

جمهوری اسلامی افغانستان حکومتداری شهروند محور

نقشه راه، برای اصلاحات ادارات محلی

جمهوری اسلامی افغانستان

اسد 1397

پیشگفتار

دولت افغانستان تلاش می ورزد تا انکشاف اقتصادی و سیاسی متوازن را در کشور تحقق بخشد. طی یک دهه گذشته، ما توانسته ایم نهادهای دولت مرکزی به شمول چندین وزارتخانه ذیربط را تقویت نماییم. در این اواخر، ما همچنان به این موفقیت دست یافته ایم که حکومتداری را در سطح شاروالی‌ها و قریه جات بهبود بخشیم. اما برای تحقق کامل هدف، که انکشاف متوازن می باشد، نیاز است تا یک پالیسی جامع حکومتداری محلی طرح گردد.

انکشاف متوازن مستلزم انکشاف در این سه بخش است: تأمین امنیت، حاکمیت قانون و انکشاف متوازن اقتصادی. این سه بخش با هم مرتبط اند. تأمین امنیت مستلزم حضور نیروهای امنیتی افغانستان در هر یک از ولسوالی‌های کشور می باشد. ما به این باور هستیم که با تقویت متداوم نیروهای امنیتی، به مرور زمان به این هدف نایل خواهیم آمد. سه برابر ساختن تشکیل قوای هوایی و دو برابر ساختن تشکیل نیروهای ویژه، تسلط نیروهای امنیتی را در سرتاسر کشور در مدت زمان چهار سال تحقق خواهد بخشید. نکته حایز اهمیت این است که یک نسل جدید از رهبران جوان، در حال احراز پُست‌های بلند در تشکیلات نیروهای دفاعی و پولیس کشور هستند. به همین ترتیب روند اصلاحات در صفوف نیروهای پولیس آغاز گردیده است. ما تشکیل پولیس نظم عامه و پولیس سرحدی را از تشکیل وزارت امور داخله حذف نمودیم تا بدین ترتیب بتوانیم تمرکز پولیس را از مبارزه با تروریسم به تأمین امنیت شهروندان معطوف نماییم.

دوم اینکه، انکشاف متوازن مستلزم تحکیم حاکمیت قانون است. در فقه اسلامی، تأمین عدالت بنیاد یک دولت را تشکیل می‌دهد و علمای افغانستان در عرصه ارج گذاری و تعمیم الگوی فقه اسلامی سابقه طولانی دارند. اما تاریخ ما شامل دوره‌هایی بوده است که در آن عدالت بگونه درست تأمین نگردیده است. علل شکل گرفتن این دوره‌ها، تجاوزهای خارجی و جنگ‌های داخلی بوده که به پارچه شدن دولت منتج گردیده بودند.

دلایل متعددی در رابطه با وقوع چنین تحولات وجود دارد، اما با آنهم علت اصلی وقوع این تحولات، همانا عدم موجودیت یک میکانیزم جامع برای احراز مقام زعامت به شکل مسالمت آمیز آن بوده است. قانون اساسی کشور که پس از انجام مشوره‌ها و مباحث متعدد مورد تصویب قرار گرفت، چارچوب را ارایه می نماید که بر اساس آن ثبات آینده از طریق حکومتداری دموکراتیک و شهروند محور، مسجل خواهد شد. طبق احکام قانون اساسی، ما تلاش خواهیم ورزید تا با مرور زمان روش متوازن و دراز مدت را در راستای تأمین عدالت ارایه نماییم.

سوم این که، انکشاف متوازن مستلزم ایجاد فرصت‌های اقتصادی بدون درنظر داشت محل سکونت برای هر شهروند افغانستان است. فلهدا، ما یک مُدل اقتصادی را ایجاد نموده‌ایم که بر اساس آن به نهادها و استراتیژی‌های اقتصادی به سطح زون ارجحیت بیشتر داده شده است. همچنان ما اصلاحاتی را در سطح محلی نیز پیشنهاد نموده‌ایم و استراتیژی‌های اقتصادی زون را به سطح محلی پیوند داده‌ایم. ما باور داریم که این اصلاحات، یک چهارچوبی را برای انکشاف متوازن، مصون و عادلانه فراهم می‌نماید.

محمد اشرف غنی

ریس جمهوری اسلامی افغانستان

خلاصه

این پالیسی با ارایه مرور کلی در باره ادارات محلی افغانستان آغاز می‌گردد. سپس چالش‌های فعلی فراروی انکشاف ادارات محلی، به شمول چالش‌های فراروی حکومتداری و زیربنا را مرور خواهیم نمود. چالش‌های عمده، شامل تجدید قوانین و مقررات حکومتداری محلی، بازنگری معیارهای درجه بندی ولایات و شاروالی‌ها و تقویت زیربنای پیشرفته حکومتداری در سطح ولسوالی‌ها می‌باشد. سوم، ما در مورد مقتضیات حقوقی تطبیق این دیدگاه حکومتداری محلی بحث خواهیم نمود.

این موضوع شامل تجدید نظر و بازنگری قوانین فعلی ادارات محلی، شاروالی‌ها و شوراهای ولایتی بوده که قانون جامع ادارات محلی و شوراهای محلی تدوین گردد که شامل شورا‌های (ولایتی، شاروالی، ولسوالی و قریه) خواهد بود. چهارم، ما اداره مستقل ارگان‌های محلی و نهادهایی که مسئولیت تطبیق یک بخش بزرگ این دیدگاه را بر عهده دارند، مرور و پیشنهادات خویش را به شکل فشرده ارایه خواهیم نمود.

مروری بر ساختار حکومتداری محلی افغانستان

افغانستان میتواند دارای 8 حوزه اقتصادی باشد. افغانستان 34 ولایت، 387 ولسوالی، 165 شاروالی و 45538 قریه دارد. از آنجایی که افغانستان دارای یک سیستم حکومتداری متمرکز بوده، قبلاً وزارت امور داخله تمام مسایل داخلی، به شمول نیروهای پولیس و تمام نهادهای محلی را اداره می‌کرد. در این اواخر (از سال 1386) بخش ملکی حکومتداری محلی از وزارت امور داخله مجزا و اداره مستقل ارگان‌های محلی ایجاد گردید. در حال حاضر، تمام والیان و شاروالان گزارش‌های شان را از طریق اداره مستقل ارگان‌های محلی به ریس جمهور ارایه میکنند. به منظور مدیریت ادارات محلی، اداره مستقل ارگان‌های محلی، والیان، ولسوالان و شاروالان را جهت تقرر به ریس جمهور پیشنهاد نموده و هر یک از این نهادها منحصراً یک نقطه ارتباطی برای شهروندان عمل می‌نمایند.

به هر حال، در سیستم فعلی حکومتداری ادارات محلی، یک سلسله مشکلات کلیدی وجود دارد. نخست این که بجز در مورد قول اردوها، ما تا هنوز به منظور ایجاد استراتژی‌های اقتصادی از سطح ولایات، فراتر نرفته ایم. دوم اینکه ساختار حکومتداری ولایتی به شکل درست آن تدوین نگردیده است. مدیریت ولایات از اعمال قدرت توسط والیان شروع و الی نقش کوچک هماهنگ‌کننده شورای ولایتی ولایات را در بر می‌گیرد که مدیریت فقط روی مسایل امنیتی متمرکز است. سوم این که تسلط دولت بر بعضی ولسوالی‌ها در پایین‌ترین سطح و یا هم صفر قرار دارد. این امر، یک خلای امنیتی و عدلی را بوجود آورده است که عناصر غیر دولتی در صدد پُر نمودن این خلا هستند.

