

د ادارى فساد پر وړاندې د څارنې او ارزونې

خپلواکه او گډه کمیټه



کمیټه مستقل مشترک نظارت و ارزیابی

مبارزه با فساد اداری

**Independent Joint Anti-Corruption Monitoring  
and Evaluation Committee**

گزارش تضاد منافع

قوس ۱۳۹۶

## ۱. مقدمه

این نوشتار در پی آنست که فساد و بطور مشخص «تضاد منافع» مقامات عالی رتبه دولتی را در سیستم تدارکات مورد مطالعه قرار دهد. زیرا سیستم تدارکات، به دلیل مقدار زیادی از پول و فرصت های مالی که در این بخش وجود دارند، یکی از آسیب پذیر ترین سکتور های دولتی در مقابل فساد، می باشد.<sup>۱</sup> ماهیت «دولت-محوری» اقتصاد افغانستان، تدارکات را خیلی حساس ساخته و بالای زندگی میلیون ها شهروندی که به آن اتکا دارند، به نحو مستقیم و یا غیرمستقیم تاثیر گذار اند. براساس گفته یکی از مقامات تدارکاتی، مصارف تدارکاتی افغانستان؛ ۱۵٪ فیصد از عواید ناخالص داخلی<sup>۳</sup> کشور را تشکیل میدهد. با توجه به اقتصاد شکننده و گسترده گی فساد اداری، بیش از هر کشور دیگر، باید حکومت افغانستان این حوزه را جدی گرفت و شفافیت را تامین کرد.

از آنجاییکه، تدارکات افغانستان در مقابل فساد آسیب پذیر بوده است، رئیس جمهور غنی اخیرا تصمیم گرفته است که با ایجاد « اداره تدارکات ملی» در اداره امور سیستم تدارکات افغانستان را متمرکز سازد که امید میرود این ابتکار سبب تامین شفافیت در تدارکات افغانستان گردد. حالآنکه، از دیدگاه مسولین بانک جهانی و سازمان بین المللی پول، این رویکرد، یعنی «متمرکز سازی»<sup>۴</sup> سیستم تدارکاتی نیز در مقابل فساد، ولو در شرایطی که امروز کارکنان تدارکاتی فاسد نباشند، آسیب پذیر بوده و هیچ ضمانتی وجود ندارند که کارکنان تدارکاتی آینده، بطور شفاف وظایف تدارکاتی شان را در این سیستم انجام دهند. به رغم آنهم، در یک کشوری که متخصصین محدود تدارکاتی وجود دارند، این بهترین شیوه است تا از ظرفیت محدود، استفاده بهینه صورت بگیرد.

## ۱.۱. پس زمینه

### • تعریف تضاد منافع

اصطلاح «تضاد منافع»<sup>۵</sup> مفهوم گسترده و تاحدودی هم بحث برانگیز است. براساس تعریف «سازمان توسعه و همکاری اقتصادی»<sup>۶</sup>، تضاد منافع به «وضعیتی اطلاق می شود که در آن تضاد میان منافع شخصی و وظیفه رسمی که در آن مقامات عامه فرصت تامین منافع شخصی را دارند، بطور نامناسب اجرای وظایف و مسولیت های رسمی شانرا متاثر سازند.» سازمان بین المللی شفافیت تضاد منافع را «وضعیتی دانسته است که در آن فرد و یا نهادی که وی در آن کار می کند، خواه موسسه جامعه مدنی، رسانه، تشبث خصوصی و یا حکومت، در

<sup>۱</sup> براساس گزارش سازمان بین المللی شفافیت، حد اوسط مصارف تدارکاتی در سراسر جهان، سالانه بین ۱۳ الی ۲۰ درصد از عواید ناخالص داخلی<sup>۱</sup> کشورها، تخمین شده است. یعنی، سالانه حد اوسط، حدود ۹.۵ تریلیون دالر آمریکایی از وجوه عامه<sup>۱</sup> از طریق حکومت ها در بخش تدارکات به مصرف می رسند. براساس آمار سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، از این میان، حدود ۲۰ الی ۲۵ درصد از بودجه تدارکات سالانه به دلیل فساد به هدر می رود که مبلغ آن در حدود ۲ تریلیون دالر محاسبه شده است. به همین سیاق، محاسبه و برآوردی را که کمیسیون اروپایی انجام داده است، تنها در میان کشورهای عضو، سالانه حدود ۱۶۳ میلیارد دالر آمریکایی (معادل ۱۲۰ میلیارد یورو) به دلیل فساد اداری به هدر می رود که این مقدار، با بودجه سالانه اتحادیه اروپا بسیار اندک تفاوت می کند.

