نگاهی به شاخصهای سنجش مبارزه با فساد

حسین قضاوی*

این مقاله بر اهمیت جمع‌آوری اطلاعات مربوط به فساد تأکید داشته و علاوه بر این ابعاد مهمی از شاخصهای ترکیبی بین کشوری مربوط به سنجش فساد را آشکار می‌کند. به راستی آیا تدوین شاخصهای ترکیبی برای مقایسه بین کشوری میزان فساد، زیان‌آور و گمراه‌کننده است یا مفید و آگاهی‌دهنده؟ پرسش مهم آنکه که آیا روش رتبه‌بندی کشورها بر اساس میزان فسادشان صحیح است؟ مقاله حاضر به پیامدهای فقدان تمایز روشن بین پرداختهای قانونی و غیرقانونی یا راههای اعمال نفوذ اشاره می‌کند. این مقاله محدودیتهای اصلی "شاخص ادراک فساد"[1] سازمان شفافیت بین‌المللی را یادآوری کرده و موضوع برداشت‌های نادرست و استفاده‌های نابه‌جا از این شاخص را مورد بررسی قرار می‌دهد. تبلیغات و شهرت به‌طور قطع به معنی پیشرفت نیست و ایجاد شاخص ادراک فساد باید متأثر از شیوه‌ای باشد که مردم آن را مورد استفاده قرار می‌دهند و سرانجام پرسش نهایی این است که آیا می‌توان بر درجه اعتبار و ارزشمندی شاخص ارائه شده از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی افزود؟

واژه‌های کلیدی: مفهوم فساد، شاخص سنجش مبارزه با فساد، شاخص ادراک فساد، همایش جهانی مبارزه با فساد

۱. مقدمه

چهارمین همایش جهانی مبارزه با فساد در برزیل(برازیلیا) در تاریخ هفتم تا دهم ژوئن ۲۰۰۵ برگزار شد. اولین همایش در آمریکا، دومین همایش در هلند و سومین همایش در کره‌جنوبی برگزار شده بود. در این همایش‌ها مقامات کشورها از اقدامات خود برای مبارزه با فساد سخن می‌گویند. کارشناسان و محققان نیز با کارهای گروهی متعدد و میزگردها، جدیدترین دستاوردهای علمی را در حوزه‌های مختلف مبارزه با فساد تبادل می‌کنند.

---

* دکترای اقتصاد، مشاور وزیر امور اقتصادی و مدیر کل دفتر ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات، عضو هیئت شرکت‌کننده در چهارمین اجلاس جهانی مبارزه با فساد ۱۳۸۳.

1. CPI (Corruption Perceptions Index)

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

خانم تینا سورید[1] عضو یک مؤسسه تحقیقاتی[2] در نروژ و دانشجوی دورهٔ دکترای اقتصاد در چهارمین همایش جهانی مبارزه با فساد مقاله‌ای را با عنوان "آیا درست است که کشورها را رتبه‌بندی کنیم؟" ارائه کرد. این مقاله برگرفته از تحقیقات سورید است. در سالهای اخیر در رسانه‌ها و حتی سخنان مقامات رسمی کشور، استنادهای قابل توجهی به شاخص ادراک فساد (CPI) شده است. این شاخص براساس نظرسنجی‌های متعدد سازمان شفافیت بین‌المللی تدوین می‌شود. سازمان یادشده در بیش از ۶۰ کشور جهان دفتر دارد، هرچند در ایران دفتری ندارد. در ضرورت به تصویر کشیدن میزان کارایی دولتها، در هزینه کرد درآمدهایشان و چگونگی ارائه خدمات عمومی، تردیدی وجود ندارد، اما نوشتار حاضر از جدیدترین دیدگاههایی است که شاخص ادراک فساد را نقد کرده است. مطالعه این مقاله برای مقامات کشور، اصحاب رسانه‌ها و عموم مردم از این‌رو مفید ارزیابی می‌شود که در چگونگی بهره‌برداری از شاخص ادراک فساد به‌طور جدی احتیاط کنند.

۲. چرا لازم است که برآوردی از حجم و اندازه فساد را در اختیار داشته باشیم؟

فساد در مفهوم حقوقی‌اش، یک جرم است مشابه سایر تهدیدات موجود نسبت به رفاه بشری، از این‌رو باید بدانیم که این جرم از چه کمیتی برخوردار است. فهم این پدیده، توضیح تغییرات آن و تعیین اقدامات اثربخش، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

در سالهای اخیر در تعدادی از کشورها شاهد بهبودهای قضایی درمورد کنترل فساد بوده‌ایم. این پیشرفتها به عنوان بخشی از اجرای کنوانسیون‌های جدید یا بخشی از اصلاحات در فرایند تدارکات کالاها و خدمات مطرح شده است. اثر این موفقیتها، به عنوان اجرای مقررات جدید ضدفساد، از چالشهای جاری بسیاری از کشورهاست. برای مثال، پس از اجرای کنوانسیون مبارزه با رشوه کارگزاران عمومی خارجی در حوزه کشورهای عضو "سازمان همکاری و توسعه اقتصادی"[3] و در قالب مبادلات تجاری بین‌المللی، تعداد پرونده‌های دادگاهی از فساد بین کشوری در اروپا کاهش یافته است. گزارشهای مرحله دوم از فرایند ارزیابی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در مورد ژاپن و بریتانیا نشان‌دهنده آن است که علاوه بر اجرای کنوانسیونها، برای مبارزه با فساد باید تلاش بیشتری کرد[4].

---

1. Tina Soreide
2. http:// www. cmi. no
3. OECD

۴. ارزیابان OECD اعلام کردند هیچ پرونده رشوه‌ای در ژاپن و بریتانیا نبوده که مورد بازرسی قرار گرفته باشد و سپس به دادگاه احاله شده باشد. این در حالی است که مطبوعات هر دو کشور به طور گسترده‌ای مدعی موارد متعددی رشوه مربوط به کارگزاران عمومی خارجی شده بودند. (ECCD,2005 a,2005b)

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

وقتی اصلاحات مربوط به تدارکات (مناقصه‌ها و مزایده‌ها) را مورد بررسی قرار دهیم ضروری است که به آثار واقعی و کنونی ضدفساد توجه کنیم. در نظرسنجی تجاری که از صادرکنندگان نروژی در سال ۲۰۰۴ به عمل آمد، ۴۴ درصد شرکتهای مشارکت‌کننده- که همه دارای تجربه طولانی در بازارهای بین‌المللی هستند- به ضوابط تدارکات (مناقصه‌ها و مزایده‌ها) به‌عنوان مانعی برای برخورد قاطع با فساد اعتماد و باور نداشتند. فقط شش درصد تصور می‌کردند که این مزایده‌ها می‌تواند در محدود کردن فساد مؤثر باشد. (سورید، ۲۰۰۶)

انگیزش مربوط به ارتکاب فساد با مقررات سخت‌گیرانه‌تر از بین نمی‌رود و چنانچه احتمال بازرسی و محکومیت حاصل از فساد بیشتر نشود، به نظر نمی‌رسد که از دامنه این‌گونه انگیزشها کاسته شود. تلاشهای بیشتری به عنوان بخشی از طرحهای ابتکاری ضدفساد، برای متقاعدکردن شرکتها به اینکه رشوه یک "فعالیت پاداشی"[1] نیست، انجام شده است. این امر برای تشویق مرتکبان بالقوه به صداقت و درستکاری کافی نیست. بنگاه ها به کمک رشوه، به قراردادهای بزرگ دست می‌یابند، صرف‌نظر از اینکه بعضی از فعالیتها هم به ماهیت رشوه نزدیک هستند اما ممکن است رشوه نباشند.[2] اصولاً پرداختهای آسان به این دلیل انجام می‌گیرد که در واقع پیشرفت کسب و کار را در تعدادی از کشورها هموار می‌کند. بنابراین انگیزشهای ضدفساد، خود به تنهایی ضمانتی برای بهبود شرایط نیست بلکه برآوردهایی از فساد نیز مورد نیاز است. اطلاعات در مورد میزان فساد نه فقط برای مقاصد سیاست‌گذاری داخلی مورد نیاز است، بلکه مسئله فساد در سطح گسترده، به عنوان مانع قابل ملاحظه‌ای در برابر کارایی کمک‌های توسعه‌ای مطرح است. (سونسن[3] ۲۰۰۰، آلنسیا، ودر[4] ۲۰۰۲)

به تازگی بعضی از کشورهای کمک‌کننده، ارزیابی از وضع نظارتی نسبت به فساد را به‌عنوان یکی از پیش‌شرطهای خود برای تداوم کمک الزامی کرده‌اند. این سیاست برای ترغیب کشورهای فقیر در راستای بهبود بخشیدن به اوضاع نهادهای دولتی و قضایی آنهاست. اطلاعات پیرامون سطح فساد و محیط اداری تجارت نیز جوانب مهمی از تصمیمات ورود به حوزه‌های بین‌المللی است که در بسیاری از موارد برای افزایش درآمدهای کشورهای در حال توسعه، در مقایسه با کمک‌رسانی‌ها، از اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است. نیاز به اطلاعات، تعدادی از مطالعات تجربی را در پی داشت. بعضی از نهادها، معیارهای مرتبط با فساد را تدوین کردند که براساس آنها، کشورها رتبه‌بندی می‌شوند.

