



توضیح نامه

سارا لیستر

مارچ ۲۰۰۵

ترجمه: فریدون شارق

در هاله ابهام و سر در گمی: ساختار های محلی دولتی در افغانستان

خلاصه موضوع^۱

افغانها بدین باور اند که دولت محلی سیما یا چهره اصلی یک دولت را تبارز میدهد که تا الحال پروسه اصلاحات در سطح محلات این کشور بطی و دشوار بوده است. اگر چه تا کنون تغییراتی در روند انکشاف اداری و مالی این کشور دیده میشود، با آنهم مردم در بسیاری مناطق از ضعف، عدم موثریت کاری دولت و فساد اداری متأثر اند، که مبنی بر همین ملحوظات، اکنون دولت افغانستان، پالیسی سازان و دونه ها ضمن بر گزاری انتخابات پارلمانی و اجندای مبارزه علیه مواد مخدر، وسیعاً در باره نحوه ساختار های اداری دولت در خارج از کابل توجه جدی مبذول داشته اند. اما با تمام اینها و نبود یک استراتژی سراسری، تعداد زیادی از ساختار های نا هماهنگ و بطور بلقوه متناقض در چوکات ولایات و ولسوالی ها تاسیس شده که احتمالاً یک تعداد توسط دونه ها حمایه و پشتیبانی میگردند.

سیاست ها، ساختار ها و پروسه ها و نحوه دولرداری در محلات افغانستان با تدویر انتخابات شورای ملی تغییر خواهند کرد. در قانون اساسی جدید افغانستان تسجیل گردیده که شورا های ولسوالی ها و قریه جات باید از طریق انتخابات سری، آزاد و مستقیم تشکیل گردند. که بالوسيله شورای های ولایتی و ولسوالی، دوم حصه اعضای مشرانو جرگه را انتخاب مینمایند که به این اساس تشکیل شورای ملی وابسته به تشکیل شورا های متذکره میباشد. با اینکه یکی از وظایف آن شورا ها، انتخاب و تعیین اعضا مشرانو جرگه بوده مسایل دیگری مانند نحوه اجراءات، ارتباطات و منابع تمویل آنها در خور غور و توجه است. این خطر موجود است که شورا ها بدون حمایه و پشتیبانی مالی به اندازه کافی، و نا معلوم بودن مسولیت های شان تشکیل گردند که سعی مینمایند جهت کسب مشروعیت و اعمال نفوذ با ساختار های دیگر که بهتر و بیشتر حمایه مالی میگردند و روابط روشن با دونه ها و تصمیم گیرنده گان دارند، در رقابت قرار گیرند.

دولرداری محلی

درین توضیح نامه مسایل مربوط به ساختار های دولرداری در افغانستان مخصوصاً نقش و وظایف شورا های انتخابی ولایتی و ولسوالی واضح ساخته میشود.

محتویات

۱. خواست های مختلف؛ اجندای مختلف
۲. مبهم بودن مسولیت ها، صلاحیت ها و منابع تمویل کننده شورا های انتخابی
۳. نا معلوم بودن روابط شورا های انتخابی با ساختار های دیگر
۴. تزید ساختار های هماهنگ کننده
۵. راه های ممکنه برای پیشرفت

^۱ خانم سارا لیستر تحقیق گر ارشد این موسسه میباشد. این تحقیق توسط دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا کبیر (DFID) تمویل گردیده است. نویسنده این گزارش از نظریات و همکاری های مفید آقایان دوگلاس گروپ، آدام پین، بارتیت روبین، ستیفن توکر و خانم مارتین و کارمندان این موسسه اظهار امتنان مینماید.

با اینکه مسئولین و دست اندرکاران مختلف از وجود این مشکلات آگاهی دارند اما تا حال مشوره ها و بحث های لازم و گسترده در مورد نحوه اداره و دولت در خارج از شهر کابل صورت نگرفته که عمده ترین تشویش؛ کمبود بحث های عامه روی این چنین مسایل میباشد. چون در قانون اساسی احکام واضح در باره انتقال و واگذاری بعضی از صلاحیت و امور دولت مرکزی بیان نشده و حتی علایق سیاسی درین زمینه نیز کمتر بوده که باعث شده تا تمام دست اندرکاران به ویژه جوامع بین المللی مطلقاً با طرز فکر و آگاهی از لزوم دید و مناسب بودن پرنسیب "عدم مرکزیت" فعالیت نمایند. اخذ تصامیم در باره نحوه کار کرد و تشکیل ساختار ها و همچنین تعیین مسئولیت های شورا های انتخابی نیاز به تفاهم سیاسی و استراتژیکی داشته و کمبود آگاهی درین باره نگران کننده میباشد.

در چنین شرایطی که توافق نظر سیاسی و استراتژیکی وجود ندارد، این گزارش عمده ترین مسایل در مورد ساختار ها و پروسه اداره محلی، مخصوصاً نقش شورا های ولایتی و ولسوالی ها را مورد بحث و بررسی قرار داده که در نخست نظریات دست اندر کاران مختلف در باره نحوه دولتداری و بعد از آن سه موضوع مهم: مسئولیت های نا معلوم شورا ها و اندازه صلاحیت های بودجه وی شان، و ابهام روابط شورا ها با ساختار های دیگر و در کل کمبود هماهنگی بین ساختار نو تاسیس در ولایات و ولسوالی ها مورد ارزیابی و بحث قرار میگیرند.

