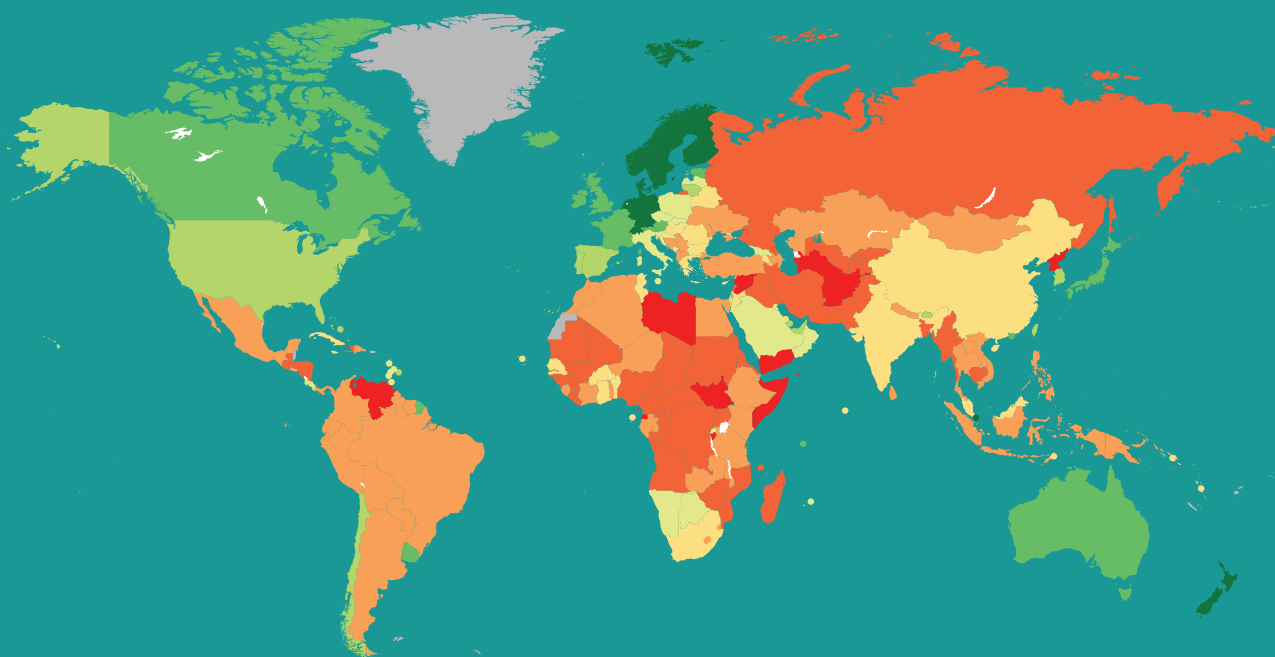


مشکلات شاخص ادراک فساد و نحوه درست تحلیل آن

هفت مشکل شاخص ادراک فساد که باید در تحلیل وضعیت کشورها مدنظر قرار داد



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه





مشکلات شاخص ادراک فساد و نحوه درست تحلیل آن
Corruption Perception Index Defects and its Right Analysis Method

سعید هراسانی

۱۵

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه

۲۳۸۵۸

عنوان فارسی

عنوان انگلیسی

پژوهشگر

همکاران

تعداد صفحه

کارفرما

شماره گزارش

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی است. استفاده از محتوا با ارجاع بلامانع است

خلاصه مدیریتی

شاخص ادراک فساد به عنوان یکی از مشهورترین شاخص‌های مرتبط با حوزه فساد در جهان تاثیر قابل توجهی در برجسته‌سازی موضوع فساد داشته است. هر سال که رتبه‌بندی‌های جدید اعلام می‌شود، مباحث گسترده‌ای در کشور حول آن شکل می‌گیرد. مهم‌ترین برداشت از شاخص ادراک فساد در کشور در حال حاضر سیر صعودی رتبه ایران در طول دو دهه اخیر است. نکته مهم اما آن است که اکثر افراد و حتی متخصصان دانشگاهی و اداری تحلیلی اشتباه از شاخص ادراک فساد دارند.

این اشتباهات به صورت کلی در دو دسته قابل تقسیم‌بندی است، دسته اول درباره ماهیت این شاخص است. توجه به این موضوع ضروری است که شاخص ادراک فساد واقعیت وسعت فساد در کشورها را نمایش نمی‌دهد بلکه تنها ذهنیت افراد از وسعت فساد را نشان می‌دهد. جالب‌تر آنکه شاخص ادراک فساد تنها ذهنیت گروه محدودی از جمعیت کشور شامل متخصصان و صاحبان کسب‌وکار را نشان می‌دهد. دسته دوم اشتباهات در تحلیل شاخص ادراک فساد فنی‌تر و مباحث روش‌شناختی را شامل می‌شود. از جمله موضوعات مهم این بخش اشتباهات مرتبط به تحلیل تغییر جایگاه کشور از منظر ادراک فساد در میان سایر کشورها است. شاخص ادراک فساد با مسائل پیچیده‌ای برای مقایسه کشورها با یکدیگر و یا حتی تحلیل روند وضعیت یک کشور در طول زمان مواجه است. به عنوان مثال رتبه ۷۸ ایران در سال ۲۰۰۳ به هیچ وجه بهتر از رتبه ۱۴۷ این کشور در سال ۲۰۲۲ نیست، چرا که تعداد کشورهای مشارکت‌کننده در طول این سال‌ها به مراتب افزایش پیدا کرده است.

