



گزارش پستی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد

۱۰۶

اندازه‌گیری نمایه‌ها
و شاخص‌های فساد





سال دهم، شماره ۱۰۶، اسفند ۱۳۹۶

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

نام گزارش: اندازه‌گیری نمایه‌ها و شاخص‌های فساد

نویسنده: دپورا والنتینا مالیتو (۲۰۱۷)

مترجم: علی سیف‌زاده

شمارگان: ۳۰۰

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: اسفند ۱۳۹۶

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر دیدگاه

سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به این گزارش به سازمان بازرسی کل کشور تعلق دارد و هرگونه انتشار

مطالب آن بدون کسب اجازه از سازمان، غیرمجاز است.

فهرست مطالب

۷.....	اشاره.....
۸.....	مقدمه.....
۱۰.....	۱- پیشینه تحقیق.....
۱۶.....	۲- محدودیت‌ها، چالش‌ها و نقدها.....
۱۶.....	۱-۲- نقدهای هستی‌شناختی.....
۱۶.....	۲-۱-۱- چندقطبی‌های تعاریف.....
۲۰.....	۲-۱-۲- عدم تمایز روشن، بین فساد و ظرفیت دولت.....
۲۰.....	۲-۱-۳- مؤلفه‌های اقتصادی یا سیاسی.....
۲۱.....	۲-۱-۴- ناسازگاری فنی یا مفهومی.....
۲۲.....	۲-۲- انتقادهای روش‌شناختی.....
۲۳.....	۱-۲-۲- داده‌های موضوعی.....
۲۳.....	۲-۲-۲- شاخص‌های ترکیبی.....
۲۴.....	۲-۲-۳- جمع‌آوری داده و داده‌های ازدست‌رفته.....
۲۴.....	۳- مقایسه میان شاخص ادراک فساد (CPI) و کنترل فساد (CC/WGI).....
۲۵.....	۱-۳- نگرانی‌های عملیاتی و روش‌شناختی.....
۲۵.....	۱-۳-۱- اهداف.....
۲۶.....	۲-۳-۱- مفهوم‌سازی و جمع‌آوری داده‌ها.....
۲۷.....	۳-۳-۱- استانداردسازی.....
۲۹.....	۴-۳-۱- مقیاس.....
۳۰.....	۲-۳- انتقادهای جدی و پاسخ‌ها.....
۳۰.....	۱-۳-۲- اثر بندواگون.....
۳۱.....	۲-۳-۲- اثر هالو.....

۳۲	۳-۲-۳- کمبود مقایسه‌ای.....
۳۳	۳-۲-۴- نگرش WB و TI به تغییر.....
۳۶	۴- استفاده از شاخص‌های فساد و پیامدهای سیاسی.....
۳۶	۴-۱- تقاضا برای شاخص‌های فساد.....
۳۸	۴-۲- پیامدهای سیاست.....
۳۸	۴-۲-۱- سطح فساد.....
۳۹	۴-۲-۲- تأثیر بر گفتمان حکمرانی جهانی.....
۴۱	۴-۲-۳- مداخلات نظارتی جهانی.....
۴۲	۵- نتیجه.....
۴۳	۵-۱- پرسش‌های معرفت‌شناختی.....
۴۳	۵-۲- پرسش‌های روش‌شناختی.....
۴۴	۵-۳- پرسش‌های هستی‌شناسی.....
۴۵	فهرست منابع.....

اشاره

مطالبات مداوم برای انجام اقدامات مؤثرتر علیه فساد، پیشرفت اندازه‌گیری‌های پیچیده‌تر فساد را موجب شده است. نوشتار حاضر توسط مرکز رابرت شومن در سال ۲۰۱۷ برای مطالعات پیشرفته تدوین شده است. این مرکز در سال ۱۹۹۲ تأسیس شد و باهدف توسعه تحقیقات مقایسه‌ای و بین‌رشته‌ای و ارتقای فعالیت در زمینه مباحث مهم مواجهه با فرایند ادغام و جامعه اروپایی مدیریت می‌شود.

مطالب مربوط به اندازه‌گیری نمایه‌ها و شاخص‌های فساد در پنج بخش تنظیم شده است. بخش اول با تمرکز بر مجموعه‌های متفاوت نمایه‌ها و شاخص‌ها، به‌مرور اندازه‌گیری‌های موجود و عمده فساد می‌پردازد. بخش دوم توجه ویژه‌ای بر انتقادهای محدودیت‌ها و مشکلات روش‌شناختی و هستی‌شناسی مرتبط با این شاخص‌ها دارد. بخش سوم به تحلیل مقایسه‌ای دو شاخص فساد می‌پردازد که به‌طور گسترده‌ای استفاده شده‌اند: کنترل شاخص فساد بانک جهانی (CC) و شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل (CPI). بخش چهارم به ارزیابی پیامدهای سیاسی واقع در ایجاد و به‌کارگیری شاخص‌ها می‌پردازد و بخش پنجم با خلاصه کردن مهم‌ترین پرسش‌های ناشی از این تحلیل، به نتیجه‌گیری اختصاص می‌یابد.

امید است انتشار برگردان این نوشتار ازسوی مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، بتواند زمینه مناسبی برای آشنایی دست‌اندرکاران نهادهای نظارتی، باهدف بهبود دانش مبارزه با فساد و اندازه‌گیری نمایه‌ها و شاخص‌های فساد را فراهم کند.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مقدمه

مجمع عمومی سازمان ملل متحد (UN) از سال ۱۹۷۵ احساس نیاز به ایجاد قوانین بین‌المللی علیه فساد در معاملات تجاری بین‌المللی را اعلام کرد؛ اما فراتر از ارائه گزارش‌ها، کنوانسیون‌ها و توصیه‌نامه‌ها، تلاش‌های اندکی پیرامون هماهنگی سیاست‌های ضدفساد و اقدامات قانونی صورت گرفته است. تنها در دهه ۱۹۹۰ نوعی تغییر چشمگیر اتفاق افتاده است: کشورهای غربی، مؤسسه‌های بین‌المللی و نهادهای توسعه در پایان جنگ سرد، نوعی دستور حکمرانی جدید را در رابطه با بسیاری از کشورها که از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد سرمایه‌داری منتقل شده بودند، بسط دادند. رسوایی‌های فساد در اروپای غربی از قبیل سیاستمداران و احزاب دولتی در ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و آلمان موضوع این برنامه قرار گرفت. مؤسسه‌های بین‌المللی محدودیت عملکرد و فساد کشورها را بیشتر کردند و فضای قانونی شفاف و پایداری را برای فعالیت بخش خصوصی ایجاد نمودند (صندوق بین‌المللی پول، ۱۹۹۷).

راهنماهای جاه‌طلبانه مبارزه با فساد با گسترش اقدامات فساد در راستای نظارت بر انطباق با سیاست‌های ضد فساد کشورها همراه شده است. سازمان شفافیت بین‌الملل (۱۹۹۵) و بانک جهانی (۱۹۹۶) برخی از اقدامات اولیه فساد را انجام دادند. OECD در سال ۱۹۹۷ یکی از جامع‌ترین ابزارهای قانونی را برای مجازات رشوه‌خواری فراملی ارائه داد (کنوانسیون پیرامون مبارزه با رشوه‌خواری مقامات خارجی در معاملات کسب‌وکار بین‌المللی). همچنین در سیاست ضدفساد اروپایی ایجادشده توسط شورای اروپا، ایجاد شاخص‌هایی برای تکمیل سیاست‌های ضد فساد بیشتر لازم و ضروری قلمداد شد: وزیران دادگستری اروپایی در سال ۱۹۹۵ تشکیل گروهی چند رشته‌ای پیرامون فساد را پیشنهاد دادند که در همان سال به‌منظور مطالعه و کنوانسیونی برای مقابله با فساد در نظر گرفته شد و کمیته وزیران در سال ۱۹۹۹ ایجاد

گروهی از کشورها برای مقابله با فساد (GRECO) را تصویب کرد: نوعی سازوکار نظارت اروپایی در راستای ارزیابی سطح فساد در هر یک از کشورهای عضو.

اگرچه مطالبات مداوم و قانع‌کننده برای اقدامات مؤثرتر علیه فساد، قاعده‌سازی اقدامات پیچیده‌تر فساد را برانگیخته است اما این فعالیت به‌ندرت به‌عنوان "فن حکمرانی" و یا ابزار "حکمرانی بدون دولت" مورد تحلیل قرار گرفته است. حتی تکامل تاریخی این ابزارها هنوز به‌طور نظام‌مند مورد بررسی قرار نگرفته است. همچنین پرسش‌های مهمی همچنان بدون پاسخ مانده‌اند: اینکه نحوه تأثیر شاخص‌ها بر تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری چگونه است؟ تا چه اندازه فساد بر شیوه‌ای که شاخص‌ها ایجاد می‌شوند تأثیر می‌گذارد؟ کدام قضاوت‌های هنجاری و سیاسی در ایجاد شاخص‌ها سهیم هستند؟

پیش‌زمینه این مقاله با مشاهدات پایه‌ای که در طول سه دهه اخیر آغاز می‌شود، درجاتی از تأثیر را بر رفتار بازیگران در زمینه ایجاد و اجرای راهبردهای مبارزه با فساد اعمال کرده است. بااین‌وجود این تحقیق از دیدگاه یک‌جانبه به شاخص‌های فساد نزدیک شده است: همچنین گفتگو پیرامون شاخص‌ها به مشکلی فنی درمورد نحوه سنجش میزان واقعی ادراکی از فساد محدود شده است. هدف این مقاله نه‌تنها فراهم کردن یک پیش‌زمینه بلکه تحلیل یکپارچه پیرامون این گفتمان، ایجاد و استفاده از شاخص‌ها هست.

این نوشتار این‌گونه پیش خواهد رفت. بخش اول با تمرکز بر مجموعه‌های متفاوت نمایه‌ها و شاخص‌ها، به‌مرور اندازه‌گیری‌های موجود و عمده فساد می‌پردازد. بخش دوم توجه ویژه‌ای بر انتقادات، محدودیت‌ها و مشکلات روش‌شناختی و هستی‌شناسی مرتبط با این شاخص‌ها دارد. بخش سوم به تحلیل مقایسه‌ای دو شاخص فساد که به‌طور گسترده‌ای استفاده شده‌اند می‌پردازد: کنترل شاخص فساد بانک جهانی (CC) و شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل (CPI). بخش چهارم به

ارزیابی پیامدهای سیاسی واقع در ایجاد و به کارگیری شاخص‌ها می‌پردازد و بخش پنجم با خلاصه کردن مهم‌ترین پرسش‌های ایجادشده توسط این تحلیل، به نتیجه‌گیری می‌پردازد.

۱- پیشینه تحقیق

در طول سه دهه اخیر علاقه ویژه‌ای به ایجاد و به کارگیری شاخص‌های حکمرانی وجود داشته است: طبق آنچه آرنت و امان^۱ (۲۰۰۶) گزارش داده‌اند در حال حاضر حدود ۱۴۰ مجموعه از شاخص‌های حکمرانی موجود است که شامل هزاران شاخص فردی هست. اگرچه ایجاد شاخص‌های فساد در معرض تغییرات روش‌شناختی و هنجاری قرار گرفته اما محققان به ندرت تکامل تاریخی این ایجاد را موردبررسی قرار داده‌اند. این بخش به جای ابعاد سازنده و تاریخی ایجاد شاخص‌ها، به بررسی این موضوع که انواع مختلف شاخص‌های فساد چگونه ایجادشده‌اند می‌پردازد. برای آنکه در میان این حجم از شاخص‌ها مسیر گم نشود، سه مورد از اقدامات در جدول شماره ۱ به‌طور خلاصه ارائه شده که شامل اقدامات مبنی بر پیمایش فساد (I)، شاخص‌های فساد ارائه‌شده توسط نمایه‌های حکمرانی جهانی (II) و شاخص‌های فساد ارائه‌شده توسط نمایه‌های ظرفیت دولت (III) می‌باشد.

