

بررسی فساد اداری و روشهای کنترل آن

نویسنده: پوهنیار محمد فریدون سروش

چکیده

در این مقاله هدف آن است که با ارائه یک تعریف عمومی از فساد در بخش اداری، انواع فساد اداری، فساد سیاسی، قانونی و کارمندان مورد بررسی قرار گیرد. در این تحقیق، فساد اداری در قالب تمام موارد فوق مدنظر می باشد و بیان می گردد، که موقعیت اقتصادی، فرهنگی، ویژه گیهای فردی، گروهی، کیفیت و کمیت قوانین و مقررات به ترتیب به عنوان مهمترین عوامل مؤثر در فساد اداری شناخته میشوند؛ همچنین عوامل متعددی شامل افزایش حقوق بخش دولتی، وضع مقررات و قوانین مؤثر، مطبوعات متعهد و آزاد، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستمهای مالی و کارا، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری و خصوصی سازی میتواند در کنترل و جلوگیری از فساد اداری مؤثر باشد. نتایج این تحقیق، رهنمود خوب کاربردی علمی و عملی برای سیاستگذاران و مدیران اجرایی

امور سازمانها و نهادها است. مؤلف امیدوار است که با نوشتن این مقاله نقش کوچکی در حل معضل وسیع و پیچیده فساد اداری در افغانستان ایفا نماید.

کلمات کلیدی: فساد، کنترل، قانون،

مقدمه

فساد اداری یکی از بیماریهای مزمن و کهنه ترین جراحات نظام اداری به شمار میآید؛ زیرا که پدیده یی همزاد دولت است؛ یعنی، از هنگامی که فعالیتهای بشر شکل سازمان یافته به خود گرفته، در نتیجه تعاملات درونی با محیط از متن سازمان ظهور کرده است. آثار به دست آمده از اولین دولتهایی که در چین و هند تشکیل شده اند، بیانگر نگرانی چندین هزار ساله آن دولتها نسبت به سوء استفاده افراد از امکانات و موقعیت دولتی است (۲)؛ و اما این نگرانی با گذشت قرنهای ادامه یافته است؛ به ویژه بیشتر نزد دولتهای متعهد از اهمیت و حساسیت ویژه یی برخوردار است و آنان را بر آن داشته است تا به شکل جدی تر به این مسأله اندیشند. حساسیت این موضوع نزد مردم و دولت افغانستان با توجه به موقعیت زمانی خاصی که کشور در آن قرار دارد، به مراتب زیاد تر است، این حساسیت نزد مردم به حدی است که بر اساس سروی به عمل آمده توسط سازمان مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد (UNODC) در سال ۲۰۱۰، ۵۹٪ از ۷۶۰۰ افغان که در ۱۲ ولایت افغانستان مورد سوال قرار گرفته بودند؛ فساد اداری را از مهمترین چالشها فرا روی دولت و از مهمترین نگرانی خود یاد کرده اند، در حالی که ۵۴٪ از سوال شونده ها نا امنی و ۵۲٪ دیگری کاری را از مهمترین نگرانی خود دانسته اند تا آنجایی که مربوط به دولت میگردد ماده ۵۳ قانون اساسی دولت را ملزم به ایجاد اداره سالم و مبارزه با فساد ساخته است. همچنین جلالتمآب حامد کرزی رئیس جمهوری کشور فساد اداری را عامل تباهی کشور شناخته و در سخنرانی خود بعد از انتخاب مجدد به عنوان رئیس جمهوری کشور در نوامبر ۲۰۰۹ از بین بردن فرهنگ مصونیت و مبارزه با فساد اداری را از مهمترین اولویت خود دانسته است. این حقایق در کنار حساسیتهای موجود در جامعه ما که در آن نظام بر اساس ارزشهای اسلامی استوار است، اهمیت ضرورت پرداختن به معضل فساد

اداری و تلاش برای از بین بردن آن را آشکار میسازد.

بیان مسأله

فساد اداری پدیده پیچیده‌ای است که ریشه در بستر جامعه دارد؛ این بسترها غالباً خارج از کنترل سازمان و ادارات قرار دارد. فساد اداری تا حد زیادی متأثر از نظامهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و قضایی است و متقابلاً بر مشروعیت نظام سیاسی، کارایی نظام اداری و مطلوبیت نظام اجتماعی ضربات مهلکی وارد می‌آورد.

در حال حاضر طبق تصریح سازمان مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد (UNODC)، فساد اداری دام آشکار در برابر اقتدار نظامهای اداری در سراسر جهان قرار گرفته است و تمام جوامع به مناسبت شرایط سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، قانونی و ساختاری خاصی که دارند تا حدی در این دام گرفتار شده‌اند و هر نظام به اقتضای شرایط و توانمندیهای خود در تلاش است به نوعی از این دام رهایی یابد و یا حداقل از درجه آسیبهای ناشی از فساد بکاهد.

تحقیقات مختلفی که در راستای فساد اداری در نقاط مختلف جهان توسط محققان صورت گرفته است در سه نقطه با یکدیگر هماهنگی میدارد. مطالعات نشان میدهند، که اولاً، فساد اداری به طور گسترده در اکثر نقاط جهان به ویژه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد؛ ثانیاً، این پدیده نه فقط از نظر نقض عدالت اداری و تضییع حقوق مدنی زیان بار به حساب می‌آید؛ بلکه ضررهای غیر قابل جبرانی بر توسعه اقتصادی و سیاسی جوامع خصوصاً جوامع در حال توسعه وارد می‌آورد؛ ثالثاً، برخلاف تصور عده‌ای از مردم که فساد اداری را مسأله‌ای اجتناب ناپذیر و حل نشدنی میدانند، روشهای مؤثری برای مهار آن وجود دارد. بنابر این، با پذیرفتن این سه واقعیت؛ یعنی، فراگیر بودن، زیان بار بودن و قابل کنترل بودن فساد اداری ملزم خواهیم بود که برای کاستن از قلمرو فساد و تحدید زیانهای آن به اقدامات جدی تر و اصولی تر رو آوریم. چنین اقداماتی در جامعه ما از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ از این رو اقدام برای مواجهه با این مسأله اجتناب ناپذیر است و هر گام مؤثر به سوی مهار فساد

اداری مستلزم شناخت علمی از ماهیت، علل و پیامدهای آن می‌باشد. بدین منظور این تحقیق در پی شناسایی علل پیدایی، گسترش فساد اداری، شناخت و پیامدها و آثار آن بر نظام اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جامعه است، که بر اساس این شناخت، تدابیر مناسب برای محدود کردن دامنه فساد اداری ارائه خواهد شد.

ماهیت فساد اداری

فساد اداری از دو واژه «فساد» و «اداره» ساخته شده است، و تا آنجا که مربوط به فساد می‌گردد، ارائه یک تعریف جامع و مانع از فساد ممکن نیست؛ زیرا مفاهیمی هم چون فساد همواره متغیر بوده و از یک زمان تا زمان دیگر و یک مکان تا مکان دیگر، و از یک فرهنگ تا فرهنگ دیگر تفاوت می‌کند. در زبان فارسی دری واژه فساد (Deterioration) به معنای تباهی، گندیده گی، پوسیده گی، بی اعتباری، خرابی، بی ثباتی و گرفتن اموال فردی به زور و ستم است. مهمترین مفهوم فساد در فقه و حقوق وصفی است، برای تصرفاتی که منشای اثر واقع نمی‌گردد و در تعریف دیگری آمده است: فساد وصف هر عملی است که به جهت عدم رعایت قانون، فاقد هرگونه اثر حقوقی باشد. به صورت کلی فساد در فقه و قانون در مقابل صحت به کار می‌رود.

