



پوهنتون بلخ  
پوهنځی اداره و پالیسی عامه  
دیپارتمنت پالیسی عامه

(پایان نامه دوره لیسانس)

# تأثیر حکومت داری خوب بر فساد اداری

تحقیق و نگارش:

محمد زاویون نجیب  
Ketabton.com

استاد رهنما:

محمد ظریف شمس

میزان ۱۴۰۱ هـ. ش

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## پیشگفتار

سپاس و ستایش خداوند ذو الجلال را که قدرت او بر چهره روز روشن، تابان است، درهای علم را بر ما گشود، عمری و فرصتی تعلیم و تحصیل را اعطا نمود و با درود و صلوات بر پیامبر اسلام و یاران مبارک اش سخن ام را آغاز میکنم. با وجود آنکه مشکلات فرا راه تحصیل من واقع شد، به کمک خداوند متعال توانستم درجه لیسانس را به موفقیت به پایه اکمال برسانم.

از آنجایی که یکی از مکلفیت های هر دانشجوی در اخیر دوره تحصیلی تهیه و نگارش پایان نامه میباشد. بنابر اهمیت موضوع که کشور عزیز ما همیشه از این ناحیه رنج دیده، باید برای مردم افغانستان قابل توجه باشد و دانستن و پی بردن به آن خیلی مهم و حیاتی میدانم. از اینرو، من نیز تلاش کردم که رساله پایان نامه نویسی تحصیلی خویش را تحت عنوان **تأثیر حکومت داری خوب بر فساد اداری** است طوری به رشته ی تحریر در آورم که برای علاقمندان و خوانندگان محترم مفید واقع شود. به علت نبود وقت کافی برای پایان نامه نویسی تحصیلی شاید کمی و کاستی داشته باشد ولی از شما عزیزان محترم احترامانه تقاضامند هستم در صورت متوجه به کمی و کاستی های این پایان نامه به دیده اغماض نگریسته و بنده رامعذور بدارید.

در خاتمه جا دارد که از همکاری های مخلصانه و بی دریغ تمامی اساتید دانشکده اداره و پالیسی عامه دانشگاه بلخ بالخصوص از استاد رهنما، **ماستر محمد ظریف شمس** برای همکاری و یاری دلسوزانه همه جانبه در تحریر، تصحیح، و تحقیق این پایان نامه تحصیلی یک جهان اظهار سپاس وقدردانی میکنم واز بارگاه رب العزت در زندگی رسمی و شخصی شان موفقیت فراوان را خواهان هستم.

با احترام

محمد هارون نجیمی

## چکیده

دولت یک از نهاد های مهم است که از زمان شروع تمدن جوامع بشری وجود داشت چون انسانها نمیتوانند به تنهایی زندگی و نیازهای اولیه و رفاهی خود را مرفع کنند و از طرف دیگر انسان یک موجود اجتماعی است که نیاز دارد در حیطه یک اجتماع زندگی کند. در صورتیکه در یک جامعه هرج و مرج باشد و افراد نتوانند نیازهای خود را مرفوع سازند، در اینجا نیاز به یک نهاد مقتدر میشود که قدرت را در انحصار خود بیگیرد و صلاحیت های آن از نهادهای دیگر برتر باشند تا در جامعه نظم بخشد و هم بتوانند نیازهای مردم را تشخیص کنند و در مرفوع کردن آنها دریغ نه ورزند.

چون واژه های دولت و حکومت با هم یکسان نیستند، از اینرو دانستن تمایز آن مهم است. حکومت جز از دولت است که بخش سیاستگذاری های دولت را در عرصه های مختلف جامعه به اجرا میگذارد. اینکه حکومت چگونه و به کدام روش این سیاست های عمومی را به اجرا میگذارد میتوان به عنوان حکومت داری یاد کرد. چنانچه حکومت داری خوب و ناکارآمد براساس مرفوع کردن نیازهای جامعه و مردم آن تشخیص میشود. هرگاه حکومت بتواند برای مردم یک جامعه خدمات با کیفیت در اسرع وقت فراهم کنند، میتوان حکومت داری خوب نامید ولی در صورتیکه نتواند رضایت مردم جامعه را فراهم کنند میتوان حکومت داری ناکارآمد نامید.

اینکه یک حکومت نتواند خدمات با کیفیت در اسرع وقت فراهم کنند، موانع در سد راه حکومت داری خوب هستند که نمیتواند رضایت شهروندان خود را کسب کند. یکی از موانع بزرگ برای حکومت داری خوب فساد است.

پدیده ای که موجب نا امید سازی برای مردم و جامعه میشود، فساد یاد میکند چون جامعه نمیتواند در رفاه زندگی کند و حکومت هم نمیتواند بطور درست خدمات خود را ارائه کند و از طرف دیگر حاکمیت یک جامعه را تضعیف کند. بر علاوه بعضی موارد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و اداری یک حکومت را به چالش میکشاند و نمیتوان این بخش ها بطور ثابت رشد نمایند. بنابراین، برای حکومت و مردم نیاز است در امر مبارزه به این پدیده شوم همکاری های همه جانبه کند و حکومت نیز باید یک سلسله سیاست ها را بسازد و نقش شاخصه های حکومت داری خوب را برجسته کند تا جامعه عاری از مقوله فساد زندگی کند و جامعه سالم داشته باشد.

**واژه گان کلیدی:** فساد، حکومت، حکومت داری خوب

## فهرست مطالب

صفحات

عناوین

### فصل اول

#### مقدمه و کلیات تحقیق

۱-۱. مقدمه.....	۱
۲-۱. بیان مسأله.....	۲
۳-۱. اهمیت و ضرورت تحقیق.....	۳
۴-۱. اهداف تحقیق.....	۴
۱-۴-۱. هدف اصلی.....	۴
۲-۴-۱. اهداف فرعی.....	۴
۵-۱. سوالات تحقیق.....	۴
۱-۵-۱. هدف اصلی.....	۴
۲-۵-۱. اهداف فرعی.....	۴
۶-۱. روش شناسی تحقیق.....	۴
۷-۱. سازماندهی تحقیق.....	۵

### فصل دوم

#### مبانی نظری و پیشینه تحقیق

۱-۲. بخش اول: مفاهیم و کلیات در باره حکومت داری خوب.....	۷
۱-۱-۲. حکومت.....	۸
۱-۱-۱-۲. معنی لغوی.....	۸
۲-۱-۱-۲. معنی اصطلاحی.....	۸
۳-۱-۱-۲. کارکرد های دولت و حکومت.....	۹
۲-۱-۲. حکومت داری خوب.....	۱۰
۱-۲-۱-۲. ظهور و نظریات وجودی حکومت داری خوب.....	۱۱
۲-۲-۱-۲. تفاوت حکومت داری با حاکمیت.....	۱۵

- ۱۵.....۲-۱-۲-۳. موانع حکومت داری خوب.....
- ۱۶.....۲-۲. بخش دوم: مفاهیم و کلیات در باره فساد.....
- ۱۷.....۲-۲-۱. فساد.....
- ۱۷.....۲-۲-۱-۱. معنی لغوی و اصطلاحی فساد.....
- ۱۷.....۲-۲-۱-۲. عدم تعریف دقیق و مشخص درباره فساد.....
- ۱۸.....۲-۲-۱-۳. فرق بین مفاهیم تخلفات اداری با فساد.....
- ۱۹.....۲-۲-۱-۴. تاریخچه فساد.....
- ۲۲.....۲-۲-۲. انواع فساد.....
- ۲۲.....۲-۲-۲-۱. فساد خرد.....
- ۲۲.....۲-۲-۲-۲. فساد بزرگ.....
- ۲۴.....۲-۲-۲-۳. فساد نظام یافته.....
- ۲۵.....۲-۲-۲-۴. فساد اقتصادی یا مالی.....
- ۲۵.....۲-۴-۱. انواع فساد اقتصادی.....
- ۲۷.....۲-۲-۵. فساد اداری.....
- ۲۸.....۲-۲-۳. علل و عوامل فساد اداری.....
- ۲۹.....۲-۲-۳-۱. علل فرهنگی و محیطی.....
- ۲۹.....۲-۲-۳-۲. علل شخصیتی.....
- ۲۹.....۲-۲-۳-۳. علل اداری و سازمانی.....
- ۳۱.....۲-۲-۳-۴. عوامل متعدد دیگر.....
- ۳۱.....۲-۲-۴. تأثیر و پیامد های فساد اداری در جامعه.....
- ۳۳.....۲-۲-۴-۱. تأثیر و پیامد های فساد اداری بر بخش اقتصادی جامعه.....
- ۳۴.....۲-۲-۱-۱. فرار سرمایه.....
- ۳۵.....۲-۲-۱-۲. توزیع ناعادلانه فرصت های اقتصادی و درآمدها.....
- ۳۶.....۲-۲-۱-۳. افزایش بازار سیاه.....
- ۳۷.....۲-۲-۱-۴. منع رشد رقابت.....
- ۳۸.....۲-۲-۱-۵. پایمال شدن حقوق افراد.....
- ۳۸.....۲-۲-۱-۶. اتخاذ تصمیمات نادرست.....

- ۳۸..... ۲-۴-۲-۲. تأثیر و پیامد های فساد اداری بر بخش سیاسی جامعه.....
- ۳۹..... ۱-۲-۲-۲. تضعیف موقعیت دولت.....
- ۳۹..... ۲-۲-۲-۲. ایجاد نارضایت های عمومی .....
- ۴۱..... ۳-۲-۲-۲. بی ثباتی سیاسی.....
- ۴۱..... ۳-۴-۲-۲. تأثیر و پیامد های فساد اداری بر بخش فرهنگی جامعه.....
- ۴۱..... ۱-۳-۲-۲. تضعیف فرهنگ اجتماعی ارتکاب فساد.....
- ۴۲..... ۲-۳-۲-۲. کاهش آستانه تحمل اجرای عدالت.....
- ۴۳..... ۳-۳-۲-۲. تضعیف فرهنگ کار.....
- ۴۴..... ۴-۳-۲-۲. فرار مغز ها.....
- ۴۵..... ۵-۳-۲-۲. ایجاد شکاف طبقاتی.....
- ۴۶..... ۴-۴-۲-۲. تأثیر و پیامد های فساد اداری در ادارات عامه.....
- ۴۸..... ۵-۲-۲. فساد از دیدگاه اسلام.....
- ۵۰..... ۶-۲-۲. پیشینه تحقیق.....

## فصل سوم

### یافته های تحقیق و نتیجه گیری

- ۵۵..... ۱-۳. بررسی تأثیر حکومت داری خوب بر فساد اداری.....
- ۵۶..... ۱-۱-۳. مسئولیت پذیری و پاسخگویی.....
- ۵۸..... ۲-۱-۳. مشارکت و رضایت عامه.....
- ۶۲..... ۳-۱-۳. حاکمیت قانون.....
- ۶۳..... ۴-۱-۳. شفافیت.....
- ۶۶..... ۵-۱-۳. عدالت و فراگیر.....
- ۶۷..... ۶-۱-۳. اثر بخشی و کارآیی.....
- ۶۹..... نتیجه گیری.....
- ۷۲..... پیشنهاد ها.....
- ۷۳..... منابع و مأخذ.....

# فصل اول

## کلیات تحقیق



## ۱-۱. مقدمه

همان طوریکه همه میدانند در کل فساد مخصوصاً، یکی از مشکلات بزرگ اکثر کشورها بخصوص کشورها جهان سوم و عقب مانده است. فساد هرچند یک پدیده غیر قانونی و ضد ارزش های دینی و اخلاقی جوامع است اما با این هم شایع و متداول است و ریشه کن ساختن آن مبارزه جدی و پیگیر و تصمیم قاطع میخواهد چون فساد هم نوع از جرم و قانون شکنی است و به همان توافقی که اکثریت دانشمندان و اندیشمندان ها به آن باور بر این دارند که جرم به صورت قطع نابود شدنی نیست. بنابراین، فساد هم به صورت کامل از بین نمیرود اما میتوان آنرا به حداقل رساند و از آن تا حد زیادی جلوگیری کرد.

پس خالی از مفاد نخواهد بود که توجه خود را به این پدیده شوم کنیم چون این پدیده سبب اضرار مختلف در جامعه میشوند. برعلاوه، حکومت یک کشور را به چالش میکشاند و نمیتواند در ارائه خدمات اولیه و رفاهی رضایت شهروندان را حاصل کند. یک نکته را نباید فراموش کرد که فساد نیز بعضی اوقات سبب سقوط نظام های سیاسی یک دولت نیز میشود. بنابراین، در این رساله عمده روی دو متغیر حکومت داری خوب و فساد طوری تمرکز خواهیم کرد که نقش تأثیر حکومت داری خوب در کاهش و کنترل فساد را بدانیم.

## ۱-۲. بیان مسأله

فساد در جوامع بشری از قدامتی تاریخ بیشتری برخوردار است که تمدن های گذشته هم با پدیده فساد مواجه بودند و در حال حاضر نیز میتوان ادعا کرد که محور بحث اصلی کشورهای جهان است بالخصوص کشورهای که آغشته با فساد است. این پدیده رنج های بسیاری برای جامعه بشری داشته مانند جنگ، خشونت و در کل درهم ریختن همه ابعاد جوامع مانند اقتصادی، سیاسی، اجتماعی میشوند و نباید فراموش کرد که یکی از علل مهم فروپاشی تمدن های بشری پدیده فساد بوده است.

بر اساس تعریف برنامه‌ی عمران سازمان ملل متحد، حکومت‌داری خوب به مفهوم مدیریت امور عامه براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده‌ی مردم در فرایند حکومت‌داری است. بانک جهانی و برنامه عمران سازمان ملل، برای حکومت‌داری خوب ویژگی‌ها و شاخص‌هایی را مشخص کرده که عبارتند از: مشارکت، ثبات سیاسی، کارایی و اثربخشی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، شفافیت، پاسخگویی و حسابدگی، عدالت و فراگیری، مسوولیت‌پذیری و اجماع محور بودن. براین اساس، شفافیت و کنترل فساد یکی از مهمترین ارزیابی موفقیت/ناکامی دولت‌ها در عرصه‌ی حکومتداری تبدیل شده است که به تحقق شاخص‌های دیگر آن نیز کمک می‌کند (اعتمادی، ۱۳۹۶).

فساد، از جمله موضوعاتی است که دولت‌ها را در امر توسعه و پیشرفت و تحکیم حکومتداری خوب با مشکل مواجه ساخته است چون اعتماد شهروندان با دولت خدشه دار میگردد یعنی فراگیر بودن فساد به معنی عدم اخلاق در ادارات عامه و خصوصی بوده میتواند، این امر دولت را توانا به فراهم کردن خدمات اولیه و رفاهی به شکل بهتر نمیکند حتی میتواند در هرج و مرج یا از بین بردن نظام سیاسی کشور نیز نقش بارز شود (سلطانی، ۱۳۹۹: ۲).

تمرکز اصلی فساد بر دولت، سیاست و مردم بوده و زمینه سازان فساد بازیگران دولتی و غیر دولتی هستند که فساد را وارد نظام سیاسی کرده و تأثیرات سوء را بجا میگذارند. بنابراین اغلب تعاریف فساد در برگیرنده مطالبی هستند که بر روابط بین دولت و جامعه است. فساد را بر اساس تأکید بر نقش دولت و کارمندان دولتی در فساد بدون اشاره به منزلت آنها به فساد بزرگ و فساد خرد تقسیم میشوند که مقامات حکومتی از طریق قدرت و اقتدار خود را ثروت مند ساخته است. از منظر دیگری میتوان فساد را به فساد فردی و جمعی و فساد از پایین در مقابل فساد از بالا یا فساد باز توزیعی و استخراجی تقسیم بندی کرد (هیوود، ۱۳۸۱).

بنابراین، انواع گوناگون فساد میتوانند بالای حکومت‌داری خوب تأثیر بسزایی داشته باشد. میتوان ادعا کرد که رابطه فساد و حکومت‌داری خوب مستقیم بوده میتواند چون هر قدر کوشا بر کنترل فساد در همه عرصه های کشور شود، به همان اندازه میتوان در کشور تلاش تحکیم حکومت‌داری خوب کرد. کنترل فساد

سبب شفافیت می‌گردد که مفاهیم اخلاق، عدل، انصاف و برابری را بارزتر میکند و از خصومت، کینه، تعصب جلوگیری می‌گردد.

در این پایان نامه، بنده با بررسی روابط متغییر های حکومت داری خوب و فساد میتوان به دنبال پاسخگویی ها و روشن کردن بعضی ابهامات در باره علل و پیامد ها فساد اداری و نیز نقش حکومت داری خوب در کاهش و کنترل فساد باشد.

### ۱-۳. اهمیت و ضرورت تحقیق

ساکنان جامعه سالم و رفاهی در تلاش زندگی کردن عاری از مقوله فساد است و آنها روی پرداختن روی مسایل مهم پژوهشی مانند فساد توجه میکنند که برای جلوگیری از آسیب های آینده، امروز با تمام توان و در تمام زمینه ها با علل و عوامل آن مبارزه ای جدی و مستمر میکنند. این همه معطوف ساختن به فساد روی عوامل ذیل بوده میتواند:

- فساد اداری مانع سرمایه گذاری میشود و مسیر رشد و توسعه اقتصاد را با موانع بسیار مواجه میسازد.
- فساد موجب حکومت داری ناکار و حتی سبب سقوط نظام بنابر عوامل ذیل شده میتواند:
  - ↳ سیاست های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار میدهد.
  - ↳ باعث هدر رفتن منابع ملی میشود.
  - ↳ کاهش اثربخشی دولت ها امکان پذیر میشود.
  - ↳ افزایش عدم اعتماد مردم نسبت به دستگاه های دولتی و غیر دولتی میشود.
  - ↳ فساد، اعتقاد و ارزش های اخلاقی جامعه را متزلزل میکند.
  - ↳ هزینه انجام کارها را افزایش میدهد، و رشد رقابت پذیری را دشوار میسازد.
  - ↳ تلاش های فقرزدایی را ناکام میسازد.
  - ↳ بی انگیزگی و بدبینی ایجاد میکند.
  - ↳ زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می آورد.

مسئله فساد همیشه از مسائل قابل توجه جامعه و دولت مردان پیشین افغانستان بوده ولی مبارزه با این معضل اجتماعی نتیجه مطلوبی را نداد. نخبگان جامعه افغانستان باید در پی راه و روش های برای تقویت و توانمندی شاخصه های حکومت داری خوب باشد تا سطح فساد در کشور کم و کنترل شود. از طرف دیگر، برای ترویج فرهنگ همکاری بین مردم و دولت بخاطر ریشه کن کردن این معضل بزرگ راهکارها را بوجود آورد تا اینکه دیگر ملت رنج دیده افغانستان در آرامی، آبادی و رفاه زندگی کنند. من در این پایان نامه دوره لیسانس

ام تلاش نهایی خواهیم کرد که رابطه حکومت داری خوب با فساد طوری تحلیل و تجزیه کنیم که مورد پسند علاقمندان و خوانندگان گرامی گردد.

## ۱-۴. اهداف تحقیق

### ۱-۴-۱. هدف اصلی

۱. بررسی تأثیر حکومت داری خوب بر فساد اداری

### ۱-۴-۲. اهداف فرعی

۱. بررسی تأثیر پاسخگویی بر کاهش اداری

۲. بررسی تأثیر حاکمیت قانون بر کاهش اداری

۳. بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری

## ۱-۵. سوالات تحقیق

### ۱-۵-۱. سوال اصلی

۱. حکومت داری خوب چه تأثیر بر فساد اداری دارد؟

### ۱-۵-۲. سوال های فرعی

۱. پاسخگویی بر فساد اداری چه تأثیر دارد؟

۲. حاکمیت قانون بر فساد اداری چه تأثیر دارد؟

۳. شفافیت سازمانی بر فساد اداری چه تأثیر دارد؟

## ۱-۶. روش شناسی تحقیق

در این روش سعی شده تمام مطالب از طریق کتابخانه ای گردآوری و مطالعه گردد. روش که در جمع آوری مطالب موضوعات بکار رفته است، از نگاهی هدف کاربردی و از نگاه ماهیت توصیفی تحلیلی است. تحقیقات کاربردی نوعی طرح تحقیقاتی است که به دنبال حل یک مسئله خاص یا ارائه راه حل های نوآورانه برای مسائل مربوط به یک فرد، گروه یا جامعه است. این روش اغلب به عنوان یک روش علمی تحقیق یا پژوهش قراردادی شناخته می شود زیرا شامل کاربرد عملی روش های علمی برای مشکلات روزمره است. به همین شکل تحقیق توصیفی، توصیف عینی، واقعی و منظم خصوصیات یک موقعیت یا یک موضوع است. به عبارت دیگر، پژوهشگر در این گونه تحقیقات سعی میکند تا «آنچه هست» را بدون هیچگونه دخالت با استنتاج ذهنی گزارش

دهد و نتایجی عینی از موقعیت بگیرد. و روش توصیفی- تحلیلی هم روشی است که به توصیف و تفسیر شرایط و روابط موجود می پردازد و وضعیت کنونی پدیده یا موضوعی را مورد مطالعه قرار میدهد. اگر چه کمبود منابع در پیوند به موضوع تحقیق وجود داشته ولی تلاش به عمل آمده تا منابع خوبی در رابطه به موضوع جمع آوری گردد.

## ۱-۷. سازماندهی تحقیق

این تحقیق در چهار فصل تهیه و ترتیب شده که قرار ذیل میباشد.

در فصل اول مقدمه و کلیات تحقیق مرور شده که نشان دهنده چگونگی این تحقیق است. فصل دوم این پایان نامه مبانی نظری و پیشینه تحقیق است که شامل کلیات و مفاهیم حکومت داری خوب و فساد بوده که بر دو بخش تقسیم گردیده است. برعلاوه، این فصل به پیشینه اثر های و تحقیق های گوناگون علمی نویسندگان، محققان و دانشمندان بحث شده است. فصل سوم یافته های تحقیق است که توجه بیشتر آن در باره بررسی تأثیر حکومت داری خوب بر فساد اداری صورت گرفته که این مبحث به جزئیات تجزیه و تحلیل شده است و در اخیر هم شامل بحث های نتیجه گیری و پیشنهادهای پایان نامه نویسی است که با منابع و مأخذ به اتمام میرسد.

## فصل دوم

### مبانی نظری و پیشینه تحقیق

## ۲-۱. بخش اول: مفاهیم و کلیات در باره حکومت داری خوب

یکی از نهاد های اجتماعی انسان ها پدیده ای بنام دولت و حکومت است. دولت یعنی یک ساختار سازمانی یا نهادی است که برای حفاظت از ارزش های فرهنگی، اجتماعی، مذهبی کار میکند یعنی بیشتر وظیفه پاسداری و ارزش های ملی جامعه را به عهده دارد. بر علاوه وقتی از دولت صحبت میشود، یک ساختار سازمانی تصور میشود که یک نهاد با قدرت، با صلاحیت، با خشونت است. بر علاوه، در ذهن مردم همچون نظم شهر و دهات، محکمه، ریس جمهور، والی ولایت، امنیت برای مردم، حفاظت از سرحدات کشور، حفظ منافع ملی، ارائه خدمات صحتی و آموزشی، حفاظت و دفاع از حقوق اساسی و حیثیت شهروندان کشور در داخل و بیرون از کشور و همچون موارد دیگر افکار مختلف خطور میکند. بر علاوه، این تصورات در ذهن مردم در باره دولت های گوناگون و روش های حکومت داری فرق میکند.

اصلا دولت چگونه پدید آمد، چرا انسان ها در صدد ایجاد چنین دولت شدند؟ در این رابطه نظریات متعددی اظهار نظر شدند مانند نظریه خاستگاه الهی، زور، ژنتیک (نظریه های پدر سالاری و مادر سالاری)، طبیعی و قرار داد اجتماعی است. از مطالعه این نظریات نتیجه بر این میشود که از زمان پیدایش انسان ها نیاز به دولت و حکومت بود. یکی از نظریات پیدایش دولت این است که اولاً آنها خانواده را تشکیل میدهد. بعداً، از خانواده خانواد های دیگر تشکیل میشود و میان خود روابط خویشاوندی ایجاد میشود که اینها یک دهکده را بوجود می آورد. بعدش آهسته آهسته خانواده ها به قبیله ها تبدیل میشود که شهر ها را بوجود میآورد. به همین شیوه، شهرها به یک کشور تبدیل میشود. انسان یک موجود اجتماعی است و بخاطر رفع نیاز ها خود باید در کنار هم زندگی کنند ولی اگر در میان آنها نظم نباشد؛ پس در میان آنها کشتار، خون ریزی، بی عدالتی، ظلم و ستم یعنی بطور کل زندگی انسان در آن اجتماع ناممکن میشود. بنابراین، انسان ها ضرورت به یک نهاد برتر و مقتدر میشود که هم بتواند نظم در جامعه را تأمین کند و هم بتواند نیاز های اولیه او رفاهی انسان ها بر آورده کند که میتوان این نهاد یک دولت باشد.

نهاد دولت وقتی میتواند با برنامه های خود نیاز های شهروندان را بر آورده کند که بخش اجرایی دولت در جامعه باشد که بخش اجرایی دولت، حکومت است. هرگاه حکومت بتواند نیاز های اولیه و رفاهی جامعه را به طور خوب بر آورده کند و رضایت شهروندان را بدست آورد، یک حکومت داری خوب گفته میشود ولی حکومت داری خوب یک سلسله چالش ها هم دراد که یکی از آنها فساد است. فساد پدیده است که حکومت داری خوب را زیر سوال میبرد چون به نیاز های شهروندان نمیتواند به طور درست رسیدگی شود و جامعه را به چالش میکشاند.

## ۲-۱-۱. حکومت

حکومت و حکومت داری خوب مفاهیم پیچیده و چند وجهی هستند. بنابراین، دانشمندان اصطلاح حکومت از رویکردهای متفاوت تعریف کرده اند. بنابراین، چند تعریف از محققان بطور ذیل بیان میشود.

### ۲-۱-۱-۱. معنی لغوی

اصطلاح حکومت (Government) از ریشه لاتین (gubernator) و (gubernatio) معنای راندن و راننده مشتق شده است (وینسنت، ۱۳۷۶: ۵۵).

اصطلاح حکومت در قرون میانه به معنای فرمان راندن بکار برده میشد و به نظر میرسد که لفظ حکومت از طریق زبان فرانسه قدیم (governmentt) در اوایل قرن ۱۶ وارد زبان انگلیسی شده باشد. در فرانسه مصداق کلمه حکومت محدود به قوه مجریه است و از لفظ (gouvernement) استفاده میشود (وینسنت، ۱۶۷۳: ۵۳).

در عربی واژه حکومت در معانی گوناگونی بکار میرود، این واژه گاهی بر قوه مجریه یا همه قوای حاکم و گاهی به سیستم حکومتی دولت و روش حکومتی آن اطلاق میشود (بعلبکی، ۱۹۸۰: ۹۴). بنابراین، حکومت در لغت به معنای حکم راندن و فرمان راندن است.

### ۲-۱-۱-۲. معنی اصطلاحی

۱. حکومت فرایند تصمیم گیری است که تصمیمات توسط آن اجرا میشود و یا هم اجرا نمیشود (ریو<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸).

۲. بانک جهانی حکومت داری دو تعریف با تفاوت اندک ارائه میکند. حکومت عبارت از چگونگی اعمال قدرت سیاسی برای مدیریت امور یک ملت و کشور است ولی بانک جهانی این اصطلاح را استفاده قدرت در توسعه مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی یک کشور به مفهوم وسیع تری تعریف کرده است (خان<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲).

۳. حکومت به معنای سازمانی که دارای تشکیلات و نهادهای سیاسی مانند قوه مقننه، قوه قضائیه و قوه مجریه باشد، از عمده ترین عناصر و عوامل تشکیل دولت است و دولت به وسیله این نهادها تجلی و اعمال حاکمیت میکند (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۷۵۱).

<sup>۱</sup> Rao

<sup>۲</sup> Khan



۴. اندرو وینسنت<sup>۱</sup> متفکر علوم سیاسی سه معنی از حکومت ارائه میکند. اولاً، شخص یا اشخاصی که عمل حکمرانی را انجام میدهند. ثالثاً، قوه مجریه در مقابل قوه مقننه و دیگر قوا به معنای مناصب اجرایی. ثالثاً، گروه سیاست‌گزارانی که قوانین را تصویب و اجرا میکنند (وینسنت، ۱۳۷۶: ۵۵).

## ۲-۱-۱-۳. کارکرد های دولت و حکومت

تعریف‌ها و تشبیه‌های که از نهاد دولت صورت گرفته است، همه بیان‌کننده ضرورت و نیازمندی به نهادی است که از جامعه برخاسته، بر جامعه حکم میراند و در سیر تکامل خود به عالی‌ترین پدیده سیاسی، حقوقی و اجتماعی مبدل شده است (پور حبیب، ۱۳۹۴). بنابراین، تعیین‌کننده کارکردهای حکومت از نیازمندی‌های شهروندان منشأ می‌گیرد که شامل زیر است:

۱. حراست و دفاع از جامعه در برابر تهاجم خارجی

۲. تأمین کالاهای اساسی و خدمات برای اعضای جامعه (سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش، سرمایه‌گذاری در صحت، اجرای قانون، تأمین امنیت ملی، حاکمیت قانون، وجود جاده‌ها در سطح کشور و فضاهای سبز شهری و همچنین دسترسی به هوا و آب آشامیدنی سالم، فراهم کردن زمینه شغل برای مردم جامعه و نمونه‌هایی دیگر از این قبیل شامل کالاها هستند).