اولین گروه که شامل اقدامات نظرسنجی فساد اداری بود، در اواسط دهه ۱۹۹۰ به وجود آمد. این موضوع شامل: شاخص ادراک فساد (CPI)، شاخص درک رشوه‌خواری (BPI) و شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه، ارائه‌شده توسط سازمان شفافیت بین‌الملل و بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار (BEEPS) ارائه‌شده توسط بانک اروپایی بر بازسازی و توسعه (EBRD) و بانک جهانی شاخص تجربه فساد و شاخص

بین‌المللی کسب‌وکار، ارائه‌شده توسط کسب‌وکار بین‌المللی؛ بررسی بودجه آزاد ارائه‌شده توسط مشارکت بودجه بین‌المللی و نظرسنجی مردم ارائه‌شده توسط گالوپ بین‌المللی می‌باشد.

جدول ۱. اندازه‌گیری‌های فساد: نمایه‌ها و شاخص‌ها

اندازه‌گیری‌ها	ارائه‌دهنده	
بررسی عملکرد پروژه و محیط کسب‌وکار (BEEPS)	بانک اروپایی برای بازسازی و توسعه و بانک جهانی (EBRD)	فساد مبتنی بر پیمایش
صدای نظرسنجی مردم (VOPS)	گالوپ بین‌المللی	
شاخص کسب‌وکار بین‌المللی؛ شاخص تجربه فساد	کسب‌وکار جهانی محدود به رسانه	
بررسی بودجه آزاد	شراکت بودجه بین‌المللی	
شاخص درک فساد	شفافیت بین‌المللی	
شاخص درک رشوه‌خواری (BPI)؛ بارومتر فساد جهانی (GCB)	سازمان شفافیت بین‌الملل و گالوپ بین‌المللی	
بارومتر اروپایی	کمیسیون اروپایی	شاخص‌های حکمرانی (جهانی) (II)
بررسی‌های ارتکاب جرائم بین‌المللی (ICVS))	کنسرسیوم تحقیقاتی EU ICS	
مطالعه ارزش‌های اروپا	مطالعه ارزش‌های اروپا	
کشورهای در گذار (NIT)	خانه آزادی	
شاخص‌های یکپارچگی افریقا؛ شاخص حکمرانی آفریقایی؛ نوت بوک‌های فساد؛ شاخص سلامت اداری جهانی	سازمان جهانی سلامت اداری و بنیاد مو ابراهیم	
بینش جهانی	بینش جهانی HIS	
گزارش رقابت جهانی (GRC)	مؤسسه برای مدیریت توسعه IMD	

اندازه‌گیری‌ها	ارائه‌دهنده	
لاتینوبارومتر	شرکت لاتینوبارومتر	
بارومتر آفریقایی	دانشگاه ایالت میشیگان	
راهنمای بین‌المللی خطر کشوری	گروه خدماتی خطر سیاسی	
شاخص حکمرانی آفریقایی (AGI)	UNECA	
شاخص‌های حکمرانی جهانی WGI ارزیابی WB نهادی و سیاسی کشور	بانک جهانی	
نظرسنجی اجرایی؛ سالنامه رقابت جهانی؛ گزارش رقابت جهانی (GRC)	انجمن اقتصاد جهانی	
بررسی ارزش جهانی (WVS)	اتحادیه WVS	
شاخص ضعف کشور در دنیای رو به توسعه	مؤسسه بروکینگ	شاخص‌های ظرفیت دولت (III)
شاخص حاکمیت	مؤسسه بروکینگ، مؤسسه برای اثربخشی کشور و دانشگاه ملی استرالیایی	
شاخص‌های کشوری برای پروژه سیاست خارجی	آژانس کانادایی توسعه بین‌المللی	
نیروی کاری بی‌ثباتی سیاسی	دانشگاه ماسون جورج، مرکز سیاست جهانی	
شاخص شکنندگی دولت	مرکز صلح سیستمیک و مرکز سیاست جهانی در دانشگاه جورج ماسون	
پیمایش ظرفیت دولت	دانشگاه کلمبیا	
شاخص کشورهای شکست‌خورده	کمک مالی برای صلح، سیاست خارجی	
LICUS	بانک جهانی	

هم‌زمان در میانه دهه ۹۰ یک گروه دوم (II) ایجاد شد که شاخص‌های محاسبه‌شده توسط نمایه‌های حکومت را ارائه می‌دهند؛ مبنی بر اینکه فساد معمولاً یکی از ابعاد مهم برای تخمین سطوح گسترده‌تر حکمرانی را تشکیل می‌دهد. این گروه شامل: بانک اطلاعاتی شاخص‌های حکمرانی بانک جهانی (WGI)؛ راهنمای بین‌المللی خطر کشوری (ICRG)؛ گزارش رقابت جهانی (GRC)؛ نظرسنجی اجرایی؛ سالنامه رقابت جهانی؛ گزارش رقابت جهانی، کشورهای در گذار (NIT)، بررسی ارزش جهانی (WVS)؛ بررسی‌های ارتکاب جرائم بین‌المللی (ICVS)؛ سلامت اداری جهانی؛ بینش جهانی و ارزیابی نهادی و سیاست کشوری WB (CPIA) بود. این گروه همچنین شامل اندازه‌گیری‌های منطقه‌ای فساد از قبیل بارومتر اروپایی، مطالعه ارزش‌های اروپا، بارومتر آسیا، بارومتر لاتین، شاخص حکمرانی آفریقا (AGI)، شاخص یکپارچگی آفریقایی، بارومتر آفریقا و شاخص حکمرانی آفریقایی نیز می‌باشد.

گروه سوم شاخص‌های فساد، توسط شاخص‌های ظرفیت دولت (III) ایجادشده است که به ارزیابی عملکرد کشورها در مجموعه‌ای از حوزه‌ها گرایش دارند به‌نحوی که برای حفاظت از یکپارچگی مسئولیت‌های دولت ضروری می‌باشد. این شاخص‌ها از سال ۲۰۰۰ هنگامی که گفتمان درمورد ظرفیت دولت جایگاه ویژه‌ای را در بحث‌های پیرامون حکومت به خود اختصاص داد، افزایش یافته‌اند. حداقل شاخص‌های فساد که درون شاخص‌های ظرفیت دولت قرار می‌گیرند عبارت‌اند از: بررسی ظرفیت دولت ارائه‌شده توسط دانشگاه کلمبیا؛ شاخص شکنندگی دولت منتشرشده توسط مرکز صلح سیستمیک و مرکز سیاست جهانی در دانشگاه جورج ماسون، شاخص حاکمیت ارائه‌شده توسط سرمایه‌گذاری مشترک میان مؤسسه بروکینگ، مؤسسه اثربخشی کشور و دانشگاه ملی استرالیایی، شاخص‌های کشور برای پروژه سیاست خارجی ارائه‌شده توسط آژانس کانادایی توسعه بین‌المللی نیروی کاری بی‌ثباتی سیاسی ارائه‌شده توسط مرکز

سیاست جهانی در دانشگاه جورج ماسون، شاخص ضعف کشوری در دنیای درحال توسعه ارائه شده توسط مؤسسه بروکینگ، شاخص کشورهای شکست خورده ارائه شده توسط کمک مالی برای صلح و منتشر شده توسط سیاست خارجی و لیست کشورهای LICUS ارائه شده توسط بانک جهانی.

اولین نسل شاخص های فساد که در جدول شماره ۱ شرح داده شده، در معرض چندین ایراد قرار گرفته اند که موجب شده محققان و سیاست گذاران مجدداً جوانب نظری و روش شناختی آن ها را بررسی کنند. در نتیجه رویکردهای نوینی برای تنظیم شاخص های خاص تر و تجزیه شده ی فساد درحال شکل گیری است: نسل به اصطلاح دوم شاخص های حکمرانی خوب که شامل اندازه گیری های نوین فساد است و به عنوان نوعی وضعیت پیش فرض تعادل از مفهوم سازی متفاوت فساد متمایز می شود، می تواند ابزارهایی را باهدف تشخیصی بهتر طراحی کند. گرایش نوینی نیز در راستای اندازه گیری های مکمل گسترده تر به وجود آمده است که توانایی مطالعات کشوری ویژه و عمیق از گرفتن فساد در یک زمینه منطقه ای خاص و از این رو تنظیم درخواست های ویژه و مبتنی بر شواهد مداخله را دارد. این نسل جدید مطالعات که در نسل سوم مطالعات کمی به وجود آمد، شامل این موارد می شود: کتابچه فساد منتشر شده توسط سازمان سلامت اداری جهانی از سال ۲۰۰۷، گزارش فساد جهانی (GCR) ارائه شده توسط TI در سال ۲۰۰۱، گزارش ملی و فراملیتی ارائه شده توسط مؤسسه های ملی و فراملیتی، از قبیل گزارش ضدفساد اروپا که توسط کمیسیون اروپایی در سال ۲۰۱۴ منتشر خواهد شد. این مجموعه جدید اطلاعات را نمی توان به عنوان بخش جدایی ناپذیر شاخص ها یا نمایه های فساد در نظر گرفت زیرا از طریق مطالعات موردی و تحلیل های کشوری به وجود می آید؛ اما می توان آن را به عنوان نوعی تغییر جهت روش شناختی مهم در استفاده و سوءاستفاده از شاخص های حکمرانی در نظر گرفت.

در میان مجموعه اندازه‌گیری‌های فسادى که در بالا شرح داده شد، دو گرایش روشن‌شناختی یافت شده است. از یک طرف نمایه‌های فساد مبتنی بر داده‌های موضوعی وجود دارد به نحوی که ابزارهای مبنی بر تجربه به درک نظرسنجی مردم (گالوپ بین‌المللی) و یا کارشناسان از فساد در بخش دولتی یا خصوصی اختصاص داده می‌شود. سازمان شفافیت بین‌الملل این رویکرد را در میانه دهه ۹۰ آغاز کرد؛ هنگامی که ایده ساخت یک شاخص ترکیبی باهدف فراهم کردن داده‌ها پیرامون درک گسترده‌ای از فساد در کشورها رشد یافت. سایر نمایه‌های فساد مبتنی بر داده‌های موضوعی شامل برنامه نظارت اجتماعی بین‌المللی و نظرسنجی جهانی گالوپ می‌باشند که به درک افراد از فساد درون دولت خود کمک می‌کند. هنگامی که شاخص‌های حکمرانی جهان‌شمول (WGI) شامل کنترل فساد داخل یکی از ۶ ابعاد درک بهتر مفهوم حکمرانی جهانی شد، این رویکرد موضوعی تثبیت شد.

از طرفی دیگر اندازه‌گیری‌های فساد مبتنی بر داده‌های عینی نیز وجود دارد که سطح فساد از طریق داده‌های مرتبط به محاکمه قضایی جرائم سوءاستفاده از دفاتر عمومی محاسبه می‌شود. برخی از اندازه‌گیری‌ها به تفاوت‌های میان مقدار تخلف عمومی که به لحاظ فیزیکی موجود است و مقدار پولی که به‌طور کلی توسط دولت به ایجاد کارهای عمومی اختصاص داده‌شده است می‌پردازند. سایر داده‌های عینی از طریق گردآوری ویژگی‌های سازمانی کشورها، جمع‌آوری دیدگاه‌های ذی‌نفعان درگیر در پیگردهای قانونی فساد و یا از طریق حسابرسی پروژه‌های ویژه ارائه شده‌اند. مجموعه‌ای از اندازه‌گیری‌های ترکیبی در طی فعالیت‌های کدگذاری و رتبه‌بندی، باهدف قرار دادن مفهوم موضوعی در داده‌های عینی ایجاد شده است؛ به‌عنوان مثال ICRG یکی از مهم‌ترین اندازه‌گیری‌های ترکیبی است که برای ارزیابی خطر سیاسی خود به داده‌های مفهومی و به‌طور کلی برای ارزیابی خطر اقتصادی خود به داده‌های عینی وابسته است.

اندازه‌گیری‌های ترکیبی شامل سالنامه رقابت جهانی و گزارش حمل‌ونقل است که برای بازسازی و توسعه توسط بانک جهانی مطرح می‌شود.

