



۲۰۰/۰۱/۲۷

بای نظر نظری

## بررسی ابعاد حقوقی فساد اداری و ادارات موازی در افغانستان

قوس ۱۳۹۸

### بخش اول: چکیده

با در نظر گرفتن مسائل خاصی که در شرایط کنونی جامعه مطرح می شود چنانچه توسعه را مهمترین هدف دولت در نظر بگیریم و از آنجا که برنامه های توسعه به رهبری بیوروکراسی و از طریق دستگاه

اداری اجراء می شود اهمیت اصلاح ساختار اداری به روشنی نمایان می گردد که در افغانستان فساد، فسادی اداری در سازمان های دولتی و خصوصی هم از نظر موازی بودن و هم نظر بیوروکراسی و بدون اصلاح ساختار اداری و افزایش کارایی سازمان های رسمی، نظام اداری به جای آنکه نقش تسهیل کننده و پیش برنده در توسعه داشته باشد می تواند به مانع عمده ای در اجرای برنامه های توسعه تبدیل شود. اقدامات جزئی، پراکنده یا موسمی و نگریستن به مسائل بیوروکراسی از دیدگاه صرفاً فنی و بدون بررسی و تحلیل جامعه شناختی ساختار اداری به هیچ عنوان راه درمان بیماری مزمن دستگاه اداری کشور نخواهد بود و جز با اصلاحات اساسی مسائل فراوان موجود در نظام اداری خاصاً فساد اداری ادارات موازی در افغانستان را حل نخواهد کرد.



کلید واژه ها یا کلمات:

فساد  
فساد اداری  
اداره  
نظام اداری  
مستخدم عمومی  
مستخدم عمومی در قوانین افغانستان  
سازمان  
ساختار سازمانی

## بخش دوم مقدمه

مردم افغانستان از دید سنتی اعتقاد قوی بر دین اسلام دارد و فواید و اضرار هر مسأله را از دید اسلام می بینند و افراد فاسد و رشوه خوار منفورترین کسانی در جامعه می باشند (بها، ۲۰۱۵).

برخی مشکلات ریشه های منطقی و جهانی دارند و تنها با اراده داخلی به آسانی قابل حل نمی باشند. اما فساد مالی و اداری که در سال های اخیر به اوج خود رسیده و مایه بسیاری از بدبختی های جاری میباشد، محصول مستقیم حکومتداری ضعیف و نبود اراده جدی در دستگاه دولت میباشد. باسناد تحقیق اداره بین المللی شفافیت، افغانستان از نظر شفافیت و حکومتداری در بین ۱۸۳ کشور جهان، رتبه ۱۸۰ را بدست آورده است (اتاق تجارت و صنایع افغانستان، ۱۳۹۱).

بر اساس گزارش این اداره، افغانستان با چهار درجه نزول و با کسب نمره ۱/۵ فاسدترین کشور دنیا از نظر اداری و اقتصادی معرفی شده است و شاید از نظر فساد در میان پنج کشوری که بیشترین فساد اداری و مالی را دارند مقام اول را داشته باشد؛ زیرا در دو سال گذشته افغانستان با کسب نمره ۱/۸ در مکان ۱۷۲ جدول رده بندی قرار داشت اما در گزارش سال گذشته این سازمان با کسب نمره ۱/۵ و ۴ پله نزول به مکان ۱۷۶ این جدول رسیده است.

گزارش امسال هنوز منتشر نشده است. موقعیت پائین تر در این جدول نشان دهنده فساد بیشتر در اداره و اقتصاد یک کشور به شمار می رود و شاخص نمره نیز عددی بین ۱ تا ۱۰ می باشد؛ اما تاکنون دیده نشده است که کشوری نمره ۱ گرفته باشد، پس افغانستان با ۱/۵ نمره فاسدترین کشور دنیا به شمار می رود (میرزاد، ۱۳۹۰).

در کنفرانس توکیو (۲۰۱۲)، کشورها و سازمان های حامی افغانستان برای حمایت از این کشور پیش شرط هایی را مطرح کردند که افغانستان باید تعهداتی را برای اجرایی شدن آن بپذیرد، یکی از آن موارد، مبارزه جدی با فساد اداری بود (واعظی، ۱۳۹۳).

مبارزه با فساد اداری یکی از اولویت ها و برنامه های عمده دولت افغانستان و جامعه جهانی بوده که مانند سایر عرصه هایی چون امنیت، توسعه و بازسازی ناکام و نارسا بوده است. پس از ۱۵ سال تلاش بی وقفه دولت افغانستان و جامعه جهانی در امر بهبود دولت داری و مبارزه با فساد اداری و صرف مصارف هنگفت مالی، هنوز هم این پدیده به عنوان یک بیماری در ادارات افغانستان از بالا تا پایین وجود داشته و دوسیه های فساد و اختلاس بدون اینکه بازگشایی و تحقیق شود، یکی پی دیگری یا بسته شده و یا هم انکار و فراموش می شود. بیشتر تلاش هادر امر مبارزه با فساد اداری در حد شعارهای درون خالی بوده و مبارزه جدی و اساسی با این پدیده صورت نگرفته است.

تاکنون دولت افغانستان نتوانسته یک میکانیسم درست و منطقی که قادر به از بین بردن فساد و محاکمه عاملان آن باشد، ایجاد کند. دولت افغانستان به جای اینکه در این راستا راه های کوتاه و عملی را در پیش گرفته و خود مستقیماً با این پدیده مبارزه نموده و عاملان آن را محاکمه نمایند، تلاش نموده تا با ایجاد نهادها و سازمان های کلان و پرمصرف، امر مبارزه با فساد را بدوش نهاد های سومی بگذارد (صادقی، ۱۳۹۰).

با آنکه ادارات و نهادهای مختلف در راستای مبارزه با فساد اداری از چندین سال در افغانستان فعالیت می کنند؛ یکی از نهاد های مشابه مبارزه با فساد اداری، اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری است. این نهادها و ادارات نه

تنها به مبارزه با فساد و محاکمه عاملین آن کمک نکرده، بلکه خود باعث گسترش فساد و جلوگیری از مبارزه موثر با این پدیده گردیده است.

در حال حاضر، فساد به میزان زیادی در جوامع رشد نموده است و پیامد های ضد توسعه آن برای همگان آشکار شده است. برخی از دلایل این امر متوجه کاستی ها و ساختارهای موجود در نظام اداری است. در کمتر سازمان اداری می توان بدون پرداخت رشوه، کاری از پیش برد. در بسیاری از ادارات، سازمان ها، وزارت خانه ها و شاروالی ها تنها رشوه و رابطه به جای ضابطه، در انجام امور اداری کارساز است. برخی از نیروهای نظامی و ترافیک به صورت علنی از مردم رشوه مطالبه می کنند.

اعطای پُست ها در سازمان های مختلف حتی در پوهنتون ها نه بر اساس ضابطه، صلاحیت و شایستگی؛ بلکه بر اساس رابطه مداری، باند بازی صورت می گیرد. تصدی برخی مشاغل و یا عضویت در هیئت مدیره های گوناگون با عناوین مختلف همچون مشاور که با هدف ایجاد رابطه و سوء استفاده از موقعیت وظیفه ای صورت می گیرد، امری متداول است. مبارزه با فساد قبل از هر چیز مستلزم شناسایی عمق فساد و همین طور شناسایی افراد فاسد و سوء استفاده کننده است، فساد مرض مزمن هر اداره است. محو آن غیر ممکن و به حد اقل رساندن آن هدف تمامی دولت ها می باشد.

