

## ساختار اداری افغانستان؛ چالش‌ها و راه‌کارها

سید آصف حسینی\*

### چکیده

ماهیت ساختار اداری افغانستان متمرکز است. اختیارات و صلاحیت‌های ادارات محلی یک امر تفویضی است تا از تراکم در اداره مرکزی جلوگیری شود. سؤال اصلی این است که این نظام اداری چه تأثیری بر ساختار و کارکرد ادارات مرکزی و محلی در کشور دارد؟ در این نوشته، با روش توصیفی و تحلیلی از داده‌های کتابخانه‌ای، به پاسخ سؤال پرداخته شده است. فقدان قانون تشکیلات اساسی دولت و قانون اداره محلی، تداخل کاری و ایجاد ساختار موازی در ادارات مرکزی، تبعیض در تشکیل واحدهای اداری محلی و عدم پاسخ‌گویی ادارات محلی به مردم و نمایندگان آنان، از چالش‌های موجود حکومت‌داری در افغانستان است. عدم صلاحیت اداره محلی در برابر اداره مرکزی و حکومت، زمینه ابتکار و مؤثریت را از ادارات محلی سلب کرده است. عدم برگزاری شوراهای ولسوالی‌ها و عدم انتخابات شاروالی‌ها و مجالس شاروالی‌ها، شهروندان کشور را از مشارکت و نظارت‌شان بر حکومت‌داری محروم کرده‌اند. تنظیم و تصویب قانون تشکیلات اساسی دولت، قانون اداره محلی و قوانین مرتبط، برگزاری شوراهای ولسوالی، برگزاری انتخابات شاروالی‌ها و مجالس شاروالی‌ها، انتخابی شدن والی‌ها، اصلاحات در بودجه‌سازی ملی و تمرکز بر بودجه‌سازی محلی و افزایش عواید محلی در ادارات محلی در کنار تقویت بخش خصوصی از جمله پیشنهادات این تحقیق

\* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

برای بهبود کار و مؤثریت ادارات حکومتی در راستای خدمات‌رسانی عامه، انکشاف متوازن ملی و توسعه حکومت‌داری خوب در کشور می‌باشد.

واژگان کلیدی: ساختار اداری، حکومت‌داری محلی، تراکم اداری، حکومت‌داری

خوب.

## درآمدی بر موضوع

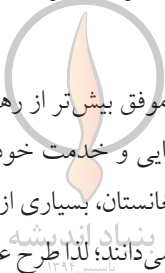
استفاده درست از ظرفیت‌های ملی، باعث بهره‌وری ملی می‌شود. توسعه پایدار از همین جا شکل می‌گیرد. بهره‌بردن از فرصت‌ها نیازمند مدیریت صحیح است. فرصت‌های طبیعی در همه‌جا موجودند؛ ولی فرصت‌های بشری را باید به وجود آورد؛ همان‌گونه که خود بشر خلق می‌شود.

بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، درست شبیه افغانستان، از چندان منابع طبیعی برخوردار نیستند؛ ولی آن کشورها دارای پتانسیل عظیم بشری هستند. قانونمندی و حاکمیت قانون، نظم پایدار، مشارکت جمعی، منافع ملی، آگاهی جمعی، مسئولیت شهروندی و حکومت پاسخ‌گو از جمله ظرفیت‌های لازم برای بهره‌ورکردن ظرفیت‌ها و منابع ملی هستند. این ظرفیت‌های لازم بشری، ارکان و عناصر حکومت‌داری خوب را شکل می‌دهند. حکومت‌داری خوب باعث می‌شود که یک کشور به توسعه و بهره‌وری ملی برسد. ذات و جوهر حکومت‌داری خوب را مدیریت خوب شکل می‌دهد؛ همان‌گونه که جوهره سیاست خوب را حکومت‌داری خوب شکل می‌دهد. سیاستی که نتواند خوب حکومت کند، به درد نمی‌خورد و دوام نمی‌آورد. اداره مانند راه است. راه ناهموار باعث تلف‌شدن انرژی و هدر رفتن فرصت‌ها می‌شود.

در کشورهای توسعه‌یافته، مدیران موفق بیش‌تر از رهبران سیاسی قدر و منزلت اجتماعی دارند و رهبران سیاسی تلاش می‌کنند که توانایی و خدمت خود را در مدیریت درست کشور نشان بدهند. اما در کشورهای توسعه‌نیافته، مانند افغانستان، بسیاری از رهبران سیاسی توانایی مدیریتی ندارند و از حکومت‌داری خوب آن‌گونه که باید نمی‌دانند؛ لذا طرح عملی و مکتوب برای شکوفایی کشور ندارند.

در کشورهای توسعه‌یافته، رهبران سیاسی که دارای قدرت اجرایی کشور هستند، بیش‌تر در پشت طرح‌ها و برنامه‌های کلان ملی شان گم می‌شوند و نام‌شان در کنار آن برنامه‌های کلان در تاریخ سیاسی کشورشان شناسایی می‌شوند؛ ولی در کشورهای توسعه‌نیافته، رهبران سیاسی بلندآوازه‌تر از همه‌اند.

از کشورهای توسعه‌یافته جهان، مانند اغلب کشورهای اروپایی، حوزه خلیج فارس، کشورهای خاور دور و جنوب شرق آسیا، ما نام‌های زمامداران‌شان را اکثراً نمی‌شناسیم؛ ولی طرح‌ها و ابتکارات‌شان را



در راستای توسعه در کتاب‌ها و مقالات ترجمه شده می‌خوانیم. برعکس، ولی بسیاری از این کشورها نام‌های رهبران سیاسی کشورهای توسعه‌نیافته، مانند افغانستان، لیبی، عراق و کشورهای آفریقایی و اروپای لاتین، را می‌دانند و کامل هم می‌دانند.

پس از سقوط رژیم طالبان، یک نظم و نظام سیاسی مبتنی بر قانون اساسی در افغانستان به وجود آمد. انتظار این بود که نظام سیاسی موجود در حکومت‌داری و ادارهٔ نهادهای مرکزی و محلی کشور نیز خوب عمل کند؛ اما این‌گونه نشد.

میزان نارضایتی مردم از ادارات محلی، در جازدن و سردرگمی ادارات مرکزی و واحدهای آنان در ولایات و حتی عدم توانایی آنان در مصرف بودجه‌های انکشافی، علامت‌های بارز برای ناکارآمدی ساختار و روابط اداری در افغانستان است.

موضوع کارکرد اداره در افغانستان به دلیل افزایش نرخ فساداداری همیشه مطرح بحث بوده است؛ ولی چگونگی ساختار و روابط اداری در افغانستان آن‌گونه که باید تبدیل به یک گفت‌وگو میان رهبران و نهادهای سیاسی و حتی اپوزیسیون دولت نشده است. علاوه بر آن، در نهادهای علمی و تحقیقی نیز این موضوع چندان جایگاهی را به خود کسب نکرده است. مقالات و کتاب‌هایی در این مورد نگاشته شده است؛ ولی چون در اوایل حکومت پسا طالبانی بوده‌اند، لذا بسیاری از نگاه‌ها، چالش‌ها و تجربیاتی که پس از تحولات سالیان گذشته اکنون مطرح بحث‌اند، در آن نگاشته‌ها انعکاس نیافته‌اند. از این میان، کتاب «حقوق اداری افغانستان» تألیف سرور دانش در انتشارات دانشگاه ابن سینا و نیز مجموعه قوانین و مقرراتی که در کمیتهٔ قوانین کابینهٔ دولت وحدت ملی راجع به تشکیل و فعالیت‌های ادارات افغانستان بحث شده‌اند، بخشی از منابع قابل دسترس می‌باشند.

در این نوشته کوشش می‌کنیم که با استفاده از روش کتابخانه‌ای، ساختار اداری افغانستان و چالش‌های موجود را بررسی کنیم و راه‌کارهای لازم را مطرح کنیم. قابل یادآوری است که ادارات افغانستان از لحاظ کارکرد و چگونگی مدیریت سازمانی با نگاه علم مدیریت، نیز یک موضوع لازم و حیاتی است؛ ولی موضوع بحث این تحقیق، متمرکز بر ساختار اداری کشور، چالش‌ها و راه‌کارهای آن است.

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. مفهوم ساختار اداری و رابطه آن با ساختار سیاسی

مفهوم ساختار اداری غیر از مفهوم اداره است. اداره از ریشه عربی به معنای گردانیدن می آید که در اصطلاح نیز همان معنای گردانیدن و تنظیم امور را افاده می کند؛ اما منظور در این بحث مفهوم اداره نیست. هدف در بحث ساختار اداری، ماهیت و سازه یک اداره نیست؛ بلکه شناخت روابط، تأثیر پذیری و تأثیر گذاری ادارات بر یکدیگر در سلسله مراتب اداری می باشد. به همین سبب است که تا حرف از ساختار اداری به میان می آید، فوراً چگونگی اثر گذاری ادارات مرکزی به ادارات پیرامون و یا میزان استقلالیت ادارات محلی در برابر اداره مرکزی به ذهن تبادر می کند. بحث اصلی ساختار اداری را نیز همین تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری شکل می دهد. تمرکز اختیارات و توزیع اختیارات، درونمایه اصلی بحث ساختار اداری و چگونگی کارکرد ادارات و انتظارات از آنان می باشد.

ساختار اداری در یک کشور تابع ساختار سیاسی آن کشور است. ساختار سیاسی تمرکزگرا مشخص است که اختیارات را به دست خود می گیرد و از توزیع آن به ادارات دیگر، مخصوصاً به ادارات محلی، در هراس است؛ چون توزیع اختیارات اداری به پیرامون پایتخت قدرت، خطر مرکزگرایی ولایات و قدرت های محلی را گوش زد می کند. اما ساختار سیاسی که بر مبنای توزیع قدرت سیاسی و مشارکت مرکز و پیرامون تنظیم شده باشد، ناگزیر است که مطابق همین ساختار و ماهیت سیاسی عمل کند و به ادارات محلی نیز اختیار تصمیم و مشارکت را بدهد. قانون اساسی افغانستان، ساختار اداری افغانستان را مطابق ساختار سیاسی این کشور تنظیم کرده است که بعداً به آن می پردازیم. پیش از آن برای روشن شدن بحث، به صورت کلی نخست به ساختار سیاسی و سپس به تبع آن به ساختار اداری اشاره می کنیم.