۳. حفظ نظم، تأمین امنیت و برقراری عدالت در جامعه

۴. مجازات افرادی که در جامعه مهم‌ترین هنجارها را نقض میکنند

۵. برقرار کردن روابط نیک اقتصادی، تعلیمی و تحصیلی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی با دولت‌های منطقه

و جهان

۶. حمایت و توسعه سکتورهای اقتصادی از وظایف دولت‌ها است. میل‌تون فریدمن صاحب جایزه نوبل معتقد است دولت‌ها نباید در اقتصاد دخالت کنند. از دید او، دولت تنها وظیفه حفظ امنیت و آزادی شهروندان را برعهده دارد و هر چیز دیگر، از جمله فراهم آوردن امکانات تحصیل رایگان برای افراد جامعه، دخالتی غیرمنصفانه در بازار محسوب میشود.

۷. رفع تعارضات در سطح ملی و بین‌المللی

حکومت جز از دولت است و به طور بطیعی سه رکن دارد: قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه. اولاً، دولت یک کل است و حکومت بخشی از دولت است. ثانیاً، دولت کم و بیش دائمی است ولی حکومت تغییر میکند. ثالثاً، دولت نیازمند به حکومت است و نمیتوان بدون حکومت متصور کرد ولی حکومت بیش از دولت و نیز جدا

---

<sup>۱</sup> Andrew Vincent

از دولت وجود داشته است. رابعاً، حاکمیت صفت دولت است ولی در عمل همه حکومت‌ها تابع محدودیتهای گوناگون حقوقی و عملی هستند بطور مثال، در برخی از کشورها گمان نمی‌رود اتباع شکایت یا ادعاهای حقوقی علیه دولت داشته باشند ولی افراد ممکن است شکایت و نیز ادعاهایی علیه برخی ارگانهای حکومت یا علیه مأموران حکومتی داشته باشند (عالم، ۱۳۷۳: ۱۴۸).

عدم انجام دادن وظایف فوق از سوی دولت دلیلی برای موجودیت آن دیده نمی‌شود. دولت برای تحقق آرمانهای مردم به دستگاه و رژیم حقوقی در دست دارد که به وسیله آن تنظیم مناسبات اجتماعی، روابط میان فردی شهروندان، روابط مردم و دولت صورت می‌گیرد. برعلاوه، مسئولیت‌های دیگر نیز در پیشرفت کشور و بر آوردن خواسته‌های جمعی و رفاه همگانی نیز دارد. از طرف دیگر، دولت مسئولیت ایجاد روابط میان دولت‌ها دیگر و توسعه مناسبات جوامع دارد تا از طریق آن منافع جامعه تأمین شود. بدین ترتیب وظایف دولت حیات فردی، اجتماعی و بشری را دربر دارد و مسئولیت‌ها را در زمینه حقوقی، سیاسی و اقتصادی و مانند آن در سطح کشوری و در مقیاس بین‌المللی برای این نهاد و پدیده مغلق اجتماعی به وجود می‌آورد (هاشمی و دیگران، ۱۳۹۹).

## ۲-۱-۲. حکومت داری خوب

گزارش توسعه انسانی ۲۰۰۲ سازمان ملل متحد با چشم انداز جدیدی به حکومت داری خوب نگریسته است، عبارت از حکومت دموکراتیک است که برای توسعه زندگی بشر ضروری دانسته است. حکومت دموکراتیک شامل احترام به حقوق بشر و آزادی‌ها مردم، مشارکت در تصمیم‌گیری، پاسخگویی و موارد دیگر نظام دموکراسی که زندگی شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. با تطبیق مؤلفه‌های حکومت داری دموکراتیک سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی طوری طرح ریزی می‌شود که پاسخگوی نیازهای مردم باشد (گزارش حکومت داری خوب و توسعه انسانی ملل متحد،<sup>۱</sup> ۲۰۰۲).

مردم نمیتوانند به هدف‌های مشترک دست بیابند، مگر آنکه بدرستی سازمان بیابند و قواعد معین طرز عمل را بپذیرند. کارگزاری که در سطح جامعه مسئول اجرای این قواعد رفتار است و اطاعت را تأمین میکند، حکومت نامیده می‌شود. (عالم، ۱۳۷۳: ۱۴۳).

به گفته مایکل جانستون<sup>۲</sup>، حکومت داری خوب عبارت است از مدیریت شایسته و درست منابع و امور کشور به روشی صورت گیرد که باز، شفاف، مسئولیت‌پذیر، متوازن و پاسخگو نیازهای مردم باشد (جانستون، ۲۰۰۴).

<sup>۱</sup> Good Governance and Human Development Report

<sup>۲</sup> Johnston Michael

اساس یک تعریف حکومتداری خوب عبارت است از نظامی از ارزش ها، سیاست ها و نهاد ها که جامعه به وسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت میکند (قلی پور، ۱۳۸۷: ۲۱۱).

## ۲-۱-۲-۱. ظهور و نظریات وجودی حکومت داری خوب

حکومتداری خوب در یک برداشت کلی به کیفیت و نحوه انجام وظیفه مسوولان اداره های دولت تاکید می کند. حکومتداری خوب عبارت است از انجام وظایف حکومت به شیوه ای عاری از فساد، تبعیض در چهارچوب قوانین موجود یک کشور است. حکومت داری خوب عبارت است از رعایت شفافیت، پاسخگویی و برابری در روند برآورده کردن نیازهای مردم یعنی به چیزهایی نظیر آب پاکیزه، تغذیه، خدمات بهداشتی، آموزش، پوشاک و سرپناه نیاز جدید دارند. با سخت هر برنامه باید بتوانیم بخشی از نیاز مردم را بر طرف کنیم. حکومتداری خوب به عنوان انجام وظایف حکومت به شیوه ای منصفانه مورد توجه قرار گرفته است. هدف امور اصلاحات و حکومتداری خوب کیفیت و نحوه انجام وظیفه مسوولان اداره های، شفافیت، پاسخگویی از مصرف بودجه سال است.

طبق دیدگاه برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد مختصات حکومتداری خوب مسئولیت پذیری، پاسخگویی، مشارکت، رضایت عامه، حاکمیت قانون، شفافیت، عدالت و فراگیر، اثر بخشی و کارآیی مجموعه ویژگی های حکومتداری خوب را تشکیل میدهد که سبب اصلاح مدیریت دولتی و نیز به کاهش و کنترل فساد در اداره های عامه میگردد. ظهور مفاهیمی از جمله حکمت داری خوب در افغانستان، بیانگر نقش حکمت داری خوب نشان دارد کارکرد اداره های به جهان و کشورهای کمک دهنده است که جامعه جهانی وقتی کمک های خود را به افغانستان میکنند و یکی از خواسته های حکومتداری خوب است که مهم ترین شاخصه آن مبارزه با فساد است و اکنون در چنین فضایی که همه مردم کشور ما از وضعیت فساد انتقاد میکنند.

برخی دیگر صیانت از حقوق بشر، توسعه پایدار منابع انسانی و محیط زیست را نیز در فهرست حکومتداری خوب در جهان امروز افزوده است. چنین کارایی وسیع در عین حال عینی و عملی می تواند، نقش امروز حکومت وحدت ملی را به شکل نوین آن افزایش دهد. چه اگر حتی مطابق برنامه هایی بخشی از این کار کردها به موسسه های خصوصی و غیردولتی نیز واگذار شود، نظارت و کنترل دولت بر آنها امری اجتناب ناپذیر و الزامی است. جایگاه دولت و بازار و نیز ارتباط میان این دو نهاد کلیدی، مقوله ای است که همواره ذهن سیاست مداران و اقتصاد دانان را بخود معطوف ساخته است. درسه ربع اول قرن بیستم، به دنبال مشاهده مصادیق شکست بازار وهمچنان ناتوانی اقتصاد سرمایه داری در تامین رفاه اجتماعی، الگوی توسعه مبتنی بر دولت به عنوان خط مشی

اصلی اکثر اقتصادهای جهان حاکم گردید وایدیولوژی ها و نظام های دولت مدار و دولت محور به انحای مختلف خودنمایی میکردند. دوره نخست سیاست گذاری توسعه اقتصادی از پایان جنگ جهانی دوم شروع میشود و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه میابد. این دوره مقارن با بازسازی ویرانی های جنگ در اروپا و طرح مارشال بود و از طرفی تجربه بحران بزرگ ۱۹۲۹ را نیز پشت سر داشت. لذا اکثر نظریه پردازان و سیاستگذاران اعتقاد به دولت بزرگی داشتند که زمام امور را در دست بگیرد و شرکت های دولتی به مثابه قهرمانان ملی تصور میشدند. در کشور های در حال توسعه نیز استدلال بر این بود که چون بخش خصوصی توان و سرمایه مورد نیاز برای « بسیج توسعه » را ندارد پس دولت از طریق شرکت های دولتی، منابع لازم را تجهیز میکند. نظریات اقتصاد کنیزی نیز دولت را عامل تصحیح کنندهء شکست بازار میدانستند که با طرح های عمرانی دولتی و صرفه های مقیاس حاصل شده از آن، فرایند توسعه را تسریع میبخشید. این دوره تا اواخر دهه ۷۰ ادامه یافت. در شرایطی که شرکت ها و نهاد های دولتی در عمل نشان دادند که کارآیی و انعطاف پذیری لازم را نداشته، در معرض فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار قرار دارند و اکثریت آنها زیانده هستند، دیدگاه طرفداران اقتصاد بازار ( مکتب شیکاگو ) که خصوصی سازی را یک غایت و کمال مطلوب دانسته و خواهان کاهش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی و محدود کردن نقش دولت در اقتصاد بودند به شدت رواج یافت طبق این دیدگاه، که در سال ۱۹۹۰ رونق گرفت، هرگونه دخالت دولتی برای تغییر در آنچه بازارها بوجود می آورند ضد تولیدی است. نگاه به دولت از « عامل توسعه » به جدی ترین « مانع توسعه » تغییر یافت پس هر اندازه دولت کوچکتر شود بهتر است (میدری، ۱۳۸۳: ۲۵۹).

در اواسط قرن ۴۱ یک نقاش ایتالیایی ۴ نقاشی معروف خود را که بیانگر تفاوت های میان حکومت داری خوب و بد است در شهر سانای ایتالیا به تصویر کشید. این نقاشی که هنوز در شهرداری سانیا قابل مشاهده است، در قسمتی که بیانگر حکومت داری خوب است، عدالت و انصاف را بر سریر قدرت نشان میدهد و نمایانگر بخشندگی، اعتدال، خرد، ایمان، امید و احسان و قدرت و صلح است. نتیجه این حکمرانی یک شهر زیباست با میادین و خیابان ها و قصرها که در آن زنان جوان در حال رقص، کودکان در حال بازی و مردان در حال کار هستند. شهر پر از فعالیت است و کالای فراوان وجود دارد و مدارس نیز به تصویر کشیده شده اند شهروندان این شهر آشکارا از یک شرایط متوسط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برخوردارند. در بخشی از نقاشی که بیانگر حکمرانی بد است، یک هیبت شیطانی بر سریر قدرت است و نمایانگر بیرحمی، خیانت، حيله، خشم، منازعه و عدم اعتماد است. نتیجه این حکمرانی، زمینهای بایر است که در آنها کسی کار نمیکند و تنها فعالیت موجود قتل مردان و تجاوز به زنان است. اگر چه مفهوم حکمرانی مطلوب ممکن است از زمانهای بسیار دور برای مردم آشنا بوده ولی آنچه امروزه در این ارتباط مطرح است، در گزارشهای بانک جهانی و در ارتباط با برنامه های توسعه مطرح شد. بانک جهانی که تا سال ۱۹۸۹ در اجرای برنامه های توسعه و مدیریت بخش عمومی بر اهمیت کاهش

نقش دولت در بدست آوردن کارایی اقتصادی بیشتر، تاکید میکرد، در گزارش سال ۱۹۸۹ خود در ارتباط با بحران اقتصادی در آفریقا تاکید چندانی بر کوچک کردن دولت نکرده است و مفهوم حکمرانی مطلوب را برای نخستین بار در این گزارش مطرح کرده است. نویسندگان گزارش مشخص کرده‌اند که بحران اقتصادی در واقع ناشی از بحران حکمرانی است و یکی از مشخصه‌های حکمرانی بد، عدم توجه به مدیریت مبتنی بر شفافیت ذکر شده است (کوچ<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲: ۷۳).

مفهوم حکومت داری خوب ارتباط تنگاتنگی با فساد دارد. این آمیختگی ناشی از میزان فاصله ای است که حکمرانی با آن اتخاذ میکند. به هر میزان فاصله حکمرانی از فساد بیشتر باشد، شاخص مثبت آن بیشتر بوده و جامعه به سمت رفاه، توسعه پایدار و اعتماد و ثبات اجتماعی به پیش می رود و به هر میزان کشوری در فساد اداری و سیاسی بیشتر غرق باشد، از شاخص های حکومت داری خوب بیشتر فاصله میگیرد.

در اکثر پژوهش های بیرونی بر اساس این فرضیه پی گیری شده است که ، ضعف شاخصه های حکمرانی خوب، همچون شفافیت، مشارکت، پاسخگویی و حاکمیت قانون در شیوه های حکومت داری، از جمله دلایل گسترش فساد، و افزایش فقر در کشورها میباشد.

ضرورت انجام این پژوهش ، ارتباط تنگاتنگی است که شاخصه های حکومت داری خوب با کاهش فساد در جامعه دارد که در فصل بعدی به آن مرور مفصل خواهیم داشت. افزایش روز افزون فسادهای اقتصادی و اداری در کشورها در حال توسعه که بخشی از مظاهر آن در گزارشات مطبوعات ملاحظه میگردد توجه هرچه بیشتر به شاخصه های حکومت داری خوب را جهت ریشه کن کردن فساد، و همچنین از بین بردن فقر فزاینده را در کشور را ضروری میسازد. بر این اساس الگوی حکومت داری خوب به عنوان الگویی نوین در جهت کاهش فساد و افزایش سلامت اداری و مالی معرفی میگردد.

اگر شعار دوره اول را دولت ، موتور توسعه و دوره دوم را دولت کوچک بدانیم ، شعار دوره سوم حکومت داری خوب است. منظور از حکومت داری خوب « اعمال قدرت اقتصادی ، سیاسی و اداری بر اساس قانون ، پاسخگویی و اثربخشی است. در این دوره دولت و بازار هر دو نهاد اجتماعی هستند که از نقایص و کاستی های مختلف رنج میبرند و توسعه در گرو رفع نقایص و عیوب نهاد بازار و نهاد دولت است. کلید توسعه در فراهم ساختن شرایط و نهاد های است که دولت از عهده انجام وظایف حاکمیتی و پشتیبانی خود برآید و بتواند زمینه ساز رشد بازار و هدایت آن به نفع عامه مردم باشد. در واقع در دوره سوم ماهیت مسئله تغییر یافته است.

در دوره های پیشین مسئله ابعاد دولت ( بزرگی و کوچکی آن ) مطرح بود ، اما در این دوره مسئله کمیت دولت جای خود را به کیفیت دولت داده است. عدم مداخله دولت یا مداخله دولت ضعیف و ناکارآمد راه گشاه نخواهد

---

<sup>۱</sup> Koch

بود، زیرا دخالت دولت ضعیف و بد در اقتصاد، مجموعه ای از بحران‌ها و عدم مداخله آن هم بحران‌های دیگری را به وجود می‌آورد (میدری، ۱۳۸۳: ۱۸۹).

پل استریتین<sup>۱</sup> در مقاله تحت عنوان «حکومت داری خوب: پیشینه و تکوین مفهوم» اظهار می‌دارد: «ما معتقدیم که برای کارکرد بازارها دخالت دقیق، قوی و گسترش یافته دولت (به روش‌های مناسب و در حوزه‌های مورد نیاز ضروری است و به وجود یک دولت قوی با برنامه‌های وسیع تاکید نموده. در حکومت داری خوب، هدف نهادستایی به رشد اقتصادی نیست، بلکه توسعه پایدار در صورتی تحقق می‌یابد که رشد اقتصادی همراه با مردم سالاری، برابری و حفظ محیط زیست باشد. هر چند در کوتاه مدت میتوان با تحمیل دیکتاتوری، تشدید، نابرابری‌ها و تخریب محیط زیست، رشد کمی اقتصادی را تسریع کرد اما کیفیت رشد قطعا تنزل می‌یابد به طوری که در بلند مدت چنین رشدی تداوم نخواهد یافت. بانک جهانی شاخصهایی را برای حکومت داری خوب تعریف کرده‌اند که به آنها می‌پردازیم:

**مشارکت:** منظور از مشارکت این است که مردم بتوانند با ابزارهایی نهادمند در ادارهی جامعه خود حداکثر مشارکت را داشته باشند. آزادی بیان و آزادی تشکیل حزب و مشارکت مدنی نهادمند از ویژگیهای شاخص مشارکت میباشد. در شاخص مشارکت مردم از طریق نهادمند به تعیین سرنوشت سیاسی- اجتماعی خود می‌پردازند.

**حاکمیت قانون:** در این شاخص وجود قانون منصف در جامعه مدنظر است یعنی قانونی که برآیند مشارکت نهادمند جامعه باشد برای تحقق این منظور بایستی دستگاه قضایی بیطرف و عاری از فساد و پلیس قانونمند و بیطرف وجود داشته باشد.

**شفافیت:** در این شاخص منظور وجود گردش آزاد و ارزان و قابل فهم در جامعه برای مردم است. در شاخص شفافیت آزادی رسانه‌ها باید وجود داشته باشد و اطلاعات رانتهی و محدود نباشد.

**مسئولیت پذیری:** یعنی نهادهای حکومتی در مقابل مطالبات مردم پاسخگو و مسؤول باشند و به نیازهای مردم و درخواستهای آنان توجه عملی نشان دهند.

**کارایی و اثر بخشی:** یعنی حکومت به محیط‌زیست توجه داشته باشد و قانون‌هایی اثربخش برای کارآمدی خدمات عمومی و در عین حال توجه به حفظ و تقویت محیط‌زیست تدوین نماید. وجود دیوانسالاری کارآمد در این شاخص مهم میباشد.

---

<sup>۱</sup> Paul Streen

**پاسخگویی:** در این شاخص، پاسخگویی و تعامل دولت، بخش خصوصی و جامعه نسبت به هم مهم می‌باشد. به عبارتی در این شاخص هر سه بخش وظیفه دارند نسبت به همدیگر پاسخگو باشند و براساس تعامل با هم به اهداف عالی رفاهی و سیاسی- اجتماعی در جامعه برسند.

## ۲-۱-۲. تفاوت حکومت داری با حاکمیت

برای اداره عمومی دو پارادایم وجود دارد: در پارادایم نخست که حکومت نامیده می‌شود، حکومت مسئولیت تمام امور را بر عهده دارد و موظف است تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی و یا شهروندان فراهم کند. در پارادایم دوم که حکمرانی نام دارد، مسئولیت اداره عمومی میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است که هر سه مورد از لوازم توسعه انسانی به‌شمار می‌روند؛ ضمن آنکه هر سه بخش یادشده در تعامل با یکدیگر قرار دارند به‌گونه‌ای که ضعف و قدرت بیش‌ازحد یکی از آنها تعادل اجتماعی را بر هم خواهد زد؛ بنابراین ایجاد ارتباط و تعادل لازم و تفکیک وظایف هر یک از این سه بخش، امکان بهتر زیستن را در یک جامعه مطلوب فراهم خواهد کرد (ایمانی جاجرمی و همکاران، ۱۳۸۶).

## ۲-۱-۳. موانع حکومت داری خوب

کشورها در سطح ملی و بین‌المللی در مورد حکومت داری خوب جدیت نشان داده‌اند. اما سوال این است که چرا بعضی حکومت‌ها به راحتی نتوانسته‌اند یک نظم اجتماعی عادلانه، برابر و آزاد برای همه شهروندان فراهم کنند. برعلاوه چرا این حکومت‌ها در رسیدگی به تأمین خدمات به شهروندان و یا در کل موارد فوق ذکر شده که بیانگر وظایف حکومت است باز ماندند؟ تعدادی از عوامل مسئول عدم دستیابی به اهداف مورد نظر وجود دارد مانند رشد جمعیت، فرهنگ خشونت و فساد تهدیدهای عمده برای حکومت داری خوب است و در کل میتوان ادعا کرد تا زمانیکه حکومت نتواند کارکرد های خود که در بحث قبلی به آن پرداخته شد، را بطور درست انجام دهد، این را حکومت داری بد یا ناکارآمد نامید چون نیازمندی های شهروندان ارضا نمیشود. از اینرو، شهروندان دست به اعتراضات گسترده می‌زنند که حتی این اعتراضات میتواند منجر به فروپاشی حکومت شود چون دلیل برای موجودیت حکومت وجود ندارد. بنابراین، فساد یکی از بزرگترین عامل است که دانستن مفاهیم فساد، قضا یا گوناگون فساد و مبارزه در برابر فساد میتوانند حکومت داری خوب را تقویت کند و برعکس در نبوم میکانیزم های مبارزه در برابر فساد، این پدیده در ساختار حکومت گسترش خواهد شد و در تضعیف حکومت داری خوب نقش ارزنده خواهد داشت.

حکومت داری خوب بالای کیفیت سیاست های و اجرای آن تأکید دارد. بطور مثال سیاست های تعلیمی و تحصیلی دولت طوری مؤثر خواهد بود که بیشتر تمرکز آن بالای کیفیت باشد نه کمیت، افغانستان در طی

بیست سال نتوانست که پیشرفت تعلیمی داشته باشد چون بالای کیفیت آن تمرکز نشده بود و همچنان فساد گسترده سبب کاهش کیفیت در بخش معارف کشور شد.

تحقیقات دانشمندان نشان داده در مناطقی که در آن ضعف شاخصه های حکومت داری خوب دید میشود، در آن قضایایی وجود دارد که فساد به چشم میخورد. اگر چه جامعه افغانستان یک جامعه اسلامی است که در آن فساد را پدیده ای زشت شناخته اند ولی با وجود آن هم شاهد گسترش فساد در افغانستان هستیم این وضعیت میتواند سبب افزایش فاصله طبقاتی، از بین رفتن اعتماد مردم نسبت به حکومت، گسترش فقر و دیگر موارد که منجر به وقوع شورش های مردمی در یک جامعه گردد.

فساد یک وسیله غیرقانونی است که افراد از قدرت و صلاحیت های خود برای منافع شخصی استفاده میکند. فساد در اصل یک بیماری جهانی است که برای تمام دولت ها یک چالش بزرگ بوده و همیشه به مردم و دولت کشور آسیب رسانده. در زمان کوتیلیا پادشاه هند وقت موضوع اخلاق، صداقت و فساد در دولت یک نگرانی اساسی بود. در بعضی مواقع رهبران سیاسی با بیان اینکه فساد پدیده ای در سراسر جهان است و معتقد اند که فساد یک پدیده است که مبارزه در برابر آن خیلی دشوار بنظر میرسد و نیاز است که مردم و دولت در این عرصه همکار باشد ولی با آن هم مسئله فساد کمی بیشتر از قبل مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین، اشکار کردن قضایا فساد در میان مردم و کارمندان دولت یک اقدام مهم و ضروری شمرده میشود ولی میتوان ادعا کرد؛ هیچ اقدامی برای مبارزه با فساد مؤثر نخواهد بود مگر اینکه در برابر همه اشکال، فساد سیاسی، اقتصادی، اخلاقی و اداری با احساس تعهد و اراده مبارزه شوند. بنابراین، دانستن رابطه فرهنگ سیاسی با فساد مهم و الزامی میدانم چون فساد از یک جهت اعمال نمیشود بلکه از دو جهت امکان پذیر بوده میتواند.

## ۲-۲. بخش دوم: مفاهیم و کلیات درباره فساد

فساد یک واژه شناخته شده برای بزرگسالان و کودکان است زیرا فساد یک پدیده جهانی است. این پدیده انحصار هیچ ملتی، نژاد یا بخشی از جهان نیست بلکه از مرزها فراتر میرود. فساد ساختار های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کشور را تضعیف میکند همانند که بیماری سرطان که اندام های حیاتی بدن را تضعیف، پوسیده و از بین میبرد. به قول سازمان شفافیت بین المللی فساد یکی از بزرگترین چالش های جهان معاصر است. این حکومت داری خوب را تضعیف میکند، اساساً سیاست های عمومی را تحریف میکند که منجر به سوء استفاده از منابع، آسیب رساندن به بخش خصوصی و توسعه بخش خصوصی میشود و به ویژه به فقرا آسیب میرساند (امیندسین<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷: ۱).

---

<sup>۱</sup> Amundsen



وجود فساد و پیامد های منفی آن برای چندین دهه مورد توجه دانشمندان قرار گرفته است ، اما سالهای اخیر به ویژه از دهه ۱۹۹۰ به این سو واژه فساد را به اصطلاح فوران فساد در جهان نیز مینامند (جیانگ<sup>۱</sup> ، ۲۰۱۷)، که محققان را مجبور کرده است تا این موضوع را بیشتر مورد بررسی قرار دهند.

## ۲-۲-۱. فساد

فساد یک مفهوم بسیار گسترده و وسیع است. در این مبحث ایجاب میکند تعاریف فساد را بدانیم و یک مروری به تاریخچه فساد بطور اجمالی داشته باشیم.

## ۲-۲-۱-۱. معنی لغوی و اصطلاحی فساد

واژه فساد از ریشه فسد به معنی جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است که معادل انگلیسی آن «Corruption» از ریشه لاتینی «corruptus» به معنای شکستن و نقض کردن است. چیزی که شکسته یا نقض میشود، میتواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد (تانزی، ۱۳۷۸: ۱۸۲).

فساد به معنی تباه شدن، نابود شدن، از بین رفتن، فتنه، آشوب، زیان، کینه، دشمنی، ظلم، شرارت، بدکاری، بیماری، پوسیده گی، اضمحلال، چرکی شدن عضو، ضد سلاح و به ستم گرفتن مال کسی است (سلطانی، ۱۳۹۹: ۵).

فساد پدیده ای پیچیده و چند وجهی است و اشکال، عوامل و کارکردهایی متنوع در زمینه های مختلف دارد. پدیده فساد، از یک عمل کوچک خلاف قانون گرفته تا عملکرد نادرست در یک نظام سیاسی، اقتصادی به سطح ملی شامل میشود. در نتیجه، تعریف فساد، از اصطلاحات گسترده سوء استفاده از قدرت عمومی و فساد اخلاقی گرفته تا تعریف های قانونی خاص فساد به عنوان عمل رشوت خوری، که یک کارمند دولتی مرتکب میشود یا مبادله منابع محسوس همه را در بر میگرد (ماینت<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰).

## ۲-۲-۱-۲. عدم تعریف دقیق و مشخص در باره فساد

در چند سال اخیر بسیاری از کارشناسان و محققان وقت زیادی را در گرد همایی ها و همایش ها برای امر تعیین تعریف مشخص صرف کردند. برای فساد تعریف های مختلفی ارائه کردند که هیچ یکی از آنها را نمیتوان رد کرد چون علوم اجتماعی همیشه قابل بحث است. نمیتوان ادعا کرد یک تعریف برای تمام موارد در هر مکان و زمان کفایت میکند.

---

<sup>۱</sup> Jiang  
<sup>۲</sup> Myint

یکی از معروف ترین تعریف های فساد سوء استفاده از قدرت واگذار شده برای منافع خصوصی است. با این حال هیچ تعریف دقیقی نمیتوان یافت که در مورد همه اشکال ، انواع و درجه های فساد قابل قبول در سطح جهانی باشد. عدم مفهوم درست از پدیده فساد ، اندازه گیری و مقایسه سطح فساد با گذشت زمان در سراسر جوامع سخت تلقی میشود ولی به آن هم مطالعات صورت گرفته است که نتیجه بخش بوده است. مطالعات متعددی صورت گرفته است که درک پدیده فساد میان جوامع مختلف متفاوت است.

در کشور هند اگر صاحب شغل دولتی و مانند آن از هر کسی هدیه یا شیرینی یا انعام یا رشوت به هر شکلی برای خود یا برای کسی دیگر قبول کند یا وعده قبول آن را بدهد تا در اجرای وظایف خود، کار کسی را راه بیندازد و یا نسبت به دوستی یا کینه کسی روا دارد یا این که به ازای آن برای کسی خدمتی انجام دهد یا به کسی زبانی برساند و یا بکوشد که چنین کند، مجرم به فساد است (اسمیت<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵).

در کشور ایالات متحده امریکا پرداخت پنهانی به شکل هدیه، هزینه دستمزد، استخدام و کمک به خویشاوندان، نفوذ اجتماعی، یا هرگونه رابطه ای که منافع عمومی و رفاه آن را مختل سازد چپ حاکی از پرداخت یا عدم پرداخت پول باشد، معمولاً به عنوان فساد شناخته میشود.

بنابراین، بسیاری از کشورها مانند کشور های متذکره به شمول افغانستان وقتی یک کارمند خدمات عمومی به هر بهانه یا به هر شکلی امتیازات از خدمات گیرنده بگیرند به عنوان فساد تلقی میشود. بنابراین، تعاریف متعددی از فساد ارایه شده و وجه مشترک همه این تعریف ها آن است که در محیط فاسد، حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته میشود و یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال و به ناحق به دیگری واگذار می شود (سلطانی، ۱۳۹۹: ۵).

## ۲-۱-۳. فرق بین مفاهیم تخلفات اداری با فساد

فساد اداری حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می آید و آن را از کارایی مطلوب و اثر بخشی مورد انتظار باز میدارد. در واقع، تخلفات اداری زمینه ساز فساد اداری است. البته هر تخلفی باعث فساد اداری نمیشود، بلکه باید ویژگی های خاصی داشته باشد که مهمترین آنها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن، تأثیر نسبتاً زیاد در سطوح مختلف سازمانی است.

