



کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری
واحد ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری

گزارش

ارزیابی آسیب پذیری های پروسه توزیع زمین به عودت
کنندگان و بیجاشدگان در برابر فساد اداری



کابل،

میزان 1392

شناس نامه	Idinity Card	ID
ریاست مستقل ارگانهای محلی	Independent Directorate of Local Governance	IDLG
وزارت زراعت، آبیاری و مالداري	Ministry of Agriculture, Irrigation and Live Stocks	MAILS
کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری	Independent Joint Anti-corruption Monitoring and Evaluation Committee	MEC
وزارت معارف	Ministry of Education	MoE
وزارت حج و اوقاف	Ministry of Hajj and Religious Affairs	MoHRA
وزارت امور داخله	Ministry of Interior	MoI
وزارت صحت عامه	Ministry of Public Helth	MoPH
وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان	Ministry of Refugies and Repatrates	MoRR
وزارت احیاء و انکشاف دهات	Ministry of Rural and Rehabilitation Development	MRRD
وزارت انکشاف شهری	Ministry of Urban Development	MoUD
سیستم مدیریت بین المللی	Management System International	MSI
رتب و معاش	Pay and Grading	P&G
دفتر انکشافی بین المللی ایالات متحده امریکا	United States Agency for International Development	USAID
کمیسیون عالی ملل متحد برای مهاجرین	United Nation high Commission for Refugies	UNHCR
ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری	Vulneribility to Corruption Assessment	VCA
تیم کاری، ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری		VCA Team
فورم بازگشت از مهاجرت که توسط کمیسیون عالی ملل متحد برای مهاجرین حین بازگشت به وطن توزیع میگردد.	Voluntary Repatriation Form	VRF

معرفی کمیته

کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری (MEC)، چنانچه از نام اش پیداست یک کمیته مستقل و مشترک افغانی/ بین المللی می باشد. کمیته بر اساس فرمان شماره 61 مورخ حوت 1388 هـ.ش مقام عالی ریاست جمهوری پس از آنکه در کنفرانس های متعدد بین المللی نیاز جدی برای مبارزه علیه فساد اداری و نظارت از تلاش ها در این مورد تعهد و تشخیص گردید؛ تأسیس شد. این کمیته متشکل از شش عضو متخصص ملی و بین المللی میباشد که سه تن از آنان داخلی و سه تن دیگر آنان خارجی میباشند. اعضای داخلی کمیته توسط مقام عالی ریاست جمهوری اسلامی افغانستان انتخاب شده و سه عضو خارجی آن توسط دفتر سازمان ملل متحد پیشنهاد، و به منظوری مقام عالی ریاست جمهوری اسلامی افغانستان معرفی شده اند. ریاست کمیته هر شش ماه طبق دستور العمل داخلی کمیته تغییر میکند که شش ماه بدوش یکی از اعضای داخلی و شش ماه دیگر بدوش یکی از اعضای بین المللی آن میباشد.

منظور از ایجاد کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری، نظارت دقیق و بی طرفانه از روند کار دولت افغانستان و جامعه بین المللی در امر مبارزه علیه فساد اداری میباشد. علاوه برآن کمیته موظف است تا سفارشات و بنچمارک های را عنوانی ادارات ملی و بین المللی تجویز نموده و از تطبیق آن نظارت کند. هم چنان کمیته باید در هر شش ماه گزارش کاری اش را تهیه کرده و عنوانی جلالتمآب رئیس جمهور، شورای ملی، مردم افغانستان و جامعه بین المللی ارسال دارد. استقلالیت کمیته (MEC) بحیث یک اصل انکار ناپذیر توسط دولت افغانستان و جامعه بین المللی به رسمیت شناخته شده است که باعث میگردد تا این کمیته تمام امور محوله را به صورت شفاف و مستقلانه انجام دهد.

• دار الإنشاء کمیته MEC

منظور از ایجاد دار الإنشاء کمیته در حقیقت فراهم آوری تسهیلات لازم برای کمیته میباشد، تا از فیصله های کمیته طبق لزوم دید نظارت نموده و امور تخنیکی را قبل از نشست کمیته مهیا سازد. دار الإنشاء کمیته، تحت ریاست رئیس دار الإنشاء، دارای ساختار مختصر تشکیلاتی است که مشتمل بر بخشهای: جلوگیری از فساد اداری، تطبیق قانون، حکومت داری و واحد VCA میباشد.

واحد های فوق الذکر هر کدام بصورت جداگانه دارای تیم کاری متشکل از متخصصین داخلی و بین المللی میباشند که در عرصه های مشخص کاری شان از یکسو از فیصله های کمیته در ادارات دولتی نظارت و از اجراء ادارات به کمیته گزارش میدهند، و از سوی دیگر هر کدام در ساحة کاری خویش تحقیقات علمی مینمایند تا در مجلس بعدی کمیته، مجموعه بنچمارک های را بگونه تحلیلی آماده و روند کار کمیته را در تهیه سفارشات و بنچمارکها تسهیل بخشند.

• واحد VCA

یکی از ساحات کاری کمیته ارائه سفارشات و بنچمارک ها به ادارات غرض بهبود در پروسه های عرضه خدمات عامه میباشد، و این امر مستلزم تشخیص دقیق آسیب پذیری های عرضه خدمات عامه و سایر پروسه های کاری ادارات در برابر فساد اداری بود. بناءً، کمیته تصمیم به ایجاد واحد (VCA) یا واحد ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری گرفت، تا این واحد آسیبهای احتمالی پروسه های عرضه خدمات، و روند کار ادارات را شناسایی و سفارشات لازم را جهت بهبود روند کار و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه به ادارات ارائه و از وقوع احتمالی فساد اداری جلوگیری نماید. بالاخره این واحد به حمایه مالی دفتر انکشافی بین المللی ایالات متحده امریکا USAID و همکاری تخنیکی نهاد امریکائی MSI در چوکات دار لانشای کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری ایجاد گردید.

Contents

ب	مخففات	.....
ج	معرفی کمیته	.....
ج	• دار الإنشاء کمیته MEC	.....
ج	• واحد VCA	.....
و	هدف ارزیابی	.....
ز	1. خلاصه گزارش	.....
ح	1.1. آسیب پذیری های پروسه در برابر فساد اداری	.....
ط	1.2. فشرده سفارشات مطرح شده در راپور	.....
1	2. مقدمه	.....
1	2.1. ادارات دخیل در پروسه توزیع زمین	.....
1	2.2. ضرورت ارزیابی پروسه توزیع زمین	.....
2	2.3. ساحات تحت پوشش ارزیابی درین پروسه	.....
2	2.4. میتودولوژی (VCA)	.....
2	2.4.1. روش جمع آوری معلومات	.....
2	2.4.2. روش تحلیل و ارزیابی معلومات	.....
3	2.4.3. روش تشخیص و شناسایی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری	.....
3	2.4.4. روش ارائه سفارشات	.....
4	3. الف: ارزیابی اسناد تقنینی پروسه توزیع زمین	.....
4	3.1. نظریات پاسخ دهنده گان پرسشنامه در رابطه به سند تقنینی (فرمان 104 مقام عالی ریاست جمهوری)	.....
4	3.2. الف/1: چارچوب حقوقی پروسه توزیع زمین	.....
6	3.3. الف/2: نارسائی های چارچوب حقوقی پروسه	.....
7	3.4. الف/3: فراهم آوری تصامیم شخصی در پروسه با توجه به نارسائیهای چارچوب حقوقی موجوده	.....
8	3.5. الف/4: چگونگی تطبیق و رعایت چارچوب حقوقی در پروسه	.....
9	3.6. الف/5: موجودیت مؤیدات جزائی برای تطبیق اسناد تقنینی پروسه	.....
10	3.7. آسیب پذیری های چارچوب (اسناد) حقوقی پروسه	.....
11	3.8. سفارشات درین زمینه	.....
12	4. ب: ساختار تشکیلاتی و منابع بشری پروسه توزیع زمین	.....
12	4.1. انعکاس نظریات پاسخ دهندگان در بخش ساختار و منابع بشری پروسه	.....
13	4.2. ب/1: ساختار تشکیلاتی پروسه و موجودیت کارمندان بقدر کافی	.....
13	4.3. ب/2: دانش و تجربه کارمندان شامل در پروسه	.....
14	4.4. ب/3: موجودیت لایحه وظایف مدون برای کارمندان شامل پروسه	.....

- 4.5. ب/4: مسلکی بودن برخورد کارمندان با مراجعین 14
- 4.6. ب/5: علاقمند بودن کارمندان در اجرای کار پروژه 15
- 4.7. ب/6: صداقت کارمندان در اجرای وظایف محوله 15
- 4.8. آسیب پذیریه‌های بخش ساختار تشکیلاتی و منابع بشری پروژه 16
- 4.9. سفارشات بخش منابع بشری: 17
- 5. ج: فعالیتهای حقیقی در پروژه توزیع زمین..... 18**
- 5.1. مراحل و قدمه های تثبیت شده در پروژه توزیع زمین 18
- 5.2. ج/1: فعالیت های غیر رسمی کارمندان در پروژه توزیع زمین 19
- 5.3. ج/2: مدیریت و کنترل در پروژه 20
- 5.4. ج/3: توزیع غیر رسمی حقوق , وظایف و مسئولیت ها 21
- 5.5. ج/4: نفوذ غیر موجه و سوق نادرست مکلفیت ها در پروژه 21
- 5.6. ج/5: اخذ تحفه جهت اجراءات 22
- 5.7. ج/6: آگاهی کارمندان این شعبه در باره فساد اداری، برخوردهای غیر اخلاقی و غیر مسلکی 22
- 5.8. ج/7: مصئونیت کارمندان 22
- 5.9. ج/8: تضاد منافع در روند کار پروژه 23
- 5.10. آسیب پذیریه‌های بخش تطبیق فعالیت های حقیقی پروژه 23
- 5.11. سفارشات جهت بهبود عرصه فعالیت های حقیقی پروژه توزیع زمین 24
- 6. د. سیستم مدیریت اسناد و معلومات در پروژه..... 25**
- 6.1. د/1: چگونگی وضعیت موجوده سیستم مدیریت اسناد و معلومات در این پروژه 25
- 6.2. د/2: موجودیت میکانیزم مدیریت اسناد 26
- 6.3. د/3: زمانگیر بودن مدیریت اسناد 27
- 6.4. د/4: محرمانه و مصئونیت اسناد 27
- 6.5. آسیب پذیریه‌های سیستم مدیریت اسناد و معلومات 28
- 6.6. سفارشات برای مدیریت موثر اسناد 28
- منابع 29**
- ضمیمه (1) 2**

هدف ارزیابی

هدف از راه اندازی ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری (VCA) در پروسه توزیع زمین به عودت کنندگان و بیجاشدگان مستحق، تشخیص آسیب پذیری های پروسه در برابر فساد اداری و ارائه سفارشات لازم جهت بهبود روند کار این پروسه و وقایه ای آن از آسیب های احتمالی در برابر انواع فساد اداری میباشد.

1. خلاصه گزارش

افغانستان با توجه به پیشینه بیش از سه دهه جنگ های تحمیلی داخلی یکی از کشورهای است که دارای بیشترین ارقام مهاجرت در جهان می باشد. پس از فروپاشی حکومت طالبان در سال 2001 و به میان آمدن اداره موقت، رئیس اداره موقت فرمان بازگشت با عزت مهاجرین را به کشور صادر نمود. به اساس این فرمان وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان مکلف به زمینه سازی عودت مهاجرین گردید.

در سال 1384 برخی از عودت کنندگان در کنار سایر مشکلات شان به چالش بی سرپناهی در کشور نیز دست و گریبان بودند. با توجه به این مشکل عودت کنندگان، رئیس جمهوری اسلامی افغانستان فرمان توزیع سرپناه را به عودت کنندگان مستحق صادر نموده وزارت امور مهاجرین و تعدادی از وزارت ها و ادارات دیگر را نیز مکلف ساخت تا به توزیع سرپناه به مهاجرین مستحق مبادرت ورزند. بر مبنای این فرمان، علاوه بر وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان که منحصراً مرجع اصلی تطبیق کننده این پروسه است، وزارت های امور داخله، زراعت، انکشاف دهات، صحت عامه، معارف، انکشاف شهری، شاروالی کابل در سطح مرکز و واحد های دومی یعنی ولایات نیز در بالنوبه در پروسه توزیع زمین برای عودت کنندگان باید نقش ایفاء مینماید. بنابراین، بدون شک هر مرحله کاری این پروسه نه فقط زمانگیر، بلکه چالشهای جدی تری را در هر یکی از عرصه های دخالت وزارتها و نهاد های دخیل متذکره در قبال دارد.

بدلیل اهمیت این امر، نخستین اولویت استراتژیک وزارت مهاجرین مسئله حل مشکلات بی سرپناهی به عودت کنندگان و بیجاشدگان مستحق است. تا حال، وزارت مذکور حدود بیشتر از (54782) نمره زمین را در 62 شهرک در سراسر کشور توزیع نموده و میخواهد در چند سال آینده حدود بیشتر از (500000) پنجصد هزار نمره رهائشی را در بیشتر از (100) صد شهرک در سراسر کشور توزیع و در اختیار مستحقین عودت کننده و بیجاشده قرار دهد.

باوجود اینکه مراجعین این پروسه مستحق ترین افغانهای اند که در سه ده ای اخیر قربانی حوادث دلخراش بوده اند و اکنون هم برای بدست آوردن یک نمره سرپناه از طریق این پروسه به چالش های جدی دست و گریبان اند، یافته های این گزارش نشان میدهد که همین اکنون احتمال رشوه ستانی برخی از کارمندان این وزارت/ ریاست های امور مهاجرین در سایر ولایات به ویژه ولایت کابل وجود دارد. بنابراین، ارزیابی این پروسه حایز اهمیت بوده؛ و روی همین ملحوظ، کمیته (MEC) ارزیابی این پروسه را در اولویت کاری خویش قرار داد.

بدلیل اینکه هدف مشخص هیئت ارزیابی شناسایی و تشخیص انواع فساد، منابع، پیامدها، تخمین حجم فساد و نکات آسیب پذیر به فساد اداری است، هیئت در پروسه ارزیابی خود را ملزم به رعایت مجرد یک روش تحقیق نه دانسته، در صورت نیاز از روش های مختلف تحقیق جهت نیل به هدف استفاده نموده است.

هیئت ارزیابی کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری پس از یک ارزیابی ابتدائی که مشتمل بر مشوره کارمندان ارشد دخیل در پروسه و مقامات وزارت مسئول تطبیق پروسه توزیع زمین و مطالعه و تحلیل مختصر روند کار در این زمینه، طرح ارزیابی را در این پروسه به منظور شناسائی آسیب پذیری های این پروسه در برابر فساد اداری در چهار ساحه ای ذیل آماده نمود.

- چارچوب حقوقی و اداری پروسه؛
- ساختار و منابع بشری پروسه؛
- روند اجراءات حقیقی پروسه؛
- سیستم مدیریت اسناد و معلومات پروسه

هیئت ارزیابی تلاش ورزید تا همه اسناد حقوقی و اداری موجود و فعال در پروسه توزیع زمین به مستحقین را با همکاری مسئولین شعبات مؤظف در این عرصه جمع آوری، مطالعه و تحلیل نماید. آنچه منحصراً اسناد حقوقی در ارتباط به این پروسه از طرف کارمندان و مسئولین وزارت مذکور در اختیار هیئت ارزیابی قرار داده شده، عبارت از

فرمان تقنینی شماره (297) مورخ 13 جوزا 1381 هـ مقام ریاست اداره مؤقت، فرمان تقنینی شماره 104 مورخ 15 قوس 1384 هـ، رئیس جمهوری اسلامی افغانستان، ستراتیژی انکشاف ملی افغانستان در عرصه عودت آبرومندان مهاجرین افغان از کشورهای مختلف جهان، مصوبه شماره (16) مورخ 30 اسد 1385 هـ، ماده (6) شورای وزیران و سند رویداد جلسه ای است که به تصویب مقام وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان رسیده است، میباشند.

هیئت ارزیابی پس از مطالعه و تحلیل اسناد جمع آوری شده، دریافت که فرمان شماره 104 مورخ 15 قوس 1384 مقام عالی ریاست جمهوری یگانه سند تقنینی مدار اعتبار در خصوص پروسه توزیع زمین شناخته شده و مبتنی بر آن شعبات موظف امور این پروسه را به پیش میبرند. این فرمان با داشتن 17 ماده، برخی از روشهای توزیع زمین، شرایط مستحق بودن، و کمیته های تطبیق کننده فرمان را تحت مسئولیت وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان در بر دارد. علاوه بر آن، ماده شماره (6) مصوبه شماره (16) مورخ 30 اسد 1385 شورای وزیران نیز قیمت زمین را از روی فی بسوه مبلغ 1500 افغانی تعیین کرده است که منحصبت سند حقوقی تثبیت نرخ در پروسه توزیع زمین بکار گرفته میشود.

هیئت ارزیابی به منظور تشخیص موارد آسیب پذیر به فساد در این پروسه علاوه بر جمع آوری معلومات به روش های مختلف دیگر، با 20 تن از کارمندان و مراجعین این پروسه مصاحبه نموده است. با توجه به پیشینه فساد اداری در افغانستان و عمق ریشه های آن در تار و پود نهاد های دولتی، شناسائی آسیب پذیری ها حتی نیازی به استفاده از ابزار چون VCA را ندارد؛ مبالغه نخواهد بود که اگر شخصی بخواهد به یکی از نهاد های عرضه ای خدمات عامه غرض حل یک مشکل مراجعه کند و به چند نوع فساد مشهود بر نخورد. جالب اینست که در حضور اعضای هیئت ارزیابی، برخی از کارمندان شعبات اداره تحت VCA به ویژه بخش موظف در پروسه توزیع زمین مراجعین را به انواع و اقسام فساد توصیه میکردند. و بدون کدام هراس مواردی بوده که همکاران ما شاهد رشوه ستانی، اخذ تحفه در قالب لباس به نام شیرینی، تعلل در وظیفه، تزویر اسناد، بنام اصلاح، عدم رعایت قواعد سلوکی اداره، دخیل ساختن ملاحظات قومی و نژادی، ممانعت در تطبیق عدالت، امتناع و انتکاف از وظیفه بدون عذر قانونی، سوء استفاده از موقف های وظیفوی و امثال آنها بودند.

