

۷ کارنیل، بزرگترین شبکه موفقیت ایرانیان می باشد، که افرادی زیادی توانسته اند با آن به موفقیت برسند، فاطمه رتبه ۱۱ کنکور کارشناسی، محمد حسین رتبه ۶۸ کنکور کارشناسی، سپیده رتبه ۳ کنکور ارشد، مریم و همسرش راه اندازی تولیدی مانتو، امیر راه اندازی فروشگاه اینترنتی، کیوان پیوستن به تیم تراکتور سازی تبریز، میلاد پیوستن به تیم صبا، مهسا تحصیل در ایتالیا، و.... این موارد گوشه از افرادی بودند که با کارنیل به موفقیت رسیده اند، شما هم می توانید موفقیت خود را با کارنیل شروع کنید.

برای پیوستن به تیم کارنیلی های موفق روی لینک زیر کلیک کنید.

[www.karnil.com](http://www.karnil.com)

همچنین برای ورود به کانال تلگرام کارنیل روی لینک زیر کلیک کنید.

<https://telegram.me/karnil>

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# مقدمه‌ای بر سنجش فساد

مرکز افکار سنجی دانشجویمان ایران

محمد فاضلی

(عضویت علمی دانشگاه مازندران)

معاونت پژوهشی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

فاضلی، محمد  
 مقدمه‌ای بر سنجش فساد / مؤلف محمد فاضلی؛ [مجری] مرکز  
 افکارسنجی دانشجویان ایران؛ [به سفارش] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای  
 اسلامی. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۸.  
 ۱۴۸ ص: جدول، نمودار. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛  
 ۱۳۸۸/۷۷)  
 ISBN: 978-964-8427-66-0: ریال ۲۳۰۰۰  
 فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.  
 کتابنامه: ص. [۱۴۳] - ۱۴۸؛ همچنین به صورت زیرنویس.  
 ۱. امور مالی - فساد. ۲. فساد سیاسی. الف. مجلس شورای اسلامی.  
 مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهشی. ب. مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران.  
 ج. عنوان  
 ۵ف۲ / ۱۷۴ HG  
 ۱۳۸۸

**عنوان:** مقدمه‌ای بر سنجش فساد

**مؤلف:** مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران

محمد فاضلی

**ناشر:** مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

**نوبت چاپ:** اول؛ زمستان ۱۳۸۸

**شمارگان:** ۱۰۰۰ نسخه

**قیمت:** ۲۳۰۰۰ ریال

---

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.  
 کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست مطالب

سخن ناشر .....	۱
مقدمه .....	۵
فصل اول طرح مسئله سنجش فساد .....	۱۱
مقدمه .....	۱۳
۱-۱ بیان مسئله .....	۱۵
۱-۲ اهمیت مسئله .....	۱۶
فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد .....	۱۹
مقدمه .....	۲۱
۲-۱ تعریف فساد .....	۲۱
۲-۱-۱ فساد کلان در برابر فساد خرد .....	۲۷
۲-۱-۲ فساد فعال و منفعل .....	۲۸
۲-۱-۳ رشوه دادن .....	۲۸
۲-۱-۴ اختلاس، دزدی و کلاهبرداری .....	۲۹
۲-۱-۵ اخاذی .....	۲۹
۲-۱-۶ پارتی‌بازی و خویشاوندگرایی .....	۳۰
۲-۱-۷ مشارکت سیاسی نامناسب .....	۳۰
۲-۲ علل پیدایش فساد .....	۳۱
۲-۳ پیامدهای فساد .....	۳۷
۲-۴ عاملان فساد .....	۴۲
فصل سوم روش‌های سنجش فساد .....	۴۵
مقدمه .....	۴۷

الف

۳-۱ روش تحقیق ..... ۴۸

۳-۲ روش‌های سنجش فساد ..... ۴۸

۳-۳ روش‌های پیمایشی کلان‌نگر ..... ۵۰

۳-۳-۱ شمارش شکایات ..... ۵۱

۳-۳-۱-۱ نقد شیوه شمارش شکایات ..... ۵۲

۳-۳-۲ شمردن گزارش‌های روزنامه‌ها ..... ۵۳

۳-۳-۲-۱ نقد روش شمردن گزارش‌های روزنامه‌ها ..... ۵۴

۳-۳-۳ پیمایش ادراک فساد ..... ۵۵

۳-۳-۳-۱ نقد روش پیمایش ادراک فساد ..... ۵۶

۳-۳-۳-۲ فواید پیمایش ادراک فساد ..... ۵۹

۳-۳-۴ پیمایش تجربه فساد ..... ۶۰

۳-۳-۴-۱ نقد روش پیمایش تجربه فساد ..... ۶۰

۳-۴ سنجش فساد در سطح خرد ..... ۶۲

۳-۴-۱ دنبال کردن جریان کار ..... ۶۲

۳-۴-۱-۱ نقد روش دنبال کردن جریان کار ..... ۶۴

۳-۴-۲ پیمایش کمی ارائه خدمات ..... ۶۴

۳-۴-۲-۱ نقد روش پیمایش کمی ارائه خدمات ..... ۶۵

۳-۴-۳ فساد در سطح شرکت ..... ۶۶

۳-۵ روش‌های غیرپیمایشی ..... ۶۷

۳-۵-۱ بررسی اسناد مالی ..... ۶۸

۳-۵-۱-۱ نقد روش بررسی اسناد مالی ..... ۶۸

۳-۵-۲ بررسی موردی پروژه‌ها ..... ۶۹

۳-۵-۲-۱ نقد روش بررسی موردی پروژه‌ها ..... ۷۰

۳-۵-۳ روش تفاوت ارزش و هزینه ..... ۷۱

۳-۵-۳-۱ نقد روش تفاوت ارزش و هزینه ..... ۷۱

۳-۶ سنجش فساد برمبنای اقتصاد کلان ..... ۷۲

۳-۶-۱ نقد روش سنجش شاخص‌های اقتصاد کلان ..... ۷۵

**فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ..... ۷۷**

مقدمه ..... ۷۹

۴-۱ سنجش برمبنای ادراک فساد ..... ۷۹

۴-۱-۱ شاخص ادراک فساد ..... ۷۹

۴-۱-۲ شاخص‌های حکمرانی ..... ۸۴

۴-۱-۲-۱ پیمایش فساد و کلاهبرداری (آرژانتین) ..... ۸۸

۴-۱-۲-۲ پیمایش ادراک فساد (نیکاراگوئه) ..... ۸۹

۴-۱-۲-۳ پیمایش حکمرانی خوب و شفافیت (هندوراس) ..... ۹۳

۴-۱-۲-۴ پیمایش فسادسنج (پاناما) ..... ۹۶

۴-۱-۲-۵ پیمایش ملی فساد و حکمرانی خوب (مکزیک) ..... ۹۹

۴-۱-۲-۶ پیمایش خرید رأی (برزیل) ..... ۱۰۳

۴-۱-۲-۷ پیمایش سنجش فساد (ایران) ..... ۱۰۴

۴-۱-۲-۸ سنجش ادراک فساد (آفریقا) ..... ۱۰۵

۴-۲ سنجش برمبنای تجربه فساد ..... ۱۰۷

۴-۲-۱ بارومتر جهانی فساد ..... ۱۰۷

۴-۲-۲ پیمایش تأثیر فساد بر بنگاه‌های اقتصادی ..... ۱۱۱

۴-۲-۳ پیمایش حکمرانی و مبارزه با فساد ..... ۱۱۳

۴-۲-۳-۱ پیمایش کارمندان دولت ..... ۱۱۴

۴-۲-۳-۲ پیمایش خانوارها ..... ۱۱۴

۴-۲-۳-۳ پیمایش بنگاه‌ها ..... ۱۱۴

۴-۲-۳-۴ پیمایش خاص ..... ۱۱۵

۴-۳ سنجش بخشی فساد ..... ۱۱۶

۴-۳-۱ پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی ..... ۱۱۸

۴-۳-۲ پیمایش کمی ارائه خدمات ..... ۱۲۲

**فصل پنجم طرحی برای سنجش فساد در ایران ..... ۱۲۹**

مقدمه ..... ۱۳۱

۵-۱ خلاصه روش‌های سنجش فساد ..... ۱۳۱

۵-۲ برنامه سنجش فساد در ایران ..... ۱۳۴

۵-۲-۱ گام اول: سازمانی برای سنجش فساد ..... ۱۳۴

۵-۲-۲ گام دوم: انتقال دانش برای سنجش فساد ..... ۱۳۶

۵-۲-۳ گام سوم: سنجش ادراک و تجربه فساد ..... ۱۳۸

۵-۲-۴ گام چهارم: سنجش شاخص‌های حکمرانی ..... ۱۴۰

۵-۲-۵ گام پنجم: سنجش فساد در سازمان‌های خاص ..... ۱۴۱

۵-۲-۶ گام ششم: تنظیم برنامه سنجش دوره‌ای ..... ۱۴۲

**منابع و مأخذ ..... ۱۴۳**



## سخن ناشر

هر حاکمیت سیاسی قانونمند و مردم‌سالار، مبارزه با فساد را از اصلی‌ترین وظایف خود تلقی می‌کند. مبارزه با فساد از چند بعد اهمیت دارد؛ از نظر سیاسی با تضمین و کسب مشروعیت نظام‌های سیاسی پیوند خورده است، از نظر اخلاقی، اولویت هر جامعه سالم به حساب می‌آید و با مقولات مهمی نظیر انسجام اجتماعی، لزوم پاسخ‌گویی و حفظ و ارتقای اعتماد اجتماعی ارتباط دارد، و از لحاظ اقتصادی و بوروکراتیک، کارآمدی حاکمیت‌ها به شدت متأثر از کاهش سطح فساد موجود در آنها و توانایی‌شان برای مبارزه با فساد است.

نظام جمهوری اسلامی ایران نیز از ابتدای تأسیس، مبارزه با فساد را یکی از اهداف مهم خود برشمرده و در دهه گذشته بر این امر بسیار تأکید کرده است. در ادبیات سیاسی کشورمان سابقه چند پیام از بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران و رهبر معظم انقلاب اسلامی وجود دارد که مبارزه با فساد را جزء اهداف اصلی نظام دانسته و به‌عنوان یکی از اهداف کلان نظام مورد تأکید قرار داده‌اند.

مبارزه با پدیده‌ای نظیر فساد، که تحت تأثیر عوامل متعددی بوده و ماهیت پنهانش دشواری‌های بسیاری را برای مبارزه با آن ایجاد می‌کند، نیازمند شناخت دقیق و گسترده

این پدیده و میزان شیوع آن است. یکی از بایسته‌های مهم در این زمینه، سنجش میزان اشاعه فساد در جامعه از نظر باور عمومی است. علی‌رغم آنکه سنجش فساد اهمیت زیادی دارد، در گذشته اقدامات اندکی درباره این کار صورت گرفته و متون شایان توجهی درباره آن منتشر نشده است. از سوی دیگر شاهدیم که مؤسسات بین‌المللی، نظیر مؤسسه شفافیت بین‌المللی<sup>۱</sup>، گزارش‌هایی را درباره سنجش فساد در کشورهای مختلف منتشر می‌کنند. صرف نظر از اعتبار داشتن یا نداشتن این سنجش‌ها و رتبه‌بندی‌ها تأثیرات آنها بر فضای کسب‌وکار، اعتماد افکار عمومی به نظام اداری و سیاسی، روحیات مردم و حتی آمادگی مردم برای پذیرش فساد چشمگیر است. بر این اساس، انجام اقداماتی درباره آزمون‌های سنجش فساد در کشور و بومی‌سازی شاخص‌های آن برحسب اقتضات جامعه ما ضروری می‌نماید که بخشی از این کار با انتشار آثاری در حوزه سنجش فساد امکان‌پذیر می‌شود.

اثر حاضر، تصویری از سنجش فساد و شیوه‌های انجام آن را ارائه می‌کند و در زمره اولین آثاری است که در این زمینه منتشر می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی سعی دارد با انتشار کتاب‌هایی در این باره و توسعه ادبیات آن در کشور بتواند زمینه مساعدتری را برای پژوهش‌های بیشتر در مورد فساد و سنجش آن فراهم آورد. این کتاب در ادامه کتاب‌های قبلی مرکز در این زمینه، از جمله در راستای برنامه‌های بین‌المللی مبارزه با

---

1. Transparency International (TI)

سخن ناشر ۳

فساد<sup>۱</sup> منتشر می‌شود. قطعاً تولید دانش در زمینه فساد و سنجش آن زمینه مناسبی را برای قانونگذاری بهتر فراهم می‌آورد. مرکز پژوهش‌ها از هرگونه انتقاد و پیشنهادهای در این باره استقبال می‌کند و امیدوار است که این گام‌های اولیه مقبول جامعه علمی کشور افتد.

رند عالم‌سوز را با مصلحت‌بینی چه کار  
کار ملک است آن که تدبیر و تأمل بایش  
ساقیا در گردش ساغر تعلل تا به چند  
دور چون با عاشقان افتد تسلسل بایش

**دکتر بهزاد پورسید**

**معاون پژوهشی مرکز**

۱. عناوین این کتاب‌ها بدین شرح است:

- دبلیو. پاتی افسوس-اماه و دیگران، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد، ترجمه احمد رنجبر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۳۸۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مبارزه با فساد از دیدگاه رهبری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۳۸۶.
- پیتر لانگست و دیگران، برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۳۸۷.
- حمید بهره‌مند بگ‌نظر، رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۳۸۷.
- گروه احزاب یکپارچه پارلمان بریتانیا ویژه مسائل آفریقا، آن روی سکه: بریتانیا و فساد در آفریقا، ترجمه دکتر حسن مرادی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۳۸۷.



## مقدمه

فساد مالی و اداری پدیده‌ای تاریخی، بزرگ، تأثیرگذار و کانون اندیشه‌ورزی و سیاستگذاری است. بنابراین کاملاً طبیعی است که خواننده از خود بپرسد چرا کتابی کوچک و مختصر به موضوعی با این ابعاد و اهمیت اختصاص یافته است و جایگاه این کتاب و هدف آن چیست.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در اواخر سال ۱۳۸۵ طرحی پژوهشی درباره سنجش فساد در ایران به مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران پیشنهاد کرد و براساس قرارداد نهایی منعقد شده میان این دو مرکز مقرر شد کل تحقیق در سه مرحله به اجرا درآید. هدف مرحله اول پژوهش، شناسایی کلیات روش‌های موجود و متداول در جهان برای سنجش فساد مالی و اداری بود. قرار بود پس از اجرای مرحله اول، یک یا چند شیوه سنجش فساد انتخاب شود و کار تطبیق دادن و مناسب ساختن آنها برای اجرا در ایران انجام گیرد. مرحله سوم نیز به سنجش فساد براساس روش‌های مذکور اختصاص یافته بود.

سازمان‌دهی و مدیریت این پژوهش ازسوی مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران به من واگذار شد. بنابه مقتضیات زمانی و مندرجات توافق صورت گرفته، متنی درباره شیوه‌های متداول

سنجش فساد در جهان که به معرفی و ذکر کلیات این روش‌ها می‌پرداخت تهیه و به مرکز پژوهش‌های مجلس تقدیم شد تا زمینه‌ای برای بحث بیشتر درباره روش‌های سنجش فساد و انتخاب یک یا چند روش بر مبنای مقایسه نیازمندی‌های دستگاه‌های مختلف در زمینه اطلاعات درباره فساد و قابلیت‌های هریک از روش‌های سنجش آن فراهم شود. با وجود آنکه تصور می‌شد بررسی متن مذکور و تعیین تکلیف برای مراحل بعدی پژوهش خیلی زود انجام گیرد، به دلایلی - از جمله اتمام دوره هفتم مجلس شورای اسلامی و آغاز به‌کار مجلس هشتم که با تغییراتی در مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس همراه بود - این کار به درازا کشید. ارتباطات بعدی برای شروع مجدد پژوهش و به سرانجام رسیدن آن نیز ثمربخش نبود و کار در همان مقطع ناتمام باقی ماند.

در جلساتی که برای بحث درباره مندرجات گزارش مرحله اول - معرفی و کلیات روش‌های سنجش فساد - برگزار می‌شد چند نکته جلب توجه می‌کرد: اول دریافتیم به‌رغم آنکه سالیان گذشته در ایران درباره فساد و مبارزه با آن از سوی مسئولان سخن بسیار گفته شده است، ولی دانش موجود در خصوص سنجش مبارزه با فساد نسبت به سخنان گفته شده بسیار اندک است. در جریان آماده‌سازی متن اولیه به چنین نکته‌ای دست یافته بودم؛ اما تصور می‌کردم احتمالاً بخش مهمی از دانش موجود درباره سنجش فساد به دلیل ضعف سازوکارهای انتشار متون علمی یا وجود برخی حساسیت‌های مرتبط با موضوع، به‌صورت گسترده منتشر نشده است؛ بنابراین در حلقه‌های کارشناسی می‌توان ایده‌های قابل توجهی در این زمینه به‌دست

آورد، ولی جریان مباحثات کاملاً خلاف این را نشان داد. اما نکته جالب توجه‌تر تصورات غریبی بود که درباره سنجش فساد وجود داشت. گاهی چنان بحث می‌شد گویی در جهان روش‌های دقیقی برای محاسبه ضریب شکنندگی قوانین در مقابل فساد مالی و تعیین ظرفیت موجود در آنها برای تولید فساد؛ تعیین هزینه دقیق فساد برای هر ایرانی یا محاسبه زیان فساد برای دهک‌های مختلف جامعه؛ و تعیین سهم هریک از دهک‌ها در میزان فساد وجود دارد و گاه از محاسبه سرانه فساد سخن گفته می‌شد. طرح چنین مباحثی از پژوهش درباره سنجش فساد و انتظار داشتن ارائه اعداد و ارقامی دقیق درباره وجوه مختلف آن، نشان می‌داد که هنوز تصور درستی از سنجش فساد و کارکردهای چنین سنجش‌هایی وجود ندارد.

پژوهش مذکور بی‌سرانجام باقی ماند و از میان سه مرحله پیش‌بینی شده تنها همین کتابی است که اکنون پیش رو دارید. اما با توجه به مباحث ذکر شده، خرسندم که همین اندک حاصل نیز منتشر می‌شود. این اثر همان‌گونه که از نامش پیداست تنها مقدمه‌ای بر روش‌های سنجش فساد مالی است و انتشار آن می‌تواند در راستای نکاتی که گفته شد درک شود. مجموعه متون موجود به زبان فارسی درباره تعریف، علل و پیامدهای فساد مالی از حد مقدماتی گذشته‌اند و تألیف و ترجمه‌های موجود برخی مباحث پیشرفته‌تر را نیز شامل شده‌اند. اما متنی منسجم برای آشنایی با روش‌های سنجش فساد وجود ندارد یا حداقل من از وجود آنها بی‌اطلاع هستم. بنابراین اثر حاضر می‌تواند زمینه‌ای برای آشنایی بیشتر با سنجش فساد مالی و

شاید علاقه‌مندی گروهی از محققان به این عرصه باشد. از سوی دیگر، این کتاب طیفی از روش‌های سنجش فساد را معرفی می‌کند و مهم‌تر از آن می‌کوشد تا دایره قابلیت‌های این روش‌ها را نیز نشان دهد. از این‌رو، می‌تواند به روشن و دقیق‌تر شدن تصورات موجود درباره سنجش فساد کمک کند. به عبارتی، این کتاب تا حدودی از پس نشان دادن قوت‌ها و کاستی‌های هر یک از روش‌های تشریح شده برمی‌آید و به همین منظور می‌تواند در شناساندن انتظاراتی که می‌توانیم از مقوله سنجش فساد داشته باشیم مؤثر واقع شود. این کتاب همچنین در نظر دارد تا برخی کارکردهای سنجش فساد را نیز روشن سازد.

این متن برای مرکز پژوهشی مهم‌ترین نهاد قانونگذاری کشور تهیه شد و با نظر این مرکز نیز منتشر می‌شود و همین امر بخشی از انگیزه موجود برای انتشار آن را موجه کرده است. طبیعی است که سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی به‌اندازه اصحاب دانشگاه و تحقیق دغدغه مذاقه‌های نظری را ندارند. بنابراین تصور می‌کنم همین متن مقدماتی نیز بتواند زمینه‌ای برای جلب توجه قانونگذاران و سیاست‌ورزان به مبحث سنجش فساد و کارکردهایی که باید از آن انتظار داشت، فراهم آورد.

فصل آخر این کتاب به تشریح برنامه پیشنهادی برای سنجش فساد در ایران اختصاص یافته است. جدا از اینکه عناصر برنامه پیشنهادی مقبول خواننده باشد یا نباشد و توالی پیشنهاد شده برای مراحل مختلف سنجش فساد در ایران پذیرفته شود یا نشود، احتمالاً خواننده کتاب در جریان مطالعه کل متن و به‌خصوص فصل آخر با نویسنده هم‌رأی خواهد شد



که پیشرفت مقوله سنجش فساد قائم به تلاش یک نفر نیست و نیازمند سازمان‌دهی چشمگیری در عرصه انتقال و تولید دانش سنجش، سازمان دادن به نیروی اجرایی لازم برای سنجش و کار مداوم و مبتنی بر دریافت بازخوردهای متعدد است. این کتاب را می‌توان نقطه آغاز چنین فرایندی و البته پیشنهاددهنده نسخه اولیه نظام منسجمی برای سنجش فساد در ایران تلقی کرد. باین‌همه، کتاب حاضر را باید در شأن مقدمه و طرح مسئله سنجش فساد درک کرد.

این کتاب در پنج فصل بدین شرح ارائه می‌شود: فصل اول در پی طرح مسئله‌ای بسیار مختصر درباره فساد و اهمیت سنجش آن است. فصل دوم شرح مختصری درباره تعریف، علل، پیامدها و عاملان فساد است و به همه این چهار بحث مهم فقط در حدی که برای ورود به بحث کفایت داشته باشد پرداخته می‌شود. فصل سوم روش‌های سنجش فساد را بررسی می‌کند و تا حد ممکن تلاش شده است روش‌های مهم و متداول مغفول نشوند. در همین فصل تلاش شده است تا علاوه بر معرفی روش‌ها، انتقادات وارد بر هر کدام و ظرفیت‌های آنها برای تولید اطلاعات مفید در عرصه سیاست‌گذاری نشان داده شود. فصل چهارم نمونه‌های عملی سنجش فساد بر مبنای روش‌های معرفی شده در فصل سوم را بررسی می‌کند. این فصل در پی نشان دادن گستره کاربرد روش‌های مذکور در کشورهای جهان و اطلاعاتی که هر کشور انتظار دارد از کاربست این روش‌ها حاصل شود. بر همین اساس است که خواننده و سیاست‌گذارانی که با این متن مواجه می‌شوند می‌توانند تا حدودی انتظارات خود را از

سنجش فساد برمبنای شیوه‌های مختلف تعریف کنند. فصل پنجم نیز برمبنای آنچه که نویسنده تصور می‌کند الزامات ناشی از روش‌های سنجش فساد است و برنامه‌های گام‌به‌گام برای سنجش فساد در ایران ارائه می‌دهد.

پیشاپیش باید نکته‌ای را درخصوص فصل چهارم متذکر شوم. این فصل مجموعه‌ای از تحقیقات برای سنجش فساد در کشورهای جهان را معرفی می‌کند. بخش عمده‌ای از این تحقیقات به جمع‌آوری اطلاعات به کمک پرسشنامه اتکا می‌کند. در نسخه اولیه این کتاب که در قالب گزارش تحقیق به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارائه شد، مجموعه پرسشنامه‌هایی که تحقیقات سنجش فساد به کمک آنها انجام شده به صورت ضمیمه آورده شده بود. در متن فعلی این بخش حذف شده است. این پرسشنامه‌ها به زبان انگلیسی بوده و خواننده این کتاب در صورت علاقه‌مندی به سادگی می‌تواند با رجوع به اینترنت به بیشتر آنها دسترسی داشته باشد. ترجمه کردن و افزودن این پرسشنامه‌ها به متن حاضر نتیجه چندانی جز افزوده شدن بر حجم این اثر در پی نداشت. خواننده نیز الزاماً نیازمند مباحث فنی درباره ابزارهای سنجش فساد نیست. اما بدیهی است که هر تلاشی برای سنجش فساد در ایران - حداقل اگر در پی آن باشیم تا داده‌های قابل مقایسه با شاخص‌های جهانی تولید کنیم - نیازمند مطالعه و کار دقیق روی این پرسشنامه‌ها و بقیه ابزارهای سنجش و متناسب ساختن آنها برای اجرا در کشور است.

## فصل اول

---

طرح مسئله سنجش فساد



## مقدمه

همه دولت‌ها برای تضمین کارآمدی خود مایل‌اند و تلاش می‌کنند سیاست‌های کارآمدی برای رسیدن به اهدافی که مطلوب می‌دانند تنظیم و آنها را با توجه به منابع کمیابی که دارند با نهایت تأثیربخشی اجرا کنند. در این میان مسائل دیگری نظیر حفظ حقوق و آزادی‌های مردم، پاسخ‌گو بودن در برابر نظریات مردم، حفظ و ارتقای مشروعیت دولت و غیره نیز مطرح می‌شود. مجموعه این مباحث در ادبیات علوم سیاسی و اجتماعی دو دهه اخیر با عنوان «حکمرانی خوب»<sup>۱</sup> بیان شده است. رسیدن به حکمرانی خوب موانع گسترده‌ای دارد و یکی از عمده‌ترین موانع آن «فساد» است. همه کشورهای جهان نیز به درجاتی با این پدیده درگیر هستند. فساد، گذشته از آنکه از نظر اخلاقی ناپسند است، به‌علت آنکه سبب بروز بسیاری از ناکارآمدی‌ها و دشواری‌ها برای تحول و توسعه اجتماعی و اقتصادی می‌شود به‌کانون توجه بسیاری از اقتصاددانان، متخصصان علوم سیاسی و محققان علوم اداری تبدیل شده است.

اگرچه مباحث نظری درباره فساد در دهه ۱۹۵۰ شکل جدی به خود گرفت، اما از دهه ۱۹۷۰ اولین آثار نظری و بررسی‌های

---

1. Good Governance

تجربی درباره فساد ارائه شد و از آن زمان به بعد یکی از اصلی‌ترین مباحث در زمینه دولت، حکمرانی و توسعه بوده است. سازمان‌های متعددی در سطح جهان تأسیس شده‌اند که درباره فساد تحقیق کرده و راه‌های مبارزه با آن را بررسی می‌کنند.<sup>۱</sup> عمده تحقیقات درباره فساد بر چهار مسئله متمرکز شده است: تعریف، علل بروز، پیامدها و سنجش فساد. بررسی‌هایی که به زمینه‌های بروز فساد می‌پردازد یا آنها که سعی می‌کنند گونه‌شناسی از انواع فساد ارائه دهند نیز در همین چهار دسته قرار می‌گیرند.

متأسفانه بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که پدیده فساد بیش از همه در میان کشورهای فقیر و در حال توسعه رواج دارد و مانعی عمده بر سر راه توسعه در این کشورهاست. ایران کشوری در حال توسعه و به دلیل مشخصاتی که برای کشورهای مستعد فساد برشمرده شده، در زمره محیط‌های مناسب برای بروز فساد است.<sup>۲</sup> همچنین به میزانی که توسعه فعالیت‌های

۱. ظهور مؤسساتی نظیر شفافیت بین‌المللی در میانه دهه ۱۹۹۰ و تمرکز ویژه سازمان‌هایی نظیر بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) و انواع قوانین و پیمان‌نامه‌های ملی و بین‌المللی مبارزه با فساد - OECD Anti-bribery Treaty; OAS Anti-corruption Convention; US Foreign Corrupt Practices Act - نشان‌دهنده اهمیت یافتن این مبحث در جهان است.

۲. روزنامه‌ها هر روز گزارش‌هایی درباره فساد در ایران منتشر می‌کنند و رئیس دولت نهم ایران بارها از عزم جدی دولت برای مبارزه با فساد سخن گفته است. مجموعه پاورقی‌های کتاب فقر، فساد و تبعیض: موانع توسعه در ایران (فرچپور، ۱۳۸۳) در بردارنده مثال‌های متعدد از موارد فساد در ایران بعد از پیروزی انقلاب اسلامی است.

فصل اول طرح مسئله سنجش فساد ۱۵

اقتصادی در کشور انجام می‌گیرد، در صورتی که تمهیدات لازم برای مبارزه با فساد اندیشیده نشود زمینه‌های بروز فساد تقویت خواهد شد. از این رو لازم است پژوهش درباره فساد در ایران جدی تلقی شود. این تحقیق نیز به بعد خاصی از مسئله فساد می‌پردازد.

### ۱-۱ بیان مسئله

چنان‌که گفته شد تحقیقات درباره فساد حول محورهای تعریف، علل، پیامدها و سنجش فساد متمرکز شده است. ادبیات به نسبت گسترده‌ای درباره سه محور اول به زبان فارسی وجود دارد<sup>۱</sup> و آنچه در ایران مغفول مانده سنجش فساد است. البته بحث جدی درباره سنجش فساد در جهان از اواسط دهه ۱۹۹۰ و با تأسیس مؤسسه شفافیت بین‌المللی آغاز شد.<sup>۲</sup> از این رو در این اثر اگرچه مباحث مختصری درباره تعریف، علل و پیامدهای فساد ارائه خواهد شد اما مسئله اصلی معرفی کردن برخی روش‌های متداول سنجش فساد و مباحث مرتبط

۱. فرج‌پور (۱۳۸۳) از انتشار ۱۲۶ مقاله در مجلات، ۱۷۱ مقاله در روزنامه‌ها درباره فساد تا سال ۱۳۸۳ یاد کرده است. در ضمن برخی کتب عمده‌ترین مباحث درباره سه محور اول را بررسی کرده‌اند. به خصوص کتاب مشهور سوزان رز - اکرم - یکی از مشهورترین محققان مبحث فساد - با عنوان *فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح* (۱۳۸۵) به فارسی ترجمه شده و ضمن پوشش دادن عمده مباحث نظری، دربردارنده مثال‌های متعدد است.

۲. پیش از آن نیز برخی سازمان‌ها نظیر بانک جهانی اقداماتی در زمینه سنجش فساد انجام داده بودند. اما تلاش گسترده برای سنجش فساد در سطح کشورهای جهان و ارائه شاخص‌هایی که وضعیت کشورها را قابل مقایسه سازند با تأسیس مؤسسه شفافیت بین‌المللی آغاز شد.

با این ابزارهای سنجش است. تلاش کرده‌ایم براساس متون موجود و ابزارهای استفاده شده سازمان‌ها و محققان مختلف، شیوه‌های اندازه‌گیری فساد را معرفی و تشریح کنیم. بنابراین پرسش‌هایی که در این کتاب مطرح می‌شود در چند گروه اصلی قرار می‌گیرد: الف) روش‌های سنجش و اندازه‌گیری فساد چیست؟ ب) مزیت‌ها و نقاط ضعف هر کدام از این روش‌ها چیست؟ ج) نمونه‌های عملی و استفاده شده این روش‌ها کدام است؟ د) کشورها یا محققان مختلف چگونه از این ابزارها استفاده کرده‌اند و برای رسیدن به چه اطلاعاتی و برای چه مقاصدی از آنها بهره گرفته‌اند؟

## ۱-۲ اهمیت مسئله

یک محقق هندی در مباحث خود در زمینه بی‌کفایتی دولت‌ها و شیوع فساد مالی در جوامع توسعه‌نیافته به این نتیجه می‌رسد که در بیشتر کشورهای در حال توسعه، ناکارایی و فساد دستگاه دولتی بیش از ۲۰ درصد بودجه عمومی را به هدر می‌دهد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳، ص ۳۰۱). حتی صورت‌های بسیار خرد فساد که تصور می‌شود مستقیماً در متغیرهای کلان توسعه تأثیر نداشته باشد، سبب مهیا شدن زمینه‌های فساد بزرگ و منحرف شدن منابع مالی شده و در مسیر توسعه، اختلال ایجاد می‌کند (Langseth et al, 1997, P. 2).

