

## مقدمه‌ای بر روش‌شناسی نماگرهای نهادی

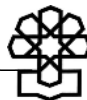
مشخصات منبع این نوشتار به شرح زیر است:

Juan Carlos Botero, Robert L. Nelson & Christine Pratt, "Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview", *Hague Journal on the Rule of Law*, 3, 2011, pp.153–169.

## به نام خدا

### فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۲.....مقدمه
- ۴.....۱. «نماگر» کارکرد نهادی دقیقاً چیست؟
- ۱۷.....۲. معانی مختلف نماگرها در رشته‌های مختلف
- ۱۸.....۳. مقصود نماگرها حقیقتاً چیست؟ مشکل انگیزه در بین چندین بازیگر کلیدی
- ۲۳.....۴. نماگرها، شاخص‌ها و گزارش کردن عدم قطعیت
- ۲۵.....۵. قابلیت مقایسه‌پذیری نماگرها در سطح کشورها
- ۲۷.....نتیجه‌گیری



## مقدمه‌ای بر روش‌شناسی نماگرهای نهادی<sup>۱</sup>

### چکیده

نوشتار پیش‌رو به ابعاد مختلف پیچیدگی استفاده از نماگرها می‌پردازد. در دهه‌های اخیر، نماگرها و شاخص‌های عدالت، حکمرانی و حاکمیت قانون مورد استفاده بسیار بوده‌اند. دولت‌ها برای سیاست‌گذاری و اصلاحات از این نماگرها و شاخص‌ها استفاده می‌کنند. این نماگرها چیستند؟ آیا نشانگر حقایق هستند یا نماینده مفاهیم اصلی؛ آیا می‌توان از آنها برای پیش‌بینی استفاده کرد؛ آیا مشکلات و مسائل را تشخیص می‌دهند؛ چارچوب مفهومی اقدامات دولت محسوب می‌شوند یا هدف اصلاحات دولت؟ هر یک از این برداشتها تأثیر متفاوتی در استفاده از نماگرها ایجاد می‌کنند. صرف‌نظر از این برداشتها، هر یک از دست‌اندرکارانی که از نماگرها استفاده می‌کنند نیز انگیزه‌های مختلفی در استفاده از آنها دارند. این انگیزه‌های مختلف بر معنای نماگرها در هر یک از رشته‌های علوم اجتماعی تأثیرگذارند. بُعد دیگر پیچیدگی نماگرها، استفاده از آنها برای مقایسه عملکرد کشورهاست.

---

۱. خوان کارلوس بترو، رابرت ال. تلسن و کریستین پرت. لازم به ذکر است که صفحات ۱۶۵ تا ۱۶۹ مقاله به دلیل ارتباط با دیگر مقالات منتشر شده در نشریه منبع، ترجمه نشده است. این شماره ویژه نشریه "Hague Journal on the Rule of Law"، به‌طور کامل به اندازه‌گیری نماگرهای نهادی بین کشورها اختصاص یافته و دستاوردی از تلاش مشترک مؤسسه بین‌المللی‌سازی حقوق لاهه (Hiil) و طرح عدالت جهانی (WJP) را ارائه می‌کند (م).

مقدمه

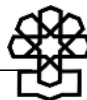
این شماره اختصاصی نشریه «حاکمیت قانون لاهه» به ارزیابی نماگرهای نهادی<sup>۱</sup> در سطح کشورها اختصاص دارد و نتایج تلاش جمعی «مؤسسه بین‌المللی‌سازی حقوق لاهه» (Hiil) و «طرح عدالت جهانی» (WJP) است. این نهادها در آگوست ۲۰۱۰ در واشنگتن، سمیناری با حضور پژوهشگران اصلی و طراحان نماگرها در زمینه حکمرانی، فساد و دسترسی به عدالت برگزار کردند. هدف این سمینار، فراهم کردن فرصتی برای گفتگو راجع به نیاز به نماگرهای نهادی در سطح کشور و محدودیت‌های آن است. سخنرانی‌های این سمینار به مقالات این شماره اختصاصی نشریه تبدیل شد.<sup>۲</sup>

در طول دو دهه گذشته، نیاز به نماگرهای علوم اجتماعی به‌منظور کمی‌سازی

۱. "Institutional Indicators"; منظور از «نماگرهای نهادی» (که در این نوشتار با عنوان «نماگرهای کارکرد نهادی» نیز از آنها یاد شده است)، مجموعه نماگرهایی است که برای ارزیابی و سنجش مؤلفه‌های اصلی نظریه‌های نهادگرایان طراحی شده است؛ مؤلفه‌های نظیر حاکمیت قانون، حکمرانی، و دسترسی به عدالت. (م).

۲. شرکت‌کنندگان این سمینار افرادی به شرح زیر هستند:

Svetlana Bagaudinova, The World Bank Doing Business; Maurits Barendrecht, Tilburg University; Juan Carlos Botero, World Justice Project (WJP); JohnCarlarne, University of South Carolina; Simon Conte, American Bar Association ROLI; Claudia Dumas, Transparency International; Marie Therese Gold, Hague Institute for the Internationalization of Law (Hiil); Martin Gramatikov, Tilburg University; Ronald Janse, HJRL and HIIL; Raymond June, Global Integrity; Daniel Kaufmann, Brookings Institution; Aart Kraay, The World Bank WGI; Zsuzsanna Lonti, OECD; Joel Martinez, WJP; Grace Morgan, The World Bank; Sam Muller, HJRL and HIIL; Robert L. Nelson, American Bar Foundation and Northwestern University; Jim Parsons, VERA Institute; Randy Peerenboom, HJRL, La Trobe University, and Oxford University; Alejandro Ponce, WJP; Christine Pratt, WJP; Audrey Sacks, The World Bank; Michaela Saisana, European Commission's Joint Research Centre (EC-JRC); Andrea Saltelli, EC-JRC; Christopher Stone, Harvard University; Gordon Smith, University of South Carolina; Stephanie Trapnell, The World Bank.



عملکرد نهادهای مختلف افزایش چشمگیری داشته است. این نماگرها با کاربردی کردن<sup>۱</sup> مفاهیم پیچیده و چندوجهی همچون حکمرانی، دسترسی به عدالت، فساد و حاکمیت قانون، در جستجوی پاسخگویی به دغدغه‌های سیاستگذاری و مخاطبان عام هستند.<sup>۲</sup> تقاضای روزافزون برای نماگرهای نهادی به گسترش تعداد شاخص‌ها انجامیده است.

گستره وسیع نظرات (ناموافق، غیرهمسو) در مورد طراحی، ایجاد و توسعه نماگرهای علوم اجتماعی، تنوع نظرات در این زمینه را به خوبی به تصویر می‌کشد. علیرغم این نظرات غیرهمسو، ما در مورد وجود نیاز به اندازه‌گیری توافق داریم؛ آنچه بر سر آن توافق نداریم بهترین راه اندازه‌گیری و مهمتر از آن، راه مناسب استفاده از این معیارها برای سیاستگذاری در عمل است.

این نوشتار شامل دو بخش است: بخش اول شرح مختصری بر برخی زمینه‌های مهم است که به نماگرهای رشته‌های علوم اجتماعی مربوط می‌شود. این بخش به پرسش‌هایی از این قبیل می‌پردازد: «نماگر» حکمرانی، عدالت یا حاکمیت قانون به‌طور

---

۱. به نظر دیوید دُواس «بیشتر مطالعات علوم اجتماعی دربرگیرنده مشاهداتی است که فرض می‌گیریم [در این مشاهدات] از مفاهیمی استفاده شده است... این شامل تعریف این مفاهیم است، که به‌نوبه خود مستلزم ارائه تعریفی ظاهری و تعریفی کاربردی از هر مفهوم است. مفاهیم به‌دلیل ماهیتشان به‌طور مستقیم قابل مشاهده نیستند. ما قادر به مشاهده طبقه اجتماعی، رضایت زناشویی، هوش و غیره نیستیم. برای استفاده از مفاهیم در مطالعات باید آنها را به چیزی قابل مشاهده (یعنی چیزی که قابل اندازه‌گیری باشد، تبدیل کنیم. این امر شامل تعریف و روشن کردن مفاهیم انتزاعی و بسط نماگرهای آنهاست. فرآیند روشن کردن مفاهیم انتزاعی و ترجمه آنها به معیارهای خاص قابل مشاهده، «کاربردی کردن» (Operationalization) نام نهاده شده است.

