

شاخص‌های سنجش فساد

کد گزارش: ۹۷-۱۲۱

بسم الله الرحمن الرحيم

کد گزارش: ۹۷-۱۲۱

عنوان گزارش: شاخص‌های سنجش فساد
نگارش: محدثه جلیلی

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

۲۸ آذر ۱۳۹۷

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.
هر گونه باز نشر این گزارش بدون اجازه کتبی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری ممنوع است

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۲.....	تعریف فساد
۳.....	۱,۲.انواع فساد
۴.....	۲,۲.ابعاد فساد
۶.....	۳.وضعیت فساد در ایران
۷.....	۱,۳.توصیفی از وضعیت ادراک و تجربه فساد در ایران
۸.....	۲,۳.توصیفی از ادراک فساد در پژوهش‌های سال ۹۵-۸۸
۹.....	۳,۳.مقایسه ادراک فساد به سازمان‌ها
۱۰.....	چند نکته در خصوص ادراک فساد به سازمان‌ها
۱۱.....	۴,۳.بررسی وضعیت ادراک روند فساد
۱۱.....	۵,۳.بررسی وضعیت ادراک فساد به تفکیک سازمان‌های مختلف
۱۲.....	۶,۳.توصیفی از وضعیت فساد اداری در شهر یزد
۱۲.....	۷,۳.نتایج پیمایش
۱۳.....	۴.سنجش فساد
۱۴.....	۱,۴.ادراک فساد
۱۵.....	۲,۴.تجربه فساد
۱۶.....	۳,۴.تعارض منافع
۱۸.....	۵.شاخصهای سنجش سلامت
۱۸.....	۱,۵.حکمرانی خوب
۲۱.....	۲,۵.شفافیت
۲۲.....	۶.معرفی دیتابانکهای جهانی فعال در سنجش و مبارزه با فساد
۲۲.....	۱,۶.سازمان شفافیت بین‌الملل
۲۶.....	۲,۶.بارومتر فساد جهانی (GCB)
۲۷.....	۳,۶.بانک توسعه آفریقا
۲۷.....	۴,۶.برتلسمن
۲۹.....	۵,۶.اکنومیست (EIU)
۲۹.....	۶,۶.خانه آزادی (FH)
۳۰.....	۷,۶.شاخص ریسک کسب و کار جهانی
۳۰.....	۸,۶.راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری (PRS)
۳۰.....	۹,۶.شاخص ارزیابی سرمایه‌گذاران خارجی (ICRG)
۳۰.....	۱۰,۶.شاخص سیاست بانکداری جهانی و ارزیابی نهادی
۳۰.....	۱۱,۶.انجمن جهانی اقتصاد
۳۱.....	۱۲,۶.شاخص فساد رقابت‌پذیری جهانی (EFW)
۳۱.....	۱۳,۶.شاخص دموکراسی واحد اطلاعات اقتصادی
۳۱.....	۱۴,۶.بانک توسعه آسیا (ADB)
۳۱.....	۱۵,۶.شاخص شفافیت بودجه
۳۲.....	۷.جمع‌بندی و ارائه شاخصها
۳۵.....	منابع

۱. مقدمه

ما در شرایطی هستیم که تردیدی در خصوص نظام‌مند بودن فساد در ایران نیست. فسادى که مهم‌ترین آسیب آن کاهش اعتماد و سرمایه اجتماعی در بالاترین سطح بوده است. بی‌اعتمادی بالا، وفاداری را به یک ارزش در نظام سازمانی ما تبدیل کرده است و وفاداری برای اثبات خود به دنبال ایجاد شبکه روابط و تقویت آن است. این چرخه مهمی در باز تولید روابط فساد در جامعه ما محسوب می‌شود و البته نقطه‌ی اختلاف نظر شدید بین گفتمان دانشگاهی و سیاسی است. چراکه نظام حمایت-گری راز بقای نظام سیاسی در جامعه ما است. بنابراین با نوعی نظم هنجاری فساد در جامعه مواجهیم که اجماع در خصوص مصادیق فساد و بالطبع مبارزه و پیشگیری آن را مشکل می‌کند.

از سوی دیگر اختلاف نظر شدیدی در گفتمان دانشگاهی‌مان، در خصوص نمره وضعیت فساد کشورمان که از سوی دیتا بانک‌های جهانی تولید می‌شود، شاهدیم. البته بانک جهانی نیز اذعان دارد بررسی‌های انجام شده در خصوص فساد و به‌طور مشخص نمره ادراک فساد، بیش از هر چیزی مبتنی بر ذهنیت افراد است و بسیار بدیهی است که ذهنیت افراد از جامعه‌ای به جامعه دیگر متمایز باشد.

فساد مانند هر پدیده‌ی اجتماعی دیگر از کمیتی قابل اندازه‌گیری برخوردار است. اما باید دانست که قصد سنجش فساد را در چه دامنه‌ای، با چه ابعادی و بر کدام گروه داریم. زمانی که شناخت صحیح از میزان درگیری و درجه وقوع فساد در جامعه وجود نداشته باشد، برنامه‌ریزی برای مقابله با فساد نمی‌تواند مدعی جامعیت و موفقیت باشد.

همچنین باید مدنظر داشت در مقابله با فساد برنامه‌ریزی باید مبتنی بر مقابله باشد یا مبارزه. تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد نقطه‌ی شروع و شرط لازم در خصوص مبارزه با فساد در کشورهای مختلف، زمان اوج‌گیری فساد است؛ رسوایی فساد، اجماع زمانی منع دسترسی گروه‌ها به منافعشان و عامل مهمی در تصویب قوانین ضد فساد است. دهه ۶۰ میلادی، در واقع اینجا نسل اول مبارزان با فساد، «سیاست‌های سخت» مبتنی بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد را در پیش گرفتند. اما سیاست سخت آمریکایی در دهه ۹۰ به «سیاست نرم» کره‌ای که مبتنی بر پیشگیری قبل از وقوع فساد بود، تغییر رویه داد. پارادایم جدید سیاست‌های ضد فساد موسوم به «سیاست نرم» شامل محورهای کلیدی مانند: تغییر سیاست مبارزه با فساد از تنبیه به پیشگیری، بهبود نهادی در حوزه‌های مستعد فساد، مدیریت اجرایی پاسخگو و شفاف، اصول اخلاقی تقویت شده در خدمات بخش عمومی و مدیریت شرکتی و نظام یکپارچه حمایت و حفاظت از افشاگران است.

ابزارهای پیشگیری در دولت‌های موفق به اصطلاح «مرامنامه‌های الزام‌آوری» است که زمینه شفافیت و اقرار را باز کرده است. به عبارتی «ناشناسی» را به حداقل تقلیل داده است. **شفافیت و اقرار به موقعیتی که فساد محتمل وقوع است** (تعارض منافع) از ابزارهای مهم جلوگیری و کنترل فساد محسوب می‌شود.

با این مقدمه کوتاه در این نوشتار ضمن بررسی تعاریف فساد که ابعاد و انواع فساد را هم شامل می‌شود به بررسی سنجش فساد با تأکید بر متغیرهای مهم در دیتا بانک‌های جهانی که در این خصوص فعال‌اند پرداخته‌ایم. بی‌شک رتبه‌بندی ضعیف در زمینه فساد، این پیام را می‌رساند که پیامدهایی مانند رشوه و پارتی‌بازی و رقابت ناسالم در جریان است. این پیام میزان سرمایه‌گذاری‌های خارجی را کاهش می‌دهد و یا حتی با پیشنهاد رشوه از سوی سرمایه‌گذاران، بازار را آشفته‌تر می‌کند.

بنابراین، گام اول و اساسی تخمین و ادراک دیدگاه‌ها و نظرسنجی‌های محلی در خصوص وضعیت فساد است (البته با شرط تدام قابل اتکا است). این نظرسنجی‌ها اطلاعاتی را فراهم می‌کند که بتوان (در صورت تکرار) توصیفی وضع موجود در مورد فساد را شناخت و برنامه‌ریزی درستی برای مقابله با آن انجام داد.

این پژوهش حاصل جلسات مشترکی است که به همت مرکز بررسی‌های استراتژیک جمهوری و پژوهشگاه جهاد دانشگاهی در مرکز برگزار شد. طرح مساله از آنجا شروع شد که برای مبارزه با فساد باید تمرکز بر برنامه‌های اصلاحی بالادستی باشد یا بر تغییر الگوهایی در جامعه. دو دیدگاه در این خصوص مطرح شد: دیدگاه سخت اصلاحات در سیستم حکمرانی و دیدگاه دوم که جامعه را قربانی و عامل می‌دانست. نویسنده با دفاع از دیدگاه اول پیشنهاداتی را مطرح کرد. پیشنهادی که مبتنی بر سنجش فساد و سلامت (با تأکید بر شاخص‌های حکمرانی خوب) بود. بر همین اساس ضروری بود تا شاخص‌های دو بخش شناسایی شود و خروجی مطلوب ارائه شود.

ماحصل پژوهشی که در ادامه تقدیم می‌شود سنجش فساد را اولویت قرار داده است. البته در پژوهشی دیگر که توسط نویسنده در حال انجام است طراحی شاخص‌های سلامت مدنظر است.

۲. تعریف فساد

از نظر سازمان ملل تعریف فساد پذیرش جامع و عمومی ندارد. منشأ کلمه فساد از کلمه لاتین corruptus به معنای (تباهی)^۱ و corrumpere (نابودی، قطعه کردن)^۲ است (United Nations, 2004). برخی پژوهشگران در تعریف فساد، تمایز آن را از جرائم معمول لازم می‌دانند (Lederman, 2004; Stapenhurst & et al, 2006). اما عواملی که باعث جرائم رایج می‌شوند در بروز فساد نیز نقش دارند، بنابراین بین فساد و دیگر جرائم ارتباط وجود دارد. درحالی که انواع مختلف جرائم رایج اغلب در ارتباط با یکدیگرند، هیچ‌یک از آن‌ها به‌طور معنی‌داری بر فراوانی فساد تأثیر ندارند. این مطلب بیان‌گر آن است که عوامل متمایز کننده فساد از جرائم دیگر که در ارتباط با فعالیت‌های دولت و اقتداراند، نقش مهمی ایفا می‌کنند (Stapenhurst & et al, 2006: 28; Lederman, 2004: 3).

لیو تعریف مفیدی از تقسیم فساد به سه نوع مشاغل دولتی محور^۳، منافع عمومی محور^۴ و بازارمحور ارائه داده است (Live, 2004: 8-10). به عقیده نای^۵ فساد مشاغل دولتی محور تخلف از قوانین یا انحراف از وظایف رسمی به خاطر منافع خصوصی است. این نوع فساد در تضاد با منافع عمومی است و تخلف از مشاغل دولتی تعریف شده است.

با توجه به تعاریف مبتنی بر منافع عمومی، زمانی که برای دستیابی به منافع شخصی، منافع عمومی لحاظ نشود، فساد رخ می‌دهد. در این نوع فساد پاداش‌های مالی یا غیرمالی که در قانون پیش‌بینی شده نیست فعالیت را پیش می‌برد که در نهایت به منافع عمومی آسیب می‌رساند (Friedrich in Andersson, 2002: 28). طرفداران این مفهوم تأکید بر دیدگاه کلاسیک از منافع عمومی دارند که در آن مقامات نباید سودجو باشند و با هرکسی عادلانه رفتار کنند. مطابق با این تئوری، درک فساد بر

1. spoiled

2. (to ruin; to break into pieces)

3. Public-office-centred

4. public- interest-centred

5. Nye

ظرفیت شهروندان در تشخیص برخی هنجارهای اخلاقی حکمرانی کردن مبتنی است (Philp, 1997: 441) و انتظارات مردم از سیاست و بوروکراسی، نقش مهمی در ادراک خاص‌شان ایفا می‌کند (Live, 2004: 9).

تعاریف بازار محور عمدتاً بر مدل کارفرما-کارگزار، تئوری‌های اقتصاد نهادی جدید و تئوری‌های دیگر که با تئوری‌های اقتصاد نهادی جدید و تئوری بازی ترکیب شده‌اند مبتنی است. مطابق با تعریف بازار محور، وقتی منافع کارفرما از منافع کارگزار متفاوت است و کارگزار به اطلاعاتی دسترسی دارد یا می‌تواند تصمیماتی اتخاذ کند که در راستای منافع شخصی خودش (و در تعارض با منافع کارفرما) باشد، و کارفرما نتواند کارگزار را کاملاً کنترل کند، فساد رخ می‌دهد (Goldsmith, 1999). رفتار عقلانی افزایش بسیار زیاد منافع کارمندان دولتی است. این تعریف، هزینه‌های اخلاقی فساد را اهمال می‌کند. بعلاوه، قواعد و اصول لازم‌الاجرای عمومی و مقامات انتخابی از بازیگران بازار متمایزند. فساد بازار محور راه‌حلی برای فساد ارائه نمی‌کند. با این وجود، پارادایم نهادی جدید دریافتن عوامل نهادی که در تصمیم افراد اثر مهمی دارند، مفید است. در تعاریف کلاسیک بازار محور فساد، «کارمندان دولتی فاسد از موقعیت دولتی‌شان به عنوان تجارت استفاده می‌کنند. به دنبال به نفع رساندن درآمدشان هستند. میزان درآمدشان به موقعیت بازار و استعدادشان برای یافتن نقطه نزدیک به تقاضای عمومی بستگی دارد» (Van Klaveren, 1978 in Live, 2004: 10).

سازمان شفافیت بین‌المللی فساد را به «سوءاستفاده از قدرت در جهت منافع خصوصی» تعریف کرده است. شبکه عدالت مالیاتی فساد را به «فعالیتی که اعتماد عمومی به سلامت^۷ قوانین، دستگاه‌ها و نهادهای حاکم بر جامعه را تضعیف می‌کند» تعریف کرده است. تعریفی که بانک جهانی برای فساد به کار می‌برد: «سوءاستفاده موقعیت دولتی برای کسب منافع خصوصی است». اما این تعریف، فعالیت‌های خصوصی را در بر نمی‌گیرد (Tanzi, 1998: 564). تعریفی که در حال حاضر به صورت گوناگون به کار می‌رود و در این تحقیق نیز مورد نظر است «سوءاستفاده از موقعیت‌های عمومی و یا خصوصی برای سود شخصی مستقیم یا غیرمستقیم» است. تلاش برای بسط تعریف دقیق‌تر، مشکلات قانونی، جرم‌شناسی و در بسیاری از کشورها مشکلات سیاسی به وجود می‌آورد. بنابراین در مذاکرات کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد در سال ۲۰۰۲، گزینه مطرح شده برای جلوگیری از مشکل تعریف فساد لیست یک سری کامل از انواع خاص و یا اعمال فساد بوده است (United Nations, 2004).

۱.۲. انواع فساد

غالباً فساد با پرداخت‌های غیرقانونی (رشوه و انعام) برابر است. رانت، قوم و خویش‌پرستی، خریدن رأی، اختلاس، تضاد منافع و تأمین وجه مبارزات سیاسی، تنها شکل‌هایی از فسادند. فساد با انواع دیگر جرائم مانند تقلب‌های مالیاتی، نفوذ در معاملات، اخاذی و پول‌شویی درهم‌تنیده‌اند (Mény & de Sousa, 2001: 2825).

به نظر سازمان ملل شکل‌های رایج فساد شامل رشوه، اختلاس، سرقت و تقلب، اخاذی، سوءاستفاده از اختیار، پارتی‌بازی، قوم و خویش‌پرستی و حامی‌پروری و مشارکت‌های نامناسب سیاسی است (United Nations, 2004).

سازمان شفافیت بین‌المللی نیز در ارزیابی سال ۲۰۱۱ خود، شاخص‌های رشوه‌خواری مقامات دولتی، رشوه در تدارکات عامه، اختلاس از بودجه عمومی و اثر بخش عمومی را به عنوان فساد اندازه‌گیری کرده است. از نظر سازمان ملل شکل‌های رایج فساد

6. principal-agent

7. Integrity

شامل رشوه، اختلاس، سرقت و تقلب، اخاذی، سوءاستفاده از اختیار، پارتی‌بازی، قوم و خویش‌پرستی و حامی‌پروری و مشارکت‌های نامناسب سیاسی است (United Nation, 2004: 10).

با این توضیحات، مهم‌ترین و بارزترین انواع فساد رایج در کشور که فساد اداری مالی است به این شرح است: تقلب در معاملات دولتی و مناقصه‌ها و انعقاد قراردادهای گوناگون، حساب‌سازی در هزینه‌های دولتی، پارتی‌بازی، استفاده شخصی از اموال دولتی، سرقت از اموال دولتی، رشوه‌گیری، تبانی برای اختلاس، تنظیم گزارش‌های سودجویانه خلاف واقع، تقلب در صدور پروانه و مجوز در سازمان‌های مختلف، سوءاستفاده از اطلاعات محرمانه و امکانات دولتی برای رانت‌خواری (رانت‌خواری به معنای سوءاستفاده از امکانات انحصاری، آموزشی، قضایی و قدرت سیاسی)، اختلاس، اخاذی، کلاهبرداری، حامی‌گری و خویشاوندگرایی و ...

۲.۲.۲. ابعاد فساد

در طبقه‌بندی انواع فساد رویکردهای متفاوتی ارائه می‌شود. فساد فردی در مقابل فساد سازمان‌یافته، فساد اداری در مقابل فساد سیاسی، فساد در درون دولت و فساد در رابطه دولت با شهروندان (صفری و نائی، ۱۴۷). فساد فعال و منفعل (فاضلی، ۱۳۸۸)، فساد خرد و کلان (اکرم، ۱۳۸۵)، فساد تصادفی و نظام‌مند از دیگر دسته‌بندی‌هایی هستند که ارائه شده است. بدترین سناریو وقتی است که فساد سیستماتیک باشد. وقتی فساد در کشوری سیستماتیک باشد، نهادها، قوانین، رفتار و گرایش مردم در انجام امور با فساد تطبیق می‌یابد و فساد به منش و روش زندگی تبدیل می‌شود و می‌تواند اثر مخربی بر اقتصاد داشته باشد (Myint, 2000: 41).