<sup>۲</sup> State-Centric

<sup>۳</sup> GDP

<sup>۴</sup> Centralization

<sup>۵</sup> Conflict of interest

<sup>۶</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

حالتی قرار گیرد که میان وظایف و تقاضاهایی که از وظیفه رسمی او توقع می رود با منافع شخصی، یکی را انتخاب نماید». یعنی، هرگاه شخصی که در این حالت قرار می گیرد، منافع شخصی خویش را بر وظیفه رسمی ترجیح دهد، تضاد منافع صورت گرفته است. به عبارت ساده تر می توان گفت، هرگاه کارمند یک اداره و یا مقام عالی رتبه از صلاحیت رسمی و قانونی خویش در جهت منافع شخصی خود استفاده کند و از آن سود شخصی حاصل نماید، به آن تضاد منافع اطلاق می شود. این تعریف خیلی گسترده می نماید و حوزه های مختلف را شامل می شود. اما آنچه از تضاد منافع در بخش تدارکات منظور ماست، همانست که در اسناد تقنینی تدارکاتی افغانستان تعریف گردیده است. «تضاد منافع: حالتی که شخصی یا تجارتي یک شخص نتایج معاملات تجارتي را به نسبت عدم اظهار همچون منافع، تحت تاثیر قرار دهد. بطور مثال داوطلبان هرگز نباید در تهیه شرطنامه یا ارزیابی شامل ساخته شوند (واژه نامه اصطلاحات تدارکاتی). در افغانستان، دو بخش شديدا و بسیار بطور گسترده از تضاد منافع آسیب پذیر است؛ یکی پروسه استخدام و دیگری هم بخش تدارکات. بخش تدارکات را بطور اجمالی در این نوشتار به بررسی می گیریم.

### • تضاد منافع در افغانستان

گزارش ها و منابع غیررسمی نشان میدهد که سیستم تدارکات کشور در یک دهه گذشته نه تنها شفاف نبوده، بلکه حیف و میل های گسترده یی نیز از طریق آن صورت گرفته است. اکثریت مقامات عالی رتبه دولتی از طریق کمپنی های که بطور مستقیم و یا غیرمستقیم به آنها تعلق داشتند، با استفاده از موقف رسمی و نفوذ سیاسی شان در گرفتن قراردادهای همه دست بالا تر داشتند (تضاد منافع). چنانچه در یک مورد، حامد کرزی، رئیس جمهور پیشین افغانستان از نهادهای ذیربط خواست تا بعد از این: «هیچ قرارداد مالی با نزدیکان مقامات دولتی افغان امضا نشود».

باری، نجیب الله اوژن وزیر پیشین فوایدعامه، حقیقتی دیگری را افشاد کرد: اکثریت «شرکت هایی که در افغانستان راجستر شده اند، یکی شان واقعی نیست..... در حال حاضر یک فامیل ۸ شرکت دارد<sup>۱</sup>». بدین ترتیب، به نظر می رسد که فساد و تضاد منافع در سیستم تدارکات خیلی عمیق تر از آن چیزی بوده که تصور می شود و همچنان، وجوه که از این طریق به هدر رفته است اگر بگویم به میلیاردها دالر می رسد، مبالغه نخواهد بود. چنانچه یکی از مسولین اداره عالی مبارزه علیه فساداداری گفته است که اگر «بگویم در طول ده سال چقدر پول در افغانستان رشوه گرفته و یا اختلاس شده، شاید این رقم را در کمپیوترها هم محاسبه کرده نتوانیم<sup>۲</sup>». این گفته اگرچه مبالغه آمیز می نماید، ولی واقعیت نیز این است که فساد و حیل و میل های گسترده، بخصوص در بخش تدارکات انجام شده است.

### III. چالش های تحقیق

مطالعه تضاد منافع آنها «تضاد منافع مقامات عالی رتبه دولتی»، به چند دلیل کار بسیار دشوار به نظر می رسد. نخست، تضاد منافع به باور کارکنان تدارکاتی چیزی نیست که اسناد و شواهد کافی برای ثبوت آن وجود داشته باشند. ثانیاً، با توجه به مافیایی شدن تدارکات

<sup>1</sup> <http://www.jomhornews.com/prtcpqxq1.2bq0s8laa2.html>

<sup>2</sup> <http://bokhdinews.af/social/14062>

در کشور، ادارات از شریک ساختن اسناد و شواهد خود داری می ورزند. سوم، مطالعه تضاد منافع در بخش تدارکات بسیار گسترده است؛ زیرا تمام وزارت خانه ها و ادارات بودجوی از خود واحد تدارکاتی<sup>۱</sup> جداگانه دارند. چهارم، پراکندگی و انارشیزم که در گرفتن قراردادها وجود دارند؛ مثلا، قراردادها با استفاده از شرکت های خصوصی ثبت آیسا صورت می گیرند، از طریق انجوهای ثبت وزارت اقتصاد و همچنان از طریق نهادهای سکتوری که در هر وزارت خانه جداگانه ثبت می شوند، نیز صورت می گیرند. برای اینکه تشخیص نماییم که کدام مقام عالی رتبه دولتی موسس و مالک کدام شرکت و یا انجواست؟ باید بیش از (۱۵۰۰۰۰) یک صدپنجاه هزار شرکت ثبت وزارت تجارت و صنایع که (۴۲۰۰۰) هزار شرکت ثبت آیسا هم شامل آن می باشد، حدود (۲۰۰۰) هزار انجوی ثبت وزارت اقتصاد، بیش از (۴۰۰۰) هزار نهاد اجتماعی-فرهنگی ثبت وزارت عدلیه و سایر نهادهای سکتوری که متناسب به ماهیت کاری هر وزارت ثبت می شوند، را جداگانه مطالعه نماییم که این کار نیز دشوار است. و آخرین چالش تحقیق این بوده است که مقامات عالی رتبه دولتی اکثر شرکت های خصوصی و یا انجوهایی را که ثبت می نمایند به نام خود ثبت نمی کنند و این دشواری تحقیق را به این دلیل افزوده است که از میان بیشتر از (۱۵۰۰۰۰) هزار نهاد/شرکت، چگونه بفهمیم که کدام شرکت به کدام مقام عالی رتبه تعلق دارد؟ آنهم در وضعیتی که ادارات دولتی در شریک ساختن اسناد، شواهد و حقایق همکار نباشند.