David A. de Vaus, *Research Design in Social Research* 2006, p. 24.

۲. آرتن و عمان در اثر معروف خود به نام استفاده و سوءاستفاده از نماگرهای حکمرانی چهار مجموعه از پدیده‌هایی را شناسایی کرده‌اند که منشأ اشتیاق روزافزون و تقاضای متعاقب برای نماگرها را توضیح می‌دهد: ۱. سرمایه‌گذاری بین‌المللی؛ ۲. پایان جنگ سرد؛ ۳. شکست اصلاحات سیاستگذاری؛ ۴. اقتصاد نهادگرای جدید. برای جزئیات بیشتر، ر.ک.:

Christiane Arndt and Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators* 2006, pp. 15-18.

دقیق چیست؟ انگیزه (تقاضای) این نوع مطالعه چیست و در زمان عرضه چگونه به آن پاسخ داده می‌شود؟ ابزار مناسب اندازه‌گیری این پدیده‌های پیچیده اجتماعی که «ماهیتی ذاتاً غیرقابل مشاهده»<sup>۱</sup> دارند، چیست؟ نماگرها باید چه شرایطی را دارا باشند تا هم از نظر فنی مورد پذیرش باشند و هم به‌لحاظ کاربرد عملی. بخش دوم این مقاله مقدماتی، برخی از نظرات و دیدگاه‌های ناهمسو (متعارض) را که در مقالات این شماره ارائه شده است، مشخص‌تر می‌سازد. بدین ترتیب، مقاله حاضر پیچیدگی تقریباً تمام ابعاد نماگرهای نهادی از تعریف تا طراحی، از اجرا در کشورها تا نظارت و ارزیابی را زیر ذره‌بین قرار می‌دهد.

انتظار این نیست که به نتیجه نهایی برسیم اما امیدواریم این تلاش جمعی، آگاهی در خصوص نیاز به نماگرها و محدودیت‌های آنها را ارتقا بخشد.

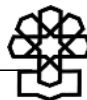
### ۱. «نماگر» کارکرد نهادی<sup>۲</sup> دقیقاً چیست؟

اختلاف در مورد نماگرهای نهادی از تعریف آن شروع می‌شود. حوزه‌های مختلف در مورد اینکه نماگر در واقع چیست (یا چه باید باشد) و چگونه باید در عمل استفاده شود، نگرش‌های متفاوتی دارند.

به زبان ساده، «نماگر»، «چیزی است که وضعیت یا سطح چیزی را مشخص می‌کند، [یا] ابزاری که اطلاعات خاصی در مورد وضعیت یا شرایط چیزی ارائه

1. Daniel Kaufmann et al., 'The World Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues', in: 3 Hague Journal on the Rule of Law (2011), p. 220.

2. 'Indicator' of Institutional Performance



می‌کند، به‌ویژه مقیاس یا معیاری خاص...<sup>۱</sup> این تعریف از فرهنگ واژگان محل اختلاف نیست؛ مشکلات از جایی شروع می‌شوند که به جزئیات می‌رسیم. به‌تازگی دیوان عالی یکی از کشورهای توسعه‌یافته در مورد استفاده از نماگرهای درک - پایه دسترسی به عدالت<sup>۲</sup> چنین شکایت کرده است که: «چرا ما باید ده‌ها هزار دلار هزینه کنیم تا از گروه نمونه تصادفی افراد بپرسیم که در مورد اجرای عدالت چه «احساسی» دارند، درحالی که می‌توانیم بر اطلاعات واقعی تکیه کنیم؟» این نوشتار نشان می‌دهد که پاسخ به این پرسش تا حد زیادی به شرایط بستگی دارد. حوزه‌های مختلف، انتظارات متفاوتی از آنچه که نماگرها باید انجام دهند دارند؛ ممکن است انتظار رود که نماگر، یک حقیقت، یک نماینده، یک تشخیص، یک پیش‌بینی‌کننده، یک هدف برای اصلاح، یا چارچوبی مفهومی برای اقدام دولت باشد. این نوشتار مشکلات عملی ناشی از انتظارات مختلف مردم در مورد ماهیت نماگرها را مورد بررسی قرار می‌دهد.

### ۱-۱. نماگرها به‌مثابه حقایق (امور مسلم)<sup>۳</sup>

در بسیاری از موارد، نماگرها حقایقی هستند که می‌توان با درجه قطعیت بالایی آنها را مورد اندازه‌گیری قرار داد؛ به‌عنوان مثال، تغییر دما که در دماسنج منعکس می‌شود یا تغییر رنگ محلول که میزان اسیدی یا قلیایی بودن آن را پس از اضافه کردن

---

1. Oxford Dictionaries, available on-line at: <<http://oxforddictionaries.com/definition/indicator?view=uk>> (accessed August 10, 2011).

2. Perception-based indicators of access to justice

3. Facts

شناساگر پ-هاش<sup>۱</sup> نشان می‌دهد. این نماگرها از درجه بالایی از قابلیت اطمینان<sup>۲</sup> درونی برخوردارند:<sup>۳</sup> با فرض اینکه تغییری در شرایط نباشد، هر زمان که موضوع را بسنجید به همان نتایج دست می‌یابید.

برخی منتقدان نماگرهای حکمرانی تصور می‌کنند که نماگرها قادر نیستند برای تحلیل سیاستی مفید واقع شوند؛ مگر آنکه (نماگرها) حقایق باشند (یعنی سطحی از قابلیت اطمینان، مشابه با دماسنج یا شناساگر پ-هاش را دارا باشند). با این وجود بسیاری از نماگرهایی که در سطح گسترده استفاده می‌شوند از چنین قابلیت اطمینانی برخوردار نیستند. مثال نماگری را در نظر بگیرید که سطح رضایت مراجعان دادگاه‌ها را در مورد منصفانه بودن روند قضایی اندازه می‌گیرد. می‌توان فکر کرد این نماگر تنها دید مراجعه‌کنندگان را نشان می‌دهد که هر روز هم ممکن است تغییر کند. اما زمانی که این نماگر به درستی اندازه‌گیری شده و تفسیر شود، ممکن است الگوهایی بسیار سازگار با آنچه که از دید مردم رضایت تلقی می‌شود ارائه کند. چنین اطلاعاتی برای دست‌اندرکاران

#### 1. PH indicator

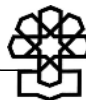
شناساگر پ-هاش (pH) یک ترکیب شیمیایی است که با افزودن مقدار کمی از آن به یک محلول، اسیدی یا قلیایی بودن آن محلول به صورت بصری قابل رؤیت می‌شود. لذا شناساگر پ-هاش، یک شناساگر شیمیایی است که سبب می‌شود رنگ محلول (بسته به میزان پ-هاش) تغییر کند. در دمای ۲۵ درجه سانتیگراد که به عنوان دمای استاندارد در نظر گرفته شده است، ارزش پ-هاش در یک محلول خنثی معادل ۷ است. محلول‌هایی با پ-هاش کمتر از ۷ به عنوان محلول‌های اسیدی در نظر گرفته می‌شوند و در مقابل، محلول‌هایی با پ-هاش بالاتر از ۷ دارای خاصیت قلیایی می‌باشند. (م).

۲. قابلیت اطمینان (Reliability) این مسئله را مورد بررسی قرار می‌دهد که آیا نتایج حاصل از یک پرسشنامه قابل اتکاست یا خیر.

۳. قابلیت اطمینان اشاره به انسجام در سنجش دارد و در برگیرنده ثبات سنجش در طول زمان، سازگاری درونی سنجش و هماهنگی میان مشاهده‌گران است. ر.ک:

Alan Bryman, *Social Research Methods* 2004, at p. 71; De Vaus, *Research Design in Social Research*, above n. 1, at

p. 30; Lawrence Newman, *Social Research Methods*, 6th edn., 2006, at p. 188.



