

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

سلسله نشریات موضوعی

حکومت سازی محلی در افغانستان



همیش نیکسن

سرطان ۱۳۸۷
ترجمه: قوس ۱۳۸۷



واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

سلسله نشریات موضوعی

حکومت سازی محلی در افغانستان

همیش نیکسن

سرطان ۱۳۸۷
ترجمه: قوس ۱۳۸۷



© ۲۰۰۸. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان. تمامی حقوق محفوظ است. تکثیر، ذخیره در سیستم بازیابی یا پخش به هر وسیله و شیوه و ثبت الکترونیکی، از هیچ بخشی ازین اثر قبل از کسب اجازه مکتوبی ناشر (واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان) مجاز نمی باشد. برای کسب اجازه می توانید با آدرس الکترونیک areu@areu.org.af یا تلفون ۵۴۸ ۶۰۸ ۷۹۹ ۹۳+ تماس حاصل نماید.

در مورد مؤلف

در هنگام نوشتن همیشه نکسن محقق در بخش حکومت داری در واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان بود. قبل از یکجا شدن با واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در ماه مارچ ۲۰۰۵ وی جاسات علمی در پوهنتون کنگستن و دانشکده کوینز، دانشگاه آکسفورد برگزار می نمود. وی دکتر های خود را روی روال صلح مقایسوی و انکشاف سیاست قبل از جنگ در دانشکده سنت انتونی پوهنتون آکسفورد مکمل نموده است. او در حکومت داری قبل از جنگ و انتخابات در افغانستان، بالکان ها، قلمرو های فلسطینی ها، ال سلوادور و کمبودیا کار کرده است. وی مقالات و فصل ها روی امنیت شهروندان، دولت سازی و دموکراتیک سازی، حکومت داری محلی و موثریت کمک ها فصل ها و مقالات نوشته نموده است. وی فعلاً متخصص حکومت داری محلی با بانک جهانی در کابل می باشد.

در مورد واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU)

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک سازمان تحقیقاتی مستقل است که تحقیقات عمل گرا را اجرا و تسهیل کرده و دانش آگاهی بخش و موثر برمشی و عملکرد را مد نظر قرار می دهد. واحد تحقیق و ارزیابی به گونه فعال از طریق تقویت ظرفیت تحلیلی در افغانستان و خلق فرصت های تحلیل و تبادل نظر، فرهنگ تحقیق و یادگیری را ارتقاء میبخشد. مهمترین اصل در بینش واحد ارزیابی و تحقیق افغانستان، ارتقاء زندگی افغان ها است.

این واحد توسط جامعه امداد در افغانستان در سال ۲۰۰۲ تاسیس شده و هیئت رهبری آن از تمویل کنندگان، ملل متحد، نهادهای چندجانبه و سازمان های غیر دولتی نمایندگی می کند. مصارف مالی فعلی این مرکز تحقیقی توسط کمیسیون اروپا، کمیشنری عالی ملل متحد در امور پناهنده گان، بانک جهانی و دولت های ناروی، دنمارک، سوئیس، سوئد و بریتانیا تامین می گردد.

سپاسگذاری

مؤلف از تمام اعضای جامعه، اعضای شورا، اعضای شورا های اجتماعی، کارمندان ولایت و ولسوالی و اطلاع دهنده گان اصلی که با تیم تحقیق وقت سپری نمودند و همه مامورین بلند رتبه محلی و کارمندان موسسات غیر دولتی که در امورات عملی این کار ساحوی در افغانستان کمک نمودند، سپاسگذاری می نماید.

داود عمری در مدت بیشتر از دو سال با مؤلف خیلی نزدیک کار نمود، و فهم وی در مورد نهاد های افغانی، بصیرت، تجربه، اغماض و خواست وی برای سفر کردن در تمامی مناطق کشور جهت تکمیل موقفانه این کار تحقیق بسیار ضروری بودند. نقش وی در هردو کار ساحوی و تحلیل معلومات جمع آوری شده ضروری بود. بخش های این گزارش که با برنامه همبستگی ملی سروکار داشت بدون کمک پلوشه کاکر ممکن نمی بود و از کار تیم ثبات شورا های انکشاف محلی در واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان تحت جنیفر بریک منفعت برده است.

گزارش این نشریه از بحث های بسیار متعددی در کابل و ولایات همراه با مردم زیادی که درین جا باید از ایشان سپاسگذاری گردد، مستفید گردیده است. اهدای وقت و بصیرت ایشان کار مذکور را به طور چشمگیرانه بهبود بخشیده است، اگرچه اشتباهات در قسمت حقایق و تعبیر آن مسوولیت مؤلف می باشد. بالاخره، مؤلف می خواهد تا از همکاران واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و برخی از بازدید کنندگان که نظریات ایشان کیفیت و شفافیت این گزارش را بهبود می بخشد، سپاسگذاری نماید.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان از حمایت سخاوتمندانه اداره بریتانیا برای انکشاف بین المللی (DFID) برای این تحقیق سپاسگذاری می نماید.

فهرست

ب	مخففات	.....
ج	خلاصه	.....
۱	۱. مقدمه	.....
۱	۱.۱ پس منظر و استدلال	.....
۲	۱.۲ مفاهیم عمده	.....
۵	۱.۳ روش و اهداف تحقیق	.....
۸	۲. شرایط حکومتداری افغانستان	.....
۸	۲.۱ شرایط اجتماعی و اقتصادی	.....
۱۰	۲.۲ شرایط سیاسی و نهادی	.....
۱۶	۳. حکومت سازی در ولایات	.....
۱۶	۳.۱ نهاد های رسمی در ولایات	.....
۱۵	۳.۲ والیان و ادارات ولایتی	.....
۲۰	۳.۳ کمیته های انکشاف ولایتی: هماهنگی و پلانگذاری؟	.....
۲۲	۳.۴ شورا های ولایتی: نماینده گی و حسابدهی؟	.....
۲۶	۴. حکومتداری ولسوالی: حکومت ارتباطات	.....
۲۶	۴.۱ ولسوال ها: دربان ها	.....
۲۸	۴.۲ چگونه ولسوالی ها اداره می شوند	.....
۳۴	۴.۳ والیان و "حکومت سازی ضد و نقیض"	.....
۳۶	۵. برنامه همبستگی ملی و کمیته های انکشاف محلی	.....
۳۷	۵.۱ برنامه همبستگی ملی	.....
۳۸	۵.۲ معرفی برنامه همبستگی ملی	.....
۴۶	۵.۳ نقش شورای انکشاف محلی در انکشاف اجتماع	.....
۵۱	۵.۴ نقش شورای انکشاف محلی در حکومتداری اجتماع	.....
۵۵	۵.۵ نتیجه گیری: شورا های انکشاف محلی در حکومتداری محلی	.....
۵۸	۶. نتیجه گیری و پیشنهادات	.....
۵۸	۶.۱ عدم پالیسی حکومتداری محلی	.....
۵۹	۶.۲ تطبیق برنامه های حکومتداری محلی	.....
۶۰	۶.۳ موانع در راستای اصلاحات و فرصت های ممکن جستجوی مهارت های جاگزین	.....
۶۱	۶.۴ انکشاف یک پالیسی حکومتداری محلی	.....
۶۴	مأخذ	.....

مخففات

کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان AIHRC
 استراتژی انکشاف ملی افغانستان ANDS
 برنامه حکومت داری محلی افغانستان ASGP
 برنامه ثبات افغانستان ASP
 شورای انکشاف محلی CDC
 برنامه انکشاف ملی و اجتماعی CDD
 کمیته دنامارک برای کمک مهاجرین افغان DACAAR
 اداره انکشاف بین المللی DFID
 اداره بازسازی و انکشاف دهات DRRD
 شرکای تسهیلاتی FP
 دولت افغانستان GoA
 استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان I-ANDS
 کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی IARCSC
 ریاست مستقل ارگان های محلی IDLG
 موسسات بین المللی IO
 وزارت داخله MOI
 وزارت بازسازی و انکشاف دهات MRRD
 برنامه ملی انکشاف ساحوی افغانستان NABDP
 پلان انکشاف ملی NDF
 موسسات غیر دولتی NGO
 برنامه همبستگی ملی NSP
 مشاور نظارتی OC
 جلسه ادارات ولایتی PAA
 اصلاحات ادارات عامه PAR
 شورای ولایتی PC
 تیم بازسازی ولایتی PRT
 کمک ثبات ولایتی PSF
 تضمین آینده افغانستان SAF
 هیئت معاونت سازمان ملل در افغانستان UNAMA

این نشریه موضوعی یافته های مهم این تحقیق را ارائه می نماید. نشریه مذکور موضوعات عمده که میانجیگریهای حکومت سازی را به سطح محلی، و همچنان تاثیرات و پیامد های آنها را برای برنامه ریزی حکومتداری فعلی و آینده متاثر میسازد، مشخص، تحلیل و تجزیه میکند.

یافته های مهم و پیشنهادات

نبود پالیسی حکومتداری محلی

تاکنون، حکومت سازی به سطوح محلی در افغانستان با عدم پالیسی حکومتداری محلی توصیف گردیده است. در عوض، ابتکارات متمایز در پاسخ به فشار ها در رابطه با انتقال سیاسی به میان آمده اند البته بدون مرجع کافی که وابستگی کامل به ابتکارات و نو آوریهای یاد شده داشته باشند. برنامه همبستگی ملی، انتخابات شورا های ولایتی و تشکیل کمیته های انکشاف ولایتی همه به فشار ها و دینامیک های بخصوص جواب داده اند اما منحیث بخش از چارچوب حکومت ملی که پیوسته مسؤلیت ها و منابع و حسابدگی را باهم ربط بدهد، بروز ننموده اند. در عین حال استراتژی وسیعی بواسطه پروسه استراتژی انکشاف ملی افغانستان (ANDS) بوجود میآید، این استراتژی مجبور به سازگار نمودن فعالیت ها و ابتکارات که بالای حکومتداری محلی در پنج سال اخیر قرار داده شده اند می باشد.

این ابتکارات دست آورد های مهمی داشته که حضور دولت را در ولایات و ولسوالی های کشور افزایش داده است اما بعضی از جنبه های اساسی ماهیت این دولت حل نا شده باقی مانده اند. در چنین حالات، اداره نمودن توقعات در رابطه به نفوس کشور دشوار شده است، و برداشت افغانها در قسمت کمبودهای مشاهده شده این چارچوب خیلی آسیب پذیر است.

از سال ۲۰۰۴ بدین سو دولت افغانستان و همکاران بین المللی اش بیش از پیش آگاه گردیده اند که پیامد ها و چالش های که حکومتداری محلی را در افغانستان احاطه میکنند، در راستای انکشاف ملی، ثبات و امنیت پر اهمیت می باشند. همراه با انتخابات شورا های ولایتی، ایجاد کمیته های انکشاف ولایتی (PDCs)، افزایش در جد و جهد اصلاحات ادارات عامه (PAR) و گسترش برنامه همبستگی ملی (NSP) در تعداد زیاد اجتماع، این دوره موقع تغییرات چشمگیری در ساختار های حکومتداری محلی نیز بوده است.

جهت ارزیابی تغییرات که توسط تلاش های انکشافی و اصلاحی به میان آمده اند، و به همین ترتیب جهت بررسی و مخاطب قرار دادن نیاز برای دانش و دانستن بهتر یک حکومتداری محلی، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در اپریل ۲۰۰۵ تحقیق گسترده ساحوی و پالیسی را در مورد حکومتداری محلی به راه انداخت. این تحقیق بالای کار های قبلی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU) که در مورد حکومت محلی، برنامه همبستگی ملی و اصلاحات ادارات عامه میباشد، متکی میباشد. اهداف این تحقیق قرار ذیل اند:

- درک بهتر از چگونگی کارکرد حکومتداری در سطح محلی در افغانستان خصوصاً در حوزه های معین حکومتداری.
- درک اینکه حکومتداری چگونه در سطح محلی تغییر می کند خاصاً در واکنش با فعالیت های برنامه ای.
- کار ساحوی در شش ولایت در مدت ۱۸ ماه اجرا گردید و موضوعاتی را به سطح ولایت، ولسوالی و اجتماع در بر گرفت.

تاکنون، حکومت سازی به سطوح محلی در افغانستان با عدم پالیسی حکومتداری محلی توصیف گردیده است.

پیشنهادات

- اصلاحات ساختارهای مختلف حکومتداری محلی در افغانستان باید یکجا در نظر گرفته شود. ریاست مستقل ارگان های محلی (IDLG) درین زمینه می تواند فرصت را ارائه نماید اگر بتواند نقش اصلی و رهبری کننده را برای هماهنگ نمودن تلاش های متغایر در سطح اجتماعی، ولسوالی، ولایتی و شهرداری داشته باشد. این ارگان باید همچو فعالیتهای زمینه سازی و هماهنگ سازی تلاشهای ناسان را با همکاری نزدیک دولت و جامعه افغانستان انجام بدهد. ارگان مذکور نه تنها باید به فرامین استحکام کوتاه مدت و امنیت توجه نماید بلکه باید مواد کافی و منابع معقول را بخاطر انکشاف پالیسی گسترده در پنج سال آینده اختصاص دهد.
- مهمترین جنبه پروسه انکشاف پالیسی این است که همه کارها در یک دفتر انجام داده نشوند بلکه تضمین شود تا سلسله منطقی ابتکارات پدیدار شوند. یک ناحیه بسیار مهم و سرنوشت ساز برای ترتیب بندی عبارت اند از تعیین ارتباط میان نماینده گی، منابع و حسابدگی برای ارگانهای انتخاب شده در تمامی سطوح؛ اصلاحات متوافق سیستم و تاریخ انتخابات؛ و برگزاری انتخابات بعدی می باشد.

تطبیق برنامه های حکومتداری محلی

ابتکارات دولت سازی به سطح ملی پیامد های گوناگونی را بنابر محیط های متفاوت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی در کشور و همچنان فعالین مختلف که مسؤل برای تطبیق میباشند، به بار میآورد. از اینرو نتایج برنامه همبستگی ملی بخصوص پیامد های آن در حکومتداری نیز وسیعاً متفاوت می باشد. مفکوره یک نهاد منسجم، پایدار، نهاد شورای انکشاف محلی (CDC) که در همه جا به عین شکل فعالیت می نماید تا هنوز دقیق و کامل نمی باشد. کمیته های انکشاف ولایتی که اساساً به منظور هماهنگی و انسجام فعالیت ها در یک محیط آشفته و بی نظم تاسیس شده اند، در عمل تعدادی موثر و هم تعدادی ناکارا و بی اهمیت بوده اند.

پیشنهادات

- حکومت سازی به سطح ملی باید همیشه با برنامه های یکسان و ثابت ملی برابر شمرده نشود. نهاد های جدید باید جهت سازگار و منطبق کردن نقشها و انکشاف نابرابر در سراسر کشور و با گذشت زمان، با طرحهای آشکار پذیرفته و منتخب گردند. تغییر پذیری در هر عمل قانونی شورا های انکشاف محلی باید دقیقاً مورد ملاحظه قرار داده شوند و از راه های حل که بیش از حد تجویزی اند در کوتاه مدت باید اجتناب صورت گیرد.
- گزینش پالیسی ملی را میان سیستم های رسمی و غیر رسمی قرار دادن غیر واقعی می باشد زیرا هردو می توانند همواره با هم یکجا باشند. برنامه ها باید به سوی ایجاد جاگزین های موثر و کامیاب در برابر جنبه های نامناسب ترتیبات فعلی حکومت تنظیم شوند؛ اقدام به تعویض کامل این ترتیبات پیامد های ناگوار در قبال خواهد داشت.

مشکلات اصلاحات و فرصت های ممکن

در سیستم حکومت افغانستان دوگانگی بنیادی وجود دارد. از یک طرف، حکومت ارتباطات از طریق سیستم والیان و لسوالان پیش برده میشود. این حکومت از طریق آمیزش قدرت فرماندار رسمی و غیر رسمی بالای مصارف، هماهنگی، تقرر و کنترل دستیابی به ارگانها و عملکرد های دولت فعالیت می نماید. این سیستم در اداره نمودن نفوذ افراد با قدرت محلی، گسترش دادن دامنه ریاست جمهوری و برآورده ساختن نیاز های گوناگون کوتاه مدت ضد شورش، ضد تروریسم و ضد مواد مخدر نقش مهم داشته است. از طرف دیگر، مکانیزم ابتدائی رسمی برای انتقال خدمات غیر از خدمات امنیتی به مردم از طریق یک سیستم بطور عمودی، مستقل و وزارت های خیلی مرکزی صورت می گیرد. عمل متقابل بین این دو سیستم (رسمی و غیررسمی) باید تا هنوز مورد توجه کافی قرار میگرفت.

پیشنهادات

تلاش های مرحله وار حکومت سازی گذشته باید به یک پارچه حکومت سازی محلی منسجم شوند و در جایکه ضرورت باشد، در چارچوب اصلی حکومتداری محلی تعدیل بعمل آید. این چارچوب باید توسط اهداف منسجم و به توافق تمام ملت در مورد ماهیت، نقش و رسیده گی دولت افغانستان رهنمایی شود. این نوع دیدگاه همه جانبه نمی تواند از طریق یک مشورت واحد بروز نماید، بلکه باید توسط یک سلسله مراحل دقیقاً ترتیب شده به آن نایل آمد و همیشه باید امکانات پیشرفت متفاوت و تغییرات آینده را در این طرح در نظر گرفت. این پروسه موضوع یک برنامه و یا طرح نهادی نبوده، بلکه سفری است به سوی دولتی که در آن مشروعیت تدریجاً با موثریت و حسابدهی تقویت می یابد، دسترسی با مشروعیت توسعه می یابد و ثبات تدریجاً از طریق موثریت، کمک و حمایت ثابت به یک دیدگاه وابسته، وسیع و جامع بمیان میآید.

پیشنهادات

- یک سلسله موضوعات متمایز حکومتداری محلی باید شامل یک چارچوب واحد پالیسی انکشافی شوند. این پروسه باید بالای ریاست مستقل ارگان های محلی و همکاران استراتژیک این ارگان که در چارچوب کاری ریاست ارگانهای محلی ذکر شده اند، تمرکز بنیادی داشته باشد.
- ریاست مستقل ارگان های محلی باید کوشش کند تا این پروسه دراز مدت را از مطالبه ابتکارات ثبات و امنیت کوتاه مدت جدا سازد و همچنان باید سعی نمایند تا مطمئن سازند که از مغایرت ها کاسته میشوند.
- بعضی از موضوعات که باید شامل این پالیسی شوند قرار ذیل اند:

- تعداد و ماهیت ارگانهای انتخاب شده، و سیستم که توسط آن انتخاب شده اند؛

- رابطه میان ارگانهای انتخاب شده مذکور و والیان و ولسوال ها

- رابطه میان والیانو قومندانان پولیس و ارگانهای خدمت رسانی حکومت باید تدریجاً مشخص و در محدوده قانون قرار داده و در عمل پیاده گردند. این کار در ساحات و اوقات مختلف باید انجام گیرد و باید اهمیت رهبری محلی را برای ایجاد نتایج در مناطق دور دست افغانستان تشخیص کند.

- جنبه اساسی این پروسه تعادل و امتحان مجدد تدریجی جایگاه والیان در سطح ولایت و ولسوالی می باشد. این امتحان مجدد نباید بشکل تضعیف یا برطرفی والیان و ولسوال ها ویا هم فقط جستجو برای والی های "درست" و "خوب" دیده و یا پنداشته شود. در عوض باید ارزیابی قانونی و واقعی نفوذ والیان و ولسوال ها در رابطه با سیستم که آنها را در برابر مردم مسسؤل ساخته است، در بر گیرد.

- اصلاحات و توزیع مناسب مسؤلیتهای خدمت رسانی به نهادهای خدمت رسانی حکومت (در صورت که تعداد کثیر از وظایف و مسؤلیتهای خدمت رسانی توسط یک مرجع یا ارگان با صلاحیت صورت بگیرد) باید طوری طرح گردد که بی نظمی و آشفتگی ایکه ناشی از یکجا بودن این اشکال حکومتداری میشود، بطور رسمی نقش والیان را با شیوه های توجیه شده خدمت رسانی ترکیب و یک پارچه میسازد، کاهش بخشد.

- نهادهای نماینده جنبه های هردو سیستم حکومتداری را در بر دارند و بدین گونه می توانند در کاهش تناقض و مغایرت که بین این دو سیستم وجود دارد، نقش مهم را ایفا کنند. تقویت بخشیدن هردو بنیاد نماینده گان و نقش نظارتی نهادهای انتخاب شده محلی باید در اولویت قرار بگیرند.

ایجاد یک پالیسی حکومتداری محلی

در سطح ولایات و ولسوالی ها؛

طرح ریزی مشورتی که فعلاً وضع میشود شاید برای حسابدھی نماینده که توسط نمایندگی انتخابی به بار آورده شده، جاگزین نگردد؛ و

- حالت نهایی طرح بودجه ولایتی و ملی و رابطه آن با ارگانهای انتخاب شده و والی ها باید قبل از انتخابات انکشاف یابند، حتی اگر بصورت کلی ایجاد نشده هم باشد؛

- نقش تیم های بازسازی ولایتی و اقدامات تطبیق شده حکومت ملی در سر تا سر این استراتژی باید تدریجاً به پروسه پالیسی ملی منسوب گردد.

- وضع نهایی شاروالی ها و سیستم حسابدھی آنها برای ارتقای درآمد ها و وظایف خدمت رسانی باید به تدریج محدود و منظم گردند؛

• کلید که پاسخدهنده به این سوال ها میباشد عبارت از تاسیس یک پروسه ایست که به واسطه آن این مسئله در یک تسلسل که باعث پالیسی منسجم و به هم پیوسته میگردد، حل شده می تواند.

- طرح ریزی در سطح محلی باید با منابع موجود و طرزالعمل تخصیص آنها مطابقت داشته باشد. در دراز مدت، ساختارهای

۱. مقدمه

برنامه ها و اصلاحات مشخص و چالش های موجود در هر دوی اینها دانش مهمی را ایجاد نموده است. این مطالعات از آنوقت بدینسو توسط کار های مهم موسسات دیگر تکمیل گردیده اند و موسسات مذکور مروری از منظره نهادی رسمی تحول یافته به سطح محلی را نیز فراهم می نماید.^۲

این گزارش دانش و بصیرت در ابعاد سیاسی معرفی ساختار های جدید دولت را به سطح ولایت، ولسوالی و اجتماع تکمیل می کند. گذارش مذکور یک تصویر از تاثیر متقابل بین ابتکارات دولت سازی در جریان این تحقیق و حقایق پیچیده افغانستان را تهیه میسازد. توقع میرود که این تصویر پالیسی سازان را در مورد نتایج "فعلی" تلاش های دولت سازی و برنامه ریزی آگاه سازد، و آنها را کمک کند تا چالشها و مشکلات آینده را پیش بینی کنند. و نیز در نظر گرفته شده که این تحقیق پروسه جاری انکشاف پالیسی ملی و چارچوب برای حکومتداری محلی در افغانستان را تکمیل نماید.

۱.۱ پس منظر و استدلال

تاکید روی حکومت به طور کلی و حکومت دموکراتیک بخصوص اکنون جنبه مرکزی بحث و عمل انکشاف می باشد. توجه بیشتر بین المللی به موضوعات حکومتداری محلی و انکشاف توسط اجتماع برای اجتماع متمرکز می باشد. اگرچه بیشتر این توجه بالای عدم تمرکز صلاحیت یا جنبه های تخنیکی اصلاحات ادارات تمرکز میکند - ساحاتیکه به طور چشمگیر توسط شرایط سیاسی، قانون اساسی، نهادی، اقتصادی و امنیتی

مسائل و چالش های که حکومتداری محلی افغانستان را احاطه مینمایند در راستای انکشاف، ثبات و امنیت کشور مهم می باشند. سال ۱۳۸۳ دوران تغییرات چشمگیری در ساختار های حکومتداری محلی بوده است. در جریان سالهای ۱۳۸۴ - ۱۳۸۵ شوراهای ولایتی (PC) انتخابات و مستقر گردیدند، کمیته های انکشاف ولایتی تاسیس شدند، تلاش های اصلاحات ادارات عامه به بعضی از ولایات ولسوالی ها رسیدند، و برنامه همبستگی ملی همراه با شورا های انکشاف محلی مربوطه آن به تعداد بیشتر از جوامع در سراسر کشور توسعه یافتند.

تمرکز مسایل و موضوعات حکومتداری و دولت سازی به انکشاف اجندای حکومت افغانستان و همکاران بین المللی اش، در بستگی با تعداد و پیچیدگی نو آوری که حکومتداری محلی را متاثر میسازد، نیاز به دانستن حکومتداری پیشرفته به سطوح محلی را بمیان آورده است. نیاز وجود دارد تا تغییرات را که انکشافات جدید به وجود آورده اند و یا در آینده خواهند آورد ارزیابی گردد. در پاسخ به این مسئله، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان تحقیق گسترده ساحوی را در مدت تقریباً ۱۸ ماه از اپریل ۲۰۰۵ الی نومبر ۲۰۰۶ به راه انداخت که این نشریه موضوعی یافته های همین تحقیق را ارائه می دارد.

تحقیق مذکور بالای حکومتداری محلی از کار های گذشته این نهاد در مورد ادارات محلی، برنامه همبستگی ملی، و اصلاحات ادارات عامه^۱ استفاده نموده است.

این پروژه های تحقیقی راجع به جنبه های تخنیکی ادارات محلی، تطبیق

^۱ اینگر بوسن، از رعیت تا شهروندان: اشتراک مردم محل در برنامه همبستگی ملی، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۴؛ آن ایوانز و نیک میننگ، رهنمایی پیرامون دولت در افغانستان، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، ۲۰۰۴؛ آن ایوانز و یاسین عثمانی، بررسی پیشرفته: گزارش در باره ادارات محلی در افغانستان، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، ۲۰۰۵؛ پلوشه کاکر، بحث در مورد مشکلات و راه حل آن با موسسات تطبیق کننده، کابل، اداره مذکور، ۲۰۰۵؛ سارا لیستر و همیش نیکسن، ساختار های حکومتداری ولایتی در افغانستان: از سردرگمی به دیدگاه؟، کابل، اداره مذکور، ۲۰۰۶؛ سارا لیستر، اصلاح اداره عامه در افغانستان: واقعیات و امکانات، کابل، اداره مذکور، ۲۰۰۶.

^۲ به بانک جهانی رجوع شود: توزیع خدمات و حکومتداری به سطح محلی در افغانستان، واشنگتن دی سی، بانک جهانی ۲۰۰۷ و "ارزیابی حکومتداری محلی در افغانستان"، کابل: بنیاد آسیایی اپریل ۲۰۰۷

فرمان رئیس جمهوری در ۳۰ اگست ۲۰۰۷ ایجاد گردید تا مسسولیت وسیع برای تطبیق و ایجاد چارچوب کاری پالیسی برای حکومتداری محلی در افغانستان را به عهده بگیرد.^۳

در حالیکه پیشرفت قابل ملاحظه جهت تاسیس نهاد های جدید صورت گرفته است، شمار زیاد از موضوعات در ایجاد ساختار های حکومتداری محلی باثبات، وابسته و به اندازه کافی موثر باقی مانده اند تا هدف استراتژی موقت انکشاف ملی را بر آورده سازند. تجدید ساختار های اداری محلی و تغییرات تازه هنوز هم با مشکلات ناامنی همیشگی، ارتباطات قدرت غیررسمی، فساد و تفقد و ظرفیت ناکافی دولت مواجه اند. گذشته از این مشکلات وابسته به هم، انکشاف حکومتداری محلی مشروع و موثر بیش از پیش به یک استراتژی منسجم که دید و تصور مشترک نقش موجودیت حکومتداری محلی را در سکتور های مختلف و ارتباط آنها با فعالین غیر دولتی و ترتیبات غیر رسمی حکومت یکجا و یک پارچه میسازد، تابع خواهد بود.

۲.۱ مفاهیم عمده

با در نظر داشت توجه که به موضوعات حکومتداری در افغانستان و به سطح جهانی داده میشود، واضح ساختن موضوع مفهومی چارچوب کاری که درین تحقیق ذریعه بحث مختصر مفهوم حکومتداری و به همین ترتیب مفاهیم مربوطه مانند عدم تمرکز صلاحیت و تصمیم گیری (دادن صلاحیت مناسب تصمیم گیری، یا به عبارت دیگر صلاحیت تصمیم گیری که کاملاً مربوط یا مختص به یک ارگان و یا یک گروه از افراد با صلاحیت میبود، ازدیاد سهم صلاحیت تصمیم گیری مرجع یا افراد اجرائیه میباشد. چیزیکه قبلاً وجود نداشت) و حکومت سازی، یک موضوع مناسب

افغانی مغلقت شده اند.^۳ ابعاد وابسته به شرایط حکومتداری محلی نسبت به تخنیک اش از طرف انکشاف بین المللی توجه کمتر بدست آورده است. در عین حال، شناخت وسیع وجود دارد که شرایط بالای نتایج ابتکارات دولت سازی محلی تاثیر بسزای دارد. در واقع، تلاش ها جهت ایجاد اساسات حکومتداری فعال، مشروع و پایدار از طریق مساعدت های خارجی اغلباً به ناکامی و رکود مواجه گردیده و یا اینکه در هنگام روبرو شدن با واقعیت های مغلقت بعد از جنگ و جنگ زدایی، نتایج انحراف کننده را بوجود آورده است.

این نوع توجه به حکومت از سال ۱۳۸۰ بدینسو در چارچوب موفق استراتژیک برای بازسازی و انکشاف بازتاب گردیده است. چارچوب کاری انکشاف ملی (NDF) سال ۱۳۸۱ حکومتداری خوب، اصلاحات اداری و مدیریت مالی را بطور موضوعات مهم نهفته در راه تلاش های انکشافی در تمام سکتور ها شناسایی نموده است، که در عملکرد های تضمین آینده افغانستان (SAF) منعکس گردید.^۴ استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان (I-ANDS) و توافقنامه افغانستان با پافشاری جامعه بین المللی بالای نیاز برای پیشرفت حکومتداری در سرتاسر کشور و در تمام سطوح دولت، موضوعاتی مانند مشارکت محلی، ترقی ادارات محلی و خدمت رسانی بهتر و دسترسی به عدالت منطوقی تاکید می نمایند. بانک جهانی حکومت سازی را "در مرکز بازسازی افغانستان" می داند.^۵

حکومتداری، حاکمیت قانون و رکن حقوق بشر استراتژی موقت انکشاف ملی سعی دارد تا "نهاد ها و طرز العمل های اساسی حکومتداری دموکراتیک را به سطح ملی، ولایتی، ولسوالی و قریه جات جهت بهبود انکشاف بشری تا ختم دوره ریاست جمهوری فعلی و دوره شورای ملی تاسیس نماید."^۶ در این اواخر ریاست مستقل ارگان های دولتی توسط

^۳ برنامه انکشافی سازمان ملل (UNDP)، "حکومتداری تمرکز یافته محلی برای انکشاف: یادداشت مشترک بالای تمرکز یابی، حکومتداری محلی و انکشاف روستایی/شهری"، نیو یارک UNDP ۲۰۰۴ و ان ایوانز، نیک مینگ و دیگران. اداره محل در افغانستان: ارزیابی و پیشنهادات به منظور عمل، کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۴.

^۴ دولت افغانستان (GoA) "پلان انکشاف ملی"، کابل، ۲۰۰۳، ۹-۱۰؛ "تضمین آینده افغانستان" دولت افغانستان، کابل، ۲۰۰۴.

^۵ بانک جهانی، افغانستان: دولت سازی، برپاداشتن رشد، و کاهش فقر، واشنگتن، دی سی: بانک جهانی، ۲۰۰۴.

^۶ دولت افغانستان، استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان، کابل، ۲۰۰۶، جلد ۱، ۱۲۲.

^۷ ریاست مستقل ارگان های محل (IDLG)، چارچوب استراتژیک IDLG: کابل، سپتمبر ۲۰۰۷.

و معقول می باشد.

- چه نوع تصامیم درین اواخر در شرایط داده شده محلی گرفته می شوند؟

حکومتداری

- با در نظر داشت فعالیت های فعلی، کدامی از این پروسه های حکومتداری تغییر پذیر هستند؟

حوزه های که نقاط تمرکز در این تحقیق میباشد، از میان آنهاپی انتخاب شده اند که در آن حکومتداری محلی بنابر اقدامات بر فعالیت های دولت سازی فعال و قابل تغییر بوده اند. در ولایات این حوزه ها از یک طرف طرح انکشاف هماهنگی و پلان گذاری ولایتی بوده و از جانب دیگر نمایندگی و حسابدهی می باشد. در سطح ولسوالی ها، این حوزه ها بشکل ابتدائی حل منازعات و فراهم نمودن عدالت است. در جوامع حل مشاجره ها و انکشاف اجتماعی همراه با توجه به بعضی از ساحات چون محافظت اجتماعی می باشد.

سیستم ها و یا نظامهای حکومتداری نظر به حوزه های مورد نظر فرق می کند. طورمثال، حکومتداری امنیتی در شرایط معین ممکن قوماندانان منطقوی، مسؤولین امنیتی دولت و کارمندان پولیس و نظامیان بین المللی هر یک با آمیزه اهداف، مسؤولیت ها و منابع را در بر گیرد. حکومتداری برای تامین صحت مختلف خواهد بود، ممکن موسسات غیر دولتی، ادارات ولایتی و منطقوی صحت، تمویل کننده گان بین المللی و فعالین سنتی محلی شامل آن باشند. از اینرو، حکومتداری پس از تحلیل حکومت شناخته میشود که شامل عده از فعالین، ساختارها و پروسه ها می باشد.^{۱۰} همین تفاوت ها هستند که در قسمت درک بهتر برنامه های بنیادی رسمی دولت سازی زمانیکه در جهان واقعی اجرا می شوند و همچنان فکتور های سیاسی اقتصادی که کامیابی چنین تلاش ها را حمایت می کنند و یا هم از آن مانع می شوند مهم میباشد.

حکومتداری با راه های ترتیب منابع و مسوولیت ها بسوی نتایج مشترک سروکار دارد. به این سطح وسیع حکومتداری را میتوانچنین تعریف کرد حکومتداری عبارت از پروسه ای است که در آن جوامع یا سازمانها تصامیم مهم را می گیرند، و مشخص می نمایند که چه کسی را شامل صحنه سازند و چگونه مسولیت و حسابدهی را به آنان بسپارند.^۸ بنا بر این تمام تحلیل و تجزیه حکومتداری شامل سوال های پروسه، سهمگیری و حسابدهی می شود. هر چند، بدون در نظر داشت شرایط و حوزه یا حدود که تحلیل می شوند، چگونگی تحلیل و تجزیه حکومتداری معنی نمی داشته باشد. به طور خلاصه، هر کس باید سوال حکومتداری در کجا و برای چی؟ را همیشه در نظر داشته باشد. این تحقیق شرایط مختلف محلی را ارزیابی می نماید و اینکه چگونه تصامیم گرفته و تطبیق شوند تا بالای مردم که پایینتر از سطح ملی زندگی می کنند، تاثیر گذار باشد. شرایط که ارزیابی شده اند عبارت از اجتماع، ولسوالی و ولایت می باشد.

”حوزه تحت نفوذ حکومتداری“ بر می گردد به نتایج مشترک که هدف حکومت است. اینها میتوانند یک دامنه وسیع از خدمات عامه و نیمه عامه چون صحت، امنیت و معارف؛ توانمند ساختن محیط اقتصادی را دربرگیرند که شامل زیر بنا، دارایی و مقررات اجتماعی و ارزش های واقعی دیگر داخلی مانند عدالت، تابعیت و مشروعیت می باشد.^۹

این تحقیق به اساس دو معیار یا مقیاس بالای چندین حوزه های تحت نفوذ حکومتداری تمرکز می نماید:

^۸ پلمتری، حکومتداری چه است؟ در وبسایت انستیتیوت حکومت (وتاوا)، www.ioq.ca (مراجعه شده در ۲۵ فبروری ۲۰۰۸)

^۹ طورمثال رجوع شود به، Johnson، ا. شرح دوباره مفکوره حکومتداری، جنیوا، کیوبک: آژانس بین المللی انکشاف کانادا، ۱۹۹۷؛ و برنامه انکشافی ملل متحد ”حکومتداری غیر متمرکز شده برای انکشاف“.

^{۱۰} برای معلومات بیشتر چارچوب ها برای دولت سازی بعد از جنگ مراجعه نمائید به م. اوتووی، بازسازی نهاد های دولت در دولت های سقوط شده، ج. ملکین، ناکامی دولت، سقوط و بازسازی، آکسفورد: بلکویل، ۲۰۰۳.

چوکات ۱.۱ غیر مرکزیت و حکومت سازی محلی

غیر مرکزیت عبارت از زمینه ای است که در آن "بهترین کارکرد ها" روش های تخنیکی در ارتباط با واقعیت های سیاسی در شرایط افغانستان ظاهر می شوند. بطور جهانی اتفاق نظر قابل ملاحظه وجود دارد که غیر مرکزیت راه مناسبی برای پیشرفت حکومتداری ملی در حوزه های تحت نفوذ متعدد می باشد. موثریت و حسابدگی در فراهم سازی خدمات عامه با انتقال تصمیم گیری و تخصیص منابع به مردم متاثر، پیشرفت کرده می تواند. غیر مرکزیت سیاسی (تصمیم گیری)، اداری (خدمت رسانی) و مالی (تخصیص منابع) بوده می تواند. و همچنان شکل های متفاوت را اخذ می تواند: در **غیر تمرکز**، مسؤلیت ها و منابع به سطوح محلی حرکت داده می شوند در حالیکه ارتباطات حسابدگی در مرکز نگهداشته می شوند؛ **تفویض** شامل انتقال صلاحیت به واحد های محلی با اندکی خود مختاری (مانند سیستم فدرال) می باشد؛ و **گزینش**، تخصیص وظایف خارج از ساختار های دولت (مانند موسسات غیر دولتی و انجمن ها) را در بر می گیرد.^{۱۲}

در افغانستان، شایستگی و اطلاق پذیری اشکال مختلف غیر مرکزیت توسط فکتور های متعدد سیاسی و زمینه ای مغلوق می شود. نخستین آن ظرفیت محدود دولت افغانستان و حاکمیت ضعیف آن بالای سطوح محلی می باشد. بدون ایجاد ظرفیت بیشتر دولت در سطوح محلی و در نظر گرفتن اثرات حکومت قبلی بالای سطوح مذکور مشروعیت و موثریت غیر مرکزیت تضعیف می گردد.^{۱۳} دوم اینکه در افغانستان نیاز قابل ملاحظه از سوی هر دو حکومت و شهروندان برای استقرار بیشتر وجود دارد، در برخی ازین پروسه بخاطر میراث تاریخی قدرت از هم گسیخته و ترس از فروپاشی بیشتر، و در بعضی اوقات بخاطر نتایج ساختار های تمرکز یافته دولت که در اثر جنگ خراب نگردیده بود، می باشد.^{۱۴}

حکومت سازی

های محلی را دارند و انتقال سهلتر دروس فنی نسبت به دروس مغلوق سیاسی و فرهنگی آن کاهش یابند.^{۱۱} موضوع عمده این گزارش گفتگو میان ابعاد سیاسی و تخنیکی حکومت سازی می باشد.

یک هدف این تحقیق تحلیل موضوعاتی بود که در زمان عمل متقابل اقدامات حکومت سازی با شرایط پیچیده حکومتداری افغانستان بروز می کنند. بخش بعدی اینکه چگونه این موضوع به روش و اهداف تحقیق مبدل گردید را بحث می کند و فصل بعدی شرایط و ابتکارات ارزیابی شده درین تحقیق را مورد بحث قرار می دهد.