امور شاروالی‌ها، نسبتاً وضاحت بیشتر دارد. قانون شاروالی‌ها مسئولیت‌های اساسی شاروالی‌ها را تعیین نموده است. این قانون، به شاروالی‌ها اجازه می‌دهد، که به‌عنوان یگانه نهاد محلی، در مقابل خدمات خویش از شهروندان محصول اخذ نماید. ساختار اساسی ارایه خدمات آن‌ها، تا اکنون مؤثر نبوده، ولی حداقل شفاف می‌باشد. باوصف اینکه قانون اساسی تصریح نموده است که شاروال‌ها باید انتخابی باشند، ولی تا اکنون این کار صورت نگرفته است. خوشبختانه در سطح محلات، موفقیت‌های را داشته ایم. ایجاد برنامه همبستگی ملی و برنامه بدیل آن (میثاق شهروندی) یک چارچوب کاری واضح و مستحکم را برای سهم‌گیری قریه جات فراهم

نموده است. دولت افغانستان از طریق ایجاد شوراهای قریه جات و فراهم آوری کمک های بلاعوض، توانسته است تسلط خویش را به هزاران قریه در سراسر کشور گسترش دهد. بر علاوه، برنامه میثاق شهروندی گسترش یافته است تا محلات شهری را تحت پوشش قرار دهد. این نهادهای محلی در جدول ذیل خلاصه شده و در ستون‌های بعدی با جزییات تشریح شده اند.

سطوح کلیدی محلی

اداره	خلاصه
دفاتر	
ملی	اداره مستقل ارگانهای محلی در سال 1386 به منظور تنظیم امور ملکی حکومتداری محلی ایجاد گردید. تمام ادارات ولایتی، ولسوالی و شاروالی از طریق اداره مستقل ارگانهای محلی به ریاست جمهوری گزارش می دهند.
زونها	هفت زون اساسی افغانستان هم ردیف قول اردوهای نظامی و پولیس می باشند. ما در نظر داریم تا ادارات اقتصادی هم ردیف را به منظور رشد اقتصادی منطقه‌یی برای این هفت زون، و نیز یک نمایندگی جدا برای زون مرکزی ایجاد نماییم.
ولایات	افغانستان 34 ولایت دارد. در رأس هر ولایت یک والی و روسای وزارتخانه‌های مربوطه تعیین شده است. همچنین ادارات عدلی و قضایی در مراکز ولایتی وجود دارند.
ولسوالی‌ها	اداره ولسوالی‌ها شامل ولسوالان، مسئولین واحدهای سومی، مسئولین دفاعی و امنیتی و نهادهای عدلی و قضایی می باشند.
شاروالی‌ها	در افغانستان بیشتر از 165 شاروالی وجود دارد که بر مبنای قانون شاروالی‌های تصویب شده سال 1379 اداره می گردند.
قریه جات	برنامه‌های همبستگی ملی و میثاق شهروندی در قسمت نهادینه ساختن شوراهای قریه جات و شوراهای انکشافی محلات منحصراً ساختار ابتدایی حکومتداری در سطح محل کمک نموده اند.

(1) زونها

ما تحلیل خویش را از مرور بزرگترین واحد محلی که یک زون می باشد، آغاز می کنیم. زونها تقریباً به شش حوزه اکولوژیکی و پنج حوزه دریایی در افغانستان اطلاق می گردد. با وجودیکه زون ها یک واحد سیاسی جداگانه نمی باشند، ولی افغانستان می تواند دارای 8 زون بوده که هم ردیف به 7 قول اردوی نظامی و پولیس در کشور باشند. به منظور توسعه اقتصادی منطوقی، ما از واحدهای منطقه‌یی برای توسعه استراتیژی اقتصادی زون ها استفاده خواهیم نمود. برای چنین ابتکاری تجارب قبلی موجود است. در افغانستان اداره انکشافی هلمند و اداره انکشافی وادی ننگرهار، دهه ها است که وجود دارند. در ساختار وزارت انرژی و آب، ما پنج ریاست مربوط به پنج حوزه آبی افغانستان داریم. مطالعات بین المللی به شمول مطالعات کشورهای آمریکا (از طریق اداره وادی "تینسی") و پاکستان (اداره انکشافی لاهور) نیز در زمینه وجود دارند.

همانطوریکه ما اداره مستقل انکشاف زون پایتخت را داریم، ما از طریق تطبیق این پالیسی، هفت اداره انکشافی به سطح زون ها را ایجاد خواهیم نمود. هر اداره انکشافی زون مسئول طرح، پلانگذاری، تطبیق و نظارت از پروژه‌های انکشافی در زون مربوطه خویش می‌باشد. یا به عبارت دیگر این ادارات مالکین پروژه می‌باشند. هر اداره انکشافی زون به شکل یک شرکت دولتی ایجاد خواهد گردید.

تمرکز بر زون ها فواید عمده را ایجاد خواهد نمود. در قدم اول انکشاف جغرافیایی متوازن اقتصادی بهبود خواهد یافت. تا اکنون برنامه‌ها و پالیسی‌های اقتصادی و تطبیق پروژه‌ها زیاد متمرکز در کابل بوده اند و فقط یک تعداد کمی از پروژه‌ها در مراکز بعضی از ولایات تطبیق گردیده اند. در قدم دوم، با چنین تمرکزی می‌توان که پالیسی‌سازی را از وظایف تطبیقی آن به طور شفاف جدا ساخت. در حال حاضر وزارت خانه ها قسمت عمده وقت و منابع خود را در تطبیق پروژه ها به مصرف می‌رسانند. این باید تغییر یابد. وزارت‌خانه ها باید نهادهای پالیسی و قانون ساز بوده و ادارات انکشافی زون ها وسیله تطبیق پالیسی ها باشند. در قدم سوم ادارات انکشافی زون ها، متمم انکشاف بین زون ها خواهد شد. این امر ادغام ترانزیتی و مدیریت پروژه‌های اقتصادی که در زون های متعدد قرار دارد را بهبود خواهد بخشید.

خلاصه زون‌های افغانستان

زون	ولایات	نفوس	خلاصه
پایتخت	کابل، پنجشیر، کاپیسا، میدان وردک و پروان	7,179,727	بنابر موجودیت کابل، این زون بزرگترین زون افغانستان میباشد. تولیدات، ساحه کلیدی اقتصادی این زون محسوب می‌شود. حوزه دریایی کابل، حوزه دریایی کلیدی این زون است. اداره انکشاف زون پایتخت از قبل موجود بوده و برای سایر ادارات انکشافی زون ها الگو میباشد.
شرق	ننگرهار، لغمان، کنر و نورستان	4,371,640	این زون با زون مرکزی متصل بوده و به عنوان دهلیز تجارتي کلیدی میان افغانستان و پاکستان عمل می‌کند. این زون از منابع سرشار زراعتی برخوردار است، منابع منرالی (ننگرهار) و اقلام باغداری (نورستان). بناً این زون می‌تواند بشکل واحد کلیدی ترانزیتی و مرکز پروسس تولیدات زراعتی عمل نماید.
جنوب شرق	پکتیا، خوست، لوگر، پکتیکا و غزنی	3,222,428	این زون به شکل واحد کلیدی ترانزیتی عمل نموده و اقلام عمده باغداری را تولید می‌کند. (مانند جلغوزه)
جنوب	کندهار، هلمند، نیمروز، ارزگان و زابل	4,358,192	حوزه دریایی کلیدی این زون، حوزه دریایی هلمند می‌باشد. این زون دارای زمین‌های زیاد زراعتی بوده

و به شکل حوزه ترانزیتی کلیدی به ایران و پاکستان عمل می‌کند.			
این زون کوچکترین زون بوده ولی به شکل دهلیز مهم ترانسپورتی عمل می‌کند، و از هفت زون کشور با شش زون آن وصل می‌گردد.	2,022,789	بامیان، دایکندی و غور	مرکز
این زون با حوزه‌های دریایی هریرود و هلمند را با هم پیوند می‌دهد. مشخصات کلیدی این زون عبارت از ساحات تولیدی در اطراف هرات و تجارت با ایران و ترکمنستان می‌باشد.	4,040,631	هرات، بادغیس و فراه	غرب
این زون تنها با حوزه دریایی شمال ارتباط دارد. مشخصات کلیدی آن عبارت اند از ساحات عمده زراعتی، نقاط تجارتي با ازبکستان و ذخایر عمده هایدروکاربن می‌باشد.	4,474,397	بلخ، سمنگان، جوزجان، سرپل و فاریاب	شمال
این زون با حوزه دریایی آمو در ارتباط است. مشخصات کلیدی آن زمین‌های زیاد زراعتی و سرشار از منابع طبیعی می‌باشد.	4,545,303	کندهز، تخار، بغلان و بدخشان	شمال شرق
	35,715,106	34 ولایت	مجموع

ادارات انکشافی زون ها دارای یک ساختار مشارکتی خواهند بود که شامل وزارت های مربوطه، و نیز دارای سه عضو دورانی مورد بوده که شامل یک والی ولایت، ولسوال و یک تن شاروال از بزرگترین ولایت در منطقه (برعلاوه سه رئیس مستقل) می‌باشد. نمایندگان زون‌ها به شکل دورانی تعیین خواهند شد که به این ترتیب همه ولایات، ولسوالی‌ها، شاروالی‌ها نمایندگی خواهند داشت.

