

## پیشرفت؟ بررسی اصلاحات اداره عامه در افغانستان

### مرور کلی

اصلاحات موفقانه اداره عامه در افغانستان جهت اعتبار و مشروعیت دولت حایز اهمیت است. این موضوع در ذیل به اهداف دولت و برآورده ساختن تعهدات آن جهت کاهش فقر نیز مهم است.

در استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان (I-ANDS) و توافقنامه افغانستان، که هر دو سند در ماه جنوری ۲۰۰۶ (جدی ۱۳۸۴) به نشر رسید، حکومت افغانستان و نهاد های تمویل کننده بین المللی شاخص های را برای چالش های که در برابر روند اصلاحات اداره عامه موجود است، طرحریزی نمودند. با این همه، تا حال روند اصلاحات آهسته و مشکل آفرین بوده است و برنامه اصلاحات اداره عامه که از اواسط سال ۲۰۰۲ میلادی (اواسط ۱۳۸۱) در جریان بوده است مورد انتقاد وزرا، دیگر مقامات حکومتی و نهاد های تمویل کننده قرار داشته است. حتی بعضی پیشنهاد نمودند تا برنامه اصلاحات اداره عامه متوقف گردد.

با وجود موانع و محدودیت ها و با اینکه این برنامه دستاورد های قابل ملاحظه ای داشته است، روند اصلاحات اداره عامه با مشکلات متعددی مواجه بوده است. بر مبنای بعضی ارزیابی ها، این اصلاحات زیادتیر "نمایشی" بوده و از طریق آن، ظاهراً در ساختار کاری وزارتخانه ها تجدید

### مندرجات

۱. مقدمه
۲. اصلاحات اداره عامه در افغانستان
۳. ارزیابی: دستاورد ها و مشکلاتی که تا حال وجود داشته است
۴. از اصلاحات اداره عامه در جا های دیگر چی آموخته میتوانیم؟
۵. اصلاحات اداره عامه در افغانستان جهت موفقیت به چی نیاز دارد؟
۶. راه هایی که در پیش است

**در مورد نویسنده:** سارا لیستر در زمان تحریر این سند منحیث محقق ارشد در بخش اقتصاد سیاسی درین اداره ایفای وظیفه میکرد. نویسنده از همکاری کوان دین (پروژه دوم عاجل اداره عامه، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی) مت کیمبرلی و تیم وی (انستیتیوت آدم اسمیت)، جلال پاتل (بانک جهانی)، لوی پیروتا از دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا (DFID)، ساتیندرا پراساد (بانک جهانی، دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا) در قسمت ارائه نظریات در مورد پیشنویس این سند ابراز امتنان مینماید. حمایت مالی دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا در تمویل این گزارش قابل قدر است. این گزارش، تنها منعکس کننده نظرات نه سنده مسأله است.

دیگری جهت بهبود محیطی که در آن اصلاحات انجام میشود، جستجو گردد، که این باید شامل موارد ذیل باشد:

- ارتباط دادن نزدیک اصلاحات اداره عامه با ایجاد استراتژی انکشاف ملی افغانستان و نظارت از توافقنامه افغانستان، با استفاده از تعهد سیاسی در عقب فرایند های مذکور جهت تقویه پشتیبانی از اصلاحات اداره عامه.
- اصلاح نواقص اداره عامه بوسیله انتخاب نمایندگان به سطح ملی و ولایات.
- اصلاح تقاضای ذینفع برای اداره موثر و حسابده.
- ایجاد و انکشاف درک مشترک در مورد نقش حکومت، به اختیار گذاشتن معلومات نظارتی به دسترس عموم متقاضیان و ایجاد یک استراتژی ارتباطات فعال.
- تضمین این که نهاد های تمویل کننده و دیگر فعالین بین المللی تلاشهای درازمدت اصلاحات اداره عامه را متضرر نسازند.

بدون چنین مداخلات گسترده تر جهت ایجاد یک محیط حمایت کننده، احتمالاً اصلاحات اداره عامه در افغانستان، هم از نظر مصرف منابع مالی و هم از نظر مشروعیت دولت، یک ناکامی پرمصرف خواهد بود.

آمده است و از طریق آن، به عوض تغییرات بنیادی و اساسی، بر پرداخت معاشات بلند تأکید صورت گرفته است. یک مسئله عمده، تأسیس آهسته و ظرفیت ضعیف کاری کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی است که نهاد اصلی مسئول رهبری و نظارت بر اصلاحات اداره عامه میباشد. وزرا نیز از ظرفیت محدودی در تطبیق اصلاحات برخوردار اند و مساعدت تخنیکی کافی برای کمک به آنها درین راستا وجود نداشته است. اهداف و تقسیم اوقات ها واقعینانه نبوده و انسجام بین نهاد های تمویل کننده به ویژه در قسمت پشتیبانی از کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ضعیف بوده است. تجارب حاصله از کشور های انکشاف یافته و رو به انکشاف نشان میدهد که اجرای اصلاحات در اداره عامه خیلی مشکل است. هرگونه امکان موفقیت در آن به موجودیت شش عنصر لازمی وابسته است: ۱. رهبری قدرتمند داخلی؛ ۲. تمرکز روی نتایج نهایی؛ ۳. یک اندازه "تقاضا" از جانب شهروندان؛ ۴. روند تغییر تشکیلاتی؛ ۵. رفتار مناسب و منسجم نهاد های تمویل کننده؛ و ۶. تقسیم اوقات ها و توقعات واقعینانه. در افغانستان اکثر این عناصر بصورت مناسب و متوازن موجود نیست. به ویژه رهبری قدرتمند داخلی وجود ندارد.

افغانستان شدیداً یک محیط شکننده داشته و وابسته به کمکهای بیرونی است و تجارب فعلی و تجاربیکه از کشور های دیگر بدست آمده است نشان میدهد که احتمال موفقیت برنامه اصلاحات اداره عامه درین کشور، خیلی کم میباشد. با این حال، روند اصلاحات اداره عامه برای انکشاف کشور از اهمیت حیاتی برخوردار بوده و ازینرو متوقف نمودن آن یک گزینه عملی نیست.

باوجودیکه امکان تغییر بعضی جوانب محیط موجوده در افغانستان در کوتاه مدت یا میان مدت محتمل به نظر نمیرسد، حکومت و نهاد های تمویل کننده میتوانند پیشرفت اصلاحات اداره عامه را با ایجاد یک سلسله تغییرات بهبود بخشند. در عدم موجودیت رهبری قدرتمند داخلی باید فعالیت های

تحلیلی که درین گزارش صورت گرفته بر مبنای یک تعداد اسناد منتشر شده و منتشرناشده و بعضی با تیراژ کم، و همچنان مصاحبه ها با منابع مهم معلوماتی، میباشد. اسناد عمده شامل: دولت انتقالی اسلامی افغانستان، ۲۰۰۳، برنامه اصلاحات اداره عامه: استراتژی تطبیقی، پیشنویس ۲۳ جولای ۲۰۰۳؛ جمهوری اسلامی افغانستان، بدون تاریخ، استراتژی و برنامه اصلاحات اداره عامه دولت افغانستان: ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۹؛ بانک جهانی، ۲۰۰۶، بررسی ابتدایی اصلاحات پیشنهاد شده معاشات و رتب، ۳۱ مارچ ۲۰۰۶؛ جمهوری اسلامی افغانستان و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۰۵، مرور: اقدامات اولویت اصلاحات و تجدید ساختار؛ میکایلو، س.، ۲۰۰۶، بررسی برنامه اولویت اصلاحات و تجدید ساختار: گزارش مباحثی؛ بانک انکشاف آسیایی، ۲۰۰۵، دسته برنامه پیشنهاد شده قرضه به جمهوری اسلامی افغانستان: برنامه اصلاح اداره مالی و اداره عامه؛ بانک جهانی، ۲۰۰۵، اصلاح اداره عامه افغانستان: مسایل عمده برای مباحثه.

## ۱. مقدمه

اداره عامه تلاش داشته تا چارچوب سازگار و منسجم برای فعالیت های اصلاحات فراهم نماید. با این همه، برنامه مذکور در یک محیط پر از محدودیت های بنیادی فعالیت دارد. محدودیت های یادشده قرار ذیل اند:

- کمبود افراد ماهر به معنی پرداخت معاشات خیلی بلند به افراد ماهر یا نیمه ماهر میباشد. این وضعیت احتمالاً تا زمانی که نسل جدید مردم افغانستان تحصیل یافته شوند، ادامه خواهد یافت.
- فقدان منابع مالی برای پرداخت معاشات دولتی. بر مبنای پیشبینی های جاری، به نظر نمیرسد که افغانستان قبل از سال ۲۰۱۱ میلادی (۱۳۹۰) توانایی تمویل معاشات و دیگر مصارف عادی را از طریق عواید داخلی داشته باشد.
- روند استخدام بوسیله رقابت "خدمات ملکی دوم" که بوسیله استخدام توسط مؤسسات بین المللی و نهاد های امدادی و تمویل آن از طریق قرارداد های مشورتی و یا "اضافه معاشات" (تادیات نقده و یا دیگر امتیازات جهت تشویق مامورین دولتی برای پذیرفتن بعضی بست ها) به مشکل مواجه شده است.
- تناقص ممکنه بین نیاز به افزایش معاشات جهت نگهداشتن، جلب و تشویق مامورین دولتی و نیاز به تامین پوشش مالی که دولت را قادر بسازد مقصد تمویل معاشات در چهار سال و مصارف عادی در هشت سال را برآورده سازد.
- استخدام مبتنی بر شایستگی در برابر عرف و عادت در افغانستان قرار دارد.

برنامه اصلی اصلاحات اداره عامه و بازنگری های متعاقب آن، قسماً در نتیجه این محدودیت ها، با یک عده مشکلات مواجه گردید. پیام های متفاوتی در باره میزان پشتیبانی که حالا از آن بهره مند است وجود دارد. از طرف دیگر، به اصلاحات اداره عامه توجه بیشتری صورت میگردد زیرا در مرکز اهدافی که در توافقنامه افغانستان و استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان (به چوکات ۱ ملاحظه شود) که در ماه جنوری ۲۰۰۶ (جدی ۱۳۸۴) مشخص شده است، قرار دارد. یک تعداد شاخص های سویه بلند که در مورد آن بین دولت افغانستان و جامعه بین المللی توافق صورت گرفته است، اهداف دقیقی برای برنامه اصلاحات اداره عامه تعیین نموده اند. از طرف دیگر، انتقادات زیادی از جانب مردم و جوانب دیگر به شمول وزرا و بعضی نهاد های تمویل کننده، وجود داشته است.

