



Political and Administrative Corruption in Afghanistan: Causes and Strategies for Combating It

Seyyed Abdul Qayyum Sajjadi¹

Abstract

Corruption is one of the most serious challenges to governance. Despite variations in its depth and scope, corruption affects nearly all societies and governments to some extent. In third-world and underdeveloped countries, corruption is among the primary causes of underdevelopment, poverty, and social stagnation. Combating corruption is a cornerstone of good governance. The methods and strategies to address this destructive phenomenon have consistently been a major concern for governments and a focal point for experts in the field.

This study employs a descriptive-explanatory method and utilizes both library and field research to examine the causes and factors contributing to political and administrative corruption in Afghanistan and to propose strategies for combating it (research question). Emphasis on the principles of rule of law, public participation, public oversight, social justice, and administrative efficiency are key indicators in the fight against corruption (hypothesis).

The findings reveal that the absence of the rule of law, the prevalence of a traditional political culture, nepotism, self-serving and uncommitted officials, lack of public participation and oversight, and the absence of accountability and auditing in governmental institutions are fundamental factors in the emergence, spread, and persistence of corruption in the country (research findings).

The results provide practical and effective solutions for policymakers and governance practitioners. These strategies are discussed under five key headings: strengthening the rule of law, enhancing public participation and oversight, implementing financial audits and ensuring administrative accountability, selecting committed employees, and securing adequate financial support for employees (strategies).

Keywords: Corruption, Political Corruption, Administrative Corruption, Causes of Corruption, Strategies to Combat Corruption, Afghanistan.

1 - PhD in International Relations, Professor and Faculty Member at Khatam al-Nabiyyin University, Faculty of Law and Political Science, Department of International Relations.



فساد سیاسی و اداری در افغانستان؛

عوامل و راهکارهای مبارزه با آن

سید عبدالقیوم سجادی^۱

تاریخ دریافت: ۱۲-۶-۱۴۰۳

تاریخ تأیید: ۱۳-۸-۱۴۰۳

چکیده

فساد، یکی از معضلات و چالش‌های جدی حکمرانی است. علی‌رغم تفاوت در عمق و گستره فساد، کم‌وبیش همه جوامع و دولت‌ها با این معضل روبرو هستند. فساد در کشورهای جهان سوم و جوامع توسعه‌نیافته، از مهم‌ترین عوامل و ریشه‌های توسعه‌نیافتگی، فقر و عقب‌افتادگی اجتماعی محسوب می‌شود. مبارزه با فساد از مهم‌ترین کارویژه‌های حکومت‌داری خوب محسوب می‌شود. همواره، روش‌ها و راهکارهای مبارزه با این پدیده ویرانگر نیز از دغدغه‌های مهم دولت‌ها و از مسائل مورد توجه و اهتمام صاحب‌نظران این عرصه بوده است. این نوشتار، تلاش می‌کند تا با استفاده از روش توصیفی-تبیینی و گردآوری معلومات کتابخانه‌ای و میدانی، ضمن بررسی زمینه‌ها و عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان، راهکارهای مبارزه با آن را در این کشور توضیح دهد (مسئله تحقیق). اهتمام و تأکید بر اصل حاکمیت قانون، مشارکت همگانی، نظارت عمومی، عدالت اجتماعی و کارآمدی اداری از مهم‌ترین شاخص‌های مبارزه با فساد هستند (فرضیه). بررسی انجام‌شده نشان می‌دهد که نبود حاکمیت قانون، وجود فرهنگ سیاسی سستی، خویشاوندگرایی و کارگزاران سودجو و بی‌تعهد، نبود مشارکت عمومی و نظارت همگانی و عدم پاسخگویی و حسابرسی در ادارات از عوامل اساسی ظهور، گسترش و استمرار فساد در کشور هستند (یافته‌های تحقیق). نتایج و یافته‌های این تحقیق، رهکردهای عینی و اجرایی مؤثر و کارآمدی برای دست‌اندرکاران امور حکومت‌داری ارائه می‌کند. این راهکارها ذیل پنج عنوان اساسی تقویت

۱. دکترای روابط بین‌الملل، استاد و عضو کادر علمی دانشگاه خاتم‌النبین، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دیپارتمنت روابط بین‌الملل

حاکمیت قانون، تقویت مشارکت عمومی و نظارت همگانی، حسابرسی مالی و پاسخگو کردن اداره، گزینش کارمندان متعهد و تأمین مالی کارمندان بررسی می‌شود (راهکارها).
واژگان کلیدی: فساد، فساد سیاسی، فساد اداری، عوامل فساد، راهکارهای مبارزه با فساد، افغانستان.



فساد، یکی از مهم‌ترین چالش‌های حکومت‌داری و از دغدغه‌های جدی دولت‌ها محسوب می‌شود. این پدیده، کم‌وبیش در همه کشورهای وجود دارد؛ اما در جوامع توسعه‌نیافته جهان سوم، سرطان مزمن و ویرانگری است که باعث تشدید توسعه‌نیافتگی، فقر، بی‌عدالتی و تبعیض اجتماعی می‌شود. این موضوع، از دیرباز تاکنون در ابعاد و جنبه‌های مختلفی در دستور کار محققان و پژوهشگران قرار داشته است. فساد، در ساده‌ترین معنا، به سوءاستفاده از موقعیت رسمی برای دستیابی به اهداف و منافع شخصی و فردی تعریف شده است؛ این تعریف، حکایت از رابطه‌ای جدی میان انواع فساد دارد. سوءاستفاده از مناصب سیاسی و اداری به طبقه‌بندی فساد در دو نوع کلی سیاسی و اداری اشاره داد که از نظر سطح، سطوح مختلف فردی، جمعی و حکومتی دارد و از نظر مرجع نیز ناظر به افراد، نخبگان سیاسی یا متولیان امور اداری است. این پدیده، آثار و پیامدهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دارد که تشدید فقر و عقب‌ماندگی، تشدید شکاف‌های اقتصادی، تقویت شکاف‌های اجتماعی و ایجاد تبعیض اجتماعی، تخصیص نامناسب امکانات و منابع ملی و ضعف و ناتوانی اداره در انجام وظایف خود از مهم‌ترین پیامدهای فساد سیاسی و اداری هستند.

عوامل فساد و راهکارهای مقابله با آن از محورهای مهم دیگر این بحث هستند که در این نوشتار بررسی می‌شوند. هرچند دو بُعد سیاسی و اداری، از میان ابعاد مختلف فساد، تحت‌عنوان فساد سیاسی و اداری از ابعاد مهم و برجسته این موضوع هستند و هرکدام را باید مجزا بررسی کرد، اما منظور از فساد در این تحقیق، باتوجه به رابطه عمیق بین این دو بُعد، ترکیبی از همان فساد سیاسی و اداری است. در واقع، فساد سیاسی از ریشه‌های مهم فساد اداری است که در قالب آن تحقق و عینیت می‌یابد. از سوی دیگر، باید توجه داشت که هر نوع راه‌حل و راهکار مناسب و عینی برای مبارزه با فساد، نیازمند شناسایی دقیق عوامل است. ما در این نوشتار، تلاش خواهیم کرد تا با استفاده از نظریه‌های مطرح درباره فساد، ضمن مروری بر پیامدهای آن، عوامل آن در افغانستان را تجزیه و تحلیل کنیم و در نهایت، به راهکارهای مناسب و مؤثر مبارزه با فساد را تأکید کنیم. نتیجه و یافته‌های این تحقیق برای تدوین برنامه‌های مؤثر مبارزه با فساد توسط سیاست‌سازان و متولیان امور سیاسی و اداری، مفید و راهگشا خواهد بود؛ بنابراین، مسئله



اصلی تحقیق حاضر، مطالعه و بررسی عوامل فساد و راهکارهای مبارزه با آن در افغانستان است. این تحقیق، با استفاده از روش توصیفی و تبیینی و تجزیه و تحلیل نگرش نخبگان از طریق انجام نظرسنجی، تلاش می‌کند تا عوامل فساد در افغانستان و راهکارهای مبارزه با آن را تبیین کند.

۱. مباحث مفهومی

فساد در لغت، به معنای تباهی، نقض، انحراف و خروج از اعتدال است و در اصطلاح و ادبیات دینی، نقض قوانین شرعی و عبور از حدود مجاز و قانونی و در مقابل کلمه صلاح است. در ادبیات سیاسی، فساد به معنای سوءاستفاده از موقعیت سیاسی و اداری برای منافع شخصی است. تعاریف مختلفی برای فساد سیاسی و اداری ارائه شده‌اند؛ اما در بیان بیشتر نویسندگان، «انحراف از وظایف رسمی مربوط به یک منصب عمومی برای کسب منافع مادی و غیرمادی شخصی یا نقض قوانین و اعمال انواع ویژه‌ای از نفوذ شخصی است» (کی. جین، ۱۳۸۶). به باور برخی، تعریف فساد آن‌چنان مبهم و پیچیده است که ارائه تعریف تعمیم‌پذیر و غیرمتناقض از فساد سیاسی ممکن نیست (هیوود، ۱۳۸۱: ۲۳)؛ اما این نویسندگان، خود در تعریف فساد می‌گویند: «فساد، رفتاری است که وظایف رسمی یک نقش عمومی به دلیل ملاحظه خصوصی به سود نقدی یا منزلتی منحرف می‌شود» (هیوود، ۱۳۸۱: ۶۳). فساد، نقیض صلاح و مفسده، نقیض مصلحت است. تعریف اصطلاحی فساد، با توجه به تعدد جوانب، متعلق و مصادیق آن تفاوت می‌کند. همان‌گونه که تعاریف مختلفی از این رخداد در فرهنگ‌های مختلف وجود دارد، رویکردها و زوایه دید نیز در تفاوت تعریف آن تأثیرگذار است. هرچند تعریف عامی برای فساد وجود ندارد، اما در مجموع می‌توان گفت فساد، رفتاری مخالف با معیارهای قانونی و اخلاقی و ضدمصلح جمعی است که از شخص یا جمعی ناشی می‌شود (معاویه، ۱۴۳۲ ه.ق: ۷۴). فساد در اصطلاح شرعی شامل هرنوع معصیت و مخالفت با احکام و مقاصد شریعت اسلامی است و همه شرور از محرمان و مکروهات را در بر می‌گیرد؛ زیرا در حقیقت، فساد، خروج از روش و راه خداوند است (قرطبی، ۱/۱۳۶۴: ۲۰۲) و در برخی از متون اسلامی، برابر با معصیت و گناه تعریف شده است (ابن کثیر، ۱۴۱۹ ه.ق: ۱: ۷۹).