و اصلاحگران قضایی که دغدغه‌شان، تصور عموم از منصفانه بودن روند امور قضایی است، بسیار مفید است. چراکه این تصور به مشروعیت دستگاه قضایی مربوط می‌شود.<sup>۱</sup> نمونه‌های مشابه این نماگر در سایر حوزه‌های علوم اجتماعی یافت می‌شوند، مانند رضایت شغلی در اقتصاد نیروی کار<sup>۲</sup> و رضایت زناشویی در علم خانواده. این نماگرهای «نرم» باید معتبر<sup>۳</sup> و قابل اطمینان باشند تا در تحلیل سیاستگذاری به‌کار آیند. کلید دستیابی به این معیارها دقت در جمع‌آوری اطلاعات و در روش‌های تجمیع<sup>۴</sup> است که نتایج شاخص‌گذاری شده تولید می‌کنند.

---

1. See, Martin Gramatikov, et al., 'Measuring the Costs and Quality of Paths to Justice: Contours

of a Methodology', in: 3 Hague Journal on the Rule of Law (2011), p. 349. Also see, Juan Carlos Botero et al., 'Judicial Reform', 18:1 The World Bank Research Observer (2003), pp. 61-88.

2. Labor Economics

۳. اعتبار به این برمی‌گردد که یک نماگر حقیقتاً مفهومی را اندازه‌گیری کند که قرار است اندازه‌گیری شود. اعتبار شامل اعتبار محتوایی، اعتبار ساختاری، اعتبار ظاهری و اعتبار پیشگویی است. ر.ک.:

Alan Bryman, Social Research Methods 2004, at p. 72; De Vaus, Research Design in Social Research, above n. 1, at p. 30; Lawrence Newman, Social Research Methods 2006, at p. 192.

4. Methods of Aggregation

## ۱-۲. نماگرها به مثابه نماینده‌ها<sup>۱</sup>

میان شرکت‌کنندگان سمینار HJRL-WJP اجماعی کلی وجود داشت که در زمینه‌های حکمرانی، عدالت و حاکمیت قانون، نماگرها، در اصل، نماینده هستند. به گفته پارسنز «نماگرها همواره نماینده مفاهیم زیربنایی هستند که سنجه‌های ساده‌شده‌ای از سازه‌های پیچیده ارائه می‌دهند».<sup>۲</sup>

این موضوع برای نماگرهای علوم اجتماعی در گستره وسیعی از حوزه‌ها و رشته‌ها صدق می‌کند.<sup>۳</sup> برای نمونه، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی<sup>۴</sup> که یکی از نماگرهای بسیار پرکاربرد در اقتصاد است، یک میانگین آماری از گروه نمونه مشاهدات<sup>۵</sup> است. در بسیاری کشورها، همین نماگر یا نماگری بسیار مشابه به آن

### 1. Proxies

در علم آمار، متغیر نماینده (PROXY)، چیزی است که به‌خودی خود، مدنظر نیست بلکه متغیر موردنظر به‌واسطه آن قابل حصول می‌شود. متغیر نماینده (PROXY)، باید دارای همبستگی نزدیکی با ارزش متغیر موردنظر باشد. به‌عنوان مثال، تولید ناخالص داخلی سرانه، غالباً به‌عنوان یک نماینده (PROXY) برای متغیر «استاندارد زندگی» یا «کیفیت زندگی» در نظر گرفته می‌شود. یا به‌طور مشابه، ممکن است کشور محل تولد به‌عنوان یک نماینده (PROXY) برای «نژاد» به‌کار گرفته شود. به بیانی دیگر، متغیر نماینده (PROXY) یک متغیر قابل اندازه‌گیری است که به جای متغیری به‌کار برده می‌شود که غیرقابل اندازه‌گیری است (م).

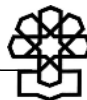
2. Jim Parsons, 'Developing Clusters of Indicators: An Alternative Approach to Measuring the Provision of Justice', in: 3 Hague Journal on the Rule of Law (2011), p. 170.

3. De Vaus, Research Design in Social Research, above n. 1, at p. 24.

4. Consumer Price Index. See the United States Department of Labor's Bureau of Labor Statistics website for more information: <[www.bls.gov/cpi/](http://www.bls.gov/cpi/)> (accessed August 15, 2011)

شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (CPI)، یکی از متداول‌ترین شاخص‌های قیمتی و به‌عنوان نماگری برای سنجش نرخ تورم و قدرت خرید پول داخلی هر کشور محسوب می‌شود. محاسبه این شاخص با استفاده از انتخاب بیش از ۳۰۰ قلم کالا و خدمت صورت می‌گیرد. برای کالاها و خدمات موردنظر، ضریب اهمیتی با توجه به وزن آنها در بودجه خانوار وجود دارد (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی) (م).

5. Statistical Average of a Representative Sample of Observations



محاسبه می‌شود و درصد تغییر سالیانه آن در سطحی وسیع به‌عنوان معیار تورم استفاده می‌شود. کلید برخورداری از قابلیت قبول، قابلیت اطمینان و اعتبار شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، در روش انتخاب اقلام در سبد کالاها و خدمات مصرف‌کننده است که قیمت آن، مسیر نماگر را تغییر می‌دهد.

### ۱-۳. نماگرها به مثابه پیش‌بینی‌کننده

بسیاری از طراحان نماگرها در زمینه‌های حکمرانی و حاکمیت قانون اعتقاد دارند این نماگرها نباید برای پیش‌بینی رفتار آینده دولت‌ها و سایر فعالان استفاده شوند. این یکی از وجوه تمایز نماگرها در این زمینه با سایر زمینه‌هاست. در سایر زمینه‌ها نماگرهایی وجود دارند که چنانچه به درستی تفسیر شوند، قادرند تا حد زیادی شرایط آینده را پیش‌بینی کنند. برای نمونه نماگرهای «اصلی» اقتصادی (مانند بازدهی بازار سهام،<sup>۱</sup> مجوزهای ساختمان،<sup>۲</sup> موجودی انبار در بازرگانی،<sup>۳</sup> بدهی قسطی مصرف‌کننده<sup>۴</sup> و حق بیمه) بیکاری<sup>۵</sup> نماگرهایی هستند که به‌طور معمول توسط اقتصاددانان به‌منظور پیش‌بینی سطح فعالیت اقتصادی آینده مورد استفاده قرار می‌گیرند.

1. Stock Market Returns
2. Building Permits
3. Business Inventories
4. Consumer Installment Debt

نوعی بدهی (وام) که قرض‌گیرنده در اقساط منظم بازپرداخت می‌کند (م).

### 5. Unemployment Claims

حق بیمه) بیکاری، درخواستی است که توسط یک فرد بیکار (غیرشاغل) با هدف دریافت مزایای نقدی طی مقطعی از زمان تنظیم می‌شود. برای واجد شرایط بودن در تنظیم این درخواست، فرد باید از شغل خود اخراج شده (یا مشمول تعدیل نیرو شده باشد) و فعالانه در جستجوی شغلی دیگر باشد. این درخواست، تنها برای مدت چندین هفته بوده و مبلغ آن کمتر از دستمزدهای معمول است (م).

در زمینه‌های حکمرانی و حاکمیت قانون چنین نماگرهایی که بتوان از آنها برای پیش‌بینی رفتار آینده دولت‌ها و سایر عاملان استفاده کرد، وجود ندارد. این امر به چند دلیل است. از جمله می‌توان به حضور ناگزیر شرایط خارجی (بیرون‌سیستمی)، فقدان یکنواخت‌سازی کافی در معیارها و تعداد بسیار ناچیز مشاهدات اشاره کرد. البته در عمل بسیاری از کاربران این نماگرها دقیقاً از آنها برای پیش‌بینی استفاده می‌کنند؛ البته مسئولیت این نحوه استفاده به‌عهده خود آنهاست.

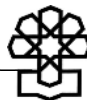
#### ۴-۱. نماگرها به‌مثابه تشخیص

یکی از مشکلات عمده در این زمینه، استفاده از نماگرها به‌عنوان ابزار تشخیص است. نماگرها اطلاعاتی برای تحلیل فراهم می‌کنند؛ آنها ابزاری برای رسیدن به تشخیص هستند، نه اینکه به خودی‌خود تشخیص باشند.