---

<sup>۱</sup> Smith

## ۲-۱-۴. تاریخچه فساد

فساد هم‌زمان با پیدایش دولت و تمدن‌ها در ابتدایی‌ترین شکل خود به شیوه‌ها و اشکال مختلف ظهور کرد و باعث واکنش‌های متعددی دولت‌ها، نخبگان و توده‌های مردم شده است. بنابراین، محققان مجبور به مطالعات متعددی شدند تا راه حل را برای مبارزه به فساد ارائه کند تا جامعه عاری از مقوله فساد داشته باشد. فساد در حال حاضر نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای جهان است و رشوت یکی از مهمترین شاخصه فساد است. تاریخ تمدنهای قدیمی مانند یونان، رم، چین، هند و ... متأثر از فساد بوده است. فساد بسیاری رنج‌های برای جامعه بشری به دنبال داشته یعنی فساد سبب جنگ، خشونت‌ها پی‌در پی و قیام‌های علیه تمدنهای حاکم، از بین رفتن سازمانها و درهم ریختن جوامع همیشه مرتبط با مسأله فساد بوده است حتی میتوان ادعا کرد فساد در کنار بقیه عوامل از علل مهم فروپاشی تمدنهای فوق بوده است .

مسأله فساد در تمام ادوار، جز دولت‌ها و دغدغه‌های فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. فساد پدیده تازه‌ای نیست و دو هزار سال پیش کوتیلا نخست وزیر شاه هند در کتاب خود بنام آرتشاسترا به معضل فساد پرداخته است (تانزی، ۱۳۷۸) .

فساد اداری و سیاسی به انواع و اشکال مختلف در جهان از دیر زمان وجود داشته است. بررسی قوانین کيفری تمدنهای باستانی به روشنی نشان می‌دهد که رشوه یک مسأله جدی در میان یهودیان، مسیحان، چینی‌ها، جاپانی‌ها، رومی‌ها و آرتیزهای امریکا، تلقی می‌شده است. در هند باستان در حیات اجتماعی، فساد به طور گسترده‌ای وجود داشته است، همچنین ماهیت و گستره فساد از قرون وسطی تا زمان حاضر در کشور های شبه هند روبه‌تزايد بوده است . یکی از بدترین ویژه‌گی‌های حکومت‌های هند در قرون وسطی رشوه‌گیری و دریافت هدایای مختلف بوده است.

**کیویر** معتقد است فساد در دوران تسلط انگلستان نیز در هند وجود داشته است. فساد به صورت منظم سیستماتیک در مورد مقامات در همه سطوح سیاسی و اداری وجود داشته است. فساد در ادبیات انجیلی و باستان معضلی جدی بود و در بیشتر دوران‌های تاریخ یافت می‌شود. به ویژه موارد فساد قضایی فراوان است. در دهه ۱۹۶۰ یک مکتب بانفوذ از « تجدید نظر طلبان » علوم سیاسی نظر خوش بینانه‌ای را در باره کاهش فساد در دموکراسی‌های پیشرفته غربی ارائه دادند.

برخی از این تجدید طلبان اظهار داشته‌اند که معضل فساد ره‌آن شدتی که نویسنده گان پیشین عنوان داشته‌اند نیست . در بسیاری از کشورها تازه استقلال یافته ، که فساد شایع و فراوان فرض مس شد، کارهای فاسد از نظر ناظران غربی ( همچون پرداخت به مقامات جز برای کاهای عادی ) از نظر معیارهای محلی فاسد تلقی نمی‌شد. به علاوه برخی شکلهای فساد به فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی آسیب نمی‌شد . به علوه

برخی شکل های فساد به فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی آسیب نمی رسانند و حتی تاثیر مثبت هم دارند. مثلا رشوه کارفرمایان شرکت های خارجی راقادر به دور زدن تشریفات زائد اداری کرده و ارتقای اقتصادی ملل فقیر را سرعت بخشیده است. فساد پدیده ای گذراخوانده می شود که در صورت نیل به پیشرفت اجتماعی و اقتصادی کاهش می یابد.

خط سیر این جریان رامیتوان در تاریخ ایالات متحده امریکا و انگلیس مشاهده کرد. در انگلیس فساد انتخاباتی، فروش عناوین و پستهای دولتی و فساد در قرارداد های عمومی تا قرون نژده هم شایع بود بامعرفی نظام شایسته سالاری در انتصاب به پست های دولتی و موفقیت در جنگ علیه فساد انتخاباتی و تغییر در نگرش عمومی نسبت به رفتار دولت، کاهش چشمگیری را در فساد به دنبال داشت. کاهش ایکه با توسعه اقتصادی این ملت همزمان بود. به همین شکل در ایالت متحده فساد در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ فراوان بود. درین دوره تغییرات اقتصادی و اجتماعی شدید رخ داد. همان طوریکه رابرت مرتون عنوان داشته است ماشین فاسد احزاب شهری همچون سازمان «حزب دیموکرات» در شهر نیویورک شاه راه هایی رابرای مهاجرین غیر قانونی ایجاد کرد.

پس از جنگ جهانی دوم عواملی چون پیشرفت در آموزش افول حمایت گری سیاسی و رشد رفاه عمومی باعث کاهش محرمیت هایی شد که فساد را برمی انگیخت.

فرهنگ مدنی جدیدی جایگزین وابستگی به گروه های قومی و خانواده گی شد. بر حسب نظری رایج ماشین حزبی و فساد همراه آن محوشده است. این تفسیر اخیر به چالش کشیده شده است. فساد در کشورهای کم توسعه یافته چنین بی خطر و در کشورهای پیشرفته چنین کمیاب نیست. فرض اینکه پیشرفت در آموزش یا در نون مدیریت عمومی، توسعه «روحیه مردم نگر» یا توسعه اقتصادی باعث کاهش یا محو فساد می شود فضی غیر واقعی است. رشد فعالیت و اقدامات ثولتی در دولت مدرن باعث افزایش فرصتها و وسوسه ها برای فسادمس شود. پیشرفت در آموزش شاید به کاهش فساد نیانجامد بلکه آن زا در شکل های جدید تر و پیچیده تری ظاهر کند.

از دهه ۱۹۷۰ برخی مشاهات، محققین رابه توجه بیشتر به معضلات معاصر فساد در دموکراسی های پیشرفته و در کشورهای کمونیست نموده است. در ایالت متحده «واترگیت» در سال ۱۹۷۲-۴ به موجی از بازرسی هایی انجامید که صدها اتهام فساد از جمله به معاون رئیس جمهور «سایپرو آگنو» وارد آمد. دیگران همچون استانداران ایلی نویی، ماری لند، اکلاهما و ویرجینیای غربی نیز متهم شدند فسادهی شایع در برخی ایالات از جماه فلوریدا، نیوجرسی، پنسیلوانیا و تکزاس کشف شد. در انگلیس دید عمومی مبین بر کاهش فساد در دهه ۱۹۷۰ باچند رسوایی برهم ریخت. افتضاح «پول سون» که فساد حاکمان شمال انگلیس و تعدادی از

اعضای مجلس در ۱۹۷۲ فاش شد و تأثیرات گسترده ای داشت. فساد مقامات محلی ویلز جنوبی، بریمینگهام و اسکاتلند ثابت شد و در همان حال مقامات بالای پلیس لندن به زندان افتادند.

جاپان، ایتالیا و اسرائیل از جمله کشورهای از لحاظ اقتصادی توسعه یافته ای هستند که اخیراً فسادهای در آن‌ها کشف شده است. در حوزه کشورهای کمونیستی، در چین، لهستان و شوروی مطالعات علمی و اقدامات رسمی در جهت مقابله با فساد انجام شده است. گسترده گی فعالیت و کنترل های دولتی به تلاش‌های مشابهی برای محو این کنترل می انجامد صورت های فساد که در برخی از کشورها مورد توجه بوده اند عبارتند از فساد پلیس و دریافت رشوه از کشورهای چند ملیتی به طور مثال در تجارت اسلحه (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸).

در عهد دولت عثمانی، «پادشاهان» حکمرانان بخش‌های مختلف کشور بودند که بر کشورهای اسلامی عربی سلطه داشتند و به اطرافیان سلطان برای باقی ماندن در مصدر کار رشوت میدادند و کار به جایی رسید که یکی از پادشاهان ادعا کرد به شخص سلطان هم رشوت داده است.

در تاریخ انبیا علیه السلام میتوان برقراری عدل در جامعه، حمایت از محرومان، مبارزه با ستمگران و افراد فاسد، برقراری نظم و انضباط، حاکمیت، برقراری قانون خدا در جامعه، برقراری امنیت فردی و اجتماعی، برخورد با عوامل ناامنی، فتنه و فساد، ایجاد محیطی سالم و سازنده برای رشد استعدادها، ارتقای سطح بینش مادی و معنوی جامعه بشری، حفظ عزت و کرامت انسانها را شمرد.

اجرای برنامه‌ها و احکام شرعی از طرف پیامبر صلی الله علیه و آله و سلم که منشاء آن وحی بود، طور مساوی و بدون تبعیض بود صورت می‌گرفت، تقسیم عادلانه بیت المال و جلوگیری از سوء استفاده و برخورد با متخلفین از جمله برنامه‌های مذکور بود. هدف این همه برنامه‌ها تأمین سعادت دنیوی و اخروی انسان است که به عمل به این برنامه‌ها انسان‌ها و جامعه را حالتی اعتدال پیدا میکند و هرگونه مخالفت با این برنامه‌های اعلام شده، خروج از حالت اعتدال و بیرون رفتن از مسیر حق خواهد بود و عمل مذکور به عنوان فساد توصیف میشود.

رسول خدا صلی الله علیه و آله و سلم در مقابل تلاش عده‌ای برای جلوگیری از قطع دست زنی از اشراف که مرتکب سرقت شده بود، فرمودند: «آنان که پیش از شما بودند، تنها به سبب چنین تبعیض‌ها هلاک شدند. زیرا حدود را بر ناتوانان اجرا میکردند و قدرتمند را رها می‌ساختند. بنی اسرائیل تنها به این سبب هلاک شدند که حدود را در خصوص فرودستان اجرا میکردند و بزرگان را معاف می‌ساختند (متفق علیه).

حضرت محمد صلی الله علیه و آله و سلم در مقابل تلاش اسامه بن زید برای شفاعت در مورد زنی از قبيله بنی مخزوم که به جرم سرقت محکوم شده بود، فرمودند: امت‌های پیش از شما به این علت هلاک شدند که

حد را در باره فرو دست اجرا میکردند و بزرگ را رها میساختند به آن کس که جان محمد در دست اوست سوگند که اگر دخترم فاطمه نیز چنین کرده بود، دست او را قطع میکردم (کاتب واقدی، ۱۴۱۸: ۵۲).

## ۲-۲-۲. انواع فساد

دانشمندان بر اساس مطالعات خود فساد به شکل های گوناگون تقسیم کردند. در این پایان نامه، تلاش صورت میگیرد که فساد را بر اساس یک معیار تقسیم بندی ذکر شود که حکومت داری خوب را خدشه دار میسازد. بنابراین، فساد به سه نوع تقسیم شده است:

### ۲-۲-۲-۱. فساد خرد

فساد خرد عبارت است از که در سطوح پایین دولتی صورت گیرد. در ارائه خدمات عمومی از طرف مأمورین دولتی فساد صورت میگیرد. به طور نمونه در بسیاری از مناطق مانند دفاتر ثبت نام، حوزه های پولیس، دفاتر تحویلی اسناد در بخش های مربوطه، هیئت های صدور مجوز دولتی برای مؤسسات، شرکت ها، مکاتب، پوهنتون ها و بسیاری دیگر از بخش های خصوصی و دولتی. هرگاه به کارکنان دولت رشوت اندک پیشنهاد شود، آنها در جهت رفع مشکلات مالی خود و خانواده خود رد نمیکنند. مواردی وجود دارد که فساد رخ میدهد، در صورتی که جرم کارمند بخاطر درخواست رشوت از خدمات گیرنده اشکار شود. در این حالت کارمند خلاف کار پس از بازرسی تأدیب میشود.

در کشورهای پیشرفته جهان اول و یا کشور های که در آن فساد خرد به چشم دیده شود، رفتارهای فاسد خرد نادر است. بنابراین، این کشورها از نظر رده بندی سازمان بین المللی شفافیت رتبه بالایی دارند. کشور های برتر که فرهنگ آنها به گونه ای است که شهروندان رفتارهای فاسد را فوراً با اداره های مربوطه گزارش میکند و تعداد موارد مطرح شده به مقامات بسیار اندک است مانند کشور فنلاند که یکی از کشورهایی است که فساد خرد در خیابان ها ناچیز است (گری کر<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵).

### ۲-۲-۲-۲. فساد بزرگ

فساد بزرگ یا فساد سیاسی شامل تصمیم گیرندگان سیاسی است یعنی در سطوح بالای سیستم سیاسی اتفاق می افتد. این زمانی است که سیاستمداران و نمایندگان دولتی فاسد قوانین را به نام مردم بسازند و اجرا کنند طوریکه برای منافع شخصی آنها تأثیر مثبت داشته باشد، فساد سیاسی زمانی است که تصمیم گیرندگان سیاسی از هر راه ممکن از اختیارات خود سوء استفاده کند تا بتوانند قدرت، مقام و ثروت خود را حفظ کنند

---

<sup>۱</sup> Graycar

و یا هم مسئولان سطح بالای دولتی و امور عمومی و سیاستمداران، در قراردادهای و پروژه‌های بزرگ که جنبه ملی دارند فساد میکنند و سوده‌های کلان بدست می‌آورند که این سطح را فساد کلان نیز می‌گویند. به عبارت دیگر بیشتر به نخبگان سیاسی، مدیران عالی رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها مربوط می‌شود.

بسیاری بر این باورند که فساد، بیشتر در دستگاه دولت، هم در سطح کلان یعنی بین مسئولان عالی رتبه دولت و هم در سطح خرد یعنی بین کارمندان رده‌های پایین مطرح می‌گردد. بدیهی است بدون کنترل فساد کلان، امکان کنترل فساد خرد وجود ندارد. فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری، تا حد زیادی به میزان فساد در بین رده‌های بالای نظام، یعنی سیاستگذاران و کارمندان عالی رتبه بستگی دارد. وقتی بخشی از هیأت حاکمه فاسد باشد، برای دستیابی به درآمدهای فاسد، از یکسو به کمک مدیران میانی نیازمند است و از سوی دیگر ناچار است نهادهای حسابرسی و نظارتی، مانند مطبوعات، دستگاه‌های قضایی و سازمانهای بازرسی را تضعیف کند (حسینی و شمس، ۱۳۹۱: ۸۶). در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده‌های میانی که مرتکب فساد اداری میشوند، کمتر نگران کشف جرم و تنبیه‌اند؛ چون غالباً میان مسئولان رده بالا و مدیران میانی، نوعی روابط برای ایجاد فساد اداری هستند. همین امر، مبارزه با فساد را سخت می‌کند. بر اساس رویکرد مبتنی بر تئوری محدودیت‌ها، گلوگاه فساد، فساد اداری در سطح مسئولان عالی رتبه است که باید به کنترل آن اولویت داده شود، بعداً امکان دارد که رده‌های پایین را هم فساد تا اندازه زیاد کم رنگ تر شود.

فساد خرد یعنی در سطوح پایین اغلب اوقات منحنی فساد اداری و یا هم فساد بروکراتیک نیز شناخته می‌شود. اصطلاح استفاده از قدرت سیاسی برای هدف‌های شخصی و غیر قانونی اطلاق می‌شود. در تعریفی که توسط اکثر دانشمندان سیاسی توافق دارند عبارت است از فساد سیاسی هرگونه معامله‌ای بین بازیگران بخش خصوصی و دولتی است که از طریق آن منابع به طور غیرقانونی مربوط به خصوصی کند. به عبارت دیگر فساد سیاسی به معنای کسب منافع نامشروع شخصی از طریق قدرت سیاسی یا موقعیت دولتی است. این تعریف با توجه به زمان، مکان و فرهنگ‌های مختلف متفاوت است و به اندازه تاریخ دولت در فرهنگ‌های سیاسی و نظام دولتی و اندیشه سیاسی قدامت دارد و بیشتر تحت تأثیر نظام سیاسی هر کشور است مانند فساد بزرگ در تهیه سیاست‌گذاری عمومی طوری صورت می‌گیرد که منافع شخصی و یا گروهی آن‌گره بخورد و یا هم در انتخابات که مثال واضح آن در افغانستان دیده می‌شود. پیامد‌های انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۸ که تقلب‌های وسیعی در آن ملاحظه شد، و یا در انتخابات ریاست جمهوری افغانستان دو دور سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۸ نیز ادعاها تقلب صورت گرفت که نتیجه آن به ماه‌ها معلوم نشد. در انتخابات سال ۱۳۹۳ با میانجیگری وزیر خارجه آیالات متحده آمریکا جان کری و بر اساس توافق بین داکتر عبدالله عبدالله و اشرف غنی حکومت وحدت ملی

به وجود آمد. وقتی مردم بیشتر آگاه شدند و اعتقادشان بر این شد که ریس جمهور واقعی که برگزیده از اراده ملت باشد انتخاب نمیشود، پس در انتخابات بعدی سال ۱۳۹۸ ریاست جمهوری افغانستان اشتراک مردم خیلی کم رنگ تر شده بود.

## ۲-۲-۳. فساد نظام یافته

مسیرهای خلاف از محل رشوت گیری به سمت بالا بسط می یابد و بقای سیستم ها به وجود فساد بستگی پیدا میکند. در این حالت سازمانها، مقررات و هنجارهای رفتاری با فساد تطبیق یافته اند. بنابراین، فساد نظامند فساد است که به دلیل ضعف های یک سازمان یا روند به وجود می آید. این میتواند مربوط به مقامات یا مأمورانی شود که به طور فاسد در سیستم عمل می کنند.

عواملی که فساد نظامند را ترویج میکند و ضعف یک سازمان دولتی یا شخصی را نشان میدهد عبارت است از: قدرت انحصاری، عدم شفافیت، دستمزد کم و فرهنگ مصونیت از مجازات، امکان ترجیح دادن اراده شخصی بر قانون یا حاکمیت قانون، نبود رقابت سالم و آزاد در بازار، داشتن امتیاز خاص برای استفاده از منابع، بهره برداری از منابع از طریق روابط سیاسی، حمایت سیاسی برای داشتن شغل یا پست، نقض قوانین با استفاده از قدرت سیاسی، نبود عدالت اجتماعی در پروسه قانون گذاری و پایین بودن هزینه فساد در نظام اداری بوده میتواند. (روزنامه شهروند، ۱۳۹۷).

بهرتر است که به برخی از این عوامل توجه شود. بطور مثال حمایت سیاسی برای داشتن شغل و پست به سادگی میتوان ادعا کرد که منشأ فساد است. توزیع پست و مقام باید براساس شاخص شایستگی باشد و ربطی به وابستگی های سیاسی و از آن بدتر قومی و خانوادگی نباید باشد. هنگامی که به برخی از ادارات میرویم، میبینیم که بسیاری از کارکنان از یک منطقه کشور هستند و به نوعی یک اجتماع کوچک محلی در اداره خود ایجاد کرده اند. بعد متوجه میشویم که این همه ارائه کنندگان خدمات فارغ از هرگونه شایستگی و صلاحیت حرفه ای به استخدام شده است. فرض کنید، این افراد شایستگی نسبی دارند، چون در یک محیط قومی و قبیله ای قرار می گیرند، رفتار و عملکردشان مطابق منافع سازمان نخواهد بود (روزنامه شهروند، ۱۳۹۷).

فساد میتواند به انواع دیگر نیز مانند فساد اقتصادی، فساد سیاسی و فساد اداری بروز کند که معرفی مختصری از فساد اقتصادی در ذیل ارائه میشود:



## ۲-۲-۲-۴. فساد اقتصادی یا مالی

برای فساد اقتصادی نیز تعریف های گوناگون ارائه شده است ولی در همه تعریف ها وجه مشترک وجود دارد. فساد اقتصادی عبارت است از تمامی سوء رفتارهایی که موجب اختلال در نظم اقتصادی یا عملکرد بهینه مراکز اقتصادی در مقیاس های مختلف از واحدهای کوچک گرفته تا اخلال در اقتصاد کشور، میگردد. فساد مالی نقض قوانین اساسی و اداری موجود برای تأمین منافع و سود شخصی است. از فساد غالباً به عنوان یک مرض شدید نام برده میشود مانند مرض سرطان و یا ایدز که به طور بی رحمانه از یک سازمان به سازمان دیگر و از یک نهاد به نهاد دیگر سرایت کند طوری که تمام نهاد های موجود را فلج کند تا منجر به فروپاشی سیستم سیاسی حاکم شود و حکومت داری طبقه حاکم را زیر سوال ببرد. رواج فساد مالی به درستی به عنوان یکی از مهم ترین موانع در راه پیشرفت های موفقیت آمیز اقتصادی، به عنوان مثال در کشورهای آسیایی و آفریقایی، برشمرده شده است که یکی از نمونه های واضح آن کشور عزیز ما افغانستان است که فساد گسترده اقتصادی صورت گرفته است. سطح بالای فساد مالی میتواند موجب ناکارآمدی سیاست های دولتی شود. تحقیقات موجود نشان میدهد که فساد موجب کاهش سرمایه گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه های ضعف حاکمیت است و عملکرد ضعیف حاکمیت میتواند روند رشد و توسعه اقتصادی را رو به انزوا ببرد.

چنانچه قبل ذکر شد که فساد اقتصادی مانع رشد کشور است. زیرا انگیزه سرمایه گذاری مولد را از سرمایه گذاران داخلی و خارجی میگیرد. در مواردی که مقامات فساد دولتی در قرار داد های پروژه ها به هر نوع فساد مالی میکند سبب تضعیف زیرساخت های عمومی و خدمات عمومی و نیز کاهش درآمد های مالیاتی موجب کاهش رشد اقتصادی میشود.

دولت های فاسد، هزینه کمتری را به مسائل آموزشی و بهداشتی اختصاص میدهند. براساس بررسی های انجام گرفته فساد در جایی رواج گسترده دارد که اشکال مختلفی نهاد ها دولتی ضعف های را تجربه میکنند مانند بی ثباتی سیاسی، سیستم قضایی و حقوقی ضعیف و ناقص و مانند این ها است. در این مناطق ضعف نهادها را دلیل اصلی رشد کاهش اقتصاد دانست و نه فساد را که خود معلول این ضعف است (رحیمیان، ۱۳۹۳).

## ۲-۲-۴-۱. انواع فساد اقتصادی

فساد اقتصادی ممکن است آشکارا و یا به طور مخفیانه باشد. ممکن است فساد اقتصادی با هدف کسب منافع شخصی، شخص ثالث و یا از روی کینه صورت بگیرد. در هر صورت مشتری و مصرف کننده هزینه فساد اقتصادی را میپردازد. فساد اقتصادی صورت های مختلفی دارد از جمله:

**رشوت:** در کسب و کارها رایج ترین نوع فساد، رشوت میگویند که ترغیب دیگران برای کسب پول به شکل هدیه و یا به اشکال دیگر بخاطر منافع شخصی معمولاً غیر قانونی است. گاهی اوقات در بین دو فرد و یا یک فرد و یک سازمان عمومی، رشوت اتفاق می افتد که انواع مختلفی دارد. کارکنان، پیش از متعهد شدن به کار یا صدور مجوز، نسبت به دریافت پول از طرف مقابل اقدام میکنند .

فرهنگ عمید در مورد فساد مینوسد: رشوت آن چه که به کسی بدهند تا کاری برخلاف وظیفه خود انجام بدهد یا حق کسی را ضایع گرداند و باطل سازد یا حکمی برخلاف حق و عدالت بدهد.

رشوت دادن و رشوت گرفتن موجب سلب اعتماد و اطمینان مردم نسبت به نظام اجرایی و اداری و از بین رفتن رقابت سالم و فاسد شدن مأموران دولتی میشود؛ زیرا مأموران به این وسیله عادت میکنند که وظایف خود را تا زمانی که وجه یا پاداشی از ارباب رجوع دریافت نکرده‌اند انجام ندهند (اسحاقی، ۱۳۹۶).

**اختلاس:** اختلاس در لغت به معنی ربودن و جدا کردن است و در اصطلاح عبارت است از اختلاس عبارت از تصاحب، همراه با سوء نیت اموال دولت یا اشخاص توسط مستخدم دولت که به حکم وظیفه در اختیار وی قرار داشته است به نفع خود یا دیگری .

در تعریف دیگری آمده است که اختلاس آمده است: هر یک از کارمندان ادارات، سازمان‌ها، شوراها، شهرداری ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره میشوند، قوای سه گانه و نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی یا غیررسمی، مطالبات، حواله‌ها، سهام، اسناد، اوراق بهادار و یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات یاد شده و یا اشخاص را که برحسب وظیفه به آنها سپرده شده است به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید، اختلاس محسوب می‌شوند (اسحاقی، ۱۳۹۶).

**کلاهبرداری:** در بین انواع فساد اقتصادی میتوان به کلاهبرداری اشاره کرد که اعضای یک شرکت با هدف منافع شخصی از آن سوء استفاده میکنند. در بخشهای عمومی و اختصاصی میتوان این نوع کلاهبرداری را ببینید. بنابراین به سرقت مال غیر با توسل به وسایل متقلبانه، کلاهبرداری میگویند و با سرقت و خیانت در امانت، به لحاظ تسلط بر مال غیر، شباهت دارد (رحیمیان، ۱۳۹۳) .

کلاهبرداری نوع دیگری از فساد اقتصادی است. کلاهبرداری عبارت است از بردن مال دیگری با توسل به تقلب و وسایل متقلبانه، به نحوی که کلاهبردار طوری عمل و صحنه‌سازی میکند که صاحب مال در اثر فریبی که می‌خورد مال خود را با رضایت و با اراده و حتی گاهی با التماس و به امید کسب منفعت بیشتر در اختیار کلاهبردار قرار می‌دهد. از این رو گفته میشود کلاهبرداران معمولاً هوش و ذکاوت بالایی دارند و چه بسا صاحب مناصب اجتماعی یا اقتصادی مهمی هستند . کلاهبرداران از هوش، تحصیلات عالی و مقام و موقعیت اجتماعی

و اقتصادی خود به‌عنوان ابزار کارشان استفاده میکنند یعنی این جرم بیش از آنکه توسط قشر فقیر انجام شود توسط ثروتمندان انجام میشود (اسحاقی، ۱۳۹۶).

## ۲-۲-۲-۵. فساد اداری

رسیدن به یک تعریفی واحد فساد اداری کاری بسیار سخت و دشوار است زیرا فساد اداری یک شی، رفتار، یا نهاد نیست که بتوان که به سادگی آن را تعریف کرد؛ بلکه مفهومی وسیع است که اندیشمندان و محققان هنوز در این مسئله اختلاف نظر دارند.

۱. فساد اداری از نظر بانک جهانی و سازمان غیر دولتی شفافیت بین المللی عبارت از سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی است (امیندسین<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷: ۷).

۲. مطابق با قانون گذاری روسیه (قانون فدرال ۲۰۰۸، FZ-۲۷۳)، فساد به معنای سوء استفاده از موقعیت رسمی، دادن و دریافت رشوت، سوء استفاده از اقتدار، رشوت تجاری یا سایر موارد غیرقانونی توسط شخصی از سمت رسمی خود برخلاف منافع مشروع جامعه و دولت به منظور به دست آوردن مزایا در قالب پول، ارزش، سایر دارایی یا خدمات یک ملک میباشد برای خود یا شخصی ثالث اختصاص دهد. ارائه چنین مزایایی برای شخص مشخص شده توسط افراد دیگر؛ و همچنین انجام این اقدامات به نمایندگی از شخصی دیگر میباشد (آنتونوف و لینیوا<sup>۲</sup>، ۲۰۱۶: ۳).

۳. فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه ای رخ میدهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت های فاسد و فقیر و اعمالی که از دستگاه های فعال آنها سر می زند به کار میرود (سلطانی، ۱۳۹۹: ۶).

۴. سامویل هانتینگتون: فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی اطلاق میشود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا میگذارند.

۵. از نظر فرهنگ وبستر<sup>۳</sup> فساد عبارت است از پاداشی نامشروع است که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، تخصیص داده میشود (قادری، ۱۳۸۸).

از تحلیل ذکر شده در باره فساد و تعریف ها مختلف به ذکر بعضی از مسائل ذیل تصور میتوان شود:

۱. استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری/ دولتی برای نفع شخصی.

۲. سوء استفاده از قدرت عمومی برای کسب سود شخصی.

<sup>۱</sup> Amundsen

<sup>۲</sup> Antonov, Oleg., Lineva, Ekaterina

<sup>۳</sup> Webster

۳. اقدامات غیر قانونی یا سوء استفاده از مقام دولتی.
  ۴. زیر پا گذاشتن قوانین و ضوابط برای دست یابی به منافع شخصی.
  ۵. پول پرستی و اختلاس مقامات دولتی، سیاستمداران و کارمندان دولت.
  ۶. سوء استفاده از مقام و موقعیت دولتی (عمومی) برای کسب منافع شخصی.
  ۷. رشوت خواری یا هر نوع رفتار دیگر در برخورد با افراد مسول در بخش دولتی یا بخش خصوصی.
  ۸. یک کارمند یا مسئول دولتی زمانی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تاثیر منافع شخصی و روابط و علایق خانوادگی و دوست های اجتماعی قرار گرفته باشد.
  ۹. آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن رسانیدن فایده به عامل یا به شخص ثالث باشد.
  ۱۰. هنگامی که بر اساس عالی ترین نظرات و اخلاق سیاسی وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت میکنیم که این عمل منافع عموم را به خاطر منافع شخصی قربانی کرده است، چنین عمل فعلی فاسد تلقی میگردد.
  ۱۱. فساد اداری به مجموعه رفتارهای از کارمندان بخش عمومی است که در جهت منافع غیر شخصی یا شخص ثالث، ضوابط، اصول، مقررات اداری پذیرفته شده را نادیده میگیرند.
- موارد مانند رشوت، اختلاس، سرقت اسناد، اتلاف غیر مجاز اوراق و اسناد رسمی، تجاوز از حدود صلاحیت قانون، سوء استفاده از موقف وظیفوی، ممانعت در تطبیق عدالت، استفاده از امکانات دولتی و اوقات رسمی در امور شخصی، امتناع و استنکاف از وظیفه بدون عذر قانونی، کتمان حقیقت، افزایش غیر قانونی دارایی، تزویر و جعل سازی اسناد، اخذ هر نوع تحفه به منظور اجرا یا امتناع از کار در امور مربوط، تعلل در وظیفه، عدم رعایت قواعد سلوکی اداره مربوطه، دخیل ساختن ملاحظات قومی، منطوقوی، مذهبی، حزبی، جنسیتی، و شخصی در اجرای امور محوله و اجرا یا امتناع از سایر اعمال مندرج استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری شامل فساد اداری شمرده میشوند.

