

**The Factors of Ineffectiveness of Weber's  
Bureaucratic Theory in Afghanistan's  
Administrative System (2003-2021)**

Wahid Badakhsh<sup>1</sup>

**Abstract**

Despite efforts toward institutionalization, Afghanistan's administrative structure failed to achieve bureaucratic efficiency. This study seeks to identify the factors contributing to the ineffectiveness of Max Weber's bureaucracy theory within Afghanistan's administrative context. The research was conducted with the aim of identifying the causes of the failure of Weberian bureaucracy in Afghanistan's administrative system during the years 2003-2021. Max Weber, a theorist of the classical school, named his ideal type of organizational structure "bureaucracy." He believed that his model was the most effective means for organizations to achieve their objectives. The main question of this study is: What were the key factors behind the ineffectiveness of Max Weber's bureaucracy theory in Afghanistan's administrative structure between 2003 and 2021? Using library-based data collection and a descriptive-analytical method, this research addresses the question. Understanding Weber's bureaucracy theory and how it was applied in Afghanistan, as well as systematically analyzing the contexts of its inefficiency, form the objectives and necessity of this study. The findings reveal that in Afghanistan's administrative structure, challenges such as the absence of the rule of law, corruption, lack of meritocracy, and the concentration of political and administrative power have led to the ineffectiveness of Max Weber's bureaucracy theory in the country.

**keywords.** Bureaucracy, Classical School, Administration, Rule of Law, Administrative, Afghanistan.

**عوامل ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی وبر در نظام  
اداری افغانستان (۱۳۸۲-۱۴۰۰)**

واحد بدخش<sup>۱</sup>

**چکیده**

ساختار اداری افغانستان با وجود تلاش برای نهادسازی، نتوانست به کارآمدی بوروکراتیک دست یابد. این تحقیق در پی شناسایی عوامل ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی ماکس وبر در بستر اداری افغانستان است. تحقیق حاضر به هدف شناسایی عوامل ناکارآمدی بوروکراسی ماکس وبر در نظام اداری افغانستان طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۴۰۰ انجام شده است. ماکس وبر، از نظریه‌پردازان مکتب کلاسیک است که نوع ایده‌ی ساختار سازمانی پیشنهادی خود را (بوروکراسی) نام نهاد. وبر معتقد بود که مدل او کارآمدترین وسیله‌ی است که سازمان‌ها می‌توانند از طریق آن به اهداف خود نایل شوند. حال پرسش این است که مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی ماکس وبر در ساختار اداری افغانستان میان سال‌های ۱۳۸۲ - ۱۴۰۰ چه بوده است؟ این تحقیق پس از جمع‌آوری داده‌ها و منابع به شکل کتابخانه‌ای، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی به پرسش این تحقیق پاسخ می‌دهد. شناخت نظریه‌ی بوروکراسی ماکس وبر و چگونگی کاربست آن در افغانستان از یک‌سو و واکاوی روش‌مند بسترهای ناکارآمدی آن از سوی دیگر، اهداف و ضرورت این تحقیق را نشان می‌دهد. یافته‌های این تحقیق حاکی از آن است که در ساختار اداری افغانستان، چالش‌های هم‌چون نبود حاکمیت قانون، فساد، نبود شایسته‌سالاری، تمرکز قدرت سیاسی و اداری حاکم در افغانستان، به ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی ماکس وبر در این کشور منجر شده است.

**واژگان کلیدی:** بوروکراسی، مکتب کلاسیک، دیوان‌سالاری، قانون، ساختار اداری، افغانستان.

**Cite this article:** Badakhsh, Wahid. (2025). The Factors of Ineffectiveness of Weber's Bureaucratic Theory in Afghanistan's Administrative System (2003-2021). Rana Academic & Research Journal. Volume 9. Issue 01. pp 100 – 118.

<sup>1</sup>. Faculty Member of Rana University, Kabul, Afghanistan.

ارجاع به این مقاله: بدخش، واحد. (۱۴۰۴). عوامل ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی وبر در نظام اداری افغانستان (۱۳۸۲-۱۴۰۰). فصل‌نامه‌ی علمی - تحقیقی رنا. دوره‌ی نهم. شماره‌ی اول. صص: ۱۱۸-۱۰۰

<sup>۱</sup> عضو کادر علمی پوهنتون رنا، کابل، افغانستان.

افغانستان از سال ۱۳۸۰ ه.ش، گواه شکل‌گیری دستگاه سیاسی - اداری بر محوریت نظریه‌ی بوروکراسی بود. بوروکراسی از دو بخش «میز»<sup>۱</sup> و «دفتر کار»<sup>۲</sup> گرفته شده است. این واژه برای نخستین بار توسط ونسان دو گورنه<sup>۳</sup> در سال ۱۷۴۵م به کار گرفته شد. این دانش‌مند فرانسوی، واژه‌ی دیوان‌سالاری<sup>۴</sup> را به معنای میز تحریر و دفتر یا اداره با پسوند (cracy) آمیخت و مفهوم «بوروکراسی» را به معنی حکومت ادارات و یا حکومت مقام‌های رسمی به کار برد. هم‌چنان، دیری نپایید که این واژه در سده‌ی ۱۹ در جامعه‌ی آلمان، متداول شد، اما برای نخستین بار به صورت کاربردی و تجلی عقلانیت سیاسی - اداری یک جامعه‌ی سیاسی، توسط ماکس وبر مورد استفاده قرار گرفت. به سخن دیگر، مهم‌ترین شاه‌کاری که ماکس وبر به مدیریت کرد، نظریه‌ی اقتدار (اختیار) و وصف نمودن نهادها بر مبنای ماهیت روابط ناشی از قدرت بود (علاقه‌بند، ۱۳۹۴: ۱۷۲).

ماکس وبر توجه خود را بیش‌تر بر روی تاثیر سازمان‌های بوروکراتیک در ساختار سیاسی جامعه متمرکز کرد و او عمدتاً به علت وجودی نهادها و نحوه‌ی اعمال قدرت نظر داشت؛ چون بوروکراسی برای تخصصی کردن، نیازمند هماهنگی است که این امر از طریق سلسله مراتب حاصل می‌شود. سلسله مراتب نیز به نوبه‌ی خویش، نیازمند این است که برنامه‌ها و وظایف به‌طور روشن به واحدهای سازمانی خاص محول شود.

بوروکراسی شیوه‌ای کارآمد و اثربخش در سازماندهی است و نیز وسیله‌ی اعمال قدرت در سازمان به شمار می‌رود که می‌تواند در اختیار تامین منافع شخصی و عمومی قرار گیرد (صادقی، ۱۳۹۹)، (مقیم، ۱۳۹۱)، (هنرمندی چوکانی، ۱۴۰۲). آنچه که وبر بیان می‌دارد این است که سازمان‌ها بر مبنای ماهیت روابط ناشی از اقتدار هستند. در این میان، ساختار اداری افغانستان بر پایه‌ی نوعی اقتدار ساخته و بافته شد، اما هم‌زمان، این ساختار بوروکراسی در افغانستان چالش‌هایی داشت. حال با توجه به طرح مسئله، چنین پرسش مطرح می‌شود که مهم‌ترین چالش‌های ناکارآمدی بوروکراسی طی سال‌های ۱۳۸۲ - ۱۴۰۰ در افغانستان کدام‌هااند؟ برای پاسخ‌دهی به این پرسش، در گام نخست منابع و داده‌ها به شکل کتاب‌خانه‌ای جمع‌آوری شده و در گام دوم در چارچوب روش توصیفی - تحلیلی، تلاش صورت گرفت تا این منابع، تحلیل و پاسخ به پرسش این تحقیق داده شود.