---

1. Rewarding Activity

۲. در نظرسنجی پیش گفته، ۲/۳ شرکتها تصور می‌کنند بر این است که قراردادهایی را به واسطه رشوه از دست داده‌اند. ۲۶ درصد از بنگاهها دریافته‌اند برای آنکه بتوان در بازارهای ویژه عملیات داشت، باید رشوه یا هدایای گران پرداخت کرد. برای اطلاع بیشتر به (Soreide, 2006) و همچنین به (Newcomb, 2004) مراجعه شود.

3. Sevenson
4. Alensina and Weder

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

شاخصی که در حال حاضر از بیشترین شهرت برخوردار است، "شاخص ادراک فساد" است. این شاخص سالیانه از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی (TI) منتشر می‌شود. هدف این شاخص اندازه‌گیری آن چیزی است که مردم درباره فساد تصور می‌کنند و این طور نیست که از سوی TI برای شناسایی واقعیتهای مربوط به سطوح عملی و کنونی فساد ارائه شده باشد. شاخص ادراک فساد، شاخصی مرکب از تعدادی شاخص از منابع گوناگون است که تمامی آنها یک رتبه‌بندی از کشورها را ارائه می‌دهند. بانک جهانی نیز در راستای تلاش برای برآورد کیفیت حکمرانی[1] شاخص مشابهی را طراحی کرده است. شیوه بانک جهانی در برآورد فساد با روشی که سازمان شفافیت بین‌المللی برای رتبه‌بندی به کار می‌برد، مشابه بوده و تعدادی از منابع آن دو، یکسان است به‌طوری که این دو شاخص به خوبی با یکدیگر هم‌پوشی دارند (در اصطلاح اقتصادسنجی همخطی دارند). اهداف اصلی نهفته در ورای این شاخصها عبارت است از ارتقای آگاهیها، توانمندکردن تحقیقات آماری برای درک و رویارویی بهتر با مشکل فساد و ترغیب دولتها به کسب موفقیتهای بیشتر در حوزه اقدامات ضد فساد.

۳. محدودیتهای اصلی شاخص ادارک فساد

سازمان شفافیت بین‌المللی به عنوان نهاد مهمی در جمع‌آوری و توزیع اطلاعات مرتبط با فساد شناخته شده است. شاخص ادراک فساد یکی از چند روشی است که به اتکای آن، سازمان یاد شده، این اطلاعات را به صورت سیستمی در می‌آورد. این شاخص مشهورترین و کاربردی‌ترین منبع پیرامون فساد بوده که موضوع بحث این نوشتار است. به عبارت دیگر باید بررسی کرد تا چه اندازه این رتبه‌بندی‌های تفصیلی ثمربخش و مفید است و آیا ممکن است این‌گونه رتبه‌بندی حتی زیان‌آور هم باشد؟

برآورد فساد، موضوع بحثهای بسیاری بوده است به ویژه از هنگامی که شاخص ادراک فساد برای اولین بار در سال ۱۹۹۵ منتشر شد. در حالی که این شاخص، بیشترین توجه را از سوی منتقدان به خود جلب می‌کند اما بسیاری از تحلیلها در مورد نحوه برآورد هر دو شاخص یاد شده است. سازمان شفافیت بین‌المللی و بانک جهانی کاملاً از مشکلات اندازه‌گیری این شاخص آگاه هستند و بحث و گفتگو در این مورد را تشویق می‌کنند. بعضی از مطالعاتی که در این زمینه انجام شده عبارتند از اندویگ[2] (۲۰۰۴)، وبر[3] (۲۰۰۵) ، گالتونگ[4] (۲۰۰۵) ، رز – آکرمن[5] (۲۰۰۴) و سونسن و رنینکا[6] (۲۰۰۵)

1. Governance
2. Andving
3. Weber
4. Galtung
5. Rose-Ackerman
6. Svensson and Reininka

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۱-۳. محتوای عبارت فساد: آیا بحث ما فقط در مورد جرایم است؟

بحثهای متعددی در مورد تعریف فساد وجود دارد. مشکل اصلی این است که این کلمه برای فعالیتهایی به کار می‌رود که هم قانونی و هم غیرقانونی هستند. بنابراین دشوار است که بگوییم آیا نمره منفی در شاخص فساد مربوط به فعالیتهایی است که به‌طور رسمی مجاز تلقی می‌شوند یا به دلیل تخلف از قوانین است. برخی می‌گویند تمامی فعالیتهای شبه‌فساد مضرند و نیازی به تفکیک بین قانونی بودن یا نبودن آنها نیست. بعضی دیگر این موضوع را "تهمت"[1] می‌دانند و کاربرد عبارت فساد را به مفهوم حقوقی‌اش محدود کرده‌اند و می‌کوشند مردم، شرکتها یا کشورها را فاسد نخوانند مگر آنکه دلیل کافی برای زیرپا گذاشتن قانون توسط آنها به دست آورند[2].

هنگامی که تلاش می‌شود حتی جوانب غیرملموس‌تری از جامعه نظیر کیفیت حکمرانی یا سرمایه اجتماعی برآورد شود بدیهی است که این امور نیز مانند فساد، کیفیت‌هایی ذهنی و نامطمئن هستند. ما اجماع بین‌المللی در مورد مفهوم این عبارت را در اختیار نداریم و در حالی که به‌طور ایده‌آل، لازمه وجودی آن پیش از آغاز رتبه‌بندی کشورها، مبتنی بر تصورات ذهنی مردم از حجم و میزان فساد است.

ایراد یاد شده خود چالش دیگری را پدید می‌آورد و آن تفاوت تعاریف حقوقی از فساد و رشوه بین‌کشوری کارگزاران عمومی از یک کشور به کشور دیگر است. حتی در درون کشورها هم تردیدها و بحثهایی پیرامون حد و مرز بین فعالیتهای قانونی و غیرقانونی وجود دارد. بسیاری از قلمروهای قضایی (کشورها)، سوابق بسیار اندکی برای این نوع از قانون‌گذاریها دارند. البته در این نوشتار نمی‌توان به بررسی قضایی مفصل پرداخت اما پرداختن به سه موضوع ذیل اهمیت دارد زیرا اول اینکه در بیشتر کشورها متداول است. دوم، در کنوانسیون‌های جدید بین‌المللی به وضوح به آنها پرداخته نشده است و سوم، این موارد سه‌گانه موجب بیشترین ابهامات در مورد عبارت "فساد" می‌شوند.

الف- پرداختهای تسهیل‌کننده:[3] وجوه غیررسمی است که برای انجام کارها پرداخت می‌شود و رشوه‌های کوچکتر برای خدماتی است که پیش‌بینی می‌شود یک کارگزار عمومی در هر حالت، فراهم می‌کند نظیر صدور مجوزها یا مفاصا حسابهای گمرکی. دفاع از پرداختهای تسهیل‌کننده بیشتر به علت نبودِ قدرت چانه‌زنی است. این موضوع که آیا شخصی که وجه می‌پردازد، طبق قوانین فرامرزی مربوط به فساد،

---

1. Defamation

۲. سازمان شفافیت بین‌المللی هرساله یک گزارش در زمینه شاخص ادراک فساد منتشر می‌کند که طی آن متدولوژی خود را شرح می‌دهد (لمبسدورف، Lambsdorff، ۲۰۰۴). بانک جهانی نیز پروژه، متدلوژی و مشکلات اندازه‌گیری مربوط به شاخص خود را در چند مقاله ارائه کرده است: (کافمن Kauffman، کرای Kraay و زیدو – لباتن Zoido - Lobaton (۱۹۹۹)، کافمن، کرای و ماسترازی Mastruzzi، ۲۰۰۵)

3. Facilitation Payments

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

مرتکب تخلف شده است یا خیر، به جزئیات و تفاصیل قضایی موجود در کشور مبدأ آن شخص بستگی خواهد داشت.[۱]

ب - بازاریابی با هدف‌گیری اشخاص ویژه‌ای که نماینده یک مشتری (اعم از یک نهاد عمومی یا خصوصی) هستند: در این مورد هدایا و گردشهای گران‌قیمت پیشنهاد می‌شود تا روابط غیررسمی را با مشتریان بالقوه تقویت کند. بسیاری از شرکتها مدعی هستند این نوع از بازاریابی بسیار ضروری است با توجه به اینکه ضوابط مربوط به تدارکات (مناقصه‌ها و مزایده‌ها) معمولاً برای قراردادهای بزرگ برقرار می‌شود تا اطمینان لازم برای رقابت منصفانه و آزادی حاصل شود، همواره راههای غیرقانونی در اطراف این اوضاع وجود خواهد داشت. روزنه‌هایی در ضوابط استثنایی وجود دارند که مذاکرات مستقیم را امکان‌پذیر می‌کنند و البته راههایی برای اینکه وانمود شود ضوابط مربوط به تدارکات رعایت شده است، برای مثال از طریق تخطی از ضوابط برقراری ارتباطات. (سورید، ۲۰۰۶)

ج- اعمال فشار سیاسی برای اثرگذاری بر نتیجه مزایده‌های (مناقصه‌ها) قراردادهای بزرگ: این نوع فشارها از طریق یارانه‌ها، اعتبارات صادراتی، کمک مالی به خریداری که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با آن خرید موردنظر مرتبط است، موضوعات قیمت‌گذاری تجاری و موانع بازرگانی، معاملات دفاعی و خرید و فروش اسلحه یا تهدید به تنبیه‌های سیاسی یا رأی‌دهی ویژه در سازمان‌های بین‌المللی اعمال می‌شود. این رفتارها را نمی‌توان به آسانی در قالب حقوقی مورد حمله قرار داد زیرا که از سوی رهبران سیاسی و در عالی‌ترین سطوح حکومتی انجام می‌شود.