این نکته را شاخص مرگ‌ومیر نوزادان<sup>۱</sup> که یکی از موفق‌ترین نماگرها است، نشان می‌دهد. این نماگر اثری قابل توجه بر ارتقای سلامت عمومی در قرن اخیر داشته است؛ این نماگر ابعاد مختلف سلامت عمومی از جمله نرخ واکسیناسیون، خدمات سلامت و بهداشت و غیره را با عددی ساده نشان می‌دهد. در حدود یک قرن پیش، جامعه پزشکی به سادگی تصور می‌کرد که درصد مشخصی از کودکان لزوماً در سال اول زندگی می‌میرند. تنها زمانی که آمارها به طور هماهنگ تنظیم و پیگیری

---

1. Infant Mortality Rate (IMR)



شد، بهبودهایی در عملکردهای سلامت پدید آمد.<sup>۱</sup> البته گرچه این نماگر برای تحلیل سیاستی (بخش) سلامت مهم و مفید است، ضروری است به این نکته توجه شود که این (نماگر) تنها یک عدد ترکیبی است و تشخیص نیست.<sup>۲</sup>

تشخیص، یک گام فراتر است. تشخیص، حاصل تحلیل بیشتر با توجه به نماگر و بررسی روابط علی و توضیحات جایگزین است. به عنوان نمونه، نرخ مرگ و میر نوزادان یک کشور ممکن است نسبت به سایر کشورها متوسط باشد، اما این نرخ میانگین ممکن است بازتاب نرخ بسیار بالای واکسیناسیون و نرخ بسیار پایین خدمات بهداشتی باشد. در این مورد خاص، برخورد با نماگر به مثابه تشخیص مشکل اصلی را با ابهام مواجه می‌سازد.

این مشکل در حوزه‌های حکمرانی و حاکمیت قانون متداول است. در بیشتر موارد دولت‌ها و سایر حوزه‌ها نماگرهای فساد، شرایط مساعد کسب‌وکار یا حاکمیت قانون را به عنوان ابزار تشخیص در اقدامات سیاستگذاری به کار برده‌اند. این نماگرها طی دهه اخیر با شاخص درک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل،<sup>۳</sup> گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی<sup>۴</sup> و شاخص حاکمیت قانون طرح عدالت جهانی<sup>۵</sup> در دسترس

---

1. Jeffrey P. Brosco, "The Early History of the Infant Mortality Rate in America: "A Reflection upon the Past and a Prophecy of the Future"", 103:2 Pediatrics (1999), pp. 478-485.

۲. نرخ مرگ و میر نوزادان خالی از مناقشه نیست. ر.ک.:

Brosco "The Early History of the Infant Mortality Rate in America: "A Reflection Upon the Past and a Prophecy of the Future"", above n. 12, at pp. 478-485.

3. [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)

4. <http://doingbusiness.org/>

5. M. Agrast et al., WJP Rule of Law Index 2010: The World Justice Project

طرح عدالت جهانی (The World Justice Project)، رهبری‌کننده حرکتی جهانی به منظور تقویت حاکمیت قانون و در راستای توسعه جوامعی برخوردار از فرصت‌ها و برابری است. در عین حال، شاخص حاکمیت قانون طرح

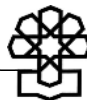
گسترده قرار گرفته‌اند. اگر شرایط در نظر گرفته نشوند، این نماگرهای جهانی هر قدر هم که معتبر و قابل اطمینان باشند، ممکن است به نتایج اشتباه منجر شوند. به علاوه، نماگرهای این حوزه بیشتر اوقات نمایندگان بسیار ناقصی برای سنجش مفاهیم پیچیده اساسی هستند؛ برای مثال نرخ قتل، به عنوان یک نماگر بسیار پرکاربرد، هم سطح جدی بودن جرم و هم کیفیت نظام سلامت را می‌سنجد.<sup>۱</sup>

در بازخورد شاخص حاکمیت قانون ۲۰۱۰ طرح عدالت جهانی در آفریقای جنوبی این مشکل را به تصویر می‌کشد. زمانی که گزارش شاخص ۲۰۱۰ منتشر شد، برخی رسانه‌های محلی با تعجیل و بدون توجه به زمینه‌ها و شرایط، به گزارش یافته‌های آن پرداختند. این رسانه‌ها یک جنبه از یافته‌های شاخص را - نرخ جرائم - که در آن آفریقای جنوبی نسبت به هم‌تایان منطقه‌ای و در آمدی خود عقب‌تر است، در نظر گرفته و آن را به عنوان تشخیص کامل وضعیت حاکمیت قانون در کشور ارائه کردند.<sup>۲</sup> دو ماه بعد، استفاده خارج از سیاق این نماگر اصلاح شد. دو کارشناس جهانی برجسته در حوزه حاکمیت قانون، همان یافته‌ها را بررسی کردند و تصویری

عدالت جهانی (World Justice Project's Rule of Law Index)، یک ابزار کمی ابداعی است که توسط طرح عدالت جهانی طراحی شده و تصویری توأم با جزئیات و جامع را از گستره وفاداری کشورها به حاکمیت قانون در عمل، ارائه می‌کند. این شاخص، داده‌های اصلی را با در نظر گرفتن ابعاد حاکمیت قانون ارائه داده و ارزیابی عملکرد یک ملت را در وفاداری به حاکمیت قانون امکان‌پذیر می‌سازد، به شناسایی نقاط ضعف و قوت یک ملت در قیاس با کشورهایی با شرایط مشابه می‌پردازد و تغییرات را طی زمان پیگیری می‌کند. (عدد یک و صفر در این شاخص، نشانگر به ترتیب بالاترین و پایین‌ترین امتیاز هستند) (م).

1. Jim Parsons, 'Developing Clusters of Indicators: An Alternative Approach to Measuring the Provision of Justice', above n. 9, at p. 170

2. See, e.g., Siphon Masondo, 'SA a Dismal Next-to-last on World Citizen Safety Index', in Times Live, 2010, <[www.timeslive.co.za/local/article712482.ece/SA-a-dismal-next-to-last-on-world-citizen-safety-index](http://www.timeslive.co.za/local/article712482.ece/SA-a-dismal-next-to-last-on-world-citizen-safety-index)> (accessed October 17, 2010)



کاملاً متفاوت ارائه دادند.<sup>۱</sup> آنها همان رقم منفی مربوط به تصویر کلی ارائه شده توسط ده‌ها نماگر موجود در شاخص و سایر اطلاعات را اما در زمینه‌ای گسترده‌تر ارائه کردند. اطلاعات تغییر نکرده بود، آنچه تغییر کرده بود تفسیر همان اطلاعات بود. در نتیجه این تحلیل، یک تشخیص دقیق‌تر و مفیدتر پدید آمد.

این مثال، نشان‌دهنده دشواری‌های فوق‌الذکر است: رتبه‌بندی در پیمایش جهانی فساد، شرایط مساعد برای کسب‌وکار یا پیروی از حاکمیت قانون، تشخیص نیست؛ بلکه تنها یک نماگر است یعنی ابزاری که اگر در ترکیب با سایر ابزارها و تحلیل‌ها به کار رود و شرایط (زمینه) را نیز ملحوظ دارد امکان دارد در حصول به یک تشخیص، مفید واقع شود.

## ۵-۱. نماگرها به‌مثابه هدفی برای اصلاح

نماگرهای نهادی برای دولت‌ها و سایر حوزه‌های مربوطه انگیزه‌ای قوی برای پیشبرد برنامه‌های اصلاحی ایجاد می‌کنند.<sup>۲</sup> در کل، از نظر کارشناسان این انگیزه اصلاح، تأثیر مثبت نماگرهای نهادی در سطح کشورهاست؛ البته تا جایی که خود نماگرها هدف اصلاحات نبوده و هدف، مشکلات اصلی اجتماعی یا نهادی باشند که نماگرها به

---

1. Hugh Corder and Jeffrey Lowell, 'Media Hysteria Aside, SA Is Still up There with the Best', in Times Live (2011), <[www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=132454](http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=132454)> (accessed January 26, 2011)

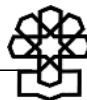
۲. برای مثال رئیس‌جمهور کلمبیا، خوان مانوئل سانتوس، در تلاش برای پیشبرد برنامه اصلاح قضایی بارها جایگاه کلمبیا در شاخص حاکمیت قانون طرح عدالت جهانی را مورد اشاره قرار داده است. ر.ک:

<[www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-229897-gobierno-le-pidecorte-mas-proactividad-reformar-justicia](http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-229897-gobierno-le-pidecorte-mas-proactividad-reformar-justicia)>

تشخیص آنها یا قرار دادن آنها در بافت کلی کمک می‌کنند.

