

توسعه نظام اداری به مثابه پیش‌نیاز توسعه اقتصادی

داکتر فرید خروش*

شواهد نشان می‌دهد که هیچ‌یک از نظام‌های سیاسی گذشته افغانستان «توسعه نظام اداری» را به مثابه یک اولویت در اهداف و برنامه‌های شان طبقه‌بندی نکرده بودند. «توسعه اقتصادی» همواره یکی از دغدغه‌های حکومت‌های گذشته افغانستان بوده و هر کدام به فراخور شرایط و وضعیت هر دوره، پلان‌هایی را برای رشد و رونق اقتصادی تدوین کرده است. اما وجه مشترک تمام پلان‌های توسعه اقتصادی گذشته بی‌ارتباط بودن آنها با توسعه نظام اداری افغانستان بوده است. به نظر می‌رسد در تفکر حکومتداری تمام نظام‌های سیاسی گذشته افغانستان، توسعه نظام اداری با توسعه اقتصادی بی‌ارتباط پنداشته می‌شده و از جانب دیگر، اصلاح و توسعه نظام اداری یک امر مهم تلقی نمی‌شده است.

تاریخ توسعه اقتصادی در کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که آنان زمانی مسیر منطقی و درست را پیدا کردند که اهمیت «مقدم بودن توسعه نظام اداری بر توسعه اقتصادی» را دریافتند. این کشورها برای نظام اداری‌شان سه اقدام مهم را انجام دادند:

اول؛ پیش از همه چیز، برای نظام اداری یک سلسله مقررات و قوانین دقیقی را تعریف کردند. وجود قوانین دقیق اداری به مثابه نقشه دقیقی بود که ساختارهای نظام اداری بر اساس آن بنا نهاده شد.

* تحلیلگر امور سیاسی و استاد دانشگاه.

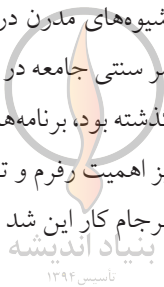
دوم؛ در مرحله دوم خود ساختارهای نظام اداری بر اساس مقتضیات عصر مدرن ایجاد و اصلاح شد. کاهش بروکراسی، نوسازی ساختارهای فرسوده و از میان برداشتن بخش‌های ناکارآمد اقدامات بنیادی برای اصلاح نظام اداری بود. برآیند این اقدامات منجر به کوچک‌شدن، ساده‌شدن و در نتیجه افزایش کارایی کل سیستم اداری شد.

سوم؛ استخدام نیروی انسانی دانش‌آموخته و ماهر بر اساس نیازهای حال حاضر و پیش‌بینی ضرورت‌های آینده.

به این ترتیب، رشد اقتصادی و صنعتی کشورهای غربی زمانی شروع شد که یک نظام اداری کارآمد به مثابه چارچوب مدیریت‌کننده برنامه‌های توسعه به درستی پیکربندی شده بود. در نظام اداری اصلاح‌شده بروکراسی به شدت کاهش پیدا کرد، زمینه‌های فساد به حداقل رسید، زمینه نظارت مؤثر بر کارکرد هر یک از بخش‌های نظام اداری فراهم شد، پاسخگویی و گزارشدهی در قبال انجام مسئولیت‌ها به یک اصل اساسی تبدیل شد، و سرانجام میزان همکاری ارگانیک هر یک از بخش‌های نظام اداری با سایر بخش‌ها به بالاترین سطح بازدهی و کارایی رسید.

