

# ادارات موازی، مشکلی که به فراموشی سپرده شده است

سرمقاله

## به سوی انتخابات پاک و عاری از تقلب

حفیظ الله زکی

بالاخره و پس از ماهها تأخیر، کمیته گزینش اعضای نهادهای انتخاباتی روز بیستم عقرب فهرست ۲۱ نفری را برای گزینش هفت عضو کمیسیون مستقل انتخابات و فهرست ۱۵ نفری را برای گزینش پنج عضو کمیسیون رسیدگی به شکایات انتخاباتی به رییس جمهور ارائه داد و رییس جمهور پس از مصاحبه حضوری با نامزدهای عضویت در کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی در دیدار با شماری از رهبران سیاسی بر اهمیت جنبه‌های جرمی تخلفات انتخاباتی تأکید کرد و از عدم مداخله حکومت در کار نهادهای انتخاباتی اطمینان داد.

یکی از مشکلاتی که همیشه نهادهای مهم ملی از آن رنج می برند، مداخلات غیر قانونی مقامات بلند پایه دولتی در کار آنها است. در بخش استخدام و تعیین کارمندان دولتی و در تصمیم گیری ها و سیاستگذاری ها مداخله مقامات دولتی در امور نهادهای دولتی بسیار برجسته بوده است. یکی از مهمترین چالش‌ها که انتخابات گذشته ریاست جمهوری را به بدنامی و فساد کشاند، مداخله حکومت در کار و تصمیم گیری های کمیسیون های انتخاباتی بود. اگرچه این کمیسیون ها به لحاظ قانونی مستقل اند و هیچ کس حق مداخله در کارهای آنها را ندارد؛ اما در عمل متأسفانه این کمیسیون های به اصطلاح مستقل بیشترین وابستگی را به حکومت داشته اند.

رییس جمهور با توجه به همین مشکل در جلسه مشورتی با رهبران سیاسی تأکید کرده است که حکومت در کار نهادهای انتخاباتی دخالت نمی کند. البته این یک حرف است که باید در عمل پیاده شود و رییس جمهور باید قادر باشد که جلو مداخله تمام مقامات حکومتی را به امورات انتخاباتی بگیرد. حال سؤال این است که آیا رییس جمهور از عهده چنین کاری برآمده خواهد توانست؟

تجرب نشان داده که جلوگیری از این امر در افغانستان کاری ساده ای نیست. مقامات حکومتی از تصمیمات رییس جمهور اطاعت نمی کنند، مسایل قومی و وابستگی های اتنیکی و گروهی و دهها پدیده دیگر، برای آنها بسیار مهمتر از قانون و دستورات رییس جمهور می باشد. در این جلسه رییس جمهور روی جرمی بودن تخلفات انتخاباتی تأکید کرده است و آن را بصری جلوگیری از تخلفات انتخاباتی مؤثر دانسته است؛ اما عیب کار اینجا است که وقتی پای مقامات در میان باشد، دیگر مسایل جرمی تحت تعقیب قرار نمی گیرد و کان لم یکن پنداشته می شود.

ما امروز در ابعاد دیگر با صدها مورد ارتکاب جرم از سوی مقامات مواجه هستیم؛ اما این جرایم نه پیگیری می شوند و نه عاملان آنها شناسایی و مجازات می شوند. قانون در افغانستان تنها سر مردم عادی را پیشتوانه تطبیق می شود، افراد زورمند و دارای پشتوانه های سیاسی نه مورد پیگرد قرار می گیرند و نه نهادهای عدلی و قضایی قدرت جلب، تحقیق و محاکمه آنها را دارند.

روند مبارزه با فساد اگر متوقف می ماند، مهمترین دلیلش دست داشتن مقامات بلند پایه حکومتی در فساد است. از اینرو پرونده هایی که در آن به گونه پای مقامات در میان باشد، هرگز مورد رسیدگی قرار نمی گیرند. پس گفته می توانیم که نباید زیاد به وعده های سران حکومت امیدوار بود. مشکلات این کشور فراتر از آن است که رییس جمهور و رییس اجرائیه بتوانند آنها را حل کنند. در بسیاری از موارد اراده برای حل مشکل از سوی سران حکومتی وجود ندارد، در بعضی موارد اختلافات درونی حکومت سبب توقف تلاش های اصلاح گرایانه می گردد و در مواردی دیگر، اشخاص و گروه های زورمند مانع پیشرفت در کارهای قانونی می شود. مشکل این است که در افغانستان فرهنگ قانون گریزی و خیانت به یک اصل پذیرفته شده تبدیل شده است. معافیت های قانونی و امتیاز دادن های بدون دلیل به اشخاص و گروه ها سبب گردیده که این افراد بی پشتوانه تطبیق می شوند، قانون در افغانستان تنها سر مردم از مخالفت ها بسیاری از مسایل غیر قانونی را نادیده بگیرد و به بسیاری از بدیده های غیر قانونی گردن بنهد.

