

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# حکومت داری خوب

تمرکز یا عدم تمرکز اداری

بررسی تأثیر نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز بر حکومت داری خوب در افغانستان



شناسنامه کتاب

عنوان : بررسی تأثیر نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز بر حکومت داری خوب در افغانستان

کاری از گروه تحقیق شورای متخصصان هرات

سال چاپ : ۱۳۹۵

چاپ : ستاره نقره ای - هرات

قیمت : ۱۰۰ افغانی

تیراژ : ۱۰۰۰ جلد

طرح جلد : علی موسوی

## پیام شورای متخصصان

نظام های سیاسی که به خواست و اراده مردم استوار باشند، زمانی موفق خواهند بود که توان ارائه خدمات در عرصه های مختلف حیات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را داشته و رابطه بین مردم و نظام را تقویت نماید.

آنچه که این هدف را برآورده می‌سازد نظام اداری است که از مجرای آن زمینه تحقق خواست‌های مردم که مالک اصلی حاکمیت‌اند، میسر گردد.

امروز در افغانستان قدرت خدمات رسانی نهادهای دولتی به علل فساد اداری و ناتوانی ادارات به شدت تقلیل یافته است. این معضل به حدی است که اغلب مردم دولت را به عنوان یک نهاد خدمتگذار تلقی نمی‌کنند و به آن اعتماد هم ندارند.

این معضل منحصر به یک نوع خاص نظام سیاسی نمی‌شود بلکه در تاریخ معاصر کشور که ما انواع و اشکال مختلف نظام‌های سیاسی (شاهی - جمهوری - دولت اسلامی، امارت اسلامی و جمهوری اسلامی) را تجربه کردیم هر روز فاصله بین مردم و حاکمیت دولتی بیشتر می‌شود که این موضوع در ولایات نسبت به مرکز، بیشتر محسوس است.

رهبان نظام‌های سیاسی شاید علاقمند به خدمت بودند ولی در عمل به ناکامی مواجه شدند و هیچ نظامی نتوانست دل مردم را بدست بیاورد.

وقتی مشاهده کردیم که نارضایتی مردم در افغانستان محدود به اشکال نظام‌های سیاسی و دیدگاه‌های سیاسی نمی‌شود و همه نا موفق بوده‌اند، بر آن شدیم تا به بررسی بُعد دیگر پردازیم که همانا نوع سیستم اداری است که در کشور اعمال می‌شود.

شورای متخصصان به منظور بررسی سیستم اداری کشور تحقیقی را طی مدت ۹ ماه انجام داد. این تحقیق توسط اساتید ارجمند و گرامی داکتر احمد غنی خسروی دکترای ادبیات، نصیر احمد فرهمند ماستر مدیریت، علی احمد کاوه ماستر جامعه‌شناسی، عبدالقیوم قائم ماستر اقتصاد، وسیمه بادغیسی ماستر حقوق مقایسوی محمد علی سروش و فیروز جهانی در دو بخش کتابخانه‌یی و میدانی که شامل طرح سوالات از کارمندان دولتی بوده است، انجام یافت.

درین تحقیق به تحلیل و تجزیه سیستم مرکزیت و عدم مرکزیت اداری پرداخته شده و مزایا و نواقص هر یک نشان داده شده است و با اخذ دیدگاه‌های کارمندان دولتی در ولایت هرات سیستم بهتر را مشخص ساخته است.

نتایج کلی تحقیق تمایلات به طرف سیستم عدم تمرکز اداری را نشان میدهد. تمرکز اداری که از ایجاد دولت در افغانستان رواج داشته در مقاطع زمانی مختلف مؤثریت داشته و از هم پاشیده‌گی‌های منطقی‌جولوگیری کرده و مبتنی بر همین سیستم افغانستان

امروزی بنا نهاده شده است. اما در عصر و زمان فعلی که نگرانی از ظهور مجدد ملوک‌الطوایفی وجود ندارد، و دولت حاکمیت عام و تام در سراسر کشور دارد، انتقال قسمتی از صلاحیت اداری و خدماتی به ولایات کشور با نظارت از جانب دولت مرکزی طبق یک برنامه معقول و منطقی که عملاً در مطابقت با قواعد حقوق اساسی تنظیم شده باشد می‌تواند در توسعه کشور، ارائه خدمات بهتر برای شهروندان در سراسر کشور و کاهش بی‌روکراسی اداری مؤثر واقع شود.

امیدواریم مسوولین امور با مطالعه دقیق این تحقیق و تحلیل‌های تخنیکی آن تفکر عدول از تمرکز بی‌حد قدرت در دولت مرکزی به تفویض صلاحیت‌های بیشتر به ولایات را هر چه بیشتر تقویت نمایند تا با درج آن در قوانین کشور، عرصه تطبیق آن میسر گردد.

در اخیر می‌خواهیم از جناب محترم محمد آصف رحیمی والی هرات مسوولین و کارمندان ادارات دولتی هرات که بارانه پاسخ به سوالنامه‌های این تحقیق ما را یاری رسانیده اند ابراز سپاس و امتنان نمایم.

شورای متخصصان هرات

۱۳۹۵/اسد/۱۵

## فهرست مطالب

مقدمه.....	۱۵
فصل اول حکومت‌داری خوب.....	۱۷
نظریه حکومت‌داری خوب.....	۲۰
مفهوم حکومت‌داری خوب.....	۲۱
شاخصهای حکومت‌داری خوب.....	۲۷
تفاوت حکومت‌داری خوب با رویکردهای پیشین.....	۴۵
معماری حکومت‌داری خوب.....	۴۶
راهبرد های استقرار حکومت‌داری خوب.....	۴۷
مثلت هیرشمن و سازوکارهای بهبود عملکرد خدمات عمومی.....	۵۱
فصل دوم نظام های اداری متمرکز و غیر متمرکز.....	۵۳
کلیات.....	۵۳
اشخاص حقوقی.....	۵۳
نظریه شخصیت حقوقی.....	۵۴
مفهوم شخصیت حقوقی.....	۵۴
تعریف شخصیت حقوقی.....	۵۴
اقسام اشخاص حقوقی.....	۵۵
اقسام اشخاص حقوقی حقوق عمومی.....	۵۶
آثار شخصیت حقوقی.....	۵۹
شخصیت حقوقی در قوانین افغانستان.....	۶۳
پایان شخصیت حقوقی.....	۶۶
نظام متمرکز اداری.....	۶۷
مبحث اول - تعریف و ارکان تمرکز اداری.....	۶۷



- اول - تعریف تمرکز اداری ..... ۶۷
- دوم - ارکان تمرکز اداری ..... ۶۹
- اقسام نظارت اداری ..... ۷۲
- مبحث دوم :- اقسام تمرکز اداری ..... ۷۶
- مبحث سوم : آثار و نتایج حقوقی تمرکز ..... ۷۹
- مبحث چهارم : - ارزیابی نظام متمرکز ..... ۸۰
- نظام غیر متمرکز اداری..... ۸۳**
- مبحث اول- تعریف و اقسام عدم تمرکز ..... ۸۳
- ب - عدم تمرکز کامل و مطلق و عدم تمرکز جزئی یا نسبی ..... ۸۵
- مبحث دوم- ارکان عدم تمرکز اداری ..... ۸۶
- مبحث سوم- رابطه بین حکومت مرکزی و واحد های غیر متمرکز (قیمومیت اداری) ..... ۸۷
- مبحث چهارم- تفاوت بین نظام عدم تمرکز و نظام‌های مشابه آن ..... ۹۲
- ب- عدم تمرکز اداری و عدم تمرکز سیاسی ( نظام فدرال) ..... ۹۳
- مبحث پنجم- مزایا و معایب نظام عدم تمرکز اداری ..... ۹۵
- اول - مزایا ..... ۹۵
- دوم - معایب ..... ۹۷
- سازمان اداره عمومی در افغانستان ..... ۹۷**
- مبحث اول - دوره نخست ( ۱۳۰۱-۱۳۴۳) ..... ۹۸
- مبحث دوم - دوره دوم (۱۳۴۳-۱۳۸۲) ..... ۱۰۰
- مبحث سوم - دوره سوم ( ۱۳۸۲) ..... ۱۰۱
- صلاحیت ها و وظایف اداره مرکزی ..... ۱۰۳
- بررسی حکومت‌داری در افغانستان در دوره طالبان و ۱۴ سال اخیر ..... ۱۳۱**
- دوره طالبان ..... ۱۳۱
- حکومت مؤقت ..... ۱۳۲
- حکومت انتقالی ..... ۱۳۲

حکومت انتخابی .....	۱۳۳
<b>فصل سوم .....</b>	<b>۱۳۹</b>
<b>تحقیق تجربی تأثیر نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز بر حکومتداری خوب در افغانستان ...</b>	<b>۱۳۹</b>
بیان مسأله و اهمیت موضوع: .....	۱۳۹
توصیف و تحلیل دادهها .....	۱۴۸
توصیف ویژگیهای جمعیت نمونه .....	۱۴۹
توصیف دادهها: .....	۱۵۲
شیوه ارزش گذاری و تفسیر دادهها: .....	۱۶۱
<b>نتیجه گیری و پیشنهادها .....</b>	<b>۱۶۵</b>
پیشنهادها .....	۱۶۷
منابع .....	۱۷۱
<b>پیوست ها .....</b>	<b>۱۷۵</b>

## فهرست جدولها

۱۲۸	جدول ۱-۱ بعضی از اشکال و مصادیق فساد اداری .....
۱۳۵	جدول ۲-۱ رتبه بندی فیصدی شاخص‌های حکومت‌داری خوب افغانستان در سالها .....
۱۴۴	جدول ۳-۱ احصائیه توزیع پرسشنامه ها و میزان پاسخ‌دهی .....
۱۴۸	جدول ۲-۳ گروه های سنی .....
۱۵۰	جدول ۳-۳ تجربه کاری .....
۱۵۹	جدول ۳-۴ احصائیه تشریحی مولفه های حکومت‌دار خوب در نظام اداری متمرکز .....
۱۶۰	جدول ۵-۳ احصائیه تشریحی مولفه ها حکومتداری خوب در نظام اداری غیر متمرکز .....
۱۶۱	جدول ۳-۷ تست T یک نمونه ای .....
۱۶۳	جدول ۳-۸ تست اوسط نمونه زوجی .....

## فهرست نمودارها

- نمودار ۱-۳ جنسیت ..... ۱۴۸
- نمودار ۲-۳ درجه تحصیل ..... ۱۴۹
- نمودار ۳-۳ حاکمیت قانون، عدالت و برابری ..... ۱۵۱
- نمودار ۳-۴ کارایی و اثربخشی ..... ۱۵۲
- نمودار ۳-۵ شایسته سالاری ..... ۱۵۳
- نمودار ۳-۶ شفافیت ..... ۱۵۴
- نمودار (۳-۷): مشارکت ..... ۱۵۵
- نمودار ۳-۸ پاسخگویی ..... ۱۵۶
- نمودار ۳-۹ فساد اداری ..... ۱۵۷
- نمودار ۱۰-۳ جدول مقایسوی مؤلفه های حکومت داری خوب در دو نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز ..... ۱۵۸

**فهرست اشکال**

- شکل ۱-۱ تسهیم اقتدار مدیریت دولتی در رویکرد حکومت‌داری خوب ..... ۲۳
- شکل ۱-۲ ویژگی‌های حاکمیت خوب ..... ۲۴
- شکل ۱-۳ هرم مردم‌سالاری ..... ۲۸
- شکل ۱-۴ عوامل مؤثر در ایجاد فساد اداری ..... ۳۲
- شکل ۱-۵ راهبردهای چند جانبه بهبود حکومت‌داری و مبارزه با فساد ..... ۳۳
- شکل ۱-۶ پیش‌نیاز های حکومت‌داری خوب ..... ۴۷
- شکل ۱-۷ فاکتور های بهبودی حکومت‌داری خوب ..... ۴۸



## مقدمه

دولت به مفهوم محدود کلمه به مجموع نهادهای سیاسی، امنیتی، اقتصادی و خدماتی اطلاق می‌شود که در یک سرزمین معین بالای افراد جامعه اعمال قدرت میکند. این قدرت بنا بر خواست و اراده عمومی به عالی‌ترین سازمان سیاسی کشور یعنی دولت انتقال شده تا از جان و مال و داشته‌های مادی و معنوی شهروندان و کشور، با استفاده از قوه مجریه و امکانات مادی که در اختیار دارد، حفاظت کند. نهاد اجرایی که اعمال اقتدار میکند، حکومت نامیده میشود.

مدیریت دولت در دوران معاصر، تغییرات پی در پی و پرشتابی را تجربه میکند. ضرورت‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و تکنیکی در دوران کنونی، ساختارهای دولتی را دستخوش دگرگونی‌های شدیدی کرده است که حاصل آن گذار از الگوهای سنتی به الگوهای جدید است؛ الگوهایی که به کمک آنها دولت‌ها بتوانند از نتایج تحولات پرشتاب به نفع خود و شهروندان استفاده کنند و با عقلانیت و اتخاذ روش‌های علمی به چالش‌های احتمالی پاسخ دهند. سازمان‌های دولتی در عصر جدید به اتخاذ راهبردهای اثرگذار و تعاملی و اجتناب از راهبردهای انفعالی نیازمندند؛ راهبردهایی که سازمان‌ها را در برابر طوفان‌های سهمگین تغییرات یاری رساند و از گسیختگی تار و پود آنها جلوگیری کند.

نیازهای اجتماعی مردم که با توسعه علم و صنعت رو به تزاید گذاشته، دولت را موظف به برآوردن آن نیازها کرده است. مسؤلیت دولت که در گذشته محدود به حفظ و حمایت از مالکیت فردی اشخاص خصوصی و الزام به رعایت تعهدات آنها بود، گسترش یافته و مسؤلیت‌های جدیدی بر عهده دولت گذاشته شده است. شیوه‌یی که در آن تعهدات دولت به صورت مناسب اجرا و رضایت اکثریت شهروندان کسب گردد، را حکومت‌داری خوب می‌نامند.

حکومت‌داری خوب از مفاهیم مهم، پیچیده و در عین حال مبهمی است که در حوزه علوم اجتماعی قابل طرح است. علت اصلی چنین پیچیدگی و دشواری در ارایه‌ی چارچوب دقیق تعاریف، سیالیت و شکل‌پذیری مفاهیم علوم انسانی است. بر همین مناسبت که هرکسی برداشت ویژه‌ای از مفهومی دارد و متناسب با آن به تبیین موضوعات می‌پردازد. این امر اگر از سویی سبب پیچیده شدن درک این مفاهیم می‌شود، از سوی دیگر نشان از پویایی و غنمندی این حوزه نیز دارد.

با توجه به نابسامانی‌های سیاسی-اجتماعی در افغانستان کنونی، حکومت‌داری خوب یکی از الزامات جدی و جدید این کشور است. برای این منظور باید مدیران دولتی نوین در این کشور، تلاش نمایند تا فرایندهای ساده، شفاف، و کارآمد را با رویه‌های کند، ناکارآمد و فسادزای فعلی جایگزین کنند. همچنان کارگزاران باید تعریف روشن‌تر وظایف و مأموریت‌های مؤسسات دولتی به منظور پرهیز از انجام کارهای موازی و

کاهش هزینه‌ها را روی دست گیرند. معقول‌تر ساختن ساختار فعلی سازمانهای دولتی، اصلاح نهادهای محلی و منطقه‌ای و تعریف مجدد روابط آنها با نهادهای مرکزی در راستای تمرکز زدایی؛ کاهش کاغذبازی و مبارزه جدی با فساد اداری از ضرورت‌های مبرم بازسازی نظام اداری و توجه به نیازهای امروزین جوامع است.

در تحقیق حاضر با توجه به شاخصه‌های حکومت‌داری خوب، کوشش شده است تا رابطه دو نوع نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز با حکومت‌داری خوب مشخص گردد و بر مبنای یافته‌های تحقیق، مزایا و نواقص هر دو سیستم اداری واضح گردد.

همانگونه که علمای علم سیاست، دموکراسی را نوع حکومتی میدانند که به تصمیم‌گیری جمعی تعلق دارد و در این حکومت نمایندگانی از سوی اکثریت مردم انتخاب می‌شوند، تا بر آنان حکومت کنند، بناءً به هر پیمانیهی که نظام اداری بتواند رضایت اکثریت را کسب کند، حکومت دموکراتیک‌تر خواهد بود. دموکراسی در مفهوم خود بیانگر این آرمان است که تصمیم‌هایی که بر اجتماعی به عنوان یک مجموعه اثر می‌گذارند، باید با نظر کلیه افراد آن اجتماع گرفته شوند. همچنین، کلیه اعضا باید از حق برابر برای شرکت در تصمیم‌گیری برخوردار باشند. نتایج تحقیق حاضر به پیشنهادات مشخصی که برآیند تحقیق خواهند بود با مسؤولان امور محلی و مرکزی شریک ساخته خواهد شد تا در روشنایی آن به اصلاح امور و بهبود نظام اداری کارآمد اقدام نمایند.



## فصل اول

### حکومت‌داری خوب

سیاست‌گذاری توسعه پس از جنگ جهانی دوم به سه دوره متمایز قابل تفکیک است. این سه دوره عبارت‌اند از دوره دولت بزرگ، دوره دولت کوچک و دوره حکومت‌داری خوب. (تری، ۱۳۸۵)

در دوره نخست که از پایان جنگ جهانی دوم شروع می‌شود و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه می‌یابد و مقارن با بازسازی ویرانی‌های جنگ است، نهاد دولت عامل توسعه، محسوب می‌شود. در این دوره اکثر نظریه‌پردازان و سیاست‌گذاران اعتقاد به دولتی بزرگ داشتند که زمام امور را در دست بگیرد و شرکت‌های دولتی را نیز به مثابه قهرمانان ملی تصور می‌کردند. در کشورهای در حال توسعه استدلال بر این بود که چون بخش خصوصی توان و سرمایه مورد نیاز برای بسیج توسعه را ندارد، بنابراین دولت از طریق شرکت‌های دولتی باید منابع لازم را تجهیز کند.

نظریات اقتصاد کینزی هم دولت را عامل تصحیح‌کننده شکست بازار می‌دانست که با طرح‌های عمرانی دولتی و سودهای حاصل از آن، فرایند توسعه را سرعت می‌بخشد. با وجود این، در دوره نخست، شرکت‌های دولتی در عمل نشان دادند که کارآمدی و انعطاف‌پذیری لازم را ندارند و تحت فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار قرار دارند و اکثر آنها زیان‌ده‌اند. در چنین شرایطی دیدگاه طرفداران اقتصاد بازار (نئولیبرال‌ها) که خصوصی‌سازی را غایت و کمال مطلوب می‌دانند و خواهان کاهش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی و محدود کردن نقش دولت در اقتصاد اند، به شدت رواج یافت. نئولیبرال‌ها به قدرت بازارها و انتخاب مردم باور دارند و اقتصادی را ترویج می‌کنند که در آن کارآمدی رقابت و قیمت‌های بازار جای تخصیص دولتی منابع را می‌گیرد. طبق این دیدگاه بازارها بهترین نتایج را به بار می‌آورند و قیمت‌ها بهترین تخصیص‌دهنده منابع هستند. هرگونه دخالتی برای تغییر در آنچه بازارها به وجود می‌آورند، ضد تولید است. لذا تلقی از جایگاه دولت از «عامل توسعه» به جدی‌ترین «مانع توسعه» تغییر یافت و مبنای فکری و نظری این عقیده را که «هر اندازه دولت کوچک‌تر شود بهتر است»، به وجود آورد. این دوره از اواخر دهه ۷۰ آغاز شد و تا دهه ۹۰ ادامه داشت و پس از آن موج جدیدی از نظریه‌ها آغاز شد. اگر شعار دوره اول را «دولت، موتور توسعه» و دوره دوم را «دولت کوچک» بدانیم، شعار دوره سوم سیاست‌گذاری توسعه، رویکرد «حکومت‌داری خوب» است.

منظور از حکومت‌داری خوب «اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی» با هدف به حداقل رساندن شاخص‌های حکومت‌داری ضعیف و تقویت شاخص‌های حکومت‌داری

خوب است. (روی و تیزدل، ۱۹۹۸؛ تیلور، ۲۰۰۰) در این دوره، دولت و بازار هر دو نهادی اجتماعی هستند که نواقص مختلفی دارند و توسعه در گرو رفع نواقص نهاد بازار و نهاد دولت است. توسعه به شرطی تحقق می‌یابد که شرایط و نهادهایی فراهم گردد که به پشتوانه آن دولت از عهده انجام وظایف حاکمیتی و پشتیبانی خود برآید و بتواند زمینه رشد بازار را مهیا سازد و آن را در جهت نفع عامه مردم هدایت کند. در واقع در دوره سوم ماهیت مسأله تغییر یافته است؛ در دوره‌های پیشین ابعاد دولت (بزرگی و کوچکی آن) مطرح بود، اما در این دوره مقوله کمیت دولت جای خود را به کیفیت مداخله دولت داده است. عدم مداخله یا مداخله دولت ضعیف و ناکارآمد راهگشا نخواهد بود، زیرا دخالت دولت ضعیف، مجموعه‌ای از بحران‌ها و مداخله نکردن آن هم بحران‌های دیگری را به وجود می‌آورد. عمده‌ترین اصول دوره سوم و تفاوت این سه دوره را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. در دوره‌های دوم و سوم بر خلاف دوره اول، برتری بازار بر سایر شیوه‌های تخصیص منابع نظریه مسلط است. اما در دوره سوم، برتری بازار مشروط به وجود نقش هدایتگر دولت است. در این دوره، بازار به عنوان نوعی آرمان پذیرفته میشود، اما بر خلاف دوره دوم، تحقق این آرمان (اقتصاد بازار) منوط به مجموعه‌ای از نهادهاست که البته به صورت خودجوش به وجود نمی‌آیند بلکه ایجاد آنها وظیفه حکومت و مجموعه روابط اجتماعی است.

۲. در دوره نخست، هرگاه واگذاری امور به نهاد بازار نتایج مطلوب را حاصل نمی‌کرد، دولت جانشین بازار می‌شد؛ در دوره دوم هر جا که واگذاری امور به دولت به نتایج دلخواه منجر نمی‌شد حکم به جایگزینی بازار به جای دولت داده می‌شد؛ اما در دوره سوم از جایگزینی این نهاد به جای آن نهاد (دولت به جای بازار یا بازار به جای دولت) سخن به میان نمی‌آید. در هر مورد خاص ضعف بازار با ضعف دولت مقایسه می‌شود و سیاستهای لازم برای جبران ضعف‌های بازار و دولت طراحی می‌گردد.

۳. در دوره نخست دولت عامل توسعه و در دوره دوم مانع توسعه محسوب می‌شود. در دوره سوم دولت به خودی خود نه مانع توسعه و نه عامل آن است. مسأله‌ی اصلی برای دستیابی به توسعه و پیشرفت اقتصادی، تحقق حکومت‌داری خوب است. تاریخ توسعه نشان می‌دهد رفتار و ماهیت دولت‌ها بسیار متفاوت بوده است و کلید توسعه اقتصادی تغییر رفتار دولت به نحوی است که به حکومت‌داری خوب منتهی شود.

۴. در دوره سوم در شرایطی خصوصی‌سازی مفید است که یا بازار رقابتی باشد یا دولت قدرت تنظیم و نظارت بر امور را داشته باشد. در شرایط انحصاری، مالکیت خصوصی بر مالکیت دولت ترجیح ندارد.

۵. شرط آزادسازی مالی، کنترل و هدایت دولت است. بازارهای مالی در رقابتی‌ترین اقتصادهای جهان از سوی دولت تنظیم می‌شود. اگر دولتی فاقد قدرت تنظیم باشد، آزادسازی مالی به بحران اقتصادی می‌انجامد.
۶. در دوره سوم مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای توانمندسازی دولت پیشنهاد می‌شود. کوچک‌سازی دولت هر چند در برخی موارد از شیوه‌های توانمندسازی دولت محسوب می‌شود؛ اما البته همواره به افزایش ظرفیت و توانمندی‌های دولت برای انجام وظایف اصلی منجر نمی‌شود. علاوه بر کوچک‌سازی، شایسته‌سالاری، تمرکززدایی، همکاری و نظارت نهادهای مدنی و استانداردسازی نظام‌های آماری، پولی و بودجه‌ای مهم‌ترین راهکارهای توانمندسازی دولت هستند.
۷. اگر خصوصی‌سازی به دلیل فقدان رقابت یا ناتوانی دولت در تنظیم بازار غیر رقابتی، نتایج نامطلوب در پی آورد، دولت می‌تواند از طریق اجرای اصول حکومت‌داری شرکتی نسبت به بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی اقدام کند. در دوره دوم از این مقوله یعنی چگونگی بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی و مبارزه با فساد غفلت می‌شد، اما در دوره سوم این موارد از مسائل اصلی سیاست‌گذاری به حساب می‌آیند.
۸. در دوره سوم، توصیه‌ها، راهکارها و اجرای سیاست‌های اقتصادی بسیار متفاوت با دوره قبل است. شرایط هر کشور با کشورهای دیگر فرق دارد و هر چند اصول و سیاست‌های مشابهی مانند لزوم شایسته‌سالاری یا مدیریت منضبط امور مالی دولت پیشنهاد می‌شود؛ اما انتخاب از میان این اصول و شیوه اجرای آنها بستگی به شرایط و محیط درونی و میراث نهادی هر کشور دارد. رهبران کشور باید سکان‌دار سیاست‌گذاری باشند. سیاست صحیح در صورتی انتخاب و اجرا خواهد شد که دولت، بنگاه‌های بخش خصوصی و نهادهای مدنی با استفاده از تجارب بین‌المللی با هم به گفتگو پردازند. در این دوره نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی، تنها نقش انتقال دهنده تجربه‌ها را ایفا می‌کنند.
۹. در دوره سوم، هدف صرفاً دستیابی به کارایی و رشد اقتصادی نیست. توسعه پایدار در صورتی تحقق می‌یابد که اهداف مردم‌سالاری، برابری و حفظ محیط زیست دنبال شود و این سه هدف، مکمل رشد اقتصادی قلمداد گردند (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۲۶-۳۰).

## نظریه حکومت‌داری خوب

بانک جهانی از ابتدای تأسیس در سال ۱۹۴۵ تاکنون تأثیر قابل توجهی بر سیاست‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه داشته است. این اثرگذاری بر سیاست‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه و توصیه‌های این نهاد را می‌توان در سه دوره از یکدیگر تفکیک کرد: دوره نخست از سال ۱۹۴۵ شروع می‌شود و تا سال ۱۹۷۱ ادامه می‌یابد.

در این دوره بانک جهانی وظیفه خود را به اعطای وام و تأمین مالی طرح‌های عمرانی مانند راه‌سازی، مدرسه، سد و غیره برای کشورهای آسیب‌دیده از جنگ جهانی دوم و کشورهای تازه استقلال یافته محدود می‌کرد. پس از پایان یافتن این دوره، بانک جهانی به همراه صندوق بین‌المللی پول، سیاست تعدیل ساختاری را به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد کرد و به این ترتیب در واقع بانک جهانی از یک منبع تأمین مالی به یک مرجع برای توصیه سیاست‌های اقتصادی تبدیل شد. این کارکرد بانک جهانی تا به امروز ادامه دارد و تنها تفاوتی که میتوان از آن زمان تاکنون بر شمرد، تحول در سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه است.

در اواخر دهه ۸۰ میلادی پس از یک دهه تجربه اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری در بسیاری از کشورهای افریقایی، بانک جهانی در بررسی‌های خود به نکته تازه‌ای دست یافت (بانک جهانی، ۱۹۸۹) شماری از مطالعات نشان داد که حکومت‌داری یک مسأله‌ی اساسی در راهبرد توسعه کشورهای است که عملکرد آنها ضعیف است. مهم‌ترین مطالعه در این زمینه کشورهای افریقایی بودند. مطالعه سال ۱۹۸۹ برای نخستین بار آشکار ساخت، که مسأله‌ی حکومت‌داری یک موضوع محوری است که باید در کشورهای افریقایی مورد توجه قرار می‌گرفت تا این کشورها موفق به توسعه می‌شدند.

مطالعاتی از این دست، نهادهای بین‌المللی را متوجه وجود مشکل در شیوه مدیریت روابط شهروندان و حاکمان کرد. این مسأله به تدریج در بانک جهانی مورد مطالعه قرار گرفت تا این که در گزارش سالانه توسعه جهانی در سال ۱۹۹۶ به عنوان «از برنامه تا بازار» به روشنی انعکاس یافت. گزارش سالانه توسعه جهانی بانک جهانی در سال بعد به مسأله دولت اختصاص یافت.

موضوع محوری این گزارش نقش دولت در بهبود وضعیت اقتصادی و راهکارهای توانمندسازی دولت بود. کارشناسان بانک جهانی با ارائه‌ی شواهد مختلف نشان دادند که موفقیت سیاست‌های اقتصادی به توانمندی و قابلیت‌های دولت بستگی دارد. در آن گزارش نشان داده شد که بدون ظرفیت‌های لازم در دولت، آزادسازی مالی به بحران پولی و بانکی می‌انجامد. همچنین با آمار ثابت شد که دولت در کشورهای پیشرفته نسبت به کشورهای در حال توسعه نقش و وزن بیشتری دارد و با وجود تمام خصوصی‌سازی‌ها و

آزادسازی‌ها، سهم دولت در این کشورها و کشورهای در حال توسعه با گذشت زمان افزایش یافته است. بانک جهانی راهبردی دویخشی برای توانمندساختن دولت به عنوان کلیدی‌ترین عامل توسعه اقتصادی پیشنهاد کرد. راهبرد نخست تطبیق ظرفیت‌ها با نقش‌های دولت و دیگر افزایش ظرفیت‌های دولت است. بخش نخست با شعار کوچک‌سازی دولت این تفاوت را داشت که قالب و چهار چوب از پیش تعیین شده‌ای برای کوچک‌سازی عرضه نمی‌کرد. مبنای این پیشنهاد این بود که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی‌های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است و بنابر این باید ظرفیت‌های خود را به وظایفی اختصاص دهد که اولویت بیشتری دارند؛ اما به این نکته نیز اعتراف شد که اولویت‌ها از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت است و نمی‌توان برای کشورها از پیش تعیین کرد که دولت چه وظایفی را باید به عهده بگیرد، بلکه هر کشوری خود باید اولویت‌هایش را مشخص سازد. (یعقوبی، ۱۱۸)

در بخش دوم راهبرد نیز برای افزایش ظرفیت‌های دولت سیاست‌های متعددی پیشنهاد شد. عمده‌ترین سیاست‌های عرضه‌شده در این گزارش عبارت بود از اصلاح نظام قضایی، تمرکززدایی، مبارزه با فساد، شفاف‌سازی نظام بودجه‌ای و شایسته‌سالاری. در واقع بانک جهانی در این گزارش سیاست‌های توانمندسازی دولت یا بهبود حکوم‌داری را موضوع اصلی سیاست‌گذاری توسعه قرار داد (میدری، ۱۳۸۳: ۲۶۱-۲۶۳).

## مفهوم حکوم‌داری خوب

حکوم‌داری خوب از واژه‌های پر استفاده و کلیدی در سیاست توسعه جهانی است که قدمت چندانی هم ندارد. گفته می‌شود این اصطلاح برای اولین بار در سال ۱۹۷۹ توسط ویلیام سون در ادبیات اقتصادی به کار رفت و از سال ۱۹۸۰ به بعد، کاربرد این واژه بیشتر گردیده و بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ گزارش سالانه خود را به حکوم‌داری خوب اختصاص داده و به این سان، این واژه جایگاه اساسی در ادبیات توسعه پیدا کرد.

تعاریف متعدد از حکوم‌داری خوب ارایه شده است. براساس یکی از تعاریف ارائه شده، حکوم‌داری خوب عبارت است از انجام وظایف حکومت به شیوه‌ای عاری از فساد، نبود تبعیض در چارچوب قوانین موجود. این تعریف نشان می‌دهد که حکوم‌داری خوب بر کیفیت و نحوه انجام وظیفه حکومت‌داری تأکید می‌کند.

شواهد جهانی گویای آن است که یک حکومت توانمند با نهادهای دولتی حرفه‌ای و عملکرد شفاف، پیوندی مستقیم با رشد درآمدها، افزایش ثروت ملی و دستاوردهای اجتماعی دارد. در کشورهایی که

نهادهای دولتی کارآمد و مبتنی بر شایسته‌سالاری هستند؛ قوانین و مقررات ساده و روشن است، حاکمیت قانون به گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود؛ سیاست‌ها و چهارچوبهای قانونی در تصرف گروه‌های با نفوذ نیست؛ جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی استقلال دارند که منجر به ارتقای پاسخ‌گویی دولت می‌شود؛ درآمدها، سرمایه‌گذاری‌ها و رشد اقتصادی افزایش می‌یابد و امید به زندگی طولانی‌تر پدیدار می‌شود. (وینود و همکاران، ۱۳۸۳: ۲۹۵)

برای ترویج توسعه معطوف به بازار و کاهش پیامدهای منفی عوامل خارجی و نارسایی‌های بازار به تدوین سیاست‌ها و مقررات عمومی نیاز است. یکی از نقش‌های کلیدی دولت، تأمین خدمات و کالاهای عمومی لازم برای دستیابی به رشد پایدار و کاهش فقر است. همچنین ضروری است که دولت‌ها ساختارهای سیاست‌گذاری مؤثری را ایجاد کنند و نیز سیاست‌های موافق بازار و چهارچوب‌های تنظیمی کارآمد و روشنی اختیار نمایند و مقررات غیرضروری حاکم بر شرکت‌ها از قبیل کنترل قیمت‌ها، محدودیت‌های تجاری، مجوزهای کسب و کار و مزاحمت‌های دیوان‌سالاری را از میان بردارند.

برخلاف انتظاری که می‌رود، دولت‌ها در بسیاری از عرصه‌ها مقدار، ترکیب و سمت و سوی هزینه‌های عمومی را در خدمت تأمین منافع فرادستان و صاحب نفوذان قرار می‌دهند و با اقداماتی از این دست، غالباً موجب کاهش سرمایه‌گذاری در عرصه سرمایه‌انسانی می‌شوند که نتایج آن به اقشار آسیب‌پذیر اجتماع صدمات جبران‌ناپذیری وارد می‌سازد. همچنین تأمین منافع گروه‌های بانفوذ غالباً به اتخاذ سیاست‌های ضد رقابتی انجامیده است. همچنین به دلیل این‌که هر فرایند سیاسی، تعیین‌کننده سیاست‌های عمومی و تخصیص منافع و هزینه‌های عمومی است، موفقیت چنین فرایندی به وجود یک دولت پاسخگو، مشارکت اجتماعی، اظهار عقیده آزادانه مردم و شرکت‌های رقابتی وابسته است و این امر با از میان برداشتن حکومت‌داری بد و تلاش برای استقرار الگوی حکومت‌داری خوب امکان‌پذیر است. (همان: ۲۹۵-۲۹۶)

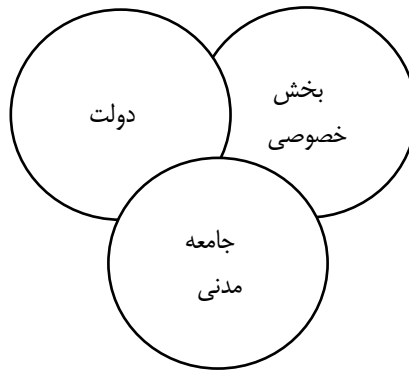
حکومت‌داری خوب در دهه آخر قرن بیستم از سوی نهادهای بین‌المللی مثل بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول به عنوان راه‌حل معمای توسعه مطرح شد. (میدری، ۱۳۸۳: ۲۸۵) واژه «حکومت‌داری» در فرهنگ لغت امریکایی هریتیج به عنوان «فعالیت، شیوه عمل یا قدرت حکم راندن دولت» معنا شده است و در فرهنگ لغت انگلیسی آکسفورد، حکومت‌داری «فعالیت یا روش حکم راندن، اعمال کنترل یا قدرت بر فعالیت‌های زیردستان و نظامی از قوانین و مقررات» تعریف شده است. (استریتن، ۱۳۸۳: ۱۹۳)

از نظر واژه‌شناسی حکومت‌داری به کلمه یونانی Kubernan به معنی "هدایت کردن" یا "اداره کردن" برمیگردد که افلاطون نیز آن را در رابطه با چگونگی طراحی سیستم حکومت (System of rule) استفاده کرده است. در فرهنگ اکسفورد مترادف با واژه حکومت (Government) استفاده شده است. در اینجا حکومت‌داری عمل (Act) یا روش (Manner) حکم راندن (Governing) است. پس حکومت‌داری به معنی "حکم‌فرمایی یا کنترل کردن با استفاده از اختیار و همچنین بودن در حکومت" است. اما در طول دهه ۱۹۸۰ اندیشمندان سیاسی از این اصطلاح برای متمایز کردن آن از کلمه حکومت نیز استفاده کرده‌اند، که شامل بازیگران جامعه مدنی نیز می‌شود. رایه تعریف متفق‌القول از حکومت‌داری کار ساده‌ای نیست؛ اما تعاریف زیر در فهم حکومت‌داری ما را کمک خواهد نمود: "حکومت‌داری یعنی اداره کردن قواعد سیاسی رسمی یا غیر رسمی یک بازی. حکومت‌داری اشاره دارد به آن معیارهایی که شامل وضع قواعد برای اعمال قدرت و حل‌وفصل تعارضات در چهار چوب آن قواعد است."

"حکومت‌داری مجموعه‌ای از روشهایی است که منجر به اداره کشور میشود." یا به عبارت دیگر، "حکومت‌داری مجموعه‌ای از روشهای فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره میکند." همچنان گفته می‌توانیم که حکومت‌داری پروسه‌ای پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد و یا متنوع را همسان می‌نماید و اقدام همکاری‌جویانه اتخاذ می‌گردد". علاوه بر آن حکومت‌داری نوع قرارداد است که مردم و نهادها بر سر آن توافق کرده چون تصور می‌کنند به نفع آنهاست.

طی سال‌های اخیر دو دیدگاه کلان برای تعریف حکومت‌داری خوب مطرح شده است. دیدگاه اول در تعریف بانک جهانی و چندین نهاد وابسته به سازمان ملل متحد به کار گرفته شده است که بر اساس آن حکومت‌داری را روش اعمال قدرت در مدیریت توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور می‌داند. حکومت‌داری مورد نظر در این دیدگاه بر رهبری تأکید دارد و بر اساس این تعریف کشورهایی دارای حکومت‌داری خوب هستند که به وسیله نظام‌هایی سیاسی مدیریت شوند که رهبری آنها به حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی، شفافیت و حقوق انسانی و مدنی توجه کند (بانک جهانی، ۱۹۹۴)

دیدگاه دوم در تعریف حکومت‌داری خوب بر تسهیم اقتدار مدیریت دولتی میان دولت و سازمان‌های غیردولتی تأکید می‌کند، به گونه‌ای که بازیگران دولتی و غیر دولتی نه جداگانه، بلکه با تشریک مساعی و همکاری دو طرفه به حل مشکلات اجتماعی بپردازند. این دیدگاه به جای تمرکز صرف بر نهادهای دولتی، این نهادها را در همکاری چند جانبه با نهادهای غیر دولتی تلقی می‌کند (کویی من، ۲۰۰۳: ۲) شکل زیر مفهوم دیدگاه دوم را در تعریف حکومت‌داری خوب نشان می‌دهد.



شکل ۱-۱ تسهیم اقتدار مدیریت دولتی در رویکرد حکومت‌داری خوب  
(برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ۲۰۰۰)

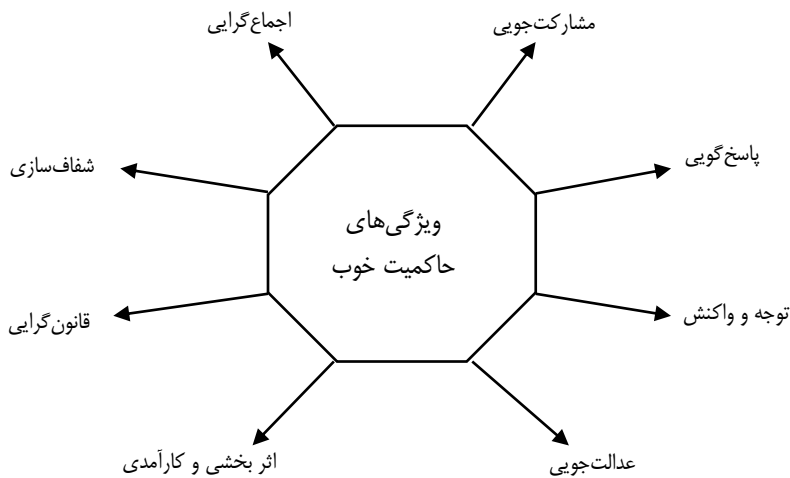
در الگوی حکومت‌داری خوب، فعالیت‌های دولت در امور حاکمیتی جامعه متمرکز میشود و سازمان‌های بخش دولتی توان خود را صرف مسائل راهبردی، سیاست‌گذاری‌های کلان و برنامه‌ریزی‌های راهبردی بلندمدت و میان‌مدت می‌کنند. امور تصدی‌گری که در الگوی سنتی مدیریت دولتی شامل بخش مهمی از فعالیت‌های دولت می‌شد، به سایر بخشها یعنی بخش خصوصی و جامعه مدنی واگذار می‌شود و از این رهگذر هم از حجم و دامنه فعالیت‌های دولت کاسته می‌شود و فرصتی برای پرداختن به امور حاکمیتی فراهم می‌گردد و هم بخش‌های غیر دولتی در اداره امور مشارکت داده می‌شوند و امکان توانمندسازی آنان برای ایفای نقش سازنده در مدیریت جامعه فراهم می‌گردد. بنابر این می‌توان گفت حکومت‌داری خوب صرفاً یک موضوع درون سازمانی نیست، بلکه فعالیتی پیچیده و برون‌نگر است که با مدیریت بر شبکه‌های پیچیده‌ای که شامل نقش‌آفرینان مختلفی از سطوح ملی، محلی، گروه‌های اجتماعی، سیاسی، نهادهای اجتماعی، سازمان‌های تجاری و خصوصی و گروه‌های فشار و ذینفع است، نقش مهمی ایفا می‌کند و در این میان دولت، نقش‌آفرین مسلط که در نهایت خواسته خود را تحمیل می‌کند، نیست. همچنین در حکومت‌داری خوب صرفاً تأکید بر افزایش اثربخشی و کارآمدی نیست، بلکه تضمین قانونی و مشروعیت نیز مطرح می‌گردد. (کیکرت، ۱۹۹۷: ۷۳۵؛ الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۶: ۴۰۵)

برخی حکومت‌داری خوب را فرایند باز، خط‌مشی‌گذاری، حرفه‌ای شدن دیوان‌سالاری، دولت‌پاسخ‌گو و جامعه مدنی قوی، فعال و مشارکت‌جو در امور عمومی تعریف کرده‌اند. در تعریف دیگری بر شاخص‌های شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت تأکید شده است. بر اساس این تعریف حکومت‌داری خوب با محوریت برابری و حاکمیت قانون، در صدد تعیین اولویت‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است و در تعیین این



اولویت‌ها و تصمیم‌گیری‌های مهم نیز توافق جمعی، وفاق ملی و نقش و صدای جامعه را مورد توجه قرار می‌دهد. (روی و تیزدل، ۱۹۹۸)

نظریه حکوم‌داری خوب در مقابل حکوم‌داری ضعیف مطرح شده است. در حاکمیت ضعیف، قوانین و مقررات از کارکرد مناسب بازار می‌کاهد و فساد اداری را ترویج و رقابت را تضعیف می‌کند؛ اولویت‌گذاری‌های نامناسب به تخصیص بد منابع می‌انجامد و ناتوانی در وضع قوانین و مقررات متناسب با الزامات توسعه مشهود است. (ری و می، ۱۹۹۶: ۴۷-۵۰) البته حکوم‌داری خوب چون بعضی از الگوهای مدیریت‌بخش عمومی یک وضعیت آرمانی را تصویر می‌کند که تحقق صد در صدی شاخص‌های آن امکان‌پذیر نیست؛ اما آنچه اهمیت دارد فاصله‌گرفتن از شاخص‌های حکوم‌داری ضعیف و نزدیک شدن به شاخص‌های حکوم‌داری خوب است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از وجود و تقویت ساختارهای دموکراتیک، شفافیت، پاسخ‌گویی، هوشمندی و توسعه مشارکت، توجه و واکنش مناسب به خواسته‌های مردم، وضع سیاست‌های مناسب اقتصادی برای تسهیل توسعه و احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون (تیلور، ۲۰۰۰؛ ویس، ۲۰۰۰؛ روی و تیزدل، ۱۹۹۸؛ مویوس، ۲۰۰۱)



شکل ۱-۲ ویژگی‌های حاکمیت خوب (ره‌نورد، ۱۳۸۴: ۱۲)

به طور کلی، منظور از حکومت‌داری رابطه میان مردم و حکومت‌کنندگان یا سهام‌داران و مدیران و یا هر وکیل و موکلی است و در واقع این اصطلاح به توصیف رابطه میان شهروندان و حکومت‌کنندگان (و نه لزوماً دستگاه دولت) می‌پردازد.

بر اساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل متحد UNDP، حکومت‌داری خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت مردم در فرایند حکومت‌داری. به عبارت دیگر، هر اندازه حاکمیت قانون بیشتر باشد، دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر است و میزان مشارکت در یک کشور رابطه مستقیم با حکومت‌داری خوب در آن کشور دارد. (میدری، ۱۳۸۳: ۲۵۸)

بوئنینگر حکومت‌داری را «دولت مطلوب جامعه» تعریف می‌کند و بانک جهانی حکومت‌داری را «روشی که بر اساس آن قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه اعمال می‌شود» می‌داند. (استریتن، ۱۳۸۳: ۱۹۴) و بر اساس شش ویژگی زیر به معرفی حکومت‌داری خوب می‌پردازد:

۱. حاکمیت قانون؛
۲. کاهش فساد؛
۳. پاسخ‌گویی و شفاف‌سازی؛
۴. ثبات سیاسی و نفی خشونت؛
۵. اثربخشی دولت در انجام وظایف محوله؛
۶. شاخص کیفیت مقررات. (میدری، ۱۳۸۳: ۲۵۸)

در این تعریف، هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی، و اثربخشی دولت بیشتر و فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکومت‌داری در آن جامعه برای نیل به توسعه اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود.

حکومت‌داری از طریق مجاری پیچیده و غیر مستقیم، سطح رفاه و کیفیت زندگی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. بهبود یکی از مؤلفه‌های حکومت‌داری از قبیل آزادی‌های مدنی حتی در شرایطی که سایر عوامل اجتماعی - اقتصادی ثابت بمانند، مستقیماً کیفیت زندگی مردم یک کشور را ارتقا می‌دهد. از این‌رو، حکومت‌داری را می‌توان یکی از عوامل مستقیم برای بهبود زندگی مردم به شمار آورد. اما عوامل غیر مستقیم دیگری نیز دخیل هستند؛ برای مثال حکومت‌داری بد باعث کاهش میزان رشد درآمد و سرمایه‌انسانی می‌شود و سرعت به پایان رسیدن منابع طبیعی را افزایش می‌دهد. به علاوه، در دولت‌های

با حکومت‌داری بد، شاهد مجموعهٔ مُخَلّی از سیاست‌های اقتصادی و نهادی هستیم که بهره‌وری عوامل تولید، رشد اقتصادی و ریشه‌کنی فقر را بطی می‌کند. (وینود و دیگران، ۱۳۸۳: ۲۹۷) موضوع محوری در حکومت‌داری خوب چگونگی دست‌یافتن به حکومت است که بتواند به برطرف‌شدن ویژگی‌های حکومت-داری بد کمک کند و زمینه‌ساز توسعهٔ مردم‌سالار و برابری خواه باشد.

## شاخص‌های حکومت‌داری خوب

### ۱- حاکمیت قانون

تأکید بر حاکمیت قانون به نظریات ارسطو مبنی بر این‌که بهترین دولت، دولتی است که در آن «حکومت قانون» جاری باشد نه «حکومت افراد»، باز می‌گردد. (بیتهام و بویل، ۱۳۷۹: ۹۵) حاکمیت قانون یکی از ارکان بنیادین حکومت‌داری خوب است (کافمن و دیگران، ۱۹۹۹) که مطابق آن رفتار برابر و بدون تبعیض با آحاد مردم در مقابل قانون و وجود تضمین‌های قانونی برای حمایت از حقوق مردم از لوازم ضروری آن به شمار می‌آید. وجود نظام حقوقی مبتنی بر عقلانیت و نهادهای قضایی مؤثر، کارآمد و عادل شرط جدایی‌ناپذیر حمایت از حقوق شهروندان در برابر سوءاستفاده خودسرانه مقامات حکومتی از اختیارات و صلاحیت‌های خود و اعمال غیر قانونی سازمان‌ها و افراد می‌باشد. در بعضی از کشورهایی که در حال گذار به مردم‌سالاری هستند، قوانین بعضاً یا نا عادلانه اند و یا ناعادلانه اجرا می‌شوند؛ استقلال قضایی وجه‌المصالحه منافع و مصلحت حکومت یا گروه‌های خاص سیاسی قرار می‌گیرد یا حقوق افراد و اقلیت‌ها به طور واقعی و مؤثر مورد حمایت واقع نمی‌شود و سازمان‌ها و نهادهای حکومتی به اندازه کافی جهت اجرای قوانین موجود توانمند نیستند. در چنین وضعیتی، قوای مجریه و مقننه در غیاب سیستم کنترل و توازن و بی‌تأثیر و تأثر نسبت به یکدیگر عمل می‌کنند؛ انتخابات عادلانه، سالم و آزاد نیست و جوامع مدنی توان رشد و شکوفایی را نخواهند داشت. در نتیجه، سازمان‌ها و ساختارهای ناتوان و ناکارآمد حقوقی و سیاسی، فرایند اصلاحات مردمی و توسعه پایدار را در این جوامع به خطر می‌اندازند (زارعی، ۱۳۸۰)

یکی از شاخص‌های مهم حکومت‌داری خوب، حاکمیت قانون به منظور تحقق موازین مردم‌سالاری است. بدین لحاظ، نظام‌های سیاسی که دارای ویژگی‌های مردم‌سالاری هستند، مستعد به‌کارگیری راهکارهای حکومت‌داری خوب می‌باشند. ویژگی‌های کلی نظام‌های مردم‌سالار که تا حد قابل توجهی بسترهای حرکت به سوی حکومت‌داری خوب را فراهم می‌کند، در شاخص‌های زیر بر شمرده شده است:

**الف) شاخص فرایندی یا رویه‌ای.** در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، تصمیم‌ها، سیاست‌ها و قوانین و برنامه‌های حکومتی از فرایندی تکثرگرا و مشارکتی تبعیت می‌کند. از این منظر، ویژگی‌هایی از قبیل امکان

رقابت سیاسی برای گروه‌های اجتماعی و سیاسی به صورت عادلانه، امکان انتخابات آزاد و سالم، شناسایی حق رأی برابر و همه‌گانی، شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری‌های حکومتی و اطلاع‌رسانی کارآمد و مؤثر و حق مشارکت مساوی در فرایندهای تصمیم‌گیری، قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری از مؤلفه‌های مهم این شاخص به شمار می‌آیند.

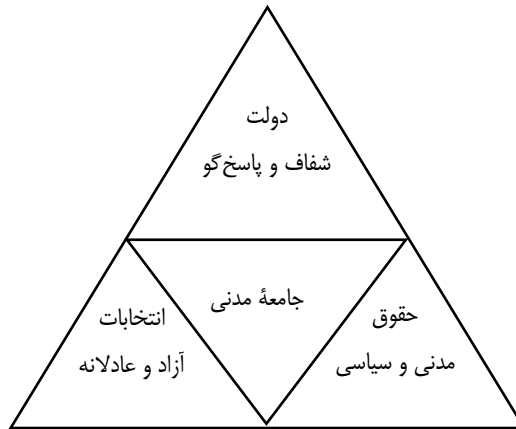
**ب) شاخص‌های ماهوی و ارزشی.** به مقتضای این ویژگی، نظام مردم‌سالار بر مبنای تحقق اهداف و ارزش‌هایی شکل گرفته که ماهیت و سرشت جمعی و مشترک دارند و تحقق ارادهٔ مشترک مردم، آرمان عالی نظام سیاسی و ساختارها و تشکیلات سیاسی و اجرایی آن محسوب می‌شود. از این منظر، خصوصیات زیر، نظر بر جنبهٔ ارزشی و ماهوی نظام‌های مردم‌سالار است:

- حق حاکمیت و تعیین سرنوشت مردم؛
- تضمین حقوق اقلیت‌ها در مقابل تصمیمات و نظریات اکثریت (نفی دیکتاتوری اکثریت)؛
- حق دسترسی به مناصب و مشاغل مهم و کلان سیاسی و حکومتی از طریق انتخابات سالم و همگانی؛
- به رسمیت شناختن و تضمین حقوق مدنی و سیاسی مانند آزادی بیان، مطبوعات، تشکیل اجتماعات و احزاب سیاسی؛
- حق نظارت همگانی بر تصمیم‌های جمعی و مقامات حکومتی؛
- حق رفتار برابر و منصفانه در مقابل قانون.

**ج) شاخص‌های تشکیلاتی و سازمانی.** دستیابی به نظامی مردم‌سالار باید با تضمین‌های ساختاری و سازمانی همراه باشد. ساختارها، سازمان‌ها و تشکیلات حکومتی یا مدنی باید به گونه‌ای ایجاد شوند و فعالیت کنند که ضامن اجرای شاخص‌های فرایندی، ماهوی و ارزشی مردم‌سالاری باشند. برخی از تضمین‌های مؤثر ساختاری و سازمانی مردم‌سالاری قرار زیر است:

- پذیرش اصل تفکیک قوا به طور واقعی و معنادار و وجود سیستم تأثیر و تأثر مناسب و منطقی قوا بر یکدیگر؛
- وجود احزاب سیاسی متعدد که گروه‌های اجتماعی و سیاسی را نمایندگی کنند؛
- استقرار رسانه‌های آزاد جمعی مستقل و غیرانحصاری مانند مطبوعات آزاد، رادیو و تلویزیون مستقل؛

- وجود محاکم، قضات و تشکیلات قضایی مستقل و بی‌طرف که حافظ حقوق و آزادی‌های مردمی باشند؛
- وجود نظام مؤثر پاسخ‌گویی سیاسی، پارلمانی، حقوقی و اداری و به تبع آن وجود سازمان‌های ناظر و بازرسی‌کننده سیاسی، حقوقی، اداری و مالی. (زارعی، ۱۳۸۰)



شکل ۳-۱: هرم مردم‌سالاری (بیتهم و بویل، ۱۳۷۹: ۵۳)

با توجه به ویژگی‌های فوق، هر نظام سیاسی که ملاک‌ها و موازین فرایند، ماهوی و سازمانی مردم‌سالاری را بیشتر رعایت کند، مردم‌سالارتر است و هر چه از شاخص‌های فوق بیشتر فاصله داشته باشد، غیر مردم‌سالار خواهد بود. در شکل ۳-۱ هرم دموکراسی نشان داده شده است:

بر مبنای شکل فوق، وجود نظام انتخاباتی آزاد و عادلانه، مهم‌ترین وسیله برای پاسخ‌گویی سیاسی مقامات حکومتی به مردم و نظارت همگانی است. همچنین نظام انتخاباتی سالم و رقابتی موجب تضمین حق برابر سیاسی شهروندان و فراهم‌کننده فرصت مبارزه برای دستیابی به مشاغل و مقام‌های سیاسی و اجرایی تلقی خواهد شد. مسلماً لازمه چنین نظام انتخاباتی وجود مجموعه قوانینی است که شرایط لازم را برای رأی‌دهندگان و نامزدهای انتخاباتی به طور منصفانه، بدون تبعیض و بی‌طرفانه معین کند و مراحل ثبت نام، مبارزه انتخاباتی، شمارش آراء، جلوگیری از تخلفات انتخاباتی و مراحل حل‌وفصل شکایات انتخاباتی را با بی‌طرفی و توجه به انصاف و برابری پیش‌بینی و تضمین نماید.

شفافیت و پاسخ‌گویی نظام مردم‌سالار به این معناست که نه فقط شاخه اجرایی حکومتی بلکه همه ارکان حکومت و مقامات عالی سیاسی و قضایی نسبت به یکدیگر و مراجع مستقل و جوامع مدنی و مردم، مسؤول و پاسخ‌گو باشند. به این دلیل، پاسخ‌گویی در نظام مردم‌سالار چندوجهی است؛ مسؤولیت سیاسی

مردم و مقامات عالی حکومت نسبت به یکدیگر، مسؤولیت پارلمانی مجلس قانون‌گذاری و نمایندگان مستقیم مردم، پاسخ‌گویی قضایی به مقامات و محاکم قضایی بر حسب تخلف و سوء استفاده از اختیارات و صلاحیت‌های قانونی، مسؤولیت اداری مسؤولان و مدیران اجرایی و اداری نسبت به مقامات عالی سیاسی. ویژگی حقوق مدنی و سیاسی به عنوان ارزش‌های ماهوی نظام مردم‌سالار شرط اساسی کنش سیاسی مردم، چه به شکل خودسازمانی در جامعه و چه کسب نفوذ و تأثیرگذاری بر سیاست‌های حکومت است. ویژگی جامعه مدنی به مثابه پیش‌شرطی ساختاری و سازمانی، پدیده‌ای در جهت محدودیت دولت و وسیله‌ای برای ایجاد تشکل‌های گوناگونی است که اراده و منافع گروه‌های متکثر و متنوع اجتماعی را در مقابل اراده و قدرت قاهره حکومت قرار می‌دهد و موجب تعدیل آن می‌شود.