وجود رویکردهای مختلف، یکی از دلایل نبود تعریف مورد توافق برای فساد است. سه رویکرد منصب‌گرا، جامعه‌گرا و منافع‌گرا در تعریف فساد وجود دارد که هرکدام از بُعد خاصی به تعریف فساد پرداخته‌اند. فساد در رویکرد جامعه‌گرا، از منظر فهم و درک





افکار عمومی تعریف می‌شود و چیزی است که افکار عمومی آن را فساد می‌نامند. فساد در رویکرد منافع‌گرا، عمل یا رفتاری است که به منافع عمومی لطمه بزند؛ در این تلقی گفته می‌شود: «فساد اداری، آن دسته از فعالیت‌های کارکنان و مسئولان دولت است که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن‌ها رساندن فایده به عمل و اقدام‌کننده یا شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام اقدام اجیر کرده است» (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۷). تعریف فساد به سوءاستفاده از مناصب سیاسی و اداری در راستای کسب منافع برای خود یا افراد خاص، رویکرد منصب‌گرا در تعریف این مقوله است. رویکرد حقوقی، که درون رویکرد جامعه‌گرا است، فساد را هرگونه فعل یا ترک فعل شخص حقیقی یا حقوقی - به صورت فردی، جمعی یا سازمانی - تعریف می‌کند که همراه با نقض قوانین و مقررات برای کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری انجام می‌شود. این اقدام، ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم وارد می‌کند؛ مانند رشأ، ارتشا، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات و دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی (نبی، ۱۳۹۲: ۴).

علی‌رغم عدم توافق بر تعریف فساد، تعریف آن به سوءاستفاده از موقعیت سیاسی برای اهداف شخصی (بانگ جهانی، ۱۹۹۹ م)، بیشتر مورد توجه محققان قرار گرفته است. براساس این تعریف، هر جا فساد باشد، پای دولت و کارگزاران رسمی دولتی نیز دخیل است. در واقع، فساد به اقداماتی اطلاق می‌شود که نوعی معامله پنهانی میان دارندگان قدرت، در راستای منافع شخصی، صورت می‌گیرد؛ بنابراین، انحراف از ضوابط و قانون، وجه مشترک تعاریف مختلف فساد است. به گفته هیوود: «فساد، رفتار منحرف‌شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنابه ملاحظات خصوصی، قومی و منطقه‌ای رخ می‌دهد» (هیوود، ۱۳۸۱: ۴۷۵).

از میان ابعاد و جنبه‌های مختلف فساد، به دو بُعد سیاسی و اداری بیش از دیگر جنبه‌های آن توجه شده‌است. فساد در گزارش بانگ جهانی، به معنای سوءاستفاده از مناصب و موقعیت رسمی برای دستیابی به منافع و اهداف شخصی، شامل هر دو نوع فساد سیاسی و اداری است. از نظر تأثیرگذاری و ابعاد، تفاوت‌های جدی میان این دو نوع فساد وجود دارد. تفکیک فساد سیاسی از فساد اداری، مبهم و دشوار است و به تفکیک میان سیاست و اداره بازمی‌شود. با این‌همه، می‌توان گفت فساد سیاسی ناظر به فساد در تصمیم‌گیری و

سیاست‌گذاری و فساد اداری ناظر به فساد در اجرا است؛ بنابراین، فساد سیاسی، علاوه بر نظارت بر تخصیص منابع و امکانات ملی به‌گونه‌ای غیرقانونی و غیرعادلانه، بر شیوه سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی نیز نظارت دارد. سیاست‌گذاری براساس منافع شخصی، حزبی یا گروهی و نیز وضع قوانین مالی به نفع شرکت‌های خاص اقتصادی از مصادیق فساد هستند. در واقع، فساد سیاسی از مصادیق فساد بزرگ است و فساد اداری از مصادیق فساد کوچک محسوب می‌شود. منظور از فساد بزرگ، فساد در اعمال سیاست‌های اداری است؛ مانند سیاست کارگری، خصوصی‌سازی، تدارکات و قراردادهای کلان دولتی و منظور از فساد خرد، سوءاستفاده از امکانات دولتی برای دستیابی به اهداف و منافع شخصی در ارائه خدمات عمومی است. دادن رشوه یا هدیه به کارمندان یا مدیران برای تسریع در روند انجام کار اداری، شایع‌ترین شکل فساد خرد در بیشتر جوامع و فرهنگ‌ها است (آتکینسون، ۲۰۱۱ م: ۷). فساد سیاسی، عمدتاً در سطح نخبگان و رهبران سیاسی مطرح و ناظر به سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی است؛ اما فساد اداری، عمدتاً در سطح کارگزاران و کارمندان میانه و پایین‌رتبه صورت می‌گیرد و ناظر به اجرا و انجام امور اداری است. رشوه و پرداخت پول به کارگزاران دولتی، اختلاس یا دزدی کارکنان دولت از منابع دولتی، از مصادیق فساد اداری و سیاست‌گذاری یا قانون‌گذاری در راستای منافع طبقه خاص از مصادیق فساد سیاسی هستند.

۲. پیشینه تحقیق

درباره تبیین عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان، تحقیق مستقل و جدی انجام نشده است. تحقیق علمی درباره راهکارهای مبارزه با فساد نیز با خلأ پژوهشی روبرو است. مرور ادبیات بحث درباره فساد سیاسی و اداری، بیانگر انجام پژوهش‌های تئوریک جدی در این باره است. این مباحث، علاوه بر تبیین عوامل فساد، راهکارهای مبارزه با فساد را نیز بررسی کرده‌اند. در اینجا، نظریه‌های مطرح در این باره به اختصار مرور می‌شوند.

بیابانی (۱۳۹۷) تلاش می‌کند، با تفکیک سطوح سه‌گانه، فساد را در سه سطح کلی بررسی کند؛ فساد در سطح حاکمان و دارندگان قدرت، در سطح جامعه و مردم و در سطح نظام سیاسی و دولت. انحصار قدرت، عدم نظارت‌پذیری و پاسخگویی از مصادیق فساد در سطح حاکمان و دارندگان قدرت محسوب می‌شود. فرهنگ رشوه‌دهی و رشوه‌ستانی، فقدان مسئولیت اجتماعی و ضعف اخلاق عمومی از مصادیق فساد در سطح دوم هستند. فساد در



سطح نظام سیاسی و دولت، ناظر به نبود شایسته‌سالاری، عدم شفافیت، نبود سیستم کنترل و نظارت، فقر جامعه و مشکل تأمین معاش زندگی کارمندان دولتی است.

اوفه (۲۰۱۹ م) تلاش می‌کند تا مفهوم مبهم و خاکستری فساد را تا حدی روشن کند؛ بدین منظور، به بیان برخی از مصادیق فساد می‌پردازد. ایشان، کلاهبرداری، اختلاس، دزدی، خویشاوندگرایی، هدیه، کمک‌های مالی، رابطه‌گرایی، لابی‌گری، حمایت مافیایی و دزدسالاری را از مصادیق فساد سیاسی عنوان می‌کند. به باور ایشان، باتوجه‌به طیف گسترده‌ای از پدیده‌های مرتبط با «فساد»، به نظر نمی‌رسد که ترسیم برخی از خطوط مرزی فساد، ساده باشد.

اماندسین (۱۹۹۹ م) در تحقیق خود به بررسی عوامل و پیامدهای فساد سیاسی و اداری می‌پردازد. وی، ضمن دشوار و پیچیده دانستن تمایز میان فساد اداری و سیاسی، تلاش می‌کند شاخص‌های خاصی برای تمایز فساد سیاسی از فساد اداری را مطرح کند. فساد در سیاست‌گذاری و تدوین برنامه، تخصیص نادرست منابع ملی و اعمال نفوذ در فرایند قانون‌گذاری از شاخص‌های فساد سیاسی هستند؛ درحالی‌که فساد اداری عمدتاً ناظر به اجرای قوانین و انجام امور اداری است. نویسنده برای نشان دادن پیامدهای فساد در رژیم‌های سیاسی مختلف، دو نظریهٔ بدیل را بیان می‌کند: نظریهٔ استخراجی و بازتولیدی. این دو نظریه در واقع دو نوع تبیین و دو نوع پاسخ به پرسش‌های رایج دربارهٔ فساد هستند.