تحقیقی در سال ۲۰۰۵ بانک جهانی انجام داد و در آن از صاحبان صنایع درباره ۱۴ عاملی که سبب ممانعت از توسعه



## فصل اول طرح مسئله سنجش فساد ۱۷

کسب و کار در کشور آنها می‌شود پرسش کرده است. از این افراد خواسته شده تا پنج عامل را به ترتیب میزان تأثیرگذاری بر رشد اقتصادی مشخص کنند. براساس این تحقیق در همه مناطق جهان به استثنای منطقه سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی<sup>۱</sup> و کشورهای تازه صنعتی شده جنوب شرق آسیا که توسعه یافته‌ترین کشورهای جهان به‌شمار می‌روند، نقش فساد در ممانعت از توسعه کسب و کار، بیش از نقش مالیات‌های دولتی ارزیابی شده است (Kaufmann, 2006, P. 85). رز - اکرم‌ن به بررسی مقایسه‌ای شانگ جین وی<sup>۲</sup> میان سنگاپور و مکزیک اشاره می‌کند که نشان می‌دهد هزینه فساد در کشوری با سطح فساد بالا نظیر مکزیک در مقایسه با کشور پاکی مانند سنگاپور، معادل ۲۰ درصد افزایش نرخ مالیات است. این نتیجه درخصوص کشورهای آسیایی که وی بررسی کرده است نیز صدق می‌کند (رز - اکرم‌ن، ۱۳۸۲، ص ۳۳۷).

همه این شواهد نشان می‌دهد که لازم است با سنجش و به‌خصوص مشخص کردن کانون‌های عمده فساد، راه‌هایی برای مبارزه با آن یافت. فساد به دلیل نقشی که در ممانعت از توسعه، برهم‌زدن نظم اخلاقی و زایل کردن مشروعیت دولت دارد باید در کانون توجه قرار گیرد. لانگست و همکارانش معتقدند عصر مابعد تعدیلات ساختاری در اقتصاد توسعه، بر کارآمدی نهادهای توسعه‌ای تأکید دارد و این کارآمدی را به چند چیز مرتبط

---

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

2. Shang-Jin Wei

می‌دانند: ۱. ایجاد ظرفیتی که نهادهای دولتی بدون آن ظرفیت نمی‌تواند خود را با اقتصاد بازار تطبیق دهد؛ ۲. مدیریت نتیجه‌گرا که بر لزوم نظارت بر فرایندها و اندازه‌گیری نتایج تأکید دارد؛ ۳. مشارکت عمومی در فرایندهای تعدیل و تأکید بر اینکه لازم است منابع و خلاقیت جامعه مدنی به‌کار گرفته شده و در عین حال مشروعیت سیاسی دولت تقویت شود (Langseth et al, 1997, P. 1). این بدان معناست که مدیریت توسعه جدید نمی‌تواند بدون سنجش دائمی شاخص‌هایی نظیر فساد، برنامه نظارتی قوی، مدیریت نتیجه‌گرا و برنامه‌های برای اقدام در جهت تقویت مشروعیت سیاسی دولت داشته باشد. به‌علاوه، بررسی کیفر و ناک (Keefer & Knack, 1995) نشان می‌دهد کیفیت نهادها - که نبود فساد نیز یکی از شاخص‌های آن است - در فاصله ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۹ دست‌کم به‌اندازه آزادی‌های سیاسی، آزادی‌های مدنی و تناوب اغتشاشات سیاسی در جلب سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی سهم داشته است (رز - اکرم، ۱۳۸۲، ص ۳۳۷). همچنین سنجش فساد به‌دلیل آنکه راهبردهای مبارزه با آن را نیز تا اندازه‌ای مشخص می‌کند از اهمیت زیادی برخوردار است. تجربه کشورهای دیگر نشان می‌دهد که اندازه‌گیری فساد نقش بسیار مهمی در طراحی برنامه‌های مبارزه با فساد داشته است.

## فصل دوم

---

تعریف، علل و پیامدهای  
فساد



## مقدمه

موضوع این تحقیق معرفی ابزارهای اصلی و متداول سنجش فساد در جهان است. بنابراین پرداختن به تعاریف، علل و پیامدهای فساد تنها مقدمه‌ای برای وارد شدن به بحث و ترسیم فضای کار است. این فصل فقط در حدی که برای پیشبرد بحث در فصول بعدی نیاز است به علل و پیامدهای فساد می‌پردازد.<sup>۱</sup> با این توضیح، ابتدا برخی تعاریف مهم و متداول ارائه شده برای فساد را مرور می‌کنیم، سپس به ترتیب علل بروز فساد، پیامدهای وجود فساد در جامعه و عوامل آن - کسانی که عمل فساد را انجام می‌دهند - را بررسی خواهیم کرد.

## ۲-۱ تعریف فساد

صورت‌های بسیار گوناگونی از فساد وجود دارد که رسیدن به تعریفی واحد را بسیار دشوار می‌کند ولی با وجود این دشواری،

---

۱. اساساً بحث درباره سنجش برخی مفاهیم علوم اجتماعی می‌تواند به نسبت مستقل از علل و پیامدهای بروز پدیده‌های مرتبط با آن مفهوم انجام بگیرد. برای مثال سنجش میزان نابرابری درآمد در جامعه مستلزم دانستن علل بروز نابرابری و پیامدهای آن نیست. از این رو، هر تلاشی برای سنجش نابرابری نباید با تلاش گسترده برای شناسایی علل و پیامدهای این پدیده همراه باشد.

تعریف آن ناگزیر است؛ زیرا تعریف فساد است که مبنای سنجش و تنظیم راهبردهای مبارزه با آن قرار می‌گیرد. از این‌رو، به‌رغم محوریت سنجش فساد در این تحقیق، باید تعاریف ارائه شده در این خصوص را نیز مرور کنیم. از آنجا که قصد نداریم در نهایت راهبرد خاصی برای سنجش فساد پیشنهاد کنیم، از جمع‌بندی تعاریف یا ارائه تعریفی خاص خودداری می‌کنیم.

مشهورترین تعریف فساد «استفاده از موقعیت و قدرت دولتی برای رسیدن به منافع شخصی» است. در بیشتر متون از همین تعریف استفاده می‌شود. با این توضیح در نظامی که «مقامات و مأموران دولت می‌توانند بخش چشمگیری از پول و تسهیلات دولت را به خود اختصاص دهند و ثروتمند شوند؛ و ... می‌توانند از اشخاص ثالث که مایل‌اند معاملاتی با دولت انجام دهند در مقابل تأمین قراردادهای و ترتیبات دیگر میان دولت و این صاحبان منافع ثالث، مبالغ عظیمی اخاذی کنند یا رشوه بگیرند» (هلیدی، ۱۳۵۸، ص ۶۵) فساد رخ می‌دهد. مؤسسه گالوپ نیز که در زمینه پژوهش‌های کمی و سنجش شاخص‌های اجتماعی تخصص دارد، فساد را «اقدامات غیرقانونی که از طریق آنها شهروندان به مقامات دولتی رشوه می‌دهند تا مجوز بگیرند، قرارداد ببندند یا از مجازات بگریزند؛ و به‌طور خلاصه رشوه دادن برای فائق آمدن بر قانون یا قواعد بوروکراسی» (Gallup, 1999, P. 1) تعریف کرده است.

تعاریف بالا بر این فرض استوار است که قانون کامل، جامع و بدون خدشه‌ای وجود دارد که کارکنان باید بر مبنای آن عمل

فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۲۳

کنند و عمل نکردن مطابق آن موجب فساد است. در صورتی که چنین قانونی وجود نداشته باشد یا قانون به گونه‌ای نوشته شده باشد که در آن موارد فساد، قانونی جلوه داده شده باشد، این تعریف خدشه‌بردار است (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۴). به علاوه، داشتن پست دولتی به معنای وجود انتظارات قانونی نیست، بلکه انتظاراتی عمومی و فراقانونی نیز از دارندگان این مقام‌ها وجود دارد. از این رو تعریف فساد بر مبنای چارچوب قانونی فقط مشکل روش‌شناختی تعریف و سنجش فساد را ساده می‌کند. به خصوص در مواردی که قانون ابهاماتی داشته و وظایف مقامات اداری به خوبی تصریح نشده و جا برای اعمال نظر فردی وجود داشته باشد، چنین تعریفی بسیار ناکارآمد است (Jos, 1993, P. 366). همچنین، خود قانون در معرض دست‌کاری و اعمال نفوذهای قانونگذاران است. بنابراین کاملاً محتمل است که قانونگذاران، قانون را به نحوی تدوین کنند که موارد فساد در آن نادیده گرفته یا قانونی تلقی شود. جالب اینکه این مواردی که با چنین تمهیداتی بروز می‌کنند زیان‌های بیشتری نسبت به بقیه موارد فساد در بردارند.

در زمینه تعریف فساد بر مبنای قانون، به این نکته نیز اشاره می‌شود که فساد مطابق قانون و خلاف قانون وجود دارد. فساد مطابق قانون آن است که دارنده مقام دولتی رشوه می‌گیرد تا آنچه را که مطابق قانون وظیفه دارد، انجام دهد. در فساد خلاف قانون، فرد رشوه می‌گیرد تا کاری را برخلاف قانون انجام دهد (Langseth et al, 1997, P. 3).

با توجه به خلل در تعریف فساد برمبنای قانون، برخی کوشیده‌اند تا آن را برمبنای افکار عمومی تعریف کنند. بنابراین در دایرةالمعارف علوم اجتماعی آمده است «هنگامی که براساس عالی‌ترین نظریات اخلاق سیاسی وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت می‌کنیم که این عمل منافع عموم را به‌دلیل نفع شخصی قربانی کرده است، چنین عملی، فعلی فاسد تلقی می‌شود» (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۶). از نظر این گروه آنچه را که مردم جامعه غیراخلاقی و مضر می‌دانند فساد است. مشکل اینجاست که مردم نگاه واحدی ندارند و تفاوت نگاه‌های مردم و نخبگان سیاسی نیز قابل توجه است. بر همین اساس هایدن‌هایمر<sup>۱</sup> سه نوع فساد را از هم متمایز می‌سازد:

۱. **فساد سیاه:** کاری است که از نظر توده‌ها و نخبگان منفور است (مثلاً رشوه گرفتن مهندس ناظر و نادیده گرفتن معیارهای ساخت ساختمان).

۲. **فساد خاکستری:** کاری که اکثر نخبگان منفور می‌دانند ولی مردم نسبت به آن بی‌تفاوت‌اند (کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که مردم دوست ندارند و نخبگان مفید می‌دانند).

۳. **فساد سفید:** کاری که ظاهراً خلاف قانون است ولی نخبگان و مردم مهم و مضر نمی‌دانند (همان، ص ۱۵).

این نوع تقسیم‌بندی مشکل ذاتی تعریف فساد برمبنای افکار عمومی یا دیدگاه مردم را درباره منافع عمومی حل نمی‌کند. مشکل اجماع نداشتن بر تعریف فساد به اجماع

---

1. A. J. Heidenheimer



فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۲۵

نداشتن بر سر تعریف منفعت عمومی برمی‌گردد. اما مهم‌تر اینکه افکار عمومی در معرض دست‌کاری و فریب خوردن قرار دارد. در بسیاری کشورها که توده مردم ناآگاه و دور از جریان امور سیاسی و اجتماعی نگه داشته می‌شوند، افکار عمومی بسیاری از اقدامات را به‌مثابه فساد نمی‌شناسد. همچنین بررسی تجربی نشان می‌دهد بروز شرایطی که در آن امکان دارد افکار عمومی دیگر حتی رشوه را نیز فساد تلقی نکند (Jos, 1993, P. 368). با این‌همه نباید از این نکته غافل شد که افکار عمومی برمبنای برداشتی که از فساد در جامعه وجود دارد درباره مشروعیت نظام سیاسی قضاوت می‌کند. بنابراین، حتی اگر افکار عمومی شاخصی عینی و قابل اعتماد برای سنجش فساد نباشد، سنجش فساد در نزد افکار عمومی، شاخصی برای ارزیابی مشروعیت نظام سیاسی است.<sup>۱</sup>

برخی فساد را برمبنای فرایند تصمیم‌گیری تعریف کرده‌اند. بنابراین «یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد» (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۸). به نظر نمی‌رسد این تعریف

---

۱. ژوس برای شناخت بهتر افکار عمومی در تعریف فساد، استفاده از روش‌شناسی کیو (Q-Methodology) را پیشنهاد می‌کند. در این روش گزاره‌های متعددی که می‌توانند بیان‌کننده دیدگاه‌های فرد درباره مقوله مورد نظر باشند به افراد داده می‌شود و از آنها خواسته می‌شود تا گویه‌ها را برحسب میزان نزدیکی آنها به دیدگاه فرد مرتب کنند. سپس از فنون آماری برای برآورد نظر افکار عمومی درباره مشخصات مقوله مدنظر استفاده می‌شود (Jos, 1993, P. 371).

چیزی به تعریف اول که فساد را برمبنای تخطی از قانون بیان می‌کند بیفزاید. مهم این است که قانون مبنای تصمیم‌گیری نبوده و علایق خانوادگی یا نفع شخصی مبنای قرار گرفته است. گذشته از تعریف فساد برمبنای قانون، افکار عمومی، نفع عمومی و وابستگی‌های خانوادگی و شخصی؛ برمبنای سطح سازمانی آن نیز تعریف شده است. در این موارد از فساد کلان (زمانی که مدیریت ارشد دست‌اندرکار است) و فساد خرد (فساد کارکنان بوروکراتیک غیرارشد) سخن گفته می‌شود (Langseth et al, 1997, P. 3). در این باره از فساد سازمان یافته - حالتی از فساد که رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده مشخص باشد و انجام کار در برابر رشوه تضمین شده باشد - و غیرسازمان یافته نیز بحث می‌شود (فرچ‌پور، ۱۳۸۳، ص ۱۳). هرچند غالباً گفته می‌شود که فساد کلان بدون همراهی کارکنان غیرارشد امکان‌پذیر نیست و از این رو اختلاطی بین این دو وجود دارد. به دلیل همین پیچیدگی‌ها در تعریف فساد، در سال ۲۰۰۲ زمانی که مذاکرات برای نوشتن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد آغاز شد، مقرر شد تعریفی از فساد ارائه نشود و در نهایت تنها فهرستی از مصادیق فساد در متن کنوانسیون گنجانده شود. همچنین در کتاب راهنمایی که سازمان ملل متحد برای هدایت افراد مبارزه‌کننده با فساد منتشر کرده (United Nations, 2004, PP. 23-29) بدون تلاش برای تعریف فساد، بیشتر نوعی گونه‌شناسی انواع فساد به شرح زیر ارائه شده است.

فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۲۷

### ۲-۱-۱ فساد کلان<sup>۱</sup> در برابر فساد خرد<sup>۲</sup>

منظور از فساد کلان، سوءاستفاده مقامات سیاسی ارشد از قدرت است که به زوال سریع حاکمیت قانون، ثبات اقتصادی و اعتماد مردم به حاکمیت منجر می‌شود. از این نوع فساد «اخاذی دولتی»<sup>۳</sup> نیز یاد می‌شود. اما منظور از فساد خرد، گرفتن رشوه‌های اندک از سوی کارکنان بوروکراسی (کارمندان) در مقابل واگذار کردن امتیازهای کوچک است. اولی مستلزم تحریف کارکردهای اصلی دولت به دست مقامات ارشد است. در ضمن زمانی که فساد خرد به الگوی غالب رفتار اداری تبدیل می‌شود و از سطح اعمال فاسد معدودی کارمند فرومایه بیشتر می‌شود، به آن «فساد نظام‌مند»<sup>۴</sup> گفته می‌شود.<sup>۵</sup>

- 
1. Grand
  2. Petty
  3. State Capture
  4. Systemic Corruption

۵. رز - اکرم فساد کلان را بسیار خطرناک می‌داند؛ زیرا «انحرافات جدی در مسیری که دولت و جامعه عمل می‌کند، ایجاد می‌کند. دولت مبالغه‌نگفتی برای تدارک و تجهیز بنگاه‌های با مقیاس بزرگ پرداخت می‌کند و از خصوصی‌سازی‌ها و اعطای امتیازات مبالغه‌ناچیزی دریافت می‌کند. مقامات فاسد انتخاب‌های بخش عمومی را منحرف می‌کنند تا رانت‌های کلانی برای خود ایجاد کنند و انتخاب‌های عمومی ناکارآمد و نابرابر تولید کنند. دولت تعداد زیادی طرح‌های غلط ایجاد می‌کند و بیش از اندازه روی طرح‌هایی خرج می‌کند که اساساً درست و بی‌عیب هستند. فساد منافع افزایش درآمد حاصل از خصوصی‌سازی و اعطای امتیازات را کاهش می‌دهد» (رز - اکرم، ۱۳۸۲، ص ۳۰۱).

### ۲-۱-۲ فساد فعال<sup>۱</sup> و منفعل<sup>۲</sup>

زمانی که رشوه به کارکنان اداری پیشنهاد می‌شود، آن را فساد فعال می‌نامند و هنگامی که کارکنان درخواست رشوه می‌کنند آن را فساد منفعل می‌خوانند. وقتی پرداخت رشوه محقق شده است فساد فعال رخ داده است و هنگامی که رشوه پیشنهاد شده ولی دریافت نشده فساد منفعل است.

### ۲-۱-۳ رشوه دادن

ارائه منفعتی در مقابل درخواست اعمال نفوذ (غیرقانونی) بر کنش یا تصمیمی را رشوه دادن گویند. رشوه شایع‌ترین صورت فساد است و در غالب ابزارهای سنجش فساد و قوانین کشورها به این نوع فساد اشاره شده است. منفعت معامله شده می‌تواند پول نقد، سهام شرکت، اطلاعات، خدمت جنسی، تفریح و سرگرمی، شغل و وعده ارائه منفعتی در آینده باشد. این منفعت می‌تواند به صورت مستقیم به شخص رشوه‌گیرنده یا به شخص ثالثی از دوستان، خویشاوندان و فردی که وی مشخص می‌کند پرداخت شود. برخی کشورها فقط رشوه در بخش دولتی را در زمره قوانین قضایی خود قرار داده‌اند، ولی بند «۲۱» از کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، دولت‌ها را ملزم می‌کند که رشوه‌خواری در بخش خصوصی را نیز در نظر داشته باشند. برخی انواع رشوه عبارت‌اند از: رشوه برای دادن خدماتی

- 
1. Active
  2. Passive

فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۲۹

که گیرنده صلاحیت آن را ندارد، رشوه برای دادن خدماتی که گیرنده واقعاً صلاحیت آن را دارد، دادن هدایا در مقابل تخطی کارکنان از قانون یا ارائه برخی خدمات، رشوه در مقابل کاستن میزان مالیاتی که فرد باید بپردازد، رشوه در مقابل اقدام فرد برای فریب دادن نظام اداری، رشوه در مقابل گریزانیدن افراد از مجازات‌های قضایی، رشوه در مقابل ایجاد کردن شرایط نابرابر در رقابت برای دستیابی به یک منفعت یا منبع، رشوه به کارکنان بخش خصوصی مثلاً بانک‌های خصوصی برای دادن وام بدون داشتن صلاحیت لازم، و رشوه برای فاش کردن اطلاعات محرمانه.

#### ۲-۱-۴ اختلاس، دزدی و کلاهبرداری

اختلاس همان دزدی به‌واسطه استفاده از جایگاه اداری در اختیار فرد است. کلاهبرداری ناظر بر کسب منفعت مالی با ارائه اطلاعات نادرست است. کسی که تعداد کارمندان را به غلط زیاده‌تر از واقع اعلام می‌کند تا با دریافت‌های مالی بیشتر به منفعتی برسد کلاهبرداری کرده است. دزدی نیز مقوله‌ای متمایز از فساد است.

#### ۲-۱-۵ اخاذی

در رشوه‌گیری نوعی مشوق‌های مثبت نظیر ارائه خدمات برای گرفتن پول از متقاضی خدمت وجود دارد، اما اخاذی برپایه تهدید به اعمال تنبیه علیه فرد است. اخاذی را ممکن است

کارمندان دولت انجام دهند ولی خود آنها نیز می‌توانند قربانی اخاذی باشند. رشوه و اخاذی در میزان اعمال خشونت به‌کار برده شده، با یکدیگر متفاوت است.

#### ۶-۱-۲ پارتی‌بازی و خویشاوندگرایی

این‌گونه فساد که در قوانین برخی کشورها ماهیت جرم ندارد، نوعی سوءاستفاده از مقام برای ارائه منفعت به وابستگان است.

#### ۷-۱-۲ مشارکت سیاسی نامناسب

بسیار دشوار است که میان کمک مالی به یک حزب سیاسی یا سیاست‌مدار برای مشارکت سیاسی؛ و رشوه دادن به وی برای اعمال نفوذ در تصمیمی خاص تمایز قائل شد. به همین دلیل است که در غالب دموکراسی‌ها تنظیم روابط مالی بین سیاست‌مداران و حامیان مالی کار دشواری است.

اخیراً بازنگری‌هایی در تعریف فساد انجام گرفته است. برای مثال براون معتقد است باید تعریف گسترده، متوسط و خاص از فساد ارائه کرد و این کار باید به اتکای منابع مختلفی که می‌تواند معیارهای فساد را تعریف کند انجام گیرد. معیارهایی که می‌تواند مبنای تعریف فساد باشد ماهیت قانونی - سکولار، قانونی - دینی، اخلاقی (شامل معیارهای دینی و نه الزاماً حقوقی)، اقتصادی، نهادی، منافع عمومی و افکار عمومی خواهد داشت (Brown, 2006). وی با مرور جریان غالب بر تعریف فساد در ادبیات علوم اجتماعی غرب و نقد آن امیدوار است راهبردی برای تعریف ارائه کند که فراتر از تعاریف موجود باشد.

فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۳۱

به نظر نمی‌رسد بحث درباره تعریف فساد پایان داشته باشد، ولی پرداختن به آن ناگزیر است. هر برنامه سنجش فساد یا مبارزه با آن باید این مفهوم را تعریف کند. بنابراین بحث مفصل درباره تعاریف را می‌توان تا زمانی که اهداف عملی درباره سنجش یا مبارزه با فساد در میان باشد به تعویق انداخت.

## ۲-۲ علل پیدایش فساد

عوامل متعددی برای فساد در کشورها بیان شده است که برای بیان آن، مناسب است از سطح خرد آغاز کنیم. در پایین‌ترین سطح که فساد کارکنان غیرارشد رخ می‌دهد، معمولاً حقوق و دستمزدهای پایین که برای اداره زندگی کفایت نمی‌کند، علت فساد پنداشته می‌شود. «براساس تحقیقی که سازمان شفافیت بین‌المللی انجام داده ۶۰ درصد مصاحبه‌شوندگان دلیل اصلی فساد مالی در کشورهای در حال توسعه را حقوق بسیار پایین کارمندان دولت می‌دانند (فرچ‌پور، ۱۳۸۳، ص ۵۱). غالباً در این گونه نظام‌های اداری کارها بدون پرداخت رشوه پیش نمی‌رود، ارتقای اندک حقوق افراد نیز بر سطح کلی فساد تأثیری ندارد و پدیده‌هایی نظیر غیبت از کار، داشتن شغل دوم یا حضور غیرمؤثر در کار از عواقب این وضعیت است (Langseth et al, 1997, P. 6).

گاتی و همکارانش در بررسی عوامل خرد مؤثر بر فساد به بررسی ویژگی‌های شخصی افراد و تأثیر آن بر نگرش‌های آنها به فساد پرداخته‌اند. بررسی رابطه میان مشخصات فردی و نگرش افراد

به فساد - سنجش شده در پیمایش جهانی ارزش‌ها<sup>۱</sup> - نشان می‌دهد که زنان، شاغلان و سالخوردگان نگرش منفی‌تری به فساد دارند. همچنین نشان داده شده که محیط اجتماعی نیز بر فساد مؤثر است. در محیط‌هایی که فساد بیشتر شایع است، نگرش افراد به فساد مثبت‌تر است (Gatti et al, 2003, P. 2). طبیعی است که در محیط فاسد احتمال یافتن کارمندی که مایل به ارائه خدمات فاسد باشد بیشتر و احتمال گیر افتادن به‌دست دستگاه قضایی نیز کمتر است. از این‌رو انگیزه‌های شخصی انجام ندادن فساد کاهش می‌یابد.<sup>۲</sup>

مداخله دولت در اقتصاد نیز از علل ایجاد فساد پنداشته می‌شود. در جایی که دولت سیاست‌های صنعتی تبعیض‌آمیز، کنترل قیمت‌ها، چنگدگانی نرخ ارز، تخصیص سهمیه‌های ارزی و موارد مشابه را انجام می‌دهد زمینه‌های بروز فساد پیدا می‌شود. بروز فساد در چنین وضعیتی به سه عنصر نیاز دارد: الف) وجود فردی که قدرت اعمال نظر دارد و می‌تواند درباره تخصیص منفعتی تصمیم بگیرد؛ ب) رانت و منفعت اقتصادی‌ای که اعطای آن در اختیار فرد مذکور است؛ ج) نظام قضایی و شرایط اجتماعی‌ای که احتمال تعقیب قانونی فرد بر اثر

۱. پیمایش جهانی ارزش‌ها (World Values Survey, WVS) را دانشگاه میشیگان در نقاط مختلف جهان انجام می‌دهد. این پیمایش با نام رونالد اینگلهارت در ایران شناخته شده است.

۲. حضور زنان در بوروکراسی و دستگاه سیاسی از متغیرهایی است که به نقش آن در کاهش فساد بسیار توجه شده است. حضور زنان بر کاهش فساد در ۶۶ کشور تأثیر داشته است (فرچ‌پور، ۱۳۸۳، ص ۶۳).



ارتکاب فساد در آن اندک است (Jain, 2001, P. 8).  
 مداخله دولت در اقتصاد هر دو شرط ابتدایی را فراهم می‌کند. کارکنان دولت به دارندگان قدرت و اختیار برای اعمال نفوذ و اتخاذ تصمیم تبدیل می‌شوند و منافع اقتصادی زیادی در دست دارند که می‌توانند آنها را توزیع کنند. از این رو تصور می‌شود که آزادسازی اقتصادی، حذف یارانه‌ها یا هدفمند کردن آنها، تغییر رسمی ارزش پول، برداشتن کنترل‌ها از بازارهای مالی، رهاسازی قیمت‌ها به سازوکار بازار، خصوصی‌سازی<sup>۱</sup> و آزادسازی نرخ سپرده‌های بانکی راه‌های مبارزه با فساد باشد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳، ص ۳۴).

تجربه نشان داده که آزادسازی اقتصادی به حذف فساد نمی‌انجامد و تأثیر آن هم خطی نیست. اولاً در اقتصادهای آزاد نیز فساد مشاهده می‌شود. ثانیاً بررسی تطبیقی نشان می‌دهد در مواردی بعد از آزادسازی اقتصادی، میزان فساد افزایش یافته است. چین و روسیه دو نمونه از این کشورها هستند. همچنین در ابتدای دهه ۱۹۸۰ با وجود حضور دولت‌های مداخله‌گر در کشورهای مکزیک، تایوان و کره جنوبی، سطح بالای فساد مشاهده شده در مکزیک به هیچ‌وجه قابل مقایسه با سطح فساد در تایوان و کره جنوبی نبوده است (Bardham, 1997, P. 1330).

شرایط سیاسی کشورها نیز بر بروز فساد مؤثر است. بعضی دولت‌ها ترجیح می‌دهند به جای دادن امتیازات قانونی به

---

۱. تحقیقات متعدد نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در جامعه‌ای که دستخوش فساد گسترده است نه تنها به کاهش فساد نمی‌انجامد بلکه سبب می‌شود تا اموال عمومی به شیوه‌ای فاسد در اختیار گروه‌های خاصی قرار گیرد.

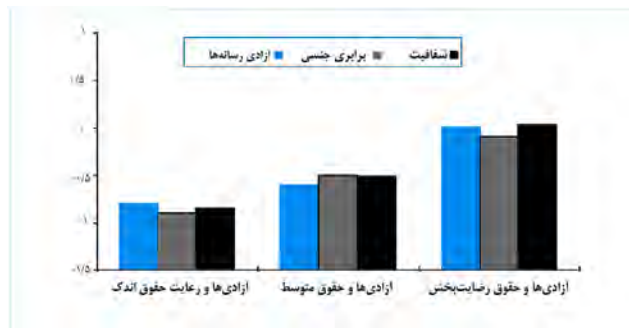
واجدین شرایط، با دادن مجوزهای مختلف به حامیان خود، حمایت سیاسی آنها را جلب و حفظ کنند. غالباً در این‌گونه کشورها نظارت و پاسخ‌گویی در سطح پایینی است و ممانعت در برابر گسترش آزاد اطلاعات سبب بالا رفتن انگیزه‌های ارتکاب فساد می‌شود.

برخی دولت‌ها با توجه به ناتوانی‌شان در ارتقای حقوق و دستمزد کارمندان و مدیران دولتی، به‌طور غیرمستقیم به آنها اجازه می‌دهند که با توسل به انواع فساد اداری، درآمد کم خود را جبران کنند. گاهی نیز شایستگی‌های فنی و سیاسی افراد سبب می‌شود تا مسئولان از اعمال فساد آنها چشم‌پوشی کنند. همچنین در مواردی که ایرادات قانون مشخص است ولی به دلایلی تغییر آن امکان‌پذیر نیست، زمینه را برای تسامح در برابر خاطیان فراهم می‌کند. گاهی دولت‌ها برای ممانعت از بروز تنش و تفرقه در بین دولتمردان از افشای موارد فساد و برخورد با آن خودداری می‌کنند. بیشتر در این موارد حفظ حیثیت نظام سیاسی مدنظر است (فرچ‌پور، ۱۳۸۳، ص ۳۰۱).

همچنین نبود دموکراسی و به دنبال آن محدود شدن آزادی مطبوعات زمینه‌های مناسبی برای گسترش فساد ایجاد می‌کند. کافمن نموداری از رابطه میان میزان رعایت شدن حقوق و آزادی‌ها و سطح کنترل فساد در ۱۳۵ کشور ارائه کرده که باز نمود مناسبی از رابطه میان دموکراسی و کنترل فساد است (Kaufmann, 2006, P. 90). قابل توجه است که در همه کشورهای بررسی شده، آزادی مطبوعات به‌اندازه شفافیت در کنترل فساد نقش داشته است. نبود آزادی‌های سیاسی و مطبوعاتی

فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۳۵

بیش از همه سبب بروز فساد در دستگاه سیاسی کلان می‌شود. از آنجاکه تحقیقات نشان می‌دهد «فساد اداری در رده‌های میانی و پایینی نظام اداری تا حدود زیادی به میزان فساد در بین سیاستمداران و کارمندان عالی‌رتبه بستگی دارد» (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۵۱)، اهمیت آزادی مطبوعات و اطلاع‌رسانی شفاف آشکار می‌شود.



نمودار ۲-۱ رابطه میان شفافیت، برابری جنسی، آزادی رسانه‌ها و کنترل فساد در ۱۳۵ کشور جهان

علاوه بر عوامل ذکر شده، سطح اخلاق عمومی و وجدان کار، احتمال کشف فساد اداری، شدت تعهدات و علایق خانوادگی و خویشاوندی، دامنه فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت، میزان قواعد و مقررات اداری که مانعی در برابر انجام شدن کارها به حساب می‌آیند، و مشروعیت و میزان احساس همبستگی بین مردم و دولت نیز بر سطح فساد تأثیر دارد (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۵۸ و ۶۸). محیط‌های سیاسی بی‌ثبات نیز سبب بروز فساد می‌شود. در این محیط‌ها افراد احساس می‌کنند برای مدت

کوتاهی در قدرت قرار دارند و حداکثر تلاش خود را برای کسب منفعت در این مدت انجام می‌دهند.