برای ثبات، عمران و بازسازی کشور و کاهش فقر موجودیت اداره عامه فعال، کاملاً ضروری میباشد. ولی موفقیت اصلاحات به علت موجودیت

اصلاحات اداره عامه - یعنی تمام بیروکراسی (دیوانسالاری) دولت - در افغانستان بخش حساس آجندای اعمار و بازسازی این کشور را تشکیل میدهد. افغانستان جهت انکشاف اجتماعی، رشد اقتصادی، ثبات و برآورده ساختن تعهدات خود در قسمت کاهش فقر به یک اداره موثر و با کفایت عامه نیاز دارد. موجودیت یک اداره عامه فعال و شفاف نیز در مشروعیت و اعتبار بخشیدن به این حکومت نقش دارد.

اداره عامه در افغانستان به حیث نماینده عینی حکومت مرکزی از زمان آغاز تلاش های "اعمار و بازسازی کشور" در افغانستان با جامعه پراکنده و نامتمرکز همراه بوده است. دو و نیم دهه جنگ مشکلات زیادی را هم در مرکز و هم در اطراف ایجاد نموده است، ولی با این حال، ساختارهای اداری دولت بطور شگفت آور انعطاف پذیر بوده اند.<sup>۱</sup>

در تحقیقاتی که این اداره در سال ۲۰۰۳-۲۰۰۲ انجام داد، دریافت که با وجود اینکه اداره عامه قویاً متمرکز بود، برای حکومت یک اداره منسجم و چارچوب حسابدهی فراهم نمود (هرچند همیشه بصورت موثر یا شفاف تطبیق نمیگردد). شیوه های اداری اساساً سالم و نسبتاً خوب قابل فهم بود، با اینکه همیشه رعایت نمیشد. چون این ساختار برای مدت طولانی عمدتاً دست نخورده باقی مانده است، وضعیت به اصطلاح ناتوانی حکومت در سال ۲۰۰۱ در افغانستان باعث ایجاد "وضع بی اثر" در اداره عامه نگردید.

در برابر تلاشهای که جهت تغییر ساختار های باقی مانده اداری به خدمات ملکی با کفایت و کم مصرف که بر عرضه خدمات کلیدی در یک محیط بعد از جنگ و خیلی مغلق و متمرکز و وابسته به کمک های بیرونی، چالشهای زیادی وجود دارد.

محیط ابتدایی در سال ۲۰۰۲-۲۰۰۱ (۸۱-۱۳۸۰) یک اندازه آشفته بود، که در آن تعداد زیاد نهاد های تمویل کننده فعال وجود داشتند که خواهان دیدن عرضه خدمات بودند ولی الزاماً در مورد مسایل فراتر از کوتاه مدت فکر نمیکردند. نماینده یک نهاد تمویل کننده در مورد این بخش گفت که "این بدترین روش بود... هیچگونه توجه و وقت برای درک این که چه چیزی از قبل وجود داشت، چه چیزی موثر خواهد بود، و بدون بررسی ظرفیتی کاری خود و دانستن این که این همه کار با ظرفیت کاری داخلی ممکن نیست وجود نداشت."<sup>۲</sup> از اواسط سال ۲۰۰۲ میلادی (۱۳۸۱) برنامه اصلاحات

<sup>۱</sup> به دو جلد گزارشاتی که توسط ان ایوانز، نیک مینینگ، یاسین عثمانی، تولی، ا. و اندرو ویلدر، تحت نام راهنمایی پیرامون دولت در افغانستان و اداره محل در افغانستان: ارزیابی و پیشنهادات به منظور عملکرد، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی چاپ شده است: کابل و واشنگتن دی سی. ۲۰۰۴.

<sup>۲</sup> ارتباطات شخصی با یک نفر نماینده یکی از موسسات تمویل کننده، جولای ۲۰۰۶.

عامه مورد ملاحظه قرار میگیرد و مسایلی قابل اجرا در تقویه محیطی که در آن اصلاحات انجام میپذیرد، مورد مطالعه قرار میدهد. این یک بازنگری تخنیکي نیست، ولی به مصاحبه ها، ارزیابی ها و تحلیل های تحقیقاتی انتخابی که قبلاً انجام شده است، نزدیک میشود.

محیط بعد از جنگ خیلی شکننده و وابسته به مساعدت ها، کاهش یافته است. درین نوشته این تناقض آشکار مورد کاوش قرار گرفته و راه های ممکنه پیشرفت مورد مطالعه قرار گرفته است. درینجا امکان نیل به شاخص های توافقنامه افغانستان و دیگر اهداف مربوط به اصلاحات اداره

## ۲. اصلاحات اداره عامه در افغانستان

برنامه اصلاحات اداری تقریباً در همان آغازش با مشکلات مواجه گردید؛ پروژه ها نظر به پیشبینی آهسته تر و مشکلتر تطبیق گردید. به ویژه، ایجاد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی که نهاد عمده مسئول روند اصلاحات است، وقت بیشتری را نظر به توقع در بر گرفت. قبل از آغاز تطبیق برنامه، استخدام کارمندان ارشد اداری و تعیین اعضای بورد های تعیینات و استیناف بیش از یک سال را در بر گرفت. چون برای کارمندان ارشد درک طرزالعمل ها و ایجاد تیم ها با شایستگی های مناسب مشکل بود، پیشرفت در اکثر وزارتخانه ها به آهستگی صورت میگرفت. تمویل جنبه های غیر معاشی و تطبیق برنامه نیز ناکافی بود، که قسماً باعث محدودیت مساعدت تخنیکي به وزارتخانه های ذیربط گردید.

در سال ۲۰۰۵ میلادی (۱۳۸۴) برنامه اصلاحات اداره عامه از روی تجاربی که حاصل گردیده بود، طرحریزی مجدد شد. چارچوب سالهای ۸۹-۱۳۸۵ ایجاد گردید،<sup>۳</sup> که تمرکز امور را از فعالیت های جداگانه به سمت اصلاحات همه جانبه که همه وزارتخانه ها را در بر داشته باشد منتقل نموده و اصلاحات را از مرکز به ولایات و ولسوالی ها انتقال میدهد. این نسخه جدید برنامه اصلاحات اداره عامه در پنج رکن، مطابق با موضوعات وظیفوی و برنامه ریزی سازماندهی مجدد گردید:

برنامه اصلاحات اداره عامه یک چارچوبی برای یک سلسله برنامه ها و پروژه های که هدف آن فراهم آوری خدمات ملکی باکفایت، موثر و شفاف است، میباشد. این برنامه جهت رسیدگی به مشکلات ذیل طرح شده است:

- پراکندگی ساختار های حکومتی، با تداخل وظایف متعدد و فقدان انسجام بین مؤسسات؛
- قطع ارتباط میان مرکز (کابل) و ولایات؛
- سلسله مراتب غیر واضح در قسمت حسابدهی با میکانیزم های تقویتی ضعیف؛
- ظرفیت ضعیف در اداره پالیسی؛
- نیاز به تقویت اجراءات کاری؛
- فقدان کارمندان مسلکی مجرب دارای مهارت های لازم؛
- فقدان طرزالعمل های قدرتمند برای استخدام و تعیینات بر مبنای شایستگی، این سبب میزان بلند استخدام افراد بر مبنای شناخت و ارتباطات شده است؛
- نیاز به داشتن ساختار درجه بندی و معاشات که باعث جلب، نگهداری و تشویق کارمندان دولت گردد؛
- زیربنای ضعیف مادی؛ و
- سیستم های اداری کهنه و کند.

مرحله نخست برنامه اصلاحات اداره عامه در اواسط سال ۲۰۰۲ میلادی (۱۳۸۱) با پشتیبانی جدی بانک جهانی تهیه گردید. در آن هفت جزء عمده وجود داشت: ۱. چارچوب حقوقی برای خدمات ملکی؛ ۲. اداره کارمندان؛ ۳. موثر ساختن و انکشاف تشکیلات و وظایف؛ ۴. اداره مالی و حسابدهی؛ ۵. اداره پالیسی و دستگاه دولت؛ ۶. کفایت اداری؛ و ۷. بهبود زیربنای مادی. در ماه جولای ۲۰۰۳ میلادی (سرطان ۱۳۸۲) برنامه اصلاحات اداره عامه متشکل از ۲۶ پروژه با مصرف تخمینی ۱۴۳،۷۸۱،۰۰۰ دالر امریکایی که باید طی سه سال (۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴) تطبیق گردد، بوده است.

<sup>۳</sup> جمهوری اسلامی افغانستان، استراتژی و برنامه اصلاحات اداره عامه حکومت افغانستان: ۹-۱۳۸۵، کابل - افغانستان.

جدول ۱. چه کسی کدام کار را در اصلاحات اداره عامه انجام میدهد؟ پروژه های فعلی و عمده اصلاحات اداره عامه با موسسات تمویل کننده آن

تمویل کننده	نام پروژه	مبلغ	مدت پرداخت	موسسه تطبیق کننده و اجزای عمده
صندوق وجهی بازسازی افغانستان	برنامه های ورود افغان های مقیم خارج از کشور	۸ میلیون دالر	سپتمبر ۲۰۰۴ - ادامه دارد	کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی: برنامه افغانهای مقیم خارج (استخدام افراد کارشناس بحیث مشاورین ارشد)؛ برنامه های ورود جانی (استخدام افغانهای ماهر، در مقامات متوسط و ارشد)
بانک انکشاف آسیایی	پشتیبانی از اصلاحات اداره عامه	۲,۲ میلیون دالر	۲۰۰۳-۲۰۰۷	کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی: وظایف مشترک (انکشاف ساختارهای تشکیلاتی و حدود صلاحیت ها و مسئولیت ها برای وظایف مشترک وزارتخانه ها، اصلاح وزارتخانه های عمده، عرضه خدمات [تجارت و ترانسپورت]؛ اصلاحات اداری (بازنگری روند اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات)؛ قانون خدمات ملکی (مرور و تکمیل مقررات)
بانک انکشاف آسیایی	تطبیق قانون خدمات ملکی	۲,۶ میلیون دالر	می ۲۰۰۶ تا اپریل ۲۰۰۸	کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی: تطبیق قانون خدمات ملکی؛
دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا/ دیپارتمنت انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا و برنامه انکشافی سازمان ملل متحد	پشتیبانی از مرکز دولت	۱۶ میلیون دالر	جولای ۲۰۰۶ تا مارچ ۲۰۰۹	اداره امور/ادارالانشای شورای وزیران، ریاست کدر و پرسونل و دیگران: اصلاح مرکز دولت، به شمول بازسازی زیربنا و فراهم آوری تکنولوژی معلوماتی، ساختارهای تشکیلاتی، فرایندهای کار، روندهای تصمیمگیری؛
کمیسیون اروپا	اصلاحات اداره عامه	۱۰,۵ میلیون یورو	جنوری ۲۰۰۶ تا جنوری ۲۰۰۸	کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی: ارتقای ظرفیت های کاری خدمات ملکی از طریق برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات؛ تطبیق اصلاحات رتب و معاشات؛ گسترش کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی به ولایات؛ آموزش کارمندان ملکی دولت؛ استخدام افغانهای مقیم اروپا؛ نگهداشت، تجدید مهارت و اعزام؛ مساعدت تخنیکی به کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی
برنامه انکشافی سازمان ملل متحد	انکشاف رهبری خدمات ملکی	۳,۵ میلیون دالر	جولای ۲۰۰۵ تا دسیمبر ۲۰۰۷	کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی: آموزش و انکشاف رهبری
برنامه انکشافی سازمان ملل متحد	حمایت از بخش آموزش و انکشاف کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی	۵۲۸۰۰۰ دالر	سپتمبر ۲۰۰۴ تا جولای ۲۰۰۶	کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی: پشتیبانی از بخش آموزش و انکشاف کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی
دیپارتمنت انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا	برنامه ارتقای ظرفیت های کاری افغانستان (ABC) (پیشنهاد شده)	۱۰۰ میلیون دالر تخمین شده (چندین سکتوری: حکومتی، خصوصی و مؤسسات نا دولتی)	۲۰۰۷ برای ۵ سال	جزء اصلاحات اداره عامه: پشتیبانی از ۲۵ وزارتخانه و اداره دولتی انتخاب شده با اولویت احتمالی (وزارت مالیه، وزارت معارف، وزارت انکشاف دهات، وزارت صحت عامه، وزارت انرژی و آب و وزارت فواید عامه)؛ انکشاف و تطبیق نقشه راه ارتقای ظرفیت های کاری برای هر وزارتخانه/اداره؛ انکشاف برنامه و نصاب آموزشی در وزارتخانه ها؛ تقویه واحد های ارتقای ظرفیت های کاری انستیتیوت آموزشی خدمات ملکی؛ بهبود اداره تدارکات دولت؛ طرح و اجرای برنامه عرضه شهادتنامه/درجه علمی در پالیسی و اداره عامه.
بانک جهانی (دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا (IDA/	تمدید اصلاحات عاجل اداره عامه	۲,۵ میلیون اضافی	جولای ۲۰۰۶ تا دسیمبر ۲۰۰۷	کار های رتبه بندی و معاشات. احتمالاً شامل پشتیبانی از بورد های تعیینات، بورد های استیناف، وزارتخانه ها و کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی برای رتبه بندی/تصنیف دوباره؛ پشتیبانی از وزارتخانه ها جهت انکشاف و اصلاح کاربرد های تجدید ساختارها.