انواع مختلف فساد، دلایل و نتایج متفاوتی دارند. تمایز بین فساد سیاسی و اداری (اجرایی)، برای اهداف تحلیلی و عملی مفید است (Live, ۲۰۰۴). این تفاوت در فساد سیاسی در بالاترین سطح از اقتدار سیاسی ظاهر می‌شود. چنین ادعایی بر فرض وبری از تمایز بین فساد سیاسی و اداری مبتنی است اما در عمل این تمایز خیلی آشکار نیست. حامیان تمایز بین فساد سیاسی و بوروکراسی مدعی‌اند که فساد سیاسی بیشتر از هنجارهای قانونی و مکتوب، کدهای اخلاقی و خط‌مشی‌های قانونی منحرف است. گرچه این تفاوت به تئوری‌های اولیه (مشاغل دولتی محور یا بقیه) بستگی دارد. این شرط فساد بوروکراسی را هم شامل می‌شود. بخشی از تفاوت بین این دو نوع فساد به اثرات و حیطه عمل فساد مبتنی است.

معمولاً فساد را به جزئی و بزرگ تقسیم می‌کنند. فساد جزئی معمولاً توسط کارمندان عادی و فسادهای بزرگ توسط کارمندان با تجربه و خیلی اوقات سیاستمداران انجام می‌شود. البته، کارمندان مستثناء از فساد بزرگ نیستند و برعکس فساد جزئی ممکن است توسط سیاستمداران صورت گیرد (همان). فساد جزئی، منبع درآمد تکمیلی برای یک نفر یا عده‌ای به حساب می‌آید، درحالی‌که فساد بزرگ منابع بسیار زیادی را به وجود می‌آورد که باعث رشد و جلب حمایت می‌شود (Myint, 2000). فساد بزرگ به روابطی که میان شبکه‌های قدرت جمع شده، گرایش دارد که آشکار کردن و جلوگیری از آن را مشکل می‌کند. گرچه فساد در سطوح مختلفی می‌تواند رخ دهد، اما معمولاً در دو سطح بالا و پایین رخ می‌دهد و اعتقاد بر این است که این دو سطح همدیگر را تقویت می‌کنند (Live, 2004). مقامات سطح پایین، مقامات سطح بالا را در رشوه شریک می‌کنند و بالعکس، مقامات سطح بالا ممکن است سیستم فساد را سازمان‌دهی و عقلانی کنند تا از رقابت بی‌پرده بین مقامات سطح پایین اجتناب کنند.

برخی تحلیل‌گران درباره فساد مقامات بالا نسبتاً خوش‌بین هستند و استدلال می‌کنند که جدی‌ترین مسئله فساد در سطح پایین است که باعث می‌شود مقامات اداری در جستجوی منفعت شخصی مردم عادی را بچاپند (اولسون، ۱۹۹۳ به نقل از اکرم، ۱۳۸۵: ۲۱۳).

فساد بزرگ و کلان در بالاترین سطح حکومت رخ می‌دهد و طرح‌ها و برنامه‌های عمده دولت را شامل می‌شود (اکرم، ۱۳۸۵: ۴۹). فساد در سطوح بالا به سوء رفتار مدیران ارشد اشاره دارد و در خصوص فساد سطح پایین درک عمومی آن است که کارمندان دولتی، با حقوق ناکافی در خصوص هزینه‌های زندگی خانواده‌شان، بالاجبار به فعالیت‌های فساد رانده می‌شوند. دستمزد پائین، گذشته از تشویق فساد، دارای اثرات مضر دیگری بر روی نگرش و عملکرد کارمندان دولتی است (Live, 2004).

فساد در سطح بالا انتظاراتی در بوروکرات‌ها به وجود می‌آورد که باید در ثروت سهم داشته باشند و پای‌بندی‌های اخلاقی و روانی را در سطوح پایین‌تر مقامات اداری کاهش می‌دهد (اکرم، ۱۳۸۵: ۲۱۶). پرداخت رشوه درخصوص امتیازات مهم معمولاً به شرکت‌های بزرگ و مقامات بلندپایه اختصاص دارد. موارد مهم نمایانگر هزینه قابل توجه مالی بوده و تأثیر عمده بودجه دولت در چشم‌انداز رشد کشور دارند (همان: ۴۹).

داستر فساد کلان را به سوءاستفاده از موقعیت دولتی درون سطوح بالای دولتی که گاهی فساد سیاسی نامیده می‌شود، تعریف می‌کند؛ این نوع فساد سیاستمداران و مدیران را در بر می‌گیرد. اما فساد سطح پایین اشاره به رشوه و پرداخت‌های غیرقانونی و مستقیم به کارکنان سطح پایین دارد (Dahlstrom, 2011: 4).

در واقع منظور از فساد کلان، سوءاستفاده مقامات سیاسی ارشد از قدرت است که به زوال سریع حاکمیت قانون، ثبات اقتصادی و اعتماد مردم به حاکمیت منجر می‌شود. از این نوع فساد به «خاذه دولتی» نیز یاد می‌شود. اما منظور از فساد خرد، گرفتن رشوه‌های اندک از سوی بوروکراسی (کارمندان) در مقابل واگذار کردن امتیازهای کوچک است.

چین سه دسته فساد را مشخص کرده است: فساد بزرگ که نخبگان سیاسی را دربرمی‌گیرد، فساد بوروکراسی که شامل بوروکرات‌های انتصابی می‌شود و فساد قانونی که به واسطه منافع خصوصی قانون‌گذار، قوانین را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از نظر چین این سه نوع فساد تنها بر حسب تصمیماتی که در انجام عمل فساد تأثیرگذارند، متفاوت‌اند و نتایج نهائی فساد در هر مورد یکسان است — تخصیص نادرست منابع و ناکارآمدی (Jain, 2001 in Brempong, 2002: 186).

میزان بروز و شیوع فساد در میان جوامع، متغیر است. فساد می‌تواند نادر، گسترده یا سیستماتیک باشد. وقتی فساد نادر است، کشف، جداسازی و مجازات و پیش‌گیری آن نسبتاً آسان است. وقتی فساد در جامعه‌ای گسترده باشد، رسیدگی و کنترل آن مشکل است. اما بدترین سناریو وقتی است که فساد سیستماتیک باشد. وقتی فساد در کشوری سیستماتیک باشد، نهادها، قوانین، رفتار و گرایش مردم در انجام امور با فساد تطبیق می‌یابد و فساد به منش و روش زندگی تبدیل می‌شود. غلبه بر فساد سیستماتیک بسیار دشوار است و آن می‌تواند اثر مخربی بر اقتصاد داشته باشد (Myint, 2000: 41). همانطور که منابع فساد پدیدارند، فساد به خودی خود در طول زمان پایدار می‌ماند و به سختی توسط سیاست‌ها تحت تأثیر قرار می‌گیرد (Pellegrini & Gerlagh, 2008: 247).

نظریاتی را که درخصوص فساد بحث می‌کنند می‌توان به طور کلی به دو گروه اقتصادی و غیراقتصادی تقسیم کرد که یا در سطح خرد و کنشگر فساد را مورد بررسی قرار می‌دهند یا در سطح کلان و ساختاری. نظریه‌های اقتصادی فساد، بر تصمیمات

کارمندان دولتی و شهروندان خاص برای به حداکثر رساندن درآمد یا سودشان، تمرکز کرده‌اند. این مدل که در سطح خرد بر کنش فاسد کارکنان توجه دارد، نشان می‌دهد با توجه به نهادهای ضعیف، احتمال تمایل به فساد بیشتر است. اما این مدل سؤالاتی را بی‌جواب می‌گذارد و توجه به قواعد رسمی رفتار، هنجارهای اجتماعی، ترجیحات اجتماعی، محرومیت اجتماعی، ضمانت‌های اجرایی و احساس گناه را نادیده می‌گیرد. برخی از نظریه‌پردازان اقتصادی در حال حاضر به صراحت هنجارهای اجتماعی، مجازات اجتماعی^۸ و عوامل روانی مانند احساس گناه و شرم را به مدل‌های خود وارد کرده‌اند (Danila and Abigail, 2006). بنابراین گروه دوم به تأثیر عوامل غیراقتصادی بر فساد توجه دارند. البته شارون و لاپونته معتقدند که تفاوت در فساد به تفاوت فرهنگی ربطی ندارد بلکه ناشی از کیفیت حکومت است (Charron & Lapuente, 2011). برای بسیاری، دستیابی به کیفیت بالای حکومت با سیاست‌های ضد فساد مرتبط است.

مطالعات در خصوص فساد در سطح کلان به عوامل مختلفی متمرکز شده‌اند، برخی به تحلیل عوامل اقتصادی مانند (سطح درآمد، تجارت، میزان کنترل دولت بر اقتصاد، یکپارچگی با اقتصاد جهانی)، برخی به عوامل اجتماعی مانند (آموزش و پرورش، اعتماد اجتماعی، همگنی قومی، گرایش مذهبی) و برخی به عوامل سیاسی- نهادی مانند (دموکراسی، حاکمیت قانون، بازیگران بین‌المللی، مشارکت جامعه مدنی، شفافیت، آزادی مطبوعات) می‌پردازند (Rothstein, 2005: 2).

فساد می‌تواند در ابعاد مختلفی رخ دهد. فسادی که منافع کوچک برای اشخاص اندکی ایجاد کند (فساد جزئی یا فساد خرد)، فسادی که در بعد دولت و ابعاد بزرگ روی می‌دهد (فساد کلان یا فساد بزرگ) و فسادی که در ساختار زندگی روزمره مردم در اجتماع رایج و گسترده است و نشانه جرایم سازمان‌یافته است، فساد نظام‌مند یا فساد سیستماتی.

فساد جزئی یا فساد خرد در ابعاد کوچک و درون چارچوب‌های اجتماعی و عرف‌های حاکم روی می‌دهد. برای نمونه می‌توان از ردوبدل شدن هدایای نامناسب یا استفاده از ارتباطات شخصی برای کسب نفع نام برد. این نوع از فساد مشخصاً در کشورهای در حال توسعه که در آن‌ها کارمندان دولتی بسیار پایین‌تر از خط فقر زندگی می‌کنند مشاهده می‌شود.

فساد کلان یا فساد بزرگ در بالاترین سطوح دولتی اتفاق می‌افتد و نیازمند واژگونی نظام سیاسی، قانون‌گذاری و اقتصادی است. این فساد عموماً در دولت‌های دیکتاتوری و دولت‌هایی که فاقد قوانین صحیح برای جلوگیری از فساد هستند روی می‌دهد.

فساد سیستماتیک فسادى است که در وهله نخست به دلیل ضعف در یک سازمان یا فرایند اتفاق می‌افتد و می‌توان آن را در تقابل با فسادى دانست که فقط تعدادی از کارمندان یا کارگزاران یک سازمان درگیر فساد هستند. عوامل مشوق فساد سیستمیک شامل منافع متعارض، قدرت اختیاری، قدرت انحصاری، عدم شفافیت، پرداخت دستمزد کم و فرهنگ مصونیت از مجازات می‌باشند.

۳. وضعیت فساد در ایران

یکی از موارد معدود، پیمایشی است که فرامرز رفیع‌پور در شهر تهران انجام داده است. وی در پی پاسخ دادن به این سؤال است که «آیا فساد در ایران وجود دارد؟» (رفیع‌پور، ص. ۵۷). وی برای پاسخ گفتن به این سؤال از راهبردهای متفاوتی استفاده

می‌کند. ابتدا شواهد فساد را در متون ادبی فارسی جست‌وجو کرده، سپس در گزارش‌های روزنامه‌ها درباره فساد کاوش می‌کند. اما روشی که برای سنجش کمی فساد به کار برده از جنس پیمایش‌های ادراک فساد است.

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

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

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

۱.۳. توصیفی از وضعیت ادراک و تجربه فساد در ایران

توصیف وضعیت رواج فساد امر مهمی در تحلیل و ارزیابی و ارائه راهکار برای حل آن می‌باشد؛ بنابراین اندازه‌گیری فساد مهم است. روش‌هایی برای اندازه‌گیری فساد ذکر شده‌اند که عبارتند از: شمارش شکایات، پیمایش ادراک فساد، پیمایش تجربه فساد، سنجش فساد بر مبنای اقتصاد کلان، پیگیری جریان کار و بررسی اسناد مالی و ... از آنجا که میل به پنهان‌کاری در کنش فساد بالا است، سنجش فساد دشوار است. از میان روش‌های مختلف برای اندازه‌گیری فساد سنجش ادراک و تجربه فساد رواج بیشتری دارد. با وجود انتقاداتی که به سنجش ذهنی (ادراک فساد) وارد است اما نه تنها تحقیقات در سازمان شفافیت بین‌الملل همبستگی بالای ادراک و تجربه فساد را نشان می‌دهد بلکه می‌تواند ملاکی برای شناخت اولویت‌ها و ارزیابی اقدامات اصلاحی باشد. آمارهای جهانی نشان می‌دهد، تجربه فساد متأثر از باور به رواج فساد در جامعه است. افزایش باور به رواج فساد از میزان مقاومت در برابر فساد می‌کاهد، پتانسیل رفتار فاسد را می‌افزاید و شدت گرفتن رفتار فاسد منتج از این وضعیت، خود در رشد دادن باور به رواج فساد مؤثر است. بنابراین، تقویت تصور وجود فساد در جامعه، عاملی برای واداشتن افراد در پذیرش فساد می‌باشد. جدول شماره یک همبستگی ادراک و تجربه فساد را به خوبی نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱. تأثیر ادراک از رواج فساد و واکنش به درخواست رشوه

تأثیر ادراک فساد بر پرداخت رشوه			شاخص‌های جهانی
پرداخت رشوه (EFW)	ادراک فساد (CPI)		
۰.۹۳۶(**)	۱	همبستگی پیرسون	ادراک فساد (CPI)
۰.۰۰۰	۰	سطح معنی‌داری	

منبع: EFW (۲۰۰۵-۲۰۰۹) و CPI (۲۰۰۷-۲۰۱۱)

دو منبع داخلی و بین‌المللی را می‌توان در سنجش ادراک فساد متمایز کرد. از آنجا که در گزارش بعدی توصیف ادراک و تجربه فساد از آیین آمار بین‌المللی مورد بررسی خواهد بود در این مقاله به آمارهای پژوهش‌های داخلی تأکید شده است. تجربه سنجش فساد در جامعه ما بیانگر آن است که اولاً سنجش فساد (ادراک و تجربه فساد) به طور اندک و نامنظم بوده است. در مواردی هم که پژوهشی در این خصوص انجام شده است، دسترسی به محدود پژوهش‌های انجام شده در این خصوص به سختی امکان‌پذیر است. در همین راستا پایان‌نامه‌های انجام شده با این موضوع، اغلب بخش تبیینی قوی و توصیف ضعیفی را پوشش داده‌اند. بنابراین با اندک داده‌هایی که به صورت پراکنده در دست بوده است سعی شده توصیفی از روند فساد ارائه شود. این مقاله با بهره از ۴ پیمایش روند طولی فساد از ۹۵-۱۳۸۸ را مورد بررسی قرار می‌دهد. جامعه آماری در سال‌های ۸۸، ۸۹ و ۹۲ کل کشور و در سال‌های ۹۰ و ۹۵ شهر تهران می‌باشد.

۲.۳. توصیفی از ادراک فساد در پژوهش‌های سال ۹۵-۸۸

بررسی دیدگاه شهروندان در خصوص ادراک فساد در پیمایش‌هایی که در داخل کشور انجام شده است نشان می‌دهد ۱. تمرکز بر سنجش فساد در بخش عمومی (دولت) مد نظر بوده است. ۲. ادراک فساد یا به صورت دیدگاه کلی در خصوص میزان رواج فساد یا به نسبت افزایش آن در دوره زمانی خاصی مورد بررسی بوده است. ۳. داده‌های اندک در واقع سنجی است از بررسی تغییرات نگرش در بازه زمانی گفته شده در خصوص ارزیابی از روند ادراک یا تجربه فساد. ۴. شناخت سازمان‌ها یا نهادهایی که بیشترین میزان فساد یا بیشترین ادراک از رواج فساد در آنها است بدست می‌دهد.