انتخابات مهمترین اصل نظام های دموکراتیک است. دموکراسی بدون انتخابات معنا پیدا نمی کند. از اینرو انتظار این است که حکومت برای تمثیل دموکراسی در کشور به مسایل انتخاباتی بر مبنای قانون اهمیت دهد؛ اما متأسفانه مقامات از این امر مهم نیز استفاده ایزاری نموده و از این پروسه ملی به نفع خود بهره می برند.

یکی از مشکلاتی که همواره ادارات کشور را به ناکارایی و عقامت مواجه کرده است، ادارات موازی است. ادارات موازی سبب کندی در انجام مسؤلیت های دولتی گردیده و سردرگمی و بلا تکلیفی شهروندان را در هنگام مراجعه به ادارات در پی داشته است.

ادارات موازی علاوه بر تحمیل هزینه های هنگفت بر دولت، آرایه خدمات از جانب حکومت رانیز با کندی مواجه کرده و خسارات مادی و معنوی بسیاری بر مردم افغانستان وارد آورده است. دلایل پدید آمدن ادارات موازی یکی نبود ظرفیت های لازم در ادارات می باشد. حکومت به جای استخدام افراد شایسته و لایق درادارات سعی می کند، کمکاری اداره و یا کارمندان ضعیف را با تشکیل یک اداره موازی جبران نماید. دیگری

مصلحت سنجی های اند که از سوی حکومت برای راضی نگهداشتن برخی رهبران و متنفذان سیاسی و اجتماعی، لازم شمرده می شود. فربه شدن ادارات در نتیجه به وجود آمدن ادارات موازی از یک طرف سبب تداخل کاری و افزایش بیکاری پنهان در جامعه گردیده و از سوی دیگر فساد اداری را عمیق تر و گسترده تر نموده است. به همین دلیل یکی از وعده های مهم سسران حکومت وحدت ملی در زمان کمپاین انتخاباتی، منحل کردن ادارات موازی بود.

پس از روی کار آمدن حکومت وحدت ملی، رییس جمهور در نخستین روزهای کاری خود اعلام کرد که ادارات موازی را ادغام و یا کاملاً منحل می کند. اکنون که بیش از دو سال از عمر حکومت وحدت ملی می گذرد، طرح و بررسی این موضوع هم برای تبیین مشکلات اداری در افغانستان و هم به منظور سنجش موفقیت ها و کارکردهای حکومت، مهم و ضروری به نظر می رسد.

با وجود شعارهایی که در این زمینه داده شده بود، سسران حکومت وحدت ملی موفق به آوردن اصلاحات ادارات نگردیدند. در حال حاضر ادارات زیادی وجود دارند که در عرض هم و برای پیشبرد وظایف و مسؤلیت های مشابه و

بجران های سیاسی اخیر نگرانی ها از بروز تنش های اجتماعی را افزایش داده است. با توجه به قومی بودن سیاست در افغانستان و وابسته بودن شخصیت های سیاسی به اقوام مختلف، اینگونه تنش ها می تواند به آسانی باعث بوجود آمدن شکافهای اجتماعی ششوند و همبستگی اجتماعی شهروندان کشور را متاثر سازد. در اینگونه مواقع، ضرورت ملت سازی بیش از همیشه آشکار و روشن می گردد. منظور از ملت سازی فرایند ساختن یک هویت ملی با استفاده از قدرت حکومت است. هدف از این فرایند یکی سازی مردم درون حکومت است تا از نظر سیاسی در بلند مدت پایدار و قابل دوام بماند.

رضا احسانی



حکومت نگهدار. در کشورهای دیگر افراد و اشخاص در ادارات مقرر می شود و هر فرد بر اساس لیاقت و شایستگی خودش در بخش های مربوطه به کار گمارده می شود؛ اما در افغانستان وزارت خانه ها، ادارات و کمیسیون های موازی و غیر ضروری برای افراد و احزاب سیاسی ساخته می شد، تا سطح مخالفت ها را با حکومت کاهش دهد. اکنون ما با یک ساختار معیوب و ناقص اداری مواجه هستیم، ساختاری که عنگبوت فساد در آن تار تنیده و ادارات را با ناکارایی و فرسودگی مواجه کرده است. امروزه میان ادارات موازی کارها به صورت هماهنگ به پیش نمی رود و روحیه همکاری و کار تیمی وجود ندارد. مسؤلیت گریزی و فرافکنی از یکسوروند کارها را به تأخیر انداخته و از سوی دیگر سطح فساد را بالا برده است و زمینه های سوء استفاده از وظایف و صلاحیت های دولتی را فراهم می سازد.