## ۲-۲-۳. علل و عوامل فساد اداری

تجربه های به دست آمده از کشورهای مختلف نشانگر آن است که فساد امری پیچیده، پنهان و متنوع است. از این رو مبارزه با آن نیز باید مستمر، طولانی، منسجم و با برنامه ریزی دقیق و همه جانبه همراه باشد. به طور کلی میتوان علل اصلی شکل گیری پدیده فساد اداری را به سه دسته تقسیم بندی نمود: فرهنگی ومحیطی، شخصیتی و اداری و سازمانی (رفیع پور، ۱۳۷۴: ۴۸).

## ۲-۲-۳-۱. علل فرهنگی و محیطی

در نظام اداری کنونی، انتصاب و اختصاص پست های اجرایی در اداره ها، بر مبنای رفیق بازی، قوم گرایی، حزب گرایی یا رشوت، به صورت امر عادی درآمده و افراد ثروتمند با یکدیگر هم دست شده، سیاست مداران و عوامل بروکراسی اداری برای عبور از فیلترهای نظام اداری، یک جریان پذیرفته شده است که نتیجه آن بروز فساد به ویژه در سطح کلان جامعه بوده است (سروش، فصل نامه علمی - پژوهشی سارنوال، ش ۵۵).

## ۲-۲-۳-۲. علل شخصیتی

در تمام کشورها از جمله افغانستان، برای احراز پست های اداری و سازمانی، شرایط احراز و تفرقی مطابق قوانین یا طرز العمل های موجود معرفی گردیده است که انتخاب و انتصاب افراد نیز بر مبنای آن صورت میگیرد. در محتوای شرایط احراز موقعیت های اداری و دولتی، بخشی به ویژگی های شخصیتی مدیر اختصاص داده شده است. علت آن نیز به اهمیت و نقش ویژگی های شخصیتی مدیران در رفتارهای سازمانی برمیگردد که از خود نشان میدهند. چنانچه بر مبنای مسائل قومی، حزبی، سمتی، رفیق بازی یا رشوت، فردی برای پستی انتخاب شده است که شرایط آن را ندارد، در این وقت بروز فساد اجتناب ناپذیر میگردد (سروش، فصل نامه علمی - پژوهشی سارنوال، ش ۵۵).

## ۲-۲-۳-۳. علل اداری و سازمانی

یکی از واقعیت های نظام اداری کنونی این است که واحدهای اداری، به طور معمول با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیر واقعی یا غیر ضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه های اداری و استاندارد های جاری کار، امکان هرگونه تصمیم و اقدامات خود سرانه را به مجریان آنها میدهند. برعلاوه، فرایند های پیچیده و چند لایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعه کنندگان به پیشنهاد رشوت برای تسریع کار هستند. از طرفی، حقوق و امتیاز ناچیز کارکنان خدمات اجتماعی، دلیل کاهش تدریجی مقاومت و عادت بعدی آنان به قبول این پیشنهاد ها است. از منظر دیگر، ناتوانی مدیران در تأمین نیازهای کارکنان و رفع موانع رفتاری آنان، ضعف سیستم های کنترل داخلی، محدودیت در منابع انسانی و مالی برای رفع نیازها، دشواری های اجرایی در قوانین و مقررات، عدم تناسب قوانین و مقررات با نیازها جامعه، عدم انطباق دستورالعمل ها و مقررات مدون اجرایی با قوانین مربوط از عوامل مؤثر بر فساد اداری محسوب میگردند (سروش، فصل نامه علمی - پژوهشی سارنوال، ش ۵۵).

به طور کلی فساد اداری ریشه در فعالیت های دولت، به ویژه قدرت انحصاری و نفوذ و اختیارات آن دارد. به طوری که گری بکر برنده جایزه نوبل در اقتصاد، در یکی از ستون های اقتصادی نشریه اکونومیست میگوید که در صورت حذف دولت، فساد اداری نیز از بین میرود.

افلاطون و ارسطو با وجود مد نظر قرار دادن تأثیر عوامل اقتصادی و اجتماعی فقر و ثروت، بر تحقق کج روی ها ریشه اصل و اساس این پدیده را در عواطف نفسانی انسان (مانند میل، خود خواهی، خشم، نفرت، خوشی، رنج و حسد) دانسته اند. اما فساد پدیده ای است که به علت وجود تعدادی از عوامل و شرایط مربوط رخ میدهد.

فهم این عوامل مستلزم کار بنیانی برای فهم علل به وجود آمد فساد به ویژه از دیدگاهی گسترده میباشد. از نظر بعضی از محققین ظهور فساد را میتوان با توجه به سه سطح بین المللی، ملی و نهادی توضیح داد. رقابتی بودن بازارهای بین المللی باعث به وجود آمدن شرکت های مختلف چندین ملیتی دارای اندازه های مختلف میشود که میتواند برای بهره برداری به نفع خود در مقابل سایر رقبا به پرداخت رشوت مبادرت ورزند. در سطح ملی راهکارهای اساسی توسعه هر دولت فرصت ها را برای فساد فراهم میسازد. در همان سطح سه رابطه بین دولت و خدمات عمومی، دولت و قوه قضائیه، دولت و جامعه مدنی، ماهیت و نوع فساد را تحت تأثیر قرار میدهد. علاوه بر آن، سه حوزه از فعالیتهای دولتی؛ گمرک، مقررات تجارتي و مدیریت کمک های خارجی به عنوان منابع فساد در سطح نهاد های فردی عمل مینمایند.

فساد هم چنین ناشی از حضور یک تعداد از عواملی است که شامل: تحولات سریع اقتصادی و اجتماعی، انحصار دولتی بر فعالیت های اقتصادی، تسامح سیاسی، فقر فراگیر و نابرابری های اقتصادی و اجتماعی، جهل، نا آگاهی در مورد حقوق فردی، روابط خانوادگی، دوگانگی در مورد مشروعیت سازمان های دولتی، روابط نا متقارن به نفع صاحبان قدرت، کمبود های اقتصادی که مقامات دولتی را مسلط بر مدیریت کالاها و خدمات کمیاب مینماید، حرص و طمع، پارتي بازی و سوء مدیریت نظامدار، میشود.

اکثر عوامل فوق الذکر که به ظهور فساد کمک میکنند را میتوان به صورت یک گونه شناسی شش لایه بیان نمود. این گونه شناسی شامل متغیرهای ایدئولوژیکی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و فنی میباشد. بعضی از دلایل عمده در مورد اینکه چرا فساد پدیدار میشود و یا تشدید می یابد مربوط به موجودیت یک تعداد از عواملی معینی میشود که در گفتار جداگانه به شکل شماره وار ذکر میکنیم:

## ۲-۲-۳-۴. عوامل متعدد دیگر

۱. عدم وجود مسئولیت پذیری مؤثر دولتی
۲. محدود بودن اطلاعات شهروندان در مورد خدماتی که باید از نهاد های دولتی انتظار داشته باشد.
۳. نبود معشیت زندگی کافی برای شهروندان کشور
۴. عدم امکان کنترل و ردیابی مالی تخلفات انجام شده
۵. عدم امکان اجرای سیاست های مالی، پولی و تجارتي
۶. عدم امکان شناسایی افراد شایسته
۷. سیستم ها و روش های اداری پیچیده و نا مشخص
۸. وجود قوانین و مقررات مبهم
۹. تبعیض و نابرابری های اقتصادی و اجتماعی
۱۰. ضعف اعتقادات دینی
۱۱. عدم پایبندی به قانون
۱۲. نداشتن مدیریت صحیح
۱۳. توجه نداشتن به برتری منافع عام بر منافع خاص
۱۴. توجه نداشتن به وضع معیشتی کارکنان
۱۵. سپردن کارهای حساس به افراد غیر متعهد و بی تجربه یعنی عدم شایسته سالاری
۱۶. پایین بودن توانایی ها و مهارت های فنی و شغلی کارکنان
۱۷. نارسایی قانون و عدم انطباق با واقعیت ها و رعایت نشدن قوانین
۱۸. نبودن برنامه دراز مدت مشخص در مبارزه با فساد اداری
۱۹. تورم، بیکاری و نداشتن اطمینان به آینده
۲۰. تشویق نشدن نیروهای لایق، امین و صالح
۲۱. نداشتن آگاهی از مبانی دینی

## ۲-۲-۴. تأثیر و پیامد های فساد اداری در جامعه

فساد و حکومت داری خوب نیروهای متضاد هستند که به طور فعال در هر کشور توسعه یافته یا توسعه نیافته فعالیت میکنند. برای اینکه که فساد میتواند زود گسترش یابد و مهره های حکومت را فلج کند، حکومت داری خوب نیز نقش بارزتر خود را نشان دهد. فساد و حکومت داری خوب دو پدیده هستند که وضعیت موفقیت

یا عدم موفقیت دولت در دستیابی به اهداف توسعه در یک کشور رفاهی را تعیین میکند. فساد هنگامی شکوفا میشود که دولت یک کشور نتواند اقدامات حاکمیت خوب را بطور منظم تقویت کند. پیش از آنکه ساختارهای حکومت و نوع حکومت داری خوب را به چالش بکشاند، حاکمیت خوب میتواند در تلاش با مبارزه به هرگونه فساد با ماهیت دفاعی نتایج مطلوب رفاه اجتماعی را به همراه دنبال کنند و رضایت شهروندان را بدست آورد و اولین قدم به سمت یک سیاست پایدار ضد فساد، مشاهده اقدامات فاسد به عنوان علائم یک مشکل عمیق تر در رابطه بین دولت و جامعه به طور کلی در عملکرد نهادهای دولتی و خصوصی است.

تأثیر فساد بر خروجی های توسعه تأثیر دارد. پاسخگویی نهادهای دولتی و خصوصی در برابر اعمال و استراتژی های را تضعیف میکند، دسترسی به خدمات عمومی جلوگیری میشود، و رشد اقتصادی را عقب می اندازد. اکنون به طور گسترده فساد میتواند تأثیر اساسی بر مدیریت داخلی و تلاش های توسعه داشته باشد. نمونه های بی شماری از فساد هستند که تأثیرات منفی قابل توجه بالای حکومتداری خوب وارد میکند. فساد یکی از مهمترین دلایل عملکرد ضعیف اقتصادی، پوسیدگی زیرساخت ها، افزایش هزینه های زندگی و فقر در کشور میگردد. مبارزه با فساد، بقای خود ملت است.

تانزی<sup>۱</sup> (۱۹۹۸) اظهار داشت که فساد در کشورهای در حال توسعه شدیدتر از همتایان توسعه یافته آنها است. کشورهای در حال توسعه غالباً دارای مداخلات بیش از حد دولت و هزینه های اختیاری همراه با رویه های غیر شفاف هستند. اجرای قانون در این کشورها اغلب ضعیف است. مطالعات نشان داده اند که فساد اثرات مضر دارند مانند کاهش انگیزه سرمایه گذاری خصوصی، تصمیمات مربوط به سرمایه گذاری عمومی را تحریف میکند و ارزش های یکپارچگی را از بین میبرد. از سوی دیگر، اعتقاد بر این است که فساد تأثیر مثبتی برای توسعه یک کشور ایجاد میکند

فساد اداری یکی از پدیده های شومی است، که متأسفانه کشور عزیز ما افغانستان را در طول دو دهه اخیر در کام خود فرو برده است. در پهلوی عدم موجودیت امنیت سرتاسری در کشور میتوان فساد اداری را به حیث دومین چالش عمده افغانستان در حال حاضر خوانده میشد. نظر به اهمیت همین موضوع بود، که دیپارتمنت حقوق و علوم سیاسی مرکز ملی تحقیقات پالیسی پوهنتون کابل در سال ۱۳۹۱ پروژه تحقیقی تحت عنوان فساد اداری در افغانستان راه و حل های آن را رویدست گرفت و نتایج آن را به چاپ رسانید. همینطور، دیپارتمنت علوم اجتماعی این مرکز تحت عنوان فساد اداری و پیامد های اجتماعی آن در افغانستان را در جمله ۱۸ عنوان تحقیقی سال ۱۳۹۲ این دیپارتمنت در نشست کاری از صاحب نظران و کارشناسان به بحث و رأی گیری گذاشت، که همین عنوان حق تقدم را کسب نمود. محققین در اثر این تحقیقی به این نتیجه رسیده اند،

<sup>۱</sup> Tanzi



که فساد اداری در افغانستان پیامد های ناگوار اجتماعی را از خود به جا گذاشته است. برمبنای یافته های این تحقیق، فساد اداری در جامعه مانع بسیاری از پیشرفت های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی گردیده و هزینه های هنگفتی را بر دوش کشور و در نهایت مردم گذاشته است. علاوه، بی عدالتی، بی نظمی، تداوم جنگ و نا امنی، مداخله کشور های خارجی، فقر، بیکاری، تجمل گرایی، از بین بردن وحدت ملی و گسترش فرهنگ گریز از قانون و ضعف انگیزه کاری کارمندان در ادارات را به وجود آورده و از مشروعیت دولت و میزان اعتماد مردم بر آنها کاسته و فاصله عظیمی را میان دولت و مردم به وجود آورده است. این یافته ها نشان میدهد که فساد اداری موجب انحراف موتور اصلی اقتصادی گردیده، سیاست های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار داده، موجب هدر رفتن و اتلاف منابع ملی گردیده اثر و بخشی ادارات دولتی در هدایت امور و از این طریق اعتماد و باور مردم نسبت به دولت را کاهش و بی تفاوتی، تنبلی و بی کفایتی را افزایش داده است (خدران و همکاران، ۱۳۹۴).

قادر شدیم از مطالعه چندین منابع، تأثیرات فساد در تضعیف حکومت و جامعه را به شکل یک مقدمه مورد بررسی و تحلیل قرار دهیم ولی نمیتواند برای خوانندگان و مستفید کنندگان کافی باشد. موارد ذیل طوری بر اساس کتگوری ذکر میکنیم که تأثیرات ناگوار فساد بر بخش اقتصادی یا پولی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و اداری حکومت وارد میکند.

## ۲-۲-۴-۱. تأثیر و پیامد های فساد اداری در بخش اقتصادی جامعه

فساد مالی پیآمدهای متعددی دارد. همان طور که می دانیم اقتصاد از ارکان اساسی یک جامعه محسوب می شود که در صورت تزلزل آن، پایه های هر حکومتی با لغزش اساسی مواجه میشود و آن را در آستانه نابودی قرار میدهد. بنابراین، یکی از مهمترین مسائل کشورها توسعه اقتصادی است که فساد مانع رشد و توسعه زیر ساخت های اقتصادی میشود که شامل تمامی نظام های اقتصادی در هر سطح و رتبه ای باشد، میشود. فساد از یک سو زمینه های بروز نظام طبقاتی را فراهم میکند و از دیگر سو به مسائلی همچون ربا، تبعیض و بی عدالتی در جامعه دامن زده میشود.

در مقدمه بند ۱۷ توصیه های هشتمین کنگره سازمان ملل، برای پیشگیری از جرایم و رفتار با مجرمین، در خصوص پیامدهای فساد حکومت آمده است که با توجه به این که مسائل فساد در اداره عامه حالت جهانی دارد و اثرات زیان آورده آن روی ملتیهایی که دارای اقتصادهای آسیب پذیر هستند، در سراسر جهان محسوس است و با اعتقاد عمیق به این که اقدامات فساد آمیز مقامات دولتی میتواند کارآیی بالقوه انواع برنامه های حکومتی را نابود، توسعه را متوقف و افراد گروه ها را قربانی کند؛ همچنین با شناخت اهمیت کلی تقلیل فساد در فراگرد توسعه اجتماعی و اقتصادی و نیز با شناخت از این که فساد موجب بی عدالتی است و با این اصل که

عدالت باید به صورت عادلانه و منصفانه اداره شود مغایر میباشد. برعلاوه، نگرانی های مردم از ارتباط فساد با سایر اشکال جرایم اقتصادی، جرایم سازمان یافته و قاچاق مواد مخدر، از جمله تبدیل پول های نامشروع به پول های مشروع افزایش می یابد (اردشیر، ۱۳۸۱).

فساد به صورت عموم و فساد به صورت خصوص، سد محکمی در برابر پیشرفت، ترقی، رفاه و خوشبختی مردم است. همچنان مسئول عقب ماندگی اقتصادی و عدم توزیع عادلانه خدمات در میان افراد و جامعه است. فساد اداری تفاوت اقتصادی و معیشتی در میان افراد و طبقات جامعه ایجاد میکند که به صورت کلی به منظومه اخلاقی و ارزشی جامعه اثر گذاشته و پدیده های منفی سرقت های مسلحانه، اختطاف، رشوت و غیره را گسترش و ترویج میدهد.

سایر آثار مخرب اقتصادی فساد اداری مانند: تضعیف رشد اقتصادی، فرار سرمایه های ملی، کاهش سرمایه گذاری، گسترش شرکت های سرمایه گذاری خارجی، تضعیف تلاش ها به خاطر برپایی تجارت ها در سطوح مختلف، تضعیف روح ابتکار جهت احیای فعالیت های اقتصادی و کاهش بیکاری، تاثیر بر روش های رقابت عادلانه و شفاف، بازتاب آن در بازار و توزیع درآمدها به صورت غیرعادلانه، کاهش درآمدهای گمرکی و مالیاتی، رشد نرخ فقر، کاهش ارائه خدمات اساسی مانند: تعلیم و تربیه، خدمات صحی و سایر خدمات اساسی، و انتباه منفی کشورهای کمک کننده از فساداداری موجود و قطع کمک ها که بعضی از آنها در زیر اشاره میکنیم.

## ۲-۱-۱-۲-۱. فرار سرمایه

فرار سرمایه یکی از معضلات اساسی کشور های در حال توسعه است که سیاست های اقتصاد کلان جهانی و اقتصاد کلان داخلی در دهه اخیر باعث شده است که جریان انتقال منابع در جهان معکوس گردد و از کشور های توسعه نیافته به کشورهای توسعه یافته جریان یابد. سرمایه گذاران در کشورهای توسعه یافته به فرصت های سرمایه گذاری پاسخ میدهند در حالی که سرمایه گذاران کشورهای توسعه نیافته، سرمایه خود را از مخاطره بالا در کشور خود نجات میدهند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه فساد اداری مالی، بی ثباتی سیاسی و اقتصادی از انگیزه های مهم فرار سرمایه می باشد، بنابراین دلایل زیادی وجود دارد که خروج سرمایه از کشورهای در حال توسعه فرار سرمایه نام گذاری شود.

فرار سرمایه باعث افزایش قیمت سرمایه میگردد و هزینه های تامین مالی سرمایه گذاری زیاد میشود و امکان کسب سود را کاهش میدهد؛ بنابراین تولید با مشکل مواجه میگردد و با توجه به ویژگی جمعیت و نرخ رشد آن بیکاری نیز تشدید شده و مشکلات اقتصادی از مسائل اقتصادی زاییده میشوند. همچنین کاهش نرخ رشد اقتصادی باعث افزایش فرار سرمایه در دوره بعد میگردد و این تسلسل ادامه می یابد (نظری، ۱۳۹۱).

بنابراین، در نبود شفافیت در فعالیت های اقتصادی حکومت به چالش های دست و پنجه نرم میکند که جامعه و شهروندان بر آن وابسته هستند چون پیش بینی هزینه ها را مشکل و امکان بر آورد هزینه ها و تصمیم گیری برای سرمایه گذاری را سخت تر میکند و سبب کاهش انگیزه برای سرمایه گذاری در کشور و افزایش میزان انتقال سرمایه به خارج از کشور باشد. علاوه بر آن، با گسترش فساد و غلبه کردن فعالیت های ناسالم، زمینه برای انجام دادن فعالیت های سالم کاهش میابد و در نتیجه موجب میشود سرمایه به خارج از کشور انتقال یابد (هیوود، ۱۳۸۷).

با توجه به این که وجود ثبات کلان اقتصادی و سیاسی و حفظ و حمایت از حقوق مالکیت در تعیین نرخ مذکور نقش مؤثری دارد، با گسترش فساد، این متغیرها ثبات کلان اقتصادی و سیاسی و حفظ و حمایت از حقوق مالکیت نیز دچار خدشه میشوند. بنابراین به تبع آن، نرخ خطر پذیری افزایش پیدا میکند. این قضیه هم باعث افزایش نرخ تسهیلات اعطایی به کشور میشود و طبیعی است در چنین شرایطی کمتر تبعه خارجی را میتوان یافت که به سرمایه گذاری مستقیم در کشورمان اهتمام ورزد. براین اساس، جذب سرمایه های خارجی غیر قرضی به حد اقل میرسد و سرمایه های خارجی قرضی با نرخ بالا افزایش پیدا میکند. به طور کلی باید ذکر کرد که فساد مالی، باعث کاهش اطمینان به اقتصاد ملی هر کشوری میشود (خطبه سرا، ۱۳۸۷: ۱۹۷).

## ۲-۱-۲-۲. توزیع ناعادلانه فرصت های اقتصادی و درآمدها

موضوع توزیع عادلانه در آمد و اجرای عدالت اجتماعی و توجه بیشتر به نیازهای کلیه اقشار جامعه اعم از مولد، غیر مولد یا آسیب پذیر در جهت حمایت از حد اقل میزان معیشت زندگی آنان یکی از عمده ترین مباحث و مسائل مهم توسعه اقتصادی، اجتماعی محسوب میشود. امروزه کشورهای در حال توسعه، به دنبال دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی روز افزون میباشد. روشن است که در این مسیر نقش عوامل بنیادی تأثیر گذار بر توزیع در آمد همچون فساد مالی، قابل توجه و تأمل میباشد. در سال های اخیر و بعد از مطرح شدن کاهش فقر در جهان چگونگی توزیع در آمد بیشتر از قبل مورد توجه قرار گرفت. زیرا در دنیای امروز بزرگ ترین عامل ایجاد کننده فقر نه کمبود درآمد، بلکه توزیع ناعادلانه آن است (سلاطین، ۱۳۹۶: ۴۱).

یکی از تبعات مستقیم فساد، توزیع نامناسب و غیر عادلانه منابع و فرصت های اقتصادی و در نهایت درآمدها است که نتیجه آن شکاف، فاصله طبقاتی و افزایش فقر و نارضایتی توده های مردم است. طبیعی است عده ایی که از این طریق به قدرت های انحصاری اقتصادی میرسند، میتوانند از آن را به قدرت های سیاسی انحصاری نیز دست پیدا کنند. حاکمیت چنین شرایطی، قدرت دولت را برای کاهش فقر و تبعیض و به طور کلی اجرای سیاست های مربوط به گسترش عدالت اجتماعی و اقتصادی به حد اقل میرساند. افزایش فقر نیز به سهم خود

موجب ایجاد مفساد اجتماعی از قبیل: سرقت و فحشاء و اعتیاد میشود و در صورت تداوم و تشدید، میتواند زمینه های شکل گیری و ایجاد بحران های اجتماعی و سیاسی را فراهم کند. یکی دیگر از تبعات مهم فقر و دغدغه اصلی قرار گرفتن تأمین نیازهای اولیه مادی فردی و خانوادگی است (خطبه سرا، ۱۳۸۷: ۱۹۸-۱۹۷). کاهش توجه حکومت به این امور میتواند شرایط ناگواری در بستر های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را فراهم کنند.

فساد مالی، فاصله طبقاتی و نابرابری ها را افزایش میدهد، زیرا منابع غالباً به بخشهایی تخصیص داده میشود که قدرت بازپرداخت آن را دارند. به عبارتی دیگر، افرادی که از توانایی های مالی و موقعیتی بهتر برخوردارند منابع بیشتری را جذب میکنند که این امر منجر به بیشتر شدن شکاف طبقاتی میشود.

### ۲-۲-۱-۳. افزایش بازار سیاه

بازار سیاه یا اقتصاد زیرزمینی یک بازار کالا و خدمات است که خارج از حیطه حمایت شده توسط دولت کار میکند و یا تمامی فعالیت هایی گفته میشود که به دلایل مختلف در حساب های ملی ثبت نمیشود و گستره زیادی از بخش های اقتصادی را شامل میشود. بازار سیاه به دلایلی مانند عدم پرداخت مالیات، رعایت نکردن استانداردهای خاصی در صنعت یا بخش تولیدی، مقررات بیمه اجباری کارکنان و پرداخت حداقل دستمزد در حساب های ملی، فعالان در این بخش تلاش میکنند از روندهای اداری دور شوند و فعالیت های شان از نهادهای قانونی و دستگاه های اجرایی کشور پنهان نگه داشته میشود. فقط یک نوع بازار سیاه نیست بلکه چندین نوع بازار سیاه وجود دارد و این بازارها در همه جا هستند و میتوانند در کشورهای در حال توسعه و در کشورهای توسعه یافته فعالیت کنند. معمولاً، افراد در فعالیت های زیر زمینی کارشان را با حيله پیش برده و از قوانین، حقوق و مقررات و اجرای مجازات از طرف عوامل دولتی می گریزند. بنابراین، افزایش بازار سیاه سبب افزایش خود فساد نیز میشود که سبب آسیب ساختن جامعه میگردد. انواع مختلفی از فعالیت های زیر زمینی طبق قوانین خاص سازمانی وجود دارد و آنها را در چهار اقتصاد زیر زمینی میتوان به ترتیب اقتصاد غیر قانونی، گزارش نشده، ثبت نشده و اقتصاد غیر رسمی شناسایی کرد.

یکی از تبعات منفی بازار سیاه کاهش قلمرو حاکمیت قوانین مملکت و یک کشور است. بازار سیاه سبب کاهش در آمد های مالیاتی و نبودن امکان اعمال سیاست های مالیاتی را به دنبال دارد. از تبعات منفی کاهش در آمدهای مالیاتی و نبود امکان اعمال سیاست های مالیاتی، اختلال در سیاست های حمایتی دولت از اقشار آسیب پذیر جامعه میگردد. کاهش حمایت های دولت، نارضایتی اقشار آسیب پذیر و تولید کنندگان را در پی دارد. علاوه بر آن، به تدریج موجبات ورشکستگی این گونه تولید کنندگان و بیکاری شاغلان را در آن بخش ها

فراهم میکند. خود بیکاری هم، مفساد متعدد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را به دنبال دارد. مضافاً، کاهش درآمدهای دولت و کاهش مخارج دولت از جمله، مخارج سرمایه گذاری را در پی دارد. همچنین، کاهش سرمایه گذاری کاهش اشتغال و بیکاری را به دنبال خواهد داشت و این امر علاوه بر آثاری که قبلاً ذکر شد، کاهش تقاضا برای کالا و خدمات را در پی دارد؛ که این اثر هم به سهم خود باعث میشود سرمایه گذاری کاهش یابد.

## ۲-۱-۲-۴. منع رشد رقابت

رقابت کامل نوعی ساختار بازار است که در آن بسیاری از شرکت ها محصولات مشابه را می فروشند و سود به دلیل رقابت شدید تا حدی وجود ندارد. رقابت یک اصطلاح انتزاعی است که برای مقایسه در برابر بازارهای زندگی واقعی استفاده میشود. اگرچه رقابت مبتنی بر تعدادی ویژگی های اصلی هستند که آنها را به عنوان رقابت سالم شناسایی میکند. رقابت بازار سالم برای یک اقتصاد خوب یک کشور و حکومت نیاز اساسی و مبرم است. نظریه اساسی اقتصادی نشان میدهد که وقتی شرکت ها برای مشتریان رقابت کنند، منجر به پایین آمدن قیمت ها اجناس و خدمات با کیفیت بالاتر همراه با تنوع بیشتر و نوآوری بیشتر میشود. رقابت نه تنها در بازارهای محصول بلکه در بازارهای کار نیز بسیار مهم است. وقتی شرکت ها برای جذب کارگران رقابت میکنند، باید جبران خسارت را افزایش داده و شرایط کار را بهبود بخشند.

گسترش فساد باعث تراکم درآمدها و ثروت نامشروع در نزد عده ای میشود. این تراکم، موجب ایجاد انحصار در تولید، توزیع یا مصرف میشود و نتیجه این وضعیت نیز، کسب سود غیر منصفانه این افراد و توزیع ناعادلانه فرصت ها و درآمدها و شکاف طبقاتی است. از طرفی، انحصارگر نیز برای حفظ و تقویت حالت انحصاری، به تباری با افراد ذی نفوذ و صاحب منصب در سازمان های دولتی مبادرت میکنند و بعضاً باعث انحصاری سیاسی میشوند. در این شرایط، فعالیت های تولیدی، خدماتی و تجاری انجام شده سازمان ها و شرکت های کوچک یا دارندگان سرمایه های کوچک کاهش پیدا میکند.