تفاسیر قضایی داخلی، خودبه‌خود مشکل شاخص ادراک فساد را در مورد محتویات حقوقی مبهم عبارت فساد حل نمی‌کند. کشورها از نظر درجه نهادینه‌کردن نفوذ بر تصمیمات مالی مهم با یکدیگر تفاوت دارند. برای مثال در ایالات متحده آمریکا، تأمین مالی احزاب سیاسی امری قانونی است. این نوعی از لابی‌کردن است که طی آن شرکتهای خصوصی مبالغ هنگفتی برای تأمین مالی مبارزات انتخاباتی

---

۱. بیشتر بررسی‌ها در زمینه منطقه خاکستری پرداختهای تسهیل‌کننده صرفاً بر موضوع وضع حقوقی فرامرزی آن یا وضعیتش در قالب لایحه کردارهای فاسدانه خارجی ایالات متحده آمریکا تمرکز دارد نه بر وضع حقوقی آن در پرداخت قالب محلی (گویی که از اهمیت کمتری برخوردار است). بنابراین در کنوانسیون ضد رشوه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی متأسفانه کمتر به این موضوع پرداخته شده است و کنوانسیون این موضوع را به قلمروهای قضایی منفرد وا می‌گذارد که تعیین کنند آیا این پرداختها، در صورتی که به کارگزاران بخش عمومی در کشورهای خارجی پرداخت شود، قانونی هستند یا خیر؟ رشوه‌هایی فراتر از ۲۰۰۰۰ دلار باید غیرقانونی باشند. وقتی از آنها تلقی "پرداخت تسهیل‌کننده" می‌شود، پرداخت‌کننده معمولاً هراسی از اتهامات فساد ندارد و قوانین موجود در این حوزه‌ها مبهم است.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

می‌پردازند.[۱] مرز بین لابی‌کردن و فساد نامشخص است اما به هر حال از نظر قانونی، اتفاق می‌افتد که شرکتهای منفردی منافعی کسب کنند که به‌طور مستقیم بر سود آن شرکتها و نیز منافع اشخاص درون آن شرکتها اثر می‌گذارد.

در بسیاری دیگر از کشورها اعمال نفوذ خصوصی بر سیاست، به این شکل، قانونمند یا نهادینه نشده است. به‌عبارت دیگر در حالی که پرداختهای انجام شده به‌منظور اعمال نفوذ بر موضوعات ویژه سیاسی در بعضی از کشورها قانونی است، در بعضی دیگر با عنوان فساد یاد می‌شود در حالی‌که نتیجه می‌تواند یکسان باشد. اینکه تا چه اندازه پاسخ‌دهندگان به نظرسنجی‌های متفاوت مربوط به شاخص ادراک فساد نسبت به این نکته تمایز قائل می‌شوند، ناشناخته است. بنابراین هرگونه عمل، نتیجه خطا خواهد داشت. اینکه عملکرد یاد شده را فساد تلقی کنیم در حالی که این پرداختها کاملاً در قانون جایگاه دارد خطا خواهد بود. از این‌رو پرداختهای غیرقانونی را چه باید نامید. از سوی دیگر، در رتبه‌بندی بین‌المللی فساد نیز باید راههای مشابه "خرید نفوذ"[۲] را در نظر بگیریم.

وقتی به بحث فساد در سطح پایین‌تر یعنی پرداختهای تسهیل‌کننده می‌رسیم شاخص ادراک فساد با مشکلات مشابهی مواجه می‌شود. فرض بر این است که یک شاخص همه انواع فساد را پوشش دهد، از قراردادهای کلان نفتی گرفته تا پرداختهایی که برای جلب مشارکت و همکاری برای مثال در مورد تولد نوزاد انجام می‌شود. اگر قرار باشد شاخص همه این موارد را دربر داشته باشد، نمی‌تواند بین رشوه‌هایی که به عنوان یک قیمت عمل کرده و بازار را تسویه می‌کند و در بسیاری از موارد قانونمند است و رشوه‌هایی که پرداخت می‌شود تا یک منفعت غیرمنصفانه‌ای را فراهم کند، تفاوت بگذارد.

اکرمن تمایز مهمی را در این مورد قائل می‌شود. او شرح می‌دهد که چرا ویژگی اصلی بازار به میزان خصوصی شدن خدمات از نظر قانونی یا راه‌حلهای غیررسمی بیشتر و سازمان‌دهی خدمات از طریق پرداختهای تسهیل‌کننده یا نرخهای غیررسمی بستگی ندارد. اگر نظام بهداشت عمومی قادر نباشد درمانهای ضروری را ارائه کند، شما ممکن است برای راه‌حلهای غیررسمی در یک بازار خصوصی جایگزین، پرداختهایی را تقبل کنید. تفاوت کشورها در حوزه موفقیتهای به دست آمده، به چگونگی سازمان‌دهی یا نهادینه کردن خدمات عمومی، کیفیت حکمرانی در کشورها، نظام سیاسی و میزان ثبات سیاسی و نظایر آن بستگی دارد. هنگام برآورد میزان فساد، صرف‌نظر از عملکرد این بازارها، چگونگی مدیریت بسیار

---

۱. چالشهای دموکراتیک مرتبط با تأمین مالی مبارزات انتخاباتی را آکرمن و آیرز (Ackerman & Ayres, 2002) درمقاله خود به خوبی تبیین کرده‌اند.

2. Buying Influence

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

تعیین‌کننده است. بنابراین حکومتهای ضعیف به‌عنوان حکومتهای فاسد ظاهر خواهند شد و فاسد بود نشان بیش از آنکه از روی حرص و طمع باشد به راه‌حلهای غیررسمی جایگزین برمی‌گردد. تا آنجا که به مشکل اندازه‌گیری مرتبط با رتبه‌بندی صورت گرفته از طریق شاخص ادراک فساد مربوط می‌شود، این واقعیت وجود دارد که آن دسته از کشورها که دچار فساد مضر و گسترده‌ای هستند به نحو قابل‌توجهی با دسته دوم هم‌پوشی دارند. دسته دوم آن گروه از کشورها هستند که قادر به ارائه خدمات عمومی که قانون بر عهده آنها گذاشته نیستند.[۱]

۲-۳. چرا انتظار می‌رود که ادراکهای انفرادی اشخاص نامرئی قابل‌اتکاء باشد؟

اندازه‌گیری ادراکهای گوناگون پیرامون فساد، بهترین راهکار ممکن است حال آنکه چالشهای فراوانی در شیوه اندازه‌گیری وجود دارد. بسیاری از ما عناوین روزنامه‌ها یا پرونده‌های دادگاهها را برآوردهای غیرقابل‌اتکایی از فراوانی واقعی و بالفعل فساد در نظر می‌گیریم. در صورتی که پوشش منظم فساد از سوی رسانه‌ها ممکن است از آزادی بیان حکایت کند، اما رسانه‌ها می‌توانند دشمنی کرده و از کاه، کوهی بسازند و به هر مشکلی جنبه افتضاح بدهند یا ممکن است رسانه‌ها مورد کنترل دولت باشند. نظام قضایی ممکن است از این ظرفیت برخوردار نباشد که تمامی پرونده‌ها را مورد بازرسی و دادرسی قرار دهد. افراد پلیس نیز ممکن است استقلال نداشته باشند یا حتی خودشان فاسد باشند. اما به هر حال، عقیده انفرادی، تحت‌تأثیر منابع مشابه، رسانه و پرونده‌های دادگاهی است و این پرسش مطرح می‌شود که اگر قرار است سنجش فساد، مبتنی بر ادراک باشد، در چه حدی رتبه‌بندی کشور را باید انجام داد.