منبع: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (از تاریخ ۲۷ جون ۲۰۰۶)

## چوکات ۱: اصلاحات اداره عامه و استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان

اصلاحات اداره عامه در دورنمایی که دولت افغانستان در استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان طرح گردیده، نقش مرکزی را دارد. هدف مشخص شده دولت عبارت از انکشاف یک "اداره عامه موثر، حسابده و شفاف در همه سطوح دولت" میباشد (صفحه ۱۶). این موضوع به معنای یک دولتی که "توانایی تامین امنیت دایمی و فراهم آوری خدمات اساسی اجتماعی و محیطی مناسب البته بطور عادلانه برای رشد اقتصادی" را داشته باشد، توضیح گردیده است (صفحه ۱۲۷).

برنامه اصلاحات اداره عامه برای تشویق ادارات جهت توسعه تغییر اجتماعی متدوام طرح شده است. وزارتخانه ها و ادارات دولتی در مرکز و ولایات موثرتر و باکفایت تر خواهد بود و در آنها کارمندان آموزش یافته و افراد مسلکی و شایسته که بر اساس لیاقت و شایستگی استخدام شده اند، کار خواهند کرد. دستگاه دولت جهت منعکس نمودن وظایف و مسئولیت های اصلی تجدید ساختار و توجیه میگردد... (صفحه ۱۶). معرفی سیستم خدمات ملکی مبتنی بر لیاقت و کارآیی سبب میشود تا مقامات بیشتر به حسابدهی توجه داشته باشند و بازنگری در میزان معاشات باعث بلند رفتن روحیه مامورین دولتی شده و آنها را در برابر فساد اداری کمتر آسیب پذیر میسازد، میشود. (صفحه ۱۲۲)

در توافقینامه افغانستان و استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان تعهدات ذیل صورت گرفته است:

- تا ماه جدی ۱۳۸۹ (اخیر سال ۲۰۱۰ میلادی): دستگاه و ادارات دولتی (به شمول تعداد وزارتخانه ها) جهت تامین یک اداره عامه و باثبات از نظر مالی، از نظر ساختار تجدید خواهد شد؛ کمیسیون خدمات ملکی تقویه شده و وظایف خدمات ملکی جهت منعکس نمودن وظایف و مسئولیت های اصلی، اصلاح خواهند شد.
- یک میکانیزم واضح و شفاف در تعیینات داخلی برای همه تعیینات سطح بالا در دولت مرکزی و قضا و همچنان والیان، رؤسای پولیس، ولسوالان و رؤسای امنیت ولایات در جریان ۶ ماه ایجاده، در مدت ۱۲ ماه اجراء، و در مدت ۲۴ ماه کاملاً تطبیق خواهد شد.
- تا ماه جدی ۱۳۸۵ (اخیر ۲۰۰۶ میلادی)، بازنگری یک تعداد واحد های اداری و حدود آنها به هدف کمک در ثبات مالی صورت خواهد گرفت.
- تا ماه جدی ۱۳۸۹ (اخیر سال ۲۰۱۰ میلادی)، در تداوم کار کمیسیون خدمات ملکی، تعیینات مبتنی بر شایستگی، طرز العمل های بررسی و بازنگری های مبتنی بر کارآیی برای مقامات خدمات ملکی در همه سطوح دولت به شمول دولت مرکزی، قضا و پولیس صورت خواهد گرفت، و پشتیبانی لازم جهت ارتقای ظرفیت های کاری خدمات ملکی برای پیشبرد موثر امور فراهم خواهد شد. بازنگری های کارآیی سالانه در مورد همه کارمندان ارشد (رتبه ۲ و بالاتر) از ماه جدی ۱۳۸۶ (اخیر سال ۲۰۰۷ میلادی) آغاز خواهد شد.

با این همه، در استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان مشکلات وابسته به اصلاحات اداره عامه شناسایی شده و تصدیق شده است که:

تعهد نامتوازن، ملکیت و رهبری اصلاحات اداره عامه در سراسر دولت وجود دارد. در بعضی وزارتخانه ها در برابر اصلاحات اداره عامه یک اندازه مقاومت هایی صورت گرفته است. این مقاومت ها قسماً به علت درک نادرست از نیاز به اصلاحات اداره عامه و اثرات روند مذکور، و قسماً به سبب مقاومت در برابر از دست دادن پشتیبانی که از اثر ایجاد خدمات ملکی وابسته به قدرت است، صورت میگیرد. اصلاحات غیرمتناظری که تحت برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات (PRR) آغاز شده است به علت تفاوت ها در تطبیق پلان های تجدید ساختار تنها بهبود قسمی در کارآیی را عرضه نموده است. جهت استخدام و حفظ کارمندان شایسته دولت و مبارزه با فساد اداری، لازم است تا معاشات مامورین دولت بهبود یابد؛ با این همه، بهبود معاشات سکتور دولتی و در عین حال تامین ثبات مالی کار خیلی مشکل خواهد بود. (صفحه ۱۲۴)

دولت در قسمت انتقال از روش موقتی غیرمتناظر برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات، (چوکات ۲) به سمت یک طرح همه جانبه رتبه بندی و معاشات، یک سیستم جدید رتبه بندی هشت رتبه یی (به عوض ساختار ۱۳ رتبه یی فعلی) را با میزان معاشات منبسط (یعنی تفاوت بیشتر بین معاشات) را پیشنهاد نموده است. میزان معاشات با معاشاتی که برای اردوی ملی و پولیس ملی افغانستان قبلاً منظور شده است، همسان حفظ خواهد گردید.

در یک بازنگری این پیشنهاد، بانک جهانی استدلال نموده که با وجود بهبود ها، ساختار جدید معاشات پیشنهاد شده جهت جلب، حفظ و تشویق کارمندان شایسته به علت تورم معاشات و رقابت بر سر منابع قلیل افراد ماهر، ناکافی باقی خواهد ماند.<sup>۴</sup> با این همه، افزایش در معاشات رتبه های بالایی باعث افزایش مصارف و کاهش امکان از عهده برآمدن اصلاحات گردیده و همچنان میزان معاشات ناسازگار با شرایط درازمدت بازار کار، به شمول میزان معاشات در منطقه را ایجاد خواهد کرد. ازینرو، یگانه گزینه عبارت از آوردن افراد شایسته و لایق بشکل انتخابی و موقتی در سطوح بلندتر معاشات میباشد. ممکن به تعداد خیلی کم، بست های احتیاطی که از طریق میکانیسم های معاشات بلند تر از قبیل میزان بلند معاشات برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات نیاز باشد، ولی این ها باید مطابق با تقسیم اوقات پذیرفته شده، مرحله بندی شود. طوری که در ذیل مورد بحث قرار گرفته، معاشاتی که از جانب دونر ها، تمویل میگردد، نیز باید مورد بازنگری قرار گیرد.

**۱. اصلاحات اداری.** این بخش دربرگیرنده اصلاح دستگاه مرکزی دولت، یعنی اصلاح و تجدید ساختار وزارتخانه ها و ادارات دولتی و همچنان اصلاحات اداری در اطراف که شامل تقویه دفاتر والیان، ارتقای ظرفیت کاری کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی ولایتی، و گسترش اصلاحات در ادارات وزارتخانه های کلیدی در سطح ولایات میباشد.

**۲. معاشات و امتیازات.** این بخش دربرگیرنده معرفی سیستم جدید رتبه بندی و معاشات، همراه با برنامه تجدید آموزش، تجدید تعیینات و تجدید مهارت ها و یک برنامه انفکاک جهت تنظیم کارمندان ملکی اضافه بست میباشد. درین بخش یک سیستم جدید حقوق تقاعدی نیز گنجانده شده است.

**۳. تنظیم و اداره خدمات ملکی.** این بخش دربرگیرنده انکشاف یک چارچوب جدید و نوین قانون، مقررات و طرزالعمل ها؛ رهنمود های جدید اداری؛ و یک سیستم جدید اداره منابع بشری میباشد.

**۴. تضمین و گسترش تعیینات مبتنی بر شایستگی.** این بخش دربرگیرنده انکشاف چارچوب و طرزالعمل های حقوقی، آموزش مامورین منابع بشری در وزارتخانه های ذیربط، ایجاد میکانیسم های ارزیابی کارآیی، و پالیسی ها و برنامه های مشخص جهت تقویت سهمگیری زنان میباشد.

**۵. تقویه ظرفیت های کاری.** این بخش دربرگیرنده یک برنامه همه جانبه آموزش و تقویه مهارت ها برای مامورین ملکی؛ ایجاد انستیتوت آموزشی ملی خدمات ملکی؛ اداره و تنظیم مساعدت های تخنیکی بین المللی جهت انتقال سریع و باثبات مهارت ها و تجارب به مامورین ملکی؛ تزریق ظرفیت های کاری کوتاه مدت با استفاده از برنامه افغان های مقیم خارج، برنامه ورود جانبی و مساعدت تخنیکی بین المللی میباشد.

