارد زیر است: تغییرات روش‌شناختی، تغییر در منابع مورد استفاده، استفاده از داده‌های

مشابه برای بیش از سه سال و اشتباه گرفتن افزایش شناخت از فساد با افزایش سطح فساد؛ یعنی اینکه افزایش رتبه یک کشور در رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد ممکن است مربوط به شناخت بیشتر جامعه از فساد باشد تا تغییر سطوح فساد. هرچه شناخت و آگاهی از فساد بیشتر باشد ادراک فساد بیشتر شده و فرد تصور خواهد کرد که کشور فاسدتر شده است. سازمان شفافیت بین الملل، تصدیق می‌کند که مقایسه سال به سال ارزش‌های شاخص ادراک فساد، دارای مشکلاتی است و تغییر در امتیاز یک کشور ممکن است نتیجه تغییر در نمونه‌گیری و سایر مسائل روش‌شناختی باشد (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۲۶).

سازمان شفافیت، اطلاعاتی را که مربوط به دو یا چهار سال پیش است، در شاخص ادراک فساد وارد می‌کند. به عنوان مثال، اطلاعاتی که از پنجاهمین نظرسنجی سالانه بین‌المللی گالوپ (در سال ۱۹۹۷) به دست آمد، در شاخص‌های ادراک فساد ۱۹۹۷، ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ مورد استفاده قرار گرفت. علاوه بر این منابع دیگری همچون گزارش رقابت‌پذیری جهانی و اطلاعات آسیایی نیز دارای وضعیتی مشابه هستند. به عنوان مثال نظرسنجی فضای تجارت جهانی بین ۱۹۹۹ و اوایل سال ۲۰۰۰ انجام گرفت اما سازمان شفافیت بین‌الملل، نتایج آن را در گزارش سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳ شاخص ادراک فساد به کار برد. از آنجا که شاخص ادراک فساد میانگینی از تمامی منابع است، اطلاعات مربوط به چند سال قبل، از اعتبار و وزن یکسانی با اطلاعات سال جاری برخوردار می‌شوند. بنابراین، اگر فساد یک کشور طی این دوره افزایش یابد، میانگین گرفتن با این اطلاعات قدیمی تأثیر منفی بر رتبه‌بندی کشورها خواهد گذاشت (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹: ۲۷).

مورد دیگر اینکه اطلاعاتی که از نظرسنجی فضای تجارت جهانی در سال‌های قبل به دست آمده، با اینکه مربوط به سال‌ها قبل‌اند، در گزارش‌های چند سال بعد سازمان شفافیت، مورد استفاده قرار می‌گیرند. به عنوان مثال گزارشی که بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ توسط بانک جهانی انجام شده بود، در سال ۲۰۰۱ مورد استفاده سازمان قرار گرفته و حتی در نسخه‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۳ نیز به آنها استناد شده است.

## جمع‌بندی و پیشنهادات

تمایل زیادی برای کمی کردن ابعاد و دامنه فساد در قالب یک شاخص منسجم وجود دارد اما متأسفانه فساد مفهوم بسیار پیچیده‌ای است و محدود و محصور کردن آن در یک شاخص، منجر به نتایجی می‌شود که در بهترین حالت، نادرست و در بدترین حالت، گمراه‌کننده خواهند بود. اما منظور این نیست که نباید درباره فساد مطالعه کرد بلکه بر عکس نیاز بسیار زیادی به سنجش‌های درست از حکمرانی خوب و میزان فساد وجود دارد. از آنجا که فساد در کشورهای مختلف، شکل‌های مختلفی دارد، باید به صورت مورد به مورد تحت بررسی قرار گیرد و جمع کردن تمامی انواع فساد در درون یک شاخص (واحد) امری نادرست است. شاید بهتر باشد نهادها و سازمان‌های حکومتی مانند گمرک، سازمان‌های مالیاتی، دستگاه قضایی و ... را به صورت مقایسه‌های جداگانه (کشور به کشور) مورد مطالعه قرار داده شوند. این الگو کمک خواهد کرد روند فساد و میزان فساد در یک نهاد از طریق مقایسه با نهاد هم‌تراز آن در سایر کشورها به صورت درست و صحیح مورد سنجش قرار گیرد تا بهتر بتوان از نتایج آن به عنوان راهنمای سیاست‌گذاری در مطالعات مبارزه با فساد استفاده کرد. این امر در مقایسه با ساده‌سازی و کمی‌سازی پدیده فساد در یک شاخص واحد، کمک بیشتری به درک فساد و مبارزه با آن می‌کند. (<http://www.gwdg.de/~uwww/PR1998.html>).

از آنجا که فساد تا حدود زیادی نتیجه ناکارآمدی نهادی در یک کشور است، تغییرات در سطح و میزان فساد از جمله اصلاحات و رفع فساد به کندی ظاهر می‌شود و از آنجا که شاخص ادراک فساد، از اطلاعات قدیمی نیز در گزارش خود استفاده می‌کند، اگر در سال‌های اخیر اقدامات کارآمدی در مبارزه با فساد صورت گرفته باشد، این پیشرفت‌ها با وارد کردن اطلاعات سال‌های قبل نادیده گرفته می‌شود.