در زمینه‌ی بوروکراسی و عوامل ناکارآمدی ساختار اداری افغانستان، منابع و مقالات زیادی نگارش یافته‌اند. این منابع را به صورت کلی می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: از یک‌طرف می‌توان به منابع و مقالات اشاره کرد که مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی ساختار اداری در افغانستان را سیاسی دانسته و به این باور اند که آنچه در بیست سال اخیر در افغانستان وجود داشت، بی‌ثباتی سیاسی بوده است. این دسته از منابع تنها بر جنبه‌ی سیاسی بودن تاکید داشته‌اند به عنوان نمونه می‌توان به (فضل و سدید، ۱۴۰۲)، (الوانی، ۱۳۹۳)، (فکوری، ۱۴۰۱)، (رایینز، ۱۳۹۵)، (چلی، ۱۳۹۷) و (یوسف‌زاده، ۱۳۹۸) اشاره کرد، که به سیاست‌زدگی ساختار سیاسی - اداری افغانستان تاکید دارند.

دسته‌ی دوم، منابع و مقالاتی‌اند که علت ناکارآمدی بوروکراسی در ساختار اداری افغانستان را که به شکل حاشیه‌ای به آن پرداخته‌اند، باور دارند که نبود حاکمیت قانون، عدم شایسته‌سالاری و فساد، باعث ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی ماکس وبر در افغانستان بوده است که می‌توان به این منابع اشاره کرد: (سجادی، ۱۴۰۳)، (صادقی، ۱۳۹۹)، (فکوری، ۱۴۰۱)، (بارز، ۱۳۹۷)، (تورکان، ۱۳۹۸) و (سالم، ۱۳۹۹)، اما مجموعه آثار و تحقیقاتی که در این زمینه نوشته شده، نتوانسته‌اند خلای تحقیقی در باب ایده‌ی اصلی این نوشته را پر کنند. بنابراین، مقاله‌ی حاضر در پی بررسی عوامل ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی ماکس وبر در ساختار اداری افغانستان (۱۳۸۲ - ۱۴۰۰) است.

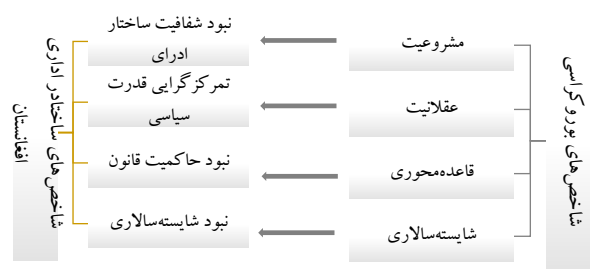
<sup>۱</sup> Bureau<sup>۲</sup> Cratie<sup>۳</sup> Vincent de Gournay<sup>۴</sup> Bureau

## فصل نام‌های

علمی - تحقیقی رنا  
شماره (۱)  
بهار ۱۴۰۴

بررسی مهم‌ترین چالش‌ها فراروی ساختار اداری افغانستان از یک سو و چرایی ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی ماکس ویر در افغانستان به‌ویژه طی سال‌های ۱۳۸۲ - ۱۴۰۰ از سوی دیگر، اهمیت و ضرورت این تحقیق را نشان می‌دهد. هم‌چنان، این نوشته، مسئله‌ی ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی ماکس ویر در افغانستان را به شکل زیر، ساختاربندی کرده و به توصیف و تحلیل می‌گیرد: در گام نخست با معرفی طرح مسئله و پیشینه، موضوع را بررسی کرده و در گام دوم، ساختار یا بدنه‌ی مقاله را در چهار عنوان به ترتیب نبود شفافیت در ساختار اداری، نبود حاکمیت قانون، عدم شایسته‌سالاری در فرایند استخدام و تمرکزگرایی قدرت سیاسی، به تحلیل می‌گیرد.

## مدل تحقیق



## ۱. نبود شفافیت در ساختار اداری

فرهنگ سنتی حاکم بر مناسبات سیاسی و اداری افغانستان، فرهنگ شفاهی و غیر مکتوبی است. فرهنگ شفاهی از ویژگی‌های مهم فرهنگ سنتی محسوب می‌شود؛ فرامین و دستورات شفاهی و غیر رسمی در فرهنگ سیاسی سنتی سهم مهم و نقش موثرتری از دستورالعمل‌های مکتوب و رسمی دارند. فرهنگ شفاهی نقدناپذیر و غیر قابل بازخواست است. بنابراین، حکمرانی شفاهی، خود را در برابر مردم پاسخگو نمی‌داند که این امر نشان‌دهنده‌ی عوامل ناکارآمدی بوروکراسی در ساختار اداری می‌باشد (سجادی، ۱۴۰۳: ۱۶).

نبود شفافیت در ساختار اداری افغانستان، مانع اصلی برای رسیدن به توسعه است. شفافیت به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعات، نظارت‌پذیری مسوولان و وجود رویه‌های روشن در تصمیم‌گیری‌های اداری است و نیز در ساختار اداری افغانستان، روند تصمیم‌گیری اغلب پشت درهای بسته انجام می‌شود و اطلاعات کلیدی در دسترس مردم قرار نمی‌گیرد. به‌طور نمونه، در روند تدارکات دولتی، عدم دسترسی عموم به اسناد قراردادها باعث شده که پروژه‌های عمرانی بدون رقابت سالم به افراد خاص واگذار شوند. در نتیجه، بسیاری از این پروژه‌ها کیفیت نازل دارند یا به‌صورت نیمه‌کاره رها می‌شوند. گذشته از ناهنجاری‌های حاکم بر مناسبات سیاسی و اداری افغانستان، ناکارآمدی دیگر که متوجه نظام بوروکراسی در ساختار اداری افغانستان است، لایحه‌ی وظایف و قوانین اجرایی در ادارات کشور می‌باشد، که خود معضل آفرین بوده است. به‌طور مثال، مراجعه‌کنندگان ادارات دولتی همیشه از کندی و پیچیدگی کار شکایت دارند، چون موجودیت بوروکراسی ناکارآمدی در ساختار ادارات افغانستان به‌خاطر معمولی‌ترین کار، می‌بایست امضای چندین تن از ماموران و مدیران را داشته باشید. افزون بر موارد یادشده، مدیران آغشته به فساد در ساختار اداری افغانستان و نبود مجازات این‌گونه مدیران، کندی کار و ناکارآمدی بوروکراسی را بیش‌تر کرده است (تورکان، ۱۳۹۸).

زمانی که حکومت‌ها از راه انتخابات آزاد بر مسند چوکی تکیه می‌زنند و فعالیت‌های اجرایی را در دست می‌گیرند، باید شعارهای خود را در قالب برنامه‌های عمومی پیاده کنند. تدوین خط‌مش‌ها بدون تمهیدات اجرایی، مملو از کمبودی خواهد ماند. از این رو، باید نیروهایی در بوروکراسی تزریق شوند تا آن‌ها را اجرا کنند. بر این اساس، دولت‌ها تلاش می‌کنند عاملان بوروکراسی‌ها را تغییر دهند تا بتوانند جهت حرکت آن‌ها را با جهت حرکت خط‌مش‌های عمومی، هم‌سو

### فصل نامی

علمی - تحقیقی رنا  
شماره (۱)  
بهار ۱۴۰۴ هـ

سازند، مگر واقعیت آن است که راه کار تخصصی نیروی انسانی در سازمان ها دچار تغییر شدید نمی شود؛ زیرا تجربه در این کشور نشان داده است که تغییر کامل بوروکراسی فسادآور است؛ زیرا هر جریان که حاکم می شود، در دوره تصدی خود تلاش می کند سهم خود را از بیت المال مردم بردارد. از این رو هدف اصلی، سهم خواهی است نه کنترل بوروکراسی، حتا در تخصصی ترین بوروکراسی ها، هدف ایجاد جای پای برای هم حزبی هاست (دانایی فرد، ۱۳۹۵: ۵۰۴).