<sup>۴</sup> بانک جهانی، ۲۰۰۶، بررسی مقدماتی اصلاح درجه بندی و معاشات پیشنهاد شده، بانک جهانی: واشنگتن، دی سی.



## چوکات ۲: برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات

برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات عنصر مرکزی برنامه اصلاحات اداره عامه در جریان سال های ۲۰۰۲-۲۰۰۵ بود. این پروسه همیشه یک تدبیر موقتی بوده و مقصد اصلی آن اعاده ظرفیت اداری در ریاست های کلیدی وزارتخانه های عمده و افزایش در معاشات بود. این برنامه جهت کمک به هماهنگی میان وزارتخانه های یک در آنها اصلاحات با مساعدت نهاد های مختلف تمویل کننده صورت میگیرد و اکثر شان از روش های مختلفی استفاده میکنند، طرح شده است. این برنامه شامل ۱. تجدید ساختار محتاطانه ادارات؛ ۲. انتخاب مدیران، کارمندان فنی و کلیدی بوسیله روند آزاد و رقابتی مبتنی بر شایستگی؛ و ۳. افزایش معاشات از طریق سیستم کمک معاشات موقت میباشد. در حالیکه این برنامه در "روی کاغذ" خوب به نظر میرسد، تطبیق آن در مقایسه با پیشینی ها، خیلی مشکل آفرین بوده است.

قرار بود که برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات بشکل اصلاحات غیرمتناظر صورت گیرد، و بجای اصلاح همه وزارتخانه ها در کل روی واحد های کلیدی تمرکز داشته باشد. در ماه نوامبر ۲۰۰۴ میلادی (عقرب ۱۳۸۳) تصمیم گرفته شد تا روند برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات به همه ریاست های وزارتخانه ها گسترش یابد و به این ترتیب به یک برنامه همه جانبه مبدل شود. توضیحات مختلفی در مورد علت وقوع این تغییر ارائه شده است، ولی تقریباً به اطمینان گفته شده میتواند که علت آن ترکیبی از تنش های موجود به سبب میزان معاشات مختلف در عین وزارتخانه و مشکلاتی که در جدا ساختن واحد های کلیدی وزارتخانه های نیازمند به تجدید ساختار کلی جهت تطبیق اصلاحات وجود داشت، بوده است. عملی بودن این تغییر در برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات، به ویژه از لحاظ ظرفت تطبیقی و ثبات مالی پایدار، هیچگاهی بصورت درست تحلیل نشده بود.

از اواسط سال ۲۰۰۴ میلادی، همه به استثنای سه وزارتخانه برای سهمگیری در برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات درخواست نمودند؛ ۱۵ وزارتخانه، یا ریاست های مهم وزارتخانه های مذکور، پیشنهاد های تجدید ساختار (مرحله ۲) را تهیه نموده و مراحل منظوری آنرا طی نمودند؛ نمونه اصلاح دفاتر والیان در ولایت بلخ و ولسوالی دهدادی آزمایش گردید؛ طرزالعمل ها و معیار های تعیینات مبتنی بر شایستگی طرح و قسماً تطبیق شد؛ در حدود ۷۵۰۰ کارمند از طریق روند مبتنی بر شایسته سالاری انتخاب و تعیینات صورت گرفت و تقریباً ۳۰۰۰۰ بست برای تعیینات آینده، شناسایی شد.

با این حال، دستاورد های این برنامه مایوس کننده بوده است. روی بهبود معاشات نظر به تجدید ساختار بیشتر تاکید شده است، اکثر تغییرات ظاهری بوده و عملی نمودن سیستم های تعیینات مبتنی بر شایستگی مشکل ثابت شده است (به گزارش "بررسی فعالیت های اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات"؛ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی؛ جمهوری اسلامی افغانستان. ۱۳۸۴ مراجعه نمائید) احتمالاً این نقص برنامه متذکره که برای حل موقتی طرح شده بود، نبوده است. مشکل اصلی این بود که چارچوب کلی که برای تعویض برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات طرح شده بود، بصورت قابل ملاحظه و در وقت مناسب تکامل نکرد بود.

## ۳. ارزیابی: دستاورد ها و مشکلاتی که تا حال وجود داشته است

- تا حال روند اصلاحات اداره عامه یک عده دستاورد های قابل ملاحظه داشته است:
- تاسیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در سال ۲۰۰۲ میلادی (۱۳۸۱) بر اساس فرمان کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، و افزایش آهسته در میزان استخدام کارمندان.
- فرمان های بعدی جهت منظوری چارچوب برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات، برنامه های مشخص مثلاً برنامه افغان های مقیم خارج، و طرزالعمل های موقت برای استخدام.
- ایجاد بورد تعیینات و بورد استیناف مربوط به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، و بهبود در ظرفیت های کاری آنان.



مشکلات شناسایی شده، صورت گرفته است اما اکثر نگرانی های جدی بحال خود باقی مانده است. به ویژه، نگرانی در مورد این که در بعضی وزارتخانه ها که در آن در ابتدا پیشرفت های چشمگیری در تعیینات بر اساس شایسته سالاری صورت گرفت اما بعداً مقامات عالیرتبه به تخریب این برنامه پرداختند.

یکی از مسایلی که از جانب اکثر شرکای روند اصلاحات اداره عامه روی آن تاکید میشود عبارت از ضعیف بودن ظرفیت های کاری در کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، به ویژه مورد تعیینات آن است. در هنگام تأسیس کمیسیون مذکور اعضای آن از تجربه و آموزش لازم برخوردار نبودند، و بعضی از کسانی که استخدام گردیده بودند مشخصات لازم مقامی را که در آن تعیین شده بودند، نداشتند. در ابتدا طرزالعمل ها موجود نبود و بعضی خطا ها در تعیینات بطور قابل ملاحظه حیثیت مورد تعیینات را لکه دار ساخت. بعداً ظرفیت کاری کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی تقویت گردید- تعداد اعضا از ۵ به ۱۱ عضو افزایش یافت و این افراد از تجارب خود آموختند. ولی مورد تعیینات ضعیف باقی ماند، و بعضی ها میگویند که تقاضا برای تعیینات بر اساس شناخت و واسطه در همه سطوح رو به افزایش است.

موجودیت ضعف در مورد تعیینات مشکل جدی در برابر اصلاحات موفقانه اداره عامه بوده و به مساعدت های تخنیکی و غیرتخنیکی قابل ملاحظه نیاز است تا مورد مذکور بتواند پلان های درجه بندی و معاشات دولت را عملی نموده و شاخص های توافقنامه افغانستان را در رابطه با تعیینات، ارزیابی کارایی و بررسی ها حاصل نماید.

به همین گونه، هیچگونه پشتیبانی قابل ملاحظه به مورد استیناف فراهم نگردیده است. مورد مذکور جهت رسیدگی به شکایات منتج از تطبیق اصلاحات درجه بندی و معاشات به چنین پشتیبانی نیاز خواهد داشت.

در مورد تجدید ساختار "ظاهری" وزارتخانه ها - یعنی بازنگری سطحی که صرفاً منتج به تغییرات محدود میشود - نیز نگرانی وجود دارد. در اکثر موارد همه کارمندان با تجدید ساختار اندک به معاشات جدید منتقل گردیدند. استخدام در بعضی وزارتخانه ها اکثراً مبتنی بر عواملی غیر از شایستگی صورت گرفته است. یکی از کارمندان در یکی از وزارتخانه های "نمونه" ابراز نمود: "به نظر من درین وزارت هیچکسی نمیخواهد تغییرات واقعی رونما گردد، زیرا حتی جناب وزیر نیز میخواهد که اقرارش را مقرر نماید."

علاوه بر تداوم این نوع ارتباطات و واسطه ها و فقدان تعهد به اصلاحات، روند مذکور به علت فقدان ظرفیت وزرا در عملی نمودن آن، آسیب دیده است. اکثر وزارتخانه ها فاقد مهارت های مدیریتی و منابع بشری جهت تطبیق برنامه اصلاحات میباشد. آموزش در وزارتخانه ها نیز بشکل کم-کم، غیر منسجم و در اکثر موارد با کیفیت پایین صورت گرفته است. گروه

• منظوری قانون خدمات ملکی در سال ۲۰۰۵ میلادی (۱۳۸۴) و تهیه مقررات مربوطه.

• پیشرفت در اصلاح دستگاه مرکزی دولت (اداره امور و دارالانشای شورای وزیران).

• استخدام تقریباً ۷۵۰۰ کارمند ملکی از طریق طرزالعمل های مبتنی بر شایستگی برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات به شمول بیش از ۱۱۰۰ نفر بر اساس طرزالعمل های مبتنی بر شایستگی برای تعیینات مقامات ارشد.

• تطبیق برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات در ۲۴ وزارتخانه و ادارات دیگر.

دستاوردهای مذکور نباید نادیده گرفته شود و یا به فراموشی سپرده شود. برنامه متذکره امکان افزایش در استخدام و ظرفیت های کاری در خدمات ملکی را که قبلاً بشکل بسته و کدر گرا (یعنی یک شخص شامل وظیفه شده و بشکل سلسله مراتب ارتقا میکند، و باعث ورود جانبی کمتر میشود) بود، فراهم نمود. این برنامه وسیله مهم برای تامین دسپلین دولت در دوره بعد از جنگ بود - تعداد مامورین خدمات ملکی بوسیله چارچوب اداره خدمات ملکی محدود ساخته شد، استخدام افزایش نیافت، حدود نهایی بجای خود باقی ماند و افزایش معاشات استثنایی قسمناً تنظیم و اداره گردید. این موضوع باعث افزایش اعتماد نهاد های تمویل کننده در چوکات دولت گردیده و تعهد بیشتر نهاد های تمویل کننده را تسهیل میبخشد. بصورت متناقض، نهاد های تمویل کننده بطور قابل ملاحظه نظر به دولت محدودیت کمتری در تامین دسپلین معاشات از خود نشان دادند - بعضی نهاد های تمویل کننده به "بالا بردن معاشات" در ضمن پشتیبانی از اصلاحات اداره عامه ادامه دادند و به این گونه فعالیت های خود را تخریب نمودند.

یک تعداد بازنگری های که بوسیله کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و نهاد های مختلف تمویل کننده صورت گرفت مشکلات متعددی را در اصلاحات اداره عامه، به ویژه در رابطه با تطبیق برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات نشان داد. به همین گونه، شواهد زیادی در پشتیبانی ازین بازنگری ها - از قصه های فروش پاسخ های امتحان توسط کارمندان کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به کاندیدان، تا حکایاتی در مورد پشتیبانی و حمایت دوامدار در همه سطوح - وجود دارد.<sup>۵</sup> در حالیکه تلاش هایی جهت برطرف نمودن یک تعداد

<sup>۵</sup> اتهامات مختلفی وجود دارد - بعضی گزارش از سو استفاده و یا فساد اداری میدهند، بعضی فساد اداری را میپذیرند، و دیگران کسانی اند که میخواهند سیستمی را که باعث گردیده توانایی پشتیبانی شانرا از دست دهند تخریب نمایند. این سند عمدتاً روی تحلیل اتهاماتی که بصورت گسترده در مطالعات دیگر گزارش شده است، اتکا دارد (به چوکات صفحه ۲ ملاحظه شود).