1.1. آسیب پذیری های پروسه در برابر فساد اداری

آنچه بصورت کل در پاسخ به سوالات پرسشنامه از طرف کارمندان و مراجعین علاوه بر معلومات بدست آمده از سایر منابع دیگر، انعکاس یافته بیانگر عمق فاجعه فساد درین پروسه است. کارمندان اداره باوجود اینکه خود شان را مجزاء از تیم کاری اداره می دانستند نیز اعتراف نموده وضعیت را فاجعه بار توصیف کردند. مراجعه ده ها مستحق عودت کننده برای حد اوسط یک تا هشت سال و بی نتیجه ماندن کارهای ایشان، توزیع یک نمره به بیش از یک شخص، ایجاد چالش در توزیع زمین بدلیل سفید بودن شماره منظوری کمیسیون توزیع زمین، فشار مستحقین توزیع زمین به سپردن قرارداد کار اعمار ساختمان به شرکت های برخی از کارمندان وزارت و ریاست امور مهاجرین در شهرک ها، توزیع غیر قانونی سند ملکیت پیش از میعاد در نظر گرفته شده، پرداخت حد اوسط یک هزار و پنجصد دالر بشکل رشوه از سوی مستحقین، مداخله متنفذین در امور کاری ریاست های امور مهاجرین غرض انحراف پروسه توزیع زمین، امتیاز خواهی افراد و اشخاص مافیای زمین در ساحه ای تحت پوشش شهرک ها، برخی از موارد عمده ای اند که پروسه را آسیب پذیر به فساد ساخته است.

از سوی دیگر چالشهای حقوقی و ساختاری مثل ضعف چهارچوب حقوقی پروسه، نبود طرز العمل مدون مطابق روال پروسه، ظرفیت پایین کارمندان، عدم تجهیزات و ابزار لازم کاری، تفرری های مصلحتی، تبدیلی ها، پایین بودن معاشات کارمندان، عدم پای بندی به وقت، غیر حاضری های طولانی، مداخله مقامات در امور کاری کارمندان، عدم کنترول از روند اجرات در پروسه، بیروکراسی طویل و پیچیده ای غیر منطقی و نا مفهوم، کمی پرسونل مسلکی با تعهد و صادق، مصروفیت کارمندان پروسه در امور غیر رسمی، فعالیت های مقطعی و سیاسی کمیسیون توزیع زمین،

عدم رعایت نوبت مستحقین، پراگندگی سیستم مدیریت معلومات، نبود یک میکانیزم روشن پیگیری از اجراءات مامورین، نبود رهنمود یا مرجع رهنمائی کننده به مراجعین؛ از جمله مواردی اند که علاوه بر یافته های تیم از پاسخ های مصاحبه دهندگان، مشاهدات، مطالعه و تحلیل اسناد حقوقی و اداری، و همچنان مصاحبه های اختصاصی با مقامات این اداره کشف و شناسایی گردیده اند.

1.2. فشرده سفارشات مطرح شده در راپور

سفارشات ارائه شده در گزارش با توجه به آسیب پذیری های شناسائی شده در عرصه های چهار گانه تحت پوشش ارزیابی متمرکز به طرح پالیسی ها، مقررات، طرز العمل، در سطح وزارت و به خصوص پروسه توزیع زمین، ارزیابی کارمندان و شناسائی افراد شایسته و مسلکی تا افراد فاسد، استخدام مبنی بر اصل شایستگی، طرح و تطبیق برنامه های آموزشی برای ارتقای ظرفیت کارمندان، توزیع عادلانه حقوق و معاشات به کارمندان پروسه و سایر بخش های وزارت، طرح میکانیزم نظارتی در پروسه توزیع زمین، ساده سازی و منطقی سازی پروسیجر کاری در روند توزیع زمین، اصلاح سیستم موجوده آرشیف، تلفیق سیستم موجوده الکترونیکی مدیریت اسناد و معلومات و مهم تر از همه ایجاد سیستم روزنه واحد تعامل با مراجعین به منظور قطع رابطه و تماس کارمندان از مراجعین و تعیین مدت زمان کاری برای طی مراحل عرایض مراجعین میباشد.

2. مقدمه

افغانستان با توجه به مشکلات بیش از سه دهه جنگ های تحمیلی داخلی، یکی از کشورهای است که دارای بیشترین ارقام مهاجرین می باشد. پس از فروپاشی حکومت طالبان در سال 2001 و به میان آمدن اداره موقت، رئیس اداره موقت فرمان بازگشت با عزت مهاجرین را به کشور صادر نمود. همچنان، وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان را مکلف بر زمینه سازی عودت مهاجرین کرد. در سال 1384 با توجه به مشکلات بی سرپناهی مهاجرین رئیس جمهوری اسلامی افغانستان فرمان توزیع سرپناه را به عودت کنندگان مستحق صادر نمود. مبنی بر آن وزارت فوق و برخی از وزارت ها و ادارات دیگر را مکلف بر توزیع سرپناه به مهاجرین مستحق ساخت.

2.1. ادارات دخیل در پروسه توزیع زمین

مسئله توزیع سرپناه به مهاجرین عودت کننده بر میگردهد به یک سلسله زیر ساخت های بنیادی که باید قبل از توزیع زمین طی مراحل گردد. منجمه تشخیص زمین بکر و بایر طبق فرمان شماره 104، طی مراحل انتقال ملکیت آن به وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان توسط وزارت زراعت، آبیاری و مالدار، تهیه نقشه شهرک توسط وزارت امور شهرسازی، در هماهنگی با ارگانهای محلی و شاروالی ها، و آماده گی وزارت های داخله، انکشاف دهات، انرژی و آب، معارف و صحت عامه جهت عرضه خدمات امنیتی، آبیاری، انرژی، تعلیم و تربیه، و بهداشتی و در نهایت امر، توزیع انفرادی به مستحقین که این امر نیز تنها به عهده وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان نبوده بل طبق فرمان متذکره، مستلزم حضور و تأیید اعضای کمیته توزیع زمین به مستحقین که وزارت ها و ادارات فوق الذکر در مرکز و واحد های دومی و سومی هستند نیز میباشد. بناءً، علاوه بر اینکه وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان منحصراً مرجع اصلی تطبیق کننده در این پروسه، نقش ایفاء مینماید، وزارت های امور داخله، زراعت، انکشاف دهات، معارف، انکشاف شهری، شاروالی کابل در سطح مرکز و واحد های دومی یعنی ولایات نیز در نقشهای مختلف بالنوبه دخیل هستند.

هیئت ارزیابی طور نمونه ای علاوه بر ریاست اسکان مجدد مرکز وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان، ریاست امور مهاجرین کابل را از بعد ساختار تشکیلاتی، منابع بشری، نحوه ای اجراءات عملی در پروسه توزیع زمین و سیستم مدیریت اسناد و معلومات تحت ارزیابی قرار داده است. اما، چون هدف در ساحه ای تحت ارزیابی، پروسه بوده نه یک ریاست/ اداره ای مشخص؛ بناءً، یافته های این راپور و سفارشات ارائه شده درین زمینه در خصوص پروسه توزیع سرپناه است.

2.2. ضرورت ارزیابی پروسه توزیع زمین

علاوه بر این که مراجعین این پروسه مستحق ترین افغانهای اند که در سه دهه اخیر قربانی حوادث دلخراش بوده اند و اکنون هم برای بدست آوردن یک نمره سرپناه از طریق همین پروسه، به چالش های جدی دست و گریبان اند، نخستین اولویت ستراتیژیک وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان مسئله حل مشکل بی سرپناهی به عودت کنندگان مستحق است. تا حال، وزارت مذکور حدود بیشتر از (54782) نمره زمین را در 62 شهرک در سراسر کشور توزیع نموده و میخواید در چند سال آینده حدود بیشتر از (500000) پنجصد هزار نمره رهایی را در بیشتر از (100) صد شهرک در سراسر کشور توزیع و در اختیار مستحقین عودت کننده قرار دهند.

باوجود اینکه مراجعین این پروسه مستحق ترین افغانهای اند که در سه ده ای اخیر قربانی حوادث دلخراش بوده اند و اکنون هم برای بدست آوردن یک نمره سرپناه از طریق این پروسه به چالش های جدی دست و گریبان اند، یافته های این گزارش نشان میدهد که همین اکنون احتمال رشوه ستانی برخی از کارمندان این وزارت/ ریاست های امور مهاجرین در سایر ولایات به ویژه ولایت کابل وجود دارد. بنابراین، ارزیابی این پروسه حایز اهمیت بوده؛ و روی همین ملحوظ، کمیته (MEC) ارزیابی این پروسه را در اولویت کاری خویش قرار داد.

2.3. ساحات تحت پوشش ارزیابی درین پروسه

هیئت ارزیابی کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری پس از یک ارزیابی ابتدائی که شامل مشوره با کارمندان ارشد دخیل در پروسه و مقامات وزارت محوری مسئول هماهنگی و تطبیق پروسه توزیع زمین و مطالعه و تحلیل مختصر روند کار پروسه میباشد، طرح دقیق و تخنیکی این ارزیابی را به منظور تشخیص آسیب پذیری های این پروسه در برابر فساد اداری آماده نموده که در چهار ساحة ذیل راه اندازی میگردد.

- چارچوب حقوقی و اداری پروسه؛
- ساختار و منابع بشری پروسه؛
- روند اجراءات حقیقی پروسه؛
- سیستم مدیریت اسناد و معلومات پروسه

2.4. میتودولوژی (VCA)

2.4.1. روش جمع آوری معلومات

بدلیل اینکه هدف مشخص هیئت ارزیابی شناسایی و تشخیص موارد و نکات آسیب پذیر به فساد میباشد، بناءً، هیئت خود را ملزم به رعایت یک روش تحقیق نه دانسته، در صورت نیاز از همه یا برخی از روش های تحقیق جهت نیل به هدف استفاده نموده است. آنچه در روند اجرای VCA مسلماً ملحوظ است، دست یافتن به نکات آسیب پذیر میباشد که در نهایت امر، هیئت ارزیابی با اطمینان کامل بتواند به آسیب پذیری یک نکته مشخص در پروسه باورمند شود و نشاندهنده که کدام مورد در برابر کدام نوع فساد اداری میتواند آسیب پذیر باشد. بنابراین، هیئت برای بدست آوردن معلومات از منابع و روش های ذیل در روند ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری درین پروسه استفاده نموده است که شامل روش تحقیق روی میز و میدانی میباشد.

1. مطالعه عمومی گزارش های رسانه در رابطه به پروسه؛
2. مصاحبه و بحث های آزاد با مقامات و اشخاص دخیل و کلیدی پروسه؛
3. مطالعه و تحلیل اسناد حقوقی و اداری پروسه؛
4. مصاحبه های اختصاصی با کارمندان و مراجعه کنندگان این پروسه؛
5. برگزاری جلسات و مصاحبه های گروهی یا فوکس گروپ؛
6. مشاهدات یومیه اعضای تیم؛

چون هدف ارزیابی آسیب پذیری های پروسه در برابر فساد اداری، بحث آماری و قضاوت مبتنی بر آرائ اکثریت و اقلیت نه بل تشخیص و شناسائی موارد آسیب پذیر به فساد میباشد، بناءً، کافی است که حین ارزیابی فقط یک مورد آسیب پذیری با استفاده از یک منبع معلوماتی فوق الذکر نمایان گردد، و مبنی بر آن آسیب پذیری همان مورد انعکاس یابد. روی این ملحوظ، خاطر نشان باید کرد که یافته های ارزیابی مبتنی بر مجموع روش های فوق الذکر بوده، به مجرد دیدگاه های انعکاس یافته در پاسخ به سوالات پرسشنامه، اکتفا نشده است.

2.4.2. روش تحلیل و ارزیابی معلومات

مجموع معلومات بدست آمده در پروسه ارزیابی (VCA) با در نظر داشت معیارهای شناخت آسیب پذیری های معروض به مصداق های فساد اداری، جمعآوری شده پس از مطالعه دقیق در گزارش بدون ذکر مراجع بصورت جداگانه وارد گزارش گردیده و مورد تجزیه و تحلیل قرار داده شده اند. در نهایت امر موارد آسیب پذیر در برابر انواع مختلف فساد اداری را مبنی بر واقعیت های انعکاس یافته در معلومات شناسائی، طرح و تذکر داده شده اند. باید تذکر داد که آسیب پذیری های پروسه درین گزارش طبق میتود استدلال از طرف معلول به سوی علت و عکس آن شناسائی شده اند.

2.4.3. روش تشخیص و شناسایی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری

تشخیص آسیب پذیری های معروض به فساد اداری مبتنی بر مندرجات ماده 3 قانون مبارزه علیه فساد اداری میباشد. ماده سوم قانون مذکور موارد ذیل را فساد اداری تلقی نموده است: 1) رشوت، 2) اختلاس، 3) سرقت اسناد، 4) اتلاف غیر مجاز اوراق و اسناد رسمی، 5) تجاوز از حدود صلاحیت قانونی، 6) سوء استفاده از موقف وظیفوی، 7) ممانعت در روند یا اخلاص تطبیق عدالت، 8) استفاده از امکانات دولتی و اوقات رسمی در امور شخصی، 9) امتناع و استتکاف از وظیفه بدون عذر قانونی، 10) کتمان حقیقت، 11) افزایش غیر قانونی دارائی، 12) تزویر اسناد، 13) انتحال وظیفه (وانمود ساختن صلاحیت یا اجراء و امتناع اموری که شخص به آن مؤظف نباشد)، 14) اخذ هر نوع تحفه به منظور اجراء یا امتناع از کار در امور مربوط، 15) تعلل در اجراء وظیفه محوله، 16) عدم رعایت قواعد سلوکی اداره مربوط، 17) دخیل ساختن ملاحظات قومی، منطقوی، مذهبی، حزبی، جنسیتی، و شخصی در اجراء امور محوله، 18) اجراء و یا امتناع سایر اعمال مندرج قانون مبارزه علیه فساد اداری.

با توجه به مجموع اسناد و مدارک بدست آمده در پروسه ارزیابی و با در نظر داشت معیارهای شناخت آسیب پذیریهای معروض به فساد اداری، موارد آسیب پذیر به فساد شناسائی گردیده، شماره وار با ارائه تفصیلات لازمه طرح و تذکر داده شده است.

2.4.4. روش ارائه سفارشات

معمولاً راه کارها بصورت طبیعی در از میان برداشتن آسیب پذیری های معروض به فساد اداری به شکل مفهوم مخالف آسیب های تشخیص شده، تبارز میکنند. اما در این گزارش، هیئت ارزیابی به مجرد معکوس کردن آسیب ها از منفی به مثبت و عکس آن (از مثبت به منفی) اکتفاء نه نموده با استفاده از معلومات بدست آمده از مصاحبه دهنده گان و سایر منابع معلوماتی، سفارشات مندرج این گزارش را با توجه به جنبه های تطبیقی آنها همراه با ضرب الاجل معیین ارائه نموده است.

3. الف: ارزیابی اسناد تقنینی پروسه توزیع زمین

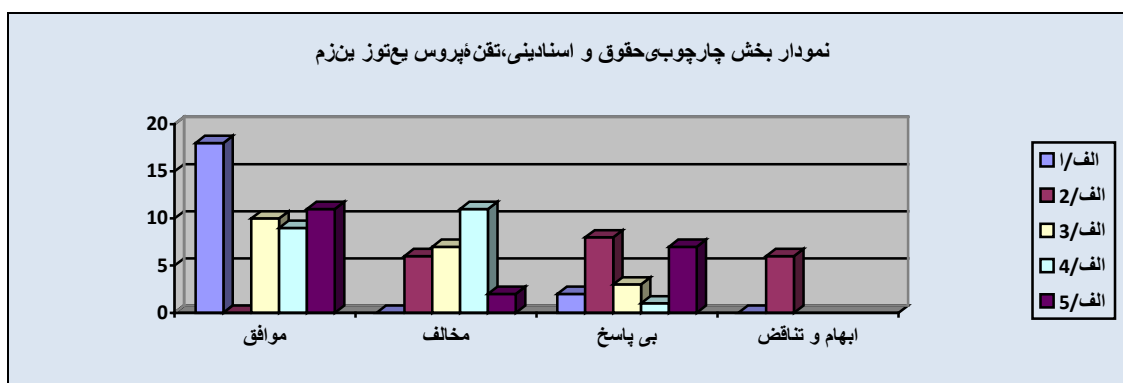
چارچوب حقوقی یک پروسه در بردارنده تمامی اسناد حقوقی و اداری به شمول قانون، مقرر، فرمان تقنینی، مصوبات شورای وزیران، طرز العمل های تصویب شده مقام وزارت و پالیسی های است که نهاد مؤظف عرضه خدمات عامه، مکلف به رعایت آنها حین عملی نمودن پروسه میباشد.

موجودیت چارچوب حقوقی منظم و جوابگو در عرصه معین کاری میتواند به مثابه رهنمود جهت اجراء و عملی نمودن پروسه، کاربرد داشته و مانع بروز فساد اداری در پروسه محسوب گردد. بسا اوقات ضعف معمولی ناشی از یک ماده و حتی یک واژه در چارچوب حقوقی میتواند منجر به ابهامات و تناقضاتی شود که وجود فساد اداری را در پروسه نهادینه سازد. روی این ملحوظ قانون گذاران مسئولیت دارند تا ابعاد مختلف ایجابی، سلبی و مفهوم مخالف هر واژه، و در کل افاده مفاهیم هر ماده سند تقنینی و سایر عواقب خوب و بد آن را حین طرح قانون، مقرر، فرمان، طرز العمل در نظر گیرند.

به رغم اینکه حقوق دانان با توجه به اهمیت موضوع و درک ابعاد متذکره مواد اسناد حقوقی را طرح میکنند، اما در مرور زمان، و شرایط اداری، ابزار قابل استفاده در پروسه به منظور تحقق و تطبیق کامل الزامات چارچوب حقوقی، ظرفیت پایین و درک نا درست از اسناد حقوقی و عوامل داخلی و خارجی دیگر میتوانند دست باهم داده چارچوب حقوقی را با وجود قوتی که دارد، آسیب پذیر به فساد اداری سازند. چون اکثریت عوامل فوق الذکر میتوانند در آسیب پذیری چارچوب حقوقی در برابر فساد اداری در پروسه متصور باشد. بناءً، هیئت ارزیابی علاوه بر ارزیابی ابعاد دیگری این پروسه، چارچوب حقوقی آنرا به منظور تشخیص و شناسائی چالشها، مشکلات و آسیب پذیری های معروض به فساد اداری، نیز تحت ارزیابی قرار دادند.

3.1. نظریات پاسخ دهنده گان پرسشنامه در رابطه به سند تقنینی (فرمان 104 مقام عالی ریاست جمهوری)

در رابطه به چارچوب حقوقی و اداری این پروسه 5 سوال با بیست تن از مصاحبه دهندگان مطرح گردیده که با بدست آوردن پاسخ آنها تمامی ابعاد چارچوب حقوقی و اداری پروسه روشن میگردد. فشرده پاسخ مصاحبه دهندگان را در نمودار ذیل مشاهده نمایید.



شکل 1: پاسخ مصاحبه دهندگان از سوالات الف/1 الی الف/5.