در یک دهه اخیر افغانستان هر ساله مقام اول تا سوم فاسد ترین نظام اداری را در جهان از آن خود می کند. فساد اداری به اندازه نامنی و هراس افگنی برای حکومتداری خوب در افغانستان مشکل آفرین می باشد. در حقیقت فساد اداری عامل اصلی تمامی پرابلیم های موجود به شمول نامنی در افغانستان است (خلیلی، ۱۳۹۴).

مردم افغانستان شاهد افتخارات فراوان در ادوار تاریخ خود بوده و از امتحان های سخت سربلند بدر آمده اند؛ اما در عین حال خامی ها و کاستی هایی در هر دوره وجود داشته که مانع بهره برداری از این افتخارات و موفقیت ها گردیده است. در ۱۵ سال اخیر نیز دستاورد هایی چون دیموکراسی، توسعه تعلیم و تربیه، تلاش های نسبی در عرصه تقویت زیربنا های سیاسی و اقتصادی از اثر وجود پدیده های تحمیلی چون جنگ، تروریسم، مواد مخدر و نیز فساد مالی و اداری به نتیجه مطلوب نرسیده است و با گذشت هر سال اثرات مخرب این پدیده ها آشکارتر می گردد (اتاق تجارت و صنایع افغانستان، ۱۳۹۱).

### **بخش سوم: دامنه تحقیق**

این عنوان روی سه مورد می چرخد: قلمرو موضوعی، قلمرو مکانی و قلمرو زمانی. قلمرو موضوعی: این تحقیق بالای موضوع (بررسی ابعاد حقوقی فساد اداری و ادارات موازی در افغانستان) در سال ۱۳۹۸ انجام شده.

قلمرو مکانی: این پژوهش در ساحه شهر کابل مرکز افغانستان انجام شده. قلمرو زمانی: محدوده زمانی این پژوهش ماه سرطان الی ماه قوس سال ۱۳۹۸ است.

### **بخش چهارم: پیشینه تحقیق**

مطالعه تاریخ تمدن های باستان، بیانگر این واقعیت است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلا به کشور های جهان می باشد. فساد، نابسامانی های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته

و جنگ‌های پیدری، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع، اغلب ناشی از فساد بوده است (همدمی‌خطبه‌سرا، ۱۳۸۴).

نکته مهم و هشداردهنده‌ای که از تاریخ ملل استخراج می‌شود و در تحلیل وقایع تاریخی به کرات به آن تصریح شده، این است که «فساد هیأت حاکم»، از علل عمده سقوط حکومت‌ها و انحطاط و زوال تمدن‌ها و شیوع و گسترش فساد اداری بوده است. به طوری که بین «سقوط حکومت‌ها و تمدن‌ها» و «فساد اداری» رابطه مستقیمی وجود داشته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰). مطالب متعددی در این زمینه قبل از میلاد تاکنون به رشته تحریر درآمده است (دشتی، ۱۳۷۹). به عنوان نمونه در حدود ۲۰۰۰ سال قبل در پادشاهی هند، کائوتیلیا، نخست‌وزیر وقت، کتابی با عنوان آرتا شاسترا نوشت که در آن از فساد اداری در دستگاه دولتی بحث کرد و علت اصلی پیدایش فساد اداری در میان کارکنان دولتی را تمرکز همه امکانات و منابع در درون حکومت ذکر کرد. وی دولت را به کوزه عسل بزرگی تشبیه کرده است که همه تمایل دارند به نحوی از آن انتفاع ببرند. در این کتاب چهل راه اختلاس نیز برشمرده شده است. فریش (۱۹۹۴) و پیلا (۲۰۰۴) معتقد بودند که فساد اداری یکی از موانع اصلی در توسعه است. برخی پژوهش‌ها چنین نتیجه گرفتند که فساد اداری به پایین آمدن سطح سرمایه‌گذاری‌های خصوصی تأثیر می‌گذارد (وی، ۲۰۰۰؛ مائورو، ۱۹۹۵) و به شکل معنادار و واضحی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را کاهش می‌دهد (ژائو و همکاران، ۲۰۰۳) و این روند به بحرانهای مالی (وی و وو، ۲۰۰۱) و تخصیص منابع فرعی (آدس و دی تلا، ۱۹۹۹)، تحریف هزینه و بازده دولت (تانزی و داوودی، ۱۹۹۷)، درآمد بالایی نابرابر و فقر (گوپتا و همکاران، ۱۹۹۸)، تورم (المرهویی، ۲۰۰۰) و پایین آمدن استانداردهای زندگی (فاریا، ۲۰۰۱) کمک می‌کند. همچنین پژوهش‌های تجربی نشان می‌دهد که وجود فساد زیاد، موفقیت اجتماعی را کم می‌کند (مائورو، ۱۹۹۸)، سطح سرمایه انسانی را کاهش داده و اعتماد به نفس را از بین می‌برد (هاسند، ۲۰۰۲). این پیامدها و آثار منفی فساد لزوم انجام پژوهش‌های دامنه دار در خصوص فساد اداری را که سرمنشأ فساد در جامعه می‌باشد، بیش از پیش مورد تأکید قرار می‌دهد. اغلب پژوهش‌های انجام شده در حوزه فساد اداری حتی نوع نگاه سازمان بین‌المللی شفافیت به این مقوله، به صورت کلان و بادر نظر داشتن عوامل فراسازمانی از قبیل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه بوده و در مقایسه با خیل انبوهی از مطالعات مربوط به عوامل کلان موثر بر فساد، مطالعات مربوط به عوامل درون‌سازمانی موثر بر فساد اداری در اقلیت می‌باشد. به عنوان نمونه، مطالعات حقیقی (۱۳۷۳)، رحمتی (۱۳۷۸)، ایوبی (۱۳۷۹)، سرداری (۱۳۸۰)، فرهادی‌نژاد (۱۳۸۲)، دفتر بررسی‌های اقتصادی مجلس (۱۳۸۳)، رهبر (۱۳۸۴)، سامتی (۱۳۸۵)، خضری (۱۳۸۶)، فانی و علیزاده‌ثانی (۱۳۸۶)، رفیع‌پور (۱۳۸۶)، براون (۲۰۰۵)، سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۰۷)، فوکو (۲۰۰۸) و مولیار (۲۰۰۸) به صورت کلان و بادر نظر داشتن عوامل فراسازمانی از قبیل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه می‌باشد.

همچنین مطالعات اسفندیاری و دیگران (۱۳۶۲)، اعتضادی (۱۳۸۰)، دادگر (۱۳۸۲)، شفیعی‌خورشیدی (۱۳۸۵)، محمدپناه (۱۳۸۶)، قلی‌پور و نیک‌رفتار (۱۳۸۶)، آموئسن (۲۰۰۰)، یاسر (۲۰۰۵)، سلدادیو و هان (۲۰۰۶)، کیمویو (۲۰۰۷)، اسکانلان (۲۰۰۸)، آلتاس (۲۰۰۹) و سلیم (۲۰۰۹) هرکدام بخش‌هایی از عوامل سازمانی موثر بر فساد اداری را مورد بررسی قرار داده‌اند و در برخی از آنها عوامل مربوط به نقش وظایف مدیران در بروز فساد اداری کمرنگ می‌باشد. در این راستا، براساس آنچه از ادبیات و مبانی نظری و مطالعات و پژوهش‌های مختلف

استناد می‌شود، عوامل مدیریتی و سازمانی متعددی شناسایی و گردآوری گردید که در اکثر مطالعات از آنها به عوامل موثر در بروز فساد اداری نام برده شده است. این عوامل عبارت بودند از:

۱) عوامل ساختاری (تشکیلات اداری، قوانین و سیستم‌ها و روش‌ها)؛ ۲) فرهنگ سازمانی؛ ۳) ارتباطات (ویژگی روابط، گروه‌های غیررسمی)؛ ۴) عوامل روانی؛ ۵) نظام پرداخت؛ ۶) سیستم نظارت و کنترل (بستر کنترل و نظارت، تشکیلات نظارت و کنترل)؛ ۷) وظایف مدیریتی (برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، رهبری و هدایت، نظارت و کنترل).