ادارات، موتور محرکه نظام سیاسی به شمار می رود. اگر ادارات گرامد باشد، سیاست ها و برنامه های دولت سریعتر و بی عیب و نقص تر به پیش می رود و در نتیجه کارآمدی دولت بالا می رود و اعتماد مردم به دولتمردان نیز افزایش پیدا می کند، نظم اداری به وجود می آید و از مسؤلیت گریزی ها و یا عملکردهای

فراتر از مسؤلیت گریزی و مداخله جویانه جلوگیری می شود. ادارات موازی علاوه بر مشکلات فوق به تشدید بیکاری در کشور نیز انجامیده است. کسانی که توانایی کارکردن در ادارات را ندارند، از طریق واسطه، پارتی و تعلقات سیاسی و قومی صاحب کار، وظیفه و معاش می شوند، اما کسانی که تحصیلات دارند و از شایستگی و لیاقت برخوردار می باشند، فرصت راهیابی به ادارات را پیدا نمی کنند و در نتیجه به جمع بیکاران می پیوندند.

البته شرایط سیاسی و امنیتی افغانستان در سال های گذشته شاید ایجاد بی کرد که برخی ادارات بنا بر ملاحظات سیاسی و به منظور فراهم آوری رضایت احزاب و شخصیت های سیاسی ایجاد شود؛ اما ادامه این وضعیت بدون شک برای افغانستان مخرب و برای مردم مصیبت بار می باشد. مسالاری باید مطابق قانون و بر مبنای ارزش های دموکراتیک رعایت گردد. زور و بی عیب و نقص تر به پیش می رود و در نتیجه کارآمدی دولت بالا می رود و اعتماد مردم به دولتمردان نیز افزایش پیدا می کند، نظم اداری به وجود می آید و از مسؤلیت گریزی ها و یا عملکردهای

# ضرورت توجه به ملت سازی

مهدی مدبر



رسیده اند و ضرورت همبستگی جمعی در قالب یک ملت را درک کرده اند. پس از مفهوم آن تلاش کرده اند که دولت را به فراموشی سپارند. اما در کشورهای جهان سوم و توسعه نیافته ی همانند افغانستان دولت سازی مقدم بر ملت سازی است. ما در گام نخست تلاش کرده ایم که دولت را بر اساس معیارها و الگوهای مدرن غربی بسازیم، در حالی که هنوز ملتی به معنی واقعی آن وجود ندارد. خود آگاهی جمعی بوجود نیامده است و هویت های قومی و مذهبی هنوز بر هویت ملی غالب است. اینگونه بوده است که فرایند ملت سازی در افغانستان همواره با چالش مواجه بوده است و به نتیجه نرسیده است. در جوامعی که دولت سازی مقدم بر ملت سازی بوده اند، ملت سازی باید در درون دولت شکل گیرد. همانند که جامعه جهانی در کنفرانس بن، اول ساختار سیاسی دولت افغانستان را تشکیل دادند و بعد خواستند که از طریق دولت مردم افغانستان را متحد بسازند، اما در طول این یک و نیم دهه نخبگان سیاسی ما نتوانستند بسوی ملت سازی گام های جدی بر دارند و خود آگاهی جمعی و اراده برای زیست جمعی را در درون جامعه افغانستان بوجود بیاورند.

تقویت فرایند ملت سازی و دست یابی به یک هویت جمعی بر اساس خود آگاهی جمعی، بصورت طبیعی و اتوماتیک بوجود نمی آید. همچنان برای موفق شدن پروسه ی ملت سازی، به برخورد خشونت آمیز با هویت های قومی و مذهبی و قلع و قمع آن نیست. برای موفق شدن فرایند ملت سازی باید شرایط عینی آن فراهم گردد و اراده زیست جمعی در بین شهروندان

وجود بیاید. این کار نیازمند اقدامات جدی از سوی نخبگان سیاسی، اجتماعی و همچنین نیازمند برخورداری تمام شهروندان کشور از فرصت ها و امکانات مساوی و برابر. بصری تقویت ملت سازی، باید عواملی اساسی این کار را در یابیم و به آنها پردازیم. برای این کار عواملی که برای تقویت ملت سازی در افغانستان اهمیت دارد در ذیل می آید. تجربه های تاریخی نشان داده است که فقدان این عوامل همواره باعث بوجود آمدن شکاف های اجتماعی شده است و روند ملت سازی را با چالش مواجه کرده است.