بررسی وضعیت ادراک فساد در سال‌های مورد بررسی بیان‌گر افزایش آن می‌باشد. بررسی نظرات مردم یک کشور در این خصوص که فکر می‌کنند فساد تا «چه اندازه در کشورشان رواج دارد» برای اولین بار توسط مؤسسه بین‌المللی شفافیت در ۱۹۹۵ منتشر شد. پژوهش‌هایی که در ایران در خصوص سنجش ادراک و تجربه فساد انجام شده است بر محور نظرسنجی درخصوص رواج فساد بوده است. در پیمایش سال ۹۱ گویه ادراک فساد با این عبارت مورد سنجش بود «به نظر شما در کل فساد مالی و اقتصادی در ایران چقدر رایج است؟» در پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌ها (سال ۹۲) سه سوال به بررسی دیدگاه در خصوص رواج فساد اختصاص داشت. یکی از گویه‌ها در ارتباط با سنجش ادراک فساد عبارت بود از گویه پنج گزینه‌ای با عبارت «فساد در دستگاه دولتی زیاد است». لازم به توضیح است در پیمایش سال ۹۲ تنها دیدگاه جوانان ۲۹-۱۵ سال مورد بررسی بوده است. اما در سال‌های دیگر کل جمعیت مدنظر بوده است. پیمایش سال ۹۲ نشان می‌داد ۶۲ درصد فساد در دستگاه‌های دولتی را زیاد می‌دانستند (پیمایش وزارت ورزش و جوانان، ۱۳۹۲). محمدی و همکاران (۱۳۹۵) در پیمایش شهر تهران، ادراک فساد را با این سوال سنجیده‌اند که «به نظر شما سطح هریک از پدیده‌های (رشوه‌خواری)، (اختلاس) و (خویشاوندسالاری و تبعیض) در طول ده سال گذشته به طور کلی چه تغییری کرده است؟»

جدول شماره ۲. ادراک فساد در ایران مقایسه سال‌های ۸۸ و ۸۹، ۹۱ و ۹۵ (اعداد بر حسب درصد از پاسخ‌گویان است)

سال مورد بررسی	سال ۸۸	سال ۸۹	سال ۹۱	سال ۹۵
ادراک فساد	۶۳٫۷	۷۳٫۵	۸۰٫۳	۸۸٫۶۷

منبع: فاضلی، ۱۳۸۸؛ توسعه فراگیر آسیا، ۱۳۸۹، ۱۳۹۱ و محمدی و همکاران، ۹۵

۹. میانگین کلی ادراک فساد در کار محمدی و همکاران (۱۳۹۵) برابر با ۱۳٫۶۴ در رنج ۳-۱۵ بوده است که به درصد تبدیل شد.

$$(X - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min}) * 100$$

$$(13.64 - 3) / (15 - 3) * 100 = 88.67$$

آخرین نظرسنجی در دسترس (پیمایش سال ۹۵ شهر تهران) بیانگر رواج فساد از نظر ۸۹ درصد از پاسخگویان طی ده سال اخیر می‌باشد (محمدی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۶). گزارش‌هایی نیز نشان می‌دهد حامی‌پروری تنها راه پیشرفت از نظر مردم دانسته می‌شود. پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های جوانان در سال ۹۲ نشان می‌دهد نزدیک به ۶۹ درصد معتقد بودند با پارتی‌بازی امکان ارتقا و پیشرفت میسر است و حتی آنرا مهم‌تر از فعالیت اجتماعی در ارتقا می‌دانستند. تحقیق دیگری در شهر تهران نشان داده است فقط ۶/۹ درصد از پاسخگویان معتقد بودند هنگامی که با نهاد و سازمان‌های اداری کاری داشتند، هیچ‌وقت لازم نبوده که با افراد صاحب نفوذ تماس یا ارتباط داشته باشند تا کارشان راه بیفتد (محمدی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۵). بعلاوه بررسی ادراک فساد نشان می‌دهد شهروندان ایرانی اکثر سازمان‌ها را ناموفق و فاسد می‌دانند. پیمایش سال ۹۱ در خصوص ادراک فساد نشان می‌دهد که فاسدترین سازمان‌ها، آنهایی اند که قدرت اقتصادی و قانونی دارند. سازمان‌هایی که با فعالیت اقتصادی‌شان شناخته شده‌اند، بیشترین میانگین رتبه‌ای ادراک فساد را دارد (مانند گمرک و خودروسازی) و دسته دوم به فعالیت قانونی (مجلس و قوه قضائی) مشغول‌اند. به عبارتی در دسته اول، فساد اقتصادی و در دسته دوم سوءاستفاده از قانون عامل دسته‌بندی فساد محسوب می‌شود. در ادامه روند ادراک فساد در ۴ پیمایش سال ۹۵-۸۸ مقایسه می‌شود.

۳,۳. مقایسه ادراک فساد به سازمان‌ها

در این مقاله سعی شد نشان داده شود در جامعه ما وضعیت ذهنی مردم از فساد چگونه است. شهروندان چه سازمان‌هایی را فاسد می‌دانند و به عبارتی بررسی شود کدام سازمان‌ها نیازمند اولویت اول اصلاح از نظر عموم قرار دارند. اولویت اصلاح چنانچه با شدت و از بالا نباشد ممکن است موجب فساد بیشتر باشد. البته در خصوص بسیاری از سازمان‌ها و نهادها اطلاعات تکمیلی و پژوهش‌های گسترده نیاز است. برای مثال رصد ادراک فساد در خصوص نهاد قانون‌گذار ناکافی است. در مواردی هم نیاز به جداسازی سنجش ادراک فساد سازمان‌ها است. برای نمونه رسانه/مطبوعات.

جدول شماره ۳. روند طولی تغییر ادراک فساد به سازمان‌ها در پیمایش‌های مختلف
(اعداد به درصد می‌باشد)

۹۵	۹۱	۸۹	۸۸	
	۶۶	۶۳		بخش ورزش با تکیه بر فوتبال
	۴۶	۵۰		خودروسازی داخلی و امور مرتبط
۸۴,۷۵	۵۰	۷۲	۶۳	شهرداری
	۳۸	۴۲		بخش خصوصی/تجاری
۷۰,۲۵	۴۸	۶۶	۳۷	بخش سیاسی/احزاب و انتخابات
	۳۶	۴۱		بخش قانون‌گذاری/مجلس
۳۹,۷۵	۱۵	۱۶		سازمان‌های مردمی/خیریه‌ها
۴۴,۷۵	۲۷	۲۹	۱۶	نظام آموزشی (مدارس)
	۳۴	۳۸		نظام آموزشی (دانشگاه‌ها)
۶۹,۲۵	۵۳	۶۲	۴۹	نظام قضائی (قوه قضائیه/ دادسرا و دادگاه)
۵۱,۵	۱۷	۲۶	۲۲	سازمان ثبت احوال
۷۸,۵	۵۶	۴۷	۴۴	بخش مالیاتی (وزارت دارائی)
	۴۳	۵۴	۴۳	نیروی انتظامی
۶۳,۷۵	۳۹	۴۹	۴۱	مأمور راهنمایی و رانندگی

۸۴	۵۱	۶۹	۵۹	گمرک و محل واردات کالا
۵۵,۷۵	۳۴	۳۰	۲۲	بخش درمان (بیمارستان‌های دولتی)
۷۵,۵	۵۹	۵۵	۳۳	نظام مالی/پولی (بانک‌های دولتی)
۵۸,۵	۴۳	۴۸	۳۱	اداره ثبت اسناد و املاک
	۲۲	۲۵		بنیاد مستضعفان
	۳۶	۲۶		بیمه‌ها
	۳۱	۴۸		وزارت نفت
	۲۹	۴۵		وزارت بازرگانی
۵۰,۷۵	۲۹	۴۵		رسانه‌ها/مطبوعات
		۳۲	۲۲	وزارت رفاه (ادارات تامین اجتماعی)
		۲۶	۲۵	اداره خدمات عمومی (آب برق، تلفن و ...)
		۳۵	۲۷	سپاه
		۱۸	۱۸	ارتش

پیمایش سال ۸۸: مؤسسه توسعه فراگیر آسیا (کل کشور)
 پیمایش سال ۸۳: مؤسسه توسعه فراگیر آسیا (کل کشور)
 پیمایش سال ۹۱: فاضلی و همکاران (فقط شهر تهران)
 پیمایش سال ۹۵: محمدی و همکاران (فقط شهر تهران)

چند نکته در خصوص ادراک فساد به سازمان‌ها:

- در سال ۹۵ در همه سازمان‌هایی که ادراک فساد آنها در سال‌های گذشته مورد آزمون بوده است و در این سال نیز بررسی شده‌اند شاهد افزایش ادراک فساد می‌باشیم. سال ۹۱ نسبت به دو سال ۸۸ و ۸۹، نگرش به فساد در بخش بیمه و مالیات افزایش و نسبت به وزارت بازرگانی و مطبوعات کاهش داشته است.^{۱۰}
- در مجموع در پیمایش سال ۸۸ و ۸۹ شهرداری فاسدترین سازمان از نظر شهروندان معرفی شده است. در پیمایش سال ۹۱ بخش ورزش (با تکیه بر فوتبال) و در سال ۹۵ شهرداری و گمرک به یک اندازه از نظر پاسخگویان به عنوان سازمان‌های فاسد شناخته شده‌اند و بالاترین رتبه ادراک فساد را به خود اختصاص داده‌اند.
- نکته‌ای در خصوص داده‌های مورد بررسی در این مقاله برای ارزیابی ادراک فساد مطرح است. جامعه آماری دو سال ۹۱ و ۹۵ محدود به شهروندان تهرانی بوده است و در سال ۹۵ دیدگاه نسبت به رواج فساد در دوره‌ای ده ساله مورد پرسش بوده است. بنابراین افزایش نمره ادراک فساد در تحقیق محمدی و همکاران به نسبت پژوهش سال ۹۱ ناشی از تفاوت نوع گویه مورد بررسی است.
- کمترین میزان ادراک فساد مربوط به خیریه‌ها است که نزدیک به ۴۰ درصد در پیمایش سال ۹۵ معتقد به افزایش فساد در دوره ده ساله در این سازمان می‌باشند.
- بعلاوه رسانه‌ها/مطبوعات هم که باید به عنوان نهاد ناظر محسوب شوند نمره نامطلوبی دارد.

۱۰. آمار سال‌های ۸۸ و ۸۹ مربوط به کل کشور و آمار مربوط به سال ۹۱ و ۹۵ تنها مربوط به شهر تهران است.

۴,۳. بررسی وضعیت ادراک روند فساد

ادراک پاسخگویان از روند فساد در ۱۰ سال گذشته با سه سؤال پنج گزینه ای درباره «رشوه خواری»، «اختلاس» و «خویشاوندسالاری و تبعیض» پرسیده شد و به این ترتیب، دامنه نمره ها از ۳ تا ۱۵ تغییر می کرد. میانگین ادراک روند فساد در این دامنه ۱۳,۶۴ ($SD=2,24$) به دست آمد که حاکی از افزایشی بودن روند مزبور در ذهن مشارکت کنندگان است و ۸۴,۹ درصد، ۸۸,۹ درصد و ۸۹,۲ درصد از پاسخگویان معتقد بودند به ترتیب «رشوه خواری»، «اختلاس» و «خویشاوندسالاری و تبعیض» طی ۱۰ سال گذشته افزایش داشته است. در مجموع، ۸۹,۲ درصد از مشارکت کنندگان معتقد بودند فساد در طول ۱۰ سال گذشته در ایران افزایش یافته است (جدول ۵).

جدول شماره ۴. بررسی درصد فراوانی ادراک پاسخگویان از روند فساد و مؤلفه های آن

ابعاد	کاهش (۱) زیاد	کاهش (۲) کم	بدون تغییر (۳)	افزایش (۴) کم	افزایش (۵) زیاد	میانگین
ادراک روند رشوه خواری	۵/۱	۸/۴	۸/۸	۶/۱۵	۳/۶۹	۴/۴۶
ادراک روند اختلاس	۸۰/	۲/۵	۵۷/	۱/۱۰	۷۹/۱	۴/۶۴
ادراک روند خویشاوندسالاری و تبعیض	۱/۵	۲/۸	۶/۸	۳۱۳/	۶۷۵/	۴/۵۹

۵,۳. بررسی وضعیت ادراک فساد به تفکیک سازمان های مختلف

از نظر ادراک فساد در سازمان ها بیشترین ادراک فساد به ترتیب مربوط به «شهرداری ها»، «دلالان و واسطه های سازمان ها و اشخاص صاحب مقام»، «گمرک»، «اداره دارایی (مالیات)» و «بانک ها» است و کمترین ادراک فساد نیز به ترتیب به «خبریه ها»، «مدارس»، «دفاتر پلیس + ۱۰»، «مطبوعات» و «اداره ثبت احوال» نسبت داده شده بود. درک مردم از فساد در سه سازمان دفاتر پلیس + ۱۰، مدارس و خبریه ها در حد متوسط و در دیگر سازمان ها بالاتر از متوسط بود.

جدول شماره ۵. میانگین و انحراف معیار ادراک فساد در سازمان های مختلف

نام سازمان	انحراف معیار	میانگین
شهرداری ها	۰/۹۱	۴/۳۹
دلالان و واسطه های سازمان ها و اشخاص صاحب مقام	۰/۹۶	۴/۳۸
گمرک	۰/۹۵	۴/۳۶
اداره دارایی (مالیات)	۱/۰۵	۴/۱۴
بانک ها	۱/۱۸	۴/۰۲
احزاب و سازمان های سیاسی	۱/۱۳	۳/۸۱
دادسراها و دادگاه ها	۱/۲۲	۳/۷۷
دفاتر و سازمان های مربوط به وزارت صنایع و معادن	۱/۱۲	۳/۶۸
کلاتری ها	۱/۲۲	۳/۶۰
مأموران راهنمایی و رانندگی	۱/۳۷	۳/۵۵
شرکت ها و مؤسسات بخش خصوصی	۱/۱۵	۳/۴۷
اداره های ثبت اسناد	۱/۱۹	۳/۳۴
اعضای شورای محله و شهر	۱/۲۷	۳/۳۰
اداره های آگاهی	۱/۲۸	۳/۲۸
درمانگاه ها، بیمارستان ها، مطب پزشکان، آزمایشگاه ها، رادیولوژی و دیگر مراکز سلامت (خصوصی)	۱/۱۹	۳/۲۴
درمانگاه ها، بیمارستان ها، مطب پزشکان، آزمایشگاه ها، رادیولوژی و دیگر مراکز سلامت (دولتی)	۱/۱۶	۳/۲۳
انجمن ها و دیگر سازمان های مردم نهاد	۱/۰۶	۳/۱۵
اداره های ثبت احوال	۱/۲۱	۳/۰۶
مطبوعات	۱/۱۴	۳/۰۳
دفاتر پلیس + ۱۰	۱/۱۹	۲/۷۹
مدارس	۱/۱۳	۲/۷۹
خبریه ها	۱/۱۴	۲/۵۹

۶,۳. توصیفی از وضعیت فساد اداری در شهر یزد

در مطالعه سمیه اردکانی در بررسی وضعیت فساد در شهر یزد (۱۳۹۶)، میانگین طبیعی فساد -با توجه به آنکه متغیر وابسته شامل ۹ گویه بوده و با ضرب تعداد گویه در کمترین و بیشترین مقدار طیف (۵-۱)- عدد ۲۷ به دست آمده است. با مقایسه آنچه در محاسبات آماری به عنوان میانگین فساد به دست آمده ۳۳/۷۸ می‌توان ملاحظه کرد که میزان فساد از حد متوسط طبیعی در ادارات بالاتر هست. مقایسه میزان فساد در سازمان‌های مورد مطالعه (جدول ۲) نشان می‌دهد دیوان محاسبات، اداره ثبت اسناد، بنیاد شهید، بهزیستی، کار و امور اجتماعی، استانداری، هواشناسی، ثبت احوال، دارایی، آموزش و پرورش، تربیت بدنی، تبلیغات، سازمان زندان‌ها، اداره ارشاد، اداره اوقاف، نوسازی مدارس به ترتیب از بیشترین تا کمترین میزان فساد رتبه‌بندی می‌شوند. (این مقایسه تنها بر مبنای پرسشنامه‌ای است که در بین کارمندان سازمان‌های ذکر شده در سال ۱۳۸۹ توزیع شده است).

جدول شماره ۶. مقایسه میزان فساد در سازمان‌های مورد مطالعه

سازمان	دیوان محاسبات	اداره ثبت اسناد	بنیاد شهید	بهزیستی	کار و امور اجتماعی	استانداری	هواشناسی	ثبت احوال
میانگین	۸۶	۷۵	۶۸,۹	۶۵	۶۰	۵۴	۵۲	۴۹,۳
سازمان	دارایی	آموزش و پرورش	تربیت بدنی	تبلیغات	سازمان زندان‌ها	اداره ارشاد	اداره اوقاف	نوسازی مدارس
میانگین	۴۸	۴۳,۹	۴۲	۳۹,۸	۳۶	۳۳	۳۱	۳۰,۵۰

۷,۳. نتایج پیمایش

۱. رضایت شغلی رابطه منفی با فساد دارد. سطح رضایت شغلی کارمندان را با رعایت مسائلی از قبیل (۱) گسترش درک و آگاهی مدیران بر مشکلات کارمند (۲) کوشش مدیر برای کمک به کارمند از طریق امکانات مالی و آموزشی و (۳) بهبود بخشیدن به مناسبات و ارتباطات میان کارمندان و کارمندان و مدیران
۲. هر چه سطح تحصیلات پایین‌تر باشد میزان فساد بیشتر است. میانگین فساد اداری در افراد با مدرک تحصیلی دیپلم بیش از ۳۷ و کاردانی بیش از ۳۶ و ارشد ۳۲,۷ و در کل ۳۳,۷۸ هست.
۳. میانگین فساد اداری در بین زنان و مردان در یک سطح قرار ندارد (هرچند به هم نزدیک است) و در مردان امکان سرپیچی از قوانین بیشتر است.
۴. بین مجردها و متأهل‌ها فساد اداری متفاوت است و میزان فساد در میان مجردها بیشتر از افراد متأهل است.
۵. بین سن افراد و فساد اداری رابطه معنی‌داری وجود دارد و این رابطه معکوس و معنی‌دار است یعنی هر چه سن افراد در سازمان‌های مورد مطالعه بالا می‌رود میزان فساد روند کاهشی را نشان می‌دهد و برعکس.