های کاری که در وزارتخانه ها جهت تهیه پیشنهاد های برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات ایجاد گردیده بود اکثرآ از تجارب کافی و کارمندان لازم، برخوردار نبودند. هنگامی که پیشنهاد ها قبول گردید اکثر آنها منحل شد و ازینرو روند تطبیق را تعقیب کرده نتوانستند.

تنها وزارتخانه های که قبلاً از پشتیبانی نهاد های تمویل کننده در قسمت بوده و مساعدت تخنیکي برخوردار بودند (مانند وزارت احیا و انکشاف دهات و وزارت صحت عامه) توانایی اجرای تجدید ساختار را داشتند (به چوکات ۳ ملاحظه شود). در واقع وزارتخانه های مذکور توانایی اجرای اصلاحات چشمگیری را حتی قبل از آغاز روند اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات داشتند. متأسفانه این موفقیت شامل همه وزارتخانه ها نمیشود، چون کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ظرفیت تقسیم معلومات و منابع بین وزارتخانه ها را ندارد. به گونه مثال، یک تعداد وزارتخانه ها رهنمود های پالیسی منابع بشری را تهیه مینمایند. عدم موجودیت برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات برای رسیدگی به موضوع مامورین ملکی اضافه بست نیز مانع تلاش ها جهت اجرای اصلاحات در وزارت شده است، زیرا سرنوشت مامورین ملکی که پس از امتحان برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات کامیاب نمیشوند، مجهول بوده است.

نظارت بین الوزارتی این برنامه، خیلی ضعیف بوده است. کمیته مشاورت وزارتی که قبلاً منحل شده است و مسؤل چنین نظارتی بوده است به کندی آغاز به کار نمود. مشکلات برنامه مغلّق و بلند پروازانه اصلاحات اداره عامه بوسیله مساعدت تخنیکي پرمصرف، بی کیفیت و نا منسجم، بد تر شده است. تنظیم ناکافی، بدون تسلسل و متاخر مساعدت تخنیکي به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی منتج به رهنمایی نادرست وزارتخانه ها توسط این کمیسیون گردید (به شکل مشاورت، مقررات، رهنمود ها و طرزالعمل ها). این موضوع بطور چشمگیر، روند اصلاحات اداره عامه را به موانع مواجه ساخته است.

نقص عمده دیگر روند اصلاحات اداره عامه تا کنون عبارت از ناتوانی در انکشاف دادن یک استراتژی موثر ارتباطی جهت تامین ارتباط فی مابین کارمندان در همه سطوح وزارتخانه و مردم میباشد. این مسئله فایق آمدن بر مقاومت، سوتفاهم و ترس از دست دادن وظیفه را که در همه وزارتخانه ها بصورت گسترده وجود دارد، مشکل ساخته است. در جایی که ارتباطات فعال با کارمندان وجود داشته است، روند اصلاحات به آرامی به پیش رفته است، ولی اکثرآ مدیران با این روش آشنایی ندارند. ناتوانی در تامین ارتباطات گسترده تر باعث این گردید که برای روند اصلاحات اداره عامه هیچگونه پشتیبانی مهم سیاسی یا مردمی ایجاد نگردیده است.

طوری که در فوق گفته آمد، مشکلات برنامه اصلاحات اداره عامه درک شده و هم اکنون در حال بازنگری است. در زمان تحریر و تهیه این گزارش در اگست ۲۰۰۶ (اسد ۱۳۸۵)، برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات همچنان ادامه یافته و با یک برنامه اصلاحات گسترده تر رتبه بندی و معاشات، تعویض گردد. با در نظر داشت محدودیت ها در منابع و فقدان ظرفیت کاری برای تمیل آن، مرحله نخست این اصلاحات روی کارمندان ارشد متمرکز خواهد بود. علاوهآ، چون روند عملی نمودن اصلاحات مستلزم تجدید ساختار و تعیینات مبتنی بر شایستگی که قبلاً صورت گرفته باشد، میباشد، این عمل صرف در وزارتخانه های که قبلاً ”پی آر آر شده اند“ صورت خواهد گرفت.

با این همه، بانک جهانی هشدار داده است که مشکلات برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات میتواند بشکل گسترده تری درین برنامه مجدداً طرح شده، واقع گردد. حتی بعضی تحلیلگران اظهار داشته اند که اجرای چنین اصلاحات همه جانبه ممکن هنوز خیلی زود باشد. موثریت اصلاح درجه بندی و معاشات وابسته به عناصر دیگر اصلاحات اداره عامه، به شمول تجدید ساختار کلی وزارتخانه ها و ریاست ها و تدابیر مناسب برای رسیدگی به کارمندان ”اضافه بست“ خواهد بود.

## ۴. از اصلاحات اداره عامه در جا های دیگر چی آموخته میتوانیم؟

کمیسیون های خدمات ملکی و یا وزارتخانه ها معمول است. این موضوع میتواند صرفاً بوسیله رهبری قدرتمند سیاسی حل گردد:

سرانجام یگانه تکیه گاه آشکار اصلاحات از جانب رهبران سیاسی تضمین میکند که وزارتخانه ها و ادارات مختلف اصلاحات را به یک اولویت مبدل نمایند. اگر واضح گفته شود، این مقامات دولتی اند که عسای اصلاحات را بدست گرفته و با آن به پیش میروند، در صورتیکه رئیس دولت بالای آنها (و وزارتخانه های مربوطه شان) تاکید نماید.<sup>۸</sup>

### ۲. تمرکز واضح بالای نتایج نهایی

برای این که اصلاح اداره عامه در سطوح مختلف خدمات ملکی از پشتیبانی و پذیرش برخوردار باشد، لازم است تا روی نتایج نهایی تمرکز واضح وجود داشته باشد. این موضوع میتواند بشکل موثریت بیشتر، عرضه سریعتر خدمات، و یا کاهش فساد اداری تعریف گردد. اهداف برنامه هرچه باشد، اصلاحات باید مستقیماً با نتایج متوقعه ارتباط داده شود تا آنها با مسئولیت های مربوطه مامورین ملکی سطح متوسط ارتباط داده شود. این موضوع ارتباط اصلاحات را فراتر از ادارات مرکزی و رهبران ارشد گسترش میدهد.

### ۳. تقاضای مردم

توقعات مردم در ایجاد انگیزه برای تغییر اهمیت زیاد دارد. بصورت تاریخی اصلاح اداره عامه در کشور های که به شهروندان آن فرصت ابراز نظر داده میشود و با مامورین دولتی حسابدی صورت میگیرد از همه موفق تر بوده است.<sup>۹</sup> اینکا بمشکل حاصل میشود؛ حتی در کشور های انکشاف یافته فقدان تقاضا برای اصلاح اداره عامه وجود دارد. از طرف دیگر، فعالیت های ابتکاری و اساسی جالب در پشتیبانی از اصلاح اداره عامه در هندوستان و جاهای دیگر صورت گرفته است.<sup>۱۰</sup> فعالیت ها جهت افزایش تقاضای مردم باید میکانیسم های حسابدی روبه پایین حسابدی (مامورین ملکی به شهروندان) را با حسابدی روبه بالا (مامورین ملکی به مدیران) مرتبط بسازد.

با در نظر داشت مشکلاتی که روند اصلاحات اداره عامه با آن درین کشور مواجه شده است، مرور تجارب کشور های دیگر با اصلاحات اداره عامه و شناسایی شرایطی که در پیشبرد اصلاحات موفقانه در جاهای دیگر کمک نموده است، مفید خواهد بود. در گزارش های متعددی که در مورد اصلاحات اداره عامه در کشور های انکشاف یافته و روبه انکشاف وجود دارد، شرح ناکامی اکثر برنامه های اصلاحات اداره عامه ذکر شده است. به طور مثال، یک تحلیلگر مشاهده نموده است که:

اکثر اصلاحات در دولت به ناکامی می انجامد. علت ناکامی آنها این نیست که بعد از عملی شدن نتایج غیررضایتبخش بدست می آید؛ بلکه علت ناکامی آنها این است که آنها هیچگاهی از مرحله عملی نمودن فراتر نمیروند. از آنها کاملاً ممانعت بعمل می آید و یا صرفاً بشکل تظاهری و از روی بی علائگی عملی میگردد.<sup>۶</sup>

انواع مختلف اصلاحات - غیرمتمرکز سازی، روش های جدید اداره عامه، ارتقای ظرفیت های کاری - همه در معرض ناکامی قرار دارند. باوجود مفاهیم مختلف، از تجارب بین المللی بر میآید که به شش عنصر برای موفقیت اصلاحات اداره عامه نیاز وجود دارد:

### ۱. رهبری سیاسی داخلی

اهمیت تعهد سیاسی در اصلاحات اداره عامه بصورت مکرر ذکر شده است. مثلاً، یکی از نویسندگان قرار ذیل ابراز نظر نموده است:

کاملاً واضح است که هر سیستم اداره عامه که از پشتیبانی و تعهد سیاسی مقامات عالی دولت برخوردار نباشد احتمال پیشرفت آن کم است... کلید روند اصلاحات اداره عامه بر تعهدات سیاسی وابسته است.<sup>۷</sup>

گرایش به فعالیت های اصلاحی که در کمیسیون های خدمات عامه صورت گیرد، میتواند باعث تضعیف موفقیت گردد، زیرا چنین کمیسیون هایی اکثراً در برابر وزارتخانه ها (و وزرا) که ممکن با اصلاحات مخالفت نمایند، از قدرت نسبتاً کمتری برخوردار اند. بی اعتمادی بین وزرای مالیه و

<sup>۶</sup> پولیدانو، س.، ۲۰۰۱، چرا اصلاح خدمات ملکی به ناکامی می انجامد، سند کاری ۱۶ اداره و پالیسی عامه IDPM، انستیتیوت اداره و پالیسی انکشافی: مانچستر. بازنگری های متعدد دیگری نیز وجود دارد که به همین نتیجه گیری رسیده است. بطور مثال، به کیگوندو، م.، ۱۹۹۸، "اصلاحات خدمات ملکی: دخول در قرن بیست و یکم با گام های لرزنده" در مینوگ، م.، پولیدانو، س.، هیولم، د.، مؤلفین، فراتر از اداره جدید عامه: تغییر نظریات و روشها در دولت، الگار: چلتنهام، بریتانیا.

<sup>۷</sup> لکنیگ، ر.، ۲۰۰۳، درس هایی در مورد بهترین روش ها در نیل به آموزش موثر خدمات ملکی، برنامه انکشافی سازمان ملل متحد: نیویارک، ص. ۱۸، ۲۳.