شکل‌گیری تشکل‌های داوطلبانه و گروه‌های حرفه‌ای و تخصصی مستقل موجب گسترش فرصت‌ها و مشارکت‌های اجتماعی و اعمال اراده آنها در روابط و مناسبات اجتماعی می‌شود و از تمرکزگرایی، انحصار و خودسری حکومت‌ها و مقامات جلوگیری به عمل می‌آورد. (بیتهام و بویل، ۱۳۷۹: ۵۳؛ زارعی، ۱۳۸۰: ۱۶۹-۱۷۰)

## ۲- فساد

فساد از شاخص‌هایی است که هرچه زیادتر شود فاصله از حکومت‌داری خوب نیز بیشتر می‌شود؛ به عبارتی دیگر، رابطه معکوسی میان میزان فساد و حکومت‌داری خوب و رابطه مستقیمی میان فساد و حکومت‌داری بد وجود دارد. مسأله‌ی فساد، در تمام ادوار، گریبان‌گیر دولت‌ها و دغدغه فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. ویتوتانزی، کاتیلیا، دانتی، ماکیاولی، منتسکیو، روسو، بنتام و برخی دیگر از فلاسفه نیز در این مورد اظهار نظر کرده‌اند. برای نمونه، ماکیاولی اعتقاد دارد که فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوای آنان نابود می‌شود. از آنجا که بیشتر افراد ضعیف، بی‌تقوا هستند زمینه فساد در آنها همواره موجود است، مگر زمانی که تحت هدایت یک رهبر بزرگ قرار گیرند. از نگاه منتسکیو، فساد سبب می‌شود که یک سامانه سیاسی خوب و صحیح به یک سامانه زشت و غلط تبدیل گردد. روسو فساد سیاسی را نتیجه حتمی کشمکش و تلاش برای کسب قدرت می‌داند. ظاهراً روسو با لرد اکتون موافق است. وی می‌گوید «تمام قدرت‌ها به فساد خواهند گرایید و قدرت مطلق به فساد مطلق تبدیل خواهد شد». فساد، بنا بر اعتقاد جرمی بنتام، سبب می‌شود که رفاه جامعه قربانی منافع فردی گردد. در تحلیل تاریخی، همواره ارتباط معکوسی میان استفاده صحیح از قدرت و

قلمرو گسترش فساد وجود داشته است؛ هنگامی که به درستی از قدرت استفاده می‌شده، فساد کمتری به وجود می‌آمده است. (زاهدی، ۱۳۷۹: ۲۲۰-۲۲۱)

پوپ معتقد است فساد اداری مانع رشد رقابت سالم و باعث عقب‌راندن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و بی‌عدالتی اجتماعی می‌شود؛ اعتقاد ملت‌ها به توانایی خود را تضعیف می‌کند و باعث سرخوردگی و ناامیدی به آینده می‌شود و با افزایش قیمت‌ها، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش‌بینی وضعیت اقتصادی را محدود می‌کند. (فرخ‌سرشت، ۱۳۸۳: ۶۶-۶۷)

به هر صورت، شاخص فساد اداری و حتی شاخص ادراک فساد در بخش دولتی یکی از شناخته‌ترین شاخص‌های حکومت‌داری است. (کافمن و دیگران، ۲۰۰۳: ۸-۹؛ بوارید و لوفلر، ۲۰۰۳: ۳۲۳) و در نگاه حکومت‌داری، می‌توان از آن به سوء استفاده از مدیریت دولتی جهت منافع خصوصی تعبیر کرد. (لمزدرف، ۲۰۰۴: ۲)

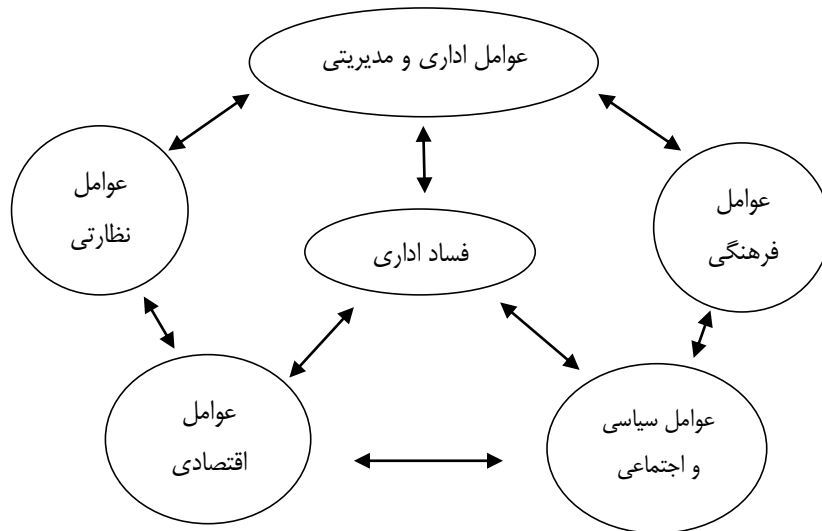
<p>شکل و مصادیق فساد</p>	<p>نوع فساد اداری</p>
<p>استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی، کم‌کاری، گزارش مأموریت کذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی، استفاده شخصی از مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت به وسیله کارمندان و کارکنان، استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی به وسیله کارمندان عالی‌رتبه و سیاست‌مداران، فساد قانونی برای انتفاع سیاست‌مداران و کارمندان دولت، فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان، اختلاس و سوء استفاده مالی،</p>	<p>فساد اداری در درون دولت</p>
<p>فساد در آرایه کالاها و خدمات دولتی، فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان، فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی، فساد در قراردادهای بخش خصوصی با دولت، فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی، فساد در شناسایی و مبارزه با قانون‌شکنی، فساد مالیاتی، فساد استخدامی،</p>	<p>فساد اداری در روابط دولت با شهروندان</p>

جدول ۱-۱ بعضی از اشکال و مصادیق فساد اداری (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۰۹)

فساد پیامدهای گسترده‌ای به دنبال دارد. این پیامدها از سطح فردی مانند خدشه‌دار شدن امنیت شغلی فرد متخلف و اعتبار و حیثیت فردی وی شروع می‌شود و تا سطوح بالاتر تبعات سازمانی ادامه می‌یابد؛ پیامدهایی چون آسیب‌رسانی به فرایند توسعه و بالندگی سازمان و کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی در آن؛ پیامدهای اقتصادی مثل افزایش شکاف طبقاتی در جامعه و کاهش درآمدهای دولت؛ پیامدهای

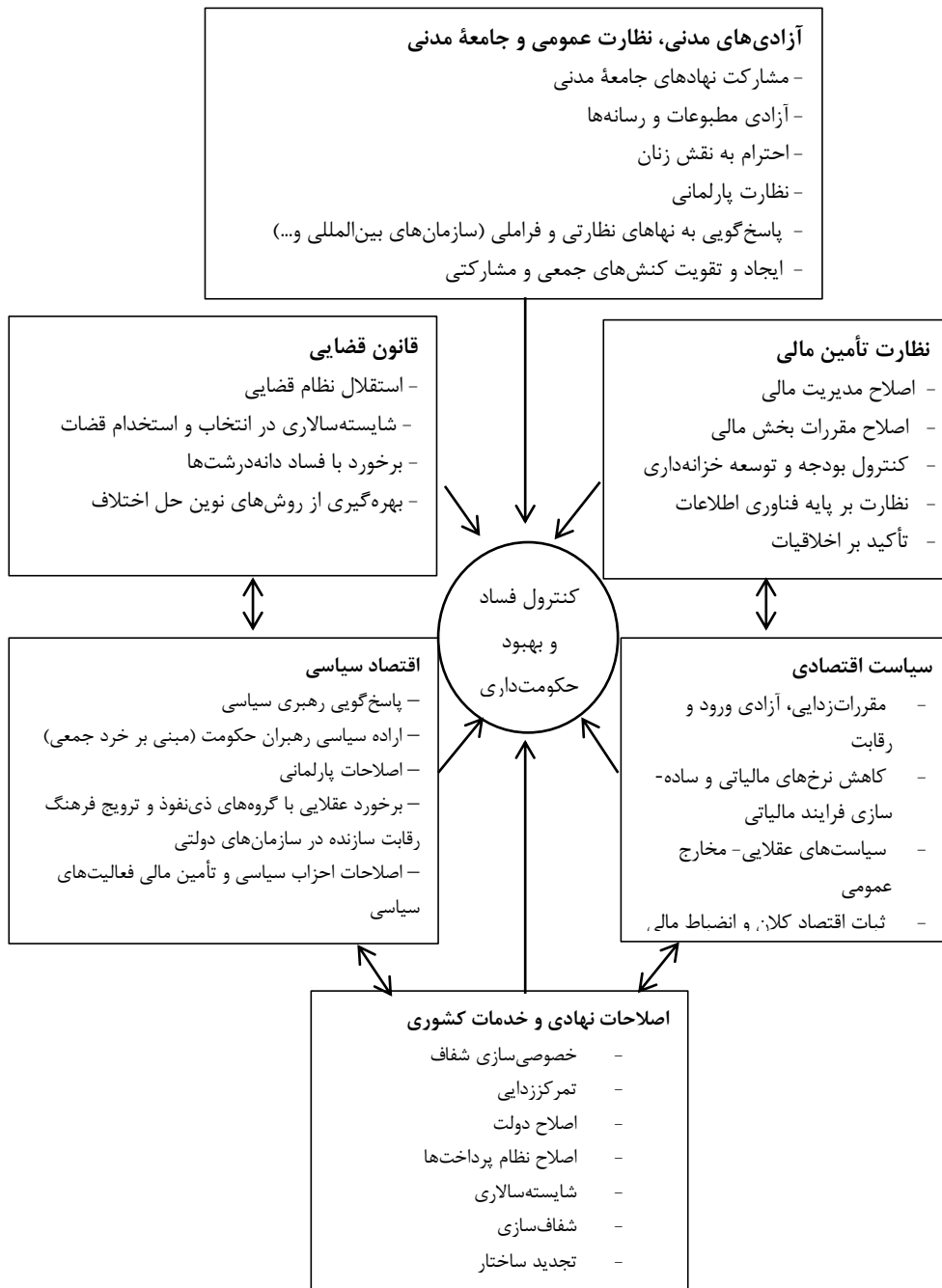


فرهنگی مانند سست شدن ارزش‌های اخلاقی در جامعه و توسعه ناهنجاری‌های فرهنگی و پیامدهای سیاسی چون کاهش مشروعیت دولت و ایجاد زمینه بروز نارضایتی عمومی و بی‌ثباتی سیاسی. عوامل مختلفی بر ایجاد فساد در نظام اداره امور عمومی مؤثرند که این عوامل ارتباط مستقیمی با بروز زمینه فاصله‌گرفتن از حکومت‌داری خوب و تسلط حکومت‌داری بد دارند. این عوامل در شکل ۴-۱ نشان داده شده است.



شکل ۴-۱ عوامل مؤثر در ایجاد فساد اداری (انصاری، ۱۳۸۱: ۳۱۱)

همان‌گونه که در شکل ۴-۱ دیده می‌شود، عوامل مؤثر بر بروز فساد دامنه گسترده‌ای دارد؛ از عوامل اداری و مدیریتی همچون ضعف شفافیت گرفته تا نبود نظام شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها، تناقض و ابهام در قوانین و مقررات؛ عوامل فرهنگی و اجتماعی مانند ناآگاهی شهروندان از حقوق خود در قبال سازمانهای دولتی و تصور رابطه حاکم (دولت) و محکوم (شهروند)؛ عوامل اقتصادی چون نابرابری حقوق و مزایای کارکنان هم‌سطح در سازمان‌های مختلف، تورم و فقر و وجود فاصله طبقاتی زیاد بین اقشار مختلف جامعه؛ عوامل سیاسی و مدنی مثل فعال نبودن احزاب و گروه‌های سیاسی، ضعف فضای سالم رقابتی بین گروه‌های سیاسی و مشارکت ضعیف مردم در اداره امور کشور و عوامل نظارتی همچون، ضعف دستگاه‌های نظارتی و وجود ساختارهای موازی نظارتی همراه با راهبردهای نظارتی پراکنده و نامنسجم. مفهوم گستردگی عوامل مذکور آن است که کاهش زمینه‌های بروز فساد و حکومت‌داری بد مستلزم دوری جستن از راهبردهای سطحی‌نگر و بخشی‌گرا و اتخاذ راهبرد عمق‌نگر و کلان‌بخشی است.



شکل ۵ - ۱ راهبردهای چند جانبه بهبود حکومت‌داری و مبارزه با فساد (وینود و همکاران، ۱۳۸۳)

### ۳- پاسخ‌گویی و شفاف‌سازی

از دیگر شاخص‌های حکومت‌داری خوب پاسخ‌گویی همه‌جانبه دولت (به عنوان وکیل) به شهروندان (به عنوان اصیل) و نیز شفاف‌سازی از طریق ارایه اطلاعات مرتبط، بهنگام، باکیفیت و قابل اعتماد است. (ویش

وانات و کافمن، ۱۹۹۹) شفافیت بدین معنی است که تصمیم‌گیری و اجرای آن به شیوه‌ای انجام شود که تابع قواعد و مقررات باشد. شفافیت همچنین به این مفهوم است که اطلاعات برای کسانی که این تصمیمات و اجرای آنها بر آنان تأثیر می‌گذارد، آزادانه در دسترس و مستقیماً قابل دستیابی باشد. علاوه بر آن، شفافیت به این معنی است که اطلاعات به میزانی کافی ارایه و تأمین گردد. اطلاعات باید به هر نحو به شکل‌های قابل فهم از طریق رسانه‌های همه‌گانی عرضه شوند. پاسخ‌گویی در بخش دولتی مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع به شدت تأثیر می‌گذارد.

هدف اصلی از شفافیت، افزایش آگاهی‌ها و اطلاعات مردم از تصمیمات و سازوکارهای دولت است، بدین معنی که آحاد افراد جامعه از سیاست‌ها و اقدامات دولت آگاهی یافته و در صورت بروز مشکل یا داشتن شکایت به کجا باید مراجعه کنند، اطلاع کافی داشته باشند.

شفافیت یعنی تصمیم‌گیری و اجرای آن با استفاده از قوانین و مقررات و همچنین ایجاد این امکان که دسترسی به اطلاعات به صورت آزادانه برای عموم مقدور باشد. معنی دیگر شفافیت ارائه اطلاعات لازم و قابل فهم در قالب فرم‌های مشخص و از طریق رسانه‌های عمومی می‌باشد.

(کارشناسان UNDP، ۱۹۹۷) شفافیت را قابلیت دستیابی مردم به اطلاعات مربوط به فرآیندها، سازمان‌ها و مؤسسات می‌دانند. آنها یادآور می‌شوند مسؤولان باید اطلاعات مورد درخواست ذی‌نفعان را ارایه نمایند. به طور کلی، شفافیت یعنی جریان آزاد اطلاعات و میزان دسترسی عموم افراد جامعه به آن که برای ایجاد رابطه مطلوب بین دولت و مردم و برای تحقق هدف فوق رعایت اصل "حق آگاه شدن" و "آزادی اطلاعات" ضروری است.

در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، آراء و نظریات مردم در تصمیمات و آرای نمایندگان منتخب آنان متجلی می‌شود و نمایندگان مردم مدیران و کارگزاران دستگاه حکومتی را تعیین می‌کنند. از این رو مردم به طور مستقیم در انتخاب مدیران و کارگزاران اجرایی دولت دخالت ندارند. از سویی دیگر، مدیران سازمان‌های دولتی، خود سایر کارگزاران را منصوب و به آنان اختیارات واگذار می‌کنند. بنابراین، پرسش اساسی این است که چگونه می‌توان رفتار و تصمیمات کارگزاران را در جهت تأمین منافع مردم هدایت کرد و اطمینان یافت که سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دولت در راستای منافع عمومی گام بر می‌دارند؟ پاسخ-گویی در مفهومی عام به فرایندهایی گفته می‌شود که شهروندان طی آن حاکمان را در قبال رفتار و عملکردشان مسؤولیت‌پذیر می‌کنند. این امر که بیشتر از راه انتخابات انجام می‌شود به نمایندگان مردم در مجالس قانون‌گذاری اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را از راه سازوکارهای نظارتی و

ممیزی پاسخ‌گو نمایند. مدیران سیاسی نیز مأموران فرودست خود را از راه سلسله‌مراتب اختیارات و همچنین دادگاه‌ها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون پاسخ‌گو نگه می‌دارند. (فقیهی، ۱۳۸۰: ۵۵) برخی از صاحب‌نظران (اسن و هینتزن، ۲۰۰۰: ۴۵-۵۵) معتقدند که پاسخ‌گویی سه هدف عمده را دنبال می‌کند:

الف) پاسخ‌گویی ابزاری جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات عمومی است. اکثر دولت‌ها در شرایطی حکومت می‌کنند که باید به تقاضاهای روزافزون شهروندان آگاه، تشکل‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، نهضت‌های اجتماعی، مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی پاسخ‌گو باشند. امروزه پاسخ‌گویی از جنبه نظارتی در همه نظام‌های سیاسی نقشی محوری دارد و سیاست‌مداران خواستار آن هستند که بخش اجرایی دولت از قدرت نامحدود و تهدیدکننده خویش سوء استفاده نکند.

ب) پاسخ‌گویی تضمینی بر کاربرد صحیح منابع مالی، تبعیت از قانون و صیانت از ارزش‌های خدمات عمومی است. هدف این جنبه از پاسخ‌گویی آن است که مردم مطمئن شوند کارگزاران در استفاده بهینه از منابع عمومی از حدود قوانین موضوعه و ارزش‌های خدمات عمومی عدول نمی‌کنند.

ج) پاسخ‌گویی ابزاری برای ارتقا و بهبود زمام‌داری و مدیریت خدمات عمومی است. نظارت بر قدرت و تضمین کاربرد صحیح منابع عمومی بیشتر جنبه‌های منفی و تنبیهی پاسخ‌گویی را در ذهن تداعی می‌کند. پاسخ‌گویی به عنوان ابزار پیشرفت و بهبود مستمر خدمات به جنبه مثبت خدمات دولتی اشاره دارد. این جنبه از پاسخ‌گویی نوعی فرایند یادگیری نیز تلقی می‌شود. (فقیهی، ۱۳۸۰: ۵۵-۶۵)

دیوید بیتهم و کوپر بویل با اشاره به گونه‌های سه‌گانه پاسخ‌گویی حقوقی، سیاسی و مالی دولت تأکید می‌کنند که اشکال مختلف پاسخ‌گویی در قبال خدمت، اصل اول مردم‌سالاری یعنی نظارت مردم بر دولت است. از این رو ساز و کارهای نظارتی باید به گونه‌ای طراحی شود که با تقویت این اصل، امکان عدول از ضوابط تعیین شده برای دولت‌مردان وجود نداشته باشد. پاسخ‌گویی حقوقی با مسئول قلمداد کردن همه مقامات دولتی، اعم از انتخابی و انتصابی در برابر دادگاه‌ها در صورت قانون شکنی؛ پاسخ‌گویی سیاسی با مسئول قلمداد کردن دولت و مسئولان اجرایی کشور در مقابل مجلس و نمایندگان مردم؛ و پاسخ‌گویی مالی با مسئول قلمداد کردن دولت در قبال برقراری ارتباط مستقیم میان هزینه‌ها و اهداف مشخص شده از سوی مجلس و همچنین بهره‌گیری از کارآمدترین ساز و کارهای هزینه‌کردن درآمدها، درصدد تقویت اصل اول مردم‌سالاری یعنی نظارت مردم بر دولت است.

بر اساس شاخص پاسخ‌گویی در نظام حکومت‌داری، هر اندازه نظارت مردم بر دولت تقویت گردد و میزان پاسخ‌گویی دولت در ابعاد سه‌گانه حقوقی، سیاسی و مالی بیشتر شود، می‌توان به همان میزان انتظار

استقرار حکومت‌داری خوب را داشت و هر اندازه نظارت مردم تضعیف شود و پاسخ‌گویی دولت در ابعاد سه گانه کمتر شود به همان میزان حکومت‌داری بد در جامعه مسلط می‌شود. (یعقوبی، ۱۳۹۲، ص ۱۳۵)

شفاف سازی از این نظر ضروری است که اگر اطلاعات جامع و صحیح از عملکرد دولت و نتایج سیاست‌های آن در دسترس مردم نباشد، مسئولان دولتی خود را در مقابل آنها پاسخ‌گو احساس نمی‌کنند و شهروندان نیز هنگام انتخابات قادر به انتخاب آگاهانه نماینده خود نخواهند بود. دسترسی به اطلاعات باید به عنوان حق شهروندان و به نیابت از آنان حق رسانه‌ها تلقی شود نه به عنوان لطفی از جانب دولت، زیرا مردم هزینه فعالیت‌های دولتی را می‌پردازند و حق دارند بدانند در مقابل این هزینه‌ها چه عایدشان می‌شود. شفافیت حکومت‌داری خوب موجب می‌شود هر شهروندی به راحتی از اطلاعات اقتصادی، مالی، تجاری و سیاسی به صورت دقیق و به موقع استفاده کند.

عدم شفافیت که از ویژگی‌های حکومت‌داری بد است نه تنها باعث ظلم بر مردم می‌شود، بلکه یکی از علل اصلی پیشرفت فساد و گسترش آن در ساختار حکومتی است (وینود و همکاران، ۱۳۸۳، کافمن، ۲۰۰۰). البته اطلاعات محرمانه همچون پرونده‌های خصوصی افراد، اطلاعات امنیتی و اسرار تجاری شرکت‌های خصوصی از این امر مستثناست.

حصول دولت شفاف، مستلزم رعایت چهار نکته مهم در ساختار کلان اجتماعی است: نکته اول، ارائه اطلاعات واقعی در مورد سیاست‌ها از سوی خود دولت است. این اطلاعات شامل دلایل اتخاذ این سیاست‌ها، نتایج عملی، هزینه، ضوابط حاکم بر اجرای آنها و اطلاعاتی از این دست است. نکته دوم، دسترسی افراد و مطبوعات به اسناد دولتی است. این دسترسی، هم ممکن است به شکل مستقیم و هم از طریق نمایندگان مجلس صورت پذیرد و شامل دسترسی افراد به پرونده‌های شخصی خود نیز می‌شود. نکته سوم، علنی بودن جلسات مجلس و کمیسیون‌های مختلف آن، جلسات حکومت‌های محلی و گزارش جلسات مؤسساتی که از بودجه دولتی استفاده می‌کنند برای عموم مردم و مطبوعات است و نکته چهارم مشورت گرفتن منظم دولت برای تدوین و تنظیم خط‌مشی‌های گوناگون و انتشار اطلاعات و توصیه‌های صاحب‌نظران است. (بیتهم و بویل، ۱۳۷۹، ص ۸۶-۸۷)

در پاسخگوئی تعریف از حکومت‌داری فراتر از برداشت‌های سطحی از حکومت‌داری است، یعنی اینکه نه تنها نهادهای حکومتی بلکه حتی بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز باید به عموم مردم و ذینفع‌های خود پاسخگو باشند. به طور کلی یک موسسه یا سازمان به کسانی پاسخ‌گو خواهد بود که تصمیمات یا اقدامات وی بر آنها تأثیر می‌گذارد. پاسخ‌گویی نمی‌تواند بدون شفافیت و حاکمیت قانون *Rule of law* باشد.

همچنین دولت شفاف نیازمند قوانینی است که افراد و گروه‌های افشا کننده که تخلفات داخلی دولت و رفتارهای مبتنی بر فساد کارگزاران دولتی با شهروندان را آشکار می‌سازند، مورد حمایت جدی قرار دهد و حتی ساز و کارهای انگیزشی لازم را نیز پیش‌بینی میکند و به مرحله اجرا می‌گذارد. سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند با طراحی ساختاری مناسب تمایل به رفتارهای غیر اخلاقی و عدم شفافیت را کاهش دهند. ایجاد کمیته رسمی اخلاقیات در سازمان نوعی ساز و کار ساختاری در راستای تقویت زیر ساخت‌های اخلاقی است. سازمان با به رسمیت شناختن افشاگری و تشویق آن گام مؤثری در جهت کاهش رفتارهای غیر اخلاقی بر می‌دارد. (الوانی و یعقوبی، ۱۳۸۲، ص ۱۶) در این حالت فرد افشا کننده خواهد توانست از طریق رویه‌های رسمی در سازمان، رفتارهای غیر اخلاقی را به گوش مقامات عالی سازمان برساند و یا از طریق ارتباط با رسانه‌های خبری، رفتارهای غیر اخلاقی و غیر قانونی اعضای سازمان را افشا کند. البته در کنار رویکرد ساختاری، رویکرد هنجاری نیز کمک شایانی به تقویت زیر ساخت‌های اخلاقی می‌کند. در رویکرد هنجاری تأکید از جنبه‌های ساختاری به جنبه‌های فرهنگی است و تلاش می‌شود فرهنگ سازمانی به نحوی مدیریت شود که با گذر زمان ارزش‌های اخلاقی را در سازمان تقویت و به یک هنجار تبدیل کند. (کلانتری، ۲۰۰۱، ص ۷۸۹-۷۹۰؛ جونز، ۱۹۹۸، ص ۲۰۸-۲۰۹)

#### ۴- ثبات سیاسی و نفی خشونت

عملکرد اقتصاد جوامع در هر شرایطی به سطح توسعه، اثر بخشی نهادهای اجرایی دولتی و خصوصی و کیفیت سیاست‌های اقتصادی دولت وابسته است. در واقع، توسعه اقتصادی در بستر نهادها و سازمان‌های سیاسی هر جامعه شکل می‌گیرد و ترکیب مؤلفه‌های سیاسی و اقتصادی، توسعه اجتماعی را به وجود می‌آورد. ثبات و آزادی‌های سیاسی و ثبات سیاست‌های اقتصادی، اصولی است که در هر نظام سیاسی، بنیان مدیریت اقتصاد را تشکیل میدهد. بی‌ثباتی سیاسی و تنش‌های مخرب در حکومت‌ها و ترویج خشونت، موجب کاهش سرمایه‌گذاری، اتلاف منابع اقتصادی، فرار سرمایه‌های فکری و مواردی از این دست می‌شود. (یعقوبی، ۱۳۹۲، ص ۱۳۷)

حکومت‌ها برای این‌که بتوانند در چهار چوب برنامه حکومت‌داری خوب به سمت توسعه حرکت کنند، باید برنامه‌های خود را در راستای چشم‌اندازهای بلند مدت تنظیم کنند زیرا توسعه اقتصادی مستلزم وجود جو آرام و باثباتی است که در آن بخش‌های مختلف بتوانند در یک فرایند طولانی به رشد اقتصادی دلخواه برسند. تجربه سال‌های اخیر نشان داده است که توسعه اقتصادی پایدار در کشورهایی صورت گرفته که

نظام‌های مردم سالار با شاخص‌های حکومت‌داری خوب داشته‌اند. بر عکس، در حکومت‌داری بد که از آزادی‌های سیاسی و ثبات لازم برخوردار نبودند، فقر و فساد گسترده وجود دارد. (کافمن و دیگران، ۱۹۹۹) در نظام‌های مردم سالار، رقابت عادلانه و آزاد از شرایط اولیه نظام انتخاباتی است. در فضای رقابتی آزاد و عادلانه، میزان حمایت مردم از یک حزب سیاسی بر موفقیت آن تأثیر قابل ملاحظه‌ای دارد. این سخن بدین معناست که حزب باید در فرایند تنظیم برنامه‌ها و تصمیم‌گیری در معرفی نامزدها، ارتباط خود با افکار عمومی را حفظ کند. عدم موفقیت در این امر، باعث شکست حزب یا به عرصه آمدن احزاب جدید برای پر کردن خلاء موجود می‌شود. به این ترتیب احزاب سیاسی، بانی جریانی بنیادین هستند که طی آن علایق و عقاید مردم در حکومت نافذ و واقع می‌شود. اما احزاب، تنها زمانی می‌توانند این نقش را ایفا کنند که رقابت انتخاباتی بین آنها در «شرایط برابر» انجام گیرد، نه اینکه برخی احزاب از منابع دولتی یا وسایل ارتباط با رأی دهندگان برخوردار و برخی دیگر از این امکانات محروم باشند. ایجاد چنین شرایطی خصوصاً مستلزم آن است که احزاب دولتی وادار به پذیرش این اصل شوند که باید بین دولت و فعالیت‌های حزبی و بین سازمان‌های دولتی و سازمان‌های حزبی تمایز قائل شد (بیتهم و بویل، ۱۳۷۹، ص ۲۷-۲۸). در این حالت فرایند ثبات سیاسی به طور نسبی شکل می‌گیرد که البته تداوم آن نیازمند رعایت سایر شاخص‌های رسیدن به ثبات سیاسی است.

با التزام به مردم‌سالاری خشونت‌های سیاسی رنگ می‌بازد و رقابت‌های اقتصادی و سیاسی سالم موجب تقویت ثبات سیاسی کشور و توسعه اقتصادی پایدار می‌شود. بدون آزادی سیاسی و ثبات ناشی از روی کردهای مردم سالار، منابع و ابزارهای اقتصادی به انحصار گروه حاکم در می‌آید و این گروه از رهگذر ویژه خواری‌ها و رانتهای اقتصادی به چپاول منابع کشور می‌پردازند (هلمن و دیگران، ۲۰۰۰). انحصار طبقه حاکم همچنین به تخصیص نامطلوب منابع، توسعه نامتوازن، نا آرامی‌های اجتماعی، پیدایش بحران‌های اقتصادی، بی‌ثباتی سیاسی و در نهایت فروپاشی نظام منجر می‌شود. سنجش شاخص ثبات سیاسی و نفی خشونت با مؤلفه‌هایی چون تعداد آشوب‌های شهری، کودتا، ترورها، اعلامیه‌های سیاسی، ناآرامی‌های اجتماعی، تنش‌های قومی، تدابیر قهری امنیتی برای مهار قدرت، نزاع‌های اجتماعی نظیر اعتصاب و ناراضی‌های سیاسی و صنفی امکان‌پذیر است.

## ۵- اثر بخشی دولت

یکی از پیش نیازها و الزامات فراهم کردن زمینه حکومت‌داری خوب، سطح اثر بخشی دولت است. بر اساس این شاخص هر اندازه دولت اثر بخشی کمتری داشته باشد، مستعد حکومت‌داری ضعیف‌تر و برعکس

هر اندازه اثر بخشی دولت بیشتر باشد آمادگی برای حکومت‌داری خوب زیاده‌تر است (کافمن، ۱۹۹۹). اثر بخشی به عنوان یکی از شرایط تحقق حکومت‌داری خوب چنین تعریف شده است: «فرایندها و نهادها، نتایجی به بار آورند که نیازهای جامعه تأمین گردد و از منابع در دسترس نیز به بهترین نحو ممکن استفاده شود» (برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ۲۰۰۲). اثر بخشی مانند بعضی از مفاهیم مدیریت بخش عمومی از یک تعریف جامع و روشنی برخوردار نیست و معیارهای چندگانه مطرح شده در ادبیات اثر بخشی، رسیدن به یک اجماع در ارزیابی آن را مشکل می‌سازد. به این دلیل در ابتدا تلاش شده است رویکردهای چهارگانه سنجش اثر بخشی شامل نیل به هدف، نظام‌گرا، عوامل راهبردی و ارزش‌های رقابتی (رایبیز، ۱۳۸۴، ص ۵۳-۶۸) مورد بحث و بررسی قرار گیرد و سپس مفهوم اثر بخشی دولت به عنوان یکی از شاخص‌های حکومت‌داری خوب تبیین گردد.

حکومت‌ها به مفهوم دموکراتیک آن تنها وظیفه تأمین امنیت را به عهده ندارند، بلکه چیزی فراتر از این مسأله متوجه حکومت‌ها است، پس حکومت دموکراتیک علاوه بر تأمین امنیت باید در عرضه خدمات برای شهروندان کارائی لازم را داشته باشد. یعنی اینکه نهادها و عملکردها منجر به نتایجی شوند که نیازهای جامعه را تأمین کند. همچنین مفهوم کارائی و سودمندی در حکومت‌های مدرن استفاده‌پذیر از منابع طبیعی، احترام به حقوق بشر و حفاظت از محیط‌زیست را نیز شامل می‌شود.

ملاک‌ها و معیارهای اندازه‌گیری این شاخص:

- سیاست‌گذاری به نفع کسب و کار؛
- کارایی نهادهای دولتی؛
- کیفیت کارکنان دولت؛
- توانایی دولت در اجرای برنامه‌های خود؛
- استقلال استخدام و خدمات کشوری از فشارهای سیاسی؛
- کیفیت خدمات عمومی؛

**رویکرد نیل به هدف:** این رویکرد اظهار می‌دارد که اثر بخشی سازمانی باید بر حسب میزان تحقق اهداف آن و نه وسایل یا امکانات به کار گرفته شده برای دستیابی به اهداف سنجیده شود. سازمان‌ها پدیده‌های عقلایی هستند که در پی تحقق هدف اند و بنابر این دستیابی موفقیت‌آمیز به هدف، معیاری مناسب برای سنجش اثر بخشی است. اما استفاده از هدف به عنوان یک معیار اثر بخشی مستلزم مفروضات دیگری است که باید معتبر باشند تا تحقق هدف بتواند به عنوان معیار اثر بخشی مورد استفاده قرار گیرد.



اول آنکه، سازمان‌ها باید اهداف نهایی داشته باشند. دوم آنکه، این اهداف باید مشخص باشند و برای این که به خوبی درک شوند باید تعریف شوند. سوم آنکه، اهداف باید در حد امکان قابل مهار و مدیریت باشند. چهارم آنکه، بر اهداف باید اجماع یا توافق عمومی صورت گرفته باشد و در نهایت آنکه پیشرفت به سوی این اهداف باید قابل اندازه‌گیری باشد. رویکرد نیل به هدف به دلیل تأکیدی که بر اهداف دارد، مشکلاتی را در عرصه عمل جهت سنجش اثر بخشی ایجاد می‌کند. از این رو پیشنهاد شده است که به منظور کاهش مشکلات، اعتبار اهداف که محور اصلی سنجش اثر بخشی در این رویکرد است با عنایت به موارد ذیل افزایش یابد:

۱. حصول اطمینان از اینکه اطلاعات اولیه، جهت تدوین اهداف رسمی از همه افراد ذینفع دریافت شده است ولو اینکه افراد در چهار چوب مدیریت عالی جایی نداشته باشند.
۲. اهداف واقعی از طریق مشاهده رفتار واقعی اعضا قابل درک و دریافت باشد.
۳. مشخص کردن اینکه سازمان‌ها، اهداف کوتاه مدت و بلند مدت را توأم دنبال می‌کنند.
۴. تأکید بر اهداف ملموس، تحقق پذیر و قابل سنجش، به جای تکیه بر بیانیه‌های مبهمی که فقط آیینیه تمام نمای انتظارات سازمان است.
۵. در نظر گرفتن اهداف به عنوان پدیده‌های پویایی که طی زمان دستخوش تغییر میشوند (یعقوبی، ۱۳۹۲، ص ۱۴۰).

**رویکرد نظام گرا:** در رویکرد نظام‌گرا از اهداف نهایی مورد تأکید در رویکرد نیل به هدف غفلت نمی‌شود، بلکه اهداف در یک مجموعه از معیارهای بسیار پیچیده به عنوان یک جزء مورد توجه قرار می‌گیرد. بر اساس این رویکرد:

الف) سازمان‌ها متشکل از قسمت‌های فرعی مرتبط به هم هستند؛ اگر قسمتی از این سیستم ضعیف عمل کند، اثر عملکرد ضعیف آن بر عملکرد کل سیستم مؤثر واقع می‌شود.

ب) اثر بخشی مستلزم آگاهی و تعاملات مؤثر با عوامل محیطی است.

مدیریت نمی‌تواند تعاملات خود را با عواملی که می‌توانند به خدشه‌دار کردن عملیات با ثبات سازمان بپردازند، نادیده بگیرد.

ج) بقای سازمان به ذخیره مداوم منابع مورد نیاز وابسته است؛ قصور در ذخیره منابع به سقوط و احتمالاً نابودی سازمان منجر خواهد شد.

به طور کلی نظریه نظام‌گرا به عواملی از قبیل روابط با محیط برای حصول اطمینان از دریافت مداوم داده‌ها، تولید ستاده‌های قابل قبول، انعطاف پذیری در پاسخ به تغییرات محیطی، کارآمدی سازمان در

تبدیل خام‌ها به پخته‌ها، وضوح در ارتباطات داخلی، کنترل سطح تعارض در بین گروه‌های سازمانی و میزان رضایت‌مندی شغلی کارکنان توجه می‌کند.

**رویکرد عوامل راهبردی.** بر اساس این رویکرد، سازمانی اثر بخش است که خواسته‌های عوامل محیطی خود را که تداوم حیات سازمان مستلزم حمایت از آنهاست، بر آورده کند. این رویکرد مشابه نظریه نظام‌گرا است، ولی بر نکته‌های متفاوتی نیز تأکید می‌کند؛ هر دو رویکرد، وابستگی متقابل بین فعالیت‌های سازمان را مد نظر داشته ولی نظریه عوامل راهبردی بر کل سازمان تأکید ندارد. این دیدگاه صرفاً می‌خواهد خواسته‌های کسانی را که در محیط سازمان هستند و می‌توانند بقای آن را تهدید کنند، بر آورده نماید. رویکرد عوامل راهبردی سازمان‌ها را متفاوت تر از پدیده‌های عقلانی و هدف‌گرا می‌پندارد. در جایی که صاحبان منافع برای تسلط بر منابع با هم رقابت می‌کنند، سازمان‌ها، عرصه‌های سیاسی قلمداد می‌شوند. در چنین حالتی اثر بخشی سازمانی عبارت است از ارزیابی یک سازمان در خصوص چگونگی بر آوردن موفقیت آمیز خواسته‌های آن دسته از افراد کلیدی که بقای سازمان متکی به آنهاست. همچنین فرض این است که هر سازمان ذینفع‌های متعددی دارد که هر کدام از آنها با درجات مختلفی از قدرت برای رسیدن به خواسته‌های خود تلاش می‌کنند (گانتر و موری، ۱۹۸۰، ص ۲۳۶-۲۳۸). هر صاحب نفعی یک سلسله ارزش‌های انحصاری دارد و کمتر احتمال می‌رود که علایق و ترجیحات آنها با هم سازگار باشد. همچنین مدیران نیز مجموعه‌ای از اهداف را دنبال می‌کنند که هیچ یک از آنها جدا از ارزش‌های مورد اعتقاد شخص مدیر نیست. مدیری که خواهان به کارگیری رویکرد عوامل راهبردی است باید ابتدا عوامل کلیدی مهم و مؤثر بر بقای سازمان را تعیین کند، سپس قدرت نسبی هر کدام از عوامل کلیدی را مورد ارزیابی قرار دهد و سرانجام، سطح انتظارات هر کدام از عوامل کلیدی را ارزیابی و تعیین نماید. (رابینز، ۱۳۸۴)

**رویکرد ارزش‌های رقابتی:** رویکرد ارزش‌های رقابتی چهارچوب منسجمی از همه متغیرهای کلیدی در حیطه اثر بخشی و نحوه ارتباط آنها با یکدیگر ارائه می‌دهد. موضوع اصلی مورد تأکید این رویکرد معیارهایی است که هر شخص برای ارزیابی اثر بخشی سازمان از آنها استفاده می‌کند؛ به عبارتی از ارزیابی به فرد ارزیاب و منافع او ارتباط پیدا می‌کند. با این تعریف یک مدیر، ارباب رجوع، سهام‌دار و غیره هر کدام از دید خود اثر بخشی سازمان را ارزیابی می‌کنند و ممکن است از معیارهای مختلف برای این ارزیابی بهره گیرند. بر اساس رویکرد ارزش‌های رقابتی، برای ارزیابی اثر بخشی سازمانی معیار بهترین وجود ندارد. اثر بخشی به خودی خود مفهومی ذهنی است و اهدافی که یک ارزیاب انتخاب می‌کند به ارزش‌های شخصی و ترجیحات و منافع فردی وی منوط است. نکته مهم آن است که رویکرد مذکور صرفاً تنوع در علایق و ترجیحات ارزیابی کنندگان را مورد توجه قرار نمی‌دهد، بلکه به موضوعاتی فراتر از این نیز اشاره و استدلال

می‌کند که عناصر مشترکی وجود دارند که در هر فهرستی از معیارهای اثر بخشی قرار می‌گیرند و می‌توانند به شیوه‌هایی با هم ترکیب شوند و مجموعه‌ای از ارزش‌های رقابتی ایجاد کنند. هر کدام از این مجموعه ارزش‌ها، البته مدل اثر بخشی منحصر به فردی تعریف می‌کند. (همان)

هر چند تفاوت‌هایی در رویکردهای چهارگانه مذکور وجود دارد، اما در هر کدام از رویکردها، نقاط اهرمی وجود دارد که می‌توان از آن در راستای تحلیل شاخص اثر بخشی دولت بهره برد.

اثر بخشی دولت در رویکرد نیل به هدف برحسب میزان تحقق اهداف مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. هدف اصلی از ایجاد دولت، ایفای نقش نمایندگی در امور حیاتی نظام جمعی مثل امنیت، عدالت، افزایش سطح رفاه و تأمین اجتماعی، کاهش فقر، ارتقای سطح شاخص‌های توسعه انسانی و موارد مشابه است. بر اساس این رویکرد، ورودی و خروجی فعالیت‌های دولت اثر بخشی آن را تعیین می‌کند. از این رو در صورتی که دولت بتواند نقش نمایندگی خود در شاخص‌های مذکور و سایر شاخص‌هایی که بقا و بالندگی حیات جمعی را تضمین می‌کند، به خوبی ایفا نماید و چتری بگستراند که طیف‌های مختلف جامعه را دربر گیرد و همگان زیر آن چتر از حقوق برابر و عادلانه برخوردار گردند، اثر بخش است.

اثر بخشی دولت در رویکرد نظام‌گرا بر اساس مجموعه‌ای از عوامل از جمله ارتباط سازنده و توأم با انعطاف کافی با محیط، استفاده از ساز و کارهای بازخورد مناسب جهت اصلاح پیوسته دولت، طراحی سیستم‌های مناسب جهت تبدیل ورودیها به خروجیها و ارتباط سازنده میان خرده سیستم‌ها، مورد توجه قرار می‌گیرد. در چهار چوب این رویکرد، از آنجا که ضعف عملکرد یکی از خرده سیستم‌های نظام حاکم می‌تواند عملکرد بخش‌های دیگر را نیز تحت تأثیر قرار دهد، ضروری است که باز مهندسی نظام و خرده سیستم‌های آن همواره مورد توجه قرار گیرد.

اثر بخشی دولت در رویکرد عوامل راهبردی منوط به شناسایی عوامل تهدید کننده بقای بخش دولتی و پاسخ شایسته به خواسته‌های آنهاست. اگر چه این رویکرد فقط به عوامل صاحب نفوذ توجه دارد و از این حیث دیدی جزء نگر دارد - زیرا دولت موظف است نماینده آحاد جامعه و نه طیف خاصی از آن باشد - اما رویکرد مذکور در مسائل راهبردی نظام سیاسی و روابط بین‌المللی می‌تواند به کار گرفته شود و استفاده مناسب از آن در سطح اثر بخشی دولت در نگاه کلان و نظام‌گرا کارساز افتد.

اثر بخشی دولت در رویکرد ارزش‌های رقابتی بر مبنای توان دولت در شناسایی فهرستی از ارزشهای رقابتی ذی نفعان مختلفی است که دولت قرار است نماینده آنها باشد. بر اساس این رویکرد عناصر مشترکی در خواسته‌های ذی نفعان مختلف وجود دارد که با شناسایی آنها می‌توان ترکیب مناسبی از ارزشها را به دست آورد و سیاست‌های کلان دولت را به شکلی تنظیم کرد که پوشش دهنده ترکیب به دست آمده از

ارزشهای رقابتی باشد. واقعیت آن است که مدیریت دولتی با شرایط پیچیده اخلاقی مواجه است. این وضعیت در گفته‌های چستر بارنارد به خوبی نمایان است. به اعتقاد وی ابعاد مختلف حقوقی، فنی، حرفه‌ای، سازمانی و فردی مسائلی که مدیران دولتی با آن مواجه می‌شوند، آنان را با چالش مهمی رو به رو می‌سازد و آن ایجاد پیوند و آشتی میان این ابعاد مختلف و بعضاً متعارض است. اثر بخشی دولت در این حالت بر آورده کردن حد معقولی از خواسته‌های ذی نفعان مختلف و توجه مناسب به ارزش‌های رقابتی است. (استیلمن، ۱۹۹۶، ص ۴۷۵)

با این توصیف، دولتی که به جای توجه به ذی نفعان مختلف و ارزش‌های آنها، به طیف‌های خاصی از جامعه کمتر توجه می‌کند، در ایفای نقش نمایندگی خود جهت برقراری برابری، عدالت و مساوات قصور کرده است. دولتی که بین حجم فعالیت خود و شاخص‌های کیفی و کمی دیوان سالاری دولتی تناسب لازم را ایجاد نکرده، فرایند رسیدن به اهداف را طولانی کرده و موجب اتلاف منابع شده است. دولتی که خود را درگیر امور تصدی‌گری کرده و نقش بخش خصوصی و جامعه مدنی را به فراموشی سپرده، ضمن تضعیف بخش‌های غیر دولتی در مدیریت جامعه، نیروی اندکی را صرف امور حاکمیتی می‌کند، دولتی که برای تصویب طرح‌ها و لوایح، استدلال مناسبی ندارد به تساوی حقوق افراد در پیشگاه قانون بی توجه است و مقامات عالی رتبه سیاسی را مافوق قانون می‌داند و انتظار مشروع از اجرای قانونی که برای همگان وضع شده است، ندارد و نخواهد توانست از اثر بخشی لازم و در نهایت بستر سازی اجرای اصول حکومت‌داری خوب برخوردار باشد. (هلمن و دیگران، ۲۰۰۰؛ کافمن و دیگران، ۱۹۹۹)

در یک نگاه کلی شاخص اثر بخشی دولت در نظریه حکومت‌داری، در صدد اجماع رویکردهای مختلف جهت بالابردن اثر بخشی - چه در بحث اهداف نهایی و ایفای واقعی نقش نمایندگی و چه در بحث ابزار و روش‌های ایفای نقش نمایندگی است.

## ۶- شاخص کیفیت مقررات

کیفیت مقررات برای پیشبرد اهداف توسعه شاخص مهمی است که ارتقای آن ممکن است نقش تسهیل کننده ای در تحقق اهداف توسعه داشته باشد. بررسی های انجام شده به وسیله بانک جهانی با عنوان «انجام کسب و کار در سال ۲۰۰۴» نشان می دهد که ارتباط مستقیمی بین تعدد قوانین و فساد وجود دارد (تصدیقی، ۱۳۸۳، ص ۳۶۸؛ سیپ، ۲۰۰۴). مقررات اضافی محدودیت هایی برای مجریان قانون و ذی نفعان ایجاد میکند و رفته رفته فضای استفاده از روش‌های غیر قانونی جهت رتق و فتق امور به وجود می آید، ضمن آنکه در بسیاری از موارد نیز این مقررات روند رشد و توسعه را به شدت دچار اختلال، آسیب و

کندی می‌کند. علاوه بر این، بار مالی مقررات اضافی و تعدد قوانین نیز سربار هزینه‌های توسعه می‌شود و منابعی که می‌تواند صرف رشد و توسعه شود به هدر می‌رود. (کافمن و دیگران، ۱۹۹۹)

مداخله دولت در اقتصاد، کنترل قیمت و دستمزد، موانع تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای، مداخله دولت در نظام مالی، مقررات دست و پاگیر صادرات و واردات، محدودیت‌های دولتی برای تأسیس نهادهای جدید، محدودیت‌های زاید در بازار بورس، موانع ورود به بخش بانکی، نبود سیاست‌های رقابتی و ضد انحصاری، فرایند طولانی رسیدگی قضایی، پیچیدگی قوانین تنظیم روابط اشخاص حقیقی و حقوقی و موارد مشابه از جمله مؤلفه‌های شاخص کیفیت مقررات هستند. هر اندازه از مقررات اضافی کاسته شود و تعدد قوانین به حداقل برسد، انتظار می‌رود بار ملی آن نیز کاهش یابد و قوانین و مقررات به جای آنکه عامل باز دارنده توسعه باشند، روان‌کننده و زمینه ساز توسعه خواهند بود. ادامه روند مذکور، حکوم‌داری بد در جامعه را از منظر این شاخص تضعیف و پایه‌های حاکمیت خوب برای نیل به توسعه را تقویت می‌کند. (یعقوبی، ۱۳۹۲، ص ۱۴۵)

### تفاوت حکوم‌داری خوب با رویکردهای پیشین

به منظور بررسی تفاوت‌های کلی حکوم‌داری خوب با رویکردهای پیشین، بد نیست اشاره ای به مطالعات استیور و می‌هن داشته باشیم.

استیور، سیر تحول و تکامل مدیریت دولتی را در سه مقطع زمانی متفاوت بررسی کرده است. مدیریت دولتی در فاصله سالهای ۱۹۲۰-۱۹۷۰ در بافتی سنتی قرار داشت و سبک اداری غالب در این برهه از زمان بر نظریه‌های سنتی مدیریت دولتی و ساختار دیوان سالاری متمرکز بود. راهبرد مدیریت دولتی سنتی حضور فعالانه و دخالت گسترده دولت در تدارک مستقیم کالا و خدمات عمومی است و دولت مورد نظر در مدیریت دولتی سنتی، دولت رفاه است. از اواخر دهه ۱۹۷۰ تا دهه ۱۹۹۰ رویکرد مدیریت‌گرایی جایگزین مدیریت دولتی سنتی شد و از دهه پایانی قرن بیستم به بعد مدیریت دولتی با حکوم‌داری خوب پیوند خورد و مدیریت دولتی را از حالت‌های پیشین آن متمایز ساخت.

می‌هن نیز رویکردهای مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین و حکوم‌داری خوب را از ابعاد مختلف مقایسه کرده است. مدیریت دولتی سنتی ساکن و ایستا عمل می‌کند و از لحاظ بافت جمعیت شناختی با گروه‌های اجتماعی همگن و یکنواختی روبه روست. راهبرد مدیریت دولتی سنتی، تدارک مستقیم خدمات به وسیله دولت و پاسخ به خواسته‌های شهروندان در قالب ساختارهای سلسله مراتبی است و کارگزاران دولتی نقش انحصاری و غالب در عرصه خدمات عمومی ایفا می‌کنند و شهروندان و عوامل

بیرونی نقش چندانی ندارند. در مقابل، بافت مدیریت دولتی نوین رقابتی است و مدیریت دولتی نوین با راهبرد خصوصی‌سازی به تقاضاها و خواست‌های گروه‌های اجتماعی در قالب سازوکار بازار پاسخ می‌دهد. در حکومت‌داری خوب و شهروند مدار، بافت مدیریت دولتی پر از تغییرات مستمر و ناپایدار است و مدیریت دولتی با گروه‌ها و بازیگران مختلف و متنوعی سروکار دارد. راهبرد مدیریت دولتی در بافت حکومت‌داری خوب، جلب مشارکت تمامی بازیگران و بخش‌های سه‌گانه دولت، بازار و تشکل‌های مدنی است. حکومت‌داری خوب حامل ارزش‌هایی چون اثر بخشی، کار آمدی، صرفه جویی، پاسخ‌گویی، عدالت جویی، شفافیت، مشارکت‌پذیری، حاکمیت قانون، مردم سالاری و تعامل مثبت و سازنده دولت، بازار و جامعه مدنی است. به علاوه، حکومت‌داری خوب با وجود داشتن فرق‌هایی با مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین نفی‌کننده آنها نیست، بلکه درصدد تکامل بخشیدن و در برخی موارد بازسازی و اصلاح آنهاست.

### معماری حکومت‌داری خوب

عملی کردن حکومت‌داری خوب مستلزم معماری حاکمیتی در سطح جامعه است. معماری حاکمیتی شامل ایجاد و مدیریت مستمر چهار چوبی برای «حاکمیت آینده» است. این چهار چوب، تحول بنیادین و مستمر را در گستره دولت هدایت می‌نماید و توجه بر تغییر محتوا (چرایی) و فرایند (چگونگی) را در مقیاس وسیع امکان‌پذیر می‌کند. تغییر وسیع الگوی حاکمیت تغییری پایدار در ابعاد سازمان دولت است که به طور معنی‌داری عملکرد آن را تغییر می‌دهد. الگوی معماری حکومت‌داری خوب مبنایی است برای اعمال اقتدار اداری، سیاسی و اقتصادی در مدیریت یک کشور، عناصر هشت‌گانه این چهار چوب عبارت‌اند از:

۱. **محرك‌های معماری:** الزامات بین‌المللی، ابتکارات جدید مدیریتی و تسریع در روند توسعه ممکن است انگیزه‌های معماری در سطح حاکمیت باشد.
۲. **جهت راهبردی:** راهنمایی است برای طراحی حاکمیت خوب که شامل چشم‌انداز، اصول و اهداف کیفی و کمی است.
۳. **معماری فعلی:** به تعریف حاکمیت موجود می‌پردازد و نمایشی از نحوه اعمال اقتدار در سطح ملی و بین‌المللی است.
۴. **معماری مطلوب:** به تعریف حاکمیت مورد انتظار می‌پردازد و شامل دو بخش معماری ملی و بین‌المللی است. این معماری نمایشی است از چگونگی اعمال اقتدار آتی در مدیریت کشور که باید در نقش تسهیل‌کننده و پاسخ‌گویی به نیازهای مردم ظاهر شود.

۵. **فرایندهای انتقالی:** نحوه گذر از حاکمیت موجود به حاکمیت خوب را نشان می‌دهد. فرایندهای کلیدی انتقال شامل برنامه‌ریزی برای تحقق ویژگی‌های حاکمیت خوب است.
۶. **بخش‌های معماری:** تلاشهایی است که بر زمینه‌های کاری عمده نظیر سیستم‌های اداری، سیاسی و اقتصادی متمرکز می‌شود.
۷. **الگوهای معماری:** به تعریف الگوهای حاکمیت خوب می‌پردازد که در معماری به کار گرفته می‌شوند.
۸. **استانداردها:** به همه استانداردها، دستورالعمل‌ها و لوايح مرتبط به معماری حاکمیت خوب در سطح جامعه اشاره می‌کند.

### راهبرد های استقرار حکوم‌داری خوب

اگر الگوی حکوم‌داری خوب مطلوب و سبب ساز تعالی جامعه است، چگونه می‌توان بسترهای اجرای آن را فراهم کرد و راهبردهای مناسب برای نیل به آن چیست؟ در پاسخ به پرسش کلیدی فوق، در این قسمت با استفاده از یک الگو، برخی از مهم‌ترین راهبردهای استقرار حکوم‌داری خوب معرفی می‌شود. اصولاً هرگونه برنامه اصلاحی برای بهسازی کیفیت حکوم‌ت، نیازمند توجه به دو ارزش اساسی شمولیت (به حساب آوردن مردم) و پاسخ‌گویی حکوم‌ت است. در ارتباط با به حساب آوردن مردم باید رعایت حقوق شهروندان (از جمله حق مشارکت کامل در فرایند قدرت، حق برابری در پیشگاه قانون و حق برخورداری از رفتار برابر و منصفانه از ناحیه دستگاه‌های دولتی) در برنامه اصلاحات بخش دولتی مورد توجه قرار گیرد. درباره پاسخ‌گویی حکوم‌ت نیز شفافیت و رقابت‌پذیری باید محور اصلی در طراحی و محتوای برنامه اصلاحات باشد. پاسخ‌گویی به سازوکارهای درونی و بیرونی نیازمند است که اولی در شاخص کیفیت دستگاه حکوم‌ت و دومی در شاخص پاسخ‌گویی حکوم‌ت متجلی می‌شود؛ اولی به ابتکار حکوم‌ت‌ها و پشتیبانی و حمایت مردم متکی است و دومی به ابتکار مردم و همراهی حکوم‌ت بستگی دارد. برنامه اصلاحات در بخش دولتی باید عوامل محدود کننده پاسخ‌گویی دولت و مشارکت فعال شهروندان را در فرایند حکوم‌تداری از میان بردارد و بستر حکوم‌داری خوب را با رویکرد علمی و قانونی فراهم آورد. تدابیر لازم برای پیمودن مسیر حرکت به سوی حکوم‌داری خوب عبارت‌اند از:

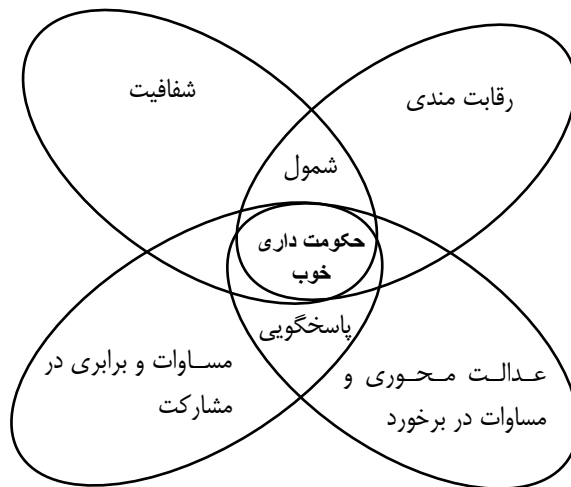
۱. اتخاذ تدابیری در راستای افزایش نقش شهروندان در حکوم‌داری؛
۲. اتخاذ تدابیری در راستای تقویت پاسخ‌گویی بیرونی حکوم‌ت (سطح ملی)؛
۳. اتخاذ تدابیری در راستای تقویت پاسخ‌گویی بیرونی حکوم‌ت (سطح محلی)؛

۴. اتخاذ تدابیری در راستای ایجاد و حفظ توازن قوا و نظارت ملی برای تقویت پاسخ‌گویی درونی؛

۵. اتخاذ تدابیر اداری در راستای تقویت پاسخ‌گویی درونی؛

بانک جهانی شاخص‌های حکومت‌داری خوب را به دو شاخص اصلی و چهار شاخص فرعی تقسیم و تأکید می‌کند که حکومت‌داری خوب پیوند بین این شاخص‌ها را می‌طلبد. شاخص‌های اصلی عبارتند از شمولیت (به حساب آوردن مردم) و پاسخ‌گویی و شاخص‌های فرعی نیز عبارتند از مساوات و برابری در مشارکت، عدالت محوری و مساوات در مواجهه سازمان دولتی با طیف‌های مختلف جامعه، شفافیت و رقابت‌مندی.

معنای شمول این است که همه افراد - اعم از مرد و زن، توانگر و تهیدست، شهری و روستایی - در صورت علاقه و تمایل به مشارکت بتوانند در فرایندها شرکت و نقش خود را ایفا کنند. همچنین شمول بر این نکته نیز تأکید می‌کند که حکومت با همه افراد با برابری رفتار کند، حقوق همه مردم را مورد حمایت قرار دهد، در ارائه خدمات تبعیض وجود نداشته باشد و در صورت وقوع تبعیض از جانب مسئولان، هر یک از آحاد جامعه بتواند بدون هیچ محدودیتی با توسل به قانون در راستای احقاق حق خود اقدام کنند.

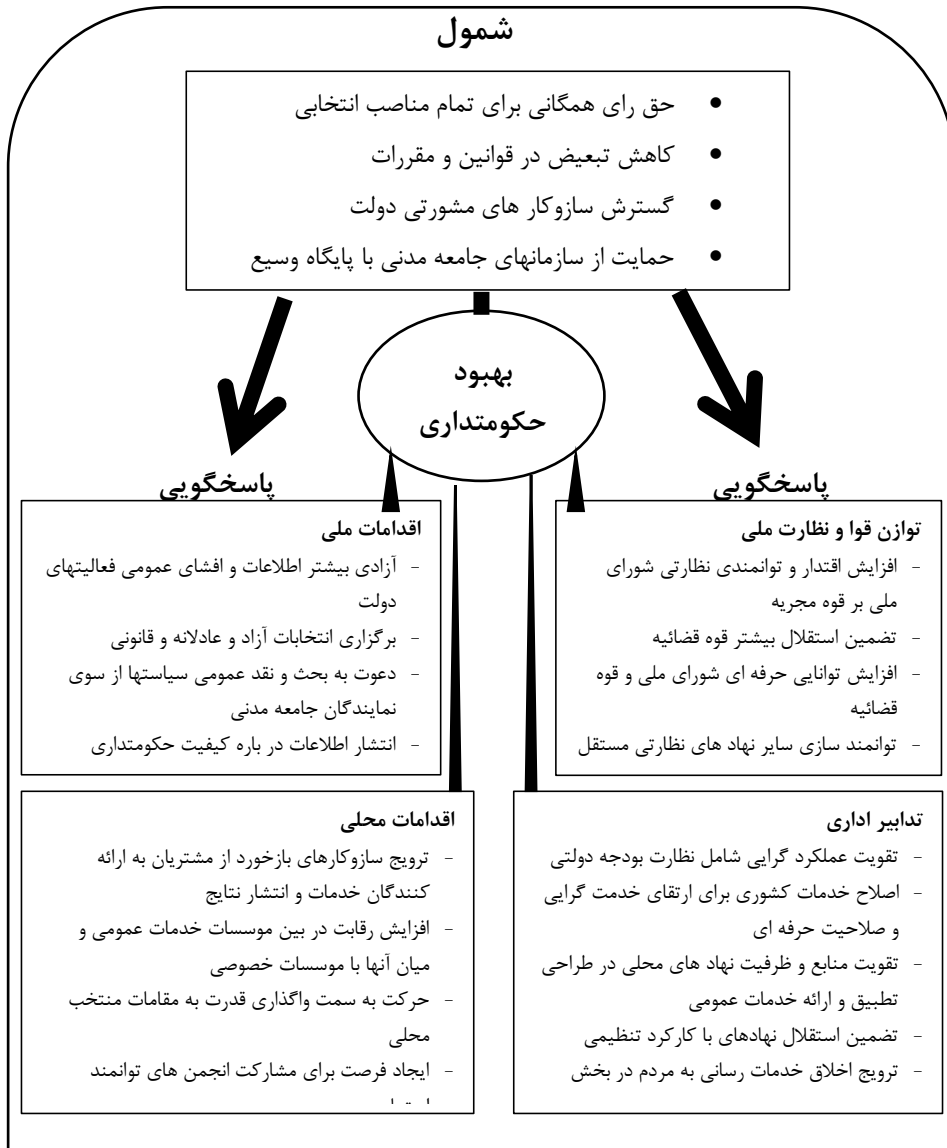


شکل ۶-۱ پیش‌نیازهای حکومت‌داری خوب (بانک جهانی، ۲۰۰۴، ص ۳)

پاسخ‌گویی شاخص مهم دیگری است که در حکومت‌داری خوب بر آن تأکید میشود. پاسخ‌گویی مستلزم شفافیت و دسترسی کامل به اطلاعات است به گونه‌ای که مردم از گردش کار حکومت آگاه گردند و بتوانند با استناد به اطلاعات از زمامداران پاسخ بخواهند. همچنین لازمه پاسخ‌گویی، رقابت‌مندی است به نحوی که دامنه انتخاب شهروندان گسترش یابد و شهروندان آزادی عمل بیشتری در انتخاب‌ها داشته باشند.