آن چه که ویر از بوروکراسی بیان می دارد در ساختار نظام اداری افغانستان کاربرد نداشته و همین باعث می شود که بوروکراسی ویری در ساختار نظام اداری افغانستان کارآمدی نداشته باشد. چون بوروکراسی از دید ویر؛ قانون، مقررات، دستورالعمل های رسمی می باشد، مگر در افغانستان برداشت ها از بوروکراسی وارونه است، از اصول سازمان گرفته تا کارکنان و وظایف آنان. بنابراین، کم تر دیده می شود که اداره های افغانستان، وظایف و صلاحیت ها به شکل واضح تعریف شده باشد. نداشتن برنامه و دخالت در امور یک دیگر، روند کار را در ادارات پیچیده ساخته و سبب شده است تا فاصله میان مردم و دولت ایجاد شود (تورکان، ۱۳۹۸).

از آن جایی که در نظام های دموکراتیک، نظام سیاسی نظامی است که مبتنی بر آرای مردم شکل می گیرد و کارکرد اصلی نظام سیاسی انتخاب ارزش های رقیب می باشد و برای برآیند آن، وسیله ای اجرایی یعنی بوروکراسی را به کار می گیرد. از آن جایی که نظام سیاسی و اداری باهم نزدیک می باشند، چون بخشی عمده ای اثربخشی نظام سیاسی در یک جامعه، در گروه کارآمدی و توانمندی نظام اداری آن جامعه است و هم چنین بخشی عمده ای از کارآمدی نظام اداری در گروه مشروعیت و اقتدار نظام سیاسی می باشد. از آن جایی که نظام سیاسی در افغانستان نزد عامه ی مردم مشروعیت نداشت، چون برتری ملاحظات سیاسی در هنگام اخذ تصمیمات ملاحظات سیاسی در نظر گرفته می شد و تصمیم گیرندگان، وابستگی زیاد نسبت به احزاب سیاسی داشتند و همین امر سبب می شود که در تصمیمات خود شفافیت لازم نداشته باشند (هرمنندی چوکامی و هم کاران، ۱۴۰۲: ۱۵).

مسئولیت رییس جمهور در کنترل بوروکراسی و نظام اداری فراتر از اجرای قانون اساسی است. رییس جمهور اختیار اعمال کنترل بر عمل کرد وزیران و در صورت نیاز حتا عزل آن ها را دارا می باشد. بنابراین، نقش رییس جمهور در کلیت کارآمدی نظام اداری، بسیار ارزنده است و این نقش در بسیاری مواقع، تحت تاثیر تنش های سیاسی بوده است. این وضعیت باعث شد که افغانستان در دو دهه ی پسین، بدترین و خطرناک ترین فساد اداری گذرانده است. اگر در گذشته، که شکی نیست فساد اداری در بدنه ی دولت (مقام های بلندپایه) وجود داشت، امروزه به بدترین حالت خود در بدنه ی دولت و سازمان های غیردولتی، از بلندپایه ترین سطح وزیران تا پایین ترین سطح ماموران وجود دارد. این مسئله باعث شده که سازمان های بین المللی مثل شفافیت بین الملل در چند سال اخیر، افغانستان را جزو سه - چهار کشور قرار داد که در آن ها، فساد اداری به بالاترین و بدترین شکل وجود دارد. حتا در سال ۱۳۹۲ هـ. ش، افغانستان در دو کشور رقیب و هم سطح خود یعنی کوریای شمالی و سومالیا پیشی گرفت و به عنوان نخستین کشور با بالاترین آمار فساد اداری معرفی شد (پورعزت، ۱۳۹۶: ۲۷۰) و (امید و هم کاران، ۱۳۹۴: ۹).

بوروکراسی در افغانستان، تصویری از ناکارآمدی، فساد اداری و بی قانونی دولت را نشان می دهد. سیستم اداری به جای این که مسیر توسعه و ترقی را در کشور هم وار سازد، خود به عنوان مانع بر سر راه توسعه تبدیل شده است. در ساختار اداری کشور، بیش از هر موضوع، روابط و وابستگی ها حکومت می کند تا قانون. از این رو، در افغانستان باید توسعه ی اداری و مجهز ساختن نیروی انسانی سازمان ها مقدم بر توسعه ی سیاسی و اقتصادی باشد. تا زمانی که بوروکراسی در افغانستان تصویری از ناکارآمدی، فساد اداری و بی قانونی وجود داشته باشد، نمی توان امید به توسعه ی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی داشت. نظام اداری، رابطه ی متقابل و طبیعی با سایر ساخت های اجتماعی در یک جامعه

دارد. به همین خاطر، نارسایی موجود در اداره‌های کشور، در تمام ابعاد زندگی ما قابل دید است که در واقع می‌توان گفت، ریشه‌ی این همه نارسایی از استخدام کارمند شروع و سرانجام منجر به تمام بدبختی‌ها می‌شود (رحیمی، ۱۳۹۵).

بوروکراسی در افغانستان، بستر فساد اداری، ناکارآمدی و مانع جدی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده است. کشوری که پنج‌دهه نبردهای مسلحانه و منازعات فوق‌العاده خشونت‌بار میان اقوام و جریان‌های سیاسی موجود، شکاف‌های عمیق و جراحات غیرقابل التیامی را در پیکر اجتماعی آن به وجود آورده و شکاف‌های زیان‌بار و فاجعه‌بار قدرت‌طلبی را فعال کرده است. طوری‌که فساد نظام‌مند اداری، به‌ویژه در دو دهه‌ی پسین، افزون بر کمک‌های جامعه‌ی بین‌المللی، امکانات و منابع داخلی را بلعیده است و ریشه‌ی اصلی و عامل بنیادین این چالش‌ها، بحران مشروعیت سیاسی، یعنی مشارکت سهامی مقام‌ها و رهبران قومی در توزیع قدرت سیاسی است. تقدم منافع شخصی بر منافع جمعی، فقدان قانون‌مداری و شایسته‌سالاری در استخدام کشوری و در نهایت، شکل‌گیری بوروکراسی سلطه‌ی سنتی و بازدارنده است؛ چون سازمان‌ها با ساختار دیوان‌سالار، رو به مرگ، ناکارآمد و خفه‌کننده، سرگردان و فریب‌آمیزند و اگر به‌خوبی فعالیت نکنند، سرنگون خواهند شد (ویتزل، ۱۳۹۸: ۶۱). بوروکراسی در افغانستان نه تنها نتوانسته است به‌عنوان ابزاری کارآمد برای توسعه عمل کند، بلکه به بستری برای فساد، ناکارآمدی و بی‌عدالتی تبدیل شده است. غلبه‌ی فرهنگ شفاهی، نبود شفافیت، سهم‌خواهی سیاسی و فقدان شایسته‌سالاری، از عوامل اصلی شکست مدل بوروکراسی وبری در این ساختار اداری‌اند. تا زمانی‌که اصلاحات بنیادین در نظام اداری و سیاسی صورت نگیرد، نمی‌توان به کارآمدی، شفافیت و توسعه‌ی پایدار در افغانستان امیدوار بود.