با توجه به این‌که بسیاری از مدیران سازمان‌ها، ابزارهای علمی لازم برای شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی موثر در بروز فساد اداری و شیوه‌های برخورد با این پدیده را در دست نداشته و اغلب با این سؤال مواجه می‌باشند که علاوه بر عوامل فردی و عوامل فراسازمانی، کدام یک از عوامل مربوط به وظایف مدیریت و عوامل سازمانی در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی موثرند؟

اکثر پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی به ویژه بانک جهانی (۲۰۰۰)، کلینگارد و همکاران (۲۰۰۰)، پیپز (۲۰۰۵)، پارک (۲۰۰۳)، وان کلاورن (۱۹۸۹)، هایدنهایمر (۱۹۸۹)، لمبزدرف (۱۹۹۹)، سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۰۳)، هانتینگتون (۱۹۸۹)، جانستون (۱۹۹۷)، نای (۱۹۸۹)، لانگ (۲۰۰۸) فساد اداری را در ساده‌ترین و معروف‌ترین تعریف، «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای سود شخصی» در نظر گرفته‌اند. به عبارت دیگر، در این تعریف، هیچ جایی برای بخش خصوصی در نظر گرفته نشده است (تانزی، ۲۰۰۲، ص ۱۴۹-۱۵۰ و ۱۷۸-۱۷۹).

برخی پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی مثل برنامه عمران سازمان ملل (۱۹۹۸) و گروه چندمنظوره فساد شورایی اروپا واژه «فساد اداری» را به عنوان مترادف «رشومخواری» به منظور شامل شدن هر نوع رشوه که مطالبه شده یا پرداخت می‌گردد، به کار می‌برند. به عبارت دیگر، سایر مصادیق فساد اداری در این تعریف نادیده گرفته می‌شود. عده‌ای از اندیشمندان و سازمان‌های بین‌المللی، مثل اطلس (۱۹۸۷)، برنامه عمران سازمان ملل (۱۹۹۸) نیز فساد اداری را قوم و خویش‌پرستی، حمایت کردن از خود یا اطرافیان و دفاع از خود و دیگران تعبیر کرده‌اند. با دقت در تعاریف موجود در سه مورد فوق، ملاحظه می‌گردد که همانند آنچه تانزی (۱۹۹۵) تاکید دارد، سه انگیزه:

۱) نفع شخصی مستقیم؛

۲) دریافت رشوه نقدی یا غیرنقدی از شخص ثالث؛

و ۳) کمک به دوستان و خویشاوندان به عنوان اساسی‌ترین ارکان تعاریف فساد اداری تلقی می‌شوند.

برخی از اندیشمندان و سازمان‌ها مثل هوپ (۲۰۰۰)، ولفنسان (۲۰۰۰)؛ کمیسیون آفریقا (۲۰۰۵)؛ آناند، آشفورت و جاشی (۲۰۰۵)؛ ویندسور (۲۰۰۴)، بنفیلد (۱۹۷۵)، ویندسور (۲۰۰۴) فساد اداری را از بعد اخلاقی و اجتماعی تعریف کرده و آن را به عنوان یک بیماری بین‌فرهنگی یا بازتاب یک شکست اخلاقی یا جدا شدن از هنجارهای اجتماعی پذیرفته‌شده یا انحراف نامطلوب اجتماعی تلقی کرده‌اند که دستیابی به منافع شخصی غیرقانونی در آنها مورد تاکید می‌باشد. درحالی‌که ممکن است به دلیل عادی شدن فساد اداری، برخی از مصادیق فساد اداری در زمره هنجارهای اجتماعی پذیرفته‌شده هم قرار گرفته باشند.

در افغانستان سازمان‌هایی نظیر سیگار مربوط به ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۳)، سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۰۷)؛ ۲۰۱۴؛ و ۲۰۱۶)، دفتر ملل متحد برای مواد مخدر و جرم (۲۰۱۰)، دفتر آگاهی حقوقی وزارت عدلیه (۲۰۱۱)،

از جمله تحقیقاتی است که در رابطه به فساد اداری انجام شده که افغانستان بیشتر از هر کشور دیگری آغشته به فساد نشان داده شده که حتا در میان ۱۸۳ کشور دنیا در جایگاه دوم و سوم قرار گرفته است.

### بخش پنجم: اهداف تحقیق

بررسی ابعاد حقوقی فساد اداری و ادارات موازی در افغانستان.

- ۱- هدف اصلی
- ۲- هدف اصلی این تحقیق شناخت ابعاد حقوقی فساد اداری و ادارات موازی مبارزه با آن در افغانستان است.

### بخش ششم: اهداف فرعی

۱. شناخت فساد و فساد اداری در کشور از دیدگاه قوانین افغانستان؛
۲. شناخت شباهت ها و تفاوت های تعاریف فساد اداری و ادارات موازی مبارزه با فساد در کشور؛
۳. ارائه یک راهکار (۱) مناسب برای ایجاد یک ساختار واحد مبارزه با فساد در افغانستان.

### بخش هفتم: پرسش های تحقیق

پرسش اصلی

بین ابعاد حقوقی فساد اداری و ادارات موازی در افغانستان چگونه رابطه وجود دارد؟

پرسش های فرعی

۱. از دیدگاه قوانین افغانستان فساد اداری چگونه تعریف شده است؟
۲. چه تفاوت ها و شباهت هایی بین تعاریف فساد اداری و ادارات موازی مبارزه با فساد در افغانستان وجود دارد؟
۳. چگونه میتوان یک راهکار (۱) مناسب برای ایجاد یک ساختار واحد مبارزه با فساد اداری در کشور ارائه داد.

### بخش هشتم: فرضیه های تحقیق

● فرضیه اصلی

به نظر می رسد از دیدگاه حقوقی و فعالیت های ادارات موازی مبارزه با فساد اداری رابطه ضعیف موجود است.

● فرضیه های فرعی

۱. ممکن است بین تعاریف فساد اداری از نظر قوانین ملی و بین المللی رابطه نزدیک وجود داشته باشد؛
۲. گمان می رود بین تعاریف فساد اداری و ادارات موازی مبارزه با آن تفاوت هایی موجود است؛
۳. به نظر میرسد مهمترین راهکار (۱) مبارزه با فساد اداری ایجاد یک ساختار و تعریف واحد در افغانستان باشد.