ایجاد و بهبود فرایند حکومت‌داری خوب را باید بر پیوستاری مطالعه کرد که در یک سوی آن حکومت‌داری ضعیف و سوی دیگر آن حکومت‌داری خوب است و حرکت روی این پیوستار از حکومت‌داری ضعیف به حکومت‌داری مطلوب، فعالیت‌های متعدد و متنوعی را می‌طلبد. مهم‌ترین این فعالیت‌ها در شکل ۷-۱ آمده است.



شکل ۷-۱: فاکتورهای بهبودی حکومت‌داری خوب

همان طور که در شکل ۷-۱ دیده میشود راهبردهای بهبود حکومت‌داری شامل دو راهبرد کلی شمول و پاسخ‌گویی است. در صدر نمودار، سیاست‌های تقویت شمول و در قسمت پائین سیاست‌های تقویت پاسخ‌گویی آمده است. به منظور افزایش شمول سیاست‌های شش‌گانه حق رأی همگانی برای تمام مناصب انتخابی، کاهش تبعیض در قوانین و مقررات، گسترش سازوکارهای مشورتی دولت، حمایت از سازمانهای جامعه مدنی با پایه مردمی، جلوگیری از برخورد و تبعیض با شهروندان در ارائه‌ی خدمات عمومی و جبران محرومیت‌های پیشین ذیلاً معرفی میشود.

سیاست نخست، حق رأی همگانی برای مناصب انتخابی است؛ به بیان دیگر، انتخابات آزاد و رقابتی اولین سیاست پیشنهادی نظریه حکومت‌داری خوب است. سیاست دوم کاهش تبعیض در قوانین و مقررات است. تبعیض میان شهروندان در قوانین و مقررات و نیز تصدی مناصب حکومتی مغایر با شایسته‌سالاری است و رقابت را برای ورود به مقام‌های مدیریتی کاهش می‌دهد. سیاست سوم، سازوکارهای مشورتی دولت است. نهادهای مشورتی در کنار دولت، فاصله جامعه را با دولت کاهش میدهد و حکومت نیز در ضمن شناخت مطالبات گروه‌های مورد مشورت، از دانش آنها بهره‌مند میشود. سیاست چهارم، حمایت از سازمان‌های غیر دولتی است. انجمن‌ها و سازمان‌های غیر دولتی کارکردهای مشابه با نهادهای مشورتی دارند. این نهادها حتی اگر به صورت مستقیم مورد مشورت قرار نگیرند، در کاهش فاصله حکومت با مردم، انتقال مطالبات اجتماعی گروه‌های مختلف و انتقال دانش به حکومت مؤثرند. نظام‌های غیر مردم‌سالار با برخی از نهادهای مدنی مخالف اند، اما البته با همه نهادهای مدنی سر ستیز ندارند؛ مثلاً شاید با انجمن روزنامه نگاران مستقل در جوامع غیر مردم‌سالار مخالفت شود، اما انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان در جوامع غیر مردم‌سالار نیز می‌تواند فعالیت کند. سیاست پنجم، مشابه با سیاست دوم است با این تفاوت که در سیاست پنجم، تبعیض استفاده از خدمات باید رفع شود. در سیاست دوم کاهش تبعیض در قوانین و مقررات دستیابی به مناصب اداری و در این سیاست استفاده از امکانات عمومی مثل استفاده از خدمات آموزشی یا بهداشتی مورد نظر است. سیاست ششم، جبران محرومیت‌های پیشین است؛ مثلاً زنان یا اقلیت‌های قومی و مذهبی در طول زمان به دلایل مختلف از برخی امکانات عمومی محروم بوده اند و این محرومیت به عقب ماندگی آنان منجر شده است. برای بهبود حکومت‌داری نه تنها باید تبعیض‌ها را مرتفع کرد، بلکه باید محرومیت‌ها و تبعیض‌های مختلف را جبران کرد.

راهبرد دوم بهبود حکومت‌داری، تقویت پاسخ‌گویی است که خود به پاسخ‌گویی درونی و بیرونی تقسیم شده است. تدابیر و سیاست‌های درون حکومت به دو دسته توازن قوا و نظارت ملی و تدابیر اداری تقسیم میشود. سیاست‌های مربوط به توازن قوا و نظارت ملی بیشتر به ساختار کلان سیاسی و تدابیر اداری بیشتر

به سیاست‌های اجرایی و اداری بر می‌گردد که در حکومت‌ها و ساخت‌های مختلف سیاسی قابلیت عملی شدن دارد. یکی از روش‌های اداری برای بهبود پاسخ‌گویی درونی، تقویت عملکرد گرایي و اصلاح نظام بودجه ریزی است. بودجه کار کردی در درون حکومت و کارکردی بیرون از حکومت دارد. در کشوری که بودجه آن غیر استاندارد و غیر منضبط است، امکان اعمال قدرت از سوی سطوح فوقانی بر سطوح تحتانی در سلسله مراتب اداری و همچنین امکان اعمال نظارت صحیح از سوی مردم بر حاکمان اندک است. به عبارت دیگر، نظام بودجه ای استاندارد و منضبط، هم به تقویت نظارت جامعه مدنی و هم به بهبود اعمال قدرت در سلسله مراتب حکومت می‌انجامد. سیاست دیگر تقویت منابع و ظرفیت نهادهای محلی در طراحی، تطبیق و ارائه خدمات عمومی و به طور خلاصه، تمرکز زدایی است. تمرکز زدایی فاصله تصمیم گیران و دولتمردان با مردم را کاهش می‌دهد، ظرفیت جامعه محلی را ارتقا و امکان نظارت‌های محلی را افزایش می‌دهد (میدری، ۱۳۸۵). اصلاح خدمات کشوری برای ارتقای صلاحیت حرفه‌ای، ترویج اخلاق خدمت‌رسانی به مردم و تضمین استقلال نهادها با کار کرد تنظیمی از جمله سیاست‌ها و تدابیر اداری است که در راستای تقویت پاسخ‌گویی درونی مورد تأکید قرار گرفته است.

در زمینه پاسخ‌گویی بیرونی نیز سیاست‌های مختلفی پیشنهاد شده است که به دو دسته اقدامات ملی و محلی تقسیم شده است. آزادی بیشتر اطلاعات و افشای عمومی فعالیت‌های دولت، برگزاری انتخابات آزاد، عادلانه و قانونی، دعوت به بحث و نقد عمومی سیاست‌ها از سوی نمایندگان جامعه مدنی، انتشار داده‌ها در باره کیفیت حکومت‌داری و حمایت از رسانه‌های مستقل و مسئولیت پذیر از جمله سیاست‌های ملی در راستای پاسخ‌گویی بیرونی است. ترویج سازوکارهای بازخورد از مشتریان، افزایش رقابت در بین مؤسسات عمومی و خصوصی، حرکت به سمت واگذاری قدرت به مقامات منتخب محلی و ایجاد فرصت برای مشارکت انجمن‌های توانمند اجتماعی از جمله سیاست‌های محلی در راستای پاسخ‌گویی بیرونی است.

### **مثلث هیرشمن و سازوکارهای بهبود عملکرد خدمات عمومی**

با توجه به اهمیت پاسخ‌گویی در رسیدن به حکومت‌داری خوب در این قسمت سعی شده است با استفاده از نظریه خروج و اعتراض و وفاداری - مثلث هیرشمن - که در ابتدای دهه هفتاد میلادی مطرح شد (هیرشمن، ۱۹۷۰) سازوکارهای افزایش میزان پاسخ‌گویی و در نتیجه بهبود حکومت‌داری معرفی گردد.

قبل از پرداختن به رویکرد مذکور لازم است دلایل بی تفاوتی و ضعف پاسخ‌گویی مؤسسات عمومی به نیازهای مردم را شناخت. به طور کل حداقل چهار دلیل وجود دارد که مؤسسات دولتی معمولاً حساسیتی به نیازهای مردم نشان نمیدهند و به ندرت با مردم به صورت شهروند یا مشتری رفتار می‌کنند.

الف) بودجه مؤسسات دولتی به میزان رضایت شهروند وابسته نیست. مؤسسات دولتی منابع مورد نیاز خود را مستقیماً از مردم دریافت نمی‌کنند، بلکه از مجلس و خزانه‌داری می‌گیرند. هنگامی که یک بنگاه خصوصی موفق به حفظ مشتریان خود نشود، فروش او کاهش می‌یابد و دچار زیان میشود. اما وقتی یک مؤسسه دولتی خدمات با کیفیت نازل عرضه می‌دارد هیچ اتفاق ناگواری برای آن مؤسسه نمی‌افتد. از این رو مؤسسات دولتی در وهله اول در صدد جلب رضایت مدیران کلیدی دیوان‌سالاری است تا رضایت و خشنود ساختن شهروند.

ب) مؤسسات دولتی عمدتاً خدمات انحصاری ارائه می‌کنند. این مؤسسات با هیچ‌گونه رقابتی مواجه نیستند تا آنها را مجبور سازد با کارایی، اثر بخشی و نوآوری بیشتری فعالیت کنند.

ج) دولت‌های ملی و محلی انتخاب شده با رویکرد مردم‌سالاری را فقط از طریق انتخابات می‌توان بر کنار کرد و از آنجا که معمولاً دوره ریاست و زمان بندی انتخابات ثابت است، نمی‌توان مقامات منتخب دولتی را در فاصله بین دو انتخاب (مگر در موارد استثنایی) تغییر داد. بنابر این پس از اتمام انتخابات و روی کار آمدن افراد انتخاب شده، انگیزه‌ای جدی برای بعضی از این افراد وجود ندارد تا با کارایی، اثر بخشی و نوآوری کار کنند و در نتیجه خدمات بی‌کیفیت، بیهوده و ناچیز به جامعه عرضه می‌کنند.

د) از بعد تاریخی بعضی از مردم به عملکرد ضعیف مؤسسات دولتی عادت کرده‌اند و فرهنگ شکایت برای خدمات بهتر، توسعه و ترویج نیافته است. صفوف طولانی ارباب رجوع در بیشتر ادارات دولتی بدون هیچ اعتراضی پذیرفته می‌شود، شایستگی اندک و غرور دیوان‌سالار، بخشی از فرایند کار و خدمات نامطلوب و محیط به هم‌ریخته به عنوان واقعیتی که باید پذیرفت، تلقی می‌گردد. با وجود اصلاحات زیادی که در نظام‌های اداری به وقوع پیوسته هنوز سه علت نخست در اکثر کشورها بی‌تغییر باقی مانده است. مؤسسات دولتی که عملکرد بدی دارند دچار زیان و ورشکستگی نمی‌شوند، برای خدمات خود رقیبی ندارند و قوانین انتخاباتی کشورها نیز به شکل دوره‌های معین و انتخابات منظم است.

## فصل دوم

### نظام های اداری متمرکز و غیر متمرکز

#### کلیات

سازمان اداره عمومی در یک کشور، بستگی کامل به وضعیت سیاسی موجود دولت دارد. زیرا هرچند ریشه‌های دموکراسی در دولتی عمیق باشد، به همان اندازه سیستم عدم تمرکز اداری نیز شکوفاتر خواهد بود و عکس آن نیز صحیح است. از سوی دیگر اختیارات رئیس دولت نیز از نگاه میزان وسعت و گستردگی، بستگی به نوع نظام دموکراسی حاکم در آن کشور دارد. زیرا اگر نظام نمایندگی پارلمانی حاکم باشد، اختیارات رئیس دولت، محدود خواهد بود. اما اگر نظام ریاستی حاکم باشد، اختیارات رئیس دولت در آن به حدی وسیع خواهد بود که گویا تمام مظاهر قدرت اجرائی منحصر و متمرکز در دست او است. زیرا اختیارات رئیس دولت در این نظام، مجموعه عظیمی از صلاحیت‌ها و قدرت‌هایی است، که تزار و چنگیز خان و ناپلیون هم اگر زنده می بودند، از دیدن آن، انگشت حیرت و حسرت به دندان می گرفتند.

بررسی سازمان اداری ایجاب می کند که در ابتدا از ماهیت «اشخاص اداری» که سازمان اداری مبتنی بر آن می باشد، بحث نماییم و این ما را به مطالعه «اشخاص حقوقی و حقوق عمومی» می کشاند. هم چنین بررسی سازمان اداری در یک کشور معین ایجاب می کند، که روش و شیوه ای که قوه مجریه در انجام وظایف خود از آن استفاده می نماید، یعنی روش «تمرکز» یا روش «عدم تمرکز» را مورد بحث قرار دهیم. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۹۷)

#### اشخاص حقوقی

اهمیت بررسی شخصیت حقوقی در قلمرو حقوق عمومی و حقوق اداری، بیش تر از اهمیت آن در حقوق خصوصی است. در میدان حقوق عمومی اشخاص حقوقی عمومی تنها اشخاص حقوقی دیده میشوند و دولت انجام وظایف مختلف را تنها به آن ها می سپارد. البته درست است کسانی که در عمل وظایف و صلاحیت ها را اعمال می کنند، کارمندان هستند، اما آثار این اعمال و رفتار ها به شخص حقوقی بر می گردد و کارمندان آن اعمال را به حساب اشخاص اداری یعنی اشخاص حقوقی عامل مثل دولت و ولایت و مؤسسات عمومی انجام می دهند. (همان، ص ۹۹)

اداره خدمات عمومی مانند اشخاص طبیعی دارای شخصیت حقوقی اند و مانند اشخاص حقیقی برای رفع احتیاجات خود عمل حقوقی انجام می‌دهند. بنابراین باید دانست که نظریه شخصیت حقوقی در حقوق اداری چگونه به کار می‌رود و با اشخاص حقوق خصوصی چه اختلافی دارد. در علم حقوق شخصیت حقوقی به معنی حایز حقوق و مکلف بودن و صلاحیت اجرایی آن را داشتن است. وقتی می‌گوییم فلان شخص دارای شخصیت حقوقی است، یعنی شخص صلاحیت و توانایی آن را دارد که در اجتماع دارای حقوق باشد، می‌تواند آن را اجرا کند یا اینکه در معرض تکلیف قرار گیرد (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۷۵).

### نظریه شخصیت حقوقی

بررسی نظریه شخصیت حقوقی در قلمرو حقوق عمومی اهمیت خاصی دارد. برای آگاهی علاقه‌مندان و به عنوان مقدمه بحث اشخاص حقوقی، حقوق عمومی لازم است که به اختصار محتوای نظریه شخصیت حقوقی را مورد بررسی قرار دهیم، به خصوص از این جهت که این نظریه، با اشخاص حقوق عمومی ارتباط دارد، لذا در ابتدا به محتوای این نظریه و سپس مکتب‌های مختلف و تفسیر آن را مطالعه می‌کنیم (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۰۰). بنابراین نخست به مفهوم و چگونگی شناخت شخصیت حقوقی می‌پردازیم.

### مفهوم شخصیت حقوقی

شناختن شخصیت حقوقی به این معنی است که:

۱. عده‌ای از شخصیت‌های حقوقی حقیقی که اعضای جمعیت یا موسسه‌بی هستند دارای منافع مشترکی‌اند.

۲. این منافع مختص آنها بوده و به کلی از منافع سایر افراد متمایز است.

۳. تمام اعضا حکم واحدی دارند. مثلاً قراردادی که یکی از اعضا به عنوان نماینده امضا می‌کند تمام اعضا متعهد به اجرای آن می‌گردند یا دعوی که یکی از اعضای جمعیت به نمایندگی اقامه می‌نماید مثل آن است که دعوی مذکور از سوی همه‌ی آنها طرح شده باشد. البته همبستگی اعضا در راستای اهداف و مقاصد جمعیت است (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۷۵ و ۷۶).

### تعریف شخصیت حقوقی

شخصیت حقوقی در دانش حقوق عبارت است از «اجتماع سازمان یافته از اشخاص یا اموال برای دستیابی به هدف مشترک در قالب قانون» به عبارت دیگر زمانی شخصیت حقوقی مفهوم پیدا می‌کند

که گروهی از اشخاص یا اموال برای رسیدن به منافع یا هدف مشترک فعالیت کنند و این منافع و یا هدف مشترک مورد حمایت قانون‌گذار باشد.

شخصیت حقوقی کاملاً مانند اشخاص حقیقی یا طبیعی دارای اهلیت قانونی یعنی حقوق و تکالیف می‌باشد، می‌تواند مانند افراد بشری مالک اموال شود، قرار داد منعقد نماید و به عنوان مدعی یا مدعی علیه دادخواهی کند.

### اقسام اشخاص حقوقی

اکثر حقوق‌دانان اشخاص حقوقی را به دو قسم تقسیم می‌کنند: اشخاص حقوقی حقوق عمومی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی. اشخاص حقوقی حقوق عمومی عبارتند از: دولت، اشخاص اداری محلی مانند ولایات و شهرها و مؤسسات عمومی. این اشخاص تابع حقوق عمومی هستند.

اما اشخاص حقوقی حقوق خصوصی عبارتند از: شرکت‌های تجاری (گروه اموال)، جمعیت‌ها و مؤسسات خصوصی با ماهیت منابع عمومی یا عام المنفعه (گروه اشخاص).

در یک دسته‌بندی دیگر می‌توان گفت که اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیز به دو دسته انتفاعی (تجاری) مانند شرکت تجاری موضوع قانون تجارت و غیرانتفاعی (غیر تجاری) مانند انجمن‌های خیریه تقسیم می‌شوند که موضوع بحث ما نیستند. آنچه در این جا قابل بحث می‌باشد انواع یا اقسام اشخاص حقوقی، حقوقی، حقوق عمومی است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳، ص ۵۰).

شرکت‌ها جز کسب منفعت هدف دیگری ندارند اما جمعیت‌ها و مؤسسات به منظور اهداف اخلاقی، اجتماعی، دینی و یا علمی تشکیل می‌شوند.

در ماده ۵۲ قانون مدنی مصر آمده است:

اشخاص حقوقی عبارتند از:

- ۱- دولت و همچنین ولایت‌ها و شهرها و قریه‌ها مطابق به شرایطی که قانون تعیین می‌کند و همچنین ادارات و مؤسسات و سایر تأسیسات عمومی ای که قانون به آنها شخصیت حقوقی اعطا می‌کند.
- ۲- نهادهای و گروه‌های دینی ای که دولت شخصیت حقوقی آنها را به رسمیت می‌شناسد.
- ۳- اوقاف.

- ۴- شرکت‌های تجارتي و مدني.  
 ۵- جمعيت‌ها و مؤسساتي که مطابق به احکام قانون تشكيل مي‌شوند.  
 ۶- هر گروه از اشخاص يا اموال که به مقتضای نص قانون شخصيت حقيقي آن‌ها ثابت شود.

در ماده ۵۳ قانون مدني مصر آمده است:

«(۱) شخصيت حقيقي از همه حقوق برخوردار مي‌باشد مگر آن حقيقي که ملازم با صفت طبيعي انسان است. آن چه گفته شد همه در حدود احکام قانون مي‌باشد. (۲) پس شخصيت حقيقي دارای آثار ذيل است: الف- حقوق مالي مستقل. ب- اهليت حقيقي در حدودی که در اساسنامه آن يا در قانون بيان شده باشد. ج- حق داد خواهی به عنوان مدعی يا مدعی عليه. د- اقامتگاه مستقل. اقامتگاه شخصيت حقيقي همان مرکز اداره آن مي‌باشد.

شرکت‌هایی که مقر اصلی آن‌ها در خارج است و در مصر فعاليت دارند، مرکز اداره آن‌ها نسبت به حقوق داخلی، مکانی است که اداره محل آن‌ها در آن جا قرار دارد. (۳) شخصيت حقيقي نماينده‌ای دارد که اراده او را بيان مي‌کند.»

### اقسام اشخاص حقيقي عمومي

بر اساس یک تقسيم کلاسيک، اشخاص حقيقي عمومي به دو دسته تقسيم ميشود:

- ۱- اشخاص جغرافيايي.  
 ۲- اشخاص امور عمومي که گاهی به نام هيئت‌های عمومي يا مؤسسات عمومي نيز ياد مي‌شود.  
 تحولات مربوط به شخصيت حقيقي عمومي باعث شده که در حقوق عمومي جديد و با تأييد رويه قضايی، شخصيت حقيقي جديدی نيز مطرح شود و لذا هر یک از اين اقسام را به طور مختصر مورد بحث قرار مي‌دهيم.

#### اول :- اشخاص جغرافيايي:

قوام اين اشخاص متکی بر دو عنصر است: عنصر جغرافيايي و عنصر شخصي. منظور از عنصر جغرافيايي سرزمين يا محلی است که اين اشخاص در آن ساحه فعاليت دارند و عنصر دوم باشندگان يا ساکنان آن قلمرو است. اين اشخاص از نگاه ساحه جغرافيايي برای اعمال صلاحيت، گاهی ممکن است



همه قلمرو یک کشور را در برگیرد. در این صورت شخص حقوقی «دولت» است. اما گاهی ساحت صلاحیت آن وابسته به قلمرو محدود یا بخشی از سرزمین یک کشور است که در این صورت، شخص حقوقی، اداره محلی خواهد بود مانند ولایات، شهرها و قریه‌ها مطابق به آن چه قانون مدنی یا قانون اداره محلی تنظیم کرده باشد.

سند حقوقی وجود این اشخاص، معمولاً مواد قانون اساسی است که کلیات ساختار اداری را مشخص می‌سازد و پس از آن قوانین عادی است که تشکیل، صلاحیت، نظام حقوقی و میزان کنترل یا نظارت حکومت مرکزی بر آنها را مشخص می‌سازد. البته باید متوجه بود که نباید بین دو شخصیت حقوقی عمومی مذکور و هیأتی که از نگاه قانون از آن دو نمایندگی می‌کند، اشتباه شود. زیرا شخصیت حقوقی فقط برای خود شخص ثابت میشود نه آن هیأتی که از آن نمایندگی می‌کند، مانند شورای محلی نسبت به ولایت.

#### (۱) دولت:

دولت مهم‌ترین شخص در میان همه اشخاص حقوقی است چون در رأس همه این اشخاص قرار دارد و به همه اشخاص حقوقی دیگر، از طرف دولت شخصیت حقوقی اعطا می‌شود.

منظور از دولت همان قوای سه‌گانه مقننه و مجریه (به شمول تمام وزارتخانه‌ها) و قضائیه و شعبات و ادارات تابعه آنها است و همگی شخصیت حقوقی واحد محسوب می‌شوند.

آنچه دکتر محمد امامی و کورش استوار سنگری در کتاب حقوق اداری مطرح می‌نمایند این سوال است که آیا اجزاء دولت دارای شخصیت حقوقی هستند یا خیر؟ اصطلاح دولت دارای مفاهیم متعدد است. دولت در مواردی به مفهوم کشور است و گاهی نیز به منزله مجموعه حاکمیت سیاسی کشور محسوب میشود. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳، ص ۵۲)

نظر رایج امروز این است که شخصیت حقوقی دولت یک واحد تجزیه ناپذیر است، البته این شخصیت واحد، مانع از این نیست که برخی از اعمال دولت تابع حقوق خصوصی و محاکم عادی و برخی دیگر تابع حقوق عمومی و محاکم اداری باشد، زیرا ماهیت این اعمال و نوع فعالیت دولت و نهادهای مختلف اداری آن متفاوت است.

## ۲) اشخاص محلی:

در بسیاری از کشورها اشخاص محلی که از شخصیت حقوقی مستقلی برخوردار می‌باشند، ولایات، شهرها، نواحی و قریه‌ها هستند.

### دوم - مؤسسات عمومی:

این اشخاص عبارتند از ادارات حکومتی یا مؤسسات عمومی هستند، که قانون‌گذار برای آن‌ها شخصیت عمومی قایل شده است. با این ارزیابی که ماهیت فعالیت یا هدف از ایجاد آن‌ها مستلزم این است که شخصیت حقوقی مستقل داشته باشند. اما از سوی دکتربین و رویه قضایی در مورد این نوع از اشخاص تحولات زیادی پدید آمده است، مبنی بر این که نقش مؤسسات عمومی محدود به عرصه اداری نیست، بلکه قلمرو اقتصادی را نیز شامل می‌گردد، که قبلاً این قلمرو به فعالیت‌های فردی و بخش خصوصی اختصاص داشت.

دکتر طباطبایی مؤتمنی در این رابطه می‌نویسد:

«از نظر مؤلفان حقوق اداری شاخص مؤسسه عمومی در وجود شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت و یا شوراهای محلی است. زیرا فقط شناسایی شخصیت حقوقی برای مؤسسه موجب استقلال آن از لحاظ سازمانی، اداری و مالی است. ولی همه آن‌ها دارای شخصیت حقوقی نیستند و مؤسسه عمومی غیر متمرکز به شمار نمی‌روند. از لحاظ هدفی که مؤسسات دارند، می‌توان آن‌ها را به دو دسته انتفاعی و غیر انتفاعی تقسیم کرد.

غیر انتفاعی مؤسساتی اند که در پی سود مادی نیستند مانند دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی و برخی از بیمارستان‌ها و بنگاه‌های نیکو کاری (خیریه) و مؤسسات انتفاعی آن‌ها هستند که تنها به سود مادی توجه دارند، مانند بانک‌ها، شرکت‌ها، کارخانه‌ها و معادن دولتی.

شرکت‌های دولتی تابع قانون تجارت و سایر مؤسسات انتفاعی تابع حقوق خصوصی مانند افراد است. مؤسسات عمومی دولتی از حیثه قدرت و اختیار وزیران خارج نیستند زیرا در هر حال مؤسسات مزبور به

سبب این که جزء مؤسسات رسمی و تحت نظارت غیر مستقیم دولت هستند، بر حسب نوع شغلی که دارند، به یکی از وزارتخانه‌ها وابسته اند و تحت نظارت وزرای مربوطه انجام وظیفه می‌کنند.»

محاسن و معایب کار مؤسسات عمومی و اصول حاکم بر کار آن‌ها در مباحث آینده نیز توضیح داده خواهد شد. در افغانستان، «تصدی‌ها» و «شرکت‌های دولتی» از مصادیق بارز مؤسسات عمومی اقتصادی انتفاعی محسوب می‌گردد، که در بخش‌های بعدی به وضاحت بیشتر در باره آن‌ها پرداخته خواهد شد.

### سوم - اتحادیه‌ها یا مؤسسات صنفی

مؤسسات عمومی صنفی، اتحادیه‌هایی است، که به منظور تنظیم امور صنفی معین و نظارت بر آن‌ها تشکیل میشوند مانند اتحادیه وکلای مدافع، اتحادیه مهندسين، اتحادیه داکتران و اتحادیه باز رسان قوه قضائیه و غیره. در گذشته این اتحادیه‌ها از جمله اشخاص حقوق خصوصی شمرده می‌شدند (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۱۲).

دکتر طباطبایی مؤتمنی می‌گوید:

«منظور از ایجاد نظام‌ها یا سازمان‌های حرفه‌ای در حقیقت سازمان دادن حرفه معین و ایجاد نظم و انضباط در بین صاحبان حرفه از طریق خود آن‌ها (بخش خصوصی) است...»

در افغانستان انجمن مستقل وکلای مدافع یکی از مصادیق روشن و بارز نظام حرفه‌ای و صنفی مورد نظر است که در سال‌های اخیر تأسیس شده است. (پیشین، ص ۱۱۴)

### آثار شخصیت حقوقی

ثبوت شخصیت حقوقی برای یک اداره نتایج مهمی دارد، که ناشی از استقلالی که به شخصیت حقوقی داده می‌شود، می‌باشد. برخی از این آثار بین هر دو شخصیت حقوقی عمومی و حقوق خصوصی مشترک و برخی دیگر هم به یکی از آن دو اختصاص دارد.

## الف- آثار مشترک

آثار مشترک عبارتند از :

(۱) استقلال مالی:

شخصیت حقوقی عمومی در امور مالی خود از دولت جدا بوده و از استقلال کامل مالی برخوردار می باشد، از این رو می تواند بدون ارتباط به بودجه دولت وظایف خود را انجام دهد.

(۲) اهلیت حقوقی:

منظور از اهلیت این است که شخصیت حقوقی می تواند، به طور مستقیم تمام اعمال حقوقی متعلق به فعالیت خود، از قبیل قرار دادهای اداری یا قرار دادهای خاص را انجام دهد و حقوق و تکالیف مالی خود را بر عهده بگیرد. اهلیت حقوقی شخصیت حقوقی، هیچ محدودیتی ندارد مگر آن چه در سند تأسیس آن ( اساسنامه) یا در قانون تصریح شده باشد.

(۳) حق دادخواهی:

از فروع اهلیت حقوقی این است که شخصیت حقوقی می تواند در محکمه هم به عنوان مدعی و یا به عنوان مدعی علیه حاضر گردد و دادخواهی نماید. معمولاً در برابر محکمه نماینده‌ای که از شخصیت حقوقی نمایندگی می کند، حضور می یابد. این نماینده معمولاً در سند تأسیس آن ( اساسنامه) مشخص می گردد، که اکثر اوقات رئیس آن از این صفت برخوردار است. البته رئیس به صفت مافوق از شخصیت حقوقی نمایندگی می کند، نه به عنوان شخص. هر گاه رهبری و مدیریت شخصیت حقوقی از طریق یک کمیته یا شورا صورت بگیرد، رئیس این کمیته یا شورا نماینده قانونی شخصیت حقوقی محسوب می گردد.

اما نسبت به وزارت ها، وزیر از وزارت در محکمه نمایندگی می کند، نه دفتر وزارت یا ادارات و بخش ها و نهاد های تابعه آن که از شخصیت حقوقی مستقلی برخوردار نمی باشند.

**(۴) اقامت‌گاه مستقل:**

شخصیت حقوقی عمومی دارای اقامت‌گاه مستقل می‌باشد و معمولاً مقر و مرکز شخصیت عمومی، مرکز اداره آن می‌باشد. اقامت‌گاه برای شخصیت حقوقی مخصوصاً از نگاه ابلاغ اسناد رسمی و قضایی اهمیت خاصی دارد.

**(۵) مسوولیت شخصیت حقوقی:**

از مهم‌ترین نتایج مترتب بر اعطای شخصیت حقوقی، این است که شخص حقوقی در قبال هر نوع فعالیتی که سبب ضرر و زیان به دیگری گردد، مسوولیت پیدا می‌کند. بدین معنی که او مسوول عملی است که توسط او یا یکی از کارمندانش صورت گرفته و باعث ضرر به دیگری شده‌است. بر همین اساس شورای دولت در مصر فیصله نمود، که اعطای شخصیت حقوقی به ولایات و شهرها و قریه‌ها بدین معنی است که هر یک از آن‌ها استقلال داشته، در قبال اعمال و رفتار خود با کارمندان و دیگران مسوولیت خواهند داشت و حکومت مرکزی مسوول اعمال آن‌ها نیست.

**ب - آثار خاص شخصیت حقوقی، حقوق عمومی**

آن چه گفته شد بین اشخاص حقوقی اداری و اشخاص حقوقی خصوصی مشترک است، اما در این جا نتایج دیگری نیز وجود دارد که مخصوص اشخاص اداری است. مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

۱- استفاده از امتیازات قدرت عمومی: شخصیت حقوقی عمومی یک قدرت و مقام اداری است و لذا از امتیازات قدرت عمومی برخوردار می‌باشد و تصمیمات آن دارای ماهیت تصمیمات اداری الزام آور است که آثار خاص خود را دارد.

۲- کارمندان خدمات ملکی: کارمندان شخصیت حقوقی عمومی از مؤلفین خدمات عامه محسوب شده، رابطه سازمانی با شخص حقوقی دارند. اگر چه هیچ مانعی وجود ندارد که برخی از اشخاص حقوقی عمومی، نظام و لوایح خاصی برای کارمندان خود داشته باشد.

۳- اموال شخصیت حقوقی عمومی: اموال شخصیت حقوقی عمومی جزء اموال عمومی محسوب می‌شود و تحت حمایت خاص قرار دارد مشروط بر این که این اموال برای منفعت عمومی اختصاص داده شده باشد.

۴- نظارت دولت: شخصیت حقوق عمومی در عین برخورداری از امتیازات قدرت عمومی، کاملاً مستقل از دولت نیست، بلکه تحت قیمومیت و نظارت اداری دولت قرار دارد، تا از قانون و سیاست عمومی دولت و اهداف قبلاً تعیین شده، انحراف پیدا نکند.

۵- اصل تخصص: آن چه از کتاب‌های حقوق استفاده میشود این است، که اشخاص حقوقی عمومی در انجام فعالیت‌های‌شان رها از هر قید و بندی نیستند، بلکه تابع اصول متعددی هستند. بر اساس این اصول، بر فعالیت آن‌ها نظارت صورت می‌گیرد، تا بتوانند در جهت هدفی که برای تحقق آن ایجاد شده اند، وظایف خود را به درستی و شایستگی انجام دهند.

از مهم‌ترین این اصول، تخصص است. اندیشه شخصیت حقوقی، یک اندیشه مطلق نیست، بلکه یک اندیشه نسبی و تابع مناسبات بی‌شمار اداری و سیاسی‌یی است، که دولت آن‌ها را برای تحقق منافع عمومی ضروری می‌داند.

اثر این اصل در بخش صلاحیت‌ها به روشنی ظاهر می‌شود. اشخاص اداری به همان اندازه دارای شخصیت حقوقی می‌باشند که برای تحقق هدف مورد نظر لازم است. لذا بخش مشورتی شورای دولت مصر می‌گوید: سازمان پست که یک شخصیت عمومی حقوقی است، نمی‌تواند خارج از چارچوب هدف عمومی که به خاطر آن ایجاد شده، از شخصیت حقوقی خود استفاده نماید.

۱- اثر اصل تخصص نسبت به مؤسسات عمومی: اصل تخصص در این مؤسسات بدین معنی است که صلاحیت‌های آن‌ها محدود به هدف و موضوع فعالیت آن‌ها است. بر اساس این اصل این مؤسسات نمی‌توانند از هدف و منظوری که به خاطر آن ایجاد شده‌اند، تجاوز نمایند. طبیعی است اهداف این مؤسسات تحقق منافع عمومی یا منافع خاص اقتصادی است و گاهی هم یک نوع تخصص مکانی و محلی نیز برای آن‌ها در نظر گرفته میشود مثل این که مؤسسه تنها برای باشندگان منطقه معینی از کشور می‌تواند خدمات خود را ارائه نماید. بنا بر این یک مؤسسه اداری در خارج از اهداف تعیین شده دارای صلاحیت یا اهلیت حقوقی نمی‌باشد.

۲- اثر اصل تخصص نسبت به شخصیت حقوقی محلی: شخصیت حقوقی محلی در خارج از حدود جغرافیایی تعیین شده هیچ‌گونه صلاحیتی ندارد. زیرا خدمات آن محدود به اهالی منطقه معینی است. به طور مثال یک ولایت نمی‌تواند فعالیت‌های خود را در خارج از حدود جغرافیایی خود و در داخل یک ولایت دیگر هر چند هم جوار هم باشد، اعمال نماید.

طبق اصل فوق، دو نتیجه ذیل مترتب می‌گردد:

اول این که شخصیت اداری محلی دارای صلاحیت‌های عمومی و وسیع برای انجام فعالیت‌هایی است که برای منطقه مربوطه و منافع عمومی اهالی آن لازم است. یعنی قاعده کلی صلاحیت اداره محلی است و عدم صلاحیت استثنا است، بر خلاف مؤسسات عمومی که به عنوان یک قاعده کل، فعالیت آن‌ها محدود و منحصر به هدف معینی است و نمی‌توانند دارای صلاحیت وسیع باشند.

دوم این که شخصیت اداری محلی نمی‌تواند از حدود صلاحیت خود تجاوز نماید زیرا اگر چنین کند بر صلاحیت‌ها و ساحه فعالیت حکومت مرکزی یا قلمرو فعالیت افراد و بخش خصوصی تجاوز کرده است.

### شخصیت حقوقی در قوانین افغانستان

اول – تعریف: در ماده ۳۳۷ قانون مدنی افغانستان، شخصیت حقوقی که از آن به شخصیت حکمی یا شخصیت معنوی نیز تعبیر میشود، چنین تعریف شده است:

«شخص حکمی، شخصیت معنوی است که واجد اهلیت حقوقی بوده و بنا بر اهداف معین، به شکل مؤسسه، شرکت یا جمعیت تشکیل می‌گردد.»

دوم – اقسام: در ماده ۳۳۸ قانون مدنی تقسیم، شخصیت حقوقی به شخصیت حقوقی حقوق عمومی و شخصیت حقوقی حقوق خصوصی و اقسام آن با مصادیق آن دو بیان شده است:

«شخصیت حکمی دو نوع است:

۱- شخصیت حکمی عام که شامل دولت، ارگان، ادارات فرعی یا شعبات مربوط به آن و تأسیسات عامه می‌باشد.

۲- شخصیت حکمی خاص که ناشی از اراده افراد خصوصی بوده به شکل جمعیت‌ها، وقف، مؤسسات، شرکت‌های مدنی یا تجاری و امثال آن به وجود آمده باشد، مگر این که قانون چنین شخصیت‌ها را عام قرار داده باشد.»

سوم- ثبوت شخصیت حقوقی توسط قانون: در ماده ۳۳۹ قانون مدنی تأکید شده بر این که ثبوت شخصیت حقوقی برای یکی از اشخاص حقوق عمومی یا خصوصی از طریق قانون صورت می‌گیرد:

«مجموع اشخاصی که واجد شرایط و عناصر لازمه یک شخصیت حکمی هستند، توسط قانون به حیث شخص حکمی شناخته شده می‌توانند.»

چهارم: - ممثل شخصیت حقوقی: در ماده ۳۴۰ قانون مدنی در باره ممثل یا نماینده شخصیت حقوقی آمده است:

«هر شخص حکمی دارای ممثل می‌باشد که از اراده‌ی آن نمایندگی می‌نماید.»

پنجم - حقوق و تکالیف خاص شخصیت حقیقی: در ماده ۳۴۱ قانون مدنی بر این تأکید شده که برخی از حقوق و تکالیف است که اختصاص به شخصیت حقیقی و طبیعی دارد و شخصیت حقوقی نمی‌تواند از این نوع حقوق و تکالیف برخوردار باشد مانند حق ابوت یا پدری، حق بنوت یا فرزندگی، احوال شخصیه مثل ازدواج و طلاق و وصیت و ارث و نسب و حضانت و هم چنین مسایلی مثل اقرار و شهادت و سایر موارد مشابهی که معمولاً تنها افراد طبیعی انسان، از آن‌ها برخوردار هستند. در این ماده آمده است:

«شخص حکمی دارای جمیع حقوقی است که توسط قانون تعیین گردیده، مگر حقوقی که منحصر به شخصیت حقیقی باشد.»

ششم - آثار و خصوصیات شخصیت حقوقی: در ماده ۳۴۲ قانون مدنی آثار یا خصوصیات شخصیت حقوقی بیان گردیده که در واقع همان آثاری است که در مبحث قبلی اشاره شد:

(۱) شخصیت حکمی دارای خصوصیات آتی می‌باشد:

۱- حقوق و وجایب مالی مستقل.

۲- اهلیتی که در اساسنامه آن تحدید گردیده و قانون آن را مجاز دانسته باشد.

۳- حق اقامه و دفع دعوی.

۴- داشتن اقامتگاه مستقل و آن عبارت از محلی است که در آن جا اداره مرکزی آن واقع است.

(۲) شرکت‌های که مرکز اصلی آن در خارج بوده و شعبات آن در افغانستان مطابق به قانون اجازه

داده شده باشد، مرکز اداره آن نظر به قانون افغانستان عبارت است از محلی که در افغانستان اداره

فعالیت‌های آن قرار دارد.»



هفتم - تعریف برخی از اشخاص حقوقی: در مواد ذیل از قانون مدنی، برخی از اشخاص حقوقی مانند وقف، جمعیت، جمعیت عام المنفعه و مؤسسه، به ترتیب ذیل تعریف شده است:

ماده ۳۴۴:

وقف، دارای شخصیت حکمی است که توسط اساسنامه تثبیت می‌گردد.

ماده ۴۰۳:

(۱) جمعیت عبارت است از مجموع اشخاص حقیقی یا حکمی که برای مدت معین یا غیر معین به منظور تأمین اهداف خیریه عام المنفعه اجتماعی، علمی، ادبی، فنی و هنری طور غیر انتفاعی مطابق به احکام این قانون تشکیل شده‌باشد.

(۲) اعطای اجازه تأسیس جمعیت‌های مندرج فقره (۱) این ماده، از طریق مراجع صلاحیت‌دار دولتی صورت می‌گیرد. این مراجع اجراءات جمعیت‌ها را از رهگذر تطابق آن با قوانین، مقررات و اساسنامه مراقبت می‌نمایند.

ماده ۴۴۰:

(۱) جمعیت عام‌المنفعه، عبارت از جمعیتی است که به منظور تأمین منافع عامه تأسیس می‌گردد.

(۲) اعطای عنوان جمعیت به صفت عام المنفعه توسط فرمان دولت صورت می‌گردد.

سلب عنوان اعطاء شده توسط چنین فرمان نیز جواز دارد.

ماده ۴۴۲:

حدود استفاده جمعیت عام المنفعه از صلاحیت سلطه عامه، مانند عدم جواز حجز بر تمام و یا قسمتی از اموال جمعیت، عدم تأثیر مرور زمان در مورد ملکیت این اموال و جواز استملاک برای تأمین اهداف جمعیت توسط مقررات توضیح می‌شود.

ماده ۴۵۵:

مؤسسه، عبارت از شخصیت حکمی است که برای انجام خدمات بشری، دینی، علمی، فنی و یا سپورتی از طریق تخصیص اموال برای مدت غیر معین تأسیس یافته و برای اهداف غیر انتفاعی فعالیت می‌نماید.

در ماده دوم قانون شاروالی‌ها در مورد شخصیت حقوقی شاروالی چنین آمده است:

«شاروالی شخصیت حقوقی حکمی عامه است که به خاطر تأمین نیازمندی‌های عمومی ساکنان شهرها از طریق وظایف محوله مطابق احکام این قانون و سایر اسناد تقنینی فعالیت می‌نماید.»

### پایان شخصیت حقوقی

در باره شخصیت حقوقی یا طبیعی یعنی انسان گفته شده که شخصیت او با تولد آغاز و با مرگ او پایان می‌یابد. در باره شخصیت حقوقی نیز پاسخ اولیه این است که هر شخصیت حقوقی به همان ترتیبی که ایجاد شده، به همان ترتیب اختتام می‌یابد. اما برای توضیح بیشتر باید گفت:

شخصیت حقوقی دولت به عنوان مهم‌ترین شخصیت حقوقی عمومی، چنان‌که در پیدایش خود تابع وجود عناصر خاصی است مثل عنصر سرزمین و عنصر جمعیت و عنصر قدرت سیاسی، در انقضا یا زوال خود نیز تابع همان عناصر است و لذا اگر یکی از عناصر آن زوال یابد مثل این که کشور به چندکشور منقسم گردد، یا به کشور دیگر منضم شود و یا سرزمین خود را از دست بدهد، شخصیت حقوقی دولت زایل می‌گردد.

اما شخصیت حقوقی محلی مانند ولایت یا شهر نیز با همان ابزاری که ایجاد شده پایان می‌یابد. بنا بر این اگر قانون جدیدی تصویب شود که واحدهای محلی را تعدیل نماید، یعنی لغو کند یا چند واحد را به هم‌دیگر ادغام کند، یا یک واحد را به چند واحد تقسیم نماید، شخصیت حقوقی قبلی پایان می‌یابد. اما اگر قانونی مبنی بر انحلال شورای اداره شخصیت حقوقی تصویب شود، شخصیت حقوقی هم چنان با برجا باقی می‌ماند تا شورای جدید انتخاب گردد.

اما شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی یا اتحادیه حرفه‌ای نیز با عین روشی که ایجاد شده انحلال می‌یابد و یا این‌که به شخصیت حقوقی دیگر ادغام می‌شود.

اما اموال شخص حقوقی‌ای که انحلال و زوال یافته، به مرجعی انتقال می‌یابد که در قانون یا اساسنامه آن مشخص شده و یا در فرمان انحلال آن ذکر شده است.

## نظام متمرکز اداری

در بحث از اصول سازمان اداری، دو موضوع اصلی را که از انواع مهم سازمان اداری در دولت است، مورد بررسی قرار می‌دهیم. این دو موضوع عبارت است از: تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری. هر کدام از این دو موضوع را در فصل‌های مستقل و جداگانه مطالعه می‌کنیم.

در این فصل تعریف تمرکز اداری، عناصر، اقسام، مزایا و معایب آن را بررسی می‌کنیم.

### مبحث اول – تعریف و ارکان تمرکز اداری

#### اول – تعریف تمرکز اداری

در کتب حقوقی تعاریف متعددی در مورد تمرکز اداری آمده، که خلاصه آن‌ها عبارت است از، این که «تمرکز اداری یک نوع سیستم سازمانی و اداری است که در آن حق تصمیم‌گیری در باره کلیه امور عمومی، در دست حکومت یعنی قوه مجریه مستقر در پایتخت یا ادارات محل تابع آن، متمرکز باشد، به گونه ای که طرز و سیستم اداری واحد در همه عرصه‌ها و در تمام قلمرو کشور به طور یکسان و زیر نظر بالاترین مقامات کشور تطبیق گردد.»

منظور از تمرکز این نیست که تمام قدرت در دست یک نفر یا یک هیئت متمرکز شود، بلکه منظور آن این است، که تمام مظاهر و جلوه‌های قدرت اداری در حوزه یک مقام اداری خلاصه شود و اشخاص و هیئت‌های متعدد، در پایتخت و ولایات با او همکاری نمایند و ارتباط آن‌ها با همدیگر رابطه تبعیت و اطاعت باشد. این نوع رابطه در بحث عناصر تمرکز اداری توضیح داده میشود.

برخی از دانشمندان می‌گویند، تمرکز در دولت، در ابتدا در قلمرو سیاسی پدید آمده است، زیرا در ابتدا صلاحیت‌ها و تصمیمات سیاسی در دست یک قدرت در داخل دولت متمرکز شده است و این یک پدیده طبیعی است که با پیدایش دولت‌ها توأم بوده است. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۲۴)

تمرکز یا مرکزیت اداری روشی است که در آن قدرت مرکزی یعنی وزارت خانه‌ها و مقامات عالیه اداری که معمولاً مقر آنها در مرکز کشور است، مسوول امور مرکز ومحلات بوده، امور را به وسیله کارمندان خود اداره می‌نمایند.

اگر قوه مرکزی عهده‌دار کلیه امور اعم از ملی و محلی باشد مرکزیت کلی است و در صورتی که فقط مسوول اداره امور ملی باشد، مرکزیت جزئی است. برای تحقق مرکزیت اداری تمرکز اختیارات ذیل در صلاحیت قوه مرکزی حتمی است:

۱. تمرکز اختیارات تصمیم‌گیری در مراکز: یعنی حق اتخاذ تصمیم مقتضی و لازم الاجراء جهت اداره امور مربوط.

۲. تمرکز اختیارات اجرایی: چون اتخاذ تصمیم و اجرای آن دو امر جداگانه است. اداره مستقیم امور ایجاب می‌کند که برای اجرای درست تصمیمات نیروی اجرایی کافی متمرکز شود.

۳. تمرکز اختیار استخدامی: اداره اجرای امور به طریق مستقیم ایجاب می‌کند که ماموران تابع قوه مرکزی بوده، از طرفی مرکز عزل و نصب شوند. در این صورت کارمندان بیشتر تابع دستورهای مرکز هستند، در غیر آن اگر استخدام در صلاحیت مقامات محلی باشد، نسبت به اوامر مرکز توجه بیشتری مبذول نخواهد شد.

بنابراین تمرکز وقتی تحقق می‌یابد که قدرت مرکزی در مورد امور تصمیمات مقتضی را اتخاذ کند و آن را به وسیله کارمندان خود تحت اجرا قرار دهد.

در تمرکز، تصمیمات از طرف وزیران مربوط اتخاذ می‌شود، یا به صورت تصاویب از طرف شورای وزیران تصمیم گرفته می‌شود. کلیه وزارت خانه‌ها و ادارات تابعه آن در محلات جمعا شخصیت واحد را به وجود می‌آورند که عبارت است از شخصیت حقوقی اداره امور عمومی یا قوه اجرائیه، که دارایی آنها ثروت دولت بوده، بودجه عمومی را تشکیل میدهد و قوانین مالی آنها تابع قانون بودجه و محاسبات عمومی است. همچنین کارمندان آن افراد دولت هستند و از حقوق و مزایای مندرج در قانون ماموران و اجیران دولت استفاده می‌کنند. کلیه کارمندان در امور اجرایی مکلف به رعایت سلسله مراتب هستند. سلسله مراتب از جمله اصول اداره علمی است که در راس اداره عامه مطالعه شده و سلسله مراتب در هر وزارتخانه از پایین‌ترین رده تشکیلاتی شروع شده، در راس هرم تشکیلات به وزیر خاتمه می‌یابد (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۳۴-۳۵).

دکتر محمد مقیمی در اداره امور حکومت‌های محلی از سبک تمرکز گرایی نام می‌برد. تمرکز به چگونگی توزیع قدرت اشاره دارد و تمرکز گرایی حالتی است که قدرت و اختیار تصمیم‌گیری در یک

مرجع خاص متمرکز شده باشد. صاحب‌نظران معتقدند که از موانع اصلی کارآیی بوروکراسی‌های دولتی در اکثر کشورهای در حال توسعه متمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری و اختیار در حکومت مرکزی است. طرفداران متمرکز گرایي مدعی هستند، که عدم تمرکز می‌تواند به استقلال طلبی‌های منطقه‌ای دامن زند. نیروهای جدایی طلب را تقویت کند و موجب بی‌ثباتی شود. هم‌چنین ممکن است یکی از نخبگان محلی ساختارهای غیر متمرکز را تصرف کرده و از آنها برای تأمین منافع محدود خود در عوض منافع کلان جمعیت ساکن در محل استفاده کند.

بطور کلی تمرکز گرایان وجود یک حکومت متمرکز را به دلایل زیر ضروری می‌دانند:

۱. تأمین منافع ملی یا عمومی

۲. تضمین تلقی برابر از شهروندان

۳. ایجاد هماهنگی و نظارت در جهانی پیچیده (مقیمی، ۱۳۹۱، ص ۸۴-۸۵)

خلاصه بعدها، تمرکز اداری در قلمرو اقتصادی ظهور یافته و دولت بر تمام انواع فعالیت‌های اقتصادی نظارت پیدا کرده و در قبال مالیاتی که اخذ می‌کرده، کمک‌های لازم را نیز به برنامه‌های مختلف ارائه می‌کرده است. در مرحله سوم تمرکز در عرصه اداری پدید آمده است، که فعلاً مورد بحث ما است.

## دوم - ارکان تمرکز اداری

تمرکز اداری از عناصر مختلف فراهم می‌آید که همه آن‌ها را می‌توان در دو عنصر خلاصه کرد: تمرکز قدرت در دست اداره مرکزی و سلسله مراتب یا رابطه اطاعت اداری.

### الف - تمرکز قدرت اداری در قبضه حکومت مرکزی

در نظام متمرکز اداری اختیار تصمیم‌گیری و فیصله‌نهایی در همه امور اداری مربوط به اداره مرکزی یعنی مقامات قوه مجریه در مراتب بالای اداری در مرکز و کارمندان آنان در شعبه‌ها و محلات است. در این نظام کارمندان قدرت مرکزی در پایتخت، بر همه مؤسسات و ادارات پراکنده در تمام نقاط کشور نظارت و کنترل دارند و شوراهای محلی منتخب یا شوراهای مؤسسات مستقل که بر امور عمومی نظارت داشته باشند، در این نظام جایگاهی ندارند. روشن‌ترین شکل تمرکز به این صورت تجلی می‌یابد که

تصمیمات نهایی اداری توسط مرکز اتخاذ می‌گردد و توسط کارمندان آن بدون اختیار و حق بازنگری یا تجدید نظر، اجرا میشود و همچنین مرکز میتواند به اقتضای مصالح اداره، این تصمیمات را تعدیل یا لغو نماید.

البته با تمرکز منافات ندارد این که اداره مرکزی برای اعمال صلاحیت‌های خود، از ادارات تابعه خود کمک بگیرد و پاره‌ای از اختیارات را به آن‌ها واگذار نماید. زیرا در آماده ساختن برخی از تصمیمات اداری، گاهی برخی از کارشناسان نیز اشتراک می‌ورزند یا در اجرای آن، برخی از کارمندان نیز نظارت به عمل می‌آورند ولی تا زمانی که وزیر یا رئیس اداری، قوه اجرایی را در انحصار خود دارد و در تصمیم‌گیری‌ها، منفردانه عمل میکند، نظام مذکور، یک نظام متمرکز خواهد بود. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۲۴)

در این نظام امور ذیل قابل توجه است:

۱) در این نظام کارمندان قدرت مرکزی در پایتخت، بر همه مؤسسات و ادارات پراکنده در تمام نقاط کشور نظارت و کنترل دارند و شوراهای محلی منتخب یا شوراهای مؤسسات مستقل که بر امور عمومی نظارت داشته باشند، در این نظام جایگاهی ندارند.

۲) یکی از مظاهر نظام متمرکز، وحدت شخصیت حقوقی است، بدین معنی که وزارت‌ها و تمام ادارات تابعه آن‌ها در مرکز و ولایات، در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می‌دهند که همان شخصیت حقوقی دولت است. دارایی و بودجه آن‌ها همان بودجه و دارایی دولت است و تمام اعمال آن‌ها به نام دولت انجام می‌شود و شخصیت حقوقی مستقل یا جداگانه ندارند.

۳) یکی دیگر از مظاهر مهم تمرکز، انحصار استخدام کارمندان عمومی می‌باشد. زیرا کارمندان با همه کثرت و تعدد، مجموعه افرادی هستند که از حکومت مرکزی تبعیت می‌نمایند و حتی در انتخاب کارمندان محل نیز نهادها یا شوراهای محلی نقشی ندارند و نمی‌توانند بر کار آنان نظارت داشته باشند. همچنین نیروهای مسلح نیز کاملاً در اختیار حکومت مرکزی است و هیچ نهاد یا گروهی در هر سطحی باشد، نمی‌تواند برای خود و به نام خود، خارج از ارتش، تشکیلات نظامی یا شبه‌نظامی داشته باشد.

## ب - اطاعت اداری یا سلسله مراتب هرمی

در نظام متمرکز اداری یک نوع سلسله مراتب بین کارمندان حکومت ایجاد می‌شود به گونه‌ای که آنان در میان خود به صورت یک نردبان یا یک هرم اداری دیده می‌شوند. در قاعده این هرم کارمندان

کوچک یا پایین رتبه و در مدارج بالاتر، کارمندان عالی رتبه قرار دارند و در قله آن رئیس عالی رتبه است که معمولاً رئیس جمهور در نظام ریاستی و وزیر در نظام پارلمانی است. مقتضای چنین نظامی بر قراری یک نوع سلسله مراتب بین آنان است، بدین ترتیب که هر کارمندی با یک آمر بلند رتبه تر مرتبط است و بین آنان رابطه ای از نوع تبعیت یا رابطه رئیس و مرئوس برقرار میشود، یعنی هر کارمندی رئیسی دارد تا کسی که در قله قرار دارد و او رئیس دیگری بالاتر از خود ندارد. این نوع سلسله مراتب، مبتنی بر رابطه ای است که در یک طرف آن، تبعیت و اطاعت و در طرف دیگر آن آمریت و ریاست دیده میشود. (رابطه رئیسی و مرئوسی یا آمر و مأمور) (پیشین، ۱۲۵)

### صلاحیت‌های سلسله مراتب در اداره:

صلاحیتی که رئیس نسبت به کارمندان خود دارد مشتمل بر دو بعد می‌باشد: سلطه و صلاحیت رئیس نسبت به شخص کارمند و سلطه و صلاحیت او نسبت به اعمال و تصمیمات او.

#### ۱- صلاحیت کنترل بر شخص مأمور:

سلطه و صلاحیت آمر نسبت به شخص کارمند، مشتمل است بر انتصاب و استخدام، تبدیل، ترفیع و اقدامات تنبیهی در باره او. البته این صلاحیت‌ها یک حق مطلق نیست که رؤسا بر اساس سلیقه و تمایلات شخصی خود عمل کنند بلکه محدود به شرایط و ضمانت‌های مندرج در حقوق کارمندان عمومی است و گاهی هم این شرایط در قوانین خاص مربوط به کارمندان و یا در قوانین دستگاه‌های کنترل و تفتیش و مقامات مرکزی تصریح شده است.

#### ۲- صلاحیت کنترل بر اعمال مأمور:

سلطه و صلاحیت او نسبت به اعمال مأمورین بدین معنی است که رئیس نسبت به اعمال آنان در هنگام اجرای وظیفه نظارت دارد. این نظارت بر دو قسم است: نظارت قبلی و نظارت بعدی.

## اقسام نظارت اداری

### الف- نظارت قبلی:

نظارت قبلی که گاهی از آن به صلاحیت امر و نهی یا راهنمایی نیز تعبیر می‌شود، به معنای اصدار اوامر و نواهی یا هدایت کتبی و آموزش و یا راهنمایی‌های عمومی برای کارمندان است. البته راهنمایی‌های عمومی به عنوان یک قاعده کلی، الزام آور نیست اما اوامر و هدایات کتبی الزام آور است.

### اطاعت از اوامر غیر قانونی رئیس یا آمر ما فوق:

اما سوال مهمی که در این رابطه مطرح می‌شود این است که میزان اطاعت از اوامر رئیس و آمر مخصوصاً اوامر نا مشروع و غیر قانونی او تا چه حد است؟ این سوال در حقوق عمومی و در استخدام عمومی به طور خاص مورد بحث جدی بوده است و تنها به حقوق اداری هم محدود نمی‌شود بلکه در شاخه‌های دیگر حقوق مثل حقوق اساسی، حقوق جزا، حقوق مدنی و غیره نیز مطرح است. اما به عنوان یک قاعده کلی باید گفت: مأمور مکلف است به اوامر رئیس احترام بگذارد و در صورتی که مشروع و قانونی باشد ملزم به اطاعت است و در صورت تخلفی و اخلاف امر رئیس، مرتکب جرم اداری یعنی نافرمانی از امر رئیس شده است.

بحث اطاعت از امر رئیس تنها محدود به نظام تمرکز اداری نمی‌شود بلکه در سیستم عدم تمرکز نیز جریان دارد، چون اطاعت چیزی است که به موجب قوانین وظیفه عمومی، و هر کارمندی در هر موقعیتی که باشد، چه در نظام متمرکز یا در نظام غیر متمرکز، لازم و ضروری است.

البته باید گفت، اطاعت از مافوق هرگز بدین معنی نیست که مأمور را از شخصیت او تجرید نماید، بلکه او را در صورتی که به نظر و اندیشه اش اطمینان و اعتماد داشته باشد، در برابر رئیس تشویق هم می‌کند و لذا محکمه اداری مصر در رأی مشهورش می‌گوید:

هیچ سرزنش یا نکوهشی بر کارمند یا مأمور اداره نیست در صورتی که او اعتماد به نفس و به درستی نظرش اطمینان داشته باشد، در اظهار نظرش، شجاع و در برابر رئیسش صریح و به دور از ریاکاری باشد و حیثیت، وقار، حدود ادب و احترام و سلوک نیک در برابر رئیس را رعایت نماید. زیرا صراحت در اظهار نظر چون متضمن مصلحت عمومی است، امر نیک و مطلوب می‌باشد و باعث می‌گردد که مصلحت عمومی در پیچ و خم ریا و رفتارهای تصنعی و یا ترس و زبونی تزییع نشود.