3.2. الف/1: چارچوب حقوقی پروسه توزیع زمین

هیئت ارزیابی تلاش نمود تا همه اسناد حقوقی و اداری موجود و فعال در پروسه توزیع زمین به مستحقین را با همکاری مسئولین شعبات مؤظف در این عرصه جمع آوری، مطالعه و تحلیل نماید. آنچه منحصیث اسناد حقوقی در

ارتباط به پروسه توزیع زمین از طرف کارمندان و مسئولین وزارت مذکور در اختیار هیئت ارزیابی قرار داده شد، عبارت از فرمان تقنینی شماره (297) مورخ 13 جوزا 1381 هـ مقام ریاست اداره مؤقت، فرمان تقنینی شماره 104 مورخ 1384/9/15 هـ.ش رئیس جمهوری اسلامی افغانستان، ستراتیژی انکشاف ملی افغانستان در عرصه عودت مهاجرین افغان از کشورهای مختلف جهان، مصوبه شماره (16) مورخ 30 اسد 1385 هـ، ماده (6) شورای وزیران و یک سند رویداد جلسه ای است که به تصویب مقام وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان رسیده است، میباشند.

نتایج مطالعه و تحلیل هیئت ارزیابی نشان میدهد که فقط فقره اول ماده 6 مصوبه متذکره قیمت زمین را از روی فی بسوه 1500 افغانی تصویب کرده است.

استراتژی انکشاف ملی افغانستان فقط مجموعه تخیلاتی است که بصورت کل در عرصه زمینه سازی عودت و بازگشت آبرومندان ای مهاجرین افغان از کشورهای مختلف جهان به وطن، وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان را موظف به اجرای آن ساخته است. این سند از لحاظ زمانی نیز منقضی بوده و در شرایط فعلی کاربرد ندارد. اما آنچه در سایت انترنتی این وزارت در ارتباط به ستراتیژی وزارت مذکور نقل شده، پیرامون توزیع زمین یا بصورت کل رفع مشکل بی سرپناهی، از جمله مهمترین ساحات کاری و در اولویت های درجه اول وزارت مذکور محسوب شده و به نحوی در دیگاه و هدف کلی این وزارت نیز مسئله توزیع سرپناه انعکاس داده شده است.

فرمان شماره (297) مورخ 13 جوزا 1381 هـ رئیس اداره مؤقت، بیانگر آمادگی حکومت افغانستان برای استقبال از عودت آبرومندان مهاجرین افغان به وطن است نه بیشتر از آن تا بتواند منحنی رهنمود در این پروسه استفاده شود.

سند رویداد سمینار ارتقای ظرفیت منعقد مورخ 22-23 سنبله 1388 هـ که توسط مقام وزارت به امضاء رسیده، البته چالشها و تصامیم آئی رؤسای ولایتی ریاست های امور مهاجرین ولایات را در کل و فقط یک ماده در رابطه به پروسه توزیع زمین، انعکاس داده شده است که بشکل رویداد جلسه تهیه شده و از نظم درست متنی و تخنیکی برخوردار نیست. آنچه در این ماده سند مذکور در رابطه به توزیع نمرات رهایشی به مهاجرین در شهرک های مهاجرین انعکاس یافته، کدام مسئله ای جدید را دربر نداشته فقط به دستور العمل قرار دادن فرمان شماره 104 مقام عالی ریاست جمهوری اسلامی افغانستان تأکید داشته است.

پس یگانه سند تقنینی مدار اعتبار در خصوص پروسه توزیع زمین فرمان شماره 104 مورخ 15 قوس 1384 هـ.ش مقام عالی ریاست جمهوری است که در عناوین بعدی به اساس معلومات بدست آمده از منابع مختلف مورد ارزیابی قرار داده شده است.

منظور مصاحبه دهندگان، در پاسخ به وجود سند تقنینی در پروسه توزیع زمین، همین فرمان 104 ریاست جمهوری است. مندرج ماده اول فرمان مذکور، فرمان را چنین به معرفی میگیرد: "این فرمان به اساس تصویب شماره 30 مورخ 1384/8/16 شورای وزیران به منظور توزیع زمین های بکر و بایر دولتی جهت حل مشکل بی سرپناهی هموطنان عودت کننده و بیجا شده داخلی مستحق وضع گردیده است."

این فرمان مشتمل بر 17 ماده می باشد که به طور کل تلاش صورت گرفته تا تمامی امور مربوط به پروسه توزیع نمرات زمین برای سرپناه به مهاجرین عودت کننده و بیجا شدگان داخلی مستحق و همچنان وظایف و مسولیت های کمیسیون های توزیع زمین در مرکز و ولایت، وزارت خانه های همکار در پروسه توزیع زمین را دربر گیرد.

نتیجه گیری:

در کل آنچه مهم است اینکه مبتنی بر مشاهده عینی اعضای هیئت ارزیابی، معلومات مصاحبه دهنده گان و سایر منابع معلوماتی مسلماً فرمان شماره 104 مورخ 15 قوس 1384 هـ، مقام عالی ریاست جمهوری منحنی یگانه سند تقنینی در پروسه توزیع زمین است.

3.3 الف/2: نارسائی های چارچوب حقوقی پروسه

تبصره های مصاحبه دهندگان: تبصره های که مصاحبه دهندگان در این زمینه داشتند، بیشتر متمرکز به ضرورت ایجاد طرز العمل و تفسیر واحد برای فرمان تقنینی شماره 104 رئیس جمهور بود، تا مواد مبهم یا قابل تفسیر آن، از یک مرجع واحد و با صلاحیت بگونه روشن تفسیر و رهنمود های کتبی جهت تطبیق موثر و مثمر آن ارائه گردد. و برخی ها تاکید به طرح یک مقرره جامع در این زمینه هستند و فرمان را در این پروسه بسنده نمیدانند.

تحلیل مسئله:

پاسخ دهندگان که پاسخ منفی داده اند و تأکید نمودند که فرمان هیچ مشکلی ندارد و تمامی موارد و جنبه های مرتبط به پروسه توزیع زمین را در بر می گیرد؛ استدلال شان این است که فرمان عاری از مشکلات، جامع و روشن می باشد. به باور آنان، اینکه در بعضی موارد در اجراءات کارمندان مشکلی ایجاد می شود، ناشی از نبود مقرره، طرز العمل و رهنمود داخلی است که برای تمام فرامین ضرورت و قابل پیش بینی می باشد. بناءً، باید بر اساس آن غرض رهنمایی کارمندان یک مقرره جامع و طرز العمل داخلی تدوین گردد که تا کنون در این مورد تهیه و ترتیب نشده است.

در مقابل، مصاحبه دهندگان که پاسخ مثبت داده اند بر این باور اند که فرمان 104 ریاست جمهوری در باره توزیع زمین برای عودت کننده گان و بیجا شدگان مستحق دارای مشکلات عدیده ای می باشد و خیلی از ماده های این فرمان غیر هماهنگ، متناقض، مبهم و غیر صریح است که اجراءات کارمندان و روند تطبیق پروسه توزیع زمین را آسیب پذیر به فساد اداری ساخته و می سازد. به طور مشخص، یکی از نقایص و خلا های که این بخش از مصاحبه دهندگان به آن اشاره می نمایند؛ مبهم و غیر صریح بودن بعضی از فقره های این فرمان می باشد. از جمله، اصطلاح "اسناد معتبر" در ماده دوم این فرمان تعریف نگردیده که خود زمینه را برای استفاده جویی ها و فساد اداری فراهم می سازد. در فقره 2 ماده دوم این فرمان چنین آمده است:

2. « فورم عودت داوطلبانه (V.R.F) یا اسناد معتبر دیگری که برگشت وی را از هجرت به وطن یا از حالت بیجاشدن در داخل دوباره به محل اصلی و دایمی اش تأیید نماید، بدست داشته باشد.»

از نظر مصاحبه دهندگان نقایص و خلاهای فرمان 104 تنها در این مورد خلاصه نمی شود. به باور آنها، فقره شماره 3 ماده دوم این فرمان، نقص جدی تری است. به اساس این فقره، کسی مستحق شناخته می شود که در افغانستان به نام خود، همسر یا اولاد صغیر زمین یا خانه نداشته باشد. از نظر پاسخ دهندگان، افراد و اشخاص زیادی از سوی کمیسیون مربوطه مستحق شناخته شده اند که در یکی از نقاط و ولایت های افغانستان زمین داشته اما غیر قابل استفاده بوده و یا مشکل دیگری داشته است. مهمتر از همه تثبیت و تشخیص اینکه شخص عودت کننده یا بیجا شده در افغانستان زمین نداشته باشد، با توجه به عدم موجودیت سیستم دیتابیس و حتی سیستم مخزن در نهادهای مربوط، از امکان بعید بوده و قابل تطبیق نمیباشد.

اینکه برای رفع مسئولیت ریاست امور مهاجرین، عودت کننده و بیجا شده مستحق را غرض ثبوت اینکه در افغانستان زمین ندارد به ناحیه یا ولسوالی سکونت فعلی اش استعلام میدهد و بالأخره وکیل گذر تأیید میکند که عودت کننده مستحق در این ناحیه/ ولسوالی/ گذر/ قریه زمین ندارد، جز زمینه سازی به فساد و ایجاد یک مرجع دیگری در آمد نا مشروع به وکلای گذر و بزرگان قریه و ترویج بیروکراسی غیر منطقی چیزی دیگری بوده نمیتواند.

همچنان مسئله تأیید سند فورم عودت داوطلبانه (V.R.F) یا سند معتبر دیگر نمیتواند مستحق بودن شخص را بدلیل داشتن آن ثابت سازد. افغانها شاهد، صدها کسی اند که در نزدیکی مرزها این رفت و برگشت را پیشه ای شخصی ساخته به منظور بدست آوردن این سند و یک مقدار پولی که از طرف کمیساری عالی ملل متحد در پشاور، کویت، مشهد و زاهدان برای عودت کننده گان داده میشود بارها رفت و آمد نموده و سند را بدست میآورند. بر عکس مهاجرین واقعی وجود دارند که بدون ثبت عودت شان در کمیساری عالی سازمان ملل متحد به وطن برگشته اند و واقعا مستحق

زمین هستند، اما بنابر نداشتن سند معتبر میهمی که هر مامور به ذوق خودش آنرا تعریف میکند از حق شان محروم میگردند. پس چگونه میتوان این فورم را منحیث سند معتبر تلقی نمود.

مسئله تأیید تذکره تابعیت نیز انواع مشکلاتها را در این پروسه به بار آورده است. در کشوری که احسانیه دقیق نفوس وجود نداشته و اکثریت مهاجرینی که یا در خارج تولد شده اند و یا هم اصلاً بدون داشتن تذکره هویت به خارج از کشور هجرت کردند، و کدام پایگاه معتبر معلوماتی که بتواند وی را در سطح ولایت تصدیق هویت کند نیز کار دشواری است. بدون شک در چنین وضعیتی شخص میتواند با پرداخت رشوه چنین تذکره ای را که یک جدول عادی با مهر غیر قابل خواندن است بدست آورده خود را مستحق ثابت سازد. این امر از یکسو پروسه را طویل پیچیده ساخته و از سوی دیگر زمینه فساد را نیز مساعد نموده است.

مسئله ای حقوقی دیگر در تثبیت نداشتن زمین یا خانه بنام خود، همسر یا اولاد صغیرش میباشد. بفرض اینکه شخص در یک نقطه دور دست کشور مالک یک پارچه زمین است، اما از سالها به این طرف مهاجر بوده حال عودت کرده است؛ اگر او بخواهد هم بدلیل عدم امکانات لازم زندگی، امنیت و مسایل دیگر، در آن محل زندگی کرده نتواند. علاوه برآن، اگر جایداد او زمین للمی در یک دشت یا وادی باشد، که ساحه مسکونی نیست چطور میتوان او را ازین استحقاق محروم ساخت. همچنان مسئله ملکیت زن و اولاد صغیر که درین ماده مطرح شده است نیز ظاهراً خلاف معیارهای حقوق مدنی و شخصی افراد است که از ملکیت زن در حالیکه او نخواهد استفاده بالاکراه صورت گیرد.

نتیجه گیری:

از مجموع یافته ها و پاسخ های مصاحبه دهندگان میتوان نتیجه گرفت که فرمان 104 در برخی موارد، کلی، مبهم، متناقض، غیر عملی و غیر واقع بینانه می باشد که برای رهنمایی کارمندان غرض تطبیق درست و منظم آن به یک مقرر، طرز العمل و رهنمود داخلی ضرورت است. بدین ملحوظ، عدم موجودیت مقرر و طرز العمل داخلی باعث گردیده است تا فرمان برای عده ای از کارمندان مبهم و غیر صریح ظاهر گردد و تطبیق فرمان را نیز با چالش مواجه نموده، آسیب پذیر به فساد اداری سازد. بناءً، میتوان گفت که شرایط مطرح شده ماده دوم آسیب پذیر به فساد تلقی میگردد.

3.4 الف/3: فراهم آوری تصامیم شخصی در پروسه با توجه به نارسائیهای چارچوب حقوقی موجوده

تبصره های مصاحبه دهندگان: تبصره های که در پاسخ به این سوال مطرح شده بیشتر از طرف کسانی است که فراهم بودن زمینه های اتخاذ تصامیم شخصی را تأیید میکنند. آنان می گویند که تفسیر قانون فوق العاده سلیقه ای بوده هیچ معیاری برای آن وجود ندارد جز اینکه کارمندان میان رتبه متقاعد شوند و مطابق به یک ماده این فرمان کار مراجعین را برابر نموده رد یا تأیید کنند. و کساینکه باورمند به روشن بودن و وضاحت کامل فرمان 104 بودند درین زمینه تبصره های نکرده اند.

تحلیل مسئله:

منظور از تصامیم شخصی در این ارزیابی این است که در بعضی موارد به دلیل نقایصی که در قانون وجود دارد کارمندان اداره ناگزیر می شود که بدون روشنایی و وضاحت قانون نافذ در اداره، به میل و اراده خود تصامیم اتخاذ نموده اجراء نمایند و یا هم مصئونیت، بدون در نظر داشت مفاد قانون در زمینه اجراءات نمایند. این پرسش که، اسناد تقنینی این پروسه یعنی فرمان 104 ریاست جمهوری در باره توزیع زمین چنین فرصتی را برای کارمندان مهیا می سازد؟ با مصاحبه دهندگان مطرح شده است. اکثریت مصاحبه دهندگان در برابر آن، پاسخ مثبت داده اند.

به باور آنان، علاوه بر اینکه در بعضی موارد فرمان 104 چنین زمینه را برای تصامیم گیری شخصی فراهم می سازد؛ کارمندان نیز بدون در نظر داشت مفاد قانون تصامیم میگیرند که در برابر قضایای متقاضیان چگونه اجراءات

کنند. پاسخ یکی از مصاحبه دهندگان این است: "در باره قانون نمیدانم. اما کارمندان پروسه توزیع زمین با مراجعه کنندگان چنان رفتار میکنند که گویی در این اداره هیچ قانون و مقررره ای وجود ندارد. مشکلات و وضعیت مردم را در نظر نمی گیرند و در اکثر موارد آزادانه و مطابق سلیقه شخصی شان تصمیم می گیرند."

اما، شمار دیگری از پاسخ دهندگان که کارمندان پروسه توزیع زمین نیز می باشند می گویند: " کلی بودن فرمان 104 و مبهم بودن بعضی از ماده های آن، متفاوت بودن سطح دانش و ظرفیت کارمندان و همچنان مشکلات در بخش های از لایحه و ضایف آنها زمینه را برای تصمیم گیری شخصی مساعد می سازند". اما، این تصمیم گیری های شخصی ذاتا فساد برانگیز و آسیب پذیر نمی باشند. به باور آنان، کارمندان پروسه توزیع زمین بنا بر دلایل که در فوق تذکر رفت؛ در برخی موارد با درایت و عقلانیت شان به منظور رفع مطالبات و مشکلات مراجعه کننده گان به تصمیم گیری شخصی رو می آورند که در نفس خود هیچ عیبی و نقص ندارد. اما، آنها این گونه تصمیم گیری ها را کاملا سالم و مصئون هم نمی دانند. برخی از آنها در مصاحبه های شان نگرانی کردند که این گونه تصمیم گیری های شخصی چه از اثر خلاء قانونی و چه بصورت عمدی و ارادی به منظور رفع مشکلات مردم صورت گیرد، به یک فرهنگ در اداره مبدل نشود؛ چنانچه در بعضی اوقات مشاهده نیز می شود. به باور پاسخ دهندگان، کارمندان هستند که به قانون و مقررات اهمیت و احترام نمی گذارند و آزادانه و بدون هراس و وا همه، مطابق میل و سلیقه شخصی شان رفتار می کنند.

نتیجه گیری:

به هر حال، آنچه از مجموع معلومات و پاسخ های مصاحبه دهندگان می توان یافت این است که در پروسه توزیع زمین تصمیم گیری شخصی چه از اثر خلاء قانونی و یا هم به گونه عمدی و ارادی اتفاق می افتد که در بی نظم کردن و مختل ساختن این پروسه نقش اساسی دارند. به تعبیر دیگر، تصمیم گیری های شخصی از سوی کارمندان پروسه توزیع زمین این پروسه را سخت آسیب پذیر ساخته است که میتوان آنرا نقطه آسیب پذیر به فساد تلقی کرد.

3.5 الف/4: چگونگی تطبیق و رعایت چارچوب حقوقی در پروسه

تبصره مصاحبه دهنده گان: کسانی که از عدم رعایت و تطبیق اسناد تقنینی صحبت نموده اند، از روند موجوده فوق العاده نا راضی و از عدم موجودیت مرجع نظارت کننده بر اعمال ریاست امور مهاجرین کابل، نگران بودند. اما کسانی که از پروسه معلومات کافی داشتند و بیشتر شان کارمندان این شعبه بوده اند وضعیت را خوب تلقی نموده از جو موجود راضی به نظر میرسیدند.

تحلیل مسئله:

عملی شدن منظم اسناد تقنینی به ویژه فرمان شماره 104 من حیث سند تقنینی این پروسه به عوامل متعددی ارتباط دارد که شماری از آنها قبلا اشاره گردید و برخی هم در بخش بعدی تذکر داده خواهد شد. به طور مختصر و آنچه تا کنون ذکر گردید، کلی و مبهم بودن فرمان، مشکل در لایحه و ضایف و تصمیم گیری های شخصی از جمله مواردی اند که مانع منظم عملی شدن پروسه توزیع زمین می گردد.