اما در بسیاری موارد، دولت‌ها تلاش می‌کنند «نظام را بازی دهند» و بی‌آنکه تعهدی به حل مشکلات اصلی داشته باشند، اصلاحاتی سطحی یا ظاهری صورت دهند که هدفشان اصلاح خود نماگراست. بین شرکت‌کنندگان سمینار "Hiil-WJP" اجماعی حاصل شد مبنی بر آنکه اگر به‌جای تلاش‌های صادقانه برای هدف قرار دادن مشکلات اصلی که نماگرها به کشف آنها کمک می‌کنند، هدف تلاش‌های دولت‌ها اصلاح نماگرها باشد، این موضوع باید سوءاستفاده از نماگرها تلقی شود. تا حد ممکن باید تلاش‌هایی به‌منظور پیشگیری از وقوع چنین سوءاستفاده‌هایی صورت گیرد.

طراحان نماگرها، تدابیری برای پیشگیری از این سوءاستفاده‌ها در نظر گرفته‌اند. اول، انتشار اطلاعات تفکیک‌شده، در کل مفیدتر است به جای ارائه یک نرخ برای هر کشور، نرخ‌هایی برای ابعاد مختلف پوشش داده شده توسط نماگرها ارائه شود. دوم، توضیحات کیفی توأم با جزئیات در مورد یافته‌ها پیشنهاد شود. سوم، تا جای ممکن سیاق یافته‌ها هم ارائه شود؛ از جمله جزئیات مربوط به مفهوم‌سازی نماگرها و گردآوری اطلاعات و روش‌های تجمیع داده‌ها که مجموعه اطلاعات را تولید کرده است. چهارم، تا حد امکان از مقایسه کلی کشورها اجتناب شود. پنجم، اگر مقایسه بین کشورها انجام شده است، دستکم مقایسه گزینه‌های مشابه باهم باشد؛ یعنی مقایسه میان کشورهایی در شرایط مشابه (شرایط منطقه، سطح درآمد یا سایر ویژگی‌هایی که به کاربران نماگرها کمک کند که یافته‌ها را در زمینه مفهومی مربوطه قرار دهند). ششم، نماگرها به‌نحوی طراحی شوند که هدف‌گیری به سمت آنها را



دشوار کند؛ به عنوان مثال، یک نماگر واحد در زمینه کارکرد مقرراتگذاری بیش از نماگری با امتیاز ترکیبی از ابعاد مختلف تأثیرگذاری مقرراتگذاری آماج یورش‌های دولتها قرار می‌گیرد. هفتم، تا جایی که ممکن است از کاربرد روش‌های گردآوری اطلاعات که تحت نظارت دولت هستند، مثل آمارهای رسمی یا گزارش‌های مقامات دولتی یا طرف‌های ذینفع خودداری شود. هشتم، اگر اطلاعات دولتی گردآوری شده است، اعتبار همگرایی آن بررسی شود.<sup>۱</sup>

در مجموع هدف طراحان آینده‌نگر نماگرها این است که شاخص‌ها یا مجموعه نماگرها را به‌نحوی طراحی کنند که تلاش‌های دولتها برای هدف قرار دادن نماگرها، مستلزم هدف قرار دادن مشکلات اصلی‌ای باشند که این نماگرها اندازه‌گیری می‌کنند. در این زمینه، «قهرمان جهانی» نماگرها، یعنی نرخ مرگ و میر نوزادان، مثال خوبی است.<sup>۲</sup>

## ۶-۱. نماگرها به‌مثابه چارچوب‌های مفهومی برای اقدام دولت

مسئله دشوارتر، مفهوم نماگرها به‌عنوان چارچوب‌های مفهومی است. گرچه این مفهوم غالباً به‌طور ضمنی پیگیری می‌شود اما گاه نیز به‌طور صریح بیان می‌شود.<sup>۳</sup>

---

۱. اعتبار همگرایی به مقایسه معیار مورد بررسی با سایر معیارهایی اشاره دارد که مشابه یا بسیار نزدیک به مفهومی است که از روش‌های مختلف حاصل شده است. ر.ک.:

Bryman, *Social Research Methods*, above n. 8, p. 73.

2. Brosco, 'The Early History of the Infant Mortality Rate in America: "A Reflection Upon the Past and a Prophecy of the Future"', above n. 12, at pp. 478-485.

۳. به گفته سازمان تجارت جهانی، نماگرهای باز بودن بازار «چارچوب‌های مفهومی اندازه‌گیری میزانی است که تازه‌واردان بازارها را زیر سؤال می‌برند».

World Trade Organization, *Dictionary of Trade Policy Terms*, 4th edn., 2003.

به‌عنوان نمونه نگاه به *حلول فصل قضایی پرونده‌ها*<sup>۱</sup> به‌عنوان اجرای عدالت ممکن است ناشی از همین نگرش اشتباه باشد. این رویکرد ضمنی به همان میزان که در دنیا فراگیر است، ارزش‌هایی را تخریب می‌کند که نظام دادگاه‌ها و سایر نظام‌های حل‌وفصل غیررسمی به‌دنبال تقویتشان هستند.

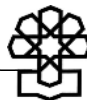
تعداد پرونده‌های رسیدگی‌شده توسط قوه قضائیه در یک بازه زمانی مشخص یک واقعیت است و همچنین به‌عنوان ناماگری است که به‌طور متداول مورد استفاده قرار می‌گیرد. اغلب قوه‌های قضائیه در سراسر جهان آمارهای پرونده‌ها را گردآوری می‌کنند و بسیاری از آنها از این آمارهای گرد آمده چنانکه باید استفاده می‌کنند، یعنی به‌عنوان ابزارهایی برای کمک به تحلیل سیاستی. سیاستگذاران در برخی موارد به‌طور ضمنی یا صریح ناماگر یا ناماگرهایی را به‌عنوان هدف اقدام دولت برمی‌گزینند مانند، *میزان دعاوی حل‌وفصل*<sup>۲</sup> شده و از سایر ابعاد غفلت می‌کنند؛ تمرکز آنان بر این است که چگونه می‌توان پرونده‌های بیشتری را مورد رسیدگی قرار داد یا چگونه می‌توان آنها را سریع‌تر حل‌وفصل کرد؛ چگونه می‌توان مدیریت پرونده را بهبود بخشید یا چگونه می‌توان منابع بهتری را برای فعالان قضایی فراهم ساخت. اگرچه کلیه این موارد حائز اهمیت هستند، اما گاه اینها موضوعاتی نیستند که باید مورد سنجش قرار گیرند.<sup>۳</sup>

مثال روشن این مسئله، مورد کشور کم‌درآمدی است که یک نهاد خارجی سرمایه‌گذاری سال‌ها پیش در آن میلیون‌ها دلار برای بهبود عملکرد دادگاه‌ها سرمایه‌گذاری کرده است. اصلاحگران قضایی بر *میزان دعاوی حل‌وفصل* شده

1. Resolving Judicial Cases

2. Disposition Rate

3. Botero et al., 'Judicial Reform.'



تمرکز کرده و شرایط محلی را در نظر نگرفته‌اند. تعداد بسیار زیادی از دعاوی طی قرن‌ها از طریق روش‌های سنتی اجرای عدالت یا میانجیگری حل و فصل می‌شده است که پس از اصلاح نیز به کار خود ادامه دادند. به همین دلیل تأثیر اجتماعی آن تلاش عظیم در حاشیه باقی می‌ماند. این مثال از مداخله شکست‌خورده، خطرات برخورد با نماگرها به مثابه چارچوب‌های مفهومی برای اقدام دولت را نشان می‌دهد.