۴. سنجش فساد

سنجش فساد به چند علت دارای اهمیت است. اولاً سنجش فساد خود رصد ابزاری ضد فساد محسوب می‌شود. گلوگاه‌های فساد شناسایی می‌شود و مبتنی بر آن می‌توان برنامه‌ریزی ضد فساد را تهیه کرد. ابزار مقایسه‌ای است که امکان شناسایی بالاترین فراوانی فساد را فراهم می‌کند. تا زمانی که شناسایی انواع فساد وجود نداشته باشد نمی‌توان در خصوص چگونگی برنامه‌های ضد فساد اظهار نظر کرد.

به طور کلی سنجش فساد حداقل با سه شیوه کلی انجام می‌شود:

۱. پیمایش دیدگاه‌ها و نظرات شرکت‌ها، مقامات دولتی، شهروندان، متخصصان و ناظران خارجی و بخش خصوصی؛
 ۲. روش‌های خرد که فساد را در سطح سازمان‌ها و با توجه به ویژگی‌های نهادهای آنها بررسی می‌کنند؛
 ۳. حسابرسی دقیق پروژه‌ها، این گونه حسابرسی‌ها با بررسی اسناد مالی و همچنین مقایسه میان ارزش مادی واقعی پروژه‌ها و هزینه‌های مصرف شده برای آنها انجام می‌شود (همایونی، ۱۳۸۸: ۷).
- یکی از روش‌های سنجش فساد، شاخص مبتنی بر افکار سنجی است که اطلاعات حاصل از پرسشنامه مبنای محاسبه قرار می‌گیرد. شاخص‌های مبتنی بر افکار سنجی عبارت‌اند از (فاضلی، ۱۳۸۵: ۵-۲):
- ۲-۵-۱- شاخص درک یا تصور از فساد (CPI): که در آن میزان پرداخت و دریافت رشوه، اختلاس و جرایم مشابه مقامات سیاسی و اداری مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.
 - ۲-۵-۲- شاخص نسبت رشوه (BR): گرایش فعالان تجاری و اقتصادی به پرداخت رشوه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.
 - ۲-۵-۳- شاخص تجارت بین‌الملل (BI): کشورها بر اساس آن میزان از مبادلات بازرگانی که شامل فساد مالی یا پرداخت‌های مشکوک باشند رتبه بندی می‌شوند.
 - ۲-۵-۴- شاخص راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری (ICRG): دیدگاه کارشناسان مبنای تحلیل قرار می‌گیرد. ICRG^{۱۱} مخفف کلمه راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری می‌باشد.
 - ۲-۵-۶- شاخص گزارش رقابت جهانی (GCR): بر اساس پاسخ مدیران بنگاه‌های اقتصادی است.
 - ۲-۵-۷- شاخص شفافیت بین‌الملل (TI): از معیارهای شاخص‌های مختلف کشورها از ۱۰-۱ رتبه‌بندی می‌شوند. شفافیت بین‌الملل^{۱۲} یک سازمان غیر دولتی است که در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد و دفتر اصلی آن در برلین، آلمان قرار دارد. هدف این سازمان که در حدود ۱۰۰ کشور نمایندگی دارد تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش آگاهی در مورد آن است. این سازمان به طور سالیانه اقدام به انتشار شاخص ادراک فساد می‌کند. سنجش فساد به استفاده از شاخص‌هایی نظیر فساد، اختلاس، رشوه‌گیری، خرید و فروش پست‌های دولتی، رشوه‌پذیری دستگاه قضایی، فساد مالی در میان سیاستمداران و مقام‌های دولتی و عدم مقابله کافی یا ناکارایی در پیکار علیه مواد مخدر است.
- همچنین مطابق (UNCAC) چهار نوع ابزار سنجش فساد در فرایندهای برنامه‌ریزی ملی مبارزه با فساد گنجانده شده است: پیمایش نظر سنجش از مردم، شیوه عیب‌یابی عمومی، پیمایش بخش خصوصی و شاخص‌هایی برای چند کشور.

11. The International Country Risk Guide

12. Transparency International

بانک‌های جهانی سطح فساد را با سطح پاسخگویی، کارآمدی دولت، میزان حاکمیت قانون، حقوق و آزادی‌های مدنی، قدرت مطبوعات و بسیاری دیگر از شاخص‌های حکمرانی ربط وثیقی دارد و تنها بعد از اندازه‌گیری این متغیرهای مرتبط با فساد است که می‌توان شاخص‌های مناسبی برای فساد ارائه کرد (جدول شماره ۲). بنابراین آنچه در جدول شماره ۲ آمده است در سنجش فساد دارای اهمیت فراوان است. مرور ادبیات در خصوص سنجش فساد نیز مؤید این نکته است که زمانی سنجش کارآمدی در خصوص فساد و شفافیت یا سلامت قابل ارائه و اتکا است که عوامل تأثیرگذار در این خصوص قابل کنترل باشد.

دسته‌بندی‌های دیگری هم در خصوص سنجش فساد ارائه شده است. برای نمونه فاضلی (۱۳۸۸) پانزده مدل مختلف را در سنجش فساد تفکیک می‌کند.

هر روش شاخص‌های خاص خود را می‌طلبد. بی‌شک آنچه در سنجش فساد مهم است آن است که قصد سنجش چه بخش از آن را داریم. پیشنهاد فاضلی (۱۳۸۸) پیشنهاد جدی و قابل تأملی است. «باید دید فساد متأثر از چه عواملی است و چه تصمیمی برای سنجش آن داریم».

برای نمونه مطالعه جلیلی و فاضلی (۱۳۹۱) در خصوص «مطالعه تطبیقی بررسی عوامل مؤثر بر فساد» نشان داده است که دو متغیر حاکمیت قانون و شفافیت - پاسخگویی به عنوان متغیر عوامل فرایندی تأثیرگذار بر فساد ۸۲ درصد از تغییرات فساد را در کشورهای مختلف تبیین می‌کنند. از نظر صندوق بین‌المللی پول، در حکومت بد، انگیزه و فضای بیشتری جهت تشویق فساد وجود دارد. از این رو صندوق بین‌المللی پول، در مبارزه با فساد، ترویج حکمرانی خوب را مهم می‌داند (IMF, 2005). فساد حکومت بد را از طریق فقدان حاکمیت قانون، عدم احترام به حقوق بشر، پاسخگو نبودن و فقدان شفافیت تقویت می‌کند و به ضعف ساختار و نهادهای حیاتی برای حکمرانی بهتر منجر می‌شود (Kargbo, 2006).

در مبارزه با فساد، تلاش‌های حکومت‌داری خوب در اصولی مانند پاسخگویی، شفافیت و مشارکت برای شکل دادن به اقدامات ضدفساد جلوه می‌کند که ممکن است شامل ایجاد نهادهایی چون کمیسیون ضدفساد، ایجاد مکانیسم‌های به اشتراک گذاری اطلاعات و نظارت بر استفاده از بودجه عمومی و اجرای سیاست‌های دولت باشد.

پیشنهاد اولیه درخصوص طراحی شاخص در جدول شماره ۲ لحاظ شده است. در این جدول عوامل فرایندی لحاظ شده است. عوامل فرایندی در کاهش فساد ناظر بر ویژگی‌های دولت است. ویژگی‌های دولت شامل (تداوم دموکراسی بی وقفه، ثبات سیاسی و عدم خشونت، اندازه دولت) است که در مقابل آن متغیرهای عملکردی مؤثر بر کاهش فساد قرار دارد. ویژگی‌های عملکردی شامل (میزان صادرات و واردات، تولید ناخالص داخلی، تورم، آزادسازی اقتصادی) می‌باشد.

۱.۴.۱ ادراک فساد

شاخص ادراک فساد (CPI) از شاخص‌های پایه‌ای در سنجش فساد می‌باشد. این شاخص اولین بار توسط آقای لامبورف در سال ۱۹۹۵ طراحی شد. این شاخص تقاضای فساد را نشان می‌دهد و مبتنی بر ادراک و نگرش نسبت به شیوع فساد می‌باشد. سازمان شفافیت بین‌الملل از ۱۲ منبع برای سنجش این شاخص بهره می‌برد. کشور ایران از سال ۲۰۰۳ در فهرست محاسبه ادراک فساد این سازمان قرار دارد. سازمان شفافیت بین‌المللی از این شاخص برای بیان رشوه استفاده می‌کند، به عبارتی این شاخص به شاخص دریافت‌کنندگان رشوه معروف است. از انتقاداتی که به این شاخص وارد است فرهنگ‌مداری آن است. ادراک از فساد متأثر از محیط و تفسیرها و برداشت‌هایی است که افراد از میزان رواج فساد دارند. با این توضیح امکان مقایسه آن از

کشوری به کشور دیگر باید با دقت صورت گیرد. بنابراین از نقدهای جدی وارد بر این روش آن است که این پیمایش‌ها نظر مردم درباره فساد و نه خود فساد را می‌سنجند. ممکن است افراد به اندازه کافی مطلع نباشند و تنها آن‌چه را که در جامعه رایج است بیان کنند. از آن‌جا که این شاخص‌ها ذهنی هستند تحت تأثیر جریانات اجتماعی نیز قرار دارند. بنا به این‌که در زمان انجام تحقیق چه نوع گزارش‌هایی درباره فساد در مطبوعات و سایر رسانه‌ها منتشر شده باشد، ذهنیت افراد نسبت به فساد تغییر می‌کند. همچنین، انتشار نتایج حاصل از همین گزارش‌ها در دوره‌های بعدی تحقیق بر نظرات مردم تأثیر می‌گذارد. وقتی در نتایج این تحقیقات به بالا بودن فساد در برخی کشورها اشاره می‌شود، احتمال این‌که در دور بعدی تحقیقات مردم نتایج دوره‌های قبلی را مرجع پاسخ‌گویی خود قرار دهند زیاد است.

همچنین در غالب این پیمایش‌ها، تنها رشوه مد نظر قرار گرفته است حال آن‌که فساد در قراردادهای دولتی، فساد در بخش تجارت خارجی و فساد از طریق ارجح دانستن خویشاوندان با رشوه برابر نیستند. همچنین بر فساد کلان تأکید شده و انواع خرده‌فساد فراموش شده است. معلوم نیست که منظور از شدت فساد در این‌گونه سنجش‌ها چیست و آیا تعداد دفعات وقوع فساد یا مقدار منابعی که به صورت فاسد رد و بدل شده‌اند مد نظر است؟ شدت تأثیرات فساد بر سیاست و اقتصاد مد نظر است یا آن‌که منظور درگیر بودن افراد بیشتر و مهم‌تر است. در ضمن میان فساد سازمان‌یافته و سازمان‌نیافته نیز تمایزی قائل نمی‌شوند.

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

نقدهای وارد بر پیمایش‌های ادراک فساد به معنای بی‌حاصل بودن سنجش ادراک فساد نیست. اولاً بدیل‌های موجود برای سنجش فساد زیاد نیست (Treisman, 2006, P. 7). ثانیاً، این شاخص‌ها اهمیت دارند زیرا ادراکات مردم بر میزان باور آن‌ها به مشروعیت نظام سیاسی، نوع نگرش‌های مردم و فعالان اقتصادی نسبت به سرمایه‌گذاری و نگرش‌های نخبگان نسبت به برنامه‌های مبارزه با فساد تأثیر دارد. از آن‌جا که فساد مخفیانه رخ می‌دهد ارائه شاخص‌های عینی دقیق ناممکن است. ثالثاً هیچ تضمینی نیست که شاخص‌های عینی اطلاعاتی بیشتر از شاخص‌های ذهنی در اختیار ما بگذارند. در ضمن، می‌توان بر مبنای پیمایش ذهنیت‌ها درباره فساد اولویت‌ها را شناخت و میزان تأثیرگذاری اقدامات اصلاحی را ارزیابی کرد. در ضمن دنبال کردن شاخص‌های ذهنی، راهی برای آگاه شدن از میزان تغییر نگرش‌های مردم درباره فساد بر اثر انجام برنامه‌های اصلاحی دولت است.

۲.۴. تجربه فساد

بر اثر نقدهای وارد شده بر سنجش ادراک فساد، نوع دیگری از سنجش فساد که مبتنی بر بررسی تجربه فساد توسط افراد است به کار گرفته شد. در این پیمایش‌ها که به نسل دوم یا مبتنی بر تجربه فساد معروف هستند، به عوض آن‌که ذهنیت مردم درباره فساد سنجیده شود، این‌که چقدر در معرض فساد قرار گرفته‌اند سؤال می‌شود. برای مثال از آن‌ها پرسیده می‌شود که در یک تا

سه سال گذشته چند بار رشوه پرداخته‌اند یا از آن‌ها خواسته شده است تا رشوه بپردازند. این پیمایش‌ها نیز در میان گروه‌های هدف مختلف - مردم عادی، مدیران شرکت‌های اقتصادی و کارشناسان - اجرا شده و بر بررسی فراوانی موارد فساد، کنشگران و انگیزه‌های آن‌ها متمرکز می‌شوند. در برخی از این پیمایش‌ها ویژگی‌های محیط سرمایه‌گذاری، کیفیت حکمرانی و مدیریت و مشخصات عملکردی شرکت‌های فعال در عرصه اقتصادی نیز ارزیابی می‌شود.

در پیمایش‌های تجربه فساد سعی شده است میان بروز انواع فساد تمایز قائل شوند بالاخص سعی شده موارد فساد کلان و فساد دستگاه‌های قضایی، بانک مرکزی، مشارکت بخش خصوصی در تبلیغات سیاسی، دادن پست‌های دولتی به خویشاوندان سیاستمداران و موارد مشابه سنجش شود (Piliponyte, 2005, P. 9). نقدهایی درخصوص روش پیمایش تجربه فساد است. اول، در پیمایش فساد بیم آن هست که پاسخ‌گویان موارد مواجه شدن با فساد را فراموش کرده باشند یا از ترس جواب ندهند. اما ایراد مهم‌تر این روش آن است که تنها صورت‌هایی از فساد را که شخص در معرض آن‌ها قرار گرفته و تأثیر آن‌ها بر خود را احساس کرده است می‌تواند گزارش کند. برای مثال در بررسی تجربه فساد، مردم یا فعالان اقتصادی نمی‌توانند درباره فساد کلان پنهان و شناسایی نشده یا مواردی از فساد سیاستمداران که از طریق تصویب قوانین خاص انجام می‌شود اشاره کنند. حتی در صورتی که به این صورت‌ها از فساد اشاره کنند نمی‌توان گفته‌های آن‌ها را قابل اعتماد دانست و مبنای محاسبات قرار داد.

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

روش سنجش تجربه فساد این مزیت را دارد که میزان قربانی فساد شدن و نه تصور وجود فساد را می‌سنجد. به علاوه قادر است میزان تغییر سطح فساد در زمینه‌هایی را که قابل ارزیابی است برآورد کند. برای مثال می‌توان سطح فساد در رشوه‌خواری‌های خرد را ارزیابی کرد. به کار بستن این روش منعی در سنجش میزان قربانی بقیه‌ی صورت‌های فساد شدن ایجاد نمی‌کند. برای مثال می‌توان به کمک این روش میزان تجربه شدن پارتی‌بازی، خویشاوندگرایی، یا صورت‌هایی از تعاملات شهروندان و کارکنان را که در برخی تعاریف فساد به حساب می‌آیند ارزیابی کرد.

بر اساس مرور همه‌ی انواع سنجش فساد در جهان روشی را برای این سنجش پیشنهاد کرده‌ایم که تصور می‌کنیم می‌تواند ابزار سنجشی چندمعیاری، با هزینه و زمان اجرای اندک (در مقایسه با بقیه‌ی روش‌ها) و دارای قابلیت مقایسه‌ی شاخص‌های مستخرج از آن میان بخش‌های مختلف باشد. روش‌هایی نظیر سنجش ادراک فساد و سنجش میزان رشوه‌ی پرداخت شده، قابلیت مقایسه دارند، سرعت و سهولت انجام آن‌ها زیاد است. برای سنجش بهتر است ابتدا مصادیق مختلف شناسایی شوند.

۳.۴. تعارض منافع

سیاست‌های مدیریت تعارض منافع و مقابله با آن، از جمله مهمترین مسائل در پیش‌گیری از فساد بوده و در کشورهای موفق در امر مبارزه با فساد، جدیت و اهتمام ویژه‌ای برای آن وجود دارد. تعارض منافع (منفعت) به موقعیتی اطلاق می‌شود که منفعت

شخصی افراد در قبال انجام وظایف و اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی قرار گیرد و می‌تواند انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایفشان را مانع شود. مدیریت تعارض منافع کلیه اقدامات و تدابیر اداری، نظارتی، قضائی و شبه قضائی لازم برای پیشگیری از تعارض منافع، رفع یا کاهش حداکثری تأثیرات ناشی از این موقعیت است.

راهنمای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)، تعارض منافع را به عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌کند، به طوری که این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تأثیر قرار دهد.

سازمان شفافیت بین‌الملل تعارض منافع را شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها مواجه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی‌شان شوند.

تعارض منافع یا شخص محور است یا سازمان محور. تعارض منافع شخص محور موقعیتی است که در آن شخصیت‌های حقیقی درگیر تعارض منافع می‌شوند. به فعلیت رسیدن تعارض منافع معمولاً ناشی از دو خصیصه است. خصیصه اول مربوط به ویژگی‌های ذاتی جایگاهی است که افراد در آن قرار می‌گیرند. تصمیم‌گیری، تخصیص اعتبار، اعطای مجوز، برنامه‌ریزی شهری، معاملات دولتی و ... اما خصیصه دوم ویژگی شخصی افراد قرار گرفته در جایگاه است مانند شغل همزمان، مالکیت دارایی، شرکت‌داری یا سهام‌داری، اشتغال پسا دولتی و ... یا قواعد ناظر بر آن جایگاه موجب بروز تعارض منافع در افراد می‌شود. در واقع تعارض منافع زمانی وجود دارد که کارکنان می‌توانند از موقعیت خود سوءاستفاده کنند و بنابراین مدیریت تعارض منافع مشمول تدابیر و اقدامات نظارتی لازم برای پیشگیری و کاهش تأثیرات سوء موقعیت‌های تعارض منافع است.