اما، آنچه در پاسخ به این پرسش که، "اسناد تقنینی این پروسه به شمول فرمان 104 به صورت منظم عملی می شود؟ دریافت ما این است که اسناد تقنینی این پروسه به صورت مطلوب و منظم اش که بتواند رضایت مراجعه کنندگان را جلب کند؛ عملی نمی شود. اکثریت از مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش، خاطر نشان ساختند که هرگاه فرمان و دیگر اسناد تقنینی این پروسه به صورت نسبی عملی می گردید؛ مردم و مراجعه کنندگان به ستوه نمی آمدند. آنان، دریافت تحفه، به تعویق انداختن کارها، تعلل در وظایف، ناوقت آمدن کارمندان در محل کار، غیر حاضری های مستمر و رویه نادرست کارمندان با مراجعین را مبین این ادعا می دانند.

یکی از مصاحبه دهندگان در پاسخ به پرسش فوق چنین گفته است: "هرگاه قانون و مقررات بیشتر از 20 درصد در این اداره عملی گردد؛ مشکلات مراجعه کنندگان به پیمانانه فعلی باقی نمی ماند." پاسخ دهنده در مصاحبه اش تأکید نموده است که مراجعه کنندگان با برخی از مسئولین ریاست امور مهاجرین کابل که می بایست خدمت گذار مردم باشد؛ نمی تواند مشکلات و مطالبات قانونی شان را در جریان بگذارد؛ حتی در بعضی موارد مراجعه کننده گان، شاهد خشونت فیزیکی از سوی برخی مسئولین این ریاست نیز بوده اند. به باور پاسخ دهندگان، فرمان 104 نه تنها به صورت منظم عملی نمی شود بلکه در بعضی موارد، کارمندان زمینه را برای فساد و استفاده جویی ها عمداً مساعد می سازند. از نظر آنها، اکثریت از مراجعه کنندگان این اداره که عودت کنندگان مستحق میباشند از عدم کارایی و بیکیفیتی این اداره به ستوه آمده و از اینکه به این اداره در خواست داده اند؛ اظهار ندامت میکنند.

نتیجه گیری:

از مجموع معلومات و پاسخ های مصاحبه دهندگان می توان به این نتیجه دست یافت که اسناد تقنینی پروسه توزیع زمین به شمول فرمان 104، مصوبه شورای وزیران، فیصله مقام وزارت و دیگر اسناد مرتبط به این موضوع به صورت مطلوب و منظم عملی نمی شود. بنابراین، کم و کاستی های در این پروسه بمشاهده می رسد که مسبب سلب اعتماد و رضایت عودت کننده گان مستحق از این اداره گردیده و پروسه توزیع زمین را نیز آسیب پذیر به فساد ساخته است.

3.6 الف/5: موجودیت مؤیدات جزائی برای تطبیق اسناد تقنینی پروسه

تبصره های پاسخ دهنده گان: تبصره های که در پاسخ به این سوال از طرف مصاحبه دهندگان ارائه شده، بیشتر مبتنی بر تأیید موجودیت مؤیدات جزائی بوده و استدلال نمودند که مامورین طبق قانون کارکنان خدمات ملکی، مکلفیت های روشن دارند و تخطی از هر کدام جرم پنداشته میشود که از ارائه هوشدار شروع و با معرفی به خارنوالی و پیگرد عدلی ختم میشود. علاوه بر آن در ماده 11 فقره دوم فرمان 104 در رابطه به تخطی های متقاضیان پیگرد عدلی را پیش بینی شده است. روی این ملحوظ مامورین میتوانند با استفاده از آن، متقاضیانی را که مرتکب تزویر میشوند، زمین شان را استرداد و خود شان را غرض تعقیب عدلی به خارنوالی معرفی نمایند. اما کسانی که مخالف این نظر بودند، استدلال به عدم تطبیق این گونه جزا ها مینمودند که تاحال چنین کاری نشده البته دلیل این بوده که در تطبیق اسناد تقنینی مصلحت صورت گرفته و مصلحت نیز عامل به وجود آمدن فساد گردیده است. و کسانی که پاسخی به این پرسش ارائه نکردند کدام استلالی نیز نداشتند اما به نظر میرسید که بیشتر دلیل تعجب ایشان نسبت به وضعیت موجوده و معافیت های مرتکبین فساد اداری بوده است.

تحلیل مسئله:

پیش بینی مجازات در قوانین و دیگر اسناد تقنینی یکی از موارد است که در چگونگی تطبیق و عملی شدن آن کمک بیشتر می کند. اینکه، اسناد تقنینی پروسه توزیع زمین برای کارمندان که آنرا نقض می نمایند و یا به صورت منظم عملی نمی کنند؛ مجازاتی پیش بینی کرده است؟ پرسشی است که اکثریت مصاحبه دهندگان به آن پاسخ منفی داده اند. مصاحبه دهندگان می گویند که در فرمان 104 و دیگر اسناد تقنینی که از آن در پروسه توزیع زمین استفاده به عمل می آیند؛ مجازاتی پیش بینی نشده است. اما، آنچه از کارمندان که اسناد تقنینی این پروسه را به صورت منظم عملی نمی نمایند؛ مطابق قانون جزای کشور و همچنان مطابق قانون کارکنان خدمات ملکی باید تأدیب و مجازات شوند. از نظر آنها، پیش بینی چنین چیزی در فرمان و یا قوانین دیگر ضروری هم نمی باشد. چون تمامی شرایط و موارد در باره این موضوع در قانون جزا و قانون خدمات ملکی به طور مشرح پیش بینی گردیده است.

آنچه در فرمان 104 در رابطه به این سوال مطرح شده اینکه اگر عودت کنندگان یا بیجا شدگان مستحق از مواد مندرج این فرمان تخطی کنند. وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان میتوانند ایشان را غرض تعقیب عدلی به ارگانهای عدلی و قضایی معرفی نمایند متن آن در فقره (2) ماده یازدهم این فرمان حسب ذیل وارد شده است.

"هرگاه ثابت گردد که مستحق مندرج فقره (1) این ماده، خلاف احکام این فرمان نمره زمین را دریافت نموده، نمره زمین مذکور مسترد و به مستحقین دیگر توزیع و متخلف مورد تعقیب عدلی قرار میگیرد."

نتیجه گیری:

از مجموع پاسخ های مصاحبه دهندگان می توان نتیجه گرفت که مجازات در قوانین نافذ کشور بخصوص در قانون جزاء به طور واضح و روشن پیش بینی شده است که ذکر آن در فرمان 104 ریاست جمهوری ضرورت نمی باشد. به باور آنها، هرگاه مقامات و دولت مردان خواسته باشند آنچه از کارمندان که اسناد تقنینی پروسه توزیع زمین را نقض میکنند مجازات نمایند؛ تمامی شرایط در دو قانون متذکره پیش بینی شده است که از این ناحیه هیچ مشکلی وجود ندارد.

3.7. آسیب پذیری های چارچوب (اسناد) حقوقی پروسه

نتایج ارزیابی نشان میدهد که فرمان شماره 104 مورخ 15 قوس 1384 هـ.ش مقام عالی ریاست جمهوری یگانه سند تقنینی است که بر مبنای آن وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان پروسه توزیع زمین را در سراسر کشور به پیش میبرد. آسیب پذیری های که در این سند تقنینی بعد از مطالعه و تحلیل این سند، پاسخ مصاحبه دهندگان پرسشنامه، مشاهدات عینی روند تطبیق این فرمان و سایر منابع معلوماتی شناسایی شده اند قرار ذیل میباشند:

✓ کلی بودن فرمان و عدم موجودیت سند دیگر رهنمودی برای تطبیق آن؛ یعنی باوجود اینکه فرمان در محتوا دارای 17 ماده است، و برخی از مواد آن خیلی کلی اند که از چگونگی روند توزیع زمین بحث میکنند. اما آنچه مهم است اینکه وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان منحصراً مرجع اصلی تطبیق کننده ای فرمان در زمینه چگونگی روش تطبیق این فرمان کدام طرز العمل کاری را که بتواند بصورت روشن محتویات فرمان را در عمل پیاده سازد تهیه ننموده است. بناءً، این امر منجر به بروز تفسیر های متعدد از مفاهیم و مواد مندرج در فرمان، کندی در روند تطبیق آن و همچنان ایجاد زمینه های سوء استفاده، فساد اداری و بی عدالتی ها در روند توزیع زمین گردیده است.

✓ یکی از خلا های دیگری سند تقنینی یعنی فرمان شماره 104، مسئله ایجاد کمیسیون های مرکزی و ولایتی در پروسه توزیع زمین است. قطع نظر از اینکه میان اعضای کمیسیون ها چقدر هماهنگی وجود دارد، مشخصاً در ولایت کابل میان نهاد های ملی (یعنی وزارت ها) و واحد های دومی ولایت کابل نیز چالش برانگیز بوده است. که این امر از یکسو باعث عدم همکاری ولایت به کمیسیون مرکزی به دلیل اسرار ولایت به اینکه باید در کابل نیز کمیسیون ولایتی کابل طبق ماده هفتم فرمان تحت رهبری معاون والی بوده باشد، و نهاد های محلی ولایت کابل اعضای کمیسیون باشند که منجر به بی صلاحیت شدن کمیسیون مرکزی در پروسه توزیع زمین میگردد؛ و از سوی دیگر باعث سوء تفاهم میان ارگانهای متذکره شده است. بناءً، ماده هفتم این فرمان نه تنها آسیب پذیر به فساد بوده بلکه عامل مشکلات هماهنگی و سوء تفاهم میان ادارات محلی و مرکزی نیز شده است.

✓ مسئله دیگر اینکه فرمان رئیس جمهور یک امر مجزا از پروسیجر و طرز العمل اداری میباشد. وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان تا اکنون قادر به تهیه و تصویب یک طرز العمل اداری در این پروسه و در اکثریت پروسه های این وزارت نشده است. بناءً، نبود یک طرز العمل واحد برای پیشبرد روند کار پروسه های اداری منجر به آسیب پذیر شدن پروسه توزیع زمین به فساد اداری گردیده و سایر عرصه های کاری این وزارت را نیز تحت تأثیر فساد اداری قرار داده است.

✓ نتایج VCA نشان میدهد که بخش قابل ملاحظه ای از گستردگی فساد موجود در پروسه توزیع زمین ناشی از نبود یک اصل و چارچوب حقوقی منظم و روشن در این زمینه است که عدم موجودیت احکام روشن در کنار

سایر عوامل دیگر منجر به آسیب پذیر شدن روند کار توزیع زمین در برابر فساد اداری، هم در حال گردیده و هم در آینده خواهد گردید. بنابراین، رفع این آسیب پذیری ها مستلزم ایجاد یک چارچوب حقوقی در پروسه توزیع زمین میباشد.

✓ ارزیابی نشان میدهد که کمیسیون مرکزی وزارت که اکنون فعالیت میکند در مطابقت به فرمان شماره 104 نبوده به عوض رسیدگی به وظایف اصلی اش که طرح پالیسی ها و نظارت از روند تطبیق پروسه است به اجراءات عملی توزیع زمین در عوض کمیسیون محلی ولایت کابل نیز فعالیت میکند که این امر بدون شک میتواند زمینه ساز فساد در پروسه تلقی گردد.

3.8. سفارشات درین زمینه

به منظور از میان برداشتن آسیب پذیری های تشخیص شده در فوق، تضمین شفافیت هر چه بیشتر روند توزیع زمین، تأمین عدالت، رسیدگی به حقوق مستحقین، جلوگیری از سوء استفاده های شخصی افراد و حلقهات مشخص، و وقایه پروسه از فساد اداری، و با توجه به امکانات موجوده و وضعیت کنونی نهادهای ملی در افغانستان، سفارشات که در رابطه به بهبود چارچوب حقوقی و اداری پروسه توزیع زمین ارائه گردیده حسب ذیل ارقام شده اند.

أ. برای بیرون آمدن از وضعیت موجود باید در رابطه به روند توزیع زمین و سایر امور و وظایف وزارت امور مهاجرین یک پالیسی جامع، قابل عمل و منطبق به شرایط و وضعیت موجوده افغانستان طرح و تصویب گردد که مشتمل بر مکلفیت های سایر ادارات ذیربط در زمینه سازی بازگشت آبرومندان مهاجرین بوده باشد.

- اداره/ شعبه مسئول: وزارت امور مهاجرین/ کمیسیون مرکزی پروسه توزیع زمین
- ضرب الاجل: شش ماه بعد صدور این راپور

ب. به منظور تنظیم بهتر روند توزیع زمین باید یک طرز العمل جامع رهنمودی شامل تمامی عرصه های کاری پروسه توزیع زمین با در نظر داشت مندرجات چارچوب حقوقی پروسه طرح و عملی گردد.

- اداره/ شعبه مسئول: وزارت امور مهاجرین/ کمیسیون مرکزی پروسه توزیع زمین
- ضرب الاجل: شش ماه بعد صدور این راپور

ج. برای حصول اطمینان از روند تطبیق چارچوب حقوقی باید یک میکانیزم نظارتی شفاف و قابل تطبیق با در نظر داشت مندرجات اسناد تقنینی پروسه تدوین و عملی گردد.

- اداره/ شعبه مسئول: وزارت امور مهاجرین/ کمیسیون مرکزی پروسه توزیع زمین
- ضرب الاجل: شش ماه بعد صدور این راپور

د. وزارت محترم امور مهاجرین باید به منظور عملی شدن مندرجات فرمان شماره 104 در رابطه به تفکیک کمیسیون های مرکزی و ولایتی، علاوه بر کمیسیون مرکزی که اعضای آن نیز شامل فرمان است کمیسیون ولایتی را در هماهنگی با مقام ولایت کابل ایجاد نماید.

- اداره/ شعبه مسئول: وزارت امور مهاجرین و مقام ولایت کابل
- ضرب الاجل: سه ماه بعد صدور این راپور

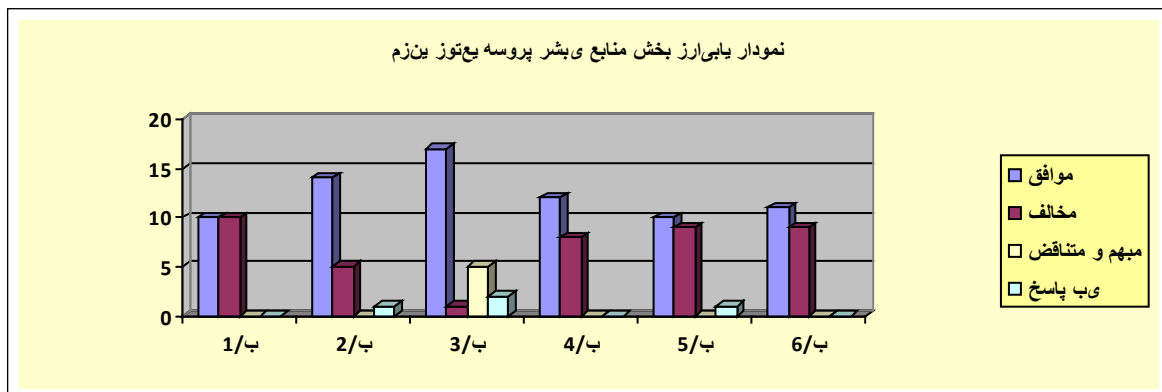
4. ب: ساختار تشکیلاتی و منابع بشری پروسه توزیع زمین

ساختار تشکیلاتی و منابع بشری از مهمترین بخش یک سازمان است که با داشتن ابزار و تجهیزات لازم، مهارت ها، امکانات مادی و معنوی، صداقت، تعهد، فرصت کاری، غرض اجرای فعالیتهای پلان شده و به منظور نیل به اهداف تعیین شده سازمان و رعایت چارچوب حقوقی و دستور العمل کاری طراحی میگردد. کار آیی و مؤثریت ساختار تشکیلاتی و منابع بشری مبتنی بر فلسفه وجودی سازمان، منوط بر وجود زیرساختهای چون منابع بشری سالم، متعهد، ماهر، مبتکر، چارچوب حقوقی معیاری، حمایه سیاسی قوی، استراتیژی و پالیسی مدون، ابزار و محیط کاری درست، لایحه وظایف متناسب بر ساحة کاری، برنامه، رهبری و مدیریت سالم آن، میباشد. از این رو، یکی از بخشهای مهمی که در این ارزیابی مورد توجه ویژه هیئت ارزیابی قرار داشته بخش ساختار تشکیلاتی و منابع بشری پروسه توزیع زمین میباشد، تا نواقص، کاستی ها و آسیب پذیری های عرصه ساختار تشکیلاتی و منابع بشری این پروسه را در مقابل فساد اداری نمایان و تدابیر لازم جهت بهبود پروسه و رفع هرگونه کاستی ها با ارائه سفارشات لازم اتخاذ گردد.

نتایج مقدماتی بدست آمده از ارزیابی این ساحة، نشان میدهد که برخی از زیر ساختهای این عرصه علاوه بر چارچوب حقوقی آن، چون ساختار تشکیلاتی، لایحه وظایف، منابع بشری، و ابزار کار قسماً وجود دارد. اما نبود استراتیژی و پالیسی مدون، دستور العمل کاری همه جانبه، حمایه قوی سیاسی، و برنامه کاری بر علاوه عدم موجودیت خصوصیت های رهبری و مدیریت سالم سطوح مختلف این عرصه، همه دست باهم داده منجر به کم اثر شدن فعالیتهای و اجراءات کارمندان پروسه توزیع زمین در وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان گردیده است.

4.1. انعکاس نظریات پاسخ دهندگان در بخش ساختار و منابع بشری پروسه

به منظور تشخیص آسیب پذیریهای این پروسه در برابر فساد اداری شش سوال با بیست نفر که ازین میان دوازده تن ایشان مامورین شعبات ذیربط در سطوح مختلف و هشت تن ایشان مراجعین بودند که در درجات مختلف قرار داشتند، مطرح گردیده است. پاسخ سوالات به نحوی بدست آمده که میتواند بعد از یک تحلیل دقیق مبتنی بر اظهارات مصاحبه دهنده گان و همچنان سایر اسناد و مدارک کتبی دیگر وزارت و نیز مشاهداتی که در جریان فعالیتهای ارزیابی توسط اعضای هیئت ارزیابی صورت گرفته، ما را به هدف تعیین شده که عبارت از تشخیص و شناسایی آسیب پذیری های موجوده در این عرصه است برساند.



شکل 2: پاسخ مصاحبه دهندگان از سوالات 1/ب الی 6/ب.

4.2. ب/1: ساختار تشکیلاتی پروسه و موجودیت کارمندان بقدر کافی

تبصره های مصاحبه دهندگان: تبصره های مطرح شده توسط مصاحبه دهندگان این بود که اگر قرار باشد که همین کارمندان موجوده طبق معیارها و مقررات عمل نموده به وقت در وظیفه حاضر شوند و با علاقمندی کار کنند، میتوانند یومیه کارها را به آسانی انجام دهند، اما کارمندان به وقت حاضر نمیشوند و قبل از وقت دفتر را ترک میکنند و مدیریت درستی برای پیشبرد کار ندارند. این امر باعث میشود که از یک سو مراجعین به ایشان مشکل خلق میکنند و از سوی دیگر آنها به مراجعین باعث تکلیف و زحمت شوند.

