

# حکومتداری شهری: ارزیابی برنامه انکشاف شهری در افغانستان

۱۵ سال  
تحقیق باکیفیت



دلتف کمیر و ذبیح الله عیسی

جوزا ۱۳۹۶

## مقدمه: از مبانی به برنامه های عملی

شرایط کنونی رشد شهری در افغانستان چالش برانگیز است؛ به خصوص که با موج رشد روبرو است که عمدتاً کنترل نشده، به شکل شهرک های «غیررسمی» است و از ابتدایی ترین زیرساخت های شهری همچون سیستم آبرسانی، مدیریت فاضلاب و زباله ها، دسترسی آسان جوانان به مکاتب و زمین های بازی و محلات کار مناسب مردان و زنان برخوردار نیستند. تمامی این تسهیلات در مفکوره «شهر خوب» شامل بوده و قرار است که با همکاری نزدیک ادارات ملی و بین المللی و ساکنین مربوطه ایجاد شوند و ساختارهای اداری شهرها از شاروالی گرفته تا به «ناحیه»، «گذر» و شوراهای انکشافی محلی دارای نقش های مشخصی در این عرصه ایفا نمایند.

شرکای افغان-آلمانی به طور مشترک «حکومتداری شهری» را به عنوان یکی از شش موضوع مجمع حکومتداری افغانستان در سال ۲۰۱۶-۲۰۱۷ انتخاب کردند تا از سویی چالش های عمده این سکتور را به بحث گرفته و از سوی دیگر فهم بهتر از انکشافات اخیر ایجاد نمایند.

هدف این پالیسی نامه خلاصه نمودن یافته های کلیدی ارزیابی برنامه جاری انکشاف شهری و همچنین ارایه پیشنهادات برای تطبیق بهتر آن است. این نوشتار تصویری از یافته های مطالعه مسئله محور انجام شده در زمینه «حکومتداری شهری در افغانستان» ترسیم می کند.

این تحقیق به صورت مشخص بر چهار شهر بزرگ هرات، قندهار، مزار شریف و جلال آباد تمرکز میکند. چهار شهر ذکر شده بر علاوه شهر کابل<sup>۱</sup>، بیش از ۶۰٪ نفوس شهری روزافزون تمام کشور را در خود جای می دهند. تطبیق موفقانه پالیسی شهری در این شهرها چالش های حکومتداری را به طور قابل ملاحظه ای کاهش داده و معیشت بخش عمده ای از افغان ها را بهبود می بخشد. این دقیقاً همان مسیری است که برای رسیدن به حکومتداری خوب شهری در افغانستان از طریق سرمایه گذاری های کلان، اولاً در این چهار شهر بزرگ و متعاقباً در شهرهای کوچکتر در سراسر کشور باید دنبال شود.

ساحات بزرگ شهری ۱+۴ (۲۰۱۶)

ساحه شهری	دامنه نفوس (میلیون نفر)
۱. کابل	۵,۵ - ۴,۸
۲. جلال آباد	۱,۶ - ۱,۵
۳. قندهار	۱,۳ - ۱,۲
۴. هرات	۱,۷ - ۱,۵
۵. مزار شریف	۱,۷ - ۱,۶
مجموع (دامنه نفوس)	۱۱,۸ - ۱۰,۶

منبع: اطلس شهرهای افغانستان، ۲۰۱۶

## روش شناسی

در انجام این مطالعه از روش های ترکیبی همچون مرور اسناد و مطالعات پیشین در زمینه مدیریت شهری از واحدهای بسیار کوچک اداری و اجتماعی تا به سطح شاروالی و نحوه ارتباط متقابل آن با دیگر ارگان های مربوطه بهره گرفته شده است. همچنان طی جلسات مشورتی تدویر شده، طرح تحقیق به مشوره گذاشته شد. طی جلسات گفتگوهای باز نیز یافته های اولیه با مراجع ذیربط شریک ساخته شد. همچنین ذیل روش کیفی، با افراد مطلع و دخیل در زمینه مدیریت شهری در چهار شهر مورد مطالعه مصاحبه انجام شد.