فرید محسنی (۱۳۹۲) فساد اداری را از جرائم و معضلاتی می‌داند که همهٔ دولت‌ها با آن درگیر و درصدد مبارزه با آن هستند. وی، از منظر حقوقی، تلاش می‌کند تا راهکارهای جلوگیری از فساد را به بحث بگذارد. به باور وی، فساد اداری از جرائم یقه‌سفیدی است که از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار است و با روش‌های متنوعی تحقق می‌یابد. به باور نویسنده، غالباً سوءاستفادهٔ شخصی کارمندان از منابع عمومی و بهره‌بردن از زوایای تاریک، مبهم و غیرشفاف امور اداری منشأ این جرائم هستند. در مقابل، روش‌های مقابله و پیشگیری از فساد از موضوعات مهمی است که همواره در کانون توجه دولت‌ها قرار داشته است.

۳. نظریه‌های فساد



نظریه‌های فساد در رویکردهای مختلفی قابل طبقه‌بندی است. برخی از نویسندگان، از رویکردهای بروکراسی، کارکردگرایی ساختاری، سیستمی، اقتصاد نهادی، سیاسی، بوم‌شناختی، پسااثبات‌گرایی و جرم‌شناختی یاد می‌کنند؛ عده‌ای دیگر در طبقه‌بندی پنج‌گانه‌ای رویکردهای موجود در نظریه‌های فساد را در رویکردهای سیاسی، بروکراسی، فرهنگی، حقوقی و توسعه‌ی طبقه‌بندی می‌کنند. اداره و ساختار سیاسی در برخی از این نظریات، مولد فساد تلقی می‌شود و در برخی دیگر، محیط اجتماعی و فرهنگ عمومی جامعه، عامل فساد هستند. در کنار این دو دسته از عوامل، به ماهیت نظام سیاسی و تداخل میان اجزای مختلف نظام نیز در نظریه سیستمی و نظام سیاسی توجه می‌شود (دوگراف و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۴)؛ اما همان‌گونه که تعریفی جامع از فساد وجود ندارد، نظریه فراگیر و جهان‌شمولی نیز وجود ندارد. در هر جامعه، نقش هریک از عوامل فساد با توجه به ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی، متفاوت است و بالطبع، راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با این پدیده نیز متفاوت هستند.

ماکس وبر درباره تبیین فساد روی عنصر عقلانیت تأکید می‌کند. «لومان» در نظریه نظام‌های سیاسی، به مسئله تمایز و تداخل کارکردی در بروز فساد تأکید می‌کند. رویکرد نهادی نیز به مسئله نبود حاکمیت خوب و عنصر اساسی رقابت تأکید می‌کند. نظریه دولت پربیندال^۱، ماهیت دولت و ساختار سیاسی و نخبگان را عامل فساد می‌داند. هیوود در بحث از عوامل فساد، از چهار رهیافت مختلف یاد می‌کند؛ در نظر او، رهیافت ساختاری بر تداخل ساختارهای سیاسی و اداری تأکید و عدم تمایز ساختاری را عامل اساسی فساد عنوان می‌کند و رهیافت کارگزارمحور، کارگزاران فاسد و سیاست‌مداران حرفه‌ای و سودجو را عامل فساد می‌داند؛ این در حالی است که رویکرد اقتصادی، علاوه بر مشکلات مالی و معیشتی کارگزاران و کارمندان، میزان دخالت دولت در اقتصاد را عامل مهمی در ایجاد فساد می‌داند؛ رهیافت طول زمانی دولت‌ها، از دیدگاه‌های مطرح دیگر در نظریه‌های فساد است که طبق این دیدگاه، طولانی شدن عمر حکومت و عدم وابستگی به جامعه در ایجاد و تشدید فساد دخیل است (هیوود، ۱۳۸۱: ۳۱). در ادامه، عوامل فساد با توجه به رویکردهای مختلف به اختصار بیان می‌شوند.

۳-۱. رویکرد سیاسی

^۱ - دولت پربیندال، نوعی دولت فاسد است که کارگزاران و نخبگان قدرت، حقوق مازاد بر حقوق خود را در سطح سیستم سیاسی دریافت می‌کنند.



فساد در این رویکرد، به عنوان متغیر وابسته به ساختار سیاسی و ماهیت دولت بررسی می‌شود. دولت اقتدارگرا، رانتی، نوپاتریمونیال و پربیندال از جمله مفاهیم کلیدی ناظر به ماهیت ساختار سیاسی و نوع دولت هستند که با فساد سیاسی و اداری در جامعه رابطه دارند. افزایش قدرت دولت و ضعف جامعه از یکسو و استقلال دولت از جامعه از جانب دیگر، دولت را در جایگاه برتر و فراقانونی قرار می‌دهد و موجب فساد می‌شود. فریدمن (۲۰۰۶ م)، فلاحی و دیگران (۱۳۹۲)، فیضی و دیگران (۱۳۹۴)، آرزکی و روکنر (۲۰۱۱ م)، آرزکی و گیلفاسون (۲۰۱۳ م) و اوکادا و سامرح (۲۰۱۷ م) با این رویکرد به مطالعه فساد پرداخته‌اند. رهیافت نیکلاس لومان، یکی از رایج‌ترین نظریه‌های فساد از منظر رویکرد سیاسی است. وی، تمایز و تداخل نهادهای سیاسی و تأثیرات آن بر فساد را بررسی می‌کند. به باور وی، هم‌پوشانی و تداخل نظام‌ها باعث فساد می‌شوند و تداخل ارزش‌های اقتصادی و سیاسی، زمینه سوءاستفاده از موقعیت یا فساد را فراهم می‌کنند. به باور لومان، سیاسی شدن اداره و نفوذ قدرت سیاسی در آن از عوامل مهم فساد محسوب می‌شوند؛ به بیان دیگر، زمانی که افق‌های معنایی ارتباطات در شبکه کارکرد مختلف نظام‌های جامعه به یکدیگر پیوند بخورند، فساد شکل می‌گیرد (دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۶۷). در این رویکرد، بر تمایز کارکردی نظام‌های فرعی سیستم سیاسی برای جلوگیری از فساد تأکید شده است.

۲-۳. رویکرد بوروکراسی

این رویکرد، بوروکراسی ضعیف و ناکارآمد را از عوامل مهم فساد می‌داند. سیستم بوروکراسی غیرعقلانی و مبتنی بر روابط شخصی، خویشاوندگرایی، اقتدارگرایی و نسب‌گرایی از مهم‌ترین عوامل فساد اداری و سیاسی هستند. فرج‌پور (۱۳۸۳)، دانایی‌فر و همکاران (۱۳۹۴) و افشار و دیگران (۱۳۹۷)، موضوع را از این منظر بررسی کرده‌اند. این نظریه، فساد را به مثابه فقدان عقلانیت خدمات عمومی در نظر می‌گیرد. فساد، مرحله‌ای در مسیر حرکت جامعه از پدرسالاری به سوی اقتدار قانونی-عقلانی است. در نظام بروکراتیک کاملاً توسعه‌نیافته، روزهایی برای انجام فساد وجود دارد. از نظر وبر، در سیستم پاتریمونالیستی و موروثی، مبنای سلطه موروثی را اعتقاد به فرمانروایی شخصی میراث فرهنگی و آداب و رسوم تشکیل می‌دهند که خود، زمینه‌ساز فساد هستند. سلطه و حاکمیت شخصی و خویشاوندگرایی و پارتی‌بازی از مهم‌ترین مظاهر نبود عقلانیت در اداره و از عوامل فساد هستند.



۳-۳. رویکرد توسعه‌گرا

در این رویکرد، نبود یا کمبود شاخص‌های توسعه را عامل فسادزا معرفی می‌کنند. حکومت‌داری خوب یا حکمرانی مطلوب، مفهوم کلیدی این رویکرد در تحلیل مسئله فساد است. وجود شفافیت، پاسخگویی، نظارت، آزادی بیان، جامعه مدنی و ... از شاخص‌های توسعه هستند که تأثیرگذار در کاهش فساد هستند و نبود این شاخص‌ها، عامل وجود فساد است. کمالی (۱۳۹۲)، نژندی‌منش (۱۳۹۳) نواده توپچی و میرزازاده (۱۴۰۱)، گاتی (۲۰۰۹ م) و شریفی تراز کوهی و مدرس سبزواری (۱۴۰۲) با استفاده از این رویکرد به تحلیل پدیده فساد پرداخته‌اند. طبق این رویکرد، رابطه مستقیم بین فساد و توسعه‌نیافتگی وجود دارد. بالا بودن میزان توسعه‌نیافتگی باعث بالا بودن میزان فساد سیاسی و اداری می‌شود. می‌توان با توصیف شاخص‌های مختلف توسعه و توسعه‌نیافتگی از این منظر، به تبیین رابطه هرکدام از این شاخص‌ها با فساد سیاسی و اداری مبادرت کرد. جامعیت نسبی این رویکرد نسبت به سایر رویکردها، از نقاط مثبت آن محسوب می‌شود؛ زیرا می‌توان در این چهارچوب، مقایسه‌ای میان هریک از شاخص‌های توسعه یا توسعه‌نیافتگی - مانند حاکمیت قانون، مشارکت سیاسی، مشروعیت سیاسی، کارآمدی نظام سیاسی، نظارت و پاسخگویی حکومت، توزیع عادلانه فرصت و امکانات ملی - با درجه فساد سیاسی و اداری هر کشور انجام داد. هریک از شاخص‌های مزبور از عوامل فساد سیاسی و اداری محسوب می‌شوند؛ اما میزان تأثیرگذاری این شاخص‌ها در ایجاد، گسترش، عمق و استمرار فساد، از جامعه‌ای نسبت به جامعه دیگر متفاوت است (د. تریزمن، ۲۰۰۰ م). برخی از نویسندگان، رابطه فساد و اعتماد اجتماعی را در همین چهارچوب مورد توجه قرار می‌دهند؛ از این منظر، عامل فساد بودن کاهش اعتماد اجتماعی نسبت به دولت بررسی می‌شود (جانستون، ۲۰۰۰ م: ۴۱۰). عدم مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی، بیانگر محدودیت در فعالیت‌های اقتصادی و کنترل کامل دولت بر زندگی اقتصادی جامعه است. محدودیت اقتصادی از عوامل افزایش فساد سیاسی و اداری محسوب می‌شود (آکرمن، ۱۹۹۹ م). از منظر دیگر، این بحث به میزان رشد اقتصادی نیز ارتباط می‌یابد؛ رشد بالاتر، عامل کاهش فساد مالی است، درحالی‌که رشد پایین، عامل افزایش فساد است.