موارد زیر جهت بهبود کار پیشنهاد میگردد:

- نیاز عاجل است تا یک فضای باز و مشورتی در باره تعین مسئولیت ها و صلاحیت های شورا های ولایتی و ولسوالی، ایجاد گردد.
- دولت باید انتخابات ولسوالی ها را به تعویق انداخته تا بحث های بیشتر برای توافق در تعین مسئولیت های آن شورا ها، حاصل گردد.
- دونه ها و دیگر گروپ های ذیعلاقه باید با هدف و پلان هماهنگ شده برای انکشاف ساختار های ولسوالی ها و ولایات متعهد و همگام باشند.
- همچنین دونه ها باید بر تعهدات خویش جهت همکاری به ایجاد اصلاحات در ساختار های اداری محل متعهد باشند.
- به منظور تشویق مسئولین دولتی و شهروندان برای اشتراک و همکاری در امور دولت باید یک پلان مناسب و قانونی طرحریزی گردد.

اخذ تصامیم در باره نحوه کار کرد و تشکیل ساختار ها و همچنین تعیین مسئولیت های شورا های انتخابی نیاز به هم نظری سیاسی و استراتژیکی داشته و کمبود آگاهی درین باره نگران کننده میباشد.

۱. خواست های مختلف؛ اجندای مختلف

مصافقاتی نداشته و در طرح پلان ها از صلاحیت محدودی برخوردار اند. در واقع نظارت از نحوه اجراءات والیان مربوط وزارت داخله بوده و در برابر ریاست های مربوط به وزارتخانه ها فقط یک نقش هماهنگ کننده را داشته و هیچ صلاحیتی کاری بالای آنها ندارد. البته در عمل ادارات محلی اغلباً با مرکز هماهنگ نبوده و توسط قدرتمندان محلی که یا با والی مرتبط اند یا نه، کنترل میگردند.

عدم مرکزیت یا انتقال بعضی از صلاحیت های اداری و مالی به سطوح پایین با اهداف یک دولت مرکزی متناقض نمی باشد و این موضوع در ماده ۱۳۷ قانون اساسی جدید افغانستان واضحاً بیان گردیده است:

"حکومت با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سهم گیری هرچه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی، صلاحیتهای لازم را مطابق به احکام قانون، به اداره محلی تفویض می نماید."

همینطور با در نظر داشت فهم و نگرانی از خطرات "فیدرالیزم" یکجا با عدم آگاهی کامل از "انواع" دولت های نامتمرکز سبب میشود تا مباحثات در مورد بررسی ابعاد یک دولت نامتمرکز بطور منظم و سنجیده شده ادامه نیابد با وجودیکه چنین بحث های میتواند برای یک دولت مسئول و پاسخگو در سطوح پایین مناسب باشد.

در نتیجه خلای مباحثات عامه و آزاد در باره ساختار های محلی دولتی سبب میگردد تا دونه ها و جوامع بین المللی با طرز فکر های خود که در وضعیت فعلی افغانستان چی در کوتاه مدت و یا دراز مدت لازم میبینند، نظر میدهند. بطور گسترده جوامع بین المللی فعال درین کشور، در مورد شکل پیشرفته "عدم مرکزیت" همنظر بوده و معتقد اند که "عدم مرکزیت" فضای مناسبی را برای مردم جهت سهمگیری در فعالیت های دولتی بطور مستقیم مساعد میسازد که از نظر دموکراسی نیز نتایج مثبت در بر خواهد داشت و علاوهً بنا بر نبود یک دولت مرکزی و پاسخده این طرزفکرها به آسانی میتواند جایگزین اهداف دولتی گردد و مخصوصاً که ظرفیت های کاری در افغانستان نا کافی است، آنها قوی و مستعد ظاهر شده میتوانند.

با اینکه در اغلب مواقع روشن نشده است با آنهم بحث ها در مورد دولنداری محلی و نحوه اجراءات شورا های انتخابی از طریق تعیین چگونگی اخذ تصمیم و اینکه چی کسانی تصمیم گیرنده هستند و به چی مقاصدی تصمیم میگیرند، تقویت و استحکام می یابد. موضوع عدم مرکزیت از نظر سیاسی، مالی و اداری تا چی اندازه میتواند باعث ایجاد ثبات سیاسی و تامین مساوات میان شهروندان شده و تضمین کننده یک دولت حسابه و مسئول باشد؟ کدام نوع پیوند ها و روابط میان نهاد های سیاسی و ادارات در سطوح مختلف مناسب بوده میتواند؟ چگونه اصول دولنداری سنتی با ساختار های رسمی یک دولت منتخب، ربط داده شده میتواند؟ و البته نظر به شرایط، تاریخ و رسم و رواج های موجوده این کشور پاسخ های گوناگونی در برابر این چنین سوالات می تواند وجود داشته باشد.

میان افغانها پاسخ های متفاوت در رابطه به نحوه دولنداری و پالیسی های گذشته دولنداری در افغانستان، موجود است. تعدادی از سران اقلیت ها سعی داشته اند تا یا در چوکات دولت مرکزی و یا با رسمیت شناختن هویت شان از طریق میکانیزم خود گردانی در قدرت سهیم باشند.^۲

بدون در نظر داشت قومیت، بسیاری از سیاستمداران و پالیسی سازان از سرتاسر افغانستان معتقد به ایجاد یک دولت مرکزی اند تا از عملکرد های عناصر قوی منطقوی که توسط دیگر کشور ها حمایت میگردند جلو گیری نموده و همچنین از خطرات اعمال نفوذ شان در ساختار های دولنداری محلی کاسته شود. همچنان تحقیقات نشان میدهد که بسیاری از افغانها عادی نیز علاقه به یک دولت قوی مرکزی دارند تا قدرت و صلاحیت آن قومندانان محلی را که در جریان چندین سال جنگ آنها را رنج داده اند، به تدریج تضعیف نماید.^۳