فقدان عدالت اجتماعی را در افغانستان می توان به سادگی مشاهده کرد. عدالت اجتماعی به معنی توزیع عادلانه قدرت و سرمایه های اجتماعی است. اما این امر در گذشته وجود نداشته است و در یک و نیم دهه ی اخیر تلاش ها در این مورد ناکافی بوده است و نتوانسته است رضایت شهروندان را بدست بیاورد. تأمین عدالت اجتماعی باعث بوجود آمدن احساس همگرایی می شود و زمینه را برای تقویت پروسه ی ملت سازی فراهم می کند. تا زمانی مردم یک جامعه از نابرابری اجتماعی رنج ببرند و فرصت ها و سرمایه های اجتماعی بصورت عادلانه توزیع نگردد، احساس همگرایی بوجود نمی آید و در نتیجه پروسه ی ملت سازی نیز به ثمر نخواهد نشست.

نابرابری اجتماعی به عنوان یک عامل بیرونی و عینی می تواند باعث نفاق و افزایش تضادها و تنش های اجتماعی شود.

ساختار جامعه ی افغانستان، یک ساختار قومی و قبیله ای است. هویت های قومی و قبیله ای بر هویت ملی غالب است. همچنان مبنای رسیدن به قدرت و حکومت در افغانستان همواره اتکا به سیاست های قومی بوده است. حکومت های افغانستان به ملت سازی توجه نکرده اند و بر اثر این بی توجهی ساختار اجتماعی افغانستان تحول نیافته و دچار تغییر چندانی نشده است. در دنیای مدرن، از وظایف اساسی هر نظام سیاسی ایجاد و تقویت ملت سازی است. هر دولتی که عملکرد درست در این راستا نداشته باشد، دیر یا زود با بحران های اجتماعی روبرو خواهد شد و شاهد فروپاشی اجتماعی و از بین رفتن همبستگی اجتماعی خواهد بود.

«لوسین پای» از نظریه پردازان توسعه، برای تشخیص کشورهای توسعه یافته از کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته، «تئوری بحران ها» را ارائه کرد و پنج بحران را بر سر راه نظام سیاسی قرار داد که با عبور از آن می تواند به یک کشور توسعه یافته تبدیل شود. یکی از جدی ترین آن بحران ها، بحران هویت است که مربوط به فرایند ملت سازی می شود.

برای این که فرایند ملت سازی در یک جامعه به خوبی و موفقانه پیش برود، مردم باید از هویت های سنتی قومی، نژادی و مذهبی عبور کنند و به یک احساس جمعی دست یابند. عبور از هویت های سنتی اما ساده و آسان نیست و نیازمند به وجود آمدن یک خود آگاهی جمعی است. در جوامع توسعه یافته ملت سازی مقدم بر دولت سازی است. آنها بر اساس تجربه های تاریخی به یک خود آگاهی جمعی

کارکردهای اداری دولت گسترش می یابد و این امر چالش های بیشتر و عمیق تری را برای حکومت افغانستان خلق می کند.

افغانستان در تأمین بودجه خود نیازمند کمک های خارجی است. کمک های خارجی مؤقتی است و لزوماً یک روزی به پایان می رسد. حکومت افغانستان از همین حالا باید در فکر آن روز باشد، روزی که دیگر کمک های خارجی به افغانستان قطع می شود. از پیشا کند و ادارات موازی از بین برود. بدون پیدا هر اداره نیازمند بودجه و تأمین مصارف و معاشات کارمندان خود است و هر اداره سهمی را از بودجه ملی برخوردار می باشد؛ پس باید بازرسی و منفعت ادارات بسیار بیشتر از مصرفی باشد که برای سر یا نگهداشتن آن اداره صورت می گیرد. وقتی یک اداره به اندازه مصارف خود، کارایی و منفعت نداشته باشد، عملاً فلسفه وجودی آن زیر سؤال می رود، به این خاطر ضرورت ایجاد بی کند که از بین برود و هزینه های آن در جای ضروری تر اختصاص داده شود. در شرایط فعلی، افغانستان از دو مشکل رنج می برد: یکی ادارات موازی که سبب تداخل کاری، مسؤلیت گریزی، تحمیل هزینه های کلان مالی و کندی و توقف روند کارهای اداری می گردد. دوم ادارات گسترده و وسیع اداری که اضافه بر نیاز اداری، دارای شبیه ها، بخش ها و کویچتر کردن ادارات کلان و فعالیت های اداره نقش مهمی ندارند.