حکومت سازی به تلاش های جهت افزایش اهمیت فعالین دولتی، ساختار ها و پروسه ها در سیستم حکومتداری راجع می گردد: تغییر دادن حکومتداری به سوی حکومت. این سعی و تلاشی جهت اصلاح، ساخت و حمایت نهاد های دولتی و موثر ساختن آنها برای ایجاد خدمات عامه فوق الذکر میباشد. از آن جاییکه سیستم حکومت ترتیب و تنظیم منابع و مسؤلیت ها می باشد، علاقه مندی برای ایجاد و دوام تغییرات همواره موجود خواهد بود. حکومت سازی به طور اساسی سیاسی و همچنان تخنیکی است. فاصله میان ابعاد سیاسی و تخنیکی توسط فرامین عاجل باز سازی "بعد از جنگ" که توانایی سازگار کردن برنامه ها به واقعیت

^{۱۱} در مورد انتقال یابی آسانتر دروس سازمانی و اداری در مقابل دانش سیاسی رجوع شود به ف. فوکویاما، دولت سازی: حکومتداری و نظام جهان در قرن بیست و یکم، لندن: کتاب های نما، ۲۰۰۴.

^{۱۲} رجوع شود به سارا لیستر، در هاله ابهام و تردد: ساختار های حکومتداری محلی در افغانستان، کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۵. در یک سروی ۲۰۰۳، ۷۵ فیصد پاسخ دهنده گان یاد آور شدند که مکانیزم های محلی غیر دولتی برای تصمیم گیری در جوامع شان کار می کردند. رجوع شود به گروه تحقیق و دفاع از حقوق بشر (HRRAC)، حرف زدن: نظریه های افغان ها بالای حقوق و مسؤلیت ها، کابل، HRRAC، ۲۰۰۳.

^{۱۳} بانک جهان، افغانستان: دولت سازی، برپاداشتن رشد و کاهش فقر، واشنگتن دی سی: بانک جهانی، ۲۰۰۴.

^{۱۴} آن ایوانز، نیک منینگ، رهنمایی پیرامون دولت در افغانستان؛ ا. ایوانز، ان منینگ، حکومت اداری در افغانستان: ارزیابی و پیشنهادات به منظور عملکرد؛ ان ایوانز و یاسین عثمانی،

جدول ۱.۱ ساحات تحقیق

تاریخ	ولایت	ولسوالی ها	اجتماعات
جون - جولای ۲۰۰۵	هرات	پشتون زرغون رباط سنگی زنده جان انجیل	۱ اجتماعات ۲ اجتماعات ۳ اجتماعات ۲ اجتماعات
آگست ۲۰۰۵	فاریاب	المار پشتون کوت	۳ اجتماعات ۲ اجتماعات
آگست - سپتمبر ۲۰۰۶	ننگرهار	سرخورد رودات	۴ اجتماعات ۳ اجتماعات
جون ۲۰۰۶	پکتیا	هیچیک	هیچیک
آگست - سپتمبر ۲۰۰۶	بامیان	یکاولنگ ورس	۲ اجتماعات ۱ اجتماعات
اکتبر - نومبر ۲۰۰۶	بدخشان	فیض آباد اشکاشم	۴ اجتماعات ۲ اجتماعات
مجموعه:	۶	۱۲	۱۲

۳.۱ روش و اهداف تحقیق

روش های تحقیق

منظور از طرح این تحقیق شناخت موضوعات عمده در حکومتداری محلی و توجه بیشتر به تغییرات که در اقدامات دولت سازی مانند برنامه همبستگی ملی، انتخابات شوراهای ولایتی، تاسیس کمیته های انکشاف ولایتی و اصلاحات ادارات عامه به شمول برنامه ثبات افغانستان (ASP) و پروسه اولویت ریفورم و تشکیل دوباره کارمندان دولت می باشد. و همچنان برای اتکا بالای مطالعات تخنیکی ادارات محلی که توسط واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در اوایل سال ۲۰۰۲ با معرفی ابعاد سیاسی اقتصادی تا به تحلیل تغییر حکومتداری محلی انجام یافته، طرح گردیده است.^{۱۵}

ازینرو این تحقیق بالای عین ولایات مانند مطالعات قبلی، به استثنای قندهار، جاییکه نگرانیهای امنیتی از تحقیق حکومتداری محلی جلوگیری

هدف اساسی این تحقیق شناسایی و درک بهتر موضوعات عمده که اقدامات دولت سازی را در سطوح محلی و تاثیرات و پیامدهای آنرا برای برنامه ریزی حکومت فعلی و آینده متاثر میسازد، می باشد. این هدف در مورد اینکه چگونه حکومت در شرایط محلی عملاً پیاده میشود و همچنان چگونه در پاسخ به فعالیت های برنامه ای تغییر می نماید، بحث می کند.

هدف ۱: درک بهتر اینکه چگونه حکومتداری در افغانستان به سطح محلی و در حوزه های معین کار می کند.

هدف ۲: درک بهتر اینکه چگونه حکومت در سطح محلی به خصوص رسیده گی به اقدامات برنامه ای تغییر می کند.

^{۱۵} بررسی پیشرفته: گزارش در مورد اداره محل در افغانستان، کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، ۲۰۰۵.

جدول ۲.۱ شرایط، حوزه ها و اقدامات مطالعه شده

شرایط حکومتداری	حوزه حکومتداری	مداخلات
ولایتی	- نماینده گی علاقه مندی و حسابدهی - پلانگذاری انکشاف	- شورا های ولایتی - کمیته های انکشاف ولایتی/ نهاد های هماهنگ کننده - برنامه ثبات افغانستان - اصلاح ادارات عامه
ولسوالی	- عدالت/ حل منازعات	
اجتماع	- انکشاف اجتماعی - حل منازعات - کار محلی و محافظت اجتماعی	- برنامه همبستگی ملی

خلاصه می نماید. تفصیل هر یک از این برنامه ها و اقدامات در بخش های مربوطه این نشریه معرفی می گردند.

هدف انکشاف موضوعات اصلی این تحقیق در حکومتداری محلی و تغییرات که سبب عمل متقابل اقدامات همراه با شرایط موجوده حکومتداری میشود، ایجاد یک روش کیفی را می نمود. ابزار معین که درین تحقیق استفاده شده اند عبارت اند از مصاحبه های نیمه ساختاری، بحث های متمرکز، تاریخچه شفاهی، زنده گی نامه اتباع و توضیحات ژورنالیستیکی (ارزیابی رسانه ای). گروه های معین اتباع شامل بودند اما به موارد ذیل محدود نبودند:

- اطلاع دهنده گان اصلی: تحلیل گران؛ کارمندان برنامه همبستگی ملی، برنامه ثبات افغانستان، اصلاحات ادارات عامه؛ وزارت های بازسازی و انکشاف دهات (MRRD)، اقتصاد و امور داخله؛ کارمندان نهاد های تمویل کننده، موسسات بین المللی و غیر دولتی.
- کارمندان ولایتی؛ والیان، معاونین والیان، کارمندان ادارات ولایتی، مشاورین نظارت برنامه همبستگی ملی، کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان (AIHRC)، نماینده گان ولایتی موسسات بین المللی و غیر دولتی (برنامه همبستگی ملی و غیر آن)، کارمندان وابسته به

میکرد، تمرکز می کند. ولایت پکتیا در برنامه کار ساحوی شامل بود، ولی کار تحقیق که درین ولایت صورت می گرفت، بنابر نگرانیهای امنیتی به شرایط ولایتی محدود بود. بدین گونه این تحقیق بالای شش ولایت و چندین ولسوالی در بین ولایات مذکور به استثنای پکتیا که در هیچ یک از ولسوالی های آن کار صورت نگرفت، تمرکز می کرد. منظور این بود که ۱۲ ولسوالی طور نمونه گرفته شود اگرچه این ولسوالیها سر انجام مساویانه در تمام ولایات تقسیم نگردید. سطح اجتماع طبق تعریف آن در راهنمای عملکرد برنامه همبستگی ملی تعیین گردید، به این معنی که گاه گاهی محل های همجوار که با شورا های انکشاف محلی مطابقت داشتند، بازدید صورت می گرفت.^{۱۶} این یک موضوع مهم قابل یادداشت می باشد که این انتخاب ولایات و ولسوالی ها برای بالا بردن تنوع در حالات محلی با وجود محدودیت های امنیتی طرح گردیده اند، اما برای تحلیل کمیته به طور آماری یک نمونه معتبر نمی باشد.

حوزه های حکومت که انتخاب شده اند مشورت ها با افراد و جوانب ذیدخل قبل از تحقیق در مورد جا های پر اهمیت حکومتداری محلی و تغییرات جاری در فعالیت های دولت سازی را آشکار نمود. بر علاوه، بعد از دو سفر ساحوی بررسی جهت بهسازی حوزه های تحت نفوذ حکومتداری که تحقیق در آن متمرکز بود، صورت گرفت. چوکات ۱.۲ شرایط، حوزه های مذکور و اقدامات که موضوع مهم این تحقیق را تشکیل میداد، را

^{۱۶} برنامه همبستگی ملی، راهنمود عملکرد ها، کابل: وزارت احیا و انکشاف دهات، ۲۰۰۴، ۶-۷.

انتخابات در سطح ولایتی.

کدگذاری (شفر گذاری) تحلیل گردیدند در حالیکه معلومات به سطح ولایات و ولسوالی ها با دست تحلیل و کدگذاری گردیدند.

محدودیت ها

بسیاری از محدودیت های این تحقیق ارزشمند نیستند. در شرایط ساینسی - اجتماعی واحد های تحلیل برای این تحقیق ولایت، ولسوالی و اجتماع می باشد. این مطالعه به مفهوم یک مقایسه ولایات، ولسوالی ها یا جوامع نمی باشد. بلکه درین تحقیق از چندین ولایات، ولسوالی ها و اجتماع جهت اکتشاف موضوعات اصلی حکومتداری محلی در هر شرایط استفاده می شود، و انواع از مغایرتها را که باید درین شرایط موجود اند، توضیح می کند. بازدید های ساحوی تقریباً به اضافه تر از ۱۸ ماه تقسیم گردید، که در طی این مدت تغییرات در حکومتداری محلی جریان داشت، لذا معلومات ابتدائی از یک ولایت دقیقاً با ولایت دیگر قابل مقایسه نبود. بالاخره شرایط شاروالی ها موضوع این تحقیق را تشکیل نمیداد، اگرچه در فاریاب بازدید ها شامل ادارات شاروالی ها بود. نیازهای عاجل برای تحقیق حکومتداری شاروالی وجود دارد.

- کارمندان ولسوالی ها: ولسوال ها، قوماندانان پولیس، خارنوالان، اداره بازاری و انکشاف دهات، کارمندان موسسات غیر دولتی ولسوالی، تنظیم کننده گان اجتماعی برنامه همبستگی ملی، کارمندان غیر از برنامه همبستگی ملی.

- شوراهای انکشاف محلی

- اعضای اجتماعی برنامه همبستگی ملی و غیر آن، ذکور و اناث

تحقیق مذکور بر اساس بیشتر از ۲۰۰ مصاحبه های بحث های متمرکز می باشد. در حالیکه تلاش های زیادی جهت تماس با افراد و گروه های مناسب در تمام ساحات کاری ساحوی صورت می گرفت، اما همیشه ممکن نمی بود. اطلاع دهنده گان اصلی، کارمندان و اعضای انکشاف شوراها تا حد امکان به طور انفرادی مصاحبه شدند و از بحث های متمرکز با ناظمین اجتماعی در هر ولسوالی استفاده به عمل می آمد. معلومات به سطح اجتماع و شورای انکشاف محلی توسط نظام سازگار

۲. شرایط حکومتداری افغانستان

فراهمی اسلحه و ترکیب تاریخچه جنگ های پر خشونت، عادی ساختن خشونت منجیت وسیله حل مشاجره ها کمک نموده است. بنابر این ظرفیت دولت جهت فراهمی امنیت و مهار کردن انحصاری مشروع بالای خشونت به شدت محدود می باشد.^{۱۹}

جنگ ها در افغانستان به سیاسی سازی اسلام کمک کرده است و نو آوری نهادی باید تعبیری را که جوامع و شخصیت های مذهبی در رابطه با آیین و عملکرد مذهبی ارائه کرده اند، مد نظر گیرند. بر اساس تاریخ، منازعات توسط دید های اسلامی تعبیر و حل و فصل می گردند که جنگ های ویرانگر دهه ۱۹۹۰ و بعد از آن مستثنی نیستند.^{۲۰}

سیاسی سازی هویت های متعدد قومی در کشور یک واقعیت مهم تاریخی می باشد. با این همه، توجیهات ساده در سیاست افغانی به دلیل همزیستی های پیچیده قومیت گرایی با دیگر قبیله ها، فرقه ای و روابط حمایت و پشتیبانی کننده نا کافی می باشد. قومیت گرایی به تنهایی تا اندازه ای تعریف گردیده است و از سالهای جنگ بیشتر تحریک شده است: طور مثال، ظهور هویت تاجک نسبتاً نو پیدا است و ناشی از جنگ های دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بوده است.

هویت قبیله ای که برای بعضی از اقوام مهم و برای بعضی نمی باشد در طرز تقسیم شده عمل می نماید به این معنی که وابستگی قبیله ای نظر به درجه بندی و انواع موضوعات در مخاطره و یا میزان مورد بحث قلمرو قبیله ها بستگی دارد.^{۲۱} در مجموع، این مشاهده که "واحد های اصلی

شرایط حکومتداری در افغانستان ترکیبی از مشخصات و خصوصیات به هم پیوسته است که مربوط به وضعیتش منجیت یک دولت بعداز "جنگ" می باشد که جنگ دوامدار را تجربه می کند، گستردگی فقر و آسیب پذیری، و عدم مشروعیت منطقی و اقتصاد برای جنگ، ضعف عملی ساختار های دولت و نفوذ پذیری مرز هایش و فروپاشی دیر دوام قدرت در سطح محلی بنابر اثرات جنگ های اخیر شدید تر شده اند.^{۱۷} این جنبه ها با ابعاد بی نظیر چون قومی، قبیله ای، مذهبی و اجتماعی جهت ایجاد محیط چالشی برای اقدامات دولت سازی یکجا می شوند. این فکتورها به وابستگی بالای فعالین خارجی و نفوذ آنها که پیامد های بیشتری را برای فعالیت های دولت سازی به میان می آورند کمک می کند که اکثر این فعالیت ها توسط همچو فعالین تمویل، طرح و تطبیق می گردند.

۲.۱ شرایط اجتماعی و اقتصادی

در جریان یک چهارم قرن گذشته جنگ پایدار مسلحانه در افغانستان اثرات عمیق بالای اجتماع داشته است، این جنگ ها بسیاری از مردم را مجبور به ترک کشور نمود، و نفوس غیر متناسب طبقه جوان همراه با کمتر از یک بر چهارم بزرگسالان که باسواد اند، بجا ماند.^{۱۸} محدودیت های در مورد دسترسی افغان های واجد شرایط جهت ایفای نقش در ساختار های رسمی حکومتداری وجود دارد، و همواره عدم انکشاف موفق ظرفیت ها در نهاد های چون قوای امنیتی، اداری، موسسات خدمات عامه مانند صحت و ادارات معارف، شورای ملی و یا هم قضایی می باشد. خلل و رخنه مرز های افغانستان و دست داشتن فعالین جهانی در جنگ ها در

^{۱۷} طور مثال رجوع شود به، ب. روبین، فروپاشی افغانستان: تشکیل و سقوط دولت به سیستم بین المللی، کراچی: چاپ پوهنتون آکسفورد، ۱۹۹۵.

^{۱۸} برنامه انکشافی سازمان ملل (UNDP)، گزارش انکشاف بشری ملی افغانستان، کابل: UNDP، ۲۰۰۷، ۱۶۰-۱۶۲.

^{۱۹} تحقیق بالای نظریات مردم عامه و کارمندان دولتی افغان ها پیشنهاد می کند که خلع سلاح منجیت چالش اساسی در قسمت حکومتداری و امنیت در کشور درک می شود. به گروه تحقیق و دفاع از حقوق بشر (HRRAC) مراجعه نمایید، حرف زدن، آن ایوانز، نیک میننگ، حکومت اداری در افغانستان.

^{۲۰} ج. اندرسن، چگونه افغان ها خود را در رابطه به اسلام توضیح می دهند، ر. کنفیلد، ۱۹۹۸، ۲۶۶.

^{۲۱} برای بحث مفید ارتباطات میان قومیت و قبیله و اختلافات مردم افغان در دهه ۱۹۹۰ رجوع شود به ب. گلنزر، سیستم قبیله ای پشتون، جو پیفر و دی. ک. بیهارا جلد ها. مفکوره اجتماع قبیله ای، دهلی جدید، چاپ کننده گان مفکوره، ن ۲۰۰۲، ۱۶۷-۱۸۱.

مرکزی و محلی در وضع نمودن مقررات، جمع آوری و تخصیص در آمد ها یا عواید دولتی و درگیری های شدید خارجی، مغلق و پیچیده گردیده است. فکتور های مذکور به شرایط اقتصادی که خصوصیات آن توسط اقسام مختلف اقتصاد مشخص می گردد، کمک کرده است - درین عرصه یک مطالعه اقتصاد "مقاومت کردن"، اقتصاد "جنگ"، و اقتصاد "غیررسمی" را به حیث مهمترین اقتصاد ها تشخیص کرده است.^{۲۴}

در چنین شرایط، اهمیت حمایت و خدمات غیر پولی، وجه ارتباطات، ساختار های قرض و اعتبار و شمولیت در فعالیت اقتصاد غیر قانونی و غیر رسمی جهت ایجاد انگیزه ها مهم می باشد. این ابعاد اقتصادی با ابعاد اجتماعی چون خانواده، مرد سالاری، دانش اسلام و جاذبه مذهبی و حمایت و پشتیبانی یکجا شده تا ارتباطات مغلق کنترل اجتماعی را ایجاد نموده و فرصت های اقتصادی را معین می نماید. حمایت از افراد تابع (بنده نوازی) روایتاً از جانب افراد صاحب رسوخ که خان و ارباب نامیده می شوند استفاده میشود، تا بالای بستگی پیوند های خاندانی و حمایت سیاسی بالای عملکرد های شورا های محلی که به نام شورا ها و جرگه ها یاد می شوند، اثر گذار باشند و به همین ترتیب برخی از خدمات عامه را نیز فراهم می سازند.^{۲۵} این پیوند ها ممکن در مقایسه با هم در ترکیب با شبکه هاییکه توسط رهبران مذهبی هر یک ملایان، طالبان و یا پیران که اعضای خاندان مربوط به مکاتب صوفی ها و طریقت می باشند، وجود داشته باشند.^{۲۶}

شرایط اقتصادی نیز بیشتر از دینامیک های اقتصاد امدادی متاثر میشود. این وضعیت خارج از تحریف ها در ساحات کابل به خوبی پیش می رود. وضعیت فعلی فراهم سازی خدمات در بعضی از ساحات به خصوص

عمل کننده ائتلاف سیاسی - اجتماعی در بین مردم ده نشین افغان که ندرتاً بطور واقعی در ترکیب شان قومی هستند" حقیقت دارد.^{۲۲} حتی اتحاد سیاسی ملیت هزاره در دهه ۱۹۹۰ در برابر سرکوبی های مداوم با دسته های رقابت کننده که بعد از سال ۲۰۰۱ آشکار شده اند تا اندازه ای شکسته است.

علاوه بر آن جنگ های جاری از منافع جوامع کاسته است، همینکه مردم بیجا شده اند و یا جنگ فقر و تحریفات اقتصادی را به بار آورده است همچنان کمک ها مهاجرت را در خارج از کشور سریعتر ساخته است. با وجود این همه خطرات مقدار زیادی از منافع در اجتماع وجود دارد. در مجموع، قرابت و خانواده توسعه یافته که تحت عنوان قوم می آیند، اساس اشکال مرکزیت در افغانستان است. طوریکه دیده می شود، "معیار قرابت، ننگ، قوانین شرعی طوریکه درک می شود، یکجا با زبان و تفاوت ها و صداقت های فرقه های مذهبی اساس فرهنگ سنتی و سیاسی و آگاهی معروف را در افغانستان معاصر ارائه می نماید."^{۲۳} بالاخره، شرایط اجتماعی در افغانستان تا حدی از درگیری های بین المللی در بخش نظامی، سیاسی، بشر دوستی و امور بازسازی و انکشافی متاثر میشود. حضور قوای خارجی نظامی در ظرفیت های تهاجمی و برقراری صلح، به میان آوردن پروسه هائیکه بر پایه حقوق و مردمی کردن استوار است، و نقش موسسات بین المللی و غیر دولتی در راستای خدمت رسانی، همه اینها بالای تحولات اجتماعی افغانی در بخش های حکومتداری، مذهب، زنده گی خانواده گی و نقش ها و ارتباطات جندر اثر می کنند.

شرایط اقتصادی افغانستان به واسطه موقعیت جغرافیایی و مرز هایش، اثرات جنگ های طولانی، ضعف تاریخی و فعلی ظرفیت های حکومت

^{۲۲} آر. ال. کنفیلد، اتحاد قومی، منطقه ای و حوزه ای در افغانستان، در جلد های ۱، بنوازی و م. وینر، سیاست دولت، مذهب و قومی: پاکستان، ایران و افغانستان، لاهور: کتاب های ونگارد، ۱۹۸۷، ۷۶.

^{۲۳} محمد نظیف شهرانی، آینده دولت و ساختار حکومتداری محلی در افغانستان، در ویرایش و. مالی، بنیاد گرایی احیا شده؟ افغانستان و طالبان، نیو یارک: چاپ NYU، ۱۹۹۸، ۲۱۸.

^{۲۴} در مورد برابری کردن، جنگ و اقتصاد رجوع شود به ج. پوتزل، س. سیر و دیگران، بازسازی دولت و اشتغال بین المللی در افغانستان، بُن و لندن: پوهنتون بُن و مکتب اقتصاد لندن، ۲۰۰۳.

^{۲۵} ب. روبین، فروپاشی افغانستان: تشکیل و سقوط دولت به سیستم بین المللی، کراچی: چاپ پوهنتون آکسفورد، ۱۹۹۵، ۴۱-۴۴.

^{۲۶} ا. اولیسون، اسلام و سیاست در افغانستان، رچموند، چاپ کورزون، ۱۹۹۵، ۳۶-۵۲.

ولسوالی هامطابقت دارند. تعداد قریه ها و جوامع روستایی در افغانستان یک اصطلاح تعبیر است. اداره مرکزی احصائیه ۴۰۰۲۰ قریه جات را می شمارد، در حالیکه برنامه همبستگی ملی به تعداد ۳۲۷۶۹ جوامع را به منظور تاسیس شورا های محلی خاطر نشان می سازد.^{۳۲}

حکومت ولایتی شامل سلسله ادارات مربوطه وزارت های عمده سکتوری، والیان، شورا های انتخاب شده ولایتی، و در بعضی ولایات دفاتر محلی نهاد های چون هیئت امنیت ملی (NSD)، کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان (AIHRC)، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC) می باشند.

در حال حاضر ولسوالی هاو نواحی در پایینترین سطح ادارات به طور رسمی شناخته شده در افغانستان هستند. از نظر فکری بر اساس نفوس و حدود جغرافیایی، سه طبقه ولسوالی وجود دارند. اگر چه در عمل این چنین سیستم طبقه بندی بصورت سازگار در سراسر کشور استعمال نگردیده است. ساختار های اداری آنها نشان می دهد که ولایات شامل ولسوال، دفاتر ولسوالی بعضی از وزارتخانه های مرکزی می باشد، که تعداد آنها بر اساس نفوس و اراضی ولسوالی می باشد. تعداد این ادارات فقط از چند ولسوالی تفاوت کند - طور مثال ادارات صحت، معارف و بازسازی و انکشاف دهات - تعداد ولسوالی ها از هم متفاوت می باشد که به بیست می رسد. بر علاوه، معمولاً در هر ولسوالی یک اداره پولیس و یک دادگاه می باشد. در حال حاضر تمام ولسوالی ها محاکم ابتدایی ندارند.

اداره شاروالی ها توسط شاروال ها رهبری می شوند که مهمترین آنها فعلاً

صحت، یکی از فعالیت وسیع غیر دولتی، با پیامد های مثبت برای انکشاف فراهم سازی و ظرفیت دولتی می باشد.^{۳۷}

مشابهاً، برنامه ها چون برنامه همبستگی ملی و سایر ابتکارات انکشاف دهات روابط مغلق قراردادی، روابط پیچیده مالی میان دولت و جوامع و تضعیف حسابدگی چنین روابط را در بر دارد. اثرات جریان کمک ها بالای ظرفیت دولت نیز بیش از پیش موضوع مورد بحث است.^{۳۸}

۲.۲ شرایط سیاسی و نهادی

خصوصیات شرایط سیاسی افغانستان توسط تمرکز دولت رسمی یکجا با فروپاشی واقعی قدرت در میان فعالین محلی و منطقه ای مشخص میگردد.^{۳۹} این فروپاشی ها در کار جدید واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در مورد تفاوت میان حکومت بالفعل (دو فاکتو) و حکومت قانونی (دو جیور) بیان شده است.^{۴۰} این نمونه بالای دگرگونی میان حکومت رسمی و واقعی در افغانستان تاکید می ورزد. اگر رسمی صحبت شود، افغانستان ۳۴ ولایت داشته که به ۳۹۸ ولسوالی های روستایی تقسیم می شوند، اگرچه این رقم با وجود اینکه تعیین آن در توافقنامه افغانستان منحیث یک معیار تعیین شده کوتاه مدت تلقی شده است، از طرف نهاد های ملی بصورت قطعی تصویب نشده است.^{۴۱}

تقریباً ۲۱۷ شاروالی ها وجود دارند که به ۳۴ شاروالی های ولایتی که شامل مرکز های هر ولایت و یک تعداد نامشخص شاروالی های روستائی میباشند تقسیم شده اند که اکثراً نه همیشه با کرسی های حکومت

^{۳۷} در مورد ساختار فراهمی صحت رجوع شود به رونالد والدمن، لیزلی استرانگ و عبدالولی، سیستم صحتی افغانستان از ۲۰۰۱ بدین سو، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۷.

^{۳۸} کمک به دولت؟ مساعدت بین المللی و تناقض دولت سازی در افغانستان، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۷.

^{۳۹} جهت مرور تاریخی ارتباطات جوانب مرکزی رجوع شود به ب. روبین و ح. ملکیار، نیو یارک، پوهنتون نیو یارک، ۲۰۰۳.

^{۴۰} رهنمایی پیرامون دولت در افغانستان، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، ۲۰۰۷.

^{۴۱} اداره مرکزی احصائیه، نقل قول بانک جهانی، ۳۶۴ ولسوالی را یاد آور شدند. طبق هفتمین جلسه بود مشترک انسجام و نظارت در فیبروری ۲۰۰۸، ۳۹۸ ولسوالی گزارش داده شده است.

^{۳۲} بحث روی نهاد های رسمی به بانک جهانی، توزیع خدمات و دولت در ادارات محلی افغانستان، و بنیاد آسیایی، ارزیابی حکومتمداری محلی در افغانستان فرا می رسد، کابل، TAF، ۲۰۰۷.

بدین طریق حکومتداری اجتماعی در ساحات روستایی افغانستان اکثراً به پیمانۀ زیاد غیر رسمی باقی مانده و در سراسر کشور بطور گسترده فرق می کند. انواع معین فعالین و نهادها وجود دارند که در بیشتر جوامع اما نه تمامی اینها نقش ایفا می کنند. اینها بصورت نامعین به فعالین انفرادی، گروه های دسته جمعی تصمیم گیرنده، نورمها و رسم های رفتاری که معمولاً توسط افراد مانند ملایان و یا افراد دسته جمعی مانند جرگه ها، شوراها و جلسه ها حل و فصل می گردد.

در برخی از جوامع افراد صاحب رسوخ نقش های مهم حکومتداری دارند. اینها ممکن ملکان، اربابان و قریه داران باشند که صلاحیت را از طریق ترکیب از تفاهم و پذیرش جامعه و ارتباطات با مقامات رسمی حفظ می کنند. مورخین و انسان شناسان در جریان دوره های دیگر تفاوت های گسترده ای را در قسمت انگیزه ها، راستکاری ها، مشروعیت و موثریت رهبران محلی یادداشت و نشاندهی کرده اند.^{۳۵} در ساحات دیگر قوماندانان محلی در دو دهه جنگ از طریق نقش داشتن ایشان در جهاد و یا بوسیله ترکیب از محافظت و غارت، نفوذ کسب کرده اند.

بحث های زیادی روی گروه های دسته جمعی تصمیم گیرنده در رابطه به شرایط افغانستان صورت گرفته اند، و مباحثه روی محدودیت های مفکوره های مانند جرگه، جلسه و شورا ادامه دارد. جرگه اکثراً منحیث نهاد باستانی و دارای خصوصیت های اصلی، وسیله سنتی مرکزی حکومتداری محلی، مخصوصاً در میان ملیت های پشتون نشین، ولی به نوعی در میان هردو هم گروه های کوچی و هم گروه های غیر قبیله ای، رونما می گردد: "جرگه قوای قضایی، و به همین ترتیب قوای مقننه و اجرائیه را در تمام طبقات جامعه متحد می سازد. به وسیله تصامیمش، جرگه قانون را تطبیق می نماید."^{۳۶} جرگه ها عموماً به عنوان حل منازعات و یا گرفتن

توسط رئیس جمهور افغانستان انتصاب می شوند. شاروالی ها مسؤولیت های عملی و خدمت رسانی عمدتاً برای خدمات شهری و مسؤولیت جمع آوری عواید دولتی را به عهده دارند. شاروالی های وسیع تر به ناحیه ها تقسیم شده اند، و سیستم نماینده گی مختلف دارند بعضی اوقات شامل وکلای گذر که از سیستم ادارات قبل از جنگ باقی مانده اند می شود. شاروالی کابل موقف استثنایی دارد، شاروال پست کابینه ای را دارد اما شاروالی های دیگر از لحاظ نظری از جانب ریاست مستقل ارگان های محلی توسط دفاتر والیان نظارت می شوند. قسمیکه در قبلاً ذکر شد، این گزارش حکومتداری شاروالی را توضیح نمی کند.

حکومتداری محلی و اجتماعی

در جریان قرن بیستم دولت مرکزی در ساحات مختلف یک نماینده (میانجی بین حکومت و جامعه) به شکل خان یا ملک یا قریه دار داشته است. هویت آن فرد بر اساس معیار و روش های مختلف در جا های متفاوت بوده: در بعضی موارد آنها از خارج از منطقه انتخاب می شدند، لیکن در بیشتر از موارد آنها از قبل از طریق وراثت یا دارایی ویا هم از ترکیب هردوی آنها نقش رهبر را در منطقه ایفا می کردند.^{۳۳} در بسیاری از موارد، ولسوالها یک نوع شورا های مشورتی یا روابط نیمه رسمی را با ملکان، اربابان و قریه داران نگهداری می کنند که در آن اشخاص فوق الذکر منحیث افراد مهم باقی می مانند. از لحاظ تاریخی، ساختار های دولت رسمی با گذشت زمان به سطح ولسوالی های فرعی (علاقه داری یا حوزه) گسترش می یافت. در سالهای ۲۰۰۵-۲۰۰۶، ساحه بودوباش که بنام منطقه یاد شد، توسط بعضی از افسران به سطح ولسوالی در قسمت چارچوب بندی طورمثال، پالیسی امنیتی به سطح ولسوالی فرعی مهم شمرده شدند.^{۳۴}

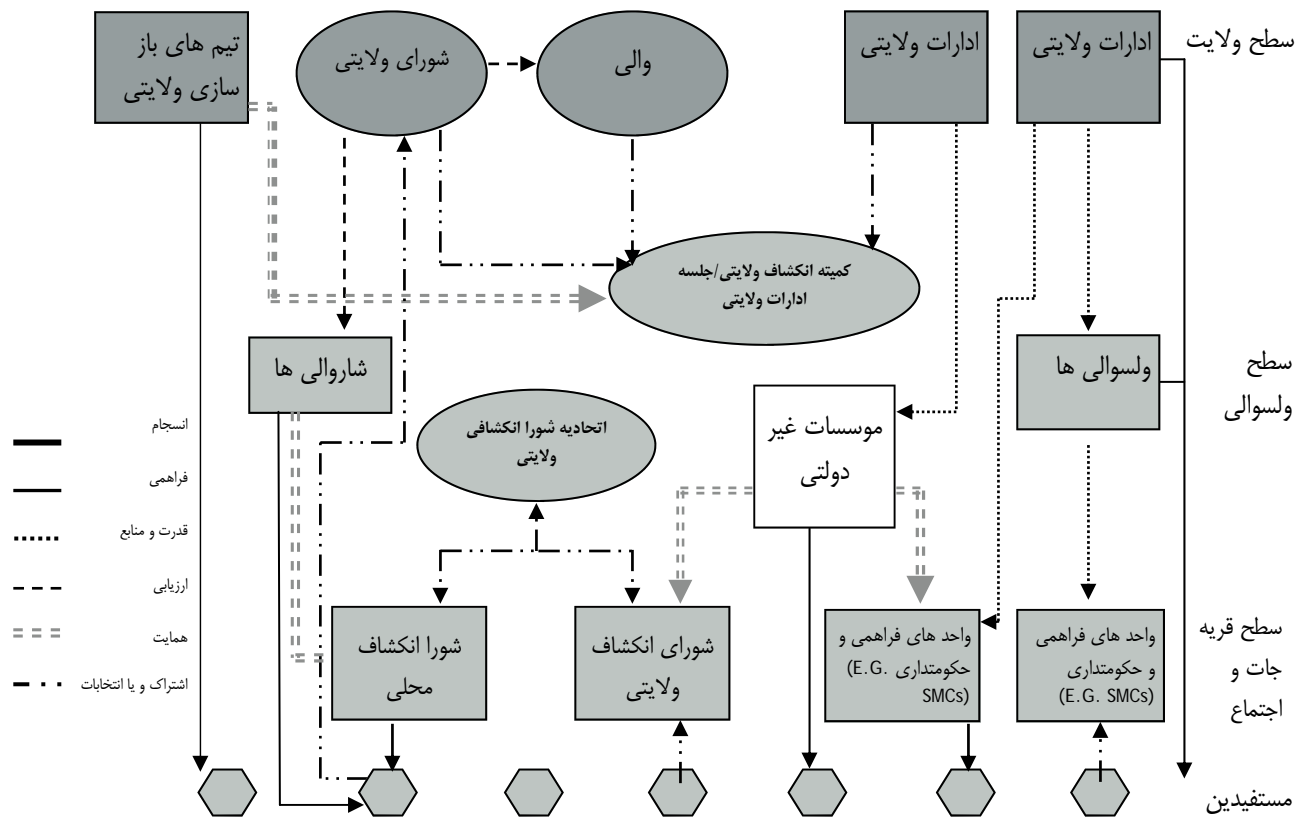
^{۳۳} جهت بحث روی شیوه های حکومتداری محلی در افغانستان رجوع شود به ر. ففر، تبادل میان دولت و اجتماع: بحث روی موضوعات عمده که بالای حکومتداری، تلفیق و بازسازی اثرگذار است، ادیس ابابا، ۲۰۰۵؛ و ب. روبین و ج. ملکیار سیاست ارتباطات جوانب مرکزی در افغانستان.

^{۳۴} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ننگرهار و هرات (۲۰۰۵-۲۰۰۶). جهت دریافت فشرده بحث این مفکوره ها به ر. ففر تبادل میان دولت و اجتماع رجوع شود.

^{۳۵} طورمثال رجوع شود به تفاوت میان بای و ارباب که توسط بارفیلد در جریان دهه ۱۹۸۰ در کندز ارائه شده است. ت. فارفیلد ارتباط ضعیف در زنجیر زنگ زده، ضعف ساختاری در ادارات حکومت ولایتی افغانستان، ر. کنفیلد، انقلاب ها و شورش ها در افغانستان، برکیلی: پوهنتون کلیفورنیا، ۱۹۸۴، ۱۷۵.

^{۳۶} و. استویل، پشتونوالی، ویسبادن، جرمنی: Franz Steiner Verlag، ۱۹۸۱، ۱۲۳.

شکل ۱.۲: نهاد های فعلی حکومتداری رسمی



منبع: بانک جهانی سال ۲۰۰۷

دولت از جرگه ها جهت انتقال پالیسی استفاده می کردند یا اینکه منازعات را به آنها جهت قضاوت بجای نهاد های رسمی به آنها راجع می کردند که بسیاری از مردم محل این کار را به دیده شک و بدگمانی می دیدند.

در ساحات غیر پشتون نشین، ملاقات های مشابه به نام جلسه یا شورا یاد می شوند که هر کدام با انواع قانون عرفی مطابقت دارد.^{۳۷} در مورد دومی آن ناسازگاری با مفهوم شورای محلی بزرگان همراه با عضویت و رهبری پایدار ملا، وکیل، ملک یا افراد دیگر وجود دارد. بر علاوه، در جریان دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ چندین برنامه های موسسات غیر دولتی شورا های محلی را تاسیس کردند تا منابع و امکانات محلی برای فعالیت های معین

تصامیم توسط بزرگان ذکور در میان گروه های قومی طبق نمونه های پشتونوالی یا قانون نامه قبیله ای تلقی می شود. بدین گونه جرگه یک وسیله انعطاف پذیر با حالت متناوب و متفاوت نسبت به عضویت پایدار می باشد. درخواست کننده گان می توانند خود نمایان شوند و یا هم از وکلای مدافع کار بگیرند، و برای منازعات میان خانواده یا گروه های بزرگ قومی بعضی اوقات از گروه سوم یعنی جرگه مار که یکی از اصطلاحات پشتو می باشد برای کمک در تصمیم گیری خواسته می شوند.

جنبه های اصلی جرگه عبارت اند از هموائی با الگو های مختلف، طبیعت ویژه آن، و اتکا به اجرای محلی در صورت ضرورت به آن. در قرن بیستم اگرچه نمونه ارتباط میان نهاد های دولتی و جرگه ها بمیان آمد، کارمندان

^{۳۷} جهت بحث بالای تفاوت های وابسته به کار و واقعی در مفکوره های قانونی نظر به منطقه رجوع شود به بنیاد بین المللی قانونی ILF قوانین عرفی در افغانستان، نیو یارک: ILF، ۲۰۰۴.

ارگان های پلان گذار به سطح ولسوالی معطوف نموده است.