<sup>۸</sup> پولیدانو، س.، ۲۰۰۱، چرا اصلاح خدمات ملکی به ناکامی می انجامد، صفحه ۱۴.

<sup>۹</sup> مانینگ، ن.، ۲۰۰۱، "میراث اداره جدید عامه در کشور های رو به انکشاف"، مرور بین المللی علوم اداری ۳۱۲-۳۹۷:۶۷.

<sup>۱۰</sup> گویتز، ا. م. و جنکینس، ر.، ۲۰۰۱، "انواع مرکب حسابدی: نظارت از سهمگیری شهروندان در ادارات سکتور دولتی هندوستان"، مرور اداره عامه، ۸۳-۳۴۳:۳.

#### ۴. نورم ها یا ارزش ها: تغییر تشکیلاتی

احکام رسمی نسبتاً به آسانی تغییر داده میشود، ولی تغییر دادن احکام و ارزش های فرهنگی مدت بیشتری را در بر میگیرد. در حالیکه با آموزش بیشتر، کارمندان شایسته و ساختار تشکیلاتی بیشتر ظرفیت کاری تشکیلاتی را میتواند بهبود بخشد، برای ایجاد بهبود پایدار به اصلاحات تشکیلاتی گسترده تر نیاز است. درین باره یک نویسنده چنین ابراز نظر نموده است:

دانسته شده که حتی "بهترین" راه حل های تخنیکی در محیط های شدیداً سیاسی شده، موثر نخواهد بود، احکام غیر رسمی (کرایه طلبیدن، زیاده ستانی و غیره) بر احکام رسمی تفوق دارد.<sup>۱۱</sup>

دیگر گزارشات نشان میدهد که روند تغییر تشکیلات خیلی آهسته است و مستلزم روش هدفمند و محتاطانه با پشتیبانی قوی سیاسی و تعهد از جانب نهاد های تمویل کننده که به آن زیان نرسانند، میباشد (به بخش بعدی توجه نمائید).

#### ۵. سلوک نهاد های تمویل کننده

بعضی رفتار های نهاد های تمویل کننده به فعالیت های اصلاحات آسیب میرساند، به گونه مثال: ناتوانی در هماهنگی با دیگر نهاد های تمویل کننده و طرح برنامه ها عمدتاً در خارج از کشور، مطابق با نمونه و روشیکه بهترین و جامع ترین پنداشته شده اند. مولفین و تحلیلگران متعدد در مورد "نیاز به تعریف مجدد روند انکشاف بحیث محرک کارآیی داخلی" استدلال نموده اند.

درین موضوع باید تمرکز از پالیسی - چه "باید انجام شود" - به پرسش های عملی نمودن - یعنی چگونه میتوان نتایج پایدار حاصل نمود - منتقل شود.<sup>۱۲</sup> این موضوع دربرگیرنده اجرای کار از طریق اولویت ها، سیستم ها و روند های ملی (به شمول بودجه ملی) در عوض ایجاد روند های موازی، میباشد. در کل، باید از واحد های اداره پروژه ها<sup>۱۳</sup> اجتناب شود، زیرا باوجودیکه آنها در کوتاه مدت ممکن مفید باشند، ولی در انکشاف تشکیلاتی در درازمدت مفید نخواهد بود.<sup>۱۴</sup>

#### ۶. واقعگرایی و زمان بندی دایمی

تغییرات در اداره عامه روی ساختار های قدرت، شبکه های ارتباطی (واسطه بازی) و معیشت مردم اثر میگذارد. حتی وظایف واضحاً غیرسیاسی از قبیل ارتقای ظرفیت های کاری ممکن منافع تثبیت شده را به چالش گرفته و شامل تغییرات عملیاتی برای ادارات یا مؤسسات میباشد.<sup>۱۵</sup> ازینرو لازم است تا در مورد سطح ممکنه اصلاحات، واقعگرا بود. به همین گونه، لازم است تا چشم انداز دوامدار و در درازمدت تامین گردد، چون ممکن اقدامات کوتاه مدت به تغییرات درازمدت تشکیلاتی آسیب برساند.<sup>۱۶</sup>

<sup>۱۲</sup> بوسویت، ج، ۲۰۰۱، مؤثر نمودن انکشاف تشکیلاتی: اهمیت آن چیست و چگونه میتواند صورت گیرد؟، مرکز اروپایی برای اداره پالیسی انکشافی: ماستریخت.

<sup>۱۳</sup> بعضی اوقات از واحد های اداره پروژه ها جهت پر نمودن خلای مهارت های تخنیکی در اداره برنامه های مساعدت انکشافی و با زمانی که کارمندان عادی خدمات عامه نتوانند وظایف اضافی را که در پروژه های جدید انکشافی لازم است انجام دهند استفاده میشود. به این واحد ها "واحد های خودگردان"، "پروژه های بسته"، "واحد های تطبیق پروژه" و "واحد های مدیریت ویژه" نیز گفته میشود.

<sup>۱۴</sup> کمیته مساعدت انکشافی OECD، ۲۰۰۵، مقابله با مسئله ارتقای ظرفیت های کاری: تجارب و روش کاری خوب، OECD: پاریس.

<sup>۱۵</sup> تسکی، گ، ۲۰۰۵، انکشاف ظرفیت ها و اعمار دولت. برای مشکلات در ارتقای ظرفیت های کاری، به کمیته مساعدت انکشافی OECD، ۲۰۰۵، مقابله با مسئله ارتقای ظرفیت های کاری ملاحظه شود.

<sup>۱۶</sup> بوسویت، ج، ۲۰۰۱، مؤثر نمودن انکشاف تشکیلاتی.

<sup>۱۱</sup> تسکی، گ، ۲۰۰۵، انکشاف ظرفیت ها و اعمار دولت: مسایل، مدارک و اثرات دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا، صفحه ۱۲.

### چوکات ۳: برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات در وزارت صحت عامه

وزارت صحت عامه یکی از ادارات نمونه ای این برنامه دانسته شده است و از لحاظ اصلاح اداره عامه، یک موفقیت به شمار می‌آید. در واقع، این وزارت به پاس فعالیتهای خوبش یک گواهینامه و یک عراده موثر مینی بس از کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی دریافت نموده است. در وزارت صحت عامه یک اندازه تغییرات مثبت رونما شده است که در آن تکمیل روند برنامه اصلاحات عاجل و تجدید تشکیلات در دو ریاست از جمله شش ریاست، به شمول دفاتر صحت عامه ولایات، شامل می‌باشد. اکثر تغییرات چشمگیر در ابتدای این اصلاحات رونما گردید و محرک آن رهبری قوی در وزارت همراه با سطح بلند تعهدات نهاد های تمویل کننده - هم از نظر منابع مالی و هم تعهد پیشبرد روند اصلاحات - بوده است. اجزای مهم این موفقیت شامل تاکید بر اهمیت شعبه منابع بشری، به شمول ارتقای این شعبه به ریاست و استخدام کارمندان مجرب داخلی و بین المللی در ریاست قوای بشری می‌باشد. با این همه، حتی درین وزارت "نمونه" مشکلات جیدی باقی مانده است. اشخاصی که در وزارت با آنها مصاحبه صورت گرفت نگرانی خود را در مورد مشکلات ذیل ابراز نمودند:

- فقدان تعهد سیاسی به روند اصلاحات.
  - فساد اداری در برنامه ورود جانبی. بنا به گفته بعضی یک عده افراد دوستان و اقارب خود را از طریق برنامه مذکور استخدام نموده اند.
  - تداوم اهمیت و ترجیح روابط و واسطه. اثرات این کار شامل استعفای یک کارمند شایسته که از طریق برنامه پی آر آر استخدام شده بود و از پشتیبانی لازم افراد قدرتمند در وزارت برخوردار نبود، می‌باشد.
  - تداوم آموزش و "ارتقای ظرفیت های کاری" افرادی که هیچگاهی ظرفیت اجرای درست وظایف شانرا نخواهند داشت.
  - رشد بیش از حد بعضی شعبات بالاثر برنامه پی آر آر. این کار به علت فشار مداوم جهت استخدام کارمندان فاقد شرایط لازم، و یا در عدم موجودیت برنامه انفکاک، بخاطر نیاز به جادادن به کسانی که در رقابت برای بست پی آر آر موفق نشدند، صورت گرفت.
- نتیجه همه این مشکلات این است که در وزارت روی واحد های مشخصی که در آن مشاورینیکه نظر به معاشات دولت معاش خیلی بیشتری دریافت مینمایند، استخدام شده اند، اتکا میشود. این نگرانی وجود دارد که واحد پیشنهاد شده اداره اصلاحات و تطبیق باعث تداوم این مشکل گردد.

## ۵. اصلاحات اداره عامه در افغانستان جهت موفقیت به چی نیاز دارد؟

- **تدابیر برای اضافه بست ها.** باید برای رسیدگی به کسانی که اضافه بست میشوند یک پالیسی ترتیب شود. پیشنهادات در آن زمینه تهیه گردیده است.
- **تعاقد.** در راستائی خدمات ملکی باید که پالیسی های واضه معرفی گردد، در این مورد پیشنهاد از قبل آماده گردیده است.
- **نقش دولت در سکتور های مختلف.** لازم است تا دولت و شرکای آن بتوانند روی اندازه و اختلاط مهارت های وزارتخانه ها به توافق برسند.

لازم است تا تعهد دولت و نهاد های تمویل کننده در برابر کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تقویه گردد، زیرا این وظیفه کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی است تا در محیط متغیر سیاسی افغانستان، رهبری باثبات فراهم نماید. برای این که کمیسیون مذکور برنامه مصرانه اصلاحات را رهبری نماید، باید به مسایل مربوط به کارمندان و دیگر مسایل رسیدگی شود. برای تقویه دفتر رئیس کمیسیون، کارمندان مناسب گماشته شود و بست های مدیران عالیرتبه و متوسط، باید پر شود.

تصامیم مذکور در مورد پالیسی و ساختار تشکیلاتی، و همچنان تعهد سیاسی پشتیبانی کننده شان، برای روند اصلاح اداره عامه و دستیابی به شاخص های جدأ چالش انگیز توافقنامه افغانستان و استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان، لازمی میباشد. مهمتر از همه، اگر به این مسایل رسیدگی نشود، مردم افغانستان با اداره عامه ضعیف، آغشته به فساد اداری و ناتوان در عرضه خدمات، مواجه خواهند بود. این موضوع اثرات جدی روی مشروعیت حکومت و احتمالاً روی ثبات دولت خواهد گذاشت.