یک مثال بارز میتوانند یک نمونه باشد. از آنجا که صنعت ساخت و ساز به شدت تنظیم شده است و شرکت های ساختمانی برای ساخت زیرساخت ها برای قراردادهای دولتی رقابت میکنند. در این مرحله، فساد میتواند یک نگرانی جدی برای شرکت ها ساختمانی باشد (کنی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷). بسیاری از پیمانکاران ساختمانی گزارش میدهند که هنگام مناقصه در قراردادهای دولتی به رشوت نیاز است. این هزینه میتواند زیاد باشد. افغانستان نیز یکی از کشورها که محور این مطالعه بوده که در آن پیمان کاران ساختمانی که گفته اند برای تأمین قراردادهای دولتی به رشوت نیاز دارند از پرداخت متوسط ۲۰ درصد از ارزش قرارداد خبر دادند. فساد در طی

---

<sup>۱</sup> Kenny

فرآیند تدارکات از چند طریق بر توسعه تأثیر میگذارد. اولاً، احتمالاً تأثیر مستقیمی بر هزینه خواهد داشت. اگر شرکت‌ها برای به دست آوردن قراردادهای ساخت و ساز دولتی مجبور به پرداخت رشوت باشند، احتمالاً دولت مجبور است مبلغی بیش از آنچه در غیر این صورت پرداخت کرده است بپردازد تا شرکت‌ها بتوانند آن هزینه‌ها را جبران کنند (کلارک<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰: ۲).

اما این تنها هزینه نیست. فساد میتواند بر کیفیت ساخت و ساز نیز تأثیر میگذارد. به ویژه هنگامی که شرکت‌ها برای جلوگیری از رعایت مقررات قرارداد یا استانداردهای ساختمان، بازرسان و تنظیم‌کننده‌ها را رشوت میدهند. اگر شرکت‌ها بتوانند برای جلوگیری از تحقق الزامات فنی مشخص شده در اسناد مناقصه، رشوت بپردازند، کیفیت نیز رنج خواهد برد. سرانجام، هنگامی که فساد امکان پذیر باشد، شرکت‌ها به احتمال زیاد مدیریت منابع کمیاب در انجام پروژه دولت سرمایه‌گذاری میکنند نسبت به اقداماتی که کیفیت آن خوب باشد.

#### ۲-۲-۱-۵. پایمال شدن حقوق افراد

دستگاه اداری فاسد حلقه فساد را ایجاد میکند که در آن دولت قدرت و توانایی حکومتی خود را از دست میدهد. زمانی که فساد حاکم باشد حقوق و آزادیهای انسانی تهدید شده و قراردادهای اقتصادی و اجتماعی نیز غیرقابل پیشبینی میشود (رحیمیان، ۱۳۹۳: ۱۱۱).

#### ۲-۲-۱-۶. اتخاذ تصمیمات نادرست

فساد موجب اتخاذ تصمیمات نادرست از سوی دیوان سالاران میشود؛ چراکه آنان از طرح‌های زیر استاندارد، پرهزینه، پیچیده و سرمایه‌بر که به سهولت حسابرسی نمیشود حمایت میکنند تا آسان‌تر مبالغ هنگفتی را به سود خود برداشت نمایند (رحیمیان، ۱۳۹۳: ۱۱۴).

#### ۲-۲-۴-۲. تأثیر و پیامدهای فساد اداری بر بخش سیاسی جامعه

عمدتاً فساد سیاسی به حوزه عمومی فعالیت بازیگران سیاسی، توجه میشود. تأکید قاطع در اینجا به حوزه عمومی است مانند زمانیکه سیاستمداران از دسترسی معلومات یا منابع و شریک ساختن به هر شکل به طور نامشروع برای سود رسانی به خود یا دیگران استفاده میبرند.

فساد سیاسی به کاهش اعتماد مردم نسبت به نظام سیاسی می‌انجامد، امنیت و استقرار کشور را تهدید میکند، برنامه‌های نظام به گونه لازم و مناسب در اختیار شهروندان قرار نگرفته و از واقعیت‌ها دور میماند، لذا

---

<sup>۱</sup> Clarke

تصور منفی در مورد رفتار دولت با مفسدین در ذهن شان تداعی میشود. فساد، ارزش های عالی نسبت به حقوق و واجبات را در جامعه خدشه دار میسازد و حالت ضعف و سستی در مورد احساس مسئولیت و روح وطن دوستی، شهروندی شایسته و محافظت اموال عمومی و مصالح عمومی در اذهان مردم بروز مینماید (وزارت حج و اوقاف، ۱۳۹۸: ۹۲).

همچنان مهمترین آثاری که فساد بر نظام سیاسی به بار می آورد، عبارت از کاهش مشروعیت و کفایت دولت بوده که اسباب قانون گریزی و قانون ستیزی را مساعد میگرداند همانگونه که منجر به کاهش توانایی دستگاه های دولتی و اداره عمومی میگردد، همینطور دستگاه های سیاسی را نیز به فقدان مشروعیت مواجه میکند. دایره مخالفت ها گسترش مییابد و مشارکت در اعمال سیاسی به خاطر فقدان اعتماد از بین میرود (وزارت حج و اوقاف، ۱۳۹۸: ۹۲). بر علاوه، نابود شدن موسسات و نهادهای جامعه مدنی، ظهور نشانه های مخالفت های سیاسی در میان نخبگان سیاسی، روش های رسیدن به قدرت با وسایل نامشروع در اذهان مردم و سیاست مداران، تحریف اهداف موسسات و دستگاه های عمومی از محتوای اصلی و تحویل آنها به خدمتکاران نخبگان و سیاست حاکم، فقدان عقلانیت در تصامیم و فیصله های سیاسی، سیطره تدریجی فساد بر موسسات رقابتی و نظارتی، فساد در خدمت استبداد، ظلم و دکتاتوری، فساد اداری سبب ضعف و ناتوانی حکومت در داخل و خارج میگردد که بعضی آنها را با تفصیل بیان میداریم:

## ۲-۲-۱. تضعیف موقعیت دولت و حکومت

یکی از آثار تداوم فساد، آشکار شدن ضعف دولت در مقابله با آن است. این قضیه موجب تضعیف اعتقاد و اعتماد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت؛ قطع امید مردم به آینده؛ زیر سوال رفتن مشروعیت؛ کاهش مقبولیت عمومی دولت و ناامیدی مردم از دولت برای تلاش و توانایی آن جهت نیل به اهداف عالی کشور میشود. این امور، هم از محبوبیت دولت در نزد مردم میکاهد و آستانه تحمل مردم را کاهش میدهد و هم موجب افزایش اعتراضات مردم در مقابل ناملایمات میشود. از دیگر تبعات گسترش فساد در این خصوص، کاهش قلمو حاکمیت قانون و در نهایت دولت و حکومت است.

## ۲-۲-۲. ایجاد نارضایت های عمومی

با توجه به این که هدف از تشکیل حکومت، حرکت در جهت اهداف تعیین شده در میثاق ملی کشور و مهم ترین آنها ارایه خدمت به مردم است؛ بنابراین در صورت تحقق نیافتن اهداف با گذشت زمان بالنسبه طولانی در اثر مفسده دولت مردان، مردم نیز برای تأمین اهداف خود واکنش نشان خواهند داد. از طرفی، اگر برای خود این واکنش هم بستر سازی قانونی مناسب و کافی صورت نگرفته باشد یا اصلاحاتی در آن جهت

صورت نگیرد یا زمینه های لازم برای انجام دادن اصلاحات اساسی از بین رفته باشد، به سهم خود میتواند هزینه های زیادی به کشور تحمیل کند.

ناملایمات اقتصادی تغییرات عینی و بخش دیگری تغییرات ذهنی هستند. تغییرات ذهنی در واقع در اینجا احساس بد بودن شرایط اقتصادی و اجتماعی بیشتر از واقعیت موجود است. یعنی مردم بدتر شدن اوضاع اقتصادی را بیشتر از آن چیزی که در واقعیت وجود دارد، حس میکنند. در این زمینه میتوان به تصوراتی که مردم در خصوص فساد اقتصادی، تبعیض و بی عدالتی، تغییرات سطح رفاه، تورم و بیکاری دارند اشاره کرد که بیشتر از میزان واقعی آنها در عالم واقع است. بنابراین این یک واقعیت اساسی است که در این گونه تحلیلها باید به آن توجه کرد. جالب است که معمولاً این گونه تصورات نقش اساسی و کلیدی در میزان رضایت مندی مردم از زندگی شان دارد. اینکه چه عواملی باعث شده تا چنین تصوراتی در مردم ایجاد شود.

تغییرات عینی بسیاری نیز در چند سال اخیر رخ داده که در میزان نارضایتی مردم بسیار تاثیرگذار بوده اند که میتوان مثال از کشور عزیزمان زد. مردم افغانستان خیلی از اوج فساد رنج گسترده بردند و حکومت نتوانست فساد را به حد اقل برساند و در این راه موفق باشد و این سبب نارضایتی عمومی گردید که تا به حال نیز وجود دارد.

آمارهای رسمی حاکی از آن است بخش قابل توجهی از بیکاران در افغانستان را که عدد بسیار بالایی بوده. بنابراین امروزه با خیلی عظیمی از بیکاران مواجه هستیم که دارای تحصیلات بالا بوده و این انتظار را داشته اند که به محض اتمام تحصیلات وارد بازار کار شوند.

این مفاسد سیاسی نیز بیشتر مربوط به بخش ها سطوح بالا دولتی و موسساتی بوده که عموماً مردم با آنها سروکار داشته و نسبت به اتفاقات پیرامون آنها حساسیت دارند. مجموعه این عوامل باعث شده تا حس وجود یک فساد عظیم در میان مردم جامعه شکل بگیرد. مردم اینگونه تصور میکنند که این فساد بدون استثنا در تمامی بخش ها وجود دارد و عامل اصلی ناکارآمدی سیاست های دولت بوده است. یعنی از دیدگاه مردم بخشی از بدنه دولت وجود ندارد که آلوده به فساد نباشد و تصور اینکه فساد همه بخشها را فراگرفته در میان مردم وجود دارد. این نارضایتی عمومی سبب فاصله بین دولت و مردم میگردد و در حکومت های دموکراتیک مردم میل به مشارکت سیاسی نخواهد داشت؛ که میتوانیم مثال زنده آن افغانستان بیاوریم که مکرر بودن تقلب و فساد در سطوح بالا در کمیسیون انتخابات افغانستان که هر دور ریاست جمهوری به ماه ها طول میکشید حتی زمانی رسید که داکتر عبدالله عبدالله و ریس جمهور اسبق اشرف غنی احمدزی در ارگ بخاطر مخالفت های شان در عین زمان سوگند وفاداری یاد کردند. زمانیکه دور بعدی انتخابات ریاست جمهوری صورت گرفت، مردم نقش پررنگتر در انتخابات نداشتند چون فضای اعتماد سیاسی کلاً میان مردم و حکومت از بین برده بود.



این عوامل نقش موثری در نارضایتی مردم در چند سال اخیر داشته اند. اما به نظرم جدا از اینکه دولت چه اقدامی میتواند انجام بدهد، فقدان یک گفت و گوی موثر و مستمر بین دولت و مردم و همچنین مجلس و مردم نقش زیادی در گسترش این نارضایتی داشته است. دولت با محدودیت‌ها و تنگناهای سیاسی و اجتماعی مختلفی رو به رو بوده که در بسیاری مواقع مانع انجام اقدامات لازم از جانب دولت شده است. متأسفانه هیچگاه دولت این محدودیت‌ها و تنگناها را با مردم در میان نگذاشته است. این موضوع به میزان نارضایتی مردم اضافه کرده، چراکه آنان انتظار حل مشکلات از جانب دولتمردان را دارند. پس دولت میتواند نقش ارزنده در بخش کاهش اعتماد بین دولت و مردم بازی کند و مردم را به اتحاد، یکپارچگی و وحدت دعوت کند و نیز بالای ساختاری اداری و دولتی اصلاح کند تا بتواند شفافیت را ایجاد کند و در کنترل و کاهش فساد نقش ارزنده داشته باشد.

### ۲-۲-۳. بی‌ثباتی سیاسی

تداوم و استمرار فساد در برخی از کشورهای جهان، به وضوح نشان میدهد که چگونه فساد موجب بی‌ثباتی سیاسی میشود. به این ترتیب، فساد و بی‌ثباتی سیاسی در عمل دو روی سکه اند. در کشورهایی که کودتاهای سیاسی یکی پس از دیگری روی میدهد، در واقع یک رژیم فساد جای رژیم فاسد دیگری را میگیرد. با این حال دیکتاتورهایی هستند که سالیان دراز بر مسند قدرت باقی میمانند و دست اطرافیان خویش را در چپاول بیت‌المال باز میگذارند. این رژیم‌ها را مجموعه‌های از افراد و نخبگان تشکیل میدهند که درباره سطح مشخصی از فساد و چپاول اموال به توافق میرسند. این سطح از فساد اگرچه بالاست اما آنقدر نیست که موجب سرنگونی رژیم دیکتاتوری شود (رحیمیان، ۱۳۹۳: ۱۱۴).

### ۲-۲-۴. تأثیر و پیامدهای فساد اداری در بخش فرهنگی جامعه

#### ۲-۲-۳-۱. تضعیف فرهنگ اجتماعی ارتکاب فساد

با توجه به این که دولتمردان هر کشوری به عنوان الگوهای جامعه مطرح هستند؛ فساد آنها، ارتکاب فساد دیگران را عادی میکند و آنها را به انجام دادن تخلف ترغیب میکند. لذا کلیه اقشار جامعه به سهم خود قوانین و مقررات حاکم را نادیده میگیرند و آن را زیر پا میگذارند و قانون‌گریزی به یک باور و ارزش و فرهنگ تبدیل میشود (خطبه سرا، ۱۳۸۷: ۲۰۲).

## ۲-۲-۳. کاهش آستانه تحمل اجرای عدالت

یکی از تبعات منفی شیوع فساد و اعمال نکردن مجازات های قانونی در مورد صاحبان قدرت سیاسی و اقتصادی یا اجرای ضعیف یا گزینشی آنها، کاهش پیدا کردن تحمل اقشار مختلف مردم در اجرای قانون حتی به شکل منصفانه و عادلانه در خصوص خود شان است. از طرفی اگر چنین وضعیتی تداوم پیدا کند، به عرف یا رویه معمول تبدیل میشود.

عدالت نه تنها خط و مسیر اصلی زندگی انسان است، بلکه عدالت نظامی است که هستی بر پایه آن بنیانگذاری شده و به عنوان قانون اصلی، هستی را ایجاد و سامان داده است. از این رو با کوچک ترین خلل، تعدی، ظلم و گرایش به سوی افراط و تفریط، بسیاری از نظامات هستی از میان میرود و حتی بسیاری از موجودات هستی تحت تأثیر آن نابود میشود. به همین سبب است که خداوند فساد محیط زیست خشکی و دریایی را به اعمال بشر نسبت میدهد. خداوند در آیه ۲۵ سوره حدید عدالت قسطی و محسوس را که در سراسر زندگی بشر قابل دیدن باشد، به عنوان نیاز اجتماعی بشر و عامل حرکتی و قیام وی دانسته و مأموریت و فلسفه وجودی دین و ارسال پیامبران و کتاب و قدرت را نیز فراهم آوری و بسترسازی برای این معنا برشمرده است. بنابراین کتاب به معنای قانون نوشته و تثبیت شده، از مهم ترین ابزارهای تحقق عدالت و آزادی انسان است؛ زیرا انسان در سایه قانون مکتوب است که میتواند مطالبات خویش را سامان دهد و حق و حقوق خویش را بشناسد و از جامعه و دیگران بخواهد تا آن را در حق وی ادا کنند؛ بنابراین هرگونه مخالفت با قانون به معنای تعرض و تعدی به حق و حقوق دیگران تلقی میشود و مصداق بارز و آشکار بی عدالتی میباشد.

بنابراین، نبود و فقدان قانون یا نبود قانون موقت، اگر قانون وجود داشته باشد ولی احترام و التزام به قانون وجود نداشته باشد، حقوق ضایع میشود، کرامات هدر میگردد، وطندوستی ضعیف و سست میشود، عدالت اجرا نمیگردد. لذا حالات فساد اوج میگردد و مصلحت شخصی بر مصلحت عمومی غالب میشود.

قانون مساوی با مدنیت و تمدن، به معنای زندگی جمعی پیشرفته انسانی است. هر کسی بر آن است تا خود را انسانی مدنی و متمدن معرفی نماید، و هرگونه انتساب بی تمدنی را از خود سلب کند؛ زیرا عقل و عقلا را عقیده بر این است که مدنیت و تمدن، نوعی کمال در زندگی انسانی به شکل فردی و جمعی است. انسان مدنی و متمدن کسی است که همه رفتارها و کنش ها و واکنش های خویش به ویژه در حوزه امور اجتماعی را، بر پایه قانون و هنجارهای اجتماعی انجام دهد. از این رو قانون مداری و اجرای آن را از سوی هر شخص و جامعه ای، مساوی با مدنیت و تمدن دانسته اند؛ و در مقابل، هرگونه قانون گریزی و مخالفت با آن را به عنوان شخص و یا جوامع وحشی و بی تمدن شناسایی و معرفی میکنند. جامعه و انسان مدنی و متمدن آن است که در کنار دیگری رفتارهای خویش را براساس قانون تنظیم و سامان دهد و اختلاف و مشکلات پدید آمده میان

خویش را بر پایه قانون، حل و فصل نماید و حکومت در اجرای آن از بسط و عدالت کار گیرد و در اجرای عدالت رفتارها عملی بر پایه قانون اساسی صورت گیرد.

بنابراین میتوان نقش قانون و اجرای آن را در سرتاسر زندگی بشر به خوبی دانست و از اهمیت و ارزش آن آگاه شد. انسان تنها زمانی میتواند طعم رستگاری و خوشبختی را بچشد و از امنیت و آسایش برخوردار گردد که قانون را سرمشق رفتارهای فردی و جمعی خود گرداند. در غیر این صورت در جامعه که یک حکومت حاکمیت دارد، نمیتوان حکومت داری خوب نامید چون عدم تطبیق قانون که در آن عدالت تأمین نشود، سبب هرج و مرج میگردد و حکومت نمیتواند پاسخگوی نیازهای جامعه شوند زیرا هرگونه قانون گریزی و مخالفت با آن به معنای دور شدن از مسیر عدالت و نظام کامل میباشد.

### ۲-۲-۳. تضعیف فرهنگ کار

اگر تحصیل در آمد به یک فرهنگ تبدیل میشود و مادیات توجه اصلی برای فرد باشد، از چشم انداز فرهنگی به هرپیمانه که وجدان کاری و فرهنگ عمومی بنا بر هر دلیلی تنزیل و تقلیل یابد، فساد به گونه وحشتناک افزایش می یابد. در جامعه ای که مردم آن بر وجدان کاری تاکید داشته باشند، رعایت حق و نوبت را محترم شمارند، قانون را امری مقدس بدانند و اخلاقیات در میان آنان از نفوذ زیادی برخوردار باشد، قطعاً بروز فساد از جانب هرکسی گناه نابخشودنی و عمل غیرارزشی تلقی میشود. بنابراین، زمینه فرهنگی و اجتماعی در یک جامعه از جمله مهم ترین عوامل کاهش دهنده یا افزایش دهنده فساد اداری است. اگر باورهای یک جامعه به گونه ای نهادینه شود که مادیت اصل قرار گیرد و تمامی هدف حیات، کسب ثروت و قدرت هرچه بیشتر باشد، وفاداری به شدت مذموم و قبیح شمرده شده، ثروت و قدرت از هرطریقی که به دست آمده باشد، موهبتی باارزش تلقی میشود. در جامعه ای که انسان در جهان بینی آن فاقد ارزش باشد، ارزش های انسانی نیز منزلت خود را از دست خواهند داد و اعمال مفسدانه به صورت هنجار و ارزش اجتماعی تجلی خواهند کرد. ضعف فرهنگی یا پایین بودن فرهنگ عمومی جامعه، عامل بروز انحراف و فساد است. فرهنگ ضعیف علاوه بر عامل بودن در زمینه ی بروز انحراف با اشاعه فساد، ضمن استمرار وضع موجود خود را به صورت فرهنگ رایج و مسلط در می آورد. این امر باعث میشود که نه تنها دوری جستن از انحرافات فساد پسندیده نباشد، بلکه گرایش به آن ها نیز همچون یک هنجار، مورد تایید افراد جامعه قرار گیرد. بنأ برای مبارزه با فساد فرهنگ عمومی جامعه را ارتقا و افکار عمومی را در مبارزه با آن و تشریک مساعی سمت و سو داد (بهمنش، ۱۳۹۹).

## ۲-۳-۴. فرار مغزها

با توجه به این که فساد موجبات انتصاب و افراد ناشایسته را فراهم میکند و در اثر آن از صاحبان فکر و نظر با دیدگاه های مختلف کمتر استفاده میشود، به صورت طبیعی انسهای شایسته و متخصص و نخبه مهاجرت به کشورهای دیگر که در آنجا امکان بیشتری برای استفاده از توانایی های خود دارند، را بر ادامه کار در کشور خود ترجیح میدهند.

امروزه پدیده ای فرار مغزها یکی از مسائل مهم کشور های در حال توسعه، خصوصاً کشورهای جنگ زده است. تاریخ توسعه کشورهای توسعه یافته نشان میدهد، سرمایه انسانی نقش مهمی در فرایند پیشرفت های آنها بر عهده داشته و یقیناً جامعه صنعتی، توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و پیشرفت های تکنولوژیکی خود را مرهون وجود سرمایه انسانی میداند. جوامع در حال توسعه نیز جهت گذار از عقب ماندگی و رسیدن به مراحل از توسعه، ناگزیر اند در ایجاد سرمایه انسانی و توسعه دانش فنی به منظور مشابه سازی توسعه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و تکنولوژی و تطبیق و ارتقای تمامی سطوح آن هزینه های را باید در این راستا متقبل شوند. بنابر این توسعه پایدار یک جامعه در گرو منابع و سرمایه انسانی مورد نیاز آن جامعه است و جوامع توسعه نیافته به منظور گسترش فعالیت های کلیدی جامعه چاره ای جز محوری کردند تولید و تشکیل سرمایه انسانی مورد نیاز خود ندارند. مهم ترین موضوع در آوردن تغییرات مثبت یک جامعه ذخایر سرمایه انسانی همان جامعه است.

بنابراین، فرار مغزها به فرایندی اطلاق میشود که در نتیجه آن افراد متخصص و نخبه یک کشور به خاطر مشکلات اقتصادی، سیاسی، علمی، فرهنگی، کمبود امکانات پژوهشی، رفاهی و ناتوانی جامعه در استفاده از تخصص و توان اطلاعاتی آنها، برای کسب تجربه، پیشرفت های علمی، امتیازات بهتر، منزلت، رفاه اجتماعی، آزادی فکری و دسترسی به منابع علمی جدید تر به سوی جوامعی مهاجرت میکنند که از نظر آنها از شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، علمی و تکنالوژیک بهتری برخوردار باشند و بتوانند تخصص و توان علمی خود را در جامعه برای پیشرفت به کار گیرند.

با فرار مغزها نظام اقتصاد، آموزشی، فرهنگی، اجتماعی و جامعه علمی و متخصص افغانستان صدمه شدید دیده است. تداوم این روند روی ابعاد مختلف زندگی مردم تاثیرات منفی میگذارد. پایین آمدن انگیزه تحصیلات، پایین آمدن کیفیت کار، کند شدن روند توسعه فرهنگی، بهم خوردن تعادل نفوس، کاهش سرمایه گذاری و خارج شدن پول های هنگفت از کشور، از مهم ترین پیامد های فرار مغزها، در افغانستان است.

جنگ های دوامدار، بی ثباتی سیاسی و اقتصادی در افغانستان، مشکلات عدیده ای برای مردم رنج دیده افغانستان به بار آورده است. طبق آمار رسمی UNHCR<sup>۱</sup>، افغانستان سومین کشور با جمعیت بزرگ مهاجر در بعد از سوریه و وینزویلا در جهان است. در سال ۲۰۲۰ تنها ۲،۲ میلیون مهاجر ثبت شده افغان در کشورهای پاکستان و ایران مهاجر بودند که این آمار پس از فروپاشی جمهوری اسلامی افغانستان رشد تصاعدی داشته است. بعد از سقوط حکومت و به قدرت رسیدن طالبان در آگست ۲۰۲۱، روند مهاجرت از طریق مرزهای ایران و ترکیه به کشورهای اروپایی در حال ازدیاد بوده و روزانه جوانان زیادی به منظور جست و جوی فرصت راه پرمخاطره مهاجرت غیرقانونی را از طریق کشورهای همسایه در پیش میگیرند (وصال، ۱۴۰۱).

## ۲-۳-۵. ایجاد شکاف طبقاتی

هرگاه در صدد جستجوی عوامل فساد در جامعه برآییم، بطور قطع از دو عامل اساسی که در دو قطب متضاد اجتماعی قرار دارند. یکی از این دو رفاه زدگی است و دیگری فقر و نیازمندی است. رفاه زدگی از یکسو انگیزه های فساد، شهوت و هوس را در وجود آدمی مشتعل میسازد و امکانات لجام گسیختگی و بهره وری نامشروع از ابزارهای لذت جوئی را میسر میسازد، به ناروائی ها و سرمستی ها دامن میزند، و فقر و نیازمندی از سوی دیگر پایگاه های روحی و استقلال روانی انسان را تکیه گاه دیگری نداشته باشد - ویران میکند و به تن دادن به پستی ها و خود فروشی ها میکشاند. در نتیجه یکی از این دو قطب اجتماعی به صورت حاکم و بهره کش و استثمارگر در می آید و دیگری به صورت مستضعف و تحقیر شده و ابزار بی اراده به چنگال قطب اول می افتد (رهبر، ۱۳۸۳).

با توجه به این که یکی از پیش شرط های تحرک طبقاتی، یعنی: انتقال از طبقه پایین اجتماعی به طبقه اجتماعی دارای موقعیت برتر، انجام هزینه های مالی است. لذا اشخاص متخلف به دلیل برخورداری زیاد از منابع مالی و ارتباطات گسترده با بخش های مختلف، برای انتقال خود، همسر، فرزندان و به طور کلی نزدیکان خود به طبقات بالاتر، سرمایه گذاری بیشتری میکنند و از افراد هم طبقه خود فاصله بیشتری میگیرند (خطبه سرا، ۱۳۸۷: ۲۰۳).

فقدان اشتغال کافی، توزیع نابرابر فرصت ها، انحصارها و امتیازهای اهداشده به افراد خودی و شکاف های گسترده درآمدی؛ فاصله طبقاتی میان حلقه قدرت و ثروت را با طبقات میانی و فرودست جامعه عمیق و عمیق تر کرده است. یکی از راه های سنجش وضعیت توزیع درآمد، استفاده شاخص ضریب جینی است که عددی بین صفر و یک است؛ عدد صفر اشاره به برابری کامل در توزیع درآمدها و عدد یک، حاکی از نابرابری کامل در توزیع

<sup>۱</sup> United Nations High Commissioner

درآمدها یا مخارج استیکی از این نشانه‌های بی‌عدالتی می‌تواند توزیع ناهمگن درآمد و وجود اختلاف طبقاتی در بهره‌مندی از دارایی‌ها در اقتصاد باشد (فرهنگ استدیو، ۱۴۰۰).

## ۲-۲-۴. تأثیر و پیامدهای فساد اداری در ادارات عامه

شواهد زیادی که در دهه‌های اخیر گردآوری شده نشان می‌دهد که اثرات فساد در همه جا منفی بوده و میباشد. فساد تأثیر منفی بر رشد سرمایه‌گذاری، عملکرد مدیریتی و توسعه سیاسی دارد. تداوم فساد اداری در یک کشور به بیماری‌های اقتصادی و هدر رفتن منابع مالی منجر شده و عملکرد دولت را کاهش داده و اخلاق عمومی را در ادارات دولتی خدشه دار می‌سازد. این امر هم‌چنان تلاش‌های انجام شده را در مورد اصلاحات اداری و مسئولیت‌پذیری را به مخاطره انداخته و به نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی دامن می‌زند. فساد بی‌ثباتی سیاسی و عدم توسعه را افزایش می‌دهد. به طور خلاصه می‌توان گفت که فساد جلوی رشد اقتصادی و اداری را گرفته، رفتار شرکت‌ها را مختل ساخته و باعث سوء استفاده از منابع ملی و کمیاب میشود. هم‌چنان ظرفیت‌های مدیریتی و اداری را کاهش داده و به اضمحلال جدی سیاسی کمک مینماید و در عین حال ثبات، دموکراسی و وفاق ملی را سست مینماید.

فساد در قوه قضائیه حاکمیت قانون را به تعویق می‌اندازد و فساد در مدیریت عمومی باعث ایجاد عدم تعادل در ارائه خدمات میشود. به صورت عموم فساد قابلیت‌های نهادی حکومت را از بین میبرد. منابع بلعیده میشود و مقامات بدون توجه به عملکرد استخدام میشوند و یا ارتقا می‌یابند. فساد هم‌چنین پایه‌های توسعه اقتصادی را از طریق ایجاد کژیها، انحرافات و ناکارایی‌ها نابود میکند. در کل زیان‌های که فساد از هر نوع آن به یک جامعه به بار می‌آورد قرار و موارد ذیل از پیامدهای عمده و مهم فساد اداری محسوب میگردند:

۱. فساد اداری از طریق خدشه دار کردن سیاست‌های دولت در مقابله با منافع و اهداف اکثریت، باعث اتلاف منابع ملی میشود؛ آن هم درست در زمانیکه این منابع باید به شیوه‌های تداوم‌پذیر بهره‌برداری شوند. از آنجایی که فساد، منابع ملی را از هدف خود منحرف می‌سازد، این منابع نمیتوانند کمک‌چندانی به رشد اقتصادی کشور نمایند و هنگامیکه دولت این عامل اصلی اقتصادی در چنگال شبکه‌های مافیایی و سودجویان اقتصادی میافتد، این مشکل به معضل جدی بدل شده و بر توسعه اقتصادی کشور اثر نامطلوب برجای میگذارد (آندریا، ۱۳۷۵).

۲. فساد اداری با تبعیض‌انگیزه‌ها، موجب زیان‌های اجتماعی و با تضعیف نهادهای موجود، سبب زیان‌های سیاسی و اقتصادی و توزیع ناعادلانه منابع و میگردد (سروش، سال ۱۳۸۱م: ۵۸).

