

آسیب‌شناسی سازمان نظارت رسمی در پیش‌گیری فساد مالی

در افغانستان و ایران



۲



۱*

نگارنده‌گان: محمد ابراهیم مصون^{۱*} دکتر سید محمود میر خلیلی^۲

چکیده

آسیب‌های سازمان نظارت به لحاظ ساختاری در ایران و افغانستان، معلول فاکتورها و متغیرهای مختلفی است. مؤثرترین این فاکتورها، عبارت‌اند از: عدم قدرت و اختیارات لازم سازمان نظارت، عدم استقلال سازمان نظارتی، فساد استخدامی و عدم رعایت نظام شایسته‌سالاری و نادیده‌گرفتن تخصص در سازمان نظارت و استفاده از ابزارهای کهنه و فرسوده برای نظارت در دو کشور ایران و افغانستان؛ هم‌چنین معیاری نبودن مدیران سازمان نظارت، وجود مشکلات زمینه‌یی، فرهنگی و نهادینه‌نشدن امر نظارت، فقدان نظارت جمعی، فاصله‌گرفتن از ارزش‌های معنوی و اخلاقی، چندشغلی بودن، تعدد مراجع دست‌گاه‌های نظارتی و عدم هم‌آهنگی لازم و عدم صداقت و اراده‌ جدی در مدیران سازمان نظارت، جزء آسیب‌های مستقیم سازمان نظارت ارزیابی شده است؛ این تحقیق، به هدف آسیب‌شناسی سازمان نظارت رسمی در پیش‌گیری فساد مالی در افغانستان و ایران شکل گرفته و به شیوه تحلیلی - توصیفی و از گونه مطالعات مقایسه‌یی است؛ براینکه این تحقیق می‌رساند که مهم‌ترین عوامل اصلاحی آسیب سازمان‌های نظارت در دو کشور مورد بحث به لحاظ ساختاری، استقلال واحدهای نظارت، دادن اختیارات و قدرت لازم به سازمان نظارت، جذب مدیران لایق و شایسته در سازمان، ایجاد ساختار مناسب اداری و ایجاد قواعد بازی درست و محدودیت‌های اداری، برخورد جدی با مصادیق فساد مالی، آموزش هدف‌مند نیروهای ناظر و نظارت‌شونده از سوی دولت، استفاده از ابزار الکترونیکی برای نظارت، نظارت دایمی و مستمر، بسترسازی و تقویت نظارت جمعی و توجه به ارزش‌های معنوی، به حساب می‌آید.

واژه‌گان کلیدی: نظارت، آسیب‌شناسی، پیش‌گیری، فساد مالی، نظارت رسمی ایران،

افغانستان.

*^۱ دانش‌جوی رشته حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانش‌کده‌گان / پوهنخی فارابی، دانش‌گاه / پوهنتون تهران، تهران، ایران (masoun_48@yahoo.com)

^۲ استاد گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانش‌کده‌گان / پوهنخی فارابی، دانش‌گاه / پوهنتون تهران، تهران، ایران (mirkhalili@ut.ac.ir)

این مقاله تحت مجوز بین‌المللی Creative Commons Attribution 4.0 International License ثبت می‌باشد.

Pathology of the Official Monitoring Organization in the Prevention of Financial Corruption in Afghanistan and Iran

Authors: M.Ebrahim masoun^{*1}, Seyed Mohammad Mirkhalili²

Abstract

Structural damage to the monitoring organization in Iran and Afghanistan is caused by various factors and variables the most effective factors of which are: lack of necessary power and authority of the monitoring organization, lack of independence of the monitoring organization, employment corruption and non-compliance with the meritocracy system, ignoring expertise in the monitoring organization and the use of old and outdated tools for monitoring in the two countries of Iran and Afghanistan. Also, lack of standards for the managers of the monitoring organization, the existence of contextual and cultural problems and the non-institutionalization of monitoring, lack of collective supervision, distancing from spiritual and moral values, multi-tasking, the multiplicity of authorities of the monitoring organizations, lack of necessary coordination, lack of honesty and the managers' serious will for the monitoring organization are part of this issue. The direct damages of the monitoring organization have been evaluated; According to this research, the most important corrective factors for the damage of the supervision organizations in the two countries in question are structurally the independence of the supervision units, giving the necessary authority and power to the supervision organization, attracting worthy and competent managers in the organization, creating a suitable administrative structure and creating fair rules of the game. and administrative restrictions, serious dealing with cases of financial corruption, targeted training of supervisory and supervised forces by the government, use of electronic tools for supervision, permanent and continuous supervision, foundation and strengthening of collective supervision and attention to spiritual values.

Keywords: Supervision, Pathology, Prevention, Financial Corruption, Official Supervision of Iran, Afghanistan.

^{*1} Ph.D student, Department of Criminal Law and Criminology, Farabi College, Tehran University, Tehran, Iran (masoun_48@yahoo.com)

² Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Farabi College, Tehran University, Tehran, Iran (mirkhalili@ut.ac.ir)



۱. مقدمه

یکی از بسترهای مهم توسعه و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی هر کشوری، روابط سالم مالی و اقتصادی است؛ اما در حال حاضر کشورهای مثل ایران و افغانستان نتوانسته‌اند، مکانیزمی را طراحی نمایند، که چنین روابط سالم و شفاف اقتصادی و اجتماعی در این کشورها برقرار شود. بل که روابطی با فساد مالی به‌عنوان یک واقعیت اجتماعی ناخوش‌آیند در لایه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی این دو کشور وجود دارد. صاحب‌نظران بر ضرورت اصلاح این شرایط اتفاق نظر دارند؛ ولی تاکنون هیچ طرح و تحقیق جامعی برای اصلاح روابط مملو از فساد تدوین نشده است؛ البته این به این معنا نیست، که هیچ‌گونه توجهی به این مسأله نگردیده است. در هر دو کشور سیستم نظارت رسمی (نظارت دولتی) وجود دارد، که این نظارت‌ها دارای نیروی قاهره و توان تطبیق برنامه‌ها از طرق رسمی و با استفاده از قدرت و نیرو است. هم‌چنین نظارت غیر رسمی مردمی نیز وجود دارد، که این نظارت‌ها دارای قدرت رسمی نمی‌باشد و گاهی تنها جنبه‌های توصیه‌ی دارند. علاوه بر سازمان‌ها، نهادها، شخصیت‌های حقیقی و حقوقی مختلفی برای نظارت بر مفاسد مالی تلاش کرده‌اند، اما آمارهای ملی و بین‌المللی نشان می‌دهند که این تلاش‌ها نتوانسته‌اند، روابط فاسد مالی را از بین ببرند. شاهد این ادعا پرونده‌ها و اخبار و گزارش‌هایی است که هر روزه در جراید دو کشور به نشر می‌رسند، نشان می‌دهند که روابط فاسد مالی در هر دو کشور شایع است و باید سیستم نظارتی کارآمدتری برای مبارزه با فساد طراحی گردد.

آسیب‌شناسی سازمان نظارت در دو بخش قانونی و سازمان نظارتی می‌تواند مورد بحث باشد. با توجه به گسترده بودن موضوعات در هر دو بخش تمرکز نوشتار حاضر تحقیق و بررسی آسیب‌شناسی خود سازمان نظارت رسمی خواهد بود. موفقیت و یا عدم موفقیت سازمان نظارت در هر کشوری نیازمند تحلیل متغیرها و فاکتورهای زیادی است. از این‌رو نگارنده‌گان این مقاله تلاش می‌کنند تا مهم‌ترین آسیب‌های سازمان نظارت رسمی در ایران و افغانستان را مورد نقد و تحلیل قرار دهند.

این تحقیق به لحاظ روشی، تحقیقی توصیفی - تحلیلی و از گونه مطالعات مقایسه‌وی است؛ طوری که سازمان نظارت در هر دو کشور اول شناخته می‌شود و سپس، بین یافته‌ها، مقایسه، توصیف و تحلیل صورت می‌گیرد؛ البته ذکر این نکته نیاز است، که یافته‌های این تحقیق و استخراج معیارها، مربوط به اداره دولت جمهوری اسلامی افغانستان است، که در زمان حاضر، یافته‌ها می‌تواند متفاوت باشد.

در بسیاری از موارد، عواملی به‌گونه مستقیم روی کارایی و یا عدم کارایی سازمان نظارت علیه فساد مالی اثرگذار است. مواردی مانند عدم صلاحیت و اقتدار لازم مسؤولان ناظر، فساد استخدای

در سازمان نظارت، استقلال سازمان‌های نظارتی، عوامل فرهنگی، عدم توجه به روی‌کرد امر به معروف و نهی از منکر، معیاری نبودن مدیران ناظر و...؛ اما در مواردی عواملی نیز به‌صورت غیر مستقیم روی عدم موفقیت سازمان نظارت اثرگذار است. متغیرهایی هم‌چون ضعف سیستم قضایی و عدم ترتیب اثر به گزارش سازمان نظارت، نارسایی نهادی و فساد اداری، ایجاد ساختار نامناسب اداری، فرصت‌سوزی بروکرات‌ها و تقاضای فساد اداری، اجرائشدن برخی قوانین نظارتی، ناکافی بودن حقوق و مزایای کارکنان، کمک‌های خارجی (در افغانستان) و... بخشی دیگر از آن آسیب‌ها به شمار می‌آیند، که نیازمند پژوهشی مستقل می‌باشد. تمرکز مقاله حاضر بر عواملی خواهد بود که به‌صورت مستقیم، سازمان نظارت را با چالش روبه‌رو نموده و سبب آسیب در امر نظارت رسمی در پیش‌گیری از فساد مالی می‌گردند.

