

روش انتصابی مرکب از انضباط و صوابدید پالیسی های انتصاب پست های عالی رتبه در ولایات

خلاصه^۱

فهرست

۱.	زمینه پالیسی	۳
۲.	انتصاب والیان و ولسوالان	۵
۳.	اثر گذاری بر تعیینات سیاسی از طریق پالیسی	۶
۴.	مشکلات و چالش ها	۱۲
۵.	نتیجه گیری	۱۴

طی چند سال گذشته، مبتنی بر افزایش ناراضیاتی مردم و ازدیاد تاثیرات مخرب فساد اداری، تقاضا جهت بهبود عاجل نحوه اداره در افغانستان، بیشتر گردیده است. ولی این نکته به اثبات رسیده که تطبیق مقوله "اداره بهتر" به شکلی که جوایده چالش های امروزی کشور بویژه هنگام تعیینات مامورین بلند رتبه باشد، مشکل است. طی سالیان متمادی، تعیینات مامورین بلند رتبه ولایات بر اساس سه روش کلی انجام میافته که عبارت اند از ۱. اصلاحات اداری، ۲. بررسی سوابق اشخاص، و ۳. ثبات و توسعه. اگر چه حامیان مختلف جامعه بین المللی مبتنی بر اصول و مفکوره های خود شان، روی تطبیق هر یک از سه روش فوق جد و جهد نموده اند، اما مردم محل با در نظر داشت ساحات مختلف زیست، روی شکل دهی (و در برخی موارد روی تغییر) چگونگی روند عملکرد این روش ها تأثیر گذار بوده اند.

آجندای اولی که بر محور "اصلاحات اداری" میچرخد، بر اساس نظریهء تخنیکي دولت-سازي و ایجاد دواير بر مبنای اصل شایستگی و اصول متمرکز میباشد. پس باید طرز العمل های رسمی مبنی بر شایستگی جایگزین روشهای مروج مشروط بر حمایت که بصورت سنتی اساس تعیینات و عرضه خدمات را تشکیل میدهد، گردد. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، تطبیق کننده اساسی روش "اصلاحات اداری" در دواير بوده و در پهلوی سایرین، حمایت بانک جهانی و جامعه اروپا را نیز دارا میباشد. رویهمرفته، فشار ها و سایر اقدامات برای تعیینات خلاف طرز العمل رسمی، چالش مستمر در برابر تعیینات مبتنی بر شایستگی میباشد. با وجودیکه کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی همراه با سایر نهاد ها، مسوول انتخاب والیان بر اساس شایستگی، گردیده بود، ولی اولین کوشش های کمیسیون در جهت تطبیق این اصل با مخالفت مؤفقت آمیز وزارت داخله مواجه گردید. عمدتاً، مشکل در چگونگی روش استخدام نبوده، بلکه روی این بوده که چه کسی صلاحیت و کنترل پروسه استخدام و تقرر را به عهده داشته است. اگرچه تمام نهاد های دولتی که مسوولیت استخدام والیان و ولسوالان را به عهده دارند تا حدودی برای تطبیق طرز العمل های انتخابی مبتنی بر شایستگی کوشش کرده اند، ولی این اقدامات نحوه انتصاب را بصورت بنیادی تغییر نداده است. اما با آنهم تا حدودی ماهیت پروسهء انتخاب شهرداران را متغیر ساخته است.

روش "بررسی سوابق" بعد از بروز ناراضیاتی روبه افزایش مردم از عدم حسابدھی حکومت، بویژه جرایم گذشته و برخورد نامناسب فعلی، رویدست گرفته شده است. پیشنهاد طرز العمل "بررسی سوابق"، که بر انتصاب پُست های عالی رتبه ی محلی خارج از محدوده کاری کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی متمرکز بوده، برای بار اول در سال ۱۳۸۴ منحیت بخش از پلان کاری حکومت برای صلح، آشتی و عدالت طرح گردید. پلان متذکره بوسیله کابینه تصویب ولی مؤثرانه تطبیق نگردیده است. تا اینکه بعد

درباره نویسنده

مارتین وان بجلرت تحلیل گر سیاسی مستقلی است که از اوائل دهه ۷۰ خورشیدی در افغانستان مصروف فعالیت بوده و اخیراً بحیث مشاور سیاسی نماینده خاص اتحادیه اروپا برای افغانستان (از ۱۳۸۳ الی اواخر ۱۳۸۷ خورشیدی) ایفای وظیفه نموده است. در عین زمان منحیت مشاور مستقل امور افغانستان (از سال ۱۳۸۶ باینطرف) بر واقعیت های مربوط به دولت سازی در جوامع پس از جنگ- بویژه در عرصه حکومت داری و ایجاد نهاد ها؛ چگونگی شورش و قیام، و سیاست قبیلوی؛ و انتخابات و روند دیموکراسی سازی تمرکز کاری داشته است. در حال حاضر سمت معاون شبکه جدید تأسیس تحلیل گران افغانستان را به عهده دارد.

^۱ تحلیل های این رساله بر اساس مصاحبات و مشاهدات چندین ساله در کابل و ولایات، و نیز اسناد مرتبط چاپی و غیر چاپی که شامل برخی نشرات ممنوع بوده، استوار است. میخواهم مراتب امتنان خود را از آنانیکه متون ابتدائی این نشریه را خوانده و نظریات ارزشمند شان باعث بهبود قابل ملاحظه محتوی این رساله از لحاظ وضاحت و دلائل گردیده، ابراز بدارم.

همچنان نشان میدهد که چطور پالیسی ها و طرز العمل ها، قواعد موجوده را تغییر نداده بلکه زمینه جنجال های متفاوت قدرت را بمیان میآورد. همچنان در قسمت دیگر چنین آمده است:

اینطور نیست که دولت در منازعات قدرت در عرصه های مختلف حیات اجتماعی فراموش شده بلکه مساعی فعلی دولت - سازی و سایر تغییرات وارده در عرصه سیاسی اقتصادی سبب تغییر در نحوه تعامل قدرت با ساختار دولت میگردد. با ایجاد نظام دولت، موسسات دولتی منحیث میانجی قدرت ولی با روش های تغییر یافته و نتایج متفاوت، عمل مینمایند. بعد از ایجاد ساختار ها بر اساس قواعد بیوروکراتیک، میانجیگری قدرت و اجماع منافع از طریق مؤسسات و نهاد های دولتی انجام یافته، ولی همیشه مطابق اصول بیوروکراتیک نمیشد. قدرت سیاسی بصورت غیر خصوصی، رسمی و منطقی از طریق قواعد قبول شده، اعمال نمیکرد. بلکه، بصورت خصوصی و منفعت - محور مگر در چوکات اصول بیوروکراتیک انجام مییابد.^۵

این نشریه براین مسئله بحث نمی نماید که مشکلات موجوده یک تصادم بین ارزش های بیرونی و ساختار های تحمیلی از یکطرف و کلتور مبنی بر منفعت و مقاوم در برابر اصلاحات مییابد (مقوله مشهور که افغانستان هیچگاهی تحت تسلط نیامده و نمیخواهد که بیاید). در عوض، این نشریه نشان میدهد که حکومت - رئیس جمهور و اطرافیان وی - بصورت متکرر از انتصابات عالیرتبه ولایتی و سیاست بازی مبنی بر منفعت طوری کار گرفته که اصول رسمی نهاد سازی را تضعیف نموده، حال آنکه بصورت نمایشی از پالیسی هائیکه در عمل ضعیف شده نام میبرند. این بیشتر یک ستراتیژی سیاسی تا کلتور عمیق مییابد. طی این پروسه، حکومت یک بخش بزرگ مردم را که در اصول با اصلاحات مخالف نبوده، ناراضی ساخته است.

جهت پرداختن مؤثر به مطالبات عوام برای بهبود اداره، با در نظر داشت واقعیت ها و مشکلات عینی، راه های حل زیرین مد نظر گرفته شده میتوانند:

- تطبیق اصل شایستگی مطابق به طرز العمل های بسیط، متطابق با شرایط محل و متمرکز به محوریت شایستگی و صلاحیت های بیشتر
- تعمیم "معیارات حد اقل اداره" و جاگزینی شان بعوض سایر معیارات.

این امر بدون سهمگیری سنجیده، متداوم و منسجم جامعه بین المللی ممکن نخواهد بود.

تاریخچه این مطالعه

نشریه انتصاب والیان و ولسوالان، جز از نشریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان بوده که بر روند پالیسی سازی در افغانستان بعد از ۱۱ سپتمبر میپردازد. مطالعات متذکره ماهیت و اصول پالیسی سازی را از نقطه نظر فعالین بین المللی و داخلی، و روابط مغلغ بین بستگی و استقلال در افغانستان تحت بررسی قرار میدهد. این مطالعات بر مبنای یک تعریف همه

از شامل شدن پیشنهاد در توافقنامه افغانستان یک مورد خاص مشورتی برای تعیینات عالرتبه در ماه میزان ۱۳۸۵ تشکیل گردید. ولی مورد متذکره بعد از شروع سال ۱۳۸۷ بکار آغاز کرد. پروسه تأسیس مورد و تدوین قواعد کاری آن نشان میدهد که چگونه حکومت، بویژه رئیس جمهور، مکرراً^۶ پالیسی های را که برای تطبیق آن علاقمندی نداشته، تصویب نموده اند. از جانب دیگر، ظهور غیر متوقع مورد در سال ۱۳۸۷ نشان میدهد که پروسه مشترک پالیسی سازی و نظارت بر تطبیق پالیسی ها از طریق مجالس منظم مورد مشترک انسجام و نظارت^۷ میتواند تطبیق رسمی پالیسی را بدون در نظر داشت میکانیسمهای سنتی، سرعت بخشد. آجندای سوم که بر ایجاد ثبات و تماس با مردم متمرکز مییابد، ارتباط نزدیک با مساعی بین المللی مبارزه با شورشیان داشته و با سیستم سیاسی مبتنی بر روابط افغانستان مطابقت دارد. این یک آجندائی است که ساختار ادارات ولایتی را منحیث یک وسیله رابطه ساز و تقسیم کننده امتیازات به رهبران و مناطق وفادار، مینگرد. آجندای ثبات، در صورت تطبیق کامل، اصول شایستگی، بررسی سوابق و سیاست بازی فرد - محور را با هم ترکیب و یکی از تناقضات بسیار مهم دولت - سازی در افغانستان را حل سازد: تعقیب همزمان سیاست بازی های مبنی بر روابط و نهاد سازی تخنیکی^۸. ولی در عمل، آجندای تأمین ثبات بشکل موازی و مجزا از مساعی رسمی نهاد - سازی تعقیب گردیده، در نتیجه تعدد موسسات موجوده را بیشتر میسازد^۹. مطالعه پالیسی انتصاب والیان و ولسوالان طوریکه درین رساله توضیح گردیده، شماری از مشکلات کلیدی ای را نشان میدهد که با معرفی شماری از گامهای رسمی در یک محیط سیاسی خیلی غیر رسمی و خصوصی توأم مییابد. این مشکلات عبارتند از:

- تشنج بین سیاست مبنی بر روابط و طرز العمل های رسمی، که در حقیقت یک منازعه ایست بین داشتن اختیار و دسپلین
- مشکل تعریف مناسب برای "شایستگی"
- محدودیت های پالیسی سازی در یک حکومت قویاً منشعب و خیلی مرکزی.

^۲ مورد مشترک انسجام و نظارت یک مورد ایست که از نحوه تطبیق توافقنامه افغانستان و ستراتیژی ملی انکشافی افغانستان نظارت بعمل میآورد.

^۳ به مأخذ دولت سازی ولایتی در افغانستان، همیش نکسن (کابل: مرکز تحقیق و تحلیل افغانستان، اپریل ۲۰۰۸، ۳۲-۳۳، و همیش نکسن و ریچارد پونزیو، «ایجاد دیموکراسی در افغانستان: آجندای دولت - سازی و روابط بین المللی» ماموریت بین المللی تأمین صلح ۱۴، شماره ۱ (جنوری ۲۰۰۷)

^۴ تعدد مؤسسات اینطور تعریف گردیده است: «یکحالت ایکه در آن قواعد مختلف، بیشتراً "متناقض، در عین مملکت وجود داشته و مسائل را برای باشندگان و نهاد های اقتصادی مغلغ، و گاهی هم لاینحل، ساخته ولی در عین وقت زمینه تغییر ستراتیژی از یک ساحه به ساحه دیگر فراهم میسازد. دخیل شدن جامعه بین المللی معمولاً به افزایش قواعد منجر شده، بدون اینکه قواعد قبلی را ملغاً سازد. در همچو حالات، اقتصاد سیاسی عصری سازی دولت - که مطابق بان در صورتیکه دولت مجموعه مناسب فکتور های مشوق را ایجاد و فرستادن سگنال های درست، نهاد های سیاسی و اقتصادی از آن پیروی خواهند نمود - واضحاً ناکافی شمرده میشود. جانتن دای جان، «درک اسباب و عواقب دول ناکام: بررسی دقیق نشریه» (پوهنتون سیاسی لندن: مرکز تحقیق دول بحرانی، رساله کاری شماره ۲۵ (سلسله ۲)، جنوری ۲۰۰۸).