هم‌چنین هیچ مشکلی ندارد که کارمند در یک مسأله، دیدگاه مشخصی داشته باشد و از آن دفاع کند و برای قناعت دادن رئیسش برای پذیرفتن آن دیدگاه تلاش نماید. البته مشروط بر این که این کار را با حسن نیت و در راه مصلحت عمومی انجام دهد.

در این که یک مأمور با رئیسش اختلاف نظر و تفاوت دیدگاه داشته باشد، کار خلاف نیست زیرا حقیقت همیشه مولود اختلاف نظر است. حقیقت روشن نمی‌گردد مگر این که دلیل با دلیل و برهان با برهان مورد بحث و مناقشه قرار گیرد. البته مأمور حق ندارد با رأی نهایی رئیس مخالفت کند یا در راه اجرای آن مانع ایجاد نماید و این در حالتی است که موضوع از مرحله بحث گذشته و به مرحله تطبیق و اجرا رسیده و اطاعت، لازم شده باشد.

آن چه گفته شد در باره اوامر مشروع و قانونی رئیس است اما در مورد اوامر نا مشروع و غیر قانونی رئیس بین دانشمندان حقوق اختلاف نظر جدی وجود دارد که ذیلاً سه نظریه را به اختصار یاد آوری می‌کنیم:

### نظریه اول :- اوامر غیر قانونی الزام آور نیست:

حقوق‌دان معروف لئون دوگی بر این عقیده است، که هر گاه اوامر رئیس در محتوای خود در تضاد با قانون باشد، بر مأمور لازم نیست که از آن اطاعت نماید زیرا اگر خود رئیس با قانون مخالفت کند، بر مأمور لازم نیست که در نقض قانون از او پیروی نماید. البته اوامر نظامی و عسکری از این قاعده استثناء شده، بدین معنی که سرباز حق اعتراض و مناقشه در اوامر فرمانده خود را ندارد و باید آن را در هر حالت تطبیق نماید.

این نظریه از این جهت که بر اصل مشروعیت و حاکمیت قانون و بی تأثیر ساختن اوامر مخالف قانون، تأکید می‌ورزد، نظر مثبت است ولی انتقاد بر آن این است که اگر در عمل این نظریه تطبیق شود به تعطیل شدن دستگاه اداره می‌انجامد زیرا به مأمور اجازه میدهد که در هر مورد اوامر اداری رئیس را مورد ارزیابی قرار دهد و در صورت عدم قناعت به مشروعیت و قانونی بودن آن، از تطبیق آن سر باز زند و این حالت باعث می‌شود که اصل صلاحیت و قدرت ریاست متزلزل گردد و سازمان اداره مختل شود.

### نظریه دوم: - اوامر غیر قانونی الزام آور است:

حقوق‌دان دیگر فرانسوی مومریس هوریو به «اصل لزوم اطاعت» نسبت به «اصل مشروعیت» اولویت قایل شده، بر این نظر است که مأمور باید در هر صورت، از اوامر رئیس اطاعت کند. زیرا اگر نظریه اول تطبیق شود باعث گسترش هرج و مرج در خدمات عمومی و مؤسسات عمومی می‌گردد و به مأمور صلاحیت می‌دهد که به مثابه قاضی، اوامر رئیس را مورد بررسی قرار دهد و در باره مشروعیت آن قضاوت کند.

### نظریه سوم: - اوامر غیر قانونی آمر مافوق در حدود معینی الزام آور است:

رویکرد دیگری که در رویه قضایی فرانسه مطرح شده و حقوق‌دانان آلمانی نیز آن را پذیرفته‌اند، تلاش برای جمع بین نظریه اول و نظریه دوم است. این رویکرد مبتنی بر این اصل کلی است که اوامر رئیس لازم‌الاجرا است، در صورتی که به صورت مکتوب، واضح و دقیق صادر شده باشد و در قلمرو صلاحیت او باشد. بر اساس این نظریه هر نوع ضرر و زیانی که از تطبیق این اوامر ناشی شود، اداره آن را متحمل می‌شود نه مأمور موظف.

در قانون کارکنان خدمات ملکی افغانستان نظریه سوم مورد تأیید قرار گرفته و اوامر رئیس اگر غیر قانونی هم باشد الزام آور تلقی شده، مشروط بر این که رئیس آن را به طور مکتوب مورد تأکید مجدد قرار دهد، لذا در ماده ۱۴ که مجدداً تعدیل شده چنین آمده است:

«هر گاه مأمور یا کارکن قرار دادی امر آمر را خلاف قانون یا مقررات تشخیص دهد، مکلف است موضوع را طور کتبی به اطلاع آمر برساند. در صورتی که آمر بعد از اطلاع، اجرای امر خود را کتباً تأکید نماید، عواقب اجرای آن متوجه مأمور یا کارکن قرار دادی نبوده، مسوولیت آن به عهده آمر می‌باشد.» (پیشین، ص ۱۲۷-۱۲۹)

در موادی از قانون جزا و قانون مدنی نیز در این رابطه احکامی ذکر شده است که در جای خود مورد بحث قرار خواهد گرفت.

در بخشی از ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری ایران نیز تقریباً با عین عبارت و باهمین مضمون ذکر شده است: «اگر مستخدم حکم یا امر مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد، مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات، به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق، کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود.»

در قوانین اکثر کشور های عربی نیز همین نظر ذکر شده است.

### ب - نظارت بعدی:

اما نظارت و کنترل بعدی یا متأخر نسبت به اعمال مأمورین از سوی رؤسا بدین معنی است، که رئیس مطابق به اصول کلی قانون صلاحیت دارد:

۱- اعمال و تصمیمات مأمورین را تأیید نماید.

۲- تعدیل و اصلاح کند.

۳- در صورتی که غیر قانونی باشد، ابطال و لغو نماید.

۴- به حالت تعلیق در آورد.

اما تأیید اعمال آنان گاهی به صورت صریح است و گاهی هم ضمنی . اگر قانون تأیید صریح را شرط کرده باشد، گریزی از آن نیست.

هنگامی که رئیس صلاحیت خود در تعقیب تصمیمات مأمورین (تعدیل، الغا، تعلیق و جانشینی) را اعمال می نماید، اعمال آنان را از دو جهت کنترل می کند: از جهت مشروعیت و از جهت تناسب. مشروعیت بدین معنی است، که آن اعمال به طور عموم، در چه حد با قانون مطابقت داشته است. تناسب بدین معنی است که عمل انجام شده تا چه حد با شرایط و مقتضیات حسن اجرای کار در ارائه خدمات عمومی مطابقت و تناسب داشته است. البته گاهی قانون برخی از تصمیمات مأمورین را نهایی تلقی می کند، در این صورت رئیس صرفاً از جهت مشروعیت و مطابقت با قانون، باید نظارت و کنترل نماید، نه از جهت تناسب با شرایط.

از سوی دیگر نظارت و کنترل رئیس گاهی به طور مستقیم از سوی خود او صورت می گیرد، بدون این که کسی از او مطالبه کرده باشد . گاهی هم بر اساس دادخواهی و شکایت شخص متضرر از کار مأمور صورت می گیرد، بدین معنی که شخصی از مأمور نزد رئیس شکایت می کند و او بر اساس این شکایت اعمال مأمور مذکور را مورد نظارت و بررسی قرار می دهد. این نوع نظارت در حقوق اداری به نام «دادخواهی ریاستی» نامیده می شود. البته شخص متضرر میتواند نزد خود مأمور نیز دادخواهی نماید و از او بخواهد که به شکایت او رسیدگی کند.

رئیس این حق را هم دارد که به استثنای مواردی که در قانون منع شده باشد، خود او به طور مستقیم از حق جانشینی استفاده کند یعنی خود به جای مأمور، تصمیم بگیرد و کار او را انجام دهد. همه این

حالات مبتنی بر این اصل است که کارمندان با همه تفاوت‌های موقعیت اداری، هیچ کدام دارای صلاحیت‌های اصلی نمی‌باشند و صاحب اصلی صلاحیت، رؤسای آنان هستند که می‌توانند صلاحیت خود را به مأمورین خود انتقال دهند.

## مبحث دوم: - اقسام تمرکز اداری

تمرکز اداری بر دو قسم است: تمرکز مطلق و تمرکز معتدل یا آن چه که به نام عدم تراکم نامیده می‌شود.

### اول - تمرکز مطلق یا افراطی

یکی از عوامل ایجاد حکومت‌داری خوب عبارت از توزیع درست و عادلانه قدرت و صلاحیت‌هاست. اگر صلاحیت‌ها به شکل درست توزیع نگردد، مدیریت قدرت و منابع انسانی و طبیعی به شکل درست صورت نخواهد گرفت. برای توزیع بهتر صلاحیت‌ها، باید صلاحیت‌ها را غیر متمرکز ساخت و به شکل درست توزیع کرد. (محمدی، ص ۲۳۰)

بنابراین اگر تعریف درستی از تمرکز اداری داشته باشیم به این نتیجه می‌رسیم که در حالت تمرکز مطلق تمام وظیفه اداری به طور کامل در دست قدرت مرکزی، در پایتخت و در وزارت‌های تابع آن متمرکز می‌گردد. نمایندگان وزارت‌ها یا والیان در ادارات محلی در تصمیم‌نهایی هیچ نقشی ندارند و برای فیصله‌نهایی در همه موارد باید به حکومت در پایتخت مراجعه نمایند.

چنین سیستمی از اولین حالات پیدایش متمرکز بوده، با وضعیت جوامع بدوی اولیه و آغاز پیدایش دولت‌سازگاری داشته است. زیرا پادشاهان در گذشته علاقه داشتند تمام قدرت و اختیارات را در دست خود بگیرند، تا نفوذ خود را تثبیت کنند. از این طریق با قدرت اشراف و فئودال‌ها مقابله نمایند و اختیارات مقامات محلی در شهرها و ولایات را محدود سازند. بدین ترتیب نظام متمرکز مطلق پدید آمد و پادشاهان تمام قدرت اجرایی را در انحصار خود گرفتند و کارمندان در اطراف هیچ نوع اختیاری نداشتند، نمی‌توانستند به طور انفرادی تصمیم بگیرند و در همه موارد باید از مرکز در پایتخت کسب تکلیف می‌کردند.

البته ممکن است گاهی به برخی از کارکنان دستگاه اداری، در مورد تحقیقات فنی یا آماده کردن طرح‌های مربوط به تصمیمات اداری صلاحیت داده شود یا صلاحیت اجرای تصمیمی که حکومت مرکزی

اتخاذ نموده به برخی از کارمندان سپرده شود اما این صلاحیت‌ها نمیتواند نشانه‌های نظام تمرکز کامل یا مطلق را تغییر دهد چون کارمندان باز هم از این صلاحیت برخوردار نیستند که در مشکلات مربوطه، خود تصمیم‌گیرنده نهایی باشند.

## دوم - تمرکز معتدل یا عدم تراکم اداری

در عصر حاضر با توجه به افزایش فعالیت دولت و گسترش عرصه‌های مداخله آن و پیچیده شدن حیات اداری، نظام تمرکز مطلق عملی نیست. محال است حکومت مرکزی در پایتخت یعنی وزارت‌ها بتوانند نظارت و کنترل خود را در تمام امور اداری، آن هم در تمام مناطق کشور، گسترش دهند یا بتوانند با شیوه تمرکز، تمام خدمات متنوع مورد نیاز را به همه شهروندان ارائه نمایند. از سوی دیگر ضرورت اصلاح اداری ایجاب میکند که بار سنگین اداره از حکومت در مرکز سبک شود تا وزیران بتوانند به امور ملی مشترک بین همه ولایات رسیدگی کنند، شیوه‌های اداری با موثریت بیشتر در تأمین مصالح عمومی به اجرا گذشته شود. از این رو حتمی است که باید قدری استقلال به ادارات و شعبات وزارت‌ها داده شود تا بتوانند بدون مراجعه به مرکز امور خود را بچرخانند. از این جا بود که شیوه عدم تراکم پدید آمد.

عدم تراکم حالت تخفیف یافته تمرکز و معنای آن این است که «پاره‌ای از صلاحیت‌ها و اختیارات اداری به شاخه‌های وزارت‌ها و مؤسسات آن‌ها در پایتخت یا در ولایات سپرده شود تا به طور مستقلانه حق تصمیم‌گیری نهایی را داشته باشند.» البته استقلالی که به واحدهای اداری تابع اداره مرکزی داده میشود، استقلال کامل از وزیر یا رؤسای بزرگ در پایتخت نیست بلکه این استقلال در آن حد است که وزیر در نظر می‌گیرد. سخن از عدم تراکم به سخن از تفویض صلاحیت کشانده میشود زیرا بین این دو پیوند محکمی وجود دارد.

## عدم تراکم و تفویض صلاحیت

آن چه به نام عدم تراکم اداری یاد شد، در مسأله «تفویض صلاحیت» تجلی می‌یابد. تفویض در حقوق عمومی بدین معنی است که شخص صاحب صلاحیت، برخی از صلاحیت‌های خود را به کارمند دیگر واگذار نماید. این نوع واگذاری معمولاً از یک کارمند بلند رتبه تر در نردبان اداری، به کارمند پایین‌تر، صورت می‌گیرد، البته نحوه رابطه بین این دو مقام در قانون تنظیم گردیده است.

اهمیت تفویض در حقوق عمومی به خاطر اهمیت آن در حیات عملی اداره است، زیرا سنگینی مسؤولیت‌ها بردوش رؤسا هر روز بیشتر میشود مخصوصاً مسؤولیت‌های که به خاطر کثرت مشکلات اداری

و پیچیدگی آن بیش از پیش افزایش می‌یابد. تفویض صلاحیت، عدم تراکم را عملاً محقق می‌گرداند و این باعث می‌شود که امور اداره، سرعت یابد و به نیازهای توده مردم بدون تأخیر پاسخ داده شود. این از ایجابات عصر جدید است.

از سوی دیگر در حالت عدم تراکم به افراد فرصت داده میشود، که میزان شکایت و دادخواهی آنان در مقابل تصمیم اداری افزایش یابد. زیرا آنان در این صورت حق دارند که از یک تصمیم اداری، نه تنها به خود آن مقام، که نزد مقام بالاتر که تفویض صلاحیت کرده، نیز شکایت کنند.

همچنین تفویض صلاحیت باعث می‌گردد که مأمورین پایین‌رتبه، نقش رهبری را تمرین کنند و اطمینان به نفس‌شان افزایش یابد. به هر حال از این روش در علم اداره عمومی، ستایش شده است زیرا در خلق و رشد کادرهای رهبری اداری که یک ثروت قابل توجه برای کشور است، نقش مهمی دارد.

### شرایط تفویض

از آنجا که تفویض صلاحیت، یک نوع رابطه حقوقی بین دو کارمند یعنی رئیس و مأمور او است، برای صحت انجام آن از نگاه قانونی، شرایطی لازم است، از آن جمله :

- ۱- تفویض باید قبلاً در قانون تصریح شده باشد.
- ۲- تفویض باید از مقامی صادر شود که صلاحیت قانونی داشته باشد.
- ۳- تفویض در حدودی باشد که قانون‌گذار تعیین کرده است.
- ۴- تفویض همیشه جزئی یعنی در بعضی از صلاحیت‌ها است. چون تفویض کامل به معنای صرف نظر کردن از اقتدار اداره است و این کار از نگاه قانون مجاز نیست زیرا تفویض برای تأمین مصلحت عمومی در نظر گرفته شده نه برای مصلحت شخصی کارمندی که رتبه بالاتر را اشغال کرده است.
- ۵- شرط اخیر این که تفویض، باید به طور مکتوب صورت گیرد.

نکته قابل توجه این است که در کنار «تفویض صلاحیت»، نوع دیگری از تفویض است که «تفویض امضا» نامیده می‌شود. فرق اصلی بین این دو تفویض این است که در نوع اول، صلاحیت به طور کامل به شخص دوم (مأمور) انتقال می‌یابد اما تفویض امضا متضمن انتقال صلاحیت نیست و تنها نوعی از اعتماد است که رئیس به برخی از مأمورین نشان می‌دهد، در نتیجه، در تفویض امضا، تصمیمی که گرفته می‌شود منسوب به رئیسی است که امضا را تفویض کرده است، نه به کارمندی که امضا به او تفویض شده است زیرا در حقیقت، در صلاحیت، هیچ انتقال صورت نگرفته است.

## تفاوت بین تفویض و جانشینی یا کفالت

جانشینی یا کفالت در صلاحیت، زمانی صورت می‌گیرد که صاحب اصلی صلاحیت به هر دلیلی غایب باشد و در این حالت کارمند دیگر که قانون‌گذار او را قبلاً تعیین کرده است، قائم مقام (جانشین یا کفیل) او می‌شود. تفویض با جانشینی و کفالت در این که در هر دو، انتقال صلاحیت صورت می‌گیرد، با هم نزدیک است اما تفاوت هر دو در این است که:

- ۱) در کفالت و جانشینی، شخصی که کفیل می‌شود، از عین صلاحیت‌ها و اختیاراتی برخوردار است که صاحب اصلی صلاحیت برخوردار است، ولی در تفویض، شخصی که به او صلاحیت تفویض شده، در همان حدی صلاحیت دارد که به او تفویض شده است، نه بیشتر از آن.
- ۲) نتیجه دیگر مترتب بر کفالت این است که شخص صاحب اصلی صلاحیت، مسؤول اعمالی نیست که در مدت غایب بودن او از سوی کفیل انجام شده است.
- ۳) هم‌چنین از سوی دیگر در کفالت لازم نیست که صاحب اصلی صلاحیت نسبت به کسی که جانشین او شده، از نظر رتبه اداری در مرتبه بالاتر قرار داشته باشد اما در تفویض، کسی که تفویض صلاحیت کرده، بالاتر از کسی است که به او تفویض شده است. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۳۴)

## مبحث سوم: آثار و نتایج حقوقی تمرکز

### ۱. اثر ایجابی

#### انحصار صلاحیت تصمیم‌گیری امور اداری در دست دولت

از نظر سیاسی اگر نظام تمرکز مورد پذیرش و انتخاب قرار گیرد، در این صورت قبول و اجرای فکر تمرکز سیاسی مستلزم وجود دولت واحد (نه فدرال) و شخصیت حقوقی عمومی‌عالی یگانه و مرجع عالی خط مشی ساز (قانونگذاری) منحصر به فرد خواهد داشت، نظام حکومتی بسیط یا واحد خواهد بود و هیچ مرجع دیگری جز همین مرجع واحد حق تقنین نخواهد داشت.

از نظر اداری هم قبول و اجرای فکر تمرکز اداری علاوه بر وجود شخصیت حقوقی انحصاری‌عالی (دولت) مستلزم جمع شدن کلیه ابعاد تصمیم‌گیری مهم و اساسی و اداری اعم از امور مالی و پرسنلی، سازماندهی و غیره در اختیار و صلاحیت مقامات مرکزی و باقی ماندن اختیارات فرعی و غیر مهم در ید شعب فرعی و مقامات و کارکنان پایین خواهد بود، که موارد فوق اصل نظام مرکزیت را تغییر نمی‌دهد. طبیعی است در

چنین سیستمی حق تصمیم‌گیری از سایر مراجع و ارگان‌ها که خارج از دایره سازمان مثلا وزارت هستند، سلب شده و در نهایت دولت با تجمع و اعمال صلاحیت‌های متعدد مزبور تبدیل به اداره امور عمومی تام‌الاختیار و مطلق‌العنان می‌گردد و کلیه امور عمومی اعم از تهیه خط‌مشی‌ها و مدیریت و رهبری و وسایل عملی و اجرایی آنها را در ید انحصاری خود قرار خواهد داد.

نتیجه‌غایی چنین نظامی استبداد و خودسری در اتخاذ تصمیمات (علی‌الاطلاق) می‌باشد که مضرات آن برهمگان آشکار است، مگر آنکه در بطن نظام سیاسی واحد، نظام اداری بصورت ترکیبی از مرکزیت و عدم مرکزیت باشد. در این صورت استقلال عمل نسبی همراه با نظارت‌های گوناگون به واحدهای اداری نسبتاً خود مختار، اعطا می‌شود، مانند سازمانهای محلی و فنی نسبتاً مستقل.

## ۲. اثر سلبی

### نفی استقلال حقوقی برای واحدهای ملی و فنی

اگر بنا شود که دولت با روش تمرکز کشور را اداره کند، در اینصورت قهراً سازمانهای فنی و اداری و محلی شخصیت حقوقی جدا و مستقلی نخواهند داشت، اگر سازمان‌هایی به اسم اجتماعات محلی (انجمن‌های استانی شهری و روستایی) وجود داشته باشد، از نظر حقوقی ارزشی ندارند. زیرا آنها در تصمیم‌گیری نسبت به امور محلی خود استقلالی ندارند، بلکه چنین انجمن‌هایی اسما حوزه‌های اداری ساده‌ای هستند، که عملاً تحت نظارت سلسله مراتبی و شبه سلسله مراتبی قرار می‌گیرند و به نظام مرکزیت بیشتر شباهت دارند تا عدم تمرکز. (انصاری، ۱۳۸۱، ص ۱۳۳-۱۳۴)

## مبحث چهارم: - ارزیابی نظام متمرکز

مهم‌ترین مزایا و معایب نظام متمرکز را قرار ذیل بر می‌شماریم.

### اول - مزایا

(۱) نظام متمرکز به تشبیت قدرت عمومی و توسعه نفوذ آن در سرتاسر کشور کمک می‌کند. و به همین دلیل است که دولت‌های نوپا به همین روش رو می‌آورند، تا حکومت مرکزی بتواند بر وظایف اداری خود در همه قلمرو کشور تسلط پیدا کند و از این طریق بتواند هرگونه حرکت جدایی طلبانه احتمالی را سرکوب نماید. هم‌چنین نظام متمرکز حکومت‌های انقلابی را نیز کمک می‌کند که اجراءات مورد نظر خود را در همه مؤسسات به طور یکسان و سریع تطبیق نمایند و به آمال و آرمان‌های خود جامه عمل بپوشانند.



- ۲) نظام متمرکز باعث میشود که اعمال اداری در سرتاسر قلمرو کشور به طور هماهنگ و با طرز و شیوه واحد تطبیق شود. بین این منطقه و آن منطقه یا این ولایت و آن ولایت از نگاه شیوه اداری تفاوت و ناهماهنگی ایجاد نگردد. این حالت موجب میگردد، که اوضاع اداری ثبات پیدا کند و برای مراجعین و کسانی که با اداره سر و کار دارند، سهولت فراهم گردد.
- ۳) تمرکز با برنامه‌ها و خدمات ملی ای که در صدد تحقق منافع عمومی همه شهروندان است، تناسب بیش‌تر دارد. این نوع برنامه‌ها و خدمات ماهیت ملی دارند و برای همه کشور مهم است. عادلانه نیست که سنگینی آن بر دوش یک اداره محل سپرده شود. از همین رو مسؤلیت مالی چنین برنامه‌هایی بر دوش خزانه عمومی یا بودجه ملی کشور است و این باعث می‌شود که عدالت و برابری بین همه افراد تطبیق شود چون تکالیف چنین برنامه‌های ملی بر همه شهروندان تقسیم می‌شود و به ولایت خاصی مربوط نیست.
- ۴) نظام متمرکز به خدمات اداری جنبه عادلانه بودن و بی طرف و غیر جانبدار بودن، می‌بخشد، زیرا با همگان به طور یکسان و به دور از ملاحظات شخصی، محلی یا فنی نگریسته می‌شود.
- ۵) این نظام باعث صرفه‌جویی در مصارف می‌شود، زیرا نهاد های نظام غیر متمرکز به مصارف و بودجه زیاد نیاز دارند. علاوه بر این که کارمندان حکومت مرکزی نسبت به کارمندان اداری محلی از مهارت و شایستگی بیشتر در کار و تولید برخوردار می‌باشند. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۳۴)
- ۶) در ممالکی که افراد آن به حقوق و مسوولیت‌های اجتماعی بخوبی آشنا نباشند، در آنجا آزاد گذاشتن افراد که احتمال تفرقه و جدایی از یک طرف و حفظ منافع عمومی و تقویت دولت از جانب دیگر رواج داشته باشد، مرکزیت وسیله نسبتاً مناسبی خواهد بود.
- ۷) مرکزیت اداری برای مصارف اداره امور عمومی به طور عادلانه صورت می‌گیرد. در صورت عدم تمرکز، چون محلات به طور مستقیم اداره می‌شوند، انجام کارهای عمومی و اجرای طرح‌های ساختمانی که مستلزم مصارف زیادی است از قدرت مالی بعضی مناطق نسبت به بعضی دیگر بعید خواهد بود.
- ۸) مرکزیت سبب متحد الشکل شدن مقررات موسسات و صرفه‌جویی در مصارف امور عمومی می‌شود. (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۳۵)

## دوم - معایب

- ۱) نظام متمرکز مانع می‌شود، از این که رهبران و رؤسای اداره مرکزی، به وظایف اساسی و مهم‌شان بپردازند و در باره سیاست‌های عمومی کشور برنامه‌ریزی و نظارت نمایند، زیرا در نظام متمرکز، آنان همه وقت خود را صرف وظایف کوچک و بزرگ اداری می‌نمایند.

۲) شیوه تمرکز با اصل تثبیت شده در علم اداره یعنی دموکراتیک ساختن اداره تعارض دارد. این اصل ایجاب میکند که همه مأمورین در تصمیم‌گیری‌ها شریک و سهیم باشند. چون مشارکت آنان، چنان که در کتاب‌های علم اداره به تفصیل بیان شده آثار سودمندی دارد اما نظام متمرکز به یک نوع استبداد منجر میشود و مانع از این می‌شود که مأمورین در به عهده گرفتن مسوولیت‌های رهبری آموزش ببینند و تجربه بدست آورند.

۳) این شیوه باعث می‌شود که اعمال و تصمیمات اداری به‌کندی تطبیق و اجرا شود، زیرا حکومت مرکزی تمام اختیارات و وظایف اداری را در انحصار خود دارد و این خود به خود باعث میشود که همه کارها در یک نقطه تراکم و تمرکز پیدا کند و اجراآت طولانی شود.

۴) گاهی این شیوه باعث می‌شود که تصمیمات ناسالمی اتخاذ شود زیرا رئیس گاهی به گزارش‌های نادرست و یا ناقص مأمورین پایین رتبه اعتماد می‌کند و این منجر می‌شود که در نتیجه تصمیم نادرستی اتخاذ شود.

معایب فوق باعث شده که بسیاری از کشورها متناسب با شرایطشان، مخصوصاً بعد از افزایش رویکردهای سوسیالیستی و دموکراتیک، به شیوه عدم تمرکز رو آورند. در بحث بعدی که از نظام غیرمتمرکز و مزایای آن یاد میشود، معایب این نظام بیشتر روشن می‌گردد. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۳۵-۱۳۷)

اضافه بر آن در مورد نواقص تمرکز اداری می‌توان گفت:

در این روش اداری کارمندان که از دستورهای مرکز پیروی می‌کنند، بتدریج مطیع محض گردیده، قدرت ابتکار، قبول مسوولیت و تصمیم‌گیری را ازدست می‌دهند. در حالی که عدم تمرکز اداری مفهوم واقعی دموکراسی را تحقق می‌بخشد. ابتکار و نوآوری افراد را زنده می‌کند و از شیوه دیکتاتوری جلوگیری می‌نماید.

کاغذ پرانی و بروکراسی را رواج داده سبب تشریفات زاید و کار بیشتر می‌شود. کارمندان هدایت شدن و هدایت گرفتن را ترجیح داده در آنها اتکای به خود ضعیف می‌شود و سرانجام سرعت کار از بین رفته به کندی می‌گراید.

کارمندان به نسبت اینکه از مرکز انتصاب می‌شوند و غالباً اهل همان محل نیستند کمتر به امور محلی آشنایی داشته در امور مربوط دلگرمی چندان نخواهند داشت. از همین جهت است که قدرت مرکزی برای جلوگیری از معایب بیشتر اداری به تفویض اختیار متوسل می‌شوند. (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۴۱-۴۲)

## نظام غیر متمرکز اداری

برای این که نشانه‌های نظام عدم تمرکز روشن گردد، تعریف، اقسام، ارکان، سیستم‌های مشابه آن و سپس مزایا و معایب آن را به ترتیب مورد بحث قرار می‌دهیم.

### مبحث اول - تعریف و اقسام عدم تمرکز

#### الف - تعریف

عدم تمرکز اداری، نظام است که در آن صلاحیت تصمیم‌گیری در امور اداری بین مقاماتی که یا از نگاه محلی و یا از نگاه فنی، مستقل از قوه مرکزی هستند، تقسیم می‌گردد. این مقامات صلاحیت خود را تحت کنترل یا نظارت دولت انجام می‌دهند. پس نظام عدم تمرکز بر عکس تمرکز، ناظر بر تعدد اشخاص اداری می‌باشد؛ اشخاصی که از استقلال ذاتی حقوقی برخوردار بوده و صلاحیت‌های خود را با شیوه‌های متفاوتی اعمال می‌نمایند و این مانع از این نیست که تحت کنترل و نظارت دولت باشند. البته میزان این کنترل در بین این اشخاص متفاوت خواهد بود.

نظام غیر متمرکز با رویکرد دموکراتیک طلبانه امروز ملت‌ها بیشتر سازگار است. امروز ملت‌ها به این قانع نیستند که تنها در انتخاب زمام‌دار و اداره سیاسی حکومت مشارکت داشته باشند بلکه علاقه‌مندند که در امور اداره و اخذ مسوولیت در برنامه‌های مربوط به تأمین نیازمندی‌های شان نیز سهیم باشند. از این رو در نظام اداری امروزی، یک نوع تمایل به عدم تبعیت ادارات محلی از حکومت مرکزی پدید آمده‌است.

هم‌چنین امروز برخی از برنامه‌ها و خدمات از سیستم مرکزی خارج شده و به شکل مؤسسات عمومی، به اشخاص اداره‌ی مستقل تبدیل شده‌اند. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۳۷)

#### خصوصیات عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز محلی و فنی هر دو دارای خصوصیات و اصول مشترکی‌اند. به طور عموم، خودم تمرکز همیشه متضمن یک نوع خود مختاری اداری و آزادی عمل است و برای اینکه این آزادی تحقق یابد ضروری است که:

۱. ناحیه یا موسسه‌ای که عدم تمرکز آن مورد نظر است، وظایف مربوط را به صورت مستقل و جداگانه اداره نماید.

۲. نظارت و کنترل قوه مرکزی بر ناحیه یا موسسه نباید طوری باشد که به آزادی عمل آن صدمه وارد کند. (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۴۳)

### ب - اقسام عدم تمرکز

عدم تمرکز حالات و اشکال مختلفی دارد مانند عدم تمرکز محلی یا عدم تمرکز فنی و همچنین عدم تمرکز کامل و عدم تمرکز جزئی. اساس این تقسیمات چیست؟ برای توضیح، هر یک را جداگانه مورد بحث قرار می‌دهیم.

الف - عدم تمرکز محلی و عدم تمرکز فنی:

این تقسیم براساس نوع صلاحیتی است که به هر یک از آن‌ها داده می‌شود.

۱) اگر تقسیم صلاحیت براساس محل یا سرزمینی صورت گرفته باشد، عدم تمرکز محلی یا سرزمینی یا جغرافیایی و یا گاهی «منطقه‌گرایی» نامیده می‌شود مانند ولایات و شهرهایی که از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار هستند.

۲) اما اگر تقسیم صلاحیت بر اساس تخصص در خدمات معین و برای تحقق هدف معین باشد، عدم تمرکز فنی یا مؤسساتی یا خدماتی نامیده می‌شود، مانند مؤسسات عمومی مثل مؤسسه برق که فعالیت آن منحصر به توزیع برق برای مردم می‌باشد و نمی‌تواند هدف دیگری را دنبال نماید.

منظور از نوع اول یعنی عدم تمرکز محلی یا سرزمینی این است که به جای حکومت مرکزی، هیأت اداری دیگری به اداره امور محلی و تأمین نیازهای عمومی آن ولایت بپردازد و این هیأت دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد.

اما نوع دوم که عدم تمرکز فنی یا مؤسساتی می‌باشد، بدین معنی است که به یک مؤسسه خاص، شخصیت حقوقی مستقل داده شود تا برای تحقق اهداف معین و مشخص فعالیت کند. این اهداف گاهی ممکن است ملی باشد و همه قلمرو کشور را در بر بگیرد مانند مؤسسه خط آهن یا تلفن و غیره و یا ممکن است محدود به منطقه خاصی باشد مثل دانشگاه‌های محل که پذیرش آن‌ها منحصر به باشندگان همان محل می‌باشد و یا مثل مؤسسه حمل و نقل داخلی (هوایی یا زمینی) که از شخصیت حقوقی برخوردار باشد. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۳۸)

## منطقه‌گرایی

منطقه‌گرایی نوعی عدم تمرکز اداری محلی است با این تفاوت که عدم تمرکز راه حلی برای تمرکز زدائی و سبک کردن بار دولت مرکزی است، در صورتی که منطقه‌گرایی نوعی راه حل برای مدیریت امور مناطق ناهمگون در یک کشور است. بدین ترتیب که معمولاً در کشورهایی که در آن‌ها اختلافات جغرافیایی، اقتصادی یا قومی، مذهبی و زبانی وجود دارد، کوشش میشود هر منطقه به صورت خود گردان بر طبق قوانین ویژه‌ای که از طرف دولت مرکزی وضع می‌شود اداره شود و ویژگی‌های هر منطقه که خواست اهالی آن است حفظ گردد. منطقه‌گرایی ممکن است اداری یا سیاسی باشد. در منطقه‌گرایی اداری استقلال منطقه خود گردان (خودمختار) از امور اداری فراتر نمی‌رود و وحدت حقوقی کشور محفوظ است. یعنی تمام کشور تابع قانون واحدی است و دولت مرکزی بر اجرای آن نظارت میکند لکن در منطقه‌گرایی سیاسی، منطقه خودگردان تشکیلات قانون‌گذاری محلی دارد که در چهار چوب قوانین دولت مرکزی قابل اجرا است و گاهی نیز ممکن است کارگزاران اجرایی ویژه‌ای داشته باشد.

به طور کلی اصول خودگردانی در قانون اساسی کشور معین و تضمین می‌گردد. در هر حال وظایف مناطق خود گردان مانند ایالات آمریکا یا کانتون‌های سویس در سطح حقوق اساسی چندان پیشرفته نیست تا به واحدهای خودگردان شخصیت حقوقی و حاکمیت سیاسی ببخشد و وحدت و یکپارچگی دولت مرکزی محفوظ است.

کشورهای بلژیک، ایتالیا و اسپانیا از شماری مناطق خود گردان تشکیل شده‌اند. چنان که مثلاً بلژیک طبق قانون اساسی شامل سه منطقه سیاسی ( والون، فلامان و بروکسل)، چهار منطقه زبانی ( فرانسوی، هلندی و منطقه دو زبانی بروکسل) و سه منطقه فرهنگی ( فرانسوی، هلندی و آلمانی) است و ایتالیا طبق قانون اساسی دارای چند منطقه خودگردان از جمله سیسیل و ساردنی است.

## ب - عدم تمرکز کامل و مطلق و عدم تمرکز جزئی یا نسبی

عدم تمرکز در عمل بر اساس این که انتخابات عمومی در تشکیل اداره آن چه نقشی دارد، به عدم تمرکز کلی یا عدم تمرکز جزئی تقسیم می‌شود.

(۱) عدم تمرکز کلی یا مطلق: در این صورت اعضای انتصابی از جانب حکومت وجود ندارد و شورای اداره غیر مرکزی از اعضای انتخاب شده توسط افراد تشکیل می‌گردد. به عبارت دیگر در این حالت تسلط

حکومت مرکزی بر اشخاص اداره کننده شخصیت حقوقی به طور کامل از بین می‌رود و امور اداری محل به صورت کامل به افراد منتخب محلی سپرده می‌شود.

۲) عدم تمرکز جزئی یا نسبی: در این صورت شورای اداره غیر مرکزی، از اعضای انتخابی محلی و اعضای انتصابی از سوی حکومت مرکزی تشکیل می‌گردد. اعضای انتخابی را شهروندان محل یا ولایت مربوطه انتخاب می‌نمایند اما اعضای انتصابی تابع حکومت مرکزی هستند. دلیل این روش این است که در رقابت‌های انتخاباتی و تعیین افراد با این روش، ممکن است افراد متخصص و فنی و کارشناس نتوانند در اداره راه پیدا کنند و از این رو به جا است که این خلاء از طریق انتصاب افراد شایسته و متخصص از سوی حکومت مرکزی پر شود. البته وجود اعضای انتصابی به عدم متمرکز بودن اداره صدمه ای نمی‌زند در صورتی که اکثریت، با اعضای انتخابی باشد. (پیشین، ص ۱۳۹)

## مبحث دوم - ارکان عدم تمرکز اداری

### الف - ارکان عمومی

مفسران و شارحان حقوق عمومی بر این نظرند که عدم تمرکز اعم از محلی و فنی دارای دو رکن اصلی می‌باشد و عدم تمرکز محلی ارکان خاص خود را هم دارد. اما دو رکن اصلی و عمومی عدم تمرکز عبارت است از: ۱- شخصیت حقوقی. ۲- استقلال.

این دو عنصر هر دو ضروری است و هیچ کدام به تنهایی کفایت نمی‌کند. چه بسا ممکن است اشخاص اداری مثل مؤسسات عمومی از شخصیت حقوقی برخوردار باشد اما در عمل فاقد استقلال باشد و مدیران آن از سوی حکومت مرکزی منصوب شوند و تحت کنترل شدید از سوی مرکز باشند، به گونه‌ای که موجب سلب استقلال لازم از هیأت اداری آن گردد. هم‌چنین اگر یک واحد اداری، فاقد شخصیت حقوقی باشد، باز هم عدم تمرکز وجود نخواهد داشت و تنها ممکن است یک نوع عدم تراکم اداری تحقق یابد. مثل این که قضات و وزرا استقلال دارند اما آنان علیرغم این استقلال نمی‌توانند مظهر عدم تمرکز محسوب شوند.

### ب - ارکان عدم تمرکز محلی

در عدم تمرکز محلی یا سرزمینی، علاوه بر دو رکن قبلی، دو رکن دیگر نیز وجود دارد که عبارتند از: ۱- منافع محلی مشخص. ۲- مقامات محلی برای تحقق آن منافع.

۱) منافع محلی مشخص: هدف از عدم تمرکز محلی، تحقق منفعت عمومی یا تأمین نیازهای عمومی در یک منطقه جغرافیایی مشخصی می‌باشد. این هدف مستلزم این است که در آن منطقه منافع عمومی

محلّی وجود داشته باشد که فعالیت‌های اداری آن باید به هیئت اداری محلّی سپرده شود تا حکومت مرکزی با فراغت کامل تنها به تأمین نیازهای عمومی ملی مربوط به همه کشور بپردازد. ولی این منافع محلّی چیست و چه گونه مشخص می‌گردد؟

معمولاً خود قانون‌گذار منافع محلّی را که به شخص حقوقی غیرمرکزی واگذار می‌شود مشخص می‌گرداند و گاهی هم قانون اساسی آن را مشخص می‌کند یا این که حد اقل چارچوب عمومی آن را تعیین می‌کند و وظیفه قانون‌گذار عادی است که در آن چارچوب منافع محلّی را مشخص گرداند. در مواد ۱۳۸ تا ۱۴۱ قانون اساسی افغانستان بر این موضوع تصریح شده است. پس قانون اساسی وجود منافع محلّی‌ای را که به شورا‌های محلّی واگذار شده، پذیرفته است و بر پارلمان است که این منافع را که تحقق آن به شورا‌های محلّی واگذار شده، از طریق وضع و تصویب قوانین مربوطه، مشخص و معین نماید.

۲) مقامات محلّی منتخب: منابع محلّی نیاز به مقامی دارد که بر اداره و مواظبت از آن همت گمارد. متصدیان این مقام باید از میان افرادی باشد که در حوزه همان محل اقامت دارند و از خدمات آن مستفید می‌شوند. از این رو باید از میان آنان نمایندگانی انتخاب شوند که مظهر اراده شخصیت حقوقی محلّی باشند زیرا آنان منافع محلّی و نیازهای اهالی آن را بهتر از دیگران درک می‌کنند. البته برخی بر این اعتقادند که انتخاب، شرط تکوین شورا‌های نهادهای محلّی نیست. مهم این است که شخصیت حقوقی محلّی، دارای استقلال باشد. با وجود استقلال، تشکل شورا به صورت انتصابی نیز جواز دارد.

## مبحث سوم - رابطه بین حکومت مرکزی و واحدهای غیر متمرکز (قیمومیت

### اداری)

اشخاص اداری غیر متمرکز در اداره امور خود از استقلال برخوردار می‌باشند ولی درعین حال تحت کنترل مقامات مرکزی قرار دارند. این کنترل مراتب متفاوت دارد که در اصطلاح حقوق عمومی از آن به «قیمومیت اداری» یاد میشود. اشخاص محلّی مثل ولایات، بر اساس یک اصل بنیادی و معروف سازمانی و مدیریتی به نام «مرکزی بودن برنامه ریزی و نامتمرکز بودن اجرا» مکلفند صلاحیت‌های خود را در مطابقت با سیاست عمومی دولت انجام دهند و از این رو وزیران هر کدام در حدود صلاحیت‌های مربوطه خود، حق دارند فعالیت واحدهای محلّی را پیگیری نمایند تا بدانند که کار آنان تا چه حد با برنامه‌های عمومی حکومت و سیاست عمومی دولت مطابقت دارد.

نوع رابطه بین حکومت مرکزی و واحدهای غیر متمرکز است که آن را از نظام متمرکز متمایز می‌گرداند. چنان که قبلاً گفته شد در نظام متمرکز، رابطه بین مرکز و ادارات تابعه، رابطه سلسله مراتبی هرمی و مبتنی بر اطاعت و تبعیت است اما در نظام غیر متمرکز این رابطه بر اساس قیمومیت اداری می‌باشد. شیوه‌ها و طرز نظارت و قیمومیت اداری و شرایط و حدود آن را در این قسمت از بحث توضیح خواهیم داد اما پیشاپیش تفاوت‌های مهم بین «کنترل سلسله مراتبی» و «قیمومیت اداری» به اختصار بیان می‌شود. (پیشین، ص ۱۴۰-۱۴۱)

### تفاوت بین کنترل سلسله مراتبی و قیمومیت اداری

- ۱) در کنترل سلسله مراتبی در نظام متمرکز، کنترل کننده و کنترل شونده یک شخصیت حقوقی عمومی است (دولت) اما در قیمومیت اداری در نظام غیر متمرکز، کنترل کننده و کنترل شونده دو شخصیت حقوقی هستند.
- ۲) قیمومیت اداری ناشی از قانون خاص است و کنترلی است که قانون‌گذار حدود و ثغور آن را صریحاً مشخص می‌کند در صورتی که کنترل سلسله مراتبی نیاز به تصریح در قانون ندارد و همین که نظم تمرکز اداری تحقق یافت رابطه سلسله مراتبی برقرار می‌گردد.
- ۳) در کنترل سلسله مراتبی کنترل اصل است مگر آن چه استثنا شود. اما در قیمومیت کنترل اصل نیست مگر این که در قانون تصریح شود.
- ۴) در کنترل سلسله مراتبی قلمرو کنترل وسیع است و اعمال حقوقی و مادی کنترل شونده را شامل می‌شود اما قلمرو قیمومیت اداری محدود است و اعمال مادی کنترل شونده را شامل نمی‌گردد. منظور از اعمال حقوقی آن اعمالی است که ایجاد حق و تکلیف می‌کند.
- ۵) قیمومیت اداری فقط شامل نظارت از لحاظ قانون است یعنی جلوگیری نظارت شونده از خارج شدن از حدود صلاحیت قانونی او مد نظر است در صورتی که کنترل سلسله مراتبی نه تنها شامل نظارت حقوقی بلکه شامل نظارت مادی از لحاظ مقتضیات اداری یا کارآیی سازمانی و اداری نیز می‌شود.
- ۶) نظارت قیمومیت به خلاف نظارت سلسله مراتبی قابل شکایت است. بنا بر این هرگاه کنترل کننده از حدود اختیارات تعیین شده خارج شود، مقام کنترل شونده می‌تواند به مراجع قضایی یا محاکم اداری شکایت کند و ابطال تصمیم مقام کنترل کننده را بخواهد. اما در کنترل سلسله مراتبی شکایت قضایی از کنترل بسیار محدود است.



## شیوه‌های قیمومیت اداری

نظارت اداری بر واحد‌های غیر متمرکز بر اساس شرایط خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشورها متفاوت است. در این رابطه دو روش کنترل وجود دارد: روش انگلیسی که بریتانیا و کشورهای انگلوساکسون از آن پیروی می‌کنند و دیگری روش فرانسوی که در فرانسه و کشورهای لاتینی طبق آن عمل می‌شود.

## الف- روش یا طرز انگلیسی

واحد‌های غیر متمرکز در سیستم انگلیسی در فعالیت‌های خود از آزادی و اختیارات وسیعی برخوردارند و در یک حد ناچیز تحت کنترل پارلمان یا قوه قضائیه یا حکومت مرکزی هستند. کنترل یا قیمومیت حکومت مرکزی تقریباً محدود به امور ذیل می‌باشد:

- ۱- حق بازرسی و تفتیش از کارها و راهنمایی آن‌ها.
- ۲- مراجعه به محاکم برای وادار ساختن اداره محلی به احترام قانون، در حالتی که اداره محلی قوانین و لوایح مربوط به تنظیم صلاحیت‌های خود را نقض کند.
- ۳- وضع لوایح در حالات استثنایی درباره برخی از امور خاص مربوط به اداره محلی.
- ۴- نظارت در حالات استثنایی دیگر در مورد تصرفات اداره محلی در املاک سلطنتی و مسکن کارگران و قرضه‌ها.

وضعیت و صلاحیت حکومت محلی در انگلستان را از زبان یکی از استادان حقوق اداری تطبیقی چنین می‌خوانیم:

«حکومت محلی ترجمه تحت اللفظی Local government در زبان انگلیسی است و آن به نوعی سازمان‌های غیر متمرکز اداری اطلاق می‌شود که در استان‌ها (ولایات)، شهرستان‌ها (ولسوالی‌ها) یا شهرها یا نواحی کوچک‌تر مانند بخش (علاقه داری) و دهستان (قریه) و ده عهده دار اداره امور محلی‌اند. حکومت محلی به تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور یا یک ایالت اشاره دارد که به وسیله قانون ایجاد شده است و کنترل امور اساسی محلی به عهده آن است. ویژگی این سازمان‌ها آن است که توسط حکومت مرکزی اداره نمی‌شوند، بلکه خود ساکنین محل بر اساس اختیارات اداری وسیعی که طبق قوانین انگلستان به آن‌ها داده شده است از طریق وضع قوانین محلی، تا آن جا که مغایر قوانین مصوب پارلمان نباشد، اداره امور محل را به عهده می‌گیرند. در این کشور مطابق مقررات موجود، نه تنها اداره امور شهرداری بلکه تمام امور و خدمات اداری محلی که پایین‌تر از سطح ملی قرار دارند در صلاحیت حکومت‌های محلی است و قوه مرکزی در آن‌ها دخالتی ندارد و وظایف و اختیارات سازمان‌ها از طریق وضع نظامات (مقررات) و آیین

نامه‌ها (طرز العمل‌ها) و صدور دستوراتی است که شوراهاى منتخب محل تصویب می‌کنند و به وسیله مأموران و مجریان حکومت محلی به موقع اجرا گذاشته می‌شود. نظام انگلیسی حکومت محلی به کلی با نظام مدیریت اروپایی، شهرداری‌ها به ویژه نظام شهرداری‌های فرانسه تفاوت دارد. این نظام بعدها با تفاوت‌های جزئی به ایالات متحده آمریکا و سپس به سایر کشورها راه یافت، امروزه تمام کشورهای انگلوساکسن دارای اشکال مختلفی از این نظام مدیریت محلی‌اند. در انگلستان قوه مرکزی (وزارت داخله) و نمایندگان آن در ایالات و ولایات در امور شهرداری‌ها و مقامات محلی شبیه آن‌چه در نظام اداری فرانسه و ایران هست وجود ندارد. در کشورهای اروپایی شهرداری‌ها (حکومت‌های محلی) بیشتر از انگلستان تحت کنترل قوه مرکزی قرار دارند. با این وصف امروزه در انگلستان و ایالات متحده آمریکا اجرای برنامه‌های عمرانی و اقتصادی موجب شده‌است که کنترل قوه مرکزی بر سازمان‌ها و واحدهای محلی افزایش یابد و آزادی‌های محلی تا حدودی محدود گردد. (پیشین، ص ۱۴۳-۱۴۴)

### ب- روش یا طرز فرانسوی

نظارت بر ادارات غیر متمرکز در نظام فرانسوی یک قاعده عمومی است. ادارات محلی از سوی پارلمان و قوه قضائیه و حکومت کنترل می‌شود ولی کنترل حکومت نسبت به دو قوه دیگر بیشتر است. حکومت هم بر خود ادارات و هم بر اعمال آن‌ها نظارت دارد. نظارت بر خود ادارات مربوط به شوراهاى این ادارات است. حکومت می‌تواند این شوراها را منحل نماید و یا فعالیت آن‌ها را به تعلیق آورد، ولی این انحلال یا تعلیق اثری بر شخصیت حقوقی اداره ندارد. هم‌چنین حکومت حق دارد برخی از اعضای شوراهاى محلی را به طور انتصابی تعیین نماید.

اما نظارت بر اعمال و فعالیت‌های آن‌ها بدین صورت است که:

- ۱- انجام برخی از اعمال، مشروط به کسب موافقت یعنی تصدیق و تنفیذ بعد از اتخاذ تصمیم و یا مشروط به اجازه قبلی حکومت مرکزی قبل از اتخاذ تصمیم و یا مشروط به مطابقت صریح یا ضمنی با لایحه مربوطه است. تصدیق، امری لاحق اما اجازه، امری سابق می‌باشد.
- ۲- در برخی از موارد حکومت مرکزی تصمیمات اداره محلی را متوقف می‌کند یا اصلاً الغا و ابطال می‌نماید، مشروط بر این که این حق در قانون تصریح شده باشد. معمولاً الغا یا ابطال در حالاتی است، که آن تصمیم مخالف صریح قانون اساسی یا مصالح عمومی باشد.
- ۳- اگر حکومت محلی از انجام برخی از اعمال که جزء وظایف مربوط به منافع عمومی باشد، امتناع ورزد حکومت مرکزی خود به جای آن‌ها در اجرای آن کار اقدام می‌نماید. (اصل جانشینی) مشروط بر

این که قانون این حق را داده باشد. مثل مصارف الزامی که باید در بودجه اداره غیر متمرکز درج شود، در صورتی که اداره در این مورد کوتاهی نماید، حکومت مرکزی آن را در بودجه آن شامل می‌گرداند. یا حتی گاهی و در موارد که قانون به طور واضح نقض شود ممکن است که حکومت مرکزی به انحلال شوراهای محلی اقدام نماید و یا فعالیت آن را به تعلیق در آورد (قانون شورا های ولایتی، مواد ۱۰ و ۱۲).

۴- گاهی در مرحله اجرای تصمیمات اداره غیر متمرکز نیاز است که حکومت مرکزی مداخله نماید مثل استملاک یا سلب مالکیت زمینی که اداره محلی به آن نیاز دارد. در این مورد حکومت مرکزی می‌تواند موضوع را بررسی نماید که آیا اعمال اداره محلی درست بوده است یا نه تا از آن زمین سلب مالکیت شود یا نه.

### حدود نظارت بر ادارات غیر متمرکز

نظارت و کنترلی که حکومت مرکزی نسبت به ادارات غیر متمرکز اعمال می‌نماید یک نظارت مطلق نیست بلکه تابع شرایط خاصی است زیرا اشخاص غیر متمرکز به عنوان یک قاعده عمومی از استقلال برخوردارند و از این رو کنترل و نظارت نباید در حدی باشد که این استقلال را از بین ببرد. ضوابط و حدود این نظارت و کنترل عبارت است از:

۱) اداره غیر متمرکز بدون نظارت قبلی حکومت مرکزی حق آغاز عمل را دارد، بدین معنی که کنترل قبلی یا متقدم به ترتیبی که در نظام متمرکز بیان شد، در این جا ممنوع است. حکومت مرکزی حق ندارد به اشخاص غیر متمرکز، قبل از انجام عملی، امر و نهی صادر کند و یا این که در مورد چیزی که هنوز در باره آن تصمیم اتخاذ نکرده، به جای او تصمیم بگیرد مگر این که قانون این حق را به طور صریح به او داده باشد. اما اگر چنین کاری صورت گیرد یعنی حکومت مرکزی به عنوان نظارت یا قیمومیت، اوامر قبلی صادر کند، غیر قانونی و نامشروع است و الزام آور نمی‌باشد.

۲) اداره غیر متمرکز در صورتی که منافع عمومی ایجاب کند، می‌تواند از تصمیم یا عملی که قبلاً به تأیید حکومت مرکزی هم رسیده است، عدول و صرف نظر نماید. زیرا تصمیمی که اتخاذ شده، از ابتدا توسط خود او مطرح شده است پس او به ارزیابی مجدد آن تواناتر و شایسته‌تر است و در نتیجه اگر از آن تصمیم منصرف شود هیچ اعتراضی بر او نیست.

۳) اما در مورد نظارت بعدی یا متأخر نسبت به اعمال اداره غیر متمرکز، حکومت مرکزی تنها حق دارد یکی از دو کار را انجام دهد: یا به طور کامل آن عمل را تأیید نماید و یا به طور کامل از تأیید آن امتناع ورزد. اما حق اصلاح و تعدیل ندارد.

۴) شخص غیر متمرکز نیز حق دارد در مورد تصرفات مقام مرکزی اعتراض نماید زیرا او از شخصیت مستقل حقوقی برخوردار است و باید به او فرصت داده شود که در موضوعی که با مقام مرکزی در باره آن اختلاف دارد، از دیدگاه خود دفاع نماید، مثل این که هر گاه بین دو مقام مرکزی و محلی اختلاف نظر پدید آید در باره ایجاد یک خدمت عمومی اجباری که ایجاب بودجه زیاد و هنگفتی را می‌نماید و حکومت محلی بر این اعتقاد باشد که او از نگاه قانون ملزم به تأسیس آن می‌باشد اما حکومت مرکزی معتقد باشد که هنوز زمان مناسب تأسیس آن فرا نرسیده است.

### چگونگی اعمال نظارت

حکومت مرکزی کنترل یا قیمومیت خود را بر ادارات غیر متمرکز معمولاً از مرکز و پایتخت اعمال می‌نماید ولی گاهی هم این نظارت را توسط نمایندگان وزارت‌ها که در ولایات حضور دارند انجام می‌دهد یعنی از روش عدم تراکم استفاده می‌کند و گاهی هم ممکن است این نظارت توسط یکی از خود ادارات غیر متمرکز بر اداره دیگری که پایین تر از او است انجام شود مثل این که به شورای ولایت صلاحیت داده شود که بر اعمال شورای شهر‌ها (ولسوالی‌ها) یا قریه‌های موجود در ساحه آن نظارت نماید.

### مبحث چهارم - تفاوت بین نظام عدم تمرکز و نظام‌های مشابه آن

گاهی بین نظام عدم تمرکز اداری با نظام‌های حقوقی مشابه دیگر اشتباه می‌شود مانند نظام عدم تمرکز و نظام عدم تراکم از یک سو و نظام عدم تمرکز اداری و نظام عدم تمرکز سیاسی از سوی دیگر. از این رو ضروری است که تفاوت‌های بین آن‌ها ذکر شود.

#### الف - عدم تمرکز و عدم تراکم

قبلاً گفته شد که یکی از اقسام تمرکز، نظام عدم تراکم است و گفتیم که عدم تراکم اداری بدین معنی است که حکومت مرکزی برخی از صلاحیت‌های خود را به نمایندگان یا کارمندان خود در شعب ادارات حکومتی در مرکز یا ولایات اعطا می‌کند تا آنان در پاره‌ای از مسایل و مشکلات اداری، بدون مراجعه به اداره مرکزی در پایتخت و کسب تکلیف، تصمیم‌نهایی اتخاذ نمایند.

عدم تمرکز اداری شیوه حکومتی خاصی است که در آن مقامات مرکزی صلاحیت تصمیم‌گیری نسبتاً وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی تفویض می‌کنند تا به امور خاص محلی و اجرایی (فنی) بپردازند. در انجام امور خاص مقامات مرکزی نظارت خفیفی بر واحد‌های مذکور اعمال می‌کنند (موسی زاده، ۱۳۹۱، ص ۸۶).

این روش در دانش حقوق ستوده است زیرا هم اجراءات را کوتاه می‌کند و هم وقت کم تر گرفته می‌شود و تأمین نیازهای شهروندان را نیز آسان‌تر می‌گرداند، هم چنین گامی به سوی عدم تمرکز محسوب می‌گردد، اما با همه این‌ها این نظام، عدم تمرکز شمرده نمی‌شود، هر چند نشانه‌های هر دو نظام به هم نزدیک است.

### تفاوت‌های دو نظام

(۱) در نظام عدم تراکم استقلالی که به کارمندان داده می‌شود یک استقلال عارضی است و اصالت ندارد. اما در نظام عدم تمرکز، اشخاص اداری محلی، از سلطه حکومت مرکزی کاملاً مستقل می‌باشد و استقلال آن‌ها به عنوان یک قاعده و یک اصل تلقی می‌شود و تنها ممکن است به طور استثنائی در برخی از موارد از این استقلال اندکی کاسته شود.

(۲) از سوی دیگر صلاحیت‌های کارمندان حکومت مرکزی در نظام عدم تراکم همه انواع فعالیت‌های اداری و خدمات اداری را شامل نمی‌شود اما در نظام عدم تمرکز مخصوصاً در نوع محلی و سرزمینی آن، نهادهای محلی به عنوان یک قاعده و اصل، از صلاحیت انجام همه انواع فعالیت اداری در ساحه مربوطه ولایت برخوردار می‌باشند. مگر آن چه به طور صریح در قانون منع شده باشد.

(۳) اما در مورد مسؤولیت اداری در نظام عدم تمرکز، شخصی اداری غیر متمرکز مسؤول تمام اعمال و تصامیم خود می‌باشد زیرا همه آن‌ها منسوب به او می‌باشد و نه حکومت مرکزی. ولی در نظام عدم تراکم اداری حکومت مرکزی مسؤول نمایندگان و کارمندان خود نیز می‌باشد زیرا هر چند به آنان استقلال نسبی در تصمیم‌گیری نهایی داده شده است اما کار آنان در نهایت امر، منسوب به وزارت متبوع آنان می‌باشد و به طور مستقیم به خود آنان نسبت داده نمی‌شود و از این رو همه مسؤولیت بر دوش حکومت مرکزی است.

### ب- عدم تمرکز اداری و عدم تمرکز سیاسی (نظام فدرال)

عدم تمرکز اداری شیوه‌ای از شیوه‌های اداری است یعنی مربوط به اداره و سازمان اداری می‌باشد و لذا هم در دولت‌های بسیط دیده می‌شود و هم در دولت‌های مرکب یا فدرال.

اما عدم تمرکز سیاسی شیوه‌ای از شیوه‌های حکومتی و یک نوع نظام سیاسی است نه اداری و لذا تنها در دولت‌های فدرالی وجود دارد. در این شیوه، قدرت سیاسی در کشور بین اشخاص سیاسی مختلف که ولایت یا دولت کوچک یا ایالت نامیده می‌شود، تقسیم می‌گردد و هر ایالت دارای قانون اساسی و حکومت

و پارلمان و قوه قضائیه خاص خود می‌باشد. نمونه دولت فدرالی که دارای نظام عدم تمرکز سیاسی است، ایالات متحده آمریکا و سوئیس است.

بین دو نظام عدم تمرکز اداری و عدم تمرکز سیاسی تفاوت‌های مهمی وجود دارد که به طور خلاصه ذکر می‌گردد.

(۱) عدم تمرکز اداری محدود به امور اداره است و به امور مربوط به نظام سیاسی و حکومتی مثل وضع قوانین ارتباط ندارد. اما عدم تمرکز سیاسی یک نوع سازمان سیاسی است که در دولت‌های فدرالی ایجاد می‌شود و به مقتضای آن هر ایالت، دستگاه قانون‌گذاری و دستگاه قضایی مستقل خود را دارد.