ادارات انکشافی زون نیز با همه نهادهای محلی شامل والیان، ولسوالان، شاروالان، شوراهای ولایتی و قریه جات هماهنگی نزدیک خواهند داشت. ایجاد چنین ادارات توسعه اقتصادی زون ها سبب رشد کامل اقتصادی، گسترش تنوع رشد اقتصادی جغرافیوی و رقابت مثبت بین زون ها خواهد شد. هر نهاد انکشافی زون به صورت یک شرکت دولتی به اسرع وقت (الی ختم سال مالی 1397) ایجاد خواهد شد.

(2) ولایات

در مجموع افغانستان دارای 34 ولایت است که در هر ولایت ادارات محلی از دولت مرکزی نماینده‌گی می‌نمایند. طبق قانون ادارات محلی، هر یک از این ولایات بر اساس جمعیت (نفوس) و مشخصات محیطی آن به ولایات درجه (اول، دوم و سوم) درجه بندی گردیده است. از این درجه بندی برای تخصیص منابع اساسی استفاده خواهد شد. با این حال، اداره مستقل ارگان‌های محلی همچنان یک پروسه را جهت بازنگری دو باره مرز های ولایات و ولسوالی‌ها جهت ایجاد توازن نفوس در هر یک از این واحدهای اداری، آغاز مینماید که تاثیرات بودجوی و تخصیص منابع را در پی خواهد داشت.

علاوه بر این سیستم درجه بندی، اداره مستقل ارگان های محلی معیارهای را تحت 3 کتگوری آتی ذکر طرح خواهد نمود: (1) شاخص های سیاسی: به طور مثال انتخابات شورای ولایتی انجام شده است (2) شاخص های اقتصادی: اندازه تولید ناخالص ملی، نرخ رشد، سروی های اقتصادی وضعیت تجارتي (3) شاخص های اجتماعی: فیصدی اطفال شامل مکتب، حد اوسط سال شمولیت در مکتب، شاخص های صحتی، وغیره میباشد. این کارت های نمره دهی معیارها، به عنوان یک بخش از پروسه ارزیابی برای تخصیص وجوه مالی تشویقی مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

از لحاظ حکومتداری ولایتی، تنوع گسترده میان مدیریت ولایتی وجود دارد. از یک طرف، در بعضی ولایات والیان قدرت برتر به نمایش می گذارند، و در ولایات دیگر، بعضی اوقات والیان به عنوان هماهنگ کنندگان میان نهادهای مختلف عمل می نمایند. براساس قانون شوراهای ولایتی، شورا های منتخب ولایتی منحصت نظارت کننده بر کارکرد والیان عمل می کنند.

برای تنظیم و تعریف فعالیت های والیان و مقامات دیگر اجرائیوی، ما قانون ادارات محلی را الی ختم سال میلادی 2019 بازنگری خواهیم نمود. این قانون مسئولیتها و وظایف کلیدی والیان، ولسوالان و قریه داران را مشخص خواهد کرد. این قانون یک سند حمایتی در پهلوی قانون پیشنهادی شوراهای محلی خواهد بود.

(3) ولسوالی ها

متعاقباً، طرز حکومتداری را در سطح ولسوالی ها مورد مرور قرار می دهیم. مجموعاً افغانستان دارای 387 ولسوالی می باشد. طبق قانون ادارات محلی، این ولسوالی ها بر مبنای نفوس و مشخصات محیطی و اجتماعی آنها، به کتگوری های (اول، دوم و سوم) تصنیف بندی شده اند. این تصنیف بندی به عنوان اساس برای تخصیص منابع مورد استفاده قرار خواهد گرفت. ولی برای بررسی کارکرد ولسوالی ها و نیز تصمیم در مورد تخصیص بودجه تشویقی برای آنها، ما از همان معیارهای طبقه بندی برای ولایات (مثلاً، شاخص های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) استفاده خواهیم کرد.

برعلاوه، پیشنهاد می نماییم تا ولسوالی های کشور، به دسته های ذیل تصنیف گردد: (1) شهری (2) نیمه شهری (3) ترانزیتی (4) منابع طبیعی (5) سرحدی. همچنین می توان از این تصنیف بندی به عنوان جزء از روند بررسی کارکرد ولسوالی ها استفاده نمود. بگونه مثال، هر ولسوال می تواند هر نوع ولسوالی را رهبری کند، ولی استراتژی برای هر نوع از ولسوالی ها متفاوت می باشد. نیازمندی های ولسوالی های شهری، متفاوت تر از نیازمندی های ولسوالی های دارای منابع طبیعی می باشد. همانند ولایات، نمایندگان در سطح ولسوالی ها به شمول ولسوالان، آمرین واحد های سومی در ولسوالی و مسوولین ادارات امنیتی ولسوالی، توسط شوراهای مربوطه نظارت خواهند گردید. شرح مختصر کتگوری ولسوالی ها ذیلاً نگاشته شده است:

- شهری: ولسوالی های اند که بیشترین تراکم نفوس را دارند بناً نیازمند بیشترین تخصیص منابع اند.
- نیمه شهری: این ولسوالی ها در اطراف ولسوالی های شهری قرار دارند، بناً عمدتاً متکی به عملکرد ولسوالی های شهری همجوار اند.
- ترانزیتی: این ولسوالی ها عموماً منحصت نقاط ترانزیتی استفاده می شوند، و دارای مراکز پرنفوس نمی باشد.

- **منابع طبیعی:** این ولسوالی‌ها دارای ذخایر وسیع منابع طبیعی بوده بناً نیازمند منابع اضافی از طرف وزارت معادن و پترولیم، وزارت زراعت، آبیاری و مالداری، و اداره حفاظت محیط زیست اند.
- **سرحدی:** این ولسوالی‌ها دور از مراکز تجمع نفوس و در جوار سرحدات موقعیت داشته و می‌توانند نقش خوبی را منحصراً دهلیزهای ترانزیتی ایفاء کنند که بعضی اوقات این ولسوالی‌ها دارای منابع سرشار طبیعی نیز می‌باشند. برای انسجام ملی، ایجاب می‌کند که به این ولسوالی‌ها توجه خاصی صورت گیرد.

ما باید حداقل وظایف اساسی مسؤولین اداری را در سطح ولسوالی در نظر بگیریم. در حال حاضر، ولسوالان اکثرآ نقش خویش را فقط نقش اداری میدانند. مگر وظایف آن‌ها فراتر از آن بوده و شامل موارد ذیل می‌باشد:

- **وظایف اداری:** شامل تماس و ارتباط با مردم محل.
- **تامین امنیت:** انجام نیازسنجی و هماهنگی با نهادهای امنیتی.
- **تامین عدالت:** متیقن ساختن از اینکه در هر ولسوالی باید نماینده گان محکمه و نماینده گان لوی خرنوالی وجود داشته باشد.
- **انکشاف بازارها:** ایجاد محلات برای بازارهای مرکز ولسوالی و نیز تامین ارتباط میان قریه‌جات و مرکز ولسوالی‌ها.
- **عرضه خدمات:** به عنوان هماهنگ کننده در رابطه با عرضه خدمات صحتی و تعلیمی عمل نمایند.