در قانون اساسی افغانستان مصوبه سال ۱۳۸۲ نیز دولت افغانستان یک دولت مرکزی و واحد معرفی گردیده که این کشور تنها از نظر سیاسی مرکزیت داشته بلکه از نظر تیوری، مالی و اداری نیز یکی از کشور هایست که دارای بیشترین مرکزیت کاری میباشد. تمام تصمیم مالی و مربوط به کارمندان در مرکز اتخاذ گردیده و در معنی ریاست های مربوط به وزارتخانه ها و همچنین دفتر والی صلاحیت

^۲ این طرز دید ها و عقاید مختلف آنها در بحث های که در لوی جرگه تصویب قانون اساسی انجام یافت، آشکار گردید. بارنیت رابین ۲۰۰۴، تهیه قانون اساسی افغانستان، ژورنال دموکراسی، (۳۵): ۵-۱۹

^۳ رهنمایی پیرامون دولت در افغانستان؛ آن ایوانس، نیک مانینگ، یاسین عثمانی، آن تولی و اندرو ویلدر؛ توسط واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی؛ کابل و واشنگتن

چوکات اول:**"عدم مرکزیت" یا Decentralisation**

"عدم مرکزیت" یک اصطلاح مبهم است و بطور کلی آگاهی از عدم مرکزیت به این مفهوم گرفته میشود: "انتقال قدرت و صلاحیت برای سازمان ها و ساختار های حکومت محلی که بتوانند برای تنظیم امور مربوطه، پلان نموده، تصمیم بگیرند و فعالیت های خود را اداره کنند" (میلز: ۱۹۹۰: ۸۹) هر چند عدم مرکزیت میتواند سازمان ها مختلف را که اجراء مختلف دارند شامل گردد و توسط اصطلاحاتی تعریف گردیده است که بطور ثابت توسط مسئولین و بازیگران مختلف همیشه استفاده میشود.

"عدم تمرکز" Deconcentration

عدم تمرکز یعنی تفویض یک مقدار صلاحیت ها و وظایف (اداری) مشخص از طرف دولت مرکزی به ادارات محل در سراسر کشور یا سکتور های خاص و ممکن شامل تغییر و تبدیل کار مندان نیز گردد، ولی ادارات فرعی به همان سلسله مراتب خود باقی میمانند. اینکار سبب افزایش قابلیت کاری دولت مرکزی شده تا حدود اجراء خود را در سراسر کشور تامین نماید. این اصطلاح را میتوان **عدم تمرکز اداری** نیز نامید.

"انتقال قدرت" Devolution

انتقال قدرت یکی از اشکال تقسیم قدرت بین ادارات مرکزی و محلی بوده که در آن ادارات محلی از نظر قانونی، مالی و اداری، آزاد اند تا یک سلسله فعالیت های مشخص را که دو طرفه موافقه شده باشد، انجام دهند. همین تخصیص بعضی از آزادی های قانونی به این معنی است که از قدرت و صلاحیت دولت مرکزی کاسته شده است. درین سیستم معمولاً **عدم مرکزیت مالی و اداری** شامل بوده که فیدرالیزم یکی از انواع قوی انتقال **عدم مرکزیت** میباشد.

عدم مرکزیت دیموکراتیک به معنی انتقال قدرت و بودجه از یک سطح بلند به سطح پایین در سیستم سیاسی مانند شورای های انتخابی میباشد و این یکی از اشکال انتقال قدرت تلقی میگردد.

تخصیص صلاحیت به این مفهوم است که بعضی از خدمات خاص و مشخص به سازمان های که شامل ساختار رسمی دولتی نباشند و از دولت نماینده گی کنند، تفویض میگردد؛ مانند سازمان های غیر حکومتی NGO ها و نهاد های دیگر.

منابع: دموکراسی و عدم مرکزیت در جنوب آسیا و غرب افریقا؛ توسط کراک و مانور، ۱۹۹۸، پوهنتون کمبریج، کمبریج. انستیتوت تحقیقات منطقوی و شهری ناروی، ۲۰۰۳، گزارش ترکیبی در باره حمایت از عدم مرکزیت و دولنداری محلی - درس های آموخته شده، عملکرد های خوب و مشکلات ایجاد شده. گزارش برای گروه کاری DAC در مورد ارزیابی فعالیت های امدادی، میلز، ۱۹۹۰، عدم مرکزیت سیستم صحی - طرح ها، مشکلات و تجارب؛ جنوا، سازمان صحی جهان

و دیزاین گردیده است. دیده میشود که بطور جدی برای تفویض صلاحیت بیشتر به ادارات محل جهت پلان نمودن فعالیت و صلاحیت برای سنجش بودجه و مخارج شان، توجه بیشتر صورت میگردد. در حقیقت بعضی از آنانیکه در تعیین مسئولیت های شورا های ولایتی و ولسوالی نقش دارند به این فکر اند تا از نظر مالی یک "عدم مرکزیت" بسیار بلند ایجاد گردد. در بعضی حالات این اعمال توسط جوامع بین المللی ظاهراً به علت عدم آگاهی کامل از اوضاع سیاسی و قانونی این کشور، صورت گیرد. و بعضی ها با انجام پلان های که مناسب به نظر میرسد، بدون در نظر داشت حمایت سیاسی، به انجام اینکار تشویق میشوند. به هر دلیل، شواهد کمتری مبنی بر علاقه سیاسی دولت به اهداف دراز مدت اکثر فعالین بین المللی دیده میشود.