علاوه بر مباحث مورد اشاره در بالا، در این گزارش مجموعاً به هفت مشکل شاخص ادراک فساد پرداخته شده است که لازم است افراد در تحلیل این شاخص و استفاده از آن، به این مجموعه مسائل توجه داشته باشند. با وجود تمام این مشکلات شاخص ادراک فساد یکی از محدود شاخص‌های مورد توجه سازمان‌های بین‌المللی و کشورها برای مقایسه در سطح بین‌المللی است. بنابراین توجه به وضعیت این شاخص امری غیرقابل اجتناب است. اما برای جلوگیری از پیامدهای سوء این شاخص برای کشور ضروری است تا سازمان‌های متولی آمارهای سالانه منظم و قابل اعتماد از تجربه و ادراک فساد در کشور فراهم سازند تا توجه عامه مردم، پژوهشگران، رسانه‌ها و غیره به این شاخص داخلی هدایت شود.

گزارش پیش‌رو به نحوه محاسبه شاخص ادراک فساد، تفاوت ادراک فساد با تجربه فساد، هفت مشکل جدی شاخص ادراک فساد، عوامل موثر بر ادراک فساد در سطح خرد و کلان و یک پیشنهاد مشخص برای سیاستگذاران می‌پردازد. محتوای این گزارش در مرتبه اول برای سیاستگذاران، پژوهشگران، کنشگران، متولیان اداری حوزه مبارزه با فساد و در مرتبه دوم برای علاقه‌مندان به این حوزه تدارک دیده شده است.

مقدمه و پیش‌زمینه

شاخص ادراک فساد که توسط شفافیت بین‌الملل از سال ۱۹۹۵ به صورت سالانه منتشر می‌شود، مشهورترین شاخص مرتبط با موضوع فساد در جهان به حساب می‌آید (Campbell, ۲۰۱۳). این سازمان با ایجاد یک شاخص که ظرفیت رتبه‌بندی کشورها را دارد، امکان برجسته‌سازی مسئله فساد و افزایش توجه دولت‌ها به آن را فراهم کرده است. از طرف دیگر، هدفی برای مسئولان مبارزه با فساد ایجاد کرده است تا بتوانند فعالیت‌های خود را نظام‌مند کنند. به زبان ساده ارزیابی تأثیرات اقدامات مبارزه با فساد نیازمند اطلاعاتی درباره وسعت فساد است که شاخص ادراک فساد آن را برای مسئولان فراهم می‌کند (Soreide, ۲۰۰۶).

علاوه بر این، شاخص ادراک فساد با برجسته‌سازی مسئله فساد و محور قرار دادن خود به کمک‌های بین‌المللی نیز جهت‌گیری داده است و اهداکنندگان به صورت متداول وضعیت کشورها در این شاخص را مدنظر قرار می‌دهند (Heywood, ۲۰۱۹). با این حال، ابهامات عمده‌ای درباره این شاخص وجود دارد و باید پرسید شاخص ادراک فساد واقعا آنچه را می‌خواهد می‌سنجد؟ و سوال مهم‌تر آنکه تفسیر کارشناسان، دانشگاهیان و مسئولان از آن درست است؟ (Soreide, ۲۰۰۶)

ادراک فساد یا تجربه فساد؟

اکثر افراد در تحلیل شاخص ادراک فساد از آن به عنوان شاخص فساد واقعی در کشورها استفاده می‌کنند و این سوء تفسیر می‌تواند خسارات سنگینی به کشورها وارد کند (Soreide, ۲۰۰۶). اما در واقعیت ادراک فساد و وسعت فساد واقعی در کشورها تفاوت جدی دارد. به زبان دیگر وسعت فساد واقعی در کشورها می‌تواند بسیار بیشتر و یا کمتر از آنچه افراد ادراک می‌کنند باشد و تشخیص این تمایز دارای اهمیت حیاتی است.

اکثر پرسش‌های مرجع شاخص ادراک فساد نه مبتنی بر تجربه شخصی افراد بلکه مبتنی بر بینش ذهنی افراد از وسعت فساد است، موضوعی که ویژگی آن غیرقابل مشاهده بودن است (همان). و نکته مهم آن است که عوامل بسیاری بر ادراک فساد تأثیر می‌گذارد. به عنوان نمونه ادراک فساد در کشورهای با نظام حقوقی عرفی به میزان کشورهایی با نظام حقوق مدنی با ۱۰ درصد تجربه فساد کمتر است (Donchev & Ujhelyi, ۲۰۱۴). به زبان ساده، اگر تجربه واقعی فساد در یک کشور با حقوق مدنی ۹ درصد باشد و در کشوری با حقوق عرفی ۱۰ درصد، مردم این دو کشور ادراک یکسانی از فساد خواهند داشت. به طور متوسط، ۸۴ درصد از پاسخ دهندگان فکر می‌کنند که احتمال فساد برای حداقل

یکی از دسته‌بندی‌های فساد وجود دارد. اما، میانگین نرخ قربانی شدن آن‌ها تنها ۱۸٪ است. در اینجا، فقدان تجربه فساد شخصی، احتمال گزارشی مبنی بر احتمال فساد برای حداقل یک دسته را تنها تا ۶ درصد کاهش می‌دهد (همان).

