

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان
سلسله نشریات موضوعی

حکومتداری محلی در افغانستان با نگاهی از پایین



دگلاس سالت مارش و ابھیلاش مدهی

جولای ۲۰۱۱



در مورد واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان موسسه مستقل پژوهشی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه پژوهش‌های با کیفیت در عرصه‌های مختلف جهت آگاهی دهی، و استفاده از آنها در تاثیر گذاری روی پالیسی‌ها و فعالیت‌های گوناگون میباشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با تقویت و ارتقا ظرفیت‌های تحلیلی و ایجاد فرصت برای تفکر و بحث، میکوشد تا فرهنگ پژوهش و آموزش را در این کشور بیشتر ترویج دهد. این اداره، همچنان، سعی مینماید تا زمینه‌های بازتاب اندیشه‌ها، مباحث علمی، و مناظره‌های را فراهم سازد که پنداشته میشود باعث بهبود و پیشرفت فکری و ذهنی در ابعاد مختلف در زندگی افغانها میگردد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۱۳۸۱ خورشیدی با همکاری سازمان‌های امدادی که در این کشور فعالیت دارند تأسیس گردیده و اعضای هیئت مدیره آنرا نماینده گان مراجع تمویل کننده، سازمان ملل متحد، ادارات غیر دولتی و دیگر نهاد‌های که در امور مختلف در افغانستان مصروف فعالیت اند، تشکیل میدهد. این اداره، در حال حاضر، عمدتاً از جانب کشور‌های دنمارک، فنلند، ناروی، سویدن، سوئیس، و انگلستان تمویل مالی گردیده و موسساتی مثل انستیتوت جامعه باز افغانستان (FOSIA)، بنیاد آسیایی (TAF)، کمیسیون اروپا (EC)، و مرکز بین المللی انکشاف تحقیقات (IDRC) نیز بعضی از پروژه‌های مشخص این اداره را حمایت مالی می نمایند.

نویسندگان: دکتور دگلاس سالت مارش و اهبیلاش مدھی

ترجمه به دری: عارف عمار

ویراستار و طراح گرافیک: نجیب یزدانی

شماره مخصوص نشریه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (1114D) است.

© ۱۳۸۹، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان. بعضی از حقوق محفوظ است. این نشریه میتواند چاپ مجدد و تکثیر گردد، و یا در دستگاه‌های قابل بازیابی ذخیره، و یا به هر شکل و توسط هر وسیله‌ی، اعم از برقی، ضبطی و دیگر وسایل با ذکر مشخصات نویسنده و واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان انتقال گردد. هر گونه استفاده تجاری و خرید و فروش آن مجاز نیست. هرگاه این نشریه چاپ مجدد شده و یا به صورت برقی به دسترس گذاشته میشود، باید خط ارتباطی به سایت اینترنتی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (www.areu.org.af) در آن چاپ و یا روی صفحه اینترنتی گذاشته شود. برای هرگونه استفاده‌ی که در فوق مشخص نگردیده است، باید اجازه تحریری قبلی ناشر (واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان) از آدرس سایت اینترنتی areu@areu.org.af و یا تماس با شماره ۵۴۸ ۶۰۸ ۷۹۹ (۰۹۳) بدست آید.

خلاصه گزارش

افغانستان امروزی بیانگر یک وضعیت پیچیده ای است که بیشتر می توان آن را با خصوصیات آمیخته با اهداف قدرت و رقابت مورد شناسایی قرار داد. با وجود پیشرفت‌های انجام شده در بخش‌های انکشافی، بویژه در عرصه های صحت و تعلیم و تربیه، آن خوش باوری‌هایی که در نخستین سالهای بعد از ۲۰۰۱ قوت گرفته بود، اکنون به قدر کافی از بین رفته است. نظام نوپای دموکراتیک در کشور در اثر تقلب‌های گسترده در انتخابات به شدت آسیب دیده است و منازعات مرگبار بطور روز افزون شمار زیادی از مردمان ملکی و نظامی را همه ساله به کام مرگ می راند. این در حالیست که افغانستان یکی از فقیر ترین کشورهای جهان به شمار می رود؛ چنانچه که این کشور، برای سالیان متمادی نیازمند کمک‌های بین المللی خواهد بود.

یک دولت خود مختار و مدرن برای افغانستان نیازمند یک نظام حکومتداری کارا و پاسخگو می باشد. هرچند که در راستای دولت سازی مرکزی سرمایه گذاری کلانی صورت گرفته است، ولی این کوششها با رویکرد توجه به عامل حکومتداری محلی در سطوح ولایات و ولسوالیها صورت نگرفته است، که این بی توجهی پیامد‌هایی ذیل را در بر داشته است:

- تفکیک قوا میان قوه های اجرائیه، مقننه و قضائیه در سطح حکومت‌های محلی روشن نیست.
- سیاست حکومتداری محلی، بشدت پیچیده و بغرنج است.
- قانونگذاری برای نهاد های نمایندگی محلی، که در فرجام باید منجر به انتقال قدرت و مسئولیت ها به نهاد های محلی گردد، به ناکامی مواجه می شود.
- سیاست های تمویل کنندگان نیز باعث نا هماهنگی در بین ساختارهای دولتی گردیده است.