### ۲-۱. انواع ساختار سیاسی

بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

جوهره سیاست را قدرت شکل می دهد. منهای قدرت، دیگر سیاستی هم وجود ندارد. انحصار و یا توزیع قدرت، ساختار سیاست را شکل های مختلف می بخشد.

#### ۱-۲-۱. ساختار سیاسی تک ساخت

اگر قدرت منحصر در دست یک نفر باشد و در مرکز قلمرو سیاسی یک کشور انباشته شود، حالت تک ساختی پیدا می کند. قدرت مطلقه، حکومت مطلقه ایجاد می کند که مشارکت و توزیع قدرت

با دیگران و یا دیگر ساحتی از قلمرو کشور وجود ندارد (عالم، ۱۳۸۳: ۳۳۶). این موضوع تنها در قدرت‌های مطلقه پادشاهی و یا دیکتاتوری‌های قرن بیستم خلاصه نمی‌شود. انحصار قدرت سیاسی تنها در مرکز و یا یک شخص حتی در قوانین اساسی و اشکال نظام‌های جمهوری نیز مصداق‌های فراوان دارد. همین وضعیت باعث تمرکز نظام اداری کشور نیز می‌شود و اختیارات ذاتاً از ادارات محلی سلب می‌شود؛ مگر این‌که بعداً تفویض شود.

### ۱-۲-۲. ساختار سیاسی فدرال

اگر قدرت سیاسی میان مرکز و باقی قلمرو کشور توزیع شود، به تبع آن اختیارات اداری نیز میان مرکز و پیرامون توزیع می‌شود و هر یک قدرت لازم را برای ابتکارات و تصمیم‌گیری در مدیریت‌شان دارند. توزیع قدرت سیاسی به این مفهوم ممکن است به صورت‌های مختلف تصور شود؛ ولی نمونه اصلی آن به شکل نظام سیاسی فدرالیسم نمود پیدا می‌کند که در آن کشور به مرکز و ایالت‌های مختلف تقسیم‌بندی می‌شوند که هر یک دارای صلاحیت مشخص می‌باشند (عالم، ۱۳۸۳: ۳۳۹). قابل ذکر است که فدرالیسم به مفهوم عدم تمرکز اداری نیست؛ بلکه به معنای تقسیم قدرت سیاسی میان مرکز و نواحی پیرامون است که باید در قانون اساسی کشور تصریح شده باشد. یکی از پیامدهای این تقسیم قدرت در نظام فدرالیسم، عدم تمرکز اداری می‌باشد.

### ۱-۳-۱. انواع ساختار اداری

ساختار اداری به تبع ساختار سیاسی کشور ایجاد می‌شود؛ از این رو، اگر ساختار سیاسی را بر حسب توزیع قدرت به متمرکز و غیر متمرکز تقسیم کنیم، ساختار اداری کشور نیز معمولاً به همین دو عنوان مطرح است و عملاً وجود دارد:

#### ۱-۳-۱. ساختار اداری متمرکز **بنیاد اندیشه**

در ساختار اداری متمرکز، عملاً قدرت تصمیم‌گیری و طرح برنامه‌ها در دست اداره مرکزی است که در سلسله‌مراتب، سرانجام توسط یک فرد نهایی می‌شود. در این ساختار اداری، غیر از اداره مرکزی باقی نهادها، مخصوصاً ادارات محلی، به کلی از قدرت تصمیم‌گیری و صلاحیت ابتکار محروم‌اند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۹۰).

مفهوم این نظام اداری به زبان ساده این می‌شود که به جز اداره مرکزی، بقیه هیچ چیزی را نمی‌فهمند و باید منتظر تصمیم اداره مرکزی باشند تا تصمیمی را که برای سرتاسر کشور گرفته، در سرتاسر کشور اجرایی کنند.

تثبیت حاکمیت ملی، همسانی خدمات عمومی، انکشاف هماهنگ در سطح کشور، صرفه‌جویی در بودجه ملی، نظارت فراگیر از ادارات محلی و تطبیق پالیسی واحد ملی در سرتاسر کشور، از جمله دلایل اصلی ساختار اداری متمرکز در نظام سیاسی متمرکز عنوان می‌شود. اما دلیل اصلی مسئله، همانا جلوگیری از خطر تجزیه، تسلط بر رفتارهای اداری مدیران و اعمال قدرت سیاسی می‌باشد (زرقانی و احمدی، ۱۳۹۸: ۱۲۲).

واضح است که این رویه اداری با حکومت‌داری خوب که امروزه به عنوان یک اصل پذیرفته‌شده جهانی است، چندان سازگار نمی‌باشد؛ زیرا این نظام اداری، اصول حکومت‌داری خوب را کاملاً نقض می‌کند (حسینی، ۱۳۹۵: ۳۲۸).

این ساختار، با اصل دموکراتیک‌بودن اداره، ابتکار مدیران در ادارات محلی، سرعت پیشرفت کار و اتخاذ تصمیم‌های به‌موقع مدیران در تضاد می‌باشد. در این نوع ساختار اداری، دستگاه اداری محلی بدون ارسال هدایت از مرکز، عملاً در حالت فلج‌بودن به سر می‌برند.

#### ب. ساختار اداری عدم تراکم

این ساختار اداری در اصل همان ساختار اداری متمرکز است. در این نظام اداری نیز قدرت و اختیار تصمیم‌گیری ذاتاً و قانوناً در اختیار اداره مرکزی است؛ ولی این اداره مرکزی و شخص اول، برخی از قدرت و اختیارات را به دیگر ادارات بر اساس یک حکم قانونی تفویض می‌کند که هر زمانی اگر بخواهد می‌تواند آن را واپس بگیرد (دانش، ۱۳۹۲: ۱۲۴).

در نظام‌های متمرکز، به خاطر جلوگیری از تراکم و انباشت کار بر میز اداره مرکزی و شخص اول، برخی از اختیارات طبق صلاح‌دید، به ادارات محلی سپرده می‌شود. از این روش به نظام عدم تراکم اداری در ادبیات حقوق اداری یاد می‌شود که یک ساختار جداگانه اداری نیست؛ بلکه زیرشاخه نظام اداری متمرکز است و امتیازات و معایب نسبی آن را با خود به همراه دارد.

#### بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

#### ۱-۳-۲. ساختار اداری غیر متمرکز

در این نوع نظام اداری، اختیارات تصمیم‌گیری اداره مرکزی و محلی مشخص است. صلاحیت تصمیم‌گیری ادارت محلی در این نظام اداری ذاتاً متعلق به ماهیت آن اداره است نه این‌که به آن اعطا شده باشد. در نظام اداری عدم تراکم، اختیار ادارات محلی اعطایی بود که مطابق قوانین و فرامین عادی صورت می‌گرفت؛ اما در نظام اداری غیر متمرکز، مطابق قانون اساسی کشور، به ایالت‌ها حق قانون‌گذاری محلی داده می‌شود و آنان طبق قوانین محلی خودشان، به ادارات محلی اش حق و

صلاحیت قانونی برای تصمیم‌گیری می‌دهند که بدون دخالت اداره مرکزی قابلیت تعدیل را دارد. این نوع نظام اداری در قالب نظام سیاسی فدرالیسم شکل می‌گیرد (دانش، ۱۳۹۲: ۱۴۸).

مشخص است که این نوع ساختار اداری نیز دارای معایب می‌باشد؛ ولی امتیازات و پیامدهای مثبت آن باعث شده که دولت‌ها و ملت‌ها بیش‌تر به این ساختار علاقه‌مندی نشان بدهند. دلایل و علاقه‌مندی شهروندان و مدیران ادارات محلی را اگر به ساختار اداری غیر متمرکز به یک جمله خلاصه کنیم، آن این است که به باور ساکنان و مدیران ولایات کشور، آنان به اوضاع منطقه و محل خدمت‌شان بیش‌تر از کسانی واقف هستند که در پایتخت زندگی می‌کنند و می‌خواهند برای ساکنان ولایات نسخه بنویسند. به گفته آن جمله مشهور: «ساکنان خانه به امور خانه بیش‌تر از دیگران آگاهند.» علاوه بر آن، ادارات غیر متمرکز بیش‌تر باعث رشد ظرفیت‌ها و استعدادها محلی، افزایش رقابت مثبت میان مدیران، سرعت بر تصمیم‌گیری و تطبیق برنامه‌های توسعه‌ای می‌شود و نقش نظارت و کنترل مردم بر ادارات محلی از طریق شوراهای محلی فوق‌العاده بالا می‌رود (رحمت‌اللهی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۶).

اکنون با بحثی که مطابق ضرورت در مورد رابطه ساختار اداری و ساختار سیاسی و نیز انواع ساختار اداری صورت گرفت، می‌توانیم ماهیت ساختار اداری افغانستان را بهتر بررسی کنیم. در بحث بعدی به ساختار اداری افغانستان می‌پردازیم تا مزایا و معایب آن را در راستای بهره‌وری ملی و باورکردن ظرفیت‌های ملی در افغانستان شناسایی کنیم.

## ۲. ساختار اداری افغانستان و چالش‌های فراروی آن

### ۲-۱. ماهیت ساختار اداری افغانستان

ساختار سیاسی و اداری افغانستان در قانون اساسی فعلی افغانستان از هم تفکیک شده است. فصل هشتم قانون اساسی در مورد ساختار اداری افغانستان اختصاص یافته است. بر اساس ماده ۱۳۶ این قانون اساسی، «اداره جمهوری اسلامی افغانستان بر اساس واحدهای اداره مرکزی و ادارات محلی، طبق قانون تنظیم می‌گردد.»