در کنار شاخصی چون ادراک فساد شاخص‌های جهانی دیگری وجود دارند که تجربه فساد را در کشورها ارزیابی می‌کنند. یکی از مشهورترین آن‌ها شاخص جهانی بارومتر یا فشارسنج جهانی فساد است. این شاخص با تمرکز بر سطح پرداخت رشوه در کشورها به رتبه‌بندی فساد در بالغ بر ۱۰۰ کشور می‌پردازد (TI, ۲۰۲۳a). مقایسه این شاخص در کنار شاخص ادراک فساد، که هر دو توسط سازمان شفافیت بین‌الملل منتشر می‌شود، امکان درک تفاوت جدی تجربه و ادراک فساد را فراهم می‌آورد.

برخلاف رتبه‌بندی ادراک فساد که در سال ۲۰۱۰ برزیل را در رده ۶۹ و پس از ایتالیا و رواندا قرار داد، فشارسنج جهانی فساد در سال ۲۰۱۰ براساس یک نظرسنجی گسترده‌تر از شهروندان برزیلی نشان داد که تنها ۴ درصد از برزیلی‌ها رشوه پرداخت کرده‌اند، این رقم حتی کمتر از ایالات متحده و تمام کشورهای آمریکای لاتین است (Campbell, ۲۰۱۳).

با اینحال، لازم به توجه است که وقتی صحبت از اختلاف جدی میان تجربه فساد و ادراک فساد می‌شود، به معنای تخطئه شاخص ادراک فساد نیست. این مسئله به دو موضوع اشاره دارد، ابتدا آنکه توجه شود ادراک فساد تنها ذهنیت جامعه از وضعیت فساد را نشان می‌دهد و دوم آنکه این ذهنیت در کنار تجربه فساد بسیار پر اهمیت است. نتیجه منطقی آنکه کاهش تجربه فساد و ادراک فساد هر دو دارای اهمیت است و راهبردهای خاصی باید برای آن تدارک دید. به نظر می‌رسد که این امر توسط دادگاه عالی ایالات متحده به رسمیت شناخته شده است، که قوانین ضد فساد را به عنوان ابزاری برای کاهش «واقعیت و ظاهر فساد» می‌داند (Donchev & Ujhelyi, ۲۰۱۴).

نحوه سنجش شاخص ادراک فساد

سازمان شفافیت بین‌الملل از سال ۱۹۹۵ شاخص ادراک فساد را با هدف افزایش توجه به مسئله فساد و امکان رتبه‌بندی کشورها ایجاد کرد. این سازمان با استفاده از ۱۳ منبع مختلف از ۱۲ سازمان داده‌های لازم برای نمره‌دهی و رتبه‌بندی کشورها را فراهم می‌کند (TI, ۲۰۲۳b). این منابع شامل مشاوره ریسک سیاسی و اقتصادی، واحد اطلاعات اکونومیست، پیمایش بین‌المللی قربانیان جرایم، بانک جهانی، خانه آزادی، سرویس ریسک جهانی و غیره می‌شود (Hamilton & Hammer, ۲۰۱۸).

این سازمان به صورت رسمی اعلام کرده است که «ادراک صاحبان کسب‌وکار و متخصصان کشور از سطح فساد در بخش عمومی را گردآوری می‌کند.» (TI, ۲۰۲۳a) سازمان ادعا می‌کند

منابع اطلاعات در موضوع فساد باید چند ویژگی داشته باشد که شامل: ریسک یا ادراک کمی از سطح فساد را شامل شود، مبتنی بر روش‌شناسی درست و معتبر باشد، داده‌ها از سازمان‌های معتبر آمده باشد، امکان ایجاد تنوع کافی در امتیازات برای تمایز وجود داشته باشد، تعداد قابل توجهی از کشورها را در بر گرفته باشد، تنها مبتنی بر نظر صاحبان کسب‌وکار و متخصصان کشورها باشد و به صورت منظم بروزرسانی شود (همان).

این شاخص برای نمره‌دهی و رتبه‌بندی کشورها تمام منابع خود را بر اساس مقیاس ۰ تا ۱۰۰ استانداردسازی کرده و پس از آن با استفاده از میانگین ساده نمره ادراک فساد برای آن کشور را محاسبه می‌کند. نکته قابل توجه آنکه تنها کشورهایی در رتبه‌بندی قرار می‌گیرند که حداقل سه منبع از ۱۳ منبع مورد اشاره درباره آنها وجود داشته باشد. بنابراین بدیهی است که نمره بدست آمده برای هر کشور بسته به منابع موجود از سه تا ۱۳ متفاوت است. البته شاخص برای بررسی تغییرات بین منابع موجود در یک کشور از ابزارهای آماری خطای استاندارد و فاصله اطمینان استفاده می‌کند (همان).