بر علاوه، برنامه های حمایت و اصلاح نهاد های قبلی و فعلی معرفی گردیده اند. این برنامه ها شامل برنامه ثبات افغانستان، ابتکارات اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا (USAID) مانند برنامه کمک به ادارات محلی دولت افغانستان (ALGAP) و اخیراً برنامه حکومتمداری محلی افغانستان مربوط به برنامه انکشافی سازمان ملل (UNDP) و انکشاف ظرفیت و حکومتمداری محلی اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا می باشد. در این اواخر ریاست مستقل ارگان های محلی با مسؤولیت در برابر "والیان و ولسوال ها، شورا های ولایتی و شاروالی به جز از شاروالی کابل شکل گرفته است."^{۳۸}

معرفی استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان و توافقنامه افغانستان در کنفرانس لندن در ماه دلو سال ۱۳۸۴ ختم پروسه انتقالی را که توسط موافقتنامه بن سال ۱۳۸۰ اداره می شد، مشخص نمود. استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان نسخه موقت استراتژی جامع پنج ساله برای انکشاف دراز مدت کشور است که تا نیمه سال ۲۰۰۸ کاملاً تشریح خواهد گردید. توافقنامه افغانستان تعهد دولت افغانستان و جامعه بین المللی را جهت تطبیق و تخصیص منابع به این استراتژی موقت انکشاف ملی ارائه می نماید. این دو سند حالا "چارچوب کاری برای پالیسی، هماهنگی نهادی و بودجه ای را ترتیب و تنظیم می نماید و به شکل چارچوب کاری مشارکت که دولت و جامعه بین المللی را با توجه به بهره برداری از کمک هان خارجی به منظور رشد اقتصاد و کاهش فقر وصل می نماید" باقی خواهد ماند.^{۳۹} اصول جامع که مسیر این چارچوب کاری را تعیین و مشخص می نمایند عبارت اند از: افزایش ملکیت دولت، متوافق ساختن پالیسی های تمویل کننده و دولت و ازدیاد نتایج و دست آورد های

انکشافی را اداره کند، پدیده جدید که مکرراً با ساختارهای "سنتی" در آمیخته شده است. برعلاوه، مجاهدین مستقر در پشاور تغییرات را در قسمت خود مختاری محلی، چه همراه با مرز های شورا ها و یا از طریق تحمیل احزاب با سلسله مراتب و ساختارهای مستقر قوماندانی ارائه نموده اند.^{۳۸} در نتیجه این دینامیک ها، بیزاری سنتی برای شمولیت دولت متمرکز شده در ساحات محلی در مرز های مستقل توسط افزایش شناخت نیاز برای یک دولت قوی تعدیل گردیده تا تعادل قوماندانان محلی که طی سال های جنگ صاحب قدرت گردیده اند برقرار گردد.^{۳۹} به عبارت دیگر، شورا های انکشاف محلی خیلی صریحاً بالای شورا های محلی پایدار همراه با جلسه های حل منازعات و تصمیم گیری ذریعۀ اقدامات جهت معرفی نماینده گی و اصول گنجاینده شده برای ایجاد شورا های محلی اعمار گردیده است.

قانون اساسی، استراتژی موقت انکشاف ملی و توافقنامه افغانستان

قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان در سال ۱۳۸۲ نماینده گی به سطح محلی از طریق انتخابات مراجع نماینده به سطح ولایات، ولسوالی، قریه و شاروالی فراهم می سازد.^{۴۰} در میزان سال ۱۳۸۴ انتخابات برای شورا های ولایتی برگزار و در ماه قوس همین سال کرسی ها برایشان تخصیص گردید. انتخابات برای هیچ یک از ارگانهای که ایجاد می نمود صورت نگرفته است، اگرچه در موقع نوشتن پلان عمومی در مورد انجام چنین کار وجود نداشت. خارج از چارچوب کاری قانون اساسی، تاسیس شورا های انکشاف ولایتی و گسترش برنامه همبستگی ملی و ایجاد شورا های انکشاف محلی منظره نهادی را بطور شایان تغییر داده است. اخیراً برنامه ملی انکشاف ساحوی (NABDP) توجه اش را به سوی تاسیس

^{۳۸} ل. کارتر و ک. کانر، تحقیقات ابتدایی روی شورا های امروزی افغانستان، اداره کمک ها برای افغان ها (ACBAR)، ۱۹۸۹.

^{۳۹} نویلی کریمی، نهاد های قریه ها در درک فعالین ملی و بین المللی، بُن: پوهنتون ZEF-Bonn، ۲۰۰۶، ۲.

^{۴۰} قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده های ۱۳۸-۱۴۰.

^{۴۱} ریاست مستقل ارگان های محل، چارچوب استرژیک، مفهوم عملی فرد منتخب، شورای ولایتی که توسط نهاد اجرایی منصوب می شود تا زمان نوشته این متن واضح نمی باشد.

^{۴۲} دولت افغانستان، استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان، جلد ۱، ۱۷۹. توافقنامه افغانستان در وبسایت www.ands.gov.af قابل دسترس است.

گردید بالای دولت سازی تاکید می ورزد، اما کدام راهنمای واضح در مورد پالیسی عمومی حکومتداری محلی ابراز نمی نماید- طور مثال، واحد های حکومتی چه منابع مربوطه، مسؤلیت ها و نقش ها در رابطه با خدمت رسانی، منابع، نماینده گی و توضیح پذیری باید داشته باشند.

با این حال، پروسه استراتژی انکشاف ملی افغانستان تا هنوز بطور پیگیرانه محیط پالیسی حکومتداری محلی را عوض ننموده است به عبارت دیگر در برابر برنامه ریزی و رویداد ها عکس العمل نشان میدهد نسبت به اینکه دید منسجمی برای حکومت رسمی محلی ایجاد نموده باشد. در عین زمان، جلوگیری از مسائل که در گرداگرد مکالمات نو آوری و ابتکارات ابعاد سیاسی و تخنیکی حکومت سازی موجود اند، و بالای حسابدهی اجتماعی را از طریق جامعه مدنی تاکید نمی کند، استراتژی مذکور پیچیده گی حکومتداری را در مقابل حکومت در افغانستان بطور کامل نمی شناسد. به کار بیشتر نیاز وجود دارد تا پالیسی و چارچوب کاری منسجم در افغانستان برای حکومتداری محلی واضح گردد که هر دو با پروسه استراتژی انکشاف ملی افغانستان موازی باشند.

انکشافی و خدمت رسانی توسط ارتقای ظرفیت ها، بهبود معلومات و هماهنگی، و در میان گذاشتن حسابدهی می باشند.

توافقنامه و استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان بر سه پایه ساخته شده است: ۱. امنیت ۲. حکومتداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر ۳. پیشرفت اقتصادی و اجتماعی. این پایه ها بر هشت سکتور تقسیم شده اند و در آن پنج مضمون عمومی وجود دارد. این توافقنامه معیارهای تعیین شده کوتاه مدت و دراز مدت را برای دولت افغانستان و شرکای آن مشخص می نماید تا معیار های تعیین شده به کمک استراتژی موقت انکشاف ملی و استراتژی جانشین کاملاً نهایی اش، برآورده شوند.^{۴۳} در حالیکه استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان نیاز برای توجه بیشتر به حکومتداری محلی را تصدیق می کند، کدام مشخصات را ارائه نمی نماید، در عوض بالای تعهد عمومی برای نهاد های موثر، حسابده و بیانگر^{۴۴} در تمام سطوح دولت تمرکز می نماید. (به چوکات ۲.۱ مراجعه نمایید)

استراتژی موقت انکشاف ملی قسمیکه در بخش اول این گزارش ذکر

^{۴۳} جهت مرور کوتاه از ساختار، فرصت ها و کمبودات استراتژی موقت انکشاف ملی از اینکه مربوط به دولت سازی می شود به همیشه نیکسن، کمک به دولت، ۱۱-۱۳ رجوع شود.

چوکات ۱.۲ حکومت محلی در استراتژی موقت انکشاف ملی و توافقنامه افغانستان

”دید سیاسی“ استراتژی موقت انکشاف ملی برای افغانستان در (۲۰۲۰) شامل تصریحات ذیل در رابطه با حکومت محلی می باشند:

- ”دولتی که در آن نهادها بیشتر در برابر مردم بی بضاعت پاسخگو و مسؤل اند تا شرکت آنها را در پروسه سیاسی و در تصمیم گیری های محلی بدون در نظر داشت جندر (جنسیت) و موقف اجتماعی شان تقویت بخشند“؛
- ”جلسه ملی ... که تضمین نماید تا نیازها و منافع تمامی ولایات و ولسوالی ها در آن به سطح ملی اظهار شوند“؛
- طبق قانون اساسی (ماده های ۱۳۸-۱۴۰)، ”موجودیت جلسات انتخاب شده در سطح ملی، ولایتی، ولسوالی و دهات“؛
- ”اداره موثر، مسؤل و شفاف در تمام سطوح دولت که بتواند موثرانه عمل نماید تا هماهنگی اولویت های انکشاف ملی را به حد کمال برساند“؛
- ”چارچوب کاری فزیکتی و نهادی قضایی کار کننده که از حقوق تمام شهروندان در ولایات و ولسوالی ها دفاع نماید“؛ و
- ”خانم ها در اجتماع و سیاست افغانستان نقش مهمی را ایفا خواهند کرد.“ (استراتژی موقت انکشاف ملی جلد ۱، ۱۵-۱۶)

این اهداف در توافقنامه افغانستان حمایت شده اند و دولت و شرکای بین المللی اش را واداشته است تا کارهای ذیل را انجام دهند:

- ”به برقراری نهاد های عمل کننده و هماهنگ شده در ولایات – ادارات مدنی، پولیس، زندان ها، و نظام قضایی شامل آن می باشد، اولویت دهند“؛
- ”اداره را که از لحاظ مالی و نهادی با ثبات باشند جهت انتخابات آینده تاسیس نمایند“؛
- بطور کامل در ظرف ۲۴ ماه ”یک مکانزم واضح و شفاف انتصابات برای انتصابات به سطح عالی همچنان برای والیان ولایتی، رئیس های پولیس، مدیر های ولسوالی و سران امینتی ولایات برقرار شود“؛
- ”از تعداد واحد های اداری و محدودیت های ایشان همراه با هدف کمک به ثبات مالی بازنگری نمایند.“ (توافقنامه افغانستان، ۳-۶)

۳. حکومت سازی در ولایات

به پیشرفت حکومت از طریق تحولات بنیادی در ولایات افغانستان تا اکنون بیشتر به شیوه تدریجی توجه شده است... اگرچه نتایج آن در مورد وضاحت و تقویت بخشی نهاد های رسمی دولت نبوده بلکه فقط ایجاد صف گیچ کننده و نا منسجم نهاد ها با مسؤلیت ها، منابع و ارتباطات مبهم می باشد.

به چالش پیشرفت حکومت از طریق تحولات بنیادی در ولایات افغانستان تا اکنون بیشتر به شیوه تدریجی توجه شده است. ساختار های جدید مانند شورا های ولایتی و کمیته های انکشاف ولایتی ایجاد گردیده اند، و اصلاحات اداری و تلاش های حمایتی صورت گرفته اند. اگرچه نتایج آن در مورد وضاحت و تقویت بخشی نهاد های رسمی دولت نبوده بلکه فقط ایجاد صف گیچ کننده و نا منسجم نهاد ها با مسؤلیت ها، منابع و ارتباطات مبهم می باشد.^{۴۴}

برگزیده شده ولایتی و نهاد های هماهنگ کننده برای ادارات که کمیته های انکشاف ولایتی نامیده می شوند وجود دارند.

این تلاش ها در یک خلا بروز ننموده اند. قسمیکه کار قبلی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نشان می دهد، اسکلیت ساختار برای کارمندان دولتی در بسیاری از ساحات بعد از سال ۲۰۰۱ با وجود مسؤلیت های کاری غیرواضح، عادات مبهم و اغلب معاشات پرداخت نا شده باقی ماند.^{۴۵} در میان سال های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۵ تلاش های متفاوت جهت پیشرفت نماینده گی، هماهنگی و پلان گذاری و عملکرد های اداری وجود داشته است. تنوع عظیمی در پیامد های حکومتداری این تلاش های دولت سازی وجود داشت. این ساختار های جدید با شیوه های متمایز حکومتداری در میان محیط های عرفی که اکثراً با بقایای سیستم های سنتی یکجا با سیستم های نسبتاً جدید که در نتیجه تضاد و یا یک تاریخ از فعالیت های که توسط موسسات غیر دولتی بعمل می آید، معرفی شده بودند.

ادارات وزارتی برای خدمت رسانی در ساحات چون پاسبانی، صحت، انکشاف دهات و معارف مسؤل اند. آنها تخصیص سه ماهه که توسط درخواست بودجه ای وزارت مرکزی مربوطه تعیین می گردند، بدست می آورند، و تقریباً در هر حالت کدام نفوذ محلی در تخصیص دوباره منابع، استخدام، یا پلان گذاری نمی داشته باشند. وزارتخانه های ارائه شده، تشکیلات، و اندازه دفتر والی که بعداً بحث می گردد، اصولاً یک عملکرد بستهای ولایتی است که بستگی دارد به بستهای یک، دو، سه نظر به اندازه و عوامل آن. تحقیقات اخیر اختلافات گسترده در مصارف تخمینی سرانه در سراسر ولایات کشور نشان داده است، و همچنان همبستگی کمی میان مصارف تنخوانی و غیر تنخوانی نشان میدهد که این خود به ریشه فعالیت خدمت رسانی در ساحات عمده مانند صحت و معارف آسیب میرساند.^{۴۶}

۳.۱ نهاد های رسمی در ولایات

دفتر والی در هر ولایت نقش دوگانه ای نمایندگی از رئیس جمهور و گزارش دهی به وزارت امور داخله را دارا می باشند. در حالیکه بطور رسمی

قسمیکه مختصراً در بخش دوم یادداشت شد، نهاد های رسمی در حکومت ولایتی شامل دفتر والی، ادارات بسیاری از وزارات، دفاتر برخی از سازمان های مستقل مانند کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی می باشند. حالا شورا های

^{۴۴} سارا لیستر، در هاله ابهام و سردرگمی: ساختار های اداری دولتی در افغانستان، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۵؛ سارا لیستر و همیش نکسن، از سردرگمی به یک دیدگاه: ساختار های حکومتداری محلی در افغانستان، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۶.

^{۴۵} آن ایوانز نیک منینگ، ادارات محل در افغانستان: ارزیابی و پیشنهادات برای عملکرد، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی.

^{۴۶} بانک جهانی، توزیع خدمات و حکومتداری به سطح محلی در افغانستان، ۳۳-۳۴.

مذکور بطور رسمی مسؤولیت وزارت اقتصاد بوده که توسط والی یا نماینده وی سرپرستی می شوند. ظرفیت عملی این کمیته ها متفاوت می باشند؛ نوع کیفیت که از میان آنها بروز می نماید این تفاوت ها را تصدیق می نماید. تا هنوز واضح نگردیده که در دراز مدت چگونه کار های پلانگذاری کمیته های انکشاف ولایتی با پروسه های بودجه ای، که پروسه مرکزی شده است وصل خواهند شد و نه هم اینکه با شورا های ولایتی و جلسات اداری ولایتی ارتباط داشته باشند.

۳.۲ والیان و ادارات ولایتی

والیان بر علاوه بر فرامین هماهنگ کردن اغلب در رابطه با موقف شان منحنیت نماینده های محلی ریاست جمهوری نقش عمده را ایفا می نمایند. مقام والی جایگاه محلی برای "حکومت ارتباطات" می باشد که تابه سطح ولسوالی و پایین تر از آن می رسند. بدین دلیل حکمرانی ولایتی دارای مقام های با ارزشی اند که به حیث انگیزه ها جهت کسب همکاری افراد زورگو محلی استفاده می شوند درست همانطوریکه دیگر مقام های وزارتی و دولت مرکزی جهت برگزیدن سپه سالاران استفاده می شوند. در موارد دیگر، والیان با شهرت کمتر گماشته شده اند، اما به منظور اینکه با استفاده از ارتباطات بتوانند با بحران ها و دسترسی به ثبات و اهداف مبارزه با تروریسم و مواد مخدر در ولایات تعیین شده معامله کنند. این "حکومت ارتباطات" در ساحاتیکه نگرانی های فوری در مورد ثبات، حالات شورشی و مبارزه علیه مواد مخدر شدید می باشد بیشتر آشکار می باشد که در میان آنها قضایای ولایات پکتیا، ننگرهار و بدخشان ارائه شده است. بر علاوه، مهم به نظر می رسد در جاییکه شبکه ها و ارتباطات قبیله ای وسیله اساسی را برای والیان تشکیل نمودند تا بالای واقعات محلی اثر گذار باشند، طورمثال در پکتیا و ننگرهار.

فراهمی مساعدت های که تا اندازه غیر مسؤل اند جهت تقویت ارتباطات از طریق والیان یک امر مهم این سیستم حکومتداری بوده است. این بودجه ها به اصطلاح شامل "بودجه های عملیاتی" یا "پول مهمان نوازی" می باشد. (چوکات ۳.۱ در صفحه بعدی)، به همین ترتیب مانند قسمتی از

نقش والی هماهنگ سازی می باشد که از طریق جلسه ادارات ولایتی (PAA) و یا کمیته های انکشاف ولایتی انجام می گیرد، والیان نیز از داشتن نفوذ بالای تایید هزینه و استخدام بهره مند اند، این موضوع ایست که اخیراً بانک جهانی متوجه آن شده، زیرا به نظر این نهاد قضیه مذکور با ساختار عمودی وزارتخانه های مربوطه متناقض می باشد.^{۴۷} منحنیت نماینده رئیس جمهور و شخص صاحب رسوخ به مسؤولیت خود، والی در پلانگذاری، هزینه و تدارک، بحث ها، امور شاروالی و دیگر موضوعات که بالای ولایت تاثیر می نمایند سهمیم می باشد. این مغایرت ها نه تنها یک مغایرت سازمان یافته را ارائه می نماید بلکه نشان می دهد که چگونه ساختار سیاسی انتصابات و توزیع قدرت که توسط دفتر ریاست جمهور رهبری می گردد همراه با سعی و کوشش های جاری تخنیکی همزیست بوده و انسجام نهاد های محلی را از طریق فعالیت های دولت سازی پیشرفت می دهد.

شورا های ولایتی در سال ۲۰۰۵ همزمان با جلسه ملی که متشکل از فرمان های مبهم مشورتی و نقش های نظارتی و حل تضاد ها می باشد انتخاب شدند. قانون شورای ولایتی بعد از تعدیل نسخه های قبلی آن جهت تقویت کار های نظارتی شورای ولایتی تصویب گردید. شورا های مذکور از حوزه انتخاباتی که به سطح ولایت می باشد توسط سیستم انتخاباتی "رای واحد غیر قابل انتقال" با درنظرداشت یک بر چهارم حصه کرسی های اختصاص شده به زنان، انتخاب می گردند. موضوعات دیگر که منابع آنها را احاطه نموده اینست که آیا آنها از حوزه های انتخاباتی که ایشان از طریق آن انتخاب شده اند بطور موثر نمایندگی می کنند، و ارتباطات آنها با دولت ولایتی و نهاد ها و پروسه های پلان گذاری ولایتی که در سالهای اخیر بر قرار گردیده اند موثر بوده است.

کمیته های انکشاف ولایتی طبق قانون اساسی دستور داده نمی شوند اما جهت تنظیم یک تعداد هماهنگی های متمایز و فعالیت های ناقص پلان گذاری که از سال ۲۰۰۳ بدینسو در گراگردد کشور به وجود آمدند، و برای ایجاد یک ساختار منابع اساسی ولایتی در پروسه پلان گذاری ملی مانند استراتژی انکشاف ملی افغانستان تاسیس گردیده اند. فعالیتها و وظایف

^{۴۷} بانک جهانی، توزیع خدمات و حکومتداری به سطح محلی در افغانستان، ۳۱-۳۲.

چوکات ۳.۱ اداره روابط: مهمان نوازی^{۴۹}

ظهور جایگاه والی در "حکومت ارتباطات" سیاسی فراهمی بودجه مستقل که بعضی اوقات بنام "پول مهمان نوازی" یاد می شود می باشد، در ولایات برای والیان بر اساس تعداد و مشکلات که ایشان در عرصه امنیت با آن مواجه می شوند تخصیص داده میشود، تا از پول مذکور برای حمایت از موکلان مناسب استفاده بعمل آید. این وضعیت با آنکه چندان رسمی نیست نقش تاریخی مهمان نوازی را در تامین روابط حامی در افغانستان انعکاس می دهد.^{۴۸} این پول که در جریان تحقیق از طریق شبکه های مبهم وزارت داخله تحویل داده میشود، مقدار پول تخصیص شده شاید ماهانه در حدود ۱۰۰۰۰۰ الی ۲۰۰۰۰۰ دالر باشد.

در پکتیا این سیستم بیشتر قابل ملاحظه بود، مساعدت ها جهت تشکیل جلسات رهبران قبیله ای استفاده می شد. در ولایات دیگر مناطق جنوب شرقی، مساعدت ها برای رهبران مذکور استفاده شده اند تا مستقیماً به کابل و برقرار نمودن ارتباط با دفتر رئیس جمهور سفر نمایند. در مجموع بدون معلومات دقیق، چنین پنداشته می شود که نقش پول مهمان نوازی اساساً برای تشویق رهبران به سطح محلی جهت حمایت از والی و بالترتیب برای تلاش های دولت در برخورد با ثبات، مبارزه علیه مواد مخدر و مبارزه علیه تروریزم می باشد. این تحقیق قادر نبود تا تعیین نماید که چه سیستم حسابداری جهت نظارت استفاده از مساعدت ها وجود دارد. یک منبع یاد آور شد که والیان به وزارت داخله در قسمت رسید این پول پس پرداخت چشمگیری را نمودند و در واقع امکان دارد فقط ۲۰ الی ۳۰ فیصد این پول فوق الذکر در ولایات مذکور به مصرف رسیده باشد.

یک نگرانی که از جانب پاسخگویان ابراز گردید این بود که نبود مسؤلیت در قسمت این مساعدت ها مالی برای فعالین دیگر زمینه تلاش های ریفورم والیان را محدود سازد. دریک ولایت اطلاع دهنده گان یاد آور شدند که با وجود تاثیر مثبت شایستگی یک والی، کاربرد وی از این نوع مساعدت های مالی به رؤسای پولیس به خصوص مساعد ساخت تا دست داشتن وی را در قسمت سوء استفاده از منابع مالی مذکور تهدید و آشکار سازد. این زمانی بود که تلاش های ریفورم وضعیت شانرا در خطر قرار داده بود.

ولایتی و ولسوالی تمرکز می کرد، با مشکل مواجه نموده است. یک مثال آشکار آن برنامه ثبات افغانستان بود. برنامه ثبات افغانستان که باید توسط وزارت امور داخله در سال ۲۰۰۴ با یک اجندای پر از امید در راستای انکشاف زیربنائی، تخصیص بودجوی ولایتی، و اصلاحات ادارات دفاتر والیان و ولسوال ها رهبری میشد، آغاز گردید.

هدف برنامه ثبات افغانستان این بود که دولت مرکزی را با ولایات و ولایات را با ولسوالی ها و ولسوالی ها را با قریه ها وصل نماید. (افسر ولایتی، هرات سپتمبر ۲۰۰۵)

بودجه های که برای رسیده گی به حالات اضطراری قوماندانان (CERP) تخصیص داده میشد، می باشد که توسط والیان برای مستفید شونده گان مشخص در نظر گرفته یا دستور داده میشد.^{۴۸} فراهمی چنین بودجه ها می تواند با تلاش های اعمار نهاد های مسؤل و اصلاح حکومتداری ولایتی و ولسوالی مقابله نماید. در سالهای ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ هنوز این جنبه مهمی سیستم دو گانه حکومت را ارائه می نمود، با آنکه دانستن این موضوع قابل ملاحظه است که اتکا به چنین بودجه ها طبق گزارشات در سال ۲۰۰۷ کاهش یافته است.

اصلاحات ادارات عامه و دفتر والی

این برنامه زمانیکه آغاز گردید، بخش های برای اصلاح اداری و همچنان انکشاف زیربنا های ولسوالی و تخصیص بودجه برای پروژه های انکشافی

مغایرت های مشابه تلاش های دولت سازی رسمی را که بالای حکومت

^{۴۸} ب. استپلتون، وسیله تا به اختتام، چرا تیم های بازسازی ولایتی در چالش های بزرگتر سیاسی افغانستان غیر مرکزی اند، ژورنال مطالعات استراتژیک و در حال جنگ، جلد ۱۰، ۲۰۰۷.

^{۴۹} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ننگرهار و پکتیا ۲۰۰۵.

^{۵۰} رجوع شود به مهمان نوازی خان های قبیله ای، ب. روبین، فروپاشی افغانستان، ۴۱.

در برقراری یا ایجاد روابط با کارمندان انفرادی و افراد با قدرت محل همزیست باشد. در حالیکه تا هنوز نقش بارزی را در ولایات مورد بحث، ایفا نموده است، مغایرت های مشابه طوری ظاهر میشوند که تلاش های متفاوت اصلاحات ادارات عامه، برنامه ریفورم کارمندان دولتی (PRR) را متأثر می سازد. در قضایای پی آر آر در دفاتر والیان و ادارات مربوطه، این برنامه بیشترین توجه را به ازدیاد معاشات در برابر تعویض کارمندان و یا شرح دوباره وظایف آن ها معطوف می نمود.

قانون ریفورم کارمندان دولتی اینست که کسانی که در امتحانات موفق می گردند معاش ایشان افزایش می یابد. (معاون والی، ۱۳۸۴)

روسای سه ولایت ریفورم گردیدند، و حالا ماهانه در حدود ۱۰۰۰۰ افغانی معاش دریافت می نمایند. همین شخاص دوباره بنابر روابط ایشان با کارمندان بلند رتبه گماشته میشوند، و کدام تغییرات را در سیستم های شان بمیان نیاورده اند. شخص خودم بدون اینکه از من کدام امتحان اخذ گردیده باشد و یا کدام رقابتی وجود داشته باشد از جانب والی برای ریفورم پیشنهاد شدم. (معاون والی، ۱۳۸۵)

در دو ولایت مورد بحث والی متهم به مداخله در تصامیم ریفورم کارمندان دولت میشد که مخالف تعویض بعضی از کارمندان شده بود. برعلاوه در یک ولایت مورد بحث مشاهده شده که در تطبیق نامکمل و یک جانبه معیار معاشات ریفورم کارمندان دولتی را در یک اداره مشخص ولایتی مشکلات داخلی را درین دفتر ایجاد می نمود.

دفاتر والی خود شان مغایرت بین بعد ارتباطی و تخنیکی حکومتداری را ملاحظه می نمودند. بعضی از والیان ولایات و معاونین آنها متذکر شدند که تصویب تمام گمارش توسط ادارات مربوطه در کابل صلاحیت آن ها را محدود ساخت تا کارمندان لایق محلی را مقرر و تنظیم نمایند و همچنان آنها را که می خواستند، با خود داشته باشند.

را دربر داشت، اما بزودی بالای پروژه های زیربناها متمرکز گردید. در سال ۲۰۰۵ در هرات برنامه ثبات افغانستان از طریق دریچه انکشاف زیربنای ولسوالی خویش ساختار عمارات ولسوال ها را مساعدت و دیگرانش را باز سازی نمود، اما اقدام به اصلاح اداری هیچ یک ازین دفاتر نموده است.^{۵۱} در بامیان ملاحظه گردید که این دریچه برنامه ثبات افغانستان زیر بنا های ولسوالی را بدون اینکه به پلان های هماهنگ شده برای حفظ و مراقبت و استخدام کارکنان مناسب باشند اعمار می شد.^{۵۲}

تخصیص بودجه که بنام مساعدت ثبات ولایات یاد می شود، شامل یک ملیون دالر امریکائی برای هر ولایت جهت استفاده برای پروژه های انکشافی که عمدتاً در اختیار دفتر والی است، می باشد. قسمیکه واقع میشد، چنین مساعدت های مالی در سال ۱۳۸۳ در ۶ ولایت تقسیم و بعضی ها چنین می پندارند که هدف اساسی این کار فراهمی یک نوع بودجه اضافی برای تامین حمایت قبل از وقت انتخابات ۱۳۸۳ بوده است، حقیقت که این نوع جرو بحث ها را حمایت می کند اینست که ۳۴ ملیون دالر وعده شده بعد از انتخابات کاهش یافتند و فقط ۶ ولایت این مساعدت ها را بدست آوردند. هرات یگانه ولایت مورد بحث است که در آنجا مساعدت ثبات ولایات در زمان تحقیق فرستاده شد که برای بازسازی مکاتب مساعدت گردیده بود. بطور نظری، پروسه انتخاب پروژه برای شمولیت نماینده ها در لویه جرگه قانون اساسی و یا در راس دیپارتمنت، والیان ولایات، وزارت مرکزی مربوطه و وزارت امور داخله می باشد. اگر چه پاسخ دهنده گان یاد آور شدند که پروژه های برنامه ثبات افغانستان بیشتر توسط "کثرت درخواست ها" توسط کارمندان محلی و شورا های مشورتی نسبت به پلان گذاری منسجم وزارتخانه های مربوطه انتخاب می شدند.^{۵۳}

تجربه برنامه های ثبات افغانستان کاملاً دشواری شیوه تکنوکراتیک (مربوط به اهل فن و اداره) را در دولت سازی به سطح محلی نشان می دهد، دشواری همچو شیوه زمانی اتفاق می افتد که این اجندا با نقش والی

^{۵۱} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، موسسه بین المللی و کارمندان ولایتی، هرات (جون ۲۰۰۵).

^{۵۲} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان موسسه بین المللی، بامیان (۲۰۰۴).

^{۵۳} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان موسسه بین المللی، هرات (جون ۲۰۰۵).

بودجه در حال حاضر پیش بینی نگردیده است. مسولیت‌های دیگر این کمیته عبارت از تصویب نمودن پلان‌های انکشاف ولایتی و استراتژی‌های عامه و خصوصی سرمایه‌گذاری، و نظارت از فعالیت‌های مبارزه علیه مواد مخدر می‌باشد. فرمان مذکور اظهار می‌کند که والی یا نماینده وی از کمیته انکشاف ولایتی سرپرستی می‌نماید، در حالیکه اداره محلی وزارت اقتصاد باید خدمات دارالانشا را مهیا نماید، اگرچه منابع برای چنین اقدامات بطور مشخص شناسائی نشده بود.

قسمیکه در گزارش توضیح نامه قبلی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان ملاحظه گردیده است، ساختار سازمانی پلان شده کمیته‌های انکشاف ولایتی پیچیده‌گی‌های عاملی و مخالفت‌ها را دربر داشت.^{۵۴} شاید مهمترین آن تکرار مسؤلیت‌های عاملی در شورا‌های ولایتی منتخب باشد. ارتباط میان این دو نهاد‌ها مبهم باقی مانده است. اداره ولایتی وزارت اقتصاد من حیث "دفتر مرکزی کمیته انکشافی" خدمت می‌نماید اما برای انجام چنین کار ظرفیت محدود دارد و اینکه وزارت اقتصاد و والی ولایت دقیقاً در کجا وظایف ایشانرا در رابطه با کمیته‌های انکشاف ولایتی تقسیم می‌نمایند، نیز مبهم می‌باشد. حتی عضویت کمیته انکشافی ولایتی با بعضی تنوعات که در گنجایش یا عدم گنجایش اعضای شورا‌های ولایتی و وظایف فعالین بین‌المللی مشاهده میشود، غیر واضح می‌باشد.

تحقیق که در عقب این گزارش است در حدود نصف آن قبل از امر برقراری کمیته‌های انکشاف ولایتی صورت گرفتند، نشان می‌دهد که این نهاد‌ها در بسیاری از موارد در خلا (بدون موضوعات یا محتویات مشخص) معرفی نمی‌گردیدند. در همه ولایات که این موضوع در آن تحقیق شده، بعضی از اشکال هماهنگی قبل از اینکه کمیته‌های انکشاف ولایتی معرفی شده باشد موجود بوده‌اند، اما ماهیت، منشأ و موثریت چنین نهاد‌ها بطور گسترده متفاوت بودند. در هرات در سال ۱۳۸۴ ماه دو بار جلسات میان روسای ادارات و والی با دعوت نمایندگان تمویل‌کننده و تطبیق‌کنندگان که در این پروژه‌ها دخیل بودند، صورت می‌گرفت. نتایج

مشکلات مذکور اغلب با کمبود کارمند مطابق به تشکیل موجوده، برقرار سازی ازدیاد کارمند که تعداد مقام‌های تصویب شده را در هر سطح درجه ارائه می‌نماید آمیخته شده است. در بامیان که از میان ۱۸ بست فقط ۵ آن در دفتر والی در جریان کار ساحوی پر گردیده بود. بدخشان در جهت دیگر این منظر قرار داشت که در آنجا از ۸۲ بست ۷۳ آن موجود بود. معاشات پایین دولت بطور سازگار اساساً بنابر دلیل کمبود کارمند داده می‌شدند، با پیشنهاد نمودن اینکه معاشات موثر و درجه بندی اصلاح چالش مهمی برای ظرفیت در ادارات محلی دفاتر دولتی باقی می‌ماند.

نهاد‌های دراز مدت صحتی در ادارات ولایات سرانجام به تدریج به وضاحت بیشتر نقش والی در رابطه با قوه اجرایی، ادارات مربوطه وزارت، شورای ولایتی، طی مراحل پروسه بودجوی و پروسه‌های مصارف متکی خواهد بود. درین وضاحت نقش والی در قبال پروسه‌های فوق‌ریال میزان بین مسؤلیت‌های رسمی، موجودیت سرچشمه منابع و نظام حسابداری مهم و ارزنده پنداشته خواهد شد - که در دفتر والی موجود می‌باشند.

۳.۳ کمیته‌های انکشاف ولایتی: هماهنگی و پلان گذاری ؟

در جریان دوره تحقیق، تغییراتی چشمگیری در سطح ولایات برای پیشرفت پلانگذاری و هماهنگی در میان ادارات مختلف و دفتر والی بمیان آمد. در حالیکه به شورا‌های ولایتی (قرار بحث ذیل) درین راستا وظایف داده شد، مکانیزم اصلی ایجاد کمیته‌های انکشاف ولایتی بود که در عقب ۱۳۸۵ با تصویب فرمان دولتی تاسیس گردید.

نقش کمیته‌های مذکور قرار که توسط فرمان خلاصه شده است، شامل هماهنگی و ارتباط میان ادارات دولت با شورا‌های ولایتی و بین دولت، موسسات غیر حکومتی، نهاد‌های بین‌المللی و تیم‌های بازسازی ولایتی می‌باشد. همچنان آنها را به انجام مسؤلیت‌های پلانگذاری که شامل طرح بودجه ولایتی می‌باشد گماشته شده‌اند - گرچه در واقع چنین

^{۵۴} جهت بحث کامل پروسه تاسیس شورای انکشاف ولایتی و موضوعات در تشکیل رسمی آنها رجوع شود به، همیش نیکسن و سارا لیستر، ساختارهای حکومتداری ولایتی در افغانستان، ۹-۱۱.

شدت تنظیم نمود و کمیته جدید تشکیل انکشاف ولایتی را بیشتر در نقش ثانوی و تکراری قرار داد، بخصوص زمانیکه وزارت اقتصاد به نظر نمی رسید که رهبری پیشبرد این کمیته ها را به عهده بگیرد.^{۵۷}

از سوی دیگر در بامیان جلسات ماهانه یا هفته دو بار کمیته انکشاف ولایتی در اواخر سال ۲۰۰۶ دایر گردیدند که درجلسات مذکور روسای ادارات و اعضای شورای ولایتی اشتراک می کردند. درین هنگام وزارت اقتصاد پیشتاز و علاقمند بود که به شورای ولایتی وظیفه عضویت مشخص را در پلانش برای کمیته انکشاف ولایتی اضافه نماید و بدینگونه یکی از ابهامات عمده در توانمندی فرامین را واضح سازد. این تلاش نسبتاً موفق هماهنگ سازی با وجود درک قابل ملاحظه کمبود تشکیل در وزارت اقتصاد کسب گردید که فقط با ۹ نفر از ۱۷ نفر کارمند موجود اظهار داشت که "ما در تشکیل دارای سه بست هستیم ولی وظایف بست دو را انجام می دهیم."^{۵۸}

به کمیته های انکشاف ولایتی می توان منحیث یک تلاش جهت معیاری سازی یک پاسخ به نگرانی مصارف سکتوری به سطح محلی و اعمال پلان گذاری و هماهنگی دفتر والی دید. آنها در یک محیط متغیر و مبهم که توسط تلاش های از قبل موجود هماهنگی و برقراری شورا های ولایتی در عقرب ۱۳۸۴ معرفی گردیدند. کمیته های انکشاف ولایتی بیشتر به همکاری والیان متکی می باشند، و نقش آنها در پلانگذاری و بودجه سازی در قبال هماهنگی غیر واضح باقی می ماند. طرزالعمل نیرومند که جهت نهادی ساختن نقش در رابطه با بودجه های آشکار و مدنظر گرفته شده، می توان بودجه سازی امتحانی ولایتی را ک در بلخ، پنجشیر و کندهار در حال پیشرفت است، دریافت نمود و آنرا الی پروسه بودجه ای سال ۱۳۸۷ توسعه داد. اگرچه مخالفت عمیق میان پلان گذاری به سطح ولایت و مجموعه از بودجه مرکزی باقی می ماند حتی، اگر با این تلاش ها تخفیف هم یابند.

آن متفاوت بود، با تاسیس اداره صحتی ولایتی در موسسات غیر حکومتی و برای تیم های بازسازی ولایتی سیستم پروژه انتخاب کلینیک ها که تمویل کننده گان را اجازه دهد تا کلینیک های "خارج از بودجه اما داخل پلان" را اعمار نمایند. در عین حال، اداره تعلیمی هرات هنوز هم عدم هماهنگی میان فراهم کننده گان و مساعدت های اعمار مکاتب (برنامه ثبات افغانستان، برنامه همبستگی ملی، تیم های بازسازی ولایتی) و وزارت معارف را ملاحظه نموده اند.^{۵۵}

در فاریاب و ننگرهار کمیته انکشاف ولایتی توسط نهاد های هماهنگ کننده ولایتی (PCBS) که ماهانه ملاقات می نمودند پیش برده می شد، اما اقدامات نهاد مذکور به درستی کار نمی کردند. در هردو این ولایات، رهبری ضعیف والیان آشکار بود و تلاش ها توسط یوناما و یا تیم های بازسازی ولایتی اداره می شد. درغیاب رهبری داخلی، این موضوع ملاحظه گردید که این جلسات جهت درمیان گذاشتن معلومات بوده می توانند، یک کارمند یاد آور شد که در تشکیل مکانیزم های هماهنگی "نیاز وجود دارد که تیم ها ایجاد شوند نه حمایت انفرادی."^{۵۶} در پکتیا که کمیته های انکشاف ولایتی در آنجا در زمان این تحقیق قابل بهره برداری نبود، والی مرحوم هر هفته با روسای ادارات در ولایت مذکور جلسات دایر می نمود و سازمان ملل و دیگر ادارات که در آن ولایت کار می نمودند را جهت سهم دعوت می کرد.

در ولایاتی که کمیته های انکشاف ولایتی در جریان کار ساحوی تاسیس شده بودند، دارای وظایف و عملکرد های متفاوت بودند. در بدخشان، تیم های بازسازی ولایتی و دفتر والی یک سیستم هماهنگ نمودن جلسات برای توسعه پلان انکشاف ولایتی که در سال ۱۳۸۴ آغاز می گردید را تاسیس نمودند، در حالیکه کارمندان دفتر والی قبول کردند که پلان انکشافی حاصله با کمبود اولویت بخشی و بر آورد هزینه ها مواجه بود. موجودیت آن به تلاش های هماهنگ نمودن را عمیقاً به دفتر والی به

^{۵۵} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، تیم های بازسازی ولایتی، ادارات ولایتی صحتی و تعلیمی، هرات، (جون ۲۰۰۵).

^{۵۶} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان موسسه بین المللی، فاریاب و ننگرهار (اگست و نومبر ۲۰۰۵).

^{۵۷} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان دفتر والی، بدخشان (اکتبر ۲۰۰۶).

^{۵۸} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان اداره ولایتی اقتصاد، بامیان (سپتمبر ۲۰۰۶).