یک چالش به کمی‌کردن موضوع برمی‌گردد که به میزان زیادی در هاله‌ای از ابهام است. روشن نیست که تا چه اندازه سطح فساد، نشان‌دهنده فراوانی اعمال فساد، میزان ریسک آن در برابر جامعه یا اندازه رشوه‌ها است. رأی‌گیری‌ها و نظرسنجی‌های موجود و پنهان شاخص ادراک فساد پرسش‌های متفاوتی را در مورد فساد در بر دارند و به یک موضوع واحد به‌طور مشخص اشاره نمی‌کنند. بعضی از منابع، فساد سیاسی را مورد توجه قرار می‌دهند در حالی‌که بعضی دیگر در پی فساد اداری (بوروکراتیک) سطح پایین هستند. بیشتر رأی‌گیریها و نظرسنجی‌ها دیدگاه کلی مردم را در مورد حجم مشکل و فراگیری و گستردگی آن مورد پرسش قرار می‌دهند اما معمولاً توجهی به تجربه‌های شخصی پاسخگوها ندارند. این

۱. گالتونگ (Galtung, 2005) به مشکل نظرسنجی مربوط به این نوع از فساد سطح پایین اشاره کرده است و می‌گوید در شاخص ادراک فساد "۹۰ درصد جهان دیده نمی‌شود" زیرا نظرسنجی‌های مورد تأکید، بخش وسیعی از اقتصادها را نادیده می‌گیرند. برای اطلاع بیشتر به مقاله "تجربه فساد اداری" (۲۰۰۱) نوشته کوش‌کینا (Kosheckina)، گرودلند (Grodeland) و میلر (Miller) مراجعه کنید.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

امر به معنای آن است که در اصل نظرسنجی‌ها بیان‌کننده برداشت ذهنی پرسش‌شونده از اندازه یک امر نامشهود است.[۱]

از پاسخگویان، بدون تعاریفی صریح، خواسته می‌شود که کمیت سوء استفاده کارگزار عمومی را در راستای منافع حزب سیاسی یا منافع خصوصی تعیین کنند و حتی تشویق می‌شوند که میزان مخاطره‌آمیزبودن فساد در درون حکومت را اندازه‌گیری کنند. این‌گونه اتکا داشتن به ادراکهای انفرادی، تفسیر شاخص را به فروض ویژه‌ای وابسته می‌کند. فروضی در مورد اینکه مردم چگونه دیدگاههای خود را شکل می‌دهند؟ شایعات، پیش‌داوریها و میزان توجه به رسانه‌ها بر کارشناسان هم مشابه مردم عادی کوچه و خیابان، تأثیرگذار است. سازمان شفافیت بین‌المللی، براساس نگرانی خود نسبت به این موضوع ، در پایگاه اینترنتی خود اعلام می‌کند که مهم‌ترین منابع اطلاعاتی پیرامون فساد، رسانه‌ها، دوستان و کانال‌های ارتباطی هستند. چنانچه چند نفر دارای یک ادراک مشابه از واقعیت باشند، ادراک جمعی آنها واقع‌گرایانه جلوه می‌کند اما این دیدگاه چندان روشن و تعیین‌کننده نیست. اینکه چرا پیش‌بینی می‌شود بین ادراکها و سطح واقعی فساد، شکاف وجود داشته باشد، دلایل متعددی دارد. ادراک مردم از کم یا زیاد بودن چیزی به طور غریزی براساس "مقایسه" است. برآورد از سطح فساد، به عنوان یک عامل کمی غیرمجرب، می‌تواند براساس مقایسه با وضع کشور همسایه یا کشورهایی که فساد در آنها تا حدودی رایج است به دست آید. این مقایسه می‌تواند بر اساس ارزشهای والای اخلاقی یا شرایط مطلوب باشد.

مشکل فساد در ایتالیا در مقایسه با بولیوی ممکن است قابل‌اغماض باشد اما در مقایسه با کشور سوئد، با چالش بزرگی مواجه است. در حالی که فساد باید در بین نهادهای حکومتی، بخشهای اقتصادی و حرفه‌ها متفاوت باشد، اما نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم پاسخ‌دهندگان سطح میانگین فساد را در کشور مورد بررسی، برای ما توصیف کنند. ادراکهای پاسخ‌دهندگان، حاصل دورنماهای متفاوت، پس‌زمینه‌های متفاوت، میزان ثروت و تجربه آنهاست و به طعنه می‌توان گفت جدی‌ترین چالش فراروی عینیت شاخص ادراک فساد، احتمالاً شهرت آن است. پاسخ‌دهندگان نظرسنجی سطح فساد را از شاخص منتشر شده در سال پیش درمی‌یابند و به این ترتیب آخرین آمار مربوط به شاخص ادراک فساد به طور خودکار با آمار سالهای پیش هم‌خطی خواهد داشت. اندویگ[۲] (۲۰۰۴) در مقاله خود شرح می‌دهد که هم‌پوشی‌های اطلاعاتی به سادگی پدید می‌آید و اندازه‌گیری سطح واقعی از فساد را با دشواری مواجه می‌کند و حتی اشاره می‌کند که کارشناسان، گزارشهای مشابهی را می‌خوانند و سپس اظهارات دیگر کارشناسان را با آن گزارشها می‌سنجند. از آنجا که ارزیابیها بیشتر براساس تجربه شخصی نیست، وقتی کارشناس "الف" ادعا

---

۱. البته باید توجه داشت شاخص ادراک فساد بر ارزیابی‌های کارشناسی، همچنین نظرسنجی‌های گسترده‌تر، دیدگاهها و نیز تجربه‌ها مبتنی است. برای اطلاع بیشتر به وبر (Weber, 2005) مراجعه شود.

2. Andvig

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

می‌کند در کشور" ج" فساد بیشتری وجود دارد، کارشناس "ب" شواهد روشنی برخلاف آن در اختیار ندارد، بنابراین هنگامی که از اظهارات کارشناس "الف" مطلع می‌شود، بهتر است ارزیابی نزدیک به اظهارات او داشته باشد و در این چارچوب، به‌سادگی هم‌پوشی‌های اطلاعاتی رخ می‌دهد.

بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌المللی هر دو فرض می‌کنند که خطاهای آماری در بین شاخصهای فرعی مستقل هستند اما به هر حال با توجه به اینکه هر کدام از پاسخ‌دهندگان شیوه خاص خود را در تکوین ادراک خود از فساد دارند، بنابراین یک چنین بستگی و نبودِ استقلالی می‌تواند رخ دهد، زیرا که نظرسنجی‌های مهم و متفاوتی که انجام می‌شود به ندرت توجهی به تجربه‌های شخصی پاسخ‌دهنده می‌کنند و اغلب بر درک کلی آنها پیرامون مسئله فساد تأکید دارند.

یک تورش ویژه که اکنون توجه‌ها را به خود جلب کرده اثر"فقیر بد است[۲]" می‌باشد، یعنی تصور می‌شود کشورهای فقیر فقط به دلیل فقر خود، فاسدند در حالی که کشورهای ثروتمند به علت ثروت خود پاک هستند (گلیسرودیگران، ۲۰۰۴)[۱].

کافمن (۲۰۰۵) این تورش را برای کیفیت حکمرانی تحلیل کرده است و نتیجه می‌گیرد سهم واریانس حاکمیت حاصل از خطای اندازه‌گیری برای این اثر باید بسیار قوی باشد تا معنی‌دار شود. استنتاج آنها تا حدود زیادی بر فرض پیش گفته مبتنی است که خطای اندازه‌گیری در بین منابع متفاوت اطلاعاتی و آماری غیرمرتبط بوده است و با یکدیگر همخطی ندارند. اینکه آیا این تورش برای برآورد سطوح فساد معنی‌دار است یا خیر، چندان روشن نیست. وبر(۲۰۰۵) شاخص فساد جهانی سازمان شفافیت بین‌المللی را برای تشخیص بین ادراک پاسخ‌دهندگان و تجربیات گزارش شده به‌کار می‌برد و شواهد بیشتری را برای این نوع از تورش در بین متغیرهای ذهنی ارائه می‌کند.

۳-۳. استفاده از شاخص، معمولاً به‌صورت نادرست

شفافیت و بازبودن سازمان شفافیت بین‌المللی در مورد مسائل تخمینی، بر اعتبار و قابلیت اتکاء این سازمان می‌افزاید. یکی از مشکلات، روشن نبودن مستندات پس‌زمینه‌ای و هشدارهای مربوط به چگونگی نامیدن این شاخص، برای تمام مردم است. تفسیر نادرست در مطبوعات به‌جای آنکه یک استثنا باشد یک قاعده شده است که براساس شاخص ادراک فساد، کشورها را با عنوان "فاسدترین کشور در جهان سوم" یا مانند آن می‌خوانند. مهم‌تر اینکه، با توجه به تمامی اطلاعات مربوط به روش‌شناسی و منابع، محتوای شاخص همچنان برای بسیاری از ما واضح نیست. وقتی کشور چین به عنوان هفتاد و یکمین کشور با رقم ۳/۴ رتبه‌بندی می‌شود در حالی که بریتانیا با رقم ۸/۶ در رتبه یازدهم قرار می‌گیرد، این به چه معناست؟ نبودِ

1 "Poor is bad" Effect
2. Glaeser *et al* (2004)