قواعد و مقرراتی که سبب طولانی شدن فرایند انجام کار در سازمان‌ها می‌شود، زمینه‌های بروز فساد را بیشتر می‌کند. این قوانین هم تقاضا برای فساد ایجاد می‌کند - مردم مایل‌اند هرچه زودتر از دست این قوانین خلاص شوند - و هم مشوق‌هایی برای عرضه فراهم می‌آورد؛ زیرا کارکنان می‌توانند با استناد به این مقررات مانع از انجام امور و سبب ایجاد تمایل به پرداخت رشوه شوند.

شرکت‌های خارجی نیز می‌توانند مشوق‌هایی برای فساد فراهم کند. بیشتر این شرکت‌ها برای فروش کالاهای‌شان به واسطه‌های خرید، مبالغ سنگینی رشوه می‌پردازند. برای مثال تجار آلمانی برای اخذ قرارداد در کشورهای دیگر، سالیانه بیش از سه میلیارد دلار رشوه می‌دهند (فرچ‌پور، ۱۳۷۵، ص ۵۱). اساساً عرصه تجارت خارجی یکی از زمینه‌های بروز فساد است. از این‌رو در دهه گذشته تلاش‌های بسیاری برای کنترل فساد در تجارت خارجی با ایجاد پیمان‌نامه‌های مختلف انجام گرفته است.

یکی از کامل‌ترین بررسی‌ها درباره علل بروز فساد را سلدادیو و دوهان انجام داده‌اند (Seldadyo & de Haan, 2006). این محققان اثر هفتاد متغیر را که در ۱۹۳ تحقیق تأثیر آنها بر بروز فساد بررسی شده است، ارزیابی و در نهایت متغیرهایی که بیشترین تأثیر را داشته‌اند مشخص کرده‌اند. ابتدا هفتاد متغیر شناسایی شده در مرور ادبیات، به کمک تحلیل عامل اکتشافی به پنج متغیر کلی تقلیل داده شد که عبارت‌اند از: «ظرفیت مداخله»، «فدرالیسم»، «نابرابری»، «تجارت» و «آزادی سیاسی».

فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۳۷

تحلیل آماری اولیه نشان می‌دهد که از میان این پنج متغیر «ظرفیت مداخله» بیشترین تأثیر را بر بروز فساد دارد. منظور از ظرفیت مداخله، توانایی دولت برای تنظیم وضعیت اقتصادی و مداخله در قالب قانونگذاری است. بقیه متغیرهایی که تأثیر آنها بر فساد معنادار بوده عبارت‌اند از: تراکم جمعیت (-)، میراث حقوق ملهم از نظام حقوقی کشورهای حوزه اسکاندیناوی (-)، تنش قومی (+)، میراث حقوقی سوسیالیستی (+)، درصد جمعیت بی‌دین (+)، تعارض قومی (+)، نرخ بی‌سوادی (+)، سطح حقوق دولتی (+)، صادرات سوخت (+)، میزان ثبت‌نام کودکان در دوره ابتدایی (+)، بدهی خارجی (-)، نظام سیاسی مبتنی بر ریاست جمهوری (-) و سهم زنان در نیروی کار (-) (Ibid, P. 52). نکته مهم اینکه سازوکارهای تأثیر این متغیرها بر وضعیت فساد تشریح نشده است. به‌هرحال زمانی شناخت کامل‌تری به‌دست می‌آید که مشخص شود هر کدام از این متغیرها از چه مسیری بر بروز فساد تأثیر دارد.

### ۲-۳ پیامدهای فساد

پیامدهای زیادی برای فساد بیان شده اما جالب اینکه بیشتر این پیامدها در یک حلقه بازخورد به‌صورت عوامل تشدید و تکرار فساد بدل می‌شود.

۱. فساد سبب توزیع ناعادلانه و نامناسب درآمدها و منابع در جامعه می‌شود.

۲. بوروکرات‌های فاسد ممکن است از واگذار شدن منابع و قراردادهای به لایق‌ترین افراد متقاضی آنها جلوگیری کنند و از این‌رو سبب تخصیص نامناسب درآمدها و منابع شوند. به‌علاوه،

همواره چنین اقداماتی سبب می‌شود افراد جدید از وارد شدن به بازار تقاضای این‌گونه درآمدها و خدمات اجتناب کنند.

۳. فساد بر ارزیابی سرمایه‌گذاران از سود نسبی سرمایه‌گذاری در برخی حوزه‌ها تأثیر دارد. قیمت نسبی تولید کالا و خدمات با محاسبه هزینه‌های فساد، بالا می‌رود و از این‌رو چشم‌انداز سرمایه‌گذاری در عرصه‌هایی که تحت تأثیر فساد است، نامناسب می‌شود.

۴. سرمایه‌گذاران همواره به این نکته توجه دارند که صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری طی چه فرایندی انجام می‌گیرد و چقدر هزینه دارد. هزینه‌های فساد، سبب چشم پوشیدن از برخی سرمایه‌گذاری‌ها می‌شود.

۵. فساد در جمع‌آوری مالیات سبب کاهش درآمدهای دولت می‌شود و به این ترتیب میزان منابع در دسترس دولت را کاهش می‌دهد. به همین دلیل، میزان منابع موجود برای سرمایه‌گذاری یا ایجاد زیرساخت‌های عمومی تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد.

۶. بوروکرات‌های فاسد معمولاً سرمایه‌های دولتی را به‌سوی اجرای پروژه‌هایی هدایت می‌کنند که ظرفیت فساد و رشوه گرفتن در آنها زیاد است. از این‌رو پروژه‌هایی که در اولویت قرار می‌گیرد به‌لزوم همان‌هایی نیست که جامعه به اجرای آنها نیاز دارد. در ضمن فساد بر کیفیت اجرای پروژه‌ها نیز مؤثر است. تحقیقات نشان می‌دهد بزرگ‌ترین هزینه‌ای که فساد تحمیل می‌کند، هزینه رشوه‌ها نیست بلکه همین هزینه ناشی از منحرف کردن سیاست‌ها در جهات غیرمولد به‌دست بوروکرات‌های فاسد است (Langseth et al, 1997, PP. 4-6).

۷. سیاست‌های صنعتی دولت‌ها برای تشویق سرمایه‌گذاری در صنایع هنگامی که فساد سبب می‌شود تا منحنی هزینه‌های سرمایه‌گذاری به بالا انتقال یابد، بی‌اثر می‌شود. پائولو مائورو با بررسی تطبیقی هفتاد کشور نشان داده که فساد گسترده سبب کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شده است (Bardham, P. 1329).

۸. فساد سبب می‌شود تا استعداد‌های کارآفرین به جای قرار گرفتن در مسیر خلاقیت و تولید، به سوی رانت‌جویی سوق یابد. کارآفرینان معمولاً کسانی هستند که بیشتر به حمایت دولت نیاز دارند؛ زیرا دست به انجام کارهایی می‌زنند که خطر آنها بیشتر است و در صورتی که تصور کنند در طول زمان رسیدن به سوددهی مجبورند هزینه‌های ناشی از فساد را تحمل کنند، در سرمایه‌گذاری تردید خواهند کرد.

۹. فساد با همه سازوکارهایی که در بالا تشریح شد، سبب اختلال در رشد اقتصادی، ایجاد نظام مالیاتی ناسالم، هدف‌گیری نادرست برنامه‌های اجتماعی، تأثیر بر دارایی و مالکیت، اختلال در شکل‌گیری سرمایه‌انسانی<sup>۱</sup>، نابرابری آموزشی، بی‌ثباتی در انباشت سرمایه و در نهایت اختلال در جریان تولید و توزیع ثروت می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد یک واحد افزایش در

---

۱. بررسی‌های پائولو مائورو نشان می‌دهد سیاست‌مداران بوروکرات‌های فاسد تمایلی به سرمایه‌گذاری در عرصه توسعه نیروی انسانی ندارند؛ زیرا میزان رشوه و سود فاسد ناشی از سرمایه‌گذاری در بقیه پروژه‌ها بیش از سود فاسد ناشی از سرمایه‌گذاری در بخش آموزش و توسعه نیروی انسانی است. از این‌رو گاهی اوقات دولت‌ها سیاست‌های تهاجمی صنعتی شدن در پیش می‌گیرند و مبالغ سنگینی را به این سو هدایت می‌کنند (رز - اکرم‌ن، ۱۳۸۲، ص ۳۳۷).

انحراف استاندارد فساد ... سبب ۴/۴ واحد بالا رفتن ضریب جینی می‌شود (Jain, 2001, PP. 23-30).

نظرسنجی از رهبران کشورهای در حال توسعه نشان داده است که ۶۰ درصد آنها فساد را اصلی‌ترین عامل مانع توسعه در کشورشان دانسته‌اند (فرچ‌پور، همان، ص ۳۰۵). همچنین فساد سبب پایین آمدن کیفیت خدمات در بخش‌های عمومی نظیر آموزش و بهداشت می‌شود و از آن جهت که مانعی در برابر اقدامات توسعه‌ای دولتهاست، سبب می‌شود خدمات‌دهی دولت کاهش یابد و به‌این ترتیب، مشروعیت دولت نیز کاهش می‌یابد. مایکل سلیگسون براساس بررسی رابطه فساد و مشروعیت نظام‌های سیاسی در آمریکای لاتین نشان داده است گسترش فساد سبب کاهش مشروعیت دولتها در این قاره شده و روابط میان مردم و سطح اعتماد عمومی را تحت تأثیر قرار داده است (Seligson, 2006). تحقیقات دیگر نشان داده اعتماد اجتماعی به‌مثابه شاخصی از سرمایه اجتماعی با میزان توسعه اقتصادی ارتباط دارد، ازاین‌رو ضربه‌ای که فساد به اعتماد اجتماعی می‌زند به‌صورت غیرمستقیم سبب کاهش رشد اقتصادی نیز می‌شود. فساد سبب کاهش جذب سرمایه‌گذاری خارجی می‌شود، فعالیت تبهکارانه را افزایش می‌دهد، سبب می‌شود بخش عمده‌ای از وقت مدیران برای بندوبست با مقامات دولتی صرف و مسبب ایجاد جو بی‌ثباتی شود (رز - اکرم، ۱۳۸۵، ص ۸-۹).

در اینجا خوب است به این نکته اشاره کنیم که بعضی استدلال کرده‌اند که رشوه کارکردهای مثبتی نظیر تسریع در



فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۴۱

انجام امور اداری نیز دارد (فرچ‌پور، همان، ص ۲۸). بردهام با مرور و بررسی عمده ایده‌های مطرح شده درخصوص کارکرد مثبت رشوه نشان داده است که همه این استدلال‌ها ایرادات جدی دارد و به‌هیچ‌وجه لازم نیست فقط از موضعی اخلاقی درباره آنها داوری شود (Bardham, PP. 1322-1324). به علاوه تحقیقات نشان می‌دهد اگرچه تصور می‌شود کارمندان با گرفتن رشوه ممکن است سرعت بیشتری برای انجام کارها به خرج دهند، اما معمولاً تأخیرهای بیشتری ایجاد می‌کنند تا بتوانند رشوه بیشتری بگیرند (Gatti et al, 2003, P. 4). همچنین پاسخ‌های مدیران ۳۰۰۰ شرکت در ۵۸ کشور جهان نشان می‌دهد که هر قدر فساد در کشوری بیشتر باشد، مدیران زمان بیشتری را صرف درگیری با بوروکرات‌ها می‌کنند، بنابراین رشوه نمی‌تواند بر تسریع امور مؤثر باشد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳، ص ۳۰). دست آخر باید به این استدلال توجه کرد که رشوه‌های فردی و کوچک که می‌تواند نقش مثبتی در تسریع امور داشته باشد، نشانه‌های عوارض و آسیب‌های بزرگ‌تری در نظام بوروکراتیک است که این آسیب‌های بزرگ‌تر بسیار بیشتر از آنچه از فواید رشوه حاصل می‌شود به توسعه و جامعه ضربه می‌زند. فساد بزرگ در نهایت به تولید فساد نظام‌مند می‌انجامد تا حداقل کارکردهای مثبت رشوه نیز از میان برود.<sup>۱</sup>

---

۱. بعضی محققان معتقدند فساد خرد و رشوه‌هایی که در سطوح پایین پرداخت می‌شود این کارکرد مثبت را دارند که سبب تسریع انجام کارها شوند و از این باب کارکرد مثبت نیز برای رشوه قائل هستند.

#### ۲-۴ عواملان فساد

معمولاً عواملان فساد را ذیل مباحثی که تا به اینجا مطرح شد بررسی می‌کنند. از بررسی انواع فساد می‌توان نتیجه گرفت که فاعل هر نوع فسادی چه گروه از افرادی است. اما از آنجا که هر نوع استراتژی مبارزه با فساد، متضمن هدف‌گیری گروهی از عواملان فساد است، خیلی خلاصه به گروه‌بندی انواع فاعلان فساد می‌پردازیم.

در تقسیم‌بندی کلی، سه گروه فاعل فساد از دل سه نوع فساد مشخص می‌شود: فساد کلان، فساد بوروکراتیک و فساد در قانونگذاری (Jain, 2001). در فساد کلان، سیاستمداران که تصمیم‌گیران سیاست‌های ملی هستند، جریان سیاستگذاری و اولویت‌های آن را به‌نحوی تغییر می‌دهند که منافع اقتصادی آن را صاحب شوند. غالباً کشف این‌گونه فساد کار بسیار دشواری است؛ زیرا سیاستمداران قادرند تصمیم‌های خود را بر مبنای نفع آیندگان و منافع عمومی توجیه کنند.

فساد بوروکراتیک، همان خرده فساد است که از سوی کارکنان بوروکراسی و در ارتباط بین خودشان با مردم یا در رابطه با مدیران بالادست مرتکب می‌شوند. بیشتر از مدل‌های عرضه و تقاضای فساد برای تبیین فساد در این گروه استفاده می‌شود. فساد قانونگذاران ناظر بر میزان تأثیرپذیری الگوهای رأی‌دهی نمایندگان پارلمان از روال‌های فاسد است. قانونگذاران ممکن است رشوه بگیرند تا به‌صورت خاصی رأی بدهند یا ممکن است برای دوباره انتخاب شدن دست به فساد بزنند یا با اعضای دولت برای نوع خاصی از رأی دادن توافق کنند.

\_\_\_\_\_ فصل دوم تعریف، علل و پیامدهای فساد ۴۳

کارمندان بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل بیرون از دولت، ممکن است کنشگر فساد باشند. شهروندان ممکن است بخواهند با رشوه یا پارتی‌بازی سهم خود را از منابعی که دولت ارائه می‌کند افزایش دهند، یا از اعمال قوانینی که برای آنها هزینه‌هایی دربردارد جلوگیری کنند، یا بخواهند در فروش کالا به دولت - کالاهایی که دولت از مردم تهیه می‌کند<sup>۱</sup> - فساد کنند (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۳۰).

---

۱. در سراسر دنیا به‌طور متوسط ۱۰ درصد بودجه دولت‌ها صرف هزینه‌های عمومی مربوط به خریدهای دولتی می‌شود (فرچ‌پور، ص ۱۳۲). این رقم نشان می‌دهد که این خریدها تا چه اندازه زمینه مناسبی برای بروز فساد است.



## فصل سوم

---

روش‌های سنجش فساد



## مقدمه

برخلاف مباحثی درباره تعریف، علل و پیامدهای فساد؛ و بررسی‌های توصیفی درباره موارد فساد در ایران، که ادبیات چشمگیری به زبان فارسی درباره آنها وجود دارد (رز - اکرم‌ن، ۱۳۸۲، ۱۳۸۵؛ همدمی (خطبه‌سرا)، ۱۳۸۳؛ دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد، ۱۳۸۰)؛ متون بسیار اندکی درباره سنجش فساد به زبان فارسی در دسترس است (رفیع‌پور، ۱۳۹۶؛ عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۲۵-۳۸).<sup>۱</sup> از این رو در این فصل به تفصیل درباره روش‌های سنجش فساد بحث می‌کنیم.

برای این کار ابتدا رویکردهای به‌کاررفته برای سنجش فساد را بیان می‌کنیم. این بررسی از یک سو نظریاتی که بیشتر استفاده شده است و از سوی دیگر برخی ابزارهای سنجش را که به‌کار گرفته شده است به‌صورت موردی شامل می‌شود. در قسمت دوم

---

۱. این مقایسه نسبی است و گرنه در مورد ادبیات نظری مرتبط با فساد نیز در مقایسه با آنچه که در جهان منتشر شده، در ایران کاری انجام نگرفته است. جست‌وجو با کلیدواژه فساد در بانک اطلاعات شبکه ملی کتاب‌های ایران - مستقر در کتابخانه منطقه‌ای علوم و تکنولوژی شیراز - نشان می‌دهد تعداد کتبی که به‌طور مستقیم درباره فساد تألیف یا ترجمه شده‌اند کمتر از ۱۵ جلد است. مهم‌ترین کتاب فارسی در این باره (رز - اکرم‌ن، ۱۳۸۵) نیز تنها ۲ سال است که به فارسی منتشر شده است.

نیز به معرفی نمونه‌هایی از ابزارهای استفاده شده در سازمان‌ها و کشورهای مختلف برای سنجش فساد می‌پردازیم. به یاد داشته باشیم که هدف از این کار، معرفی ابزارها، رویکردهای روش‌شناختی استفاده از آنها، هدف سازمان‌ها و کشورها از به‌کار بردن این ابزارها و اطلاعاتی است که از آنها به‌دست می‌آید. بنابراین، قصد نداریم این ابزارها را به‌صورت بسته آماده، تدوین کرده و ارائه کنیم. چنین کاری تنها زمانی مفید خواهد بود که برای اجرای سنجش‌ها تصمیمی اتخاذ شده باشد و بخواهیم برای استفاده از این ابزارها، متناسب وضعیت و اهداف اجرای سنجش، ابزارهایی تدوین کنیم. در این صورت باید ابزارهای به‌کار گرفته شده در بقیه کشورها را شناخت و با تطبیق دادن آنها با وضعیت ایران و زبان فارسی، عناصر مفید آنها را برای استفاده انتخاب کرد.

### ۳-۱ روش تحقیق

برای شناسایی رویکردهای روش‌شناختی و ابزارهای استفاده شده برای سنجش فساد، ابتدا بانک‌های اطلاعاتی موجود، فهرست منابع کتب فارسی و انگلیسی و در اینترنت متون، سایت‌ها و سازمان‌های مرتبط با فساد را جست‌وجو کردیم. متون به‌دست آمده از این جست‌وجو منابع استفاده شده برای شناسایی روش‌ها و ابزارها بوده است. همچنین با بعضی از محققان مشهور جهان درباره فساد مکاتبه و از ایشان خواسته شد تا منابع لازم را معرفی کنند.

### ۳-۲ روش‌های سنجش فساد

سنجش همه مفاهیم در علوم اجتماعی با دشواری‌هایی روبه‌رو



است اما سنجش فساد از آن جهت که پدیده‌ای اساساً به صورت مخفیانه و با پنهان کاری عمدی کنشگران آن انجام می‌گیرد، دشواری‌های بیشتری دارد. کنشگران می‌کوشند تا سند و مدرکی از فساد خود به جا نگذارند، از این رو دنبال کردن اقدامات فاسد و سنجش میزان وقوع آن بسیار دشوار است. بنابراین، سنجش فساد با روش‌های غیرمستقیم انجام می‌گیرد. با این حال ابزارهای مختلف بنابه کاربردهایی که مدنظر بوده، با توجه به بهبود تدریجی نظریه‌ها درباره فساد و نوآوری‌های روش‌شناختی، ارائه و به کار گرفته شده است.

این تصور کلیشه‌ای که فساد قابل سنجش نیست افسانه‌ای بیش نیست (Kaufmann et al, 2006, P. 1). واقعیت این است که سنجش فساد حداقل با سه شیوه کلی انجام می‌گیرد: الف) پیمایش دیدگاه‌ها و نظریات شرکت‌ها، مقامات دولتی، شهروندان، متخصصان و ناظران خارجی و بخش خصوصی<sup>۱</sup>، ب) روش‌های خرد که فساد را در سطح سازمان‌ها و با توجه به ویژگی‌های نهادی آنها بررسی می‌کند، ج) حسابرسی دقیق پروژه‌ها. این گونه حسابرسی‌ها با بررسی اسناد مالی و همچنین مقایسه میان ارزش مادی واقعی پروژه‌ها و هزینه‌های مصرف شده برای آنها انجام می‌شود. از روش‌های دیگری بنابه مقتضیات خاص پروژه‌ها و میزان اطلاعات در دسترس نیز استفاده شده است. مهم‌ترین ویژگی‌های روش‌های نوع دوم، نشان دادن زمینه‌های خاص بروز و چگونگی مهیا شدن

---

۱. کافمن معتقد است در حال حاضر تنها این نوع سنجش است که امکان بررسی مقایسه‌ای فساد میان کشورهای مختلف را فراهم می‌سازد (Kaufmann et al, 2006, P. 1).

موقعیت فساد است، هرچند بیشتر قادر نیستند مقدار ارزش مالی فساد انجام گرفته را مشخص کنند. روش‌های دوم و سوم برای مقایسه میان کشورها مناسب نیست.

### ۳-۳ روش‌های پیمایشی کلان‌نگر

دسته‌بندی‌های گوناگونی از انواع روش‌های پیمایشی سنجش فساد ارائه شده است. پیلپونایت به دسته‌بندی چهارگانه لسللی هولمز استناد می‌کند: رویکرد مبتنی بر ادراک فساد<sup>۱</sup>؛ رویکرد مبتنی بر تجربه فساد<sup>۲</sup>؛ دنبال کردن فرایند فساد<sup>۳</sup>؛ آمارهای رسمی<sup>۴</sup> (Piliponyte, 2005, P. 3). جانسون از سنجش‌های مبتنی بر ادراک فساد با عنوان نسل اول و از ابزارهای مبتنی بر تجربه فساد با عنوان نسل دوم یاد می‌کند (Johnston, n.d). مؤسسه گالوپ نیز که ارزیابی فساد را به‌صورت دوره‌ای در کشورهای مختلف انجام می‌دهد از سه شیوه یاد می‌کند: اندازه‌گیری ادراک افراد و گروه‌های هدف مختلف از میزان شیوع فساد؛ اندازه‌گیری شاخص‌های رفتاری بروز فساد؛ و ارزیابی نظرات متخصصان درباره سطح رواج فساد (Hungarian Gallup Institute, 1999, P. 3). نوع اول در خدمت شناخت دیدگاه‌های مردم درباره میزان رواج فساد است و اندازه‌گیری فساد در آن مطرح نیست. در نوع دوم از مردم پرسیده می‌شود که چه کسی رشوه داده و چه کسانی رشوه می‌گیرند. از این رو می‌توان دریافت که در کدام عرصه‌ها یا

- 
1. Perception-based Approach
  2. Experience-based Approach
  3. Tracking Approach
  4. Legal Statistics

نهادهای رشوه بیشتر شایع است. در نوع سوم، از نظر متخصصان برای برآورد میزان فساد در یک عرصه - سازمان یا زمینه فعالیت اقتصادی و سیاسی - یا کشور استفاده می‌شود. به نظر می‌رسد روش‌های سنجش فساد در همین دسته‌بندی‌ها قرار می‌گیرد و تنها در برخی جزئیات با یکدیگر تفاوت دارد (Treisman, 2006; Reinikka & Svensson, 2006). ادامه بررسی، شباهت‌های میان انواع این روش‌ها را نشان خواهد داد. ما در اینجا دو روش شمارش شکایات و تحلیل محتوای رسانه‌ها را در زمره روش‌های پیمایشی کلان‌نگر قرار داده‌ایم. این دو روش نیز داده‌های کلان ارائه می‌کند. به عبارتی هدف نهایی از به‌کار بردن این دو روش سنجش میزان رواج فساد در سطح جامعه است و نمی‌توان از آنها انتظار داشت داده‌هایی درباره وضعیت بروز فساد در سازمان‌های خاص یا چگونگی هدر رفتن بودجه‌های دولتی در سازمان‌ها ارائه کند. به‌علاوه، در این روش‌ها معمولاً به‌دلیل زیاد بودن تعداد شکایات یا گزارش‌های مطبوعاتی، شیوه‌های معمول در تحقیقات پیمایشی نظیر نمونه‌گیری برای گزینش واحدهای مشاهده شده استفاده می‌شود.

### ۳-۳-۱ شمارش شکایات

میزان شکایات ارائه شده به پلیس و مراجع ذی‌ربط می‌تواند شاخصی از فساد تلقی شود. همان‌گونه که از نام این روش پیداست، تعداد شکایات مطرح شده نزد پلیس در یک دوره زمانی مشخص شاخص فساد به‌شمار می‌آید. ممکن است این شمارش مبنایی برای مقایسه میان میزان فساد در دوره‌های زمانی مختلف نیز قرار گیرد.

### ۱-۳-۳ نقد شیوه شمارش شکایات

شیوه شمارش شکایات و شاخص‌هایی که با کمک این روش به دست می‌آید با مشکلات متعددی مواجه است. میزان مراجعه به پلیس برای شکایت از عاملان فساد به عوامل متعددی بستگی دارد که سطح فساد معمول در جامعه یکی از آنهاست. به عبارتی هر قدر جامعه فاسدتر باشد، امید افراد به حل مشکل از طریق شکایت کاهش می‌یابد و به همین علت میل به شکایت کردن نیز کاسته می‌شود. بنابراین، اتکا به این روش سبب می‌شود میزان فساد در محیط‌هایی که فساد بیشتر است، کمتر نشان داده شود. میزان شکایات تابع میزان اعتماد مردم به پلیس، میزان باور آنها به جدی بودن مبارزه با فساد، منافع گزارش کردن فساد در مقابل منافع تن دادن به فساد، و میزان رعایت شدن حقوق و آزادی‌های سیاسی افراد در سطح جامعه است.

مردم اگر باور داشته باشند که پلیس در مبارزه با فساد جدی است، تمایل بیشتری برای شکایت خواهند داشت. اگر فساد به صورت پدیده‌ای گسترده و همه‌جاگیر نباشد، کنشگران انگیزه بیشتری برای گزارش کردن فساد خواهند داشت. همچنین، زمانی فساد گزارش خواهد شد که منافع حاصل از آن در مقابل هزینه‌ها ناچیز باشد. زمانی که افراد آگاه از فساد در سود حاصل از آن سهم داشته باشند، احتمال گزارش شدن آن کاهش می‌یابد. در عین حال، اگر حقوق و آزادی‌های سیاسی افراد رعایت نشود و امنیت افراد بر اثر گزارش کردن فساد به خطر بیفتد احتمال گزارش کردن نیز کاهش می‌یابد. اگر به شروط مذکور توجه کنیم، درمی‌یابیم که احتمال

گزارش شدن موارد فساد در کشورهایی که بیشترین فساد را شاهد هستند از همه کمتر است. هر قدر فساد شایع‌تر باشد اعتماد به نهادهای اجتماعی و به تبع آن اعتماد به پلیس کمتر خواهد بود، شایع بودن فساد، انگیزه مبارزه با آن را از طریق گزارش موارد مشاهده شده کاهش می‌دهد، و رعایت نشدن حقوق و آزادی‌های فردی و بیم ناشی از بی‌امنیتی در این کشورها، زمینه مساعدی برای گزارش کردن فساد ایجاد نمی‌کند. بنابراین این شاخص نمی‌تواند برای سنجش فساد معتبر باشد. حتی ممکن است فاسدترین کشورها موارد کمتری از گزارش فساد داشته باشند. با توجه به تفاوت سطح متغیرهای مؤثر بر فساد و همچنین تفاوت میزان توسعه‌یافتگی نظام‌های امنیتی و پلیس در کشورهای مختلف، شاخص سنجش فساد مبتنی بر شمارش شکایات، از اعتبار کافی برای بررسی‌های تطبیقی برخوردار نیست و در بررسی‌های غیرتطبیقی نیز تحقق شروط لازم برای معتبر دانستن داده‌های حاصل از آن، بسیار سبب بروز تردیدهایی در به‌کارگیری این شاخص می‌شود.

### ۲-۳-۳ شمردن گزارش‌های روزنامه‌ها

می‌توان گزارش‌های منتشر شده در روزنامه‌ها را نیز شاخص فساد تلقی کرد. اغلب، روزنامه‌ها و بقیه رسانه‌های جمعی به علت پایبندی به وظایف حرفه‌ای، حساسیت‌های خبرنگاران، نیاز به درج خبرهای مورد توجه مردم و جلب مخاطب یا فقط برای اطلاع‌رسانی و حتی گاهی به‌عنوان بخشی از منازعات سیاسی و اجتماعی با گروه‌های رقیب و جلب نظر مردم به

گروه‌های خاص، اقدام به انتشار اخبار فساد افراد و گروه‌های مختلف می‌کنند.<sup>۱</sup> شمارش این گزارش‌ها نیز می‌تواند مبنایی برای محاسبه میزان فساد باشد.

### ۱-۲-۳-۳ نقد روش شمردن گزارش‌های روزنامه‌ها

روش شمارش گزارش‌های روزنامه‌ها ایرادات متعددی دارد که شباهت‌های آنها با نقدهای وارد بر شیوه شمارش شکایات ارائه شده به پلیس زیاد است. این شاخص بیش از آنکه نشان‌دهنده فساد باشد، شاخصی از میزان دسترسی روزنامه‌ها و خبرنگاران به اطلاعات، میزان حرفه‌ای بودن مطبوعات و روزنامه‌نگارها و میزان رعایت شدن حقوق و آزادی‌های سیاسی است. در جامعه‌ای که حقوق و آزادی‌های افراد رعایت نمی‌شود، هر قدر هم فساد زیاد باشد، احتمال منعکس شدن اخبار آن در روزنامه‌ها اندک است. همچنین میزان پرداختن روزنامه‌ها به مطالب مختلف تابع میزان دل‌مشغولی مردم به این‌گونه مطالب است. حساسیت مردم به فساد ممکن است به دلایل مختلف افزایش یا کاهش یابد. با توجه به این موارد، شمارش گزارش‌های مندرج در روزنامه‌ها اعتبار و روایی لازم را ندارد. به دلیل تفاوت وضعیت مؤثر بر انتشار گزارش‌های مطبوعاتی از فساد در کشورهای مختلف، این شاخص قابلیت بررسی تطبیقی ندارد.

۱. فرامرز رفیع‌پور در یکی از معدود تحقیقات انجام شده درباره سنجش فساد در ایران، این روش را در کنار روش‌های دیگر به کار گرفته است (رفیع‌پور، ۱۳۸۶). فوزارا نیز همین روش را برای بررسی بازنمایی فساد در رسانه‌های چاپی اروپای مرکزی به کار برده است (Fuszara, 1999).

با این همه، تحلیل محتوای رسانه‌ها کاربردهای خاص خود را دارد. رسانه‌ها نقش مهمی در بسیج افکار عمومی برای مبارزه با فساد دارد و مهم است که بدانیم تا چه حد این نقش ایفا شده است. بنابراین برای هر برنامه مبارزه با فساد اهمیت دارد که اقدامات انجام شده چگونه در رسانه بازتابی شده است. همچنین به شرط یکسان و بدون تغییر باقی ماندن میزان آزادی رسانه‌ها و موانع پیش روی آنها، بررسی گزارش‌های درج شده در رسانه‌ها می‌تواند شاخصی از تغییرات انجام گرفته در سطح فساد تلقی شود.

### ۳-۳-۳ پیمایش ادراک فساد

این نوع سنجش فساد مبتنی بر نظرسنجی از مردم و گروه‌های مختلف و سنجش نظرات ایشان<sup>۱</sup> درباره میزان فساد رایج در نهادها یا کل جامعه است. در این گونه پیمایش‌ها معمولاً نظریات نخبگان سیاسی، مقامات دولتی، اهل کسب و کار، متخصصان و عموم مردم درباره وجود و رواج فساد در جامعه پرسیده می‌شود. دیدگاه‌های نخبگان به این دلیل اهمیت دارد که نگرش‌های ایشان بر شکل‌گیری اقدامات ضدفساد تأثیر می‌گذارد و دانستن نگرش‌های آنها راهی به سوی شناخت زمینه‌های تدوین سیاست‌های ضدفساد است. به علاوه این افراد احتمالاً از مطلع‌ترین‌ها درباره فساد و به خصوص فساد کلان هستند. سنجش نظرات بقیه مردم درباره فساد نیز شاخصی از

---

1. Perception Surveys

میزان وقوع آن در جامعه تلقی می‌شود. این‌گونه اندازه‌گیری اغلب با استفاده از پرسشنامه و در نمونه‌های بزرگ انجام شده و از انواع روش‌های نمونه‌گیری برای تضمین معرف بودن داده‌ها استفاده می‌گردد.