از مصادیق بارز تعارض منافع می‌توان به تصدی همزمان دو یا چند شغل، رانت اطلاعاتی، تصمیم‌گیری در شرایط نفع شخصی، حق‌رأی در شرایط نفع شخصی، درب گردان، اتحاد قاعده‌گذار و مجردی، تبانی ناظر و نظارت شونده و ... اشاره کرد. مرور قوانین و ادبیات حوزه تعارض منافع نشان‌دهنده سه راهبرد کلی برای مقابله با تعارض منافع قابل دسته‌بندی است: برخی بر اصل شفافیت در جلوگیری از تارض منافع تأکید دارند (مانند اعلام دارایی)، نظارت شیوه دیگری است که در بسیاری از کشورها برای مدیریت و کنترل تعارض منافع اجرا می‌شود. محدودیت و اعمال مجازات شیوه موسوم به روش آمریکایی در کنترل تعارض منافع است. برای نمونه محدودیت‌های تعارض منافع در فرانسه و کانادا هدف مشابهی دارند اما از روش‌های متفاوتی استفاده می‌کنند. قانون فرانسه در مقایسه با آمریکا بیشتر بر راه‌حل‌های اداری متمرکز است تا راه‌حل‌های کیفری (آکرمن، ۱۳۸۵: ۱۴۰). پیشنهاد آکرمن به عنوان پژوهشگر باتجربه در زمینه مبارزه با فساد و کارشناس بانک جهانی (۹۶-۱۹۹۵) آن است که کشورهایی که دارای نظام حمایت‌گری و خویشاوندنوازی در آن رایج است، جدایی مشخص‌تر اداره و سیاست بر طبق الگوی آمریکایی مرجع به نظر می‌رسد (همان: ۱۴۱).

از مصادیق تعارض منافع می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: پذیرش هدیه، درب‌های گردان، اشتغال همزمان، خویشاوندسالاری، تعارض درآمد و وظایف، تعارض وظایف، اتحاد ناظر و منظور، اتحاد مجری و قاعده‌گذار و ...

۵. شاخص‌های سنجش سلامت

سلامت روی دیگر سکه فساد است. رویی که با شفافیت شناخته می‌شود. دسترسی، نیاز اساسی در شفافیت است (UNDP). دستیابی ناظر بر اطلاعات در خصوص پرونده‌های انجام شده، نتایج کسب شده و پاسخگویی در قبال نتایج حاصل شده می‌باشد.

بند ۱۸ سیاست‌های کلی نظام اداری عبارت است از: «شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح». شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف مردم و نظام اداری، موادی است که به عنوان یک مقوله مهم در نظام اداری محسوب می‌شود. شفافیت می‌تواند فساد را کاهش داده و زمینه‌های شکل‌گیری فساد را محدود کند، کارایی و کارآمدی نظام اداری را فزونی بخشد و در نهایت کارآمدی سیستم حکومتی کشور را ارتقاء دهد. در همین راستا، بند ۱۹ سیاست‌های کلی نظام اداری عبارت است از: «زمینه سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری». مشارکت دادن مردم در نظام اداری باعث افزایش سرعت و دقت فرایندهای اداری شده و مشکلات موجود با همکاری مردم بسیار ساده‌تر قابل رفع خواهد بود. اما زمینه‌ساز مشارکت مردم، شفافیت اطلاعات و ارائه اطلاعات می‌باشد.

به نظر می‌رسد تعریفی که دفتر اوراسیا و اروپای یواس‌اید، سلامت حکومت را در پنج عامل خلاصه کرده است. این عوامل عبارت‌اند از: شفافیت، پاسخگویی، پیشگیری، تقویت و آموزش. (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۴). در برخی مواقع مفهوم سلامت با مفهوم حکمرانی خوب (good governance) مترادف دانسته می‌شود. البته مفهوم حکمرانی خوب وسیع‌تر از سلامت است و متغیرهای بیشتری را پوشش می‌دهد.

یافته‌های تحقیق جلیلی و فاضلی (۱۳۹۱) نشان می‌دهد که متغیر حکمرانی خوب (کیفیت حکومت) قادر است ۹۱ درصد از تغییرات فساد را تبیین کند. بنابراین از مهم‌ترین تفاوت کشورهای فاسد و غیرفاسد در فقدان این شاخص می‌باشد. سازمان ملل اقدامات ضد فساد را بخشی از چارچوب حکمرانی خوب می‌داند (United Nations, 2007: 2). حکمرانی خوب شامل عدم وجود شیوه‌هایی نظیر قوم‌پرستی، حامی‌پروری، تبعیض و رشوه است که در ارتباط با فساد می‌باشند و ذیل مفهوم فساد مورد بحث قرار می‌گیرند (United Nations, 2004: 10). فساد حکومت بد را از طریق فقدان حاکمیت قانون، عدم احترام به حقوق بشر، پاسخگو نبودن و فقدان شفافیت تقویت می‌کند و به ضعف ساختار و نهادهای حیاتی برای حکمرانی بهتر منجر می‌شود (Kargbo, 2006).

۱.۵ حکمرانی خوب

حکمرانی خوب شامل شفافیت، پاسخگویی، کارائی، عدالت، مشارکت و مالکیت است. این شاخص‌ها به اهداف وسیعی برای بهبود پاسخگویی سیاسی، مشارکت، حاکمیت مؤثر قانون، شفافیت و جریان اطلاعات بین دولت و شهروندان، برمی‌گردد. در حکمرانی خوب، دولتی پاسخگو و فعال است که از اعتماد و حمایت اعضایش بهره‌برد. شش شاخص عبارت‌اند از: پاسخگویی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، کارایی حکومت، کیفیت نظارتی، حاکمیت قانون و کنترل فساد. یکی از انتقاداتی که به شاخص‌های بانک جهانی وارد است، آن است که تا حد زیادی بر ذهنیت مبتنی است و فاقد عینیت است که امکان اداره‌ی کشوری بر اساس تعصبات و جبریات را باز می‌گذارد. در نتیجه، برخی از محققان بر این باورند که کیفیت حکومت باید با توجه

به مجموعه‌ای از نتایج عینی تعریف شود. بر اساس چنین رویکردی خطر یکسان پنداشتن حاکمیت خوب، با هر چیزی که نتایج خوبی دارد، ممکن است. این رویکرد ممکن است با ویژگی‌های معینی از حکمرانی خوب شناخته شود که در تعریف بانک جهانی محدود است. بعلاوه تعریف بانک جهانی، حکمرانی خوب را از لیبرال دموکراسی جدا نمی‌کند. بنابراین، بخاطر نبودن تعریف استاندارد از حاکمیت خوب، یا کیفیت حکومت، مطالعات مختلف، تفاسیر متفاوتی از حکمرانی خوب اتخاذ می‌کنند. برای مثال، مطالعات برای نشان دادن ارتباط بین حکمرانی خوب و رشد اقتصادی بر کیفیت نظم‌دهندگی بیش از جنبه‌های دیگر کیفیت حکومت توجه می‌کنند. هیدن و بریتون چهار معیاری که در ارزیابی روش حکومت‌داری در یک جامعه می‌تواند به کار رود را مشخص کرده‌اند: درجه اعتماد به حکومت، میزان پاسخگویی در رابطه حکومت و جامعه مدنی، میزان پاسخگویی حکومت به رأی‌دهندگان و ماهیت قدرت حکومت در جامعه (Hyden & Braton, 1993: 7). در برابر این پس زمینه، در اینجا حکمرانی خوب به عنوان مناسب‌ترین دستاورد حکومت دموکراتیک با هدف توسعه پایدار می‌باشد (Cloete, 2000) که با بسیج، کاربرد و هماهنگی تمام منابع در بخش‌های داوطلبانه، خصوصی و عمومی، داخلی و بین‌المللی به کاراترین و مؤثرترین دموکراتیک‌ترین شیوه انجام می‌شود. این تعریف حاوی عناصر به‌هنگار و اخلاقی سودگرایانه است (Cloete, 2003).

کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل، ۸ شاخص عمده برای حکمرانی خوب معرفی کرده است: مشارکت، اجماع، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت، کارایی و اثربخشی، عدالت و مشمولیت، حکومت قانون.

کمیسیون خدمات عمومی (PSC)^{۱۳}، شاخص‌های اساسی حکمرانی خوب را اخلاق حرفه‌ای، کارایی و اثربخشی، توسعه مشارکتی، بی‌طرفی و انصاف، شفافیت و پاسخگویی و مدیریت منابع انسانی و توسعه معرفی کرده است (Fanie Cloete, 2005).

بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول (۲۰۰۲)، در طول دهه گذشته حکمرانی خوب را به عنوان اصول راهنما برای کشورهای عضو پذیرفتند. مفهوم حکمرانی خوب به عنوان یک مرجع کم و بیش مشخص، به عنوان مجموعه‌ای ایده‌ها و سیاست‌ها، توسط بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ تعریف شد. در چهارچوب این سند مفهوم حکمرانی خوب به شدت با انواع سیاست‌های تعدیل ساختاری همراه بود که بانک جهانی برای سال‌های زیادی از آن حمایت می‌کرد: کاهش دخالت دولت در تصمیم‌گیری اقتصادی، کاهش بخش عمومی و افزایش بهره‌وری و شفاف‌سازی بخش عمومی دولت، بازارهای آزادتر و حذف یارانه‌های عمومی غیر ضروری و به طور کلی افزایش یکپارچه‌سازی اقتصاد جهانی.

شش شاخص عبارت‌اند از: پاسخگویی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، کارایی حکومت، کیفیت نظارتی، حاکمیت قانون و کنترل فساد.

پاسخگویی

بانک جهانی پاسخگویی را به آن معنی می‌داند که تا چه اندازه شهروندان کشور قادر به مشارکت در انتخاب حکومت خود هستند و تا چه حد در کشور آزادی تشکل، آزادی بیان و آزادی رسانه وجود دارد.

۱۳. کمیسیون خدمات عمومی آفریقای جنوبی (PSC) موظف به بازجویی، نظارت و ارزیابی سازمان‌ها و مدیریت خدمات عمومی است. این کمیسیون بواسطه ماده ۱۹۵ و ۱۹۶ سال ۱۹۹۶ در دستور کار قرار گرفت. این کمیسیون ملزم به ارزیابی دستاوردها و یا عدم دستیابی به برنامه‌های حکومتی و ترویج شاخص‌هایی که کارایی و اثربخشی خدمات عمومی را تضمین کند، هست.

کیفیت مقررات تنظیمی

این شاخص به بررسی توانایی حکومت برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقرراتی که به توسعه بخش خصوصی کمک می‌کند، اختصاص دارد و بیانگر آن است که مقررات و قوانین تنظیم شده چه سطحی از کیفیت و کارایی را دارا هستند.

ثبات سیاسی

به بررسی این نکته می‌پردازد که تا چه حد احتمال دارد که حکومت دچار بی‌ثباتی شده و با ابزارهای خشونت‌آمیزی نظیر انقلاب، کودتا و تروریسم سقوط کند.

اثربخشی و کارایی حکومت

از نظر بانک جهانی کارآمدی دولت به کیفیت خدمات دولتی، کیفیت خدمات اجتماعی و استقلال آنها از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین سیاست‌های دولت و اجرای آنها و نیز میزان تعهد دولت نسبت به اجرای سیاست‌های خود می‌پردازد.

حاکمیت قانون

طبق تعریف بانک جهانی این شاخص به این نکته می‌پردازد که از نظر مردم کیفیت اجرای قراردادها، حق مالکیت، توانایی پلیس و دادگاه در انجام وظایف خود و همچنین احتمال بروز جرم در جامعه، به چه میزان است. به عبارت دیگر مردم تا چه اندازه قانون و نه اعمال نفوذ و قدرت را در انجام امور مؤثر می‌دانند.

کنترل فساد

کنترل فساد ادعا می‌کند که میزان قدرت عمومی برای دستیابی به منافع شخصی، از جمله فساد کوچک و بزرگ فساد اداری، و همچنین "ضبط" دولت توسط نخبگان و منافع خصوصی، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

لانیی و ازفر در کتاب «راهنمای یوسید برای سلامت سازمانی» پنج مؤلفه را شناسایی کرده‌اند که عبارت‌اند از: شفافیت، پاسخگویی، پیشگیری، تقویت و اجرا و آموزش (عابدی و جعفری، ۱۳۹۵: ۱۷۰-۱۶۵). مؤسسه سلامت مالزی نیز ۱۲ بعد را برای سنجش سلامت سازمان مورد توجه قرار می‌دهد که عبارت‌اند از: بینش و اهداف؛ رهبری؛ زیرساختار؛ تبعیت قانونی؛ خط-مشی‌ها و قواعد؛ اقدامات انضباطی و پاداش‌دهی؛ فرهنگ سازمانی؛ سنجش؛ تحقیق و ارزیابی؛ تدابیر و حمایت قابل اعتماد؛ تعلیم و تربیت اخلاق؛ ارتباطات اخلاقی؛ افشاگری و مسئولیت اجتماعی شرکت (همان).

همچنین سازمان ملل متحد، شاخص ادراک سلامت را در سال ۲۰۰۴ سنجش کرده است. هدف این شاخص سنجش نگرش و ادراک سلامت در میان کارکنان سازکان کلل بوده است. پنج متغیر اصلی در سنجش سلامت سازمان ملل عبارت‌اند از: ارزش‌های سازمانی، قواعد و معیارهای سلوک، اعمال سازمانی، فرهنگ سازمانی و رهبری.

اما از معدود شاخص‌هایی که در باب سنجش سلامت سازمانی ساخته شده و مکرر بازبینی شده است، شاخص ارزیابی سلامت (Integrity Assessment) کمیسیون مستقل کره علیه فساد یا شاخص کیکاک (KICAC) است. این شاخص برای تقویت شفافیت، انصاف و عدالت اداری عمومی ساخته شده است. بمنای سنجش در کیکاک «سلامت خارجی» و «سلامت درونی» است. سلامت خارجی بر پیمایش از کاربران بیرونی خدمات عمومی مبتنی است و سلامت درونی برای دریافت و فهم انتظارات ارتقا یافته شهروندان نسبت به سلامت سازمان‌های عمومی و رفع تفاوت‌های بین نتایج ارزیابی سلامت و ادراکات مردم درباره وضع فساد در بخش عمومی ارائه شده است (عابدی و جعفری، ۱۳۹۵: ۱۸۳-۱۷۶).

۲.۵. شفافیت

به تازگی مطالعات تئوری و تجربی نشان داده‌اند در بین متغیرهای نهادی متفاوت، میزان انتشار روزنامه، به عنوان بررسی کننده عاملان منافع عمومی عمل می‌کند. آزادی اطلاعات به عنوان یکی از عوامل اصلی جلوگیری از فساد مطرح است. مطالعات تجربی ارتباط قوی بین سطح کمتر فساد و آزادی مطبوعات را نشان داده‌اند (Pellegrini & Gerlagh, 2008; Lederman, 2004; Naurin & Lindstedt, 2005; Stapenhurst & et al, 2006).

آزادی تشکل و مطبوعات، منجر به افشای متجاوزان به حقوق بشر می‌شود و بعلاوه گروه‌های ذینفع عمومی تشکیل می‌دهد. همچنین، بررسی آزادانه فساد و قرار گرفتن فاسدان در معرض رسانه‌های جمعی، به عنوان بازدارنده بوروکرات‌ها برای شرکت در فساد، عمل می‌کند (Pellegrini & Gerlagh, 2008: 252). از سوی دیگر تحمل جامعه از فساد در حدی است که رسانه‌ها منعکس کننده رسوایی فساداند. هرچه قدرت سیاسی متمرکزتر و لحیم شده باشد و رسانه‌های کمتری در دسترس دولت باشد، رسیدگی فساد سخت‌تر می‌شود. اما اگر روزنامه‌ها و مطالب توسط حزب حاکم دیکته شده باشد، علاقه کمتری به کشف موارد فساد وجود دارد (Live, 2004: 27).

بنابراین وقتی صحبت از بررسی آزادانه و افشا است، دو کرانه را می‌توان مشخص کرد: در یک سو تصمیم‌گیری کاملاً غیر قابل نفوذ است و در سوی دیگر هر چیزی شفاف است، هیچ چیز مخفی نگه داشته نشده است. در مورد دوم هر نوع فساد ممکن است شکل گیرد. بنابراین، رابطه بین فساد و افشا ممکن است بخشی از شفافیت را تهدید کند و همچنین افشای برخی اسناد و تصمیمات ممکن است انگیزه رابطه با اشخاص کلیدی را فراهم کند. در این شرایط شفافیت ممکن است انگیزه‌ای برای ایجاد ارتباط با بیرون برای اطلاع از تصمیمات شود (Live, 2004: 26 & 46).

در این خصوص لینست و نورین معتقدند، اینکه ایجاد نهادهای سیاسی روش شفافیت برای مبارزه با فساد می‌باشد، به وجود شرایط معین شفافیت در مبارزه با فساد بستگی دارد. آنها مفهوم شفافیت را از لحاظ کیفی از تبلیغات و پاسخگویی متمایز می‌کنند. دسترسی عمومی و افزایش خطر اطلاعات در مورد آنهایی که عمل نادرستی دارند (شفافیت) بر رفتار نخبگان را کافی ندانسته و استدلال می‌کنند اگر اطلاعات به طور گسترده پخش نشود، نمی‌توان از آن به عنوان ضمانت اجرا بر بازیگران استفاده کرد.