هدف اصلی این تحقیق این است تا دریابد که سیر پیشرفت در حکومت‌های محلی بعد از ایجاد ریاست مستقل ارگانهای محل و راه اندازی برنامه هایی مثل برنامه همبستگی ملی، چگونه بوده است. همچنان، این گزارش در پی شناسایی و بررسی ساختارهای اداری رسمی هست که در سطح محلات فعالیت می کنند و اینکه دریابد تعاملات این ادارات با مکانیسم های غیر رسمی دولتی چگونه می باشد. و بالاخره، تحقیق حاضر تلاش می کند تا یک تصویر جامعی از حکومتداری محلی در افغانستان برای آن دسته از کسانی که با این ادارات آشنایی چندانی ندارند ارائه کند.

این تحقیق در ظرف ۱۴ ماه انجام شده و در دسامبر ۲۰۱۰ تکمیل گردیده است. تحقیق حاضر در ۴۷ ولسوالی در ولایت های سمنگان، جوزجان، سر پل، لغمان، وردک و دایکندی صورت گرفته است و بصورت اضافی، دو ولسوالی از ولایت هلمند نیز مورد مطالعه قرار گرفته است. دریافت های عمده این تحقیق در موضوعات ذیل خلاصه می شوند:

- اداره حکومت محلی
- امنیت و عدالت
- خدمات رسانی
- نمایندگی

در خلاصه این گزارش، موضوعات مشخص سیاست گذاری و سیاست‌های پیشنهادی مربوطه که از متن اصلی آن برگرفته شده است، در موارد ذیل پیشکش می گردد:

- دولت متمرکز
- مسئولیت برای حکومت محلی

- برنامه ریزی
- ولسوالی
- تأمین عدالت
- سیستم رأی دهی
- تمویل کنندگان

دریافت های اصلی این تحقیق:

اداره حکومت محلی

- یکی از نقشهای مهم و برجسته والی ها در سطح حکومتهای محل، انجام هماهنگی های لازم در بخشهای اداره، برنامه ریزی و امنیت می باشد. گرچه مقام والی در ماهیت امر، لزوماً یک مقام سیاسی هست ولی از آنجا که والی ها فعالیتهای خود را از مجرای شبکه ای از بازیگران غیر رسمی که غالباً به اندازه ماموران رسمی دولت اهمیت دارند، تنظیم نموده و پیش می برند، اهمیت خاص خود را دارد. دقیقاً، ولسوالان نیز دارای چنین نقش هماهنگ کنندگی می باشند اما این نکته قابل یاد آوری است که آنها در سالهای اخیر بخشی از صلاحیت های رسمی شان را بویژه در عرصه تأمین خدمات عدلی از دست داده اند.
- در اثر ساختار های بشدت متمرکز، برنامه ریزی های انکشافی و بودجه سازی در سطح ولایات تقریباً وجود ندارد، که این امر ادارات محلی را از اتخاذ تصمیم در بخشهای انکشافی بر اساس نیازمندیهای محلی باز می دارد.
- سیاستهای کمیسیون خدمات ملکی در راستای بهبود فعالیت های اداره عمومی، یک چارچوب کاری عملی را از طریق برنامه هایی که شامل استخدام، ارزیابی کاری و نظارت از روند برنامه های آموزشی می باشند، ارائه می کند. بهر صورت، این ابتکارات با کمبود منابع روبرو بوده و از سوی دیگر برنامه های تربیتی-آموزشی کارمندان نیز از تسلسل و تمرکز کافی برخوردار نیست. میزان بالایی از بی نظمی ها و عدم رعایت قانون در امر استخدام مأمورین ملکی هنوز هم بصورت یک نورم تلقی می شود تا یک مورد استثنایی.
- انتقال مسئولیت از حکومت محلی به اداره ارگانهای محل در سال ۲۰۰۷ تا حدودی توانسته است میزان ارتباط میان ولایت و مرکز را بهبود بخشیده و سرعت تصمیم سازی را نیز بالا ببرد. همچنان، این اداره نقش با ارزشی را در تدوین سیاست ها، ایجاد هماهنگی میان وزارت ها و عرضه خدمات تربیتی و آموزشی، بازی کرده است. ولی از آنجا که این اداره مستقیماً به دفتر ریاست جمهوری گزارش می دهد، وجهه بیرونی آن بشدت تبدیل به یک نهاد سیاسی شده است به این معنا که عملکرد های این اداره بجایی اینکه از میزان کنترل حکومت مرکزی بکاهد بیشتر به اعمال قدرت از جانب مرکز تمایل دارد.
- فساد به عنوان یک معضل دوامدار در سرتاسر ساختارهای حکومت محلی وجود دارد و اغلباً مقامات عالیتر به را در بر می گیرد. باجگیری در همه فرصتها صورت می گیرد و نفوذ قدرتمندان و شبکه های حمایتی هنوز هم بصورت گسترده به قوت خود باقیست.