در ادامه همین ماده راجع به اداره مرکزی و محلی تصریح شده است: «اداره مرکزی به یک عده واحدهای اداری منقسم می‌گردد که در رأس هر کدام یک نفر وزیر قرار دارد. واحد اداره محلی، ولایت است. تعداد، ساحه، منطقه، اجزا و تشکیلات ولایات و ادارات مربوط بر اساس تعداد نفوس، وضع اجتماعی و اقتصادی و موقعیت جغرافیایی توسط قانون تنظیم می‌گردد.» (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۱۳۶).

قانون مورد نظر این ماده، «قانون تشکیلات اساسی دولت» و «قانون اداره محلی» است. این دو قانون به عنوان شناسنامه اداری افغانستان از سالیان دور موجود هستند که قابلیت تطبیق برای زمان امروز را ندارند و تا کنون شکل تعدیل شده آن از جانب مقامات ذیصلاح نهایی و تأیید نشده است.<sup>۱</sup> مشکلات اساسی اداری و واحدهای اداری افغانستان دقیقاً به فقدان همین دو قانون برمی گردد که بعداً به آن می پردازیم.

با وجود تعریف اداره مطابق قانون اساسی افغانستان، بازهم سؤال اساسی هم چنان باقی است که آیا مطابق قانون اساسی، ساختار اداری افغانستان متمرکز است یا عدم متمرکز؟

چنان که که یادآور شدیم، نظام اداری یک کشور، رابطه مستقیم با نظام سیاسی آن کشور دارد. ماهیت و کلیت قانون اساسی افغانستان، ساختار سیاسی این کشور را متمرکز طراحی کرده است و عملاً نیز همین گونه است. لذا قانون اساسی کشور، ساختار اداری افغانستان را نیز در تطابق با ساختار سیاسی نتوانسته است که غیر متمرکز طراحی کند. با این واقعیت، آنچه که مشخص است، این است که ساختار اداری افغانستان غیر متمرکز نیست؛ ولی از تمرکز مطلق هم جلوگیری کرده است. قانون گذاران قانون اساسی با استفاده از قوانین اساسی گذشته افغانستان و نیز تجربیات تاریخی افغانستان و دیگر کشورها، تلاش کرده اند تا اگر نمی توانند ساختار اداری افغانستان را کاملاً غیر متمرکز بسازند، حداقل از ساختار اداری متمرکز تاریخی فاصله بگیرند. با همین دیدگاه در ماده ۱۳۷ قانون اساسی تصریح شده است: «حکومت با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سهم گیری هر چه بیش تر مردم در انکشاف حیات ملی، صلاحیت های لازم را مطابق به احکام قانون، به اداره محلی تفویض می نماید.» (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۱۳۷).

از صراحت این ماده به خوبی فهمیده می شود که ساختار اداری این کشور در ماهیت خود متمرکز است و اختیاراتی که برای ادارات محلی داده می شود، تفویضی می باشد که طبق صلاح دید و تابع شرایط و احوالات جاری کشور می باشد. با این وضعیت، زمینه برای تلاش مردم جهت مشارکت در حکومت داری و فشار بر حکومت مرکزی برای تفویض صلاحیت های لازم، قانوناً وجود دارد.

۱. «تا هم اکنون قانون تشکیلات اساسی دولت سال ۱۳۴۴ شمسی و قانون اداره محلی سال ۱۴۲۱ هجری قمری ملاک و معیار عمل قرار دارد. قانون تشکیلات اساسی دولت و قانون اداره محلی از قوانین بسیار مهم اند که چارچوب، صلاحیت ها و محدودیت های ادارات هر سه قوه، در آن قانون مشخص و معین می شود. با تدوین و تصویب این قانون، بخش بزرگی از چالش ها در نهادهای دولتی از میان برداشته شده و صلاحیت ها، مسئولیت ها و مرز واحدهای اداری مشخص خواهد شد. بر اساس قانون تشکیلات اساسی دولت و قانون اداره محلی یاد شده، ساختار اداری کشور به دو بخش، اداره مرکزی و اداره محلی، تقسیم شده است که اداره مرکزی دارای ۱۴ وزارتخانه و اداره محلی آن در چوکات ولایات چارچوب بندی شده است؛ ولی بعد از تصویب قانون اساسی جدید در سال ۱۳۸۲ و دموکراتیک ساختن ادارات کشور، صورت بندی دیگری پیش بینی شده است.» از متن مقاله محمداسحق عارفی با عنوان: «اولویت های تقنینی؛ قانون تشکیلات اساسی دولت و قانون اداره محلی»، روزنامه افغانستان ما، چهارشنبه ۲۹ سنبله ۱۳۹۶.



جلوگیری از روحیه مرکز‌گریزی، تعمیم سرتاسری اصلاحات، تطبیق پالیسی واحد ملی، تأمین امنیت و انسجام ملی، شاید از جمله دلایلی بوده‌اند که نظام سیاسی و ساختار اداری کشور در قانون اساسی افغانستان به صورت متمرکز تنظیم شده است. با این‌همه، قانون‌گذاران در قانون اساسی کشور برای سهیم‌ساختن مردم و ولایات مختلف کشور در تصامیم و پالیسی‌ها، تشکیل شوراهای ولایتی، شوراهای ولسوالی و انتخابی بودن شاروال‌ها را در حکومت‌داری محلی در نظر گرفته‌اند. در زمان و شرایط اکنون، به دلیل خلأ قانونی و نبود قانون تشکیلات اساسی دولت و قانون ادارات محلی مورد نظر قانون اساسی جدید کشور، ادارات محلی عملاً فاقد صلاحیت‌اند و به سبب عدم برگزاری شوراهای ولسوالی، مردم مشارکت بر حکومت محلی ندارد.

## ۲-۲. چالش‌های ساختار اداری کشور در ادارات مرکزی

واحدهای اداره مرکزی که مطابق مفاد ماده ۱۳۶ قانون اساسی در رأس آن یک نفر وزیر قرار دارد، قوه مجریه را در افغانستان تشکیل می‌دهد که در قانون اساسی به آن کلمه حکومت اطلاق شده است. البته، در ادبیات سیاسی به آن کابینه هم می‌گویند. ماده ۷۱ قانون اساسی تصریح کرده است: «حکومت متشکل است از وزرا که تحت ریاست رئیس جمهور اجرای وظیفه می‌نمایند. تعداد وزرا و وظایف‌شان توسط قانون تنظیم می‌گردد.» (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۷۱). قانون مورد اشاره، همان قانون تشکیلات اساسی دولت است که فعلاً وجود ندارد و قانون تشکیلات اساسی دولت که فعلاً در دسترس است، مربوط به حکومت‌های شاهی افغانستان است که به آن اشاره شد.

اداره مرکزی افغانستان را وزارتخانه‌ها و ریاست‌های مستقل شکل می‌دهند که در نبود قانون تشکیلات اساسی دولت، از لحاظ ساختاری به شدت رنج می‌برند و با چالش‌هایی روبه‌رو هستند که بیان می‌کنیم.

### بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

## ۲-۲-۱. وزارتخانه‌ها

چون قانون تشکیلات اساسی دولت از زمان تصویب قانون اساسی تا کنون تهیه و نافذ نشده است، ساختار، تشکیلات، وظایف و تعداد وزارتخانه‌ها طبق معیار قانونی و اصولی نیستند. تا هم‌اکنون به تمام وزارتخانه‌ها به نگاه یک واحد سیاسی نگریسته می‌شود. تعداد وزارتخانه‌های افغانستان در طول سالیان گذشته برحسب ضرورت‌ها و نیازهای سیاسی تکثیر یافته‌اند. این وضعیت باعث شده که روابط وزارتخانه‌ها از لحاظ تشکیلات و تداخل وظایف باعث هدر رفتن بودجه و سرمایه ملی کشور شود و زمینه را برای فساد گسترده مافیایی فراهم بسازد. به طور نمونه: آیا واقعاً مرزهای کاری و وظایف میان

وزارت صنعت و تجارت، وزارت معادن، وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت اقتصاد، و وزارت مالیه، خیلی واضح و مانع‌الجمع هستند که باید هر کدام، تشکیلات و بودجه مستقل داشته باشند؟ یا مثلاً وزارت زنان و طبق وعده حکومت وحدت ملی اگر وزارت جوانان ایجاد می‌شد و نیز وزارت مبارزه با مواد مخدر، در کنار وزارت‌های دیگر چگونه می‌تواند تداخل وظیفه‌ای و کاری‌شان را حل کنند؟ به همین دلیل است که این‌ها هر یک بودجه یک وزارتخانه را مصرف می‌کنند؛ ولی به دلیل تداخل کاری، معمولاً کارها را زمین می‌مانند و یا احکام قوانین و مقررات هر اداره برای هر یک از آنان دست و پاگیر و باعث فوت فرصت‌های به دست آمده می‌شود. در سال‌های آخر حکومت وحدت ملی، تلاش‌های صورت گرفت تا هم از این وضعیت یادشده نجات حاصل شود و هم انجام خدمات عمومی مؤثریت پیدا کند؛ ولی تا کنون چندان نتیجه‌بخش نبوده است. برای نمونه: ارائه خدمات پلیس ترافیک از بدنه وزارت داخله جدا و به تشکیلات شاروالی کابل ادغام شد (<https://km.gov.af/511>). تشکیلات، صلاحیت، انتقالات و تعدیل قوانین و موضوع ذاتی موظفین پلیس ترافیک که در چوکات وزارت داخله خدمت می‌کردند، برای مدت‌های طولانی حل نشد و جریان امور را مختل کرد.

به همین ترتیب، اداره مستقل اراضی به بدنه وزارت شهرسازی ادغام شد و به نام «وزارت شهرسازی و اراضی» نام گرفت. یک سال می‌گذرد؛ ولی تا هنوز در ادارات محلی افغانستان این دو تشکیل به حالت جداگانه فعالیت می‌کنند و ادغام نشده‌اند. مشخص است که این امر در انجام تشکیلات و وظایف اداری سکتگی کلان به وجود می‌آورد و در نتیجه آن انتظار لازم حاصل نمی‌شود.