## ۲. نبود حاکمیت قانون

در جایی‌که قانون حاکم باشد، آن‌جا جامعه‌ای است که در آن مقام‌های دولتی و شهروندان موظف و مقید به پیروی از قانون هستند؛ یعنی جامعه‌ای که همه زیر حاکمیت قانون زندگی می‌کنند. حاکمیت قانون نظامی است که در پی حفظ حقوق شهروندان در برابر کاربرد خودسرانه و استفاده‌ی نادرست از قدرت دولت می‌باشد. در چنین نظامی، هر فردی که مرتکب تخلف یا خطایی شده باشد، حق محاکمه‌ی عادلانه و سریع دارد و تا زمانی‌که حکم نهایی درباره‌ی او صادر نشده، بی‌گناه شناخته می‌شود. حاکمیت قانون به کشوری اشاره دارد که در آن نظام سیاسی و اجتماعی بر پایه‌ی اصول قانون استوار است، نه تحت تاثیر اشخاص یا منافع فردی. اصل قانون‌مندی در برابر قدرت مطلقه قرار می‌گیرد. در چنین شرایطی، دارندگان قدرت باید به‌گونه‌ی آشکار و قانونی عمل کنند و اعمال آن‌ها باید هم از نگاه حقوقی معتبر باشد و هم از نظر اجتماعی، تامین‌کننده‌ی عدالت. حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که نهادهای دولت - از جمله نهادهای قانون‌گذار، قضایی، اجرایی و اداری - همگی زیر نظارت قانون عمل کنند. در سایه‌ی حاکمیت قانون، شهروندان قادر خواهند بود تا با مراجعه به این نهادها از نقض حقوق خود توسط هر مقام یا مرجع جلوگیری کنند و هیچ نهادی نمی‌تواند برخلاف قانون تصمیم بگیرد یا حکم صادر کند، اما ساختار سیاسی و اداری افغانستان به‌گونه‌ی است که به‌جای مجازات مفسدان، از آن‌ها حمایت سیاسی می‌شود. از آن‌جایی‌که قانون نیازمند انطباق با تغییرات اجتماعی است، هرچند بعد ارزشی آن افزایش یابد، جنبه‌ی انسدادی‌اش بیش‌تر می‌شود و قابلیت تغییرپذیری آن کاهش می‌یابد (حامد، ۱۳۹۸: ۶۶-۶۸).

بر این اساس، اگرچه قانون برای ایجاد تعهد و دلبستگی عاطفی، نیازمند آن است که تا حدودی صبغه‌ی ارزشی و احساسی داشته باشد تا جامعه آن را عنصری نامانوس تلقی نکند، اما ارزشی بودن قانون زمانی پذیرفتنی است که از پویایی آن نکاهد. با توجه به مطالب یادشده، به نظر می‌رسد که برای ایجاد دلبستگی و یکی از عوامل مقبولیت قانون، ضروری است که قانون با ارزش‌های عام و مورد وفاق اکثریت افراد جامعه سازگار باشد. در غیر این صورت، اگر قانون

بدون توجه به این ارزش‌های عمومی، صرفاً بازگوکننده‌ی ارزش‌های گروه یا طبقه‌ی خاصی باشد، احساس تعلق به قانون کاهش یافته و از میزان مقبولیت آن کاسته می‌شود (چلبی، ۱۳۹۷: ۶۶-۶۷).

حاکمیت قانون به معنای انجام کلیه وظایف عمومی تحت حاکمیت انسان است. حاکمیت قانون یکی از شرایط اساسی برای برقراری یک اداره‌ی خوب در کشور است و دولت باید نظم اجتماعی را برای ایجاد حکومت‌داری خوب و توسعه‌ی پایدار حفظ کند. قوانین و مقررات به‌عنوان ابزاری موثر برای حفظ نظم در یک جامعه محسوب می‌شوند. یکی از دلایل اصلی بروز اختلال دولت در افغانستان، نقض قانون اساسی و دیگر قوانین توسط سطوح مختلف سیاسی و اداری است. بنابراین، ضروری است که به‌طور جدی به قوانین اساسی و دیگر قوانین کشور عمل شود؛ اگر کسی قانون را نقض کند، باید مجازات شود. حاکمیت مفهومی است که در یک جامعه‌ی سیاسی به عنوان منبع نهایی اقتدار یا قدرت سیاسی عالی و برتر مطرح است. کسانی که از طریق حکومت، اعمال نمایندگی می‌کنند، دارای قدرت حاکمیت می‌شوند؛ چون مدیریت عامه، نتیجه‌ی اعتماد عمومی است و مدیران دولتی یا عمومی به عنوان افرادی که نمایندگان حاکمیت هستند، در موقعیتی قرار می‌گیرند که به‌طور اجتناب‌ناپذیر درگیر موضوعات خط مش‌گذاری عمومی و اجرایی می‌گردند (Yusufzada s. X., 1398, p. 19)، (مقیم، ۱۳۹۱: ۱۷).

حاکمیت قانون به معنای آن است که همه افراد و نهادها بدون استثناء تابع قانون باشند. در افغانستان، با وجود تصویب قوانین متعدد، اجرا و نظارت بر آن‌ها با چالش جدی مواجه است. قوانین اغلب به‌صورت گزینشی و بر اساس منافع شخصی یا گروهی اجرا می‌شوند. به‌طور مثال، برخی از افراد بانفوذا یا وابسته به جریان‌های سیاسی، حتا در صورت ارتکاب جرم، از پیگرد قانونی در امان می‌مانند، در حالی که افراد عادی به‌خاطر جرایم کوچک تحت فشار قانونی قرار می‌گیرند و این رویه باعث بی‌اعتمادی عمومی و تضعیف مشروعیت دولت می‌شود.

در نبود حاکمیت قانون، هر سه قوه نمی‌توانند نظارت صحیح بر ساختار اداری داشته باشند. رئیس‌جمهور در صدر ساختار در کنترل بوروکراسی و نظام اداری اختیار اعمال و کنترل را دارد، مگر چون قانون حاکم نیست و رابطه‌مندی جای ضابطه‌مندی را پر کرده و این نقش، بیش‌تر تحت تأثیر درگیری‌ها سیاسی محدود می‌شود. همین‌طور دو قوه‌ی دیگر که در کنترل بوروکراسی نقش عمده دارند، مگر چون برخوردهای سلیقه‌ای در ساختار اداری حاکم بوده، جایگاه اصلی این نهادها را در نظارت از بوروکراسی با پرسش‌ها مواجه ساخته است. از آن‌جایی که بحث نبود حاکمیت قانون مطرح می‌شود می‌توان گفت که نبود حاکمیت قانون در ساختار اداری افغانستان را می‌توان در باورها و رفتارهای اعضای جامعه جست‌وجو کرد. ماکس وبر در مورد نبود حاکمیت قانون به جاذبه و افسون‌زدگی باورها اشاره می‌کند و بحران حاکمیت قانون را تمایلی فرهنگی در جوامع سنتی و غیر مدرن می‌داند که خود زمینه‌ی سازماندهی و ثبات دولت را می‌گیرد. وبر بیان می‌کند که در چنین جوامعی، مشروعیت قدرت جنبه‌ی غیرعقلانی دارد و بر اساس سنت‌ها و باورهای سنتی استوار است (Barfield, 1389, p. 19)، (بارز، ۱۳۹۷) و (شفیق، ۱۴۰۳).

از دید سقراط «سرنگونی حکومت در جایی که قانون اقتدار دیگری غیر از اقتدار خود داشته باشد، اتفاق می‌افتد، حال آن‌که اگر قانون مافوق حکومت باشد و حکومت پیرو مطلق قانون، در چنین صورتی، باب شکوفایی انسان‌ها فراهم می‌گردد». نبود حاکمیت قانون و برخوردهای سلیقه‌ای و رابطه‌گرایانه از عوامل ناکارآمدی بوروکراسی در ساختار اداری افغانستان شناخته شده است؛ چون تحکیم حاکمیت قانون و اجرای جدی قوانین از راه‌کارهای مهم برای مبارزه با فساد در افغانستان است. منظور از اجرای جدی قوانین، تطبیق و اجرای قانون در قبال عامل فساد، بدون ملاحظه‌های رابطه‌گرایی است که به کاهش و مهار فساد کمک می‌کند. در واقع، اجرای قانون ضد فساد، هزینه‌های فساد را افزایش می‌دهد و عاملان آن را با پیامدهای پرهیز از فساد رو برو می‌کند. بالا بردن هزینه‌ی فساد، اعلام مجرمان آن و محاکمه‌ی



علنی و قانونی مجرمان، نقش پیش گیرانه برای سایر افراد دارد و آنان را از ارتکاب جرم باز می دارد (چلبی، ۱۳۹۷: ۱۵) و (سجادی، ۱۴۰۳: ۲۰).