در مورد اداره دو تعریف وجود دارد: یکی، تعریف کاربردی است، که اداره را مجموع فعالیتها و خدمات به وسیله سازمانهای عمومی یا زیر نظر آنها انجام میشود، میداند، و دیگری، سازمانی که اداره را مجموع امکانات و اشخاصی میداند، که اهداف عمومی را تحقق میبخشد. کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی کشور تعریف دوم را برگزیده است؛ اداره را نظام اجتماعی میداند، که در آن افراد دور هم جمع میشوند و روی یک سلسله اهداف نسبتاً مشخص و مشترک کار میکنند؛ اما «قانون مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری» تعریفی از اداره ارائه نمیکند و تنها در ماده سوم خود مصادیق اداره را بر شمرده است: «اداره عبارت است از کلیه ادرات دولتی از جمله قضاء، خازنوالی، قوای مسلح، پولیس، امنیت ملی، تصدیها و مؤسسات مختلط خصوصی و غیر دولتی که به نحوی از انحا در معامله با دولت قرار

میگیرند» است؛ اما از فساد اداری به عنوان یک پدیده، تعریفهای اصطلاحی متعددی وجود دارد. برای ارائه تعریف دقیق از فساد اداری بهتر آن است تا ابتدا فساد در دستگاه های دولتی و مؤسسات خدمات عمومی را به سه دسته: فساد سیاسی، فساد قانونی و فساد اداری تقسیم کرد، که از آن جمله فساد اداری مورد نظر ما میباشد که دقیقاً در متن سازمان اداری اتفاق میافتد و مورد اول و دوم؛ یعنی، فساد سیاسی و قانونی در سطوح کلانتر پدیدار میشوند؛ به هر حال، هر سه مقوله فوق نتیجه تعاملات میان سیاستمداران، بروکراتها و اتباع است.

فساد سیاسی به طور کلی؛ یعنی، استفاده از قدرت سیاسی به منظور تحقق اهداف شخصی و نامشروع است. فساد سیاسی و قدرت همزاد یکدیگر اند؛ یعنی، تا زمانی که قدرت وجود نداشته باشد از فساد سیاسی نیز اثری نخواهد بود (۱)؛ ولی به محض ایجاد قدرت فساد سیاسی نیز پا به عرصه خواهد گذاشت؛ به تعبیر ژان ژاک روسو، متفکر قرن ۱۸ فساد سیاسی نتیجه حتمی کشمکش و تلاش برای کسب قدرت است (۶).

منظور از فساد قانونی وضع قوانین تبعیض آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت است. بر این اساس، این باور عمومی که فساد فقط شامل اعمالی میشود، که مغایر با قانون باشد چندان قابل اعتبار نیست (۵).

از فساد اداری تعاریف متعددی ارائه شده است: بعضی فساد اداری را رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی میدانند، که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا میگذارند؛ به عبارتی فساد را ابزار نامشروع برای برآوردن خواستههای نامشروع از دستگاه اداری میدانند؛ به گفته دیگر، فساد اداری حالتی است که در اثر تخلفات مکرر و مسمتر کارکنان به وجود میآید و آن را از کارایی و اثربخشی مورد انتظار میاندازد (۱۳). یکی از صاحب نظران معتقد است که فساد اداری به رفتاری اطلاق میشود، که ضمن آن، فرد برای تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر، خارج از چهارچوب رسمی از وظیفه دولتی سوء استفاده میکند.

بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل نیز فساد اداری را سوء استفاده از اختیارات

دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) دانسته است.

تاریخچه فساد اداری در افغانستان

در مورد تاریخچه فساد اداری در افغانستان منابع زیادی در دست نیست؛ اما همان طور که قبلاً تذکر به عمل آمد، فساد اداری همزاد ایجاد دولت و سازمانهای دولتی بوده است، مسلماً افغانستان نیز از این اصل مستثنی نیست.

عزیزالدین وکیلی پولپزی درانی مؤلف کتاب «دارالقضاء در افغانستان» در صفحه ۸۵ مینویسد که در دوره احمد شاه بابا در بین دایره مهرهای قضات و اعضای محاکم شرعیه اسلامی افغانستان آیات قرآن کریم نقش شده بود و در قسمتی از مهر آیه مبارکه (و احکم بین الناس بالحق ولا تتبع الهوی) و در قسمت دیگر آیه مبارکه (و اذا حکمتم بین الناس ان تحکمو بالعدل) نقش گردیده بود تا قضات را از رفتن به سمت فساد و رشوت باز دارد. همچنین میر غلام محمد غبار در صفحه ۶۶۰ «افغانستان در مسیر تاریخ» در باره دولت امیر عبدالرحمن خان مینویسد: «سردار محمد سرورخان پسر سردار محمد خان والی میمنه آنقدر پیر و زهیر بود که دو نفر قولهایش را گرفته میآوردند و در اداره حکومت مینشانند، وقتی که به سبب خرابی امور معزول و به کابل مطالبه شد آنقدر دارایی از رشوت اندوخته بود که امیر عبدالرحمن خان امر کرد تا ۲۸۵ رأس اسب سواری و باری، یک گله گاو و گوسفند، ۱۲ شتر و ۳۸ بار شتر اموال او را در شهر مزار ضبط کرده و بفروشد.»

همین مؤلف در صفحه ۸۱۱ درباره حکومت اعلیحضرت امان الله خان غازی مینویسد: «این اعتشاش که باید تازیانه انتباهی در پهلوی دولت شمرده شده مفسد اداره را اصلاح مینمود و برای آینده محرک یک تنظیم جدی برای دولت میگردد، برعکس در طرز اداره افغانستان مؤثر نه افتاده، همان آتش و کاسه قدیم باقی ماند» و بعداً در همین صفحه اضافه میکند: «این جرگه قانون اساسی را تصویب کرد و دولت را در مورد مامورین رسمی به انتخاب صحیح و داشتن اهلیت مامور و مؤظف ساخت.» مؤلف مذکور در اخیر همین صفحه میافزاید: «و رشوت خواری در اردو به شکل یک امر طبیعی در آمده؛ پس در کشوری که

طبقه فیودال و اشراف و روحانی مخالف دولت بودند [باشند] و مامورین دولت با رشوه خواری توده مردم را رنجانده میروند . . .»

میر محمد صدیق فرهنگ در کتاب «افغانستان در پنج قرن اخیر» جلد سوم صفحه ۴۸۳ مینویسد که: «امیر حبیب الله خان از کنجکاوی در امور شخصی مردم منصرف شد و به مامورین اعمال سنجش که به زور و شکنجه و آزار از طبقه متوسط مردم اعم از مامورین و تجار پول به دست آورده و قسمتی از آن را به خزانه دولت میسپردند و حصه بزرگتر آن را به کیسه خودشان میرختند، خاتمه داد».

با مطالعه متون فوق به وضوح استنباط میگردد، که فساد اداری در طول تاریخ کشور وجود داشته است و دولت نوین افغانستان به ریاست جناب محترم حامد کرزی نیز مستثنی از این امر نیست.

فساد اداری در دولت نوین افغانستان

دولت نوین افغانستان به دولتی اطلاق میشود که با تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۸۲ ایجاد شده است و ۹ سال از تأسیس آن میگذرد. این دولت بیش از هر دولتی شاهد فساد اداری بوده است. این حقیقت را در گزارش سازمان شفافیت بین المللی که رتبه بندی کشورهای آلوده به فساد را ارائه میکند به وضوح میتوان مشاهده کرد. در این درجه بندی افغانستان در سال ۲۰۰۵ میلادی از نظر توسعه فساد در بین ۱۵۹ کشور، یکصد و هفدهم معرفی گردیده بود؛ اما موقعیت افغانستان در گزارش سال ۲۰۰۸ این سازمان بدتر هم شد و به رتبه ۱۷۲ در میان ۱۸۰ کشور سقوط کرد؛ یعنی، پنجمین کشور فاسد جهان گردید.