افغانستان در همه شش عنصر لازم برای اصلاحات موفقانه اداره عامه، کمتر امتیاز دارد. موجودیت رهبری ضعیف سیاسی در آن مانند یک دولت خیلی شکنند، نه تنها در رابطه با اصلاح اداره عامه، اجتناب ناپذیر است. تغییرات در دولت بعد از انتخابات پارلمانی ماه سپتمبر ۲۰۰۵ (سنبله ۱۳۸۴) به معنی سهیم گردیدن یک سلسله بازیگران جدید، همه با نظریات و تعهدات مختلف سیاسی بوده است. اصلاح اداره عامه بخشی از روند پیچیده سیاسی است که در آن پیمان های سیاسی بصورت مکرر در تغییر و تبدیل است (بطور مثال، بین دفتر رئیس جمهور، وزارت مالیه و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی). لازم است تا دانسته شود که طرز برخورد با اصلاحات اداره عامه ممکن با روابط بین جوانب دارای تعهدات متفاوت به اصلاح اداره عامه، متحول و متغییر باشد.

در چنین محیط پویای سیاسی، لازم است تا بازیگران عمده از جمله پشتیبانان قوی و ثابت روند اصلاح اداره عامه باشند. اگر از پالیسی سازان افغان و بین المللی نام قهرمان (قهرمانان) اصلاح اداره عامه در افغانستان پرسیده شود، پاسخ های مختلفی دریافت خواهد شد - ولی هیچگاهی نام وزرای عالیرتبه گرفته نخواهد شد. با این حال، علایمی که پالیسی سازان عمده در اصلاح اداره عامه علاقه میگیرند، وجود دارد. کمیته ای از کابینه برای اصلاح اداره عامه تحت ریاست رئیس جمهور ایجاد گردیده و جلسات آن ماهوار تدویر میشود. کمیته رهبری اصلاح اداره عامه (که بجای کمیته مشاورت وزارتی ایجاد شده است) نیز جلسات منظم دایر مینماید. لازم است تا از این ابتکار استفاده شده و تعهد مجموعی کابینه و تعهد انفرادی وزرا، جلب و تضمین گردد.

رئیس جمهور و کابینه باید تصامیم مهم سیاسی را اتخاذ نمایند تا امکان پیشبرد برنامه اصلاحات اداره عامه میسر گردد. تصامیم مذکور شامل موضوعات ذیل است:

- **ساختار کلی دولت و اولویت دهی به وزارتخانه ها برای اصلاحات.** هنوز واضح نیست که بعد از آخرین ترمیم، تعداد و ترکیب وزارتخانه ها نهایی شده باشد.
- **مسایل معاشات.** برای جلب و تشویق کارمندان شایسته به خدمات ملکی به تفاوت چشمگیر بین میزان معاشات و افزایش عمومی در معاشات لازم است. هنوز در مورد اهمیت تفاوت بین معاشات درک درست وجود ندارد.

## ۶. راه‌هایی که در پیش است

اگر در مورد تاریخچه یا مسایل عمده معلومات کافی نداشته باشند. تا زمانی که انسجام نزدیک و ارتباطات خوب بین نهاد های تمویل کننده و دولت وجود نداشته باشد، اینکار میتواند به ایجاد روند های موازی گردد که ممکن به میکانیزم های ثابت اصلاح اداره عامه و تلاش های منسجم نمودن روند پلانگذاری دولت از طریق استراتیژی انکشاف ملی افغانستان، آسیب برساند.

### ۲. بهبود نظارت بر اداره عامه از جانب نمایندگان انتخابی به سطح مرکز و ولایات.

اگر وزرا در انجام اصلاحات و یا ایجاد بهبود در عرضه خدمات بی علاقه گی نشان دهند، پارلمان میتواند در تشویق آنها نقش داشته باشد. نظر به قانون اساسی، وزرا باید به پارلمان سالانه گزارش کاری شانرا را ارایه نمایند، گاهی مورد بازپرس قرار گیرند، و در صورت لزوم بوسیله رأی عدم اعتماد اعضای پارلمان، از وظیفه سبکدوش گردند. در ولایات، شورا های ولایتی نیز نقش نظارت کننده، البته ضعیف، را روی ادارات عامه ولایتی میتوانند داشته باشند.<sup>۱۷</sup>

نمایندگان منتخب، خود را بیشتر از آنچه توقع میشود، فعال و پرسودا نشان داده اند. این موضوع باعث ناراحتی چشمگیر قوه اجرائیه و بعضی بازیگران بین المللی که عادت نموده اند بوسیله فرامین ریاست جمهوری حکمرانی نمایند، گردیده است. بطور مثال، نمایندگان پارلمان بصورت منظم پالیسی سازان عمده از قبیل رئیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و وزیر مالیه را فراخوانده اند تا به پرسش هایی در مورد اصلاح اداره عامه پاسخ ارائه نمایند. چنین فشاری بطور اجتناب ناپذیر باعث ایجاد تغییرات در شیوه اجراءات دولت خواهد شد- پیش از این، وزیر مالیه فرایند افزایش سهم ولایات را در روند تهیه بودجه تحت آزمایش قرار داده است.

البته، آشکار است که دیموکراسی در افغانستان در مراحل ابتدایی اش قرار دارد و یکی از خطرات آن این است که ممکن منافع شخصی نمایندگان پارلمان، بر اجراءات شورای ملی تسلط یابد. برای این که نمایندگان منتخب، وظایف نظارتی شانرا بصورت موثر انجام دهند، آنان باید:

از تجارب بین المللی بر میآید که پیش شرط های اصلاح اداره عامه در افغانستان، البته بطور موفقانه، وجود ندارد. تعهد سیاسی برای روند اصلاحات ضعیف است و شرایط کلی برای اصلاحات موفقانه آماده نیست. برخلاف آنچه که توقع میشود، تا حال سطح پیشرفت خیلی آهسته بوده است. همه این موضوعات در استراتیژی موقت انکشاف ملی افغانستان و بوسیله نهاد های تمویل کننده که فعالیت های کلی اصلاحات را رهبری مینمایند، پذیرفته شده است. به نظر میرسد که ناکامی ها، و یا حد اقل موفقیت های خیلی کم در برنامه اصلاح اداره عامه اجتناب ناپذیر است. ولی چون برای انکشاف کلی افغانستان اهمیت حیاتی دارد، متوقف ساختن روند مذکور مناسب نیست.

پس برای پشتیبانی از اصلاح اداره عامه چه کاری میتوان کرد؟ آیا میتوانیم بیرون از فهرست فعالیت های عادی اصلاحات اداره عامه به جستجوی راه های که محیط را برای اصلاحات مساعد بسازد، بپردازیم؟ در ذیل در مورد راه های ممکنه که در پیش است- نه به مقصد تعویض برنامه اصلاح اداره عامه که از منابع و نظارت مناسب برخوردار است، بلکه جهت اشتراک مساعی با آن - بحث میگیرد.

### ۱. تحقق اینکه اصلاحات اداره عامه با انکشاف استراتیژی انکشاف ملی افغانستان و نظارت از توافقنامه افغانستان رابطه نزدیک داشته باشد، و پروسه های مذکور طور مشترک و متقابل همدیگر را تقویت نمایند.

پیشرفت در اصلاح اداره عامه برای برآورده شدن اکثر شاخص هایکه در توافقنامه افغانستان مشخص شده است - نه تنها آنها که واضحاً با اصلاح اداره عامه ارتباط دارد - لازمی میباشد. میتوان از تحرک سیاسی که اکنون در مورد توافقنامه افغانستان وجود دارد جهت گسترش درک بین بازیگران اصلی در باره اینکه اصلاح اداره عامه پیش شرط موفقیت در دیگر سکتور ها میباشد، استفاده نمود.

به همین منوال، باید در روند استراتیژی انکشاف ملی افغانستان بطور کامل از فعالیت های گسترده که طی سالیان اخیر در اصلاح اداره عامه صورت گرفته است، استفاده بعمل آید. بعضی جوانب اصلاح اداره عامه از لحاظ سیاسی حساس اند (بطور مثال، تعیینات مقامات عالیرتبه) و ممکن لازم باشد تا خارج از حیطه و پروسه عادی استراتیژی انکشاف ملی افغانستان، به آنها رسیدگی شود.

بازیگران جدید بین المللی گروه های کاری استراتیژی انکشاف ملی افغانستان را منحیث فرصتی برای دخیل شدن در یک سکتور میدانند، حتی

<sup>۱۷</sup> برای موضوع نقش نظارتی شورا های ولایتی و تدابیر لازم برای قادر ساختن شان در اجرای موثر این کار به گزارش سارا لیستر و همیش نیکسون، تحت نام "در هاله ابهام و سردرگمی: ساختار های دولتی محلی در افغانستان" (واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان ۲۰۰۶) مراجعه نمائید.



- معلومات کافی و درک درست از اصلاحات اداری داشته باشند تا در مورد پیشرفتی که در وزارتخانه های معین صورت گرفته است، قضاوت کرده بتوانند؛
- به ارقام اصلاح شده نظارتی در مورد کارایی وزارتخانه ها و ریاست ها دسترسی داشته باشند؛
- در مورد اهمیت اصلاحات متیقن باشند. اخیراً بودجه پیشنهادی ولسی جرگه یک مثال روشن و خوب در باره اینکه نمایندگان منتخب مردم در مورد استراتژی کلی اصلاحات درک داشته و با آن موافقت داشته باشند، بوده است.

ازینرو، لازم است تا نهاد های تمویل کننده از روند آموزش و ارتقای ظرفیت های کاری نمایندگان مردم پشتیبانی نمایند. برای دستیابی به اهداف انکشافی دولت باید روی مرکزیت اصلاحات اداری تأکید صورت گیرد. این موضوع دربرگیرنده کار با کمیسیون های سکتوری در هر دو مجلسین شورای ملی میباشد.

### ۳. بهبود در تقاضای مستهلکین برای اداره عامه موثر و حسابداری

نمونه های مختلفی برای عرضه خدمات عامه با روابط مختلف بین دولت، عرضه کنندگان خدمات و مردم در افغانستان وجود دارد، ولی تقریباً در تمام اینها، دولت ذیدخل میباشد.<sup>۱۸</sup> حسابداری فراهم کنندگان خدمات عامه در برابر مستهلکین سرانجام سبب میشود تا بهبود در اداره عامه از مردم تقاضا گردد با اینکه ممکن این روند بسیار به کندی و آهستگی پیش برود. تجارب حاصله از کشور های دیگر نشان میدهد که چگونه تدابیر نام نهاد حسابداری اجتماعی میتواند فراهم آوری خدمات عامه را بهبود بخشد - و این هدف نهایی اصلاح اداره عامه است. اقداماتی از قبیل تفتیش اجتماعی، کارت ها گزارش شهروندان، کارت های ارزیابی توسط مردم محل و کمیته های مستهلکین، همه به شهروندان کمک نموده تا ادارات عامه را مسئول و پاسخگو بدانند. مؤسسات دیگر جامعه مدنی نیز نقش خود را ایفا نموده اند.<sup>۱۹</sup> در افغانستان، این اقدامات بوسیله حق دسترسی به معلومات که در ماده ۵۰ قانون اساسی مسجل گردیده و حالا باید از طریق مقررات حقوقی به اجرا گذاشته شود، پشتیبانی میشود.