هورکهایمر<sup>۵</sup> و آدورنو با استفاده از تر «عقلانی شدن وبر»، تحلیلی درباره‌ی روند تکامل و گسترش عقلانیت ابزاری ارایه شده است که در واقع، بر اساس آن، تصویر بدبینانه‌تری از دنیای مدرن به عنوان جهانی فاقد هرگونه راه گریز از «قفس آهنین بوروکراسی و عقلانیت» ترسیم می شود. منشأ اقتدار شخصیتی، جذابیت های فردی و امتیازهای ویژه‌ای است که شخص را از دیگر افراد عادی متمایز می سازد و او را در مقام مدیر ارشد یا رهبر قرار می دهد. اطاعت و فرمان برداری هواداران نیز بر مبنای همین امتیازات شکل می گیرد. این وضعیت معمولاً در مورد چهره های تاریخی یا رهبران خودرأی صادق است و برخی سازمان ها نیز دارای موسسان ممتاز بوده اند. اقتدار شخصیتی، قایم به ذات رهبر است و از این رو، ناپایدار به شمار می رود؛ زیرا با مرگ او و به دلیل احتمال اندک پیدایش رهبر ممتاز دیگر، جانشین از طریق سنت (مورثی) یا با تکیه بر مقررات (قانونی) تعیین می شود (نوذری، ۱۳۹۸: ۲۴۹-۲۵۰) و (باغبادرانی، ۱۳۷۳: ۱۱-۱۲).

۱۰۵

عوامل ناکارآمدی نظریه‌ی بوروکراسی وبر در نظام اداری افغانستان (۱۳۸۲-۱۴۰۰)

## فصل نام‌های

علمی - تحقیقی رنا

شماره (۱)

بهار ۱۴۰۴

منشأ اقتدار سنتی، سنت ها و عادات است. اختیار سنتی بر این باور استوار است که پایگاه و مقام کسانی که در گذشته اعمال قدرت می کردند و رسوم و ارزش های مربوط به آن، دارای اعتبار و مستلزم احترام است. انتقال مقام پدر به پسر در این مقوله قرار می گیرد. در این حالت، اختیار ناشی از نقش و مقام است که به طور مورثی منتقل می شود. منشأ اقتدار عقلانی قانونی قوانین و مقررات عقلایی است که برای نظم اجتماعی وضع و تدوین می شوند. در این حالت، اطاعت از اقتدار به دلیل امتیاز شخصیتی یا مقام مورثی نیست بلکه اطاعت از قانون است؛ زیرا مشروعیت اقتدار قانونی بودن به آن اعتبار می بخشد. قوانین مشخص می کنند که از چه کسانی و تاچه اندازه باید اطاعت کرد. افزون بر اختیار یا اقتدار قانونی فقط در حیطه‌ی مشخص و حدود معینی تفویض و اعمال می شود. سازمانی که در آن روابط اختیار و اقتدار بر مبنای قوانین بر قرار می شود، به نام سازمان اداری یا بوروکراسی معروف است، مگر در افغانستان روابط اختیار و اقتدار بر مبنای قوانین نه بلکه بر مبنای خویشاوندی بر قرار می شود. از دید وبر بوروکراسی مرحله‌ی آخر غیر شخصی کردن سازمان ها است. در این نظریه، وبر اقتدار عقلایی- قانونی را مهم ترین نوع قدرت در سازمان ها تلقی می کند، مگر در ساختار اداری افغانستان رهبران بر مبنای شایستگی انتخاب نمی شوند و از طرف دیگر، اقتدار شخصیتی بسیار عاطفی و غیرعقلایی است (علاقه بند، ۱۳۹۴: ۱۷۳-۱۷۴).

در ساختار نظام بوروکراسی، قوانین و مقررات برای معیاری کردن رفتار انسان در سازمان و به وجود آوردن نظم در جامعه طراحی شده است، اما در افغانستان، مقام های رسمی به قوانین احترام نمی گذارند، مگر از مردم انتظار دارند که به قوانین احترام بگذارند. دولت هیچ اقدام مناسب و موثر در برابر این بی نظمی اجتماعی و نقض قوانین انجام نداده است. نهاد قانون گذاری نقش اصلی را در کنترل بوروکراسی بر عهده دارد. این کنترل از طریق وضع قانون، رای اعتماد به وزیران و استیضاح فردی و جمعی آن ها می تواند اعمال شود، مگر چیزی که طی دو دهه شاهد آن بودیم، در این نهاد قانون گذار برخوردهای سلیقه‌ای و سیاسی حاکم است. حتا در برخی موارد، اتهامات فساد مالی بر این نهاد وارد شد، که جایگاه اصلی این نهاد را در نظارت از بوروکراسی و سیستم اداری با پرسش های مواجه ساخت. این نهاد جایگاه ویژه در مطالعات اداره و خط مش ها دارد. هم چنان به شدت تحت تاثیر ملاحظات سیاسی قرار دارد و معمولاً بر شیوه های دستورگذاری و تنظیم خط مش تمرکز می کند. ارزش های عمده‌ی این نهاد حکومتی، نمایندگی پاسخ دهی و پاسخ گویی در برابر عامه‌ی مردم است. در این نهاد، معمولاً نمایندگان مردم حضور دارند و ایفای نقش می کنند و دیدگاه سیاسی قلمرو عمل و اقدام، امری بسیار مهم و اثرگذار است. در نبود حاکمیت قانون، اتفاق دیگر که می افتد مداخله‌ی سیاسی در سیستم مدیریتی در ادارات افغانستان است. ساختار دولت افغانستان در دو دهه‌ی اخیر از احزاب سیاسی، گروه های

<sup>5</sup> Hork heimer & Theodor Adorno

منفعت طلب تشکیل شده بود که هر کدام اهداف خاص خود را داشتند و برای حفظ و افزایش نفوذ گروه‌های خود در سطوح مختلف دولت، آن‌ها به‌طور گسترده در نهادهای دولتی و امور اداره‌ی عمومی مداخله می‌کردند (پورعزت، ۱۳۹۶: ۲۶۷)، (Yusufzada & S Xia, Z, 1398, p. 11). در ساختار اداری افغانستان، حاکمیت قانون تضعیف شده و جای آن را رابطه‌گرایی، مداخلات سیاسی و اقتدارهای شخصیتی و سنتی گرفته است. بوروکراسی به‌جای شایسته‌سالاری و نظم عقلانی، با فساد، نقض قانون و بی‌اعتمادی عمومی همراه شده است. بدون اجرای واقعی قانون و نظارت موثر، امکان تحقق اداره‌ی کارآمد و توسعه‌ی پایدار وجود نخواهد داشت.