علی الرغم علاقه جوامع بین المللی به سیستم "عدم مرکزیت"، تجارب مقایسوی بین المللی نیز نشان میدهد که واقعیت های "عدم مرکزیت" اغلباً از آنچه که پلان میگردد متفاوت بوده و مسایل مهم دیگر یعنی طبقه بندی اجرای فعالیت ها در وقت های مختلف نیز با اهمیت میباشد. در تمام کشور های جهان دولت مرکزی و کارمندان آن اغلباً مایل به از دست دادن قدرت نبوده و ادارات محلی را همیشه از انجام مسئولیت ها، و ایجاد هر نوع ساختار دیگر که توسط قوانین وضع شده و یا با کمک دونه ها، حمایت گردد، منع نموده و مشکلات ایجاد میکنند. برعلاوه، با تطبیق سیستم "عدم مرکزیت" یعنی تشویق قدرت های سیاسی برای بهبود منافع مشخصه شان و تشویق ارگانهای دولتی مخصوصاً وزارتخانه ها و ادارات محلی برای کسب صلاحیت های مختلف، باعث ایجاد تحول و تغییرات در دور نمای سیاسی یک جامعه میگردد.

با توجه به شرایط فعلی افغانستان، پلان های مناسب "عدم مرکزیت" و انتقال صلاحیت ها مرحله وار (اگر چه برنامه آن معین نیست) طرح

۲. مشخص نبودن مسئولیت ها، صلاحیت ها و منابع تمویل کننده شورای های انتخابی

چون در ولایات و ولسوالی ها ظرفیت ها و قابلیت های کاری کمتر بوده، خطر آن موجود است که منابع نیروی بشری بیشتر توسط آن ساختار های که به منابع زیادتر دسترسی دارند، متمرکز گردد. اگر شورا های انتخابی موفقیتی درین راستا نداشته باشند، اثرات منفی در قبال مشروعیت دولت و پروسه دموکراسی سازی بدنبال خواهد داشت. بنابراین شورا ها باید از نظر لوژیستیکی و تخنیکي به اندازه کافی حمایت گردند تا وظایف خود را موثرانه انجام داده بتوانند و همزمان حمایت های لازم نیز بخاطر جلوگیری از فساد اداری صورت گیرد.

ماسوای مشکلات متذکره، مسئله تمویل آن شورا ها نیز در خور توجه است که از یک طرف بحران عواید در افغانستان و ضعیف بودن حمایت از برنامه مالیاتی و تاسیس سازمان های جدید به این مشکلات می افزایند، و در پهلوی مخارج اولیه برای تاسیس آن شورا ها، مصارف اجرایی، لوژیستیکی و تخنیکي آنها را نیز نمیتوان از نظر دور داشت و از طرف دیگر روشی که برای تمویل آنها تثبیت شده است، نیز حدود استقلالیت آنها را متاثر می سازد.

در قانون اساسی افغانستان آمده است که شورای های انتخابی بر علاوه انتخاب و تعیین نماینده گان شورای ملی وظیفه دارند تا در ارایه مشوره های لازم جهت نحوه پیشبرد فعالیت های انکشافی ولایات خویش سهم گیرند، ولی این موضوع به جزئیات تفصیل داده نشده است. همچنان وظایف شورا های ولسوالی نیز همینگونه مشخص نشده است - یعنی تنظیم کار ها و مساعد نمودن فرصت برای سهم گیری در امور اداره محلی. (چوکات دوم را لطفاً ملاحظه نمایید)

دولت باید وظایف و صلاحیت های شورا ها قبل از تاسیس آنها مشخص سازد زیرا که بدون مسئولیت ها و صلاحیت های معین؛ موثریت کاری آنها نا معلوم بوده و باعث افزایش نا رضایتی های مردم در برابر دولت میشود، آنچه که در سطوح پایین دولت واضحاً قابل مشاهده است. اگر رای دهنده گان ندانند که چه نوع شورا های را انتخاب می کنند و عملاً ثمره انتخاب یا سودمندی آن شورا های منتخب را درک ننمایند، مشروعیت پروسه انتخابات زیر سوال خواهد رفت. و علاوه نا معلوم بودن تخصیص بودجوی این شورا ها و یا نقش آنها بالای تخصیص بودجه وزارتخانه ها بطور گسترده سبب کاهش موثریت و کارایی آنها میشود.

همین اکنون در محافل مختلف بحث روی تعیین وظایف این شورا ها جریان دارد. اگر چه تا کنون این مباحث گسترده نبوده و علی الرغم محدودیت زمانی به منظور آگاهی رای دهنده گان از نقش این شورا ها قبل از انتخابات کار لازم صورت نگرفته و آنها در پشت دروازه های بسته در کابل میان یک تعداد دونه ها و فعالین جامعه بین الملل صورت میگیرد.