اگر این گزارش حتی آن طوری که مقامات ارشد دولتی ادعا میکنند، بدبینانه و یک جانبه نیز باشد، به خوبی گسترده گی فساد در دولت کنونی افغانستان را نشان میدهد. همچنین گزارش سازمان مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد (UNODC) منتشره جنوری سال ۲۰۱۰ در مورد گستره فساد در کشور تصریح میدارد که ۵۲٪ از مصاحبه شونده ها حداقل یک مرتبه در طول یکسال اخیر به مؤلفین دولتی رشوه پرداخت کرده اند. این گزارش حتی متذکر

میشود، که موارد پرداخت رشوت با توجه به این که ۱۰٪ از مصاحبه شونده ها از صحبت کردن مستقیم در ارتباط با پرداخت رشوت امتناع کرده اند، به مراتب در عمل بیشتر است. در مورد تأثیر فساد اداری بر درآمد افغانها نیز سازمان غیر دولتی (IWA) در سروی منتشره سال ۲۰۰۶ که در نتیجه انجام سروی در ۱۳ ولایت کشور ترتیب گردیده بود، گزارش داده است، که دو خانواده از هر سه خانواده محاسبه شده، تصدیق کرده اند که حداقل یکمرتبه در شش ماه گذشته به مؤظفین دولتی رشوه پرداخته اند. متوسط مبالغی که به عنوان رشوه توسط این خانواده ها پرداخت شده بود به ۱۰۰ دلار امریکایی میرسد که با توجه به وضعیت اقتصادی خانواده ها در افغانستان مبلغ بسیار سنگینی به حساب میآید. با در نظر داشت گزارشات و سرویها به خوبی مشاهده میگردد که فساد اداری در افغانستان به یک معزل جدی تبدیل گشته است.

تلاش برای مبارزه با فساد در دولت نوین افغانستان

شاید بتوان مهمترین اقدام دولت به منظور مبارزه با فساد در نه سال اخیر را تأسیس «اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری» در جولای ۲۰۰۸ توسط جلالتمآب حامد کرزی رئیس جمهوری کشور دانست، که با تعریف سه هدف اصلی، تلاش کرد تا نبود سازماندهی متمرکز در ارتباط با تلاشهای مبارزه با فساد را بر طرف سازد:

- نظارت و هماهنگی بر تلاشهای مبارزه با فساد؛

- همکاری و ارائه مشاوره به وزرات خانه ها به منظور تطبیق استراتژیهای مبارزه با

فساد؛

- ارائه گذارش از طریق کمیسیون عالی مبارزه با فساد به رئیس جمهور.

هر چند این اداره دارای صلاحیتهای محدودی است و در مورد دایره صلاحیتهای و مسئولیتهای آن نیز بحثهای زیادی وجود دارد؛ حتی با وجودی که این اداره از جمله اداره های مستقل به حساب نمیآید؛ ولی با آن هم این اداره را میتوان بزرگترین دست آورد کشور در زمینه مبارزه با فساد دانست.

در اولین اقدام این اداره یک پیش نویس از استراتژی عالی مبارزه با فساد ترتیب گردید، که میتوان این سند را یک نقشه راه مناسب و شفاف به منظور تنظیم و پیشبرد برنامه های مبارزه با فساد به حساب آورد. از جمله یی تلاشهای دیگر دولت میتوان به ایجاد «کمیسیون عالی مبارزه با فساد اداری» تحت ریاست معاون دوم رئیس جمهوری، ایجاد «کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی» جهت ایجاد رفورم در ادارات دولتی کشور، «تصویب قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری» در سال ۱۳۸۳، ایجاد «خارنوالی اختصاصی مبارزه با فساد اداری»، «ایجاد محکمه اختصاصی رسیده گی به جرایم ناشی از فساد اداری»، پیوستن به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد در ۲۰ فبروری ۲۰۰۴ و «تصویب قانون تشکیل محکمه خاص رسیده گی به جرایم وزراء» اشاره کرد.

علل ظهور فساد اداری

به میان آمدن فساد اداری، مستلزم وجود دو وضعیت اساسی است: تمایل و فرصت. تمایل به ارتکاب تخلف و فرصت یا مهیا بودن شرایط به محیط مربوط است؛ چنانچه تمایل و فرصت یکجا فراهم شود، فساد متولد میشود و در صورت مهیا بودن سایر شرایط رشد میکند.

در بررسیها و تحقیقاتی که در زمینه فساد اداری انجام شده است، مهمترین دلایل فساد اداری این مطالب تشخیص شده است:

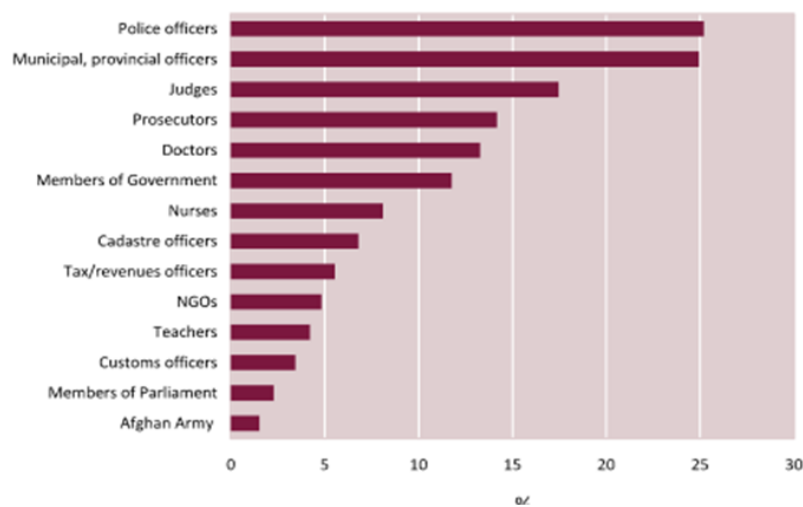
اختلاف فاحش میان سطح زنده گی کارمندان دولت و سایر شهروندان: میتوان توزیع نامناسب درآمد و تفاوت نسبتاً زیاد در سطح زنده گی گروه های مردم را که منجر به ایجاد احساس بی عدالتی در اقشار آسیب پذیر تر میگردد یکی از مهمترین علل پیدایی فساد اداری معرفی کرد که این عامل در جامعه ما بسیار مشهور است.

یکی از عمده ترین توجیهات در مورد فساد اداری توسط صاحب نظران و سیاستمداران در افغانستان همین موضوع؛ یعنی، کافی نبودن معاش و درآمدهای کارکنان دولت عنوان شده است. استراتژی مبارزه با فساد اداری کشور که توسط اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی

مبارزه با فساد ترتیب شده نیز فقر و عدم کافی بودن درآمد کارکنان دولت را یکی از عوامل عمده بروز فساد اداری در ادارات دولتی دانسته است.

این درآمد کم همان طور که استراتژی مبارزه با فساد اداری کشور تصریح کرده است به واسطه پایین بودن معاش کارکنان دولتی، نبود معاش تقاعدی کافی، عدم وجود بیمه صحتی لازم و عدم وجود اعتماد به پیشرفت شغلی بر عنصر اولیه تحقق فساد اداری؛ یعنی،

Figure 9: Percentage of adult population who paid at least one bribe during the last 12 months by type of public official requesting the bribe



تمایل تأثیر گذار می باشد؛ ولی بعد دیگر آن که افغانستان یک کشور اسلامی است کمتر از این بابت مورد توجه بوده است. افغانستان به عنوان یک کشور اسلامی که اکثریت قریب به اتفاق اتباع آن را مسلمانان تشکیل می دهد و دارای ارزشهای دینی و اخلاقی می باشد و دین سلام اخذ رشوه و سوء استفاده از قدرت عمومی را شدیداً منع می کند؛ بر این اساس باید اتباع کشور نسبت به مقوله فساد اداری منجرترین احساسات را می داشتند؛ ولی سرویهای به عمل آمده خلاف آن را نشان می دهد؛ طور نمونه گزارش سازمان (USAID) تحت نام بررسی فساد در افغانستان تصریح می کند، که اتباع کشور احساس منفی چندانی نسبت به وجود فساد در جامعه