از نظر لینست و نورین با اینکه مطبوعات آزاد خطری برای فساد محسوب می‌شوند اما شفافیت برای اصلاحات ضدفساد راه حل فوری محسوب نمی‌شود. در کشورهایی با سطح پایین آموزش و نظام‌های سیاسی نیمه دموکراتیک، شفافیت باید همراه اصلاحات اضافی، ظرفیت مردم در فرایند آگاهی‌رسانی و اجرای ضمانت اجرایی را تقویت کند. آنها استدلال می‌کنند اثر تعاملی انتخابات آزاد و عادلانه و مطبوعات آزاد (و یا آزادی‌های مدنی گسترده‌تر) با همدیگر، ضربه لازم برای فساد است (Lindstedt & Naurin, 2011: 4-9).

بخش دیگر شفافیت به مقررات و قوانین مربوط می‌شود. در اقتصادهایی با مقررات گسترده، فرصت بیشتری برای رشوه‌گیری وجود دارد (Ades and Di Tella, 1996 in Trisman, 2000). مقررات پیچیده و مبهم با چندین تفسیر و تغییر قوانین بدون آنکه آگاهی عمومی یابند، منجر به فساد می‌شوند (Live, 2004). قوانینی که با اصول اخلاقی سازگار نیست، بر روی مقامات دولتی برای اجرای انتخابی آن فشار می‌آورد. بنابراین، برای رعایت درست قوانین، نیاز به شفافیت آن است. قوانین

باید در آغاز واضح باشند و برای همه کسانی که درگیر آن هستند شناخته شده باشند. گذشته از این که قوانین باید روشن باشد، باید به شیوه‌ای بی‌طرفانه اعمال شود و نباید مکرر و خودسرانه تغییر کند. در جوامعی که قوانین، مقررات و سفارشات اداری زیادی برای محدود کردن فعالیت‌های اقتصادی و در نتیجه فرصت‌های عظیمی برای تولید رانت اقتصادی ایجاد می‌شود، و به خصوص اگر این اقدامات محدود کننده، پیچیده و مبهم باشد و گزینشی، مخفی، متناقض و غیر شفاف مورد استفاده قرار گیرد^{۱۵}، فساد زمینه بیشتری برای بروز دارد.

لینستنت و نورین بر نقش حاکمیت دموکراتیک بر شفافیت تأکید دارند. آنها با تقسیم شفافیت به کنترل عامل (شفافیت اقتصادی و نهادی) و کنترل غیرعامل شفافیت (شفافیت سیاسی)، و با قرار دادن دموکراسی انتخاباتی به عنوان متغیر کنترل اثر آنرا بر فساد مورد بررسی قرار دادند (Lindstedt & Naurin, 2011).

نتایج نشان دهنده آن است که اثر کنترل غیرعامل شفافیت، از کنترل عامل شفافیت، ضعیف‌تر و نامعین‌تر است. با توجه به یافته‌های این تحقیق، کنترل عامل شفافیت با متغیر واسطی به نام حاکمیت دموکراتیک که مایل به انتشار اطلاعات در مورد فعالیت و عملکردشان هستند، توضیح داده می‌شود. اما کنترل غیرعامل شفافیت، اثر مستقل قدرتمندی هنگام کنترل دموکراسی انتخاباتی دارد. یافته‌ها همبستگی منفی بین کنترل غیرعامل شفافیت و فساد را تعیین کرده است (حتی زمانی که دموکراسی انتخاباتی کنترل می‌شود). اثرات متقابل منفی نشان دهنده‌ی قدرت شفافیت در کاهش فساد در کشورهایی با سطوح بالاتر آموزش، گردش رسانه، دموکراسی انتخاباتی و حکومت قانون است.

همچنین یافته‌ها بیانگر رابطه منفی و معنی‌دار بین گردش روزنامه و دو نوع شفافیت است. افزایش گردش روزنامه، قدرت شفافیت در کاهش فساد را افزایش می‌دهد. این فرضیه که گسترش رسانه (در تعداد سرانه‌ی گیرنده‌های رادیویی به جای روزنامه‌ها) اثر شفافیت را تقویت می‌کند، قابل پشتیبانی نیست.

اثر تعاملی معنی‌دار دموکراسی انتخاباتی فقط برای کنترل غیرعامل شفافیت وجود دارد. در کشورهایی بدون دموکراسی یا با سطح بسیار پایین دموکراسی در انتخابات (کمتر از ۲) اثر منفی معنی‌داری از شفافیت کنترل غیرعامل وجود ندارد. در حالی که کنترل غیرعامل شفافیت فرصت پاسخگویی سیاسی از طریق انتخابات را افزایش می‌دهد، کنترل عامل شفافیت بیشتر وابسته به نظم و قانون است.

۶. معرفی دیتابانک‌های جهانی فعال در سنجش و مبارزه با فساد

۶.۱. سازمان شفافیت بین‌الملل

سازمان شفافیت بین‌المللی (TI) به دنبال ارائه ابزار تشخیصی قابل اعتمادی در مورد سطح شفافیت و فساد در دو سطح جهانی و محلی است. شاخص ادراک فساد سالانه سازمان شفافیت (CPI)، برای اولین بار در سال ۱۹۹۵ منتشر شد که بهترین ابزار شناخته شده این سازمان می‌باشد. سازمان شفافیت توسط کارشناسان ارزیابی و نظرسنجی، بیش از ۱۵۰ کشور جهان را از لحاظ سطح درک فساد رتبه‌بندی می‌کند. شفافیت بین‌الملل یک سازمان غیردولتی جهانی است که علیه فساد مبارزه می‌کند. این

سازمان با بیش از ۹۰ شعبه جهانی و یک دفتر مرکزی در برلین، به آگاهی‌بخشی در مورد اثرات فساد می‌پردازد و با همکاری دولت‌ها، شرکت‌های تجاری و جامعه مشتریان در جهت محو فساد تلاش می‌کند.

یافته‌های شفافیت بین‌الملل (نمودار فساد جهانی)، حاصل یک نظرسنجی عمومی است که به بیان دیدگاه‌های جهانی در مورد فساد و هم چنین تجربیات موجود در این زمینه می‌پردازد. این گزارش به ارزیابی این مسأله می‌پردازد که کدام نهادها و بخش‌های خدمات عمومی، در معرض فساد قرار دارند. ارزیابی دیدگاه‌های شهروندان در مورد تلاش‌های دولت برای مبارزه با فساد، سولاتی در مورد سطح دخالت (تصرف) دولتی و خواست مردم برای پرداخت بهایی (هزینه‌ای) جهت از بین بردن فساد، از جمله دستاوردهای این نظرسنجی است.

گزارش‌ها، تکمیل‌کننده دیدگاه‌های کارشناسی در مورد فساد بخش‌های عمومی است که توسط شاخص فساد TI (شفافیت بین‌الملل) و دیدگاه‌های فعالان بخش تجارت در زمینه رشوه‌گیری بین‌المللی در نمودار TI آمده است. هدف این گزارش هم چنین بیان و توصیف گرایش‌های موجود در زمینه استنباط عمومی از فساد است. رتبه کشورها در شاخص ادراک فساد بین ۱۰۰- می‌باشد که هر چه نمره کشوری در این شاخص بیشتر شود به معنی پاک بودن کشور می‌باشد. اگر نمره کشوری زیر ۵۰ باشد به معنی مشکل جدی آن کشور در مساله فساد می‌باشد.

سازمان شفافیت بین‌الملل از دیتا بانک‌های زیر برای بررسی داده‌های خود استفاده می‌کند.

- African Development Bank (based in Ivory Coast)
- Bertelsmann Foundation (based in Germany)
- Economist Intelligence Unit (based in UK)
- Freedom House (based in US)
- Global Insight (based in US)
- International Institute for Management Development (based in Switzerland)
- Political and Economic Risk Consultancy (based in Hong Kong)
- The PRS Group, Inc., (based in US)
- World Economic Forum
- World Bank
- World Justice Project (based in US)^[۱]

متودولوژی شامل ۴ گام اساسی است: انتخاب داده‌های مرجع، تغییر مقیاس داده‌های مرجع، تجمیع داده‌های تغییر مقیاس‌یافته و سپس گزارش یک معیار اندازه‌گیری برای عدم قطعیت. فرآیند محاسبه همچنین از یک مکانیسم کنترل کیفیت سرسختانه استفاده می‌کند که متشکل از گردآوری داده مستقل و موازی و همچنین محاسبات انجام شده توسط دو محقق درون سازمانی و دو مشاور دانشگاهی است که هیچ وابستگی به شفافیت بین‌الملل ندارند.

شاخص ادراک فساد برگرفته از ۱۳ مرجع داده‌ای است که ارزیابی کارشناسان و مدیران اجرایی بخش خصوصی در مورد برخی از رفتارهای مفسدانه در بخش دولتی را در خود گنجانده است، که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- رشوه خواری
- منحرف کردن بودجه‌های دولتی
- استفاده از جایگاه دولتی برای منافع شخصی

- پارتی‌بازی در خدمات شهری
- فساد سیاسی سیستماتیک که در آن منافع شخصی به طور مشخص بر تصمیم‌گیری‌های دولتی تأثیر می‌گذارند. (لابی‌گری بخش خصوصی برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات دولتی به نفع خود)
- برخی منابع همچنین به مکانیسم‌هایی می‌پردازند که برای پیشگیری از فساد در یک کشور وجود دارند، برای مثال:
 - توانایی دولت برای تقویت مکانیسم‌های صداقت (درستی)
 - پیگرد موثر مقامات دولتی فاسد
 - کاغذبازی و فشار اداری بیش از حد
 - وجود قوانین کافی در مورد افشای مالی، جلوگیری از تعارض منافع و دسترسی به اطلاعات
 - محافظت قانونی از گزارشگران تخلف، روزنامه‌نگاران و ماموران تحقیق
- هریک از منابع داده‌ای مورد استفاده برای محاسبه شاخص ادراک فساد با معیارهای زیر سنجیده می‌شوند:

۱. قابلیت اطمینان به لحاظ متدولوژی و اعتبار سازمانی: برای اینکه مرجعی در شاخص درک فساد قرار بگیرد، ضروری است از کیفیت و کفایت رویکرد آن به لحاظ متدولوژی اطمینان حاصل گردد. به همین دلیل، هر مرجعی باید از یک نهاد حرفه‌ای نشأت بگیرد که به طور مشخص روش‌های گردآوری داده و رویکرد سنجشی خود را مستند و مکتوب می‌کند. شفافیت بین‌الملل سپس صحت متدولوژی را ارزیابی می‌کند. اگر برای مثال یک «نظر کارشناسی» مطرح شود، لازم است در مورد صلاحیت کارشناس اطمینان حاصل گردد. در مورد بررسی‌های تجاری، شفافیت بین‌الملل بررسی می‌کند آیا نمونه مورد بررسی به اندازه کافی بزرگ است که معرف کل باشد یا خیر.

۲. اتحاد مفهومی داده‌ها: همانطور که به عنوان معیاری برای اندازه‌گیری فساد در بخش دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرد، تمام منابع داده‌ای مورد استفاده در ساخت شاخص درک فساد باید به روشنی به سطوح فساد در بخش دولتی ربط پیدا کنند. سوالات می‌توانند مربوط به یک «نوع» تعریف‌شده از فساد (برای مثال، فساد خرد) یا اثربخشی مکانیسم‌های جلوگیری از فساد باشند، که می‌توانند همچنین به عنوان پروکسی (معرف) برای سطح ادراک شده فساد در یک کشور مورد استفاده قرار گیرند.

۳. تفکیک پذیری کمی: مقیاس‌های استفاده شده توسط منابع داده‌ای باید امکان تفکیک کافی در داده (به عبارتی، حداقل یک مقیاس چهار نمره ای / ۴ سطحی) درباره سطوح درک شده فساد در سراسر کشورها را فراهم کنند به طوریکه بتوان آن را بر اساس مقیاس ۱۰۰-۰ شاخص ادراک فساد تغییرمقیاس داد.

۴. امکان مقایسه کشورها: با توجه به اینکه شاخص درک فساد کشورها را نسبت به هم رده بندی می‌کند، مرجع داده نیز باید به درستی قابلیت مقایسه بین کشورها را داشته باشد و مخصوص به یک کشور خاص نباشد. به علاوه، مرجع باید مفهوم مشابهی را بین کشورها و با مقیاس مشابهی اندازه‌گیری کند. درحالی‌که در حال حاضر هیچ معیاری در رابطه با پوشش حداقلی که یک مرجع باید داشته باشد تا جزو شاخص درک فساد باشد، وجود ندارد، مرجع داده‌ای با حداقل پوشش، امتیازاتی برای مجموع ۱۶ کشور بدست می‌دهد.

۵. دسترسی به داده چندساله: از آنجایی که هدف شاخص ادراک فساد اندازه‌گیری فساد در کشورها در طول زمان است، منابعی که در یک زمان خاص درک فساد را مشخص می‌کنند، اما طراحی نشده‌اند تا در طول زمان تکرار شوند، کنار گذاشته می‌شوند.

به منظور انجام فرآیند اطمینان از کیفیت، شفافیت بین‌الملل به سراغ هر کدام از موسساتی که داده را فراهم می‌کند، می‌رود تا متدولوژی مورد استفاده برای ارائه داده را کنترل کند. از آنجایی که برخی منابع به صورت عمومی در دسترس نیستند، شفافیت بین‌الملل مجوز انتشار امتیازات تغییر مقیاس یافته از هر مرجع، همراه با امتیاز ترکیبی شاخص درک فساد، را درخواست می‌کند. با این وجود، شفافیت بین‌الملل مجاز نیست امتیازات اصلی داده شده توسط منابع خصوصی را با عامه مردم به اشتراک بگذارد. هر مرجعی که در شاخص درک فساد قرار می‌گیرد، استانداردسازی می‌شود تا امکان تجمیع در امتیاز شاخص ادراک فساد فراهم گردد. استانداردسازی، تمام نمرات داده را به یک مقیاس ۰ تا ۱۰۰ تبدیل می‌کند که در آن ۰ نشانگر بالاترین سطح فساد درک شده، و ۱۰۰ نمایانگر پایین‌ترین سطح فساد درک شده است. درحالی‌که اغلب منابع اصلی شاخص درک فساد نیز به شیوه مشابهی کدگذاری می‌شوند (امتیازات پایین‌تر نشان دهنده سطوح بالاتر فساد درک شده هستند)، چهار مرجع به صورت برعکس درجه‌بندی می‌شوند، بدین معنی که امتیازات پایین‌تر دال بر سطوح پایین‌تر فساد هستند. برای اهداف مقیاس‌پذیری، این چهار منابع با ضرب هر امتیاز در -۱ تغییر می‌یابند.

۱. منابعی که نیازمند تغییر هستند عبارتند از:

۲. شاخص فساد ارائه شده توسط واحد اطلاعات اکونومیست

۳. امتیاز فساد، ملل در حال گذار ارائه شده توسط موسسه خانه آزادی

۴. امتیاز ادراک فساد اداره اطلاعات موسسه مشاوره ریسک سیاسی و اقتصادی آسیا

۵. شاخص فساد سیاسی پروژه انواع مختلف دموکراسی

از آنجایی که غالب منابع مورد استفاده در شاخص درک فساد دارای پوشش جهانی نیستند، مقادیر مفقوده در این منابع با توجه به سال پایه برآورد می‌شوند. این فرآیند با استفاده از پکیج نرم‌افزاری آماری STATA، و به طور خاص دستور «جاگذاری/جانهی» برنامه انجام می‌شود. دستور «جاگذاری/جانهی» تنها با استفاده از منابع داده‌ای حداقل ۵۰٪ مجموع کشورهای تحت پوشش شاخص درک فساد در هر سال، مقداری برای هریک از نمرات داده‌ای مفقوده تخمین می‌زند. یک استثنا در این زمینه داده‌های شاخص تبدیل بنیاد Bertelsmann است که برای جانهی شاخص‌های حکمرانی پایدار بنیاد Bertelsmann مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

پس از فرآیند جانهی، متوسط و انحراف معیار برای هر مرجع داده‌ای محاسبه شده و به عنوان پارامترهای استانداردسازی داده اصلی به امتیاز استاندارد (score-Z) مورد استفاده قرار می‌گیرد. امتیازات Z استانداردسازی شده با کسر متوسط هر مرجع از امتیاز هر کشور و تقسیم آن بر انحراف معیار مرجع مربوطه بدست می‌آید. این کار موجب ایجاد یک مجموعه داده حول نقطه ۰ و با انحراف معیار ۱ می‌شود. به طور دقیقی، امتیازات Z با استفاده از پارامترهای میانگین و انحراف معیار از منابع سال پایه، محاسبه می‌شوند. این عمل اطمینان حاصل می‌کند که امتیازات شاخص درک فساد، هرساله با توجه به سال پایه قابل مقایسه هستند.

تا سال ۲۰۱۶، پارامترهای جهانی سال ۲۰۱۲ به عنوان معیار مورد استفاده قرار می‌گرفتند. با معرفی داده VDEM در شاخص درک فساد در سال ۲۰۱۶، مقادیر مفقوده برای سال ۲۰۱۶ مجدداً تغییر مقیاس یافتند. هرچند، مقایسه پارامترهای جهانی ۲۰۱۲ و ۲۰۱۶ به لحاظ آماری معنادار نبود، به این معنا که تغییر در معیار، قیاس‌پذیری در طول زمان را متاثر نکرد. در سال ۲۰۱۷، VDEM پوشش کشوری خود را تا بیش از ۵۰٪ کشورهای شاخص درک فساد افزایش داد. به همین دلیل، لازم شد پارامترهای جهانی یکبار دیگر از نو محاسبه شوند. تغییرات در میانگین و انحراف معیار جهانی بازهم به لحاظ آماری قابل ملاحظه نبودند. در نتیجه، سال مرجع موثر همان ۲۰۱۲ باقی می‌ماند.