بعد از تعیین وظایف و صلاحیت های بودجوی این شورا ها، لازم است تا بصورت جدی حمایت کافی از آنها صورت گیرد تا با افزایش توانمندی خود بتوانند وظایف معین شانا موثرانه انجام دهند. بطور مثال، اگر انتظار داشته باشیم که شورا های انتخابی عملکرد ها و فعالیت های ادارات دولتی را تفتیش و ارزیابی کنند، باید معلومات لازم و صلاحیت تصمیمگیری را در اختیار داشته باشند و یا بتوانند مسایلی را جهت بررسی به دیگر ارگانهای مربوطه ارجاع نمایند. با اینکه قانون اساسی افغانستان در ماده ۵۰ ام درین زمینه اشاره کرده است^۴ اما تجارب در جا های دیگر نشان میدهد که این مسئله باید با وضع قوانین و مراحل حقوقی بیشتر تقویت گردد.^۵

اساس اهلیت و بدون هیچگونه تبعیض و به موجب احکام قانون به خدمت دولت پذیرفته می شوند.^۴

^۵ گزارش ترکیبی تحت نام پلان های قانونی برای سهم گیری شهروندان، ۲۰۰۳، McGee et al.، از سلسله گزارشات تحقیقی Logolink، بریتون، بریتانیا کبیر.

^۴ دولت مکلف است به منظور ایجاد اداره سالم و تحقق اصلاحات در سیستم اداری کشور تدابیر لازم اتخاذ نماید. اداره اجراء خود را با بیطرفی کامل و مطابق به احکام قانون عملی می سازد. اتباع افغانستان حق دسترسی به اطلاعات از ادارات دولتی را در حدود احکام قانون دارا می باشند. این حق جز صدمه به حقوق دیگران و امنیت عامه حدودی ندارد. اتباع افغانستان بر

چوکات دوم: احکام قانون اساسی در رابطه به شورا های ولایتی و ولسوالی

ماده ۸۴:

- اعضای مشرانو جرگه به ترتیب ذیل انتخاب و تعیین می شوند:
- ۱. از جمله اعضای شورای هر ولایت، یک نفر به انتخاب شورای مربوط برای مدت چهار سال.
- ۲. از جمله اعضای شورا های ولسوالیه های هر ولایت، یک نفر به انتخاب شوراهای مربوط برای مدت سه سال.
- ۳. یک ثلث باقی مانده از جمله شخصیت های خبیر و با تجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولین و معیوبین و دو نفر نمایندگان کوچی ها به تعیین رئیس جمهور برای مدت پنج سال.

ماده ۱۳۸:

- در هر ولایت یک شورای ولایتی تشکیل می شود.
- 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 می گردند.
- شورای ولایتی یک نفر از اعضای خود را به حیث رئیس انتخاب می نماید.

ماده ۱۳۹:

- شورای ولایتی در تأمین اهداف انکشافی دولت و بهبود امور ولایت به نحوی که در قوانین تصریح می گردد، سهم گرفته و در مسایل مربوط به ولایت مشوره می دهد.
- شورای ولایتی وظایف خود را به همکاری اداره محلی اجرا می نماید.

ماده ۱۴۰:

- برای تنظیم امور و تأمین اشتراک فعال مردم در اداره محلی، در ولسوالی ها و قریه ها، مطابق به احکام قانون، شورا ها تشکیل می گردند.
- اعضای این شوراها از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم از طرف ساکنین محل برای مدت سه سال انتخاب می شوند.

۳. مشخص نبودن ارتباط شورا های انتخابی با ساختار های دیگر

پلان اعمار مکاتب بدوش وزارت تعلیم و تربیه در کابل باشد، به این صورت اتخاذ چنین تصمیمی توسط آن شورا ضرورت به تأمین ارتباطات چند جانبه با مرکز و آن منطقه خواهد داشت، که کاریست بس مشکل و احتمالاً دور از دسترس. و از طرف دیگر اگر تأمین چنین روابط متقابل میان شورا ها و وزارتخانه ها در مرکز نیز مساعد باشد، مسئولین تعلیم و تربیه آن منطقه از اخذ تصمیم دور نگهداشته خواهند شد. طوریکه پیشنهاد گردیده این شورا ها میتوانند نقش نظارت کننده را ایفا نمایند که از آن طریق با استفاده از معلومات حاصله در جریان کار کانال های مناسب ارتباطی نیز ایجاد شده میتوانند.

در حال حاضر اندازه روابط شورا های ولایتی و ولسوالی ها با ادارات محلی نا معلوم بوده و اما با مشخص شدن وظایف و صلاحیت های آنها، نوعیت این ارتباطات نیز روشن خواهد شد. اگر شورا ها فقط روابط مشورتی با ادارات و وزارتخانه ها داشته باشند، آنها وابسته است به مقدار صلاحیت و حقوقیکه برای شان در زمینه واگذار شده است. همچنان اندازه عدم تمرکز مالی و اداری و یا انتقال صلاحیت ها به ساختار های اداری کشور نیز حدود و وسعت ارتباطات مختلف را متأثر می سازد. در حال حاضر تمام تصمیم در کابل توسط وزارت های مربوطه اتخاذ میگردد، برای شورا های ولایتی و ولسوالی ها مشکل خواهد بود تا بطور قابل توجه بتوانند در پروسه اتخاذ تصمیم در سطح پایین تأثیر داشته باشند. مبتنی بر بعضی از پیشنهادات، باید این شورا ها در میان مدت بودجه مشخص و معین (block grant) در اختیار داشته باشند. با آنها، فعالیت هابرا که از طریق این کمک ها بتوانند انجام دهند توسط تصمیم گیرنده گان در ادارات محلی وزارت های سکوتوری محدود خواهد شد. مثلاً اگر یک شورا ولسوالی بخواهد از بودجه خود برای اعمار یک مکتب استفاده کند و در مقابل طرح

⁶ پروگرام همبستگی ملی که در سطح ولسوالی ها و قریه جات فعالیت دارد، نیز با این مشکل برخورد نموده است. اینکار سبب شد تا در عوض پروژه های زیر بنا سازی توسط شورا های انکشافی جامعه وی (CDCs) تطبیق گردد. که به این اساس با افزایش برنامه های کاری و کمک های بیشتر، تطبیق آن پروگرام را، قسماً بخاطر مشکلات سیاسی برای ایجاد محدودیت ها و اکثراً بخاطر اثرات گسترده پروژه های زیر بنا سازی که در سطح ولایت و ولسوالی میتوانند داشته باشد، مشکلتر میسازد.