موضوعات در وظایف شورای ولایتی: پلانگذاری و بودجه سازی

نخستین موضوع این نهاد عبارت از فقدان چارچوب کاری که پلانگذاری ولایتی را در رابطه با بودجه ها و عدم موجودیت مکانیزم برای نظارت از تطبیق و اجراءات معین می سازد، می باشد. به خصوص، ضرور است تا ارتباطات میان شورا های ولایتی، کمیته های انکشاف ولایتی و دفاتر والی واضح گردند. در دو ولایت که بعد از برقراری شورا های ولایتی و کمیته های انکشاف ولایتی دیدار گردید، دو نمونه مختلف شرکت شورای ولایتی آشکار بود. در بامیان وزارت اقتصاد، دفتر والی و شورای ولایتی همه رسمی کردن نقش شورای ولایتی را در پلانگذاری و بودجه سازی عاملی آینده را از طریق شمولیت در کمیته انکشاف ولایتی حمایت نموده بودند. شورای ولایتی بامیان شش کمیسیون دارد که برای روابط، قانون، امور مالی، مسایل فرهنگی، نظارت داخلی و نظارت از روند تطبیق امورات، مسؤل می باشند. کمیسیون های مذکور از ادارات ولایتی نظارت و آنها را مشوره می دهند، با تیم های بازسازی ولایتی مشورت می کنند، در جلسات دایاگ و کمیته های انکشاف ولایتی و شورای واقعات عاجل سهم می گیرند، منازعات را حل می کنند، با علما ملاقات می نمایند، و با کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان کار می کنند. از نگاه دید خود شان "رئیس شورای ولایتی دومین شخص مهم در ولایت می باشد."^{۶۱}

از سوی دیگر در ولایت بدخشان مسوده قبلی پلان انکشاف ولایتی، نقش نسبتاً ضعیف کمیته انکشاف ولایتی و دید والی، رسمی سازی نقش شورای ولایتی را محدود کرد. اطلاع دهنده گان متعددی گزارش دادند که شورای ولایتی کوشش می نمود تا ادعا نمایند و "منحیت جلسه اصلی ولایتی قرار گیرند"، در حالیکه این کار به کلی بالای والی متکی بود تا تسهیلات و مصارف را اداره نماید. برخلاف این آرزو، والی تعیین نمود که شورای ولایتی مشوره دهنده باقی خواهد ماند و کارمندان دولتی را با

ما پلان داریم، اما برای تطبیق آن بودجه نداریم. ما پلان های سالانه، کوتاه مدت و دراز مدت را آماده می سازیم اما هیچ کس برای تطبیق آن به ما پول نمی دهد. (معاون والی، ۱۳۸۵)

۳.۴ شورا های ولایتی: نماینده گی و حسابدهی؟

زمانیکه شورا های ولایتی در عقرب ۱۳۸۵ بعد از انتخابات شان در ماه حمل جا به جا گردیدند، چارچوب کاری منظم و قانونی شان تا هنوز ایجاد نگردیده بود. شکل گیری این نهاد نماینده محلی فشار را بازتاب می دهد که تا نیازمندی قانون از قبل معتدل شده برای شکل دادن نهاد های نماینده و مقام بالای جلسه ملی یعنی مشرانو جرگه که از نهاد های نماینده محلی بصورت نامکمل طرح گردیده بود، را برآورده سازد. شورا های ولایتی یگانه نهاد منتخب محلی بودند که همزمان با شورای ملی انتخاب گردیدند. بنابراین، وظایف و اعمال این شورا ها قبل و حتی تا یک زمان بعد از انتخابات مبهم باقی ماند. در جوزا ۱۳۸۴ کاندیدان شورای ولایتی هرات مکرراً به دفتر مورد مشترک تنظیم انتخابات (JEMB) مراجعه می نمودند تا در مورد وظایف و بخصوص امتیازات اعضای شورا های ولایتی معلومات حاصل نمایند.^{۵۹} سر انجام وظایف که بعداً شورا های ولایتی مشخص گردید که عبارت انداز سهم در پلانگذاری انکشاف ولایتی، نظارت و ارزیابی نهاد های دیگر حکومتداری ولایتی و اشتراک در حل تضاد ها، از بین بردن رسومی که بر خلاف شرعیت و معیار های حقوق بشر اند، محافظت محیطی و کاهش فعالیت نا مشروع مواد مخدر می باشد.^{۶۰}

این لست متمایز و مبهم تلاش جهت یافتن نقش برای نهادیکه بدون جایگاه مشخص در تمامی چارچوب کاری نهاد های نماینده محلی ایجاد گردیده بود، را منعکس می کند. به خصوص این نبود چارچوب کاری موضوعات عمده را برای وظایف و ظرفیت شورا ها خاطر نشان می کند.

^{۵۹} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند دفتر مشترک تنظیم انتخابات، هرات (جون ۲۰۰۶).

^{۶۰} جهت بحث کامل در مورد تاسیس شورا های ولایتی و نسخه اول قانون نامه شورای ولایتی رجوع شود به، سارا لیستر و همیش نکسن، ساختار های حکومتداری ولایتی در افغانستان، ۶-۹.

^{۶۱} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای شورای ولایتی، بامیان (سپتمبر ۲۰۰۶).

چوکات ۳.۲ قانون برای شورا های ولایتی

ماده ۲: شورا های ولایتی باید منحيث یک جلسه منتخب شده با هدف ایجاد نمودن یک ساختار برای شراکت و سهم مردم و نهاد های جامعه مدنی با ادارات دولت به سطح ولایتی و مشوره دهی و بررسی از دفاتر ولایتی در امور مربوطه کار نماید.

ماده ۴: شورا های ولایتی باید وظایف و صلاحیت های ذیل را داشته باشند:

۱. در تعیین اهداف انکشافی دولت مانند اقتصادی، اجتماعی، صحت، تعلیم، محیط، بازسازی سهم بگیرند و در پیشرفت دیگر امور مربوط به ولایت کمک کند.
۲. در قسمت استعمال موثر منابع اقتصادی ولایت مشورت فراهم نموده و از آن نظارت کنند.
۳. در رسیده گی با منازعات قومی و محلی با برگزاری جلسات اصلاحی سهم بگیرند.
۴. در طرح پلان انکشافی ولایت مشورت دهند و قبل از پیشنهاد نمودن آن به دولت پلان مذکور را تصدیق نمایند.
۵. در از بین بردن رسوم و فرهنگ که خلاف قانون و شرعیت اسلامی اند مانند ازدواج اجباری، تبادلۀ اناث برای حل منازعات وغیره، و تلاش های جهت تأمین حقوق بشر فعالانه و تا حد امکان سهم گرفتن.
۶. از ساحاتیکه در آنجا کمبود آزادی است بعد از گزارش به مسئولین ذیربط دیدار نمایند، تحلیل و نظارت از اقدامات نهاد های مسؤلیت تحمیل قانون را به عهده دارند و فراهم نمودن گزارش مربوطه به اداره ولایتی.
۷. در منع کشت کوکنار، تولید و اعتیاد مواد مخدر، با آگاهی دادن در مورد ضرر های این مواد، جذب همکاری مردم و نهاد ها که در کمپاین های مبارزه علیه مواد مخدر و اعتیاد آن شامل اند، بصورت فعال و موثر اشتراک نمایند.
۸. در باره ادامه و پلان کاری اداره ولایتی و شاخه های مربوطه معلومات کسب نمایند و گزارش نگاشته شده را به جلسه ملی فراهم نمایند.
۹. پلان انکشافی و پروسه هزینه سالانه اداره ولایتی را بررسی کنند و به اهالی مربوطه ولایت از طریق رسانه ها آگاهی دهند.
۱۰. در حفظ خساره های محیطی مانند قطع نمودن درختان و از بین بردن حیات وحش و پرندۀ گان سهم موثرانه بگیرند.
۱۱. سهم شورا های ولایتی را در برقراری هماهنگی بهتر با شورا های ولسوالی و قریه جات محلی را ترویج دهند.
۱۲. سهم فعالانه در حفظ کلی جایداد های عامه از اشغال غیر قانونی ذریعۀ حمایت مقامات مربوطه.

کرد.^{۶۲}

موضوعات راجع به وظایف شورای ولایتی: حسابدهی

بر علاوه کمبود وضوح شان، بودجه و تشکیلات شورا های ولایتی مستقل از ادارات ولایتی که قرار است از آن نظارت کند، نمی باشد. ماده ۱۷ قانون

چالش مواجهه یا "توهین" نمی نماید. در نتیجه، عمل نظارت شورای ولایتی بدخشان در قسمت دریافت و معامله با عرایض که تعداد آنها در حدود ۱۰۰ عریضه در یک هفته می رسد محدود به نظر می رسد. بسیاری از این عرایض شامل مشکلات در ادارات ولایتی و ولسوالی می بود، اما طرز حل آن همیشه محلی و مربوط به قضیه مشخص می بود، با هیچ نوع مشکلات سیستمی در ادارات دولتی فوق الذکر مطابقت نمی

^{۶۲} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، حکومت ولایتی، اعضای شورای ولایتی، کارمندان موسسه بین المللی، بدخشان (اکتبر ۲۰۰۶).

موضوعات راجع به وظایف شورا های ولایتی: نماینده گی

اساس برای نماینده گی - سیستم که توسط آن شورا های ولایتی انتخاب می گردند - همچنان سیستم که فعالیتهای نمایندگی آنها را متأثر میسازد. بخصوص قسمیکه انتخابات مبنی بر سیستم رای انفرادی غیر قابل انتقال (SNTV) به سطح ولایت می باشد، تضمینی وجود ندارد که شورا از تمام ولسوالی های همان ولایت اعضا خواهد داشت. نگرانی که واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۱۳۸۵ به آن اشاره نموده است ثابت شده است که برداشت نتیجوی از نمایندگی شاید ناقص به ثبوت رسیده باشد.^{۶۴} در تمامی ولایات مربوطه که شورا های ولایتی در آنجا موجود بودند، برای مردم معمول بود که با حمایت فرضی اعضای شورای ولایتی را تلفیق نمایند - چه سیاسی، قبیله ای یا جغرافیایی با حوزه های انتخاباتی شان بوده باشد. بطور خلاصه، دید اعضای شورای ولایتی و باشندگان ولایتی در مورد اینکه این اعضا از کی ها نماینده گی می کنند مربوط به یک گروه محدود می شود نسبت به باشندگان ولایتی به طور کل. در ننگرهار انتخابات افسران و تعیین نمایندگان برای مشرانو جرگه، ائتلاف قومی و منطقوی را بشکل تعیین کننده توسط دوره های رایدهی، نشان داد.^{۶۵} به طور مشابه در پکتیا شورای ولایتی در مورد وظایف شان مطمئن نبودند، چون بسیاری از وظایف آنها قبلاً توسط گروه های مشورتی و بزرگان قبیله ای که توسط والی گرد هم آورده میشدند، انجام داده میشد.

جاییکه فعالیت واقعی شورای ولایتی قابل مشاهده بود، مانند ولایات بامیان و بدخشان، اعضای شورای ولایتی و کارمندان ولسوالی ملاحظه نمودند که این اعضا از ولسوالی های زادگاه شان نماینده گی می کردند، نه بصورت کل از تمامی ولایت. در ولسوالی وسیع ورس ولایت بامیان، کارمندان محلی ملاحظه نمودند که نظر به اینکه سه از نو (۹) عضو شورای ولایتی از در آن محل زاده شده اند، لذا از ولسوالی مذکور مکرراً بازدید بعمل میآید. برخلاف آن، در ولسوالی همجوار یکاولنگ که یک ولسوالی وسیع در مسیر عمومی مرکز بامیان تا ورس موقعیت دارد،

نامه شورای ولایتی اظهار می کند که "امور اداری و ضروریات خدماتی شورای ولایتی باید توسط ولایت مربوطه تنظیم و فراهم گردد." این اعمال نفوذ آشکار است که والی شاید شورای ولایتی را در نقش جسورانه حمایت نخواهد کرد، قسمیکه این قضیه حد اقل در یکی از ولایات که مطالعه گردید، دیده شد. جالب است که درحالیکه تمامی شورا های دیگر ولایتی همه به سوی کمبود وسایل برای پیشبرد وظایف روزمره شان اشاره می نمودند، این شورا توسط والی بخصوص خوب فراهم شده بود: در یک ارزیابی دیده شد، "اعضای شورا های ولایتی در قید قانون رشوه داده شدند."^{۶۴}

یک قضیه مربوطه به وظیفه نظارتی شورا های ولایتی اینست که چارچوب کاری تنظیمی و قانونی تا هنوز هماهنگی ادارات ولایتی را تضمین نمی کند. فرمان ۴۱۱۶ رئیس جمهور دستور میدهد که والیان باید "در قبال امورات معین شده ایشان اقدام نمایند" و "پروگرامها را با همکاری شورا های ولایتی طرح، تنظیم، و تطبیق نمایند." برعلاوه، قانون و مقررات شورای ولایتی و قواعد طرز العمل کاری، جلسات میان والی و دیگر اعضای شورا و اداری را صریحاً تصدیق می کند. اگرچه، بخاطریکه شورا های ولایتی در یک چارچوب کاری نسبتاً غیر انکشاف یافته قانونی گماشته شده اند، کدام الزامات که مطابق به قانون اداری باشد، وجود ندارد - به ویژه "نهادهای که تحمیل قانون را به عهده دارند" - تا در جلسات اشتراک کنند یا به سوالات جهت اخذ معلومات پاسخ بگویند. سرانجام چنین مواد قانونی ضرور نگاشته خواهند شد، بدین نحو وظیفه نظارت و بررسی شورا های ولایتی امکان دارد مکرراً اجرا گردد، و آنها باید بخش از یک چارچوب کاری وابسته برای حسابدهی محلی را تشکیل دهند تا برای پیشبرد امورات موثر واقع گردد. لذا نیاز به راه های معینی است که منابع شورا های منتخب در پروسه و مکانیزم پلانگذاری ولایتی برای استفاده، ارزیابی و برملا ساختن این منابع شامل گردند. همچنان نیاز برای مکانیزم های واضح وجود دارد تا نهاد های نماینده را جهت مساعدت با حساب دهی دولت مستقل و جدا از حمایت حکومت ولایتی ایشان توانمند سازند.

^{۶۴} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند موسسه بین المللی.

^{۶۴} سارا لیستر و همیش نیکسن، ساختار های حکومتداری ولایتی در افغانستان، ۷.

^{۶۵} مشاهدات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، افتتاح شورای ولایتی، ننگرهار، (۱۰-۱۲ نومبر ۲۰۰۵).

کارمندان توضیح نمودند که:

یک سیستم انتخاباتی که براساس طبقات (تمامیت ارضی ولسوالی فرعی) باشد و بالای ولسوالیها تمرکز کند شاید احتمال بیشتر داشته باشد تا مطمئن سازد که حدود کامل شرایط ولایتی در پلانگذاری انکشافی منعکس میشود. بطور فرعی، چارچوب کاری تدریجی برای سطوح دیگر نهاد های نماینده محلی ممکن قادر به کاستن شدت این موضوع ذریعۀ یکپارچه نمودن نمایندگی به سطح ولایت و ولسوالی باشد. طور مثال، مرحله فعلی برنامه ملی انکشاف ساحوی که توسط وزارت احیا و انکشاف دهات اداره می گردد نقش شورا های ولایتی را در یکپارچه سازی اولویت ها از سطح ولسوالی ملاحظه می نماید.

دسته سوم مسؤولیت های شورا های ولایتی شامل بعضی از فعالیت های یک وضعیت قضائی بوده و ضرورت به وضاحت ارتباطات با قوه قضایی، نهاد که تحمیل قانون را به عهده دارد، نهاد های حل منازعات عرفی را دارد. روابط میان شورا های ولایتی و فعالین دیگر باید منحنی بخش از بحث ها در عرصۀ اصلاح قضایی و جایگاه نهاد های عرفی در حل منازعات، ارتقای حقوق بشر و اهداف دیگر تلقی گردند.

واضح است که شورا های ولایتی تا هنوز نقش معمول را کسب نه نموده اند و نیز ایشان با کمبود چارچوب کاری قانونی و منابع مادی جهت ایفای این نقش مواجه هستند. کار های زیادی باید انجام گیرند تا ابهامات که نقش آنها را در پلان گذاری و بودجه سازی، ارتباط شان با دفاتر والی و دیگر ادارات دولتی، سرچشمه و کمیت منابع آنها، و اساس نمایندگی ایشانرا تحت پوشش قرار میدهد، نشاندهی و بررسی گردند. این موضوعات اکنون فقط می توانند پیوسته با موضوعات دیگر بطور موثر بررسی گردند، مانند چارچوب کاری برای نماینده گی به سطح ولسوالی، وضعیت مالی ولایت در پروسه بودجه سازی، و حسابدگی والیان. بمیان آوردن نهاد های جدید خواستار توجه بیشتر به این ارتباطات خواهد بود.

در واقع ما در شورای ولایتی هیچ عضو نداریم، فقط یک عضو در مشرانو جرگه و یک هم در ولسی جرگه داریم. لذا ما با شورا های ولایتی هیچ ارتباط مرتب نداریم و نمی توانیم بگوییم که فعالیت های آنها چگونه پیش می روند. (کارمندان ولسوالی، یکاولنگ، بامیان، سپتمبر ۲۰۰۶)

مشاهدات مشابه در بدخشان نیز دیده میشود، جاییکه اعضای شورای ولایتی از بعضی ولسوالی هاچندین بار بازدید نموده بودند و از سایر ولسوالی ها هیچ نوع دیدار صورت نگرفته بودند.

وابستگی فرقه ای نیز به نظر می رسد که بالای دید نماینده گی در بدخشان و بامیان اثر گذار باشند. با وجود کمبود شمولیت حزب سیاسی در سیستم انتخاباتی، وابستگی شورای ولایتی مشهور بود. طوریکه کارمندان دفتر یوناما اشاره نمودند که وابستگی فرقه ای به هر حال یگانه پیشگوینده رفتار سیاسی نمی باشد.^{۶۶}

بطور خلاصه، به جای انکشاف سیستم نماینده گی که واقعاً بتواند یک بعد که سیستم نمایندگی در آن از مقامات پائین و یا افراد و اشخاص که در طبقۀ پائین به سطح قریه جات و یا ولسوالیهای فرعی یا کوچک قرار دارند به مقامات بالا یا اشخاص با صلاحیت که در رأس قرار دارند، صورت می گیرد، را در پلانگذاری به سطح ولایت به میان بیاورند، این شاید به این معنی باشد که شورای ولایتی اساساً یک وسیله نیرومند و حامی واقعی باقی بماند:

شورای ولایتی مجموع از منافع شخصی است- چه از طریق روابط باشد و یا ولسوالی. (نماینده یک موسسه بین المللی، بدخشان، اکتبر ۲۰۰۶)

^{۶۶} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند ولایتی یوناما (۲۰۰۶).

۴. حکومتداری ولسوالی: حکومت ارتباطات

نفوذ نسبتاً محدود، ولسوال در عرصه تنظیم حکومتداری تمامی حوزه های ولسوالی یک فرد محوری می باشد. ضمن وظایف اداری دفتر مانند ثبت مرگ و میر و تولد ها و ازدواج ها- واضح است که ولسوال نقش چشمگیری را در حل منازعات محلی و تعیین جا برای حل این منازعات، گرد آوری نماینده گان عرفی جهت بحث موضوعات محلی و دریافت هر نوع عریضه ها از باشنده گان ولسوالی ایفا می نماید. ولسوال نقش مرکزی را در کنار "دولت برای ارتباطات" سیاسی و گاه گاهی هم در مغایرت با تلاش های تخنیکی دولت سازی به سطح ولسوالی ایفا می نماید. ولسوال دراصل دربان دولت محلی است.

بازدید کننده گان از دفتر والی معمولاً خود را در بین ازدحام باشنده گان خواهند یافت که برای ملاقات با والی انتظار می کشند. این عریضه ها امکان دارد در رابطه با مسایل اجتماعی و یا منازعات جنایی یا بشری باشد، یا هم ممکن درخواست کمک مادی در وقایع بحرانی و فاجعه های طبیعی باشند. در تمام ولسوالی های که مطالعه صورت گرفت، دفتر ولسوال منحیث اولین مکان می باشد که مردم عریضه های شانرا برای دوایر رسمی دولتی آنجا می آورند.

بدون امضای والی اینجا هیچ اداره اقدام نخواهند کرد، حتی پولیس در قضایای جنایی. (کارمند ولسوالی پشتون زرغون، هرات، ۲۰۰۵)

ولسوال که منحیث سخنگوی بسیار مهم میان جامعه و دولت به سطح ولسوالی است، قادر است تا تصمیم بگیرد که چه پاسخ برای عریضه های که در قدم اول به دوایر رسمی مناسب می تواند باشد. با کنترل دسترسی ها، ولسوال نفوذ عظیمی بالای رسیده گی به شهروندان توسط دولت دارد - این نقشی است که در توسعه دولت تحت نظر امیر عبدالرحمن خان در اواخر قرن نوزدهم منشأ می گیرد.^{۶۸} با اداره نمودن و یا کاملاً اثر گذاشتن

طوریکه در بخش دوم ملاحظه گردید، ولسوالی ها در حال حاضر اداره با کمترین شناخت رسمی در افغانستان می باشند. حکومت ولسوالی شامل ولسوال و تعداد متفاوت دفاتر ولسوالی و وزارت مرکزی می باشد. بر علاوه در هر ولسوالی معمولاً یک قوماندانی پولیس و اداره دادخواهی موجود بوده و اکثراً دارای یک محکمه ابتدایی می باشد. ولسوال که اخیراً یک نماینده وزارت داخله است نقش تنظیم کننده را بشکل رسمی ایفا میکند. در واقعیت، ولسوال ها عاملین بسیار مهم دولتی به سطح ولسوالی می باشند.^{۶۷} وظیفه غیر رسمی ولسوال شامل حل منازعات و دیگر فعالیت های حل مسایل می باشند که بستگی به روابط با مقامات ولایتی و افراد صاحب قدرت عرفی غیر رسمی دارد. در بسیاری از قضایا، ولسوال ها یک نوع شورا و یا تماس های نیمه رسمی را با ملک، ارباب و قریه داران برقرار می نمایند.

در سرتاسر دهه ۱۹۹۰ و از سال ۲۰۰۱ بدینسو، تکثیر ولسوالی های غیر رسمی صورت گرفته است. اینها زمانی ایجاد میگردند که ولسوالی های که بشکل رسمی از مرکز شناخته شده اند تقسیم بندی می شوند که ادعات برای منابع اضافی و یا مدیریت محلی مغایرت های قبیله ای را از طریق حصه نمودن ولسوالی ها خطوط قبیله ای را انعکاس می دهد.^{۶۸} این پروسه توسط صلاحیت غیر رسمی ولسوال کمک شده و شاید درین اواخر با دسترسی به منابع نسبتاً غیر مسؤل تحویل شده برای کمک، مبارزه علیه افراطیت یا اهداف ثابت حمایت شده باشد. تعداد رسمی ولسوالی ها تا هنوز دقیقاً تعیین نشده اند، ازینرو تعداد ولسوالیها در جریان نشر به شکل متغایر ۳۶۴ یا ۳۹۸ گزارش داده شده اند.

۴.۱ ولسوال ها: دربان ها

بعضی از مشخصات دفتر ولسوالی با دفتر والی مشترک اند: با وجود داشتن

^{۶۷} والی دراین جا به جای کلمه مدیر یا سرپرست ولسوالی استفاده می شود، که مشابهات عملکرد های غیر رسمی میان والی و ولسوال را بازتاب می دهد.

^{۶۸} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان ولایت و ولسوالی، ننگرهار، پکتیا و بدخشان (۲۰۰۵-۲۰۰۶).

^{۶۹} ا. اولیسون، اسلام و سیاست در افغانستان، ۶۵.

جدول ۴. ۱ زمان در پُست کارمندان ولسوالی^{۷۱}

نوع کارمند	حد اوسط زمان	شمار قضیه ها
کارمندان تمامی ولسوالی ها	۲۶ ماه	۲۶
ولسوال	۸ ماه	۱۰
پولیس	۷.۵ ماه	۶
کارمندان محاکم	۱۱۱ ماه	۴

حد اوسط وقت برای پُست کارمندان ولسوالی که با ایشان برای این مطالعه مصاحبه صورت گرفت، ۲۶ ماه بود، اما برای ولسوال ها فقط ۸ ماه بود. وقفه تقریباً مشابه در قسمت قوماندانان پولیس نیز دیده شد. برخلاف آن، قاضی ها و رؤسای ادارات برای مدت دیر تر موجود بودند که حاکی بود از اینکه مکانیزم گمارش موجوده برای ولسوال ها و قوماندانان پولیس ممکن تحت اداره نفوذ های مختلف در مقایسه با پروسه کارمندان اداری خواهد بود. این انعکاس دهنده تفاوت ها میان پُست های مربوط به "حکومت ارتباطات" و آنهايي است که در توزیع واقعی و فرضی خدمات دخیل می باشند.

معلومات ابتدایی نشان می دهد که پُست های ولسوال ها و قوماندانان پولیس جهت رسیده گی به جنبه های سیاست ارتباطی و فساد اغلب عوض می گردند، این امر توسط این تحقیق از طریق گزارش کیفی در چندین ولایات حمایت گردیده است. در ننگرهار، یک کارمند بین المللی یاد آوری نمود که پُست های والی و قوماندانان پولیس راهی است برای "قطعه قطعه نمودن ولایت مطابق به نفوذ های قبیله ای می باشد."^{۷۲} در بدخشان و فاریاب وفاداری سیاسی والیان فکتور مهم در قسمت تقرر ایشان بوده است. باید ملاحظه شود که در بعضی از موارد استفاده از سیاست ارتباطات نیز جهت کار برای اهداف بیشتر تخنیکی حکومت سازی دیده شده می تواند:

بالای اینکه چه وقت و چگونه دولت و فعالین خارجی با موضوعات محلی چون تولید، خرید و فروش مواد مخدر و یا منازعات معامله می نمایند یا واکنش نشان می دهند، نفوذ والی ضمن اختیارات رسمی اش بهتر توسعه می یابد.

وظیفه مذکور جهت درک ارزش مقام ولسوال به مدیر اجرایی و والی که بالای انتخاب آنها تاثیر دارند و برای خود ولسوال مهم می باشد. قوه اجراییه ازین مقام برای توسعه "حکومت ارتباطات" به سطح محلی استفاده کرده می تواند، حد اقل تا حدیکه رفتار ولسوال را از طریق سیستم انتخابات می تواند اداره نماید. سیستم مذکور به نوبه خویش بطور عموم به شدت تحت تاثیر والیان بوده است. ولسوال ها خود ایشان می توانند به منابع دسترسی داشته و از طریق فساد جزئی جهت دسترسی به خدمات و یا هم از طریق فساد گسترده در مورد توقیف غیر قانونی یا صنعت مواد مخدر بالای آن اثر گذار باشند. گزارشات گسترده در مورد اینکه پُست های والی در ساحات کشت و قاچاق تریاک "خریده" شده اند.^{۷۰}

فکتور های مذکور همچنین توضیح خواهد کرد که چرا پُست والی مکرراً عوض می شوند. به مانند بازوی وزارت داخله در ساحات محلی و بودن دربان برای خدمات، ولسوال ها تا حال توانسته اند نفوذ والی و همچنین نفوذ خود شانرا بلند ببرند. پُست والی توسط قوه اجراییه برای ترغیب شمولیت افراد صاحب قدرت محلی در دولت استفاده می شود و دوباره گماشتن والی های مذکور در میان ولایات بخش این پروسه بوده است. کمتر این موضوع دانسته شده است که پُست والی همچنان از قوماندانان پولیس - پُست بعدی که در سطح ولسوالی مهم می باشد تا اندازه ای به عین روش اداره می شوند. چنین کار منتج به تغییرات عالی در میان لقبداران ولسوال با تغییرات که اغلب با تغییرات که به سطح ولایت اند، شده است.

^{۷۰} در فاریاب، ننگرهار و پکتیا خبر رسانان در بعضی از ولسوالی ها از توقیف غیر قانونی پولیس جهت برون کشیدن رشوه حرف زدند، و متذکر شدند که این پدیده ازینکه زندان های غیررسمی که توسط قوماندانان پیش برده می شدند کاهش یافتند رو به افزایش بود. از طرف دیگر، کارمندان رسمی پولیس و مشاورین خارجی پولیس متذکر شدند که فساد جزئی نه تنها برای اهداف شخصی بلکه جهت فراهمی مصارف فعالیت های پولیس هدفمند بوده اند. خبر رسان عمده واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (۲۰۰۶).

^{۷۱} این معلومات نمونه نمایانگر و موثق از لحاظ آمار را به تمام کارمندان ولسوالی ارائه نمی نماید بلکه زمان کوتاهی را میان ولسوال ها و رئیس های پولیس نسبت به کارمندان دولت در مجموع ارائه می نماید.

^{۷۲} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند موسسه بین المللی، (نومبر ۲۰۰۵).

تا جایکه والیان مطرح اند وظیفه پر قدرت ولسوال مشکلات پیگیری حکومت سازی تخنیک و اقدامات اصلاحی که موازی با بُعد حکومتداری که از طریق دفاتر والی به کار گرفته شده است را مورد تاکید قرار می دهد. بدون پیشنهاد جامع برای توضیح سیستم حکومتداری محلی هر کدام از چنین تلاش های اصلاحی تضعیف شده و یا حتی آسیب آور خواهد بود. یکبار دیگر ضرورت برای انکشاف پالیسی حکومتداری محلی آشکار است. ضرورت برای چارچوب کاری به هر حال هنوز با موانع دیگر که مربوط به مدیریت ولسوالی میشود، مواجه است.

سیستم دارای فساد است نه مردم، لذا گماشتن افراد جدید مسئله را حل نمی نماید.

- کارمند کمیسیون مستقل حقوق بشر، ۲۰۰۶

۴.۲ چگونه ولسوالی ها اداره می شوند

تفاوت های چشمگیری در بزرگی و نمای جغرافیایی ولسوالی های موجود وجود دارند. در بامیان، ولسوالی ورس ادعا می کند که متشکل از ۱۵۰۰۰۰ باشند می باشد و کارمندان ولسوالی می خواهند تا آنرا به دو یا سه ولسوالی به دلیل داشتن نفوس زیاد و سرک های خراب تقسیم کنند. بر خلاف آن در بدخشان، بعضی از ولسوالی های که در شرایط مشابه جغرافیایی قرار دارند خوردتر می باشند که در حدود ۱۰۰۰۰ باشند دارند. در حالیکه تفاوت های مذکور تا اندازه ای در درجه بندی ولسوالی هامنعکس گردیده اند، به نظر می رسد که تفاوت های وسیع در درجه های واحد ولسوالی وجود دارند- اگرچه به تحقیق بیشتر ضرورت است تا

کوهستان یکی از ولسوالی های فاریاب، تحت کنترل بقایای تنظیم جمعیت از نیرو های نظامی بوده اند. زمانیکه ولسوال با حمایت از تنظیم جنبش آنجا فرستاده میشود، مورد قبول قرار نمی گرفت. ولایت مذکور فقط درخواستی ولسوال را که به جمعیت وفادار می بود می پذیرفت و از طریق این پروسه برای تیم های بازسازی ولایتی ممکن گردید تا گزمه و گشتزنی شانرا انجام دهند و برای پولیس ملی افغانستان زمینه مساعد شد تا حضور شانرا برای اولین بار تاسیس نمایند. بدین طریق دولت حضور خویش را در ولسوالی افزایش داد، همین کار ها و اجرای وظایف شان مطابق خواسته های مردم عمل می کردند نه خلاف آن. (کارمند ولایتی، فاریاب، اگست ۲۰۰۵)

این تحقیق بدین طریق نشان می دهد که تفاوت میان روابط سیاسی و اصلاحات تخنیک دیگری در سطح محلی منعکس گردیده است. یافته های مذکور برای اصلاح اداری تاثیرات مهمی دارد. در حالیکه تلاش های تخنیک اصلاحی بیش از پیش از نقطه نظر ارائه خدمات دیده می شوند، پیشرفت عملکرد اداری ولسوالی هنوز متمایل به وظیفه درباری ولسوال می باشد. طبق ملاحظات بانک جهانی، تلاش های صورت گرفته اند تا اصلاحات که به سوی افزایش حسابداری در پروسه تعیین چنین پُست ها اند جلوگیری شوند.^{۳۳} در حالیکه پولیس، محاکم و دیگر ادارات مربوطه ممکن اصلاح گردند و ارائه خدمات را به درستی انجام دهند، در بسیاری از ساحات دسترسی به خدمات بنظر می رسد که تحت کنترل ولسوال باقی بماند- یک وضعیت که بطور آشکار مشروط به موثریت هر نوع اصلاح در تغییر دادن روابط جامعه ایالتی باشد. مثال خوب این دینامیک وظیفه ولسوال در حل منازعات می باشد. (چوکات ۴.۱)

^{۳۳} بانک جهانی، توزیع خدمات و حکومتداری به سطح محلی در افغانستان، ۱۹.

^{۳۴} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان کمیسیون مستقل حقوق بشر و سکتور قضایی ولسوالی، ننگرهار (نومبر ۲۰۰۵).

^{۳۵} این امر آنطرف محدوده این مطالعه بوده تا تحلیل مفصل سکتور قضایی را ارائه نماید، اما واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان اخیراً تحقیق مفصل را بالای سیستم های قانون عرفی به عهده گرفته است.

^{۳۶} این وضعیت در بامیان و بدخشان مشاهده شده بود.

^{۳۷} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان ولسوالی، فاریاب و ننگرهار (اگست و نومبر ۲۰۰۵).

^{۳۸} یک محکمه ولسوالی فاریاب با هفت کارمند، در سه سال فقط هشت قضیه جنایی را شنیده بودند. از سوی دیگر در بدخشان کارمندان ولایتی قبول کردند که بسیاری از محاکم فقط به نام موجود بودند. مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند سکتور قضایی ولایتی (اکتبر ۲۰۰۶).

چوکات ۴. ۱ ولسوال ها در حکومتداری حل منازعات و جرایم

سیستم ها برای اداره منازعات و جرایم به سطح محلی در افغانستان نشان دهنده روابط میان نهاد های عرفی، نهاد های رسمی قضایی، و نقش والیان که درین بخش بحث گردید می باشد. روابط میان فعالین مذکور از یک جا به جای دیگر متفاوت می باشد، اما بعضی از مشخصات میان آنها مشترک است. مشخصه اول تمایل نسبتاً معروف برای حل اکثریت مشکلات در داخل و یا میان جوامع تا جاییکه امکان دارد می باشد.

در بعضی از جا ها، مانند ننگرهار پاسخ دهنده گان یاد آور شدند که تا به ۷۰ فیصد موارد قتل و ۹۰ فیصد قضایای دیگر در محاکم و یا از طریق خصومت های خانواده گی بدون دخالت مقامات رسمی معامله می شوند.^{۷۴} در ولایات دیگر، بیشتر منازعات و جرایم به مسؤلین رسمی می رسند، لذا به تحقیق بیشتر نیاز است تا تناسب آن تعیین گردد.^{۷۵} در حالیکه تشریحات که به این تمایل داده شده اند گاه گاهی مربوط به ارزش های اسلام یا رسوم می شوند، و همچنان اغلب مفید اند: فساد و بی کفایتی سکتور رسمی قضایی نسبت به دلایل "بر اساس ارزش" اغلب نقل قول شده اند. اگر بیشتر بطور سیستماتیک تایید گردد، این یافته ها بالای پالیسی سکتور رسمی قضایی اثرات مهمی دارند با پیشنهاد اینکه پیشرفت در عملکرد های محاکم خود کاربرد آنرا افزایش خواهد داد. یک موضوع اضافی برای نهاد های رسمی قضایی کمبود قاضی های اند که قابلیت تطبیق علم حقوق حنفی و جعفری را داشته باشند، با وجود ماده قانون اساسی که در آن آمده است که شرایط مذکور برای اجتماع شیعه ها باید فراهم گردد.^{۷۶}

زمانیکه گزارشات جرایم و منازعات به مسؤلین می رسند، گزارشات مذکور تقریباً همیشه اول به ولسوال راجع می گردند. بعداً ولسوال تصمیم می گیرد که عریضه دوباره به محله جهت حل فرستاده شود، توسط خود ولسوال حل گردد، و یا به پولیس، مراکز دادخواهی یا محاکم راجع گردد. گرچه در تصمیم ولسوال ها تغییرات وجود داشته، در تمام قضایای که مطالعه گردید آنها وظیفه مذکور را انجام می دادند. در برخی از قضایای ولسوال ها تقریباً هر منازعه را قبل از اینکه آنرا اجازه دهند که به مسؤلین رسمی راجع گردند آنرا دوباره به محله می فرستادند، مگر اینکه کدام قضیه جدی جنایی مانند قتل، چور و چپاول و تجاوز جنسی می بود. یک ولسوال در بامیان تقریباً نصف از ۶۰ عرایض را یک هفته قبل به کمیته ها فرستاد، و بطور عموم به نظر می رسید که ولسوال های بامیان شورای علما را بر محاکم جهت حل قضایای جنایی ترجیح می دادند.

بعضی اوقات ولسوال قضایا را به محاکم و مراکز دادخواهی صادر می نمودند، اما هنوز قبل از پاسخ دادن آنها را به کمیته ها برای حل می فرستادند: در یک ولسوالی فاریاب، دو بر سه قضایای مدنی همین گونه معامله می شدند و در یک ولسوالی ننگرهار وکیل دادخواه ادعا نمود که وی با ۴۰ فیصد جرایم مانند تجاوز جنسی چنین نموده است.^{۷۷} در برخی از ولسوالی ها این کار منتج به استفاده اندک از کارمندان محاکم و ظرفیت ها شده بود، هر چند محاکم با کارمندان کم یک از یافته های این مطالعه بود.^{۷۸} در جا های دیگر، مانند در یک ولسوالی بدخشان و یکی در هرات، ولسوال قضایا را به کمیته ها می فرستاد اما ادعا می نمود که سیستم قبلی قریه دار یا سیستم تصمیم گیری توسط قوماندان را با برنامه همبستگی ملی و شورا های انکشاف محلی عوض نموده اند.

بدین گونه مشخصه دوم حکومتداری برای حل منازعات اینست که بین طرز العمل های نهاد های عرفی و حکومت رسمی یک سلسله عمل متقابل قابل ملاحظه وجود دارد، که این عمل متقابل در طرز العمل نهاد های عرفی و حکومتی با نقش "دربان بودن" ولسوال ها که در بالا بحث گردید آغاز می شود. این یافته پیشنهاد می کند که پالیسی های انکشاف حاکمیت قانون در افغانستان باید نمونه های از قبل موجود همبستگی بین نهاد های دولتی و غیر دولتی قضایی را مورد ملاحظه قرار دهد. طور مثال، دسترسی شهروندان به هر نوع پیشرفت در عرصه نظم عامه، مراکز دادخواهی و محاکم هنوز هم موضوع مربوط به نفوذ والی می باشد. همچنین نمای تخنیک اصلاحات در افغانستان به شدت تحت تاثیر دو شکل همزیست اداری است که اینجا از یک طرف توسط والی ارائه می شوند و از جانب دیگر توسط نهاد های قضایی.