### رونق اقتصادی

یکی از عوامل فساد اداری رونق و رشد اقتصادی است. در حالت رونق معاملات اقتصادی و مبادلات مالی و پولی گسترش می یابد؛ فساد اداری از پیامدهای اجتناب ناپذیر تمامی معاملات و مبادلاتی است که پول نقش واسطه را

---

- راهکار: برای راهکار در زبان دری افغانستان از قرون متمادی بدین طرف رهنمود، طرز العمل و پلان میگوئیم. "راهکار" معادل ۱ "تکنیک انگلیسی/فرانسوی است که گذشته از نداشتن شباهت لفظی و ظاهری آن با اسمی که غربی ها بر آن گذاشته اند، قدرت اشتقاقی و تصریفی را که تکنیک در زبان های انگلیسی/فرانسوی یا المانی و روسی دارد، دارا نمی باشد" (از مقاله جناب دانشمند سید هاشم سدید)

داشته باشد. یعنی پول یکی از انگیزه های اعمال فساد اداری می باشد. هر اندازه مبادلات پولی زیاد شود، انگیزه برای اعمال فساد در اداره زیادتر می شود. افغانستان نسبت به دو دهه قبل از دهه به اصطلاح تحول شاهد یک رونق بسیار سریع و آنی بوده که عامل اصلی آن میلیاردها دالر کمک های جامعه جهانی است. سرازیر شدن حجم بزرگی از پول نقد پس از کمبود شدید نقدینگی برای اقتصادی که تمامی زیربنا های آن به کلی ویران شده باشد، بسیار مخرب و بحرانشاز است. فساد اداری یکی از پیامدهای منفی سیلاب و طوفان نقدینگی است.

## نا کارآمدی نظام اداری

فساد اداری یکی از پیامدهای منفی اداره ضعیف و ناکارآمد است. این نوع فساد بیشتر در ادارات دولتی دیده می شود تا بخش خصوصی. اداره ضعیف و ناکارآمد علاوه بر اینکه بستر مناسبی برای گسترش انواع فساد متعارف اداری فراهم می سازد، بسیاری از منابع مالی و فرصت های سرمایه گذاری و اشتغال زایی را نیز می سوزاند که خود نوعی از فساد می باشد. نظام فرسوده اداری و نبود سرمایه انسانی لازم عوامل اصلی نظام ناکارآمد اداری در افغانستان می باشد؛ نظامی که چهل سال قبل برای اداره این کشور ساخته شده بود که حتی در زمان خودش ناکارآمد عمل می کرد، امروزه بدون تغییر بنیادین و به روزسازی عهده دار اداره کشور شده است. درحالی که کشور سه دهه جنگ را پشت سر گذاشته، مقام اول در تولید و تجارت مواد مخدر در جهان را دارد، میدان رقابت قدرت های بزرگ جهان و منطقه می باشد و فقر و بی کاری در آن بیداد می کند.

مدرن و به روزسازی نظام اداری و ارتقای ظرفیت منابع انسانی یکی از راه های مبارزه با فساد و جلوگیری از آن می باشد. یعنی اگر اداره مطابق به نیازهای زمان ساخته و از سرمایه انسانی به خوبی استفاده شود، نظام اداری با ظرفیت کامل کار می کند و فساد ناشی از بیوروکراسی اداری به حد اقل می رسد.

## اندازه و نقش دولت

اندازه و نقش دولت رابطه مستقیم با فساد دارد. یعنی هر اندازه تشکیلات دولت کلان و کلان تر شود به همان اندازه فساد گسترش پیدا می کند و هم چنین هر اندازه مخارج دولت زیاد و زیادتر شود به همان اندازه فساد اداری افزایش می یابد. مدیریت مؤثر و نظارت دقیق هر دو از باید های نظام و اداره سالم می باشد؛ تشکیلات کلان موجب کاهش مدیریت مؤثر و نظارت دقیق می گردد که هر کدام به نوبه خود فساد اداری به دنبال دارد.

منابع مالی و بهتر بگویم پول، انگیزه اصلی خلق و ظهور فساد در اداره می باشد. اگر پول به عنوان مخارج دولت وارد چرخه اقتصادی گردد، انگیزه خوبی برای ورود مافیا و استفاده جویان در اداره می باشد، خصوصاً زمانی که دولت و هر اداره دیگر با تورم تشکیلاتی و ضعف مدیریتی رو به رو باشد. دقیقاً مثل افغانستان امروزی که هر روز تشکیلات دولت کلان و کلان تر می شود و کمیسیون های جدید به آن اضافه می گردد و از طرف دیگر هیچ تلاشی در جهت ایجاد مدیریت سالم و نظارت قانونی صورت نگرفته است. افزایش مخارج دولت از چند میلیون افغانی به میلیون ها دالر امریکایی انگیزه و زمینه فساد را چنان فراهم ساخته بود که حتی نهادهای به ظاهر قانونی برای اختلاس دالرهاى بادآورده تأسیس گردید.



وجود کابل بانک و خلق بحران مالی آن در شرایط رونق، یکی از نمونه های فساد سازمان یافته است که عامل اصلی آن پر بودن کیسه دولت بود. همچنین حقوق و امتیازات سرسام آور به عنوان معاش در ادارات دولتی نیز از پیامدهای منفی افزایش مخارج دولت در خلای مدیریت ناسالم می باشد. خرد ساختن تشکیلات دولت که خود پرمصرف و فساد آور میباشد، کار بس دشواری است؛ اما هرچه سریعتر باید اینکار صورت گیرد و یکی از راه های مبارزه با فساد و جلوگیری از آن می باشد.

کاهش مخارج دولت تنها به انگیزه مبارزه با فساد بدون دلایل اقتصادی پیامدهای منفی در پی خواهد داشت که کمتر از فساد اداری نمی باشد. کاهش تقاضا یکی از پیامدهای منفی کاهش مخارج دولت در شرایط رکود اقتصادی و ظرفیت بیکار می باشد. این درحالی است که افغانستان برای مدت طولانی نیاز به افزایش تقاضا دارد. اما باز هم باید این کار صورت گیرد به شرط اینکه منابع مالی ذخیره شده در نتیجه کاهش مخارج دولت، باید صرف مخارج سرمایه گذاری و خریداری تولیدات داخلی گردد.

## نا امنی

فساد اداری و ناامنی علت و معلول هم دیگرند. ناامنی سبب می شود بخش اعظم نیروی دولت صرف تأمین امنیت گردد. در نتیجه مدیریت و نظارت دولت بر فعالیت هایش ضعیف می گردد. از طرف دیگر فساد به عنوان آفت اداری سبب می شود که دولت نتواند اقتدار و حاکمیتش را حفظ کند، در این صورت برای مخالفین فرصت ناامن ساختن قلمرو دولت فراهم می گردد. در افغانستان هر دو مشکل همزمان برای دولت ایجاد شده است و حل هر کدام مستلزم پیدا کردن راه حل برای دیگری است. در طول یک دهه اخیر دولت افغانستان بین این پرسش قرار گرفته و هنوز نتوانسته تصمیم قاطع بگیرد. باید اعتراف کرد که تصمیم دشواری است.

## سیاست زدگی

سیاست زدگی و یا سیاسی شدن آفت نظام اداری و فعالیت ها اقتصادی است که می تواند پیامدهای منفی متعددی داشته باشد. فساد اداری یکی از پیامدهای منفی و مخرب سیاست و سیاست زدگی اداره است. دستیابی به قدرت و اعمال آن یکی از انگیزه های اعمال فساد است. در طول یک دهه اخیر رهبران سیاسی و سیاستمداران در افغانستان برای تصاحب قدرت و اعمال نفوذ تلاش کردند قانون را دور بزنند و به طور غیر قانونی عوامل خود را در ادارات دولتی و سازمان های بین المللی استخدام کنند. یا اینکه نتیجه یک پروسه کاملاً اداری را به نفع خود از مسیر اصلی اش منحرف سازند.