دور از تصور خواهد بود که مردم از تعیین مسئولیتهای رسمی برای آن شورا های که اصطلاحاً "شورا های عنعنوی" و محلی نامیده میشوند، حمایت و پشتیبانی کنند و همینگونه معلوم نیست که در ساحات مختلف کشور بنابر "نوعیت" شورا ها این پشتیبانی تا چه اندازه صورت خواهد گرفت. با اینهمه مشروعیت بعضی از ساختار های "عنعنوی" از حمایت تعداد زیاد مردم برخوردار بوده که نمیتوان آنرا از نظر دور نگهداشت و از طرف دیگر چنان ساختار ها شناخت بهتری از منطقه دارند که برای ادارات دولتی بسیار با ارزش و مفید میباشد. بر اساس تجارب از کشور های دیگر، روش های وجود دارد که میتوان بالوسلیه شورا های "عنعنوی" را با ساختار های رسمی دولتی از طریق تفویض صلاحیت های مشورتی و یا تعیین معاش برای اعضای آن شورا ها بحیث کارمندان دولت، هماهنگ نمود. و اما بر دولت است تا جهت تدویر مباحثات عمومی درین زمینه اقدام فوری نموده تا روشن شود که چگونه و با چه نوع مشروعیتی حاکمان عنعنوی و ساختار های غیر رسمی میتوانند با شورا های انتخابی و وسیعتر از آن با ادارات دولتی در محل همکاری نمایند.

همچنان نحوه تامین روابط این شورا ها با ساختار های دیگر و غیر رسمی از قبیل شورا ها و قبیله ها در سطح محلات نیز واضح نشده است. تحقیقات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و سایر منابع نشان میدهد که توقع و پذیرش تشکیل ساختار های محلی و قوی در بعضی از قسمت های افغانستان بسیار بلند میباشد. معلومات محدود که از جریان رای دهی در لویه جرگه قانون اساسی و انتخابات شورا های انکشافی پروگرام همبستگی ملی نشان میدهد که اگر مردم مطمئن شوند که پروسه رای دهی سری است آنها به اشخاصی غیر از سران قبیله و عنعنوی رای میدهند (مخصوصاً آنعده سران قومی که به نظر میرسد که با فعالیت های جنائی و فساد اداری دخیل هستند). باید دانست که بسیاری از ساختار های فعال و موجود در ولایات و ولسوالی ها (شورا های مختلف) حتماً اساس عنعنوی و سنتی ندارند و احتمالاً در دوره های مختلف توسط سازمانهای کمک رسانی و ادارات دولتی تاسیس گردیده اند.

۴. تزئید ساختار های هماهنگ کننده

چوکات سوم: ساختار های موجود و نو تاسیس هماهنگی

سطح ولایت

- دفتر والی: کمیته های مختلف برای هماهنگ ساختن وزارتخانه ها و شاورالی ها و کمیته ای تامین امنیت (نوع ولایتی)
- هماهنگی در پروگرام ثبات برای افغانستان (ASP)، مخصوصاً در زمینه وجوه تامین ثبات ولایات (PSF).
- تیم های بازسازی ولایتی (PRT)، جریان کار: دفتر بازسازی در بعضی از ولایات، طرح انکشافی منطقوی (کندهار)، و اکنون کمیته های انکشافی ولایتی توسط وزارت مالیه انکشاف داده شده است تا در پروگرام های اولیت ملی هماهنگی لازم تامین نمایند.
- فعالیت های مربوط به معیشت های متبادل: کمیته های انکشافی ولایتی و شورا های انکشافی ولایتی پیشنهاد گردیده است (وزارت احیا و انکشاف دهات، وزارت زراعت و مالداری، دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا DFID و دفتر USAID)
- اقدامات اختصاصی: کمیته ارتباطی بین دفتر والی و دونر (بامیان)

سطح ولسوالی

- ولسوالی: وابسته به ظرفیت / علاقمندی دفتر ولسوال
- فعالیت ها مربوط به پروگرام همبستگی ملی: دسته بندی شورا های انکشافی پروگرام همبستگی ملی در ولسوالی ها
- فعالیت های مربوط به معیشت های متبادل: شورا های انکشافی ولسوالی، که اولین مرتبه در ۲۲ فروری در جلال آباد تدویر یافت.
- شورا ها و ساختار های موجود دیگر که شامل رهبران "عنعنوی" نیز میگردد. (نظر به ولسوالی تفاوت میکند)

در عین وقت که تشکیل شورا های انتخابی مورد توجه جدی قرار گرفته است، ابتکارات، اصلاحات و تاسیس ساختار های دیگر در سطح محلی نیز بدون توجه کافی در مورد وظایف و مسئولیت های آن شورا ها در دست اجرا است. عموماً، در زمان عملکرد ها و اجراء کوتاه مدت و عاجل، ساختار های مرکزی دولت مورد توجه قرار نگرفته و بدون هماهنگی آن اجراء با اهداف مرکزی دولت، و زمان بندی و روش نا مناسب اجراءات، و واگذاری بعضی صلاحیت ها و فعالیت ها به ساختار های مرکزی مانند شورا های انتخابی، تطبیق میگردند. چنین اقدامات موقت توسط کسانیکه طرح و پلان بخصوص ندارند، ایجاد گردیده که سبب افزایش نگرانی و خدشه دار کردن رقابت ها میان ادارات مربوط میگردد.