۲- محدودیت‌ها، چالش‌ها و نقدها

اگرچه ازدیاد شاخص‌های فساد، پیچیدگی فزاینده‌ای را در مدیریت و مجموعه داده‌ها طی دهه اخیر ایجاد کرده است اما محققان انتقادهای شدیدی را ارائه داده‌اند. دودسته از انتقادهای باید موردتوجه قرار گیرند: اول اینکه ملاحظات هستی‌شناسی در رابطه با روشی که فساد تعریف و مفهوم‌سازی شده است وجود دارد؛ و دوم اینکه مجموعه‌ای از نگرانی‌های روش‌شناسی درمورد فرایندها و فنون مقدار سنجی وجود دارد.

۲-۱- نقدهای هستی‌شناختی

۲-۱-۱- چندقطبی‌های تعاریف

ابتدا نقدی اساسی در رابطه با روشی که محققان فساد را تعریف کرده‌اند وجود دارد: به‌رغم اینکه اصطلاح فساد معمولاً به عدم استفاده صحیح از قدرت توسط مقامات دولتی یا خدمه دولتی به علت مزایای شخصی اشاره دارد، تعاریف متفاوت و واگرایی در طول دهه اخیر ارائه شده‌اند که چارچوب غیر جامعی از تحلیل را پرورش می‌دهند. جدول ۲ چندقطبی‌های جنجالی از تعاریفی را شرح می‌دهد که حاصل تحلیل قیاسی بین برخی از مهم‌ترین اندازه‌گیری‌های فساد است. عدم توافق اساسی میان ارائه‌دهندگان شاخص، به علت تعریف خسارت ناشی از فساد است: بانک جهانی (WB) فساد را سوءاستفاده از قدرت عمومی به‌منظور منافع شخصی تعریف می‌کند. سازمان شفافیت بین‌الملل (TI) درواقع به سوءاستفاده از قدرت محول شده، اشاره می‌کند (شفافیت بین‌المللی، ۲۰۱۳)؛ درحالی‌که سازمان ملل متحد تنها با اشاره به

سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی، به اختلافات پاسخ داده است (سازمان ملل متحد، ۲۰۰۴). در نتیجه اختلاف اصلی در رابطه با نوع بخش، دولتی یا خصوصی، متضرر از فساد است. تعریف ارائه‌شده توسط سازمان شفافیت بین‌الملل و لمبوردف^۱ به اندازه‌گیری قدرت دولتی برای منافع شخصی اشاره دارد که به دریافت پول یا دارایی‌های ارزشمند مرتبط می‌شود، اما ممکن است شامل افزایش قدرت یا موقعیت نیز بشود. از نظر WB، فساد شامل شکل‌های کوچک و بزرگ آن در کنار کسب موقعیت توسط افراد زبده با منابع شخصی است.

در رابطه میان فساد و رشوه‌خواری نوعی ابهام وجود دارد: اگرچه OECD تعریفی را که شامل رشوه‌خواری فعال و منفعل است ارائه می‌دهد رشوه‌خواری فعال را شکل مجزایی از فساد می‌داند. همین اختلاف میان سازمان‌ها و مؤسسه‌های اروپایی به وجود آمده است: کمیسیون اروپایی و شورای اروپا تعریف سازمان ملل متحد را مبنی بر اینکه فساد، سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی است، ارائه می‌دهند، کنوانسیون حقوق کیفری در مورد فساد رشوه‌خواری فعال مقامات دولتی داخلی را کاملاً متمایز از نوع منفعل تعریف می‌کند. فساد در کنوانسیون حقوق مدنی فساد عبارت است از: درخواست، پیشنهاد، ارائه یا پذیرش مستقیم و غیرمستقیم رشوه یا هرگونه مزیت غیرقانونی دیگر و چشم‌داشت مربوط به آن که عملکرد مناسب هرگونه وظیفه یا رفتار مورد نیاز دریافت‌کننده رشوه، مزیت غیرقانونی و چشم‌داشت مربوط به آن را تحریف می‌کند. چه چیزی می‌تواند این ناهمگونی را توضیح دهد؟ به قول روهور^۲ از آنجایی که اشکال بسیار متفاوتی از فساد وجود دارد، یک شاخص به‌تنهایی نمی‌تواند جوانب چندبعدی فساد را به شکلی قابل اعتماد و عینی ارائه دهد. باین وجود ویژگی چندبعدی

1- Lambsdorff

2- Rohwer

فساد به تنهایی برای توضیح تعریف چندقطبی موجود کافی نیست؛ بنابراین سایر عواملی که در این ابهام مفهومی دخیل هستند نیز باید در نظر گرفته شوند.

جدول ۲. تعاریف فساد

سوء استفاده از قدرت ارائه شده برای منافع شخصی. به هر فرد وابسته به اتحاد مردم در موقعیت قدرت صدمه می زند (TI, 2013)	فساد	CPI TI, 2013 Lambsdorff, 2007
مشتری به عنوان رشوه دهنده عمل می کند و هزینه ای (بازپرداخت، شیرینی، سود پول، انعام) را به نماینده می دهد که در نهایت نام آن رشوه می شود. این مشتری مزیتی را مانند نوعی سرویس یا مجوزی که حق دریافت آن را ندارد مثل تخفیف مالیاتی و یا قرارداد عمومی به دست می آورد (Lambsdorff, 2007:19)	رشوه خواری	
نماینده به منظور خدمت به دولت پول یا سودی را از مشتری می گیرد (Lambsdorff, 2007:19)	اخاذی	
سرقت منابع عمومی از نماینده (Lambsdorff, 2007:19)	اختلاس	
نماینده همچنین می تواند از طریق فریب، دستکاری یا تحریف اطلاعات، حقایق و تخصص ها، آن ها را از مدیر اصلی پنهان کند (Lambsdorff, 2007:19)	تقلب	
اصطلاح فساد بزرگ برای شرح اصطلاحی استفاده می شود که بالاترین سطح دولت را تحریف می کند و موجب سوء استفاده گسترده ای از دولت می شود (United Nations, 2004:23)	بزرگ	سازمان ملل متحد (۲۰۰۴)
فساد خرد گاهی اوقات فساد اداری تعبیر می شود که شامل مبادله مقادیر بسیار اندکی از پول و اعطای مزایای اندک است. به هر حال این موارد می توانند سبب زیان های عمومی فراوانی شوند همانند مأمور گمرکی که از طریق محموله ای از کالاهای پر کاربرد تنها حدود ۵۰ دلار رشوه می گرفته است (United Nations, 2004: 23)	کوچک (خرد)	

عمل اعطای یک مزیت به‌منظور نادرست تأثیر در یک عمل یا تصمیم (United Nations, 2004: 24)	رشوه‌خواری	
میزان استفاده از قدرت عمومی برای سود شخصی که شامل فرم‌های بزرگ و کوچک فساد و نیز ضبط دولت توسط نخبگان و منافع شخصی می‌شود (WGI, 2013)	فساد	WB
فساد فعال یا رشوه‌خواری فعال به‌عنوان پرداخت و یا قول دادن برای پرداخت رشوه تعریف می‌شود (OECD, 2008)	فساد	OECD (2008)
استفاده فعال یا منفعل ناصحیح از قدرت مقامات اداری (منصوب یا انتخاب‌شده) برای منافع مالی و یا سایر منافع شخصی.		
سوء استفاده از قدرت برای منافع شخصی (کمیسیون اروپایی، ۲۰۰۳).	فساد	کمیسیون اروپایی
درخواست، پیشنهاد، ارائه یا پذیرش مستقیم و غیرمستقیم رشوه یا هرگونه مزیت غیرقانونی دیگر و چشم‌داشت مربوط به آن که عملکرد مناسب هرگونه وظیفه یا رفتار موردنیاز دریافت‌کننده رشوه، مزیت غیرقانونی و یا چشم‌داشت مربوط به آن را تحریف می‌کند (شورای اروپا، ۱۹۹۹a).	فساد	کنوانسیون حقوق مدنی فساد (ETS 174) ماده ۲
وعده، پیشنهاد یا ارائه یک مزیت غیرقانونی به یک مقام دولتی به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای خود مقام و یا فرد و سازمان دیگری به‌منظور اقدام رسمی و یا اجتناب از اقدام در انجام وظایف رسمی خود (شورای اروپا، ۱۹۹۹a).	رشوه فعال	کنوانسیون حقوق کیفری
درخواست یا پذیرش یک مزیت غیرقانونی توسط یک مقام دولتی به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای خود فرد یا فرد و سازمان دیگری به‌منظور اقدام رسمی و یا اجتناب از اقدام در انجام وظایف رسمی خود (شورای اروپا، ۱۹۹۹a).	رشوه منفعل	درمورد فساد ماده ۱۵

۲-۱-۲- عدم تمایز روشن، بین فساد و ظرفیت دولت

از یک طرف رابطه میان مفهوم فساد و مجموعه‌های شکنندگی دولت بحث‌برانگیز است. بسیاری از محققان در طی دهه ۹۰ به تفسیر فساد به‌عنوان پدیده‌ای منشأ گرفته از اشکال انحرافی قدرت سیاسی (حامی پروری، دولت‌های خون‌آشام، وطن‌پرستی، نئوپاتریمونیالیسم) تمایل داشته‌اند. محققان با توجه به بحث‌های دولت شکست‌خورده، فساد را دیگر تنها یک متغیر وابسته در نظر نگرفتند بلکه آن را به‌عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر ثبات دولت و به‌طور بالقوه ایجاد یا تضعیف بحران‌های سیاسی می‌پنداشتند. به‌عنوان مثال در تحقیقات مرتبط با فساد، حامی پروری و پاتریمونیالیسم به‌طور گسترده‌ای به‌عنوان اشکالی از فساد در نظر گرفته شده‌اند که در موقعیت‌های متفاوت رشوه‌خواری فعال رخ می‌دهد. با این‌وجود بسیاری از محققان در دهه ۸۰ پاتریمونیالیسم را به‌عنوان یک نظم اجتماعی کامل معرفی کرده بودند که در آن قدرت سیاسی-اداری توسط حزب هژمونیک و بروکراسی به یک پاتریمونی خصوصی تبدیل می‌شود. درحالی‌که اصطلاح پاتریمونیالیسم و نئوپاتریمونیالیسم برای شرح عدم نهادینه‌سازی و توسعه دولت به‌کار گرفته شده‌اند این تحقیقات فساد به تفسیر (نئو) پاتریمونیالیسم به‌عنوان زیرمجموعه ساده‌ای از فساد پرداخته‌اند. تعامل میان بحث‌های پیرامون ضدفساد و ظرفیت دولت هماهنگ نشده است و این تعامل مجموعه‌ای از سؤالاتی که همچنان بی‌پاسخ مانده‌اند را برانگیخته است: تفاوت میان فساد و مؤلفه‌های اصلی آن چیست؟ چه ارتباطی میان یک حامی یا دولت پاتریمونیال و فساد وجود دارد؟ آیا فساد نشان‌دهنده مشخصه یا ویژگی شکنندگی دولت است؟

۲-۱-۳- مؤلفه‌های اقتصادی یا سیاسی

از طرفی دیگر گذار از بحث‌های فساد محور اوایل دهه ۹۰ به رویکرد ظرفیت دولت اوایل سال ۲۰۰۰، نوعی تغییر معرفت‌شناختی بنیادی را درون نظریه‌های توسعه سیاسی

به وجود آورده است. در همان زمان تمایل به نادیده گرفتن تفاوت‌های میان این دو رویکرد، آشفتگی بزرگی را ایجاد می‌کند. منبع بزرگ فهم نادرست حاصل این سؤال است که آیا فساد باید هم به‌عنوان شاخص اقتصادی و هم شاخص سیاسی عملی شود یا خیر؟ اگرچه نمایه‌های فساد سعی داشته‌اند منطق اقتصادی را برای اندازه‌گیری و سرکوب فساد ارائه دهند، اما نمایه‌های شکنندگی دولت شاخص‌های فساد را برای ایجاد شاخص‌های سیاسی به‌جای شاخص‌های اقتصادی به‌کار گرفته‌اند. درمورد شاخص ضعف دولت، فساد به‌عنوان مؤلفه شاخص‌های سیاسی در نظر گرفته شده است که کیفیت مؤسسه‌های سیاسی یک دولت و میزان پذیرش مشروعیت آن نظام حکومتی توسط شهروندان را ارزیابی می‌کند. همچنین شاخص دولت‌های شکست‌خورده که توسط کمک مالی برای صلح مطرح شد، شامل فساد درون اجزای شاخص‌های سیاسی آن است.