وزارت ترانسپورت پس از آن که واحدهای اصلی‌اش از بدنه آن جدا شد، تقریباً مانند سقفی بدون ستون باقی مانده بود و خدمات ترانسپورتی آن برای شهروندان محسوس نبود؛ لذا بست‌های آن تنقیص و باعث سرگردانی کارمندان آن شد؛ ولی در آخر سال ۱۳۹۸ دوباره با ادغام چندین واحدهای دیگر دوباره تبدیل به یک وزارت شد و یک شخصی دیگر به عنوان وزیر معرفی شد که قطعاً تا نهای شدن مقررات، تشکیل، وظایف و لوايح مورد نیاز، مدت‌ها تداخل کاری و سرگردانی آن ادامه خواهد داشت و هزینه آن بر مملکت تحمیل خواهد شد.

در چالش‌های ساختاری و تشکیلاتی وزارتخانه‌ها به عنوان اداره مرکزی به نظر می‌رسد ذکر این چند نمونه یادشده، مخاطب را به اهمیت روابط ساختاری ادارات رهنمای کرده باشد.

مشخص است که ساختار بر کارکرد، تأثیر مستقیم دارد و فعلاً به آن نمی‌پردازیم. چگونگی کارکرد فنی اداره، نحوه رهبری، ارتقای ظرفیت و به روز شدن اداره و مواردی از این قبیل مربوط به علم مدیریت می‌شود و بحث حاضر ساختار اداری بیش‌تر با رویکرد حقوق اداری است.

## ۲-۲-۲. ریاست‌های مستقل

در کنار وزارتخانه‌ها، تعداد زیادی اداره و ریاست مستقل وجود دارند که دارای واحد بودجه‌ای می‌باشند. این ادارات عبارتند از: ریاست دفتر رئیس جمهور، شورای امنیت ملی، لوی سارنوالی، اداره امور ریاست جمهوری، آکادمی علوم، امنیت ملی، ارگان‌های مستقل محلی، کمیسیون مستقل انتخابات، کمیسیون مستقل حقوق بشر، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، اداره امور ولسی جرگه، اداره امور مشرانو جرگه، اداره حفاظت محیط‌زیست، تربیت بدنی و المپیک، اداره احصائیه، اداره کنترل و تفتیش، اداره جیودیزی و کارتوگرافی، اداره انسجام امور کوچی‌ها، اداره استندرد و دیگر اداراتی که مانند اداره آمادگی مبارزه با حوادث که تبدیل به وزارت دولت در امور حوادث شده است<sup>۱</sup> (دانش، ۱۳۹۲: ۱۵۷).

حداقل دو مشکل و چالش بسیار عمده در برابر این ادارات و ریاست‌های مستقل قرار دارند:

الف. عدم نظارت درست از ادارات مستقل: مطابق قانون اساسی افغانستان، تنها حکومت و وزرا در برابر پارلمان پاسخ‌گو هستند و نظارت پارلمانی شامل حال ادارات و ریاست‌های مستقل یادشده نمی‌شوند. این ادارات زیر رهبری شخص رئیس جمهور و فقط به رئیس جمهور پاسخ‌گو می‌باشند. اما ریاست جمهوری چگونه می‌تواند در کنار آن همه انبوه وزارتخانه‌ها به نظارت و بررسی کامل این اداراتی برسد که تعدادشان از وزارتخانه‌ها هم افزونی می‌کنند. طبق تقسیم اوقات کاری، امکان ندارد رؤسای این ادارات همیشه با رئیس جمهور در تماس باشند. در تاریخ گذشته افغانستان، اکثر این ادارات زیر رهبری صدراعظم قرار داشتند و برخی‌شان مرتبط به ادارات ذی‌ربط بودند.

ب. فقدان کارکرد مؤثر: نبود نظارت و رهبری درست و به‌موقع، باعث شده است که شماری زیادی از این ادارات یادشده، کارکرد مؤثر نداشته باشند و مصرف هزینه می‌کنند. برای نمونه: یاد آوری می‌شود که آکادمی علوم افغانستان به عنوان یک اداره دارای واحد بودجه‌ای با تعداد زیادی از افرادی که باید معاش مناسب به آنان پرداخت شود، در طی سالیان گذشته تا کنون چه کارکرد مؤثری را از خود می‌تواند ارائه کنند؟

انتظار می‌رفت که پس از تعهدات افغانستان برای مبارزه با فساد اداری و ایجاد اصلاحات همه‌جانبه، در مورد تشکیلات و فعالیت این ادارات اقداماتی صورت بگیرد که تا کنون صورت نگرفته است.

بهرتر آن است اداراتی که قابلیت ادغام با وزارتخانه مرتبط را دارند، ادغام شوند و بقیه به تعداد

۱. البته قابل ذکر است که مخالف احکام قانون اساسی و فقدان قانون تشکیلات اساسی دولت و در نتیجه بحران نتیجه انتخاباتی ۲۰۱۴ یک حکومت توافقی ایجاد شد و در تشکیل حکومت وحدت ملی برای بیش از پنج سال، واحدهای مختلف اداری در بدنه ریاست اجرایی کشور، بودجه هنگفتی را به خود اختصاص داد.

محدود به عنوان اداره مستقل باقی بمانند که در آن صورت قابل نظارت می‌باشند. البته بازهم قابل ذکر است که کار مبنایی همان نهایی شدن قانون تشکیلات اساسی دولت است که بنا بر تجربه دیگر کشورها در حکم شناس نامه اداری دولت می‌باشد. در غیر این صورت، هر حکومتی که به رهبری حکومت برسد، طبق صلاح دید خاص، از این ادارات ممکن است استفاده سیاسی بکند. ناگفته پیداست که فقدان قانون تشکیلات اساسی دولت، همین زمینه را فراهم ساخته است.<sup>۱</sup>

## ۲-۳. چالش‌های ساختار اداری کشور در ادارات محلی

### ۲-۳-۱. چالش‌های ساختار اداری در اداره ولایت و ولسوالی‌ها

والی نماینده اقتدار و عظمت حکومت مرکزی در اداره محلی ولایت است. قانون اداره محلی که تا کنون جای آن را قانون جدید نگرفته است، نیز والی را نماینده ذی صلاح قوه مجریه می‌داند (قانون اداره محلی، ۱۳۷۰: ماده ۳). اما واقعیت این است که والی‌ها فعلاً صلاحیت مؤثر در اداره ولایت را ندارند. البته در سال‌های گذشته برخی والیان اگر اتوریته خاص در ولایت محل مأموریت خود را داشتند، نیز برخاسته از دیگر شرایط و احوالات پساجنگ‌های داخلی در افغانستان بودند. از لحاظ ساختار اداری افغانستان، اداره محلی ولایت با چالش‌های عمده زیر روبه‌رو است:

### ۲-۳-۱-۱. عدم نظارت و پاسخ‌گویی

از سال ۱۳۸۷ به بعد، بر اساس فرمان ریاست جمهوری، والیان از بدنه تشکیلات وزارت داخله حذف شده و زیرمجموعه اداره مستقل ارگان‌های محلی می‌باشند. این ارگان بر اساس فرمان ریاست جمهوری ایجاد شده است. مطابق قانون اساسی، فقط حکومت و وزرا در برابر شورای ملی پاسخ‌گو هستند و استجواب و استیضاح می‌شوند (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۹۲).

از این رو، اداره مستقل ارگان‌های محلی و والیان که اداره محلی تمام قلمرو افغانستان را به عهده دارد، هیچ‌گاهی در مرجع رسمی که نمایندگی از مردم کنند، استجواب و استیضاح نمی‌شوند. شوراهای ولایتی نیز فاقد اقتدار هستند.

این امر باعث شده است که والیان بر اساس تعاملات‌های سیاسی بر رهبری اداره یک ولایت تعیین

۱. در کنار ادارات و ریاست‌های مستقل، بیش از پنجاه و چهار تصدی و نیز تعداد شرکت دولتی وجود دارد. این تصدی‌ها بیش‌تر در زمان حکومت رژیم کمونیستی با همان روحیه سوسیالیستی افزایش داشت و اقتضای نظام سیاسی آن زمان نیز همین بود و خدمات عمومی ارائه می‌کرد. در زمان حکومت حامد کرزی با توجه به روحیه قانون اساسی که به اقتصاد بازار و تقویت بخش خصوصی تأکید داشت، به خصوصی‌سازی این تصدی‌ها تلاش شد؛ ولی بعداً بنا به نتایج غیر مطلوب از آن جلوگیری شد که تا هم‌اکنون وضعیت این تصدی‌ها چندان مطلوب نیست.

و پس از مدتی برکنار یا تبدیل شوند و پس از آن هیچ حساب و کتابی از کاکرد وی در آن ولایت وجود ندارد.

### ۲-۳-۱-۲. فقدان صلاحیت والی‌ها

از لحاظ قانونی، والیان از صلاحیت امور اداری معمولی و روزمره ولایت برخوردارند؛ اما صلاحیت مؤثر را برای ایجاد تحولات توسعه‌ای و به عبارتی انکشافی و مالی آن ولایت ندارد. این امر باعث شده است که مقام ولایت در حد یک مقام اداری و گاهی به عنوان یک چهره سیاسی محدود شود. والی‌ها هیچ صلاحیتی در تعیین بودجه ولایت ندارد و هر چه که از مرکز تصویب شود، همان را اجرا می‌کند. برای نمونه: در ولایت دایکندی برای چهار سال پیهم ولسوالی خدیر یکی از ولسوالی‌های مهم در حکومت‌های گذشته، از بودجه انکشافی حکومت محروم شده است. این موضوع را والی گذشته و والی برحال در جریان است؛ ولی تغییراتی در چگونگی توزیع بودجه ولایتی ایجاد نشده است. بازهم تفاوتی در اصل قضیه نمی‌کند و مسئله عدم نظارت و پاسخ‌گویی والیان و یا فقدان صلاحیت والی‌ها را در اداره حکومت محلی می‌رساند.