۳. در اثر شیوع فساد، بهره‌وری نیروی انسانی و به‌طور کلی کارآیی منابع، بسیار کاهش پیدا میکند و همین امر باعث ایجاد شکاف عمیق بین هزینه‌های سازمان و تولیدات آن میشود.
۴. افراد متملق و نالایق به دلیل تمجید و ستایش مقامات مافوق، زمینه رشد بیشتری پیدا میکنند و به تدریج افراد شایسته، متخصص و متعهد به حاشیه رانده و عملاً باز نشست و خانه نشین میشوند.
۵. نارضایتی مشتریان، به دلیل عملکرد ضعیف سازمان افزایش می‌یابد.
۶. به دلیل نمودن امکان تأمین نیازهای ضروری و رفاه کارکنان خود سازمان، آنها هم به تدریج ابراز نارضایتی میکنند و این نارضایتی روز به روز افزایش پیدا میکند. به گونه‌ای که این عوامل، میتوانند میزان تمرد از دستورات مقامات مافوق را افزایش دهند.
۷. وجود فساد اداری مانع رشد و توسعه‌ی کشور میشود؛ زیرا در صورت وجود فساد، کارگذاران دولتی به جای انجام وظایف رسمی و اداری، بیشتر به فکر اختلاس و کارهای شخصی خود میشوند.
۸. در صورت وجود فساد اداری، تخصیص و توزیع منابع به‌طور درست صورت نمی‌گیرد و از مسیر اصلی خود منحرف میشود و نیز سبب ائتلاف منابع و سرمایه‌ها میشود.
۹. فساد در قوه قضائیه حاکمیت قانون را به تعویق می‌اندازد و فساد در مدیریت عمومی باعث ایجاد عدم تعادل در ارائه خدمات میشود و به صورت عمومی تر، فساد قابلیت‌های نهادی حکومت را از بین می‌برد، زیرا به رویه‌ها توجه نمیشود، منابع بلعیده میشوند و مقامات بدون توجه به عملکرد استخدام می‌شوند یا ارتقا می‌یابند (سلطانی، ۱۳۹۹: ۳۹).
۱۰. فساد سبب تضعیف دیوان سالاری میشود و چهارچوب نظام و حاکمیت قانون را پایمال و ضعیف میکند. چون که فساد منافع شخصی را جایگزین مصالح همگانی میگرداند. از همین رو به قول هانتنگتون گستره فساد با خشونت رابطه دارد چون افزایش فساد سبب گسترش خشونت میگردد و جامعه‌ای که گنجایش فساد بیشتر دارد، استعداد و ظرفیت خشونت نیز بیشتر است.
۱۱. فساد اداری به افزایش هزینه معاملات و کاهش امکان پیش‌بینی‌های اقتصادی منجر میشود.
۱۲. فساد مانع رشد رقابت مثبت و موجب خنثی شدن تلاش‌ها میان سازمان‌های و ادارات عامه میگردد.
۱۳. فساد سرمایه‌گذاری‌های انجام شده روی منابع انسانی را به هدر داده، فضائل اخلاقی را کمرنگ ساخته و در اداره ارزش‌های منفی را بوجود می‌آورد.
۱۴. خدشه دار شدن حیثیت اجتماعی اداره
۱۵. تقدم منافع فردی بر منافع ملی
۱۶. پالیسی‌ها و مقررات غلط و نادرست را ترویج مینماید.

۱۷. سطح سرمایه گذاری را کاهش میدهد.
۱۸. سطح تولیدات را کاهش داده و باعث عدم تشویق ابتکارات میشود.
۱۹. مصارف تجارتي را افزایش میدهد (به مثابه ماليه تجارتي می باشد).
۲۰. سويه رشد را پايين می آورد.
۲۱. فقر و عدم تساوی را تشدید مینماید.
۲۲. از اصلاحات دموکراتیک و مبتنی بر بازار جلوگیری مینماید.
۲۳. در افزایش میزان جرایم نقش دارد.
۲۴. کاهش فرصت های سالم پیشرفت برای افراد، موسسات و سازمان ها.
۲۵. کاهش احترام به قانون اساسی.
۲۶. تضعیف اعتقاد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت.

## ۲-۲-۵. فساد از دیدگاه اسلام

دین مبین اسلام به عنوان کامل ترین دین الهی، مردم را در انجام دادن هر گونه انحراف و فساد منع کرده است و پیروان خود را بر پاکی و درستکاری ترغیب میکند. این تأکید مخصوصاً آنجا که به حقوق عمومی (بیت المال) مربوط میشود دارای ابعادی متفاوت و روشن داشته است که در آنجا رعایت حدود الهی و حق الناس شود. دین مبین اسلام روی حسن اجرا، امانت داری، صداقت کارمندان حکومتی تأکید مینماید چنانچه فرستاد الله متعال میفرماید: (إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ إِذَا عَمَلَ أَحَدُكُمْ عَمَلًا أَنْ يَتَّقَنَهُ) مسند أبی یعلی یعنی: " خداوند دوست دارد که اگر یکی از شما کاری را میکند، آنرا بدرستی و استحکام انجام دهد."

حق کار این است که فرد مؤظف در چوکات دین، قوانین، مقرر، طرز العمل و لوایح ادارات دولتی و خصوصی، به حسن اجرای امور محوله بپردازد و از همه این قوانین تبحر و آگاهی کامل داشته باشد، به همین دلیل است که برای اقدام و پرداختن به هر کار و وظیفه آموختن آن علم و فن ضروری پنداشته میشود. دین مبین اسلام، اولین حقی که کار و وظیفه بالای انسان دارد، حسن اجرای آن در اسرع وقت ممکن میداند، و هر نوع سهل انگاری و بی توجهی را در این مأمول مردود می‌شمارد، که چنین امری از افراد نالایق و غیر متخصص متصور نیست .

خداوند قصه دختران شعیب علیه السلام در سورت القصص چنین بازگو میکند که یکی از این دو به پدر شان گفت (قَالَتْ لِحَدِيثِهَا يَا أَبَتِ اسْتَجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَجِرْتُ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ) ترجمه: بهترین کسی را که برای کاری به مزد میگیری آن است که توانا و امانت کار باشد.



از نظر اسلام، میان فساد حکام حکومت و فساد مردم، رابطه تنگاتنگی وجود دارد. اگر حاکمان، خود فاسد باشند، مردم نیز به فساد گرایش پیدا میکنند و اگر مردم فاسد باشند، حاکمان را نیز به سمت و سوی فساد خواهند کشاند. ولی دولت نیز میتواند با برنامه های مؤثر فساد را تا یک حدی زیاد کاهش دهد.

در تاریخ دین مبین اسلام، شواهد فراوانی را برای این اصل میتوان یافت. یکی از بزرگترین اهداف دعوت انبیاء علیهم السلام و خلفای راشدین رضی الله عنهم هم مبارزه با ظلم، فساد، طغیان، تبعیض، بی عدالتی بوده و دین مبین اسلام همیشه در بیانات نورانی بزرگان دین همچون حاکمیت اسلام در همه جوانب زندگی، ایجاد اصلاحات همه جانبه، کارساز و فراگیر احکام شرعی، نوع نگرش آنها به حکومت و حاکمان، مامورین دولتی، بیت المال و بودجه، اموال عمومی و قدرت، اقتدار حکومت و قوای حاکم بر امت، رسالت و مسئولیت دولت مردان و شیوه برخورد آنها با مردم، رابطه و ارتباط و تعامل با مردم با مسئولیت پذیری هر چه بیشتر، امانتداری، وظیفه شناسی، تکلیف الهی، خدمت گزار مردم بودن، امر به معروف و نهی از منکر، حقوق اساسی مردم، اجرای عدل و قسط و مبارزه با ظلم و فساد و فتنه و توطئه، لازم بودن بر ریشه کن کردن فساد در جامعه، اصلاح ساختارها و روش ها در نهاد های دولتی و خصوصاً، اصلاح مدیران و کارگزاران، نظارت و پیگیری همه جانبه امور، اطلاع رسانی و کسب اطلاعات از عملکرد مسئولان ذی ربط، شفافیت، ترویج سازی فرهنگ مسئولیت پذیر متقابل حکام و مردم در برابر جامعه و حکومت داری خوب، اصلاح ساختار قدرت در جامعه، به کارگیری عناصر شایسته و با کفایت برای هر کاری و ایجاد نظامی (کارآمد، مؤثر، مفید، کم هزینه و پر فایده، با کفایت و با لیاقت، منضبط و قانونگرا، مسؤولیت پذیر، با ایمان و به دور از هر گونه سهل انگاری) میتوان یافت.

ولی باید دانست، چیزی که مسئولان و مدیران نظام را تهدید میکند، تنها سوء استفاده مالی از موقعیت و موقف دولتی نیست، بلکه توجیه شرعی این سوء استفاده برای جستجوی نوعی آرامش وجدانی است که زمینه ساز ارتکاب گناهان بزرگتر و تخلفات بیشتر میگردد، یکی از این بدعت ها، مصلحت اندیشی در برابر احکام الله متعال و دستورات خاتم الانبیاء صلی الله علیه و آله و سلم میباشد. اسلام، فساد اداری را استفاده ناروای شخصی و گروهی، از جایگاه اجتماعی میداند.

در بعضی از دوایر دولتی و غیر دولتی افراد وجود دارد که اندک ترین پاره ای از امور مربوطه مردم را بدون اخذ رشوت به نامهای گوناگون اجراء نمیکند و در جستجوی بهانه های مختلف است که برای مردم مشکل خلق کند. رشوت با تمامی انواع و اقسامش زیر هر نام و عنوانی که باشد از دیدگاه دین مقدس اسلام کاملاً منع کرده که قرآن کریم به طور صریح و واضح میفرماید: ( وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبِطْلِ وَتُدْءُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ) ترجمه: و اموال خودتان را به باطل (وناحق، همچون رشوت و ربا و غصب و دزدی)...

در میان خود نخورید و آن را به امراء و قضات تقدیم نکنید تا از روی گناه، بخشی از اموال مردم را بخورید و شما بر آن آگاه باشید و بدانید که ستمگار را یاری داده اید و مرتکب گناه شده اید.

این آیه کریمه اشاره به یک اصل کلی و مهم اسلامی توجه میکند که در تمام مسائل اقتصادی حاکم است و تمام ابواب فقه اسلامی را در بخش اقتصاد، زیر پوشش آن قرار دارد و به همین دلیل فقهای بزرگ ما در بخشهای زیادی از فقه اسلامی به این آیه کریمه تمسک میجویند. اینکه منظور از (باطل) در این آیت کریمه چیست؟ تفسیرهای مختلفی ذکر کردند:

۱. بعضی آن را به معنی اموالی که از روی غضب و ظلم به دست می آید دانسته اند.

۲. برخی اشاره به اموالی نمودند که از طریق قمار و مانند آن فراهم میگردد.

۳. بعضی آن را اشاره به اموالی میدانند که از طریق سوگند و انواع پرونده سازی های دروغین به دست می آید.

## ۲-۲-۶. پیشینه تحقیق

معمولاً هر مسئله ای که به عنوان هسته ای پژوهش قرار میگیرد، از نقطه ای آغاز میشود و مراحل آن را تا حصول نتیجه طی میکند. حال ممکن است این بررسی در هر زمینه ای صورت گیرد که بسته به موضوع آن از روش های متفاوتی بهره میگیرد و با توجه به حوزه هایی که تحقیق در آن انجام شده، میتواند به عنوان پیشنهادی برای تحقیقات بعدی، مورد استفاده قرار گیرد.

بحث تأثیر حکومت داری خوب بر فساد اداری یک بحث خیلی مهم است که زندگی شهروندان تحت تأثیر می آورد و به خوبی درک میشود که فساد یک پدیده مضر بوده که تا هنوز بشر را رنج میدهد. از آن زمانیکه که مفهوم حکومت داری خوب از سال ۱۹۹۰ میلادی به وجود آمد، دانشمندان، اندیشمندان و محققان توجه خود را به این موضوع جدید مبذول کرد که آنها توانستند اثرهای بیشماری مکتوب در قالب مقالات و کتب را نوشته کنند. موضوعاتی که در باره حکومت داری خوب بر فساد اداری بوده، کتاب ها و مقالات متعددی وجود دارد که در اینجا چند نمونه آن اشاره میگردد:

مقالات متعددی بیرونی در باره این موضوعات به نشر سپرده شده است مانند (ریشه های تاریخی فساد: تشکیل دولت، نابرابری اقتصادی و آموزش عامه) از ایرک ایسلنر<sup>۱</sup>، (انواع و تحلیل فساد) از آدم گرکار<sup>۲</sup>، (قانون حکومت داری خوب) از روت اگولیره و الوه رو کیورو<sup>۳</sup>، (چارچوب تشخیص نظام سالم حکومت در کشورهای

---

<sup>۱</sup> Erik Eslnar

<sup>۲</sup> Adam Cragar

<sup>۳</sup> Ruth V. Aguilera and Alvaro Curevo - Cazura

حال توسعه: راهی به سوی حکومت داری خوب) از طائب مسعود و مقالات دیگر در سال های مختلف به نشر رسیده است. مقاله (چالش های فساد بالای حکومت داری خوب از دید افریقای جنوبی) توسط نویسنده سوما پیلی<sup>۱</sup> نگاشته شده است. خوب میتوان این مقاله بالای وضعیت افریقای جنوبی تمرکز میکند که تأثیرات فساد بالای حکومت آن کشور تأثیر گذاشته است. این میتواند با بحث این تحقیق ربط کمی داشته باشد ولی موضوعات آن بطور تفصیلی بیان نشده است.

همچنان نویسنده گان زیادی در رابطه به فساد، حکومت و حکومت داری خوب کتاب های متعددی به نشر رسانیده اند که میتوان از (کتاب فساد و مبارزه با فساد) نام برد که در سال ۲۰۰۱ از پیتر لارمور و نیک<sup>۲</sup> والنین طی ۲۸۶ صفحه به نشر رسیده است، نمونه برد. در این کتاب نیز پیامد های و راهبرد های مبارزه با فساد ذکر کرده است که شامل سیزده فصل است. هر فصل آن موضوعات جداگانه شامل در رابطه به حکومت، حکومت داری خوب و فساد مانند ابزارها برای مبارزه با فساد، رویکرد بین المللی حقوق بشر برای فساد، پرهیزگاری مذهبی، ایجاد یکپارچگی سازمانی، کنترل فساد توسط روسای دولت و نخبگان سیاسی، فساد در سطح اقتصاد خرد، جلوگیری و کنترل جرم اقتصادی، شامل میشود.

در ایران نویسنده گان زیادی در رابطه به حکومت داری خوب و فساد مقالات متعددی به نشر رسانیده اند. در مقاله که توسط دکتر رحمت اله قلی پور تحت عنوان (تحلیل رابطه الگوی حکومت داری خوب و فساد اداری) نوشته شده است. در این مقاله تلاش صورت گرفته که ریشه فساد اداری، انواع و عوامل آن ذکر شود. بر علاوه، رابطه حکومت داری خوب در این مقاله با فساد طوری ربط داده شده است که چقدر حکومت داری خوب میتواند نقش خود را در ریشه کن کردن فساد اداری آدا نماید. و مقالات دیگر نیز نام برد مانند (سنجش شاخصهای حکمرانی خوب و نقش دولت الکترونیک در ارتقای آن) توسط سید محمد مقیمی، مصطفی اعلائی اردکانی، (بررسی فساد اقتصادی و راه های مبارزه با آن) توسط نرگس رحیمیان، (راه کارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزشهای اسلامی) توسط علی حسنی و عبدالحمید شمس، (عوامل موثر بر فساد اداری با تاکید بر ایران) توسط فریبا نجفی، (فساد اداری، علل و پیامدهای آن بر توسعه) توسط سلمان علی سروش نگاشته شده است.

در ایران نیز نویسنده گان زیادی در رابطه به فساد و مسائل مربوط به آن کتاب های متعددی به نشر رسانیده اند که میتوان از ابوالفضل همدی خطبه سرا یاد آوری نمود که در سال ۱۳۸۷ طی ۴۵۰ صفحه به نشر رسیده است. این کتاب حاوی دو بخش است که بخش اول شامل چهار فصل میشود و بخش دوم

---

<sup>۱</sup> Soma Pillay

<sup>۲</sup> Peter Larmour & Nick Wolanin

آن شامل هفت فصل میشود. این کتاب در کل علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن ذکر شده است که پژوهشکده مطالعات راهبردی با عطف توجه به نیازهای ضروری جامعه و در جهت ارایه راهکارهای علمی برای مدیریت مسائل عملی که از جمله رسالت های آن به شمار می آید، بررسی موضوع فساد مالی را در دستور کار خود کرده است.

پژوهش های استاد دانشگاه پل هییود بر فساد سیاسی به ویژه در اسپانیا، گذار دموکراتیک و تروریسم متمرکز بوده است. از جمله آثار وی میتوان به مواجهه با فساد در قرن بیست یکم، در آمدی بر فهم بهتر علم سیاست در اروپا، نقدی بر روش شناسی سیستم وحدت ملی، باز اندیشی در مفهوم فساد اشاره کرد. در نتیجه پژوهش های وی یک کتاب فساد سیاسی تحت نگارش قرار داده است که بعداً توسط مترجمین هر کدام میر قاسم، بنی هاشمی و محمد طاهری هستند، ترجمه شدند که در سال ۱۳۹۷ طی ۳۵۳ به نشر رسیده است. این کتاب دارای دوازده فصل بود که درباره فساد و ابعاد آن اشاره دارند. برعلاوه، اثرات سوء فساد سیاسی بالای حکومت و دولت بررسی میکند و فساد سیاسی نیز در بعضی از کشورها نیز تحت مطالعه قرار داده است.

کتابی دیگر که میتوان از آن نام برد تحت عنوان راهبردهای مبارزه با فساد اداری است که توسط دکتر غلامرضا ذاکر صالحی نگاشته شده است و در طی ۲۱۶ صفحه در سال ۱۳۹۱ به نشر سپرده شده است. کتابی مذکور حاوی چهار فصل بوده که هر کدام آن مروری بر تاریخچه و ادبیات، تجربیات و مطالعات کشورها و سازمان های بین المللی، وضعیت قوانین و مقررات پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران و راهبرد پیشنهادی هستند که در کل بالای راه های مبارزه به این پدیده شوم تمرکز کلی داشته اند.

در افغانستان تا کنون تحقیقی در مورد فساد و حکومت داری خوب صورت گرفته ولی در این زمینه در افغانستان مقالات یا اثر کتاب ها گوناگون کم رنگتر دیده میشود. در مرکز ملی تحقیقات پالیسی پوهنتون کابل که از طرف بنیاد کنراد ادناور حمایت میشود، تحقیقی تحت عنوان (فساد اداری و پیامدهای اجتماعی آن در افغانستان) کار کردند که در سال ۱۳۹۴ طی ۱۱۸ صفحه به نشر رسیده است. محققان در این زمینه پوهاند دوکتور الف شاه حدران، پوهاند لطف الله صافی، پوهنمل خلیل الله سروری، پوهنمل اسدالله صمدی و پوهنمل خواجه ذبیح الله صدیقی بودند.

در سال ۲۰۱۰ ماه جنوری تحت عنوان (فساد اداری در افغانستان قضایای گزارش شده رشوت) توسط متضررین تحقیق میدانی صورت گرفت که از طرف دفتر مواد مخدر و جرم ملل متحد حمایت میشود. برعلاوه، در گزارش تحت عنوان (مبارزه افغانستان علیه فساد از استراتژی تا تطبیق) که در ماه می سال ۲۰۱۸ از از طرف هیئت ملل متحد در افغانستان نشر رسیده است. در این گزارش نگاه تاریخی به این پدیده صورت گرفته که در درک موضوع معضل فساد اداری افغانستان کمک کرده است. بر اساس این گزارش مشکل فساد در

افغانستان از سایر کشور های بعد از جنگ، متفاوت میباشد و تفاوت در این است که فساد در افغانستان بیشتر به سبب عدم موجودیت نهاد های نظارتی عامه است نسبت به اشخاص استفاده جو باشد. ضعف نهاد های عامه ریشه در میراث دولت داری ضعیف افغانستان قبل از جنگ ها و نیز در چندین دهه جنگ دارد و قدرتمندان و دولتی بیشترین سود را بردند و رشد کردند و در برابر تلاش ها برای رسمی سازی و قانونی سازی اعمال قدرت مقاومت میکنند .

مقاله تحت عنوان (حکومت داری خوب و قانون اساسی افغانستان) از مرتضی محقی در طی ۱۱ صفحه به نشر رسیده است. در این مقاله اصطلاح حکومتداری خوب در نقطه مقابل حکومتداری بد طرح کرده است و نیز شاخص های حکومت داری خوب را یاد آورد شده است ولی در مورد فساد یا رابطه آن با حکومت داری خوب ذکر نشده است.

منابع زیادی داخلی و بیرونی که من در پایان نویسی خود استفاده کردم که موضوعات آن در باره حکومت، حکومت داری خوب و فساد بوده. در منابع فوق تعیین رابطه فساد با حکومت داری خوب کم رنگتر است. میتوان ادعا کرد که موضوعی را که در این پایان نامه بحث میشود، رابطه این دو متغییر را نشان میدهد که تحت (تأثیرات فساد بالای حکومت داری) خوب عنوان شده است که نقش فساد در تضعیف حکومت یا حکومت داری خوب رول مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. بنابراین، به بررسی پیشینه تحقیق این موضوع استنباط میشود که در افغانستان تحقیقات که در این زمینه صورت میگیرد، از موضوعات تازه است که بطور کلی کمتر مورد بحث و بررسی قرار گرفته شده است. بنابراین، در این زمینه باید توجه صورت بیگیرد تا مقالات و کتاب های تحقیقی بیشتری در این زمینه به نشر برسد تا توجه و آگاهی دولت و ملت افغانستان بیشتر شود.

## فصل سوم

### یافته های تحقیق و نتیجه گیری

### ۳-۱. بررسی تأثیر حکومت داری خوب بر فساد اداری

فساد، حکومت بد را از طریق فقدان حاکمیت قانون، عدم احترام به حقوق بشر، پاسخگو نبودن و فقدان شفافیت تقویت میکند و به ضعف ساختار و نهادها برای حکومت داری بهتر منجر میشود. بنابراین، پاسخ سوال ما دریافت شد حکومت با تقویت شاخص های حاکمیت قانون، پاسخگو بودن و شفافیت که در مبحث جداگانه مورد بحث قرار خواهند گرفت بحیث حکومت کارا آمد و خوب شناخته خواهد شد چون با تقویت این شاخصه ها سطح فساد کم میشود و زیر کنترل قرار خواهند گرفت.

برنامه توسعه سازمان ملل متحد یا UNDP حکومت داری خوب را به عنوان انگیزه داشتن کارمندان، آموزش کارمندان دولت، عدم تمرکز اداری و مالی و روابط بین دولت و جامعه مدنی کرده است. UNDP ویژگی های اصلی حکومت خوب را ذکر کرده که عبارت اند از پاسخگویی سیاسی و مشروعیت، قوه قضاییه مستقل و عادلانه، پاسخگویی و مسئولیت اداری، آزادی بیان، مدیریت و همکاری مؤثر و کارآمد بخش عمومی با سازمان های جامعه مدنی (برنامه توسعه ملل متحد<sup>۱</sup>، ۱۹۹۶: ۲۲).

امروزی حکومت داری خوب جهانی ا در سراسر جهان شش شاخص را برای ارتقاء حکومت داری خوب بیان کرده است: پاسخگویی و شفافیت، رهایی از خشونت و ثبات نظام سیاسی، اثربخشی سیاست های حکومت، مبارزه در برابر فساد برای حذف آن، حکومت داری کیفی و حاکمیت قانون (بانک جهانی، ۲۰۱۵).

صندوق بین المللی پول در مبارزه با فساد، ترویج حکومت داری خوب را مهم میدانند. حکومت داری خوب شامل؛ شامل عدم وجود شیوه های نظیر قوم پرستی، حامی پروری، تبعیض و روشوه است که در ارتباط با فساد بوده و ذیل مفهوم فساد در بحث های قبلی مورد بررسی قرار گرفته شد (صندوق بین المللی پول<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵). شاخصه های حکومت داری خوب هشت شاخصه دارند که عبارت اند از: مشارکت، رضایت عامه، مسئولیت پذیری، شفافیت، پاسخگویی، مؤثر و کارآمد، مساوات و عدالت و حاکمیت قانون است (کمیسسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوس<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳).

بنابراین شاخصه های حکومت داری خوب ذکر شده را به شرح ذیل نگاشته میشود. برعلاوه تأثیر حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت بر کاهش و کنترل فساد اداری مورد بحث قرار خواهند گرفت.

<sup>۱</sup> United nations Human Development Program

<sup>۲</sup> International Monetary Fund

<sup>۳</sup> United Nations Development Program & Economic & Social Commission for Asia & the Pacific

### ۳-۱-۱. مسئولیت پذیری و پاسخگویی

در عرصه اداره امور سیاسی و اجتماعی، پاسخگویی نیرویی پیش برنده است که بر بازیگران کلیدی فشار می‌آورد که در برابر اعمال و کردار خود پاسخگو باشند و از عملکرد خود و اطمینان از احساس مسئولیت در برابر آن روی دهد. این مسأله قبل از هر چیز باعث جلوگیری از تضييع حقوق شهروندان میشود. در عرصه مدیریت مجموعه کارهایی برای رسیدن به حداکثر کارایی و اثربخشی و جلوگیری از فساد و نوعی جهت دهی به اصول و مبانی جهت رسیدن به اهداف تعیین شده وجود دارد (رنجباری<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷). در این صورت، پاسخگویی میتواند راهی برای جلوگیری از فساد و همچنین زمینه‌های برای برآورده کردن مطالبات شهروندان تلقی شود. هنگامی که پاسخگویی به معنای واقعی آن در جامعه وجود داشته باشد، جلوگیری از فساد از جمله نتایج آن شمرده میشود. مسئله نظارت بر اعمال حکومت مسئله‌ای مهم در کنترل حکومت هر جامعه است و بدون آن جامعه پایدار باقی نمی‌ماند. این امر نیز با پاسخگو کردن حکومت میسر است. در واقع دو رکن از ارکان هر نظام حقوقی قانونگذاری و نظارت میباشد و یکی از مهمترین مبانی حقوق شهروندی و اصول دموکراسی و حاکمیت مردم نظارت شهروندان بر حکومت است و شهروندان طبق قرارداد اجتماعی که یک رابطه دو سویه را بین آنان و زمامداران ایجاد میکند، حق دارند بر اجرای امور عمومی کشور و روند و فرآیند اداره کشور نظارت داشته باشند. آنچه که در مورد پاسخگویی دستگاه بورکراسی و نحوه کنترل و نظارت آن مطرح میشود این است که حکومتی که از قدرت برخوردار است برای اینکه به استبداد و خودکامگی نینجامد چگونه باید کنترل شود؟ تاریخ حکومت‌ها نشان میدهد که طبع خودکامگی و تمامیت خواهی در آنها وجود دارد. چنانچه ابزارهایی جهت مهار قدرت حکومت پیشبینی نشود امکان استبداد و خودکامگی حاکمان دور از انتظار نیست. پس موضوع مهار قدرت و نظارت بر حاکمان از موضوعات مهم در دموکراسی‌های نوین میباشد. پاسخگویی در منظومه نظارت بر اعمال و کارکردهای حکومت در نظر گرفته میشود. در این حالت، نظارت در حقوق خصوصی غالباً استطلاعی یا اطلاعی است و نظارتی است که در آن ناظر فقط زمینه کسب اطلاع را دارد اما نظارت در حقوق عمومی معمولاً استصوابی است و منظور آن است که ناظر افزون بر کسب اطلاع بتواند حکم و دستور هم صادر کند و حکم او نافذ نیز باشد و اعمال حقوقی بدون اذن و موافقت او اعتباری نداشته باشد (فلاح<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸). علاوه بر این، پاسخگویی تعهدآفرین است. زیرا باعث میشود تا فرد نسبت به مسئولیت‌هایی که به او محول شده است، توجیهی ارائه دهد. در هر صورت با توجه به تعاریف متعددی که از پاسخگویی ارائه شده میتوان اهم نکات مربوط به پاسخگویی را به شرح زیر آورد: پاسخگویی عبارت است از عمل مسئول

<sup>۱</sup> Ranjbari

<sup>۲</sup> Falah



ساختن فرد یا افرادی مشخص در قبال وظایف محوله یا به عبارتی دیگر، دلیل آوردن و دلیل خواستن برای کارهای انجام شده و کارها و وظایف انجام نشده که اصول حاکم بر آن عبارت از وجود تعریف شفاف از وظایف محوطه، مشخص بودن مسئول انجام کار، تفویض ناپذیر بودن مسئولیت پاسخگویی در قبال امور محوله، مستند و مستدل بودن پاسخ ها است.

مسئولیت یکی از ملزومات اصلی حکمرانی است. نه تنها نهاد های حکومتی بلکه بخش خصوصی و سازمانهای جامعه مدنی نیز باید نسبت به عموم مردم و نسبت به ذینفعان مسئول باشند. اینکه چه کسی در برابر چه کسی مسئول است، بسته به این است که تصمیمات گرفته شده یا اعمال صورت گرفته نسبت به سازمان یا نهاد داخلی یا خارجی محسوب میشوند. در کل یک نهاد یا سازمان به کسانی که به وسیله تصمیمات یا اعمالشان تاثیر می پذیرند، مسئول است. مسئولیت نمیتواند بدون شفافیت و قانون حکومت اجرا شود.