(۲) در عدم تمرکز سیاسی علاوه بر قانون اساسی کشور، هر ایالت قانون اساسی خاص خود را هم دارد و به همین جهت هم صاحب اختیار در تنظیم همه امور داخلی خود در قانون‌گذاری، قضا و اداره می‌باشد.

(۳) تقسیم صلاحیت‌ها بین دولت فدرال و ایالت‌های تشکیل‌دهنده آن از طریق قانون اساسی صورت می‌گیرد، در حالی که تقسیم صلاحیت‌ها در عدم تمرکز اداری یک مسأله اداری بوده و توسط قوانین عادی صورت می‌گیرد و نه قانون اساسی.

(۴) ایالت‌ها در ابراز اراده دولت فدرال و تصمیم‌گیری‌های آن مخصوصاً در امور مربوط به قانون‌گذاری و تعدیل قانون اساسی فدرال مشارکت دارند. این مشارکت از طریق شورای منتخبی صورت می‌گیرد که با تعداد اعضای مساوی از هر ایالت و بدون در نظر گرفته تعداد نفوس آن، تشکیل می‌گردد و از همه ایالات نمایندگی می‌کند. اما در نظام عدم تمرکز اداری، شخص غیر متمرکز مثل ولایت یا شهر، هیچ نقشی در وضع قوانین کشور یا تعدیل قانون اساسی آن ندارد.

(۵) ایالات عضو فدرال از صلاحیت‌های خاصی برخوردار هستند که آن‌ها را به تنهایی و بدون نظارت و کنترل دولت فدرال اعمال می‌نمایند. اما واحدهای اداره محلی در نظام عدم تمرکز اداری در انجام وظایف خود به طور کلی تحت نظارت و کنترل قدرت مرکزی هستند، هر چند میزان این نظارت در کشورها متفاوت می‌باشد.

## مبحث پنجم - مزایا و معایب نظام عدم تمرکز اداری

### اول - مزایا

(۱) تخفیف بار سنگین قدرت مرکزی: امروز مشکلات و فعالیت‌های اداری افزایش یافته و خدمات عمومی و تعداد آن‌ها مخصوصاً به خاطر سیاست و پالیسی مداخله از سوی دولت مدرن، ازدیاد پیدا کرده و نیازهای عمومی‌ای که باید تأمین شود، تنوع و تکثر یافته است. همه این‌ها باعث شده که دیگر در عصر حاضر، تمرکز وظایف اداری و تأمین نیازهای عمومی در یک دست و در انحصار یک مقام از محلات شمرده شود. از این رو ضروری است که این وظایف بین ادارات محلی و فنی مختلف تقسیم گردد تا قسمتی از آن‌چه بر دوش حکومت مرکزی سنگینی می‌کرد، سبک گردد.

(۲) ضرورت اصلاحات اداری بیشتر: از حسنات نظام عدم تمرکز این است که دستگاه‌های اداری را به سرچشمه نیازهای عمومی‌ای که باید تأمین شود، نزدیک‌تر می‌گرداند و این نزدیکی باعث می‌شود که مقتضیات آن نیازها درست درک شود و اجراءات ساده‌تر و مکاتبات کوتاه‌تر گردد و از ضیاع وقت در تماس با ادارات دیگر جلوگیری شود. بدین ترتیب اعمال اداری سرعت می‌یابد و از کندی و پیچیدگی جلوگیری می‌شود مخصوصاً با توجه به این که اعضای اداره غیر متمرکز، همیشه علاقه‌منداند، که نهادهای عمومی، خدمات خود را به بهترین وجه ارائه نمایند چون برای آنان انگیزه و احساس کافی برای این کار وجود دارد.

(۳) عدم تمرکز؛ نظام دموکراتیک: از دیگر حسنات نظام عدم تمرکز این است که این نظام وسیله خوبی برای دموکراتیک ساختن اداره است زیرا ملت‌ها را در اداره امور محلی شریک می‌گرداند. از سوی دیگر کار درستی نیست که به ملت برای اشتراک در اداره امور سیاسی کشور اجازه داده شود اما در سهم‌گیری در اداره منافع خاص خودش اجازه داده نشود. بنا بر این نظام عدم تمرکز یک نظام آزاد است که با منطق عصر همسازی دارد. به همین جهت است که از نگاه حقوقی تأکید به عمل آمده که اساس تشکیل و تعیین اعضای شوراهای محلی باید انتخابات باشد. زیرا انتخابات، اساس دموکراسی را برای نظام مرکزی استوارتر می‌گرداند.

(۴) عدم تمرکز، مکتب انتخاب‌کنندگان: نظام عدم تمرکز مبتنی بر اصل دموکراتیک مشارکت شهروندان در اداره امور محلی است و به همین جهت باعث می‌شود که انتخاب‌کنندگان و نمایندگان آنان برای سهم‌گیری در اداره امور عمومی، آموزش ببینند و تجربه کسب نمایند و برای پارلمان کشور هم بهترین عناصر کار آزموده و نمایندگان آموزش دیده در اداره امور عمومی و محلی فراهم آید.

۵) فرصت دادن به تجربیات نوین اداری: اداره همواره نظام‌های اداری نوینی را تجربه می‌کند. پس چه بهتر است که ما این نظم‌های نوین را در یکی از ولایات به طور آزمایشی تطبیق کنیم تا اگر با کامیابی مواجه شد، آن را در سایر ولایات کشور هم تطبیق نماییم و اگر تجربه ناکام بود، حداقل ضرر کم‌تری را متحمل شده باشیم.

۶) مقاومت در زمان بحران‌ها: گاهی برخی از ولایات را حوادث طبیعی مانند سیل، طوفان، بیماری‌های واگیردار و مانند آن فرا می‌گیرد. اقتضای چنین حوادثی این است که نظم کشور مختل شود و نگرانی و آشفتگی و آشوب حاکم گردد. اما در نظام عدم تمرکز راه‌حل‌های مناسب در خود ولایت آسیب دیده جستجو می‌شود، بدون این که در انتظار راه حلی از مرکز باشد، در حالی که ممکن است فرصت از دست برود و راه حل مرکز، زمان طولانی را در بر بگیرد. اعطای شخصیت مستقل حقوقی به اشخاص غیرمتمرکز، باعث می‌شود که حس استقلال شان در اداره امور، ریشه دار و پایدار گردد و در رویارویی با بحران‌ها مقاومت پیدا کنند و با کامیابی از آن‌ها عبور نمایند.

۷) عدالت در تقسیم مالیات: بر اساس اصل قانون اساسی مبتنی بر برابری همگانی در حقوق و تکالیف عمومی، شهروندان در پرداخت مالیات عمومی برابر هستند و دولت با صرف اموال حاصل از مالیات، خدمات عمومی را ارائه می‌کند اما گاهی پایتخت و شهرهای بزرگ بسیاری از خدمات و مراکز امور عمومی را در انحصار خود می‌گیرند و شهرهای کوچک و روستاها محروم می‌مانند. در چنین حالتی از حسنات عدم تمرکز این است که تا حدودی عدالت در توزیع اموال حاصل از مالیات را تضمین می‌کند و از انحصار آن در دست پایتخت و شهرهای بزرگ جلوگیری می‌نماید و هر ولایت سهم خود را در تأمین منافع محلی به دست می‌آورد.

رضا موسی‌زاده در کتاب حقوق اداری محاسن عدم تمرکز را حسب زیر معرفی می‌نماید:

- از نظر سیاسی، وجود واحدهای غیر متمرکز نشانگر رشد فرهنگ سیاسی یک ملت است و در نظام‌های پیشرفته واحدهای غیر متمرکز در حد وسیعی به رسمیت شناخته شده‌اند.
- از نظر معنوی، حس مسئولیت، نیروی ابداع و ابتکار، اعتماد به نفس و پشتکار مردم در کشوری که از شیوه اداری غیر متمرکز تبعیت می‌کنند، بیش از سایر نظام‌هاست.
- از حیث صلاحیت فنی و اجرایی، صلاحیت مقامات غیر متمرکز عموماً بیش از صلاحیت مقامات مرکزی است. در واقع، مقامات غیر متمرکز نسبت به مقامات مرکزی آگاهی بیشتری در مورد نیازها و مشکلات محلی و تخصصی دارند.



- از نظر اداری، عدم تمرکز باعث می‌شود که دیوان سالاری و تشریفات اداری به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یابد. (موسی زاده، ۱۳۹۱، ص ۹۳)

## دوم - معایب

گلرحمن قاضی در کتاب حقوق اداری معتقد است که عدم تمرکز اداری گاه سبب تشتت و نفاق گردیده و در نتیجه موجب عدم پیشرفت کار و ضرر مصالح عامه می‌شود. همچنین کارمندان تحت نفوذ اعضای انجمن‌های قرار گرفته، بی‌عدالتی را رواج می‌دهند. (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۴۸)

موسی‌زاده معایب نظام اداری غیر متمرکز را چنین بر شمرده است:

- از نظر سیاسی، عدم تمرکز می‌تواند باعث از هم‌گسیختگی کشورهای شود که از ثبات مستحکمی برخوردار نیستند، در این گونه کشورها، عدم تمرکز باعث تقویت ادعاهای جدایی طلبانه و در نتیجه تزلزل نظام سیاسی خواهد شد.

- از نظر اقتصادی، عدم تمرکز می‌تواند باعث نابرابری اقتصادی در کشورهایی شود که از منابع طبیعی یکسانی در سراسر کشور برخوردار نیستند. در این حالت، مناطق حاصلخیز از امکانات اقتصادی و رفاهی بیشتر برخوردار خواهند بود و دیگر مناطق دچار محرومیت خواهند شد. (موسی زاده، ۱۳۹۱، ص ۹۳)

لذا نباید در این معایب و خطراتی که برای نظام عدم تمرکز ذکر شد، مبالغه شود زیرا چنان‌که گفته شد، همواره دولت بر امور ادارات غیر متمرکز یک نوع کنترل و نظارت (قیمومت اداری) دارد و مانع از انحراف آن‌ها می‌شود و از سوی دیگر از مزایا و حسنات این نظام که پیش‌تر ذکر شد نیز نباید غافل شویم.

## سازمان اداره عمومی در افغانستان

با توجه به اهمیت موضوع، اکنون لازم است نظام اداری افغانستان را مورد بحث قرار دهیم که از نوع نظام متمرکز است یا غیر متمرکز و یا مختلط؟ اداره عمومی در افغانستان، ادوار مختلفی را طی کرده است که ذیلاً به طور عمده سه دوره را به اختصار یاد آوری می‌کنیم.

## مبحث اول - دوره نخست (۱۳۰۱-۱۳۴۳)

تاریخ نظام و حقوق اداری افغانستان به مفهوم نوین و مدرن آن از سال ۱۳۰۳ با تصویب اولین قانون اساسی آغاز می‌گردد. بر اساس احکام قانون اساسی و نظام‌نامه (قانون) تشکیلات اساسیه و نظام‌نامه تقسیمات ملکیه، سازمان اداره عمومی کشور به دو بخش اصلی یعنی اداره مرکزی و اداره محلی تقسیم گردید.

اول - اداره مرکزی: در رأس اداره مرکزی پادشاه قرار داشت و حکومت متشکل از صدر اعظم و هفت وزیر و یک ریاست به نام ریاست شورای دولت بود و اداره مستقل دیگر هم اداره طبیه بود که مستقیماً زیر نظر شاه فعالیت می‌کرد.

این ساختار در مواد اولیه «نظام‌نامه تشکیلات اساسیه» چنین بیان شده است:

- (۱) در افغانستان وظیفه اداره حکومت مفوض است به هیأت وزرا و اداره مستقله.
- (۲) وزراء در هر وقت که تفتیش اجرائات و احوال مامورین شعب منسوبه وزارت خود را لزوم ببینند بحضور ملوکانه عرض نمایند. تا به قرار قانده هیئت تفتیشیه تعیین و اعزام شوند.
- (۳) برای تفتیش احوال عمومیه مامورین وقتا فوقتا یک هیئت تفتیشیه بموجب عرض وزراء یا به اراده سنیه اعزام می‌شود. رئیس و دو نفر اعضای اول و دوم از طرف قرین الشرف همایونی انتخاب گردیده و باقی اعضای آن از طرف وزیر و یا مدیر مستقله تعیین می‌شوند. مفتیشین موافق به نظام‌نامه جداگانه مخصوص خود کار می‌کنند.

(۴) اداره مرکزی مرکب است از وزارت‌ها و اداره مستقله.

(۱) وزارت‌ها بر وجه ذیل می‌باشند:

اول - وزارت حربیه. دوم - وزارت خارجیه. سوم - وزارت داخلیه. چهارم - وزارت عدلیه. پنجم - وزارت مالیه. ششم - وزارت معارف. هفتم - وزارت تجارت. هشتم - ریاست شورای دولت.

(۲) اداره مستقله طبیه مانند دیگر وزارت‌ها به راه راست در حضور اشرف همایونی مسؤل شناخته می‌شود.

دوم - اداره محلی: اما اداره محلی در آن دوره دارای پنج واحد با درجات ذیل بود:

- ۱- ولایت که در رأس آن والی قرار داشت.
- ۲- حکومتی اعلی که در رأس آن حاکم اعلی قرار داشت.
- ۳- حکومتی کلان که در رأس آن حاکم کلان بود.
- ۴- حکومتی که در رأس آن حاکم قرار داشت.
- ۵- علاقه که در رأس آن علاقه دار بود.

ساختار اداره محلی در مواد اولیه «نظام‌نامه تقسیمات ملکیه افغانستان» چنین بیان شده است:

- (۱) افغانستان از روی تقسیمات ملکیه به ولایات و حکومتی‌های اعلی منقسم است.
- (۲) ولایات و حکومتی‌های اعلی به: حکومتی‌های کلان و حکومتی‌ها و علاقه‌ها؛

حکومتی‌های کلان به: حکومتی‌ها و علاقه‌ها؛

حکومتی‌ها به: علاقه‌ها تقسیم می‌یابد.

در علاقه‌ها، قریه‌ها موجود می‌باشد.

- (۳) در افغانستان پنج ولایت و چهار حکومتی اعلی موجود می‌باشد.

ولایات: اول: ولایت کابل. دوم: ولایت قندهار. سوم: ولایت هرات. چهارم: ولایت ترکستان. پنجم: ولایت قطن و بدخشان.

حکومتی‌های اعلی: اول: سمت مشرقی. دوم: سمت جنوبی. سوم: فراه. چهارم: میمنه.

- (۴) ولایات در زیر اداره نائب‌الحکومه‌ها و حکومتی‌های اعلی در زیر اداره حاکم‌های اعلی می‌باشد. تنها نائب‌الحکومه کابل به صفت والی شناخته می‌شود.

(۵) حکومتی‌های کلان در زیر امر حاکم کلان و حکومتی‌ها در زیر امر حاکم‌ها، علاقه در زیر امر علاقه‌دارها اداره می‌شود. هر قریه یک یا دو قریه‌دار دارد. و حکومتی‌ها به نام درجه اول و دوم و سوم به سه درجه و علاقه‌دارها به نام درجه اول و دوم به دو درجه تقسیم می‌شود.

(۶) از روی اختیارات و خدمت در مابین این حاکم‌ها و یا علاقه‌دارهای درجات مختلفه هیچ فرق نیست. تنها به اندازه وسعت و اهمیت حکومتی درجه حاکم‌ها، علاقه‌داری درجه علاقه‌دارها از طرف دولت گذاشته شده‌اند.

در این دوره برای بار نخست اداره دولتی از حالت «تمرکز مطلق»، که از زمان امیر عبد الرحمن خان و بلکه پیش از آن، آغاز شده و ادامه یافته بود، خارج گردیده، هم حالت «عدم تراکم» پیدا کرد، یعنی صلاحیت‌های وسیع به اداره محلی و مأموران دولت در ولایات داده شد و هم از برخی از شواهد میتوان دریافت که یک نوع حرکت و تمایلی به نظام «عدم تمرکز اداری» نیز وجود داشته است. از این شواهد میتوان حکمی را که در ماده ۶۳ نظام‌نامه اساسی دولت افغانستان ذکر شده نام برد. در این ماده آمده است:

«اصول اداره ولایات بر سه قاعده اساسیه مبنی است:

توسیع مآذونیت. ۲- تفریق وظایف. ۳- تعیین مسؤولیت. بنا بر قواعد مذکور هم وظایف مأمورین ولایات مطابق نظامات موضوعه تعیین و تفریق کرده شده است و اختیارات مأمورین نیز بر طبق نظامات مخصوصه محدود است. هر مأمور در وظایف خود علی‌المراتب نزد مافوقش مسؤول شناخته می‌شود.»

از این ماده میتوان چنین استنباط کرد که یکی از اصول اساسی اداره ولایات، «توسیع مآذونیت» یعنی توسعه صلاحیت‌ها و عدم تمرکز قدرت است و اصل دوم تقسیم وظایف و اصل سوم هم مسؤولیت‌پذیری ولایات و مأمورین ولایتی است. چنان‌که در مباحث قبلی ذکر شد، مسؤولیت‌پذیری از نشانه‌های استقلال نسبی اداره و حالت عدم تمرکز است. در کنار توسعه صلاحیت‌های واحدهای ولایتی، در هر ولایت مجلس مشوره نیز وجود داشت که در مسایل مهم نه تنها دارای صلاحیت مشورتی که از صلاحیت اجرائی نیز برخوردار بود.

در دوره زمامداری نادر خان و هم چنین در دوره زمامداری ظاهرشاه تا سال ۱۳۴۳ نظام اداری دوره امان‌الله خان با تفاوت‌هایی اندک در ساختار و وظایف ادامه یافت و تغییر عمده‌ای در این رابطه ایجاد نشد جز این که پارلمان افغانستان به طور رسمی در سال ۱۳۱۰ تأسیس شد و شورای دولت حذف گردید و در واحدهای اداری تغییرات اندکی پدید آمد (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۵۲-۱۵۳).

## مبحث دوم - دوره دوم (۱۳۴۳-۱۳۸۲)

با تصویب قانون اساسی سال ۱۳۴۳ در باره ساختار اداری کشور نیز تغییراتی پدید آمد.

اول - اداره مرکزی:

در قانون تشکیلات اساسی دولت برای اداره مرکزی ۱۴ وزارت (دفاع، خارجه، داخله، مالیه، عدلیه، معارف، تجارت، فواید عامه، مطبوعات، مخابرات، صحیه، معدن و صنایع، زراعت و پلان) و یک ریاست مستقل قبایل در نظر گرفته شد با پنج ریاست دیگر که باید به یکی از وزارت‌ها مربوط می‌گردیدند.

(ریاست‌های هوایی\_ملکی، ترانسپورت، انکشاف دهات، سروی آب و خاک) اما در ضمیمه قانون تشکیلات اساسی که در سال ۱۳۵۱ تصویب شد، چهار وزارت دیگر نیز به نام: وزارت تعلیمات عالی و علوم، وزارت کار و انکشاف اجتماعی، وزارت احتیاجات عامه و وزارت امور قبایل، افزوده شد.

دوم - اداره محلی:

اما در مورد اداره محلی، ساختار حکومتی اعلی و حکومتی کلان حذف گردید و در سطح همه کشور، ولایت به عنوان واحد اداره محلی شناخته شد.

تعداد ولایات در آن زمان ۲۸ ولایت بود. ( کابل، لوگر، وردک، پروان، کاپیسا، لغمان، ننگرهار، کنر، غزنی، پکتیا، زابل، کندهار، ارزگان، هلمند، چخانسور، فراه، هرات، بادغیس، غور، فاریاب، جوزجان، تخار، بلخ، سمنگان، بغلان، کندز، بدخشان و بامیان).

بر اساس ماده ۱۰۹ قانون اساسی ۱۳۴۳ در کنار واحد اداری ولایت، برای هر ولایت یک جرگه (شورا) ولایتی به منظور سهم‌گیری در تأمین اهداف انکشافی ولایت و مشوره دادن به حکومت ولایت در جهت بهبود امور و انکشاف اوضاع عمومی ولایت پیش‌بینی گردید و در ماده ۱۱۰ آن قانون تأکید شده که جرگه‌ها تا سطح قریه‌ها باید تعمیم یابد و اشتراک روز افزون آن‌ها در اداره محلی تأمین گردد.

اما حقیقت این است که در آن زمان جز این که در قانون اساسی تشکیل شوراهای ولایت پیش‌بینی گردیده بود، در عمل نه این شوراها تشکیل شد و نه صلاحیت‌های آن‌ها مشخص گردید. از این رو می‌توان گفت که سازمان اداری این دوره یک نظام متمرکز با رویکرد عدم تراکم یعنی تفویض صلاحیت به مأموران محلی حکومت است و در عمل نشانی از نظام عدم تمرکز دیده نمی‌شود.

بعد از قانون اساسی ۱۳۴۳ یعنی در دوره جمهوریت داود خان و دوره حکومت حزب خلق و پرچم و دوره حکومت مجاهدین و طالبان نیز نظام اداری به صورت نظام اداری متمرکز ادامه یافت.

### مبحث سوم - دوره سوم (۱۳۸۲)

اما از سال ۱۳۸۲ که قانون اساسی فعلی به تصویب رسید، تغییراتی مطرح گردید که در ابتدا با مراجعه به قوانین، ساختار اداره را به اختصار توضیح می‌دهیم و بعد می‌بینیم که نظام اداری کشور متمرکز است یا غیر متمرکز.

ساختار عمومی اداره مرکزی و اداره محلی:

بر اساس ماده‌ی ۱۳۶ قانون اساسی ۱۳۸۲: «اداره‌ی جمهوری اسلامی افغانستان بر اساس واحدهای

اداره‌ی مرکزی و ادارات محلی، طبق قانون، تنظیم می‌گردد.»

## اداره مرکزی

بر اساس ماده ۱۳۶ قانون اساسی:

«اداره مرکزی به یک عده واحدهای اداری منقسم می‌گردد که در رأس هر کدام یک نفر وزیر، قرار دارد. واحد اداره‌ی محلی، ولایت است. تعداد، ساحه، اجزا و تشکیلات ولایات و ادارات مربوط، بر اساس تعداد نفوس، وضع اجتماعی و اقتصادی و موقعیت جغرافیایی، توسط قانون تنظیم می‌گردد.»

منظور از قانون ذکر شده در این ماده، «قانون تشکیلات اساسی دولت» و «قانون اداره محلی» است که متأسفانه، هنوز این دو قانون به تصویب نرسیده تا جزئیات ساختار اداری دولت مشخص گردد. اما در ماده ۷۱ قانون اساسی آمده است:

«حکومت متشکل است از وزرا که تحت ریاست رئیس جمهور اجرای وظیفه می‌نمایند. تعداد وزرا و وظایف شان توسط قانون تنظیم می‌گردد.»

بر اساس وضعیت موجود و قوانین سابقه، اداره‌ی مرکزی، متشکل از ۲۵ وزارت به ترتیب زیر است: «وزارت‌های دفاع ملی، امور خارجه، امور داخله، عدلیه، مالیه، تجارت و صنایع، حج و اوقاف، اطلاعات و فرهنگ، امور سرحدات، اقوام و قبایل، مبارزه علیه مواد مخدر، فواید عامه، اقتصاد، انکشاف شهری، معارف، احیا و انکشاف دهات، صحت عامه، ترانسپورت و هوانوردی ملکی، تحصیلات عالی، کار و امور اجتماعی و شهدا و معلولین، امور مهاجرین و عودت کنندگان، امور زنان و هم چنین وزارت دولت در امور پارلمانی و وزیر ارشد دولت.»

همان‌طور که قانون اساسی تصریح دارد باید در اداره مرکزی افغانستان، تنها وزارت‌ها را به عنوان واحدهای اداره مرکزی داشته باشیم، اما متأسفانه ادارات و ریاست‌های مستقل، در حدی زیاد است که به تدریج تعداد آن‌ها از تعداد وزارت‌ها افزون‌تر خواهد شد، در حالی که در گذشته‌ها یعنی در ادوار اداری گذشته وضعیت بدین صورت نبوده است زیرا ریاست‌های مستقل بسیار کم و اکثراً هم تحت نظارت و اداره یکی از وزارت‌ها قرار داشتند و تعداد بسیار اندک، وابسته یا تحت نظارت پادشاه یا صدر اعظم بودند. فعلاً ادارات و ریاست‌های مستقل و غیر وابسته به وزارت‌ها ۲۴ اداره بوده، به ترتیب ذیل:

«ریاست دفتر رئیس جمهور، شورای امنیت ملی، لوی سارنوالی، اداره‌ی امور و دارالانشای شورای وزیران، آکادمی علوم، امنیت ملی، ارگان‌های محلی، کمیسیون مستقل انتخابات، کمیسیون مستقل حقوق بشر، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، کمیسیون مستقل تحکیم صلح، کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، اداره امور ولسی جرگه، اداره امور مشرانو جرگه، اداره حفاظت محیط زیست، اداره نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، اداره آمادگی مبارزه با حوادث،

تربیت بدنی و المپیک، اداره احصائیه، اداره کنترل و تفتیش، اداره جیو‌دیزی و کارتو گرافی، اداره انسجام امور کوچی‌ها، اداره استندرد و بالاخره ریاست سمع شکایات.»

تعداد اندکی از ادارات فوق، مانند اداره امور ولسی جرگه و اداره امور مشرانو جرگه، به شورای ملی مربوط است. اما اکثریت آن‌ها به طور مستقیم به ریاست جمهوری ارتباط دارند، در حالی که از نگاه اصول مدیریت و تجربه سایر کشورها، این نوع سیستم اداری، باعث هرج و مرج و عدم نظارت دقیق از کار ادارات می‌گردد، چون ریاست جمهوری نمی‌تواند به همه آن‌ها رسیدگی کند. هم‌اکنون بسیاری از رؤسای این ادارات، بعد از ماه‌ها هم نمی‌توانند رئیس جمهور را حتی ملاقات کنند.

از سوی دیگر هم با توجه به این که این ادارات در حقیقت جزء قوه مجریه یا حکومت هستند، آیا مشمول نظارت پارلمان قرار می‌گیرند یا نه؟ از آن‌جا که در مواد قانون اساسی در تمام موارد نظارت پارلمانی، از حکومت و وزرا نام برده شده، قانوناً این ادارات چون مربوط به وزارت‌ها نیستند و زیر نظر رئیس جمهور می‌باشند، تحت نظارت پارلمان قرار نمی‌گیرند با این که کار برخی از آن‌ها از یک وزارت هم مهم‌تر و خطرناک‌تر است و از همین‌جا است که در روابط حکومت با پارلمان از این جهت مشکلاتی هم پدید آمده است. در حالی که هر گاه این ادارات وابسته به وزارت‌ها باشند - چنان که در گذشته چنین بوده و در دیگر کشورها نیز چنین است - وزیر مربوطه در قبال اعمال آن‌ها به پارلمان پاسخ‌گو خواهد بود. اما در وضعیت فعلی برای ادارات نه نظارت پارلمانی صورت می‌گیرد و نه نظارت اداری.

از سوی دیگر متأسفانه در حکومت، این رویکرد نادرست هر روز رو به افزایش است و بر تعداد این نوع ادارات فزونی می‌یابد. با چنین سیستمی از صلاحیت و اعتبار وزارت‌ها و میزان اعتماد به آن‌ها کاسته میشود. شاید یکی از دلایل هم این باشد که در گذشته‌ها این ادارات به صدارت وابسته بوده اند و فعلاً که در ساختار نظام، صدارت وجود ندارد، آن‌ها را به ریاست جمهوری ملحق کرده‌اند.

با توجه به مشکلات فوق، بسیار به جا و ضروری است که قانون تشکیلات اساسی دولت یک‌بار دیگر توسط کارشناسان و متخصصان اداره، مورد بررسی و تدقیق قرار بگیرد و سپس از طریق حکومت و پارلمان با باز بینی مجدد، مراحل تصویب خود را طی کند تا مشکلات ساختار در اداره کشور مرفوع گردد.

## صلاحیت‌ها و وظایف اداره مرکزی

از آن‌جا که در نظام حقوق اساسی افغانستان، صدر اعظم وجود ندارد و رئیس جمهور هم رئیس دولت است و هم رئیس حکومت و در هر دو ساحه دارای صلاحیت‌ها و وظایف می‌باشد، صلاحیت‌ها و وظایف اداره مرکزی را در دو قسمت جداگانه مطالعه می‌کنیم.

## اول - صلاحیت‌ها و وظایف رئیس‌جمهور

مطابق ماده ۶۰ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور در رأس دولت جمهوری اسلامی افغانستان قرار داشته، صلاحیت‌های خود را در عرصه‌های اجراییه، تقنینیه و قضاییه، مطابق به احکام این قانون اساسی، اعمال می‌کند.»

رئیس‌جمهور در نظام‌های ریاستی و نیمه ریاستی، از آن‌جا که به طور مستقیم از طرف مردم انتخاب می‌شود، از صلاحیت‌های وسیع برخوردار است. از این‌رو، در قانون اساسی افغانستان، چنان‌که از این ماده فهمیده می‌شود، رئیس‌جمهور در عرصه‌های مختلف اجرایی، تقنینی و قضایی، صلاحیت‌هایی دارد که مطابق به احکام قانون اساسی، آن را اعمال می‌کند.

الف - صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به حیث رئیس دولت:

گرچه تفکیک دقیق صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به عنوان رئیس دولت یا رئیس حکومت، مشکل است اما بدون شک قسمت عمده‌ای از صلاحیت‌های رئیس‌جمهور، ناشی از این است که ایشان در رأس دولت جمهوری اسلامی افغانستان قرار داشته و سمبول و ممثل دولت و ملت افغانستان می‌باشد.

موارد مهم صلاحیت رئیس‌جمهور در این بخش عبارتند از:

- مراقبت از اجرای قانون اساسی (جزء اول ماده ۶۴ قانون اساسی)
- تعیین خطوط اساسی سیاست کشور به تصویب شورای ملی (جزء دوم ماده ۶۴ قانون اساسی).
- مراجعه به آرای عمومی مردم (رفراندوم) در موضوعات مهم ملی سیاسی، اجتماعی و یا اقتصادی، مشروط بر این که نباید ناقض احکام قانون اساسی و یا مستلزم تعدیل آن باشد (ماده ۶۵ قانون اساسی).
- اعلان حالت اضطرار با تأیید شورای ملی، در تمام یا بعضی از ساحات کشور و انتقال بعضی از صلاحیت‌های شورای ملی به حکومت و معطل ساختن برخی از احکام قانون اساسی (مواد ۱۴۳ تا ۱۴۸ قانون اساسی).
- دایر نمودن لویه جرگه به استثنای حالت مندرج ماده ۶۹ قانون اساسی (جزء ۷ ماده ۶۴ قانون اساسی).
- پیشنهاد تعدیل قانون اساسی و تشکیل هیأت برای تهیه طرح تعدیل و دایر ساختن لویه جرگه برای تصویب قانون اساسی و سرانجام توشیح آن (مواد ۱۴۹ و ۱۵۰ قانون اساسی).
- اعطای مدال‌ها، نشان‌ها و القاب افتخاری مطابق به احکام قانون. (جزء ۱۹ ماده ۶۴)



• تعیین سران نمایندگی‌های سیاسی افغانستان نزد دول خارجی و مؤسسات بین‌المللی. (جزء ۱۴ ماده ۶۴)

• قبول اعتماد نامه‌های نمایندگان سیاسی خارجی در افغانستان. (جزء ۱۵ ماده ۶۴)

• اعطای اعتبارنامه به غرض عقد معاهدات بین‌الدول مطابق به احکام قانون. (جزء ۱۷ ماده ۶۴)

ب - صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در امور مربوط به حکومت به‌عنوان رئیس آن:

• رهبری و ریاست حکومت یا شورای وزیران و پاسخ‌گو بودن وزرا در مقابل رئیس‌جمهور. (ماده

۷۱ قانون اساسی)

• قیادت اعلاى قوای مسلح افغانستان.

• اعلان حرب و متارکه به تأیید شورای ملی.

• اتخاذ تصمیم لازم در حالت دفاع از تمامیت ارضی و حفظ استقلال.

• فرستادن قطعات قوای مسلح به خارج افغانستان به تأیید شورای ملی.

• قبول استعفاى معاونین ریاست جمهوری.

• تعیین وزرا، لوی سارنوال، رئیس بانک مرکزی، رئیس امنیت ملی و رئیس سره میاشت به تأیید

ولسی جرگه و عزل و قبول استعفاى آن‌ها.

• تعیین، تقاعد، قبول استعفا و عزل صاحب مناصبات قوای مسلح، پولیس و امنیت ملی و مأمورین

عالی‌رتبه مطابق به احکام قانون.

• تأسیس کمیسیون‌ها به منظور بهبود اداره کشور مطابق به احکام قانون. (اجزای ۳، ۴، ۵، ۶، ۱۰،

۱۱، ۱۳، و ۲۰ ماده ۶۴ قانون اساسی).

ج - صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در امور مربوط به شورای ملی:

• افتتاح اجلاس دوره تقنینیه یا سالانه شورای ملی و یا اجلاس مشترک هر دو جرگه شورا (ماده

۱۰۴ و جزء ۹ ماده ۶۴).

• دایر ساختن جلسات فوق‌العاده‌ی شورای ملی در ایام تعطیل (ماده ۱۰۷ قانون اساسی)

• تعیین یک ثلث اعضای مشرانو جرگه (ماده ۸۴ قانون اساسی).

• پیشنهاد طرح قانون به شورای ملی، به عنوان رئیس حکومت (ماده ۹۵ قانون اساسی).

- اعتراض بر مصوبات شورای ملی و مسترد ساختن آن در خلال مدت ۱۵ روز با ذکر دلایل (ماده ۹۴ قانون اساسی).
- توشیح فرامین تقنینی در ایام تعطیلی ولسی جرگه در صورت ضرورت عاجل و در غیر امور مربوط به بودجه و مسایل مالی (ماده ۷۹ قانون اساسی)
- توشیح قوانینی که از طرف شورای ملی به تصویب رسیده باشد (جزء ۱۶ ماده ۶۴ و ماده ۹۴ قانون اساسی)

د - صلاحیت‌های رئیس جمهور در امور مربوط به قوه قضائیه:

- تعیین رئیس و اعضای ستره محکمه در حضور رئیس جمهور (ماده ۱۱۹ قانون اساسی).
  - تعیین، تقاعد، قبول استعفا و عزل قضات (جزء ۱۳ ماده ۶۴ و ماده ۱۳۲ قانون اساسی).
  - تخفیف و عفو مجازات مطابق به احکام قانون (جزء ۱۸ ماده ۶۴ قانون اساسی).
  - منظوری حکم اعدام که از طرف محکمه صادر و نهایی شده باشد (ماده ۱۲۹ قانون اساسی).
- قابل یادآوری است که صلاحیت‌های رئیس جمهور در امور مربوط به شورای ملی و قوه قضائیه، در واقع ناشی از این است که رئیس جمهور، رئیس دولت است نه رئیس حکومت؛ یعنی این صلاحیت‌ها، در واقع از صلاحیت‌هایی است که در بخش الف یاد شد.

## دوم - صلاحیت‌ها و وظایف حکومت

### تعریف حکومت:

کلمه حکومت از آن کلماتی است که هم در اصطلاحات حقوق اساسی، هم در اصطلاحات مردم، به معانی متفاوت به کار می‌رود. اما در ماده ۷۱ قانون اساسی افغانستان، گفته شده که: «حکومت متشکل است از وزرا که تحت ریاست رئیس جمهور اجرای وظیفه می‌نمایند. تعداد وزرا و وظایف‌شان توسط قانون تنظیم می‌گردد.»

بر اساس این تعریف، حکومت عبارت است از وزیران و وزارت‌ها که به عنوان ادارات مرکزی، به طور مستقیم زیر نظر رئیس جمهور، انجام وظیفه می‌کنند.

## وظایف حکومت:

وظایف حکومت به دو بخش عمده تقسیم می‌گردد:

### ۱- اجرای تصمیمات:

قوه مجریه مکلف است که تصمیم دو قوه دیگر را اجرا کند؛ یعنی نخست، قوانینی را که پارلمان تصویب می‌کند، تطبیق کند و این خود، شامل عرصه‌های مختلف اقتصادی، تجارته، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اداری، امنیتی، حقوقی و غیره است. قوه مجریه باید برای تطبیق آن‌ها، مقرره‌هایی وضع و تصویب نماید؛ نیروی انسانی متخصص تربیت و استخدام و برنامه ریزی کند و بودجه تخصیص دهد و . . . دوم، فیصله‌های قطعی و نهایی قوه قضاییه را نیز اجرا کند. چه این که قضا صرفاً با تفسیر قانون، فیصله صادر می‌کند، اما اجرای آن‌ها در عرصه‌های مدنی و جزایی، وظیفه‌ی قوه مجریه به شمار می‌آید.

### ۲- اتخاذ تصمیمات:

بیشتر وقت‌ها، قوه مجریه مکلف است که جدا از قانون و فیصله قضا، اما در چوکات آن‌ها، خود تصمیم بگیرد. اجرای خطوط اساسی سیاست کشور در عرصه‌های خارجی و داخلی، که توسط رئیس جمهور و با تأیید ولسی جرگه تعیین می‌شود، تأمین امنیت و برقراری نظم، دفاع از تمامیت ارضی و استقلال کشور، ایجاد یک جامعه مرفه و مترقی و ارائه خدمات عمومی در عرصه‌های مختلف و فراهم سازی فرصت‌ها برای پرورش استعدادها و . . . از مواردی است که، قوه مجریه باید تصمیم بگیرد و اجرا کند.

این وظایف، در ماده ۷۵ قانون اساسی به این ترتیب بیان گردیده است:

«حکومت‌داری وظایف ذیل می‌باشد:

- ۱- تعمیم احکام این قانون اساسی و سایر قوانین و فیصله‌های قطعی محاکم؛
- ۲- حفظ استقلال، دفاع از تمامیت ارضی و صیانت منافع و حیثیت افغانستان در جامعه بین‌المللی؛
- ۳- تأمین نظم و امن عامه و از بین بردن هر نوع فساد اداری؛
- ۴- ترتیب بودجه، تنظیم وضع مالی دولت و حفاظت دارایی عامه؛
- ۵- طرح و تطبیق پروگرام‌های انکشافی اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و تکنالوژیکی؛
- ۶- ارائه گزارش به شورای ملی در ختم سال مالی درباره امور انجام شده و پروگرام‌های عمده سال

مالی جدید؛

۷- انجام سایر وظایفی که به موجب این قانون اساسی و قوانین دیگر از وظایف حکومت دانسته شده است.»

اضافه بر این، در مواد ۷۶ و ۷۹ قانون اساسی، دو صلاحیت مهم دیگر نیز به حکومت داده شده است که عبارت است از: ۱- وضع و تصویب مقرره‌ها ۲- ترتیب و توشیح فرمان‌های تقنینی. با توجه به اهمیت این دو موضوع و این که هر دو مربوط به حوزه تقنینی و صلاحیت‌های شورای ملی می‌شود، لازم است درباره هر دو موضوع توضیحاتی داده شود.

### اول - وضع و تصویب مقرره‌ها

در بحث سلسله مراتب اسناد تقنینی گفته شده که در رأس همه قوانین، قانون اساسی قرار دارد، پس از آن، قوانین عادی که از طرف پارلمان به تصویب می‌رسد و در مرحله بعد مقرره‌ها قرار دارند که توسط حکومت وضع و تصویب می‌شود. در ماده ۷۶ قانون اساسی آمده است: «حکومت برای تطبیق خطوط اساسی سیاست کشور و تنظیم وظایف خود، مقررات را وضع و تصویب می‌کند. این مقررات باید ناقض نص یا روح هیچ قانون نباشد.»

با این که قانون‌گذاری با همه انواع و اقسام آن در صلاحیت پارلمان است، علت این که صلاحیت تصویب مقرره به حکومت داده شده این است که پارلمان به وضع کلیات و اصول عمومی می‌پردازد. از این رو، مناسب است که صلاحیت وضع و تصویب جزئیات را به قوه مجریه واگذار کند؛ چون حکومت مجری قانون بوده و در تنظیم مسایل جزئی توانا تر است. دیگر این که گاهی تطبیق قانونی که از طرف پارلمان تصویب شده، نیاز به سازو کار یا طرز‌العمل و آیین نامه خاصی دارد و چون تطبیق قانون وظیفه حکومت است، باید تصویب آیین نامه‌ها که در اصطلاح قانون اساسی افغانستان «مقرره» نامیده می‌شود، به حکومت سپرده شود. این مقرره‌ها همانطور که در قانون اساسی نیز تذکر داده شده، به طور عمده برای تنظیم وظایف اداره است و از این رو در ساماندهی اداره و تنظیم فعالیت‌ها و وظایف، نقش بسیار مهمی به عهده دارد. شاید بتوان گفت از نگاه ضرورت‌ها و اولویت‌ها، مقرره‌ها بیشتر از قانون، مورد نیاز اداره می‌باشد.

با این که این صلاحیت به حکومت سپرده شده است، اما توجه به چند نکته، ضروری به نظر می‌رسد:

**اول**، مقرره در اصل، جنبه‌ی اجرایی دارد، نه تقنینی. بنا بر این، صرفاً به منظور تطبیق بهتر قانون و خطوط اساسی سیاست کشور و تنظیم وظایف و اجراءات وزارت‌ها و ادارات دولتی، وضع و تصویب می‌شود.

**دوم**، مقررہ از نگاه سلسله مراتب و ارزش حقوقی، پایین‌تر از قانون است و به همین جهت، به هیچ وجه نمی‌تواند ناقض نص یا روح قانون باشد و گرنه، به طور خود کار ملغی خواهد بود.

**سوم**، هر چند در قانون اساسی تصریح نشده است، اما مطابق رویه جاری، مقررہ هم باید به توشیح رئیس‌جمهور برسد و بدون توشیح نافذ نیست.

**چهارم**، همان‌طور که وضع و تصویب مقررہ از صلاحیت‌های حکومت است، لغو آن هم از صلاحیت حکومت خواهد بود.

**پنجم**، همان‌طور که به خاطر جلوگیری از نقض قانون اساسی، لازم است که مطابقت تمام قوانین با قانون اساسی، توسط ستره محکمه یا هر نهاد قانونی دیگر بررسی شود، لازم است که مقررہ‌ها هم کنترل شود تا قانون را نقض نکند. اما در مورد این که چنین کاری، توسط چه شخصی یا نهادی صورت بگیرد، قانون اساسی ساکت است چون در ماده ۱۲۱ قانون اساسی، تنها از قوانین و فرامین تقنینی نام برده شده که توسط ستره محکمه بررسی می‌شود تا زمانی که حکم صریح در قانون بیان نشده است، می‌توان گفت، وظیفه ستره محکمه است که مطابقت مقررہ‌ها با قوانین را کنترل کند.

## **دوم – ترتیب و توشیح فرامین تقنینی**

در ماده ۷۹ قانون اساسی آمده است:

«حکومت می‌تواند در حالت تعطیل ولسی جرگه در صورت ضرورت عاجل، به استثنای امور مربوط به بودجه و امور مالی، فرامین تقنینی را ترتیب کند. فرامین تقنینی بعد از توشیح رئیس‌جمهور حکم قانون را حایز میشود. فرامین تقنینی باید در خلال ۳۰ روز از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی به آن تقدیم شود و در صورتی که از طرف شورای ملی رد شود، از اعتبار ساقط می‌گردد.»

چنان که از صراحت این ماده فهمیده می‌شود، فرمان تقنینی احکام قانونی ای است که صلاحیت تصویب آن به حکومت و رئیس‌جمهور داده شده است. در حالی که قانون‌گذاری در هر حوزه و با هر عنوانی، از صلاحیت‌های اختصاصی پارلمان است. بنا بر این، در قوانین برخی از کشورها چنین چیزی اصلاً وجود ندارد، اما در بعضی از کشورها علاوه بر صلاحیت فرمان تقنینی، تفویض قانون‌گذاری به رئیس‌جمهور یا به کمیسیون‌های پارلمان نیز، مطرح گردیده است. بر بنیاد معیار حقوقی، قانون‌گذاری از صلاحیت‌های اختصاصی پارلمان است و پارلمان حق ندارد این صلاحیت را به هیچ کسی، حتی کمیسیون‌های داخلی

خود، واگذار کند. اما فرمان تقنینی چیزی است که به خاطر پاره ای از ضرورت‌ها در اکثر کشورها مجاز شمرده شده است، در عین حال در تصویب فرمان تقنینی شرایطی در نظر گرفته شده که بیان می‌شود:

۱- فرمان تقنینی از نظر زمانی مشروط به حالت تعطیل بودن ولسی جرگه است، در غیر این صورت، حکومت حق تصویب فرمان تقنینی را ندارد. اما در مور تعطیلی ولسی جرگه، این که منظور تعطیلی تابستانی و زمستانی بین هر دو اجلاس سالانه است که در ماده ۱۰۷ قانون اساسی ذکر شده یا هر حالتی را که ولسی جرگه به هر دلیلی جلسه نداشته باشد، نیز شامل می‌گردد، باید گفت، کلمه «تعطیل» ظهور در حالت تعطیلی رسمی و قانونی ولسی جرگه دارد؛ یعنی همان چیزی که در قانون اساسی ذکر شده است. اما دلیل اصلی که باعث صدور فرمان تقنینی می‌شود، این است که شرایط زمانی به گونه‌ای باشد که جلسات ولسی جرگه برای تصویب قوانین دایر نباشد و نتواند مطابق ضرورت، قانون را به تصویب برساند. این دلیل میتواند در حالات دیگر غیر از تعطیل رسمی، نیز وجود داشته باشد، مانند حالت اضطرار یا حالت انحلال یا حالت فاصله بین دوره قبل تقنینی و دوره بعدی که به هر دلیلی نتوانسته است شروع به کار کند.

۲- فرمان تقنینی از نظر موضوعی باید در غیر امور مالی و بودجه بوده و منحصر به حالات ضرورت (عاجل) باشد. اما مهم در این مورد، تشخیص حالت ضرورت است. مطابق معنای ابتدائی «ضرورت»، موضوع فرمان چیزی است که اگر تا زمان شروع رسمی کار ولسی جرگه، به تأخیر انداخته شود، برای کشور یا حکومت مشکلات جدی و جبران ناپذیری پدید می‌آید. پس باید پیش از این که وقت فوت شود، تدابیری اتخاذ و فرمان صادر شود. تشخیص این ضرورت، بدون شک وظیفه خود حکومت است. اما بی‌تردید، اگر فرمان از نگاه مطابقت با قانون اساسی، مورد پرسش قرار گیرد، ستره محکمه می‌تواند فیصله کند.

۳- فرمان تقنینی، از نگاه ماهیت حقوقی بعد از توشیح رئیس جمهور، «حکم قانون» را دارد. این بدان معنی است که فرمان، در شکلیات خود، «قانون» نیست چون قانون مصوبه هر دو مجلس شورای ملی است که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد، ولی از نظر لازم الاجرا بودن، حکم قانون را دارد.

۴- اما از نگاه شکلی و اجرایی باید مراحل زیر طی شود:

فرمان تقنینی باید در خلال ۳۰ روز از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی، به آن تقدیم شود؛ زیرا هر ضرورتی مقید به وقت خود است و زمانی که ضرورت رفع شد و شورا شروع به کار کرد باید به شورا راجع شود تا شورا که قانون‌گذار اصلی است، تصمیم بگیرد.

تعیین مدت بدین معنی است که اگر در خلال مدت تعیین شده، به شورا تقدیم نشود، از اعتبار ساقط می‌شود، بدون این که از طرف شورا رد شود.

بعد از این که به شورا ارائه شد، تا زمانی که شورا رسماً رد نکرده هم‌چنان نافذ است.

شورا بر اساس صلاحیت تقنینی خود می‌تواند فرمان را کاملاً تأیید یا کاملاً رد یا با ایزاد و حذف، آن را تعدیل کند.

در صورتی که از طرف شورا رد شود، از همان لحظه رد، از اعتبار ساقط می‌گردد، نه این که از زمان تصویب آن توسط حکومت، لغو شود. بنابر این، آثاری که قبل از زمان رد شورا، بر آن ترتیب یافته، مرعی الاجرا خواهد بود و تنها بعد از لغو شدن، هیچ اثری بر آن مترتب نمی‌گردد.

### تقسیم وظایف حکومت

حکومت برای این که بتواند وظایف خود را به صورت درست و منظم انجام دهد باید نهادها و ادارات مختلف مسلکی و متخصص را ایجاد و وظایف را بین آنها تقسیم کند. بر این اساس، در ابتدا لازم است که عرصه‌ها و بخش‌های مختلف مشخص، سپس برای هر یک از آنها یک یا چند اداره تأسیس شود.

بخش‌های اصلی در امور اجرایی عبارتند از:

- بخش سیاست خارجی
- بخش دفاعی و امنیتی
- بخش مالی و اقتصادی
- بخش عدلی و حقوقی
- بخش صحت و محیط زیست
- بخش تعلیمی، تحصیلی و فرهنگی
- بخش زراعت و انکشاف دهات
- بخش ارتباطات، اطلاعات، مواصلات و شهرسازی
- بخش کار و امور اجتماعی

معمولاً در رأس هر بخش یک یا چند وزیر قرار دارد که به عنوان مسؤول اول سیاسی، هم مسؤول اداره و بخش خود، شریک در تصمیمات شورای وزیران است. گاه، کارهای یک بخش به قدری وسیع است که

نمی‌توان همه آن‌ها را در چوکات یک اداره و یک وزارت تنظیم کرد، بنا بر این در کنار وزارت، کمیسیون‌ها و ادارات مستقل دیگری نیز تأسیس می‌شوند که جزء قوه مجریه بوده، اما عضویت کابینه را ندارند. البته همانطور که پیش‌تر هم گفته شد باید این ادارات یا به ریاست جمهوری و یا به وزارت‌ها وابسته باشند در حالی که فعلاً همه آن‌ها به ریاست جمهوری وابسته هستند و این نوع سیستم، خالی از اشکال نیست.

## مؤسسات عمومی:

### الف- پوهنتون‌ها و شفاخانه‌ها:

چنان که در مباحث گذشته اشاره شد در نظام اداری کشورها، یکی از شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی که به صورت نسبتاً مستقل از دولت اما تحت نظارت دولت فعالیت می‌کنند و دارای اهداف گوناگون انتفاعی و غیر انتفاعی هستند، به نام «مؤسسات عمومی» یاد می‌شوند، مانند دانشگاه‌ها، شفاخانه‌ها، مراکز امور خیریه، بانک‌ها، شرکت‌ها و کارخانه‌ها و ...

در نظام اداری افغانستان، مؤسسات غیر انتفاعی دارای شخصیت مستقل حقوقی، بسیار کم و اندک است و حتی دانشگاه‌ها و شفاخانه‌ها، از شخصیت حقوقی و استقلال برخوردار نیستند و این در واقع یکی از موانع رشد و تکامل این نهادها می‌باشد. زیرا تا این نهادها استقلال حقوقی نداشته باشند و تابع بوروکراسی حکومت باشند، از رشد و بالندگی و تحرک لازم برخوردار نخواهند شد و حتی از کمک‌ها، هدایا و مانند آن از سوی افراد و مؤسسات خصوصی استفاده نمی‌توانند و در استخدام کادر علمی و فنی و فعالیت‌های علمی و تحقیقاتی خود نیز دچار مشکل هستند. این در حالی است که مقامات مربوطه و مسوولان وزارت مالیه با خود نیز دچار مشکل هستند. این در حالی است که مقامات مربوطه و مسوولان وزارت مالیه با استدلال غیر منطقی و این که قانون اساسی تمام عواید را تابع حساب واحد دولتی دانسته، اجازه نمی‌دهند که این مؤسسات از استقلال برخوردار شوند در حالی که در تمام دنیا این نوع مؤسسات در عین حالی که مؤسسات دولتی هستند اما از شخصیت مستقل حقوقی برخوردار هستند، حتی رؤسای پوهنتون‌ها و دانشکده‌ها از طریق انتخابات داخلی بر گزیده می‌شوند و در امور اداری و مالی خود از صلاحیت‌های کافی و مستقل برخوردارند.

در این جا این مطلب را قابل یاد آوری می‌دانم که در گذشته پوهنتون‌های افغانستان به سوی استقلال و کسب شخصیت حقوقی کاملاً مستقل، پیش می‌رفت اما متأسفانه در شرایط حاضر، در عمل این رویکرد بسیار ضعیف و کمرنگ شده است. به عنوان مثال در قانون قبلی مؤسسات تحصیلات عالی که هنوز هم



این قانون کاملاً لغو نگردیده اما در عمل تطبیق هم نمی‌گردد، احکام قابل توجهی در این رابطه وجود داشت. در فقره اول ماده دوم این قانون در تعریف مؤسسه تحصیلات عالی و شخصیت حقوقی آن، آمده است:

«مؤسسه تحصیلات عالی عبارت از شخصیت حکمی دولتی است که به منظور تربیه کادرهای ملی به درجات علمی لیسانس و بالاتر از آن به طور تحصیل روزانه و شبانه و هم چنان پیشبرد کارهای علمی، تحقیقاتی برای مؤسسات دولتی و خصوصی ملی و بین المللی طبق موازین پذیرفته شده علمی فعالیت می‌نماید.»

هم‌چنین در ماده ۱۹ این قانون در باره انتخابی بودن رئیس پوهنتون‌ها آمده است:

«رئیس مؤسسه تحصیلات عالی از جمله اعضای کادر علمی مؤسسه در صورت که دارای رتبه علمی پوهاند، پوهنوال و پوهندوی باشد، توسط اعضای کادر علمی مؤسسه تحصیلات عالی از طریق انتخابات آزاد، سری و مستقیم به اکثریت آرا برای مدت سه سال انتخاب می‌گردد. انتخاب مجدد رئیس مؤسسه تحصیلات عالی صرف برای یک دوره دیگر صورت گرفته می‌تواند.»

هم‌چنین در ماده ۶۶ این قانون آمده است:

«امور مالی و بودجوی مؤسسه تحصیلات عالی از طرف خود مؤسسه مطابق به احکام قانون و مقررات مالی و حسابداری دولت اجرا می‌گردد.»

«مؤسسات تحصیلات عالی می‌توانند کمک‌های اشخاص حقیقی و حکمی داخلی و خارجی را به منظور انکشاف و پیشبرد اهداف خود مطابق حکم قانون جلب نموده و به این منظور حساب جاری بانکی را افتتاح و طبق مقررات دولت از آن استفاده به‌عمل آورند.»

در مواد فوق سه خصوصیت قابل توجه است: اول به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی مؤسسه تحصیلات عالی. دوم انتخابی بودن رئیس مؤسسه و پوهنچی‌ها. سوم اجرای بودجه و امور مالی از سوی خود مؤسسه و صلاحیت جذب کمک‌ها و حساب بانکی مستقل.

احکام فوق اگر مورد تطبیق قرار گیرد می‌تواند زمینه استقلال پوهنتون‌ها و مراکز علمی را به عنوان شخصیت حقوقی مستقل و یک مؤسسه عمومی دولتی فراهم نماید اما متأسفانه در مسوده جدید قانون مؤسسات تحصیلات عالی که هم‌اکنون در پارلمان منتظر طی مراحل است، چنین احکامی در نظر گرفته

نشده، در حالی که پوهنتون باید دارای شخصیت مستقل حقوقی و بودجه مستقل بوده و صلاحیت انتخاب رئیس و کادر علمی خود را داشته باشد.

اما در کنار این نقص، در برخی از زمینه‌های دیگر، دولت این استقلال و شخصیت حقوقی را برای برخی از نهادهای دولتی مخصوصاً نهادهای انتفاعی به رسمیت شناخته است که می‌توان از بانک‌های دولتی و تصدی‌ها و شرکت‌های دولتی نام برد.

## ب - بانک‌ها:

در مورد شخصیت حقوقی بانک، اقسام بانک‌ها و نحوه فعالیت آن‌ها مباحث زیادی است که به خاطر رعایت اختصار و هم‌چنین تکنیکی بودن مباحث آن از ذکر آن‌ها صرف نظر می‌کنیم و صرفاً برای آشنایی مختصر با شخصیت مستقل حقوقی بانک، اهداف و وظایف و نحوه فعالیت بانک، قسمت‌های از چند ماده از «قانون د افغانستان بانک» را ذیلاً نقل می‌کنیم.

ماده ۱:

(۱) د افغانستان بانک، بانک مرکزی افغانستان است.

(۲) د افغانستان بانک به حیث شخصیت حکمی دارای صلاحیت‌های کامل قانونی بوده، می‌تواند قرارداد‌های مربوط را منعقد، اموال منقول و غیر منقول را حصول یا واگذار، اسناد بهادار مربوط را صادر و به اشکال مختلف قرضه‌ها را دریافت و طرف دعاوی حقوقی قرار گیرد.

(۳) دفتر مرکزی د افغانستان بانک در شهر کابل بوده و می‌تواند در داخل و خارج افغانستان با اختیارات و وظایفی که لازم میدانند، دفاتر نمایندگی و ارتباطی فرعی خود را تأسیس و نمایندگان و بانک‌های کار گذار را تعیین نماید.

ماده ۲:

(۱) هدف عمده د افغانستان بانک عبارت از تأمین و حفظ ثبات قیمت‌های داخلی است.

(۲) سایر اهداف د افغانستان بانک که تابع هدف اولیه آن می‌باشد، عبارت‌اند از حمایه سیالیت ( نقدینه گی)، قابلیت پرداخت دیون، فعالیت مؤثر سیستم مالی ثابت متکی بر اقتصاد بازار و تقویه سیستم پرداخت مصئون، سالم و موثر ملی.

د افغانستان بانک با در نظر داشت هدف اولیه‌اش سیاست‌های کلی اقتصادی دولت را حمایه و رشد اقتصادی دوام‌دار را تقویه می‌نماید.

#### ماده ۳ :

(۱) د افغانستان بانک به منظور اجرای وظایف خود دارای صلاحیت‌های کامل قانونی به شمول تصویب مقررات جهت فراهم نمودن تسهیلات در معاملات الکترونیکی میان د افغانستان بانک و بانک‌ها و مشتریان مربوطه آن‌ها می‌باشد. د افغانستان بانک این مقررات، دستورالعمل‌ها یا رهنمودها را در یک دفتر عمومی ثبت می‌نماید.

(۲) د افغانستان بانک صلاحیت بازدید ادارات و بررسی حساب‌ها، دفاتر، اسناد و سایر مدارک بانک‌ها، صرافان اسعار، مجریان سیستم پرداخت، عرضه‌کنندگان خدمات پولی، عرضه‌کنندگان خدمات اسناد بهادار، مجریان سیستم انتقال اسناد بهادار و سایر اشخاصی که جواز فعالیت را مطابق احکام این قانون به دست آورده و از جانب د افغانستان بانک و یا در "د افغانستان بانک" ثبت شده باشند، دارا بوده و اطلاعاتی را که در اجرای مکلفیت‌های نظارتی خود لازم بدانند، می‌تواند از اشخاص مذکور بدست آورد.

(۳) د افغانستان بانک به منظور تحقق اهداف خود مطابق احکام این قانون دارای استقلال کامل بوده و هیچ‌کس نمی‌تواند اعضای هیئت تصمیم‌گیرنده د افغانستان بانک را در انجام وظایفی که به عهده دارند، تحت تأثیر ناجایز قرار داده و یا طور دیگری در فعالیت‌های د افغانستان بانک مداخله نماید.

(۴) اعضای شورای عالی، هیئت عامل و سایر کارمندان د افغانستان بانک مکلف‌اند وقار و شهرت د افغانستان بانک را به حیث بانک مرکزی و دارنده استقلال کامل که بی‌طرفانه در خدمت تمام مردم قرار دارد، رشد و تقویه نموده و از عمل مغایر آن اجتناب ورزند.

(۵) اعضای شورای عالی د افغانستان بانک نمی‌توانند حین اجرای وظایف‌شان، به فعالیت‌های سیاسی مبادرت ورزند.

#### ماده ۴ :

(۱) د افغانستان بانک در جلسات بین‌الحکومتی، گردهم‌آیی‌ها، شوراها و سازمان‌های مربوط به سیاست پولی، صدور جوازها و نظارت بر بانک‌ها و اشخاصی که به موجب این قانون، بر آن‌ها صلاحیت نظارت دارد و سایر اموری که در حیطه صلاحیت آن می‌باشد، به نمایندگی از افغانستان شرکت می‌کند.