تحلیل مسئله:

با توجه به آنچه در فوق اشاره گردید، موجودیت کارمند کافی در بهبود یک اداره و جلب رضایت مراجعین نقش بارز و ارزنده دارد. اما، آنچه مشاهدات و ارزیابی های هیئت ارزیابی نشان میدهند و مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش، "برای تطبیق مؤثر این پروسه کارمند کافی وجود دارد؟" گفته اند؛ بیانگر این است که ساختار موجوده متناسب به حجم کار پروس است و کارمند کافی وجود دارد. پس یگانه خلاء درین زمینه نحوه مدیریت و استفاده خردمندان از کارمندان موجوده است.

نتیجه گیری:

بطور خلاصه آنچه از مطالعه و تحلیل یافته ها و پاسخ های مصاحبه دهندگان بر می آید این است که در مقایسه به حجم کار این پروسه، کارمند کافی وجود دارد. چنانچه تذکر رفت، تشکیل این ریاست متناسب حجم کار پروسه می باشد. اما مدیریت نا درست و سوق کارمندان به مسیر فعالیتها مسبب آسیب پذیری پروسه در برابر فساد اداری عقب افتادن کار مراجعه کنندگان شده است.

4.3. ب/2: دانش و تجربه کارمندان شامل در پروسه

تبصره های مصاحبه دهندگان: مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش که "کارمندان پروسه توزیع زمین دارای دانش و تجربه کافی می باشند؟" پاسخ مثبت داده اند. مصاحبه دهندگان می گویند که کارمندان پروسه توزیع زمین دارای سطوح متفاوت دانش می باشند. آنان می گویند که، سطح دانش کارمندان پروسه توزیع زمین در مقایسه به دیگر ادارات و وضع کنونی کشور در کل، کافی و بسنده می باشد. آنان، اذعان می دارند که اکثریت کارمندان این پروسه دارای درجه لیسانس و برخی آنها هم فارغ از صنف دوازدهم مکتب می باشند.

تحلیل مسئله:

تعداد کمی پاسخ دهندگان از پایین بودن سطح سواد کارمندان یاد کردند. به باور این طیف از پاسخ دهندگان، شماری از کارمندان پروسه توزیع زمین سطح سواد شان پایین تر می باشد. استدلال شان این است که هرگاه کارمندان این پروسه سواد کافی می داشتند، برخورد و رویه ایشان با مراجعین، مانند وضعیت کنونی نمی بود. یکی از مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش گفته است: "در ریاست مهاجرین کابل، کارمندی وجود دارد که سواد ابتدایی خواندن و نوشتن را هم ندارد." اما از نظر اکثریت پاسخ دهندگان، از انجایی که وظایف مربوط به مهاجرین بخصوص پروسه توزیع زمین به یک رشته خاص و مسلکی ارتباط نمی گیرد؛ افرادی که سطح سواد شان بالاتر از صنف دوازدهم هم باشد، میتوانند درین پروسه کار کنند و پروسه را به آسانی پیش ببرند. در مورد تجربه کاری، کارمندان پروسه توزیع زمین در ریاست مهاجرین کابل به دلیل اینکه اکثریت ایشان قبلا در ریاست اسکان مجدد در خود وزارت مهاجرین و عودت کنندگان ایفای وظیفه نموده اند؛ دارای تجربه کافی می باشند.

نتیجه گیری: به هر حال، از مطالعه و تحلیل مجموع معلومات بدست آمده از پاسخ های مصاحبه دهندگان، دیدار و صحبت های که اعضای تیم با ایشان داشتند و در کل مشاهدات اعضای تیم، می توان گفت که سطح دانش و تجربه کاری کارمندان پروسه توزیع زمین باوجود تفاوت ها در مقایسه با دیگر نهادهای دولتی کافی و بسنده می باشد. اما نادیده نباید گرفت که به ملاحظه ای که برخی از مراجعین داشتند و مشاهدات که در این زمینه درج شده است، کارمندان این پروسه از مورال و علاقمندی چندان برخوردار نبوده و در عین حال نیاز به آموزشهای فنی و اخلاقی دارند.

4.4. ب/3: موجودیت لایحه وظایف مدون برای کارمندان شامل پروسه

تبصره های مصاحبه دهندگان: تبصره های که در این زمینه مطرح شده است بصورت کل از مشکلات، ابهام، تناقض، تشابه و نا هماهنگی در لایحه وظایف کارمندان پروسه صحبت نموده از عدم تطبیق درست آن سخن گفتند. علاوه بر آن، چالش بر انگیزترین نکته در لایحه وظایف ایشان ماده اخیر یعنی " سایر وظایف محوله از طرف آمر یا سپروایز " میباشد که باعث ایجاد انواع سوء تفاهات و سرگردانی مامورین و سوء استفاده آمرین گردیده است.

تحلیل مسئله:

ارزیابی نشان میدهند که اکثریت کارمندان پروسه توزیع زمین در ریاست مهاجرین کابل، دارای لایحه وظایف می باشند. لایحه وظایف کارمندان این وزارت و ریاست امور مهاجرین کابل، پس از اینکه پروسه رتب معاشات (P&G) درین وزارت تطبیق شد، بازنگری و اصلاح شده است. اما، بعضی از کارمندان که تعداد شان کم است، تا کنون این پروسه را سپری نکرده و دارای لایحه وظایف نمی باشند. اینکه، لایحه وظایف کارمندان معیاری و در مطابقت با وظایف شان تدوین شده است یا خیر؟ ارزیابی نشان میدهد که در لایحه وظایف کارمندان این پروسه مشکلات عدیده ای چون ابهام، تناقض و تداخل وظیفه ای به ملاحظه میرسد.

نتیجه گیری:

در کل، مطالعه و تحلیل مجموع معلومات جمع آوری شده در کنار پاسخ های مصاحبه دهندگان نشان میدهند که لویح وظایف کارمندان به بازنگری ضرورت دارد. تا از این طریق، مشکلات مطرح شده رفع و وظایف کارمندان متناسب به بست و پست تعریف و مشخص گردد.

4.5. ب/4: مسلکی بودن برخورد کارمندان با مراجعین

تبصره های مصاحبه دهندگان: تبصره ها بیشتر از طرف کسانی که برخورد مسلکی کارمندان با مراجعین را رد نمودند و از برخورد برخی کارمندان در برابر مراجعین شکایت داشتند صورت گرفته است. آنها میگفتند که مامورین شعبات بسیار به ندرت با مراجعین برخورد مسلکی میکنند. علاوه برآن، حتی از برخورد توهین آمیز و تحقیر کننده برخی از کارمندان در برابر مراجعین و ضرب و شتم مراجعین از سوی ایشان نیز صحبت به عمل آوردند.

تحلیل مسئله: اکثریت مصاحبه دهندگان اذعان داشتند که کارمندان در تطبیق این پروسه از خود برخورد مسلکی نشان نداده اند. آنان می گویند که اکثریت کارمندان بدون در نظر داشت، قانون، مقرر و لایحه وظایف شان با مراجعه کنندگان برخورد و رویه می کنند. از سوی هم، شماری از مراجعه کنندگان پروسه توزیع زمین در ریاست مهاجرین کابل به این باور اند که هرگاه کارمندان مطابق فرمان 104 و سایر قانون و مقررات و لایحه وظایف شان اجراء می کردند، بخشی از مشکلات مراجعین حل می شد و این قدر مردم به ستوه نمی آمدند.

نتیجه گیری: از مجموع یافته ها و پاسخ های مصاحبه دهندگان برمیآید که برخورد کارمندان ریاست مهاجرین کابل بخصوص کارمندان پروسه توزیع زمین با مراجعین در مطابقت با لایحه وظایف، قانون و مقررات این اداره و مسلکی نمیکند. بنابراین مراجعین از روند کار پروسه نه تنها رضایت ندارند بل که از شکایت های وافر نیز سخن می گفتند.

4.6. ب/5: علاقمند بودن کارمندان در اجرای کار پروسه

تبصره های پاسخ دهندگان: پاسخ دهندگان در جواب این سوال، علت کم علاقه ای کارمندان را در کمی و عدم کفایه معاش، عدم موجودیت مجازات و مکافات و امثالهم میدانند، علاوه بر آن ابراز داشتند که کارمندان از روی مجبوریت کار میکنند و الا هیچ انگیزه کاری در ادارات دولتی وجود ندارد که باعث علاقمندی کارمند به اداره شود.

تحلیل مسئله: عدم علاقه مندی کارمندان در تطبیق پروسه و انجام وظایف شان یکی از عوامل اند که روند عملی شدن پروسه را متأثر ساخته است. آنچه ما در پاسخ به این پرسش در یافتیم، این است که آنها نسبت به وظایف شان چندان علاقه مندی نشان نداده اند. اینکه چرا آنها علاقه مند نمی باشند؟ پاسخ دهندگان بر این باورند که فقدان سیستم تشویقی در ادارات دولتی و پایین بودن سطح معاشات از مهمترین عوامل این قضیه می باشند. به باور پاسخ دهندگان، هرگاه کارمندان گزینه های دیگری را سراغ داشته باشند، بدون شک وظایف شان را ترک میکردند.

مصاحبه دهندگان، دریافت تحفه و رشوه از سوی کارمندان، تعلل در وظایف، غیر حاضری های مستمر، ناوقت آمدن شان در محل کار، به تعویق انداختن کار ها را از جمله نشانه های عدم علاقه مندی کارمندان پروسه توزیع در انجام وظایف شان می دانند. از سوی هم می گویند که هرگاه کارمندان در انجام وظایف علاقه مند می بودند، پروسه توزیع زمین به صورت منظم عملی می گردید.

نتیجه گیری: ارزیابی نشان میدهد که تعدادی از کارمندان پروسه توزیع زمین در انجام وظایف شان کم علاقه اند. بنابراین، علاقه مندی کم کارمندان یکی از چالش های است که پروسه توزیع زمین را در برابر فساد اداری آسیب پذیر ساخته و در سلب رضایت مردم از این اداره نیز نقش داشته است.

4.7. ب/6: صداقت کارمندان در اجرای وظایف محوله

تبصره های مصاحبه دهندگان: مصاحبه دهندگان به این باور اند که حکم مطلق بی قید و شرط به بی صداقتی کارمندان شاید مبالغه آمیز باشد. اما، اگر گفته شود که اکثریت کارمندان، هیچ نوع صداقتی در کار ندارند، و هر لحظه منتظر جیب مراجعین هستند تا رشوه بدست آورند یک حقیقت است.

تحلیل مسئله:

مصاحبه دهندگان می گویند که در هیچ اداره دولتی، کارمندان به طور که باید صادق باشند؛ نیستند. اما در ریاست مهاجرین کابل این موضوع جدی تر از نهاد های دیگر دولتی به نظر می رسد. در پاسخ به سوال مطرح شده که اکثریت مخاطبان اش مراجعه کنندگان ریاست مهاجرین کابل و نیز کارمندان این اداره می باشند؛ گفته اند که تحفه گرفتن از سوی مراجعه کنندگان، کم علاقه ای آنها در انجام وظایف شان، به تعویق انداختن کار های مردم، کم کاری و کار شکنی، ناوقت حاضر شدن شان در محل وظیفه، انجام دادن کارهای غیر رسمی در اوقات رسمی، همه از جمله موارد و نشانه های اند که پایین بود صداقت کارمندان را در قبال وظایف و مسئولیت هایشان آفتابی و برملاء می سازند. یکی از مراجعه کنندگان گفته است؛ " اگر کارمندان صداقت می داشت، کار یک روز و در نهایت کار یک هفته را به یک سال به تاخیر نمی انداخت. " البته، مصاحبه دهندگان استثنائات در این بخش را نادیده نمی گیرند. از نظر آنها، بعضی از افراد و کارمندان این ریاست واقعا صادقانه کار می کنند که تعداد شان انگشت شمار است.

نتیجه گیری:

بطور خلاصه، از مطالعه و تحلیل مجموع یافته ها و پاسخ های مصاحبه دهندگان می توان چنین ارزیابی نمود که اکثریت کارمندان پروسه توزیع زمین در نحوه اجراءات شان از صداقت لازم بر خوردار نمی باشند و این باعث شده است که پروسه توزیع زمین در برابر فساد آسیب پذیر گردد.

4.8. آسیب پذیرهای بخش ساختار تشکیلاتی و منابع بشری پروسه

نتایج ارزیابی نشان میدهد که در حدود یکسال قبل وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان تحت پوشش برنامه رتب و معاش کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی قرار گرفته و دارای برنامه ستراتیژیک و لایحه وظایف نسبتاً مناسب میباشد. اما به رغم آن بعد از مطالعه و تحلیل پلان ستراتیژیک و لایحه وظایف برخی از پستهای شعبات دخیل در این پروسه، پاسخ مصاحبه دهندگان پرسشنامه، مشاهدات عینی روند تطبیق این فرمان و سایر منابع دیگر، آسیب پذیری هایی در ساختار و لایحه وظایف این پروسه، شناسایی شده اند که ذیلاً تذکر داده میشوند.

✓ ریاست عمومی اسکان مجدد در تشکیلات داخلی مرکز وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان که در اصل مؤظف و مکلف به طرح مقررات، طرز العمل ها، و میکانیزم تطبیق ستراتیژی وزارت امور مهاجرین در عرصه توزیع سرپناه به عودت کنندگان و بیجاشدگان مستحق و نظارت از روند تطبیق آن است. ارزیابی نشان میدهد که این ریاست در زمینه های متذکره طوریکه لازم است، عمل نکرده و متأثر از بحران کم ظرفیتی هم در عرصه منابع بشری و دسترسی به امکانات لازم در تطبیق پروسه توزیع زمین میباشد. بنابراین، ریاست متذکره بنابر دلایل مختلف از بدو ایجاد این وزارت الی راه اندازی این ارزیابی، نتوانسته است که فعالیتهای لازم را در حیطه مسئولیتش انجام دهد.

✓ وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان بصورت کل، ریاست امور مهاجرین کابل، و سایر ریاست ها حسب آنچه از صحبتهای مقامات این وزارت بر می آید به چالش ظرفیتی و ناتوانی در عرصه ای انجام وظایف محوله مواجه است که این امر منجر به معروض شدن تمامی عرصه های کاری این وزارت در مرکز و ولایات به به برخی از مصداق های فساد اداری گردیده است. بنابر این آسیب پذیری پروسه ای توزیع زمین در برابر فساد اداری ارتباط نا گسستنی به وضعیت کلی حاکم در وزارت دارد که این وضعیت تمامی عرصه های کاری مرتبط به پروسه توزیع زمین را نیز آسیب پذیر به فساد ساخته است.

✓ علاوه بر اینکه روش مدیریتی معیاری در پروسه وجود ندارد، باتوجه به روش سلیقه ای حاکم در شعبات تطبیق کننده پروسه توزیع زمین، کمبود منابع بشری تخصصی، ماهر، صادق و با تعهد از موارد دیگری اند که پروسه را آسیب پذیر به فساد ساخته اند. بناءً، کمی منابع بشری مورد نیاز واجد شرایط در پروسه حسب معلومات بدست آمده از خلال ارزیابی محسوس است.

✓ برخوردهای غیر مسلکی برخی از کارمندان عالی رتبه در برابر کارمندان مادون، سوء استفاده از موقف وظیفه ای، تبدیلی ها و مقرری های سلیقه ای مواردی اند که نقض قانون کارکنان و مقرره طرز سلوک کارمندان خدمات ملکی محسوب میگردند که این امر بالای کارمندان پروسه توزیع زمین نیز تأثیر مستقیم داشته و باعث کم تعهدی و بی صداقتی ایشان گردیده است.

✓ به رغم اینکه برنامه رتب و معاشات توسط کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی در این وزارت و حتی در ریاست امور مهاجرین کابل تطبیق و ساختار تشکیلاتی این وزارت در کل بازنگری شده است و لایحه وظایف جدید در مطابقت به ستراتیژی وزارت با محتوای مناسب تهیه شده اند، اما در برخی شعبات این وزارت و همچنان در شعبات مرتبط به پروسه توزیع زمین، بست ها تا حال روی ملحوظاتی خالی نگهداشته شده و بعضی از کارمندان بصورت موقت و خدمتی در این پست ها ایفای وظیفه مینمایند که این امر نیز میتواند پروسه را در برابر فساد آسیب پذیر میسازد.

4.9. سفارشات بخش منابع بشری:

ا. وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان باید در هماهنگی با کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی بست های خالی این وزارت را بصورت کل و به ویژه بست های خالی شعبات دخیل در پروسه توزیع زمین را از طریق رقابت آزاد با افراد واجد شرایط استخدام نماید.

- اداره/ شعبه مسنول: مقام وزارت در هماهنگی با کمیسیون اصلاحات اداری
- ضرب الاجل: شش ماه بعد از صدور گزارش

ب. ادارات اختصاصی مبارزه علیه فساد اداری باید به منظور آگاهی بیشتر کارمندان این وزارت به ویژه کارمندان مرتبط به پروسه توزیع زمین، سیمینار های ویژه را در خصوص برخوردهای اخلاقی و مسلکی با مراجعین و سایر موضوعات مربوط به فساد اداری راه اندازی نمایند.

- اداره/ شعبه مسنول: اداره عالی نظارت در هماهنگی با مقام وزارت
- ضرب الاجل: دوامدار

ج. وزارت امور مهاجرین باید تفاهمنامه ای را با کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی که مشمول عرصه های ذیل بوده باشد عقد نموده مفاد تفاهمنامه را در میعاد تعیین شده به منصفه اجراء در آورد.

1. تکمیل بست های خالی با استخدام افراد شایسته، مسلکی، متعهد و صادق؛
2. شناسایی افراد غیر متعهد، غیر مسلکی، و فاسد با استفاده از طرح ارزیابی سالانه در اسرع وقت ممکنه؛
3. طرح و تدویر برنامه های آموزشی مسلکی اختصاصی به کارمندان این وزارت به ویژه شعبات دخیل در پروسه توزیع زمین؛
4. شناسای افراد مستحق به معاش سوپرسکیل و استثنائی در سطح وزارت به ویژه در شعبات مرتبط به پروسه توزیع زمین.

- اداره/ شعبه مسنول: مقام وزارت در هماهنگی با کمیسیون اصلاحات اداری
- ضرب الاجل: چهار ماه بعد صدور این راپور

5. ج: فعالیتهای حقیقی در پروسه توزیع زمین

منظور از اجراات حقیقی جریان عملی پروسه توزیع زمین بیان آغاز و پایان این پروسه مبتنی بر رعایت معیارهای مطروحه در چارچوب حقوقی میباشد؛ تا آسیب پذیری های معروض به فساد که مانع تأمین عدالت درین پروسه میگردد شناسائی شوند و سفارشات لازم جهت بهبود و فعال سازی واقعی این روند به نحو مؤثر و مثمر با توجه به وضعیت موجوده ظرفیت مادی و تخنیکی وزارت امور مهاجرین ارائه گردد.