هفت مشکل شاخص ادراک فساد

اشارات مقالات به مشکلات موجود در شاخص ادراک فساد و مهم تر از آن سوءتفسیرهای از آن در همان سال‌های ابتدایی ایجاد شاخص به وجود آمد (Svensson & Reinikka, ۲۰۰۳; Andvig, ۲۰۰۴; Rose-Ackerman, ۲۰۰۴; Weber, ۲۰۰۵; Galtung, ۲۰۰۵). شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل دچار مشکلاتی شامل تعریف مسئله، تورش (اریب) ادراک، دقت اشتباه، مدل آماری ناقص و مشکل در احصا روند در کشورها است (Heywood, ۲۰۱۹).

در ادامه به بررسی هفت مشکل اصلی این شاخص پرداخته خواهد شد.

تعریف فساد: ادراک ما از فساد به تعریف ما از فساد باز می‌گردد، فساد می‌تواند غیرقانونی باشد و یا بر بستر قانون سوار شود. و تعریف ما از فساد تعیین کننده آن است که سطح فساد در یک کشور چقدر است یا ادراک ما از آن چگونه است. پرداخت حق‌العمل (پرداخت‌های غیررسمی برای انجام کارها)، بازاریابی، فشارهای سیاسی بخشی از مفاهیمی هستند که می‌تواند محل بحث باشد.

به عنوان نمونه تأمین مالی احزاب سیاسی توسط شرکت‌ها در ایالات متحده یک امر قانونی است و ذیل لابی‌گری شناخته می‌شود، اما مرز آن با فساد ناشفاف است. از طرف دیگر بسیاری از کشورها اساس این نوع تبادلات مالی را تحت عنوان فساد مورد پیگرد قرار می‌دهند (Soreide, ۲۰۰۶).

فرایندهای خصوصی سازی، قرار گرفتن یا خارج شدن شرکت‌ها از مقررات و غیره در بسیاری از موارد تحت عنوان فساد شناخته می‌شوند، اما سوال این است که آیا آن‌ها قانونی

هستند یا خیر، بسیاری از این موارد شاید غیرمنصفانه باشند اما غیرقانونی نیستند و بیشتر تحت عناوینی چون سرمایه داری رفاقتی قرار میگیرند تا فساد (Cabham, ۲۰۱۳). فساد در شفافیت بین‌الملل به عنوان «سوء استفاده از قدرت اعطا شده برای بهره شخصی» تعریف شده است (TI, ۲۰۲۳b). مهم‌ترین ابهام در این تعریف «سوء استفاده» است. هر یک از مخاطبان پرسش‌های شفافیت بین‌الملل بسته به درکی که از سوء استفاده دارند، می‌توانند ادراک متفاوتی از فساد در کشور خود داشته باشند. واقعیت آن است که با گذشت بیش از چند دهه از توجه به موضوع فساد همچنان تعریف درستی از آن وجود ندارد.

مقایسه روند یک کشور و مقایسه کشورها با یکدیگر: دلایل متعددی وجود دارد که بر مبنای آن می‌توان ادعا کرد، نه تنها امکان مقایسه روند ادراک فساد وجود ندارد، بلکه حتی امکان مقایسه کشورها در همان سال نیز با دشواری‌های پیچیده‌ای مواجه است. رسانه‌ها در تفسیر شاخص فساد معمولاً به تغییر جایگاه کشورها در رتبه‌بندی توجه می‌کنند، بر فرض اینکه در یک سال رتبه کشور الف از ب پیشی بگیرد، مشخص نیست وضعیت کشور الف بهتر شده است یا وضعیت کشور ب بدتر شده است. این جدای از مشکلات مربوط به تغییر در میانگین و انحراف معیار کل کشورهای حاضر در نمونه آماری است که می‌تواند تغییراتی در نمره هر کشور و در نتیجه رتبه آنها به وجود آورد (Soreide, ۲۰۰۶).

مطالعه زوئائوی و همکاران (۲۰۱۷) نشان داده است که انحراف استاندارد نمره ادراک فساد در ایران بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۴ بالغ بر ۳۵۵٪ بوده است، اما مطالعه مشخصی درباره تغییر واریانس نمرات هر دوره از میانگین وجود ندارد تا تاثیر آن به صورت مشخص بر نمرات و رتبه‌بندی احصا شود. بدون مفروضات روش‌شناختی حاکم بر تعیین نمرات، باید در نظر داشت که در مقایسه یک کشور با سایر کشورها باید به پویایی کل سیستم



توجه داشت. یعنی در طول یک سال کل میانگین نمرات چه تغییری کرده است، کشورهای گروه مبنای مقایسه چه تحولاتی را داشته‌اند و غیره. برای مثال امکان دارد در حالی که نمره ادراک فساد یک کشور بهبود پیدا کند، اما در رتبه‌بندی جایگاه خود را از دست بدهد، بخصوص زمانی که این مقایسه در طول چندسال شکل گرفته باشد.