### ۳. عدم شایسته‌سالاری در فرایند استخدام

امروزه در کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته، استخدام در بوروکراسی دولتی به‌طور کامل بر پایه‌ی شایستگی، با گزینش از راه آزمون‌های رقابتی صورت می‌گیرد تا توانمندترین و با هوش‌ترین افراد استخدام شوند. از این منظر، اگر به افغانستان نگاه شود، سیستم اداری افغانستان بسیار عقب‌مانده است و اصولاً نهادی که به صورت شفاف وظیفه‌ی استخدام و جذب نیرو را داشته باشد، اصلاً وجود ندارد و اگر وجود داشته باشد، تحت تاثیر تنش‌های سیاسی، قرار می‌گیرد. پست‌های سازمانی نه بر اساس شایسته‌سالاری بلکه بر اساس رابطه‌مندی، به افراد غیر مسلکی تخصیص داده می‌شوند و سازمان‌های بوروکراتیک از طریق خطوط رسمی که وظایف و مسوولیت‌های هر کارمند را توضیح می‌دهد، سازمان داده می‌شوند. در این ساختار، پست‌ها مطابق اصول علمی گروه‌بندی شده و در قالب طرح عقلایی قرار می‌گیرند و انتخاب کارکنان مبتنی بر توانایی آن‌ها برای اجرای وظایف است که در این فرآیند، عوامل هم‌چون تعلق سیاسی، نژادی و جنسی نقش نداشته و انتخاب مبتنی بر شایستگی است، مگر در ادارات افغانستان، پست‌های سازمانی مطابق اصول علمی و توانایی آن‌ها نه بلکه بر اساس رابطه‌مندی و تعلق سیاسی استخدام می‌شوند (رحیمی، ۱۳۹۵) و (مقیمی، ۱۳۹۱: ۲۲).

استقرار نظام شایسته‌سالار در ساختار اداری افغانستان در سطح مدیران به‌طور ویژه از این جهت حایز اهمیت است که کیفیت کار مدیران یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت و مداوم سازمان محسوب می‌شود. از این جهت، استفاده از یک راه روش‌مند برای گزینش مدیران و برگزیدن مناسب‌ترین نیروی انسانی برای پست مورد نظر سازمان از میان متقاضیان، امر ضروری است، چون شایسته‌سالاری سیستمی است که به افراد اجازه می‌دهد تا به واسطه‌ی توانایی و مهارت‌های‌شان پایگاه اجتماعی به دست آورند و بوروکراسی برای تخصیص کردن، نیازمند هماهنگی است که این امر از طریق سلسله مراتب حاصل می‌شود و سازمان‌های بوروکراتیک از طریق خطوط رسمی که وظایف و مسوولیت‌های هر کارمند را توضیح می‌دهد، سازمان داده می‌شوند. در این ساختار، پست‌ها مطابق اصول علمی گروه‌بندی شده و در قالب طرح عقلایی قرار می‌گیرند و انتخاب کارکنان مبتنی بر توانایی آن‌ها برای اجرای وظایف است که در این فرآیند، عوامل هم‌چون تعلق سیاسی، نژاد و جنس نقشی ندارند و انتخاب مبتنی بر شایستگی است، مگر متأسفانه در ساختار اداری افغانستان این‌گونه نیست (رهنورد و هم‌کاران، ۱۳۹۲: ۳)، (مقیمی، ۱۳۹۱: ۲۲).

در ساختار اداری افغانستان، خویشاوندمحوری حاکم است. مدیران در رده‌های بلند سازمان، نقش غالب در انتصاب افراد نزدیک به خویش را دارند. به اعضای یک خانواده و بستگان آن‌ها در استخدام و موارد اداری ارجحیت داده می‌شود. در یک جامعه‌ی متراکم، نظام سیاسی-اداری، ویژگی مورثی دارد که در آن، خانواده یا دوستی نقش مهم ایفا می‌کند و در چنین ساختار؛ قوانین، مقررات و رویه‌ها اجرا نمی‌شود. عدم شایسته‌سالاری در فرآیند استخدام در سازمان‌های دولتی افغانستان به‌جای این که مبتنی بر شایستگی، تخصص و تجربه باشد، اغلب تابع روابط خانوادگی است (شفیعی و هم‌کاران، ۱۳۹۷: ۱۲) و (Lutz, j, 1398, p. 11).

شایستگی از دید افلاطون به معنای پرورش هماهنگ همه‌ی جنبه‌های فرد است که نشانه‌ی دادگری شمرده می‌شود. افزون بر این، میان فرد دادگر و جامعه‌ی دادگر، رابطه‌ای تنگاتنگ وجود دارد. از نگاه او، جامعه‌ی دادگر جامعه‌ای است



که هر فرد در جایگاهی قرار گیرد که طبیعت و تربیت، او را برای انجام آن کار شایسته ساخته است و به کار دیگران مداخله نمی‌کند. چنین جامعه‌ای از نظم و هماهنگی برخوردار است. به همین سان، فرد دادگر کسی است که همه‌ی جنبه‌های طبیعی وجود او به گونه‌ی هماهنگ پرورش یافته‌اند، بی‌آن‌که یکی به زیان دیگری باشد. جامعه‌ی ناخوشتندار، جامعه‌ای است که رهبران آن فاقد شایستگی‌اند؛ همان‌گونه که فرد ناخوشتندار کسی است که جنبه‌ی فروتر وجودش بر او فرمان می‌راند. در مقابل، فرد خوشتندار آن است که جنبه‌ی برتر هستی‌اش فرمانروای او باشد. جامعه نیز، یا به وسیله‌ی بخش برتر خود یعنی انسان‌های دانا اداره می‌شود، یا در سلطه‌ی نادانان گرفتار می‌آید (آهنچیان، ۱۳۹۷: ۶۴).

استقرار ساختار نظام اداری در افغانستان باعث شده که در فرآیند استخدام به جای شایسته‌سالاری، خویشاوندمحوری ترجیح داده شود؛ چون در جامعه‌ی خویشاوندمحوری، دوست‌بازی نقش غالب در انتصابات افراد در پست‌های سازمانی مختلف ایفا می‌کند که اعضای یک خانواده و بستگان آن‌ها در استخدام و دیگر موارد اداری ارجحیت دارند و بستگان نزدیک مقام اداری که در رده‌ی بلند سازمان هستند، از مزیت‌های مختلف برخوردار اند. در چنین حالت، این‌گونه مدیران به افزایش قدرت شخصی و منابع مادی خود به جای توجه به رفاه اجتماعی مردم توجه دارند، مگر بر عکس در جوامع که قوانین و مقررات در ساختار اداری تعریف و تفکیک شده‌اند، ملاحظات دوستی و خویشاوندی جایگاهی ندارد، اما منفعت‌سالاری در دو دهه‌ی اخیر، جای شایسته‌سالاری را در ساختار اداری افغانستان گرفته بود. هر جای که منفعت‌شان تامین و یا به خطر می‌افتاد، از کرسی‌های دولتی به عنوان مال شخصی استفاده می‌کردند. این رفتار، مردم را نسبت به روندهای دموکراتیک بی‌باور ساخته است (شفیعی و هم‌کاران، ۱۳۹۷: ۱۳) و (کاوه، ۱۴۰۰).