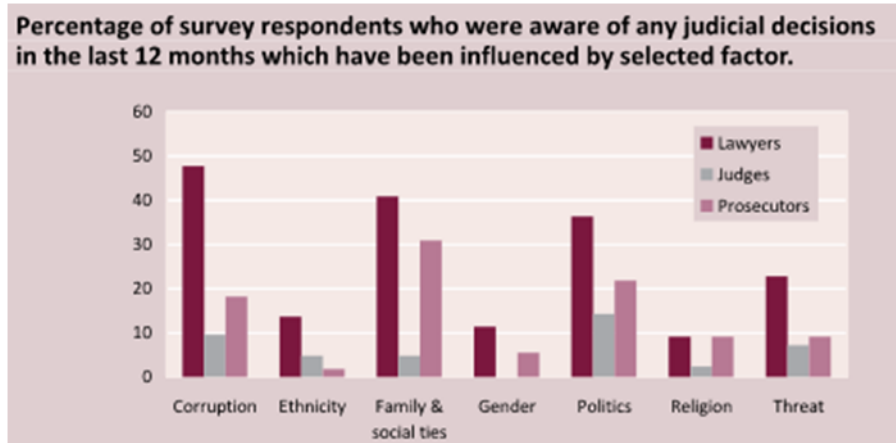
ندارد و به نوعی میتوان گفت که این پدیده از یک پذیرش اجتماعی برخوردار شده است و مبنای این پذیرش نیز عدم کافی بودن درآمد موظفین دولتی است. (۱۵) وجود این تصور باعث گردیده است تا فساد اداری در جامعه یک امر طبیعی پذیرفته شود و موظفین دولتی هیچ گونه احساس گناهی در ارتباط با ارتکاب این عمل ضد ارزشی نکنند؛ حال آنکه وقتی به واقعیت نظر انداخته شود لزوماً اشخاص کم درآمد در نهادهای دولتی، فاسدترین اشخاص نیستند و بالعکس حجم فساد در بین اشخاصی با درآمد بالا به مراتب بیشتر هم هست. همان طور که در چارت دیده میشود معلمان به عنوان کم درآمدترین کارمندان دولتی به مراتب از داکتران، قضات و خائنان رشوه کمتری دریافت میکنند؛ البته نقش عامل دوم؛ یعنی، فرصت نیز در پایین بودن میزان گرفتن رشوه توسط معلمان بی تأثیر نیست؛ با آنهم هیچ سند و مدرکی مبنی بر وجود هماهنگی میان اشخاص مرتکب فساد اداری و نیاز اقتصادی آنها در دست نیست. بناءً باید تلاش کرد تا این تصور عمومی مبنی بر مشروعیت اخذ رشوه به دلیل کمبود درآمد و نیاز اقتصادی از بین برده شود.

رابطه خویشاوندی (خویشاوند سالاری)

افغانستان از جمله بارزترین کشورهای است که روابط خویشاوندی سلطه بر روابط افراد در جامعه دارد، اعضای خانواده و دوستان مامور دولت از وی انتظار دارند، که در انجام کارهای آنها ظوابط و معیارها را نادیده بگیرد؛ از همین بابت در این گونه جوامع فساد اداری از نوع خویشاوند سالاری بیشتر به دید میآید. در این جوامع با چنین بافت فرهنگی استقرار یک نظام اصیل دیوان سالار؛ یعنی، نظام اداری که مبتنی بر قوانین و مقررات صرف عمل کند بسیار مشکل است. برای درک نحوه عملکرد خویشاوند سالاری در جامعه باید دو مفهوم «سرمایه سیاسی» و «سرمایه اجتماعی» را به خوبی شناخت و درک کرد.

سرمایه سیاسی: سرمایه سیاسی به مجموعه دیونی اطلاق میشود که ریشه در ارتباطات سیاسی افراد دارد (۴)؛ به طوری که هر چه ارتباطات سیاسی فرد بیشتر شود، فرصتهای سودآورتر بیشتری فراهم خواهد شد؛ به طور مثال: در جامعه ما سیاستمداران به منظور جلب

نظر رأی دهنده گان سعی میکنند تا به اشخاص، فرصت سوء استفاده از قدرت عمومی را به نفع شخصی دهند. این روش جلب حمایت سیاسی در جوامع سنتی مانند افغانستان که احزاب و مردم سالاری نهادینه نشده است بسیار پر اهمیت تر مینماید.



سرمایه اجتماعی: سرمایه اجتماعی به مجموع داشته ها به عنوان عضو یک خانواده و یا قبیله یا قوم اطلاق میشود. به این معنی که فرد در جوامع سنتی نیاز زیادی به عضو بودن در یک خانواده، قبیله یا گروه خاصی دارد و این گروه است که از فرد حمایت به عمل میآورد و باعث پیشرفت فرد هم میشود. در چنین وضعیتی وقتی یک مامور دولت از جانب عضو این گروه دعوت به سوء استفاده از قدرت عمومی میشود، نیاز دارد تا به این درخواستها پاسخ مثبت دهد تا این حمایت این گروه و قبیله را حفظ کند. این دو عامل به خوبی در استراتژی مبارزه با فساد اداری تبلور یافته است و نقش آن در عدم تطبیق اصول شایسته سالاری مهم تلقی میگردد.

در چارتی که انواع عوامل مؤثر بر تصمیمات قضایی از نظر مصاحبه شونده گان را نشان میدهد، نقش خویشاوند سالاری و دو عنصر (سرمایه اجتماعی) و (سرمایه سیاسی) به

وضوح قابل تشخیص می باشد. طوری که در چارت مشاهده می گردد عواملی همچون مذهب، وابسته گیهای سیاسی، روابط خانواده گی و اجتماعی و روابط قومی نقش عمده در عملکرد قضات، خائنوالان و وکلا دارد.

وسعت دامنه دخالت های دولت در تصدی امور

بنا بر اظهار یکی از صاحب نظران بروز فساد پا به پای دستگاه پیچیده یی دولتی که وظایف نظارت و مدیریت را به عهده دارد، وسعت میابد (۷). دخالت دولت در بخش تصدیگری و ایفای نقشهای تولیدی و توزیعی فرصتهای زیادی برای سودجویی، رباخواری و اخاذی توسط مؤلفین خدمات عامه فراهم می آورد. همچنین دخالت های گسترده دولت در زمینه اختیار صدور مجوز برای فعالیتهای گوناگون باعث میشود، که متصدیان امر فرصت یابند تا دست به انتخاب متقاضیانی زنند که حاضر به پرداخت رشوه میباشند.

در زیر مجموعه این عامل در دو مبحث و تأثیر آن بر بروز فساد اداری مورد بحث قرار میگیرد؛ اولی پیچیده گی قوانین و طرز العمل های اداری و دومی گسترش نقش دولت در زنده گی اجتماعی.

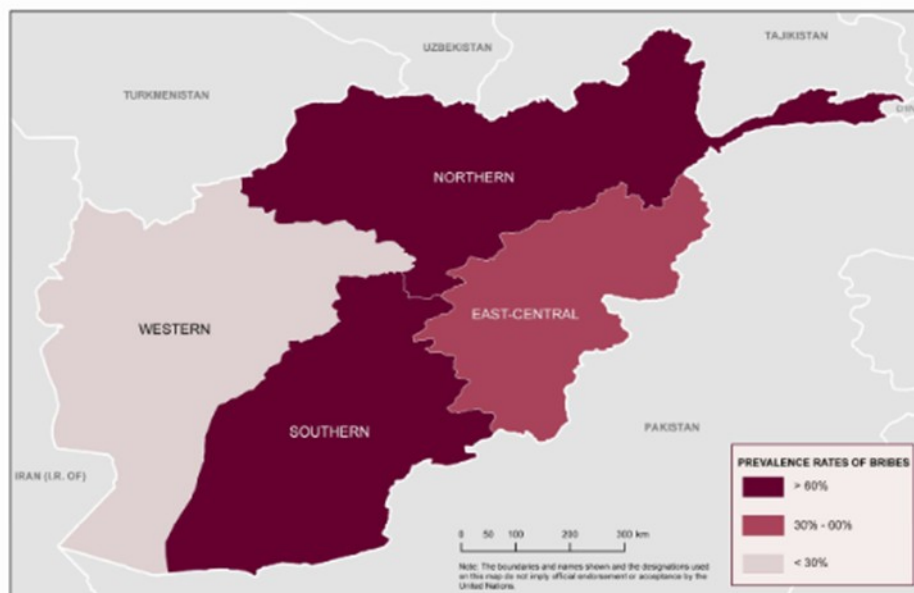
Table 1: Percentage of adult population who paid at least one bribe to a public official during last 12 months, by region