#### IV. چارچوب حقوقی

##### • قانون اساسی و دیگر قوانین ذیربط

قانون اساسی افغانستان بطور غیر مستقیم به موضوع تضاد منافع پرداخته است. در ماده یکصد و پنجاه و یکم آن آمده است که « رئیس جمهور، معاونین رئیس جمهور، وزراء، رئیس و اعضای ستره محکمه، لوی سارنوال، روسای بانک مرکزی و امنیت ملی، والیان و شاروالها در مدت تصدی وظیفه نمی توانند هیچ معامله انتفاعی را با دولت انجام دهند».

«استراتژی و طرز العمل اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری» تعریفی را که از فساد در دست میدهد، با اندکی تفاوت، همان چیزی است که ما در فوق از آن به عنوان تضاد منافع تعبیر نمودیم. در این استراتژی فساد اداری به معنی سوء استفاده دارایی های عامه برای منفعت های شخصی تعریف شده است. اگر این تعریف از فساد اداری را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم به سادگی نسبت فساد اداری و تضاد منافع را نشان میدهد. در هر دو مورد، سوء استفاده از موقف رسمی در راستای تامین منافع شخصی واضح ساخته شده است که براساس آن می توان گفت تضاد منافع یعنی فساد و تضاد منافع. هرگاه این تعریف از تضاد منافع به نظر خواننده اغراق آمیز تصور گردد، می توان گفت که «تضاد منافع» حداقل یکی از برجسته ترین مصادیق فساد اداری می باشد.

به همین سلسله، در «قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری»، اگرچه بطور مستقیم اصطلاح تضاد منافع بکار برده نشده است، منتها مصداق های فساد اداری و تضاد منافع را می توان از آن استنباط نمود.

• ماده سوم آن ۱۸ مورد از مصادیق فساد اداری مشخص ساخته است که هر کدام آن می تواند شکل از «تضاد منافع» واقع شود.

<sup>1</sup> Procurement office

• ماده دوازدهم «قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری»، اداره عالی نظارت را مکلف ساخته است تا دارایی های مقامات عالی رتبه دولتی را قبل از اشغال وظیفه، همه ساله ثبت، رسیدگی و عنداللزوم نشر نماید. ثبت دارایی های<sup>۱</sup> مقامات عالی رتبه در جلوگیری از «تضاد منافع» اهمیت اساسی دارد، زیرا مشخص بودن دارایی های مقامات سبب می گردد تا آنها در برابر هر نوع درآمد غیرقانونی هنگفت، پاسخگو باشند.

به همین ترتیب، فرمان شماره ۴۵ ریاست جمهوری بسیار بطور صریح به موضوع تضاد منافع اشاره نموده است. در فقرة ۱۵ ماده اول آن آمده است. «به تمام ارگان های دولتی هدایت اکید داده می شود تا از عقد قرار دادها و مقاوله های عمرانی تدارکاتی و عرضه خدمات، به اراکین عالی رتبه دولتی، گماشته گان و اشخاص تحت الحمايه آنها جدا اجتناب ورزند. انجام چنین اعمال جرم فساد اداری پنداشته شده و مرتکبین آن از جانب لوی سارنوالی جمهوری اسلامی افغانستان، قابل تعقیب عدلی شناخته می شوند».

همچنان، موضوع تضاد منافع در «قانون موسسات غیردولتی»<sup>۲</sup> (که به قانون انجوها معروف است) از آنجاییکه می تواند در داوطلبی های خدماتی وارد رقابت شوند، اشاره شده است. بخصوص در مورد شرایط تاسیس و مراحل ثبت مؤسسه، آمده که «رئیس جمهور، معاونین رئیس جمهور، رؤسا و اعضای شورای ملی، رئیس و اعضای ستره محکمه، وزراء، هیئت رهبری لوی سارنوالی، معینان، رؤسای کمیسیون ها یا ادارات مستقل دولتی و رؤسای احزاب سیاسی، حق تاسیس مؤسسه و عضویت در آن را ندارند. همچنان، براساس ماده بیست و دوم آن، مؤسسه در صورتی میتواند به فعالیتهای اقتصادی مبادرت ورزد که جهت برآورده شدن اهداف غیرانتفاعی<sup>۳</sup> آن صورت گیرد (فقرة ۱). عواید حاصله از فعالیتهای اقتصادی مؤسسه صرف برای پیشبرد اهداف و مقاصد تعیین شده مؤسسه مورد استفاده قرار میگیرد (فقرة ۲). عواید حاصله فعالیتهای اقتصادی مؤسسه بصورت مستقیم یا غیر مستقیم به منظور منفعت شخصی مؤسسين، مسؤولین، اعضاء، هیئت مدیره و سایر کارکنان و کمک دهندگان مصرف یا توزیع شده نمیتواند. حالانکه، در مغایرت به احکام این قانون، هستند تعدادی از رؤسا، اعضای شورای ملی، وزرا و دیگر مقامات عالی رتبه که بنام خود مؤسسه (انجو) دارند یا غیر مستقیم مالک آن اند، از طریق آن سود و پول هنگفتی را بدست می آورند. در بهترین حالت، مصاحبه هایی را که کمیته نظارت و ارزیابی با ادارات ذیربط انجام داده است نشان میدهد که در سال های پسین اکثریت مقاماتی که شرکت های شان به اسم خود ثبت بودند، تغییر داده آنها به اسم افراد و اشخاص دیگر ثبت نمودند، حالانکه در واقعیت صاحب امتیاز و مالکان اصلی خود آنها می باشند. این تغییر نام، برای مقامات این فرصت را فراهم می سازند تا به سادگی از مجراهای غیر مستقیم اعمال نفوذ نموده و قراردادهای پروژه ها را به نفع شان دریافت نمایند.