## ۲. معانی مختلف نماگرها در رشته‌های مختلف

یک مسئله متفاوت اما مرتبط دیگر آن است که حتی در میان کارشناسان فنی نیز، نماگرها معانی مختلفی دارند. در علوم طبیعی و فیزیک، نماگرها گرایش دارند تا حقایق قابل اندازه‌گیری را منعکس سازند. به‌عنوان مثال، وقتی شناساگر پ-ه‌اش به محلولی اضافه شود، تغییر رنگ نشان‌دهنده اسیدی یا قلیایی بودن است. از سوی دیگر در علوم اجتماعی، نماگرها می‌توانند بازتاب آمار، حقایق یا ادراکات باشند؛ آنچه حائز اهمیت است روشی است که توسط آن، اطلاعات جمع‌آوری و تفسیر می‌شوند. این تعاریف متفاوت از نماگرها در رشته‌های مختلف، لزوماً باهم ناسازگار نیستند. نکته آن است که نماگرها تا حد بسیاری وابسته به شرایط هستند و کاربران نماگرها اغلب، این زمینه‌ها و شرایط را نادیده می‌گیرند. این کاربران ممکن است عمداً یا سهواً زمینه و شرایط را نادیده بگیرند و نتایج حاصل از استفاده خارج از زمینه نماگرها به طور معمول به نتایجی اشتباه یا حتی مضر گرایش پیدا می‌کنند. این نوع استفاده به خصوص در زمینه‌های حکمرانی، عدالت و حاکمیت قانون مخرب است.

### ۳. مقصود نماگرها حقیقتاً چیست؟ مشکل انگیزه در بین چندین بازیگر کلیدی

سومین سطح پیچیدگی، ناشی از روش‌های مختلفی است که بازیگران اصلی از طریق آنها به تولید، استفاده و تفسیر نماگرهای نهادی می‌پردازند. این مسئله تا حد زیادی به مشکل انگیزه‌ها مربوط می‌شود که گرچه تعداد آنها بسیار است، اما چهار نوع از آنها به طور خاص متداول هستند: انگیزه دولت‌ها برای صیانت از خود، انگیزه رسانه‌ها برای فروش اخبار، انگیزه طراحان نماگرها برای جلب توجه و تمایل طبیعی مردم به اشتباه گرفتن نماگرهای کلی با حقایق خاص در مورد یک موضوع.

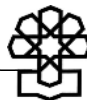
#### ۳-۱. انگیزه‌های دولت‌ها

دولت‌ها نماگرهای حکمرانی، عدالت و حاکمیت قانون را به روش‌های مختلف به کار می‌گیرند. بسیاری دولت‌ها نماگرهای بسیار پیچیده‌ای را برای پیگیری موضوعات خاص مانند کارآیی دادگاه‌ها، حمایت از حقوق بنیادین یا رضایت شهروندان از سازوکارهای شکایات اداری ایجاد کرده‌اند. این نماگرها هم برای پاسخگویی عمومی و هم برای تحلیل سیاستی در داخل به کار می‌روند. کیفیت و مطلوبیت این آمارها در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است.

دو سخنرانی سمینار "Hiil-WJP" (کریستوفر استون و سوزانا لونتی)<sup>۱</sup> و مقاله گریس مورگن<sup>۲</sup> در مورد نماگرهای تولید شده توسط دولت‌ها هستند. پروفیسور

1. Christopher Stone and Zsuzsanna Lonti

2. Grace Morgan



کریستوفر استون در سخنرانی خود نشان داد که آمارهای رسمی قضایی، هرچند ناقص هستند (به‌ویژه در کشورهای کم‌درآمد)، مؤثرترین ابزار قابل دسترس اصلاحگران هستند. یکی از ویژگی‌های اصلی این آمارهای تولید شده در داخل در مقایسه با نماگرهای تولیدی نهادهای بین‌المللی که کشورها را مقایسه می‌کنند، آن است که آمارهای داخلی متعلق به خود تولیدکنندگان است؛ اصلاحگران دولتی می‌توانند به این آمارها اعتماد کنند چرا که توسط مردم خودشان تولید شده است. به‌ویژه در کشورهایی که نماگرهای جهانی را ابزار امروزی استعمار می‌دانند، این آمارهای داخلی اهمیت بسیاری دارند.

سوزانا لونتی در یک نگاه، مروری بر طرح سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup> در قالب یک دولت را ارائه داد. این طرح شاید پیچیده‌ترین و قابل اطمینان‌ترین سازوکار ایجاد شده در زمینه پیگیری عملکرد دولت‌ها براساس مقایسه آمارهای ملی کشورها باهم باشد. درحال حاضر قابلیت اعمال این روش‌شناسی برای کشورهای با درآمد کمتر روشن نیست، زیرا به کیفیت آمارهای ملی بستگی دارند.

مقاله گریس مورگن ابعاد این ایده‌ها را یک گام فراتر می‌برد و نمونه‌ای از مشارکت موفق میان نهادهای بین‌المللی اعطاکننده کمک‌های مالی و دولت اوگاندا ارائه می‌کند تا سازوکاری را بر پایه آمارهای بومی و داخلی و نماگرهای جهانی ایجاد کرده و مورد استفاده قرار دهد. امتیاز اصلی این‌گونه مشارکت آن است که انگیزه دولت‌ها را برای تولید و دستکاری خودسرانه نماگرها تغییر می‌دهد و دولت‌ها

---

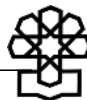
1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

نماگرهای تولید شده در خارج از کشور را پذیرفته و برای پیشبرد اصلاحات دولتی به کار می‌گیرند. مشکل اصلی نماگرهای تولید داخل کیفیت پایین آنهاست که ممکن است به در دسترس بودن منابع و انگیزه‌های دولت مربوط باشد. در دمکراسی‌های پیشرفته، عموم مردم، رسانه‌ها و سازوکارهای نظارتی داخلی، سطوح بالایی از پاسخگویی را از مقامات دولتی طلب می‌کنند. این موضوع انگیزه‌ای قوی برای تولید آمارهای با کیفیت بالا و استفاده مناسب از آنها ایجاد می‌کند، اما در فضاهای نهادی کمتر توسعه‌یافته، اشتیاق دولت به صیانت از خود انگیزه‌هایی متضاد ایجاد می‌کند. شاید این امر تا حدی توضیحی باشد بر آنکه چرا در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، آمارهای قضایی و دولتی جمع‌آوری نمی‌شوند یا در صورت جمع‌آوری، قابل اطمینان نبوده یا اصلاً مورد استفاده قرار نمی‌گیرند.

مزیت اصلی نماگرهای شناخته شده جهانی این است که عموماً از داده‌هایی استخراج شده‌اند که منابع و روش‌های آن مستقل از نظارت دولتی است، اما انگیزه دولت در صیانت از خود در جاهای دیگر نیز نقش دارد، از جمله در روشی که این نماگرها از زمینه مربوطه خود خارج می‌شوند یا درست در جایی که مورد نیاز هستند، آشکارا نادیده گرفته می‌شوند.

## ۲-۳. انگیزه‌های رسانه‌ها

سازمان‌های خبری، به فروش خبر می‌پردازند که این در عمل مشکل مهمی را برای کاربران نماگرها ایجاد می‌کند. برای متقاضیان اخبار سرخط خبری تحریک‌آمیزی



مثل «کشور X، فاسدترین کشور جهان است» بسیار جذاب‌تر از یک تحلیل پیچیده، متنوع و بافتاری از جنبه‌های مثبت و منفی فضای نهادی همان کشور است. این موضوع تا حدی توضیحی است بر آنکه چرا در زمینه‌های حکمرانی، فساد، عدالت و حاکمیت قانون با وجود تلاش‌های تولیدکنندگان نماگرها در راستای تأکید بر محدودیت‌ها و پیشنهادشان به تفسیرهای دقیق از آنها، نماگرها از حیطة و زمینه خود خارج می‌شوند و در سازمان‌های خبری در مورد آنها اغراق می‌شود.

