

# رهنمائی پیرامون دولت در افغانستان



آن ایوانز، نیک میننگ، محمد یاسین عثمانی  
آن تولی و آندرو ویلدر



واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان



بانک جهانی

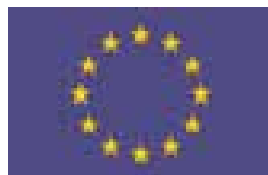


# رهنمائی پیرامون دولت در افغانستان

آن ایوانز، نیک میننگ، محمد یاسین عثمانی  
آن تولی و آندرو ویلدر

مترجم: م . ی . عثمانی

وجوه مورد ضرورت این مطالعه عمدتاً توسط کمیسیون اروپا تهیه و از  
معاونت های اضافی دولت های سوئزرلند و سویدن، هیأت کمک  
کننده ملل متحد در افغانستان UNAMA و بانک جهانی نیز استفاده  
بعمل آمده است.



رهنمائی پیرامون دولت در افغانستان

حق چاپ © اثر ۲۰۰۴ توسط

بانک بین المللی برای بازسازی و انکشاف / بانک جهانی

جاده شماره ۱۸۱۸ NW H/

واشنگتن دی سی ۲۰۴۳۳، ایالات متحده امریکا

شماره تلفون ۱۰۰۰-۴۷۳-۲۰۲

وب سایت [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

ایمیل [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

و

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

چهار راهی انصاری، شهر نو- کابل، افغانستان

وب سایت [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)

ایمیل [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af)

تمام حقوق محفوظ است.

مجموعه مندرجات بشمول تفاسیر و نتایج که در این اثر ابراز گردیده مربوط به مولفین آن بوده، و الزاماً نظریات روسای هیئت اجرایی بانک جهانی، و دول را که هیئات نمایندگی میکنند، انعکاس نمی دهد.

بانک جهانی صحت و موثقت معلومات را که در این اثر انعکاس داده شده تضمین نمی نماید. سرحدات، رنگها، نامگذاری ها و سایر معلومات که در نقشه ها نشان داده شده است مبین هیچ گونه قضاوت بانک جهانی در رابطه به وضع و موقف قانونی قلمروی نبوده و هیچ یک همچو مرزهای را هم تأیید نمی نماید.

## حق و اجازه

حقوق همه مندرجات و محتوای این کتاب محفوظ است. کاپی و اقتباس، انتقال و بکار بردن بخشی و یا مجموعه این اثر، بدون اجازه، تخلف از قانون تلقی می گردد. بانک جهانی مشوق پخش فعالیت هایش بوده و معمولاً در اعطای اجازه ها هم فوریت بکار میبرد.

در خواست اخذ اجازه فوتوکاپی و یا چاپ مجدد، هر بخشی از این مجموعه را که مطلوب باشد، لطفاً به آدرس ذیل ارسال دارید.

.Copyright Clearance Center, Inc.، ۲۲۲ Rosewood Drive, Danvers, MA ۰۱۹۲۳, USA

Fax ۹۷۸-۷۵۰-۴۴۷۰، Telephone ۹۷۸-۷۵۰-۸۴۰۰

سوالات دیگری در رابطه به حقوق و جواز و همچنان حقوق معاونه و متممه بایست عنوانی دفتر ناشر بانک جهانی راجع ساخته شود.

Office of Publisher, World Bank, ۱۸۱۸ H Street NW, Washington DC ۲۰۴۳۳, USA

Fax ۲۰۲-۵۲۲-۲۴۲۲، e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

عکاسی فوتو های روی جلد (از چپ به راست) توسط

کیکو میوا Keko Miwa

ارین منیر ©Arpan Munier (دفتر ارتباطات و اطلاعات عامه یوناما افغانستان)

جانتن لی ©Janathan Lee (رسانه خبری زیبیا)

دیوید سنگ ©David Singh (دفتر ارتباطات و اطلاعات عامه یوناما افغانستان)

## فهرست مندرجات

ix	اصطلاحات و تعریفات.....
ix	اصطلاحات دری.....
x	اصطلاحات تاریخی.....
x	اصطلاحات تخنیکي.....
xi	سائر اصطلاحات.....
xiii	تقویم (جنتري).....
xiv	واحد پولی.....
xv	مخففات و اختصارات.....
xvii	مقدمه.....
xvii	هدف این رهنما.....
xviii	منابع معلوماتی.....
xix	سیاسگذاری.....
۱	۱- اوضاع تاریخی و سیاسی.....
۱	تکامل دولت افغانستان.....
۷	ساختار های فعلی اداری و مالی.....
۱۲	اوضاع سیاسی.....
۲۱	نتایج.....
۲۲	۲- ادارهء مرکزی.....
۲۲	اساسات قانونی و مسؤلیت های سازمانی.....
۲۸	بودجهء عادی.....
۳۳	بودجه انکشافی.....
۳۸	امور کارکنان.....
۶۱	دست آورد ها و مشکلات در ادارهء مرکزی.....
۷۰	۳- ارتباطات مالی مرکز و محلات.....
۷۰	مرور و بررسی.....
۷۱	تحصیل عواید.....
۷۳	ترتیب و مراحل بودجه.....
۸۱	تطبيق و تحقق بودجه.....
۹۱	تنظیم امور پول نقد و فعالیت های خزانه.....
۹۲	محاسبه و تفتیش.....
۹۲	نتایج.....
۹۴	۴- ارتباطات اداری مرکز و محلات.....
۹۴	اساسات قانونی و مسؤلیت های سازمانی.....
۹۵	تقسیمات اداری.....
۹۷	تدابیر و سیاست مقرری.....
۱۰۰	ساختار اداری در ولایات.....

۱۰۰	امور کارکنان
۱۰۳	معاش و رتبه
۱۰۴	تهیه و ترتیب استحقاق معاش
۱۰۶	نتایج
<b>۱۰۸</b>	<b>۵. شاروالی ها</b>
۱۰۸	ساختار
۱۰۹	استقلال مالی
۱۱۰	مصارف
۱۱۲	امور کارکنان
۱۱۴	کشودن راهی به پیش
<b>۱۱۵</b>	<b>۶. عرضه خدمات تعلیمی و تربیوی (معارف)</b>
۱۱۵	مقدمه
۱۱۷	مرور و نظر اجمالی پیرامون سیستم موجوده
۱۱۸	شرایط موجود در سطح ولایات و ولسوالی ها
۱۲۶	اثرات عرضه خدمات تعلیمی و تربیوی در ولایات
<b>۱۲۹</b>	<b>۷. عرضه خدمات صحی</b>
۱۲۹	در سطح ملی
۱۳۰	قرارداد عرضه خدمات صحی
۱۳۱	شرایط موجود در سطح ولایات و ولسوالی ها
۱۳۸	اثرات اداره مراقبت صحی در ولایات
<b>۱۴۲</b>	<b>۸. نتایج</b>
۱۴۲	بکاربرد محتاطانه نظام و ترتیبات موجود
۱۴۴	اجندای ملی
۱۴۵	اجندای محلی
<b>۱۴۸</b>	<b>ضمائم</b>
۱۴۸	ضمیمه شماره (۱): مقامات دولت مرکزی و مسؤلیت های سیاسی
۱۵۱	ضمیمه شماره (۲): تصویر و ابعاد ساختار دولت مرکزی
۱۵۴	ضمیمه شماره (۳): اساسات و منابع قانونی برای استخدام دولتی
۱۵۵	ضمیمه شماره (۴): فورم های کلیدی بوجوی و کارکنان
۱۵۶	ضمیمه شماره (۵): اقتباس از قانون شاروالی ها
<b>۱۵۸</b>	<b>یادداشت ها:</b>
<b>۱۶۰</b>	<b>مآخذ ها:</b>

## جدول ها

جدول شماره (۱):	ارتباطات رسمی، مرکز و محلات در افغانستان.....	۱۰
جدول شماره (۲):	خصوصیات کلیدی تفکیک مقدار و درجه عدم مرکزیت .....	۱۱
جدول شماره (۳):	طرز العمل اجرای تخصیصات.....	۳۰
جدول شماره (۴):	توزیع تمویل خارجی با در نظر داشت ایجابات بخش های عمده و محوری ۱۳۸۱-۱۳۸۳ NDF به میلیون دالر.....	۳۶
جدول شماره (۵):	معاشات اصلی و اساسی رتبوی و درجوی(ماهانه به افغانی).....	۴۴
جدول شماره (۶):	پرداخت امتیازات ماهانه پولی کارکنان دولت.....	۴۶
جدول شماره (۷):	معاش ماهانه و سائر امتیازات به اساس رتبه کارمندان (به افغانی).....	۴۶
جدول شماره (۸):	معیار معاشات بخش پولیس سال ۱۳۸۲ به افغانی .....	۴۸
جدول شماره (۹):	امتیازات ماهانه تحصیلی به افغانی.....	۴۸
جدول شماره (۱۰):	تناسب و فیصدی معلمین به مقیاس درجه های تحصیلی آنها ۱۳۸۲.....	۴۹
جدول شماره (۱۱):	میزان امتیاز موقت اضافی ماهانه (به افغانی).....	۴۹
جدول شماره (۱۲):	حد اکثر معاش اصلی کارکنان سکتور صحت که در NGO ها کار میکنند.....	۵۱
جدول شماره (۱۳):	تشویقات منطوقی دهاتی برای کارکنان NGO ها در سکتور صحت .....	۵۲
جدول شماره (۱۴):	افزایش در معاش اصلی .....	۵۳
جدول شماره (۱۵):	میزان معاشات فعلی و میزان معاشات پلان شده (به افغانی) در هر ماه .....	۵۴
جدول شماره (۱۶):	واجد شرایط امتیاز و حقوق تقاعد .....	۵۶
جدول شماره (۱۷):	تصنیف رتب کارکنان ملکی دولت .....	۵۸
جدول شماره (۱۸):	سویه تحصیلی زنان در خدمات ملکی دولت .....	۵۸
جدول شماره (۱۹):	تناسب کارمندان و اجیران .....	۵۹
جدول شماره (۲۰):	طرز العمل استخدام فارغ التحصیلان .....	۶۰
جدول شماره (۲۱):	عواید تحصیل شده سال ۱۳۸۱ (به افغانی).....	۷۱
جدول شماره (۲۲):	خلاصه از عواید و مصارف ولایتی در سال ۱۳۸۱.....	۷۲
جدول شماره (۲۳):	تخصیصات ربع اول بودجه عادی ولایات، معاشات دربرابر مصارف غیر معاشاتی .....	۷۴
جدول شماره (۲۴):	تخصیصات ربع اول سال ۱۳۸۲ بودجه عادی ولایتی به اساس هر اداره .....	۷۷
جدول شماره (۲۵):	مسئولیت ها و مشکلات در طی مراحل اجرای معاشات .....	۸۳
جدول شماره (۲۶):	اجراء عنعنوی و سابقه تادیات مصارف غیر معاشاتی.....	۸۵
جدول شماره (۲۷):	سهم مجموع مصارف ولایتی به اساس باب در سال ۱۳۸۱.....	۸۷
جدول شماره (۲۸):	مصارف حقیقی ولایتی باساس هر اداره در سال ۱۳۸۱.....	۸۸
جدول شماره (۲۹):	تطبیق و اجرای بودجه ولایتی به اساس کتگوری مصارفاتی، ۱۳۸۱.....	۸۹
جدول شماره (۳۰):	تطبیق و اجرای بودجه ولایتی ربع اول ۱۳۸۲ به اساس کتگوری مصرف .....	۸۹
جدول شماره (۳۱):	تطبیق و اجرای بودجه ولایتی باساس هر اداره در ربع اول سال ۱۳۸۲.....	۹۰
جدول شماره (۳۲):	تخصیص مصارف غیر معاشاتی ربع اول سال ۱۳۸۲.....	۹۲
جدول شماره (۳۳):	صلاحیت هابرای استخدام کارکنان.....	۹۴
جدول شماره (۳۴):	تعداد و درجه ولسوالی باساس ولایات.....	۹۵
جدول شماره (۳۵):	توحید و خلاصه تشکیل به اساس ولایت،۱۳۸۲.....	۱۰۰
جدول شماره (۳۶):	کارکنان به اساس هر اداره در سال ۱۳۸۲ .....	۱۰۱
جدول شماره (۳۷):	تصاویری از تعداد کارکنان: مقایسه منابع مختلف معلوماتی .....	۱۰۲
جدول شماره (۳۸):	عواید شاروالی هرات به اساس کتگوری های عایداتی در سال ۱۳۸۱.....	۱۰۹
جدول شماره (۳۹):	عواید و مصارف سال ۱۳۸۱ شاروالی شهر میمنه ولایت فاریاب به افغانی .....	۱۱۰

عوايد و مصارف شاروالی های ولایتی سال ۱۳۸۱ به افغانی.....	جدول شماره (۴۰):
۱۱۱.....	
ساختار های کارکنان شاروالی های ولایتی سال ۱۳۸۱ به افغانی.....	جدول شماره (۴۱):
۱۱۲.....	
پیرامون منابع تعلیمی و تربیوی که توسط دولت تمویل گردیده اند.....	جدول شماره (۴۲):
۱۱۵.....	
ریاست های معارف ولایتی: فشرده احصائیه های کلیدی ۱۳۸۲.....	جدول شماره (۴۳):
۱۱۷.....	
فیصدی سهم شاگردان در مکاتب ابتدائیه.....	جدول شماره (۴۴):
۱۱۸.....	
مسؤولیت های وظیفوی در معارف.....	جدول شماره (۴۵):
۱۱۸.....	
تعداد کارکنان معارف.....	جدول شماره (۴۶):
۱۲۲.....	
احصائیه های کلیدی، سکتور صحت عامه.....	جدول شماره (۴۷):
۱۳۱.....	
تصمیم پیرامون مسؤولیت های وظیفوی تسهیلات مختلف صحی.....	جدول شماره (۴۸):
۱۳۲.....	
مسؤولیت های وظیفوی در صحت.....	جدول شماره (۴۹):
۱۳۳.....	
ساختار تشکیلات، کارکنان وزارت صحت عامه در سال ۱۳۸۲.....	جدول شماره (۵۰):
۱۴۰.....	

### اشکال:

نقشه ولایات ششگانه مطالعه شده.....	شکل شماره (۱):
viii.....	
تأخیر پرداخت معاشات در ولایات به استثنای پولیس (تعداد روز ها).....	شکل شماره (۲):
۳۲.....	
تطبیق بودجه انکشافی ۱۳۸۲.....	شکل شماره (۳):
۳۷.....	
تخمین مجموع استخدام کارکنان ملکی دولت.....	شکل شماره (۴):
۳۹.....	
کارکنان ملکی دولتی، آنهاییکه برایشان معاش پرداخته شده به استثنای پولیس.....	شکل شماره (۵):
۴۰.....	
کارکنان وزارت معارف در کابل.....	شکل شماره (۶):
۴۲.....	
توزیع تخصیصات ربع اول سال ۱۳۸۲ مرکز به مقایسه ولایات.....	شکل شماره (۷):
۷۶.....	
سلسله مراتب ادارات مسؤل امور تخصیصات بوجوی.....	شکل شماره (۸):
۷۸.....	
مزد روزانه کارگران غیر مسلکی و عادی (به دالر در هر روز).....	شکل شماره (۹):
۱۰۳.....	
تقسیمات بست و رتبه کارمندان در وردک (به استثنای معارف).....	شکل شماره (۱۰):
۱۰۵.....	
تقسیمات بست رتبه کارمندان در بامیان (به استثنای معارف).....	شکل شماره (۱۱):
۱۰۵.....	
ساختار نمونوی ریاست های معارف ولایتی.....	شکل شماره (۱۲):
۱۲۰.....	
ساختار نمونوی اداره معارف محلی (ولسوالی).....	شکل شماره (۱۳):
۱۲۰.....	
توزیع قرارداد های عرضه خدمات صحی توسط امدادگران.....	شکل شماره (۱۴):
۱۳۰.....	
ساختار ریاست صحت عامه ولایت فاریاب.....	شکل شماره (۱۵):
۱۳۵.....	
مقایسه ساختار های موجود وزارت ها با همتا آنها که از ممالک اروپائی انتخاب شده اند.....	شکل شماره (۱۶):
۱۵۱.....	

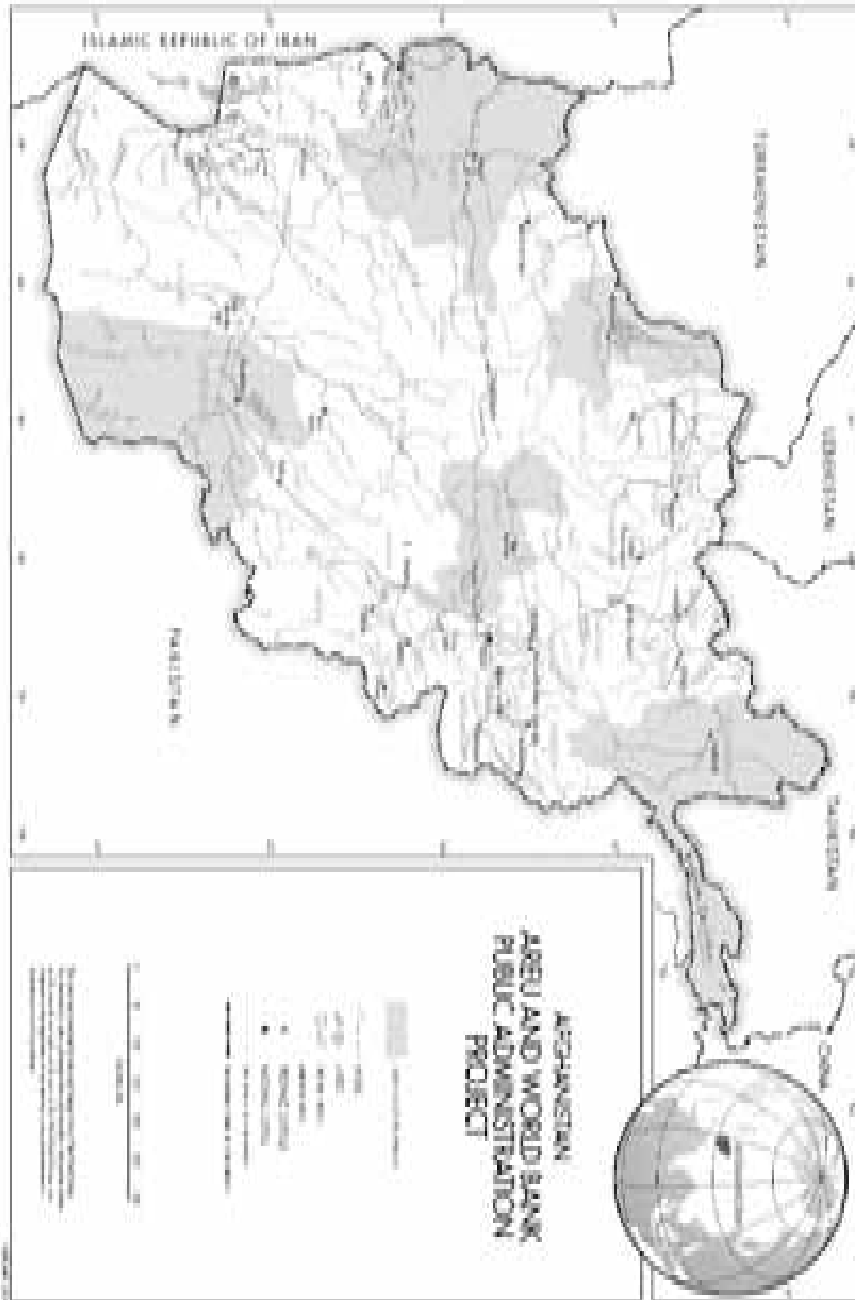
### چوکات ها

مرکزیت سابقه.....	چوکات شماره (۱):
۳.....	
مقامات اشتراک کننده ولایت در پروسه تصمیم گیری: محتوای تاریخی.....	چوکات شماره (۲):
۸.....	
چه کسانی اداره محل را کنترل می نمایند؟.....	چوکات شماره (۳):
۱۳.....	
اندازه و مقدار استقامت و هم اهنگی بین حالات دیجور و دیفکتو.....	چوکات شماره (۴):
۱۵.....	
اهمیت خلع سلاح.....	چوکات شماره (۵):
۱۷.....	
طی مراحل بودجه سال ۱۳۸۱.....	چوکات شماره (۶):
۲۸.....	
بودجه، تخصیصات، تطبیق و تحقق.....	چوکات شماره (۷):
۳۱.....	
ساختار فعالیت های انکشاف ملی.....	چوکات شماره (۸):
۳۴.....	
دولت کوچک.....	چوکات شماره (۹):
۳۹.....	



۴۱.....	اوقات کار، کارکنان ملکی.....	چوکات شماره (۱۰)
۴۷.....	تاریخچه یا سابقه محوله های غذائی.....	چوکات شماره (۱۱)
۶۱.....	سوابق کارکنان.....	چوکات شماره (۱۲)
۶۳.....	پروگرام اصلاح اداره عامه و تنظیم امور اقتصادی.....	چوکات شماره (۱۳)
۶۶.....	ابتکارات جاریه در رابطه به ارتقای قابلیت ها و مهارت های موجود.....	چوکات شماره (۱۴)
۶۸.....	رشد و انکشاف قابلیت ها برای تنظیم و اداره پروگرام ها.....	چوکات شماره (۱۵)
۷۳.....	پلان بوجوی در کندهار.....	چوکات شماره (۱۶)
۷۹.....	تشکیل در برابر تخصیص.....	چوکات شماره (۱۷)
	پروگرام همبستگی ملی (NSP) بمثابه استراتیژی ارتباط دهنده کمیته های منتخب محلی برای انکشاف اجتماعی (CDCS) و اداره محل.....	چوکات شماره (۱۸)
۸۰.....		
۸۲.....	ترتیب استحقاق معاش در ولسوالی های دور دست.....	چوکات شماره (۱۹)
۹۶.....	تکثر ولسوالی ها.....	چوکات شماره (۲۰)
۹۸.....	سیاست سیستم مقرری.....	چوکات شماره (۲۱)
۹۸.....	سیاسی سازی پولیس.....	چوکات شماره (۲۲)
۹۹.....	فروش وظایف و مقامات خدمات ملکی.....	چوکات شماره (۲۳)
۱۰۴.....	معاشات اضافی در کندهار.....	چوکات شماره (۲۴)
۱۰۶.....	طرز دید کارکنان.....	چوکات شماره (۲۵)
۱۱۳.....	ضرورت تجدید ساختار تشکیلات در شاروالی کابل.....	چوکات شماره (۲۶)
۱۲۳.....	کمک های مالی والی یک ولایت.....	چوکات شماره (۲۷)
۱۲۵.....	قابلیت و کفایت معلم در بدخشان.....	چوکات شماره (۲۸)

شکل شماره (۱): نقشه شش ولایت که در آن این تحقیق انجام شده است



## اصطلاحات اصطلاحات دری

اجیر	کارکن دولتی که با اساس قرارداد استخدام میشود
علاقه دار	آمر یا مسؤل منطقه خاصی مربوط به ولسوالی
ارباب	بزرگ و نماینده مردم یک قریه نزد حکومت
باب	کود بزرگ و عمدۀ بودجوی
	شش باب مصارفاتی عبارت اند از:
	باب (۱۰۰۰) معاشات کارکنان
	باب (۲۰۰۰) مصارف خدمات
	باب (۳۰۰۰) مصارف مواد و لوازم
	باب (۴۰۰۰) مصارف حفظ و مراقبت و ترمیمات
	باب (۵۰۰۰) مصارف زمین، ساختمان و تجهیزات (مصارف عمدۀ)
	باب (۷۰۰۰) سببسی ها، معاونت ها، تقاعد
فصل	کود کوچک و تفصیلی بودجوی از قبیل فصل های (اضافه کاری، روغنیات، لوازم دفتر و غیره)
فرمان تقنینی	فرمان قانونی است که از مقام ریاست جمهوری صادر میشود
حوزه	یک منطقه یا زون
لوبه جرگه	"مجلس کبیر" بنیاد یا سازمان قدیمی است مانند "شورا" در اسلام ویا مجلس مشورتی
کارمند	کارکن یا مامور دائمی دولتی
معارف	ریاست معارف
کچکول معارف	کاسه بزرگی که در گردن آویخته شده و اعانه جمع آوری میشود(اصطلاح استعاری)
مشرانو جرگه	مجلس اعیان
مجاهدین	(در عربی "مبارزین") در افغانستان، مبارزین گروهیکه در برابر تهاجم (۱۹۷۹-۱۹۹۲) شوروی ها مبارزه نمودند
مستوفیت	اداره مالی وزارت مالیه در ولایت
مستوفی ولایت	نماینده ارشد مالی وزارت مالیه در ولایت
قوم	شبکه یا ارتباطات است که از مجموع فامیل ها یا پیشه های خاص تشکیل می شود
رسمی جریده	تشریه رسمی وزارت عدلیه
روابط	ارتباطات که به منظور استفاده جوئی ها تامین میشود(در این اثر استفاده شده)
صفائی	محصول خدماتی شاروالی
شاروالی ولسوالی	شاروالی محلی
شاروالی ولایت	شهرداری ولایتی
	ماده ۱۱۱ قانون اساسی ۱۹۶۴ حکم می کند که شورا های مشورتی شاروالی ها (آزاد ، همگانی، مستقیم و سری) انتخاب میشوند، ماده (۶) فصل هشتم قانون اساسی جدید سال ۲۰۰۴ حکم میکند که برای اداره امور شهری، شاروالی تشکیل میشود.
شورا	مجلس
تخصیص	سهمیۀ منظور شده بودجوی برای مصارف واحد های اداری
تشکیل	جدولیکه در آن ساختار منظور شده ووظیفوی واحد های اداری و بست های مجوزۀ کار و معاشات انعکاس می یابد

تشکیلات	اداره که فعلاً در چوکات دفتر اداره امور مسؤل تدقیق و تحلیل تشکیل کارکنان ملکی دولت میباشد.
علما	دانشمندان اسلامی
ولسوال	آمر و اداره کننده ولسوالی
ولسوالی	ساحه و قلمروی که در رأس آن ولسوال قرار دارد
والی	ماده (۱۰۸) قانون اساسی سال ۱۹۶۴ چنین حکم نموده است: "تقسیمات فرعی توسط قانون تنظیم میشود" این حکم در قانون تشکیلات اساسی افغانستان تفصیل و توضیح شده است، ماده (۱۴۰) فصل (۸) قانون اساسی جدید سال ۲۰۰۴ به ولسوالی ها و قریه جات اشاره نموده است.
ولایت	شخص با صلاحیت که در راس یک ولایت قرار دارد ساحه و قلمرو تحت حکمفرمائی والی
ولسی جرگه	(ماده ۱۰۸ قانون اساسی سال ۱۹۶۴ چنین حکم می کند که ولایت واحد بزرگ اداره محل میباشد. تعداد، ساحه و تقسیمات فرعی ساختار ولایات ذریعه قانون تثبیت میشود. قانونی که در این رابطه ایجاد و تحت احکام قانون اساسی ۱۹۶۴ به قوتش باقی مانده است بنام قانون تشکیلات اساسی افغانستان یاد میشود. این قانون در ۲۰ میزان ۱۳۴۴ توشیح و نافذ شده ومواد ۳۴ الی ۴۶ آن با موضوعات اداره محل مربوط میباشد. در ماده ۴۲ نام های ۲۸ ولایت و همه ولسوالی ها درج میباشد. ماده ۱۳۶ فصل ۸ قانون اساسی ۲۰۰۴ حکم می نماید که (واحد ارده محل ولایت است.) شورای ملی یا مجلس کبیر ملی

## اصطلاحات تاریخی

مستوفی الممالک	آمر مالی دولت در کابل
رئیس تنظیمه	والی یا نماینده با صلاحیت دولت در یک زون (متشکل از چندین ولایت)

## اصطلاحات تخنیکی

خیلی ها مشکل است که یک اصطلاح یا ترمینالوجی بصورت همه جانبه نهاد ها را توضیح و تفصیل نماید. در بیان مفاهیم تشکیلاتی دولت انتقالی اسلامی افغانستان (TISA) نوشته هذا از اصطلاحات قبول شده معمول و مرسوم حسب آتی استفاده نموده است.

دولت: درین اثر بیشتر بمقامات عالییه و تصمیم گیرنده نسبت داده شده است.

وزارت ها: واحد ها و ادارات مرکزی است که در راس آن اعضای کابینه یا وزرا قرار دارد. آنها یک شخصیت اشتراکی جداگانه نداشته، وابسته به قانون خدمات ملکی و تمویل عامه می باشند. از هیئات و کمیسیون های مختلف "ساختار ها و مقامات مستقل" به شمول تصدی های دولتیکه همه بمثابه پدیده های دولتی اند، متفاوت می باشد.

ریاست: یک اصطلاح عمومی است که بالای یک واحد اداری بزرگ یک وزارت اطلاق می گردد.

نماینده مرکزی: واحد ها و سازمانهای در داخل حکومت اند که فعالیت های وزارت ها و سایر نمایندگی ها را هم آهنگ ساخته و رهنمائی می کنند. نمایندگی های مرکزی در افغانستان عبارت اند از: دفتر رئیس جمهور، دفتر اداره امور، وزارت مالیه، وزارت کار و امور اجتماعی، کمیسیون خدمات ملکی، و اداره قبلی انسجام کمک ها به افغانستان.

دپارتمنت: واحد دوم بوجوی وزارت خانه بوده که در آن ادارات ولایتی وزارت مربوط نیز شامل میباشند.

ادارات فرعی محل: ادارات که در مناطق فرعی محل یا ولسوالی یک ولایت فعالیت میکنند

### سائر اصطلاحات:

Allowances پرداخت های غیر معاش اصلی می باشند. این امتیازات مانند ماکول و مصارف ترانسپورتی شامل شرایط مشخص استخدام بوده یا اینکه مانند سفریه و مصارف تعلیمی نا مشخص می باشد.

Bonded trustee معتمد تضمین شده، نماینده که پول نقد را برای پرداخت معاشات از مرکز ولایات به یکی از واحد ها انتقال می دهد.

Civil service census (احصائیه گیری کارکنان ملکی) یک بررسی و تشخیص تعداد واقعی کارکنان که رسماً مقرر باشند. در همچو احصائیه گیری ها یکی یا چند طریقه های ذیل استفاده می شود.

۱. سرشماری عملی یا تفتیش کارکنان: این عملیه معمولاً توسط گروه های آموزش دیده صورت می گیرد. گروه ها در مناطق معینه احصائیه گیری، رفته و کارکنان را بملاحظه اسناد هویت آن ها مورد شمارش قرار می دهند. که البته این روش از لحاظ وقت و تدارک سفر مشکل و پر مصرف می باشد.

۲. توزیع فورم ها و پرسشنامه ها : این اوراق مستقیماً یا از طریق امرین شان به کارکنان توزیع می شود. اوراق بعد از خانه پری به وزارت مربوطه ارسال میشود مسؤلیت صحت و یا سقم معلومات مندرج بدوش آمرمربوطه کارکنان می باشد.

۳. تطبیق جدول استحقاق معاش: این جدول یا سائر منابع و اسناد معلوماتی تطبیق می گردد. منابع و اسناد متذکره شامل سوانح و سوابق کارکنان، کتاب حاضری و ب ۲ ها نیز می گردد. البته این طریقه ضیاع زیاد وقت را بار می آورد.

کارکنان ملکی دولت مرکزی عبارت از کارکنان مرکزی اداری قوه اجرائیه و مقننه، ادارات (به مثابه بخش های کار و استخدام مستقیماً مربوط به رئیس دولت، پارلمان همراه با سایر وزارت خانه ها، که معارف، صحت و پولیس دپارتمنت های اداری دولت مرکزی بشمول نمایندگی های مستقل شامل آن نمی باشد) که از دولت مرکزی معاش می گیرند، میباشند. کارکنان معارف، صحت و پولیس مستثنی بوده که در

بخش جدا گانه مورد بررسی قرار می گیرند.

نسبت (یا حاصل تقسیم) بلند ترین معاش بر پائین ترین معاش در یک سیستم معاشاتی. سازمان همکاری و انکشاف اقتصادی (OECD) این نسبت را طوری بوجود می آورد (که اگر مجموع معاشات به ده کتگوری تقسیم شده، حد اوسط معاشات کارکنان کتگوری نهم بر حد اوسط معاشات کارکنان کتگوری اول تقسیم گردد، نسبت مورد نظر بدست می آید) این طرز محاسبه (OECD) تضمین مینماید که مقداری از معاشات نتواند نسبت مذکور را متاثر ساخته به میزان های غیر واقعی برساند با وجود آن تمام طرق اندازه گیری این نسبت می توانند اشتباه آفرین ثابت گردند اگر منابع عمده چشم گیر حقوق پولی که در محاسبات در نظر گرفته نشده باشد وجود داشته باشد و یا اگر ارزش های واقعی تعاون و انعامات غیر پولی قسمت عمده تمام پرداخت کارکنان را تشکیل بدهد.	Compression ratio
پلان تقاعدی که حقوق تقاعد مربوط به تعداد سالهای عضویت در پلان و هم بعضی معیار های دیگر مفادی می باشد	Defined benefit pension systems
عبارت از سیستمی است که حقوق متقاعد مبتنی برمقداری است که Pension system به کارکن تعیین و مساعدت گردیده و روی همان مقدار مستفید می گردد	Defined contribution pension systems
آرزوی کارکنان دولت به ارتقای رتبه، بخاطر معاشات بلند تر	Grade creep
عملیه که وظایف را روی معیارهای قبول شده عمومی تحلیل و مقایسه نموده و به سلسله مراتب رتبوی قرار می دهد. درجه بندی رتبوی عبارت از تثبیت یک سلسله کارهایست که از لحاظ حجم و کیفیت مشابه میباشند.	Job evaluation
جمع بندی و گروپ سازی وظایف که از لحاظ حجم و کیفیت با هم مشابه باشند	Job grading
شامل شدن به خدمات ملکی دولت از طریق استخدام خارج از اداره ، برعکس تقرر از داخل اداره به شکل ترفیع و یا تبدیل ، این نوع شمولیت جانبی بوده و اکثراً بشکل سیستم تقرر در بست های معین اداره شناخته میشود. ولی تاکید براین است که بهترین کاندید ها به بست های مورد نظر، خارج از اداره و یا به شکل ترفیع یا تبدیل از داخل اداره انتصاب شوند.	Lateral entry
سالهای علاوگی خدمت که به یک کارمند کرایت داده میشود. البته ملحوظات لیاقت علمی، کارمند را به ترفیعات سریع تری نایل می گرداند .	Lenght of service credit
لست مفصل کارکنان که بصورت قانونی استخدام شده اند	Nominal roll

پلان تقاعدی است که، حقوق تقاعد متقاعدین قبل از، وجوه مالیه دهندگان فعلی و یا سائر عواید دولتی تمویل می گردد.	Pay-as-you-go
(رتبهء شخصی) رتبهء که کارمند به اساس ترفیع حاصل کرده است.	Personal grade
(رتبهء بست) رتبهء که برای یک بست معین در داخل تشکیل، تعیین و منظور شده است.	Position grade
سیستم که کارکنان در یک بست ووظیفه بصورت دوامدار کار کرده ولی ترفیعاتشان اجرا می شود این سیستم مخالف rank in post می باشد سیستمی که ترفیع کارمند مربوط به وظیفه و بست جدید می گردد در همه نظام ها هر دو سیستم وجود دارد.	Rank-in-person appointment system
سیستمی است که ترفیع و ارتقا مربوط به اشتغال در وظیفه و کار جدید می باشد. این سیستم با rank in post appointment system تفاوت می کند.	Rank in post appointment system
حقوق تقاعد که از معاش اخیری کارمند محاسبه و تادیه میشود.	Replacement ratio
آن گونه دولتی است که با مجوز جامعه بین المللی وجود داشته و حاکمیت آن، صرف نظر از اینکه بالایی همه قلمرو کنترل و اداره دارند یا ندارند، شناسائی شده باشد.	De jure
دیفکتو حالت و حاکمیت است که بصورت واقعی قلمروی را (ولوکه خلاف قانون هم باشد) اداره کرده و کنترل مینماید.	De facto
تبصره: دول که طرف شناسائی جامعه بین المللی قرار گرفته و بااساسات و نهاد های قوی و مستحکم بالایی همه قلمرو حاکمیت و کنترل داشته باشند هم دیجور اند و هم دیفکتو.	

### جنتری (تقویم)

افغانستان تقویم هجری شمسی را بکار میبرد. این تقویم دوازده ماه دارد که با تاریخ تقویمی غرب حسب اتی مطابقت میکند.

ماه شمسی	ماه غربی و تاریخ که ماه هجری شمسی از آن آغاز می یابد
حمل	مارچ ۲۱
ثور	اپریل ۲۱
جوزا	می ۲۲
سرطان	جون ۲۲
اسد	جولای ۲۳
سنبله	اگست ۲۳
میزان	سپتمبر ۲۳
عقرب	اکتوبر ۲۳
قوس	نوامبر ۲۲
جدی	دسمبر ۲۲
دلو	جنوری ۲۱
حوت	فبروری ۲۰

روز اول حمل سال ( ۱۳۸۱ ) با ( ۲۱ مارچ ۲۰۰۲ ) مطابقت دارد. سال ۱۳۸۲ ه ش در ۲۱ مارچ ۲۰۰۳ آغاز گردید.

## واحد پولی

همه ارقام مالی به افغانی جدید نشان داده شده، البته موارد خاصی که یاد داشت شده باشد مستثنی می باشد. استثنای خیلی مهم درین مورد، ارقام مربوط به بودجه انکشافیست که رسماً به دالر امریکایی به نشر رسیده، بناً در این گزارش هم ارقام مورد نظر به دالر امریکایی نشان داده شده و نرخ تبادلوی فعلی، فی دالر مبلغ ۱.۴۹ افغانی می باشد.



## مخففات و اختصارات

اداره انسجام کمک ها به افغانستان (فعالاً وجود ندارد)	AACA
مواد اساسی مربوط به کفایت و شایستگی افغانی	ABC
بانک انکشاف آسیائی	ADB
سیستم معلوماتی اداره مالی افغانستان	AFMIS
شبکه انکشافی آغاخان	AKDN
اردوی ملی افغانستان	ANA
ارزیابی منابع ملی صحت افغانستان	ANHRA
واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	AREU
عقودت و الوگی ها و سیستم تنفسی	ARI
ترست فند باز سازی افغانستان	ARTF
مؤسسه آدم سمت	ASI
مرکز اساسی صحتی، یا یک مساعدت کوچک، که با عرضه خدمات متعدد، مانند یک مرکز صحتی خدمت می کرده و مریضان زیاد سرپائی را واری کرده	BHC
مجموعه خدمات اساسی صحتی	BPHS
گروپ ارتقا دهنده قابلیت ها و ظرفیت ها	CBG
مرکز همکاری برای افغانستان	CCA
کمیته انکشاف محل که اعضای آن از قریه جات تحت پروگرام NSP انتخاب میشوند	CDC
مرکز جامع و فراگیر صحت. این مرکز از منطقه که دارای ۳۰۰۰۰ الی ۶۰۰۰۰ نفوس باشد واری می کند و به مقایسه مرکز اساسی صحتی خدمات زیادی عرضه می دارد مرکز جامع و فراگیر صحت بعضی امراض مغلق را به شمول مریضی های اطفال، ملاریا مورد تلاوی قرار داده و به مریضان معیوب داخل بستر و خارج بستر فزیوتراپی، آماده می سازد.	CHC
کارکنان محلی صحتی - که همراه با دایه های محل (TBAs) از منازل خویش به مثابه مراکز کوچک خدمات صحتی انجام میدهند. کارکنان محلی صحتی بعضاً و بصورت محدود تداوی هم می نمایند که البته تداوی شان شامل تشخیص و تداوی ملاریا، اسهال، و ARIS بوده و در توزیع مواد ضد حاملگی و مسائل تغذی هم فعالیت های بعمل می آورد.	CHW
نمایندگی انکشاف بین المللی کانادا	CIDA
هماهنگی کمک های برای افغانها	CoAR
اداره خدمات عامه (که ملغا گردیده و در عوض آن IARCSC ایجاد گردیده است)	CSA
کمیسیون خدمات عامه (ملغا شده و در عوض آن IARCSC ایجاد شده است)	CSC
دفتر احصائیه مرکزی	CSO
بانک مرکزی افغانستان یا د افغانستان بانک	DAB
کمیته امداد دنمارک برای مهاجرین افغان	DACAAR
دیتابیس کمک های موسسات امداد گر	DAD
اداره انکشاف بین المللی	DfID
پروگرام معافیت کتلوی	EPI
سیستم معلومات صحتی	HIS
هیئت معاونت بین المللی	IAM
کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی	IARCSC
کمیته صلیب سرخ جهانی	IC RC
شخص بیجا شده در داخل کشور	IDP
صندوق وجهی بین المللی	IMF
تکنالوژی اطلاعاتی	IT
اداره بین المللی مهاجرت	IOM
ترست فند نظم و قانون برای افغانستان	LOTFA
کمیته مشورتی وزارتی	MAC
کلینیک های مادر و صحت طفل	MCH

وزارت معارف	MoE
وزارت مالیه	MoF
وزارت داخله	MoI
وزارت امور خارجه	MoFA
وزارت صحت	MoH
وزارت کار و امور اجتماعی	MoLSA
وزارت صحت عامه	MoPH
یادداشت تفاهم	MoU
وزارت امور زنان	MoWA
وزارت احیا و انکشاف دهات	MRRD
تنظیم دانستنی های صحی	MSH
کمیته ناروی برای افغانستان	NCA
بودجه انکشافی ملی	NDB
چوکات کاری انکشافی ملی	NDF
پروگرام انکشافی ملی	NDP
پروگرام اضطراری استخدام ملی	NEEP
سازمان غیر دولتی	NGO
شورای امنیت ملی	NSC
پروگرام همبستگی ملی	NSP
دفتر اداره امور	OAA
موسسه انکشاف کشور های ماورا ی بحار	ODI
سازمان همکاری اقتصادی و انکشافی	OECD
پروگرام اصلاح اداره عامه و تنظیم اقتصادی	PAREM
واحد اول بودجوی - در کابل ۴۰ واحد اول، بشمول همه وزارت ها وجود دارد	PBU
بودجه انکشافی ولایتی	PDB
ریاست معارف ولایت	PED
اداره حقوق تقاعد	PFO
ریاست صحت عامه ولایت	PHD
پروگرام سرمایه گذاری عامه	PIP
واحد تنظیم پالیسی در دفتر رئیس جمهور	PMU
واحد پالیسی تهیه و خریداری	PPU
فرمان اولویت اصلاحات و ساختار مجدد ( این فرمان به وزارت ها و اداراتی که تجدید سازمان میشوند ، صلاحیت پرداخت معاشات زیاد را عطا میکند)	PRR
Price Waterhouse Coopers	PWC
واحد دوم بودجوی بشمول ادارات ولایتی	SBU
کمیته سویدن برای افغانستان	SCA
تصدی دولتی	SOE
توبرکلوز (مرض سل)	TB
دایه های محلی که بصورت عادی و نارمل ولادت می دهند. در صورت تشخیص علامات خطر، مریض را به مرکز صحی راجع میسازند.	TBA
دولت انتقالی اسلامی افغانستان	TISA
ملل متحد	UN
هیئت کمک کننده ملل متحد در افغانستان	UNAMA
پروگرام انکشافی ملل متحد	UNDP
کمیشنری عالی ملل متحد برای مهاجرین	UNHCR
بودجه تعاونی ملل متحد برای اطفال	UNICEF
بودجه انکشافی ملل متحد برای زنان	UNIFEM
یونیورستی نبراسکا اواماها	UNO
دفتر ملل متحد برای خدمات پروژوی	UNOPS
نمایندگی اضلاع متحده برای انکشاف بین المللی	USAID
بانک جهانی	WB
پروگرام جهانی غذا	WFP

## مقدمه

### اهداف این رهنما

رهنمای هذا دارای اهداف سه گانه ذیل می باشد:

اولتر و مهمتر از همه، این رهنما سعی می ورزد تا انهای که تازه به صحنه اداری و سیاسی افغانستان قدم می گذارند با ساختار و تعاملات دولتی کشور آشنا ساخته شوند. و در برابر انهمه نظم و ترتیب های نهادی، گرچه که جزئی بوده ولی، موجب ساختار های سکتور عامه گردیده اند، (حرمت گذاشته شود). اینکه به سادگی ادعا میشود که نظام دولتی افغانستان از هم پاشیده، و یا اینکه می گویند سکتور عامه یک سازمان بی محتوا است، ادعاهای بی موردی بوده و زاده حقیقت نمی باشند. ولی بدون تردید سقوط سیاسی کشور یک حقیقت انکار ناپذیر میباشد. تشنجات که از سال ۱۹۸۷ آغاز گردید، جلو استحکام و گسترش بیشتر قدرت مرکزی دولت را گرفته، و در اکثر نقاط کشور بحران متداوم قانونیت سیاسی حاکم گردید. ساختارهای اداری دولت با انعطاف پذیری (و اسیب ناپذیری) آس شگفت انگیز بوده که بناً تحول مثبت و بازتاب مجدد از آن انتظار برده میشود. نظم و ترتیب ها قویاً متمرکز است، چارچوبی را که مسؤلیت و اداره منسجم دولت در آن مشخص شده، ایجاد کرده است. عملکرد های اداری اساساً خوب به نظر رسیده، به اسانی قابل فهم بوده و بشکل مداوم تعقیب میشود.