(۲) د افغانستان بانک می‌تواند برای دول خارجی، بانک‌های مرکزی خارجی و سایر مقامات پولی و سازمان‌های بین‌المللی که د افغانستان بانک یا افغانستان در آن‌ها شرکت دارد، خدمات بانکی را انجام دهد.

(۳) د افغانستان بانک می‌تواند از طریق همکاری‌های بین‌المللی پولی، عضویت سازمان‌های بین‌المللی را که هدف آن ثبات پولی و اقتصادی می‌باشد، به دست آورد.

(۴) د افغانستان بانک می‌تواند منحصیث نماینده در رابطه به شرکت افغانستان در سازمان‌های بین‌المللی مسئولیت‌هایی را به عهده گرفته و داد و ستدهائی را انجام دهد.

### پالیسی خصوصی‌سازی

تعداد تصدی‌ها و شرکت‌های دولتی در کشورها و نحوه فعالیت آن‌ها بستگی به نظام اقتصادی کشور دارد. زیرا در نظام‌های اقتصاد دولتی که فعالیت‌های اقتصادی در کنترل دولت و توسط دولت صورت می‌گیرد، تعداد تصدی‌ها و شرکت‌های دولتی فراوان است. اما در نظام‌های اقتصاد بازار که فعالیت اقتصادی به بخش خصوصی واگذار می‌شود و دولت کار تصدی‌گری ندارد و تنها به نظارت و کنترل می‌پردازد، تعداد تصدی‌های دولتی بسیار محدود است.

به همین جهت است که در گذشته‌ها مخصوصاً از دوره حکومت داود خان به بعد تعداد تصدی‌های دولتی رو به فزونی داشت اما از سال ۱۳۸۲ به بعد و با استناد به ماده ۱۰ قانون اساسی یعنی اقتصاد بازار، وزارت مالیه پالیسی خصوصی‌سازی تصدی‌ها را در پیش گرفت و اهداف آن‌را چنین اعلام کرد:

جمهوری اسلامی افغانستان خواستار رشد و توسعه سکتور خصوصی به حیث ماشین رشد اقتصادی و کلید انکشاف و ترقی دراز مدت کشور می‌باشد. زمانی که دارایی‌های تصدی‌ها و شرکت‌ها به سکتور خصوصی واگذار می‌گردد، باید نتایج کوتاه مدت و میان مدت ذیل را در پی داشته باشد:

(۱) استفاده مؤثر و اقتصادی از تصدی‌ها، شرکت‌های دولتی و جایادهای این نهادها توسط سکتور خصوصی.

(۲) جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، مساعد ساختن زمینه برای آوردن تکنالوژی جدید و دانش تخنیکی عصری در کشور.

(۳) فراهم‌آوری اشتغال دوام‌دار و مؤثر که منتج به رفاه عامه، کاهش فقر و رشد سالم سکتور خصوصی در کشور.

(۴) افزایش رقابت سالم در بازار و از بین بردن انحصار دولتی در چنین فعالیت‌های اقتصادی.

(۵) افزایش عواید حاصله برای دولت و استفاده آن برای تمویل پروژه‌های مهم زیر بنایی و ملی.

اما برای تطبیق این پالیسی در ابتدا باید قانون تصدی‌های دولت تعدیل می‌شد تا برنامه تغییر شخصیت تصدی دولتی و خصوصی‌سازی از نگاه قانونی مجاز دانسته می‌شد. از این رو مواد مربوطه قانون، با فرمان تقنینی و سپس از طریق شورای ملی تعدیل گردید.

در ماده ۶۶ این تعدیل آمده است:

(۱) وزارت مالیه می‌تواند در تفاهم با وزارت‌های سکتوری ذیربط تحت نظر کمیسیون ارزیابی تصدی‌ها (وزرای مالیه، تجارت، اقتصاد و مشاور ارشد رئیس جمهور در امور اقتصادی) حسب احوال موضوع تغییر شخصیت حقوقی، تجدید سازمان، انحلال، لغو، انتقال مالکیت از طریق فروش سهام یا دارایی و جایداد اساسی و تنظیم قراردادهای و مقاولات اجاره آن عده تصدی‌های دولتی را که قادر به ادامه فعالیت خویش نبوده و یا دوام فعالیت آن‌ها مثمر نمی‌باشد، مورد غور و ارزیابی قرار داده، در زمینه تصمیم لازم اتخاذ و از طریق رسانه‌های همگانی نشر نماید.

(۲) تغییر شخصیت حقوقی تصدی‌های دولتی به شکل شرکت در مطابقت با احکام اصول‌نامه تجارت و سایر قوانین مربوط آن صورت می‌گیرد. اساس نامه شرکت جدید التأسیس از طرف وزارت مالیه طرح و طی مراحل می‌گردد.

با توجه به تعدیل مذکور و پالیسی فوق و برای تطبیق آن، در سال ۱۳۸۴ تمام تصدی‌ها بعد از یک مطالعه مقدماتی به دو دسته تقسیم گردید:

۱- دسته‌ای که باید به فعالیت خود ادامه داده، بازسازی و تقویت گردد. تعداد ۹ تصدی از این دسته تشخیص داده شد.

۲- دسته دیگر که به تعداد ۵۶ تصدی است، طبق برنامه خصوصی‌سازی وزارت مالیه باید به سکتور خصوصی واگذار گردد و جایداد های آن‌ها به فروش برسد.

بر اساس ارزیابی فوق و مصوبات شورای وزیران مؤرخ ۳۰ عقرب ۱۳۸۴ و سال‌های بعد، تعداد زیادی از تصدی‌ها مورد تصفیه و انحلال قرار گرفتند و تعداد اندکی به شرکت دولتی تبدیل شدند. هر چند بحث خصوصی‌سازی یک مسأله اقتصادی است و باید در جای دیگر مورد بحث قرار گیرد اما باید به اختصار

گفت که این خصوصی‌سازی نه تنها طبق پالیسی تعیین شده، پیش نرفته و اهداف این پالیسی که پیش‌تر بیان‌گردید، تحقق نیافته، بلکه علی‌رغم به فروش رفتن تعداد زیادی از جایدادها و اموال منقول و غیر منقول تصدی‌ها، هیچ‌گونه عواید قابل توجهی برای دولت به دست نیامده است.

از این رو از سال ۱۳۸۸، شورای وزیران و در رأس شخص رئیس‌جمهور هدایت داد که پروسه خصوصی سازی متوقف شده و در مورد این پالیسی تجدید نظر صورت گیرد.

حقیقت این است که این خصوصی‌سازی به طور شتاب زده و بسیار خوش بینانه مطرح شد، در حالی که برای کشوری مثل افغانستان هنوز هم در موارد زیادی باید مؤسسات عمومی و تصدی‌ها و شرکت‌های دولتی تحت حمایت خاص دولت قرار گیرند تا وضعیت کشور عادی گردد و سکتور خصوصی هم از شایستگی لازم برای به عهده گرفتن این نوع مؤسسات و خدمات برخوردار شود. البته این استدلال به جا است که در طول سالین جنگ و بی‌نظمی‌ها در کشور، زیربنا و دارایی‌های این تصدی‌ها صدمه دیده و فعالیت اکثر آن‌ها متوقف گردیده است و فعال ساختن دوباره آن‌ها بودجه و امکانات فراوانی لازم دارد اما باید گفت که فعال ساختن آن‌ها به مراتب برای کشور، مفید تر از انحلال و خصوصی سازی آن‌ها است.

## اداره محلی

اداره محلی به ۳۴ ولایت و ۳۶۴ ولسوالی تقسیم می‌شود. ولایات کشور به این ترتیب است:

«کابل، کاپیسا، پروان، وردک، لوگر، غزنی، پکتیکا، پکتیا، خوست، ننگرهار، کنرها، لغمان، نورستان، بدخشان، تخار، بغلان، کندز، سمنگان، بلخ، جوزجان، سرپل، فاریاب، بادغیس، هرات، فراه، نیمروز، هلمند، قندهار، زابل، ارزگان، غور، بامیان، پنجشیر، و دایکندی.»

## نهادهای اداره محلی

### ۱- ولایت و والی

بر اساس ماده ۳ قانون اداره محلی والی نماینده ذیصلاح قوه مجریه بوده و دارای صلاحیت‌های وسیعی می‌باشد. والی در سال‌های قبل جزء تشکیل وزارت داخله بود و شخص والی هم به پیشنهاد وزیر داخله و منظوری رئیس‌جمهور تعیین می‌گردید اما در سال ۱۳۸۷ ریاست مستقل ارگان‌های محلی با فرمان رئیس‌جمهور تأسیس شد که وظیفه اصلی او نظارت و سازمان‌دهی امور ولایات و والی‌ها است و فعلاً والی به پیشنهاد این اداره و منظوری رئیس‌جمهور تعیین می‌گردد. اما معاون والی و ولسوالان از طریق رقابت

آزاد و کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی انتخاب می‌شوند و پست‌های خدمات ملکی شمرده می‌شوند و سایر ادارات دولتی فعال در ولایت نیز از طرف مرکز تعیین می‌شوند و باید زیر نظر والی و هماهنگ با وزارت‌های مربوطه در مرکز عمل نمایند. در باره صلاحیت‌ها و وظایف والی و ولسوال متأسفانه در سال‌های اخیر قانون جدیدی تنظیم و تصویب نشده و هنوز قانون اداره محلی سابق نافذ است. بر اساس ماده ۱۴ این قانون برای صلاحیت‌ها و وظایف والی یک فهرست طویل و عریضی ذکر گردیده که در عین ابهام، متناسب با شرایط امروزی و قانون اساسی فعلی کشور نیست. اما در عین حال صلاحیت‌های وسیعی در همه عرصه‌ها در نظر گرفته شده است:

«والی دارای وظایف و صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

- (۱) رهبری ادارات و شعبات تحت اثر مطابق احکام قانون.
- (۲) تأمین امنیت منطقه و صیانت حقوق اتباع مطابق احکام قانون.
- (۳) رعایت اصل تساوی حقوق اتباع در برابر قانون.
- (۴) تحکیم وحدت ملی و رفع خصومت‌های قومی و منطوقی.
- (۵) جلب همکاری ادارات، مؤسسات و تصدی‌های شامل ساحه ولایت در فراهم‌آوری تسهیلات جهت انجام امور مفید اجتماعی.
- (۶) تنظیم روابط مثبت و فعال بین سایر ادارات ذیربط.
- (۷) تدویر مجالس تربیوی و مجالس علمی (سمینارها و کنفرانس‌ها) و سایر جلسات فرهنگی و سهم‌گیری در آن.
- (۸) فروش املاک دولتی و خرید املاک برای دولت مطابق به احکام قانون.
- (۹) تجلیل مراسم مذهبی و تاریخی مطابق مقررات شرعی.
- (۱۰) تطبیق طرح‌های منظور شده ادارات، تصدی‌ها و مؤسسات دولتی شامل ساحت ولایت و فراهم‌آوری تسهیلات در زمینه.
- (۱۱) ارائه پیشنهاد از طریق وزارت امور داخله به شورای وزیران در مورد ایجاد و تعدیل واحدهای اداره محلی.
- (۱۲) دعوت مجلس اداری ولایت عنداللزوم.
- (۱۳) اعطای مکافات و تأدیب کارکنان در حدود صلاحیت طبق احکام قانون.
- (۱۴) قبول احترام قطعات عسکری در مراسم رسمی که توسط قوماندان قطعه تقدیم می‌شود.

- (۱۵) اتخاذ تدابیر عاجل در موقع سفربری عمومی به منظور سرعت عمل و تأمین اهداف دولت.
- (۱۶) منظوری اجرای مصارف بودجوی، تأدیبات نقدی، پیشنهاد تعدیلات بودجوی و انتقالات مجرائی اسناد قرار دادها و اجاره‌های دولت در حدود صلاحیت مطابق احکام قانون.
- (۱۷) تعیین هیئت خریداری، معاینه و مناقصه در حدود صلاحیت مطابق احکام قانون.
- (۱۸) امر تهیه و خریداری اشیای مورد ضرورت ادارات، مؤسسات و تصدی‌های شامل ساحه و لایت مطابق اسناد تقنینی مربوط.
- (۱۹) نظارت و مراقبت از مصارف بودجوی ادارات و مؤسسات تحت اثر و حراست از بانک‌ها و خزاین.
- (۲۰) تحصیل مالیات قانونی، محصولات شهری، باقیات نقدی و جنسی و تصفیه حسابات مربوط به آن توسط شعبات مربوط مطابق احکام قانون.
- (۲۱) تعمیم و تطبیق اوزان و مقیاسات سیستم متریک.
- (۲۲) نظارت قیم مواد ارتزاقی و استهلاکی از طریق شاروالی مربوط.
- (۲۳) مراقبت از امور بندرهای کشور در حوزه ولایت.
- (۲۴) تطبیق طرح تهیه و خریداری غله، انتقال و توزیع مواد ارتزاقی.
- (۲۵) تطبیق برنامه‌های معارف و بذل مساعدت در زمینه.
- (۲۶) جلب همکاری مردم و مؤسسات در تأسیس مدارس، مؤسسات علمی و عرفانی، کتابخانه‌ها و سایر مراکز فرهنگی و تطبیق برنامه‌های انکشافی، عرفانی در ساحه مربوط.
- (۲۷) جلب همکاری مردم و مؤسسات در ایجاد بازارهای عمده و پرچون مطابق طرح‌های شهری.
- (۲۸) جلب همکاری مردم و مؤسسات در مورد حفظ محیط زیست و جنگلات.
- (۲۹) حفظ و مراقبت سرک‌ها در ساحه ولایت توسط شعبات مربوط.
- (۳۰) نظارت و مراقبت از امور ساختمانی تعمیرات ادارات و مؤسسات دولتی.
- (۳۱) پیشنهاد تعدیل در نقشه‌های شهری به اساس ضرورت.
- (۳۲) اصلاح و انکشاف شبکه‌های مخابراتی، فعال نگهداشتن آن‌ها و تسریع امور پسته‌رسانی و مخابرات.
- (۳۳) جلوگیری از فروش ادویه قلبی و طبابت اشخاص غیر مسلکی در ساحه ولایت.
- (۳۴) ارائه پیشنهادات لازم به مقامات ذیصلاح، حین بروز مشکلات صحتی و شیوع امراض ساری در ساحه ولایت.
- (۳۵) نظارت و مراقبت از معادن و جلوگیری از استخراج و تجارت غیر قانونی مواد معدنی.



- ۳۶) جلوگیری از زرع تریاک، چرس و سایر بته‌های مخدره، به همکاری موظفین مربوط مطابق به قانون مبارزه علیه مواد مخدر.
- ۳۷) نظارت از حفظ و نگهداشت اموال و زمین‌های دولتی، جنگلات، علفچرها، منابع آب و سایر ثروت‌های طبیعی و استفاده معقول از آنها.
- ۳۸) تثبیت علفچرها از طریق اداره زراعت و مالداري با در نظر داشت ضرورت اهالی منطقه.
- ۳۹) جلب توجه وزارت‌های سکتوری در طرح و تهیه پلان‌های انکشافی محل.
- ۴۰) جلب توجه وزارت پلان در ارتباط به تأسیس طرح‌های کوچک و زودرس منطقوی که از لحاظ ضرورت و احتیاج مردم ایجاب فوریت را می‌نماید.
- ۴۱) مساعدت در تهیه معلومات و ارقام احصائیوی در حوزه ولایت و تشویق اهالی در ارائه معلومات موثق احصائیوی به گروپ موظف.
- ۴۲) همکاری در تأمین تولید محصولات با کیفیت و افزایش مشمریت آن.
- ۴۳) مساعدت به علما و روحانیون در انجام امور محوله و همکاری در حفظ، مراقبت، ترمیم، اعمار مساجد و سایر اماکن متبرکه.
- ۴۴) فراهم‌آوری تسهیلات در تکمیل اسناد پاسپورت حاجیان و زایرین سایر اماکن متبرکه.
- ۴۵) مساعدت به مالداران جهت استفاده بهتر و عادلانه از چراگاه‌ها و فراهم‌آوری تسهیلات در مورد بازاریابی محصولات آن‌ها به منظور بهبود شرایط زندگی‌شان.
- ۴۶) حفظ و مراقبت میدان‌های هوایی ملکی در ساحه ولایت و تأمین امنیت آن از طریق شعبات مربوط.
- ۴۷) همکاری در تنظیم بهتر برنامه طیارات و ایجاد تسهیلات لازم به مسافرین.
- ۴۸) تشویق مردم در حفر و پاک‌کاری مجراهای آبی و کاریزها، تحکیم سربندها و سایر شبکه‌های آبیاری از طریق حشرهای قومی در زمینه.
- ۴۹) ارائه پیشنهادات و نظریات در مورد تنویر شهرها و قریه‌جات شامل ساحه ولایت به شورای وزیران.
- ۵۰) فراهم‌آور تسهیلات در امور مربوط به عودت‌کنندگان.
- ۵۱) فراهم‌آوری تسهیلات در امور انکشاف دهات و تطبیق مؤثر فعالیت‌های آن در ساحه ولایت.
- ۵۲) تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در عرصه‌های تجارت، ساختمان، حمل و نقل، زراعت، طب، معارف و سایر خدمات مفید اجتماعی.

(۵۳) تشویق و ترغیب اهالی در احداث سرک‌های فرعی، اعمار پل‌ها، پلچک‌ها، ترمیم سرک‌ها و ساختمان‌های عام‌المنفعه.

(۵۴) همکاری نزدیک با نمایندگی جمعیت افغانی سره میاشت به منظور ارتقای عواید و تقویه بنیه مالی آن و جلب کمک‌های مردم به صورت رضاکارانه.

(۵۵) مشاهده محل واقعات غیر مترقبه از قبیل زلزله، سیلاب، حریق و امثال آن از نزدیک و جلب همکاری مردم و مؤسسات در جهت تدارک کمک‌های اولیه به مصیبت رسیدگان حوادث.

(۵۶) واریسی از توزیع کمک‌های مالی اداره آمادگی ضد حوادث به مصیبت رسیدگان مستحق.

(۵۷) جلب همکاری مردم و مؤسسات در احیاء و انکشاف، ورزش‌های باستانی محلی و بین‌المللی از طریق احداث توسعه و انکشاف میدان‌های ورزشی و باشگاه‌های ورزشی.

(۵۸) تعمیل احکام اسناد تقنینی، اوامر و هدایات قانونی مقامات ذیصلاح در ساحه مربوط و نظارت از اجرای آن.

(۵۹) همکاری همه‌جانبه با کارکنانی که از طرف ادارات مرکزی جهت اجرای وظایف رسمی دولتی در ساحه ولایت مربوط توظیف می‌گردند.

(۶۰) ارائه پیشنهادات معقول و موجه شعبات و ادارات تحت اثر به مقامات ذیصلاح.»

در ماده ۱۷ این قانون گفته شده که وظایف و صلاحیت‌های که در این قانون به والی تفویض گردیده است، به استثنای صلاحیت‌های خاص والی، در سطح ولسوالی توسط ولسوال تعمیل می‌گردد.

در ماده ۵ این قانون تصریح شده بر این که ولایات بر اساس شرایط خاصی به درجه اول، درجه دوم و درجه سوم تقسیم می‌گردد. هم‌چنین بر اساس مواد ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ ولسوالی‌ها نیز به ولسوالی درجه اول، درجه دوم و درجه سوم تقسیم گردیده و برای هر کدام معیارها و شرایط خاصی بیان گردیده است.

## ۲- شورای ولایتی

در قانون اساسی سال ۱۳۸۲ در کنار اداره محلی سه نوع شورا یعنی شوراهای ولایتی، ولسوالی و قریه را مطرح کرده‌است. در ماده ۱۳۸ قانون اساسی آمده است: «در هر ولایت یک شورای ولایتی تشکیل می‌شود. اعضای شورای ولایتی، طبق قانون، به تناسب نفوس، از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم از طرف ساکنین ولایت برای مدت چهار سال انتخاب می‌گردند. شورای ولایتی یک نفر از اعضای خود را به حیث رئیس انتخاب می‌نماید.»

در ماده ۱۳۹ قانون اساسی آمده است:

«شورای ولایتی در تأمین اهداف انکشافی دولت و بهبود امور ولایت به نحوی که در قوانین تصریح می‌گردد سهم گرفته و در مسایل مربوط به ولایت مشوره می‌دهد. شورای ولایتی وظایف خود را با همکاری اداره محلی اجرا می‌نماید.»

در ماده ۱۴۰ قانون اساسی آمده است:

«برای تنظیم امور و تأمین اشتراک فعال مردم در اداره محلی، در ولسوالی‌ها و قریه‌ها، مطابق به احکام قانون، شوراها تشکیل می‌گردند. اعضای این شوراها از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم از طرف ساکنین محل برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند. سهم‌گیری کوچیان در شوراهای محلی مطابق به احکام قانون تنظیم می‌گردد.»

بر اساس مواد فوق در میزان ۱۳۸۵ اولین دوره شورای ولایتی از طریق انتخابات در هر ولایت تأسیس شد و دومین دوره هم در تابستان ۱۳۸۸ آغاز به کار کرد اما شوراهای ولسوالی و قریه هنوز متأسفانه تأسیس نشده است. اولین قانون شوراهای ولایتی به تاریخ ۱۳۸۴/۵/۲۹ با فرمان تقنینی رئیس‌جمهور نافذ و در جریده رسمی شماره ۸۶۰ نشر شد. نسخه تعدیل شده این قانون بعد از تأسیس شورای ملی و تصویب آن، به تاریخ ۱۳۸۶/۱/۵ توشیح و در جریده رسمی شماره ۹۲۰ نشر گردیده است.

در مورد شورای ولایتی آن چه مهم است صلاحیت‌های این شورا است. در این رابطه سؤال اصلی این است که آیا صلاحیت این شورا صرفاً مشورتی است چنان‌که از ظاهر عبارات ماده ۱۳۹ قانون اساسی استفاده می‌شود یا این که در کنار مشوره، صلاحیت اجرائی یا نظارتی نیز دارد؟ سؤال دوم این که بر فرض داشتن صلاحیت نظارتی، نظارت به چه معنی است؟ آیا می‌توان گفت نظارت بدین مفهوم است که تمام تصمیمات و برنامه‌های اداره محلی باید به تأیید یا تصویب شورای ولایتی برسد؟ اگر جواب مثبت باشد در این صورت شورای ولایتی دارای نقشی خواهد شد مشابه به نقش شورای ملی در مرکز، جز این که صلاحیت قانون‌گذاری ندارد. اما از سوی دیگر اگر به شورای ولایتی نقش نظارتی داده شود آیا با قانون اساسی مغایرت نخواهد داشت؟

به هر حال با توجه به همین ابهامات بود که در تعدیل مجدد قانون شورای ولایتی در سال ۱۳۸۶ در مورد صلاحیت‌های شورای ولایتی، در کنار کلمه «مشوره دهی» عبارت «نظارت» یا «تأیید» نیز افزوده

شده‌است و لذا در ماده دوم این قانون در باره جایگاه این شورا آمده است: «شوراهای ولایتی به حیث یک مجمع انتخابی، به هدف ایجاد ساختاری که مشارکت و سهم‌گیری مردم و نهادهای جامعه‌ی مدنی را با ادارات دولتی در سطح ولایت تأمین و ادارات ولایتی را در امور مربوط مشوره دهد و نظارت کند، فعالیت می‌نماید.»

در ماده چهارم قانون مذکور آمده است: «شورای ولایتی دارای وظایف و صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

- ۱- مشارکت در تعیین اهداف انکشافی حکومت در ساحات اقتصادی، اجتماعی، صحت، معارف، بهبود محیط زیست، بازسازی و سایر امور مربوط به ولایت.
- ۲- ارائه مشوره و نظارت در مورد استفاده از منابع مالی ولایت.
- ۳- مشارکت در حل اختلافات و منازعات قومی و محلی از طریق جرگه‌های اصلاحی.
- ۴- ارائه مشوره و تأیید در مورد طرح پلان انکشافی ولایت و پلان پی بینی شده قبل از پیشنهاد به حکومت.
- ۵- سهم‌گیری فعال به طرق ممکنه برای از بین بردن رسوم و عنعنات مغایر شریعت اسلامی و قانون (ازدواج‌های اجباری، بد دادن زن‌ها و امثال آن) و مساعی در تأمین حقوق بشر.
- ۶- بازدید از محلات سلب آزادی، بعد از اطلاع به مقامات مربوط، تحلیل و ارزیابی عملکردهای مرجع حراست قانون و حقوق و ارائه گزارش در مورد به اداره ولایت.
- ۷- سهم‌گیری مؤثر و فعال در جلوگیری از زرع کوکنار، تولید، نگهداری و قاچاق مواد مخدر، مسکرات و اعتیاد به آن و استعمال مسکرات، از طریق آگاهی دادن از خطرات استعمال مواد مذکور و جلب همکاری مردم و مساعدت با مؤسساتی که در امر مبارزه علیه مواد مخدر و مسکرات، فعالیت می‌کنند.
- ۸- مطالبه معلومات در رابطه به اجراآت و برنامه کار اداره ولایتی و شعبات مربوط و تقدیم گزارش تحریری به رئیس جمهور و شورای ملی.
- ۹- بررسی پلان انکشافی و نحوه مخارج سالانه اداره ولایتی و ارائه معلومات آن به ساکنان ولایت مربوطه از طریق رسانه‌های همگانی.
- ۱۰- سهم‌گیری در حفظ آثار تاریخی و جلوگیری از تخریب، سرقت و قاچاق آن‌ها.
- ۱۱- مشوره با ساکنان ولایت از طریق جلسات مشورتی عمومی حداقل هر سه ماه یک بار و با والی و مسوولان ادارات مربوط حداقل ماه یک‌بار.

۱۲- سهم‌گیری فعال و مؤثر، به منظور حفظ محیط‌زیست و ممانعت از قطع اشجار و جنگلات و شکار وحوش و طیور.

۱۳- سهم‌گیری شوراهای ولایتی در تأمین روابط هماهنگ با شوراهای ولسوالی‌ها و قریه‌ها.

۱۴- سهم‌گیری فعال به منظور جلوگیری از غصب املاک عامه توسط افراد و اشخاص به همکاری مسوولان ذیربط.»

### ۳- شاروالی و مجالس شاروالی

یکی از نهادهای اداری مهم در اداره امور شهرها در مرکز و ولایات، شاروالی است. این اداره از نگاه قانون اساسی یک نهاد مردمی منتخب است که توسط مردم هر ولایت باید انتخاب گردد و به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل و با بودجه و عواید مستقل فعالیت کند. اما متأسفانه هنوز بعد از نزدیک به ده سال از تصویب قانون اساسی، شاروالی‌های ما مطابق به قانون اساسی تأسیس نشده است.

در ماده ۱۴۱ قانون اساسی آمده است:

«برای اداره امور شهری، شاروالی تشکیل می‌شود. شاروال و اعضای مجالس شاروالی، از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم انتخاب می‌شوند. امور مربوط به شاروالی‌ها توسط قانون تنظیم می‌گردند.»

در ماده دوم قانون شاروالی‌ها در مورد شخصیت حقوقی شاروالی چنین آمده است:

«شاروالی شخصیت حقوقی حکمی عامه است که به خاطر تأمین نیازمندی‌های عمومی ساکنان شهرها از طریق وظایف محوله مطابق احکام این قانون و سایر اسناد تقنینی فعالیت می‌نماید.»

در ماده ۱۲ این قانون آمده است:

«عواید شاروالی مربوط خودش بوده مصارف عادی خود را با در نظر داشت عواید حاصله به بودجه منظور شده عیار می‌سازد. عواید کلیه منابع شاروالی‌ها به حساب مخصوص آن تحویل بانک می‌گردد.»

در ماده ۱۶ قانون شاروالی‌ها وظایف و صلاحیت‌های شاروالی‌ها در ۴۴ جزء بیان گردیده که برای ارائه خدمات عمومی و تأمین نیازهای همگانی ساکنان هر شهر و حفظ نظم عمومی، مهم است. برخی از این صلاحیت‌ها و وظایف به ترتیب ذیل است:

- (۱) اتخاذ تدابیر جهت تأمین تسهیلات معیشتی شهریان که در ساحه مربوط سکونت دارند.
- (۲) اتخاذ تدابیر جهت اعمار و حفظ و مراقبت چاه‌ها، کاریزها، حوض‌ها و مخازن آب آشامیدنی از طریق مراجع مربوطه.
- (۳) اتخاذ تدابیر جهت حفظ و ایجاد سرسبزی شهرها و نواحی و توسعه ساحات سبز و تأمین نظافت و پاکی محلات مربوطه و حفظ محیط زیست.
- (۴) اتخاذ تدابیر جهت احداث و اعمار جاده‌ها، میدان‌های تربیت بدنی، تشناب‌های عمومی، حمام‌ها، مندوی‌ها، مارکیت‌ها و مراکز فرهنگی و مدنی از طریق جلب سرمایه‌گذاری خصوصی در ساحات ممکنه پلانی.
- (۵) قیمت‌گذاری اماکن طبق مقرر.
- (۶) تثبیت کرایه ملکیت‌های شاروالی طبق مقرر.
- (۷) اتخاذ تدابیر جهت مراقبت از نظافت حمام‌ها، مطعم (رستوران‌ها، هتل‌ها، مهمان‌خانه‌ها، سماوارها، حوض‌های آب بازی، سالن‌ها و سایر فروشندگان مواد خوراکی) به همکاری ادارات مربوطه.
- (۸) اتخاذ تدابیر جهت تأمین همکاری با مؤسسات صحتی در تطبیق تدابیر مربوط به جلوگیری از شیوع امراض و حفظ محیط زیست.
- (۹) اتخاذ تدابیر در مورد توزیع نمرات زمین جهت اعمار منازل مسکونی و ساحات تجارتنی طبق مقرر مربوطه.
- (۱۰) استملاک اراضی مطابق به احکام قانون استملاک.
- (۱۱) اتخاذ تدابیر جهت سهم‌گیری در کار احداث و اعمار مراکز مسکونی، حفظ و مراقبت سرک‌ها، کوچه‌ها و محلات مسکونی.
- (۱۲) اتخاذ تدابیر جهت رشد سالم وسایط حمل و نقل شهری توسط اداره مربوطه.
- (۱۳) اتخاذ تدابیر جهت مساعدت در تهیه و توزیع مواد غذایی و بهبود خدمات معیشتی.
- (۱۴) مراقبت (کنترل) قییم و وسایل اندازه‌گیری، تنظیم و تعمیم سیستم متریک در ساحه مربوطه.
- (۱۵) اتخاذ تدابیر جهت مساعدت در امر انکشاف ورزش و تربیت بدنی با روحیه اسلامی.
- (۱۶) جلب همکاری داوطلبانه مردم در اجرای فعالیت تنظیفی، سرسبزی و سایر فعالیت‌های سودمند خدمات شهری.
- (۱۷) اتخاذ تدابیر جهت مساعدت در حفظ و مراقبت و ترمیم آثار و ابدات تاریخی و فرهنگی با جلب همکاری ادارات مربوطه.

- ۱۸) اتخاذ تدابیر مبنی بر مساعدت در جمع‌آوری ارقام احصائیوی و احوال نفوس (دیموگرافی).
- ۱۹) تحصیل محصول خدمات شهری مطابق احکام قانون.
- ۲۰) اتخاذ تدابیر جهت همکاری مؤثر در امر مبارزه علیه بی‌سوادی، بالا بردن سطح تعلیمات عمومی و فرهنگی، آموزش مسلکی مردم، انکشاف شبکه‌های خدمات اجتماعی، مدارس تعلیمات عمومی و مسلکی و کتابخانه‌ها در ساحه مربوطه به وسیله اداره ذیربط.
- ۲۱) تصویب لوایح با در نظر داشت احکام این قانون.
- ۲۲) رهبری ادارات و شعبات تحت امر.
- ۲۳) دعوت و تدویر جلسات در رابطه به خدمات شهری مربوطه.
- ۲۴) سازمان دهی تطبیق پلان بودجوی، پلان عواید و مصارف سالانه و اتخاذ تدابیر جهت صرفه‌جویی در مصارف.
- ۲۵) نظارت از اجرای تصمیم شورای اداری.
- ۲۶) ابراز نظر در مورد ساختمان‌های تأسیسات ترافیکی در حوزه شهر.
- ۲۷) تثبیت محل ذبح و تنظیم بهتر امور صحی قصابی‌ها و نظارت از آن.
- ۲۸) توزیع نرخنامه مطابق احکام شریعت.
- ۲۹) بررسی شرط نامه‌ها، تعهد نامه‌ها، قرار دادها و اجاره ملکیت‌های شاروالی.
- ۳۰) اعمار، ترمیم و صاف‌کاری جوی‌ها و جویچه‌های عامه در داخل شهرها.
- ۳۱) تنظیم پذیرش مراجعین و حل و فصل به موقع و عادلانه شکایات شهریان و نظارت بر اجراءات و تصمیم داخل صلاحیت.
- ۳۲) مساعدت در رفع نیازهای اولیه و عاجل اجتماعی و اقتصادی در محل به همکاری مراجع مربوطه.
- ۳۳) تثبیت محلات دفن اموات ( قبرستان).
- ۳۴) اتخاذ تدابیر جهت سازمان دهی و تدارک تکفین و تدفین اموات مجهول الهویه و لاوارث به صورت مجانی به همکاری سره میباش.
- ۳۵) اتخاذ تصمیم مبنی بر تخریب عمارات نزدیک به انهدام به اساس نظر هیئت فنی.
- ۳۶) قبول کمک، هبه و اعانه به نمایندگی از شاروالی و ثبت آن در دفاتر.
- ۳۷) جلوگیری از ساختمان‌های خود سر به همکاری موظفین امنیتی حوزه مربوطه.
- ۳۸) اعطای جوازنامه صنفی برای اصناف شهر.
- ۳۹) اعطای جوازنامه کار برای کارگران خدماتی مؤسسات خارجی.

۴۰) جمع‌آوری و ثبت گزارش مؤثق ازدواج، تولدات، وفیات و نقل‌مکان به همکاری ادارات ذیربط و ارائه آن به مراجع مربوطه.

۴۱) تطبیق جدی نرخنامه.

۴۲) مساعدت در تحکیم قانونیت، تأمین امنیت، نظم اجتماعی و آرامی جامعه.

۴۳) مساعدت در دفاع از منافع قانونی ساکنان محل.

۴۴) همکاری همه‌جانبه در اعمار جامعه و تحکیم حاکمیت اسلامی.

۴۵)

### ارزیابی نظام اداره محلی

از آن‌چه ذکر شد روشن می‌گردد که مطابق به احکام قانون اساسی و سایر قوانین، در هر ولایت مطابق به قانون، باید چهار نهاد اداری قانونی وجود داشته باشد:

۱- والی.

۲- ریاست‌ها یا نمایندگی‌های وزارت‌ها.

۳- شورای ولایتی.

۴- شاروال و مجالس شاروالی.

در این میان، دو نهاد اول و دوم، نمایندگان حکومت مرکزی و مجریان سیاست‌های کلان ملی و پالیسی‌ها و اوامر مرکز و منصوب از جانب حکومت مرکزی هستند. اما دو نهاد سوم و چهارم بر اساس قانون اساسی، ارگان‌های محلی منتخب مردم محل می‌باشند و بر همین اساس باید کاملاً دارای شخصیت حقوقی مستقل خود باشند. چنان‌که در مباحث قبلی ذکر شد، در تمام کشورهایی که نظام غیر متمرکز اداری دارند، نیز چیزی زیادت‌تر از شوراهای منتخب محلی و شاروالی‌های منتخب محلی ندارند. البته همانطور که قبلاً گفته شد «نظام غیر متمرکز اداری» با «نظام غیر متمرکز سیاسی» یا «فدرال» کاملاً متفاوت است. نظام اداری افغانستان، نظام فدرالی نیست اما بر اساس نصوص و روحیه قانون اساسی یک نظام مبتنی بر عدم تراکم و عدم تمرکز اداری یعنی در حقیقت یک نوع نظام مختلط و مرکب از خصوصیات هر دو نظام متمرکز و غیر متمرکز است و اکثر خصوصیات که برای یک نظام غیر متمرکز لازم است، برای اداره محلی افغانستان نیز در نظر گرفته شده‌است. اما حقیقت تلخ این است که دولت افغانستان به شمول هر دو قوه مجریه و مقننه تا هنوز نتوانسته‌اند و یا نخواسته‌اند احکام قانون اساسی را در این رابطه تطبیق نمایند و سازو کار لازم را برای نظام اداری غیر متمرکز و یا حداقل غیر متراکم، به وجود بیاورند و درواقع ما هنوز



با یک خلاء فکری و علمی مواجه هستیم و هنوز توانایی لازم حقوقی و اداری پدید نیامده که اجراءات ما مطابق اصول و پرنسیب‌های علمی و حقوقی متداول در دنیا تنظیم گردد. به همین جهت در هر سه مورد بالا یعنی اداره ولایت و شورای ولایتی و شاروالی مشکلات عمده وجود دارد:

### **الف- در مورد اداره ولایت:**

در باره نوع رابطه بین حکومت مرکزی و اداره محلی (والی و ریاست‌ها و ادارات مربوطه در ولایت) در قانون اساسی اصل عدم تراکم یا تفویض صلاحیت- مطابق به آن چه در مبحث قبلی در باره عدم تراکم گفته شد- در حد لازم و منطقی در نظر گرفته شده‌است.

در ماده ۱۳۷ قانون اساسی که از نو آوری های قانون اساسی فعلی است و در قوانین اساسی قبلی این ماده وجود نداشت، آمده است:

«حکومت با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سهم‌گیری هر چه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی، صلاحیت‌های لازم را مطابق به احکام قانون، به اداره محلی تفویض می‌نماید.»

اما در عمل این ماده هنوز هم تطبیق نشده‌است و به والی‌ها و نمایندگی‌های وزارت‌ها در ولایات جز این‌که مجری اوامر و برنامه‌های مرکز باشند، در هیچ‌ساحه اداری، مالی و انکشافی، صلاحیت‌های لازم داده نشده‌است و این یکی از مشکلات جدی ولایات است که حتی باعث نارضایتی‌ها و بی‌عدالتی‌ها و عدم توازن در عرصه‌های مختلف و کندی کار شده‌است. والی‌ها نیز از این موضوع شکایت دارند زیرا آنان حتی از این خبر ندارند که در ساحه ولایت‌شان از طرف وزارت‌ها و اداره مرکزی چه تصمیمی اتخاذ میشود و یا برای تأمین نیازها و حل مشکلات مردم و منطقه چه پروژه‌هایی و با چه مبلغ بودجه در نظر گرفته می‌شود؟

### **ب- در مورد شورای ولایتی:**

در مورد این شوراها با این که احکام قانون اساسی بسیار واضح است و حتی قانون شورای ولایتی نیز مشتمل بر صلاحیت‌ها و وظایف وسیعی برای آنها است اما متأسفانه در عمل چند مشکل عمده وجود دارد:

- ۱- در متن قوانین هنوز هم درباره صلاحیت‌ها و وظایف این شورا ابهاماتی وجود دارد که باید روشن گردد.
- ۲- نوع رابطه بین این شورا و والی و ریاست‌های مربوطه حکومت در ولایت، مبهم و گاهی تنش‌زا است و باید بسیار واضح تعریف شود و حقوق و تکالیف هر کدام در مقابل یک دیگر مرزبندی گردد.
- ۳- این شوراها هنوز استقلال حقوقی، مالی و بودجوی ندارند و حتی وابسته به والی و حکومت هستند. با توجه به مشکلات فوق است که این شوراها تا هنوز نتوانسته‌اند وظایف خود را به درستی انجام دهند و اعتماد مردم محل را جلب نمایند و اگر وضعیت به همین ترتیب ادامه یابد، فلسفه انتخابات و مشارکت مردم در اداره امور محلی به طور کلی مورد شک و تردید قرار خواهد گرفت و اهمیت خود را از دست خواهد داد.

### ج- در مورد شاروالی:

ضعف در این مورد واضح‌تر از آن است که احتیاج به بیان داشته باشد. زیرا هنوز هیچ‌کسی در فکر این نیست که جایگاه شاروالی در کجا است و قانون اساسی در این مورد چه گفته است؟ از این رو حتی در شهرهای بزرگ هنوز هم شاروال، انتصابی بوده و تابع حکومت مرکزی می‌باشد و در ولایات نیز شاروالی تحت نظر والی و اداره ارگان‌های محلی می‌باشد و مردم شهرها و ولایات متأسفانه هیچ نقشی در اداره شاروالی خود ندارند و ماهیت حقوقی شاروالی به حیث یک شخصیت حکمی و حقوقی مستقل در عمل به رسمیت شناخته نشده است.

سرور دانش در مورد نظام فعلی اداری افغانستان به این نظر است که: سازمان اداره عمومی افغانستان از نگاه قانون اساسی، مبتنی بر سیستم مختلط عدم تراکم و عدم تمرکز اداری می‌باشد و شاخصه‌های عمده عدم تمرکز یعنی شوراهای منتخب محلی و شاروال و مجالس شاروالی منتخب با شخصیت حقوقی مستقل و سهم‌گیری آن‌ها در اداره امور محلی در قانون مطرح گردیده است اما اگر نظام اداری موجود فعلی را در عمل در نظر بگیریم باید گفت احکام قوانین به مورد اجرا گذاشته نشده و نظام اداری کشور کاملاً رویکرد متمرکز گرایانه دارد که در برخی از موارد مشکلات زیادی را نیز به بار آورده است. (دانش، ۱۳۹۲، ص ۱۸۸)

## افغانستان و حکومت‌داری خوب

### بررسی حکومت‌داری در افغانستان در دوره طالبان و ۱۴ سال اخیر

طوری که در صفحات قبلی بحث شد، «حکومت‌داری خوب» به معنای ارائه خدمات عادلانه، به موقع و متناسب منابع یک دولت، برای شهروندان آن، از طریق اداره عامه یک نظام، با رعایت اصول تخصصی مدیریت و رهبری می‌باشد.

همچنان دیده شد که حکومت‌داری خوب، رابطه میان حکومت و شهروندان، حکومت و سکتور خصوصی، حکومت و سکتور اجتماعی (جامعه مدنی)، حکومت و سکتور سیاسی (احزاب سیاسی) و حکومت و جامعه بین المللی را تحکیم می‌بخشد.

علاوفا، حکومت‌داری خوب، دارای پیامدهای مهمی چون مشروعیت سیاسی، ایجاد فضای مناسب برای مشارکت شهروندان در نظام، رعایت حاکمیت قانون، رعایت ارزش‌های حقوق بشر، تعمیم فرهنگ حسابدهی رهبری و مدیریت در برابر جامعه، ترویج اصول شفافیت در ساختار نظام، مسؤلیت‌پذیری در برابر برنامه‌های ملی و بین المللی، انکشاف متداوم، انصاف و مساوات و رعایت فرهنگ تعادل و تناسب در ساختار نظام برای اجتماع می‌باشد.

حکومت‌داری با این رویکرد در افغانستان برای نخستین بار بعد از سقوط حاکمیت طالبان، مورد استفاده قرار گرفته است. در موافقت‌نامه‌های کنفرانس بن، که در دسامبر سال ۲۰۰۱ میلادی به تصویب رسیده است، حرف‌هایی زیر عنوان دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون، گفته شده‌است، که در واقع عناصر اساسی «حکومت‌داری خوب» را تشکیل می‌دهد.

اما بررسی و مقایسه عملکرد حکومت‌های برخاسته از توافق‌نامه‌های کنفرانس بن در ۱۴ سال اخیر با مشخصه‌های اصلی حکومت‌داری خوب، کارنامه بسیار ضعیف این حکومت‌ها را در این سال‌ها به تصویر می‌کشد.

### دوره طالبان

رژیم طالبان که در نتیجه جنگ‌های داخلی بین مجاهدین به قدرت رسید، در دوره ۶ ساله حاکمیت‌اش در افغانستان متمرکز بر تحکیم سلطه‌اش از طریق جنگ بود. این امر و ادامه جنگ در مناطق مختلف مجالی برای ایجاد اداره به این جنبش نداد. از طرف دیگر تفکر طالبانی، نه تنها التزامی به ارزش‌های

حقوق بشری، دموکراسی، مشارکت مردم و سایر اصول حکومت‌داری خوب نداشت، بلکه این اصول را آموزه‌های غربی و ضد اسلامی پنداشته و عملاً به مبارزه علیه این ارزش‌ها پرداخت. در نتیجه در دوران زمامداری طالبان، مردم افغانستان بدترین و خشن‌ترین حکومت را تجربه نمودند. اجرای سختگیرانه شریعت با تفسیر طالبانی، نبود حاکمیت قانون، عدم پاسخ‌دهی، نقض گسترده حقوق بشر توسط این گروه و عدم ارائه خدمات اساسی برای مردم تحت اداره‌شان نمونه‌ای بارز و کم سابقه‌ای از حکومت‌داری بد را در تاریخ افغانستان به ثبت رسانید.

### حکومت مؤقت

حکومت مؤقت، که در نتیجه کنفرانس بن شکل گرفت، از ضعف ارزش‌های «حکومت‌داری خوب» رنج می‌برد. با تشکیل این حکومت، حاکمیت و اداره، به معنای امتیازات سیاسی در میان گروه‌های سیاسی تقسیم‌بندی گردیده بود. این کار سبب گردید تا منابع سرشار، که از جامعه بین‌المللی به افغانستان سرازیر می‌گردید، توسط افراد و گروه‌های وابسته به این حلقه‌ها، مورد حیف و میل قرار گیرد و فساد اداری، دامنه‌اش را به شکل سرسام‌آوری بگستراند. هرچند در این دوره نهادهای جامعه مدنی و حقوق بشر در افغانستان شکل گرفتند، اما دامنه تخطی‌های حقوق بشر، نبود نظام شفاف و پاسخده و ضعف حاکمیت قانون در کشور گسترده بود.

### حکومت انتقالی

در حکومت انتقالی تفاوت زیادی با حکومت مؤقت در عرصه حکومت‌داری خوب بوجود نیامد. در این دوره، در کنفرانس‌های بین‌المللی برای کمک به افغانستان، بر «حکومت‌داری خوب» تأکید گردیده و فساد اداری را مهم‌ترین چالش در برابر نظام جدید افغانستان نامیدند. اگر چه در این دوره حمایت جامعه جهانی از افغانستان در جهت نهادینه‌سازی اصول حکومت‌داری خوب و بالاخص مبارزه با فساد اداری شکل گرفت، اما عملکرد ضعیف حکومت باعث گردید تا نه تنها هیچ‌گونه دستاورد ملموسی در این عرصه رونما نگردد، بلکه میزان فساد گسترده تر و غیر قابل کنترل گردد.

## حکومت انتخابی

حکومت انتخابی که در نتیجه دو انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۴ و پارلمانی سال ۲۰۰۵ شکل گرفت، در آغاز، تجربه خوبی برای ایجاد مردم سالاری در افغانستان محسوب می‌گردید. شفافیت و نهادینه شدن این امر می‌توانست تحقق یکی از اصول مهم و بنیادین حکومت‌داری خوب یعنی مشارکت مردم را تامین نماید. اما روند انتخابات، تصویر بدی در پیوند به حسابدهی و شفافیت، ارایه نمود. اتهام تقلب در انتخابات، تعهدات شهروندان را در پیوند به مشارکت سیاسی‌شان، آسیب رساند. اتهام متقابل فساد علیه نهادهای بین‌المللی و دولت افغانستان در این دوره، اعتبار دولت و جامعه بین‌المللی را نزد مردم، بیشتر خدشه‌دار کرد.

در دوره اول و دوم حکومت انتخابی، علی‌رغم انتقادات و گزارشات متعدد نهادهای ناظر بین‌المللی، مشروط شدن کمک‌های جامعه جهانی به مبارزه علیه فساد و تعهدات دولت افغانستان برای مبارزه با فساد و تامین شفافیت و پاسخدهی، در عمل تغییرات چندانی در نحوه حکومت‌داری بوجود نیامد.

از سویی هم برخی از نهادها، جهت مبارزه در برابر فساد اداری ایجاد گردید؛ اما هیچ یک از اراکین بلندپایه دولتی و زورمندان، که به فساد متهم بودند، به دادگاه کشانیده نشدند. در این سال‌ها حاکمیت قانون با نقض متداوم حقوق بشر زیر سوال رفت و حکومت نتوانست جهت اعمال حاکمیت قانون گام‌های موثری بردارد.

از طرف دیگر وجود فساد گسترده، نبود شفافیت و پاسخدهی، سیستم اداری بروکراتیک، متمرکز و مبتنی بر روابط و واسطه‌بازی‌ها وعدم مشارکت واقعی مردم در مدیریت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کارایی و اثر بخشی حکومت را بشدت متاثر ساخته و عملکرد ضعیف این نهاد را در مدیریت منابع محلی، ملی و مساعدت‌های بین‌المللی نشان داده است.

**دولت جهت ایجاد حکومت‌داری خوب در افغانستان، نیاز به پیش‌زمینه‌های ذیل دارد:**

### ۱. ظرفیت پروری کادری (مدیریتی)

دولت افغانستان باید برنامه ملی ظرفیت پروری کادری را در سطح کشور، راه‌اندازی کند. در این برنامه‌ها، کادرها و مدیرهای حکومتی، میکانیسم‌های حسابدهی، شفافیت و دموکراسی را در ساختارهای اداری، فرا بگیرند. استفاده از تجارب کشورهای جهان به ویژه از کشورهای در حال گذار از منازعه به سوی ثبات و صلح پایدار، تأثیرگذاری خوبی در این زمینه خواهد داشت.

## ۲. استراتژیک‌سازی برنامه‌های اجرایی اداره‌های عامه افغانستان

دولت افغانستان باید برنامه‌های اجرایی اداره‌های عامه خود را، که نخستین گره رابطه با شهروندان افغانستان است، با استراتژی‌های مفید هماهنگ سازد. در این استراتژی‌ها، اهداف، دورنما، مأموریت‌ها و برنامه‌های عمل برای اداره‌های عامه مشخص گردیده و تمام برنامه‌ها، زمان‌بندی گردد.

## ۳. ایجاد میکانیسم‌های مستمر و فعال

هیچ نوع ثبات مدیریتی را نمی‌توان بدون شکل‌گیری میکانیسم‌های فعال تصور کرد. استراتژی‌های دولت افغانستان باید در ساختار میکانیسم‌های اجرایی سازگار گردند. این میکانیسم‌ها، باید سلسله‌وار در برابر همدیگر حساس بوده و زمینه‌های گزارشدهی را برای مردم افغانستان فراهم سازند.

## ۴. شکل‌گیری میکانیسم‌های نظارتی

یکی از دشواری‌های مهم شیوه حکومت‌داری در افغانستان، ضعف نظارتی به شمار می‌رود. نبود پیوند گسست‌ناپذیر استراتژیک میان رهبری، مدیریت و کارمندان اداره عامه، زمینه‌های نظارت را بر برنامه‌ها و میکانیسم‌های ساختار نظام در افغانستان، بسیار تضعیف کرده است. از سوی دیگر، رهبری و مدیریت در قانون‌های نظام افغانستان، مغالطه می‌شوند و سبب از هم‌پاشیدگی سیستم نظارت می‌گردد. رهبری از استراتژی‌های اداره‌های عامه نظارت می‌کند، در حالی که مدیریت، شیوه‌ها و میکانیسم‌ها را به چرخش می‌اندازد.

## ۵. دسترسی شهروندان به اطلاعات

یکی از راهکارهای مفید مبارزه با فساد اداری، دسترسی شهروندان به اطلاعات اداره عامه است. تجارب مفیدی از جامعه جهانی وجود دارد، که دسترسی شهروندان به اطلاعات و آگاهی آنان از منابع بشری و مادی نظام را بالا برده و زمینه‌های نظارتی شهروندان را با استفاده از نقش جامعه مدنی، بالا می‌برد. این فرصت را قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، در ماده پنجاهم چنین مهیا شده است: «تباع افغانستان حق دسترسی به اطلاعات از ادارات دولتی را در حدود احکام قانون دارا می‌باشند. این حق جز صدمه به حقوق دیگران و امنیت عامه حدودی ندارد».

با توجه به مباحث مطرح شده و نابسامانی‌های سیاسی-اجتماعی در افغانستان کنونی، حکومت‌داری خوب یکی از الزامات جدی و جدید این کشور است. برای این منظور باید رهبران سیاسی و مدیران دولتی نوین در این کشور، در تلاش باشند، تا فرایندهای ساده، شفاف، و کارآمد را با رویه‌های کند، ناکارآمد و فسادزای فعلی جایگزین نمایند. همچنان کارگزاران باید تعریف روشن‌تر وظایف و مأموریت‌های مؤسسات دولتی به منظور پرهیز از انجام کارهای موازی و کاهش هزینه‌ها را روی دست گیرند. معقول‌تر ساختن ساختار فعلی، سازمان‌های دولتی؛ اصلاح سازمان‌های محلی و منطقه‌ای و تعریف مجدد روابط آنها با سازمان‌های مرکزی در راستای تمرکز زدایی؛ کاهش کاغذ بازی و مبارزه جدی با فساد اداری از ضرورت‌های جدی بازسازی نظام اداری و توجه به نیازهای امروزی جوامع است. ارتقای کیفیت خدمات بخش دولتی؛ اصلاح قوانین و مقررات و نظام حقوق و دستمزد در بخش خصوصی؛ به ویژه توجه به شایستگی در انتخاب، انتصاب و ارتقای مأموران دولتی؛ اصلاح نظام مالیاتی؛ گسترش عدالت اجتماعی و به فعلیت درآوردن ظرفیت‌های اقتصادی و استفاده بهینه از منابع موجود از مهم‌ترین مولفه‌هایی است که باید برای کارایی و کارآمدی حکومت‌داری و نیل به سمت حکومت‌داری خوب سرلوحه کاری حکومت قرار گیرد.

در پایان باید یاد آور شد که حکومت‌داری خوب هرچند در افغانستان کنونی به مدینه فاضله شبیه است، اما در صورت عزم آهنین و اراده قاطع حکومت منتخب جدید، و در صورت نگاه مردم محور مسئولان و کارگزاران سیاسی کشور و با مشارکت مردم در تصمیمات حکومتی و دولتی، قابل تحقق خواهد بود. بدون تردید چنین نظامی بیش از هر کس و هر چیز دیگر خود را از آن مردم دانسته و در قبال عمکردهای خود در برابر مردم پاسخگو خواهد بود. همچنان محوریت مردم شاخص معتبر و عامل تعیین‌کننده در تامین ثبات سیاسی که مقدمه لازم برای اثر بخشی و کارآمدی سایر وظایف حکومتی است، خواهد بود.

### مقایسه رتبه شاخص‌های جهانی حکومت‌داری در افغانستان و کشورهای همسایه

بر اساس پروگرام تحقیقاتی درازمدت بانک جهانی، پروژه شاخص‌های جهانی حکومت‌داری، شش بعد کلیدی حکومت‌داری (حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی، کاهش خشونت و تروریسم، اثربخشی دولت، کیفیت مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد) را در بین سالهای ۱۹۹۶ تا به حال ثبت می‌نماید. شاخص‌های جهانی حکومت‌داری، کیفیت حکومت‌داری را در بیشتر از ۲۰۰ کشور جهان مبتنی بر ۴۰ منبع اطلاعاتی که توسط بیشتر از ۳۰ مؤسسه در سرتاسر ارائه و به صورت سالیانه بروز می‌گردد، اندازه‌گیری می‌نماید.

شاخص‌های جهانی حکومت‌داری توسط نهادهایی چون انستیتوت مدیریت منابع طبیعی (NRGI) و مؤسسه بروکینگز و گروه تحقیقاتی انکشافی بانک جهانی تهیه می‌گردد. آماری را که در ادامه مشاهده می‌نمایید از سایت معتبر "شاخص‌های جهانی حکومت‌داری (Worldwide Governance Indicators)" مربوط بانک جهانی گرفته شده است. معلومات موجود در این جدول‌ها وضعیت افغانستان را به صورت انفرادی و همچنان در مقایسه با کشورهای همسایه در سال‌های ۲۰۰۰ - ۲۰۰۴ - ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ با توجه به ۶ شاخصه حکومت‌داری خوب نشان می‌دهند. معلومات زیر، وضعیت حکومت‌داری افغانستان را در چهار دوره (زمان طالبان، سال آخر حکومت موقت، دوره اول حکومت انتخابی و آخرین سال دوره دوم حکومت انتخابی که مصادف است با سال تحویل‌دهی مسؤولیت‌ها از جامعه جهانی به دولت افغانستان) در بر دارد.

اعداد جدول از ۰ الی ۱۰۰ تنظیم گردیده است. ارقام بالا مبین عملکرد بهتر کشور در سال‌های مربوطه می‌باشد. طوری که در جدول مشاهده می‌گردد افغانستان به تناسب سایر سال‌ها در حوزه اظهار نظر و پاسخ‌گویی عملکرد بهتری داشته است.



جدول شماره (۲-۱) رتبه بندی فیصدی شاخص‌های حکومت‌داری خوب افغانستان در سالهای ۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴				
شاخص	سال	نمره حکومت‌داری +۲۵ تا -۲۵	رتبه بندی ۰-۱۰۰	انحراف معیاری
حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی	2000	-1.98	1.44	0.3
	2004	-1.25	13.94	0.19
	2008	-1.24	13.46	0.15
	2014	-1.16	15.76	0.14
ثبات سیاسی و کاهش خشونت و تروریسم	2000	-2.57	0.48	0.46
	2004	-2.3	1.92	0.31
	2008	-2.69	0.48	0.32
	2014	-2.46	2.91	0.22
اثر بخشی دولت	2000	-2.32	0	0.37
	2004	-0.88	17.07	0.24
	2008	-1.48	3.88	0.26
	2014	-1.34	8.17	0.23
کیفیت مقررات	2000	-2.19	0.98	0.45
	2004	-1.5	5.39	0.23
	2008	-1.6	3.4	0.21
	2014	-1.13	11.54	0.19
حاکمیت قانون	2000	-1.77	1.44	0.28
	2004	-1.71	1.91	0.22
	2008	-1.95	0.48	0.22
	2014	-1.53	2.4	0.18
کنترل فساد	2000	-1.91	0	0.5
	2004	-1.42	3.9	0.24
	2008	-1.64	0.97	0.24
	2014	-1.33	6.25	0.17

از چهار سال متذکره (۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴) افغانستان از لحاظ شاخص‌های "حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی و کاهش خشونت یا تروریسم، کیفیت مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد" در سال ۲۰۱۴ نسبت به سال‌های دیگر وضعیت مطلوب‌تری دارد و صرف از لحاظ شاخص «اثربخشی دولت»، وضعیت افغانستان در سال ۲۰۰۴ نسبت به سه سال دیگر بهتر است. البته نباید فراموش کرد که به صورت عموم وضعیت افغانستان از لحاظ شاخص‌های حکومت‌داری خوب نسبت به کشورهای همسایه<sup>۱</sup> و جهان در وضعیت چندان مناسبی قرار ندارد.

---

جدول‌های رتبه بندی فیصدی حکومت‌داری خوب در سالهای ۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ افغانستان در مقایسه با کشورهای همسایه و جدول مربوط به نمره شاخص<sup>۱</sup> های حکومت‌داری خوب در کشور افغانستان در سالهای ۱۹۹۶-۲۰۱۴ در ضمیمه شماره (موجود است).