^۵ سارا لستر، «دولت سازی و ادارت محلی در افغانستان» (پوهنتون اقتصاد لندن: مرکز تحقیق دول بحرانی، رساله کاری ۱۴، می ۲۰۰۷)، ۶.

منابع و تعیین تصمیم گیرنده ها و تصمیم شان ارتباط دارد.^۷

نقش فعالین بین المللی در تدوین پالیسی های برخی از سکتور های مثلا زراعت و انکشاف دهات، نظر به موضوع مطرح بحث این نشریه برجسته تر بوده است. عللرغم تخصیص مقادیر قابل ملاحظه وجوه و کمک های تخنیکی برای سکتور اداره و مساعی فعالین بین المللی در جهت اعمال نفوذ سیاسی شان، این کوشش ها تأثیر نسبتاً محدود بالای تعیینات حساس سیاسی داشته است. این نشریه علل بطی بودن روند تغییرات را بررسی مینماید.

بخش اول این نشریه به اجمال تحولات اساسی در عرصه پالیسی اداره در افغانستان بعد از سقوط رژیم طالبان میپردازد. بخش دوم نقش والیان و ولسوالان را در گذرگاه تاریخ و روند تعیینات آنها را توضیح میدارد. در بخش سوم به تشریح پالیسی های اساسی مربوط به رسمی سازی، شکل گیری و اثرمندی تعیینات والیان و ولسوالان پرداخته شده است. در نهایت، با وجودیکه این نشریه یک توضیح تشریحی پروسه پالیسی سازی بوده، ولی در خاتمه برای بهبود مساعی نهاد سازی پیشنهاداتی را ارائه میدارد.

^۷ اصطلاح اداره به مؤسسات و پروسه هایی - رسمی و غیر رسمی - اطلاق میگردد که تصمیم مؤثر بر باشندگان را اتخاذ مینمایند (سارا لستر و همیش نکسن، ساختار ادارات ولایتی در افغانستان: از معشوشیت طرف بینش؟ (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۶). ۱. «ولایتی» در عمل بمعنی واحد های اداری ولایات و ولسوالی ها میباشد. دولت سازی کوشش هایی اند که در جهت افزایش نقش دولت - مسوولین، ساختار ها و پروسه ها - در سیستم اداری؛ یعنی تبدیل اداره در جهت حکومت (نکسن، دولت سازی غیر مرکزی در افغانستان، ۳).

جانبه پالیسی ("یک پلان کاری برای جهت دادن تصمیم و اقدامات") بنا بوده، یعنی پروسه پالیسی سازی تعداد وسیع اقدامات منجمله ساختن آجند، تدوین پالیسی، تصمیم گیری، تطبیق پالیسی و ارزیابی پالیسی را شامل میگردد. هدف این مطالعات ایجاد تفاهم در مورد محتوای پالیسی، پروسه پالیسی سازی، منافع ذیدخل، مباحث و روشهای اجرائی آن میباشد. مطالعات متذکره بر این استنباط استوار اند که پالیسی اساساً سیاسی بوده نه تخنیکی. با بررسی نحوه تدوین پالیسی، این مطالعات میخواهند تا فصل جدیدی برای سهمگیری سیاسی و تصمیم گیری گشوده شود. انتخاب قضایای این رسالات باساس فهرست سکتور های مندرج در ستراتیژی ملی انکشافی افغانستان بوده و میکوشند تا تفاوت بین پالیسی های عمدتاً سیاسی و قابل بحث (مانند اداره یا ریفورم پولیس) و پالیسی های ظاهراً تخنیکی (مانند زراعت و صحت) را دریابند. موضوع این رساله - انتصاب والیان و ولسوالان - به بخش رسالات مربوط به^۸ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان ارتباط میگیرد. چنین ملاحظه میگردد که اداره یک پدیده عمدتاً سیاسی بوده تا یک مقوله تخنیکی، زیرا با مسائلی چون تقسیم قدرت، دسترسی به

^۸ موضوع تعیینات در ستراتیژی ملی انکشافی افغانستان بصورت اندک مطرح شده و صرفاً به پروسه اصلاحات اداری سکتور عامه، حکومت افغانستان، ستراتیژی ملی انکشافی افغانستان ۱۳۸۷-۱۳۹۱ (۲۰۰۸-۲۰۱۳)، ستراتیژی امنیت، اداره، رشد اقتصادی و تقلیل فقر (کابل، ۲۰۰۸)، ۶۱ اشاره مینماید. ولی توافقنامه افغانستان درین قسمت وضاحت بیشتر داشته و دارای دو شاخص مرتبط است: کار روی "یک میکانیزم واضح و شفاف تعیینات برای تمام پست های عالی‌رتبه مرکز و قوه قضائیه، والیان ولایات، فرماندانان پولیس، ولسوالان و مسوولین امنیت ولایات" و "در تمام سطوح، تعیینات بر اساس اصل شایستگی، بررسی سوابق و اجراء کاری صورت خواهد گرفت". توسعه مؤفقیتهای، توافقنامه افغانستان (لندن: کنفرانس لندن در مورد افغانستان، ۲۰۰۶)، ۶.

۱. زمینه پالیسی

اداری و امکانات احیاً و تقویت ایشان با در نظر داشت امکانات محدود، گردید. در نتیجه موضوع اصلاحات ادارات ولایتی، بویژه ساحه مالی و اداری^۹، از سال ۱۳۸۳ به بعد در اوج توجه قرار گرفت. تمرکز این اقدامات کاملاً^{۱۰} تخنیکی بود.

در عین زمان، شماری از انکشاف توجه آئنده پالیسی سازان را که طور مستقیم در موارد تخنیکی دولت-ساز و اصلاحات اداری دخیل بوده، جلب نمود. درینجمله، ضرورت همکاران مؤثر محلی در امر تطبیق پروگرام مبارزه با مواد مخدر در سطح ولسوالی ها (این موضوع برای بار اول در اوائل انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۳ مطرح گردید) و نگرانی های فزاینده در مورد گسترش شورش ها و ناراضیتهای عامه شامل بود. گسترش عملیات نیرو های بین المللی حافظ صلح به خارج از کابل و بالاخص مناطق

^۹ ان ایونز، نک مننگ، یاسین عثمانی، ان تولی و اندریو وایلد، رهنمود حکومت در افغانستان، (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، ۲۰۰۴). ان ایونز، نک مننگ و ان تولی همراه با یاسین عثمانی و اندریو وایلد، ادارات ولایتی در افغانستان: بررسی و پیشنهادات عملی (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، ۲۰۰۴). ان ایونز و یاسین عثمانی، ارزیابی پیشرفت: راپور جدید در مورد ادارات ولایتی در افغانستان (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، ۲۰۰۵).

۱.۱ مساعی برای بهبود ادارات غیر مرکزی

طی چند سال گذشته، پالیسی سازان افغانستان به اهمیت فزاینده ادارات غیر مرکزی در چوکات پروسه بازسازی و دولت سازی پی برده اند. این امر منتج به مساعی گسترده ولی پراکنده برای "بهبود ادارات ولایات" بنا بر دلائل و نظریات مختلف، گردیده است. در نتیجه مساعی و فشار ها افزایش یافته، و بیشتر اوقات اهداف غیر مشابه نظر به همدیگر و روش های متعارف داشته اند. اینحالت در خصوص تعیینات مسوولین بلند رتبه ولایات بیشتر مشهود است. کوشش ها برای توحید چارچوب های پالیسی سازی مؤفقیتهای بسیار اندک را در قبال داشته زیرا شاید پالیسی های مهمتر ازین مطرح بوده باشند.

ادارات ولایتی اکثراً^{۱۱} در صدر آجندای دولت قرار نداشته اند. پروسه بن عمدتاً متمرکز به شهر کابل بوده و بر تأسیس یک حکومت مشروع مرکزی از طریق مکانیزم های گذاری و پذیرش تفوق ادارات مرکزی بر واحد های قدرتمند و مسلح محلی، متمرکز بود. ولایات منجبت محلات خارج از اداره شناخته شده و شمار کم از پالیسی سازان از موجودیت ساختار اداری ابتدائی در اکثریت ولایات واقف بودند. تحقیقات سالهای ۱۳۸۱-۱۳۸۲ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی سبب عطف توجه به ساختار های موجوده

در ساحه پلانگذاری و انسجام - گردیده است. در مورد نقش و مسوولیت های نهاد های مختلف ولایتی نیز معشوشیت های زیادی وجود دارد. طور مثال، رابطه والی و ولسوال با ریاست های وزارتخانه ها مبهم بوده، حال آنکه مسوولیت های شورا های ولایتی و سایر نهاد های ممثل در برابر مسوولین اجرائی طور کافی تصریح نگردیده است. این تناقضات و ابهامات بوسیله رسالات متعدد تحقیقی آشکار شده و در تمام این رسالات بر تدوین یک بینش منظم و پالیسی مربوط به اداره ولایات^{۱۱} تأکید صورت گرفته است. تازه ترین نشریه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان درینمورد چنین مینگارد:

پالیسی اداره، و ابتکارات دولت سازی که اساس کاری آنرا تشکیل میدهد، بصورت تدریجی معرفی و تطبیق گردیده و پروسه دریافت ادارات بسیار مناسب و قابل بقا توسط فکتور های بیرونی صورت میگیرد. دقیقاً میتوان گفت که تا الحال، دولت سازی در سطح ولایات افغانستان بوسیله عدم موجودیت یک پالیسی برای ادارات ولایتی مشخص میگردد. در عوض، بعد از فشار های ناشی از انتقال قدرت سیاسی یک سلسله طرح های معرفی گردیده ولی ارتباط آنها با اصل موضوع واضح نبوده است. کوشش های تدریجی گذشته باید باهم بسیج و حسب ضرورت اصلاح شده تا زمینه نحوه اداره ولایات را با در پرتو اهداف، ماهیت، نقش و گستره دولت افغانستان بسازد.^{۱۲}

توقع میروند تا ابتکارات نا منسجم پلانگذاری بوسیله چهارچوب منسجم پالیسی با هم بافته شوند؛ نقش ها و مسوولیت واضح شده؛ به شماری از تناقضات موجود در سیستم پرداخته شود (بگونه مثال بین صلاحیتهای مضاعف وزارت های مرتبط و والیان)؛ و تقلیل اثرات ناشی از «دولت-سازي متناقض»^{۱۳}. پروسه پالیسی سازی یک کار نه تنها تخنیکي بلکه سیاسی نیز است. مساعی مدیریت مستقل ادارات محلی (IDLG) باید یک پالیسی جامع ولایتی را در بخش ۳،۴ تدوین نماید. در حال حاضر کفایت تا گفته شود که شامل نساختن ابتکارات ولایتی «مؤقت» منجر به تداوم دو پالیسی موازی بهم گردیده است: یکی پالیسی رسمی دراز مدت و دیگری غیررسمی و کوتاه مدت. این بخش شامل مصاحبات مؤلف از ماه جوزا ۱۳۸۳ تا قوس ۱۳۸۷ میباشد.

شورشی، سبب افزایش آگاهی جامعه مدنی از واقعیت های ولایات گردیده و مسئله سیستم اداری ولایات را در اولویت قرار داد. انتخاب شورای ملی سبب ایجاد روابط بین مرکز و ولایات ذریعه حضور شخصیت های مؤثر در کابل و دسترسی بیشتر گروه های فشار به نمایندگان ولایات گردید. علاوه، آمادگی برای تأسیس شورا های ولایتی سبب جلب توجه باین واقعیت گردید که یک بینش منظم در مورد نقش و مسوولیت های ادارات محلی وجود نداشته است.^{۱۴}

انتقادات افغانها از سلوک نامناسب مقامات دولتی و شمولیت ناقصین احتمالی حقوق بشر و سوء استفاده کنندگان قدرت در حکومت - طوریکه از طریق مطبوعات، نظرسنجی ها و نارضايتی عامه مشهود است - به یک امر انکارناپذیر مبدل گردیده ازینرو مقامات نظامی بین المللی و دیپلومات ها بر موضوع اداره تأکید نموده و آنرا یک مسئله دارای عواقب قوی سیاسی و امنیتی می شمارند. گروه کاری پالیسی که یک گروه بلند رتبه مدیریت بحران بوده و متشکل از وزراً و نمایندگان خارجی میباشد، فوراً پس از تأسیس خویش در تابستان ۱۳۸۵ اظهار داشتند که اداره خراب یکی از فکتور های اساسی شورش در مناطق جنوبی و شرقی کشور میباشد. "اداره خوب" صرفاً به چگونگی انتصاب اشخاص محدود نبوده (یعنی مطابق به کدام طرز العمل)، بلکه مهمتر از همه به شخص انتصاب شده و چگونگی عملکرد وی متمرکز میباشد. در برخی موارد این امر منجر به اصرار مستقیم بین المللی برای تغییر یک مقام محلی گردیده که مثال بارز آن برطرفی والی هلمند قبل از جابجا شدن قوای برتانيا در آن ولایت بوده، ولی بصورت کل سبب اقدامات گسترده برای "تعیینات بهتر"^{۱۵} نگردید. این نهاد وسیع و متنوع که برای "بهبود ادارات ولایات" میکوشد، شامل مقامات بلندرتبه حکومت افغانستان، دیپلومات های خارجی، جنرالان نیرو های بین المللی حافظ صلح، و تحلیل گران افغانی و خارجی میگردد. بسیاری از آنها از مقتضیات "اداره خوب" یا نحوه تحقق آن دقیقاً واقف نبودند. بحث های پالیسی بر بهبود عرضه خدمات (که از طریق ارتقاء ظرفیت کاری تأمین میگردد)، تماس گیری از جانب حکومت (از که طریق فراهم شدن منابع تسهیل میگردد)، و تعیینات بهتر متمرکز بودند. "تعیینات خوب" معانی متفاوت برای اشخاص مختلف داشته، و در زمان مطالعه پالیسی های مربوط به تعیینات بلند رتبه ولایتی بیشتر مشهود میگردد. معیارات تعیینات خوب که از جانب "گروه طرفدار اداره خوب" پیشکش گردیده، شامل تحصیلات و مهارتها؛ موقف سیاسی در مورد مسائل داخلی؛ سلوک در برابر مردم؛ و توانمندی و آمادگی برای همکاری با فعالین بین المللی در امر بازسازی، مبارزه علیه مواد مخدر، مبارزه علیه شورشیان یا حاکمیت قانون میباشد.