ثانیاً، و مرتبط بانکات بالا، این مجموعه در نظر دارد تا اصلاح طلبان را آگاهی بخشد، که چگونه با اساسات موجود یا آنچه که از نهاد ها باقی مانده کار شود. هم آهنگی و ارتباط مناسب سیستم های مالی و اداری، دانش و فهم عمومی در رابطه به بکار برد و فعالیت آنها، و ضوابط مستحکم امور کارکنان، منابع اند که خیلی ها با ارزش تلقی می شوند. اصول نهایت فراگیر (همه جانبه) که بتواند همه معاونت های مربوط به سکتور عامه را تحت پوشش قرار دهد، بکار برد همین منابع و نیروها و انکشاف بخشیدن قواعدیست که با وجود در گیری ها و برخورد های سالیان متمادی، هستی خویش را حفظ کرده و باقی مانده اند. در هر نوع حالات، اگر پیشنهادات و اقدامات اصلاحی طرز العمل های مستحکم و مطمئن و قابل فهم کارکنان را ناپدید گرفته و قطع نمایند، بدون تردید اوضاع را در معرض یک خطر جدی ابهام، و ایجاد یک سیستم یا ساختار دیگری که مجزا از ساختار موجود خواهد بود قرار خواهد داد. در همچو یک ساختار که بخش عمده طرز العمل های اداری و مالی آن کتبی نبوده، ولی کارکنان مسؤل از چگونگی اجراء و طرز العمل های مربوط آگاهی کامل داشته باشند، اصلاح طلبان (رفورمیست ها) باید در ایجاد روش های جدید با نهایت احتیاط حرکت نمایند تا ترتیبات و نظم جدید، بدون کدام خدشه و صدمه جانشین نظم موجود گردیده بتوانند.

ثالثاً، گزارش هذا می کوشد از اشخاص محترمی که توانسته اند چرخش این سیستم موجود را فعال نگهداشته واز آنها می که اکنون در پی اصلاح و بهبود بیشتر می باشند قدردانی کرده و احترام بگذارد. افتخار و امتیاز این جریان به دو دسته بزرگ از اشخاص تعلق می گیرد. گروه اول تعداد زیادی از کارکنان ملکی هستند که با وجود دو دهه بحران و خونریزی، در رعایت و حفاظت اساسات، طرز العمل های اداری و مالی سعی بلیغی بخرج دادند، و ثابت ساختند که مفاهیم منفی و نادرستی که اکثراً با اصطلاح بیروکرات ها ضمیمه بود بیجا و بی مورد میباشد. زیرا بیروکراسی، با طرز العمل های اصولی اش، یگانه منبع هم آهنگی، خاصاً در حالات هرج و مرج و غیر قابل پیش بینی ارزیابی میشود. دسته یا گروه دوم بعضی سیاستمداران، اداره کنندگان، و مشاورین اند که جدیداً در دستگاه دولت شامل شده و توانسته اند که در کوتاه مدت به موفقیت های نایل شوند. موفقیت های در خصوص تأمین اصول و دسپلین استخدام، وضع پالیسی های معاشاتی، انکشاف قابلیت های پلان گذاری و بودجه سازی، قابل توجه می باشند.

در بسر رسانیدن این اهداف، رهنمای هذا می کوشد تا جهات و قابلیت های مهم بخش عامه را که عبارت از توضیح تکامل دولت افغانی، محتوای موجود سیاسی و ترکیب اداری و تشکیلاتی دولت میباشد، انعکاس بخشیده، و اساسات قانونی و مسؤلیت های تشکیلاتی کارهای کلیدی مالی اعم از تحصیل عواید ترتیب و تطبیق بودجه و محاسبه و تفتیش را توضیح نماید. همچنان ساختار تشکیلاتی ولایتی، اساسات وامور کارکنان مراحل پرداخت و تادیه معاشات و سیستم رتبه و درجه کارکنان را با تفصیل بیان کرده و بصورت مشخص در تنظیم امور عرضه خدمات صحتی و معارف متمرکز گردد.

رهنما، از مطالعات پژوهشی شش ولایات که در صفحات انترنیت رفورم یا اصلاح اداری و خدمات ملکی و عدم و مرکزیت بانک جهانی انعکاس یافته، استفاده نموده است، آن وب سایت ها قرار ذیل اند:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/subcases.htm>

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/topic2.htm>

و همچنان در وب سایت AREU نیز که ذیلاً تذکار گردیده در یافت شده میتواند.

<http://www.ieu.org.af>

گزارش و نوشته که همزمان با رهنمای هذا تحت عنوان (اداره محل در افغانستان، ارزیابی و پیشنهادات به منظور عملکرد) تحریر و انتشار یافته است، مطالب چندی را که ازین رهنما استنباط نموده بصورت موجز و مختصر مورد سفارش قرار داده است.

### منابع معلوماتی

معلومات این مطالعه از منابع زیادی بدست آمده است، ولی عمدتاً از پروگرام های ارزیابی ولایتی که توسط واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU) و بانک جهانی صورت گرفته، مستفید گردیده است. ارزیابی های ولایات شش گانه (بدخشان، بامیان، فاریاب، هرات، کندهار، و وردک) از دسمبر ۲۰۰۲ الی جولای ۲۰۰۳ دوام نمود. هیئت ارزیابی ولایات که متشکل از متخصصین خارجی و داخلی امور اداره عامه، تمویل عامه، صحت و معارف بودند، در مراکز و چندین ولسوالی های ولایات مورد نظر یا کارکنان دولتی، کارکنان NGO ها بزرگان و رهبران مردم محل تماس گرفته و با تفاهم و مصاحبه های لازمه کسب معلومات نموده است.

## سپاسگذاری

این مطالعات مشترکاً توسط بانک جهانی و واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان تهیه و توسط کمیسیون اروپا، دولت های سویدن و سویس، UNAMA و بانک جهانی تمویل شده است.

کار آن تماماً تحت رهنمایی های جلالتماب هدایت امین ارسال معاون ریاست جمهوری دولت انتقالی اسلامی افغانستان، جلالتماب اشرف غنی احمد زی وزیر مالیه و جلالتماب علی احمد جلالی وزیر داخله از پیش برده شده است.

در این مجموعه، از بانک جهانی صدیق احمد مسؤل، اعجاز نبی ( آمرشعبهء تقلیل فقر و تنظیم امور اقتصادی حوزه آسیای جنوبی) و Alastair Mckechnie دائرکتر بخش افغانستان، رهنمائی های لازمه مرعی داشته اند.

ولیم بایرد William Byrd آمر امور افغانستان در بانک جهانی، به مثابه یک منبع دائمی معلومات عملی، رهنمائی های ارزشمند بعمل آورده وهمچنان مایکل کارنهان Michael Carnahan، کارل لاکهارت Clare Lockhart و لری سیل Larry Seale از وزارت مالیه. همکاری های بیشتری میزول داشته اند.

اعضای هیئات و موسسات مربوط آنها که در ارزیابی ولایات همکاری نموده اند حسب آتی می باشند.

### بدخشان

SCA	محمد اکبر
AREU	کریستینا بنت
بانک جهانی	ولیم بایرد
بانک جهانی	میرا چترجی
مشاور AREU	آن ایوانز
بیرنگ پائنت USAID	راب هیگر
مشاور AREU	محمد یاسین عثمانی
UNICEF	تقیب الله صافی
AREU	رفیع توخی
AREU	اندرو ویلدر

### بامیان

حمایهء اطفال ( اضلاع متحده امریکا)	امین الله امین
مشاور در (AREU)	آن ایوانز
MSH	پال فیشتائن
AREU	میراحمد چوینده
UNAMA	جنت لییم
بانک جهانی	نک منینگ
SCA	امیر منصور
بانک جهانی	کیکو میوا
UNICEF	ریچارد نویرو

مشاور در (AREU)	ياسين عثمانى
UNAMA	يعقوب روشن
بیرنگ پائنت USAID	يوسف صافى
MSH	مبارک شاه
بانک جهانی	آن تولی
AREU	اندرو ویلدر

### فاریاب

CARE	غلام فاروق
MSH	پال فیشتائن
انستیتوت آدم سمت	مایک فرانسنو
حمایه اطفال اضلاع متحده امریکا	هلن کرپی
انستیتوت آدم سمت	عبد الطیف
بانک جهانی	الاستیر میکنی
مشاور در (AREU)	امین صبور
AREU	رفیع توخی
بانک جهانی	آن تولی
بانک جهانی	لندا وان گیلدر
AREU	اندر ویلدر

### هرات

بانک جهانی	کرستوف باش
بانک جهانی	میراچترجی
ASI	آن ایوانز
بانک جهانی ODI	کرنس جانسن
AREU	میراحمد جوینده
UNICEF	سید عزت الله مجید
بانک جهانی	نک منینگ
بانک جهانی	کیکو میوا
بانک جهانی	جفری رائن
اوکندن انترنشنل	وهاج

### کندهار

MSH	احمد الله احمد زی
حمایه اطفال ( اضلاع متحده امریکا)	امین الله امین
مشاور در (AREU)	آن ایوانز
MSH	پال فیشتائن
AREU	میر احمد جوینده
بانک جهانی	کیکو میوا
مشاور در (AREU)	ياسين عثمانى
AREU	اندرو ویلدر

### وردک

SCA	صفت الله بهادری
SCA	گآوری فریش

AREU	میراحمد چوپنده
AREU	پیا کارلیسن مشاور
بنیاد جامعه مدنی	رابرت کلورو
بانک جهانی	پیتر مدالبروک
CARE	حیات الله ناصر
UNICEF	خالق رفیقی
ایشیا فونڈیشن	الکس تبر
بانک جهانی	آن تولی
وزارت انکشاف دھات و CIDA	عمر زاخیل وال

همچنان رهنمائی های تکنیکی بیشتری که با نهایت حوصله مندی توسط یکتعداد از متخصصین فراهم گردیده ذیلاً تذکار داده می شود:

معلومات در رابطه به تاخیر اجرای معاشات	نماینده های نظارت کننده ARTF (پرایس واتر هوس کوپر)
ارزیابی طرز العمل بودجه	مایکل کارناهان (وزارت مالیه)
پروگرام همبستگی ملی	انسگر کرستنس (بانک جهانی)
اجرا و تطبیق بودجه انکشافی	ایدن کاکس (UNDP)
پروگرام همبستگی ملی	طالب اسماعیل (بانک جهانی)
شاروالی کابل	ثریا گوگا (بانک جهانی)
پیشنهاداتی بخاطر پشتیبانی کابینه	دیانا گولدسورتی (Dfid)
معلومات در رابطه به اجرای تخصیصات بودجی	ستفین گمبرت (بانک جهانی)
موضوعات سکتور صحی	کونیهیکو هرایاشی (UNICEF)
مطالبی در رابطه به کارکنان ملکی دولتی	جانتین لی مشاور (AREU)
اقتصاد سیاسی	سارا لستر (موسسه مطالعات انکشافی)
موضوعات سکتور صحی	بنجمین لووینسن (بانک جهانی)
معلومات در رابطه به تخصیص	تان لوین (بیرنگ پائنت USAID)
تحلیل بودجه سکتوری و تطبیق بودجه انکشافی	پیتر مدالبروک (بانک جهانی)
بلند بردن سویه و استعدادها و فرمان PRR	ستندرا پراساد (بانک جهانی)
تفصیلات لازمه در مورد استخدام همگانی سکتور عامه	کیر پرنس (Dfid/ASI)
موضوعات سکتور صحی	پیتر سلاما (UNICEF)
قرار داد سکتور صحی	گراهام سکات (بانک جهانی)
تاریخ	ماروین وینبوم (موسسه شرق میانه)
قانون خدمات ملکی	گرگ ویلسن (Dfid)
پیشنهادات برای پشتیبانی کابینه	جولین ویلسن (Dfid)
اصلاحات تعلیمی بعد از جنگ	دان آرونیلکر (بانک جهانی)
جریانات اجرای تخصیصات	میری ونر (مشاور خزائن USAID)
	بیرنگ پائنت (USAID)

چار نفر متخصصین که بعد از تجدید نظر دقیق پیرامون این گزارش اظهار نظر نمودند عبارت اند از :

ویلیم دوروتنسکی (بانک جهانی)	مصارف عامه
رابرت ایبل (موسسه بانک جهانی)	ارتباطات ذات البینی دولتی بعد از جنگ
نکولاس لیدر (قبلاً در UNAMA)	اقتصاد سیاسی
مایکل ستیونز (بانک جهانی)	اداره عامه

ویلیم بایرد (از بانک جهانی) ، ستیو سیمانسی از (IMF) و غلام نبی یار ( رئیس معارف قبلی ولایت بدخشان) در مسوده و پیش نویس قبلی نظریات خوبی ارائه نموده اند.

همچنان یکصد نفر از مقامات عالیرتبه ولایتی که در ورکشاپ منعقد روز ۲۱ اکتوبر ۲۰۰۳، در تالار وزارت داخله که توسط AREU ، UNAMA و بانک جهانی تحت عنوان "تقویت حاکمیت و اجراءات ولایتی و محلی" تنظیم گردیده بود، اشتراک کرده و رهنمائی های مفیدی مبدول داشتند.

گزارش هذا، همچنان از پژوهش جداگانه که توسط الکس تیر (مشاور در AREU) ، هیلن ملکیارو برنت روبن (مرکز همکاری بین المللی) صورت گرفته بود مستفید شده است.

موسسات و سازمان های ذیل همکاری های تدارکاتی سخاوتمندانه را هنگام سفر هیئات موظف که از ولایات دیدن می کردند، مبدول داشته اند که قابل امتنان میباشد: دفاتر UNAMA در بدخشان، بامیان، فاریاب، هرات و کندهار، CoAR در وردک، شبکه انکشافی اغاخان (AKDN) در بدخشان، کمیتهء ناروی در رابطه به کمک های مهاجرین افغانی (DACAAR) در هرات، مرکز همکاری برای افغانستان (CCA)، شبکه انکشافی آغا خان (AKDN)، سازمان بین المللی مهاجرت (IOM) و Oxfam (UK) در بامیان.

وسپاس آخری هم از کریستینا بینت Christina Bennett مشاور در (AREU) تام مولر Tom Muller آمر امور ارتباطات (AREU) و برندی باویر Brandy Bauer معاون آمر امور ارتباطات (AREU) ، بعمل می آوریم که در تصحیح و ویرایش این نشریه بذل مساعی نموده اند.



## ۱. اوضاع تاریخی و سیاسی

### تکامل دولت افغانستان

افغانستان در نتیجه فشار های توسعه‌ی امپراطوری انگلیس از جنوب و امپراطوری روسیه از شمال، در محدوده سرحدات موجود بحالت یک دولت ملی قرار گرفت. با وجود که انگلستان، برای مدتی پیرامون حفظ حق کنترل سیاست خارجی افغانستان پافشاری می نمود، ولی سعی و تلاش ها و مقاومت ها در برابر تسلط گرائی ها وسیعاً موفق و پیروز گردید. در سال ۱۹۱۹ آثار و بقایای این مداخله خارجی همه از بین برداشته شد و افغانستان (در اکثر موارد) بحیث عضو مؤسسان جامعه بین المللی UN و سایر ساختار های آن قرار گرفت. در جریان تحول و تکامل دولت، ساختار های مرکزی آن یکجا با شرایط نه چندان سهلی با جامعه غیر مرکزی عنعنوی و پارچه پارچه سپری کرده و بسر می برد. تاثیر متقابل و درگیری های زمانی، بین هر دو (دولت مرکزی و جامعه غیر مرکزی عنعنوی) یکی از موضوعات جاریه تاریخ افغانستان معاصر را تشکیل داده است.

### تشکیل و ساختار قبلی دولت

**امیر عبدالرحمن خان (از ۱۸۸۰ الی ۱۹۰۱)**، با تاسیس یک اردوی پیاده نظام و سازمان بخشیدن یک اداره موثر، که حاوی بر رسی مالیاتی، تحصیلی، تجارت پیشرفته، سرک سازی و تعلیمات اساسی بود، دولت معاصر و پیشرفته افغانستان را تهداب گذاری نمود. اداره ملکی را تنظیم مجدد کرد و در مراحل نخستین قلمرو دولت را خارج از حوزه پایتخت، به شش ولایت که در راس هر کدام والی های انتصابی مقرر بودند تقسیم بندی نمود. بعداً ولایات هم پالنبه به مناطق کوچک تری و ساحات فرعی دیگری تقسیم بندی شدند. مناطق تحت فرمان دهی ولایات بزرگ و ساحات فرعی مربوطه، توسط مقامات مسولی که عناوین والقب خاص دولتی داشتند اداره و کنترل میشدند. این همه سلسله مراتب قدرت های جدید تشکیل با پیوند های عمیق شخصی، همبستگی های قومی و نژادی، مذهب، عرف و قوانین متداول و مرسوم، با هم در ارتباط بودند.

دولت عبدالرحمن خان سعی نمود تا بجای تغییر دادن و بیجا ساختن ساختار های سیاسی در اصل و متن تشکل آنها نفوذ نماید. قضات وظایف شان را حفظ نمودند ولی به حیث کارمند قانونی معاش خور دولت قرار گرفتند. کارکنان انتصابی ولایتی از طریق شورا های مردمی و مجالس قبیلوی متکی بر میانجی گری های نماینده های محلی (اربابان)، بمثابه تأمین کننده ارتباطات، کارهایشان را از پیش می بردند، به ملاکان بزرگ، رهبران عنعنوی و علما بخاطر همکاری های ذات الیینی شان، آزادی و استقلال عمل زیادتری، داده شد.

فرمانروایان و وارثین بعدی قدرت، متدرجاً به اهداف اداری دولت، قابلیت و توانمندی آن افزایش بعمل آورده و با احتیاط زیاد در جهت عصری ساختن آن بذل مساعی نمودند

از انجائیکه زمان زیاد سلطنت **امیر حبیب اله خان (از ۱۹۰۱ الی ۱۹۱۹)** در دفاع از تجاوز بیگانگان و حفظ قدرت خاندان شاهی سپری گردید، با وجود آن، او توانست رفورم و اصلاحات چندی را در ساحات تعلیمی و کلتوری عملی سازد. حبیب اله خان نهضت و تحرک نخبه گان مترقی ملی را اساس گذاشت و اخبار اصیل ( دو هفته نامه) کشور را برای اولین مرتبه اشاعه نمود. او مکتب عالی رشديه (لیسه) را بخاطر رفع ضرورت روز افزون قوای بشری دولت مرکزی باز و برای ایجاد گروپ های افسران، اکادمی نظامی را تاسیس کرد.

**امیر امان اله خان (۱۹۱۹ - ۱۹۲۹)** بعد از قتل پدر به قدرت رسید. او اولین قانون اساسی کشور را ترتیب و ابلاغ نمود. قانون اساسی سال ۱۹۲۳ حکومت مترقی را بوجود آورد. ولی قوه تقنینیه را به اختیار شاه و هفت نفر اعضای کابینه او قرار داد. پادشاه به زنان حق مساوی قایل شد، غلامی را منسوخ و ملغا قرار داد، حقوق اقلیت های غیر مسلمان را تأمین و رسمیت بخشید. در ضمن این همه تغییرات اکثر امتیازات عنعنوی و اعزازی حکام و روسا را ملغی قرار داده، صلاحیت و قدرت قضات محاکم اسلامی را محدود گردانید. مکاتب متوسط و عالی در کابل و مراکز ولایات تاسیس و تعلیمات ابتدائی را که در مکاتب

دولتی تدریس میشد جبری اعلان نمود. دولت، تشبیهات خصوصی را معاونت و سپسیدی کرده و توسعه تجارت و سرمایه گذاری های خصوصی را تشویق می نمود. برای اولین بار شورا های شاروالی ها و ولایات تشکیل شد. امان اله خان (اساسات مالیات مستقیم را که از زارعین و تجار گرفته می شد، بوجود آورد و روش های منظم بودجوی و حسابی را به کار انداخت. اما تلاش هایش که رفورم های فوق الذکر را توسط اداره دولتی تحقق پذیر می ساخت موجب برانگیخته شدن و تحرک مخالفین، اعم از تندروان مذهبی و رهبران قبیله‌ی گردیده که با نتیجه در سال ۱۹۲۹ جمعیتی از دهقانان شورشی تاجک کنترل پایتخت را بدست گرفته و امان اله خان مجبور به ترک قدرت گردید.

**محمد نادر شاه (۱۹۲۹ - ۱۹۳۳)** بزرگترین برادر پنج برادران سرشناس و مصاحب، حاکمیت خاندان شاهی را احیا نمود. او یک برنامه اصلاحاتی راه مبتنی بر ایجاد و تقویه صنایع خفیفه و تاسیس سیستم مدرن بانکی (به امید توسعه تجارت خارجی)، طرح و تعقیب نمود. عواید دولتی را در ادارات ملکی و نظامی، مخابرات و ترانسپورت سرمایه گذاری نمود (چنانچه که امروز اکثر از عواید مالیاتی صادرات و واردات کشور سرمایه گذاری میشود). او مکاتبی را که در سال شورش ۱۹۲۹ تعطیل و بسته شده بودند بازگشائی کرده و از معلمین خارجی دعوت بعمل آورد تا در تدریس مکاتب سهم بگیرند. علاوه‌تاً دانشگاه کابل را نیز بشمول فاکولته طب تاسیس و افتتاح نمود.

بعد از قتل نادرشاه در سال ۱۹۳۳ پسر جوان او **محمد ظاهر شاه (۱۹۳۳ - ۱۹۷۳)** به سلطنت رسید. برای بیست (۲۰) سال بعدی کا کای شاه عنان قدرت و اداره دولت را بدست گرفت که در این دور متمادی کدام تغییر پیش رفته سیاسی، ابتکار و بهبود اجتماعی بعمل نیامد. مصارف بخش تعلیم و تربیه (معارف) بعد از مصارف نظامی بلند ترین یعنی (۱۲) فیصد همه بودجه در ۱۹۴۸ - ۱۹۴۹ بود (ویلیبر ۹۶۱: ۶۵۹۱ Wilber را ملاحظه کنید) یکصد هزار (۱۰۰۰۰۰) شاگردان مکاتب صرف ده فیصد اطفالی را که باید شامل مکتب می بودند تشکیل میداد و از جمله همه مکاتب دولتی صرف بیست فیصد آن خارج از حوزه کابل موقعیت داشتند دولت فاکولته های حقوق، شریعت و ادبیات را به دانشگاه کابل افزود نمود ولی شمولیت محصلین خیلی بطی و به سطح پائین قرار داشت.

در طول این مدت اداره دولتی هم چنان مرکزی باقی ماند و توسط عواید گمرکی (مالیات غیر مستقیم) بالاخص صادرات مواد زراعتی از قبیل پنبه، کشمش و میوه جات و پُست قره قول تمویل می گردید. در سالهای دهه ۱۹۵۰ تحصیل مالیات ساحات خارج شهر ها، و دهات تنزیل نمود که این عواید صرف مصارف محلات را تکافو می توانست ۵ - ۴۳۲ : ۲۶۹۱ (Schurman) ملاحظه شود) عواید و احوال فوق اشکارا بازمان حکومت امان اله خان در تضاد قرار داشت یعنی زمان که مالیات زمین و مواشی دو - سوم عواید دولت را تشکیل میداد (Fry, ۴۷۹۱: ۰۰۱ - ۶۵۱) ملاحظه شود)

**محمد داود خان** اولین پسر عم پادشاه بود که در سال ۱۹۵۳ بمقام صدارت رسید. او فرصت را برای شگوفانی و توسعه کشور مساعد بررسی نمود. محمد داود که از لحاظ سیاسی سرکوب گر و متخاصم و از لحاظ نیشنلسیتی و ملی گرای بی نهایت تندرو و متهاجم بود انکشاف اقتصاد کشور در راس اولویت های برنامه هایش قرار داشت. او در مورد پذیرفتن کمک های اقتصادی و نظامی شوروی و اروپای شرقی تصمیم نهایت مهم و خطرناکی را اتخاذ نمود ( غنی ۱۹۸۷ را ملاحظه نمائید).<sup>۳۰</sup> با استفاده از رقابت های جنگ سرد، داود خان مقدار قلیلی از کمک های امریکا و اروپا را نیز جلب کرد (۳۲-۱۲ : ۱۹۷۱ Dupree) را ملاحظه کنید)<sup>۳۱</sup> همه این کمک ها و قروض خارجی جمعاً بیشتر از یک بلیون دالر ( \$ ۱ billion) گردید<sup>۳۲</sup> که اکثر پروژه های انکشافی اواسط دهه ۶۰ را تمویل و تکافو نمود (Dupree)،، (۱۹۷۱: ۱) را ملاحظه کنید)

کمک های خارجی زمینه برای توسعه و شگوفانی کشور گردید. این کمک ها و (بعد از سال ۱۹۶۸) صادرات گاز زمینه

### چوکات نمبر (۱): مرکزیت سابقه

“در سال های دهه ۱۹۳۰ در مقامات و کرسی های ولایات”. تقریباً همیشه خارج از اصل منطقه و محل و معمولاً از پشتون های جنوب کشور مقرر می شدند. آنها هم، بخاطر جلو گیری از ایجاد قدرت های شخصی، به وقفه های کوتاهی مورد تبدیلی قرار می گرفتند. در نتیجه، معلومات و فهم آنها پیرامون ساحه تحت قلمرو و فرمانروائی شان کم و علاقمندی شان هم در زمینه تامین ارتباط با رهبران محلی ناچیز می بود. علاوه بران ادارات مرکزی هم با اتخاذ تصامیم عمده از کابل در بین مقامات، فواصل اداری خلق می نمودند. همه تصامیم مهم به مقامات عالییه کابل راجع ساخته میشد. عموم مقرری های کارکنان ولایتی از طریق وزارت های مربوط صورت میگرفت و هر وزارت خانه سلسه مراتب امر را بین مرکز و ولایات جداگانه حفظ می نمود، که در این صورت از همکاری ها و ارتباطات محلی به سهولت جلو گیری بعمل می آمد. بصورت عموم هر شخص و هر مقام ترجیح میداد روابطش را نسبت به داخل ولسوالی، با آمرین مربوط در کابل حفظ و تامین نمایند.

در مجموع، ضعیف ترین ارتباطات بین واحد ها و ادارات ما تحت ولایات و قریه جات در جریان بود، جاهای که دولت با ساختار های سیاسی محلی ووطنی مواجه بوده و نمایندگانش مورد احترام قرار نداشتند.

منبع: Barfield، ۱۹۸۴: ۱۷۲-۱۷۴

توسعه پروژه ها و خدمات را بشمول تعلیم و تربیه سرک ها، بند های آب گردان و هم چنان تقویه نظامی، فراهم نمود. کارکنان ملکی که در سال ۱۹۵۵ ده هزار نفر (۱۰۰۰۰ نفر) تخمین می شد در سال ۱۹۶۳ به شصت هزار نفر (۶۰۰۰۰) افزایش یافت.

داود خان مجدانه تلاش ورزید تا اداره عامه را هر چه بیشتر تخصصی سازد. وزارت خانه ها مجدداً تنظیم و سازمان داده شدند و در مورد تقرر و ارتقا به اشخاصی ارجحیت داده میشد که دارای تعلیمات تخنیک و تخصص بالاخص، خارجی بودند. اکثر کارمندان مقامات عالییه پشتون های بودند که فارسی تکلم می کردند و معمولاً به مقامات خارج از ولایات اصلی شان وظیفه می گرفتند. کارمندان که در محلات و حومه ولایات فرستاده می شدند در برابر اهالی با حقارت و تنفر پیش آمد کرده که بالمقابل مردم هم با احساس نفرت آمیز نماینده های دولت را سلطه جو و فاسد خطاب می کردند (Barfield ۱۹۸۴: ۱۷۲-۱۷۳ را ملاحظه نمائید)

در طول این مدت اداره ولایتی و محلات خیلی ها فعال شده بودند، مناطق به ولایات، حکمرانی ها، ولسوالی ها و علاقه داری ها که توسط، نایب الحکومه ها، حکمرانان، حاکم ها و علاقه دار ها اداره میشدند، تقسیمات شدند. نایب الحکومه ها که از قدرت زیادی برخوردار بودند مستقیماً توسط صدراعظم مقرر میشدند، همه آمرین اداری محلات به دولت مرکزی مسوئلت داشتند. حکومت (ولسوالی ها) واحد های کلیدی اداری و یگانه نماینده دولت بودند که مردم، با آنها تماس مستقیم و نزدیک داشتند. در رابطه به اشتراک مردم در اداره و حکومت، قابل تذکر است که، شهر های که نفوس شان بیشتر از ده هزار می بود مجاز بودند وکلایی شهری ولسوالی های شهری را برای مدت چار سال انتخاب نمایند اما مقام عالی ولایت صلاحیت داشت کاندیدان را راجستر و یا رد نماید. در آن هنگام انتخابات در شهر ها و ولایات یک سان برگزار نمی گردید.

نفوذ دولت در مناطق قبائلی هم توسعه نمود ولی اداره و کنترل از هر محل به محلی تفاوت داشت (چوکات شماره ۱ را ملاحظه کنید). قدرت های نظامی و سرباز خانه ها صرف در مناطق واحد های بزرگ اداری جابجا بودند. که بناً دولت در تطبیق پالیسی هایش در سائر مناطق به مشکل و پراگندگی های مواجه بود. دولت در زمینه تحصیل مالیات در محلات دور دست سعی و تلاش های لازمه بخرج نمیداد، و اهالی هم چنان تحت سلطه و حاکمیت قبیلوی بسر میبردند. صرف انعه از کوچی های که از لحاظ تعداد، قابل ملاحظه بودند با اداره دولتی ارتباط ضعیفی بر قرار داشتند. تعداد زیادی از قبایل شرقی که در سرحد بین افغانستان و پاکستان موقعیت داشتند از هر دو مملکت استفاده می کردند. تشکیلات و سازمان های نظامی، اقتصادی و اداری شان را طبق معمول حفظ مینمودند. عده زیادی از رهبران قبایل در کابل، در بخش های ملکی و نظامی

مقامات پر در آمدی و در ولایات حتی به حیث والی ها مقرر می گردیدند. این نوع مقررری ها همیشه خارج مناطق مسکونی شان، می بود.

با وجود همه دست آورد هایش بشمول اصلاحات و رفورم های قلیل تعلیمی و فرهنگی، داود خان خودرایی نتوانست ابتکارات لازمه را که، طرف توجه نخبگان تحصیل کرده شهر نشین، که تعداد شان در حال رشد و افزونی بود، بعمل آورد. پالیسی پشتونستان داود خان ادعای نشنلستی زیاد او را علیه پاکستان بر ملا می گردانید و موجب بسته شدن سرحد بین دومملکت گردید، تجارت را مختل و تصمیم ظاهرشاه را در ۱۹۶۳، که قدرت را از اختیار صدراعظم یعنی داود خان بگیرد، سرعت بخشید.

### قانون اساسی سال ۱۹۶۴ - (۱۳۴۳)

در سال ۱۳۴۳ (۱۹۶۴) ظاهرشاه لویه جرگه یا مجلس کبیر ملی را دائر نمود تا با تصویب قانون اساسی جدید، ایجاد پارلمان یا نظام دو مجلسی ( متشکل از شورای ملی انتخابی و مجلس اعیان یعنی مشرانو جرگه)، نظام شاهی مشروطه را مبتنی بر قانون اساسی تمثیل و ذهن نشین گرداند. اعضای مجلس اعیان یا مشرانو جرگه عمدتاً انتخابی و قسماً هم توسط مقام سلطنت انتصاب می گردید. قدرت و صلاحیت که به شاه مربوط ساخته شده بود، به تناسب یک نظام دموکراتیک، کمتر بوده و به کسانی که از حوزه های مختلف انتخاباتی خاصاً ولسوالی ها در پارلمان انتخاب میشدند، فرصت و موقعیت بیشتر داده می شد تا در پروسه های مختلف تصمیم گیری، اشتراک کرده و به امور اداری و دفتر داری مرکز کابل هم دسترسی داشته باشند. علاوه، تأمین حقوق قانونی عامه، مصوئیت اقلیت ها نسبت به گذشته ها بهتر تأمین می گردید.

قوانین و مقررات ساختار مرکزی اداری و مالی دولت را استحکام بیشتر بخشید. کارمندان و مقامات که در ۲۷ ولایات کشور<sup>۴</sup> توظیف بوده و کار می نمودند از نزدیک تحت مراقبت و نظارت کابل قرار داشتند. اداره و ساختار ادارات ولایات ولسوالی ها طوری طرح و تشکیل شده بود که ممائل کوچک وزارت خانه های کابل می بودند، و عملاً در تطبیق پالیسی ها و پروگرام های انکشافی اقتصادی، تعلیم و تربیه، صحت و فرهنگ و غیره مسوئیت داشتند. گر چه که بعضاً از اوامر مرکز تخلف بعمل می آمد، ولی با انهم در ارسال منظم گزارش های هفته وار، ماهانه، و ربع وار و سالانه به وزارت های مربوط، و استهدای رهنمائی های لازمه پیرامون حل مشلات از مرکز، ارتباطات شان را با دولت مرکزی حفظ می داشتند.

گرچه که قانون اساسی شورای محلی (ولسوالی) را مجاز قرار داده بود، ولی قانون جداگانه که برای تاسیس همچو شورا ها وضع و منظور می گردید بوجود نیامد. در سال ۱۹۶۴ م، آبیاری، زراعت مدرن و مکانیزه شده، شمولیت زیاد شاگردان و محصلین در مکاتب و مؤسسات عالی تحصیلات، سرمایه گذاری ها در صنایع کوچک و بزرگ انکشاف قابل ملاحظه نمود. برای اداره و واری وجه و فعالیت های بیشتر، دولت مرکزی تعداد وزارت خانه ها را به پانزده (۱۵) وزارت انکشاف داد، که منجمله هشت وزارت آن صرف مسؤل و مصروف پروگرام ها و فعالیت های انکشافی بودند. همزمان با تزئید وزارت های فوق، بعضی مؤسسات دولتی دیگری هم از قبیل بانک ها، کمپنی های ساختمانی و بیمه، نمایندگی های انکشافی، میدان های هوائی داخلی، مؤسسه عالی تعلیمی در بخش صحت و ساینس نیز ایجاد و فعال ساخته شدند. (Newell, ۱۹۸۱: صفحه ۸۶-۸۸ را ملاحظه نماید).

با وجود دست آورد های قابل ملاحظه انکشافی فوق، آزمایش دیموکراتیک قانونی اساسی سال ۱۹۶۴ با عدم موفقیت مواجه گردید. حکومت های بعدی قادر نبودند که مشکلات روز افزون اقتصادی و سیاسی را مهار نموده و با تندروی های سیاسی اهالی شهر نشین مؤثرانه برخورد نمایند. و در حین زمان ناتوانی های قانونی هم موجب آن گردید، که اصلاحات و رفورم های اجتماعی و اداری متوقف گردد. یکتعداد قوانین قلیلی هم که بوجود آمد، ناشی از فرامین دولتی بود که در اوقات تعطیل پارلمان

به منصفه اجرا قرار گرفتند. بعضی از قوانین تعهد شده در رابطه به رفورم اراضی و مالیات مترقی اصلاً بوجود نیامدند. فساد اداری و خویشاوندی ها و سیعاً انکشاف نمود.

رفورم اداره عدلی توانست که تا حدودی یک تصویر روشن تری را انعکاس دهد. سیستم رسمی محکمه در شهر های بزرگ و مراکز ولایات روشن و مورد بررسی قرار گرفت. کدر های مربوط به قضات، خازنوال ها و وکلا اهمیت و شهرت زیادی کسب نمودند. با الهام از احکام قانون اساسی ۱۹۶۴ م، مقامات عالی عدلی تاکید بر احترام گذاشتن بر روش های قضائی عنعنوی و اسلامی، در قبال یک سیستم مدرن قضائی می نمودند. با بوجود آمدن قوانین جدید، مشکلات ناسازگاری ها بین معیار های مذهبی و مرسوم (عرف و عنعنات) و قانون غیر مذهبی منتج به این شد تا هر دو سیستم یعنی احکام مذهبی، عرف و عنعنات با قانون موضوعه هر دو مورد تطبیق باشند. گر چه در عمل اجراءات قضائی بعضاً مبراً از قضاوت های سالم به نظر می رسد. انکشافات نسبی که در اداره عدلی کشور رونما گردید، مثال خوبی برای سائر بخش های سیاسی تلقی شده، و چنین وانمود می کند که زیاده روی های افغانی را مهار نموده و معتدل گردانید.

### جمهوری داود خان و کمونست ها

سیاست های روز افزون دو قطبی، تدابیر و پالیسی های ضعیف و خشک سالی ۱۹۷۱ و ۱۹۷۲ زمینه را برای باز گشت داود خان، از طریق یک کودتای نظامی با پشتیبانی کمونست ها، در سال ۱۹۷۳ مساعد گردانید. با اعلامیه الغای قانون اساسی (۱۹۶۴) و الغای سیستم شاهی، داود خان، افغانستان را جمهوری و خود را بصفه رئیس جمهور اعلان نمود. داود خان بزودی از ایدئولوژی سوسیالیستی و آنهایی که او را به کودتا تشویق و پشتیبانی نموده بودند فاصله گرفت، و در عوض با وجود که از اسلامگرا های داخلی مملکت جلو گیری و کنترول بعمل می آورد، تلاش ورزید تا ارتباطات اش را با سائر ممالک اسلامی وسیع تر گرداند. تماس های با ایران و پاکستان و هم چنان ممالک عربی برقرار نمود. داود خان توقع داشت که با حصول کمک های انکشافی آنها ۲۰ ساله اتکابی اقتصادی را که به اتحاد شوروی داشت، کاهش بخشد.

اکثر ادارات و تشکیلات دولتی، بدون تغییر دست نخورده باقی ماند. بیروکرات ها با علاقمندی خاصی ازین دور یاد کرده و مدعی اند که سیستم های اساسی اداری، باتلاش های جدی که در جهت کاهش بخشیدن فساد صورت می گرفت، بهتر کار مینمود. هم چنان مدعی اند که در ضمن تلاش های ذکر شده یکی هم تعدیل و اصلاح قانون خدمات ملکی سال ۱۹۷۰ م بود که موجب بوجود آوردن یک سیستم روشن شفاف و منسجم استخدام کارکنان دولتی گردید.

در همان سال داودخان قانون اساسی جدیدی را پیشنهاد نموده تا دیموکراسی کاذب زمان شاهی را به یک دیموکراسی جدید تبدیل سازد. در حقیقت، داود خان، طرفدار آزادی زیاد داخلی هم نبود. او صرف به یک حزب سیاسی اجازه داد و کابینه اش را هم از عناصر متملق و دوستان تشکیل نمود که نتوانست در تطبیق یک پروگرام انکشافی توفیق یابد. گروه های کمونستی که خودها را در حاشیه احساس کردند متحداً به مظاهرات ضد دولتی پرداخته و موفق گردیدند با پشتیبانی نظامیان طرفدار شوروی، در سال ۱۹۷۸ با یک کودتایی تنظیم شده داود خان را به قتل برسانند.