۲. مفاهیم تحقیق

۲-۱. مفهوم نظارت

ظاهراً مفهوم نظارت، هیچ‌گونه مفهومی که مشابه آن وزن حقوقی داشته باشد، ندارد؛ البته مفهوم کنترل ظاهراً مرادف انگلیسی آن است؛ اما در عین حال، مفاهیم هم‌معنا در متون دینی-اسلامی برای آن وجود دارد، که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود: مفاهیمی مثل رقیب، یعنی «مواظب‌بودن»، عین، یعنی «جاسوس»، شاهد، یعنی «گواه»، راعی، یعنی «مواظبت کردن» و نقیب، یعنی «آگاه و باخبر» در معنای نظارت به‌کار می‌روند (مرتضایی، ۱۳۹۲: ۱۳)، اما این مفاهیم در متون حقوقی جا افتاده نیستند.

۲-۱-۱. معنای لغوی نظارت

در زبان عربی، واژه‌گانِ نظر و نظارت، یعنی بازرسی، رسیده‌گی، مطالعه دقیق، تفتیش، بررسی، نظارت، کنترل و مراقبت معنا شده است. کلمه ناظر، یعنی تماشاگر، ناظر، بازرس، سرپرست، مدیر و مسؤول (آذرنوش، ۱۳۸۲: ذیل واژه نظارت). ناظر، یعنی حافظ و دیدبان و جاسوس (فیروز آبادی، ۱۳۸۸: ۱/۲)؛ هم‌چنان در لغت‌نامه دهخدا، نظارت، یعنی مراقبت و در تحت‌نظر و دیده‌بانی داشتن کاری (دهخدا، ۱۳۷۳: ذیل واژه نظارت) معنا شده است.

۲-۱-۲. معنای اصطلاحی نظارت

در تعریف حقوقی، به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود، که طی آن میزان تطابق عمل‌کرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده شده، تا از این طریق نسبت به مطابقت نتایج عمل‌کرد با هدف‌های مطلوب

اطمینان حاصل شود (ملک‌افضلی، ۱۳۸۲: ۲۲). در تعریف دیگری گفته شده است: وظیفه نظارت، بررسی، ممیزی و ارزش‌یابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و هم‌چنین با قانون و مقررات جهت جلوگیری از انحرافات اجرایی است (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۵۲). هم‌چنان در یکی از کتاب‌های مدیریت از قول «استیفن رابینز»، نظارت چنین تعریف شده است: فرآیند تحت نظر قراردادن فعالیت‌ها، به‌منظور حصول اطمینان از این‌که آن‌ها همان‌گونه که برنامه‌ریزی شده‌اند، انجام می‌شوند، تا انحرافات فراوان و مهم اصلاح گردد (به‌نقل از: پیروز و دیگران، ۱۳۸۴: ۲۶۶).

۲-۱-۳. نظارت رسمی

نظارت رسمی، نظارتی است، که به‌صورت رسمی و طبق روش‌ها و قوانین و مقررات تعریف شده از سوی دولت صورت می‌گیرد. غالباً توسط افراد، نهادها و سازمان‌هایی که وظیفه شان نظارت اجتماعی است، انجام می‌پذیرد؛ مثلاً مأموران پولیس یا قضات در برخورد با افراد مجرم طبق قواعد تعریف شده‌ی عمل می‌کنند و اجازه ندارند که خارج از چهارچوب قوانین حتا در جهت بازداری و نظارت مجرم، دست به اقدامی بزنند (همان: ۲۶۶).

۲-۲. مفهوم فساد

۲-۲-۱. تعریف فساد

الف. فساد به سوءاستفاده از قدرت یا استفاده از امور عمومی در راستای منافع شخصی یا هدف‌های خصوصی، یا استفاده نامناسب از پول یا اموال عمومی یا دولتی و یا کاربرد ناصواب و استفاده منابع دیگران در راستای منافع شخصی گفته می‌شود (کاوه، ۱۳۷۶: ۴۵)؛ هم‌چنان «بهره‌گیری از قدرت عمومی به‌خاطر نفع شخصی، ارتقای مقام، کسب شهرت یا به‌خاطر نفع یک گروه یا طبقه به‌طریقی که موجب نقض قانون یا زیرپا کردن کردار عالی اخلاقی شود» فساد گفته می‌شود (گولد، ۱۳۷۶: ۶۴۰).

ب. فساد مالی عبارت است از: «کلیه رفتارها و سوء رفتارهایی که موجب اختلال در نظم اقتصادی یا عمل کرد بهینه مراکز اقتصادی در مقیاس‌های مختلف، از واحدهای کوچک گرفته تا اختلال در اقتصاد کشور می‌گردد» (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۳۸).

باتوجه به این تعاریف؛ تعریف فساد اداری و فساد مالی با تعریف مفهوم فساد تفاوت چندانی ندارد؛ درواقع تعریف مفهوم فساد مالی از تعریف مفهوم فساد برگرفته شده است و به‌طور خلاصه مراد

از فساد مالی در این مقاله به دست‌آوردن مال با سوء استفاده از موقعیت و منابع ارزش‌مند از طرق غیر قانونی است.

۲-۳. مفهوم آسیب‌شناسی

در مورد تعریف اصطلاح مفهوم آسیب‌شناسی اتفاق نظر وجود ندارد؛ به‌همین دلیل باید کلمات مشابه را نیز به‌صورت مختصر بررسی کنیم؛ چرا که این یک مفهوم مرکب با پس‌وندهای مختلف است و با تغییر پس‌وند، معانی آن کمی متفاوت می‌شود. ابتدا «آسیب» را تعریف می‌کنیم سپس «آسیب‌شناسی» را ذکر می‌کنیم.

الف. آسیب: آسیب وضعیتی است، که کارکردهای متنوع یک نظام (مثلاً؛ نظام اداری) به دلیل حساسیت و ضربه‌پذیری، هم‌دیگر را تقویت نکرده و موجب کاهش توانایی کارکرد مثبت نظام گردد. در چنین وضعیت نظام اداری دچار اختلال بیماری شده، موجب پس‌افتادگی و تأخیر یک جزء نسبت به اجزاء دیگر می‌گردد (صالحی، ۱۳۹۱: ۳).

ب. آسیب‌شناسی: این یک مفهوم مرکب با پس‌وندهای مختلف است و با تغییر پس‌وند معانی آن کمی متفاوت می‌شود. در یک تعریف مختصر گفته شده است، که «آسیب‌شناسی (pathology) علم بیماری‌ها و احتمالات است» (شایان مهر، ۱۳۷۷: ۲۷). این معنا به تعریف علم پزشکی اشاره دارد. اصل این مفهوم نیز از علم طب و پزشکی گرفته شده است؛ اما بعد از ورود به علوم اجتماعی معنای آن کمی متفاوت گردیده است؛ چنان که یکی از دائرةالمعارف‌ها توضیح می‌دهد، که آسیب‌شناسی عبارت است از: «مطالعه پدیدآیی، دگرگونی، رشد، علت‌ها، سازوکارها، اثرات و پیامدهای بیماری و فرایندهای بیماری اعم از بیمارهای جسمی، روانی و اجتماعی. بسته به نوع بیماری، انواع آسیب‌شناسی شکل گرفته است. آسیب‌شناسی جسمی، که به مطالعه بافت‌ها و اندام‌ها جهت تشخیص بیماری جسمی می‌پردازد. آسیب‌شناسی روانی، که به مطالعه منابع درونی رفتار جهت تشخیص بیماری روانی می‌پردازد و آسیب‌شناسی اجتماعی، که به مطالعه منابع بیرونی رفتار جهت تشخیص آسیب‌های اجتماعی می‌پردازد» (میرزائی، ۱۳۹۳: ۳۱).

۲-۴. پیش‌گیری

پیش‌گیری از جرم، از اصطلاحات حقوق جزا بوده و در معنای وسیع خود شامل اقدامات کیفری و غیر کیفری، مانند پیش‌گیری وضعی و اجتماعی‌یی که برای خنثاکردن عوامل ارتکاب جرم و کاهش بزه‌کاری می‌شود؛ ولی در مفهوم مضیق، پیش‌گیری فقط تدابیر غیر کیفری را شامل می‌شود.

موریس کوسن، جرم‌شناس کانادایی، پیش‌گیری را چنین تعریف می‌کند: «مجموعه اقدام‌ها و تدابیر غیر قهرآمیز، که با هدف خاص مهار جرم، کاهش احتمال جرم، کاهش وخامت جرم و پیرامون علل جرایم اتخاذ می‌شود» (به نقل از: ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۳۸).