هدف از این سنجش‌ها بررسی تغییرات نگرش‌های مردم و نخبگان در یک بازه زمانی، شناخت درک مردم و نخبگان از کارایی دولت و سطح وقوع فساد، شناخت نهادها یا عرصه‌هایی که بیشترین فساد در آنها رخ می‌دهد، شناخت میزان حمایت مردم از برنامه‌های ضدفساد، شناخت اقداماتی که مردم آنها را فساد یا مهم‌ترین صورت‌های فساد تعریف می‌کنند، ارائه معیارهایی برای رده‌بندی کشورها در زمینه فساد و کمک به سیاستگذاری برای مبارزه با آن است.

### ۱-۳-۳ نقد روش پیمایش ادراک فساد

انتقادات متعددی بر این شیوه سنجش فساد وارد شده است. اولاً این پیمایش‌ها نظر مردم درباره فساد و نه خود فساد را می‌سنجد. ممکن است افراد به‌اندازه کافی مطلع نباشند و تنها آنچه که در جامعه رایج است بیان کنند. ثانیاً از آنجاکه این شاخص‌ها ذهنی است تحت تأثیر جریان‌های اجتماعی نیز قرار دارد. بنابه اینکه در زمان انجام تحقیق چه نوع گزارش‌هایی درباره فساد در مطبوعات و سایر رسانه‌ها منتشر شده باشد، ذهنیت افراد نسبت به آن تغییر می‌کند. همچنین، انتشار نتایج حاصل از این گزارش‌ها در دوره‌های بعدی تحقیق بر نظرات مردم تأثیر می‌گذارد. وقتی در نتایج این تحقیقات به بالا بودن



فصل سوم روش‌های سنجش فساد ۵۷

فساد در برخی کشورها اشاره می‌شود، احتمال اینکه در دور بعدی تحقیقات مردم نتایج دوره‌های قبلی را مرجع پاسخ‌گویی خود قرار دهند زیاد است.

برخی از مهم‌ترین شاخص‌هایی که با استفاده از این شیوه تهیه و ارائه می‌شود، محصول ادغام داده‌های تحقیقات و پیمایش‌های دیگر است. برای مثال «شاخص ادراک فساد»<sup>۱</sup> که مؤسسه شفافیت بین‌المللی منتشر می‌کند، حاصل ادغام و استاندارد کردن داده‌های پیمایش‌های مختلف است. در سال ۲۰۰۴ این مؤسسه بر مبنای هیجده پیمایش انجام شده در خصوص کشورهای مختلف شاخص خود را محاسبه کرده است و برای آنکه کشوری تحت پوشش محاسبات این مؤسسه قرار گیرد باید حداقل داده‌های سه پیمایش در خصوص آن وجود داشته باشد. چنان‌که بسیاری از محققان نوشته‌اند، پیمایش‌هایی که برای محاسبه این شاخص استفاده می‌شود دارای حجم نمونه‌های مختلف، سطوح سنجش متفاوت و فساد در عرصه‌های مختلف است. بعضی از آنها فساد در کل جامعه را می‌سنجد و بعضی دیگر فساد در یک نهاد را ارزیابی می‌کند. بنابراین ادغام کردن این داده‌ها مشکلات روش‌شناختی متفاوتی دارد (Johnston, n.d; Treisman, 2006, PP. 5-6). همچنین شاخص برخی کشورها بر مبنای داده‌های چندین پیمایش و برخی دیگر بر مبنای سه پیمایش محاسبه می‌شود. جانسون از جانب دیگری به نقد این سنجش‌ها پرداخته

---

1. Corruption Perception Index (CPI)

است. به نظر وی این نوع سنجش‌ها بیش از حد به نظرات مشاوران و اهل کسب‌وکار بها می‌دهد و اساساً از ابتدا برای آنکه داده‌هایی برای کمک به این گروه فراهم آورد ایجاد شده است (Johnston, n.d). انتشار این شاخص‌ها شکایت برخی کشورها را در پی داشته است زیرا اعلام بالا بودن میزان فساد در یک کشور بر میزان سرمایه‌گذاری در آن کشور و ریسک سرمایه‌گذاری مؤثر است.<sup>۱</sup>

همچنین در بیشتر این پیمایش‌ها، تنها رشوه مدنظر قرار گرفته است حال آنکه فساد در قراردادهای دولتی، فساد در بخش تجارت خارجی و فساد بر ارجح دانستن خویشاوندان با رشوه برابر نیست. همچنین بر فساد کلان تأکید شده و انواع خرده فساد فراموش شده است. معلوم نیست که منظور از شدت فساد در این‌گونه سنجش‌ها چیست و آیا تعداد دفعات وقوع فساد یا مقدار منابعی که به‌صورت فاسد ردوبدل شده مدنظر است؟ شدت تأثیرات فساد بر سیاست و اقتصاد مدنظر است یا آنکه منظور درگیر بودن افراد بیشتر و مهم‌تر است. درعین حال میان فساد سازمان‌یافته و سازمان‌نیافته نیز تمایزی قائل نمی‌شود.

۱. واقعیت این است که اولین اقدامات برای سنجش فساد را مؤسساتی که مرتبط با ارزیابی ریسک در اقتصاد بین‌المللی بودند انجام دادند. برخی از این مؤسسات عبارت‌اند از:

- Political and Economic Risk Consultancy (<http://www.asiarisk.com>)
- Institute for Management Development (<http://www.imd.ch>)
- Political Risk Services (<http://www.psgroup.com>)
- The Economist Intelligence Unit (<http://www.eiu.com>)
- World Economic Forum (<http://www.weforum.org>)

### ۲-۳-۳-۳ فواید پیمایش ادراک فساد

نقدهای وارد بر پیمایش‌های ادراک فساد به معنای بی‌حاصل بودن سنجش ادراک فساد نیست. اولاً چنان‌که خواهیم دید و همه محققان اذعان دارند بدیل‌های موجود برای سنجش فساد زیاد نیست (Treisman, 2006, P. 7). ثانیاً این شاخص‌ها اهمیت دارد، زیرا ادراکات مردم بر میزان باور آنها به مشروعیت نظام سیاسی، نوع نگرش‌های مردم و فعالان اقتصادی نسبت به سرمایه‌گذاری و نگرش‌های نخبگان نسبت به برنامه‌های مبارزه با فساد تأثیر دارد.

کافمن و همکارانش از شش افسانه یا تصور کلیشه‌ای درباره سنجش فساد در ادبیات سخن گفته‌اند. دو مورد از آنها ناظر بر وضعیت شاخص‌های ذهنی در برابر شاخص‌های عینی است. به عقیده آنها این گفته که برای مبارزه با فساد به شاخص‌های عینی نیاز داریم؛ و بررسی شاخص‌های ذهنی فساد نمی‌تواند مبنایی برای طراحی اقدامات عملی و سیاست‌گذاری ضدفساد باشد درست نیست (Kaufmann et al, 2006). اولاً از آنجا که فساد مخفیانه رخ می‌دهد ارائه شاخص‌های عینی دقیق ناممکن است. ثانیاً هیچ تضمینی وجود ندارد که شاخص‌های عینی اطلاعاتی بیشتر از شاخص‌های ذهنی در اختیار ما بگذارد. همچنین، می‌توان بر مبنای پیمایش ذهنیت‌ها درباره فساد، اولویت‌ها را شناخت و میزان تأثیرگذاری اقدامات اصلاحی را ارزیابی کرد. از این‌رو دنبال کردن شاخص‌های ذهنی، راهی برای آگاه شدن از میزان تغییر نگرش‌های مردم درباره فساد بر اثر انجام برنامه‌های اصلاحی دولت است.

### ۳-۳-۴ پیمایش تجربه فساد

برای نقدهای وارد شده بر سنجش ادراک فساد، نوع دیگری از سنجش فساد که مبتنی بر بررسی تجربه فساد به دست افراد است، به کار گرفته شد. در این پیمایش‌ها که به نسل دوم یا مبتنی بر تجربه فساد معروف است، به عوض آنکه ذهنیت مردم درباره فساد سنجیده شود، اینکه چقدر در معرض فساد قرار گرفته‌اند، سؤال می‌شود. برای مثال از آنها پرسیده می‌شود که در یک تا سه سال گذشته چند بار رشوه پرداخته‌اند یا از آنها خواسته شده است تا رشوه بپردازند. این پیمایش‌ها نیز در میان گروه‌های هدف مختلف - مردم عادی، مدیران شرکت‌های اقتصادی و کارشناسان - اجرا شده و بر بررسی فراوانی موارد فساد، کنشگران و انگیزه‌های آنها متمرکز می‌شود. در برخی از این پیمایش‌ها ویژگی‌های محیط سرمایه‌گذاری، کیفیت حکمرانی و مدیریت و مشخصات عملکردی شرکت‌های فعال در عرصه اقتصادی نیز ارزیابی می‌شود.

در پیمایش‌های تجربه فساد سعی شده است میان بروز انواع فساد تمایز قائل شود به خصوص سعی شده موارد فساد کلان و فساد دستگاه‌های قضایی، بانک مرکزی، مشارکت بخش خصوصی در تبلیغات سیاسی، دادن پست‌های دولتی به خویشاوندان سیاستمداران و موارد مشابه سنجش شود (Piliponyte, 2005, P. 9).

### ۳-۳-۴-۱ نقد روش پیمایش تجربه فساد

در پیمایش فساد بیم آن است که پاسخ‌گویان موارد مواجه شدن با فساد را فراموش کرده باشند یا از ترس جواب ندهند.

اما ایراد مهم‌تر این روش آن است که تنها صورت‌هایی از فساد را که شخص در معرض آنها قرار گرفته و تأثیر آنها را احساس کرده است می‌تواند گزارش کند. برای مثال در بررسی تجربه فساد، مردم یا فعالان اقتصادی نمی‌توانند درباره فساد کلان پنهان و شناسایی نشده یا مواردی از فساد سیاستمداران که با تصویب قوانین خاص انجام می‌شود اشاره کنند. حتی در صورتی که به این صورت‌ها از فساد اشاره کنند نمی‌توان گفته‌های آنها را قابل اعتماد دانست و مبنای محاسبات قرار داد.

گاهی از این روش برای محاسبه میزان خسارت مالی وارد شده به افراد و فعالان اقتصادی نیز استفاده شده و از آنها پرسیده می‌شود که در دوره زمانی تحت بررسی چقدر رشوه پرداخته‌اند. استفاده از این سؤالات نباید این تصور را ایجاد کند که می‌توان به کمک این روش تمامی خسارات ناشی از فساد را ارزیابی کرد. زیان‌های ناشی از فساد کلان به اقتصاد ملی، زیان شرکت‌ها ناشی از طولانی شدن زمان انتظار برای انجام کارها در صورت تن ندادن به فساد و بسیاری صورت‌های دیگر زیان ناشی از فساد را نمی‌توان به کمک این روش‌ها محاسبه کرد. بنابراین، تصور ارزیابی زیان ناشی از فساد برای افراد و گروه‌های اجتماعی مختلف بسیار غیرواقع‌بینانه است.

روش سنجش تجربه فساد این مزیت را دارد که میزان قربانی فساد شدن و نه تصور وجود فساد را می‌سنجد. به‌علاوه قادر است میزان تغییر سطح فساد در زمینه‌هایی که قابل ارزیابی است برآورد کند. برای مثال می‌توان سطح فساد را در رشوه‌خواری‌های خرد ارزیابی کرد.

### ۳-۴ سنجش فساد در سطح خرد

روش‌های پیمایشی که در بالا به آنها اشاره شد، برای سنجش فساد در سطح کلان مناسب است و داده‌هایی درباره ادراک یا تجربه فساد در سطح یک کشور یا منطقه به دست می‌دهد. معمولاً داده‌های این پیمایش‌ها چیزی درباره فساد در جریان کار سازمان‌های خاص ارائه نمی‌کند. از این رو روش‌های دیگری برای ارزیابی فساد در سطح خرد - سازمان‌ها و جریان کار بوروکراتیک - طراحی شده است. سه روش عمده این کار در زیر تشریح شده است.

#### ۳-۴-۱ دنبال کردن جریان کار

گذشته از روش‌های پیمایشی، از دنبال کردن فرایند انجام امور و شناسایی زمینه‌های فساد در جریان انجام امور نیز استفاده می‌شود.<sup>۱</sup> نمونه کامل این روش‌ها با عنوان «پیگیری هزینه‌های عمومی»<sup>۲</sup> شناخته می‌شود. این پیمایش‌ها روند منابع را از بالا (جایی که در دولت بودجه‌ها تخصیص داده می‌شود) به پایین (جایی که منابع به سازمان‌های مصرف‌کننده نهایی این بودجه‌ها نظیر مدارس و بیمارستان‌ها) می‌رسد دنبال می‌کند (Piliponyte, 2005, P. 11; Reinikka & Svensson, 2006, P. 360) و به دنبال مشخص کردن محل و چگونگی نشت کردن بودجه‌های دولتی و نرسیدن آنها به دست سازمان‌هایی است که برای مصرف کردن بودجه‌ها در نظر گرفته شده است.

1. Tracking Approaches
2. Public Expenditure Tracking Surveys (PETS)

به کمک این‌گونه بررسی‌ها می‌توان فهمید: چه مقدار از بودجه‌ها در انتقال از سطح بالا به پایین هرز می‌رود و صرف منافع خصوصی می‌شود؛ در طول مسیر، از چه شیوه‌هایی برای خارج کردن بودجه‌ها از مسیر برنامه‌ریزی شده استفاده می‌شود؛ و چگونه اسناد و مدارکی برای خارج کردن بودجه‌ها استفاده می‌شود؟

اوگاندا اولین کشوری بود که در سال ۱۹۹۶ این شیوه را به کار گرفت. بررسی‌های انجام شده در این کشور نشان داده بود که افزایش بودجه‌های آموزش و پرورش تأثیر چشمگیری نداشته است. بنابراین بررسی به شیوه پیگیری هزینه‌های عمومی در ۲۵۰ مدرسه دولتی، هیجده منطقه آموزش و پرورش و سه وزارتخانه انجام شد تا آسیب‌شناسی لازم صورت گیرد. این بررسی معلوم کرد که تنها ۱۳ درصد از افزایش بودجه در نهایت به مدارس و سازمان‌هایی که مصرف‌کننده بودجه بودند می‌رسید (Reinikka & Svensson, 2006, P. 361).

این‌گونه تحقیق در کشورهای پرو، تانزانیا و زامبیا نیز تکرار شده است. تحقیق در زامبیا نشان داد که عمده‌ترین صورت فساد با تخصیص نامناسب بودجه‌ها، به دست مدیران انجام می‌گیرد. برای مثال تخصیص اضافه‌کاری‌ها به گونه‌ای نامناسب انجام می‌شود. تحقیق در اوگاندا نشان داده که ۸۷ درصد منابع غیرمالی - نظیر کتب درسی در نظر گرفته شده برای مدارس - به مصرف‌کننده نهایی نمی‌رسد. براساس این، دولت اوگاندا از مدارس خواسته تا میزان منابع رسیده را در روزنامه‌ها منتشر کند تا مشخص شود چه اندازه از منابع تخصیص داده شده در نهایت به مدارس رسیده است (Ibid, P. 363).

### ۱-۴-۳ نقد روش دنبال کردن جریان کار

این روش برخلاف روش‌های پیمایش ادراک و تجربه فساد، زمان‌بر، هزینه‌بر و ارائه‌کننده داده‌هایی است که قابلیت مقایسه‌ای ندارد. همچنین داده‌هایی درباره سطح کلی فساد در یک کشور یا منطقه ارائه نمی‌کند بلکه اطلاعات حاصل از این روش، خرد و قابل استفاده برای تحلیل سازمانی خاص است. البته بنابه کیفیت و ماهیت داده‌هایی که از این روش به‌دست می‌آید نتایج به‌دست آمده برای مبارزه با فساد را می‌توان در بقیه سازمان‌ها نیز به‌کار بست. ارائه شناخت عمیق از سازوکارهای اداری فاسد، شناخت نقاط بحرانی و حساس در سازمان و ارائه راهکارهای عملی برای مبارزه با فساد در سازمان‌ها از مزایای این روش؛ و فقدان مقایسه‌پذیری، زمان‌بر و هزینه‌بر بودن نیز از کاستی‌های آن در مقایسه با روش‌های پیمایشی است.

### ۲-۴-۳ پیمایش کمی ارائه خدمات

این شیوه نوع خاصی از پیمایش برای ارزیابی مسائل مالی، کیفیت ورودی و خروجی خدمات و قیمت خدمات ارائه شده به مردم در سازمان‌های دولتی است.<sup>۱</sup> در گذشته بیشتر نظرسنجی از مشتریان برای ارزیابی کیفیت و کمیت خدمات ارائه شده استفاده می‌شد، اما در این شیوه از پرسشنامه‌های متعددی برای سنجش ابعاد مختلف کیفیت و کمیت خدمات استفاده شده و در بیشتر پرسشنامه‌های این شیوه، داده‌های حاصل از

---

1. Quantitative Service Delivery Survey (QSDS)



منابع مختلف ثبت می‌شود. اطلاعات از سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی جمع‌آوری و با نمونه‌هایی از کنشگران درگیر در ارائه خدمات نیز مصاحبه می‌شود. بقیه پرسشنامه‌ها اطلاعاتی درباره کمیت و کیفیت فرایند کار در مراحل مختلف آن ثبت می‌کند.

### ۱-۲-۳-۴ نقد روش پیمایش کمی ارائه خدمات

پیمایش کمی ارائه خدمات در مقایسه با پیگیری هزینه‌های عمومی و شیوه‌های نظرسنجی، بسیار هزینه‌بر و زمان‌بر است. غالباً انجام این کار درباره همه ابعاد ارائه خدمات به مشتریان، بسیار دشوار و بدون صرفه اقتصادی است، بنابراین معمولاً درباره جوانب خاصی از کار سازمان‌ها که تصور می‌شود بیشترین مشکل در آنها وجود دارد انجام می‌شود. برای مثال نمونه‌هایی از این سنجش برای ارزیابی میزان حضور کارکنان بیمارستان‌ها و پزشکان بر سر مشاغل خود انجام شده است (Reinikka & Svensson, 2006, P. 364). در نمونه‌های دیگر از این شیوه برای ارزیابی میزان حضور معلمان و کارکنان اداری بقیه سازمان‌ها استفاده شده است.

عمده‌ترین نقطه‌ضعف روش‌هایی نظیر پیگیری هزینه‌های عمومی و پیمایش کمی ارائه خدمات گزارش‌های نادرستی است که کارکنان سازمان‌های تحت بررسی ارائه می‌کنند یا به‌هنگام بررسی گزارش‌های پیشین ارائه شده از سوی مدیران اداری، احتمال دارد گزارش‌هایی مبنای تحلیل قرار گیرد که آگاهانه به‌صورت نادرستی تنظیم شده است و در صورتی که دقت کافی وجود نداشته باشد، مبنای بررسی قرار می‌گیرد.

بنابراین پیشنهاد شده که در استفاده از این شیوه‌ها حتماً دو راهبرد عملی به کار گرفته شود: الف) استفاده از منابع اطلاعاتی مختلف، ب) در نظر داشتن اینکه کدامیک از منابع اطلاعاتی یا کنشگران انگیزه‌هایی برای ارائه گزارش‌های نادرست دارند (Ibid, P. 361). اگر ملاحظات بالا به‌گونه‌ای رعایت شود که اطلاعات درست مبنای بررسی قرار گیرد، روش‌هایی نظیر پیگیری هزینه‌های عمومی و پیمایش کمی ارائه خدمات می‌تواند شاخص‌هایی برای بررسی عملکرد سازمان ارائه کند. همچنین روش «پیمایش کمی ارائه خدمات» نیز مانند روش «پیگیری هزینه‌های عمومی» شاخص‌های قابل مقایسه ارائه نمی‌کند و بیشتر برای آسیب‌شناسی ساختار سازمانی و شناسایی نقاط آسیب‌پذیر در مقابل اقدامات فاسد انجام می‌گیرد.

### ۳-۴-۳ فساد در سطح شرکت

بیشتر تصور می‌شود سنجش اینکه چقدر فساد در شرکت‌ها<sup>۱</sup> - خصوصی و دولتی - انجام می‌شود ناممکن است اما چند تجربه نشان می‌دهد که همکاری شرکت‌های خصوصی را می‌توان در این زمینه جلب کرد. در این بررسی‌ها، هدف رسیدن به شناخت عوامل مؤثر بر کاهش عملکرد و کارایی شرکت‌های اقتصادی است. البته فساد یکی از عواملی است که در پرسشنامه‌های این تحقیقات سنجیده می‌شود. یکی از موفق‌ترین موارد این‌گونه تحقیقات را انجمن

---

1. Corruption at the Firm Level

مشاوره و اطلاعات صنایع اوگاندا انجام داده است. سؤالات تحقیق به گونه‌ای طراحی شده بود که بخش فساد در اواخر پرسشنامه قرار گرفته بود و بعد از جلب اعتماد پاسخ‌گو در ابتدای پرسشنامه، پرسیده می‌شد. همچنین تحقیق را سازمانی غیردولتی و مورد اعتماد صنایع انجام می‌داد. یکی از اهداف تحقیق آن بود که شرکت‌هایی که بیشتر در معرض رشوه دادن است و آنچه سبب می‌شود آنها مجبور به رشوه دادن شوند شناسایی کنند. نتایج نشان داد شرکت‌هایی که بیشتر با دولت سروکار دارند - به عبارتی مجبورند فعالیت‌های هزینه‌بر و مبتنی بر تکنولوژی پیشرفته انجام دهند و در نتیجه بیشتر به حمایت دولت نیاز دارند - بیشتر در معرض رشوه دادن قرار می‌گیرند و مجبورند وقت بیشتری را برای مذاکره با دولتی‌ها صرف کنند. این تحقیق نشان داد قریب ۵۰ درصد شرکت‌ها در اوگاندا رشوه‌هایی بیش از مقدار سرمایه اولیه خود پرداخته‌اند (Reinikka & Svensson, 2006, PP. 365-366). با توجه به اینکه تحقیقات نشان می‌دهد ۱ درصد افزایش در میزان رشوه‌ها باعث ۳ درصد کاهش نرخ رشد اقتصادی شرکت‌ها می‌شود، این میزان رشوه تأثیر بسزایی در توسعه نیافتن شرکت‌ها دارد.

### ۳-۵ روش‌های غیرپیمایشی

برخی روش‌های غیرپیمایشی در دسته‌بندی سه‌گانه کافمن و همکارانش (Kaufmann et al, 2006) در دسته روش‌های مبتنی بر حسابرسی دقیق قرار می‌گیرد. سه روش اصلی استفاده

شده برای این کار در ادامه معرفی شده است. درست است که این روش‌ها داده‌های کلان تولید نمی‌کنند، اما انجام آنها اطلاعات مناسبی برای آسیب‌شناسی و تدوین سیاست‌های اصلاحی ارائه می‌کنند. همچنین قابلیت تطبیقی آنها نیز اندک است.

### ۳-۵-۱ بررسی اسناد مالی

این روش از قدیمی‌ترین ابزارهای سنجش فساد است. فرض بر آن است که نقل‌وانتقالات مالی در دفاتر و حساب‌های رسمی نگهداری می‌شود و می‌توان با بررسی اسناد مالی به‌وقوع و میزان فساد پی برد. اغلب از مقایسه حجم و نقل‌وانتقالات ثبت شده در دفاتر، داده‌های حساب‌های بانکی، ارزیابی اموال افراد و شرکت‌ها، دنبال کردن مسیر اقدامات تجاری و اقتصادی شرکت‌ها و افراد، اقداماتی مشابه می‌توان به برخی موارد وقوع فساد پی برد.

#### ۳-۵-۱-۱ نقد روش بررسی اسناد مالی

روش بررسی اسناد مالی کاستی‌های بسیاری دارد. نفس فساد متضمن پنهان‌کاری است و بنابراین کنشگران فساد می‌کوشند تا ردی در اسناد مالی به‌جا نگذارند. درعین حال کشورهایی که بیشترین موارد فساد در آنها رخ می‌دهد معمولاً از ضعیف‌ترین نظام‌های حسابداری و حسابرسی نیز برخوردار است و توانایی مبارزه با فساد از این روش در این کشورها اندک است. همچنین صورت‌هایی از فساد نظیر فساد کلان سیاست‌مداران که با تغییر دادن قوانین یا وضع قوانین جدید به نفع منافع شخصی عمل می‌کنند، قابل کشف با این روش نیست. اگر

قوانین به‌گونه‌ای وضع شود که دربردارنده منافع شخصی سیاستمداران باشد، آنچه که براساس این قوانین انجام و در حساب‌ها و اسناد رسمی ثبت می‌شود نیز قانونی خواهد بود.

نکته دیگری که درخصوص این روش و به‌طورکلی درباره همه روش‌های سنجش فساد اهمیت دارد، توانایی آنها برای ارائه داده‌های تطبیقی است. محققان و سیاستگذاران می‌خواهند بدانند که علت تغییر میزان فساد در کشورهای مختلف و حتی در نقاط مختلف یک کشور - نظیر شمال و جنوب ایتالیا - چیست؛ و می‌خواهند راهکارهایی برای مبارزه با فساد ارائه دهند. روش بررسی اسناد به مسئولان کمک می‌کند تا فساد را کشف کنند اما علت‌های بروز فساد را مشخص نمی‌کند و امکان بررسی تطبیقی نیز ندارد. همچنین بسیار دشوار است که همه اسناد و مدارک مالی برای سنجش فساد بررسی شود. بنابراین به‌نظر می‌رسد این روش برای موارد خاص و زمانی که قرار است فرایندهای مالی پروژه‌های بزرگ بررسی شود کارایی داشته باشد. استفاده از این روش می‌تواند مشخص کند که در فرایند گردش کار چه ایراداتی وجود دارد که سبب امکان‌پذیری فساد می‌شود.

### ۲-۵-۳ بررسی موردی پروژه‌ها

در مواردی، از بررسی جهات فنی پروژه‌های اجرا شده نیز برای ارزیابی فساد استفاده می‌شود. برای مثال در پنجاب پاکستان از بررسی تطبیقی هزینه‌های رویه‌کشی کانال‌های درجه ۲ انتقال آب کشاورزی و تأثیر آن در بهبود عملکرد شبکه‌ها، برای بررسی فساد

استفاده شده است (Murray-Rust & Vander Valde, 1994). همچنین اولکن در پژوهشی برای سنجش فساد در پروژه‌های ساخت راه‌های روستایی در اندونزی، بعد از اجرای پروژه‌ها، تیمی از متخصصان را به کار گرفته است تا سوراخ‌های عمیقی در جاده‌ها ایجاد و از مواد به کاررفته در ساخت جاده نمونه‌برداری کنند. سپس مواد استفاده شده در ساخت جاده نمونه‌برداری شده و براساس پیمایش قیمت مواد اولیه به کاررفته در ساخت جاده، بررسی هزینه‌های نیروی کار و قیمت‌های رسمی برای انجام کارهای جاده‌سازی، هزینه‌های ساخت تخمین زده شده است. براساس این، تفاوت میان هزینه دریافت شده و هزینه تخمین زده شده برای ساخت جاده، به‌عنوان شاخصی از فساد در نظر گرفته شده است (Olken, 2007, P. 203).

#### ۱-۲-۳ نقد روش بررسی موردی پروژه‌ها

همان‌گونه که اولکن شیوه انجام این تحقیق و مشکلات آن را برشمرده، انجام چنین ارزیابی‌هایی به زمان زیاد برای هر پروژه و مشکل برآورد قیمت و هزینه‌های انجام کار را پیش رو دارد. به‌ویژه زمانی که پروژه‌ها در کشورهایی با اقتصادهای تورمی و هزینه‌های مدام در حال تغییر اجرا می‌شود، برآورد هزینه‌های واقعی انجام کارها بسیار دشوار است. ضمن آنکه به شرط مشخص شدن وقوع فساد، به‌سختی می‌توان میان فساد، سوءمدیریت، افزایش هزینه ناشی از تغییر در وضعیت بازار کار و پیش آمدن موقعیت نامناسب برای اجرای پروژه تمایز قائل شد.

### ۳-۵-۳ روش تفاوت ارزش و هزینه

گلدن و پیچی روشی جدید برای سنجش میزان فساد ارائه کرده‌اند که مبتنی بر داده‌های عینی است (Golden & Picci, 2005). در این روش، ارزش زیرساخت‌ها یا سازه‌های ایجاد شده بعد از اتمام پروژه‌ها را محاسبه می‌کنند و براساس تفاوت ارزش فعلی با میزان هزینه پرداخت شده برای آن، شاخصی از فساد ارائه می‌دهند. آنها کار را بر محاسبه فساد در بخش ساختمان متمرکز می‌کنند و معتقدند که این بخش نمونه کلاسیک بروز فساد است. از این رو ارزیابی فساد در این بخش می‌تواند شاخصی از شیوع فساد در بین بوروکرات‌ها باشد (Ibid, P. 41). اجرای این روش به وجود بانک‌های اطلاعاتی درباره ارزش بناهای ساخته شده از قبیل جاده‌ها، ساختمان‌ها و ... نیاز دارد. گلدن و پیچی برای این کار از بانک اطلاعاتی سرمایه عمومی که اتحادیه اروپا برای کشورهای عضو تهیه کرده استفاده کرده‌اند.

#### ۳-۵-۳-۱ نقد روش تفاوت ارزش و هزینه

اولاً اطلاعات لازم برای محاسبه تفاوت ارزش پروژه‌های ساخته شده و هزینه صرف شده برای آنها به آسانی حاصل نمی‌شود. در بسیاری کشورهای جهان تعیین کردن ارزش اقتصادی زیرساخت‌های ایجاد شده کار بسیار دشواری است و به خصوص در اقتصادهای تورمی و در وضعیتی که پروژه‌ها معمولاً در مدت زمان زیادی ساخته می‌شود، استفاده از این روش دشوار است. ثانیاً این روش قادر نیست میان فساد و صورت‌های دیگری نظیر سوءمدیریت و ائتلاف منابع تمایز قائل شود. گلدن و پیچی

توضیح می‌دهند که روش آنها دارای این مشکل است و با داشتن اطلاعات دقیق‌تر نیز نمی‌توان این نقیصه را برطرف کرد. ازسوی دیگر، چنین شاخصی قابلیت پژوهش تطبیقی ندارد؛ زیرا محاسبه آن برای کشورهای مختلف کاری بسیار دشوار و زمان‌بر است و به دلیل تفاوت وضعیت اقتصادی کشورها، مقایسه‌پذیری شاخص اندک است (Kaufmann et al, 2005, P. 17). باین حال این روش می‌تواند در درون کشورها برای ارزیابی میزان فساد در مناطق یا در پروژه‌های خاص به کار گرفته شود. گلدن و پیچی نیز روش ابداعی خود را برای مقایسه فساد در جنوب و شمال ایتالیا عملیاتی کرده‌اند.

### ۳-۶ سنجش فساد برمبنای اقتصاد کلان

برخی روش‌های سنجش فساد به بررسی مشخصات اقتصاد کلان اتکا دارد.<sup>۱</sup> این روش‌ها برمبنای آمارها و اطلاعاتی که در سازمان‌های دولتی و همچنین محاسبه برخی شاخص‌های اقتصادسنجی بنا شده است.