برای نخستین بار در زمان زمامداری حبیب‌الله خان بعضی ساختارهای نظام اداری مدرن با الگوبرداری از کشورهای توسعه‌یافته وارد دیوانسالاری افغانستان شد. تا پیش از آن، دیوانسالاری دولت افغانستان کاملاً سنتی، توسعه‌نیافته و مخلوطی از روش‌های و شیوه‌های قدیمی اخذشده از کشورهای دیگر بود. امان‌الله خان به عنوان یک پادشاه تجددخواه نسبت به تمام زمامداران پیش از خودش جهت به کارگیری ابزارها و شیوه‌های مدرن در امور حکومتداری، از جمله در نظام اداری افغانستان، اهتمام ورزید. اما واکنش قشر سنتی جامعه در برابر اقدامات وی و سپس سقوط حکومتش و تحولات بعدی که نوعی رجعت به گذشته بود، برنامه‌های او را ناتمام گذاشت. شواهد نشان می‌دهد که حکومت‌های بعد از امان‌الله خان نیز اهمیت رفرم و تحول در نظام اداری افغانستان را آن‌چنان که بایسته و شایسته بود، درک نکردند و فرجام کار این شد که سیستم اداری افغانستان همچنان فرسوده و ناکارآمد باقی بماند.

همگام‌نشدن نظام اداری افغانستان با معیارها و ابزارهای مدرن و کارآمد روز، تأثیری جبران‌نشدنی در تمام سطوح حیات اجتماعی و شیوه حکومتداری بر جای گذاشته است. تأثیر نظام اداری فرسوده بر نظام آموزشی، از دوره مکتب تا مرحله دانشگاه، فاجعه‌بار بوده است. شیوه‌های آموزشی در مکاتب و دانشگاه‌های افغانستان که متأثر از همین نظام اداری فرسوده افغانستان است، همان متودهای نیم قرن پیش است. سطح نازل علمی نیروهای انسانی شاغل در نظام آموزشی کشور همین ناکارایی را به



صورت پیوسته تکثیر و بازتولید کرده است.

بروکراسی پیچیده و سنتی در نظام اداری افغانستان نه تنها کارایی حکومتداری را به پایین ترین سطح تنزل داده، بلکه به عنوان یکی از موانع اساسی در برابر ایجاد تحول در نظام اداری عمل کرده است. طی بیست سال گذشته با حمایت کشورهای کمک‌کننده به افغانستان تلاش‌هایی در جهت نوسازی نظام اداری، از جمله ایجاد دولت الکترونیک صورت گرفت. اما بروکراسی فاسد و پیچیده نظام اداری افغانستان تمام برنامه‌ها در این زمینه را خنثی و غیراجرایی کرده است.

اما پیامد دیگر بروکراسی و فرسودگی نظام اداری افغانستان که مردم و دولت را مستأصل کرده، تعمیق فساد گسترده در سطوح مختلف نظام اداری است. پیامد فساد اداری برای افغانستان ویرانگر بوده است. در این نظام اداری که میراث برجای مانده از نظام‌های سیاسی گذشته است، تقریباً هیچ کاری به سلامت و بدون عیب به انجام نمی‌رسد و هرگونه طرح، پلان، استراتژی و برنامه‌ریزی در پیچ‌وخم فساد همه‌گیر از ماهیت خودش تهی شده و به صورت مؤثر به مرحله عمل و تطبیق نمی‌رسد. گردش مالی فساد در نظام اداری افغانستان سالانه به صدها میلیون دالر می‌رسد که برای کشور فقیری مثل افغانستان کمرشکن بوده است. ناپدید شدن میلیاردها دالر کمک‌های جامعه جهانی در بیست سال گذشته مصداق کاملی از فساد است که نظام اداری افغانستان در بسترسازی آن نقش اساسی داشته است.