۲،۱ به سوی یک پالیسی دارای چارچوب جامع

آجندا های متفاوت دولت-سازي و مساعی جدی برای بهبود اداره سبب شمار زیاد ابتکارات و ساختار های مغلق و بعضاً تداخلی یا متضاد - بلخصوص

^{۱۱} طور مثال به لستر و نکسن، ساختار های ادارات ولایتی در افغانستان؛ بانک جهانی، «عرضه خدمات و اداره در سطح ولایات افغانستان» (کابل: بانک جهانی، راپور شماره ۴۰۶۱۷، جولای ۲۰۰۷)؛ ایشیا فونديشن، «ارزیابی ادارات ولایتی در افغانستان» (کابل: ایشیا فونديشن، ۲۰۰۷)؛ و نکسن، دولت سازی خارج از مرکز در افغانستان.

^{۱۲} همیشه نکسن، حکومت سازی محلی در افغانستان، ۶۷ و ۱۲.

^{۱۳} «دولت-سازي متناقض» به کوشش هایی اطلاق میگردد که ثبات را از طریق مدیریت بحران در کوتاه-مدت و دولت سازی دراز-مدت تحقق بخشد. ادامه سیاست بازی مبنی بر روابط و ایجاد تخنیکي مؤسسات، طوریکه در قضیه تعیینات عالی رتبه نشان داده شد، یکی از تناقضات بسیار واضح دولت سازی در افغانستان محسوب میشود. نکسن، دولت سازی ولایتی در افغانستان، ۳۲-۳۳؛ و همیشه نکسن و ریچارد پونازو، «ایجاد دیموکراسی در افغانستان: آجندای دولت سازی و دخالت بین المللی» ماموریت بین المللی تأمین صلح ۱۴، شماره ۱ (جنوری ۲۰۰۷).

^{۱۴} بگونه مثال به سارا لستر، درگیر در معشوشیت: ساختار ادارات محلی در افغانستان (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۵)

^{۱۵} رئیس جمهور همیشه خواسته تا از خود در برابر انتقادات مردم دفاع نموده و مدعی است که «خارجی ها» بخاطر برخی تغییرات بر وی فشار آورده یا مانع وی شده - ازینرو نفوذ فعالین خارجی از بیش از حد جلوه میدهد. رویهمرفته، مثال هایی تبدیلی یا بجای ماندن والیان یا سایر مقامات بلندرتبه بالاتر اصرار فعالین منتقد بین المللی وجود دارند.

۲. انتصاب والیان و ولسوالان

نزد دولت ثبت نبوده، و تعیینات مرکزی یک امر بعید بنظر میرسید^{۱۵}. مقامات محلی عبارت از اشخاص زورمند محلی (یا اقارب شان) بوده و بنحوی از انحصار از حمایت مرکز و شخص رئیس جمهور یا یکی از معاونین اش بر خوردار بودند. چندین ولسوالی و ولسوال غیر رسمی وجود داشت^{۱۶}. با گذشت زمان، تعیینات عمدتاً از مرکز صورت می‌گرفت. مطابق به یک ارزیابی بانک جهانی در سال ۱۳۸۳، عموم مردم خواهان تعیینات عالی‌رتبه از کابل بوده، اما این یک واقعیت بوده تا قدرت قانونی حکام کابل که بر تعیینات ولایات نفوذ داشته است. این حالت هنوز هم جریان دارد^{۱۷}.

از نگاه تشکیلات، پست های والیان و ولسوالان مبهم بوده، بلخصوص از نقطه نظر اینکه آیا ایشان جز اداره ملکی هستند یا خیر. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی طرفدار غیر سیاسی شدن این پست ها بوده و حد اقل ولسوالان و معاونین والی ها باید مامورین ملکی باشند. سایرین طرفدار موجودیت یک شمار از کاندیدان تربیه شده و مسلکی بوده، تا از انتصاب هر کس درین پست ها جلوگیری بعمل آید. ابهام تشکیلاتی این پست ها باعث ایجاد مغشوشیت در مورد اینکه کی مسوولیت تعیینات را مطابق به کدام قانون داشته، در حالیکه ماهیت سیاسی این پست ها باعث ایجاد مقاومت در برابر رسمی سازی و معیاری ساختن تعیینات شده، و تا حد امکان بوسیله تقسیم کنندگان این پست ها نادیده گرفته شده است. رئیس جمهور نقش کلیدی را در تعیینات ایفا مینماید. وی در رأس یک شبکه حمایتی قرار داشته، و بخاطر انتصاب یا برطرفی برخی از مقامات همیشه از جانب نمایندگان و شخصیت های متنفذ مشوره و درخواست دریافت میدارد. این یک سیستم گیج کننده بوده، و مطالبات مشابه از همراهان و مشاورین رئیس جمهور صورت میگیرد، که در نتیجه باعث ایجاد یک شبکه مغلق چندین مرحلوی مذاکرات، وعده ها و معاملات میگردد. پست والیان در مذاکرات عالی محلی نقش بارز داشته، در حالیکه پست های ولسوالان تابع معاملات دوگانه قدرت محلی و منافع شبکوی سیاسی - اقتصادی میباشد (معمولاً با اعمال نفوذ در مرکز توأم میباشد). این پروسه اکثراً نامنظم بوده و فعالین مختلف صلاحیت های دیگران را تحت سوال قرار داده تا کاندیدان خود شانرا معرفی کنند. یکی از مشخصات بارز تعیینات ولایتی، تغییر و تبدیل والیان و ولسوالان بدون در نظر داشت جرأت کاری شان است. طور مثال، در سه (از جمله چهار) ولسوالی نیمروز، پست های ولسوالان از سال ۱۳۸۱ باینطرف چندین مرتبه بین چهار شخص تبدیل گردیده است. تغییر و تبدیل بعد از شکایات دوامدار صورت گرفته و تظاهرات باعث برطرفی

۱،۲ تاریخچه روابط حمایتی

خارج از پروسه رسمی پالیسی، یکتعداد جریانات دیگر پروسه تعیینات را شکل داده که مهمترین آنها را سیستم حمایت و قوا اقتصاد سیاسی تشکیل میدهد. معیارات "تعیینات خوب" مطابق اینگونه آجندا عبارتند از عضویت یک گروه مشخص، قبیله یا گروه قومی و توانمندی و آمادگی تطبیق (یا تضعیف) منافع سیاسی، قبیلوی یا اقتصادی در محل. ازینکه پست های عالی‌رتبه بالعموم منحیث سرمایه در مذاکرات و روابط حمایتی بکار میروند، شخص تعیین شونده بخاطر لیاقت اش انتخاب نشده بلکه اعطاً پست ها جز از معاملات بزرگتر سیاسی و اقتصادی میباشد، که در آن کفایت کاری و اجراءات آینده شخص در خصوص اداره کدام ارزشی نمیداشته باشد.

از ادارات ولایتی در افغانستان بصورت تاریخی منحیث وسیله تمطیع گروههای ناراضی و مسلح کار گرفته شده تا آنها را با مرکز مرتبط یا مطیع سازد. والیان و ولسوالان مهره های کلیدی این سیستم بوده و بخاطر وفاداری یا خدمت گذاری به حکمفرما انتخاب میگردند.

در دوران حاکمیت حزب دیموکراتیک خلق افغانستان (۱۹۷۸ - ۱۹۹۲) یک تغییر کوتاه نمایان شده و طی آن کوششهایی برای ایجاد بیوروکراسی «ویبرین» صورت گرفت که بالای ماهیت تعیینات ولایتی نیز تأثیر داشت. اگرچه این شیوه طی دوران دولت اسلامی و سالهای متعاقب جنگ های داخلی از بین رفت، ولی در بین مامورین سابقه کدام کلتور مشخص بیوروکراتیک، و نیز خاطرات دولت ایرا که حتی در مناطق دوردست برای مردم کمک مینمود (از طریق کوپون و تقاعدی). دوره بعد از طالبان برهبری رئیس جمهور کززی باعث تعجب بسیار افغانها گردید زیرا وی بعوض تکیه به شبکات سابقه چون زمینداران، سران قبایل و روشنفکران شهری، به شبکات قوماندانان ایرا که قبل از طالبان در قدرت بودند، دوباره احیا نمود. اینحالت عمدتاً طی سالهای اول در ولایات وجود داشته و قوماندانان آزادی کلی در نحوه اداره داشتند.

۲،۲ والیان و ولسوالان در حکومت کززی

والیان و ولسوالان بنام "دروازه بانان" محلی یاد شده و از حدود رسمی خویش اثر و رسوخ بسیار زیاد دارند^{۱۸}. اهمیت والیان و ولسوالان قدامت تاریخی داشته و منحیث نمایندگان محلی حکمران عمل نموده و یک موقعی در بین شبکه حمایتی محلی و ملی شمرده شده - یک روش ایکه تا امروز ادامه دارد. ازینرو والیان و ولسوالان برای تأمین "روابط سیاسی" حکومت مهم بوده و اعطاً این پست ها به متحدین و رقبای بالقوه یکی از ابزار مهم حکومت فعلی برای تأمین قدرت و تقویت شبکات اش میباشد.

در سالهای مقدم اداره کززی، کشمکش اساسی تعیین و کنترل ادارات محلی بین مرکز و ولایات بوده است. یکی از کارمندان بلند رتبه اسبق وزارت داخله بیاد میآورد که چگونه طی سالهای اول تقریباً نصف ولسوالان

^{۱۴} به مأخذ بانک جهانی، «عرضه خدمات و نحوه اداره ولایات در افغانستان»؛ بنیاد آسیایی، «ارزیابی نحوه اداره ولایات افغانستان»؛ و نکسن، دولت سازی ولایتی در افغانستان.

^{۱۵} مصاحبه مؤلف، سپتمبر ۲۰۰۸

^{۱۶} ابهام در مورد تعداد رسمی ولسوالی ها حتی تا امروز وجود داشته، زیرا دفتر احصائیه مرکزی و اداره مستقل ارگانهای محلی از ارقام متفاوت کار میگیرند. تا هنوز هم ولسوالی هایی وجود داشته که از طرف دولت مرکزی راجستر نشده و بوسیله ولسوالان غیر رسمی اداره میگردند (معمولاً بوسیله والیان حمایت میگردند). اقلیت ها و مردمیکه به مراکز ولسوالیهایشان دسترسی خوب ندارند، خواهان ایجاد ولسوالی های جدید هستند.

^{۱۷} اکلیل حکیمی، نک مننگ، ستیندرا پرساد و کیر پرنس، «اصلاحات غیر متناظر: اصلاحات به سطح ادارات در نظام ملکی افغانستان» (کابل: بانک جهانی، راپور شماره SASPR-۳، جون ۲۰۰۴)، ۳.

ولایات چندین سرپرست تغییر و تبدیل شده و سابقه غیر واضح تعیینات وجود دارد. تعیین سرپرست علامت اختلاف بر سر پروسه تعیینات - بین والی و مرکز یا زورمندان محلی (یا هر دو) - یا پیدا نشدن کاندیدان قابل قبول برای همه و آنایکه تحت شرایط مشکل و خطرناک آماده خدمت باشند، میباشد. نماد دیگر امور غیر رسمی در ولسوالیها حد اقل دو مورد ایست که در طی دو سال گذشته بعد از کشته شدن ولسوال یکی از اقاربش بجایش توظیف گردیده است. این مکانیزمها نه تنها بیانگر مشکلات انتخاب، انتصاب و حمایت از نمایندگان کلیدی حکومت در شماری از مناطق جنگی کشور بوده بلکه بیانگر یک تمایل گسترده برای ایجاد ابهام و اعمال صلاحیت تا حد امکان میباشد.

راجستر شده نیز وجود داشته، در حالیکه یک تعداد از ولسوالان رسمی بنابر عدم علاقمندی خود شان، مشکلات لوژستیکی یا فقدان حمایت هیچگاهی به ولسوالی حاضر نشده یا ندرتا * بنظر میرسند. بسیاری ازین ولسوالی دارای سرپرستان غیر رسمی بوده که در محل تعیین شده اند.