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

شیوه‌ای استاندارد در برآورد سطح فساد، کار را بسیار دشوار می‌کند. آیا این رتبه‌بندی‌ها مبین تعداد مبادلات متأثر از فساد، فعالیتهای قانونی یا غیرقانونی، سطح رشوه‌ها و هزینه‌های آن برای اجتماع است. بدیهی است وقتی شاخص یاد شده ترتیبی است، ارتباط بین اعداد در رتبه‌بندی نامعلوم خواهد بود. رتبه شش الزاماً به این معنا نیست که کشور یاد شده دو برابر کشوری که در رتبه سه قرار دارد دچار فساد است بلکه فقط به این معناست که کشور پیشین از فساد بیشتری برخوردار است. (شاخص عددی با نسبت معین ریاضی بین دو سطح فساد در چارچوب CPI به این بستگی دارد که فساد چگونه اندازه‌گیری می‌شود.برای روشن‌شدن مشکل ضعف تصریح در اندازه‌گیری کنونی تشخیص فرض کنید که یک رشوه برابر ۱۰ درصد تمامی پرداختها در کشور "الف" باشد در حالی که این رشوه نشان‌دهنده دو درصدِ نیمی از پرداختها در کشور "ب" است. چنانچه حجم فساد را اندازه بگیریم- یعنی کل مبلغ پرداختی با عنوان رشوه- در این صورت کشور "الف"، ۱۰ برابر بیشتر از کشور "ب" فاسد است. اگر تعداد مبادلات فاسد را مورد توجه قرار دهیم، کشور "الف" دو برابر بیشتر از کشور "ب" فاسد است. با توجه به اطلاعات و گزینه اندازه‌گیری، نسبت بین رتبه‌بندی سه و چهار می‌تواند مشابه نسبت بین رتبه‌بندی چهار و پنج باشد. با توجه به اندازه‌گیریهای ترتیبی فعلی، به سختی می‌توان تفاوتی بین رقمها قائل شد). شاخص هنوز قابل‌تفسیر است اما بیشتر مواقع به‌گونه‌ای از آن یاد می‌شود که گویی در این موارد دقت وجود ندارد.

یک اشتباه متداول دیگر نیز به تفسیری پویا از شاخص برمی‌گردد. رسانه‌ها توجه قابل ملاحظه‌ای به تغییرات موقعیت نسبی کشورها دارند. برای مثال می‌نویسند "آیا کشور ما امسال بهتر عمل کرده است؟".چنانچه رتبه کشور "الف" در یک سال، پایین‌تر از کشور "ب" قرار گیرد و سال بعد بالاتر از آن قرار گیرد، به دشواری می‌توان گفت فساد در کشور "الف" کاهش یافته است زیرا ممکن است مشکلات کشور "ب" بیشتر شده باشد یا این تغییر رتبه به واسطه تغییر نوسانهای موجود در حاشیه خطا باشد. تغییر رقم از یک سال به سال بعد می‌تواند حاصل از تغییر میانه و انحراف معیار کل کشورهای عضو نمونه، ورود منابع جدید اطلاعاتی، بهبود روش‌شناسی یا تغییر سطح ادراکی از فساد، در کشور مورد بررسی باشد. سازمان شفافیت بین‌المللی بر آن است که از قابل‌اتکاترین و به روزترین منابع استفاده کند و البته این به آن مفهوم است که محتویات مطالعات مورد بررسی تغییر کند. مشکلات مربوط به تعریف و کمی ساختن به آن معناست که تحقیقات تجربی مربوط به فساد، از این مشکلات تأثیر می‌پذیرد. البته پژوهشهایی نیز در راستای تعیین همبستگی بین سطح فساد- چنانچه مبتنی بر شاخص تدوین شده از سوی بانک جهانی یا سازمان شفافیت بین‌المللی باشد - وسایر پدیده‌ها مانند رشد اقتصادی، نابرابری، مذهب، موانع تجاری سرمایه‌گذاری مستقیم و نظایر آن انجام شده است. جدا از کیفیت محاسبات نهفته در ورای این پژوهشها، تا چه میزان می‌توان به نتایج به‌دست آمده از این پژوهش‌هایی که در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، تکیه کرد زیرا اطلاعات چندانی در دست نیست.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۴-۳. تبلیغات همواره به معنای پیشرفت نیست

توجه گسترده رسانه‌ها به شاخص فساد تدوین شده از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی اغلب به‌عنوان نوعی ارزش تلقی می‌شود که می‌تواند آگاهیهای عمومی را نسبت به معضلات مربوط به فساد بهبود بخشد. بدیهی است این ارزشی است که به "چشم‌انداز"[1] بستگی دارد. برای مثال ارزش واقعی یک بدنامی چه میزان است؟ آثار محلی "شناخت" بین‌المللی از سطح فساد در یک کشور چقدر است؟ (رز –اکرمن،۲۰۰۴ و لمبسدورف، ۲۰۰۵)

یک رتبه ضعیف، بی‌تردید به جهانیان این پیام را می‌دهد که فساد، تقلب و رشوه، سطح پایین ارزشهای اخلاقی، حرص و دغل‌بازی سیاستمداران افزایش یافته است. به‌دلیل تردیدی که نسبت به آن کشور و ساکنان آن به وجود می‌آید، افراد صادق یا سودجو به مبارزات تبلیغاتی بر ضد فساد روی می‌آورند. چنانچه به‌رغم این فرایند، پیامدهای اقتصادی محلی نظیر از دست دادن کمکها و سرمایه‌گذاریهای خصوصی وجود داشته باشد، به دشواری می‌توان گفت که شکل‌گیری فرایند یاد شده (مبارزه با فساد) ثمربخش باشد، همان‌طور که در چنین شرایطی نمی‌توان واکنش کلی محلی را نسبت به علامت فساد گسترده پیش‌بینی کرد. البته همه این نوع عملکرد را در دیدگاه عموم تقبیح می‌کنند اما در این بین افرادی هم به فرصتهای جدید دست پیدا می‌کنند و برای دستیابی به منافع خود به کمک فساد شرایط را مهیا می‌بینند.

شرکتهای خارجی ممکن است با پیشنهاد رشوه یا هدایای بیش از حد معمول فرهنگ بازار محلی را بدتر کنند (هلمن و دیگران[2]، ۲۰۰۲). به این ترتیب انتشار نمره پایین در مورد فساد، می‌تواند به سطوح بالاتری از فساد منتهی شود. این پیام‌رسانی خود یک معضل عام بوده و حتی وقتی اطلاعات مربوط به سایر فعالیتهای نامطلوب در جامعه نیز منتشر می‌شود این معضل وجود دارد. فعالیتهای نامطلوب مانند فرار مالیاتی، تخطی از سرعت مجاز، قاچاق و نظایر آن همچنین اطلاعاتی در مورد رایج بودن یک جرم خاص، آثار متفاوتی بر اشخاص دارد. این مهم است که پیامدهای محتمل و نامطلوب نشر این اطلاعات مورد توجه قرار گرفته و محدود شود. تا حدی که به شاخص ادراک فساد مربوط می‌شود در پی رتبه‌بندی باید تلاشهایی انجام شود تا در شیوه عملکرد دولتها و شرکتها تغییراتی ایجاد شود.

وقتی که بحث به اثر شاخص ادارک فساد بر کنترل فساد در مفهوم وسیع‌تر آن می‌رسد، تبلیغات در مورد آن اعتبار چندانی ندارد. در صورتی که ارزشهای شفافیت، آگاهی عمومی نسبت به پیامدهای فساد و موارد رشوه واضح است، نقش شاخص ادراک فساد در این آگاهی‌رسانی مورد تردید قرار گرفته است. اگر تبلیغات و شهرت نشانه پیشرفت است معمایی که وجود دارد این است که چرا این پیشرفت تاکنون

1. Perspective
2. Hellman *et al*

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

مشاهده نشده است؟ هیچ شاخصی به اندازه شاخص ادراک فساد به شهرت نرسیده است اما در عین حال چالش پیش رو این است که چگونه می‌توان سازوکارهای متفاوت را متمایز و اثر هرکدام را معین کرد.

طی سالهایی که شاخص ادراک فساد تدوین شده است ما شاهد همکاری بین‌المللی بیشتری درباره موضوع مورد بحث بوده‌ایم، پیشرفتهای قابل‌توجه قضایی و حذف موضوع پذیرش رشوه بین‌کشوری به عنوان "هزینه قابل‌قبول" نیز از این همکاریهای مؤثر بوده است اما عامل بروز این تلاشها، همچنان وجود دارد و مقیاس آن دست کم به همان میزانی است که یک دهه پیش بود. کافمن (۲۰۰۵) دلیلی نمی‌بیند که فرض کند فساد در گستره جهانی رو به افول است البته اثر تلاشهای ضدفساد هنوز مثبت و ایجابی است. سالها زمان می‌برد که طرز فکرها و نوع گزینه‌ها اصلاح شود و البته مشخص نیست اگر این تلاشها نبود وضع کنونی چگونه بود.