۳-۴. رویکرد حقوقی



در این رویکرد، رابطه قوانین و مقررات کارآمد و مناسب با فساد بررسی می‌شود. قوانین نامطلوب شامل قوانین مبهم، مقررات اجرانشدنی و قوانین فاقد ضمانت اجرایی است. نبود تعریف دقیق از جرم فساد، عدم تعریف مجازات متناسب با آن و روشن نبودن مصادیق، از عوامل فساد محسوب می‌شوند. عدم تفکیک قوه قانون‌گذار از قوه مجریه، اعمال نفوذ قدرتمندان و ثروتمندان در فرایند قانون‌گذاری، استفاده از موقعیت سیاسی برای نقض قوانین و نادیده گرفتن تخطی‌های قانونی از موارد فساد محسوب می‌شوند. غمامی و قاسمی (۱۳۹۶)، بهروزی و دیگران (۱۳۹۸) و دی تلا و براون (۲۰۰۴ م)، از این منظر به مطالعه فساد پرداخته‌اند. جی. تی. گاتی (۲۰۰۹ م)، رابطه بین فساد و حقوق بشر را از این منظر مطالعه می‌کند. تحقیق وی نشان می‌دهد که فساد، دولت را از انجام تعهدات خود برای احترام و حمایت از حقوق بشر شهروندان ناتوان می‌کند. وی از دو بُعد به توضیح این رابطه می‌پردازد؛ نخست، نشان می‌دهد که چگونه تحت‌عنوان احترام به حقوق فردی، از انجام تحقیقات ضدفساد و تعقیب عناصر فسادپیشه جلوگیری شده است و دوم، نشان می‌دهد که چگونه اصلاحات ضدفساد در تناقض با حقوق اجتماعی و اقتصادی فقرا و افراد رانده‌شده در حاشیه قرار دارد.

۳-۵. رویکرد فرهنگی

رویکرد فرهنگی، فساد را متغیر وابسته به فرهنگ جامعه می‌داند. فرهنگ، مجموعه‌ای از باورها، ارزش‌ها، عقاید و افکار سیاسی و اجتماعی است که به قواعد و رویه‌های حکمرانی سمت‌وسو می‌بخشد. سیاست در محیط فرهنگی سنتی و تباری، مبتنی بر سودجویی و نفع‌گرایی شخصی است و نگاه شخصی و مقطعی به قدرت سیاسی، عامل مهم ظهور و گسترش فساد سیاسی. فساد در فرهنگ سنتی - که همراه با نگاه شخصی به سیاست، رانت‌خواری، منفعت‌جویی و سودگرایی است - ظهور و رشد می‌کند. نورث و همکاران (۱۳۹۵)، مؤمنی و حاجی‌نوروزی (۱۳۹۶)، لمبسدورف (۲۰۰۷ م) و باتوچارایا و هولدر (۲۰۱۰ م) در این رویکرد اندیشیده‌اند. باورها و ارزش‌های فرهنگ سیاسی و سنتی به نهادینه شدن فساد و تبدیل آن به رویه عمومی منجر می‌شوند. نهادینه شدن، فرایندی است که قواعد و هنجارهای خاص به‌گونه‌ای از مجرای آن رواج می‌یابند که کنش‌ها براساس آن‌ها پذیرش می‌شوند و تخطی از آن‌ها موجب محرومیت و مجازات می‌شود (بل، ۱۹۸۸ م: ۵۵).



کدام نظریه به‌خوبی می‌تواند فساد را در جوامع مختلف تبیین کند؟ این پرسش، پاسخ قطعی و واحد ندارد؛ زیرا هیچ نظریه‌ی جامعی وجود ندارد که فراتر از تنوعات فرهنگی و اجتماعی، برای تبیین فساد در جوامع مختلف کارآمد باشد. دوگراف و همکاران بر پیچیده بودن نظریه‌ی فساد تأکید کرده و ارائه‌ی دیدگاه جامعی از فساد را ناممکن می‌دانند و بر نظریه‌ی ترکیبی اذعان می‌کنند (دوگراف، ۱۳۹۴: ۵۸). باین‌همه، باتوجه‌به افغانستان، رویکرد فرهنگی نسبت به سایر رویکردها از قدرت تبیین‌کنندگی بیشتری برخوردار است. این نوشتار، با رویکرد فرهنگی به تبیین فساد در افغانستان می‌پردازد؛ زیرا فرهنگ سیاسی سنتی و قبیله‌ای حاکم بر این جامعه، دارای خصلت‌ها و ویژگی‌هایی است که هریک در ظهور و استمرار فساد مؤثر هستند.

۴. فساد سیاسی و اداری در افغانستان

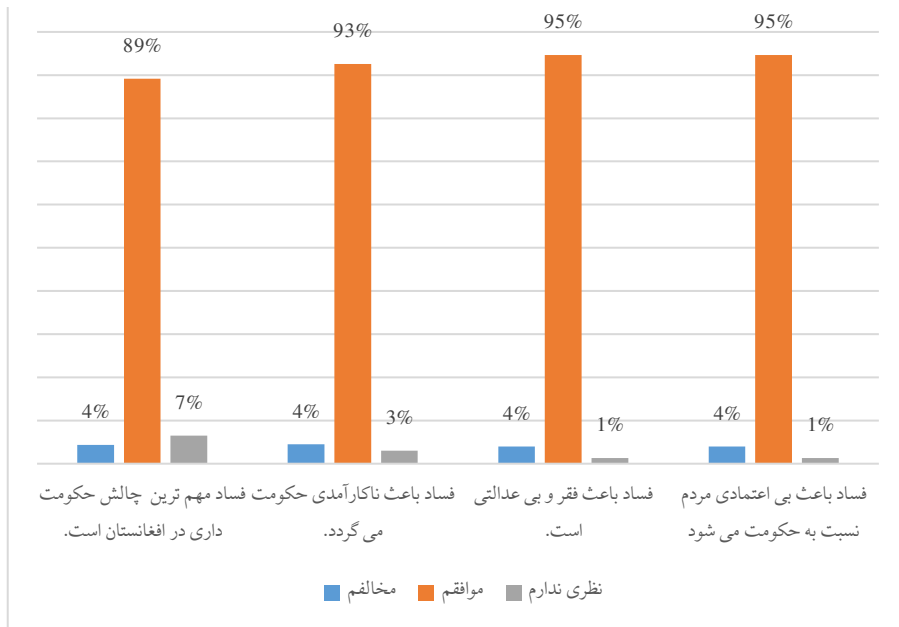
بیان شد که از میان رویکردهای مختلف در تبیین فساد در افغانستان، رویکرد فرهنگی از جامعیت نسبی و قدرت تبیین‌کنندگی بیشتری برخوردار است. رابطه‌ای جدی بین فرهنگی سیاسی سنتی و قبیله‌ای جامعه‌ی افغانستان و فساد وجود دارد. فرهنگ سیاسی سنتی، ویژگی‌هایی دارد که زمینه‌های مساعدی را برای فساد سیاسی و اداری در حکمرانی ایجاد می‌کند. اقتدارگرایی، تمرکزگرایی، فردگرایی و خویشاوندگرایی، قانون‌گریزی، فرهنگ شفاهی و نظارت‌ناپذیری از مهم‌ترین ویژگی‌های فرهنگ سیاسی سنتی و قبیله‌ای هستند. هرکدام از ویژگی‌های فوق از عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان هستند. ما برای اثبات این فرضیه، علاوه‌بر استفاده از مباحث نظری مطرح در نظریه‌های فساد، از روش نظرسنجی از نخبگان علمی و کارگزاران اداری استفاده کرده‌ایم. فرضیه‌ی پیشنهادی این نوشتار با تفاوت در میزان اهمیت و درجه‌ی تأثیرگذاری هریک از عوامل در نظرسنجی انجام‌شده، مورد تأیید قرار گرفت. جامعه‌ی آماری این تحقیق، باتوجه‌به تخصصی بودن موضوع، عمدتاً افراد دارای تحصیلات عالی، اساتید پوهنتون و کارمندان ادارات فرهنگی و اکادمیک هستند. از میان ۱۲۰ مصاحبه‌شونده، ۸۷ نفر شرکت کردند و به پرسش‌های مطرح‌شده، پاسخ دادند که از این میان، حدود ۷۶ نفر (۷۱.۰۳٪)، مرد و ۱۱ نفر (۱۰.۲۸٪)، زن بوده‌اند. از نظر سطح تحصیلات نیز ۱۴ نفر (۱۳.۰۸٪) دارای مدرک دکتری، ۴۲ نفر (۳۹.۲۵٪) دارای مدرک ماستری، ۲۶ نفر (۲۴.۳٪) دارای مدرک لیسانس و ۴ نفر (۳.۷۴٪)، کمتر از لیسانس بودند. از نظر وظیفه‌ی رسمی نیز ۴۳ نفر (۴۰.۱۹٪) دارای شغل اکادمیک و ۴۰ نفر (۳۷.۳۸٪) دارای شغل اجرایی بودند.