مطابق قانون پوشش ۵۰ درصد کشورها که در بالا ذکر شد، هفت مرجع داده‌ای که در ادامه می‌آیند برای فرآیند جانمایی در شاخص ادراک فساد سال ۲۰۱۷ مورد استفاده قرار گرفتند:

- شاخص تحول بنیاد برتلسمن در سال ۲۰۱۸ (۶۲,۳۲ درصد پوشش نمونه)
- ارزیابی ریسک کشورها در واحد اطلاعات اکونومیست در سال ۲۰۱۷ (۶۳,۲۹ درصد پوشش نمونه)
- ارزیابی ریسک کشورها موسسه گلوبال اینسایت (۹۸,۵۵ درصد پوشش نمونه)
- سرویس ریسک سیاسی راهنمای بین‌المللی ریسک کشورها (۶۷,۶۳ درصد پوشش نمونه)
- نظرسنجی از مدیران اجرایی مجمع جهانی اقتصاد ۲۰۱۷ (۶۴,۴۲ درصد پوشش نمونه)
- شاخص حاکمیت قانون پروژه عدالت جهانی ۲۰۱۷-۲۰۱۸ (۵۴,۵۹ درصد پوشش نمونه)
- پروژه انواع مختلف دموکراسی سال ۲۰۱۷ (۸۳,۵۸ درصد پوشش نمونه)

توجه به این نکته ضروری است که مجموعه کامل داده با مقادیر جانمایی شده تنها برای ایجاد پارامترهای جهانی معیار مورد استفاده قرار می‌گیرند و مقادیر جانمایی شده خودشان در مجموع نهایی که امتیازات شاخص ادراک فساد را تولید می‌کنند، استفاده نمی‌شوند.

امتیازات Z سپس تغییر می‌یابند تا با مقیاس ۱۰۰-۰ شاخص ادراک فساد متناسب شوند. برای این کار از یک فرمول ساده استفاده می‌شود که متوسط مقدار مجموعه داده استانداردسازی شده را تقریباً ۴۵، و انحراف معیار را تقریباً ۲۰ در نظر می‌گیرد. برای این هدف از فرمول زیر استفاده میشود.

هر امتیاز تغییر مقیاس یافته‌ای که دارای مقادیر کمتر از ۰ است برابر با ۰ در نظر گرفته می‌شود و هر امتیاز تغییر مقیاس یافته‌ای که فراتر از ۱۰۰ باشد، روی ۱۰۰ محدود می‌شود.

۲,۶. بارومتر فساد جهانی (GCB)

به اندازه گیری ادراک و تجربه فساد مردم توجه دارد. بارومتر فساد جهانی بررسی نماینده از بیش از ۱۰۰,۰۰۰ خانوار در ۱۰۰ کشور جهان است.

شاخص پرداخت رشوه (BPI): یک ابزار منحصر به فرد درخصوص رشوه بین‌المللی است که خصوصاً بر پرداخت رشوه در بخش خصوصی تمرکز دارد. شاخص پرداخت رشوه در سال ۲۰۱۱، رتبه‌بندی ۲۸ اقتصاد بزرگ جهان را با توجه به احتمال رشوه دادن‌شان هنگام انجام معاملات در سطح گسترده بررسی کرده است. برای انجام این کار نظر ۳۰۱۶ مدیر ارشد موسسات بازرگانی در ۳۰ کشور جهان مورد بررسی قرار گرفته است.

۳,۶. بانک توسعه آفریقا

گروه بانک توسعه آفریقا به ارزیابی وضعیت نهادهای کشورها در سه شاخص سیاست‌های اقتصادی کلان، سیاست‌های ساختاری کلان و سیاست‌های اجتماعی و توسعه می‌پردازد. متخصصان در داخل و خارج از بانک، تیم کارشناسی مستقر در داخل کشورها به ارزیابی مشغولند. فساد، تعارض منافع، انحراف منابع مالی و اقدامات ضد فساد و دستاوردهای آن از متغیرهای مورد بررسی در این شاخص است. این دیتا بانک در خصوص بررسی میزان شفافیت، پاسخگویی و فساد در بخش دولتی، سه دسته ارزیابی انجام می‌دهد:

۱. پاسخگویی مجریان به نهادهای ناظر و کارمندان در خصوص عملکردشان

۲. دسترسی جامعه مدنی به اطلاعات مربوط به امور عمومی

۳. تسخیر دولت با واگذاری محدود منابع

جدول شماره ۷. شاخص‌های مرتبط با فساد بانک توسعه آفریقا

سیاست‌های اقتصادی کلان	سیاست‌های ساختاری و کلان	سیاست‌های اجتماعی و توسعه
سیاست‌های مالی کیفیت بودجه و مدیریت مالی میزان بهره‌وری عایدی‌ها سیاست‌های پولی سیاست‌های تجاری یکپارچگی منطقه‌ای سیاست‌های بدهی	مقررات محیط تجاری توسعه زیرساخت‌ها حقوق مالکیت و حکومت مبتنی بر قانون کیفیت سیاست‌های عمومی شفافیت، پاسخگویی و فساد در بخش عمومی توسعه بخش مالی سیاست‌ها و مقررات محیطی (محیط زیست)	رشد منابع انسانی حمایت اجتماعی و کار سهم استفاده از منابع عمومی برابری جنسیتی

۴,۶. برتلسمن

این دیتا بانک در خصوص ادراک فساد درصدد ست به این سؤال پاسخ دهد که تا چه اندازه مسئولان دولتی از موقعیت خود برای منافع شخصی سوء استفاده می‌کنند. این مؤسسه در خصوص فساد درصدد پاسخ به دو سؤال کلی است: آیا ترتیبات نهادی مناسبی درخصوص سیاست‌های ضدفساد وجود دارد؟ و آیا به طور مؤثر و موفقیت‌آمیزی فساد را مورد پیگرد قرار می‌دهند؟ با طرح این سوال به دو گروه (دو سر طیف ۱۰ رنجی) می‌رسد: جایی که کارکنان دولتی می‌توانند بدون ترس از عواقب قانونی یا عرفی از محیط کارشان برای کسب سود بهره ببرند. سر دیگر طیف جایی است که مکانیزم‌های قانونی، سیاسی و عمومی به طور مؤثر از سوء استفاده از موقعیت مقامات دولتی جلوگیری می‌کنند. برای پاسخ به این سوالات از دیتا بانکی معروف به شاخص‌های حکومتداری پایدار (SGI) استفاده می‌کند. SGI پلتفرمی براساس یک نظرسنجی بین‌المللی از حکومتداری است که نیازهای اصلاحی را در ۴۱ کشور اتحادیه اروپا و کشورهای عضو OECD مشخص می‌کند. یک شبکه وسیع از متخصصان و متخصصین در خصوص سوالات این دیتا بانک اعمال نظر می‌کنند. هدف این دیتا بانک ایجاد نوآوری در حاکمیت است. این مؤسسه با بررسی حسابرسی از هزینه‌های دولت، قوانین و مقررات تأمین مالی احزاب، دسترسی

شهروندان و رسانه ها به اطلاعات، شفافیت سیستم تدارکات عامه و پاسخگویی مقامات از جمله اعلان دارایی، تعارض قوانین بهره، کدهای رفتاری به شاخصی بین ۱۰-۱ می رسد که در خصوص مهار فساد توسط دولت قضاوت می کند که ۱ به معنای حداکثر فساد و ۱۰ به معنای حداقل فساد است.

جدول شماره ۸: شاخص ها و ارکان حکمرانی پایدار

حکومتداری		دموکراسی	عملکرد سیاسی		
ظرفیت پاسخگویی	ظرفیت اجرایی	فرایندهای انتخاباتی	سیاست های زیست-محیطی	سیاست های اجتماعی	سیاست های اقتصادی
صلاحیت مشارکت شهروندان	ظرفیت اجرایی	دسترسی به اطلاعات	محیط زیست	سیاست های مربوط به آموزش	سیاست های مربوط به اقتصاد
ساختار نظارتی قانون گذاران	هماهنگی های بین سازمانی	حقوق مدنی و آزادی سیاسی	حفاظت از محیط زیست جهانی	سیاست های مربوط به تأمین اجتماعی	سیاست های مربوط به بازار کار
مشارکت احزاب و انجمن های ذینفع	ابزار مبتنی بر شواهد	حاکمیت قانون		سیاست های مربوط به سلامت	سیاست های مربوط به مالیات
	مشورت با کنشگران اجتماعی			سیاست های مربوط به خانواده	سیاست های مربوط به بودجه
	سیاست های ارتباطی			سیاست های مربوط به بازنشستگی	سیاست های مربوط به نوآوری و تحقیق
	اصلاحات سازمانی			سیاست یکپارچه سازی	سیاست های مربوط به نظام مالی جهانی
	قابلیت توافق و سازش			زندگی امن	
	سیاست های اجرا			نابرابری های جهانی	

بعلاوه سوال دیگری که این دیتا بانک در خصوص فساد به آن پاسخ می دهد آن است که: مقامات دولتی که از مقام خود سوءاستفاده می کنند تا چه اندازه تعقیب و یا مجازات می شوند؟ و تا چه اندازه فساد اداری در دولت ها گسترش یافته است؟ برای پاسخ به این سوالات از شاخص BTI استفاده می شود. BTI^{۱۶} شامل سه شاخص وضعیت دموکراسی، بازار اقتصادی و مدیریت است. شاخص وضعیت، فرایند پیشرفت دموکراسی و آزادی بازار را اندازه گیری می کند. شاخص مدیریت، مطابق با مدیریت عملکرد سیاسی رهبران کشورها است. نظر متخصصان در پاسخ به سوالات مؤسسه در نهایت باید معطوف به شاخص های جدول شماره ۹ باشد.

جدول شماره ۹. پاسخ متخصصان به سوالات مورد بررسی مؤسسه

وضعیت دموکراسی	بازار اقتصادی	شاخص مدیریت
دولتمندی	سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی	سطح دشواری
مشارکت سیاسی	ارزش پول و ثبات قیمت	مدیریت عملکرد
حاکمیت قانون	عملکرد اقتصادی	قابلیت رهبری
ثبات نهادهای دموکراتیک	پایداری	بهره وری منابع
یکپارچگی اجتماعی و سیاسی	مالکیت خصوصی	ایجاد وفاق
	رژیم رفاهی	همکاری های بین المللی

۵.۶. اکونومیست (EIU)

واحد اطلاعات اقتصاددانان (EIU) در سال ۱۹۴۶ به عنوان یک سازمان تحقیقاتی برای روزنامه اکونومیست تاسیس شد. از آن زمان، آن را به یک شرکت تحقیقاتی و مشاوره‌ای جهانی تبدیل کرده است که هوش تجاری را برای سیاست‌گذاران در سراسر جهان تولید می‌کند. در بررسی فساد به سؤالات زیر پاسخ می‌دهد:

- ✓ آیا رویه‌های روشن و حسابداری در راستای تخصیص و استفاده از وجوه عمومی وجود دارد؟
- ✓ آیا وجوه عمومی توسط وزرا / مقامات دولتی برای اهداف سیاسی خصوصی یا حزبی مورد استفاده قرار می‌گیرد؟
- ✓ آیا وجوه خاصی وجود دارد که برای آن پاسخگویی وجود ندارد؟
- ✓ آیا سوء استفاده عمومی از منابع عمومی وجود دارد؟
- ✓ آیا یک خدمات عمومی حرفه‌ای وجود دارد یا تعداد زیادی از مقامات به طور مستقیم توسط دولت منصوب می‌شوند؟
- ✓ آیا حسابرسی مستقل از مدیریت امور مالی دولتی وجود دارد؟
- ✓ آیا یک قوه قضاییه مستقل وجود دارد که بتواند از مقامات دولتی / مقامات دولتی برای سوء استفاده استفاده کند؟
- ✓ آیا سنت پرداخت رشوه به منظور تأمین قرارداد و به دست آوردن منافع وجود دارد؟

۶.۶. خانه آزادی (FH)

درجه فساد در میان دولتمردان که توسط بخش عمومی مورد ادراک واقع شده و در رسانه‌های جمعی منعکس شده است و همچنین میزان اجرایی شدن اقدامات ضد فساد را بررسی می‌کند. خانه آزادی در بررسی فساد به سؤالات زیر پاسخ می‌دهد:

- ✓ آیا دولت اقدامات مؤثر ضد فساد را اجرا کرده است؟
- ✓ آیا اقتصاد کشور از دخالت بیش از اندازه دولت آزاد است؟
- ✓ آیا دولت از مقررات اداری، قوانین ثبت نام و سایر کنترل‌هایی که باعث افزایش فرصت‌های فساد می‌شود، آزاد است؟
- ✓ آیا در خصوص دخالت مقامات دولتی در اقتصادی محدودیت مهمی وجود دارد؟
- ✓ آیا خبرنگاران، فعالان مبارزه با فساد، محققان و روزنامه‌نگاران از حمایت قانونی در افشای فساد برخوردارند؟
- ✓ افشای فساد در رسانه‌ها تا چه اندازه گسترده است؟
- ✓ آیا قوانین کافی در خصوص افشای مالی و ممنوعیت تضاد منافع وجود دارد؟
- ✓ آیا نمایش عمومی در خصوص عدم تحمل بالای فساد اداری در جامعه وجود دارد؟
- ✓ آیا دولت قراردادهای و مشاغل را اعلان می‌کند؟
- ✓ آیا قانون و مقررات مؤثری توسط دولت برای جلوگیری، تحقیق و محاکمه فساد مقامات دولتی و کارمندان دولت انجام می‌شود؟

۷,۶. شاخص ریسک کسب و کار جهانی

سیستم رتبه‌بندی بین‌المللی کشور از سال ۱۹۹۹ در حال اجرا است و تجزیه و تحلیل ۶ عامل از محیط خطر در بیش از ۲۰۰ کشور / مناطق فراهم می‌کند. شش عامل سیاسی، اقتصادی، قانونی، مالیاتی عملیاتی و خطر امنیتی هستند. نمره ریسک فساد مورد استفاده در شاخص تورم مصرف کننده از شاخص‌های جهانی وضعیت بینش و شاخص‌های ریسک گرفته شده است. این شاخص خطر ابتلای افراد/شرکت‌ها درخصوص رشوه‌خواری و یا سایر اقدامات فاسد برای انجام کسب و کار را بررسی می‌کند.

۸,۶. راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری (PRS)

شاخص ارزیابی فساد در نظام سیاسی است. این شاخص بیشتر در ارتباط با فساد واقعی یا بالقوه در قالب حمایتی بیش از حد، قوم و خویش پرستی، ملاحظات شغلی، مساعدت‌ها، بودجه مخفی حزب و روابط مشکوک میان سیاست و کسب و کار است. گروه سرمایه‌گذاری و مبارزه با فساد (ACIC) از سال ۲۰۱۶ فعالیت خود را در آسیا و خاورمیانه در جهت بررسی بهبود شرایط سرمایه‌گذاری آغاز کرده است و اطلاعاتش را برای سازمان شفافیت بین‌المللی ارسال می‌کند.

۹,۶. شاخص ارزیابی سرمایه‌گذاران خارجی (ICRG)

این شاخص ارزیابی سرمایه‌گذاران خارجی از میزان فساد در اقتصاد کشوری را منعکس می‌کند. از منظر سرمایه‌گذاران آنچه مهم می‌باشد آن است که آیا مقامات دولتی بلند مرتبه احتمال دارد درخواست پرداخت‌های خاصی داشته باشند و آیا پرداخت-های غیرقانونی مانند رشوه در سراسر سطوح پایین دولت، پروانه صادرات و واردات، معاملات، مالیات، امنیت‌های پلیسی یا دادن وام معمول است. در نهایت این شاخص به نمره‌ای بین ۰-۶ می‌رسد که که صفر به معنای حداکثر فساد و ۶ به معنای حداقل فساد است.

۱۰,۶. شاخص سیاست بانکداری جهانی و ارزیابی نهادی

این شاخص به شفافیت، پاسخگویی و میزان فساد در بخش دولتی توجه دارد. پاسخ به سه سوال در این شاخص مهم است.

✓ پاسخگویی مدیران به کارمندان دولتی و نهادهای نظارتی در خصوص عملکردشان

✓ دسترسی جامعه مدنی به اطلاعات مربوط به امور عمومی

✓ تسخیر منابع محدود توسط دولت

۱۱,۶. انجمن جهانی اقتصاد

انجمن اقتصاد جهانی (World Economic Forum)، یک سازمان مستقل بین‌المللی است که با تیم ۴۰۰ نفری متعهد به بهبود وضعیت موجود در جهان با تعامل مؤسسات بازرگانی، رهبران سیاسی، دانشگاهی و دیگر رهبران جامعه برای شکل دادن به برنامه‌های جهانی، منطقه‌ای و صنعتی می‌باشد. مجمع اقتصاد جهانی یک بنیاد مستقر در ژنو- سوئیس است که گردهمایی سالیانه‌ای را میان رهبران طراز اول کسب و کار جهان، رهبران سیاسی ملی (رؤسای جمهور، نخست‌وزیران و دیگر بلندپایگان کشورها) و همچنین اندیشمندان و روزنامه‌نگاران برگزیده را به طور معمول در شهر داوس واقع در کشور سوئیس برگزار می‌کند. به علاوه گردهمایی یاد شده، همایش‌های منطقه‌ای نیز در همین راستا صورت می‌گیرد. این مجمع نخستین بار توسط

کلاوس ام. شواب^{۱۷} استاد بازرگانی سوئیس در سال ۱۹۷۱ بنیان گذاشته شد. برپایه مطالب ایراد شده از سوی حامیان مجمع اقتصاد جهانی، این مجمع یک مکان مناسب برای بحث و گفت‌وگو درباره مشکلات و مسائل عمده سیاسی و اقتصادی جهان به شمار می‌رود و دلیل این مدعا را حضور قوی‌ترین سازمان‌های اقتصادی و سیاسی در کنار اندیشمندان بزرگ جهان و وجود جو غیررسمی برای بحث و تبادل نظر در زمینه مباحث گوناگون عنوان کرده‌اند. این مؤسسه به ارزیابی شاخص‌هایی تحت عنوان (The Global Competitiveness Index) می‌پردازد.