در قانون اداره محلی که فعلاً از گذشته‌ها موجود و نافذ است، بیش از شصت صلاحیت به والی‌ها و هم‌چنان همین صلاحیت‌ها در سطح ولسوالی به ولسوال‌ها داده شده است؛ ولی هیچ‌کدام نمی‌توانند برای توسعه ولایت‌ها و شکوفایی اقتصادی محلی مؤثر باشند (قانون اداره محلی، ۱۳۷۰: ماده ۱۴).

### ۲-۳-۱-۳. تبعیض در تشکیل واحدهای اداری محلی

واحدهای اداری افغانستان از گذشته‌های دور به صورت غیر عادلانه ایجاد شده‌اند. اصلاً ساختار تقسیمات کشوری و به تبع آن مسیر عمومی ارتباط میان ولایت‌ها و سرانجام ارتباط آن با پایتخت طوری طراحی شده که هر پژوهش‌گر را متحیر می‌سازد. همین امر باعث شده برخی ولایات و واحدهای اداری محلی به صورت طبیعی در گودال فراموشی تاریخی قرار بگیرند. واحدهای اداری زون مرکزی افغانستان تا هم‌اکنون همین وضعیت را دارند. علاوه بر این، تقسیمات واحدهای اداری ولایت‌ها بر اساس ولایت‌های درجه یک، درجه دو و درجه سه، کاملاً غیر عادلانه‌اند. بودجه این ولایت‌ها بر اساس همین درجه تفاوت دارد. این سنت اشتباه تاریخی تا اکنون حاکم است. اگر وضعیت همین‌گونه ادامه پیدا کند، در یک حالت خیلی با خوش‌بینی، بازهم نرخ رشد در ولایت‌ها به همین صورت درجه‌ای و طبقاتی به پیش خواهد رفت و آن که درجه سه هست، همیشه درجه سه پیشرفت خواهد کرد. حال آن‌که کشورهای دیگر تلاش می‌کنند برای مناطق عقب‌مانده و یا عقب‌مانده‌شده، تسهیلات و امکانات بیش‌تر فراهم کنند و به کمک تشویق بخش خصوصی و امکانات دولتی در آن‌جا

بیش تر سرمایه گذاری می کنند تا انکشاف متوازن و همبستگی ملی در تمام ساحات کشور تضمین شود. متأسفانه، باید خاطر نشان کرد که همین روحیه تبعیض در کارکرد و خدمات رسانی ادارات محلی نیز هم چنان اثر خود را گذاشته است و تبعیض در محدوده قلمرو اداری به گونه های مختلف صورت می گیرد.

در ادامه همین بحث می خواستم در مورد ولسوالی ها نیز جداگانه طرح بحث کنم؛ ولی از آن گذشتم و البته که در خلال بحث ها موضوع به دست مخاطب می آید؛ زیرا ولسوالی ها به عنوان واحدهای دومی اداره ولایت در ولسوالی بخشی از همین اداره ولایت است و تمام چالش های اداره ولایت را هم از لحاظ ساختاری و هم از لحاظ ارتباط با واحدهای محلی وزارتخانه ها با خود دارد. به گفته آن سخن مشهور که از کوزه همان تراود که در او است.

## ۲-۳-۲. چالش های ساختار اداری در واحدهای دومی

مقام ولایت و ولسوالی و نیز ریاست های وزارتخانه ها در ولایات، نمایندگان حکومت اند و شورای ولایتی و ولسوالی، نهادهای مردمی اند که باید طبق انتخابات عمومی تشکیل شوند.

علی رغم تمام مشکلات و چالش هایی که در کارکرد عمومی واحدهای دومی وزارتخانه ها در امر خدمات رسانی به مردم صورت می گیرد، بهتر آن است که حکومت افغانستان به چالش اصلی موضوع رسیدگی کند. حکومت باید چالش های ساختاری را رفع کند تا زمینه برای اصلاحات در تطبیق پالیسی ها و چگونگی خدمات رسانی عامه در ادارات محلی فراهم شود. سؤال اساسی ای که در این جا وجود دارد، این است که چه رابطه ای میان اداره مستقل ارگان های محلی و وزارتخانه ها در ادارات محلی وجود دارد؟ کدام نهاد بر وضعیت ادارات محلی مسئولیت فراگیر دارد و بر اوضاع باید اشراف کامل داشته باشد؟ مطابق ساختار اداری موجود، اداره مستقل ارگان های محلی با ادارات محلی، شوراهای محلی و شاروالی ها به عنوان زیرمجموعه و بازوی کاری این اداره، باید مسئولیت همه جانبه را در قبال خدمات رسانی و انکشاف تمام قلمرو اداری کشور بر عهده داشته باشد و برای دیگر وزارت های کشور در امر خدمات رسانی عمومی و برنامه های توسعه ای کمک کار خوبی باشد؛ ولی به همین راحتی نیست. وزارتخانه ها در کار خود مستقل عمل می کنند و به ریاست ها و واحدهای خود در ولایات به صورت مستقل تصمیم می گیرند و بخش نامه صادر می کنند و آنان نیز ناگزیرند تبعیت کنند. با این نگاه، همان گونه که اداره ولایت قدرت ابتکار عمل و تصمیم گیری را در مسایل کلان مالی، بودجه ای و اقتصادی ندارد، واحدهای دومی وزارتخانه ها در ولایات نیز هیچ قدرتی بر تصمیم گیری در مورد مسایل یادشده را خارج از دستورات و تصمیمات مرکز ندارند.

پیامد این وضعیت این می‌شود که والیان و ولسوال‌ها در ادارات محلی اصلاً گاهی مطلع نیستند که ریاست‌ها و آمریت‌های وزارتخانه‌ها برای ولایت و ولسوالی‌ها چه برنامه دارند و در یک سال مالی بودجه محلی در بودجه ملی چه جایگاهی دارد و چگونه مصرف و توزیع می‌شود. گاهی یک نگاه کلی این را در ذهن آدم متصور می‌سازد که در ادارات محلی، به جز در بخش امنیتی و قضایی، هیچ تحرکی و تصمیمی برای کنش گرفته نمی‌شود و همه منتظرند که از مرکز برای آنان چه دستور داده می‌شود. مشکلات سیاسی، جنگ و صلح، تنش‌های داخلی، فقر و کمبود منابع و دیگر مشکلات باعث شده است که اداره و حکومت مرکزی کم‌تر فرصت آن را پیدا کند که برای شکوفایی اقتصادی و توسعه همه‌جانبه برای ولایات افغانستان برنامه‌ریزی کند و بر تطبیق واقعی آن نظارت مؤثر داشته باشند.

## ۲-۳-۳. شوراهای ولایتی

حکومت‌ها به تنهایی مدیران موفق نیستند. همان‌گونه که در سیاست، انباشت قدرت فساد و کورختی به بار می‌آورد، اداره نیز به عنوان یک ارگان از پیکر جامعه، از این خصلت مستثنا نیست. حکومت‌داری خوب که دولت‌ها به سوی آن رو آورده‌اند نیز بدون مشارکت شهروندان و حضور بخش خصوصی ره به جایی نمی‌برند؛ چه آن‌که با مشارکت شهروندان، حکومت وادارا به پاسخ‌گویی و با حضور بخش خصوصی، بازوان حکومت بیش‌تر توانمند می‌شود. توانایی در کار و نظارت بر کارکردها، دو عنصر حیاتی در حکومت‌داری خوب هستند.

قانون اساسی افغانستان به ضرورت حضور و مشارکت مردم در حکومت‌داری نیک واقف بوده است و در قانون اساسی تصریح کرده است:

«در هر ولایت یک شورای ولایتی تشکیل می‌شود. اعضای شورای ولایتی، طبق قانون به تناسب نفوس، از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم از طرف ساکنین ولایت برای مدت چهار سال انتخاب می‌گردند.» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۱۳۸). **اندیشه**

ناسی ۱۳۹۴

این احکام قانون اساسی در میزان ۱۳۸۵ عملی و نخستین انتخابات شورای ولایتی برگزار شد و از همان زمان چالش‌ها نیز آشکار شد. منشأ چالش، ماده بعدی قانون اساسی بود که حکم کرده است: «شورای ولایتی در تأمین اهداف انکشافی دولت و بهبود امور ولایت به نحوی که در قوانین تصریح می‌گردد، سهم گرفته و در مسایل مربوط به ولایت مشوره می‌دهد. شورای ولایتی وظایف خود را با همکاری اداره محلی اجرا می‌نماید (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۱۳۹). در این ماده برای شورای ولایتی در کشور، فقط نقش مشوره‌دهی به اداره محلی در نظر گرفته شده است که با اصل مشارکت و حضور

مؤثر مردم در حکومت‌داری محلی ناساگار و در تناقض است. درونمایه اعتراضات اعضای شوراهای ولایتی در برابر این وضعیت این بود که مصرف هزینه‌های گزاف انتخابات شورای ولایتی و معاش و امتیازات تمام اعضای شوراهای ولایتی در سرتاسر کشور، اگر به این ختم شود که برای والی‌ها صدها مشاور انتخاب شوند، کار غیر منطقی و غیر معقول است.

سرانجام، در سال ۱۳۸۶، قانون شوراهای ولایتی تعدیل شد و در ماده دوم این قانون تصریح شد: «شوراهای ولایتی به حیث یک مجمع انتخابی، به هدف ایجاد ساختاری که مشارکت و سهم‌گیری مردم و نهادهای جامعه مدنی را با ادارات دولتی در سطح ولایت تأمین و ادارات ولایتی را در امور مربوط مشوره دهد و نظارت کند، فعالیت می‌نماید.» (قانون شوراهای ولایتی، ۱۳۸۶: ماده ۲).