جدول ۲.۴: نفوس تخمین شده ولایات و اندازه ولسوالی ها

ولایت	نفوس (تخمین شده) ^{۷۹}	تعداد ولسوالی ها ^{۸۰}	حد اوسط اندازه ولسوالی
هرات	۱۱۴۹۳۰۰	۱۶	۷۱۸۳۱
فاریاب	۷۴۳۸۰۰	۱۲	۶۱۹۸۳
ننگرهار	۱۰۹۲۹۰۰	۲۰	۵۴۶۴۵
پکتیا	۴۴۷۹۰۰	۱۱	۴۰۷۱۸
بدخشان	۷۷۵۸۰۰	۲۸	۲۷۷۰۷
بامیان	۳۶۹۰۰۰	۸	۴۶۱۲۵

منبع: اداره مرکزی احصائیه ۲۰۰۶

سطح ولایت استدلال گردند.

همزیستی سیستم سیاسی روابط که توسط والی اداره می شود با تلاش ها جهت معرفی نهاد های جدید به سطح ولسوالی ختم نمی شود. ولسوال منحیث مرکز حکومت روابط و مصلحت ها، اکثراً با رهبران محلی یک سیستم مشورتی را نگاه می دارد. این سیستم های مشورتی تفاوت های گسترده دارند و ممکن کم و بیش مرسوم شده باشند با وجود اینکه منحیث سطح رسمی دولت در قانون اساسی شناخته شده نمی باشند. در عین زمان نهاد های که توسط برنامه همبستگی ملی و برنامه انکشاف ساحوی، فعالیت های انکشافی موسسات غیر دولتی و برنامه های معیشت بدیل ایجاد شده اند در جستجوی نقش مشخص در حکومتداری اند که ممکن با نظام والی همساز باشد و یا نباشد.

ولسوال ها، شورا های مشورتی، قوماندانان و رهبران عرفی

در بعضی از ولسوالی ها ولسوال یک نوع شورا را فرا می خواند که وی را در مورد قضایای محلی و همچنان فرستادن فرامین به پایان ها مشورت و

اثبات گردد که این فکتور خارج از مقایسه با متباقی کشور چقدر قابل ملاحظه است.^{۸۱}

نفوس یگانه فکتور در بر انگیختن خواست بازبینی مرز های ولسوالی نمی باشد. کارمندان ولایت در پکتیا متوجه شدند که بعضی از ولسوالی های که دارای نفوس که متشکل از نیمه قبیله ای اند باید به قبیله که دارای سیاست بهتر با مرز های ولسوالی اند تقسیم شوند.^{۸۲} در واقع بعضی از ولایات در جریان این مطالعه "ولسوالی های غیر رسمی" را اداره می نمودند. در پکتیا چهار ولسوالی غیر رسمی با والی و قوماندانی پولیس اداره می شود که هر یک در یک ولسوالی بزرگتر به قبیله های فرعی رده بندی شده بودند. ولسوالی های مذکور بیشتر به سطح ولایت تصدیق می شدند اما نه به سطح ملی، آنها بیشتر خود مختاری را در بخش گمارش مورد تاکید قرار میدادند که در رابطه با مقررات حکومت مرکزی حد اقل بعضی از والیان از این استقلال داخلی برخوردار بودند.^{۸۳} هر ملاحظه در راستای نقش آینده حکومت ولسوالی بخصوص در رابطه با شکل نهاد های نماینده قسمیکه در قانون اساسی ایجاب می کند باید با تفاوت های جاری بین واقعیت های دو فکتو (عملی) و دو جور (قانونی) ولسوالی ها پایین تر از

^{۷۹} بنابر کمبود معلومات درست نفوس این جدول باید طور نشانگر خوانده شود. بنابر گفته اداره مرکزی احصائیه، سالنامه احصائیه افغانستان ۲۰۰۶، کابل، ۲۰۰۷، ۱۳.

^{۸۰} شامل مرکز ولایتی، شاروالی یا مرکز ولایتی بطور گوناگون شناخته شده اند می شود.

^{۸۱} در اواخر دهه ۱۹۹۰ تعداد ولسوالی هادر بدخشان از ۱۳ به ۲۷ افزایش یافته بود (همچنین فیض آباد).

^{۸۲} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با کارمندان ولایتی، بامیان، بدخشان، و پکتیا (جون، سپتمبر، اکتبر ۲۰۰۶).

^{۸۳} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با والی پکتیا (۲۱ جون ۲۰۰۶).

نسبت به آنهایی که در بالا ذکر گردیدند و بر منازعات تمرکز داشتند کمتر مورد استفاده قرار می گرفتند. قسمیکه در بالا دیده شد گاه گاهی شورای علما ممکن توسط شورای سیاسی همراهی شوند.

• **بر اساس قبیله ای:** در پکتیا، نهاد مشورتی متشکل از رهبران قبیله ای محلی ذکر می باشد. در ساحات قبیله ای پکتیا و ننگرهار ارتباطات دولت با چنین رهبران قبیله ای طبیعت داد و ستد را دارد: حمایت آنها از دولت نیاز دارد که دولت نیز حمایت مشابه را برای ایشان فراهم سازد- این امر از کمبود موضوع امنیتی در پکتیا و کشت کوکنار در ننگرهار درک گردیده است.^{۸۷}

در حالیکه دسته بندی های مذکور در مشخص نمودن حدود اشتراک کننده گان در حکومتداری ولسوالی کمک می تواند، بعضی از ولسوال ها از ترکیب این ها در ساختن شورای خویش حرف می زدند. در یک ولسوالی هرات، ولسوال یاد آور شد که شورای مشورتی ایشان شامل ارباب، قوماندانان و علما بود. بطور مشابه نهاد های مذکور در جریان این تحقیق از تغییرات می گذشتند: در یکی از ولسوالی های هرات شورای مشورتی فقط در ۲۰۰۴-۲۰۰۵ توسط ولسوال جدید شکل یافتند و در ننگرهار تغییر در والی و بسیاری از ولسوال ها به نوبه خویش اتکا بالای رهبران به فایده سیستم که در آن ملکانشش عمده دارند کاهش داده است.^{۸۸}

حضور قوماندانان مسلح ضمن وظیفه شان در شورا های مشورتی به سطح ولسوالی یک فکتور در حکومتداری ولسوالی بود. در میان ولایات که بازنگری گردید، اهمیت مردان مسلح زورگو فقط در فاریاب قابل ملاحظه بود. در یک ولسوالی ولسوال همچنان قوماندان محل بود و نفوذ خویش را ضمن مسؤلیت رسمی اش توسط این نقش عملی می نمود، طورمثال، کمک کننده گان بیشتر را به ادارات محلی فراهم می نمود. در ولسوالی

آگاهی دهند. این نهاد ها در ترکیب شان و وظیفه که انجام می دهند تفاوت های زیادی داشته می توانند. و به چهار بخش تقسیم شده می توانند:

• **بی ساختار، بر مبنای احزاب سیاسی یا بر اساس قوماندانان:** در برخی از ولسوالی ها مثل یکی در فاریاب این نهاد مشورتی را بی ساختار، شامل "مردم با نفوذ" که در زمان ضرورت ملاقات می نمایند تشریح نمود. ^{۸۴} واضح بود که اکثریت مردم که شامل این نهاد بودند با دو تحریک سیاسی در ولایت رابطه داشتند؛ در واقع بعضی از آنها قوماندانان پایین رتبه جنبش و جمعیت بودند. در عین رشته بعضی از ولسوال های بامیان به شورای که به حزب عمده سیاسی ربط داشتند یعنی حزب وحدت اسلامی که به سطح ولایت تشکیل گردیده بود واکنش مثبت نشان می دهند.^{۸۵}

• **بر اساس ارباب و یا ملک:** بعضی از ولسوالی ها که در آن مطالعه صورت گرفت، سیستمی را نشان می داد که در آن نماینده های شناخته شده جوامع، و حوزه های که بطور غیر رسمی شناخته شده اند توسط ولسوال گرد آورده شده اند. در هرات یک ولسوال شورای خویش را با چهار نماینده از یازده منطقه محلی به رسمیت شناخته شده تشکیل داد. در موارد دیگر این نماینده ها نظر به برتری مقام شان من حیث ملک یا ارباب ساحه متذکره در شورا ها می باشند. طور مثال، ولسوال یکی از ولسوالی در فاریاب ۳۳۱ ارباب ولسوالی را هفته دو بار گرد هم می آورد، و شورای دیگر در ننگرهار متشکل از ملک های شناخته شده از هر قریه فرعی بود.^{۸۶}

• **بر اساس علما:** در ولسوالی های دیگر مانند ولسوالی ها در بامیان، شورا های مشورتی ولسوال متشکل از علما بود. این شورا ها

^{۸۴} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با کارمندان ولسوالی فاریاب (اگست ۲۰۰۵).

^{۸۵} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با کارمندان ولسوالی و ولایتی بامیان، (سپتمبر ۲۰۰۶).

^{۸۶} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با ولسوال های فاریاب و ننگرهار (اگست و نومبر ۲۰۰۵).

^{۸۷} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند موسسه غیر دولتی، پکتیا (جون ۲۰۰۶)؛ کارمند موسسه بین المللی، ننگرهار (نومبر ۲۰۰۵).

^{۸۸} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند موسسه بین المللی، ننگرهار (نومبر ۲۰۰۵).

چوکات ۴.۲: اربکی ها

نقش ملیشه های محلی در تامین امنیت در بسیاری از شرایط محلی در جریان سالهای ۲۰۰۵-۲۰۰۶ در افغانستان اهمیت کسب کرده است. در بین ولایات مورد بحث در جریان این تحقیق، پکتیا اربکی ها را که یک نوع ملیشه قبیله ای اند متحرک می نمودند. جهت دفاع خویش، هر ولسوالی ۵۰ نفر را آماده نمود که هر کدام قرار بود ماهانه ۲۰۰۰ افغانی معاش بدست آرند. سخنگویان میان حکومت و مردم در ولایت که شامل یوناما و کارمندان کمیسیون حقوق بشر اند، روند انکشافی را بصورت عموم به نظر مثبت می دیدند، اما تشویش داشتند که اربکی ها برای پولیس یک بخش اند نه جاگزین آن.

کار اربکی از کار پولیس متفاوت می باشد. قسمیکه آنها از قبیله های محلی ناشی شده اند، لذا کمک باشندگان محلی را با خود دارند. آنها مردم ساحه را می شناسند و می دانند که چه کسی در میان آنها در وضعیت شورش فعال می باشد. (کارمند اداره امور قبیله ای و مرزی، پکتیا جون ۲۰۰۶)

از لحاظ تاریخ در موضوع پشتونوالی و اصول عنعنوی قوم پشتون، اربکی ها همچنان به منظور تقویت تصامیم جرگه در جا های لازم متحرک می گردند. اربکی ها بر اساس قبیله می باشند بنابر این جهت اجرای اعمال دفاعی آنها برای ساحات که معمولاً در آن یک قبیله فرعی سکونت دارد مناسب می باشند که مربوط به بسیاری از ولسوالی های پکتیا به جز از زرمت می باشند. موثریت آنها در ولسوالی های چندین قبیله ای یا ساحات که در آنجا رهبری قبیله ای با اشکال دیگر صلاحیت ها مانند ملکیت زمین یا ملیشه های مسلح مخلوط اند چندان واضح نمی باشد، و بنابراین توسعه این مفکوره به دیگر مناطق به ملاحظه دقیق نیاز دارد. اربکی ها همچنان بسیار با نیرو های کمکی پولیس ملی افغانستان (ANAP) در ولایات معین در جنوب کشور مقابسه شده اند.

اعضای شورای انکشاف محلی در شورای مشورتی نمود. مثال های عمده دانش و پذیرش ولسوال از شورای انکشاف محلی در هرات بود که بطور عاملی قدرت شرکای تسهیلاتی (FP) برنامه همبستگی ملی که در بخش ۵ توضیح شده است را انعکاس می دهد.

ملکان و قریه داران

ملکان و قریه داران اساساً سخنگو میان ادارات ولسوالی و جوامع از دوره نظام شاهی و جمهوری الی سال ۱۹۷۹ می باشد. شخصیت های مذکور نقش نماینده گی دولت مرکزی را بصورت غیر مستقیم داشتند و در دوره های اخیر خود را از طریق نقش شان منحصراً جمع کننده مالیه حمایت می کردند. اصطلاح ملک از ریشه عربی که به معنی صلاحیت، ملکیت و قانون می باشد گرفته شده است- و این نمونه قانون غیر مستقیم را که در

دیگر قوماندان محل سیستم غیر رسمی و متوازی زندان را برخلاف خواست های ولسوال پیش می برد. ولسوال فقط با پشتیبانی نیروی تیم های بازسازی ولایتی قادر به چالش گاهوار این وضعیت بود.^{۸۹} اگرچه این یگانه ولایت در بین ولایات مورد بحث بود که در آن قوماندان محل همواره تصامیم ولسوال را پامال می نمود.

در بعضی از جا ها ولسوال ها ادعا می نمایند که چنین شورای مشورتی را به نفع ارتباطات با نهاد های جدید بخصوص برنامه همبستگی ملی و شورا های انکشاف محلی غصب نموده است.^{۹۰} جاییکه این کار صورت گرفته است ارتباط که معمول بوده ارجاع منازعات به شورا های انکشاف محلی بوده اما در ولسوالی هرات ولسوال همچنان مٌهر تصدیق اسناد شورای انکشاف محلی را به جای ارباب که قبلاً این کار را انجام می داد را به چاپ رسانده است.^{۹۱} در ولسوالی دیگر هرات ولسوال آغاز به شامل ساختن

^{۸۹} در یک ولسوالی فاریاب دفتر لوی خاڼنوال دادخواه محل را برطرف کرد، اما در واقع این کارمند بنابر نفوذ و حمایت ولسوال که در مورد این پُست هیچ اختیار رسمی نداشته هنوز هم در دفتر کار می کرد: مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، فاریاب (اگست ۲۰۰۵).

^{۹۰} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، والی، هرات (جولای ۲۰۰۵).

^{۹۱} گروه متمرکز کارمندان موسسه غیر دولتی، هرات (جولای ۲۰۰۵).

رتبه با هم رقابت می نمودند، حل این بود که هردو را در شورای مشورتی ولسوالی شامل سازند که نشان دهنده همبستگی مداوم بین ملکان و حکومت ولسوالی می باشد.^{۹۳}

معیار نفوذ ملکان نیز متفاوت می باشد. آنها می توانند وابسته با یک اجتماع و یا هم دسته کوچک از قریه جات باشند؛ در چنین قضایا اصطلاح قریه دار اغلب بطور تبادل پذیر به کار برده می شود مثلیکه در بدخشان. در قضایای دیگر مانند ننگرهار مسؤولین ولسوالی یک نظام ثابت و به رسمیت شناخته شده منطقه ها هر یک با تعداد معین ملکان را تعریف نمودند. سخنگویان در ولسوالی های که ملک در آن وظیفه عمده را دارند یاد آور شدند که این شخصیت ها برای رتبه شان کدام کمک مالی از طرف اجتماع و یا دولت ندارند. پاسخ دهنده گان ادعا نمودند که نتیجه چنین بود که گاه گاهی ملکان برای حل مشکلات از طرفین که در تضاد اند و یا از برنامه های موسسات غیر دولتی زمانیکه به اجتماع کمک توزیع می کنند، رشوه می گیرند. کارمندان مذکور ذکر نمودند که "اگر دولت به ملکان معاش پرداخت نمایند، آنها از فساد خود داری خواهند نمود."^{۹۴}

در بعضی از ولایات که مطالعه گردید، اصطلاح ارباب به اشخاص صاحب رسوخ در اجتماع و یا در بین جوامع متعدد اطلاق می شود. هرچند در بسیاری از ساحات تفاوت های اندکی بین ارباب و ملک وجود دارند، در مجموع اولی با نفوذ ناشی شده از زمینداری وابسته می باشد- که ممکن با نقش نماینده گی نمودن اجتماع به مسؤولین محلی برابر باشد یا هم نباشد.

تفاوت میان ساختار های دولت که در سطح پایینتر از ولسوالی کار می نمایند بدین معنی است که تلاش های دولت سازی ممکن در جا های مختلف پیامد های متفاوت داشته باشند.

جهان اسلام رایج است، تعقیب می نماید.^{۹۲} اگرچه اخیراً اعمال، قضاوت و انتخاب ملکان و همچنان ارتباط مهم ایشان با فعالین دیگر متفاوت می باشد. انکشاف متفاوت تاریخی نماینده گی محلی بین مناطق قبیله ای و غیر قبیله ای و کم و بیش مناطق جنگ دیده بدین معنی است که اصطلاح مذکور در مناطق مختلف ساختار های مختلف را ارائه می نماید.

در سه ولسوالی فاریاب و بدخشان که مورد مطالعه قرار گرفتند، مسؤولین ولسوالی و جوامع ادعا نمودند که یا نظام ملکان را متوقف کرده اند و یا اینکه سیستم ضعیف گردیده است. برخلاف در جا های دیگر ملک شخص مرکزی در تنظیمات دولت پایتیر از ولسوالی وجود داشته اند. طبق گفته یک ولسوال در ننگرهار، "ملکان پل بین ادارات ولسوالی و اجتماع می باشند."

از میان ولسوالی های که در آن مطالعه صورت گرفته، نقش ملک در ننگرهار بیشتر مهم به نظر می رسد. آنجا آنها در جرگه ها، ثبت تولد ها و ازدواج ها، فامیل ها را در قرارداد های ازدواج نماینده گی می نمایند و طبق گفته یک ولسوال کار انکشاف را از طریق برنامه همبستگی ملی به جای شورا های انکشاف محلی بنابر نفوذ خویش پیش می برند. ارتباط بین رتبه رهبر قبیله ای و ملک به مطالعه بیشتر نیاز دارد، ولی چون ملکان اغلب توسط اجتماع انتخاب می گردند، گمان می رود که در نقش قبیله ای تداخل وجود دارد.

در قسمت انتخاب آنان، قضایای یافت شده اند که در آن ملکان که یا از طریق اجتماع برگزیده شده بودند و یا هم این رتبه را از اعضای خانواده خویش که در سالهای جنگ انتخاب شده بودند به ارث برده اند. در ولسوالی های مطالعه شده در ننگرهار که سیستم در آنجا چشمگیر بوده است بعضی از کارمندان ولسوالی ادعا نمودند که ملکان جدید با اتفاق سران خانواده انتخاب می شوند. در یک قضیه ملکان رقابت کننده بالای

^{۹۲} نویسنده این نشریه از پلوشه کاکر و داود عمری در مورد سابقه تحقیق اظهار سپاس می کند.

^{۹۳} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمندان ولسوالی، ننگرهار (نومبر ۲۰۰۵).

^{۹۴} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، والی مؤقت، ننگرهار (نومبر ۲۰۰۶).

رسمی که قبلاً تعریف شدند موازی کار نمایند. بخش پنجم این نشریه پیامد های یکی از این چنین اصلاحات را بیان می نماید که عبارت اند از برنامه همبستگی ملی می باشد قسمیکه این برنامه با ابعاد سیاسی محلی متقابلاً عمل می کند.

۴.۳ والیان و "حکومت سازی ضد و نقیض"

دو بخش قبلی نشان می دهند که والیان و ولسوال ها هر دو نقش های عملی و قانونی را در افغانستان دارند. بطور رسمی آنها بیشتر نقش هماهنگ کننده را در قضاوت شان با مسؤولین اداری ایفا می نمایند. آنها نیز نماینده محلی قوه اجرائیه ملی اند و به همین گونه فرامین یا دیگر دستورات را از مرکز منتشر و رسماً اعلام می کنند و همزمان درباره رویداد های محلی به مرکز گزارش می دهند.

ابهامات مذکور که در اطراف وظیفه اصلی والیان اند ریشه های تاریخی در نقش پر قدرت شان در تمام مدت زمان قرن بیستم دارد، و با حقیقت آمیخته شده اند که آنها همزمان نماینده وزارت داخله و دفتر رئیس جمهور بوده اند. برعلاوه، والیان و ولسوال ها در تنظیم نمودن فعالیت های پولیس نقش مبهم دارند. اگرچه قانون پولیس مشخص می نماید که پولیس تحت رهنمایی والیان در هر دو سطح عمل می نمایند، یک دستور وزارت داخله والیان را از اداره فعالیت ها به "سطح عملیاتی و تکتیکی" محدود نموده است با آنکه آنها را نیز برای رساندن فرامین اجرایی به قوماندانان پولیس مسؤل ساخته اند.^{۹۷}

موضوع مهم حکومتداری محلی در افغانستان بنابر این موجودیت سیستم اداری با چهره دوگانه می باشد: یکی آن دفاتر والیان و دیگر آن ادارات دیگر وزارت ها و به سطح محلی میباشد. قسمیکه بانک جهانی متذکر شدند، این دو فعالین تقسیم قدرت خویش را برای تشکیل دولت ترتیب

در بعضی از ساحات کاهش در نفوذ ارباب ها نتیجه معرفی ساختار های چون شورا های انکشاف محلی می باشد.^{۹۵}

تفاوت میان ساختار های دولت که در سطح پایینتر از ولسوالی کار می نمایند بدین معنی است که تلاش های دولت سازی ممکن در جا های مختلف پیامد های متفاوت داشته باشند. با آنکه جستجو یک نمونه برای گفتگو میان ولسوالی و طبقات پایینتر نهاد های اجتماعی و سوسه انگیز است، پیامد چنین تلاش ها متفاوت می باشند. طورمثال، جاییکه شورا های انکشاف محلی معرفی گردیده اند، ارتباط بین آنها و والی توسط تنظیمات منطقه ای موجود اداره می شد. این مشاهده همچنان به ولسوالی های که جلسات انکشاف ولسوالی را تحت برنامه ملی انکشاف ساحوی دیده اند وابستگی دارد که توقع می رود وظیفه که نهاد های جدید به عهده گرفته اند متکی به اعمال منطقه های محلی می باشد.

در عمل، افراد با صلاحیت ولسوالی هر دو ولسوال ها کارمندان محاکم اقدام به گسترش صلاحیت دولت به جوامع نمی نمایند. در عوض آنها منازعات را به جوامع رجوع می کنند، و به ساختار های مشورتی تکیه میکنند تا تضامین محل رویداد (جوامع) را توسط راه های غیر رسمی متأثر سازند. گسترش حضور دولت به تعادل حساس صلاحیت های رسمی و غیر رسمی اتکا می نماید؛ این امر با شیوه های تاریخی همساز است که به قرن نوزدهم می رسد. نویلی کریمی در دهه ۱۹۷۰ مشاهده نمود:

از مقام شان به حیث افراد خارجی آگاه اند، نماینده های دولتی درک کردند که شورا های محلی مرسوم محل مناسب برای حل منازعات و ارتباط پالیسی های دولت اند.^{۹۶}

نتیجه احتمالی اصلاح تخنیکی به این سطح اینست که آنها مقید خواهند شد و یا هم با ابعاد سیاسی حکومتداری محلی از طریق نهاد های غیر

^{۹۵} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای اجتماع، هرات و بامیان (۲۰۰۵-۲۰۰۶).

^{۹۶} نویلی کریمی، نهاد های قریه ها در درک فعالین ملی و بین المللی، ۶.

^{۹۷} گروه بحران بین المللی، اصلاح پولیس افغانستان، گزارش آسیا ۱۳۸، ICG، کابل/برسبز، اگست ۲۰۰۷، ۴.

منشأ اصلی این سیستم دوگانه "حکومت سازی ضد و نقیض" به نقش تاریخی والیان و به دنبال سال ۲۰۰۱ اجندای اداره بحران کوتاه مدت و اجندای حکومت سازی دراز مدت نهفته است.^{۹۸} استمرار همزمان هردوی این رویکرد ها بیش از پیش انکشاف سیستم منسجم، با منابع و موثر حکومتداری را به سطح محل مختل می سازد و تعادل بین صلاحیت مراجع اجرایی و نماینده را تحریف می نماید. در ماه اگست ۲۰۰۷ مسؤولیت دفاتر والی ذریعۀ فرمان رئیس جمهور از وزارت داخله به ریاست ارگان های محل منتقل شد. در زمان نوشتن این مطالعه واضح نیست که چنین اصلاح ساختاری بالای تمامی دفاتر والیان در چارچوب کاری ساختار های دولت چه اهمیت خواهد داشت. تا اینکه حکومت ارتباطات با دولت که بالای نهاد ها استوار باشد بهتر سازگار و منطبق شده بتواند، همچو مغایرت ها و گسستگی ادامه خواهند داشت.

این یک حکومت ارتباطات است.

- کارمند ولایتی، پکتیا، جون ۲۰۰۶

نمی دهند، بلکه با یک نوع "مغایرت سیستماتیک" با هم وجود دارند.^{۹۸} بعضی از موضوعات مهم این چنین مغایرت ها عبارت اند از نقش والی در تاثیر گذاری در انتصابات به سطح ولسوالی، توسعه پلان های انکشافی ولایتی در عدم موجودیت بودجه ولایتی و پایان بخشیدن به هزینه ها توسط ادارات مربوطه محلی می باشد. این نقش ها توسط شخصیت و اساس قدرت افراد که شامل آن می باشد حل و فصل می گردد.

سیستم دوگانه مذکور در پروسه تغییرات سیاسی در افغانستان برابر بوده است. از یک طرف تغییرات به انتصابات و برطرفی افراد و سؤ استفاده از ارتباطات ربط دارد، سیستمی که بخصوص با وزارت داخله و به دفتر رئیس جمهور از طریق دفاتر والی وابسته است. سیستم مذکور بالای کسب و یا نگهداری ثبات و چالش های مربوط به مبارزه علیه مواد مخدر و علیه حالات شورش آمیز تمرکز می نماید. یک نوع تغییر متفاوت تخنیک- اصلاح بنیادی- خود را از طریق وزارت های مربوطه، تلاش ها برای ایجاد نهاد های نماینده، و تعداد کثیر از تلاش های بین المللی برای اصلاح و ساختار دوباره خدمات عامه آشکار می سازد.

^{۹۸} بانک جهانی، توزیع خدمات و حکومتداری به سطح محلی در افغانستان، واشنگتن دی سی، بانک جهانی، ۲۰۰۷، ۳۱-۳۵.

^{۹۹} همیش نیکسن و ر. پونزیو، ایجاد دیموکراسی در افغانستان: اجندای دولت سازی و اشتغال بین المللی، حفظ صلح بین المللی جلد ۱۴، شماره اول (جنوری ۲۰۰۷)، ۲۶-۴۰.

۵. برنامه همبستگی ملی و کمیته های انکشاف ملی: تغییر حکومتداری محلی

در سال ۲۰۰۳ برنامه همبستگی ملی و برنامه انکشاف اجتماعی به سطح محلی (CDD) در بعضی از نقاط کشور معرفی گردیدند. و در سالهای بعدی گسترش یافتند، در اواخر ۲۰۰۷ بیشتر از نصف جوامع را تا حدی در کشور تحت پوشش قرار دادند. برنامه انکشاف اجتماعی به سطح محلی به عملکردهای برنامه ای رجوع می کنند که بالای اشتراک اجتماع، توانمند ساختن، کمک های محلی و انکشاف ظرفیت های اجتماع یا مرکزیت اجتماعی در فراهمی منابع برای انکشاف پروژه ها به سطح محلی تاکید می ورزد.^{۱۰۱}

هدف برنامه همبستگی ملی قرار شرح ذیل اینست که تغییرات مهم ساختارهای حکومت در اجتماع را معرفی کند با آنکه کمک های مالی (الی ۶۰۰۰۰ دالر) برای پروژه های محلی فراهم نموده است. این برنامه اجتماع را به سهم گیری در انتخاب پروژه ها ترغیب می نماید و همکاری آنها را در تطبیق این پروژه ها می خواهد. این بخش نتایج را تشریح می کند که زمانی که یک برنامه انکشاف اجتماعی به سطح محلی همراه با اهداف پراهمیت و ساختار مغلط تطبیق آن در شرایط که پیچیده، متفاوت و انبوه با حکومتداری غیر دولتی است، معرفی می شود. بحث مفصل یافته های این تحقیق که بالای برنامه همبستگی ملی متمرکز است در گزارش کاری واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به عنوان "رخ متغیر حکومتداری اجتماعی؟ شورا های انکشاف محلی در افغانستان ارائه می گردد."^{۱۰۲}

یافته عمده تحقیق مذکور این است که اگرچه برنامه همبستگی ملی دارای طرز العمل های خیلی انکشاف یافته و بر اساس عملکرد بین المللی برنامه انکشاف اجتماعی است، حقیقت جوامع افغانستان به این مفهوم است که اجرای آن متفاوت بوده و نتایج مختلف را به بار آورده است. این تغییرات در نظر داشت ارزیابی خود برنامه همبستگی ملی، در ثبات ساختار

حکومتداری به سطح محلی در افغانستان شامل معیار های است که از نگاه تاریخ تحت حضور پایدار ساختار های رسمی دولت بوده اند که معمولاً به ولسوالی و یا گاهی هم به سطح علاقه داری و حوزه گسترش یافته است. در حالیکه طی قرن بیستم در بسیاری از ساحات، دولت مرکزی یا رهبران آن یک سخنگو به شکل خان یا ملک می داشتند، شناسایی فرد مذکور بر اساس روش ها و معیار های متفاوت در جا های متفاوت می باشند. در بعضی از موارد آنها از خارج برگزیده می شدند، اما در کل آنها نقش رهبری از قبل موجود از طریق وراثت، جایداد و یا از ترکیب هردوی اینها را دارا بودند.

حضور محدود کارمندان و نهاد های رسمی دولت در جوامع به این معنی نیست که حکومت در آنجا وجود ندارد. برنامه انکشافی سازمان ملل حکومتداری محلی را "مجموعه از نهاد ها، مکانیزم ها و پروسه ها تعریف می نماید که از طریق آن شهروندان و گروه ها می توانند خواست ها و نیاز های خویش را گویا شوند، تفاوت های شانرا حل و فصل نموده و الزامات و حقوق شانرا به سطح محلی عملی نمایند."^{۱۰۳}

در سطح محلی تعداد فعالین و ساختار های غیر دولتی این اعمال را در حوزه های متفاوت حکومت اجرا می نمایند. به پیروی از تعریف های که در بخش اول این گزارش ارائه گردید تحلیل حکومت به سطح محلی باید این فعالین و ساختارها و ارتباط بین رسمی و غیر رسمی آن را مورد ملاحظه قرار دهد. لست نامکمل بعضی از این فعالین و ساختار ها در افغانستان در جدول ۵.۱ نشان داده شده است. تاکید بالای تغییرات در عمومیت و نفوذ این فعالین و ساختارها در سر تا سر کشور اهمیت دارد. این تغییرات نه تنها به تفاوت های قومی و منطقه ای بلکه به وضعیت و تاریخ جوامع اختصاصی بستگی دارد.

^{۱۰۰} برنامه انکشافی سازمان ملل، حکومت غیر تمرکز شده برای انکشاف: یادداشت مشترک عملکرد بالای غیر متمرکز سازی، حکومتداری محلی و انکشاف شهری/ روستایی، نیو یارک: UNDP، ۲۰۰۴.

^{۱۰۱} گرفته شده از اداره ارزیابی عملیات های بانک جهانی، انکشاف به سوی اجتماع: روش مطالعاتی، واشنگتن: بانک جهانی، ۲۰۰۳.

^{۱۰۲} همیش نیکسن، وضع متغیر در حکومتداری محلی؟ شورا های انکشاف محلی در افغانستان، کابل، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۸.

جدول ۵. ۱: مثال های فعالین و ساختار های حکومتداری محلی^{۱۰۳}

فعال یا ساختار	نام های دیگر	وظیفه یا معنی
حشر		کار مشترک
قوماندان		رهبر ملی با پیروان مسلح که از دفاع اجتماع و یا اشتراک در جهاد و یا اداره افراد مسلح صلاحیت بدست می آورند.
جرگه		شورای است که در برای حل مشکلات با هم می بینند. این مشکلات عبارت اند از مشاجرات یا هم حفظ ملکیت جایداد های اجتماعی می باشد.
خان	زمیندار، بیگ، ارباب، سردار، نواب	زمیندار بزرگ است که منابع اجتماعی را اداره می کند؛ که برای کارکنان وظیفه یا به اجاره کننده گان زمین پیدا می کند و همچنان منازعات را داوری می کنند.
ملک	ارباب، قریه دار	نماینده میان دولت و اجتماع است. می تواند منازعات را حل کند؛ جایداد اجتماعی را حفظ کند.
میراب	خدادار، مراب	اداره کننده کانال های آب اجتماع می باشد؛ مسؤل حفظ کانال ها است.
رواج	پشتونوالی، مدنیت، معرفات	قوانین عرفی
ریش سفید	اوق سوقول، ملک گذر، کلاتر	رهبران معمولاً بزرگان طبقه ذکور سازمان ها و یا گروه های قبیله ای می باشد
شریعه	شریعت	قوانین اسلامی
شورا	جلسه	شورا بعضی اوقات معادل جرگه می باشد که و بعضی اوقات هم با عضویت پایدار تر و نقش های حکومتداری جاری نسبت به حل مشکلات ویژه ای می باشد
علما	ملا، طالب، صوفی، موخی، موخیانی	رهبران مذهبی که جماعت را رهبری می کنند، خطابه می دهند، و قدرت قضاوت اخلاقی را در اجتماع دارند؛ و نیز در حل منازعات از نقطه نظر قوانین شریعت شامل اند

۵. ۱ برنامه همبستگی ملی

های که ایجاد نموده است و جای این ساختار ها در چارچوب کاری بزرگتر تلاش های حکومت سازی و رشد حکومتداری محلی در افغانستان اهمیت دارد.^{۱۰۴}

برنامه همبستگی ملی برنامه انکشافی اجتماعی است که توسط وزارت احیا و انکشاف دهات اداره می شود و توسط تمویل کننده گان دو جانبه و چند

^{۱۰۳} نویسنده ای این نشریه از کار پلوشه کاکری و جنیفر بریک را در تحیه این جدول قدردانی مینماید.

^{۱۰۴} س. برکت و دیگران، گزارش دور نیمه ارزیابی برنامه همبستگی ملی، افغانستان، یارک و کابل: پوهنتون یارک و وزارت احیا و انکشاف دهات، می ۲۰۰۶.

راه می اندازد که بعداً کارمندان اش را انتخاب می کند. از طریق یک پروسه مشورتی با اجتماع شورای انکشاف محلی اولویت های انکشاف محلی را در پلان انکشاف محلی مشخص می نماید، و بعداً به کمک های برنامه همبستگی ملی برای پروژه فرعی معین می پردازد. آمادگی قبلی برای انتخاب دوباره شورا های انکشاف محلی بعد از دو سال و معرفی تخصیص بودجه دومی همینکه برنامه همبستگی ملی اجرا گردیدند بیشتر مسلم شدند. در سال ۲۰۰۷ این برنامه داخل مرحله دوم شد که در آن جنبه های مهم ساختار اداره برنامه و تطبیق آن برای جوامع جدید که توسط برنامه همبستگی ملی مورد هدف قرار گرفته بودند تغییر داده شدند. متباقی این بخش یافته های تحقیق معین برنامه همبستگی ملی را در ترتیب دوران اجرای این برنامه خلاصه می کند.

۲.۵ معرفی برنامه همبستگی ملی

زمانیکه آنها آمدند مانند موسسات غیر دولتی دیگر بودند که به ما وعده می نمودند و به آن وفا نمی کردند به همین خاطر ما به آنها ما به این فکر بودیم که اگر آنها واقعاً به ما کمک . اعتماد نمی کردیم اما یکبار . می نمایند پس به ما بطور مستقیم پول پردازند نه پروژه که آغاز کار این برنامه را دیدیم درک کردیم که باید سهم گرفته و در پیشرفت این برنامه کمک نماییم. (اعضای شورا های انکشاف محلی، ننگرهار، ۲۰۰۵)

واکنش مقدماتی اجتماع

مکالمه نخست بین اجتماع و برنامه همبستگی ملی زمانی صورت می گیرد که جوامع جهت بسیج سازی انتخاب شوند و برنامه به آنها معرفی گردد. در ساحات تحقیق، واکنش اجتماع در قسمت معرفی برنامه همبستگی ملی بطور گسترده متفاوت بود. بعضی از جوامع با شک بسیار جواب دادند، در حالیکه دیگران نماینده های شانرا به اداره بازسازی و

جنبه که بخش بزرگ آنرا صندوق وجهی بازسازی افغانستان (ARTF) تشکیل می دهد کمک می شود.^{۱۰۵} و این برنامه توسط شرکای تسهیلاتی که از موسسات دولتی و غیر دولتی و یک اداره سازمان ملل (یوان هیبتات) به عمل آمده است، تطبیق می گردد. شرکای تسهیلاتی انتخابات شورا های انکشاف محلی را تسهیل می نمایند، به شورا های انکشاف محلی کمک می نماید تا اولویت های که توسط تخصیص بودجه پاسخ داده می شوند و در سه قسط تحویل می شوند مشخص نمایند، و در تطبیق پروژه کمک کنند.

برنامه همبستگی ملی دو اهداف معین دارد. اول اینکه برنامه مذکور اقدام انکشاف محلی می باشد: از طریق شکل دهی شورا های انکشاف محلی پیشنهادات اجتماعی را در انتخاب و اجرای پروژه فرعی که "توسط اجتماع

اداره می شود و شامل بازسازی و انکشاف میباشد" را حمایت می کند. دوم اینکه، این برنامه اقدام حکومتداری محلی است که هدفش "پایه گذاری تقویت نمودن حکومتداری به سطح اجتماعی می باشد."^{۱۰۶} حقیقت تطبیق برنامه همبستگی ملی و زمینه سیاسی در افغانستان به این معنی است که فعالین متعددی وزارتی، مسؤولین دولت محلی، شرکای تسهیلاتی و حتی جوامع و مسؤولین عرفی بصورت مختلف بالای این دو اهداف تاکید ورزیده اند. این ابهامات بطور نا سازگار شمولیت ساختار های برنامه همبستگی ملی را در "دید" جامع برای حکومتداری محلی در افغانستان متاثر نموده است.

تطبیق برنامه همبستگی ملی

به سطح محلی برنامه همبستگی ملی بطور دلخواه دوره تطبیق برنامه نسبتاً ویژه انکشاف محل را تعقیب می نماید. نخست، شرکای تسهیلاتی قوانین برنامه همبستگی ملی را به اجتماع معرفی می نماید. به تعقیب این مرحله تعلیم بشری شرکای تسهیلاتی انتخاب شورای انکشاف محلی را به

^{۱۰۵} در مورد برنامه همبستگی ملی رجوع شود به ا. و. بوسین، از رعیت تا شهروندان، و پلوشه کار، تنظیم کردن برنامه همبستگی ملی.

^{۱۰۶} برنامه همبستگی ملی، رهنمود عملکرد (اکتبر ۲۰۰۴). به جز از یاد شده در غیر آن، رهنمود عملکرد سال ۲۰۰۴ که در ین بخش راجع شده است مثل نسخه است که در واقع در اکثریت دوره تحقیق بوده است. چاپ های متعددی وجود داشته اند.