اما مهم‌تر از مقایسه کشورها با یکدیگر می‌توان اذعان داشت که به هیچ وجه امکان مقایسه روند کشورها در طول سالیان وجود ندارد. دلیل این امر تغییرات متناوت در نحوه محاسبه نمرات ادراک فساد از یکطرف و تغییر در کشورهای مشارکت‌کننده است. در حالی که در سال ۱۹۹۵ تنها ۹۰ کشور در رتبه‌بندی ادراک فساد حضور داشتند، این رقم در سال ۲۰۲۲ به ۱۸۰ کشور رسیده است. بر اساس این تغییرات نمی‌توان به روشنی مشخص کرد که رتبه ۷۸ ایران در سال ۲۰۰۳ وضعیتی بهتر از رتبه ۱۴۷ این کشور در سال ۲۰۲۲ است. به خصوص آنکه موضوع صرفاً تعداد کشورهای در رتبه‌بندی نیست، بلکه کیفیت کشورهای حاضر در رتبه‌بندی نیز مطرح است.

ایران در سال ۲۰۰۳ زمانی که اولین بار در این رتبه‌بندی قرار گرفت با نمره ۳ از ۱۰ (یا ۳۰ از ۱۰۰) در رتبه ۷۸م قرار داشت. پس از این تا سال ۲۰۰۹ وضعیت کشور مرتب بدتر و سپس روند افزایشی به خود گرفت تا در سال ۲۰۱۷ دوباره به همین نمره رسید، اما اینبار در رتبه ۱۱۳۰م جای داشت. نکته جالب‌تر اینکه نمره ادراک فساد ایران در سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۲ یکسان بوده است، اما به ترتیب در جایگاه ۱۴۹، ۱۵۰ و ۱۴۷ قرار گرفته است.

از طرف دیگر باید توجه شود که نظام‌رتبه‌بندی در شاخص ادراک فساد در سطح رتبه‌ای است نه فاصله‌ای، یعنی اگر رتبه کشور «الف» شش و رتبه کشور «ب» سه است، مردم کشور الف دوبرابر کشور ب فساد را درک نمی‌کنند (Soreide, ۲۰۰۶).

معرف نبودن نمونه آماری: بخش مهمی از مشکلات مربوط به ادراک فساد مربوط به متخصصان و مشارکت‌کنندگان در آن است. جدای از منابع متعدد پاسخ دهندگان به سوالات به طور قاطع شامل کارشناسان هستند که به طور معمول در خارج از کشور مورد بررسی مستقر هستند (Heywood, ۲۰۱۹). در واقع در روش‌شناسی شفافیت بین‌الملل مبنا بودن کارشناسان و صاحبان کسب‌وکار یک معیار برای انتخاب منابع است (TI, ۲۰۲۳b).

این سازمان تحت عناوینی چون «دو کارشناس ما به ازای هر کشور»، «بیش از ۱۰۰ متخصص داخلی کشور، که همچنین از نظرات تخصصی آزادکاران داخلی، مشتریان و سایر مخاطبین استفاده می‌کنند»، «۴۲۰۰۰ مدیر اجرایی کسب و کار»، «۱۰۰۰ مدیر کسب و کار در هر کشور یا قلمرو» و در نهایت «بیش از ۲۰۰۰ کارشناس و ۶۶۰۰۰ فرد دیگر از اقصی نقاط جهان که در این طرح مشارکت می‌کنند» همکاران خود را معرفی می‌کند (Cabham, ۲۰۱۳).

در صورتی که مجموع ۶۸۰۰۰ مشارکت‌کننده این سازمان مدنظر قرار داده شود، به صورت متوسط هر کشور ۳۷۷ مشارکت‌کننده را در بر خواهد گرفت. اما تمام این افراد کارشناسان

آن کشور و فعالان حوزه اقتصادی این کشورها هستند آنچنان که کاپهام (۲۰۱۳) می‌گوید آن‌ها به هیچ عنوان معرف کل جامعه کشورها نیستند و نمرات آنها شباهت گسترده‌ای به هم دارد. اینها افرادی هستند با زمینه‌های تخصصی یکسان، آموزش مشابه، محتواهای مرتبط یکسان و غیره. بنابراین اگر مجموعه این استدلال‌ها مدنظر قرار گیرد، نمره ادراک فساد بیشتر از آنکه نمره کل جامعه باشد، مرتبط با گروه خاصی از آن جامعه است.

مبنای مقایسه در ادراک فساد: اساس تفاوت ادراک و تجربه در آن است که ادراک بر مبنای چیزی دیگر صورت می‌گیرد و شدیداً با ارزش‌ها و محیط اطراف افراد در ارتباط است. زمانی که از فرد پرسیده می‌شود «آیا در یک سال گذشته پرداخت غیرقانونی به کارکنان دولت داشته‌اید؟» فرد تعداد مشخصی از رویداد را باید گزارش کند، اما زمانی که از وی پرسیده می‌شود «کارکنان دولت چقدر درگیر فساد هستند؟» فرد باید بر مبنای چیزی که خودش تدارک دیده است به این سوال پاسخ دهد.