امنیت و عدالت

- علیرغم افزایش در جابجایی نیروهای نظامی خارجی، شواهد بسیار کم رنگی از برقراری صلح بیشتر در افغانستان وجود داشت. ابتکارات خلع سلاح فقط بصورت جزئی موفق بوده و سلاح به پیمانہ کلانی در همه ولایات هنوز هم وجود دارد.

- قوای بین‌المللی کمک به امنیت (آیساف) و گروه‌های بازسازی ولایتی (پی آر تی) در بهبود ظرفیت‌های اردوی ملی افغانستان نقش مهمی را بازی می‌کردند. اما با این وجود، طرز دیدها نسبت به قوای ائتلاف دلسرد کننده بوده و در اغلب موارد حتی در ولایات بیشتر باثبات شمال، مردم بطور ملموسی با دید انزجار به این قوا می‌نگرند.
- منابع و امکانات قابل ملاحظه‌ای در جهت ارتقای کمی پولیس ملی افغانستان و آموزش آنها در حال هزینه شدن است. این در حالیست که در بیشتر موارد پولیس فاسد پنداشته شده و کمتر از سوی مردم مورد اعتماد قرار می‌گیرند. اما با وجود این گفته، بعضی از قوماندانهای امنیه تازه تعیین شده در ولایات توانسته‌اند فعالیتهای مسلکی امیدوار کننده‌ای از خود نشان بدهند.
- ایجاد نیروهای شبه نظامی محلی طرفدار دولت، حرکتی است در جهت مخالف پروسه خلع سلاح در کشور. این نیروها گرچه توانسته‌اند در حفظ امنیت روزانه راه‌هایی که به مراکز ولایت مشخص منتهی می‌شوند ممد واقع شوند ولی آنها بشدت از سوی طالبان مورد انزجار قرار گرفته در برابر نفوذ مخالفان آسیب پذیر هستند.
- فساد گسترده در ادارات عدلی و قضایی منجر به حل و فصل بیشترین منازعات در سطح محلات گردیده است زیرا از این طریق دعوای با هزینه کمتر، با سرعت بیشتر و بصورت شفافتر حل و فصل می‌گردد. رسیدگی به دعوای در سطح محلی بر اساس قوانین عرفی آمیخته با قانون شریعت صورت می‌گیرد که در این میان سوال‌هایی در خصوص حقوق بشر و حقوق زنان وجود دارد. رویهمرفته، علیرغم این نگرانی‌ها، کاربرد بعضی از قوانین عرفی افراطی مانند بد [دادن] در حال از بین رفتن است.
- با این حال، در بسیاری از مناطق امن، بیشترین موارد جرمی جدی به دولت راجع شده و این امر بیانگر این واقعیت است که نهاد های رسمی عدلی و قضایی، بتدریج در حال کسب و حفظ مشروعیت و اعتبار در بین مردم است.
- نارسایی‌هایی که در نظام عدلی و قضایی رسمی وجود داشته است مانند (طولانی بودن، فاصله زیاد، پیچیدگی، مصرف بالا و فساد) از عمده عواملی است که در از بین رفتن اعتماد مردم بردولت مؤثر بوده است. مهمتر از همه، طالبان در تلاش این هستند تا ابتکار کنترل مکانیسمهای عدلی و قضایی را در مناطقی که در اختیار خود دارند بدست بگیرند.