## • قانون تدارکات

در قانون تدارکات موضوع «تضاد منافع» به اشکال و روش های مختلف پرداخته شده است:

<sup>1</sup> Assets Registration

<sup>2</sup> Non-Governmental Organizations Law

<sup>3</sup> Non-Profit

- فقره (۳) ماده هفدهم آن، داوطلب<sup>۱</sup> را مقید ساخته است که «تضاد منافع نداشته باشد.» همچنان، کارکن تدارکاتی «با داوطلب یا قراردادی<sup>۲</sup> وابستگی یا قرابت نداشته باشد.»
  - فصل هفتم قانون تدارکات، به موضوع «شفافیت و حسابدهی» اختصاص یافته است. در این بخش، بطور غیر مستقیم مواردی اشاره شده که هرگاه آنها درست تطبیق شود، یقیناً می تواند از وقوع «تضاد منافع» جلوگیری کند.
  - براساس ماده شصت و هشتم، کارکنان امور تدارکاتی، بایست اطمینان حاصل نمایند از اینکه تمام داوطلبان در مراحل تدارکات و عقد قراردادها از شرایط یکسان مستفید گردیده اند. اطمینان حاصل نمایند که کارکن تدارکاتی در اجراات مربوط طور مستقیم یا غیر مستقیم از طریق اقارب از کسب منفعت اجتناب ورزیده است (اقارب در ماده هفدهم تعریف گردید). جنبه های اضافی ماده ۶۸ شامل موارد ذیل میباشند: حصول اطمینان ازین که هیچ گونه اسناد و پیشنهاد در مورد منفعت یا تطمیع تزویر نشده است. حصول اطمینان ازینکه معلومات محرم در مورد مراحل تدارکات و آفره<sup>۳</sup> دریافت شده، به شمول معلومات مربوط به دارایی داوطلبان، افشا نگردیده است. درنهایت، کارکن تدارکاتی در صورت تخطی از احکام این قانون علاوه بر مجازات انضباطی طبق احکام قانون مورد تعقیب عدلی نیز قرار می گیرد. موارد فوق به نکات برجسته ایی اشاره دارد که هرگاه به صورت درست، تطبیق و عملی گردد، در تامین شفافیت و جلوگیری از تضاد منافع کمک می کند.
  - براساس ماده هفتادم قانون تدارکات، داوطلب از اشتراک در مراحل تدارکات محروم شده نمی تواند، مگر (۱) معلومات نادرست در آفر یا مراحل تدارکات ارائه نماید، (۲) میان داوطلبان یا میان داوطلب و کارکنان تدارکاتی در قسمت شرطنامه، تبانی<sup>۴</sup> کرده باشد، (۳) در امر اشتراک داوطلبان رقابت کننده مداخله نامناسب کرده باشد، (۴) و یا هم در ارتباط به ارائه آفرها، بشمول فساد، تبانی، تثبیت قیمت، طرح قیم پائین تر از حد مناسب برای آفرها و عدم رعایت محرمیت اسرار و سایر اعمال مندرج ماده این قانون، سوء رفتاری صورت گرفته باشد. (۵) سابقه تخلف در ادارات تدارکاتی را داشته باشد. (۶) در ارتباط با تخلفات قرارداد یا قرارداد فرعی تدارکات به جز محکومیت داشته باشد. (۷) و محکومیت به جزای که به شغل یا فعالیت های مسلکی مربوط باشد.
- در مقابل، اما کارکنان امور تدارکاتی نیز مکلف به رعایت شرایطی می باشند که آنها در تامین شفافیت و جلوگیری از تضاد منافع کمک می کند. چنانچه، بخش از مسولیت ها و مکلفیت های کارکنان تدارکاتی، در فوق اشاره گردید.

به همین صورت، «تضاد منافع» در احکام طرز العمل تدارکات عامه، نیز اشاره شده است. بخصوص در فصل سوم آن، یکی از شرایط اهلیت و شایستگی<sup>۵</sup> داوطلبان، امضاء اعترافنامه یی می باشد که توسط آن داوطلب مبنی بر اینکه موصوف در ارتباط به امور تدارکاتی تضاد منافع ندارد؛ اعتراف می نماید. در بخش دیگر آن «اظهار تضاد منافع»<sup>۶</sup> مطرح گردیده است که براساس آن: تمام اعضای شعبه