(4) شاروالی‌ها

افغانستان دارای 165 شاروالی در سراسر کشور می‌باشد که طبق قانون شاروالی‌ها مصوب سال 1379 اداره می‌شوند. همچنان شاروالی‌ها یگانه نهادهای محلی اند که برای آنها صلاحیت جمع آوری عواید داده شده است. ما شاهد تغییرات مثبت در سطح شاروالی‌های متعدد می‌باشیم.

- **قلعه نو (بادغیس):** شاروال برای زنان یک مرکز تجارتي را اعمار نموده است، که توسط رئیس جمهور اسلامی افغانستان محمد اشرف غنی افتتاح گردید. این مرکز تجارتي دارای دو طبقه با ظرفیت 46 دکان برای متشبهین زن، میباشد.
- **میمنه (فاریاب):** در اینجا شاروالی یک سالون باز را برای محافلی همچو جشن‌ها و گردهمایی‌های ملی اعمار نموده است. برای ساخت این سالون 4 میلیون افغانی مصرف شده که از طریق بودجه انکشاف شهری میمنه تمویل شده است.
- **چاریکار (پروان):** شاروالی چاریکار موفق شده است که از طریق جابجا نمودن زباله دانی‌ها در نقاط کلیدی شهر، جمع آوری زباله‌های جامد را بهتر مدیریت نماید.

با وصف این همه بسیاری از مشکلات در مورد حکومتداری شهری باقی مانده است. اول: قانون موجوده شاروالی‌ها نافذ سال 1379 کهنه بوده که در آن مسئولیت‌های شاروالی‌ها و شاروال‌ها به صورت دقیق مشخص نشده است. بناً ما روی مسوده جدید قانون شاروالی‌ها کار می‌کنیم و امیدواریم که قبل از ختم سال میلادی 2018 نهایی گردد. این امر شامل تغییر در طرز العمل زون بندی می‌باشد. در حال حاضر، شاروالی‌ها طرح‌های مفصل را

برای هر ناحیه مربوط شهرهای خویش تهیه می نمایند. با وجود آن هم و با سرعت فعلی، تنها یک سوم نواحی شاروالی کابل دارای پلان تفصیلی می باشند. لذا باید از پروسه طرح پلان تفصیلی انعطاف ناپذیر ناحیوی به یک پروسه زون بندی انعطاف پذیر گذار نماییم.

دوم: باوجود این که برای شاروالی ها صلاحیت داده شده است که عواید جمع آوری نمایند، ولی بعضی شاروالی ها نمی توانند که عواید کافی جمع آوری کنند که حتی معاش شاروال ها را بپردازند. در رابطه با تسوید دوباره قانون، قابل یادآوریست که ما باید یک مدل مالی را هم تهیه کنیم تا برای شاروالی ها منحیث یک مبنای عایداتی واقع شود و مطابق آن بتوانند خدمات اساسی را به خوبی ارائه نمایند.

سوم: حتی شاروالی های که عواید خوبی بدست می آورند، ارائه خدمات آن ها ضعیف می باشد. زباله ها غالباً جمع آوری نمی شود، سرک ها و زیربنای اساسی انکشاف نیافته اند. درعین زمان، باید اعتراف کنیم که برای شاروالی های ما صلاحیت های مانند بعضی کشورهای خارجی، جهت ارائه خدمات تفویض نشده است. بگونه مثال، خدمات برق توسط شرکت برشنا ارائه می شود، آبرسانی توسط شرکت آبرسانی، امنیت توسط وزارت امور داخله، عدالت از طریق لوی خرنوالی و ستره محکمه تامین می گردد. بنا براین، در مورد حدود صلاحیت های تفویض شده به شاروالی ها غور نموده و یک میکانیزم را در نظر بگیریم، تا برای شاروالی های که از خود توانایی بیشتر نشان داده اند صلاحیت های بیشتر تفویض شود.

چهارم: برای این منظور ما یک صندوق تشویقی شاروالی را ایجاد خواهیم کرد، تا بتواند با شفافیت و اصول حکومتداری مشارکتی، در اختیار شاروالان توانا، وجوه مالی تشویقی را قرار دهد. عین چارچوب معیارهای سنجشی (سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) جهت ارزیابی شاروالی برای تفویض صلاحیت های مزید و تخصیص بودجه شاروالی مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

پنجم: ما باید موضوع تعیین و علامت گذاری سرحدات شاروالیها را مدنظر بگیریم. اکثر سرحدات فعلی شاروالی ها دهه ها قبل، زمانی که نفوس شهرهای ما به مراتب کمتر بود، تعیین گردیده اند. بدلیل اینکه سرحدات شاروالی های ما توسعه نیافته اند، این امر سبب ایجاد محدودیت ها برای زمین های که برای توسعه است، می گردد و قیمت های مسکن را به طور غیر ضروری افزایش می دهد. اداره مستقل اراضی و اداره مستقل ارگانهای محلی باید برنامه ای را جهت ارزیابی سرحدات فعلی شاروالی ها و در صورت لزوم علامتگذاری مجدد آن روی دست گیرند.

ششم: درمورد صلاحیت شاروالی کابل غور دوباره صورت گیرد. ما وضعیت به خصوص آنرا در میان شاروالی های دیگر لغو خواهیم کرد. همچنین ما صلاحیت های شاروالی کابل را غیر متمرکز ساخته و به چندین حوزه مبدل خواهیم کرد، و شاروالی کابل به چندین شاروالی تقسیم خواهد شد که هر شاروالی، شاروال مختص به خود را داشته باشد. به این ترتیب، شاروالی ها با مردم محل نزدیک تر خواهد شد. والی کابل صلاحیت هماهنگ کننده را خواهد داشت، و اداره انکشاف زون پایتخت منحیث یک نهاد انکشافی زون عمل خواهد کرد. ما در قانون جدید شاروالی ها نقش وکلای گذر و سایر ساختارهای محلی را مشخص خواهیم کرد، تا مسئولیت ها و نقش های همه دست اندرکاران مشخص باشد.

هفتم: ما باید برنامه مسکن اجتماعی را تهیه و ترتیب نماییم. وزارت شهرسازی و مسکن باید یک مطالعه را در رابطه با اقتضات مسکن در افغانستان انجام دهد و پلان مسکن اجتماعی را تهیه و ترتیب نماید. وزارت

شهرسازی و مسکن این پلان را از طریق یک شرکت دولتی جدید و یا هم از طریق مسؤلیت دادن به تصدی، "خانه سازی دولتی" تطبیق خواهد نمود.

(5) قریه جات

افغانستان در قسمت مشارکت شهروندان در سطح قریه جات و محلات موفقیت های زیاد داشته است، این موفقیت ها در نتیجه تطبیق برنامه همبستگی ملی و بدیل آن برنامه میثاق شهروندی بوجود آمده است. طی این برنامه ها ما توانستیم برای بیشتر از 45538 قریه در 34 ولایت کشور یک و نیم میلیارد دالر کمک های بلاعوض را فراهم کنیم.

برنامه جدید میثاق شهروندی یک تعهد مشارکتی میان دولت و مردم و نیز در واقع یک سنگ تهداب برای تحقق دیدگاه انکشافی دولت است. به صورت کل، این برنامه سعی و تلاش دولت برای مشروعیت بخشیدن دولت و ختم چند پارچگی می باشد. بر اساس اولویت های اجتماعی، میثاق شهروندی تعهدی است برای ارایه خدمات اساسی برای هر شهروند کشور. برای اولین بار، برنامه های انکشاف شهری و روستایی افغانستان تحت یک چتر واحد تطبیق خواهند شد. پروژه میثاق شهروندی افغانستان، یکی از بخش های بزرگ برنامه ملی میثاق شهروندی دارای اولویت می باشد.

بنا براین، لازم است که ساختار برنامه میثاق شهروندی جهت ادامه کمک به انکشاف اقتصادی و سیاسی افغانستان تغییر نماید. اول، اینکه اگر برنامه میثاق شهروندی، به عنوان یک برنامه مداوم مبدل گردد، باید چارچوب میثاق شهروندی منفعت های مالی را منحیث جز از پروسه ارزیابی پروژه ها، مد نظرگیرد. دوم، این برنامه باید هر یک از قریه جات را در گروپ های بزرگتر مدغم نموده و برای این گروپ ها کمک های بلاعوض بزرگتر را فراهم نماید.