ولسوال گردید.^{۱۸} والیان ایکه از ولسوالان مقرر شده مرکز ناراضی بوده یا از باعث فشارها این تعیینات را قبول نمی نمایند، یک سلسله ستراتیژیها را بکار میبرند. اینها شامل تأخیر در نصب ولسوال، امتناع از فراهم نمودن حمایت مالی و عملی، و تعیین ولسوال سرپرست میباشد. ولایاتیکه در آن شمار سرپرستان رسمی حین راه اندازی ای تحقیق بسیار بلند بوده شامل بادغیس (چهار از جمله شش)، ارزگان (سه از جمله پنج) و پکتیکا (هفت از جمله هژده) بوده، همچنان در چندین ولسوالی سرپرستان غیر رسمی راجستر نشده وجود دارند.^{۱۹} اگرچه سرپرستی یک پست مؤقت بوده، ولی در برخی

^{۱۸} مصاحبات مؤلف با مقامات و رهبران ولایت نیمروز، فبروری ۲۰۰۶ - سپتمبر ۲۰۰۸.

^{۱۹} لست ولسوالان مطابق جولای ۲۰۰۸ منتشره اداره مستقل ارگانهای محلی. مثال های مذکره مربوط سرپرستان راجستر شده رسمی میگردد. درین لست ۲۲ ولسوالی بدون ولسوالی

۳. اثر گذاری بر تعیینات سیاسی از طریق پالیسی

۱،۳ سه آجدای مهم پالیسی سازی

تأسیس اداره مستقل ارگانهای محلی منحیت یک اداره مستقل که وظیفه از بین بردن "خلأ روبه افزایش بین حکومت و مردم" را داشته، نقش مهم را ایفا نموده است. منحیت اولویت ها، طرز العمل ها و معیارات واضح انتصاب والیان و ولسوالان معرفی شده " تا تغییرات مثبت در دستگاه حکومت را نشان دهد".^{۲۰}

این ریفورم ها و مساعی با حرکت های قوی ایکه میخواستند پروسه تعیینات بشکل مبهم، خصوصی و تابع معاملات و امتیازات باقی ماند. نتیجه این مساعی ادامه مغشوشیت در مورد اینکه کی مسوولیت رسمی تعیینات والیان و ولسوالان را داشته و کدام طرز العمل ها باید تعقیب گردند. شماری از قوانین تقنینی متناقض و پالیسی ها که تماماً بوسیله رئیس جمهور تصویب و بجواب فعالیت های گروههای فشار صورت گرفته، اوضاع را هنوز هم پیچیده تر ساخته است. جدول ۱ پالیسی های عمده مربوط به مسوولیت ها و طرز العمل های انتصاب والیان و ولسوالان را بصورت تاریخوار ارائه میدارد.

یک بررسی مختصر از تاریخچه سه نهاد مرتبط - بورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، بورد خاص مشورتی برای تعیینات عالیرتبه و اداره مستقل ارگانهای محلی - و پالیسی های مربوط بایشان، برخی از تناقضات و مشکلات موجود در اصلاح روشهای تعیینات سیاسی را واضح تر خواهد ساخت.

۲،۳ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و کوششهای این نهاد برای تطبیق تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی

تشنج بین سیاست بازی غیر رسمی مبتنی بر روابط حمایتی و مذاکرات، و پروسه های رسمی نهاد سازی از همان آغاز پروسه دولت سازی مشهود بود. این تشنج در جریان مذاکرات بن ظاهر گردید. کوششهای ملل متحد برای یک اداره کوچک و مسلکی و کمیسیون قدرتمند خدمات ملکی دارای

۱. طی سالیان متمادی کوششهای متعدد در چوکات مساعی گسترده دولت-ساز برای رسمی سازی و معیاری ساختن تعیینات والیان و ولسوالان، ایجاد شفافیت بیشتر، و پیش بینی شخص تعیین شونده و دلایل آن رویدست گرفته شده است. این کوششها بوسیله سه آجدای مرتبط ولی مجزا از هم، که ذیلاً بآن پرداخته شده، به پیش میروند: آجدای اصلاحات اداری، که بر محور تعیینات شایسته-محور و طرز العمل های واضح و شفاف استوار بوده و اساس حکومتداری مؤثر را تشکیل میدهد. این آجدای باعث شد تا بورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی طرز العمل های انتخاب ولسوالان با اساس اصل شایسته-محوری را عملی نماید - یک اقدام ایکه با مخالفت روبرو و عمر کوتاه داشت. اداره مستقل ارگانهای دولتی که از آن زمان بدینسو مسوولیت تعیینات ولسوالان را داشته، کوشش نمود تا شماری از اصول مبتنی بر اصل شایستگی را در پروسه گزینش معرفی نماید ولی پروسه مذکور قویاً سیاسی باقی مانده است.

۲. آجدای بررسی سوابق که بمنظور جلوگیری از انتصاب کاندیدان نامستعد مد نظر بوده، میخواهد تا عدالت را تأمین و یا از خطرات متوجه مشروعیت دولت که ازین بابت متصور است، ممانعت بعمل آورد. آجدای بررسی سوابق در اول به پالیسی عدالت انتقالی ارتباط نزدیک داشته و باعث ایجاد یک بورد مشورتی برای تعیینات عالیرتبه گردید - پیشنهاد ایکه منحیت یک شاخص در توافقنامه افغانستان شامل و از آنزمان تاکنون بصورت دل و نا دل تطبیق گردیده است.

۳. آجدای تأمین ثبات و تماس با توده ها، که هدف آن استفاده مؤثر تر از قدرت تماس گیری والیان و ولسوالان برای تقویت حاکمیت مرکز میباشد (که از نگاه تشکیلات بمعنی دستگاه حکومت مرکزی یا از نگاه سیاسی رئیس جمهور و اطرافیان وی). این آجدای در

^{۲۰} اداره مستقل ارگانهای محلی، پلان ستراتیژیک پنجساله ۱۳۸۷-۱۳۹۱ (فبروری ۲۰۰۸).

مسئولیت بررسی سوابق تمام تعیینات الی سطح ولسوالی و توحید کفایت تخنیک، با مقاومت شدید تمام اشتراک کنندگان مواجه شد. در عوض، وزارتخانه ها بر اساس وفاداری گروهی و «واقعیت های عینی» تقسیم، و اساس تعیینات آینده باین شکل گذاشته شد. در اخیر، توافق بر سر یک کمیسیون خدمات ملکی ضعیف که صرفاً وظایف مشورتی را داشته و لست کاندیدان پست های خالی را تهیه نماید^{۲۱}.

۲۱ به مأخذ بانک جهانی، «افغانستان. ساختن یک دولت مؤثر. اولویت ها برای اصلاحات اداره عامه» (کابل: راپور بانک جهانی شماره ۴۲۱۶۶-AF، ۲۳ جنوری ۲۰۰۸)، ۲۴؛ بارنت ر. روبن، «زمینه سیاسی اصلاحات اداری در افغانستان»، رساله تهیه شده برای بانک جهانی (کابل: بانک جهانی، ۲۰۰۷).

جدول ۱. محتوی پالیسی های مهم در مورد مرجع با صلاحیت تعیینات والیان و ولسوالان

- جوزا ۱۳۸۲: فرمان تقنینی در مورد مسوولیت های کمیسیون اصلاحات اداری مینگارده که کمیسیون اصلاحات اداری مسوولیت تقرر تمام مامورین ملکی رتبه ۲ و بالاتر از آن را دارد (که شامل ولسوالان نیز میگردد)
- دلو ۱۳۸۳: قانون خدمات اساسی ملکی تصدیق مینماید که بورد تعیینات کمیسیون اصلاحات اداری مسوولیت استخدام مامورین بلند رتبه ملکی را دارد.
- قوس ۱۳۸۴: پلان کاری صلح، آشتی و عدالت شامل یک بخش برای تأسیس یک بورد بوده تا برای رئیس جمهور در قسمت تعیینات ارشد سیاسی مشوره داده و خارج از تشکیل کمیسیون اصلاحات اداری باشد (پست ها مشخص نشده اند)
- سنبله ۱۳۸۵: فرمان تقنینی رئیس جمهور مبنی بر تأسیس بورد خاص مشورتی برای تعیینات ارشد مینگارده که بورد مسوولیت تعیین والیان، ولی نه از ولسوالان، را دارد (این بورد تحت تشکیل کمیسیون اصلاحات اداری میباشد)
- ۱۳۸۶: قانون مامورین ملکی تصریح میدارد که مامورین ملکی رتبه ۱ و ۲ (که شامل ولسوالان بوده) باید توسط بورد مشورتی تعیین (متن مبهم است) و توسط رئیس جمهور منظور گردند
- ۱۳۸۶: صلاحیت تقرر ولسوالان طی یک فرمان تقنینی دوباره به وزارت داخله محول گردید
- اسد ۱۳۸۶: اداره مستقل ارگانهای محلی تأسیس و توظیف گردید تا از امور مربوط به والیان و ولسوالان نظارت بعمل آورد، که بمعنی مسوولیت انتصاب آنها از جانب این اداره میباشد.
- سنبله ۱۳۸۶: پلان ستراتیژیک اداره مستقل ارگانهای محلی مینگارده که والیان و ولسوالان باید از طریق یک میکانیزم شفاف و مبتنی بر اصل شایستگی انتخاب گردند
- میزان ۱۳۸۶: فرمان تقنینی رئیس جمهور در مورد اینکه اداره مستقل ارگانهای محلی بعضی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری در مورد انتصاب والیان و ولسوالان با رئیس جمهور همکار باشد
- حوت ۱۳۸۵: پلان کاری ستراتیژیک اداره مستقل ارگانهای محلی طرز العمل ها و معیارات واضح انتصاب والیان و ولسوالان را منحیث اولویت سال اول کاری ارائه نمود
- حمل ۱۳۸۷: طرز العمل های بورد خاص مشورتی مینگارده که انتصاب والیان و ولسوالان مسوولیت ایشان است
- سنبله ۱۳۸۷: مسوده پالیسی ولایتی اداره مستقل ارگانهای محلی نقش بورد خاص مشورتی را مجدداً تصدیق نموده، ولی انتصاب والیان را از محدوده کاری آن خارج ساخته و مینگارده که مقام ولایت سیاسی خواهد بود. مسوده پالیسی از طرف کابینه منظور نگردیده است.

جدول ۲. سؤ ظن در مورد تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی

مانند بسیاری از جوامع پارچه شده از لحاظ قومی و سیاسی، قبول تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی منحصی یک پروسه عادلانه انتخاب مامورین ملکی یک امر مشکل برای جامعه سنتی افغانستان بحساب می‌رود. در جائیکه مکانیزم های معتبر ارزیابی وجود نداشته، ارتباطات شخصی مبنی بر وفاداری و پاداش در مقابل حمایت سیاسی هنوز هم روش "عادلانه" و حتی بهترین روش تعیینات مامورین ملکی بشمار می‌رود. این تمایلات در دوران منازعات، و انشعابات قومی و سیاسی بیشتر شده است. پروسه تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی مورد سؤ ظن جدی قرار گرفته است: برای بسیاری از بیوروکرات ها این یک پروسه "کور کورانه" و غیر مسوولانه تصمیم گیری بوده؛ و در بدترین حالت آن منحصی یک آله جدید برای انتخاب دوستان صمیمی می‌باشد.