	Yes	No	Don't remember	No answer	Total
East-central	53.1	36.6	1.9	8.4	100.0
Northern	60.9	30.5	3.8	4.7	100.0
Southern	61.5	28.5	2.0	8.1	100.0
Western	20.7	55.8	4.9	18.6	100.0
Total	52.2	36.4	2.9	8.5	100.0

پیچیده گی قوانین و طرزالعملهای اداری: همان طور که سند استراتژی مبارزه با فساد تصریح کرده است؛ یکی از عوامل عمده بروز فساد طولانی بودن و پیچیده گی پروسه اداری است. مسایلی چون راجع ساختن مراجعین به ادارات متعدد دولتی، ضرورت گرفتن امضاها و غیر ضروری، ضرورت اخذ مکاتیب و تصدیقهای غیر ضروری باعث شده است تا منفذ مهمی برای تحقق عنصر دوم؛ یعنی، فرصت به منظور تحقق فساد اداری ایجاد گردد؛ به عنوان مثال به دست آوردن کنتور برق و اخذ تسویه حساب مالیاتی نیاز به مراجعه به بیش از ده شعبه و اخذ بیش از بیست امضا دارد، که این پیچیده گی باعث شده است تا اشخاص از مراجعه مستقیم به ادارات خودداری کنند و چنین اموری را به کمیشنکاران که از جمله عرضه کننده های عمده رشوت در ادارات هستند، بسپارند. البته در این اواخر تلاشهای قابل قدری از طرف وزارت مالیه و اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد به منظور ساده سازی امور روی دست گرفته شده، که در زمینه اخذ پاسپورت پیامدهای مثبتی نیز داشته است.

گسترش نقش دولت در زنده گی اجتماعی: امروز حدود پنج قرن از زمانی که برای اولین بار لیبرالیستها دولت را شر ضرور خوانده بودند و بر ضرورت محدود کردن مداخله دولت در امور عمومی تأکید میکردند، میگذرد. با این وجود طوری که تحقیقات و آمارها نشان میدهد، گسترش نفوذ و ساحة تحت مدیریتی دولت منتج به افزایش فرصتهای تحقق فساد انجامیده است. این موضوع توجیه گر افزایش میزان فساد اداری در مناطق امن کشور میباشد که در گزارش سازمان مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۰ انعکاس یافته است. طوری که در چارت و در نقشه به مشاهده میرسد مناطق جنوبی کشور که از جمله یی نا امن ترین مناطق به حساب میآیند در مقایسه با مناطق غربی و شمالی کشور از میزان کمتری فساد اداری برخوردار اند، که این خود معلول افزایش نقش دولت در مناطق امن تر و ضرورت اقدام جدی در زمینه میباشد.

Percentage of adult population who paid at least one bribe to a public official during the last 12 months, by region



ناکارآمدی و پیچیده گی قوانین

هنگامی که مقررات، پیچیده و تفسیر آنها مشکل است و مقاماتی وجود داشته باشد که باید موافقه یی را اعلان یا مجوزی را صادر کنند، متقاضیانی نیز وجود خواهند داشت که از سویی این مقررات را سد راه خود دانند و از طرفی برای انجام دادن کارهای شان عجله نمایند، در نتیجه فساد به صورت بالقوه به وجود خواهد آمد. یکی از صاحب نظران درباره اهمیت نقش قوانین و مقررات در ظهور فساد اداری میگوید: «من گمان نمیکنم بدون قوانین و مقررات دولتی، فساد بتواند به وجود آید، اکثر سیاستمداران و ماموران دولتی ابتدا در فکر به حداکثر رساندن منافع خویش اند و اکثر قوانین نیز برای تسهیل زمینه مبادرت به اقدامات آمیخته با فساد وضع شده اند.»

این عامل طوری که سند استراتژی ملی مبارزه با فساد به خوبی تشخیص داده است

در افغانستان که اکثریت قوانین یا بسیار قدیمی، یا ترجمه شده یی قوانین خارجی اند و در بسیاری موارد هیچ هماهنگی با نیازهای اجتماعی امروزی جامعه ندارند، بسیار حادثتر است؛ طور نمونه قانون تابعیت افغانستان در زمان حکومت طالبان ترتیب گردیده بود و در بسیاری موارد با قانون اساسی سال ۱۳۸۲ و نیازهای امروزی در تناقض قرار دارد یا قوانین مربوط به مبارزه با جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی در زمان حکومت کمونیستی تصویب شده بود، که با توجه به جو حاکم بر زمان تا حد زیادی با قواعد و ارزشهای قانون اساسی سال ۱۳۸۲ خصوصاً در ارتباط با آزادیهای مورد تصدیق این قانون در تناقض واقع میگردد.

شاید مؤثرترین مورد در ارتباط تأثیر قوانین و مقررات ناکارآمد در بروز فساد اداری را بتوان در ارتباط با قوانین شکلی مربوط به طرز رسیدگی به قضایای جزایی در کشور دانست، که سه قانون ناقص قسمت عمده این حوزه را مدیریت میکند؛ ابتداءً قانون اجرای جزایی مصوب سال ۱۳۴۳ و تعدیلات آن؛ دوم، قانون کشف و تحقیق و نظارت خائنوالی بر قانونیت آن مصوبه سال ۱۳۵۷ میباش؛ سوم، قانون اجرای جزایی مؤقت مصوب سال ۱۳۸۳. این سه قانون ناقص، ناقص و ناکارآمد مدیریت بخش حیاتی از نظام قضایی کشور را بر عهده دارند، که ضعف آنها منجر به گسترش فساد اداری در سیستم عدلی و قضایی کشور گردیده است.

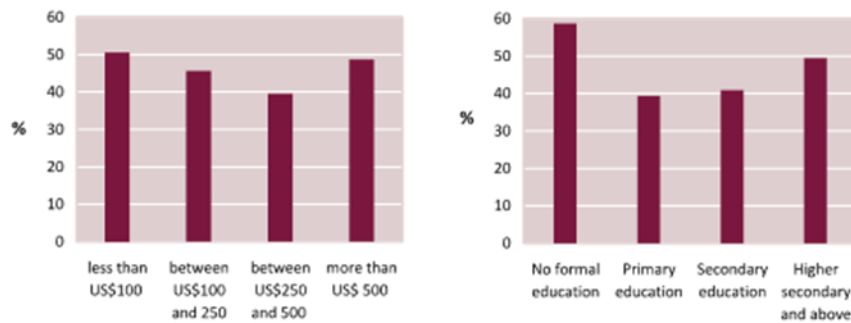
عدم حساسیت جامعه به معیارهای اخلاقی

ضعف ارزشهای اخلاقی و اعتقادات مذهبی از عوامل گسترش فساد اداری در جوامع به شمار میرود. هر چه سطح اخلاق عمومی بالاتر باشد، هزینه های روانی و اخلاقی فساد اداری بیشتر خواهد شد و تحقق عامل اول تحقق فساد اداری؛ یعنی، تمایل از بین خواهد رفت. به علاوه خطر کشف و تنبیه و هزینه های ناشی از آن خصوصاً هزینه های حیثیتی ناشی از ارتکاب این تخلفات بالا خواهد رفت.

ضرورت ایجاد عوامل بازدارنده درون فردی مانند اخلاق و ارزشهای اجتماعی در

ارتباط با جرایم فساد اداری که اکثریت آنها از جمله جرایم توافقی به حساب میروند، به مراتب بیشتر است. جرایم توافقی به جرایمی اطلاق میگردد، که مجنی علیه مشخصی نداشته باشد و طرفین درگیر در آن به دلیل داشتن منافع از ارائهٔ راپور ارتکاب آن اجتناب میکنند. لذا مؤثرترین روش کنترل این نوع جرایم تقویت ارزشهای اخلاقی و مذهبی به حساب میآید. در کشور ما افغانستان سه دهه جنگ و خونریزی بر اعتقاد مردم و به ارزشهای دینی و اخلاقی تأثیر مهلکی وارد ساخته و از این موضع جامعه به شدت آسیب پذیر شده است.