اجرای تدابیر حسابداری اجتماعی کاملاً بدون مشکل نیست. گروه های جامعه مدنی از اتهاماتی در رابطه با منافع شخصی و فساد اداری میرا نیستند. با این حال، افزایش در توانایی شهروندان برای تقاضا نمودن

خدمات عامه بهتر باعث ایجاد محیط مناسب برای اصلاح اداره عامه میگردد. باید اقدامات و تجارب بعدی روی دریافت فعالیت هایکه ممکن در شرایط افغانستان موثر باشد، تمرکز صورت گیرد. گروه های جامعه مدنی و نهاد های تمویل کننده باید با هم برای دریافت راه های مبتکرانه جهت پیشبرد این آجندا همکاری نمایند.

### ۴. ایجاد و انکشاف درک مشترک در مورد نقش دولت، دسترسی عامه به معلومات نظارتی، و ایجاد یک استراتژی فعال ارتباطی

لازم است تا مناظره عامه در مورد کار های که دولت افغانستان باید انجام دهد و نباید انجام دهد تشویق گردد، و بدینوسیله توقعات واقعینانه که از روی آن واقعیت ها سنجش شود، انکشاف داده شود. چنین مناظره ای بصورت مجرد صورت گرفته نمیتواند و ازینرو با گذشت زمان انکشاف مییابد- ولی گفتگوها در مورد مسایل عملی، از قبیل شیوه های موثر عرضه خدمات، میتواند آغاز گردد. روند مشورتی استراتژی انکشاف ملی افغانستان فرصت خوبی برای آغاز اینکار است. میکانیزم های نظارتی که در رابطه با روند استراتژی انکشاف ملی افغانستان انکشاف داده میشود، باید ارقام لازم را جهت قضاوت در مورد پیشرفت واقعی در اصلاحات دولت نیز فراهم نماید. ارقام مذکور باید بشکل قابل دسترس به نشر رسیده و به اطلاع عموم رسانیده شود.

در رابطه با اصلاح اداره عامه باید استراتژی ارتباطات فعال، هم در داخل دولت و هم در بین مردم وجود داشته باشد. هدف چنین استراتژی در داخل دولت، ایجاد پشتیبانی برای اصلاح اداره عامه در میان مامورین پایین رتبه دولت در وزارتخانه ها یا دیگر ادارات دولتی تحت اصلاحات خواهد بود. امروز، این چنین افراد اکثراً از اصلاح اداره عامه هراس داشته و در برابر آن مقاومت مینمایند.

در استراتژی ارتباطات باید به مردم در مورد پلان های مربوط به اداره عامه معلومات داده شود. این به مردم کمک میکند تا بدانند توقع چه چیزی را از اداره عامه داشته باشند، روند استخدام باید باز باشد و چگونه در فعالیت های مربوط به بهبود حسابداری، دخیل گردند. لازم است تا این موضوع واضح گردد که اصلاح اداره عامه یک روند درازمدت بوده و باید توقعات از آن مبتنی بر اهداف واقعینانه باشد.

### ۵. نهاد های تمویل کننده و دیگر بازیگران بین المللی به اصلاحات اداره عامه در درازمدت آسیب نرسانند

موثرترین راه برای ارتقای پایدار ظرفیت های کاری در اداره عامه از طریق روند ها و طرز العمل های دولت، به ویژه تهیه بودجه صورت میگیرد. نهاد های تمویل کننده باید رفتار خود را در شش ساحه عمده مورد ملاحظه قرار دهند.

<sup>۱۸</sup> جهت مزید معلومات به گزارش اداره مالی عامه برای انکشاف افغانستان، ۲۰۰۵ جلد ۱، بانک جهانی؛ واشنگتن، دی سی، فصل ۸، مراجعه نمایند.

<sup>۱۹</sup> حسابداری اجتماعی در سکتور عامه، بانک جهانی: ۲۰۰۵ واشنگتن دی سی. اکرامان، ج. م.

پنجم؛ اصلاح اداره عامه موضوع آنقدر مهم است که این سکتور خیلی پر ازدحام شده است. اکنون باید برای اصلاح اداره عامه روش برنامه ریزی شده که در آن بجای پروژه های انفرادی نهاد های تمویل کننده از وجوه جمعی مالی چندین نهاد تمویل کننده، احتمالاً از طریق صندوق وجهی بازسازی افغانستان استفاده میشود، در نظر باشد. اخیراً یک عده بازیگران جدید، به شمول قوای نظامی بین المللی و تیم های بازسازی ولایتی، بیان داشته اند که آنها نیز میخواهند در اصلاح اداره عامه دخیل ساخته شوند. باید این بازیگران بدانند که تفوق نسبی شان چیست و آیا مهارت های تخنیکی و آشنایی فرهنگی لازم را جهت سهمگیری در دوره های نسبتاً کوتاه مدتی که در آن میتوانند کار کنند، دارند یا خیر؟

ششم؛ باید همه نهاد های تمویل کننده تقسیم اوقات های درازمدت را تامین نموده و برای تمویل درازمدت متعهد باقی بمانند. به ویژه، پیشبینی پذیری در بودجه اصلی دولت را قادر خواهد ساخت تا برای معاشات برنامه واقعبینانه مالی را ایجاد نماید.

نهاد های تمویل کننده باید جهت انکشاف توقعات مشترک واقعبینانه نیز تلاش نمایند. اکنون اکثراً میدانند که در چند سال گذشته توقعات بیش از حد از نهاد های تمویل کننده و دولت وجود داشته و دستاورد های خیلی کمی حاصل گردیده است. با در نظر داشت محیط موجود، عروج اصلاحات اداره عامه در افغانستان باید نظر به کشور های دیگر محدود تر باشد. در واقع، ممکن توقعات محدود به اداره ابتدایی منابع بشری، مالی و مادی و همچنان پلانگذاری، گزارشدهی، اداره و ارتباطات ابتدایی باشد- ولو این برای دولت هاییکه نهاد های تمویل کننده به آنها گزارش میدهند، خوشایند نباشد.

نخست؛ آنها باید عواید کافی فراهم نمایند (تا مکمل عواید ناکافی داخلی باشد) تا مخارج خدمات ملکی را تحت پوشش قرار دهد. این موضوع ایجاد یک سیستم مناسب تشویقی را ممکن میسازد.

دوم؛ نهاد های تمویل کننده باید فوراً پالیسی های خود را در رابطه با "بالا بردن" معاشات، تمویل معاشات خارج از بودجه اصلی و روش های دیگری که از موثریت اصلاح اداره عامه کاسته و سبب مصرف پولی میشود، بازنگری نمایند. به گونه مثال، اگر وجوه مالی نهاد تمویل کننده که در حال حاضر به "بالا بردن معاشات" و به مقاماتی که از طریق بودجه خارجی تمویل میشود میروند در بودجه اصلی آورده شود، منابع را توسعه بخشیده و موثریت اصلاح معاشات را تقویه مینماید.

سوم؛ نهاد های تمویل کننده باید این موضوع را که آیا روش ها و فعالیت های انکشافی شان در همه سکتور ها به فعالیت های اصلاح اداره عامه شان آسیب میرساند یا خیر، مورد ملاحظه قرار دهند. بعضی از بازیگران عمده روند اصلاح اداره عامه ضایع کنندگان عمده اصلاح اداره عامه نیز به شمار میروند زیرا آنها به واحد های اداره پروژه ها، که به اصلاحات درازمدت اداری و تلاش های ارتقای ظرفیت های کاری آسیب میرسانند، وابسته میباشند. نهاد های تمویل کننده باید کوشش کنند تا از رقابت با خدمات عامه در قسمت استخدام افغان های باسواد و تحصیل یافته که تعداد شان کم است، اجتناب نمایند. مهار نمودن این بخش خیلی مشکل است زیرا نهاد های تمویل کننده خود تحت فشار شدید قرار دارند تا نتایج مطلوب را بدست آورند. با این حال، نهاد های تمویل کننده باید بدانند تا زمانی که آنها در شیوه معاشات شان از خودداری کار نگیرند، هیچگاهی هدف شان که ایجاد خدمات ملکی باکفایت است، حاصل نخواهد شد.

چهارم؛ در حالیکه به مساعدت تخنیکی بین المللی نیاز است، این مساعدت باید متشکل از افراد متخصص و ارشد واجد شرایط در میان مدت و درازمدت باشد. مشاورین مذکور باید بصورت درست مورد بررسی قرار گرفته و اثرات کار شان بصورت دقیق نظارت گردد. گزارش ها نشان میدهد که تا حال اکثر مساعدت های تخنیکی ذیدخل در روند اصلاح اداره عامه خیلی پرمصرف و دارای کیفیت پایین بوده است. مساعدت های که از منابع مختلف فراهم میشود نیز باید منسجم تر بوده و تجارب مناسب از کار در وزارتخانه های مختلف و تحت بودجه های مختلف آموخته شود. بعضی از مشکلاتی که کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات عامه با آن مواجه میشود به مساعدت تخنیکی بدون انسجام منسوب میگردد که در آن مشاورین به شعبات مختلف مشوره های متناقض میدهند. یکی از راه های حل این موضوع این است که وزرا برای هر ریاست یک نهاد تمویل کننده پیشتاز را تعیین نمایند. این مسئله باعث میگردد تا نهاد تمویل کننده پیشتاز در قسمت فراهم آوری مساعدت تخنیکی مسئولیت و حسابدگی داشته، علاوه بر سراسر وزارتخانه عهده دار نظارت و سرپرستی امور آن باشد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک موسسه مستقل تحقیقاتی است که مطالعات و تحقیقات قابل‌تعمیل را انجام داده تا جهت تسهیل پروسه پالیسی‌سازی و فعالیت‌های اجرایی‌مورد استفاده قرار گیرد. علاوه‌تاً واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با جدیت بر آن است تا فرهنگ تحقیق را از طریق ارتقای ظرفیت‌های تحلیلی، ایجاد فرصت‌ها برای تحلیل و تجزیه اطلاعات و فضای بحث و گفتگو گسترش دهد. عمده‌ترین هدف واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان اینست تا در جریان فعالیت‌هایش، روند زنده‌گی مردم این کشور را بهبود بخشد. این واحد توسط جوامع کمک‌کننده تاسیس شده است و نماینده‌گانی از موسسات‌تمویل‌کننده، سازمان ملل متحد، موسسات غیردولتی و موسسات مختلف دیگر من‌حیث هیأت رؤسا در آن اشتراک دارند.

هم‌اکنون این موسسه توسط هیأت معاونت سازمان ملل متحد-یوناما، کمیسیون اروپا، کمیشنری عالی سازمان ملل متحد، موسسه مهاجرین هالند، بانک جهانی، دیپارتمنت انکشاف بین‌المللی بریتانیا (DFID)، کشورهای کانادا، دنمارک، ناروی و سویدن و سویزرلند تمویل می‌گردد.

آدرس برای تماس:

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، جاده گل‌فروشی (نبش سرک ۲)، شهر نو، کابل

ایمیل: [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af) وبسایت: [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af) تلفون: ۰۷۹۹ ۶۰۸ ۵۴۸