۴. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

تحلیلهای انجام شده بر شاخصهای ترکیبی را می‌توان با یک مثال اختراعی در مورد هوش روشن کرد. فرض کنید یک نظرسنجی از مهارتهای ریاضی در ۲۰ کشور، یک نظرسنجی از مهارت خواندن سیاستمداران در ۵۰ کشور، نظرسنجی سومی درباره مهارتهای زبان در ۷۰ کشور مختلف و در پایان یک نظرسنجی هم در مورد تواناییهای کودکان دراستفاده از بازی خانه‌سازی در اختیار داشته باشیم. هر نظرسنجی به تنهایی اطلاعات مهمی برای مقصود خاص خود ارائه می‌دهد اما اگر تمامی نظرسنجیها را با هم در نظر بگیریم تا کشورها را براساس سطح هوشمندی رتبه‌بندی کنیم، نتیجه اشتباهی را در برخواهد داشت. وقتی بحث در مورد رتبه‌بندیهای مربوط به فساد است ما ادعا نمی‌کنیم مردم نادان هستند بلکه بدون وجود اطلاعات قابل‌اتکاء یادآوری می‌کنیم که آنها مرتکب جرم می‌شوند (این مشکل حتی در مورد شاخص توسعه انسانی سازمان ملل مصداق بیشتری دارد).

بدیهی است نیاز به اطلاعات پیرامون فساد وجود دارد و تحقیقاتی که سازمان شفافیت بین‌المللی و بانک جهانی انجام داده‌اند مشارکتهای مهمی را ارائه می‌کند. مشکلات مختلف رتبه‌بندیهای ترکیبی فساد به این ترتیب است:

- به درستی نمی‌دانیم آیا CPI نتیجه فعالیتهای قانونی یا غیرقانونی است؟
- نبود اجماع در مورد محتوای عبارت فساد، درک معیارهای پنهانی رتبه‌بندی را دشوار می‌کند.
- نسبت بین ارقام متفاوت روشن و ثابت نیست.
- ادراکهای شخصی و منفرد از فعالیتهای پنهان قابل‌اتکاء نیستند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

- ضعف سنجش از سوی مردم قابل‌درک نیست و به‌طور کلی رتبه‌بندی مبتنی بر ملاحظات ضروری، مورد توجه قرار نمی‌گیرد.
- ارزش این رتبه‌بندی برای مطالعات آماری نامطمئن است.
- ارزش آن برای کشورهای فقیر که در آنها فساد چالش بزرگی است، نامطمئن است.
- ارزش آن برای کاهش فساد در سطح جهانی ثابت شده نیست.

با توجه به موارد یاد شده به دشواری می‌توان نتیجه گرفت که رتبه‌بندی کشورها براساس شاخص ادراک فساد اقدام درستی باشد. این شاخص یک پدیده پیچیده را بسیار ساده بررسی می‌کند. البته یک راهکار این است که آمار و اطلاعات پنهانی شاخصهای ترکیبی فساد را جمع‌آوری کرده و تفسیر سطح فساد را به عهده خواننده بگذاریم. البته اینگونه نیست که این شاخص ترکیبی و رتبه‌بندیهای کلی مربوط به آن در مقایسه با (به‌عنوان مثال) یک مسئله ویژه یا موضوعی که بیشتر قابلیت اندازه‌گیری دارد، از ریسک یکسانی در مورد تفسیر غلط برخوردار باشد. یعنی ریسک تفسیر غلط در مورد شاخص ترکیبی به مراتب بیشتر از ریسک تفسیر غلط در مورد یک مسئله ویژه است که از قابلیت اندازه‌گیری بیشتری برخوردار است. موضوعات ویژه از اطلاعات آشکارتری برخوردارند. همچنین این یک راهکار برای تحقیق و پژوهش است.

برای مثال چنانچه به جای مطالعه ارتباط بین رشد اقتصادی و شاخص ادراک فساد، ارتباط بین تولید ناخالص داخلی و تعداد متوسط رویه‌هایی که یک شرکت باید طی کند تا تجارتی را در کشورهای گوناگون آغازکند در نظر بگیریم، این بررسی از بُعد مشارکت در علم و انجام کار علمی، از اهمیت کمتری برخوردار نیست. اگر این ارتباط را با یک رگرسیون مشابه پیرامون پرداختهای تسهیل‌آمیز گزارش شده شرکتها و با یک رگرسیون در مورد کیفیت نهادهای ضد "تراست" ترکیب کنیم، محتویات مطالعه برای خواننده قابل فهم شده و می‌تواند تفسیر خاص خود را از ارتباط بین رشد و سطح معمول اما نامشخص فساد دریابد.[1]

---

۱. خلاقیت در تحقیق برای اطلاعات تجربی مربوط، بیشتر نیازمند مطالعات نظری برای درک و حمایت روابط و انگیزه‌هایی خواهد بود که به ارتباطات بین فساد و پدیده‌های قابل‌اندازه‌گیری‌تر اشاره دارد. فرضیات حدسی ما در ارتباط با همبستگی‌ها همیشه کافی نیستند که در چند مثال نشان داده می‌شوند: نقش رسانه‌ها در کنترل فساد لزوماً آنقدرها که تصور می‌شود آشکار نیست (وایدیا Vaidya 2005)، سخت‌گیری اداری ممکن است منتهی به کاهش سطوح فساد نشود (جورواتن و دیگران Bjorvatn *et al* 2005)؛ در حالی که نقش امنیت حقوق مالکیت برای افزایش رشد ممکن است به واقع ما را در درک ارتباط بین فساد و نابرابری کمک کند (گلیسر و دیگران، Glaeser *et al* 2003).

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

چند شیوه بدیل و جایگزین برای جلب اطلاعات پیرامون میزان فساد وجود دارد که برای مرور آنها می‌توان به پایگاههای اینترنتی سازمان شفافیت بین‌المللی و بانک جهانی مراجعه کرد. هدف این نوشتار مرور آنها نیست اما چند مورد قابل یادآوری است. سونسن و رنینکا (۲۰۰۱ ، ۲۰۰۳) استفاده از نظرسنجی‌های محلی را برای دستیابی به اطلاعات تفصیلی‌تر پیرامون میزان فساد مورد توجه قرار داده‌اند. به‌طور مشخص، نظرسنجی‌هایی که چگونگی انجام هزینه‌های عمومی را بررسی می‌کند (PETS) و نظرسنجی‌های مربوط به تجارت می‌توانند اطلاعات دقیق‌تری برای کمیت فساد در داخل و همچنین موارد لزوم آن و اختلاف جغرافیایی و منطقه‌ای آن را ارائه دهند. پیش‌بینی می‌شود پروژه‌های بیشتری در این مورد انجام شود. کشورهای کمک‌دهنده‌ای که نگران مشکل کمک‌رسانی به کشورهایی با شاخص پایین در زمینه شاخص ادراک فساد هستند، بیشتر PETS را به عنوان شکلی از کنترل و ارزیابی به کار خواهند گرفت.

دیگر شاخص مربوط به فساد، چگونگی کارکرد نهادهای ضد تراست یا نظرسنجی‌هایی است که با هدف فراهم کردن اطلاعات شکل می‌گیرند[1]. اگر رقابت در تمامی بازارها، آزاد و عادلانه باشد دیگر موضوعی به نام فساد وجود نخواهد داشت، که با کمک این برداشت می‌توان از راههای گوناگون دامنهٔ فساد را تخمین زد.[2] با این حال، این رویکردهای جایگزین و بدیل نمی‌توانند اطلاعاتی که شاخص ادراک فساد، کشورها را براساس آن رتبه‌بندی کرده است، عوض کنند. مشکلات نباید سازمان شفافیت بین‌المللی را دلسرد کند، بلکه باید این سازمان را به ادامهٔ بحثهای اساسی پیرامون نحوهٔ ارائه و پیشرفتهای روش‌شناسی ترغیب کند.

۱-۴. کاهش دقت در شناسایی شاخص ادراک فساد

هدف کلی از بهبود شاخصهای فساد، افزایش دقت در تخمین‌ها خواهد بود. هنگامی که شاخصها از طریق روزنامه‌ها به اطلاع مردم می‌رسد، بیشتر افراد دقت رتبه‌بندی را پذیرفته یا تصور می‌کند کشوری با امتیاز

---

۱. ارتباط بین رقابت و گرایش شرکتها به دادن رشوه در مطالعات مربوط به فساد روشن نیست، بخشی از آن به دلیل دشواری نتیجه‌گیری در تخمین‌های تجربی در زمینه جنبه پویای چگونگی منتهی‌شدن رشوه به قدرت بازار است.

۲. یک رویکرد همان است که مؤسسه عالی حسابرسی و شفافیت برزیل و سانتاکاتارینا به کار گرفته است، این مؤسسات در این روش اطلاعات را جمع‌آوری کرده و قیمت‌های خریدهای عمومی شهرداریهای ایالت سانتاکاتارینای برزیل را از سال ۱۹۹۷ مقایسه کرده‌اند. آنها همچنین میزان مطابقت مناقصات خرید و تدارکات عمومی با قانون را کنترل کردند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۷/۳ در مقایسه با کشوری با امتیاز ۷/۱ به فساد کمتری دچار است. علاوه بر این، عموم مردم شاخص ادراک فساد را نه به عنوان سطح فساد ادراک‌شده بلکه به عنوان سطح فساد تخمین‌زده شده می‌پذیرند.