۱۲,۶. شاخص فساد رقابت‌پذیری جهانی (EFW)

شاخص پرداخت‌های غیرمجاز و رشوه یکی از چند شاخصی است که در رقابت‌پذیری جهانی مورد محاسبه قرار دارد. نمره این شاخص در رنجی بین ۷-۱ قرار دارد.

۱۳,۶. شاخص دموکراسی واحد اطلاعات اقتصادی

وضعیت جاری دموکراسی را در پنج عرصه فرایند انتخاباتی و تکررگرایی، آزادی‌های مدنی، کارکرد حکومت، مشارکت سیاسی و فرهنگ سیاسی اندازه‌گیری می‌کند.

۱۴,۶. بانک توسعه آسیا (ADB)

شاخص ارزیابی عملکرد کشورها که بر اساس نظر متخصصان در داخل و خارج از بانک، تیم کارشناسی مستقر در داخل کشورها به بررسی فساد، تعارض منافع، انحراف منابع مالی و اقدامات ضد فساد و دستاوردهای آن توجه دارد.

۱۵,۶. شاخص شفافیت بودجه

شاخص شفافیت بودجه یا (IBP) توسط مرکز اولویت‌های سیاستی و بودجه (Center on Budget and Policy priorities) انجام می‌شود که مقر آن در واشنگتن قرار دارد. این شاخص داده‌های قابل ملاحظه‌ای درباره شفافیت، پاسخگویی و مشارکت بودجه تهیه می‌کند. محققان مستقل در کشورهای مختلف به سؤالات این شاخص پاسخ می‌دهند.

همچنین می‌توان به دیتا بانک‌های دیگری اشاره کرد. شاخص گزارش رقابت جهانی، شاخص‌های اخلاقی و فساد شرکت‌ها، شاخص فساد غیرقانونی شرکت، شاخص فساد قانونی شرکت، شاخص اخلاقی شرکت، شاخص اخلاق بخش عمومی، شاخص اثربخشی قانونی نظام قضایی، شاخص‌های حکمرانی و شاخص آزادی اقتصادی که توسط بنیاد هریتیج اندازه‌گیری می‌شود آزادی اقتصادی را در سطح جهان بر اساس حاکمیت قانون، اندازه دولت، کفایت دستگاه‌های تنظیم کننده و بازار آزاد اندازه‌گیری می‌کند. همچنین ریسک تجاری که توسط ماتریس تریس تهیه می‌شود امتیاز هر کشور را در چهار بعد بررسی می‌کند: تعاملات تجاری با دولت، قوانین ضد رشوه و اجرای آن، شفافیت خدمات دولتی و اجتماعی و قابلیت نظارت جامعه مدنی.

۷. جمع‌بندی و ارائه شاخص‌ها

پس از بررسی رویکردهای موجود درخصوص مفهوم فساد و سلامت و توجه به گستره دامنه‌ی آن، روش‌های پایش و سنجش این مفهوم مورد بررسی قرار گرفته است. با مرور محدود مفهوم فساد (با توجه اقتضائات زمانی و مأموریت این طرح)، در موقعیتی قرار داریم که می‌توانیم درمورد شاخص‌ها و متغیرهای سنجش فساد اظهار نظر کنیم. اولین نیاز در خصوص سنجش شاخص‌های فساد آن است که برنامه منظم سنجش فساد در دستور کار قرار گیرد. طراحی برنامه مبارزه با فساد این امکان را فراهم می‌کند که بخش‌هایی که در آن فساد بیشتر است، کانون مبارزه با فساد قرار گیرد و مبارزه با فساد از همان‌جا شروع شود. مثلاً در گرجستان، مبارزه علیه فساد از وزارت آموزش شروع شد؛ زیرا این وزارت‌خانه به عنوان یکی از سیستم‌های بسیار فاسد شناخته شده بود. با این رویکرد و با ملاحظه معیارهای علمی شاخص‌های زیر طراحی شد. شاخص سنجش فساد در سه بعد متغیر ادراک فساد، تجربه فساد و تعارض منافع طراحی شده‌اند.^{۱۸} با توجه به آنکه هیچکدام از سازمان‌های سنجش فساد در ایران شعبه ندارد ضروری است سنجش فساد در دستور کار قرار گیرد. بی‌شک امکان ورود متغیرهای دیگری نیز (علاوه بر متغیرهای جدول ۱۰) برای سنجش سطح فساد وجود دارد. برای طراحی شاخص‌های سنجش فساد به چند نکته توجه شده است:

۱. مأموریت این گزارش معرفی سازمان‌های سنجش فساد بود و اینکه در بررسی و سنجش فساد به طور دقیق چه چیز را می‌سنجند.
 ۲. ادراک و تجربه مردم (البته می‌توان به صورت جداگانه نظر مردم و نخبگان را سنجید) در خصوص فاسدترین نهادها و سازمان‌ها چیست.
 ۳. ارزیابی مردم در خصوص موفقیت دولت در مهار فساد چیست؟
 ۴. مهمترین صورت‌های فساد در جامعه ما چیست؟
- این شاخص‌ها باید توسط دو گروه مردم و نخبگان امکان سنجش داشته باشد. نخبگان می‌توانند فعالان اقتصادی، سیاسی، اندیشمندان حوزه شفافیت و مبارزه با فساد و کارمندانی باشند که تجربه آنها در خصوص شناخت گلوگاه‌های فساد قابل استفاده است.

۱۸. نویسنده در پروژه‌ی دیگری که با حمایت مالی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی در حال انجام است، شاخص سلامت را در سه بعد شفافیت، حکمرانی قانون و پاسخگویی طراحی کرده است. در آن پروژه شاخص‌ها توسط ۱۵ کارشناس و خبره مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

جدول شماره ۱۰. شاخص های پیشنهادی نهایی سنجش فساد

شاخص اصلی	شاخص ها و متغیرها	ماخذ
ادراک فساد	رتبه بندی فاسدترین نهادها و سازمان ها	TI ^{۱۹}
	ادراک رواج فساد	TI/EIU ^{۲۰}
	ادراک نسبت به افزایش، کاهش یا ثبات فساد نسبت به دوره چهار ساله گذشته	GCB ^{۲۱}
	عدم توانایی دولت برای مهار فساد	ICRG
	اجرای قوانین ضد فساد توسط دولت	FH ^{۲۲}
	درخواست و پرداخت رشوه در نهادها و سازمان های مختلف	BPI ^{۲۳}
تجربه فساد	تجربه پرداخت غیرقانونی	TI
	مبلغ پرداخت های اضافی برای دریافت خدمات	BPS ^{۲۴} GCB
	فساد در صدور مجوزها	GCS
	حضور واسطه ها (دلال ها)	محقق ساخته
	مشکل زایی فساد در رشد کسب و کار	PRS ^{۲۵}
	پرداخت غیرقانونی در قراردادهای عمومی	GCS ^{۲۶}
	سوء استفاده از قدرت برای منافع شخصی	محقق ساخته
	تغییر یا لغو قرارداد دولتی به دلیل فساد	WMO ^{۲۷}
	رواج پارتی بازی	TI
	سوء استفاده از موقعیت برای کسب کمک و امتیاز شخصی	FH
	شناسایی موارد فساد توسط دستگاه های نظارتی	BPS ^{۲۸}
	برخورد دستگاه های نظارتی با موارد شناسایی شده	BPS
	تجربه قربانی شدن عمل فاسد	محقق ساخته
تعارض منافع	دخالت سیاستمداران و قضات در تصمیمات	EIU / خانه آزادی
	جانبداری در تصمیم گیری مقامات دولتی	شاخص بانکداری جهانی
	سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی	TI/ICRG
	منع یا تحدید تصدی همزمان دو یا چند پست	محقق ساخته
	منع یا تهدید گرفتن هدیه	محقق ساخته

مدیر اجرایی سازمان بین المللی شفاف سازی اعتقاد دارد: «تنها دولت نیست که مسئول کاهش فساد است. مجلس، نهادهای مدنی، صاحبان مشاغل، رسانه ها و حتی شهروندان عادی نیز در کاهش فساد مسئول هستند. از آنجا که فساد برای همه نامطلوب است، مبارزه با آن نیز یک مسئولیت مشترک است». اما باید توجه داشت که مبارزه با فساد نیازمند پیش نیازی به نام

19 Transparency International

20 Economist Intelligence Unit Riskwire & Democracy Index

21 Global Corruption Barometer

22 Freedom house

۲۳. شاخص پرداخت رشوه

24 Business Enterprise Environment Survey

25 Political Risk Services International Country Risk Guide

26 World Economic Forum Global Competitiveness Report

27 Global Insight Business Conditions and Risk Indicators

28 Business Enterprise Environment Survey

سنجش فساد است. سنجش فساد مشخص می‌کند فساد ناشی از چیست و فساد اولویت‌های مبارزه با فساد را مشخص می‌کند. همچنین برآوردی درخصوص تلاش در مبارزه با فساد ارائه خواهد کرد و مهمتر از آن هنجارهایی ارزشمند را در این خصوص تقویت می‌کند. هنجارهایی از این دست که «رشوه پاداش نیست». «پیشرفت کوتاه مدت با پرداخت‌های غیرقانونی در دراز مدت کند کننده چرخ کارایی فردی خواهند بود». فایده دیگر آن است که گلوگاه‌های فساد را مشخص می‌کند و مشخص می‌شود هدف برنامه‌ریزی برای مبارزه با فساد باید بر اساس افراد خاطی باشد یا تمرکز بر رفع نقصان و اصلاح قوانین و برنامه‌های موجود.

هر برنامه‌ای و با هر هدفی دولت می‌تواند اراده سیاسی در مبارزه با فساد را از طریق اعلان شفاف و مداوم برنامه‌های ضد فساد، معرفی گلوگاه‌های فساد متناسب با موقعیت‌های سازمانی مختلف، برخورد قاطع و به دور از اغماض با خاطیان نشان دهد. ضروری است در هر مرحله و هر اقدامی گزارش به عموم در صدر باشد و تداوم داشته باشد. نظام سیاسی می‌تواند تسهیل کننده شرایط کاهش فساد باشد. اراده نظام سیاسی نقش مهمی در تداوم و پایداری برنامه‌های مبارزه با فساد دارد. دولت می‌تواند اراده خود را با مشخص کردن متولی مشخص سنجش منظم فساد نشان دهد.

ضروری است دولت به این باور برسد که در چرخه فساد جدی‌ترین آسیب متوجه خود دولت است. حکومت‌های فاسد حکومت‌های ضعیفی هستند که با دریافت‌های اندک از سیاست‌های خود عقب‌نشینی می‌کند.

اکرم‌ن در کتاب مهم «فساد و دولت» تأکید داد «درس‌های کوشش‌های اصلاح‌گرانه گذشته و امروز اهمیت پشتیبانان خارج و داخل حکومت را نشان می‌دهد... پشتیبانان داخلی اگر دایره فزاینده‌ای از حامیان نداشته باشند با شکست مواجه می‌شوند» (اکرم‌ن، ۱۳۸۵: ۴۰۱-۴۰۰).

نکته دوم آن است که باید متناسب با شناسایی گلوگاه‌های فساد یکی از برنامه‌های افزایش جریمه و مجازات، آموزش و راهنمایی، اصلاح آیین‌نامه و مقررات‌ها، افزایش آگاهی، ساده‌سازی و یکپارچه‌سازی نظام اداری و ... را در پیش گرفت.

نکته دوم آن است که باید متناسب با شناسایی گلوگاه‌های فساد یکی از برنامه‌های «افزایش جریمه و مجازات، آموزش و راهنمایی، اصلاح آیین‌نامه و مقررات‌ها، افزایش آگاهی، ساده‌سازی و یکپارچه‌سازی نظام اداری و ...» را در پیش گرفت.

در مجموع ضروری است توجه شود سنجش فساد باید با متولی مشخص و در سطح ملی انجام شود. از مزیت‌های سنجش ملی:

۱. قابلیت تعمیم: از ایراداتی که به سنجش فساد توسط دیتابانک‌های خارجی وارد است عدم تعمیم‌پذیری شاخص‌های ادراک و تجربه فساد است. بنابراین ضروری است سنجش ملی انجام شود تا شناخت کلی نسبت به وضعیت کشورمان در خصوص فساد و پاک‌ی بدست آوریم.

۲. اولویت‌های برنامه‌ریزی برای مبارزه با فساد را مشخص می‌کند. این اولویت‌ها باید در طول زمان برآورد و مقایسه شود.

۳. امکان مقایسه: قدم بعد از بدست آوردن شناخت، امکان مقایسه و تطبیق یافته‌ها در طول زمان است. ارزیابی برنامه‌های مبارزه با فساد از طریق سنجش دوره‌ای و منظم فراهم می‌شود.

در پایان باید اقرار کرد این گزارش از فقدان شناخت روش‌های سنجش فساد رنج می‌برد. آنچه در این گزارش مورد توجه نبوده است اما نیازمند توجه جدی کارشناسی است. روش‌شناسی مؤسسات مختلف در سنجش فساد باید با دقت مطالعه و ترجمه شود.

منابع

- اکرم، سوزان-رز (۱۳۸۵). “فساد و دولت علت‌ها، پیامدها و اصلاح.” ترجمه منوچهر صبوری، نشر پردازش
- امیری، مجتبی؛ نرگسیان، عباس؛ بحری، رودپشتی الناز (۱۳۹۴). سنجش سلامت و فساد اداری در شهرداری تهران. فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی. سال چهارم: شماره ۴ (شماره پیاپی ۱۵). صص ۶۵-۹۶.
- جلیلی، محدثه (۱۳۹۶) توصیفی از وضعیت ادراک فساد در ایران. منتشر شده در شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی. شماره: ۲۲۰۰۵۱۴.
- دوگراف، خیالت؛ پیتر، واخنا؛ فون مارافیک پتریک (۱۳۹۴)، “چشم‌اندازهای نظری فساد”، ترجمه: هژبرالساداتی، هانیه؛ حسینی هاشم‌زاده، داود؛ فاضلی، محمد. جلیل یاری. انتشارات آگاه.
- صفری، سعید؛ نائی، حمیدرضا (۱۳۸۰). رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد. مجموعه مقالات دومین همایش نظارت و بازرسی: سازمان بازرسی کل کشور: ۱۶۶-۱۴۱.
- عابدی جعفری، حسن؛ حسینی هاشم‌زاده، داود؛ محدثی، حسن؛ فاضلی، محمد (۱۳۹۵). “نظریه‌های فساد و سلامت اداری”، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۵). “نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد. شاخص ادراک فساد (CPI).” دفتر مطالعات اقتصادی.
- کریمی‌زاده اردکانی، سمیه (۱۳۹۷) بررسی موردی سازمان‌های اداری شهر یزد: توصیفی از وضعیت فساد اداری در شهر یزد. منتشر شده در شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی. شماره: ۴۴۰۰۵۵۳.
- محمدی، مهدی (۱۳۹۶) بررسی وضعیت ادراک فساد در دستگاه‌های دولتی تهران. منتشر شده در شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی. شماره: ۲۲۰۰۵۲۶.
- همایونی، غلام‌حسین (۱۳۸۸). روش‌های سنجش فساد. دوهفته‌نامه علمی-تحلیلی سازمان بازرسی. معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی: سال دوم، شماره هفتم.

A decade of measuring the quality of governance. Governance Matters 2007 Worldwide Governance Indicators, **World Bank** 1996–2006.

Andersson, S. (2002) “Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change.” Department of Political Science, Ume University.

Carvajal R (1999). “Large-scale corruption: Definition, causes, and cures.” SYSTEMIC PRACTICE AND ACTION RESEARCH 12 (4): 335-353.

Commonwealth of Australia. (2000) “Good Governance Guiding principles for implementation.” Published by the Australian Agency for International Development (AusAID).

Dahlstrom Carl & Lapuente Victor & Teorell Jan. (2009) “Bureaucracy, Politics and Corruption.” QoG WORKING PAPER SERIES: ۲۱.

Dahlstrom Carl (2011). “Bureaucracy and the different cures for grand and petty corruption.” QoG Working Paper Series :20.

Fanie Cloete Prof. (2005) “Measuring Good Governance in South Africa.” School of Public Management & Planning, University of Stellenbosch.

Holmberg Soren & Bo Rothstein (2012). “Good Government: The Relevance of Political Science”. Cheltenham: Edward Elgar Publisher.

Kaufmann Daniel, Kraay Aart and Mastruzzi Massimo. (2004). “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.” The World Bank.

Kaufmann Daniel, Kraay Aart and Mastruzzi Massimo. (2004). “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.” The World Bank.