عمده پرسش‌های تحقیق، ناظر به سه بخش بزرگ، طرح و در اختیار پاسخ‌دهندگان قرار گرفته است. سؤالات دسته نخست، فساد را یکی از مشکلات جدی حکومت‌داری در افغانستان و دارای تبعات منفی اجتماعی مانند فقر، ناکارآمدی اداره و تضعیف عدالت اجتماعی می‌شمارد. دسته دوم پرسش‌ها، ناظر به عوامل و ریشه‌های فساد در افغانستان است که باتوجه به تداخل برخی از محورها، عمدتاً ذیل شش عامل اصلی (خویشاوندگرایی، تمرکزگرایی، کارگزاران سودجو، نظارت‌ناپذیری و عدم پاسخگویی، قانون‌گریزی و پایین بودن معاش کارمندان) به نظرسنجی گذاشته شد و هر شش عامل با تفاوت در میزان اهمیت، مورد تأیید پاسخ‌دهندگان قرار گرفتند.

۴-۱. چالش فساد در افغانستان و پیامدهای آن

فساد، از مهم‌ترین چالش‌های حکومت‌داری در افغانستان است که علاوه بر ناکارآمدسازی اداره، باعث بی‌اعتمادی مردم نسبت به اداره و حکومت می‌شود و به گسترش فقر اقتصادی و بی‌عدالتی اجتماعی می‌انجامد. در نظرسنجی انجام‌شده، تشدید فقر و بی‌عدالتی، ناکارآمدی اداره و از بین بردن اعتماد میان مردم و دولت از مهم‌ترین پیامدهای این پدیده تلقی شده است. پاسخ‌های این نظرسنجی، قریب به اتفاق، فساد را مهم‌ترین چالش حکومت‌داری در افغانستان دانسته‌اند و پیامدهای منفی مذکور را تأیید کرده‌اند. جالب است که حدود ۷٪ پاسخ‌دهندگان، فساد را از چالش‌های افغانستان نمی‌دانند.



۴-۲. عوامل فساد در افغانستان

همان‌گونه که اشاره شد، عوامل فساد در جوامع مختلف، متفاوت هستند. این نوشتار، با رویکرد فرهنگی و با تأکید بر ویژگی‌های فرهنگ سنتی و قبیله‌ای در افغانستان، شش شاخص این فرهنگ را به‌عنوان شش عامل اساسی در ظهور و گسترش فساد در این کشور تأکید می‌کند. در ادامه، باتوجه به نگرش شرکت‌کنندگان این نظرسنجی، به تجزیه و تحلیل این عوامل می‌پردازیم.

۴-۲-۱. عامل اول: خویشاوندگرایی

خویشاوندگرایی از مهم‌ترین شاخص‌های فرهنگ سنتی و تباری است. در میان عوامل متعدد مؤثر بر فساد در افغانستان، فرهنگ رابطه‌گرایی و خویشاوندگرایی از عوامل اساسی و مهم محسوب می‌شود. خویشاوندگرایی، عامل سوءاستفاده از موقعیت سیاسی و اداری به نفع وابستگان، خویشاوندان و افراد هم‌قبیله و هم‌تبار است. بیشتر افراد، از میان عوامل متعدد فساد در نظرسنجی انجام‌شده، فرهنگ خویشاوندگرایی را عامل درجه اول فساد در افغانستان دانسته‌اند. از میان ۸۸ پاسخ‌دهنده به این سؤال، ۷۵ نفر یعنی ۸۶٪ بر این باور هستند که خویشاوندگرایی از عوامل مهم فساد سیاسی و اداری در افغانستان است؛ همچنین، ۵٪ بدون نظر و ۹٪ نظر مخالف داشته‌اند.

۴-۲-۲. عامل دوم: کارگزاران بی‌تعهد و سودجو

موقعیت سیاسی و اداری در فرهنگ سیاسی سنتی، امانت مردم برای خدمت‌گذاری نیست؛ بلکه ملک شخص قدرتمندان و صاحب‌منصبان اداره تلقی می‌شود. چنین نگاهی موجب سوءاستفاده از موقعیت و منصب و گسترش روحیه سودجویی در دولت و اداره می‌شود. نبود تعهد دینی و ملی در میان سیاست‌مداران و کارگزاران، فرهنگ سودجویی و سوءاستفاده از قدرت و سیاست را افزایش می‌دهد. جالب است که دو پرسش مربوط به سیاست‌مداران سودجو و کارگزاران بی‌تعهد، که اولی ناظر به فساد سیاسی و دومی ناظر به فساد اداری است، هر دو در جایگاه و نقش مشابه و برابری قرار گرفته‌اند. ۸۵٪ از پاسخ‌دهندگان، سودجویی سیاست‌مداران و کارگزاران فاقد تعهد را از عوامل فساد دانسته‌اند و تنها ۸ نفر نظر مخالف داشتند.

۴-۲-۳. عامل سوم: قانون‌گریزی و نبود حاکمیت قانون



قانون‌گرایی، از پیش‌شرط‌های مهم برابری اجتماعی، تأمین حقوق شهروندی، تضمین حقوق اساسی مردم و برقراری نظم و عدالت اجتماعی است. قانون‌گرایی، از نتایج نگاه شخصی به سیاست و حکمرانی است که روی حاکمیت اراده افراد، به جای حاکمیت اراده قانون، تأکید دارد. حاکمیت اراده افراد و سلیقه‌گرایی، عامل فساد، تضعیف نظم و عدالت اجتماعی و تضييع حقوق اساسی مردم است. ناسازگاری فرهنگ سنتی و قبیله‌ای با قانون‌گرایی و تمایل جدی به حاکمیت اراده افراد، به جای حاکمیت اراده ط قانون، از چالش‌های مهم حکمرانی و از مهم‌ترین عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان است که طبق نظرسنجی این تحقیق، سومین عامل مؤثر بر فساد در افغانستان شناخته شده است. چشم‌پوشی از اجرای قانون درباره خویشاوندان و برخورد سلیقه‌ای با قانون از مصادیق بارز فساد سیاسی است که ریشه در نبود حاکمیت قانون دارد. از مجموع پاسخ‌دهندگان به این سؤال، ۷۲ نفر یعنی ۸۳٪ بر این باور هستند که نبود حاکمیت قانون از عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان است و تنها ۳٪، رابطه قانون‌گرایی و فساد را تأیید کرده‌اند.

۴-۲-۴. عامل چهارم: نظارت‌ناپذیری و عدم پاسخگویی

فرهنگ سنتی حاکم بر مناسبات سیاسی و اداری جامعه ما، فرهنگ شفاهی و غیرمکتوب است. فرهنگ شفاهی از ویژگی‌های مهم فرهنگ سنتی و قبیله‌ای است. فرامین و دستورات شفاهی و غیررسمی در فرهنگ سیاسی سنتی، سهم مهم و نقش مؤثرتری از دستورالعمل‌های مکتوب و رسمی دارند. فرهنگ شفاهی نقدناپذیر و غیرقابل بازخواست است؛ از این رو، حکمرانی شفاهی، خود را در برابر مردم پاسخگو نمی‌داند. عدم پاسخگویی و نظارت‌ناپذیری از نظر اهمیت در درجه چهارم از عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان است. از میان همه پاسخ‌دهندگان به این پرسش، ۷۳ نفر یعنی ۸۳٪ به رابطه مثبت میان عدم پاسخگویی و فساد در افغانستان باور دارند و تنها ۱۰٪، کاملاً یا نسبتاً درباره رابطه فرهنگ نظارت‌ناپذیری و فساد مخالفت دراند.

۴-۲-۵. عامل پنجم: فقر عمومی و معاش ناکافی

همان‌گونه که در نظریه‌های فساد اشاره شد، تبیین رابطه فقر و فساد از نظریه‌های مطرح در رویکرد اقتصادی نظریه‌های فساد است. طبق این نظریه، فقر عمومی جامعه به صورت عام و پایین بودن معاشات کارمندان و عدم تأمین نیازمندی‌های ضروری معیشت و زندگی کارگزاران اداری از عوامل ظهور و گسترش فساد محسوب می‌شوند. نظریه اقتصادی فساد به دو صورت عمومی و خاص مطرح شده است. در نگاه عمومی، رابطه فقر و فساد



ذیل شاخص‌های توسعه‌نیافتگی و فساد مطرح می‌شود؛ از این منظر، توسعه‌نیافتگی از عوامل فساد محسوب می‌شود و سطح فساد در جوامع توسعه‌نیافته عمدتاً بیشتر و چشم‌گیرتر از جوامع توسعه‌یافته است. از منظر خاص، این رابطه عمدتاً به میزان درآمد پایین کارمندان دولتی و رابطه آن با فساد اداری توضیح داده می‌شود. در نظرسنجی این تحقیق، نقش این عامل در درجه پنجم قرار دارد و از مجموع پاسخ‌دهندگان، ۸۰٪ این رابطه را تأیید کرده‌اند و تنها ۱۱٪ نظر مخالف داشته‌اند.