قبل ازینکه به نظریات پاسخ دهندگان در این رابطه بپردازیم، در ذیل آنچه در این پروسه بصورت مستند در نتیجه مطالعه و ارزیابی یک سند پروسس شده از خلال نمونه برداری مراحل و قدمه های اجراات حقیقی پروسه بدست آمده می پردازیم:

5.1. مراحل و قدمه های تثبیت شده در پروسه توزیع زمین

مراحل پروسه توزیع زمین که در ذیل مشخص گردیده اند؛ شامل تمامی فعالیت ها و اقدامات حقیقی اند که بالفعل و عملاً در دوسیه نمونه ای که از طرف ریاست امور مهاجرین ولایت کابل به دسترس هیئت ارزیابی قرار داده شده بود، دیده میشود. بناءً آنچه در این جدول انعکاس یافته، اجرااتی اند که در واقع بالای اوراق مستحق در حدود یکسال اجراء شده اند و عاری از هرگونه اغراق و مبالغه میباشد.

تعداد قدمه های هر مرحله	مراحل	شماره
15	تقدیم عریضه و تشخیص هویت	1
9	ثبوت عودت از مهاجرت یا بیجا شدن از وطن	2
18	ثبت و راجستر و تقدیم اسناد متقاضی به کمیسیون غرض استحقاق یا عدم استحقاق	3
11	پرداخت قیمت زمین توسط مستحق و توزیع زمین به مستحق	4
10	اعمار 30 الی 40% زمین توسط مستحق و اخذ سند مؤقت ملکیت	5
	سند ملکیت دایمی که توسط شاروالی بعد از اعمار کامل زمین و شهرک توزیع میگردد.	6
یاد داشت: جدول مکمل مراحل و قدمه های مستند سازی شده را میتوانی در ضمیمه یک مراجعه نمایند.		

ملاحظه: به گفته ای برخی از مدیران میان رتبه ای ریاست امور مهاجرین، اکنون در این پروسه تغییراتی رونما گردیده است. وضعیتی که در این جدول دیده میشود، من بعد شامل حال مراجعین عودت کننده مستحق زمین نخواهد بود. به گفته آنها، در صورت بروز اشکال یا مشکوک بودن اسناد مراجعه کنندگان طی مراحل آنچه شامل این جدول گردیده حتمی پنداشته میشود. اما بگفته مقامات ارشد این وزارت هنوز هم همین وضعیت ادامه دارد و تغییری در بهبود این روند رونما نگردیده است.

نتیجه گیری مراحل و قدمه های مندرج جدول فوق:

بر مبنای یافته های هیئت ارزیابی از دوسیه متذکره چنانچه در جدول به مشاهده میرسد، مراجعه کننده باید 5 مرحله را بپیماید تا مالک موقت زمین شود، هر مرحله دارای قدمه های متعددی است که مشتمل بر امضا های مسئولین و مامورین خدمات عامه در وزارت های دخیل میباشدند. برخی از موارد این بروکراسی به منطق اداری استوار اند. اما در بسیاری موارد دیده میشود که برخورد سلیقه ای بوده، جز رفع مسئولیت فردی دیگر منطقی در عقب آن وجود ندارد. در کل پروسه، عارض باید موفق به تکمیل مجموعاً (63) قدمه گردد تا بالاخره مالک موقت زمین شناخته شود. به اساس درجه بندی مراحل شامل این پروسه که در جریان مصاحبه بدست آمده به ملاحظه میرسد که در هر مرحله

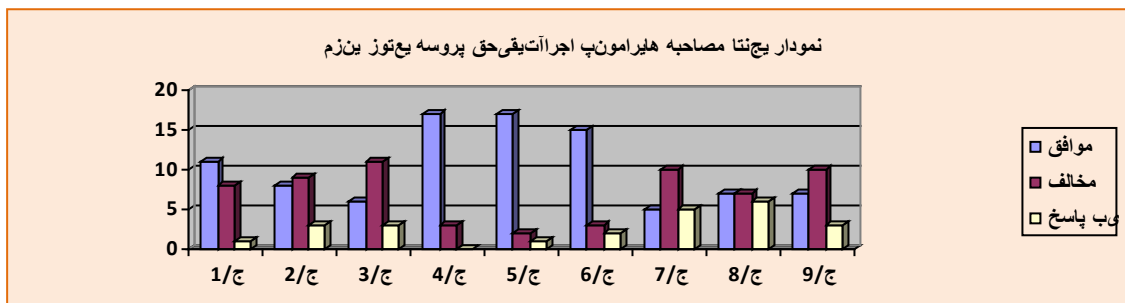
مسئله پرداخت رشوه یک ضرورت است، اما تفاوت در اندازه رشوه در مراحل مختلف وجود دارد. در جدول ذیل مراحل به اساس آسیب پذیری بیشتر درجه بندی شده اند.

در جدول زیر آسیب پذیر ترین مراحل پروسه توزیع زمین را به اساس آمار بدست آمده از ارزیابی مشاهده مینمایید.

شماره	مراحل پروسه	درجه آسیب پذیری (1-5) (1=شدید، 5=ضعیف)	ملاحظات
1	تقدیم عریضه و تشخیص هویت	2	مراحل پروسه به
2	ثبوت عودت از مهاجرت یا بیجا شدن از وطن	2	لحاظ آسیب پذیری
3	ثبوت و تقدیم اسناد متقاضی به کمیسیون غرض تثبیت استحقاق یا رد	1	مطابق آراء
4	پرداخت قیمت زمین توسط مستحق و توزیع زمین به مستحق	3	انعکاس یافته در
5	اعمار 30 الی 40% زمین توسط مستحق و اخذ سند مؤقت ملکیت	3	پرسشنامه درجه بندی شده اند.
6	توزیع سند ملکیت دایمی که توسط شاروالی بعد از اعمار کامل	3	
نوع آسیب احتمالی در مراحل فوق: پرداخت رشوه، واسطه و اعمال نفوذ، جعل و تذویر در اسناد پیش بینی شده است.			

نظریات پاسخ دهندگان پرسشنامه و سایر منابع دیگر در این زمینه:

هیئت ارزیابی، علاوه بر مستند سازی پروسه با استفاده از یک دوسیه کامل نمونه ای در زمینه اجراءات حقیقی کارمندان پروسه، از منابع دیگری معلوماتی چون دیدار های ویژه با مسئولین سطح میانه ای وزارت و ریاست امور مهاجرین کابل، مشاهدات عینی روند کار کارمندان مسئول در پروسه توزیع زمین با بیست تن مصاحبه انجام شده است که شامل کارمندان سطوح مختلف و مراجعین میباشند.



شکل 3: پاسخ مصاحبه دهندگان از سوالات 1/ج الی 9/ج.

5.2. 1: فعالیت های غیر رسمی کارمندان در پروسه توزیع زمین

تبصره های پاسخ دهندگان: تبصره های که در پاسخ به این سوال مطرح شده اند در مجموع ثابت میسازد که مصاحبه دهندگان به موجودیت فعالیت های غیر رسمی برخی کارمندان باور دارند. آنان کارمندان پروسه را متهم به داشتن شرکتهای شخصی در شهرک ها با استفاده از موقف وظیفه ای شان کرده اند.

تحلیل مسئله:

فعالیت های غیر رسمی را می توان انجام دادن کار ها و برنامه های شخصی در اوقات رسمی در اداره تعریف کرد که میتواند، مصادق و نمونه های عینی زیادی داشته باشد که در این فرصت کوتاه مجال پرداختن به آن نیست. حال، این که در ریاست مهاجرین کابل و مخصوصاً در پروسه توزیع زمین وضعیت چگونه است؟ در اجراءات کارمندان

پروسه توزیع زمین، فعالیت های غیر رسمی وجود دارند؟ یا خیر؟ پرسش های اند که با همه مصاحبه دهندگان این تحقیق مطرح گردیده و پاسخ دهندگان نظریات شانرا درین زمینه ابراز داشته اند.

پاسخ های مثبت و منفی در این بخش از رقم مساویانه ای برخوردار می باشد. شماری از آنها که نصف از مصاحبه دهندگان را نیز تشکیل می دهند گفته اند که در بعضی موارد فعالیت های غیر رسمی مشاهده گردیده است. استدلال آنها این است که کارمندان در بعضی از اوقات رسمی، بطور مشخص مدت دو و سه ساعت که می بایست کار مراجعه کنندگان را اجرا کنند؛ دنبال کارها و مسایل شخصی شان می باشند و یا هم در خیلی از موارد دیده شده است که در اوقات رسمی در دفتر مصروف برنامه های شخصی خودشان بوده اند.

اما، شماری هم که بخش قابل ملاحظه از مصاحبه دهندگان، اظهار داشتند که در اجراءات کارمندان پروسه توزیع زمین فعالیت های غیر رسمی که عبارت از پیش برد مسایل شخصی شان باشند؛ مشاهده نگردیده است. علاوه بر این دو مورد، مشاهدات و ارزیابی تیم تحقیق به حیث یک پاسخ که بتواند نتیجه این تحقیق را مشخص سازد؛ این است که فعالیت های غیر رسمی کم یا بیش به مرور زمان میتوانند پروسه را در برابر فساد آسیب پذیر سازد. موردی را که پاسخ دهندگان به آن اشاره کرده در تمامی ادارات معمول و طبیعی به نظر میرسد و بهمین دلیل است که مردم از سایر ادارات عرضه خدمات در کشور شکایت دارند.

نتیجه گیری:

به هرحال، ارزیابی هیئت نشان میدهد که در اجراءات کارمندان پروسه توزیع زمین فعالیت های غیر رسمی وجود داشته و نیز کارمندان این پروسه در اوقات رسمی مصروف انجام دادن برنامه های شخصی شان میباشند.

5.3. ج/2: مدیریت و کنترل در پروسه

تبصره های پاسخ دهندگان: مصاحبه دهندگان هر کدام به نحوی به استدلال می پرداختند تا ادعای را که در پاسخ به سوال مطرح کردند ثابت سازند که منجمله کسانی که مدیریت و کنترل در پروسه را بسنده و مناسب میدانستند، معرفی چند کارمند این ریاست به ارگانهای عدلی و قضائی و تحت پیگرد قرار گرفتن ایشان را نمونه ای از موجودیت کنترل داخلی مطرح میکردند. بر عکس کسانی که درین زمینه باور منفی داشتند؛ انواع تخطی ها از قبیل عدم رعایت حضور به وقت و سهل انگاری در کارها، تضاد منافع، مطالبه تحفه و امثالهم را دلیل عدم موجودیت کنترل کافی در روند کار این پروسه میدانستند.

تحلیل مسئله: مدیریت و کنترل داخلی به منظور تطبیق منظم قانون و مقررات و همچنان عملی نمودن منظم پروسه در یک اداره از نقش اساسی و محوری برخوردار می باشند. بناءً، مدیریت و کنترل داخلی یکی از معیار های اند که میتوان بر مبنای آن آسیب پذیری های ناشی از فساد را تشخیص داد. اینکه، مدیریت و کنترل داخلی به منظور عملی نمودن منظم پروسه توزیع زمین در ریاست مهاجرین کابل کافی است یا خیر؟ پرسشی است که اکثریت از مصاحبه دهندگان به آن پاسخ منفی داده اند.

نتیجه گیری:

به هرحال، اگر از جزییات این بخش صرف نظر نماییم، مجموع پاسخ ها و معلومات مندرج در پرسشنامه نشان میدهند که مدیریت و کنترل داخلی کافی نمی باشد. کافی نبودن مدیریت و کنترل داخلی، یکی از عواملی است که پروسه توزیع زمین را در برابر فساد آسیب پذیر ساخته و موجب در سلب اعتماد رضایت مراجعین از این اداره شده است.

5.4. ج/3: توزیع غیر رسمی حقوق، وظایف و مسئولیت ها

در این بخش، منظور از توزیع غیر رسمی حقوق، وظایف و مسئولیت ها واگذار نمودن وظایف اضافی خلاف لایحه وظایف و همچنان امتیاز دهی به برخی از کارمندان بدون رعایت معیارها میباشد. مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش ترکیبی، "توزیع غیر رسمی حقوق، وظایف و مسولیت ها وجود دارند؟ بیان نمودند که تنها توزیع غیر رسمی وظایف در این ریاست مشاهده گردیده است. به باور آنان، کارمندان پروسه توزیع زمین بارها و به کرات خلاف اصول و لایحه وظایف شان کارها و وظایف دیگر را که بصورت غیر رسمی و غیر قانونی از سوی آمرین شان؛ انجام داده اند.

نتیجه گیری: به طور خلاصه، از مجموع معلومات و پاسخ های مصاحبه دهندگان می توان گفت که در پروسه توزیع زمین توزیع غیر رسمی حقوق و مسولیت ها وجود دارد؛ اما توزیع غیر رسمی وظایف بالای کارمندان چون بارها ثابت و مشاهده گردیده است نگران کننده تلقی میگردد.

5.5. ج/4: نفوذ غیر موجه و سوق نادرست مکلفیت ها در پروسه

تبصره های پاسخ دهندگان: کساینکه باورمند به موجودیت نفوذ غیر موجه در پروسه بودند مداخله متنفذین، زورمندان و مافیای زمین را به مدیران بخش های این پروسه به گونه آشکار بیان می داشتند. و نیز ورود آنان را به دفاتر غرض انحراف پروسه به نفع اشخاص و افراد مثال میزنند. از سوی دیگر هیئت ارزیابی و مراجعین نیز شاهد این ماجرا در پروسه هستند. حتی برخی از کارمندان به مراجعین مشوره میدادند که اگر کدام زورمند، مقام یا وکیل را می شناسند از او کمک بخواهند تا کارهای شان اجراء شوند. چون حالا این امر در روند کاری ایشان جا افتاده که باید از یک مرجعی، عارضین حمایت شوند تا کار شان در اولویت کاری کارمندان پروسه قرار گیرد. اما کساینکه به موجودیت نفوذ غیر موجه در پروسه باورمند نبودند در این زمینه کدام استدلال و تبصره ای نکرده اند.

تحلیل مسئله:

نفوذ غیرموجه از مواردی است که مصاحبه دهندگان در مجموع به موجودیت آن در پروسه باور داشته و وجود فشار های غیر قانونی از سوی مقامات بلند پایه دولتی، متنفذین، مافیای زمین و دیگر اشخاص و افراد زورمند را به دلایل مختلف اعتراف نموده اند. علاوه برآن، اظهار نمودند که برخی از مافیای زمین به دلیل اینکه منفعت شخصی شان را در شهرک مهاجرین نمی یابد، مانع پیشرفت کار میشوند.

اگر چه، به باور برخی از مصاحبه دهندگان با آنکه فشارهای غیرقانونی فراوان بالای کارمندان پروسه توزیع زمین اعمال می شوند آنها مقاومت می کنند و در برابر چنین فشارها ایستادگی می نمایند و تن نمیدهند. یکی از پاسخ دهندگان که خود کارمند این بخش نیز می باشد؛ گفته است: "نفوذ غیر موجه و فشارهای غیر قانونی در پروسه توزیع زمین بیش از اندازه وجود دارد. اما کارمندان این ریاست، فشارها را در نظر نمی گیرند و مطابق تعهد شان اجراءات می نمایند." اما، از آنجاییکه نفوذ غیر موجه و اعمال فشارهای غیر قانونی را یکی از مواردی دانستند که پروسه توزیع زمین را آسیب پذیر ساخته، میتوان نتیجه گرفت که این امر از عوامل عمده انحراف پروسه از مسیر اصلی اش تلقی میگردد.

نتیجه گیری:

مبتنی بر معلوماتی که در این زمینه بصورت مستقیم از مراجعین، کارمندان و حتی مقامات این ریاست، و مشاهدات عینی از روند اجراءات پروسه توزیع زمین بدست آمده، نفوذ غیر موجه از طرف عناصر مختلف زورمندان، متنفذین و مقامات دولتی بدون شک در پروسه وجود داشته و مانع تطبیق عادلانه این به مستحقین شده است.

5.6. ج/5: اخذ تحفه جهت اجراءات

تبصره های پاسخ دهندگان: از تبصره های مصاحبه دهندگان مراجعین برمیآید که نه فقط اخذ تحفه بل رشوه ستانی و مطالبه آن از سوی کارمندان این پروسه نیز فوق العاده علنی میباشد. تحفه بدون هیچ نوع احساس عیب رسماً از طرف مامورین مطالبه میگردد. یکی از مصاحبه دهندگان چشم دید خودش را درین زمینه چنین بیان میکند که سه تن از مراجعین مشخصاً به یکی از کارمندان این ریاست مقداری میوه خشک و لباس را اهداء نمودند. به گفته آنها، معمولاً بعد از تکمیل پروسه کار و بدست آوردن زمین تحفه امر ناگزیر پنداشته میشود. کسانی که قبولی تحفه را در میان کارمندان اداره رد میکردند بیشتر کارمندان اداره بوده و آنرا منحیث جرم و تخطی تلقی مینمودند و از تبصره های بیشتر در این رابطه خود داری نمودند.

تحلیل مسئله: اکثریت مطلق از مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش، "کارمندان در تطبیق این پروسه و انجام وظایف شان تحفه دریافت می کنند؟" پاسخ مثبت داده اند. آنان می گویند که پایین بودن سطح معاشات کارمندان، پایین بودن سطح صداقت، فقدان مدیریت و کنترل داخلی، فقدان سیستم مجازات و مکافات... از جمله مواردی اند که باعث می شوند کارمندان در انجام وظایف شان از سوی مراجع کنندگان تحفه دریافت کنند.

نتیجه گیری:

به هر حال، باتوجه به جزییات مندرج پرسشنامه، مشاهدات عینی اعضای هیئت ارزیابی و سایر منابع دیگر، به طور خلاصه میتوان گفت که دریافت تحفه از سوی مراجع کنندگان به یک امر معمول برای سطوح مختلف کارمندان این پروسه مبدل شده است.

5.7. ج/6: آگاهی کارمندان این شعبه در باره فساد اداری، برخوردهای غیر اخلاقی و غیر مسلکی

تبصره های پاسخ دهندگان: تبصره ها در این زمینه نیز طبق آراء مصاحبه دهندگان بوده برخی ها به رهنمائی ها و کورسهای مدیریتی که از طرف وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری برگزار شده اند اشاره داشتند. برخی دیگر، از اهمیت برگزاری ورکشاپ ها در باره فساد اداری، اخلاقیات و برخورد های مسلکی حکایت میکردند که ارگانهای مسئول صحبت بعمل آورده ارگانهای مسئول را در این زمینه بدلیل بی توجهی شان به این امر مقصر می پنداشتند.