چوکات ۵. ۱ منشأ برنامه همبستگی ملی و پیشرفت آن تا کنون

برنامه همبستگی ملی در جون ۲۰۰۲ به مثابه یک برنامه کاری عامه و صلاحیت دهی اضطراری اجتماع معرفی گردید، و در ۲۰۰۳ یکی از شش برنامه های مقدماتی اولویت ملی (NPP) گردید که تحت پلان انکشاف ملی معرفی شده اند. این برنامه بر اساس ترکیب اعمال عرفی افغانی (شوراها، جرگه ها، حشر)، ارجاع به قوانین اسلامی در مشورت و سهم، و تجربه برنامه انکشافی محلی (مانند برنامه انکشافی کسمن در اندونیزیا) استوار می باشد. الی ماه مارچ ۲۰۰۷:

- برنامه همبستگی ملی به ۲۱۴۲۰ جوامع روستایی در ۳۴ ولایت در مجموع از ۳۲۷۶۹ اجتماع پلان شده در سر تا سر کشور معرفی شد؛
 - ۲۰۵۰۲ شورا های انکشاف محلی انتخاب شدند و ۱۶۰۶۸ پلان انکشاف محلی تکمیل گردید؛
 - ۳۶۳۱۰ پروژه فرعی تصویب شدند؛
 - ۱۸۴۳۴ پروژه های فرعی تکمیل گردیدند.
- منبع: گزارش وضعیت ملی برنامه همبستگی ملی و گزارش واحد اداری ولایتی، ۲۰ مارچ ۲۰۰۸

غیر دولتی ریشه آن به تجربه های قبل و بعد از سال ۲۰۰۱ می رسد. این نتیجه گیری با اظهارات تعداد کم جوامع حمایت می شد از اینکه گفتند پذیرش آنها از برنامه مذکور توسط تلاش های شرکای تسهیلاتی بیشتر گردید، چون شرکای مذکور واضح نمودند که برنامه همبستگی ملی در واقع یک برنامه دولتی است نه اینکه فقط اقدام موسسه غیر دولتی بوده باشد. در یک قضیه در بامیان، شورا های انکشاف محلی یاد آور شدند که اجتماع بیشتر بنابر درک اینکه برنامه همبستگی ملی یک اقدام دولت است، آنرا می پذیرفتند، و در یک قسمت دوردست بدخشان یک اجتماع گزارش داد که اعلانات رادیوی دولتی آنها را معتقد کرده بود که برنامه همبستگی ملی اقدام دولت است و آنها را به بیان علاقه شان واداشت.

مشغولیت های قبلی موسسات غیر دولتی به هر حال همیشه مخالف پذیرش برنامه کار نمی نماید. بعضی از جوامع تحت دو شرکای تسهیلاتی احضار نمودند که تلاش های دیرین موسسات مذکور به واکنش مثبت در قسمت معرفی برنامه همبستگی ملی کمک کرد. بطور خلاصه شهرت تاریخی مشغولیت موسسات غیر دولتی و سازمان ملل فکتور عمده در شکل دادن پذیرش اجتماع می باشد و می تواند هم به طریقه مثبت و منفی کار کند. در موارد بسیار کم بر عکس آن است- کمبود تجربه قبلی

انکشاف دهات (DRRD) و شرکای تسهیلاتی فرستادند تا بخاطر معرفی برنامه همبستگی ملی در خواست کنند. مصاحبه ها با اعضای اجتماع، اعضای شورای انکشاف محلی و گروه های متمرکز تنظیم کننده گان اجتماعی سه فکتور را پیشنهاد نمودند که در آن تعیین واکنش اجتماع در برابر معرفی این برنامه مهم است.

تاریخچه شمولیت موسسات غیر دولتی/سازمان ملل در اجتماع یا ولسوالی

فکتور که بیشتر در شکل دادن واکنش های مقدماتی در معرفی برنامه همبستگی ملی تجربه فعالیت های قبلی موسسات غیر دولتی و انکشاف محلی از طریق مردم محل در ولسوالی یا اجتماع معین می باشد. در بسیاری از قضایای که مردم پاسخ های خود را ارائه نمودند تجربه مذکور را یک فکتور منفی تلقی نمودند. تنظیم کننده گان اجتماعی سه از پنج شرکای تسهیلاتی که در جوامع مطالعه شده شامل بودند وعده های انجام نا شده موسسات غیر دولتی را که قبلاً ذکر گردید دلیل اولی شک و تردد می دانستند. در بسیاری از قضایا چنین مشکلات به موسسه مشخص بر نمی خورد، اما از لحاظ بی اعتمادی عمومی در مقابل فعالیت موسسات

این تاثیر بیشتر در شورا های انکشاف محلی که قبلاً در برنامه همبستگی ملی شکل گرفته بودند گزارش داده شده بود- در سال اول و دوم این برنامه. شک در مراحل اول این برنامه اغلب زمانی دور می گردد که قسط اول پول در اجتماع می رسد، اگرچه در بعضی از قضایا برگزاری انتخابات همچنان می تواند رویداد مهم در پذیرش و اشتراک فعالیت باشد.

در ابتدا ما فکر نمی کردیم که این برنامه واقعی باشد- ما فکر کردیم که این مردم می خواهند ما را خاموش نگهدارند و ما را از کار های ما باز دارند. ما زمانی اعتماد نمودیم که قسط اول پول را دریافت کردیم. (عضو شورای انکشاف محلی و ریش سفید، بدخشان ۲۰۰۶)

بعد از انتخابات زمانی که تصاویر گرفتند نیز یک لحظه ای مهم بود. (عضو شورای انکشاف محلی ورس بامیان ۲۰۰۶)

ارتباط میان منابع و مشروعیت شدید است؛ بنابر یافته تحقیق، پرداخت دیر کمک های برنامه همبستگی ملی اثر منفی بالای برداشت اجتماع از این برنامه و تطبیق کننده گان آن داشت.^{۱۰۹} این امر قابل ملاحظه است که پذیرش ایجاد شورای انکشاف محلی اساساً به نقش آنها منحیث یک شبکه جهت منابع اضافی برای اجتماع وابسته می باشد. حقیقت که شورای انکشاف محلی انتخاب می گردند نیز فکتور معقول است که جوامع و شرکای تسهیلاتی به آن اشاره نموده، اما به اندازه ورود منابع واضح نمی باشد.^{۱۱۰}

زمان های تسهیل

بعد از معرفی برنامه مذکور و موافقت رهبران اجتماع جهت سهم، تفاوت های زیادی نیز در اندازه زمان که به ادامه دادن برنامه از معرفی آن تا به انتخاب شورای انکشاف محلی در کار است وجود داشت. ولسوالی های که

با فعالیت موسسات غیر دولتی منجر به سؤزن در مورد شرکای تسهیلاتی گردید.^{۱۰۷} یک شریک تسهیلاتی یادآور شد که پلان اجرایی آنها ایجاب می کند تا جوامع که کمتر دوردست اند بسیج گردند قبل از آنهایی که دوردست اند تا اینکه این جوامع بیشتر با برنامه همبستگی ملی آشنا شوند.

۲. تطبیق محلی برنامه همبستگی ملی

این تحقیق همچنان یک تاثیر جغرافیایی را نیز در مورد پذیرش برنامه همبستگی ملی هنگام معرفی آن دریافتند. به عبارت دیگر جوامع که تطبیق برنامه همبستگی ملی را در ساعات نزدیکتر مشاهده نموده بودند به این برنامه علاقه مند شدند. در دو ولایات اجتماع بر اساس اینکه تطبیق آنرا در جوامع و یا ولسوالی های همجوار مشاهده کرده بودند برای معرفی برنامه مذکور فعالانه درخواست نمودند. برای دو شرکای تسهیلاتی این اثر در استراتژی های تطبیقی منعکس شده بود. به جای اینکه بسیج سازی بر اساس ارزیابی ضروریات باشد، ترتیب بسیج سازی بنابر معیار جغرافیایی بود؛ یا جوامع در سرتاسر ولسوالی بسیج گردیده بودند، یا جوامع همجوار بطور عموم از نزدیک آن بسیج گردیدند. در مجموع تحقیق در یافت که مهمترین مشکلات در کسب پذیرش اجتماع شک و بی علاقگی بوده که بعضی اوقات با نیاز شامل ساختن خانم ها در انتخابات و نتایج شورا های انکشاف محلی می پیوستند. اگرچه موضوع اخیر اغلب بعد از پذیرش مقدماتی برنامه مذکور بوجود آمد.

۳. افزایش پذیرش روی مراحل برنامه همبستگی ملی

حتی زمانی که اجتماع به سهم در برنامه همبستگی ملی نسبتاً سریع موافقت نمودند، تقریباً نصف از مصاحبه های شورا های انکشاف محلی گزارش دادند که آنها برنامه را تا مراحل بعدی تطبیق، جدی نمی گرفتند.

^{۱۰۷} گروه متمرکز واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، تنظیم کننده گان اجتماعی برنامه همبستگی ملی، بامیان (دسمبر ۲۰۰۴).

^{۱۰۸} گروه متمرکز واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، تنظیم کننده گان محلی برنامه همبستگی ملی، فاریاب (اگست ۲۰۰۵).

^{۱۰۹} در مورد دلایل تاخیر تخصیص کمک های برنامه همبستگی ملی رجوع شود به همیش نیکسن، کمک به دولت؟، ۸.

^{۱۱۰} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، هماهنگ کننده ولسوالی شرکای تسهیلاتی برنامه همبستگی ملی، بامیان (سپتمبر ۲۰۰۶).

زمانیکه ما اول برنامه همبستگی ملی را آغاز کردیم در اشتراک خانم ها مقاومت وجود داشت. اما حالا مردم در باره آن شنیده اند و منافع آنرا دیده اند مرد ها خانم ها را برای اشتراک اجازه می دهند و حتی تشویق می کنند. (اعضای انات شورای انکشاف محلی، پشتون زرغون، هرات، ۲۰۰۵)

در یک قضیه در بدخشان یک اجتماع مختلط اسماعیلی ها و پشتون ها تشویق شدند تا بنابر اصرار شرکای تسهیلاتی در مورد اشتراک خانم ها به توافق مشترک و قابل قبول برسند، زیرا بدون توافق هیچیک از اینها بهره بردار نخواهند شد و نیز نیاز بر این بود که شورای انکشاف محلی مختلط از هر دو جنس باشد.^{۱۱۱} انتخاب چنین کمیته یک تغییر نمایشی بود، چنانکه قبلاً خانم های پشتون حتی با نام هم در بقیه اجتماع شناخته نشده بودند. این مثال جنبه های تکمیل کننده برنامه را به سطح فرقه ای و جندر توضیح میدهد.

جالب است که نگرهار با نفوس پر قدرت قبایل پشتون در ین مورد تاخیر ظاهر نمود. نظر به بررسی های که صورت گرفته، دلیل این است که شرکای تسهیلاتی بیشتر روی فرضیه عمل می نمایند که آوردن خانم ها در انتخابات بیهوده است و در عوض متکی به گزینش می باشد: "خانم ها در مورد انتخابات نمی دانستند. ما در ین باره نشنیدیم به ما گفته نشد که انتخابات داشته باشیم."^{۱۱۲} کمبود کارمند از طبقه انات یک مشکل عمومی در تشکیل کارمندان شرکای تسهیلاتی است که تاخیر را بیشتر می سازد با اینکه بسیج سازی اعضای زن در اجتماع مشکل می باشد.^{۱۱۳}

بطور خلاصه، اثبات اثرات مثبت که از تطبیق برنامه همبستگی ملی برخاسته اند بدین معنی است که معرفی این برنامه در جوامع تدریجاً طی زمان و مکان آسانتر می گردد. بعضی شواهد وجود دارد که رویکرد های

مطالعه شدند این مدت زمان از یک الی شش ماه بود. شرکای تسهیلاتی دو فکتور را مشخص نمودند که مدت زمان میان معرفی برنامه همبستگی ملی به جوامع و برگزاری انتخابات شورای انکشاف محلی را متاثر میسازد.

۱. تشکیل شرکای تسهیلاتی

در بسیاری از موارد، مدت زمان بین آغاز این برنامه و برگزاری انتخابات در سطوح تشکیل و ظرفیت شرکای تسهیلاتی تفاوت ها وجود داشت. تقریباً همه جوامع برنامه همبستگی ملی که مطالعه گردیدند بین دو الی پنج جلسات تعلیمات مدنی را با شرکای تسهیلاتی قبل از انتخابات برگزار می نمودند، اما زمانی را که این جلسات در بر می گرفت به تعداد جوامع که شرکای تسهیلاتی تحت پوشش قرار می دادند و کارمندان موجود جهت اجرای این کار، تعلق داشت. طور مثال، در بدخشان رسیدن به مرحله انتخابات مدت یک ماه را در یک ولسوالی و شش ماه را در ولسوالی دیگر در بر گرفت- با وجود اینکه اعضای اجتماع در هر دو الی ولسوالی ها درخواست برنامه مذکور را کرده بودند- بخاطریکه دو شریک تسهیلاتی قادر به بازدید این جوامع به عین کثرت یا تکرار نبودند. در بسیاری از قضایا تفاوت در مدت معرفی، معیار سطوح تشکیل و سهولت سفر را بیشتر از واکنش اجتماع بازتاب می داد.

اشتراک خانم ها

موضوع دیگری که زمان معرفی را متاثر می سازد اشتراک خانم ها در انتخابات و شورا می باشد. در دو اجتماع مطالعه شده این موضوع یک مشکل در مرحله تعلیم مدنی این برنامه گفته شده است. در هر دو اجتماع مذکور درک این که برنامه همبستگی ملی با منابع واقعی و منافع که در باز نمودن گره ها و موانع فکری کمک می نمود، به دسترس قرار گرفت:

^{۱۱۱} گروه متمرکز شورای انکشاف محلی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، بدخشان (اکتبر ۲۰۰۶).

^{۱۱۲} اعضای زن اجتماع، نگرهار (۲۰۰۵).

^{۱۱۳} تحقیق قبلی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در مورد انتخابات برنامه همبستگی ملی دریافت کرد که اشتراک زنان در تصمیم گیری مربوط به انکشاف محل یک مسئله حساس و مشکل در رویکرد برنامه همبستگی به انکشاف کلی محلی می باشد: ا. و. بوسین، از رعیت تا شهروندان، ۵۷.

تاسیس شورا های انکشاف محلی

پروسه انتخاب شورای انکشاف محلی در راهنمای عملکرد برای برنامه همبستگی ملی خوبتر تشریح شده است. انتخابات باید در میان تمام اعضای رای دهنده واجد شرایط طور رای سری برگزار شود. لست کاندیدان و مبارزه انتخاباتی ممنوع قرار داده شده اند و ۴۰ فیصد رای دهنده گان واجد شرایط باید رای دهند تا انتخابات معتبر گردد. بر علاوه برنامه مذکور تصریح می دارد که این انتخابات بر اساس دسته های که بیشتر از ۲۰ فامیل تقسیم شده بر اساس جغرافیایی (توسط مجاورت ها) می باشد هر یک یک نماینده را انتخاب می نمایند. راهنمای مذکور چندین گام را خلاصه می نماید تا با جوامع بزرگتر (بیشتر از ۳۰۰ خانواده) معامله گردد و اجازه می دهد تغییر پذیری را در اینکه چگونه صندوق های رای دهی و رای آرا اداره شوند تا خانم ها رای دهند و سری بودن رای دهی را مطمئن سازد.^{۱۱۴}

انتخاب اعضای شورا های انکشاف محلی

یافته اساسی این تحقیق در مورد انتخاب شورا های انکشاف محلی اینست که با وجود هدایات در رهنمود عملکرد، انتخابات بطور واقعی به انواع مختلف برگزار گردیدند و تفاوت های زیادی در راه شکل گیری شورا های انکشاف محلی وجود داشتند. این تفاوت ها بیشتر مربوط بود به شیوه که اشتراک خانم ها اداره می شدند، و نیز استعمال دسته ها و نامزدی را در بر داشت. در تحقیق انواع ذیل انتخابات مشخص گردیدند.

- **انتخابات معیاری (استاندارد):** در این موارد انتخابات بیشتر در توافق با راهنما برگزار می گردید. اجتماع بر اساس خانواده ها تقسیم شده بودند، و هر دسته یک نماینده از میان خویش انتخاب می نمودند. تمام رای دهنده گان قادر به رای دادن به مردم از هر دو جنس بودند و نامزدی و کمپاین (مبارزه انتخاباتی) ممنوع قرار داده شد. از ۱۴ انتخابات معیاری در ۴ آن این روش منتج به این شد که

جغرافیایی در قسمت اجرا بیشتر موفق اند، با فراهم نمودن دلیل اصلی قابل درک برای ترتیب که برنامه همبستگی ملی معرفی می شود و بخاطریکه اثبات اثرات مثبت بدین معنی است که جوامع بیشتر احتمال دارد زمانی برنامه را قبول نمایند که نوبت شان برسد.

بخاطریکه برداشت های اجتماع متغیر می باشد و تحت تاثیر تجربه محلی می باشند، سوال اینجاست که آیا عملکرد ضعیف برنامه نیز به عدم پذیرش که به عین طرز واقع می گردد، منتج خواهد شد. با در نظر داشت مشکلات که توسط شورا های انکشاف محلی ذکر گردید که تاخیر در تادیقه تخصیص بودجه، فساد، و باطل ساختن انتخاب پروژه را بدون توضیح منظم تحت پوشش قرار میدهد، یک بررسی دقیق و مهم پنداشته می شود. بطور خلاصه پذیرش برنامه همبستگی ملی تنها برابر به عملکرد آن خوب خواهد ماند، و عملکرد ضعیف و برداشت های منفی پیامد های پرماجرا را از طریق گسترش بی اعتمادی در ساحات نزدیک می داشته باشد.

باید در نظر گرفت که امکانات را که شورا های انکشاف محلی می توانند به آن برای اجتماع دسترسی پیدا کنند در قسمت پذیرش نقش آن طی زمان منبع مهم می باشند. با آنکه این ارتباط آشکار به نظر می رسد برطرفی بودجه دومی در برنامه دوم همبستگی ملی و پرداخت بطلی کمک ها در سال ۲۰۰۶ نشان می دهد که بطور کافی در طرح برنامه زمانیکه کمک دهی یا موانع اداری به سطح مرکزی روی کار آمدند انعکاس نیافته بود. فکتور دیگری که عقب مشرووعیت شورای انکشاف محلی می باشد اینست که آنها انتخاب می شوند. تا اکنون توجه کمتری جهت تامین اینکه که شورا های انکشاف محلی بصورت مرتب دوباره انتخاب شوند صورت گرفته - اگر چه اکنون گزارشات زیاد برگزاری انتخابات مجدد وجود دارند.

^{۱۱۴} برنامه همبستگی ملی، رهنمود عملکرد، ۵-۱۱.

را انتخاب نمودند. در جاییکه این روش استفاده شده بود بعداً یک شورای زنان تعیین شد.

• **انتخابات موازی:** یک قضیه نوآورانه که دو انتخابات را در بر داشت، یکی برای شورای مردان و یکی هم برای زنان. هم مردان و هم زنان واجد شرایط رای دهی در هر دو انتخابات بودند که به طور موثر یک رای به مردان و یک به زنان می دهند.

• **نامزدی:** در یک قضیه تایید شده اجتماع برای کاندیدان رای دادند که خود ایشانرا به اجتماع به طور کامل معرفی نموده بودند. انتخابات جداگانه زنان بر اساس دسته ها وجود داشت.

• **انتخاب دسته ها:** در چهار قضیه، تماماً در ننگرهار، تنظیم کننده گان اجتماعی برای هر یک از دسته ها یک نماینده مشخص نمودند، هر یک از رای دهی یا انتخابات این کاندید به حیث نماینده تایید شد.

• **گزینش:** در یک قضیه هیچ انتخابات برگزار نشد، اجتماع و تنظیم کننده گان اجتماعی به سادگی شورا را برگزیدند. این کار همچنان در ننگرهار صورت گرفت و یک نمونه عمومی اما نه کاملاً منحرف از دستورالعمل برنامه همبستگی ملی را در ساحات تحت مطالعه ولایت مذکور منعکس نمود. ولسوالی های مورد بحث بطور عمده ناامن بودند که این پروسه را ممکن متاثر کرده باشد - یک موضوع با پیامد ها جهت تطبیق برنامه همبستگی ملی در ساحات نا امن است.

این هشت نوع انتخابات قضایای تایید شده را در ساحات مطالعه ارائه می دارد و فهرست کامل نمی باشد. برخی ازین روش ها انتخابات را به هیچ نوع تشکیل نمی دهند، در حالیکه میتود های دیگر، یعنی انتخابات جداگانه مردان و زنان از اصول جهانی رای آزاد تخطی می نمایند. این یافته در نظر گرفتن تلاش های ازدیاد برنامه همبستگی ملی و رسمیت

تمام آرا به مرد ها داده می شد و بدین گونه نیاز به اقدامات بیشتر بود تا اشتراک خانم ها را در شورا های انکشاف محلی چه در شورا های مختلط و چه در شورا های جدا گانه مطمئن سازد.^{۱۱۵} تقریباً نصف از ۳۰ شورا های انکشاف محلی که از آنها بازدید بعمل آمد مطابق با نیازمندی های برنامه همبستگی ملی انتخاب شدند و شورا های حاصله بعضی اوقات مختلط، گاهی هم جدا شده و گاهی هم تماماً مرد ها می بودند.

• **معیاری با انتخابات جداگانه مرد و زن:** این روش انتخاب معیاری را منعکس می سازد، اما بر علاوه تقسیمات اجتماع به معیار های جغرافیایی انتخابات برای طبقه ذکور و اناث به طور جداگانه بود: مرد ها فقط به مرد ها و خانم ها فقط به خانم ها رای می دادند. از ۲۹ اجتماع مطالعه شده در ۸ آن این روش با تفاوت ها اجرا شده است. پنج اجتماع مطالعه شده انتخابات جداگانه با اندازه یکسان و دسته های مشابه را برای شورا های خانم ها و مرد ها برگزار می نماید. از پنج اجتماع سه آن که در ولایت فاریاب مطالعه شده اند، سه یا چهار دسته مخصوص خانم ها را برگزار می کنند تا زنان را به گروه های رای دهنده تقسیم نمایند. این امر نماینده گی خانم ها را تضمین می نماید و همچنان اقلیت مقام شانرا در شورا های انکشاف محلی متداول می نماید.

• **معیاری با همکاری و دسته های مشخص جندر:** در یک قضیه که دیده شد، دسته های مرد ها نسبت به موقعیت فضایی توسط قبیله فرعی تنظیم می گردیدند، تا اینکه نماینده گی برای تمام گروه های اجتماع حد اقل میان مردها تامین گردد. بر علاوه، سه دسته از خانم ها جهت تامین نماینده گی خانم ها مشخص شدند، و نتیجه آن شورای واحد انکشاف محلی مختلط بود.

• **انتخابات معیاری فقط مرد ها:** در دو قضیه انتخابات معیاری صورت گرفت، اما فقط با رای دهنده گان مرد که شورای تماماً مرد

^{۱۱۵} این نمونه اقلیت انتخابات منتج به برنده گان تماماً مرد ها در جمیع معلومات منعکس شده بود، طرمثال در یک ولسوالی از ۴۵ انتخابات استاندارد (معیاری) در ۵ آن هیچ زن ها منتخب نشده بودند. مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مدیر ولسوالی برنامه همبستگی ملی، بدخشان (۷ اکتبر ۲۰۰۶).

بعضی موارد، انتخابات منتج به یک شورای انکشاف محلی میشد که تمام اعضای آنرا مردان تشکیل میداد. این ممکن بخاطری صورت گرفته باشد که رای دهنده گان فقط مردان را انتخاب میکردند یا اینکه انتخابات فقط به مردان حق رای دادن و انتخاب شدن را داده باشد. در بسیاری از این موارد شرکای تسهیلاتی و اجتماع شورای زنان را بخاطر سعی جهت برآورده ساختن شرایط برنامه همبستگی ملی انتخاب میکردند.

- **شورای انکشاف محلی فقط مردان:** در دو قضیه، شورای انکشاف محلی که تنها متشکل از مردان باشد، تشکیل گردید. در یک اجتماع در فاریاب این بخاطری بود که انتخابات مختلط یک شورای واحد تماماً مردان را ایجاد نمود. در نگرهار یک اجتماع به ساده گی شورای مرد را انتخاب نمود.

خلاصه انتخابات و انواع شورای انکشاف محلی

یک تعداد از انواع مختلف انتخابات و ساختارهای حاصله در ولایات کشور دریافت گردیدند. نمونه معیاری شورای انکشاف محلی که در پروسه های برنامه همبستگی ملی تعریف شده اند در چهار یا پنج ولایات که در آنجا جوامع مطالعه شدند دریافت گردید اما در عین حال این نمونه به طور کلی در نصف از جوامع به حساب می آید. این تفاوت بنابر فکتورهای محلی است که به سطح ولایتی عمومی شده نمی تواند. یک استثنا ولایت نگرهار است، که در آن هیچ یک از جوامع مطالعه شده انتخابات معیاری برگزار نکردند. نمونه دوم که مهم است انتخابات جداگانه مرد و زن برای اعضای مرد و زن به ترتیب می باشد. این نمونه می تواند که به ایجاد شورا های مختلط یا جدا هدایت کند، به استثنای یک قضیه که در آن فقط شورای مرد برگزار شده بود.

شکل گیری اشکال شورای انکشاف محلی که کمتر گنجانده یا اشتراکی بودند، یا در آن انتخابات هیچ صورت نگرفته باشد، به سوی سازگاری به محدودیت نورم جندر به سطح اجتماع- شورا های زنان (یا به سطح دسته

دادن به شورا های انکشاف محلی خارج از شرایط برنامه خیلی مهم است. بخصوص مهم است اگر شورا های انکشاف محلی منحیث گام ممکن در شورا های قریه ها که در قانون اساسی ایجاب می نماید تلقی شود، چون اکثریت این تفاوت های مشاهده شده را نمی توان به مثابه انتخابات عمومی قسمیکه در قانون اساسی ایجاب میکند، در نظر گرفت.^{۱۱۶}

انواع شورا های انکشاف محلی

نه تنها جوامع که در آن مطالعه صورت گرفته انواع انتخابات را مشخص نموده بلکه قسمیکه شورا های انکشاف محلی متعاقباً تنظیم می شوند نیز متفاوت بودند. کارمندان تسهیلاتی و جوامع تقریباً همیشه این تفاوت ها را به نوع که نماینده گی، ارتباط و نفوذ میان مردان و زنان تنظیم می گردید تشریح می کردند. این انواع تفاوت نمونه های شمولیت و نماینده گی گروه های دیگر را جذب نمی نماید. چهار انواع شورا های انکشاف محلی در باره سازماندهی پیشکش جندر وجود داشت.

- **شورای انکشاف محلی مختلط معیاری:** راهنمای عملکرد برنامه همبستگی ملی نشان می دهد که هر یک اجتماع برنامه همبستگی ملی باید یک شورای انکشاف محلی داشته باشد و معیار های را در نظر بگیرد تا زنان در انتخابات اشتراک کنند و در شورا منتخب گردند. در یک مورد که هیچ زن انتخاب نشده بود، شورای انکشاف محلی که تماماً متشکل از مردان بود، حضور داشت.
- شورا های جدا شده مرد و زن: در کل شورا های انکشاف محلی دو بخش دارد یکی برای زنان و دیگر برای مرد ها. این یک پیامد عمومی در میان ساحات مطالعه می باشد. قسمیکه جوامع این شورا ها را شرح می دهند متفاوت می باشد: انجمن زنان ممکن بنام "شورای انکشاف محلی زنان" یا "شورای زنان" یا هم "شورای انکشاف محلی فرعی" یاد می شوند.
- **شورا های جدا شده منتخب مردان و منتصب زنان:** در

^{۱۱۶} قانون اساسی جمهوری افغانستان، ماده ۱۴۰.

اجتماع بالای اشتراک طبقه انانث یک فکتوری است که شورا های انکشاف محلی را اجازه داده است تا در چنین ساحات گسترده تشکیل گردند، ولی برای معیاری نمودن پروسه های انتخاباتی پیامد های نیز دارد. جاییکه تسهیل شرکای تسهیلاتی ضعیف و دارای تعداد کمتر کارمندان زن بود، تغییر پذیری مذکور رخ نداد و حتی شکل گیری شورا های انکشاف محلی را از راه پروسه انتخاباتی مانع شد، مخصوصاً در ننگرهار.

برگزیدن رهبری شورای انکشاف محلی

این تحقیق همچنان تفاوت های در رابطه با گزینش رهبری شورای انکشاف محلی را نشان می داد. بررسی که روی این معلومات صورت گرفت نمونه های ذیل را دریافت نموده است:

- **گزینش مطابق مجموعه های رای:** عضو شورای انکشاف محلی که بیشترین آرا را بدست آورده رئیس جلسه گردید، بعداً معاون رئیس و متعاقباً خزانه دار و سرکتر با تناسب آرای بیشتر انتخاب گردیدند (یک قضیه در هرات).
- **انتخابات توسط شورای انکشاف محلی:** اعضای شورای انکشاف محلی برای افسران در یک ورق رایدهی سری رای دادند (سه قضیه در فاریاب).
- **گزینش توسط شورای انکشاف محلی:** اعضای مرد شورای انکشاف محلی مامورین عالی رتبه را با توافق انتخاب نمودند (یک قضیه در ننگرهار).

ها و یا اجتماع) جهت موازنه کردن توانایی زنان برای رای دادن برگزیده شدند. در ننگرهار شرکای تسهیلاتی در سه قضیه از انتخابات صرف نظر کردند.^{۱۱۷}

در بسیاری از قضایا به نظر می رسید که شرکای تسهیلاتی پروسه های انتخابات را به منظور تسهیل اشتراک زنان در شورا دور از نمونه معیاری وفق می دهند. با قبول کردن انتخابات جداگانه زن و مرد، شرکای تسهیلاتی قادر به ایجاد شورای زنان که در غیر آن ممکن نبوده باشند. در ساحات که محدودیت ها کمتر اند امکان داشت که شورای انکشاف محلی مختلط از طریق انتخابات مختلط شکل یابند، برخی از شرکای تسهیلاتی گام ها را جهت تضمین اینکه زنان به وسیله دسته های زنان ابراز گردند، اما توسط رضایت اجتماع تعداد دسته های زنان را به سه یا چهار از میان ده یا دوازده کمیته محدود کردند.

جوامع که علاقمند ایجاد شورای مختلط بودند، عموماً حس می کردند که نماینده گان طبقه انانث باید در اقلیت باشد که یک بر سوم حصه شورا را تشکیل میدهد.^{۱۱۸} جوامع که پلان ایجاد شورا های جداگانه مرد و زن را داشتند مثلیکه در هرات و ننگرهار اجازه دادند تا تعداد مساوی زنان ذریعه دوانتخابات برابر لیکن از لحاظ جنسیت جدا شده انتخاب گردند. بدینگونه مبادله نیرومند میان میزان اشتراک زنان در انتخابات و در شورا وجود دارد - هر قدر که اشتراک زنان در شورا بیشتر مجاز باشد، همانقدر ساختار اشتراک آنها در انتخابات کمتر دیموکراتیک می باشد.^{۱۱۹} با عین منطق، ترکیب انتخابات کاملاً مختلط و شورای انکشاف محلی مختلط گاهی وقت منتج به تعداد کمتر نماینده گان زن نسبت به ترتیبات دیگر می شد.^{۱۲۰} تغییرپذیری شرکای تسهیلاتی در سازش سیستم انتخابات به دید

^{۱۱۷} مطالعات دیگر نشان می دهند که تسهیل دقیق و تعلیمات اسلامی در غلبه نمودن محدودیت های محلی موفق خواهند بود حتی در شرایط بسیار محتاط و محافظه کار: ا. و. بوسین، از رعیت تا شهروندان، ۵۷.

^{۱۱۸} این نسبت از جانب جوامع و شرکای تسهیلاتی توافقی و مناسب تعریف شده است. دلایل پذیرش یک یا دو نسبت مرد ها به زنان مبهم اند اما بعضی از فراهمی های حقوق حنفی در رابطه با شواهد و حقوق میراث را منعکس می نماید.

^{۱۱۹} این یافته توسط یک کارمند اسبق شرکای تسهیلاتی - برنامه همبستگی ملی که برای این مطالعه مصاحبه شده بود تقویت شد، که وی دریافت که باز شدن فضای برای اشتراک به یک شیوه مغلق و طولی که چندان لازم نیست صورت می گیرد: ج. مکاری، فضای قدرت و انکشاف اشتراکی در افغانستان: مطالعه موردی برنامه همبستگی ملی و ساختار تغییر نا پذیر قدرت در ولایت فاریاب، چاپ نا شده، پوهنتون کنگ لندن، ۲۰۰۶، ۲۷.

^{۱۲۰} گروه متمرکز واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، سازمان ملل هیبتات کارمند برنامه همبستگی ملی، یکاولنگ، بامیان (۱۱ سپتمبر ۲۰۰۶).

با تاسیس شورای انکشاف محلی شرکای تسهیلاتی در تسهیل سلسله های هردو شورای انکشاف محلی و جلسات جهت تاسیس پلان انکشاف محلی (CDP) کمک می کند. این پلان شامل لست پروژه های فرعی که توسط اجتماع انتخاب و اولویت دهی از لست تایید شده پروژه ها در راهنما و اسناد برنامه همبستگی ملی شده است می گردد. پلان مذکور نیز باید همکاری های اجتماع و روش گنجایش زنان و افراد آسیب پذیر میان بهره برداران پروژه را شرح دهد.^{۱۳۱}

نیاز های اخیر طی دوره برنامه همبستگی ملی تغییر نموده اند و به شیوه های متفاوت تعبیر شده اند، نیازمندیهای مذکور یک استحقاق ۱۰ فیصده از بودجه تخصیصی برای "پروژه زنان" - به ویژه انکشاف ارتقای ظرفیت بشری - الی گزینش یک پروژه فرعی دوم که دارای مصارف متمایز بوده و بالای مستفیدین اناث تاکید میوزد، در بر میگیرد. عزیمت مهم از استحقاق اصلی برای زنان کاستن تمویل پیشنهاد شده دوباره یا تخصیص بخش دوم بودجه بود، که اکثراً بنا بر طول کشیدن مدت زمان در تمویل و اجرا تخصیص بودجه اولی هرگز تادیه نمیشد، و متعاقباً منجر به حذف تخصیص دوباره بودجه از مرحله دوم برنامه همبستگی ملی گردید.^{۱۳۲}

معلومات در باره پروژه ها و هم دینامیک های انتخاب پروژه ها در جوامع جمع آوری گردیده بود. معلومات ابتدایی تطبیق پروژه ها را ارائه نمیکند، مثلیکه در بعضی از قضایا پروژه ها توسط شرکای تسهیلاتی یا مشاورین نظارتی برنامه همبستگی ملی رد میشدند، و در موارد دیگر فقط پروژه اولی در حال انجام در زمان تحقیق بود.^{۱۳۳} پروژه های سومی و متعاقبی اگر در پلان انکشاف محلی مشخص می بود در نظر گرفته نمیشد بخاطریکه آنها در هیچ یک از جوامع در جریان این تحقیق آغاز نشده بودند. از ۲۹ جوامع مطالعه شده ۲۷ آن پروژه فرعی اولی را انتخاب نموده بودند و ۲۶ آن

• **انتخابات توسط اجتماع:** اعضای اجتماع هر مقام را به نوبت از میان اعضای شورای انکشاف محلی منتخب برگزیدند (یک قضیه در بامیان).

• **انتخاب مامورین عالی رتبه یکی پس از دیگر:** اجتماع هر مقام را به نوبت از میان کاندیدان انتخاب کردند (یک قضیه مطابق با انتخابات سرتاسری اجتماع بر اساس نامزدی در هرات).

حتی در عدم موجودیت نتایج سیستماتیک، واضح است که تعداد زیاد توضیحات راجع به چگونگی گزینش افسران شورای انکشاف محلی میان شرکای تسهیلاتی و مناطق وجود دارد. رهنمود های متعدد عملیاتی نسبتاً هدایت اندکی را در این مورد ارائه می کنند. ممکن توجه برین موضوع تضمین شده باشد مثلیکه گزینش رئیس شورای انکشاف محلی موضوع جر و بحث در بعضی از جوامع که مصاحبه شده اند می باشد، بخصوص زمانیکه بحث در اطراف اثرات و امتیازات ریاست وجود داشت.

یافته اساسی در مورد مراحل اولی این برنامه تفاوت زیاد در تطبیق واقعی مواد برنامه همبستگی ملی در مورد شکل گیری شورا های انکشاف محلی می باشد. دو بخش بعدی این گزارش یافته های را بررسی می کند که اطراف دو فعالیت عمده شورا های انکشاف محلی را که در اسناد برنامه طرح شده اند احاطه میکند: انکشاف اجتماعی و حکومتداری محلی.

۵. نقش شورای انکشاف محلی در انکشاف اجتماع

انتخاب پروژه

^{۱۳۱} رهنمود عملکرد برنامه همبستگی ملی (۲۰۰۴)، ۱۱ و ۲۴.

^{۱۳۲} وزارت احیا و انکشاف دهات، گسترش برنامه همبستگی ملی: پیشنهاد برای گسترش سه ساله برنامه، کابل، ۲۰۰۶، ۲۰.

^{۱۳۳} یک مثال چاه های فاریاب بوده که در زمین های که از لحاظ انجیری مغلق بوده یا ظرفیت انجیری نداشته اند رد شده بودند. مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با کارمند شرکای تسهیلاتی و کارمند مشاور نظارتی، فاریاب (۶ و ۱ اگست ۲۰۰۵). مثال دوم اجرای پروژه های پرورش گوسفندان توسط کمیته انکشاف روستایی بنگله دیش در نگرهار بوده است با وجود که در شورا های انکشاف ولایتی ظاهر نشده است. دلایل مذکور از نیاز تخصیص ۱۰ فیصد بودجه برای گروه های آسیب پذیر الی فساد اداری امتداد داشت. بررسی چنین ادعا بطور قطعی ممکن نبود؛ مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با وزارت احیا و انکشاف دهات، مشاور نظارتی و کارمندان کمیته انکشاف روستایی بنگله دیش، نگرهار (اگست ۲۰۰۵)

اکثریت ۱۸ شورا های جداگانه گزارش دادند که واسطه های خانواده گی وسیله اساسی ارتباط میان شورا ها بود. فقط در یک قضیه زنان گزارش دادند که این سیستم کار نمی کرد. از ۶ قضیه در ۴ آن با معلومات خوب در باره اولویت های زنان اینها را در بخش عملی پلان انکشاف محلی شامل ساختند، لذا چنین نوع ارتباط نباید کاهش یابد. اگرچه پنج شورا ها یاد آور شدند که شورا های زنان صورت جلسه یا یادداشت های بررسی شده شانرا از پلان انکشاف محلی به مردان فراهم نمودند، یک نفر ملاحظه نمود که یک زن منحیث واسطه بر گزیده شده عمل می نمود و دیگران یاد آور شدند که جلسات مشترک استثنایی برای تصامیم پروژه ها برگزار شدند. فکتور عمده در ایجاد چنین جلسات مشترک حضور شرکای تسهیلاتی به نظر می رسید:

زمانیکه شرکای تسهیلاتی موجود می باشند جلسه فوق العاده بوده و زنان اشتراک می نمایند، اما به زنان در مورد دیگر جلسات گفته نمی شود. (مدیر شرکای تسهیلاتی برنامه همبستگی ملی، بدخشان ۲۰۰۶)

جداسازی شورا های مرد و زن نباید از نمایش اولویت های زنان جلوگیری کند، اما عموماً در یک موقف زیر دستی یا پیروی قرار دارند. موجودیت واسطه های خانواده گی نباید به کلی کاهش داده شوند، لیکن مکانیزم های رسمی که اعلامیه های رسمی، یک رابطه انتصابی، یا تسهیل شرکای تسهیلاتی را در بر دارند، موثر به نظر می رسد. قسمیکه در پایین دیده خواهد شد این مکانیزم ها در قسمت ترغیب اشتراک زنان در فعالیت های حکومتداری در شورا های انکشاف محلی چشمگیر و موثر نمی باشد.