## فصل سوم

# تحقیق تجربی تأثیر نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز بر حکومت‌داری خوب در افغانستان

### بیان مسأله و اهمیت موضوع:

حکومت‌داری یکی از مهم‌ترین مفاهیم در علوم اجتماعی به‌ویژه در حوزه مدیریت دولتی محسوب می‌گردد. شواهد جهانی گویای آن است که یک حکومت توانمند با نهادهای دولتی حرفه‌ای و عملکرد شفاف، پیوند مستقیم با رشد درآمدها، افزایش ثروت ملی و دستاوردهای اجتماعی دارد. در کشورهایی که نهادهای دولتی کارآمد و مبتنی بر شایسته‌سالاری هستند، قوانین و مقررات ساده و روشن است؛ حاکمیت قانون به گونه منصفانه اعمال می‌شود؛ سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های با نفوذ نیست؛ جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی استقلال دارند که منجر به ارتقای پاسخگویی دولت می‌شود؛ درآمدها، سرمایه‌گذاری‌ها و رشد اقتصادی افزایش می‌یابد و امید به زندگی طولانی‌تر پدیدار می‌شود. (یعقوبی، ۱۳۹۲: ۱۱۸-۱۱۹)

نظریه حکومت‌داری خوب در دهه آخر قرن بیستم از سوی نهادهای بین‌المللی مثل بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول به عنوان راه حل معمای توسعه مطرح شد (میدری، ۱۳۸۳: ۲۸۵). نظریه حکومت‌داری خوب در مقابل حکومت‌داری ضعیف مطرح شده است. در حاکمیت ضعیف، قوانین و مقررات از کارکرد مناسب بازار می‌کاهد و فساد اداری را ترویج و رقابت را تضعیف می‌کند؛ اولویت‌گذاری‌های نامناسب به تخصیص بد منابع می‌انجامد و ناتوانی در وضع قوانین و مقررات متناسب با الزامات توسعه مشهود است (ری و می، ۱۹۹۶: ۴۷-۵۰). صاحب‌نظران در تعریف حکومت‌داری خوب دیدگاه‌های متفاوتی را ارائه کرده‌اند؛ اما مهم‌ترین تعریف آن تعریفی است که (کویی من) ارائه کرده که بر تسهیم اقتدار مدیریت دولتی میان دولت و سازمان‌های غیر دولتی تأکید می‌کند، به گونه‌ای که بازیگران دولتی و غیر دولتی نه جداگانه، بلکه با تشریک مساعی و همکاری دو طرفه به حل مشکلات اجتماعی بپردازند. (یعقوبی، ۱۳۹۲: ۱۲۰) یعنی حکومت‌داری خوب با انتخاب رویکرد ارزش مدارانه، به بازتعریفی از رابطه تعاملی بین سه نهاد دولت، بخش

خصوصی و جامعه مدنی می‌پردازد. حکومت‌داری خوب الگویی است از تعامل و شراکت سه بخش؛ بخش عمومی که وظیفه هدایت و رهبری و برقراری حاکمیت قانون را بر عهده دارد؛ بخش خصوصی که عهده‌دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید، تجارت و وظیفه کسب و کار را بر عهده دارد و جامعه مدنی که فراهم‌کننده فرصت ابراز وجود مردم و شهروندان می‌باشد. به عبارت دیگر حکومت‌داری خوب الگویی است در جهت اصلاح بخش عمومی، تقویت جامعه مدنی و تسریع مشارکت بخش خصوصی و از این طریق است که می‌توان به شاخص‌های حکومت‌داری خوب دست یافت.

فاصله‌گرفتن از شاخص‌های حکومت‌داری ضعیف و نزدیک شدن به شاخص‌های حکومت‌داری خوب نکته حائز اهمیت در عرصه حکومت‌داری نوین است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از وجود و تقویت ساختارهای دموکراتیک، شفافیت، پاسخگویی، هوشمندی و توسعه مشارکت، توجه و واکنش مناسب به خواسته‌های مردم، وضع سیاست‌های مناسب اقتصادی برای تسهیل توسعه و احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون. (تیلور، ۲۰۰۰؛ ویس، ۲۰۰۰؛ روی و تیزدل، ۱۹۹۸؛ موبیوس، ۲۰۰۱)

دولت‌ها برای انجام وظایف و مسؤولیت‌های متعدد و سنگینی که در عرصه سیاست و مدیریت اجتماع دارند، سازمان‌های مختلف اداری و ادارات مناسبی را ایجاد می‌کنند. روابط سازمان‌های اداری یکی از مباحث مهم و نسبتاً پیچیده است که مستلزم ساز و کار تنظیمی خاصی است. پیشرفت جوامع و به تبع آن افزایش سطح آگاهی مردم و توانایی آنها در درک نیازها و راه‌های برآوردن آن، ضرورت مداخله و مشارکت آنها را در اداره امور افزایش داده است. (کانری، ۱۹۸۶: ۵۹۴)

تمرکز اداری یک نوع نظام اداری است که در آن حق تصمیم‌گیری درباره کلیه امور عمومی، در دست حکومت یعنی قوه مجریه مستقر در پایتخت یا ادارات محلی تابع آن، متمرکز باشد، به گونه‌ای که طرز و نظام اداری واحد در همه عرصه‌ها و در تمام قلمرو کشور به طور یکسان و زیر نظر بالاترین مقامات کشور تطبیق گردد. (دانش، ۱۳۹۲: ۱۲۴)

نظام اداری متمرکز باعث می‌گردد که رهبران و رؤسای ادارات مرکزی تمام وقت خود را صرف وظایف کوچک و بزرگ اداری نمایند و از وظیفه اصلی خویش که همانا طرح پالیسی‌های عمومی کشور و نظارت بر تطبیق آنان است باز مانند. به علاوه، این نظام اداری باعث کاهش مشارکت تمام بخش‌ها در تصمیم‌گیری‌ها، کاهش مسؤولیت‌پذیری واحدهای محلی، کند شدن اجرای تصمیم اتخاذ شده، طرح برنامه‌های ناکارآمد در مرکز به علت کمبود اطلاعات از بخش‌های محلی، طولانی شدن روند تطبیق برنامه‌های طرح شده، افزایش کاغذپرانی، کاهش

قدرت خلاقیت نیروی انسانی و ... می‌گردد. این معایب باعث شده که بسیاری از کشورها متناسب با شرایطشان، مخصوصاً بعد از افزایش رویکردهای سوسیالیستی و دموکراتیک، به دنبال تحول نظام اداری خویش رو آورند. (دانش، ۱۳۹۲: ۱۳۵-۱۳۷)

تحول نظام اداری یک نیاز اساسی به منظور بقاء و حفظ موقعیت رقابتی حکومت‌ها محسوب می‌گردد که خود باعث می‌گردد تا حکومت‌ها بتوانند در مقابل تغییرات ناشی از پیشرفت تکنالوژی، پیچیدگی روابط عمومی و افزایش رو به رشد نیازها به صورت موثر عمل نمایند. روند روبه افزایش جمعیت و بروز مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی از یک سو و نا کارآمد بودن نظام‌های سنتی اداری از سوی دیگر بازنگری نظام اداری را امری اجتناب‌ناپذیر برای حکومت‌ها می‌سازد. مشاهده نابسامانی‌های اداره مرکزی، از جمله کاهش نوآوری، عدم مشارکت مردم، گستردگی اختیارات، انحصاری شدن قدرت، ساختارهای به شدت متمرکز، قوانین و مقررات پیچیده، روش‌های بوروکراتیک، دشواری دستیابی به تصمیم‌گیرندگان، ائتلاف نیروی انسانی و در نتیجه نبود شفافیت و عدم پاسخگویی نظام اداری به خواسته‌های اولیه مردم که این عوامل زمینه بروز فساد اداری را مهیا کرده و سلامت نظام اداری را تهدید کرده موانعی را برای رشد اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد. از دیدگاه حکوم‌داری خوب تمرکززدایی در چارچوب شکل‌گیری حکومت‌های محلی مهم‌ترین رهیافت اصلاح نظام متمرکز اداری محسوب می‌شود. (کمالی، ۱۳۹۳: ۱۲۵-۱۲۷)

منظور از عدم تمرکز اداری این است که در آن حق تصمیم‌گیری و اداره امور ملی به عهده حکومت مرکزی و امور محلی به عهده اهالی محل گذاشته شده است. برخلاف تمرکز اداری که در آن صلاحیت تصمیم‌گیری در امور ملی و محلی در انحصار نهادها و مقامات مرکزی مستقر در پایتخت کشور است. (دانش: ۱۳۷) نقش تمرکززدایی به مثابه یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار بر سلامت نظام اداری از الزامات به حساب می‌آید (کمالی، ۱۳۹۳: ۱۲۰)

نظام غیر متمرکز در سطوح مدیریتی موجب می‌شود مدیران ارشد از فرصت بیشتری برای رسیدگی به وظایف اساسی خود نظیر برنامه‌ریزی، نظارت در اجرا، ایجاد هماهنگی و اخذ تصمیمات کلی که نیاز به زمان و فرصت کافی دارد، برخوردار گردند. تمرکززدایی افزایش مشارکت مردم محلی را در پی دارد و این خود قدرت سیاسی گروه‌های ذی‌نفع را کاهش و رقابت بین دولت‌های محلی را افزایش می‌دهد.

تمرکززدایی به عنوان یکی از شاخص‌های کاهش فاصله قدرت مورد توجه قرار گرفته است. تمرکززدایی به معنای تفویض قدرت به واحدها و ادارات محلی است که خود فاصله قدرت بین دولت و مردم کاهش می‌یابد.

تمرکززدایی به معنای نزدیک‌سازی دولت و مردم است. توزیع قدرت، کانال‌های اطلاعاتی قوی‌تری به وجود می‌آورد زیرا دولت‌های محلی به مردم نزدیک‌تر هستند. در نهایت نزدیکی مردم به پایه‌های قدرت باعث کنترل مؤثرتر بر دولت و سازمان‌های دولتی می‌شود. تمرکززدایی می‌تواند مشارکت و نظارت همگانی را تقویت کند از منافع گروه‌های محلی حمایت کند و از حاکمیت بی‌چون و چرای مدیران مرکزی جلوگیری نماید. افزایش مشارکت مردم در سطح دولت‌های محلی به مفهوم اعتماد بیشتر و پذیرش تصمیم‌گیری‌های سیاسی از سوی آنهاست. در نتیجه، سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی در سطح جامعه و بین دولت و مردم افزایش می‌یابد که خود یکی از اهداف حکومتداری خوب محسوب می‌گردد. ارتباط مستقیم و نزدیکی دولت‌ها باعث می‌شود که آنها به مردم پاسخگوتر باشند؛ بنابراین با پیشرفت و تقویت این ارتباط، فشار برای تمرکززدایی بیشتر می‌شود زیرا افراد از این طریق تقاضای خود را برای تشکیل دولت‌های پاسخگو و شفاف ابراز می‌کنند. با نزدیک کردن دولت و مردم فرصت بهتری مهیا می‌شود تا ارزش خدمات عمومی افزایش یابد و زمینه اصلاح حکومتداری را فراهم نمایند. (کمالی، ۱۳۹۳: ۱۲۶-۱۲۷)

البته قابل ذکر است که در نظام عدم تمرکز اداری استقلال واحدهای محلی مطلق و نامحدود نیست. برای این‌که واحدهای محلی از انجام وظایف قانونی خود منحرف نشوند، دولت مرکزی به موجب قانون نظارت‌های خفیفی را تحت عنوان قیمومت اداری بر آنها اعمال می‌نماید. این نظارت به منظور پاسداری از منافع ملی، کمک به حفظ وحدت و یکپارچگی و اجرای دقیق قوانین و مقررات در کشور صورت می‌گیرد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳، ج ۱: ۶۴)

قانون اساسی افغانستان در فصل هشتم (اداره) با صراحت به عدم تراکم و عدم تمرکز اداری اشاره نموده، که مطابق ماده (۱۳۶) این قانون، اداره کشور به اداره مرکزی و محلی دسته‌بندی گردیده است. مطابق ماده (۱۳۷)، حکومت با حفظ اصل مرکزیت، به منظور تسریع و بهبود امور و سهم‌گیری هرچه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی صلاحیت‌های لازم را به اداره محلی تفویض می‌نماید و مطابق مواد (۱۳۸، ۱۴۰ و ۱۴۱) این قانون، به تشکیل شورای ولایتی، شورای ولسوالی، شورای قریه و شاروالی اشاره شده است. (قانون اساسی افغانستان، فصل هشتم (اداره) مصوب ۱۳۸۲) با توجه به ضرورت تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به واحدهای محلی و اهمیت آثار و پیامدهای تمرکز زدایی، تحقیق حاضر به دنبال بررسی این مسأله است که نظام‌های اداری متمرکز و غیر متمرکز در تحقق حکومت‌داری خوب در کشور چه نقشی ایفا می‌کنند.

## اهداف تحقیق

- بررسی میزان اثرگذاری نظام اداری متمرکز بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان؛
- بررسی میزان اثرگذاری نظام اداری غیرمتمرکز بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان؛
- مقایسهٔ میزان اثرگذاری نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز در تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان؛

## سوالات تحقیق

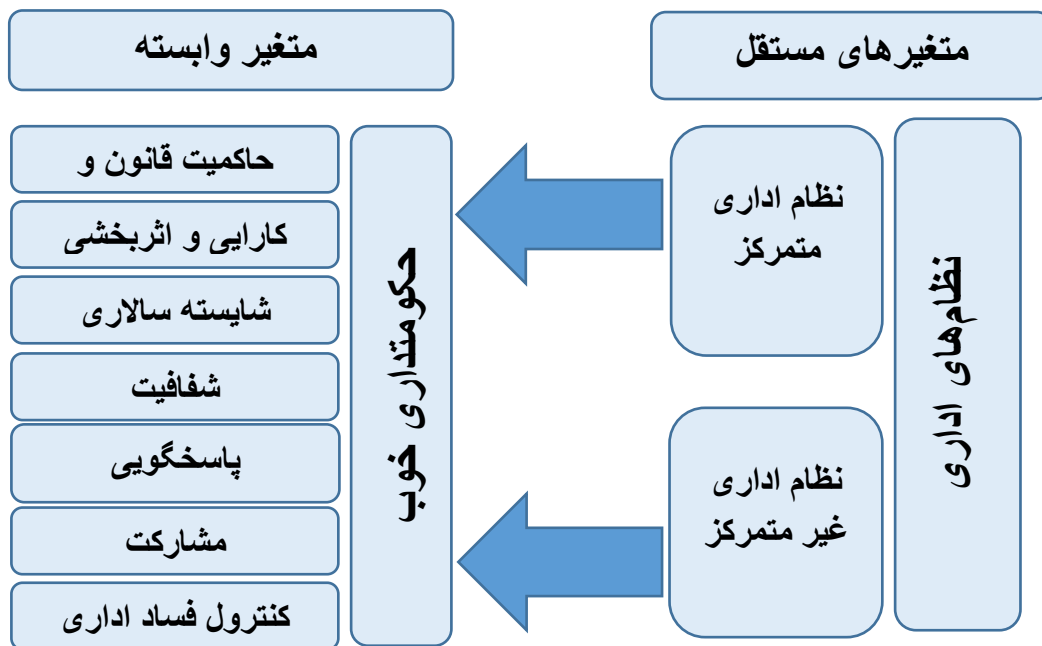
- آیا نظام اداری متمرکز اثرگذاری اندکی بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان دارد؟
- آیا نظام اداری غیرمتمرکز اثرگذاری زیادی بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان دارد؟
- آیا نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز اثرگذاری یکسانی بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان دارند؟

## فرضیه های تحقیق

- به نظر می‌رسد نظام اداری متمرکز اثرگذاری اندکی بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان دارد.
- به نظر می‌رسد نظام اداری غیر متمرکز اثرگذاری زیادی بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان دارد.
- به نظر می‌رسد نظام‌های اداری متمرکز و غیر متمرکز اثرگذاری غیر کسانی بر تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان دارند.

## مدل مفهومی تحقیق

مدل مفهومی زیر نشان‌دهنده متغیرهای مستقل و وابسته این تحقیق و رابطه آنها با یکدیگر است.



همان‌طوری که در مدل مفهومی مشاهده می‌شود، در این تحقیق سعی شده است که اثرگذاری هر یک از نظام‌های اداری متمرکز و غیرمتمرکز بر تامین حکومت‌داری خوب بررسی گردد. قابل یادآوری است که هر یک از این نظام‌ها می‌توانند تأثیرات متفاوتی بر هر یک از شاخص‌های حکومت‌داری خوب که شامل حاکمیت قانون و عدالت، شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، کارایی و اثربخشی و کنترل فساد اداری می‌باشد، داشته باشند.



## متغیرهای تحقیق

### متغیر مستقل

متغیر مستقل در این تحقیق عبارت از نظام‌های اداری می‌باشد که به دو بخش نظام اداری متمرکز و نظام اداری غیر متمرکز تقسیم می‌گردد.

### متغیر وابسته

متغیر وابسته در این تحقیق عبارت از حکوم‌داری خوب می‌باشد که به زیرشاخه‌های حاکمیت قانون و عدالت، شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، کارایی و اثربخشی و کنترل فساد اداری تقسیم شده است.

### روش تحقیق

تحقیق حاضر یک تحقیق توصیفی از نوع پیمایشی است. پژوهش توصیفی آنچه را که هست توصیف و تفسیر می‌کند و به شرایط یا روابط موجود، عقاید متداول، فرایندهای جاری، آثار مشهود یا روندهای در حال گسترش توجه دارد. توجه آن در درجه اول به زمان حال است هر چند غالباً رویدادها و آثار گذشته را نیز که به شرایط موجود مربوط می‌شوند مورد بررسی قرار می‌دهد. پژوهش پیمایشی در دسته پژوهش‌های توصیفی قرار می‌گیرد که در این تحقیق شامل ارزیابی نگرش‌ها یا عقاید مدیران ارشد ادارات دولتی نسبت به پدیده مورد مطالعه یعنی ارتباط بین نظام‌های اداری و حکوم‌داری خوب است.

## قلمرو تحقیق

این تحقیق در سال ۱۳۹۵ در ادارت دولتی شهر هرات انجام شده است.

### جامعه آماری، حجم نمونه و توزیع پرسشنامه‌ها

جامعه آماری در این تحقیق عبارت از مدیران ارشد ۲۵۱ اداره دولتی شهر هرات است که در مجموع ۳۲۰ پرسشنامه در بین آنها توزیع شده است که ۲۵۰ تن به پرسشنامه‌ها پاسخ داده‌اند و دیگران به دلایل مختلفی که در جدول شماره (۱-۳) درج گردیده است به پرسشنامه‌های توزیع شده پاسخ نداده‌اند. در مجموع، درصد خالص پاسخ‌دهندگان در این تحقیق با توجه به پرسشنامه‌های توزیع شده ۷۸.۱ درصد می‌باشد که نظر به تحقیقات مشابه درصد بالایی است.

## ابزار جمع‌آوری اطلاعات

جدول (۱-۳): احصائیه توزیع پرسشنامه‌ها و میزان پاسخ‌دهی

موضوع	تعداد پرسشنامه	درصد
مجموع پرسشنامه‌های توزیع شده	320	100%
پرسشنامه‌های رد شده نظر به کمبود وقت	24	7.5%
پرسشنامه با پاسخ‌های ناتکمیل	30	9.4%
پرسشنامه‌های باطل شده	16	5%
پرسشنامه‌های شامل تحلیل	250	78.1%
نرخ پاسخ‌دهی خالص		78.1%

n = ۲۵۰

منبع یافته‌های تحقیق :

در این تحقیق از پرسشنامه و مصاحبه برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شده است. به منظور ترتیب گویه‌های مشخص برای بررسی هر یک از مولفه‌های حکومت‌داری خوب با ۲۰ تن از مدیران ارشد ادارات دولتی و استادان مصاحبه صورت گرفت. نتایج این مصاحبه‌ها به منظور غنی‌سازی پرسشنامه مورد استفاده قرار گرفته است. در قدم بعدی پرسشنامه تحقیق با ۴۲ گویه در ۷ مؤلفه‌ی حکومت‌داری خوب در بخش نظام متمرکز اداری و باز همین مؤلفه‌ها و گویه‌ها (۴۲ پرسش) در بخش نظام اداری غیر متمرکز تنظیم گردید. پرسشنامه بر اساس طیف لیکرت پنج‌گزینه‌ای از «خیلی زیاد=۵» به «خیلی کم=۱» طراحی شد. در نهایت، پرسشنامه تحقیق متشکل از ۸۴ پرسش طیفی و پنج پرسش جمعیت‌شناختی طراحی گردید.

## ابزار تجزیه و تحلیل اطلاعات

در این تحقیق از برنامه‌های Excel و SPSS به منظور تجزیه و تحلیل اطلاعات به دست آمده استفاده شده است.

## روش تجزیه و تحلیل اطلاعات

در این تحقیق از دو روش احصائیوی توصیفی و استنباطی به منظور تجزیه و تحلیل اطلاعات بدست آمده استفاده شده است. در ابتدا، با استفاده از روش احصائیوی توصیفی، اطلاعات به دست آمده در سطح نمونه ۲۵۰ تن مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. سپس، با استفاده از روش‌های تست اوسط یک جامعه<sup>۳</sup> و تست اوسط نمونه زوج<sup>۴</sup> نتایج به دست آمده از نمونه به جامعه تعمیم داده شده است.

## محدودیت‌های تحقیق

- کمبود منابع علمی قابل دسترس و استفاده مرتبط با موضوع تحقیق،
- کمبود تحقیقات انجام شده در کشور در زمینه مورد نظر،
- فرهنگ حاکم بر جامعه به گونه‌ای که افراد علاقه کمتری به تکمیل نمودن پرسشنامه‌ها نشان می‌دهند،
- همکاری ضعیف بعضی از ادارات دولتی در شهر هرات در خانه‌پری پرسشنامه‌ها،

<sup>3</sup> One Sample T-test

<sup>4</sup> Paired Sample T-test

## واژگان کلیدی

نظام اداری، متمرکز، غیرمتمرکز، حکومت‌داری، حاکمیت قانون، عدالت و برابری، شفافیت، پاسخگویی، کنترل فساد، کارایی و اثربخشی، مشارکت، شایسته‌سالاری

## توصیف و تحلیل داده‌ها

در این بخش، ابتدا داده‌های به‌دست آمده از تحقیق میدانی (پرسشنامه‌ها)ی خانه‌پری شده از نمونه تحقیق (کارمندان ارشد ادارات دولتی هرات) توصیف و تحلیل می‌گردد. در اول ویژگی‌های افراد نمونه مثل جنس، سن، درجه تحصیلی و تجربه کاری بیان شده است؛ سپس، دیدگاه شرکت‌کنندگان تحقیق در مورد موضوع-های اصلی تحقیق یعنی نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز و رابطه آن با مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب آورده شده. از بین مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب، هفت مؤلفه مهم که با توجه به شرایط موجود در کشور و هدف تحقیق مرتبط به نظر میرسید انتخاب گردیده و دیدگاه پاسخ‌دهندگان در مورد وضعیت حکومت-داری خوب، با توجه به این هفت مؤلفه، در دو نظام اداری یعنی نظام اداری موجود متمرکز حاکم بر کشور و نظام اداری غیر متمرکز خواسته شده است که در اینجا توصیف می‌گردد. مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب که در این تحقیق مورد ارزیابی قرار گرفته عبارت اند از (۱) حاکمیت قانون، عدالت و برابری، (۲) کارایی و اثربخشی، (۳) شایسته‌سالاری، (۴) شفافیت، (۵) مشارکت، (۶) پاسخگویی و (۷) فساد اداری. در آخر، با استفاده از آمار استنباطی، چگونگی دیدگاه جامعه آماری، (مدیران ادارت دولتی شهر هرات) در مورد موضوع تحقیق استنباط می‌گردد که با توجه به داده‌های به دست آمده از نمونه، چگونه می‌توان این دیدگاه را در مورد جامعه آماری تعمیم بخشید.

برای جمع‌آوری داده‌های تحقیق از نمونه، پرسشنامه‌ای دوبخشی متشکل از ۷ مؤلفه و ۸۴ گویه بر اساس طیف لیکرت تنظیم شد و در میان جمعیت نمونه توزیع گردید. برای هر مؤلفه حکومت‌داری خوب بین ۴ تا ۱۰ گویه (پرسش) در نظر گرفته شده است. گویه‌های هر مؤلفه بر اساس تعریف آن و شاخص‌هایی که از طرف متخصصان موضوع و سازمان‌های بین‌المللی چون بانک جهانی، شفافیت بین‌المللی و دیگران در نظر گرفته شده انتخاب گردید. از جایی که شاخص‌های زیادی برای هر مؤلفه آورده شده بود، در این تحقیق تلاش صورت گرفت تا برای زیاد نشدن پرسش‌ها، مهم‌ترین شاخص‌های هر مؤلفه آورده شود. در نهایت، به تعداد ۴۲ شاخص یا گویه برای ۷ مؤلفه مورد نظر حکومت‌داری خوب در پرسشنامه آورده شد. بخش اول پرسشنامه مربوط به تمرکز اداری است که در آن از شرکت‌کنندگان خواسته شده تا نظر خود

را درباره شاخص‌های مختلف مربوط به مؤلفه‌های حکومت‌دار خوب با توجه به وضعیت موجود نظام اداری متمرکز ارایه نمایند. در بخش بعدی پرسشنامه، دیدگاه پاسخ‌دهندگان در مورد همین گویه‌ها (۴۲ پرسش) در وضعیت نظام اداری غیرمتمرکز خواسته شده تا میزان موافقت یا مخالفت خود را با این شاخص‌ها در وضعیت نظام اداری غیرمتمرکز بیان کنند. پرسشنامه بر اساس طیف لیکرت ۵ گزینه‌ای تنظیم شده که از گزینه "خیلی زیاد" تا گزینه "خیلی کم" به صورت زیر تنظیم شده است: (خیلی زیاد=۵)، (زیاد=۴)، (متوسط=۳)، (کم=۲) و (خیلی کم=۱)

با توجه به این گزینه‌ها و ارزش هرکدام، ارزش وسطی طیف عدد ۳ است در اوسط طیف هم می‌باشد. پایین‌تر از ارزش ۳ تا ۱، به معنای "کم" در نظر گرفته می‌شود و بالاتر از ارزش ۳ تا ۵، به معنای "زیاد" به حساب می‌آید. به این معنا که اگر اوسط دیدگاه پاسخ‌دهندگان این تحقیق پایین‌تر از ارزش ۳ باشد، پاسخ‌دهندگان بر این باور اند که آن نظام اداری، فقط می‌تواند در حد "کم" تأمین‌کننده حکومت‌داری خوب باشد. اگر اوسط داده‌های به دست آمده بالاتر از عدد ۳ باشد، به این معناست که پاسخ‌دهندگان باور دارند که آن نظام اداری می‌تواند در حد "زیاد" تأمین‌کننده حکومت‌داری خوب باشد.

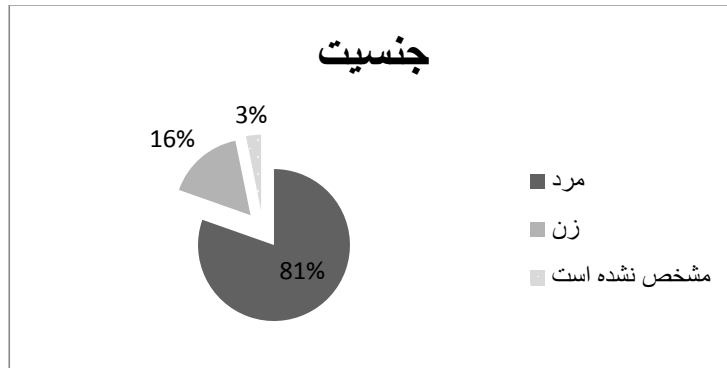
### توصیف ویژگی‌های جمعیت نمونه

در این تحقیق به تعداد ۲۵۰ پرسشنامه از کارمندان ارشد ۳۸ اداره دولتی در شهر هرات خانه‌پری شده است. پیش از ارایه داده‌های به دست آمده از تحلیل پرسشنامه‌ها، ویژگی‌های نمونه آماری توصیف می‌گردد.

### متغیر جنس

از میان نمونه آماری این تحقیق (۲۵۰ نفر) به تعداد ۲۰۱ نفر (۸۰.۴٪) را مردان تشکیل می‌دهند و ۴۱ نفر (۱۴.۴٪) را زنان. تعداد ۸ پرسشنامه (۳.۲٪) هم مبهم است یعنی جنسیت فرد مشخص نشده است.

## نمودار ۱ - ۳ : جنسیت



n = ۲۵۰

منبع یافته های تحقیق :

## گروه‌های سنی

از جایی که نمونه آماری تحقیق کارمندان ادارات دولتی بودند همه بالاتر از سن ۱۸ سال قرار دارند و در گروه‌های سنی زیر جای گرفتند. حدود ۳۵.۲ درصد در محدوده سنی ۲۱-۳۰ سال؛ ۳۰.۴ درصد پاسخ‌دهندگان بین ۳۱-۴۰ سال عمر داشتند؛ ۱۵.۶ درصد بین ۴۱-۵۰ سال؛ ۱۱.۶ درصد بین ۶۱-۷۰ سال و ۳.۲ درصد باقی‌مانده هم سن‌شان را ذکر نکردند (مبهم).

## جدول (۲ - ۳) : گروه‌های سنی

ش	گروه سنی	درصد	درصد تجمعی
۱	21_30	35.2%	35.2%
۲	31_40	30.4%	65.6%
۳	41_50	15.6%	81.2%
۴	51_60	11.6%	92.8%
۵	61_70	4.0%	96.8%
۶	مبهم	3.2%	100%

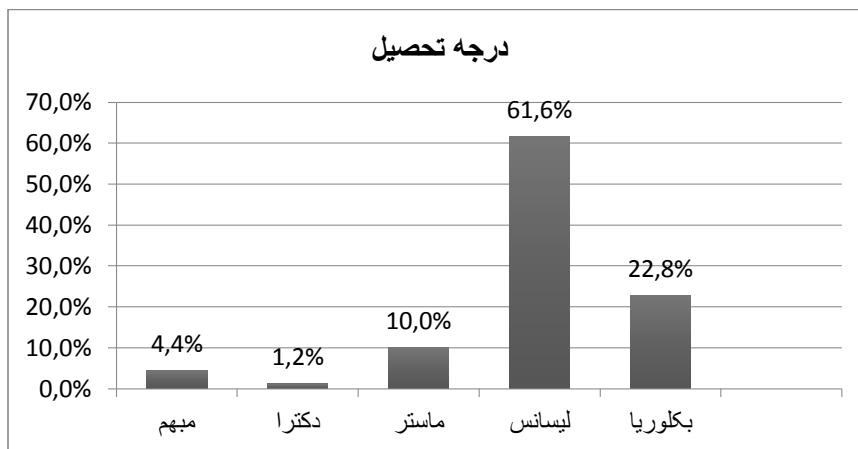
n = ۲۵۰

منبع یافته های تحقیق :

## درجهٔ تحصیل

نمونه آماری تحقیق همه باسواد و دارای سویه‌های مختلف تحصیلی (بین فارغ صنف ۱۲ تا دکترا) قرار دارند که در جدول و نمودار زیر نشان داده شده است. از میان نمونه آماری ۵۷ نفر (۲۲.۴ درصد) به سویهٔ بکلوریا (فارغ صنف ۱۲)؛ تعداد ۱۵۴ نفر (۶۵.۶ درصد) به سویهٔ تحصیلی لیسانس؛ ۲۵ نفر (۱۰ درصد) به سویهٔ ماستری و ۳ تن (۱.۲) درصد به سویهٔ دکتورا قرار دارند. تعداد ۱۱ نفر (۴.۴ درصد) هم سویهٔ تحصیلی‌شان را مشخص نکردند (مبهم).

نمودار ( ۲ - ۳ ) : درجه تحصیل



n = ۲۵۰

منبع: یافته‌های تحقیق

## تجربه کاری

سطح تجربه کاری شرکت‌کنندگان این تحقیق هم بین ۱ تا ۲۵ سال متغیر بود و در گروه‌های شش‌گانهٔ زیر نمایش داده شده است. همچنان که مشاهده می‌شود، بیشترین تعداد نمونه آماری را کسانی تشکیل می‌دهند که بین یک تا ده سال تجربه کاری دارند. ۶۸ نفر (۲۷.۲ درصد) بین ۱-۵ سال و ۶۵ نفر (۲۶ درصد) بین ۶-۱۰ سال تجربه کاری؛ ۴۰ نفر (۱۴ درصد) بین ۱۱-۱۵ سال؛ ۱۹ نفر (۷.۶ درصد) بین ۱۶-۲۰ سال؛ ۲۱ نفر (۸.۴ درصد) بین ۲۱-۲۵ سال و ۲۴ نفر (۹.۶ درصد) بیشتر از ۲۵ سال تجربه کاری داشتند. تعداد ۱۳ نفر (۵.۲ درصد) هم تجربهٔ شان را مشخص نکردند (مبهم).

جدول شماره (۳-۳): تجربه کاری

تجربه کاری	تعداد	درصد	درصد تجمعی
1_5 سال	68	27.2%	27.2%
6_10 سال	65	26.0%	53.2%
11_15 سال	40	16.0%	69.2%
16_20 سال	19	7.6%	76.8%
21_25 سال	21	8.4%	85.2%
بیشتر از ۲۵ سال	24	9.6%	94.8%
مبهم	13	5.2%	100%

n = ۲۵۰

منبع: یافته‌های تحقیق

### توصیف داده‌ها:

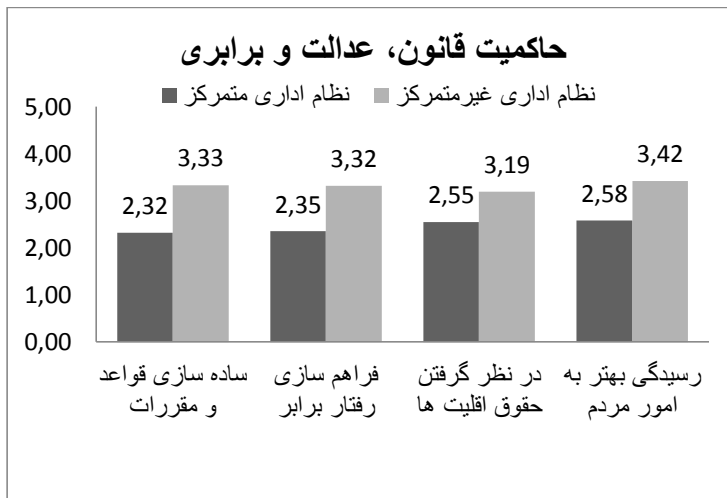
در پی، نتایج به دست آمده از این تحقیق در مورد هر یک از مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب با استفاده از نمودارهای میله‌ای با ذکر درصد هر گویه (پرسش) برای هر مولفه در دو حالت نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز آورده و توصیف شده است. در نمودارهای آورده شده، ستونی که با رنگ تیره مشخص شده دیدگاه پاسخ‌دهندگان در مورد شاخص‌های حکومت‌داری خوب در نظام اداری متمرکز توصیف شده و ستون کم‌رنگ حالت نظام غیر متمرکز را نشان می‌دهد. در روی ستون، اوسط دیدگاه نمونه آماری (بین ۱ و ۵) در مورد هر شاخص ذکر گردیده و اوسط عمومی هر مؤلفه در متن توصیفی نمودار بیان شده است.

نمودار (۳-۳) نشان‌دهنده دیدگاه جمعیت نمونه به چگونگی وضعیت یکی از مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب یعنی حاکمیت قانون و عدالت و برابری در دو نوع نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز را نشان می‌دهد. این مؤلفه متشکل از چهار گویه است. «رسیدگی بهتر به امور مردم مطابق به چارچوب قانونی»، «در نظر گرفتن حقوق اقلیت‌ها»، «رفتار برابر و بدون تبعیض» و «ساده‌سازی قواعد و مقررات پیچیده». اوسط داده‌ها و پاسخ‌ها به این مؤلفه حکومت‌داری خوب از مقیاس ۵ گزینه‌ای طیف لیکرت در وضعیت موجود (نظام اداری متمرکز) ۲.۴۴ بوده که با توجه به مسیر کدگذاری گزینه‌های طیف از منفی‌ترین (خیلی کم) به سوی مثبت‌ترین گزینه (خیلی زیاد)، دقیقاً در بین گزینه کم قرار می‌گیرد یعنی حد وسط نمرات پاسخ‌دهی در همین گزینه قرار دارد. اوسط میله‌های کم‌رنگ (نظام غیرمتمرکز) ۳.۳۲ است که در گزینه «زیاد» قرار می‌گیرد.



بر اساس دیدگاه شرکت‌کنندگان این تحقیق که مدیران ارشد ادارات دولتی در ولایت هرات است، نظام متمرکز اداری فقط در حد «کم» میتواند تأمین‌کننده «حاکمیت قانون و عدالت و برابری» در ادارات دولتی باشد در حالی که نظام غیر متمرکز اداری میتواند در حد «زیاد» چنین حاکمیتی را تأمین کند.

نمودار (۳-۳) حاکمیت قانون، عدالت و برابری



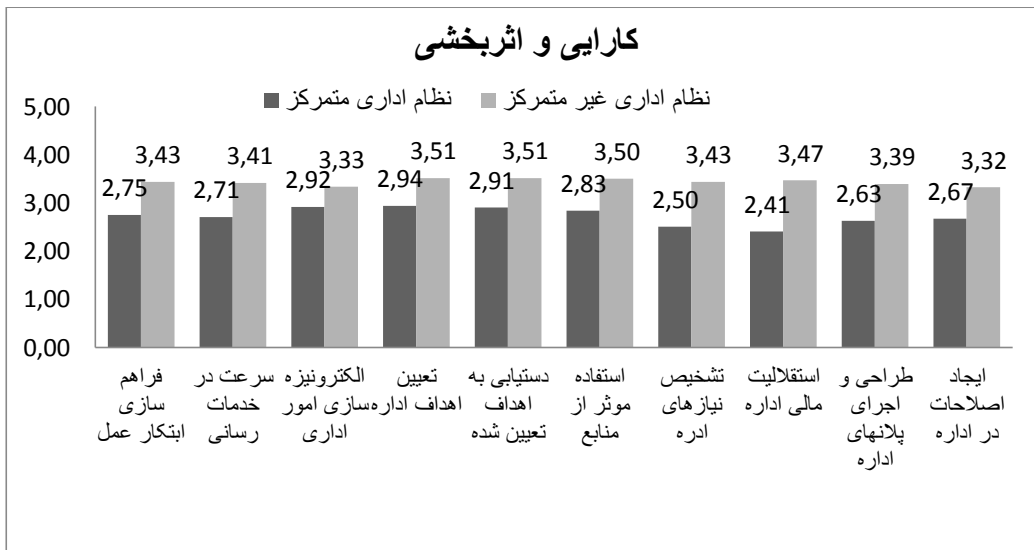
n = ۲۵۰

منبع: یافته های تحقیق

نمودار (۳-۳) نشان‌دهنده دیدگاه نمونه آماری به چگونگی وضعیت دومین مؤلفه حکومت‌داری خوب یعنی کارایی و اثربخشی در دو نوع نظام متمرکز و غیرمتمرکز را نشان می‌دهد. این مؤلفه متشکل از ده گویه است: «ابتکار عمل»، «ارایه خدمات مؤثر»، «الکترونیزه ساختن امور اداری»، «صلاحیت در تعیین اهداف اداره»، «دستیابی به اهداف سالانه»، «استفاده مؤثر از منابع موجود»، «تشخیص نیازهای اداره»، «استقلالیته مالی»، «طراحی و اجرای پلانها» و «ایجاد اصلاحات در اداره». مطابق نمودار بالا، اوسط داده‌ها و پاسخ‌ها به این مؤلفه در وضعیت موجود (نظام متمرکز) ۲.۷۲ بوده که با توجه به مسیر کدگذاری گزینه‌های طیف از منفی‌ترین (خیلی کم=۱) به سوی مثبت‌ترین گزینه (خیلی زیاد=۵)، در بین گزینه «کم» قرار می‌گیرد. اوسط میله‌های کم‌رنگ (نظام غیرمتمرکز) ۳.۴۳ است که در گزینه «زیاد» قرار می‌گیرد.

در نتیجه، بر اساس دیدگاه شرکت‌کنندگان این تحقیق، نظام متمرکز اداری فقط در حد «کم» می‌تواند تأمین‌کننده «کارایی و اثربخشی» در ادارات دولتی باشد در حالی که نظام غیر متمرکز اداری می‌تواند در حد «زیاد»، «کارایی و اثربخشی» را ادارات دولتی را تأمین کند.

نمودار (۳-۴): کارایی و اثربخشی



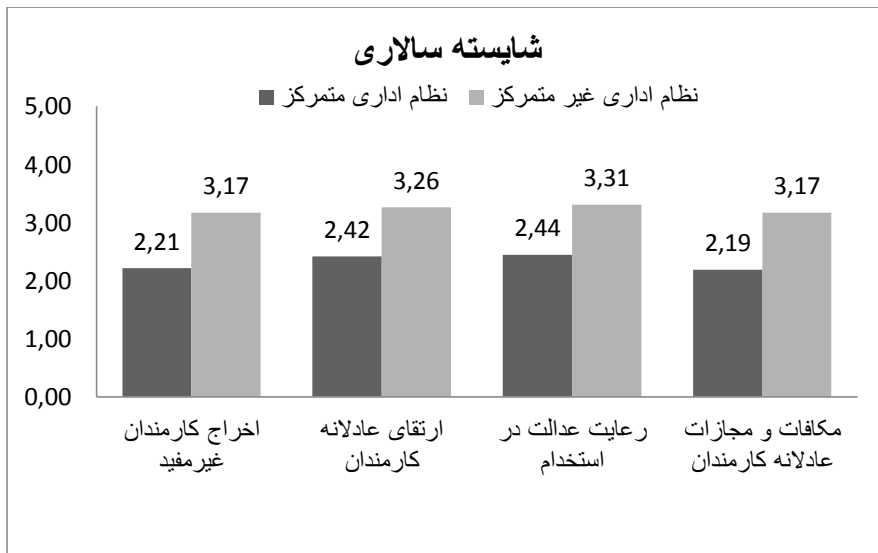
n = ۲۵۰

منبع: یافته‌های تحقیق

نمودار (۳-۵) نشان‌دهنده دیدگاه نمونه آماری به چگونگی وضعیت «شایسته‌سالاری» که یکی از مؤلفه‌های مهم حکومت‌داری خوب است در دو نوع نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز را نشان می‌دهد. این مؤلفه متشکل از چهار گویه است: «رعایت عدالت در استخدام»، «اجرای مکافات و مجازات»، «زمینه ارتقای عادلانه کارمندان» و «اخراج کارمندان غیرمفید». مطابق به داده‌های به دست آمده از پرسشنامه که در نمودار (۳-۵) نمایش داده شده، اوسط داده‌ها و پاسخ‌ها به این مؤلفه در وضعیت موجود (نظام متمرکز) که با رنگ تیره مشخص شده ۲.۳۱ بوده که با توجه به مسیر کدگذاری گزینه‌های طیف در گزینه «کم» قرار می‌گیرد. اوسط میله‌های کم‌رنگ (نظام غیرمتمرکز) ۳.۲۲ است که در گزینه «زیاد» قرار می‌گیرد.

بر اساس داده‌های به دست آمده از دیدگاه کارمندان دولتی در زمینه رعایت شایسته‌سالاری در دو نظام اداری (متمرکز و غیر متمرکز) چنین نتیجه می‌شود که نظام متمرکز اداری فقط در حد «کم» می‌تواند زمینه شایسته‌سالاری در ادارات دولتی را فراهم نماید در حالی که نظام غیر متمرکز اداری می‌تواند در حد «زیاد» تأمین‌کننده شایسته‌سالاری در نظام اداری دولتی باشد.

نمودار (۳-۵): شایسته‌سالاری



n = ۲۵۰

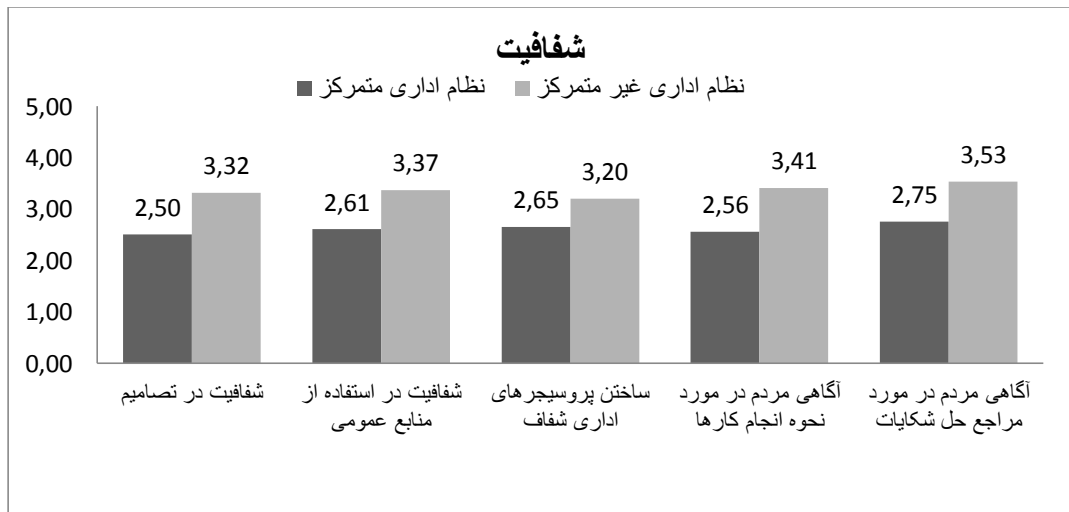
منبع: یافته‌های تحقیق

نمودار (۳-۶) دیدگاه نمونه آماری در مورد چگونگی وضعیت یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم حکومت‌داری خوب «شفافیت» در دو نوع نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز را نشان می‌دهد. این مؤلفه متشکل از پنج گویه به شرح زیر است: «شفافیت در تصمیم‌گیری»، «شفافیت در استفاده از منابع عمومی»، «ساختن پروسیجرهای اداری شفاف»، «آگاهی مردم از پروسیجرهای اداری سازمانها» و «آگاهی مردم از چگونگی پیشبرد شکایت از اداره». مطابق به داده‌های به دست آمده از پرسشنامه که در نمودار (۳-۶) نمایش داده شده، اوسط داده‌ها و پاسخ‌ها به این مؤلفه در وضعیت موجود (نظام متمرکز) ۲.۶۲ بوده که با توجه به

مسیر کدگذاری گزینه‌های طیف در گزینه «کم» قرار می‌گیرد. اوسط میله‌های کم‌رنگ (نظام غیرمتمرکز) ۳.۳۷ است که در گزینه «زیاد» قرار می‌گیرد.

بر اساس داده‌های به دست آمده از دیدگاه کارمندان دولتی در زمینه رعایت شفافیت در دو نظام اداری (متمرکز و غیر متمرکز) چنین نتیجه می‌شود که نظام متمرکز اداری فقط در حد «کم» می‌تواند زمینه رعایت شفافیت در ادارات دولتی را فراهم نماید در حالی که نظام غیر متمرکز اداری می‌تواند در حد «زیاد» تأمین‌کننده شفافیت در نظام اداری دولتی باشد.

نمودار (۳-۶): شفافیت



n = ۲۵۰

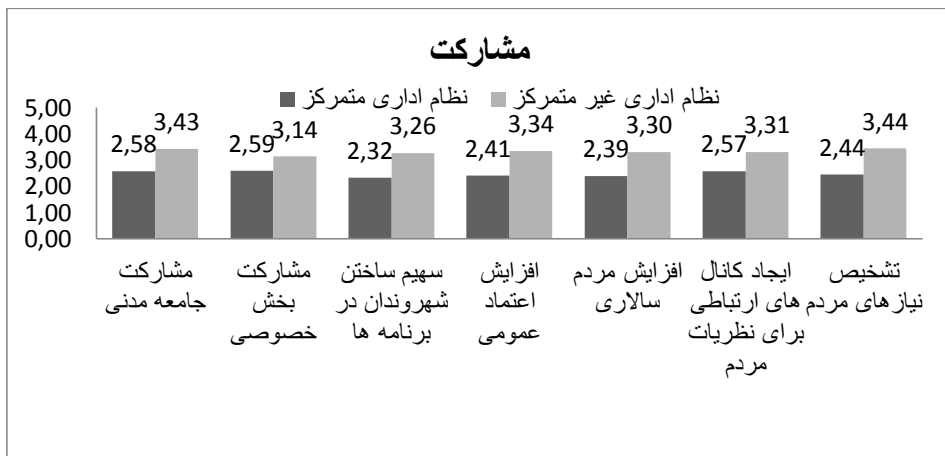
منبع: یافته‌های تحقیق

نمودار (۳-۷) نشان‌دهنده دیدگاه پاسخ‌دهندگان تحقیق در مورد چگونگی وضعیت «مشارکت» یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم حکومت‌داری در دو نوع نظام متمرکز و غیرمتمرکز است. این مؤلفه متشکل از هفت گویه به شرح زیر است: «مشارکت جامع، مدنی در امور محلی»، «مشارکت بخشی خصوصی در امور محلی»، «سهیم ساختن شهروندان در امور محلی»، «افزایش اعتماد عمومی» و «افزایش مردم‌سالاری»، «وجود کانالهای ارتباطی برای دریافت نظریات مردم» و «تشخیص نیازهای مردم». مطابق به داده‌های به دست آمده از پرسشنامه که در نمودار (۳-۷) نمایش داده شده، اوسط داده‌ها و پاسخ‌ها به این مؤلفه در وضعیت

موجود (نظام متمرکز) ۲.۴۷ بوده که با توجه به مسیر کدگذاری طیف در گزینه «کم» قرار می‌گیرد. اوسط میله‌های کم‌رنگ (نظام غیرمتمرکز) ۳.۳۲ است که در گزینه «زیاد» قرار می‌گیرد.

بر اساس داده‌های به دست آمده از تحقیق، دیدگاه نمونه آماری در زمینه «مشارکت» در دو نظام اداری (متمرکز و غیر متمرکز) چنین نتیجه می‌شود که نظام متمرکز اداری فقط در حد «کم» میتواند زمینه مشارکت مردم، جامعه مدنی و بخشی خصوصی را در برنامه‌ریزی، پالیسی‌سازی و تطبیق امور در ادارات دولتی فراهم نماید در حالی که نظام غیر متمرکز اداری می‌تواند در حد «زیاد» تأمین‌کننده مشارکت مردم در موارد یاده‌شده در ادارات دولتی باشد.

نمودار (۳-۷) مشارکت



n = ۲۵۰

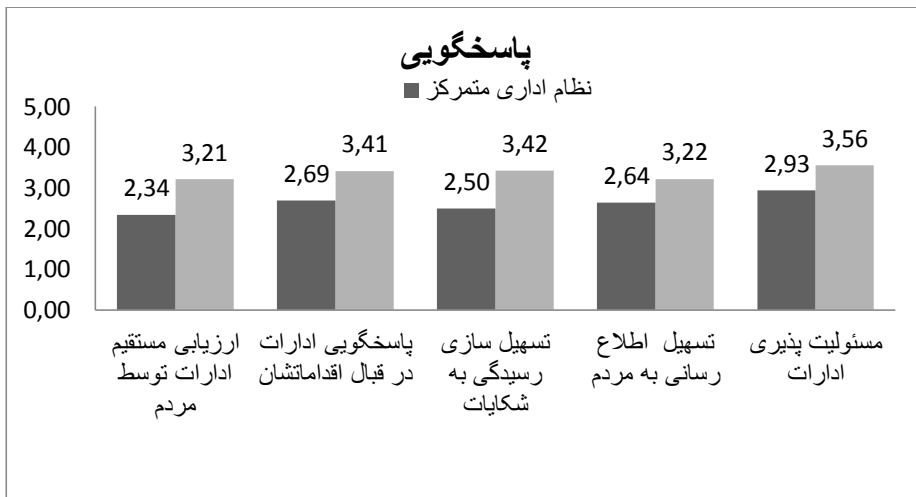
منبع: یافته‌های تحقیق

نمودار (۳-۸) نشان‌دهنده دیدگاه شرکت‌کننده‌گان تحقیق در مورد چگونگی وضعیت «پاسخگویی»، یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم حکومت‌داری خوب در دو نوع نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز در ادارات دولتی شهر هرات است. این مؤلفه متشکل از پنج گویه به شرح زیر است: «مسئولیت‌پذیری ادارات»، «تسهیل اطلاع‌رسانی»، «ساده‌سازی پروسه رسیدگی به شکایات»، «پاسخگویی ادارات در قبال اقدامات‌شان» و «ارزیابی مستقیم ادارت توسط مردم». مطابق به داده‌های به دست آمده از پرسشنامه که در نمودار (۳-۸) نمایش داده شده، اوسط داده‌ها و پاسخ‌ها به این مؤلفه در وضعیت موجود (نظام متمرکز) ۲.۶۲ بوده

که با توجه به مسیر کدگذاری گزینه‌های طیف در بین گزینه «کم» قرار می‌گیرد. اوسط نمودار کم‌رنگ (نظام غیرمتمرکز) ۳.۳۶ است که در گزینه «زیاد» قرار می‌گیرد.

بر اساس داده‌های به دست‌آمده از دیدگاه کارمندان دولتی در زمینه معیار «پاسخ‌گویی» حکومت‌داری خوب در دو نظام اداری (متمرکز و غیر متمرکز) چنین نتیجه می‌شود که نظام متمرکز اداری موجود فقط در حد «کم» می‌تواند زمینه پاسخ‌گویی به مردم را در ادارات دولتی فراهم نماید در حالی که از دید شرکت‌کنندگان تحقیق، نظام غیر متمرکز اداری می‌تواند در حد «زیاد» تأمین‌کننده «پاسخ‌گویی» در ادارات دولتی باشد.

نمودار (۳-۸) پاسخ‌گویی



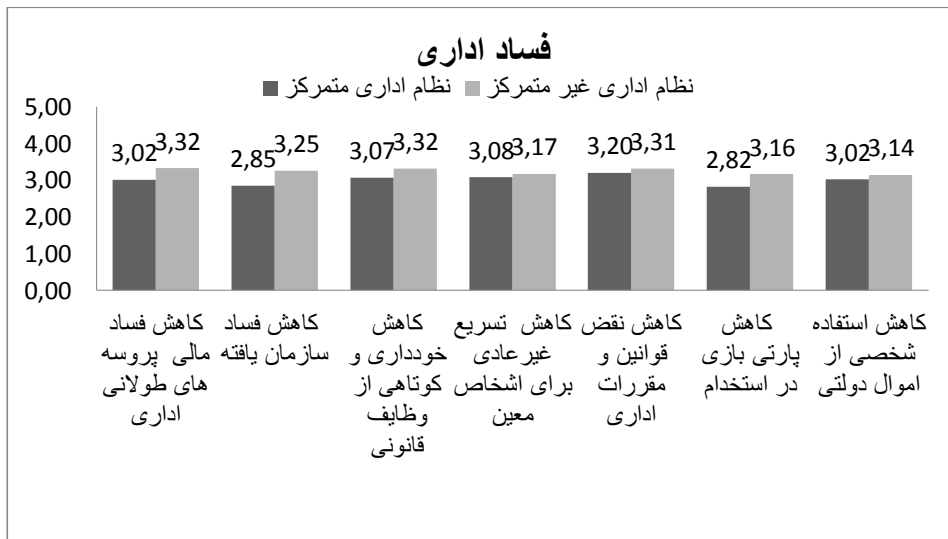
n = ۲۵۰

منبع: یافته‌های تحقیق

نمودار (۳-۹) نشان‌دهنده دیدگاه پاسخ‌گویان در مورد چگونگی وضعیت «فساد اداری» یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم حکومت‌داری خوب در نظام اداری متمرکز (موجود) و غیر متمرکز است. این مؤلفه متشکل از ۷ گویه به شرح زیر است: «افزایش استفاده شخصی از اموال دولتی»، «افزایش پارتی‌بازی در استخدام»، «نقض قوانین و مقررات اداری»، «تسریع امور برای اشخاص معین»، «کوتاهی از وظایف قانونی کارمندان»، «افزایش فساد سازمان‌یافته از بالا به پایین» و «افزایش فساد مالی ناشی از پرونده‌های طولانی اداری».

مطابق به داده‌های به دست آمده از پرسشنامه که در نمودار بالا نمایش داده شده، اوسط داده‌ها و پاسخ‌ها به این مؤلفه در وضعیت موجود (نظام متمرکز) ۳.۰۰۸ بوده که با توجه به مسیر کدگذاری گزینه‌های طیف در گزینه «متوسط» قرار می‌گیرد. در نتیجه، کارمندان ارشد ادارات دولتی هرات بر این باور اند که نظام اداری متمرکز فقط در حد «متوسط» باعث افزایش فساد اداری در ادارات دولتی شده است. اوسط داده‌ها برای این مؤلفه در حالت غیر متمرکز ۳.۲۴ است که از گزینه وسط (ارزش ۳) به طرف «زیاد» متمایل است.

نمودار (۹-۳) فساد اداری



n = ۲۵۰

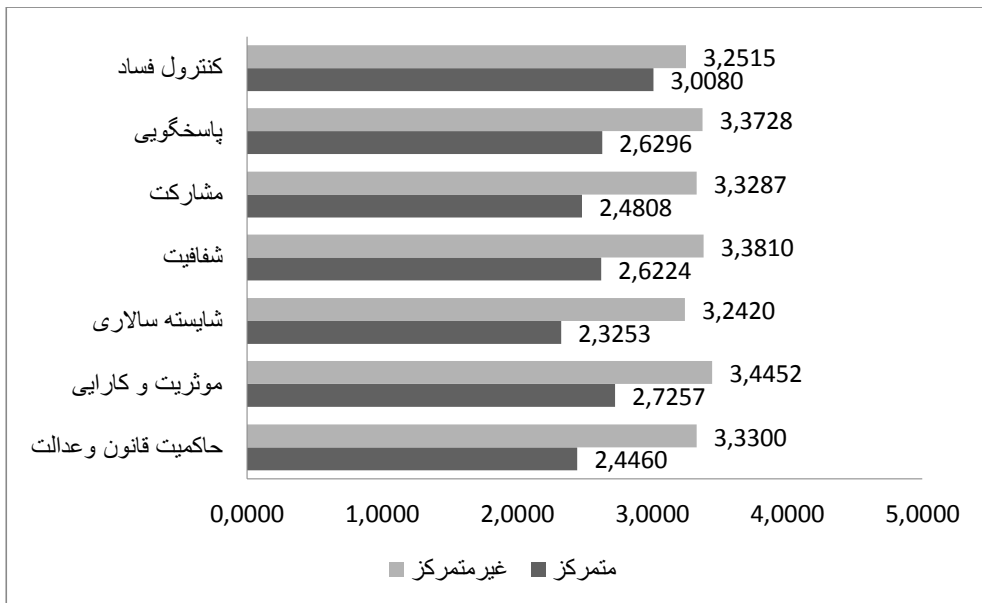
منبع: یافته های تحقیق

### مقایسه نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز از نگاه مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب

از بین مؤلفه‌های هفت‌گانه حکومت‌داری خوب که در این تحقیق مورد ارزیابی و مقایسه در حالت نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز قرار گرفتند، همه مؤلفه‌ها، به استثنای مؤلفه اخیر (فساد اداری) در حالت اول (نظام اداری متمرکز) از اوسط پایین‌تر از ارزش ۳ برخوردار اند یعنی بین گزینه‌های ۲=کم و ۳=متوسط قرار می‌گیرند؛ در حالت دوم (نظام اداری غیرمتمرکز) اوسط همه مؤلفه‌ها در حالت «زیاد» یعنی بالاتر از

ارزش ۳ قرار دارند. با توجه به اوسط داده‌های به دست آمده از نزد پاسخگویان این تحقیق (مدیران ارشد ادارات دولتی شهر هرات) می‌توان گفت که نظام اداری متمرکز در حد «کم» می‌تواند تأمین‌کننده مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب در افغانستان باشد در حالی که نظام اداری غیر متمرکز می‌تواند در حد «زیاد» حکومت‌داری خوب را در کشور تأمین نماید. تنها مؤلفه «فساد اداری» در هر دو حالت، اوسطی بالاتر از ارزش ۳ برخوردار است. در حالت نظام اداری متمرکز خیلی نزدیک به اوسط ۳ یعنی ۳.۰۰۸ و در حالت نظام اداری غیر متمرکز از اوسط ۳.۲۴ برخوردار است. به توجه به این نکته می‌توان گفت که از نظر پاسخگویان، هر دو نظام متمرکز و غیر متمرکز اداری می‌توانند کارایی خوبی در مقابله با فساد اداری داشته باشند و فساد اداری را نمی‌توان تنها با تغییر نظام از حالت متمرکز به غیر متمرکز کاهش داد، چون عوامل کنترل‌کننده و نظارتی دیگری سواى چگونگی تمرکز اداری برای کاهش فساد مالی و اداری لازم است. نمودار (۱۰-۳) نشان‌دهنده وضعیت حکومت‌داری خوب در دو نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز است.