پالیسی حکومتداری شهری به لحاظ شرایط افغانستان باید دو سؤال بسیار اساسی را طرح کند و به آنها پاسخ دهد:

۱. شهر خوب، چگونه شهری است؟

۲. چگونه می توانیم شهرهای افغانستان را به شهرهای خوب تبدیل کنیم؟

افغانستان که ساختارهای فیزیکی، اجتماعی و اقتصادی آن دارای میراث زراعتی است و به سرعت در حال شهری شدن می باشد، پاسخ های از قبل آماده ای به این سؤالات بنیادین ندارد. بنابراین، این که مردم افغانستان روندهای شهرنشینی را قبول و درونی سازی کنند، سال ها به طول خواهد انجامید. در این راستا، مردم، صرف نظر از صلح پایدار، به رهنمایی و حالات اجرایی امکان پذیر نیاز دارند.

دو پالیسی و استراتژی ملی پیشنهادی باید در این زمینه ذکر شوند: چهارچوب نتایج برنامه ملی دارای اولویت شهری<sup>۲</sup> سال ۲۰۱۶ و برنامه میثاق شهروندی سال ۲۰۱۶ (که هم برای ساحات روستایی و هم برای ساحات شهری طرح شده)، اما تجمیع این دو استراتژی به معنی برخورداری از یک چهارچوب کامل پالیسی ملی نمی باشد.

۱. با در نظر داشت اندازه و به خصوص اهمیت کابل به عنوان پایتخت در سطح انکشافی مختص به خود، مورد توجه قرار گرفته شده و با چهار شهر دیگر قابل مقایسه نیست. از همین روی در این مقاله بدان پرداخته نشده است.

## یافته های کلیدی

## چهارچوب اصلی پالیسی ملی

ضرور است که یک پالیسی ملی کامل شهری در آینده نزدیک به منظور شمولیت برنامه بلندپروازانه حمایت شهری که با برنامه میثاق شهروندی و اجرای آن طی ۱۰ سال آتی یا بیشتر همراه باشد، طرح گردد. حکومت و همکاران و حامیان بین المللی آن سرگرم تنظیم امور مدیریتی و سرمایه گذاری بر چهار شهر بزرگ (علاوه بر کابل) هستند. بنابراین، اجرای این برنامه کماکان در یک مرحله پیچیده مقدماتی قرار دارد.



منبع: برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد (UN Habitat)، «سند مرور کلی»، ۲۰۱۶

## نقش های مدیریتی مورد انتظار از شاروالی ها

کار برنامه ریزی و تطبیقی در چهار شهر مورد اشاره از ماهیت پیچیده و متغیر برخوردار است. این عمدتاً به دلیل تنوع گسترده موجود در این شهرها و البته در شهر کابل است. بر اساس یافته های مطالعه یکی از چالش های عمده در تحقق نقش های مدیریتی، ظرفیت پایین مقامات شاروالی در مقایسه با ضرورت های مورد نیاز برای تطبیق برنامه است. بر همین اساس، مصاحبه شوندگان از نیاز به اراییه رهنمایی قوی در اجرای این برنامه به خصوص به لحاظ ظرفیت های اداری و مدیریتی مقامات شاروالی مطلع هستند.

## ساختار اداری محدود

حد اصلی در نظر گرفته شده برای معیاری سازی ناحیه و گذر به لحاظ اندازه جمعیت محدود است چراکه بیشتر پیشرفت ها در سطح پایین/توده مردم (همچون شورای انکشاف محلی و گذر) نمی تواند بدون در نظر گرفتن برنامه های کلان تر و شبکه های مرتبط برنامه ریزی شوند.

سه لایه مرتبط با فعالیت های پلان گزاری و مدیریت در برنامه حمایت شهری با هم یکجا شده اند:

۱. تلاش های مردمی ذیل برنامه میثاق شهروندی با کمک های مالی کلان برای شوراهای انکشاف محلی و گذرها همراه شده است؛
۲. برنامه های استراتژیک و عملی در نظر گرفته شده در سطح ناحیه SNAP<sup>3</sup> و شاروالی SMAP<sup>4</sup> به زودی جایگزین ماسترپلان های شهری خواهد شد.
۳. برنامه های به اولویت منطقه ای و ملی در زمینه های معارف، صحت، آب و مدیریت و مدیریت مواد فضوله و دیگر برنامه ها.

## اصلاحات گذر که در میثاق شهروندی تصریح شده

بررسی سریع توزیع گذرهای موجود در چهار شهر مورد مطالعه نشان داد که تنها کندهار به لحاظ ساحه گذر یا اندازه نفوس به ارزش های اراییه شده در اصلاحات جدید نزدیک است. به هر حال در سه شهر دیگر اصلاحات گذر باعث کاهش اساسی در تعداد یا اندازه خواهد شد. دوباره ساخت دادن گذرها بهتر است پیش از آغاز برنامه حمایتی به عنوان پیش شرط برای پرداخت کمک های مالی در چهار شهر روی دست گرفته شود.