<sup>1</sup> Tenderer

<sup>2</sup> Contractor

<sup>3</sup> Bids

<sup>4</sup> Collude

<sup>5</sup> Eligibility

<sup>6</sup> Declaration of Conflict of Interest

تدارکات، هیئت ارزیابی آفرها یا هیئت تدارکات، همه کارمندان شامل در اجرای قرارداد، وزرا یا رؤسای عمومی و اعضای کمیسیون تدارکات خاص، قبل از آغاز هرگونه فعالیت های تدارکاتی یا منظور آن، اعترافنامه می را که آنها هیچ گونه ارتباطی به مندرجات ذیل ندارند، باید امضا نمایند: الف- ارتباط مادی یا خونی با یک داوطلب، مشاور قانونی وی یا کارمندان او؛ ب- در سه سال گذشته، مستخدم یا کارمند داوطلب بوده یا منافع مالی مشترک با وی داشته است؛ ج- در حال مذاکره بوده یا ترتیباتی را در ارتباط به استخدام در آینده همراه با داوطلب دارد. هر یک عضو شعبه تدارکات، هیئت ارزیابی آفرها یا هیئت تدارکات، کارمندان شامل در اجرای قرارداد، وزراء یا رؤسای عمومی و اعضای کمیسیون تدارکات خاص که در مورد همراه با داوطلب اطلاع حاصل می کنند، باید فوراً به آمرین مافوق خود را گزارش بدهند و از ایشان تقاضای اخراج آنها از تمام فعالیت های مربوط به مراحل تدارکاتی<sup>۱</sup>، منظوری، یا اعطاء و اجرای قرارداد را نمایند.

ذکر این نکته نیز ضروری است، قانون تدارکات از چند سال بدین طرف می شوند که زیر تعدیل قرار دارند. براساس گفته های مسولین ذیدخل در این پروسه، قانون تدارکات در بیش از ده مورد، تعدیل گردیده است. از آنجاییکه رئیس جمهور غنی به خاطر جلوگیری از آسیب پذیری های که در سیستم تدارکات قبلی وجود داشته، «اداره تدارکات ملی» را در اداره امور ایجاد کرده است، گفته می شود که قانون تدارکات بار دیگر مورد تعدیل و بازنگری بیشتر قرار خواهد گرفت. زیرا، از یک طرف جایگاه قانونی اداره ملی تدارکات اداره امور در قانون تدارکات، گنجانیده شود. از سوی هم، رئیس و اعضای «کمیسیون تدارکات خاص» تغییر کرده است که اکنون در راس آن رئیس جمهور و بر اعضای آن نیز ریاست اجراییه و اداره ملی تدارکات اداره امور و نمایندگان شورای ملی... افزوده شده است. افزون بر آن، ادارات قبلی از جمله اداره خدمات بازسازی و انکشافی افغانستان در وزارت اقتصاد و واحد پالیسی تدارکات وزارت مالیه که در بخش تدارکات نقش مهمی داشتند، در تغییرات اخیر، لغو گردیدند. اینها صرفاً نمونه های از سلسله تغییراتی است که در اخیراً توسط حکومت وحدت ملی در بخش تدارکات بوجود آمده اند که هر کدام ایجاب تغییر قانون تدارکات را می کند.

## ۷. آسیب پذیری ها و تضاد منافع

یافته های این ارزیابی نشان میدهد که با توجه به مبالغ و وجوه که در بخش تدارکات به مصرف می رسند، هریکی از از پروسه های تدارکاتی، از «نیاز سنجی» گرفته تا مرحله اعلان، شارت لیست، آفرگشایی، ارزیابی آفرها، اعطای قرارداد... و مهمتر از همه آنها مرحله «تطبیق و نظارت از قرارداد»، در مقابل فساد آسیب پذیر می باشند. براساس آمار سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، سالانه حدود ۲۰ الی ۲۵ درصد از بودجه تدارکات کشورها به دلیل فساد به هدر می رود که افغانستان یک مثال برجسته آن است. در تدارکات افغانستان، حتی در مرحله «نیاز سنجی»<sup>۲</sup> که نخستین مرحله تدارکاتی می باشد، دیده شده است که مقامات قدرتمند به چند شکل مرتکب فساد و تضاد منافع شده اند. نوعیت پروژه، تعداد مستفیدین پروژه و مهمتر از همه آنها، محل و موقعیت پروژه را تغییر می دادند تا خاصاً خود و خانواده شان از آن نفع ببرند، نه جایی که شدیداً نیازمند آن است.

<sup>1</sup> Procurement Proceeding

<sup>2</sup> Need assessment

به همین ترتیب در مرحله «اعلان»، مطابق قانون تدارکات قرارداد باید برای مدت مشخص به اعلان گذاشته شود. ادارات تدارکاتی، اما در تبنانی با بعضی داوطلب ها، قرارداد را صرف برای چند روز محدود به اعلان می گذاشتند. مصاحبه های را که کمیته نظارت و ارزیابی با تعدادی از واحدهای تدارکاتی بعضی از وزارت خانه ها انجام داده اند، نشان میدهند که قراردادها بعضا حتی دو الی سه روز که به ضرب الاجل زمانی<sup>۱</sup> باقی می ماندند، آنرا به اعلان می گذاشتند تا داوطلب های دیگر بجز از آنهایی که قبلا با آنها سازش و تبنانی صورت گرفته اند، فرصت رقابت و تهیه آفر را در این مدت زمان محدود، نداشته باشند. یا اینکه طوری به اعلان گذاشتند که داوطلب ها آنگونه که قانون تدارکات پیش بینی نموده اند، دسترسی یکسان به آن نداشته باشند. به همین ترتیب، پس از مرحله «نیازسنجی»، مرحله «ترتیب شرایط<sup>۲</sup>» و «شرایط قرارداد<sup>۳</sup>» هم از این قاعده مستثنی نبوده اند. مقامات قدرتمند و آنهایی که در اعمال فشار بالای ادارات تدارکاتی دست بالا داشتند، کارمندان را مجبور می نمودند و یا گاه خود کارکنان تدارکاتی از آنها سهم (فیصدی) می گرفتند، تا شرایط قرارداد را طوری تعریف نمایند که داوطلب مشخص، واجد شرایط شناخته شوند. این موضوع از چند طریق امکان پذیر اند؛ مثلا مبلغ یا ارزش قرارداد را بالا می بردند و در آن قید می کردند که شرکتی واجد شرایط خواهند بود که قبلا تجربه تطبیق این اندازه قرارداد را، داشته باشد. بحث ظرفیت و تخصص شرکت ها نیز گاه فرصت طرح چنین بهانه را بدست می دادند.