۲-۱-۴- ناسازگاری فنی یا مفهومی

نقد مهم دیگر در رابطه با تمایل به ارائه دادن این اختلال تعریفی به‌عنوان یک مشکل فنی خالص است؛ هنگامی که ناسازگاری مفهومی حاصل متمایز کردن رویکردهایی است که به مسائل هنجاری موجود در مرکز این بحث مرتبط می‌شود. فساد چه صدمه‌ای وارد می‌کند؟ با توجه به یکی از مؤثرترین تعاریفی که توسط لمبدورف ارائه شد، فساد اندازه‌گیری قدرت عمومی برای منافع شخصی است اما واقعاً چه چیزی شدت فساد را نشان می‌دهد؟ سرانجام لمبدورف با در نظر گرفتن این موضوع که آیا فساد باید مربوط به تعهدات رسمی یا انتظارات عمومی باشد، گامی پیش می‌نهد و فساد را در مفهوم منافع عمومی تثبیت می‌کند. فساد رضایت از منافع عمومی و تحقق مجموعه‌ای از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که منجر به حکمرانی خوب می‌شود را از بین می‌برد. بسیاری از محققان دیگر فساد را انحراف از مدل قانونی-عقلی دولت و بسیاری

دیگر فساد را کاملاً به عنوان ویژگی حکومت بد می دانند. به هر حال مفهوم فساد به ناچار نشان دهنده دونقطه شروع هنجاری حکمرانی خوب و منافع عمومی است که معمولاً در این بحث گنجانده می شود. چه چیزی منافع عمومی را تشکیل می دهد؟ استانداردهای ایجاد حکمرانی خوب و بد کدام اند؟ مفهوم دولت که در اندازه گیری های فساد ادغام شده است به شدت تحت تأثیر سبک ایده آل دیوان سالاری عقلانی - قانونی و برقرار گرفته است؛ اما تمایل پست - و برین ها بر تبدیل یک سبک ایده آل به یک سبک شناسی حکمرانی، محققان و سیاست گذاران را به شکل دادن مدلی از حکومت که در هیچ مکانی به شکل خالص وجود ندارد، واداشته است. یکی از مفاهیم فساد که در این سبک شناسی می گنجد، تصویری منسجم و یکنواخت از دولت را در امتداد الگوی خطی پیشرفت سیاسی (و اقتصادی) نشان می دهد: انحراف از این الگو کاملاً نشان دهنده حکومت معیوب و شیوه های فساد است. اندازه گیری ها و سنجش ها تمایل به تأکید بر این مشکل دارند. هر تغییری از مقدار مرکزی با اختصاص به سبک های ایده آل یک مقدار استانداردسازی شده را می توان به عنوان شاهی از عملکرد نامناسب تفسیر کرد که شاخص ها را به جای ناظرین به قضاات نظم سیاسی معاصر تبدیل می کند.

۲-۲- انتقادهای روش شناختی

ورای قاعده سازی انتقادهای هستی شناسانه مهم، محققان به شدت روش شناسی به کار گرفته شده در ایجاد شاخص ها را موردنقد قرار داده اند بر ارزیابی سه موضوع تأکید ویژه ای شده است: تعصبات موجود در داده های موضوعی؛ خطرهای مرتبط با فن جمع آوری داده های متعدد؛ جمع آوری داده و اطلاعات از دست رفته.

۱-۲-۲- داده‌های موضوعی

اولین انتقاد در رابطه با استفاده از عقاید و مفاهیم ایجاد نمایه‌های فساد است: بسیاری از محققان متوجه شده‌اند که ارزش مفهومی فساد، ارزش مطلق فساد را از بین می‌برد. درحالی‌که سایرین معتقدند نمایه‌های ادراکی به‌شدت به دیدگاه‌های گروه خاصی از متخصصان و نخبگان کسب‌وکار وابسته هستند به‌عنوان مثال کنترل فساد ارائه‌شده توسط WB، از نظر نخبگان کسب‌وکار موردانتقاد قرار گرفته است؛ زیرا فساد را براساس جبهه‌گیری سیاسی خودارزیابی می‌کنند. همچنین CPI حداقل به خاطر فرضیه مشکوک پیرامون رابطه میان میزان واقعی و ادراکی فساد موردانتقاد قرار گرفته است. اگرچه برخی از محققان انتقادهای عینی را براساس اینکه کدام قضاوت متخصصان می‌تواند اساساً اشتباه و متعصبانه باشد ارائه می‌دهند. عده‌ای هم انتقادهای هستی‌شناسانه را شناسایی کرده‌اند از این ایده که شناسایی ناصحیح قضاوت‌های موضوعی منجر به تبدیل قضاوت‌های فردی به‌اندازه‌گیری‌های غیر فردی می‌شود حمایت می‌کند. طبق نظر تریسمن شاخص‌های موضوعی که به‌طور گسترده‌ای استفاده شده‌اند نه‌تنها از مشاهده تکرار فساد بلکه از نتیجه‌گیری‌های متخصصان و بررسی پاسخ‌ها براساس درک مفاهیم علت فساد حاصل شده‌اند.

۲-۲-۲- شاخص‌های ترکیبی

انتقاد دوم در رابطه با گزینه ایجاد شاخص‌های ترکیبی و ازاین‌رو جمع‌آوری منابع مختلف داده‌ها می‌باشد. هر دو مهم‌ترین اندازه‌گیری‌های فساد از نوعی روش‌شناسی جمع‌آوری منتج می‌شوند: کنترل شاخص فساد که توسط بانک جهانی مطرح شده است از ۲۱ روش بررسی و ارزیابی متفاوت تشکیل می‌شود درحالی‌که CPI که توسط سازمان شفافیت بین‌الملل ارائه‌شده، با استفاده از ۱۷ منبع داده محاسبه می‌شود. چندین محقق مشاهده کرده‌اند که حتی اگر شاخص‌های ترکیبی توانایی خلاصه کردن

اطلاعات را دارند، خطر از دست دادن وضوح مفهومی را نیز دارند؛ زیرا این نمایه‌ها ممکن است به منابعی تعلق داشته باشند که به‌طور عمومی در دسترس نیستند. شاخص‌های کلیدی ممکن است خطر ایجاد ابهام مفهومی را میان جوانب متعددی از فساد موجود در اندازه‌گیری‌های رایج نیز داشته باشند. خطر دیگر در رابطه با فقدان اعتبار داخلی ناشی از عدم امکان تضمین استقلال منابع مختلف است: در حقیقت تجمع منابع مختلف داده می‌تواند شامل داده‌هایی باشد که به همان منابع ایجاد اندازه‌گیری‌هایشان وابسته هستند. در نتیجه این تجمع نمی‌تواند براساس قضاوت‌ها و تعصبات مستقلی باشد که به‌طور جدی با دقت مفهومی شاخص ترکیبی سازگاری دارد.

۳-۲-۲- جمع‌آوری داده و داده‌های ازدست‌رفته

مشکل سوم در رابطه با جمع‌آوری داده و داده‌های ازدست‌رفته می‌باشد: بسیاری از محققان درمورد شفافیت در جمع‌آوری اطلاعات به‌ویژه هنگامی که داده‌های ازدست‌رفته ضرورت اختصاص روش‌های جایگزین برای جمع‌آوری اطلاعات را ایجاد می‌کنند، صحبت کرده‌اند. به‌عنوان مثال درمورد برخی از شاخص‌ها، داده‌های ازدست‌رفته ممکن است محققان را وادار به استخراج اطلاعات از سایر منابع کند؛ بدون در نظر گرفتن اینکه آیا این اطلاعات می‌توانند به‌اندازه کافی با سایر نمایه‌ها جمع زده شوند یا خیر.

۳- مقایسه میان شاخص ادراک فساد (CPI) و کنترل فساد (CC/WGI)

این بخش بر دو مورد از گسترده‌ترین شاخص‌های فساد متمرکز می‌شود: شاخص کنترل فساد بانک جهانی (CC) و شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل (CPI). براساس تعامل چندین نظرسنجی و سنجش‌های مربوط به ادراک فساد که

توسط کارشناسان و افراد دارای کسب‌وکار ارائه‌شده است، این اندازه‌گیری‌ها فرض مشترکی را براساس اینکه کدام نوع جمع‌آوری منابع مستقل می‌تواند اطمینان اندازه‌گیری فساد را افزایش دهد به اشتراک می‌گذارند. به‌رحال اختلالات مهمی میان آن‌ها به وجود می‌آید. هدف این بخش ارائه تحلیلی مقایسه‌ای این ابزارها است که به تعریف بهتر چالش‌های مفهومی و روش‌شناسی مربوط به فعالیت ساخت شاخص‌های فساد کمک می‌کند.

۳-۱- نگرانی‌های عملیاتی و روش‌شناختی

اگرچه TI و WB درمورد ایده کلی ایجاد داده‌های بهتر برای حکومت بهتر با اعطای امتیاز به ایجاد شاخص ترکیبی نظر مشترکی دارند اما شاخص کنترل فساد بانک جهانی (CC) و شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل (CPI) اختلافات روش‌شناختی و مفهومی مهمی را ارائه می‌دهند.

۱-۱-۳- اهداف

اولین اختلاف مهم در رابطه با اهداف اصلی است که دو سازمان را به سمت شرح اندازه‌گیری‌های فساد سوق می‌دهد. CPI نوعی اندازه‌گیری یک‌جانبه فساد باهدف ارائه داده‌ها همراه با درک گسترده‌ای از فساد درون کشورها است درحالی‌که کنترل فساد یکی از شش شاخص لازم برای ارزیابی نوعی اندازه‌گیری حکمرانی است که از ابتدا به ایجاد شاخص‌های بین‌المللی حکمرانی اختصاص داده‌شده است. هدف CPI بالا بردن آگاهی عمومی پیرامون فساد است که نه‌تنها به علت مجبور کردن حکومت به موردتوجه قرار دادن فساد، بلکه برای کمک به جامعه مدنی به‌منظور تقاضای

پاسخگویی از جانب رهبران‌شان می‌باشد. هدف WGI ایجاد ابزارهایی است که برای ایجاد ابزارهای مؤثرتر کمک مالی دولت مفید می‌باشد.

۲-۱-۳- مفهوم‌سازی و جمع‌آوری داده‌ها

از آنجایی که هدف این دو اندازه‌گیری متفاوت است، روشی که فساد مفهوم‌سازی می‌شود نیز تفاوت‌های چشمگیری دارد: CPI فساد را به‌طور کلی به‌عنوان سوءاستفاده از قدرت محول شده برای منافع شخصی معرفی می‌کند، درحالی که بانک جهانی هر دو شکل کوچک و بزرگ فساد را حتی درون بخش خصوصی مدنظر قرار می‌دهد.

بین راهبردهای جمع‌آوری داده نیز تفاوت‌هایی وجود دارد: بررسی‌های CPI ۲۰۱۲ از ۱۳ سازمان جمع‌آوری‌شده‌اند درحالی که CC مبتنی بر جمع‌آوری ۳۱ پیمایش است. داده‌های CPI شامل درک پنل کارشناسان ساکن و غیر ساکن حاصل از NGO ها و مدیران تجاری با توجه به عملکرد کشورهای خارجی و داخلی می‌باشد. داده‌های CC درواقع ۳۱ منبع حاصل از بررسی شرکت‌ها و خانواده‌ها، اطلاعات کسب‌وکار تجاری، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های بخش دولتی می‌باشد.