۲-۵. عوامل مستقیم اثرگذار سازمان نظارت بر پیش‌گیری از فساد مالی در ایران و افغانستان

۲-۵-۱. عدم قدرت و اختیارات لازم سازمان نظارت بر فساد مالی

در افغانستان یک تعداد سازمان نظارتی وجود دارد، که مسؤولیت مبارزه با فساد را به عهده دارند؛ این نهادها از مسؤولیت ارزیابی استخدام براساس لیاقت و شایسته‌گی (کمیسیون خدمات ملکی) گرفته تا ردیابی معاملات پولی و مالی (واحد استخبارات مالی افغانستان) عهده‌دار هستند؛ اما متأسفانه این سازمان‌ها در امر مبارزه با فساد موفقیت‌چندانی نداشته‌اند. مهم‌ترین این‌ها اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد است، که در سال ۲۰۰۸ تأسیس شد (یوناما، ۱۳۹۵: ۵)؛ این سازمان طرح مبارزه با فساد را در افغانستان نظارت می‌نمود؛ اما در امر مبارزه با فساد هم‌واره با دو مشکل عمده رو به‌رو بوده است، اول این‌که بر اساس قانون اساسی ملغی‌شده ۱۳۸۲، ریاست این سازمان از سوی رئیس‌جمهور تعیین می‌شد، مثل ریاست قوه قضائیه در این کشور استقلال کافی و لازم را نداشت (ماده ۱۱۷ قانون اساسی افغانستان)؛ ثانیاً، براساس همان قانون اساسی مسؤولیت تعقیب عدلی و قضایی بر دوش قوه قضائیه و به‌خصوص لوی سارنوال بود، نه اداره سازمان نظارت (ماده ۱۳۴ و ۱۲۰ قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲)؛ در واقع نقش سازمان نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد محدود به جمع‌آوری اطلاعات، ثبت دارایی‌های مقامات عالی کشور بوده و فاقد نیروی کافی و لازم بود، که در صورت ضرورت برای تطبیق قانون از آن استفاده نماید؛ بنابراین، اداره عالی نظارت از سال ۲۰۰۸ بدین‌سو مسؤول بررسی، حساب و کتاب دارایی‌های آن دسته از مقامات بلندپایه دولتی بود، که در قانون اساسی سابق افغانستان تعیین شده بود. ماده ۱۵۴ قانون اساسی افغانستان مقرر می‌داشت: «دارایی رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزراء، اعضای ستره محکمه و سارنوال، قبل و بعد از دوره خدمت، توسط ارگانی که در قانون تعیین می‌گردد؛ ثبت، رسیده‌گی و نشر می‌شود»؛ اگر چه قانون ثبت و بررسی دارایی‌های مقامات بلند پایه دولتی، که در قانون اساسی افغانستان پیش‌بینی شده بود، در بدو امر ممکن است خواننده را خوش‌بین سازد که این قانون می‌تواند جلوی فساد مالی را به طور مؤثر بگیرد، اما در حقیقت هنوز قواعد بازی در افغانستان به‌گونه درست و عالی ساخته نشده بود، که بتواند جلو فساد مالی را به‌گونه چشم‌گیر بگیرد. براساس گزارش یوناما، سیستم ثبت دارایی‌های مقامات بلندپایه دولتی در افغانستان بیش‌تر یک عمل نمایشی و عوام‌فریبانه بود و به‌نحوی که هیچ گزارشی از سوی سازمان نظارت مبنی بر تفاوت فاحش قبل و بعد از

(آسیب‌شناسی سازمان نظارت رسمی در پیش‌گیری فساد مالی در...)

دوره تصدی حتی یک مقام بلندپایه دولتی ارائه نشده است؛ درحالی که نحوه مصرف و زنده‌گی اکثر مقامات بلندپایه افغانستان با آمار و معلوماتی که در اختیار سازمان نظارت قرار می‌گرفت، زمین تا آسمان تفاوت داشته است. مضافاً این که آمار فساد در افغانستان براساس گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی چیز دیگری را در این کشور نشان می‌داد (یوناما، ۱۳۹۵: ۲۰)؛ بنابراین، سازمان نظارت در افغانستان آن‌گونه که در برخی کشورهای منطقه، مثل چین، از صلاحیت و قوت قوی برخوردارند، اختیارات و پشتوانه لازم را نداشته است.

در ایران هم سازمان‌های نظارتی متعددی است، اما اکثر این سازمان‌ها قدرت و اختیار لازم را ندارند؛ ازجمله این سازمان‌ها، وزارت اقتصاد و دارایی است. این وزارت وابسته به قوه مجریه است. همان اشکالی که در اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد بود، در این سازمان نیز هست. چه این که وزارت امور اقتصادی و دارایی ایران زیر نظر قوه مجریه بوده و توسط این نهاد انتخاب می‌گردد. طبعاً در صورتی که قوه مجریه و دستگاه‌های اجرایی احیاناً تخلف نمایند، وزارت اقتصاد و دارایی، که خود جزء همین نهاد است تلاش می‌کند تا حد ممکن موضوع را مخفی نگه داشته و تلاش وافی و کافی جهت تطبیق قانون و افشای متخلف از خود نشان ندهد. سازمان نظارت باید یک سازمان مستقل بوده و هیچ‌گونه وابسته‌گی نداشته باشد؛ درحالی که وزارت اقتصاد و دارایی، خود وابسته، بل که زیر مجموعه قوه مجریه است؛ البته در قانون ایران یک نقطه قوت وجود دارد و آن این که در کنار قوه مجریه، قوه قضائیه هم می‌تواند هیئت نظارت تعیین کند، و این هیئت چون که خیلی وابسته به قوه مجریه نیست تا حدودی می‌تواند جلوی فساد مالی را در قوه مجریه بگیرد؛ اما به دلیل تعدد و کثرت سازمان نظارت و عدم تعریف جای‌گاه و مسؤولیت این نهادها و بعضاً به دلیل موازی‌بودن این دستگاه‌ها، در شرایط فعلی سازمان نظارت حتی نهادهای نظارتی که از سوی قوه قضائیه و یا قوه مقننه تعیین می‌گردد، به دلیل تعدد در ایران بازدارنده‌گی مؤثر را ندارد. بحث این است که قواعد بازی درست ساخته نشده و سازمان نظارت باید یک مرجع واحد، مستقل و قدرت‌مند باشد؛ درحالی که در ایران تعداد سازمان‌های نظارت متعدد است، اما این تعدد خود مشکل‌ساز شده است؛ ثانیاً، برخی از این نهادهای نظارتی مثل سازمان نظارت مربوط به وزیر اقتصاد و دارایی در ایران توسط قوه مجریه انتخاب می‌گردد. سؤال این است که اگر خود قوه مجریه (مثلاً شبیه گزارش ترازنامه بانک مرکزی) قانون را نادیده بگیرد، چه قدرت و نهادی باید این روند را رصد نموده و سرانجام مسؤولان بلندپایه قوه مجریه را مکلف به اطاعت از قانون نماید؟ بحث فقط مقام ثبوتی نیست، بل که در عمل باید به اثبات برسایم که قوه قضائیه و یا مقننه و یا هر سازمانی که به نحوی توان مقابله با قانون‌گریزی را دارد در عمل وارد میدان شده و جلو فساد گسترده مالی و اداری

را بگیرد؛ درحالی که براساس قراین موجود و هم‌چنین گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی، ایران در بین کشورهای مختلف جز کشورهایی است که در امر مبارزه با فساد ناکام و ناموفق بوده است.

۲-۵-۲. فساد استخدامی در سازمان نظارت

همان‌طور که در نظام بوروکراسی و اداری، فساد استخدامی رایج است در خود سازمان نظارت هم فساد استخدامی محتمل است. فساد استخدامی به معنای «استخدام، انتصاب و ترفیع افراد، با سوءاستفاده از موقعیت‌سازمانی و اداری، نفوذ سیاسی و یا دریافت رشوه است» (خدمتی، ۱۳۹۳: ۱۰۰). در فساد استخدامی، نیرو و کارمند براساس تخصص، شایسته‌گی و توان‌مندی به‌کارگماشته نمی‌شود. بل که براساس روابط فامیلی‌آشنایی و دوستی‌گزینش می‌شود؛ در واقع قانون اصل برابری فرصت‌ها (ماده ۶ قانون اساسی سابق افغانستان) و (اصل سوم قانون اساسی ایران، شماره ۹ و ۱۲) نادیده گرفته می‌شود. در کشورهایی مثل ایران و افغانستان نقش روابط خویشاوندی، فامیلی و قومی نسبت به جوامع غربی در استخدام نیرو پُررنگ‌تر است. ریشه این سنت کهنه به فرهنگ جامعه ایران و افغانستان مربوط می‌شود. برخی چنین استدلال می‌کنند که جوامع غربی معمولاً به‌عنوان جوامع سرد یاد می‌شوند. در جوامع سرد روابط خویشاوندی نقش بسیار کوچکی در زنده‌گی افراد ایفا می‌کند؛ در برابر جوامع سرد جوامع گرم قرار دارد، که در آن روابط خویشاوندی و دوستی در ادارات پُررنگ‌تر است (خدمتی، ۱۳۹۳: ۱۰۱). این استدلال تا حدودی درست است، چه این‌که در ایران به میزان کم‌تر و در افغانستان به میزان بیش‌تر، تبارگماری بر مبنای روابط خویشاوندی و فامیلی بر جذب نیرو در اکثر اداره‌های دولتی و اداری برجسته بوده است. در جوامع گرم مثل ایران و افغانستان و هم‌چنین بسیاری از جوامع درحال توسعه و درحالی‌که رشد، علایق خانواده‌گی و فامیلی شدید است، به همین دلیل جذب نیرو در اداره‌ها بیش‌تر متأثر از همین عامل بوده و اصل برابری فرصت برای همه به کلی فراموش می‌شود؛ به‌هرحال، همان‌طور که در خود نظام بوروکراسی، در جوامع گرم، جذب نیرو از روابط قومی، خویشاوندی و فامیلی اثرپذیر است تا تخصص و شایسته‌گی، همین‌طور در گزینش افراد جهت نظارت و اصلاح فساد نیز موضوع روابط خویشاوندی به شدت تأثیر گذار است؛ بنابراین، تبارگماری به‌منظور ضمانت منافع سیاسی و اقتصادی صاحب‌منصبان، بدون درنظرگرفتن ضوابط و معیار تخصص و توانایی، موجب ضعف هرم ساختار سازمان نظارت شده و نهایتاً موجب گسترش تبعیض و فساد اداری و مالی می‌گردد (همان: ۱۰۲).