این پروسه برنامه را کمک می کند تا با برنامه های اقتصادی ولسوالی ها، ولایات و برنامه های بزرگتر زون ها هماهنگ شود. سوم، این برنامه باید در شیوه ای که سکتور زراعت را حمایت می نماید؛ تغییر بیاورد. در اینجا، برنامه باید پروژه های را حمایت نماید که کشت و زرع غله جات ضروری (مانند گندم) را کمک کنند، در صورت امکان روی بهبود تولید تخم ها و باروری آنها و نیز روی ایجاد و حمایت کوپراتیف های زراعتی تمرکز نماید.

در رابطه به حکومتداری، قریه جات کشور از طریق ساختار های حکومتداری ذیل مدیریت میشوند:

- **قریه دار:** یگانه نماینده دولت است که در سطح قریه کار میکند. قریه داران مسؤلیت انجام امور اداری قریه را بشمول صدور وثیقه های فوتی و تولد به عهده دارند. این قریه داران در تطبیق پروژه های انکشافی جامعه کدام نقشی را ایفاء نمی کنند. قریه دار از طریق اداره مستقل ارگانهای محلی، با مشوره شورای انکشافی محل، محاسن سفیدان و بزرگان محل تعیین می شوند.
- **شورای انکشافی محل:** یک نهاد در سطح قریه بوده که به نمایندگی از مردم مسؤلیت پلانگذاری انکشاف محل، تطبیق پروژه های محلی و نظارت بر ارایه خدمات دولتی میباشد. اعضای این شورا از طریق برنامه های میثاق شهروندی و همبستگی ملی انتخاب می گردند.

چالش‌های فرا راه حکومتداری محلی

ما در امر تطبیق ساختار حکومتداری محلی با یک سلسله چالش‌ها مواجه هستیم. این چالش‌ها معمولاً از موجودیت اصول که در قانون اساسی تعریف شده است؛ بروز مینماید. ما این چالش‌ها را به چالش‌های حکومتداری و زیر بنایی تقسیم نموده ایم، که در مجموع 9 چالش حکومتداری و 3 چالش ساختاری بوده که ذیلاً تذکر گردیده اند:

خلاصه چالش‌های فرا راه حکومتداری محلی

چالش	خلاصه
حکومتداری	
(1) چارچوب حقوقی اداره محلی	بستر قانونی فعلی برای حکومتداری محلی مناسب نیست. قوانین مربوط در این عرصه شامل (1) قانون ادارات محلی (2) قانون شورای ولایتی (3) قانون شاروالی‌ها میشود.
(2) انتخابات محلی	انتخابات باید به سطح ولسوالی‌ها و شاروالی‌ها صورت گیرد. انتخابات شورای ولسوالی‌ها در اواخر 2018 برگزار خواهد گردید. بعداً مطابق شرایط قانون شاروالی‌ها، انتخابات شاروالی‌ها و مجالس شاروالی برگزار خواهد گردید.
(3) امنیت	از لحاظ تاریخی، پولیس همواره منبع فساد و عامل نارضایتی مردم بوده است. ما باید ساختار وزارت امور داخله را تجدید و پولیس را دوباره تربیت نماییم تا وظایف آنها را از ماموریت‌های مبارزه با تروریسم به تامین امنیت و عدالت برای شهروندان کشور تغییر دهیم.
(4) حاکمیت قانون	تحکیم حاکمیت قانون یکی از اهداف اساسی دولت میباشد. تحقق این امر منوط به موجودیت قضات و نماینده گان عادل و توانای لوی څارنوالی در هر ولسوالی کشور میباشد.
(5) تمویل حکومتداری محلی	قوانین موجوده صرف برای شاروالیها اجازه می دهد که در مقابل خدمات خویش عواید داشته باشد، در حالیکه نهاد های محلی دیگر در ولایات و ولسوالی ها نمیتوانند عواید جمع آوری نمایند. با گذشت زمان، ما سعی خواهیم کرد تا برای نهاد های محلی اجازه داده شود در مقابل خدمات خویش عواید داشته باشند. بر علاوه، ما در نظر داریم که وجوه مالی تشویقی را به سطح هر نهاد محلی ایجاد نماییم.
(6) استراتیژی تقسیم بندی	در حال حاضر ولایات و شاروالی ها بر اساس تعداد نفوس و معلومات ابتدایی در رابطه به اقتصاد هر یک از آنان تقسیم بندی شده اند. این تقسیم بندی برای بودجه ابتدایی مورد استفاده قرار خواهد گرفت، ما یک طرح به مراتب جامع تر را

برای هر یک از ادارات محلی ترتیب خواهیم نمود که از آن برای وجوه تشویقی استفاده بعمل خواهد آمد. این تقسیم بندی مشمول شاخص های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خواهد بود.

(7) عرضه خدمات

نحوه فعلی عرضه خدمات کارا و مؤثر نیست. ما عرضه خدمات را به مرور زمان در تمام سطوح به شمول ولایت و ولسوالی بهبود خواهیم بخشید. این موضوع مشمول تامین امنیت و عدالت، عرضه خدمات صحتی و معارف و حفاظت از اماکن فرهنگی می شود.

(8) مشارکت اجتماعی

وجود شوراهای ولایتی زمینه مشارکت شهروندان را فراهم می نماید. در این سال ما شوراهای ولسوالی را نیز تشکیل خواهیم داد و میکانیزم را جهت بهبود کمیت و کیفیت مشارکت مردم به راه خواهیم انداخت. این موضوع مشمول تفتیش توسط شهروندان در قسمت عملکرد اداره محلی خواهد بود.

(9) سرمایه انسانی

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی برنامه های آموزشی تخصصی برای کارمندان ادارات محلی و نیز برنامه های تبدیلی دورانی را ایجاد خواهد نمود تا متصدیان اداری ولایت و ولسوالی ها به منظور پیشرفت مسلکی شان بتوانند در سطح زون های مختلف بشکل دورانی ایفای وظیفه نمایند.

زیربنا

(1) زیربنای

حکومتداری

گسترش حاکمیت قانون، امنیت و حکومتداری مستلزم حضور دولت در هر ولسوالی است. ما باید زیربنای اساسی را فراهم نماییم تا نمایندگان ارگانهای امنیتی، نهاد های عدلی و قضایی و نماینده گان وزارتخانه ها در هر سطحی از حکومتداری محلی حضور داشته باشند.

(2) دارایی های

زیربنایی

- **برق:** تامین برق مهمترین زیربنا تلقی می شود. ما به سرعت در حال متصل نمودن تمام ولایات کشور به شبکه ملی برق افغانستان هستیم. در چند ماه گذشته 9 ولایت را به شبکه برق افغانستان وصل گردیده است. ما پلان داریم که تمام ولایات کشور را الی سال 2020 به شبکه برق افغانستان وصل نماییم. برای ساحات دور افتاده ما استراتیژی شبکه های غیر متصل (منفصل از شبکه) را طرح نموده ایم.
- **ترانسپورت:** نیاز است که تمام ولایات کشور باید از طریق مسیرهای ترانزیتی مصون و سهل به سایر مناطق کشور متصل شوند. این موضوع یکی از عناصر عمده استراتیژی اتصال مواصلاتی ما محسوب می شود.

(3) مدیریت منابع

طبیعی

- **زمین:** سرحدات شاروالی ها و قریه ها باید بشکل واضح تعیین و علامت گذاری شوند. بدون روی دست گرفتن این اقدام، شاروالی ها قادر به جمع آوری عواید و یا هم عرضه خدمات به شهروندان نخواهند بود. اداره مستقل اراضی افغانستان باید تمام سرحدات را الی ختم سال 2019

تعیین و علامت گذاری کند.