نتیجه گیری: به هر حال، از مطالعه و تحلیل مجموع یافته ها و معلومات می توان نتیجه گرفت که از سوی وزارت امور مهاجرین و ریاست امور مهاجرین کابل از طریق برنامه های منظم و رسمی برای کارمندان این پروسه در بخش های متذکره؛ آگاهی داده نشده است.

5.8. ج/7: مصئونیت کارمندان

تبصره های پاسخ دهندگان:

تبصره ای که در پاسخ به این پرسش از سوی پاسخ دهندگان مطرح شده، نیز مسئله عدم رعایت قانون در باره مصئونیت کارمندان است که ناشی از فساد اداری بوده و نیاز به راه کار جامع و همه جانبه دارد.

تحلیل مسئله: مصاحبه دهندگان اظهار داشتند که در قانون کارکنان خدمات ملکی برای تمامی کارمندان دولت در باره اجراءات شان مصئونیت و امنیت وظیفه ای پیش بینی شده است که کارمندان پروسه توزیع زمین نیز شامل آن می باشد.

نتیجه گیری:

به طور خلاصه، مبتنی بر معلومات بدست آمده از منابع مختلف به ویژه از پاسخ های مصاحبه دهندگان که مسئولیت کارمندان در قبال اجراءات شان در قانون کارکنان خدمات ملکی پیش بینی شده است که هرگاه این قانون به گونه درست عمل کند؛ در آینده مشکل وجود نخواهد داشت.

5.9. ج/8: تضاد منافع در روند کار پروسه

تحلیل مسئله:

به اساس یافته های هیئت ارزیابی، مسئله موجودیت تضاد منافع منحصبت یکی از چالشهای جدی این پروسه و مانع بزرگ در عرصه آبادی کیفی شهرک ها تلقی میگردد. مصاحبه دهندگان درین زمینه ابراز داشتند که برخی از کارمندان این پروسه دارای شرکت های ساختمانی شخصی هستند و مستحقین زمین را وادار به عقد قرارداد ساختمان های شان با این شرکت ها میسازند.

نتیجه گیری:

از مجموع نظریات پاسخ دهندگان می توان نتیجه گرفت که تضاد منافع در اجراءات کارمندان پروسه توزیع زمین وجود دارد که عبارت از داشتن شرکت های ساختمانی شخصی در شهرک ها و اجبار نمودن مراجعین برای اعطای قرار داد ساختمان شان به این شرکتها میباشد.

5.10. آسیب پذیریهای بخش تطبیق فعالیت های حقیقی پروسه

هیئت ارزیابی آسیب پذیری پروسه توزیع زمین به فساد اداری را با طرح پرسش های با متحویات آتی، فعالیت های غیر رسمی؛ مدیریت و کنترل؛ توزیع غیر رسمی حقوق، وظایف و مسئولیت ها، نفوذ غیر موجه، سوق نادرست مکلفیت ها، اخذ تحفه جهت اجراءات، آگاهی کارمندان این پروسه در باره فساد اداری، برخوردهای غیر اخلاقی و غیر مسلکی، مسئولیت کارمندان، تضاد منافع در روند کار مطرح کرده و بالاخره نکات آسیب پذیر و معروض به فساد اداری را در این زمینه حسب ذیل شناسائی نموده است.

- ✓ فقدان هماهنگی و انسجام لازم میان وزارت ها و ادارات شامل فرمان شماره 104 باعث کندی کار و عملی نشدن پروژه های زیربنائی در شهرک ها گردیده و روند توزیع زمین را به مستحقین به مشکل مواجه کرده است که این امر موجب مسکن پذیر نشدن عودت کنندگان در شهرک های مهاجرین نیز گردیده است.
- ✓ پروسیجر کاری موجوده روند توزیع زمین بیروکراتیک، پیچیده و طویل میباشد که مشتمل بر 63 قدمه بوده باعث سردرگمی مراجعین شده است. علاوه برآن این پروسه بصورت غیر منطقی مبتنی بر مقتضیات مواد مندرج فرمان 104 مقام ریاست جمهوری سازماندهی شده است که جنبه عملی ندارد.
- ✓ رابطه مستقیم مراجعین با کارمندان از یک سو زمینه های فساد اداری را مساعد نموده و از سوی دیگر مانع جدی در روند اجرای پروسه گردیده است.
- ✓ نفوذ غیر موجه و سوق نادرست مکلفیت ها با تأسف توسط گروه های مختلف مثل زورمندان محلات نزدیک به شهرکها، مافیای زمین و منتفذین اعمال می شود؛ و این امر، مسئولین میان رتبه را وادار به بی عدالتی نموده و مکلفیت های آمرین را به سوی فساد سوق میدهند.
- ✓ غیر حاضری کارمندان و مصروفیت های شخصی ایشان در اوقات رسمی بدلیل مدیریت و کنترل ناموفق مقامات ریاست امور مهاجرین در ولایت کابل باعث شده تا تراکم کار به وجود آید و به مراجعین رسیدگی قناعت بخش نشود که این امر منجر به نا رضایتی مراجعین از این پروسه گردیده است.

- ✓ به اساس ادعای برخی از مصاحبه دهندگان برخورد غیر مسلکی برخی از کارمندان با مراجعین حتی به سوبه لت و کوب و اسرار آنان به پرداخت رشوه بنام تحفه هم به ملاحظه رسیده است.
- ✓ بالغ بر 3500 نمره زمین در شهرک های مهاجرین ولایت کابل بصورت تکرار یا بدون درج شماره سرپناه در شهرک به بیش از یک نفر مستحق توزیع شده است که این امر باعث اختلاف میان مستحقین شده است.

5.11. سفارشات جهت بهبود عرصه فعالیت های حقیقی پروسه توزیع زمین

ا. وزارتها و ارگانهای مندرج فرمان 104 دخیل در پروسه توزیع زمین باید مشترکاً، یک ارزیابی را به منظور شناسائی دقیق علل کندکاری ها در رابطه به فعالیت های زیربنائی شهرک های مهاجرین راه اندازی نموده هر نوع موانع تشخیص شده در روند پیشرفت کار های زیربنائی را در 60 شهرک توزیع شده در سراسر کشور از میان بردارند.

- اداره/ شعبه مسئول: رئیس کمیسیون مرکزی و همه اعضای کمیسیون
- ضرب الاجل: دو ماه بعد صدور این راپور

ب. وزارت امور مهاجرین باید یک تفاهمنامه مشترک چند جانبه با تمامی ارگانهای شامل فرمان 104 را در سایر زمینه های کاری امور شهرکها به منظور هماهنگی و تطبیق موثر و مثمر طرح و امضاء نماید.

- اداره/ شعبه مسئول: مقام وزارت امور مهاجرین
- ضرب الاجل: سه ماه بعد صدور این راپور

ج. پروسیجر کاری موجوده که بصورت عرفی به پیش میروند باید با حذف مراحل و قدمه های اضافی و غیر ضروری پروسه از قبیل ارجاع به تذکره به ریاست ثبت احوال نفوس، تصدیق وکیل گزر و الزامیت فورم عودت از طریق کمیشنری عالی سازمان ملل متحد ساده سازی شود.

- اداره/ شعبه مسئول: نهادهای عضو در کمیسیون مرکزی پروسه توزیع زمین، وزارت امور مهاجرین به ویژه ریاست های دخیل در پروسه توزیع زمین
- ضرب الاجل: سه ماه بعد صدور این راپور

د. روش موجوده تعامل با مراجعین در شعبات باید به روش "روزنه واحد تعامل با مراجعین" تغییر کند و رابطه مراجعین از کارمندان کاملاً قطع گردد.

- اداره/ شعبه مسئول: رئیس کمیسیون مرکزی، کمیسیون های ولایتی، پروسه توزیع زمین، ریاست اسکان مجدد، و ریاست امور مهاجرین در ولایات
- ضرب الاجل: سه ماه بعد صدور این راپور

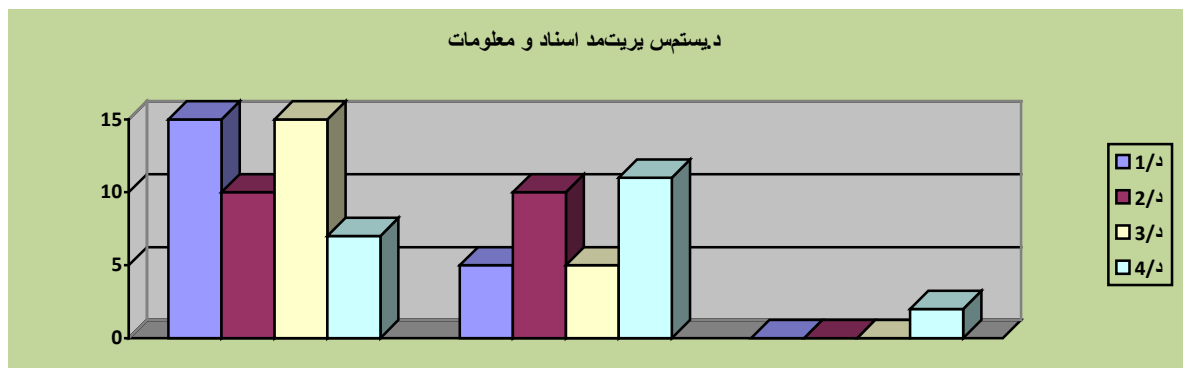
ه. برای رسیدگی به مسئله توزیع بالغ بر 3500 نمره رهائشی در شهرک های مهاجرین ولایت کابل برای بیش از یک مستحق بصورت تکراری و با شماره سفید (بدون ثبت شماره زمین) باید هیئتی مرکب از اداره محترم لوی خرنوالی، اداره عالی تفتیش و اداره عالی نظارت چگونگی توزیع این نمرات را بررسی و حل نمایند. علاوه برآن سایر تخطی ها و موارد احتمالی فساد را که تا اکنون درین پروسه بوقوع پیوسته است شناسایی نموده حق را به حقدار بسپارند.

- اداره/ شعبه مسئول: اداره عالی نظارت، لوی خرنوالی و اداره عالی تفتیش
- ضرب الاجل: دو ماه بعد صدور این راپور

6. د. سیستم مدیریت اسناد و معلومات در پروسه

سیستم مدیریت اسناد، چهارمین ساحه ای تحت ارزیابی این پروسه است. وضعیت سیستم مدیریت اسناد و معلومات اداره در چگونگی کارکرد و عرضه خدمات آن نقش اساسی دارد. بدون شک، هرگاه آرشیف و سیستم ترتیب و تنظیم اسناد و مدارک یک اداره به صورت عنعنوی، کهنه و کلاسیک باشد، در بخش عرضه خدمات تأثیرات منفی را بر جای خواهد گذاشت. برعکس آن، وجود یک سیستم مدیریت اسناد و معلومات مدرن و منظم در تمامی بخش های یک اداره بخصوص در قسمت عرضه خدمات در تسریع روند کار و پاسخگویی کارمند در زمان کم نقش کلیدی دارد.

هدف از به ارزیابی گرفتن این ساحه در پروسه توزیع زمین تشخیص مشکلات و چالش های موجود در این عرصه است که میتواند منجر به آسیب پذیر شدن آنها به فساد اداری شوند. برای روشن شدن آسیب پذیری ها و اینکه چه گونه میتوان این امر منجر به فساد شود، علاوه بر استفاده سایر منابع معلوماتی دیگر، سوالات ذیل با بیست تن مصاحبه دهندگان که شامل کارمندان سطوح مختلف پروسه و مراجعین بودند در میان گذاشته شده است.



شکل: پاسخ مصاحبه دهندگان از سوال 1/د الی 4/د.

6.1. د/1: چگونگی وضعیت موجوده سیستم مدیریت اسناد و معلومات در این پروسه

تبصره های پاسخ دهندگان: کسانی که شکایت داشتند، می گفتند که برای بدست آوردن اسناد و رفع مشکل آن در صورت نیاز، زمان طولانی در کار بوده و بیشتر به سلیقه مامورین تعلق میگیرد که چطور با مراجعین در این زمینه برخورد کنند. اگر خواسته باشند میتوانند به زودی اسناد را در اختیار مراجعین قرار دهند. بهر حال نظر موافق در این پاسخ تأیید کننده موجودیت سیستم دیتابیس است. و بدون شک در پروسه، از دیتابیس صرف در حد پایگاه ثبت معلومات استفاده میشود. اما در پهلوی آن، کارمندان این پروسه اسناد را به سیستم کلاسیک و قدیمی نیز در دوسیه ها حفظ میکنند.

تحلیل مسئله:

البته، وجود مدیریت اسناد و معلومات معیاری در یک اداره نه تنها کار کارمندان و ماموران آن اداره را سهل و ساده می سازند؛ بلکه روند عرضه خدمات برای مراجعه کنندگان را نیز تسریع و تسهیل بخشیده از ضیاع وقت مراجعه کننده گان جلوگیری می نماید. و این امر مسبب رضایت مردم و مراجعه کننده گان از اداره مربوطه می گردد. اینکه، در ریاست امور مهاجرین کابل وضعیت از چه قرار است؟ سیستم مدیریت اسناد و معلومات این پروسه به شکل کلاسیک، کهنه و عنعنوی می باشد؟ یا خیر؟ برخی از مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش گفته اند که سیستم نگهداری فایل و آرشیف وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان به ویژه ریاست امور مهاجرین کابل به صورت کهنه و کلاسیک می باشد.

به باور مصاحبه دهندگان، تمامی اسناد و مدارک مراجعه کنندگان در این اداره بدون دسته بندی بصورت نامنظم در الماری ها نگهداری می شوند که حین مراجعه و مطالبه اسناد، مشکلات زیادی را به همراه دارند. اگر چه مصاحبه دهندگان کارهای صورت گرفته در این بخش را نیز انکار نمی کنند. آنان می گویند که در سال 1384 بخش از فایل های مراجعه کنندگان کمپیوتری و دیتابیس گردیده اما کافی نمی باشد. و مشکلات همچنان ثابت و پا برجا باقی است.

نتیجه گیری:

اکثریت مصاحبه دهندگان این تحقیق می گویند که سیستم مدیریت اسناد و معلومات شعبات دخیل در پروسه توزیع زمین به گونه عنعنوی و کلاسیک وجود داشته که در خیلی موارد برای مراجعه کنندگان مشکلاتی را به بار می آورد. با توجه به این، فقدان سیستم معیاری مدیریت اسناد و معلومات یکی از عواملی اند که روند عرضه خدمات در ریاست مهاجرین کابل را آسیب پذیر ساخته باید به آن توجه اساسی مبذول گردد.

6.2. د/2: موجودیت میکانیزم مدیریت اسناد

تبصره های پاسخ دهندگان: تبصره های که در این زمینه از مصاحبه شونده گان در پرسشنامه ها درج گردیده، بیان میدارد که به ظاهر میکانیزم نگهداری اسناد به هردو روش دیتابیس و دوسیه ها، وجود دارد. اما، طریقه استفاده از آن منجر به فساد اداری میگردد و مامورین میتوانند به بهانه های مختلف ازین میکانیزم سوی استفاده نمایند.

تحلیل مسئله:

پاسخ دهندگان این تحقیق که اکثریت شان از جمله کارمندان ریاست مهاجرین کابل می باشند؛ در پاسخ به این پرسش، "برای بدست آوردن یک سند؛ سیستم مدیریت اسناد و معلومات شما دارای یک میکانیزم روشن می باشد؟" گفته اند که آرشیف و یا سیستم فایل شعبات دخیل در پروسه توزیع زمین برای این منظور دارای یک میکانیزم روشن و پاسخگو نمی باشند. از نظر پاسخ دهندگان، برای اینکه مراجعه کنندگان این اداره بتوانند به آسانی اسناد و مدارک شان را دریافت کنند؛ میکانیزم روشن تعریف نگردیده و همچنان طرز العمل و یا رهنمودی هم در این مورد تدوین نشده است که این امر زمینه را برای نارضایتی مراجعین فراهم می سازد.

برخی از پاسخ دهندگان می گویند که سیستم مدیریت اسناد و معلومات در این مورد نه تنها دارای یک میکانیزم روشن نمی باشند؛ بلکه گاهی خود مراجعه کنندگان برای دریافت نمودن اسناد شان دست به اقدام می زنند. یکی از آنها می گویند: "در بعضی موارد خود مراجعه کنندگان اسناد و مدارک شان را در آلماری ها جستجو می کنند."

بنابراین؛ نبود یک میکانیزم روشن غرض دسترسی مراجعه کنندگان به اسناد و مدارک شان، یکی از چالش های دیگری می باشد که روند عرضه خدمات و بطور مشخص، پروسه توزیع زمین را آسیب پذیر ساخته است. پاسخ دهندگان در کنار این، از مشکل دیگری نیز یاد می کنند. آنان می گویند: "در سیستم مدیریت اسناد و معلومات این اداره برای اسناد و مدارک شان مسئولیت وجود ندارند." به باور شماری از پاسخ دهندگان، کارمندان این بخش در اسناد و مدارک بعضی از مراجعه کنندگان دست کاری می کنند، تغییرات می آورند، قلم خور می سازند و مسئولیت در ان مشکل می سازند. تا از این طریق برای کم کاری و عدم اجراءات شان بهانه ای درست کرده باشند.

نتیجه گیری:

بدر نظر داشت معلومات بدست آمده از سایر منابع در این عرصه، میتوان گفت که مهمترین ساحه ای آسیب پذیر در سیستم مدیریت اسناد و معلومات در این پروسه، در نوبه گذاشتن اسناد بعد از طی مراحل و تکمیل در صندوقها، غرض تقسیم به کمیسیون توزیع زمین میباشد. بدون شک این در ظاهر یک اقدام نیک تلقی میگردد. اما از نقطه نظر آسیب شناسی، آسیب احتمالی این میکانیزم در این است که اگر کسی خواسته باشد با دادن رشوه میتواند نوبت را تغییر

دهد. علاوه بر آن بی اعتنائی کارمندان در جهت رسیدگی به مراجعین در حالیکه سیستم دیتابیس نیز وجود دارد، یا ناشی از غفلت و وظیفوی است و یاهم کارمندان این پروسه در سیستم مدیریت اسناد و معلومات به چالش مواجه هستند. در کل تاجای که از مشاهدات هیئت ارزیابی بر میآید، اینکه مدیریت سیستم اسناد و معلومات تا هنوز به چالشهای دوگانگی مواجه بوده همه چیز ثبت دیتابیس نمیباشد و اکثریت کارمندان به سیستم آشنائی و دسترسی ندارند.

6.3. 3/د: زمانگیر بودن مدیریت اسناد

تبصره مصاحبه دهندگان: به عقیده ای تعدادی از مصاحبه دهندگان، سیستم مدیریت اسناد و معلومات در این پروسه، علت تأخیر و زمانگیر شدن دسترسی به اسناد و معلومات نبوده، بل به صداقت و دلسوزی کارمندان تعلق میگیرد. دوسیه های وجود دارد که در ظرف سه ماه، اسناد یک مراجعه کننده پیدا نشده و در بسیاری موارد بصورت فوری در حدود دو ساعت نیز بدست میآید.