Figure 5: Percentage of adult population who paid at least one bribe to a public official during the last 12 months, by monthly income and education attainment (urban areas)

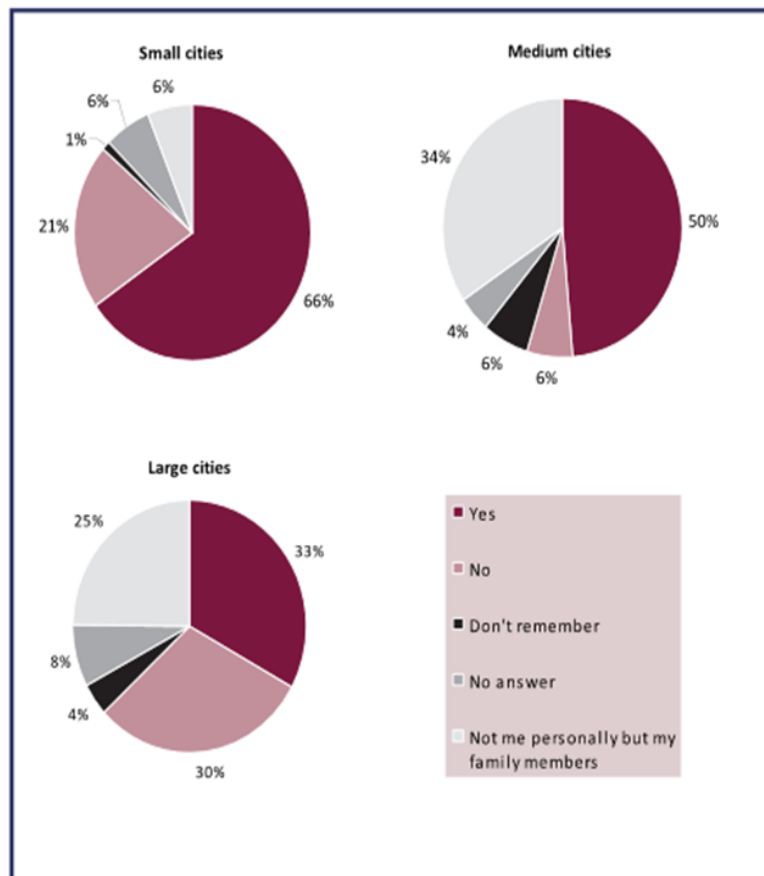


شاید به همین دلیل باشد که تفاوت چندان میان سطح تحصیلی و مالی اشخاص و پرداخت رشوه به موظفین خدمات عامه در سروری به عمل آمده توسط سازمان مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد (UNODC) در سال ۲۰۱۰ به مشاهده نرسیده است؛ همان طور که در چارت ملاحظه میکنید، تفاوت معناداری میان سطح درآمد یا تحصیلات اشخاص درگیر در فساد اداری به مشاهده نمیرسد.

افزایش شهر نشینی

از آن جا که گسترش شهر نشینی منجر به افزایش تقاضا برای خدمات دولتی خواهد شد، این امر از سویی به افزایش بروکراسی اداری و در کنار آن رشد بخش خصوصی میانجامد و از سوی دیگر، به دلیل افزایش حجم تقاضا و کم بودن عرضه خدمات عمومی، فرصتهای بیشتری در اختیار کارکنان فاسد قرار خواهد گرفت که نتیجتاً به افزایش حجم فساد اداری

Figure 4: Percentage of adult population who paid at least one bribe to a public official during the last 12 months, by city size (urban areas)



منتهی خواهد شد.

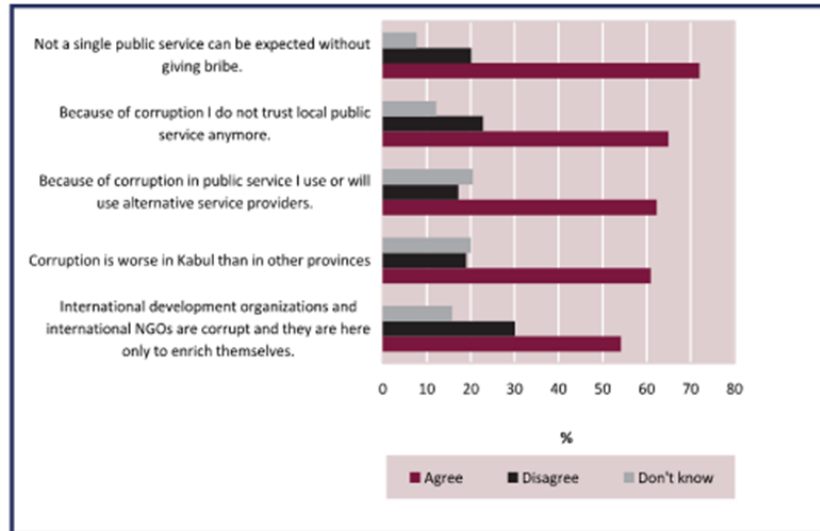
افزایش شهرنشینی یکی از توجیهات محتمل در مورد افزایش بی سابقه فساد اداری در دوره حاکمیت جدید نیز به حساب میآید؛ زیرا افغانستان در ۹ سال اخیر شاهد بیشترین رشد شهرنشینی در تاریخ خود است و این رشد خود به افزایش فساد اداری منتج شده است؛ طوری که سروی سازمان مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد (UNODC) در سال ۲۰۱۰ به خوبی نشان داد میزان فساد اداری در مناطق شهری به مراتب بیشتر از مناطق روستایی است، این موضوع خود معلول عوامل متعددی چون وسعت حضور دولت در مناطق شهری، ضعف ارزشهای اخلاقی در شهرها، ضرورت بیشتر به خدمات عمومی در شهرها و عواملی از این دست میباشد؛ طوری که به وضوح به در چارت به ملاحظه میرسد افزایش شهرنشینی تأثیر به سزایی در افزایش فساد اداری داشته است؛ به همین منظور یکی از راهکارهای مؤثر برای مبارزه با فساد اداری در کشورهای مانند کشور ما افغانستان، تلاش برای جلوگیری از مهاجرت بی رویه مردم از قریه ها به شهرها است. دولت باید سعی کند تا امکانات رفاهی و اشتغال زایی را به صورت مناسب و عادلانه به مناطق روستایی توسعه دهد تا از افزایش بی رویه شهرنشینی در کشور جلوگیری به عمل آید و فساد اداری کنترل گردد.

تحمل و تساهل نسبت به فساد اداری

برخی از دولتها بنا به دلایل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بعضاً در برخورد با فساد با تحمل و اغماض رفتار میکنند، که این امر فضای امنی را برای کارکنان فاسد پدید میآورد تا بتوانند به فعالیتهای نامشروع خویش بپردازند.

پدیده یی که در افغانستان به نامهای فرهنگ مصونیت و یا نبود اراده سیاسی به منظور مبارزه با فساد یاد میشود و اکثر تحقیقات و سروی سازمانهای غیر افغانی از جمله (USAID) در تحقیقی که تحت عنوان بررسی فساد در افغانستان که در سال ۲۰۰۹ صورت گرفت و سازمان مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد (UNODC) در تحقیق تحت نام فساد در

Figure 16: Percentage of adult population who agreed with selected statements (urban areas)



افغانستان که در سال ۲۰۱۰ انجام داد به آن اشاره کرده اند؛ (۱۵) طور نمونه در تحقیق به عمل آمده به سفارش (USAID) در سال ۲۰۰۹ تحت نام بررسی فساد در افغانستان، با تقسیم فساد به سه دسته فساد اداری، فساد در سطح متوسط و فساد در سطح کلان تصریح کرده که به استثنای کارمندان بلند رتبه دولتی هیچ کدام از مصاحبه شونده ها اعتقادی مبنی بر وجود اراده سیاسی برای از بین بردن فساد در سطح کلان نداشته اند. بعلاوه بعضی از مصاحبه شونده گان اعتقاد داشته اند که مبارزه با فساد در سطح کلان تنها با دستگیری چند مقام بلند پایه دولتی محقق نخواهد شد و این عملکرد چیزی جز یک عملکرد سیاسی نیست و نشان دهنده وجود تعهد و اراده سیاسی قوی در راستای مبارزه با فساد در سطح کلان نمیشد. با وجود این که مقامات بلند پایه کشور این گزارشها را غیر واقع بینانه دانسته اند و بر دست آوردهای خود

همچون ایجاد اداره عالی نظارت بر استراتژی مبارزه با فساد اداری و یا ایجاد بخش ویژه در چهارچوب قوه قضائیه کشور به منظور مبارزه با فساد که منجر به محاکمه ۴۷ قاضی نیز شد اشاره میکنند؛ ولی با آنهم ضرورت وجود اراده سیاسی قوی در راستای مبارزه با فساد و تأثیرات نبود آن در دهه اخیر بر هیچ کس پوشیده نیست. از طرفی، اگر عوامل اصلی فساد اداری در سطح کلان (اشخاصی که در گزارش فوق الذکر تحت نام فساد در سطح کلان از آنها یاد آور شده و بر نبود اراده سیاسی در مبارزه در این سطح تأکید شده است) مورد برخورد قرار نگیرد نمیتوان به کارآمدی مبارزه با فساد در سطوح متوسط و در سطح ادارات امیدوار بود.