۱. **اقتصاد غیررسمی:** بررسی‌ها نشان می‌دهد که بالا بودن سهم اقتصاد غیررسمی در کل اقتصاد، نشانه‌ای از رواج فساد است و

---

۱. نیک دانکن سنجش برمبنای داده‌های اقتصاد کلان را در دسته اندازه‌گیری کلان قرار داده است (Duncan, P. 143). به نظر وی، روش‌های پیمایشی مبتنی بر سنجش ادراک فساد و تجربه فساد نیز درزمره روش‌های اندازه‌گیری کلان قرار می‌گیرد و این از آن جهت است که همه این روش‌ها شاخص‌هایی درباره یک کشور به‌طور کلی ارائه می‌کند و درباره سطح فساد و اندازه‌گیری آن در یک بخش یا سازمان نیست.



فصل سوم روش‌های سنجش فساد ۷۳

از این رو از روش‌هایی برای محاسبه اقتصاد غیررسمی به‌عنوان شاخصی از فساد استفاده می‌شود. معمولاً اقتصاد غیررسمی شامل آن بخش از تولید که جزء تولید ناخالص ملی به حساب نمی‌آید، فرار مالیاتی می‌شود. اقتصاد زیرزمینی و غیررسمی جایگاهی برای تمرکز فساد و فعالیت‌های غیرقانونی است از این رو فساد را تابعی از میزان اقتصاد غیررسمی نیز می‌دانند (Duncan, 2006, P. 143). سه روش معمول برای ارزیابی اقتصاد غیررسمی عبارت‌اند از: پیمایش، حسابرسی مالیاتی، بررسی تناقضات اسناد و فرایندها.

از روش پیمایش برای بررسی دیدگاه‌های فعالان اقتصادی و کارشناسان برای شناسایی فعالیت‌ها، ابعاد و مشخصات اقتصاد غیررسمی استفاده می‌شود. برخلاف آنچه تصور می‌شد، این روش دستاوردهای چشمگیری در سنجش اقتصاد غیررسمی داشته است. روش حسابرسی مالیاتی نیز با ارزیابی اسناد و عملکرد مالیاتی تعدادی از مشمولین مالیات که معمولاً به‌صورت تصادفی انتخاب می‌شوند و البته اغلب در دسته مظنونان به فساد مالیاتی قرار دارند انجام می‌شود. با محاسبه میزان فساد مالیاتی رخ داده در موارد بررسی شده می‌توان تخمینی از میزان فرار مالیاتی و اقتصاد غیررسمی ارائه کرد.

در روش سوم، بررسی اسناد به‌منظور ارزیابی تفاوت میان میزان خروجی و فعالیت مورد انتظار و میزان خروجی و فعالیت اقتصادی ثبت شده انجام می‌گیرد. انجام این کار روی نمونه‌های معرف از فعالان و شرکت‌های اقتصادی می‌تواند تخمینی از میزان فساد رخ داده ارائه کند. هر قدر تفاوت‌ها

بیشتر باشد شاخص بیشتر بودن اقتصاد زیرزمینی است.

۲. **ارزیابی تفاوت هزینه‌ها و درآمدها:** در حالت عادی باید تعادلی میان هزینه‌ها و درآمدها وجود داشته باشد. هزینه شدن مخارجی بیش از درآمدها می‌تواند شاخصی از بروز فساد باشد. باین حال باید توجه داشت که ممکن است هزینه‌های اضافی از محل قرض گرفتن یا پس‌اندازها تأمین شده باشد.

۳. **تقاضای پول نقد:** معمولاً مبالغ در جریان اقدامات فاسد با سیستم بانکی و اوراق بانکی منتقل نمی‌شود. بنابراین تقاضا برای پول نقد می‌تواند شاخصی از میزان وجود فساد باشد. ازسوی دیگر ممکن است معاملات فاسد بدون مبادله شدن پول انجام گیرد. باید توجه داشت که تقاضای پول نقد ممکن است از وضعیت اقتصادی و نظام بانکی حاکم بر کشورها نیز ناشی شود.

۴. **ارزیابی ورودی مواد اولیه:** گاهی اوقات میزان درخواست مواد اولیه شاخصی از فعالیت و اقتصاد زیرزمینی است. در بسیاری موارد تقاضای زیاد برای الکتریسیته نشان دهنده انجام شدن کاری است که درباره آن چیزی ثبت نمی‌شود. به‌این ترتیب بقیه مواد اولیه نیز می‌تواند شاخص‌هایی از انجام فعالیت زیرزمینی باشد.

۵. **ارزیابی به کمک مدل‌های اقتصادسنجی:** این روش به‌صورت نظری بسیار بسط یافته است، ولی اجرای آن در کشورهای در حال توسعه که بدون اطلاعات لازم هستند کار دشواری است. متخصصان با استفاده از این مدل‌ها سعی می‌کنند مشخصات اقتصاد را به‌صورت کمی و براساس تحلیل سری‌های زمانی بررسی کنند و میزان اقتصاد غیررسمی را برآورد کنند. به‌تازگی از داده‌های

فصل سوم روش‌های سنجش فساد ۷۵

ذهنی نظیر شاخص‌های «میزان حاکمیت قانون» و «میزان رعایت حقوق مالکیت» برای مدل‌سازی میزان تمایل افراد برای فعالیت در بخش غیررسمی استفاده می‌شود (Ibid, P. 145). این اقدام برای کشورهایی که داده‌های عینی اقتصادی قابل اعتماد در آنها اندک است مناسب به نظر می‌رسد.

### ۱-۶-۳ نقد روش سنجش شاخص‌های اقتصاد کلان

سنجش فساد با داده‌های اقتصاد کلان تصویری از میزان کلی فساد ارائه می‌کند - هرچند این تصویر دقیق نیست و هرگز نمی‌توان اطمینان حاصل کرد که چه اندازه از فساد مالی رخ داده شناسایی شده است - اما از آنجا که بحثی از مبادلات انجام گرفته، محل وقوع فساد، سازوکار آن و افراد درگیر در فساد به میان نمی‌آید و تنها مقدار فساد محاسبه می‌شود، نمی‌تواند سازوکارهای سیاستگذاری برای مبارزه با فساد به خصوص در زمینه خرده فساد را نشان دهد. درعین حال این روش به اطلاعات و داده‌های اقتصادی‌ای نیاز دارد که معمولاً بسیاری از کشورهایی که بیشترین مقدار فساد در آنها رخ می‌دهد فاقد این اطلاعات هستند. برای مثال آمار مربوط به بنگاه‌های اقتصادی، مالیات‌ها، دفاتر حسابداری و موارد این‌چنینی بیشتر در بسیاری از کشورها ناقص و غیرقابل اعتماد است. با این‌همه شاخص به دست آمده از اطلاعات اقتصاد کلان، شاخصی قابل اعتنا برای نشان دادن سطح کلی فساد است و در صورتی که بتوان بر مبنای آن ارقام فساد را محاسبه کرد می‌تواند مبنایی

---

۷۶ مقدمه‌ای بر سنجش فساد

برای مقایسه بین کشورها باشد. از سوی دیگر دولت‌ها می‌توانند این شاخص را - در صورتی که تمام ملاحظات روش‌شناختی در خصوص محاسبه آن به خرج داده شود - مبنایی برای ارزیابی میزان موفقیت برنامه‌های ضدفساد قرار دهند و به عبارتی تغییرات سالیانه آن را شاخص موفقیت خود در ممانعت از فساد به حساب آورند.

## فصل چهارم

---

نمونه‌های سنجش فساد



## مقدمه

شیوه‌های اصلی سنجش فساد در فصل قبل معرفی شد. برای آنکه درک بهتری از کاربری عملی شیوه‌های تشریح شده ایجاد شود، در این فصل نمونه‌های واقعی سنجش فساد به کمک شیوه‌های مذکور را مرور خواهیم کرد.

### ۴-۱ سنجش بر مبنای ادراک فساد

#### ۴-۱-۱ شاخص ادراک فساد

فصل پیش شاخص ادراک فساد یکی از مشهورترین شاخص‌هایی است که مؤسسه شفافیت بین‌المللی محاسبه و منتشر می‌کند. مؤسسه شفافیت بین‌المللی در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد و در برلین آلمان قرار دارد (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۲۵-۳۸). این مؤسسه تا زمان انتشار گزارش سال ۲۰۰۶ خود در صد کشور جهان نمایندگی داشته است. این مؤسسه همچنین شاخص‌های مختلفی در زمینه سنجش فساد، متون تحقیقاتی درباره فساد و گزارش‌هایی درباره اقدامات ضدفساد منتشر می‌کند.

شاخص ادراک فساد اولین درجه‌بندی از سوی مؤسسه شفافیت بین‌المللی است که در سال ۱۹۹۵ و از آن پس

هرساله منتشر شده و حاصل نظرسنجی‌ها و پیمایش‌های گوناگون است. این شاخص در سال ۲۰۰۴ از مجموع هیجده پیمایش انجام شده در جهان به دست آمده بود. در سال ۲۰۰۶ تعداد پیمایش‌ها به دوازده مورد تقلیل یافته است. بنابراین شاخص ادراک فساد یک شاخص ترکیبی است.<sup>۱</sup> در گزارش منتشر شده سال ۲۰۰۶ شاخص کشورهای اندونزی و هند بر مبنای ۱۰ پیمایش محاسبه شده است. کمترین تعداد پیمایش‌های در دسترس از یک کشور که سبب می‌شود شاخص ادراک فساد برای آن محاسبه شود سه پیمایش است و نمرات آن نیز بین صفر تا ۱۰ است. نمره صفر به معنای حداکثر و نمره ۱۰ به معنای حداقل فساد است.

در میان پیمایش‌هایی که تا سال ۲۰۰۱ مبنای محاسبه این شاخص قرار می‌گرفت، پیمایش نظرات مردم عادی درباره اینکه فکر می‌کنند تا چه اندازه فساد در کشورشان رایج است نیز وجود داشت اما از این سال به بعد با توجه به این استدلال که انتشار نتایج همین شاخص بر نظرات مردم درباره رواج فساد در کشورشان تأثیر دارد، این پیمایش از فهرست منابع مورد استفاده برای محاسبه این شاخص حذف شده و تنها بر مبنای نظر فعالان اقتصادی<sup>۲</sup> و تحلیلگران اوضاع هر کشور که درباره اوضاع اقتصادی و سیاسی کشورها تخصص دارند این شاخص محاسبه می‌شود.

- 
1. Poll of Polls
  2. Business People & Country Analysts



فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۸۱

در جدولی که مؤسسه منتشر می‌کند، جلو نام کشورها سه عدد نوشته شده است. عدد ستون اول نمره میزان ادراک فساد در هر کشور است. نمره ستون دوم فاصله اطمینان این عدد را نشان می‌دهد. برای مثال در گزارش سال ۲۰۰۶ در ستون اول جلو نام ایران عدد ۲/۷ و در ستون دوم نیز فاصله اطمینان ۳/۱-۲/۳ نوشته شده است. این بدان معناست که به احتمال ۹۵ درصد عدد مربوط به ایران بین فاصله مذکور قرار دارد و در اصل شاخصی از میزان دقت اندازه‌گیری است. هر قدر تعداد منابع اطلاعاتی استفاده شده برای محاسبه شاخص بیشتر باشد، فاصله اطمینان ارائه شده دقیق‌تر و دارای اعتبار بیشتری است. در ستون سوم نیز تعداد پیمایش‌هایی که برای محاسبه شاخص هر کشور استفاده شده درج شده است. شاخص ادراک فساد برای ایران در سال ۲۰۰۶ با استفاده از سه پیمایش محاسبه شده است.

تعریف فساد به‌مثابه «استفاده از مقام دولتی برای رسیدن به منفعت شخصی» مبنای سنجش فساد در شاخص ادراک فساد است. در پیمایش‌هایی که از آنها برای محاسبه این شاخص استفاده می‌شود سؤالاتی درباره رشوه‌گیری مقامات دولتی، کلاهبرداری در خریدهای دولتی، اختلاس، سؤالاتی درباره میزان قوت و تداوم سیاست‌های ضدفساد - فساد بوروکراتیک و فساد سیاسی - کشورها پرسیده شده است.

این شاخص در سال ۲۰۰۶ برای ۱۶۳ کشور محاسبه شده است. تعداد کشورها نیز برحسب اینکه از چه پیمایش‌هایی برای

محاسبه شاخص استفاده شود تغییر می‌کند. دوازده پیمایشی که مبنای محاسبه شاخص در سال ۲۰۰۶ بوده است ۹ مؤسسه تهیه کرده که در هر کدام از این پیمایش‌ها رتبه‌ای برای کشورها ذکر شده است. رتبه هر کشور در شاخص ادراک فساد براساس میانگین رتبه کشور در بقیه پیمایش‌ها و با استفاده از یک روال آماری خاص<sup>۱</sup> برای محاسبه میانگین محاسبه می‌شود.

رتبه هر کشور در میان بقیه کشورها هر ساله تغییر می‌کند و این تابع وارد یا خارج شدن برخی کشورها از جدول درجه‌بندی است. بنابراین نمی‌توان بالا و پایین رفتن هر کشور در جدول رده‌بندی در سال‌های مختلف را مبنای داوری درباره فساد در آن کشور قرار داد. ولی می‌توان نمره محاسبه شده برای هر کشور را در سال‌های مختلف مقایسه کرد. با این حال نمره محاسبه شده برای هر کشور تحت تأثیر تغییرات روش‌شناختی در شیوه محاسبه شاخص، منابع اطلاعاتی موجود برای هر کشور و دقت داده‌های استفاده شده نیز است. با این همه بررسی‌ها نشان می‌دهد که شاخص ادراک فساد با بسیاری از شاخص‌های دیگر سنجش فساد همبستگی بسیار زیادی دارد. همچنین تکرار شدن نتایج آن در سال‌های متوالی نشان از روایی آن دارد (Treisman, 2006).<sup>۲</sup> نمونه‌ای از

#### 1. Matching Percentiles Technique

۲. کامل‌ترین توضیحات درباره ملاحظات روش‌شناختی محاسبه شاخص ادراک فساد را می‌توان در این منبع یافت: Lambsdorff, 2004. در این گزارش فهرست کامل منابع اطلاعاتی استفاده شده برای محاسبه ادراک فساد، سؤالاتی که در هر منبع وجود داشته و در محاسبه شاخص به کاررفته، مباحثی درباره اعتبار و روایی شاخص و روال آماری محاسبه شاخص ارائه شده است.

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۸۳

سؤالاتی که در پیمایش‌های مختلف پرسیده شده و شاخص ادراک فساد برمبنای آنها محاسبه می‌شود در زیر آمده است. برخی از این پیمایش‌ها را با تفصیل بیشتر در ادامه بررسی می‌کنیم.

۱. **پیمایش محیط فعالیت اقتصادی و عملکرد بنگاه**<sup>۱</sup>: در این پیمایش مدیران اقتصادی ارشد درباره این گویه اظهار نظر کرده‌اند: «برای فعالان اقتصادی حوزه کاری من متداول است که مبالغی اضافی بپردازند تا کارشان انجام شود». این افراد با یکی از گزینه‌های همیشه، اغلب، گاهی اوقات، به ندرت، هرگز و نمی‌دانم به این گویه واکنش نشان می‌دادند. همچنین در این پیمایش از مدیران اقتصادی خواسته شده است تا نظر خود را درباره نقش چندین عامل در ممانعت از رشد اقتصادی شرکت‌ها در کشورشان بیان کنند. یکی از این عوامل نیز فساد بوده است (Lambsdorff, 2004, P. 3).

۲. **پیمایش ظرفیت دولت**<sup>۲</sup>: در این پیمایش از تحلیلگران و متخصصان اوضاع هر کشور خواسته شده است تا شدت فساد در دولت آن کشور را مقیاسی پنج‌گزینه‌ای از بسیار کم تا بسیار زیاد رتبه‌بندی کنند.

۳. **پیمایش فریدام هاوس**<sup>۳</sup>: در این پیمایش از متخصصان اوضاع هر کشور خواسته می‌شود تا درباره میزان به‌کارگیری اقدامات

1. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)

2. State Capacity Survey (CU)

3. Freedom House Nations in Transit (FH)

ضدفساد، میزان اجتناب کردن دولت از مداخلات بوروکراتیک زائد که فرصت‌هایی برای فساد ایجاد می‌کند، ادراک عمومی مردم از فساد، منافع اقتصادی سیاستگذاران کلان، قوانین تحقیق و تفحص درباره اموال و اقدامات مدیران اجرایی و قانونگذاری، قوانین حمایت از افراد گزارش‌کننده فساد یا مسئولان مبارزه با فساد، و پوشش رسانه‌ای فساد در هر کشور داوری کنند (Ibid, P. 3).

به‌هرحال شاخص ادراک فساد یکی از کامل‌ترین شاخص‌های سنجش نگرش فساد است. بااین‌حال مجموعه گسترده‌ای از سنجش‌های دیگر وجود دارد که براساس سنجش ذهنیت‌ها انجام می‌شود و ممکن است از داده‌های بقیه پیمایش‌ها استفاده کند یا نکند. این سنجش‌ها بیشتر در یک کشور انجام می‌شود و هدف از آنها ارائه داده‌هایی درباره ادراک فساد در این کشورهاست. مجموعه‌ای که در زیر ارائه می‌شود در این گروه قرار می‌گیرد.

#### ۲-۱-۴ شاخص‌های حکمرانی

کافمن و همکارانش (Kaufmann et al, 1999) از سال ۱۹۹۹ به این سو، روشی برای اندازه‌گیری «حکمرانی» ارائه کرده‌اند که به‌طور غیرمستقیم با سنجش فساد ارتباط دارد. به‌نظر این محققان، برخی شاخص‌های مشاهده شده را می‌توان اندازه‌گیری غیرمستقیم برخی شاخص‌های مشاهده نشده تلقی کرد. در اولین نسخه منتشر شده از کار این محققان، سه متغیر مشاهده

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۸۵

نشده<sup>۱</sup> حاکمیت قانون<sup>۲</sup>، کارآمدی دولت<sup>۳</sup> و کنترل فساد<sup>۴</sup> به‌عنوان شاخص‌هایی از حکمرانی خوب اندازه‌گیری شد. در اصل این سه مقوله، ابعاد حکمرانی خوب تلقی شده است. برای سنجش این سه بعد از ۳۱ متغیر استفاده شده و تخصیص متغیرها به هر بُعد براساس روال تحلیل عاملی اکتشافی انجام گرفته بود. در گزارش سال ۲۰۰۵ داده‌های چند صد متغیر مربوط به ادراک فساد که از ۳۷ منبع اطلاعاتی متعلق به ۳۱ مؤسسه تحقیقاتی به‌دست آمده بود برای سنجش ابعاد حکمرانی خوب استفاده شده است (Ibid, 2005). تعداد ابعادی که شاخص‌های حکمرانی خوب پنداشته می‌شوند تا سال ۲۰۰۷ به ۶ بُعد افزایش یافته است (Ibid, 2007). در گزارش سال ۲۰۰۷ بیش از ۳۵۰ شاخص اندازه‌گیری شده در کشورهای تحت بررسی براساس استخراج آنها از ۳۳ منبع اطلاعاتی به‌کار گرفته شده است تا ۶ بُعد حکمرانی خوب اندازه‌گیری شود. تمام این شاخص‌ها، مبتنی بر سنجش ادراک فساد است و از تحلیل عاملی آنها ۶ بعد حاصل می‌شود.<sup>۵</sup> این ابعاد عبارت‌اند از:

1. Unobserved
2. Rule of Law
3. Government Effectiveness
4. Graft

۵. درست است که کافمن و همکارانش از شاخص‌های ادراک فساد برای ساخت متغیرهای ترکیبی استفاده کرده‌اند، اما متخصصی نظیر جانسون پیشنهاد می‌کند که از برخی شاخص‌هایی که هم‌بسته فساد هستند - و از جنس ادراک فساد نیستند و بیشتر شاخص‌های عینی به‌حساب می‌آیند - برای سنجش فساد استفاده شود. به عقیده وی، تحقیقات نشان داده است که وجود فساد متناظر با کیفیت ناچیز کارکرد نهادها، نبود رقابت سیاسی، نبود آزادی در بازار ←

۱. پاسخ‌گویی: اندازه‌گیری شاخص‌های سیاسی، مدنی و حقوق بشر،
  ۲. بی‌ثباتی و خشونت سیاسی: اندازه‌گیری احتمال خشونت یا تغییر خشونت‌آمیز دولت، از جمله احتمال بروز حمله تروریستی،
  ۳. کارآمدی حکمرانی: اندازه‌گیری میزان کفایت بوروکراسی و کیفیت ارائه خدمات عمومی،
  ۴. مداخله‌جویی دولت: اندازه‌گیری نشانه‌های سیاست‌های ضدبازار از سوی دولت،
  ۵. حاکمیت قانون: اندازه‌گیری کیفیت پلیس، دادگاه‌ها، قراردادهای و احتمال بروز جرم و خشونت،
  ۶. کنترل فساد: اندازه‌گیری میزان استفاده از مقام دولتی برای منافع شخصی از جمله فساد خرد و کلان (Ibid, 2005, P. 5).
- اینها را شاخص‌های جهانی حکمرانی<sup>۳</sup> می‌نامند. پیش‌فرض این‌گونه سنجش آن است که به کمک یک مدل معادلات ساختاری می‌توان یک متغیر پنهان را که به صورت مستقیم قابل مشاهده نیست - نظیر فساد - به صورت ترکیب خطی چندین شاخص مشاهده کرد و مقدار خطای اندازه‌گیری را نشان داد. در

→ اقتصادی، تورم، تضمین نشدن حقوق و آزادی‌های مدنی و محترم شمرده نشدن حقوق مالکیت است. از این رو با سنجش این شاخص‌ها می‌توان تا اندازه‌ای مطمئن بود که فساد سنجیده شده است (Johnston, n.d, P. 15). به عقیده وی، می‌توان حتی مقولاتی نظیر ترکیب بودجه، آمار مربوط به کارآمدی نظام مالیاتی، بازار سیاه در تجارت خارجی، شاخص‌های فرار سرمایه و حتی مصرف تجملی و متظاهرانه را که شاخص‌های پیامد فساد است به‌عنوان متغیرهای هم بسته فساد و به‌مثابه شاخص‌های فساد به کار گرفت.

1. Voice and Accountability
2. Regulatory Burden
3. Worldwide Governance Indicators (WGI)

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۸۷

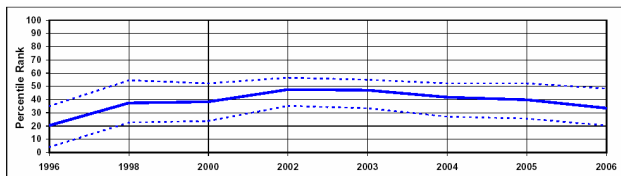
سال ۲۰۰۴ شاخص جهانی حکمرانی برای ۲۰۹ کشور محاسبه و منتشر شده است. نمره هر کشور در هر یک از ابعاد شش‌گانه این شاخص، مقداری بین  $۲/۵$  تا  $۲/۵+$  است. این شیوه اندازه‌گیری، قابلیت تطبیقی دارد و مقادیر محاسبه شده برای کشورهای مختلف در هر یک از ابعاد شش‌گانه در دسترس است. به‌علاوه، سنجش فساد در کنار بقیه متغیرهایی که تصور می‌شود با فساد رابطه دارد انجام می‌گیرد. همچنین از آنجاکه از مدل‌سازی معادلات ساختاری برای این نوع سنجش استفاده می‌شود، می‌توان اعتبار شاخص‌های در نظر گرفته شده برای سنجش فساد و میزان خطای اندازه‌گیری مندرج در این شاخص‌ها را ارزیابی کرد.

نمودار ۱-۴ روند تغییرات شاخص کنترل فساد - یکی از ابعاد شش‌گانه حکمرانی خوب - برای ایران در فاصله سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ را نشان می‌دهد. (World Bank, 2007). در نمودار ۲-۴ تغییرات مربوط به هر ۶ بعد حکمرانی در سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۷ نشان داده شده است. چنان‌که گفته شد مقادیر این شاخص‌ها بین  $۲/۵$  تا  $۲/۵+$  است و مقادیر این شاخص‌ها در ایران هیچ سالی به صفر نرسیده است.<sup>۱</sup>

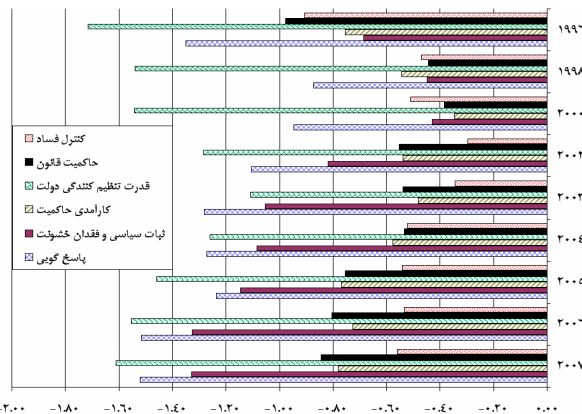
کافمن و همکارانش معتقدند بیشتر داده‌های ادراک و ارزیابی ذهنی تنها داده‌های موجود برای ارزیابی حکمرانی به‌شمار می‌رود و به‌مرور زمان اندازه‌گیری بهتری از این شاخص‌ها انجام شده است. برای مثال ایشان نشان داده‌اند که میزان خطای اندازه‌گیری در شاخص‌های عینی حداقل به‌اندازه

۱. داده‌ها و نمودارهای مربوط به این شاخص‌ها را می‌توان از سایت بانک جهانی ([www.worldbank.org/wbi/governance/govdata](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata)) به‌دست آورد.

خطای اندازه‌گیری شاخص‌های ذهنی استفاده شده از سوی آنهاست (Kaufmann et al, 2005, P. 3).



نمودار ۴-۱ شاخص کلی کنترل فساد در ایران براساس شاخص‌های جهانی حکمرانی بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶



نمودار ۴-۲ شاخص‌های حکمرانی در ایران از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۷

### ۴-۱-۲-۱ پیمایش فساد و کلاهبرداری (آرژانتین)

پیمایش ادراک فساد و کلاهبرداری<sup>۱</sup> پنج بار طی سال‌های

#### 1. Corrupción y Fraude en los Negocios



فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۸۹

۱۹۸۴ تا ۲۰۰۴ در آرژانتین انجام شده است. این پیمایش با هدف شناخت نظرات متخصصان شامل فعالان اقتصادی، رؤسای دانشگاه‌ها و مدیران سازمان‌های جامعه مدنی درباره فساد در آرژانتین انجام می‌شود. در سال ۲۰۰۴ با نمونه‌ای ۱۰۰۰ نفری از این افراد مصاحبه شده است. از این متخصصان نه تنها خواسته می‌شود درباره فساد قضاوت کنند، بلکه نظر آنها درباره فساد در بقیه کشورها و مقایسه آن با وضع آرژانتین هم پرسیده می‌شود. از آنجاکه تحقیق از سال ۱۹۸۴ به صورت منظم انجام شده، می‌توان روند تغییر نظرات افراد را دنبال کرد.

#### ۲-۱-۴ پیمایش ادراک فساد (نیکاراگوئه)

این پیمایش با عنوان «نیکاراگوئه‌ای‌ها درباره فساد حرف می‌زنند»<sup>۱</sup> در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۸ انجام شده است (Seligson, 1999). هر دو پیمایش با هدف شناسایی نظرات مردم نیکاراگوئه درباره شیوه مدیریت دولت بر منابع مالی و سطح رواج فساد در کشور صورت گرفت. همچنین پیمایش سال ۱۹۹۸ به گونه‌ای طراحی شد که اثرات برنامه تبلیغاتی ضدفسادی که در طول سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ برای بالا بردن سطح آگاهی و حساسیت مردم اجرا شده بود سنجیده شود.

نتایج تحقیق نشان داده است مردم نیکاراگوئه بیشتر از سال ۱۹۹۶ نسبت به فساد حساسیت و آگاهی دارند و میزان تمایل به گزارش کردن فساد در آنها افزایش یافته است. میزان

---

1. Nicaraguans Talk about Corruption

آگاهی آنها از اقدامات ضدفساد اعمال شده از سوی دولت نیز در سال ۱۹۹۸ افزایش یافته بود. براساس پیمایش سال ۱۹۹۸ از هر دو نفر یک نفر مایل به گزارش موارد فساد بود. همچنین پلیس و شهرداری‌ها به‌عنوان فاسدترین سازمان‌ها ذکر شده است. بنابراین مردم بیشتر از گذشته احساس می‌کنند که فساد ثبات دموکراتیک و حقوق آنها را تهدید می‌کند. نتایج تحقیق نشان داد که هر قدر افراد بیشتر در معرض فساد قرار داشتند مشروعیت نظام در نظر آنها کمتر است.

پرسشنامه مفصل و ۱۱ صفحه‌ای این تحقیق در گزارش آمده (Ibid, PP. 61-72) ولی به زبان اسپانیایی است، اما با توجه به مندرجات گزارش و برخی سؤالات که در گزارش به آنها اشاره شده، ابزار سنجش این تحقیق بر حول این مفاهیم و سؤالات سازمان یافته است:

۱. پرداخت رشوه به پلیس، دادگاه‌ها، رشوه برای شغل، بانک‌ها و پرداخت رشوه با سازمان‌های عمومی به‌طور کلی،
۲. ارزیابی مردم از رشوه‌گیری در سطح سازمان‌های عمومی؛ «چقدر رشوه رایج است؟»،
۳. از پاسخ‌گویان پرسیده شده است «آیا تاکنون موردی از فساد را گزارش کرده‌اند؟»،
۴. از پاسخ‌گویان خواسته شده است سازمان‌هایی را که بیشترین و کمترین میزان فساد در آنها رخ می‌دهد مشخص کنند،
۵. میزان مبالغی که والدین به مدارس کودکانشان می‌پردازند و هدف از این‌گونه پرداخت‌ها،

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۹۱

۶. میزان مشاهده پیام‌های تبلیغاتی ضدفساد؛ میزان در معرض تبلیغات ضدفساد قرار گرفتن،

۷. ارزیابی درک مردم نیکاراگوئه از واژه شفافیت<sup>۱</sup>،

۸. شناسایی میزان درک مردم از کارکردهای سازمان‌های دولتی مختلف،

۹. میزان شناخت و آگاهی مردم از برنامه‌های ضدفساد دولت،

۱۰. شناخت جایگاه فساد در بین کل مشکلات کشور در ذهن مردم،<sup>۲</sup>

۱۱. ارزیابی درصد کسانی که تحت تأثیر مستقیم فساد قرار گرفته‌اند،

۱۲. ارزیابی نوع تأثیری که فساد بر افراد گذاشته است،

۱۳. ارزیابی مردم از میزان اقدام به فسادِ معلمان، اساتید دانشگاه، روحانیون، مدیران سازمان‌های غیردولتی، انبارداران، رهبران اتحادیه‌ها، نظامیان، فعالان اقتصادی، رهبران اقتصادی، پلیس، شورای شهر، قضات، شهرداران، نمایندگان مجلس، رهبران احزاب، کارفرمایان و وزرا (Ibid, P. 44).

۱۴. شناخت تعریف مردم نیکاراگوئه از فساد. گویه‌هایی در اختیار مردم قرار داده شده بود تا نزدیک‌ترین گویه‌ها به تعریف فساد از نظر خودشان را بیان کنند. فاسدترین اقدامات از

#### 1. Transparency

۲. در سال ۱۹۹۶ تنها ۱/۴ درصد مردم نیکاراگوئه فساد را مهم‌ترین مانع کشور به حساب آورده بودند و در سال ۱۹۹۸ این مقدار به ۳/۷ درصد رسیده است (Seligson, 1999, P. 41).

نظر مردم عبارت بودند از: رشوه گرفتن قانونگذاران، هدیه پذیرفتن معلمان، درخواست کردن رشوه از طرف پلیس، استفاده شخصی از خودرو دولتی، رشوه پذیرفتن پلیس و استفاده شخصی شهردار از تراکتور (Ibid, P. 46).