عرضه خدمات

- وابستگی به منابع تمویل کننده در همه سکتورها در سطح بالا وجود دارد. این در حالیست که خروج پیشبینی شده نظامیان خارجی تا سال ۲۰۱۴ به احتمال زیادی با کاهش یافتن کمکهای خارجی همراه خواهد بود که در پی این امر بسیاری از برنامه‌های انکشافی در سکتورهای صحت، تعلیم و تربیه و انکشاف روستایی با کندی و رکود مواجه خواهند شد. نکته دیگری که در پیچیده شدن امور کمک کرده است کانالیزه شدن قریب به نیمی از همه کمکهای بین‌المللی، فراتر از مکانیسم‌های بودجوی دولتی می‌باشد.
- میزان تطبیق بودجه انکشافی در سال ۲۰۱۰ بصورت محدودی تا مرز ۳۷ فیصد بوده است. کارایی دولت با توجه به ظرفیت آن در امر به مصرف رساندن و استفاده از وجوه مالی سرازیر شده، بی‌نهایت پایین بوده و این امر ناکامی سیستم مرکزی را در بخش خدمات رسانی به اثبات می‌رساند.
- کیفیت خدمات رسانی در ولایات و ولسوالیها به تناسب دوری آنها از مراکز و میزان بالایی از بی‌قانونی، در حال افزایش است که این امر توجه بیشتر مرکز را نسبت به پیرامون می‌طلبد.
- هماهنگی در بین ادارات مربوطه وزارت های سکتوری در ولایات با مشکل روبروست زیرا کنترل جریان بودجه بصورت متمرکز در اختیار وزارت های سکتوری در کابل قرار دارد و نهاد های برنامه ریزی کننده محلی، لزوماً نقش سمبولیک دارند.
- بسیاری از پروسه های خدمات رسانی تحت تأثیر فساد در سطح بالا قرار دارد اما در این میان تنها سکتور صحت دارای اداره بهتر و سالم تر می‌باشد. در جریان تحقیق در هر یک از ولایات، گزارشهایی زیادی وجود داشت حاکی از اینکه مواد غذایی برنامه غذایی ملل متحد توسط حکومت‌های محلی، وزارت‌های سکتوری و نیروی پولیس حیف و میل می‌شود.

- بازیگران غیر دولتی کمکهای قابل توجهی را در سکترهای صحت، تعلیم و تربیه، انکشاف روستایی و زیرساخت ها انجام داده اند. تعهد سازمان های غیر دولتی بین المللی در همه سکترها مؤثر بوده و این نهاد ها نسبت به دولت، توجه بیشتری به استخدام و استفاده از مهارتهای زنان دارند.
- برنامه همبستگی ملی بطور قابل ملاحظه ای در رساندن خدمات انکشافی در مناطق از قبل محروم مانده موفق بوده است. اما تناقضات و ضعفهای ذاتی موجود در این برنامه، زمینه را برای سیاسی شدن و تبدیل شدن آن به منبعی برای سودجویی، فراهم ساخته است. از سوی دیگر، این برنامه با دور زدن حکومتهای محلی، دایره اختیارات آنها را محدود ساخته است. روند تدریجی و از هم گسیخته برنامه های انکشافی، دستاوردهای مساعی مشترک در قالب برنامه ریزی هماهنگ شده ولسوالیها را با مشکل مواجه می کند. بنابراین، جایگاه کمیته های انکشافی محلی را نمی توان در جدایی از ساختارهای روستاهایی که این کمیته ها در آن ریشه دارند، تعریف کرد.
- اگرچه زنان در قالب برنامه های همبستگی ملی دارای نقش تصمیمگیرنده در انتخاب نوعیت یک پروژه می باشند ولی آنها همواره به دلایل پایین بود سطح سواد و عدم شبکه سازی مؤثر، در تنگنا قرار دارند.
- نیروهای نظامی در قالب تیمهای بازسازی ولایتی با محدودیتهای متعددی در فعالیتهای انکشافی شان روبرو هستند. آنها به عنوان نظامیان می توانند نقش مهمی در فعالیتهای بشردوستانه بازی کنند ولی این فعالیتهای تشههایی جدی بین دونوع رویکرد متفاوت همراه است به این معنا که برقراری نسبت بین کمکهای بشردوستانه نظامی با هدف بدست آوردن حمایت مردمی از یک طرف و تلاشهای متناسب با فرهنگ بومی در جهت عرضه خدمات انکشافی، از بین بردن فقر و نابرابری اجتماعی از سوی دیگر، امری است مشکل و پر چالش.