نمونه کامل آن دخالت در پروسه انتخابات در تمامی دوره ها می باشد تا اینکه سومین دور انتخابات ریاست جمهوری را به بحران کشاند. این شیوه متأسفانه امروزه تبدیل به یک سنت گردیده و تنها راه حل رسیدن به قدرت، جایگاه اجتماعی و موقعیت شغلی می باشد و تمامی افراد جامعه برای دستیابی به آن دنبال پیدا کردن راه حل سیاسی هستند. هم چنین منافع اقتصادی و ثروت اندوزی باعث شده است که سیاستمداران و احزاب سیاسی برای تصاحب پروژه های بزرگ اقتصادی اعمال نفوذ کنند و پروسه قانونی را مختل سازند. پرونده خریداری سوخت وزارت دفاع خود نوعی از اعمال نفوذ عوامل سیاسی در فعالیت های اقتصادی و اداری است. تا زمانی که به طور قانونی و ساختاری



مرز مشخصی میان فعالیت های اقتصادی و سیاسی، فعال اقتصادی و سیاسی، اداره و سیاست ایجاد نگردد اعمال نفوذ سیاست در نظام اداری و فعالیت های اقتصادی هم چنان ادامه دارد و پیامد آن نقض قانون و فساد اداری است.

## تعدد ادارات مبارزه با فساد

به باور برخی از تحلیل گران و کار شناسان امور اداری و مالی، یکی از عوامل مهم و اثرگذار بر افزایش فساد اداری را تعدد نهاده ای عدلی و قضایی مبارزه با فساد می دانند. درحال حاضر تعداد ادارات مبارزه با فساد با می توان چنین برشمرد:

۱) اداره عالی مبارزه با فساد اداری، ۲) شورای عالی مبارزه با فساد، ۳) قوه قضایه، ۴) تفتیش داخلی تمام نهادهای دولتی، ۵) اداره عالی تفتیش و برخی نهادهای بین المللی مثل سیگار و ... این نهادهای نه تنها کمکی به زدایش فساد کرده اند بلکه باعث افزایش فساد در کشور شده است. گفته می شود که در برخی از این نهادها افرادی گماشته شده که خود آغشته به فساد اند.

موارد فوق الذکر مهم ترین ریشه های فساد اداری در افغانستان می باشد تا زمانی که مطالعات دقیق و ارزیابی و تفتیش مسلکی از نظام اداری و فعالیت های اداری و اقتصادی یک دهه اخیر در افغانستان صورت نگیرد، موارد مذکور می تواند به عنوان فرضیه های نیرومند باقی باشند و منتظر کشف جدید در عرصه شناخت عوامل و ریشه های فساد باشیم. پیشنهاد مشخص این است که سیاست هایی که به هدف مبارزه با فساد اداری تا کنون اتخاذ شده است باید مورد تجدید نظر جدی قرار گیرد و دلایل ناکامی سیاست های مذکور باید جستجو گردد.

## ضرورت و اهمیت موضوع

فساد پدیده ایست که کم و بیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد. اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. همانطوری که نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه یافتگی کشورها تفاوت دارد.

موضوع فساد به طور فزاینده ای توسط سازمان های بین المللی، دولت های ملی و دانشگاهی مورد بحث قرار گرفته است. فساد انواع مختلفی دارد که شایع ترین آن اختلاس و دریافت رشوه در سازمان های دولتی می باشد. پژوهشگران و اقتصاددانان، فساد را به سوء استفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی تعریف کرده اند. فساد پدیده ای است که کم و بیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد. اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است، همان طور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر انواع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه یافتگی تفاوت دارد. اما در هر صورت فساد موجب انحطاط است، سیاست های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می دهد، باعث هدر رفتن مردم نسبت به دستگاه های دولتی و غیر دولتی کاهش یافته، بی تفاوتی، تنبلی و بی کفایتی افزایش می یابد. فساد، اعتقاد و ارزش های اخلاقی جامعه را متزلزل می کند، مصارف انجام کارها را افزایش می دهد و رشد رقابت پذیری را دشوار می سازد. همچنین تلاشهای فقرزدایی را ناکام میسازد و بی انگیزگی و بدبینی ایجاد میکند و زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می آورد. فساد اداری مانع سرمایه گذاری میشود و مسیر رشد و توسعه اقتصادی را با موانع بسیار مواجه میسازد و از طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت

های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد میشود و ریشه‌های آن هر روز عمیق تر در بطن جامعه نفوذ میکند. بنا براین، مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورت جدی و انکار ناپذیر است. نظام اداری بدنه اصلی قوه اجرایی و بازوی اجرایی آن است. با وجود این در اکثر کشورها حتا ممالک توسعه یافته هم کارایی و اثربخشی نازی دارد و در عین حال مسؤلیت های خطیر و خاصی نیز بر عهده دارد. بانک جهانی در گزارش توسعه خود رسماً ضعف و ناتوانایی کشورها را ناشی از عملکرد ضعف سازمان های دولتی می داند و تحول اداری را عاملی در توسعه یافتگی و کنترل فساد دولتی معرفی می کند. عوامل بوروکراتیک که در نظام اداری نمود دارد در فساد اداری نقش کارساز بازی می کند. نظام اداری ناکارآمد خود عامل فساد خواهد بود. در برابر نظام اداری کارآمد با الگوها و مکانیسم مناسب به سلامت اداری کمک می کند.

نخست، صداقت و تعهد لازم در امر مبارزه با فساد در مسوولان و گردانندگان اصلی این نهادها وجود نداشته است. مسوولان اصلی این نهادها هیچگاهی صادقانه و متعهدانه به زدودن فساد اداری فکر نکرده است؛ دوم، بوروکراسی طولانی و ساختار عریض و طویل این ادارات خود باعث اشاعه و گسترش فساد گردیده است. این نهادها بجای زدودن فساد اداری از افغانستان، خود باین پدیده گرفتار شده است. هم اکنون بوروکراسی و برنامه های این ادارات هیچ تفاوتی با سایر ادارات نداشته و میزان فساد و اختلاس در این ادارات بیشتر از سایر ادارات میباشد (صادقی، ۱۳۹۰). بر اساس گفته های "سری راک پلی پات" (۱۳۹۴)، رئیس آسای سازمان بین المللی شفافیت، نظام قضایی افغانستان و ادارات مبارزه با فساد اداری نیازمند اصلاحات گسترده ای است و هم اکنون برای مبارزه با فساد کارایی خود را از دست داده و تا هنوز هیچ مفیدی به محاکم این کشور کشانده نشده است و از سویی مداخلات سیاسی در انتخابات قضات نیز یک مشکل عمده است. اما "جسلن مسن"، معاون بخش (U.N.D.P) سازمان ملل در افغانستان عدم موجودیت یک طرح واضح و مشخص و نبود یک رهنمود جامع در دولت افغانستان را مشکل اساسی افزایش فساد اداری میداند (تسنیم، ۱۳۹۴).

نبود اراده سیاسی در طول این سال ها پاشنه اشیل مبارزه با فساد اداری به حساب می آید. ساختار قدرت در افغانستان در طول این سال ها با فساد عجین شده است و در این شرایط هیچ راهکار غیر سیاسی نمی تواند راه به جایی ببرد. برای حفظ پرستیژ کشور و کسب کمک های کشورهای حمایت کننده و همچنین کسب حمایت و اعتماد مردم به حکومت لازم است تا قدم های جدی تری در این راستا برداشته شود (وعظی، ۱۳۹۳).