رژیم جدید کمونیستی، با رهبری **نورمحمد ترکی و حفیظ اله امین** می خواست رفورمی را در جامعه افغانی وارد آورده و اقتصاد را هم نظم جدیدی بخشد. با استفاده از ساختار های اداری میراثی و نطق و بیانات مارکستی، رژیم کمونستی یک تعداد فرامین زیادی را صادر نمود، که اکثراً شامل اصلاحات اراضی، رفع قروض دهقین بی زمین و تامین حقوق مساوی برای زنان بودند. دولت غافل ازین بود که رفورم هایش چه نوع اثرات نا مطلوبی را در یک جامعه محافظه کار (که به مشکل به تغییرات تن در می دهند) بجا خواهد گذاشت. جامعه آنها را به مثابه مزاحمین و مداخله گران اجتماعی و اقتصادی خوانده و

آنها را خطری در برابر ارزش های فرهنگی عنعنوی شان می دانستند. توده ها، روی ملحوظات، بقدرت رسیدن فعالین یک حزب جوان در ولایات، سرکوبی های سیاسی از قبیل، توقیفهای عقیدوی، محکمه های مخفی و کشتار های بدون محاکمه (که توسط کمونست ها و به پشتیبانی نظامیان صورت میگرفت)، به مخالفت های بیشتری پرداختند. اغتشاشات محلی، اکثراً با برافراشتن و حمل نمودن بیرق های اسلامی در سال ۱۹۷۸ آغاز و بسرعت در سرتاسر مملکت منتشر گردید.

از انجای که اردو و رهبری کمونستی به سقوط حتمی مواجه بودند، در دسامبر سال ۱۹۷۹ اتحاد شوروی قطعات نظامی اش را به افغانستان اعزام نمود تا شورشیان را سرکوب و از ستراتیژی منطقوی که مدنظر داشت دفاع کرده باشد. امین، شخصی که هر گز اعتماد کامل بالای ماسکو نداشت بعد از قتل ترکی در جریان اشغال به قتل رسید. متجاوزین، **ببرک کارمل**، یک کمونست وفادار به شوروی را به قدرت رسانیدند. شوروی ها به سادگی فکر می کردند که کارمل به زودی دشمنان دولت را جذب نموده و به مملکت ثبات خواهد بخشید.

در ابتدائی دهه ۱۹۸۰ اکثر نقاط اطراف مملکت از کنترل مؤثر دولت مرکزی خارج شد. کابل، بصورت مسلسل والی ها و حکام را تعیین و تبدیل می نمود، ولی ساحة حکمرانی اش منحصر به ولایات و حوالی نزدیک آنها گردیده بود. اکثر ولسوالی ها و قریه جات تحت تاثیر تنظیم های مجاهدین در آمدند، تنظیم ها وسیعاً از جانب پاکستان، اضلاع متحده امریکا و عربستان سعودی تقویه و پشتیبانی می شدند. طوریکه ساختار و قلمرو تحت حکم روائی دولت فشرده و کوچک تر می گردید، مؤسسات غیر دولتی NGO ها و ملل متحد UN، از طریق ارتباطات مستقیم رهبران محلی و قوماندانان مجاهدین، خدمات لازمه و اساسی را به مردم تامین و یک دیفکتوی *de facto* غیر مرکزی را ایجاد می نمودند.

ماسکو، بخاطر خنثی نمودن فعالیت های مخالفین، بالقوه و یا با دسیسه و اغفال در سال ۱۹۸۶ **نجیب الله** رئیس سابقه پولیس مخفی (خاد) را به مقام ریاست جمهوری تعیین نمود. یک سال بعد قانون اساسی جدیدی را که به دولت وجه اسلامی سیاسی میداد معرفی نمود. اگر چه که شوروی ها و رژیم، تکتیک های جدی را علیه مجاهدین بکار بردند ولی، مفید و مؤثر ثابت نگردید. تا اینکه با عقد موافقت نامه مورخ ۱۹۸۸ جینوا شوروی ها در یک چوکات معینه زمانی به عقب کشی قوای شان پرداختند.

## حاکمیت مجاهدین و طالبان

آخرین گروه قطعات نظامی اتحاد شوروی در اوائل سال ۱۹۸۹ م افغانستان را ترک و رژیم کمونستی افغانی را با جنگ های داخلی، در حالت درگیر رها نمودند. دولت نجیب اله بدون حامی و پشتیبان، بیشتر از آنچه که توقع می رفت دوام نمود، و بلاخره در اپریل ۱۹۹۲ به سقوط مواجه گردید. دولت موقت مجاهدین کنترل کابل را بدست گرفت. ملیشه های منطقوی که از خارج تمویل شده و به قاچاق اسلحه و مواد مخدره هم دست داشتند، اکثر نقاط دیگر مملکت را به تصرف در آوردند. در طول چار سال بعدی دوام و بقای دولت به زوال مواجه شده و اقتصاد آن هم ور شکسته و ناتوان گردید. تنظیم های جهادی بخاطر کنترل مرکز باهم درگیر جنگ شدند و با خرابی اوضاع سیاسی یک هرج و مرج یا انارشی کامل حکمفرما گردید. رهبران ملیشه ها و جنگ سالاران منطقوی، محصولاتی بالای سرک ها (بانک ها) بر اموال ترانزیتی وضع کرده، و با انواع فعالیت های تهدید آمیز و ارباب کننده به شمولیت آدم ربائی ها به کسب منفعت و استفاده جوئی ها مصروف گردیدند. در چنین احوالی رسانیدن غذا توسط مؤسسات بین المللی و ملل متحد UN یک امر لازمی و حیاتیگردید.

با بوجود آمدن طالبان نظم و اداره وسیعاً اعاده و قدرت هم مرکزیت حاصل نمود. ولی طالبان، چنانچه که استعداد و توانایی حکومت کردن و دولت داری را نداشتند، کدام علاقمندی هم در مورد نشان نداده و در مقابل، همه فکر و اراده شان در رابطه به تطبیق اسلام، بصورت قهر آمیز، جدی و غیر مسالمت آمیز متمرکز می بود. رهبری طالبان یک تعداد محدود اشخاص را

در امور اداری مقرر نمودند که البته بخش های امنیتی، تطبیق و نظارت قانون و پولیس شامل این پروسه نمی گردید، در کابل حد اکثر خدمات بزرگ از قبیل آب، حفظ الصحه محیطی، صحت و توزیع مواد غذائی توسط مؤسسات امدادی صورت می گرفت.

ساختمان و تمدید لوله های گاز یگانه پروژه زیربنای بود که طرف توجه طالبان قرار داشت ولی کدام انکشافی در زمینه صورت نگرفت. با شرکت های همکار (consortium) امریکا-صعودی در نیمه دهه ۱۹۹۰ مذاکره بعمل آمد، ولی بخاطر عوامل سیاسی و امنیتی امور ساختمانی لوله، که منابع خوبی عاید به دولت، ووسیله مؤثر استخدا م و انکشاف اقتصادی تلقی میشد، به تأخیر مواجه و بعداً فراموش گردید. کار مربوط به لوله گاز و اکمال آن مشروط برین بود که امنیت، اکثر نقاط کشور تامین و طالبان بایست مخالفین شان را در شمال مملکت شکست قطعی می دادند. سرمایه گذاری خارجی در زمینه تمدید لوله بمتناهی یک هدف سیاسی، بررسی شده، منابع و محافل زیربسط چنین می اندیشیدند که هر گونه موافقه درین مورد، تأیید عام و تام حاکمیت طالبان خواهد بود.

### بعد از حاکمیت طالبان

سقوط طالبان در سال ۲۰۰۱، مقامات جدید افغانستان را با یک تعداد اهداف بزرگی، از قبیل اعاده امنیت، و رهبری کشور به احیا و بازسازی مجدد، مواجه گردانید. بعد از امضای موافقت نامه بن در ۲۲ دسمبر ۲۰۰۱ اداره موقت، که ریاست آن را حامد کرزی به دوش داشت، تاسیس گردید. این اداره، به تعقیب لویه جرگه جون ۲۰۰۲ به یک دور انتقالی تبدیل و کرزی به حیث رئیس آن تعیین گردید. موافقت نامه بن، قانون اساسی سال ۱۹۶۴ را در مجموع، به استثنای تعدیل مواد چندی که در موافقت نامه به عمل آمد، تأیید و قابل تطبیق دانست.<sup>۵۶</sup>

این موافقت نامه جدول زمانی را برای انتخابات ملی طرح و تاریخ آن را در نیمه سال ۲۰۰۴ تعیین نمود. مطابق به جدول زمانی فوق قانون اساسی جدید در لویه جرگه منعقد دسمبر ۲۰۰۳ تأیید و تصویب گردید. جرگه بتاريخ ۱۴ دسمبر ۲۰۰۳ آغاز و در ۴ جنوری ۲۰۰۴ ادامه یافت. قانون اساسی حکم میکند که رئیس جمهور ( با دو نفر معاونین اش ) و شورای ملی، متشکل از دو مجلس ( ولسی جرگه و مشرانو جرگه ) انتخاب می کردند. وکلا یا اعضای شورای ملی همه از طرف مردم بصورت آزاد انتخاب میشوند. اعضای مشرانو جرگه یا مجلس اعیان به ترتیب ذیل انتخاب و تعیین میشوند: ۱. از جمله اعضای شورای هر ولایت، یک نفر به انتخاب شورای مربوط برای مدت چهار سال؛ ۲. از جمله اعضای شورا های ولسوالی های هر ولایت، یک نفر به انتخاب شوراهای مربوط برای مدت سه سال؛ ۳. یک ثلث باقی مانده را رئیس جمهور برای مدت پنج سال از جمله شخصیت های خبیر و با تجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولین و معویبین و دو نفر نمایندگان کوچی ها تعیین می نماید تعداد پنجاه فیصد این اشخاص را زنان تشکیل می دهند.

تلاش های در جریان است، تا انتخاب رئیس جمهور و انتخابات شورای ملی صورت بگیرد. گرچه که هنوز معلوم نیست که این هر دو انتخابات همزمان عملی شده خواهد توانست یا چطور؟

### ساختار های فعلی اداری و مالی

جریانات مغلق و پیچیده تاریخی، منتج به ایجاد دولت متحد و واحدی گردیده که همه قدرت های سیاسی در کابل متمرکز میباشد. تفویض و سلب صلاحیت ها و مسؤلیت های اداری ولایتی و ولسوالی ها توسط دولت مرکزی صورت می گیرد. گرچه که ولایات و ولسوالی ها قانوناً به صفت واحد های اداره محل شناخته شده اند، ولی با انهم تصمیم بران است که، آنها در اتخاذ تصمیم پالیسی ها مستقل نبوده، استقلالیت شان صرف در مورد ایجاد بعضی تغیرات در طرز روش های تطبیق پروگرام های

خواهد بود که دولت مرکزی تعیین می نماید. ولی قابل ذکر است که اخیراً چنین فیصله خواهد شد تا انعده مقامات ولایتی را که در پروسه تصمیم گیری باید اشتراک نمایند معین گردانند. (چوکات شماره ۲ را ملاحظه کنید). ماده ۳ فصل ۸ قانون اساسی حکم میکند که (در هر ولایت یک شورای ولایتی تشکیل میشود و اعضای آن انتخابی می باشند). ماده ۵ فصل ۸ قانون موصوف توضیح مینماید که در اداره محل، در هر ولسوالی و قریه شوراها تشکیل می شود و اعضای این شوراها هم انتخابی می باشند.

اداره محل متشکل از چار نوع ساختار و تشکیلات میباشد:

- ۳۲ ولایت؛
- تقریباً ۳۵۵ ولسوالی ها- هر ولایت دارای (حد اقل) ۳ الی ۲۷ ولسوالی؛
- شاروالی ولایتی- اصولاً در هر ولایت یک اداره شاروالی؛
- شاروالی محلی (یا ولسوالی)- هر ولسوالی حداکثر یک شاروالی داشته ولی بعضی از آنها تاکنون فاقد همچو شاروالیهها می باشند.

شاروالی ها واحد جدا گانه دولتی بوده که در ساختار و تطبیق بودجه شان از استقلال نسبی برخوردارند. وزارت داخله بودجه شاروالی ها را منظور و تشکیل کارکنان شانرا کنترل مینماید.

از لحاظ تشکیلاتی در دولت مرکزی ارگان های ذیل وجود دارند:

**چوکات شماره ۲: مقامات اشتراک کننده ولایت در پروسه تصمیم گیری: اوضاع تاریخی**

ماده ۱۰۹ قانون اساسی ۱۹۶۴ در رابطه به شورای ولایتی حکم مینماید که (شورایی ولایتی در پروسه استفسام و آگاهی اهداف انکشافی، طوریکه قانون تعیین و توضیح مینماید سهم میگیرد) و علاوه مینماید که تعداد اعضا و مقدار معاشات آنها هم توسط قانون تعیین میگردد. ماده ۴۳ قانون تشکیلات اساسی افغانستان (۲۰ میزان ۱۳۴۴) حکم میکند که "اعضای شورای ولایتی بصورت آزاد، مستقیم و سری انتخاب میشوند"

در ماده ۴۴ قانون مذکور تصریح گردیده که تشکیل ووظایف جرگه ولایتی توسط قانون تنظیم و تشریح میگردد و تاکید میکند که قانون جداگانه باید در زمینه وضع گردد، ولی همچو قانون هیچ گاهی نافذ و عملی نگردیده است. هم چنان قانون شورا های مشاورتی ۸ عقرب ۱۳۳۶ نیز عملی نشده و منسوخ قرار داده شد.

قانون شورا های اداری ولایتی (۲۸ قوس ۱۲۴۳) نافذ و مورد عمل قرار گرفت که مبتنی بر احکام آن در هر ولایت مجلس که در آن والی، معاون والی، مستوفی و قوماندان امنیه عضویت داشتند و در اوقات معین تدویر می شد، قانونیت حاصل نمود.

- \* ۳۰ وزارت خانه ها؛
- \* دونمابندگی مستقل قانونی (دفتر رئیس جمهور و ستره محکمه)؛
- \* نمایندگی های مستقل دیگر (احصائیه مرکزی بشمول مرکز کمپیوتر افغانی، جیودیزی و کارتوگرافی، امنیت ملی و دفتر لوی سارنوالی، مبارزه علیه مواد مخدره، اکادمی علوم، کمیته ملی المپیک ، کمیسون مستقل خدمات ملکی. در مورد موقوف اداره سارنوالی گرچه که در دهه ۱۹۸۰ بمثابه یک اداره مستقل تاسیس گردیده است، یک سلسله ابهاماتی وجود دارد. وزارت عدلیه ملاحظات را مبنی بر احکام قانون اساسی به بحث گذاشته و استقلالیت آن را مورد سوال قرار میدهد. ضمیمه شماره (۱) درین مورد تفصیل بیشتری ارائه می کند.



گرچه که در قسمت تعداد وزارت خانه های موجود دلایلی وجود دارد، ولی تشکل همچو یک کابینهء وسیع کدام مبنای معیاری ندارد. اداره قبلی هم به این پیمانہ وسیع نبودند. طور مثال در کابینه داود خان صرف ۱۵ وزارت خانه فعالیت مینمود.

### روابط مرکز و محل

با ملاحظه ساختار فوق الذکر دولت، قابل تذکر است که دولت های متحد و واحد با وجود مرکزیت های قوی سیاسی شان، یک سلسله عدم مرکزیت های اداری و مالی نیز دارند. اما افغانستان از لحاظ هر دو بخش یعنی اداری و مالی یک دولت خیلی مرکزی پنداشته میشود، زیرا یک مقدار زیادی کارهای اجتماعی و عامه در مرکز یعنی کابل قرار داشته که در واقعیت تأییدی بر اصل مرکزیت مینماید. جدول شماره (۱) فشرده از روابط رسمی بین دولت مرکزی و محلی را فراهم نموده است.

جدول شماره (۱) : ارتباطات رسمی، مرکز و محل در افغانستان			
نظام مالی		نظام اداری	
مصارف	عواید	کارکنان	ساختار
از مقدار و مبالغ واقعی انتقال پول نقد تفاوت مبلغ مندرج تخصیص برملا می گردد تخصیصات بودجه های عادی و انکشافی ولایتی عبارت از مجموع مبالغی است که با اساس تصامیم اداری وزارت های مختلف کابل تحت عنوان تخصیصات ادارات مربوطه شان در ولایات تعیین می گردد.	مقدار و اندازه تکس ها (مالیه) تعرفه های گمرکی توسط مقرره مربوطه از مرکز تعیین می گردد همه عواید بنام عادی و انکشافی می شود. و برای کابل تحصیل میشود. انتقالات بعدی مالی به ولایات به اساس تخصص های مجوزه هر وزارت به اداره مربوطه شان صورت می گیرد.	والی صلاحیت تقرر و تبدیلی کارکنان پائین رتبه را دارا میباشد. طوریکه کارمندان را الی رتبه (۶) و پائین تر و اجیران را الی درجه (۳) و پائین تر منظور می نماید. وزیر مربوطه کارمندان را از رتبه ۵ الی رتبه ۳ منظور کرده و منظوری کارمندان رتبه ۲ و بالاتر از آن از صلاحیت رئیس جمهور میباشد.	ساختار هر اداره در ولایت ساختار وزارت مربوطه را در کابل رتبه (۶) و پائین تر و اجیران را الی درجه (۳) و پائین تر که بعضی وزارت ها کدام اداره (و یا نمایندگی) در ولایات نخواهند داشت.
تخصیصات بودجه های عادی و انکشافی ولسوالی عبارت از مجموع مبالغی است که توسط تصامیم اداری ادارات مختلف ولایتی برای شعب و ادارات ما تحت شان در ولسوالی تعیین می گردد.	ولسوالی ها محصول و مالیات مربوطه به مشاغل خورد و کوچک را تحصیل میکنند؛ نرخ و فیصدی ها در هر سه سال توسط نماینده های ولسوالی و ولایت تجدید نظر میشوند. ولسوالی ها عواید شانرا به ولایات انتقال میدهند.	والی صلاحیت تقرر و تبدل کارکنان پائین رتبه را دارا میباشد طوریکه کارمندان را الی رتبه ۶ و پائین تر و اجیران را الی درجه ۳ و پائین تر از آن منظور می نماید. وزیر مربوطه کارمندان را از رتبه (۵) الی رتبه (۳) منظور کرده، و منظوری (ولسوال و قاضی) از صلاحیت رئیس جمهور می باشد.	ساختار ادارات ولسوالی ها ممثل ساختار ادارات مربوطه ولایات می باشد. اگرچه که همه ادارات ولایتی در ولسوالی ها اداره مربوطه شان را نخواهند داشت.
بودجه های عادی و انکشافی و تخصیصات مورد نظر توسط شاروالی مربوط طی مراحل شده وزارت داخله با موافقه والی (از طریق ریاست عمومی شاروالی هایش) منظور می نماید.	نرخ ها و فیصدی های همه محصولات و فیس ها در کابل تعیین میشوند. عواید شاروالی نزد خود شان نگهداشته شده واز آن مصارف خویش را تمویل مینمایند.	والی تقرر و ارتقای اجیران را الی درجه (۳) و پائین تر از آن را منظور میکند. هم چنان تقرر و تبدیلی کارمندان پائین رتبه الی رتبه (۶) و پائین تر از آن نیز از صلاحیت والی میباشد. اجیران درجه (۲) و بالاتر از آن را وزیر مربوطه منظور می نماید. منظوری کارمندان رتبه (۵) الی رتبه (۳) از صلاحیت وزیر بوده و کارمندان عالیرتبه (رتبه ۲ و بالاتر از آن را رئیس جمهور تعیین و منظور می نماید.	ساختار شاروالی (ادارات و تعداد کارکنان) توسط وزارت داخله البتة با موافقه والی مربوطه تعیین می گردد.
با استثنای پرداخت معاشات، دیگر کدام تخصیص رسمی بوجوی ندارند. مصارف بودجه انکشافی بدون کدام برنامه ترتیب و توسط شاروالی مربوطه تطبیق میشود.	نرخ ها و فیصدی های محصولات و فیس ها همه در کابل تعیین می شوند. عواید مربوطه در شاروالی محلی (ولسوالی) نگهداشته شده و منبع تمویلی مصارف شاروالی مورد نظر را تشکیل می دهد.	کارکنان شاروالی ولسوالی کارکنان محلی می باشند از این جهت تقرر و تبدل اشخاص پائین رتبه یعنی کارمندان الی رتبه ۶ و پائین تر و اجیران همه (که درجه های پائین دارند) از صلاحیت والی میباشد، وزیر مربوطه کارمندان رتبه (۵) را الی رتبه ۳ منظور کرده و منظوری کارکنان عالیرتبه از صلاحیت رئیس جمهور میباشد.	ساختار این شاروالی توسط وزارت داخله (البتة با موافقه شاروالی ولایتی و والی) تثبیت میگردد.

بملاحظه شرایط چوکات کاری، که در جدول شماره (۲) تنظیم شده است افغانستان شباهت نزدیک به مدل سیستم معتدل غیر متمرکز (Deconcentration) دارد، اما اگر با همین مقیاس هم ملاحظه شود، کنترل رسمی کابل در رابطه به اتخاذ تصمیم اداری روزمره خیلی ها مرکزی بنظر می رسد. از حقایق که عملاً مشهود است چنین بر می آید که قدرت سیاسی مرکزی، بنابر قوت و قدرت منطوقی بعضی قوماندانان که بالای عواید عمده و قوت های نظامی دست دارند، محدود می باشد. قانون اساسی سال ۲۰۰۴، احتمالاً با احکام مربوط به شورا های انتخابی ولسوالی و ولایتی خویش، در ایجاد چنین یک مدلی که به مرور زمان حاوی صلاحیت های بیشتری گردند مساعدت خواهد نمود.

جدول شماره (۲): خصوصیات کلیدی تفکیک مقدار و درجه علم مرکزیت			
خصوصیات اداری	خصوصیات مالی	خصوصیات سیاسی	
<ul style="list-style-type: none"> <li>کارکنان ادارات محلی همه کارکنان دولت مرکزی بوده و از طریق وزارت های مربوطه شان به دولت مرکزی مسولیت عام و تام دارند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>حاکمیت محلی به مثابه بازوی عرضه کننده خدمت دولت مرکزی حائز صلاحیت کم بوده و یا اصلاً هیچ صلاحیتی، که خدمات چگونگی و در کجا باید تهیه و انجام شود، ندارند؛</li> <li>وجوه لازمه توسط بودجه وزارت های مربوطه دولت مرکزی تهیه می گردد؛</li> <li>منابع مستقل عواید ندارد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>عدم تقرر مقامات دولتی در محل توسط انتخابات محلی؛</li> <li>رهبری محل، به مقامات محلی، یعنی والی و شاروال تفویض می گردد. این مقامات توسط مرکز تعیین و در برابر مرکز مسولیت دارند؛</li> </ul>	<p><b>غیر متمرکز (کم ترین)</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>کارکنان، استخدام شدگان مرکز یا محلات خواهند بود اما معاشات و شرایط استخدام توسط مرکز تعیین و تثبیت می گردد</li> <li>مقامات محلی صلاحیت محدودی در زمینه استخدام و تقرر کارکنان دارند اما این صلاحیت در مورد بر طرفی و انفکاک آن ها خیلی کم میباشد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>اولویت های مصارفاتی، فورم ها و معیار های پروگرام ها توسط مرکز تعیین میشود. مقامات محلی در زمینه نظم و ترتیب، تقسیم و تخصیص منابع که مطابق به شرایط محلی باشد صلاحیت های را دارا میباشد</li> <li>وجوه مورد ضرورت که معمولاً مخلوطی از وجوه مشروط، با مدارک معینه مصرف میشود توسط مرکز تهیه و انتقال داده میشود</li> <li>منابع مستقل عواید وجود ندارد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>امور دولتی در سطح محلی توسط اشخاص یا مقامات انتخاب شده رهبری میشود. اما مقامات مذکور کاملاً یا قسماً نزد دولت مرکزی مسؤل و جوابگوی میباشد</li> </ul>	<p><b>تفویض بعضی صلاحیت ها (معتدل متوسط)</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>کارکنان همه مربوط اداره محل میباشد</li> <li>اداره محل در رابطه به تعیین مقدار معاشات، تعداد کارکنان، تعینات و تقسیمات آنها، استخدام و انفکاک اشخاص، صلاحیت عام و تام دارد.</li> <li>معیار ها و طرز العمل های استخدام و تنظیم امور کارکنان وضع و تطبیق میشود گرچه که تحت چتر دستور های خدمات ملکی که اداره محلی را نیز در بر می گیرد قابل تطبیق می باشد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>با رعایت معیارهای که توسط دولت ملی وضع شده مقامات محلی اولویت های مصارفاتی را طرح و تعیین نموده و خود تصمیم می گیرند که چگونه وظایف ومسئولیت هایشان را ایفا نمایند.</li> <li>مصارف یا بودجه شان از منابع عواید محلی تمویل میشود و هم چنان امکان اشتراک عواید با مرکز وسیعاً بررسی شده و از آنجا هم انتقالات صورت می گیرد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>امور دولتی در سطح محلی توسط اشخاص و مقامات سیاسی انتخابی رهبری میشود. این مقامات کاملاً در برابر موکلین شان مسؤل و جوابگو می باشند</li> </ul>	<p><b>انتقال قدرت (زیاد و قابل ملاحظه)</b></p>

قانون اساسی جدید که در ۴ جنوری سال ۲۰۰۴ توسط لویه جرگه قانون اساسی به تصویب رسید، بصورت واضح و صریح مقداری از عدم مرکزیت را مجاز قرار می دهد، چنانچه در ماده ۱۳۷ فصل هشتم چنین بیان آمده است "حکومت با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی اجتماعی و فرهنگی و سهم گیری هر چه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی، صلاحیت های لازمه را مطابق به احکام قانون به اداره محلی تفویض می نماید".

کشور های زیادی پالیسی های غیر مرکزیت را تعقیب و دنبال نموده و یک مجموعه از مطالعات و گزارشات انکشاف یافته هم وجه مختلف غیر مرکزیت را بشمول منافع، نقایص، روش ها و تدابیر بکار برد آن ها به آزمایش قرار می دهند، اما در واقعیت، غیر مرکزیت یک مفهوم کلی چند بعدی مغلقی است که دولت را در وجوه و ابعاد مختلف اش اثر می گذارد. قابل تذکر است که اگر نوعی از بررسی و طرز مطالعه، بهر پیمانته که درست و بجا هم باشد نخواهد توانست در همه احوال و شرایط، مناسب و مؤثر ثابت شود. با توجه به نظر و مفکوره عمومی که عرضه بهتر خدمات را در سطح محلی، از مشخصات خوب نظام غیر مرکزی تلقی می نماید، مزایای مهم یک دولت مرکزی قوی هم باید از میزان قضاوت ها دور قرار نگیرد. طور مثال دست رسی متحدالشکل و یکنواخت دولت در خدمات اساسی بدون در نظر داشت محل و موقعیت (امتیاز و مزیتی است که در وجود یک دولت مرکزی جستجو شده می تواند). در افغانستان اگر یک حرکت بسیار جزئی و معتدل در جهت یک نظام غیر متمرکز، که نوعی از نظام عدم مرکزیت محدود شده بشمار می آید، صورت گیرد، مطمئناً مرکز خواهد توانست که محلات را عملاً هر چه بیشتر تحت کنترل خویش قرار دهد. این مطلب باین معنی تلقی نشود که بحثی در رابطه به اصلاح ساختار و مفهوم اساسی دولت متحد افغانی می باشد.

### اوضاع سیاسی

پژوهش هذا اساساً بالای جریانات و ساختار های اداری و مالی، دولتی افغانستان در سطح ملی و محلی متمرکز می باشد. این ارتباطات، (ساختار های اداری و مالی)، محض بالای موضوعات تخنیکی و اجرایی استوار نبوده بلکه در چوکات یک محتوا و ساختار سیاسی فعالیت نموده و با نیروی پیچیده و بغرنج سیاسی شکل گرفته است. تقویت اداره محل باید به مثابه جریان سیاسی ساختار نهاد ها تلقی شده که تحت تاثیر تقسیمات قدرت فعلی کشور قرار داشته، و در ایجاد و تاسیس قدرت های مشروع و قانونی در سرتاسر افغانستان تاثیر خواهد داشت. مطالب که ذیلاً انعکاس می یابد محتوای سیاسی را بصورت مختصر طرح و عنوان می نماید، محتوای که مبین مباحث و سفارشات مربوط به ساختار های اداری و مالی دولت، خواهد بود.

### حاکمیت و حالت دیجور de jure در برابر حاکمیت و حالات دیفکتو de facto

این فصل پژوهش و تحقیق خاصیت و طبیعت دولت واحد افغانی را با واقعیتی که از لحاظ سیاسی و مالی یکی از دول خیلی ها مرکزی دنیا بشمار می آید، خاطر نشان می نماید (مرکزیت اداری آن، گر چه که قابل ملاحظه است، کمتر غیر معمول میباشد). "۶" افغانستان در واقعیت مملکتی است که در جریان ۲۵ سال گذشته خیلی ها به شکل غیر مرکزی تغییر یافته است. البته این تغییر بخاطر بیست که رهبران تنظیمی در مناطق و موقعیت های مختلف جغرافیائی فعالیت کرده، و بعضی اوقات هم با سازمان دادن اتحاد های سست و شکنند می کوشیدند، که مرکز را به تصرف در آورده و یا حد اقل در برابر آن مقاومت نمایند. در این تحول، مشکل که در برابر مقامات تصمیم گیرنده و پالیسی سازان قرار دارد اینست که چگونه می توان گام های مؤثری، در جهت مرکزی ساختن واقعیت مدل یک دولت که قویاً غیر مرکزی می باشد، بر داشت، و این مطلب در چنین یک زمانی مورد توجه است که دولتی را که از لحاظ تیوری خیلی ها مرکزی می باشد، با ایجاد یک سلسله معیار های لازمه، در جهت غیر مرکزیت مسیر بخشید.

این بخش مطالعه از مواد خیلی مهمی که توسط Sarah Lister همکار تحقیق موسسه انکشاف مطالعات Sussex انگلستان تهیه شده استفاده نموده است.

از سال ۲۰۰۲ یعنی در جریان حاکمیت اداره انتقالی افغانستان، تغییرات مهمی به وقوع پیوسته است. تغییری که در واقعیت تمثیل کننده مرکزیت سیاسی می باشد، و چنین معلوم میشود که با احیا و استحکام ساختارهای اداری مرکزی، قدرت کابل در حالت رشد و انکشاف قرار گرفته است. خاصاً در ساحه تعیین و تقرر کارمندان و کسب اختیارات مالی. دوم، اکثر رهبران تنظیمی (و یا نماینده هایشان) که از قدرت های قابل ملاحظه ولایتی و محلی برخوردارند به کابل آمده و شامل کابینه شده اند. علاوه، چنین بر می آید که قانون اساسی جدید و انتخابات آینده هم موجب مرکزی ساختن بیشتر سیاست خواهد شد. اما با آنهم طوریکه ملاحظه میشود، انتقال سیاست در جهت مرکز هنوز با ازدیاد قدرت و اختیارات دولت در ولایات سازگار و هم آهنگ نمی باشند.

برای درک بهتر این حالت متناقض، بهتر است از تحلیل تفاوت های قدرت در محل و مرکز و یا مرکزی و غیر مرکزیت فاصله گرفته و در عوض تفاوت بین حالات و حاکمیت دیجور *de jure* و دیفکتو *de facto* را از لحاظ ذهنی و فکری روشن و بر ملا گردانید. دول و حاکمیت های دیجور *de jure* با مجوز جامعه بین المللی موجود می باشند، دولت های مذکور اگر بالای همه قلمرو های شان کنترل و حاکمیت مؤثر داشته و یا نداشته باشند باز هم هویت شان به شکل مستقل شناسائی می شوند. اما حاکمیت دی فکتو، در حقیقت حالت است که قلمروی را کنترل و اداره می نماید. (این دو حالت توسط جکسن Jackson در سال ۱۹۹۰: ۱۰۰۱ - ۱۰۲۳ تفکیک شده است). دول که از شناسائی بین المللی برخوردار بوده و توسط نهاد های قوی اداره و کنترل می شوند در آنها هر دو حالات یعنی هم دیجور *de jure* و هم دی فکتو *de facto* موجود می باشد.

در افغانستان، دولت دی جور *de jure* که توسط رئیس جمهور کرزی و حکومت وی رهبری می شود سازمان دهی و اساسات خیلی ضعیفی دارد و قسمت های زیاد کشور فاقد کنترل نظامی و اداری میباشند. حاکمیت و حالات دیفکتو *de facto* که در اکثر ساحات خارج از کابل موجود می باشد توسط جنگ سالاران و قوماندانان منطقوی اداره و کنترل میشوند. ساختارها و فعالیت های آنها از هر ولایت نسبت به ولایت دیگر فرق میکند. اما همه بالای قدرت های مالی، نظامی، شخصی، تنظیمی استوار بوده و از پشتیبانی اقتصادی سیاسی فعلی افغانستان مستفید میباشند. حالت موجود با چنین واقعیت که عده از اشخاص مبتنی بر قدرت ها دی فکتو *de facto* شان به مقامات یا وظایف دی جور *de jure* مقرر شده اند خیلی ها بفرنج و پیچیده شده است. زیرا آنها قدرت های دی فکتو *de facto* را مطابق به علائق خاص شان بکار برده که بالای ساختار های دی جور *de jure* چه در مرکز و چه در ولایات تاثیر می اندازند (چوکات شماره ۳): را ملاحظه نمایند

### چوکات شماره ۳: چه کسی اداره محل را کنترل مینماید؟

از مصاحبه های که با مقامات ولایتی بعمل آمد چنین احساس گردید که نفوذ کابل در برابر اداره محل خیلی ها محدود است:

”سیستم دولتی را محض به نام دارا هستیم- در واقعیت همچو سیستمی اصلاً وجود ندارد. من سرپرست یک ولایت هستم ولی قدرت و صلاحیتی ندارم. من صرف امضا میکنم اما احساس مسولیت نمی نمایم من صلاحیت نی گفتن را ندارم“ (سر پرست ولایت)

”قدرت هنوز هم به اختیار قوماندانان مجاهدین است. گروپ های مجاهدین مجدداً قوت می گیرند زیرا آنها فکر می کنند که دولت هیچ چیزی در مقابل شان کرده نمی تواند“ (والی ولایت)

جامعه بین المللی با دادن اختیارات صریح و پشتیبانی از جنگ سالاران منطقوی مرتکب اشتباه بزرگی شده اند. قوماندانان مجاهدین در مقامات کلیدی مقرر شدند، در جریان ۱۸ ماه دولت نتوانست تغییری در مورد والیان، قوماندانان، روسا و آمرین بخش پولیس بعمل آورد“ (شاروال ولایت)

ساختار و تشکیلات اداره محل بعضی از موارد بزرگ اختلاف و مجادله را بین این دو منبع قدرت و صلاحیت در افغانستان ایجاد کرده است. یکی از والیان ولایت که کشمکش های بی نتیجه جنگ سالاران و مرکز را به صراحت درک و تشخیص نموده چنین می گوید:

“بزرگترین نقطه ضعف دولت اینست که جنگ سالاران منطقه را خیلی قوی حفظ می نماید. اکثر اعضای کابینه که مسؤل این مملکت بشمار میآیند از جمله جنگ سالاران و رهبران احزاب سابقه میباشند. من از مداخلات وزیران مرکز در ولایت و محلات تجارب تلخی دارم... اگر دولت موفقیت می خواهد نباید که قوماندانان وزیر بوده و اختیارات عام و تامی را که ” هر چه بخواهند بکنند“ داشته باشند... اگر دولت به برابر جنگ سالاران حرکت کرده و تصمیم می گیرد کدام خلای قدرت بوجود نخواهد آمد. دولت مرکزی، با برطرف نمودن جنگ سالاران محلی می تواند که به قدرت دست یابد. نگهداشتن جنگ سالاران در قدرت به معنی ضعیف ساختن دولت میباشد. اگر دولت هر چه بیشتر به آنها بپردازد به همان پیمانها موجبات ضعف خویش را مهیا می سازد.”

یکی از مثال های خوب ضعف دولت مرکزی در سطح اداره محل، هرات می باشد. محلی که والی اسمعیل خان دارای قدرت قابل ملاحظه سیاسی و مالی می باشد. اسمعیل خان قدرت اش را از کنترل بالای بخش نظامی و اداره ملکی حاصل نموده است که با مقادیر زیاد محصولات و عواید گمرکی، خاصاً از تجارت با ایران و ترکمنستان و هم چنان انتقالات متقابل از کندهار و پاکستان تقویت می گردد. دولت مرکزی کوشید تا قدرت اسمعیل خان را کمتر سازد که البته تلاش های دولت در این راستا عبارت از اعمال نفوذ به خاطر انتقال عواید گمرکی هرات به کابل، اعلان الغای القابی که اسمعیل خان خود را امیر صفحات غربی افغانستان معرفی کرده بود، و شناختن او صرف بصفت والی (مسؤل امور ملکی نه نظامی)، میباشد. ولی موضع و موقف قوی مالی او به نحوی است که می تواند تصامیم و تقاضای کابل را نادیده گرفته ووقعی نگذارد. هرات نسبت به اکثر ولایات فرق دارد. ساختارها یا ادارات مربوط به مرکز (واحد های دومی مرکزی) در هرات مورد کنترل سیاسی مرکز قرار نداشته و در عوض هر چه بیشتر از پشتیبانی و حمایت اسمعیل خان برخوردار اند. این ساختارها، و ادارات هنوز هم بخاطر عرضه خدمات و اجرای وظایف شان قویاً متکی به اسمعیل خان میباشند.

طوریکه در جریان مطالعات ولایات دیگری بعمل آمد، ساختار های دولتی محلی اکثراً در مورد اتخاذ تصامیم مهم سیاسی نا مرتب و فاقد صلاحیت بودند در فاریاب والی آن صرف در امور روزانه ملکی اشتغال داشت، موضوعات مهم بالخص مسایل امنیتی، بجای اینکه مستقیماً به کابل راجع میگردد اول به جنرال دوستم و یا نماینده او ارتباط گرفته میشود. زیرا مطابق به توضیحات معاون قبلی ولایت القاب (نمایندگی خاص) جنرال دوستم که توسط رئیس جمهور کرزی اعطا شده بود مداخله او را در امور ملکی و عنوان (معاونیت وزارت دفاع) او در امور نظامی مشروعیت و قانونیت می بخشد.

### استقامت دادن و هم ردیف ساختن دیجور *de jure* و دیفکتو *de facto*

“فعالاً یک حالت متناقضی حکم فرما است. طوریکه جامعه بین المللی و دولت افغانستان هر دو می خواهند صلح و آرامش را توسط اشخاصی تامین نمایند که آنها خودشان مخالف امنیت بوده و حتی عاملین بزرگ بی امنیتی هم تلقی میشوند. چگونه دولت با این چنین ستراتیژی و تدبیرش موفق خواهد شد؟” (ولسوال منطقه)

یکی از مشکلات بزرگی که دولت و پشتیبانانش بخاطر طرح پالیسی‌ها و تدابیر، بان مواجه اند اینست که چگونه بتوانند عملکردهای حاکمیت دی فکتو *de facto* را در افغانستان تحت یک دولت قانونی *de jure* هم‌آهنگ ساخته و استقامت بخشند. چوکات شماره (۴) اندازه استقامت و هم‌صف بودن فعلی دولت دی جور *de jure* و حاکمیت دی فکتو *de facto* را در افغانستان بیان میکند. یکی از یافته‌های کلیدی ریسرچ اینست که دی جور *de jure* جای پائی را در ساختارهای اداری در سطوح محلی پیدا کرده است که البته این جریان بازتاب دهنده برگشت به بهبودی می‌باشد. قواعد اساسی از قبیل تعداد و سهمیه کارکنان، بست‌ها و درجه‌های مندرج تشکیل همه واضح و قابل فهم بوده و باهم در ارتباط خوب قرار دارند. همچنان این اصول و قاعده را که تقرر و منظوری کارمندان بالاتر از بست شش، از صلاحیت مرکز می‌باشد، همه پذیرفته‌اند. اگرچه که بعضاً دی فکتو *de facto* یعنی (نه قدرت دی جور *de jure* مقامات عالی‌رتبه مرکزی در کابل) بوده که در مقرری و منظوری مقامات ولایتی تأثیر انداخته است (فصل چهارم را پیرامون مباحثه در زمینه سیاست مقرری‌ها ملاحظه نماید)، در زمینه ارتباطات مالی هم بعضی هم‌آهنگی‌های وجود دارد، مانند دی جور *de jure* اصول قواعد اساسی بوجوی که در سطح ولایات هم قابل فهم بوده و مورد قبول قرار دارد. اما در عمل این هم‌آهنگی (که مرکز و ولایات روی مسایل مالی روی یک خط حرکت کنند) کمتر دیده میشود، خاصاً در مورد انتقال عواید تحصیل شده محلی به مرکز. طوریکه فوقاً تذکار گردید، مطالعه‌ها این یک دی فکتوی سیاسی قوی عدم مرکزیت و قدرت محدود سیاسی دی جور را در سطح محل درک و تشخیص نموده است.

چوکات نمبر ۴: اندازه و مقدار استقامت و هم‌آهنگی بین حالات دی جور <i>de jure</i> و دی فکتو <i>de facto</i>	
دی جور <i>de jure</i>	دی فکتو <i>de facto</i>
دیجور <i>de jure</i> قوی	• اکثر ولایات این مطلب را قبول کرده‌اند که کابل در تقرر مقامات عالی رتبه نقش دارد ولی در بعضی ولایات موضوع هنا خاصاً در بخش پولیس متفاوت می‌باشد.
ارتباطات اداری	• همه ولایات مقررات اساسی اجراء اداری را در رابطه به مرکزیت و ولایتی اتخاذ همه تصامیم اداری در مرکز.
دیجور <i>de jure</i> قوی	• ولایات عوایدی را که از محل تحصیل مینمایند به وزارت مالیه گزارش داده و انتقال می‌دهند، اما مقادیر زیادی از عواید حاصله مرکز گزارش داده نشده و در محل نگهداری میشود.
ارتباطات مالی	• همه ولایات مقررات اساسی اجراء مالی را در رابطه به مرکزیت و ولایتی و همچنان عدم صلاحیت مصرف توسط ایشان در محلات
دیجور <i>de jure</i> قوی	• بصورت کاملاً مشهود، دی فکتو <i>de facto</i> خیلی بزرگ عدم مرکزیت سیاسی، بنا بر تعین پالیسی از جانب جنگ سالاران محل، موجود می‌باشد.
ارتباطات سیاسی	• تعیین همه بست‌های سیاسی محلی از جانب دولت مرکزی و عدم موجودیت نمایندگی منطقی در دولت مرکزی

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

از نتایج مطالعات در ولایات چنین استنتاج گردید که ساختار های اداری ولایات، ساختار های دولت دیچور میباشد که اکثر این ساختار ها در سطح محل توسط صاحبان قدرت دی فکتو *de facto* کنترل و اداره میشوند. پا در میانی ومداخله تکنو کرات ها (اهل فن واداره) بخاطر استحکام و تقویت اداره محل، احتمالاً بجای تقویت موضع حاکمیت دی جور *de jure* منتج به تقویت بیشتر صاحبان قدرت دی فکتو *de facto* گردد. زیرا آنها از روند و چگونگی سیاسی در کشور تقریباً بیخبر و خالی ذهن می باشد.