در یک جامعه‌ی منشوری، بوروکرات‌ها (مدیران و کارکنان سازمان‌های دولتی) از قدرت، نفوذ و جایگاه بالایی برخوردارند و پول‌های هنگفتی را به جیب می‌زنند. این‌گونه مدیران با استفاده از نظام ناکارآمد بوروکراسی، کرسی‌های اداری را به خود اختصاص می‌دهند و تلاش همیشگی‌شان حفظ منافع شخصی و تداوم قدرت‌شان است. استخدام‌ها در ادارات تحت مدیریت آنان نه بر پایه‌ی شایسته‌سالاری، بلکه بر اساس روابط خویشاوندی صورت می‌گیرد؛ به گونه‌ی که افراد زیادی از یک خانواده یا گروه خویشاوندی، در یک بخش سازمان با هم کار می‌کنند، بی‌آن‌که توجهی به ساختار رسمی داشته باشند. هرگاه مسایلی پیش آید که با قوانین رسمی هم‌خوانی نداشته باشد، اصلاح و تغییر ممکن نیست، چراکه «جابه‌جایی هدف» در سازمان رخ می‌دهد. این جابه‌جایی، یکی از نشانه‌های ناکارآمدی بوروکراسی است؛ یعنی اهداف سازمان جای خود را به اهداف شخصی مدیران یا واحدهای فرعی می‌دهند. این وضعیت باعث «ازخودبیگانگی» کارکنان می‌شود، زیرا آنان غیرشخصی بودن سازمان را پدیده‌ای می‌دانند که میان خود و وظیفه‌شان فاصله می‌اندازد. در نتیجه، هدف اصلی سازمان که ارایه‌ی خدمت است، به فراموشی سپرده می‌شود و پیامدهای زیان‌باری برای نهادها به دنبال دارد. در ساختار اداری افغانستان، مدیران و کارکنان اغلب از جایگاه واقعی و شایسته‌ی خود فاصله دارند. برای نمونه، پدیده‌ی «فرار مغزها» مصداق بارز این بحران است. ساختار اداری کشور نیازمند اصلاحات بنیادین است و ساختارها باید به گونه‌ی طراحی شوند که خروجی مشخص و ملموسی از نظام اصلاحی انتظار رود. از آن‌جا که مدیران در بسیاری از موارد، ارزش‌های فردی خود را به سازمان تحمیل می‌کنند، در نهایت، ضابطه‌مندی و شایسته‌سالاری برای ترفیع و انتصاب جای خود را به ارزش‌های شخصی و سلیقه‌ای می‌دهد (تهرانی و هم‌کاران، ۱۳۹۷: ۱۱) و (بارز، ۱۳۹۷).

در نتیجه، ساختار اداری افغانستان در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۴۰۰، به جای پیروی از اصول بوروکراسی عقلانی ماکس وبر، بیش‌تر بر پایه‌ی رابطه‌مندی، خویشاوندمحوری و منافع شخصی استوار بوده است. نبود نظام شایسته‌سالاری و سلطه‌ی ارزش‌های فردی مدیران، موجب ناکارآمدی بوروکراسی و فرسایش سرمایه‌ی انسانی شده است. این وضعیت، نیازمند اصلاحات بنیادی و بازطراحی ساختار اداری بر مبنای ضابطه‌مندی و شایسته‌گزینی است.

#### ۴. تمرکزگرایی قدرت سیاسی

تمرکزگرایی و اقتدارگرایی از ویژگی‌های مهم فرهنگ سنتی است. از این رو، اقتدارگرایی با فساد سیاسی رابطه‌ی مستقیم دارد و بالا بودن سطح اقتدارگرایی به بالا بودن میزان فساد سیاسی و اداری می‌انجامد؛ چون فرهنگ اقتدارگرایی، میل عمیق به تمرکزگرایی، به سیاست حذف دیگران و در نتیجه انحصار سیاسی منتهی خواهد شد. این امر، از مشارکت همگانی، تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری جلوگیری و فرهنگ تملق را نهادینه، خویشاوندسالاری را تحکیم و زمینه‌ی فساد را فراهم می‌کند و نیز تمرکز قدرت در مدیران ارشد و اجرایی در ساختارهای اداری با محوریت بوروکراسی خود واقعیت آشکار است. زمانی که مردم چنین تمرکز قدرتی را نامطلوب و مغایر با ارزش‌های یک جامعه بدانند، خود نشان‌دهندی ناکارآمدی بوروکراسی است؛ چون تمرکز قدرت به حالتی گفته می‌شود که اغلب اختیارات تصمیم‌گیری در دست مدیران ارشد سازمان است (سجادی، ۱۴۰۳: ۱۷)، (رایینز، ۱۳۹۵: ۳۱۳) و (علاقه‌بند، ۱۳۹۴: ۱۰۲).

تمرکز قدرت در مرکز، صلاحیت‌های مدیریتی ولایات را تعیین و برای آن‌ها تصمیم اداری و بودجه تعیین می‌کند. ساختار نظام متمرکز در افغانستان باعث بی‌اعتمادی حکومت‌های محلی به حکومت مرکزی شده و در ساختار متمرکز، تمام ولایات کشور تحت کنترل حکومت مرکزی است. نظام متمرکز از نگاه تیوریک، نیازمند یک دولت - ملت منسجم است و این نظام، زمانی کارآمدی دارد که در جغرافیای مشترک‌اش توافق بر باورهای فرهنگی و زبانی داشته باشد، اما افغانستان دارای هویت‌های محلی و متنوع است و جامعه‌ی افغانستان در هیچ دوره‌ای از تاریخ یک‌دستی و انسجام اجتماعی - فرهنگی نداشته است. تمرکز به چگونگی توزیع قدرت اشاره دارد و تمرکزگرایی حالتی است که قدرت و اختیار تصمیم‌گیری در یک مرجع خاص متمرکز شده باشد. دولت مرکزی بیش‌تر اختیارات اداری، مالی و سیاسی را در اختیار دارد و مقام‌های محلی از سوی مرکز تعیین می‌شوند، بدون این‌که در میان مردم محل ریشه داشته باشند. به‌طور مثال در ولایات دورافتاده، مردم احساس می‌کنند که هیچ نقشی در انتخاب فرماندار، ولسوال یا مسوولان ارشد ادارات ندارند. این بیگانگی میان مردم و دولت مرکزی، باعث شکل‌گیری جنبش‌های اعتراضی و تقویت نفوذ گروه‌های مسلح در این مناطق شده است و تمرکز قدرت سیاسی در افغانستان باعث نارضایتی مردم در دو دهه‌ی اخیر شد و این نارضایتی فاصله دولت - ملت را چند برابر کرد؛ چون مردم فکر می‌کردند که ساختار سیاسی در دست یک فرد یا گروه خاص است و تمرکز بیش از حد قدرت در یک سطح خاص، منجر به فروپاشی نظام شد (سالم، ۱۳۹۹)، (مقیم، ۱۳۹۱)، (Giustozzi, 1388, p. 19) و (بختیاری، ۱۳۹۸).

این‌که بوروکراسی قدرت زیادی را در دست افراد محدود متمرکز می‌سازد، واقعیتی مشهود است. از این رو، روش‌های بوروکراتیک در ساختار اداری افغانستان کند عمل می‌کنند و موجب تاخیر در تصمیم‌گیری و اجرای آن می‌شوند. در این ساختار، فعالیت‌های سازمانی عمدتاً به صورت مکتوب انجام می‌گیرد که در عمل، به اتلاف وقت و هدررفت نیروی انسانی می‌انجامد. افزون بر این، بوروکراسی باعث شکل‌گیری روابط خشک، غیرشخصی و کلیشه‌ای می‌شود و تصمیم‌گیری‌ها به سمت مطلق‌گرایی سوق می‌یابند. انتخاب‌ها از پیش تعیین شده‌اند و از بررسی گزینه‌های جایگزین جلوگیری می‌شود. رویه‌ها و دستورالعمل‌های روزمره و تکراری، سازگاری و هماهنگی با محیط را دشوار می‌سازند. توزیع قدرت میان مدیران ارشد و مدیران سطوح پایین‌تر، یکی از پیش‌نیازهای یک نظام اداری کارآمد است و می‌تواند کارایی و اثربخشی مدیریت سازمان را تضمین کند. با این حال، در افغانستان، ساختار اداری به گونه‌ی است که به مدیران سطوح پایین، تفویض اختیار نمی‌شود و قدرت به‌طور کامل در دستان رهبران فردی دولت متمرکز است. این تمرکز قدرت، تاثیر منفی بر عمل‌کرد و پویایی سیستم اداری دارد (صادقی، ۱۳۹۹: ۵).