برای چهار شهر، اصلاحات پیشنهادی در گذرها به تغییرات قابل ملاحظه ای در کیفیت اداری و اندازه مقایسوی آنها منجر خواهد شد. این تغییرات در جدول پایین نشان داده شده است. به عبارت دیگر، جدول زمانی اجرای این برنامه، باید مقدار زمانی را به ادغام گذرهای کوچک موجود در گذرهای معیاری تخصیص دهد. انجام این کار پیش از تخصیص واقعی وجوه سرمایه گذاری بر انکشاف زیرساخت ها که مردم مشتاقانه توقع آن را دارند، احتمالاً به طور قابل ملاحظه ای وقت گیر خواهد بود. همان طور که جدول ذیل نشان می دهد، از جمله چهار شهر، فقط شهر کندهار می تواند اجرای برنامه انکشاف زیرساخت گذرها را بدون تنظیم مجدد گذرها به پیش برد.

## برنامه ریزی کاهش تعداد گذرها در چهار شهر مورد نظر

شهر	ساختار قبلی گذرها (وضعیت فعلی)	ساختار جدید گذرها (هدف اصلاحات)
جلال آباد	۲۳۲	۹۷
کندهار	۷۸	بازبینی شد، اما تغییر عمده ای لازم نیست
هرات	۳۳۱	۱۱۲
مزار شریف	۴۳۲	۷۲

منبع: نشریه تحلیلی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، می ۲۰۱۷

بالتر از سطح گذرها، ناحیه ها نیز به لحاظ اندازه و ظرفیت نسبتاً متفاوت هستند. متعاقباً ممکن است نیاز به بازسازی در تطبیق برنامه در مراحل بعدتر علاوه گردد.

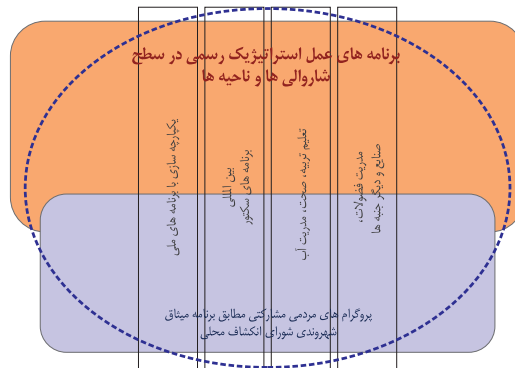
پالیسی نامه حاضر این واقعیت را برجسته می کند که همه شهرهای افغانستان به سرمایه گذاری بسیار کلان، منابع مالی و بشری نیاز دارند تا شهرها «خوب» یا «منظم» یا «قابل زیست» شده و در آن باشندگان بتوانند زندگی صلح آمیز و پربراری داشته باشند. هر چند این مقوله نیازمند تعهد، منابع و زمان در یک کشور جنگ زده همچون افغانستان است، اما برای پاسخ به سؤال مربوط به چگونگی می توان با استفاده از پیشنهادات عمومی مندرج در برنامه میثاق شهروندی (با اشاره خاص به حکومتداری در سطوح ناحیه ها، گذرها و شوراهای انکشافی محلی) جواب داد.

پیشنهادات طرح شده در پالیسی نامه حاضر دربرگیرنده «مسایل تخنیکی» برای مطالعه اساسی اصلاحات گذر و لست از تسهیلات مبنایی اجتماعات است. پیش تر از هر چیز نیاز به کار گیری فرمت مناسب برای حکومتداری و پلان گزاری شاروالی است، چنین توصیه در میثاق شهروندی توصیف نشده است. این با پیشنهادات تکمیلی جهت پرداختن به شکاف های موجود که در یافته های مطالعه شناسایی شده دنبال می شود.

### برنامه ریزی و مدیریت در سطح شاروالی ها از طریق اقدام منسجم در سه عرصه

برنامه انکشاف چهار شهر بزرگ (و بعداً سایر شهرها) باید با اتخاذ یک رویکرد وسیع مدیریت شهری اجرا شود که در آن از سه سطح برنامه ریزی و اقدام کار گرفته شود، طوری که در شکل ذیل نشان داده شده است. شاروالی ها (که توسط یک بیضی نقطه نقطه در وسط در این شکل نشان داده شده اند) نیازمند این موارد هستند: (۱) برنامه های استراتژیک مبتکرانه یا نوآورانه (اسمپ و انسپ) و (۲) «پروژه های مردمی» مشارکتی<sup>۵</sup> طوری که در برنامه میثاق شهروندی تصریح شده، صرف نظر از (۳) برنامه ها و استراتژی های سکتوری ای که توسط وزارت ها از مرکز اداره می شوند.