۴-۲-۶. عامل ششم: نبود مشارکت مردمی و نظارت همگانی

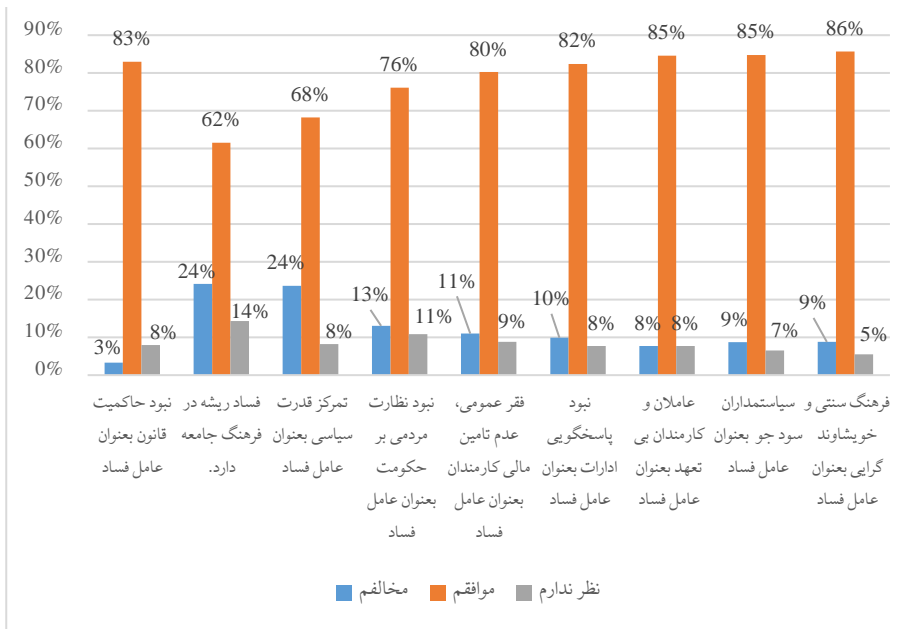
مشارکت سیاسی و اجتماعی مردم در اداره و سرنوشت سیاسی‌شان از پایه‌های استحکام نظام سیاسی و از عوامل افزایش کارآمدی دولت محسوب می‌شود. هرچند مشارکت سیاسی مردم در اندیشه غربی از حقوق اساسی سیاسی شهروندان محسوب می‌شود، اما این امر در اندیشه اسلامی، فراتر از حق و به‌عنوان مسئولیت تعریف شده است. مردم، مسئولیت دارند، از طریق نظارت همگانی، سلامت نظام سیاسی را تأمین و بقای آن را تضمین کنند و نبود مشارکت سیاسی در نظام‌های اقتدارگرا، دولت را از این عنصر مهم محروم می‌کند. همان‌طور که در مباحث نظری این بحث اشاره شد، نظارت همگانی مردم از فساد جلوگیری می‌کند. داده‌های نظرخواهی این بحث درباره افغانستان نشان می‌دهند که نبود نظارت مردمی از عوامل فساد سیاسی است. از میان همه پاسخ‌دهندگان، ۷۶٪ از اشتراک‌کنندگان نظر مثبت دادند و بر این باور هستند که نبود نظارت مردمی نسبت به کارگزاران سیاسی و اداری دولت افغانستان، از عوامل فساد سیاسی و اداری است و تنها ۱۳٪ از پاسخ‌دهندگان با این فرضیه مخالف هستند.

۴-۲-۷. عامل هفتم: تمرکزگرایی قدرت سیاسی

تمرکزگرایی و اقتدارگرایی از ویژگی‌های مهم فرهنگ سیاسی سنتی است. اقتدارگرایی، به معنای تسلیم و اطاعت مطلق و بی‌چون‌وچرا، از ویژگی‌های مهم فرهنگ سنتی است. انقیاد و اطاعت مطلق و بی‌دلیل به ترویج روحیه تملق، ثناگویی و چاپلوسی در جامعه می‌انجامد. اقتدارگرایی با فساد سیاسی رابطه مستقیم دارد. بالا بودن سطح اقتدارگرایی به بالا بودن میزان فساد سیاسی و اداری می‌انجامد (افشار، ۱۳۹۷: ۱-۳۴). فرهنگ اقتدارگرایی، با تمایل عمیق به تمرکزگرایی، به سیاست حذف دیگران و در نهایت، انحصار سیاسی می‌انجامد. این امر، از مشارکت همگانی، تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری جلوگیری و فرهنگ تملق، خویشاوندگرایی و قوم‌گرایی را تحکیم و زمینه‌های فساد را



فراهم می‌کند. داده‌های میدانی و نظرسنجی این تحقیق با تأیید رابطه تمرکزگرایی و فساد، این مسئله را عامل درجه هفتم فساد قرار می‌دهد. از میان همه پاسخ‌دهندگان به این پرسش، ۷۲ نفر یعنی ۶۸٪ رابطه این دو متغیر را تأیید کرده‌اند و باور دارند که تمرکز قدرت سیاسی یا اقتدارگرایی، از عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان است. احتمالاً در میان همه س عوامل یادشده، نرخ فراوانی گزینه مخالف در این عامل نسبت به سایر عوامل بیشترین است؛ چراکه ۲۴٪ نظر مخالف را به خود اختصاص داده است.



نمودار ۲: نگرش نخبگان درباره عوامل فساد در افغانستان

۵. راهکارهای مبارزه با فساد

همان‌گونه که دیدگاه‌های مختلفی درباره تبیین عوامل فساد مطرح است، راهکارهای پیشنهادی مبارزه با آن نیز، تحت‌تأثیر تفاوت رویکردها در جوامع و نظام‌های سیاسی مختلف، متفاوت است. برخی از نویسندگان، برای مبارزه با فساد روی پیشگیری و جلوگیری از فساد تأکید می‌کنند؛ درحالی‌که، عده‌ای دیگر بر راهکارهای تنبیهی تأکید دارند. باتوجه‌به دو رویکرد رایج و غالب ترمیمی و تنبیهی، می‌توان راهکارهای مورد نظر را پیشنهاد کرد. مبارزه با فساد، به‌عنوان «جرم یقه‌سفیدی»، پیچیدگی‌های جدی دارد؛ زیرا راهکار حقوقی و قضایی برخورد با این پدیده با چالش‌های جدی روبرو است. تحقیق و



رسیدگی به فساد و زیر مجموعه‌های آن، یکی از دشوارترین فرایندهای رسیدگی به جرائم محسوب می‌شود. در اغلب موارد، باید این تحقیق و پیگیری بدون وجود صحنه‌ی جرم، اثر انگشت، شاهد عینی و سایر عناصر لازم انجام گیرد (محسنی، ۱۳۹۲: ۱۴۳). تفاوت‌های اساسی میان جرم فساد و سایر جرم‌ها وجود دارد؛ جرم فساد، غیر آشکار است و قربانی مشخصی ندارد. قربانی این جرم، جمعی است؛ بنابراین، انگیزه لازم برای گزارش‌دهی در این جرم وجود ندارد. مجرم این جرم از قدرت و نفوذ برخوردار است. همه این موارد، رسیدگی عدلی و قضایی درباره این جرم را دشوار می‌کند.

اصل مجازات و تطبیق قانون از رایج‌ترین و معمول‌ترین شیوه‌ها برای مبارزه با فساد هستند. به باور برخی از نویسندگان، نمی‌توان فساد را صرفاً با وضع و اجرای قانون مهار کرد؛ زیرا مبارزه با فساد صرفاً مشکل جنایی ساده و منحصر به موارد و افراد خاص نیست، بلکه مقوله‌ای سیستماتیک و شبکه‌ای است؛ از سوی دیگر، اجرای قانون نیز نیازمند مجریانی است که از هر فسادی پیراسته و دور باشند؛ علاوه بر این، به دلیل ماهیت پیچیده و شبکه‌گونه فساد، مبارزه با آن توسط دولت به تنهایی امکان‌پذیر نیست، زیرا این جرم، دارای ماهیت مخفی و جمعی است. مخفی بودن این جرم، ارائه مستندات و شواهد قضایی را با چالش روبرو می‌کند و جمعی بودن آن موجب نبود مدعی و شاکی شخصی در موارد تحقق این جرم است. طبق آنچه بیان شد، دولت به تنهایی نمی‌تواند این امر را موفق انجام دهد و نیازمند همکاری جامعه و مردم است (لویین و ستاروف، ۲۰۰۰ م: ۱۲۷). براساس مطالعات نظری انجام‌شده درباره راهکارهای مبارزه با فساد، پنج راهکار متفاوت برای مبارزه با فساد در افغانستان متناسب با عوامل آن پیشنهاد شده است. هریک از راهکارها در پرسش‌نامه‌ای که در اختیار پاسخ‌دهندگان قرار گرفت، در قالب سؤال به نظرخواهی گذاشته شد. پاسخ‌های دریافتی با تفاوت در میزان اهمیت، راهکارهای پیشنهادی را تأیید کردند.