اعتقاد عمومی مبنی بر عدم تعهد دولت به مبارزه با فساد اداری یک از چالشهای عمده مشروعیت حکومت جلالتمآب حامد کرزی نیز به حساب میآید، که خود یکی از عوامل عمده در توانایی مخالفین مسلح دولت به بسیج مردم علیه حکومت مبدل گشته و موضوع مبارزه با فساد اداری را به مراتب پیچیده تر گردانیده است.

ناامنی یا نبود امنیت

نبود امنیت و یا ناامنی که به معنای وجود عوامل ناخوشایند که مانع میگردد تا اتباع احساس امنیت کنند، هم به طور مستقل هم به عنوان تشدید کننده سایر عوامل ذکر شده در گسترش فساد اداری در افغانستان مؤثر بوده است. همیشه صاحب نظران و سیاستمداران کشور ناامنی را از جمله برجسته ترین عوامل در وجود فساد اداری در کشور میدانند. این ادعا تا حد زیادی درست است؛ اما بعد دیگر ماجرا که همانا تأثیر فساد اداری بر بروز ناامنی باشد کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

مابین پدیده ناامنی و فساد در طول تاریخ رابطه علت و معلول متقابل وجود داشته است؛ به این معنی که هم ناامنی باعث بروزه و رشد فساد گردیده و هم فساد به بروز ناامنی و استقرار آن کمک کرده است؛ اوضاع کنونی افغانستان نیز از این اصل مستثنی نیست.

پیوند ناگسستنی بین حاکمیت قانون و ضرورت وجود قوه حاکمه توانا باعث می‌گردد تا در جوامعی مثل کشور ما که ناآرامیهای داخلی در سطح بالایی اتفاق می‌افتاد، قوه حاکمه به دلیل نداشتن سلطه کافی از تضمین قوانین و حمایت از اجرا کننده های قانون عاجز مانده است؛ در نتیجه نه قانون محل تطبیق پیدا میکند و نه مجریان قانون حمایت لازم را به منظور تطبیق قانون پیدا میکنند؛ نتیجه آن می‌گردد که مجریان قانون به منظور جلب نظر یا ایمن ماندن از دشمنی اشخاص قدرتمند که هم مخالفین دولت به حساب می‌آیند از تطبیق قانون امتناع کنند.

موازی کاری و نبود وحدت سیاستگذاری در کشور

یکی از عوامل عمده بروز فساد اداری که سند استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری نیز به درستی بر آن تأکید کرده نبود ساختار اداری منسجم، کارا و متناسب با نیازهای روز جامعه میباشد. نبود چنین سازمانهای اجرای قوانین و ارائه خدمات عمومی از مجاری قانونی و اصولی یا به کلی غیر ممکن ساخته است و یا به سختی زیادی مواجهه می‌سازد، که این پدیده منجر به ایجاد کانالهای غیر مشروع می‌گردد که بستر مناسبی برای تولد فساد اداری به شمار می‌آید.

نهادهای موازی در داخل و خارج دولت کم نیستند؛ به عنوان مثال وظیفه تأمین امنیت در افغانستان به طرز غیر شفاف بین وزارت داخله، ریاست عمومی امنیت ملی و در مواردی وزارت دفاع تقسیم گردیده است و یا به عنوان مثال وزارت معادن سابق و وزارت تجارت فعلی برای مدت طولانی بر سر مالکیت پارکهای صنعتی و صلاحیت توزیع زمین به دلیل نبود قوانین واضح و صریح با هم اختلاف داشتند که این کشمکشها فرصتهای زیادی را به منظور توسعه و تقویت نهادهای اقتصادی - صنعتی کشور از بین برده است.

از جانب دیگر وجود مرکز گرایی بسیار شدید و ایجاد نظام اداری مرکز گرا در کشور منجر به جذب تمامی منابع انسانی و ظرفیتهای در مرکز شده و فرصت رشد را از نهادهای حکومتی محلی گرفته است، که این خود به واسطه جمع صلاحیتهای در مرکز نظام اداری را مختل می‌سازد و با ارائه فرصت بیشتر به نهادهای دولت مرکزی به منظور سوء استفاده از قدرت

بر دامنه فساد میافزاید.

این عامل در افغانستان که شاهد حضور بی حد و حصر نهادهای کمک کننده بین المللی که به نوعی به دولتی در کنار دولت تبدیل شده اند، به مراتب حاد تر است. نهادهای کمک کننده بین المللی به بهانه نبود ظرفیتهای لازم در نهادهای دولتی، محدود ظرفیتهای انسانی موجود در کشور را با ارائه امتیازات مالی بالا جذب کرده اند و بدین ترتیب از طرفی نهادهای دولتی کشور را تضعیف میکنند و از طرف دیگر به دلیل عدم امکان نظارت دولت بر آنها بر گسترش فساد میافزایند. حال آنکه میزان فساد در درون این نهادها و خصوصاً در ارتباط با توزیع قراردادهای و به مصرف رساندن کمکهای مورد ادعا به خوبی به واسطه گزارشهای محدود به عمل آمده توسط نهادهایی همچون کمیته تحقیق سنای ایالات متحده واضح و آشکار می باشد. با این وصف نهادها و سازمانهایی که قرار است به منظور کمک به دولت افغانستان و برای از بین بردن فساد اداری فعالیت کنند خود به بخشی از مشکل و معضل بدل شده اند و مشکلی بر مشکلات نه چندان محدود جامعه افغانی میافزایند.

پیامدهای فساد اداری

با توجه به ماهیت پیچیده فساد اداری، دامنه آثار آن نیز بسیار گسترده و متنوع است. طوری که برخی از صاحب نظران علاوه بر آثار منفی تحت شرایط خاصی برای آن آثار مثبتی را نیز بر شمرده اند. یکی از صاحب نظران با محور قرار دادن کیفیت قوانین و مقررات معتقد است که وقتی قوانین و مقررات به خوبی تنظیم شده باشند فساد بد است؛ ولی در صورتی که مقررات از اعتبار و کارایی لازم بر خوردار نباشند فساد میتواند تحت شرایطی مطلوب هم باشد تا جریان امور به سوی بهبودی به پیش رود. با وجود این و با عنایت به این که پیامدهای فساد اداری به عموم منفی و مخرب هستند، مهمترین پیامدهای این معضل با الهام از کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد چنین خواهد بود:

- فساد اداری باعث اتخاذ تصمیم نادرست از سوی ادارات عمومی میشود؛ چرا که آنان از طرحهای زیر استاندارد و غیر معیاری، پرهزینه، پیچیده و سرمایه بر که به سهولت حسابرسی نمیشوند حمایت خواهند کرد تا آسان تر مبالغ هنگفتی را به سود خود برداشت کنند.

- فساد اداری باعث کند شدن رشد اقتصادی میشود؛ زیرا انگیزه سرمایه گذاری را برای سرمایه گذاران داخلی و خارجی به شدت کاهش میدهد. بررسیها نشان میدهند، که سرمایه گذاران به مراتب به سرمایه گذاری در یک کشور فاسد در مقایسه با کشوری با فساد اندک بی میل تر هستند.