تاکنون کدام طرح و تدبیر مشخص و قابل ملاحظه سیاسی که دولت افغانستان را احیا کرده و از هر دو قدرت های دی جور *de jure* و دی فکتو *de facto* استفاده نماید، به نظر نرسیده است. در عوض به پروژه های بازسازی بیشتر اتکا شده است تا از آن طریق به دولت مرکزی مشروعیت و استحکام بخشند. لهنذا بنابر تدابیر کوتاه بینانه اطلاعاتی و ارتباطاتی، توقعات از پروگرام های باز سازی به پیمانته زیاد و غیر واقعی بالا رفته است. ولی اکثریت افغانهای که از بازسازی ها مستفید نیستند چنین می اندیشند که نباید، بخاطر استحکام و مشروعیت بخشیدن حاکمیت و حالت دی جور *de jure* تنها به فعالیت های باز سازی اتکا نمود، بلکه در عوض تدابیری طرح شود که ضرورت های مهمی از قبیل تامین امنیت (خاصاً خلع سلاح). کنترل عواید توسط دولت دی جور *de jure* (محدود ساختن عواید خلاف قانون) و ستراتیژی های مفید باز سازی بخاطر مؤثریت قدرت حاکمیت دی جور *de jure* جمع بندی شده و هم اهنک مورد عمل قرار گیرد.

ابلاغیه اخیر پروگرام ثبات افغانستان (ASP) بمثابه یکی از اجزای ستراتیژی سیاسی، می تواند که حاکمیت و حالات دی جور *de jure* و دی فکتو *de facto* را در سطوح مختلف هم صف ساخته و استقامت بخشد. ASP متشکل از تامین امنیت کامل و هم اهنک حاکمیت و فعالیت های باز سازی می باشد که در سطوح مختلف ولایتی و محلی باید تطبیق گردد. اهمیت مطالعه هم اهنک ASP در ریسرچ ساحوی که بخاطر این مطالعه صورت گرفته انعکاس یافته است، که در آن ساحات کلیدی سه گانه فوق الذکر تشخیص و سفارش شده تا ستراتیژی سیاسی که موضع و قدرت حاکمیت دی جور *de jure* را در اداره محل استحکام بخشد طرح و تطبیق گردد.

#### قوماندانان و گروپ های مسلح محل خلع سلاح شوند

”خلع سلاح در اوج اولویت قرار دارد. سیستم اداری تا زمانی که مردم مسلح باشد کار نمی دهد، زیرا شما مجبور هستید که مطابق به خواست سلاح داران عمل نمائید نه به اقتضاء مقررات موضوعه.“ (اظهار نظر یکی از معاونین ولایات).

موضوع نهایت مهمی که در مصاحبه های ما در ولایات بصورت جدی، صریح و متحدالشکل بحث گردیده این بود که : اگر مؤثریت و قدرت دولت دی جور *de jure* احیا گردد لازم است که خلع سلاح قوماندانان و گروپ های مسلح آنها در راس اولویت ها قرار داده شود. ( چوکات شماره (۵) : ملاحظه شود). هم چنان در ضمن صحبت ها انتقادات شدیدی هم در برابر جامعه بین المللی و دولت که اقدامات و اجراءات شان در مورد همچو یک موضوع مهم خیلی نا مکفی و قلیل است وارد می گردید. مخصوصاً که اکثر مردم فکر می نمودند که خلع سلاح، در چنین حالتی که پشتیبانی خیلی زیاد مردم را همراه دارد، مشکل نخواهد بود. و روی این واقعیت هم تاکید می گردید که اکثریت مطلق این قوماندانان طوریکه قوت زیاد ندارند از شهرت خوبی هم بر خوردار نیستند.

عده زیاد کارکنان دولتی ولایتی و ولسوالی ها اصرار برین داشتند، تا زمان که خلع سلاح به (حاکمیت کلشکوف) خاتمه نه بخشد حاکمیت قانون و قدرت مرکزی احیا شده نمی تواند.



### چوکات شماره (۵) : اهمیت خلع سلاح

- "در یکی از ولسوالی‌ها امر بخش معارف آن تبدیل شد. اما از آنجای که مردان مسلح از او پشتیبانی می‌نمودند در ظرف سه روز مجدداً مقرر گردید." (گفتار یکی از معلمین)
- "اگر شما می‌خواهید یک نظام اداری خوبی داشته باشید اولین چیزی را که باید عملی‌سازی خلع سلاح باشد. در بین گفتار و عمل تفاوت زیادی وجود دارد. ما از طریق رادیو در مورد خلع سلاح مطالب زیادی را شنیدیم، ولی در عمل هیچ چیزی ندیدیم." (تعداد از همشهریان)
- "خلع سلاح و معاشات دو موضوع خیلی مهمی می‌باشند. تا زمانی که خلع سلاح صورت نگیرد، امنیت خوبی نخواهیم داشت و تا زمانی که کارکنان دولت معاش کافی بخاطر معشیت‌شان نداشته و بصورت عادی و منظم دریافت نکنند، سیستم دولتی هم طور مطلوب و مناسب تدویر یافته نخواهد توانست. اگر این دو مطلب عملی شود قانون حاکم خواهد شد - امروز کلشنکوف به شکل قانون در آمده است" (معاون اداره پولیس)
- "اگر قوماندانی در نزدیکی من نباشد، اینجانب فوراً قوت حاصل کرده و مورد احترام قرار می‌گیرم، اما اگر در اطراف و گرد و نواح من قوماندانان ها باشند در انصورت من هیچ چیز گفته نمی‌توانم" (ولسوالی محل)
- "اگر مقامات عالی‌تر خلع سلاح را قبول کنند پائین رتبه‌ها تردیدی نمی‌نمایند. و اگر مقامات بلند رتبه نپذیرند پائین رتبه‌ها نیز از ایشان پیروی خواهند کرد. کسانی که در مرکز صاحب قدرت هستند اگر در زمینه خلع سلاح موافقه نمایند دیگران که در قدمه‌های پائین سلسله مراتب امر قرار دارند همه قبول خواهند کرد. پرابلم کسانی هستند که در مرکز قدرت اباد کردن و ویران کردن را دارند، نه کسانی که در سطوح ولایتی یا ولسوالی‌ها قرار دارند." (ولسوال محل)
- "تا زمانی که معامله و موضوع قوماندانان حل نشود هیچ کسی موفق به اعمار مجدد افغانستان نخواهد شد." (معاون والی)

در بدخشان، کیفیت اداری ولسوالی‌های که خلع سلاح گردیده‌اند با ولسوالی‌های که هنوز قوماندانان تنظیمی محل حاکمیت دارند خیلی متفاوت می‌باشد. در یکی از ولسوالی‌ها جائی که دو نفر قوماندانان با هم می‌جنگیدند، ولسوال جدید با همکاری سربازان ولایت کندوز موفق گردید که هر دو قوماندانان متخاصم را در ظرف سه روز خلع سلاح نموده و ولسوالی مذکور را یکی از با امن‌ترین ولسوالی‌های ولایت تمثیل نماید. قرار اظهارات ولسوال:

"قبل از آمدن، اصلاً نظم و اداره در این ولسوالی وجود نداشت. همه معاونت‌های NGO ها و کمک‌های ایشان در مورد اینکه مکتب، کلینک و غیره بناها، چگونه و در کجا با اعمار گردد از طریق قوماندانان هدایت می‌شد. مناقشات زمین و ملکیت را با قوماندانان حل و فصل می‌نمودند. از وقتی که من در اینجا هستم و قوماندانان خلع سلاح شده‌اند مردم به اداره ولسوالی مراجعه می‌نمایند تا مشکل و معضلات‌شان را در اینجا مرفوع سازند. قبل برین اهالی اصلاً فکر نمی‌توانستند که در اداره محل کدام تغییری ایجاد گردد. مردم، در واقعیت خواهان یک سیستم قدرتمند اداری هستند تا نقش و مداخله قوماندانان کاهش یابد، کارکنان می‌گفتند که ما به معاش بلند تر و بودجه لازم، غرض تهیه فرنیچر دفاتر ضرورت داریم"

همه آمرین ادارات ولایتی در مورد اهمیت جهات مختلف اصلاح بخش امنیتی آگاهی کامل دارند خصوصاً اصلاح افراد و اداره پولیس ولایتی و ولسوالی‌ها که در تقویت اداره محل مؤثر ثابت شده می‌تواند. طوریکه در فصل چهارم به تفصیل صحبت شده است، تعداد زیاد ملیشه‌های تنظیمی که در بخش‌های مختلف پولیس جایجا شده‌اند می‌توانند با سیاسی ساختن قوت‌های پولیس و مشروعیت بخشیدن موقوف و موضع همکاران مسلح‌شان، صاحبان قدرت دی فکتو *de facto* محل را هر چه بیشتر تقویت بخشند.

### قدرت اقتصاد سیاسی محل تشخیص و تدابیر لازمه اتخاذ گردد

"ما به مردم اخطار دادیم که اگر کوکنار زرع کنند جزا خواهند دید، ولی در بعضی مناطق قوماندانان محل ده‌ها سال را به کشت آن تشویق نموده و تبلیغ می‌نمایند که دولت مرکزی ضعیف بوده و هیچ چیزی کرده نمی‌تواند. قوماندانان بخاطر منفعت شخصی‌شان از کشت کوکنار محصول و تکس می‌گیرند. چون جنگ قطع شده است قوماندانان هم در پی یافتن بدیل در آمد و عواید‌شان می‌باشند" (والی ولایت)

داشته های مالی قوماندانان، که محل و منطقه را تحت قبضه و کنترل خویش در آورده اند از منابع و چشمه های مختلفی بدست می آید، از قبیل تجارت مواد مخدره، عواید گمرکی، منرال ها، معادن، پترول، گاز، آب و زمین وهم چنان سائر تکس ها و محصولات که بصورت غیر رسمی از جانب ایشان در محل وضع و تحصیل می گردد. این منابع نه تنها قوماندانان را قادر به مسلح ساختن و مقاومت در برابر قدرت دولت قانونی *de jure* می گرداند، بلکه به ایشان زمینه عملکرد های قانونی را مانند تهیه تجهیزات دفاتر، پرداخت و اكمال معاشات کارکنان دولتی فراهم می سازد که البته عملکرد های اخیرالذکر دلیلی برای تزیید پشتیبانی از آنها و تزیید قدرت ایشان نیز شده می تواند. متذکر باید گردید که اگر فیصدی زیاد از محصولات گمرکی و سائر عواید قانونی از ولایات تحصیل و به مرکز انتقال داده شود و تدابیر مؤثر و جدی علیه کشت خشکس طرح و تعقیب گردد با نتیجه امکانات پولی مرکز بیشتر و موقف غیر قانونی قوماندانان تضعیف خواهد گردید.

انتقال و تادیبه وجوه از مرکز به ولایات و ولسوالی ها تدبیر ستراتیژی خوبی در جهت ایجاد نیروی محرکه جدید اقتصاد سیاسی در سطح محل تلقی شده که بالوسيله زمینه تامین ارتباط مجدد ولسوالی ها و ولایات را به مرکز فراهم خواهد نمود. فعلاً آمرین ادارات و دوائر بخاطر دریافت منابع عواید، چاره جز توصل به مراجع دیگری ندارند، دولت دی جور *de jure* که فاقد منابع می باشد نزد آنها تحت سوال قرار گرفته است. در چنین حالتی که عدم کفایت بودجه دولتی مشکل خلق میکنند آمرین ادارات مجبور میشوند که به موسسات غیر دولتی NGO ها و قوماندانان محل مراجعه کرده و از آنها استعانت بجویند. حصول منابع از مرکز طریق مؤثر تامین ارتباط ولایات با مرکز خوانده میشود خاصاً ولایاتی که به فقر منابع مواجه باشند.

از موضوعات خیلی جدی که دولت دی جور *de jure* افغانستان را تحدید نموده و مشکلاتی را در توسعه قدرت آن، به ولایات و محلات ایجاد می نماید پخش سرسام آور کشت و اقتصاد تریاک در اکثر نقاط افغانستان است. باساس گزارش که توسط موسسه مواد مخدره و جرایم ملل متحد (UNODC) در افغانستان تهیه گردیده، زرع کوکنار- از ۱۸ ولایت در سال ۱۹۹۹ به ۲۳ ولایت در سال ۲۰۰۳ از دیاد حاصل نموده است. (تعداد ولایات در سال ۲۰۰۳ جمعاً ۳۲ ولایت میباشد) گزارش مذکور مجموع مبالغ اقتصاد تریاک را، در حدود ۳،۲ میلیارد دالر که معادل نصف تولید ناخالص داخلی GDP می شود، تخمین می نماید. "قرار توضیح دائرکتر UNODC آمرین ولایات و قوماندانان نظامی در همه معاملات مربوط به مواد مخدره سهیم واشترک دارند (BBC, ۲۰۰۳)"

روسای ادارات ولایتی، در مورد اشتراک بزرگان در معامله و تجارت مواد مخدره اظهاراتی داشته و مدعی اند که اکثر وزرای دولت، قوماندانان، مقامات پولیس، والی ها و ولسوال ها نیز در این معامله دست دارند

"کشت و پروسیس تریاک قویاً از جانب قوماندانان و مقامات پولیس حمایت می شود. آنها همه درین جریان دخیل بوده و سهم می گیرند. اگر مقامات مذکور اجازه نمی دادند هیچ کسی قادر به کشت و معامله تریاک شده نمی توانستند. تریاک و هیروئین توسط عرادیجاتی حمل و نقل میشوند که اکثراً دارای نمبر پلیت دولتی میباشد." (ولسوال محل)

"معاملات تریاک همه به مقامات عالییه و مردم مهم کابل ارتباط دارد. کابل از مبارزه علیه قوماندانان پشتیبانی نمی کند. قوماندانان نسبت به ما پول زیادی دارند" (جنرال یکی از قطعات عسکری ولایتی)

در بعضی مناطق مردم محصولی را که در برابر معامله و تجارت مواد مخدره می پردازند، چنین فکر می کنند که این پرداخت ها بخاطر معاشات دولتی می باشد.

تجارت و معاملات مواد مخدره نه تنها منبع عایداتی جنگ سالاران و قوماندانان بخاطر حمایت و تقویت قدرت دی فکتوی شان *de facto* قرار می گیرد بلکه موجبات عدم موفقیت دولت مرکزی را در قبال کنترل کشت، پرورس، حمل و انتقال تریاک و هم چنان انفاذ و تطبیق حکم و تدابیر اتخاذ شده فراهم می سازد. نقل قول یکی از ولسوال ها:

“ما مکتوب مربوط به منع کشت تریاک را از کابل دریافت کردیم، متن و مضمون آن را کاملاً به سمع اهالی رسانیدیم ولی ما نمی توانیم که صرف با ۴۰ نفر سرباز جلو کشت مواد متذکره را بگیریم... اگر قاچاق ادامه یابد حیثیت و پرستار اداره به سطح محلی، ملی و بین المللی پائین خواهد آمد... قاچاق پیوسته در پی متضرر ساختن و ضعیف ساختن نظام اداری می باشد”

قاچاق نه تنها یک عمل و معامله خلاف قانون است بلکه وسیله است که حاکمیت غیر مرکزی *de facto* را در افغانستان تقویه و حمایت می نماید. طوریکه در بخش های دیگری تذکار گردید عواید گمرکی خاستاً عواید هرات و کندهار موضوع مهمی بوده و انتقال آن به کابل مطالب حساس مذاکره و مباحثه ها را تشکیل می داد. هم چنان به هیات تحقیق کننده خاطر نشان گردید که عواید معدن نمک دولت اباد فاریاب، و معدن لاجورد بدخشان هر دو به تصرف قوماندانان محل قرار داشته و دولت از آن مستفید شده نمی تواند. محصولات غیر رسمی که توسط قوماندانان بالای فعالیت های تولیدی و ترانسپورتی وضع گردیده منابع دیگری اند که به اختیار قوماندانان و متنفذین منطقه قرار گرفته است، مزید بر همه، قرار که شنیده شده بعضی از جنگ سالاران منطقه بخاطر کسب نفوذ بیشتر در کشور هنوز هم توسط ممالک همسایه و منطقه کمک و تمویل میشوند.

قدرتمندان اکثر نظام اداری دولتی محل را بخاطر دست داشتن به منابع و تقویت صلاحیت های کنترولی شان ماهرانه مورد استفاده قرار می دهند. طور مثال چار ولسوالی شمال فاریاب را همسایه اش، ولایت جوزجان به تصرف در آورده است. طبق اظهار معاون ولایت فاریاب، ولسوالی های چار گانه فوق از لحاظ رسومات اداری هنوز هم مربوط به ولایت فاریاب بوده اما در عمل به ولایت جوزجان (که جنرال دوستم از آن ولایت میباشد)، مربوط گردیده است. هر گاه اگر موقعیت جغرافیایی ولسوالی های مورد نظر بررسی شود چنین بر می آید که آنها به جوزجان نزدیک بوده ولی در تغییرات اخیرالذکر ملحوظات دسترسی به منابع مدنظر میباشد. اندخوی که یک شهرک معتبر تجارتي است و آقنه هم که دران گمرک سرحدی ترکمنستان فعالیت دارد شامل ولسوالی های فوق میباشد.

قراریکه حکایت میشود، و شواهدی هم وجود دارد، هر زمان که شاروالی ها به شکل مراکز اداری لرزان و متزلزل قرار گیرند“ قوماندانی شدن شاروالی ها“ ناگزیر می گردد. طوریکه در فصل پنجم با تفصیل زیاد تر تذکار گردیده است، شاروالی های محلی و ولایتی یگانه ساختار های ادارهء محل اند که قانوناً مجاز می باشند عوایدی را که از منابع محصولی و فیس ها و غیره تحصیل می کنند نگهداشته و از آن مصرف نمایند. هیات مطالعه کننده، در ضمن ملاقات های شان از محلات چنین استنباط نمودند که شاروالی های محل بمقایسه ولسوال ها از قوت و پرستیژ بیشتری بر خوردار اند. آنها یعنی شاروال ها می توانستند که، بنابر دسترسی به منابع عایداتی از مهمانان پذیرائی کرده و محافل را بر گزار نمایند. مهم تر از همه بلند رفتن قیمت زمین و جایداد در مناطق شهری زمینه خوب اجاره و کرایه را به شاروالی های ولایتی مهیا کرده است ( که بلند ترین آن در کابل بملاحظه می رسد). قرار که شنیده میشود دلا لان و معامله گران بزرگ زمین و جایداد ها اکثراً تحت کنترل رهبران تنظیمی حاکمیت های *de facto*، راه شان را به جانب شهر های بزرگ افغانستان باز کرده تا عوایدی را که از طریق خرید و فروش غیر قانونی جایداد های دولتی متصور است مهار کرده و به تصرف خویش در آورند.

بکاربرد احساس قوی در رابطه به قدرت مرکزی

“ سیستم اداری توسط قوماندانان اداره میشود واکثر کارکنان دولتی هم با قوماندانان رابطه قایم کرده اند طور مثال، والی ولایت از تنظیم جمعیت بوده و قوماندان پولیس به حزب اسلامی ارتباط دارد ( جمعیت توسط برهان الدین ربانی رئیس جمهور سابق و حزب اسلامی توسط گلبدین حکمتیار رهبری میشوند). اما قراریکه ملاحظه میشود ۹۰ فیصد مردم با این چنین حاکمیت رضایت نداشته در مقابل طرفدار دولت مرکزی می باشند. بدخشان توسط ربانی کنترل می شود. اگر خلع سلاح صورت بگیرد در انصورت قدرت به مردم تکیه خواهد کرد. مردم در واقعیت منتظر دیموکراسی هستند و آرزو دارند که از مرکز حمایت شوند طور مثال، با وجود که اینجانب مخالف قوماندانان هستم، مردم به من رائی دادند تا در لویه جرگه اشتراک نمایم. ” (یکی از مامورین ولایت ووکیل در لویه جرگه اضطراری)

موسسات و ساختار های مرکزی دولت در افغانستان از لحاظ تاریخی سالیان متمادی را با یک جامعه عنعنوی غیر مرکزی پارچه پارچه با حالت نه چندان سهلی سپری نمودند. در گیری ها و نابسامانی های ناشی از ۲۵ سال گذشته اوضاع و کیفیت سیاسی را در سطح محل و هم چنان بین محلات و مرکز تغییر داد. یکی از تغییرات مهم و عمده اینست، که قدرت غیر مرکزیت که قبلاً بصورت خیلی وسیع بالای اساسات و ساختار های مروج وقت ( اساساً قبیله و مذهبی) با مشروعیت قابل ملاحظه، استوار بود، امروز به کنترل نظامی و منابع مالی که ناشی از اختلاط اقتصاد جنگ و بحران می باشد در آمده است. ایجاد خلای روز افزون بین اساسات عنعنوی رسوم و قدرت محلی، خاطره احوال و شرایط روز های نسبتاً پر امن زمان ظاهر شاه و تجارب تلخ قدرت غیر مرکزی سالهای اخیر جنگ سالاران، مشروعیت قدرت غیر مرکزی را شدیداً متضرر کرده و حتی زائل ساخته است.

مصاحبه های که در شش ولایت صورت گرفت، همه مصاحبه شوندگان بصورت متفق النظر طرفداری خویش را از احیای قدرت سیاسی مرکز بالای اداره ولایتی و محلی ابراز مینمودند. این احساسات اکثراً با نهایت ذوق و همچنان توسط کسانی نشان داده میشود که مقرری های شان را در وظایف محوله با نحوی، مرهون جنگ سالاران و قوماندانان خاطر نشان می کردند ولی علاوه مینمودند که وفاداری آنها در برابر این قدرتمندان عمق و پهنائی ندارد. از شواهد و قرائن یک تحقیق تک پرسی چنین بر می آید که مردم، با وجود محدودیت های امکانات باز هم از مفکوره حاکمیت مرکزی استقبال می نمایند. (کنسر سیوم مورخ ۲۹ - ۳۰ : ۲۰۰۳ تحقیق و حمایت حقوق بشر). هم چنان چنین مینمود که عده زیادی مصاحبه شوندگان، بخاطر اینکه جامعه بین المللی و دولت مرکزی نتوانستند بصورت کافی ( در سطح اداره محل) اعمال نفوذ نمایند خیلی ها متأثر اند و تاکید می نمودند که بصورت عموم پشتیبان همچو یک حرکت و تغییری میباشند.

با حفظ علاقمندی که دولت مرکزی باید احیا شود، آمرین ادارات و سائر کارکنان در ولایات وولسوالی ها شدیداً آرزومند احیای حیثیت و پرستیژ اداره ملکی بودند.

(فقیر ترین و ضعیف ترین حاکمیت ها، در سطح ولسوالی ها است که بزرگترین خلای را بین دولت مرکزی و مردم ایجاد نموده است. شایستگی و تجهیز دفاتر ادارات ولسوالی، بمقایسه دفاتر NGO ها و قوماندانان ۹۰ مرتبه پائین تر میباشد، لهنذا به هر اندازه که حیثیت و برآزندگی NGO ها و قوماندانان بلند برود به همان پیمانانه حیثیت ولسوال ها پائین می آید. اگر ولسوال ها تقویت نمیشوند، بهتر است سبکدوش گردند زیرا در صورت که نام و شهرت حاکمیت و دولت مطرح باشد، در انصورت نبودن یک حاکمیت ضعیف بهتر از از وجود آن خواهد بود) (ولسوال محل)

مصاحبه شوندگان حالت موجود را ننگین خوانده و از لحاظ سیاسی هم تخریب کننده شهرت دولت میدانند“ خیلی شرم آور است که حکومت در چنین حالتی کار می کند، احساس خجالت می کنیم. ” (از گفتار یکی از اعضای شورای موسفیدان و

بزرگان ولسوالی) با چنین کمبود منابع و محرومیت که متوجه اداره محل است آمرین ادارات ملکی بسیار به مشکل و انهم به مقدار خیلی کم و اندک خواهند توانستند که ارتباط شان را با مرکز، تامین و ممثل اهمیت دولتی گردند.

تلاش های که حیثیت و قابلیت اداره محل را بالابرد باید روی تدابیر سنجیده و مثمر استوار گردد. مردم اهمیت گماشتن اشخاص متجرب و کار اگاه را در مقامات محلی، توضیح کرده و اصرار می ورزیدند تا در تقرر عناصر مفید و مؤثر اقدام بعمل آید.

“برای یک سیستم خوب اداری، شما بایست مردمان ماهر و کار فهم را استخدام نمائید. چنانچه در اسلام هم گفته میشود که کار باید به اشخاص ورزیده و اهل آن سپرده شود. دولت باید قبل از استخدام، تجربه و استعداد را مدنظر داشته باشد” (عضو انجمن اهالی ملکی در بدخشان)

“کار باید به اهل کار سپرده شود. اینکه اکنون هیچ کاری به پیش نمی رود بخاطر بیست که مردم بی سواد به قدرت رسیده اند” (شورای ولسوالی در بدخشان)

گماشتن آمرین تحصیل کرده در ادارات ولایات ولسوالی ها تاثر دوگانه را در بر خواهد داشت: یکی آن تضعیف صاحبان قدرت محل و دیگری هم تقویت در قانونیت ساختار های حاکمیت محلی خواهد بود.

## نتایج

این فصل مطالعات روؤس مطالب مربوط به حالات تکاملی دولت افغانی را خاطر نشان کرده و عدم هم اهنگی و اختلاف حاکمیت دی جور *de jure* کابل و دی فکتو *de facto* اداره محل را در محتوای سیاسی موجود توضیح می نماید. محتوای سیاسی موجود افغانستان، با تاریخ کشیدگی بین یک دولت مرکزی و جامعه غیر مرکزی، مبتنی بر قدرت نهاد های عنعنوی که از مشروعیت زیاد برخوردار بودند، تفاوت زیادی دارد. امروز تمایل خیلی وسیعی، در رابطه به گسترش قدرت دولت مرکزی در ولایات، بجای دی فکتو *de facto* حاکمیت غیر قانونی که توسط جنگ سالاران و قوماندانان محل و منطقه تحمیل گردیده است، میباید. از اینکه همچو آرزو ها اکثراً به گونه تمایل به یک دولت مرکزی اظهار می شوند بدین معنی تعبیر نشود که همه مقررات کاری و فعالیت ها به کابل متمرکز گردد. مقداری از انتقال صلاحیت های قلیل و معتدل ضروری به نظر می رسد ولی نباید که تفویض همچو صلاحیت های قلیل به معنی یک عدم مرکزیت وسیع البنیاد تلقی گردد. هدف اینست که یک سیستم غیر متمرکز به کار انداخته شود نه اینکه یک تغییر قهرمانانه و بی امن کننده افراطی جستجو گردد.

مشکلات ناشی از حالات در امیخته سیاسی، مالی و اداری که افغانستان بان مواجه است بخاطر بیست که دولت، جهت قانونیت و تقویت حاکمیت دیجور *de jure*، محض بالای پروگرام ها و تدابیر بازسازی اتکا کرده که البته در شرایط کنونی افغانستان مؤثر و مکفی ارزیابی نمی شود. در عوض، تدابیر منسجم و همه جانبه سیاسی مورد نیاز است تا با انکشاف نظم و قانون و امنیت لازمه جوابگوی یکپارچه در برابر این همه نابسامانی ها شده بتوانند. که البته همچو تدابیری را میتوان، از طریق خلع سلاح، همراه با فعالیت های بازسازی و معیار های مؤثری که انهدام اقتصاد سیاسی قوماندانان و جنگ سالاران را بار آورد، اتخاذ نمود. تقویت اداره ملی و محلی که مطالب اساسی و مهم صفحات بعدی این اثر و پژوهش را تشکیل می دهد ناشی از ستراتیژی سیاسی بوده، و به ستراتیژی سیاسی که موجب استقامت بخشیدن و هم صف ساختن حالات دیجور *de jure* و دی فکتو *de facto* در افغانستان گردد، مساعدت کرده و ممد واقع خواهد شد.

## ۲. اداره مرکزی

### اساسات قانونی و مسؤلیت‌های سازمانی

#### اداره مالی

مکانزم مالی افغانستان توسط چهار اصل قانونی اداره تنظیم میشود: قانون بودجه (۱۹۸۳)، تعلیماتنامه محاسبه (که تاریخ تدوین و منظوری آن نا معلوم است)، مقررہ تفتیش و کنترول (که مبتنی بر احکام قانون بودجه در ۱۹۸۵ ترتیب و تصویب گردیده است) و مقررہ خریداری سال (۱۹۷۷).

قانون بودجه و تعلیماتنامه محاسبه، گر چه که معلق بنظر میرسد، ولی وسیله خوبی برای چک و بیلانس امور و رهنمود موثری برای عملکرد و تحقق بودجه تلقی شده می‌تواند. خاصاً، که مبتنی بر احکام این قانون، قیمت‌های تمام شد پروژه‌های امدادی باید در بودجه‌های مربوط انعکاس داده شود. متذکر باید شد که قانون مذکور بعضی کمبودی‌های قابل ملاحظه را هم دارا میباشد:

- بجای اینکه بین بودجه جاری و سرمایوی تفاوت‌ها را توضیح نماید، در توضیح بودجه‌های عادی و انکشافی می‌پردازد. قانون، ساختار بودجه جاری را انعکاس نداده و به بودجه‌های مرکزی و محلی، بودجه انکشافی، بودجه بهبود اجتماعی، و بودجه محرم یا مستوره انقسام یافته است؛
- قانون ساختارهای جاری سازمانی و اداری افغانستان را توضیح نکرده، در عوض اکثرأ از شورای انقلابی بیان کرده و آن را مرجع و منبع با صلاحیت منظور کننده و تعدیل کننده میدانند؛
- این قانون در زمینه مراحل ترتیب بودجه از روش‌های شوروی سابقه پیروی کرده و به پلان‌های انکشافی پنج ساله و معیارهای تفصیلی قیمت تمام شد مصارف مبتنی میباشد؛
- قانون نمیتواند که چوکات رهنمایی کننده مستداومی برای تفتیش داخلی، تفتیش قبلی و تفتیش و کنترول بعدی گردیده و رهنمائی‌های لازمه بعمل آورد؛
- این قانون در مورد تمویل بودجوی، ضمانتها و سائیر عملکردهای بعدی، کدام پیشبینی و رهنمایی کرده نمیتواند.

تعلیماتنامه محاسبه "ضرورت‌های قانونی تشکیل و سازمان، پالیسی و تدابیر، طرز العمل‌ها و مقررات که مستلزم دولت شاهی افغانستان می‌باشد تنظیم می‌نماید" گر چه تاریخ اسناد واضح نیست ولی از محتوا و خاصاً، قرضه که در یکی از سال‌های معینه اصدار شده چنین بر می‌آید که تعلیماتنامه مذکور بعد از سال ۱۹۶۲ ترتیب و تدوین شده باشد. هم چنان تعلیماتنامه خزائن هم وجود دارد.

مقررہ تفتیش و کنترول سه نوع تفتیش را معرفی می‌نماید:

- تفتیش بعدی: ریاست عمومی تفتیش و کنترول شورای وزیران، امور قابل بررسی عموم ادارات افغانستان را مورد تفتیش قرار می‌دهد. این ریاست مطالب مربوط به حسابات قطعی سالانه عواید، مصارف و (خزائن) وزارت مالیه را نیز تفتیش مینماید. در حساب قطعی ارقام و منابع اصل منظوری سالانه واحد‌های اول بوجوی، تخصیصات صادر شده در جریان سال مالی عواید تحویل شده و مصارف تحقق یافته شامل می‌باشد. حسابات قطعه توسط ریاست‌های محاسبات، خزائن

- و عواید وزارت مالیه ترتیب می شود، و در گذشته، حسابات مذکور منبع موثر معلوماتی برای تهیه بودجه سال مالی بعدی قرار می گرفت. ریاست عمومی تفتیش و کنترل مسولیت تفتیش بعدی ولایات را نیز عهده دار میباشد؛
- مقررده مذکور حکم مینماید تا کارکنان تفتیش قبلی که نماینده های وزارت مالیه در سائر وزارت ها و ادارات می باشند، همه اقلام مصارف را باید قبل از تحقق آنها، مثل، معاشات را قبل از توزیع، مواد، خدمات و قرار داد ها را بالترتیب قبل از خریداری، تهیه، عقد و امضا، تفتیش و کنترل نماید؛
  - این مقررده هم چنان حکم میکند تا همه وزارت خانه ها و نمایندگی های دولت تشکیلات خاصی تحت عنوان تفتیش داخلی داشته باشند. (گرچه که ادارات مذکور در عمل آنقدر موثریتی ابراز نتوانسته اند)

مسئولیت تطبیق قانون بودجه در مرحله اول به وزارت مالیه در کابل و هم چنان به شبکه های مالی و کاری آن تحت عنوان مستوفیت ها در ولایات تعلق پذیر می گردد. ساختار تشکیلاتی وزارت مالیه طوریکست که در آن ریاست تحلیل مالی و اقتصادی (مسول مطالعه و تحلیل اقتصادی بسطوح وسیع و ملی) ریاست های بودجه، عواید، گمرکات، خزائن، محاسبه، اداری، تصدیقات، اسناد و ارتباط شامل می باشد. ریاست عمومی تقاعد اخیراً از پیکر تشکیل وزارت مالیه منفک و به وزارت کار و امور اجتماعی مربوط شده است. گرچه که پالیسی های مربوط به متقاعدین هنوز هم مربوط به وزارت مالیه می باشد.

مقررده خریداری در سال ۱۹۷۷ ترتیب و تصویب گردیده و بعداً نظر به ضرورت و بخاطر تنظیم بهتر صلاحیت های خریداری از لحاظ حجم پولی خریداری یک سلسله اصلاحات و تعدیلات لازمه بعمل آمده است. علاوه مازای به مقررده خریداری، مقررده کار ساختمانی نیز موجود است که هر دو مقررده ها، کم و بیش جوابگوی ایجابات تهیه مواد، خدمات و کار درسطوح مختلف اداره عامه پنداشته میشوند. مقررات اخیرالذکر از لحاظ محتوا به معیار های بین المللی شباهت و نزدیکی زیادی دارد ولی متذکر باید شد که در تنظیم امور تهیه و خریداری ها یک سلسله تقایص خیلی مهمی وجود دارد که عبارت اند از:

- اصولاً جریان و مراحل تهیه و خریداری ها باید بجای مقررده ها در چوکات قانون تنظیم می گردید؛
- مقررات در مورد تهیه و خریداری مواد و لوازم که مستلزم پرداخت وجوه فوق العاده زیاد بوجوی باشد، صراحت نداشته و مصارف امنیت ملی هم در مقررده گنجانیده نشده است؛
- مقررده ها ایجابات عمومی قرار داد ها را بیان نکرده و راجع به اسناد داوطلبی های معیاری صراحت ندارد. و هم چنان پیرامون روش های منطقی تهیه و جرایم متوقعه پیش بین نشده و صراحت ندارد؛
- مقررده ها لیلان و دوطلبی آزاد را اجازه داده و حتی تشویق هم می کند، لیلان های که قیمت های آن تخفیف یافته و قابل تفاهم بیشتر هم می باشد. که البته این جریان برای صنایع ملی شده منفعت داشته و به داوطلبان خارجی مضر ثابت می شود.

اخیراً بخاطر تسوید قانون خریداری ها با وزارت عدلیه تفاهم جریان دارد. مسوده مقررده ها ترتیب و مسوده اسناد مربوط به داوطلبی های ستنرد هم تحت کار است.

قانون، وزارت خانه های مرکزی را با داشتن بودجه های مشخص به حیث واحد های اول بوجویقرار داده است. ادارات و ریاست های ولایتی مربوط هر وزارت خانه به صفت واحد های دوم بوجوی شناخته میشوند. ادارات اخیراً لذکر تخصیصات شان را از واحد های اول بوجوی خویش حاصل مینمایند. بالاثر امتیاز این طرزاعمال، وزارت خانه های مختلف کابل، تصامیم اداری شان را در رابطه به ولایات، توسط تجویز تخصیصات بودجوی تمثیل و تطبیق مینمایند. ولایات بصورت مجرد دارای کدام بودجه واحد و مشخص نمی باشند.

## کارکنان

طرز العمل استخدام و ترفیع کارکنان توسط قانون ۱۹۷۰ (۱۳۴۹) کارکنان دولت که در سال ۱۹۷۷ (۱۳۵۶) به اساس فرمان ۱۴۳۳ اصلاح و تعدیل گردید، تنظیم شده است. قانون سال ۱۹۷۰ و تعدیلات آن حکم بر یک سیستم مرکزی استخدام می نماید و سیستم های تقسیم وظایف، ایجاد بست و رتبه ها و پالیسی معاشاتی را در سکتور عامه تنظیم کرده است. قانون مذکور بین کارمند و اجیر تفاوت گذاشته، کارکنان عادی و دائمی را بنام کارمندان و کارکنان قرار دادی (در یک زمان معین را) اجیران عنوان کرده است.

علاوفاً مقرر شماره ۳، ۱۲ کارکنان (۱۳۵۶) ۱۹۷۷ که کاپی قانون ۱۹۷۰ خوانده میشود راجع به معاش و سائر امتیازات، ترفیع، و مقرری ها مطالب زیادی دار. مقرر، ۱۹۷۷ مقررات را که در سال ۱۹۶۹ نافذ شده ملغاً قرار داده ولی از قانون ۱۹۷۰ ذکر به عمل نیآورده است.

قرار معلوم قانون ۱۹۸۸ (۱۳۶۷) کارگران دولت و فرمان شماره ۶۶، قانون فوق الذکر را ملغاً کرده باشد. اما فکر میشود که قانون اخیر الذکر محدود بوده و صرف برای کارمندان وضع شده بود. و توسط قانون استخدام، ارتباط کار و کارکنان طالبان ملغاً قرار گرفت. تاریخ منظوری قانون اخیرالذکر ۱۹۹۸ بوده و برای آخرین بار در سال ۱۹۹۹ توسط وزارت عدلیه وقت در جریده رسمی انتشار یافت. گرچه که این قانون با قوانین گذشته وسیعاً مشابهت دارد، ولی دو مطلب عمده که عبارت از تفکیک بین کارمند و اجیر و مفهوم ترفیع در سابق میباشد در آن گنجانیده نشده است. و چنین فکر می شود که حذف این دو موضوع در قانون طالبان موجبات سر در گمی و ابهام راه، در عمل کرد های فعلی فراهم نموده باشد. قانون ۱۹۹۹ طالبان، و آخرین ماده آن فرمان ۶۰۶ را ملغاً کرده است.

از قانون طالبان چنین بر میآید که استخدام زنان ممنوع قرار داده شده باشد. ولی نوشته و متن آن در زمینه صراحت ندارد. صرف نظر از آنچه که طالبان به وجود آوردند، موافقت نامه کنفرانس بین و فرمان نمبر ۶۶ همه احکام و هدایات را که با قانون اساسی سال ۱۹۶۴ موافق نبود ملغاً نمود. فرمان مذکور در ۲۰۰۱ (۱۳۸۰) نشر شد، و بالوسيله از وزارت عدلیه تقاضا گردید تا احکام، مقرر ها و غیره اسناد قانونی، جاری سال را که با موافقت نامه بن مطابقت نداشته، با همه اسناد قانونی که قبل از سال ۱۳۸۰ نافذ شده باشد تجدید نظر و تثبیت نماید.

همچنان قانون دیگری تحت عنوان قانون کار در سال ۱۹۸۷ اعلان گردید که بصورت مشخص تصدی های خصوصی و آن کمپنی های را که دولت تا ۵۰ فیصد در آنها مالکیت داشت احتوا می نمود. (ضمیمه شماره ۳) آن عده قوانینی را که در رابطه با سکتور عامه تشخیص شده است تمثیل مینماید.

قابل تذکر است، که استخدام دولتی بصورت عموم یکسان بوده، که بین کارکنان تصدیهای تجارتي و تصدیهایکه در آن، دولت بیش از ۵۰ فیصد مالکیت داشته و کارکنان وزارت خانه ها کدام تفاوتی قابل نگردیده است. همچنان در مورد شرایط کارمندان دائمی و کارکنان قرار دادی هم تفاوت زیادی دیده نمیشود. در نتیجه چنین استنباط میشود که همه کارکنان تقریباً در موقف دائمی بودن قرار داشته و با تجویز مقامات مربوط تبدیلی های بین تصدیهای دولت و ادارات امکان پذیر می باشد. در عمل این تغیر و تبدیلی ها خیلی محدود بوده و بعضاً واقع میشود.



تا اکنون هیچ یکی از ادارات یا وزارت خانه ها مسؤول تنظیم خدمات عامه شناخته نمی شوند. قبلاً وظایف تنظیم قوای بشری بشمول استخدام، ترفیع، تعینات کارکنان بین ادارات مختلفی از قبیل وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت مالیه و اداره امور به صورت پراکنده و بی نظم تقسیم شده بود. علاوهً وظایف دیگری که عبارت از سازمان دهی مجدد ادارات و اصلاح اداره عامه بود اصلاً انجام نمی گردید. در نتیجه کدام مرجعی در داخل دولت وجود نداشت، که در رابطه به خدمات ملکی تدابیری اتخاذ و پالیسی های عمل کرد آن را طرح و به تعمیم آن سفارش می نمود.