### ۳-۳. انگیزه‌های طراحان نماگرها

ازسوی دیگر، طراحان نماگرها انگیزه‌ای برای جلب نظر رسانه‌ها به خود دارند و آنان اغلب آنقدر به یافته‌های خود می‌پردازند تا به این هدف دست یابند. یک مشکل جدی، نیاز به انتشار یافته‌های جدید در هر سال است. نیاز به تأکید بر بهترین و بدترین فعالان یا فعال‌ترین اصلاحگران، انگیزه نامناسبی برای طراحان نماگرها ایجاد می‌کند؛ اگر تغییری رخ نداده باشد، نماگرها خسته‌کننده و نامربوط می‌شوند. این وضعیت در تقابل با واقعیت اصلاح دولت است. دولت و نهادهای قضایی در طول زمان گرایش به ثبات دارند و سال‌ها طول می‌کشد تا تغییرات اجرایی شوند. این فشار در جهت تولید یافته‌های جدید ممکن است بر کیفیت نماگرها تأثیرگذار باشد.

ازسوی دیگر، کاربران باید هشیار باشند. سطح شفافیت در مورد روش‌های مفهوم‌سازی و گردآوری اطلاعات، تجمیع، جانپهی،<sup>۱</sup> وزن‌دهی<sup>۱</sup> و نرمال کردن<sup>۲</sup>

به منظور فائق آمدن بر این مشکل ضروری است. منظور نماگرها چیزی است که بر آن دلالت دارند، نه آنچه که رسانه‌ها یا حتی طراحان آنها ادعا می‌کنند.

#### ۳-۴. تمایل مردم به اشتباه گرفتن نماگرهای کلی با موارد خاص

مشکل متداول دیگر، دشواری توضیح این مطلب به عموم مردم است که یافته‌های حاصل از ارزیابی یک کارشناس یا رقم حاصل از میانگین یک نمونه تصادفی از پرونده‌ها ممکن است متفاوت از تجربه‌های شخصی آنها باشد و اغلب نیز چنین است. همه طراحان نماگرها و از جمله نویسندگان این مقاله با نمونه‌های مختلف این مشکل مواجه شده‌اند. هر نماگری مانند نماگر ارزیابی کارآیی قضایی یا مناسب بودن رویه‌ها برای مراجعان، که بر پایه بررسی‌های خارج از دادگاه یا سایر شیوه‌های

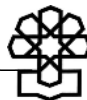
در علم آمار، "Imputation" (جانمایی) فرآیند جایگزینی داده‌های مفقوده با ارزش‌های جایگزین است. از آنجا که وجود یک یا بیش از یک داده مفقود در محاسبات آماری، موجب ایجاد تورش در نتایج به دست آمده از بسته‌های نرم‌افزاری آماری می‌شود، لذا فرآیند جانمایی از طریق جایگزینی یک ارزش احتمالی (بر پایه سایر اطلاعات در دسترس) به جای داده مفقود، از بروز این مشکل ممانعت به عمل می‌آورد. واژه «جانمایی» معادلی است که توسط پژوهشکده آمار وابسته به مرکز آمار ایران برای واژه "Imputation" برگزیده شده است (م).

#### 1. Weighting

در فرآیند وزن‌دهی (Weighting)، به جای آنکه کلیه داده‌ها نقشی مساوی در تحلیل داشته باشند، برخی از آنها بسته به میزان اهمیتشان تعدیل می‌شوند. در این فرآیند، جنبه‌هایی از یک پدیده یا یک مجموعه از داده‌ها که بیشتر مورد تأکید باشند، از طریق نسبت دادن وزن بیشتر به آنها در نتایج نهایی منعکس می‌شوند. به بیانی دیگر، یک میانگین وزنی اهمیت هر جزء از یک فرآیند را به‌طور نسبی (در مقایسه با سایر داده‌ها) در نظر می‌گیرد (م).

#### 2. Normalization

در علم آمار و کاربردهای آماری، نرمال‌سازی (Normalization) دربردارنده طیفی از معانی است. در ساده‌ترین موارد، نرمال‌سازی به معنای تعدیل کردن ارزش‌های اندازه‌گیری شده در مقیاس‌های گوناگون برحسب یک مقیاس مشترک است (م).



گردآوری اطلاعات باشد، رقم‌هایی را تولید می‌کند که متفاوت با تجارب خیل عظیم مراجعان به دادگاه‌هاست. ممکن است نماگر بسیار قابل اطمینانی مبتنی بر این باشد که رویه‌های دادگاه در یک حوزه خاص به طور میانگین جزء کارآمدترین رویه‌های آن کشور است. با این وجود ممکن است بسیاری از مردم در همان حوزه دارای پرونده‌هایی باشند که سال‌ها یا حتی دهه‌ها معوق و بلا تکلیف مانده باشند. از دید این افراد، نماگر مذکور نادرست است، حتی اگر به لحاظ فنی بی‌نقص باشد.

#### ۴. نماگرها، شاخص‌ها و گزارش کردن عدم قطعیت

شاخص‌ها<sup>۱</sup> (یا مقیاس‌ها) نماگرهای ترکیبی<sup>۲</sup> یا معیارهای چندنماگری<sup>۳</sup> هستند<sup>۴</sup> که قادرند «به‌گونه‌ای مؤثر شرح‌ها و روایت‌های استخراج (استنتاج) شده از داده‌ها را در راستای حمایت از سیاست‌ها و نیز در حمایت از یک فرهنگ غنی ارزیابی سیاستی بر پایه شواهد، تقویت سازند»<sup>۵</sup>. در سمینار "HiIL-WJP"، آله‌هاندرو پانچه<sup>۶</sup> بر ابعاد

1. Indices

2. Composite Indicators

یک نماگر ترکیبی زمانی ساخته می‌شود که نماگرهای منفرد (مجزا) در قالب یک شاخص واحد بر پایه مدلی از مفاهیم چندگانه مورد اندازه‌گیری، گردآوری شوند. نماگر ترکیبی، مفاهیم چندبعدی نظیر رفاه، توسعه انسانی، رقابت‌پذیری صنعتی و پایداری محیطی را که از طریق نماگرهای تکی (منفرد) قابل نشان دادن نیستند مورد سنجش قرار می‌دهند. از همین روی نماگرهای ترکیبی به‌عنوان ابزاری برای خلاصه‌سازی مباحث پیچیده و چندبعدی، بیش از پیش مورد تأیید قرار گرفته‌اند (م).

3. Multiple-indicator Measures

4. See, Newman, *Social Research Methods*, p. 201.

5. Michaela Saisana and Andrea Saltelli, 'Rankings and Ratings: Instructions for Use', in: 3 *Hague Journal on the Rule of Law* (2011), p. 247.

6. Alejandro Ponce

فنی دخیل در توسعه نماگرهای چندوجهی تأکید کرد. به منظور آنکه شاخص‌ها یا نماگرهای ترکیبی در زمینه‌های علوم اجتماعی، هم قابل اطمینان و هم مفید باشند، باید الزاماتی را برآورده سازند.

به‌طور خلاصه، قابل اطمینان بودن نماگرهای ترکیبی به کیفیت مفهوم‌سازی و دقت روش‌های به‌کار رفته در گردآوری اطلاعات، تجمیع، جان‌هی، وزن‌دهی و نرمال کردن آنها بستگی دارند. به‌علاوه، تحلیل‌های نااطمینانی و حساسیت<sup>۱</sup> و سایر روش‌های گزارش کردن صریح حاشیه خطا<sup>۲</sup> ابزارهای ضروری برای فهم معنای ارقام هستند.<sup>۳</sup> با اینکه این تحلیل‌های آماری عموماً فراتر از دسترس شهروندان عادی است، اما نباید از سوی دولت‌ها، نهادهای اعطاکننده کمک‌های مالی و سایر حوزه‌هایی که در تلاش هستند تا اصلاحات سیاستی را بر پایه این نماگرها بنیان نهند، مورد غفلت واقع شوند.

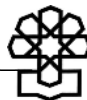
#### 1. Saisana and Saltelli, 'Rankings and Ratings: Instructions for Use'

لازم به ذکر است که تحلیل حساسیت (Sensitivity Analysis) مطالعه آن است که چگونه نااطمینانی موجود در نتایج (خروجی) یک مدل ریاضی می‌تواند بین منشأهای متفاوت این نااطمینانی (که در داده‌های ورودی آن مدل وجود دارند) تسهیم شود. تحلیل حساسیت در جستجوی پاسخ به این پرسش است که اگر متغیرهای موردنظر، نسبت به مقادیر انتظاری‌شان انحراف پیدا کنند اثر متعاقب بر مدل، سازوکار و یا هر آنچه که مورد تحلیل است چه خواهد بود و کدام متغیرها بیشترین انحراف را سبب شده‌اند (م).