### ساختار مدیریتی و پلان گزاری برای تطبیق برنامه



### تسهیلات شهرشمول: اتخاذ یک چهارچوب مناسب برای جهت گیری

در کنار بحث بالای تسهیلات ابتدایی ذیل میثاق شهروندی، پیشنهاد می شود تا بررسی ساختارمند از موارد ذیل روی دست گرفته شود:

(۱) «تصویر کلان» تسهیلات شهری از حیث اندازه و نوع شهر و (۲) لست تسهیلات گسترده تر محله ها که برنامه حمایت مردمی (الهام گرفته از میثاق شهروندی) به آنها کمک خواهد کرد (این نکات به دلیل کمبود جا در پالیسی نامه در قالب یک شکل نشان داده نشده است).

### بهبود زیرساخت های محلی بر اساس روش «مبتنی بر لست انتخاب یا مینو»<sup>۶</sup>

بهبود زیرساخت ها، امکانات و تسهیلات عامه در سطح محلی - از نظر بین المللی، این یکی از معیاری ترین رویکردها به ترکیب مشارکت فعال باشندگان محل در برنامه ریزی و تصمیم گیری پایین به بالا با تمویل و مدیریت تسهیلات شهری از طریق منابع چندگانه می باشد. این الگوها که موفقیتشان اثبات شده، باید با شرایط افغانستان و رویه های امکان پذیر در قالب برنامه انکشاف زیرساخت ها بر اساس روش مبتنی بر «مینو» که خلاصه آن در شکل ذیل نشان داده شده، انطباق یابند.

مینوی که در اصل در برنامه میثاق شهروندی پیشنهاد شده و در اینجا ارائه می شود، شامل دو تعدیل مهم می شود: (۱) تعریف شماره گذاری خانوارها و اصلاح گذرها به عنوان یک پیش شرط و نه به حیث جزئی از اجرای مینوی تسهیلات اجتماعی و (۲) الحاق یک «گزینه خاص»<sup>۷</sup> به تسهیلات ششگانه معیاری تا شوراهای گذرها بتوانند گزینه اجرایی خویش را انتخاب کنند: «پروژه خاصی» که آنها ترجیح می دهند، می تواند علاوه بر یا به جای تسهیلات معیاری مندرج در مینو باشد.

### «مینوی» بهبود زیرساخت ها در سطح گذرها

پیش شرط ها: دو گام لازم برای هر شهر قبل از انتخاب	۱. شماره گذاری جدید و معیاری خانوارها
پروژه ها از «مینوی» ذیل	۲. اصلاح گذرها از حیث اندازه نفوس و حدود اربعه
مینوی هفت نوع پروژه برای هر گذر که توسط شهر انتخاب می شوند	
۱	بهبود وضعیت سرک ها به شمول شبکه فاضلاب و غرس درخت
۲	تهیه آب آشامیدنی
۳	مدیریت زباله ها
۴	پارک/ساحه تفریحی/زمین بازی
۵	تتویر، تهیه برق
۶	پروژه های معیشتی برای زنان
۷	«گزینه خاص» پروژه مشخصی که شهر به انتخاب خود پیشنهاد می کند (جزئیات باید تعریف شود)

تلخیص و تعدیل از برنامه میثاق شهروندی، ۲۰۱۶

<sup>۵</sup> participatory "grassroots projects"

<sup>۶</sup> "menu driven"

<sup>۷</sup> "joker card"

## سرمایه‌گذاری درازمدت در قسمت ظرفیت

با در نظر داشت نارسایی‌ها در اوضاع فزاینده اجتماعی - اقتصادی شهرها، تقویت ظرفیت مدیریت شهری مستلزم پشتیبانی درازمدت و هدفمند می‌باشد (که در اسناد برنامه شرح داده نشده است). این امر نیازمند یک برنامه اقدام جمعی می‌باشد که شامل اجزای ذیل شود:

- یک برنامه آزمایشی یا پایلوت طرح کنید - یک ناحیه در یکی از چهار شهر یا در دو یا حتی همه این چهار شهر به صورت همزمان؛ مهم است که این نوع برنامه آزمایشی با احتیاط و بدون شتابزدگی ناشی از بی‌صبری بقیه باشندگان شهر برای شروع برنامه‌های «خودشان» طرح و تطبیق گردد.
- کار امتحانی را فقط در ساحاتی آغاز کنید که در آن پیش شرط‌ها برآورده شده باشند، یعنی ساحاتی که در آن اصلاح حدود گذرها تکمیل شده باشد. کار امتحانی را با احتیاط و قبل از اجرای پروژه‌های محلی در دیگر گذرها، ارزیابی نمایید.
- کوشش کنید تا فارغ تحصیلان و کارآموزان از برنامه‌های آموزشی ذیربط نظیر برنامه جدید ماستری در پوهنتون پولی تخنیک کابل را در این روند سهیم سازید.
- آموزگاران محلی دارای بهترین عملکرد را حفظ و آنها را در دوره‌های آموزشی بعدی شامل کنید. موظفین از دیگر شهرها را برای مشاهده برنامه در چهار شهر بزرگ بیاورید. نسل بعدی شهرهایی که در آن این برنامه انکشافی اجرا خواهد شد، می‌تواند به طور چشم‌گیری از این تجربه ذینفع شود.

تصور می‌شود که برنامه عمل شامل چهار یا پنج تخصص در عرصه وسیع انکشاف اجتماعی - اقتصادی و فزاینده شهرها شود و این عرصه‌های تخصص عبارتند از: طرزالعمل‌های محاسبه و تدارکات، مدیریت آب/فاضلاب و محیط زیست، یکپارچه سازی تأسیسات آموزشی و کارآموزی زنان، زمین‌های بازی و مکاتب ابتدائیه در محله‌ها و چندین مورد دیگر.

این امر باید آشکار شده باشد که این برنامه بسیار کلان و پیچیده میلیارد دلاری که در میثاق شهروندی تصریح شده، کماکان نیازمند وقت و تلاش قابل ملاحظه برای اتخاذ آمادگی‌های مقدماتی کافی است. خطر ناکامی و شکست برنامه به علت غفلت و سهل‌انگاری در انجام کارهای مقدماتی، آن قدر بزرگ است که متقبل شدن آن مقدور نیست.



این پالیسی نامه تحت پروژه مجمع حکومتمداری افغانستان آماده شده است. این پروژه توسط شرکای آلمانی و افغان راه اندازی شده تا بستری را برای گفتگوی پالیسی محور بالای موضوعات حکومتمداری که برای افغانستان بسیار مرتبط شناخته شده باشد، ایجاد نماید. این پروژه دو ساله محققین، مقامات حکومتی و تصمیم‌گیرندگان را جهت بحث و انکشاف بیشتر مکانیزم‌های حکومتمداری با هم نزدیک ساخته که این امر دولت سازی را هدایت ساخته و همچنین باعث بالا بردن درک کلی از زمینه حکومتمداری در افغانستان می‌شود. در این زمینه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به عنوان یک شریک کسرسپیوم اجرای پروژه مجمع حکومتمداری افغانستان مجموعه کامل از مقالات پژوهشی مرتبط به موضوع حکومتمداری در افغانستان را منتشر کرده است.

۱۷۱۰D

کد نشریه

سید مهدی موسوی و سید رضا کاظمی

مترجم

## در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مؤسسه مستقل تحقیقی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت مرتبط به پالیسی و طرزالعمل و انتشار نتایج حاصله آنها جهت آگاهی دهی و تاثیر گذاری روی پالیسی‌ها و فعالیت‌های گوناگون و همچنین تقویت فرهنگ تحقیق و مطالعه میباشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان جهت رسیدن به این هدف با پالیسی‌سازان، جامعه مدنی، محققین و دانش‌آموزان ارتباط برقرار مینماید تا استفاده از تحقیق و کتابخانه این واحد را ترویج دهد، ظرفیت تحقیق خویش را تقویت بخشد و فرصت‌ها را برای بازتاب اندیشه‌ها، مناظره‌ها و مباحث علمی مساعد سازد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۰۲ با همکاری مؤسسات امدادی فعال در افغانستان بوجود آمد و دارای هیئت مدیره ایست متشکل از نماینده‌های سازمان‌های تمویل‌کننده، ملل متحد و دیگر ادارات چندجانبه و سازمان‌های غیردولتی.