نمایندگی

- نظام انتخاباتی از سرعت و شفافیت لازم برخوردار نیست تا بتواند اعتماد مردمی را تاکنون جلب نماید. سیستم رأی واحد غیر قابل انتقال، موجب ضعیف شدن توسعه سیاسی حزبی گردیده و با کم و زیاد شدن شمار کمی از آراء، افراد می توانند برنده و بازنده شوند که این امر زمینه خرید و فروش آراء و تطمیع نمودن مقامات کمیسوین انتخابات را فراهم می کند.
- تأسیس شوراهای ولایتی در سال ۲۰۰۵ اولین گام مهم در ساختن حکومت نمایندگی در سطح محلی بود. اما هنوز این شورا ها دارای یک نقش مشارکتی بوده و فضای عمل محدودی در اختیار دارند تا بتوانند بخوبی از حوزه های انتخابی شان نمایندگی کنند و یا اینکه قوه اجرایی را به پاسخگویی و بدارند.
- گرچه منابع و امکانات شوراهای ولایتی در حال بهبود یافتن است اما با وجود آن، نمایندگان شوراها از وسایل و امکانات لازم جهت انجام سفر و برآورده ساختن مسئولیتهای شان، بی بهره اند.
- در قسمت اینکه نمایندگی در سطح ولسوالیها چگونه باشد و کدامیک از مقامات در برابر آن مسئولیت دارند کدام سیاست مشخص وجود ندارد. تنشی که این امر بوجود آورده است در اثر کمکهای رقابتی و ناهماهنگ شده تمویل کنندگان، وخامت بیشتر یافته است.
- مودل نمایندگی ولسوالی مبتنی بر حوزه انتخاباتی در هلمند یک مودل بدیل و جالب برای نمایندگی محلی به نظر می رسد. این مودل یک راهکار عملی و سازمان یافته ای را در خصوص پر نمودن خلاء بین نهادهای رسمی دولت و اجتماعات محل ارائه می دارد.
- اداره مستقل ارگانهای محل و وزارت احیاء و انکشاف دهات در مورد ماهیت و کارکرد نهاد های ولسوالی درگیر تنش و کشش هستند. عدم موفقیت در اتخاذ تصمیم روی مکانیسمهای نمایندگی مؤثر در سطح ولسوالیها، همه جوانب دخیل را متضرر می سازد.
- نهاد شورا، یک تصویر متعارف از اکثر روستاهای افغانستان ارائه می کند و معمولا ترکیبی از نخبگان سنتی مانند خان ها، ملک ها، اربابان، مالاها و قوماندانان جهادی است. این نهاد در برگیرنده و حمایت کننده مجموعه نورمها و آداب و رسوم پذیرفته شده در سطح یک قریه و یا روستا می باشد و به میزانهای متفاوت به حل و فصل دعاوها و تخطی ها می پردازد.

- به تناسب آهنگ تغییرات اجتماعی، نورمهای عرفی نیز به تدریج جایگاه و نفوذ خود را از دست می دهد. بطور روز افزون آن عده از کسانی که در ارتباط تنگاتنگ با دولت قرار دارند از احترام و جایگاه بالاتر نسبت به کسانی که در شوراهای سنتی عضویت دارند، برخوردار می باشند.
- برای بیشتر روستا نشینان، مسجد و تجمع نماز جمعه یک فضای مدنی و ارتباطی را مهیا می سازد تا آنها بتوانند با بحث و گفتگو، فعالیتهای مشترک شان را سازماندهی کنند. این فعالیتهای جمعی عبارتند از عملیتهای شبه نظامیان برای دفاع ملکی، کمیته های انکشافی محلی و کمیته های صحنی و مکاتب.
- تعلقات سیاسی در محلات، راهی است برای پیوستن به شبکه های حمایتی قدرت تا اینکه یک امر ایدئولوژیک باشد. اگرچه میزان آگاهی در مورد مسئولیتهای نهاد های منتخب در حال رشد است ولی بعضی ها هنوز هم به این باورند که نمایندگان عرضه کنندگان مستقیم خدمات می باشند.

نکات کلیدی سیاست گذاری

تحقیق حاضر در صدد یافتن و ارائه نمودن گزینه های سیاست گذاری در مورد شماری از حوزه های در هم مرتبط پالیسی ساز می باشد. بعضی از نکات کلیدی سیاست گذاری قرار ذیل خلاصه گردیده است:

دولت متمرکز

ایجاد گردیدن اداره ارگانهای محل و راه اندازی سیاست حکومتداری محلی ۲۰۱۰، از جمله دستاوردهایی کلیدی است که در راستای انکشاف حکومت محلی انجام شده است. ولی در عمل، نمایندگان حکومت محلی قدرت چندانی در اختیار ندارند. اما والی ها از قدرت گسترده ای برخوردارند و مستقیماً در برابر مقام ریاست جمهوری جوابگو می باشند و بهمین منوال ادارات در ولسوالیها بحیث دفاتر زیر مجموعه اداره ولایتی عمل می کنند. کنترل اصلی روی منابع و امکانات مربوطه به بخشهای محلی، در اختیار وزارت های سکتوری در مرکز قرار دارد. قدرت شوراهای ولایتی نیز محدود بوده و این شورا ها در قدم اول به اداره ارگانهای محل جوابگو می باشند. با وجود این همه مسایل، سیاست حکومتداری محلی ۲۰۱۰، همچنان راهبردی را در جهت تعریف جایگاه نهاد های نمایندگی محلی و انتقال اختیارات از مرکز به محل مشخص می سازد که برای برآورده شدن این امر، هم اراده سیاسی لازم هست و هم یک زمان بندی واقع بینانه.