حکومت داری خوب مستلزم این است که نهادها و فرایندها، برای خدمت به همه ذینفعان در یک چارچوب زمانی معقول تلاش کنند. گرایش به اجماع بازیگران متعددی با دیدگاه های مختلف در یک جامعه، وجود دارند. حکومت داری خوب باید بین منافع مختلف موجود در جامعه برای رسیدن به یک اجماع گسترده بر روی اینکه چه چیز بهترین منفعت را برای کل جامعه دربردارد، میانجی گری کند. حکومت داری خوب همچنین مستلزم چشم انداز های گسترده و بلند مدت به این است که چه چیز برای توسعه پایدار انسان و چگونگی دستیابی به هدفهای چنین توسعه ای نیاز است. این فقط میتواند نتیجه فهم زمینه های اجتماعی، فرهنگی و تاریخی جامعه، یا اجتماع باشد (دباغ و نفری، ۱۳۸۸).

اتفاق نظر این است حکومت باید براساس اصل مسئولیت پذیری بنیان گذاری شود. هر کسی که سمت مربوطه دارند باید مسئولیت آن را بر عهده بگیرد. در حقیقت، مسئولیت پذیری دلالت بر این دارد که بوروکراسی باید پاسخگوی عملکرد های خود باشد یعنی آنچه انجام میدهند یا انجام نمیدهند. این پاسخگویی از طریق سؤالات، مناظره ها، بحث ها در پارلمان کشور صورت گرفته میشود و یا از طریق کمیته ها صورت گرفته میشود یعنی بخش اجرایی دولت از طریق نمایندگان خود پاسخگو به مردم است. شاید این روش به دلیل ظرفیت و توانایی های کمی افراد و یا اشخاص فاسد، مناظره ها، بحث ها و سؤالات از طریق نمایندگان مردم ناکارآمد باشد. ثانياً، پاسخگویی نیز از طریق قوه قضایی و قوه مقننه کشور تأمین میشود. شهروندان همچنان از طریق داد خواستی به دنبال مداخله قوه قضایه بخاطر تأمین منافع عمومی یا <sup>۱</sup> PIL و یا هم اقدام سریع از سوی دولت در مورد برخی از موضوعات مؤثر که بر زندگی همه تأثیر میگذارد، صورت گرفته میشود تا پاسخگویی بخش اجرایی به دولت و مردم به بهترین وجه تأمین شود. این روش ها در چندین کشورها مانند نیوزلاند، کانادا،

<sup>۱</sup> Public Interest Litigation

استرالیا و هند به طور مستقیم یا غیرمستقیم رواج دارد. در سال های آخر یک شیوه مؤثرتر برای پاسخگویی عمومی بنام منشور شهروندان نامیده میشود. این منشور بخاطر تغییر فرهنگ بوروکراتیک است تا نگرش دوستانه بین مردم و حکومت ایجاد شود به جای اینکه رفتار مردسالارانه، بی تفاوتی به شهروندان در نظر گرفته شود.

پاسخگو بودن مقامات دولتی در قبال عملکرد های خود یک امر الزامی است و پاسخگویی مقامات دولتی از سمت و صلاحیت های خود منشأ میگیرد. روش های پاسخگو بودن به تاریخ، محیط فرهنگی و سیستم های ارزشی درگیر در کشورهای مختلف یا ساختارهای سیاسی متفاوت باشد.

مسئولیت پذیری همچنین به معنی تعیین معیارهایی برای سنجش عملکرد مقامات دولتی و همچنین تعیین روش های نظارتی برای اطمینان از رعایت استانداردها است. آزمایش لیتمس<sup>۱</sup> این است که بازیگران خصوصی در اقتصاد از نظر روال ساده و سریع برای جبران اقدامات ناعادلانه یا بی کیفیتی اختیارات اجرایی اقدام میکنند. گرایش عدم پاسخگو بودن مقامات دولتی اعتبار دولت را به عنوان یک شریک اقتصادی کاهش دهد و در کاهش حفظ اعتماد و تضعیف کردن ظرفیت های دولت در نگهداشتن تجارت بلند مدت و رشد سرمایه گذاری بخش خصوصی سبب میشود. نگاه از این زاویه، عدم پاسخگویی در تضعیف حاکمیت دولت در کشور سبب شده که این یک خطر و چالش برای دولت است.

پاسخگویی مؤسسات بخش دولتی با ارزیابی عملکرد اقتصادی و مالی آنها تسهیل میشود. مسئولیت پذیری اقتصادی مربوط به اثربخشی تدوین و اجرای سیاست و کارآیی در استفاده از منابع است. پاسخگویی مالی سیستم های حسابداری را برای کنترل هزینه ها و ارزیابی کننده ها داخلی و خارجی پوشش میدهد.

### ۳-۱-۲. مشارکت و رضایت عامه

اصل مشارکت ناشی از موافق بودن مردم برای توسعه است. آنها نه تنها مستفید کنندگان نهایی توسعه هستند بلکه عامل برای توسعه نیز هستند. مردم بر اساس ظرفیت های شان از طریق گروه ها یا انجمن ها به عنوان مثال اتحادیه های صنفی، اتاق های بازرگانی، سازمان های مردمی، نهاد های مدنی، احزاب سیاسی و به عنوان افراد، مثلاً از طریق نامه هایی به ویراستاران روزنامه ها، شرکت در برنامه های مناظره و بحث رادیویی و تلویزیونی، آرا با دولت ارتباط است یا از این طریق میتواند مشارکت قابل عمل باشد. چون توسعه از طریق مردم و هم برای مردم است، آنها باید به مشارکت فعال در همه عرصه های جامعه داشته باشد.

<sup>۱</sup> Litmus

مشارکت اغلب مربوط به پاسخگویی هم می‌تواند باشد اما لزوماً زیاد هم چنین نیست. در نظام های دموکراسی شهروندان از طریق روند انتخابات در دولت شرکت میکنند یعنی مقامات دولتی در واقع پاسخگو به رأی دهندگان هستند. امکان پذیر بوده می‌تواند در سایر نظام های سیاسی اینگونه نباشد. مزایای رویکرد مشارکتی می‌تواند در پیشرفت اقتصاد قابل چشم گیر باشد. برعلاوه مشارکت شامل بهبود عملکرد و پایداری سیاست ها عمومی ، برنامه ها و پروژه ها است و همچنین سبب افزایش ظرفیت و مهارت ذینفعان میشود . در سطح مردمی ، مشارکت حاکی از آن است که ساختارهای دولتی به اندازه کافی انعطاف پذیر هستند چون فرصتی برای مستفید کنندگان و سایر افراد تأثیر پذیر بخاطر بهبود پالیسی و اجرای برنامه ها و پروژه های عمومی است. در سطح دیگری ، سیاست ها عمومی و نهادهایی که بر اقتصاد کشور به طور کلی تأثیر می‌گذارند، ممکن است نیاز به حمایت و همکاری گسترده بازیگران مهم اقتصادی داشته باشد. از طرف دیگر روابط بین سازمانهای دولتی و بخش خصوصی منجر به مشارکت در بخش اقتصادی کشور میشود و همین عملکرد اقتصاد ملی باعث سبب پیشرفت اقتصادی کشور افزایش می یابد. مشارکت توسط مردم نه تنها نقش بخش خصوصی بلکه فعالیت های سازمان های دولتی را نیز در بر میگیرد. این نشان دهنده قوت و انرژی جامعه مدنی و شهروندان است و سبب تقویت مشارکت در سطح جامعه و تقویت رویکرد "از پایین به بالا" برای توسعه اقتصادی و اجتماعی ارائه دهند.

زن و مرد در تصمیم گیری باید شرکت داشته باشد چه بطور مستقیم یا غیر مستقیم، فرق ندارد. مشارکت غیر مستقیم آن است که از طریق نهاد های که نماینده منافع آنها هستند. این مشارکت وسیع براساس آزادی بیان و یک سلسله ظرفیت های شهروندان استوار است که هر کس بتواند حامی یا منتقد سیاست ها دولت باشد. نظام سالم حکومت داری خوب همیشه تلاش دارد سیاست های و خط مشی های عمومی طوری تهیه و ترتیب کند تا منافع همه را در نظر گیرد و برای بدست آوردن کار های عملی را آغاز کند. اینجا است که دولت رضایت همه اقشار را بدست می آورد.

در یک جامعه معین چندین بازیگر وجود دارد و به همان اندازه دیدگاه ها وجود دارد. حکومت خوب مستلزم میانجیگری منافع مختلف در جامعه است تا به اجماع گسترده ای در جامعه در مورد آنچه به نفع کل جامعه است و چگونه میتوان به آن دست یافت. همچنین نیاز به یک چشم انداز گسترده و بلند مدت در مورد آنچه برای توسعه پایدار بشر و چگونه به این اهداف توسعه ای لازم رسید. این تنها می تواند ناشی از درک زمینه های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه یا کشور صورت گیرد .

اظهار عقیده یک رکن اساسی نظام دیموکراسی میباشد و بیان عقیده عمومی در مسایل رسمی ، اجتماعی ، سیاسی و اقتصادی یک مملکت منوط بوده ، به قضاوت یک جامعه خود آگاه، که پس از بحث عمومی ومنطقی

درباره یک مساله مهم ملی وقابل توجه صورت می گیرد، این روند در نظام های مردمی ودموکراتیک عمومیت بیشتری پیدا کرده است. یکی از راه های تثبیت وچگونگی اظهار عقیده عمومی در مورد مساله مورد علاقه ، نظر سنجی عمومی ویا ریفروندم بوده ، که غرض جستجو و بررسی عقیده ونظر مردم در هر زمینه، تحلیل ارقامی نتایج آن بعمل می آید. با بررسی عقاید عامه یا سنجش افکار عمومی می توان عقاید زودگذر، انفعالی وموقت را از عقاید نسبتاً ثابت وریشه دارو حیاتی جدا کرد. در این نظرسنجی میتوان به شدت از ضعف افکارومیزان وسعت دامنه آن در هرامری که باشد پی بد و آینده کاری را در پرتو آن سیاست گذاری نمود (فصلنامه تفتیش، ۱۳۹۰).

اکنون سعی دولتها به ویژه در اروپای غربی وآمریکا آن است که از موسسات نظر خواهی و بررسی افکار عمومی استفاده کنند، ولی نمیتوان بنابر عوامل متعدد از جمله سطح آگاهی شهروندان ، وسایل، امکانات تخنیکی، تجارب ومدیریت های بلند ونقش ممالک پیشرفته ومترقی را نادیده گرفت وروش های رایج در این مناطق را به همان صورت در کشورهای دیگر ( عقب مانده ) اعمال نمود. چنانچه نمیتوان فورمول کشورهای غربی وپیشرفته را در رابطه به مبارزه با فساد اداری واقتصاد بازار در افغانستان عملی نمود، بلکه مطابق به شرایط کشوری به چنین مبارزه باید پرداخته شود (فصلنامه تفتیش، ۱۳۹۰).

بنابراین، تحول در مفروضات، باورها، نگرشهای مردم به ویژه کاکنان، مدیران و مسولان، بسط ارزشهای اسلامی و الهی در جامعه، خدا محوری، ایمان قوی، آخرت گرایی، بسط انگیزه های الهی، تعاون و مشارکت مردمی، روحیه قناعت و صرفه جویی، عزم ملی و پشتکار در آن از طریق پیشگیری هستند. افزایش آگاهی عمومی نسبت به مضرات و پیامدهای فساد و تغییر ذهنیت و باور مردم و مأموران دولتی و اعتلای فرهنگی جامعه از طریق رسانه های همگانی، مکاتب، مؤسسات تحصیلات عالی، مساجد، نهادهای مذهبی، نهاد های مدنی و... استفاده شود. در بعد فرهنگی به نظر می رسد قبح اخلاقی ارتکاب فساد اداری در جامعه افغانستان از بین رفته است و کارمندان در سطوح مختلف بدون احساس خجلت و شرم در حضور عام مرتکب فساد می شوند. برای تغییر وضعیت باید کار فرهنگی زیادی صورت گیرد.

سازمان های مردم نهاد در دنیا، با درک این واقعیت و با خلاقیت و ابتکار، توانسته اند، اهداف پروژه های ترویجی خود را محقق سازند. «رکن پنجم» یکی از این پروژه های موفق است که با خلاقیت منحصر به فرد، توانسته جنبش ضد فساد گسترده در هند ایجاد و موفقیت هایی کسب کند. هند یکی از همین دموکراسی ها است که به رغم به رسمیت شناختن اصول و ارزش های دموکراسی، فساد در آن فراگیر بود و حتی دموکراسی حاکم بر این کشور، مبارزه با فساد را آسانتر نمی کرد. فساد اداری، تقریباً در هر گوشه و کنار بوروکراسی یا حکومت اداری گسترده هند، قابل مشاهده بود. در سال های اخیر این وضعیت به حدی بد شده بود که تقریباً نیمی از جمعیت هند، تجربه پرداخت مستقیم رشوت را داشته اند. بنابراین، یک اقدام موثر و پیگیری می توان با

فساد مقابله کرد. یعنی برخلاف راه حل‌های سنتی و نظارت‌های دولتی بی‌ثمر در مبارزه با فساد، این نهادهای مدنی هستند که با ابتکارات خود می‌توانند مردم را بسیج و با قدرت مردم به مبارزه علیه فساد اقدام کنند (مال بری<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲).

سازمان رکن پنجم یکی از سازمان‌های مردم‌نهاد جدید است که با طرح‌های ابتکاری، با فساد در کشور هند مقابله می‌کند. این سازمان در سال ۲۰۰۸ تاسیس و ماموریت خود را این‌گونه تعریف کرد: «هر شهروند هند را تشویق، توانمند و قدرتمند کنیم تا فساد در همه سطوح جامعه از بین برود.» آنها نام رکن پنجم را بر خود نهادند چون متکی به قدرت مردم بودند. در واقع آنان معتقدند مردم قدرت تغییر شرایط را دارند و بسیج مردمی علیه فساد (به عنوان رکن پنجم)، چهار رکن سنتی دموکراسی در هند را تقویت می‌کند.

رکن پنجم بطور منظم، با آموزش‌های رایگان، نحوه استفاده از قانون حق دسترسی آزاد به اطلاعات را در دستور کار قرار داد. برای چنین آموزشی فقط یک جلسه سه ساعته لازم بود تا شهروندان در مورد حقوق جدیدی که تحت عنوان «حق دسترسی آزاد به اطلاعات» به آنها اعطا شده، اطلاعات کسب کنند. در این دوره کوتاه آموزشی، رکن پنجم به شهروندان می‌آموخت، چگونه نامه‌های درخواست اسناد دولتی را بنویسند و چگونه دادخواست‌های حق دسترسی آزاد به اطلاعات را امضا کنند.

رکن پنجم، آموزش جوانان را با کارزار رهایی از فساد شروع میکند که هدفش آشنا کردن نسل جوان با تأثیرات منفی فساد بر جامعه است. آنها آموزش را از نکات ساده همچون چگونگی گرفتن مدارک معتبر هویتی مثل گواهینامه رانندگی، کارت شناسایی و گذرنامه آغاز می‌کنند.

این سازمان، ابزاری تهیه کرد که به هر کس این امکان را میدهد که به طور ناشناس، گزارشی از جزئیات فساد و رشوت خواری در دستگاه‌های دولتی ارائه کنند. رکن پنجم، پس از دریافت این گزارش‌ها، مساله را به گوش دولت یا مقامات میرساند. هدف این آموزش‌ها، تشویق شهروندان به ارزیابی مجدد روابط ملت-دولت است، تا بدانند به عنوان یک شهروند هم حقوق و هم مسوولیت‌هایی دارند. آنان معتقد است آموزش‌ها سبب توانمندسازی شهروندان میشود، زیرا به افراد کمک میکند تا بر «ترسی» که باعث شده شهروندان هند فساد را به عنوان یک روش زندگی بپذیرند، غلبه کنند. آنان معتقد اند افراد و سازمان‌های مردم‌نهاد زیادی داریم که روی موضوعات مختلفی مانند سلامت، آموزش، کودکان و کارگران کار میکنند. هر کدام از این سازمان‌های مردم‌نهاد در کنار کارهایی که میکنند، همه و همه فارغ از موضوع کارشان باید روی مقابله با فساد هم تمرکز کنند زیرا در بسیاری از موارد، فساد ریشه این مشکلات است. او باور دارد که دانستن این موضوع که فساد روی

---

<sup>۱</sup> Mullberry

همه افراد تاثیر دارد، باعث میشود که افراد بیشتری به تلاش‌های ضد فساد بپردازند، هرکس که آرزو دارد در یک جامعه برابرتر و عادلانه‌تر زندگی کند (مال بری<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲).

### ۳-۱-۳. حاکمیت قانون

یکی از جمله عناصر مهم که بتواند میزان فساد اداری را محو و یا هم کاهش بدهد، موجودیت قوانین و مقررات کلی میباشد که از یک جنبه معتبر پاس شده و مورد تایید ارگان‌های اجراییوی باشد. قوانین و مقررات مهمترین اصل برای بقای یک اداره و یا هم برای یک نهاد بوده که بدون آن یک اداره نمی تواند به عمر سالم خود ادامه بدهد، قوانین و مقررات اعم از اصولنامه‌ها، طرزالعمل‌ها و دیگر رهنمود‌های که در یک نهاد موجود می باشد تازمانی تکلیفی از دولت‌ها و جود نداشته باشد یعنی برای همین قانون ضمانت اجرایی موجود نباشد، اداره نمیتواند آنرا تطبیق و به منصفه عمل درآورد. هرگاه قوانین که به حیث رهنمود در یک اداره تسوید و تصویب می شود، به صورت درست اجرا گردد، فساداز ادارات گلیم خود را جمع نمود و فساد اداری هم وجود نه خواهد داشت.

حاکمیت قوانین، مقررات و سیاست‌های عمومی برای نظم بخشیدن جامعه اشاره دارد. مسئله اهمیت قوانین را نمیتوان فراموش کرد زیرا بدون آن نظم شهروندان و نهادها امکان پذیر نخواهد بود. حاکمیت قانون میتواند حقوق و وظایف افراد را تعیین و مشخص کند. برای تحکیم قوانین در جامعه میکانیزم‌های وجود دارد که برای حل و فصل اختلافات به شکل بی طرفانه مفید باشد. یک امر الزامی برای دولت و نمایندگی‌های دولت هستند که در محدوده قوانین عمل کنند و در برابر آن پاسخگو باشد.

به طور گسترده ای اجماع سیاسی بر این است که حاکمیت قانون یک پایه و اساس ضروری برای تلاش برای دستیابی حکومت داری خوب است. عدالت ارزشی برای حکومت داری خوب است که به عنوان مهمترین مؤلفه برای ایجاد جامعه عادلانه که در آن مردم از اقشار مختلف زندگی، ادیان مختلف میتوانند در صلح و هماهنگی و بدون تبعیض زندگی میکنند. از همه مهمتر حکومت داری خوب به ساختار حقوقی عادلانه نیاز دارد که قابل تطبیق باشد تا از حقوق شهروندان به ویژه اقلیت‌ها حمایت کامل صورت بیگیرد.

نقش اهمیت دولت و حکومت مبتنی بر قوانین در پیشرفت همه عرصه‌های اجتماع همچون بخش اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور قابل ملاحظه است. این مؤلفه اساسی است که بازیگران اقتصادی فعالیت‌های خود در چارچوب قوانین برنامه ریزی میکنند. بنابراین، در چارچوب قانونی به اطمینان میتوان که: ۱. خطرات تجاری را میتوان به صورت عقلانی ارزیابی کرد.

---

<sup>۱</sup> Mulberry

۲. هزینه معامله ها تجارتي و اقتصادي را کاهش مي يابد.

۳. خود سر بودن دولت به حداقل ميرسد.

تا زمانیکه فرهنگ غلط پشتیبانی و معافیت افراد فاسد به دلیل تعلقات سمتی، قومی، لسانی و حزبی خاتمه نیابد و در تطبیق قانون این فاکتورها به حیث قوانین نا نوشته مد نظر قرار داده شود؛ راهبرد مبارزه علیه فساد اداری ناکام بوده و از راه به جای نخواهد برد. همان طوریکه قانون اساسی افغانستان سال ۲۰۰۴ میگوید، باید همه در برابر قانون برابر باشند. هیچ استثناء در جهت تطبیق قانون از جانب هیچ مقامی برای کسی لحاظ نشود. توجه نداشتن به قوانین و یا قوانین ساخته شده به نفع خود باعث عدم اطمینان میشود و مانع برای رشد ابتکارات بخش خصوصی میشود. عدم قاطیت در نظارت بودن قوانین سبب افزایش خطرات سرمایه گذاری میشود.

علاوه بر چارچوب های قانونی و نظارتی، سازگاری و ثبات در سیاست های عمومی نیز مهم است. سیاست های دولت به طور مستقیم بر وضعیت سرمایه گذاری تأثیر میگذارد و بازیگران اقتصادی نیاز به اطمینان منطقی در مورد رفتار آینده دارد همچون متغیرهای کلیدی مانند قیمت، نرخ ارز و سطح اشتغال دارند. بنابراین سیاست های و خط مشی عمومی طوری نوشته و قابل اعتبار شود که مغایرت به قوانین اساسی کشور نداشته باشد. دولت ها باید به انعطاف پذیری خود را در برابر شرایط متغیر نشان دهد و در صورت نیاز به اصلاحات الزامی، اقدامات روی دست بیگیرد.

بنابراین، حکومت خوب نیاز به چارچوب های قانونی منصفانه و عادلانه دارد که به صورت بی طرفانه اجرا میشوند. قوانینی باشد که نیاز به حمایت کامل از حقوق بشر، به ویژه اقلیت ها دارد و بر اساس نیاز های جامعه باشد. اجرای قوانین بی طرفانه نیاز به یک قوه قضاییه مستقل دارد و نیروی های پولیس کشور کسانی هستند که به شکل بی طرف در اجرای قوانین نقش برجسته دارند.

### ۳-۱-۴. شفافیت

شفافیت به تصامیم گرفته شده اطلاق میشود که مراحل اجرای آن طوری صورت گیرد که از قوانین و مقررات پیروی کند و یا اطلاعات آزادانه است که در دسترس کسانی باشد که به اجرای آن تحت تأثیر مستقیم و یا غیر مستقیم قرار میگیرند و همچنین اطلاعات که در فرم ها و رسانه های به راحتی قابل درک است. موضوع شفافیت و اطلاعات سبب حکومت داری خوب میشود و مسئولیت پذیری را تقویت میکند.

تصمیم سرمایه گذاری بخش خصوصی بستگی به آگاهی عمومی درباره سیاست های دولت و اطلاعات ارائه شده توسط دولت در مورد شرایط اقتصادی و بازار بستگی دارد. شفافیت در بعضی مسائل به ویژه در

فرآیندهای بودجه، نظارت و تهیه لوازم مهم و حیاتی است. نباید فراموش کرد که تمام ادارات دولتی در همه بخش ها ضروری به چرخش و حرکت در می‌آورد و از کندی کارها میکاهد.

شفافیت اصلی است که باعث آگاهی مردم از روند تصمیم گیری دولت میشود و یکی از شاخص های مهم حکومت داری خوب تلقی میشود و در روند توسعه برای حکومت بسیار مهم است. دولت باید در تمامی تصمیم شان شفافیت را در نظر بیگیرد و همچنین در تطبیق تصمیم دولت قوانین، اصول و خط مشی ها نیز در نظر بیگیرد که این رویه دلالت بر حکومت داری خوب میکند. علاوه بر این ، کلیه اطلاعات باید توسط رسانه ها و همچنین شهروندان عادی به راحتی قابل دسترس باشد. با انجام این کار ، انتشار اطلاعات مهم در مورد فعالیت ها و وضعیت واقعی دولت توسط کل شهروندان به راحتی کنترل و درک میشود.

شفافیت در نشر اطلاعات به منظور روشن ساختن قوانین، مقررات و تصمیم دولت برای مردم هستند. زمانی شفافیت زیر سوال میشود که اطلاعات به شهروندان را محدود سازد. این رو ، قوانین برای آگاهی اطلاعات به شهروندان تهیه و ترتیب شود تا دانسته شود کدام نوع اطلاعات به شهروندان کشور شریک شود چون بعضی اطلاعات محرم دولتی نباید به شهروندان شریک شود که این به نفع عمومی بیشتر توجیه میشود. دسترسی به اطلاعات دقیق و به موقع در مورد سیاست های اقتصادی دولت میتواند برای سکتور های خصوصی در فعالیت های شان بسیار مهم باشد. چنین اطلاعات باید آزادانه و به راحتی در دسترس سکتورهای اقتصادی قرار گرفته شود.

شفافیت در تصمیم گیری دولت و اجرای سیاست های عمومی عدم اطمینان را کاهش میدهد و مانع برای گسترش فساد در بین مقامات دولتی میشود. برای این منظور، قوانین و رویه هایی ساده و آسان تهیه و ترتیب میشود برای مقامات دولتی که قدرت و صلاحیت در دست شان است، فراهم میکنند.

بنابراین ، هدف حکومت داری در هر جامعه تضمین شفافیت از طریق اعمال قدرت سیاسی، اداری و اقتصادی است. این اساساً میتواند است رابطه ای بین فرمانروایان و فرمانبران برقرار کند. حکومت داری خوب باید برای تحقق آرمان های مردم کار میکند و آرزوها باید واقع گرا و پویا باشد. کوتا میتوان حکومت داری خوب عنوان اعمال قدرت در تمام نهاد های جامعه کرد و هدف کنترل و تنظیم مستقیم فعالیت ها به نفع مردم است. از این رو ، میتوان گفت که حکومت داری خوب همان چیزی است که از طریق مشارکت مردمی، برابری اجتماعی و اقتصادی ، توسعه جامعه را تقویت کرد. هدف نهایی حکومت داری خوب ایجاد جامعه مدنی است. بنابر مسائل فوق، از کارمندان اداره انتظار میرود علاوه بر سایر موارد چون شفافیت و کیفیت اطمینان یابند که عملکرد اعضا در جهت منافع عمومی است و نیاز های جامعه را به وجه احسن برطرف میکند. مردم جامعه از



ارائه کنندگان خدمات اولیه و رفاهی انتظار دارد که مفتشین به طور کامل تقلبات را کشف کنند و به ظاهر، اعضای حرفه دربرآوردن این انتظارات تلاش میکنند.

برنامه های تفتیش یکی از بخش های مهم و اساسی اوراق کاری تفتیش را تشکیل میدهد و در برنامه تفتیش تمام فعالیت ها و هدفی که با اجرای آن فعالتهایی برآورده می شود بصورت مفصل و واضح بیان می شود. برنامه تفتیش با توجه به فعالیت تحت تفتیش فرق می کند، برای بررسی هر فعالیت ؛ مانند معاشات، تدارکات ، کار و غیره ، یک برنامه تفتیش مشخص ترتیب می شود. برنامه های تفتیش باید همواره توسط رئیس و مدیر تفتیش مورد غور و بررسی قرار گیرد تا از هماهنگی آن با توجه به تغییرات بوجود آمده ، معیارهای تفتیش و لزومیتهای قانونی اطمینان حاصل گردد و بدین ترتیب می توان از فساد جلوگیری نمود.

برنامه متذکره توسط مفتش موظف ترتیب شده و از صورت تطبیق آن در جریان تفتیش با واژه های بلی ،نخیر و قابل اجرا نیست اطمینان میدهد.هرگاه بعضی از آزمونها در بعضی ساحات قابل اجرا نبود باید قابل اجرا نیست ذکر شود و خانه مربوطه سفید گذاشته نشود.که بدین ترتیب خود راه های بروز فساد به خصوص فساد اداری را بسته نماید.

طوریکه در فوق بیان گردید؛ برنامه تفتیش باید همواره توسط رئیس ویا مدیر تفتیش مورد غور و بررسی قرار گیرد و از صورت تطبیق آن بصورت درست تصدیق نماید و در برنامه تفتیش باید:

- اهداف تفتیش بصورت واضح تعریف شود.
  - طرزالعمل های که برای رسیدن به اهداف طرح شده است واضح گردد.
  - روش ویا میتود انتخاب آزمون ها باید توضیح گردد.
- اجرای آزمونهای به شکل مفصل و گام به گام تا دستیار مفتش بتواند آزمونها را بدون مشوره و رهنمایی سرمفتش مورد اجرا قرار دهد ، و مشخص کردن شخصی که به سوالات مفتش پاسخ میدهد.

خلاصه ای از وضعیت امروز جهان در جریان حدود صدسال اخیر، جامعه همواره انتظار داشته است مفتشین تقلبها را کشف کنند و حرفه تفتیش وضعیت خود را درطیف تشخیص وکشف تقلب، به عنوان هدف اولیه و اساسی تفتیش، به طرف دیگرآن یعنی انکارمسئولیت نسبت به این امرتغییر داده است. درسالهای اخیر، حرفه تفتیش درپاسخ به فشار جامعه و دولتمردان، دوباره مسئولیت های را درکشف تقلب پذیرفته است. درعمل، مفتتیش کارهای تفتیش را به گونه ای برنامه ریزی و اجرا میکنند که انتظارمعقول برای کشف تقلب وجود داشته باشد.

حرفه تفتیش همچنین مسئولیت ارزیابی کفایت سیستم کنترلهای داخلی را که توسط مدیران شرکت جهت کشف یا جلوگیری ازتقلب ایجاد شده ، پذیرفته است. علاوه براین درسال های اخیرحرفه تفتیش وظیفه

ای بیشتری را در گزارشگری پذیرفته است. یعنی علاوه بر وظیفه گزارش تقلب کشف شده درحین تفتیش به مدیریت وسهامداران، وظیفه گزارشگری تقلب به مقامات مسئول ( زمانی که این امر، نفع عمومی داشته باشد) را پذیرفته است. با وجود تغییر در وظایف مفتشین، تقلب در شرکتها ادامه یافته است و به عنوان یک معضل اقتصادی واجتماعی فزاینده ومهم ظاهر می شود. روشن است که وظیفه مفتشین وعملکرد آنان هنوز بسیار پائین تر از سطح انتظارات جامعه است.