۲-۵-۳. چندشغلی‌بودن

یکی از مصادیق فساد استخدامی، مسأله چندشغلی‌بودن برخی مدیران و مسؤولان است. موضوع چندشغلی‌بودن در کشورهایی مثل افغانستان و ایران یکی از موضوعات چالش‌برانگیز و به یک امر رایج و معمول تبدیل شده است. دلیل این مسأله تا حدودی مربوط به بافت فرهنگی و ساختاری جامعه‌ی ایران و افغانستان است. برخی مدیران و مسؤولان به اتکای نفوذ اجتماعی، سیاسی و باندهازی، دارای چندین شغل اند، بابت هر یک از آن‌ها حقوق و امتیازات جداگانه دریافت می‌کنند؛ درحالی‌که تعدادی از شهروندان علی‌رغم داشتن توانایی، قابلیت، تخصص، فاقد روحیه چابک‌دستی و نیرنگ، سرگردان به دنبال شغل هستند (خدمتی، ۱۳۹۳: ۱۱۰). چندشغلی‌بودن می‌تواند ضرر و آسیب‌های زیادی از جمله: الف: عدم انجام وظیفه به درستی به دلیل خسته‌گی مفرط و نداشتن وقت کافی. ب: فربه و فربه‌ترشدن یک شخص به دلیل برخورداری از امتیاز چندشغلی و در طرف دیگر هم‌وطنی که به دلیل نداشتن شغل شرمندۀ خانواده، زنده‌گی را سپری کردن. ج: متوقف‌شدن به‌طور خودکار چرخه پیش‌رفت و ترقی در یک کشور به شکل اعم و در سازمان نظارت به شکل اخص، که در نهایت منتج به رکود و کاهش کار و تولید می‌شود؛ زیرا مدیری که دارای چندین شغل است توانایی رسیده‌گی نظارت و مدیریت را از دست داده و سرانجام نیروهای تحت فرمانش به دلیل عدم حضور به موقع و یا عدم نظارت مدیر وظایف خود را به درستی انجام نخواهند داد. این مشکل فقط در شرکت‌ها خلاصه نمی‌گردد؛ بل که سازمان‌های نظارت را هم در بر می‌گیرد. طبیعی است مسؤولی که در دست‌گاه نظارت، دارای چندین شغل باشد، نمی‌تواند وظیفه نظارت را به درستی پیش ببرد و سرانجام فساد مالی گسترش می‌یابد.

۲-۵-۴. عدم وجود قوانین الزامی افشای خاطیان در امور عمومی

اصل سوم قانون اساسی ایران، مسؤولان نظام را مکلف به بالابردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسائل دیگر نموده است. هم‌چنین قانون اساسی سابق افغانستان در (ماده ۵۰) دولت را مکلف به اطلاع‌رسانی و ایجاد اداره سالم می‌نمود؛ اما مسؤولان دو کشور در خصوص افشای خاطیان آن‌گونه که باید، حدیث از خود نشان نمی‌دهند. یکی از آسیب‌های جدی سازمان نظارت بر فساد اداری در همه کشورها به‌خصوص ایران و افغانستان پنهان‌کاری و عدم شناسایی خاطیان و متخلفان اداری است. به باور برخی نویسندگان دولت‌ها و سازمان‌ها همیشه تحت تأثیر فشارهای داخلی و خارجی هستند؛ از این‌رو، در بسیاری موارد اطلاعات درست و دقیق در اختیار مردم قرار داده نمی‌شود (سجادی، ۱۳۹۳: ۵۷). بعضاً این امر جنبه حیثیتی پیدا می‌کند و در امر مبارزه با فساد به‌گونه‌ی برخورد می‌شود که گویی شناسایی یک فرد

خاطی، حیثیت و آبروی کل نظام سیاسی را زیر سؤال می‌برد. به همین دلیل، دادن عنوان حیثیتی به برخی موضوعات و عدم اطلاع‌رسانی یک نوع مساعدت و هم‌کاری با خاطیان بوده و زمینه تکرار ناهنجاری اجتماعی را نه تنها برای شخص خاطی، که حتی برای کسانی دیگر مساعد می‌سازد. علی‌رضا جعفری در این خصوص می‌نویسد:

ترس اکراه دولت‌ها از حق عموم در دسترسی به اطلاعات، چالشی اساسی است. دولت‌ها از این جهت که دسترسی عموم به اطلاعات، مربوط به میزان فساد حاکم بر آن‌ها می‌تواند به متزلزل شدن جای‌گاه سیاسی آن‌ها و ازدست‌رفتن موقعیت شان منجر شود، ممکن است در عمل، با برقراری چنین سامانه‌یی مخالفت نموده و یا اجرای آن را محدود نمایند (۱۳۹۴: ۹۰).

از نظر این نویسندگان، برخی مقامات از اطلاعات‌رسانی و افشای متخلف، ترس دارند و چنین می‌پندارند که افشای متخلف جای‌گاه سیاسی صاحبان قدرت را متزلزل می‌کند.

هم‌چنین در مواردی به‌خاطر مصلحت‌های فردی و اجتماعی و یا فشار گروه‌های خاص، سازمان نظارت سکوت اختیار نموده و موضوع را پنهان می‌کند؛ از این‌رو، سازمان نظارت باید سازمان مستقل و مورد حمایت دولت و مردم باشد، و فارغ از فشار گروه‌ها و جریان‌های خاص تا بتوانند رسالت خود را به نحو احسن انجام دهند (خضری، ۱۳۷۸: ۴۲). این امر زمانی میسر و ممکن است که سازمان نظارت از پشت‌وانه قوی برخوردار بوده و مورد حمایت قاطع همه گروه‌های مدنی، سیاسی، اجتماعی و دولتی قرار گرفته باشد. در برخی موارد سازمان نظارت با دانه‌درشت‌های متخلف و خاطی مواجه شده، در چنین شرایطی این سازمان رسالت و تعهد خود را زیر سؤال برده، سکوت اختیار می‌کند. براساس گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در خصوص فساد مالی در افغانستان، در سال ۲۰۱۰ در حدود ۹۸۰ میلیون دالر امریکایی از «کابل‌بانک» توسط مقامات ارشد دولتی بدون وجه قانونی برداشته شد. بعد از تحقیق و بررسی برادر حامد کرزی رئیس‌جمهوری وقت افغانستان به نام محمود کرزی و تعدادی مقامات بلندپایه دولتی متهم به برداشت این مبلغ پول بدون وجه قانونی شدند، که بعد از جنجال و سر و صداها و رسانه‌یی شدن موضوع، دولت توانست فقط مبلغ ۱۸۰ میلیون دالر از مبلغ ۹۸۰ میلیون دالر را به خزانه کابل‌بانک برگرداند و بقیه پول‌ها حیفا و میل مقامات ارشد دولتی و به شمول برادر رئیس وقت محمود کرزی و بقیه نزدیکان رئیس‌جمهور شد (www.transparency.corruption.in Afghanistan). در کشورهای در حال توسعه و رو به رشد به دلیل عدم مدیریت و عدم محدودیت‌های نهادی که‌گاه خبرهایی از این دست، که وابسته‌گان رئیس‌جمهور و یا مقامات بلندپایه و صاحب‌نفوذ در دست‌گاه اجرایی سرمایه ملی و عمومی را به صورت غیرقانونی مالک شده و به دارایی خود می‌افزایند خبرساز می‌شد. دلیل این امر به باور برخی نویسندگان عدم ایجاد «قواعد بازی» مناسب و لازم و هم‌چنین عدم مجازات خاطیان در این‌گونه کشورهاست؛ از این‌رو، باید مسؤولان نظام و وضع‌کننده‌گان قوانین، قواعد بازی را به‌گونه‌یی بسازند که سوء استفاده مقامات

بلندپایه دولتی را به حد اقل برسانند. اهمال و عدم شناسایی خاطیان و عدم برخورد جدی با متخلفان راه را برای سوءاستفادهٔ بیش‌تر این‌گونه افراد هم‌وارتر می‌سازد.