موافقت نامه بن تاسیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی را توصیه نمود که بناً با اصدار فرمان شماره ۲۵۷ مورخ ۳۲ ۱۳۸۱ (۲۳ می ۲۰۰۲) کمیسیون مذکور، عملاً ایجاد و تاسیس گردید. فرمان شماره ۲۵ و مقررده ها بشکل فرمان شماره ۲۶ مورخ ۱۳۸۲۳۲۰ (۱۰ جون ۲۰۰۳) مسؤولیت های کمیسیون خدمات ملکی را تعدیل و توسعه بخشید که البته به شکل و عنوان کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC) عرض وجود نمود. فرمان و مقررده مربوط، مسؤولیت های IARCSC را حسب آتی بر می شمارد:

- مقررده ها و در خواست ها. برای اینکه کمیسیون، مکلفیت هایش را مطابق به هدایات موافقت نامه بن ایفا نماید، اشخاص را که به وظایف و مقامات عالییه خدمات ملکی کاندید باشند، باساس اهلیت و لیاقت آنها استخدام می نماید. و هم چنان در خواست ها و مراحل استخدام کارمندان در خواست دهنده، وظایف و بست های خدمات ملکی را که مبتنی بر معیار های قابلیت و اهلیت می باشد نظارت می نماید. کمیسیون هم چنان در خواست ها و شکایات کارکنان ملکی را نیز شنیده و بررسی می نماید. بخاطر تحقق اهداف فوق دو بورد مستقل تشکیل و مسؤولین آن ها تعین شده است.
- اداره خدمات ملکی. یسون قانون جدید خدمات ملکی را انکشاف خواهد داد، قوانین مربوط به استخدام کارکنان ملکی را تجدید نظر کرده و در صورت ضرورت به اصلاح و تعدیل انهمای پردازد. پالیسی ها و طرز العمل ها را انکشاف میدهد تا موثقت تطبیق قانون را در عمل بررسی نماید. کمیسیون با مشوره و همکاری وزیران، مسؤولیت تجدید نظر ساختار و تشکیلات ادارات و مراحل عملکرد های اداری را عهده دار میباشد تا در موثریت و مفیدیت امور دولتی اثرات مطلوبی گذاشته باشد. کمیسیون ستراتیژی های را هم طرح و انکشاف می دهد تا استعمال تکنالوژی معلوماتی پیشرفته، و مترقی در سرتاسر دولت توسعه و تطبیق یابد. بخاطر پیش برد این همه وظایف ریاستی تحت عنوان اداره تنظیم خدمات ملکی ایجاد و تاسیس گردیده است.
- اصلاحات اداری. کمیسیون نقطه عطف و مرکز توجیهی در دولت قرار گرفته تا پروگرام اصلاح اداری را نظارت، همکاری و تنظیم نماید. پروگرامی که در بین دوازده پروگرام های انکشاف ملی (NDP) دولت اولویت دارد.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی IARCSC تحت ریاست مقامی قرار گرفته که مستقیماً نزد رئیس جمهور مسؤولیت دارد. رئیس فعلی این کمیسیون یکی از چار معاونین مقام ریاست جمهوری می باشد. کمیسیون از لحاظ تشکیلاتی متشکل است از:

- بورد مستقل مقررده ها و بورد مستقل بررسی در خواست ها و شکایات، همراه با پنج و سه اعضای مربوطه شان توسط رئیس جمهور بین موعده یک الی سه سال تعیین و مقرر شده، که البته با صلاحیت و لزوم دید رئیس جمهور الی سه سال دیگر قابل تمدید می باشد.
- بورد مستقل تعینات و مقررده ها کارمندان ملکی را الی رتبه ۲ و بالاتر از آن (و معادل آن را در هر نوع تشکیلات) شناسائی کرده و استخدام شان را به رئیس جمهور سفارش می نماید. و هم چنان بورد مذکور طرز العمل اجرائات،

- پیرامون استخدام و ترفیع کارکنان ملکی را که در بست های پائین تر از رتبه ۲ توسط وزرا و نمایندگی های دولتی استخدام و مقرر می شوند تجدید نظر کرده و مراقبت می نماید.
- مورد مستقل بررسی انواع در خواست ها، تقاضا ها و در خواست های کارکنان ملکی را مبتنی بر استخدام آنها ملاحظه و تجدید نظر می نماید
  - دیارتمت تنظیم و اداره خدمات ملکی
  - این دیارتمت پالیسی ها و تدابیری را پیرامون استخدام و تنظیم امور کارکنان ملکی و مؤثریت اداری طرح و تطبیق می نماید هم چنان دیارتمت وظایف اش را در قبال انکشاف مهارت های تخصصی و تنظیم سیستم های معلوماتی قوای بشری نیز ایفا می نماید.
  - دارالانشاء رفورم یا اصلاح اداری
  - دارالانشاء کمیسیون مستقل اصلاح اداری و خدمات ملکی IARCSC ، کمیته مشاورتی وزرا MAC را همکاری نموده و رئیس IARCSC را در رابطه به پروگرام اصلاحات اداری و منجمنت رهنمائی می نماید. دارالانشاء مذکور هم چنان پروگرام ها و پروژه ها را نیز مورد تجدید نظر قرار می دهد. اعضای کمیته مشاورتی وزرا (MAC) شامل وزرا خارجه، داخله، مالیه، عدلیه و کار امور اجتماعی بوده و تا سه نفر از سائر وزرا نیز بصورت نوبتی سالانه درین کمیته انتخاب و شامل میشوند.

قبل از ایجاد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی وزارت کارو امور اجتماعی مسؤلیت جمع اوری و حفظ سوابق کارکنان را عهده دار بود. وزارت مذکور مانند سابق مکلفیت دارد تا امور کارکنان اضافی و معروض به اضافه بستی را تنظیم نماید. اصلاً همچو کارمندان که اضافه بست می شوند الی شش ماه در بست منتظرین قرار گرفته وسیعاً بعمل می آید تا زمینه استخدام آنها در کدام مرجع دیگری و یا وزارت خانه دیگر جستجو گردد. کارمندان اضافه بست و منتظر الی شش ماه معاش اخذ می نمایند.

### تنظیم پالیسی در مرکز دولت

پالیسی های دولت در افغانستان مانند جاهای دیگر به اشکال مختلفی اشاعه می یابد. اول پالیسی های ستراتیژیکی که از طریق اعلان و ابلاغیه شخص رئیس جمهور و وزرا منتشر می گردد. دوم پالیسی بخش های سکتوری که توسط بودجه های عملیاتی و انکشافی پخش میشود. سوم، پالیسی های که از طریق قوانین و فرامین منتشر میگردد. در مورد پالیسی های اخیرالذکر مراتب که بصورت معمول بکار می رود عبارت اند از:

- فرامین تقنینیه که توسط رئیس جمهور و کابینه منظور میشود؛
- فرامین که ماهیت اداری داشته و رئیس جمهور اصدار می نماید؛
- مقررات که توسط کابینه تصویب میشود؛
- اسناد رهنمودی که تحت عناوین مختلف ( قواعد، هدایات ، رهنمود ها وغیره) توسط یک نفر وزیر منظور می گردد.

شورایی ملی که باسناد احکام قانون اساسی سال ۲۰۰۴ مجدداً تاسیس می گردد صلاحیت دارد تا قوانین را تأیید، تعدیل و ملغا قرار داده و در مورد فرامین تقنینیه مصوباتی صادر نماید.

منجمنت و تنظیم پالیسی، یک پروسه خیلی مهم و قابل توجه بوده که میتواند دولت را در برابر انظار، با آنچه پالیسی های که تجویز گردیده و اعلان میشود موافق و هم آهنگ جلو گر سازد. اصطلاح " اداره و تنظیم" معمولاً با احتیاط و سنجیده مورد استعمال قرار می گیرد. پالیسی ها عموماً در وزارت خانه های سکتوری ساخته شده و در مرکز تنظیم میشود. پیشنهادات که توسط وزارت خانه ترتیب و تقدیم میشود نزد دارالانشاء شورای وزیران و سائر نمایندگی ها باید بی ارزش تلقی نشود.

قرار گزارشات اخیر، مراجع و ادارات که در تهیه و ترتیب پالیسی ها، همکار کابینه باشند تثبیت و روشن نمی باشند. نظری اگر به گذشته ها افکنده شود نظم و ترتیب زمان قبل از حاکمیت شوروی نسبتاً مناسب و بهتر بوده، دفتر صدراعظم وظایف دارالانشاء کابینه را انجام می داد و در حالیکه یک دفتر کوچکی از امور مقام سلطنت واری می نمود. شوروی ها یک هیئتی (ایرات) را به شکل کلاسیک آن توظیف کرده بودند تا از عملکرد های وزارت خانه ها پیرامون تطبیق پالیسی های سکتوری که از ماسکو هدایت میشد نظارت نمایند. هیئات (ایرات) متذکر در تشکیل دفتر رئیس جمهور جابجا شده و در دفتر صدراعظم با تنظیم امور کابینه همکاری می نمود. حاکمیت طالبان دفتر صدراعظم را ملغاً قرار داده ووظایف آن را به دفتر اداره امور مربوط گردآیندند. اداره موقت افغانستان دفتر صدراعظم را بازگشائی کرده و شورای امنیت ملی را نیز تاسیس نمود (NSC) ، دفتر مشاوریت شورا ی امنیت ملی در ترتیب و آماده سازی کابینه مستقیماً سهم دارد.

نمایندگی های مرکزی که اخیراً تشکل یافته اند عبارت اند از:

- دفتر صدراعظم با وظایف بسیار محدودی ولی با ۳۰۰ نفر کارمند (که تقریباً منصفه، کارکنان قبل از الغا میباشد). در چوکات دفتر رئیس جمهور به مثابه یک واحد اداری و بوجوی گنجائیده شده است؛
- دفتر اداره امور با ۱۲۰۰ نفر کارکنان که مسؤل امور داخلی و تدارکاتی میباشد. علاوه ۳۰۰ نفر کارکنان دیگری که به امور تخصصی و همکاری به کابینه، مصروفیت دارند شامل تشکیل همین دفتر می باشد. این دفتر:
  - فعالیت های همه وزارت خانه ها را توسط سه سکتور که هر کدام دارای ۲۰ نفر کارکنان سکتوری میباشد نظارت میکند؛
  - مقرری های مقامات عالییه را تجدید نظر کرده و صلاحیت دارد که در برابر پیشنهادات وزارت خانه ها جواب رد بدهد؛
  - جلسه وزرا را با اجندای مورد بحث آن ها تنظیم کرده و فیصله های جلسه را به وزارت های مربوط اصدار می نماید.
- یک دفتر کوچک دیگر رئیس جمهور که در حال رشد و انکشاف است تحت عنوان واحد تنظیم کننده پالیسی ها (PMU) با ۱۲ نفر کارمند حسب اتی همکاری مینمایند:
  - نظریات متخصصین را در رابطه به موضوعات پالیسی ها، برای رئیس جمهور تهیه و منسجم ساخته و رئیس جمهور را با مطالب که با وزارت خانه ها مذاکره می نماید آگاهی و آمادگی قبلی میبخشد؛
  - با کمیسیون های مستقل که باساس موافقت نامه بن (مانند کمیسیون عدلی و قضائی و کمیسیون حقوق بشر) تاسیس شده اند رابط قرار می گیرد و معلومات لازمه را، پیرامون مطالب مربوط و مورد مذاکره، به رئیس جمهور آماده می سازد؛
  - تطبیق احکام و فیصله های رئیس جمهور را مراقبت می کند.
- یک دفتر کوچک ولی در حال رشد مشاوریت شورای امنیت ملی (NSC) نیز تاسیس و در حال انکشاف است.

قرار معلوم بعضی مخالفت ها در رابطه به تنظیم جلسه وزرا و ترتیب اجندای آن موجود است. موجودیت ۴۸۲ مقرر، که اکثر از لحاظ تثبیت و تشخیص مقامات با صلاحیت و تصمیم گیرنده متداخل می باشند، مشکل قابل ملاحظه را به کابینه ایجاد کرده است. و متذکر باید شد که با وجود نافذ بودن این همه مقرر ها هنوز هم خلاهای کاری ووظیفوی با مغشوشیت های زیادی موجود می باشد طور مثال معیارهای که بجای فیصله کابینه، صدور فرمان ریاست جمهوری را ضرور پنداشته و، توجهی نماید انکشاف داده نشده و اصلاً به نظر نمی رسد.

## بودجه عادی

### ترتیب بودجه

طوریچه فوقاً تذکار گردید وزارت خانه ها و نمایندگی های دولت مرکزی واحد های اول بودجوی می باشند (PBUs) این واحد ها دارای بودجه های خاصی اند که به سطح قانون تثبیت میگردد. ادارات که بحیث نمایندگی های هر وزارت خانه در سطح ولایات تشکیلات دارند واحد های دوم بودجوی بوده که صلاحیت صدور تخصیصات ادارات مذکور متعلق به وزارت های مربوطه شان میباشد.

### ۱۳۸۱

بودجه عادی طوری طرح شده بود که صرف مصارف عملیاتی عادی را احتوا می نمود، از قبیل مزد و معاشات، فعالیت های معمول عادی، حفظ و مراقبت و بعضی مصارف بیشتری در واحد های اول بودجوی.

تهیه و ترتیب بودجه سال ۱۳۸۱ در ابتدا برای مدت کوتاهی به اشکال مواجه گردید (چوکات شماره ۶: را ملاحظه کنید). تا زمان که بودجه مکمل سالانه ترتیب و تکمیل میشد، اصل منظوری یکماهه واحد های بودجوی تجویز و منظور گردید تا مصارف یکماهه دولت را تمویل نموده باشد. معلومات، خصوصاً در بخش کارکنان دولت، خیلی ضعیف و ناقص بود، در مورد ارقام صحیح و موثق که به چه تعداد کارکنان در بست های ادارات رسماً و اصولاً توظیف و موجود بودند ابهام وجود داشته و تغییرات نرخ تبادلوی اسعار هم مشکل

دیگری بالای مشکلات قرار گرفت. زیرا بیش از ۷۰ فیصد بودجه توسط امداد گران تمویل میشد و حتی چنین ادعای هم احساس می گردید که بودجه باید به دالر امریکائی تنظیم و ترتیب گردد. ولی بخاطر اینکه اکثر خریداری های اجناس داخلی و مزد و معاشات به افغانی پرداخته میشد و هم چنان روی بعضی ملحوظات سیاسی ترجیح داده شد تا بودجه به معیار پول افغانی ترتیب و معاشات هم طوریچه معمول بود ماهانه پرداخته شود.

### چوکات شماره ۶: طی مراحل بودجه سال ۱۳۸۱

وزارت مالیه مسووده بودجه را بخاطر ملاحظه و بررسی ترتیب نمود، ولی بنا بر ضیق وقت اعضای کابینه نتوانستند که مسووده مرتبه را بصورت مفصل ملاحظه و بررسی نمایند، بناً کابینه به پیشنهاد وزارت مالیه فیصله نمود که یک بر سیزدهم ۱۱۳ مجموع بودجه سال بصفت اصل منظوری ماه اول ۱۳۸۱ عموم واحد های بودجوی بکار برده شود.

در جریان ماه اول، کابینه روی متباقی بودجه سال ۱۳۸۱ به مذاکره و مباحثه پرداختند. در بعضی موارد مانند موضوع کارکنان، اعضای کابینه تقریباً توافق کامل نشان دادند، ولی در موارد دیگری مانند بودجه دفاعی توافق به سستی و پراگندگیگراید. در اپریل سال ۲۰۰۲ (۱۷ حمل ۱۳۸۱) فرمان بودجوی که جدول اصل منظوری سالانه ضم آن بود مورد تأیید کابینه قرار گرفت.

فرمان محتوی یک تعداد پالیسی های عمومی قابل اعلان بود که موضوع عدم ازدیاد معاشات، الی زمان رفورم و اصلاحات سکتور عامه یکی از مطالب آن را تشکیل می داد. علی الرغم پیام بودجوی فوق شش هفته بعد از اشاعه فرمان، مبلغ ماکول بر معاش افزود گردید. و جمله در آن فرمان به نظر میرسید که بصورت جدی تمویل over draft را ممنوع قرار می داد. فشرده مواد مندرج بودجه، بشمول فرمان بودجوی و جدول اصل منظوری وزارت خانه ها و نمایندگی ها به انگلسی ترجمه و به امداد گران تفویض گردید. جدول اصل منظوری و فرمان مربوط، به لسان دری، متحدالمال به همه وزیران تقدیم گردید.

مرحله ابتدائی ترتیب بودجه شامل پیشنهادات وزیران، در قبال کارکنان و تشکیلات شان بود که به ریاست بودجه وزارت مالیه ارجاع گردید. بعد یک سلسله مناقشه و گفتگو ها، موافقه وزارت مالیه هم شامل همین مرحله بود که بین وزارت مالیه و سائر وزارت خانه ها صورت گرفت. مرحله دوم، آغاز کار مشاورین بین المللی بود که، روی پیشنهاد وزارت ها پیرامون کارکنان و تشکیلات آنها بعمل آمد، و هم

چنان مشاورین مذکور در همین مرحله اسناد مکمل بوجوی را جمع آوری کرده و به امداد گران تفویض نمودند. همه مراحل ترتیب بوجوی در سطح وزارت خانه های مرکزی صورت گرفته که ولایات را در آن دخلی ندادند.

مشکلات کلیدی ترتیب بودجه، متعادل ساختن مصارف و تعداد کارکنان بخش امنیتی (بشمول دفاع و پولیس)، مصارف عرصه های دیگر و هم چنان تثبیت اینکه اجزای مصارف غیر معاشاتی سکتور اجتماعی مانند صحت عامه و معارف بصورت مکفی تمویل شوند، بشمار میرفت. روی بعضی عوامل سیاسی، بودجه دفاعی بصورت دقیق و مشرح بیان نشده بود.

مشکل دیگر ارزیابی مقدار و ماهیت مصارفی بود که خارج از بودجه به مصرف می رسید. از قبیل: بکاربرد عواید سفارتخانه ها در (خارج، که سفارت های مورد نظر ووزارت خارجه بعضی مصارف شان را تمویل می نمایند)، مبالغ که از عواید تحصیل شده ولایتی (که گزارش داده نشده) در ولایت مذکور مصرف میشود، و مصارف که از کمک های ممالک همسایه تحقق پذیر می گردد.

بودجه عادی سال ۱۳۸۱ ۴۶۰ میلیون دالر منظور گردیده بود، که از آن جمله ۱۵۰ میلیون آن به کارکنان ارتباط میگرفت. عواید داخلی ۸۳ میلیون که ۱۸،۵ فیصد بودجه را تشکیل میداد تخمین و متباقی از طریق امداد گران خارجی قابل تمویل پنداشته شده بود.

### ۱۳۸۲

بودجه و مراحل ترتیب بوجوی سال ۱۳۸۲ نسبتاً با سال ۱۳۸۱ تفاوت داشت. در اخیر سال ۱۳۸۱ از عموم وزارت خانه ها تقاضا گردید تا متباقی مصارف سال ۱۳۸۱ شان را تخمین نموده و بعداً بودجه سال ۱۳۸۲ را پیش بینی و محاسبه نمایند. و در این محاسبه باید فرض و تصور شود که در پالیسی ها و پروگرام های دولت کدام تغییری وارد نمی گردد. هرگونه تغییری که در بودجه عادی تخمین می شود باید با مقدار تغییری که در پالیسی ایجاد می گردد با ارائه شاخص های عملیاتی و نتایج متوقعه، بصورت مستدل توضیح و بیان گردد. از لحاظ مشارکت ولایات در ساختار بودجه، این بودجه جدید هم ولایات را خارج از پروسه بودجه سازی قرار داده بود.

وقت و امکانات مجالی به وزارت مالیه نداد تا در آموزش کارکنان وزارت های مصرف کننده می پرداخت. رهنمائی بزرگی که توسط وزارت مالیه در برابر سائر وزارت خانه ها بعمل آمد، تقاضا بخاطر ترتیب چارت یا جدول تشکیلاتی، کارکنان آنها بود. ولی هیچ نوع اقدام و رهنمودی در رابطه به عملکرد و حفظ و مراقبت بامصارف بعمل نیامد.

در سال ۱۳۸۲، سطح مصارف بودجه عادی (عملیاتی) را وزارت مالیه مبلغ ۴۵۰ میلیون دالر که ۱۰ فیصد تولید ناخالص داخلی GDP را تشکیل می داد پیش بینی و ترتیب نمود. بنابر اینکه منابع عواید داخلی خیلی قلیل ارزیابی می گردید از کمک کننده ها چنین تقاضا بعمل می آمد تا قسمت زیاد بودجه را آنها تمویل نمایند. لهذا، اسناد بوجوی بایست نه تنها به انگلیسی اکتفا می شد بلکه با چنان معیار و سندی طرح و ترتیب می گردید که طرف توجه امداد کننده گان قرار گرفته و انگیزه خوبی برای پشتیبانی آنها از بودجه عملیاتی، می گردید. بودجه بتاریخ ۱۷ مارچ سال ۲۰۰۳ مورد تأیید کابینه قرار گرفت.

بودجه عادی که برای سال ۱۳۸۲ منظور شد معادل ۵۵۰ میلیون دالر گردید. و این رقم ۱۹ فیصد تزئید را به مقایسه بودجه سال ۱۳۸۱ نشان میداد. توقعی که از منابع داخلی برده میشد معادل مبلغ ۲۰۰ میلیون دالر و یا ۳۶،۴ فیصد مجموع بودجه را تشکیل میداد. متباقی مبلغ مورد ضرورت بیش از ۳۵۰ میلیون دالر) بایست از طریق کمک های خارجی تمویل می گردید.

## تطبيق و تحقق بودجه عادى

### اصل منظورى ها و تخصیصات

همه اصل منظوری ها که بودجه های منظور شده سال مالی واحد های اول بودجوى را تشکیل می دهند به فصل ها (که کدهای تفصیلی اند) و باب ها (توحید فصل ها اند) ترتیب گردید. تخصیصات صرف به باب ها فرستاده میشود. اصل منظوری ها که به سطح واحد های اول بودجوى ترتیب میشوند مبنایی قانونی (قانون بودجه) داشته و به واحد های اول بودجه صلاحیت می دهد تا مبالغ منظور شده اصل منظوری را مطابق به اصول و شرایط، مصرف نمایند. این شرایط شامل پروسه ترتیب و تصدیق تخصیصات معاشاتی، به ادارات مرکزی و ولایتی وزارتها بوده طوری که هر نوع تجویز تخصیصاتی مستلزم حصول موافقه وزارت مالیه نیز میباشد. بخش چهارم فرمان بودجوى سال ۱۳۸۲ حکم می کند که "هیچ نوع مصرفی بدون موجودیت تخصیص که، انرا وزارت مالیه تأیید کرده باشد، صورت گرفته نمی تواند" این حکم شامل حال مقامات ولایتی که صلاحیت مصرف توزیع تخصیصات را به واحد های ماتحت دارند، نیز میباشد. جدول شماره ۳ مراحل تخصیصات سالانه را توضیح می کند.

جدول شماره ۳ : طرز العمل تخصیصاتی	
قبل از ربع اول	تخصیصات سالانه ( اصل منظوری) واحد های اول بودجوى، توسط وزارت مالیه ترتیب و به واحد های مذکور ارسال میشود. و هر واحد اول بودجوى تخصیصات ربع وار واحد های دوم شان را ترتیب و به وزارت مالیه ارسال می دارند.
قبل از ربع دوم	واحد های اول بودجوى تخصیصات تصیح شده ربع وار را به هر یک از واحد های دوم شان ارسال می دارند وزارت مالیه معادل ۲۵ فیصد تخصیصات را الی زمان وصول گزارش های مصارفاتی کم کرده نگهدارند.
قبل از ربع سوم	مانند اجراءات و توافق بالا
قبل از ربع چارم	مانند اجراءات فوق به استثنایی آنکه وزارت مالیه در این مرحله ۵۰ فیصد تخصیصات را نگهداشته و موکول به حصول گزارش مصارفاتی مینماید.

واحد های اول بودجوى تخصیصات را به واحد های دوم شان انتقال می دهد. تعدیل از یک باب به باب دیگر و پیشنهاد مربوط به ترتیب بودجه واحد های اول بودجوى، مستلزم تغییر اصل منظوری و موافقه وزارت مالیه و کابینه میباشد. چوکات شماره ۷ راجع به ترتیب، منظوری و تطبيق بودجه و تخصیصات معاشاتی توضیحات مفصل ارائه می کند.

## چوکات شماره ۷: بودجه، تخصیصات، تطبیق و تحقق در افغانستان

بودجه های سالانه واحد های اول بودجی (PBUs) از قبیل وزارت خانه ها) منظور می شود. بعد از منظوری، واحد های اول بودجی، تخصیصات واحد های دوم بودجی (SBU) شان را ترتیب می نماید (معمولاً ادارات مربوط ولایتی شان). در گذشته ها تخصیصات ربع وار، و پیشکی نقده به مستوفیت ها ارجاع میشد. مصارف معاشاتی و غیر معاشاتی از همین دارائی پیشکی اجرا می گردید. و گزارش های مصارفاتی را به کابل ارسال می نمودند. تخصیصات بصورت ربع وار و بخاطر ارسال دارائی و پول نقد مورد ضرورت، تعادل و تجدید نظر می گردید.

تخصیصات معاشاتی برویت تشکیل تعین می گردید. تشکیل جدول قانونی منظور شده است که در آن تعداد بست ها و رتبه های کارکنان و وظایف قابل اجرا ی معاشات انعکاس داده میشود. تشکیل ها معمولاً توسط وزارت خانه ها ترتیب و توسط وزارت مالیه موافقه و منظور میشود.

اما امروز چنین پیشکی برای پرداخت معاشات صورت نمی گیرد. در عوض ولایات مکلف اند، اسناد مربوط به معاشات را به وزارت مالیه در کابل ارسال نمایند که بعداً تادیه صورت میگیرد. تشکیل ها صادر میشوند (ولی مورد تجدید نظر مفصل وزارت مالیه قرار نمی گیرد). تخصیص ربع وار و مبالغ مربوط آن از طریق وزارت خانه ها به مقامات رسمی ولایات اصدار می شود تا در مدارک مصارف شان بکار برند، حالا بجای پول نقد پیشکی صرف یک ورق که به ولایات صلاحیت تخصیص داده میشود ارسال می گردد. ولایات صلاحیت نامه را قبل از آنکه اسناد معاشاتی را به کابل تقدیم نمایند، حاصل می کنند.

تشکیلات ادارات ولایتی که سابقه و کهنه می باشد و با مبالغ مندرج تخصیصات مطابقت نمی کند، مشکلات و ابهامات زیادی را بیار آورده است. در نتیجه، ارسال تخصیصات هم بعد از آغاز سال مالی به تعویق گرایده و ادارات ولایتی هم مجبور می شوند، تخصیص و اصله را که بمقایسه تشکیل کم می باشد، در بین شعبات مربوط به شکل جیره بندی تقسیمات نماید- البته این اجراء وقتی صورت می گیرد که کارکنان معاشات شان را قبلاً اخذ نموده اند (به عباره دیگر مصرف بیشتر از مبلغ تخصیص یک سردرگمی و مشکل را خلق کرده است).

از این جهت، نقش تخصیصات معاشاتی برای ولایات تبدیل شده است. و بعد از این کدام اساسی برای پرداخت های پیشکی به ولایات تلقی نمی شوند. اینکه تشکیل یک مکانزم خوب و قابل اعتمادی برای کنترل مالی خوانده نمی شود، بدین منظور تخصیص را بمثابه وسیله بکار برد، تا مقدار مصارف را در محدوده بودجه های منظور شده حفظ نمود. بناً ایجاب می کند که ولایات باید از این تغییر آگاه ساخته شوند تا زمینه آموزش کارکنان را، در قبال اینکه چگونه بتوانند اجزا و ترکیب کارکنان و تشکیل را تنظیم نمایند فراهم کرده و از مصارف اضافی بودجی کنترل بعمل آورند. و البته این کاری است که در گذشته هرگز به ضرورت اجرای آن مواجه نبودند. علاوهً موضوع مهم دیگری که مقامات ولایتی باید بصورت قبلی راجع به تخصیصات معاشاتی در جریان قرار داده شوند اینست تا از اخلال مراحل تطبیق و تحقق بودجه جلوگیری شده باشد.

در آینده، بهتر خواهد بود سیستم بودجی سالانه ولایات، مورد آزمایش قرار گیرد، مشروط بر اینکه ولایات مسؤلیت کلی اجرای معاشاتی را در محدوده مجوز مالی بعهده بگیرند. و بدین منظور ایجاب می کند به ایشان وقت کافی داده شود تا پلان های لازم را آماده سازند.

هم چنان، برای مصارف غیر معاشاتی، تخصیصات ربع وار ولایتی بیش از این کدام مفهوم پول نقد پیشکی نداشته، بلکه یک ورق ساده میباشد که صلاحیت رسمی مصرف را تمثیل می نماید. قرار معلوم الی اگست ۲۰۰۳ اجراءات اکثرأ متفاوت بوده، ولی عموماً آن عده ولایاتی که به عواید دست رسی داشتند، این روش را در مورد خریداری های غیر معاشاتی بکار برده و ولایاتی که عواید نداشتند خریداری ها را به قرض انجام داده و یا از مصرف صرف نظر می نمودند. در تقریباً اخیر سال مالی ۱۳۸۱ کابل به بعضی ولایات پول نقد ارسال نمود. در اگست سال ۲۰۰۳ با تجویز صرف یک حساب برای عواید و یک حساب هم برای مصارف، در تادیه معاشات در ولایات تغییری بعمل آمد. و در هر حساب مصرف الی ۲ میلیون افغانی، که به مدارک مصارف غیر معاشاتی مورد استفاده قرار می گیرد، تجویز و ارسال گردیده و البته زمانیکه گزارش مصارف آن بکابل مواصلت کند، وجوه مصرف شده حساب مذکور مجدداً اكمال و جیره می گردد.

معلومات موثقی که تغییر فوق چگونه کار کرده است در دست نیست. ولی متذکر باید شد که اگر این سیستم با اساس مبالغ حقیقی تخصیص ربع بصورت پیشکی تمویل شود و به اوقات معینه هم مبالغ مصرف شده آن مجدداً اكمال گردد در آنصورت مشکلات کمبود دست رسی به مصارف غیر معاشاتی هم مرفوع خواهد گردید.

در مورد تخصیص معاشاتی، امکانات تجویز بودجه سالانه ولایتی باید بررسی گردد، البته این مساعدت باید با قبول تزئید مسؤلیت های پلانی در سطح ولایت هم اهنک ساخته شود. در عین زمان سیستم تخصیصات ربع وار هم بمثابه انگیزه های عملیاتی در ولایات موثر ثابت خواهد شد خاصاً دیده شود که ولایت خاصی فعالیت هایش را مطابق به ایجابات تحقق اهداف هم اهنک گردانیده باشد.

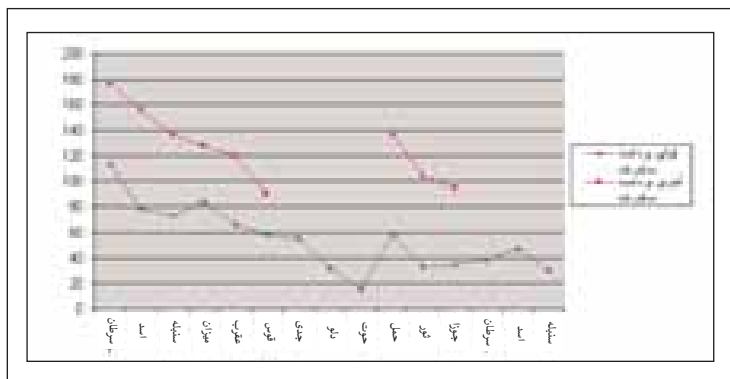
### جدول استحقاق معاش

در این اواخر وزارت مالیه جدول معاشاتی را بصورت عموم مطالبه کرده و اجراءات می نماید. قبلاً وزارت صرف مالیه معاشات وزارت خانه های کابل را مورد اجرا قرار می داد، ولی بعد از سقوط رژیم طالبان معاشات همه ولایات شامل همین پروسه گردید. در گذشته ها مستوفیت ها جدول معاشاتی همه مراجع ولایتی را جمع کرده و بعد از ملاحظات حسابی و مالی مورد اجرا قرار میدادند که البته صلاحیت تجویز پرداخت معاشات هم به مستوفی ارتباط می گرفت. اما اکنون مستوفیت ها مکلف اند استحقاق های مورد نظر را به کابل ببرند تا اجازه اجرا و پرداخت معاشات را حاصل کنند.

از انجای که پروسه فوق مشکل زیادی را مبتنی بر تاخیر پرداخت معاشات در سال ۱۳۸۱ ایجاد نمود، بنأ در سال ۱۳۸۲ چنین تصور می شد که پروسه اجرای معاشات بهتر شده باشد. شکل نمبر ۲ تاخیر تادیه معاشات را از لحاظ تعداد اوسط ایامی که معاشات بعد از تاریخ پرداخت معاشات قبلی الی زمان که ریاست خزائن وزارت مالیه حواله اجرای معاشات را عنوان دافغانستان بانک صادر می نماید، نشان می دهد. این شکل، محض قسمتی از اجراءات را تمثیل می نماید، زیرا امکان دارد تاخیر مورد نظر بیشتر از آن باشد زیرا از مستوفیت به معتمد نقدی یا انتقال به واحد بوجوی و بعداً تادیه به مستحقین هم زمان زیادی را در بر می گیرد. چون، هر مستوفیت تعداد زیادی از استحقاق معاشات را که معمولاً بالغ بر ۳۰۰ جدول می گردد ترتیب کرده و بوزارت مالیه ارسال می کند. روی این رقم شکل مذکور تاخیر و معطلی را که بین تادیه معاشات قبلی و بعدی ایجاد می گردد بشکل قسمی نشان می دهد.

تاخیر در تهیه استحقاق معاشات به مرور زمان کمتر گردیده، ولی در ابتدائی سال ۱۳۸۲ این تاخیر خیلی ها زیاد محسوس. تاخیر که در اخیر سال ۱۳۸۲ اندازه میشود کمتر از ۲۰ روز بوده که در واقعیت اجراءات بموقع پنداشته شده و می توان آن را معیار یا شاخص زمانی برای اجرای معاشات تعیین نمود.

شکل ۲: تاخیر پرداخت معاشات در ولایات (تعداد روز ها، به استثنای پولیس)



منبع: محاسبه کارکنان توسط ASI، PWC و بانک جهانی

نوت: ماه سرطان الی حوت مربوط سال ۱۳۸۱ و حمل الی سنبله مربوط سال ۱۳۸۲ میباشد

کارکنان بدون یونیفورم وزارت داخله طور معمول از طریق جدول استحقاق معاش، پرداخت میشوند ولی، جد اول استحقاق معاش پولیس یونیفورم دار بدون آنکه در مستوفیت بررسی و کنترل شوند مستقیماً به وزارت داخله ارسال میشوند: در تادیه معاشاتی، بخش پولیس هم تاخیر فوق العاده زیادی صورت می گیرد. چنانچه از گزارش معاشاتی ماه سپتمبر ۲۰۰۳ چنین بر می آید که کمتر از منصفه کارکنان پولیس معاشات ماه می (جوزای) خویش را در سپتمبر اخذ نموده اند.



## تهیه و خریداری

مقررات خریداری، مستلزم تعقیب یک روش غیر مرکزیت، در قبال خریداری های دولتی می باشد هر اداره خودش مواد مورد ضروریات خویش را تهیه می نماید. اما مواد اخیر مقرر حکم می کند: در صورت امکان، مواد و اشیای که مصرف و بکار برد آنها در ادارات دولتی عمومیت دارد، توسط یک واحد اداری مشخص بصورت مرکزی تهیه و خریداری گردد. تاکنون همچو یک اداره مرکزی دولتی توظیف نگردیده تا خریداری ها را بشکل مرکزی انجام دهد. اداره انسجام کمک ها با افغانستان (AACA) قبل از لغو شدن اش در اکتوبر ۲۰۰۳ تهیه و خریداری های عمده را برای رفع ضروریات وزارت ها از پروگرام های تمویل کننده، و امداد گران انجام می داد. واحد خریداری اکنون قسمتی از خدمات بازسازی و انکشافی افغانستان (ARDS) می باشد که بصورت مشترک توسط وزارت پلان و وزارت بازسازی مراقبت و نظارت می شود.

مواد ۹۰ و ۹۱ مسوده قانون خریداری، که عجزاً تحت بحث قرار دارد، روی تاسیس یک واحد پالیسی خریداری (PPU) که دولت را در مراقبت و نظارت خریداری ها کمک کرده، پالیسی های لازمه را وضع و کارکنان و موظفین خریداری ها را در جهت خریداری ها بشکل انکشاف یافته و تخصصی رهنمائی نماید. حکم می نماید تعیین موقعیت واحد پالیسی خریداری که در کدام بخش در چوکات دولت ایجاد گردد تحت ملاحظه میباشد. در صورت که واحد پالیسی خریداری PPU بصورت مستقل که مستقیماً به رئیس جمهور مربوط شود، تاسیس گردد آنرا از خریداری های بزرگ و عمده به دور نگه خواهد داشت، و متذکر باید شد که یک ساحه یا امور کلیدی پالیسی (در رابطه به تهیه و خریداری) از کنترل مستقیم حکومت دور شده و به مقام ریاست جمهوری تعلق خواهد گرفت. واحد پالیسی و خریداری (PPU) اگر در تشکیل دفتر ریاست جمهوری، ایجاد شود روی ملحوظات سیاسی اسبب پذیر خواهد گردید اگر قرار باشد که واحد مذکور در یکی از وزارت خانه ها تاسیس یابد، در این صورت وزارت مالیه، بنابر ارتباطات و وظیفوی آن اولین کاندید خواهد بود.

## تفتیش

اداره تفتیش و کنترل مسؤلیت دارد تا امور مالی دولت را که در سال ۱۳۸۱ صورت گرفته مورد تفتیش قرار دهد. قانون حکم می کند که نتایج تفتیش حسابات دولتی باید شش ماه بعد از آغاز سال شمسی (۲۱ سپتمبر) تقدیم گردد. حسابات ترست فند باز سازی افغانستان (ARTF) که یک مکانیزم تمویل پروگرام های انکشاف ملی میباشد به رئیس عمومی تفتیش تفویض گردیده، که عملیه تفتیش حسابات مذکور قبلاً آغاز گردیده است. (بخش ترتیب بودجه را در ذیل ملاحظه کنید)

عجزاً تجدید نظر بالای سیستم حسابی وزارت مالیه و تفتیش از مایشی امور هوا پیمائی ملی اریانا نیز تحت کار بوده که این نوع فعالیت در ساختار حسابی دولت، برای اولین بار بعد از ده سال مفید و مؤثر ثابت خواهد شد. یک قانون جدید تفتیش هم تحت کار است.

## بودجه انکشافی

### مراحل ترتیب

#### ۱۳۸۱

قبلاً بودجه های انکشافی وزارت ها توسط وزارت مالیه از طریق وزارت پلان تمویل می گردید. ادارات ولایتی معمولاً تقاضا هایشان را پیرامون پروژه های بزرگ، در یکی از اوقات معینه سال مالی، بوزارت های مربوط ارسال می نمودند. وزارت این پیشنهادات را با امکانات دست داشته بودجه انکشافی تجدید نظر کرده و ادارات ولایتی شان را در مورد پروژه های منظور شده

**چوکات شماره ۸: ساختار فعالیت های انکشاف ملی**

**بخش اول : سرمایه انسانی و حمایت اجتماعی**

مهاجر و بازگشت بی جا شدگان داخلی  
تربیه و آموزش تعلیمی و حرفوی  
پروگرام فرعی - صحت اساسی ملی و معارف  
صحت و تغذی

شغل ومعشیت حمایت اجتماعی

پروگرام فرعی - پروگرام همبستگی ملی

و کار های عاجل عامه

فرهنگ، رسانه های گروهی ورزش ها

**بخش دوم : زیر بنای فزیکمی و منابع طبیعی**

ترانسپورت

پروگرام فرعی - ترانسپورت ملی ( سرک ها و میدان های هوایی )

منجمنت منابع طبیعی انرژی، معادن و مخابرات

پروگرام فرعی - سرمایه گذاری ملی در منابع ابی

منجمنت شهری

پروگرام فرعی زیربنا های ملی شهری

**بخش سوم : مساعد ساختن محیط و فضا برای انکشاف**

تجارت و سرمایه گذاری

منجمنت و رفورم اداره عامه و اقتصاد

پروگرام فرعی - زیربنای حاکمیت ملی

عدالت

امنیت و پروگرام نظم و قانون

آگاهی می بخشیدند. وزارت بملاحظه تخمین مصارف ولایات، تخصیص لازمه را تجویز و به ادارات مربوط ارسال می نمود و اداره مربوط هم در صورت ضرورت، مقامات زیربط محل یا ولسوالی را در زمینه، به جریان قرار می داد.

تعدادی از وزارت ها بودجه های انکشافی شان را مطابق به طرز العمل های گذشته به وزارت مالیه در سال ۱۳۸۱ ارسال نمودند ولی پروژه ها هرگز مورد تمویل قرار نگرفتند.

**۱۳۸۲**

در مورد ترتیب بودجه انکشافی سال ۱۳۸۲ مقامات تصمیم گیرنده و پالیسی ساز روش ها و طرق دیگری را مورد استفاده قرار دادند چوکات کاری انکشاف ملی (NDF) توسط اداره انسجام کمک ها به افغانستان (ACA) ترتیب و در اپریل ۲۰۰۲ توسط جلالتماب حامد کردی در کنفرانس امداد گران تقدیم گردید. در این چوکات رهنمود های عمومی و اولویت های پیرامون

مصارف انکشافی انعکاس یافته بود. چوکات کاری مذکور همچنان حاوی ۱۲ پروگرام انکشاف ملی، شش پروگرام فرعی اولویت های ملی در سه بخش عمده تنظیم یافته بود که در کنفرانس ارائه شد (چوکات شماره ۸ را ملاحظه کنید). هکذا یکتعداد پروگرام های امنیت ملی نیز در چوکات کاری مذکور افزود گردیده بود.

چوکات کاری انکشاف ملی طوری طرح شده بود تا موجبات رفع مشکل یک کابینه وسیع و یک جامعه بزرگ و متنوع و کمک کننده ها را در رابطه به تمویل و تنظیم مصارف بزرگ فراهم نموده باشد. در نهایت امر قابل توضیح است که بودجه انکشافی و سایر موضوعات تقویه کننده پروگرامهای انکشاف ملی تاسیس گردید تا توجه بیشتری را در تمویل پروگرام های مهم و اولویت های تشخیص شده متمرکز و فضای سالمی را برای هم آهنگسازی دولت و کمک کننده ها ایجاد گرداند. چوکات کاری انکشاف ملی تلاش ورزید، و ضوابطی وضع نمود تا کمک کننده ها در زمینه مصارف پولی خویش پروژه ها را و لوکه در اختیار دولت قرار داشته باشد، از خود دانسته و مطابق به طرزالعمل ها و جداول زمانی خویش مساعدت نمایند هدف از این مطلب ارتباط دادن بودجه های انکشافی و عملیاتی (عادی) بود تا مصارف عادی و حفظ و مراقبت پروژه های انکشافی را نیز شامل بودجه انکشافی می گردانید و در ضمن چنین قابلیت و ظرفیت لازم را هم بوجود می آورد تا در تکمیل پروژه های انکشافی موثر ثابت می شد. ولی قسمی که عملاً محسوس است عجتاً این دو بخش ارتباط ضیفعی با هم دارند.

فعالاً هر یک از این اولویت ها توسط یک گروه همکار یا هم‌اهنگ کننده سکتوری که بنام گروه مشاوریت (CG) یاد می شود تقویت می گردد. این گروه ها تحت ریاست وزیر مربوطه قرار داشته و توسط یکی از امداد گران و یا نمایندگی ها حمایت می شوند. هدف گروه های مشاوریت یا (CG) اینست تا مفیدیت و موثریت هم‌آهنگی کمک را در پشتیبانی از اهداف انکشاف ملی و کاهش فقر بیشتر گردانند.