مفتشین با مشکلات اشای در مورد کشف و گزارشگری تقلب روبرو اند. تقلب به ویژه از طرف مدیران ممکن است به دقت پنهان شود. فرایند تفتیش نیاز به اعتماد وهمکاری متقابل بین مفتش ومدیران دارد که ممکن است در صورت گزارش کردن در مورد تردید یا تقلبات کشف شده به وسیله ای مفتشین، تنزل یابد. علاوه براین، در جامعه توافقی همگانی در مورد حد اقل میزان یا نوع تقلبی که معقول است مفتش کشف کند، وجود ندارد (فصلنامه تفتیش، ۱۳۹۰). این همه برای تقویت و حفظ شفافیت و ریشه کن کردن و کنترل کردن فساد اداری است.

### ۳-۱-۵. عدالت و فراگیر

رفاه جامعه بستگی به این دارد که همه اعضای آن احساس کنند که در آن سهمی دارند و از جریان اصلی جامعه مستثنی نیستند. این امر به همه گروه ها، اما به ویژه آسیب پذیرترین افراد، فرصت هایی برای بهبود یا حفظ رفاه خود دارد. برای تمام افراد جامعه، زن و مرد گسترش قابلیت ها و فرصت ها برای بهبود یا حفظ رفاه خود دارند زمینه سازی شود. این به معنی عدالت است مانند نظام آموزشی که همه باید به آن دسترسی داشته باشند.

در اعلامیه ملل متحد در باره حقوق بشر چنین ذکر نموده است:

- همه زن و مرد فرصت هایی برای بهبود یا حفظ رفاه خود دارند.
- همه حق دارند از همه حقوق و آزادی های مندرج در این اعلامیه، بدون تمایز از هر نوع، مانند نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقاید سیاسی یا سایر عقاید، منشأ ملی یا اجتماعی، دارایی، تولد یا وضعیت دیگر بیان شده است.
- احترام، عزت به کرامت انسانی، حقوق برابر و غیرقابل انکار برای همه اعضای خانواده انسانی پایه و اساس آزادی، عدالت و صلح در جهان است.

برعلاوه میتوان گفت اجرای عدالت در قوانین، اصل و مقررات بالای همه یکسان قابل تطبیق باشد و در آن بین تنگدستان و ثروتمندان و همچنان بین مردم ضعیف و قدرتمند تبعیضی قائل نشوند در غیر آن ثروتمندان

و قدرتمند به فساد اداری گرایش شان زیاد میشوند و کنترل آن در آینده سخت خواهند بود. عدالت و فراگیر بودن جنبه های حکومت داری خوب است. به همین ترتیب ، نابرابری و انحصاری بودن از حکم بد است. حکومت داری خوب به فراگیر بودن منافع به شکل متوازن برای رفاه زندگی برای افراد جامعه تأکید میکند و برعکس حکومت داری ناکارآمد به انحصاری بودن و سرمایه گذاری عمومی برای اهداف خصوصی تأکید میکند. هدف عدالت نیز فراهم کردن فرصت عادلانه برای شهروندان برای زندگی با احترام و عزت است.

### ۳-۱-۶. اثر بخشی و کارآیی

اثر بخشی عبارت از فرایندها و نهادها است که نتایجی به بار آورند تا نیازهای جامعه تأمین گردد و از منابع در دسترس نیز به بهترین نحو ممکن استفاده شود (گزارش حکومت داری خوب و توسعه انسانی ملل متحد، ۲۰۰۲).

در این شاخص، کیفیت خدمات عمومی و خدمات شهروندی مد نظر است. همچنین کیفیت تدوین، اجرای خط مشی های عمومی، و میزان تعهدی که دولت در برابر این سیاست ها دارد، در ارزیابی قرار میگیرد. در نتیجه هرچه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط مشی های عمومی به دور از جنجال و موانع سیاسی وضع و اجرا شوند. در اینجا تعهد نظام سیاسی در قبال آنها بیشتر میشود و بیانگر وضعیت بهتری در حکومتمداری خوب است چون فضای اعتماد را بوجود می آورد (محقق، ۱۳۹۹: ۴).

اثر بخشی و کارآیی در حکومت داری خوب ، در تقویت شهروندان و رفاه آنها مؤثر و کارآمد است و یکی از جنبه های حکومت داری خوب است. مسئله این نیست که باید مؤثر و کارآمد باشد بلکه برای چه هدفی باشد. بنابراین معنی کارآیی و اثر بخشی این است که پاسخگو به نیازهای اساسی شهروندان که آنها از حکومت تقاضا دارند، باشد.

حکومت داری خوب یعنی پروسه ها و نهاد ها با استفاده از منابع و صلاحیت های شان نتایج را ارائه کنند که پاسخگو به نیازها اولیه و رفاهی شهروندان و جامعه باشد. مفهوم کارآیی نیز در حکومت داری خوب، استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست را نیز در بر میگیرد. برعکس، به هر اندازه اثر بخشی دولت بیشتر باشد آمادگی برای حکومت داری خوب زیادتر است (کافمن<sup>۱</sup>، ۱۳۹۹).

سیاست ها عمومی باید بر اساس اهداف واضح مؤثر باشند و طوری باید تهیه و ترتیب شود که نیازمندی های جامعه را در نظر گرفته باشد. علاوه بر این ، اثر بخشی به اجرای سیاست ها به روش ها و تصمیم سازنده بستگی دارد. مدیریت اثر بخشی به ویژه یک بعد فنی را شامل میشود زیرا اثر بخشی مربوط به توانایی بروکراسی

<sup>۱</sup> Kaufmann

های عمومی یا نظام اداری حکومت برای تبدیل ماهرانه و کارآمد منابع عمومی به خدمات و زیر ساخت هایی است که مطابق با اولویت های تعیین شده عمومی است. جهت گیری عملکرد و رویه های شفاف عامل اصلی مدیریت مؤثر عمومی هستند.

مقررات باید بر اساس اهداف واضح و قابل دستیابی تنظیم گردیده باشد تا اجرای سیاست های عمومی تضمین شود. بنابراین، رویکرد تنظیم مقررات تأکید بیشتری بر عملکرد و نتایج دارد.

## نتیجه گیری

دولت عالی ترین مظهر حاکمیت و قدرت در یک کشور است. بسیاری ها بنا بر نبود فهم لازم در علوم سیاسی، مفهوم دولت را با حکومت یکسان میپندارد. بر اساس کتاب عبدالرحمان عالم در بنیادهای علم سیاست ذکر گردیده است که حکومت بخشی از دولت محسوب میگردد یعنی بخش اجرایی دولت حکومت محسوب میشود که موضوع مربوطه در این کتاب خیلی بطور مشرح پرداخته است. همه جوامع بشری در طول تاریخ دارای نوعی از دولت بوده است. وقتی از دولت صحبت میشود قلمرو سرزمینی، موجودیت یکتعداد انسان ها که در آنجا زندگی میکنند و قدرت سیاسی آن شامل موسسات حقوقی، اقتصادی، فرهنگی، استقلال، حاکمیت یک دولت به نظر میرسد. حکومت به معنای اجرای قدرت حقوقی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و غیره است. حکومت بیشتر با اجرا و عمل قدرت سر و کار دارد.

حکومت داری عبارت از انجام اعمال و صلاحیت ها مبنی بر ارزش های حقوق بشر، ایجاد سیاست گذاری ها و اجرای اینها با داشتن روحیه پاسخگو و حسابدگی به منظور پیشبرد یک جامعه، تا حکومت صاحب مشروعیت شود. حکومت وظایف متعددی دارند که بر اساس تشخیص نیازمندیهای مردم شناخته میشود. تأمین کالاهای اساسی و خدمات برای اعضای جامعه مانند سرمایه گذاری در آموزش و پرورش، سرمایه گذاری در صحت، اجرای قانون، تأمین امنیت ملی، حاکمیت قانون، وجود جاده ها در سطح کشور و فضاهای سبز شهری و همچنین دسترسی به هوا و آب آشامیدنی سالم، فراهم کردن زمینه شغل برای مردم جامعه و نمونه هایی دیگر از این قبیل شامل کالاها هستند. از همه مهمتر، اندیشمندان سیاسی برقراری امنیت و ثبات در یک جامعه را به طور کلی از وظایف اصلی حکومت ها میدانند. در واقع از گذشته های دور تا کنون، کار ویژه اصلی، اولیه یا حداقل دولت، تأمین امنیت جان مردم از خطرات داخلی و خارجی و نهادینه کردن امنیت جمعی بوده است. این خواسته های یک جامعه و مردم آن است. هرگاه این خواسته های مردم بر آورده نشود، احتمال زیاد وجود دارد تا حکومت به زوال رفته و فروپاشد.

شناخت معیار حکومت داری خوب و ناکارآمد در بر آوردن این نیاز ها است. هرگاه این نیازهای جامعه به طور درست و در اسرع وقت مرفوع گردد، میتوان حکومت داری خوب اطلاق کرد. برعلاوه، در جریان اجرا کردن سیاست گذاری های دولت، مشارکت، قانون گرایی یا حاکمیت قانون، شفافیت، احساس مسوولیت، پاسخگویی، عدالت و برابری در نظر گرفته شود که این ویژه گی ها به عنوان حکومت داری خوب نامیده میشود.

اما سوال این است که چرا بعضی حکومت ها به راحتی نتوانسته اند یک نظم اجتماعی عادلانه، برابر و آزاد برای همه شهروندان فراهم کنند و چرا خواسته های مردم را نتوانند مرفوع سازد. پاسخ سوال این خواهد بود که حکومت ها ناکارآمد است. موانع زیادی وجود دارند که در جریان اجرای سیاست گذاری ها حکومت ها را به

چالش میکشاند و نمیتوانند خدمات با کیفیت در اسرع وقت با مردم فراهم کنند. فساد یکی از موانع بزرگ برای حکومت‌ها شمرده میشود و برای شان تهدید بزرگ است تا بتوانند حکومت داری خوب داشته باشند. فساد یکی از چالشهای بزرگ سد راه حکومت داری خوب است و در تضعیف حکومت داری خوب نقش بارز را ایفا میکند چون اعتماد مردم به دولت را خدشه دار میسازد، ثبات سیاسی، هنجارهای فرهنگی، ملی و اجتماعی را متزلزل میکند و مانع رشد اقتصادی میشود. چنان که اعتماد عمومی یکی از سرمایه‌های اجتماعی است که وحدت را در سیستم‌های اجتماعی ایجاد و حفظ میکند. اعتماد عمومی به عنوان یکی از ارکان حاکمیت هر نظام سیاسی و مبنای مقبولیت آن، رابطه‌ی متقابل دولت و ملت را تحکیم میبخشد. حال آنکه وظیفه دولت، مدیریت صحیح این اعتماد عمومی و افزایش میزان آن است. در صورت اوج و گسترش فساد در درون حکومت، این سرمایه اجتماعی بین دولت و مردم از بین میرود و این پدیده مخرب نابسامانی‌های بسیاری را برای جوامع بشری به دنبال داشته است. جنگ‌های پی در پی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع ناشی از فساد بوده است.

در کشورهای در حال توسعه، فساد به مثابه یک معضل و بیماری در جسم و روان نسل امروز ما، یک پدیده ملموس و در عین حال اجتناب ناپذیر است. چون ساختار سیاسی این کشورها همواره یک ساختار پدرسالارانه و اقتدار آمیز بوده است که در آن تنها معیار برای هر تصمیم سیاسی و اجتماعی، اراده حاکمان مقدم است. همین ساختار البته در اشکال مختلف به شدت در حال دگرگونی و تغییرات متناوب بوده است. به گونه‌ای که هیچگاه در این کشورها یک نظام سیاسی بدون بحران شکل نگرفته است. در این کشورها، همواره بحران‌های هویت، مشروعیت، مشارکت، توزیع وجود داشته است. به همین خاطر به نظر نگارنده فساد در جامعه فاسد پیش از هر چیز دیگر ریشه در ساختارهای سیاسی گذشته دارد که نظام سیاسی کشور عزیز ما امروز نیز میراث دار همان ساختارها است. به همین خاطر هم فساد در نظام امروزی ما یک امر کاملاً طبیعی و اجتناب ناپذیر است که تنها باید به راه حل‌های آن اندیشید و نه در وجود آن. این بیماری در تمام کشورها به یک نحوی علاج شده و حال این همه مدل، الگو و تجارب کشورها در امر مبارزه به فساد خوش بختانه در اختیار ما است، پس ما هم میتوانیم با تقویت بنیادهای سازمانی دولت و با کمک مجاری دیگر، بر این معضل و بیماری پیروز شویم.

بنابراین، تعیین کیفیت یک حکومت خوب از رابطه شهروند با ساختار بوجود میاید یعنی هر قدر که رابطه، رضایت و مشروعیت خوب باشد، حکومت داری نیز میتواند به خوبی پیش برود. یونسکو در یکی از نظریاتش در مورد حکومت داری گفته که فرایندی است که خواست جامعه را حکومت در نظر بگیرد تا به اساس آن جامعه و شهروند توانمند و ظرفیت جامعه را بیشتر کند. حکومت داری خوب میتواند در محو یا کاهش فساد نقش

خوبی داشته باشد در غیر آن حکومت ناکارآمد خواهد بود چون بالای تمام ساختار های حکومت تغییرات منفی گسترده بوجود می آید که در اخیر هم اعتراضات گسترده مواجه میشود که حتی سبب سقوط نظام نیز میشود. محو فساد اداری از طریق تقویت شاخصه های حکومت داری خوب و در نظر گرفتن اقدامات فراوان و گسترده ای از جمله شکل گیری عزم ملی و اراده سیاسی، تقویت اعتماد مردم، اصلاح قوانین، طرح جامع مبارزه با فساد، اصلاح ساختار اداری، تعبیه مکانیزم های اطمینان بخش، آموزش ضد فساد، هماهنگی و همکاری میان نهادهای عدلی و قضایی، افزایش نظارت عمومی، افزایش آگاهی عمومی و بالاخره رشد اقتصادی و معیشتی امکان پذیر است.

## پیشنهادها

۱. در قدم نخست، برای رسیدگی به نیازهای جامعه و مردم نیاز به حکومت مقتدر، باثبات، مشروع پیدا میشود. بنابراین تأسیس کردن اینگونه دولت نیاز مبرم است و برای این امر مبرم مردم جامعه باید دست بکار شود. تجارب در اکثر کشورها در حال توسعه نشان میدهد که نحوه تأسیس کردن حکومت تأثیر بسزایی در نظم بخشیدن جامعه دارند، فلذا توجه کردن به این مسئله نیاز مبرم برای کشورهای میدانم که قصد پیشرفت در همه عرصه ها دارد.

۲. در قدم بعدی، ترویج فرهنگ همکاری بین مردم و حکومت یک اصل مهم میدانم چون حکومت برای مردم است. اینکه حکومت بتواند خدمات با کیفیت در اسرع وقت به مردم ارائه کند، نیاز به همکاری مردم جدی است چون حکومت نمیتواند به تنهایی در نظم بخشیدن جامعه و ارائه خدمات با کیفیت به خوبی بدرخشد و بالای حکومت الزامی است که مشارکت مردم در همه عرصه های جامعه را افزایش دهد. از طرف دیگر مردم نیز بالای خود همکاری به حکومت را الزامی بیندازد و وظیفه اخلاقی خود بدانند تا جامعه به کامیابی، سعادت تعالی و سرفرازی راه خود را بییماید.

۳. موانع باید سر راه حکومت داری خوب باید برداشته شود تا حکام و نظام حکومتی یک کشور بتواند در ارائه خدمات به شهروندان سکتگی وارد نشود و شاخصه ها و ویژه گی های حکومت داری خوب در نظر گرفته و تقویت شود.

۴. رسانه ها، مردم عامه، جامعه مدنی، حکومت و آموزگاران باید در برنامه مبارزه علیه فساد بیشتر شرکت ورزد تا مبدل ساختن فرهنگ هر شکلی از فساد تحت هر عنوانی باید جلوگیری گردد تا رسیدن به یک محیط سالم کمک کرده بتوانند. بر علاوه، مبارزه علیه فساد تنها راهی برای تقویت حکومت داری خوب است در غیر آن حکومت را به چالشها گوناگون مواجه خواهد کرد.

۵. به راه انداختن برنامه ها آموزشی مانند کنفرانس ها، سیمینارها، ورکشاپ ها در گوشه و کنار کشور برای مردم در مکاتب، دانشگاهها، مؤسسات کاری، دواير دولتی برگزار گردد تا در باره پیامد های ناگواری آن خبر شوند و در امر مبارزه با حکومت کمک و همکاری نماید تا ذهنیت و فکر مردم برای کمک در گسترش فساد در کشور پاک گردد. بر علاوه، از طریق شبکه های اجتماعی، تلویزیونی و رادیویی برنامه ها در باره این پدیده داشته باشد تا بتوانند از طریق آگاهی مردم این پدیده مضمّر ریشه کن گردد.



## منابع و مأخذ

### (۱) منابع فارسی

۱. اردشیر، امیر ارجمند، (۱۳۸۱)، مجموعه اسناد بین المللی حقوق بشر، ایران: دانشگاه شهید بهشتی.
۲. کاتب واقدی، ابن سعد، محمد بن سعد، (۱۴۱۸ ق)، الطبقات الکبری، چاپ دوم، ج ۴، بیروت: دار الکتب العلمیة.
۳. ایمانی جاجرمی، حسین؛ صدیق سروسستانی، رحمت اله و فیروزآبادی، احمد، (۱۳۸۶)، تحلیل مدل‌های حکمرانی شهری در انتخابات سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران. فصلنامه رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۶، ۳۴-۹.
۴. آندریا، مبلومیادفا، (۱۳۷۵)، فساد و آشنا بازی، ترجمه افشین جهان دیده، تهران: پیام یونسکو
۵. پور حبیب، عسکری، ۱۳۹۴، نقش حکمرانی خوب در کاهش فساد و فقر، دومین کنفرانس بین المللی علوم رفتاری و مطالعات اجتماعی، ۱ تا ۱۳.
۶. تانزی، ویتو (۱۳۷۸)، مسئله فساد: فعالیتهای دولتی و بازار آزاد، مترجم: بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره های ۱۴۹-۱۵۰.
۷. جمعی از علماء و نویسندگان وزارت ارشاد، حج و اوقاف، (۱۳۹۸)، کابل: ریاست تدقیق و مطالعات علوم اسلامی.
۸. حسنی، علی؛ شمس، عبدالحمید، (۱۳۹۱)، راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزشهای اسلامی، اسلام و پژوهشی های مدیریتی، ، سال دوم، شماره اول، پاییز و زمستان، ۸۶.
۹. خطبه سرا، ابوالفضل؛ (۱۳۸۷)، فساد مالی: علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن، تهران: پژوهشکده مطالعات موردی.
۱۰. دباغ، سروش؛ نفری، ندا، ۱۳۸۸، تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب، نشریه مدیریت دولتی: ۳ تا ۱۸.
۱۱. رحیمیان، نرگس، ۱۳۹۳، بررسی فساد اقتصادی و راه های مبارزه با آن، مجله اقتصادی: ۱۱۶-۱۰۳.
۱۲. رفیع پور، فرامرز، (۱۳۷۹)، توسعه و تضاد، تهران: انتشارات شرکت سهامی.
۱۳. خدران، دکتور الف؛ صافی، لطف الله و دیگران، ۱۳۹۴، فساد اداری و پیامدهای اجتماعی آن در افغانستان، مرکز ملی تحقیقات پالیسی. بنیاد کنراد ادناور. پوهنتون کابل.
۱۴. سلطانی، فرهاد، ۱۳۹۹، اداره عامه چهارم: موازین اخلاقی و فساد اداری، بلخ: دانشکده اداره و پالیسی عامه دانشگاه بلخ.

۱۵. سروش، سلمان علی، ۱۲۸م، فساد اداری، علل و پیامدهای آن بر توسعه، فصلنامه علمی - پژوهشی سارنوال.
۱۶. سلاطین، پروانه، (۱۳۹۶)، تأثیر فساد بر توزیع درآمد: رهیافت داده‌های پانل، فصلنامه علمی - پژوهشی رفاه اجتماعی، سال هفدهم، زمستان، شماره ۶۷، صفحه ۳۷.
۱۷. ذاکر صالحی، داکتر غلام رضا، (۱۳۸۸) راهبردهای مبارزه با فساد اداری، تهران: انتشارات جنگل.
۱۸. عالم، عبدالرحمن، ۱۳۷۳، بنیاد های علم سیاست، تهران: نی.
۱۹. امید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹)، دانشنامه فقه سیاسی، دانشگاه تهران.
۲۰. فصلنامه تفتیش، اداره کنترل و تفتیش، ۱۳۹۰، کابل، شماره سوم، ص ۲۲-۲۸.
۲۱. قادری، مهدی، ۱۳۸۸، فساد اداری در ایران: تحلیلی جامعه‌شناسی، پرتال جامع علوم انسانی، شماره ۱۳۸.
۲۲. قلی پور، دکتر رحمت الله، (۱۳۸۴)، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، فرهنگ مدیریت، صفحه ۱۰۳-۱۲۷.
۲۳. محقی، مرتضی، (۱۳۹۹)، حکومت داری خوب و قانون اساسی افغانستان، انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان: ۴.
۲۴. میدری، احمد، (۱۳۸۳)، تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب، تهران: پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۲۵. وینسنت، اندرو (۱۳۷۶)، نظریه های دولت، مترجم: حسین بشیریه، تهران: نی.
۲۶. هیوود، پل، (۱۳۸۱) علم نوپدید اقتصاد فساد: بررسی و نتایج جدید، در فساد سیاسی، مترجم: محمد طاهری و میرقاسم بنی هاشمی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲۷. هیوود، پل، (۱۳۸۷)، فساد سیاسی، مترجم: محمد طاهری و میر قاسم بنی هاشمی، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲۸. هاشمی، سید محمد و دیگران، ۱۳۹۹، نقدهای اصول حکمرانی خوب بر دولت رفاه از دیدگاه هایک، فصلنامه علمی (مقاله علمی پژوهشی) جامعه شناسی سیاسی ایران: ۱۷۶۳-۱۷۷۶.

## ۲) منابع انترنیتی

۲۹. اسحاقی، مهوش، (۱۳۹۶)، انواع فساد اقتصادی؛ به چه کسی مفسد اقتصادی میگویند، روزنامه چطور.  
<https://yun.ir/bdu7va>
۳۰. اعتمادی، احمد، (۱۳۹۶)، شفافیت و نقش آن در بهبود حکومت داری خوب، روزنامه روزانه افغانستان.  
[http://www.dailyafghanistan.com/opinion\\_detail.php?post\\_id=139909](http://www.dailyafghanistan.com/opinion_detail.php?post_id=139909)
۳۱. بانک جهانی، ۲۰۱۵.

“Worldwide Governance” (2014). Available at:  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Access on January 3, 2015)

۳۲. بهمنش، عبادالله، (۱۳۹۹)، هفت عامل اجتماعی - فرهنگی فساد اداری در افغانستان - روزنامه ۸ صبح.  
<https://8am.af/seven-socio-cultural-factors-of-corruption-in-afghanistan/>

۳۳. جانستون، مایکل، (۲۰۰۴)، حکومت داری خوب: حاکمیت قانون، شفافیت و پاسخگویی، نیویورک: دانشگاه کالگیت.

Johnston, Michael, “Good governance: Rule of Law, Transparency and accountability,” Colgate University New York. (2004). Available at:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193> pdf (accessed on November 13, 2014).

۳۴. (روزنامه شهروند، ۱۳۹۷).

<https://www.pishkhan.com/news/128257>

۳۵. رهبر، محمد تقی، (۱۳۸۳)، شکاف طبقاتی زمینه ساز مفساد اجتماعی، مجله پاسدار اسلام.  
<https://yun.ir/6nri2e>

۳۶. فرهنگ استدیو، ۱۴۰۰.

<http://yun.ir/80zbx7>

۳۷. فساد اقتصادی و تبعات منفی آن بر سرمایه گذاری داخلی و خارجی - خبرگزاری بازار.  
<http://yun.ir/wekv3g>

۳۸. (صندوق بین المللی پول، ۲۰۰۵).

IMF. (2005). The IMF’s Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide. Available at: [www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index](http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index)

۳۹. کافمن، دی؛ کری، ای. (۲۰۰۳). دولت و رشد: علیت از چه راهی. بانک جهانی.

Kaufmann D, Kraay A. Governance and growth: causality which way? —Evidence for the world, in brief. World Bank; 2003.

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.html>.

۴۰. نظری، اکبر، (۱۳۹۱)، علل و آثار فرار سرمایه در اقتصاد ایران، مقیاس اندیشه: نگاهی بر مسایل اقتصادی.  
<http://meghyasandishe.blogfa.com/post/7>

۴۱. وصال، وحیدالله، (۱۴۰۱)، افغانستان؛ فرار مغزها و پیامدهای اقتصادی آن - روزنامه ۸ صبح.  
<https://8am.af/afghanistan-brain-drain-and-its-economic-consequences/>

۴۲. کنی، چارلس، (۲۰۰۷)، آبادی، فساد و کشورهای در حال توسعه. بانک جهانی.

Kenny, Charles. 2007. "Construction, Corruption, and Developing Countries." World Bank: Washington DC. Available on line at <http://go.worldbank.org/9Y8J86OL30>.

۴۳. گزارش حکومت داری خوب و توسعه انسانی ملل متحد، ۲۰۰۲.

“Good Governance and Human Development Report 2002”. Available at:  
<http://hdr.undp.org/en/content/human-Development-Report-2002>. (Accessed on November 12, 2014)

۴۴. مال بری، مت، (۲۰۱۲)، ستون پنجم دموکراسی هند: هدایت قدرت مردم در برابر فساد، روزنامه آپن دموکراسی.

Mullberry, Matt. (2012). The fifth pillar of indian democracy: channeling People Power against corruption: Open democracy. Available on line at:  
<https://www.opendemocracy.net/en/openindia/fifth-pillar-of-indian-democracy-channeling-people-power-against-corruption/>

### ۳ منابع لاتین

45. Amundsen, Inge. (1997). Political Corruption: An introduction to the issue. Bergen, Norway. Michelsen Institute.

46. Adam Graycar (2015) Corruption: Classification and analysis, Policy and Society, 34:2, 87-96, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.04.001.

47. Antonov, Oleg., Lineva, Ekaterina. (2021). The Concept, Types and Structure of Corruption, Law Institute of the Russian University of Transport.

48. Clarke, George. (2010). The effects of corruption on competition for governments contracts. Texas A&M International University.

۴۹. Falah Solok Laei M. Supervision of government and its mechanisms in Islam. Journal of Islamic Government. ۲۰۰۸؛ ۵۲(۱): ۱۵۹-۹۲. (Persian).

50. Jiang, G. (2017) Corruption Control in Post-Reform China: A Social Censure Perspective. Singapore: Springer. Pge: 11.

51. Kaufmann D, Kraay A. Governance and growth: causality which way? —Evidence for the world, in brief. World Bank; 2003.

52. Myint, U. (2000) corruption: causes, consequences and cures. asia-pacific development journal. vol. 7, no. 2, december 2000.

۵۳. Khan, Mohammad Mohabbat, “Good governance: Concept and the case of Bangladesh”. In Mahfuzul Hassan Chowdhury (ed.) Thirty years of Bangladesh politics: Essays in memory of Dr. Mahfuzul Huq (Dhaka: University Press Limited 2002): 63-76.

۵۴. “Public Sector Management M Governance and Sustainable Human Development,” United Nations Development Programme, (1996): 22.

۵۵. Rao, Ramakant, Good Governance Modern Global and Regional Perspective (New Dehli: MG. Kaniska Publisher Distributors, 2008), 10-11.

۵۶. Ranjbari A, Molavi M. Supervision of Government Actions in the Islamic Republic of Iran. *Journal of Social Science Studies*. 2017;3(2):9-17. (Persian).

57. Smith, D. J. 2015. The contradictions of corruption in Nigeria. In *Routledge handbook of political corruption*, Heywood, P. M. (ed.), chap. 4. Routledge.

58. Tanzi, Vito. (1998). *Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. International monetary Fund.

۵۹. United Nations Development Program & Economic & Social Commission for Asia & the Pacific, (۲۰۰۳) *Promoting the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific: Meeting the Challenges of Poverty Reduction*; New York.

## Abstract

The government is one of the most important institutions since the beginning of the civilization of human societies because human beings cannot live alone in order to satisfy their basic lives and needs, and on the other hand, man is a social being who needs to live in a community. If there is chaos in society and people cannot meet their needs, there is a need for a powerful entity to seize power for itself in order to be superior to other institutions in society for regulating a society and recognizing the needs of its people in government's best efforts.

Because the words of state and government are not the same, it is important to know their distinction. The government is part of a state that implements the policies made by the state, in various areas of society. How and in what way the government implements these public policies can be described as governance. As far as efficient and inefficient government is recognized based on meeting the needs of society and its people. Whenever a government can provide qualitative services on its time to the people, it can be called good governance, but ineffective governance can be called due to failing of reaching the satisfaction of its people.

When a government cannot provide qualitative services on its time, they are barriers to good governance to achieve the satisfaction of its citizens. It can be claimed that one of the major obstacles to good governance is corruption.

The phenomenon that causes frustration for people and society is called corruption, because the government cannot properly provide its services. on the other hand, it weakens the sovereignty of a society. In addition, some social, cultural, economic, and administrative sectors can be challenged for government to grow and develop steadily. Therefore, the government and its people need to cooperate comprehensively for fighting against this ominous phenomenon, and the government must also build and implement a series of policies in order to live free from corruption and have a healthy society.

**Keywords:** Corruption, Government, Good governance



Balkh University  
Faculty of Public Policy and Administration  
Department of Public Policy

**Undergraduate Thesis**

# **The Impact of Good Governance on Administrative Corruption**

**By:**  
Mohammad Haroon Najimi

**Supervisor(s):**  
Mohammad Zarif Shams

**October 2022**

**Get more e-books from [www.ketabton.com](http://www.ketabton.com)  
Ketabton.com: The Digital Library**