۲-۵-۵. معیاری نبودن مدیران سازمان نظارت

همان‌طور که اشاره شده، در جوامع گرم، مثل ایران و افغانستان برعکس جوامع سرد، مدیریت فامیلی امر معمول و رایج است؛ از این‌رو، در چنین جوامعی مدیران بیش‌تر به دنبال تحقق اهداف فردی خود هستند، تا منافع جمع. در چنین جوامعی، انرژی و فعالیت مدیران صرف حفظ شغل و موقعیت اداری شان است تا خدمت به مردم و مبارزه با فساد. از این جهت، از نظر چنین مدیرانی برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت جنبهٔ صوری و فرعی داشته و اولویت حفظ مقام و جای‌گاه است تا طرح و پلان. چون مقام و منصب این‌گونه مدیران زاییدهٔ فساد استخدای بوده و اغلب فاقد توان مدیریتی هستند. به همین دلیل، مدیری که خود از منفذ فساد در سازمان نظارت رخنه کرده است، نمی‌تواند تعدیل و اصلاحات را در اداره به‌وجود بیاورد (www.transparency.corruption in Afghanistan). با توجه به این واقعیت، که بسیاری از مدیران در جوامع گرم براساس صلاحیت‌های فنی، تخصصی و شایسته‌گی انتخاب نمی‌شوند و بل که براساس معیارهای ذهنی و ارزش‌های صوری و میزان رابطه با مرکز قدرت و پارتی‌بازی و حمایت مقامات ارشد دولتی و صاحب‌نفوذ در دست‌گاه اداری و یا پیوندهای فرقه‌یی و قومی انتخاب شده‌اند، توانایی مدیریت درست را در سازمان جهت مقابله با فساد ندارند؛ درحالی‌که نظارت یک امر پیچیده‌یی است، که دانش و تخصص خاص خود را می‌طلبد. به قول برخی نویسندگان: «نظارت کنشی عامدانه و عالمانه است؛ از این‌رو، هر نگاه تصادفی و از روی جهل را نظارت نمی‌نامند؛ به‌همین جهت نظارت امری تخصصی است. افرادی دارای توان‌مندی خاص می‌توانند از عهدهٔ مسؤولیتی که برعهدهٔ آن‌ها نهاده شده بر آیند، و به قدری پیچیده است که ممکن است هر دانش‌آموخته‌یی صلاحیت نظارت، کنترل و بازرسی را نداشته باشد» (صنایع محمد، موحد نسب، ۱۳۹۴: ۲۴)؛ درحالی‌که مدیران دست‌گاه نظارت در نظام ایران و افغانستان، اکثراً فاقد تخصص و دانش نظارت هستند، به‌همین دلیل این مدیران به‌جای مبارزه با فساد اداری، تلاش خواهند کرد که وقت خود را صرف سیاسی‌کاری و برقراری روابط با افراد صاحب‌نفوذ نموده تا در منصب خود باقی‌مانده و یا در جای دیگر به‌عنوان مدیر مستقرگردند (خدمتی، ۱۳۹۳: ۱۰۸). در این خصوص ابوطالب خدمتی می‌نویسد:

مدیران و کارکنانی که نه براساس توان‌مندی و شایسته‌گی‌ها، بل که براساس نظام ناسالم و مبتنی بر روابط حزبی و گروهی و وابسته‌گی‌های خانوادگی و خویشاوندی به استخدام سازمان‌ها دولتی در می‌آیند، چون از آیندهٔ شغلی خود مطمئن نیستند، سعی می‌کنند از فرصت به‌دست‌آمده بیش‌ترین بهره‌برداری شخصی را به عمل آورده، در مدتی که بر مسند قدرت‌اند، از نظر مالی آیندهٔ

خود را از هر راه ممکن هر چند با توسل به درآمدهای غیر قانونی و نا مشروع تأمین کنند، و به اصطلاح «بار خود را ببندند». این نوع مدیران که اغلب فاقد هرگونه صلاحیت و شایسته‌گی هستند، تلاش می‌کنند بیشترین سوءاستفاده را از امکانات دولتی و منابع عمومی به عمل آورند، تا منافع نا مشروع خود را تأمین کنند (۱۳۹۳: ۱۰۹).

در نظام پیشین در افغانستان به مقیاس بیش‌تر این ضعف در سیستم مدیریتی، به‌خصوص در سازمان نظارتی وجود داشت. هرکسی به نوبت خود، بار خود را می‌بست. چون فضای کاری به گونه‌ی ایجاد شده بود که امید به آینده در این کشور به مراتب ناامیدکننده خود را می‌نمایاند. جنگ، ناامنی، بی‌ثباتی و همچنین فساد مالی و اداری فضای زنده‌گی را مبهم و تار ساخته بود. ضعف مدیریتی، به‌خصوص در دست‌گاه‌های ناظر در افغانستان به‌مراتب بیش‌تر از ایران شکننده نمایان بود. بنابراین، بخشی از متغیرهای آسیب در سازمان نظارت مربوط به مدیریت ناکارآمد دو کشور هم‌سایه است.

در نتیجه، معیاری نبودن مدیران ناظر موجب مشکلات، فشار اقتصادی، تورم، افزایش قیمت‌ها و کاهش قدرت خرید و در نتیجه فرار مغزها از کشور آبی می‌گردد. مهاجرت هرچند عوامل متعددی هم‌چون ناامنی، بی‌ثباتی سیاسی و بحران اقتصادی و انگیزه دست‌یابی به رفاه بیش‌تر و... دارد؛ اما در میان این عوامل، ضعف مدیریت، تبارگماری و عدم شایسته‌سالاری، عدم جذب نیروهای تحصیل کرده در اداره‌ها نیز عامل مهم به حساب می‌آید؛ زیرا که تحصیل کرده‌های خلاق و مستعد یک کشور زمانی که از دست‌یابی به شغل مناسب مأیوس و ناامید شوند، راهی کشورهای اروپایی و امریکایی می‌شوند (خدمتی، ۱۳۹۳: ۱۱۱). این فرایند به شکل مستقیم و یا غیرمستقیم ناشی از ضعف مدیریت هم‌سازمان نظارت و همچنین نهادهای اجرایی است. چون که بی‌کاری و نابسامانی اقتصادی در یک کشور محصول مدیران ناکارآمد و ضعیف است و استخدام مدیران ضعیف فقط در یک بوروکراسی آلوده به فساد امکان‌پذیر است.

۲-۵-۶. مشکلات زمینه‌ی فرهنگی و نهادینه‌نشدن امر نظارت

سازمان نظارت به‌عنوان یک نهاد متأثر از متغیرهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. عدم درک مشترک دست‌گاه‌های اداری و سازمان نظارت از مفهوم و جای‌گاه رفیع نظارت و اصالت‌دادن هر بخش به‌خود موجب مشکلات در دست‌گاه نظارت گردیده و کارایی این سیستم را کاهش می‌دهد؛ چنان که هرکدام از دست‌گاه‌های اجرایی و نظارت فقط کار خود را اصالت دهد، مثلاً دست‌گاه اجرایی مأموریت سازمان نظارت را به‌عنوان یک حرکت اصلاح‌گر نبیند، هم‌کاری لازم را در جهت اصلاح اداره از خود نشان نمی‌دهد. چنین تلقی از دست‌گاه نظارت، ناشی از عوامل فرهنگی و اجتماعی است. نهادهایی که سازمان نظارت را به‌عنوان بازو و هم‌کار خود می‌بیند، نقد آن را در رشد و

(آسیب‌شناسی سازمان نظارت رسمی در پیش‌گیری فساد مالی در...)

پیش‌رفت کل نظام امر مهم دانسته و از خود انعطاف نشان می‌دهد؛ اما برعکس، نهادهایی که سازمان نظارت را نه هم‌کار بل که به‌عنوان رقیب پنداشته تذکر و پیش‌نهاد این دست‌گاه را مانع خواسته‌ها و امیال خود دانسته، اصالت را به خود داده و به دست‌گاه نظارت یک مأموریت فرعی می‌دهد؛ و چنین می‌پندارد که نقد دست‌گاه مذکور جنبه فردی داشته نه اصلاحی، و سرانجام در برابر این دست‌گاه از خود مقاومت نشان می‌دهد.