عوامل مختلفی باعث افزایش فساد در کشور شده است که می توان به طور کلی بعضی از عوامل جهان شمول فساد اداری را در افغانستان تعمیم داد و برخی از ریشه های فساد اداری مختص به افغانستان را یادآور شد و راه های مبارزه با آن را جستجو کرد. این عوامل را می توان چنین برشمرد:

عدم تطبیق قانون، سیاسی شدن نهاد های عامه، عدم دسترسی به اطلاعات که یکی از عمده موانع در راستای حکومت داری خوب، عدم شفافیت و حسابدگی، اقتدار رهبران فاسد، انجام اعمال غیرقانونی، فقدان سیستم های تضمین کننده شفافیت، عدم مسؤلیت پذیری و پاسخگویی، موجودیت روابط قومی و خانوادگی در نهاد های دولتی، ضعف اقتصادی در کشور، حمایت افراد مفسد از سوی مقامات، عدم پیگیری مسوولان فاسد از سوی نهاد های عدلی و قضایی، تعدد نهاد های عدلی و قضایی مبارزه با فساد، عدم وجود تحرک و انگیزه در میان مقامات، عدم توجه به وضعیت مأمورین دولتی، عدم توازن در پرداخت امتیازات، عدم تعهد سیاسی در امر مبارزه با فساد و غیره (بها، ۲۰۱۵).

اهمیت و نقش اصلاح و بهبود روش ها و نیز در نظام اداری انکار ناپذیر است. بررسی مطالعات پژوهشگران (محققان) و تجارب مدیران موفق در کشورهای پیشرفته و یا در حال توسعه مبین آن است که اصلاح و تجدید نظر مستمر در سیستم ها و روش های انجام کار باتوجه به پیشرفت علوم و فن آوری [تکنالوژی] امری اجتناب ناپذیر است چرا که در غیر این صورت سیستم پاسخگوی نیازهای جامعه نبوده و محکوم به زوال خواهد بود. در مجموع تأثیر مستقیم اصلاح و بهبود روش ها در بهبود عملکرد و فعالیت های دستگاه ها به گونه ای است که در صورت غفلت و کم توجهی، امکان استفاده از توانمندی های موجود به حد اقل ممکن تقلیل یافته و عملاً منجر به عقب افتادگی نظام اداری کشور می گردد. بنا براین، بهبود روش های اجرایی نیز به عنوان یک عامل مهم در مبارزه با مفاسد اداری تلقی می گردد. خیلی از مفاسد از نحوه و شیوه انجام کار حاصل می شود، ابداع شیوه های مناسب از ایجاد زمینه مساعد برای ارتکاب جرم جلوگیری می کند.

در هر صورت فساد موجب انحطاط است، سیاست های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می دهد، باعث هدر رفتن منابع ملی می شود و به کاهش اثربخشی دولت ها در هدایت امور می انجامد و از این طریق اعتماد مردم نسبت به دستگاه های دولتی و غیر دولتی کاهش یافته، بی تفاوتی، تنبلی و بی کفایتی افزایش می یابد. فساد، اعتقاد و ارزش های اخلاقی جامعه را متزلزل می کند، مصارف انجام کارها را افزایش می دهد، و رشد رقابت پذیری را دشوار می سازد. همچنین تلاش های فقر زدایی را ناکام می سازد، بی انگیزگی و بدبینی ایجاد می کند و زمینه تضعیف روحیه افراد درست کار را فراهم می آورد. فساد اداری مانع سرمایه گذاری می شود و مسیر رشد و توسعه اقتصادی را با موانع بسیار مواجه می سازد و از طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت های نادرست برای دست یابی به درآمدهای سهل الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد اجتماعی و اقتصادی را فراهم می سازد. از طرف دیگر، هر کجا فساد ریشه بدواند، روز به روز بیشتر شده، مقابله با آن بسیار دشوار می شود و ریشه های آن هر روز عمیقتر در بطن جامعه نفوذ می کند (میرزاد، ۱۳۹۰).

۱. فساد اداری اعتماد مردم نسبت به دستگاه های دولتی و غیر دولتی را کاهش می دهد، بی تفاوتی، تنبلی و بی کفایتی را در جامعه افزایش می دهد؛
  ۲. اعتقاد و ارزش های اخلاقی جامعه را متزلزل می کند؛
  ۳. هزینه انجام کارها را افزایش داده و رقابت پذیری را دشوار می سازد؛
  ۴. تلاش های دولت ها برای فقرزدایی را ناکام ساخته و موجب بی انگیزگی و بدبینی در جامعه می شود؛
  ۵. زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می آورد؛
  ۶. مانع سرمایه گذاری شده و مسیر رشد و توسعه اقتصادی را مسدود می نماید؛
  ۷. از طریق هدایت ناصواب و نادرست استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی و مادی به سمت فعالیت های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد جامعه را فراهم می کند؛
  ۸. همانند سرطان بوده و هر جا که ریشه بدواند، روز به روز بر سرعت شیوع آن افزوده شده و در نتیجه مقابله با آن بسیار دشوار می گردد؛
- در یک جمع بندی کلی، شناخت و مقابله با آن در عرصه های مختلف حایز اهمیت بوده و ضرورت جدی و انکار ناپذیر است.

## تعریف مفاهیم

### فساد

ریشه «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن» (Rump ere) است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی، آنچه که شکسته یا نقض

می‌شود می‌تواند یک «شیوه رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری» باشد. در زبان فارسی برای فساد معانی مختلفی مانند: «تباهی»، «ستم»، «مال کسی را گرفتن»، «گزند»، «زیان»، «ظلم و ستم»، «شرارت» و «بدکاری» ذکر شده است، فساد به سوء استفاده از قدرت برای کسب منفعت شخصی یا منافع گروهی اشاره دارد. فساد تجلی نوعی از رفتار مقامات دولتی است که در آن به طور نادرست و غیرقانونی با سوء استفاده از قدرت عام محول شده به آن‌ها، خود و نزدیکانشان را غنی می‌سازند، بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی مانند ویتوتانزی، ماکیاولی، منتسکیو، روسو، بنتام، و گورنال میردال، به تعریف و اظهار نظر در مورد فساد پرداخته اند. به عقیده ماکیاولی، فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد سست و قضیلت و تقوای آن‌ها به نابودی کشیده می‌شود. از آن جایی که بسیاری از افراد از نظر درجه تقوا و پرهیزگاری ضعیف هستند، زمینه فساد در آن‌ها همواره وجود دارد، مگر آن زمانی که تحت هدایت و نفوذ یک رهبر بزرگ قرار گیرند (زاهدی، ۱۳۷۵، صص ۲۳۴-۲۴۵).

## فساد اداری

واژه فساد اداری به معنای نادرستی و کردار خلاف قانون افرادی که در مسند قدرت و مسوولیت قرار دارند. در فصلنامه تخصصی مسائل مالی و توسعه بانک جهانی فساد اداری را چنین تعریف نموده است: سوء استفاده از اختیارات محوله، به نیت حصول نتایج تعریف نشده در مسوولیت‌های محوله. همچنان در نشریه تخصصی حسابداری انجمن حسابداران خبره لندن آمده است که فساد اداری عبارت است از سوء استفاده از امکانات و اختیارات دولتی به نیت تأمین منافع شخصی و خصوصی. به عبارت دیگر، فساد اداری عبارت است از تصرف ناحق در امکانات بخش عامه یا دولتی و سوء استفاده از این قبیل تسهیلات برای پیشبرد هدف‌ها و مقاصد حزبی و سیاسی (شلالوند، ۱۳۸۵، صص ۱۳۲-۱۳۳).

در یک تعریف دیگر از فساد اداری آمده است که هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی به نیت عمدی و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری که منجر به نقض قوانین و مقررات کشور انجام پذیرد یا ضرر و زیانی ره به اموال، منافع، منابع و امنیت عامه و یا جمعی از مردم وارد نماید.