معیارهای مختلفی که برای جمع‌آوری داده‌ها به‌کار گرفته شدند، تفاوت‌های دیگری را نیز در راستای ارائه این نمایه‌ها نشان می‌دهند. درواقع انتخابی که بانک جهانی برای رسیدن به مجموعه بزرگ‌تری از داده‌ها انجام داد، امکان پوشش‌دهی تعداد بیشتری از کشورها را فراهم می‌کند: ابتدا در سال ۱۹۹۶ CPI درمورد ۵۴ کشور و CC برای ۲۰۴ کشور محاسبه می‌شد: درحالی که CPI در ۲۰۱۲ برای ۱۷۶ کشور و CC برای ۲۱۲ کشور محاسبه شده است. بااین‌وجود طبق تصمیم بانک جهانی برای اقتباس منابع داده‌های مشکل‌دار، اعتبار این شاخص را کاهش داده است: همان‌طور که لمبدورف اعلام می‌کند، به‌عنوان مثال بینش جهانی (DRI استاندارد/ضعیف) و راهنمای بین‌المللی خطر کشور (ICRG) خطر سیاسی بالقوه فساد در کشور را ارزیابی می‌کنند

درحالی که اطلاعات خطر محیط کسب‌وکار (BERI) تعریف خاص‌تری از فساد را ارائه می‌دهد زیرا یکی از معیارهای رسمی اقتباس شده برای محاسبه فساد، ذهنیت نامیده می‌شود.

۳-۱-۳- استانداردسازی

همچنین تفاوت‌های قابل توجهی بین روش‌های استانداردسازی وجود دارد که برای هنجار سازی منابع کاربرد دارد. از آنجایی که جمع‌آوری داده‌ها مشکل دوباره‌سازی داده‌های ساخته شده با واحدها یا مقیاس اندازه‌گیری متفاوتی را دارد، یکی از چالش‌های اصلی که نمایه‌های ترکیبی را در برمی‌گیرد، مقیاس بندی مجدد داده‌های حاصل از هر منبع با یک واحد مشترک است. بانک جهانی مدل مؤلفه مشاهده نشده (UCM) را ارائه می‌دهد که در آن فساد به عنوان تابعی خطی از فساد مشاهده نشده g در کشور j و با اصطلاح اختلال E تخمین زده می‌شود.

ترکیب فساد با این فرمول ارائه می‌شود و برای هر ۶ شاخص حکومت استفاده می‌شود

$$y_{jk} = a_k + B_k (g_j + E_{JK})$$

که نمره مشاهده شده y فساد (هر شاخص حکومت، k) در کشور j به مقدار فساد مشاهده نشده (حکومتی) g در کشور j و اصطلاح اختلال E بستگی دارد. پارامترهای a و B برای مقیاس بندی مجدد داده‌های حاصل از هر منبعی به واحد مشترک ضروری می‌باشند. داده‌های حاصل از این استانداردسازی بین 2.5- تا 2.5+ و درجه بندی درصدی ۰ (کمترین) تا ۱۰۰ (بیشترین) قرار می‌گیرند.

درواقع CPI تا سال ۲۰۱۲ نوعی مدل استانداردسازی دومرحله‌ای را براساس تکنیک‌های هماهنگ سازی درصدها و به کارگیری تغییر شکل بتا به کار گرفته است که رتبه بندی درصدی هر کشور را منظم می‌کند. روش هماهنگ سازی درصدها، رتبه‌ها (و

نه امتیازها) را بدون ایجاد پارامترهای جدید پردازش می‌کند: براساس این روش بیشترین مقدار CPI به‌عنوان مقدار استانداردسازی شده برای کشوری که به بهترین نحو با منبع جدید رتبه‌بندی شده است در نظر گرفته می‌شود. دومین مقداری که بیشترین است، به دومین کشوری که بهترین نحو رتبه‌بندی شده اختصاص می‌یابد و غیره. پس‌ازاین فرایند اولیه یک میانگین ساده و استانداردسازی دوم به‌منظور افزایش انحراف معیار به مقدار سال قبلی محاسبه شد. نتیجه این استانداردسازی در محدوده صفر تا ۱۰ قرار گرفت.

هر دو روش نقاط قوت و ضعف دارند: UCM مزیت نگهداری برخی از اطلاعات اصلی را در داده‌های پایه حفظ می‌کند. درحالی‌که روش هماهنگ‌سازی درصدها اطلاعات اصلی لازم برای قانون‌مندی تحلیل‌های قیاسی را از بین می‌برد. از آنجایی که CPI فقط داده‌های ردیفی (و نه مقدار واقعی) را ارائه می‌دهد، تحلیل بین‌المللی با فقدان اطلاعات پیرامون فاصله واقعی متمایزکننده کشورها از یکدیگر از بین می‌برد درحالی‌که عدم امکان تغییر شکل رتبه به یک مقدار اصلی نیز قانون‌مندی مقایسه را از سالی به سال دیگر به تأخیر می‌اندازد. از طرفی دیگر با معرفی پارامترهای مبتنی بر بسیاری از مفروضات غیرواقعی، UCM تضعیف می‌شود. درحالی‌که استانداردسازی انجام‌شده توسط TI مزیت‌های نگهداری این مقدار در محدوده صفر تا ۱۰ را بدون معرفی مفروضات غیرواقعی به اشتراک می‌گذارد و CPI سال گذشته را به‌عنوان مقدار استانداردسازی شده معرفی می‌کند.

به‌هرحال TI در سال ۲۰۱۲ به‌روزرسانی ویژه‌ای را در روش‌شناسی انجام داد تا این محدودیت‌ها را کاهش دهد. آخرین CPI با استفاده از میانگین ساده امتیازهای استانداردسازی شده محاسبه شده است:

$$\frac{x_i - \text{mean}(x)}{\text{std}(x)} \times \text{sign} \times 20 + 45$$

که تمام منابع با کم کردن میانگین داده و تقسیم بر انحراف معیار و سپس تنظیم مجدد با داشتن میانگین ۴۵ و انحراف معیار ۲۰ استانداردسازی شده‌اند. در نتیجه داده‌ها در مقیاس صفر تا ۱۰۰ ارائه شده‌اند (که صفر بیشترین مقدار فساد درک شده است).

۴-۱-۳- مقیاس

تفاوت مهم دیگر میان CPI و CC در رابطه با مقیاس منصوب به هر منبع در فرایند جمع‌آوری است. TI مقیاس برابری را به تمام منابع تشکیل‌دهنده CPI اختصاص می‌دهد در حالی که بانک جهانی این گونه در نظر می‌گیرد که هر منبع گردآوری شده درون CC یک مقدار مشاهده نشده‌ای دارد که با محاسبه اصطلاح اخطار تعیین شده است: پیش‌فرض این روش این است: منابعی که همبستگی بهتری با شاخص دارند، بهتر از سایرین هستند بنابراین منابعی که سیگنال پر مفهوم‌تری از حکومت را ارائه می‌دهند مقیاس بزرگ‌تری می‌گیرند. به‌ویژه مقیاس‌های منصوب به هر منبع بزرگ‌تر کوچک‌تر از واریانس اصطلاح اخطار این منبع هستند. اگرچه بر انتخابی که TI انجام داده است نیز نقد وارد است اما بر روش مقیاس بندی میانگین‌ها که توسط بانک جهانی انجام می‌شود نقد عمده وارد است مبنی بر اینکه همبستگی میان منابع را نمی‌توان پراکسی مهمی برای دقت در نظر گرفت. این رویکرد با فرض بر اینکه مقدار ارائه شده توسط اکثریت منابع می‌تواند پر مفهوم‌تر باشد، از این موضوع که همبستگی میان منابع می‌تواند ناشی از وابستگی متقابل قضاوت‌ها باشد چشم‌پوشی می‌کند: همان‌طور که آرنه و امان (۲۰۰۶) اعلام می‌کنند داده‌های ارائه شده توسط بسیاری از منابعی که توسط TI و WB به کار می‌رود، نمی‌توان کاملاً مستقل از سایر منابع در نظر گرفت.

۲-۳- انتقادهای جدی و پاسخ‌ها

ورای دام‌های روش‌شناختی شرح داده‌شده در بالا، تفاوت مهم دیگری میان CPI و WGI (CC) انتقادهای و نگرش تأیید شده توسط WB و TI را به سمت محدودیت‌های روش‌شناختی و هستی‌شناسی خود معطوف می‌کند.

۱-۲-۳- اثر بندواگون

مهم‌ترین انتقاد به وجود آمده در رابطه با انتخاب متکی بر داده‌های موضوعی است: اگرچه برخی از محققان متوجه شدند که مفاهیم نمی‌توانند فساد را اندازه‌گیری کنند بلکه فقط عقاید پیرامون وقوع آن را بررسی می‌کنند، سایرین به این حقیقت رسیده‌اند که ارزیابی‌های موضوعی فساد می‌تواند به شدت تحت تأثیر سایر عوامل و نگرانی‌ها باشد.

همان‌طور که سکوریا^۱ (2012) به‌طور خلاصه اعلام می‌کند اولین تعصب شناختی که بر اندازه‌گیری‌های موضوعی فساد تأثیر می‌گذارد اثر بندواگون است که به این حقیقت مرتبط می‌شود که آگاهی پاسخ‌دهندگان تمایل به بالا بردن بندواگون آگاهی‌های مشترک فساد در کشور معین را دارد. طبق نظر اندویک^۲ تعیین اینکه آیا آگاهی از سطوح رو به افزایش فساد در سطح جهان براساس واقعیت‌ها است یا خیر، تقریباً غیرممکن است. اثر بندواگون به‌ویژه در نمایه‌های ظرفیت دولت که اندازه‌گیری‌های فساد به‌طور مستقیم به وجود شاخص‌های فساد بستگی دارد قابل ملاحظه است. به‌عنوان مثال کنترل فساد یکی از شاخص‌های فساد است که به‌طور گسترده‌ای بیشترین استفاده را در تقریباً تمام نمایه‌های ضعف داشته است: از آنجایی که بانک جهانی مقیاس‌های بزرگ‌تر را به منابع همبسته عمده اختصاص

1- Sequeira

2- Andvig

می‌دهد، همبستگی بالایی بین خطر رتبه‌بندی‌های مفاهیم حکومت که در معرض خطاهای مفاهیم هستند وجود دارد.

۲-۲-۳- اثر هالو

طبق نظر سکوربا، نوعی اثر تعصب شناختی ثانویه بر شاخص‌های موضوعی فساد تأثیر می‌گذارد؛ درواقع اثر هالو در رابطه با تمایل به وابستگی فساد به استاندارد پایین‌تری از توسعه است. برخی از محققان مشاهده کرده‌اند که آگاهی از فساد در کشورهای کمتر توسعه‌یافته می‌تواند تحت تأثیر سطح پیشرفت هر کشور قرار گیرد. مطابق نظر گلاسر^۱، نوعی همبستگی میان رتبه‌بندی حکمرانی و سطح توسعه وجود دارد، زیرا نوعی وابستگی متقابل هستی شناختی بین درک فساد و رتبه‌بندی‌های ارائه‌شده توسط افراد دارای کسب‌وکار یا نهادهای رتبه‌بندی خطر تجاری وجود دارد. فساد باید در کشورهای توسعه‌نیافته بیشتر باشد و در کشورهای ثروتمند کمتر باشد، زیرا عقیده افراد دارای کسب‌وکار و متخصصان دانشگاهی می‌تواند تحت تأثیر این واقعیت قرار گیرد که جوامع مبتلا به ناسازگاری کم توسعه‌یافته فاسدتر هستند. همان‌طور که توسط تریسمن^۲ اشاره شد کشورهایی که به صادرات نفت وابسته هستند یا مقررات تجاری اجباری و تورم غیرقابل‌پیش‌بینی دارند، فاسدتر هستند. به‌هرحال حتی اگر توسعه بیشتر، منجر به آگاهی کمتر از فساد شود که درآمد را کنترل می‌کند، اکثر عواملی که فساد درک شده را پیش‌بینی می‌کنند با اندازه‌گیری‌های اخیر در دسترسی تجربه‌های فساد واقعی همبستگی ندارند.