بر اصل شایستگی ارتباط شده که در جدول ۲ بآن پرداخته شده است. بنظر وزارت داخله، پست های ولسوالان بویژه در مناطق ناامن از لحاظ سیاسی بسیار حساس بوده و واگذاری شان به "پروسه کور کورانه" و "بی کفایتی مسوولین" در اشخاصیکه هیچکسی آنها را نمیشناسد.^{۲۵} ممکن نمی‌باشد. بدینوسیله وزارت داخله بصورت مؤفقانه دلیل آورد که پست های ولسوالان همانند پست های والیان باید بنظر تعیینات سیاسی دیده شوند. کمشنران کمیسیون اصلاحات اداری هنوز هم باین حقیقت موافق نیستند که ایشان ازین بیش مسوولیت تعیینات ولسوالان را نداشته و تأکید می‌ورزند که ولسوالان مامورین ملکی اند.^{۲۶}

در سال ۱۳۸۶ یکتعداد تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی توسط وزارت داخله انجام یافت ولی بسیار سیستماتیک نبودند. مثلاً در قاریاب یک ارزیابی همه جانبه ولسوالی ها، بشمول ولسوال ها و قوماندانان پولیس، در حمل ۱۳۸۶ صورت گرفت و تمام مسوولین برحال برای مصاحبه خواسته شدند. این تغییرات سبب گردید تا اشخاص برطرف شده دست به فعالیت های فشارآور در مرکز ولایت و کابل بزنند. کاوش های بعدی نشان داد که بسیاری از آنها دوباره به وظایف شان گماشته شدند.^{۲۷} یک دور مشابه مصاحبات مبتنی بر اصل شایستگی در ولایت فراه در سال ۲۰۰۷ منجر به هیچگونه تغییری در ولسوالی ها نشده و حتی کسانیکه حاضر به مصاحبه نگردیدند توانستند پست های خود را حفظ نمایند. وقتی در باره علل آن از مسوولین محلی پرسیده شد، گفتند که یافتن اشخاص واجد وظیفه در همچو شرایط دشوار، کار آسان نمی‌باشد.^{۲۸}

اداره مستقل ارگانهای دولتی بعد از تأسیس اش در میزان ۱۳۸۶، مسوولیت تعیین والیان و ولسوالان را بعهده گرفت. از آنزمان تا کنون این اداره اصول مبتنی بر شایستگی را در پروسه استخدام شامل ساخته است. این اداره مدعی است که با تمام کاندیدان مصاحبه نموده و نمرات ایشان باساز معیارات چون وفاداری (به قانون اساسی و رئیس جمهور)؛ مهارت های اداری؛ توانائی معامله با مردم محل؛ توانائی تأمین روابط با همکاران بین المللی و جلب کمک های انکشافی؛ و نداشتن رابطه با مواد مخدر، جرایم و فساد اداری.^{۲۹}

کاندیدان، بشمول ولسوالان برحال، باید یک مصاحبه ایرا سپری و کاندیدان با نمرات بلند انتخاب می‌شدند. ولی این کوشش ها توسط وزارت داخله خنثی شده زیرا در اول مورد تعیینات را در نظر نگرفته و اظهار داشتند که کاندیدان آنها از طرف رئیس دولت تعیین گردیده اند. بعداً رئیس جمهور را ترغیب نمودند که یک فرمان تقنینی را صادر و مسوول انتصاب ولسوال ها را دوباره به وزارت داخله محول نماید.^{۳۰}

تعیینات ولسوالان از جانب کمیسیون اصلاحات اداری عمدتاً به کابل و لایات همجوار محدود بوده و این پروسه با مشکلات مشابهه یکسایر پروسه های تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی بآن روبرو شده، مواجه گردیده، طوریکه در ارزیابی های قبلی اصلاحات اداری افغانستان توضیح گردیده است.^{۳۱}

مشکلات متذکره عبارتند از: پست ها اعلام نشده ازینرو شمار کم کاندیدان درخواست نمودند؛ دادن سوالات مصاحبه به کاندیدان قبل از تدویر مصاحبه؛ دست بازی در نمرات بنفع کاندید دلخواه (معمولاً شخص برحال)؛ دادن چانس دوم برای کاندیدان ناموفق؛ و تعیین کاندیدان ناموفق (ولی غیر مخالف) بعد از فشار فعالین مؤثر. در برخی دیگر از موارد مورد تعیینات تشخیص می‌دهد که کاندید مطابق با معیارات رسمی (تحصیلات، سابقه کار و معلومات مرتبط) قابلیت استادگی در برابر چالش های وظیفوی را نخواهد داشت. درین حالات، بعوض تطبیق معیارات و انتخاب کاندید واجد شرایط، نمرات به نفع کاندید دلخواه تغییر داده شده است.^{۳۲}

بحث اساسی بین کمیسیون اصلاحات اداری و وزارت داخله - غیراز بی میلی وزارت داخله در قسمت اعطاً کنترل یک مسوولیت پر منفعت - عبارت از اینست که آیا پروسه تعیینات برای انتخاب ولسوالان مناسب است و یا خیر. اینحالت قسماً با سؤ ظن عمومی در مورد پروسه تعیینات مبتنی

^{۲۵} سرگی میخایلو، «ارزیابی پیشرفت های حاصله در تطبیق تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی در نظام ملکی افغانستان»، (۲۰۰۷)، ۱۹؛ بانک جهانی، «عرضه خدمات و اداره در ولایات افغانستان» (کابل: بانک جهانی، جولای ۲۰۰۷)، ۱۹؛ و مصاحبات مؤلف با مسوولین کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، سپتمبر ۲۰۰۸. فرمان تقنینی به وزارت داخله صلاحیت می‌دهد که ولسوالان پیشنهادی والیان را توسط یک کمیته ایکه در رأس آن شخص وزیر قرار داشته، بعد از مصاحبه انتخاب نمایند.

^{۲۶} میخایلو، ارزیابی پیشرفت های حاصله در تطبیق تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی؛ بانک جهانی، «افغانستان. ایجاد یک دولت مؤثر»، ۳۱-۲؛ و سارا لستر، تداوم حرکت؟ اصلاحات اداری در افغانستان: واقعیت ها و امکانات (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۶)، ۹.

^{۲۷} مصاحبات مؤلف می - دسمبر ۲۰۰۸.

^{۲۸} میخایلو، ارزیابی پیشرفت های حاصله در تطبیق تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی، ۱۶.

^{۲۹} مصاحبات مؤلف با مامورین کمیسیون اصلاحات اداری، سپتمبر ۲۰۰۸.

^{۳۰} مصاحبات مؤلف با مامورین ولایت و ولسوالیهای قاریاب، فبروری ۲۰۰۷ الی نومبر ۲۰۰۸.

^{۳۱} مصاحبات مؤلف با مامورین ولایت و ولسوالیهای ولایت فراه، سپتمبرالی نوامبر ۲۰۰۸.

^{۳۲} درموسوده جدید پالیسی ولایتی، اداره مستقل ارگانهای محلی پیشنهاد تغییرات

حسابداری اعمال گذشته، منظور و یکسال بعد در ماه قوس ۱۳۸۵ رسماً از جانب رئیس جمهور اعلام گردید. تطبیق پلان بگونه دل و نا دل بوده و حمایت بین المللی و دولتی از باعث خراب شدن اوضاع امنیتی و فشار گروه های حامی مجاهدین، کمرنگ گردید.^{۳۲}

یک گروه مشترک برهبری یونما و بخش حقوق بشر دفتر EUSR پیشنهاد ایجاد یک نهاد مشورتی را نمودند. مسوده های مختلف نشان میدهد که در مورد مسوولیت ها و ترکیب این گروه، پست های مشوره گیرنده و موقف پیشنهادات اختلاف نظر ها وجود دارد. مسوولیت های گروه گاهی منحیث میکانیزم بررسی سوابق کاندیدان پیشنهاد تعبیر شده یا منحیث یک نهاد ایکه لست اشخاص را تهیه و کاندیدان جدید را سفارش نموده و توانمندی رئیس جمهور را از دایره فعلی روابط خصوصی و حمایتی فراخ ترسازد. مسوده های متعدد تاثیر متغیر دو شاخص یونما (حقوق بشر تحت عنوان سیاسی و اداره تحت عنوان بازسازی) را نشان داده که بعضاً در جهات متفاوت حرکت میکنند. جناح سیاسی تا حد امکان برای شامل ساختن تعیینات حساس سیاسی و مخلوط نمودن تعیینات امنیتی، قضائی و اداری کوشیده، در حالیکه جناح طرفدار اداره خوب خواهان هماهنگی و تأسیس نهاد های بوده که در کار سایر ارگانها مداخله یا تداخل ننماید. در نتیجه، لست پست تحت بررسی تغییر نموده و گاهی شامل معینان، پست های قضائی، قوماندانان پولیس، مسوولین محلی امنیت عامه، و ولسوالان گردیده، و در سایر اوقات مطابق به میل لست نویس یا ملاحظاتی ایشان، حذف گردیده اند. مخالف بر سر شمولیت والیان در لست هیچگاهی وجود نداشته است. یک نمونه دیگر اختلاف نظر ها عبارت از ترکیب مورد میباشد. متخصصین اداره پیشنهاد نمودند که در ترکیب مورد یکتعداد مسوولین بلندرتبه دولتی (مثلاً یکی از معاونین رئیس جمهور، یک وزیر کابینه یا رئیس پارلمان) حضور داشته تا به مورد وزن سیاسی بدهد. اینکار باعث کتمان این حقیقت شد که اینگونه ترکیب حد اقل باعث تحکیم تأثیر شبکات مبتنی بر حمایت در پروسه تعیینات شده، در نتیجه پیشنهاد متذکره رد گردید. در جریان تسوید توافقنامه افغانستان در اواخر سال ۱۳۸۴، ملل متحد و شماری از ممالک تمویل کننده برای شامل ساختن مورد مشورتی کوشش نمودند.^{۳۳} ولی اشخاص امضاً کننده بعداً متوجه این موضوع شدند که تأسیس مورد که باید طی شش ماه تکمیل گردد، شاخص اولی توافقنامه افغانستان بوده و عدم تطبیق آن اثرات سو بالایی تمام پروسه داشته میتواند. برای نحوه و تشکیل مورد، مباحثات طولانی بین دفتر ریاست دولت و تمویل کننده گان بزرگ، بویژه یونما و اتحادیه اروپا، صورت گرفت. نکته اساسی اختلاف انتصاب اعضای مورد توسط رئیس جمهور و شمولیت اعضای بین المللی بود. در اخیر یک تفاهمی بعمل آمد که مطابق بان اعضای بین المللی حذف و از جمله پنج عضو، دو تن از طرف رئیس جمهور تعیین شده تا ضرب الاجل زمانی تطبیق گردد. این امر بیانگر اینست که ترکیب مورد (بخصوص کی صلاحیت تعیینات و کنترل سایر اعضا را داشته) نظر به وظایف و مسوولیت های آن مهمتر بوده، و نشاندهنده اختلاف بین دو

^{۳۲} گروه فشار عمدتاً از شبکه قومندانان سابقه ائتلاف شمال که در پارلمان نمایندگی قوی دارند، تشکیل گردیده است. آنها مدعی بودند که مقوله عدالت انتقالی و آجندای ریفورم از جانب غرب حمایت و بمنظور راندن مجاهدین از حکومت و قوای امنیتی ذریعه متهم آنها به جرایم واقع نشده بوده، و همچو اعمال توهین آمیز مستوجب جزا میباشد.

^{۳۳} این نظر به الفاظ بسیار واضح «یک میکانیزم واضح و شفاف تعیینات» برای تمام تعیینات عالی‌رتبه ذکر گردیده است. تطبیق کامل پلان کاری صلح، آشتی و عدالت نیز منحیث شاخص بان علاوه گردید. (توافقنامه افغانستان.)

تعیینات واقعی تا حد زیاد بشکل سابق باقیمانده است: پروسه تعیینات تا زمان مداخله (توسط کسانیکه میتوانند) ادامه یافته، در حالیکه ملاحظاتی سیاسی و حمایتی هنوز هم اهمیت زیاد داشته که در بخش ۴،۳ بان پرداخته خواهد شد.

۳،۳ اصل بررسی سوابق و آغاز بطی تعیینات عالی‌رتبه توسط بورده مشورتی

تقسیم قدرت در جریان پروسه بن و تداوم تقسیم پست های دولتی بین گروهها، و معمولاً به اشخاص متهم به جنایت جنگی در افغانستان، باعث تکرار مطالبات برای بررسی سوابق گردید. مطالبات بررسی سوابق از مساعی تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی در اصول از هم فرق داشته، گرچه با هم مرتبط اند. معیارات کفایت در پروسه بررسی سوابق آنقدر مطرح نبوده بلکه موارد ایرا مطالعه مینماید که مطابق بان یک کاندید برای احراز پست واجد شرایط شمرده نشود. بخش اساسی پالیسی تصمیم ای است که بر مبنای آن یک نهاد مستقل در مورد تعیینات عالی‌رتبه سیاسی به رئیس جمهور مشوره بدهد. تأسیس این نهاد برای بار اول در سال ۱۳۸۵ منحیث بخش از پلان صلح، آشتی و عدالت پیشنهاد گردید.^{۳۴} هدف ازین پیشنهاد این بوده که رئیس جمهور خواهان اصلاحات، بلخصوص "تعیینات خوب"، بوده ولی قادر به دفع فشار های وارده نمیشد. هدف مورد مشورتی، کمک به رئیس جمهور در یافتن کاندیدان مناسب و دفع فشار های وارده میباشد.

رسیدگی به خشونت های گذشته (آجندای عدالت انتقالی)، یک مسئله جنجالی بوده و هست. طرز دید مقدم فعالین بین المللی بعد از کنفرانس بن، بلخصوص ایالات متحده امریکا و نماینده خاص سرمنشی ملل متحد لخدرا ابراهیمی این بود که افغانها صلح را بر عدالت ترجیح داده و عدالت انتقالی یک آجندای بیرونی مبنی بر اصول نافذ غربی میباشد. نتایج بررسی مشاورین داخلی از عدالت انتقالی که توسط کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان براه انداخته شد، نتایج معکوس را نشان داده و به ملل متحد و ممالک تمویل کننده نشان داد که تقاضای عمومی برای عدالت و عزل مجرمین و ناقضین حقوق بشر از پست های شان وجود دارد.^{۳۵} کانادا، هالند و اتحادیه اروپا از جمله حامیان و تمویل کننده گان فعال پروسه عدالت انتقالی بودند. مطابق به نتایج حاصله، مسوده یک پلان کاری توسط یک کمیته مشترک غیر رسمی متشکل از نماینده دفتر ریاست دولت، کمیسیون مستقل حقوق بشر، یونما و ممالک تمویل کننده گان، رویدست گرفته شد. پلان توسط مجلس وزرا در قوس ۱۳۸۴ بعد از یک سلسله مباحثات در مورد جمله بندی موضوع

معیارات تحصیلی را نموده است: ولسوال باید « حد اقل باسواد بوده» (و سواد شان باید تثبیت گردد) و معاونین ولسوال باید حد اقل تحصیلات بکلوریا داشته باشد. مطابق به رتب شان، والیان و ولسوالان باید طور رسمی حد اقل سند پوهنتون را داشته (ماستری برای والی و لیسانس برای ولسوال، طوریکه در قانون خدمات ملکی تسجیل گردیده است). بررسی سوابق تحصیلی ولسوالان فعلی نشان میدهد که برخی از ولسوالان برحال اسناد تحصیلی افتخاری طی این مدت دریافت نموده اند.