#### مثالهایی از اعمال فشار توسط وکلای پارلمان و سایر مقامات عالی رتبه دولتی در تدارکات

یافته های کمیته نظارت و ارزیابی نشان میدهد که، مرحله شارلیست، ارزیابی آفرها، اعطای قرارداد و مرحله تطبیق و نظارت در مقابل تضاد منافع و فساد، بیشتر آسیب پذیر بوده اند. گاه نمونه های هم بدست آمده است که قرارداد/پروژه هیچ یکی از مراحل رسمی تدارکاتی فوق را طی نکرده، به مقام بلندپایه اعطا شده است. بطور مثال، یکی از وکلای پارلمان پس از آنکه اطلاع حاصل می نماید که وزارت معارف پروژه بی را در ساحه نفوذ اش می خواهد تطبیق نماید. وی، بدون آنکه به اصول تدارکاتی اندک اعتنا نماید به امر تدارکات وزارت معارف می گوید که پروژه را به وی اعطا نماید. شخصی که از جانب وزارت مربوطه برای تدارکات این قرارداد موظف گردیده بوده، در مقابل استدلال می نماید که اکنون تمام مراحل تدارکاتی قرارداد مذکور طی مراحل و نهایی گردیده است؛ داوطلب برنده مشخص گردیده است و از سوی هم، شخص شما برای گرفتن قرارداد باید «شرکت» داشته باشید. براساس مصاحبه های صورت گرفته، این وکیل قدرتمند در نخستین گام، مامور تدارکاتی را مورد لت و کوب قرار میدهد، سپس داوطلب برنده را در مهمان خانه خود مدتی توقیف می کند و قرارداد را بدون آنکه پروسه رسمی آن در نظر گرفته شود، را با زور و اعمال فشار می گیرد. جالب تر از آن اینکه، این مقام ابتدا شرکت نداشته پس از آنکه پی می برد که یکی از الزامات گرفتن قرارداد، داشتن شرکت می باشد، در ظرف چند دقیقه از اداره آیسا جواز می گیرد. بنابراین، به نظر می رسد که سیستم تدارکات کشور در مقابل فشارهای مقامات عالی رتبه، آنقدر آسیب پذیر بوده است که حتی در مواقعی، مراحل رسمی آن نیز طی مراحل نگریده است.

<sup>1</sup> deadline

<sup>2</sup> Specifications drafting

<sup>3</sup> Contract requirements



در مرحله آفرگشایی و ارزیابی آفرها که حساس ترین مرحله تدارکات نیز می باشند، مداخلات و اعمال فشارهای بی نهایت زیاد صورت گرفته اند. برای برنده ساختن داوطلب مشخص، در مورد آفرهای دیگر داوطلب ها ابتدا بهانه جویی و سپس از رقابت حذف کردند. در ارزیابی آفرها و مشخص ساختن داوطلب برنده، بی موجب تاخیرهایی را انجام دادند تا اینکه داوطلب مشخص را برنده ساختند و به مقصد شان رسیدند. معیارهای ارزیابی آفرها را پس از آنکه آفرها را دریافت می نمودند، تغییر می دادند تا داوطلب مورد نظر شان را برنده سازند. همچنان، بعضا گزارش ارزیابی آفرها را پس از پایان ارزیابی، تعدیل و دستکاری می نمودند. گاهی مقامات عالی رتبه دولتی به شمول وکلای پارلمان برای گرفتن قراردادهای بالای ادارات تدارکاتی به اشکال مختلف اعمال فشار می نمودند؛ سفارش کتبی<sup>۱</sup> می نوشتند. کارکن تدارکاتی را به مرگ تهدید می کردند. تماس تلفنی می گرفتند. نماینده و یا سکرتر شان را نزد وزیر و یا مسول تدارکات وزارت، می فرستادند. مستقیم به وزیر مراجعه می کردند. در مواردی هم، وکلای پارلمان و سناتور ها، وزرا و سایر مسولین ذیربط را به بهانه های مختلف، در صورتیکه قرارداد برای شان سپرده نمی شدند، به پارلمان می خواستند. البته بعضا وزرا خود نیز بالای ادارات تدارکاتی زیر دست شان، چنین فشارهایی را اعمال می نمودند تا قرارداد به شرکت خاصی اعطا شوند. افزون بر آن، بعضی از وکلای پارلمان تا سرحد «کمیشن کاری» هم در ادارات تدارکاتی مداخله می نمودند. کارمندان تدارکاتی در مصاحبه هایی که با کمیته نظارت و ارزیابی داشتند، اظهار نمودند که آنده از وکلای پارلمان که ظاهرا از خود شرکت ندارند، برای شرکت هایی که قبلا با آنها سازش و تبنی نمودند، در بدل فیصدی مشخص، از وزارت ها قرار داد ها را برایشان می گرفتند. یافته های کمیته نظارت و ارزیابی نشان میدهد که حتی وکیلی که از یک ولایت است برای شرکتی که هیچ نسبتی با آن ندارند و از ولایت متفاوت هم می باشند، قرارداد گرفته است. این موضوع دلیل دیگر ندارد مگر اینکه بپذیریم این وکلا، در بدل مبلغ و یا فیصدی مشخص از ارزش قرارداد، همای داوطلب مشخص همکاری کرده تا آنرا برنده سازند.