سیاستهای پیشنهادی:

- پیش نویس قوانینی که به ارتباط حکومت محلی از سال ۲۰۱۰ تا تمام باقی مانده است باید تعدیل شوند تا قدرت لازم به نهاد های نمایندگی ولایتی و ولسوالیها داده شود به این معنا که این نهاد ها از اختیارات مشخص در خصوص تفتیش و تصدیق فعالیتهای قوه اجرایی برخوردار شوند و همچنان قدرت عمل پذیرفته شده ای در چوکات کمیته انکشافی ولایتی در اختیار داشته باشند.
- استقلال شورا های ولایتی باید بصورت واضح در قانونگذاری تعریف گردد و مکانیسم های گزارشدهی مستقیم بین این شورا ها و ولسی جرگه ایجاد گردد.

مسئولیت حکومت محلی

از آنجائیکه نهاد های نمایندگی در سطوح ولایتی، ولسوالیها و روستاها وجود دارد ولی تقسیم مسئولیت در بین آنها نامشخص است و این یک مشکلی است که در ولسوالیها نسبتا شدید تر می باشد. بصورت کلی، سیاست های اتخاذ شده از سوی تمویل کنندگان باعث ایجاد یک رویکرد انتفاعی توسط وزارت های مربوطه گردیده است. بصورت مشخص این نوع سیاست ها، نهاد های نمایندگی رقیب در ولسوالیها را حمایت نموده و از سوی دیگر رقابت بین وزارت های بطور مشخص بین وزارت احیاء و انکشاف دهات و اداره مستقل ارگانهای محل پرورش داده است. در پی این امر، یک نا هماهنگی میان نهاد های همچون شوراهای ولایتی، شوراهای اجتماعی ولسوالی (تحت نظارت ارگانهای محل)، شورای انکشافی ولسوالی (زیر نظارت وزارت انکشاف دهات) و کمیته های انکشافی محلی (همچنان زیر نظارت وزارت انکشاف دهات) بوجود آمده است. با توجه به این وضعیت، جای تعجب نخواهد بود که یک باور مشترک در باره حکومت محلی هنوز هم بوجود نیامده است.

سیاستهای پیشنهادی:

- مسئولیت اداره و پیشبرد امور در سراسر سلسله مراتب سازمانی حکومت محلی، باید به یک مقام اجرایی واحد واگذار گردد.

برنامه ریزی

میزان عملی شدن برنامه های انکشافی و کیفیت ارائه خدمات در نتیجه عدم توانمندی دولت در تطبیق بودجه خود، با چالش روبرو شده است. این مشکل، بیشتر نتیجه روابط نا کارآمد و ضعف هماهنگی میان وزارت های سکتوری می باشد تا نبود کدر و ظرفیت لازم در آنها. بیشتر برنامه ریزیها توسط وزارت ها در مرکز انجام می شود و هدف آن بیشتر برآورده ساختن تعهدات صورت گرفته در قبال استراتژی انکشاف ملی افغانستان می باشد تا اینکه به نیازمندیهای عینی در محل توجه صورت بگیرد. پس در این صورت، نهاد های برنامه ریزی ولایتی و ولسوالیها هیچگونه کارکرد برنامهریزی کننده ندارند. در سطح روستاها، برنامه همبستگی ملی فعالیتهای انکشافی پراکنده ای را روی دست گرفته است ولی این برنامه نیز توانایی استفاده از فرصتهای پیش آمده برای ایجاد هماهنگی در بین روستاها را ندارد.

سیاستهای پیشنهادی:

- به هریک از کمیته های انکشافی ولایتی از حساب بودجه مرکز تخصیص ویژه صورت بگیرد تا این کمیته ها بتوانند به نیازهای تعریف شده محلی رسیدگی نمایند. این مهم باید با افزایش دایره اختیارات این کمیته ها همراه باشد.
- دولت همچنان باید قانونی را وضع کند تا مقامات ولایتی قادر باشند در افزایش و نگهداشت میزان مالیات محلی دست باز داشته باشند.

ولسوالی

ولسوالی پایین ترین سطحی از حکومت محلی است که اداره و خدمات را می توان از طریق آن بصورت عینی و پایدار و در یک تعامل هماهنگ شده، عرضه کرد. ولی تا همین بعدیها این بخش مهم، از توجه لازم از سوی برنامه ملی انکشاف منطوقی (NABDP)، برخوردار نگردیده است. ولسوالیها یک زمینه و پایگاه دایمی را برای فعالیتهای ادارات، وزارت های سکتوری و نمایندگان فراهم می سازد. از طرف دیگر، ولسوالیها یک نقطه مرکزی را برای مردم مهیا می کند تا آنها بتوانند در محدوده محیط اطراف خود با دوستان همدیگر، به آسانی دید و بازدید داشته باشند. در کنار آن، ولسوالیها دارای موقعیت مرکزی در تجارت و اداره امور می باشند. همچنین، شورا و اداره ولسوالی ابزار های عملی را در اختیار مقامات اداری، مقامات منتخب و افراد با نفوذ غیر رسمی قرار می دهد تا آنها بتوانند در مراکز ولایات با مردم ارتباط برقرار نمایند. صلاحیتهای و مسئولیت های نهاد های نمایندگی ولسوالیها در دو عرصه تعامل با نهاد های اجرایی رقیب، و عدم یک رابطه کاری درست تعریف شده بین این نهاد ها با مرکز ولایت، با چالش و مشکل روبرو بوده و آزر و روشنی لازم برخوردار نیست.