در ماه های اخیر یک تعداد ساختار های هماهنگ کننده در سطوح محلی تاسیس شده که در چوکات سوم بطور خلاصه واضح شده و بین نحوه کاری این ساختار ها در سطح ولایات و ولسوالی ها تفاوت های موجود میباشد.

در ایجاد این ساختار های هماهنگ کننده دو مسئله مهم نقش اساسی دارد، اولاً: دونر ها علاقه دارند که برای پروگرام های بازسازی و انکشافی موثر در سطح ولایات پلان گردد. این علاقه معقولی است و تا الحال موفقیت های محسوس نیز درین زمینه در بعضی ولایات حاصل شده است. بطور مثال، تیم بازسازی ولایت (PRT) و دفتر

است سبب بدتر کردن اهمیت این دو مسئله گردیده است. مشکلات سیاسی و اداری متعدد دیگر نیز بر پروگرام ثبات برای افغانستان (ASP)، پروگرام اولویت ملی که ایجاد اصلاحات اداری در سطح ولایات و ولسوالی ها جز پلان کاری آن است، پروژه های زیر بنایی ولسوالی ها و تخصیص یک میلیون دالری کمک های بلاعوض به هر ولایت از طریق فند برای ثبات ولایات (PSF)، اثرات منفی گذاشته است. در واقع، در پروگرام ثبات برای افغانستان سعی شده تا میکانیزم های برای هماهنگی فعالیت ها در ولایات مخصوصاً در قسمت استفاده از فند برای ثبات افغانستان ایجاد گردد. اما مشکلاتیکه این پروگرام با آن مواجه بوده است سبب ناتوانی آن در هماهنگ ساختن فعالیت ها در ولایات گردیده که در بسیاری از ولایات غیر فعال باقی مانده است. اقدامات دیگر مانند تجدید ساختار ها و اصلاحات عاجل (PRR) که میتوانست اصلاحات اداری را در سطح محل بوجود آورد نیز به تعویق افتاده و اثرات ناچیزی نسبت به آنچه که توقع میشد، داشته است.

یوناما (UNAMA) در بامیان با ایجاد هماهنگی کاری میان یکدیگر مفید واقع شده اند. اکثراً آنانیکه برای این منطقه پروپوزل های بزرگتری تهیه و ترتیب میدارند، اعتنائی به ساختار های اداری دولتی آن محل نداشته و گذشته از آن از حکم محدود بودن پلانگذاری ها (سیاسی و قانونی) توسط ادارات محل بی خبر بوده و یا قصداً آنرا نادیده میگیرند.

و ثانیاً: عمده ترین مسئله که سبب ایجاد این ساختار ها میشود، اجندای مبارزه علیه مواد مخدر و برنامه معیشت های متبادل، میباشد. نگرانی های سیاسی در مورد اجندای متذکره و مسئله دوران تولید و محصول مواد مخدر، نشان میدهد که با عجله و سرعت زیاد بر آن فشار وارد شده و هیچ توجه ای به ساختار های ولایتی و دیگر حمایت از اقدامات دولت، صورت نگرفته است.

اما به تعویق افتادن پروژه های اصلاحات اداری در سطح محل و مشکلاتیکه در جریان تطبیق چنان پروژه ها تا حال مشاهده شده

۵. راه های ممکنه برای پیشرفت

عمومی در مورد نحوه دولنداری محلی ایجاد و از نظر سیاسی و پالیسی در مورد اهداف میان مدت و دراز مدت اصلاحات اداره عامه، توافق نظر حاصل شود. و از طرف دیگر احتمالاً الی تدویر انتخابات شورای ملی، زمان کافی برای تشکیل چنین بحث ها نباشد که درین صورت ضمن اصدار یک فرمان موقت، وظایف و روابط اساسی آن شورا ها باید تعیین و ضمن آن واضح شود که بالای آن موضوع در آینده زیادتیر بحث شده و میتوان تغییرات لازم را در آن وارد کرد. یعنی بالوسلیه کاملاً باید روشن شود که بعد از تدویر انتخابات بحث های گسترده ای درین زمینه صورت خواهد گرفت.

▪ دولت باید به تعویق انداختن انتخابات شورا های ولسوالی را در نظر داشته باشد تا اینکه با وقت زیادتیر و حصول توافق نظر در باره مسئولیت ها و صلاحیت های شورا ها بحث صورت گیرد. اگر چه این موضوع در خصوص انتخابات شورا های ولایتی نیز صدق مینماید اما مصارف گزاف و پیچیده گی انتخابات شورا های ولسوالی سبب تقویه تعویق انتخابات شورا های ولسوالی ها میگردد تا زمانیکه مسئولیت ها و وظایف آن شورا ها واضحاً روشن شود. اگر قرار شد که انتخابات تعویق بیافتد باید یک راه حل قانونی پیدا شود تا بطور موقت شورای ملی تشکیل گردد. اینرا نیز باید در نظر داشت که اگر انتخابات شورا های ولسوالی همزمان با دیگر انتخابات شورای ملی تدویر نگردد، این خطر وجود دارد که تدویر آن انتخابات تا ۵ سال دیگر یعنی زمان برگزاری مجدد