انگیزه های انتخاب پروژه

درحالیکه تحقیق کننده گان پروسه انکشاف پلان های انکشاف محلی را بطور مستقیم مشاهده نمودند، محاسبه کیفی انتخاب پروژه دید جالبی را

جدول ۵.۲: رخدادهای پروژه از لحاظ نوعیت آن

شماره	پروژه فرعی از لحاظ نوعیت آن
۱۲	برق (جنراتور، انرژی آبی، آفتابی) ^{۱۲۴}
۱۱	آبرسانی و بهداشتی (چاه ها، شیوه لوله ها)
۱۰	ترانسپورت (جاده ها، پل ها، محافظت از سیلاب)
۷	ساختمان های عامه (حمام ها، مراکز اجتماعی)
۶	آبیاری (کانال ها، بند ها)
۴	معارف (مکاتب، سواد آموزی)
۲	معیشت (بافتنه گی، تراکتور) ^{۱۲۵}
۱	کلینیک
۵۳	مجموعه

همچنان دومی آنرا مشخص کرده بودند. ۵۳ پروژه فرعی مذکور در جدول ۵.۲ به گروه های وسیع دسته بندی شده اند.

اگرچه نمونه مذکور بطور آماری نمایانگر نیست، تاکید بیشتر بالای زیربنای معیشت، پروژه های صحت و معارف نمونه های که پروژه های فرعی را به سطح ملی بازتاب می دهد صورت گرفت.^{۱۲۶} در نمونه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان آبرسانی پایتتر و برق رسانی در مجموعه ملی بالاتر به نظر می رسید، شاید بنابر عدم نمونه جوامع در قسمت خشک و بی آب سمت جنوب.

بنابر مشکلات جمع آوری معلومات ابتدایی مقایسوی در عین زمان از شورا های انات و ذکور معلومات اندکی در مورد شرکت اولویت های اظهار شده انات در پلان انکشاف محلی قابل دسترسی است. از آنجایی که شورای های جداگانه انات وجود داشتند، اولویت های آنها از مرد ها متفاوت بود که بیشتر بالای معارف و معیشت متمرکز بود. یک بعد اضافی جندر در انتخاب پروژه ها مشتمل بود براینکه چگونه موقعیت پروژه زیربنایی بالای منافع زنان تاثیر می گذارد.^{۱۲۷}

^{۱۲۴} در جریان این تحقیق لست تایید شده پروژه برنامه همبستگی ملی با کاهش جنراتور های دیزلی تغییر نمود.

^{۱۲۵} تا سال ۲۰۰۴ تراکتور ها تحت رهنمود عملکرد قابل گزینش نبود.

^{۱۲۶} وزارت احیا و انکشاف دهات، گسترش برنامه همبستگی ملی، ۷-۸.

^{۱۲۷} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با کارمند موسسه غیر دولتی فیض آباد، بدخشان (اکتبر ۲۰۰۶).

بحث روی پلان انکشاف محلی به اوج رسیده بود. هر کس به پروژه مشخص خود پافشاری می نماید. بعد از بحث طویل ۲۱ روزه ما همه موافقت نمودیم. (عضو شورای انکشاف محلی مختلط، یکاولنگ بامیان ۲۰۰۶)

این پروژه توافق سازی طوری ظاهر می شد که هدف اش گزینش پروژه های باشد که به بیشترین اعضای جوامع منفعت برساند، و عمومیت آن پیشنهاد می کند که اقدام به ایجاد برنامه همبستگی ملی در نورم های فعلی افغان ها در توافق تصمیم گیری به خوبی دریافت شده اند. این پروژه جهت انکشاف طبقه فقیر بعضی امکانات را نشان می دهد که توسط اشتراک اجتماع در پلان انکشاف محلی ارائه می گردد. قسمیکه چوکات ۵.۲ نشان می دهد، در برخی از قضایا این نورم مساوات مشخصاً به دلیل توافق اولویت بندی راجع میشد.

با وجود معمول بودن نسبت به دیگر پروژه ها از توافق همگانی در همه

در پروژه انتخاب اولویت های انکشافی در میان جوامع افغانی تحت برنامه همبستگی ملی را فراهم می نماید. به جز از دو قضیه در دیگران اعضای شورای انکشاف محلی پروژه توافق سازی را در گنجاندن پروژه های فرعی در پلان انکشاف محلی شرح دادند. این پروژه همیشه شامل جلسات تکراری برای کسب توافق و بعضی اوقات تعداد زیادی از جلسات و جر و بحث ها می باشد.

بحث روی پلان انکشاف محلی مدت زمان زیادی را در بر گرفت، در حدود جلسات سه ماه هفته وار. ما تمام مردم قریه ها را گرد هم آوردیم و لست همه مشکلات قریه ها را ساختیم که به تعداد ۱۸ می رسید. اکتید پیشنهاد کرد که ما تعداد پروژه ها را به مهمترین آن کاهش دهیم. توسط مقایسه نمودن با بودجه و رجوع نمودن لست دوباره به تمام قریه، ما به سه پروژه که بر آن بیشترین نیاز وجود داشت اولویت دادیم. (عضو شورای مختلط انکشاف محلی، پشتون کوت، فاریاب ۲۰۰۵)

چوکات ۵.۲ نورم مساوات در نتخاب پروژه؟

در برخی ازین قضایا، به نظرمی رسید که این پروژه توسط نورم مساوی مفاد آگاه شده باشد- پروژه های که امکان داشت در صدر لست قرار می داشتند به نفع آنهايي که می توانستند مساویانه به خانواده مفید باشند رد گردیدند:

ما آله مولد انرژی آفتابی را بنابر چهار دلیل انتخاب نموده ایم: مواد سوخت برای چراغ ها قیمت بوده و برای صحت ما مضر می باشد، ما می خواهیم از زنده گی امروزی لذت ببریم که هرکس منافع برابر می داشته باشند. (عضو شورای انکشاف محلی ورس بامیان ۲۰۰۶)

سوال: چرا شما به این پروژه ها (برق رسانی، سوادآموزی و خیاطی) اولویت دادید؟ پاسخ: منافع هردو برای تمام شهروندان یکسان می باشد (غریب و ثروتمند، زمیندار و بی زمین). (عضو شورای انکشاف محلی و رئیس آن، پشتون زرغون هرات ۲۰۰۵)

اولویت اول ما نظر به سه دلیل برق بوده: ما آب کافی داریم این یگانه پروژه ای بود که شهروندان از آن می توانند مستفید شوند و ما مواد برای سوخت نداریم. عضو شورای انکشاف محلی، اشکاشم بدخشان ۲۰۰۶)

جالب است که در هر سه قضیه نورم برابری یکسان بوده که شامل موضوع برق رسانی می شود، ممکن است نشان دهد که این نوع انکشاف چنین دیده می شود که به منافع منصفانه است.

بر خلاف آن، به راه اندازی تحقیق در هرات، جایکه اعمار جوامع مکرراً به نظر می رسد، نشان می دهد که منافع این پروژه ها مورد توجه کم قرار دارد. پلان های اداری نیاز به جمع آوری فیس برای حمام ها داشت و مراکز اجتماعی توسط کسانی استفاده می شدند که قادر به برگزاری مراسم بزرگتر چون عروسی ها می بودند

اجتماع منفرد تمرکز میکرد. به هر حال، در چهار اجتماع که از آنها دیدار بعمل آمد پروژه ها یا تحت پلان یا در حال انجام یکجا با جوامع نزدیک برنامه همبستگی قرار داشتند. این تلاش های مشترک بعضی اوقات یک پروژه ای واحد مشترک، گاهی پروژه های جدا برای استفاده مشترک را تشکیل میداد. در یک مورد، اجتماع تولید های پروژه تجارتي را پیش بینی کردند تا آنها را کمک کند که اعمال و نگهداری پروژه خود را کمک کنند.

بعضی از جوامع تخصیص بودجه های خویش را برای یک پروژه مشترک یکجا نمودند. در فیض آباد بدخشان سه جوامع موافقت نمودند تا زمین که برای یک مکتب بین شان مشترک بود اهدا کنند. مهم است که این کار به عموم مناسب به نظر می رسید زیرا این جوامع در یک مکتب سهیم بودند که از بین رفت. یک سیستم بودجه سازی و جبرانی تاسیس شده بود که نفوس هر اجتماع را مد نظر می گرفت و ضرورت اجتماع سوم را برای یک پروژه آب آشامیدنی با تهیه نمودن کارگر در بدل پول نیز مد نظر گرفت.^{۱۲۸} بطور مشابه در پکتیا از شش اجتماع گزارش داده شد که بودجه جهت اعمار دو لیسه های عالی جمع آوری نمودند.^{۱۲۹} در المار فاریاب یک اجتماع نیز گزارش دادند که پروژه های مشترک را با یک همسایه پلان کرده اند تا آب آشامیدنی و برق فراهم نمایند. در موارد دیگر جوامع موافق بودند تا پروژه های جداگانه ایجاد نمایند، اما برای استفاده مشترک. تنظیمات اخیر در نگاه اول به نظر می رسد که سبب به میان آمدن تضاد یا نارضایتی میان یکی از شرکت کننده گان شود. (به چوکات ۵.۳ رجوع شود)

باید در نظر داشت که مثال های انتخاب پروژه مشترک قبل از معرفی برنامه های رسمی یکجا با شورا های انکشاف محلی مانند پیش گامی های برنامه اشتراکی انکشاف دهات (ICRD) یا برنامه انکشاف ساحوی صورت گرفته است. آنها می خواستند تا مشغولیت شرکای تسهیلاتی را در جوامع بیشتر منعکس سازند. طورمثال، یک موسسه غیر دولتی فعال در بامیان برنامه های جامع را تطبیق کرد، تنظیم کننده گان اجتماعی شورا های انکشاف محلی را یک سازمان تلقی می کنند که از نقش شان در

قضایا برای انتخاب پروژه استفاده نمی شد. حد اقل در یک اجتماع شورای انکشاف محلی انتخاب پروژه فرعی را توضیح نمود که توسط اکثریت رای جلسات اجتماع صورت می گیرد:

ما پروژه ها را مطابق به شماره آن اعلان نمودیم بعداً از روستانشینان درمورد آن سوال کردیم. بلاخره ما پروژه های را که اکثریت می خواستند لست نمودیم. (عضو شورای انکشاف محلی، اشکاشم بدخشان ۲۰۰۶)

دریک مورد دیگر، شورای انکشاف محلی خودش پلان انکشاف محلی را در ترکیب با رهبران عرفی تعیین نمود:

نخست بنیاد آغا خان به ما لست کتبی پروژه ها را دادند و به ما گفتند که آنهايي را انتخاب کنیم که بدان بیشتر نیاز داریم. بعداً شورای انکشاف محلی با ریش سفیدان در مورد پلان انکشاف محلی ملاقات نمودند. ما سه جلسه برگزار کردیم، در اول آن ۵۰ فیصد موافقت کردیم، در دوم آن ۷۵ فیصد و در سوم آن همه ما ۱۰۰ فیصد بالای پروژه های ما موافقت کردیم. (عضو شورای انکشاف محلی ورس بامیان ۲۰۰۶)

قضیه اخیر یکی از آن سه موردی بود که در آن نورم برابری اظهار شده بود، که نشان دهنده اینست که چنین اصول هنوز هم بخش از بحث ها میان شورای انکشاف محلی و بزرگان اجتماع بوده می تواند. در بسیاری از جنبه های دیگر برنامه همبستگی ملی تنوع چشمگیر در نورم نوع انتخاب پروژه ها به نظر میرسد.

پروژه های چندین اجتماع و در خواست های خارج از برنامه همبستگی ملی

در جریان سه سال اول تطبیق، برنامه همبستگی ملی بالای پروژه های

^{۱۲۸} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای شورای انکشاف محل، فیض آباد، بدخشان (اکتبر ۲۰۰۶).

^{۱۲۹} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کارمند دیپارتمنت احیا و انکشاف دهات، گردیز، پکتیا (۲۱ جون ۲۰۰۶).

چوکات ۵.۳: تضادها بالای پروژه های مشترک

در یک قضیه دلچسپ در هرات دو قریه های نزدیک به هم به اعمار پروژه های جدا برای استفاده مشترک موافقت نمودند- یکی آن کانون اجتماعی و یکی دیگر حمام عمومی. اعضای زن شورای انکشاف محلی در اجتماعی که حمام را ساختند توقع داشتند که اجتماع بتواند از جای دیگر برای عروسی ها یا نشست های دیگر استفاده کند.

ما کانون اجتماعی را بخاطری می خواستیم چون با مشکل مکان برای عروسی ها و دیگر محافل مواجه هستیم. ما با یک قریه نزدیک موافقت نمودیم تا یک حمام بسازیم، که اولویت دوم در پلان انکشافی محل ما بود، آنها کانون اجتماعی را خواهند ساخت و هر دوی آنها بین ما مشترک خواهد بود. اما آنها کانون را در داخل یک مسجد ساختند- یک شخص بزرگ محراب مخفی را در مسجد گذاشته بود که زمانیکه نمایان می شد پس مسجد می گردید.^{۱۳۰} (عضو زن شورای انکشاف محلی و عضو گروه جوانان، زنده جان هرات، ۲۰۰۵)

این تضاد از معلومات مکمل جمع آوری شده آشکار می گردد که دارای دو بُعد باشد: تقلب حد اقل اعضای زن در اجتماع دومی توسط اولی؛ و نقض قوانین برنامه، مثلیکه عمارات مذهبی تحت قوانین برنامه همبستگی ملی مجاز نیستند.

قضیه دیگر در ولایت فاریاب شورای انکشاف محلی با اداره تعلیم ولایتی مستقیماً به تماس شدند بعداز موافقت بالای اهدای زمین برای اعمار مکتب که بعداً توسط موسسه ترکی ساخته شد.^{۱۳۲} در بسیاری از موارد شریک تسهیلاتی بسوی منافع که از منابع جغرافیایی یا همبستگی و به سطح منطقه اند برای تعیین میزان دسته ها اشاره نمود. امکان دارد تا این ارتباطات تازه از طریق برنامه ریزی برای آینده مانند تطبیق پالیسی اراضی ملی که استفاده از شورا های انکشاف محلی را ذکر می نماید، ایجاد گردد.

باوجود که این قضایا چنین معلوم می شوند که بالای تسهیل جدی و دسترسی به برنامه های دیگر شرکای تسهیلاتی و غیر آن در ساحه اتکا دارند، نامکرری پروژه های مشترک، و ظهور بعضی از تضادها در نصف از قضایای که پدیدار شده بودند پیشنهاد می کنند که هدف همبستگی هنوز هم تا اندازه ای از واقعیت تطبیق برنامه همبستگی ملی بعید است.

تطبیق برنامه همبستگی ملی بالاتر می رود:

شورا های انکشاف محلی یک نهاد در اجتماع ساحه ما می باشد. طورمثال ما از شورای انکشاف محلی پلان ها را منحیث اموال و وسایل لازم و کارا برای برنامه انکشاف ساحات کوچک جهت ظرفیت سازی اخذ می نماییم. ما تعلیمات را بنابر ضروریات فوق العاده مشخص شده توسط شورای انکشاف محلی برگزار می نماییم- در واقع ما اولویت های شورای انکشاف محلی را خارج از برنامه همبستگی ملی مساعدت می کنیم. (تنظیم کننده گان اجتماعی بامیان ۲۰۰۶)

در بعضی از موارد دیگر شورا های انکشاف محلی در کسب مساعدت از موسسات که مشتمل شرکای تسهیلاتی نبودند جدا از برنامه همبستگی ملی اشتراک نمودند. در یک قضیه در ولایت بدخشان یک پروژه محافظت از سیلاب با حمایت اضافه موسسات غیر دولتی در یک اجتماع نیز با پروژه مشترک برنامه همبستگی ملی مشغول بوده است.^{۱۳۱} در یک

^{۱۳۰} محراب فرو رفتگی ایست که جهت مکه را نشان می دهد و جا برای رهبران مذهبی جهت ادای نماز نشانی می کند. در بسیاری از جوامع این عمارت را منجیث مسجد نشان می دهد و استفاده های آنرا به بعضی از فعالیت های اجتماعی محدود می سازد.

^{۱۳۱} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مشاور نظارتی و اعضای شورای محلی، بدخشان (اکتبر ۲۰۰۶).

^{۱۳۲} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای شورای انکشاف محلی، فاریاب (اگست ۲۰۰۵).

هدف ما ایجاد حکومتداری محلی است.

- کارمند مشاور نظارتی برنامه همبستگی ملی ۲۰۰۶

ادعا های مشغولیت شورا های انکشاف محلی در اشکال حل منازعات گسترده می باشد. اساس منتخب و دسته جمعی شورای انکشاف محلی در نقش شان کمک می کند به خصوص در جا های که مکانیزم های قبلی حل منازعات بالای افراد صاحب رسوخ تاکید میکرد نه ارزیابی دسته جمعی. اگرچه یک نوع تنظیمات چند گونه ای معمول می باشد که در آن شورای انکشاف محلی در همکاری با رهبران عرفی و نماینده گان دیگر اجتماع عمل می نمایند.

از میان ۲۹ جوامع مطالعه شده فقط اعضای چهار شورا های انکشاف محلی ادعا نمودند که شورای مذکور در حل منازعات نقش نداشتند. از میان این پاسخ ها سه جواب منفی در یک ولسوالی در ننگرهار زیر نظر یک شریک تسهیلاتی بودند. در ولسوالی مذکور تفاوت آشکار بین عملکرد انکشاف اجتماع توسط اجتماع، شورای انکشاف محلی و سایر حکومتداری و حل مشکلات بمیان آمده بود:

شورا های انکشاف محلی از دیگر شورا ها و جرگه ها متفاوت اند به اینکه پروژه های انکشافی را پلان و تنظیم می نمایند. (اعضای شورای انکشاف محلی ننگرهار ۲۰۰۵)

اگرچه معلومات متعددی که راجع به این ولسوالی جمع آوری شد، که نشان می دهد که کمبود شمولیت شورای انکشاف محلی تا اندازه ای بنابر نورم های مروج اجتماعی در مورد نقش مناسب چنین شورا بوده و همچنان ممکن به تسهیل ضعیف در آن ولسوالی مربوط باشد.^{۱۳۴}

در حالیکه بعضی از مشغولیت شورای انکشاف محلی در حل منازعات گسترده است، منازعات مربوطه و مشخصه این مشغولیت وسیعاً از هم تفاوت دارند. تمام منازعات به سه دسته وسیع تقسیم می شوند:

۵. نقش شورای انکشاف محلی در حکومتداری اجتماع

طوریکه در مقدمه این بخش خلاصه گردید، هدف برنامه همبستگی ملی نه تنها معرفی و اداره پروژه های انکشافی بوده بلکه یک اقدام حکومتداری محلی بوده که هدف آن " پایه گذاری برای تقویت بخشیدن حکومت به سطح محلی می باشد. " طوریکه بخش اول این گزارش بیان می کند، حکومتداری می تواند تعداد از اموال یا اجناس عامه یا نیمه عامه را تحت پوشش قرار می دهد. شورا های انکشافی محلی به پروسه، اشتراک و حسابدگی شامل اداره منابع انکشافی هم داخلی و هم خارجی برای اجتماع را متاثر میسازد. بنابراین آنها در حکومتداری انکشاف محلی نقش ایفا می نمایند. نکته ای اساسی و عمده اینست که حکومتداری و انکشاف نباید دو حوزه خود مختار فعالیت پنداشته شوند، قسمیکه بخش زیاد حکومتداری مدیریت منابع مشترک یا عامه را در بر دارد.

هدف فعالیت شورای انکشاف محلی در حکومتداری محلی به اداره کردن تخصیص بودجه های برنامه همبستگی ملی محدود نمی باشد. هدف شورا های مذکور عوض نمودن اشتراک، روند و حسابدگی شامل تصمیم گیری در ساحات دیگر می باشد. از این دو هدف برنامه همبستگی ملی، بیشتر تاکید بالای ارزیابی جنبه های برنامه ای انکشاف اجتماع توسط اجتماع نسبت به جنبه حکومتداری آن صورت می گیرد. این خلا بنابر ماهیت گوناگون معلومات شامل شده بوجود آمده است.^{۱۳۳} با این حال، علامت چشمگیری وجود دارد که شورا های انکشاف محلی در جنبه های دیگر حکومتداری محلی نقش ایفا می نمایند. مهمترین حوزه های فعالیت حکومتداری محلی که از این مطالعه بروز نمود حل منازعات، حشر، و محافظت اجتماعی برای افراد آسیب پذیر می باشد. حوزه های مذکور بعداً بحث می گردد و به تعقیب آن مکان شورای انکشاف محلی در سیستم های حکومتداری محلی تحلیل می گردد.

حل منازعات

^{۱۳۳} ج. مکاری، ۲۰۰۶، فضای قدرت و انکشاف اشتراکی در افغانستان، ۲۴.

^{۱۳۴} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای شورا های انکشاف محلی، تنظیم کننده گان اجتماعی، اعضای اجتماعی، ننگرهار (اگست ۲۰۰۵).

چوکات ۵. ۴: مثال های منازعات با شمولیت شورای انکشاف محلی در حل منازعات

(الف) سه قریه ای کوچک تحت برنامه همبستگی ملی یکجا شدند تا یک شورای انکشاف محلی را بسازند و بالای سه پروژه از بودجه خود شان تصمیم گرفتند. اما قبل از اینکه آغاز به تطبیق پروژه ها نمایند، تیم های بازسازی ولایتی آمده و یک پروژه آب آشامیدنی را در یکی از قریه جات با بودجه خویش تکمیل نمود. این موضوع بین سه قریه اختلافات ایجاد نمود بخاطریکه یکی از آنها پروژه شان را قبل از آغاز کار برنامه همبستگی ملی تکمیل کرده بودند. شورای انکشاف محلی مسئله را حل نمود طوریکه قریه اول را اجازه داد تا پروژه دوم را در بازسازی سرک داشته باشد. آستی و سازگاری درین مسئله فکتور عمده بود- دو قریه دیگر چیز جدید از این حل بدست نیاوردند. (مدیر برنامه همبستگی ملی شرکای تسهیلاتی بدخشان ۲۰۰۶)

(ب) ما همچنان یک اختلاف را با یک قریه دیگر بالای آب حل نمودیم. ما یک بند آب را جهت نگهداری آب برای استعمال اعمار نمودیم اما زیاده روی سبب تخریب ساحات کشت آنها شد و آنها می خواستند که آب را دور نگاه کنیم. ازینکه ما تنگدست بودیم لذا اعمار منبع آب در جای دیگر مشکل بود. شورا های انکشاف محلی نماینده ها انتخاب نمودند و ارزش غله جات آنها را تخمین کرده بر ایشان خساره این سال را پرداختند. برای مدت طولانی ما به وزارت زراعت و موسسات غیر دولتی مراجعه نمودیم تا در اعمار یک منبع استوار آب برای حل این مسئله کمک نمایند. (اعضای شورای انکشاف محلی بامیان ۲۰۰۶)

(ج) یک باشنده دهات دخترش را به بچه یکی همسایگان خود داده بود اما داماد سال های زیادی را در ایران سپری کرد. در بازگشت وی خسر او قیمت عروس را به ۵۰۰۰۰۰ افغانی بلند کرد، و داماد از پرداخت آن انکار کرد. ما پرداخت ۲۰۰۰۰۰ افغانی را بین آنها بحث کردیم و منازعه را حل کردیم. ما بعضی اوقات هفته دو بار این چنین مناقشات را برای حل می داشته باشیم. (اعضای شورای انکشاف محلی، فاریاب، ۲۰۰۶)

- نوع اول منازعه بطور عموم مربوط به فعالیت انکشافی و برنامه ای برنامه همبستگی ملی می گردد. اینها اغلب شکل نگرانی های داخل اجتماع بالای تخصیص اراضی یا منابع برای فعالیت های انکشاف یا انتخاب جوامع برای تطبیق برنامه همبستگی ملی می گیرد.

- منازعات دیگر مستقیماً مربوط به فعالیت های جدید انکشافی نمی شوند اما یک بُعد منبع ای اجتماعی داشت: طورمثال دسترسی به مسیر های معمول، جاده ها و آب رسانی.

- دسته سوم عبارت از موارد شخصی، خانواده گی یا مدنی و گاهی هم جنایی بین اعضای اجتماع می باشد.

در بسیاری از این قضایا خطوط میان این نوع منازعات نا مشخص شده اند قسمیکه در چوکات ۴.۵ دیده می شود.

دو مشخصه شورای انکشاف محلی به نظر می رسد که به نقش شان در حل منازعات کمک کند: (۱) اساس منتخب و دسته جمعی شان و (۲) کمک منابع برنامه همبستگی ملی منحصراً برای حل منازعات می باشد. در ساحات که قبلاً منازعات توسط ارباب، ولسوال پولیس، یا قوماندان محل جوامع شرکای تسهیلاتی و یا مسؤلین محل حل می گردید یاد آور شدند که تصامیم شورای انکشاف محلی بالای منازعات کوچک زمین و معیشت بنابر حالت منتخب و دسته جمعی این شورا بسیار قبول می شدند.

اختلافات و منازعات قبلاً توسط تصامیم شخصی ارباب ها حل می شد یا هر دو جانب مجبور می شدند که به حل آن بپردازند. اکنون که شورای انکشاف محلی توسط مردم انتخاب می شود آنها مشکلات را آنجا برای حل می آورند. (اعضای شورای انکشاف محلی المار فاریاب ۲۰۰۵)

در دو مورد اعضای شورای انکشاف محلی اهمیت کمک های پروژه را در کمک کردن به حل منازعات میان جوامع ملاحظه نمودند. هردوی این

نصف از جوامع مطالعه شده تطبیق می گردد.

این مشخصه های شورا های انکشاف محلی حتی زمانیکه یکجا با فعالین دیگر عمل می کند به نظر می رسد که پذیرش تصامیم شورا را افزایش دهد حتی وقتیکه به یکی از طرفین منفعت هم نرسانند. عامل توافق همگانی و آشتی یک شیوه تکراری به نظر می رسد و ممکن با اختیار که ناشی از خصوصیات نماینده شورای انکشاف محلی میگردد، ارتباط برقرار نماید. به ویژه یک ولسوالی که در آن هیچ یک از مطالعات در مورد نقش شورا های انکشاف محلی در حل منازعات گزارش ندادند، ولسوالی بود که در آن اعضا آن انتصاب شده بودند نه انتخابی.

با وجود منافع ارزشمند شمولیت شورای انکشاف محلی، تمام تلاش های حل منازعات مثبت گزارش نداده شده اند. یک تمایل پوشاندن اختلاف حل ناشده بنا بر محرمیت یا شرم در چندین مصاحبه ها ملاحظه شده است، لذا احتمال دارد که این تحقیق از گستردگی مناقشات حل نشده محافظه کاری میکند. بنا برین حایز اهمیت است که تغییرات یا عامل حل منازعات که توسط برنامه همبستگی ملی آورده شده اند بیشتر نمایان نگردند. با این حال، در کل شواهد این مفکوره را حمایت می کند که شورا های انکشاف محلی یا اعضای آن در ترکیب با دیگران نقشی داشته می تواند، اما بدون بی جا ساختن پروسه یا مشروعیت بیشتر وسایل عرفی بخصوص در جاییکه این ها کیفیت دسته جمعی دارند.

محدودیت اشتراک زنان در حل منازعات

یک هشدار مهم درین یافته ها اینست که اساساً به نقش اعضای مرد شورای انکشاف محلی اطلاق می شود. این با نقش شرکای تسهیلاتی سروکار دارد. انتخاب شورا های انکشاف محلی و تصامیم در مورد اولویت های انکشاف محلی از طریق یک پروسه تسهیل شده با مراحل که بالای اشتراک زنان تاکید می ورزد صورت می گیرد. بدون حضور شرکای

جوامع اختلافات دیر پا داشتند، یکی آن خیلی مهلک بود که نشان دهنده ظرفیت کم حل منازعات می باشد. در چنین حالات انگیزه کمک پروژه ها در صلح و آشتی نقش ایفا کرده می تواند. جوامع متعددی برنامه همبستگی ملی زمانیکه در مورد سیستم های قبلی حرف می زدند نیز به رشوه گیری و هزینه خدمات حل منازعات توسط کارمندان ولسوالی یا گماشته شده گان محلی مانند قریه داران و ملکان اشاره نمودند.^{۱۳۵}

یک یافته مربوطه اینست که مکانیزم های عرفی حل منازعات بصورت دسته جمعی تنظیم می شوند نسبت به اینکه انفرادی یا غایب باشند، و آنها بیشتر با فعالیت های شورای انکشاف محلی یکجا می باشند نسبت به اینکه توسط آنها عوض شوند. در یک توضیح جالب این پدیده، سه مصاحبه شونده گان در یک اجتماع بدخشان در جواب به سوال در مورد حل منازعات سه پاسخ مختلف را ارائه کردند: اولی پیشنهاد کرد که منازعات باید توسط بزرگ های اجتماع حل شوند، دومی گفت که شورای انکشاف محلی آنرا حل نمایند، در حالیکه سومی توضیح داد که چون که بزرگ ها در شورای انکشاف محل اشتراک می نمایند ازینرو هردوی آن درست است.^{۱۳۶} تنظیم کننده گان اجتماعی بعضی اوقات این نمونه را به اصطلاح کمیته های حل منازعات تشریح می کنند که شامل اعضای شورای انکشاف محلی و بزرگان اجتماع می باشد، در حالیکه اعضای دیگر شورای انکشاف محلی جلسات یکجا با بزرگان برای حل منازعات معین تشریح می کنند.^{۱۳۷}

از ۲۵ شورا های انکشاف محلی ۱۰ آن که ادعا می نمودند در حل منازعات نقش دارند بطور واضح بیان نمودند که ایشان این نقش را به نوعی یکجا با بزرگان یا شخصیت های مذهبی انجام می دادند. بر اساس مشاهدات حضور مکرر بزرگان غیر شورای انکشاف محلی در جلسات این شورا در جریان مصاحبه احتمال دارد که مقدار مشغولیت بزرگان را در فعالیت های حل منازعات کمتر سازند. احتمالی به نظر می رسد که یک شکل چند گونه ای صلاحیت منطقی و عرفی در حل منازعات حد اقل در

^{۱۳۵} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای شورای انکشاف محلی و اجتماعی، نگرهار، بامیان و بدخشان (اگست ۲۰۰۵، سپتمبر-اکتبر ۲۰۰۶).

^{۱۳۶} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای شورای انکشاف محلی، فیض آباد، بدخشان (اکتبر ۲۰۰۶).

^{۱۳۷} مصاحبه های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، تنظیم کننده گان اجتماعی و اعضای شورای انکشاف محلی، بامیان و فاریاب (۲۰۰۵-۲۰۰۶).

تسهیلاتی این اشتراک کاهش می‌یابد.^{۱۳۸}

در بسیاری از ساحات، جلسات بالای منازعات یک نوع پروسه جداگانه تلقی می‌گردید، و در برخی از موارد استفاده از جا‌های که بیشتر برای مردان است مانند مهمانخانه‌ها یا مساجد این جدایی را تقویت می‌بخشد. از ۲۵ شورای که بعضی از مسایل را حل می‌کنند فقط دو مجموعه از اعضای زن شورای انکشاف محلی از اشتراک زنان درین روند گزارش دادند.

ما فقط در جلسات مهم چون انتخاب کانال اشتراک نموده ایم، اما در جلسات دیگر اشتراک کرده نمی‌توانیم بخاطریکه اعضای مرد شورا سایر جلسات را در مساجد برگزار می‌کنند تا از اشتراک ما جلوگیری شود. (عضو زن شورای انکشاف محلی، بدخشان ۲۰۰۶)

ضمن این پنداشت گسترده حل منازعات اجتماعی اگرچه زنان در چهار اجتماع نشان دادند که آنها در حل اختلافات بخصوص در ابعاد حساس جنس یا "اختلافات دیگر زنان و اطفال" سهم گرفته‌اند. ضمن این چهار جوامع که زنان از نقش‌شان در حل منازعات حرف می‌زدند بحث‌های دیگر آشکار ساخت که این عملکردها در واقع بیشتر مربوط به محافظت اجتماعی برای زنان فقیر و آسیب‌پذیر بودند.

مشغولیت شورای انکشاف محلی در حشر و محافظت اجتماعی

از میان ۲۹ جوامع که بازدید شد در ۶ آن شورای انکشاف محلی با داشتن نقش در حشر خود را به حیث یک مرجع معرفی نمود- حشر معمولاً پاک‌سازی کانال‌های آبیاری، ترمیم سرک‌ها و غیره می‌باشد. اگرچه حشر یک رسم و قانون مورد قبول همگان قبل از برنامه همبستگی ملی اعلام شده بود، همچنان حشر توسط بعضی از شورا‌های انکشاف محلی منحیث

یک وسیله برای بسیج‌سازی بخش کارگر کمک اجتماع به پروژه‌های فرعی برنامه همبستگی ملی تشریح شد. حشر یک پدیده نسبتاً گسترده در افغانستان می‌باشد، و در موارد که شورای انکشاف محلی این نقش را مشخص نموده است اغلب ادامه عمل‌های قبلی را نشان می‌دهد. در جاهاییکه این موضوع به تفصیل پرسیده شد، بسیاری از این شورا‌های انکشاف محلی میان حشر سنتی و کار اجتماعی که تحت رهبری شورای انکشاف محلی صورت می‌گرفت، فرق نمی‌کرد.

یک نقش چشمگیر و جدید شورای انکشاف محلی در محافظت اجتماعی می‌بود. یک تعریف کار آمد محافظت اجتماعی شامل موضوعات ذیل می‌باشد:

اقدامات چه رسمی یا غیر رسمی که امورات ذیلرا فراهم نمایند: حمایت اجتماعی به افراد و خانواده‌های بی‌نهایت فقیر، خدمات اجتماعی برای گروه‌های که توجه خاص ضرورت دارند یا در غیر آن از خدمات اولیه دور خواهند ماندند، بیمه (تضمین) اجتماعی که مردم را در برابر خطرات و عواقب صدمات معیشت محافظت کنند، و عدالت اجتماعی تا مردم را در برابر خطرات اجتماعی مانند بدرفتاری و تبعیض تحفظ بخشد.^{۱۳۹}

حال آنکه تمام این نقش‌ها در تمام جا‌ها دیده نمی‌شوند، علامات وجود دارند که بسیاری از شورا‌های انکشاف محلی قادر به رسمی کردن و گسترش بعضی از اعمال محافظت درین دسته‌ها بودند.^{۱۴۰} تضمین اجتماعی و حمایت اجتماعی از طریق ایجاد لست‌های مستفیدین برای فعالیت‌های متعددی مانند پروژه‌های آموزشی یا امدادی برنامه همبستگی ملی در موارد آفات طبیعی، و جمع‌آوری پول برای مردم که از مرض رنج می‌برند صورت می‌گرفت. خدمات اجتماعی و عدالت اجتماعی در بعضی از موارد با ایجاد یا مشخص نمودن وظایف در جوامع مخصوصاً برای افراد آسیب‌پذیر مانند بیوه‌ها واضح شده بود.

^{۱۳۸} گروه متمرکز واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، گروه‌های متعدد تنظیم‌کننده گان اجتماعی (۲۰۰۵-۶).

^{۱۳۹} س. دیویریوکس و ر. سباتاس ویلر، محافظت تغییر شکل یافته اجتماعی، برایتون، انستیتیوت مطالعات انکشافی، ۲۰۰۴.

^{۱۴۰} از پلوشه کاکر برای معلومات در مورد اعمال محافظت اجتماعی اظهار سپاس می‌کنیم.

توسط اعضای زن شورای انکشاف محلی انجام داده می شد. بنابراین محافظت اجتماعی نسبت به حل منازعات یک ساحه با اشتراک بیشتر زنان می باشد. نتیجه کلی این خواهد بود که اشتراک زنان در ساحات رایج است که شمولیت شرکای تسهیلاتی در آن بیشتر شدید باشد، با پیشنهاد نمودن اینکه فقط تسهیل برای فهم فعالیت های شورای انکشاف محلی مهم نبوده بلکه پیامد های مهم جندر را نیز در بر دارد. در غیاب تسهیل خوب یا در اخیر شمولیت شرکای تسهیلاتی احتمال دارد که سطح اشتراک زنان حتی سریعتر از فعالیت های شورای انکشاف محلی رنج خواهد برد.

۵.۵ نتیجه گیری: شورا های انکشاف محلی در حکومتداری محلی

شورا های انکشاف محلی تغییر چشمگیری را در منابع انکشافی که در بسیاری از جوامع کشور قابل دسترس اند، بمیان آورده اند، و در جایگاه این منابع به پروژه های فرعی فوق تبدیل شده اند، مشروعیت و پذیرش برنامه و توسط گسترش دولت وسیع شده است. اگرچه نقش شورای انکشاف محلی به کلی در سیستم های دولت منحصی یک نهاد جدید مغلق و متفاوت می باشد. چندین نتیجه ای عمده را می توان ازین تحقیق تا اکنون بدست آورد.

- پذیرش اجتماع از شورای انکشاف محلی به تجربه گذشته، منابع بشری و مادی آماده برای تسهیل و نمونه های اجرایی ارتباط می گیرد. همچنان بیشتر به رساندن و استفاده این منابع و کاهش با تاخیر یا سو استفاده این منابع نیز تعلق می گیرد.
- اجرای تمام مراحل برنامه همبستگی ملی که به طریقه های مختلف انجام داده شده اند، شامل انتخابات، ترکیب و ترتیب شورای انکشاف محلی، انکشاف پلان انکشافی محلی، و مقیاس فعالیت های خارج از انتخاب و تطبیق پروژه میباشد.

در بسیاری از جوامع شورا های انکشاف محلی یک صندوق اجتماعی را نگهداری میکردند که برای خانواده های غریب که با مشکلات مواجه هستند پول جمع کنند، یا پروژه های آینده اجتماع را مساعدت کنند. تعدادی از شورا های انکشاف محلی تصدیق کردند که فعالیت صندوق اجتماعی گسترش فعالیت جمع کردن پول برای مساجد و مراسم سوگواری و دیگر ضروریات عاجل خانواده های که بنابر صدمات چون مریضی یا مرگ روبرو می گردند، میباشد.^{۱۴۱}

در حالیکه جمع کردن پول برای غربا و افراد و اشخاص آسیب پذیر بطور خصوصی، امکان دارد مانند گسترش فعالیت سنتی دیده شود، بنیادی سازی این فعالیت در یک صندوق اجتماعی تنها تحت دو شرکای تسهیلاتی دیده شد. ممکن که این موضوع نشان دهد که با حل منازعات که در آن اعمال عرفی با عملکرد های شورای انکشاف محلی یکجا شده یا رسمیت داده می شوند از طریق تسهیل فعال آنها ممکن بیشتر قابل قبول باشند نسبت به اینکه کاملاً جدید معرفی گردند.

منحیث یک ابتکار کوچک اما چند فعالیتی، صندوق اجتماعی در بعضی از حالات منحیث نقش جاری برای شورای انکشاف محلی ضمن فهم برنامه همبستگی ملی نگریسته می شود:

فرقی نمی کند اگر برنامه همبستگی ملی به پایان برسد. شورای انکشاف محلی ما یک شورای مشروع است، همیشه عمل خواهد نمود- از همین اکنون ما پلان های پروژه های ابتکاری را داریم مانند صندوق خیریه و ما تصمیم گرفتیم که به افراد جوان خویش در زمینه های مسلکی آموزش دهیم. (اعضای شورای انکشاف محلی، هرات ۲۰۰۵)

یک جنبه مهم عملکرد محافظت اجتماعی اینست که در تمام حالات که شورا های انکشاف محلی ادعای پیش بردن آن را می کنند اعضای زن شورای انکشاف محلی آگاه بودند و معمولاً در انجام این کار ها فعال بودند. در حالات استخدام و لست های بهره برداران، این عمل در واقع

^{۱۴۱} مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اعضای شورای انکشاف محلی، مصاحبه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، یکاولنگ، بامیان (۱۲ سپتمبر ۲۰۰۶)؛

حکومتداری دموکراتیک به سطح ملی، ولایت، ولسوالی، و قریه برای انکشاف بهتر بشری“ طبق مطالبه استراتژی موقت انکشاف ملی، جامه عمل می پوشاند.^{۱۴۲}

چندین سوال عمده به هر گونه تلاش جهت احیای یک پالیسی که برای آینده شورا های انکشاف محلی وسیعاً قابل قبول باشد، تمرکز دارد.