دولت طریقه های سه گانه را که پروگرام های افغانی توسط امداد گران تمویل می شوند حسب ذیل تشخیص نموده است:

- توسط کمک های مستقیم به دولت برای مدارک و مقاصد معین و تثبیت شده. این کمک ها توسط وزارت مالیه تنظیم و اداره می شوند؛
- توسط ترست فند که قبل از داخل شدن در چینل وزارت مالیه توسط موسسات و سازمان های بین المللی اداره میشود. مانند ترست فند بازسازی افغانستان؛ (ARTF)
- توسط همکاری های مستقیم به موسسات سکتور خصوصی به منظور تطبیق در پروژه های که اولویت های آنها توسط دولت تثبیت و تشخیص گردیده باشد. (وزارت های پلان باز سازی و مالیه ۲۰۰۲).

از امداد گران تقاضا بعمل آمده است تا کمک های مالی شان را به دولت متمرکز سازند و همچنان با محدود ساختن کمک ها در سه سکتور فوق، سرمایه گذاری ها را در ساحات دیگری که نتایج مطلوبی از آنها متصور است بیشتر گردانند. امداد گران بزرگ، در صورت که حد اقل ۳۰ میلیون دالر در سکتور های سه گانه همکاری نموده اند، میتوانند که در سکتور های دیگری هم به همان پیمانہ مساعدت نمایند.

با اساس مباحث که در گروه های مشاورتی (CGS) بعمل آمده است گروه ها مصمم اند تا وزارت خانهء را که اولویت ساحات پروژوی را تعیین نموده و امداد گران هم تمویل و تطبیق آنها را پیشنهاد می نمایند همکاری نمایند. گروه های مشاورتی روی موضوعات بشری، جنس، محیط زیست و حقوق بشر تاسیس گردیده است. گروه های کار در ساحات کلیدی امنیت ملی، مانند مبارزه علیه مواد مخدره و خلع سلاح نیز ایجاد گردیده اند.

بخاطر ترتیب بودجه انکشافی سال ۱۳۸۲ به ۱۲ وزارت های عمده که با پروگرام های انکشاف ملی سروکار داشتند متحدالماً اخبار گردید، تا در انکشاف پروگرام های سرمایه گذاری عامه، (PIPs) برای هر یک از پروگرام های انکشاف ملی، (NDP) با مشوره شروکای همکار اقدام بعمل آورند. تعویض بعضی ازین سرمایه گذاری ها با محدودیت های مصارفاتیکه وزارت مالیه در مورد هر یک از پروگرام های انکشاف ملی، (NDP) مبتنی بر توانمندی جذب آنها توسط سکتور، وضع نموده است، مجاز قرار گرفته است.

مجموع وجوه که در سال ۱۳۸۲ تخمین شده بود بالغ بر ۱.۷ بلیون دالر گردیده که بآنتیجه با بوجود آمدن پروژه های بزرگ، تمویل مورد نظر در سال ۱۳۸۳ بیش از ۲.۶ بلیون دالر، و در سال ۱۳۸۴ ۳.۶ بلیون دالر تخمین گردید. جدول شماره ۴ توزیع تمویل خارجی را در سه بخش اساسی، چوکات فعالیت های انکشاف ملی NDP برای سال های ۱۳۸۱، ۱۳۸۲، ۱۳۸۳ توضیح می کند. ارقام سال ۱۳۸۱، طوریکه بودجه مذکور صرف به شکل یک مسوده تقدیم شده بود، بمثابه ارقام شاخصی قرار گرفت. بودجه سال ۱۳۸۲ بتاريخ ۱۷ مارچ ۲۰۰۳ توسط کابینه منظور و ارقام مربوط به ۱۳۸۳ که تخمین بوجوی است توسط وزارت خانه های بزرگ و رهنما ترتیب گردید.

جدول شماره ۴ : توزیع تمویل خارجی با در نظر داشت ایجابات بخش های عمده (محوری ۱۳۸۱- NDF ۱۳۸۳) ( به میلیون دالر)				
چوکات کاری انکشاف ملی	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	مجموع سه سال
بخش های عمده (محوری) شماره (۱) انسانی و اجتماعی	۹۰۹	۸۶۵	۱۲۹۳	۲۸۶۷
بخش های عمده محوری شماره (۲) بازسازی فیزیکی و منابع طبیعی	۴۲۶	۶۲۲	۱۱۷۹	۲۲۲۷
بخش های عمده محوری شماره (۳) امنیت و حاکمیت قانونی	۱۳۹	۲۳۱	۲۰۷	۵۷۷
<b>مجموع</b>	<b>۱۴۷۴</b>	<b>۱۷۱۸</b>	<b>۲۶۸۰</b>	<b>۵۶۷۱</b>

منبع: وزارت مالیه

### ۱۳۸۳

رهنمود که اخیراً برای انکشاف سال ۱۳۸۱ نشر گردیده ، تاکید می نماید که پروگرام سرمایه گذاری عامه سال ۱۳۸۳ معلومات مفصلی پیرامون ضروریات و توسعه مکانیزم تنظیم ، اداره و هم اهنگ سازی ، ارائه نماید. در جریان ترتیب پروگرام سرمایه گذاری عامه (PIP) گروپ های مشاورتی (CGs) شاید نقش های بیشتر و فعال تر بگیرند.

بری تثبیت قابلیت پیش بینی و تداوم بودجه انکشاف ملی (NDP) بودجه نهایی و قطعی شده سال ۱۳۸۳ انعهده پروژه های را خواهد داشت که برای ۲۶ فبروری، ۲۰۰۴ وجوه کافی و لازمی را جذب کرده بتواند. از امداد گران تقاضا بعمل آمده بود تا پروژه های را که از مسوده پروگرام سرمایه گذاری عامه (PIPs) مورد تمویل و پشتیبانی قرار می دهند در ۲۰۰۴ ابلاغ نمایند. در این حالت موضوع تمویل همه پروژه ها مورد تجدید نظر قرار گرفته، در ضمن از منابع که در اختیار دولت باشد استفاده لازمه بعمل خواهد آمد، و پروژه های که وجوه کافی حاصل نتوانند از بودجه سال (NDB) ۱۳۸۳ وضع و دورساخته خواهند شد.

در جریان سال ۱۳۸۳ اوقات معینی تعیین می شود تا پروژه های که شامل بودجه سال ۱۳۸۳ شده نتوانند تثبیت و پروژه های جدید تجدید نظر گردیده و در صورت که منظور شوند در بودجه سال ۱۳۸۳ شامل گردند.

### تطبيق بودجه انکشافی

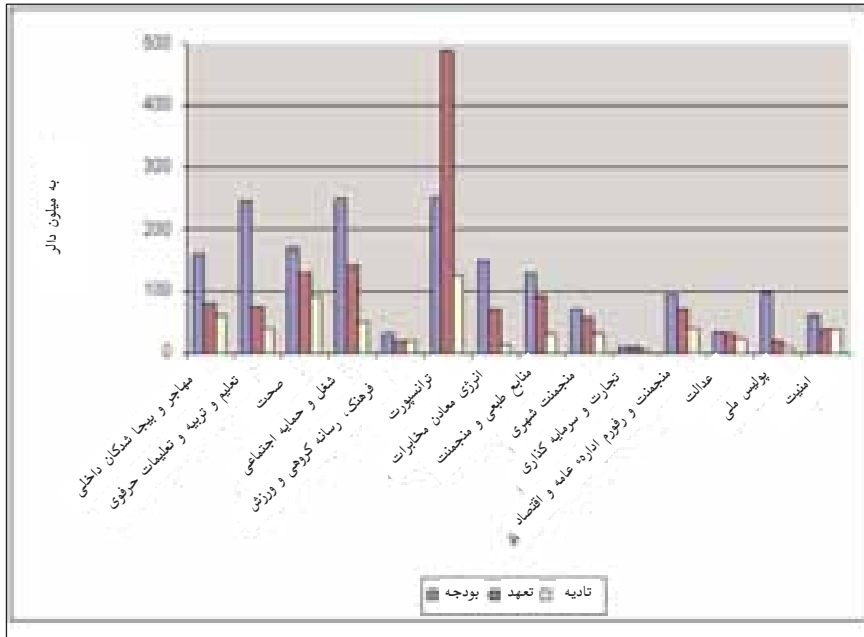
اکثر کمک های مالی که امداد گران به بودجه ملی تعهد می نمایند در دست خود ایشان قرار داشته و بصورت نقد یا منابع دیگری تمویلی در اختیار دولت نمی باشد. با این ترتیب مراقبت و نظارت تطبيق بودجه انکشافی ملی هم مشکل خواهد گردید. تعدادی از این پروگرام ها از قبیل پروگرام استخدام اضطراری ملی (NEEP) و پروگرام همبستگی ملی (NSP) از طریق بودجه ملی تمویل شده ولی تطبيق آن از طریق عقد قرار داد با NGO ها صورت گرفته و وزارت های دولت مراقبت و نظارت می نمایند.

دیتابیس (یا نهاد معلوماتی) کمک های امداد گران (DAD) تاسیس گردید تا در هم اهنگ سازی کمک ها و جریان مصارف مساعدت نمایند. تحلیل که دیتابیس به عمل می آورد محدود به پی گیری تعهدات امداد کنندگان و پرداخت شان بوده که بناً در رابطه به عرضه خدمات معلومات خیلی نا چیزی تهیه می نماید. گزارش هایکه موجود اند به شکل تراکمی بوده که تا کنون صرف در مطالب اتی تحلیل های صورت گرفته است.

الف: اثرات تکراری و عادی بودجه انکشافی در دراز مدت ، ب: اندازه و مقدار تمویل مکرر در داخل بودجه انکشافی

ج: تخصیص ولایتی توسط سکتور بودجه انکشاف ملی، د: پخش و انتشار منظوقی بودجه، و، ه: تحلیل مصارف از طریق ملل متحد UN، NGO، یا سکتور خصوصی.

شکل شماره ۳: تطبیق بودجه انکشافی سال ۱۳۸۲



منبع: نقل از بررسی بودجه در میان مدت، دیتابیس کمک های انکشافی، ۱۹ سپتمبر ۲۰۰۳

علاوتاً، حالات نا مطمئن امنیتی در اطراف کشور، و محدودیت قابلیت و توانمندی در وزارت خانه ها در رابطه به منجمت پروژه ها و پروگرام ها، تهیه و خریداری، و منجمت مالی، تطبیق و تحقق بودجه انکشافی را به مشکل و محدودیت های مواجه گردانیده است. شکل شماره ۳ فوق سرعت اهسته تحقق بودجه را تمثیل میناند. طوریکه از دیتا بیس کمک امداد گران در سپتمبر ۲۰۰۳ استنباط میشود، از جمله مبلغ ۱.۷ بلیون دالری که برای بودجه سال ۱۳۸۲ تعهد شده بود صرف ۲۲۳ میلیون دالر پرداخت و تادیه گردیده است. و این رقم و معلومات مبین آن است که دیتابیس هم در جمع اوری ارقام تعهداتی و تادیاتی امداد گران به مشکل مواجه می باشد.

## امور کارکنان

### اساسات

#### تشکیل ها

تشکیل یک جز اساسی مراحل ترتیب بودجوی و معاشاتی است. تشکیل یک جدول مفصل سازمانی وزارت خانه ها و ادارات است که در آن بست ها، رتبه ها و وظایف کارکنان در سطوح مختلف منعکس میگردد. در گذشته ها وزارت خانه ها تشکیلهای مربوط شان را ترتیب و به ریاست تشکیلات وزارت مالیه، بخاطر تأیید و موافقه ارسال می نمودند. ریاست تشکیلات وزارت مالیه صلاحیت داشت که بعضی تغییرات مناسبی را وارد سازد. ترتیب و تهیه تشکیلات بمثابه یکی از عناصر مهم مراحل بودجوی تلقی می گردد. در جریان حکومت مجاهدین، این مسولیت از وزارت مالیه گرفته شد و حالا به اداره امور، مربوط شده است.

همه واحد های بودجوی بایست دارای یک تشکیل منظور شده در ابتدایی سال باشد، تا به ملاحظه آن جداول معاشاتی ترتیب و استخدام کارکنان صورت گرفته بتوانند ادارات ولایتی و دفاتر محلی (ولسوالی) تشکیل های سالانه شان را از وزارت های مربوطه خویش حاصل می نماید.

جز مهم دیگر که وزارت خانه ها و ادارات برای طی مراحل معاشاتی ضرورت دارند تخصیص میباشد. تخصیص (معاشاتی) عبارت از حقوق کارکنان یک واحد بودجوی است که توسط وزارت مربوط مبتنی بر منظوری که از طرف وزارت مالیه داده میشود ترتیب میگردد.

در سال ۱۳۸۱ هیچ نوع تشکیلی صادر نگردید و تشکیل سال ۱۳۸۲ هم خیلی ناوقت و دیر تر به مراجع مربوط مواصلت نمود. تعداد زیاد از ولسوالی ها حتی تا کنون که نیمه از سال گذشته است، تشکیلات شان را نگرفته اند. و طوریکه ملاحظه گردید تشکیلات مورد نظر معمولاً با تخصیصات مربوط هم آهنگی ندارند.

برای اینکه تخصیص باید با تشکیل هم آهنگی داشته باشد به دلیلی ضرورت ندارد. البته مشکلات مالی که نتواند همه پوزیشن های منظور شده را تمویل نماید، یک حالت تقریباً عادی و عمومی بوده که در همچو حالات امرین تصمیم می گیرند که کدام پوزیشن ها (بست ها ووظایف) باید تمویل گردند. اما در افغانستان این چنین اجراءات که مستلزم صلاحیت بیشتر و جدید می باشد قابل ملاحظه است. زیرا، در سابق کارکنان توسط تشکیل کنترل می شدند و وزارت ها هم در کابل برویت ارقام تشکیلاتی تصمیم می گرفتند، ولی حالا تخصیص وسیله کنترل شده و امرین با ملاحظه تخصیص دست داشته در تمویل بست ها تصمیم میگردند، این طرزالعمل از اجراءات گذشته فرق داشته که در آن تفویض صلاحیت های بیشتر مورد بحث قرار میگیرد. بناً ایجاب میکند که کارکنان ولایتی قبل از حصول همچو صلاحیت ها باید آموزش لازم ببینند.

#### تعداد کارکنان

##### بخش ملکی دولت

با تخمین نزدیک به یقین که صورت گرفته است تعداد مجموع کنارکنان ملکی دولت بین ۲۵۰۰۰۰ و ۳۵۰۰۰۰ نفر تخمین شده است. عدم موجودیت اسناد قانونی استخدام در کابل و در ولایت مو جب ابهام و عدم صراحت تعداد موقت کارکنان گردیده است. علت دیگر این ابهام، تغییر تعداد کارکنان در جداول استحقاق معاشاتی است که در هر ماه در هر وزارت کابل و هم چنان

### چوکات شماره ۹ : دولت کوچک

افغانستان بتناسب نفوس ممالک همسایه در منطقه دارای کارکنان کم و قلیل ملکی می باشد اگر نفوس افغانستان ۲۲ میلیون فرض شود ، مجموع کارکنان ملکی آن بین ۱.۱ فیصد و یا ۱.۶ فیصد ، نفوس خواهد بود.

قرار احصایه گیری که در سال های اخیر صورت گرفته است، کارکنان ملکی در ممالک آسیایی و مناطق اوقیانوس آرام که در آن بخش نظامی و تصدی های دولتی شامل نمی باشند در حدود ۲.۵ فیصد نفوس تخمین گردیده ، که از این تعداد ۴۰ فیصد انرا سکتور های اجتماعی ( معارف ، تحصیلات عالی و صحت عامه ) احتوا نموده است . متذکر باید شد که اتحاد شوروی سابقه در این بخش (سکتور اجتماعی ) در حدود ۷۰ فیصد کارکنان ملکی داشتند .

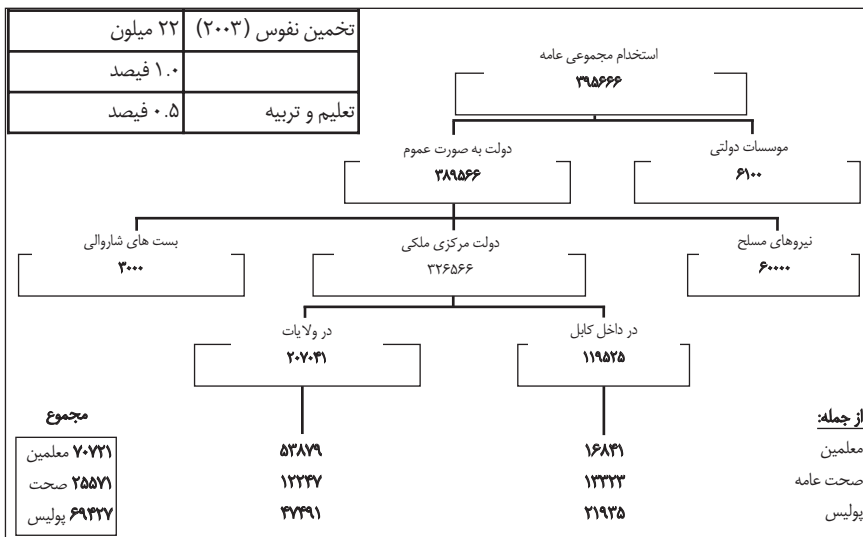
ولایات ترتیب شده و بملاحظه آن معاشات پرداخته میشود . یکی از عوامل دیگر هم ، تاخیر منظوری مقامات در استخدام ، و تقرر کارکنان می باشد ولی قرار معلوم تعداد اوسط کارکنان ، که ماهانه معاش می گیرند تدریجاً ثابت و بدون تغییر مانده و در مجموع تعداد آنها چه در کابل و چه در ولایات از سال ۱۳۸۱ بدینسو کدام تزئیدی بعمل نیامده است .

گرچه که افغانستان از لحاظ تعداد کارکنان و استخدام یک مملکت کوچکی تلقی می شود ( چوکات شماره ۹ را ملاحظه کنید)

ولی به تناسب توانمندی (نفوس آن ) کوچک نبوده بلکه از لحاظ قابلیت و ظرفیت ضعیف می باشد . یک قسمت زیاد ( در حدود ۴۰ فیصد ) این قوای بشری ، در کابل متمرکز گردیده است . از لحاظ همه تعداد کارکنان بشمار رفته که در واقع ضرور پنداشته نمی شود.

شکل شماره ۴ در مورد مجموع فعلی استخدام عامه تخمیناتی دارد .

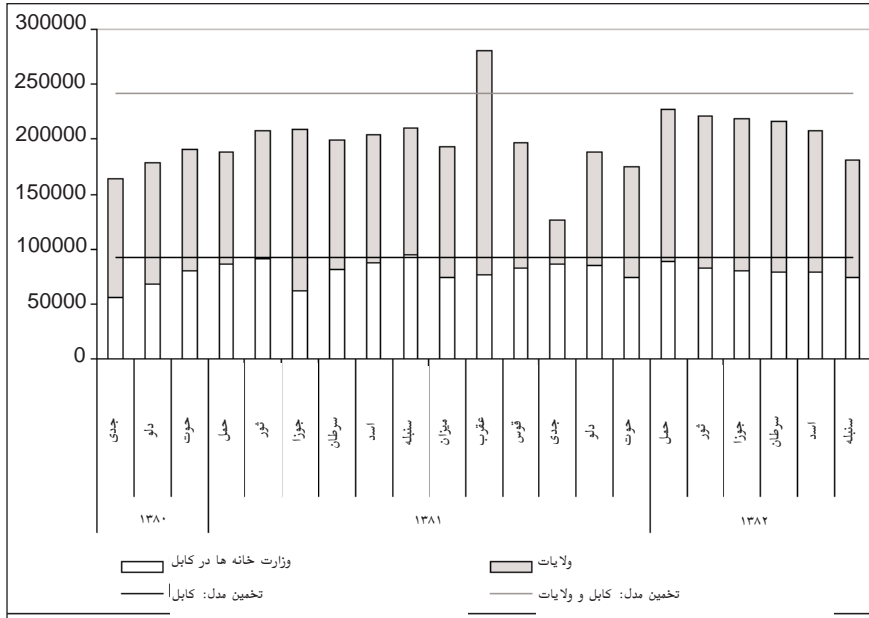
### شکل شماره ۴ : تخمین مجموع استخدام کارکنان ملکی دولتی



منبع: مودل معاشاتی استخدام عامه افغانستان بانک جهانی

شکل شماره ۵ : تعداد کارکنان ( بدون پولیس ) که دولت مرکزی معاشات شان را پرداخته است نشان می دهد. در این مورد وضاحتی وجود ندارد که واقعاً به چه تعداد معاش گرفته خواهند بود.

شکل شماره ۵ : کارکنان ملکی دولتی یعنی تعدادی که متناسب به لست و جداول مربوطه معاش پرداخته شده است (به استثنای پولیس)



یادداشت ها :  
 در خواست های پرداخت معاشات شش ماهه از ۲۲ دسامبر ۲۰۰۱ الی ۲۰ جون ۲۰۰۲ که قبل از ۳۱ جولای ۲۰۰۲ رسیده بود ، توسط UNDP طی مراحل کرده و پرداخته شده است ، البته این اجراء، قبل از آن که UNDP فعالیت های معاشاتی اش را در ۱۵ اگست ۲۰۰۲ مسدود می نمود ، انجام گردیده است در خواست های معاشاتی بعد از تاریخ ۲۲ جون ۲۰۰۲ توسط ریاست خزاین وزارت مالیه طی مراحل کرده و از بودجه پرداخته شده است. این معلومات از آغاز تا ۲۱ مارچ ۲۰۰۳ توسط Price Waterhouse Coopers تهیه و تنظیم گردیده است .  
 تخمین های مدلی ، مجموعه های فرضی را در رابطه به تعداد کارکنان ملکی دولت ، که در مدل استخدام عامه و معاشات افغانستان در بانک جهانی بکار می رود ، تهیه می نماید . این معلومات شامل معلومات تخمینی پیرامون هرات نیز می باشد.  
 ارقام معلومات ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۱ جداول معاشاتی UNDP و خزاین (که توسط نماینده های نظارتی و مراقبت کننده ۱۳۸۲ ARTF منبع: Price Waterhouse Coopers و موسسه ادم سمت دسته بندی و توصیه شده است).



### چوکات شماره ۱۰ : اوقات کار، کارکنان ملکی

کارکنان ملکی هفته ۶ روز کار می کنند و ساعات کار شان از ۸ صبح الی ۴ بعد از ظهر ادامه مییابد در پنج روز اول از شنبه الی چهارشنبه، برای صرف طعام چاشت یک ساعت تعیین گردیده است. در روز های پنجشنبه وقت کار از ساعت ۸ الی یک بعد از ظهر دوام می کند. بعضی از ولایات مانند کندهار و جلال اباد اوقات کار در ایام تابستان از ۷ صبح الی یک بعد از ظهر تعیین گردیده است که البته در این موسم گرما کدام وقتی برای نان چاشت و یا تفریح بین کار معین نمی باشد.

در عمل اوقات کار، ولایات نسبت به کابل کوتاه تر است. به استثنای والی و بعضی اراکین بزرگ ولایتی اکثر کارکنان الی ۱ بعد از ظهر کار می کنند. در روز های پنجشنبه ها اکثر کارکنان عالیرتبه، همه روز را بخاطر رفتن به خانه های شان در ساحات مختلف، غیابت می کنند. کارکنان ملکی در ولسوالی ها هم کمتر کار می کنند. این اوقات طور عنعنوی تاریخ سابقه دارد. در دوره های ظاهر شاه و داود خان اوقات فوق الذکر کار با وجود غیر قانونی بودن آن، باز هم به شکل یک نورم در آمده بود. به عباره دیگر رسم و عنعنه کمتر کارکردن شکل بنیادی بخود اختیار نموده بود. ولی حالا که کمتر کار می شود، دلیل آن کمی و ناچیز بودن معاشات خاطر نشان میگردد.

معلمین هفته ۲۴ ساعت مکلفیت دارند. در شمال مملکت وقت مکاتب سالانه از ماه مارچ الی اخیر نومبر ادامه می یابد. در جنوب این وقت از ماه سپتمبر آغاز و در اخیر ماه میختم میشود. مکاتب در اوقات خارج از اوقات ذکر شده مسدود می باشد.

قابل تذکر است که اکثر کارکنان با احساس و متعهد، خاصاً در ادارات معارف و اداری نسبت به معاش که می گیرند بیشتر از اوقات رسمی کار می کنند. یکی از حالات و مثالهای معمول، کار معاون مدیر مالیه یکی از ولسوالی های فاریاب بود که او بخاطر ثبت مجدد اراضی و سایر املاک ولسوالی، همه روزه اضافه از وقت رسمی و حتی ایام رخصتی را نیز کار می کرد. زیرا ارشیف و اسناد ولسوالی توسط طالبان غارت و حتی حریق گردیده بود.

#### معلمین

در مورد تعداد بعضی از کنگوری کارکنان یک سلسله ابهاماتی موجود است. قرار تخمین و ارزیابی عاجل (معلومات تازه وزارت معارف و یونیسیف در جولای ۲۰۰۲) تعداد معلمین بالغ بر ۷۳۰۷۴ نفر می گردد. با ساس گزارش وزارت مالیه معلمین ۶۰ فیصد مجموع کارکنان وزارت معارف را تشکیل می دهند، که بنأ مجموع کارکنان معارف باید بالغ بر ۱۲۰۰۰۰ نفر خواهد بود، و امکان دارد که رقم هذا صحت باشد. این تخمین هم توسط تحلیل مصارف سال ۱۳۸۱ و تخصیص ربع دوم سال مذکور تایید بیشتر حاصل می نماید. از مصارف که در پنج ماه اخیر سال ۱۳۸۱ در بخش معاشاتی بعمل آمده است چنین استنتاج می شود. که در وزارت معارف، برای جمعاً تعداد ۱۱۳۰۵۱ نفر کارکنان معاش پرداخته شده است و تخصیص که در ربع اول ۱۳۸۲ تجویز گردیده پرداخت معاش ۱۴۲۵۲۰ نفر کارکنان را تکافو می نماید. قرار ملاحظه، ارقام فوق با مدل تخمینی که تزیید کم و مناسب تعداد معلمین را جواز می دهد، هم اهنگ می باشد.

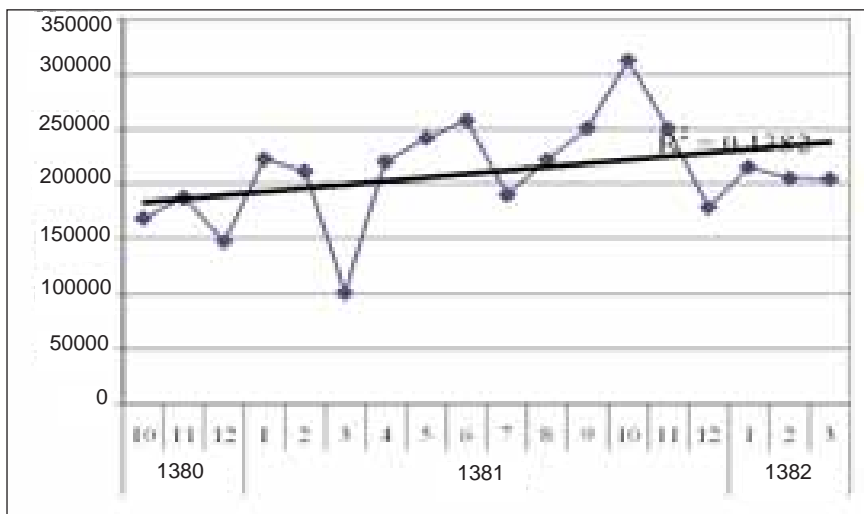
با انهم بعضی ابهاماتی موجود می باشد. وزارت معارف گزارش می دهد که ۱۰۵۰۰۰ نفر معلم داشته که البته این رقم بالا تر از رقم تخمین شده معلمین و کمتر از تمام کارکنان وزارت معارف میباشد. هم چنان طوریکه از مطالعه شش ولایت استنباط می گردد تفاوت خیلی بزرگی، بین گزارش های ولایت و ارقام معاشاتی ( مندرج جداول معاشات )وزارت معارف موجود است. جداول استحقاق معاش معلمین ماه اول ۱۳۸۲ ولایت بامیان تعداد معلمین را ۸۱۴ نفر نشان داده در حالیکه ولایت مدعی است که تعداد حقیقی معلمین شان ۲۵۴۵ نفر میباشد. ولایت کابل تعداد معلمین را ۴۰۸۶ نفر وانمود کرده است، جداول معاشاتی آنها معلمین کابل را بالغ بر ۲۵۴۵ نفر خاطر نشان می نماید. گزارش جداول استحقاق معاشاتی وردک معلمین را ۱۴۳۰ نفر و گزارش ولایتی تعداد مذکور را ۲۷۶۳ نفر ادعا می نماید. عده از معلمین بمثابه کارکنان دولتی، کارکنان

دیفکیوی defato بعضی NGO ها تلقی میشوند مانند کمیته سویدن برای افغانستان و یا اینکه معاشات آنها از عواید ، که ولایت نگهداشته و بکابل گزارش نداده است پرداخت میشود. و علت دیگرهم تاخیر پرداخت معاشات است که گزارش ولایتی در ارقام و معلومات کابل انعکاس نمی یابد .

ولایات دیگر مجموع کارکنان را نسبت به ارقام مندرج جدول های استحقاق معاشات خیلی ها کم گزارش می دهند محتوای جداول استحقاق معاشات ولایات بدخشان حاوی ۷۰۹۷ نفر کارکنان می باشد که در بخش معارف معاش دریافت کرده اند در حالیکه گزارش ولایتی این رقم را ۵۶۴۶ نفر گزارش می دهد. هم چنان جداول استحقاق معاشاتی فاریاب مجموع کارکنان معارف را ۳۷۴۷ نفر توضیح کرده در حالیکه ولایت رقم مذکور را ۲۹۳۰ نفر خاطر نشان می کند در این حالات امکان دارد که گزارش ولایات بر اساس واقعیت های سال گذشته ترتیب شده و بعداً استخدام زیادتری صورت گرفته باشد .

در اسنادیکه مجموع کارکنان در آن درج است چنین معلوم میشود که تعداد کارکنان وزارت معارف کابل در حال زیاد شدن است. ( شکل شماره ۶ را ملاحظه کنید)

شکل شماره ۶ : کارکنان وزارت معارف در کابل



منبع : ارزیابی کارکنان AREU/WB

### پولیس

در تثبیت مجموع کارکنان پولیس مشکلات زیادی موجود است. ترست فند نظم و قانون در افغانستان (LOTFA) نشان میدهد که مجموعاً ۵۵۰۰۰ نفر پولیس ینفورم دار وجود دارد ( کمتر از رقم ۶۳۰۰۰ نفر سال گذشته). در رقم فوق تعداد، پولیس ارزگان، زابل، هرات و خوست شامل نمی باشد. در صورت شامل نمودن افراد ولایات ذکر شده، مجموع تعداد که توسط بودجه تمویل میشود، به ۶۱۰۰۰ نفر بالغ می گردد. طبق گزارش سال ۱۳۸۱، ۱۳۰۰۰ نفر پولیس اضافی از عواید محلی معاش گرفته، و در حساب LOTFA شامل نشده است اگر تعداد اخیرالذکر در مجموع بخش پولیس علاوه گردد ، در آن صورت تعداد مجموعی پولیس به ۷۵۰۰۰ نفر بالا خواهد رفت .

گرچه که در مورد اجرای معاشات کارکنان ملکی وزارت داخله، طرز العمل معاشاتی سایر کارکنان ملکی تطبیق می شود ولی، جداول استحقاق معاشات پولیس یونیفورم دار، بعد از امضای قوماندان امنیه (امر پولیس ولایت) و والی ولایت، بدون مراجعه به مستوفیت، مستقیماً به وزارت داخله در کابل ارجاع می گردد. قرار جداول استحقاق معاشات در ماه اول سال ۱۳۸۲ مجموع کارکنان وزارت داخله در بامیان ۹۷ نفر بوده در حالیکه ولایت در گزارش خویش تعداد آنها را ۷۳۷ نفر نشان داده اند. همچنین استحقاق معاشات کارکنان وزارت داخله را ۴۹۱ نفر تثبیت کرده و برخلاف در گزارش ولایت این رقم به ۳۲۰۷ نفر نشان داده شده است. بهر حال، در سایر ولایات هم تفاوت های وجود داشته، ولی در مجموع گزارش های که تعداد را کمتر انعکاس می دهند بیشتر موقت و قرین به حقیقت می باشند. در وردک سوابق و اسناد ثبت شده تعداد را ۱۹۵ نفر خاطر نشان کرده ولی در جداول استحقاق معاشات این تعداد به ۱۲۹ نفر محدود شده است. در بدخشان سوابق و دفاتر تعداد کارکنان را ۱۴۵ نفر نشان می دهد در حالیکه استحقاق معاشات برای ۲۸۵ نفر تقاضای معاش می نماید.

سوابق و اسناد مربوطه به استحقاق معاشات، مجموع کارکنان بدون یونیفورم وزارت داخله را بالغ بر ۱۳۰۰ نفر نشان میدهد.

#### تصدی های دولتی

در تخمینات فوق که پیرامون تعداد کارکنان دولت بعمل آمد. تعداد کارکنان تصدی های دولتی شامل نمی باشند. طبق اصول و پالیسی های دولت، معاشات کارکنان تصدی های دولتی از طریق بودجه دولت قابل اجرا نبوده، بلکه تصدی ها باید، از طریق پلان های مالی شان (از عواید خویش بپردازند). علاماتی به نظر می رسد، که عده از کارکنان تصدی ها به وزارت های مربوطه شان تبدیل میشوند که در انیصورت مصارف پرداخت معاشاتی تصدی ها کمتر و در مقابل تعداد کارکنان وزارت خانه بیشتر شده که متناسباً در مصارف بوجوی شان نیز افزایش بعمل می آید.

قرار مطالعات اخیر موسسه ادم سمت، ۵۱ تصدی فعال و ۱۹ تصدی غیر فعال وجود دارد و در مورد ۶ تصدی دیگری معلومات لازم بدست نیست. (موسسه ادم سمت ۲۰۰۳). عدم صراحت بودجه در مورد معاشات تصدی های دولتی سبب شد تا تمویل مصارف ۲۵۰۰۰ نفر را در سال ۱۳۸۱ به ۱۴۰۰ نفر در سال ۱۳۸۲ تقلیل دهد. اگر چه که بودجه سال ۱۳۸۲ مبلغی را تحت عنوان تمویل معاشات تصدی های دولتی تعیین و پیش بینی نموده است، با انهم اگر این وجوه پیش بینی شده بوجوی برای تصدی ها بجای سبسی مصارف عملیاتی، در مدارک معاش کارمندان به مصرف برسد در انصورت زمینه استخدام ۴۶۰۰ کارکنان اضافی دیگری نیز به تصدی ها مهیا خواهد گردید.

از ارقام مصارف معاشاتی تصدی ها چنین بر می آید که در پنج ماه اول سال ۱۳۸۱ بصورت اوسط ۱۷۱۰۰ نفر کارکنان موجود بوده ولی در پنج ماه اول سال ۱۳۸۲ تعداد ۳۰۰۰ نفر آن کاهش یافته است. طوریکه ملاحظه میشود در طول همین مدت مصارف همه مدارک وزارت های صنایع خفیفه و مواد غذایی وزارت معادن و صنایع بصورت قابل ملاحظه افزایش یافته است. بودجه های معاشاتی این وزارت ها بین کمتر از ۶۰۰ نفر و بالاتر از ۸۰۰ نفر بیشتر شده است ولی در مورد مصارف دیگر این افزایش (اگر به مقیاس معاش کارمندان ارزیابی شود) در پنج ماه اخیر سال ۱۳۸۱ تعداد ۷۶۰۰ نفر و در پنج ماه اخیر سال ۱۳۸۲ در حدود ۳۱۰۰ کارمندان اضافی را احتوا می نماید. پرداخت علاوگی ۱۰۷ میلیون افغانی (سبسی) وزارت صنایع خفیفه و مواد غذایی چنین می رساند که ممکن این وجوه در مورد تمویل مصارف جاری و دورانی تصدی ها بمصرف رسیده باشند. در غیران سبسی های مورد نظر می توانست معاشات ۵۰۰۰ نفر کارکنان اضافی را برای ۱۲ ماه تکافو نماید.

بصورت عموم در بودجه سال ۱۳۸۲، یک کاهش در زمینه تمویل تصدی ها به میزان ۶۰۰۰ نفر از ۲۵۰۰۰ نفر در نظر گرفته شده بود که قرار معلوم، کاهش و تقلیل ۶۱۰۰ نفر از مجموع ۲۴۷۰۰ نفر تاثیر نسبی در تمویل بوجوی بجا گذاشت. ولی

متذکر باید شد که در مورد مجموعه های (هر یک از مدارک مصارفاتی) ابهامات موجود بوده و امکان دارد که در ارقام مصارف معاشاتی کارکنان تصدی ها هم اشتباهاتی رخ داده باشد.

### سائر کارکنان

از منابع موجود معلوماتی، تعداد واقعی کارکنان بخش دفاعی و امنیتی تخمین شده نمی تواند. تخصیصات بوجوی و ارقام مصارفاتی سال ۱۳۸۲ هم اهنگی نداشته بناً تخمین ها هم روی کدام معیار و اساس مطمئن صورت گرفته نمیتواند.

علاوه بر کارکنان دائمی (کارمندان) و کارکنان قرار دادی (اجیران) یک عده قلیلی کارگران روز مزد هم میباشند. کارگران روز مزد به اساسی نرخ روز بازار کار، استخدام میشوند، آنها تحت میتود کدام مقررات خاص، رتبه و درجه قرار نمی گیرند. قرار معلوم در ادارات و ولایات تعداد این کارگران خیلی کم اند ولی در شاروالی ها بخاطر کارهای عامه و پروژه های مربوط، سطح استخدام این کارگران بیشتر اند (طور مثال شهر هرات ملاحظه شود)

### معاش و رتبه

#### کارمندان ملکی دولت

هر کدام از کارکنان دولتی دارای یک رتبه شخصی که (با اساس ترفیع هر سه سال خدمت حاصل می کنند) می باشند. رتبه های شخصی کارمندان در کابل، ولایات و ولسوالی ها یک سان بوده و قانوناً منظور می شود. معیار های معاشاتی هم برای

جدول شماره ۵: معاشات اصلی و اساسی رتبوی و درجوی (ماهانه، به افغانی)		
رتبه و درجه از بالا به پائین	کارمند	اجیر
خارج رتبه	۴۵۵	
مافوق رتبه	۲۱۰	
فوق رتبه	۱۷۰	۱۲۸
۱	۱۳۰	۱۱۳
۲	۱۱۰	۱۰۲
۳	۹۵	۹۳
۴	۷۸	۷۶
۵	۷۰	۶۸
۶	۶۲	۶۰
۷	۵۷	۵۵
۸	۵۱	۴۹
۹	۴۶	۴۳
۱۰	۴۰	۳۰

کارمند و هم برای اجیر تثبیت و منظور گردیده که در سرتاسر افغانستان در هر دو بخش قابل تطبیق اند. معاشات اصلی و اساسی هر دو بخش تقریباً با هم مشابه بوده مکولات هم برای هر دو بخش یکسان است. (جدول شماره ۵ را ملاحظه کنید)

خارج رتبه، بست وزیر، لوی سارنوال و رئیس عمومی تفتیش و کنترل میباشند. زیرا دو عنوان اخیر الذکر هم موقف حالت وزرا را جائر اند. هم چنان برای معاونین رئیس جمهور و شاروال کابل هم بست هایخارج رتبه تعیین شده است. در سابق و کلای شورای ملی و والیان بعضی از ولایات بزرگ هم دارای بست های خارج رتبه بودند. ولی حالا بست های همه والیان به مافوق رتبه تنزیل یافته است.

قانون کارکنان سال ۱۹۷۰ مخصوص کارمندان و ترفیعات آن ها وضع شده بود و در مورد کارکنان اجیر کدام حکم و مجوزی نداشت. با اساس احکام قانون، ترفیع رتبوی مستلزم شرایط ذیل بود.

- تکمیل دوره سه سال خدمت؛
- سچل خوب و مساعد؛
- علاقمندی به کار و رعایت اصول حاضری؛

یادداشت: برای تفصیل رتبه و درجه اصطلاحات مختلفی بکار رفته است. چنانچه که رتبه برای کارمند و درجه برای اجیر قابل تطبیق اند. اگر چه که ارتقا و پیشرفت مستلزم همان شرایط و پرنسب ها یعنی تعداد سالهای خدمت، تجربه و سوبه تحصیلی بوده ولی طوریکه ملاحظه میشود اینجایات تحصیلی در مورد کارمندان و اجیران فرق مینماید.

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

- تحصیلات لازم. (در این مورد و بخاطر احراز مقامات بلند بعضی محدودیت های عملی و اکادمی وضع شده بود. یک نفر فارغ التحصیل صنف ۱۲ دو رتبه بالاتر، لسانسه ها، چار رتبه، و ماستر ها الی شش رتبه بالاتر از رتبه اصلی شان احراز کرسی می توانستند و برای دوکتور ها Phds کدام قیودی وجود نداشت)؛
- تأیید سجل توسط امر نزدیک و منظوری ترفیع از طرف مقام با صلاحیت.

در صورت که کارمند مورد نظر (خانم یا اقا) با بر آورده ساختن همه مقتضیات قانونی مستحق ترفیع شناخته شود ترفیع میکند. این پروسه در هر سه سال تا زمان که به رتبه اول ارتقا میکند دوام می یابد. ترفیع از رتبه اول به فوق رتبه و از فوق رتبه به مافوق رتبه مستلزم چهار سال خدمت در رتبه معینه میباشد.

- از انجای که کارمندان مطمئن هستند که بعد از هر سه سال خدمت ترفیع می کنند، این موضوع در مورد عده از اجیران، که ارتقای شان بعد از رسیدن به یک درجه معینی متوقف می گردد نوع دیگری میباشد (طور مثال در یوران نمی توانند بالاتر از درجه ۲ ارتقا نمایند) ولی اجیران که دارای کفایت و مهارت بالا میباشد می توانند که الی مافوق درجه هم به ارتقا نائل شوند.
- به کارکنان اجیر بیشتر از معاش معینه کدام امتیاز تخصصی و تحصیلی پرداخته نمیشود.