در کل، آنچه همه اینها نشان میدهد این است که سیستم تدارکات عامه افغانستان در جریان بیشتر از یک دهه گذشته، در مقابل مداخلات و اعمال فشارهای مقامات بلند پایه سخت آسیب پذیر بوده است. چنانچه، یکی از مقامات ارشد در اداره ملی تدارکات اداره امور، به کمیته نظارت و ارزیابی می گوید که بررسی های ابتدایی آنها نشان میدهد که به قطع حدود، ۸۰ فیصد از داوطلبی ها و قراردادهای که در جریان سیزده سال گذشته صورت گرفته، آلوده به فساد بوده اند. این ادعا بسیار به آسانی در همه سطوح در افغانستان قابل مشاهده است. پروژه ها، اعم از بخش خدمات، اجناس و زیر بنا که در افغانستان قرار داد و تطبیق گردیده اند، همه با کم ترین کیفیت تطبیق شده اند. نمونه برجسته آن، سرک های شهر کابل است که در کمترین مدت تخریب و از بین می روند.

این اما پایان داستان نیست. بخش عمده فساد و تضاد منافع در مرحله تطبیق قراردادها صورت می گیرند. مصاحبه هایی را که کمیته نظارت و ارزیابی انجام اده اند، نشان میدهند که یا قرارداد توسط داوطلب برنده به داوطلب های دیگر فروخته می شوند؛ یا در خوش بینانه ترین وضعیت، چند دست قرار داد<sup>۲</sup> می شوند. یعنی فیصدی و یا مبلغ مشخص از قرارداد را داوطلب برنده گرفته و متباقی را برای بار دیگر همای داوطلب دیگر قرار داد می نماید. در مرحله تطبیق قرارداد ها، علاوه بر آنچه تذکر رفت، از معجرهای مختلف پول و

نامه یکی از وکلای پارلمان که در آن شرکتی را سفارش کرده است، در پایان این گزارش ضمیمه گردیده است<sup>۱</sup>

Multi-layer-contracting<sup>۲</sup>

دارایی های عامه، حیف و میل و به غارت برده می شوند. چنانچه، برای پروژه ها فیس امنیتی وضع می کنند. کرایه دفتر را بیش از حد بالا تعیین می کنند، مصارف اداری را بیش از حد بالا گزارش میدهند، کارمندان روحی<sup>۱</sup> (کارمندان که هیچ وجود ندارند منتها به اسم شان معاش محاسبه می شوند) استخدام می شوند. یعنی بدون آنکه آن کارمندان وجود داشته باشند، گزارش میدهند که بخش از مبلغ قرارداد به معاش کارمندان به مصرف رسانیده شده اند. مهمتر از آن، اجناسی را که در قرارداد تعهد می نمایند، به مراتب با کیفیت پایین و با قیمت پایین تر از آن خریداری و تدارکات می نمایند و عموماً نیز نیروی انسانی هم که ضرورت دارند، را از حلقه خویشاوندی و خانواده خود استخدام می نمایند.

## VI. خلاصه یافته های تحقیق

یک سلسله شرایط و میکائیزم ها برای جلوگیری از «تضاد منافع» در قوانین افغانستان بخصوص در اسناد تقنینی تدارکاتی، تعریف شده است. با آنهم، هنوز خلاءهایی تقنینی در مورد وجود دارند. به همین دلیل، قانون تدارکات افغانستان از چند سال به این طرف می شود که زیر تعدیل قرار داشته و با اصلاحات که اخیراً توسط حکومت وحدت ملی در بخش تدارکات رونما گردیده است، نشان میدهد که اصلاحات در تدارکات یکی از اولویت های عمده دولت است. با وجود آنهم، این به معنای این نیست که تمام فساد و تضاد منافی که بوقوع پیوسته اند، ریشه در خلاءهای قانونی داشته اند. اسناد تقنینی در خصوص جلوگیری از تضاد منافع، زیاد مشکل ندارند؛ مشکلات عمده در تطبیق آنهاست.

براساس یافته های این بررسی، تدارکات ۱۵٪ از عواید سرانه ناخالص کشور را تشکیل میدهند که در جریان سیزده سال گذشته این مقدار، شدیداً در معرض آسیب پذیری قرار داشته است. تضاد منافع و اعمال فشار از سوی مقامات عالی رتبه دولتی مانند وزرا، وکلای پارلمان، سناتورها، والی ها، کارمندان سارنوالی، امنیت و رؤسا در بخش تدارکات عموماً به شکل غیر مستقیم صورت می گرفتند. اکثریت مقامات، شرکت و یا موسسه را به اسم خود ثبت نکرده و در تباری با شرکت و موسسه دیگر با سوء استفاده از موقوف رسمی و اعمال فشار بالای ادارات تدارکاتی، قراردادها را به نفع شان می گرفتند. همچنان، بعضی از مقاماتی که شرکت نداشتند، در بدل فیصدی مشخص «کمیشن کاری» می کردند و پس از اخذ قرارداد، سهم مشخص خود را می گرفتند. این نشان میدهد که تمام مراحل تدارکاتی، از مرحله «نیازسنجی» گرفته که اولین مرحله تدارکاتی است، تا «مرحله تطبیق و نظارت» در مقابل فساد و تضاد منافع مقامات عالی رتبه دولتی آسیب پذیر بوده است. بطور نمونه، در مرحله نیازسنجی، اعمال فشار می نموده تا پروژه را در جایی اختصاص دهند که از آن نفع شخصی ببرند. در مرحله اعلان، قرارداد را خلاف آنچه در قانون پیش بینی شده، برای مدت محدود به اعلان می گذاشتند. به همین ترتیب در مرحله ترتیب شرایط، شرایط قرار داد را اکثراً طوری می نوشتند که براساس آن شرکت خاص که قبلاً با آن تباری نموده، واجد شرایط شناخته شوند. به همین سیاق، در سایر مراحل تدارکاتی نیز حقایق تکان دهنده بی وجود دارند که در متن به تفصیل تذکر رفته است.