۵-۱. راهکار اول: حسابرسی و پاسخگویی اداره

همان‌گونه که اشاره شد، نظارت عمومی از راهکارهای مهم مبارزه با فساد اداری است. رابطه متقابلی میان نظارت عمومی و پاسخگویی اداره وجود دارد؛ بدین معنی که زمانی نظارت معنا می‌دهد که اداره، آمادگی لازم برای پاسخگویی داشته باشد. پاسخگویی اداره به معنای قبول مسئولیت در قبال کارکردها و وظایفی است که براساس قانون به عهده آن گذاشته شده است. افزایش میزان پاسخگویی و انجام نظارت و حسابرسی، یکی از



سازوکارهای پیشنهادی این تحقیق برای مبارزه با فساد اداری در افغانستان است. در میان هفت راهکار پیشنهادی این تحقیق، راهکار حسابرسی و پاسخگو ساختن اداره، اولین و مهم‌ترین راهکار تأییدشده توسط پاسخ‌دهندگان است. از میان پاسخ‌دهندگان، ۷۹ نفر یعنی ۹۰٪ جواب مثبت به این سؤال دادند و تأثیرگذاری این راهکار را تأیید کردند که بیشترین فراوانی را در مقایسه با دیگر راهکارهای پیشنهادی دارد.

۲-۵. راهکار دوم: اجرای جدی قوانین

همان‌گونه که در بحث عوامل فساد گفته شد، نبود حاکمیت قانون و برخورد سلیقه‌ای و رابطه‌گرایانه از عوامل فساد در افغانستان شناخته شدند. تحکیم حاکمیت قانون و اجرای جدی قوانین از راهکارهای مهم مبارزه با فساد متناسب با این عامل در این کشور است. منظور از اجرای جدی قوانین، تطبیق و اجرای قانون در قبال عامل فساد، بدون ملاحظه‌های رابطه‌گرایی و شخصی، است که به کاهش و از بین بردن فساد کمک می‌کند. در واقع، اجرای قانون ضدفساد، هزینه‌های فساد را افزایش می‌دهد و عاملان آن را با پیامدهای پرهزینه روبرو می‌کند. بالا بردن هزینه‌های فساد، اعلام مجرمان آن و محاکمه علنی و قانونی مجرمان، نقش پیشگیرانه برای سایر افراد دارد و آنان را از ارتکاب آن باز می‌دارد. از میان همه پاسخ‌دهندگان، ۷۱ نفر - که ۸۰٪ پاسخ‌دهندگان هستند - ضمن تأیید فرضیه تحقیق، اجرای جدی قانون ضد فساد را دومین راهکار مهم مبارزه با فساد دانستند.

۳-۵. راهکار سوم: تقویت مشارکت ملی و نظارت همگانی

بر اساس گزارشی که درباره رابطه نظارت مردمی و فساد در مبحث پیش اشاره شد، نبود نظارت مردمی از عوامل فساد سیاسی و اداری است؛ بنابراین، رابطه معناداری میان این دو متغیر وجود دارد. در واقع، به دلیل مخفی بودن ماهیت فساد و نبود شواهد جرمی در آن، دولت به تنهایی نمی‌تواند فساد را ریشه‌کن کند؛ بنابراین، مشارکت همگانی و نظارت مردمی، راهکار مهمی برای مبارزه با فساد است. به نظارت همگانی در آموزه‌های اسلامی نیز توجه و تأکید شده است. در واقع، آموزه امر به معروف و نهی از منکر (سفارش یکدیگر به کارهای نیک و بازداشتن از کارهای ناشایست)، که به آن در تعالیم اسلامی اهتمام و توجه جدی شده است، از مصادیق بارز نظارت همگانی است. طبق نظرسنجی انجام‌شده، از مجموع پاسخ‌های دریافت‌شده، ۷۱ نفر یعنی ۸۰٪ بر این باور هستند که میان تقویت مشارکت ملی و نظارت همگانی و کاهش فساد در افغانستان رابطه مثبت و معناداری وجود



دارد. طبق نظرسنجی انجام شده، این راهکار نیز در درجه دوم از اهمیت قرار گرفته است و تنها ۱۰٪ افراد با تأثیر آن بر کاهش فساد نظر مخالف ابراز کرده‌اند.

۴-۵. راهکار چهارم: تأمین مالی کارمندان

همان‌گونه که در تبیین عوامل فساد اشاره شد، طبق نظرسنجی انجام شده، فقر عمومی جامعه و معاش پایین کارمندان دولتی از عوامل مهم مؤثر بر ظهور و گسترش فساد شناخته شد. در میان راهکارهای مبارزه با فساد، به صورت عام، فقرزدایی و به طور خاص، تأمین مالی کارمندان دولتی، سومین راهکار مبارزه با فساد مطرح شده‌اند. از میان همه پاسخ‌دهندگان نظرسنجی، ۷۹٪ از شرکت‌کنندگان بر تأثیرگذاری این راهکار بر فسادزدایی تأکید کردند و تنها ۱۱٪ از پاسخ‌دهندگان، نظر مخالف داشته‌اند. طبق این راهکار، رسیدگی به معیشت کارمندان و تأمین مالی آنان می‌تواند برای کاهش یا از بین بردن فساد اداری مؤثر باشد.

۵-۵. راهکار پنجم: استخدام کارمندان متعهد

در تبیین عوامل فساد، سودجویی نخبگان سیاسی و نبود تعهد ملی و دینی کارمندان از عوامل فساد سیاسی و اداری در افغانستان شناخته شدند. از بین بردن این عامل می‌تواند برای فسادزدایی، مؤثر و کارآمد باشد. تعهد دینی و ملی، عامل درونی و بازدارنده از فساد هستند؛ زیرا افراد متعهد، بیش از منافع شخصی و قومی به منافع ملی و مصلحت عمومی متعهد هستند. همان‌طور که سودجویی کارگزاران و سیاست‌مداران از عوامل فساد محسوب می‌شوند، بالا بودن تعهد افراد به ارزش‌های دینی و پایبندی کارگزاران به مصالح جمعی به کاهش فساد می‌انجامد. طبق فرضیه این تحقیق، استخدام کارمندان متعهد از راهکارهای مؤثر برای مبارزه با فساد محسوب می‌شود. از میان پاسخ‌دهندگان، ۷۸٪ بر این باور هستند که گزینش و استخدام افراد متعهد می‌تواند برای مبارزه با فساد مؤثر باشد؛ بنابراین، دقت در گزینش افراد و استخدام براساس میزان تعهد ملی و دینی آنان از راهکارهای مؤثر برای مبارزه با فساد در افغانستان است.

۶-۵. راهکار ششم دور کردن اداره از سیاست (انفکاک ساختاری)

دخالیت سیاست در اداره از عوامل مهم فساد محسوب می‌شود. منظور از دخالت سیاست در اداره این است که کارگزاران اداری تحت تأثیر نفوذ سیاسی قدرتمندان و افراد بانفوذ قرار گیرند. نفوذگذاری افراد و نهادهای سیاسی در اداره باعث فساد در اداره می‌شود. دور کردن اداره از سیاست و جلوگیری از مداخله و نفوذ نهادها و افراد سیاسی در اداره از راهکارهای مهم مبارزه با فساد اداری است. انفکاک ساختاری و دور کردن اداره از

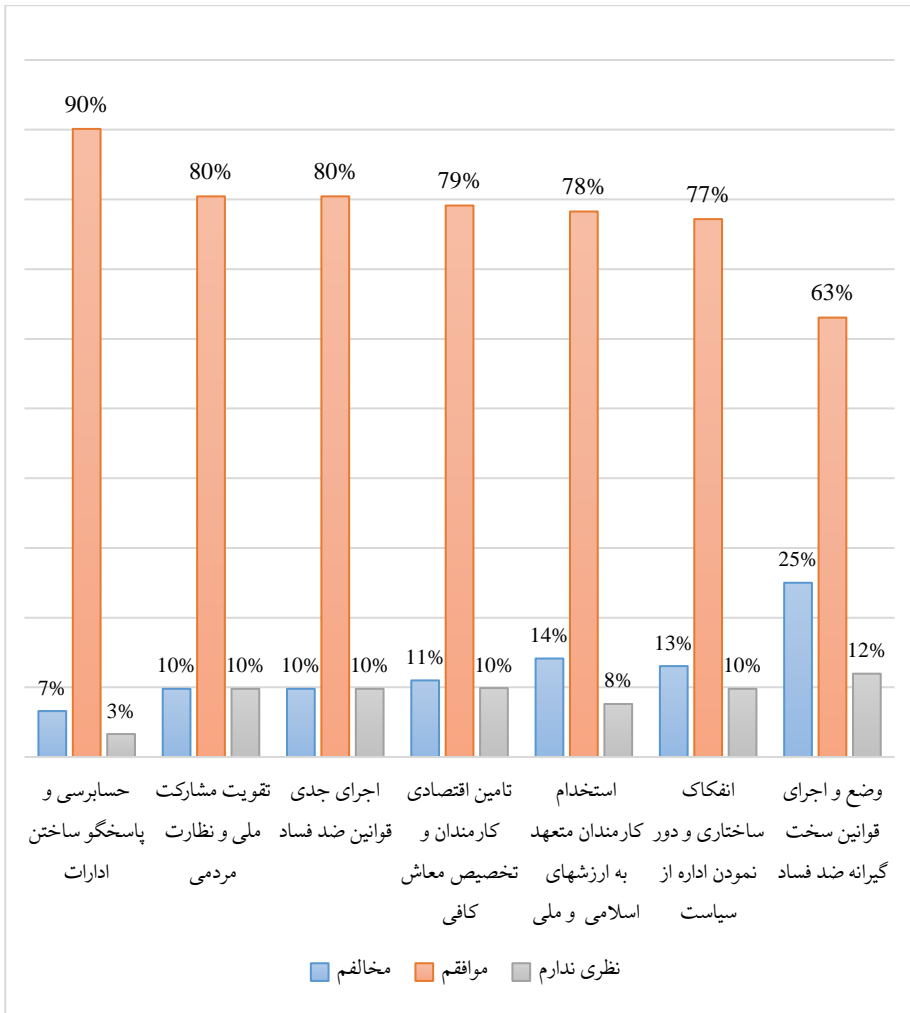


سیاست در نظرخواهی انجام شده نیز تأیید شد. از مجموع اشتراک‌کنندگان، ۶۸ نفر یعنی ۷۷٪ این فرضیه را تأیید کرده‌اند.