- فساد اداری باعث به هم ریختن ترکیب مخارج دولت میشود؛ زیرا که سیاستمداران فاسد منابع را بیشتر به بخشهایی سوق میدهند، که سودهای کلان عاید شان شود، آنان به خرید هواپیماهای جنگی، سرمایه گذاری در پروژه های عظیم و پرهزینه و پر سر و صدا بیشتر علاقه مندند تا چاپ و تولید کتب درسی و یا افزایش حقوق معلمان.

- فساد اداری فاصله طبقاتی و نابرابریها را افزایش میدهد؛ زیرا منابع غالباً به بخشهایی تخصیص داده میشود، که قدرت باز پرداخت آن به نفع موظفین خدمات عامه فاسد باشد؛ به عبارتی افرادی که از توانایی مالی و موقعیت بهتر برخوردارند، منابع بیشتری را جذب میکنند، که این امر منجر به بیشتر شدن شکاف طبقاتی در جامعه میشود.

- فساد اداری از درجه مشروعیت و اثر بخشی دولت میکاهد، ثبات و امنیت را به خطر مواجه میسازد؛ به علاوه مرزهای دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش میسازد و از این طریق مانع توسعه سیاسی و اجتماعی میشود.

- حاکمیت قانونی و تطبیق عدالت در اجتماع را با خطر مواجه میسازد، در جامعه یی که فساد گسترش پیدا کند دیگر مبنای روابط و حل و فصل دعاوی حق، عدالت و قانون نمیشد و این مفاهیم جای خود را به روابط، ثروت، قدرت سیاسی و اجتماعی میدهند.

روشهای کنترل فساد اداری

بر اساس مطالعات صورت گرفته و با الهام از سند استراتژی مبارزه با فساد اداری کشور و با در نظر داشت عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری که در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفت، مجموعه‌ای از شیوه‌های مؤثر در کنترل فساد اداری شناسایی شده استند، که میتوانند به کاهش میزان عرضه و تقاضای خدمات آمیخته با فساد از سوی کارکنان، شهروندان و نهادهای کمک‌کننده بین‌المللی کمک کند. در ادامه مطلب به فهرستی از کارآمدترین روشهای موجود کنترل اشاره میشود:

- ✓ اصلاحات ساختاری در نظام اداری؛
- ✓ مقررات و اصلاح قوانین متناقض و غیر کارآمد؛
- ✓ بالابردن آگاهیهای عمومی در مورد آثار فساد اداری؛
- ✓ خصوصی سازی و تلاش برای محدود نگه داشتن نقش دولت؛
- ✓ نظارت بر ثروت، مصرف و زنده گی کارکنان دولت به ویژه در سطح مدیران عالی رتبه؛
- ✓ واقعی و منطقی ساختن حقوق و مزایای کارکنان دولتی؛
- ✓ جلوگیری از فساد در استخدام کارمندان و تلاش برای نهادینه سازی اصل شایسته سالاری؛
- ✓ آزادی مطبوعات و تقویت نقش نظارتی آن در عدم موجودیت احزاب سیاسی قوی؛
- ✓ سیاست زدایی از نظام اداری؛
- ✓ تقویت اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد و مستقل ساختن هر چه بیشتر آن؛
- ✓ تلاش برای مبارزه با فساد در سطح کلان.

نتیجه گیری

بررسی منابع علمی بیانگر این واقعیت است، که فساد اداری ریشه در بسترهای گوناگون و متعددی دارد و اثر سویی بر تمام اجزای جامعه بر جا میگذارد، فساد واقعاً بسیار گسترده از حدی است که بتوان ابعاد آن را به درستی تعیین کرد. در واقع هر چه دانش ما از علل و پیامدهای فساد اداری بیشتر میشود، پیچیده گی مسأله و نیز دشواری ارائه راه کار به منظور کنترل آن نیز بیش از پیش نمایان میگردد.

تحقیق حاضر، مجموعه یی از مهمترین عوامل و مؤثرترین روشهای کنترل فساد اداری را در اختیار میگذارد نشان میدهد که مهمترین علل فساد اداری عبارت است از:

- ۱) تنگناهای اقتصادی حاکم بر زنده گی کارکنان بخش عمومی؛
- ۲) ویژه گیهای فرهنگی حاکم بر جامعه؛
- ۳) کاستیهای موجود در سیستم اداری؛
- ۴) ویژه گیهای فردی کارکنان؛
- ۵) ناکارآمدی قوانین و مقررات؛
- ۶) ناامنی و نبود ثبات؛
- ۷) هم چنان بهترین روشهای کنترل فساد اداری به ترتیب عبارت اند از:
 - ۱- ترمیم حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی؛
 - ۲- اصلاح قوانین و مقررات و وضع قوانین کارآمد؛
 - ۳- ایجاد فضای مطلوب برای فعالیت مطبوعات، طوری که در غیاب احزاب قوی بتوانند رسالت نظارتی خود را به عنوان دیده بان افکار عمومی اعمال کنند.
 - ۴- آشنا کردن مردم به حقوق شان و نیز قوانین و مقررات مربوط به انجام امور اداری؛
 - ۵- تجهیز سازمانها و نهادها به سیستمهای مالی کارآمد؛

- ۶- ایجاد اصلاحات ساختاری در نظام اداری کشور؛
- ۷- کاستن از حجم تصدی گری دولت و معقول سازی میزان دخالت دولتی در فرایند اقتصادی؛
- ۸- ساده سازی قوانین و پروسیجرهای اداری.
- سایر روشها در اولویتهای پایین تری قرار دارند، که در صورت لزوم میتوانند به عنوان مکمل روشهای فوق به کار گرفته شوند.

مآخذ

- ۱- آقا بخشی، علی. (۱۳۶۶). **فرهنگ علوم سیاسی**. تهران: انتشارات پگاه، ص ۳۷.
- ۲- الوانی، سید مهدی؛ جفره، منوچهر. (۱۳۷۶). «**ارائه یک الگوی نظری برای کنترل فساد اداری، اقتصادی و مدیریت**». تهران: ش ۳۵، انتشارات گنج دانش، ص ۱۲.
- ۳- ارنست، لئونارد؛ لابر تسون، لاورنس. (۲۰۰۹). **بررسی فساد اداری در افغانستان**. کابل: USAID.
- ۴- تانزی، ویتو. (۲۰۰۶). «**مسأله فساد فعالیت های دولتی و بازار آزاد**». ترجمه آقایی، بهمن. اطلاعات سیاسی - اقتصادی. تهران: ش ۱۵۰، انتشارات دادگستر، ص ۱۴۹.
- ۵- حیبی، نادر. (۱۳۷۵). **فساد اداری**. تهران: انتشارات وثقی، ص ۹۶.
- ۶- زاهد، شمس السادات. (۱۳۸۰). «**نگرشی بر فساد و آثار آن. دوره اول**». تهران: دوره اول، ش ۲، انتشارات دانش مدیریت، ص ۴۸.
- ۷- سافارونی، آئوخیو نرائول. (۱۳۷۵). «**ویروس قدرت**». پیام یونسکو، ش ۳۱۳، ص ۷۷.
- ۸- سازمان مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد. (۲۰۱۰). «**فساد در افغانستان**».
- ۹- غبار، میر غلام محمد. (۱۳۸۵). **افغانستان در مسیر تاریخ**. کابل: انتشارات میوند، صص

- ۱۰- فرهنگ، میر محمد صدیق. (۱۳۷۵). **افغانستان در پنج قرن اخیر**. قم: ج ۳، انتشارات محمد وفایی، ص ۴۸۳.
- ۱۱- **قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری**، مصوب سال ۱۳۸۷.
- ۱۲- **کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری**، مصوب سال ۲۰۰۳. UNDOC.
- ۱۳- نجاری، رضا. (۱۳۸۷). **علل تخلفات اداری و چگونگی پیشگیری از آنها**. همایش نظام اداری و توسعه. تهران: سازمان امور استخدامی، ص ۸۵.
- ۱۴- وکیلی پوفلزایی، عزیز الدین. (۱۳۷۵). **دارالقضا در افغانستان**. کابل: انتشارات بیهقی. ص ۸۵.
- ۱۵- (UNODC). (۲۰۱۰). **«رشوت بر اساس گزارش قربانیان»**، گزارش سازمان مواد مخدر و جرایم ملل متحد در ارتباط با فساد اداری.