در مجموع، هراندازه در یک جامعه میزان تحصیلات کم باشد، به همان میزان در برابر فساد مالی و اداری ساکت و خاموش بوده، و در برابر آن بی‌تفاوت خواهد بود. هم‌چنین جامعه‌یی که از میزان سواد بالایی برخوردار است، کم‌تر مرتکب فساد مالی می‌شود. در یک تحقیق انجام‌شده نشان می‌دهد که نیروهای با تحصیلات بالا به میزان کم‌تری نسبت به کارگزارانی که از سطح پایین سواد برخوردار بودند، به فساد مالی رغبت نشان می‌دادند. نتیجه برآمده از این تحقیق این است که: «هرچه تحصیلات بالاتر باشد، نگرش فرد بر خلاف منفی‌تر می‌گردد» (اسماعیلی و سیف‌زاده، ۱۳۹۴: ۸۱). هم‌چنین در همین تحقیق آمده که: «موافق‌ترین نگرش به رفتار بزه‌کارانه مربوط به افرادی است که تحصیلات آن‌ها در حد ابتدایی است» (همان: ۸۲). افغانستان جامعه‌یی است که میزان سواد در آن کم‌تر است، و رغبت به فساد مالی در آن بیش‌تر است؛ هم‌چنین اثر و کارایی نظارت در این کشور بازدهی کم‌تری دارد.

مهم‌ترین دلیل کم‌کاری، تخلف و در کل قانون‌گریزی در کشورهای درحال توسعه و به‌خصوص جامعه افغانستان این است، که شهروندان در این جوامع به اصطلاح یوسف ترابی، نویسنده مقاله «موانع فرهنگی و اجتماعی نظارت کارآمد»، چنین فکر می‌کنند، که «پاداش و مزایای عدم اطاعت و عدم التزام به قانون را بیش‌تر از خسارت ناشی از آن قلم‌داد می‌کنند» (۱۳۸۹: ۲۵۶)؛ به این معنا که جوامع درحال توسعه، خسارت‌های ناشی از قانون‌شکنی را ناچیز شمرده، در عوض مزیت و پاداش‌هایی که از قانون‌شکنی و یا فساد به دست می‌آید را بیش‌تر می‌پندارند.

در کل کشورهای جهان سوم و درحال توسعه، به دلیل پایین بودن میزان سواد و یا کافی نبودن تحصیلات در میان مردم، در درک خسارت‌های ناشی از تخلف قانون عاجز اند. برعکس، شهروندان کشورهای جهان اول، نسبت به قانون حساس بوده و تخلف از قانون را نوعی زیان و خسارت جبران‌ناپذیر برای خود و کشورشان تلقی می‌کنند.

مضافاً، این که فاصله‌گیری کارگزاران سازمان نظارت، هم‌چنین دست‌گاه اجرایی از ارزش‌های معنوی و اخلاقی، ضعف وجدان کاری و عدم انضباط اجتماعی، پایین بودن سطح سواد، غلبه فرهنگ قدرت‌طلبی، خودخواهی، برتری‌جویی، زیاده‌خواهی و ثروت‌اندوزی و فاصله‌گرفتن از قانون و قانون‌مداری، ایجاد فرهنگ اشرافی‌گری و مصرف‌گرایی و زنده‌گی تجملاتی، ضعف ایمان به خدا و

از بین رفتن تقوای الهی همه دست به هم داده، زمینه ارتکاب فساد مالی را در جامعه افزایش می‌دهد (خدمتی، ۱۳۹۳: ۱۴۱).

۲-۵-۷. فقدان نظارت جمعی (امر به معروف و نهی از منکر)

فقدان نظارت اجتماعی یکی از متغیرهای کم‌کاری، یا فساد مالی در ایران و افغانستان است. هر چند این عامل، یک عامل سلبی است و مثل بسیاری از عوامل سلبی هم‌چنین می‌تواند نقش پُررنگ در بروز یا محو فساد مالی داشته باشد. فقدان نظارت اجتماعی در واقع اثر کنترل سازمان نظارتی را کم می‌کند. سازمان نظارت بدون هم‌کاری مردم در امر مبارزه با فساد مالی کم‌تر موفق است. همان‌طور که نهادهای اطلاعاتی هر کشور در بخش امنیت با هم‌کاری مردم موفق‌تر است، هم‌چنین سازمان نظارتی در بخش نظارت بر فساد مالی با هم‌کاری و نظارت مردم در امر مبارزه با فساد مالی هم موفق‌تر خواهد بود. عکس قضیه نیز صادق است، و در صورت فقدان نظارت اجتماعی سازمان نظارت در امر مبارزه با فساد مالی، موفقیت لازم و کافی را نخواهد داشت.

نظارت اجتماعی، که در فرهنگ دینی ما از آن امر به معروف و نهی از منکر یاد می‌شود، نقش مؤثری در جلوگیری از ناهنجاری‌های اجتماعی دارد. باتوجه به این‌که ملت ایران و افغانستان به شدت دین‌مدار بوده و دین نقش محوری در روی‌کرد اتباع دو کشور دارد، امر به معروف و نهی از منکر (نظارت همه بر همه) به‌عنوان وظیفه دینی، مسؤولیت سنگین را بر دوش مردم مسلمان دو کشور می‌گذارد؛ بنابراین، امر به معروف و نهی از منکر تنها یک وظیفه دینی است، که یک رسالت اجتماعی است، و هر فردی در جامعه هنگام برخورد با کژی‌ها و انحراف‌ها می‌بایست تذکر و امر به معروف و نهی از منکر را به‌عنوان وظیفه دینی، رسالت و مسؤولیت جمعی در نظر گرفته و به آن مبادرت نماید. باتوجه به این‌که انسان هم‌واره در معرض نفس اماره قرار دارد، اگر نظارت همه‌گانی کم‌رنگ گردد، و این وظیفه به‌درستی انجام نگیرد، جامعه زمینه جولان نفس اماره را نامساعد ساخته، سرانجام خود نیز مبتلا و گرفتار عواقب سهل‌انگاری و نادیده‌گرفتن کژی‌ها خواهد شد. برخی چنین می‌پندارند که فریضه امر به معروف و نهی از منکر تنها وظیفه دولت بوده و از عهده مردم خارج است. این پندار به هیچ وجه وجاهت ندارد؛ زیرا مخاطب امر به معروف و نهی از منکر عام بوده، منحصر به نهاد دولتی و یا غیر دولتی نیست؛ در آیه شریفه‌یی که مربوط به امر به معروف و نهی از منکر است، همین معنای عام استنباط می‌شود. خداوند متعال می‌فرماید: «وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ / باید در میان شما یک امت و یک جمعیت کارش امر به معروف و نهی از منکر باشد؛ تنها چنین امتی که کارش دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر باشد، می‌تواند رست‌گار و سعادت‌مند باشد» (آل عمران: ۱۰۴).

حدیث مشهوری از پیام‌بر اکرم (ص) در این باب است، که همه امت اسلامی را حافظ و مسؤول دانسته‌اند. پیام‌بر عظیم‌الشان اسلام فرموده است: «كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ / شما امت اسلامی حافظ و مسؤول نسبت به هم‌دیگر هستید» (سیوطی، ۲۰۰۸: ۹۳). این حدیث یک‌نوع تعهد و مسؤولیت مشترک برای همه مسلمانان ایجاد می‌کند و متذکر می‌گردد، که همه مردم در برابر جامعه، مردم و امور خود مسؤول هستند.

۲-۵-۸. فاصله‌گرفتن از ارزش‌های معنوی و اخلاقی در سازمان نظارت

افغانستان کشوری است که تقریباً ۹۹ درصد جمعیت آن مسلمان هستند. مردمی متدین، اهل نماز و روزه هستند. هیچ شهری در دنیا به اندازه کابل نیست که صبح و شب از گوشه و کنار آن صدای اذان بلند نگردد، باین وجود، اما متأسفانه در حاکمیت نظام پیشین به ندرت می‌شد مردمی و یا شهری را یافت که به اندازه مردم افغانستان و شهر کابل غرق در فساد مالی و اداری بوده باشند. براساس آمار سازمان شفافیت بین‌المللی افغانستان در سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲ جزء چهار فاسدترین کشورهای جهان شناخته شد (www.transparency.org). باوجود این که مردم افغانستان عموماً اهل نماز و روزه هستند، اما فساد مالی و اداری در این کشور بی‌داد می‌نمود.

دردمندان باید اعتراف نمود، که بخش عظیمی از مشکلات افغانستان فعلی، ناشی از تلاش برای دورنگه‌داشتن ساکنان این دیار از اصالت انسانی و ارزش‌های معنوی و غرق‌شدن در فساد مالی در حاکمیت بیست‌ساله دموکراسی ناقص در این سرزمین است. در ظاهر همه مسؤولان نظام تظاهر به دین‌داری نموده و خود را مسلمان و متعهد نشان می‌دادند، اما در ورای آن همین مسؤولان در منتهای فساد و بی‌اخلاقی افتادند، که تمام افتخارات گذشته ما را هم زیر سؤال بردند.