- **آب:** افغانستان دارای 5 حوزه آبی عمده و 45 حوزه آبریز است. به مثابه بخشی از استراتژی انکشافی زون ها، این حوزه‌های آبی باید بگونه درست مدیریت شوند.
- **معادن:** عقد قراردادهای معادن از جانب حکومت مرکزی، اما مدیریت آن بشکل محلی صورت می‌گیرد. ما باید ظرفیت وزارت معادن و پترولیم و ادارات محلی ذیربط را به منظور مدیریت مؤثر این منابع ارتقاء دهیم، بخصوص در ولسوالی‌های که معادن در آن قرار دارند.
- **جنگلداری:** مانند معادن، دارایی‌های جنگلات نیز در زمره منابع طبیعی مهم محسوب می‌شوند که مدیریت آن بشکل محلی صورت می‌گیرد. ما باید ظرفیت وزارتخانه‌های ذیربط و ادارات محلی را به منظور مدیریت مؤثر این منابع ارتقاء بخشیم.

به منظور از میان برداشتن تدریجی چنین محدودیت ها، ما یک چارچوب را طرح خواهیم نمود. از آنجاییکه ما میتوانیم پالیسی‌های مورد نظر را نسبتاً سریعتر طرح نماییم، بنأ چالش‌های فراروی حکومتداری سریع‌تر رفع خواهد شد. اما روند از میان برداشتن چالش‌های فراروی امور زیربنایی احتمالاً بطی‌تر خواهد بود، زیرا تطبیق پروژه‌های دولتی و پروژه‌های بزرگ زیربنایی زمان‌گیر میباشد. تفصیلات مزید پیرامون هر یک از این چالش‌ها قرار شرح ذیل ارایه گردیده است:

چالش‌های فراروی حکومتداری

- **قانونگذاری در عرصه حکومتداری محلی:** در حال حاضر، افغانستان در عرصه حکومتداری محلی دارای سه قانون است که حکومتداری محلی را تعریف می‌کنند. قانون نخست، قانون ادارات محلی است که مسئولیت‌های اداره مستقل ارگان‌های محلی و سایر ادارات محلی را در قبال حکومتداری محلی تعریف می‌کند. از آنجاییکه قانون ادارات محلی دهه‌ها قبل تدوین گردیده است، بنأ این قانون مستلزم بازنگری است. قانون دوم، قانون شوراهای محلی است که نقش و مسئولیت‌های شوراهای ولایتی، ولسوالی، قریه جات، و شورای شاروالی‌ها را تعریف می‌کند. قانون سوم، قانون شاروالی‌ها مصوب سال 1379 میلادی است که نقش و مسئولیت‌های شاروالی‌ها را شرح می‌دهد. این قانون تجدید خواهد شد.
- **انتخابات محلی:** افغانستان دارای یک نظام حکومتداری متمرکز است، این بدین معناست که والی‌ها توسط رئیس جمهور تعیین و یا برکنار می‌شوند. افغانستان قانون شوراهای ولایتی را به تصویب رساند که بر اساس آن برگزاری انتخابات شوراهای ولایتی مورد تایید قرار گرفته است و طبق آن برگزاری انتخابات شوراهای ولسوالی‌ها نیز در سال 2018 پیش بینی گردیده است. علاوه بر این، طبق قانون اساسی افغانستان، به مرور زمان، انتخاب شاروالان نیز باید از طریق انتخابات صورت گیرد. این امر یک

- سیستم واحد را ایجاد می نماید که از طریق آن ما به مرور زمان در جستجوی انتخاب شاروالان، شورا های ولسوالی و شوراهای ولایتی میگردیم، اما رییس جمهور والیان و ولسوالان را تعیین خواهد نمود.
- **امنیت:** علاوه بر حاکمیت قانون، تامین امنیت یکی از مسئولیت های کلیدی دولت محسوب می شود. اداره مستقل ارگان های محلی تمام موضوعات امنیتی را با ارگان های امنیتی مرکزی هماهنگ خواهد نمود.
- **حاکمیت قانون:** جهت حصول اطمینان از حاکمیت قانون و تامین عدالت در سراسر کشور، محکمه و دفتر لوی څارنوالی باید در تمام ولسوالی ها موجود باشد. با وجودیکه موجودیت محکمه و دفتر لوی څارنوالی از قبل در ساختار نهاد ها وجود دارد، اما بدلیل مشکلات امنیتی، تا الحال در بعضی از ولسوالی ها کارمندان آن اعزام نگردیده است. فلهذا جهت حصول اطمینان از توظیف نماینده های (کارمندان) بخش ستره محکمه و لوی څارنوالی در تمام ولایات، ما باید امنیت لازم را در این ولسوالی ها تامین نمائیم.
- **تمویل مالی:** سیستم مالی کنونی برای ادارات محلی اجازه نمیدهد تا وجوه مالی را جهت انکشاف ولایات، ولسوالی ها و شاروالی ها مربوطه شان، جمع آوری نمایند. از اینرو در خصوص تمویل مالی محلی ما در جستجوی تطبیق دو تغییر می باشیم. نخست اینکه، ما تحت رهبری اداره مستقل ارگان های محل وجوه تشویقی را در سطوح زون، ولایت، ولسوالی و شاروالی تخصیص خواهیم داد. دوم اینکه، قوانین و طرز العمل های مالی فعلی (بجز شاروالی ها) به هیچ یک از ادارات محلی اجازه کسب عاید را نمی دهند. به هر حال، ما سعی خواهیم نمود تا اجازه کسب عاید بشکل تدریجی، تغییرات مثبت و سالم را در میان سایر ادارات محلی، بشمول ولایات و ولسوالی ها بوجود آوریم. صلاحیت حصول عواید، منحصر به تکمیل نمودن شرایط وضع شده توسط ادارات محلی می باشد.
- **استراتژی تقسیم بندی محلی:** طبق قانون فعلی اداره محلی، هر ولایت، ولسوالی و شاروالی به درجه اول، دوم و سوم تقسیم بندی می شوند. این تقسیم بندی در تخصیص منابع نیز مورد استفاده قرار می گیرد. علاوه بر این تقسیم بندی، ما یک کارت نمره دهی به معیارهای مختلف را ترتیب خواهیم نمود تا بر اساس آن ادارات محلی مورد سنجش قرار گیرد. از این کارت های نمره دهی به منظور درجه بندی ادارات محلی جهت تخصیص منابع استفاده به عمل خواهد آمد.
- **عرضه خدمات:** در حال حاضر، فقط ادارات حکومت مرکزی و شاروالی ها صلاحیت عرضه خدمات را دارند. به مرور زمان، با اعطای صلاحیت کسب عاید به ادارات محلی، صلاحیت عرضه خدمات نیز به این ادارات اعطاً خواهد گردید.
- **مشارکت اجتماعی:** شوراهای ولایتی و نیز به زودی شوراهای ولسوالی ها فرصت مشارکت شهروندان را در حکومتداری محلی فراهم می نماید. به هر حال، ما روش هایی را در نظر خواهیم گرفت که بر اساس آن بتوان پروسه های بازنگری و گزارش دهی مشارکت اجتماعی را بهبود بخشد.
- **سرمایه انسانی:** کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی یک پروگرام آموزشی را جهت تربیه کدرهای خدمات ملکی که در بخش حکومتداری محلی ایفای وظیفه می نمایند؛ تهیه و ترتیب خواهد نمود. همچنان این کمیسیون، جهت پیشرفت مسلکی کارمندان خدمات ملکی که در ادارات

محلی ایفای وظیفه می‌نمایند یک برنامه تبدیلی دورانی از یک منطقه به منطقه دیگر را تهیه و ترتیب خواهد نمود.

چالش های زیربنایی:

▪ **زیربنای حکومتداری:** به منظور تامین امنیت و عدالت و عرضه خدمات در سراسر کشور، دولت باید در هر ولسوالی حضور داشته باشد. فلذا جهت تحقق این امر، ما برنامه ساختمان محلی (Subnational Construction Program) را طرح خواهیم نمود. اداره مستقل ارگان‌های محلی در رابطه با سنجش ضروریات یک بررسی را در این خصوص انجام خواهد داد و تطبیق زیربنای لازم بر عهده وزارت شهرسازی و مسکن خواهد بود.