<sup>1</sup> Ghost employees

استخدام و فساد در تدارکات، با هم ارتباط مستقیم داشته است. به تعبیر دیگر، استخدام بعضاً در ادارت تدارکاتی ابزاری بوده است برای دسترسی به قراردادهای مقامات عالی رتبه دولتی، اعضای خانواده و یا افراد مورد اعتماد شانرا در ادارات تدارکاتی به غرض دسترسی به قراردادهای استخدام می نمودند. یعنی، استخدام در ادارات تدارکاتی یکی از تاکتیک های بوده است که مقامات با استفاده از آن به آسانی به قراردادهای دسترسی پیدا می کردند. بنابراین، کمیته نظارت و ارزیابی از هرگونه اصلاحات در بخش تدارکات به شمول اصلاحات در استخدام ادارات تدارکاتی، استقبال می نماید.

## VII. سفارشات

کمیته نظارت و ارزیابی برای رفع خلاءها و چالش هایی که در گزارش یاد گردید، سفارشات ذیل را پیشنهاد می کند:

نتیجه	شاخص	هدف	معلومات اولیه	وضعیت
۱. اجرای تمام تدارکات عامه از طریق یک سیستم الکترونیک	۱. ایجاد یک سیستم الکترونیک موثر و شفاف تدارکاتی	۱. سیستم الکترونیک تدارکاتی بایست توسط اداره تداکات ملی، ایجاد گردد.	اول قوس ۱۳۹۴: تا به حال سیستم الکترونیک توسط اداره تداکات ملی ایجاد نشده است.	
		۲. سیستم الکترونیک تدارکاتی بایست توسط اداره تداکات ملی، در تمام ادارات تدارکاتی تطبیق گردد.	اول قوس ۱۳۹۴: تا به حال سیستم الکترونیک توسط اداره تداکات ملی تطبیق نشده است.	
	۳. اصلاح پروسه استخدام/منابع بشری در ادارات تدارکاتی	۳. از استخدام اشخاص پاک و دارای شهرت نیک در ادارات تدارکاتی بخصوص در اداره تدارکات ملی اطمینان حاصل گردد.	اول قوس ۱۳۹۴: اصلاحات در قسمت منابع بشری اداره تدارکات ملی، قسماً تطبیق گردیده است.	
	۴. جلوگیری از تضاد منافع در تدارکات عامه	۴. هویت مالکان شرکت های قراردادی باید منتشر گردد.	اول قوس ۱۳۹۴: هویت مالکان شرکت های قراردادی نشر نمی شوند.	

منابع: الف، قوانین:

۱. قانون اساسی افغانستان
  ۲. قانون تدارکات
  ۳. طرزالعمل تدارکات عامه
  ۴. واژه نامه اصطلاحات تدارکاتی
  ۵. قانون موسسات غیردولتی
  ۶. قانون جمعیت ها
  ۷. قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری
  ۸. قانون سرمایه گذاری خصوصی
  ۹. «استراتژی و طرزالعمل اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری»
  ۱۰. فرمان شماره ۴۵ مقام ریاست جمهوری
  ۱۱. کنوانسیون مبارزه علیه فساداداری
  ۱۲. Transparency International, curbing corruption in public procurement, TI
  ۱۳. Conflict of Interest in Public Procurement, Anti-Corruption Help Desk, TI
  ۱۴. OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD
  ۱۵. معلومات کمکی از سایت های رسانه های افغانستان
- ب، مصاحبه ها:
۱۶. مصاحبه با اداره ملی تدارکات، اداره امور
  ۱۷. مصاحبه با اداره واحد پالیسی وزارت مالیه
  ۱۸. مصاحبه با اداره خدمات بازسازی و انکشافی افغانستان، وزارت اقتصاد
  ۱۹. مصاحبه با ریاست انجوها وزارت اقتصاد
  ۲۰. مصاحبه با اداره حمایه از سرمایه گذاری خصوصی افغانستان
  ۲۱. مصاحبه با ریاست ثبت و انسجام وزارت عدلیه
  ۲۲. مصاحبه با ریاست ثبت مرکزی فعالیت های تجارتي، مشاغل و مالکیت فکری، وزارت تجارت و صنایع
  ۲۳. مصاحبه با ریاست تدارکات وزارت داخله
  ۲۴. مصاحبه با ریاست تدارکات وزارت مبارزه با مواد مخدر
  ۲۵. مصاحبه با ریاست تدارکات وزارت معارف