کارکنان قرار دادی بخاطر موقف اجیر بودن شان، طوریکه در بخش معارف مشهود است، مورد یک سلسله تحولات و تبدلات وظیفوی قرار می گیرند. اما در عمل اکثر کارکنان اجیر سالیان متمادی مانند سایر کارمندان دولتی در وظیفه و رشته معینی باقی می مانند. افسران و ضابطان بخش پولیس، کارمندان دولتی بوده در حالیکه افراد پولیس، اجیر میباشند.

در هنگام ترفیعات عادی، رتبه های شخصی و رتبه های وظیفوی (بست) مورد ارزیابی و تجدید نظر قرار می گیرد. رتبه بست رتبه است که در تشکیل برای هر وظیفه تعیین شده است و رتبه شخصی رتبه است که کارمند در هر بست که مقرر است بعد از هر سه سال حاصل کرده و باز هم ترفیع میکند. کارمندان که در بست های پائین مقرر اند باسالیات متمادی خدمت و ترفیع عادی و قانونی، به رتبه های بلندی نائل گردیده که اندازه معاشات شان بعضی اوقات از معاش امرین شان بیشتر می شود. طریقه هذا بنام، تنظیم رتبه در شخص، یاد میشود که اکثر با رتبه در بست تفاوت دارد. اما، قابل تذکر است که این اختلاف ها با پرداخت معاش پرده پوشی شده ولی ایجاد میکند که در هر گونه اصلاح و رفورم معاشاتی در متن اصلی ملاحظات قرار داشته باشد.

اندازه معاشات کارکنان دولتی سرتاسر افغانستان، در مرکز تعیین می گردد. علاوه بر معاش اصلی طوریکه در جدول شماره (۵) نشان داده شده، یکمقدار ماکولات و امتیازات مغلق و پیچیده که در جدول شماره (۶) توضیح گردیده نیز پرداخته میشود.

قانون سال ۱۹۷۰، یکمقدار حق الزحمه اضافی را در برابر اضافه کاریها، و کارهای مشکل و خطرناک نیز تجویز نموده بود. ولی، کارکنان دولتی در شرایط حاضر کدام معاش یا حق الزحمه اضافی حاصل نمیکند. حق الزحمه کارهای خطرناک اگر باشد، خیلی کم و نادر خواهد بود.

معیار معاشات اصلی ذیل الذکر یک ساختار خوبی را برای معاش اصلی تمثیل می کند. ولی، طوریکه جدول شماره (۷) نشان می دهد، وهم اینکه ماکولات ماهانه اضافه از ۹۰ فیصد مجموع معاش را تشکیل میدهد، معاش اصلی کارکنان به تناسب ماکولات خیلی کم و فشرده می باشد.

جدول شماره ۶: پرداخت حق الامتياز ماهانه پولي کارکنان دولت	
معاش اصلی	به همه کارکنان پرداخته میشود
ماکولات	به همه کارکنان پرداخته میشود
ماکولات دوم	اصولاً این نوع ماکولات در ۵ می ۲۰۰۲ تجویز گردید که معلمان از این امتیاز مستثنی قرار گرفته اند
حق الامتياز از مدرک مصارف ترانسپورتي	صرف به کارکنان مرکز در کابل پرداخته میشود
حق الامتياز تحصيلی	در مورد رتبه و امتیاز تحصيلی کارکنان کدام ارتباط مستقیم وجود ندارد. در بخش معارف، به کسانی که تحصيلات شان دوره لیسه باشد ۸ افغانی امتیازی داده میشود. همچنان به فارغان صنف ۱۴ مبلغ ۱۲ افغانی، به لیسانسه ها ۱۵ افغانی به مافوق لیسانس ۱۷.۵ افغانی به ماستر ها ۲۰ افغانی و به انهای که درجه دوکتورا داشته باشند ۲۵ افغانی تعیین گردیده است. صرف کسانی که از صنف ۱۲ فارغ شده باشند به صفت معلم رسمی استخدام شده می توانند. و انهای که تحصيلات پائین تر از صنف ۱۲ داشته باشند به حیث اجیر استخدام میشوند. و همین اصول در مورد استخدام کارکنان سائر سکتور ها در ادارات دولتی نیز رعایت میشود.
حق الامتياز اضافی	۱۵۷.۵ افغانی به کارمندان مافوق رتبه
حق الامتياز علمی	۱۴۰۰ افغانی به شخصیت های علمی که در مقام مافوق رتبه باشند
حق الامتيازات خاص	مبالغ ۲۰۰ الی ۳۰۰ افغانی در برابر وظایف خاص (برای کارمندان، فوق رتبه)

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

جدول شماره ۷: معاش ماهانه و سائر امتیازات، باساس رتبه کارمندان (به افغانی)						
رتبه	معاش اصلی	ماکول	ماکول دوم	ترانسپورت	تحصيل	مجموع قابل کاپه
						معاش ۴ امتیازی به تناسب مجموع
خارج	۴۵۵	۱۲۰۰	۴۴۰			۲۰۹۵
مافوق	۲۱۰	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۱۵	۲۰۱۹
فوق	۱۷۰	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۹۵۵
۱	۱۳۰	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۹۰۸
۲	۱۱۰	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۸۸
۳	۹۵	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۷۳
۴	۷۸	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۵۶
۵	۷۰	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۴۸
۶	۶۲	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۴۰
۷	۵۷	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۳۵
۸	۵۱	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۲۹
۹	۴۶	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۲۴
۱۰	۴۰	۱۲۰۰	۴۴۰	۱۳۰	۸	۱۸۱۸

یادداشت: جدول شماره ۶ را بخاطر آنهای که واجد شرایط این امتیازات میباشد ملاحظه کنید.  
منبع: ارزیابی کارکنان AREU / WB

فهرست شماره (۱۱) فرمان بودجوی سال ۱۳۸۲ امتیازات مختلف را در اصل معاش مدغم نموده، ولی در مجموع معاش تزییدی بعمل نیامده است. این تغییر یک تغییر رسمی میباشد. در عمل، کارکنان هنوز هم فکر میکنند که معاش اصلی آنها کم بوده و آنچه را که حاصل میکنند عمدتاً امتیازی ها میباشد.

میزان معاش، مخصوصاً در معاش رتبه های بالا خیلی کم تعیین شده است. یکی از عوامل عمده عدم شمولیت در کار، معاش کم است. تعداد زیاد کارکنان دولتی و ظایف و کارهای دیگری هم دارند. آنها معاش دولتی را صرف به مثابه یک معاش علاوگی می پندارند نه معاش حقیقی.

یک مقدار مواد غذایی هم برای کارکنان دولتی تهیه و توزیع می گردد (چوکات شماره ۱۱ را ملاحظه کنید) این مواد از ماکولات نذره که جز معاش است مجزا می باشد:

### چوکات شماره ۱۱: تاریخچه یا سابقه محموله های غذایی

مواد غذایی برای اولین بار به کارکنان ملکی افغانستان در سال ۱۳۳۷ تهیه و توزیع گردید. کارگران دولتی توسط کتابچه های کوپونی (جیره بندی) مواد غذایی یا غیر غذایی حاصل مینمودند مقدار قابل توزیع از هم متفاوت بودند، ماهانه مقدار ۵۶ کیلو گرام گندم به هر نفر کارمند (متاهل) توسط کتابچه های کوپونی که در سالهای دهه ۱۹۹۰ تهیه و نشر گردید توزیع میشد. سائر مواد که در کتابچه های کوپونی شامل بود عبارت بودند از آرد، شکر، چای، شیرپودری، برنج، روغن صابون و تیغ های ریش.

در ابتدا، مواد مذکور مجانی و مفت توزیع میشد بعداً با قیمت های سبسی شده بفروش میرسید. در سال ۱۹۸۹ دولت نجیب اله از توزیع مواد مجانی به کارکنان ملکی دولتی امتناع ورزید. در ۱۹۹۲ تحت حاکمیت ربانی توزیع مواد متوقف و در عوض، تحت عنوان مصارف ترانسپورتی و امتیازات غذایی پول نقد داده میشد.

اداره موقت افغانستان با همکاری نماینده خاص سرمنشی ملل متحد در افغانستان، پروگرام مواد غذایی جهانی (WFP) تقاضای خاصی بعمل آورد تا مواد غذایی کمکی را برای کارکنان دولتی، در برنامه فعالیت های اضطراری شان که در اول اپریل ۲۰۰۲ آغاز می گردید شامل سازند WFP، از ماه مارچ ۲۰۰۲ تا سپتمبر سال مذکور، کمک های غذایی تقاضا شده را برای ۲۷۰۰۰۰ نفر کارکنان دولتی، در پروگرام خویش شامل نمود. دفتر مواد غذایی اضلاع متحده امریکا برای صلح، صد فیصد ضمايم مواد غذایی کارکنان دولتی را بعد از آنکه کمک های دیگر در سپتمبر بیابان رسید، تهیه و معاونت نمود علاوه به معلمین نیز روغن نباتی توزیع میشد. ۱۲،۵ کیلو گرام ماش و ۵ لیتر روغن تحت پروگرام امداد اضلاع متحده امریکا توزیع می گردید که طور تخمین در حدود ۲۰ الی ۲۵ فیصد قوه خرید معاش کارکنان را بالا می برد.

فعالیت های پروگرام WFP که توسط اضلاع متحده امریکا معاونت میشد، و اداره توزیع مواد هر دو در سپتمبر ۲۰۰۲ متوقف گردید، ولی معلمین بصورت استثنائی از کمک های اضلاع متحده تحت عنوان ضمايم معاش و بشکل مواد غذایی ( بعضاً ماهانه ۱۰ لیتر روغن) از طریق WFP وزارت معارف حاصل می نمودند. اداره توزیع مواد (کوپونی) وزارت تجارت با بعضی از ممالک کمک کننده قرار داد بعمل آورد تا موادی از قبیل چای، صابون شکر برای کارکنان دولت تهیه نماید ولی، قرار معلوم دولت فیصله نمود تا مواد فوق الذکر را، بالای کارکنان کابل، در بدل یک قیمت معینه بفروش برساند.

اصلاحات فعلی معاشات

پولیس

معیار جدید که برای معاشات افسران و ظابطان پولیس بوسیله وزارت داخله پیشنهاد، و بمنظوری کابینه رسید از جوزا ۱۳۸۲ (۲۲ می - ۲۱ جون) مورد اجراء قرار گرفت. تزئید معاشات افسران پولیس منجر به تغیر معیار معاشات (بصورت عمومی) گردید که در جدول شماره ۸ نشان داده شده است.

جدول شماره ۸: معیار معاشات بخش پولیس سال ۱۳۸۲ (به افغانی)		
رتبه	قبل از ۱۳۸۲	از ۱۳۸۲
القاب رتوی		
ما فوق	۱۶۲۵	۵۶۲۵
فوق	۱۶۲۵	۵۲۵۰
۱	۱۶۲۵	۴۹۵۰
۲	۱۶۲۵	۴۶۵۰
۳	۱۶۱۵	۴۴۲۵
۴	۱۶۱۵	۴۲۰۰
۵	۱۶۱۵	۳۹۷۵
۶	۱۶۰۸	۳۷۵۰
۷	۱۶۰۸	۳۵۲۵
۸	۱۶۰۸	۳۳۰۰
۹	۱۶۰۸	۳۱۵۰
۱۰	۱۶۰۸	۳۰۰۰
<b>ساتن ها</b>		
سر ساتن	۱۶۰۳	۳۵۰۰
لمری ساتن	۱۶۰۳	۳۱۰۰
دوهم ساتن	۱۶۰۳	۲۸۰۰
دریم ساتن	۱۶۰۳	۲۵۰۰
<b>شاگردان اکادمی پولیس</b>		
صنف اول	۷۵	۷۵
صنف دوم	۱۵۰	۱۵۰
صنف سوم	۲۲۵	۲۲۵
<b>افراد پولیس</b>		
حد اکثر	۶۰۰	۶۰۰
حد اقل	۸۰۰	۸۰۰

رتبه های که شصت و شصت

منبع: لوتفه LOTFA

تفاوت فاحشی بین میزان اوسط معاشات ولایات مختلف موجود است. در حمل ۱۳۸۲ (۲۰ اپریل-۲۲ مارچ) اوسط معاشات بین ۸۰۰ تا ۱۷۰۰ افغانی تخمین می گردید. این تفاوت که قبل از ازدیاد معاشات موجود بوده، شاید ناشی از محاسبه اوسط معاش افسران- ظابطان و افراد پولیس و هم چنان استفاده نامنظم عواید منابع ولایتی بوده باشد. اما متعاقب تطبیق پلان تزئید معاشات بازمع علائیم نشان دهنده یک تفاوت فاحش بین اوسط معاشات بملاحظه می رسد. و چنین بنظر می آید که این (تفاوت ها) محصول توضیح و معرفی نادرست سیستم جدید معاشات و پرداخت باقیات معاشاتی بوده باشد.

در سال ۱۳۸۲ مبالغ زیادی از مدرک باقیات معاشاتی سال ۱۳۸۱ به کارکنان پولیس پرداخته شد. کود بودجوی ۳۰۶۰۰ (که کود مخصوص غذا و ماکول میباشد) برای پرداخت باقیات معاشاتی پولیس که در سال ۱۳۸۱ اصلاً معاش ننگرفته بودند مورد استفاده قرار گرفت، مشکل باقیاتی بخاطر ایجاد شد، که تعداد قابل ملاحظه کارکنان پولیس خلاف مقررات و بدون منظوری مقامات با صلاحیت مقرر شده که بنأ اجرای معاشات شان در حالت تعلیق قرار داشت. اخیراً که مقامات مقررری آنها را منظور کردند مجموع معاشات آنها تحت عنوان باقیات سال ۱۳۸۱ در سال ۱۳۸۲ اجرا و پرداخته شد. کود ۷۰۶۰۰ (انتقالات استثنائی) برای پرداخت باقیات معاش سیزدهم ماه پولیس کابل وولایات استعمال گردیده است. (یک ماهه معاش از طرف رئیس جمهور منظور و پرداخته شده است).

معلمین

معلمین همواره (متناسب) در ردیف سایر کارکنان ملکی معاش گرفته اند. آنها قاعدتاً مستحق ماکول دوم مواد غذائی نمیباشند (جدول شماره ۱۶ را ملاحظه کنید) ولی در عمل این امتیاز را دریافت میدارند. ازدیاد اخیر، در میزان معاش معلمین، امتیاز مسلکی معلمین را بطور بی سابقه افزایش داده است. چنین افزایش ۱۵ افغانی در ماه برای "فوق" و "مافوق" رتبه و ۸ افغانی در ماه برای مامورین خورد

جدول شماره ۹: امتیازات ماهانه تحصیلی - به افغانی	
درجه تحصیل	امتیاز
ماستری یا بالاتر از آن	۱۵۰۰
لیسانس	۱۳۰۰
فارغ صنف ۱۴	۱۱۰۰
فارغ صنف ۱۳	۱۰۰۰
فارغ صنف ۱۲	۹۰۰
کمتر از ۱۲ سال	۸۰۰

منبع: بخش ارزیابی کارکنان واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی AREU/WB



رتبه الی ۱۳۰۰ افغانی در ماه برای معلمان لیسانسه می باشد ( جدول شماره ۹ را ملاحظه کنید). ازدیاد معاشات معلمان از طریق امتیازات مسلکی بجای ازدیاد معاش اصلی آنها مشکلات و ابهامی را خلق نموده، زیرا چنین تعامل ایجاب ارزیابی دقیق کارکنان و سوابق تحصیلی ایشانرا می نماید. جدول شماره ۱۰ درجه تحصیلی معلمان را که در سه ولایت کار می کنند مفصلاً نشان میدهد. احتمال دارد که درجه تحصیلی معلمان در کابل بیشتر از سایر مناطق باشد.

جدول شماره ۱۰: تناسب و فیصدی معلمان به مقیاس درجه های تحصیلی آنها				
درجه تحصیل	وزارت معارف (تخمین شده)	هرات (صرف کارمندان)	کندهار	وردک
ماستر یا بالاتر	۰.۴	۰.۳	۰.۱	۰.۰
لیسانس	۸.۸	۶.۲	۱.۲	۲.۲
صنف ۱۴ یا بالاتر	۱۸.۰	۱۹.۵	۴.۰	۳.۱
صنف ۱۳	۱۷.۸	۴.۹	۱.۲	۰.۷
صنف ۱۲	۵۴.۲	۶۴.۵	۲۷.۸	۹۴.۰
پائین تر از صنف ۱۲	۰.۷	۴.۵	۶۵.۷	۰.۰
مجموع	۹۹.۹	۹۹.۹	۱۰۰	۱۰۰

منبع: ادارات ولایتی معارف.

#### فرمان رفورم اولویت و ساختار مجدد (PRR)

فرمان PRR بوسیله رئیس جمهور کزری در ۱۰ جولای ۲۰۰۳ به امضا رسید. به اساس این فرمان وزارت ها و نمایندگی های دولتی می توانند بخاطر تطبیق PRR در ادارات شان، در خواست بدهند. چنین در خواست بعد از ارزیابی کیفیت پلان پیشنهادی وزارتخانه و یا نمایندگی دولتی تصویب می گردد. PRR اجازه میدهد که بعضی کارکنان برای مدت معینی معاش اضافه تر حاصل کنند، البته این امتیاز مشروط به داشتن سوابق خوب و شایستگی عالی در اجرای یک وظیفه مهمی کارمند می باشد معاش اضافی تحت عنوان امتیاز اضافی موقت که علاوه بر معاش اصلی می باشد جانشین همه امتیازات دیگر میگردد.

جدول شماره ۱۱: میزان امتیاز موقت اضافی ماهانه به افغانی		
سطح وظیفه	حد اقل	حد اکثر
A	۱۱۰۴۵	۱۱۷۵۰
B	۹۶۳۵	۱۰۲۴۰
C	۸۲۲۵	۸۹۳۰
D	۶۸۱۵	۷۵۲۰
E	۵۴۰۵	۶۱۱۰
F	۳۹۹۵	۴۷۰۰
U	معاشات و امتیازات مسلکی فعلی تغییر نکرده است	

منبع: شعبه بررسی کارکنان AREU / WB

طوریکه جدول شماره ۱۱ نشان میدهد امتیازات اضافی موقت که در فرمان PRR تهیه دیده شده دارای ۷ درجه بوده و این درجه بندی عمداً بوجود آمده تا از تغییرات غیر ضروری (یا بیمورد) کارکنان به درجات و موقعیت های جدید، بدون ملاحظه مسؤلیت های شان جلوگیری صورت گیرد. کارکنان بعد از انتقال به وظیفه جدید تا زمانیکه در خواست PRR اداره شان منظور نشده باشد به همان رتبه و امتیازات اصلی خویش باقی می مانند.

در خواست وزارتخانه برای وصول به موقف PRR از یک ارزیابی دو مرحله‌ای دقیق همه جانبه ولی صریح و واقع بینانه می‌گذرد. در مرحله اول درخواست برای گرفتن موقف و حالت PRR بصورت کتبی به رئیس IARCSC سپرده شده و بعضی اسناد و مدارک ابتدائی که مبین چنین ضرورت عاجل، برای اصلاح امور میباشد، نیز ارائه میشود. این درخواست باید واضح بسازد که یک (task force) یا گروه مجرب کاری موجود است تا مراحل رفورم و سازماندهی مجدد را تنظیم و رهبری نماید. (متعاقباً) کمیته مشاورتی وزراء برای اصلاحات اداری، پیشنهاد واصله را بررسی نموده و در صورت تأیید، تصمیم‌شان را بخاطر ارجاع پیشنهاد به مرحله بعدی ابلاغ می‌نمایند.

مرحله دوم در خواست مفصل تری را ایجاب میکند، که نشان بدهد، ریفورم پیشنهادی چگونه بهبودی در مؤثریت امور و صرفه جویی مصارف بوجود می‌آورد. علاوه‌تاً شواهد کتبی هم باید ارائه شود تا توضیح نماید، که پروسه پیشنهادی بصورت همه جانبه مطالعه شده، بست ها و موقف های که به مقیاس امتیاز اضافی مؤقت (IAA) تغییر می‌یابند شناسائی گردیده، و مصارف مربوط به تغییرات پیشنهادی، هم مورد تصویب و موافقه وزارت مالیه قرار گرفته است.

فرمان PRR باید ناراحتی های ناشی از معاشات کم کارکنان را که در وزارتخانه ها و ادارات به امور مهم اشتغال دارند بر طرف گرداند. از تاریخ ۳۱ جنوری، ۲۰۰۴ تا کنون ۲۶ وظایف منظوری مرحله دوم و ۱۶ وظایف منظوری مرحله اول را حاصل نموده اند.

#### صحت

در حالیکه هیچگونه اصلاح یا رفورمی برای معاشات سکتور صحت در نظر گرفته نشده، روشی را که وزارت صحت عامه بشکل قرار داد بیرونی اختیار نموده چنین وانمود می‌کند که معاشات کارکنان سکتور صحت توسط دولت تعیین می‌شود. (فصل هفتم را ملاحظه کنید) جدول شماره ۱۲ میزان معاشات اصلی را نشان میدهد که NGO های که در سکتور صحتی افغانستان کار می‌کنند به رعایت آن، مطابق به پروگرام های که توسط مراجع امداد کننده ویا دولت تمویل می‌شود موافقه کرده اند.

بعلاوه، یک نوع امتیازات تشویقی دیگری هم بصورت فیصدی از معاش اصلی بالای معاش، مطابق به دشواری های محیطی و کار پرداخت میگردد. این فیصدی روی عوامل و معیار های تعیین میگردد که مربوط به شرایط خاص منطقه میباشد (ضرورت تعداد زیاد دکتوران، قابله ها و دایه ها، دختران مکاتب ابتدائیه، نفوس منطقه) و امکانات و شرایط خاص تسهیلاتی (فاصله تا مرکز ولایت، فاصله از کلینک تا مکتب جای که دختران شامل اند، امکانات رهایشی برای کارکنان صحتی منجمله محل بود وپاش که بوسیله NGO ها فراهم می‌شود. امکانات دسترسی به آب آشامیدنی صحتی در جوار منازل - نفوس نزدیک ترین قریه- تعداد نفوس مردمی که تسهیلات لازمه را پای پیاده در ظرف نیم ساعت می‌توان رسانید، امکانات تاسیس معائنه خانه های شخصی، موجودیت نزدیک ترین شفاخانه های فعال تعداد ایام که ارتباط کلینک بعلت برف باری قطع میگردد). دشواری های فوق متناسباً باعث افزایش معاش گردیده که چنین ازدیاد در جدول شماره ۱۳ انعکاس یافته است.

اگر چنین تخمین شود که اوسط این معاش اضافی تشویقی ۷۵ در صد معاش اصلی باشد، در آن صورت معاش ماهوار امر صحت عامه شفاخانه که از لحاظ مراجعین در ردیف اول قرار می‌گیرد بالغ بر ۱۷۵۰۰ افغانی (۳۵۰ دلار) خواهد شد. در بخش دولتی، چنین یک کارمند شاید رتبه دو بوده که در حال حاضر ده درصد معاش فوق را یعنی (۱۸۸۸ افغانی در ماه) دریافت خواهد کرد. برای اینکه یک حد اقل تناسب با امتیازات یا پرداخت های NGO فراهم شود انتظار می‌رود که ادارات ولایتی صحت عامه موقف حالت PRR را تقاضا کنند. اگر چنین درخواست لیبیک گفته شود در انصورت یک امر یا کارمند عالیرتبه می‌تواند به رتبه D منصوب و از میزان امتیاز اضافی موقف معاش مستفید شود. چنین تزیاید، معاش کارمند مورد نظر را به ۹۰۵۶

جدول شماره ۱۲: میزان حد اکثر معاش اصلی کارکنان سکتور صحت که در NGO ها کار میکنند (۱۵ جون ۲۰۰۳ - ۱۴ جون ۲۰۰۴)		
تفصیلات	معاش اصلی ماهانه به دالر امریکائی	کنگوری ها
با مکلفیت پنج ساعت کار در هر روز در یک مرکز صحتی ستندرد	۱۷۰ دالر	داکتر مؤظف در مراکز صحتی
	هنوز تعیین نشده	متخصصین طبی و امور نرسنگ
دارای دیپلوم ما فوق لسانس در جراحی. بامکلفیت هشت ساعت کار در روز و حاضر شدن به وظیفه (بشکل نوبتی) در واقعات عاجل	۴۵۰ دالر	جراح (در شفاخانه ملکی ولایت)
دارای دیپلومه ما فوق لسانس در جراحی ولادی با مکلفیت هشت ساعت کار روزانه بشمول حاضر شدن به وظیفه بشکل نوبتی در حوادث عاجل و ضروری	۶۰۰ دالر	جراح (در شفاخانه ملکی ولایت)
با مکلفیت هشت ساعت کار در روز و حاضر شدن به وظیفه به شکل نوبتی در حوادث عاجل و ضروری	۲۰۰ دالر	داکتر (در شفاخانه ملکی ولایت)
تحصیل دانشگاهی: با مکلفیت پنج ساعت کار در روز تکمیل شدن دندان ۱۰۰ دالر	۱۷۰ دالر	داکتر دندان
تحصیل اساسات طبی بین دو الی سه سال: به اساس پنج ساعت کار در روز	۱۰۰ دالر	تکمیل دندان
تحصیل اساسات طبی از ۶ الی ۱۸ ماه: با مکلفیت پنج ساعت کار در روز	۹۰ دالر	
تحصیل اساسات طبی برای ۱۸ ماه یا بیشتر: بامکلفیت پنج ساعت کار در روز	۱۱۰ دالر	نرس
تحصیل اساسات طبی برای ۱۲ الی ۱۸ ماه: با مکلفیت پنج ساعت کار در روز	۹۰ دالر	معاون نرس
تحصیل امور دایگی برای سه سال: با مکلفیت پنج ساعت کار در روز	۱۴۰ دالر	دایه
تحصیل برای یکنیم الی دو سال: با مکلفیت پنج ساعت کار در روز	۱۲۵ دالر	معاون دایه
تحصیل دانشگاهی	۱۴۰ دالر	دواساز
تحصیل اساسات طبی برای ۱۲ الی ۱۸ ماه: با مکلفیت ۸ ساعت کار در روزانه	۱۰۰ دالر	تکمیل دواسازی
تحصیل اساسات طبی بالاتر از ۱۸ ماه: با مکلفیت ۸ ساعت کار روزانه	۱۲۰ دالر	تکمیل لابراتوار (در شفاخانه ملکی ولایت)
تحصیل اساسات طبی بین ۱۲ الی ۱۸ ماه: با مکلفیت ۸ ساعت کار روزانه	۱۰۰ دالر	معاون تکمیل لابراتوار
تحصیل اساسات طبی بین ۶ الی ۱۸ ماه: با مکلفیت پنج ساعت کار در روز	۸۰ دالر	معاون تکمیل لابراتوار
تحصیل اساسات طبی بین ۶ الی ۱۸ ماه: بامکلفیت هشت ساعت کار در روز	۱۵۰ دالر	تکمیل آکسریز
تحصیل اساسات طبی بین ۶ الی ۱۸ ماه: با مکلفیت هشت ساعت کار در روز	۱۵۰ دالر	انسیتیزست
تحصیل اساسات طبی از ۳ الی ۶ ماه	هنوز تعیین نشده	تکمیل فزوتراپی
	هنوز تعیین نشده	مفتش صحتی حفظ الصحه محیطی
حداکثر ۲۱ دالر شخص و معاش آن توسط مردم تعیین میشود	بدون معاش معین	کارگر صحتی محل
با مکلفیت پنج ساعت کار در روز (بشمول فعالیت در مناطق دور دست	۸۰ دالر	واکسیناتور
پولی را که مراجعین کمک می نمایند	بدون معاش	TBA
		<b>کنگوری های که در BPHS نذکار شده</b>
با مکلفیت پنج ساعت کار در هر روز	۱۰۰ دالر	امر یا اداره کننده مرکز صحتی
بامکلفیت هشت ساعت کار در هر روز	۲۰۰ دالر	امریا اداره کننده شفاخانه
	NGO تعیین میکند	محافظه، آشپز و غیره کارکنان همکار

یادداشت: کارگر کنگوری BPHS شش روز کار را در یک هفته مکلفیت دارد

منبع: گروه کاری پالیسی معاشاتی، ۲۰۰۳

افغانی (۱۲.۱۸۱\$) در ماه تثبیت می نماید. مشکل است که این نابرابری را برای مدت زیادی دوام داد، بنأ احتمال دارد که فشار قابل ملاحظه برای افزایش میزان امتیازات اضافی موقت (IAA) محسوس گردد و در اینصورت اگر تزانید آن به دو چند فعلی تثبیت شود ممکن است برابری نزدیکی را با معاشات پرداخت شده بوسیله NGO در سکتور صحت بوجود بیاورد.

**جدول شماره ۱۳: تشویقات منطوقی و دهاتی برای کارکنان NGO در سکتور صحت**

درجه و مشکلات منطوقی	تصنیف	کارکنان اصلی و مهم بخش صحت	
		مرد ها	خاتم ها
صفر-۲۴	شهری/و تا اندازه شهری	صفر %	صفر %
۲۵-۴۹	شهر های کوچک	۲۵ %	۵۰ %
۵۰-۷۴	دهات	۵۰ %	۱۰۰ %
۷۵-۱۰۰	مناطق دور دست و قراء	۱۰۰ %	۲۰۰ %

منبع: مانند جدول شماره ۱۲

**سایر اصلاحات معاشاتی**

در نوامبر ۲۰۰۳، کابینه موافقت نمود که معاش کارمندان ملکی را ( به استثنائی اردو، پولیس و معلمین) ازدیاد بخشد. این افزایش به ۶۰۰ فیصد تزانید در معاش اصلی همه رتبه ها بالغ می شود. (جدول شماره ۱۴ را ملاحظه کنید)

دلایل برای چنین افزایش قناعت بخش بنظر میرسد زیرا حد اقل در صورتی که کدام معاونتی صورت گرفته نتوانسته و راه حلی دیگری هم سراغ نشود ازدیاد خاص معاشاتی بعضی بخش ها، بدون برنامه و بررسی به شکل بدون بر نامه و پلان (ad hoc) منبج: مانند جدول شماره ۱۲

این اصلاحات معیار های معاشاتی را باز تر می سازد: از انجای که ازدیاد معاش مافوق رتبه ۶۵ فیصد و رتبه ده فقط ۱۳ فیصد می باشد، نسبت معاش (معاش اصلی جمع امتیازات) مافوق رتبه از ۱.۱ به ۱.۶ چند معاش کارمند رتبه ده تثبیت خواهد شد. این ازدیاد نتایج خوبی را برای می آورد زیرا میزان معاش کارمندان مسلکی خوب و قابل توجه خواهد بود و دولت خواهد توانست کارکنان شایسته تر و (مغرب) را تشویق نموده و نگهدارد. هم چنان قابل تذکر است که ازدیاد مورد نظر حقوق کار گران غیر ماهر را نیز متناسب به معاش بخش های خصوصی بالاتر خواهد برد ولی این نکته هم باید فراموش نشود که این ازدیاد، انگیزه تشویقی را که توسط امتیاز اضافی موقت (IAA) ایجاد می شود کاهش خواهد داد، خاصاً در آن ادارات که فاقد پروگرام های اصلاحی باشند.

علاوه بر ۹۵۰ میلیون افغانی مصارف مکمل سالانه، افزایش معاشات پولیس مبتنی براین رفورم، (۲۲م- ۲۱ جون) که در ماه جوزا ۱۳۸۲ به آن موافقه شد ۸۰۰ میلیون افغانی (اضافی) را ایجاد میکند. (اگر فرض شود که ۱۸۰۰۰ افسر و ۷۰۰۰ طباطب ازین رفورم مستفید شوند) پرداخت معاشات بخش پولیس به بیشتر از دو چند، بالا خواهد رفت.

در صورت که ده در صد معلمین درجه ماستری یا لیسانس داشته و ۶۵ در صد فارغ التحصیل صنف ۱۲ یا پائین تر از آن باشند در اینصورت ریفورم معاشات، مجموعه معاش سالانه معلمین را از ۱.۲ بلیون افغانی به ۲.۷ بلیون افغانی افزایش خواهد داد. منظوری سالانه معاشات معلمین در کود (۱۰۰۰) ۲ بلیون افغانی می باشد مبلغ مجموعی که برای معاشات وزارت معارف منظور گردیده است ۳.۴ بلیون افغانی بوده که ۴۱ در صد آن را معاشات کارکنان اداری احتوا می کند. لهدأ : در صورت که منابع دیگر عواید موجود نباشد لازم می افتد که افزایش معاشات با تنفیض تعداد معلمین توام ساخته شود.

مصارف PRR ارتباط مستقیم ( به دو اصل مهم دارد) : درجه بندی مجدد کارکنان و تثبیت تعداد انهای که این پروگرام، بالای شان تطبیق می شود. اگر دو و سوم ۲۳ کارکنان ملکی، بدون معلم و پولیس به موقف PRR قرار گیرند، پرداخت عمومی معاشات در طول یکسال به ۳.۹ بلیون افغانی زیاد خواهد شد. معهدا حساسیت چنین محاسبه مستقیماً ارتباط به تعداد کارکنانی دارد که از حالت فعلی به موقف PRR تغیر می یابند. اگر فرض شود که ۵۰۰۰ کارمند در ۱۲ ماه آینده به موقف PRR قرار می گیرند، افزایش مجموعی معاشات در حدود ۲۰۰ میلیون افغانی یا ۴ میلیون دالر خواهد شد.

جدول شماره ۱۴ : افزایش در معاش اصلی							
رتبه	امتیاز ستندرد و معیاری	سابق			اصلاح شده		
		معاش اصلی	مجموع معاش	امتیاز به تناسب فیصدی مجموع معاش	معاش اصلی	مجموع معاش	امتیاز به تناسب فیصدی مجموع معاش
خارج	۱۶۴۰	۴۵۵	۲۰۹۵	۷۸.۳٪	۳۱۸۵	۴۸۲۵	۳۴.۰٪
مافوق	۱۸۰۹	۲۱۰	۲۰۱۹	۸۹.۶٪	۱۴۷۰	۳۲۷۹	۵۵.۲٪
فوق	۱۷۸۵	۱۷۰	۱۹۵۵	۹۱.۳٪	۱۱۹۰	۲۹۷۲	۶۰.۰٪
۱	۱۷۷۸	۱۳۰	۱۹۰۸	۹۳.۲٪	۹۱۰	۲۶۸۸	۶۶.۱٪
۲	۱۷۷۸	۱۱۰	۱۸۸۸	۹۴.۲٪	۷۷۰	۲۵۴۸	۶۹.۸٪
۳	۱۷۷۸	۹۵	۱۸۷۳	۹۴.۹٪	۶۶۵	۲۴۴۳	۷۲.۸٪
۴	۱۷۷۸	۷۸	۱۸۵۶	۹۵.۸٪	۵۴۶	۲۳۲۴	۷۶.۵٪
۵	۱۷۷۸	۷۰	۱۸۴۸	۹۶.۲٪	۴۹۰	۲۲۶۸	۷۸.۴٪
۶	۱۷۷۸	۶۲	۱۸۴۰	۹۶.۶٪	۴۳۴	۲۲۱۲	۸۰.۴٪
۷	۱۷۷۸	۵۷	۱۸۳۵	۹۶.۹٪	۳۹۹	۲۱۷۷	۸۱.۷٪
۸	۱۷۷۸	۵۱	۱۸۲۹	۹۷.۲٪	۳۵۷	۲۱۳۵	۸۳.۳٪
۹	۱۷۷۸	۴۶	۱۸۲۴	۹۷.۵٪	۳۲۲	۲۱۰۰	۸۴.۷٪
۱۰	۱۷۷۸	۴۰	۱۸۱۸	۹۷.۸٪	۲۸۰	۲۰۵۸	۸۶.۴٪

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

بصورت مجموعی رفورم قبول شده معاشاتی ۵۰ فیصد از دیدار را در پرداخت فعلی معاشات کارکنان ملکی پدید خواهد آورد. ازدیاد معاشاتی خطرانی خیلی قابل ملاحظه را هم همراه دارد. اولاً دیون دولت بلند رفته و اثرات که از این ازدیاد بالای حقوق تقاعد وارد میشود بر بدهی های دولت افزایش بیشتر بعمل خواهد آورد. علاوئاً حقوق تقاعد و مصونیت عایداتی آن بر اعتبار دولت افزوده موجب استخدام بیشتر در سطوح پایین، انهم با کارکنان مبتدی و غیر مسلکی خواهد گردید.

ثانیاً رفورم های غیر منظم معاشات ممکن است انگیزه جهش های نا گهانی معاشات را در سایر سکتور ها فراهم سازد PRR. بحث اولین قدم در جهت تغییر سیستم معاشات و پوزیشن ها در سکتور دولتی عمل خواهد نمود. طوریکه جدول شماره ۱۵ نشان میدهد نا هماهنگی های چشمگیری در بین افزایش های جدید معاشات بملاحظه میرسد. ولی افزایش میزان معاشاتی PRR ممکن است یک چوکات متحدالشکلی یا یک فرمول سرتاسری ( برای افزایش معاش ها ) در این ساحه گردد. هم چنان متذکر باید شد که احتمال دارد که افزایش از طریق PRR، از پرداخت های سخاوتمندانه سکتور صحی متاثر گردد. تاثیرات اقتصادی کشت خشخاش و انکشاف سکتور ساختمانی در مناطق شهری هم ممکن است فشار تصاعدی بالای مرز ها داشته باشد.

تحلیل های مقدماتی که با استفاده از معلوماتهای محدود مارکیت کار صورت گرفته است واضح می سازد که میزان معاشات به اساس PRR برای کارکنان عادی که مطلقاً در مارکیت کار افغانی اشتغال دارند مناسب بوده و لهند این میزان در سطح پائین کار گران غیر مسلکی (دولتی) باید افزایش داده نشود.

مبلغ ۱۸۱۳ افغانی معاش و امتیازات دولتی که برای کار های غیر فنی، که ایجاب تحصیلات ابتدائی و پائین تر از انرا می کند، و در برابر ۲۰ روز کار در یک ماه پرداخته میشود، در برابر کارگران عادی روز مزد که بین ۱۳۰۰ - ۲۰۰۰ افغانی در ماه در یافت می کند قابل توجهی می باشد این میزان بعلاوه با اوسط در آمد فامیلی که دو یا سه نفر با در آمد ماهانه ۲۴۰۰ افغانی باشند قابل مقایسه می باشد ( خاصاً اگر کارها غیر فنی کارکنان هم بی سواد باشند) ولی طوریکه در بحث مربوط به معاشات در ولایات و سیستم درجه بندی، که در صفحات بعدی اشاره شده، شواهدی موجود است که معاش کارگران روز مزد هم در حال افزایش میباشد.

از جانب دیگر طوریکه ملاحظه میشود، معاش پیشهادی ماهانه بین ۱۱۰۰۰ و ۱۱۷۵۰۰ افغانی کارمندان عالیرتبه دولتی بمراتب پائین تر از میزان معاش های ملی متحد می باشد. ولی با در آمد انهای که در ساحات پیشه وران آزاد و یا تجارت های کوچک که در وظایف تخصصی و مدیریت اشتغال دارند موازی و مناسب به نظر می رسد. و سروی که توسط (IRC) در ۲۰۰۳ صورت گرفته است به رقم ۱۳۰۰۰ افغانی در ماه بحیث عواید سطح بالا در کابل اشاره می کند.

در سطح بست های متوسط، که مجدداً سازماندهی شده اند میزان معاشات آنها با سکتور غیر رسمی هم اهنک به نظر می رسد، ولی در نظر باید داشت که در سکتور غیر رسمی تفاوت های زیادی در میزان در آمد ها وجود دارد در این سکتور عواید بالای وظایف تخصصی ۱۷۵۰۰ افغانی و پائینی تا ۵۰۰۰ افغانی در ماه می باشد. (۲۰۰۳ . COM . RES . INT) بصورت عموم سطح عواید در خارج کابل پائین تر میباشد.

جدول شماره ۱۵: میزان معاشات فعلی و میزان معاشات پلان شده (به افغانی در هر ماه)										
میزان معاشات پلان شده		میزان معاشات موجوده								
میزان معاشات پلان شده		معلمین		انبارت مورد تطبیق PRR		رفورم معاشات بخش پولیس (از جزئی ۱۲۸۲)		کارکنان ملکی		
امرین بخش صحت در NGO ها صحت شریط قرارداد با دولت	مجموع معاش	مجموع معاش	حد اکثر	حد قفل	مجموع معاش	معاش میزان امتیاز اضافی موقت	مجموع معاش فعلی	رتبه	معاش مجموعی فعلی	رتبه
		۳۲۲۹	۲۵۱۹	۲۸۱۹	۱۳۳۱۷	a	۵۶۲۵	ستر جنرال	۲۰۱۹	مافوق
		۲۹۷۵	۳۴۵۵	۲۷۵۵	۱۱۸۹۲	b	۵۲۵۰	دگر جنرال	۱۹۵۵	فوق
		۲۶۸۸	۳۴۰۸	۲۷۰۸	۱۰۴۸۶	c	۴۹۵۰	تورن جنرال	۱۹۰۸	۱
۱۷۵۰۰	امر صحت عامه شفاخانه ملکی ولایات	۲۵۴۸	۳۳۸۸	۲۶۸۸	۹۰۵۶	d	۴۶۵۰	برید جنرال	۱۸۸۸	۲
		۲۴۴۳	۳۳۳۳	۲۶۳۳	۹۰۶۱	d	۴۴۲۵	دگروال	۱۸۷۳	۳
		۲۳۲۴	۳۲۵۶	۲۶۵۶	۷۶۱۴	e	۴۲۰۰	دگرمین	۱۸۵۶	۴
		۲۲۶۸	۳۲۳۸	۲۶۳۸	۷۶۰۶	e	۳۹۷۵	چگرن	۱۸۴۸	۵
		۲۲۱۲	۳۲۴۰	۲۶۴۰	۶۱۸۸	f	۳۷۵۰	چگ تورن	۱۸۴۰	۶
		۲۱۷۷	۳۲۳۵	۲۶۳۵	۶۱۸۳	f	۳۵۲۵	تورن	۱۸۳۵	۷
		۲۱۲۵	۳۲۲۹	۲۶۲۹	۶۱۷۷	f	۳۳۰۰	لمری بریدمن	۱۸۲۹	۸
		۲۱۰۰	۳۲۲۴	۲۶۲۴	۱۸۲۴	u	۳۱۵۰	دوهم بریدمن	۱۸۲۴	۹
		۲۰۵۸	۳۲۱۸	۲۶۱۸	۱۸۱۸	u	۳۰۰۰	دریم بریدمن	۱۸۱۸	۱۰

یادداشت ها: a - تقسیمات رتبه های ارائه شده PRR واضح و روشن است. در میزان معاشات فعلی عمداً از چگونگی رتبه PRR خود داری شده است.