#### 2. Kaufmann et al., 'The World Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues', 3 Hague Journal on the Rule of Law (2011), p. 220.

حاشیه خطا (Margin of Error) آماره‌ای است که مقدار خطای نمونه‌گیری تصادفی در نتایج بررسی را بیان می‌کند. هرچه حاشیه خطا بیشتر باشد، اطمینان به اینکه نتایج گزارش شده از نمونه به ویژگی‌های واقعی نزدیک است کاهش می‌یابد (م).

۳. در میان کارشناسان این حوزه در مورد معنا و روش‌های محاسبه حاشیه خطا اختلاف است (ر.ک. برای مثال: Arndt and Oman, Uses and Abuses of Governance Indicators). با این وجود، بیشتر کارشناسان گرایش به توافق بر سر این موضوع دارند که گزارش کردن این تخمین‌ها، هرچه هم که ناکامل باشند، بهتر از ارائه نتایج بدون رعایت ملاحظات مرتبط با عدم قطعیت آنهاست.



## ۵. قابلیت مقایسه‌پذیری نماگرها در سطح کشورها

موضوعی که در بیشتر مقالات مربوط به نماگرها محل اعتراض و اختلاف بوده، قابلیت مقایسه‌پذیر بودن نماگرها بین کشورهاست. یکی از اهداف نماگرهای بین‌کشوری، مقایسه میان کشورهاست، اما بیشتر اوقات این هدف در تعارض با این درک است که سنجه‌هایی که بیشتر بافتاری هستند (و در نتیجه کمتر تطابقی و مقایسه‌ای) ممکن است اطلاعات بهتری در مورد محتوای منافع ارائه دهند.

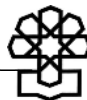
با وجود آنکه این موضوع، برخی از منتقدان سرسخت نماگرها را به سمت مردود دانستن کاربرد معیارهای بین‌کشوری سوق داده است، نظر ما، مبنی بر درک این مسئله جدی و ارائه پیشنهادهایی برای تحقق بهترین نحوه طراحی و استفاده از نماگرهای بین‌کشوری است. درک شرایطی که مقایسه میان کشورها را مشکل‌زا ساخته و حل دشواری‌های بالقوه، حائز اهمیت است. در بسیاری از موارد این مشکل مربوط به خود نماگرها نیست بلکه بیشتر به چگونگی تفسیر آنها مربوط می‌شود. مانند هر شکلی از اندازه‌گیری (اعم از کیفی یا کمی) در علوم اجتماعی، بیان میزان قطعیت خود ما در مورد نتایج امری مهم است. این موضوع به‌ویژه در مواردی صدق می‌کند که با نماگرهایی سروکار داریم که براساس داده‌های جمع‌آوری شده از زمینه‌های بسیار متفاوت باشند. ما سه پیشنهاد درخصوص مباحث مرتبط با زمینه (شرایط) و مقایسه ارائه می‌کنیم.

اول، افرادی که در محافل دانشگاهی به بررسی‌های مقدراری (کمی) گرایش دارند، از این موضوع آگاهند که برای اینکه نماگرها در سطح کشورها قابل مقایسه باشند،

باید از شرایط فنی ابتدایی برخوردار باشند. همچنین می‌دانیم که بسیاری از شاخص‌ها و نماگرها، از جمله آنهایی که در سطح وسیع مورد استفاده قرار می‌گیرند، از این حداقل شرایط فنی برخوردار نیستند. از جمله این شرایط عبارتند از: انسجام مفهومی، روش‌های متعارف و قابل اطمینان گردآوری اطلاعات، روش‌های مناسب تجمیع، جانمایی، وزن‌دهی و نرمال‌سازی.

دوم آنکه ما تصدیق می‌کنیم که همه اعضای جامعه دانشگاهی بر سر این موضوع توافق ندارند که نماگرها (حتی نماگرهای خوب) میان کشورها قابل مقایسه هستند. برخی ادعا می‌کنند با اینکه ممکن است نماگرها مفید باشند، اما به هیچ‌وجه قابل مقایسه میان کشورها نیستند. نکته اصلی این خط استدلالی آن است که قابل مقایسه بودن ناگزیر در نهایت فحوای خود را از دست می‌دهد؛<sup>۱</sup> یعنی اختلاف بین کشورها (و حتی بین مناطق یک کشور) چنان زیاد است که هر مقایسه‌ای در این سطح ضرورتاً مستلزم بیش از حد عمومیت بخشیدن (تعمیم بیش از حد) خواهد بود، که خود در عمل بی‌معناست. آن‌گونه که یکی از انسان‌شناسان مشهور در گفتگویی غیررسمی با یکی از نویسندگان این مقاله اشاره کرد که «سه سال طول کشید تا فهمیدم اجرای عدالت در یکی از روستاهای کنیا حقیقتاً چگونه است و حالا شما به من می‌گویید که می‌توانید هر سال عدالت را در ۱۰۰ کشور اندازه بگیرید؟». درست است. امروز هیچ یک از نماگرهای موجود، به اندازه عمق درک این انسان‌شناس برجسته از سازوکار اجرای عدالت در مناطق روستایی کنیا قادر به درک اجرای عدالت در کشورها نیستند.

1. See, e.g., Michael Quinn Patton, *Qualitative Research & Evaluation Methods*, 3rd edn., 2002; Bruce L. Berg, *Qualitative Research Methods*, Pearsons, 5th edn., 2004.



سوم آنکه درک این مسئله مهم است که طراحان و کاربران نماگرها ممکن است به منظور کاستن از عمق این مشکل در عمل، تعدادی از معیارهای خاص را در نظر گیرند. پیشنهادهایی برای رفع دشواری‌های مختلف نماگرها ارائه شده که آنها را در سطح کشورها قابل مقایسه ساخته و تضمین می‌کند تفسیر نتایج فراتر از محدودیت‌های گونه‌های مختلف نماگرها و شاخص‌ها نباشد.

### نتیجه‌گیری

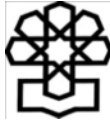
این شماره از نشریه<sup>۱</sup> درصدد آن است که نیاز به نماگرها در زمینه‌های حکمرانی، عدالت و حاکمیت قانون و محدودیت‌های آنها را نشان دهد. این مقالات هر دو جنبه عرضه و تقاضا برای نماگرهای نهادی را که در بسیاری از حوزه‌ها (نظیر دولت‌ها، سرمایه‌گذاران بین‌المللی، اعطاکندگان کمک‌های مالی، تحلیلگران توسعه و دانشمندان اجتماعی) مفید و کارساز است مورد بررسی قرار می‌دهند تا این مفاهیم را برای اهداف تصمیم‌سازی، کاربردی سازند.<sup>۲</sup>

هدف این نبوده که راهنمای دقیقی برای طراحی، ایجاد، توسعه، اجرا و استفاده از نماگرها تنظیم کنیم. این مقالات، اجماعی درخصوص بهترین عملکرد نشان نمی‌دهند. اما در عوض امیدواریم که مقالات آتی از طریق ارائه نمایی کلی از برخی مباحثی که باید توسط کاربران متعهد نماگرها مدنظر قرار گیرند به این حوزه یاری

۱. مشخصات نشریه در ابتدای نوشتار ذکر شده است (م).

2. Arndt and Oman, Uses and Abuses of Governance Indicators, above n. 2, at p. 21.

رسانند. اگرچه به نتیجه‌ای نهایی راجع به این موضوع گسترده دست نیافتیم، اما امیدواریم که این تلاش جمعی، کمکی باشد در راستای پیشرفت آگاهی در باب نیاز به نماگرها، ارزش بالقوه آنها و محدودیت‌های آنها.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۸۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مقدمه‌ای بر روش‌شناسی نماگرهای نهادی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

مترجمان: لیلی منفرد، هدیه ستایش

ناظر علمی: احمد مرکزمالگیری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. شاخص

۲. نماگر

۳. حکمرانی

۴. عدالت

۵. حاکمیت قانون

۶. محیط کسب‌وکار

۷. نظام قضایی

۸. نماگر نهادی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۵