▪ **دارایی‌های زیربنایی:** در این عرصه ما باید دارایی‌های زیربنایی اساسی را برای هر ولایت فراهم نمائیم. این امر مشمول وصل نمودن هر ولایت به شبکه برق افغانستان و یک شاهراه خواهد بود که به وسیله آن هر ولایت به دیگر ولایات کشور وصل شود. فقط از همین طریق است که ما خواهیم توانست ولایات افغانستان را با یکدیگر وصل نماییم و دیدگاه خود را به عنوان مرکز حمل و نقل ترانسپورتی و انتقال برق تحقق بخشیم.

▪ **مدیریت منابع طبیعی:** مدیریت مؤثر منابع طبیعی مستلزم قابلیت دفاتر اداره محلی هم در عرصه آگاهی داشتن از چنین منابع و توان مدیریت آن است. اداره مستقل اراضی افغانستان باید کار تعیین و علامت گذرای سرحدات ولسوالی‌ها و شاروالی‌ها را هر چه زودتر انجام دهد. وزارت انرژی و آب و وزارت معادن و پترولیوم باید منابع بیشتری را در عرصه منابع طبیعی (معادن و زراعت) در ولسوالی‌ها تخصیص دهد. وزارت زراعت باید نحوه مدیریت دارایی‌های جنگلداری ما را بهبود بخشد.

در قدم نخست چالشهای موجود بیانگر این است که حکومت افغانستان تا حال قادر نبوده است که حکومتداری را در بعضی از ولسوالی‌ها اعمال نماید. در نتیجه حاکمیت قانون، تامین امنیت، عرضه خدمات و مشارکت اجتماعی در بسیاری از ولسوالی‌های افغانستان تحقق نیافته است. بازیگران غیر دولتی سعی نموده اند تا خلای قدرت را که دولت آنرا پُر نتوانسته است، تکمیل نماید. ما در نظر داریم تا به شکل تدریجی و سیستماتیک، تمام چالشهای فراروی حکومتداری و امور زیربنایی را از میان برداریم.

چارچوب حقوقی حکومتداری محلی

جهت مشخص نمودن وظایف و مقررات تمام ادارات و نهادهای مسئول در بخش حکومتداری محلی، به یک چارچوب حقوقی جامع نیاز است. در حال حاضر افغانستان در عرصه حکومتداری محلی دارای سه قانون است که حکومتداری محلی را تعریف می‌کنند. قانون نخست، قانون ادارات محلی است که مسئولیت‌های اداره مرکزی و سایر ادارات محلی را در قبال حکومتداری محلی تعریف می‌کند. از آنجا که این قانون دهه‌ها قبل تدوین گردیده است، مستلزم بازنگری است. قانون دوم، قانون شوراهای ولایتی است که در این اواخر مورد تصویب قرار گرفته است و چارچوب چگونگی شوراهای ولایتی را ارائه می‌دهد. قانون سوم، قانون شاروالی‌ها سال 1379 میلادی است که وظایف و مسئولیت‌های شاروالی‌ها را شرح می‌دهد. دو قانون اخیرالذکر در این اواخر در حال بازنگری و تجدید می‌باشند.

در سطح ولایات و ولسوالی‌ها، هیچ قانون و یا هم‌مقرره‌ای مرتبط وجود ندارد که در آن وظایف و مسئولیت‌های واحدهای اداری مختلف تعریف شده باشد. علت عمده این امر، ساختار تاریخی متمرکز بودن دولت افغانستان است که بر اساس آن ادارات حکومتداری محلی فقط توسط وزارت امور داخله مدیریت می‌گردید. به منظور انکشاف مزید ساختارهای حکومتداری محلی، ما دو قانون را (قانون ادارت محلی و قانون شاروالی‌ها) را مورد بازنگری قرار خواهیم داد و قانون شوراها را تسوید خواهیم نمود. در قسمت قانون شاروالی، ما پنج مدل شاروالی پنج کشور دیگر را بصورت فراگیر مطالعه نموده و در قانون شاروالی جدید ما در ساختار اداری شاروالی، پلانگذاری، استفاده از زمین، میکانیزم‌های مالی، روش‌های فراهم‌آوری زیربناها و میکانیزم‌های عرضه خدمات، تغییراتی را بوجود خواهیم آورد.

در خصوص قوانین جدید، ما قانون شوراها محلی، قانون ادارات محلی که در برگیرنده وظایف و صلاحیت‌های اداره ولایت و ولسوالی می‌باشد را تصویب خواهیم نمود. قانون شوراها محلی شامل شوراها ولایتی، ولسوالی‌ها، قریه جات و شاروالی‌ها می‌باشد و همچنان چارچوب را برای انتخابات شوراها ولسوالی آینده فراهم خواهد کرد. دو قانون دیگر وظایف و مسئولیت‌های مسئولین در سطح ولایات و ولسوالی‌ها را تعریف خواهد کرد.

اصلاحات مورد نیاز حکومت

به منظور تطبیق این پالیسی، ضرورت به یک سلسله اصلاحات در دولت می‌باشد. مهمترین اصلاح مورد نیاز تعریف مجدد از روابط میان وزارتخانه‌های حکومت مرکزی و ادارات ولایتی می‌باشد. در قدم اول ما در جستجوی داشتن مدلی هستیم تا در آن وزارتخانه‌های حکومت مرکزی متمرکز به پالیسی‌سازی و برنامه‌های ملی دارای اولویت باشند، ادارات انکشافی زون مسئول تطبیق پروژه‌ها و ادارات محلی نقش هماهنگ‌کننده را به عهده خواهند داشت. با گذشت زمان، توقع می‌رود که ادارات محلی نقش پررنگ‌تری در ازدیاد عواید و تطبیق پروژه بشکل مستقیم داشته باشند.

در قدم دوم، ما باید روابط بین ریاست جمهوری، واحدهای محلی و اداره مستقل ارگانهای محلی را مدنظر بگیریم. ریاست جمهوری از طریق اداره مستقل ارگان‌های محلی، ادارات محلی را اداره می‌کند. اداره مستقل ارگان‌های محلی در سال 2007 به منظور جدا ساختن امور ملکی حکومت از وزارت امور داخله جدا گردید. اداره مستقل ارگانهای محلی دارای 3 معینیت، 19 ریاست، شش پروگرام ملی برای برنامه‌های حکومتداری محلی می‌باشد. در سطح محلی، این اداره دارای 34 دفاتر والیان، 387 دفاتر ولسوالان، 165 شاروالی و 34 شورای ولایتی می‌باشد.

به مرور زمان در نظر است که برای این ادارات محلی استقلالیت بیشتر داده شود اما این استقلالیت باید در مطابقت با ساختارهای مناسب تشویقی باشد. اگر اینکار به درستی صورت نگیرد، استقلالیت بیشتر می‌تواند سبب چالش‌های گردد که افغانستان به آن در پروسه‌های غیر متمرکز سازی مواجه بوده است.

در نتیجه این استراتژی معیاراتی را به میان خواهد آورد که ادارات محلی توسط آن ارزیابی خواهند گردید. شاروالی‌ها، ولسوالی‌ها و ولایات وجوه مالی بیشتری را به منظور عیار ساختن خود با این معیارات از طریق وجوه مالی تشویقی بدست خواهند آورد. ما از چنین پروسه به منظور مشخص ساختن انتخابات شاروالان طوریکه قانون اساسی صراحت دارد، استفاده خواهیم نمود. این پروسه در اصل سبب کم شدن تشکیل اداره مستقل ارگان‌های محلی خواهد گردید، طوریکه ادارات محلی استقلالیت بیشتر بدست می‌آورند.

در عین حال اداره مستقل ارگانهای محلی باید ظرفیت ها را ارتقا بدهد تا بتوانند وظایف اساسی حکومت را به سطح محلی تطبیق نماید. برای بعضی از این وظایف مانند کنترل اداری، ریاست جمهوری (از طریق اداره مستقل ارگان های محلی) مسئولیت اصلی را در قسمت تطبیق آن دارد. به منظور مسئولیت های دیگر از قبیل تامین امنیت، ایجاد حقوق شهروندی و ایجاد یک مارکیت، اداره مستقل ارگان های محلی بیشتر نقش هماهنگ کننده و تسهیل کننده را خواهد داشت. این وظایف نباید نیاز به توسعه منابع و یا تشکیل اداره مستقل ارگان های محلی داشته باشد.