1- Glaeser

2- Treisman

۳-۲-۳- کمبود مقایسه‌ای

سوم اینکه CPI و CC به راحتی برای مقایسه‌های بین‌المللی یا اندازه‌گیری‌های در طول زمان قابل استفاده نیستند. به‌طور کلی تمام شاخص‌ها براساس یک ساختار رتبه‌بندی در جهت امکان مقایسه هستند. به‌هر حال ویژگی‌تری این امکان را برای ما فراهم می‌کند که فقط مقایسه‌های تعصبی را انجام دهیم. از آنجایی که موقعیت هر کشور توسط موقعیت سایر امتیازها در شاخص تعیین می‌شود، این مقایسه بین کشوری به‌جای شناسایی مناسب یا تخمین بیشتر براساس شاخص‌گذاری سطح فساد انجام می‌شود. به‌عنوان مثال کنترل فساد مشکل جدی کمبودهای طولی دارد زیرا اندازه‌گیری‌های ارائه‌شده توسط بانک جهانی در مورد گرایش‌های میانگین‌های جهانی اطلاعاتی در اختیار قرار نمی‌دهند: منابع داده و رتبه‌بندی از یک سال تا سال دیگر قابل مقایسه نیستند زیرا ترکیب نمونه به‌طور قابل توجهی در طول سال‌ها تغییر می‌کند. درواقع CPI نوعی شاخص نسبی فساد در نقطه‌ای از زمان است که هرگز منجر به تغییر در مفاهیم فساد در سطح یک کشور نشده است. در حقیقت تا سال ۲۰۱۲ امکان مقایسه فساد در طول زمان را برای ما فراهم نمی‌کرد: داده‌ها براساس موقعیت نسبی که هر کشور در مقایسه با سایر کشورها داشت جمع‌آوری می‌شدند و پروسه استانداردسازی با محاسبه میانگین ساده و انحراف معیار هر سال گذشته به‌زحمت شرح داده می‌شد. با این وجود روش به‌روز شده تغییر جهت مهمی را معرفی کرده است که CPI را به سمت دیدگاه جدیدی سوق می‌دهد: داده‌ها از هر منبع داده جمع‌آوری شده‌اند که شامل تنها داده‌های یک سال از هر منبع داده هستند. در نتیجه قابلیت اطمینان طولی شاخص بهبود یافته است و هرگونه تغییر از یک سال تا سال دیگر در ردیف امتیازات به تغییر در امتیاز مجدد مقیاس بندی شده از آن منبع داده تعبیر می‌شود.

۴-۲-۳- نگرش WB و TI به تغییر

اگرچه بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل رسماً کاربرد بحث محدودیت‌های مفهومی و روش‌شناختی را در رابطه با ایجاد شاخص‌های حکمرانی اعلام کرده‌اند اما فقط TI تغییرات روش‌شناختی استوار را ارائه داده است. در سال ۲۰۱۲ TI نوعی به‌روزرسانی ویژه در رابطه با فرمول جمع‌آوری ارائه داده است اما WB هیچ تغییر استوار مشابهی را ارائه نداده است. بانک جهانی اکثر انتقادهای مهم ارائه‌شده توسط آرنت و امان، کورتز و شرانک^۱ (۲۰۰۶) و ناک^۲ (۲۰۰۸) را رد کرده است و آن‌ها را از نظر مفهومی نادرست یا از نظر تجربی نامشخص، تفسیر متعصبانه، زمینه‌های پیشین، به‌طور کلی فاقد حمایت تجربی و یا صرفاً بی‌اهمیت اعلام کرد. جدول ۳ شاخص درک فساد (CPI) و کنترل اندازه‌گیری فساد (CC/WGI) را خلاصه و مقایسه می‌کند.

جدول ۳. تحلیل مقایسه‌ای بین CPI و CC/WGI

شاخص درک فساد (CPI, 2012)	کنترل فساد (WGI, 2012)	
فساد سوء استفاده از قدرت در اختیار قرار داده‌شده برای منافع شخصی است؛ و به هر کسی که به درستکاری افراد در موضع قدرت وابسته است صدمه وارد می‌کند (TI, 2013)	فساد میزان اعمال قدرت عمومی برای منافع شخصی است که شامل هر دو فرم خرد و کلان فساد و همچنین تسخیر دولت توسط نخبگان و منافع شخصی است (WGI, 2013)	تعریف
افزایش آگاهی عمومی از فساد؛ ارائه داده‌هایی مبنی بر مفاهیم گسترده فساد درون کشورها (Lambsdorff, 2007)	ارزیابی نوعی اندازه‌گیری حکومت که اساساً برای ایجاد شاخص‌های بین کشوری حکومت و ایجاد ابزارهای مؤثرتر کمک‌های دولتی اختصاص داده‌شده است	هدف

1- Kurtz and Shrank

2- Knack

شاخص درک فساد (CPI, 2012)	کنترل فساد (WGI, 2012)	
	(The World Bank, 2007)	
NGO شاخص‌های بنیاد باتلزنمن حکومت پایدار؛ شاخص تغییر شکل بنیاد باتلزنمن؛ ملل در گذار خانه آزادی؛ رتبه‌بندی خطر کشور بینش جهانی؛ بررسی پرداخت‌کنندگان رشوه شفافیت بین‌المللی مدیران تجاری: رتبه‌بندی اداره بانک توسعه افریقا؛ سالنامه رقابت جهانی IMD؛ مشاوره خطر سیاسی و اقتصادی آسیا؛ راهنمای بین‌المللی خدمات خطر سیاسی خطر کشور؛ ارزیابی نهادهی و عملکرد کشوری بانک جهانی؛ رتبه‌بندی خطر کشوری واحد آگاهی اقتصاددان	بررسی شرکت‌ها و خانواده‌ها بارومتر افریقا؛ بررسی محیط سرمایه‌گذاری تجاری؛ بارومتر فساد جهانی شفافیت بین‌المللی؛ گزارش رقابت جهانی نظرآزمایی اقتصاد جهانی؛ نظرسنجی جهانی گالوپ؛ لاتینوبارومتر؛ مشاوره خطر اقتصادی سیاسی فساد در آسیا؛ بارومتر دانشگاه وندربیلست امریکا؛ مؤسسه سالنامه رقابت جهانی مدیریت و توسعه اطلاعات کسب‌وکار تجاری (شاخص دموکراسی و واحد آمار خطر اقتصاددانان، رتبه‌بندی iJET خطر امنیت کشور، خدمات خطر سیاسی، شاخص‌های خطر و موقعیت‌های کسب‌وکار بینش جهانی) NGO شاخص تغییر شکل بارتلز من، کشورهای خانه آزادی در تقاطع‌ها، خانه آزادی، شاخص سلامت اداری جهانی، شاخص آزادی اقتصادی بنیاد هریتیج، شاخص انتخابات افریقا، شاخص پایداری رسانه‌های میدلانی و تحقیقات بین‌المللی، شاخص بودجه آزاد پروژه‌های بودجه بین‌المللی، شاخص گزارشگران بدون مرزهای آزادی مطبوعات؛ GOV ارزیابی نهادهی و سیاست	منابع داده

شاخص درک فساد (CPI, 2012)	کنترل فساد (WGI, 2012)	
	بانکداری افریقا، ارزیابی نهادی و سیاست بانکداری آسیا، گزارش بانک اروپا برای گذار توسعه و بازسازی، مقیاس تروریسم سیاسی و دیتابیس Cingranelli Richards حقوق بشر، ارزیابی IFAD عملکرد بخش روستایی، دیتابیس پروفیل‌های نهادی، ارزیابی‌های نهادی و سیاست بانکداری جهانی، گزارش وزارت مبارزه با قاچاق انسان در وزارت امور خارجه ایالات متحده.	
۱۷۶	۲۱۲	کشورهای تحت پوشش
تطبیق درصد و تغییر شکل بتا (1995-2011) میانگین امتیازات استانداردسازی شده (2012)	مدل مؤلفه مشاهده نشده	روش جمع‌آوری
میانگین ساده	میانگین وزنی	مقیاس‌بندی
اثر بندواگون (Sequeira, 2012) از بین رفتن اطلاعات کاردینال کمبود مقایسه‌ای	اثر هالو؛ اثر بندواگون (Sequeira, 2012) کمبود مقایسه‌ای؛ معرفی پارامترها براساس فرضیات غیرواقعی (Lambsdorff, 2007)؛ گزارش مخالف نسبت به تغییرات روش‌شناختی	انتقادات

۴- استفاده از شاخص‌های فساد و پیامدهای سیاسی

در میان تحقیقات آزمایش شده در بالا، نوعی نگرانی درمورد عواقب تکثیر شاخص‌ها برای سیاست‌های ضدفساد وجود دارد؛ اما تلاش‌های اندکی در راستای تبدیل کردن شاخص‌ها به عنوان بخشی از فصاحت نظم سیاسی معاصر صورت گرفته است. شاخص‌ها از ایجاد حالت‌های جدید حکومت که انتظارات و خط‌مشی‌های سیاسی را ایجاد می‌کند حمایت می‌کنند؛ اما چه چیزی نیاز به شاخص‌ها را ایجاد می‌کند؟ این بخش قبل از ارزیابی پیامدهای سیاسی و هنجاری اندازه‌گیری‌های فساد، نیروهای احتمالی که نیاز به شاخص‌ها را برمی‌انگیزد ارزیابی می‌کند.

۴-۱- تقاضا برای شاخص‌های فساد

تولید شاخص‌های فساد تحت تأثیر مقررات هنجاری متفاوت و مطالبات سیاسی می‌باشد. به نظر می‌رسد تقاضا برای شاخص‌های فساد به شدت به پیشرفت راهبردهای ضدفساد مرتبط باشد که برای ایجاد و تثبیت روش‌های حکمرانی نوین و خوب حیاتی است. عمل‌کننده‌های ویژه این راهبردها را تأیید می‌کنند: مؤسسه‌های بین‌المللی (World Bank, International Monetary Fund, OECD, UNDP)، مشارکت فراملی ((US's Foreign Corrupt Practice Act, (FCPA)، آژانس‌های توسعه، سازمان‌های دولتی و غیردولتی ملی (Transparency International, Mo Ibrahim Foundation). تمام این عمل‌کننده‌ها به محدود کردن فساد و ارتقای حکمرانی خوب علاقه‌مند هستند. در اینجا ۵ عملگر باید موردتوجه ویژه قرار گیرند.

تقاضای بانک جهانی برای شاخص‌های فساد در راستای ایجاد ابزارهایی برای کاهش انگیزه‌های اقتصادی شرکت در فساد می‌باشد. کاهش فساد به عنوان عاملی

ضروری در راستای افزایش اثربخشی کمک‌های پیشرفت و وام‌دهندگان بانکی در نظر گرفته می‌شود.

تقاضای سازمان شفافیت بین‌الملل برای مبارزه با فساد به علت توسعه سیاست‌های حکمرانی خوب است: TI حتی در همکاری‌های شدید با دولت و سازمان‌های بین‌المللی مثل WB و IMF سعی در ارتقای مشارکت جامعه و کمک جامعه مدنی در محدود کردن فساد دارد. تقاضای OECD برای شاخص‌های فساد نه تنها براساس اشتیاق ملل صنعتی شده برای بسط ابزارهایی برای شناسایی انطباق کشورهای عضو با هنجارهای ضدفساد است بلکه به علت سرمایه‌گذاری خارجی بهتر در کشورهای در حال توسعه نیز می‌باشد.