ایران هم به‌عنوان یک کشور مسلمان نیز وضعیت مطلوبی ندارد، درحال حاضر گرانی و تورم، مردم ایران را شدیداً متأثر ساخته، که این وضع زیننده کشوری که سرشار از منابع غنی است، نیست. دلیل‌اش هم فاصله‌گرفتن مسؤولان از اخلاق و غرق‌شدن در دامن فساد مالی و اداری است. هرچند گاهی در اخبار می‌شنویم که چندین میلیارد تومان یک مرتبه از بانک‌ها به سرقت می‌رود. بخشی از این مشکلات ناشی از فاصله‌گیری مقامات و مسؤولان نظام، به‌خصوص مسؤولان ناظر از معنویت و ارزش‌های اصیل اسلامی است. چون، اگر مسؤول ناظر وظیفه انسانی و الهی خود را به درستی انجام دهد، چنین اتفاقاتی نباید رخ بدهد. این که هر از گاهی پول‌های کلان مردم و بیت‌المال اختلاس می‌گردد، نشان از مشکلات در سازمان نظارت است، که یکی از این مشکلات فاصله‌گیری مسؤولان ناظر از ارزش‌های معنوی است. مؤمن واقعی از حقوق مردم و بیت‌المال با تمام تلاش دفاع می‌کند، چرا که در برابر خداوند و مخلوقش پاسخگو است؛ اما اگر ناظری چنین احساسی نداشته باشد به

راحتی از مسؤولیت شانه خالی نموده و زمینه اختلاس را برای افراد سودجو فراهم می‌سازد. این وضع خود معلول فساد و فاصله‌گرفتن برخی مسؤولان از ارزش‌های عالی انسانی و معنوی است.

۲-۵-۹. عدم صداقت و اراده جدی در سازمان نظارت

یکی از خصوصیت‌های مدیران موفق، چه در مدیریت اداره، چه در کنترل و نظارت بر اداره، یگانگی و وحدت با جامعه است؛ اما مدیرانی که بین خود و مراجعه‌کنندگان شان عارضه متفاوت بودن «ما» و «آن‌ها» را جلوه کنند، خود را با دیگران متفاوت می‌بینند. این نوع نگرش بر رفتار و تصمیمات آنان اثر منفی گذاشته و چه بسا تصمیم درست و منطقی را در راستای اصلاح جامعه اتخاذ نکنند. در نتیجه به مرور زمان جامعه را نسبت به سازمان بدبین ساخته و اعتماد مردم را از سازمان سلب کند (الوانی، ۱۳۸۸: ۴۳۶). مدیران سازمان نظارت به‌منظور ایجاد یگانگی و وحدت باید عمیقاً درک کنند، که شهروندان هم‌سایه آنان نیستند، بل که جزء آن‌ها و پیوسته با «آن‌ها» هستند، و باید چنین بیندیشند که اگر آن‌ها در نتیجه فساد و کم‌کاری بوروکرات آسیب ببینند همه «ما» آسیب خواهیم دید؛ یا اگر چنان که احساس کنند که مخاطرات کوچک و اندک به جامعه آسیب می‌رسانند، آن را بزرگ پنداشته و مجدانه بکوشند تا آن را دفع نمایند. صداقت و صراحت با جامعه به‌ترین پالیسی و شیوه مدیریت است، و پنهان‌کاری، بدترین استراتژی است؛ به‌رحال، روزی ممکن است فساد برملا شود و در صورتی که سازمان‌ها، به‌خصوص سازمان نظارت مسائل را از مردم خود پنهان کرده باشند، فرایند کار بدبینی و بی‌اعتمادی و از بین رفتن سرمایه اجتماعی است؛ از این‌رو، مدیران سازمان اگر می‌خواهند موضوعی را نهفته و سری نگه‌دارند از خود بپرسند، که اگر روزی مردم خود به آن دست یابند چه عکس‌العمل‌هایی را به همراه خواهند داشت و چه زیان‌هایی را از جهت اعتبار به سازمان به‌وجود خواهند آورد. مدیران با پاسخ‌های فرضی به سؤال فوق به این نتیجه خواهند رسید، که خشم و بی‌اعتمادی ناشی از آشکار شدن واقعیت‌ها هزینه‌ی به مراتب بیش‌تر از پنهان کردن مسائل به دوش سازمان و دولت خواهد گذاشت (همان: ۴۳۷)؛ بنابراین، عدم صداقت و عدم شفافیت و پنهان‌کاری، پیامد بدی برای جامعه دارد و در صورتی که سازمان نظارت صداقت نداشته باشد در امر مبارزه با فساد مالی موفق نخواهد بود.

۲-۵-۱۱. عدم استقلال سازمان نظارتی

سازمان نظارت می‌بایست یک سازمان مستقل باشد؛ ولی اعضای شورای عالی حاکمیت قانون در افغانستان عمدتاً از اعضای قوه اجرائیه ترکیب یافته بود و در بسیاری از موارد، خود همین اعضا و یا دست‌گانه‌های مربوط به این‌ها متهم به فساد بوده‌اند. سازمان نظارتی بی‌مؤفق است، که استقلال

آسیب‌شناسی سازمان نظارت رسمی در پیش‌گیری فساد مالی در... (عالمی)

کافی داشته باشد؛ چنان‌چه سازمان نظارت مثل شورای عالی حاکمیت قانون مربوط به افغانستان، زیر نظر قوه مجریه باشد و یا عمده اعضای آن را قوه اجرائیه تشکیل دهد، استقلالش زیر سؤال رفته و کارآیی لازم را از دست می‌دهد. دلیل عمده عدم توفیق چنین سازمان‌هایی در افغانستان این است که سازمان نظارت در این کشور استقلال و اختیار لازم را ندارد؛ به همین دلیل هم در امر مبارزه با فساد چندان موفقیت نداشتند. در کل سازمان‌های نظارتی در افغانستان استقلال لازم را نداشتند، و همین امر در عقیم‌ماندن تلاش‌های مبارزه علیه فساد مؤثر بوده است. در ایران هم هرچند که سازمان‌های نظارتی که مربوط به قوه مقننه و یا قضائیه است، تا حدودی مستقل از قوه مجریه بوده، اما این استقلال کافی نیست؛ از این‌رو، سازمان نظارت باید مستقل و دارای صلاحیت لازم باشد، که بتواند در امر مبارزه با فساد مالی گام‌های اساسی را بردارد؛ شبیه سازمان‌های نظارتی که در کشورهای منطقه مثل هنگ‌کنگ و مالزی است. بر این اساس، تا زمانی که واحدهای نظارتی در ممالکی مثل ایران و افغانستان، مستقل، مقتدر و باصلاحیت نباشد، نباید انتظار موفقیت و کارآیی را از این نهادها داشته باشیم؛ چون که ساختار واحدهای نظارتی غیر مستقل، وابسته، ضعیف، بی‌صلاحیت اند و به‌طور طبیعی توانایی اصلاح مفاسد مالی ندارند؛ بنابراین، یکی از آسیب‌های سازمان نظارتی در افغانستان و ایران عدم استقلال این سازمان‌هاست.

۳. نتیجه‌گیری

عدم موفقیت سازمان نظارت در هر کشور، من جمله ایران و افغانستان، متأثر از عوامل مستقیم و غیر مستقیم است. عوامل مستقیم شامل: عدم صلاحیت و اقتدار لازم مسؤولان ناظر، فساد استخدامی در سازمان نظارت، استقلال سازمان‌های نظارتی، عوامل فرهنگی، عدم توجه به روی‌کرد امر به معروف و نهی از منکر، معیاری نبودن مدیران ناظر و... (که در این نوشتار به بحث گرفته شد). عوامل غیرمستقیم در برگیرنده عوامل رانت‌جویی، عدم هم‌کاری سازمان قضایی با سازمان نظارت، ضعف سیستم قضایی، ناکافی بودن حقوق کارمندان، کمک‌های خارجی و... است. همه این عوامل کم‌وبیش و باتوجه به فرهنگ خاص هر ملت در عدم موفقیت سازمان نظارت در پیش‌گیری از فساد مالی اثرگذار است.


باتوجه به این مطالعه، کاستی‌های مختلفی در سیستم سازمان نظارتی در کنار چالش‌های موجود در قوانین مربوط وجود دارند. این کاستی‌ها در برخی موارد برای ایران و افغانستان مشترک است. در برخی موارد کاستی‌ها و مشکلات خاص در سیستم نظارتی دو کشور وجود دارد. این اصلاحات نیازمند اصلاحات فرهنگی، نهادی، ساختاری، سازمانی و قانونی است. در برخی موارد نیازمند اصلاحات زیربنایی و در برخی موارد اصلاحات روبنایی می‌باشد. از نظر زمانی در بعضی موارد به

اصلاحات طولانی مدت و در برخی موارد نیازمند تغییرات و اصلاحات کوتاه مدت می باشد، اما در مجموع همه این موارد قابل کنترل و اصلاحات مادی و معنوی می باشد. با توجه به این نکات روشن می شود که نظارت بر مفاسد مالی نه تنها یک فرایند اقتصادی می باشد، که در عین حال یک فرایند نسبتاً دشوار اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نیز هست؛ بدون توجه به این ابعاد اصلاحات نظارت بر مفاسد مالی در برخی موارد غیر ممکن می باشد. باین وجود، اما در افغانستان پس از تغییر نظام فرصتی مناسب پیش آمده تا با مطالعه معایب سیستم سازمان نظارتی در نظام پیشین، رویکرد اصلاحی نوینی را در این زمینه ایجاد و قاعده بازی مناسب را در دستور کار قرار دهند.