بنابراین اصلاحات اداری شامل دو بخش عمده می گردد: حذف و ادغام ادارات موازی و کوچکتر کردن ادارات کلان و وسیع موجود. فشرده سازی و سبک سازی ادارات هم رضایت خاطر شهروندان را جلب می کند و هم برای مردم مصیبت بار می باشد. هم سطح پاسخگویی ادارات را بیشتر می سازد و هم در کاهش فساد اداری و صرفه جویی در بودجه ملی مؤثر واقع می شود. این امر مهم متأسفانه در حال حاضر در میان انبوه مشکلات دیگر در کشور از یادها رفته است.

علاوه بر آن، از لحاظ روان شناختی، نابرابری اجتماعی باعث می شود که برای بخشی از مردم جامعه احساس «محرومیت» بوجود بیاید. این احساس سبب ناراضیاتی خواهد شد و در تولید بغض و تضاد مؤثر خواهد بود. بنا بر این تأمین عدالت اجتماعی یکی از عوامل اساسی برای تقویت ملت سازی است. مشارکت سیاسی ملت سازی با حذف هویت های قومی و مذهبی بوجود نمی آید، بلکه دولت باید سیاستی را طرح و اجرا کند که ضمن پذیرفتن هویت های متفاوت قومی، زبانی و مذهبی، ارزشهای و باورهای را بوجود بیاورد که فراتر و برتر از فرهنگ، عقاید و باورهای اقوام و مذاهب مختلف باشد و برای همه قابل احترام گردد.

دولت برای اینکه بتواند مردم را بسوی ملت سازی سوق دهند و هویت ملی را بر هویت های قومی، مذهبی و زبانی غالب گرداند، باید ارزشهای نوینی را خلق بکند تا از طریق آنها احساس همگرایی برای مردم بوجود بیاید و آنها بتوانند با پذیرفتن آن ارزشها، هویت ملی را بوجود بیاورند. یکی از راهکارها می تواند مشارکت سیاسی عادلانه در ساختار سیاسی دولت باشد و نخبگان سیاسی بر مبنای شایسته سالاری از اقوام مختلف در درون ساختار جایگزین شوند. چنانچه جامعه جهانی تلاش کرد که حکومت افغانستان را بر اساس مشارکت سیاسی اقوام افغانستان بنا نهد و نخبگان سیاسی از هر قوم را در درون نظام سیاسی جای دهد تا از آن طریق بتوانند مترادف افغانستان را بهم نزدیک سازند. اما متأسفانه مشارکت سیاسی در سالهای گذشته به معنی واقعی آن بوجود نیامد و بیش از حد نمادین و نمایشی بود و به همین خاطر در روند ملت سازی نیز مؤثر و کار آمد نبود و کارکرد لازم را نداشت.

دولت افغانستان در حال حاضر نیاز جدی به تقویت ملت سازی دارد. در صورت که حکومت بتواند همگرایی ملی را تقویت کند و احساس خود آگاهی جمعی را بوجود بیاورد، رسیدن به هویت ملی نیز دشوار خواهد بود و خطر بوجود آمدن تنش ها و شکاف های اجتماعی بر اثر تنش ها و اختلافات سیاسی همواره دولت افغانستان را تهدید خواهد کرد. ملت سازی در درون دولت نیازمند توافق و اراده جمعی نخبگان سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و نیازمند تأمین عدالت اجتماعی و مشارکت عادلانه سیاسی است و زمینه ی این کار نیز باید از سوی حکومت و بر اساس سیاست ملی بوجود بیاید.

**کارتون روز**

نگاه روز

۹۵  
۱۳۹۵

**افغانستان**  
The Daily Afghanistan Ma

روزنامه افغانستان ما از همه دانشمندان و نویسندگان دعوت به همکاری می نماید.  
هیئت تحریر در ویرایش مطالب دست باز دارد.  
مقالات وارده باز گردانده نمی شود.  
مسئولیت مقالات به عهده نویسندگان آنها است و تنها سر مقاله یانگر دیدگاه روزنامه افغانستان میباشد.

www.dailyafghanistan.com  
Email: thedailyafghanistan@yahoo.com

بنیان گذار: دکتر حسین یاسا  
مدیر مسول: محمد رضا هویدا  
سردبیر: حفیظ الله زکی  
کاریکاتورست: خالق علی زاده

دو زبان: علی اصغر زاهدی، مصطفی جعفری  
مسئول وب سایت: غلام عباس اصلان

آدرس: کابل، شهرک امید سبز، فاز چهار، کوچه ششم، خانه نمبر ۱۳۷-۱۳۷

**Outlook**  
AFGHANISTAN  
The Leading Independent Magazine