شوراهای ولایتی سرانجام موفق شدند که صلاحیت قانونی خود را به دست بیاورند؛ ولی این کافی نیست و نخواهد بود. شوراهای ولایتی همان‌گونه که صلاحیت نمایندگی خود را از طریق انتخابات به دست می‌آورد، باید ائوریت خود را در برابر ادارات محلی حکومتی نیز با حمایت و افزایش رضایت مردم از کارکردهای این شورا، به دست بیاورد. در غیر این صورت، هم ادارات محلی حکومتی و هم حکومت مرکزی به شوراهای ولایتی به عنوان نهادهای معاش‌بگیر محلی نگاه می‌کنند و هیچ توجهی بر مطالبات و نقش آنان در حکومت‌داری ندارند. شوراهای ولایتی متأسفانه در بسیاری از ولایات گرفتار مسایل منطقه‌ای شده و بیش‌تر به همان قریه‌جاتی معطوف است که رأی بیش‌تری کسب کرده‌اند. به همین علت است که شورای ولایتی توان بسیج فراگیر مردم را در سطح ولایت ندارد. اگر وضعیت همین‌گونه ادامه پیدا کند، قطعاً برای تشکیل شورای ولسوالی‌ها نیز انگیزه چندانی باقی نخواهد ماند و گرنه حضور یک شورای ولسوالی فعال می‌تواند از هر لحاظ به مشکلات مردم در قریه‌جات رسیدگی و آن را به ادارات دولتی منظور کند. عدم موجودیت این شورا از لحاظ سیاسی نیز دارای تأثیرات بسیار اساسی است. یکی از دلایل تعدیل نشدن قانون اساسی، همین عدم موجودیت و حضور اعضای شورای ولسوالی برای حضور در لویه‌جرگه تعدیل قانون اساسی است.

#### بنیاد اندیشه

در همین جا نیاز به یادآوری است که باید در بحث بررسی چالش‌های ادارات محلی به ساختار وضعیت شاروالی‌ها و مجالس شاروالی‌ها- تا هنوز برگزار نشده- نیز بحث و دقت جدی صورت بگیرد. اما در مورد شاروالی‌ها در مرکز ولایت‌ها متأسفانه منابع در دسترس نیست. بدی کار این است که فرهنگ گزارش‌دهی عمومی و اطلاع‌رسانی در ادارات افغانستان خیلی ضعیف است. با آن که بسیاری از ادارات افغانستان دارای سایت و صفحه در شبکه‌های اجتماعی هستند؛ ولی چیزی در آن یافت نمی‌شود و خالی می‌باشند.



### ۳. راه‌کارها برای بهبود ساختار اداری و حکومت‌داری خوب

بدون شک که در سال‌های گذشته برای انجام اصلاحات در ادارات افغانستان و بهبودی ارائه خدمات عمومی، پالیسی‌ها و رهنمودهایی وضع شده‌اند. ادارات و وزارت‌های پالیسی‌ساز در کشور خیلی زیادند. علاوه بر آن، تعامل و تداوم همکاری‌های جامعه جهانی با افغانستان، این کشور را وادار کرد که طرح‌ها و تعهداتی خود را برای اصلاحات ارائه کند. اما از واقعیت‌های عینی این‌گونه استنباط می‌شود که در مجموع دولت افغانستان در طرح پالیسی‌ها و وضع قوانین کارهای مثبتی را انجام داده است. مشکل اما این‌جا است که تطبیق این پالیسی‌ها و قوانین کم‌تر صورت گرفته است. انتقاد جامعه جهانی نیز فعلاً همین است.

با این‌هم، در هر نقد و تحقیقی، بهتر است که علاوه بر توصیف و تبیین وضعیت، تلاش شود که راه‌حل‌ها نیز از نظر غایب نمانند. ارائه راه‌حل‌ها بخشی از هر تحلیل باید باشد و گرنه آن تحلیل برای مخاطب ناقص عرضه می‌شود.

برای بهبود ساختار اداری و افزایش بهره‌وری ادارات کشور، مطابق آنچه که گفتیم، راه‌کارهای مورد نظر را بررسی می‌کنیم.

#### ۳-۱. تنظیم و تصویب قوانین

قانون را اگر بخواهیم تمثیل کنیم، بدون شک به جاده‌های یک شهر می‌ماند. قوانین گذشته مطابق اقتضای ظرفیت و ضرورت‌های آن روزگار وضع شده است و با ظرفیت‌ها و نیازهای این زمان تطابق ندارد. از دیگر جانب، قانون قدرت الزام‌آوری دارد و باید مدیران از آن تبعیت کنند. حالا با این دیدگاه، در بخش ادارات مرکزی و محلی تا هم‌اکنون دولت افغانستان کشور را با قوانین دوره شاه‌ی افغانستان اداره می‌کنند. این به معنای آن است که ضرورت‌ها و واقعیت‌های امروز را نادیده می‌گیریم.

نزدیک به بیست سال می‌شود که دولت افغانستان «قانون تشکیلات اساسی دولت» و «قانون ادارات محلی» را معطل نگه داشته است و با اداره کشور بازی سیاسی صورت می‌گیرد. هم پارلمان و هم حکومت به عنوان دو رکن اساسی دولت، مقصرند. این کم‌کاری، اگر دقیق بررسی شود، به معنای این است که نزدیک به بیست سال اداره کشور و به تبع آن خدمات عمومی و توسعه ملی در کشور عقب نگه داشته شده است. بدون نهایی‌سازی و تصویب این دو قانون، امکان ندارد که بر ساختار ادارات مرکزی و هم‌چنین بر ساختار ادارات محلی و مخصوصاً بر تعدیل‌های اساسی واحدهای اداری محلی کاری انجام داد.

وضعیت این دو قانون را بررسی کردم و با نهادهای مرتبط ارتباط گرفتم. تا هنوز خیلی کار باقی مانده است تا نهایی شود و پس از آن تا به تأیید و تصویب پارلمان برسد. زمانی زیادی را از دست خواهیم داد.

قانون تشکیلات اساسی دولت فعلاً در کمیسیون اصلاحات اداری است و قرار است که این کمیسیون آن را مطالعه و بررسی کند و سرانجام پس از تکمیل کردن به وزارت عدلیه بفرستد تا در انستیتوت قانون‌گذاری این وزارت مورد تدقیق قرار بگیرد و بعداً در کمیته قوانین کابینه و سپس در خود کابینه تأیید شود و پس از آن اگر لازم شد، با فرمان تقنینی و سپس پس از طی مراحل طولانی، به تأیید و تصویب هر دو مجلس شورای ملی برسد و سپس نافذ شود تا ادارات مطابق آن عیار شوند. قانون اداره محلی پس از آن که در مجلس شورای وزیران دوره آقای کرزی تأیید و از جانب پارلمان رد شد، همچنان متوقف مانده و فعلاً در اداره مستقل ارگان‌های محلی است تا روی آن کار صورت بگیرد و بعداً مانند قانون تشکیلات اساسی دولت طی مراحل شود.

ناگفته پیدا است که این دو قانون درست است که مربوط به ادارات کشورند؛ ولی در ذات خود یک موضوع بسیار مهم سیاسی است. علت توقف ماندن این دو قانون که زیربنای حکومت‌داری را در کشور تشکیل می‌دهد، تا هنوز عدم توافق سیاسی میان حکومت و پارلمان و نهادهای سیاسی است. به هر صورت، وظیفه حکومت است که مسئولیت خود را در این مورد باید به سرانجام برساند.

### ۲-۳. تقویت مشارکت مردم در حکومت‌داری

در وضع و معیاری‌سازی قوانین و پالیسی‌های حکومت‌داری، باز هم اگر مشارکت و حضور مردم نادیده گرفته شود، حکومت‌داری خوب و به تبع آن خدمات عادلانه و معیاری را نباید انتظار داشت. البته، وضعیت کشورهای اقتدارگرایی مانند چین و کوبا و دیگر نظام‌های سوسیالیستی را نباید با افغانستان فعلی و نظام موجود مقایسه کرد. خمیرمایه و استخوان‌بندی آن نظام‌ها و بافت محکم‌شده اجتماعی آن کشورها با افغانستان متفاوت‌اند. برای تقویت مشارکت اجتماعی مطابق نظام سیاسی افغانستان در راستای حکومت‌داری باید کارهای ذیل عملی شود:

### ۱-۲-۳. برگزاری انتخابات و مجالس شاروالی‌ها

شاروالی‌ها، و به تعبیر دیگر شهرداری‌ها، صاحب شهراند. مدیریت عمومی، تربیت و آموزش فرهنگ شهری، رفاه و خدمات عمومی و مراقبت و نظارت از شهر وظیفه اساسی شهرداری است. بدون شهرداری و مشارکت مردم از طریق پرداخت مالیات‌های شهری و نظارت آنان بر شهرداری از

طریق شوراهای شهر امکان ندارد که شهرهای موفق جهان تنها با ادارات حکومتی رشد کنند. شهرداری یک سازمان مستقل با دارایی‌های مالی مستقل و برنامه‌های مستقل در کنار سایر ادارات دولتی است. چون شهردار و شورای شهر یا همان مجالس شاروالی توسط انتخابات آزاد و مردمی تعیین می‌شوند و عواید شهرداری نیز از جانب مالیات مردم و درآمدهای خود برنامه‌ها و دارای‌های شهرداری است، نمی‌توان آن را یک اداره حکومتی و وابسته به حکومت عنوان کرد. شهرداری یک اداره مردمی است. البته درست نیست که در نوشته تحقیقی به ذکر سخنی اشاره شود که علمی نیست و منبع نداشته باشد؛ ولی از باب تقریب به ذهن می‌توانم اشاره کنم. در میان ساکنین قدیمی شهر کابل این سخن مشهور است که زمانی که ظاهرشاه از سفر خارج به افغانستان مراجعت کرد، در میان استقبال‌کنندگان از پادشاه مملکت، شاروال کابل حضور نداشت. ظاهرشاه به کنایه گفته بود که شاروال، صاحب شهر است و بدون حضور صاحب شهر من چگونه وارد این شهر شوم.

قانون اساسی افغانستان با صراحت تمام حکم کرده است: «برای اداره امور شهری، شاروالی تشکیل می‌شود. شاروال و اعضای مجالس شاروالی، از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم انتخاب می‌شوند. امور مربوط به شاروالی‌ها توسط قانون تنظیم می‌شوند.» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۱۴۱).