سازمان شفافیت بین‌المللی به همراه رتبه کشورها، احتمالات خطا را نیز منتشر می‌کند که نشان‌دهنده "حاشیه‌های خطا"ست. در رتبه‌بندی باید به حاشیه‌های خطا بیش از عدد "ب" دست آمده در مورد تشخیص فساد توجه کرد. برای مثال کشوری نظیر مالت با امتیاز ۶/۸ در مکان بیست و پنجم در جدول سازمان شفافیت بین‌المللی در سال ۲۰۰۴ دارای دامنه عدم قطعیت (درصد نااطمینانی) از ۵/۳ تا ۸/۲ است. این کشور می‌تواند کمتر از کانادا که در مکان دوازدهم قرار دارد دچار فساد باشد یا از کشور سورینام که در جایگاه چهل و نهم قرار دارد فاسدتر باشد. اما از آنجا که این دامنه‌های عدم قطعیت به ندرت از طریق روزنامه به اطلاع مردم می‌رسند، در حال حاضر نحوه معرفی با دقت اعشاری برای بسیاری از خوانندگان گمراه‌کننده است، به ویژه باید توجه داشت که:

الف- حاشیه‌های خطا توسط تغییرپذیری در ادراک منابع مختلفی که در پی شاخص ادراک فساد هستند تعیین می‌شود. به لحاظ نظری تمامی این منابع مستقل نخواهند بود و ممکن است از خطاهای مشابه تأثیر بپذیرند. از این‌رو، این رتبه‌بندی با این فرض انجام می‌شود که احتمالات خطا ناهمبسته هستند.

ب- هنگامی که شاخصها، بازنمایی از برداشتها (ادراک) باشد، احتمالات خطا فقط به اختلاف در برداشتها نسبت داده می‌شود و اختلاف کلی بالقوه بین سطوح فساد حقیقی و ادراکی (برداشتی) را دربرنمی‌گیرد. این واقعیت که تخمین‌های نااطمینانی شاخص ادراک فساد، فقط نشان‌دهنده نوع پراکندگی منابعش بوده است و نااطمینانی در سطح فساد تخمین زده شده را نشان نمی‌دهد، به خوبی در امتیاز هر کشور نمایان است. برای مثال درصد نااطمینانی برای کشور بولیوی که با امتیاز ۲/۳ در رتبه ۱۱۲ قرار دارد فقط از ۲/۲ تا ۲/۴ است. چنین دقتی در تخمین فساد بسیار دور از واقعیت خواهد بود.

همان‌طور که پیشتر یادآوری شد، مکان کشورها در جدول رتبه‌بندی می‌تواند پیامدهایی برای آنها داشته باشد. این وضع به‌ویژه زمانی مشاهده می‌شود که نسبت به سال قبل رشد منفی وجود داشته باشد، حتی اگر این رتبه‌بندی معمولاً به واسطه در نظرنگرفتن بزرگی دامنه‌های عدم قطعیت، بی‌معنی باشد. بنابراین، پیشنهاد می‌شود که دقت شاخص ادراک فساد، چنانچه براساس روش حاضر منتشر می‌شود، بدون درنظرگرفتن اعشار به صورت اعداد صحیح گرد شود. به این معنا که همه کشورهای با امتیاز ۹/۵ و بیشتر، امتیاز ۱۰ را بگیرند، از ۸/۵ تا ۹/۴ تبدیل به ۹ شود و به‌همین ترتیب تا آخر. درون هر یک از این طبقات هیچ رتبه‌بندی نباید منتشر شود. به این ترتیب مراحل رتبه‌بندی برای هر کشور به تخمین نااطمینانی برای هر کشور، بسیار نزدیک‌تر خواهد شد.

در حال حاضر با وجود اینکه از شاخص ادراک فساد استفاده و سوء استفاده می‌شود، این شیوه، جنبه اخلاقی بیشتری دارد، زیرا سطح دقت و تشخیص تا حدود زیادی نشان‌دهنده عدم قطعیت است. می‌توان پذیرفت که بیشتر کشورها به همان طبقه‌ای تعلق دارند که در آن رتبه‌بندی شده‌اند، یا یک طبقه بالاتر یا پایین‌تر. کشورهای اندکی با احتمال خطای بزرگ‌تر از ۱- تا ۱+ را می‌توان با ستاره در جدول

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

مشخص کرد. با ارائه فشرده شاخص در سال ۲۰۰۴، همان‌طور که در جدول شماره ۱ نشان داده شده است، بسیار محتمل است که روزنامه‌های یادآوری‌کننده شاخص بتوانند به جای تمرکز بر کشورهایی که انـدکی بهتر یا بدتر از کشور خودشان هستند، جدول کامل کشورها را منتشر کنند.

جدول شماره۱. رتبه‌بندی کشورها در سال ۲۰۰۴

شاخص ادراک فساد	نام کشور
۱۰	دانمارک، فنلاند، ایسلند، نیوزلند
۹	استرالیا، کانادا، هلند، نروژ، سنگاپور، سوئد، سوئیس، انگلستان
۸	اتریش، بلژیک، آلمان، هنگ‌کنگ، ایرلند، لوکزامبورگ، ایالات متحده
۷	باربادوس، شیلی، فرانسه، ژاپن، مالت *، اسپانیا
۶	بحرین، بوتسوانا، استونی، اسرائیل، عمان، پرتغال، اسلونی، تایوان، اروگوئه، امارات متحده عربی *
۵	قبرس، کاستاریکا، مجارستان، ایتالیا، اردن، کویت، لیتوانی، مالزی، قطر، آفریقای جنوبی، کره جنوبی، تونس
۴	بلیز، بلغارستان، برزیل، کلمبیا، کرواسی، کوبا *، جمهوری چک، السالوادور، غنا، یونان، لتونی، موریس، مکزیک، نامیبیا، پاناما، پرو، لهستان، سیشل، اسلواکی، سریلانکا، سورینام *، تایلند، ترینیداد و توباگو
۳	آلبانی، الجزایر، آرژانتین، ارمنستان، روسیه سفید، بوسنی و هرزگوین، چین، جمهوری دومینیکن، مصر، اریتره، گابن، گامبیا، هند، ایران، جامائیکا، لبنان، لیبی، مقدونیه، ماداگاسکار، مالاوی، مالی، مراکش، مغولستان، موزامبیک، نپال، نیکاراگوئه، فلسطین، پاپوا، گینه نو، فیلیپین، رومانی، روسیه، عربستان سعودی، سنگال، صربستان و مونته‌نگرو، تانزانیا، ترکیه، اوگاندا، ویتنام، زامبیا
۲	آنگولا، آذربایجان، بنگلادش، بولیوی، کامرون، چاد، جمهوری دموکراتیک کنگو، اکوادور، اتیوپی، گرجستان، گواتمالا، هائیتی، هندوراس، اندونزی، عراق، قزاقستان، کنیا، قرقیزستان، مولداوی، میانمار، نیجر، پاکستان، پاراگوئه، سیرالئون، سودان، تاجیکستان، ترکمنستان، اوکراین، ازبکستان، ونزوئلا، یمن، جمهوری کنگو، زیمباوه

* عدم قطعیت در تخمین برای این کشور بین ۱- تا ۱+ است.

در این پیشنهاد، انتظار می‌رود بخشی از جزئیات مربوط به اطلاعات جمع‌آوری شده منتشر نـشود امـا نباید این را موجب ابهام‌آمیزکردن شاخص یا عامل دلسردکننـده‌ای در مـورد اسـتفاده قـراردادن یـا انتـشار تمامی اطلاعاتی دانست که در اختیار دارند.[1] به‌دلیل آنکه شاخص ادراک فساد اغلب مورد اطمینان بوده و به‌عنوان تخمین سطح فساد حقیقی مورد استفاده قرار می‌گیرد، باید در نظر داشت که رتبه‌بندی کـشورها بـا

۱. شاید جهش از یک مرحله به مرحله‌ای دیگر برای کشورها با توجه به این پیشنهاد مشکل‌تر و یا بزرگ‌تر به نظر برسد اما برخی کـشورها نسبت به بقیه به مرز گروهشان نزدیک‌تر خواهند بود و برای مثال اختلاف بین زامبیا و آنگولا احتمالاً بسیار بزرگ‌تر از میزان واقعی آن، به نظر خواهد آمد. از این رو تأکید بر این موضوع که تخمین زده می‌شود هر کشور به طبقه‌ای که در آن قرار گرفته تعلق دارد یا یـک طبقـه بالاتر یا پایین‌تر، مهم است. با توجه به حاشیه‌های گروه خطای تخمینی، کشورهایی که در جدول با ستاره مشخص شده‌اند می‌تواننـد حتـی به دو طبقه پایین‌تر یا بالاتر تعلق داشته باشند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

دقت اعشار، هنگامی که عدم قطعیت حقیقی در تخمین‌ها رقم بالایی را نشان می‌دهد اقدام نادرستی است. این تغییر پیشنهادی در نحوه ارائه رتبه‌بندی، توجه روزنامه‌ها را از مراجعه به شاخص ادراک فساد منحرف نمی‌کند اما بعضی از پیامدهای منفی احتمالی را از بین خواهد برد. کاهش دقت و قدرت تشخیص در شیوه معرفی شاخص، احتمالاً ارزش شاخص را هنگامی که برای تحقیقات آماری مورد استفاده قرار می‌گیرد، محدود نخواهد کرد.