## اداره

اندیشمندان حقوق اداری، تعاریف گوناگون و متعددی از اداره ارائه نموده‌اند (انصاری، ۱۳۸۳، ص ۳۸) که به نحوی می‌توان آنها را در قالب دو مفهوم کاربردی و سازمانی تعریف نمود: در مفهوم کاربردی اداره عبارت است از فعالیت‌ها و خدماتی که به وسیله سازمان‌های عمومی یا زیر نظر آنها انجام یا ارائه می‌شوند (همان اثر، همان جا). در مفهوم کاربردی اداره، اهداف و مقاصد آن، مدنظر است، در حقوق اداری دو هدف عمده را برای اداره یا سازمان اداری در نظر گرفته‌اند؛ حفظ نظم و انجام خدمات عمومی. اما در مفهوم سازمانی اداره به مجموعه امکانات و اشخاصی اطلاق می‌شود که اهداف اداره را تحقق می‌بخشد. به عبارت دیگر، به‌کارگیری ابزارهای مادی و نیروی انسانی که در عملیاتی کردن اهداف اداره مؤثرند، موردنظر است. بنابراین، از نظر سازمانی، اداره عبارت است از

مجموع سازمان‌های اداری اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی که با تمام امکانات موجود، شامل امکانات مادی و انسانی، اهداف اداره را تحقق می‌بخشند (موسی زاده، ۱۳۸۲، ص ۴۴).

بند یک ماده سوم قانون مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری افغانستان، قلمرو شمول اداره را چنین تبیین می‌کند: اداره عبارت است از تمام ادارات دولتی اعم از قضاء، سارنوالی، قوای مسلح، پولیس، امنیت ملی، تصدی‌ها و مؤسسات مختلط خصوصی و غیردولتی که به نحوی از انحاء در معامله با دولت قرار می‌گیرند. و نیز بند یک ماده سوم قانون کار افغانستان درباره تعریف اداره این‌گونه مقرر می‌دارد: اداره عبارت است از وزارتخانه‌ها، ادارات دولتی و غیردولتی، کمیسیون‌های مستقل، تصدی‌ها، تشبثات خصوصی و مختلط و مؤسسات خارجی مقیم جمهوری اسلامی افغانستان که کارکن در آن مصروف کار تولیدی یا خدماتی می‌باشد.

بنابراین، در مجموع می‌توان گفت اداره عبارت است از مجموعه واحدهای سازمان یافته‌ای که وظیفه آنها تأمین منافع و نیازمندی‌های عمومی است (انصاری، ۱۳۸۳، ص ۴۰)،

و سازمان اداری در واقع ساختار حقوقی سازمان یافته‌ای است که دارای صلاحیت، اموال و کارمندی بوده که موظف به فعالیت و کار می‌باشند.

## نظام اداری

نظام اداری را می‌توان شبکه‌ای از روش‌ها، شیوه‌ها، قوانین و برنامه‌های اجرایی دانست که در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی برای اداره ساختار حکومتی کشورها وجود دارند و فعالیت می‌نمایند. با توجه به این تعریف، مفهومی که از نظام اداری استنباط می‌شود، اینست که اداره، نظم اجتماعی خاصی است که براساس آن عده‌ای از افراد بمنظور رسیدن به یک سلسله اهداف نسبتاً مشخص با یکدیگر همکاری می‌کنند. به عقیده «الیور شلدون» اداره، در حکم رهبری و هدایت مؤثر است که هدف‌ها را تعریف و توصیف می‌کند (حقیقی، ۱۳۸۴، ص ۴۴).

بنابراین، نظام اداری متشکل از اجزای همچون منابع انسانی، سازماندهی و تشکیلات، نظام‌ها و روش‌ها، قوانین و مقررات و امکانات و منابع که دارای یک رابطه متقابل و ارگانیک هستند و جامعه را برای تحقق اهداف و آرمان‌های خود رهبری می‌نماید، خواهد بود (حقیقی، ۱۳۸۴، ص ۲۳).

با شناخت دقیق این نظام، اصول و مبانی جامعه و شرایط محیطی و داخلی حاکم بر آن می‌توان زمینه‌های تحقق اصلاح نظام اداری را فراهم نمود.

## مستخدم عمومی

قبل از اینکه به تعریف و تحلیل چستی مستخدم عمومی پرداخته شود، تبیین مفهوم استخدام ضروری می‌نماید. واژه استخدام در لغت این‌گونه شده است: به خدمت وا داشتن، به کار گماشتن، نوکرگرفتن و خدمت خواستن یا کسی را برای خدمت خواستن (عمید، ۱۳۸۴، ص ۱۳۷).

برخی از حقوق دانان در تعریف استخدام می‌نویسد: استخدام عبارت است از به کار گماشتن کسی و رابطه کاری بین دولت یا مؤسسات عمومی و اختصاصی با کسی یا کسانی بدون اینکه مشمول عقد اجاره باشد.

مفهوم استخدام عمومی در زمان‌ها و دوران‌های مختلف، یک سان نبوده بلکه با دیگرگونی‌ها و تحولات سیاسی اجتماعی جوامع انسانی، معانی متفاوتی را به خود اختصاص داده است؛ اما با وجود اختلاف میان آنها، این مفاهیم به

کلی نسبت بهم بیگانه نبوده‌اند؛ بلکه نزدیکی‌های بسیاری باهم داشته‌اند. امروزه میتوان گفت که در بیشتر کشورهای پیشرفته صنعتی، استخدام عمومی، مجموع قدرتها و صلاحیت‌های قانونی است که قدرت عمومی به مستخدم میدهد، تا اینقدرت و صلاحیتها بمنظور برآوردن نیازهای همگانی مردم کشور، بکار برده شود (ابوالحمد، ۱۳۸۳، ص ۱۰۱). با این حساب، مستخدم به کسی اطلاق می‌گردد که رابطه استخدامی با شخص (حقیقی و حقوقی) داشته باشد خواه طرف این رابطه، دولت باشد یا نباشد.

مستخدم عمومی در قوانین افغانستان

با توجه به گستردگی معانی مستخدم عمومی، تعریف روشن و شفافی از آن در قوانین افغانستان ارائه نگردیده است؛ اما در عین حال، آن چه ذیل این واژه در برخی از قوانین مربوطه آمده، به این قرار است: در بند ۳ ماده سوم قانون خدمات ملکی، ذیل اصطلاح مأمور خدمات ملکی چنین آمده است؛ «شخصی است که با رعایت احکام این قانون به منظور ارایه خدمات به طور دایمی در اداره دولتی استخدام می‌گردد.» در این ماده دو رکن برای مستخدم عمومی ذکر شده است: یکی زمانی است که استخدام و به کار بردن آن به صورت دائم است، و دیگری رکن مکانی است که محل خدمت و استخدام او در اداره دولتی باشد.

اصولنامه مأمورین مصوب ۱۷ جدي ۱۳۳۳ در بند ۱ اصل اول، رکن مالی مستخدم را برجسته می‌کند: اشخاصی که به خدمات دولتی مؤظف بوده از بودجه دولت معاش داشته، مکلف به دادن سوانح و مجبور به قید سجد باشند، مأمور شناخته می‌شوند. با این حساب به ارکان زمانی و مکانی اشاره نشده، و در عوض معاش از بودجه عمومی را قید نموده است.

ماده دوازدهم قانون جزا، به دسته‌بندی مأمورین و مستخدمین خدمات ملکی پرداخته و افراد ذیل را به عنوان موظفین خدمات عامه برشمرده است: (۱) مأمورین و اجیران دولت و تصدی‌های دولتی؛ (۲) مأمورین و اجیران موسسات عامه؛ (۳) اعضای ارکان دولت و جرگه‌های ولایتی و محلی؛ و (۴) وکیل مدافع، حکم، اهل خبره، شهود و سایر اشخاصی که تصادیق شان معتبر شناخته شود.