پس از نزدیک به دو دهه از تشکیل دولت جدید افغانستان، تا هنوز این حکم قانون اساسی عملاً نقض شده است و شاروالی‌ها از جانب حکومت نصب و عزل می‌شوند و مردم هیچ‌گونه نظارتی بر عملکرد شاروالی و عواید و مصرف شاروالی ندارند. در بسیاری از محلات شهر کابل، اصلاً چیزی به نام شاروالی در ذهن ساکنان آن خطور نمی‌کند.

شهردار نامش بیش‌تر با شهر گره خورده است؛ ولی محدود به شهر پایتخت کشور نیست. قانون اساسی افغانستان افغانستان شاروالی را هم برای شهر کابل و هم تمام شهرهای محلی در نظر گرفته است.

## بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

### ۲-۲-۳. انتخابی شدن والی‌ها

والی‌ها و معاونان آنان هم‌اکنون با منظوری اداره مستقل ارگان‌های محلی و تأیید رئیس جمهور، تعیین و عزل می‌شوند. تعیین و عزل والی‌ها از مرکز و معمولاً غیر از ساکنان اصلی ولایت‌ها صورت می‌گیرد. مشخص است که هم اداره ارگان‌های مستقل محلی، هم حکومت و هم والی‌ها شناخت دقیقی از وضعیت بومی، نیازها، ادارات، مردم، ظرفیت‌های محلی و مشکلات مردم ندارند. ساحه ولایت تنها در مناطق مرکز یک ولایت خلاصه نمی‌شود. مردم یک ولایت با نیازمندی‌ها و انتظارات‌شان در ولسوالی‌ها و قریه‌های دوردست و صعب‌العبور برای زندگی دست و پنجه نرم می‌کنند. والی پیش

از آن‌که از ادارات زیردستش در مرکز ولایت مطلع باشد، باید شناخت دقیق و برنامه‌های دقیق برای ولسوالی‌ها و قریه‌ها داشته باشد.

علاوه بر آن، بدون مشارکت مردم نمی‌توان بر کارکرد والی نظارت دقیق داشت. والی اگر امروز تعیین شود و فردا بر اثر نارضایتی مردم بدون حساب و کتاب ولایت را رها کند و به پایتخت برگردد، باز هم سال‌های هدررفته جبران نخواهد شد. برخی از ولایت‌ها هم‌اکنون تبدیل به محل ورود و خروج قافله والی‌ها شده‌اند.

تنها شیوه و راه‌کار مشارکت مردم و نظارت مؤثر آنان بر والی‌ها، انتخابی بودن والی‌ها در هر ولایت است. می‌دانم این موضوع فعلاً شدنی نیست؛ ولی یک ضرورت اساسی برای فردای کشور و سرنوشت ولایت‌های کشور است. مشارکت مردم در تعیین والی‌ها و نظارت بر آنان، هیچ منافاتی با حضور شوراهای ولایتی ندارد. یک تصویری محلی‌تر از انتخاب رئیس حکومت و پارلمان کشور و یا شبیه به نظام‌های ایالتی است. در آن صورت، شوراهای ولایتی به عنوان نمایندگان منتخب مردم و نیز شوراهای ولسوالی‌ها، به همراه والی‌ها، اگر نتوانند کاری برای مردم بکنند، یقیناً که در سال‌های متوالی و انتخابات متوالی متوجه کم‌کاری‌ها و عواقب کارهای‌شان خواهند شد. دموکراسی و توسعه با تمام پیچ و خم‌های خود از همین مسیرهای ناهموار گذشته و رشد کرده است.

### ۳-۳. تمرکز بر بودجه‌سازی محلی

بودجه ملی، سند رسمی است که مطابق آن نیازمندی‌های کشور در مرکز و ولایات شناسایی و منابع تمویل آن مشخص می‌شود. در برخی از کشورها، سازمان خاصی برای برنامه‌ریزی و بودجه وجود دارد و پارلمان‌ها با ایجاد یک کمیسیون محاسبه، بر عملکرد دولت در مصرف بودجه نظارت جدی دارند. در افغانستان وزارت پلان از دایره وزارتخانه‌ها حذف شده است. وزارت اقتصاد و وزارت مالیه نقش عمده را در نهایی‌سازی سند بودجه ملی دارد. حکومت افغانستان در سال‌های آخر حکومت وحدت ملی رهنمودی را روی دست داشت که در سیستم بودجه‌سازی ملی، به ادارات محلی نیز نقش داده شود تا انکشاف متوازن و سرتاسری در کشور تطبیق شود؛ اما نشد. هم‌اکنون ادارات محلی در مواجهه با بودجه محلی در سند ملی بودجه با دو مشکل عمده روبه‌رو هستند:

### ۳-۳-۱. عدم نقش مؤثر در بودجه‌سازی

درست است که شوراهای انکشافی، نهادهای مدنی، اداره ولسوالی، مقام ولایت و ریاست وزارت اقتصاد و دیگر نهادهای مرتبط مردمی و دولتی در ادارات محلی، بودجه یک ولایت را با توابع آن

بررسی و نهایی می‌کنند؛ ولی این کار کامل نیست. هم ساختار اداری مردمی و هم دولتی کم‌کاری و سوءاستفاده و والی سوء مدیریت می‌کند. یک واقعیت مشخص است که منطقه‌گرایی و گرایش‌های سمتی در میان اعضای شورای ولایتی و شوراهای انکشافی و کارمندان ریاست اقتصاد در زمان بررسی بودجه محلی قابل کتمان نیست و والی‌ها گاهی تحت تأثیر کارهای انجام‌شده قرار می‌گیرند که خودش سهل‌انگاری جدی است. بازهم سند بودجه محلی از یک حالت توزیع نسبی برخوردار است. سند بودجه ادارات محلی پس از ارسال به پایتخت کشور در وزارت اقتصاد و مالیه مورد تاخت و تاز نمایندگان پارلمان و دیگر بازیگران قرار می‌گیرد. نمایندگان پارلمان ابتدا به کام گرایش‌های ولایتی خود سقوط می‌کنند و در افغانستان یک رقابت غیر منصفانه برای انتقال و تمرکز بودجه بر ولایت‌های خاص توسط نمایندگان پارلمان در این سال‌ها رواج افتاده و متأسفانه برنده‌ها مورد تشویق هوادارانش هم قرار می‌گیرند. این وضعیت باعث می‌شود که پارلمان از نمایندگی عمومی و عادلانه و ملی به کلی عاری شود و هم‌اکنون شده است. در وضعیت باقیمانده بازهم با همان دیدگاه کوچک منطقه‌گرایی و ناحیه‌گرایی گاهی نمایندگان ولایت تلاش می‌کنند که در انتقال برنامه‌های انکشافی در نواحی و ولسوالی‌ها حس وفاداری خود را به منطقه محل کمپاین مرکزی خود نشان بدهند. همین امر باعث شده که برخی از ولسوالی‌هایی که اصلاً نماینده نداشته، سال‌های متوالی از بودجه انکشافی محروم بوده‌اند. در یکی از ولسوالی‌های دایکندی به نام ولسوالی خدیر پس از چهار سال محرومیت از بودجه انکشافی، پس از آن‌که در ولایت و اداره مرکزی و سرانجام پارلمان مرحله به مرحله از سند بودجه حذف و یا انتقال پیدا کرده، حفر یک حلقه چاه آب نصیبش شده است و آن را هم هر نماینده نتیجه تلاش‌ها و احساس مسئولیت خودش برای خدمت‌رسانی به مردم در شبکه‌های اجتماعی‌اش اعلان کرده است. این نمونه را از این خاطر بار دیگر یادآور شدم که شاهد واقعیت هستم و گرنه کدام دلیلی ندارد. هر خواننده این متن ممکن است شاهد واقعیت دیگری در دیگر ولایت‌های کشور باشد.

### ۳-۲. عدم دسترسی به موقع به بودجه محلی

تاسیس ۱۳۹۲

با آن‌که در سال‌های اخیر تاریخ تدوین و تصویب بودجه ملی در افغانستان تغییر کرده است و سال مالی افغانستان از اول ماه دهم هر سال شمسی شروع می‌شود؛ ولی بازهم تصویب بودجه گاهی به تأخیر می‌افتد. با آن‌که بازهم فرصت کافی تا آغاز سال نو شمسی و شروع بهار وجود دارد، گاهی تا بودجه انکشافی به ولایت‌ها انتقال پیدا می‌کند، فصل گرمی و مناسب برای تطبیق پروژه‌ها می‌گذرد. در مناطق کوهستانی و سردسیر پس از ختم تابستان، هوا سرد می‌شود و با رسیدن به ماه دوم خزان عملاً دیگر فرصت برای ادامه کار باقی نمی‌ماند. بسیاری از وقت‌ها اتفاق می‌افتد که پروژه‌های کلان یا

فرصت شروع را پیدا نمی‌کنند و یا در همان سال بودجه به اكمال نمی‌رسند و می‌مانند برای سال‌های بعد. یکی از دلایلی که برنامه‌های انکشافی سال‌های متوالی در سند بودجه ملی همیشه حالت انتقالی را دارد، همین موضوع است. این امر باعث شده است که این مناطق محروم در مدت سال‌های طولانی فقط یک بار از بودجه ملی برخوردار می‌شوند؛ ولی به دلیل انتقال آن به سال‌های بعد گویا همه‌ساله دارای بودجه و جایگاه در سند بودجه ملی است. این یک ظلم آشکار است.

حال این سؤال اصلی که حکومت‌داری خوب در کجای کار ادارات محلی قرار دارد؟ خود به خود پاسخش به ذهن خواننده تبادر می‌کند. واقعیت این است که والی‌ها هم در بودجه عادلانه ادارات محلی، هم در حمایت از آن در برابر دخالت‌های نمایندگان پارلمان در کابل، هم در انتقال به‌موقع آن از وزارت مالیه به ادارات محلی و هم در تعدیل و نظارت بر آن، از سال‌های گذشته تا کنون، کاملاً دست‌خالی‌اند.

وضعیت ولسوال نیز از همین جا مشخص است. واحدهای دومی در ولایات نیز جایگاه‌شان واضح است. با این وضعیت، هرچه در ادارات محلی باقی می‌ماند، همان کارهای اداری معمولی و دفتری است و هیچ گامی برای بهبود ابتکار در ارائه خدمات و یا حرکت به سوی توسعه تا سال‌های متمادی وجود ندارد.