نمودار (۱۰-۳) جدول مقایسوی مؤلفه های حکومت داری خوب در دو نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز



n = ۲۵۰

منبع: یافته های تحقیق



## شیوه ارزش‌گذاری و تفسیر داده‌ها:

در این تحقیق هدف اصلی این است تا میزان اثرگذاری هر یک از دو نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز بر تأمین حکومت‌داری خوب مورد بررسی قرار گیرد. در نخست، اوسط ارزش‌های پاسخ‌داده شده به هر گویه با کمک نرم افزار SPSS سنجش شده و در ادامه با توجه به تعداد گویه‌های هر مولفه، اوسط تک تک مولفه‌ها به دست آمده و برای تفسیر مورد استفاده قرار گرفته است. چنانچه اوسط هر مولفه کمتر از عدد ۳ (حد وسطی یا اوسط مقایسه) باشد اثرگذاری کم سیستم اداری مورد نظر، برابر با ۳ اثرگذاری متوسط و بیشتر از ۳ اثرگذاری زیاد را در تأمین حکومت‌داری خوب نشان می‌دهد.

همچنین با توجه به مباحث احصائیه استناطی، در این تحقیق برای این که دیده شود که میزان اثرگذاری هر یک از این دو نظام اداری در تأمین حکومت‌داری خوب از دیدگاه جامعه آماری چگونه است از دو تست: اوسط یک جامعه<sup>۵</sup> و اوسط نمونه زوجی<sup>۶</sup> استفاده شده است.

در بخش قبلی، با استفاده از گراف‌ها و جدول‌ها به تحلیل توصیفی اطلاعات به دست آمده از پرسشنامه‌ها پرداخته شد. در ادامه، هدف این است تا با استفاده از روش‌های احصائیه استنباطی نتایج به دست آمده از نمونه به جامعه آماری تعمیم داده شود. جدول زیر خلاصه اوسط‌ها و انحراف معیار هر کدام از مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب در نظام اداری متمرکز را نشان می‌دهد.

جدول شماره (۳-۴). احصائیه تشریحی مولفه‌های حکومت‌دار خوب در نظام اداری متمرکز

نام مولفه	اوسط	انحراف معیاری
حاکمیت قانون و عدالت	2.446	0.91758
کارایی و اثر بخشی	2.7257	0.84768
شایسته سالاری	2.3253	0.95559
شفافیت	2.6224	0.92505
مشارکت	2.4808	0.85961
پاسخگویی	2.6296	0.84678
کنترل فساد	3.008	0.91769

$n=250$

منبع: یافته‌های تحقیق

<sup>5</sup> One Sample T-test

<sup>6</sup> Paired Sample T-test

طوری که نتایج جدول شماره (۵-۳) که مربوط به نظام اداری غیر متمرکز است نشان می‌دهد. اوسط مولفه‌های نظام اداری غیر متمرکز بزرگتر از عدد ۳ (حد وسطی) است. این اوسطها نظر به نظام اداری متمرکز رقم بزرگتری را نشان می‌دهد. با مقایسه این دو جدول می‌توان گفت که نظام اداری غیر متمرکز نظر به نظام اداری متمرکز در تأمین حکومت‌داری خوب، نزد نمونه آماری مورد نظر (مدیران ارشد ادارات دولتی شهر هرات) تأثیرگذاری بیشتری دارد و می‌تواند در تأمین حکومت‌داری خوب کمک نماید. البته به منظور تأیید یا رد این موضوع، باید مولفه‌های مورد نظر در تحقیق، با استفاده از روش‌های احصائیه استنباطی تست شده و دریافت گردد که آیا این تفاوت معنی‌دار بوده و یا ناشی از خطای نمونه‌گیری است. غرض آزمایش این امر می‌تواند از دو روش استفاده نمود. در روش اول می‌توان اوسط هر یک از مولفه‌های حکومت‌داری خوب را در هر یک از دو نظام اداری با عدد ۳ (ارزش وسطی) تست نمود و دریافت که آیا اوسط آنها از عدد مورد نظر کوچک‌تر و یا بزرگتر است. در روش دوم، میزان اثرگذاری هر یک از دو نظام اداری در تأمین حکومت‌داری خوب با هم مقایسه می‌گردد تا دیده شود که آیا این میزان با هم یکسان است و یا خیر.

در روش اول از تست t یک نمونه‌ای (تست اوسط یک جامعه<sup>۷</sup>) استفاده شده است که نتایج به دست آمده از نرم‌افزار SPSS به قرار زیر می‌باشد.

جدول شماره (۷-۳): تست T یک نمونه ای

Test Value = 3						
95% Confidence Interval of the Difference		Mean Difference	Sig.(1-tailed)	df	t	
Upper	Lower					
-0.4397	-0.6683	-0.554	0.000	249	-9.546	حاکمیت قانون و عدالت (متمرکز)
-0.1687	-0.3799	-0.27427	0.000	249	-5.116	کارایی و اثر بخشی (متمرکز)
-0.5556	-0.7937	-0.67467	0.000	249	-11.163	شایسته‌سالاری (متمرکز)
-0.2624	-0.4928	-0.3776	0.000	249	-6.454	شفافیت (متمرکز)
-0.4122	-0.6263	-0.51924	0.000	249	-9.551	مشارکت (متمرکز)
-0.2649	0.4759	-0.3704	0.000	249	-6.916	پاسخگویی (متمرکز)
0.1223	-0.1063	0.008	0.445	249	0.138	کنترل فساد (متمرکز)

<sup>7</sup> One Sampe T-test

0.4507	0.2093	0.33	0.000	249	5.386	حاکمیت قانون و عدالت (غیر متمرکز)
0.5614	0.329	0.4452	0.000	249	7.544	کارایی و اثر بخشی (غیر متمرکز)
0.3777	0.1063	0.242	0.0005	249	3.513	شایسته‌سالاری (غیر متمرکز)
0.4982	0.2638	0.381	0.000	249	6.405	شفافیت (غیر متمرکز)
0.4418	0.2157	0.32874	0.000	248	5.728	مشارکت (غیر متمرکز)
0.4963	0.2493	0.3728	0.000	249	5.947	پاسخگویی (غیر متمرکز)
0.3761	0.127	0.25152	0.000	249	3.978	کنترل فساد (غیر متمرکز)
n=۲۵۰						منبع: (یافته‌های تحقیق).

نتایج تست T یک نمونه‌ای در جدول فوق نشان می‌دهد که به جز مولفه کنترل فساد تمامی مولفه‌های دیگر حکومت‌داری خوب در نظام اداری متمرکز اوسطی کوچکتر از عدد ۳ (حد وسطی) دارند. همچنان نتایج نشان می‌دهد که سطح معنی‌داری نیز خیلی بالا است قسمی که می‌توان با ۹۹.۹ درصد اطمینان نیز ادعا کرد که اوسط این مولفه‌ها در نظام اداری متمرکز کوچک‌تر از عدد ۳ (حد وسطی) است. این در حالی است که اوسط تمامی مولفه‌های حکومت‌داری خوب در نظام اداری غیر متمرکز بزرگتر از عدد ۳ است. پس با ۹۹.۹ درصد اطمینان می‌توان گفت که اوسط مولفه‌های حکومت‌داری خوب در نظام اداری غیرمتمرکز بزرگ‌تر از عدد ۳ (حد وسطی) می‌باشد.

در مجموع نتایج به دست آمده از تست انجام شده مبین این موضوع است که اوسط این مولفه‌ها از لحاظ احصائیوی تفاوت معنی‌داری با عدد ۳ دارد که این خود بیان‌کننده آن است که نزد جامعه آماری (مدیران ارشد ادارات دولتی شهر هرات) نظام اداری متمرکز اثرگذاری کم، اما نظام اداری غیرمتمرکز اثرگذاری زیاد در تأمین حکومت‌داری خوب دارد.

در روش دوم، موضوع چنین مطرح می‌شود که اثرگذاری دو نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز در تأمین حکومت‌داری خوب یکسان است و یا خیر؟

برای پاسخ به این سوال می‌توان از تست مقایسه زوجی (تست اوسط نمونه زوجی)<sup>۸</sup> استفاده کرد. جدول شماره (۷-۳) نتایج تست مقایسه زوجی را نشان می‌دهد که در آن هر یک از مولفه‌های حکومت‌داری خوب در دو نظام اداری مختلف با هم مقایسه شده‌اند. در این تست، فرضیه صفری طوری در نظر گرفته شده است که اثرگذاری دو نظام ادار متمرکز و غیر متمرکز در تأمین حکومت‌داری خوب یکسان است.

<sup>8</sup> Paired Sample T-test

جدول شماره (۸-۳): تست اوسط نمونه زوجی

Sig. (2-tailed)	df	T	Paired Differences				Mean	
			95% Confidence Interval of the Difference		Std. Error Mean	Std. Deviation		
			Upper	Lower				
0.000	249	-10.659	-0.72066	-1.04734	0.08293	1.31127	-0.884	حاکمیت قانون و عدالت در نظام اداری متمرکز - غیر متمرکز
0.000	249	-9.431	-0.56922	-0.86971	0.07628	1.20617	-0.71947	کارایی و اثر بخشی در نظام اداری متمرکز - غیر متمرکز
0.000	249	-10.902	-0.75106	-1.08227	0.08408	1.32946	-0.91667	شایسته‌سالاری در نظام اداری متمرکز - غیر متمرکز
0.000	249	-9.855	-0.60699	-0.91021	0.07698	1.2171	-0.7586	شفافیت در نظام اداری متمرکز - غیر متمرکز
0.000	248	-11.164	-0.69726	-0.99599	0.07584	1.1967	-0.84662	مشارکت در نظام اداری متمرکز - غیر متمرکز
0.000	249	-9.383	-0.5872	-0.8992	0.0792	1.25233	-0.7432	پاسخگویی در نظام اداری متمرکز - غیر متمرکز
0.01	249	-2.601	-0.05916	-0.42789	0.09361	1.4801	-0.24352	کنترل فساد در نظام اداری متمرکز - غیر متمرکز

n = ۲۵۰

منبع: (یافته‌های تحقیق).

طوری که نتایج در جدول فوق نشان می‌دهد، با در نظر داشت سطح آلفای ۵٪، اثرگذاری دو نظام اداری در تأمین حکومت‌داری خوب یکسان نمی‌باشد، قسمی سطح معنی‌داری (Sig) برای تمامی مولفه‌های حکومت‌داری خوب کوچک‌تر از سطح آلفا (۵٪) است. پس از لحاظ احصائیه‌وی با ۹۹.۹ درصد اطمینان فرضیه صفری، که بیان می‌دارد تفاوت معنی‌داری بین اوسط مولفه‌های حکومت‌داری خوب در نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز وجود ندارد، رد می‌گردد. لذا با در نظر داشت نتایج تست مقایسه زوجی گفته می‌توانیم که نزد جامعه آماری نظام اداری غیر متمرکز اثرگذاری بیشتری نسبت به نظام اداری متمرکز در تأمین حکومت‌داری خوب دارد.

در کل با توجه به دو روش استفاده شده از مبحث احصائیه استنباطی به این نتیجه می‌رسیم که نظام اداری غیر متمرکز نظر به نظام اداری متمرکز به طور اوسط اثرگذاری بیشتری در تأمین حکومت‌داری خوب در نزد مدیران ارشد ادارات دولتی شهر هرات (جامعه آماری مورد نظر) دارد و بهتر می‌تواند در تأمین حکومت‌داری خوب کمک نماید.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

### نتیجه‌گیری

تکامل و پیشرفت نظام اجتماعی بشری، مدیون تحقیقات و ابداع نظریات مفید پیرامون روش‌های بهتر زندگیست. ملت‌هایی که توجه بیشتر به نقش و اهمیت تحقیقات نموده‌اند، توانسته‌اند در سیر تکامل زندگی اجتماعی، با اعمال تغییرات، کنار گذاشتن مولفه‌های ناکارا و جستجوی شیوه‌های کارا و مفید، مسیر بهتری را انتخاب و در عرصه‌های مختلف به تعالی و پیشرفت نایل گردند. انسان موجود تلاش‌گریست، همین تحرک و تلاش مداوم، زندگی بشری را از حالت یکنواختی و تکرار اشتباهات، خارج ساخته و به آن روح پویایی، نوآوری و ابتکار می‌دهد. گذر زمان در مسیر تاریخ ثابت ساخته است که انسان‌ها نمیتوانند با همان مقررات، سنن و عادات کهنه، زندگی امروزی را نیز عیار نمایند. رشد جمعیت، کمبود منابع، تأثیر پذیری از سایر ملل و بسا موارد دیگر، نیاز به ایجاد تغییرات مثبت در عرصه‌های مختلف اجتماعی را امری لازمی و حتمی می‌سازد. روش‌های مدیریت جامعه که سال‌ها قبل موثریت کافی در نظم اجتماعی داشت، ممکن است با توجه به تغییرات سریع در عرصه‌های مختلف، دیگر آن مفیدیت و کارایی را نداشته و نیاز به بازبینی داشته باشد. یکی از موارد ارزنده و تأثیرگذار بر نظم اجتماعی، شیوه‌های مدیریت دولتیست.

با توجه به تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده از پاسخ‌دهندگان این تحقیق (۲۵۰ تن از کارمندان ارشد ادارات دولتی شهر هرات) و مقایسه وضعیت حکومت‌داری خوب در دو نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز میتوان چنین نتیجه گرفت:

اوسط بالای مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب در نظام اداری غیر متمرکز (بالتر از ارزش ۳) نشان‌دهنده این واقعیت است که از دیدگاه پاسخ‌دهندگان، نظام اداری غیرمتمرکز کارایی بهتری در تأمین حکومت‌داری خوب در کشور دارد. برعکس، اوسط شش مؤلفه از هفت مؤلفه حکومت‌داری خوب (به استثنای فساد اداری) در نظام اداری متمرکز پایین‌تر از ارزش ۳ است که نشان می‌دهد، نظام اداری متمرکز کارایی اندکی در تأمین حکومت‌داری خوب در افغانستان دارد. تنها مؤلفه «فساد اداری» در هر دو حالت (نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز) اوسطی بالاتر از ۳ را به خود گرفته است؛ طوری که در حالت نظام اداری متمرکز اوسط خیلی نزدیک به ارزش ۳ یعنی ۳.۰۰۸ و در حالت نظام اداری غیر متمرکز ۳.۲۴ است. با توجه به این نکته می‌توان گفت که از نظر پاسخ‌دهندگان، هر دو نظام متمرکز و غیر متمرکز اداری میتوانند

کارایی تقریباً یکسانی در مقابله با فساد اداری داشته باشند؛ هرچند ارزش اوسط ۳.۲۴ به دست آمده در نظام اداری غیر متمرکز اندکی از نظام اداری متمرکز بیشتر است.

از بعدی دیگر، اوسط به دست آمده مربوط به مؤلفه‌ها در هر یک از دو نظام اداری با هم یکسان نیستند. این خود مبین این موضوع است که تأثیر هر یک از مؤلفه‌ها در تأمین حکومت‌داری خوب نسبت به مؤلفه‌های دیگر متفاوت است. داده‌های به دست آمده مربوط به نظام اداری غیر متمرکز نشان می‌دهد که از میان هفت مؤلفه حکومت‌داری خوب، سه مؤلفه «کارایی و اثربخشی»، «شفافیت» و «پاسخ‌گویی» از اوسط بالاتری در مقایسه با چهار مؤلفه دیگر یعنی «حاکمیت قانون و عدالت»، «مشارکت»، «کنترل فساد» و «شایسته‌سالاری» برخوردار اند. همچنین مؤلفه «کارایی و اثربخشی» بالاترین اوسط را به خود اختصاص داده در حالی که پایین‌ترین اوسط مربوط به مؤلفه «شایسته‌سالاری» است.

از طرف دیگر، در نظام اداری متمرکز نیز اثرگذاری تمام مؤلفه‌های هفت‌گانه در تأمین حکومت‌داری خوب یکسان نیست. طوری که مؤلفه «فساد اداری» بالاترین اثرگذاری و مؤلفه «شایسته‌سالاری» کمترین اثرگذاری را در تأمین حکومت‌داری خوب دارند. پنج مؤلفه دیگر حکومت‌داری خوب که اثرگذاری بیشتری نسبت به مؤلفه «شایسته‌سالاری» در تأمین حکومت‌داری خوب دارند به ترتیب عبارت اند از: «مؤثریت و کارایی»، «پاسخ‌گویی»، «شفافیت»، «مشارکت» و «حاکمیت قانون و عدالت».

نتایج مربوط به توصیف داتاهای به دست آمده نشان داد که نزد پاسخ دهندگان (۲۵۰ مدیر ارشد ادارات دولتی شهره‌رات) نظام اداری غیر متمرکز اثرگذاری بیشتری در تأمین حکومت‌داری خوب دارد.

همچنین برای آنکه دیده شود که میزان اثرگذاری هر یک از این دو نظام اداری در تأمین حکومت‌داری خوب در نزد جامعه آماری (مدیران ارشد ادارات دولتی شهره‌رات) چگونه است و آیا این اثرگذاری در دو نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز یکسان است و یا خیر، از دو تست اوسط یک جامعه (One Sample T-test) و اوسط نمونه زوجی (Paired Sample T-test) استفاده شده است. نتایج به دست آمده از تست اوسط یک جامعه نشان می‌دهد که اوسط تمام مؤلفه‌ها در نظام اداری متمرکز و غیرمتمرکز از لحاظ احصائیه‌وی تفاوت معنی‌داری با عدد ۳ دارد که این خود بیان‌کننده این موضوع است که نزد جامعه آماری، نظام اداری متمرکز اثرگذاری کم و نظام اداری غیر متمرکز اثرگذاری زیاد در تأمین حکومت‌داری خوب دارند. همچنین نتایج به دست آمده از تست اوسط نمونه زوجی نشان می‌دهد که تأثیرگذاری دو نظام

اداری متمرکز و غیرمتمرکز در تأمین حکومت‌داری خوب یکسان نمی‌باشد چرا که سطح معنی‌داری (sig) برای تمامی مولفه‌های حکومت‌داری خوب کوچکتر از سطح آلفای ۵ فیصد است.

در کل، با توجه به نتایج به دست آمده از دو تست انجام شده به این نتیجه می‌رسیم که نظام اداری غیر متمرکز نظر به نظام اداری متمرکز به طور اوسط اثرگذاری بیشتری در تأمین حکومت‌داری خوب در نزد مدیران ارشد ادارات دولتی شهر هرات دارد و بهتر می‌تواند حکومت‌داری خوب را تأمین نماید.

### پیشنهادها

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که نظام اداری غیر متمرکز نسبت به نظام اداری متمرکز تأثیر بیشتری بر تأمین حکومت‌داری خوب دارد. «شخصیت حقوقی مستقل»، «واگذاری امور محلی به ادارات محلی» و «انتخابی بودن مقامات محلی» از ارکان و یا شاخصه‌های اصلی نظام اداری غیر متمرکز اند. به هر اندازه‌ای که زمینه برای تأمین این شاخصه‌ها فراهم گردد به همان اندازه نظام اداری کشور به سمت تمرکززدایی اداری پیش خواهد رفت. با توجه به نتایج تحقیق که نشان‌دهنده کارایی بیشتر نظام اداری غیر متمرکز در تأمین حکومت‌داری خوب است، پیشنهادهای زیر می‌تواند زمینه را برای تمرکززدایی اداری در کشور فراهم سازد.

۱. پیشنهاد می‌گردد که به گونه تدریجی موجبات قانونی و زمینه‌سازی برای تفویض صلاحیت ادارات محلی به عنوان اشخاص حقوقی مستقل فراهم گردد. آزادی عمل یک اداره غیر متمرکز ایجاب می‌کند که این اداره مجوز قانونی (حقوق و تکالیف مشخص)، بودجه مستقل و صلاحیت‌های لازم در امر استخدام کارمندان را داشته باشد. این خود باعث خواهد شد تا واحدهای غیر متمرکز اداری از استقلال مالی به منظور تعیین اهداف، برنامه‌ریزی برای رسیدن به اهداف و در نتیجه اجرای مأموریت خویش برخوردار گردند.

۲. یکی از اهداف اساسی عدم تمرکز اداری در حقیقت عبارت از تأمین نیازهای عمومی در یک منطقه جغرافیایی خاص است که خود باعث می‌شود حکومت مرکزی به دنبال تأمین نیازهای عمومی ملی باشد. به منظور جلوگیری از تداخل وظایف میان دولت مرکزی و واحدهای غیرمتمرکز اداری و با در نظر داشت شرایط موجود در کشور، پیشنهاد می‌گردد تا صلاحیت‌های لازم به واحدهای غیر متمرکز اداری از طریق فرایندهای قانونی و به صورت تدریجی و مدون صورت گیرد.

۳. سیستم‌های نظارتی دقیق، ترکیبی و قانونی به شمول دولت، مردم و نهادهای جامعه مدنی به منظور نظارت بر عملکرد واحدهای غیرمتمرکز اداری ایجاد گردد. پیشنهاد می‌گردد که نوع نظارتی که در سیستم اداری کنونی به صورت عمودی است به سیستم نظارتی افقی تبدیل گردد. "کانال‌های پاسخ‌گویی به مردم" و "کانال‌های نظارتی مردم" باید جایگاه ویژه خود را در این سیستم داشته باشند. به علاوه، به منظور تأمین منافع ملی کشور، باید محدوده دخالت دولت مرکزی به صورت قانونی مشخص گردد.
۴. همزمان با ایجاد چارچوب قانونی، نیاز است تا زمینه برای افزایش ظرفیت اداری و اجرایی واحدهای غیرمتمرکز اداری فراهم گردد.
۵. قانون ادارات محلی به منظور ایجاد چارچوب غنی‌تر برای حرکت تدریجی به سمت سیستم غیرمتمرکز اداری و با توجه به شرایط حاکم در کشور بازنگری و تقویت گردد.
۶. تأمین منافع محلی تنها وابسته به سیستم اداری نیست. نیروی انسانی نقش حائز اهمیتی در راستای تأمین منافع بومی دارند. انتخابی بودن مقامات واحدهای غیر متمرکز اداری و عدم انتصاب آنان توسط مقامات مرکزی در حقیقت استقلال شخصیت حقوقی این واحدها را تضمین می‌کند و خود یک رکن اساسی برای حرکت به سوی تمرکززدایی اداری محسوب می‌گردد. زمینه قانونی برای تأمین این شاخصه، یعنی انتخابی بودن مقامات در ادارات محلی توسط مردم محل، نیز باید فراهم گردد. این امر از یک جانب به ادارات محلی به عنوان شخصیت‌های حقوقی مستقل معنی می‌بخشد و از جانب دیگر زمینه تحقق مردم‌سالاری و احترام گذاشتن به ارزش‌های دموکراسی در سطح محل را فراهم می‌سازد.
۷. از آن جایی که آشنایی با مشکلات موجود در هر محل، شناخت فرصت‌ها و تهدیدهای موجود آن، تشخیص منافع محیطی معمولاً نیاز به شناخت دقیق از محل دارد، پیشنهاد می‌گردد که مقامات محلی از بین افرادی انتخاب شوند که در همان حوزه اقامت دارند؛ زیرا آنها منافع و نیازهای اهالی آن را بهتر از دیگران درک می‌کنند.
۸. کانال‌های ارتباطی در سطح محل به منظور مشارکت بیشتر مردم در تعیین سیاست‌های محلی و اجرای این سیاست‌ها ایجاد گردد.
۹. پیشنهاد می‌گردد تا یک سیستم انتخاباتی معیاری به منظور انتخاب نمودن مقامات محلی ایجاد گردد. نهادینه‌سازی سیستم انتخاب مقامات محلی و سیاست‌زدایی از نظام اداری به ویژه عدم



مداخله در روند انتخاب مقامات محلی می‌تواند زمینه را برای ایجاد ادارات محلی سالم، مؤثر، کارآمد و پاسخ‌گو بوجود آورد.

با توجه به شاخصه‌های حکومت‌داری خوب که در این تحقیق در دو نظام اداری متمرکز و غیر متمرکز مورد بررسی قرار گرفته‌اند توجه به مواد زیر به منظور تأمین حکومت‌داری خوب پیشنهاد می‌گردد.

۱۰. جوامعی که به سمت مردم‌سالاری قدم گذاشته‌اند، قانونمندی، عدالت و برابری در آنها بیشتر رعایت شده است. یکی از نیازهای نظام دموکراتیک، سهیم‌ساختن مردم در امور حکومت‌داری است. با تحقق نظام اداری غیر متمرکز، سهم مردم محیط در حکومت بیشتر شده و این خود به تحکیم مردم‌سالاری و به تبع آن به حاکمیت قانون، عدالت و برابری کمک می‌نماید.

۱۱. تحقق فرهنگ مکافات و مجازات در این زمینه نیز مؤثر است. اجرای مکافات و مجازات از طریق نهادهای ولایتی نسبت به مرکز، آسان‌تر است. با توجه به شناختی که مردم بومی از کارمندان محلی دارند، می‌توانند نظارت مؤثرتر بر نحوه انجام وظایف‌شان به عمل آورند.

۱۲. سهم‌گیری مردم محیط در پلان‌های دولتی، میزان کارایی و اثر بخشی را بالا برده و نیل به هدف را آسان‌تر می‌سازد. تجربه نشان داده است به هر اندازه که مردم محیط در سیاست‌گذاری‌ها سهیم باشند، کارایی نهادهای دولتی نیز افزایش می‌یابد. به طور نمونه می‌توان به پروژه همبستگی ملی اشاره نمود. با واگذاری برنامه‌ریزی و اجرای بعضی از فعالیت‌ها به مردم و ادارات محلی، کیفیت کار افزایش می‌یابد. این مؤلفه می‌تواند با استقلال استخدام و دوری از فشارهای مرکزی نیز کارا تر گردد.

۱۳. انحصار قدرت در مرکز و واگذاری پست‌های کلیدی دولتی نظر به قربات افراد به حلقه‌های سیاسی مرکزی، سبب تضعیف شایسته‌سالاری می‌گردد. به هر اندازه که از حلقه تنگ مرکزی دور شویم، تعداد بیشتر افراد متخصص در دایره انتخاب شامل می‌شوند و آنگاه شایسته‌ترین افراد را میتوان انتخاب و در پست‌های دولتی گماشت. زمانی که مردم محل، خود را در حکومت سهیم بیندارند، همکاری‌شان با ادارات افزایش یافته و بالمقابل بی‌اعتمادی‌ها کاهش می‌یابد.

۱۴. تأمین شفافیت برای مردم که مالکان اصلی سرزمین‌اند، یکی از ضروری‌ترین مؤلفه‌ها برای بقای حکومت‌هاست. سوء ظن به فعالیت‌های دولت زمانی افزایش می‌یابد که فعالیت‌های ادارات از مردم پوشیده باشد. مردم به ادارات محلی نسبت به ادارات مرکزی دسترسی بیشتر و

- در حساب‌گیری از آنها دست بازتری دارند. حساب‌دهی دولت به ملت می‌تواند شفافیت را بیشتر تأمین نماید. این امر نیز با غیر مرکزی ساختن بهتر تحقق می‌یابد.
۱۵. یکی از مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب مشارکت است. سهم‌گیری بیشتر مردم هر سرزمین در تعیین سرنوشت‌شان، یقیناً به معنای قدرت‌مندی واقعی دولت است. جدایی کتله وسیعی از مردم ولایات، خود به تضعیف دولت می‌انجامد. تحقق مشارکت در موجودیت نظام اداری غیر متمرکز هویداست.
۱۶. از دیگر شاخص‌های حکومت‌داری خوب پاسخ‌گویی همه‌جانبه دولت (به عنوان وکیل) به شهروندان (به عنوان اصیل) و نیز شفاف‌سازی از طریق ارایه اطلاعات مرتبط، بهنگام، باکیفیت و قابل اعتماد است.
۱۷. پاسخ‌گویی نمایندگان محلی به مردم، برای‌شان اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را نیز از راه سازوکارهای نظارتی و ممیزی پاسخ‌گو نمایند.
- حساب‌دهی و پاسخ‌گویی ادارات محلی از طریق نهادهای انتخابی محلی بهتر انجام می‌شود. اعطای صلاحیت به نهادهای منتخب جهت ایجاد سیستم ولایتی اخذ راپورهای مقامات دولتی، سبب تقویت دموکراسی می‌شود.
۱۸. یکی از جمله مشکلات عمده دامنگیر کشورما، فساد اداری است. این مرض از چندین سال به این طرف همچنان رشد می‌نماید. مبارزه با فساد یک عزم ملی و همه‌جانبه را می‌طلبد. عوامل مختلفی دست به دست هم داده و باعث رشد فساد اداری گردیده است؛ بناءً نمی‌توان تنها با تکیه بر یک عامل، فساد را ریشه‌کن نمود، ولی کاهش تمرکز اداری را می‌توان از جمله عواملی دانست که در مبارزه با این پدیده شوم، مفید است.
- یکی از موارد فسادزای فعلی، نحوه استخدام است. فراخواندن متقاضیان بست‌های مختلف دولتی به مرکز، خود سبب پیدایش فساد است. به هر پیمان‌ه که سهم ولایات در پروسه استخدام کارمندان اداره محلی افزایش یابد، میزان فساد کاهش خواهد یافت.

## منابع

- ۱) استریتن، پل. (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب»، پیشینه و تکوین مفهوم». حکمرانی خوب. بنیان توسعه. ترجمه حمید رضا ارباب. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. چاپ اول.
- ۲) الوانی، سید مهدی و محسن علیزاده ثانی. (۱۳۸۶). «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران». فصلنامه مطالعات مدیریت. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی. شماره ۵۳.
- ۳) الوانی، سید مهدی و نورمحمد یعقوبی. (۱۳۸۲). «مدیریت دولتی و دولت الکترونیک». مجله فرهنگ مدیریت. قم: مجتمع آموزش عالی قم. شماره ۳.
- ۴) امامی، محمد و کورش استوار سنگری. (۱۳۹۳). حقوق اداری. جلد اول. نشر میزان. چاپ هژدهم.
- ۵) انصاری، ولی‌الله. (۱۳۹۲). کلیات حقوق اداری. نشر میزان چاپ دهم.
- ۶) بیت‌هام، دیوید و کوین بویل. (۱۳۷۹). دموکراسی چیست؟. ترجمه شهرام نقش تبریزی. تهران: ققنوس.
- ۷) تری، جان. (۱۳۸۵). «تغییر دیدگاه در اقتصاد و توسعه». ترجمه جعفر خیرخواهان. اقتصاد سیاسی تحول همه جانبه. شماره ۱.
- ۸) تصدیقی، بهروز. (۱۳۸۳). «حکمرانی مردم سالار. عنصر اصلی اصلاحات سیاسی و اقتصادی». حکمرانی خوب. بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. چاپ اول.
- ۹) رابینز، استیفن پی. (۱۳۸۴). نظر سازمان. ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد. تهران: صفار.
- ۱۰) رهنورد، فرج‌الله. (۱۳۸۴). «حکمرانی خوب و امکان سنجی آن در ایران». نشریه موسسه عالی آموزش و پرورش مدیریت و برنامه ریزی. تهران: شماره ۱۱.
- ۱۱) زارعی، محمد حسین. (۱۳۸۰). «حکمرانی خوب به حاکمیت و ...». مجله تحقیقات حقوق دانشگاه شهید بهشتی. تهران: شماره ۴۰.
- ۱۲) زاهدی، شمس السادات. (۱۳۷۹). مدیریت فراملیتی و جهانی. نگرش تطبیقی. تهران: سمت. چاپ اول.
- ۱۳) دانش، سرور. (۱۳۹۲). حقوق اداری افغانستان. موسسه تحصیلات عالی ابن سینا. چاپ اول.
- ۱۴) طباطبایی موتمنی. منوچهر. ۱۳۸۵. حقوق اساسی. نشر میزان. چاپ پنجم.
- ۱۵) فرخ سرشت، بهزاد. (۱۳۸۳). «بررسی عوامل موثر در بروز فساد اداری به منظور ارائه الگوی جهت کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران». مجله دانش مدیریت. دانشگاه تهران. شماره ۶۶.
- ۱۶) فقیهی، ابوالحسن. (۱۳۸۰). «نظام‌های پاسخگویی در بخش دولتی: دیدگاهی تطبیقی». فصلنامه مطالعات مدیریت. تهران: دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی. شماره ۲۹ و ۳۰.

- (۱۷) قاضی، گلرحمان. (۱۳۸۲). حقوق اداری. سمت ۷۵.
- (۱۸) قلی پور، رحمت الله. (۱۳۸۴). «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری». مجله فرهنگ مدیریت. دانشگاه تهران. (پردیس قم). شماره ۱۰.
- (۱۹) محمدی، سخی. اداره عامه. انتشارات عرفان.
- (۲۰) مقیمی، سید محمد. (۱۳۹۱). اداره حکومت های محلی «مدیریت شوراها و شهر داری ها». سمت ۷۲۸.
- (۲۱) موسی زاده، رضا. (۱۳۹۱). حقوق اداری ۱-۲. نشر میزان چاپ چهاردهم
- (۲۲) میدری، احمد. (۱۳۸۳). «تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب». حکمرانی خوب. بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. چاپ اول.
- (۲۳) میدری، احمد. (۱۳۸۵). «مقدمه ای بر نظریه حکمرانی خوب». فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی. تهران: سال ششم. شماره ۲۲.
- (۲۴) میدری، احمد و جعفر خیرخواهان. (۱۳۸۳). حکمرانی خوب. بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. چاپ اول.
- (۲۵) وینود، توماس و دیگران. (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب و مبارزه با فساد». حکمرانی خوب. بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. چاپ اول.
- (۲۶) یعقوبی، نور محمد. (۱۳۹۲). «مدیریت دولتی (سیر اندیشه های نوین)». تهران: سمت. مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی. چاپ سوم.
- (۲۷) قانون اساسی افغانستان.
- (۲۸) قانون شاروالی ها.
- (۲۹) قانون شوراها و ولایتی.
- (۳۰) قانون مدنی افغانستان

### منابع انگلیسی

- 31) Aufmann, D. A. Kraay and P. Zoido-Lobaton. (1999). "Aggregating Governance Indicators". Policy Research Working Paper. No. 2195. World Bank. Policy Research Department. Washington D. C. Available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
- 32) Aucoin, P. & R. Heintzman. (2000). "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform". International Review of Administrative Sciences. Vol. 66.

- 33) Bovaird, T. and E. Loffler. (2003). "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 69.
- 34) Gandz, J. and V. U. Murray. (1998). "The Experience of Work Place Politics". *Academy of Management Journal*. 23.
- 35) Hellman, J. et al. (2000). "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies". Paper Presented at the Annual Bank Conference on Development Economics. April 18-20. Washington D.C. Available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.
- 36) Jones, G. R. (1998) *Organizational Theory*. New York: Addison Wesley Publishing Company. Inc.
- 37) Kalantari, B. (2001). "Improving Ethical Behavior in Public Organizations". In A. Farazman (ed). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker. Inc.
- 38) Kaufmann, D. A. Kraay and P. Zoido-Lobaton. (1999). "Governance Matters", Policy Research Working Paper. No.2196. World Bank. Policy Research Department. Washington D. C.
- 39) Kaufmann, D. et al. (2003). *Governance Matters*. Washington D.C.: The World Bank.
- 40) Kickert W. (1997). "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo American Management. *Public Administration*. Vol. 75.
- 41) Lambsdorff, J. G. (2004). *Corruption Perceptions Index: Framework Document*. Transparency International (TI) and University of Passau.
- 42) Mobius, M. (2001). "Good Governance is a Global Challenges". *Corporate Board*. Vol. 22.
- 43) Pope, J. (1996). *The TI Source Book*. Transparency International. Berlin.
- 44) Ray, B. and R. May. (1996). "Reform in the Public Services". *Development Bulletin*. Vol. 38.
- 45) Roy, K. C. and C. A. Tisdell (1998). "Good Governance in Sustainable Development: The impact of Institutions". *International Journal of Social Economics*. Vol. 25. No. 6/7/8.
- 46) Stillman, R. J. (1996). *Public Administration*. New York: Houghton Mifflin Company.

- 47) Taylor, D. W. (2000). "Facts, Myths and Monsters: Understanding the Principles of Good Governance". The International Journal of Public Sector Management. Vol. 13. No. 2.
- 48) UNDP. (2002). Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World. New York.
- 49) Weiss, T. G. (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". Third World Quarterly. Vol. 21. Issue 5.
- 50) Wishwanath, T. and D. Kaufmann (1999). Towards Transparency in Finance and Governance. Washington. D.C. : The World Bank.
- 51) World Bank (1994). Governance: The World Bank's Experience. Washington D.C.: World Bank.
- 52) World Bank. (2004). "Better Governance for Development in Middle East and North Africa". Available at : [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com).
- 53) Hirschman, A. O. (1970). Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms. Organization. and States. Cambridge: Harvard University Press.

## پیوست ها





## پیوست شماره ۱: پرسشنامه تحقیق

### پرسشنامه بررسی رابطه بین تمرکز گرایی و حکومت‌داری خوب

معرفی: این پژوهش از طرف شورای متخصصان هرات به هدف بررسی رابطه بین نظام متمرکز اداری حاکم بر ادارات دولتی افغانستان و حکومت‌داری خوب می‌پردازد. پرسشنامه در نظر دارد دیدگاه کارمندان محترم عالی‌رتبه ادارات دولتی را در رابطه به موضوع جویا شود. از شما خواننده گرامی تقاضا می‌گردد تا لطف نموده پس از خواندن دقیق پرسشهای زیر، نظر خود را در مورد هر یکی با انتخاب یکی از گزینه‌های "خیلی کم" تا "خیلی زیاد" ابراز نمایید.

لطف نموده جمله‌های جدول زیر را با در نظر داشت فقره زیر پاسخ دهید:

### نظام اداری متمرکز موجود تا چه اندازه زمینه را برای

ش	پرسشها	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱	ساده‌سازی قواعد و مقررات پیچیده و پروسیجرهای طولانی فراهم ساخته است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۲	رفتار برابر و بدون تبعیض فراهم ساخته است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۳	در نظر گرفتن حقوق اقلیت‌ها (تبعیض مثبت) فراهم نموده است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۴	رسیدگی بهتر به امور مردم مطابق به چارچوب قانونی فراهم ساخته است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۵	ابتکار عمل در اداره شما به منظور پیشبرد بهتر امور محلی فراهم ساخته است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۶	ارائه خدمات موثر به ارباب رجوع سرعت بخشیده است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۷	الکترونیزه ساختن امور اداری و خدماتی فراهم ساخته است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۸	تعیین اهداف اداره تان فراهم ساخته است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۹	دستیابی به اهداف سالانه تعیین شده (اداره) فراهم ساخته است؟	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد

خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	استفاده مؤثر از منابع موجود در اداره فراهم ساخته است؟	نظام اداری متمرکز موجود تا چه اندازه زمینه را برای	۱۰
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	تشخیص نیازهای اداره شما فراهم ساخته است؟		۱۱
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	استقلالیت مالی اداره شما فراهم ساخته است؟		۱۲
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	طراحی و اجرای پلانهای اداره فراهم ساخته است؟		۱۳
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ایجاد اصلاحات در اداره فراهم ساخته است؟		۱۴
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	اخراج کارمندان غیر مفید در اداره فراهم ساخته است؟		۱۵
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ارتقاء عادلانه کارمندان اداره فراهم ساخته است؟		۱۶
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	رعایت عدالت در استخدام در اداره فراهم ساخته است؟		۱۷
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مکافات و مجازات عادلانه کارمندان فراهم ساخته است؟		۱۸
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها در اداره فراهم ساخته است؟		۱۹
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	شفافیت در استفاده از منابع عمومی فراهم ساخته است؟		۲۰
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ساختن پروسیجرهای اداری شفاف‌تر فراهم نموده است؟		۲۱
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	آگاهی مردم در مورد اینکه کارها چگونه، چرا و توسط چه کسانی انجام میشود فراهم ساخته است؟		۲۲
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	آگاهی مردم در مورد اینکه جهت حل مشکلات خویش به کجا مراجعه نمایند فراهم ساخته است؟		۲۳
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مشارکت جامعه مدنی در برنامه‌ریزی و اجرای امورات محلی افزایش داده است؟		۲۴
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مشارکت بخش خصوصی در برنامه‌ریزی و اجرای امورات محلی فراهم ساخته است؟		۲۵
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	سهیم ساختن تمام شهروندان را در تصمیم‌گیریها، طرح پالیسی‌ها و اجرای برنامه‌ها فراهم نموده است؟		۲۶
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	افزایش اعتماد عمومی فراهم ساخته است؟		۲۷

خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	افزایش مردم‌سالاری فراهم ساخته است؟	۲۸
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ایجاد کانالهای ارتباطی به منظور دستیابی به نظریات مردم فراهم ساخته است؟	۲۹
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	تشخیص نیازهای مردم فراهم ساخته است؟	۳۰
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ارزیابی مستقیم ادارات را توسط مردم فراهم نموده است؟	۳۱
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	پاسخگویی ادارات در قبال اقداماتشان افزایش داده است؟	۳۲
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	رسیدگی به شکایات مردمی تسهیل ساخته است؟	۳۳
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	دادن اطلاعات از طریق مکانیزمهای مشخص را سهل‌تر ساخته است؟	۳۴
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مسئولیت‌پذیری ادارات افزایش داده است؟	۳۵
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	فساد مالی ناشی از طولانی بودن پروسه‌های اداری افزایش داده است؟	۳۶
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	فساد سازمان یافته (از بالا به پایین) افزایش داده است؟	۳۷
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	خودداری و کوتاهی از وظایف قانونی کارمندان را افزایش داده است؟	۳۸
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	تسهیل و یا تسریع غیرعادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران افزایش داده است؟	۳۹
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	نقض قوانین و مقررات اداری افزایش داده است؟	۴۰
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	پارتی‌بازی (خویش‌خوری) در استخدام افزایش داده است؟	۴۱
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	استفاده شخصی از اموال دولتی را افزایش داده است؟	۴۲

لطف نموده جمله‌های جدول زیر را با در نظر داشت فقرة زیر پاسخ دهید:

## واگذاری امور محلی و صلاحیت به اداره شما به عنوان یک واحد غیر متمرکز اداری

### (محلی)

ش	واگذاری امور محلی و صلاحیت به اداره شما به عنوان یک واحد غیر متمرکز اداری (محلی)	پرسشها	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱		ساده‌سازی قواعد و مقررات پیچیده و پروسیجرهای طولانی را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۲		رفتار برابر و بدون تبعیض را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۳		در نظر گرفتن حقوق اقلیت‌ها (تبعیض مثبت) را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۴		رسیدگی بهتر به امور مردم مطابق به چارچوب قانونی در اداره شما را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۵		ابتکار عمل در اداره شما به منظور پیشبرد بهتر امور محلی فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۶		ارائه خدمات موثر به ارباب رجوع سرعت میبخشد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۷		الکترونیزه ساختن امور اداری و خدماتی را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۸		تعیین اهداف اداره تان را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۹		دستیابی به اهداف سالانه تعیین شده (اداره) را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱۰		استفاده مؤثر از منابع موجود در اداره را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱۱		تشخیص نیازهای اداره را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱۲		استقلالیت مالی اداره را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱۳		طراحی و اجرای پلنهای اداره شما را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱۴		ایجاد اصلاحات در اداره را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱۵		اخراج کارمندان غیر مفید در اداره را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱۶		ارتقاء عادلانه کارمندان اداره را فراهم میسازد.	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد

خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	رعایت عدالت در استخدام در اداره را فراهم میسازد.		۱۷
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مکافات و مجازات عادلانه کارمندان در اداره را فراهم میسازد.		۱۸
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها در اداره را فراهم میسازد.		۱۹
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	شفافیت در استفاده از منابع عمومی را فراهم میسازد.		۲۰
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ساختن پروسیجرهای اداری شفاف‌تر را فراهم میسازد.		۲۱
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	آگاهی مردم در مورد اینکه کارها چگونه، چرا و توسط چه کسانی در اداره انجام میشود را فراهم میسازد.		۲۲
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	آگاهی مردم در مورد اینکه جهت حل مشکلات خویش به کجا مراجعه نمایند را فراهم میسازد.		۲۳
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مشارکت جامعه مدنی در برنامه‌ریزی و اجرای امورات محلی را افزایش میدهد.		۲۴
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مشارکت بخش خصوصی در برنامه‌ریزی و اجرای امورات محلی را فراهم میسازد.		۲۵
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	سهیم ساختن تمام شهروندان را در تصمیم‌گیریها، طرح پالیسی‌ها و اجرای برنامه‌ها را فراهم میسازد.		۲۶
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	افزایش اعتماد عمومی را فراهم میسازد.		۲۷
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	افزایش مردم‌سالاری را فراهم میسازد.	۲۸	
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ایجاد کانالهای ارتباطی به منظور دستیابی به نظریات مردم را فراهم میسازد.	۲۹	
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	تشخیص نیازهای مردم را فراهم میسازد.	۳۰	
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	ارزیابی مستقیم ادارات را توسط مردم را فراهم میسازد.	۳۱	
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	پاسخگویی ادارات در قبال اقداماتشان را افزایش میدهد.	۳۲	
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	رسیدگی به شکایات مردمی را تسهیل میسازد.	۳۳	
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	دادن اطلاعات از طریق مکانیزمهای مشخص را سهل‌تر میسازد.	۳۴	

واگذاری امور محلی و صلاحیت به اداره شما به عنوان یک واحد غیر متمرکز اداری

(محلی) زمینه را برای

خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مسئولیت‌پذیری ادارات را افزایش میدهد.	۳۵
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	فساد مالی ناشی از طولانی بودن پروسه‌های اداری را افزایش میدهد.	۳۶
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	فساد سازمان یافته (از بالا به پایین) را افزایش میدهد.	۳۷
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	خودداری و کوتاهی از وظایف قانونی کارمندان را افزایش میدهد.	۳۸
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	تسهیل و یا تسریع غیرعادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران را افزایش میدهد.	۳۹
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	نقض قوانین و مقررات اداری را افزایش میدهد.	۴۰
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	پارتی‌بازی (خویش‌خوری) در استخدام را افزایش میدهد.	۴۱
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	استفاده شخصی از اموال دولتی را افزایش میدهد.	۴۲

اطلاعات جمعیت‌شناختی: لطفاً گزینه مورد نظر را حلقه نمایید.

جنس:

(۱) مرد (۲) زن

سن:

(۱) ۳۰ تا ۲۱ (۲) ۴۰ تا ۳۱ (۳) ۵۰ تا ۴۱ (۴) ۶۰ تا ۵۱ (۵) ۷۰ تا ۶۱

درجه تحصیل:

(۱) پایین‌تر از بکلوریا (۲) بکلوریا (۳) لیسانس (۴) ماستر (۵) داکتر

تجربه کاری:

(۱) ۱ تا ۵ سال (۲) ۶ تا ۱۰ سال (۳) ۱۱ تا ۱۵ سال  
(۴) ۱۶ تا ۲۰ سال (۵) ۲۱ تا ۲۵ سال (۶) بالاتر از ۲۵ سال

## پیوست شماره ۲: نمره حکومت‌داری خوب در سال‌های ۱۹۹۶ - ۲۰۱۴ افغانستان

نمره حکومت‌داری خوب در سال‌های ۱۹۹۶-۲۰۱۴ افغانستان																
2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996	شاخص سال
-	-	-	-1.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1.9	حق اظهار نظر و پاسخگویی
1.16	1.29	1.32		1.48	1.46	1.24	1.12	1.19	1.18	1.25	1.28	1.57	1.98	2.04		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ثبات سیاسی و کاهش خشونت و تروریزم
2.46	-2.5	2.39	2.48	2.55	-2.7	2.69	-2.4	2.23	2.09	-2.3	2.26	2.21	2.57	2.57	2.54	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	اثر بخشی دولت
1.34	1.43	-1.4	1.46	1.47	-1.5	1.48	-1.4	1.49	1.23	0.88	1.18	1.64	2.32	2.24	2.25	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	کیفیت مقررات
1.13	1.21	1.21	1.54	1.53	1.67	-1.6	1.68	1.67	1.65	-1.5	1.49	1.87	2.19	2.16	2.13	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	حاکمیت قانون
1.53	1.67	1.72	1.93	-1.9	1.91	1.95	1.92	1.96	1.72	1.71	1.67	1.77	1.77	1.74	1.76	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	کنترل فساد
1.33	1.43	1.41	1.55	1.62	1.51	1.64	1.59	1.44	1.46	1.42	1.55	1.43	1.91	1.84	1.85	

**پیوست شماره ۳: جدول های فیصدی های شاخص های حکومت‌داری خوب در سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۱۴ افغانستان با کشورهای همسایه**

شاخص	کشورها	سال	نمره حکومت‌داری ۲۵- تا ۲۵+	رتبه بندی ۰-۱۰۰	انحراف معیاری
حق اظهار نظر و پاسخگویی	افغانستان	2000	-1.98	1.44	0.3
		2004	-1.25	13.94	0.19
		2008	-1.24	13.46	0.15
		2014	-1.16	15.76	0.14
	چین	2000	-1.29	11.54	0.22
		2004	-1.46	7.69	0.16
		2008	-1.64	5.77	0.12
		2014	-1.54	5.42	0.13
	ایران	2000	-0.92	21.15	0.23
		2004	-1.23	14.42	0.15
		2008	-1.54	7.21	0.12
		2014	-1.57	4.93	0.13
	پاکستان	2000	-1.32	11.06	0.23
		2004	-1.23	14.9	0.16
		2008	-0.87	23.08	0.12
		2014	-0.74	27.09	0.13
	تاجیکستان	2000	-1.42	9.13	0.24
		2004	-1.19	15.87	0.19
		2008	-1.33	10.1	0.14
		2014	-1.44	7.39	0.15
	ترکمنستان	2000	-1.58	5.77	0.3
		2004	-1.96	0.96	0.22
		2008	-2.07	1.92	0.15
		2014	-2.22	0	0.14
	ازبکستان	2000	-1.79	2.88	0.24
		2004	-1.77	3.37	0.17
		2008	-2.08	1.44	0.14
		2014	-1.89	2.46	0.13

جدول رتبه بندی فیصدی شاخص های حکومت‌داری خوب (ثبات سیاسی و کاهش خشونت و تروریزم) در سال های ۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ افغانستان در مقایسه با کشورهای همسایه



شاخص	کشورها	سال	نمره حکومتداری ۲۵- تا ۲۵+	رتبه بندی ۰-۱۰۰	انحراف معیاری
ثبات سیاسی و کاهش خشونت و تروریسم	افغانستان	2000	-2.57	0.48	0.46
		2004	-2.3	1.92	0.31
		2008	-2.69	0.48	0.32
		2014	-2.46	2.91	0.22
	چین	2000	-0.27	35.1	0.3
		2004	-0.36	32.21	0.28
		2008	-0.48	29.67	0.24
		2014	-0.46	29.61	0.2
	ایران	2000	-0.76	24.04	0.33
		2004	-0.78	21.63	0.29
		2008	-0.98	16.27	0.25
		2014	-0.91	16.99	0.2
	پاکستان	2000	-1.14	14.42	0.33
		2004	-1.56	6.73	0.28
		2008	-2.57	0.96	0.24
		2014	-2.44	3.4	0.2
	تاجیکستان	2000	-1.79	5.77	0.46
		2004	-1.29	12.02	0.34
		2008	-0.81	19.14	0.28
		2014	-0.68	23.3	0.22
	ترکمنستان	2000	-0.06	41.35	0.46
		2004	-0.11	40.87	0.34
		2008	0.5	62.68	0.29
		2014	0.08	48.54	0.23
	ازبکستان	2000	-1.44	9.62	0.43
		2004	-1.44	8.17	0.31
		2008	-1.25	12.92	0.26
		2014	-0.23	36.41	0.22

جدول رتبه بندی فیصدی شاخص (اثر بخشی دولت) حکومت‌داری خوب در سال های ۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ افغانستان در مقایسه با کشورهای همسایه					
0.37	0	-2.32	2000	افغانستان	اثر بخشی دولت
0.24	17.07	-0.88	2004		
0.26	3.88	-1.48	2008		
0.23	8.17	-1.34	2014		
0.19	53.66	-0.09	2000	چین	
0.18	59.02	0	2004		
0.19	59.22	0.15	2008		
0.19	66.35	0.34	2014		
0.24	38.05	-0.45	2000	ایران	
0.2	40	-0.45	2004		
0.22	33.01	-0.61	2008		
0.23	37.98	-0.41	2014		
0.18	31.22	-0.58	2000	پاکستان	
0.16	39.51	-0.45	2004		
0.19	28.64	-0.7	2008		
0.2	22.12	-0.75	2014		
0.23	8.78	-1.21	2000	تاجیکستان	
0.21	14.15	-0.95	2004		
0.21	14.56	-1.04	2008		
0.22	22.6	-0.75	2014		
0.29	5.85	-1.34	2000	ترکمنستان	
0.28	1.46	-1.68	2004		
0.25	4.85	-1.43	2008		
0.26	17.79	-0.86	2014		
0.22	15.12	-0.95	2000	ازبکستان	
0.19	12.68	-1.01	2004		
0.23	19.42	-0.86	2008		
0.23	27.4	-0.63	2014		

جدول رتبه بندی فیصدی شاخص های حکومت‌داری خوب (کیفیت مقررات) در سال های ۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ افغانستان در مقایسه با کشورهای همسایه				کیفیت مقررات	
0.45	0.98	-2.19	2000		افغانستان
0.23	5.39	-1.5	2004		
0.21	3.4	-1.6	2008		
0.19	11.54	-1.13	2014		
0.22	36.27	-0.33	2000		چین
0.18	44.61	-0.28	2004		
0.18	51.46	-0.13	2008		
0.18	45.19	-0.27	2014		
0.31	5.88	-1.71	2000		ایران
0.19	9.31	-1.26	2004		
0.2	2.91	-1.64	2008		
0.22	4.81	-1.46	2014		
0.27	21.08	-0.73	2000		پاکستان
0.18	18.14	-0.88	2004		
0.17	32.04	-0.57	2008		
0.18	27.88	-0.69	2014		
0.28	13.24	-1.13	2000		تاجیکستان
0.2	14.71	-1.07	2004		
0.17	15.53	-1.07	2008		
0.19	15.87	-1.01	2014		
0.28	3.43	-1.94	2000		ترکمنستان
0.21	1.96	-2.01	2004		
0.2	2.43	-2.05	2008		
0.2	1.92	-2.09	2014		
0.29	2.45	-2.1	2000	ازبکستان	
0.19	3.92	-1.64	2004		
0.18	5.83	-1.37	2008		
0.18	3.37	-1.74	2014		

جدول رتبه بندی فیصدی شاخص های حکومت‌داری خوب (حاکمیت قانون) در سال های ۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ افغانستان در مقایسه با کشورهای همسایه				حاکمیت قانون	
0.28	1.44	-1.77	2000		افغانستان
0.22	1.91	-1.71	2004		
0.22	0.48	-1.95	2008		
0.18	2.4	-1.53	2014		
0.16	35.89	-0.48	2000		چین
0.16	38.76	-0.43	2004		
0.14	45.19	-0.34	2008		
0.15	42.79	-0.33	2014		
0.18	39.23	-0.42	2000		ایران
0.18	33.49	-0.63	2004		
0.16	20.67	-0.85	2008		
0.17	13.94	-1.03	2014		
0.17	19.62	-0.95	2000		پاکستان
0.16	20.57	-0.83	2004		
0.15	19.23	-0.98	2008		
0.15	23.56	-0.78	2014		
0.21	5.26	-1.43	2000		تاجیکستان
0.18	13.4	-1.14	2004		
0.15	8.65	-1.24	2008		
0.14	15.38	-0.96	2014		
0.22	11.48	-1.21	2000		ترکمنستان
0.19	4.78	-1.59	2004		
0.16	6.25	-1.41	2008		
0.15	7.21	-1.33	2014		
0.2	15.31	-1.1	2000	ازبکستان	
0.15	8.13	-1.28	2004		
0.15	12.5	-1.1	2008		
0.14	12.02	-1.08	2014		

جدول رتبه بندی فیصدی شاخص های حکومت‌داری خوب (کنترل فساد) در سال های ۲۰۰۰، ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ افغانستان در مقایسه با کشورهای همسایه				کنترل فساد	
0.5	0	-1.91	2000		افغانستان
0.24	3.9	-1.42	2004		
0.24	0.97	-1.64	2008		
0.17	6.25	-1.33	2014		
0.18	50.73	-0.24	2000		چین
0.15	34.63	-0.56	2004		
0.14	35.44	-0.54	2008		
0.13	47.12	-0.33	2014		
0.3	32.2	-0.57	2000		ایران
0.21	42.93	-0.42	2004		
0.18	27.67	-0.71	2008		
0.16	34.62	-0.57	2014		
0.21	22.44	-0.82	2000		پاکستان
0.18	12.68	-1.06	2004		
0.16	21.84	-0.8	2008		
0.15	21.63	-0.81	2014		
0.22	9.27	-1.05	2000		تاجیکستان
0.18	9.76	-1.2	2004		
0.15	11.65	-1.07	2008		
0.18	14.42	-1	2014		
0.26	12.68	-0.95	2000		ترکمنستان
0.18	4.88	-1.38	2004		
0.17	3.88	-1.41	2008		
0.19	8.65	-1.22	2014		
0.2	18.05	-0.91	2000	ازبکستان	
0.16	12.2	-1.07	2004		
0.14	16.5	-0.95	2008		
0.15	11.06	-1.12	2014		

political science and Firooz Jahani, lecturer in the faculty of public policy and public administration. The research included both library readings and field work i.e. questionnaires from government staff.

The research has analyzed the centralized and decentralized systems of administration. The pros and cons of both systems have been shown. Government civil staff views have been collected to help find the preferred system.

The overall results of the research shows the tendency towards decentralized system of administration.

Centralized administration – prevalent since the advent of state in Afghanistan – had proved effective and at occasions prevented regional break up. Modern State in Afghanistan was built on the basis of centralized administration. However, in present conditions that there are no chances of feudalism return and the government is ruling the county, delegation of government administrative and civil authority to provinces under the supervision of central government and in the framework of a well-planned, step-by-step program mapped out in accordance with the principles of constitutional law can guarantee effective service delivery to the citizens, further development of the country and decrease the burden of bureaucracy.

We hope that government authorities read the research and its technical analysis thoroughly and consider the promotion of idea of shifting from excessive centralized system to a decentralized one in which more authorities are delegated to the provinces. The idea should be reflected in the laws so that it can be implemented.

We would like to appreciate Governor of Herat – Mohammad Asif Rahimi – Heads and staff of Government departments who cooperated with the Professionals Shura and the research team by answering the questionnaires.

Herat Professionals Shura (Council)

July 15, 2016

## Message of Professionals Shura

The success of democratic political systems depends on how well they can provide basic social and economic services and whether or not they can improve the relations between the state and the citizens.

To make this success happen, an administrative system, through which the needs of the citizens as the main owners of political system can be satisfied, is needed.

In current Afghanistan, the capacity of civil institutions in providing services has severely been decreased due to low capacity and administrative corruption. This has made majority of the citizens not to consider the government as a service provider institution nor can anyone trust it.

This problem is not related to any special type of political system, rather, in the contemporary history of this country - that has witnessed various types of political regimes (Monarchy, Republic, Islamic State, Islamic Emirate, and Islamic Republic) – the gap between citizens and the state has been widening day by day. The problem is even more severe in the provinces.

In the previous and current political regimes, some of the political leaders might have had the will to serve their country but failed and none of the regimes could win the hearts of their people.

Having learnt that the citizens discontent with government institution in Afghanistan is not limited to any particular type of political regimes and nor to any political views, also noted that almost all political regimes failed, we decided to examine another dimension of the government i.e. administrative system.

Professionals Shura - in order to examine the administrative system of Afghanistan – conducted a 9-month research. The research was conducted by the following professors and university lecturers:

Ahmad Ghani Khosrawi, Ph.D. in literature; Nasir Ahmad Farahmand, Master of Management; Ali Ahmad Kaveh, Master of Sociology; Abdul Qayom Qayem, Master—of Economics, Wasimah Badghisi, Master of Comparative Law, Mohammad Ali Soroosh, lecturer in the faculty of law and

# **Good Governance**

**Centralism or Decentralism**

**A study of the impact of Centralism and Decentralism  
on good governance in Afghanistan**

By: Research Group of Professional Shura (council)

Year: 2016

Published: Silver Star Printing Press

Cover Design: Ali Mosavi

Price: 100 Afn

No: 1000 Copy