۱۵. شناخت دیدگاه مردم درباره انواع فساد که باید مجازات شود، انواعی که توجیه‌پذیر است و برخی اقدامات که مردم آنها را فساد نمی‌دانند،

۱۶. بررسی دیدگاه مردم درباره رابطه دموکراسی و فساد،

۱۷. بررسی دیدگاه مردم درباره اعتماد بین اشخاص،

۱۸. دیدگاه مردم درباره چگونه مدیریت شدن منابع مالی

محلی.

به غیر از این پیمایش، چندین سنجش فساد دیگر مبتنی بر ادراک فساد در نیکاراگوئه انجام گرفته است: پیمایش نظرات ۱۰۰۰ نفر از معلمان و والدین درباره پرداخت‌ها و سهم والدین در مدارس دولتی نیکاراگوئه (۲۰۰۵)؛ پیمایش دیدگاه‌های نمونه‌ای ۱۹۲۱ نفری از مردم نیکاراگوئه درباره دستگاه قضایی نیکاراگوئه و همچنین ارزیابی نظرات مردم درباره استقلال، رعایت عدالت و کارآمدی دستگاه قضایی در این کشور (۲۰۰۴)؛ پیمایش ملی دیدگاه‌های ۱۲۵۰ نفر از مردم نیکاراگوئه درباره حکمرانی، مسئولیت، شفافیت و مبارزه با فساد در نیکاراگوئه به‌منظور فراهم آوردن داده‌هایی برای تصمیم‌سازان و سیاستگذاران (۱۹۹۹ و ۲۰۰۰). این تحقیق بخشی از پروژه‌ای وسیع‌تر با عنوان «ارتقای حکمرانی

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۹۳

دمکراتیک در نیکاراگوئه<sup>۱</sup> است که تحت نظارت «آژانس توسعه بین‌المللی سوئد»<sup>۲</sup> انجام می‌شود.

### ۳-۲-۱-۴ پیمایش حکمرانی خوب و شفافیت (هندوراس)

در سال ۲۰۰۱ طوفان شدید میچ در هندوراس خسارات گسترده‌ای به بار آورد. این پیمایش با هدف ارزیابی رضایت مردم از ارائه خدمات بازسازی و میزان شفافیت در اقدامات صورت گرفته، انجام شده است.<sup>۳</sup> در این تحقیق به‌طور خاص بر نظریات مردم درباره ماهیت و میزان رواج فساد، و رابطه بین فساد و حاکمیت دمکراتیک تأکید شده است. تحقیق با حجم نمونه ۳۰۰۰ نفر در هیجده منطقه هندوراس - شهری و روستایی - انجام شده است.

این تحقیق بیشتر برای بالا بردن آگاهی مردم درباره فساد و عواقب آن انجام شده و از این رو پوشش رسانه‌ای گسترده‌ای در خصوص آن صورت گرفته است. البته در سؤالات تحقیق علاوه بر سنجش ادراک و نظریات مردم درباره فساد از تجربه آنها و میزان قربانی فساد شدن نیز سؤال شده است. تحقیق به‌گونه‌ای انجام شده که می‌توان بر مبنای آن تأثیر فساد را با توجه به متغیرهای جنسیت و وضع درآمدی قربانیان فساد ارزیابی کرد.

در گزارش منتشر شده از این تحقیق پرسشنامه به زبان

1. Promotion of Democratic Governance in Nicaragua
2. Swedish Agency for International Development (SIDA)
3. Good Governance and Transparency in Honduras After Hurricane Mitch (2001).

انگلیسی ارائه و درج شده است (Seligson, 2001, PP. 69-84). بخشی از پرسشنامه به سنجش تأثیرات طوفان بر زندگی مردم و میزان پیشرفت برنامه‌های بازسازی اختصاص یافته است. عمده‌ترین محورهای پرسشنامه عبارت‌اند از:

۱. میزان پاسخ‌گو بودن مسئولان در برابر خسارات طوفان،
۲. میزان رضایت مردم از جریان بازسازی،
۳. ارزیابی مردم از میزان رواج فساد در هندوراس؛ از مردم پرسیده شده است: با توجه به تجربه خودتان و آنچه که درباره رشوه شنیده‌اید، فکر می‌کنید فساد تا چه اندازه در این کشور رایج است؟
۴. میزان درخواست رشوه از سوی پلیس؛ میزان مشاهده کسانی که پلیس از آنها درخواست رشوه کرده است (در دو سال گذشته)،
۵. میزان انجام کاری نظیر وام گرفتن از بانک با پرداخت مبالغ اضافی،
۶. میزان درخواست رشوه از سوی دادگاه‌ها و بقیه سازمان‌های عمومی از پاسخ‌گویی در دوازده ماه گذشته منتهی به زمان اجرای پرسشنامه،
۷. میزان گزارش کردن موارد فساد،
۸. نظرات مردم درباره چگونگی هزینه شدن اعتبارات بازسازی خسارات ناشی از طوفان،
۹. ارزیابی نظر مردم درباره میزان صداقت دولت در هزینه کردن اعتبارات بازسازی،

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۹۵

۱۰. ارزیابی میزان سخت‌گیری یا تساهل مردم در قبال انواع فساد،
۱۱. ارزیابی باور مردم به میزان صداقت گروه‌های اجتماعی مختلف (روحانیون، معلمان و ...)،
۱۲. ارزیابی تأثیرات فساد بر میزان حمایت مردم از نظام سیاسی،
۱۳. بررسی رابطه باور به دموکراسی و فساد؛ تأثیر فساد بر دموکراسی،
۱۴. بررسی تأثیر فساد بر سرمایه اجتماعی،
۱۵. بررسی تأثیر تجربه فساد بر باور مردم به حاکمیت قانون،
۱۶. بررسی نگرش مردم درباره فساد سیاست‌مداران و اعتماد به آنها،
۱۷. ارزیابی میزان توجه مردم به برنامه‌های تبلیغاتی ضدفساد و تأثیر آنها،
۱۸. ارزیابی میزان آگاهی‌های مردم درباره فساد و اقدامات ضدفساد.

همان‌گونه که محورهای اصلی پرسشنامه استفاده شده در هندوراس نشان می‌دهد، بیشتر تحقیقاتی که بر مبنای سنجش نگرش‌ها و ادراکات مردم درباره فساد انجام می‌شود، علاوه بر مقوله فساد به سنجش نظرات مردم درباره برخی مقولات هم بسته با فساد نظیر دیدگاه‌های مردم درباره دموکراسی، مشروعیت نظام سیاسی، مشخصه‌های حاکمیتی و رضایت از حاکمیت و شیوه مدیریت عمومی نیز می‌پردازد. به این ترتیب زمینه برای تحلیل‌های

بیشتر درباره حاکمیت و مشخصات آن فراهم می‌شود. این اقدام توجیه نظری قدرتمندی دارد. هم‌چنان‌که از بررسی‌های کافمن و همکارانش (Kaufmann et al, 1999, 2005, 2007) مشخص می‌شود، در نهایت هدف رسیدن به حکمرانی خوب است و فساد یکی از عناصری است که حکمرانی خوب را مختل می‌کند. بنابراین فساد را باید در ارتباط با بقیه عناصر حکمرانی بررسی کرد.

#### ۴-۱-۲-۴ پیمایش فسادسنج (پاناما)

پیمایش فسادسنج<sup>۱</sup> سه بار در سال‌های ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۸ در پاناما انجام شده است. هدف از این پیمایش سنجش سطح فساد، بالا بردن آگاهی مردم درباره آسیب‌هایی که فساد به بار می‌آورد، و ارائه راه‌حلی از سوی مردم برای حل مشکل است (Transparency International, 2006, PP. 23-24).<sup>۲</sup> این

پیمایش به پنج حوزه مختلف ارتباط دارد:

۱. اعتماد: پاسخ‌گویان تا چه اندازه به نهادهای عمومی و خصوصی اعتماد دارند.

۲. فساد در زندگی روزمره: سؤالاتی درباره برخی اقدامات غیرصادقانه فرضی در زندگی پرسیده می‌شود تا معلوم شود

1. Corruptometro (1996-1998).

۲. تخمین‌های سازمان ملل متحد حاکی از آن است که در کشور کوچک پاناما سالیانه بین ۶۰۰ میلیون تا ۱/۲ میلیارد دلار فساد انجام می‌گیرد. برآوردهای سازمان ملل نشان می‌دهد شیوع فساد در این حد می‌تواند ۰/۵ تا ۱ درصد نرخ رشد اقتصادی کشور فاسد را در مقایسه با کشوری غیرفاسد کاهش دهد (Perez & Seligson, P. 72).



فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۹۷

پاسخ‌گویان کدام‌یک را در رده اقدامات فاسد قرار می‌دهند.  
**۳. فساد کنشگران عمومی و خصوصی:** از پاسخ‌گویان خواسته می‌شود تا میزان فساد یا صداقت موجود در برخی سازمان‌های عمومی و خصوصی را در مقیاسی بین ۱ تا ۱۰ برآورد کنند.  
**۴. اقدامات ضدفساد:** از پاسخ‌گویان خواسته شده است تا بهترین اقدامات را از میان فهرستی از اقدامات ضدفساد انتخاب کنند.  
**۵. تأثیرات شخصی فساد:** از پاسخ‌گویان درباره تأثیر فساد بر زندگی آنان پرسیده شده است.

این پژوهش بخشی از برنامه کلی‌تر «دیالوگ ملی برای آموزش مدنی و کنترل فساد» بوده که برنامه توسعه سازمان ملل متحد در پاناما اجرا کرده است. نتایج تحقیق سال ۱۹۹۸ در روزنامه ملی این کشور منتشر شده است.

غیر از پیمایش فسادسنج، تحقیق درباره فساد در پاناما بخشی از مجموعه تحقیقات دانشگاه واندربیلت<sup>۱</sup> در آمریکای لاتین بوده است. دانشگاه واندربیلت پروژه‌ای را با عنوان «پروژه افکار عمومی آمریکای لاتین»<sup>۲</sup> اجرا می‌کند که عمده آن درباره بررسی فرهنگ سیاسی دموکراسی در این منطقه است. بخشی از پرسشنامه و گزارش‌های این تحقیق به سنجش سطح فساد اختصاص یافته و با شکل واحدی در همه کشورهای آمریکای لاتین اجرا می‌شود. فصل پنجم گزارش این تحقیقات به بررسی رابطه فساد و دموکراسی اختصاص یافته

---

1. Vanderbilt University  
 2. Latin American Public Opinion Project (LAPOP)

است (Perez & Seligson, 2007, PP. 72-92).<sup>۱</sup> در این تحقیق

از سؤالات زیر برای سنجش فساد استفاده شده است:

۱. براساس تجربه شما، تا چه اندازه فساد میان کارمندان دولت رایج است؟

۲. آیا در یک سال گذشته مأمور پلیس از شما درخواست رشوه کرده است؟

۳. آیا در یک سال گذشته کارمند دولت از شما رشوه گرفته است؟

۴. آیا در یک سال گذشته برای انجام کاری در شهرداری مجبور به پرداخت مبلغی بیش از آنچه باید می‌پرداختید شده‌اید؟

۵. آیا در یک سال گذشته در محلی که کار می‌کنید کسی از شما رشوه خواسته است؟

۶. آیا در یک سال گذشته مجبور شده‌اید در دادگاه رشوه بپردازید؟  
۷. آیا در یک سال گذشته مجبور شده‌اید در مرکز درمانی رشوه بپردازید؟

۸. آیا در یک سال گذشته مجبور شده‌اید برای استفاده از خدمات مدرسه رشوه بپردازید؟

۹. آیا در یک سال گذشته کسی از شما برای قطع نکردن خدمات برق تان طلب رشوه کرده است؟

۱۰. فکر می‌کنید با توجه به اوضاعی که اکنون وجود دارد، دادن رشوه توجیه‌پذیر است؟

---

۱. پرسشنامه‌های مجموعه این تحقیقات به زبان انگلیسی ارائه نشده و به زبان اسپانیایی در گزارش‌ها درج شده است.

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۹۹

۱۱. با توجه به ضعف ارائه خدمات عمومی در کشور، فکر می‌کنید دادن رشوه توجیه‌پذیر است یا خیر؟

۱۲. تعدادی از سازمان‌های عمومی و دولتی را نام می‌برم. می‌خواهم بدانم به نظر شما کارکنان کدام‌یک از آنها فاسدتر هستند. نظر خود را با عددی بین ۱ تا ۱۰ نشان دهید.

از آنجاکه در مجموعه تحقیقات دانشگاه واندربیلت بقیه شاخص‌های مرتبط با فساد و دموکراسی نیز اندازه‌گیری می‌شود، محققان قادرند تحلیل‌هایی درباره رابطه فساد و بقیه شاخص‌های حکمرانی عرضه کنند و در اختیار تصمیم‌سازان قرار دهند. مایکل سلیگسون از همین داده‌ها برای سنجش تأثیر فساد بر مشروعیت نظام‌های سیاسی در آمریکای لاتین استفاده کرده است (Seligson, 2006). اساساً یکی از عمده‌ترین کاربردهای سنجش فساد، کمک به بسط نظریه‌ها با فرضیه‌آزمایی درباره رابطه فساد و بقیه متغیرهاست (Duncan, 2006, P. 155). طبیعی است که این فرضیه‌آزمایی بازخوردهایی برای سیاستگذاری نیز دارد. شناخت تئوریک کمک می‌کند تا علل و پیامدهای فساد بیشتر شناخته شود و زمینه برای سیاستگذاری بیشتر فراهم آید.

#### ۴-۱-۲-۵ پیمایش ملی فساد و حکمرانی خوب (مکزیک)

این پیمایش یکی از گسترده‌ترین پیمایش‌های انجام شده در جهان است (Transparency International, 2003, PP. 88-100)<sup>۱</sup> و هم‌زمان به سنجش ادراک و تجربه فساد در خانوارهای

1. National Survey on Corruption and Good Governance (NSCG)

مکزیکی می‌پردازد. در این تحقیق از خانوارها در خصوص تجربه فساد در ۳۸ سازمان دولتی و محدوده ۳۲ استان این کشور پرسیده شده است. همچنین برنامه‌ریزی شده است که این تحقیق هر دو سال یک بار در مکزیک اجرا شود. در این سنجش، نظریات خانواده‌ها درباره علل فساد، رابطه فساد و مقامات دولتی، نقش دولت در مبارزه با فساد، و ارزیابی مردم از سطح فساد، اعتماد بین‌شخصی و تبعیت از قانون پرسیده شده است. این پیمایش به بررسی اقدامات فاسد در ادارات سه سطح ملی، فدرال و محلی نیز می‌پردازد.

پرسشنامه و روش‌شناسی انجام این تحقیق را شعبه مؤسسه شفافیت بین‌المللی در مکزیک طراحی کرده و هدف از اجرای آن عبارت است از: الف) تولید داده‌های قابل اعتماد درباره سطح و میزان فساد در مکزیک و کمک به ایجاد معیاری زمانی و مکانی برای فساد و تحولات آن در طول زمان در این کشور، ب) ایجاد مبنایی برای نظارت بر اقدامات ضدفساد دولت‌های ملی، فدرال و محلی در ۳۲ استان کشور، ج) تشویق به ایجاد رقابت سالم میان سازمان‌های دولتی، فدرال و محلی، د) به دست دادن معیاری برای اندازه‌گیری هزینه‌ای که سالیانه فساد بر خانواده‌های مکزیکی تحمیل می‌کند و از این رو علاوه بر ادراک فساد، تجربه فساد نیز سنجیده شده است، ه) تولید اطلاعاتی که به کمک آنها مقامات مسئول بتوانند راهبردهایی برای اصلاح مشکلات شناسایی شده ارائه کنند.

این‌گونه پیمایش‌ها از سوی شعبات مؤسسه شفافیت بین‌المللی در کشورهایی که عضو این سازمان هستند انجام

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۰۱

می‌شود تا علاوه بر داده‌های کلی تولید شده در ادراک فساد که قابلیت مقایسه‌ای دارد، داده‌های جزئی درباره هر کشور تولید شود و مبنایی برای مبارزه با فساد قرار گیرد. عناصر اصلی سوالاتی که در پرسشنامه‌ها گنجانده شده است عبارت‌اند از:

۱. فراوانی دفعات وقوع فساد در ارائه خدمات عمومی،
۲. نگرش‌ها، ارزش‌ها و نظریات خانواده‌های مکزیک‌ای درباره فساد.

این پیمایش در سال ۲۰۰۱ با حجم نمونه ۱۶۰۰۰ نفر انجام شد و نمونه‌ها به گونه‌ای انتخاب شده است که علاوه بر معرف بودن در سطح ملی، در سطح هر ایالت نیز معرف باشد. به این ترتیب در هر ایالت بین ۳۸۸ تا ۵۰۶ پرسشنامه در مصاحبه با سرپرست خانوار پر شده بود. برای ساخت ابزار سنجش نیز از برگزاری جلسات بحث گروهی بین متخصصان و مردم استفاده شده است. در این جلسات درباره آنچه که مردم صورت‌های مهم فساد می‌شناخته‌اند، و سازمان‌هایی که بررسی فساد در آنها بیشترین اهمیت را داشته بحث کردند.

بر مبنای اطلاعات به دست آمده از این پیمایش، مشخص کردن این اطلاعات امکان‌پذیر بوده است: الف) در ۱۲ ماه قبل از زمان پر کردن پرسشنامه چند بار اقدام فاسد در کشور انجام شده است، ب) خانواده‌های مکزیک‌ای در این مدت برای انجام شدن کارهای‌شان چه مقدار پول به صورت رشوه پرداخته‌اند، ج) کدام سازمان‌های عمومی شاهد بیشترین وقوع فساد بوده است، د) میزان رواج فساد در استان‌های فدرال چگونه بوده است. به

کمک این اطلاعات «شاخص ملی حکمرانی خوب و فساد» محاسبه شده است. این شاخص عبارت است از درصد دفعاتی که یک خدمت با ارائه رشوه انجام شده، نسبت به کل تعداد مواردی که این خدمت ارائه شده است.

هزینه اجرای این پروژه در سال ۲۰۰۱ برابر نیم میلیون دلار بوده است. اما این پیمایش سبب راه افتادن اقداماتی برای مبارزه با فساد در مکزیک شد و محققان را به ساخت ابزارهای جدید سنجش فساد تشویق کرده است. همچنین پرسشنامه این تحقیق فقط دربردارنده سؤالاتی درباره فساد نبوده است. بلکه کل سؤالات مربوط به ارزش‌ها و باورهای انسانی - که قبلاً در «پیمایش جهانی ارزش‌ها» به کاررفته بود - و سؤالاتی برای سنجش ابعاد خاصی از افکار عمومی نیز گنجانده شده بود.

این پیمایش در سال ۲۰۰۳ با حجم نمونه ۱۴۰۱۹ خانوار انجام شد و ۷۳ درصد پاسخ‌گویان نیز سرپرست خانوار بوده‌اند. به کمک داده‌های به‌دست آمده از این تحقیق یک شاخص ملی فساد و حکمرانی خوب محاسبه شده است. این شاخص دارای دو بخش است: ۱. یک بخش که خدمات عمومی را رتبه‌بندی می‌کند؛ ۲. بخشی دیگر که مناطق فدرال را رتبه‌بندی می‌کند. این شاخص برای برخی خدمات عمومی خاص نیز محاسبه شده است. به این ترتیب نسبت تعداد دفعات اخذ رشوه از شهروندان در یک اداره نسبت به کل دفعاتی که افراد به آن اداره مراجعه کرده‌اند، مبنای محاسبه این شاخص است. برای شاخص مناطق فدرال نیز کل دفعات اخذ رشوه از افراد مراجعه

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۰۳

کرده به سازمان‌های منطقه در مقایسه با کل دفعات مراجعه به سازمان‌ها در نظر گرفته شده است. این شاخص بین صفر تا صد قرار دارد و هر قدر عدد کوچک‌تر باشد سطح فساد کمتری را نشان می‌دهد.

نتایج این پیمایش مبنای اقدامات دولت فدرال برای مبارزه با فساد قرار گرفت و ازسوی رسانه‌ها نیز اقدامات تبلیغاتی گسترده‌ای درخصوص آن انجام شده است. از این رو، دولت برنامه‌های خاصی برای مبارزه با فساد در سازمان‌ها و مناطقی که فساد بالایی داشته‌اند در پیش گرفته است.

#### ۶-۲-۱-۴ پیمایش خرید رأی (برزیل)

این پیمایش<sup>۱</sup> که شعبه مؤسسه شفافیت بین‌المللی در برزیل در سال‌های ۲۰۰۰، ۲۰۰۲ و ۲۰۰۴ انجام داده به دنبال ارزیابی آن است که تا چه اندازه رأی‌دهندگان برزیلی مجبور شده‌اند در مقابل دریافت پاداش مالی یا وعده گرفتن برخی خدمات، به کاندیدایی خاص رأی دهند. همچنین درباره تجربه رشوه دادن به مقامات دولتی و بوروکراتیک برای انجام خدمات نیز پرسش شده است. از آنجا که صورت‌های مختلفی از خرید رأی وجود دارد - از جمله دادن وعده‌هایی به یک جمع یا گروه در مقابل جلب حمایت سیاسی آنها - این تحقیق فقط بر مواردی که مذاکرات فردی صورت گرفته متمرکز می‌شود.

تا پیش از اجرای این تحقیق همواره ارزیابی‌های ذهنی از

---

#### 1. Vote Buying Survey

میزان شیوع پدیده خرید رأی - از نگرش‌های خوشبینانه درباره شایعه بودن این اقدام تا دیدگاه‌هایی که درباره میزان گستردگی آن غلو می‌کرده‌اند - وجود داشته است. این تحقیق توانسته است شواهد تازه‌ای برای بحث درباره این موضوع ارائه کند. همچنین در آخرین دور از اجرای این تحقیق سؤالاتی درباره خرید رأی در مقابل وعده‌های غیرمالی نیز بررسی شده است (Transparency International, 2006, PP. 10-11).

#### ۴-۱-۲-۷ پیمایش سنجش فساد (ایران)

بررسی منابع موجود نشان می‌دهد که سنجش فساد به شیوه پیمایش ادراک مردم از فساد، زیاد در ایران انجام نشده و یکی از موارد معدود، پیمایشی است که فرامرز رفیع‌پور در شهر تهران انجام داده است. وی در پی پاسخ دادن به این سؤال است که «آیا فساد در ایران وجود دارد؟» (رفیع‌پور، ۱۳۸۶، ص ۵۷). وی برای پاسخ گفتن به این سؤال از راهبردهای متفاوتی استفاده می‌کند. ابتدا شواهد فساد را در متون ادبی فارسی جست‌وجو کرده، سپس در گزارش‌های روزنامه‌ها درباره فساد کاوش می‌کند. اما روشی که برای سنجش کمی فساد به کار برده از جنس پیمایش‌های ادراک فساد است.

ابزاری که در این تحقیق به کار برده شده است نگرش‌های مردم درباره رواج فساد در بخش دولتی، نمایندگان مجلس، پلیس، قوه قضائیه، بخش خصوصی و قبح فساد را ارزیابی می‌کند. همچنین برخی گویه‌های به‌کاررفته در پرسشنامه برای فرضیه‌آزمایی



فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۰۵

درباره عوامل مؤثر بر نگرش مردم به فساد هستند. در این پژوهش میزان اعتماد به برخی سازمان‌ها نظیر شهرداری‌ها، گمرک، پلیس، بنیاد شهید و بنیاد مستضعفان و همچنین میزان رواج فساد در قالب پول و پارتی در آنها سؤال شده است. برای انجام این تحقیق با ۴۵۵ نفر از شهروندان و ۱۲۹ نفر در سازمان‌های دولتی شهر تهران، یعنی جمعاً ۵۸۴ مصاحبه انجام شده است.

برخی نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که ۷۵ درصد پاسخ‌گویان تصور می‌کنند فساد مالی در همه سطوح حاکمیت وجود دارد و تنها ۲ درصد تصور می‌کنند که فساد وجود ندارد (همان، ص ۹۳). ۴۳/۸ درصد معتقدند یکی از علت‌هایی که مملکت پیشرفت نمی‌کند این است که مسئولین سوءاستفاده مالی می‌کنند (همان، ص ۹۵). بقیه نتایج حاصل از این تحقیق نیز از باور عمده مردم به وجود فساد در ایران حکایت دارد.

۴-۱-۲-۸ سنجش ادراک فساد (آفریقا)

سنجش فساد بر مبنای ارزیابی نگرش‌های مردم نسبت به فساد و ادراک آنها از این مقوله در آفریقا نیز انجام شده است. روش‌شناسی و الگوی کلی این سنجش‌ها شبیه مواردی است که پیش‌تر تشریح شد. از این رو اشاره ما به این موارد فقط برای نشان دادن گستردگی استفاده از این روش‌شناسی در کشورهای مختلف است.

۱. پیمایش‌های حکمرانی و فساد در نیجریه: این مجموعه شامل سه پیمایش در بین خانواده‌ها (۵۰۰۰ خانواده)، شرکت‌های اقتصادی

۱۰۰۸ شرکت)، و کارمندان دولت (۱۶۷۶ نفر) است که به‌منظور ارزیابی چگونگی خدمات‌دهی دولتی و روال‌های فاسد مرتبط با آنها انجام شده است. جمع‌آوری داده‌ها در سال ۲۰۰۱ آغاز و در سال ۲۰۰۳ پایان یافته است (Hakobyan & Wolkers, PP. 4-5).

۲. گزارش ارزیابی فساد در آفریقای جنوبی: این گزارش مجموعه‌ای از چهار پیمایش در بین خانواده‌ها، شرکت‌های اقتصادی و سازمان‌های خدمات عمومی است (United Nations on Drugs, 2003, P. 93). یکی از این پیمایش‌ها به سنجش میزان رضایت مردم از خدمات عمومی اختصاص یافته است و شامل مروری جامع بر ماهیت فساد و اقدامات انجام شده درباره آن در آفریقای جنوبی است و پس از آن به مبحث سنجش فساد پرداخته است. در عین حال، از روش بحث گروهی متمرکز برای ارزیابی کیفی و مباحثه درباره فساد در آفریقای جنوبی استفاده شده است. نوع سؤالاتی که در پرسشنامه‌های تحقیق استفاده شده شبیه مواردی است که قبلاً ارائه کردیم. نمونه‌های دیگری از این تحقیق با مصاحبه از متخصصان و جمع‌آوری نظریات آنها انجام شده است.

۳. فساد در زیمبابوه: این تحقیق پیمایشی است با حجم نمونه ۱۳۷۱ خانواده در مناطق شهری و روستایی زیمبابوه که هدف از آن ارائه شاخصی از فساد در این کشور و بالا بردن آگاهی عمومی نسبت به این پدیده است.

نمونه‌های مشابه این تحقیقات در عمده کشورهای آفریقایی انجام شده است. با توجه به اینکه غالب این تحقیقات را سازمان‌های بین‌المللی اجرا می‌کنند، از روش‌شناسی واحدی نیز پیروی می‌شود. برای مثال تمام پیمایش‌های انجام شده بر مبنای

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۰۷

سنجش ادراک فساد که بانک جهانی انجام داده شامل پیمایش دیدگاه‌های مردم، فعالان اقتصادی و کارکنان دولتی است.

#### ۴-۲ سنجش بر مبنای تجربه فساد

چنان‌که در فصل سوم گفتیم بر اثر انتقادات وارد شده بر سنجش ادراک فساد، ابزارهای دیگری که فساد را براساس تجربه افراد از در معرض فساد قرار گرفتن می‌سنجد طراحی و به کار گرفته شده است.<sup>۱</sup> مانند سنجش بر مبنای ادراک فساد، در این زمینه نیز می‌توان چند پیمایش بین‌المللی انجام شده را شاخص کلی پیمایش‌هایی از این نوع دانست. ما در اینجا به‌طور خاص بر اندازه‌گیری‌ها و ابزارهای طراحی شده بانک جهانی و مؤسسه شفافیت بین‌المللی تأکید داریم.

##### ۴-۲-۱ بارومتر جهانی فساد

پیمایش بارومتر جهانی فساد<sup>۲</sup> به سفارش مؤسسه شفافیت بین‌المللی و توسط مؤسسه گالوپ انجام می‌شود و اولین بار سال ۲۰۰۳ در ۴۵ کشور و سپس سال ۲۰۰۴ در ۶۴ کشور

---

۱. برای مشاهده مجموعه‌ای از انتقادات به روش‌های سنجش مبتنی بر ادراک فساد و نشان دادن شواهدی از بالاتر بودن دقت سنجش بر مبنای تجربه فساد نگاه کنید به: Abramo, 2005. آبرامو براساس بررسی ارتباط میان متغیرهای ادراک فساد و تجربه فساد در پیمایش بین‌المللی بارومتر فساد که گالوپ برای مؤسسه شفافیت بین‌الملل انجام داده، نشان می‌دهد که رابطه معناداری میان ادراک فساد و تجربه فساد از سوی مردم وجود ندارد.

2. Global Corruption Barometer (GCB)

اجرا شد. در پیمایش سال ۲۰۰۵ با ۵۵ هزار نفر در ۶۹ کشور جهان مصاحبه شده است. هدف از این تحقیق شناسایی چگونگی و چرایی تأثیر فساد بر زندگی مردم عادی و ارائه شاخصی از گستره تأثیر فساد بر شهروندان جهان است.

در این پیمایش از ترکیب سنجش فساد بر مبنای ادراک و تجربه استفاده می‌شود و از این‌رو از پاسخ‌گویان درباره:

۱. کدام بخش جامعه بیشتر از همه فاسد است،
۲. فساد نسبت به گذشته افزایش یا کاهش یافته است،
۳. احتمال اینکه در آینده فساد شایع‌تر از امروز باشد،
۴. فراوانی رشوه دادن خانواده‌ها چقدر است،
۵. رشوه‌ها چگونه و به چه کسانی پرداخت می‌شود،
۶. رشوه‌ها برای دریافت چه خدماتی پرداخت می‌شود،
۷. مقدار این رشوه‌ها چقدر است.

سؤال می‌شود. دقت در مضمون سؤالات نشان می‌دهد که سه سؤال اول درباره ادراک فساد و چهار سؤال بعدی راجع به تجربه فساد است.

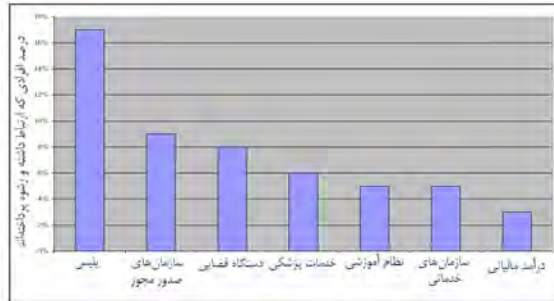
مؤسسه شفافیت بین‌المللی پیمایش بارومتر جهانی فساد را مکمل شاخص ادراک فساد و شاخص رشوه‌دهندگان<sup>۱</sup> می‌داند. این مکمل بودن به جهت نمونه‌های استفاده شده برای این پیمایش‌هاست. از سال ۲۰۰۱ به بعد برای محاسبه شاخص ادراک فساد فقط از نظرات متخصصان استفاده می‌شود و شاخص رشوه‌دهندگان نیز براساس نظر فعالان اقتصادی ارشد محاسبه می‌شود.

---

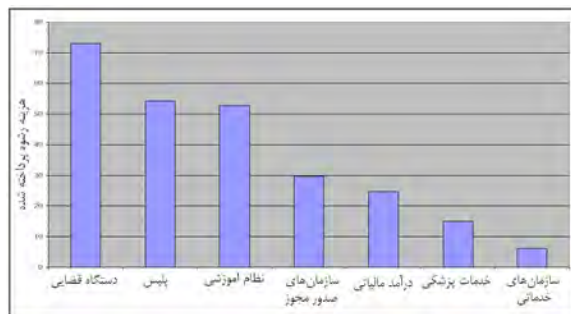
1. Bribe Payers Index (BPI)

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۰۹

نمودار ۳-۴ نمونه‌ای از نتایج به‌دست آمده از بارومتر جهانی فساد را نشان می‌دهد. این نمودار نشان می‌دهد که ۱۶ درصد کسانی که به پرسشنامه‌های بارومتر پاسخ داده‌اند و به ادارات پلیس نیز مراجعه کرده بودند، به پلیس رشوه داده‌اند و به‌این ترتیب، پلیس فاسدترین دستگاه حکومتی در سطح جهان شناسایی شده است.



نمودار ۳-۴ درصد کسانی که به سازمان‌های دولتی مراجعه کرده و رشوه پرداخته‌اند



نمودار ۴-۴ متوسط هزینه رشوه پرداخت شده در سازمان‌های مختلف در آفریقا

نمودار ۳-۴ نشان می‌دهد که چند درصد افراد مراجعه‌کننده به سازمان‌های مختلف رشوه پرداخته‌اند و نمودار ۴-۴ حاکی از آن است که متوسط هزینه رشوه پرداخته شده - برحسب یورو - در هریک از سازمان‌های دولتی بررسی شده برای پاسخ‌گویان در آفریقا چقدر بوده است (Transparency International, 2006c, P. 6, 9). این نمودار برای بقیه مناطق جهان نیز به صورت مشابه تهیه شده است. برای مثال در آمریکای لاتین بیشترین مقدار رشوه در مراکز خدمات درمانی پرداخت شده و به‌طور متوسط بیش از ۴۵۰ یورو بوده است. مشاهده می‌شود که در این‌گونه پیمایش‌ها برخلاف ادراک فساد بر سنجش تجربه فساد و اینکه افراد تا چه اندازه رشوه پرداخته‌اند تأکید شده است. بخش‌هایی از پرسشنامه مختصر بارومتر جهانی فساد به سؤال از میزان موفقیت دولت در مبارزه با فساد اختصاص یافته است. این بخش در کنار بقیه سؤالاتی که درباره نگرش‌های مردم در خصوص فساد پرسیده شده است، زمینه‌ای فراهم می‌کند تا تحلیل‌هایی در رابطه میان تجربه قربانی فساد شدن و نگرش‌های مردم درباره فساد انجام شود (برای مثال نک: Abramo, 2005).<sup>۱</sup>

۱. بررسی رابطه ادراک فساد و تجربه قربانی فساد شدن به یکی از تحلیل‌های چشمگیر در ادبیات فساد تبدیل شده است. در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳ دو محقق در هشت کشور آفریقایی تحقیقی انجام دادند و از مردم پرسیدند چندبار رشوه پرداخته‌اند. سپس میزگردی از متخصصان کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته تشکیل دادند و از آنها پرسیدند فکر می‌کنند چند درصد مردم در معرض تجربه فساد قرار گرفته‌اند. درحالی‌که در پیمایش نظرات مردم مشاهده ←

## ۲-۲-۴ پیمایش تأثیر فساد بر بنگاه‌های اقتصادی

بانک جهانی نیز پیمایش‌هایی انجام می‌دهد که در آنها به تجربه فساد پرداخته می‌شود، ولی واحدهای مشاهده در این پیمایش‌ها، شرکت‌های تجاری و صنعتی است. هدف از این پیمایش‌ها سنجش شرایط و محیط اقتصادی، حقوقی، سیاسی و ... مؤثر بر کارکرد شرکت‌ها و فعالان اقتصادی جهان است. از آنجاکه فساد نیز یکی از عوامل مؤثر بر عملکرد واحدهای اقتصادی است، بخشی از پرسشنامه‌ها به سنجش فساد و به عبارت بهتر به سنجش تأثیر فساد بر عملکرد اقتصادی اختصاص یافته است.

یکی از پیمایش‌هایی که در آن سؤالی درباره فساد پرسیده می‌شود «پیمایش بنگاه‌های اقتصادی»<sup>۱</sup> و دیگری با عنوان «پیمایش محیط فعالیت اقتصادی و عملکرد بنگاه»<sup>۲</sup> است. هر دو پیمایش به نحوی به دنبال اندازه‌گیری مقایسه‌ای

---

→ شده بود که ۱۳ درصد مردم رشوه داده‌اند و ۵ درصد رشوه را امری عادی می‌دانند؛ متخصصان هر دو رقم بالا را ۵۴ درصد برآورد کرده بودند. در همه هشت کشور، همبستگی میان نظرات کارشناسان و شاخص‌های ذهنی سنجش فساد بالا بود، اما همبستگی این شاخص‌ها با تجربه مردم از فساد معنادار نبود. بررسی رابطه میان تجربه فساد و ادراک مردم از میزان شیوع فساد براساس مندرجات پیمایش بارومتر جهانی فساد نیز همین یافته را تأیید می‌کند (Treisman, 2006, PP. 9-10). بنابراین پیمایش‌هایی که هم‌زمان به نگرش‌ها و تجربه فساد می‌پردازد، زمینه‌های مناسبی برای تحلیل‌های بیشتر فراهم می‌کند.

1. The World Bank Enterprise Survey (WBES)
2. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)

کیفیت حکمرانی، محیط سرمایه‌گذاری و محیط رقابتی است که ممکن است بر عملکرد شرکت‌ها مؤثر باشد. در بخش مربوط به فساد در این دو نمونه، بر دو محور تأکید شده است:

۱. تمایز میان انواع رشوه‌گیرندگان،

۲. ویژگی‌های خاص مبادلات فاسد.

در این دو پیمایش سؤالات تقریباً یکسانی برای سنجش فساد پرسیده می‌شود، یعنی فهرستی از عوامل که می‌تواند موانعی در برابر رشد اقتصادی بنگاه‌ها به حساب آید ارائه شده و از مدیران بنگاه‌ها خواسته شده است بگویند هر کدام از آنها چقدر در ممانعت از رشد اقتصادی بنگاه تأثیر دارند. برای مثال در «پیمایش بنگاه‌های اقتصادی» این عوامل ذکر شده است: دسترسی به منابع مالی، دسترسی به زمین، مجوز فعالیت اقتصادی، فساد مالی و اداری، جرم، دزدی و بی‌نظمی، قواعد و مقررات تجاری، هزینه مربوط به امور برق و انرژی، عملکرد دادگاه‌ها، نیروی کار فاقد آموزش، مقررات نیروی کار، بی‌ثباتی اقتصاد کلان، بی‌ثباتی سیاسی، عملکرد رقبا در بخش اقتصاد زیرزمینی، مدیریت مالیات‌ها، نرخ مالیات، وضعیت حمل‌ونقل.

در سؤالی دیگر از مدیران اقتصادی پرسیده می‌شود «در شرکت‌های اقتصادی نظیر شما، پرداخت رشوه برای انجام شدن کارها تا چه حد متداول است؟» این سؤال و سؤال قبلی که در بالا به آن اشاره شد در اصل شاخصی از میزان تأثیر فساد بر عملکرد شرکت‌های اقتصادی است و بنابراین در رده تجربه فساد قرار می‌گیرد. همچنین از مدیران شرکت‌ها درباره میزان



فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۱۳

متداول بودن: خرید آرای نمایندگان مجلس برای منافع شرکت‌های اقتصادی، فساد در خرید کالا برای دولت، فساد در مدیریت بانک مرکزی، تأثیرگذاری بر تصمیمات قضایی با نفوذ مالی فاسد، مشارکت بخش خصوصی در تبلیغات انتخاباتی، رشوه به مقامات دولتی برای گریز از مالیات نیز سؤال می‌شود. برای آنکه پاسخ‌گویان به این سؤالات پاسخ دهند از شیوه غیرمستقیم استفاده شده و از آنها پرسیده می‌شود «در حوزه کسب‌وکار شما هریک از اقداماتی که ذکر می‌شود چقدر متداول است؟» تصور بر این است که فرد براساس تجربه یا آنچه که مشاهده کرده به این سؤالات پاسخ می‌دهد و از این‌رو این سؤال را نمی‌توان در رده سنجش براساس ادراک فساد قرار داد.

### ۳-۲-۴ پیمایش حکمرانی و مبارزه با فساد

اما مهم‌ترین پیمایش بانک جهانی در زمینه فساد «پیمایش‌های حکمرانی و مبارزه با فساد»<sup>۱</sup> نام دارد و شامل چهار پیمایش جداگانه است. مهم‌ترین مشخصات این پیمایش‌ها عبارت است از:

۱. تمرکز بر نهادها و نه افراد، که سبب می‌شود داده‌های نهادی درباره عملکرد و حکمرانی حاصل شود،
۲. تأکید بر داده‌های مرتبط با تجربه فساد و نه ادراک فساد،
۳. استفاده از پرسش‌های بسته و غیرمستقیم که احتمال پاسخ‌گویی را بالا می‌برد و تحلیل نظام‌مند داده‌ها را تسهیل می‌کند،
۴. اجرای پیمایش‌ها به‌دست سازمان‌های متخصص و

---

1. Governance & Anticorruption Surveys

غیردولتی بی‌طرف که سبب بهره‌گیری بیشتر از دانش و تخصص محلی می‌شود.

#### ۴-۲-۳-۱ پیمایش کارمندان دولت

هدف از این کار شناسایی عوامل نهادی مؤثر بر فساد (شامل رشوه، پارتی‌بازی، نفوذ سیاسی، اختلاس و ...) است. این عوامل عبارت است از: غیررسمی / اختیارات خودسرانه، عملکرد و حکمرانی است. نتایج تحقیق در خدمت ارتباط برقرار کردن میان حکمرانی و کاهش فقر، نتایج‌بخشی و ارزش‌های سیاسی و فرهنگی خواهد بود.

#### ۴-۲-۳-۲ پیمایش خانوارها

هدف از این بخش شناسایی تجارب و ادراک مردم از فساد در بخش دولتی و خصوصی است. در این بخش به آموزش و پرورش و بهداشت توجه ویژه‌ای شده است.

#### ۴-۲-۳-۳ پیمایش بنگاه‌ها

هدف آن مطالعه محیط فعالیت اقتصادی، و با تأکید بر تأثیرات حکمرانی و فساد در بخش دولتی بر بخش خصوصی است و از این‌رو تأثیر بنگاه‌های خصوصی به‌عنوان دریافت‌کننده خدمات بخش دولتی را بررسی می‌کند. پرسشنامه این بخش شامل سؤالاتی درباره محیط فعالیت اقتصادی، صداقت یا فساد بخش عمومی و کارآمدی نهادهای آن، وجوه و انواع مختلف فساد، شفافیت، نظام قضایی و ابعادی از عملکرد بوروکراسی است.

#### ۴-۳-۴ پیمایش خاص

این پیمایش با هدف بررسی بخشی خاص از جامعه که بیش از همه فاسد تلقی شده است و بخشی که بیش از همه در کنترل فساد مؤثر تلقی شده، انجام می‌شود.

پیمایش‌های حکمرانی و مبارزه با فساد یکی از کامل‌ترین نمونه‌ها در زمینه سنجش فساد است که داده‌های نهادی نیز فراهم می‌کند. به عبارتی، مشخصات سازمانی و علل بروز فساد در سطح غیرفردی را نیز نشان می‌دهد. نمونه‌های متعددی از این‌گونه پیمایش‌ها در کشورهای جهان برای شناسایی وضع خاص فساد سازمان‌ها انجام می‌شود که هر کدام اهداف سیاستگذارانه خاصی را دنبال می‌کند. برخی از این پیمایش‌ها عبارت است از:

۱. پیمایش کارکنان بخش عمومی<sup>۱</sup>: در سال ۱۹۹۹ در بولیوی انجام شده و هدف از آن، شناسایی ابعاد فساد است که با دولت و سازمان‌های عمومی مرتبط است. پیمایش در ۱۱۰ سازمان دولتی از جمله سازمان‌های عالی‌رتبه دولتی انجام شده است و در مجموع ۱۲۵۰ کارمند و مقام دولتی در آن مشارکت داشته‌اند.
۲. انتخابات پارلمانی و خرید رأی در ارمنستان<sup>۲</sup>: این پیمایش در سال ۲۰۰۳ صورت گرفته و در کنار سنجش برخی مقولات نگرشی مرتبط با فساد، به‌طور خاص به تجربه خرید رأی افراد - در اصل تجربه فساد در انتخابات - می‌پردازد. یکی از ویژگی‌های خاص این پیمایش‌ها، فراهم آوردن

1. Public Officials Survey (1999)

2. Parliamentary Elections and Vote Buying in Armenia (2003).

داده‌های مرتبط با تجربه فساد در یک بخش خاص از دولت یا مجموعه حاکمیت است. از این رو ابزارهای آسیب‌شناسی عملکرد سازمان‌های مختلف دولتی به‌شمار می‌رود.

### ۳-۴ سنجش بخشی فساد

برخلاف سنجش برمبنای شاخص‌های کلان اقتصادی، اندازه‌گیری شاخص‌ها در سنجش بخشی<sup>۱</sup> با مطالعه دقیق چگونگی منابع و مبادلاتی که به‌صورت رسمی طراحی شده است انجام می‌گیرد و در این فرایند داده‌ها و ستانده‌های واقعی که در فرایند اداری و سازمانی به‌وجود می‌آید ثبت می‌شود. این سنجش‌ها معمولاً به‌گونه‌ای است که داده‌های کمی درباره فساد و علل ساختاری و سازمانی آن به‌دست می‌آید. چنان‌که در فصل سوم گفتیم دو نوع بسیار متداول و دقیقاً صورت‌بندی شده از این نوع سنجش‌ها عبارت است از:

۱. پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی،<sup>۲</sup>

۲. پیمایش کمی ارائه خدمات.<sup>۳</sup>

عمر هر دو روش تقریباً ۱۰ سال است که اولین بار متخصصان بانک جهانی از آنها استفاده کرده‌اند.

در بسیاری از کشورها، بودجه‌هایی که به سازمان‌ها اختصاص داده می‌شود در نهایت به مصارفی که در نظر گرفته شده است اختصاص داده نمی‌شود. حتی زمانی که بودجه‌ها به

1. Sectoral measurement

2. Public Expenditures Tracking Surveys (PETS)

3. Quantitative Service Delivery Survey (QSDS)

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۱۷

سازمان مصرف‌کننده نهایی می‌رسد، ممکن است انگیزه‌هایی برای مصرف آنها برای مقاصد تعیین شده وجود نداشته باشد. به این ترتیب پدیده‌هایی نظیر غیبت از کار<sup>۱</sup> و دست‌کاری در کیفیت و کمیت مواد اولیه به کاررفته در ارائه خدمات نیز سبب می‌شود که کیفیت ارائه خدمات کاهش یابد. شکل ۱-۴ نمایی از فرایند تخصیص بودجه تا مصرف آن و بروز نتایج را نشان می‌دهد. این تصویر نشان می‌دهد که ترکیبی از:

۱. مبهم بودن برنامه‌ها،
۲. ناقص بودن بودجه،
۳. طبقه‌بندی‌های ناصحیح،
۴. تمرکز اختیارات در دست افرادی خاص که به آنها قدرت می‌دهد تا به شیوه‌ای خودسرانه بودجه‌ها را صرف کنند،
۵. پاسخ‌گویی و کارآمدی ضعیف،
۶. مدیریت اطلاعات نامناسب که سبب می‌شود گزارش‌های درستی تهیه و ارسال نشود.

باعث می‌شود تا بودجه‌ها در مسیرهای درست به کار گرفته نشود و کیفیت خدمات‌رسانی نامناسب باشد. همچنین تصویر نشان می‌دهد که روش‌های «پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی» و «پیمایش کمی ارائه خدمات» در کدام بخش‌ها از فرایند سازمانی به کار گرفته می‌شود.

---

۱. یک پیمایش در بنگلادش نشان داده است که غیبت از کار پزشکان در کلینیک‌های درمان اولیه ۷۴ درصد بوده است (Dehn et al, 2003, P. 192). روش‌هایی نظیر پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی برای بررسی این‌گونه موارد فساد طراحی شده است.



شکل ۴-۱ فرایند کلی تخصیص بودجه‌ها تا سازمان‌های مصرف‌کننده

### ۴-۳-۱ پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی

خصایص این نوع پیمایش عبارت است از:

۱. ابزاری برای آسیب‌شناسی و شناخت مشکلات در تخصیص و هزینه کردن بودجه‌ها، این مشکلات عبارت است از: تأخیر/ پیش‌بینی‌ناپذیر بودن بودجه‌ها؛ نشت کردن و کسر شدن از بودجه طی مسیر مالی؛ خودسری در تخصیص بودجه‌ها،
۲. داده‌هایی از همه سطوح حاکمیت، از جمله سطح ارائه خدمات جمع‌آوری می‌شود،
۳. اگرچه برای جمع‌آوری اطلاعات از اسناد رسمی استفاده می‌شود؛ اما از مصاحبه با کنشگران مشارکت‌کننده در ارائه خدمات (معلمان، پزشکان و ...) استفاده می‌شود،
۴. بسته به ماهیت مشکلاتی که یک سازمان با آنها درگیر است، طراحی این نوع سنجش‌ها متفاوت است.

برای اجرای این نوع سنجش و ارزیابی، باید مراحل زیر طی شود:

۱. مشاوره با کسانی که در فرایند اداری درگیرند. در این مشاوره باید هدف از سنجش، چگونگی جریان یافتن منابع و رابطه افراد درون سازمان با منابع، مشخص شود. در هر بار مطالعه باید فقط یک یا دو بخش از کلیت سازمان بررسی شود.
۲. برای ارزیابی در هر سطح - از سطح تخصیص بودجه‌ها تا جایی که بودجه‌ها به مصرف‌کننده نهایی می‌رسد - باید پرسشنامه‌های جداگانه‌ای طراحی شود. درعین حال داده‌های حاصل از پرسشنامه‌ها باید در مقابل داده‌هایی از منابع دیگر ارزیابی شود. به‌طور مثال برای بررسی جریان منابع از وزارت آموزش و پرورش تا مدارس روستایی، باید برای بررسی در سطح وزارتخانه، اداره کل استان، شهرستان، بخش و درنهایت روستا پرسشنامه‌های جداگانه‌ای طراحی و اجرا شود.
۳. باید فرم‌هایی تهیه کرد که براساس آنها افراد بتوانند داده‌هایی را که لازم است از اسناد و مدارک استخراج و شناسایی کنند.
۴. غالباً لازم است تا مشارکت مردم محلی مرتبط با سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات جلب شود.
۵. باید درباره داده‌هایی که منبع و مرجع داوری قرار می‌گیرد، نهایت دقت به‌عمل آید.
۶. باید علاوه بر جریان منابع مالی، به منابعی که به‌صورت کالا در این زنجیره منتقل می‌شود نیز توجه کرد.

۷. در طول بررسی باید به نقاطی که از آنها بودجه‌ها یا منابع غیرمالی نشت می‌کند توجه شود.

این روش به دنبال حسابرسی هزینه‌ها و اندازه‌گیری ناهمخوانی‌ها<sup>۱</sup> در هر مرحله از فرایند انتقال منابع مالی است و اسناد ارائه شده را با آنچه در عمل اتفاق افتاده است مقایسه می‌کند. در این روش داده‌هایی درباره عملکرد، نرخ بهره‌گیری از منابع<sup>۲</sup> و ارزیابی ورودی‌ها و خروجی‌ها جمع‌آوری می‌شود؛ و می‌تواند نشان دهد که در کجای جریان انتقال منابع، بوروکرات‌ها از نقص اطلاعات موجود در دست بقیه، برای منحرف کردن منابع استفاده می‌کنند. برای رسیدن به اهداف روش پیگیری هزینه‌های عمومی نه تنها از اسناد مالی استفاده می‌شود بلکه پژوهش کیفی مبتنی بر روش مردم‌نگاری<sup>۳</sup> از ارکان اصلی است.<sup>۴</sup>

روش‌هایی نظیر پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی را به این دلیل «بخشی» می‌خوانند که برای بررسی فساد در یک بخش نظیر آموزش و پرورش یا بهداشت به کار گرفته می‌شود. دقیقاً به همین دلیل روش‌های خرد نیز به حساب می‌آید.

#### 1. Discrepancies

#### 2. Resource utilization rate

۳. مردم‌نگاری (Ethnography) روش مبتنی بر مشاهده و مشارکت در فرایند واقعی مرتبط با موضوع تحت بررسی است. در این روش غالباً از مصاحبه، مشاهده از نزدیک، بررسی اسناد و مدارک و توصیف روندها و رخدادها استفاده می‌شود.

۴. استفاده از پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی در کشورهای غنا، پرو، تانزانیا و زامبیا نشان داده است که در توزیع منابع آموزش و پرورش به ترتیب ۵۰، ۳۰، ۵۷ و ۶۰ درصد منابع به دست بوروکرات‌ها در مراحل مختلف انتقال بودجه‌ها منحرف می‌شود (Duncan, P. 150).



فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۲۱

برخلاف روش‌هایی نظیر ادراک فساد، بارومتر جهانی فساد یا پیمایش محیط فعالیت اقتصادی و عملکرد بنگاه که شاخص‌هایی درباره کل یک کشور و به صورت تطبیقی عرضه می‌کند، داده‌های حاصل از پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی فقط قابل کاربرد در همان بخش است و قابلیت تطبیقی ندارد. در عوض داده‌هایی درباره نقاط آسیب‌پذیر و فرایند کلی تخصیص بودجه‌ها ارائه می‌کند. چنان که از شکل ۱-۴ برمی‌آید، این شیوه می‌تواند نشان دهد که در چه مراحل از فرایند تخصیص تا مصرف بودجه‌ها، قواعد مبهم، بودجه‌ریزی ناقص، فقدان پاسخ‌گویی، وجود قدرت‌های خودسرانه یا نظام اطلاعاتی ضعیف سبب هدر رفتن بودجه‌ها می‌شود.

باید به این نکته توجه داشت که اگر بررسی با شیوه پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی نشان دهد که بودجه‌ها به مقصد نمی‌رسد، ممکن است عوامل دیگری نظیر تأخیر در تخصیص بودجه یا تخصیص مجدد آنها به صورت قانونی به مقاصد دیگری، در بین باشد. همچنین در بسیاری کشورها که فساد در بخش‌هایی نظیر آموزش و پرورش یا بهداشت زیاد است، نظام تدوین و نگهداری اسناد و مدارک ناقص است. اما گاهی نبود مدارک، دال بر وقوع فساد نیست؛ بلکه ناکارآمدی نظام اداری در ایجاد و نگهداری مدارک را نشان می‌دهد. پژوهش به شیوه پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی به نسبت هزینه‌بر است و برای هر بخش بین ۵۰ تا ۱۰۰ هزار دلار هزینه دربردارد (Equip2, P. 3) اما در مقایسه با میزان کاسته شدن از نشت منابع دولتی به منافع خصوصی، ابزار مناسبی به شمار می‌رود.

اولین بار در سال ۱۹۹۶ از پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی برای ارزیابی جریان تخصیص بودجه از دولت مرکزی به مدارس در اوگاندا استفاده شد (Reinikka & Svensson, 2004). پرسشنامه این تحقیق در بخش ضمیمه ارائه شده و نشان می‌دهد که برای انجام آن بر جمع‌آوری چه نوع اطلاعاتی تأکید شده است. این پیمایش اولین مورد استفاده از پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی در جهان است و در آن به ارزیابی تخصیص بودجه از دولت مرکزی تا مدارس در اوگاندا پرداخته شده است.

### ۲-۳-۴ پیمایش کمی ارائه خدمات

این شیوه برای ارزیابی میزان کارآمدی بودجه‌های عمومی در بالا بردن ارائه خدمات و کیفیت خدمات‌دهی سازمان‌های عمومی کاربرد دارد و البته می‌تواند برای ارزیابی کیفیت خدمات‌دهی سازمان‌های خصوصی و غیرانتفاعی نیز به کار گرفته شود. در این شیوه، اطلاعاتی درباره ورودی‌ها، خروجی‌ها، کیفیت، قیمت، نظارت و بقیه ابعاد ارائه خدمت جمع‌آوری می‌شود.

اولین بار در سال ۱۹۹۴ پیمایش‌هایی با عنوان «پیمایش ارائه خدمات»<sup>۱</sup> در سه کشور اوگاندا، مراکش و نیکاراگوئه و به‌عنوان بخشی از برنامه دولت‌های این کشورها برای ظرفیت‌سازی برای ارائه خدمات عمومی بهتر اجرا شد (Langseth et al, 1995) و پاسخ‌گوی سه نیاز بود:

#### 1. Service Delivery Survey (SDS)

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۲۳

۱. تصویری از قوت و ضعف‌های ارائه خدمات در بخش عمومی که این تصویر به ارائه راه‌هایی برای اصلاح بخش عمومی کمک کند.
۲. ارائه مبنایی برای اندازه‌گیری تأثیر اصلاحات انجام شده در بخش عمومی بر ارائه خدمات در طول زمان و در بخش‌های مختلف، به دست دهد.
۳. کمک کند تا مشتری‌گرایی سازمان‌های دستخوش اصلاح و تغییر ارزیابی شود.

برای رسیدن به اهداف توسعه‌ای باید شاخص‌های ارائه خدمات در بخش عمومی سنجیده شود، مدیریت نتیجه‌گرا – استفاده از شاخص‌های عملکرد برای تأثیر گذاردن بر فرایند بودجه‌ریزی – به سازمان معرفی شود، و در بخش مدیریت توسعه، ظرفیت‌سازی نهادی انجام گیرد. پیمایش ارائه خدمات، اطلاعاتی در همین زمینه فراهم می‌کند، به عبارتی ابتدا شاخص‌های اولیه وضع موجود براساس این پیمایش مشخص می‌شود، سپس شاخص‌های وضع مطلوب هدف‌گذاری خواهد شد و دوره‌های بعدی اجرای این پیمایش‌ها به بررسی فاصله میان وضع موجود و اهداف می‌پردازد. پس از هر بار اجرای این پیمایش، کتابچه‌ای تهیه می‌شود که کیفیت ارائه خدمات در بخش‌های بررسی شده یا در حال اصلاح را نشان می‌دهد. در طول یک برنامه پنج‌ساله، اجرای پیمایش ارائه خدمات باید به این اهداف برسد:

۱. تدوین شاخص‌هایی که بر مبنای آنها بتوان مبنایی برای ارائه خدمات ارائه کرد و به صورت دوره‌ای بتوان با سنجش آنها میزان پیشرفت برنامه اصلاح را سنجید،

۲. انتشار کتابچه‌هایی که اطلاعات حاصل از این سنجش‌ها را به صورت کاملاً روشن و قابل فهم در اختیار سیاستگذاران و مردم قرار دهد،

۳. برگزاری کارگاه‌هایی درباره مدیریت نتیجه‌گرا، جهت‌گیری به‌سوی خدمات‌دهی به مشتری، و تدوین اهداف عملکردی.

۴. نهادینه کردن پیوند میان پیمایش ارائه خدمات و فرایند بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد.

آنچه امروز تحت عنوان پیمایش کمی ارائه خدمات شناخته می‌شود نسخه‌ای از «پیمایش ارائه خدمات» میانه دهه ۱۹۹۰ است اما با اهداف متفاوتی انجام می‌گیرد:

۱. مطالعه جریان منابع اختصاص یافته از مرکز به مراکز ارائه خدمات،

۲. تحلیل نقش انگیزه‌های ارائه‌کننده خدمات در شکل دادن به نتایج ناشی از ارائه خدمات،

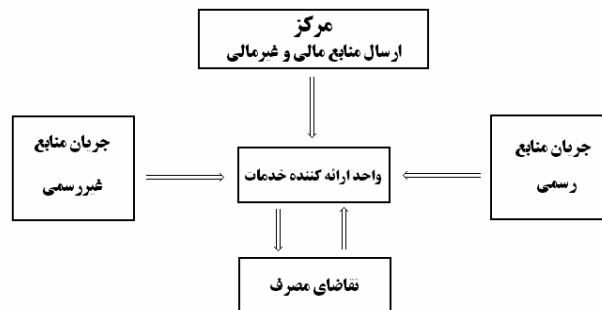
۳. مطالعه نقش دولت‌های محلی و مشارکت مردمی در شکل دادن به نتایج ارائه خدمات (Oladepo et al, 2003).

هدف نهایی از انجام همه این اقدامات به‌دست آوردن اطلاعات کمی درباره چگونگی ارائه خدمات در سازمان در نقطه ارائه خدمات است. از این رو، واحد مشاهده، نقاط مواجهه مستقیم سازمان با مشتریان و ارائه خدمت است. در روش پیمایش کمی ارائه خدمات فساد در نقطه ارائه خدمات به مشتری اندازه‌گیری می‌شود. بنابراین روش مناسبی برای بررسی انواع غیرمالی فساد است. رسیدن به این اهداف به جمع‌آوری اطلاعات بسیار از جمله مصاحبه، مرور اسناد ثبت شده و مشاهداتی در سطح دولت

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۲۵

محلی و سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات نیاز دارد. بانک جهانی تاکنون این روش را در برخی کشورها نظیر نیجریه، اوگاندا و زامبیا برای بررسی بخش بهداشت به کار گرفته است.

شکل ۲-۴ نمایی از واحدها و فرایندهای تحت بررسی در پیمایش کمی ارائه خدمات را نشان می‌دهد. علاوه بر منابعی که از مرکز به واحد ارائه‌کننده خدمات ارسال می‌شود، ممکن است از کمک‌های مردمی و خیریه‌ها (منابع غیررسمی) و منابع رسمی دولتی که برنامه از پیش تعیین شده‌ای برای تخصیص منابع به واحد ارائه خدمات نداشته است، منابعی در اختیار واحد (برای مثال مدرسه یا کلینیک) قرار گیرد. همچنین رابطه‌ای دوسویه میان واحد ارائه خدمات و تقاضای مصرف وجود دارد. گاهی اوقات نبود تقاضا خود به معنای وجود فساد است زیرا بر اثر فساد کیفیت خدمات به حدی پایین آمده که دیگر متقاضی برای خدمات وجود ندارد.



شکل ۲-۴ نمایی از وضعیت تحت بررسی در پیمایش ارائه خدمات

در این روش زنجیره ارائه خدمات در بخش تحت بررسی و افراد درگیر در این زنجیره بررسی می‌شوند. برای مثال زمانی که سنجش کمی ارائه خدمات در آموزش و پرورش مدنظر باشد، مجموعه‌ای از مدارس با نمونه‌گیری تعیین شده و افراد کلیدی درون این سیستم شناسایی و ابزارهای لازم برای سنجش اطلاعات از آنها تهیه می‌شود. برای مثال در پیمایشی از این دست در آفریقا برای سنجش ارائه خدمات در مدارس، این پرسشنامه‌ها به کار گرفته شده است.

۱. **پرسشنامه معلمان:** هدف از این پرسشنامه شناسایی ورودی‌های معلم مدارس به کلاس درس است. در این پرسشنامه‌ها مشخصات جمعیت‌شناختی و آموزشی معلمان و میزان حقوق آنها ثبت می‌شود.
۲. **پرسشنامه مدیران مدارس:** در این پرسشنامه نیز درباره مشخصات معلمان، شاگردان، والدین، و ساختار مدیریتی مدرسه بررسی می‌شود. بخشی از پرسشنامه درباره تصمیمات و کمبودهای مدرسه است و سعی می‌کند تنگناهای مالی مدارس را بشناسد.
۳. **پرسشنامه مدرسه:** این پرسشنامه با هدف ثبت مشخصات مدرسه تهیه می‌شود. از این رو این پرسشنامه در درجه اول درباره زیرساخت‌های مدرسه، مشخصات شاگردان، در این پرسشنامه نیز سؤالاتی به سبک سؤالات مندرج در پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی وجود دارد تا چگونگی حرکت بودجه‌ها نیز مشخص شود.
۴. **پرسشنامه بررسی اداره آموزش و پرورش منطقه و اداره آموزش و پرورش استان:** این دو پرسشنامه هم دل مشغول دنبال

فصل چهارم نمونه‌های سنجش فساد ۱۲۷

کردن جریان منابع مادی در فرایند اداری، و هم ثبت مشخصات مدیران سازمان‌های منطقه‌ای و محلی است.

۵. پرسشنامه خانوارها: این پرسشنامه با هدف ارزیابی نظریات خانواده‌ها درباره کمیت و کیفیت ارائه خدمات در بخش تدوین می‌شود.

به این ترتیب، اجرای این پرسشنامه‌ها - که نمونه آنها در ضمیمه آورده شده است - به محققان کمک می‌کند تا فرایند ارائه خدمات را برحسب ورودی‌ها به سیستم - مثلاً نوع و تعداد معلمان که در نظام آموزش و پرورش قرار دارند - کیفیت نظارت، قیمت ارائه خدمات و چگونگی نظارت بر این سیستم ارزیابی کند و برای مثال کیفیت ارائه خدمات در بخش آموزش و پرورش یک منطقه را بسنجد. در این میان آنچه آشکار می‌شود، چگونگی نشست کردن منابع به منافع خصوصی و شاخص‌هایی برای عملکرد بخش است. همچنین معمولاً به دلیل تعداد زیاد سازمان‌هایی که در یک بخش قرار می‌گیرد - مثلاً مدارس در بخش آموزش و پرورش - باید نمونه‌گیری انجام گیرد و برخی سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات در یک بخش بررسی شود.





## فصل پنجم

---

طرحی برای سنجش فساد  
در ایران



## مقدمه

اگرچه تمامی جزئیات روش‌شناختی روش‌های سنجش فساد را در فصول گذشته مرور نکردیم - که البته در حوصله و مأموریت این گزارش نیز چنین کاری نمی‌گنجید - ولی بر مبنای آنچه در فصول قبل بررسی شده، در موقعیتی قرار داریم که می‌توانیم درباره برنامه‌ای برای سنجش فساد در ایران اظهار نظر کنیم. ابتدا خیلی خلاصه مشخصات روش‌های سنجش فساد را مرور و بعد از آن اصول کلی برنامه‌ای برای سنجش فساد را ارائه می‌کنیم.

### ۱-۵ خلاصه روش‌های سنجش فساد

اولین روش‌ها برای سنجش فساد بر اندازه‌گیری ادراک فساد نزد مردم عادی، کارشناسان خارجی و داخلی متخصص اوضاع کشورها، و فعالان اقتصادی هر کشور مبتنی بود. روش‌هایی نظیر سنجش ادراک فساد در این دسته قرار می‌گیرد.

بعد از ایرادات وارد شده به مطالعات مبتنی بر سنجش ادراک فساد، سنجش تجربه فساد در دستور کار قرار گرفته است. البته این معنای کنار گذاردن شاخص‌های ادراک فساد نیست چراکه آنها نیز به‌جای خود اهمیت دارد. اندازه‌گیری بر مبنای تجربه فساد، در پی آن است که میزان قربانی شدن

مردم در اقدامات فاسد و هزینه‌هایی که فساد بر مردم عادی، شرکت‌ها و فعالان اقتصادی تحمیل می‌کند ارزیابی نماید. در این بین سعی شده است میزان تأثیر فساد بر گروه‌های اجتماعی مختلف نیز بررسی شود. به عبارتی، سخن بر سر آن است که کدام افراد (زنان/ مردان، فقرا/ اغنیا، و ...) بیشتر در معرض اقدامات فساد و هزینه‌های فساد هستند.

اندازه‌گیری بر مبنای ادراک و تجربه فساد، شاخص‌های کلان به دست می‌دهد. همان‌گونه که پیمایش‌های سالیانه شاخص ادراک فساد و بارومتر جهانی فساد که به دست سازمان شفافیت بین‌المللی؛ و پیمایش‌هایی نظیر محیط فعالیت اقتصادی و عملکرد بنگاه و GCI که به دست بانک جهانی انجام می‌شود نشان می‌دهد، شاخص‌های کلان، یک عدد است. داده‌های دیگری که در کنار این اعداد منتشر می‌شود - نظیر میزان اعتماد مردم به انواع سازمان‌های عمومی و تجربه فساد در هر سازمان؛ یا میزان مواجه شدن فعالان اقتصادی با درخواست رشوه - نیز ماهیت کلان این شاخص‌ها را تغییر نمی‌دهد. شاخص‌های کلان دیگری نیز وجود دارد که از جنس داده‌های اقتصادی به‌شمار می‌رود. هرگونه تلاش برای سنجش فساد بر مبنای ارزیابی اندازه اقتصاد غیررسمی و زیرزمینی، میزان پول شویی، فرار مالیاتی یا قاچاق کالا از جنس شاخص‌های کلان است. شاخص‌های کلان ماهیت تطبیقی دارد و می‌توان از آنها برای مقایسه سطح فساد در کشورهای مختلف استفاده کرد.

شاخص‌های کلان می‌تواند محرک‌های اجتماعی و سیاسی

\_\_\_\_\_ فصل پنجم طرحی برای سنجش فساد در ایران ۱۳۳

بسیاری برای تدوین برنامه‌های مبارزه با فساد ایجاد کند، سطح آگاهی مردم را درباره فساد ارتقا دهد و حمایت آنها را از برنامه‌های مبارزه با فساد بالا ببرد. همچنین تحقیقاتی که برمبنای این شاخص‌ها انجام می‌شود می‌تواند نشان دهد که کدام متغیرها با سطح فساد رابطه دارد. برای مثال وقتی بررسی مفصل نشان داده است که کیفیت مداخله دولت در اقتصاد مهم‌ترین تبیین‌کننده فساد است، می‌توان بینش‌های مناسبی برای تدوین برنامه‌های مداخله مثبت تدوین کرد. حداقل اینکه چنین تحقیقاتی قادر است اولویت‌های برنامه‌ریزی برای مبارزه با فساد را مشخص سازد. درعین حال تحقیقاتی که نشان می‌دهد بیشترین قربانیان فساد چه کسانی هستند می‌تواند در تدوین برنامه‌هایی برای کاستن از تأثیرات فساد بر این گروه‌ها کمک‌کننده باشد. همچنین نباید این واقعیت را که شاخص‌های کلان معیارهایی برای سنجیدن میزان موفقیت برنامه‌های ضدفساد ارائه می‌کند دست‌کم گرفت.

اما شاخص‌های کلان معمولاً قادر نیست اطلاعات دقیق و جزئی درباره فرایند فساد و اطلاعات مناسب برای سیاست‌گذاری ارائه کند. به عبارتی با آنها نقاط مبهم موجود در فرایند بوروکراتیک که مسبب فساد است شناخته نمی‌شود. از این‌رو روش‌های اندازه‌گیری بخشی طراحی و اجرا شده است. ما در اینجا به‌طور خاص دو روش ارائه کردیم:

۱. پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی: این روش در پی شناسایی جریان منابع از مرکز تا واحدهای مصرف‌کننده نهایی بودجه‌هاست

و نشان دادن نقاط نشت کردن بودجه و انحراف آن به سوی منافع شخصی است.

۲. **پیمایش کمی ارائه خدمات:** این روش نیز در پی سنجش کیفیت ارائه خدمات در نقطه ارائه آن به مشتری در بخش عمومی است. بدیهی است که این روش می‌تواند در بخش خصوصی و غیرانتفاعی نیز به کار گرفته شود و برای شناسایی انواع فساد غیرمالی نیز تناسب بسیاری دارد.

روش‌های دیگری نیز برای سنجش فساد به کار گرفته شده است که هرکدام مزایا و دشواری‌های خاص خود را دارد. شمارش بررسی‌های قضایی علیه موارد فساد، تحلیل محتوای رسانه‌ها، حسابرسی پروژه‌های خاص، بررسی تفاوت ارزش واقعی و هزینه صرف شده برای انجام پروژه‌ها و بالاخص پروژه‌های ساختمانی، از این دست است. در مجموع هرکدام از این روش‌ها می‌تواند بخشی از سطح، ماهیت، فرایندها، پیامدها و کنشگران فساد را مشخص کند. تناسب هر روش به هدفی که از اجرای آن مدنظر است بستگی دارد.

## ۲-۵ برنامه سنجش فساد در ایران

### ۱-۲-۵ گام اول: سازمانی برای سنجش فساد

بررسی منابع موجود - در حدی که نویسنده انجام داده است - نشان می‌دهد:

۱. هیچ‌یک از مؤسسات بین‌المللی سنجش فساد در ایران شعبه ندارد و برخلاف بسیاری کشورها که سنجش فساد در

\_\_\_\_\_ فصل پنجم طرحی برای سنجش فساد در ایران ۱۳۵

آنها از طریق این مؤسسات انجام می‌شود، چنین کاری در ایران انجام نمی‌شود.<sup>۱</sup>

۲. اگرچه در ایران آمارهایی از موارد فساد را سازمان‌های مختلف ارائه کرده و در مواردی به صورت منفرد و غیرنظام‌مند نسبت به سنجش فساد اقدام شده است، ولی هیچ سازمانی متکفل سنجش فساد به صورت نظام‌مند، دوره‌ای و مطابق با معیارهای علمی و بین‌المللی نیست.

بررسی ما نشان می‌دهد، سنجش فساد اغلب به صورت متمرکز و از طریق مؤسسات خاص انجام می‌شود. این اقدام چندین مزیت دارد.

۳. سنجش فساد از طریق سازمان‌های مشخص که مأموریت خاص آنها این کار است، سبب انباشت دانش و بهبود الگوهای روش‌شناختی در زمینه سنجش فساد می‌شود.

۴. سنجش فساد به دست سازمان‌های مشخص سبب استاندارد شدن شاخص‌ها شده و از تعدد شاخص‌های گزارش شده جلوگیری می‌کند. به این ترتیب دولت‌ها شاخص‌هایی در دست خواهند داشت تا بر مبنای آنها سیاست‌گذاری کرده و میزان موفقیت برنامه‌های خود را ارزیابی کنند.

۵. تمرکز بودجه‌ها در دست سازمانی خاص سبب می‌شود

---

۱. با توجه به سابقه و بضاعت علوم اجتماعی در ایران و توانایی بالقوه‌ای که در کشور برای انجام این کار وجود دارد، ضرورتی برای سپردن این کار به مؤسسات بین‌المللی وجود ندارد. ولی انجام این سنجش‌ها در داخل کشور با همکاری کردن با این مؤسسات و به خصوص تبادل اطلاعات، یافته‌های کارشناسی و همکاری‌های روش‌شناختی منافاتی ندارد.

تا سازمان منابع بیشتری برای انجام تحقیقات با دقت بالاتر و گستره بیشتر در دست داشته باشد.

۶. تمرکز - مشروط به رعایت شدن همه معیارهای علمی، اخلاق پژوهش و دور نگه داشتن ملاحظات سیاسی از پژوهش علمی - سبب بالا رفتن اعتماد به یافته‌های تحقیقات سازمان سنجش‌کننده فساد خواهد شد.

با این ملاحظات، به نظر می‌رسد اقدام برای سنجش فساد در ایران، در گام اول باید با مشخص کردن سازمانی برای انجام این مأموریت انجام بگیرد. این سازمان باید مرکزی تحقیقاتی باشد و ترجیحاً به یکی از نهادهای حاکمیتی - نظیر مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری، شورای تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک و ... - وابسته باشد. این وابستگی می‌تواند تا حدودی تضمین‌کننده تداوم کار این سازمان تحقیقاتی باشد.

#### ۲-۲-۵ گام دوم: انتقال دانش برای سنجش فساد

واقعیت این است که هرکدام از روش‌های سنجش فساد دارای جزئیات روش‌شناختی بسیاری است که هنوز منابع کافی برای شناخت آنها به زبان فارسی در دست نیست. تعداد بسیار زیادی تحقیقات سنجش فساد در جهان انجام شده و کتب بسیاری درباره هریک از روش‌های به‌کار گرفته شده وجود دارد. هریک از مؤسساتی که دست به سنجش فساد زده است نوشته‌های روش‌شناختی متعددی برای توضیح دادن روش‌هایی که به‌کار می‌گیرد منتشر



\_\_\_\_\_ فصل پنجم طرحی برای سنجش فساد در ایران ۱۳۷

کرده و ابعادی از سنجش فساد را روشن ساخته است. در بین ابزارهایی که برای سنجش فساد ایجاد شده است، به انبوهی از پرسشنامه‌ها، فرم‌های جمع‌آوری اطلاعات، روش‌های سنجش شاخص‌های اقتصاد کلان، مدل‌های اقتصادسنجی و تکنیک‌های بررسی اسناد مالی برمی‌خوریم که هنوز جزئیات فنی آنها در نوشته‌های موجود به زبان فارسی بررسی نشده است. از یک محقق نمی‌توان انتظار داشت که بار بررسی این متون را به تنهایی به دوش بکشد و چارچوب‌های روش‌شناختی سنجش فساد را تدوین کند. هریک از این روش‌ها مستلزم داشتن تخصص‌های مشخصی است که جمع آمدن آنها در یک فرد امکان‌پذیر نیست.

با این ملاحظات، یک گام اساسی برای آغاز سنجش فساد در ایران، شناسایی و ترجمه کردن تعداد زیادی - و البته با دقت فراوان انتخاب شده - از متونی است که در زمینه سنجش فساد منتشر شده است. بعد از انجام چنین مرحله‌ای است که می‌توان ادعا کرد سنجش فساد در ایران بر مبنای تجربه جهانی و بادقت روش‌شناختی کافی انجام خواهد شد.

به این ترتیب می‌توان گفت اقدام برای سنجش فساد در ایران، به تشکیل یک تیم تحقیقاتی شامل متخصصان علوم اجتماعی، علوم سیاسی، مدیریت، اقتصاد و آمار نیاز دارد که تحت مدیریت سازمانی که مسئول سنجش فساد در کشور است کار کنند، و با شناسایی متون معتبر، ترجمه برخی از آنها و کار بر روی وضعیت استفاده از ابزارهای موجود در جهان، ابزارها و شیوه‌های مناسب سنجش فساد را در ایران تعیین

کنند. بدیهی است که این تیم تحقیقاتی به یک تیم ترجمه دقیق متون نیز نیاز دارد.

### ۳-۲-۵ گام سوم: سنجش ادراک و تجربه فساد

اگر بپذیریم که داده‌های قابل اعتمادی درباره فساد در ایران وجود ندارد و هنوز دانش کافی برای سنجش فساد نیز در داخل کشور تولید نشده است، آنگاه می‌توانیم استدلال کنیم که سنجش فساد در ایران باید از کلی‌ترین روش‌ها آغاز شود. به عبارتی، باید ابتدا از روش‌هایی آغاز کرد که داده‌هایی درباره سطح رواج فساد در کل کشور، در سطح سازمان‌های دولتی، و برخی متغیرهای مرتبط با فساد ارائه می‌کند. روش‌های مبتنی بر ادراک و تجربه فساد بهترین گزینه‌ها برای اولین مرحله سنجش فساد است. بقیه کشورهای جهان نیز همین راه را طی کرده‌اند.

مؤسسه‌ای نظیر شفافیت بین‌المللی، بانک جهانی و گالوپ با سنجش ادراک فساد آغاز کرده و سپس به بررسی تجربه فساد رسیده است. کشورهای نظیر مکزیک، آرژانتین و برزیل نیز در ابتدا و به‌عنوان بخشی از برنامه کلی سنجش و مبارزه با فساد، از ارزیابی ادراک و تجربه فساد آغاز کرده‌اند. این‌گونه داده‌ها قابلیت تطبیق دارد، می‌توان تغییرات آنها در طول سال‌های مختلف را با یکدیگر مقایسه و معیاری برای موفقیت اقدامات ضدفساد دولت تدوین کرد، هزینه و زمان لازم برای اجرای آنها در مقایسه با بقیه روش‌ها کمتر است، و می‌توان عرصه‌های بسیار گسترده‌تری را در این روش‌ها - در مقایسه با بقیه روش‌ها - ارزیابی کرد.

\_\_\_\_\_ فصل پنجم طرحی برای سنجش فساد در ایران ۱۳۹

داده‌های به‌دست آمده از سنجش ادراک و تجربه فساد به دولت‌ها نشان می‌دهد که:

۱. تصورات مردم درباره سطح کلی رواج فساد در جامعه و به‌خصوص بخش دولتی چیست،  
 ۲. مردم چه بخش‌هایی از دستگاه اداری را بیشتر فاسد می‌دانند،

۳. مهم‌ترین صورت‌های فساد در نظر مردم چیست،  
 ۴. موفقیت برنامه‌های مبارزه با فساد دولت در نظر مردم چقدر بوده است.

۵. داده‌های به‌دست آمده از این‌گونه تحقیقات قابلیت بسیار مناسبی برای اقدامات تبلیغاتی دارد و می‌توان آنها را مبنای برنامه‌های ضدفساد نیز قرار داد.

۶. داده‌های به‌دست آمده از سنجش ادراک و تجربه فساد، مبنایی برای بقیه روش‌ها نیز خواهد بود.

بهتر است برنامه سنجش ادراک و تجربه فساد در بین مردم عادی (خانوارها)، بنگاه‌های اقتصادی، کارشناسان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بوروکرات‌ها و کارمندان دولت انجام شود. گسترده بودن بررسی در سطح این گروه‌ها می‌تواند امکان مقایسه نظریات گروه‌ها و به‌دست آوردن اطلاعات مناسب را فراهم کند.

بنابراین، بهتر است سنجش در سطح ملی انجام شود و درعین حال اندازه نمونه و شیوه نمونه‌گیری به‌صورتی تعیین شود که نتایج قابل تعمیم به سطح استان‌ها نیز باشد و حاکمیت شاخص‌های مناسبی برای ارزیابی سازمان اداری و سطح فساد در

استان‌ها داشته باشد. بالا بردن اندازه نمونه‌ها می‌تواند داده‌های کافی برای بررسی سطح فساد در سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات نیز ارائه کند. به این ترتیب سخن بر سر آن است که ملاحظات روش‌شناختی به گونه‌ای باشد که بتوان شاخص‌های مناسب برای ارزیابی سطح فساد در استان‌ها و سازمان‌ها - حداقل سازمان‌هایی که اهمیت زیادی دارد - به دست آورد.

#### ۴-۲-۵ گام چهارم: سنجش شاخص‌های حکمرانی

چنان‌که قبلاً استدلال کردیم، سطح فساد یکی از شاخص‌های مرتبط با کیفیت حکمرانی است. چنان‌که کافمن و همکارانش استدلال می‌کنند (Kaufmann et al, 2005) پنج شاخص دیگر نیز وجود دارد که با فساد ارتباط دارد و روی هم سازه «حکمرانی خوب» را می‌سازد. یک گام جلوتر از سنجش ادراک و تجربه فساد، سنجش شاخص‌های حکمرانی است. این سنجش باید در سطح ملی و با قابلیت اندازه‌گیری آن در سطح استان‌ها انجام شود تا شاخصی برای داوری درباره میزان موفقیت برنامه‌های ضدفساد و البته سطح کلی فساد در استان‌ها به دست آید.

در اصل سطح فساد با سطح پاسخ‌گویی، کارآمدی دولت و حکمرانی، مداخله‌جویی دولت، میزان حاکمیت قانون، حقوق و آزادی‌های مدنی، قدرت مطبوعات و بسیاری دیگر از شاخص‌های حکمرانی، ربط وثیقی دارد و تنها بعد از اندازه‌گیری این متغیرهای مرتبط با فساد است که می‌توان شاخص‌های مناسبی برای فساد ارائه کرد. این اندازه‌گیری باید

\_\_\_\_\_ فصل پنجم طرحی برای سنجش فساد در ایران ۱۴۱

به گونه‌ای انجام شود که بتوان تغییرات شاخص را در طول سال‌ها با یکدیگر مقایسه کرد.

### ۵-۲-۵ گام پنجم: سنجش فساد در سازمان‌های خاص

چندین علت برای به تعویق انداختن سنجش فساد در سازمان‌هایی خاص تا زمان سنجیده شدن ادراک و تجربه فساد و همچنین سنجش شاخص‌های حکمرانی وجود دارد:

۱. سنجش در سطح سازمان‌ها نتایج تطبیقی و قابل تعمیم به کل کشور و استان‌ها به صورت جداگانه ارائه نمی‌کند و راهنمایی برای تنظیم برنامه‌های ضدفساد و همچنین ارزیابی موفقیت این برنامه‌ها به دست نمی‌دهد.

۲. روش‌های سنجش فساد در سطح سازمان‌هایی نظیر پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی و پیمایش کمی ارائه خدمات جزئیات روش‌شناختی بیشتری نسبت به روش‌های سنجش ادراک و تجربه فساد دارد و باید قبل از وارد شدن به این نوع سنجش، متخصصان در زمینه سنجش ادراک و تجربه فساد به موفقیت‌هایی دست‌یافته و دقیق روش‌شناختی را درک کرده باشند.

۳. سازمان‌های متعددی وجود دارد که در معرض اتهام بروز فساداند و از ابتدا معلوم نیست که باید روی کدام سازمان‌ها متمرکز شد و روش‌های بخشی سنجش فساد را در خصوص آنها به کار گرفت. تنها پس از بررسی‌های اولیه با سنجش ادراک و تجربه فساد است که می‌توان اولویت‌های سنجش در سطح سازمان‌ها را مشخص کرد.

۴. تجربه انجام موارد متعددی از اقدام برای تحقیق و

تفحص در سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که این‌گونه اقدامات با مقاومت‌های متعددی در سطوح مختلف مواجه می‌شود و به دلایل متعدد از جمله تضاد این اقدامات با منافع برخی گروه‌ها و افراد، دشواری‌های ناشی از قوانین بوروکراسی و ملاحظات سیاسی، احتمال به نتیجه رسیدن این‌گونه سنجش‌ها - قبل از آماده شدن زمینه‌های لازم با آماده‌سازی افکار عمومی، نشان دادن جدیت دولت در مبارزه با فساد و ... - اندک است.

با این ملاحظات، باید ارزیابی و سنجش فساد در سطح سازمان‌ها - با کمک روش‌های سنجش فساد - را تا زمان به نتیجه رسیدن بقیه روش‌های سنجش کلان‌نگر و پیمایشی به تعویق انداخت.

#### ۶-۲-۵ گام ششم: تنظیم برنامه سنجش دوره‌ای

سنجش فساد اقدامی نیست که یک بار برای همیشه انجام شود و اساساً اهمیت داده‌های سنجش فساد ناشی از قدرت مقایسه‌پذیری آنها در دوره‌های متفاوت است. بنابراین، لازم است تا برنامه‌ای برای سنجش دوره‌ای فساد تنظیم شود. حداکثر رعایت ملاحظات روش‌شناختی برای مقایسه‌پذیر بودن داده‌ها نیز باید انجام گیرد. تجربه نشان می‌دهد این‌گونه سنجش‌های متوالی و دوره‌ای تنها به شرطی انجام خواهد شد که یک سازمان، متکفل چنین اقدامی باشد. سازمان‌هایی که به‌صورت تخصصی برای چنین پژوهش‌هایی سازمان‌دهی نشده باشند نمی‌توانند این سنجش‌ها را مداوم انجام دهند.

## منابع و مأخذ

- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری، وثقی*.
- دادگر، حسن و غلامعلی و معصومی نیا (۱۳۸۳). *فساد مالی، کانون اندیشه جوان*.
- دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد (۱۳۸۰). *طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور*.
- رز - آکرمن، سوزان (۱۳۸۲). «فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاحات». ترجمه حسین راغفر، دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی: *تعامل اندیشه‌ها در اقتصاد سیاسی توسعه، انتشارات نقش‌ونگار*.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۵). *فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح، ترجمه منوچهر صبوری، پردیس دانش*.
- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶). *سرطان اجتماعی فساد، شرکت سهامی انتشار*.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). *فساد اداری، دفتر پژوهش‌های فرهنگی*.
- فرج‌پور، مجید (۱۳۸۳). *فقر، فساد و تبعیض: موانع توسعه در ایران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا*.
- هلیدی، فرد (۱۳۵۸). *دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران*.

ترجمه فضل‌الله نیک‌آئین، امیرکبیر.

همدمی خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۳). *فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن*، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

Abramo, Claudio Weber, (2005). "How Far Go Perceptions".  
<http://www.transparencia.org.br/docs/HowFar.pdf>.

Adeniyi, Joshua Oladimeji Oladepo, & Adedoyin Soyibo, (2003). "Survey of Primary Health Care Service Delivery in Lagos and Kogi: A Field Report". The World Bank.

Bardham, Pranab, (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3.

Brown, A. J., (2006). "What are We Trying to Measure? Reviewing the Basics of Corruption Definition". In Arthur Shacklock, Charles Sampford & Carmel Connors. (Ed.) *Measuring Corruption*. Ashgate.

Dehn, Jan., Ritva Reinikka, & Jakob Svensson, (2003). "Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery".

Duncan, Nick, (2006). "The Non-Perception Based Measurement of Corruption: A Review of Issues and Methods from a Policy Perspective". In Arthur Shacklock, Charles Sampford & Carmel Connors. (Ed.) *Measuring Corruption*. Ashgate.

EQUIP2. "Public Expenditure Tracking in Education: Policy Brief".

Fuszara, M. (1999). "Presentation of Corruption in Printed Media in Central Europe". <http://www.osi.hu/eumap/corr1.htm>. Accessed 5 March 2005.

Gallup Institute (1999). "Basic Methodological aspects of Corruption Measurement: Lessons Learned from the Literature and the pilot Study". Internet.

Gatti, Roberta., Stefano Paternostro, & Rigolini, Jamele,



- (Aug 2003). "Individual Attitudes Toward Corruption: Do Social Effects Matter?". World Bank Policy Research Working Paper 3122. The World Bank.
- Gillespie, Kate, & Gwenn Okruhlik, (1991). "The Political Consequences of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis". *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1, pp. 77-95.
- Golden, Miriam, & Lucio Picci, (2005). "Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data". *Economics & Politics*, Vol. 17, No. 1.
- Hakobyan, Anna, & Marie Wolkers, (2004). *Local Corruption Diagnostics and Measurement Tools in Africa*. Transparency International.
- Hungarian Gallup Institute, (1999). "Basic Methodological Aspects of Corruption Measurement: Lessons Learned from the Literature and Pilot Study".
- Jain, Arvind, (2001). "Corruption: A Review". *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 1.
- Johnston, Michael, (n.d). "Measuring Corruption: Numbers Versus Knowledge Versus Understanding".
- Jos, Philip H., (1993). "Empirical Corruption Research: Beside the (Moral) Point?". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 3, No. 3.
- Kaufmann, Daniel, (2006). "Myths and Realities of Governance and Corruption". [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2-1\\_GCR\\_Kaufmann.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2-1_GCR_Kaufmann.pdf).
- Kaufmann, Daniel, Arat Kraay, & Massimo Mastruzzi, (2006). "Measuring Corruption: Myths and Realities". [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/six\\_myths\\_measuring\\_corruption.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/six_myths_measuring_corruption.pdf).
- \_\_\_\_\_, (July 2007) "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators". World Bank Policy Research Working Paper 4280. [www.wds](http://www.wds).

worldbank.org/.../WDSP/IB/2007/07/10/000016406\_20070710125923/Rendered/PDF/wps4280.pdf.

\_\_\_\_\_, (June 2007) "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006". The World Bank.

World Bank, (2007). " Worldwide Governance Indicators 2007: Country Data Report for Iran, 1996-2006". [www.worldbank.org/wbi/governance/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/)

Kaufmann, Daniel, Arat Kraay, & Pablo Zoido-Lobaton, (1999). *Aggregating Governance Indicators*. The World Bank.

Kaufmann, Daniel, Arat Kraay, Massimo Mastruzzi, (Aug 2005). "Measuring Governance Using Cross-Country Perceptions Data". The World Bank.

Keefer, Philip. & Stephen Knack, (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*, Vol. 7.

Langseth, Petter, Patricia Langan, & Robert Taliencio, (1995). "Service Delicery Survey (SDS): A Management Tool". The Economic Development Institute, The World Bank.

Lagseth, Petter., Rick Stapenhurst, & Jeremy Pope, (1997). The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption. *The World Bank*.

Lambsdorff, Johan Graf, (2004). "Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index: Framework Document 2004". Transparency International & University of Passau.

Lanyi, Anthony & Omar Azfar, (2005). *Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions*. United States Agency for International Development.

Miller, William L., (2006). "Corruption and Corruptibility". *World Development*, No. 2.

- Murray-Rust, D. Hammond, & Edward J. Vander Velde, (1994). "Changes in Hydraulic Performance and Comparative Costs of Lining and Desilting of Secondary Canals in Punjab, Pakistan". *Irrigation and Drainage Systems*, Vol. 8, No. 3.
- Olken, Benjamin A. (2007). "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia". *Journal of Political Economy*, 2007, Vol. 115, No. 2.
- Perez, Orlando J. & Michael Seligson, (2007). *The Political Culture of Democracy in Panama: 2006*. Vanderbilt University & USAID.
- Piliponyte, Jolanta, (Aug 2005). Diagnosis of Corruption: A Review of Existing Instruments and A Case Study of Lithuania. *Australian Political Studies Association Conference 2005*, Dedin, New Zealand, 28-30 September.
- Reinikka, Ritva & Jakob Svensson, (2004). "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 2.
- \_\_\_\_\_, (2006). "Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption". *World Development*, Vol. 34, No. 2.
- Seldadyo, Harry. & de Haan, Jakob, (2006). "The Determinants of Corruption: A Literature Survey and New Evidence". Paper Prepared for the 2006 EPCS Conference, Turku, Finland, 20-23 April 2006.
- Seligson, Michael, (1999). *Nicaraguans Talk about Corruption: A Follow-Up Study of Public Opinions*. [http://sitemason.vanderbilt.edu/files/eBQ5WM/Nicaraguans Talk About Corruption March 1999.pdf](http://sitemason.vanderbilt.edu/files/eBQ5WM/Nicaraguans%20Talk%20About%20Corruption%20March%201999.pdf)
- Seligson, Michael A, (2001). *Good Government and Transparency in Honduras After Hurricane Mitch: A Study of Citizen Views*. [http://sitemason.vanderbilt.edu/files/dCVMPK/Good Government and Transparency in Honduras After Hurricane Mitch 2001.pdf](http://sitemason.vanderbilt.edu/files/dCVMPK/Good%20Government%20and%20Transparency%20in%20Honduras%20After%20Hurricane%20Mitch%202001.pdf)

Seligson, Mitchaell, (2006). "The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America". *World Development*, Vol. 34, No. 2.

The Hungarian Gallup Institute. (Dec 1999), "Basic Methodological Aspects of Corruption Measurement: Lessons from the Literature and the Pilot Study". [www.unodc.org/pdf/crime/corruption\\_hungary\\_rapid\\_assess.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_hungary_rapid_assess.pdf).

Transparency International, (2003). *Corruption Fighter's Tool Kit 2003*.

\_\_\_\_\_, (2006). *Corruption and Governance Measurement Tools in Latin American Countries*. [www.undp.org/oslocentre/docs06](http://www.undp.org/oslocentre/docs06).

\_\_\_\_\_, (2006a). "Transparency International CPI 2006: A Short Methodological Note".

\_\_\_\_\_, (2006b). Transparency International Corruption Perceptions Index 2006: Press Release. <http://www.transparency.org>.

\_\_\_\_\_, (2006c). Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006. <http://www.transparency.org>

Treisman, Daniel, (2006). "What We Learned About the Causes of Corruption from ten years of Crossnational Empirical Research?". <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/treisman>.

United Nations, (Sep 2004). *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*.

United Nations Office on Drugs and Crime, (2003). *Country Corruption Assessment Report: South Africa*. [www.info.gov.za/otherdocs/2003/corruption.pdf](http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/corruption.pdf).

World Bank, (2005). "Governance & Anticorruption Diagnostic Surveys". <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.



آیا می‌دونستید لذت مطالعه و درصد یادگیری با کتاب‌های چاپی بیشتره؟  
کارنیل (محبوب‌ترین شبکه موفقیت ایران) بهترین کتاب‌های موفقیت فردی  
رو برای همه ایرانیان تهیه کرده

از طریق لینک زیر به کتاب‌ها دسترسی خواهید داشت

[www.karnil.com](http://www.karnil.com)

با کارنیل موفقیت سادست، منتظر شما هستیم

 Karnil  [Karnil.com](http://Karnil.com)