سیاستهای پیشنهادی:

- همه اختیارات مربوط به نمایندگی ولسوالی ها در یک نهاد واحد ادغام گردد.
- تا زمانیکه منابع کافی و مکانیسمهای مناسب برای تقویت انتخابات ولسوالی فراهم نباشد، از مکانیسم های مشورتی بکار گرفته شده در مودل برنامه عرضه خدمات ولسوالی در هلمند استفاده شود.
- یک رابطه کاری مناسب باید بین شوراهای ولایتی و شورا های ولسوالی در باره امور برنامه ریزی و اداری ایجاد گردیده و رسمیت یابد.

تأمین عدالت

مشکلات اصلی فرا راه تأمین عدالت رسمی در افغانستان عبارتند از هزینه بالا، عدم دسترسی به مأمورین عدلی و قضایی، وجود فساد، به تعویق کشیده شدن غیر ضروری قضایا و عدم شفافیت. گرچه شوراهای محلی تا حدودی راه حل هایی را در این زمینه، ارائه می کنند ولی آنها نیز مشکلات خاص خود را بویژه در خصوص احترام به حقوق زنان دارند. البته، همگام با تغییرات اجتماعی در افغانستان، توانایی شوراهای محلی نیز در اعمال قضاوت های شان ضعیف گردیده است. با توجه به ناکامی دولت در تأمین مؤثر عدالت، طیف وسیعی از بازیگران متعدد در امور حل و فصل دعاوی دخالت می کنند که این امر سر درگمی کلانی را در یک سکتور خیلی مهم ولی کم توجه یافته، بوجود آورده است. در نهایت، هیچ گزینه دیگری بجز یک نظام عدلی قابل قبول از سوی مردم و تحت اداره واحد دولت وجود ندارد و برای رسیدن به این هدف، نیاز به زمان، منابع و اراده سیاسی می باشد.

سیاستهای پیشنهادی:

- در پیشنویس قوانین، مکلفیت تأمین عدالت در محلات باید از دوش شوراهای ولایتی، ولسوالی و روستایی برداشته شود.
- ثبت و مستند سازی حل و فصل دعاوی در سطح محلی باید به گونه ای تشویق گردد تا خدمات عدلی-قضایی محلی در سیستم عدلی رسمی دولتی ادغام گردد.
- از تعدد بازیگران غیر دولتی دخیل در تأمین عدالت به مرور زمان کاسته شود.

سیستم رأی دهی

جامعه جهانی و بسیاری از بازیگران افغان مشکلات و نارسایی های چند بعدی را در سیستم رأی واحد غیر قابل انتقال، برجسته ساخته و خواهان توجه بیشتر به آن شده اند ولی تاکنون هیچگونه تلاش جدی در انجام اصلاحات در این خصوص صورت نگرفته است. سیستم رأی واحد غیر قابل انتقال نه تنها به تقویت احزاب سیاسی کمک نمی کند بلکه به نمایندگان ولسی جرگه و شوراهای ولایتی بهانه خوبی می دهد تا آنها در نزد مردم خارج از حوزه محدود نفوذ شان جوابگو نباشند. این سیستم همچنان از قدرت رأی دهندگان می کاهد تا یک نماینده قبلی را با یک چهره جدید تعویض کنند. این تحقیق تصدیق می کند که سیستم نامبرده دارای اثرات منفی بوده است ولی در مقابل، تحقیق حاضر اثرات مثبت انتخاب شورا های ولسوالی مبتنی بر حوزه انتخابی در هلمند را با دید مثبت می نگرد.

سیاستهای پیشنهادی:

- یک کمیسیون مشترک از بازیگران بین المللی و دولتی ایجاد شود تا گزینه های دیگر را بجای سیستم رأی واحد غیر قابل انتقال، جستجو کنند.
- بازیگران دولتی و جامعه مدنی باید یک فضای گسترده ای از گفتگو را در باره گزینه های دیگر بجای سیستم فعلی رأی دهی راه اندازی نمایند.
- استفاده از سیستم رأی واحد غیر قابل انتقال، حتی الامکان در زودترین وقت متوقف گردد.