^{۳۴} حکومت افغانستان، پلان کاری صلح، آشتی و عدالت (۲۰۰۶)، ۷. در پلان کاری «تأسیس یک کمیته مشورتی تعیینات و اعطای مشوره به رئیس جمهور در مورد تعیینات عالی‌رتبه سیاسی، خارج از محدوده کاری کمیسیون خدمات ملکی» تصریح گردیده است.

^{۳۵} کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، «فرا خوان عدالت. مشاوره ملی در مورد عدالت انتقالی» (جنوری ۲۰۰۵). بررسی سوابق منحیث دومین گام عالی بعد از تعقیب عدلی پیشنهاد گردید.

آجندای متفاوت است: آجندای کنترل و آجندای تأمین استقلال.^{۳۴}

۳،۴ نقش مضاعف اداره مستقل ارگانهای محلی: ثبات در کوتاه مدت و نهاد-سازی در دراز-مدت

اداره مستقل ارگانهای محلی در اسد ۱۳۸۶ از ادغام بخش مدنی وزارت داخله (به استثنای راجستریشن تولدات و وفیات) و بخش روابط ولایتی اداره امور، بصورت یک نهاد مستقل عرض وجود نمود. تاریخچه اداره ارگانهای محلی شاهد تغییرات متعدد - گاهی بشکل مستقل، زمانی در چوکات وزارت داخله، و گاهی هم تحت اثر دفتر رئیس جمهور یا صدراعظم - و تصامیمی چون تأسیس، انفصال، ادغام یا انتقال که همیشه جنبه سیاسی داشته و نمایانگر خواہشات کنترل بیشتر یا دسترسی به ولایت، بوده است.^{۳۵}

اداره مستقل ارگانهای محلی یک نهاد مضاعف بوده و دو نوع وظایف احتمالا متناقض را انجام میدهد. وظیفه اولی تطبیق و بهبود پالیسی های اداره ولایات و بهبود عملکرد ولایات در مطابقت با آجندای اصلاحات اداری میباشد. وظیفه دومی عبارت از تأمین تماس های اجتماعی و سیاسی بوده که بر سیاست های رابطوی و حمایتی استوار میباشد. این وظیفه تحت تاثیر آجندای مشترک حکومت افغانستان و دول با حضور مقتدر نظامی جهت مقابله با شورشیان، و آرزوی رژیم فعلی برای کسب محبوبیت در آستانه انتخابات ریاست جمهوری که در ماه اگست ۲۰۰۹ پلان شده، قرار دارد. آجندای تأمین ثبات اداره مستقل ارگانهای محلی بخاطر از بین بردن "خلافه" فزاینده بین مردم و حکومت" بوده و از طریق بهبود امنیت، عرضه خدمات و فعالیت های "وصل کننده مردم با حکومت" عملی میگردد. اینها شامل فعالیت های حمایتی حکومت و تقسیم منابع به سران وفادار محلی میگردد. دوگانگی وظایف از امداد تخنیکي ايکه این اداره بدست میآورد، واضح میگردد: امداد برنامه انكشافی سازمان ملل از طریق پروگرام اداره ولایتی افغانستان (ASGP) که عمدتاً ذریعه رهنمود ها و حمایت تخنیکي برای تسويد پالیسی بوده، و حمایت بنیاد آسیایی از پروگرام تماس اجتماعی افغانستان (ASOP).

دو وظیفه اداره مستقل ارگانهای محلی - تخنیکي و سیاسی - عمدتاً مجزا از هم میباشد. این امر از پالیسی جامع ولایتی این اداره که در آن از پروگرامهای تماس ذکرى بعمل نیامده، علیرغم این حقیقت که اینها در تأسیس ساختار های جدید ولایتی، مثلاً شورا های ولسوالی، نقش دارند.

بنظر اداره مستقل ارگانهای محلی شمولیت این پروگرامها در پالیسی شان غیر ضروری بوده، زیرا اینها اقدامات موقتی میباشد (در سال ۱۳۸۹ نهاد های انتخابی محلی جاگزین اینها میگردد). بعوض پرداختن به "تناقضات دولت-سازی" ذریعه تدوین یک پالیسی جامع که جوابگوی نهاد-سازی در دراز-مدت و مدیریت بحرانها در کوتاه-مدت باشد، اداره مستقل ارگانهای محلی خود به ایجاد این تناقضات میپردازد. فعالیت های تماس گیری این اداره خطری ایست برای وضاحت نقش و مسوولیت ها در سطح ولایات.

^{۳۴} چندین مصاحبه کننده ابراز داشتند که حرکت های مشابه انفکاک مدیریت ارگانهای محلی از وزارت داخله توسط رئیس جمهور کارمل در سالهای ۱۹۸۰ صورت گرفته تا بر تعیینات ولایتی اعمال نفوذ بیشتر گردد. جدا ساختن اداره مستقل ارگانهای محلی از وزارت داخله سبب افزایش مغشوشیت در مورد ماهیت روابط بین والیان و ولسوالان با قوماندانان پولیس شده است. در گذشته قوماندانان پولیس تحت امر والیان و ولسوالان بوده - حالت ایکه اداره مستقل ارگانهای محلی خواهان تحکیم آنست - در حالیکه وزارت داخله میگوید که در حال حاضر آنها از خود قوماندان مجزا دارند.

بورد خاص مشورتی رئیس جمهور برای تعیینات عالیرتبه ذریعه یک فرمان تقنینی در ۲۶ سنبله ۱۳۸۵ تشکیل گردید. طرزالعمل کاری آن در اپریل ۲۰۰۸ منظور و در مدت یک و نیم سال کدام فعالیتی نداشت. ادبیات گنگ توافقنامه افغانستان - بورد باید در ظرف شش ماه تشکیل، در طرف ۱۲ ماه تطبیق و در طرف ۲۴ ماه فعالیت کامل بپردازد - فرصت لغزش را مساعد ساخت. علاوه، تسويد طرزالعمل های بورد باعث بروز مباحثات بر سر ترکیب و تشکیل آن گردید، طوریکه تیم رئیس جمهور برای شمولیت چندین کارمند بلند رتبه دولت که از جانب رئیس جمهور انتخاب شده باشند، تأکید میوزید.^{۳۵} جناح های بین المللی بالای تغییرات اصرار ورزیده و میگفتند که اینکارها استقلالیت بورد را با خطر مواجه ساخته و ابراز داشتند که حکومت افغانستان موافقات مشترک در توافقنامه را طور یکجانبه تغییر داده نمیتواند. در ماه حمل ۱۳۸۶، لایحه اصلی وظایف با تعدیلات ناچیز تصویب شد.^{۳۶}

حدود دو سال بعد از تأسیس یعنی سرطان ۱۳۸۷، صرفاً در ده مورد تعیینات عالیرتبه با بورد مشوره صورت گرفته است. ولی در نوامبر ۲۰۰۸، اوضاع بجهت مثبت تغییر یافت. سکرتریت استراتژی انكشاف ملی افغانستان خبر داد که در ۷۵ مورد تعیینات عالیرتبه با بورد مشوره شده، که برای بار اول شامل سه والی و ۲۳ ولسوال میگردد.^{۳۷} چندین فکتور در احیاً این بورد نقش داشته، که حتی بعضاً ناممکن بنظر میرسید. این فکتور عبارتند از:

۱. خطر متداوم نشر جریان مجالس بورد مشترک انسجام و نظارت.^{۳۸}
۲. این حقیقت که حد اقل یکن از اطرافیان بانفوذ رئیس جمهور در سال ۷۸۳۱ ازین بورد حمایت فعال خویشرا ابراز داشت
۳. مسوده پالیسی ولایتی اداره مستقل ارگانهای محلی در تابستان ۷۸۳۱، که طی آن وجایب قانونی تعیینات عالیرتبه ولایتی را واضح ساخته و موضوع چشم پوشی را مشکل ساخت.

اداره مستقل ارگانهای محلی ابراز داشت که مصمم نیست با بورد در مورد تعیینات والیان مشوره نموده و نشان داد که بورد بخاطر تثبیت هویت خویش باید جد و جهد بیشتر نماید.

^{۳۴} نظریه شمولیت یک عضو خارجی در ترکیب بورد بخاطر افزایش استقلالیت و کاهش آسیب پذیری در برابر فشار های سیاسی در نظر گرفته شده بود. دفتر رئیس جمهور اینکار را بمنزله یک کوشش برای افزایش کنترل بین المللی در تعیینات عالیرتبه قلمداد نمود.

^{۳۵} مصاحبات مؤلف، سپتمبر ۲۰۰۸.

^{۳۶} ترکیب بورد تغییر ننموده، ولی به دفتر ریاست جمهوری منتقل و از بورد در تعیینات ولسوالان مشوره گرفته شده و مسوولین NDS از آن خارج گردید.

^{۳۷} سکرتریت استراتژی انكشاف ملی به بورد مشترک انسجام و نظارت در جولای و نوامبر ۲۰۰۸ راپور داد.

^{۳۸} بورد مشترک انسجام و نظارت نهاد ایست که بر نحوه تطبیق توافقنامه افغانستان و ستراتیژی ملی انكشافی افغانستان نظارت مینماید. در ترکیب آن تمویل کننده گان مهم و دواير دولتی شامل بوده، و سالانه سه الی چهار بار به معاونیت یونما و سکرتریت استراتژی انكشاف ملی داتر میگردد. بورد خاص مشورتی منظمًا "منحیت یک شاخص شامل آجندا بوده ولی تطبیق آن چشمگیر نبوده است.

باید به آنها غرض گرفته نشود، متوقف گردیده، و تغییر و تبدیل والیان بعد از فشار های دوامدار سیاسی و شایعات و مذاکرات چندین ماهه صورت میگیرد.

در مورد تعیینات، اداره مستقل ارگانهای محلی با عین تناقض مواجه است: از یکطرف خواهان بهبود پروسه تعیینات بوده، و از طرف دیگر باید در حفظ اختیارات رئیس جمهور کوشیده و بآن جوایده باشد. در سال اول بعد از تأسیس، این اداره والیان و ولسوالان را بدون راجع ساختن به بورد مشورتی تعیین نموده، در حالیکه بورد در آزمون از باعث مباحثات روی وظایف و ترکیب اش در حالت فلج قرار داشت. رویهمرفته، این اداره در تطبیق "مکانیزم شفاف و مبتنی بر اصل شایستگی" برای تعیین والیان و ولسوالان کوشش نموده طوریکه در چهارچوب ستراتیژیک (سپتمبر ۲۰۰۷) و پلان کاری ستراتیژیک پنجساله (حوت ۱۳۸۶) خویش آنرا منحصیث یک اولویت برای وقوع تغییرات مثبت در دستگاه حکومت قلمداد نموده است. ولی در سنبله ۱۳۸۷، زمانیکه مسوده پالیسی اداره ولایتی را معرفی مینمود، این اداره از موقف خود عقب نشینی نموده و گفت که بورد خاص مشورتی بررسی سوابق تمام کاندیدان، به استثناء والیان، مندرج در توافقنامه افغانستان را به عهده داشته و والیان انتصابیون سیاسی خواهند بود. این حرکت نشاندهنده بی میلی مستمر رئیس جمهور را در اعطاء صلاحیت به یک اداره مستقل در تعیینات مهم سیاسی، خصوصاً در آستانه انتخابات، نشان میدهد. ازینکه مسوده پالیسی اداره ولایتی توسط کابینه منظور نشده است، اداره مستقل ارگانهای محلی کاندیدان پست های ولایت و ولسوالی ها را به بورد خاص مشورتی معرفی نموده ولی مصمم است تا والیان را بعد از تصویب این پالیسی ازین روند مستثنی قرار دهد.

تغییر نظرات در مورد اینکه کی باید در تعیینات والیان دخیل باشد، موقف مشکل اداره مستقل ارگانهای محلی را نشان میدهد. از یکطرف، وظیفه تسوید و تطبیق یک پالیسی خوب و اتکاً مالی آن به تمویل کننده گان (بلخصوص برای پروگرام تماس محلی اش) باین معنی است که طرزالعمل های موافقه شده باسانی از نظر انداخته شده نمیتوانند. ولی از طرف دیگر، موقف این اداره منحصیث یک نهاد ربط دهنده رئیس جمهور این اداره را در محدود ساختن جدی صلاحیت های رئیس جمهور جین انتصاب شخص دلخواه اش، باز میدارد.