افراد بر اساس مقایسه موضوعات را درک می‌کنند، این مقایسه می‌تواند با کشورهای دیگر باشد و یا مبتنی بر سطح ارزش‌های اخلاقی افراد باشد (Soreide, ۲۰۰۶). به عبارت دیگر اگر فرد در زمان پاسخ به سوال وضعیت ایران را با کشورهای همچون عراق، افغانستان، ترکیه و غیره مقایسه کند یک پاسخ ارائه خواهد دارد و اگر این کشور را با قلمورهایی چون سوئد، دانمارک، نروژ و غیره مقایسه کند پاسخ چیز دیگری خواهد بود. علاوه بر این، اگر فرد بر اساس معیارهای ارزشی خودش انجام کار بیرونی در زمان اداری را به عنوان سوء استفاده از قدرت به حساب بیاورد، پاسخی متفاوت به این سوال خواهد داشت تا زمانی که فساد را تنها کسب مال نامشروع بداند.

نکته دیگر آن است که کلیت ادراک افراد نسبت به کشور نمره آن‌ها از فساد در آن کشور را می‌سازد، بر اساس همین قاعده فرض می‌شود کشورهای فقیر چون فقیر هستند پس فاسدترند و کشورهای ثروتمند چون دارای ثروت هستند در نتیجه پاک‌تر هستند. به عبارت دیگر نتیجه خود را به فرایند قالب می‌کند (همان).

این همانی شاخص ادراک فساد: یکی از تورش‌هایی که پژوهشگران متعددی به آن اشاره کرده‌اند، تاثیر شاخص ادراک فساد بر درک افراد از فساد است. سوریده (۲۰۰۶) بیان می‌کند دانش نسبت به اینکه رتبه و نمره شاخص ادراک فساد در سال قبل چقدر بوده است خود به صورت خودکار نمره امسال را نیز می‌سازد. اکثر کارشناسان حوزه فساد زمانی که به دنبال توصیف وضعیت فساد در کشور هستند، خود بر اساس نمره کشور در شاخص ادراک فساد دست به قضاوت می‌زنند.

جاناتان راس و پائول هیوود (۲۰۱۴) تلاش کردند بر اساس داده‌های سال ۲۰۰۱ نمره ادراک فساد در سال ۲۰۱۲ را پیش‌بینی کنند. در نتیجه این کار آن‌ها یک ثبات قوی بین نمرات ادراک فساد پیدا کردند. از نظر این پژوهشگران ارائه سالیانه شاخص ادراک فساد باعث می‌شود

خود این شاخص‌ها تأثیری قوی بر ادراک فساد بگذارد و بنابراین آن‌ها ارزیابی پنج ساله و یا حتی ده سال را به ارزیابی سالانه فساد ترجیح می‌دهند.

اما تأثیر شاخص ادراک فساد فقط بر متخصصان و صاحبان کسب‌وکار کشورها نیست، بلکه از طریق رسانه‌ها به عموم مردم نیز هدایت می‌شود. زمانی که شفافیت بین‌الملل این تیتراژ را بزند که «کشور الف فاسدترین کشور جهان است» و یا «فاسدترین ۱۰ کشور جهان»، خود این تیتراژ باعث ادراک بیشتر فساد در آن کشور می‌شود. (Cabham, 2013).

این موضوع جدای از پیامدهای واقعی چنین انگ‌هایی است. مطالعه مشخصی در این رابطه یافت نشده است، اما می‌توان توقع داشت که در صورت افزایش انتظار فساد در کشور، وقوع فساد نیز افزایش یابد، موضوعی که تحت عنوان «فساد انتظاری» مورد بحث قرار می‌گیرد (Paquet, 2020).

ویژگی‌های فردی و ادراک فساد: این مشکل بیش از آنکه به خود ادراک فساد بازگردد، به تفسیر اشتباه مخاطبان از این شاخص مرتبط است. به عبارت دیگر اگر شاخص ادراک فساد به عنوان درک افراد از فساد تلقی شود، نه وسعت واقعی فساد در کشور، آنگاه ویژگی‌های فردی یک متغیر تحلیلی برای بهبود ادراک افراد در نظر گرفته می‌شود، اما اگر از شاخص ادراک فساد به عنوان نماینده وسعت واقعی فساد یاد شود، این موضوع یک چالش جدی خواهد بود.

ویژگی‌های فردی همچون آموزش، سن، درآمد و وضعیت اشتغال بیش از تجربه فساد بر ادراک فساد تأثیر می‌گذارد (Donchev & Ujhelyi, 2014). به عنوان نمونه تحصیلات هر چه افزایش پیدا کند، افراد بیشتر احساس می‌کنند در کشور فساد وجود دارد. از طرف دیگر تأثیر سن بر ادراک فساد خطی نیست. جدای از توجه به جزئیات تأثیر هر کدام از این عوامل فردی بر ادراک فساد، نکته مهم آن است که این ادراک شدیداً وابسته به ویژگی‌های فردی است. آنچنان که پیشتر بیان شد، نداشتن تجربه فساد تنها شش درصد از ادراک فساد را کاهش می‌دهند و سایر متغیرهای فردی و محیطی تأثیر به مراتب بیشتری بر ادراک فساد دارد.