در مجموع امکانات و ظرفیت های دو کشور در برخی موارد به عنوان یک مانع اصلاحات اساسی و عمیق می باشد؛ به عنوان مثال فرهنگ سازی یک فرایند طولانی مدت و دشوار است. باین وجود، اما گسترش تحقیقات علمی عمیق در زمینه های مختلف اقتصادی، جامعه شناسی، فقهی، حقوقی و فرهنگی و هم چنان بستر سازی مناسب در راستای استفاده از تکنالوژی روز می تواند کلید موفقیت در امر نظارت درست در بُعد شناخت آسیب های سازمان نظارتی باشد.

ORCID

M.Ebrahim masoun

 <https://orcid.org/0009-0006-4294-1951>

Seyed Mohammad

 <https://orcid.org/0000-0002-1955-1895>

Mirkhalili

سرچشمه ها

۱. قرآن کریم.
۲. آذرنوش، آذرتاش. (۱۳۸۲). فرهنگ معاصر عربی و فارسی. تهران: نشر نی.
۳. ابراهیمی، شهرام. (۱۳۹۰). جرم شناسی پیش گیری. ج ۱. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۴. اسماعیلی، رضا؛ سیف زاده، علی. (۱۳۹۴). «ادارک از فساد اداری و عوامل مؤثر بر آن». ایران: مجله دانش ارزیابی. ۷ (پ ۲۵).
۵. الوانی، سید مهدی. (۱۳۸۸). مدیریت عمومی. ج ۳۷. نشر نی.
۶. امیرکاو، سعید. (۱۳۹۳). «نظارت اجتماعی در اسلام». ایران: مجله مبانی فقهی حقوق اسلامی (پژوهش نامه فقه و حقوق اسلامی). ۷ (۱۴)، ۹-۳۴. SID. <https://sid.ir/paper/212147/fa>
۷. پیروز، علی آقا و هم کاران. (۱۳۸۴). مدیریت در اسلام. قم: پژوهش گاه حوزه و دانش گاه.
۸. ترابی، یوسف. (۱۳۸۹). «موانع فرهنگی و اجتماعی نظارت کارآمد». مجموعه مقالات نخستین همایش علمی - تخصصی نظارت همه گانی شهرداری تهران. شماره ۲۰.
۹. جعفری، علیرضا. (۱۳۹۴). فساد اداری و مالی در نظام بانکی. تهران: انتشارات جنگل.

۱۰. خدمتی، ابوطالب. (۱۳۹۳). **مبارزه با فساد اداری با روی‌کرد اسلام**. قم: نشر پژوهش‌گاه حوزه و دانش‌گاه.
۱۱. خضری، محمد. (۱۳۸۷). «**آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران**». ایران: فصل‌نامه مطالعات راهبردی. ۱۱(۴۲): ۸۱۳-۸۲۶. https://quarterly.risstudies.org/article_925.html
۱۲. دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۷۳). **لغت‌نامه دهخدا**. تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانش‌گاه.
۱۳. سجادی، حمید؛ متقی، ابراهیم. (۱۳۹۳). «**آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران**». ایران: مجله دانش سیاسی، ۱۰(۲ (پیاپی ۲۰)). ۳۷-۶۱. SID. <https://sid.ir/paper/134564/fa>
۱۴. سیوطی، جلال‌الدین. (۲۰۰۸م). **جامع‌الصغیر**. لبنان: بیروت. دارالفکر للطباعة و النشر و التوزیع.
۱۵. شایان‌مهر، علیرضا. (۱۳۷۷). **دائرة‌المعارف علوم اجتماعی** (کتاب اول). تهران: سازمان انتشارات کیهان.
۱۶. صالحی، غلام‌رضا ذاکر. (۱۳۹۱). **راه‌بردهای مبارزه با فساد اداری**. تهران: انتشارات جنگل. عباس‌زادگان، محمد. (۱۳۸۳). **فساد اداری**. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۱۷. صنایع محمد، موحد نسب حامد. (۱۳۹۴). «**جایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری**». ایران: مجله دانش ارزیابی. ۷(۲۵). magiran.com/p1513339
۱۸. فیروزآبادی، مجدالدین محمد ابن یعقوب. (۱۳۸۸). **القاموس المحيط**. ج ۲. بیروت: دار العلم.
۱۹. قاضی، ابوالفضل. (۱۳۶۸). **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**. ج ۱. تهران: دانش‌گاه تهران.
۲۰. گولد، جولوس؛ ویلیام، ل، کولب. (۱۳۷۶). **فرهنگ علوم اجتماعی**. ویراستار محمد جواد زاهدی. تهران: مازیار.
۲۱. مرتضایی، سید احمد. (۱۳۹۲). **مبانی و سازکار نظارت در حکومت اسلامی**. قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
۲۲. ملک‌افضلی، محسن. (۱۳۸۲). **نظارت و نهادهای نظارتی**. تهران: پژوهش‌گاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۲۳. میرزائی، خلیل. (۱۳۹۳). **فرهنگ توصیفی علوم اجتماعی**. تهران: نشر فوزان.
۲۴. یوناما. (ثور ۱۳۹۵). **هیئت معاونت سازمان ملل متحد در افغانستان**. مبارزه افغانستان در برابر فساد. میدان نبرد دیگر.

References

1. Holy Quran.(Arabic)
 2. Azarnoosh, Azartash. (2003). Contemporary Arabic and Persian culture. Tehran: Ney Publishing.(in Persian)
 3. Ebrahimi, Shahram. (2011). Preventive criminology. C1. Tehran: Mizan Legal Foundation. (in Persian)
-
-

4. Ismaili, Reza; Seifzadeh, Ali. (2014). "Awareness of administrative corruption and factors affecting it". Iran: Evaluation Knowledge Magazine. 7 (P25). (in Persian)
5. Alwani, Seyyed Mehdi. (2009). public Management. Ch37. Ni publication. (in Persian)
6. Amirkaveh, Saeed. (2013). "Social control in Islam". Iran: Islamic Jurisprudence Fundamentals Journal (Research on Islamic jurisprudence and law). 7(14), 9-34. SID. <https://sid.ir/paper/212147/fa>(in Persian)
7. Pirouz, Ali Agha and colleagues. (2005). Management in Islam. Qom: Research Center and University. (in Persian)
8. Turabi, Yusuf. (2010). "Cultural and social barriers to effective supervision". Proceedings of the first scientific-specialist conference on public supervision of Tehran Municipality. Number 20. (in Persian)
9. Jafari, Alireza. (2014). Administrative and financial corruption in the banking system. Tehran: Jungle Publications. The(in Persian)
10. Khemati, Abu Talib. (2014). Fighting administrative corruption with the approach of Islam. Qom: Publishing House and University Research Center. (in Persian)
11. Khazri, Mohammad. (2008). "Pathology of the methods of fighting administrative corruption in Iran". Iran: Strategic Studies Quarterly. 11(42). 813-826. https://quarterly.risstudies.org/article_925.html(in Persian)
12. Dekhoda, Ali Akbar. (1994). Dekhoda dictionary. Tehran: University Publishing and Printing Institute. (in Persian)
13. Sajjadi, Hamid; Motaghi, Ibrahim. (2013). "Pathology of monitoring and control feasibility in Iran's development programs". Iran: Journal of Political Science, 10(2 (20)). 37-61. SID. <https://sid.ir/paper/134564/fa>. (in Persian)
14. Siyuti, Jalaluddin. (2008). Jame al-Saghir Lebanon: Beirut. Dar al-Fakr for printing and publishing and distribution. (in Persian)
15. Shayan Mehr, Alireza. (1998). Encyclopedia of Social Sciences (Book 1). Tehran: Kayhan Publishing Organization. (in Persian)
16. Salehi, Gholamreza Zakir. (2012). Strategies to fight against administrative corruption. Tehran: Jungle Publications. . Abbaszadegan, Mohammad. (2004). Administrative corruption. Tehran: Cultural Research Office. (in Persian)
17. Mohammad Industries, Mohed Nasab Hamed. (2015). "The position and role of supervision and inspection in promoting administrative health and fighting administrative corruption". Iran: Evaluation Knowledge Magazine. 7(25). magiran.com/p1513339(in Persian)
18. Firouzabadi, Majaduddin Mohammad Ibn Yaqub. (2008). Encyclopaedia of the environment. C2. Beirut: Dar Al Alam. (in Persian)
19. Judge, Abulfazl. (1989). Fundamental rights and political institutions. C1. Tehran: University of Tehran. (in Persian)
20. Gould, Julius; William, L, Kolb. (1997). Social science culture. Editor Mohammad Javad Zahedi. Tehran: Maziar. (in Persian)
21. Mortezaei, Seyyed Ahmed. (2013). Fundamentals and mechanisms of supervision in Islamic government. Qom: Imam Khomeini Educational and Research Institute(in Persian)
22. Malik Afzali, Mohsen. (2003). Supervision and regulatory bodies. Tehran: Research Institute of Islamic Culture and Thought. (in Persian)
23. Mirzai, Khalil. (2014). Descriptive culture of social sciences. Tehran: Fujan Publishing. (in Persian)
24. UNAMA. (Thurs 2015). United Nations Deputy Mission in Afghanistan. Afghanistan's fight against corruption. Another battlefield. (in Persian)