جای تعجب نخواهد بود که این اداره یک لست مختلط تعیینات داشته باشد. طی ۱۵ ماه اول بعد از تأسیس، اداره مستقل ارگانهای محلی حدود ۲۰ والی را تعیین نموده است. کمتر از نصف شان "تعیینات با شیوه جدید" بوده که نشاندهنده تعهد دولت برای ایجاد اصلاحات میباشد. این والیان باید تحصیل یافته، دارای سابقه مسلکی، نظامی یا کار در مؤسسات غیر دولتی بوده؛ و بیشتر اوقات زبان انگلیسی را دانسته و نسبتاً جوان میباشند. یکتعداد شان اجراءات نسبتاً خوب داشته یا برجستگی کاری نداشته، در حالیکه شمار دیگر به سرعت تبدیل گردیده (خصوصاً ولایت غزنی با تغییر و تبدیل سریع والیان) و نشان میدهد که ایشان با وجود داشتن تحصیلات از وزن یا مهارتهای لازم برخوردار نبودند. از طرف دیگر، تعداد قابل ملاحظه تعیینات باساس "اصول سابقه" صورت گرفته طوریکه کاندیدان با سابقه مجهول یا تجربه ناکافی باساس وفاداری، فشار سیاسی یا مذاکرات گروهی مقرر گردیده اند. سه از جمله پنج والی اداره کرزی (در ولایات متعدد) مجبور شدند تا بنابر اتهامات خلاف کاری ترک وظیفه نمایند. این امر انتصاب مجدد شانرا مانع نشده و نشان میدهد که اداره مستقل ارگانهای محلی قادر به شکستاندن روش انتصاب مجدد والیان مشکل زا - ولی وفادار - نمیشد. سایر تعیینات مورد نظر یا شایعه آمیز بنابر هدایت رئیس جمهور یا سایر فعالین متنفذ که

۴. مشکلات و چالش‌ها

۱،۴ چالش‌ها و مشکلات عمده

پالیسی‌ها و تعاملات دخیل در انتصاب پست‌های عالی‌رتبه ولایات، طوریکه در فوق تشریح گردید، نمایانگر مشکلات و چالش‌هایی است که فرا راه اصلاحات و مساعی مثبت آور قرار دارند. اینها عبارتند از:

- پالیسی‌ها و طرزعمل‌ها قواعد بازی را تغییر نداده، بلکه "کلمات" متفاوت را در صحنه کشمکش قدرت معرفی مینماید.
- مشکل اساسی چگونگی قواعد نبوده، بلکه اینست که موجودیت قواعد ضروری بوده و تطبیق شان ضروریست، که در حقیقت جدالی است بین دسپلین و صلاحیت عملکرد.
- محدودیت‌ها در تطبیق اصل شایستگی
- مشکلات پالیسی‌سازی با و در بین یک حکومت پارچه-پارچه و خیلی مرکزی.

در ذیل تفصیلاً به ماهیت و عواقب این چالش‌ها پرداخته شده است.

۲،۴ کشمکش بین ضوابط و صلاحیت عملکرد

طوریکه میدانیم، نهاد-سازی و اصلاحات بر ایجاد و تغییر قواعد متمرکز بوده ازینرو مستلزم یک درجه معین دسپلین و رسمیات میباشد - زیرا زمانیکه سلوک از قواعد پیروی کند، در آنصورت تغییر قواعد منجر به تغییر سلوک خواهد گردید.^{۴۰} رویهمرفته، یک سیستم مبتنی بر روابط و مذاکرات از لحاظ تعریف غیر رسمی میباشد. نکته مهم اینست که یک پشتیبان باید در حدود صلاحیت خویش عمل نموده و قواعد را تطبیق، از آن سرپیچی یا تغییر دهد، در غیر آن دلیلی برای گفتن وجود نخواهد داشت. کشمکش موجود بین ضوابط و صلاحیت عملکرد در پالیسی‌های مربوط به تعینات عالی‌رتبه دیده شده، و تمایل عمومی برای بی‌توجهی، تغییر و تحت نفوذ قرار دادن قواعد، حسب لزوم دید، بملاحظه میرسد. این حالت در بی میلی رئیس جمهور هنگام احاله صلاحیت انتخاب والیان به یک پروسه رسمی دیده شده و در حقیقت بسیار از طرزعمل‌های مربوط به مقرری سایر مامورین دولت تطبیق نگردیده یا توجهی بآن نمیگردد.

تمام سیستمها تا حدودی دارای صلاحیت عملکرد خصوصاً در سطوح بلند بوده، همانطوریکه در بسیاری مؤسسات شیوه رسمی و غیر رسمی وجود میداشته باشد. مشکلات زمانی ظهور میکنند که قواعد رسمی و غیر رسمی در مقابله باهم قرار گرفته، بویژه وقتیکه آجندا‌های رقابتی و حامیان قدرتمند مطرح بحث باشد. نتیجه آن یک سیستمی خواهد بود که در آن اصول

مشخص حاکم نبوده و تصامیم و پالیسی‌ها بصورت متکرر اتخاذ، لغو، تعدیل یا صرف نظر میگردند. در نتیجه، حکومت افغانستان و حامیان بین‌المللی آن طی هفت سال گذشته نتوانستند با این سیستم مبتنی بر صلاحیت عملکرد یا طرزعمل‌های رسمی (یا هر دو) کنار آمده، و در نتیجه تعینات عالی‌رتبه برای مراجع ذینفع قابل قبول بوده ولی نه برای مردم افغانستان.

کوشش‌ها برای اصلاحات در عرصه تعینات و حرکت از صلاحیت عملکرد بطرف دسپلین یک جدال ساده بین فرهنگ افغانستان و معیارات ویرین غربی نیست. اگرچه اصطلاح واسطه در جامعه افغان نفوذ داشته^{۴۱}، ولی این نظر مشترک نیز وجود دارد که حکومت خدمتگذار بوده و باید با تمام اهالی رویه عادلانه نماید. ازینرو تقاضا مردمی برای بیطرفی بیشتر نهاد‌های دولتی وجود داشته، ولی در صورت عدم تطبیق آن، کلتور حمایت و واسطه حاکم خواهد ماند

۳،۴ ارزش "شایستگی" در تعینات

تقاضای اکثریت قاطع افغانها اینست که در تعینات عالی‌رتبه دولتی از اصل ضوابط تا روابط کار گرفته شود^{۴۲}. ولی طرزعمل‌های فعلی مبتنی بر اصل شایستگی که بر مصاحبه کاندید و تحصیلات وی متمرکز است، متضمن انتخاب یک کاندید مناسب نبوده و برای پست‌هایی که شخصیت و روابط شخصی برای آن حیاتی شمرده شود، مشکل‌زا ثابت شده میتواند. در حقیقت، تعینات مبتنی بر اصل شایستگی بمنزله استخدام "بیگانه‌ها" قلمداد شده و سبب شک و تردید در یک جامعه‌ایکه روابط اجتماعی بهترین وسیله انفاذ شمرده شده، میباشد (گرچه مردم خواهان بیشتر اوقات خواهان تعیین بیرونی‌ها در پست‌های عالی‌رتبه بوده زیرا آنها در کشمکش قدرت دخیل نمیشوند). عامل دیگریکه اوضاع را دشوار میسازد همانا شک و تردید در مورد اصلاحات و تعینات مبتنی بر اصل شایستگی بوده که شاید برای یک گروه مشخص یا افزایش کنترل خارجی‌ها در پروسه تعینات بوده تا بوسیله آن دوستان خود را نصب و دشمنان خود را از صحنه بیرون سازند.

تطبیق اصل شایستگی قویاً بطرف تحصیلات رسمی و مهارتهای مدیریت متمرکز بوده، که برای شرایط ایکه والیان و ولسوالان در آن کار میکنند، کار آرا نمیشود: مکانیزم‌های مغلق سیاسی و قبیلوی و تهدیدات بیرحمانه و خشونت آمیز از جانب زورمندان محلی یا شورشیان (یا هر دو). ولسوالی علامه بارز حضور حکومت در یک منطقه بوده و امنیت ضعیف مقام ولسوالی باعث شده که این دفاتر مورد حملات متواتر قرار گرفته و هر سال چندین ولسوال کشته شود. در نتیجه، یافتن اشخاصیکه حاضر به انجام وظیفه در همچو یک محیط نا امن یا دور افتاده باشد، مشکل بوده مگر اینکه بوسیله قوم یا قبیله خودش حمایت شده یا دلایل سیاسی یا اقتصادی برای رفتن به

^{۴۱} اصطلاح واسطه عبارت از یک سیستمی است که در آن برای دسترسی به خدمات دولتی، مقرری یا فیصله دلخواه، باید یک شخص را در اداره مربوطه شناخت. ازینرو، پست‌ها بصورت متناسب در بین گروه‌های مختلف تقسیم گردیده است.

^{۴۲} طوریکه معمولاً گفته میشود که ضوابط (مهارت) باید نظر به روابط ارجحیت داشته باشد.

^{۴۰} برای بحث کوتاه روی دسپلین و رسمیات به اکلیم حکیمی، نک منگ، ستیندرا پرساد و کیر پرس، «اصلاحات غیر متناظر: اصلاحات به سطح دوایر در نظام ملکی افغانستان» (کابل: بانک جهانی، جون ۲۰۰۴)، ۸-۹.

همچو محلات را داشته باشد.

جدول ۳. محتوی پالیسی های مهم در مورد مرجع با صلاحیت تعیینات والیان و ولسوالان

- جوزا ۱۳۸۲: فرمان تقنینی در مورد مسوولیت های کمیسیون اصلاحات اداری مینگارد که کمیسیون اصلاحات اداری مسوولیت تقرر تمام مامورین ملکی رتبه ۲ و بالاتر از آن را دارد (که شامل ولسوالان نیز میگردد)
- دلو ۱۳۸۳: قانون خدمات اساسی ملکی تصدیق مینماید که بورد تعیینات کمیسیون اصلاحات اداری مسوولیت استخدام مامورین بلند رتبه ملکی را دارد.
- قوس ۱۳۸۴: پلان کاری صلح، آشتی و عدالت شامل یک بخش برای تأسیس یک بورد بوده تا برای رئیس جمهور در قسمت تعیینات ارشد سیاسی مشوره داده و خارج از تشکیل کمیسیون اصلاحات اداری باشد (پست ها مشخص نشده اند)
- سنبله ۱۳۸۵: فرمان تقنینی رئیس جمهور مبنی بر تأسیس بورد خاص مشورتی برای تعیینات ارشد مینگارد که بورد مسوولیت تعیین والیان، ولی نه از ولسوالان، را دارد (این بورد تحت تشکیل کمیسیون اصلاحات اداری میباشد)
- ۱۳۸۶: قانون مامورین ملکی تصریح میدارد که مامورین ملکی رتبه ۱ و ۲ (که شامل ولسوالان بوده) باید توسط بورد مشورتی تعیین (متن مهم است) و توسط رئیس جمهور منظور گردند
- ۱۳۸۶: صلاحیت تقرر ولسوالان طی یک فرمان تقنینی دوباره به وزارت داخله محول گردید
- اسد ۱۳۸۶: اداره مستقل ارگانهای محلی تأسیس و توظیف گردید تا از امور مربوط به والیان و ولسوالان نظارت بعمل آورد، که بمعنی مسوولیت انتصاب آنها از جانب این اداره میباشد.
- سنبله ۱۳۸۶: پلان ستراتیژیک اداره مستقل ارگانهای محلی مینگارد که والیان و ولسوالان باید از طریق یک میکانیزم شفاف و مبتنی بر اصل شایستگی انتخاب گردند
- میزان ۱۳۸۶: فرمان تقنینی رئیس جمهور در مورد اینکه اداره مستقل ارگانهای محلی بعوض کمیسیون مستقل اصلاحات اداری در مورد انتصاب والیان و ولسوالان با رئیس جمهور همکار باشد
- حوت ۱۳۸۵: پلان کاری ستراتیژیک اداره مستقل ارگانهای محلی طرزالعمل ها و معیارات واضح انتصاب والیان و ولسوالان را منحیت اولویت سال اول کاری ارائه نمود
- حمل ۱۳۸۷: طرزالعمل های بورد خاص مشورتی مینگارد که انتصاب والیان و ولسوالان مسوولیت ایشان است
- سنبله ۱۳۸۷: مسوده پالیسی ولایتی اداره مستقل ارگانهای محلی نقش بورد خاص مشورتی را مجدداً تصدیق نموده، ولی انتصاب والیان را از محدوده کاری آن خارج ساخته و مینگارد که مقام ولایت سیاسی خواهد بود. مسوده پالیسی از طرف کابینه منظور نگردیده است

با وجودیکه حمایت کافی برای انتصاب "تحصیل یافته گان بیرون از محل" منحیت والی یا ولسوال وجود داشته، این طرز دید ازین نکته منشه میگیرد که اینچنین کاندیدان کمتر گروه گرا و مفسد بوده، و حین معاملات با سایر نهاد های دولتی و انکشافی از منافع محلی دفاع خوبتر خواهند نمود. بسیاری از مردم چنین دریافته اند که این اشخاص باوجودیکه نظر به زورمندان محلی کمتر خشن یا غارتگر اند، ولی در برابر نیازمندیهای شان بی تفاوت یا نماینده خوب برای ایشان نمی باشند. حتی بعضاً به عین اندازه مفسد میباشند. اینحالت یک نقیصه بزرگ در ایجاد یک سیستم مبتنی بر اصل شایستگی میباشد: نبود یک میکانیزم مؤثر ارزیابی اجراءات کاری. در نتیجه، والیان و ولسوالان بصورت متکرر، علیرغم شکایات مردم، بی کفایتی یا سو استفاده از قدرت، تغییر و تبدیل میشوند. دیده شود که بورد خاص مشورتی برای تعیینات عالی رتبه این مشکل را مرفوع خواهد ساخت.