به عنوان آخرین مشکل از شاخص ادراک فساد باید به این نکته توجه کرد که مفاسد اقتصادی، اداری و سیاسی به صورت قطعی قابل جاگیری در نقشه‌های ملی نیستند و معمولاً می‌تواند از سطوح محلی گرفته تا فراملی شبکه‌ای فراتر از یک قلمرو را شامل شود (Heywood, 2019). با در نظر گرفتن این مسئله باید به این سوال پاسخ داد که آیا می‌توان احساس شکل‌گرفته از فساد را به طور دقیق بر روی نقشه و به صورت منفرد مورد ارزیابی قرار داد؟ به عنوان نمونه زمانی که مسئول ارشد یک کشور غربی با سوء استفاده از قدرت خود از منابع یک کشور آفریقایی سوداگری می‌کند، احساس فساد در کشور آفریقایی به مراتب بیشتر از آن کشور غربی تحت تأثیر قرار می‌گیرد، اما این لزوماً درست است؟

عوامل موثر بر ادراک فساد

در حوزه عوامل موثر بر ادراک فساد، مطالعات گسترده‌ای وجود ندارد. با این وجود، مقاله نانچو و اوچلی (۲۰۱۴) مباحثی جالب توجه را طرح کرده است. به صورت عمومی می‌توان عوامل موثر را در دو سطح خرد و کلان طبقه‌بندی کرد. در سطح خرد ویژگی‌های فردی همچون سن، تحصیلات، درآمد، وضعیت اشتغال و غیره بر ادراک افراد از فساد تاثیر دارد. بر اساس مطالعات پاسخ‌دهندگان با تحصیلات بالاتر معمولاً سطح فساد در کشورهای خود را بالاتر از سایر افراد اعلان می‌کنند. اما تاثیر سن به صورت غیرخطی است، به این صورت که هرچه سن افزایش پیدا می‌کند، افراد فساد را بیشتر اعلان می‌کنند اما از ۵۰ سالگی به بعد این ارتباط معکوس شده و با افزایش سن افراد وضعیت فساد در کشور خود را بهتر گزارش می‌کنند.

از طرف دیگر، درآمد هم با ادراک فساد رابطه مستقیم دارد. یعنی افراد با درآمد بیشتر سطح فساد در کشور خود را بیشتر می‌دانند. در این میان بر اساس مطالعات افراد ساکن در شهرهای بزرگ سطح فساد را کمتر از ساکنان شهرهای کوچک گزارش می‌کنند. در سطح کلان می‌توان سه مولفه کلی اقتصادی، فرهنگی و سیاسی را بر ادراک فساد موثر دانست. توسعه اقتصادی، سنت‌های پروتستانی، توسعه نهادهای دموکراتیک و دولت‌های متمرکز کشورها را به سمت ادراک کمتر فساد نسبت به تجربه فساد هدایت می‌کند. این درحالی است که موهبت منابع ملی همچون نفت، معادن گسترده و غیره باعث می‌شود افراد بیش از آنچه در کشور فساد وجود دارد، آن را ادراک کنند.

نکته جالب آنکه بر اساس مطالعه نانچو و اوچلی (۲۰۱۴) اصلی‌ترین عامل موثر بر فساد واقعی در یک کشور، تولید ناخالص داخلی (در تعامل با بهبود نهادهای حکمرانی) است و متغیرهایی چون گذشته استعماری، مذهب، موهبت منابع، ساختار فدرال، و تقسیم بندی قومی-زبانی، همگی عوامل تعیین کننده ناچیز تجربه فساد هستند. اما وقتی پای ادراک فساد به میان می‌آید، همه چیز تغییر می‌کند. در مجموع، مولفه‌های کلی احصا شده از فرهنگ، توسعه اقتصادی و نهادهای سیاسی ۱۵ تا ۳۰ درصد بیشتر از تغییرات تجربه فساد، ادراک فساد را توضیح می‌دهند.

در مجموع باید اشاره کرد که پژوهش‌های گسترده‌تر در حوزه عوامل موثر بر ادراک فساد و ارتباط ادراک و تجربه فساد کم‌های عمده‌ای به سیاستگذاری مبارزه با فساد خواهد کرد. کدام سیاست‌ها در تغییر ادراک از سطح فساد یک کشور مؤثرتر هستند و تاثیر آنها بر متغیرهای واقعی چیست؟ آیا ادراک فساد بر فساد واقعی تاثیر می‌گذارد، مثلاً از طریق هنجارهای اجتماعی سهل‌گیرانه‌تر؟