تمرکز قدرت سیاسی در دو دهه‌ی اخیر باعث شد که مردم فکر کنند نظام سیاسی کنونی نماینده‌ی منافع مردم نیست و استدال مردم از متمرکز بودن نظام سیاسی در لایه‌های مختلف است. نخست مردم باور دارند که تمام تصمیم در مرکز گرفته می‌شود و این از سرعت عمل‌کرد و کارکرد نهادها در ولایات و محلات می‌کاهد. دوم مردم معتقدند که تمرکز

## فصل نام‌های

علمی - تحقیقی رنا  
شماره (۱)  
بهار ۱۴۰۴ هـ

قدرت در قوه‌ی مجریه است و این ریشه در قانون اساسی دارد؛ چون زمانی که ریس جمهور، ریس هر سه قوه باشد طبیعی است که قوه‌ی مجریه از صلاحیت‌های بیش‌تر برخوردار است. تمرکز قدرت باعث شده که شهروندان خود را در تصمیم‌گیری سهم‌ندانند و ساختار قدرت متمرکز در افغانستان و ناسازگاری آن با واقعیت‌های متکثر جامعه، یکی از موضوعات مهم در دو دهه‌ی اخیر بود که باعث ناکارآمدی و شکست نظام در افغانستان شد و از سوی دیگر، تمرکز قدرت سیاسی در افغانستان، سبب شد تا به جای قانون‌مداری و نهادمحوری، شخصیت‌محوری بر کل نظام حاکم شود. مدیران ارشد ساختار نظام یعنی ریس جمهور به وسیله‌ی ساختار سیاسی بر همه چیز نظارت شخصی داشته باشد و هم ضوابط و روابط باید در نهایت به همان فرد اختتام پیدا کند. شخصیت‌محوری و تمرکزگرایی قدرت سیاسی و اداری باعث شد تا در پشت پرده، شبکه‌های فساد شکل گرفته و از قدرت تا اقتصاد مافیایی شوند. افزون بر موارد یاد شده، تمرکزگرایی و شخصیت‌محوری سبب می‌شود تا مسوولیت‌ناپذیری افزایش یافته و به صورت عمودی و افقی گسترش یابد. ذهنیت به گونه‌ی شکل می‌گیرد که گویا تمام مسوولیت‌ها به یک شخص حواله می‌شود، در نهایت بحران اعتماد، بی‌باوری سیاسی و مسوولیت‌گریزی اوج می‌گیرد و دولت، ناکارآمد می‌شود (بخیاری، ۱۳۹۸: ۲)، (دانش، ۱۴۰۳) و (بی‌نا، ۱۳۸۹). تمرکزگرایی و اقتدارگرایی در ساختار سیاسی و اداری افغانستان، با نادیده گرفتن تنوع فرهنگی و محلی، زمینه‌ساز فساد، ناکارآمدی و بی‌اعتمادی عمومی شده‌اند. تمرکز قدرت در دستان افراد محدود، مشارکت مردم را تضعیف و نهادهای حکومتی را به شخصیت‌محوری کشانده است. این ساختار متمرکز، یکی از عوامل اصلی فروپاشی نظام سیاسی در افغانستان بود.

## نتیجه‌گیری

نظریه‌ی بوروکراسی در پاسخ به نیازهای دنیای صنعتی غرب، با سازمان‌های بزرگ و شرکت‌های عظیم صنعتی ظهور یافت و به تدریج به کشورهای دیگر رسوخ کرد، بدون آن‌که بررسی شود مشکل جوامع دیگر چیست. به هر حال، خواسته یا ناخواسته، پدیده‌ی بوروکراسی بر همه جا سایه افکنده است و ظاهراً گریزی هم نیست. در افغانستان، بوروکراسی به دلیل ضعف ساختاری و فقدان قابلیت نهادی، به جای افزایش کارایی، بر ناکارآمدی نهاد دولت افزوده است. در جوامعی که بوروکراسی ناکارآمد است، افراد باید تمامی آموخته‌های خود را کنار گذاشته و مسایل مدنظر افراد بالادست را نهادینه سازند. این خود نشان‌دهنده‌ی عدم حاکمیت قانون است و نبود آن، زمینه‌ی حضور افراد متملق و انزوای صاحبان اندیشه، نظریه‌پردازان و منتقدان راستین را فراهم می‌سازد. در چنین ساختاری، مسوولیت‌ها به صورت سلسله‌مراتب ترتیب می‌یابند و هر مسوولیت بالاتر، کلیه‌ی مسوولیت‌های پایین‌تر را تحت پوشش قرار می‌دهد. نهادهای دارای ساختار بوروکراتیک در افغانستان، بستر فساد اداری، ناکارآمدی و مانع جدی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده‌اند. کشوری که پنج‌دهه نبردهای مسلحانه و منازعات فوق‌العاده خشونت‌بار اقوام و جریان‌های سیاسی، شکاف‌های عمیق و جراحات غیرقابل‌التیامی را در پیکره‌ی اجتماعی آن به وجود آورده و شکاف‌های زیان‌بار و فاجعه‌آمیز قدرت‌طلبی را فعال نموده است. طوری که هیولای فساد نظام‌مند و شبکه‌ای، به‌ویژه در دو دهه‌ی اخیر، افزون بر کمک‌های جامعه‌ی بین‌المللی، امکانات و منابع داخلی را بلعیده است و ریشه‌ی اصلی این چالش‌ها، بحران مشروعیت سیاسی، یعنی مشارکت سهامی مقامات و رهبران در توزیع قدرت سیاسی است. تقدم منافع شخصی بر جمعی، فقدان قانون‌مداری و شایسته‌سالاری در استخدام کشوری و در نهایت، شکل‌گیری بوروکراسی سلطه‌ی سنتی و بازدارنده از پیامدهای این وضعیت است. در نظریه‌ی بوروکراسی، و بر بر روابط غیرشخصی تاکید دارد که این تاکید، انتقادی مستقیم از «خویش‌بازی» رایج در بسیاری از سازمان‌های زمان او بود. او با تاکید بر وجود قوانین مشخص و حفظ فاصله‌ی شخصی در اجرای قوانین سازمان و گزینش و ارتقاء کارکنان بر اساس شایستگی و از طریق امتحان، معتقد به دخالت کم‌تر احساسات شخصی است؛ در حالی که منتقدان بر این باورند که و بر بیش از حد بر روابط رسمی تاکید کرده و از نقش روابط غیررسمی که می‌تواند موجب انعطاف‌پذیری در سازمان شود، غفلت ورزیده است. علاوه بر آن، کروزیه معتقد است بوروکراسی سازمانی است که قادر نیست اشتباهات خود را تشخیص دهد و رفتار خود را اصلاح کند؛



۲۷. الوانی، سید مهدی (۱۳۹۳)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، نشر: سمت.
۲۸. ویتزل، مورگن و هم‌کاران (۱۳۹۸)، تاریخ تفکر مدیریت، مترجم: علی اکبر فرهنگی و هم‌کاران، تهران، جام جم.
۲۹. هنرمندی، آیدا و هم‌کاران (۱۴۰۲)، قدرت تخصیص یا تبعیت سیاسی در بوروکراسی دولتی ایران، فصل‌نامه‌ی چشم‌انداز مدیریت دولتی دوره‌ی ۱۴، شماره‌ی اول، صص ۳۳-۵۷.

## ب: منابع انگلیسی

30. Barfield, T (2010). Afghanistan, A Cultural and Political History, Princeton University Press.
31. Lutz, D, S & Lutz, J. M (2013), Global Terrorism, Routledge.
32. Giustozzi, A (2009), Empires of Mud, War and Warlords in Afghanistan. Columbia University Press.
33. Yusufzada, Shaheen and Xia, Zhiqiang (2019), Public Administration in Afghanistan: Chaleenges and Way forward, Journal of Social Sciences, 7, 142-160.

۱۱۱

عوامل ناآرامی‌های نظریه‌ی بوروکراسی ویر  
افغانستان (۱۳۸۲-۱۴۰۰) در نظام اداری

## فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

شماره (۱)

بهار ۱۴۰۴