انتقاد دیگر ایکه متوجه تعیینات مبتنی بر اصل شایستگی بوده، رسمی بودن و جدی بودن بیش از حد آنست. با توجه به ماهیت پست های والیان و ولسوالان، و اهمیت شخصیت و روابط خصوصی، در پروسه انتخاب باید به یک اندازه صلاحیت عمل اجازه داده شود. این صلاحیت عمل باید مقید به "معیارات حد اقل اداره" که با سلوک قبلی و اجراءات بعد از انتصاب شخص رابطه دارد، باشد. این امر ایجاب مینماید تا یک مکانیزم سمع و رسیدگی به شکایات، و نظارت بر اجراءات کاری ایجاد گردد.

۴.۴ تناقضات موجود در انشعابات نظام مرکزی

پالیسی های پیچیده تعیینات عالی رتبه ولایات، طوریکه در فوق تشریح گردید، ازین امر ناشی میگردد که حکومت افغانستان بصورت همزمان پارچه- پارچه و خیلی مرکزی بوده، طوریکه نهاد مختلف دولتی و گروه های ذینفع بنوبه خود در صدد تحکیم موقف و پیشبرد آجندا های خویش از طریق مصوبات ریاست دولت و حمایت قانونی، اند. مطالعه قوانین و پالیسی های مربوط به تقرر والیان و ولسوالان (به جدول ۳ مراجعه گردد) نشاندهنده یک زنجیره از تضامیم متضاد و تداخلی بوده که همه بوسیله رئیس جمهور اتخاذ یا منظور گردیده است. در حقیقت مرکزی ساختن تضامیم خصوصی اهمیت پالیسی را کمتر ساخته، زیرا اکثریت تضامیم به جواب فشار های سیاسی تا اینکه پالیسی یا بینش منظم اتخاذ میگرددند.

فعالین بین المللی نیز درین پروسه سهیم اند. بعوض ارائه یک پالیسی مبنی بر آجندای مشترک، آنها معمولاً بالای رئیس جمهور و اطرافیان وی فشار آورده تا یک سهم بیشتر در مسائل افغانها داشته باشند. این امر یکی از سو تفاهمات اساسی پروژة مشترک دولت سازی میباشد: بنظر خارجی ها، رئیس جمهور یا سایر اعضای حکومت در برابر یک بینش یا پروگرام یا اصلاحات تعهد نموده در حالیکه بیشتر اوقات به فشار های سیاسی تن داده و خواهشات یک پشتیبان را برآورده میسازند.

۴,۵ نقش پالیسی و محدودیت های آن

پالیسی باین معنی نیست که روشهای متعارف تغییر نموده اند. این امر نشان میدهد که تا چی اندازه بورد قادر به حل برخی از مشکلات مربوط به تعیینات دولتی، بویژه اعطای پست های عالیتره ولایتی منجبت پاداش و ابزار معامله در آستانه انتخابات، میباشد. چنین بنظر میرسد که روند فعلی ادامه یابد: تصمیم مربوط به پست های ستراتیژیک در سطح بلند اتخاذ شده و نقش کمی به پروسه های رسمی داده خواهد شد، در حالیکه برای پست های کم اهمیت نفوذ پالیسی بیشتر خواهد بود.

۵. نتیجه گیری

ظلم بوده تا درجه تحصیل و سابقه مدیریت. این معیارات نه تنها در مرحله انتخاب بلکه برای ارزیابی اجراءات کاری و سلوک نامناسب باید بکار روند. مثالهای سلوک نامناسب مامورین ولایات عبارتند از: شامل توسل به توقیف اجباری جهت حصول پول، اخذ مالیات غیر قانونی، تشدد علیه مخالفین محلی و تسلیمی عمدی اراضی به شورشیان.^{۴۴} معیارات یاد شده باید در حد اقل تطبیق شده و جاگزین سایر آجندا ها گردد تا مسوولیت عدم تطبیق آن بدوش تمام جناح ها قرار گیرد. تطبیق معیارات حد اقل اداره بدون همکاری دوامدار و منسجم بین المللی متصور نمیباشد.

اقدامات یاد شده بدون در نظرداشت اینکه کی در کابل قدرت را در دست دارد، بجا باقی ماند. این یک اشتباه خواهد بود که سیستم پارچه- پارچه و مرکزی فعلی را به رئیس جمهور فعلی منسوب و استنباط گردد که تغییر رهبریت منجر به تغییرات اتوماتیک خواهد گردید. ماهیت کمپاین های انتخابات فعلی به تداوم سیاست های مبنی بر روابط و تقسیم امتیازات و پست ها اشاره نموده، بدون در نظرداشت اینکه کی برنده انتخابات خواهد بود. به فعالین بین المللی طرفدار ریفورم مشوره داده میشود تا از درس های هفت سال گذشته بیاموزند.

در نهایت، فعالین بین المللی باید این تصور را از ذهن شان بیرون کنند که با نهاد های دولتی غیر- خصوصی در معامله بوده و تطبیق پالیسی ها و طرزالعمل ها فوراً منجر به تغییرات متوقع سلوکی و اداری گردد. در عوض، اقدامات ازینگونه باید بیشتر ستراتیژیک و سنجیده بوده و در یک جامعه مبنی بر روابط یگانه سوال این نبوده که چی باید کرد، بلکه کی (افراد، تا به نهاد یا دیپارتمنت) این کار را انجام داده و چگونه پاداش داده شود.

برای حل این مشکلات جوابات ساده وجود ندارد. واضح است که پروسه فعلی تدوین پالیسی مشترک یک وسیله کند برای برگرداندن رقابت های سیاسی و اقتصادی میباشد. همچنان مشهود است که پروسه فعلی نهاد- سازی که بر طرزالعمل ها رسمی و معیاری استوار است، منجر به تعیینات شفاف و عادلانه نخواهند گردید. در عین زمان، تحقق "گذارمستقیم به مادل ویر"^{۴۳} بهترین راه حل برای افغانستان نبوده و بسادگی نباید باین نتیجه رسید زیرا افغانها "هیچگاهی اداره نشده" و آنها سیستم خود شانرا" ترجیح میدهند. علیرغم اینکه سیاست های حمایوی و خصوصی یک بخش مهم جامعه افغانی و کلتور سیاسی طی قرنهای متمادی بوده، ولی نحوه بکاربرد آن برای اکثریت مردم ناخوشایند بوده و تقاضای تغییر در حال اوج گرفتن است.

برای اثر گذاری پروسه نهاد- سازی، تغییرات زیرین باید مد نظر گرفته شوند:

- اجازه دادن نسبی صلاحیت عملکرد در انتخاب کاندیدان بعوض تطبیق جدی طرزالعمل های معیاری، در حالیکه این صلاحیت با "معیارات حد اقل اداره" در مطابقت قرار داشته باشد
- تعریف مجدد از شایستگی، و توجه بیشتر به معیارات محلی
- نهادینه ساختن نظارت بر تعیینات سیاسی و اجراءات کاری بعد از انتصاب - در برابر سلوک غیر قابل قبول اقدامات مقتضی اتخاذ گردد
- کوشش برای ایجاد یک سیستم کاراً جهت ثبت و رسیدگی به شکایات مردم
- ایجاد یک نظام اداره، که در آن زمینه رشد یک نسل جدید مامورین دولتی مهیا باشد

نکته کلیدی مؤفقیات این اقدامات همانا تطبیق کماکان "معیارات حد اقل اداره" بوده طوریکه با معیارات محلی مطابقت داشته باشند. این معیارات باید متمایل به موارد چون شجاعت، توانمندی میانجگری و عدم توسل به

^{۴۳} این اصطلاح از لانت پرچت و مایکل ولکاک گرفته شده، «راه های حل زمانیکه راه حل به مشکل مبدل گردد: منظم ساختن بی نظمی در انکشاف» (مرکز انکشاف جهانی، رساله ۱۰، سپتمبر ۲۰۰۲). درینجا به کوششهای سریعی اشاره میشود که برای عرضه خدمات متوقع از مادل های کشور های مؤفق تقلید گردد (در حالیکه مسئله ارزیابی شرایطی که تحت آن این نهاد ها انکشاف یافته، نادیده گرفته شود)

^{۴۴} در حال حاضر، والیان و ولسوالان بدون از دست دادن وظیفه یا حمایت حکومت مرکزی، دست به چنین اعمالی میزنند. آنانیکه از پست های خود برطرف شده و از حمایت کافی و قوی برخوردار باشند، معمولاً دوباره به پست های شان توظیف میگردند.

نشریات اخیر این اداره

- سرطان ۱۳۸۸ (جون ۲۰۰۹) از دسترسی تا به تاثیر: قرصه های کوچک و معیشت روستایی در افغانستان، پالا کانتور
- سرطان ۱۳۸۸ (جون ۲۰۰۹) فراتر از عوامل فقر اثرگذار در تصمیم های استفاده از کار اطفال در مناطق روستایی و شهری افغانستان، پاملا هانتی
- سرطان ۱۳۸۸ (جون ۲۰۰۹) مدیریت آب، مالداري و اقتصاد تریاک: فرصت ها برای رشد زراعت افراد غریب، لورین فلمنگ
- سرطان ۱۳۸۸ (جون ۲۰۰۹) پالیسی نامه: بهبود بخشیدن حسابدھی متقابل برای موثریت کمک، ربیکا رابرتس
- جوزا ۱۳۸۸ (می ۲۰۰۹) برخورد با کار اطفال در افغانستان، امیندا سم
- جوزا ۱۳۸۸ (می ۲۰۰۹) پالیسی سازی در انکشاف زراعتی و روستایی، ادم پین
- جوزا ۱۳۸۸ (می ۲۰۰۹) ولایات عاری از کوکنار: اندازه گیری یا کدام هدف؟ دیوید منسفیلد
- جوزا ۱۳۸۸ (می ۲۰۰۹) تحقیق و انکشاف برای تولیدات بهتر مالداري، ایوان تامسن
- جوزا ۱۳۸۸ (می ۲۰۰۹) میان انضباط و اختیارات: پالیسی های انتصاب پست های عالیرتبه در ولایات، مارتین ون بجلرت
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) مدیریت آب، مالداري و اقتصاد تریاک: چالش ها و فرصت ها برای تقویت معیشت قانونی زراعت، الن رو
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) بازپرسی نابرابری های آبیاری: سیستم های آبیاری در ولسوالی انجیل، هرات، شرینیواس چاکوکولا
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) آب، تریاک و مالداري: یافته های ارزیابی سال اول مزرعه و خانواده ها، الن رو
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) خبرنامه تحقیقات افغانستان، شماره ۲۱ (دری و پشتو)
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) استراتژی آب پاسخگوی واقعیت محلی است، کای ویگریچ
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) منازعات زمین در افغانستان: ارتقای ظرفیت جهت رسیده گی به آسیب پذیری، کولن دیچمپس و الن رو
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) عکس العمل ها در مورد توافقنامه پاریس و موثریت کمک در افغانستان، ربیکا رابرتس
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) پالیسی سازی در زراعت و انکشاف روستایی در افغانستان، ادم پین و سید محمد شاه
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) حسابدھی متقابل در افغانستان: ارتقای مشارکت ها در انکشاف کمک؟ مریکی دنیسین
- ثور ۱۳۸۸ (اپریل ۲۰۰۹) دیدگاه تاریخی در مورد سیستم میراب: مطالعه موضوعی کانال جنگروک، بغلان، ونسنت توماس و مجیب احمد
- حمل ۱۳۸۸ (مارچ ۲۰۰۹) احزاب جدید سیاسی افغانستان: روش برای تنظیم دیموکراسی؟، انا لارسن، (دری)
- حوت ۱۳۸۷ (فبروری ۲۰۰۹) خبرنامه تحقیقات افغانستان، شماره ۲۰، (دری و پشتو)

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک موسسه مستقل تحقیقاتی در کابل است که مطالعات و تحقیقات قابل تعمیم را انجام داده تا جهت تسهیل پروسه پالیسی سازی و فعالیت های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر این، ارزیابی افغانستان با جدیت بر آن است تا فرهنگ تحقیق را از طریق ارتقای ظرفیت های تحلیلی، ایجاد فرصت ها برای تحلیل و تجزیه اطلاعات و فضای بحث و گفتگو گسترش دهد. عمده ترین هدف واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان اینست تا در جریان فعالیت هایش، روند زنده گی مردم این کشور را بهبود بخشد.

تمام نسخه های الکترونیکی نشریات این اداره در وبسایت www.areu.org.af و نسخه های چاپی آن در دفتر اداره مذکور موجود می باشد:

جاده گلروشی (نبش سرک ۲)، شهر نو، کابل

تلفون: ۵۸۴ ۶۰۸ ۷۹۹ (۰) ۹۳+ وبسایت: www.areu.org.af ایمیل: areu@areu.org.af