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

آنچنان که در جای جای این یادداشت مورد اشاره قرار گرفت، شاخص ادراک فساد سطح فساد واقعی در کشورها را مورد سنجش قرار نمی‌دهد، بلکه ادراک افراد در مورد میزان فساد در آن کشور را گزارش می‌کند. از طرف دیگر خود شفافیت بین‌الملل به صراحت بیان می‌کند که این شاخص ادراک صاحبان کسب‌وکار و متخصصان کشورها را گردآوری می‌کند، بنابراین در تحلیل آن باید به این موضوع اشاره کرد که شاخص ادراک فساد، درک عموم مردم از فساد در کشور را ارزیابی نمی‌کند. همچنین بخش عمده‌ای از یادداشت به ایرادات متنوع این شاخص پرداخته است که شامل تنوع تعاریف فساد، مشکلات مربوط به مقایسه کشورها و یا روند آن‌ها، معرف نبود نمونه آماری، مبناهای مقایسه متفاوت، تاثیر نمره شاخص بر ادراک فساد و تاثیر ویژگی‌های فردی بر آن را شامل می‌شود. بنابراین، نه تنها باید در تحلیل گزارش‌های سالانه شاخص به این موارد توجه داشت، بلکه باید میزان توجه به آن را بر اساس چنین مشکلاتی تعدیل کرد.

اول

با این حال، یکی از معتبرترین شاخص‌های مرتبط با فساد که امکان مقایسه کشورها و تحولات آن‌ها را فراهم می‌کند، شاخص ادراک فساد است. این یعنی با تمام مشکلات و ابهاماتی که درباره شاخص ادراک فساد وجود دارد، باید از آن استفاده کرد. اما نکته مهم آن است که این استفاده تنها در حد مقایسه وضعیت کشور با سایر کشورهای جهان خواهد بود و مسئولان مبارزه با فساد، دانشگاهیان و پژوهشگران و همچنین کنشگران حوزه مبارزه با فساد باید به صورت داخلی شاخصی را طراحی کنند که مبتنی بر اطلاعات دقیق‌تر، فراگیرتر و پوشش همزمان ادراک و تجربه فساد باشد.

دوم

ایجاد و انتشار منظم داده‌های مرتبط با فساد در کشور باعث می‌شود توجه کارشناسان، صاحبان کسب‌وکار و عامه مردم به شاخص داخلی جلب شده و از پیامدهای سوء تاثیر شاخص ادراک فساد (CPI) بر ادراک فساد و تجربه فساد در کشور بکاهد. از طرف دیگر ایجاد شاخص داخلی درباره هر دو موضوع ادراک و تجربه فساد موجب امکان تحلیل تاثیرات متقابل این دو بر یکدیگر و سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد برای مبارزه با فساد خواهد شد.

سوم

چهارم

در نهایت باید توجه داشت که اگرچه شاخص ادراک فساد، واقعیت فساد در کشورها را نشان نمی‌دهد، اما خود ادراک فساد اگر مهم‌تر از تجربه فساد نباشد، در تراز آن است. بنابراین بخشی از سیاست‌های مبارزه با فساد باید معطوف به اصلاح ادراک شهروندان نسبت به فساد باشد. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که ادراک فساد به احتمال زیاد خود منجر به افزایش تجربه فساد نیز خواهد شد؛ چرا که وقتی افراد انتظار مواجهه با یک مجموعه فاسد را داشته باشند، به صورت ناخودآگاه آن را پذیرفته و موجب افزایش فساد واقعی در آن مجموعه نیز خواهند شد. این موضوع جدای از تأثیرات مخرب ادراک فساد بر سرمایه اجتماعی و حکومتمندی شهروندان است.

- Cabham, A. (۲۰۱۳). Corruption Perceptions: Why Transparency International's Flagship Corruption Index Falls Short. Center for Global Development.
- Campbell, S. (۲۰۱۳). Perception is Not Reality: The FCPA, Brazil, and the Mismeasurement of Corruption. Minnesota Journal of International Law, Vol. ۲۲, No. ۱, p. ۲۴۷.
- Donchev, D. and Ujhelyi, G. (۲۰۱۴), What Do Corruption Indices Measure?. Econ Polit, ۳۳۱-۳۰۹ :۲۶. <https://doi.org/10.1111/ecpo.1۲۰۳۷>.
- Heywood, p. (۲۰۱۹). The Corruption Perceptions Index (CPI): the Good, the Bad and the Ugly. The British Academy.
- Heywood, P. and Ross, J. (۲۰۱۴). "Close but no Cigar": the measurement of corruption. Cambridge University Press. Online published.
- Paquet, P. (۲۰۲۰). WCO integrity-related tools. World Customs Organization.
- Soreide, T. (۲۰۰۶). Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices. Chr. Michelsen Institute.
- Trading Economic (۲۰۲۳). Iran Corruption Index. Available in <https://tradingeconomics.com/iran/corruption-index> .
- Transparency International, (۲۰۲۳a). GLOBAL CORRUPTION BAROMETER. Available in <https://www.transparency.org/en/gcb>.
- Transparency International, (۲۰۲۳b). CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX ۲۰۲۲. Available in <https://www.transparency.org/en/cpi/۲۰۲۲>.
- Zouaoui, A. Qudah, A. A. and Arab, M. B. (۲۰۱۷). World Corruption Perception Index Analysis. Research Journal of Finance and Accounting, Vol. ۸, No. ۲۴, ISSN. ۲۸۴۷-۲۲۲۲ (online).
- Hamilton, A. and Hammer, C. (۲۰۱۸). Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicator of Corruption, World Bank Group.