تقاضای اتحادیه اروپایی برای شاخص‌های فساد به علت جلوگیری و مقابله با فساد سیاسی از راه اجبارهای قانونی، همکاری‌های پلیسی و قضایی بین کشورهای عضو اتحادیه می‌باشد. این اتحادیه مجموعه گسترده‌تری از اندازه‌گیری‌ها را برای شناسایی خطر مرتبط با فساد تطبیق داده است که هر دو روش قدیمی و جدید حکمرانی دنبال شده است. از یک طرف تصویب معاهده استکهلم به کمیسیون اروپایی این مجوز رسمی را داده است که به‌طور فعال نوعی سیاست ضدفساد اروپایی را توسعه دهد که تحلیل مالی قانونی و پذیرش ابزار موجود در قانون مالی، مدنی و کیفری را شامل شود. از طرف دیگر این معاهده با توجه به ضرورت توسعه شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری اقدامات علیه فساد، به‌ویژه در منطقه اتحادیه اروپا (تدارکات دولتی، کنترل مالی و غیره)، دستورالعمل‌هایی را برای ایجاد روش نوین حکومت ارائه می‌دهد (کمیسیون اروپا، ۲۰۱۱). درواقع ارائه این شاخص‌ها به‌عنوان بخشی از دستور کار اجتماعی در اتحادیه اروپا و ابزار سیاست اتحادیه اروپا برای ترویج پذیرش اجتماعی، معرفی شده است. کمیسیون اروپایی در ژوئن ۲۰۱۱ ارائه گزارش سالانه ضدفساد

اتحادیه اروپا را به منظور ارزیابی دوره‌ای اقدامات علیه فساد کشورهای عضو این اتحادیه تصویب کرد.

۲-۴- پیامدهای سیاست

این شاخص‌ها از هنگامی که تقاضا برای شاخص‌های فساد شناسایی شده است، چه عواقبی داشته‌اند؟ آیا این راهبردهای ضدفساد نسبت به گزینه اندازه‌گیری فساد حساس هستند؟ شاخص‌ها چگونه به درک فساد، علل و تأثیرات آن کمک می‌کنند؟ شاخص‌ها چگونه بر تصمیم‌گیری پیرامون مداخلات تأثیر می‌گذارند؟ اگرچه پاسخ دادن به این پرسش‌ها زود است اما برخی از مشاهدات باید ارتقا یابند. برخی از عواقب پیرامون سطح فساد، گفتمان عمومی پیرامون حکمرانی جهانی، تشکیل مداخلات نظارتی را می‌توان شناسایی نمود.

۱-۲-۴- سطح فساد

توجه بسیار زیادی را که این روزها فساد به خود جلب می‌کند می‌تواند به عنوان شاخص خوبی از نفوذی باشد که ناشی از پیچیدگی فزاینده اندازه‌گیری فساد است. سیاست‌گذاران ممکن است به علت ماهیت به ظاهر شفاف و علمی شاخص‌های فساد جذب آن‌ها شده باشند. به نظر می‌رسد فعالیت رتبه‌بندی انگیزه‌های قوی برای اصلاحات سیاسی و نظارت بر سطح فساد کشور ایجاد کرده است. به هر حال میزان تغییرات سالیانه فساد در یک کشور را می‌توان از طریق تغییر در عملکرد نگرش کشور نسبت به فساد مشخص کرد؛ یک کشور می‌تواند صرفاً به علت اضافه شدن (حذف شدن) کشورهای جدید در فهرست و یا توانایی عملکرد بهتر (بدتر) سایر کشورها، موقعیت بهتر (و یا بدتری) را کسب نماید. همان‌طور که آرنست و امان اعلام کردند،

اگرچه سازمان شفافیت بین‌الملل صراحتاً ادعا می‌کند که CPI نوعی رتبه‌بندی است و نمی‌توان از آن برای اندازه‌گیری عملکرد ملی علیه فساد استفاده نمود. اغلب روزنامه‌ها آن را به اشتباه به عنوان نوعی اندازه‌گیری تفسیر می‌کنند و گاهی اوقات ارائه‌دهندگان به اشتباه از آن استفاده می‌کنند. در نتیجه فعالیت رتبه‌بندی تمایل به ایجاد نوعی پارادوکس رتبه‌بندی داشته است: به‌ویژه شاخص‌های موضوعی جایگزین‌های مناسبی برای فساد شده‌اند و کشورها کمتر یا بیشتر از آنچه به فساد مبتلا هستند ارزیابی می‌شوند.

۲-۲-۴- تأثیر بر گفتمان حکمرانی جهانی

شاخص‌های فساد تأثیر مهمی در شکل دادن به گفتمان عمومی پیرامون حکمرانی جهانی دارند. به منظور درک این تأثیر باید سه عامل را در نظر گرفت. از دیدگاه تحلیلی، علی‌رغم وجود شواهد تجربی مبنی بر اینکه فساد را نمی‌توان با عواملی مثل مؤسسه‌های دموکراتیک یا سطوح ثبت‌شده رشد اقتصادی توضیح داد، فعالیت رتبه‌بندی در دیدگاه فساد به عنوان انحراف از مدل رسمی و قانونی-منطقی کشور اعلام شده است. به عنوان مثال شاخص‌های فساد در کشورهای در حال توسعه، اختلافات میان قوانین و مقررات را در نظر نمی‌گیرند: شاخص‌هایی که وجود ابزارهای قانونی قادر به اجرای سیاست‌های ضدفساد را ارزیابی می‌کنند اغلب با فرایندهای تاریخی که دولت را مجبور به اجرای کمپین‌های قانونی و قابل اعتماد ضدفساد می‌کنند، مطابقت ندارند. در مقابل ابزارهای قانونی به کار گرفته شده، اغلب با اقدامات قانونی متعلق به دولت‌های اروپایی که در دوران استعمار تحمیل شده‌اند مطابقت دارند و توسط دولت‌های پس از استعمار نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند. به عنوان مثال حتی اگر گرفتن رشوه توسط ادارات دولتی، در بسیاری از کشورها غیرقانونی است اما اندکی همبستگی میان تجربه واقعی فساد و مقررات رسمی وجود دارد؛ مفهوم رشوه در کشورهای مختلف متفاوت است و

سطح فساد قانونی به‌ندرت با سطح فساد اندازه‌گیری شده مطابقت دارد. همان‌طور که هالوارد^۱ اعلام می‌کند، در بسیاری از کشورهای آفریقایی تجارب واقعی شرکت‌ها در محیط نظارتی، با مقررات رسمی که وجود دارند، مطابقت ندارند. در نتیجه شاخص‌های فساد می‌توانند ایده فساد منتقل‌شده از قدرت‌های استعماری به کشورهای پس از استعمار نوظهور را اندازه‌گیری کنند.

دوم اینکه سیاست‌گذاران ممکن است از شاخص‌ها برای اهداف توضیحی استفاده کنند که اغلب منجر به ارائه روابط علت و معلولی مهمی می‌شود؛ بنابراین دستورالعمل اصلی توصیف و نظارت بر فساد به‌وسیله شاخص‌ها منجر به ارائه اقدام توضیحی نامناسبی شده است: هنگامی که از شاخص‌ها برای توصیف استانداردها و ارزیابی عملکردها استفاده می‌شود، پیچیدگی اجتماعی پنهان‌شده در پشت این شاخص‌ها، بیان نمی‌شود؛ بنابراین نمایش عددی پدیده‌های اجتماعی از کمبود اطلاعاتی رنج می‌برد که اگرچه ممکن است برای اهداف توصیفی محدود قابل‌پذیرش باشد اما اختصاص هرگونه هدف توضیحی برای ایجاد شاخص‌ها را غیرممکن می‌کند.

سوم اینکه به‌منظور ایجاد شاخص‌های گسترده‌تر، در نمایه‌های اخیر ضعف کشور از شاخص‌های حکمرانی استفاده‌شده است: به‌عنوان مثال در فهرست ضعف کشور، شاخص فساد ارائه‌شده توسط بانک جهانی (کنترل فساد) به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های سبب سیاسی شاخص‌ها به‌کار گرفته‌شده است؛ اما با نگاهی به ترکیب فهرست کلی، نوعی تعصب انتخابی مشاهده می‌شود: مجموعه شاخص‌های به‌کار گرفته‌شده به‌عنوان نمایندگان شاخص‌های سیاسی (اثربخشی دولت، حاکمیت قانون، صدا و پاسخ‌گویی و کنترل فساد) تقریباً به‌طور کامل با پروژه شاخص حکمرانی جهانی مطابقت دارد؛ فقط رتبه‌بندی‌های آزادی که توسط سازمانی متفاوت، یعنی خانه آزادی ایجاد می‌شود. اگرچه شاخص‌های کلیدی باید برای اندازه‌گیری پدیده‌های ناشی از شماری از منابع

مختلف داده هدف‌گذاری شوند اما صرفاً متکی شدن به داده‌های بانک جهانی، منطق جمع‌گرایی پنهان در ورای روش جمع‌آوری را تضعیف می‌کند.

۳-۲-۴- مداخلات نظارتی جهانی

شاخص‌های فساد تأثیر مهمی نه تنها بر درک و شکل دادن به مشکل فساد دارند بلکه در فرمول‌بندی پاسخ‌های سیاسی و تنظیم دستورالعمل‌های راهبردی نیز اثربخش هستند. یکی از معضلات بحث‌برانگیز گسترش رتبه‌بندی‌ها در رابطه با بازتولید مجموعه‌های جدید توسعه و آستانه‌های ظرفیت ضروری برای توجیه مداخلات نظارتی جهانی، به جای نظارت بر پدیده‌هایی می‌باشد که ممکن است به مداخله احتیاج داشته و یا نداشته باشند. درواقع آژانس‌های کمک و سرمایه‌گذاران بین‌المللی به استفاده از شاخص‌ها به عنوان فناوری‌های حکمرانی و تحمیل شرایط سیاسی و اقتصادی و یا نشان دادن اثرات مثبت مداخلات نظارتی انجام‌شده، علاقه‌مند شده‌اند.

اگرچه بحث‌های پیرامون فساد، منجر به ضرورت ایجاد روش جدید حکمرانی شده‌اند اما شاخص‌های فساد به عنوان ابزار پس از نظارتی، همچنان در رویکرد حل مسئله بالا به پایین، قرار گرفته‌اند. از دیدگاه نظارتی سیاست‌گذاران و سرمایه‌داران به جای بررسی عمیق‌تر تجزیه و تحلیلی اعطای فرمولی که راه‌حلی محلی را برای مشکلات محلی ارائه دهد، با تمرکز بر تنظیمات سازمانی و اقتصادی که استانداردهای جهانی حکمرانی را ارتقا می‌دهد، اقدامات ضد فساد داشته‌اند. درواقع شاخص‌های فساد تنها از نظر تئوری شکل‌گیری ابزارهای پس از نظارتی را برانگیخته‌اند که منجر به ارتقای روش‌های حکمرانی جدید می‌شود. مقامات دولتی همچنان نقش اصلی را بازی

می‌کنند و در راهبردهای ضدفساد تمرکز می‌کنند. یکی از انتقادهای مهم راهبردهای ضدفساد که توسط مونگیو-پاپیدی^۱ بیان شده است:

اکثر مطالعات پیرامون فساد به‌ویژه آن‌هایی که توسط اقتصاددانان نوشته شده‌اند، رویکرد "عامل اصلی" دارند: آن‌ها موجودیت را در تمام زمان‌های به معنای کامل "اصلی" که اعتماد توسط برخی از عوامل مورد سوءاستفاده قرار گرفته است پذیرفته‌اند و به مبارزه علیه فساد علاقه‌مند هستند؛ بنابراین همکاری برای برنامه‌های حکمرانی خوب معمولاً در راستای این اصول است (وزارتخانه‌ها، سازمان‌های کنترل و سازمان‌های ضدفساد اداری) که از نظر اخلاقی ورای فساد هستند.

۵- نتیجه

تعریف اینکه چه نوع واکنش سیاسی و قانونی در رابطه با تصویر فساد چارچوب‌بندی شده توسط اندازه‌گیری‌های مدرن ارائه شده، سخت است. اگرچه مطبوعات مطالب جالبی را در مورد تأثیر فساد در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه ارائه داده‌اند، تأثیر شاخص‌های فساد در سیاست‌گذاری نیز قابل‌درک است و کمتر مورد توجه قرار گرفته است. هدف این مقاله شناسایی مجموعه‌ای از سؤالات بسیار مهم برای درک این موضوع است که تا چه اندازه مسائل مفهومی و روش‌شناختی مرتبط با اندازه‌گیری‌های فساد موجود می‌توانند بر روشی که سیاست‌گذاران از این شاخص‌ها استفاده می‌کنند تأثیر بگذارد.