تمویل کنندگان

نارسانی ها در روند بازسازی افغانستان باعث جلوگیری از مشروعیت یافتن دولت گردیده است. کنفرانس بین المللی لندن در باره افغانستان در سال ۲۰۱۰ بر افزایش و بهبود شفافیت و حسابداری در ارائه کمکهای انکشافی و در نظر گرفتن معیار های تفویض صلاحیت ها از مرکز به محلات، تاکید نموده است. بر پایه دلایلی که در این تحقیق برجسته شده است، مسئولیت ناکامی رئیس جمهور مبنی بر عدم بهبود کارکرد در امر بازسازی هم متوجه دولت بوده و هم متوجه تمویل کنندگان می باشد. علاوه بر آن، تکیه بر نیروهای نظامی برای کمک رسانی، ریشه فساد را عمیق تر ساخته و اختلافات منطوقی و تنشهای قومی را در پی داشته است.

سیاستهای پیشنهادی:

- مورد مشترک هماهنگی و نظارت باید تلاشهایش را در راستای افزایش هماهنگی میان تمویل کنندگان در ارتباط به انکشاف حکومت محلی تسریع بخشند.
- تمویل کنندگان باید بر اعلامیه پاریس در باره مؤثریت کمکها پایبند بوده و از این اعلامیه بصورت یک چارچوب کاری به منظور تنظیم کمکها در امتداد برنامه های دولت مرکزی در قبال حکومتهای محلی، استفاده کنند.
- تمویل کنندگان باید روی یک راهبرد مشترک برای حکومتهای محلی توافق نموده و در تشویق دولت و جامعه مدنی در راستای تدوین یک رویکرد منسجم و مشخص در این مورد ابتکار عمل را بدست بگیرند.
- تاکید لازم باید بر نظارت و ارزیابی نه تنها از روند پیشرفت برنامه ها بلکه از بازدهی و تاثیر آنها نیز صورت بگیرد.

چشم انداز آینده

در قدم اول نیاز به توجه جدی تر و عمیق تر نسبت به تعریف و کارکرد حکومت محلی وجود دارد. انکشاف یک حکومت محلی بدر بخور و مردمی، به اندازه ای که نیازمند اراده سیاسی است به همان میزان امکانات و منابع کافی مخصوصا در پیوند به ایجاد نهادهای نمایندگی، لازم دارد. در قدم دوم، نیاز به افزایش درک مردم نسبت به ساختارهای دولتی در حال انکشاف در افغانستان می باشد. در حال حاضر، مردم در بین سیاستهای رقابتی سه گانه جامعه جهانی، دولت افغانستان و طالبان گیر مانده اند و به درستی نمی دانند که به کدامیک از آنها اعتماد کنند. بسیاری از مردم از این وضعیت پیچیده، برداشت و درک روشن ندارند. بنابراین نیاز است تا مردم در جریان امور قرار بگیرند و این کار مستلزم بهبود قابل ملاحظه در ارتباطات است. در قدم سوم، این روند نیازمند زمان و حوصله است. هرگاه قرار باشد همه این برنامه ها عملی شود، متحول شدن حکومتداری

محلی، یک شبه ممکن نیست. مهمتر از همه، هرگاه روند کنونی با چنین سرعتی که توسط غربیها دیکته می شود ادامه پیدا کند، هیچ دستاوردی نصیب نخواهد گردید زیرا این کار، سیستم ها را فراتر از ظرفیت شان برای پاسخگویی و خدمات رسانی در تنگنا قرار می دهد. در افغانستان یک نظام اجتماعی پیچیده ای حاکم است که توانسته است قابلیت حفظ و برقراری انسجام لازم را در امواج تازه انکشاف و نوسازی، از خود نشان دهد. حکومتهای آینده افغانستان نیازمند ساختارهایی خواهند بود تا آنها را قادر بسازد با مردم ارتباط برقرار نموده و برای کسانی که در برابر آنها مسئولیت دارند، خدمت نمایند. اگرچه در سطح مرکزی کارهای زیادی صورت گرفته است ولی یکی از میراثهای کاربردی حضور جامعه جهانی در افغانستان این خواهد بود که دولت در آینده بتواند مکانیسم های دوامدار، مؤثر و پاسخگویی را ایجاد نماید تا از عهده اداره حکومت محلی بر آمده بتواند.

نسخه چاپی این کتاب به طور رایگان در دفتر این اداره موجود است

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

جاده گلروشی (نبش سرک ۲) شهر نو کابل، افغانستان

تیلیفون: ۶۰۸ ۵۸۴ ۷۹۹ (۰) ۹۳+

ایمیل: areu@areu.org.af

وب سایت: www.areu.org.af