نکته دیگر اینکه نمی‌توان از رتبه‌بندی‌های رایج فساد مانند گزارش سازمان شفافیت و شاخص‌های جهانی حکمرانی به عنوان عاملی نام برد که بر اساس آن بتوان سیاست‌گذاری کرد. زیرا تکیه بر شاخص‌های فساد به عنوان یک شاخص خروجی برای سنجش موفقیت یا شکست سیاست‌ها و اصلاحات مبارزه با فساد، نادرست است (Ibid).

ما همواره به دانش و اطلاعات درباره فساد نیازمندیم اما اطلاعاتی که به واسطه

گزارش‌های سنجش فساد به دست می‌آیند، اشکالات فراوانی دارند که از آن جمله است: فقدان اجماع در خصوص تعریف از فساد، روشن نبودن روش و منابع مورد استفاده، ادراک‌های شخصی کارشناسان و مردم عادی و... . از این رو ارزش این گزارش‌ها در مطالعات مبارزه با فساد ناچیز است به ویژه در مورد کشورهای توسعه نیافته که به دلیل ضعف کارشناسی یا نبود اطلاعات درباره این کشورها، نمی‌توان به نتایج درستی رسید.

## منابع و مأخذ

- ماژرزاک، آن. (۱۳۸۱). روش‌های سیاست پژوهی، ترجمه کیومرث اشتریان، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- نجف‌پور، شعبان و قلجی، حسین. (۱۳۸۹). نقد و ارزیابی اعتبار گزارش شاخص ادراک فساد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، گزارش پژوهشی، سال سوم، شماره ۱۸.
- Bradburn, N. (1983). Response Effects in Handbook of Survey Research, ed by P. Rossi, J. Wright and A. Anderson, New York, NY: Academic Press.
- Bertrand, M and S. Mullainathan. (2001). Do People Mean what they say?: Implications for subjective survey Data, American Economic Review, Vol. 91.
- Cabinet Office. (2003a). The Magenta Book, Government Chief Social Researcher's Office, London, Cabinet Office. Available at: <http://www.policyhub.gov.uk>.
- Cooper, H and Hedges, L.V. (eds). (1994). The Handbook of Research Synthesis, New York, Russell Sage Foundation.
- Court, J. G. Hyden and K. Mease. (2002). Assessing Governance: Methodological Challenges, World Governance Survey Discussion Paper, no. 2, United Nations University.
- Donchev, D and G. Ujhelyi. (2007). Do Corruption Indices measure Corruption?. Working Paper, Economics Department, Harvard University.
- Davies. (2004). Is evidence-based government possible? Jerry Lee Lecture, presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC.
- Flyvbjerg, B. (2001). Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again, Cambridge, UK: University Press.
- Golden, M and L. Picci. (2005). "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", Economics and Politics, Vol. 17.
- Graybow, Charles. (1998). Explanatory Notes, from Nations in Transit, <http://www.freedomhouse.org/nit98/graybow.html>.
- Habib, Mohsin and Leon Zurawicki, (2001). Country-Level Investments and the Effect of Corruption: Some Empirical Evidence, International Business Review 10.
- Hellman, Jones, Kaufmann and Schankerman. (2000). Measuring Governance, Corruption, And State Capture, World Bank Policy Research WP # 2312, April.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi, (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996 – 2002, working paper.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. (2006). "Measuring Corruption: Myths and Realities", Development Outreach, Vol. September 2006.
- Kaufmann, D. and A. Kraay. (2007). "On Measuring Governance: Framing Is-

sues for Debate", Issues paper for January 11th, Roundtable on Measuring Governance, World Bank Institute and the Development Economics Vice-Presidency of the World Bank.

Lambsdorff, Johann G. (1999). Corruption in Empirical Research: A Review, working paper, available at: <http://www.transparency.org>

Lambsdorff, Johann G.,(1999). The Transparency International Corruption Perceptions Index 1999—Framework Document, Transparency International, Oct.

Lambsdorff, Johann G,(2000). Background Paper to the 2000 Corruption Perceptions Index Framework Document, Transparency International, Sept.

Lambsdorff, Johann G .(2001). Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index Framework Document, Transparency International.

Lambsdorff, Johann G,(2003a). How Corruption Affects Persistent Capital Flows, Economics of Governance 4(3),. (haven't looked at it yet for relevance)

Lambsdorff, Johann G. How Corruption Affects Productivity, Kyklos 56(4), 2003b. (haven't looked at it yet for relevance)

Moseley, A and Tierney, S. (2004). 'Evidence-based practice in the real world' Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, Vol. 1, No. 1.

Olken, B. (2006). "Corruption perceptions vs. Corruption Reality", NBER Working Paper No.12428.

Shaxson, L .(2005). Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners' Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, Vol. 1, No. 1.

Svensson, J. (2003). Who must pay bribes and how much? Quarterly Journal of Economics, 118.

Young, K, Ashby, D, Boaz, A and Grayson, L .(2002). Social science and the Evidence-based Policy Movement', Social Policy and Society Vol. 1.

<http://www.gwdg.de/~uwww/PR1998.html>