۲-۴. افزایش ارزش شاخص ادراک فساد

چالشی که در فعالیت کنونی ضدفساد وجود دارد اطمینان از اجرای کنوانسیون‌های جدید بین‌المللی است. این چالش نیازمند موارد ذیل است:

الف- همکاری واقعی بین کشورها برای کنترل بهتر جرائم اقتصادی،

ب-انگیزه دولتها برای رسیدگی واقعی و تحت تعقیب‌قراردادن شرکتهای داخلی به‌دلیل رشوه‌دادن به کارگزاران عمومی در کشورهای خارجی (حتی اگر جرایم موجب بسته‌شدن قراردادهای بزرگ با تأثیر مثبت بر موازنه تجاری شده باشد).

در دنیای جهانی شده باید دولتها را نه فقط با عملکرد داخلی‌شان بلکه با دستاوردهای بین‌المللی‌شان ارزیابی کرد. رتبه‌بندی فساد در حالت ایده‌آل باید تخمین‌های عمل نمایندگان دولتها و کشورها را در داخل، همچنین عملکرد آنها را در سطح بین‌المللی دربرگیرد. رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد کشورها با چنین نگرشی می‌تواند تفاوتهایی را به وجود آورد:

- دولتها رتبه پایینی در جدول شاخص ادراک فساد خواهند گرفت چنانچه شرکتهایشان در ارتشاء بین‌المللی شرکت داشته یا سیاستمدارانشان برای به دست‌آوردن سودهای سیاسی یا صنعتی فشار سیاسی اعمال کرده باشند. به این ترتیب انگیزه دولتها برای اطمینان ایجادکردن از حسن عمل در خارج از مرزهایشان به نوعی تقویت خواهد شد.[۱]
- مسئله اختلاف بین کشورها در تمایل آنها به امضاء، اجرا یا به‌کار بستن کنوانسیون ضد رشوه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) کاهش خواهد یافت. شرکتهای متعلق به کشورهای بدون این نوع تحول قضایی، ممکن است در حال حاضر فعالیت در فضای بدون محدودیت را برای خود امتیاز تلقی کنند. از این‌رو چنین تغییری در شاخص ادراک فساد احتمالاً اختلاف بین کشورهای صادرکننده را

۱. اگر دولتها در واقع شرکتهای خود را در دادن رشوه در خارج از کشور محدود کنند مسئله رقبای رشوه‌دهنده کاهش خواهد یافت. همچنین انگیزه‌های حمایت از فعالیت بین‌المللی ضدفساد قویتر خواهد شد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

کاهش خواهد داد زیرا کشورها مستقل از نوع برخورد دولتهایشان با کنوانسیون‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، رتبه‌بندی خواهند شد.

- این تغییر موجب ایجاد انسجام بیشتر در سیاست خارجی کشورهای ثروتمندی خواهد شد که با کنترل فساد به عنوان شرطی برای کمک به توسعه عمل می‌کنند. در حال حاضر یک دولت کمک‌دهنده که کشور مورد نظر را بسیار فاسد تلقی کرده است و آن را واجد شرایط دریافت کمک مالی نمی‌داند، مشکلی نمی‌بیند که شرکتهایش در همان کشور ضعیف، سرمایه‌گذاری یا تجارت کنند. زمانی که تجارت این شرکتها موجب درآمدهای مالیاتی برای کشور فقیر شده و گاهی این درآمدها از ارقام کمک‌های کشور ثروتمند هم بیشتر می‌شود، این سیاست به نوعی متناقض به نظر می‌رسد. این تناقض حتی در مواردی که شرکتهای صادرکننده متعلق به دولت هستند آشکارتر است. تجارت و سرمایه‌گذاری نقش حیاتی در توسعه اقتصادی دارند و نباید با این اقدامات مانع آنها شد. با وجود این، بیشتر دولتها در کشورهای غنی، نیازمند ترغیب بیشتر برای نظارت بر شیوه‌های فعالیت شرکتهایشان در کشورهایی هستند که نهادهای مربوط در انجام فعالیتهای ارتقاء دهنده رفاه، ناکام هستند.

این پیشنهاد در واقع با مشکلات تخمین که پیشتر یادآوری شد، چندان سازگاری ندارد و در اصل برای طرح بحث پیشنهاد می‌شود. چالشهای روش‌شناسی شاخص ادراک فساد، با به حساب‌آوردن این جنبه‌ها حتی بزرگ‌تر خواهند بود. بررسی‌های زیربنایی جدیدی باید انجام شود و چالشهای دیگری در مورد کنترل اختلاف در میزان تجارت و دسته‌بندی کشور مبدأ شرکتهای بزرگ وجود خواهد داشت اما در مجموع فواید شاخص ادراک فساد بیشتر از جنبه‌های منفی آن است.

منابع:

Ackerman, B. and I. Ayres(2002), *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*, Yale University press.

Alberto A. and B. Weder(2002) "Do Corrupt Government Receive Less Foreign Aid?", *American Economic Review*, 92(4) pp. 1126-1137.

Andvig, J. (2004) "Alternative Perspectives", A Comment on Corruption and Governance in B. Lomborg(ed), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge: 345-355.

Bjorvatn, K.,G. Torsvik and B. Tugodden (2005) "How middle-Men Can Undermine Anti- Corruption Reforms", *CMI Working paper*, WP 2005: 1, Chr. Michelsen Institute.

Galtung, F. (2005)" Measuring the Immeasurable: Boundaries And Functions of(Macro) Corruption Indices", in F. Galtung and Sampford(eds), *Measuring Corruption*, Ashgate.

Glaeser, E., J. Scheinkman and A. Shleifer (2003), "The Injustice of

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

Inequality", *Journal of Monetary Economics*, 50: 199-222.

Glaeser, E., La Porta, F. Lopez-de Silanes and A. Shleifer(2004), "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth*, 9(3): 271-303.

Hellman, J. S., G.,Jones, D. Kaufmann(2002), "Far From Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?", Discussion Paper, The World Bank.

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi(2005),"Governance Matters Governance Indicator for 1996-2004", Working Paper, The World bank.

Kaufmann, D., A. Kraay And P. Zoido- Lobaton(1999), "Aggregating Governance Indicators", World Bank policy Research Working Paper, No.2195, https:// www.worldbank.org.

Lambsdorff, J.G.(2004), "Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index", Framework Document, Transparency International And the University of Passau.

Lambsdorff, J.G.(2005), " Consequences and Causes of Corruption: What Do We Know From A Cross Section of Countries?", Discussions beitrag Nr. V-34-05, University of Passau.

Miller W. L., A. B Grodeland and T.Y. Koshechkina(2001), *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Commuist Europe*, Central European University Press, Budapest.

Montigny, P. (2004), "La Convention Anti-Corruption de I'OECD: Unnouvel Obstacle au Development du Commerce en Afrique?", Paper prepared for the Sixth International Europe Africa Conference, Annecy, Aug,26-29.

Newcomb, D.(2004), *Digests of Cases and Review Relating to Bribes to Foreign Oficials Under the Foreign Corrupt Practices Act*, Shearman and Sterling LLP, New York.

OECD(2005a), United Kingdom: Phase 2. Report on the Application of the OECD Anti-bribery Convention. OECD, https://www.oecd.org

OECD(2005b), Japan: Phase 2, Report on the Application of the OECD Anti-Bribery Convention. OECD , https://www.oecd.org

Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S. (2004), "Governance and Corruption" in B. Lornborg(ed), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge: 301-344.

Soreide, T. (2006), "Corruption in international Business Transaction: The Perspective of Norwegian Firms," in S. Rose- Ackerman, (ed), Handbook of Economic Corruption, Edward Elgar Publishing, Forthcoming (contact tina.soreide@cmi.no for information about this business auvey).

Soreide, T.(2003), "Estimating Corruption", Comment on Available Data, Report Utstein Anti- Corruption Resource Center, www.u^{4}.no

Svensson, J. (2003), " Foreign Aid and Rent-Seeking", *Journal of International Economics*, 51:437-461.

Svensson, J. (2003), "Who Must Pay Bribes and How Much?: Evidence from a Crossed Section of Forms", *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 27-230.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

Svensson, J. and R. Reinikka (2003), "Survey Techniques to Measure and Explain Corruption, "World Bank Policy Research, working paper 3071, The World Bank.

Vaidya, S. (2005), "Corruption in the Media's Gaze", *European Journal of Political Economy*, Article in Press.

Weber, C.A. (2005), "How Far Go Perceptions", Working Paper, Feb, Transparenicia Brasil. http://www.Transparencia.org.br

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]