بنابراین، با بیان این وضعیت واقعی، ناگزیر به این نتیجه می‌رسیم که حکومت افغانستان برای ارائه خدمات عادلانه به تمام شهروندان کشور، تحقق انکشاف متوازن و سراسری و مبارزه با تبعیض و رهایی مناطق دورافتاده از محرومیت و سرانجام بهره‌وری ملی، باید در نحوه بودجه‌سازی فعلی هرچه زودتر تجدید نظر کند و به ادارات محلی در تنظیم بودجه عادلانه و فراگیر محلی توسط وضع قوانین لازم عملاً اختیارات لازم را بدهد و از آن حمایت عملی کند.

اصلاحاتی که اکنون در امر بودجه‌سازی است، فقط به عنوان یک پالیسی‌های رهنمودی تنها در روی کاغذ وجود دارد که در اداره مستقل ارگان‌های محلی و وزارت اقتصاد آرشیف می‌باشد. این امر حتی با وضع مقرر هم شدنی نیست، چه برسد که به صورت یک رهنمود و پالیسی طرح و توزیع شود.

قانون اساسی افغانستان به صراحت می‌گوید: «دولت به ایجاد یک جامعه مرفه و مترقی بر اساس عدالت اجتماعی، حفظ کرامت انسانی، حمایت حقوق بشر، تحقق دموکراسی، تأمین وحدت ملی، برابری بین همه اقوام و قبایل و انکشاف متوازن در همه مناطق کشور مکلف می‌باشد.» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۶).

### ۳-۴. افزایش عواید محلی

در کنار تخصیص بودجه محلی در سند بودجه ملی، حکومت باید تلاش کند که ادارات محلی خود دارای عواید باشند. افزایش عواید محلی برای توسعه ولایت‌ها به یک منبع عایداتی لازم است. در غیر این صورت، تنها اتکا به بودجه ملی نمی‌تواند باعث توسعه مناطق و روستاها شود. تأکید ما در این بحث این است که ساختار اداری حکومت محلی تنها کار اداری و گرفتن معاش برای انجام خدمات اداری دیوانی نباید باشد. ادارات محلی باید به نمایندگی از حکومت مرکزی، هدف اصلی اش توسعه و ارائه خدمات بنیادی و تبدیل کردن آن ولایت به یک منطقه اقتصادی باید باشد. با این رویکرد، حکومت باید ابتدا به اداراتی که می‌توانند دارای عواید قابل توجه باشند، تمرکز لازم را داشته باشد. فعال‌سازی و ظرفیت‌سازی برای شاروالی‌ها در ولایات یک امر لازم است. شاروالی‌ها با همکاری وزارت شهرسازی و اراضی از طریق تثبیت ملکیت‌های عامه و استفاده بهینه از آن‌ها می‌توانند دارای عواید لازم شوند. وزارت احیا و انکشاف دهات، وزارت زراعت، مالداری و آبیاری، وزارت اطلاعات و فرهنگ در بسیاری از ولایت‌های کشور زمینه‌های مناسب برای افزایش عواید خود دارند.

حکومت‌داری خوب نمی‌تواند همیشه متکی به حکومت باشد. به همین خاطر، رشد بخش خصوصی به عنوان بازوی توانمند حکومت برای خدمات‌رسانی عمومی، کارآفرینی و رونق بازار محلی و زون‌های اقتصادی کشور، یک امر حیاتی است. بخش خصوصی تنها در پایتخت نیست. بخش خصوصی باید در ولایات حضور مؤثر داشته باشد. مواد خام در ولایات است و نیروی کار نیز باید در آن‌جا به فعالیت مشغول شوند. این امر، مردم و بخش خصوصی و دولتی را به دو امر مهم دیگر رهنمون می‌کند که همانا تأمین امنیت عمومی در تمام مناطق ولسوالی‌ها و نیز توجه جدی به اعمار راه‌های مواصلاتی می‌باشد.

حکومت افغانستان تا هنوز در بخش تأمین امنیت ولسوالی‌ها - هم به دلیل تهاجم طالبان و هم حضور نیروهای مسلح غیر مسئول - ناکام بوده است. حکومت‌های موازی و ملوک‌الطوایفی در شمار زیادی از ولسوالی‌ها وجود دارند. حکومت وحدت ملی با تمام تلاش‌هایی که در برابر قومندانان غیر مسئول در بخشی از زون‌های کشور انجام داد؛ ولی در داخل ولسوالی‌ها چندان موفق نبود. حکومت جدید باید توجه جدی خود را در این زمینه متمرکز کند.

در بخش اعمار راه‌های مواصلاتی در ولایات و ولسوالی‌ها، برنامه‌هایی که از جانب وزارت احیا و انکشاف دهات در سال‌های گذشته صورت گرفت، خوب بود؛ ولی ماندگار نبود. احداث جاده‌های درجه اول و دوم به زودی تخریب شد و هزینه‌های صورت گرفته بی‌نتیجه ماند. حکومت وحدت ملی

آن برنامه را متوقف کرد و در صدد شد که هر اندازه جاده‌ای که در مناطق دوردست احداث می‌شود - حتی کم هم اگر باشد - باید درجه یک و با قابلیت ماندگاری باشد. این برنامه بازم نتیجه محسوس نداشت و باعث دلسردی مناطق محلی شده است.

## جمع بندی

بررسی ساختار اداری، فرصت‌ها و چالش‌ها و سرانجام ارائه راه‌کارها، آن‌هم در کشور افغانستان، فراتر از یک مقاله و تحقیق فردی است. این کار تحقیق سازمانی می‌خواهد و تدوین کتاب‌های متعدد و ارائه سمینارهای علمی را لازم دارد؛ اما در حد ضرورت و ظرفیت این مقاله، تلاش شد که نخست با رویکرد نظری، ساختار اداری، ماهیت ساختار اداری افغانستان و چالش‌های فراروی آن شناسایی شود. در این بخش‌ها، چالش‌های ادارات مرکزی و محلی افغانستان بنا به ضرورت بحث تبیین شد. فقدان قانون تشکیلات اساسی دولت و قانون اداره محلی باعث تداخل کاری و ایجاد ساختار موازی ادارات مرکزی هم در سطح وزارتخانه و هم در ریاست‌ها و ادارات مستقل شده است. علاوه بر آن، تعدد ادارات و ریاست‌های مستقل باعث عدم نظارت دقیق بر آنان و فقدان کار مؤثر آنان شده است.

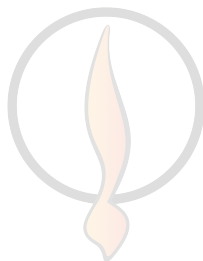
فقدان همین دو قانون، باعث تبعیض در تشکیل واحدهای اداری، عدم پاسخ‌گویی ادارات محلی و اداره مستقل ارگان‌های محلی به شورای ملی و شهروندان افغانستان شده است. هم‌چنین، فقدان صلاحیت اداره محلی در برابر اداره مرکزی و حکومت، زمینه ابتکار و عدم مؤثریت ادارات محلی را تقریباً سلب کرده است. ضعف شوراهای ولایتی و عدم برگزاری شوراهای ولسوالی‌ها و عدم برگزاری انتخابات شاروالی‌ها و مجالس شاروالی‌ها، مشارکت و نظارت مردم را در کارکرد ادارات حکومتی محدود کرده است.

تنظیم و تصویب قانون تشکیلات اساسی دولت، قانون اداره محلی و دیگر قوانین‌های لازم یک ضرورت فوری است. با برگزاری شوراهای ولسوالی، مجالس شاروالی، انتخابات برای گزینش شاروال‌ها و در آینده انتخابی شدن والی‌ها، زمینه مشارکت و نظارت مردم در حکومت‌داری از جمله اقدامات مبرم و اساسی هستند که در بسیاری از این موارد، حکومت تا کنون احکام قانون اساسی را به صورت واضح نقض کرده است. اصلاحات در بودجه‌سازی و تمرکز بر بودجه‌سازی محلی و افزایش عواید محلی در ادارات محلی در کنار تقویت بخش خصوصی از جمله پیشنهادات این تحقیق است که برای انکشاف متوازن و توسعه حکومت‌داری خوب یک امر حیاتی است.



## منابع

۱. حسینی، سید آصف (۱۳۹۵)، «حکومت‌داری خوب و جایگاه آن در افغانستان»، فصلنامه اندیشه معاصر: ویژه سیاست و حکومت‌داری، سال اول، شماره ۴.
۲. دانش، سرور (۱۳۹۲)، حقوق اداری افغانستان، کابل، انتشارات ابن سینا، چاپ اول.
۳. رحمت‌اللهی، حسین و همکاران (۱۳۹۴)، «نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد»، فصلنامه مدیریت شهری، دوره چهاردهم، شماره ۳۹.
۴. رضایی‌زاده، جواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، تهران، نشر میزان.
۵. زرقانی، سید هادی و ابراهیم احمدی (۱۳۹۸)، «حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی»، فصلنامه دولت پژوهی، سال پنجم، شماره ۱۹.
۶. شاروالی کابل (۱۳۹۶)، امور خدماتی ترافیک شهر کابل از وزارت امور داخله به شاروالی کابل انتقال کرد: <https://km.gov.af/511>
۷. عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۳)، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی، چاپ بیستم.
۸. قانون اساسی افغانستان، جریده رسمی شماره ۸۱۸، تاریخ نشر ۸ دلو ۱۳۸۲.
۹. وزارت عدلیه، قانون اداره محلی، جریده رسمی، نمبر مسلسل ۷۵۳، کابل، ۱۳۷۰.
۱۰. وزارت عدلیه، قانون شوراهای ولایتی (۱۳۸۶)، جریده رسمی، شماره مسلسل ۹۲۰.
۱۱. وزارت عدلیه، قانون شورای ولایتی، جریده رسمی، نمبر مسلسل ۹۲۰، کابل، ۱۳۸۶.



بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