تا اینجا بعضی از مسایل کلیدی دولنداری محلی در افغانستان مخصوصاً بحثهای روز در مورد تعیین مسئولیت ها و نقش شورا های انتخابی ولایتی و ولسوالی مورد غور و بررسی قرار گرفت. هدف این نیست که شورا های ولایتی و ولسوالی باید تاسیس شوند اما جدا از احکام قانون اساسی افغانستان، یکی از عوامل بلقوه انتخاب شورا ها در سطح ولسوالی ها افزایش دیموکراسی و ایجاد فرصت های بیشتر برای اشتراک شهروندان در امور دولتی است، که آن هم مطرح بحث نیست. بلکه، این گزارش نحوه روابط جریانات متذکره را با دیگر ساختار و برنامه ها مورد توجه قرار داده و بحث مینماید که تصمیم مناسب در باره شورا های ولایتی و ولسوالی تنها در موجودیت یک استراتژی و دیدگاه سراسری در مورد نحوه دولنداری محلی و دولت افغانستان، صورت گرفته میتواند.

که نتیجتاً به منظور موافقت و تعیین چنین استراتژی، پیشنهادات ذیل تثبیت و ارایه میگردد:

▪ بطور عاجل ضروری است تا در باره تعیین مسئولیت ها و صلاحیت های شورا های انتخابی ولایتی و ولسوالی یک برنامه و پروسه مشورتی فراگیر و باز، ایجاد گردد. دولت باید نقش رهبری کننده را به عهده گرفته و یکجا با نیرو های سیاسی، جامعه مدنی، دوزن ها و دیگر مسئولین کلیدی بحث و گفتگو کرده و محل مناسب جهت برگزاری این جلسات را با توجه خاص انتخاب کرده و تعداد اشتراک کننده گان را نیز تعیین نماید تا ازین طریق یک استراتژی

▪ **دو نر ها باید در تعهدات شان برای اصلاح ساختار های اداره محلی** یا از طریق پروگرام همبستگی ملی و یا دیگر میکانیزم های که با توافق دولت بوجود می آید، متعهد باشند. استخدام افراد بر اساس شایستگی شامل این برنامه است. افزایش قابلیت های کاری در سطح پایین سبب میشود تا توانمندی دولت بهبود یافته و بطور مناسب نقش هماهنگ کننده را ایفا نماید.

▪ **یک پلان مناسب و قانونی که تضمین کننده "شفافیت و حسابدهی"** دولت باشد و سهم گیری شهروندان را در امور دولت تشویق نماید، انکشاف و طرح گردد. آن قوانین که در مورد شورا های انتخابی وضع میگرددند، باید احکام قانون اساسی را مبنی بر حق حصول معلومات برای تقویه توانایی شورا های انتخابی (و دیگران) و همچنین توانمندی درخواست معلومات از ادارات دولتی را، افزایش دهد.

انتخابات شورای ملی به تعویق بیافتد، مخصوصاً هنگامیکه دو نر ها تمایلی برای تمویل دور بعدی انتخابات را نداشته باشند. با آنهم اگر چنین تصمیم یعنی به تعویق انداختن انتخابات شورا های ولسوالی میتواند نتیجه مثبت در قبال داشته باشد، با دقت باید تمام جوانب آن مورد توجه و بررسی قرار گیرد.

▪ **دو نر ها و سایر گروه های ذیعلاقه باید هماهنگ و متعهد با هم عمل** نمایند تا یک استراتژی و هدف معین برای انکشاف شورا های ولایتی و ولسوالی ها داشته باشند، چون سعی و تمرکز کاری در عرصه های انکشافی، بازسازی و تطبیق فعالیت های پلان شده میتواند فعالیت های پایدار و درازمدت انکشافی را در یک عرصه دیگر تحت تاثیر قرار دهد، به این اساس فوراً باید یک پلان منسجم طرح شود تا بالوسيله در تطبیق پروگرام ها هماهنگی های لازم صورت گیرد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک موسسه مستقل تحقیقاتی است که مطالعات و تحقیقات قابل تعمیم را انجام داده تا جهت تسهیل پروسه پالیسی سازی و فعالیت های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با جدیت بر آن است تا فرهنگ تحقیق را از طریق ارتقای ظرفیت های تحلیلی، ایجاد فرصت ها برای تحلیل و تجزیه اطلاعات و فضای بحث و گفتگو گسترش دهد. عمده ترین هدف واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان اینست تا در جریان فعالیت هایش، روند زنده گی مردم این کشور را بهبود بخشد. این واحد توسط جوامع کمک کننده تاسیس شده است و نماینده گانی از دونه ها، سازمان ملل متحد موسسات غیر دولتی و موسسات مختلف دیگر منحصی هیأت رؤسا در آن اشتراک دارند.

هم اکنون این موسسه توسط کمیسیون اروپا، دولت های دنمارک، سویدن و سوئزرلند، *Stichting Vluchteling*، دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا (DFID)، هیأت کمک کننده سازمان ملل متحد در افغانستان (UNAMA) و کمیشنری عالی ملل متحد برای مهاجرین (UNHCR) و بانک جهانی تمویل میگردد.

برای معلومات بیشتر و حصول نشریات با این موسسه تماس حاصل نمائید:

چهار راهی انصاری، (مقابل هتل انصاف و رستوران پاپولانو)

شهر نو، کابل - افغانستان

تلیفون: ۶۳۷ - ۲۷۶ ۰۷۰ ۹۳+ : ویب سایت : www.areu.org.af آدرس الکترونیکی: areu@areu.org.af