تحلیل مسئله:

با توجه به دو موردی که اشاره شد؛ یکی فقدان سیستم فایل معیاری و مطلوب و دیگری، نبود میکانیسم روشن غرض دسترسی مراجعه کنندگان به اسناد و مدارک شان، این آسیب نیز قابل تشخیص و توجه است که برای بدست آوردن یک سند از سیستم فایل و آرشیف، به وقت زیاد ضرورت می باشد. اکثریت مصاحبه دهندگان در پاسخ به این پرسش، "برای بدست آوردن یک سند از آرشیف به زمان زیاد ضرورت می باشد؟" جواب مثبت داده اند.

مصاحبه دهندگان می گویند؛ در صورتیکه سیستم مدیریت اسناد و معلومات اداره به شکل کلاسیک و کهنه بوده باشد و همچنان برای دسترسی به اسناد و مدارک نیز میکانیسم و رهنمودی تدوین نشده، یقیناً به زمان زیادی ضرورت است؛ تا اسناد را به اسرع وقت بدست آورد. یکی از مصاحبه دهندگان در پاسخ به پرسش فوق گفته است: " سند یکی از مراجعه کنندگان گم شده بود. هر روزی که مراجعه کننده برای دریافت سند به این اداره می آمد، برایش یک ماه وقت می داد. بالاخره در مدت یک سال با تلاش های مکرر خود مراجعه کننده، پیدا شد."

نتیجه گیری:

به هر حال، مجموع گفته های مصاحبه دهندگان این را می رسانند که تا سیستم مدیریت اسناد و معلومات شعبات دخیل در پروسه توزیع زمین به صورت معیاری و مطلوب کمپیوتری و دیتابیس نگردیده و برای بدست آوردن اسناد، میکانیسم و رهنمودی تدوین نگردد؛ این مشکل پا برجا و ثابت باقی خواهد ماند.

6.4. 4/د: محریمیت و مصنونیت اسناد

تبصره پاسخ دهندگان: در کل تبصره ای که در این عرصه از مصاحبه دهنده گان نقل شده اینست که اسناد مراجعین در روند موجوده سیستم مدیریت اسناد و معلومات مصنون نه بوده و حتی دست کاری میشوند. به باور شماری از پاسخ دهندگان، کارمندان این بخش در اسناد و مدارک بعضی از مراجعه کنندگان دست کاری می کنند، تغییرات می آورند، قلم خور می سازند و عمداً در ان مشکل می سازند. تا از این طریق برای کم کاری و عدم اجراءات شان بهانه ای درست کرده باشند.

تحلیل مسئله:

با توجه به معلومات بدست آمده از نظریات پاسخ دهندگان این سوال، مشاهدات عینی که اعضای تیم حین بازدید از ساحه داشتند و همچنان اظهارات کارمندان و مراجعین پروسه توزیع زمین بنظر میرسد که مسئله محریمیت اسناد در حدی که ایجاب میکند در این پروسه مرعی داشته نشده و حتی مشاهداتی در زمینه، تغیر متن در اسناد نیز ملاحظه شده است. از سوی دیگر دسترسی به اسناد در صورت نیاز از سوی مراجعین ازینکه روند خیلی پیچیده و درهم و

برهم است به مشکلات عدیده ای مواجه است. صراحت لحن مصاحبه دهندگان در این زمینه میرساند که ایشان در رابطه به مصئونیت و محرمت اسناد شان به روند موجود در این پروسه نه تنها باورمند نیستند بل جداً نگران هستند که روزی اسناد طی مراحل شده ایشان مطلق مفقود تلقی نگردد.

نتیجه گیری:

در نتیجه ثابت میگردد که وضعیت موجوده سیستم مدیریت معلومات آنچنانیکه لازم است از محرمت و مصئونیت کامل بر خوردار نیست.

6.5. آسیب پذیریهای سیستم مدیریت اسناد و معلومات

✓ به رغم موجودیت سیستم دیتابیس در وزارت به ملاحظه میرسد که کارمندان این بخش از آن استفاده نه کرده با روش های نامنظم اسناد را نگهداری میکنند. این امر در برخی موارد منجر به مفقود شدن اسناد مراجعین گردیده و دسترسی به اسناد و معلومات را به چالش کشانیده است.

✓ در نوبت گذاشتن اسناد مستحقین در صندوق های ویژه، هر چند به ظاهر یک کار مناسب به نظر میرسد اما، دلیل ساده بودن دسترسی مامورین به صندوق ها، تغییر اسناد از یک صندوق به صندوق دیگر کار را به چالش کشانیده که یک شخص بی واسطه برای چند سال باید انتظار نوبت را داشته باشد یا هم غرض بدست آوردن نوبت، رشوه بپردازد.

✓ زمانگیر بودن پروسه بدلیل برخورد های سلیقه ای مامورین و تأخیر و تعلل در اجرای کار به بهانه ای کلاسیک بودن سیستم نگهداری دوسیه ها، خود بطور قطع زمینه را برای مطالبه رشوه و دیگر اشکال فساد اداری که در گزارش تذکر رفته، فراهم می سازد.

6.6. سفارشات برای مدیریت موثر اسناد

أ. ایجاد سیستم الکترونیکی نظارتی یومیه غرض جلوگیری از بی نوبتی در پروسه ارسال دوسیه ها به کمیسیون. و نظارت و کنترل تمامی اسناد طی مراحل شده طور یومیه با استفاده از روش راپورگیری روزمره از اجراءات کارمندان پروسه.

- اداره/ شعبه مسنول: دار الانشاء کمیسیون مرکزی، ریاست اسکان مجدد و شعبه دیتابیس مرکزی
- ضرب الاجل: سه ماه بعد صدور این راپور

ب. ایجاد رابطه محکم میان معلومات دیتابیس و اسناد اداری به منظور جلوگیری از دستبرد در معلومات داخل اسناد فیزیکی یا هم دیتابیس؛

- اداره/ شعبه مسنول: ریاست های ولایتی و شعبه دیتابیس مرکزی
- ضرب الاجل: سه ماه بعد صدور این راپور

پایان

منابع

1. فرمان تقنینی شماره (297) مورخ 13 جوزا 1381 هـ مقام ریاست اداره مؤقت؛
2. فرمان تقنینی شماره 104 مورخ 1384/9/15 هـ.ش رئیس جمهوری اسلامی افغانستان؛
3. ستراتیژی انکشاف ملی افغانستان (در عرصه عودت مهاجرین افغان از کشورهای مختلف)؛
4. مصوبه شماره (16) مورخ 30 اسد 1385 هـ، ماده (6) شورای وزیران؛
5. رویداد سیمینار ارتقای ظرفیت منقعه مورخ 22-23 سنبله 1388 هـ.ش (به تصویب مقام وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان رسیده است)؛
6. مصاحبه انفرادی با دوازده تن از کارمندان سطوح مختلف وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان؛
7. مصاحبه گروهی با شش تن از مراجعین پروسه توزیع زمین
8. مصاحبه انفرادی با 8 از مراجعین متقاضی سرپناه از ریاست امور مهاجرین کابل
9. مصاحبه های اختصاصی با مقامات ارشد بشمول وزیر و دو معین وزارت امور مهاجرین؛
10. مشاهدات روزمره هیئت ارزیابی از پروسه؛
11. وبسایت وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان www.morr.gov.af

مراحل و قدمه های پروسه توزیع زمین به عودت کنندگان و بیجاشدگان مستحق		
مبنی	این پروسه مبتنی بر توضیح شفوی مدیران سطوح مختلف دخیل در پروسه، ارزیابی طرز العمل مرعی الاجراء در پروسه و یک دوسیه نمونه ی مکمل طی مراحل شده، تهیه و ترتیب گردیده است.	
هدف	تشخیص موارد احتمالی آسیب پذیری پروسه توزیع سرپناه به عودت کنندگان و بیجاشدگان مستحق در برابر فساد اداری و ارائه سفارش غرض بهبود پروسه	
شماره	مراحل پروسه توزیع زمین	مسول اجرا کننده
مرحله اول: تقدیم عریضه و تشخیص هویت		
1	تهیه و تقدیم عریضه ضمیمه تذکره و فورم VRF به وزارت یا ریاست مهاجرین ولایت مربوطه	عارض
2	ملاحظه شد و ارجاع مقام وزارت به ریاست مربوطه غرض اجراءات بعدی	مقام وزارت
3	ثبت حکم مقام در کتاب ثبت احکام	مدیریت اسناد و ارتباط
4	ارسال حکم به ریاست مربوطه	عارض/ مدیریت اسناد و ارتباط
5	ارجاع حکم غرض اجراءات بعدی به مدیریت عمومی اسکان.	ریاست مربوطه
6	تهیه استعلام به اسم عارض عنوانی ریاست ثبت احوال نفوس غرض تأیید تذکره عارض	مدیریت اسکان
7	امضاء و مهر در استعلام	رئیس مربوطه
8	ثبت استعلام در دفتر صادره مدیریت تهیه اسکان	مامور مدیریت اسکان
9	ملاحظه شد و ارجاع ریاست ثبت احوال نفوس به مدیریت مربوطه غرض اجراءات اصولی	رئیس ثبت احوال نفوس
10	ملاحظه شد و تهیه متن ارجاع رسمی استعلام به ناحیه	مدیریت مربوطه
11	مهر و امضای رئیس ثبت احوال نفوس غرض ارجاع به ناحیه	رئیس ثبت احوال نفوس
12	ملاحظه و ارجاع مدیریت عمومی ناحیه به مدیر بخش غرض تهیه جواب استعلام	مدیر مربوطه
13	تهیه جواب استعلام و امضای آن توسط مدیر بخش	مدیر بخش در ناحیه
14	امضای مدیر عمومی ثبت احوال نفوس در ناحیه	مدیر عمومی ناحیه
15	باز گرداندن پاسخ استعلام بعد از تکمیل به ریاست، غرض اجراءات بعدی	عارض
مرحله دوم: ثبوت عودت از مهاجرت یا بیجا شدن		
16	تهیه استعلام به ریاست ناحیه/ولسوالی مربوطه غرض معلومات از سکونت و عودت عارض، توسط مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	مدیریت عمومی
17	مهر و امضای رئیس امور مهاجرین	رئیس دفتر امور مهاجرین
18	ارسال و تقدیم به وکیل گذر غرض تصدیق از سکونت فعلی و عودت عارض به کشور	عارض

19	تصدیق وکیل گذر از سکونت و عودت عارض	وکیل گذر
20	تصدیق ناحیه / ولسوالی مربوطه از سکونت، عودت عارض در ناحیه	مدیریت مربوطه ناحیه
21	مهر و امضای رئیس ناحیه به تأیید تصدیق وکیل گذر	رئیس ناحیه
22	ثبت و راجستر تصدیق ناحیه	مامور صادره و وارده
23	بازگرداندن جواب استعلام از سکونت و عودت یابیجا شدن عارض به مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	عارض
24	در صورت منفی بودن جواب استعلام از هر دو مرجع (یعنی ثبت احوال نفوس و ناحیه/ولسوالی) و یا در صورت مثبت بودن جواب استعلام هویت عارض و منفی بودن تصدیق سکونت و عودت از مهاجرت/ بیجا شدن، مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان اسناد را قید و عارض را جواب رد میدهد. و در صورت مثبت بودن جواب استعلام ثبوت هویت عارض و تصدیق سکونت و عودت عارض منحبث مهاجر توسط ناحیه/ولسوالی مربوطه سند عارض طی مکتوب رسمی به ریاست امور مهاجرین ولایت مربوطه رسماً ارجاع میگردد.	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان
مرحله سوم: ثبت و راجستر غرض استحقاق یا عدم استحقاق		
25	در صورت مثبت بودن جواب استعلام از هر دو مرجع (ثبت احوال نفوس و ناحیه مربوطه)، عریضه عارض غرض اجراء بعدی از سوی مدیریت اسکان ثبت و راجستر میگردد.	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان
26	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان فورم عدم سرپناه را غرض خانه پری ثبت و راجستر نموده به مستحق میدهد.	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان
27	مهاجر فورم را بصورت درست و کامل خانه پری نموده و از معلومات ارائه شده در آن تصدیق مینماید.	عارض
28	مستحق فورم را غرض تصدیق وکیل گذر/ملک قریه به گذر یا قریه میبرد.	عارض
29	وکیل گذر/ملک قریه از داشتن یا نداشتن سرپناه شخصی مهاجر تصدیق مینماید.	وکیل گذر/ ملک قریه
30	مستحق تصدیق وکیل گذر/ملک قریه را غرض تصدیق از برحالی موصوف به ناحیه/ولسوالی میبرد.	عارض
31	ناحیه/ولسوالی از برحالی وکیل گذر/ یا ملک قریه تصدیق میکند.	رئیس ناحیه/ ولسوالی
32	مستحق فورم را غرض طی مراحل بعدی به مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان تسلیم میکند.	عارض
33	مدیریت عمومی اسکان اسناد را در صورت منفی بودن تصدیق از بی سرپناهی قید و به مطالبه مهاجر پاسخ رد میدهد. و در صورت مثبت بودن تصدیق بی سرپناهی غرض ثبت و راجستر و درجه بندی به واحد دیتابیس ارسال می شود.	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان
34	مدیریت دیتابیس بعد از ثبت و راجستر، شماره را درج فورم نموده به مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان ارسال میکند.	مدیریت دیتابیس
35	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان اسناد مستحق را برای پیشکش در کمیسیون آماده و شامل لیست منشی کمیسیون میسازد.	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان

رئیس امور مهاجرین	رئیس امور مهاجرین ولایت منحیث منشی کمیسیون اسناد مستحق را وارد آژندای کمیسیون میکند.	36
اعضای کمیسیون	اعضای کمیسیون اسناد را مطالعه و تحلیل و بررسی تخنیکی میکنند.	37
اعضای کمیسیون	در صورت موجودیت نواقص اسناد را غرض تصحیح به ریاست امور مهاجرین ارسال میکنند. و در صورت عدم موجودیت نواقص در اسناد، عارض را مستحق یک نمره زمین شناسایی و شماره نمره و آدرس دقیق آنرا درج فورم نموده، امضاء میکنند.	38
رئیس امور مهاجرین	ریاست امور مهاجرین در صورت موجودیت خلاهای تخنیکی از طرف اداره آنرا دوباره اصلاح میکنند. در صورتیکه کدام خلاء در اسناد عارض وجود داشته باشد، عارض را میخوانند تا نواقص را مرفوع سازد. برای بار دوم اسناد عودت کننده را به کمیسیون ارائه میکند.	39
کمیسیون توزیع زمین	کمیسیون بار دیگر اسناد را ملاحظه نموده مستحق را تثبیت و در فورم عدم سرپناه شماره نمره زمین و موقعیت آنرا درج نموده امضاء میکنند.	40
منشی کمیسیون	اسناد غرض اجراءت بعدی به مدیریت عمومی اسکان تسلیم داده میشود.	41
مدیریت عمومی اسکان	مدیریت عمومی اسکان با عودت کننده مستحق در تماس میشود.	42
مرحله چهارم: پرداخت قیمت زمین توسط مستحق و توزیع زمین به مستحق		
مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	مدیریت عمومی اسکان غرض توزیع تعرفه به مدیریت عمومی مالی و اداری مستحق را طی مکتوب معرفی مینماید.	43
مامور صادره و وارده	مامور صادره، مکتوب را صادره نموده دوباره ارسال میدارد.	44
مدیر عمومی مالی و اداری	مدیر عمومی مالی و اداری مکتوب را غرض اجراءت به مدیر محاسبه راجع میکند.	45
مدیر محاسبه و مامور صادره شعبه	مدیر محاسبه مکتوب را جهت قید وارده به مامور صادره و وارده می سپارد و مامور بخش آن را ثبت کتاب وارده مینماید.	46
مدیر محاسبه	مدیر محاسبه تعرفه را بنام مستحق تهیه و غرض امضاء به مدیریت عمومی مالی و اداری تقدیم میدارد.	47
مدیر عمومی مالی و اداری	مدیر عمومی مالی و اداری تعرفه را امضاء و به مستحق تسلیم میدهد.	48
عارض	مستحق تعرفه را به د افغانستان بانک برده پول را تحویل میدهد. و در مقابل، بانک آویز رسید برایش میدهد.	49
عارض	مستحق آویز را به مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان تسلیم میدهد.	50
مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان از مستحق تعهد کتبا برای آبادی سرپناه در زمان معینه تعهد میگیرد	51
مدیر عمومی اسکان، غرض تسلیمی نمره معرفی مینماید.	مدیر عمومی اسکان، عودت کننده مستحق را به انجینر شهرک مهاجرین	52
انجینر شهرک	انجینر شهرک نمره را به مستحق خط اندازی و تسلیم میدهد.	53
مرحله پنجم: اعمار 30 الی 40 فیصد زمین توسط مستحق و اخذ سند موقت ملکیت		
عارض (مستحق)	مستحق مکلف به اعمار حد اقل 30% زمین در ظرف سه ماه میباشد که در این جریان انجینران موظف شهرک، روند کار آنرا نظارت مینمایند.	54

عارض	مستحق تمامی اسناد و مدارک لازم را با خود گرفته به مدیریت اسکان و بیجاشدگان تسلیم دهد.	55
مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان از موجودیت تمامی شرایط لازم برای توزیع سند موقت ملکیت حصول اطمینان مینماید.	56
مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	در صورت کامل بودن اسناد و مدارک لازم، مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان از عارض مجدداً تعهد میگیرد که بقیه 70 فیصد تعمیر را در ظرف یک سال آباد نماید.	57
مدیریت عمومی اسکان	ثبت و راجستر تعهدنامه بعد از امضای مستحق	58
مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان سند موقت ملکیت زمین را بنام شخص مستحق تهیه و امضاء میکند.	59
رئیس امور مهاجرین	رئیس امور مهاجرین به رویت امضای مدیر عمومی اسکان و بیجاشدگان امضاء میکند.	60
رئیس کمیسیون	رئیس کمیسیون نیز به رویت امضای رئیس امور مهاجرین امضاء میکند.	61
مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان	سند بعد از تکمیل شدن امضاها توسط مامور بخش، در مدیریت عمومی اسکان و بیجاشدگان ثبت و راجستر میشود.	62
مدیریت عمومی اسکان	و سند موقت ملکیت به مستحق توزیع میگردد.	63
<p>مرحله ششم: بعد از تکمیل شهرک و تسلیمی آن به شاروالی، مالک موقت (عودت کننده مستحق) میتواند ادعای قباله دائمی نماید که شامل این پروسه نمیشود.</p>		