• آیا آنها بطور رسمی منحیث نهاد های دولت شناخته شوند؟

یک آیین نامه برای رسمی کردن شورا های انکشاف محلی در جریان است. این آیین نامه به شناخت شورا های انکشاف محلی توسط مقامات رسمی دولت، گزینش شان به طور میانجی برای همه اقدامات انکشافی و به ایشان سپردن بعضی از وظایف اداری را ایجاب می کند. این پروسه بیشتر توسط وزارت احیا و انکشاف دهات پیش برده می شود و تا هنوز از پذیرش سیاسی بهره مند نشده است. ممکن دلیل آن این باشد که این رویکرد، در عدم موجودیت چارچوب کاری جامع بدون توجه کافی به تنوعات محلی در عملکرد های شورا های انکشاف محلی، مناسب ترین ترکیب وظایف برای آنها، و منافع که از مقام آنها در اجتماع و نه از ارگان های دولتی به دست می آید، رسمیت سازی شورا های محلی را تحت فشار قرار می دهد. در عین زمان وسایل بنیادی برای حمایت از این شورا ها باید بخش از ترکیب گزینه های موجود پالیسی را زمانی تشکیل دهد که نقش آینده این شورا ها را معین و مشخص میسازد.

• بعد از برنامه همبستگی ملی برای شورا های انکشاف محلی کدام منابع چه از لحاظ مادی و چه از لحاظ همکاری تخنیکی و تسهیل فراهم خواهد بود؟

واضح است که شورا های انکشاف محلی در انتخاب و تطبیق پروژه های فرعی و پذیرش آنها، مشروعیت و توانایی اجرای وظایف دیگر که مربوط به منابع که به جوامع می آورند می شود بطور مثبت عمل نموده اند.

• بسیاری از اعضای شورای انکشاف محلی ادعا می کنند که در اعمال حکومتداری شامل اند، مانند حل منازعات اما این اعمال جامع نبوده و زمانیکه صورت می گیرند اغلب با ساختار های عرفی انجام می یابند. یک استثنا ممکن این باشد که ساختار های قبلی بالای یک فرد صاحب قدرت متمرکز بودند.

• اشتراک حقیقی زنان در اعمال انکشافی و حکومتداری به مشکلات رو برو اند. اشتراک زنان به نظر می رسد که به کیفیت تسهیل متکی باشد و بصورت عموم به اعمال حکومتداری محدود است نسبت به انتخاب پروژه برنامه همبستگی ملی. در عدم موجودیت تسهیل اشتراک زنان بیشتر متحمل می شوند حتی سریعتر از فعالیت های شورای انکشاف محلی.

اخیراً توجه زیادی به مقام آینده شورا های انکشاف محلی در سیستم های حکومتداری محلی معطوف میشود، اما این توجه باید یک استراتژی واضح و پیوسته را ارائه نماید. در نظر داشت اینکه چگونه نقش شورا های انکشاف محلی در انکشاف اجتماعی با جایگاه متداوم در حکومتداری محلی یکجا شوند از پیشرفت برنامه همبستگی ملی عقب مانده است. نتیجه آن بحث در مورد شورای انکشاف محلی بوده که متضاد و محدود به شرایط میباشد که قانون اساسی بالای شورا های قریه جات تعیین کرده، یک بحث که هم پیش از موقع است و هم از استراتژی های که بسیار تدریجی و واقع گرایانه باشند جلوگیری میکند تا ارزش و میزان شورا های انکشاف محلی را بالا ببرد.

تلاش های جاری برای پیشرفت و بازنگری برنامه همبستگی ملی، توجه بیشتر به حکومتداری محلی توسط دولت افغانستان و شرکای بین المللی اش، و تشکیل ریاست مستقل ارگان های محلی در اواخر سال ۲۰۰۷ فرصت های جدید را در تعیین نقش شورا های انکشاف محلی ایجاد می کنند. انجام موفقانه این کار یک گام مهم در راستای عبور فعلی افغانستان به پروسه انکشافی میباشد که وابستگی داخلی استراتژیک حکومتداری محلی و انکشاف را، از طریق ایجاد ”نهاد های بنیادی و به عمل گذاری

^{۱۴۲} مصاحبه این اداره، اعضای زن شورای انکشاف محلی، هرات (۴ جولای ۲۰۰۵).

فعالیت های فعلی شورا های ولایتی در رابطه با ساختار های عرفی، پیامد های مختلط را به بار خواهد آورد. در حالیکه علامت پیشرفت های پرمهر حکومتداری وجود دارد که به شورا های انکشاف محلی ارتباط دارد، این امر اغلب از شناخت واضح و سر بسته نمونه های قبلی حکومتداری کسب می شوند نه اقدامات همگانی برای تعویض شان.

• **چگونه تاثیر شورا های انکشاف محلی در شمولیت و نمایندگی زنان و دیگر گروه های اجتماع که مورد کم توجهی قرار دارند تقویت و عمیق شوند؟**

نقش شورا های انکشاف محلی در توانمند کردن زنان و دیگر گروه های آسیب پذیر وابسته به تسهیل فعال بوده و بشکل منافع و حاصل پایدار فرض شود، همان طوریکه شورای انکشاف محلی خود نمی تواند که بدون در نظر داشت فکتور های ذکر شده یک نهاد پایدار به حساب آید. همینکه برنامه همبستگی ملی به پایان می رسد، حمایت وسیع شمولیت و نمایندگی که در شرایط شورای انکشاف محلی دیده شده اند باید ادامه یابند.

این پرسش ها دیگر جدا از پرسش های دیگر پالیسی حکومتداری محلی پاسخ داده شده نمی توانند، که شامل نقش و ارتباطات ولسوال ها در رابطه با دیگر نهاد ها، شکل آینده نماینده گی منتخب به سطح ولسوالی، وضعیت مالی واحد های دولت محلی و ترتیب تغییرات در تمام این ساحات می شوند.

ملاحظه نقش آینده شان باید شامل بحث روی منابع که قابل دسترس خواهد بود، و نیز ترکیب شمولیت دولتی و غیر دولتی در تامین منابع مذکور باشد. اگر شورا های انکشاف محلی ادامه در ساحات وسیع کشور به کار ایشان ادامه دهند پس آنها به مجموعه گسترده منابع، پیوسته با حمایت تخنیکی برای مستفید شدن از اینها در حال عمیق سازی ظرفیت اجتماع همچنان از آنهايي که از خود شورا اند نیاز خواهد داشت.

• **میزان مناسب توزیع این چنین منابع چه خواهد بود؟**

شورا های انکشاف محلی از قبل در بعضی از ساحات تلاش ها را از طریق پروژه های مشترک یکجا کرده اند، و در ساحات دیگر برنامه ها را به گروه یا "دسته ها" - شورا های انکشاف محلی رو به ترقی اند. این تلاش ها پیشنهاد می کنند که دسته ها که به میزان های مناسب انکشاف پاسخ می دهند، بنابر زیر بنا ها یا هم وابستگی داخلی منابع، بیشتر طبیعی به نظر می رسند. این موضوع سوالات را در مورد سازماندهی نمایندگی انکشاف پایتتر یا به سطح ولسوالی که درین اواخر از جانب برنامه ملی انکشاف ساحوی و سایر برنامه های گروهی بدون یک ربط یا ارتباط واضح پلانها برای ولسوالی - و در دراز مدت، نماینده گی به سطح قریه را مرحله به مرحله نشان داده شده، ایجاد و بازتاب میدهد.

• **آیا آنها باید وظایف اداری حکومتداری را همانند وظایف انکشافی انجام دهند؟**

حکم یک نقش جامع حکومتداری برای شورای انکشاف محلی بنابر

۶. نتیجه گیری و پیشنهادات

هدف این مطالعه گرد آوری مشاهدات و شواهد در مورد ابتکارات حکومت سازی در سطوح متعدد محلی در افغانستان از سال ۲۰۰۲ بدینسو می باشد. به تنهایی این یک مرور جامع ابتکارات همچون انتخابات شورا های ولایتی یا اجرای برنامه همبستگی ملی نمی باشد. آگاهی رشد کننده وجود دارد که حکومتداری محلی در کل به پیشرفت در حکومتداری، انتقال چالش های اقتصادی و امنیتی که هنوز متوجه افغانستان است مهم و حیاتی می باشد. حکومتداری محلی یک سیستم است که دارای بخش های زیادی به سطوح مختلف است، که شامل هردو نهاد های رسمی دولتی و تعداد از فعالین کمتر رسمی، ساختار ها و پروسه ها می شود.

با بررسی نمودن ابعاد سیاسی و تخنیکی ابتکارات مختلف حکومت سازی محلی قسمیکه اجرا شده اند، این مطالعه هدفمند است تا نتایج عمومی را در باره سیستم حکومتداری محلی ارائه نماید. این مشاهدات می توانند به ترتیب ارائه کنند که از تلاش های حکومت سازی تا کنون کدام موضوعات مدنظر گرفته نشده اند و برای تاسیس حکومت داری محلی بهتر و دولت موثر جوابگو و مشروع پیشنهادات ارائه کند. این بخش بعضی از این نتیجه گیری ها و پیشنهادات عمومی را خلاصه می نماید.

با بررسی نمودن ابعاد سیاسی و تخنیکی ابتکارات مختلف حکومت سازی محلی قسمیکه اجرا شده اند، این مطالعه هدفمند است تا نتایج عمومی را در باره سیستم حکومتداری محلی ارائه نماید. این مشاهدات می توانند به ترتیب ارائه کنند که از تلاش های حکومت سازی تا کنون کدام موضوعات مدنظر گرفته نشده اند و برای تاسیس حکومت داری محلی بهتر و دولت موثر جوابگو و مشروع پیشنهادات ارائه کند. این بخش بعضی از این نتیجه گیری ها و پیشنهادات عمومی را خلاصه می نماید.

۶.۱ عدم پالیسی حکومتداری محلی

پالیسی حکومتداری محلی و ابتکارات بطور آزاد میتوان گفت که اساس عملیاتی خویش را تشکیل میدهد، به شیوه مرحله به مرحله ایجاد و تطبیق شده اند، این شیوه اغلب توسط فکتور های خارجی جهت جستجو برای نهاد های مناسب و پایدار برای شرایط افغانستان به کار برده میشود. بطور مناسب تا اکنون خصوصیات حکومت سازی محلی در افغانستان با نبود پالیسی حکومتداری محلی مشخص شده است.

به عین شکل، کمیته های انکشاف ولایتی تشکیل شدند تا در مکانیزم های عملی و سو عملکرد پلانگذاری و هماهنگی در ولایات نظم آورند. تا اندازه ای آنها همچنان حل وسطی به تفاوت های منسجم میان ساختار افقی خدمت رسانی دولت، وزارتات و نفوذ هم رسمی و غیر رسمی والیان می باشد. به تنهایی کمیته های انکشاف محلی بالای وضعیت قبلی پیشرفت ارائه می کند، اما هنوز هم حل جامع به سوال نقش ولایات در پلانگذاری نمی باشد.

در عوض ابتکارات متمایز جهت رسیده گی به فشار های مربوط به تغییر سیاسی معرفی شده اند، اما بدون ارتباط آن با کل. برنامه همبستگی ملی یک بهترین برنامه اولویت ملی با نتایج مثبت جهت پر نمودن خلا در

پیشنهادات :

- اصلاح ساختار های مختلف حکومتداری محلی در افغانستان باید یکجا مد نظر گرفته شود. ریاست مستقل ارگان های محلی در مورد موقع ممکن را ارائه کند اگر بتواند نقش عمده در هماهنگی تلاش های متمایز به سطح اجتماع، ولسوالی، ولایت و شاروالی داشته باشد. برای انجام چنین کار ارگان مذکور نه تنها به دستور های کوتاه مدت ثبات و امنیت توجه کند بلکه مواد کافی و منابع عقلانی به انکشاف پالیسی جامع طی سه یا بیشتر سال دیگر اختصاص دهد، که انتخابات آینده را در بر دارد. چنین پروسه انکشاف پالیسی باید از بحران های روزمره جدا شود و به خواست سیاسی نیاز دارد که ممکن به ارتقای سیاست جدید صلح یا حتی در پروسه وابسته به قانون اساسی در آینده گسترش یابد.

- مهمترین جنبه این پروسه انکشاف پالیسی اجرای تمام کار ها در یک دفتر نبوده، بلکه مطمئن میسازد که تسلسل ابتکارات منطقی بوجود می آید. یک ساحه مهم برای تسلسل سازی شامل تعیین ارتباط میان نمایندگی، منابع و حسابدگی برای نهاد های منتخب در تمام سطوح، اصلاح همخوان سیستم انتخاباتی و تقویم، و برگزاری انتخابات بعدی در افغانستان می شود. این نیاز ها برای تمام سطوح از قریه ها تا به سطح ملی برگزار می شود. پیامد مهم اینست که هر تغییرات که در ارتباطات مالی میان سطوح مختلف دولت وجود دارد باید با چارچوب کاری برای نقش نهاد های نماینده وصل گردد.

۲.۶ تطبیق برنامه های حکومتداری محلی

چیزیکه درین مطالعه از ارزیابی ابتکارات حکومت سازی محلی واضح است اینست که ابتکارات به سطح ملی زمانیکه در شرایط افغانستان تطبیق گردد، پیامد های گوناگون را به بار می آورد. این امر بنا بر محیط های متفاوت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و سازمانی، همچنان فعالین مختلف تطبیق کننده در کشور می باشد.

اکنون در یک چارچوب وفق داده می شوند. اگرچه ارتباط مهم میان اهداف وسیع استراتژی موقت انکشاف ملی و پالیسی جهت رسیدن به این اهداف تا هنوز موفقانه ساخته نشده اند.

بعضی از دلایل سالم یا حداقل قابل درک برای برگشت پالیسی سازی منطقی وجود دارند. خواست انجام سریع کار ها از فشار های آرامش کوتاه مدت و بازسازی اندکی پس از سقوط طالبان، ضرورت وفق دادن افراد با قدرت محلی و ولایتی در غیاب رژیم نیرو مند حمایت امنیتی، و اهداف متفاوت از طرف فعالین عمده میان انکشاف و ضد دهشت بلند شد. در افغانستان، نبود قرارگاه جامع سیاسی که قادر به تامین امنیت کافی برای پروسه های ملیت سازی باشد در سیستم متفاوت و نامکمل حکومتداری محلی میراث خویش را دارد.

در حالیکه این ابتکارات دست آورد های مهم را در افزایش حضور دولت افغانستان در ولایات و ولسوالی های کشور تولید نموده اند، جنبه های اساسی طبیعت آن دولت حل نشده باقی مانده است. در چنین حالت، اداره توقعات از طرف نفوس مشکل ساخته شده، و ادراک مردم افغانستان بیشتر نسبت به عدم شایستگی و بی کفایتی دولت آسیب پذیر بوده- ثبات و کیفیت فراهمی خدمات، استخدام یا امنیت. همچنان آنها تمایل به تایید مفکوره دارند که ساختار های حکومتداری محلی و شمولیت بین المللی در حکومت سازی جزیی، بی ثبات می باشد و نسبت به فراهمی خدمات برای مردم به نگرانی های دیگر پاسخ می گوید.

شناخت اهمیت حکومتداری محلی باید با فهمی همراهی شود که ابتکارات تدریجی تا وقتیکه شکل کلی سیستم حکومتداری محلی در موارد مهم مشخص نا شده باقی میماند، نمی تواند نتایج موثر را در اکثریت کشور به بار آورد. دستورات جاری برای ایجاد ابتکارات کوتاه مدت که در مقابل بحران که کشور به آن مواجه است ایستاده گی کند باید بیشتر با پروسه های دراز مدت حکومت سازی که انعطاف پذیر باقی میماند، بیش از پیش منطبق گردد. بُعد مهم این سازگاری تعادل میان چارچوب کاری فعلی قانون اساسی و فرصت ارائه شده توسط یک اندازه اهداف باز مشخص شده در استراتژی موقت انکشاف ملی می باشد.

اصلاح سکتور قضایی و تخصیص مسؤلیت های توزیع خدمات به ادارات ولایتی اطلاق می گردد.

- ترکیبات متفاوت فعالین غیر دولتی، ساختارها و پروسه ها در حکومتداری محلی در افغانستان نقش مهم بازی می کند. این ترکیبات در کوتاه مدت در امور تامین عدالت، حل منازعات، موضوعات امنیتی، محافظت اجتماعی را در بر دارد، باقی خواهد ماند. موقعیت انتخاب پالیسی محلی میان سیستم های رسمی و غیر رسمی مصنوعی است بخاطریکه هردوی آن بطور ثابت همزیست خواهند بود. برنامه ها باید به سوی ایجاد جاگزین های موثر و متغیر به جنبه های نامناسب ترتیب فعلی حکومت مایل باشند؛ اقدام به تعویض کلی چنین ترتیبات فقط پیامد های فاسد خواهد داشت.

۳.۶ موانع در راستای اصلاحات و فرصت های ممکن

یکی از یافته های مرکزی این مطالعه دوگانگی اساسی در سیستم دولت افغانستان می باشد. از یک طرف دولت ارتباطات از طریق سیستم والیان و لوسوال ها عمل می نماید. سیستم مذکور به نظام قبل از جنگ ریشه دارد و از سال ۲۰۰۱ احیا شده است. این سیستم از طریق ترکیب رسمی و غیر رسمی قدرت های وابسته به فرماندار بالای درآمدها، هماهنگی، گمارش و کنترل بالای دسترسی به نهاد های دولتی عمل می نماید. در شرایط حکومت سازی بعد از سال ۲۰۰۱ این سیستم در اداره کردن نفوذ افراد با قدرت، توسعه اختیارات ریاست جمهوری، و در بر آوردن نیازمندیهای مبارزه علیه شورش های کوتاه مدت، مبارزه علیه مواد مخدر و تروریسم کمک نموده است. منحصی یک سیستم به دفتر ریاست جمهور و وزارت داخله ارتباط داشته است. حکومتداری بر اساس ارتباطات و تلاش های متردد با اصلاح ادارات عامه در بیوکراسی یا دیوان سالاری منطقی متناقض و نا سازگار می باشد.

از جانب دیگر مکانیزم اساسی رسمی برای فراهم سازی خدمات به جز از امنیت به مردم از طریق سیستم های مستقل و وزارت مرکزی می باشد.

برنامه همبستگی ملی اکنون که مجموعه مفصل قواعد و طرز العمل های را برای تطبیق برنامه هایش فراهم میکند، در شرایط مختلف محلی توسط شرکای مختلف تسهیلاتی معرفی میشود. پیامد های برنامه مذکور، بخصوص بنابر تاثیرات حکومتداری که کمتر مورد بحث قرار گرفته اند بطور چشمگیر متفاوت میباشد. مفکوره سی دی سی های منحصی نهاد های منسجم و پایدار که در هر جا به عین شکل عمل می نمایند، تا هنوز دقیق نمی باشد.

کمیته های انکشاف ولایتی که جهت آوردن انسجام در محیط آشفته معرفی شده اند، در واقع وقتی که ارزیابی گردیدند، واضح شد که این کمیته ها از یک حالت موثر به حالت نا مشخص و مبهم تبدیل میگرددند. تلاش ها برای ارتباط دادن آنها با بعضی از اشکال پروسه های بودجه سازی شاید ثمری داشته باشند، اما نقش شان عمدتاً مشروط بیشتر به والیان باقی می ماند. اقدامات جهت ایجاد سیستم های ملی بالای چنین کمیته های انکشافی ممکن واقیعت های متفاوت را که توسط آنها ایجاد شده اند، کم اهمیت شمرد.

پیشنهادات:

- حکومت سازی محلی نباید همیشه با برنامه های یکنواخت محلی برابر شوند. نهاد های جدید باید طرح های سازگار و باز داشته باشد تا نقش های نامتقارن و انکشاف را در کشور طی زمان وفق داده بتواند. یک نتیجه متوقع شاید در شرایط مختلف نیاز به نقاط مختلف آغاز و خط سیر خواهد داشت. طورمثال، پالیسی شورای انکشاف محلی باید این نهاد ها را اجازه دهد تا به کاریکه وارد اند ادامه دهند- حمایت به میزان کوچک در انکشاف و آن نقش را از طریق فرصت های انعطاف پذیر جهت دسترسی به منابع گسترش و افزایش دهند، گروه جهت تشکیل موضوعات انکشافی و با همکاری دولت محلی در عملکرد های حکومتداری مانند اداره امنیت مشغول باشند. تاثیرات هرگونه عمل قانونی بالای شورا های انکشاف محلی برای آن انعطاف پذیری باید به دقت ملاحظه شوند و در کوتاه مدت باید از حل مسایل تجویزی بیش از حد جلوگیری شود. این پیشنهاد نیز به

• اصلاح و عدم مرکزیت مسؤلیت های فراهمی خدمات نهاد های فراهمی در دولت باید طوری طرح شود که بی نظمی و آشفتگی را که ناشی از ساختار های همزیست حکومتداری شده اند، کاهش دهد و نقش والیان را با اشکال منطقی فراهمی خدمات بطور رسمی تکمیل نماید.

• نهاد های نماینده شامل جنبه های هر دو سیستم حکومتداری می شوند و بنابر این می توانند در کاهش تناقض های این دو سیستم نقش مهم داشته باشند. با ارتباط دادن نماینده گی با منابع و حسابدگی، نهاد های منتخب ممکن در افزایش حسابدگی دولت ارتباطات کمک کند و در عین زمان می تواند در کار فراهمی خدمات پیشرفت آورد. تقویت نمودن اساس نماینده گی و نقش ارزیابی نهاد های منتخب محلی ممکن در دوره انتخابات بعدی در اولویت قرار گیرند.

۶.۴ انکشاف یک پالیسی حکومتداری محلی

تمام این نتیجه گیری ها طرف ضرورت برای پالیسی حکومتداری محلی اشاره می نمایند. هر کدام چنین پالیسی باید با واقعیت های نهفته در وضعیت فعلی مبارزه کند، و باید به شکل گیری پالیسی که در بخش ۱۶ فوق خلاصه شده مشروط باشد. تلاش های تدریجی گذشته باید حالا یکجا بافته شوند و در جای لازم عوض شوند تا اینکه بخش از بافت حکومتداری محلی شوند که توسط اهداف منسجم و تایید شده محلی در مورد ماهیت نقش و دسترسی دولت افغانستان راهنمایی می شوند. این دیدگاه همه جانبه نمی تواند از طریق یک مشورت واحد نمایان نمی شود، بلکه باید از طریق یک سلسله گام های ترتیب شده به آن رسیده شود و باید همیشه امکان پیشرفت و تغییرات آینده در طرح را مدنظر گیرد. قسمیکه بنیاد آسیایی قبلاً ذکر کرده است:

چالش اساسی به اصلاح حکومتداری محلی نداشتن دید منسجم برای تطبیق عملی چارچوب کاری حکومتداری محلی در شرایط

بعضی ازین وزارات از طریق تلاش های برنامه های مختلف که از جانب حمایت حکومت سازی بین المللی مساعدت و پیش برده می شوند، دستخوش اصلاحات چشمگیری شده اند. در حالیکه چالش های چشمگیری در قبال حکومت سازی باقی میمانند، نشانه های بهبود اجرات در بسیاری از وزارات با مسؤلیت جهت فراهم سازی خدمات وجود دارند.

اگرچه عمل متقابل میان این دو سیستم ها تا هنوز باید توجه کافی و برپا را دریابد. سیستم اولی نباید به نفع دومی متوقف گردد، اما پیامد های نامناسب و تضاد ها که از عمل متقابل میان این دو سیستم بروز می نماید به تحلیل و توجه بیشتر نیاز دارد. در این جا پیشنهاد فوق الذکر در مورد امکان روش های باز و نامتقارن بسیار مهم می باشد.

پیشنهادات:

• ارتباط میان سیستم والیان و افسران پولیس و مسؤلین فراهمی خدمات دولتی باید بطور متوالی مشخص شده و در قانون و عمل احاطه شود. این کار ممکن در مدت زمان متفاوت در موقعیت های مختلف صورت گیرد و باید اهمیت رهبری محلی را در فرارودن پیامد ها با در نظرداشتن واقعیت های سیاسی و شرح دقیق محلات در ساحات دوردست افغانستان شناسایی کند.

• جنبه مرکزی این پروسه بررسی دوباره متعادل و تدریجی مقام والیان به سطح ولایات و ولسوالی ها است. این ارزیابی دوباره نباید به مثابه تضعیف یا برطرفی والیان یا فقط برای جستجوی والیان "درست" یا "خوب" دیده شود. بلکه در عوض این بررسی دوباره باید ارزیابی قدرت واقعی و قانونی والیان در رابطه به سیستم که توسط آن آنها به مردم حسابدگی ساخته میشوند، در بر داشته باشد. نقش والیان در کنترل دسترسی و متاثر ساختن در آمد ها یک بُعد مهم می باشد. تقویت بخشی حسابدگی والیان نباید شکل انتخابات مستقیم را اختیار کند (هر چند این نباید یک هدف درازمدت دانسته شود) اما از شاخه های دیگر دولت گرفته می شوند که شامل نهاد های نماینده و واحد های فراهمی خدمات می شود.

میباشد که در آن تلاش های حکومتداری محلی توسط سیاست محلی با میراث دوران جنگ پایدار ضعیف و دگرگون میشود.^{۱۳۳}

و نیز سعی نماید تا مطمئن سازد که مغایرت ها به حد اقل میرسند.

• موضوعات که در پالیسی حکومتداری محلی باید شامل شوند قرار ذیل اند:

– شمار و طبیعت نهاد های منتخب، دسترسی آنها به منابع و سیستم که توسط آن انتخاب می شوند. ارتباط میان نماینده گان به سطح اجتماع و ولسوالی مغلق بوده که شامل ساختار نهاد های آینده شورای انکشاف محلی مانند می باشد. بنابراین تا زمانیکه سی دی سی ها بطور مادی و تخنیکی تحت یک چارچوب کاری آزاد حمایت نشوند، پالیسی نهایی بالای سی دی سی ها نباید به عجله صورت گیرد.

– ارتباط میان نهاد های منتخب و والی و لسوال. این ارتباطات باید در مورد منابع که به قضایای محلی و حسابدگی والیان تخصیص داده می شود، مشخص شوند. سیستم و تقویم انتخابات این نهاد ها باید به این ارتباطات متناسب باشند نه بر عکس.

– طبیعت تدریجی بودجه سازی ملی و ولایتی و ارتباط آن با نهاد های منتخب و والیان باید قبل از انتخابات تعیین شوند حتی اگر بکلی تاسیس هم نشده باشند.

– وضعیت نهایی شاروالی ها و سیستم حسابدگی آنها برای نیازمندی های مهم اعمال خدمت رسانی و افزایش عواید و مالیات دولتی که باید بصورت متداوم محدود، منظم و مرتب شوند.

– پلان گذاری به سطح محلی باید با منابع موجود و طرز العمل ها برای تخصیص آن منابع مطابقت داشته باشد. در دراز مدت، ساختار های پلانگذاری مشورتی که در حال حاضر تاسیس می

این چالش عمده اگرچه بیشتر آسان است که به آن اشاره شود تا اینکه حل شود. سیستم های حکومتداری محلی در سراسر جهان بطور مداوم در قسمت رهنمود، برگشت ها و دگرگونی پر ماجرا تغییرات می یابند. این پروسه موضوع یک برنامه یا طرح سازمانی نبوده این یک سفر به سوی دولتی است که در آن مشروعیت به تدریج از طریق موثریت و حسابدگی تقویت مییابد، دستیابی از طریق مشروعیت توسعه یافته و ثبات به تدریج از طریق شایستگی و حمایت راسخ به دید جامع و منسجم ایجاد می شود.

در حالیکه این موضوع در شرایط فعلی تا حدی مثبت به نظر می رسد، گام های محکم وجود دارند که پالیسی حکومتداری محلی را واقعی می سازند. بسیاری از این اقدامات بالای انکشافات اخیر متکی میباشند، مانند استراتژی انکشاف ملی افغانستان و تشکیل ریاست مستقل ارگان محلی که امکان نزدیک آوردن انکشاف پالیسی حکومتداری محلی را نسبت به اینکه در زمان تحقیق بوده است بیشتر ساخته است.

پیشنهادات:

• یک تعداد از موضوعات متمایز حکومتداری محلی باید در یک چارچوب انکشاف پالیسی واحد آورده شوند. تمرکز بنیادی این پروسه پالیسی باید ریاست مستقل ارگان محلی، در ارتباط نزدیک با شرکای که در چارچوب استراتژی ارگان مذکور از طریق تشکیل گروه پالیسی خلاصه شده اند، باشد. توجه خاص باید به شمولیت پایدار در پروسه وزارت مالیه، وزارت داخله، وزارت اقتصاد، بازسازی و انکشاف دهات، ریاست جمهوری، استراتژی انکشاف ملی و جلسه ملی معطوف گردد.

• ریاست مستقل ارگان های محلی باید سعی نماید تا این پروسه دراز مدت را از تقاضا های اقدامات کوتاه مدت امنیت و ثبات منزوی سازد

^{۱۳۳} بنیاد آسیایی، ارزیابی حکومتداری محلی در افغانستان، ۲.

امکان پذیر شامل ارزیابی دولت فعلی سازمانی حکومت داری محلی می شود. این هدف می تواند وسیعاً توسط ترکیب و پیشکش معلومات موجوده؛ تکمیل و تحلیل خالی چارچوب قانونی برای حکومتداری محلی؛ تحلیل مقایسوی پالیسی های حکومتداری محلی در کشور های دیگر با تاکید ویژه بالای موضوعات اسلامی، قبیله ای و قضایای پس از جنگ؛ و شناسایی گزینه های بر اساس ساحات موضوعی که توسط گروه پالیسی شناسایی میگردد، بر آورده شود.

- تعریف و تطبیق یک مکانیزم برای مشورت به سطح ملی و محلی بر اساس گزینه های موجوده پالیسی توسط گروه پالیسی.

- ملاحظه نتایج و پیشنهادات توسط گروه های پالیسی به مطالعات و مشورت ها که به سطح محلی و ملی صورت می گیرد و انکشاف چارچوب کاری پالیسی استراتژیک با اهداف استراتژیک که مختص به ساحه موضوعی که در فوق مشخص گردید را خلاصه می نماید و به اهداف که دارای تسلسل مناسب اند توجه جدی می نمایند.

- توسعه مدارک حقوقی و تنظیمی که برای تطبیق چوکات کاری این پالیسی ضروری پنداشته میشود، بطور ممکن با تصویب که به دور دوم شورای ملی به تعویق میافتد.

شوند، حسابدگی نماینده را که توسط نمایندگی منتخب به میان آمده اند عوض نمی کند.

- نقش تیم های بازسازی ولایتی و ابتکارات اجرا شده محلی حکومتداری در تمام استراتژی باید تدریجاً در پروسه پالیسی محلی گنجانیده شوند.

• تمام این سوالات همزمان حل شده نمی توانند. گام اول این است که پروسه ایجاد شود که توسط آن آنها به ترتیب حل شده بتوانند که موجب یک پالیسی منسجم شوند.^{۱۴۴} چنین پروسه شامل اینها می شوند:

- تشکیل گروه پالیسی قسمیکه در بالا ذکر گردید، و تعریف ساحات موضوعی پالیسی حکومتداری محلی که توسط گروه مذکور ارائه میشود. این ساحات موضوعی باید تا جای که ممکن است با استراتژی انکشاف ملی و معیار های تخمین شده توافقتنامه برای حکومتداری، و با هر نوع معیار های تخمین شده تکمیل کننده راجع به حکومتداری محلی یکجا شوند. چارچوب کاری استراتژیک فعلی برای ریاست مستقل ارگان های محلی برای این معیار های تخمین شده نزدیک می شوند اما به ترتیب آنها باید توجه بیشتر صورت گیرد.

- ماموریت تحقیق و حمایت پالیسی به ریاست مستقل ارگان های محلی و گروه پالیسی در ساحات موضوعی پالیسی بطور

^{۱۴۴} نوسنده از بحث های کارمندان برنامه حکومتداری محلی افغانستان ASGP-UNDP در اطراف پروسه های پالیسی عاملی اظهار سپاس می کند.

Allen, N. J. R. "Rethinking Governance in Afghanistan". *Journal of International Affairs* 56:1 (2003).

The Asia Foundation (TAF). *An Assessment of Subnational Governance in Afghanistan*. Kabul: TAF, 2007.

Anderson, J. "How Afghans Define Themselves in Relation to Islam". In R. Canfield, ed. *Revolutions and Rebellions in Afghanistan*. Berkeley: University of California, 1984.

Barakat, S., et al. "Mid-Term Evaluation Report of the National Solidarity Programme (NSP), Afghanistan". York and Kabul: University of York and Ministry of Rural Rehabilitation and Development, May 2006.

Barfield, T. "Weak Links in a Rusty Chain: Structural Weaknesses in Afghanistan's Provincial Government Administration". In R. Canfield, ed. *Revolutions and Rebellions in Afghanistan*. Berkeley: University of California, 1984.

Boesen, I.W. "From Subjects to Citizens: Local Participation in the National Solidarity Programme". Working Paper Series. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2004.

Canfield, R.L. "Ethnic, Regional, and Sectarian Alignments in Afghanistan". In A. Banuazizi and M. Weiner, eds. *The State, Religion, and Ethnic Politics: Pakistan, Iran and Afghanistan*. Lahore: Vanguard Books, 1987.

Carter, L. and K. Connor. "A Preliminary Investigation of Contemporary Afghan Councils". Peshawar: Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), 1989.

Central Statistics Office (CSO). *Afghanistan Statistical Yearbook 2006*. Kabul: CSO, 2007.

Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan, 2004.

Devereux, S. and R. Sabates-Wheeler. *Transformative Social Protection*. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2004.

Evans, A., N. Manning, et al. *A Guide to Government in Afghanistan*. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit and the World Bank, 2004.

Evans, A., N. Manning, et al. *Subnational Administration in Afghanistan: Assessment and Recommendations for Action*. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit and the World Bank, 2004.

Evans, A. and Y. Osmani. *Assessing Progress: Update Report on Subnational Administration in Afghanistan*. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit and the World Bank, 2005.

Favre, R. *Interface Between State and Society: Discussion on Key Social Features affecting Governance, Reconciliation and Reconstruction*. Addis Ababa: AIZON, 2005.

Fukuyama, F. *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books, 2004.

Glatzer, B. "Is Afghanistan on the Brink of Ethnic and Tribal Disintegration?" In W. Maley, ed. *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*. New York: NYU Press, 1998.

Glatzer, B. "The Pashtun Tribal System". In G. Pfeffer and D. K. Behera, eds. *Concept of Tribal Society*. New Delhi: Concept Publishers, 2002.

Government of Afghanistan (GoA). "National Development Framework". GoA: Kabul, 2003.

Government of Afghanistan (GoA). "Securing Afghanistan's Future". GoA: Kabul, 2004.

Government of Afghanistan (GoA). "Interim Afghanistan National Development Strategy". GoA: Kabul, 2006.

Government of Afghanistan (GoA). "Census and Election Update for JCMB VII". GoA: Kabul, 2008.

Human Rights Research and Advocacy Consortium (HRRAC). "Speaking Out: Afghan Opinions on Rights and Responsibilities". Kabul: HRRAC, 2003.

Independent Directorate of Local Governance (IDLG). "Strategic Framework". IDLG: Kabul, September 2007.

International Crisis Group. "Reforming Afghanistan's Police". *Asia Report* 138. ICG: Kabul/Brussels, August 2007.

Johnson, I. "Redefining the Concept of Governance". Gatineau, Quebec: Canadian International Development Agency, 1997.

Kakar, P. "Fine-Tuning the NSP: Discussions of Problems and Solutions with Facilitating Partners". Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2005.

Lister, S. "Caught in Confusion: Local Governance Structures in Afghanistan". Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2005.

Lister, S. "Public Administration Reform in Afghanistan: Realities and Possibilities". Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2006.

Lister, S. and H. Nixon. "Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?" Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2006.

Lynn, L. E., C. J. Heinrich, et al. "Studying Governance and Public Management: Why? How?" In C. J. Heinrich and L. E. Lynn. *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington: Georgetown University Press, 2000.

McCarthy, J. "Spaces of Power and Participatory Development in Afghanistan: A Case Study of the National Solidarity Programme and (Un)Changing Political Power Structures in Faryab Province", unpublished MA dissertation, King's College London, 2006.

Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD). "The Expansion of the National Solidarity Programme: Proposal for a 3-Year Programme Extension". Kabul: MRRD, 2006.

National Solidarity Programme. "Operations Manual". Kabul: Ministry of Rural Rehabilitation and Development, 2004.

Nixon, H. "Aiding the State? International Assistance and the State-building Paradox in Afghanistan". Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2007.

Nixon, H. and Ponzio, R. "Building Democracy in Afghanistan: The State-building Agenda and International Engagement". *International Peacekeeping* 14:1 (January 2007).

Nixon, H. "The Changing Face of Community Governance? Community Development Councils in Afghanistan". Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2008.

Noelle-Karimi, C. "Village Institutions in the Perception of National and International Actors". Bonn: ZEF-Bonn University, 2006.

Oleson, A. *Islam and Politics in Afghanistan*. Richmond: Curzon Press, 1995.

Ottaway, M. "Rebuilding State Institutions in Collapsed States". In J. Milliken. *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell, 2003.

Plumptre, T. "What is Governance?" on the website of the Institute on Governance (Ottawa), www.iog.ca (accessed 25 February 2008).

Putzel, J., C. Schetter, et al. "State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan". Bonn and London: Bonn University and London School of Economics, 2003.

Rubin, B. *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*. Karachi: Oxford University Press, 1995.

Rubin, B. and H. Malikiyar. "The Politics of Center-Periphery Relations in Afghanistan". New York: New York University, 2003.

Shahrani, M. Nazif. "The future of the state and the structure of community governance in Afghanistan". In W. Maley, ed. *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*. New York: NYU Press, 1998.

Stapleton, B. "A means to what end? Why PRTS are peripheral to the bigger political challenges in Afghanistan". *Journal of Military and Strategic Studies vol. 10, no 1* (2007).

Steul, W. *Pashtunwali*. Wiesbaden, Germany: Franz Steiner Verlag, 1981.

United Nations Development Programme (UNDP). "Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development". New York: UNDP, 2004.

United Nations Development Programme (UNDP). *Afghanistan National Human Development Report*. Kabul: UNDP, 2007.

Waldman, R., L. Strong and A. Wali. "Afghanistan's Health System since 2001". Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2007.

World Bank. *Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*. Washington, DC: World Bank, 2004.

World Bank. *Service Delivery and Governance at the Sub-National Level in Afghanistan*. Washington, DC: World Bank, 2007.

World Bank Operations Evaluation Department. *Community-Driven Development: A Study Methodology*. Washington: The World Bank, 2003.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

جاده گلروشی (نبش سرک ۲) شهر نو

کابل، افغانستان

تلیفون: ۵۸۴ ۶۰۸ ۷۹۹ (+۹۳)

ایمیل: areu@areu.org.af

وسایت: www.areu.org.af