۱-۵- پرسش‌های معرفت‌شناختی

از منظر مفهومی، اندازه‌گیری‌های فساد در معرض نوعی شکنندگی نظری بوده است که امکان ایجاد اندازه‌گیری‌های ادراکی قادر به شناسایی پیچیدگی این پدیده را مختل کرده است؛ اما تا چه اندازه فرمول‌بندی تعاریف جزئی برای اندازه‌گیری این موضوع که چه چیزهایی را درمورد فساد می‌توان محاسبه نمود، ضروری است؟ تعاریف فساد براساس عمل‌کننده‌ها (بوروکرات‌ها، سیاستمداران و مدیران)، اندازه (کوچک، بزرگ) و نوع بخش‌های مشمول (خصوصی یا دولتی) تغییر می‌کند. چرا به وجود آورنده‌های شاخص درمورد شناسایی یکسان فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی مخالف هستند؟ به‌عنوان مثال چرا TI رشوه‌خواری فعال را به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از فساد می‌داند درحالی‌که بانک جهانی و سایر ارائه‌دهندگان این نوع فساد را به فعالیت‌های پذیرش یا پرداخت رشوه نسبت می‌دهند؟

دوم اینکه پرسش‌های مهمی از تعامل میان فعالیت رتبه‌بندی ظرفیت دولت و عملکردهای رتبه‌بندی حکومت ایجادشده است. رابطه رسمی میان فساد و شکنندگی دولت چیست؟ آیا فساد موجب ضعف دستگاه دولتی می‌شود و یا برعکس این شکنندگی دولت است که سیاستمداران و خدمتکاران دولتی را به سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی وامی‌دارد؟

۲-۵- پرسش‌های روش‌شناختی

از منظر روش‌شناختی سؤالات اساسی دیگری مطرح شده است. با توجه به سیستم‌های مقیاسی ارائه‌شده توسط WB و TI، آیا روش میانگین مقیاس بندی (WB)، خطاهای ادراکی را با توجه به این احتمال که نظرسنجی‌های مختلف بر ارزیابی‌های یکدیگر متکی هستند، شدت می‌بخشد؟ در مقابل با توجه به عدم تقارن اطلاعات ارائه‌شده توسط منابع مختلف آیا سیستم مقیاس بندی (TI) برای ارائه دادن مقادیر

یکسان به منابع مختلف خطر است؟ تا چه اندازه سیستم مقیاس بندی اهمیت هر منبع داده را کمتر یا بیشتر برآورد می‌کند؟

آیا می‌توان بدون در نظر گرفتن درآمد، سیاست‌های دولتی، سیستم قانونی، منابع طبیعی یا تجربه‌های استعماری، فساد را به عنوان تابعی خطی در نظر گرفت؟ تا چه اندازه این فرضیات برای فرمول‌بندی واقع‌بینانه UCM ضروری هستند؟

۳-۵- پرسش‌های هستی‌شناسی

با توجه به اینکه کشورهای مختلف مفاهیم، تجربه‌ها و تعاریف مختلفی از فساد دارند تا چه اندازه این واقعیت چندبعدی و متنوع می‌تواند از نظر معنایی بر شاخص تأثیر داشته باشد؟ آیا شاخص‌های موجود جوامع محلی را برای درگیر شدن در عملکرد جمعی علیه فساد را برمی‌انگیزد؟ عواقب روش‌هایی که مفهوم فساد از طریق اندازه‌گیری‌های مختلف فساد ارائه می‌شود، برای درک و اندازه‌گیری‌های بعدی چیست؟

این نوشتار سؤالات بیشتری را ارائه داده است که بتواند پاسخ دهد. پیشرفت شاخص‌های فساد نوعی فرایند پویا است که همیشه تحت تأثیر مطالبات سیاسی و هنجاری نوظهور است. با مطرح کردن این سؤال که آیا این شاخص‌ها برای فرمول‌بندی توصیه‌های سیاستی رضایت‌بخش یا مؤثر هستند یا خیر، این نوشتار سعی کرده به بررسی این موضوع بپردازد که چه نوع عناصر گفتاری، خواسته‌های هنجاری و پیامدهای سیاسی می‌تواند در فرمول‌بندی شاخص‌های فساد جایگاه محکمی داشته باشد.

فهرست منابع

- Ades, A. F. & Di Tella, R. (1995). Competition and corruption. Institute of Economics and Statistics.
- Andvig, J. C. Amundsen, O.H. F. I. & Soreide, T. (2000). Research on Corruption. Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Apaza, C. R. (2009). Measuring governance and corruption through the worldwide governance indicators: critiques, responses, and ongoing scholarly discussion. PS: Political Science & Politics, 43, 139–143.
- Arndt, C. & Oman, C. P. (2006). Uses and Abuses of Governance Indicators. OECD Publisher.
- Bach, D. & Gazibo, M. (2012). Neopatrimonialism in Africa and beyond. New York: Routledge.
- Black, B. Kraakman, R. & Tarassova, A. (2000). Russian privatization and corporate governance: what went wrong? Journal of Emerging Markets, 1, 7–28.
- Carment, D. Achkar, El, S. & Prest, S. (2006). The 2006 country indicators for foreign policy: opportunities and challenges for Canada. Canadian Foreign Policy Journal, 13, 1–35.
- Chase, H. (2002). World Bank Group Work in Low-income Countries Under Stress. World Bank Group.
- Cooley, A. (2013). The emerging politics of international rankings and ratings: a framework for analysis. Forthcoming.
- Davis, K. E. & Kingsbury, B. (2011). Indicators as interventions: pitfalls and prospects in supporting development initiatives (pp. 1–55). Rockefeller Foundation.
- Davis, K. Fisher, A. Kingsbury, B. & Merry, S. E. (2012). Governance by Indicators: Global Power through Classification and Rankings. OUP Oxford.

- Djankov, S. La Porta, R. Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. The quarterly journal of economics, 117(1), 1–37.
- European Commission. (2003). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - On a comprehensive EU policy
- against corruption (COM)(2003) final - Not published in the Official Journal. Available at http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!cele xplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=CO Mfinal&an_doc=2003&nu_doc=317.
- European Commission. (2011). Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment (“EU Anti-corruption Report”) (No. C(2011) 3673 final) (pp. 1–26).
- Galtung, F. (1998). Criteria for sustainable corruption control. The European Journal of Development Research, 1, 105–128.
- Ghani, A. Lockhart, C. & Carnahan, M. (2005). Closing the Sovereignty Gap. Overseas Development Institute.
- Glaeser, E. L. La Porta, R. Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? Journal of Economic Growth, 9(3), 271–303. doi:10.1023/B: JOEG.0000038933.16398.ed
- Goel, R. K. & Nelson, M. A. (2005). Economic Freedom Versus Political Freedom: Cross- Country Influences on Corruption. Australian Economic Papers.
- Golden, M. A. & Picci, L. (2005). Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data. Economics & Politics, 17(1), 37–75.
- Goldstone, J. A. Bates, R. H. Epstein, D. L. Gurr, T. R. Lustik, M. B. Marshall, M. G. et al. (2010). A Global Model

- for Forecasting Political Instability. *American Journal of Political Science*, 54(1), 190–208. doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00426.x
- Haken, N. Messner, J. J. Hendry, K. Taft, P. Lawrence, K. Anderson, T. et al. (2012). *Failed States Index 2012*. (J. J. Messner, Ed.) The Fund for Peace Publication, 1–48.
 - Hallward-Driemeier, M. Khun-Jush, G. & Pritchett, L. (2010). *Deals Versus Rules*. National Bureau of Economic Research.
 - Heidenheimer, A. J. Johnston, M. & LeVine, V. T. (2009). *Political Corruption*. Transaction Publishers.
 - H  ritier, A. (2002). New Mode of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? In A. H  ritier, A. (Ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Boulder, Colorado, 185-206.
 - Huberts, L. Lasthuizen, K. & Peeters, C. (2006). Measuring corruption: Exploring the iceberg. In C. J. G. Sampford (Ed.), *Measuring corruption*. Ashgate Publishing, Ltd.
 - International Monetary Fund. (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. International Monetary Fund, Publication Services.
 - Jachtenfuchs, M. Kohler-Koch, B. (2003). Regieren und Institutionenbildung. In M. Jachtenfuchs, Markus, B. Kohler-Koch (Eds.): *Europ  ische Integration*, Opladen, 11-46.
 - Kaufmann, D. Hellman, J. Jones, G. & Schankerman, M. (2000). *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*. The World Bank Institute Governance Regulation and Finance and European Bank for Reconstruction and Development.
 - Kaufmann, D. Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2006). Measuring corruption: myths and realities. *Development outreach*, 1–7.

- Kaufmann, D. Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007). The Worldwide Governance Indicators Project. World Bank Publications.
- Kaufmann, D. Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators. Policy Research Working Paper, 1–31.
- Knack, S. F. (2006). Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia. World Bank Publications.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross- country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, 203–227.
- Kurtz, M. J. & Schrank, A. (2008). Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *The Journal of Politics*, 69(2), 538–554. doi:10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x
- Lambsdorff, J. G. (2006). Measuring Corruption: The Validity and Precision of Subjective Indicators. In C. J. G. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, & F. Galtung (Eds.), *Measuring corruption*. Ashgate Publishing Company.
- Lambsdorff, J. G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge University Press.
- M dard, F. (1979) 'E tat sous-développé au Cameroun. In: CEAN, *Année africaine 1977*, pp. 35–84 (Paris: Pédone).
- Mungiu-Pippidi, A. (2011). Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned. Hertie School of Governance: Report commissioned by the Norwegian Agency for Development Cooperation, Berlin.
- Mungiu-Pippidi, A.)2013). Tocqueville and the Struggle Against Corruption. *Journal of Democracy*, 24, 1–16.
- OECD. (2008). *OECD Glossary of Statistical Terms*. OECD Publishing. Rice, S. E. & Patrick, S. (2008). *Index of State Weakness in the Developing World*. The Brookings Institution.

- Rohwer, A. (2009). Measuring Corruption: A comparison between the transparency international's corruption perceptions index and the world bank's worldwide governance indicators. CESifo DICE Report, 7(3), 42–52.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government. Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. & Czempiel, E.O. (1992). Governance Without Government. New York: Cambridge University Press.
- Sampford, C. J. G. (2006). Measuring Corruption. Ashgate Publishing Company.
- Sequeira, S. (2012). Advances in Measuring Corruption in the Field. In D. Serra & L. Wantchekon (Eds.), New Advances in Experimental Research on Corruption. Emerald Group Publishing.
- Sørreide, T. (2006). Business Corruption: Incidence, Mechanisms, and Consequences. Thesis submitted for the degree of dr. oekon at the Norwegian School of Economics and Business Administration (NHH), Bergen, Norway 9 February 2006.
- The World Bank. (1997). World Development Report. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- The World Bank. (2000). Helping Countries Combat Corruption. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- The World Bank. (2007). World development indicators. World Bank Publications.
- TI, Transparency International (2012a). Corruption Perception Index 2012: Frequently asked questions. Available at: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international/2/

- Transparency International (2012b). Corruption Perception Index 2012: Short Methodology Note. Available at: http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPIU_pdatedMethodology_E_MBARGO_EN.pdf
- Transparency International (2013). Website. Available at: <http://www.transparency.org/>
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross- national empirical research? Annual Review of Political Science, 10, 211–244. doi:10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418
- United Nations. (2004). United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators. United Nations.
- Van Dijk, J. & Van Mierlo, F. K. (2011). Indicators of corruption: further explorations of the link between corruption and implementation failure in anti-trafficking policies. Working paper, International Victimology Institute (INTERVICT), University of Tilburg, the Netherlands, 1–30.

گزشت پژوهشی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپید قرنی
ساوومان پاؤرسی، کل کشر، طبله ششم

شماره تماس: ۶۱۶۶۳۰۷

نشانی الکترونیک: bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir