

# شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱): (مطالعه تطبیقی)



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۹۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱): (مطالعه تطبیقی)

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

تهیه و تدوین کنندگان: نیلوفر مظفری، الناز بحری

مدیر مطالعه: حسین جمور

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظر علمی خارج از مرکز: مسعود بنافی (هیئت علمی دانشگاه تهران)

اظهار نظر کننده: ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر حقوقی)

صفحه آرا: ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی: ناهید عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. فساد

۲. سلامت اداری

۳. شاخص‌های سنجش فساد

۴. مدل‌های بین‌المللی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱۲/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۶/۱۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۴	۱. مقدمه.....
۵	۲. پیشینه.....
۹	۳. مفاهیم و تعاریف.....
۱۴	۴. روش جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها.....
۱۵	۵. تحلیل و بررسی شاخص‌ها.....
۷۲	۶. یافته‌ها.....
۸۱	۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۸۴	منابع و مأخذ.....

### فهرست جداول

۶	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....
۷	جدول ۲. مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با فساد اداری.....
۷۴	جدول ۳. خلاصه‌ای از مدل‌های سنجشی فساد و سلامت اداری تحلیل شده.....
۸۱	جدول ۴. شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری مستخرج از مدل‌های سنجشی.....

### فهرست شکل

۶۸	شکل ۱. ارکان سیستم سلامت ملی (معبد TI).....
----	---





## شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱): (مطالعه تطبیقی)

10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20956

### چکیده

فساد و سلامت اداری، دو مفهوم کلیدی و متضاد در حکمرانی عمومی‌اند که تأثیر مستقیمی بر کیفیت عملکرد دولت‌ها، اعتماد شهروندان و مسیر توسعه کشورها دارند. درحالی‌که سلامت اداری متکی بر اصولی چون شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون و کارآمدی است، فساد اداری می‌تواند این بنیان‌ها را تضعیف کرده و به ناکارآمدی ساختاری، بی‌اعتمادی اجتماعی و تضعیف عدالت اجتماعی منجر کند. از این‌رو، شناسایی و تحلیل شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری به منظور تدوین خط‌مشی‌های اصلاحی و مقابله مؤثر با فساد، از اهمیت بالایی برخوردار است.

مطالعه حاضر که با روش کتابخانه‌ای و رویکرد توصیفی-تحلیلی انجام شده است، به شناسایی و دسته‌بندی شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری براساس مدل‌های معتبر بین‌المللی پرداخته است. در این راستا، داده‌های حاصل از مدل‌هایی همچون CPI، WGI، V-Dem، BTI، GCB، NIS و سایر منابع معتبر گردآوری و تحلیل شده‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری، طیفی وسیع و چندلایه را دربرمی‌گیرند که شامل مؤلفه‌هایی همچون ادراک فساد، تجربه رشوه، کارآمدی دولت، شفافیت مالی، فساد در سه قوه، پاسخگویی نهادی، حمایت از افشاگران، و فرهنگ ضدفساد است.

یافته‌های این تحقیق تأکید می‌کند که مقابله مؤثر با فساد نیازمند رویکردی جامع و تلفیقی از شاخص‌های ادراکی، ساختاری و تجربی است. همچنین، ارزیابی سلامت اداری بدون توجه به عوامل نهادی، سیاسی، فرهنگی و مشارکت عمومی، نمی‌تواند تصویری واقعی از وضعیت ارائه دهد. این شاخص‌ها می‌توانند پایه‌ای برای تدوین خط‌مشی‌های اصلاحی در نظام اداری کشور فراهم سازند و به طراحی سازوکارهای کارآمد در جهت ارتقای سلامت و کاهش فساد کمک کنند.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان/شرح مسئله

فساد اداری یکی از جدی‌ترین موانع تحقق حکمرانی مطلوب، توسعه پایدار و اعتماد عمومی به شمار می‌رود. در ایران نیز تلاش برای مقابله با فساد همواره بخشی از برنامه‌های اصلاحی دولت‌ها بوده است. با وجود اقدامات قانونی مختلف

از جمله تصویب قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در سال ۱۳۹۰، همچنان چالش‌هایی در زمینه اثربخشی، انسجام عملکرد نهادها و تداوم فساد مشاهده می‌شود.

اهمیت موضوع در اسناد بالادستی کشور نیز مورد تأکید قرار گرفته است. ماده ۲۸ قانون یاد شده، بر ضرورت ایجاد سازوکارهایی برای سنجش و پایش سلامت نظام اداری و تهیه شاخص‌های معتبر و قابل اندازه‌گیری تأکید دارد. براساس بندهای «ب» و «ج» این ماده، دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به تهیه شاخص‌های سنجش سلامت اداری، انتشار عمومی آن‌ها و تدوین گزارش ملی هستند. این موارد، بر دو اصل کلیدی یعنی شفافیت و پاسخگویی نهادی، و شاخص‌های قابل اتکا و عملیاتی تأکید دارند.

با وجود این تکالیف قانونی، اجرای اثربخش آن‌ها با موانعی نظیر فقدان مدل مفهومی بومی، اختلاف‌نظر درباره مؤلفه‌های کلیدی، دشواری در جمع‌آوری داده‌های معتبر، و پیچیدگی سنجش مفاهیم کیفی مانند فساد و سلامت روبه‌روست. در غیاب ابزارهای سنجش دقیق، امکان ارزیابی واقعی وضعیت موجود، شناسایی نقاط ضعف، ارزیابی اثربخشی خط‌مشی‌ها و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد عملاً غیرممکن می‌شود.

اگرچه شاخص‌های بین‌المللی مانند CPI یا WGI اطلاعاتی کلی درباره فساد ارائه می‌کنند، این شاخص‌ها عمدتاً مبتنی بر ادراک نخبگان و سازگار با بستر کشورهای دیگر هستند و با ویژگی‌ها، ساختارها و پیچیدگی‌های نظام اداری ایران تطابق کامل ندارند. از آنجاکه فساد و سلامت اداری مفاهیمی زمینه‌مند هستند، طراحی و به‌کارگیری شاخص‌های بومی شده، معتبر، قابل سنجش و متناسب با شرایط فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی کشور حائز اهمیت است. مسئله اصلی این پژوهش، شناسایی و معرفی مجموعه‌ای از شاخص‌های کلیدی و بومی برای سنجش سلامت نظام اداری در ایران است؛ شاخص‌هایی که با استفاده از آن‌ها بتوان پایش مستمر وضعیت فساد را در دستگاه‌های اجرایی انجام داد و اهداف ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری به‌ویژه در حوزه گزارش‌دهی و پاسخگویی نهادی را محقق ساخت. این شاخص‌ها می‌توانند مبنایی علمی برای تصمیم‌گیری‌های اصلاحی و گامی اساسی در جهت کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری کشور باشند.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعه حاضر با تمرکز بر شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری، مجموعه‌ای از ابعاد کلیدی و متنوع را در قالب مدل‌های معتبر بین‌المللی شناسایی کرده است که هر یک بازتاب‌دهنده یکی از وجوه نظام اداری از منظر سلامت یا فساد اداری هستند. شاخص‌های به‌دست‌آمده از مدل‌هایی چون WGI، CPI، V-Dem، BTI، GCB و سایر منابع، نشان می‌دهند که فساد و سلامت اداری مفاهیمی پیچیده، چندبعدی و وابسته به تعامل متقابل میان نهادها، قوانین، فرهنگ سیاسی و مشارکت عمومی هستند.

یکی از یافته‌های اساسی پژوهش، تنوع چشمگیر شاخص‌هایی است که در ارزیابی وضعیت فساد مورد استفاده قرار می‌گیرند. این شاخص‌ها در سه سطح اصلی قابل طبقه‌بندی هستند: اول، شاخص‌های ادراکی مانند «ادراک فساد در بخش عمومی» یا «ادراک فساد از منظر شرکت‌ها» که به برداشت ذهنی شهروندان و فعالان اقتصادی از وضعیت فساد می‌پردازد؛ دوم، شاخص‌های تجربی نظیر «تجربه پرداخت رشوه» یا «فساد در خدمات عمومی» که مبتنی بر داده‌های



میدانی و تجربیات واقعی شهروندان است؛ و سوم، شاخص‌های نهادی و ساختاری نظیر «توانایی پیگرد مؤثر مقامات فاسد»، «کیفیت حکمرانی»، «دسترسی به اطلاعات» و «قوانین افشای مالی» که نشانگر میزان توانایی نظام اداری در پیشگیری، شناسایی و مقابله با فساد به صورت ساختاری است.

از دیگر نکات مهم شناسایی شده، توجه ویژه به فساد در سه قوه حکومتی است؛ به گونه‌ای که مدل‌هایی مانند V-Dem فساد را در قوای قضائیه، مقننه و مجریه به طور تفکیک شده مورد سنجش قرار داده‌اند. این رویکرد می‌تواند برای خط‌مشی‌گذاران داخلی بسیار مفید باشد؛ چرا که شناسایی منشأ فساد در هر قوه، امکان طراحی مداخلات هدفمندتر را فراهم می‌سازد. همچنین شاخص‌هایی نظیر «شفافیت در بخش سلامت» و «فساد مالی در تعامل با کسب‌وکارها» بیانگر تمرکز ویژه برخی مدل‌ها بر حوزه‌های پرریسک و حساس برای سلامت عمومی یا اقتصاد ملی هستند. در نهایت، یافته‌های این پژوهش بر اهمیت نقش نهادهای حاکمیتی و جامعه مدنی در تقویت سلامت اداری تأکید می‌ورزد. شاخص‌هایی چون «نظارت مدنی و شفافیت دولتی»، «فرهنگ ضدفساد»، «اعتماد عمومی به نهادها» و «مشارکت عمومی در مبارزه با فساد» نشان می‌دهند که تحقق یک نظام سالم و شفاف صرفاً در گرو وضع قوانین یا افزایش نظارت دولتی نیست، بلکه نیازمند مشارکت عمومی، نهادینه‌سازی شفافیت، و ایجاد یک فرهنگ فسادستیز است.

#### **پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا خط‌مشی**

در ادامه، مهم‌ترین راهکارهای هماهنگ در سه حوزه تقنینی، نظارتی و خط‌مشی‌گذاری تشریح می‌شوند. این راهکارها زمینه را برای طراحی یک نظام جامع و بومی برای سنجش و مقابله با فساد در کشور فراهم می‌کنند.

#### **• ایجاد نظام جامع ملی سنجش فساد و سلامت اداری**

با الگوگیری از مدل‌هایی مانند NIS، یک چارچوب سنجش ملی طراحی شود که به صورت ادواری به اندازه‌گیری فساد در سطوح مختلف (حکومت، نهادها، دستگاه‌ها) بپردازد.

#### **• ترکیب منابع داده‌ای مختلف در سنجش فساد**

استفاده هم‌زمان از داده‌های نخبگان (نظرسنجی‌های تخصصی)، دیدگاه‌های مردمی (ادراک عمومی) و داده‌های اداری (شاخص‌های عملکردی) در طراحی شاخص‌های ملی ضروری است.

#### **• نهادینه‌سازی ارزیابی سلامت اداری در نظام برنامه‌ریزی کشور**

گنجاندن شاخص‌های سلامت اداری و مقابله با فساد به عنوان یکی از معیارهای اصلی در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در برنامه‌های توسعه.

#### **• استقلال نهاد سنجش فساد**

نهاد مسئول سنجش و پایش فساد باید از استقلال سازمانی و سیاسی برخوردار باشد تا اعتبار داده‌ها و گزارش‌ها تضمین شود.

## ۱. مقدمه

بروز فساد اداری در دنیا تا به امروز مورد توجه اقشار گوناگون جامعه قرار گرفته است. از مسئولین دولتی و غیردولتی تا پژوهشگران حوزه علوم اجتماعی، اقتصاددانان، متخصصین حوزه رفتاری و ... بسیاری از محققین فعال در این حوزه معتقدند که فساد با موضوع توسعه رابطه عکس دارد؛ به این معنا که کاهش بروز فساد در افزایش سرعت یک کشور در رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی تأثیر مثبت بسزایی دارد [۱]. پژوهش‌های زیادی حاکی از آن است که بروز فساد اداری منجر به از بین رفتن حجم قابل توجه منابع مالی و انسانی در کشورها شده و به طرز چشمگیری کارایی و اثربخشی بخش‌های عمومی و سازمان‌های خصوصی را دچار نوسان کرده است. پیامدهای غیرقابل انکار فساد بر رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها و تأثیرات مخربی که این پدیده جهانی بر پایه‌های حقوق بشری نهاده است؛ منجر شده است که در دو دهه اخیر نظر مسئولین دولتی، پژوهشگران، جامعه مدنی، رسانه‌ها و صاحبان کسب‌وکارها به این مسئله (فساد) بیش از پیش جلب شود و این اتفاق نظر پیش آید که باید در مسیر مهار و پیشگیری از این پدیده مخرب گام‌های اساسی برداشته شود.

مهم‌ترین جلوه وفاق جهانی برای شناخت و مدیریت پدیده فساد، کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> است که در سال ۲۰۰۳ به تصویب دول عضو سازمان ملل متحد رسیده است. در این قانون تمامی اعضا بر جرم بودن فساد، توافق کرده و اقداماتی را برای مبارزه و پیشگیری از آن سامان داده‌اند.

یکی از چالش‌های اساسی در مبارزه با فساد اداری، دشواری در اندازه‌گیری دقیق آن است. برخلاف پدیده‌هایی که می‌توان آن‌ها را از طریق مشاهده مستقیم یا حسابداری مالی پیگیری کرد، فساد ماهیتی پنهان دارد و همین ویژگی، دستیابی به داده‌های قابل اعتماد را با مشکل مواجه می‌کند. از این رو، توسعه شاخص‌هایی قوی که هم میزان شیوع و هم ویژگی‌های فساد را منعکس کنند، زیربنایی حیاتی برای طراحی راهبردهای مؤثر مقابله با فساد به شمار می‌رود. این شاخص‌ها دو نقش اساسی ایفا می‌کنند: نخست آنکه با شناسایی ضعف‌های ساختاری به هدایت خط‌مشی‌گذاری کمک می‌کنند و دوم آنکه معیارهایی برای سنجش پیشرفت در گذر زمان فراهم می‌آورند.

مطالعات متعددی بر اهمیت شاخص‌های نهادی و ادراکی تأکید کرده‌اند. برای نمونه، شاخص‌هایی ترکیبی نظیر «شاخص ادراک فساد»<sup>۲</sup> و «شاخص‌های حکمرانی جهانی»<sup>۳</sup> به ابزارهایی کلیدی در ارزیابی فساد در سطوح ملی و بین‌المللی تبدیل شده‌اند. این شاخص‌ها، عمدتاً برداشت شهروندان، کارشناسان و فعالان اقتصادی از فساد را اندازه‌گیری می‌کنند و به‌طور گسترده توسط دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی برای پایش تغییرات و طراحی اصلاحات مورد استفاده قرار گرفته‌اند [۲]. با این حال، شاخص‌های ادراکی به دلیل ذهنی بودن و ناتوانی در شناسایی دقیق فساد در بخش‌های خاص، مورد انتقاد قرار گرفته‌اند.

1. United Nations Convention against Corruption (UNCAC)  
2. Corruption Perceptions Index (CPI)  
3. World Governance Index (WGI)



برای غلبه بر این محدودیت‌ها، پژوهشگران استفاده از شاخص‌های عینی برگرفته از گزارش‌های حسابرسی، داده‌های تدارکات دولتی، و رفتار مقامات عمومی را پیشنهاد داده‌اند. این شاخص‌ها شامل معیارهایی مانند تعداد تخلفات گزارش شده در صورت‌های مالی، میزان شفافیت در فرایندهای مناقصه، و فراوانی گزارش‌های افشاگرانه می‌شوند [۳]. این رویکرد امکان تحلیل دقیق‌تری از مکان و شیوه بروز فساد را فراهم کرده و تمایز میان ناکارآمدی اداری و سوءرفتار عمدی را ممکن می‌سازد.

علاوه بر این، سنجش سلامت اداری که به معنای ظرفیت، یکپارچگی و پاسخ‌گویی نظام‌های حکومتی است، نیازمند مجموعه گسترده‌تری از شاخص‌هاست. این شاخص‌ها شامل وجود نظام‌های شایسته‌سالار در جذب و ارتقای منابع انسانی، ارزیابی عملکرد، وجود کنترل‌های داخلی، سامانه‌های مشارکت شهروندی و سازوکارهای مؤثر برای رسیدگی به شکایات عمومی می‌شوند [۴]. در نظام‌های اداری سالم، چنین سازوکارهایی نه تنها از بروز فساد جلوگیری می‌کنند؛ بلکه به افزایش اعتماد عمومی کمک می‌کنند که این خود برای مشروعیت و ثبات نهادهای دموکراتیک ضروری است. تحقیقات تجربی اخیر بر نقش حکمرانی دیجیتال و ابزارهای دولت الکترونیک در بهبود سلامت اداری و کاهش فساد تأکید دارند. به‌عنوان نمونه، سامانه‌های دیجیتالی که اطلاعات مربوط به بودجه، مناقصه‌ها و هزینه‌های عمومی را به‌صورت لحظه‌ای در اختیار عموم قرار می‌دهند، توانسته‌اند در افزایش شفافیت و کاهش فرصت‌های سوءاستفاده از قدرت مؤثر باشند [۵]. این نوآوری‌های فناورانه می‌توانند هم به‌عنوان ابزار پیشگیری و هم به‌عنوان ابزار تشخیص عمل کرده و امکان نظارت دقیق‌تر شهروندان و نهادهای ناظر را فراهم سازند.

در مجموع، شناسایی شاخص‌های مناسب برای سنجش فساد و سلامت اداری، فرایندی پیچیده بوده که نیازمند رویکردی چندبُعدی است. اگرچه شاخص‌های ادراکی نقطه شروع مفیدی به شمار می‌روند، اما برای ارائه تصویری جامع از کیفیت حکمرانی، باید با شاخص‌های عینی و نظام‌محور تکمیل شوند. همچنین، ادغام فناوری‌های نوین در چارچوب‌های نظارتی، افق‌های نوینی را در مسیر ارتقای سلامت اداری می‌گشاید. با تلاش دولت‌ها و جامعه مدنی برای پاسخ‌گویی و شفافیت بیشتر، پالایش و به‌کارگیری مؤثر این شاخص‌ها، نقشی کلیدی در ایجاد نظام‌های اداری مقاوم و اخلاق‌محور ایفا خواهد کرد.

## ۲. پیشینه

موضوع فساد اداری و سنجش سلامت اداری در ایران، در سال‌های اخیر به یکی از مهم‌ترین حوزه‌های مطالعاتی در حوزه حکمرانی، خط‌مشی‌گذاری عمومی و مطالعات توسعه تبدیل شده است. پژوهش‌های گوناگونی تلاش کرده‌اند تا با بهره‌گیری از روش‌های کیفی، کمی و ترکیبی، شاخص‌هایی بومی و متناسب با شرایط ساختاری، فرهنگی و نهادی ایران برای سنجش فساد و سلامت اداری طراحی و معرفی کنند.

## ۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

## جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	توضیحات
۱	ارزشیابی وضع موجود اجرای ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ارائه رهنمودهای خطمشی	۱۴۰۳	بررسی و تحلیل تعریف شاخص‌های ارزیابی سلامت اداری در شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور ناظر بر ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد
۲	بررسی جایگاه جمهوری اسلامی ایران در شاخص‌های سنجش فساد: ۱. شاخص‌های بین‌المللی	۱۴۰۲	بررسی وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص‌های بین‌المللی ادراک و کنترل فساد، با تمرکز بر لزوم بازبینی شاخص‌های سلامت اداری در برنامه‌های اصلاح نظام اداری به منظور تحقق اهداف کمی و بهبود جایگاه کشور در ارزیابی‌های جهانی.
۳	نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد شاخص ادراک فساد (CPI)	۱۳۸۷	تحلیل انتقادهای وارده به شاخص ادراک فساد و تأکید بر ضرورت بومی‌سازی شاخص‌های سنجش فساد با توجه به فقدان نمایندگی مؤسسه شفافیت بین‌الملل در ایران و اهمیت منابع اطلاعاتی و روش‌های محاسبه این شاخص.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲-۲. سوابق تقنینی

مسئله فساد و مصادیق آن در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی از دیرباز مورد توجه بوده است. می‌توان خلاصه‌ای از مهم‌ترین قوانین و مقررات مربوط را در جدول ذیل خلاصه کرد.



## جدول ۲. مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با فساد اداری

ردیف	نام قانون	مواد و بندهای مرتبط
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	اصل ۴۳ (بندهای ۴ و ۵) اصل ۴۸ اصل ۴۹ اصل ۵۳ اصل ۵۴
۲	قانون دیوان محاسبات کشور	ماده ۱ ماده ۷ ماده ۲۱ ماده ۲۳ ماده ۲۵ ماده ۴۲
۳	خطمشی‌های کلی نظام اداری	- بند ۳ - بند ۴
۴	قانون مدیریت خدمات کشوری	ماده ۹۴ ماده ۹۶ ماده ۹۷ ماده ۱۲۰ (بندهای ه و، ز) ماده ۱۲۲ (بند ۴)
۵	قانون تعزیرات فصل دوم: تخلفات بخش دولتی	ماده ۱۸
۶	قانون تعزیرات فصل سوم: تشکیلات تعزیرات حکومتی بخش دولتی	ماده ۵۱
۷	قانون مسئولیت مدنی	ماده ۱۱ ماده ۱۲
۸	قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی انقلاب	تبصره
۹	قانون آیین دادرسی کیفری	ماده ۴۲
۱۰	قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی	ماده ۴۶۹
۱۱	آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور	ماده ۴ ماده ۱۱ ماده ۱۷ ماده ۲۸ ماده ۳۳ ماده ۴۲ ماده ۴۷

ردیف	نام قانون	مواد و بندهای مرتبط
		ماده ۴۸
۱۲	قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲ مجلس شورای اسلامی	ماده ۵ ماده ۶ ماده ۷ ماده ۸ ماده ۴ و تبصره های ۱ و ۲ و ۳
۱۳	قانون ارتقای سلامت اداری	ماده ۲۸ اختصاص یافته به موضوع سنجش سلامت اداری همه مواد مرتبط با مسئله فساد
۱۴	قانون رسیدگی به تخلفات اداری	همه مواد
۱۵	قانون منع اخذ پورسانت در معاملات خارجی	همه مواد
۱۶	قانون منع اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی	همه مواد
۱۷	قانون منع تبانی در معاملات	همه مواد
۱۸	قانون تشدید مجازات مرتکبین رشوا و ارتشا	همه مواد
۱۹	قانون رسیدگی به دارایی‌های مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران	همه مواد
۲۰	قانون رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری	همه مواد
۲۱	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل	همه مواد
۲۲	آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی	همه مواد
۲۳	دستورالعمل مواد ۹۱ و ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری	همه مواد
۲۴	آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه	همه مواد
۲۵	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد	همه مواد
۲۶	برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	ماده ۱۴ ماده ۲۹ ماه ۲۸

مأخذ: همان.

همان‌گونه که از جدول ۲ مشخص است، مسئله فساد اداری از اهمیت و فوریت بالایی برای قانونگذاران و مسئولان برخوردار است. به همین دلیل، شاهد آن هستیم که در انواع قوانین موجود، مواد، بندها و تبصره‌های متعددی و در برخی موارد حتی کل یک قانون، به‌صورت خاص به موضوع فساد و راه‌های مقابله با آن اختصاص یافته است. در راستای همین اهمیت و ضرورت، بررسی سوابق مطالعاتی مرکز و مستندات تقنینی در ایران نشان می‌دهد که در طراحی شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری، توجه به بومی‌سازی و استفاده از رویکردهای ترکیبی (کمی و کیفی) مدنظر قرار گرفته است. با این حال، دستیابی به چارچوبی جامع، مورد اجماع و خط‌مشی‌پذیر برای سنجش منظم و هدفمند فساد اداری در کشور همچنان یک ضرورت محسوب می‌شود.



### ۳. مفاهیم و تعاریف

#### ۳-۱. تعریف فساد

فساد پدیده‌ای پیچیده و چندبعدی است که طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های غیرقانونی و غیراخلاقی را دربرمی‌گیرد و معمولاً به سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی مرتبط است. پژوهشگران و نهادهای مختلف تعاریف متفاوتی از فساد ارائه کرده‌اند که بازتاب‌دهنده اشکال گوناگون آن در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. براساس تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل، فساد به‌عنوان «سوءاستفاده از قدرت و گذارنده برای منافع شخصی» شناخته می‌شود که شامل اقداماتی مانند رشوه‌خواری، اختلاس و خویشتاوندسالاری است [۶]. به‌طور مشابه، بانک جهانی فساد را به‌عنوان «سوءاستفاده از منصب عمومی برای منافع شخصی» تعریف می‌کند و بر این نکته تأکید دارد که افراد در موقعیت‌های قدرت، نقش‌های خود را برای کسب مزایای نامشروع مورد بهره‌برداری قرار می‌دهند [۷]. در بررسی و شناخت فساد در ابتدا، می‌توان بر رویکردهای نظری مطالعاتی تمرکز کرد و تفاوت مفهوم فساد را در شش رویکرد اخلاقی، روان‌شناختی، جامعه‌شناختی، فرهنگی و نهادی و سیستمی و اقتصادی بررسی کرد:

#### ۱-۳-۱. رویکرد اخلاقی

رویکرد اخلاقی به پدیده فساد، بر تحلیل کنش‌های فردی و اجتماعی متمرکز است و این کنش‌ها را براساس انطباق یا عدم انطباق با اصول اخلاقی، به دو دسته سالم یا فاسد طبقه‌بندی می‌کند. بنیان این طبقه‌بندی، نظام ارزشی حاکم بر فرد است. با توجه به اینکه ارزش‌ها امری ثابت نیستند و هر فرد بر پایه مجموعه ارزش‌هایی که از طریق فرایندهای اجتماعی درونی ساخته، دست به عمل می‌زند، می‌توان چنین استدلال کرد که کیفیت تربیت اخلاقی، به‌عنوان اصلی‌ترین عامل در شکل‌دهی و درونی‌سازی ارزش‌های ضدفساد، تعیین‌کننده‌ترین نقش را در میزان سلامت یا فساد یک جامعه برعهده دارد [۸].

از مهم‌ترین نظریه‌هایی که مبتنی بر رویکرد اخلاقی به توصیف فساد می‌پردازد، نظریه سیب بد<sup>۱</sup> است. در این نظریه فرض بر این است که افراد بر مبنای ارزش‌های اخلاقی عمل می‌کنند. در نتیجه ارزش‌های غلط است که علت اصلی بروز فساد را شکل می‌دهد. به عبارتی زمانی که علت فساد را در ضعف ارزش‌های اخلاقی و رواج تمایلات بد روان‌شناختی مثل حرص و طمع افراد بدانیم، سیاست‌ها و مداخله‌های مربوط به فساد نیز تغییر می‌یابد. بدین ترتیب، می‌توان از تقویت اخلاقیات و ارزش‌های اخلاقی قوی به‌عنوان پادزهری برای فساد و پیشگیری از آن استفاده کرد، هرچند که اتخاذ چنین سیاستی برای مبارزه با فساد مشکل و حتی غیر محتمل به نظر می‌رسد [۹].

## ۲-۱-۳. رویکرد روان‌شناختی

در رویکرد روان‌شناختی، تأکید اصلی بر علل و عوامل روانی بروز رفتار در افراد است. براساس این رویکرد فساد و بروز رفتار فسادآمیز نیز ناشی از عوامل روانی است و کسانی که از مشکلات، بیماری‌ها و اختلالات روانی رنج می‌برند، رفتارهای مفسدانه را از خود نشان می‌دهند. ریشه این اختلالات نیز می‌تواند عاطفی شناختی و ... باشد [۸].

از جمله مهم‌ترین نظریاتی که با این رویکرد به بررسی فساد می‌پردازد، نظریه قطع ارتباط اخلاقی<sup>۱</sup> از آلبرت باندورا<sup>۲</sup> است. این نظریه را می‌توان بخشی از رویکرد یا نظریه کلان او با عنوان «نظریه یادگیری اجتماعی» در نظر گرفت.

طبق نظریه قطع ارتباط اخلاقی، تمایل افراد برای فراخوانی مکانیزم‌های شناختی است که ساختار دوباره‌ای به کنش‌های افراد می‌دهد؛ یعنی کمتر کنش‌های آن‌ها را مضر نشان می‌دهد، مسئولیت آن‌ها را برای کنش‌هایشان به حداقل می‌رساند و حس پریشانی آن‌ها بابت آزار دیگران را کمتر می‌سازد. در کل نظریه قطع ارتباط اخلاقی باندورا به تبیین این امر می‌پردازد که چرا افراد خاصی قادرند در رفتارهای غیرانسانی مشارکت کنند بدون آنکه پریشانی آشکاری از بابت آن داشته باشند. باندورا معتقد است افراد با سطوح بالای رهایی اخلاقی در واقع عادت می‌کنند تا مکانیزم‌های شناختی که طرح دوباره‌ای از کنش‌های آن‌ها را می‌دهند به کار گیرند. به‌طور مشخص‌تر، افراد عادت می‌کنند تا محتوا و اهمیت اخلاقی کنش‌های خود را دست‌کم بگیرند و در درازمدت فرایندهای خودتنظیمی اخلاقی کنش‌های خود را نادیده بگیرند [۱۰].

با بهره‌گیری از مبانی این نظریه سلیا مور به بررسی رفتارهای فسادآمیز در سازمان‌ها پرداخته است. او معتقد است قطع ارتباط اخلاقی در مراحل آغاز فساد<sup>۳</sup> تسهیل فرایند فساد<sup>۴</sup> و تثبیت فساد<sup>۵</sup> می‌تواند به فساد منجر شود [۸].

در مرحله آغاز فساد قطع ارتباط اخلاقی، با آسان کردن تصمیمات غیراخلاقی، زمینه را برای گسترش فساد فراهم می‌کند. این فرایند، زمانی تشدید می‌شود که این تصمیمات با منافع سازمان نیز همسو باشند. در مرحله تسهیل، قطع ارتباط اخلاقی می‌تواند ارتکاب فساد درون‌سازمانی را با کم کردن و سطحی کردن آگاهی‌های اخلاقی افراد، به‌مثابه مرحله‌ای کلیدی در انجام کنش اخلاقی، تسهیل کند. چنانچه فرد از نظر اخلاقی متعهد نباشد، به این امر منجر می‌شود که از محتوای اخلاقی تصمیمات خاصی که می‌گیرد، آگاهی اخلاقی نداشته باشد.

در مرحله تثبیت نیز در مواردی که کنش غیراخلاقی افراد به بسط اهداف و منافع سازمان کمک کند، سازمان‌ها این افراد یا افرادی که تمایلی جدی به قطع ارتباط اخلاقی دارند را مورد حمایت و تشویق قرار می‌دهد که در درازمدت به تثبیت شدن کنش‌های مفسدانه و غیراخلاقی در سازمان منتهی می‌شود [۱۱].

1. Moral Disengagement
2. Albert Bandura
3. Initiation Corruption
4. Facilitation of Corruption
5. Perpetuation of Corruption



### ۳-۱-۳. رویکرد جامعه‌شناختی

منظور از رویکرد جامعه‌شناختی تحلیل ساختار روابط اجتماعی است که بر اثر تعامل شکل گرفته است. به عبارتی تحلیل جامعه‌شناختی عبارت است از بررسی واقعیات اجتماعی یا مطالعه تشریح‌کننده، مقایسه‌کننده و توضیح‌دهنده جوامع بشری و تحلیل رفتار و کردار انسان‌ها در جامعه برحسب زمان و مکان و علت آن‌ها. از این‌رو می‌توان پدیده فساد را با چنین رویکردی نیز مورد مطالعه قرار داد. هر یک از نظریه‌های جامعه‌شناختی شکل‌گیری فساد را ناشی از علل یا سلسله علل معینی می‌دانند و در سطوح مختلف واقعیت اجتماعی به دنبال ریشه‌یابی فساد هستند [۸].

یکی از تبیین‌های برجسته در این رویکرد، نظریه آنومی رابرت کینگ مرتون است. وی با توسعه مفهوم آنومی دورکیم، استدلال می‌کند که رفتارهای انحرافی، از جمله فساد، از شکافی ساختاری میان اهداف مطلوب فرهنگی<sup>۱</sup> و وسایل نهادینه شده و مشروع<sup>۲</sup> برای نیل به آن اهداف نشئت می‌گیرد. از این منظر، فساد یک رفتار انحرافی است که در پاسخ به فشارهای ساختاری و فرهنگی بروز می‌کند. به‌طور مشخص، هنگامی که ساختار اجتماعی فرصت‌های مشروع جهت دستیابی به اهداف مورد تأیید فرهنگ را به‌طور نابرابر توزیع می‌کند، افراد برای تحقق آن اهداف به کنش‌های مغایر با هنجارهای رسمی و غیررسمی، نظیر فساد، توسل می‌جویند [۹]. با اینکه مرتون فساد را نوعی کج‌روی یا رفتار انحرافی می‌داند، اما فساد را پدیده‌ای با دورویه سیاه‌وسفید توصیف می‌کند که می‌تواند کارکردهای مثبت و منفی آشکار و پنهان مختلفی داشته باشد. وی چنین استدلال کرده است که فساد چندین کارکرد مثبت در جهت ایجاد انسجام اجتماعی دارد. فساد به شهروندان این فرصت را می‌دهد که مقررات بوروکراتیک غیرشخصی را با دسترسی مستقیم به افراد صاحب‌منصب در بخش عمومی که به نظر می‌رسد از توانایی حل مسئله برخوردارند، قیچی کنند یا برای حل مسائل خود آن‌ها را دور بزنند.

### ۳-۱-۴. رویکرد فرهنگی

رویکرد فرهنگی در مطالعه فساد می‌تواند به ما بگوید که چگونه افراد در تمام بخش‌های اجتماع فساد را تعریف می‌کنند، می‌فهمند و فکر می‌کنند که چطور می‌توانند با آن مواجه شوند.

• چگونه و چرا بعضی اعمال (فعالیت‌ها) که از نظر یک گروه فساد تلقی می‌شود در سایر گروه‌ها آن‌طور ادراک نمی‌شود؛

• چگونه درک دانشگاهیان از درک خط‌مشی‌گذاران و باور عامه متفاوت است؛

• چگونه قانون از درک عامه متفاوت است و چگونه چنین تفاوت‌هایی ممکن است بر فعالیت‌های ضدفساد تأثیر

بگذارد [۸].

• چه فرهنگ‌هایی یا چه جنبه‌هایی از فرهنگ با فساد سازگارتر است؛

- کدام دسته از ارزش‌های فرهنگی مروج فساد است؛
- چگونه فساد به یک فرهنگ تبدیل می‌شود و قبح آن از بین می‌رود؛
- تنوع فرهنگی چه تأثیری بر فساد دارد.

پرسش‌هایی از این دست را می‌توان با به‌کار بستن نظریه‌های فرهنگی در باب فساد تبیین کرد [۱۲].

### ۳-۱-۴-۱. نظریه فرهنگی هافستد

یکی از مناسب‌ترین چارچوب‌ها برای فهم چگونگی اثرگذاری فرهنگ کشورها بر روی رفتار افراد به وسیله هافستد ارائه شده است. طبقه‌بندی او از فرهنگ یک کشور دارای چهار بُعد (چهار متغیر) است.

- **فاصله قدرت:** میزان پذیرش اجتماع از توزیع نابرابر قدرت در جامعه را فاصله قدرت گویند. پیش‌بینی می‌شود در جوامع با فاصله قدرت کم‌تر به علت اینکه امکان ارائه نظر زبردستان فراهم است احتمال فساد در آن‌ها کمتر باشد.
- **پرهیز از شرایط مبهم:** اشاره به این دارد که در یک کشور معین مردم تا چه حد به لحاظ شرایط مبهم احساس تهدید می‌کنند و بنابراین سعی می‌کنند تا حد امکان از این موقعیت‌ها پرهیز کنند. در جوامعی با درجه پرهیز از شرایط مبهم بالا، قوانین بسیار مهم هستند، جامعه افراد منحرف را تحمل نمی‌کند، کارشناسان و مقامات همیشه حق دارند، مردم از آینده نامطمئن بسیار هراس دارند، حس ناسیونالیستی در این کشورها بسیار قوی است در نتیجه احتمال بروز رفتار مفسدانه در برابر جوامعی که در برابر ابهام منعطف هستند بیشتر است.
- **مردانگی یا زنانگی:** جوامع مردانه جوامعی هستند که نقش‌های جنسی کاملاً از هم متمایز شده‌اند، پول و موفقیت مادی در جامعه ارزش اساسی به شمار می‌رود، این چنین جوامعی ممکن است با فساد زیادی روبه‌رو شوند.
- اما جوامعی که میزان مردسالاری در آن‌ها پایین است، ارزش‌های ملایم‌تری دارند، مانند روابط شخصی و غیررسمی، مراقبت از دیگران، کیفیت خدمات. از آنجاکه در چنین جوامعی بر همدردی و شفقت تأکید می‌شود، بنابراین احتمال بروز فساد نیز در این جوامع کم‌تر خواهد بود.
- **جمع‌گرایی یا فردگرایی:** فردگرایی اشاره به تمایل مردم به مراقبت از خود و خانواده‌اش است که در نتیجه توجهی به نیازهای جامعه ندارد. در مقابل در جوامع جمع‌گرا هویت یک فرد بر مبنای عضویت گروهی است. در این جوامع چارچوب‌های قوی اجتماعی وجود دارد شبکه دوستان و آشنایان روابط نسبتاً پایداری به وجود می‌آورد که این روابط به‌نوبه خود معاملات غیرقانونی را تسهیل می‌کند [۱۳].

### ۳-۱-۵. رویکرد نهادی و سیستمی

ادبیات علمی در این زمینه دیدگاه گسترده‌تری نسبت به فساد ارائه می‌دهد و ابعاد نهادی و سیستمی آن را مورد توجه قرار می‌دهد. رز-اکرمین و پالیفکا (۲۰۱۶) استدلال می‌کنند که فساد نه تنها یک مسئله ناشی از عدم صداقت فردی است، بلکه نشانه‌ای از ضعف ساختارهای حکمرانی، چارچوب‌های قانونی ناکارآمد و تساهل اجتماعی نسبت به رفتارهای



غیراخلاقی است [۱۴]. در این دیدگاه، فساد در محیط‌هایی که مکانیزم‌های پاسخگویی ضعیف هستند و شفافیت وجود ندارد، شکوفا می‌شود. کلیتگارد (۱۹۸۸) مدل معروفی برای توضیح فساد ارائه کرده و بیان می‌کند که فساد زمانی رخ می‌دهد که «قدرت انحصاری به همراه اختیار و بدون پاسخگویی» به مقامات امکان مشارکت در فعالیت‌های غیرقانونی را می‌دهد [۱۵]. این مدل نشان می‌دهد که فساد در نظام‌هایی که افراد دارای قدرت نامحدود و نظارت حداقلی هستند، شیوع بیشتری دارد.

### ۶-۱-۳. رویکرد اقتصادی

دیدگاه‌های اقتصادی درباره فساد، بر تأثیر آن بر توسعه و کارایی تأکید دارند. مائورو (۱۹۹۵) نشان داده است که فساد رشد اقتصادی را با ایجاد انحراف در سازوکارهای بازار، دلسرد کردن سرمایه‌گذاری خارجی و تخصیص نادرست منابع تضعیف می‌کند. فساد هزینه‌های معاملاتی را افزایش داده، کیفیت خدمات عمومی را کاهش می‌دهد و اعتماد عمومی به نهادهای دولتی را تضعیف می‌کند [۱۶]. پیامدهای بلندمدت فساد شامل کاهش مشروعیت دولت، افزایش نابرابری و کاهش اعتماد عمومی به دموکراسی است [۱۷]. این آثار اقتصادی و سیاسی بر اهمیت اقدامات ضدفساد از جمله تقویت نهادها، ترویج شفافیت و اجرای چارچوب‌های قانونی برای جلوگیری از فساد تأکید دارند.

به‌طور کلی، کورر معتقد است که نوع درک یا برداشتی که پژوهشگر از تعریف فساد دارد، در ماهیت تحلیل و مدل‌بندی وی از فساد بسیار مؤثر است [۱۸]. هایدن هایمر با نگاهی به مطالعات کورر و نظریه ژنو، از سه دسته کلی از فساد صحبت می‌کند. دسته‌بندی وی از تعاریف فساد به شرح زیر است:

- **مبتنی بر افکار عمومی:** به این معنا که افکار عمومی است که به ما می‌گوید فساد چیست.
  - **مبتنی بر منافع عمومی:** در این نوع تعاریف، فساد آن اقدامی است که به منافع عمومی لطمه وارد می‌کند.
  - **مبتنی بر اداره عمومی:** در این رویکرد، فساد به عنوان تخلف از قوانین رسمی اداری تعریف می‌شود. در این نوع فساد، سوءاستفاده شخصی از منابع عمومی و انواع قدرت شایع است، هرچند گاهی این سوءاستفاده در سطح گروهی نیز برای بهره‌برداری از قدرت و منابع عمومی رخ می‌دهد [۱۹].
- از نظر هایمر، فساد چیزی است که مردم آن را فساد بدانند. او می‌گوید که تعریف فساد به افکار عمومی وابسته است و این تعریف می‌تواند بر اساس زمان و مکان تغییر کند. بر این اساس، هایمر یک دسته‌بندی کلی از فساد بر مبنای افکار عمومی ارائه می‌دهد. از دیدگاه او، فساد به سه دسته: فساد سیاه، فساد خاکستری و فساد سفید تقسیم می‌شود.
- **فساد سیاه:** فسادی است که هم توسط خبرگان جامعه و هم توده مردم محکوم می‌شود.
  - **فساد خاکستری:** آن دسته از فساد اطلاق می‌شود که تنها توسط گروه کوچکی از افراد، به‌ویژه نخبگان، محکوم می‌شود.
  - **فساد سفید:** فسادی است که با بروز آن هیچ‌گونه تخطی از قوانین و مقررات صورت نگرفته و هیچ‌کدام از گروه‌های توده مردم و نخبگان آن را مستوجب جریمه جدی نمی‌دانند [۱۹].

در مقابل تامپسون در تعریف فساد از افکار عمومی گذشته و بر منافع حاصل از فساد تمرکز کرده است. از نظر تامپسون فساد برحسب شکل منافع به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند:

- **فردی:** در این دسته از فساد افراد صاحب‌مقام و یا کارکنان سازمان‌های عمومی و دولتی منافع شخصی خود را در نقش‌های خودشان به‌مثابه شهروندان خاص به دست می‌آورد.
- **نهادی:** در این نوع فساد کارکنان منفعی را دریافت می‌کنند که موقعیت‌های شغلی یا حرفه‌ای ایشان را در درون سازمان ارتقا می‌دهد. به نوعی فساد نهادی را می‌توان منافع دریافتی افراد سیاسی دانست که لزوماً به مشروعیت آن‌ها هم لطمه وارد نمی‌کند [۲۰].

در نتیجه، فساد مسئله‌ای فراگیر است که شامل سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی بوده و در اشکال مختلف در جوامع و نهادهای گوناگون ظاهر می‌شود. درحالی‌که تعاریف حقوقی و نهادی بر سوءاستفاده از مقام عمومی تمرکز دارند، دیدگاه‌های علمی بر عوامل سیستمی و فرهنگی گسترده‌تری که زمینه‌ساز فساد هستند، تأکید می‌کنند. پیامدهای اقتصادی فساد، اثرات مخرب آن بر حکمرانی و توسعه را بیشتر آشکار می‌کند. مقابله با فساد نیازمند رویکردی چندجانبه است که شامل اجرای قوانین، اصلاحات نهادی و تغییرات فرهنگی برای ارتقای یکپارچگی و پاسخگویی در بخش‌های عمومی و خصوصی باشد.

#### ۴. روش جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها

این پژوهش از روش کیفی مطالعه کتابخانه‌ای برای شناسایی و تحلیل شاخص‌های کلیدی سنجش فساد و سلامت اداری بهره گرفته است. روش مطالعه کتابخانه‌ای به‌ویژه برای مطالعات مفهومی و نظری مناسب است، چرا که بر مبنای بررسی منابع موجود همچون متون علمی، اسناد قانونی، چارچوب‌های خط‌مشی‌گذاری و گزارش‌های نهادی انجام می‌شود و هدف آن استخراج، طبقه‌بندی و تلفیق متغیرهای مرتبط است. این رویکرد امکان جمع‌آوری بینش‌هایی وسیع، با پایه‌های تاریخی و ابعاد فراملی را فراهم می‌کند [۲۱].

در فرایند گردآوری داده‌ها، بازبینی نظام‌مند منابعی مانند مقالات علمی، نشریات سازمانی (همچون سازمان شفافیت بین‌الملل، بانک جهانی و سازمان ملل متحد) و گزارش‌های دولتی در زمینه چارچوب‌های ضدفساد و شاخص‌های عملکرد حکمرانی انجام شد. برای شناسایی مقالات معتبر داوری‌شده، از پایگاه‌هایی نظیر JSTOR، Scopus و Google Scholar استفاده شد و برای دسترسی به گزارش‌ها و اسناد خط‌مشی نیز وبسایت‌های رسمی سازمان‌های بین‌المللی مورد مراجعه قرار گرفت.

برای تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده شد تا شاخص‌های مرتبط از متون گردآوری‌شده استخراج شوند. در مجموع، روش تحقیق کتابخانه‌ای بستری جامع و مبتنی بر بنیان‌های نظری فراهم آورد تا شاخص‌هایی معتبر و قابل اتکا برای سنجش فساد و سلامت اداری شناسایی شوند.



## ۵. تحلیل و بررسی شاخص‌ها

### ۵-۱. روش‌ها و مدل‌های بین‌المللی برای سنجش فساد

#### ۵-۱-۱. شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup> (CPI)

##### • مبانی نظری شاخص ادراک از فساد

شاخص ادراک فساد ابزاری شناخته‌شده در سطح جهانی است که به منظور سنجش میزان ادراک شده فساد در بخش عمومی کشورهای مختلف توسعه یافته است. این شاخص توسط سازمان غیردولتی و مستقل «شفافیت بین‌الملل» که مقر آن در برلین، آلمان است، ایجاد شد. اولین نسخه این شاخص در سال ۱۹۹۵ منتشر گردید و به‌عنوان تلاشی پیشگامانه برای ثبت نظام‌مند ادراک فساد در سطح جهانی، از طریق تلفیق نتایج نظرسنجی‌های تخصصی و تجاری، شناخته می‌شود [۲۲].

مبنای نظری این شاخص بر این فرض استوار است که فساد، به‌ویژه در اشکال ظریف‌تر و در سطوح بالاتر، ماهیتی پنهان داشته و سنجش مستقیم آن بسیار دشوار است؛ بنابراین، اندازه‌گیری مبتنی بر ادراکات می‌تواند به‌عنوان یک جانشین عملی عمل کند. CPI با گردآوری ارزیابی‌های منابع متعدد، شاخصی ترکیبی ایجاد می‌کند تا قابلیت اعتماد و مقایسه‌پذیری گسترده‌تری را فراهم سازد [۲۳]. این شاخص عمدتاً بر نظرسنجی از کارشناسان و مدیران کسب‌وکار تکیه دارد و نه بر نظرات شهروندان عادی، رویکردی که هم حمایت و هم انتقادهایی را به دنبال داشته است. اگرچه این روش امکان مقایسه بین‌المللی منسجم را فراهم می‌آورد، اما ممکن است سوگیری‌هایی ایجاد کند، زیرا ادراکات می‌توانند به‌طور قابل توجهی با تجربه واقعی، به‌ویژه در میان گروه‌های به حاشیه رانده شده، متفاوت باشند [۲۴].

افزون بر این، روش‌شناسی CPI در طول سال‌ها دستخوش تحولات قابل توجهی شده است. در پی انتقادات مربوط به شفافیت و اعتبار روش‌شناسی، شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۱۲ بازنگری عمده‌ای در روش کار خود انجام داد تا ثبات بیشتر بین نسخه‌های مختلف و ارزیابی‌های آماری دقیق‌تری حاصل شود [۲۵]. در مدل جدید، امتیازات نرمال‌شده از منابع معتبر مختلف گردآوری شده و از تکنیک‌های آماری پیشرفته‌تری برای رفع نگرانی‌های مربوط به سوگیری و خطای اندازه‌گیری استفاده شد [۲۶].

##### • اهداف و دلایل ایجاد CPI

هدف اصلی از ایجاد CPI، فراهم ساختن معیاری معتبر، قابل دسترس و قابل فهم برای سنجش میزان نسبی فساد ادراک شده در بخش‌های عمومی کشورهای مختلف بود. سازمان شفافیت بین‌الملل بر آن بود که با افزایش آگاهی عمومی نسبت به ابعاد جهانی فساد، تحریک مباحثات عمومی و ایجاد فشار بر دولت‌ها برای انجام اصلاحات ضدفساد، نقش مؤثری ایفا کند. نکته مهم این بود که CPI قصد نداشت فساد واقعی را اندازه‌گیری کند، بلکه هدف آن سنجش

ادراکات کارشناسان به‌عنوان نماینده‌ای از شیوع احتمالی فساد بود، چراکه سنجش مستقیم فساد غالباً غیرقابل اعتماد یا در دسترس نیست [۲۷].

در زمان ایجاد این شاخص، گفتمان بین‌المللی درباره حکمرانی و فساد بسیار محدود بود. سازمان شفافیت بین‌الملل ضرورت ایجاد ابزاری ساده، قابل فهم و اثربخش را برای آموزش افکار عمومی و خط‌مشی‌گذاران، و ارتقای پاسخگویی دولتی شناسایی کرده بود [۲۸]. CPI این نیاز را با ارائه رتبه‌بندی‌های مقایسه‌ای کشورهای برطرف کرد و نوعی «افشاگری و تحت فشار قرار دادن» ایجاد کرد که مشوق اصلاحات شد. به این ترتیب، دولت‌ها بهبود امتیاز خود در CPI را به‌عنوان ابزاری برای ارتقای اعتبار بین‌المللی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی دنبال کردند [۲۹].

با این حال، ایجاد CPI نیز یک سازش استراتژیک را نشان می‌داد: شفافیت بین‌الملل می‌کوشید بدون متهم کردن مستقیم دولت‌ها یا ارائه اتهامات قطعی، نفوذ سیاسی خود را افزایش دهد، چرا که چنین اتهاماتی می‌توانست واکنش‌های تند و تلافی‌جویانه به دنبال داشته باشد. از این رو، با تمرکز بر ادراکات به جای شواهد مستند، این سازمان توانست بی‌طرفی و عینیت خود را حفظ کرده و در عین حال بر دستور کارهای خط‌مشی‌گذاری بین‌المللی تأثیر بگذارد [۳۰]. با گذشت سال‌ها، اگرچه CPI همچنان تأثیرگذار باقی مانده است، اما از انتقادات نیز مصون نبوده است. پژوهشگران استدلال کرده‌اند که این شاخص تمایل به تقویت کلیشه‌ها دارد، عوامل ساختاری مؤثر بر ادراک فساد را نادیده می‌گیرد و ممکن است نسبت به دیدگاه‌های نخبگان اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته گرایش داشته باشد [۳۱]. افزون بر این، برخی مطالعات نشان داده‌اند که تغییرات در امتیاز یک کشور لزوماً بازتاب تغییرات واقعی در میزان فساد نیست، بلکه بیشتر ناشی از تغییر در ادراکات جهانی است [۳۲].

#### • روش‌شناسی CPI

شاخص‌های مورد سنجش در CPI نه وقوع مستقیم فساد، بلکه برداشت‌های کارشناسان از احتمال و شدت بروز فساد در حوزه‌های مختلف زندگی عمومی را اندازه‌گیری می‌کند. این برداشت‌ها از طریق شاخص‌های ترکیبی مبتنی بر نظرسنجی‌ها و ارزیابی‌های ساختارمند ثبت می‌شوند. برخی از مهم‌ترین ابعاد ارزیابی شده شامل میزان شیوع پرداخت رشوه در میان مقامات دولتی، انحراف منابع مالی عمومی، اثربخشی خط‌مشی‌های ضدفساد، میزان پاسخگویی مقامات در برابر فساد، و درجه شفافیت هزینه‌های دولتی هستند [۲۳].

نظرسنجی‌ها و ارزیابی‌های مورد استفاده در CPI از مشارکت مدیران کسب‌وکار، تحلیلگران ریسک و کارشناسان کشورها بهره می‌گیرند و از آن‌ها سؤالاتی طراحی شده برای استخراج ادراکشان از فساد مطرح می‌شود. نمونه‌ای از این سؤالات عبارت‌اند از: «میزان درگیری مسئولان دولتی در فساد تا چه اندازه است؟»، «چه میزان پرداخت‌های اضافی یا رشوه‌های بدون ثبت در معاملات شرکت‌ها متداول است؟» و «دولت تا چه حد قوانین ضدفساد را به‌طور مؤثر اجرا می‌کند؟». شایان ذکر است که شفافیت بین‌الملل خود نظرسنجی مستقلی برای CPI انجام نمی‌دهد، بلکه داده‌های گردآوری شده توسط دیگر نهادها را استانداردسازی و ترکیب می‌کند [۲۳].

یکی از مزیت‌های استفاده از منابع چندگانه این است که تأثیر نتایج پرت (outlier) کاهش یافته و سوگیری‌های خاص منابع منفرد محدود می‌شود. با این حال، روش‌شناسی CPI به محدودیت‌های ذاتی ابزارهای مبتنی بر ادراک نیز واقف



است: ادراکات ممکن است نسبت به تغییرات واقعی فساد عقب‌تر یا جلوتر باشند و پاسخ‌دهندگان ممکن است سوگیری‌های پنهانی، به‌ویژه در جهت‌گیری مثبت یا منفی نسبت به برخی کشورها داشته باشند [۳۲]. نکته مهم دیگر، انتخاب سخت‌گیرانه منابع مورد استفاده در CPI است. هر منبع باید داده‌هایی ارائه کند که حداقل هر دو سال یکبار به‌روزرسانی شود، پوشش گسترده‌ای از کشورها داشته باشد و روش‌شناسی آن امکان مقایسه بین‌المللی را فراهم آورد. افزون‌بر این، منابع باید به‌طور خاص بر ادراک فساد در بخش عمومی تمرکز داشته باشند [۳۳].

در نتیجه، روش‌شناسی CPI تلاش پیشرفته و درعین‌حال عمل‌گرایانه‌ای برای کمی‌سازی پدیده‌ای پیچیده و پنهان از طریق ادراکات است. گرچه اتکای این شاخص به نظرسنجی‌های ادراکی محدودیت‌هایی اجتناب‌ناپذیر به همراه دارد، اما استفاده از منابع داده‌ای متعدد، فرایندهای نرمال‌سازی و معیارهای انتخاب سخت‌گیرانه، CPI را به ابزاری قدرتمند برای سنجش و مقایسه سطح فساد در سطح جهانی تبدیل کرده است. تأثیر این شاخص بر خط‌مشی‌گذاری، آگاهی عمومی و پژوهش‌های دانشگاهی، جایگاه مستمر آن را در حوزه سلامت اداری و مطالعات مبارزه با فساد نشان می‌دهد.

#### الف) منابع داده

CPI از ترکیب داده‌های چندین منبع معتبر استفاده می‌کند. این منابع شامل:

شاخص‌های حکومت‌داری جهانی<sup>۱</sup>: توسط بانک جهانی تهیه می‌شود.

نظرسنجی‌های جهانی کسب‌وکار: از مدیران شرکت‌های چندملیتی درباره ادراک فساد در کشورها سؤال می‌کند. گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی: مانند گزارش‌های منتشر شده توسط صندوق بین‌المللی پول (IMF) و سازمان ملل متحد (UN).

هر سال، شفافیت بین‌الملل حدود ۱۰ تا ۱۲ منبع مختلف را برای محاسبه CPI انتخاب می‌کند. این منابع باید معیارهای خاصی از جمله اعتبار، مستقل بودن و پوشش جغرافیایی گسترده را داشته باشند.

#### ب) روش محاسبه

CPI از یک مقیاس صفر تا ۱۰۰ استفاده می‌کند:

صفر: نشان‌دهنده ادراک فساد بسیار بالا.

۱۰۰: نشان‌دهنده ادراک فساد بسیار پایین یا عدم فساد.

برای محاسبه نمره CPI، داده‌های جمع‌آوری شده از منابع مختلف به‌صورت استاندارد ترکیب می‌شوند. این ترکیب از طریق میانگین وزنی یا روش‌های آماری دیگر انجام می‌شود [۳۴].

#### • نقاط قوت شاخص ادراک فساد (CPI)

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت شاخص ادراک فساد (CPI)، توانایی آن در ارائه معیاری جهانی برای مقایسه میزان ادراک فساد در بخش عمومی کشورهاست. از آنجاکه فساد اغلب پنهان بوده و سنجش مستقیم آن بسیار دشوار است، تکیه بر

ارزیابی‌های کارشناسان و فعالان اقتصادی، راهکاری عملی و منسجم برای برآورد میزان شیوع فساد ارائه می‌کند [۲۲]. CPI به خط‌مشی‌گذاران، پژوهشگران و شهروندان این امکان را می‌دهد که روندهای فساد را در طول زمان و در مناطق مختلف زیر نظر داشته باشند، فشار بر دولت‌ها برای انجام اصلاحات را افزایش دهند و آگاهی جهانی نسبت به فساد را ارتقا بخشند.

بهبودهای روش‌شناختی صورت گرفته در CPI در سال ۲۰۱۲ اعتبار این شاخص را بیش‌ازپیش افزایش داده است. استفاده از منابع مستقل متعدد، نرمال‌سازی امتیازات و محاسبه خطاهای استاندارد، همگی به تقویت استحکام آماری و قابلیت مقایسه آن کمک کرده‌اند [۲۵]. به‌ویژه، ماهیت ترکیبی CPI که از ارزیابی‌های نهادی متنوعی بهره می‌برد، خطر سوگیری ناشی از یک منبع واحد را به حداقل می‌رساند. علاوه بر این، ساختار ساده CPI با دامنه امتیازات از ۰ تا ۱۰۰، آن را بسیار قابل دسترس و ارتباط‌پذیر ساخته است. این ویژگی باعث شده که نه تنها مورد توجه دانشگاهیان و سازمان‌های غیردولتی قرار گیرد، بلکه نهادهای بین‌المللی مهمی چون بانک جهانی و سازمان ملل متحد نیز از آن بهره‌برداری کنند. در نتیجه، CPI به یک محرک قدرتمند برای اصلاحات حکمرانی در سراسر جهان تبدیل شده است [۲۶].

#### • نقاط ضعف شاخص ادراک فساد (CPI)

با وجود نقاط قوت قابل توجه، شاخص CPI با محدودیت‌های مهمی نیز مواجه است. یکی از انتقادات اصلی به این شاخص، اتکای آن به ادراکات است که ذاتاً ذهنی بوده و می‌تواند تحت تأثیر عواملی چون روایت‌های رسانه‌ای، تنش‌های دیپلماتیک یا محیط‌های تجاری قرار گیرد [۳۲]. در نتیجه، امتیاز یک کشور در CPI ممکن است بیش از آنکه سطح واقعی فساد را نشان دهد، بازتاب‌دهنده نوعی بدبینی یا خوش‌بینی عمومی باشد.

محدودیت قابل توجه دیگر، تمرکز محدود جمعیتی در نظرسنجی‌های مورد استفاده برای تدوین این شاخص است. بسیاری از منابع CPI اطلاعات خود را از طیف کوچکی از کارشناسان، عمدتاً مدیران کسب‌وکار و تحلیلگران ریسک با پیشینه‌های نخبگانی گردآوری می‌کنند [۲۴]. این تمرکز ممکن است به نادیده گرفتن تجربه‌ها و دیدگاه‌های شهروندان عادی، به‌ویژه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته یا غیرغربی، بینجامد.

شفاف نبودن روش‌شناسی برخی از منابع داده‌ای نیز از دیگر نقاط ضعف CPI به شمار می‌رود. هرچند شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۱۲ اصلاحاتی در روش‌شناسی خود انجام داد، اما همچنان برای کاربران دشوار است که دقیقاً درک کنند هر منبع چگونه نظرسنجی‌های خود را انجام داده و چه سؤالاتی مطرح کرده است. این عدم شفافیت، قابلیت بازتولید نتایج شاخص را کاهش می‌دهد [۲۳].

علاوه بر این، مقایسه‌های بین‌کشوری براساس CPI می‌تواند گاه گمراه‌کننده باشد. کشورهایی که سطوح واقعی فساد مشابهی دارند، ممکن است به دلیل تفاوت در پوشش رسانه‌ای، اعتماد نهادی یا پویایی‌های سیاسی، امتیازهای متفاوتی دریافت کنند. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که CPI می‌تواند به تقویت کلیشه‌ها دامن بزند و کشورهای در حال توسعه را ذاتاً فاسدتر نشان دهد، درحالی‌که مسائل ساختاری در کشورهای ثروتمند نادیده گرفته می‌شود [۲۸].



در نهایت، CPI به دلیل احتمال ایجاد «تله فساد» نیز مورد انتقاد قرار گرفته است: با برچسب زدن به برخی کشورها به عنوان کشورهای بسیار فاسد بدون ارائه تحلیل‌های عمیق، این شاخص می‌تواند منجر به تحریم‌های اقتصادی، کاهش سرمایه‌گذاری و انزوای سیاسی شود که خود این عوامل ممکن است چالش‌های حکمرانی را تشدید کند [۲۷].

در جمع‌بندی می‌توان گفت، اگرچه CPI ابزاری ارزشمند برای افزایش آگاهی و سوق پیدا کردن به سمت اصلاحات به شمار می‌رود، اما کاربران این شاخص باید نسبت به محدودیت‌های آن آگاه باشند. استفاده متعادل‌تر از CPI مستلزم ترکیب آن با سایر منابع داده کیفی و کمی برای دستیابی به درکی کامل‌تر از پویایی‌های فساد در سطح جهانی است.

## ۲-۱-۵. شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه<sup>۱</sup>

### • مبانی نظری شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه

توسط سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۲</sup> که یک نهاد جامعه مدنی جهانی است، توسعه یافت. این سازمان در سال ۱۹۹۳ در شهر برلین آلمان تأسیس شد و مأموریت آن مبارزه با فساد جهانی و ترویج شفافیت، پاسخگویی و یکپارچگی در نظام‌های حکمرانی است. شاخص BPI نخستین بار در سال ۱۹۹۹ منتشر شد و بخشی از تلاش‌های گسترده‌تر TI برای سنجش و افشای سازوکارهای فساد در عرصه بین‌المللی بود. این شاخص مکملی برای شاخص مشهور ادراک فساد (CPI) محسوب می‌شود که تمرکز آن بر درک عمومی از فساد در کشورهاست. در حالی که CPI سمت تقاضای فساد (یعنی نحوه برداشت از میزان فساد در بخش دولتی کشورها) را بررسی می‌کند، BPI بر سمت عرضه فساد تمرکز دارد؛ یعنی میزان تمایل شرکت‌های چندملیتی از کشورهای صادرکننده پیشرو به پرداخت رشوه به مقامات خارجی در معاملات بین‌المللی [۳۶]، [۳۵].

نخستین نسخه این شاخص براساس نظرسنجی‌هایی بود که شرکت گالوپ اینترنشنال به نمایندگی از TI انجام داد. در نسخه ۱۹۹۹، شاخص BPI به رتبه‌بندی ۱۹ کشور صادرکننده اصلی جهان براساس دفعاتی که شرکت‌هایشان متهم به پرداخت رشوه به مقامات ارشد خارجی بودند، پرداخت. این نظرسنجی از بیش از ۷۷۰ مدیر ارشد، وکیل شرکتی و متخصص مالی انجام شد و دیدگاهی منحصر به فرد از الگوهای رشوه در سطح جهانی ارائه کرد [۳۷].

### • اهداف و دلایل ایجاد شاخص BPI

شاخص BPI برای پر کردن یک خلأ اساسی در درک دینامیک‌های جهانی فساد ایجاد شد؛ به طور خاص، این شاخص با هدف برجسته‌سازی نقش شرکت‌های کشورهای توسعه‌یافته در تداوم فساد در اقتصادهای در حال توسعه طراحی شد. تا پیش از دهه ۱۹۹۰، عمده گفت‌وگوهای ضدفساد بر شکست‌های دولت‌های جنوب جهانی متمرکز بود و فساد را به عنوان مشکلی درونی و ساختاری در این کشورها تصویر می‌کرد. اما به تدریج، این درک شکل گرفت که پرداخت رشوه توسط شرکت‌های چندملیتی از کشورهای توسعه‌یافته نقش مهمی در تشویق این فساد دارد و در نتیجه، حکمرانی

1. Bribery Payers Index (BPI)

2. Transparency International (TI)

و توسعه را در کشورهای گیرنده تضعیف می‌کند. هدف BPI جلب توجه به این بُعد مغفول مانده و ایجاد پاسخگویی در میان شرکت‌ها و دولت‌های شمال جهانی بود [۳۹]، [۳۸].

علاوه بر افزایش آگاهی عمومی، BPI هدفی خط‌مشی‌گذارانه داشت؛ این شاخص می‌خواست بر کشورهای صادرکننده فشار وارد کند تا قوانین ضد رشوه‌پردازی سخت‌گیرانه‌تری را تصویب و اجرا کنند. هم‌زمان با معرفی این شاخص، توافق‌های بین‌المللی مهمی شکل می‌گرفتند، مانند «کنوانسیون ضد رشوه‌پردازی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup>» در سال ۱۹۹۷ که کشورهای عضو را ملزم به جرم‌انگاری رشوه به مقامات خارجی می‌کرد. BPI هم به‌عنوان ابزار تشخیصی و هم به‌عنوان ابزار مطالبه‌گری به کار رفت تا پایداری کشورها به این توافق‌ها را پایش و کشورهایی را که شرکت‌هایشان به رفتار غیراخلاقی ادامه می‌دادند، رسوا کند [۴۰].

از منظر آموزشی نیز BPI نقش مهمی ایفا کرد. با انتشار رتبه‌بندی‌های دقیق و برجسته‌سازی تفاوت‌های سطح کشوری، سازمان TI تلاش کرد تا روایت رایج را که فساد را مسئله‌ای مختص کشورهای در حال توسعه می‌دانست، به چالش بکشد. این شاخص نشان می‌دهد که شرکت‌های کشورهای قدرتمندی مانند فرانسه، ایتالیا و کره جنوبی اغلب برای گرفتن قرارداد رشوه می‌دهند. در مقابل، کشورهایی مثل سوئد و استرالیا عملکرد بهتری در این زمینه دارند [۲۲].

مبنای نظری BPI همچنین بر پایه شناسایی ماهیت جهانی فساد استوار بود. با بازتعریف بحث از یک مسئله صرفاً داخلی به چالشی فراملی که شامل بازیگران عرضه و تقاضای فساد است، TI به توسعه چارچوبی متوازن‌تر و چندبعدی برای فهم و مقابله با فساد کمک کرد. این شاخص تأکید کرد که مقابله مؤثر با فساد تنها با اصلاح نهادهای عمومی در کشورهای در حال توسعه کافی نیست؛ بلکه مهار رفتار غیراخلاقی سرمایه‌گذاران خارجی و اجرای استانداردهای بین‌المللی ضد رشوه نیز ضروری است [۴۱].

با گذشت زمان، BPI با انتقاداتی نیز مواجه شد به‌ویژه در زمینه اتکالی بیش از حد آن به داده‌های مبتنی بر ادراک و امکان سوگیری در انتخاب پاسخ‌دهندگان. برخی پژوهشگران بر این باورند که هرچند BPI ابزار مؤثری برای ارتقای آگاهی است، اما ممکن است فاقد دقت روش‌شناختی لازم برای ارزیابی خط‌مشی‌ها باشد. برخی دیگر نیز پیشنهاد کرده‌اند که شاخص‌های ادراکی مانند BPI باید با داده‌های رفتاری ترکیب شوند تا تصویری جامع‌تر از دینامیک فساد بین‌المللی به‌دست آید [۳۸].

#### • روش‌شناسی

شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه تمایل شرکت‌های کشورهای صادرکننده پیشرو در جهان به پرداخت رشوه در بازارهای خارجی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. برخلاف شاخص ادراک فساد (CPI) که برداشت عمومی از فساد در بخش دولتی کشورها را بررسی می‌کند، شاخص BPI بر رفتار شرکت‌های چندملیتی در خارج از کشور مبدأ متمرکز است. هدف این شاخص، سنجش میزان استفاده شرکت‌ها از روش‌های غیرقانونی به‌ویژه پرداخت رشوه برای اثرگذاری بر مقامات دولتی در معاملات تجاری بین‌المللی است [۳۶]. روش‌شناسی شاخص BPI عمدتاً مبتنی بر نظرسنجی است و بر ادراک

1. Anti-Bribery Convention of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)



و تجربه حرفه‌ای مدیران و ذی‌نفعان حوزه کسب‌وکار بین‌المللی تکیه دارد. نخستین نسخه از این شاخص در سال ۱۹۹۹ منتشر شد و داده‌های آن از طریق نظرسنجی توسط مؤسسه گالوپ اینترنت‌شنال به نمایندگی از TI جمع‌آوری شد. در این نظرسنجی، بیش از ۷۷۰ نفر از مدیران ارشد شرکت‌ها، وکلا، مشاوران و متخصصان اقتصادی در ۱۵ کشور در حال توسعه و نوظهور مشارکت داشتند. این افراد به‌دلیل آشنایی عملی با فعالیت شرکت‌های خارجی در بازار خود، به‌عنوان جامعه هدف انتخاب شدند. پاسخ‌دهندگان از میان افرادی انتخاب شدند که به‌واسطه جایگاه شغلی‌شان، شناخت دقیقی از رفتار شرکت‌های خارجی و میزان تمایل آن‌ها به پرداخت رشوه برای کسب قرارداد یا تأثیرگذاری بر فرایندهای نظارتی داشتند [۳۷].

در این نظرسنجی از پاسخ‌دهندگان خواسته شد که شرکت‌های کشورهای صادرکننده را از منظر میزان مشارکت در رشوه‌پردازی در معاملات خارجی ارزیابی کنند. هر کشور در مقیاسی از ۰ تا ۱۰ رتبه‌بندی شد؛ امتیاز ۱۰ به معنای آن بود که شرکت‌های آن کشور هیچ‌گاه رشوه نمی‌دهند و امتیاز صفر به معنای شیوع گسترده رشوه‌پردازی بود. امتیاز نهایی هر کشور میانگین امتیازاتی بود که توسط تمامی پاسخ‌دهندگان ارائه شده بود و بدین ترتیب، رتبه‌بندی کشورها براساس برداشت کلی از صداقت و شفافیت شرکت‌های چندملیتی‌شان انجام شد [۲۲]. شاخص اصلی که توسط BPI سنجیده می‌شود، فراوانی و شدت درک شده رشوه‌پردازی توسط شرکت‌های کشورهای مختلف است. هرچند به‌صورت مستقیم متغیرهای متنوعی اندازه‌گیری نمی‌شوند، اما نظرسنجی به‌طور غیرمستقیم ابعاد گسترده‌تری مانند رفتار اخلاقی کسب‌وکار، میزان پایبندی شرکت‌ها به قوانین ضد رشوه‌پردازی، و اثربخشی نهادهای نظارتی داخلی را نیز منعکس می‌کند. این ابعاد از تجربه پاسخ‌دهندگان و براساس مشاهده‌های میدانی آنان استنباط می‌شود. پاسخ‌ها به‌صورت تجمیعی تحلیل و وزن‌دهی می‌شوند تا نمره‌ای متعادل و قابل مقایسه میان کشورها به‌دست آید، اگرچه یکی از انتقادات وارد به این شاخص، عدم شفافیت کامل در خصوص معیارهای وزن‌دهی و محدودیت حجم نمونه است [۴۱].

سؤال کلیدی نظرسنجی BPI معمولاً این است: «براساس تجربه شما، شرکت‌های مستقر در کشورهای زیر تا چه حد در انجام فعالیت‌های تجاری در کشور شما به پرداخت رشوه متوسل می‌شوند؟» همچنین در برخی نسخه‌ها، سؤالات تکمیلی درباره بخش‌هایی که بیشترین احتمال رشوه در آن‌ها وجود دارد (مانند زیرساخت، صنایع استخراجی، یا صنایع دفاعی) و مقامات هدف (مانند گمرک، افسران خرید دولتی یا نهادهای مجوزدهنده) مطرح می‌شود. اگرچه ساختار شاخص در طول زمان اندکی تغییر کرده، اما هسته روش‌شناسی آن همچنان بر پایه درک حرفه‌ای و ارزیابی‌های مبتنی بر تجربه باقی مانده است.

#### • نقاط قوت شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه (BPI)

شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه به‌دلیل رویکرد نوآورانه‌اش در بررسی سمت عرضه فساد یعنی نقش شرکت‌های چندملیتی در گسترش رشوه‌پردازی در بازارهای خارجی شناخته شده و مورد تحسین قرار گرفته است. یکی از مهم‌ترین مزایای این شاخص در آن است که توجه جهانی به فساد را از تمرکز صرف بر کشورهای در حال توسعه دور کرده و در عوض، نقش کشورهای صادرکننده قدرتمند را نیز در شکل‌گیری فساد برجسته می‌سازد. با ارزیابی احتمال رشوه‌پردازی

شرکت‌های متعلق به اقتصادهای پیشرفته در خارج از مرزهای خود، BPI روایت غالب از فساد را متعادل کرده و درکی جامع‌تر از ماهیت ساختاری و فراملی آن ارائه می‌دهد [۳۶].

یکی دیگر از نقاط قوت اصلی این شاخص، کارکرد آن به‌عنوان ابزاری برای حمایت و مطالبه‌گری است. BPI در تقویت چارچوب‌های جهانی مقابله با فساد، مانند کنوانسیون ضد رشوه‌پردازی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تأثیرگذار بوده است. این شاخص با افشای نام کشورهایی که شرکت‌هایشان به رفتارهای غیراخلاقی در بازارهای بین‌المللی متهم هستند، فشار عمومی و رسانه‌ای ایجاد کرده است. همین فشار باعث شده تا برخی دولت‌ها و شرکت‌ها، مکانیزم‌های نظارتی و سازوکارهای حاکمیت شرکتی خود را تقویت کنند. انتشار منظم این شاخص و پوشش رسانه‌ای آن، آن را به ابزاری مؤثر برای افزایش آگاهی عمومی، به‌ویژه در فضای تجارت بین‌الملل و خط‌مشی‌گذاری تبدیل کرده است [۳۹].

از نظر طراحی روش‌شناسی نیز BPI با تکیه بر پاسخ‌های مستقیم کارشناسان و متخصصانی که تجربه عملی از رفتار شرکت‌های خارجی دارند، توانسته است داده‌هایی مبتنی بر تجربه واقعی ارائه دهد، نه صرفاً مدل‌های آماری انتزاعی. همین امر به اعتبار شاخص در سنجش «رفتار واقعی» شرکت‌ها در معاملات بین‌المللی افزوده است. به‌عنوان نمونه، در نسخه سال ۱۹۹۹ این شاخص، بیش از ۷۷۰ نفر از مدیران ارشد، مشاوران حقوقی و متخصصان مالی از ۱۴ کشور مختلف مورد پرسش قرار گرفتند که اطلاعاتی کیفی و مقایسه‌ای از ریسک رشوه‌پردازی شرکت‌های متعلق به ۱۹ کشور پیشرو در صادرات فراهم آوردند [۳۷].

همچنین، شاخص BPI علاوه بر مقایسه کشورها از منظر میزان کلی فساد، آن‌ها را از منظر قرار گرفتن در معرض فساد در صنایع خاص نیز متمایز می‌سازد. این شاخص توجه را به صنایعی با ریسک بالای رشوه‌پردازی مانند صنایع دفاعی، ساخت‌وساز و زیرساخت معطوف کرده است؛ صنایعی که به‌دلیل قراردادهای بزرگ، اختیارات گسترده و نظارت محدود، مستعد بروز فساد هستند. این تحلیل بخشی برای دولت‌ها، سرمایه‌گذاران و نهادهای نظارتی که در پی هدایت اصلاحات به سمت نقاط آسیب‌پذیرتر در زنجیره فساد هستند، بسیار مفید بوده است.

#### • نقاط ضعف شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه (BPI)

در کنار مزایای ذکر شده، شاخص BPI دارای کاستی‌های روش‌شناختی و مفهومی قابل توجهی نیز هست. اصلی‌ترین ضعف آن، اتکای زیاد به داده‌های مبتنی بر ادراک است که ریسک ذهنیت‌گرایی، سوگیری پاسخ‌دهندگان و کلیشه‌های فرهنگی را افزایش می‌دهد. پژوهشگران معتقدند که این نوع نظرسنجی‌ها ممکن است بیش از آنکه رفتار واقعی شرکت‌ها را منعکس کنند، از عوامل شهرتی، پوشش رسانه‌ای یا پویایی‌های ژئوپلیتیکی تأثیر بپذیرند. برای مثال، کشورهایی که بیشتر در معرض رسانه‌ها هستند، حتی بدون شواهد تجربی کافی، ممکن است نمرات پایین‌تری دریافت کنند، یا برخی پاسخ‌دهندگان ممکن است مذاکرات تجاری تهاجمی را با فساد اشتباه بگیرند [۴۱].

علاوه بر این، حجم نسبتاً کم نمونه و پوشش جغرافیایی محدود آن، نگرانی‌هایی درباره قابلیت تعمیم نتایج BPI به سطح جهانی ایجاد می‌کند. هرچند در نسخه ۱۹۹۹ این شاخص، مدیرانی از چند بازار نوظهور مورد بررسی قرار گرفتند، اما مجموعه داده‌ها از نظر پوشش جهانی و تداوم در دوره‌های مختلف همچنان محدود است. این محدودیت‌ها ممکن است منجر به سوگیری انتخاب شود که اعتبار این شاخص را به‌عنوان یک ابزار مقایسه‌ای جامع زیر سؤال می‌برد [۳۸].



از دیگر ایرادات، شیوه تجمیع امتیازات در سطح کشورهاست. BPI برای هر کشور یک امتیاز عددی مشخص براساس ادراک از رفتار شرکت‌های آن کشور در نظر می‌گیرد؛ این رویکرد ممکن است تفاوت‌های مهم درون‌کشوری را نادیده بگیرد. به عبارت دیگر، ممکن است برخی شرکت‌ها در یک کشور استانداردهای قوی ضد رشوه داشته باشند، در حالی که دیگر شرکت‌ها مرتکب تخلفات جدی شوند. طراحی BPI این تفاوت‌ها را لحاظ نمی‌کند و تصویری یکنواخت و بعضاً گمراه‌کننده از رفتار شرکتی ارائه می‌دهد [۲۲].

همچنین این شاخص به دلیل شفافیت محدود در روش‌های وزن‌دهی و امتیازدهی نیز مورد انتقاد قرار گرفته است. اگرچه سازمان TI برخی اطلاعات در مورد فرایند گردآوری داده‌ها منتشر می‌کند، اما توضیحات روش‌شناسی آن اغلب برای بازتولید علمی یا بررسی‌های دقیق کافی نیستند. از آنجاکه شفافیت خود یکی از اصول بنیادین در مبارزه با فساد است، کم شفاف بودن خود BPI تا حدی با اهداف اعلامی آن در تضاد است [۴۱].

در نهایت، برخی منتقدان معتقدند که BPI ممکن است دچار سوگیری سیاسی شده یا منافع استراتژیک اقتصادهای قدرتمند غربی را تأمین کند. از آنجاکه بسیاری از نهادهای درگیر در تدوین این شاخص در کشورهای شمال جهانی مستقر هستند، این نگرانی وجود دارد که شاخص BPI نابرابری‌های قدرت در حاکمیت جهانی را بازتاب دهد و شکل‌های سیستماتیک فساد که در فعالیتهای چندملیتی نهادینه شده‌اند را پنهان کند، به‌ویژه در کشورهایی که قوانین ضدفساد به‌درستی اجرا نمی‌شوند [۳۹].

### ۳-۱-۵. شاخص جهانی فساد<sup>۱</sup>

#### • مبانی نظری شاخص جهانی فساد

شاخص جهانی فساد یک ابزار تجربی پیشرو است که با هدف سنجش نگرش‌ها و تجربیات عمومی نسبت به فساد در سراسر جهان طراحی شده است. این شاخص توسط سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۲</sup> ایجاد شد؛ نهادی مستقل و بین‌المللی در جامعه مدنی که به مبارزه با فساد و ارتقای شفافیت، پاسخگویی و یکپارچگی در تمامی سطوح اجتماعی متعهد است. سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۱۹۹۳ توسط پیتر آیگن، یکی از مقامات سابق بانک جهانی، با هدف پاسخگویی به نیاز روزافزون برای همکاری جهانی در مقابله با فساد، به‌ویژه در کشورهای جنوب جهان تأسیس شد [۴۲].

شاخص جهانی فساد به‌طور رسمی در سال ۲۰۰۳ راه‌اندازی شد و بر پایه موفقیت پیشین TI با شاخص ادراک فساد بنا شد. در حالی که CPI دیدگاهی کلان‌نگر از فساد ادراک‌شده ارائه می‌داد، اما در بازتاب تجربیات مستقیم شهروندان محدود بود. از این رو، GCB با هدف پر کردن این خلأ طراحی شد تا تجربه زیسته و دیدگاه‌های مردمی را وارد فرایند سنجش فساد کرده و بدین ترتیب پایه‌های نظری و روش‌شناختی تحلیل فساد را گسترش دهد [۴۳].

1. Global Corruption Barometer (GCB)  
2. Transparency International (TI)

از منظر نظری، GCB نشانگر یک تغییر بنیادین در رویکرد مطالعه فساد است؛ تغییری از شاخص‌های مبتنی بر ادراک نخبگان به سمت روش‌های مشارکتی و مبتنی بر تجربه واقعی شهروندان. این تغییر ریشه در دیدگاه ساخت‌گرایی اجتماعی دارد و بر این باور است که معنا و اهمیت فساد تنها از طریق واقعیت‌های زیسته افراد و نه صرفاً از طریق تحلیل‌های نهادی یا کارشناسانه قابل درک است. GCB این دیدگاه را از طریق نظرسنجی‌های ملی پیاده‌سازی می‌کند و سطح فساد در نهادهای کلیدی مانند دستگاه قضایی، پلیس، مقامات دولتی و احزاب سیاسی را از منظر عمومی ارزیابی می‌کند [۴۴].

#### • اهداف و دلایل ایجاد

هدف اصلی از ایجاد شاخص جهانی فساد، ارائه یک چارچوب تحلیلی با تمرکز بر دیدگاه شهروندان نسبت به فساد بود که بتواند مکمل اقدامات نهادی و شاخص‌های ادراک نخبگان باشد. این شاخص با تولید داده‌هایی که پایه‌گذار تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر شواهد، فعالیت‌های کنشگری مدنی و گفت‌وگوهای عمومی باشند، به دنبال ارتقای پاسخگویی دمکراتیک و اصلاح حکمرانی است. تصمیم‌گیری برای گنجاندن تجربیات واقعی شهروندان در سنجش فساد، ناشی از درک این موضوع بود که صرف تکیه بر ادراک نخبگان یا کارشناسان بین‌المللی نمی‌تواند بازتاب‌دهنده دقیق واقعیت‌های میدانی باشد [۴۳].

علاوه بر این، GCB با هدف توانمندسازی شهروندان طراحی شد؛ یعنی فراهم کردن بستری برای بیان نگرانی‌های مردم نسبت به فساد و کمک به آن‌ها در شناسایی نهادهایی که بیش از دیگران مستعد فساد هستند. این رویکرد مردم‌محور در گردآوری داده‌ها دو هدف را دنبال می‌کند: نخست، ارتقای شفافیت؛ و دوم، تقویت حکمرانی مشارکتی از طریق درگیر کردن فعال شهروندان در گفتمان ضدفساد. برخلاف CPI که عمدتاً به دیدگاه رهبران تجاری و تحلیلگران ریسک اتکا دارد، GCB ده‌ها هزار نفر را در بیش از ۱۰۰ کشور مورد بررسی قرار می‌دهد و بدین ترتیب، به جامع‌ترین نظرسنجی عمومی درباره فساد در سطح جهانی تبدیل شده است [۴۵].

داده‌هایی که از طریق GCB جمع‌آوری می‌شوند، چندین کارکرد کلیدی دارند. نخست، به خط‌مشی‌گذاران و متخصصان توسعه در شناسایی بخش‌ها و مناطق اولویت‌دار برای مداخله کمک می‌کنند. دوم، ابزار نظارتی مؤثری در اختیار سازمان‌های جامعه مدنی قرار می‌دهند تا بتوانند نهادهای عمومی را پاسخگو سازند. سوم، این داده‌ها منبعی غنی برای تحقیقات علمی فراهم می‌آورند که تحلیل‌های تطبیقی و طولی درباره روندهای فساد را ممکن می‌سازد. این کاربرد وسیع نشان‌دهنده هدف استراتژیک TI برای ایجاد تغییرات ساختاری از طریق فعالیت‌های مبتنی بر داده است [۴۴].

همچنین، ایجاد GCB پاسخی به نارضایتی روزافزون از شاخص‌های سنتی سنجش فساد بود؛ شاخص‌هایی که اغلب قادر به بازتاب تجربیات واقعی مردم نبودند. این کاستی به‌ویژه زمانی آشکار می‌شد که رسوایی‌های گسترده فساد در کشورهایی با رتبه بالا در شاخص ادراک فساد (CPI) رخ می‌داد. با تمرکز بر داده‌های مربوط به قربانی شدن یعنی مواجهه مستقیم شهروندان با رشوه‌خواری یا سوءاستفاده از قدرت GCB درکی عینی‌تر و قابل‌عمل‌تر از فساد ارائه می‌دهد [۴۳].



به‌طور خلاصه، GCB با هدف ارائه رویکردی جامع‌تر و مردم‌محور به درک فساد طراحی شد. اهداف این شاخص کاملاً با مأموریت گسترده‌تر TI در کاهش فساد از طریق آگاهی‌بخشی، افزایش پاسخگویی و ارتقای شفافیت در نهادهای عمومی هم‌راستا است. با ترکیب داده‌های مبتنی بر ادراک و تجربه، GCB خود را به ابزاری کلیدی در چشم‌انداز جهانی مبارزه با فساد تبدیل کرده است؛ ابزاری که به‌طور هم‌زمان نظریه، خط‌مشی و عمل را در زمینه‌های گوناگون تغذیه می‌کند.

#### • روش‌شناسی شاخص جهانی فساد (GCB)

پایه روش‌شناسی این شاخص، نظرسنجی‌های خانوار به‌صورت چهره‌به‌چهره یا تلفنی است. این نظرسنجی‌ها شامل پرسش‌های استاندارد شده‌ای هستند که از هزاران نفر در بیش از ۱۰۰ کشور پرسیده می‌شود. داده‌ها، هم ادراک فساد و هم تجربه واقعی آن را مورد بررسی قرار می‌دهند. عناصر کلیدی پرسش‌نامه عبارت‌اند از: ۱. سطح درک شده فساد در نهادهای مختلف دولتی، ۲. فراوانی و دلایل پرداخت رشوه، و ۳. نگرش عمومی نسبت به اقدامات دولت در مبارزه با فساد [۴۳].

وجه تمایز اصلی روش GCB، تمرکز بر داده‌های «تجربه شده واقعی»<sup>۱</sup> است؛ یعنی ثبت موارد واقعی که افراد برای دریافت خدمات عمومی (مانند پلیس، سلامت، آموزش یا خدمات شهری) مجبور به پرداخت رشوه شده‌اند. این رویکرد تحلیلی مبتنی بر تجربه، دیدگاهی واقع‌بینانه‌تر از فساد را فراهم می‌آورد و چالش‌های اتکای صرف بر ارزیابی‌های نخبگان را برطرف می‌کند [۴۶].

برای اطمینان از اعتبار و قابلیت مقایسه داده‌ها، نمونه‌گیری به‌صورت طبقه‌بندی‌شده براساس منطقه جغرافیایی، وضعیت شهری/روستایی، جنسیت و سن انجام می‌شود. داده‌ها پس از وزن‌دهی آماری به‌گونه‌ای پردازش می‌شوند که بازتاب‌دهنده جمعیت کل کشور باشند. همچنین، سازمان شفافیت بین‌الملل برای افزایش صحت فرهنگی و زبانی، با مؤسسات معتبر نظرسنجی و شرکای محلی همکاری می‌کند.

#### • نقاط قوت مدل GCB

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت GCB، طراحی شهروندمحور آن است. با تمرکز بر نگرش‌ها و تجربیات زیسته مردم، این شاخص مکمل سایر شاخص‌های فساد است که معمولاً فقط بازتاب‌دهنده دیدگاه نخبگان یا سرمایه‌گذاران خارجی هستند. این جامع‌نگری موجب افزایش مشروعیت داده‌ها می‌شود و به دولت‌ها، نهادهای مدنی و پژوهشگران امکان می‌دهد تأثیر واقعی فساد را از سطح جامعه تحلیل کنند [۴۳].

مزیت دیگر GCB، توانایی آن در رصد روندهای زمانی است. با گردآوری داده‌های چندساله، این شاخص می‌تواند تغییرات در ادراک عمومی از فساد و تأثیر اقدامات اصلاحی را آشکار کند. این ویژگی امکان ارزیابی اثربخشی خط‌مشی‌ها و سنجش اعتماد عمومی به نهادها را فراهم می‌کند [۴۴].

افزون بر این، GCB به‌عنوان ابزاری تشخیصی برای خط‌مشی‌گذاران عمل می‌کند. مسئولان می‌توانند از داده‌ها برای شناسایی بخش‌هایی که بیشتر در معرض فساد هستند، استفاده کنند. به‌عنوان مثال، تکرار بالای گزارش‌های رشوه‌خواری در بخش سلامت یا آموزش می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع و انجام اصلاحات هدفمند قرار گیرد [۴۷].

از نظر جامعه‌شناختی نیز، این شاخص به نهادهای مردمی ابزار دفاعی قدرتمندی می‌دهد. سازمان‌های غیردولتی و مردم‌نهاد می‌توانند با استناد به داده‌های GCB، مطالبات خود از دولت‌ها را مستند کرده و مردم را برای مشارکت بیشتر بسیج کنند. این موضوع به‌ویژه در کشورهایی که نظارت نهادی ضعیف است، اهمیت دوچندان دارد.

#### • ضعف‌ها و نقدهای وارد بر مدل GCB

با وجود نقاط قوت فراوان، روش‌شناسی GCB بی‌نقص نیست. یکی از چالش‌های بنیادین، ذاتی بودن سوگیری در داده‌های ادراکی است. این داده‌ها ممکن است تحت تأثیر رویدادهای اخیر، رسانه‌ها یا گرایش‌های سیاسی قرار گیرند. برای نمونه، وقوع یک رسوایی سیاسی گسترده ممکن است موجب افزایش چشمگیر در ادراک فساد شود، حتی اگر میزان واقعی رشوه‌خواری تغییری نکرده باشد [۴۳].

چالش دیگر، ناهمگونی کیفیت داده‌ها میان کشورها است. در مناطقی با زیرساخت‌های ضعیف، فقدان سامانه‌های ثبت‌نامی کارآمد یا تنوع زبانی، اجرای نمونه‌گیری نماینده و ترجمه دقیق پرسش‌نامه‌ها دشوار می‌شود. این مسئله می‌تواند مقایسه‌های بین‌المللی را با مشکل مواجه سازد.

همچنین، هرچند داده‌های مربوط به قربانی شدن نقطه قوت محسوب می‌شوند، اما احتمال کم‌گزارشی فساد نیز وجود دارد. ترس از پیامدهای احتمالی، ناآگاهی از مفهوم رشوه یا عادی بودن پرداخت‌های غیررسمی در برخی فرهنگ‌ها ممکن است باعث شود افراد تخلف را گزارش نکنند [۴۶].

از سوی دیگر، این شاخص به‌دلیل ماهیت کمی خود، در تحلیل علل نهادی فساد محدودیت دارد. GCB می‌تواند نشان دهد که فساد در کجا احساس می‌شود، اما چرایی و چگونگی بروز آن را توضیح نمی‌دهد. برای تحلیل کامل‌تر، باید از داده‌های کیفی، ارزیابی نهادی و مطالعات موردی در کنار این شاخص استفاده کرد [۴۸].

در نهایت، احتمال سوءتفسیر و سوءاستفاده از داده‌ها نیز وجود دارد. برخی خط‌مشی‌گذاران ممکن است نتایج این شاخص را برای توجیه اقدامات نمادین یا مجازات‌های افراطی به‌کار گیرند، بدون آنکه علل ریشه‌ای فساد را هدف قرار دهند. همان‌طور که جانسون و هاردون اشاره کرده‌اند، GCB باید به‌عنوان یک ابزار مکمل تشخیصی مورد استفاده قرار گیرد، نه ابزار اصلی برای ارزیابی یا نظارت بر برنامه‌های ضدفساد [۴۴].

به‌طور کلی در این شاخص، تلاش می‌شود تا سنجش‌های ادراک‌محور نخبگان را با داده‌های تجربی حاصل از مواجهه واقعی شهروندان با فساد تکمیل کند. بنیان نظری آن که بر مشارکت شهروندان و دیدگاه ساخت‌گرایانه اجتماعی استوار است، این شاخص را به ابزاری نیرومند برای پژوهش و اصلاحات ساختاری تبدیل کرده است.

در نتیجه، GCB همچنان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع برای طراحی و اجرای راهبردهای ضدفساد در سراسر جهان عمل می‌کند و موجب توانمندسازی شهروندان و تصمیم‌گیرندگان در مسیر شفافیت و پاسخگویی می‌شود.



#### ۴-۱-۵. شاخص‌های حکمرانی بانک جهانی - کنترل فساد<sup>۱</sup>

##### • مبانی نظری شاخص حکمرانی بانک جهانی - کنترل فساد

شاخص «کنترل فساد» یکی از شش بُعد اصلی شاخص‌های حکمرانی جهانی است که به صورت ترکیبی توسط مؤسسه بانک جهانی و اداره تحقیقات بانک جهانی توسعه یافته است. این پروژه در سال ۱۹۹۶ به رهبری اقتصاددانان دانیل کافمن، آرت کرای و بعدها ماسیمو ماستروتزی آغاز شد. هدف از راه‌اندازی WGI پاسخ به نیاز فوری به ایجاد معیارهای جامع و قابل مقایسه بین‌المللی برای سنجش حکمرانی در زمانی بود که داده‌های قابل اتکا در این حوزه یا بسیار محدود بودند یا اصلاً وجود نداشتند [۴۹]. شاخص کنترل فساد از ابتدا به‌عنوان یکی از شش مؤلفه اصلی حکمرانی معرفی شد؛ سایر مؤلفه‌ها عبارت‌اند از: صدای مردم و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی، اثربخشی دولت، کیفیت تنظیم‌گری و حاکمیت قانون.

شاخص کنترل فساد به‌طور خاص میزانی را می‌سنجد که در آن قدرت عمومی برای منافع خصوصی مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد. این شاخص شامل اشکال کوچک و بزرگ فساد است و همچنین مفهوم «تسخیر دولت» توسط نخبگان و منافع خاص را نیز دربرمی‌گیرد. برای ساخت این شاخص، داده‌های تجمیعی از منابع گوناگون، از جمله نظرسنجی‌های خانوار، شرکت‌ها و ارزیابی‌های کارشناسان از نهادهای عمومی و خصوصی گردآوری می‌شود [۵۰]. پایگاه داده WGI اکنون بیش از ۲۰۰ کشور و قلمرو را پوشش می‌دهد و هر سال به‌روزرسانی می‌شود تا تغییرات عملکرد حکمرانی در گذر زمان را رصد کند.

##### • اهداف و دلایل ایجاد شاخص

شاخص WGI، به‌ویژه بُعد کنترل فساد، در پاسخ به درک فزاینده دهه ۱۹۹۰ مبنی بر اینکه کیفیت حکمرانی و به‌طور خاص فساد تأثیر قابل توجهی بر رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری و اعتماد نهادی دارد، ایجاد شد. پیش از معرفی WGI، فساد و حکمرانی به‌عنوان مفاهیمی توصیفی و کیفی در نظر گرفته می‌شدند و سنجش آن‌ها در مقیاس بین‌المللی بسیار دشوار بود. بانک جهانی در پی آن بود که با توسعه ابزارهای تجربی، بتواند اصلاحات حکمرانی و اقدامات ضدفساد را ارزیابی و پیشرفت آن‌ها را پیگیری کند [۵۱].

شاخص کنترل فساد به‌طور خاص طراحی شد تا بُعدی حیاتی از حکمرانی را که غالباً حساسیت سیاسی دارد و کمتر مورد توجه بوده، برجسته کند. هدف این بود که ابزاری بی‌طرف، مبتنی بر داده و غیرسیاسی در اختیار نهادهای توسعه‌ای، اهداکنندگان بین‌المللی، سازمان‌های جامعه مدنی و دولت‌ها قرار گیرد تا بتوانند نقاط ضعف در سلامت بخش عمومی را شناسایی کرده و راهبردهای ضدفساد خود را تقویت کنند. این اقدام هم‌راستا با تغییرات بنیادی در رویکرد نهادی بانک جهانی در دوران ریاست جیمز ولفنسون بود که مبارزه با فساد را محور توسعه پایدار معرفی کرد [۵۲].

از دیگر انگیزه‌های شکل‌گیری پروژه WGI، نوآوری روش‌شناختی در سنجش حکمرانی بود. شاخص کنترل فساد با بهره‌گیری بیش از ۳۰ منبع اطلاعاتی متنوع از جمله Economist Intelligence Unit، سازمان Freedom House و Global Insight ساخته شده است. این طراحی چندمنبعی با هدف جبران کاستی‌های ذاتی هر نظرسنجی یا ارزیابی منفرد شکل گرفت تا اعتبار و قابلیت مقایسه شاخص میان کشورها بهبود یابد [۵۳].

این شاخص همچنین در پی آن بود که سنجش حکمرانی را استانداردسازی کند تا امکان تحلیل مقایسه‌ای در طول زمان و میان مناطق مختلف جهان فراهم شود. این ویژگی نه تنها برای دانشگاهیان و خط‌مشی‌گذاران سودمند واقع شد، بلکه توسط نهادهایی مانند Millennium Challenge Corporation نیز مورد استفاده قرار گرفت؛ سازمانی که از داده‌های WGI از جمله شاخص کنترل فساد برای تخصیص کمک‌های توسعه‌ای به کشورهای منتخب بهره برد [۵۴].

#### • روش‌شناسی شاخص حکمرانی بانک جهانی (WGI) – کنترل فساد (CC)

شاخص «کنترل فساد» در مجموعه شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی (WGI)، یکی از تأثیرگذارترین ابزارهای موجود برای ارزیابی کیفیت حکمرانی در سطح جهانی محسوب می‌شود. این شاخص در میانه دهه ۱۹۹۰ توسط کافمن، کرای و ماستروتزی توسعه یافت و بخشی از یک ابتکار گسترده‌تر برای ارائه معیارهای مقایسه‌پذیر میان کشورها در زمینه عملکرد حکمرانی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند فساد که معمولاً سنجش‌پذیری کمتری دارند، بود [۴۹]. مجموعه داده‌های WGI بیش از ۲۰۰ کشور و قلمرو را پوشش می‌دهد و به‌صورت سالانه به‌روزرسانی می‌شود که آن را به یکی از ارکان اصلی پایش حکمرانی در سطح توسعه بین‌المللی تبدیل کرده است.

شاخص CC میزان بهره‌برداری از قدرت عمومی برای منافع خصوصی را می‌سنجد که شامل انواع خُرد و کلان فساد مانند رشوه‌گیری، و همچنین «تسخیر دولت» توسط نخبگان و منافع خصوصی می‌شود. برخلاف تکیه بر یک منبع داده منفرد، این شاخص اطلاعات خود را از بیش از ۳۰ منبع مختلف جمع‌آوری می‌کند که شامل نظرسنجی‌های شرکت‌ها و خانوارها، ارزیابی‌های کارشناسان اندیشکده‌ها و تحلیل‌های سازمان‌های بین‌المللی مانند Freedom House و Economist Intelligence Unit می‌شود [۵۰]. روش تجمیع داده‌ها از مدل اجزای غیرقابل مشاهده<sup>۱</sup> استفاده می‌کند که این امکان را فراهم می‌کند تا براساس همبستگی آماری منابع، وزن‌های متفاوتی به هر منبع داده اختصاص یابد و اثر منابع ناسازگار کاهش یابد [۵۳].

نکته مهم آن است که شاخص CC مبتنی بر ادراک<sup>۲</sup> است؛ یعنی بازتاب‌دهنده دیدگاه پاسخ‌دهندگان است، نه داده‌های مشاهداتی مستقیم. این رویکرد با توجه به ماهیت پنهان فساد که اغلب فاقد شواهد عینی است، توجیه‌پذیر است؛ بنابراین، از پاسخ‌دهندگان درباره برداشت‌ها و تجربه‌هایشان از میزان شیوع فساد پرسیده می‌شود. برای مثال، پرسش‌هایی در مورد اینکه شرکت‌ها هرچند وقت یک‌بار با درخواست رشوه از سوی مقامات دولتی مواجه می‌شوند یا نهادهای دولتی تا چه حد در اجرای قوانین ضدفساد مؤثر هستند، مطرح می‌شود. پرسش اصلی که مبنای شاخص CC

1. Unobserved Components Model (UCM)  
2. Perception-based



قرار دارد این است: «تا چه اندازه فساد (به‌عنوان سوءاستفاده از سمت عمومی برای منافع شخصی تعریف شده است) در این کشور رایج است؟» و سؤالات فرعی بسته به منبع، ممکن است به بخش‌ها یا نهادهای خاص بپردازد [۵۵]. هر کشور نمره‌ای استاندارد شده دریافت می‌کند که تقریباً در بازه‌ای از ۲.۵- (بالاترین سطح فساد) تا ۲.۵+ (پایین‌ترین سطح فساد) قرار دارد. این نمرات همراه با حاشیه خطا ارائه می‌شوند تا عدم قطعیت در برآوردها لحاظ شود؛ عاملی حیاتی برای جلوگیری از تفسیر بیش از حد داده‌ها. نمرات ماهیت نسبی دارند؛ یعنی در مقایسه با سایر کشورها تفسیر می‌شوند، نه به‌عنوان سنجش مطلق از سطح فساد [۵۶].

اگرچه این روش اجازه می‌دهد تا مقایسه‌های بین‌المللی و ردیابی طولی داده‌ها انجام شود، اما بی‌نقص نیست. منتقدان معتقدند که اتکای بیش از حد به داده‌های ادراکی می‌تواند منجر به سوگیری‌های فرهنگی و شناختی شود و ادغام منابع مختلف زیر یک شاخص ممکن است پویایی‌های خاص هر کشور را پنهان کند. با این حال، شاخص CC همچنان یکی از معتبرترین و پرکاربردترین ابزارها برای پیگیری فساد و هدایت خط‌مشی‌گذاری‌ها، از جمله تخصیص کمک‌های خارجی و طراحی اصلاحات باقی مانده است [۵۵، ۵۰].

#### • نقاط قوت شاخص WGI - کنترل فساد

شاخص «کنترل فساد» (CC) به‌عنوان یکی از ابعاد کلیدی شاخص‌های حکمرانی جهانی (WGI)، به‌طور گسترده به‌عنوان چارچوبی پیشرو برای سنجش فساد در سطح کشورها شناخته می‌شود. یکی از مهم‌ترین نقاط قوت این شاخص، رویکرد جامع و نظام‌مندی است که برای ثبت داده‌های پیچیده مربوط به حکمرانی اتخاذ کرده است. با ترکیب داده‌ها از بیش از ۳۰ منبع مختلف شامل نظرسنجی‌های خانوار و شرکت‌ها، و ارزیابی‌های کارشناسی از سوی اندیشکده‌ها و سازمان‌های بین‌المللی این شاخص توانسته است نمایندگی گسترده و قابلیت مقایسه بین‌کشوری بالایی را به‌دست آورد [۵۰]. این روش چندمنبعی باعث کاهش سوگیری‌های احتمالی ناشی از تکیه بر یک مجموعه داده خاص شده و به اعتبار نمرات حاصل می‌افزاید.

مزیت دیگر شاخص WGI-CC در ارزش آن به‌عنوان ابزار خط‌مشی‌گذاری برای مجریان توسعه و سازمان‌های بین‌المللی است. این شاخص، مبنای تجربی مناسبی برای ارزیابی سلامت بخش عمومی فراهم می‌کند و در تخصیص کمک‌های خارجی، طراحی اصلاحات و پایش پیشرفت حکمرانی نقش کلیدی دارد. به‌عنوان نمونه، سازمانی مانند Millennium Challenge Corporation از این شاخص به‌عنوان یکی از ملاک‌های تخصیص منابع مالی استفاده می‌کند و بدین ترتیب، آن را در چارچوب‌های راهبردی توسعه نهادینه کرده است [۵۴].

این شاخص همچنین به‌عنوان مکانیزمی حیاتی برای پاسخ‌گویی در قبال دولت‌های دریافت‌کننده و اهداکننده منابع مالی عمل می‌کند. شاخص CC تنها به فساد نمی‌پردازد، بلکه برداشت‌های موجود از اخلاقیات بخش عمومی را نیز مورد ارزیابی قرار می‌دهد که درک دقیق‌تری از سلامت نهادی را امکان‌پذیر می‌سازد. پژوهش‌های تجربی نشان می‌دهند که نمرات بالاتر در این شاخص با سطوح بالاتر سرمایه‌گذاری، اعتماد عمومی به نهادها، و کیفیت زندگی همبستگی مثبت دارند [۵۷]. افزون‌بر این، کشورها می‌توانند با استفاده از داده‌های شاخص، روند تغییرات را در گذر زمان رصد کنند و تأثیر اصلاحات بر بهبود حکمرانی را ارزیابی نمایند.

گستره جهانی WGI نیز یکی از دارایی‌های کلیدی آن محسوب می‌شود. از سال ۱۹۹۶، این شاخص بیش از ۲۰۰ کشور و قلمرو را پوشش داده است و داده‌هایی با عمق تاریخی و جغرافیایی فراهم می‌آورد که کمتر شاخصی از آن برخوردار است. چنین پوشش بلندمدتی به پژوهشگران و خطمشی‌گذاران امکان می‌دهد تا روندهای منطقه‌ای را شناسایی کرده، مقایسه‌های میان‌کشوری انجام داده و اثرات مداخلات حکمرانی را در طی دهه‌ها بررسی کنند [۵۳].

#### • نقاط ضعف شاخص WGI - کنترل فساد

با وجود این مزایا، شاخص WGI-CC نیز دارای نقاط ضعفی است، به‌ویژه از نظر اتکا به داده‌های مبتنی بر ادراک. این شاخص عمدتاً بر پایه قضاوت‌های ذهنی ساخته شده است که ممکن است تحت تأثیر روایت‌های رسانه‌ای، رویدادهای سیاسی یا سوگیری‌های فرهنگی قرار بگیرند و نه لزوماً مشاهدات عینی. پژوهشگران خاطرنشان کرده‌اند که در موارد برجسته فساد، حتی پس از اجرای اصلاحات اساسی، برداشت‌های عمومی و تخصصی ممکن است همچنان منفی باقی بماند و بنابراین، شاخص قادر به ثبت واقعی بهبود در رفتار نهادی نباشد [۵۰].

نگرانی دیگر به عدم شفافیت روش تجمیع داده‌ها مربوط می‌شود. شیوه وزن‌دهی و تبدیل داده‌ها برای محاسبه نمرات ترکیبی پیچیده است و به‌طور کامل منتشر نشده است که فرایند بازتولید یا ممیزی مستقل شاخص را دشوار می‌سازد. منتقدان معتقدند که این موضوع، استحکام علمی شاخص را کاهش داده و کارایی آن را برای ارزیابی خطمشی دقیق محدود می‌کند [۵۵]. در نبود افشای کامل الگوریتم‌ها، تشخیص میزان تأثیر هر منبع بر امتیاز نهایی کشورها دشوار می‌شود.

علاوه بر این، شاخص CC تمایل دارد که فساد را با دیگر مشکلات کلان حکمرانی مانند ضعف حاکمیت قانون یا کیفیت پایین تنظیم‌گری درهم آمیزد. هرچند این موضوعات غالباً مرتبط هستند، ادغام آن‌ها در یک شاخص واحد می‌تواند وضوح تحلیلی لازم برای طراحی راهبردهای هدفمند ضدفساد را تضعیف کند [۵۸]. این چندبعدی بودن، هرچند از نظر مفهومی غنی است، اما دقت تشخیص ناکارآمدی‌های خاص مرتبط با فساد را کاهش می‌دهد.

یکی دیگر از انتقادات رایج به این شاخص، تقویت الگوی «غرب‌محور» حکمرانی است. معیارها و نهادهایی که در ساختار این شاخص لحاظ شده‌اند، عمدتاً با هنجارهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هم‌راستا هستند. کشورهای در حال توسعه اغلب اظهار می‌دارند که زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و حقوقی خاص آن‌ها در این شاخص به‌خوبی بازتاب نیافته است. در نتیجه، شاخص CC ممکن است استانداردی خارجی از «حکمرانی خوب» تحمیل کند که با زمینه‌های فرهنگی و نهادی کشورهای غیرغربی همخوانی ندارد [۵۲].

در نهایت، ماهیت غیرمستقیم شاخص موجب شده است تا توان واکنش سریع آن به تغییرات سیاسی یا حقوقی محدود باشد. از آنجاکه داده‌های شاخص از منابعی با زمان‌بندی‌های به‌روزرسانی متفاوت گردآوری می‌شود، این شاخص ممکن است نسبت به تحولات واقعی با تأخیر واکنش نشان دهد، و در شرایط بی‌ثبات یا گذار، کارایی آن کاهش یابد [۵۹].



## ۵-۱-۵. آفروبارومتر<sup>۱</sup>

### • مبانی نظری شاخص آفروبارومتر

شاخص آفروبارومتر یکی از ارکان اساسی در مطالعه افکار عمومی و حکمرانی در قاره آفریقا به‌شمار می‌آید. این شاخص در سال ۱۹۹۹ از طریق همکاری بین نهادهای پژوهشی مستقل، از جمله «مؤسسه دموکراسی در آفریقای جنوبی»<sup>۲</sup>، «مرکز توسعه دموکراتیک غنا»<sup>۳</sup> و «دانشگاه ایالتی میشیگان» تأسیس شد [۶۰]. این نهادها با هدف مشترک تقویت حکمرانی در آفریقا، مبتنی بر داده‌های شهروندمحور، ارزش‌های دموکراتیک و پژوهش تجربی اجتماعی، این پروژه را آغاز کردند. با گذر زمان، آفروبارومتر به شبکه‌ای پژوهشی در سراسر آفریقا تبدیل شده که در بیش از ۳۶ کشور به‌طور نظام‌مند به گردآوری و تحلیل داده‌های نظرسنجی در زمینه نگرش‌های عمومی نسبت به دموکراسی، حکمرانی، فساد، و شرایط اجتماعی و اقتصادی می‌پردازد.

مبانی نظری شاخص آفروبارومتر ریشه در علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و اقتصاد رفتاری دارد. در مرکز این چارچوب نظری، نظریه «دموکراسی مشارکتی» قرار دارد که بر این اصل تأکید دارد: یک نظام دموکراتیک کارآمد و پاسخ‌گو نیازمند مشارکت آگاهانه و فعال شهروندان است [۶۱]. این شاخص بر این باور استوار است که نگرش‌ها و ادراکات شهروندان، شاخص‌های اساسی برای سنجش سلامت دموکراسی هستند. از طریق سنجش نظام‌مند اعتماد سیاسی، ادراک از فساد، مشروعیت نهادها و کیفیت ارائه خدمات عمومی، آفروبارومتر یک چرخه بازخورد مؤثر میان دولت‌ها و مردم ایجاد می‌کند. پرسش‌نامه‌های استاندارد و نمونه‌گیری‌های نماینده، امکان مقایسه داده‌ها میان کشورها و در طول زمان را فراهم کرده‌اند.

علاوه بر نظریه دموکراسی، این شاخص از نظریه نوسازی نیز بهره می‌برد؛ نظریه‌ای که بیان می‌دارد توسعه اقتصادی و اجتماعی، خواستار شفافیت، پاسخ‌گویی و حکمرانی فراگیرتر است. نظرسنجی‌های این شاخص، انتظارات و تجربه‌های شهروندان از حکمرانی را ثبت می‌کنند؛ عواملی که در تحلیل میزان همسویی اصلاحات نهادی با افکار عمومی، اهمیت کلیدی دارند. همچنین، نظریه «انتخاب عقلانی» نیز چارچوب نظری مکملی را فراهم می‌سازد. طبق این نظریه، افراد تصمیم‌های خود، از جمله رأی دادن و مشارکت مدنی، را براساس ارزیابی عملکرد دولت و رفاه فردی اتخاذ می‌کنند [۶۲]؛ بنابراین، گردآوری این ارزیابی‌ها در قالب داده‌های ساختاریافته، امکان تحلیل دقیق‌تری از کارآمدی نهادی را فراهم می‌آورد.

### • اهداف و دلایل شکل‌گیری

هدف اصلی از ایجاد شاخص آفروبارومتر، پر کردن خلأ مهمی در زمینه دسترسی و کیفیت داده‌های مربوط به افکار عمومی در قاره آفریقا بود. پیش از راه‌اندازی آفروبارومتر، ابزارهای تجربی قابل اتکایی برای سنجش نگرش‌های شهروندان به‌صورت منسجم و قابل مقایسه در کشورهای مختلف آفریقا وجود نداشت. بنیان‌گذاران این شاخص در پی

1. Afrobarometer

2. Institute for Democracy in South Africa (IDASA)

3. Center for Democratic Development Ghana (CDD-Ghana)

تولید داده‌هایی مستقل، معتبر و با کیفیت بالا بودند تا بتوانند مباحث عمومی، خط‌مشی‌گذاری و پژوهش‌های دانشگاهی در حوزه دموکراسی و حکمرانی در آفریقا را تغذیه کنند.

یکی از دلایل بنیادین برای ایجاد آفروبارومتر، توانمندسازی جامعه مدنی، خط‌مشی‌گذاران و پژوهشگران آفریقایی از طریق ارائه ابزارهایی برای ارزیابی و دفاع از اصلاحات دموکراتیک مبتنی بر شواهد بود. با فراهم آوردن دسترسی آزاد به مجموعه داده‌ها، این ابتکار به نوعی موجب دمکراتیزه شدن دانش و تقویت صدای شهروندان عادی در مباحث حکمرانی شد [۶۱]. داده‌های آفروبارومتر همچنین منبعی ارزشمند برای نهادهای توسعه بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی و نهادهای چندجانبه به شمار می‌رود تا مداخلات خود را با توجه به نیازها و نگرانی‌های واقعی مردم آفریقا طراحی کنند. انگیزه دیگر، پاسخ به مشکل «نامرئی بودن داده‌ای» جمعیت‌های آفریقایی در پژوهش‌های جهانی بود. بسیاری از کشورهای آفریقایی یا در مجموعه داده‌های کلان جهانی کم‌نمایی شده بودند یا به نادرستی بازنمایی می‌شدند. پیمایش‌های کشوری و قاره‌ای آفروبارومتر با تولید داده‌های مبتنی بر بستر بومی، این خلأ را جبران کرده و موجب شکل‌گیری مبنای شواهدی مستحکم از درون قاره آفریقا شده‌اند. این داده‌های تولید شده از درون، وابستگی به شاخص‌های تحمیلی خارجی در سنجش دموکراسی و حکمرانی را کاهش داده و به درکی دقیق‌تر و متناسب با زمینه‌های بومی از واقعیت سیاسی آفریقا کمک کرده‌اند [۶۲].

افزون بر این، آفروبارومتر نقش آموزشی دارد و از طریق مشارکت با رسانه‌های محلی و ابزارهای دیجیتال همچون اپلیکیشن‌های تلفن همراه، یافته‌های خود را در قالب‌های قابل فهم برای عموم منتشر می‌کند. این اقدام در راستای نظریه دموکراسی گفت‌وگویی است که بر اهمیت گفت‌وگوی آگاهانه و گسترده به‌منظور دستیابی به نتایج مشروع سیاسی تأکید دارد [۶۱].

در مجموع، شکل‌گیری آفروبارومتر حاصل همگرایی منافع دانشگاهی، مدنی و توسعه‌ای در راستای ساختن آفریقایی دموکراتیک بر پایه صدای شهروندان است. دقت روش‌شناختی و تکرار منسجم این پیمایش‌ها در زمان و مکان، آن را به ابزاری بی‌بديل برای تحلیل و اجرای حکمرانی در قاره آفریقا تبدیل کرده است.

#### • روش‌شناسی

شاخص آفروبارومتر یک ابزار معتبر و پرکاربرد برای سنجش افکار عمومی است که با هدف اندازه‌گیری نگرش مردم نسبت به دموکراسی، حکمرانی، فساد و شرایط اجتماعی در بیش از ۳۵ کشور آفریقایی طراحی شده است. این شاخص براساس یک روش‌شناسی و پرسشنامه استاندارد تهیه می‌شود تا امکان مقایسه در طول زمان و میان کشورها فراهم شود. روش‌شناسی و شاخص‌های به‌کاررفته در آفروبارومتر بینش‌های مهمی را برای پژوهشگران، خط‌مشی‌گذاران و نهادهای جامعه مدنی درباره تجربه‌ها و ارزیابی‌های شهروندان آفریقایی از نهادهای عمومی، فرایندهای دموکراتیک و کیفیت خدمات عمومی ارائه می‌دهد [۶۳].

آفروبارومتر از یک روش نمونه‌گیری و اجرای نظرسنجی دقیق و علمی استفاده می‌کند که با رعایت استانداردهای علمی معتبر، نمایندگی ملی پاسخ‌دهندگان را تضمین می‌کند. نظرسنجی‌ها معمولاً به صورت مصاحبه‌های حضوری و در زبان مادری پاسخ‌دهنده انجام می‌شود و از روش نمونه‌گیری احتمالاتی خوشه‌ای چندمرحله‌ای و لایه‌ای بهره می‌برد.



هر نمونه ملی نماینده جمعیت بزرگسال کشور بوده و معمولاً بین ۱۲۰۰ تا ۲۴۰۰ نفر را دربرمی‌گیرد. میزان خطای نمونه‌گیری معمولاً بین  $\pm 2$  تا  $\pm 3$  درصد در سطح اطمینان ۹۵ درصد است. این نظرسنجی به‌صورت دوره‌ای یا «طولی» انجام می‌شود، تقریباً هر دو تا سه سال یک‌بار؛ آخرین دوره آن دوره هشتم بوده است [۶۳].

پرسشنامه آفروبارومتر دامنه گسترده‌ای از شاخص‌های موضوعی مرتبط با حکمرانی و اداره امور عمومی را دربرمی‌گیرد. این شاخص‌ها شامل اعتماد به نهادهای سیاسی (مانند مجلس، پلیس، ریاست‌جمهوری)، درک سطح فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی، کیفیت و دسترسی به خدمات عمومی (مانند مراقبت‌های بهداشتی و آموزش) و نگرش شهروندان نسبت به دموکراسی، مشارکت سیاسی و حاکمیت قانون است. همچنین این شاخص شامل سنجش شاخص‌های اجتماعی-اقتصادی از جمله سطح فقر، دسترسی به خدمات زیربنایی و رضایت اقتصادی است.

فساد یکی از محورهای اصلی در شاخص آفروبارومتر است و در ابعاد مختلف مورد سنجش قرار می‌گیرد. از پاسخ‌دهندگان پرسیده می‌شود که آیا به‌نظرشان فساد در نهادهایی مانند پلیس، قوه قضائیه، مجلس، کارمندان دولت و ریاست‌جمهوری افزایش یافته، کاهش یافته یا بدون تغییر باقی مانده است. همچنین از آن‌ها پرسیده می‌شود که آیا طی سال گذشته برای دریافت خدماتی مانند درمان، آموزش یا مدارک هویتی، مجبور به پرداخت رشوه شده‌اند یا خیر. این شاخص‌ها امکان تحلیل دقیق‌تری از فساد ادراک شده و تجربه شده را فراهم می‌کنند [۶۳].

سؤالات مربوط به سلامت اداری و عملکرد کارکنان بخش عمومی، از محورهای اصلی شاخص آفروبارومتر به شمار می‌آیند. به‌عنوان نمونه، در این پیمایش از پاسخ‌دهندگان خواسته می‌شود تا عملکرد دولت را در زمینه‌هایی همچون ارائه خدمات بهداشتی، مبارزه با فساد و مدیریت اقتصاد ارزیابی کنند. این ارزیابی‌ها برای تحلیل اعتماد عمومی و رضایت شهروندان از فرایندهای اداری و کیفیت ارائه خدمات عمومی بسیار حائز اهمیت است. همچنین، شاخص آفروبارومتر شاخص‌هایی در زمینه مشارکت و آگاهی مدنی را نیز دربرمی‌گیرد، از جمله اینکه آیا شهروندان احساس می‌کنند می‌توانند بر فرایندهای سیاسی تأثیر بگذارند و آیا به رسانه‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی اعتماد دارند یا خیر؟ پرسشنامه این پیمایش با دقت فراوان طراحی می‌شود تا شفافیت، بی‌طرفی و تناسب فرهنگی را تضمین کند. این پرسشنامه پیش از اجرا مورد آزمون اولیه قرار گرفته و به زبان‌های محلی ترجمه می‌شود تا درک و دقت پاسخ‌ها افزایش یابد. با وجود روش‌شناسی قوی، پژوهشگران برخی محدودیت‌ها را شناسایی کرده‌اند؛ از جمله سوگیری ناشی از حساسیت موضوعات که ممکن است بر نحوه پاسخ‌گویی به پرسش‌های سیاسی تأثیر بگذارد. مارفوک و همکاران [۶۳] نشان داده‌اند که پاسخ‌دهندگان ممکن است پاسخ‌های خود را با توجه به برداشت‌شان از حامیان مالی پیمایش به‌ویژه در رژیم‌های اقتدارگرا یا نیمه‌اقتدارگرا تنظیم کنند. این پدیده بر اهمیت توجه به ادراک پاسخ‌دهندگان از حامیان تحقیق و بی‌طرفی مصاحبه‌کنندگان در دوره‌های آتی پیمایش تأکید دارد.

موضوعات مورد سنجش در آفروبارومتر شامل دموکراسی، حکمرانی، عملکرد دولت، فساد و اقتصاد است. برای پوشش موضوعات مورد مازول‌های مورد پیمایش طی ۲۵ سال در آفروبارومتر به شرح زیر است:

- سلامت و حقوق جنسی و باروری،

- سیستم سلامت عمومی،

-انتقال انرژی،

-هزینه‌های زندگی / فقر،

-تغییر آب‌وهوا،

-مهاجرت،

-دسترسی به عدالت،

-جوانان،

-جهانی شدن،

-جنسیت.

تا کنون ۱۰ دور سنجش در آفریقا انجام شده است.

#### ▪ نقاط قوت شاخص آفروبارومتر در سنجش فساد و سلامت اداری

شاخص آفروبارومتر به‌عنوان یکی از ابزارهای قدرتمند و قابل‌دسترس برای سنجش ادراکات عمومی و تجربه‌های شهروندان از فساد در قاره آفریقا شناخته می‌شود. یکی از مهم‌ترین مزایای این شاخص، گستره جغرافیایی وسیع آن است. این شاخص از سال ۱۹۹۹ تاکنون در بیش از ۳۵ کشور آفریقایی، طی چندین موج زمانی، داده‌هایی را گردآوری کرده است و تصویری جامع و طولی از نگرش شهروندان نسبت به میزان فساد در نهادهایی چون ریاست‌جمهوری، پارلمان، پلیس، قوه قضائیه و خدمات عمومی ارائه می‌دهد [۶۴]. این تداوم زمانی، امکان رصد روندها و تغییرات در ادراک فساد و کارآمدی اداری را برای پژوهشگران، خط‌مشی‌گذاران و جامعه مدنی با اطمینان نسبی فراهم می‌سازد. ویژگی مهم دیگر این شاخص، شفافیت روش‌شناسی و رویکرد شهروندمحور آن است. آفروبارومتر از نظرسنجی‌های تصادفی و نماینده در سطح ملی بهره می‌برد که به‌صورت حضوری و به زبان ترجیحی پاسخ‌دهندگان انجام می‌شود؛ این امر شمول‌پذیری را تضمین کرده و از بروز سوگیری‌های زبانی یا اقتصادی-اجتماعی جلوگیری می‌کند. در نتیجه، این شاخص امکان درک عمیق‌تری از دیدگاه‌های اقشار محلی، به‌ویژه در مناطق روستایی و حاشیه‌ای را فراهم می‌کند؛ جایی که فساد ممکن است ملموس‌تر باشد؛ ولی کمتر در گزارش‌های رسمی یا شاخص‌های جهانی منعکس شود [۶۴]. مزیت دیگر این شاخص، تحلیل چندبعدی آن از حکمرانی است. آفروبارومتر صرفاً به شناسایی فساد محدود نمی‌شود، بلکه نگرش عمومی نسبت به دمکراسی، اعتماد به نهادهای عملکرد دولت و کیفیت ارائه خدمات را نیز می‌سنجد. این رویکرد جامع به متخصصان اجازه می‌دهد تا فساد را در بستر وسیع‌تری از سلامت اداری بررسی کنند. برای نمونه، اگر نارضایتی عمومی از دولت محلی همراه با گزارش‌هایی از پرداخت رشوه برای دریافت مدارک شناسایی یا ثبت‌نام در مدارس افزایش یابد، این همبستگی‌ها نسبت به شاخص‌های صرف فساد، اطلاعات غنی‌تری ارائه می‌دهد. در نهایت، آفروبارومتر نقش مهمی در شکل‌دهی به دستورکارهای خط‌مشی و تقویت پاسخ‌گویی ایفا می‌کند. از آنجاکه داده‌های این شاخص به‌صورت عمومی منتشر می‌شوند و مورد استفاده روزنامه‌نگاران، گروه‌های مدنی و نهادهای ناظر قرار می‌گیرند، به ترویج فرهنگ مشارکت شهروندی و شفافیت کمک می‌کند. این دسترسی به اطلاعات، امکان



مطالبه‌گری و درخواست اصلاحات از سوی شهروندان را فراهم می‌سازد که در دموکراسی‌های نوپا یا رژیم‌های اقتدارگرا با ضعف در سازوکارهای نظارتی، نقشی حیاتی دارد [۶۵].

#### ▪ ضعف‌های شاخص آفروبارومتر در سنجش فساد و سلامت اداری

با وجود مزایای قابل توجه، شاخص آفروبارومتر خالی از کاستی نیست. یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های آن، اتکای زیاد به داده‌های مبتنی بر ادراک عمومی است. گرچه ادراک شهروندان نقش مهمی در ارزیابی فساد ایفا می‌کند، اما لزوماً بازتاب‌دهنده سطح واقعی فساد نیست. برای مثال، پوشش گسترده رسانه‌ای یا کمپین‌های سیاسی می‌توانند درک شهروندان از فساد را بیش از حد افزایش دهند، حتی زمانی که میزان واقعی فساد تغییری نکرده یا کاهش یافته باشد. از سوی دیگر، در محیط‌های سرکوبگر، پاسخ‌دهندگان ممکن است به دلیل ترس از پیامدها یا بی‌اعتمادی به محرمانه ماندن پاسخ‌ها، تجربه‌های خود را گزارش نکنند. این موضوع باعث ایجاد نوعی سوگیری ذهنی می‌شود که می‌تواند تفسیر نتایج را دشوار کرده و مقایسه بین کشورها را با چالش مواجه کند [۶۴].

افزون بر این، تمرکز شاخص آفروبارومتر بر ادراک و گزارش‌های شخصی، توان آن در سنجش فساد سیستمی یا در سطوح بالا را محدود می‌کند. فساد کلان، مانند اختلاس از منابع عمومی، دستکاری در مناقصه‌ها، یا جریان‌های مالی غیرقانونی، معمولاً از دید شهروندان عادی پنهان می‌ماند و بنابراین در پاسخ‌های نظرسنجی بازتاب نمی‌یابد. به همین دلیل، درحالی‌که این شاخص در شناسایی فساد خرد و ناکارآمدی‌های اداری مؤثر است، ممکن است نتواند ابعاد نهادینه شده یا سیاسی فساد را که بنیان‌های حکمرانی را به شدت تضعیف می‌کنند، به درستی نمایان سازد [۶۴].

یکی دیگر از نقاط ضعف این شاخص، محدودیت‌های زمانی و اجرایی در گردآوری داده‌هاست. از آنجاکه نظرسنجی‌های آفروبارومتر به صورت موقتی انجام می‌شوند، در برخی کشورها ممکن است چند سال بین دوره‌های مختلف فاصله بیفتد. این تأخیر می‌تواند پاسخگویی شاخص را نسبت به تغییرات سریع سیاسی، اصلاحات یا بحران‌ها محدود کند. در شرایطی که حکمرانی به سرعت دچار افت می‌شود مانند خشونت‌های پس از انتخابات یا کودتاها داده‌های دیر هنگام می‌توانند از ارزش تحلیلی و کاربرد خط‌مشی شاخص بکاهند.

علاوه بر این، هرچند آفروبارومتر تلاش می‌کند نمایندگی ملی را در داده‌های خود حفظ کند، اما ممکن است نتواند تفاوت‌های ظریف منطقه‌ای، به‌ویژه در کشورهای بزرگ و چندقومیتی، را به درستی منعکس کند. برخی مناطق به دلیل چالش‌های امنیتی یا اجرایی ممکن است کمتر نمونه‌گیری شوند یا حتی نادیده گرفته شوند که این امر باعث ایجاد نقاط کور در داده‌ها می‌شود. همچنین، استفاده از پرسش‌نامه‌های استاندارد شده می‌تواند مانعی برای ثبت شکل‌های خاص فساد باشد که در زمینه‌های سیاسی یا فرهنگی خاص رخ می‌دهند و در نتیجه، عمق تحلیلی شاخص را کاهش می‌دهد.

در نهایت، تفسیر نتایج شاخص برای کاربران غیرمتخصص می‌تواند دشوار باشد. اگرچه داده‌ها به صورت عمومی در دسترس‌اند، درک درست از نتایج اغلب نیازمند سواد آماری و شناخت زمینه‌ای است. این موضوع استفاده عملی از شاخص را برای سازمان‌های محلی یا نهادهای مدنی که توانایی تحلیل داده‌های خام را ندارند، دشوار می‌سازد. بدون

وجود نهادهای واسطه یا گزارش‌های تحلیلی قابل فهم، بخش زیادی از ظرفیت شاخص برای اطلاع‌رسانی به اصلاحات یا شکل‌دهی به گفتمان محلی از دست می‌رود.

#### ۶-۱-۵. نظرسنجی‌های بنگاه‌های اقتصادی - بانک جهانی<sup>۱</sup>

##### • مبانی نظری شاخص

پیمایش‌های بنگاه‌های اقتصادی توسط بانک جهانی اجرا می‌شوند، ابزاری تجربی و حیاتی برای ارزیابی محیط کسب و کار در اقتصادهای مختلف به شمار می‌روند که تمرکز ویژه‌ای بر ادراک فساد دارند. بانک جهانی این ابتکار را در سال ۲۰۰۵ و در چارچوب استراتژی کلان خود در زمینه حکمرانی و مبارزه با فساد آغاز کرد؛ استراتژی که به دنبال ارتقای شفافیت، کارآمدی و سلامت در تعاملات بخش‌های عمومی و خصوصی است [۶۶].

اگرچه پیش‌تر ادراک فساد در چارچوب‌های توسعه بین‌المللی و حکمرانی مورد مطالعه قرار گرفته بود، پیمایش‌های ES با فراهم کردن داده‌های هدفمند در سطح بنگاه، به جای تمرکز صرف بر درک ملی از فساد، تجربه مستقیم شرکت‌ها از فساد را مورد توجه قرار دادند.

مبنای نظری شاخص ادراک فساد در ES بر اقتصاد نهادی و نظریه‌های حکمرانی استوار است؛ به‌ویژه بر این اصل که فساد، عملکرد بازار را مختل کرده، هزینه‌های مبادله را افزایش می‌دهد و رقابت عادلانه را تضعیف می‌کند [۵۶] [۶۶]. این پیمایش‌ها با تکیه بر نظریه‌هایی که نقش محیط نهادی را در شکل‌دهی به رفتار اقتصادی برجسته می‌کنند، استدلال می‌کنند که ساختارهای ضعیف حکمرانی، بستر را برای رانت‌جویی فراهم کرده و بهره‌وری اقتصادی را کاهش می‌دهند. از این منظر، بنگاه‌های اقتصادی نه تنها ناظر، بلکه قربانی فساد اداری هستند و تجربیات آن‌ها نقش کلیدی در تحلیل‌های تجربی ایفا می‌کند.

در مقابل شاخص‌های کلی تری نظیر شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل (CPI) که بر پایه ترکیب نظرات کارشناسان و داده‌های چندمنبعی استوار است، پیمایش‌های ES بر داده‌های میدانی و بنگاه‌محور متکی‌اند؛ داده‌هایی که از طریق مصاحبه‌های حضوری با هزاران شرکت در بیش از ۱۴۰ کشور گردآوری شده‌اند. این روش‌شناسی دقیق نشان‌دهنده تعهد بانک جهانی به تولید داده‌های خرد اقتصادی برای تصمیم‌گیری خط‌مشی در سطوح ملی و بخشی است [۶۸].

##### • اهداف و دلایل ایجاد پیمایش

هدف اصلی از طراحی پیمایش‌های بنگاه‌های اقتصادی، فراهم کردن داده‌هایی قابل اتکا و کاربردی برای خط‌مشی‌گذاران، پژوهشگران و فعالان توسعه بود تا بتوانند محدودیت‌هایی را که بنگاه‌ها با آن مواجه هستند از جمله فساد شناسایی و تحلیل کنند. گنجاندن ماژول ویژه‌ای برای سنجش ادراک فساد، ناشی از این شناخت بود که فساد

1. Enterprise Surveys (ES) – World Bank



به‌ویژه در تعاملات اداری مانند اخذ مجوزها، پرداخت مالیات یا دریافت خدمات دولتی به‌طور قابل توجهی رشد بخش خصوصی را مختل و سرمایه‌گذاری را دلسرد می‌کند [۶۹].

از دیدگاه خط‌مشی‌گذاری، ایجاد ES با هدف پر کردن یک خلأ داده‌ای مهم صورت گرفت. پیش از آن، اغلب شاخص‌های فساد قادر به انعکاس تجربیات جزئی و واقعی کنشگران بخش خصوصی نبودند؛ کنشگرانی که به‌صورت مستقیم با رویه‌های فاسد بوروکراتیک مواجه‌اند. با تمرکز بر تجربه‌های واقعی بنگاه‌ها نظیر دفعات پرداخت‌های غیررسمی (رشوه) و سهم قراردادهای مبتنی بر روابط این پیمایش‌ها دیدی دقیق‌تر و جزئی‌تر از تأثیر فساد بر عملکرد بنگاه و توسعه اقتصادی ارائه می‌دهند [۷۰].

علاوه بر این، ES تلاش دارد با ارائه داده‌های مقایسه‌ای، مسئولیت‌پذیری و اصلاحات را در دولت‌ها تقویت کند؛ به‌طوری که کشورها بتوانند عملکرد خود را با سایر کشورها مقایسه کرده و استراتژی‌های ضدفساد هدفمندتری تدوین کنند. این داده‌ها همچنین بستری برای پژوهش‌های دانشگاهی درباره روابط علی بین فساد، مقررات کسب‌وکار و نتایج اقتصادی فراهم کرده و گفتمان نظری پیرامون فساد به‌عنوان یک چالش توسعه‌ای را غنی‌تر می‌سازد.

به‌طور خلاصه، ایجاد شاخص ادراک فساد در چارچوب پیمایش‌های ES، ناشی از نیاز به داده‌های تجربی و دقیق در سطح بنگاه درباره ماهیت فساد در محیط کسب‌وکار بوده است. این شاخص هم از لحاظ نظری و هم از منظر کاربردی، به خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد، تحلیل‌های مقایسه‌ای و درک عمیق‌تر از تأثیرات چندلایه فساد بر فعالیت‌های اقتصادی کمک شایانی می‌کند.

#### • روش‌شناسی شاخص فساد در پیمایش‌های بنگاه‌ها<sup>۱</sup> بانک جهانی

شاخص فساد در پیمایش‌های بنگاه‌ها که توسط بانک جهانی طراحی شده، ابزاری تجربی و قدرتمند برای سنجش میزان شیوع و اشکال مختلف فساد است که بر شرکت‌های خصوصی در کشورهای در حال توسعه تأثیر می‌گذارد. این شاخص مبتنی بر داده‌های گسترده‌ای است که در سطح بنگاه‌ها از طریق پروژه پیمایش‌های بنگاه‌ها جمع‌آوری شده و تاکنون بیش از ۱۴۰,۰۰۰ شرکت در بیش از ۱۴۰ کشور را پوشش داده است. این داده‌ها، تجربیات شرکت‌ها را از محیط کسب‌وکار منعکس می‌کنند که فساد یکی از ابعاد کلیدی آن است.

شاخص فساد در چارچوب پیمایش‌های بنگاه‌ها از مجموعه‌ای از پرسش‌های استاندارد درباره وقوع رشوه‌خواری و انتظارات مرتبط با تعاملات اداری کلیدی استخراج می‌شود. این تعاملات شامل نیاز به پرداخت‌های غیررسمی یا هدایای نقدی هنگام درخواست مجوز ساخت‌وساز، مجوز واردات، مجوز بهره‌برداری، بازرسی‌های مالیاتی و قراردادهای تدارکات عمومی است. پاسخ‌ها به‌صورت شاخص‌های دودویی (صفر و یک) کدگذاری می‌شوند تا مشخص شود آیا در هر تعامل، رشوه درخواست یا مورد انتظار بوده است یا خیر.

برای محاسبه شاخص فساد ES، بانک جهانی معمولاً پاسخ‌ها را در ابعاد مربوطه تجمیع کرده و به یک امتیاز ترکیبی تبدیل می‌کند که احتمال میانگین مواجهه یک شرکت با فساد را نشان می‌دهد. به‌عنوان مثال، شرکتی که در چندین تعامل فساد را گزارش می‌کند، امتیاز فساد بالاتری می‌گیرد. این شاخص نهایی می‌تواند به‌صورت میانگین ساده وقوع فساد یا به‌صورت شاخص وزنی (با در نظر گرفتن وزن‌هایی براساس اندازه بنگاه، بخش اقتصادی، یا استراتژی نمونه‌گیری کشوری) بیان شود. نسخه‌های پیشرفته‌تر ممکن است از مدل‌های متغیر پنهان استفاده کنند تا میزان مواجهه کلی شرکت با فساد را بر مبنای شاخص‌های مشاهداتی برآورد کرده و خطای اندازه‌گیری را کاهش دهند و قابلیت مقایسه را بهبود بخشند [۶۹].

این پیمایش‌ها با استفاده از نمونه‌گیری تصادفی طبقه‌بندی‌شده انجام می‌شوند و پوشش گسترده‌ای از نظر اندازه شرکت، بخش اقتصادی (تولید، خرده‌فروشی، خدمات دیگر) و منطقه جغرافیایی دارند. مصاحبه‌ها معمولاً به‌صورت حضوری توسط مصاحبه‌گران آموزش‌دیده انجام شده و شامل سؤالات عینی و ادراکی هستند. داده‌های مربوط به فساد از بخش عینی پرسش‌نامه استخراج می‌شوند؛ یعنی آنچه که شرکت‌ها به‌عنوان وقایع رخ داده گزارش داده‌اند، نه برداشت آن‌ها از فساد. این امر موجب می‌شود شاخص ES از نظر رفتاری دقیق‌تر از شاخص‌های مبتنی بر ادراک مانند شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل باشد.

#### • نقاط قوت شاخص فساد در پیمایش‌های بنگاه‌ها

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت این شاخص، پایه تجربی آن است. برخلاف شاخص‌های مبتنی بر ادراک، این شاخص از تجربیات واقعی گزارش‌شده توسط شرکت‌ها استخراج شده که اعتبار آن را افزایش داده و سوگیری را کاهش می‌دهد. این ویژگی به‌ویژه در محیط‌هایی که ادراک فساد بیشتر تحت تأثیر رسانه‌ها یا فضای سیاسی قرار دارد تا تجربه واقعی، از اهمیت بالایی برخوردار است. مطالعات تجربی نشان داده‌اند که داده‌های مبتنی بر تجربه، تصویری دقیق‌تر و واقع‌گرایانه‌تر از فساد موجود ارائه می‌دهند [۷۱].

ویژگی مهم دیگر این شاخص، سطح تفکیک‌پذیری بالای آن است. چون براساس پرسش‌های دقیق مرتبط با تعاملات اداری خاص طراحی شده، تحلیلگران می‌توانند فساد را به تفکیک بخش، اندازه بنگاه، یا نوع تعامل بررسی کنند. این امر به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا حوزه‌های خاصی را برای اصلاحات هدف‌گذاری کنند. به‌عنوان مثال، اگر میزان رشوه‌خواری در فرایند گمرک بالا باشد، می‌توان بر شفاف‌سازی و دیجیتالی‌سازی فرایندهای گمرکی تمرکز کرد. همچنین، استفاده از روش‌شناسی استاندارد در تمامی کشورها باعث می‌شود این شاخص ابزاری قدرتمند برای مقایسه میان‌کشوری و معیارگذاری باشد. محققان و خط‌مشی‌گذاران می‌توانند از آن برای تحلیل تأثیر فساد بر رشد، سرمایه‌گذاری و بهره‌وری شرکت‌ها در چارچوب‌های نهادی مختلف بهره‌برداری کنند. مطالعه‌ای شاخص توسط سکویرا و جانکوف [۷۲] نشان داد که فساد مانند مالیاتی انحرافی بر فعالیت بنگاه‌ها عمل کرده و بر رفتار و محل استقرار آن‌ها تأثیر می‌گذارد.



#### ▪ نقاط ضعف شاخص فساد در پیمایش‌های بنگاه‌ها

با وجود نقاط قوت فراوان، شاخص فساد ES بدون محدودیت نیست. یکی از چالش‌های مهم، کم‌گزارشی است که به دلیل ماهیت حساس موضوع رخ می‌دهد. شرکت‌ها ممکن است از ترس انتقام یا عواقب قانونی، فساد را به‌طور کامل گزارش نکنند. اگرچه محرمانگی پاسخ‌ها تضمین شده و داده‌ها ناشناس هستند، اما همچنان سوگیری ناشی از «میل اجتماعی» در پاسخ‌ها یک نگرانی جدی است [۷۳].

محدود بودن پوشش شاخص به انواع خاصی از فساد نیز از دیگر نقاط ضعف آن است. این شاخص عمدتاً بر فساد اداری یا کوچک (مانند رشوه در دریافت خدمات دولتی و مجوزها) تمرکز دارد و فساد کلان، مانند اختلاس گسترده یا رانت‌جویی سیاسی، را به‌خوبی پوشش نمی‌دهد؛ بنابراین، ابزار مناسبی برای سنجش فساد سیستماتیک یا تسخیر دولت در سطوح بالا نیست. همچنین، تمرکز صرف بر بنگاه‌ها موجب می‌شود فساد در سطح خانوار یا مسائل کلان حکمرانی مورد توجه قرار نگیرد.

در نهایت، استانداردسازی در روش‌شناسی اگرچه امکان مقایسه میان کشورها را فراهم می‌کند، اما ممکن است تفاوت‌های محلی را نادیده بگیرد. زمینه‌های فرهنگی متفاوت می‌توانند در برداشت و گزارش فساد تأثیرگذار باشند. همچنین، تفاوت در نحوه اجرای پیمایش‌ها، تأثیر مصاحبه‌گران و شرایط سیاسی می‌تواند باعث بروز نویز در داده‌ها شود. بنابراین، تحلیلگران باید هنگام تفسیر روندها یا نتیجه‌گیری‌های علی، به‌ویژه در مطالعات مقایسه‌ای، احتیاط کنند.

#### ۷-۱-۵. راهنمای ریسک کشوری بین‌المللی<sup>۱</sup> - شاخص فساد

##### • مبنای نظری شاخص

راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری در سال ۱۹۸۰ توسط گروه خدمات ریسک سیاسی،<sup>۲</sup> یک شرکت خصوصی مستقر در ایالات متحده، پایه‌گذاری شد. این گروه در تحلیل ریسک‌های سیاسی و اقتصادی تخصص دارد و ICRG را با هدف ارائه ابزاری استاندارد، نظام‌مند و طولی برای ارزیابی ریسک‌های کشورها به‌ویژه ریسک‌هایی که بر سرمایه‌گذاری بین‌المللی و تصمیم‌گیری‌های خط‌مشی‌گذاری تأثیر می‌گذارند ایجاد کرد. از زمان تأسیس، ICRG به‌صورت ماهانه داده‌هایی را منتشر کرده و به یکی از معتبرترین و پایدارترین منابع داده در حوزه تحلیل ریسک کشوری، از جمله شاخص‌های فساد، تبدیل شده است [۴۵].

در هسته مفهومی خود، ICRG بر پایه نظریه‌های اقتصاد سیاسی و اقتصاد نهادی شکل گرفته است؛ این نظریه‌ها تأکید دارند که ثبات سیاسی، کیفیت تنظیم‌گری، و میزان فساد تأثیر مستقیمی بر عملکرد اقتصادی کشورها و اعتماد به نهادهای آن‌ها دارند. این دیدگاه‌ها با نظریه نهادی داگلاس نورث [۷۴] هم‌راستا هستند که بیان می‌دارد نهادها با

1. International Country Risk Guide (ICRG)  
2. Political Risk Services Group or PRS Group

تعیین قواعد بازی، سازوکارهای اجرای قانون و هزینه‌های مبادله، عملکرد اقتصادی را شکل می‌دهند. بر این اساس، ICRG تلاش دارد تا این متغیرهای نهادی انتزاعی را به داده‌های قابل سنجش، مانند رتبه‌بندی ریسک سیاسی و شاخص‌های فساد، تبدیل کند و زمینه را برای تحلیل‌های مقایسه‌ای و زمانی فراهم آورد.

شاخص فساد در ICRG به‌طور خاص میزان سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع خصوصی را اندازه‌گیری می‌کند. این شاخص شامل فساد خرد و کلان است و عناصری مانند روابط خویشاوندی در استخدام،<sup>۱</sup> استفاده افراطی از انتصابات سیاسی،<sup>۲</sup> و پیوندهای مشکوک میان خط‌مشی و کسب‌وکار را دربرمی‌گیرد. دامنه این شاخص از صفر (بالاترین سطح فساد) تا ۶ (پاک‌ترین وضعیت) بوده و مبتنی بر تحلیل‌های کارشناسی و مدل‌های اختصاصی طراحی شده است [۷۵]. این ابزار در راستای همگرایی اقتصاد جهانی و نیاز به اطلاعات دقیق و معتبر درباره ریسک سیاسی به‌طور پیوسته تکامل یافته است، به‌ویژه در زمانی که بازارهای نوظهور و اقتصادهای در حال گذار نقش پررنگ‌تری در اقتصاد جهانی ایفا کردند [۷۶].

#### • اهداف و دلایل ایجاد ICRG

ایجاد ICRG در پاسخ به نیاز فزاینده شرکت‌های چندملیتی، سرمایه‌گذاران و نهادهای دولتی به اطلاعات قابل اعتماد درباره ریسک کشورها صورت گرفت. در دوران پس از جنگ سرد، به‌ویژه پس از شوک‌های نفتی و تحولات مالی جهانی دهه ۱۹۷۰، درک عمیق‌تری از این موضوع پدید آمد که بی‌ثباتی سیاسی و فساد نهادی تهدیدی جدی برای سرمایه‌گذاری بین‌المللی و ثبات تجارت جهانی محسوب می‌شود. گروه PRS به‌منظور پاسخ به این خلأ، ICRG را طراحی کرد تا چارچوبی کمی و ساختاریافته را برای ارزیابی ریسک‌های سیاسی، اقتصادی و مالی در محیط‌های ملی مختلف فراهم کند.

یکی از اهداف اصلی ICRG افزایش قابلیت پیش‌بینی ریسک است. با تبدیل ارزیابی‌های کیفی به شاخص‌های عددی، ICRG ابزاری مبتنی بر شواهد و قابل تکرار برای ردیابی تغییرات ریسک در طول زمان فراهم می‌سازد. این ویژگی به‌ویژه برای برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری بلندمدت در مناطق یا بخش‌هایی که با مشکلات حاکمیتی مواجه‌اند، حیاتی است. شاخص فساد به‌عنوان یکی از اجزای کلیدی، نقش مهمی در ارزیابی کیفیت حکمرانی و تأثیر آن بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، اعتماد عمومی و اثربخشی اجرای خط‌مشی‌ها دارد [۷۷].

از دیگر دلایل طراحی ICRG، فراهم آوردن درکی دقیق‌تر از روابط پیچیده میان عوامل سیاسی و نتایج اقتصادی بود. با گنجانیدن ابعادی مانند قانون و نظم، کیفیت بوروکراسی و فساد، این راهنما فراتر از شاخص‌های سنتی اقتصاد کلان می‌رود تا مشکلات ساختاری عمیق‌تری که بر حکمرانی تأثیر می‌گذارند را آشکار کند. از این طریق، نیاز فزاینده نهادهای علمی و خط‌مشی‌گذاری برای شفافیت، پاسخ‌گویی و تحلیل نهادی را برآورده می‌سازد [۷۸].

ICRG همچنین در خدمت تحقیقات علمی و خط‌مشی‌گذاری است. داده‌های طولی آن که بیش از چهار دهه را پوشش می‌دهد، در پژوهش‌های تجربی درباره رابطه میان فساد و عملکرد اقتصادی، پیامدهای سلامت عمومی، و

1. Nepotism  
2. Patronage



اصلاحات نهادی جایگاه کلیدی یافته است. برای نمونه، مطالعات متعددی که از داده‌های ICRG استفاده کرده‌اند، به‌طور مداوم نشان داده‌اند که فساد تأثیری منفی بر رشد اقتصادی، بهره‌وری نظام سلامت و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها دارد که این امر لزوم انجام اصلاحات خط‌مشی را تقویت می‌کند [۷۹].

#### • روش‌شناسی راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری

راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری (ICRG) که توسط گروه خدمات ریسک سیاسی (PRS Group) توسعه یافته است، از یک روش‌شناسی استاندارد و مبتنی بر تخصص برای ارزیابی و کمی‌سازی ریسک‌های سیاسی، اقتصادی و مالی در سطح کشورها استفاده می‌کند. این مدل به‌ویژه به دلیل تمرکز دقیق و جزئی‌نگرانه بر شاخص‌های ریسک سیاسی شناخته شده است شاخص‌هایی که در ارزیابی فضای سرمایه‌گذاری و سلامت نهادی کشورها از اهمیت بالایی برخوردارند. از سال ۱۹۸۰ تاکنون، این ابزار به‌طور گسترده در ارزیابی ریسک‌های کشوری مورد استفاده قرار گرفته و به یکی از معتبرترین مراجع در این زمینه تبدیل شده است [۴۵].

چارچوب ICRG ریسک را به سه دسته کلی تقسیم می‌کند: ریسک سیاسی، ریسک اقتصادی و ریسک مالی. در این میان، ریسک سیاسی بیشترین وزن را دارد و ۵۰ درصد از امتیاز کل ترکیبی را تشکیل می‌دهد. این دسته شامل ۱۲ زیرشاخص مجزاست: از جمله ثبات دولت، شرایط اجتماعی-اقتصادی، درگیری‌های داخلی و خارجی، فساد، نقش نظامیان در خط‌مشی، تنش‌های مذهبی، قانون و نظم، تنش‌های قومی، پاسخگویی دموکراتیک و کیفیت بوروکراسی. هر یک از این مؤلفه‌ها براساس مقیاس عددی و با تکیه بر داوری کارشناسان منطقه‌ای و تحلیلگرانی که به‌صورت ماهانه تحولات هر کشور را رصد می‌کنند، امتیازدهی می‌شود.

امتیازها به‌طور منظم به‌روزرسانی می‌شوند و ترکیبی از ارزیابی‌های کیفی و شاخص‌های کمی، در صورت وجود، در این فرایند لحاظ می‌شوند. به‌عنوان مثال، مؤلفه فساد براساس عملکرد دولت، گزارش‌های رسانه‌ای و قابلیت اتکای نهادها، در مقیاسی از صفر (بسیار فاسد) تا ۶ (بسیار پاک) امتیازدهی می‌شود [۷۶]. این امتیازها در نهایت به امتیاز کلی ریسک کشوری تجمیع می‌شوند که می‌توان از آن برای تحلیل‌های مقایسه‌ای و طولی استفاده کرد.

از منظر روش‌شناسی، ICRG رویکردی ترکیبی اتخاذ می‌کند ترکیبی از داده‌های کیفی با خروجی‌های عددی ساختارمند. اگرچه در فرایند امتیازدهی از مدل‌های اقتصادسنجی استفاده نمی‌شود، اما خروجی‌های تولید شده توسط این مدل به‌طور گسترده‌ای در تحقیقات تجربی مبتنی بر رگرسیون در حوزه‌های اقتصاد، مالیه و علوم سیاسی به کار گرفته می‌شوند. محققان و خط‌مشی‌گذاران اغلب شاخص‌های ICRG را در مدل‌های بررسی رابطه میان فساد و رشد اقتصادی، محیط سرمایه‌گذاری و توسعه نهادی وارد می‌کنند [۸۰].

علاوه بر این، شاخص فساد ارائه‌شده توسط ICRG دارای مزیت منحصربه‌فردی است؛ این شاخص به‌صورت ماهانه و در قالب یک سری زمانی سازگار با داده‌های پنل ارائه می‌شود مزیتی که آن را از شاخص‌های با فرکانس پایین‌تری مانند شاخص ادراک فساد (CPI) شفافیت بین‌الملل متمایز می‌کند. این ویژگی، ICRG را به ابزار بسیار مناسبی برای مدل‌سازی‌های اقتصادسنجی پویا و سری‌های زمانی در مطالعات دانشگاهی بدل کرده است [۷۷].

### • نقاط قوت مدل ICRG

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت مدل ICRG، ثبات و پایداری بلندمدت آن است. پایگاه داده ICRG بیش از چهار دهه داده ریسک ماهانه و بدون وقفه را ارائه کرده و امکان تحلیل‌های مقطعی و زمانی را به‌خوبی فراهم کرده است. این ویژگی، آن را به ابزاری ارزشمند برای مدل‌سازی‌های اقتصادسنجی و پیش‌بینی در خط‌مشی‌گذاری عمومی و بازارهای مالی تبدیل کرده است. همچنین، تمرکز چندبعدی این مدل که نه تنها فساد بلکه سایر ابعاد نهادی و سیاسی را نیز دربرمی‌گیرد یک دید جامع‌نگر نسبت به ریسک‌های حاکمیتی ارائه می‌دهد [۷۸].

از دیگر نقاط قوت این مدل می‌توان به تفکیک دقیق مؤلفه‌های ریسک سیاسی اشاره کرد. به جای ارائه یک شاخص کلی، ICRG مؤلفه‌های مختلفی مانند تنش‌های قومی یا درگیری‌های مذهبی را به‌صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌دهد عواملی که ممکن است در شاخص‌های تجمیعی کمتر دیده شوند. این تفکیک جزئی، امکان تحلیل‌های دقیق‌تر را برای پژوهشگران و خط‌مشی‌گذاران به‌ویژه در کشورهایی با دینامیک سیاسی پیچیده فراهم می‌سازد [۸۱].

### • نقاط ضعف مدل ICRG

با وجود این مزایا، مدل ICRG نیز از محدودیت‌هایی برخوردار است. یکی از انتقادهای رایج، اتکا به قضاوت‌های کارشناسی به‌جای شاخص‌های عینی است. درحالی‌که ارزیابی‌های کارشناسانه امکان درک زمینه‌ای را فراهم می‌کنند، اما ممکن است تحت تأثیر سوگیری ذهنی قرار گیرند و بازتاب‌دهنده نگاه تفسیری تحلیلگر به‌جای داده‌های تجربی باشند [۸۲]. همچنین، از آنجاکه بسیاری از داده‌های ورودی ماهیت کیفی دارند، تکرارپذیری و شفافیت آن‌ها ممکن است محل تردید باشد.

محدودیت دیگر به طرح وزنی مدل بازمی‌گردد. درحالی‌که اختصاص ۵۰ درصد وزن به ریسک سیاسی در کشورهایی با بی‌ثباتی قابل توجه است، اما ممکن است در کشورهایی با ثبات اقتصادی و مالی بالا، نقش متغیرهای اقتصادی و مالی نادیده گرفته شود. این عدم تعادل می‌تواند منجر به برآورد کمتر یا بیش از حد ریسک واقعی در برخی کشورها شود [۸۳].

علاوه بر این، مطالعات مختلف به تفاوت در دقت پیش‌بینی شاخص فساد ICRG نسبت به شاخص‌هایی مانند CPI یا شاخص کنترل فساد بانک جهانی اشاره کرده‌اند. برای مثال، برخی پژوهش‌ها نشان داده‌اند که نهادهایی مانند Fitch یا Moody's ممکن است در برخی مناطق پیش‌بینی‌های دقیق‌تری برای رفتار سرمایه‌گذاران ارائه دهند [۸۴]. با این حال، مزیت اصلی شاخص بین‌المللی ریسک کشور (ICRG) در به‌روزرسانی‌های ماهانه آن نهفته است؛ ویژگی‌ای که اغلب در دیگر شاخص‌ها مشاهده نمی‌شود.

در عمل، مزایای مدل ICRG معمولاً بر محدودیت‌های آن غلبه دارد. به‌عنوان نمونه، این مدل در مطالعات پنبلی برای بررسی اثرات بلندمدت فساد بر تولید ناخالص داخلی در اقتصادهای در حال گذار استفاده شده است [۷۶] و در تحلیل‌های مالی برای بررسی تأثیر ریسک سیاسی بر نوسانات بازار کاربرد داشته است [۸۴]. در هر دو زمینه، گستره جامع و انسجام روش‌شناختی آن، ورودی ارزشمندی برای تصمیم‌سازی و ارزیابی ریسک فراهم کرده است.



## ۸-۱-۵. گزارش یکپارچگی سلامت جهانی<sup>۱</sup>

### • مبانی نظری شاخص

شاخص‌های گزارش سلامت جهانی با رویکرد سلامت‌نگرانه در چارچوب سنت گسترده‌تری از سنجش حکمرانی و مقابله با فساد ریشه دارند که از اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی شکل گرفت. این شاخص‌ها توسط نهاد غیرانتفاعی گلوبال اینتگریتی<sup>۲</sup> که دفتر مرکزی آن در واشنگتن دی.سی قرار دارد، طراحی شدند. هدف این نهاد پاسخ به کمبود شدید شاخص‌های جزئی، مبتنی بر شواهد و قابل سنجش درباره سلامت ساختارهای حاکمیتی و آسیب‌پذیری در برابر فساد، به‌ویژه در بخش‌هایی مانند سلامت بود. GIR بخشی از ابتکار گسترده‌تر گزارش سلامت گلوبال اینتگریتی است که نخستین بار در سال ۲۰۰۴ منتشر شد و تلاش داشت خلأهای حیاتی در عرصه سنجش حاکمیت را با تمرکز بر «متضاد فساد» یعنی وجود سازوکارهای سلامت اداری و ضوابط قانونی در نهادهای عمومی پر کند [۸۵].

مبانی نظری شاخص‌های GIR بر نظریه نهادی حاکمیت مبتنی است؛ نظریه‌ای که بر وجود قوانین رسمی، سازوکارهای نظارتی، و نقش ظرفیت‌های بوروکراتیک در کاهش فساد تأکید دارد. برخلاف شاخص‌هایی که صرفاً مبتنی بر ادراک هستند، مانند «شاخص ادراک فساد» منتشرشده از سوی شفافیت بین‌الملل، GIR بر سنجش واقعیات قابل مشاهده تمرکز دارد؛ همچون شفافیت در خریدهای دولتی، نظارت مالی، حمایت از افشاگران و ضوابط جلوگیری از تعارض منافع. با گذشت زمان، گلوبال اینتگریتی روش‌شناسی خود را از ارزیابی ایستا به تحلیل کارشناسی مبتنی بر واقعیت تغییر داد که امکان سنجش پویای وضعیت کشورها و یادگیری انطباق‌پذیر با زمینه‌های بومی را فراهم می‌کرد [۸۵]. افزون بر این، چارچوب‌های نظری شاخص‌های GIR از ادبیات حاکمیت جهانی و مدیریت عمومی نیز بهره می‌گیرند. اهمیت سلامت ساختارهای حکمرانی در نظام‌های سلامت جهانی در کنفرانس‌هایی نظیر سمینار مؤسسه جامعه باز<sup>۳</sup> در سال ۲۰۰۶ مورد تأکید قرار گرفت؛ جایی که فساد به‌عنوان یکی از شکست‌های اصلی حاکمیت در تحقق عدالت در دسترسی به خدمات سلامت معرفی شد [۸۶]. همچنین، این شاخص‌ها در قالب اهداف توسعه پایدار<sup>۴</sup> به‌ویژه هدف (صلح، عدالت و نهادهای قوی) و هدف (سلامت و رفاه) مفهوم‌پردازی شده‌اند که بر لزوم سیستم‌های شفاف و پاسخگو برای تحقق پوشش همگانی سلامت تأکید دارند [۸۷].

### • اهداف و دلایل ایجاد

هدف اصلی از ایجاد گزارش GIR و شاخص‌های مرتبط با آن، ارائه داده‌های کاربردی و تفکیک‌پذیر درباره سلامت نظام‌های حکمرانی سلامت است. این داده‌ها قرار است به اصلاحات ملی، هدایت سرمایه‌گذاری نهادهای بین‌المللی، و افزایش پاسخگویی بازیگران عمومی و خصوصی در حوزه سلامت یاری رسانند. GIR برای پاسخ به یک مشکل بنیادین

---

1. Global Health Integration Report (GIR)  
2. Global Integrity  
3. Open Society Institute (OSI)  
4. Sustainable Development Goals (SDGs)

طراحی شد: به‌رغم شناخت گسترده از وجود فساد در بخش سلامت، تاکنون ابزارهایی دقیق و حساس به زمینه برای راهبردی مداخلات و ارزیابی پیشرفت موجود نبوده است.

گزارش جهانی فساد سال ۲۰۰۶ از سوی شفافیت بین‌الملل که تمرکز خاصی بر بخش سلامت داشت، نقطه مرجع مهمی برای درک عمق فساد و زیان‌های اقتصادی ناشی از آن در نظام‌های سلامت سراسر جهان بود. این گزارش نشان داد که سالانه میلیاردها دلار از طریق پرداخت‌های غیررسمی، تقلب در خریدهای دولتی، سوءاستفاده از بیمه‌ها و تبعیض در انتصابات شغلی از دست می‌رود [۸۸].

GIR به‌عنوان ابزاری برای شناسایی آسیب‌پذیری‌های سیستمی طراحی شد، نه صرفاً شمارش مصادیق فساد. این دیدگاه نشانگر یک تغییر رویکرد از خط‌مشی‌های تنبیهی به خط‌مشی‌های پیشگیرانه است. به‌جای تمرکز صرف بر کشف رشوه‌گیری در مناقصات، GIR بررسی می‌کند که آیا فرایندهای خرید باز، شفاف و قابل نظارت هستند یا خیر. همچنین، شاخص‌ها نقش مهمی در تحریک گفت‌وگوهای خط‌مشی‌گذاری و افزایش پاسخگویی داخلی دارند. گلوبال اینتگریتی در بازنگری‌های استراتژیک خود، بر اهمیت تطابق روش‌های جمع‌آوری داده با واقعیت‌های محلی و نیازهای اصلاحی تأکید کرده و از تحمیل «بهترین رویه‌ها» به‌سوی طراحی شاخص‌هایی با تناسب بومی، یا همان «تناسب بهینه» حرکت کرده است [۸۵].

در نهایت، هدف دیگر از طراحی شاخص‌های GIR، پشتیبانی از همکاری‌های بین‌المللی است. در بخشی؛ مانند سلامت که مداخلات پراکنده و اقدامات هم‌پوشان فراوانند، وجود یک چارچوب مشترک برای ارزیابی سلامت حکمرانی می‌تواند هماهنگی میان شرکای توسعه، سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های ملی را افزایش دهد [۸۷].

#### • روش‌شناسی

GIR از یک روش‌شناسی ترکیبی بهره می‌برد که مؤلفه‌های کیفی و کمی را درهم می‌آمیزد. این رویکرد با تکیه بر «تحلیل مبتنی بر واقعیت توسط متخصصان» از صرف برداشت‌های ذهنی فراتر رفته و ارزیابی‌ها را بر پایه داده‌های مستند و قابل راستی‌آزمایی بنا می‌نهد. پایه اصلی این روش‌شناسی، گردآوری داده‌ها از چندین ذی‌نفع کلیدی است که شامل استفاده از پرسش‌نامه‌های اولیه، ارزیابی‌های کارشناسی و تحلیل اسناد خط‌مشی‌گذاری می‌شود [۸۵]. برخلاف شاخص‌هایی نظیر شاخص برداشت از فساد سازمان شفافیت بین‌الملل، GIR بر اجرای عملی قوانین به جای صرف وجود قانونی آن‌ها تأکید دارد؛ به این معنا که صرف وجود خط‌مشی‌های ضدفساد کافی نیست، بلکه باید به نحوه و میزان اجرای آن‌ها نیز توجه شود.

ارزیابی هر کشور توسط پژوهشگران محلی یا متخصصان خط‌مشی‌گذاری که با شاخص‌های استاندارد GIR آموزش دیده‌اند، صورت می‌گیرد. این محققان مصاحبه‌های ساختاریافته‌ای با ذی‌نفعان کلیدی بخش سلامت از جمله مقامات دولتی، مسئولان تدارکات، نمایندگان جامعه مدنی و متخصصان سلامت انجام داده و سوابق مالی و اداری نهادهای مرتبط را تحلیل می‌کنند.

GIR سه حوزه کلیدی از سلامت نهادی در نظام‌های سلامت را مورد بررسی قرار می‌دهد: ۱. سلامت اداری، ۲. شفافیت مالی و ۳. پاسخ‌گویی شهروندی. این سه حوزه به ۱۵ شاخص سلامت اداری و ۸ شاخص تخصصی ضدفساد تقسیم



می‌شوند که از طریق روش دلفی و با مشارکت خبرگان حوزه سلامت عمومی، خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی، اعتبارسنجی شده‌اند.

از جمله شاخص‌های مهم سلامت اداری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- امنیت شغلی و دستمزد کافی،
- حمایت اجتماعی در محیط کار،
- جذب و ارتقای مبتنی بر شایستگی،
- مشارکت کارکنان در فرایند تصمیم‌گیری،
- رهبری اخلاق‌مدار و وجود سازوکار حسابرسی داخلی.
- شاخص‌های اختصاصی ضدفساد عبارت‌اند از:
  - دسترسی آزاد به اطلاعات عمومی،
  - ظرفیت نوآوری در دولت،
  - اصلاحات خدمات مدنی و تحقق شایسته‌سالاری،
  - آموزش اخلاق حرفه‌ای برای کارکنان،
  - بازطراحی ساختار سازمانی با هدف پاسخ‌گویی.

امتیازدهی به این شاخص‌ها بر پایه یک سیستم سه‌سطحی صورت می‌گیرد: وجود قانونی،<sup>۱</sup> اجرای عملی<sup>۲</sup> و اثربخشی نتایج.<sup>۳</sup> سپس امتیازها به یک شاخص ترکیبی از سلامت نهادی نظام سلامت تبدیل می‌شوند تا امکان مقایسه میان کشوری فراهم شود.

برای استانداردسازی ارزیابی‌ها، GIR از یک پرسش‌نامه جامع با بیش از ۱۵۰ سؤال تخصصی استفاده می‌کند که هر یک به شاخصی خاص مربوط است. این سؤالات در چارچوب سه حوزه اصلی و زیرشاخص‌ها گروه‌بندی شده‌اند و برای دریافت پاسخ‌های واقعی و تحلیل‌های تفسیری طراحی شده‌اند.

نمونه‌هایی از سؤالات کلیدی عبارت‌اند از:

- آیا سازوکارهای رسمی برای نظارت بر قراردادهای تدارکات سلامت عمومی وجود دارد؟
- آیا اطلاعات بودجه‌ای بخش سلامت به‌صورت به‌موقع و قابل‌فهم برای عموم منتشر می‌شود؟
- آیا حمایت‌های قانونی از افشاگران فساد در بخش سلامت به‌درستی اجرا می‌شود؟
- چه نسبتی از کارکنان سلامت گزارش داده‌اند که پرداخت‌های غیررسمی یا رشوه دریافت کرده‌اند؟
- آیا اقدامات انضباطی علیه مقامات فاسد به‌صورت عمومی و به‌موقع اعلام می‌شود؟

پژوهشگران موظفاند برای هر پاسخ منبعی معتبر مانند اسناد قانونی، گزارش‌های حسابرسی یا سوابق رسمی ارائه دهند. در صورت نبود شواهد، این کمبود به صراحت ذکر و در امتیازدهی لحاظ می‌شود تا شکاف‌های شفافیت نمایان شود.

همچنین، در این پرسش‌نامه شاخص‌های هشداردهنده‌ای گنجانده شده‌اند که برگرفته از ادبیات جهانی فساد در بخش سلامت‌اند، مانند کارمندان خیالی، انحراف داروها، پرداخت‌های غیررسمی، فساد در تدارکات، و غیبت کارکنان. عملکرد هر کشور در مقایسه با هم‌تایان منطقه‌ای و کشورهای با سطح درآمد مشابه مورد بررسی قرار می‌گیرد تا نقاط ضعف و قوت مشخص شوند. سیستم امتیازدهی معمولاً به صورت ترتیبی و در مقیاس صفر تا ۱۰۰ طراحی شده است، و نظام‌ها را در طبقات «سلامت نهادی بالا»، «ریسک متوسط» و «ریسک بحرانی» دسته‌بندی می‌کند. این مقایسه تطبیقی در پیشبرد خط‌مشی‌های اصلاحی مؤثر است و به دولت‌ها کمک می‌کند نقاط تمرکز بهینه برای مداخله را شناسایی کنند.

نکته مهم آن است که GIR هدفی برای ارائه یک نمره کلی فساد ندارد، بلکه مجموعه‌ای از شاخص‌های سلامت نهادی را ارائه می‌دهد که خط‌مشی‌گذاران و کنشگران مدنی را قادر می‌سازد به جای رتبه‌بندی کلی، بر آسیب‌پذیری‌های خاص و بومی تمرکز کنند.

یکی از نوآوری‌های کلیدی در GIR، پذیرش مفهوم «یادگیری تطبیقی» است؛ به این معنا که خط‌مشی‌های ضدفساد باید متناسب با واقعیت‌های محلی طراحی و اجرا شوند و نه صرفاً براساس الگوهای جهانی. این رویکرد مستلزم مشارکت فعال ذی‌نفعان محلی نه تنها به عنوان پاسخ‌دهندگان، بلکه به عنوان هم‌طراحان راهبردهای مبارزه با فساد است. از این رو، تمرکز این ابزار بر «راهکارهای متناسب» به جای «الگوهای استاندارد» است [۸۵].

#### • نقاط قوت گزارش سلامت نهادی جهانی

گزارش سلامت نهادی جهانی (GIR) به عنوان ابزاری مبتنی بر روش‌شناسی دقیق و مرتبط با خط‌مشی‌گذاری، در راستای مبارزه با فساد و ارتقای حاکمیت در نظام‌های سلامت مطرح شده است. یکی از برجسته‌ترین مزیت‌های این گزارش، فاصله گرفتن از رویکردهای مبتنی بر ادراک و تمرکز بر «تحلیل مبتنی بر واقعیت توسط کارشناسان» است. برخلاف شاخص برداشت از فساد (CPI) که بیشتر بر برداشت‌های ذهنی تکیه دارد، GIR داده‌های تجربی حاصل از مصاحبه‌های ساختارمند، بررسی مستندات و شاخص‌های قابل راستی‌آزمایی را در اولویت قرار می‌دهد که موجب ارزیابی دقیق‌تر سلامت نهادی در بخش سلامت می‌شود [۸۵].

علاوه بر این، GIR دارای یک چارچوب جامع است که شامل سه حوزه کلیدی سلامت اداری، شفافیت مالی، و پاسخ‌گویی شهروندی می‌شود؛ این ساختار چندبعدی امکان ارزیابی فراگیر حکمرانی در نظام سلامت را فراهم می‌سازد. اهمیت این ویژگی از آنجا ناشی می‌شود که فساد در نظام سلامت به فرایند یا کنشگری خاص محدود نمی‌شود، بلکه طیف وسیعی از حوزه‌ها همچون تدارکات، منابع انسانی، صدور مجوزها، صورت‌حساب‌ها و حتی پرداخت‌های غیررسمی را دربرمی‌گیرد [۸۹]. با انتخاب شاخص‌هایی همچون کارمندان خیالی، اشتغال هم‌زمان، و تبعیض در استخدام، پیچیدگی‌های عملیاتی فساد را بهتر از شاخص‌های سنتی منعکس می‌کند.



از دیگر نقاط قوت این ابزار، قابلیت انطباق ساختاریافته آن با بافت‌های محلی است. در هر کشور، پژوهشگران بومی آموزش‌دیده با مشارکت ذی‌نفعان مختلف همچون مسئولان دولتی، کارشناسان تدارکات، نمایندگان جامعه مدنی و متخصصان سلامت، فرایند ارزیابی را پیش می‌برند. این رویکرد مشارکتی باعث مالکیت ملی بر نتایج و افزایش احتمال استفاده از یافته‌ها برای اصلاحات می‌شود. افزون‌بر این، GIR قادر است تفاوت بین اجرای قانونی و اجرای عملی خط‌مشی‌ها را آشکار سازد که اغلب در شاخص‌های ضدفساد سنتی مغفول می‌ماند [۹۰].

مکانیسم امتیازدهی استفاده‌شده در GIR نیز یکی دیگر از مزایای آن است. به جای تخصیص یک امتیاز کلی، GIR داشبوردی از شاخص‌های تفکیک شده براساس حوزه و نوع شاخص ارائه می‌دهد. این امر به خط‌مشی‌گذاران اجازه می‌دهد اصلاحات را براساس آسیب‌پذیری‌های خاص و بومی اولویت‌بندی کنند [۸۸].

همچنین، GIR بر مبنای رویکرد یادگیری تطبیقی<sup>۱</sup> عمل می‌کند. این گزارش به‌جای ارائه نسخه‌های کلی، بر آزمون، بازنگری و یادگیری مستمر از اجرای خط‌مشی‌های ضدفساد تأکید دارد. کشورها ترغیب می‌شوند خط‌مشی‌های خود را متناسب با ساختار حاکمیتی بومی اصلاح و تطبیق دهند؛ رویکردی که هم‌راستا با دیدگاه‌های نوین حاکمیتی در ادبیات علمی است [۹۱].

در نهایت، GIR بستری برای ارزیابی تطبیقی منطقه‌ای و جهانی فراهم می‌کند که موجب یادگیری افقی، همکاری بین‌المللی و فشار بر دولت‌ها برای اقدام می‌شود. استفاده از این ابزار در کنار مجامع بین‌المللی می‌تواند هم‌زمان محرک اصلاحات داخلی و بهبود حکمرانی سلامت جهانی باشد [۹۲].

### نقاط ضعف گزارش سلامت نهادی جهانی

با وجود مزایای فراوان، GIR از محدودیت‌هایی نیز رنج می‌برد. یکی از ضعف‌های اساسی این ابزار، پیچیدگی روش‌شناسی آن است. اگرچه این روش دقیق و جامع است، اما اجرای آن در کشورهایی با منابع محدود دشوار است. نیاز به پژوهشگران آموزش‌دیده، تحلیل مستندات گسترده و انجام مصاحبه‌های ذی‌نفع‌محور، GIR را به ابزاری پرهزینه و زمان‌بر تبدیل می‌کند. در کشورهایی با ظرفیت اداری پایین یا فضا‌های سیاسی سرکوبگر، تولید داده‌های معتبر دشوار است و این موضوع دامنه کاربرد جهانی ابزار را محدود می‌سازد [۸۹].

ضعف دیگر به احتمال وجود عدم تقارن اطلاعاتی و سوگیری مربوط می‌شود. هرچند GIR بر تحلیل مبتنی بر شواهد متکی است، اما در بسیاری از کشورها دسترسی به اسناد قابل اعتماد مانند گزارش‌های حسابرسی یا سوابق انضباطی محدود است. در محیط‌های سیاسی حساس نیز پاسخ‌دهندگان ممکن است از ترس پیامدهای منفی، اطلاعات را ناقص یا غیرواقعی ارائه دهند، به‌ویژه در کشورهایی که حمایت قانونی از افشاگران ضعیف است یا وجود ندارد [۹۰].

از نظر روش‌شناختی، نحوه امتیازدهی و وزن‌دهی شاخص‌ها نیز ممکن است تحت تأثیر سوگیری‌های ارزشی برخاسته از استانداردهای غربی در شفافیت و پاسخ‌گویی قرار گیرد. این مسئله می‌تواند کشورهای دارای ساختارهای غیرمتعارف یا نظام‌های غیررسمی خدمات عمومی را از فرایند ارزیابی اثربخش محروم کند [۹۱].

محدودیت دیگر به تمرکز بخشی ابزار بازمی‌گردد. GIR به‌رغم پوشش گسترده شاخص‌های فساد، توانایی ارزیابی عوامل ساختاری فساد در بیرون از نظام سلامت، مانند شبکه‌های سیاسی، قوانین تأمین مالی انتخابات یا استقلال قضایی را ندارد. این تمرکز صرف بر بخش سلامت، توان تبیینی ابزار را برای تحلیل ریشه‌های فساد محدود می‌کند [۹۳].

چالش دیگر، تبدیل داده‌ها به اقدامات عملی است. بسیاری از کشورهایی که در ارزیابی‌های حکمرانی عملکرد ضعیفی دارند، اراده سیاسی لازم برای اصلاحات بنیادین را ندارند. GIR گرچه خطرات را شناسایی می‌کند، اما فاقد سازوکار اجرایی برای الزام به اصلاح است. بدون حمایت مالی مداوم یا فشار داخلی برای پاسخ‌گویی، استفاده از این گزارش ممکن است به سطح مستندسازی محدود بماند [۹۴].

### ۹-۱-۵. ماتریس ریسک رشوه‌خواری<sup>۱</sup> TRACE

#### • مبانی نظری ماتریس ریسک رشوه TRACE

ماتریس ریسک رشوه TRACE در سال ۲۰۱۴ به‌عنوان نتیجه همکاری مشترک میان سازمان غیرانتفاعی بین‌المللی TRACE که در زمینه انطباق با قوانین ضد رشوه‌خواری فعالیت می‌کند، و مؤسسه پژوهشی RAND، یکی از نهادهای معتبر در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی، توسعه یافت. هدف از این ابتکار، ارائه ابزاری جامع به شرکت‌های چندملیتی برای ارزیابی ریسک رشوه در کشورهای مختلف بود. توسعه این ابزار در پاسخ به نیاز فزاینده به درک دقیق‌تر و جزئی‌تر از ریسک‌های ناشی از رشوه‌خواری در سطح جهانی صورت گرفت.

سازمان TRACE بین‌المللی که در سال ۲۰۰۱ تأسیس شد، همواره در خط مقدم ارتقای استانداردهای ضد رشوه و توسعه برنامه‌های انطباق سازمانی قرار داشته است. همکاری این نهاد با مؤسسه RAND، به‌ویژه از طریق مرکز عدالت مدنی RAND، ترکیبی از تخصص‌های حقوقی، خط‌مشی‌گذاری و اخلاق سازمانی را گرد هم آورد تا چارچوبی قدرتمند برای سنجش ریسک رشوه‌خواری ارائه دهند. خروجی این همکاری، ماتریسی دقیق و داده‌محور بود که احتمال مواجهه با درخواست‌های رشوه در حوزه‌های قضایی خاص را تحلیل می‌کرد، بدون اینکه صرفاً بر رفتار شرکت‌ها یا افراد متمرکز باشد.

#### • اهداف و دلایل ایجاد

هدف اصلی از طراحی ماتریس ریسک رشوه TRACE، کمک به کسب‌وکارها در شناسایی و درک ریسک‌های مرتبط با رشوه‌خواری در کشورهای مختلف است تا بتوانند برنامه‌های انطباق خود را به‌طور مؤثرتری طراحی و اجرا کنند. پیش از توسعه این ابزار، بسیاری از شرکت‌ها فاقد ابزارهایی قابل‌اعتماد برای ارزیابی چنین ریسک‌هایی بودند، به‌ویژه در بازارهای نوظهور که فساد اداری می‌تواند مانعی جدی برای عملکرد تجاری محسوب شود. این ماتریس، این شکاف را با ارائه ارزیابی‌های ریسک خاص برای هر کشور پر می‌کند و به شرکت‌ها کمک می‌کند در چارچوب قوانین ضدفساد بین‌المللی - مانند قانون «مبارزه با فساد خارجی» ایالات متحده مسیر حرکت خود را مشخص نمایند.

1. TRACE Bribery Risk Matrix



منطق پشت ایجاد این ماتریس، از روند جهانی شدن کسب‌وکار و افزایش تعامل شرکت‌ها با مقررات گوناگون در سراسر جهان نشئت می‌گیرد. شرکت‌هایی که به‌صورت بین‌المللی فعالیت می‌کنند با درجات متفاوتی از ریسک فساد مواجه‌اند، و استفاده از یک رویکرد یکسان و عمومی برای انطباق با مقررات اغلب ناکارآمد است. ماتریس TRACE با ارائه تحلیل‌های دقیق درباره عوامل مؤثر بر ریسک رشوه‌خواری در هر کشور، به کسب‌وکارها امکان می‌دهد منابع خود را به‌طور بهینه تخصیص دهند و اقدامات ضد رشوه‌خواری هدفمند طراحی و اجرا کنند.

به‌طور خلاصه، ماتریس ریسک رشوه TRACE ابزاری کلیدی برای شرکت‌های چندملیتی محسوب می‌شود تا بتوانند ریسک‌های مربوط به رشوه را ارزیابی و مدیریت کنند. خلق این ابزار توسط سازمان بین‌المللی TRACE و مؤسسه RAND نشان‌دهنده تلاشی مشترک برای ارائه اطلاعات دقیق، قابل‌اعتماد و کاربردی به جامعه تجاری جهانی است، با هدف ارتقای شفافیت و اخلاق حرفه‌ای در محیط کسب‌وکار بین‌المللی.

#### • روش‌شناسی

ماتریس TRACE ریسک رشوه‌خواری را در ۱۹۴ کشور از طریق تحلیل چهار حوزه اصلی ارزیابی می‌کند؛ هر یک از این حوزه‌ها شامل زیرحوزه‌هایی است که در کنار هم نمره نهایی ریسک در هر کشور را شکل می‌دهند. این چهار حوزه به شرح زیر هستند:

• **تعاملات تجاری با دولت:** این حوزه به بررسی فراوانی و پیچیدگی تعاملات میان شرکت‌ها و مقامات دولتی می‌پردازد، از جمله تعداد مراحل مورد نیاز برای راه‌اندازی کسب‌وکار و شدت موانع مقرراتی.

• **بازدارندگی و اجرای قوانین ضد رشوه:** در این بخش، وجود و کارایی قوانین ضد رشوه‌خواری، استقلال نهادهای اجرایی و میزان اقدامات تنبیهی اعمال شده علیه تخلفات ارزیابی می‌شود.

• **شفافیت دولت و خدمات کشوری:** این حوزه میزان شفافیت عملکردهای دولتی مانند دسترسی به اطلاعات بودجه، فرایندهای تدارکات عمومی و باز بودن تصمیم‌گیری‌ها را بررسی می‌کند.

• **ظرفیت نظارتی جامعه مدنی:** این بخش توانایی رسانه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای ناظر را در افشای فساد مورد ارزیابی قرار می‌دهد و عواملی مانند آزادی مطبوعات و حمایت قانونی از افشاگران را در نظر می‌گیرد.

داده‌های مورد استفاده در این تحلیل از منابع معتبر بین‌المللی نظیر سازمان ملل، بانک جهانی و مجمع جهانی اقتصاد استخراج می‌شود. این داده‌ها پس از استانداردسازی و تجمیع، نمره‌ای ترکیبی از ۱ (کم‌ریسک‌ترین) تا ۱۰۰ (پرریسک‌ترین) برای هر کشور تولید می‌کنند که امکان تحلیل تطبیقی بین کشورها و در طول زمان را فراهم می‌سازد. محاسبه نمرات در ماتریس TRACE شامل مراحل زیر است:

**گردآوری داده‌ها:** اطلاعات کمی و کیفی از منابع عمومی و رسمی گردآوری می‌شود تا پایه‌ای جامع و بی‌طرف برای تحلیل فراهم شود.

• **استانداردسازی (نرمال‌سازی):** برای مقایسه‌پذیری بهتر، داده‌ها براساس مقیاس و توزیع، نرمال‌سازی می‌شوند.

- **وزن‌دهی:** به هر زیرحوزه وزنی متناسب با اهمیت آن در تعیین ریسک رشوه اختصاص می‌یابد. این وزن‌ها از طریق مشاوره با خبرگان و تحلیل‌های تجربی تعیین می‌شوند.
  - **تجمیع:** نمرات نرمال‌شده و وزن‌دار در هر حوزه ترکیب می‌شوند و سپس نمره کلی ریسک کشور محاسبه می‌شود.
  - **اعتبارسنجی:** در پایان، نمرات نهایی از طریق بررسی‌های هم‌تا، مقایسه با شاخص‌های مشابه و تحلیل اعتبار روش‌شناختی تأیید می‌شوند.
- این رویکرد دقیق و ساختاریافته موجب می‌شود که ماتریس TRACE تصویری واقع‌گرایانه، چندبعدی و قابل‌اعتماد از ریسک رشوه در تعامل با نهادهای دولتی ارائه دهد.

#### • نقاط قوت ماتریس TRACE

- ماتریس TRACE دارای مزایای برجسته‌ای است:
- **جامعیت تحلیلی:** تحلیل چندگانه حوزه‌ها و زیرحوزه‌ها امکان فهم دقیق‌تری از ابعاد مختلف ریسک رشوه را فراهم می‌سازد.
- **شفافیت داده‌ها:** استفاده از منابع داده‌ای عمومی و قابل دسترسی، شفافیت و قابلیت بازتولید یافته‌ها را افزایش می‌دهد.
- **کاربرد تطبیقی:** نمره‌گذاری استاندارد اجازه مقایسه بین‌المللی و تحلیل روندی را به کاربران می‌دهد.
- **کاربرد عملیاتی:** شرکت‌ها می‌توانند از این ابزار برای طراحی راهبردهای انطباق، ارزیابی ریسک و انجام بررسی‌های دقیق<sup>۱</sup> استفاده کنند.

#### • نقاط ضعف ماتریس TRACE

- با وجود نقاط قوت، ماتریس TRACE با چالش‌هایی نیز مواجه است:
  - **محدودیت‌های داده‌ای:** تکیه بر داده‌های عمومی ممکن است منجر به خلأ اطلاعاتی یا استفاده از داده‌های قدیمی شود، به‌ویژه در کشورهایی با شفافیت پایین.
  - **ذهنی بودن در وزن‌دهی:** به‌رغم تلاش برای عینیت، وزن‌دهی به زیرحوزه‌ها شامل قضاوت‌های کارشناسی است که می‌تواند نتایج را تحت تأثیر قرار دهد.
  - **ماهیت پویای فساد:** از آنجاکه فساد پدیده‌ای متغیر است، این ماتریس ممکن است تغییرات سریع یا الگوهای نوظهور در حوزه رشوه‌خواری را به‌طور کامل منعکس نکند.
- ۱-۱-۵. شاخص فساد دموکراسی‌های متنوع (V-Dem)<sup>۲</sup>
- مبانی نظری شاخص فساد پروژه دموکراسی‌های متنوع (V-Dem)

1. Due Diligence

2. Diverse Democracies Corruption Index (V-Dem)



شاخص فساد مورد استفاده در پروژه «دموکراسی‌های متنوع» یا V-Dem یکی از جامع‌ترین و از نظر روش‌شناختی پیشرفته‌ترین ابزارهای اندازه‌گیری فساد در سطح جهانی محسوب می‌شود. این شاخص توسط مؤسسه V-Dem مستقر در دانشگاه گوتنبرگ سوئد، با همکاری بیش از ۳۰۰۰ پژوهشگر و متخصص از سراسر جهان توسعه یافته است. پروژه V-Dem به‌طور رسمی در سال ۲۰۱۴ راه‌اندازی شد، اگرچه فرایند تحقیق و طراحی روش‌شناسی آن چند سال پیش از آن آغاز شده بود. هدایت علمی این پروژه برعهده گروهی بین‌المللی از محققان برجسته همچون استفان لیندبرگ، مایکل کایج، جان گرینگ و یان تئورل بوده است و از حمایت نهادی دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی مختلف برخوردار بوده است [۹۷].

برخلاف شاخص‌های سنتی فساد که اغلب تنها بر ادراک عمومی متکی هستند؛ مانند شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل، رویکرد V-Dem مبتنی بر داده‌های کدگذاری شده توسط خبرگان و تحلیل آماری دقیق است. این پروژه از مدل‌های آماری بیزی در پاسخ‌گویی به آیت‌ها استفاده می‌کند تا دیدگاه‌های کارشناسی را تجمیع کرده و سطح بالاتری از اعتبار و قابلیت مقایسه میان‌کشوری را تضمین کند؛ به‌ویژه در سنجش اشکال غیرقابل مشاهده‌ای از فساد مانند اختلاس مدیران اجرایی یا رشوه‌خواری در قوه مقننه [۹۸].

#### • اهداف و دلایل ایجاد

هدف اصلی شاخص فساد V-Dem، ارائه درکی جامع و چندلایه از پدیده فساد در نظام‌های سیاسی گوناگون و در بستر زمان است. شاخص‌های سنتی اغلب در تمایزگذاری میان انواع مختلف فساد یا تشخیص محل بروز آن در ساختار دولت ناکام می‌مانند. در مقابل، V-Dem فساد را به انواع مشخصی همچون فساد در قوه مجریه، مقننه و قضائیه تقسیم می‌کند و داده‌هایی سالانه از بیش از ۲۰۰ کشور (در برخی موارد از سال ۱۹۰۰ تاکنون) ارائه می‌دهد [۹۹].

ایجاد این شاخص پاسخی بود به نیاز روزافزون به ابزارهایی دقیق، معتبر و قابل اقدام برای سنجش فساد که هم برای تحقیقات علمی و هم برای خط‌مشی‌گذاری قابل استفاده باشند. یکی از انگیزه‌ها، شناسایی این واقعیت بود که فساد در دموکراسی‌ها معمولاً به‌صورت غیرمتمرکز و پنهان درون روبه‌های نهادی عمل می‌کند که تشخیص آن از طریق نظرسنجی یا ابزارهای مبتنی بر ادراک عمومی دشوار است. V-Dem با بهره‌گیری از ارزیابی خبرگان که هم ساختارهای رسمی و هم شیوه‌های اجرایی واقعی را در نظر می‌گیرند، این خلأ را پر می‌کند. به‌این‌ترتیب، می‌توان بررسی کرد که آیا نهادهایی مانند مجلس یا دادگاه‌ها در عمل توانایی مهار فساد را دارند یا خیر، فراتر از آنچه قانون مقرر کرده است [۹۸].

یکی دیگر از دلایل مهم در توسعه V-Dem، حمایت از تاب‌آوری دموکراتیک بود. این شاخص با ارائه داده‌های تفکیک شده و جزئی، به پژوهشگران و خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا تعامل میان فساد و سایر ابعاد حکمرانی مانند آزادی مطبوعات، استقلال قضایی و سلامت انتخاباتی را بهتر درک کنند. این موضوع به‌ویژه برای تبیین چرایی تأثیرات متفاوت فساد در نظام‌های دموکراتیک در مقایسه با حکومت‌های خودکامه اهمیت دارد. برای نمونه، اوبرتی (۲۰۲۱) نشان می‌دهد که فساد در دموکراسی‌ها به‌دلیل ماهیت غیرمتمرکز آن، تأثیر مخرب‌تری بر رشد اقتصادی دارد، درحالی‌که در رژیم‌های خودکامه که فساد بیشتر متمرکز است، این تأثیر کمتر است [۹۹].

این شاخص همچنین نقش تشخیصی دارد و به‌خوبی نشان می‌دهد که فساد در کدام بخش‌های حکومتی بیشتر رواج دارد که این موضوع برای اجرای مداخلات هدفمند بسیار حیاتی است. به‌عنوان مثال، داده‌های V-Dem در مورد قدرت نظارتی پارلمان و فساد قوه مجریه نشان می‌دهد که هر چه نظارت پارلمانی قوی‌تر باشد، سطح فساد در دستگاه اجرایی کمتر خواهد بود؛ موضوعی که اهمیت توازن نهادی در کنترل فساد را برجسته می‌سازد [۱۰۰].

#### • روش‌شناسی شاخص فساد در پروژه دموکراسی‌های متنوع (V-Dem)

شاخص فساد در پروژه «دموکراسی‌های متنوع» یا V-Dem، یکی از پیچیده‌ترین و پیشرفته‌ترین ابزارهای روش‌شناختی برای ارزیابی فساد در مجموعه‌ای گسترده از نظام‌های سیاسی محسوب می‌شود. رویکرد سنجش این شاخص مبتنی بر این باور است که فساد پدیده‌ای پنهان، پیچیده و چندوجهی است که نمی‌توان آن را صرفاً از طریق نظرسنجی‌های سنتی یا داده‌های اداری مشاهده و تحلیل کرد. از همین رو، V-Dem فساد را از طریق روش مبتنی بر کدگذاری خبرگان عملیاتی می‌کند. در این روش، از قضاوت‌های تخصصی هزاران کارشناس موضوعی آموزش‌دیده از سراسر جهان بهره گرفته می‌شود که توانایی شناسایی الگوهای نهادی ظریف و تحلیل واقعیت‌های سازمانی در طول زمان و در نظام‌های مختلف را دارند [۹۸].

در قلب این شاخص، وابستگی به ادراک عمومی که می‌تواند تحت تأثیر رسانه‌ها، احساسات اجتماعی یا رویدادهای سیاسی زودگذر قرار گیرد، کنار گذاشته شده است. در عوض، ارزیابی‌های کارشناسی با استفاده از مدل‌های آماری بیزی، به‌ویژه مدل نظریه پاسخ به سؤال (IRT) در چارچوب بیزی، تلفیق و تحلیل می‌شوند. این تکنیک، مقدار محتمل یک ویژگی پنهان (در اینجا میزان فساد) را با استفاده از پاسخ‌های مرتبط به چندین سؤال مرتبط تخمین می‌زند. این مدل تفاوت‌های نظام‌مند در رفتار ارزیابان، عدم قطعیت در قضاوت‌ها و سوگیری‌های احتمالی میان کشورها و بازه‌های زمانی را در نظر می‌گیرد. چنین رویکردی باعث شده است V-Dem بتواند شاخص‌هایی با اعتبار بالا و قابلیت مقایسه‌پذیری بین‌المللی برای بیش از ۲۰۰ کشور ارائه کند؛ داده‌هایی که در بسیاری از موارد تا سال ۱۹۰۰ نیز بازمی‌گردند [۱۰۱].

شاخص فساد V-Dem به سه حوزه اصلی تقسیم می‌شود: فساد در قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه؛ با در نظر گرفتن فساد در بخش عمومی و نهادهای اجرایی قانون مانند پلیس. هر یک از این حوزه‌ها از طریق شاخص‌هایی خاص مورد ارزیابی قرار می‌گیرند که به‌صورت مجموعه‌ای از پرسش‌ها برای خبرگان طراحی شده‌اند. این خبرگان موظف‌اند نه تنها قوانین رسمی بلکه نحوه اجرای واقعی آن‌ها را نیز در تحلیل خود لحاظ کنند. به‌عنوان نمونه، در حوزه اجرایی، شاخص‌ها شامل اختلاس در بخش عمومی، رشوه‌خواری مقامات عالی‌رتبه و سوءاستفاده از منابع دولتی برای منافع شخصی می‌شود. در حوزه قانونگذاری، میزان پذیرش رشوه از سوی نمایندگان یا تبادل رأی در برابر منافع شخصی ارزیابی می‌شود. در بخش قضایی، استقلال دادگاه‌ها، فراوانی رشوه میان قضات و فروش احکام قضایی از مهم‌ترین سؤالات مورد بررسی هستند [۹۹].



ابزارهای پرسشگری که V-Dem استفاده می‌کند، سؤالاتی دقیق و جزئی هستند که از خبرگان می‌خواهد فراوانی یا معمول بودن رفتارهای فاسد را در یک مقیاس ترتیبی مشخص ارزیابی کنند. برای مثال، یکی از سؤالات حوزه اجرایی ممکن است این باشد: «مقامات دولتی تا چه حد منابع عمومی را برای استفاده شخصی یا خانوادگی به سرقت می‌برند یا اختلاس می‌کنند؟» پاسخ‌ها معمولاً در طیفی از «بسیار نادر» تا «بسیار رایج و گسترده» ارائه می‌شوند. سؤال دیگر ممکن است این باشد: «نمایندگان مجلس تا چه اندازه به‌صورت مادی یا مالی در قبال حمایت سیاسی ترغیب می‌شوند؟». این پرسش‌های دقیق به خبرگان اجازه می‌دهد تا با تکیه بر دانش علمی و درک زمینه‌ای خود از کشور مورد بررسی، ارزیابی‌هایی معتبرتر نسبت به شاخص‌های مبتنی بر ادراک عمومی ارائه دهند [۱۰۱].

#### • نقاط قوت شاخص فساد در دموکراسی‌های متنوع (V-Dem)

شاخص فساد پروژه دموکراسی‌های متنوع (V-Dem) به‌عنوان یکی از دقیق‌ترین و پیشرفته‌ترین ابزارهای سنجش فساد در بسترهای سیاسی مختلف شناخته می‌شود. یکی از مهم‌ترین مزایای این شاخص در ساختار چندبعدی و تفکیک‌پذیر آن نهفته است. برخلاف شاخص‌های سنتی که تنها یک نمره ترکیبی از فساد ارائه می‌دهند، شاخص V-Dem فساد را به مؤلفه‌های مختلفی نظیر فساد در قوه مجریه، قوه مقننه، قوه قضائیه و بخش عمومی تقسیم می‌کند. این تفکیک، امکان تحلیل دقیق‌تری از محل بروز فساد در ساختار حکمرانی را فراهم می‌کند و به خط‌مشی‌گذاران اجازه می‌دهد تا مداخلات هدفمندتری طراحی کنند [۹۸].

ویژگی برجسته دیگر این شاخص، دقت روش‌شناختی آن است که آن را از شاخص‌های مبتنی بر ادراک عمومی، مانند شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل (CPI)، متمایز می‌سازد. V-Dem با بهره‌گیری از مدل آماری نظریه پاسخ به سؤال (IRT) در چارچوب بیزی، داده‌های کدگذاری‌شده توسط خبرگان را تجمیع می‌کند. این مدل آماری، خطاها و سوگیری‌های احتمالی ارزیابان را تصحیح کرده و تخمین‌هایی همراه با میزان عدم قطعیت قابل سنجش ارائه می‌دهد؛ بنابراین نتایج به‌دست آمده از اعتبار آماری بالایی برخوردار بوده و قابل مقایسه در طول زمان و بین کشورها هستند [۱۰۱]. همچنین، استفاده از دست‌کم پنج کارشناس مستقل برای هر کشور در هر سال، سطح اطمینان داده‌ها را افزایش داده و خطر قضاوت‌های فردی افراطی را کاهش می‌دهد [۹۷].

مزیت قابل توجه دیگر، دامنه زمانی و پوشش جغرافیایی گسترده داده‌های V-Dem است. این شاخص، داده‌های سالانه فساد را برای بیش از ۲۰۰ کشور و قلمرو ارائه می‌دهد و در بسیاری از موارد داده‌ها تا سال ۱۹۰۰ نیز قابل دسترسی‌اند. چنین پایگاه داده‌ای، امکان تحلیل‌های تطبیقی و زمانی را فراهم می‌کند که برای درک روندهای فساد، تعامل آن با تغییرات رژیم، تحولات اقتصادی و اصلاحات نهادی ضروری است [۹۹].

همچنین، باید بر وضوح مفهومی این شاخص تأکید کرد. فساد در V-Dem صرفاً به‌عنوان نقض قانونی تعریف نمی‌شود، بلکه به‌عنوان استفاده شخصی از قدرت عمومی در نظر گرفته می‌شود و اشکال پنهان‌تری مانند خویشاوندسالاری، رابطه‌گرایی و خرید رأی نیز دربرمی‌گیرد. این تعریف، امکان ارزیابی‌های حساس به بافت را فراهم می‌سازد، به‌ویژه در دموکراسی‌هایی که فساد ممکن است در چارچوب نهادهای رسمی و قانونی رخ دهد [۱۰۱].

در نهایت، کاربرد میان‌رشته‌ای این شاخص نیز شایان توجه است. این ابزار نه تنها برای علوم سیاسی، بلکه برای اقتصاددانان، متخصصان توسعه، جامعه‌شناسان و پژوهشگران مدیریت دولتی نیز مفید و قابل استفاده است. تحقیقات تجربی مبتنی بر داده‌های V-Dem نشان داده‌اند که فساد، به‌ویژه در دموکراسی‌ها، تأثیرات منفی چشمگیری بر رشد اقتصادی، اعتماد نهادی و کارآمدی خط‌مشی‌گذاری دارد [۹۹].

#### • نقاط ضعف شاخص فساد در دموکراسی‌های متنوع (V-Dem)

با وجود تمام مزایای یادشده، شاخص فساد V-Dem نیز از محدودیت‌هایی برخوردار است. یکی از چالش‌های اصلی، انکای آن به قضاوت‌های کارشناسی است؛ موضوعی که اگرچه از طریق مدل‌های آماری تعدیل می‌شود، اما ذاتاً نوعی ذهنیت‌گرایی در آن وجود دارد. خبرگان ممکن است تحت تأثیر پیش‌زمینه تحصیلی، دانش منطقه‌ای یا گرایش سیاسی خود قرار بگیرند. اگرچه مدل IRT بخشی از این سوگیری‌ها را تصحیح می‌کند، اما نمی‌تواند کاملاً خطر سوگیری‌های شناختی یا فرهنگی را حذف کند به‌ویژه در کشورهایی که آزادی علمی یا مشارکت مدنی محدود است [۹۷]. چالش دیگر، مشکل در اعتبارسنجی بین‌زمینه‌ای یافته‌هاست. از آنجا که فساد ذاتاً رفتاری پنهان است، در بسیاری از موارد هیچ معیار قطعی برای تطبیق قضاوت‌های کارشناسانه با واقعیت وجود ندارد؛ بنابراین، اگرچه رویکرد V-Dem از نظر سنجی‌های ادراکی برتر است، همچنان روشی غیرمستقیم محسوب می‌شود که بر این فرض تکیه دارد که ارزیابی خبرگان منعکس‌کننده وضعیت واقعی کشورهاست. این موضوع در محیط‌های بسته و سیاسی که حتی کارشناسان نیز اطلاعات محدودی در اختیار دارند، می‌تواند مشکل‌ساز باشد [۱۰۱].

پیچیدگی فنی پایگاه داده V-Dem نیز ممکن است مانعی برای استفاده کاربران غیردانشگاهی یا فاقد آموزش آماری پیشرفته باشد. برخلاف شاخص‌های ساده‌تر که تنها یک نمره یا رتبه ارائه می‌دهند، V-Dem مجموعه‌ای وسیع از شاخص‌های تفکیک شده همراه با بازه‌های اطمینان و سطح عدم قطعیت ارائه می‌دهد. هرچند این غنا برای پژوهش‌های علمی بسیار ارزشمند است، اما می‌تواند برای خط‌مشی‌گذاران یا نهادهای غیردولتی که به دنبال اطلاعات فوری و عملیاتی هستند، گیج‌کننده باشد [۹۷].

همچنین برخی منتقدان معتقدند تمرکز شاخص بر بازیگران نهادی ممکن است باعث نادیده گرفتن فساد در سطوح غیررسمی و روزمره شود. برای مثال، فساد خرد در سطح کارکنان محلی یا مأموران پلیس ممکن است کمتر بازتاب داده شود، به‌ویژه در کشورهایی که نهادهای سطح بالا ظاهراً پاک هستند، اما تخلف در سطح پایین بسیار رایج است. این مسئله نگرانی‌هایی را درباره نمایش ناقص واقعیت فساد در زندگی روزمره شهروندان، به‌ویژه در دموکراسی‌های نوظهور یا در حال توسعه، ایجاد می‌کند [۹۹].

در نهایت، اگرچه شاخص V-Dem امکان مقایسه بین‌زمانی را فراهم می‌کند، اما از محدودیت‌های ناشی از کدگذاری تاریخی نیز در امان نیست. ارزیابی فساد در دهه‌های گذشته به دلیل کمبود منابع مستند و حافظه نهادی، چالش برانگیز است. در این موارد، قضاوت‌های کارشناسی براساس منابع ثانویه پراکنده صورت می‌گیرد که ممکن است دقت روندهای



بلندمدت را کاهش دهد. همچنین، در کشورهایی با تغییرات مکرر رژیم یا ناآرامی سیاسی، ممکن است تداوم و ثبات کدگذاری سال به سال خدشه‌دار شود [۱۰۱].

### ۱۱-۱-۵. شاخص تحول برتلزمان (BTI) <sup>۱</sup> - مؤلفه فساد

#### • مبانی نظری شاخص تحول برتلزمان (BTI)

شاخص تحول برتلزمان (BTI) در سال ۲۰۰۳ توسط بنیاد برتلزمان،<sup>۲</sup> یک بنیاد آلمانی مستقر در شهر گوتسوله، ایجاد شد. این شاخص به‌عنوان یک ابزار نظارتی جهانی طراحی شده که فرایندهای تحول در کشورهایی را که در مسیر گذار به دموکراسی و اقتصاد بازار قرار دارند، ارزیابی می‌کند. BTI وضعیت ۱۳۷ کشور در حال توسعه یا در حال گذار را با استفاده از ترکیبی از امتیازدهی‌های کمی و ارزیابی‌های کیفی مورد بررسی قرار می‌دهد. یکی از ابعاد اصلی این شاخص، سنجش کیفیت حکمرانی است که در آن، کنترل فساد نقش کلیدی دارد [۱۰۲].

مؤلفه فساد در BTI در بخش شاخص حکمرانی، در زیرمجموعه‌های «حاکمیت قانون» و «مدیریت سیاسی» جای گرفته است. در این شاخص، نه تنها وجود سازوکارهای مقابله با فساد اهمیت دارد، بلکه میزان اجرای واقعی آن‌ها و اعتماد عمومی به نهادها نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. برخلاف شاخص‌هایی که صرفاً مبتنی بر ادراک هستند مانند «شاخص ادراک فساد» از سازمان شفافیت بین‌الملل، BTI با تکیه بر ارزیابی کارشناسانه و معیارهای استاندارد، نتایجی را ارائه می‌دهد که بر شواهد عینی و نتایج خط‌مشی استوار است [۱۰۳].

پایه نظری ارزیابی فساد در BTI مبتنی بر مفاهیم کیفیت نهادی و پاسخ‌گویی دموکراتیک است. در این رویکرد، فساد نه تنها به‌عنوان یک تخلف حقوقی یا ناکارآمدی اقتصادی تلقی می‌شود، بلکه یک ناکامی ساختاری در حکمرانی در نظر گرفته می‌شود که مشروعیت دموکراتیک و فرایندهای تحول اقتصادی را تضعیف می‌کند. BTI در این چارچوب با نظریه‌های اقتصاد نهادی و علوم سیاسی هم‌راستاست که بر تعامل میان نهادها، رفتار نخبگان و نتایج توسعه‌ای تأکید دارند [۱۰۴].

همچنین، روش‌شناسی BTI مبتنی بر رویکرد ساخت‌گرایانه در علوم اجتماعی است؛ یعنی اینکه نهادها چگونه از طریق هنجارها، مشوق‌ها و توانمندی‌های کنشگران سیاسی شکل می‌گیرند و خود نیز آن‌ها را شکل می‌دهند. نظام امتیازدهی این شاخص براساس بازبینی هم‌تایان به‌صورت دوسویه ناشناس<sup>۳</sup> و گزارش‌های ساختاریافته کشوری انجام می‌شود که شفافیت و دقت علمی را تضمین می‌کند [۱۰۵].

#### • اهداف و دلایل ایجاد شاخص BTI

مؤلفه فساد در BTI با هدف تقویت حکمرانی مطلوب، افزایش پاسخ‌گویی نهادی و ارائه معیارهای تجربی برای اصلاحات طراحی شده است. بنیاد برتلزمان در زمان راه‌اندازی این شاخص تأکید داشت که کشورهای در حال گذار اغلب با

1. Bartelsmann Transformation Index (BTI)  
2. Bertelsmann Stiftung  
3. Double-Blind Peer Review

بی‌ثباتی سیاسی، ضعف در اجرای قوانین و چالش‌های اخلاقی در خدمات عمومی مواجه هستند. BTI تلاش می‌کند تا با شناسایی الگوهای موفق و روندهای نگران‌کننده، بستر اصلاحات مبتنی بر شواهد را فراهم سازد [۱۰۶].

شاخص فساد در BTI به‌گونه‌ای طراحی شده است که فراتر از شاخص‌های سطحی و ظاهری برود. هدف طراحان این بود که بررسی کنند آیا دولت‌ها سازوکارهای مقابله با فساد را ایجاد کرده‌اند و تا چه میزان این سازوکارها اجرایی و اثربخش هستند؛ از جمله وجود نهادهای مستقل ضدفساد، نظام‌های افشای دارایی‌ها، و نظارت قضایی مؤثر. بدین ترتیب، BTI شکاف بین ادعاهای رسمی در مقابله با فساد و واقعیت‌های اجرایی را آشکار می‌سازد. برای مثال، تایوان در این شاخص نمره بالایی برای پیگرد قانونی واقعی مقامات فاسد دریافت کرده است، درحالی‌که در شاخص‌های ادراکی رتبه پایین‌تری دارد که این تفاوت نشان‌دهنده ارزش افزوده BTI است [۱۰۳].

از منظر اجرایی، BTI ابزاری خط‌مشی‌محور برای بازیگران علاقه‌مند به اصلاحات محسوب می‌شود؛ از جمله نهادهای توسعه‌ای، سازمان‌های جامعه مدنی و خود دولت‌ها که می‌توانند از داده‌های BTI برای پایش پیشرفت، شناسایی موانع و مقایسه عملکرد با کشورهای مشابه استفاده کنند. این شاخص با هدف ایجاد درکی تطبیقی و بلندمدت از چالش‌های حکمرانی در مناطق و نظام‌های گوناگون طراحی شده است [۱۰۵].

از منظر علمی، داده‌های مربوط به فساد در BTI به غنای پژوهش‌های مرتبط با تأثیر چیدمان نهادی بر سلامت بخش عمومی کمک کرده‌اند. مطالعات تجربی متعددی از داده‌های این شاخص برای بررسی رابطه بین مدیریت سیاسی و کنترل فساد استفاده کرده و نشان دادند که رهبری باکیفیت، باز بودن اقتصاد و مشارکت مدنی چگونه بر کاهش فساد تأثیر می‌گذارد [۱۰۴].

در جمع‌بندی، مؤلفه فساد در BTI از حیث عمق، چندبُعدی بودن و روش‌شناسی مبتنی بر ارزیابی کارشناسی، برجسته است. این مؤلفه نه تنها برای اندازه‌گیری میزان فساد بلکه برای الهام‌بخشی به اصلاحات در مناطق جنوب و شرق جهانی طراحی شده است. پایه نظری آن بر اصول حکمرانی پاسخ‌گو، استحکام نهادی و توسعه مشارکتی استوار است که این شاخص را به ابزاری تحلیلی و هنجاری برای ارزیابی سلامت نهادی دولت‌ها تبدیل می‌کند.

#### • روش‌شناسی مؤلفه فساد در شاخص تحول بر تلزمان (BTI)

یکی از عناصر کلیدی در بعد حکمرانی این شاخص، ارزیابی میزان فساد و اثربخشی اقدامات ضدفساد است. روش‌شناسی BTI مدل ترکیبی (هیبریدی) را به کار می‌گیرد که تلفیقی از ارزیابی‌های کیفی خبرگان و امتیازدهی‌های کمی ساختارمند است. این ترکیب، امکان سنجشی حساس به بافت کشورها اما قابل مقایسه میان‌کشوری و بین‌دوره‌ای را فراهم می‌سازد [۱۰۲].

در قلب ارزیابی فساد BTI، شاخص «پیگرد سوءاستفاده از موقعیت اداری» قرار دارد که بخشی از دو دسته کلان‌تر «حاکمیت قانون» و «عملکرد حکمرانی» محسوب می‌شود. برخلاف شاخص‌های مبتنی بر ادراک عمومی، BTI از متخصصان ملی بهره می‌گیرد اغلب دانشگاهیان یا تحلیلگران ارشد خط‌مشی عمومی با دانش عمیق از بافت محلی که گزارش‌های توصیفی همراه با نمره‌دهی عددی تهیه می‌کنند. این متخصصان به پرسش‌های ارزیابانه مشخصی پاسخ می‌دهند که شامل میزان پیگرد قانونی یا مصونیت مقامات فاسد، و نیز میزان اجرای منظم خط‌مشی‌های ضدفساد است.



آنان هم چارچوب‌های قانونی موجود (de jure) و هم نحوه اجرای واقعی قوانین (de facto) را بررسی می‌کنند [۱۰۳].

نظام امتیازدهی BTI در بازه‌ای از ۱ تا ۱۰ عمل می‌کند. امتیاز ۱ نشان‌دهنده فساد فراگیر و بدون مجازات است و امتیاز ۱۰ بیانگر اجرای مؤثر، بی‌طرفانه و مستقل قوانین ضدفساد می‌باشد. نکته مهم آن است که کارشناسان باید امتیازهای خود را با مثال‌های تجربی از دوره مورد بررسی معمولاً دو سال گذشته توجیه کنند. این ارزیابی‌ها سپس طی فرایند بازبینی چندمرحله‌ای توسط هماهنگ‌کنندگان منطقه‌ای و هیئت تحریریه مرکزی بنیاد برتلمان بررسی می‌شوند تا انسجام روش‌شناسی، اعتبار مقایسه‌ای و تطابق با استانداردهای کدگذاری تضمین شود [۱۰۷].

پرسش‌های خاصی که مؤلفه فساد را هدایت می‌کنند، ابعاد مختلفی را دربرمی‌گیرند. برای نمونه، از کارشناسان پرسیده می‌شود: «تا چه حد مقامات عمومی فاسد مورد پیگرد یا مجازات قرار می‌گیرند؟ آیا نهادهای مستقلی برای تحقیق و مجازات فساد وجود دارند؟ آیا این نهادها از نظر سیاسی مستقل و از مداخله محافظت شده‌اند؟» پاسخ‌ها به این پرسش‌ها صرفاً بله یا خیر نیستند، بلکه به پاسخ‌های توصیفی مبتنی بر شواهد نیاز دارند که الگوهای اجرای قانون، اراده سیاسی در مبارزه با فساد، و تاب‌آوری نهادهای نظارتی نظیر دیوان محاسبات، دفاتر بازرسی، کمیسیون‌های ضدفساد و دستگاه قضایی را توضیح دهند.

علاوه بر شاخص مستقیم فساد، ابعاد مرتبط با فساد در شاخص‌های دیگری نیز لحاظ شده‌اند؛ از جمله «حاکمیت قانون»، «تفکیک قوا» و «اعتبار رهبری سیاسی». این شاخص‌های هم‌پوشان، تصویری جامع‌تر از ساختار نهادی را ارائه می‌دهند و ارزیابی می‌کنند که آیا اقدامات ضدفساد درون نظامی متوازن از کنترل و نظارت نهادینه شده‌اند یا آنکه اجرای قوانین به‌صورت گزینشی و سیاسی انجام می‌شود. این لایه‌بندی تحلیلی، مانع از بروز مثبت‌های کاذب می‌شود مواردی که در آن نهادهای رسمی وجود دارند؛ اما در عمل اجرا نمی‌شوند و اشکال پنهان‌تری از فساد مانند مصونیت نخبگان یا شبکه‌های حامی‌پروری را ثبت می‌کند که اغلب از دید شاخص‌های ادراکی پنهان می‌مانند [۱۰۸].

#### • نقاط قوت شاخص تحول برتلمان (BTI)

مؤلفه فساد در شاخص تحول برتلمان (BTI) به‌دلیل وضوح مفهومی، انسجام تحلیلی و عمق کیفی بالا، مورد تحسین گسترده‌ای قرار گرفته است. این شاخص که توسط بنیاد برتلمان توسعه یافته، هر دو سال یک‌بار وضعیت ۱۳۷ کشور در حال توسعه یا گذار را در سه محور اصلی تحول سیاسی، تحول اقتصادی و کیفیت حکمرانی ارزیابی می‌کند. در بُعد حکمرانی، کنترل فساد نقش محوری دارد و نه تنها از منظر فراوانی آن، بلکه از نظر اثربخشی سازوکارهای نهادی مقابله با آن، از جمله پیگردهای قانونی و سازوکارهای نظارتی عمومی نیز ارزیابی می‌شود [۱۰۲].

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت BTI، تمرکز ویژه آن بر حاکمیت قانون و سلامت نهادی است. برخلاف شاخص‌هایی که به ادراک عمومی متکی هستند، BTI از متخصصان ملی بهره می‌گیرد که با استفاده از دستورالعمل‌های دقیق کدگذاری، ارزیابی‌های توصیفی و نمرات عددی ارائه می‌دهند. این ارزیابی‌ها سپس در قالب فرایندهای ارزیابی منطقه‌ای و بین‌المللی مرور و اعتبارسنجی می‌شوند که باعث افزایش اعتبار علمی و شفافیت روش‌شناسی می‌گردد. همان‌گونه

که گوئیل (۲۰۱۵) اشاره می‌کند، این رویکرد موجب درکی عمیق‌تر و حساس‌تر به زمینه‌های نهادی فساد می‌شود، به‌ویژه در کشورهایی که رشوه‌خواری نادر است؛ اما سوءاستفاده قدرت در سطوح عالی رایج می‌باشد [۱۰۳].

مزیت دیگر BTI، گزارش‌های کیفی تفصیلی آن است که در کنار نمرات عددی ارائه می‌شوند و اطلاعات زمینه‌ای مهمی را در اختیار تحلیلگران قرار می‌دهند. این رویکرد دوگانه به کاربران کمک می‌کند تا نه تنها میزان فساد را دریابند، بلکه به سازوکارهای آن و بازیگران دخیل نیز پی ببرند. برای نمونه، گزارش منطقه‌ای BTI در سال ۲۰۲۰ برای اروپای شرقی و جنوب شرقی نشان می‌دهد چگونه شبکه‌های نخبگان از طریق سازوکارهای غیررسمی منافع خود را حفظ می‌کنند، حتی در کشورهایی که از نظر شاخص‌های رسمی حکمرانی نمره نسبتاً مناسبی دارند [۱۰۸].

نکته قابل توجه دیگر این است که BTI یکی از معدود شاخص‌هایی است که به‌طور نظام‌مند تلاش‌های قضایی و اجرایی برای مبارزه با فساد را ارزیابی می‌کند. وجود قوانین کافی نیست، مگر اینکه نهادهای قابل اعتمادی برای اجرای آن‌ها وجود داشته باشد. تأکید BTI بر اجرای قوانین، آن را از شاخص‌هایی که تنها به قوانین نوشته شده یا برداشت‌های ذهنی می‌پردازند، متمایز می‌سازد [۱۰۳].

- در نهایت، انتشار دو سال یک‌بار این شاخص، مبنای مناسبی برای تحلیل‌های طولی فراهم می‌آورد و به پژوهشگران امکان می‌دهد روندهای اصلاحات یا افول نهادی را در بستر زمانی دنبال کنند. همین ویژگی، BTI را به ابزاری ارزشمند برای تحلیل‌های تطبیقی و بررسی مسیرهای تحول حکمرانی در کشورهای مختلف تبدیل کرده است [۱۰۹].

#### • نقاط ضعف شاخص تحول بر تلزمان (BTI)

با وجود مزایای قابل توجه، مؤلفه فساد در BTI نیز دارای محدودیت‌هایی در سطح روش‌شناسی و کاربردی عملی است. مهم‌ترین چالش، اتکا به قضاوت‌های کارشناسی است؛ امری که با وجود ساختارمندی و مرور همتایان، ذاتاً ذهنی باقی می‌ماند. اگرچه BTI تلاش می‌کند از طریق ارزیابی‌های دوسویه و دستورالعمل‌های امتیازدهی، سوگیری‌ها را کاهش دهد، اما تفسیرهای متخصصان ممکن است همچنان متأثر از پیش‌زمینه‌های سیاسی، فرهنگی یا منطقه‌ای آن‌ها باشد—به‌ویژه در کشورهایی با فضای سیاسی حساس [۱۱۰].

چالش مهم دیگر، عدم دقت کافی در امتیازدهی کمی است. BTI از مقیاس ۱ تا ۱۰ برای هر شاخص استفاده می‌کند که گرچه برای مقایسه کلی مفید است، اما دقت و تفکیکی که شاخص‌های پیچیده‌تری مانند V-Dem ارائه می‌دهند را ندارد. برای مثال، درحالی‌که V-Dem انواع مختلف فساد مانند فساد قضایی، قانونگذاری و اجرایی را به‌طور مجزا می‌سنجد، BTI تصویری کلی و تجمیع شده ارائه می‌دهد که ممکن است تفاوت‌های ساختاری یا منطقه‌ای فساد را نادیده بگیرد [۱۱۰].

همچنین، چرخه دوسالانه انتشار BTI ممکن است باعث کاهش واکنش‌پذیری شاخص نسبت به تحولات سریع سیاسی یا بحران‌های فساد شود. برخلاف برخی شاخص‌های مبتنی بر داده‌های روز یا پوشش رسانه‌ای، داده‌های BTI تنها هر دو سال یک‌بار به‌روزرسانی می‌شوند که ممکن است تغییرات کوتاه‌مدت را ثبت نکند. این مسئله در کشورهایی با بی‌ثباتی سیاسی یا تغییرات نهادی سریع می‌تواند باعث کاهش اعتبار داده‌ها شود [۱۰۹].



نقد دیگر به این شاخص، توجه ناکافی به تجربه شهروندان از فساد در زندگی روزمره است. درحالی که ارزیابی‌های کارشناسی BTI غنی از تحلیل نهادی هستند، ممکن است فسادهای خرد یا اداری را که مردم عادی با آن مواجه‌اند، کمتر بازتاب دهند. این در تضاد با شاخص‌هایی نظیر CPI است که با وجود محدودیت‌های خود، تصویری مکمل از نحوه تجربه فساد توسط جامعه ارائه می‌دهند [۱۰۳].

در نهایت، هرچند BTI گزارش‌های کیفی ارائه می‌دهد، اما دسترس‌پذیری و کارایی آن برای تصمیم‌گیران غیرآکادمیک یا سازمان‌های مدنی محدود است. زبان تخصصی و حجم زیاد گزارش‌ها ممکن است برای کاربران غیردانشگاهی چالش‌برانگیز باشد و دستیابی سریع به تحلیل‌های عملیاتی را دشوار سازد. همان‌گونه که موریرا و کرسپو (۲۰۱۶) اشاره کرده‌اند، بسیاری از شاخص‌های توسعه میان‌جام‌نگری و کارآمدی دچار تضاد هستند و BTI نیز از این قاعده مستثنی نیست [۱۱۱].

## ۱۲-۱-۵. یوروبارومتر - نظرسنجی‌های ویژه درباره فساد

### • مبانی نظری شاخص

یوروبارومتر یک ابزار همه‌پرسی است که توسط کمیسیون اتحادیه اروپا، مجلس اتحادیه اروپا و سایر مؤسسات و آژانس‌های اروپایی که معمولاً نظرات شهروندان اروپایی را نظارت می‌کنند مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌ویژه در خصوص مباحثی که به اتحادیه اروپا مربوط است و هم‌چنین نگرش‌های مربوط به مسائل سیاسی و ماهیت اجتماعی در اتحادیه. یوروبارومتر داده‌های کمی و مرتبط را برای خبرگان حوزه افکار عمومی، پژوهشگران، رسانه‌ها و عموم مردم فراهم می‌آورد. پروژه یوروبارومتر از سال ۱۹۷۴ در کمیسیون اروپا و توسط ژاک رنه رابیه، همکار سابق ژان مونه و مدیر کل اطلاعات پایه‌گذاری شد. در ابتدای به‌عنوان ابزاری برای «آشکارسازی اروپاییان برای خود» در نظر گرفته شد. پس از مدتی با استفاده از ابزارهای پیمایشی متفاوت توسعه و گسترش یافت. در سال ۲۰۰۷ مجلس (پارلمان) اروپا کمیسیونی را برای سری پیمایش‌های منظمی از یوروبارومتر را ایجاد کرد که بر موضوعاتی نظیر مسائل خاص مجلس اتحادیه اروپا، از جمله انتخابات تمرکز دارد [۱۱۲].

• یوروبارومتر به دلیل پوشش موضوعات بسیار متنوع و اجرای مداوم در طولانی‌مدت، به یک منبع بی‌نظیر

اطلاعات و دانش در سطح اتحادیه اروپا تبدیل شده است. روش‌شناسی یوروبارومتر

یوروبارومتر رویکردهای متدولوژی متنوعی را برحسب نوع یا موضوع پیمایش اتخاذ می‌کند. هر یک از پیمایش‌های منتشر شده شامل مشخصات فنی، تشریح متدولوژی و روش نمونه‌گیری در هر یک از کشورها و قلمروهای مورد پیمایش به همراه داده‌های مربوط به سطوح اطمینان یافته‌های پژوهش است.

روش‌های مصاحبه شامل رودررو، مصاحبه تلفنی به کمک رایانه و پرسش‌نامه‌های آنلاین می‌شود.

در میان پیمایش‌هایی که یوروبارومتر انجام می‌دهد دو پیمایش با عنوان نگرش شهروندان در خصوص فساد در اتحادیه اروپا و ادراک کسب‌وکارها از فساد در اتحادیه اروپا وجود دارد که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در بررسی

نگرش شهروندان در خصوص فساد، ادراک، نگرش و تجربه شهروندان اروپایی در مورد رواج و وقوع فساد مورد سؤال قرار گرفته و همچنین در مورد گزارشگری فساد نیز پرسش انجام می‌شود [۱۱۳].

این پیمایش توسط پرسشنامه‌ای مشتمل بر ۱۴ پرسش (با گزینه‌های بله و خیر؛ طیف ۵ تایی و چندگزینه‌ای) انجام می‌شود و پس از جمع‌آوری داده که بیش‌تر مبتنی بر مصاحبه رودررو و گاهی پرسش تلفنی و آنلاین است، نسبت به تحلیل و ارائه گزارش نهایی اقدام می‌شود.

### ۱۳-۱-۵. لاتینوبارومتر<sup>۱</sup>

#### • مبانی نظری شاخص‌های لاتینوبارومتر

پروژه لاتینوبارومتر در اوایل دهه ۱۹۹۰ و هم‌زمان با دگرگونی‌های سیاسی چشمگیر در آمریکای لاتین شکل گرفت؛ دگرگونی‌هایی که نتیجه موج گسترده گذار به دموکراسی در دهه ۱۹۸۰ بود. این تحولات، نیاز به داده‌های نظام‌مند و تجربی برای سنجش نگرش عمومی نسبت به حکمرانی دموکراتیک، آزادسازی اقتصادی، اعتماد نهادی و رفاه اجتماعی در کشورهای متعدد را آشکار ساخت. شرکت لاتینوبارومتر، نهادی غیرانتفاعی مستقر در سانتیاگو شیلی، این مأموریت را آغاز کرد. نخستین پیمایش منطقه‌ای این نهاد در سال ۱۹۹۵ و با هدایت مارتا لاگوس، دانشمند علوم سیاسی و متخصص افکار عمومی، اجرا شد. از آن زمان، این پیمایش به‌طور سالانه در ۱۸ کشور آمریکای لاتین که بیش از ۶۰۰ میلیون نفر را دربرمی‌گیرند، انجام می‌شود [۱۱۴].

الهام‌بخش این ابتکار، روند جهانی گسترش استفاده از پیمایش‌های استاندارد برای پایش افکار عمومی بود؛ روندی که با نمونه‌هایی چون یوروبارومتر در اروپا و آفبارومتر در آفریقا شناخته می‌شود. با این حال، لاتینوبارومتر به‌دلیل تمرکز منطقه‌ای و رویکرد خاص در طراحی و اجرای پیمایش، تمایز قابل توجهی دارد. مهم‌تر آنکه این پروژه توسط متخصصان و نهادهای بومی برای جوامع بومی طراحی شده است که این امر اعتبار و تناسب فرهنگی سؤالات و تحلیل نتایج را افزایش می‌دهد.

پیمایش‌های لاتینوبارومتر براساس نمونه‌های ملی نماینده و از طریق مصاحبه حضوری انجام می‌شود؛ روشی که در منطقه‌ای با سطوح مختلف سواد و دسترسی محدود به فناوری، اهمیت دارد. استانداردسازی ابزارهای سنجش در بین کشورها امکان مقایسه‌های فراملی و روندی را فراهم کرده و آن را به ابزاری ارزشمند برای تحقیقات دانشگاهی و خط‌مشی‌گذاری بدل کرده است [۱۱۵].

از دیدگاه نظری، شاخص‌های لاتینوبارومتر بر پایه تلفیقی از علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و اقتصاد توسعه بنا شده‌اند. یکی از مفاهیم کلیدی در این زمینه، «مشروعیت سیاسی» است؛ یعنی باور شهروندان به حق حاکمیت نهادها و دولت‌ها. سؤالاتی که میزان اعتماد به قوه قضائیه، پلیس، پارلمان و سایر نهادها را می‌سنجند، به‌عنوان شاخصی از این مشروعیت تلقی می‌شوند.



چارچوب نظری دیگر، «تحکیم دموکراسی» است که بر ثبات و عمق یافتن هنجارهای دموکراتیک در گذر زمان تمرکز دارد. افزون بر این، نظریه «سرمایه اجتماعی» به‌ویژه در قالب تعریف رابرت پاتنام از اعتماد اجتماعی و مشارکت مدنی، نیز بر طراحی سؤالات اثرگذار بوده است. از طریق سنجش میزان اعتماد بین‌فردی و مشارکت در نهادهای مدنی، این پیمایش درک بهتری از چگونگی اثرگذاری انسجام اجتماعی بر رفتار سیاسی ارائه می‌دهد.

در کنار آن، نظریه انتخاب عقلانی نیز برای تحلیل چگونگی ارزیابی عملکرد دولت توسط شهروندان براساس رضایت اقتصادی، کیفیت خدمات و ادراک از فساد، چارچوب تحلیلی مفیدی فراهم می‌آورد.

این مدل‌های نظری در رویکرد چندبعدی لاتینوبارومتر منعکس شده‌اند. برای مثال، این پیمایش شاخص‌هایی چون رفاه ذهنی، ارزیابی اقتصاد، دیدگاه نسبت به نابرابری درآمد و دسترسی به خدمات پایه را اندازه‌گیری می‌کند. چنین شاخص‌هایی تعامل بین کنش فردی و ساختار نهادی را به تصویر می‌کشند و نمایی پیچیده از حکمرانی در آمریکای لاتین ارائه می‌دهند [۱۱۹].

- شاخص‌های مربوط به فساد به‌ویژه توجه روزافزونی یافته‌اند، زیرا نقش مؤثری در شکل‌گیری مشروعیت دموکراتیک ایفا می‌کنند. سؤالات مربوط به درک فساد در نهادهای عمومی و میان مقامات، به تحلیل اثر فساد بر رفتار رأی‌دهی و کناره‌گیری مدنی کمک می‌کنند. هرچند برخی پژوهشگران فقدان داده در مورد کشورهایی چون کوبا و هائیتی را ذکر کرده‌اند، اما لاتینوبارومتر همچنان جامع‌ترین منبع منطقه‌ای برای افکار عمومی درباره فساد است [۱۲۰].

#### • اهداف و دلایل شکل‌گیری

هدف اصلی از ایجاد لاتینوبارومتر، اندازه‌گیری نظام‌مند افکار عمومی برای کمک به درک ملی و بین‌المللی از تحکیم دموکراسی، رضایت اقتصادی، اعتماد به نهادها و نگرش‌های مردم نسبت به حکمرانی و جامعه بود. هدف نهایی این بود که با تقویت صدای شهروندان از طریق داده‌های تجربی، امکان تدوین خط‌مشی‌های عمومی مؤثرتر فراهم شود.

یکی از انگیزه‌های اصلی برای راه‌اندازی این پروژه، فراتر رفتن از شاخص‌های صوری دموکراسی مانند برگزاری انتخابات و تمرکز بر کیفیت واقعی آن بود. در این چارچوب، شاخص‌هایی چون اعتماد نهادی، درک فساد، حمایت از هنجارهای دموکراتیک و رضایت از خدمات عمومی جایگاه محوری پیدا کردند. این داده‌ها به پژوهشگران و خط‌مشی‌گذاران اجازه می‌دهند تا ابعاد عمیق‌تر دموکراسی مانند فرهنگ سیاسی و مشارکت شهروندی را پایش کنند [۱۱۶].

لاتینوبارومتر همچنین به‌عنوان ابزاری برای هشدار اولیه نسبت به بی‌ثباتی سیاسی عمل می‌کند. از طریق رصد نارضایتی از دموکراسی و سطح اعتماد به نهادها، این پیمایش می‌تواند نقاط ضعف مشروعیت دموکراتیک را شناسایی کند. برای مثال، نتایج پیمایش سال ۲۰۰۵ نشان داد که در کشورهایی با عملکرد نهادی ضعیف و نابرابری بالا، نارضایتی فزاینده‌ای از دموکراسی وجود دارد که این موضوع به‌عنوان نشانه‌ای از نیاز به اصلاحات عمیق‌تر تفسیر شد [۱۱۷].

همچنین، لاتینوبارومتر به نهادهای بین‌المللی مانند بانک توسعه آمریکای لاتین (IDB) کمک کرده تا دیدگاه‌های عمومی را در راهبردهای منطقه‌ای خود لحاظ کنند. در نمونه‌ای بارز، همکاری مشترک بین IDB و لاتینوبارومتر منجر به هم‌سنجی داده‌های برداشت عمومی با آمارهای رسمی شد و این امر موجب بهبود خط‌مشی‌های تجاری و یکپارچگی منطقه‌ای شد [۱۱۸].

### • روش‌شناسی شاخص لاتینوبارومتر

شاخص لاتینوبارومتر یکی از پایه‌های اساسی پژوهش‌های افکار عمومی در آمریکای لاتین به شمار می‌رود که از زمان آغاز به کار آن در سال ۱۹۹۵، به صورت نظام‌مند به سنجش نگرش‌ها، رفتارها و ادراکات شهروندان در ۱۸ کشور این منطقه می‌پردازد. این شاخص توسط «مؤسسه غیرانتفاعی لاتینوبارومتر» مستقر در سانتیاگو شیلی طراحی و اجرا شده و هدف آن، ارائه داده‌هایی طولی و قابل مقایسه برای حمایت از پژوهش‌های دانشگاهی، تصمیم‌گیری‌های خط‌مشی‌گذاری و راهبردهای توسعه بین‌المللی است. روش‌شناسی این پیمایش بر پایه استانداردهای علمی دقیق طراحی شده و دقت، قابلیت مقایسه منطقه‌ای و حساسیت فرهنگی را تضمین می‌کند [۱۱۴].

در هسته اصلی این روش‌شناسی، یک پیمایش چهره‌به‌چهره استاندارد وجود دارد که سالانه با حدود ۲۰,۰۰۰ نفر در سراسر منطقه انجام می‌شود. نمونه‌گیری به صورت احتمالی و نماینده‌ای از جمعیت بزرگسال (۱۸ سال به بالا) در هر کشور صورت می‌گیرد و متغیرهایی نظیر سکونت شهری یا روستایی، جنسیت، وضعیت اجتماعی-اقتصادی و سطح تحصیلات را دربرمی‌گیرد. حجم نمونه در هر کشور معمولاً بین ۱,۰۰۰ تا ۱,۲۰۰ نفر است که سطح اطمینان ۹۵ درصدی و خطای نمونه‌گیری در حدود  $\pm 3$  درصد را فراهم می‌سازد. پیمایش‌ها به زبان محلی انجام می‌شوند و جمع‌آوری داده‌ها توسط مؤسسات نظرسنجی ملی و تحت نظارت تیم هماهنگی مرکزی لاتینوبارومتر صورت می‌گیرد [۱۱۵].

شاخص لاتینوبارومتر طیفی گسترده از شاخص‌های موضوعی را در حوزه‌های حکمرانی، اقتصاد، دموکراسی و زندگی اجتماعی اندازه‌گیری می‌کند. این شاخص‌ها شامل اعتماد به نهادها (نظیر دولت، قوه قضائیه، پلیس، و پارلمان)، مشارکت سیاسی، رضایت از دموکراسی، درک از فساد، انتظارات اقتصادی، مشارکت مدنی، و نگرش‌ها نسبت به آزادی‌های مدنی و حقوق بشر هستند. برای مثال، سؤالاتی مانند «تا چه میزان به کنگره ملی اعتماد دارید؟» یا «آیا دموکراسی را بر دیگر شکل‌های حکومت ترجیح می‌دهید؟» به منظور سنجش مشروعیت نهادی و حمایت دموکراتیک مطرح می‌شوند. پاسخ‌ها غالباً به صورت مقیاس لیکرت یا گزینه‌های دوگانه (بله/خیر) ثبت شده و امکان تحلیل کمی و مقایسه زمانی را فراهم می‌کنند [۱۱۹].

ویژگی متمایز دیگر لاتینوبارومتر، سنجش ادراکات ذهنی به‌عنوان شاخص‌های جایگزین چالش‌های ساختاری است. برای نمونه، ادراک از فساد از طریق سؤالی مانند «تا چه اندازه فکر می‌کنید فساد در میان مسئولان کشور گسترده است؟» ارزیابی می‌شود. همچنین، احساس امنیت فردی، عدالت و چشم‌انداز اقتصادی آینده از طریق سؤالاتی چون «چه قدر هنگام پیاپی‌رویی شبانه در محله‌تان احساس امنیت می‌کنید؟» یا «آیا فکر می‌کنید وضعیت اقتصادی‌تان در سال آینده بهتر خواهد شد؟» سنجیده می‌شود. این دسته از شاخص‌ها به پژوهشگران اجازه می‌دهند تا پیوند بین عملکرد عینی نهادها و ادراک عمومی را بررسی کنند [۱۱۸].

از نظر تحلیلی، داده‌ها پس از جمع‌آوری، وزن‌دهی و پردازش می‌شوند تا خطاهای طراحی نمونه‌گیری اصلاح و قابلیت مقایسه فراملی حفظ شود. روش‌های آماری مانند تحلیل عاملی، تحلیل عاملی، مدل‌های پاسخ کیفی و تحلیل رگرسیون برای ساخت شاخص‌هایی نظیر رضایت از دموکراسی، اعتماد نهادی و ادراک از فساد به کار می‌روند. این شاخص‌ها امکان تجزیه و تحلیل براساس ویژگی‌های جمعیت‌شناختی نظیر سن، جنس، درآمد و تحصیلات را فراهم کرده و امکان



رتبه‌بندی کشورها و تحلیل روندهای منطقه‌ای را ایجاد می‌کنند. پژوهشگران از این داده‌ها برای بررسی همبستگی بین اعتماد نهادی و شرایط اقتصادی-اجتماعی یا میان ادراک از نابرابری و اعتماد به دموکراسی استفاده می‌کنند [۱۱۵].

• فراتر از ساختار فنی خود، شاخص لاتینوبارومتر شامل مجموعه‌های موضوعی چرخشی است که با مسائل روز در منطقه هماهنگ می‌شوند؛ از جمله مهاجرت، محیط زیست، برابری جنسیتی و حکمرانی در دوران همه‌گیری. این بخش‌های متغیر، بینش‌های ارزشمندی درباره پویایی‌های اجتماعی و سیاسی نوظهور ارائه می‌دهند. به‌عنوان نمونه، در سال‌های اخیر، پرسش‌هایی به‌منظور سنجش اعتماد به واکنش دولت‌ها در برابر کووید-۱۹ و میزان اعتماد به واکسن به پیمایش افزوده شده که نشان‌دهنده توانایی شاخص در پاسخگویی به شرایط متغیر است [۱۲۱].

#### • نقاط قوت شاخص لاتینوبارومتر

شاخص لاتینوبارومتر به‌عنوان یکی از ابزارهای بنیادین در مطالعه افکار عمومی در آمریکای لاتین شناخته می‌شود. یکی از برجسته‌ترین نقاط قوت این شاخص، سخت‌گیری روش‌شناختی آن است. از زمان تأسیس در سال ۱۹۹۵، این پیمایش به‌طور پیوسته از روش نمونه‌گیری احتمالی و حضوری در ۱۸ کشور منطقه استفاده کرده است و بدین ترتیب نمایندگی وسیعی از جمعیت بزرگسال را فراهم می‌سازد. این طراحی قوی، سطح اطمینان ۹۵ درصدی با حاشیه خطای  $\pm 3$  درصد را فراهم کرده و به اعتبار یافته‌های آن می‌افزاید [۱۱۵].

مزیت مهم دیگر، استانداردسازی پرسشنامه‌های اصلی این پیمایش است. با بهره‌گیری از مجموعه ثابتی از شاخص‌های کلیدی مانند اعتماد به نهادها، رضایت از دموکراسی و درک فساد، لاتینوبارومتر امکان مقایسه‌های ملی و زمانی معناداری را فراهم می‌سازد. این ویژگی، آن را به منبعی ارزشمند برای پژوهشگران، خط‌مشی‌گذاران و نهادهای بین‌المللی در پایش روند توسعه دموکراتیک و عملکرد نهادی تبدیل کرده است [۱۱۴].

از دیگر نقاط قوت این پیمایش، توانایی آن در ثبت ادراکات ذهنی و نگرش‌های اجتماعی است؛ مسائلی که غالباً در آمارهای رسمی نادیده گرفته می‌شوند. لاتینوبارومتر مفاهیمی مثل اعتماد مردم به یکدیگر، مشارکت سیاسی و حقوق بشر را بررسی می‌کند و درک عمیقی از فرهنگ اصلی دموکراسی ارائه می‌دهد. این ابعاد کیفی به‌ویژه در فهم درونی‌سازی ارزش‌های دموکراتیک توسط شهروندان در صورت ضعف نهادهای رسمی نقشی کلیدی دارند [۱۲۲].

توانایی پیمایش در انطباق با مسائل معاصر نیز یکی دیگر از مزایای مهم آن است. برای نمونه، در سال‌های اخیر، پرسش‌هایی پیرامون حکمرانی دوران کرونا و نگرش به واکسیناسیون به پرسشنامه افزوده شده‌اند. این انعطاف‌پذیری، شاخص را در مواجهه با زمینه‌های متغیر سیاسی و اجتماعی مرتبط و به‌روز نگه می‌دارد [۱۲۱].

• افزون‌بر این، پیوند این شاخص با چارچوب‌های خط‌مشی‌گذاری گسترده‌تر نیز قابل توجه است. نهادهایی مانند بانک توسعه بین‌المللی آمریکا (IDB) از داده‌های لاتینوبارومتر برای هم‌راستاسازی ارزیابی خط‌مشی‌های رسمی با درک عمومی استفاده کرده‌اند؛ رویکردی که تمرکز بر مردم‌محوری در حکمرانی و برنامه‌ریزی توسعه را تقویت می‌کند [۱۲۲].

#### • نقاط ضعف شاخص لاتینوبارومتر

با وجود مزایای بسیار، شاخص لاتینوبارومتر نیز دارای محدودیت‌هایی است که باید به آن‌ها توجه شود. یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف، حذف برخی کشورهای آمریکای لاتین از حوزه پوشش آن است. کشورهایی مانند کوبا، گویان و برخی

کشورهای حوزه کارائیب به دلیل ملاحظات لجستیکی، سیاسی یا نهادی در پیمایش‌ها لحاظ نمی‌شوند. این حذف باعث ایجاد تصویری ناقص از منطقه و تحریف احتمالی در درک روندهای افکار عمومی در آمریکای لاتین می‌شود [۱۱۵]. محدودیت دیگر به ماهیت مصاحبه‌های حضوری مربوط است که می‌تواند منجر به «سوگیری مطلوبیت اجتماعی» شود. در جوامعی که سرکوب سیاسی یا نظام‌های پدرسالارانه وجود دارد، پاسخ‌دهندگان ممکن است نظرات حساس یا بحث‌برانگیز مانند حمایت از اقتدارگرایی یا نارضایتی از حکومت را کمتر بیان کنند؛ بنابراین، هرچند این روش نمایندگی را افزایش می‌دهد، اما ممکن است صداقت پاسخ‌ها را در محیط‌های غیردمکراتیک تضعیف کند [۱۲۳].

همچنین، هرچند این پیمایش امکان مقایسه‌های بین‌کشوری را فراهم می‌کند، تفاوت‌های فرهنگی و زبانی می‌تواند بر تفسیر سؤالات تأثیر بگذارد. مفاهیمی نظیر «دمکراسی»، «عدالت» یا «فساد» ممکن است در کشورهای مختلف معانی متفاوتی داشته باشند که این امر منجر به پاسخ‌های متغیر حتی با پرسش‌های یکسان می‌شود. این تفاوت معنایی، استنتاج نتایج کلی در سطح منطقه را پیچیده می‌سازد [۱۱۹].

شاخص لاتینوبارومتر همچنین با چالش‌هایی در خصوص ثبات طولی شاخص‌های خود روبه‌روست. هرچند شاخص‌های اصلی در طول زمان ثابت باقی مانده‌اند، ماژول‌های موضوعی آن هر سال تغییر می‌کنند، که این امر مانع از تحلیل‌های روندی در خصوص موضوعات نوظهور می‌شود. به‌عنوان مثال، داده‌های مربوط به اعتماد دیجیتال، اطلاعات نادرست یا نگرانی‌های اقلیمی به‌صورت مداوم رصد نمی‌شوند، هرچند که این موضوعات روزبه‌روز برای دمکراسی اهمیت بیشتری می‌یابند.

نکته انتقادی دیگر، دسترسی محدود به داده‌های خام و مستندات روش‌شناختی کامل در برخی سال‌هاست. اگرچه گزارش‌های خلاصه در دسترس هستند، اما پژوهشگران ممکن است در انجام تحلیل‌های ثانویه عمیق یا بازتولید نتایج با مشکل مواجه شوند؛ زیرا شفافیت کامل یا دسترسی به داده‌های اولیه در همه موارد فراهم نیست [۱۱۴].

در نهایت، با اینکه این پیمایش بینش‌های همبستگی ارزشمندی ارائه می‌دهد، اما ذاتاً یک ابزار مقطعی است و قادر به اثبات روابط علی نیست. برای مثال، می‌توان ارتباط میان اعتماد به دولت و ادراک از وضعیت اقتصادی را سنجید، اما نمی‌توان تعیین کرد کدام عامل موجب دیگری شده است؛ بنابراین، بدون تلفیق با داده‌های طولی یا تجربی، این پیمایش برای ارزیابی اثر خط‌مشی‌های خاص یا رویدادهای سیاسی محدودیت‌هایی دارد [۱۲۴].

#### ۱۴-۱-۵. شاخص جهانی فساد<sup>۱</sup>

##### • مبانی شاخص جهانی فساد (GCI)

شاخص جهانی فساد (GCI) که نباید با شاخص شناخته‌شده‌تری به نام «شاخص ادراک فساد» (CPI) متعلق به سازمان شفافیت بین‌الملل اشتباه گرفته شود، در سال ۲۰۱۹ توسط شرکت Global Risk Profile (GRP) مستقر در سوئیس توسعه یافت. این شاخص با هدف ارائه رویکردی جامع و تجربی برای سنجش ریسک فساد در کشورهای مختلف طراحی

1. Global Corruption Index (GCI)



شده است. برخلاف شاخص‌های پیشین که عمدتاً بر ادراکات ذهنی از فساد تکیه داشتند، GCI بر آن است تا با بهره‌گیری از شاخص‌های متنوع‌تری مانند چارچوب‌های قانونی، نظارت مدنی و ساختارهای اقتصادی، تحلیل دقیق‌تری ارائه دهد [۱۲۵].

این شاخص از نظریه‌های حاکمیت و اقتصاد نهادی الهام گرفته است، به‌ویژه از این دیدگاه که فساد از عدم تعادل قدرت، ضعف نهادها، و نبود شفافیت و پاسخ‌گویی سرچشمه می‌گیرد. تلاش‌های اولیه برای اندازه‌گیری فساد بیشتر بر داده‌های ادراکی گردآوری شده از خبرگان اقتصادی و نظرسنجی‌ها مبتنی بود، همانند شاخص CPI که توسط سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۱۹۹۵ ارائه شد [۱۲۶]. باین‌حال، پژوهشگران نسبت به ماهیت ذهنی و عدم شفافیت روش‌شناسی CPI انتقاداتی وارد کردند [۱۲۷]. از این‌رو، GRP سعی کرد GCI را بر مبنای مدلی چندبعدی و مبتنی بر داده‌های تجربی، هم کمی و هم کیفی، طراحی کند.

شاخص GCI با رویکردهای آکادمیک و نهادی گسترده‌تری که فساد را پدیده‌ای ساختاری و چندوجهی می‌دانند همسو است. پایه نظری این شاخص شامل چارچوب حکمرانی‌ای است که نهادهای رسمی (مانند قوانین و مکانیسم‌های اجرایی) و هنجارهای غیررسمی (مانند پذیرش اجتماعی فساد و رویه‌های شفافیت) را دربرمی‌گیرد. این دیدگاه همگام با اجماع رو به رشد میان پژوهشگران است که معتقدند مقابله با فساد مستلزم اصلاحات نهادی یکپارچه است، نه صرفاً اقداماتی مقطعی یا فردی [۱۲۸].

#### • اهداف و دلایل ایجاد شاخص جهانی فساد

هدف اصلی از ایجاد شاخص جهانی فساد (GCI) ارائه ابزاری مبتنی بر داده برای ارزیابی ریسک فساد در سطح جهانی است که بتواند نیازهای ذی‌نفعان در بخش‌های دولتی و خصوصی را پاسخ دهد. این شاخص برای پر کردن خلأهایی طراحی شده است که شاخص‌های قبلی به‌ویژه آن‌هایی که بر ادراک فساد متکی بودند از شناسایی آن‌ها ناتوان بوده‌اند. GCI کشورها را در حوزه‌های موضوعی مختلف از جمله چارچوب‌های قانونی ضدفساد، نظارت جامعه مدنی، آزادی مطبوعات، استقلال قضایی، و شاخص‌های اقتصادی نظیر نابرابری درآمد و کیفیت مقررات مورد ارزیابی قرار می‌دهد [۱۲۹].

یکی از دلایل کلیدی برای توسعه این شاخص، درک روزافزون این واقعیت بود که فساد تنها نتیجه ضعف اخلاقی یا تخلف‌های فردی نیست، بلکه مسئله‌ای ساختاری و پیچیده است که توسعه را مختل کرده، اعتماد به نهادهای عمومی را کاهش داده و نابرابری اجتماعی را تشدید می‌کند [۱۲۵]. شاخص‌های سنتی مانند CPI اگرچه در افزایش آگاهی مؤثر بودند، اما برای هدایت اصلاحات عملی یا شناسایی ضعف‌های نهادی خاص کفایت نمی‌کردند. در مقابل، GCI با تجزیه فساد به ریسک‌های اجزایی آن و تخصیص امتیاز به عملکرد کشورها در ابعاد مختلف حکمرانی، تحلیل‌های کاربردی‌تری ارائه می‌دهد.

افزون بر این، GCI در پاسخ به نیاز فزاینده سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای غیردولتی و شرکت‌های چندملیتی برای دستیابی به داده‌های قابل اتکا و دقیق درباره ریسک‌های فساد طراحی شد. در محیط‌های کسب‌وکار و رعایت الزامات بین‌المللی، ضرورت دارد کشورها نه براساس شهرت، بلکه براساس شاخص‌های ملموس و عددی مقایسه شوند تا بتوان

تصمیم‌های سرمایه‌گذاری، تخصیص کمک‌های توسعه‌ای و اصلاحات خط‌مشی را بهتر مدیریت کرد. این شاخص در فرایندهای بررسی صلاحیت طرف‌های تجاری، چارچوب‌های ضدپول‌شویی (AML) و برنامه‌های انطباق شرکتی قابل بهره‌برداری مستقیم است [۱۳۰].

#### • روش‌شناسی شاخص جهانی فساد (GCI)

شاخص جهانی فساد (GCI)، بر پایه یک مدل ترکیبی و داده‌محور بنا شده است که بیش از ۲۸ متغیر را در چهار بُعد اصلی دربرمی‌گیرد: مبارزه با فساد و حکمرانی، جامعه مدنی، شفافیت و آزادی رسانه‌ها، و حاکمیت اقتصادی و مالی. این ابعاد بازتاب‌دهنده متغیرهای نهادی و زمینه‌ای هستند که بر ریسک فساد تأثیر می‌گذارند. برخلاف شاخص‌هایی که صرفاً بر ادراک افراد متکی هستند، GCI داده‌های عینی مانند شاخص‌های حاکمیت قانون، امتیازهای آزادی مطبوعات، و کیفیت مقررات را با میزان محدودی از ارزیابی‌های کارشناسان ترکیب می‌کند تا برای هر کشور امتیازی بین صفر تا صد تعیین کند که امتیاز بالاتر نشان‌دهنده سطح پایین‌تری از ریسک فساد است.

فرایند محاسبه این شاخص از روش نرمال‌سازی استاندارد، معمولاً z-score، برای یکسان‌سازی مجموعه داده‌های مختلف بهره می‌برد؛ داده‌هایی که از منابعی همچون بانک جهانی، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) و سازمان‌های ناظر مانند فریدام هاوس (Freedom House) استخراج می‌شوند. به هر متغیر براساس میزان اعتبار آماری و ارتباط موضوعی آن، وزن خاصی اختصاص داده می‌شود؛ وزنی که توسط هیئت تخصصی GRP تعیین می‌گردد. این رویکرد چندبُعدی به‌منظور کاهش سوگیری‌های ذهنی و کاهش اتکای صرف به نظرسنجی‌های نخبگان طراحی شده است نقطه‌ضعفی که سال‌ها به شاخص‌هایی مانند «شاخص ادراک فساد» (CPI) نسبت داده می‌شود، چرا که CPI خود یک نظرسنجی اولیه نیست؛ بلکه ترکیبی از نظرسنجی‌های دیگر است [۱۳۰].

طراحی GCI اولویت را به شفافیت و قابلیت بازتولید نتایج داده است. ساختار این شاخص امکان ارائه تحلیل‌های کشورمحور و همچنین مقایسه‌های فراملی را فراهم می‌کند و به‌صورت پویایی به‌روزرسانی می‌شود تا تغییرات خط‌مشی، روندهای حکمرانی و اصلاحات نهادی را بازتاب دهد و ویژگی‌ای که آن را از شاخص‌های ایستا و مبتنی بر ادراک متمایز می‌سازد [۱۳۲].

#### • نقاط قوت شاخص جهانی فساد (GCI)

یکی از نقاط قوت کلیدی شاخص جهانی فساد، ماهیت چندبُعدی آن است. با در نظر گرفتن متغیرهای حقوقی، اقتصادی و اجتماعی، این شاخص درک دقیق‌تری از ریسک فساد ارائه می‌دهد نسبت به شاخص‌های سنتی که عمدتاً بر ادراک نخبگان تمرکز دارند. همین ویژگی آن را برای کسب‌وکارها در ارزیابی ریسک و برای دولت‌ها در اجرای اصلاحات هدفمند به ابزاری ارزشمند بدل کرده است. علاوه بر آن، اتکای GCI به داده‌های شفاف و در دسترس عمومی، اعتبار آن را تقویت کرده و امکان بازتحلیل مستقل را برای تحلیلگران فراهم ساخته است [۱۳۳].

مزیت دیگر این شاخص، انسجام روش‌شناختی آن است که توانسته انتقادهای دیرینه نسبت به شاخص‌هایی مانند CPI که شامل اتکا بیش از حد به داده‌های ذهنی، ناتوانی در ثبت تغییرات زمانی، و نبود شفافیت در فرایند تحلیل هستند



را تا حد زیادی برطرف سازد [۱۳۴]. همچنین، همسویی GCI با استانداردهای بین‌المللی مانند کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (UNCAC) و دربرگیری شاخص‌هایی همچون استقلال قوه قضائیه، هنجارهای شفافیت و توان اجرایی نظارتی، آن را به ابزاری معتبر در خط‌مشی‌گذاری ضدفساد بدل کرده است [۱۲۸].

#### • نقاط ضعف شاخص جهانی فساد (GCI)

با این حال، این مدل نیز خالی از محدودیت نیست. با وجود تأکید بر عینیت، برخی از متغیرهای مورد استفاده دارای سوگیری‌های ضمنی هستند؛ برای نمونه، شاخص‌هایی مانند آزادی رسانه‌ها یا فضای فعالیت جامعه مدنی ممکن است به‌گونه‌ای ناعادلانه، کشورهای غیرغربی را در موقعیت پایین‌تری قرار دهند. علاوه بر این، پیچیدگی مدل ممکن است درک آن را برای کاربران غیرفنی دشوار سازد و تغییر در دسترسی به داده‌ها یا روش‌شناسی ممکن است بر قابلیت مقایسه در سال‌های مختلف تأثیر بگذارد. همان‌طور که روسیانو (۲۰۲۳) نشان می‌دهد، حتی شاخص‌های پیشرفته نیز در هم‌ترازی بین دیدگاه‌های نخبگان و شهروندان در خصوص فساد دچار چالش هستند و این مسئله پرسش‌هایی درباره نمایندگی دموکراتیک داده‌ها مطرح می‌کند [۱۳۵].

نکته مهم دیگر آن است که فساد یک پدیده نهفته و پنهان شده است که حتی شاخص‌های ترکیبی پیچیده نیز تنها می‌توانند تصویری تقریبی از آن ارائه دهند. برخی از پژوهشگران بر این باورند که هرگونه شاخص فساد، از جمله GCI، در خطر بازتولید نگرش‌های فن‌سالارانه و ساده‌سازی شده از فساد قرار دارد و ممکن است آن را از بسترهای سیاسی و اجتماعی محلی جدا سازد [۱۲۶].

در کل، اگرچه شاخص جهانی فساد ابزاری پیشرفته و مبتنی بر شواهد تجربی برای سنجش ریسک فساد به شمار می‌رود، استفاده از آن باید با توجه به زمینه‌های محلی و در نظر گرفتن محدودیت‌های نظری و عملی آن صورت گیرد.

#### ۱۵-۱-۵. شاخص نظام سلامت ملی<sup>۱</sup>

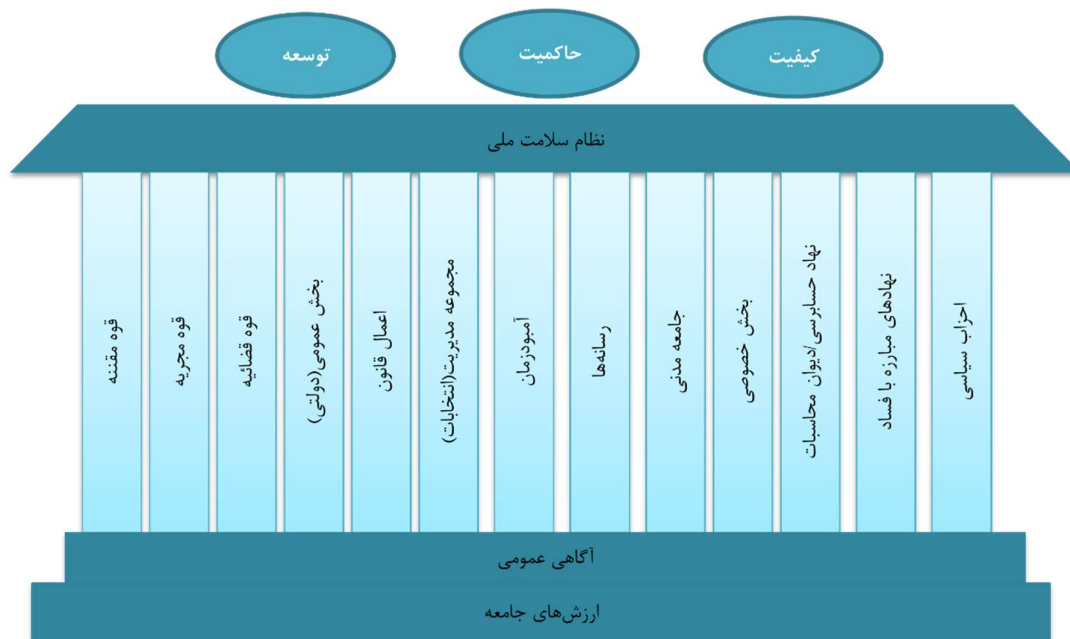
#### • مبانی نظری شاخص نظام سلامت ملی (NIS)

شاخص نظام سلامت ملی (NIS) به‌عنوان ابزاری برای ارزیابی عملکرد، یکپارچگی و پاسخگویی نظام‌های سلامت ملی طراحی شده است. اگرچه نهادی مشخص به‌طور جهانی به‌عنوان بنیان‌گذار NIS با این نام شناخته نمی‌شود، اما مبانی نظری و کاربرد عملی شاخص‌های مشابه توسط سازمان‌های برجسته‌ای چون سازمان جهانی بهداشت (WHO)، بانک جهانی و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) توسعه یافته‌اند. این نهادها نقش محوری در تدوین چارچوب‌هایی برای ارزیابی نظام‌های سلامت براساس دسترسی، کیفیت خدمات، حمایت مالی و شفافیت حاکمیتی ایفا کرده‌اند.

چارچوب ارزیابی عملکرد نظام سلامت سازمان جهانی بهداشت که نخستین بار در سال ۲۰۰۰ و در قالب گزارش جهانی سلامت منتشر شد، مبنای اصلی برای ارزیابی نظام‌های ملی سلامت را فراهم کرد. این چارچوب بر کارایی، پاسخگویی

1. National Health System Index (NIS)

و مشارکت منصفانه مالی تأکید دارد و به‌عنوان مرجع جهانی برای سنجش پیامدهای سلامت و عملکرد سیستم‌ها محسوب می‌شود [۱۳۶]. سازمان OECD نیز از طریق پروژه شاخص‌های کیفیت مراقبت‌های بهداشتی (HCQI) که در سال ۲۰۰۱ آغاز شد، استانداردهای بین‌المللی محکمی برای ارزیابی کیفیت نظام سلامت و ایمنی بیماران توسعه داد [۱۳۷]. ارکان سلامت در این مدل که به معبد TI نیز معروف است در شکل ۱ آورده شده است.



شکل ۱. ارکان سیستم سلامت ملی (معبد TI)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

#### • اهداف و دلایل ایجاد شاخص نظام سلامت ملی (NIS)

اهداف و دلایل ایجاد شاخص‌هایی همچون NIS چندوجهی است. هدف اصلی این ابزارها، ارتقای شفافیت و پاسخگویی در تخصیص و استفاده از منابع عمومی سلامت است. فساد در نظام‌های سلامت، به‌ویژه در کشورهای با درآمد متوسط و پایین، تحویل خدمات را تضعیف کرده، نابرابری‌های سلامت را افزایش می‌دهد و اعتماد عمومی را تضعیف می‌کند. شاخص NIS یا ابزارهای مشابه آن به‌عنوان ابزارهای تشخیصی عمل می‌کنند که ناکارآمدی‌ها را شناسایی کرده، به اصلاح خط‌مشی‌ها کمک می‌نمایند و راهبردهای ضدفساد را تقویت می‌کنند. بنابر یافته‌های ویان (۲۰۰۸)، فساد در بخش سلامت نه تنها یک مسئله مالی، بلکه چالشی اخلاقی و اداری است که مستقیماً بر پیامدهای درمانی بیماران و مشروعیت نهادی اثر می‌گذارد [۱۳۸].

از منظر نظری، NIS بر پایه نظریه سیستم‌ها و نظریه حاکمیت طراحی شده است. نظریه سیستم‌ها به بررسی نظام سلامت به‌عنوان یک سیستم پیچیده تطبیقی با مؤلفه‌های متعامل چون تأمین مالی، نیروی انسانی، حکمرانی و سیستم‌های اطلاعاتی می‌پردازد که باید به‌صورت جامع ارزیابی شوند. نظریه حاکمیت نیز بر شفافیت، پاسخگویی و



نظارت مؤثر برای اطمینان از عملکرد اخلاقی و اثربخش این مؤلفه‌ها تأکید دارد [۱۳۹]. این دیدگاه نظری دوگانه، امکان ارزیابی نه فقط پیامدها (مانند نرخ مرگ‌ومیر یا پوشش خدمات)، بلکه کیفیت و یکپارچگی فرایندهایی که این پیامدها را تولید می‌کنند، فراهم می‌سازد.

افزون بر این، شاخص‌هایی مانند NIS شواهد تجربی لازم را در اختیار دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی تأمین‌کننده منابع قرار می‌دهند تا اصلاحات را اولویت‌بندی کرده، پیشرفت‌ها را پایش و منابع را به صورت مؤثرتر تخصیص دهند. برای نمونه، سازمان شفافیت بین‌الملل پیشنهاد کرده است که شاخص‌های بخشی طراحی شوند که ترکیبی از معیارهای سلامت و شاخص‌های ریسک فساد باشند تا چارچوب‌های پاسخگویی و سرمایه‌گذاری هدفمندتر شکل گیرد [۱۴۰]. تلفیق اصول ضدفساد با چارچوب‌های ارزیابی نظام سلامت، بیانگر شناخت فزاینده از حاکمیت به‌عنوان یکی از عوامل کلیدی تعیین‌کننده پیامدهای سلامت است.

در پایان باید گفت، اگرچه شاخص نظام سلامت ملی ممکن است از لحاظ نام‌گذاری و اجرای دقیق در کشورهای مختلف تفاوت داشته باشد، اما مبانی نظری و نهادی آن بر پایه ابتکارات مشترک سازمان‌های جهانی مانند WHO، OECD و بانک جهانی که از اوایل دهه ۲۰۰۰ آغاز شده، استوار است. انگیزه اصلی از ایجاد این شاخص، ارزیابی نه‌تنها اثربخشی نظام‌های سلامت بلکه شفافیت، پاسخگویی و مقاومت آن‌ها در برابر فساد بوده است. از این رو، NIS هم‌زمان به‌عنوان یک قطب‌نمای مدیریتی و اخلاقی برای خط‌مشی‌گذاری سلامت عمل می‌کند تا تضمین نماید که نظام‌های سلامت، خدماتی عادلانه، با کیفیت و شایسته اعتماد عمومی ارائه دهند.

#### • روش‌شناسی شاخص نظام سلامت ملی (NIS)

شاخص نظام سلامت ملی (NIS) یک ابزار ترکیبی و چندبُعدی است که با هدف ارزیابی و پایش عملکرد، شفافیت، سلامت اداری و حکمرانی در نظام سلامت کشورها طراحی شده است. این شاخص طیفی گسترده از شاخص‌های مدیریتی و مرتبط با فساد را دربرمی‌گیرد و تصویری جامع‌تر از عملکرد نظام سلامت ارائه می‌دهد؛ فراتر از سنجش‌های سنتی مانند مرگ‌ومیر یا دسترسی به خدمات درمانی. هدف NIS آن است که هم داده‌های کمی و هم داده‌های ادراکی را که بازتاب‌دهنده سلامت حکمرانی، کارآمدی و عدالت هستند، در تحلیل خود دخیل سازد.

برای تدوین NIS از یک رویکرد روش‌شناسی ترکیبی استفاده می‌شود که شاخص‌های عینی (مانند تخصیص بودجه و شاخص‌های ارائه خدمات) را با سنجش‌های ذهنی (مانند ادراک از فساد یا میزان اعتماد به نهادها) تلفیق می‌کند. این شیوه باعث می‌شود شاخص، نه‌تنها عملکرد فنی نظام سلامت، بلکه کیفیت حکمرانی، اعتماد عمومی و ریسک فساد را که تأثیر عمیقی بر پیامدهای سلامت و عدالت دارند، به‌طور مؤثر ارزیابی کند.

ساختار NIS بر پایه پنج ستون اصلی شکل گرفته است: ۱. حکمرانی و شفافیت، ۲. مدیریت مالی، ۳. ارائه خدمات و دسترسی، ۴. سلامت نیروی انسانی، و ۵. ادراک عمومی و اعتماد. هر یک از این ستون‌ها به زیرشاخص‌های قابل سنجش تقسیم می‌شوند. به‌عنوان نمونه، ستون حکمرانی و شفافیت شامل شاخص‌هایی مانند میزان شفافیت در مناقصات عمومی، نظارت قانونگذاران بر بودجه سلامت، و دسترسی دیجیتال به اطلاعات بهداشتی می‌شود.

برای سنجش هر زیرشاخص، از منابع داده‌ای متنوع و تلفیقی بهره گرفته می‌شود: پایگاه‌های اطلاعاتی اداری، پیمایش‌های ملی و منطقه‌ای، مصاحبه با خبرگان، و گزارش‌های سازمان‌های مردم‌نهاد. شاخص‌های عینی معمولاً از حساب‌های ملی سلامت، گزارش‌های حسابرسی، و پایگاه‌های داده بین‌المللی مانند WHO و بانک جهانی استخراج می‌شوند. شاخص‌های ذهنی نیز براساس پیمایش‌های استاندارد شده‌ای که ادراک از فساد را می‌سنجند (مانند ابزارهای شفافیت بین‌الملل)، با تطبیق برای حوزه سلامت، گردآوری می‌شوند.

هر شاخص در مقیاسی استاندارد بین صفر تا ۱۰۰ نمره‌گذاری می‌شود؛ به طوری که عدد ۱۰۰ بیانگر عملکرد ایدئال (مثلاً شفافیت کامل یا ریسک صفر فساد) و عدد صفر نشان‌دهنده شکست سیستماتیک یا کتمان کامل اطلاعات است. این نمره‌ها سپس با استفاده از مشورت متخصصان و تحلیل آماری وزن‌دهی می‌شوند. یک پنل دلفی متشکل از کارشناسان خط‌مشی سلامت، پژوهشگران حوزه فساد، و مسئولان دولتی در تعیین اهمیت نسبی هر شاخص مشارکت می‌کنند تا ساختار شاخص با اولویت‌های واقعی کشورها تطابق داشته باشد.

ابزار پیمایشی برای گردآوری داده‌های ذهنی معمولاً شامل ۶۰ تا ۸۰ پرسش برای هر کشور است. برخی از این پرسش‌ها عبارت‌اند از: «تا چه اندازه به نحوه تخصیص بودجه در بیمارستان محلی خود اعتماد دارید؟»، «آیا در یک سال گذشته شما یا یکی از آشنایانتان درخواست پرداخت غیررسمی دریافت کرده‌اید؟»، «آیا سامانه تأمین دارو در کشور به نظارت عمومی باز است؟»، و «آیا پرسنل سلامت در صورت تخلف، مورد پیگرد و پاسخگویی قرار می‌گیرند؟». این پرسش‌ها با توجه به زمینه‌های ملی بومی‌سازی و ترجمه می‌شوند تا هم حساسیت فرهنگی رعایت شود و هم اعتبار ابزار حفظ گردد.

#### • نقاط قوت شاخص نظام سلامت ملی (NIS)

شاخص نظام سلامت ملی (NIS) ابزاری ارزشمند برای ارزیابی عملکرد کلی و پاسخ‌گویی زیرساخت‌های سلامت در یک کشور به شمار می‌رود. یکی از برجسته‌ترین نقاط قوت این شاخص، رویکرد چندبعدی آن است. NIS نظام‌های سلامت را در حوزه‌های مختلفی از جمله ارائه خدمات، تأمین مالی، حکمرانی و پیامدهای سلامت بررسی می‌کند. این روش‌شناسی جامع، امکان درک ظریف‌تری از نحوه عملکرد نظام‌های سلامت در زمینه‌ها و بسترهای گوناگون را فراهم می‌آورد. این شاخص با ادغام شاخص‌های کمی و کیفی، به دولت‌ها و پژوهشگران کمک می‌کند تا نقاط قوت و ضعف نظام‌های سلامت را با دقت بیشتری شناسایی کنند.

یکی دیگر از مزایای مهم NIS، کارکرد آن به‌عنوان یک ابزار معیارگذاری (Benchmarking) است. از آنجاکه این شاخص امکان مقایسه میان‌کشوری را فراهم می‌کند، خط‌مشی‌گذاران می‌توانند عملکرد نظام سلامت کشور خود را نسبت به سایر کشورهایی با شرایط اقتصادی یا جمعیتی مشابه بسنجند. این امکان مقایسه، بستری برای یادگیری متقابل و اتخاذ رویه‌های موفق فراهم می‌سازد. برای نمونه، نظام‌هایی با عملکرد پایین‌تر می‌توانند از مدل‌های موفق کشورهای دارای رتبه بالا در حوزه‌هایی مانند تخصیص منابع یا رضایت‌مندی بیماران الگوبرداری کنند [۱۴۱].

NIS همچنین به دلیل نقشی که در ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی ایفا می‌کند، مورد ستایش قرار گرفته است. انتشار عمومی نتایج این شاخص، نوعی نظارت اداری بیرونی ایجاد می‌کند و دولت‌ها را به حفظ یا بهبود سطح عملکرد



وامی دارد. در کشورهایی که با فساد یا ناکارآمدی مواجه‌اند، این شاخص می‌تواند به‌عنوان اهرمی برای فشار خارجی عمل کند و دولت‌ها را به سمت اصلاح ساختارهای مالی سلامت یا کاهش بوروکراسی سوق دهد [۱۴۲]. با برقراری ارتباط میان داده‌های ورودی و خروجی، این شاخص ناکارآمدی‌ها و سوءاستفاده‌های احتمالی را شناسایی کرده و به‌طور غیرمستقیم در مبارزه با فساد در بخش سلامت نقش ایفا می‌کند.

علاوه بر این، شاخص NIS در حوزه پژوهش و خط‌مشی‌گذاری نیز کارکردهای مهمی دارد. دانشگاهیان و سازمان‌های توسعه‌ای اغلب از داده‌های این شاخص برای انجام مطالعات تجربی و ارزیابی‌های خط‌مشی بهره می‌برند. این پژوهش‌ها اغلب به فرایندهای خط‌مشی‌گذاری بازمی‌گردند و در هدایت سرمایه‌گذاری‌های سلامت و طراحی چارچوب‌های نهادی تأثیرگذارند. برای نمونه، برخی از متریک‌های NIS در تلاش‌های جهانی برای دستیابی به پوشش همگانی سلامت (UHC) گنجانده شده‌اند و به کشورهای مختلف کمک می‌کنند تا راهبردهای ملی خود را با اهداف بین‌المللی همسو کنند.

#### • نقاط ضعف شاخص نظام سلامت ملی (NIS)

با وجود نقاط قوت، شاخص NIS با چالش‌ها و محدودیت‌هایی نیز مواجه است که برای بهره‌برداری مؤثر از آن باید به‌دقت مدنظر قرار گیرند. یکی از نگرانی‌های اصلی، مسئله اعتبار و یکنواختی داده‌ها میان کشورهاست. روش‌های جمع‌آوری داده در کشورها بسیار متفاوت است و در بسیاری از مناطق کم‌درآمد یا بی‌ثبات سیاسی، داده‌های سلامت دقیق و به‌روز در دسترس نیست یا تحت تأثیر انگیزه‌های سیاسی تحریف می‌شود. این عدم‌تقارن می‌تواند نتایج شاخص را دچار سوگیری کرده و اعتبار مقایسه‌های میان‌کشوری را زیر سؤال ببرد [۱۴۲]. همچنین، وابستگی زیاد به آمارهای رسمی منتشر شده از سوی دولت‌ها ممکن است فساد ساختاری را پنهان کرده یا دستاوردها را بیش از حد نشان دهد، به‌ویژه در نظام‌های اقتدارگرا که دستکاری داده‌ها امری رایج است.

یکی دیگر از ضعف‌های NIS، خطر ساده‌سازی بیش از حد واقعیت‌های پیچیده نظام‌های سلامت است. گرچه این شاخص تلاش می‌کند جامع باشد، اما ممکن است در شناسایی ظرایف فرهنگی، شبکه‌های غیررسمی مراقبت یا مداخلات سیاسی در ارائه خدمات سلامت ناکام بماند. این عوامل ناملموس، نقش بسزایی در عملکرد واقعی نظام دارند؛ اما اندازه‌گیری آن‌ها دشوار است؛ بنابراین، شاخص ممکن است در برخی کشورها تصویری ناقص ارائه دهد، به‌ویژه در مواردی که شاخص‌های رسمی واقعیت‌های میدانی را منعکس نمی‌کنند.

چگونگی وزن‌دهی به شاخص‌های ترکیبی در نظام NIS، چالشی بنیادین و بحث‌برانگیز است. این چالش از این واقعیت نشئت می‌گیرد که شاخص‌های مختلف، سهم متفاوتی در تبیین اثربخش نظام سلامت ندارند. از این رو، هرگونه تخصیص وزن به سنج‌ها، نوعی سوگیری ارزشی را به همراه دارد که می‌تواند تصویر نهایی از عملکرد کشورها را مخدوش سازد. به‌عنوان نمونه، اعطای وزن نامتناسب به «پیامدهای سلامت» به قیمت نادیده گرفتن اهمیت «کیفیت حکمرانی» و «پایداری منابع مالی» تمام می‌شود. این امر موجب می‌گردد کشورهایی که در حال پیاده‌سازی اصلاحات زیربنایی و بلندمدت هستند، به اشتباه دارای عملکردی ضعیف ارزیابی شوند، حال آنکه در مسیر توسعه پایدار قرار دارند.

افزون بر این، گرچه NIS مشوق پاسخ‌گویی است، در برخی موارد ممکن است به‌طور ناخواسته باعث شکل‌گیری اصلاحات سطحی و نمایشی شود که تنها هدفشان بهبود رتبه در شاخص است نه حل مسائل ساختاری واقعی. کشورها ممکن است به جای پرداختن به مشکلاتی نظیر مهاجرت نیروی انسانی، نابرابری در دسترسی سلامت در مناطق روستایی یا فساد سیستماتیک، پروژه‌های کوتاه‌مدت و پرننگ را اجرا کنند [۱۴۲].

در نهایت، NIS به‌اندازه کافی صدای بیماران و کارکنان نظام سلامت را در نظر نمی‌گیرد. درحالی‌که تجربه زیسته این ذی‌نفعان برای ارزیابی عملکرد نظام حیاتی است، فقدان داده‌های کیفی از سوی آن‌ها، خطر تبدیل شاخص به ابزاری بیرونی را به‌دنبال دارد که بازتاب‌دهنده واقعیات داخلی نظام سلامت نیست.

## ۶. یافته‌ها

مطالعه حاضر با هدف شناسایی شاخص‌ها و مدل‌های بین‌المللی سنجش فساد و سلامت اداری، به تحلیل تطبیقی و نظام‌مند ۱۵ مدل معتبر پرداخته است. بررسی این مدل‌ها نشان داد که اگرچه هرکدام از آن‌ها بر پایه مفاهیم و روش‌شناسی‌های متفاوتی بنا شده‌اند، اما همگی به نوعی در پی اندازه‌گیری ابعاد مختلف فساد و سازوکارهای مقابله با آن بوده‌اند. یافته‌های این تحقیق را می‌توان در سه دسته اصلی تحلیل کرد: ۱. تنوع روش‌های سنجش فساد؛ ۲. تنوع بازیگران و نهادهای متولی؛ و ۳. ظرفیت مدل‌ها در ارزیابی سلامت اداری.

نخست، یافته‌ها نشان می‌دهد که در سطح جهانی، فساد به‌صورت یک پدیده چندبُعدی در نظر گرفته می‌شود. برخی شاخص‌ها مانند شاخص ادراک فساد (CPI) و شاخص حکمرانی جهانی (WGI) بیشتر بر ارزیابی نظرات نخبگان، متخصصان و تحلیلگران تمرکز دارند. این در حالی است که مدل‌هایی مانند GCB (شاخص جهانی فساد)، آفروبارومتر، یوروبارومتر و لاتینوبارومتر از نظرسنجی‌های عمومی بهره می‌برند تا تجربیات و ادراکات شهروندان را منعکس کنند. این تنوع در منبع داده، نشان‌دهنده آن است که فساد نه‌تنها یک مسئله اقتصادی یا سیاسی، بلکه یک پدیده اجتماعی است که از منظر لایه‌های مختلف جامعه قابل درک و سنجش است.

از سوی دیگر، مدل‌هایی مانند نظرسنجی‌های بنگاه‌های اقتصادی بانک جهانی (ES) و ماتریس ریسک رشوه‌خواری TRACE بر دیدگاه‌های بخش خصوصی تمرکز دارند. این مدل‌ها به‌ویژه در تحلیل فساد در تعاملات اقتصادی و تجاری کاربرد دارند. برای نمونه، مدل BPI که به سنجش تمایل شرکت‌ها برای پرداخت رشوه در کشورهای دیگر می‌پردازد، نشان می‌دهد که فساد می‌تواند فساد می‌تواند شکلی از انتقال رفتارهای غیراخلاقی باشد که از مرزها عبور می‌کند. این بعد از تحلیل، نوعی فساد فراملی را برجسته می‌کند که در مدل‌های سنتی‌تر کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در محور دوم یافته‌ها، مشخص شد که تنوع گسترده‌ای در نهادهای متولی توسعه این شاخص‌ها وجود دارد. نهادهایی چون شفافیت بین‌الملل، بانک جهانی، کمیسیون اروپا، V-Dem و PRS Group از جمله مهم‌ترین بازیگران در عرصه بین‌المللی هستند. این سازمان‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌های تحقیقاتی گسترده و شبکه‌های مشارکتی، توانسته‌اند چارچوب‌های سنجشی معتبری را توسعه دهند که در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار گرفته‌اند. نقش



نهادهای منطقه‌ای نیز در این میان برجسته است. برای مثال، آفروبارومتر در آفریقا و لاتینوبارومتر در آمریکای لاتین، براساس بستر اجتماعی و سیاسی خاص این مناطق طراحی شده‌اند و به همین دلیل تحلیل بومی‌تری از فساد ارائه می‌دهند.

باین‌حال، یکی از چالش‌های قابل‌توجه در این حوزه، تناوب زمانی و پوشش جغرافیایی نامتوازن برخی مدل‌هاست. شاخص‌هایی مانند BPI و GCB به‌صورت نامنظم یا دوره‌ای منتشر می‌شوند و بعضاً فقط کشورهای خاصی را پوشش می‌دهند. این امر می‌تواند بر مقایسه‌پذیری و استفاده مستمر از این شاخص‌ها در فرایندهای تصمیم‌گیری ملی و بین‌المللی اثر منفی بگذارد.

سوم، یافته‌ها بیانگر آن است که مدل‌های مورد بررسی در ارزیابی سلامت اداری نیز نقش مهمی ایفا می‌کنند، هرچند هدف اولیه بیشتر آن‌ها سنجش فساد است. برای نمونه، شاخص‌هایی چون WGI و BTI که مؤلفه‌های متعددی از حکمرانی را دربرمی‌گیرند، ابعاد کلیدی سلامت اداری همچون پاسخگویی، کارآمدی دولت، کیفیت قانونگذاری و شفافیت را نیز پوشش می‌دهند. در همین راستا، شاخص نظام سلامت ملی (NIS) به‌طور خاص به سلامت اداری در بخش‌های خاصی مانند بخش سلامت توجه دارند. به‌ویژه، مدل NIS یک چارچوب تحلیلی جامع برای ارزیابی نظام‌های سلامت ملی از منظر فساد فراهم می‌آورد و می‌تواند الگویی برای توسعه چارچوب‌های بخشی در سایر حوزه‌ها (مانند آموزش، محیط زیست، زیرساخت و...) باشد.

از دیگر یافته‌های قابل توجه، تمرکز برخی مدل‌ها بر انواع خاصی از فساد است. شاخص دموکراسی‌های متنوع -V Dem به تفکیک بین فساد در قوای مجریه، مقننه و قضائیه می‌پردازد. این تفکیک کمک می‌کند تا خط‌مشی‌گذاران بتوانند ریشه‌های نهادی فساد را دقیق‌تر شناسایی کرده و مداخلات مناسبی را طراحی کنند. در مقابل، مدل‌هایی مانند CPI که به‌صورت تجمیعی به سنجش فساد عمومی می‌پردازند، نمایی کلی از وضعیت کشورها ارائه می‌دهند که اگرچه برای مقایسه بین‌المللی مناسب است، اما برای طراحی خط‌مشی‌های جزئی‌تر محدودیت دارد.

همچنین تحلیل منابع روش‌شناسی این شاخص‌ها نشان داد که بیشتر مدل‌ها از ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی بهره می‌برند. برای نمونه، GIR (گزارش یکپارچگی سلامت جهانی) از تحلیل اسناد، مصاحبه با ذی‌نفعان و بررسی داده‌های تجربی بهره گرفته و درعین‌حال تمرکز خود را به‌طور خاص بر بخش سلامت گذاشته است. استفاده از داده‌های تجربی، خصوصاً در شاخص‌هایی مانند ES بانک جهانی و آفروبارومتر، موجب افزایش قابلیت اتکای این ابزارها شده است.

در نهایت، با در نظر گرفتن یافته‌های فوق، می‌توان نتیجه گرفت که برای سنجش مؤثر فساد و سلامت اداری، به یک رویکرد چندمنظوره، چندمنبعی و بین‌رشته‌ای نیاز است. هیچ‌یک از مدل‌های موجود به‌تنهایی قادر به ارائه تصویر کامل از پدیده پیچیده فساد نیستند؛ لذا توصیه می‌شود در خط‌مشی‌گذاری و ارزیابی سلامت اداری، از ترکیب مدل‌ها و متدولوژی‌های مختلف استفاده شود.

در ادامه، در جدول ۳ خلاصه‌ای از مدل‌های تحلیل شده در گزارش ارائه شده است.

جدول ۳. خلاصه‌ای از مدل‌های سنجشی فساد و سلامت اداری تحلیل شده

عنوان مدل	شاخص‌های مورد سنجش	نهاد یا سازمانی متولی	در چند کشور اجرا می‌شود (تقریبی)	بازه زمانی انتشار	منابع (روش‌ها و مدل‌های بین‌المللی برای سنجش فساد)	رفرنس
۱. شاخص ادراک فساد (CPI)	ادراک نخبگان و متخصصان کسب‌وکار از سطح فساد در بخش عمومی (رشوه، اختلاس، سوءاستفاده از مقام دولتی برای منافع شخصی، خویشاوندی در خدمات کشوری، تصرف دولت، توانایی دولت در اجرای سازوکارهای سلامت اداری، پیگرد قانونی مؤثر مقامات فاسد، کاغذبازی و بار سنگین بوروکراتیک، قوانین مربوط به افشای مالی، پیشگیری از تعارض منافع و دسترسی به اطلاعات، حمایت قانونی از افشاگران و ...)	شفافیت بین‌الملل (Transparency International)	بیش از ۱۸۰ کشور	به‌صورت سالانه	نظرسنجی از کارشناسان و فعالان اقتصادی، داده‌های جمع‌آوری شده توسط مؤسسات معتبر مختلف از جمله بانک جهانی و مجمع جهانی اقتصاد	Lambsdorff (2003), Gilman (2018), van Hulsten (2007), Saisana & Saltelli (2012), Budsaratragoon & Jitmaneeeroj (2020), Maria (2008), Tsao & Hsueh (2022), Japos & Estrada (2014), Marcos et al. (2018)
۲. شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه (BPI)	تمایل شرکت‌های فعال در کشورهای پیشرفته به پرداخت رشوه در خارج از کشور	شفافیت بین‌الملل (Transparency International)	محدود (کشورهای صادرکننده بزرگ) - ۲۸ کشور صادرکننده بزرگ (آخرین انتشار در سال ۲۰۱۱)، ۲۲ کشور در برخی دوره‌ها (مثلاً سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۸)	هر دو سال یکبار	نظرسنجی از مدیران اجرایی کسب‌وکار، نظرسنجی نظرات اجرایی مجمع جهانی اقتصاد	Kimeu (2014), Lambsdorff (2005), Sampson (2006), Picci (2018), Bing (2012), Ko & Samajdar (2010), Transparency International (2000), Lambsdorff (2003), Schuster & Abreu (2011).



عنوان مدل	شاخص های مورد سنجش	نهاد یا سازمانی متولی	در چند کشور اجرا می شود (تقریبی)	بازه زمانی انتشار	منابع (روش ها و مدل های بین المللی برای سنجش فساد)	رفرنس
۳. شاخص جهانی فساد (GCB)	تجربیات و ادراک شهروندان عادی از فساد در نهادهای مختلف عمومی (پلیس، قضائیه، خدمات عمومی و غیره) و میزان اثربخشی تلاش های ضدفساد	شفافیت بین الملل (Transparency International)	متغیر (بسته به دوره نظرسنجی) بیش از ۱۰۰ کشور، ۱۰۷ کشور در سال ۲۰۱۳، ۱۱۹ کشور در سال ۲۰۱۷، ۱۷ کشور در آسیا در سال ۲۰۲۰، ۱۰ کشور در اقیانوسیه در سال ۲۰۲۱، ۲۷ کشور در اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۱، چندین کشور آفریقایی در سال ۲۰۱۹	هر دو سال یکبار	نظرسنجی مستقیم از شهروندان	Wang & Rosenau (2001), Roca (2011), Johnsen & Hardoon (2012), Ghosh & Siddique (2015), Ogbwang & Cho (2014), Singh (2014), Manukyan et al. (2023).
۴. شاخص های حکمرانی بانک جهانی (WGI) - کنترل فساد (CC)	میزان پاسخگویی و مشارکت عمومی ثبات سیاسی کارآمدی دولت کیفیت مقررات حاکمیت قانون کیفیت کنترل فساد، شامل میزان سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی، و همچنین «تصرف دولت» و «تصرف نخبگان»	بانک جهانی (World Bank)	بیش از ۲۰۰ کشور و منطقه ۲۳۰ کشور (تا سال ۲۰۱۴)	به صورت سالانه	تجمع و ترکیب داده ها از منابع متعدد نظرسنجی و ارزیابی (شامل CPI, ICRG و غیره)	Kaufmann & Kraay (2024), Apaza (2009), Chandan (2019), Rose-Ackerman (1997), Madrid & Apaza (2007), Davis et al. (2015), Malito (2014), Brewer et al. (2008), Cartier-Bresson (2000), Cornett (2011).
۵. آفروبارومتر (Afrobarometer)	ادراک از سطح فساد ادراک فساد در نهادهای مختلف تجربه پرداخت رشوه ارزیابی عملکرد دولت در مبارزه با فساد	شبکه ای از محققان آفریقایی	حدود ۳۰-۴۰ کشور آفریقایی	هر دو تا سه سال یک دور پیمایش	نظرسنجی مستقیم از شهروندان در کشورهای آفریقایی	Afrobarometer (2017), Nguyen et al. (2017), Buzasi (2015), Marfouk et al. (2021), Aborisade & Aliyyu (2018), Afrobarometer (2021).

عنوان مدل	شاخص‌های مورد سنجش	نهاد یا سازمانی متولی	در چند کشور اجرا می‌شود (تقریبی)	بازه زمانی انتشار	منابع (روش‌ها و مدل‌های بین‌المللی برای سنجش فساد)	رفرنس
	نقش شهروندان در مبارزه با فساد					
۶. نظرسنجی‌های بنگاه‌های اقتصادی (ES) – بانک جهانی	تجربیات شرکت‌ها در مورد رشوه، فساد و سایر مسائل مربوط به حکمرانی، شامل سؤالاتی در مورد فراوانی پرداخت رشوه، مبالغ پرداخت شده و نهادهای درگیر	بانک جهانی (World Bank) با همکاری نهادهای محلی	بیش از ۱۳۰ کشور	معمولاً با یک تناوب چندساله (اغلب حدود ۳ تا ۴ سال یکبار)	نظرسنجی مستقیم از مدیران بنگاه‌های اقتصادی	World Bank (2005), North (1990), Kaufmann et al. (2007), World Bank (2010), Hallward-Driemeier & Aterido (2009), World Bank (2009), Hallward-Driemeier et al. (2011), Amin & Islam (2015), Olken (2009), Sequeira & Djankov (2014), Jain (2001), Anderson & Gray (2006), Fisman & Svensson (2007), Knack (2006).
۷. راهنمای ریسک کشوری بین‌المللی (ICRG) – شاخص فساد	فساد در نظام سیاسی پارته‌بازی و خویشاوندسالاری ارزیابی تبادل غیررسمی منافع و امتیازات بین افراد در قدرت. تأمین مالی پنهان احزاب سنجش درجه نزدیکی و تأثیرگذاری نامتعارف میان نخبگان سیاسی و فعالان اقتصادی. فساد مالی مستقیم در تعامل با کسب‌وکارها شامل درخواست رشوه یا پرداخت‌های غیررسمی در فرایندهایی مانند صدور مجوزهای واردات و صادرات، کنترل‌های ارزی، ارزیابی‌های مالیاتی، حفاظت پلیس یا اخذ وام	خدمات ریسک سیاسی بین‌المللی (Political Risk Services - PRS Group)	حدود ۱۴۰ کشور	به‌صورت ماهانه	ارزیابی توسط شبکه تحلیلگران متخصص ریسک کشوری	Ghosh & Siddique (2015), Hoti (2005), Hakimi & Hamdi (2017), Del Frè (2012), Pulok & Ahmed (2017), Mobolaji & Omoteso (2009), Sun & Liu (2018), Hakimi & Hamdi (2015), Petkov (2018), Johnston (2005), Fitzsimons & Sun (2012), Tang et al. (2021).



عنوان مدل	شاخص های مورد سنجش	نهاد یا سازمانی متولی	در چند کشور اجرا می شود (تقریبی)	بازه زمانی انتشار	منابع (روش ها و مدل های بین المللی برای سنجش فساد)	رفرنس
۸. گزارش یکپارچگی سلامت جهانی (GIR)	سطح فساد در بخش سلامت (پرداخت های غیرقانونی، اختلاس در منابع سلامت، تضاد منافع) و شفافیت و پاسخگویی در این بخش	شفافیت بین الملل (Transparency International)	موضوعی (تمرکز بر بخش سلامت)	به صورت سالانه	ترکیبی از بررسی اسناد، مصاحبه با متخصصان و ذی نفعان بخش سلامت	Feigenblatt & Tonn (2018), Burris & Beletsky (2006), Mackey et al. (2018), Dyer (2006), Moziraji et al. (2023), González-Aquines et al. (2021), Wierzyńska et al. (2020), Barsukova & Ledeneva (2014), Rispel et al. (2016), Gorodensky et al. (2022), Baez Camargo et al. (2022), Mackey & Liang (2012), Sekalala & Kirya (2015).
۹. ماتریس ریسک رشوه خواری TRACE	ریسک رشوه خواری در کشورهای مختلف براساس عوامل مختلف (تعامل با دولت، بازدارندگی ضد رشوه خواری، شفافیت دولتی، نظارت مدنی)	TRACE International	بیش از ۲۰۰ کشور و منطقه	به صورت سالانه	تجزیه و تحلیل عوامل مرتبط با ریسک رشوه خواری براساس داده های عمومی و ارزیابی متخصصان	TRACE International (2014), RAND Corporation (2014), Stanley et al. (2019).
۱۰. شاخص فساد دموکراسی های متنوع (V-Dem)	سنجش جنبه های مختلف فساد سیاسی (فساد اجرایی، فساد در قوه قضائیه، فساد در قوه مقننه) براساس ارزیابی خبرگان فساد در بخش عمومی: سنجش میزان فساد در میان کارکنان بخش عمومی و ارائه خدمات عمومی. فساد در قوه مجریه: ارزیابی شیوع فساد، شامل رشوه و اختلاس، در میان اعضای دولت و دستگاه اجرایی. فساد در قوه مقننه: بررسی وجود فساد، مانند رشوه یا سوءاستفاده از موقعیت، در میان نمایندگان مجلس و کارکنان پارلمان.	پروژه دموکراسی های متنوع (Varieties of Democracy - V-Dem) - دانشگاه گوتنبرگ و همکاران	بیش از ۱۷۰ کشور	به صورت سالانه	ارزیابی توسط شبکه گسترده ای از خبرگان و متخصصان حوزه دموکراسی و حکمرانی	Coppedge et al. (2017), Maxwell, Marquardt, & Lührmann (2018), Uberti (2021), V-Dem Working Paper 7 (2016)

عنوان مدل	شاخص‌های مورد سنجش	نهاد یا سازمانی متولی	در چند کشور اجرا می‌شود (تقریبی)	بازه زمانی انتشار	منابع (روش‌ها و مدل‌های بین‌المللی برای سنجش فساد)	رفرنس
	فساد در قوه قضائیه: سنجش میزان فساد در نظام قضایی و تأثیر آن بر اجرای عدالت.					
۱۱. شاخص تحول برتلزمان (BTI) – مؤلفه فساد	بررسی وضعیت سیاسی شامل ابعاد مشارکت سیاسی، نقش قوانین، ثبات در نهادهای انتخابی و سلامت سیاسی و اجتماعی، بررسی وضعیت اقتصادی شامل ابعاد میزان اقتصاد دولتی یا خصوصی، سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی، نرخ ارز و ثبات قیمت‌ها، مالکیت خصوصی، نظام رفاه اجتماعی، عملکرد اقتصادی، توسعه پایدار، بررسی وضعیت حکمرانی شامل ابعاد: سطوح مشکلات اداری، قابلیت راهبری، کارایی منابع، میزان تشریک مساعی و همکاری‌های بین‌المللی.	بنیاد برتلزمان (Bertelsmann Stiftung)	حدود ۱۲۹ کشور (کشورهای در حال گذار)	به صورت دوسالانه	ارزیابی توسط متخصصان و تحلیلگران منطقه‌ای	Yilmaz (2006), Goebel (2015), DiRienzo (2010), Brusis (2005), Sysoyeva & Bielova (2020), Völkel (2015)
۱۲. یوروبارومتر – نظرسنجی‌های ویژه درباره فساد	ادراک و تجربه شهروندان و شرکت‌ها در اتحادیه اروپا از فساد و ختمی‌های ضدفساد در کشورهای عضو	کمیسیون اروپا	۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا	به صورت دوره‌ای و نامنظم انجام می‌شوند و برنامه انتشار ثابت سالانه یا دوسالانه‌ای ندارند. این نظرسنجی‌ها در سال‌های مختلفی صورت پذیرفته‌اند،	نظرسنجی مستقیم از شهروندان و بنگاه‌های اقتصادی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا	



عنوان مدل	شاخص‌های مورد سنجش	نهاد یا سازمانی متولی	در چند کشور اجرا می‌شود (تقریبی)	بازه زمانی انتشار	منابع (روش‌ها و مدل‌های بین‌المللی برای سنجش فساد)	رفرنس
				از جمله در سال‌های ۲۰۰۵، ۲۰۰۷، ۲۰۰۸، ۲۰۰۹، ۲۰۱۱، ۲۰۱۳، ۲۰۱۷، ۲۰۱۹، ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳		
۱۳. لاتینوبارومتر (Latinobarómetro)	ادراک و تجربه شهروندان در آمریکای لاتین از دموکراسی، اقتصاد و فساد  تجربه شخصی از پرداخت رشوه: پرسش از شهروندان در مورد اینکه آیا شخصاً در موقعیتی قرار گرفته‌اند که مجبور به پرداخت رشوه برای دریافت خدمات عمومی یا انجام کاری شده باشند.  ادراک از شیوع فساد: سنجش دیدگاه مردم در مورد میزان گستردگی فساد در نهادهای دولتی، سازمان‌های عمومی و به‌طور کلی در کشورشان. اعتماد به نهادها: بررسی سطح اعتماد عمومی به مؤسسات مختلف دولتی (مانند قوه قضائیه، پلیس، دولت) که فساد می‌تواند این اعتماد را تضعیف کند.  اهمیت فساد به‌عنوان یک مشکل: سنجش میزان اهمیتی که شهروندان برای مسئله فساد	Corporación Latinobarómetro	۱۸ کشور آمریکای لاتین	به‌صورت سالانه	نظرسنجی مستقیم از شهروندان در کشورهای آمریکای لاتین	Cabrera Benavides (2020), Cardenas et al. (2018), Crespo (2009), Béliz & Chelala (2016), Maggiorrelli et al. (2023), O'Reilly (2016).

عنوان مدل	شاخص‌های مورد سنجش	نهاد یا سازمانی متولی	در چند کشور اجرا می‌شود (تقریبی)	بازه زمانی انتشار	منابع (روش‌ها و مدل‌های بین‌المللی برای سنجش فساد)	رفرنس
	در مقایسه با سایر مشکلات اجتماعی و اقتصادی قائل هستند. اثربخشی اقدامات ضدفساد: پرسش در مورد دیدگاه مردم نسبت به موفقیت یا عدم موفقیت تلاش‌های صورت گرفته برای مبارزه با فساد.					
۱۴. شاخص جهانی فساد (GCI)	سنجش ریسک فساد براساس چهار بعد اصلی: ۱. مبارزه با فساد و حکمرانی، ۲. جامعه مدنی و مشارکت، ۳. شفافیت و آزادی رسانه‌ها، ۴. حکمرانی اقتصادی و مالی. داده‌ها شامل بیش از ۲۸ متغیر کمی و کیفی با اتکا به داده‌های عینی مانند شاخص‌های حاکمیت قانون، آزادی مطبوعات و کیفیت مقررات	شرکت Global Risk Profile (سوئیس)	حدود ۱۲۰ کشور	سالانه از ۲۰۱۹	مدل داده‌محور چندبُعدی، ترکیب داده‌های تجربی و ارزیابی کارشناسان، استفاده از روش نرمال‌سازی Z-score، منابع داده: بانک جهانی، OECD، فریدام هاوز و ...	Chandan (2019), Ivanov (2007), Mungiu-Pippidi & Dadasov (2016), Manukyan et al. (2023), Ferguson (2018), Kang (2023), Rusciano (2023)
۱۵. شاخص نظام سلامت ملی (NIS)	ارزیابی نقاط قوت و ضعف نظام ملی سلامت در یک کشور در زمینه مبارزه با فساد، براساس بررسی نهادها، قوانین و رویه‌ها (این یک چارچوب تحلیلی است که می‌تواند در کشورهای مختلف اجرا شود)	شفافیت بین‌الملل (Transparency International)	متغیر (بسته به اجرای پروژه)	ارزیابی‌ها به صورت دوره‌ای و براساس کشور	چارچوب تحلیلی برای ارزیابی سیستمی نظام ملی سلامت براساس مؤلفه‌های مشخص (نهادها، قوانین، شفافیت، پاسخگویی و غیره)	Murray & Frenk (2000), Or et al. (2005), Vian (2008), Saltman & Ferroussier-Davis (2000), Gaitonde et al. (2016), Mills et al. (2022), Topp et al. (2023), Yamin & Maleche (2021), Sodzi-Tetty et al. (2022)

مأخذ: همان.

در ادامه، در جدول ۴ شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری مستخرج از مدل‌های سنجشی آورده شده است.

جدول ۴. شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری مستخرج از مدل‌های سنجشی

مدل‌های سنجشی مربوطه	مؤلفه/شاخص سنجش
CPI, GCB, Afrobarometer, Latinobarómetro, یورو بارومتر	ادراک فساد در بخش عمومی
GCB, Afrobarometer, Latinobarómetro, ES	تجربه پرداخت رشوه
CPI, ICRG, V-Dem	سوءاستفاده از مقام دولتی
CPI, WGI, ICRG	تصرف دولت/تصرف نخبگان
CPI, ICRG	خویشاوندی در خدمات کشوری / پارٹی بازی
CPI, GCB	توانایی پیگرد مؤثر مقامات فاسد
CPI, ES	بار بوروکراتیک و کاغذبازی
CPI, NIS	قوانین افشای مالی و پیشگیری از تعارض منافع
CPI, NIS	دسترسی به اطلاعات
CPI, NIS	حمایت قانونی از افشاگران
V-Dem, Latinobarómetro	فساد در خدمات عمومی
WGI, BTI	میزان کارآمدی دولت
WGI, BTI, NIS	کیفیت حکمرانی و حاکمیت قانون
TRACE	میزان بازدارندگی ضد رشوه‌خواری
TRACE, NIS, GIR	نظارت مدنی و شفافیت دولتی
ICRG, ES	فساد مالی در تعامل با کسب‌وکارها
ICRG	تأمین مالی پنهان احزاب
GIR, NIS	شفافیت و پاسخگویی در بخش سلامت
TRACE	ریسک پرداخت رشوه در تعامل با دولت
BPI, ES یورو بارومتر	ادراک فساد از منظر شرکت‌ها
Latinobarómetro	اعتماد عمومی به نهادها
Latinobarómetro	اهمیت فساد به‌عنوان مشکل ملی
Afrobarometer, GCB	مشارکت عمومی در مبارزه با فساد
Afrobarometer, Latinobarómetro	ارزیابی اثربخشی اقدامات ضدفساد
NIS, BTI	نقش قوانین و نهادها در مبارزه با فساد

## ۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شناسایی شاخص‌های معتبر و قابل اتکا برای سنجش فساد و سلامت اداری، نقش محوری در درک میزان، ابعاد و ماهیت فساد و همچنین ارزیابی اثربخشی سازوکارهای ضدفساد در نظام اداری ایفا می‌کند. در این مطالعه، مجموعه‌ای گسترده از مدل‌های سنجش جهانی و شاخص‌های مرتبط بررسی شده‌اند که هر یک با رویکردی متفاوت، امکان ارزیابی فساد و عملکرد حاکمیتی را فراهم می‌سازند. از شاخص‌های مبتنی بر ادراک گرفته تا پیمایش‌های مبتنی بر تجربه و ارزیابی‌های نهادی، تنوع و عمق این ابزارها نشان‌دهنده چندوجهی بودن پدیده فساد است و ضرورت طراحی یک چارچوب ترکیبی و حساس به زمینه‌های بومی برای ارزیابی دقیق سلامت اداری را برجسته می‌کند.



یکی از مهم‌ترین نکات حاصل از بررسی شاخص‌ها، جایگاه برجسته ابزارهای مبتنی بر ادراک است؛ از جمله «شاخص ادراک فساد» سازمان شفافیت بین‌الملل (CPI)، «نوارسنج جهانی فساد» (GCB) و نوارسنج‌های منطقه‌ای نظیر آفریبارومتر و لاتینوبارومتر. این ابزارها بینش‌های ارزشمندی درباره برداشت شهروندان، کارشناسان و فعالان اقتصادی از فساد در بخش‌های مختلف، به‌ویژه خدمات عمومی، قوه قضائیه و نهادهای اجرایی ارائه می‌دهند. با این حال، هرچند شاخص‌های ادراکی برای آشکارسازی فضای عمومی و سطح اعتماد به نهادها اهمیت دارند، اما تحت تأثیر رسانه‌ها، رویدادهای سیاسی و سوگیری‌های فرهنگی نیز قرار می‌گیرند. از این رو، تفسیر این شاخص‌ها باید در کنار داده‌های عینی‌تر انجام شود تا از تحریف واقعیت در سنجش فساد جلوگیری شود.

در کنار شاخص‌های ادراکی، شاخص‌های مبتنی بر تجربه قرار دارند که شناختی عینی‌تر و تجربی‌تر از فساد ارائه می‌دهند. پیمایش‌هایی که فراوانی رشوه‌خواری و اخاذی را ثبت می‌کنند، مانند GCB و پیمایش اجتماعی اروپا (ES)، گزارش‌های مستقیم از تعاملات فاسد میان شهروندان و نهادهای دولتی را بازتاب می‌دهند. این شاخص‌ها از آن جهت حیاتی‌اند که پیامدهای ملموس ضعف‌های نهادی و ناکارآمدی بوروکراتیک را آشکار می‌کنند. زمانی که این شاخص‌ها در کنار شاخص‌هایی مانند بار بوروکراسی، نفوذ نخبگان و تسخیر دولت (در چارچوب‌هایی چون WGI و ICRG) مورد تحلیل قرار گیرند، می‌توانند به شناسایی عوامل ساختاری و نظام‌مند تسهیل‌کننده یا بازدارنده فساد کمک کنند. چارچوب‌های نهادی و حقوقی نیز به‌عنوان شاخص‌هایی از ظرفیت دولت‌ها برای پیشگیری، کشف و برخورد با فساد اهمیت بسزایی دارند. نظام‌های سنجش سلامت نهادی مانند NIS و شاخص تحول برتلسمان (BTI) بر سازوکارهایی مانند قوانین افشای مالی، حمایت از افشاگران و کارآمدی دستگاه قضایی متمرکزند. این چارچوب‌ها بر اهمیت طراحی نهادی در ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی تأکید دارند. به‌عنوان مثال، کشورهایی که قوانین ضد رشوه‌خواری را به‌طور دقیق اجرا می‌کنند، از استقلال قضایی برخوردارند و نظارت مدنی را تقویت می‌کنند، معمولاً عملکرد بهتری در کنترل فساد دارند. با این وجود، صرف وجود این سازوکارها تضمین‌کننده اثربخشی آن‌ها نیست؛ بلکه نحوه اجرا، ضمانت‌های اجرایی و میزان اعتماد عمومی به بی‌طرفی آن‌ها تعیین‌کننده تأثیر واقعی آن‌هاست.

علاوه بر این، مفهوم سلامت اداری صرفاً به نبود فساد محدود نمی‌شود، بلکه شامل عواملی نظیر کارآمدی دولت، حرفه‌ای‌گریز خدمات عمومی و کیفیت کلی حکمرانی نیز می‌شود. شاخص‌هایی مانند BTI و WGI ابعاد گسترده‌تری از حکمرانی را پوشش می‌دهند که شامل حاکمیت قانون، ظرفیت اجرای خط‌مشی‌ها و شایستگی بوروکراتیک است. این مؤلفه‌ها برای درک میزان توانایی نهادهای عمومی در خدمت‌رسانی به منافع عمومی و میزان مقاومت آن‌ها در برابر فشارهای سیاسی یا اقتصادی که ممکن است سلامت نهادی را تضعیف کنند، ضروری هستند.

همچنین شاخص‌های خاص بخشی، نظیر شاخص‌های مرتبط با بخش سلامت (مانند GIR و NIS)، در زمینه‌هایی که ارائه خدمات عمومی به‌شدت در معرض فساد است، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. همه‌گیری کووید-۱۹ به‌روشنی نشان داد که تأمین اضطراری، توزیع واکسن و دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی می‌تواند در نبود نظارت کافی، به کانون‌هایی برای فساد تبدیل شوند. از این رو، شفافیت در تخصیص بودجه، فرایندهای خرید دولتی و ارائه خدمات در بخش‌های حیاتی باید به‌طور منظم رصد شود و به‌عنوان بخشی از ارزیابی سلامت اداری در نظر گرفته شود.

یکی از ابعاد ارزشمند در چارچوب‌های مورد بررسی، تأکید بر مشارکت عمومی و درگیر شدن شهروندان در امور حکمرانی است. شاخص‌هایی که تمایل مردم به گزارش فساد، مشارکت در کمپین‌های ضدفساد و ارزیابی عملکرد دولت را اندازه‌گیری می‌کنند (مانند آنچه در آفریبارومتر و لاتینوبارومتر دیده می‌شود)، بازتابی از روح دموکراتیک حاکم بر حکمرانی هستند. اعتماد عمومی، اراده سیاسی و نگرش‌های فرهنگی نسبت به فساد که در قالب «فرهنگ ضدفساد» خلاصه می‌شوند نیروهایی غیرملموس ولی قدرتمند هستند که بر فراوانی فساد و موفقیت یا شکست اصلاحات تأثیر می‌گذارند. بدون مشارکت فعال جامعه مدنی و رسانه‌های مستقل، خطمشی‌های ضدفساد صرفاً به نمادگرایی تبدیل شده و اثربخشی واقعی نخواهند داشت.

در جمع‌بندی، هیچ شاخص یا مدل منفردی نمی‌تواند به‌طور جامع، پیچیدگی پدیده فساد یا وضعیت سلامت اداری را بازنمایی کند. ارزیابی دقیق و مؤثر نیازمند تلفیق شاخص‌های مبتنی بر ادراک، تجربه و نهادهاست که هر یک بینش‌های منحصربه‌فردی ارائه می‌کنند. از این رو، خطمشی‌گذاران، پژوهشگران و فعالان جامعه مدنی باید رویکردی جامع‌نگر و حساس به زمینه‌ها را در تشخیص کاستی‌های حکمرانی و طراحی راهبردهای مقابله با فساد اتخاذ کنند. چنین رویکردی به آنان امکان می‌دهد هم نشانه‌ها و هم ریشه‌های فساد را بهتر شناسایی کرده و اصلاحاتی هدفمند، اثربخش و پایدار طراحی کنند. ترکیب شاخص‌های کیفی و کمی در حوزه‌های مختلف اعتماد عمومی تا ظرفیت تعقیب قضایی زیرساخت حکمرانی مبتنی بر شواهد را شکل می‌دهد که برای ارتقای سلامت نهادی، عدالت و تاب‌آوری دموکراتیک در هر نظام اداری حیاتی است.

#### جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارشات راهبردی

زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
				اصلاح	تداوم	
بلندمدت	استخدامی کشور مرکز پژوهش‌های مجلس، دستگاه‌های نظارتی (سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور)	سازمان بازرسی کل کشور	تقویت و نهادینه‌سازی نظام سنجش ملی فساد با استفاده از شاخص‌های ادراکی و تجربی		تداوم	۱
میان مدت	قوه قضائیه / وزارت امور اقتصادی و دارایی	مجلس شورای اسلامی	بازنگری در قوانین افشای مالی و ارتقای ضمانت‌های اجرایی در مقابله با فساد	اصلاح		۲
بلندمدت	سازمان حسابرسی / دیوان محاسبات	سازمان بازرسی کل کشور	ارتقای استقلال و ظرفیت حرفه‌ای نهادهای ناظر (بازرسی، حسابرسی، دیوان محاسبات)	اصلاح		۳
کوتاه‌مدت	سازمان برنامه و بودجه کشور، دستگاه‌های اجرایی	سازمان اداری و استخدامی کشور	گنجانیدن شاخص‌های ادراکی و تجربی ملی فساد در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی	اصلاح		۴



- [۱] بازرگانی. (۱۳۹۲، ۱۵ آبان). فساد و سلامت اداری در نیروی پلیس جمهوری اسلامی ایران. (ا. بحری، مصاحبه کننده).
- [2] Rossi, F., & Cebula, R. (2020). Corruption and its impact on government expenditure and growth: A panel VAR approach.
- [3] Lupu, N. (2017). Defining and measuring corruption: Where have we come from and where are we going?
- [4] Hussain, A. (2017). Perception of corruption and its socioeconomic effects: An empirical analysis.
- [5] Thapa, B. S., & Zeb, A. (2022). Digitalization of governance in developing countries: An empirical analysis.
- [6] Transparency International. (2021). What is corruption? Retrieved from <https://www.transparency.org>
- [7] World Bank. (2020). Helping countries combat corruption: The role of the World Bank. Retrieved from <https://www.worldbank.org>
- [۸] حسینی‌هاشم‌زاده، د.، فاضلی، م.، محدثی، ح.، عابدی‌جعفری، ح و حبیبی، ل. (۱۳۹۵). سنجش فساد و سلامت سازمانی شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [9] De Graff, G. (2007). Corruption: Towards a contextual theory of corruption: public administration quarterly 31(1), 39.
- [10] Bandura, A. (1990). Selective activation and disengagement of moral control. Journal of social issues, 46(1), 27-46.
- [11] Moore, C. (2008). Moral disengagement in processes of organizational corruption. Journal of Business ethics, 80(1), 129-139.
- [12] Larmour, Peter. (2006). Culture & Corruption in the Pacific Island: Some conceptual issues and findings from studies of the national integrity system: Policy & Governance Discussion paper, 06-05.
- [13] Davis, J. H., & Ruhe, J. A. (2003). Perceptions of country corruption: Antecedents and outcomes. Journal of Business Ethics, 43, 275-288.
- [14] Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Corruption and government: Causes, consequences, and reform. Cambridge University Press.
- [15] Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. Univ of California Press.
- [16] Mauro, P. (1995). Corruption and growth. The Quarterly Journal of Economics, 110(3), 681-712.
- [17] Seligson, M. A. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. *The Journal of Politics*, 64(2), 408-433.
- [18] Kurer, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53(1), 222-239.
- [19] Lafree, G. and Morris. (2004). Corruption as a Global Social problem handbook. Sage.
- [20] Thompson, D.F. (1993). Mediated Corruption: The Case of the Keating Five American Politicians: *Science Review* 87, 369-381.
- [21] George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.
- [22] Lambsdorff, J. (2003). Transparency International (TI) 1998 Corruption Perceptions Index - Framework document.

- [23] Gilman, S. (2018). To understand and to misunderstand how corruption is measured: Academic research and the Corruption Perception Index. *Public Integrity*, 20(sup1), S74–S88.
- [24] Hulten, M. (2007). CPI analysis and comments (final).
- [25] Saisana, M., & Saltelli, A. (2012). Corruption Perceptions Index 2012 Statistical Assessment. JRC scientific and policy reports.
- [26] Marcos, A., Michaela, S., Valentina, M., & Tacao Moura, C. J. (2018). Corruption Perceptions Index 2017 statistical assessment.
- [27] Andersson, S., & Heywood, P. (2009). The politics of perception: Use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption. *Political Studies*, 57(4), 746–767.
- [28] Baumann, H. (2020). The corruption perception index and the political economy of governing at a distance. *International Relations*, 34(4), 504-523.
- [29] Japos, G. V., & Estrada, R. D. (2014). GDP Per Capita, Economic Freedom Index, Political Culture and Freedom of the Press Index as Determinants of Corruption Perception Index: A Global Study. *International Journal on Graft and Corruption*, 1(1), 96-119.
- [30] De Maria, W. (2008). Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index. *International Journal of Public Sector Management*, 21(7), 777-797.
- [31] Tsao, Y., & Hsueh, S. J. (2022). Can the country's perception of corruption change? Evidence of Corruption Perception Index. *Public Integrity*, 25(5), 415–427.
- [32] Budsaratagoon, P., & Jitmaneroj, B. (2020). A critique on the Corruption Perceptions Index: An interdisciplinary approach. *Socio-Economic Planning Sciences*.
- [33] Saisana, M., & Saltelli, A. (2012). Corruption Perceptions Index 2012 - Statistical assessment.
- [34] Lambsdorff, J. G. (2006). *The Methodology of the corruptions perceptions index. Passau: Transparency International and the University of Passau.*
- [35] Lambsdorff, J. (2005). Report on the data “Voice of the People,” question Q.5: In the past 12 months, have you or anyone living in your household paid a bribe in any form?.
- [36] Kimeu, S. (2014). Corruption as a challenge to global ethics: The role of Transparency International. *Journal of Global Ethics*, 10(3), 231–237.
- [37] Transparency International. (2000). New corruption indexes of Transparency International: Wide range of scores.
- [38] Picci, L. (2018). The supply-side of international corruption: A new measure and a critique. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24(3), 289–313.
- [39] Sampson, S. (2006). Is anti-corruption an imperialist plot? Transparency International and development assistance.
- [40] Bing, W. (2012). Four international anti-corruption index systems and their influence. *Anti-corruption and Integrity Culture Studies*.
- [41] Ko, K., & Samajdar, A. (2010). Evaluation of international corruption indexes: Should we believe them or not? *The Social Science Journal*, 47(3), 508–540.
- [42] Wang, H., & Rosenau, J. N. (2001). Transparency international and corruption as an issue of global governance. *Global Governance*, 7(1), 25-49.
- [43] Roca, T. (2011). Measuring corruption: perception surveys or victimization surveys? Towards a better comprehension of populations' perception mechanisms: press freedom, confidence and gossip. Towards a Better Comprehension of Populations' Perception Mechanisms: Press Freedom, Confidence and Gossip (August 15, 2011).
- [44] Johnson, J., & Haroon, D. (2012). Why, when and how to use the Global Corruption Barometer. U4 Brief, 2012(5).



- [45] Ghosh, R. N., & Siddique, M. A. B. (2015). Some quantitative measures of corruption. In *Corruption, good governance and economic development: contemporary analysis and case studies* (pp. 9-24).
- [46] Ogwang, T., & Cho, D. (2014). A conceptual framework for constructing a corruption diffusion index. *Journal of Business Ethics*, 125, 1–9.
- [47] Singh, R. (2014). Global Corruption Barometer and gender: a study.
- [48] Manukyan, Y., Stepanyan, A., & Ilyushina, M. (2023). Methodological foundations of socio-philosophical and legal analysis of corruption. *WISDOM*, 26(2).
- [49] Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2005). *Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004* (Vol. 3630). Washington, DC: World Bank.
- [50] Apaza, C. R. (2009). Measuring governance and corruption through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, responses, and ongoing scholarly discussion. *Public Integrity*, 11(4), 343–364.
- [51] Chandan, H. C. (2019). Corruption, business climate and economic growth: Evidence and policy implications. *Journal of Public Affairs*, 19(2), e1904.
- [52] Rose-Ackerman, S. (1997). *The role of the World Bank in controlling corruption*. Yale University Working Paper.
- [53] Madrid, R. A., & Apaza, C. R. (2007). Measuring corruption in public administration through the Worldwide Governance Indicators. *International Public Management Review*, 8(2), 86–108.
- [54] Davis, K. E., Kingsbury, B., & Merry, S. E. (2015). Introduction: The local-global life of indicators: Law, power, and resistance. In K. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, & S. E. Merry (Eds.), *The Quiet Power of Indicators* (pp. 1–24). Cambridge University Press.
- [55] Malito, D. V. (2014). Measuring corruption: Indicators and indices. *The International Spectator*, 49(1), 98–113.
- [56] Kaufmann, D., & Kraay, A. (2024). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues*. World Bank Policy Research Working Paper.
- [57] Brewer, G. A., Choi, Y. H., & Walker, R. M. (2008). Accountability, corruption and government effectiveness in Asia: An exploration of World Bank governance indicators. *International Public Management Review*, 9(2), 200–217.
- [58] Cartier-Bresson, J. (2000). La Banque Mondiale, la corruption et la gouvernance. *Revue internationale de politique comparée*, 7(2), 261–282.
- [59] Cornett, A. P. (2011). Good governance and anticorruption in theory and practice: An analysis of World Bank indicators. *Development Policy Review*, 29(3), 267–284.
- [60] Afrobarometer. (2017). Afrobarometer: Let the people have a say. Retrieved from <https://www.afrobarometer.org>
- [61] Nguyen, Q., Schäfer, A., & Sircar, I. (2017). Participatory democracy and political trust: Evidence from experimental data. *European Political Science Review*, 9(2), 231–252.
- [62] Buzási, K. (2015). Rational choice theory and political participation. Central European University.
- [63] Marfouk, L., Sarvaš, M., Wippell, J., & Zhu, J. (2021). Does sensitivity bias lead respondents to misreport their level of trust in political parties? An investigation into Afrobarometer’s survey results and methodology.
- [64] Momoh, Zekeri. (2015). *Corruption And Governance In Africa*.
- [65] Afrobarometer (2021). *Survey Round 8 Summary of Findings: Perceptions of Corruption in Africa*. <https://www.afrobarometer.org>.
- [66] World Bank. (2005). *Governance and Anti-Corruption Strategy*. Washington, DC: The World Bank.

- [67] North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University.
- [68] World Bank. (2010). *Enterprise Surveys Technical Note*. Washington, DC: The World Bank.
- [69] Hallward-Driemeier, M., & Aterido, R. (2009). *Comparing Apples with...Apples: How to Make (More) Sense of Subjective Rankings of Constraints to Business*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5054.
- [70] World Bank. (2009). *Enterprise Surveys: What Businesses Experience*. Washington, DC: The World Bank.
- [71] Olken, B. A. (2009). Corruption perceptions vs. corruption reality. *Journal of Public economics*, 93(7-8), 950-964.
- [72] Sequeira, S and Djankov, S. (2014). Corruption and firm behavior: evidence from African ports. *Journal of International Economics*, 94 (2). pp. 277-294. ISSN 0022-1996.
- [73] Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.
- [74] North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University.
- [75] Hoti, S. (2005). *Modelling volatility spillovers in country risk ratings*.
- [76] Ishola Mobolaji, H., & Omoteso, K. (2009). Corruption and economic growth in some selected transitional economies. *Social Responsibility Journal*, 5(1), 70-82.
- [77] Hakimi, A., & Hamdi, H. (2015). How corruption affect growth in MENA region? Fresh Evidence from a Panel Cointegration Analysis.
- [78] Frè, G.D. (2012). *Country Risk and Corruption*.
- [79] Pulok, M. H., & Ahmed, M. U. (2017). Does corruption matter for economic development? Long run evidence from Bangladesh. *International Journal of Social Economics*, 44(3), 350-361.
- [80] Sun, M. H., & Liu, H. T. (2018, May). An exploration of how political risk components affect the stock volatility considering ICRG and GARCH Model. In 4th Annual International Conference on Management, Economics and Social Development (ICMESD 2018) (pp. 50-56). Atlantis Press.
- [81] Petkov, A. (2018). Looking for consistency in corruption risk assessment: How key guidance materials stack up. *Rule of Law and Anti-Corruption Center Journal*.
- [82] Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.
- [83] Fitzsimons, E., & Sun, M. (2012). *An Exploration Of: How Political Risk Components Affect The Stock Return And Volatility Considering Different Countries Of Varying Economic Development*.
- [84] Jing, T. A. N. G., Huang, J. B., & Zhang, H. W. (2021). Time-varying impact of political risk on copper prices. *Transactions of Nonferrous Metals Society of China*, 31(8), 2532-2544.
- [85] Feigenblatt, H., & Tonn, J. (2017). Measuring the Opposite of Corruption: The Evolution of Governance Indicators at Global Integrity. In *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance* (pp. 277-297). Cham: Springer International Publishing.
- [86] Burris, S., & Beletsky, L. (2005, December). *Global Governance of Health Conference Report*. In *The OSI Seminar on the Global Governance of Health*.
- [87] Mackey, T. K., Vian, T., & Kohler, J. (2018). The sustainable development goals as a framework to combat health-sector corruption. *Bulletin of the World Health Organization*, 96(9), 634.



- [88] Dyer, O. (2006). New report on corruption in health. *Bulletin of the World Health Organization*, 84(2), 84-85.
- [89] Rispel, L. C., de Jager, P., & Fonn, S. (2016). Exploring corruption in the South African health sector. *Health Policy and Planning*, 31(2), 239–249.
- [90] Gorodensky, A., Bowra, A., Saeed, G., & Kohler, J. (2022). Anti-corruption in global health systems: Using key informant interviews to explore anti-corruption, accountability and transparency in international health organisations. *BMJ Open*, 12.
- [91] Baez Camargo, C., Costa, J., & Kassa, S. (2022). Policy Brief 9: Informal networks and what they mean for anti-corruption practice. Basel Institute on Governance.
- [92] Mackey, T. K., & Liang, B. A. (2012). Combating healthcare corruption and fraud with improved global health governance. *BMC International Health and Human Rights*, 12(1), 23.
- [93] Mackey, T. K., Kohler, J. C., Lewis, M., & Vian, T. (2017). Combating corruption in global health. *Science Translational Medicine*, 9(402), eaa9547.
- [94] Sekalala, S., & Kirya, M. (2015). Challenges in multi-level health governance: Corruption in the Global Fund's operations in Uganda and Zambia. *Hague Journal on the Rule of Law*, 7(1), 141–151.
- [95] RAND Corporation. (2014, November 11). TRACE Matrix developed by RAND Corporation provides new tool to assess business bribery risk worldwide. <https://www.rand.org/news/press/2014/11/11.html>
- [96] TRACE International. (2021, November 17). TRACE releases 2021 Bribery Risk Matrix.
- [97] Coppedge, M., Gerring, J., Lindberg, S. I., Skaaning, S.-E., & Teorell, J. (2017). V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects. *Econometrics: Econometric & Statistical Methods, Special Topics eJournal*.
- [98] Maxwell, L., Marquardt, K. L., & Lührmann, A. (2018). The V-Dem Method for Aggregating Expert-Coded Data.
- [99] Uberti, L. J. (2021). Corruption and growth: Historical evidence, 1790–2010. *Journal of Comparative Economics*.
- [100] Varieties of Democracy (V-Dem) Institute. (2016). The Role of Legislative Powers for Executive Corruption (V-Dem Working Paper 7). Danescu, E. (2019). Varieties of Democracy (V-DEM) Annual Report 2019-" Democracy Facing Global Challenges".
- [101] Maxwell, L., Marquardt, K. L., & Lührmann, A. (2018). The V-Dem Method for Aggregating Expert-Coded Data.
- [102] Yilmaz, B. (2006). Bertelsmann Transformation Index: Towards democracy and a market economy. Bertelsmann Stiftung.
- [103] Goebel, C. (2015). The quest for good governance.
- [104] DiRienzo, C. E. (2010). Quality of political management and the role of corruption: A cross-country analysis. *International Journal of Public Administration*, 33(14), 832–842. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.521003>.
- [105] Brusis, M. (2005). Assessing democracy, market economy and political management: the Bertelsmann Transformation Index and Southeastern Europe. Bertelsmann Stiftung.
- [106] Sysoyeva, L., & Bielova, I. V. (2020). Revisiting the determinants of the countries' economic transformation. *ERN: Other Development Economics*.
- [107] Völkel, J. (2015). Complex Politics in Single Numbers? The Problem of Defining and Measuring Democracy.
- [108] Sikk, A. (2020). BTI 2020 – Trouble at the Top: Regional Report East-Central and Southeast Europe.

- [109] Hartmann, H. (2020). High Vulnerability to Crisis: The Results of the BTI 2020.
- [110] Cheeseman, N. (2020). A Tale of Two Regions – BTI 2020 Regional Report Southern and Eastern Africa. Bertelsmann Stiftung.
- [111] Moreira, S. B., & Crespo, N. (2016). Composite Indicators of Development: Some Recent Contributions.
- [112] Aldrin, P. (2010). The invention of European public opinion. *Politix*, 89(1), 79-101.
- [113] Vretenar, N., Filipas, A. M., & Alic, M. B. (2023). Business' Attitudes Towards Corruption in Selected Central European Countries. *Cent. Eur. Pub. Admin. Rev.*, 21, 29.
- [114] O'Reilly, R. (2016). LibGuides: Data Resources and Support: Latinobarómetro.
- [115] Crespo, I. (2009). Latinobarómetro 1997: Principales resultados. *Revista De Metalurgia*, 20.
- [116] Turner, F., & Martz, J. (1997). Institutional confidence and democratic consolidation in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 32(1), 65–84.
- [117] Berry, B., & Rodriguez, O. (2010). Dissatisfaction with Democracy: Evidence from the Latinobarómetro 2005. *Journal of Politics in Latin America*, 2(3), 129–142.
- [118] Béliz, G., & Chelala, S. (2016). El ADN de la integración regional: La voz de los latinoamericanos por una convergencia de calidad: innovación, equidad y cuidado ambiental. Inter-American Development Bank.
- [119] Cabrera Benavides, L. L. (2020). Partidos Políticos y Satisfacción con la Democracia: Una mirada desde la institucionalidad de América Latina. *Cuadernos de H Ideas*, 13.
- [120] Cardenas, G., García Gámez, S., & Salas Suarez, Á. (2018). A synthetic indicator of corruption for Latin America: a global vision. *Competitiveness Review*, 28(3), 194–212.
- [121] Maggiorelli, L., Pino Uribe, J. F., & Cifuentes, C. F. (2023). Cuatro formas de percibir a China desde América Latina. *Colombia Internacional*.
- [122] Béliz, G., & Chelala, S. (2016). El ADN de la integración regional: La voz de los latinoamericanos por una convergencia de calidad: innovación, equidad y cuidado ambiental. Inter-American Development Bank.
- [123] Cruz-Coke, M. (2003). A Road with No Return. *Journal of Democracy*, 14(3), 163–173.
- [124] Rosa, D. M. S., Dos Santos, B. S., & Lima, R. H. P. (2023). Predicting satisfaction with democracy in Brazil considering data from an opinion survey. *Revista Gestão da Produção Operações e Sistemas*.
- [125] Chandan, H. (2019). Corruption, business climate, and economic growth. In *Socio-Economic Development*.
- [126] Ivanov, K. (2007). The limits of a global campaign against corruption. In *The World Bank and the Ideology of Reform* (pp. 28–45).
- [127] Mungiu-Pippidi, A., & Dadasov, R. (2016). Measuring control of corruption by a new index of public integrity. ERN: Index Numbers & Aggregation (Topic).
- [128] Manukyan, Y., Stepanyan, A., & Ilyushina, M. (2023). Methodological foundations of socio-philosophical and legal analysis of corruption.
- [129] Ferguson, G. (2018). *Global corruption: Law, theory & practice*. University of Victoria.
- [130] Kang, S. (2023). Measuring corruption as a threat to international security: An emerging indicator for enhancement of global corruption governance. *Michigan Journal of International Law*, 44(1).
- [131] Gilman, S. (2018). To understand and to misunderstand how corruption is measured: Academic research and the Corruption Perception Index. *Public Integrity*, 20(sup1), S74–S88.
- [132] Ogwang, T., & Cho, D. (2014). A conceptual framework for constructing a corruption diffusion index. *Journal of Business Ethics*, 125, 1–9.



- [133] Shukhova, A., & Nisnevich, Y. (2017). Measurement of validity of corruption indices. NRU HSE: Working Papers of the Basic Research Program.
- [134] Swardt, C. (2021). 1993–2020: TI: A short history of holding the powerful to account.
- [135] Rusciano, F. L. (2023). Citizen and elite perceptions of corruption: Insights into the global opinion process. *New Global Studies*.
- [136] Murray, C. J. L., & Frenk, J. (2000). A framework for assessing the performance of health systems. *Bulletin of the World Health Organization*, 78(6), 717–731.
- [137] Or, Z., Wang, J., & Jamison, D. (2005). International differences in the impact of doctors on health: a multilevel analysis of OECD countries. *Journal of health economics*, 24(3), 531-560.
- [138] Vian, T. (2008). Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions. *Health Policy and Planning*, 23(2), 83–94.
- [139] Saltman, R. B., & Ferroussier-Davis, O. (2000). The concept of stewardship in health policy. *Bulletin of the World Health Organization*, 78(6), 732–739.
- [140] Gaitonde, R., Oxman, A. D., Okebukola, P. O., & Rada, G. (2016). Role of stakeholders in the governance of health systems in low- and middle-income countries: A systematic review. *Health Policy and Planning*, 31(11), 1467–1474.
- [141] Biermann, O., Eckhardt, M., Carothers, T., Heimes, J., & Rushton, S. (2021). Mapping the global health architecture: A power and actor analysis of global health governance. *BMJ Global Health*, 6(6), e006691.
- [142] Ayadi, M., & Hammami, S. (2021). Health systems efficiency and its determinants: Evidence from African countries. *Health Economics Review*, 11(1), 1–12.

#### گزیده سیاستی

طراحی الگویی مؤثر برای سلامت اداری در ایران، به شناخت تجارب موفق جهانی وابسته است. در گزارش حاضر شاخص‌های بین‌المللی فساد به صورت تطبیقی تحلیل شد تا پایه‌ای علمی برای تدوین شاخص‌های بومی در آینده ایجاد کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)