از بررسی مواد فوق میتوان به این نتیجه دست یافت که در هیچ یک از این قوانین تعریف صریح و روشنی از مستخدم عمومی ارائه نشده است، با این حال، از جمع‌بندی این مواد چنین به دست می‌آید: مستخدم عمومی شخصی است که مطابق قانون جهت انجام خدمات عمومی بطور دایمی در اداره دولتی استخدام شده و از بودجه عمومی امرار معاش می‌کند.

## سازمان

به نقل از پیتر دراکر، سازمان یک برنامه اجتماعی هدفمند، با برنامه‌هایی روشن است که به سبب داشتن ساختاری آگاهانه و مرزهایی مشخص، فعالیت‌هایی را به انجام می‌رساند. مفهوم سازمان همواره با سازماندهی همراه بوده است و ساختار در حقیقت حاصل فرایند سازماندهی است؛ یعنی سازماندهی فرایندی که توسط آن ساختار یک سازمان ایجاد و نگهداری می‌شود.

## ساختار سازمانی

ساختار سازمانی، تعیین‌کننده نحوه ارتباطات، جایگاه تصمیم‌گیری، نحوه گزارش‌دهی و سلسله مراتب اختیارات است، شناسایی آن بازتاب‌دهنده نمای کلی سازمان (اداره) است. با توجه به مواردی که ساختار تعیین می‌کند، وجود ساختاری

مناسب با هدف‌ها و نیازهای سازمان ضرورت دارد چراکه در نهایت همه تصمیم‌های مدیریت در زمینه برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی و کنترل روی ساختار پیاده‌می‌شود و ساختار باید قدرت این تصمیم‌ها را به نحو شایسته داشته باشد. اگر ساختار سازمانی دچار مشکل باشد طبیعتاً آن سازمان نمی‌تواند کارآمدی و اثربخشی لازم را داشته باشد.

## نتیجه‌گیری

از این تحقیق چنین استنباط می‌شود که کاستی‌ها در ساختارهای نظام اداری افغانستان بیشتر وجود دارد که خود فساد را بزرگوار کرده، در قدرت سازمان‌های اداری می‌توان بدون پرداخت رشوه، کاری از پیش برد. در بسیاری از ادارات، سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، شاروالی‌ها، نهادهای امنیتی، ترافیک، اعطای پُست‌ها در سازمان‌های مختلف حتی در دانشگاه‌ها تنها رشوه و روابط به‌جای ضوابط، در انجام امور اداری کارساز است. به‌صورت علنی از شهروندان رشوه مطالبه می‌کنند. نه براساس ضابطه، صلاحیت و شایستگی؛ بلکه براساس رابطه‌مداری، باندبازی صورت می‌گیرد. احراز برخی مشاغل و یا عضویت در هیئت مدیره‌های گوناگون با عناوین مختلف همچون مشاوره با هدف ایجاد رابطه و سوءاستفاده از موقعیت و وظیفه‌ای صورت می‌گیرد، امری متداول است. مبارزه با فساد قبل از هرچیز مستلزم شناسایی عمیق فساد و همین‌طور شناسایی افراد فاسد و سوءاستفاده‌کننده است، بنابراین سوءاستفاده از موقف شغلی؛ حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نقض و یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار می‌شود که خود نقض قوانین در افغانستان است.

## منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۸۳). حقوق اداری افغانستان، چاپ هفتم، تهران: انتشارات توس، ص ۱۰۱.
۲. انصاری، ولی‌الله. (۱۳۸۳). کلیات حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان، ص ۳۸.
۳. تانزی، و. (۱۳۷۸). مسأله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه؛ بهمن آقایی، تهران: اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ۱۴۹-۱۵۰ و ۱۸۹-۱۷۸.
۴. حقیقی، محمد علی. (۱۳۸۴). مدیریت تطبیقی، تهران: انتشارات ترمه، ص ۴۴.
۵. حقیقی، محمد علی. و زهرا مؤمنی مایانی. (۱۳۸۴). مدیریت تطبیقی نظام‌های اداری پیشرفته، تهران: انتشارات ترمه، ت ص ۲۳.
۶. زاهدی، شمس‌السادات. (۱۳۷۵). نگرش بر فساد و آثار آن، دانش مدیریت، شماره دوم، بهار. صص ۲۳۴-۲۴۵.
۷. شالوند، عبدالعلی. (۱۳۸۵). اختلاس و فساد اداری، آفت توسعه، مجلس و پژوهش، سال پنجم، شماره ۲۵، خرداد و شهریور، صص ۱۳۲-۱۳۳.
۸. عمید، حسن. (۱۳۸۴). فرهنگ فارسی عمید، تهران: امیرکبیر، تهران، ج ۱، ص ۱۳۷.
۹. قانون نظارت بر تطبیق ستراتیژی مبارزه با فساد اداری، طی فرمان شماره (۳۶) ۳۱/۴/۱۳۸۷ ریاست ج.ا.
۱۰. موسی زاده، رضا. (۱۳۸۲). حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان، ص ۴۴.
۱۱. همدی خطبه‌سرا، ابوالفضل. (۱۳۸۴). فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن، چاپ اول، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۲. بها، شریف. (۲۰۱۵). عوام و راه‌های کاهش فساد اداری در افغانستان، برگرفته از:
۱۳. <http://zhman.net/?p=45559>
۱۴. خلیلی، عبدالکریم. (۱۳۹۴). ریشه‌های فساد اداری در افغانستان، برگرفته از: [am.af/1394/09/01/corruption-afghanistan-gov-af/](http://am.af/1394/09/01/corruption-afghanistan-gov-af/)



۱۵. اتاق تجارت و صنایع افغانستان، (۱۳۹۱). مبارزه با فساد مالی و اداری، یک ضرورت برای ایجاد محیط مناسب تجارت، برگرفته از:

<http://www.acci.org.af/da/articles/۴۶۴-n.html>

۱۶. میرزاد، محمد امین. (۱۳۹۰). فساد اداری چیست؟، برگرفته از:

<http://www.ufuqmagazine.org/dari/۱۳۹۰/۲۹/>

۱۷. واعظی، محمد. (۱۳۹۳). حکومت جدید افغانستان و اراده سیاسی مبارزه با فساد، برگرفته از:

[http://www.bbc.com/persian/afghanistan/۲۰۱۴/۱۰/۱۴۱۰۰۷\\_k۰۵\\_afghan\\_new\\_gov\\_and\\_corruption](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/۲۰۱۴/۱۰/۱۴۱۰۰۷_k۰۵_afghan_new_gov_and_corruption)

۱۸. صادقی، هادی. (۱۳۹۰). نهادهای ناکارآمد مبارزه با فساد اداری، برگرفته از:

[http://www.dailyafghanistan.com/remark\\_detail.php?post\\_id=۱۲۲۶۹۰](http://www.dailyafghanistan.com/remark_detail.php?post_id=۱۲۲۶۹۰)

۱۹. خیرگزاری تسنیم، (۱۳۹۴). شفافیت نیاز مهم نهادهای مبارزه با فساد اداری در افغانستان، برگرفته از:

<http://www.tasnimnews.com/fa/news/۱۳۹۴/۱۱/۲۸/۱۰۰۴۰۶۳>

\*\*\*\* \* \* \* \* \*

بررسی ابعاد حقوقی فساد اداری و ادارات موازی در افغانستان