پیشنهادات / گام های بعدی

این نقشه راه، استراتژی را در رابطه به نحوه بهبود اجراءات محلی افغانستان فراهم مینماید. ما پیشنهادات خویش را در هفت بخش کلیدی بیان می داریم:

(1) طرح قوانین مورد نیاز تا مسئولیت های هر اداره محلی را مشخص نماید (2) ایجاد یک کمیته حکومتمداری محلی تحت اثر شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد (3) برگزاری یک پروسه مشورتی ملی راجع به مشخص ساختن مجدد سرحدات ولایات و ولسوالی ها (4) ایجاد هفت اداره توسعهی زون ها به منظور توسعه و تطبیق پروژه ها در هر زون مربوطه (5) تطبیق اصلاحات مالی محلی به شمول ایجاد وجوه مالی تشویقی، اضافه کاری و اجازه دادن به ادارات محلی تا عواید را افزایش دهند (6) ایجاد یک پروژه ساختمانی محلی تا از موجودیت حکومت در هر ولسوالی افغانستان اطمینان حاصل گردد (7) ایجاد یک برنامه انکشافی منابع بشری محلی. جزئیات هر پیشنهاد قرار ذیل میباشد:

▪ **تسوید قوانین محلی مورد نیاز:** تجدید قانون ادارات محلی و قانون شاروالی ها و تسوید قانون شورا های محلی. این قوانین موضوعات ذیل را روشن خواهد ساخت: (1) واضح ساختن و تعریف وظایف و مسئولیت های تمام کارکنان ادارات محلی (2) تهیه یک چارچوب متمم برای تقسیم بندی ولایات و شاروالی ها (3) نهادینه ساختن و ترتیب قوانین برای ایجاد وجوه مالی تشویقی به سطح زون، ولایت و ولسوالی.

▪ **ایجاد کمیته حکومتمداری محلی:** اداره مستقل ارگانهای محلی یک کمیته فرعی را در مورد حکومتمداری محلی تحت نظر شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری طی سال مالی 1397 ایجاد خواهد کرد. اداره مستقل ارگانهای محلی این کمیته را ریاست خواهد نمود و اعضای آن عبارت اند از: وزارت های (مالیه، اقتصاد، احیا و انکشاف دهات، شهرسازی و مسکن)، اداره مستقل اراضی و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی. این کمیته مشکلات مرتبط به حکومتمداری، موضوعات ساختمانی محلی، پیشنهادات وجوه مالی تشویقی و پیشنهادات فعلی به شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری را شناسایی خواهد نمود.

▪ **برگزاری یک پروسه مشورتی ملی راجع به مشخص ساختن مجدد سرحدات ولایات و ولسوالی ها:** در حال حاضر در نقشه های سرحدات توازن نفوس میان ولایات و ولسوالی ها وجود ندارد. اداره مستقل ارگان های محلی باید پروسه مشورتی را با جوانب دیدخل به راه اندازد تا شناسایی

نماید که آیا سرحدات ولایات و ولسوالی ها بر اساس اصل توازن نفوس تجدید گردد و یا خیر. اداره مستقل ارگان های محلی باید شاخص ها و پروسه های معیاری را به منظور تقسیم بندی مجدد چنین سرحدات ترتیب دهد. این اداره باید معیاراتی مانند کمترین نفوس و توازن در قسمت تخصیص منابع بین ولایات و ولسوالی ها را در نظر گیرد. در ضمن اداره مستقل اراضی و اداره مستقل ارگان های محلی باید تقسیم بندی مجدد شاروالی ها را آغاز نمایند.

▪ **ایجاد ادارات انکشافی زون ها:** ما هفت اداره انکشافی به سطح زون را ایجاد خواهیم نمود تا پلانگذاری و هماهنگی اقتصادی را بهبود بخشند. این ادارات انکشافی در سطح زون به شکل شرکت های دولتی ایجاد خواهند گردید، نه بشکل یک واحد اداری. ادارات انکشافی زون ها فعالیت های شان را با وزارت خانه ها و ادارات محلی مربوطه هماهنگ خواهند نمود. یکی از اهداف کلیدی ادارات انکشافی زون ها، جدا ساختن پالیسی از بخش عملیاتی می باشد طوریکه وزارتخانه ها متمرکز به پالیسی سازی خواهند بود و ادارات انکشافی زون ها بالای تطبیق پروژه ها تمرکز خواهند نمود.

▪ **تطبیق اصلاحات مالی محلی:** برای ایجاد انگیزه برای اصلاحات در سطح محلی، سه وجوه مالی تشویقی تحت رهبری اداره مستقل ارگانهای محلی ترتیب خواهد گردید:

(1) وجوه مالی تشویقی به سطح زون ها، (2) وجوه مالی تشویقی ولایتی (3) وجوه مالی تشویقی ولسوالی. این وجوه مالی براساس پروپوزل های مشخص ارائه شده توسط ادارات محلی اختصاص داده خواهند شد. این پروسه طوری خواهد بود که هر اداره محلی پروپوزل های پروژه هایشان را به اداره مستقل ارگانهای محلی ارائه خواهند نمود که این اداره در مرحله بعدی این پروپوزل ها را همراه با پیشنهادات تخصیص بودجه به شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری پیشکش خواهد نمود. با گذشت زمان، ما مدل هایی را تطبیق خواهیم نمود که توسط آن ولایات و ولسوالی ها بتوانند عواید شان را افزایش دهند. توانایی افزایش عواید بستگی به عوامل مختلف (سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) خواهد داشت و توسط وزارت مالیه و شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری منظور میگردد.

▪ **ایجاد پروژه ساختمانی حکومتداری محلی:** به منظور حصول اطمینان از موجودیت دولت در هر ولسوالی، ما یک پروژه ساختمانی را (تا ختم سال مالی 1397) تحت رهبری وزارت شهرسازی و مسکن ایجاد خواهیم نمود. اداره مستقل ارگانهای محلی، نیازهای خویش را ارائه خواهد نمود و در قسمت شناسایی و تطبیق چنین پروژه ها با وزارت شهرسازی و مسکن هماهنگی خواهد داشت. هدف این است تا در هر ولسوالی افغانستان از دولت نمایندگی صورت گیرد.

▪ **ایجاد یک برنامه انکشاف منابع بشری محلی:** خدمات ملکی ما یک مسیر کاری متمایز و برنامه های آموزشی تخصصی ویژه را برای کارکنان خدمات ملکی که در ساختار حکومتداری محلی ایفای وظیفه مینمایند، را قبل از ختم سال مالی 1397 ارائه میدارد. این امر یک مسیر کاری قابل پیش بینی را ایجاد خواهد نمود که کارکنان خدمات ملکی ذریعه آن بتوانند در ادارات محلی مختلف کار

نمایند. این برنامه آموزشی باید شامل یک بخش برای حمایت از زنان باشد که در این مسیر کاری قرار دارند.

تطبیق این تغییرات پرچالش خواهد بود ولی در صورتیکه بشکل درست آن تطبیق گردد، سبب خواهد شد تا ارائه خدمات و حکومتداری در سراسر افغانستان بهبود یابد. این سند یک نقشه راه را به منظور بهبود حکومتداری در سطح محلی ارائه نموده است. ما ساختار حکومتداری محلی موجود، موانع سد راه بهبود ارائه خدمات و راهبرد برای از بین بردن چنین موانع سد راه حکومتداری و انکشاف زیر بنایی را مورد بحث قرار دادیم تا از ارائه خدمات بهتر به شهروندان افغانستان اطمینان حاصل گردد.

کمیته حکومتداری شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، یک هفته بعد از اخذ منظوری این پالیسی از کابینه جمهوری اسلامی افغانستان، پلان تطبیقی آن را که شامل وضاحت کامل در مورد فعالیت ها و همچنین موعد زمانی تطبیق آنها باشد را به شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری ارائه می نماید.