۵-۷. راهکار هفتم: وضع و اجرای قوانین سخت‌گیرانه ضد فساد

گاه تصور می‌شود که وضع قوانین خاص ضدفساد و ایجاد نهادهای اختصاصی برای مبارزه با فساد، می‌تواند برای کاهش و کنترل فساد مؤثر باشد؛ اما براساس تجربه گذشته افغانستان، ایجاد نهادها و کمیسیون‌های خاص مبارزه با جرایم فساد نه تنها برای فسادزدایی مؤثر نیست، بلکه خود به منبع فساد تبدیل شده است. در نظرسنجی این تحقیق، به وضع و اجرای قوانین سخت‌گیرانه ضدفساد کمتر از بقیه راهکارها توجه شده است. تنها ۶۳٪ از شرکت‌کنندگان، این راهکار را برای مبارزه با فساد مؤثر تلقی کرده‌اند و ۲۵٪ از افراد درباره تأثیرگذاری این راهکار، پاسخ منفی داده‌اند.





نمودار ۳: نگرش نخبگان درباره راهکار مبارزه با فساد در افغانستان

۵-۸. اولویت راهکارهای مبارزه با فساد در افغانستان

برخلاف توقعات، از نظر مخاطبان، وضع قوانین سخت‌گیرانه راه‌حل غیرعملی‌تر برای مبارزه با فساد تلقی شده است و حسابرسی و پاسخگویی ادارات، پرتعدادترین راه‌حل برای مبارزه با این پدیده عنوان شده است. مشارکت ملی و نظارت همگانی مردم را در جایگاه ناظر و دیده‌بان اداره قرار می‌دهد و راهکار مؤثری برای مبارزه با فساد تلقی می‌شود که دومین راه‌حل مبارزه با فساد در این تحقیق عنوان گرفت. وضع قوانین سخت‌گیرانه خاص فساد رتبه پایین‌تری دارد؛ اما از نظر پاسخ‌دهندگان، اجرای جدی قانون، سومین راه‌حل جدی مبارزه با فساد تعریف شده است. تأمین اقتصادی کارکنان و استخدام کارکنان

متعهد به ترتیب راه‌حل‌های چهارم و پنجم پیشنهاد هستند و انفکاک ساختاری، با وجود اهمیت بالا، از نظر مخاطبان این تحقیق رتبه نسبتاً پایین‌تری دریافت کرده است.

نتیجه‌گیری

این تحقیق تلاش کرد تا با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی و بهره‌برداری از داده‌های میدانی، عوامل فساد و راهکارهای مبارزه با این پدیده را در افغانستان بررسی کند. هدف اساسی تحقیق، کمک به تدوین سیاست مبارزه با فساد سیاسی و اداری در افغانستان است. مرور ادبیات بحث نشان داد که دیدگاه واحد و فراگیری درباره تبیین عوامل فساد و راهکارهای مبارزه با آن برای همه جوامع وجود ندارد. هرکدام از نظریه‌های فساد برای موارد خاصی کاربرد دارند و هیچ نظریه‌ای جامع و فراگیر نیست. از میان رویکردهای مختلف سیاسی، بروکراتیک، اقتصادی و نهادی در مباحث نظری تحقیق، رویکرد فرهنگی برای بررسی موضوع فساد در افغانستان مطرح شد. این پژوهش با بیان شاخص‌های مهم فرهنگ سیاسی سنتی و تباری تلاش کرد تا رابطه معنادار این شاخص‌ها با فساد را در افغانستان تبیین کند. از مجموع پاسخ‌های دریافتی درباره پرسش از عوامل و راهکارها در این تحقیق، هفت عامل و هفت راهکار به‌عنوان یافته‌های این تحقیق مطرح شدند. خویشاوندگرایی، تمرکزگرایی، کارگزاران سودجو، نظارت‌ناپذیری و عدم پاسخگویی، قانون‌گریزی و فقر عمومی و پایین بود معاشات کارمندان، مهم‌ترین عوامل فساد در افغانستان هستند. در بخش راهکارها نیز حاکمیت قانون، نظارت عمومی، حسابرسی اداری، استخدام کارمندان متعهد و انفکاک ساختاری از راهکارهای مبارزه با فساد هستند که به ترتیب اولویت و میزان تأثیرگذاری در این تحقیق بررسی و تأیید شدند.



منابع

- ابن كثير، اسماعيل ابن عمر. (١٤١٩ ه.ق). تفسير القرآن العظيم. لبنان: دارالكتب العلميه.
- افشار، زين العابدين؛ پاک سرشت، سليمان و سعيد افشار (١٣٧٩) «فرایند شکل گیری فساد در ایران بعد از انقلاب». دوفصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، شماره ٧.
- بیابانی، غلام‌حسین و بهنام ذوقی (١٣٩٧) «رسانه‌ها ابزاری برای ترویج شفافیت و مقابله با فساد سیاسی و مالی». فصلنامه رسانه، شماره ١٢.
- دوگراف، خیالت و دیگران. (١٣٩٤). چشم‌اندازهای نظری فساد. ترجمه هانیه هژیرالساداتی و دیگران. ایران: آگه.
- عباس‌زادگان، سید محمد. (١٣٨٣). فساد اداری. ایران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- قرطبی، محمد ابن احمد. (١٣٦٤). الجامع لاحکام القرآن. ایران: ناصر خسرو.
- کلاته، فرزاد و فایز دین‌پرست (١٤٠٢) «تأملی در نسبت میان نهادمندی اعمال قدرت سیاسی و فساد (با تأکید بر دوره جمهوری اسلامی ایران)». پژوهشنامه علوم سیاسی، شماره ٧٠.
- کی، جین، آرویند. (١٣٨٦). اقتصاد سیاسی فساد. ترجمه علی بختیاری‌زاده. ایران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- محبوبه همتی و دیگران (١٣٩٩) «دولت پربیندال؛ چهارچوبی تئوریک برای فهم فساد سیاسی». پژوهش سیاست نظری، شماره ٢٧.
- محسنی، فرید (١٣٩٢) «پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات». دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ٦١.
- معابره، محمود محمد. (١٤٣٢ ه.ق). الفساد الادری و علاجه فی الشریعۃ الاسلامیة. اردن: المكتبة الوطنیة.
- مؤمنی و حاجی‌نوروزی (١٣٩٦) «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی همراه با فساد». فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، شماره ١٧.
- نبی، محمد تقی (١٣٩٢) «آشنایی با قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد». ماهنامه علمی و آموزشی فرهنگ و رفتار اداری، شماره ١.
- نورث و همکاران (١٣٩٥) «چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری». ترجمه جعفر خیرخواهان. فصلنامه اقتصاد سیاسی، شماره ١.
- هانتیکتون، ساموئیل. (١٣٧٠). سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی. ترجمه محسن ثلاثی. ایران: علم.
- هیوود، پل. (١٣٨١). فساد سیاسی. ترجمه محمد طاهری و قاسم بنی‌هاشمی. ایران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- وبر، ماکس. (١٣٧٤). اقتصاد و جامعه. ترجمه عباس منوچهری و دیگران. ایران: مولی.



- Amundsen, I (1999). Political corruption: An introduction to the issues. Chr. Michelsen Institute-
- -Arezki, R., & Brückner, M (2011). Oil rents, corruption, and state stability: Evidence from panel data regressions. *European Economic Review*, 55 (7), 955-963
- -Arezki, R., & Gylfason, T (2013). Resource rents, democracy, corruption and conflict: Evidence from sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies*, 22 (4), 552-569
- -Braun, M., & Di Tella, R (2004). Inflation, inflation variability, and corruption. *Economics & Politics*, 16 (1), 77-100
- -Hellman, Joel, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann (2000). *Seize the State*,
- -Hellstrom, John, (2010), *Increasing Transparency and Fighting Corruption Through ICT: Empowering People and Communities*, university of Stockholm Review, Retrieved in:1/3/2013, in: www.spidercenter.org/
- -Lambsdorff, J. G (2007). *The institutional economics of corruption and reform: Theory, evidence and policy*. Cambridge university press.
- -Offe, C (2019). *Political Corruption: Conceptual and Practical Issues* (2004). In: -----*Staatskapazität und Europäische Integration. Ausgewählte Schriften von Claus Offe*, vol 5. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-22267-3_8
- -Okada, K., & Samreth, S (2017). Corruption and natural resource rents: evidence from quantile regression. *Applied Economics Letters*, 24 (20), 1490-1493
- -Treisman, D (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 399-457.