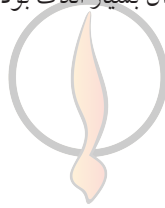
طی دهه‌های گذشته صدها مقاله و کتاب در بیان توسعه‌نیافتگی افغانستان نگاشته شده و به همان اندازه علل و عوامل این عقب‌ماندگی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. جستجو در این آثار نشان می‌دهد که حتی نخبگان جامعه افغانستان به رابطه اجتناب‌ناپذیر بین توسعه نظام اداری و توسعه اقتصادی باورمند نبوده و یا اهمیت چندانی به آن قایل نشده‌اند. نظام اداری به مثابه بستری است که زمینه را برای تطبیق پلان‌ها و طرح‌های توسعه اقتصادی فراهم می‌کند. اگر این چارچوب مدیریتی سالم، به روز، پویا و کارآمد باشد، تأثیر مستقیم آن بر تطبیق صحیح پلان‌های اقتصادی قابل مشاهده خواهد بود. در صورتی که نظام اداری فرسوده، بیمار و آلوده به فساد باشد، نخستین جایی که متأثر خواهد شد، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه اقتصادی و زیربنایی کشور است. بدون رفرم نظام اداری، تأکید بر تطبیق پلان‌های توسعه اقتصادی همان چرخه باطل گذشته است که تکرار و بازتولید می‌شود. دو دهه گذشته برای احیای زیرساخت‌های اقتصادی افغانستان یک فرصت غیرقابل تکرار بود. به مدد کمک‌های مالی، امکاناتی، تکنیکی و مشورتی جامعه جهانی صدها پروژه بازسازی اقتصادی در افغانستان روی دست گرفته شد و میلیاردها دالر هزینه شد. اما بعد از گذشت بیست سال، اکنون

خوشبین‌ترین افراد هم پذیرفته‌اند که تمام طرح‌ها و برنامه‌ها به دلیل نبود ظرفیت کافی در بدنه نظام اداری افغانستان و همچنین فساد بی‌سابقه‌ای که به درونی‌ترین لایه‌های سیستم اداری افغانستان نفوذ کرده است، با شکست مواجه شده است.

شکست بسیاری از برنامه‌های توسعه و بازسازی زیربنای اقتصادی در بیست سال گذشته تجربه هزینه‌بری بود که اصل تقدم توسعه نظام اداری را بر توسعه اقتصادی آشکار ساخت. به نظر می‌رسد بعد از دو دهه تلاش و صرف هزینه‌هایی هنگفتی که بعید است دوباره نصیب افغانستان شود، ما هنوز در ابتدای مسیر و در همان نقطه‌ای که بودیم، قرار داریم. اصلاح و نوسازی نظام اداری افغانستان ضرورتی است که هر اندازه آغاز آن به تعویق بیفتد، به همان اندازه برنامه‌های توسعه اقتصادی افغانستان مانند گذشته بر مدار دور باطل خواهد چرخید.

با در نظر داشت اهمیت ایجاد اصلاح، تحول و نوسازی نظام اداری افغانستان به مثابه پیش‌نیاز اجتناب‌ناپذیر برای توسعه اقتصادی، شماره بیستم فصلنامه اندیشه معاصر به موضوع اقتصاد و اداره اختصاص یافته است. این شماره حاوی مقالاتی است که وضعیت اقتصادی، بویژه وضعیت نظام اداری افغانستان را به صورت تخصصی تحلیل کرده و راهکارهای مناسبی را نیز جهت اصلاح و تحول آن پیشنهاد کرده است. مقالات این شماره به عنوان رفرنس‌های تخصصی برای نهادها دولتی و غیردولتی دست‌اندرکار در حوزه توسعه اقتصاد و اداره راهگشا است. اهمیت مقالات این شماره اندیشه معاصر زمانی بیشتر می‌شود که از گذشته‌ها تا حال حاضر پژوهش‌های علمی و تخصصی راجع به نظام اداری افغانستان و راه‌های اصلاح و نوسازی آن بسیار اندک بوده است.

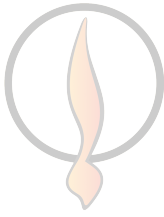
سردبیر



بنیاد اندیشه
تأسیس ۱۳۹۴

بخش اول: اقتصاد

- نقش برنامه‌های دارای اولویت در توسعه اقتصادی در حکومت چهارم / محمد توسلی غرجستانی
- پلان‌گذاری اقتصادی و نقاط قوت و ضعف آن در افغانستان / نجیب‌الله کریمی
- الگوی نظام اقتصادی در قانون اساسی افغانستان (بررسی ویژگی‌ها و چالش‌ها) / غلام‌سخی علیزاده
- چشم‌انداز توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در ایجاد شهرهای پایدار / دکتر مرضیه محمدی
- اقتصاد و توسعه یافتگی انسانی با رویکرد اسلامی / محمدحسن فیاض



بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۹۴