زیرا نظر به لایحه وظایف جدید کارکنان هر کدام بصورت مجرد و جداگانه مد نظر قرار می گیرند.

b - سلسله مراتب و معیار معاش معلمین بلند میروند، زیرا سطح تحصیل هر شخص در هر رتبه فرق می کند

c - معیار های معاشات NGO در مورد کارکنان بخش صحت خیلی مفصل بوده که کارکنان مختلف صحتی را در بر می گیرد. اما مقام وظیفه

امرین صحت عامه مثال خوبی است، که می توان سایر کارکنان ملکی را به آن مورد مقایسه قرار داد.

منبع: بخش ارزیابی کارکنان AREU/WB

### پرداخت های اضافی مزید بر معاش

برای ایجاد حس مسولیت به کارکنان ( یعنی انهای که از NGO ها و یا سایر مؤسسات امدادی پرداخت های علاوه بر معاش را به اشکال نقد و جنس دریافت می نمایند، و علاقمندی و توجه بیشتر به حفظ روابط با مؤسسات امدادی دارند (یعنی نه به دولت)، فرمانی تحت عنوان تنظیم معاش و امتیازات خارجی برای کارکنان دولت صادر گردیده و منظور آن تنظیم و کنترل هر نوع در آمد اضافی کارمندان دولت از NGO ها یا سایر مؤسسات، می باشد و این فرمان یک مقدار پرداخت

مناسب علاوه بر معاش را برای مدت محدودی اجازه داده است. و ایجاد می کند قبل از تطبیق آن با NGO ها و امداد گران تفاهم لازم صورت بگیرد.

علاوتاً فرمان، بخاطر اینکه کارکنان از امداد گران وجوهی علاوه بر معاش دریافت کرده و در مقابل، به مراجع دوگانه استفاده کننده مسؤلیت احساس می کنند، مطالبی دارد. فرمان سعی می نماید تا مشکل گزارش دهی دوگانه را مرفوع سازد. متعاقب یک دور مشورتی، تا زمانیکه دولت سکتور خاصی را تعیین و حد نهائی پرداخت های علاوه بر معاش کارکنان ولایتی را تثبیت می نماید، مقدار محدودیت های مالی را که امداد گران و NGO ها، در مقابل کار، کارکنان دولت در ساحه یا مسافرت های بین المللی آنها می پردازند، تعیین می نماید، که البته سطح این پرداخت ها بصورت مترقی کاهش مییابد.

این محدودیت ها، بعد از تجدید نظر شرایط قوای بشری و بازار کار بین سکتور های مختلف خدمات عامه و مشوره با عناصر کلیدی تعیین میشود.

### گروپ های ارتقاء دهنده ظرفیت ها CBGs

دولت و مؤسسات امدادی علاقمندی مداوم در جهت تمویل مصارف گروپ های که در بخش ارتقاء ظرفیت ها فعالیت میکنند نشان داده اند، این اشخاص گروپ های خاصی از متخصصین مشاورین وزارتخانه ها می باشند که در ارتقاء ظرفیت های تخنیکی و ساختن پالیسی ها در وزارت های سکتوری موثریت نشان می دهند این کارکنان معاشات بالاتری دریافت نموده و به اساس قرار داد استخدام شده و موقف خویش را بعنوان کارمندان دولت نزد IARCS حفظ میکنند. تاکنون تعداد کارکنان این گروپ ها (CBGs) بسیار محدود بوده و واضح نیست که این ابتکارات در ساحه ضرورت ارتقای ظرفیت ها و قابلیت های وزارت ها تا چه مدتی باقی خواهد ماند.

### **تقاعد**

در حال حاضر دو نوع پروگرام تقاعد در افغانستان مروج است. نوع اول در پرنسیب، شامل حال تمام کارمندان دولتی با استثنای کارمندان بانک های دولتی بوده که بوسیله مؤسسه جدید التاسیس وجوه یا بودجه تقاعد (PFO) د، که یک مؤسسه نیمه مستقل مربوط وزارت کار و امور اجتماعی است، تنظیم می شود. پروگرام دوم مربوط به مامورین بانک های دولتی بوده که بوسیله دافغانستان بانک تنظیم می گردد. هر دو پروگرام تحت عنوان پرداخت بعد از ختم و انفکاک از وظیفه قابل تطبیق می باشد. احتمال زیاد می رود که پروگرام های مذکور برای آینده های نزدیک جدا از همدیگر فعالیت نمایند.

قرار معلوم، طرح اول شامل حال تمام کارکنان دولت مشتمل بر کارمندان و اجیران می باشد. کارگران روز مزد (به نرخ بازار) که به خاطر اجرای بعضی امور استخدام می شوند مستحق تقاعد شناخته نمی شوند این موضوع که کارکنان شاروالی ها تحت پوشش پلان تقاعد قرار داشته باشد وضاحت حاصل نتوانست. اساسات حقوق تقاعد در جدول شماره ۱۶ : نشان داده شده است.

جدول شماره ۱۶: واجد شرایط امتیاز و حقوق تقاعد.		
موضوع	قواعد و مقررات تقاعد مربوط به موضوعات (این جدول)	حقوق قابل پرداخت تقاعد
بمجرد رسیدن به سن تقاعد (قاعدتاً ۶۵ برای خانمها و آقایان)	۱۲ ۱۶	معیاد خدمت: کمتر مبلغ معادل به مجموعه دو ماه معاش آخری در بدل هر سال مکمل خدمت از ۵ سال
		معیاد خدمت بیشتر مبلغ معادل سه ماه معاش (آخرین معاش) در مقابل هر سال خدمت از ۵ و کمتر از ۱۰ سال
		معیاد خدمت: ده سال یا بیشتر تقاعدی ماهانه برابر به ۴۰ فیصد + ۲ فیصد. آخرین معاش سالانه یعنی برای هر سال خدمت که بیشتر از ده سال صورت گرفته ۲ فیصد افزود میشود. حد نهائی تقاعد ۱۰۰ فیصد معاش آخری سال نا مکمل اگر بیشتر از ۶ ماه باشد یکسال حساب می شود.
ضیاع بیشتر از ۶۰ فیصد انرژی بعثت مریضی تصادم یا معلولیت	۱۲ ۱۶ ۱۸	تقاعد ماهانه معادل ۱۰۰ فیصد معاش آخری، بدون در نظر داشت معیاد خدمت به اساس ماده ۲۱ قانون تقاعد ضیاع انرژی، معلولیت و غیره باید از طرف یک کمیسیون طبی تصدیق شود. در صورت که کارکن صحت یاب میگردد باید دو باره به کار مراجعه نماید باساس ماده شماره ۲۲ معلولیت بعثت استعمال مواد مخدره مستحق مفاد این ماده نمیشود.
	۱۲	تقاعد ماهانه معادل ۱۰۰ فیصد معاش آخری، بدون در نظر داشت معیاد خدمت حقوق تقاعد به ورثه متوفی پرداخت میگردد، قانون تصریح نکرده که ورثه چه مدتی مستحق حقوق تقاعد میباشد. طبق ماده ۲۲ مرگ بعثت استعمال مواد مخدره شامل این ماده نمی گردد.
	۱۳	کارکن می تواند قبل از وقت به تقاعد در خواست بدهد که در اینصورت تقاعد مکمل به اساس فارمول تقاعد به او پرداخت میگردد. هیچگونه کاهش برای تقاعد قبل از وقت در نظر گرفته نشده است.
اگر کارکن با اساس (حکم نهائی final order) از بست منفک شده باشد	۱۳	واضح نیست که " حکم نهائی " به کدام حالت اطلاق میگردد گمان نمیرود که چنین حکم مربوط به صرفه جوئی باشد. ممکن است چنین حکم انفکاک بخاطر مسایل انضباطی اطلاق شود در چنین حالت حقوق تقاعد قابل پرداخت نمی باشد با استثنائی کسانیکه بیشتر از ۶ ماه مجبوس شده و یا مسؤلیت سر پرستی متعلقین بدوش شان باشد که در اینصورت برای شان تقاعد پرداخت می گردد.
مرگ متقاعد	۲۲	تقاعد بین ورثه متوفی تقسیم میگردد. قانون تصریح ننموده که چه وقت این تقاعد خاتمه می پذیرد.

منبع: قوانین مربوط به حقوق کارکنان متقاعد به اساس مقررات شماره ۷۹۱ مورخه ۹ ذیقعد ۱۴۲۰ ترجمه و تحلیل بوسیله عمر مرشد (مرشدو همکاران LTD PVT کراچی) برای بانک جهانی.

تقاعد به اساس حقوق (آخرین معاش) محاسبه می گردد. سهم پرداخت کارکن ۳ فیصد در هر ماه به اضافه:

- ۲۵ فیصد معاش در ماه اول وظیفه
- ۵۰ فیصد اولین ازادید معاش در اولین ماه که مامور معاش اضافگی دریافت مینماید .

سهم استخدام کننده ۸ فیصد معاش مامور میباشد. ماده ۴۱ قانون تصریح میکند که معاش تقاعدی هم متناسب به تزئید معاشات افزایش حاصل میکند ولی این افزایش را به صلاحیت دولت قرار داده است.



اداره یا مؤسسه وجوه تقاعد (PFO) در اپریل سال ۲۰۰۳ به شکل یک مؤسسه نیمه مستقل در چوکات وزارت کار و امور اجتماعی تاسیس گردید PFO. بوسیله یک کمیته متشکل از نمایندگان وزارتخانه های نظارت می شود که بیشترین تعداد مامورین بیمه شده را در استخدام دارند. (وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت مالیه، وزارت معارف، وزارت عدلیه و وزارت دفاع PFO) دارای شعبات کوچک در ولایات نیز می باشد. در حال حاضر تحت پلان ۵۰۰۲۶ PFO نفر مستحق امتیاز تقاعدی میباشند مگر صرف در حدود ۴۰۰۰ نفر این حقوق را دریافت می کنند. حد وسط تقاعد ماهانه حدود ۷۵ افغانی (۱.۵ دلار) است. معیار تقاعدی به اندازه کم و ناچیز است که اکثر متقاعدین آنرا دریافت نمی کنند.

پلان تقاعد که کارکنان بانک های دولتی را تحت پوشش دارد، از طرف دیپارتمنت تقاعد دافغانستان بانک تنظیم می شود. پلان تقاعد دافغانستان بانک به ۱۵۱۱ نفر تقاعد میدهد که ۸۰ درصد این افراد در کابل سکونت دارند. مجموعه حقوق تقاعد شش ماه سال جاری بالغ به ۳۹۸۰۰۰ افغانی می گردد که نشان میدهد اوسط معاش تقاعد ۴۴ افغانی بوده است.

هر دو سیستم تقاعد تحت قانونی اجرا میگردد که در زمان طالبان تصویب و از سال ۲۰۰۰ به بعد مرعی الاجرا میباشند. آنها عموماً قوانین را که در دوره رییس جمهور داود خان در دهه ۱۹۶۰ تصویب شده بود با کمی تغییرات به اجرا گذاشتند. قرار گزارش که این قوانین معمولاً مراعات نشده و استحقاق تقاعد و معیار آن به دلخواه (طالبان) تعیین میگردد.

در حال حاضر، معاشات تقاعد یک قسمت کوچک معاشات اصلی مامورین را تشکیل می دهد. قبل از افزایش اخیر معاشات، حقوق تقاعد از معاش اصلی که ۴ تا ۱۰ درصد مجموع معاش و امتیازات را تشکیل میداد محاسبه میشد ولی در حال حاضر معاش اصلی ۱۵ تا ۴۵ درصد مجموع معاش را تشکیل میدهد (جدول ۱۴ را ملاحظه کنید). در مورد اینکه افزایش اخیر معاشات چه تاثیر بالایی باقیات تقاعد خواهد داشت سوالی است که باید جواب گفته شود. از انجائیکه تناسب معاش و تقاعد معاشات (replacement ratio) در حال حاضر نزدیک به ۱۰۰ فیصد است. این ازدیاد معاشات تاثیرات مهمی در دراز مدت بجا خواهد گذاشت. فرمان که ازدیاد معاشات را تصویب میکند تصریح کرده است که حقوق تقاعد کارکنان به اساس معاش اصلی قابل اجرا میباشد.

جدول شماره ۱۱ فرمان سال ۱۳۸۲ بودجه، امتیازات (مالی) مختلف را یکجا در معاش اصلی مدغم کرده است چنین طرح اثرات مهمی در دیون دولت در رابطه به حقوق تقاعد خواهد داشت. راه معمول جلوگیری از اثرات ازدیاد معاش بالایی تقاعد، تغییر دادن میکانیزم حقوق تقاعد می باشد. چنین تغییرات می تواند که شامل بالا بردن سن تقاعد، تغییر فارمول (محاسبه تقاعد) و یا کاهش ضریب تقاعد بعد از میعاد خدمت باشد. معهداً در حال حاضر فرمان بودجه با رعایت روش واقعی و واقع بینانه، معاش تقاعد را به معیار سابق آن ثابت نگهداشته است. در عمل، تا هنوز مفهوم معاش به ترکیبی از معاش، اصلی و امتیازات مختلف دیگر اطلاق میشود.

### تصنيف کارکنان

اگر چه که در اثر، ترفیعات نیمه اتوماتیک بعد از هر سه سال خدمت ارتقای بعضی رتب مشهود است ولی بصورت عموم ساختار و نظم و تنصیف رتبه های کارکنان ملکی دولتی از یک سلسله وسیع معقول ومناسی برخوردار میباشد (جدول شماره ۱۷: را ملاحظه کنید)

رتبه	وزارت معارف		وزارت داخله		سائر کارکنان ملکی	
	همه ولایات	وزارت های کابل	همه ولایات	وزارت های کابل	همه ولایات	وزارت های کابل
خارج رتبه	۰,۰ فیصد	۰,۰ فیصد	۰,۰ فیصد	۰,۰ فیصد	۰,۰ فیصد	۰,۰ فیصد
مافوق رتبه	۱,۷ فیصد	۲,۱ فیصد	۱,۴ فیصد	۱,۶ فیصد	۱,۰ فیصد	۰,۳ فیصد
فوق رتبه	۲,۲ فیصد	۴,۱ فیصد	۴,۷ فیصد	۴,۲ فیصد	۲,۰ فیصد	۰,۴ فیصد
۱	۲,۷ فیصد	۴,۳ فیصد	۴,۰ فیصد	۴,۸ فیصد	۲,۹ فیصد	۱,۵ فیصد
۲	۲,۸ فیصد	۴,۹ فیصد	۶,۵ فیصد	۷,۶ فیصد	۷,۱ فیصد	۵,۹ فیصد
۳	۴,۳ فیصد	۶,۴ فیصد	۱۰,۷ فیصد	۱۲,۹ فیصد	۱۴,۲ فیصد	۲۴,۳ فیصد
۴	۵,۷ فیصد	۸,۴ فیصد	۱۲,۶ فیصد	۱۴,۹ فیصد	۱۵,۰ فیصد	۱۱,۱ فیصد
۵	۶,۶ فیصد	۹,۳ فیصد	۱۲,۸ فیصد	۱۳,۵ فیصد	۱۵,۳ فیصد	۱۰,۲ فیصد
۶	۵,۶ فیصد	۱۰,۲ فیصد	۱۷,۱ فیصد	۱۲,۱ فیصد	۲۱,۰ فیصد	۱۰,۱ فیصد
۷	۱۲,۲ فیصد	۱۰,۳ فیصد	۱۰,۴ فیصد	۹,۲ فیصد	۵,۳ فیصد	۲,۶ فیصد
۸	۷,۵ فیصد	۹,۴ فیصد	۹,۵ فیصد	۵,۷ فیصد	۲,۴ فیصد	۳,۲ فیصد
۹	۲۰,۶ فیصد	۱۸,۸ فیصد	۵,۶ فیصد	۸,۲ فیصد	۸,۳ فیصد	۲۷,۸ فیصد
۱۰	۲۸,۰ فیصد	۱۱,۸ فیصد	۴,۷ فیصد	۵,۳ فیصد	۵,۷ فیصد	۲,۶ فیصد

منبع: تحلیل بانک جهانی از ارقام و معلومات مؤسسه ادم سمنت (ASI) پیرامون شمار سرانه ماه سنبله ۱۳۸۱

در مورد تناسب تعداد زنان در خدمات ملکی، معلومات خیلی محدودی موجود است باساست تخمین دفتر احصائیه مرکزی و تخمین UNIFEM در سال ۱۳۸۱، تعداد زنان که بصورت تخمینی در پوست های کارمندان ملکی دولت کار می کردند، بالغ بر ۲۷۷۴۲ زن می گردید و ۵۷۵۳ هم بصورت اجبر استخدام شده بودند. از شواهد خیلی محدودی که در دست است چنین معلوم میشود که سویه زنان هم بمقایسه مردان خیلی ها پائین میباشد. (جدول شماره ۱۸ را ملاحظه کنید)

همه کارکنان کابل	زنان			
	تناسب	مجموع	کارمند	اجبر
۸,۰ فیصد	۷,۶ فیصد	۲۵۲۶	۲۵۲۶	
	۶,۷ فیصد	۲۲۳۳	۶۲۵	۱۶۰۸
	۱۶,۸ فیصد	۵۵۶۱	۱۷۳۱	۳۸۳۰
	۱۰,۵ فیصد	۳۵۰۰	۴۲۳	۳۰۷۷
	۱۶,۹ فیصد	۵۶۱۹	۱۱۱	۵۵۰۸
	۵۸,۶ فیصد	۱۹۴۴۹	۵۴۲۶	۱۴۰۲۳
۶۶,۹ فیصد	۳۳,۷ فیصد	۱۱۱۷۷	۲۴۵	۱۰۹۳۲
	۵,۷ فیصد	۱۸۸۵	۷۶	۱۸۰۹
	۳۹,۳ فیصد	۱۳۰۶۲	۳۲۱	۱۲۷۴۱
۲۰,۰ فیصد	۶۶۶	۶	۶۶۰	
۵,۰ فیصد	۱۸		۱۸	
۰,۱ فیصد	۰			
۱۰۰,۰ فیصد	۱۰۰,۰ فیصد	۳۳۱۹۵	۵۷۵۳	۲۷۴۴۲

منبع: وزارت امور زنان و دفتر تفتیش افغانی که توسط هیئت نظارتی جنوب آسیایی (BBC) گزارش شده است. (۱۹ اگست ۲۰۰۳)

تحقیقات UNICEF نشان میدهد که ۲۷ درصد از معلمان را زنان تشکیل می دهند، در کابل این رقم به بالاتر از ۵۰ درصد می رسد.

معلومات کمی در دست است تا بتوان تناسب بین تعداد کارمندان را بمقایسه مامورین اجیر تخمین نمود. از جدول شماره ۱۹ چنین بر می آید که تعداد آنها تخمیناً مساوی میباشد. این جدول همچنان نشان میدهد که ادارات معارف ولایات نسبت به سایر ادارات بر خلاف ضرورت مبرم شان کارکنان اجیر را کمتر استخدام نموده اند.

جدول شماره ۱۹: تناسب تعداد کارمندان واجیران					
اوسط این ولایات		وردک		فاریاپ	
اجیر	کارمند	اجیر	کارمند	اجیر	کارمند
۵۶ فیصد	۴۴ فیصد	۵۵ فیصد	۴۵ فیصد	۵۶ فیصد	۴۴ فیصد
۲۱ فیصد	۷۹ فیصد	۲۳ فیصد	۷۷ فیصد	۱۸ فیصد	۸۲ فیصد

منبع: اداره محل ولایتی

## انتخایب و تعیینات

طوریکه قبلاً اشاره شد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC) در حال حاضر مسؤل نظارت بر مقررری ها ترفیعات، تنظیم امور مامورین ملکی و اصلاحات اداری میباشد. در افغانستان، از مدتها با بنظر، برای اینکه قابلیت ها و شایستگی ها در استخدام مامورین دولتی چگونه در نظر گرفته شود موضوع قابل مناقشه بوده است. قانون سال ۱۹۷۰ پیرامون شرایط و وضعیت مامورین دولت در ماده ۶ خویش دو مرجع را موظف به تنظیم امور کارکنان نموده بود. کمیسیون امور مامورین ملکی (Civil Service Commission) (CSC) و اداره خدمات ملکی (CSA) این جریان قسماً روی یک تعامل قدیمی یا عنعنوی استوار بوده که کمیسیون کوچکی، مسؤلیت استخدام و نظارت آن را به عهده داشت. این قانون در سال ۱۳۵۵ (۱۹۷۷) با اساس فرمانی تعدیل گردید که طبق آن هر دو مؤسسه فوق، در چوکات تشکیلات صدارت مدغم و بدینوسیله نظارت یک مؤسسه کوچک نیمه مستقل، بالای اجرات قوهء اجرائیه خاتمه پذیرفت.

این مرکزیت که صلاحیت استخدام داشت، به تعقیب اشغال ده ساله اتحاد شوروی پیش از پیش بدتر و نامساعدتر گردید. اداره مرکزی لغو و اداره امور (OAA) در چوکات دفتر ریاست جمهوری صلاحیت نظارت بر مقررری ها را بعهده گرفت. این دفتر مسؤل بود تا اطمینان حاصل نماید که وزارتخانه ها تحت نظر صدر اعظم "پالیسی های تصویب شده و لازمه" را اجرا می نمایند. چنین تعاملی مقررری های مقامات بالا را مورد کنترل شدید سیاسی قرار میداد. در دوره فوق نقش وزارت کار و امور اجتماعی در امر استخدام کارمندان بیشتر گردید.

متعاقباً بعد از خاتمه اشغال اتحاد شوروی، اداره ملل متحد در گزارش سال ۱۹۹۱ خویش تشکیل دوباره اداره امور خدمات ملکی (CSA) سال ۱۹۷۰ را در چوکات صدارت پیشنهاد نمود. علاوه، دولت وقت هم تصمیم داشت تا بخش اداری وزارت مالیه را در اداره نو تشکیل CSA مدغم سازد، اما اقدامی عملی در این زمینه صورت نگرفت و CSA یکبار دیگر با رویکار آمدن طالبان در سال ۱۹۹۶ لغو گردید.

در حال حاضر، قواعد انتخاب و تقرر کارکنان دولت به بست ها و موقف های دولتی نظر به رتبه فرق می کند. اصولاً ریس جمهور باید مقرری های مامورین عالیرتبه (رتبه ۲ و بالاتر) را منظور نماید.

از لحاظ رسمیات طوریکه در جدول شماره ۲۰ دیده میشود، تمام مقرری های جدید باید از طریق وزارت کار و امور اجتماعی طی مراحل نماید. این وزارت وظیفه دارد تا برای فارغان جدید در چوکات دولت کار پیدا کند. در عمل، برای پر کردن یک بست خالی اداره دولتی راه های مختلفی منجمله تماس مستقیم با آمر اداره مربوط و یا والی منطقه موجود میباشد. در قسمت انتخاب و مقرری ها، ارتباطات شخصی و سیاسی نقش بر جسته دارد و علاوه کارکنان به اساس رشته های مسلکی و درجه تحصیل شان نیز به رتبه و درجات مختلف شامل کار دولتی میشوند. طور مثال معلمین که از لیسه فارغ شده باشند به رتبه ۱۰ شامل وظیفه می گردند. آنهائیکه از پوهنتون فارغ شده باشند به رتبه ۹ با دو سال قدم و آنهائیکه درجه ماستری داشته باشند به رتبه ۸ و اشخاص که دارای درجه دکتورا باشند به رتبه ۸ با دو سال قدم شامل وظیفه می گردند.

جدول شماره (۲۰): طرز العمل استخدام کارکنان تحصیل کرده	
ریاست قوای بشری	لست فارغان بکلوریا پاس، لیسائیه و مافوق لیسانس را از مکاتب و دانشگاه ها و لست بست های خالی را از وزارت ها و نمایندگی وزارت کار و امور های مربوط بدست می آورد. *
اجتماعی	فارغان، که واجد شرایط، تشخیص شوند ارزیابی گردیده و مصاحبه میشوند. اگر فارغ، شایسته استخدام تلقی شود بصورت کتبی به وزارت مربوط معرفی می شود فارغ مذکور با مکتوب حاصله به وزارت مربوط مراجعه می نماید
وزارت مربوطه	در خواست دهنده کار را ارزیابی می نماید در صورت که قبول شود، ورق مقرری اش (P۲) را که شامل معلومات از قبیل رتبه، بست و امتیازات مسلکی میباشد ترتیب مینماید. مکتوب مقرری شخص به مراجع مختلف وزارت از قبیل شعبه پرسونل، اداری، مالی و شعبه که کارمند مقرر و مؤظف شده ارسال میگردد. شعبه مالی همه معلومات مربوط به کارکن مورد نظر را در دفتر ۴۰م (دفتر معاش و کسرات انفرادی) ثبت می نماید.

یادداشت: \*فارغان جدید همه از طریق وزارت کار امور اجتماعی طی مراحل می شوند. سائر در خواست دهندگان خاصاً آنهائیکه قبلاً شامل کار بودند می توانند مستقیماً به وزارتخانه های مربوطه مراجعه کنند.

منبع: ارزیابی کارکنان: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی AREU/WB

مقامات رسمی استخدام کننده، از لحاظ رتبه و درجه بست که کارمند یا اجیر استخدام می شود فرق می کند.

## سجل و سوانح یا سوابق کارکنان

اداره قوای بشری در وزارت کار و امور اجتماعی قاعداً مؤظف است تا سوابق تمام کارکنان دولت، منجمله کار گران قرار دادی و کارگران روز مزد را محفوظاً در اختیار داشته باشد. کارکنان جدید ادارات دولتی بعد از تصدیق شایستگی آنها، از طریق قوای بشری به وزارت مربوط، غرض استخدام معرفی می گردند. طوریکه فوقاً تذکار گردید ریاست قوای بشری وزارت کار و امور اجتماعی باید معلومات شخصی و سوابق تحصیلی کارمندان جدید را جمع آوری کنند، اما در عمل این معلومات و سوابق اکثراً

### چوکات شماره ۱۲ : سوابق کارکنان

ترتیب و شرایط نگهداری سجل، سوابق و سوانح کارکنان در وزارتخانه های مختلف کابل متفاوت است. در وزارت معارف، شعبه که مسؤل حفظ دوسیه های سوابق مامورین میباشد بکلی مخروبه بوده پنجره های آن شکسته، سقف و کف اطاق آگنده از درزها و شکستگی بوده که باعث نفوذ آب و گرد و خاک در اطاق میگردد. سوابق و دوسیه ها در الماری های نگهداری می شوند که فاقد قفل سالم بوده و یا بکلی دروازه ندارد، فلهاذا محافظت این اسناد طور لازم تامین نمی باشد. مقدار زیاد دوسیه ها بدون شک مفقود و یا بی جا گردیده و تعدادی هم نا مکمل می باشند.

این شرایط در وزارت صحت عامه بهتر تر است. نوعیت دوسیه های سوابق کارکنان به دوسیه های سوابق کارکنان وزارت معارف شباهت دارد زیرا همه این دوسیه ها به استندرد معینه دولتی تهیه شده ولی تفاوت مهم در وزارت صحت عامه این است که هر مامور وزارت یک نمره مخصوص داشته و همه سوابق وی در تحت همان نمره حفظ می شود. گرچه محل محافظت دوسیه ها ملاحظه نگردید. اما کارمندان مؤظف توضیح نمودند که اسناد مورد نظر بخوبی نگهداری می گردند و معلومات ضروری مربوط به کارکنان از قبیل سن، تاریخ تولد و غیره معلومات شخصی به سادگی از این دوسیه ها حاصل شده می تواند.

غیر مکمل میباشد زیرا همه کارمندان از طریق قوای بشری استخدام نمی گردند، وزارتخانه ها نیز مستقیماً به استخدام کارکنان جدید می پردازند.

در سابق شعبات پرسنل (یا کارکنان) وزارتخانه ها اوراق سجل و سوانح کارکنان بخش های مختلف وزارتخانه مربوطه را در اختیار داشتند. این شعبات در چوکات امریت های عمومی کارکنان وزارت خانه تشکل داشتند. اوراق سجل و سوانح، شامل معلومات مهم شخصی و وظیفوی از قبیل ارزیابی ها و ترفیعات و احکام تقرر (فورمه P۲) بست و رتبه اصلی کارکن بودند. ولی طوریکه چوکات شماره ۱۲ نشان میدهد این اسناد در وضع نابسامان قرار دارد.

### دستاورد ها و مشکلات در اداره مرکزی

#### اساسات وجود دارد

##### پیشرفت در عرصه بودجوی

پروژه ترتیب بودجه در افغانستان، در طول ۲ سال گذشته تکامل قابل ملاحظه نموده و دولت موفق شده است در ساحه تقسیم منابع، کنترل امور را در دست بگیرد. اولین بودجه، حرکتی بیشتر از یک تلاش برای تشریح فعالیت ها خاصاً در ساحه تمویل دوجانبه پروژه های انکشافی و اعمار مجدد نبود، اما با افزایش سطح تجارب و فهم تخنیک، بودجه بتدریج مشرح تر شده و بحیث یک وسیله تقسیم کمک ها به اشکال نقد و جنس، برای ضرورت های مهم و اولیه دولتی تبدیل گردیده است. بصورت عمومی مراحل ترتیب بودجوی بیشتر از آنچه که پلان مصارف دولت باشد، مؤثر تر ثابت شده وسیله خوبی هم برای انکشاف ظرفیت ها و کفایت مسؤلین امور در ساحه تصمیم گیری های دولت محسوب میگردد. تثبیت مصارف از جمله تصمیم مهم و اولیه ایست که دولت باید تثبیت ورزد. بودجه با تشریح ساختار و سازمان های دولتی نقش مهمی را بازی نموده و عاملی مؤثری برای ایجاد مباحثات در اطراف پالیسی های مهم دولتی تلقیمی گردد.

کمک های بیشتر برای مستوفیت ها در ولایات صورت گرفته، منجمله توظیف مشاورین مالی و پروگرام های کمپیوتری بخاطر همکاری جهت ترتیب و تنظیم بودجه مثال های خوبی بشمار می آیند. در جریان ماه های اخیر چندین مستوفی بخاطر عدم قابلیت کافی از وظیفه سبکدوش ساخته شده اند.

### کمسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC)

کمسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی رسماً در چون ۲۰۰۳ تاسیس گردید. و در حال حاضر مسؤلیت مقرر مامورین عالیرتبه دولتی را به اساس کفایت و قابلیت آنها بعهده دارد، و بعلاوه مسؤل، پلان گذاری، تنظیم، رهبری، و تطبیق پروگرام های سرتاسری اصلاحات اداری نیز بوده تا در تامین یک سیستم مؤثر اداره عامه فعالانه نقش داشته باشد. کمسیون بعد از یک مدت طولانی ای بلا تکلیفی تجدید ساختار و سازماندهی مجدد نموده است.

در واقعیت، تهداب یا اساسی گذاشته شده است، ولی ضرورت بیشتر، برای فعالیت های تخنیکی و اقدامات لازم در طرح پالیسی ها احساس میشود تا کمسیون مذکور موفق و به اجرای سریع وظایف خویش شده بتواند. موجودیت یک بورد مستقل تعینات و مقرری ها در چوکات تشکیلاتی کمسیون، ضرورت مبرمی بوده که با داشتن. تخصص و ظرفیت های لازم افراد با کفایت را که در بست های رتبه دوم یا بالا تر از آن که قابل استخدام باشند به رئیس جمهور سفارش و معرفی نماید. انتخاب و تقرر کارکنان مستلزم بررسی سوابق و اخذ امتحان عملی می باشد، بدین منظور در مراحل اول چنین هدفی، یعنی امتحان گیری و استخدام را می توان از طریق قرار داد با یک مؤسسه معتبر غیر دولتی خارجی تحقق پذیر گردانید.

### کمیته مشاوریت وزارت خانه ها برای اصلاحات اداره عامه (MAC)

MAC بتاريخ ۳ جون ۲۰۰۳ تاسیس گردید این بورد، مشوره های سازنده در جهت پیشنهادات اصلاحاتی ارائه نموده و در انتخاب اشخاص، ساختار مجدد ادارات و تأیید شرایط PRR در رابطه به ساختار جدید مشروعیت بخشد.

رئیس کمسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC) مسؤلیت همه جانبه تنظیم و هم آهنگی پروگرام اصلاحات اداری را عهده دار میباشد.

گزارش پیشرفت اصلاحات اداری، منظمأً قبل از منظوری رئیس جمهور و هم چنان قبل از نشر و اشاعه به دسترس MAC قرار میگردد.

### قدم های نخستین در اصلاح معاشات

فرمان مورخه ۷ اکتوبر (PRR) ۲۰۰۳ در خصوص اولویت های اصلاحاتی، ساختار و سازمان دهی مجدد وزارتخانه ها ومؤسسات دولتی، تزئید معاش را در موارد خاص مجاز قرار می دهد. این فرمان از مشکل مهم که قبلاً وجود داشت ( یعنی ازدیاد معاش بعضی کارکنان که موجب تزئید معاش سائر کارکنان میگردد) جلو گیری می کند. بخاطر تحقق این نوع انکشافات فعالیت های جدی مورد نیاز است تا فرمان PRR با تمام ضمائم و جزئیات اجرائی آن وسیعاً نشر و ترویج گردد. تطبیق فرمان فوق در ولایات مشکل بنظر میرسد زیرا احتمال دارد که موضوع تفاوت معاشات در این مناطق حساسیت بیشتری خلق کرده باشد.

کارکنان که علاوه بر معاش شان از منابع دیگری (امداد کننده ها) کمک های مالی حاصل می نمایند در برابر دو مرجع مسؤلیت دارند. فرمان فوق الذکر (مزید بر معاش) در نظر دارد تا مسولیت کارکنان را در برابر مراجع دو گانه فوق الذکر رفع نماید. بصورت عموم به جز از دستور فرمان PRR برای رتبه های مجوزه، دلایل کمی وجود خواهد داشت که معاشات اضافی را مشروعیت بخشد در حالیکه در مورد عدم تزئید معاشات بست های پائین و غیر مسلکی دلایل زیادی قابل توجهی می باشد. در شرایط حاضر معلومات محدودی در دست است که در چگونه مراجع و وظایفی گروه های خاص ماهرین و متخصصین را با معاشات بیشتر، با استفاده از فرمان PRR جذب و ایقا نمود و اگر تشخیص شوند، بهتر است که استخدام و نگهداشته شوند.

در صورت که، کارکنان مورد ضرورت استخدام و یا نگهداشته شده نتوانند بایست تدابیر لازم در زمینه اتخاذ گردد. اقدامات اضطراری بدون پلان اخیر در خصوص تزئید معاشات بعضی ادارات مشخص دولتی یقیناً آنقدر مطلوب نه بوده، ولی کدام خطر مالی در قبال نداشته. اگر حدود که در فرمان PRR تعین گردیده تطبیق شود کارکنان که از معاشات بلند بی مورد مستفید هستند متدرجاً در سیستم عمومی جذب و در یک ردیف قرار خواهند گرفت. قابل تذکر است که از اصلاحات بخش صحت خطری که ممکن مشکلات مقایسوی معاشات سکتوری را ایجاد نماید، متصور است این موضوع منتج به تجویز معاشات اضافی در سائر سکتور ها و بخش ها نیز خواهد گردید.

### مشکلات مهم و اجرات ضروری

تاسیس اورگان وسیع البنیاد IARCSC یک هسته مؤثری را برای اصلاحات بوجود آورده است بعلاوه پروگرام اصلاح اداره عامه و تنظیم امور اقتصادی (PARAM) که در چوکات بودجه انکشاف ملی بوجود آمده، اهداف مهمی را که در این سکتور (اداره عامه) باید تحقق یابد شناسائی کرده و اجرات آن را به نمایندگی های رهبری کننده محول نموده و رهنمائی می کند. (چوکات شماره ۱۳ را ملاحظه کنید) جدول ذیل اولویت های مهم قابل عملکرد را در چوکات این پروگرام وسیع معرفی می نماید. این اولویت ها به صورت مشروح در گزارش که هم ردیف این مطالعه است تحت عنوان (اداره محل در افغانستان: ارزیابی و سفارشات بخاطر عملکرد انعکاس یافته است).

(Subnational Administration in Afghanistan: Assessment and Recommendations for Action)

چوکات شماره (۱۳) پروگرام اصلاح اداره عامه و تنظیم امور اقتصادی (PAREM)			
پروگرام اصلاح اداره عامه و تنظیم امور اقتصادی (PAREM) متشکل از ۳ پروگرام های فرعی کلیدی میباشد: پروگرام اصلاح اداره عامه، اداره و حکومت و تنظیم امور اقتصادی و مالی. هر یک از این سه پروگرام های فرعی دارای بودجه های انکشافی جداگانه میباشند.			
پروگرام های فرعی	اصلاحات خدمات ملکی و آموزش	پالیسی های بزرگ مالی و مربوط اداره و حکومت	پروگرام های مهم
فعالیت های مهم	<ul style="list-style-type: none"> <li>طرح و تطبیق چوکات بندی قانونی مراحل دو گانه ابتدائی و ثانوی</li> <li>طرح تنظیم امور کارکنان: (تعین میزان و حدود معاشات، ایجاد پالیسیها، صرفه جویی، افزایش برای: و ارتقاء قابلیت ها، ترتیب و تنظیم معلومات و لسست کامپیوتری در رابطه به کارکنان)</li> <li>مسیر دادن و مؤثر ساختن ساختار های تشکیلاتی و وظیفوی (کمیسیون خدمات ملکی وساختار های دولت مرکزی)</li> <li>اجراء ت کابینه، طرح پالیسی ها ارتقاء ظرفیتها و قابلیت ها، و مؤثر ساختن جریان سیستم های دستگاه دولتی و</li> <li>مؤثر سازی اداری ( با تجدید نظر ها و بکار برد تکنولوژی اطلاعاتی)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تقویت و ارتقا بخشیدن ظرفیت ها بمنظور طرح و انکشاف سیستم ها و مراحل اجائیوی آنها</li> <li>بودجه های عادی وانکشافی</li> <li>دفتر وزیر برای امور مالی</li> <li>مستوفیت های ولایات</li> <li>عواید (شعبات گمرکی)</li> <li>دافغانستان بانک</li> <li>واحدهماهنگی کمک ها، وزارت مالیه</li> <li>ظرفیت مالی دولت</li> <li>تهیه و خریداری</li> <li>نقش خانمها در مقامات عالی تنظیم امور اقتصادی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>پروژه ها در جهت تقویت مطالعات طبقه انات و مردان و تامین توازن نقش آنها در سرتاسر کشور</li> <li>احصائیه سرتاسری نفوس ملی</li> <li>پلان گذاری، ترتیب و تدویر لویه جرگه برای تصویب قانون اساسی و انتخابات</li> <li>سروی اراضی و تهیه و ترتیب نقشه های ضروری</li> <li>ارتقای ظرفیت ها برای CSO (ادارات خدمات ملکی)</li> <li>تشکیل پروژه گروپ های پروگرامهای آموزشی در جهت ارتقا ظرفیت های وزارتخانه های مختلف</li> <li>همکاری با دفتر (لنو شده AACA)</li> <li>همکاری هماهنگی با زیر بنای فیزیکی پروژه های دولتی (در مرکز وولایات)</li> </ul>
ادارات خانمها	نماینده گی های رهبری کننده کمیسیون خدمات ملکی و دفتر رئیس جمهور	وزارت مالیه و دافغانستان بانک	وزارت مالیه، وزارت خارجه وزارت امور زنان IARCSC . CSO دفتر کار تو گرافی و کمیسیون مستقل نظارت بر انتخابات

منبع: بودجه انکشافی ملی سال ۱۳۸۲، وزارت مالیه

### اصلاحات در خصوص معاشات و تقاعد

حدود و میزان معاشات در حال حاضر، در سطوح بالای دولتی مشکلات جدی را بار آورده است. از طرف دیگر کدام سروی و مطالعه لازمه قوای بشری و بازار کار صورت نگرفته تا بمقایسه آن بتوان میزان معاشات مامورین دولت را مورد مطالعه و ارزیابی قرار داد. ولی دلایل زیادی موجود است که معاشات خاصاً در سطوح بالای دولتی و در ساحت وظایف تخصصی و فنی غیر کافی بوده و در نتیجه دولت نمی تواند که افراد با کفایت و متخصص را جذب و یا انهایی که موجود هستند، در وظایف شان نگهدارد. این دلایل باعث شده است تا تعداد زیاد کارکنان بطرف مؤسسات امدادی (donors)، دفاتر ملل متحد، و NGO ها رو آورده و کار های دولتی را ترک بگویند. چون اکثریت کارکنان با کفایت و ورزیده قبلاً پست های دولتی خویش را ترک کرده اند بناً ایجاب میکند سروی و مطالعه قوای بشری و بازار کار هر چه زودتر جامعه عمل بپوشد. چنین سروی می تواند بعنوان "اساسی" برای تعیین و ارزیابی معاشات مامورین مورد استفاده قرار گیرد. علاوهً سروی مذکور اساس خوبی پلان گذاری خواهد شد. هر گونه تزئید قابل ملاحظه معاشات کارکنان دولت، باید مبتنی بر یک ارزیابی جامع درجه بندی مجدد و تحلیل وظایف استوار شود تا بتواند که اکثر بی نظمی های موجود را از بین بردارد. در حال حاضر مهارت های لازم که مسؤلیت همچو ارزیابی ها را بعهده بگیرد در اکثریت کدرهای دولتی سراغ نمی شود بناً ایجاب میکند که پروگرام های آموزشی مؤثری تدویر شود تا وزارتخانه ها و سائر ادارات ملکی ارزیابی های لازم را در ادارات مربوط خویش به انجام برسانند. بسر رسانیدن همچو پروگرام ها نیازمند آموزش در اصول بازرسی و تفتیش کارکنان بوده تا هر چه بیشتر در ارزیابی رتبه ها، بست ها و وظایف توجه شده و تعلیماتنامه های لازم هم ترتیب و تدوین گردد.

ازدید اخیر معاشات یک قدم مثبت محسوب می شود و تا زمانی تداوم یافته میتواند که این ازدیاد از طریق صرفه جوئی در سائر موارد تکمیل و تمویل شود. بعلاوه لازم می افتد که دولت متعهد گردد که از تزئید معاشات سکتور های خاص، در آینده خود داری نموده و هر نوع تغییر در تشکیل کارکنان را با در نظر داشت امکانات بودجوی، تصمیم بگیرد. از انجای که اصلاحات در میزان معاشات چه از نقطه نظر سیاسی و چه از لحاظ اقتصادی یک موضوع فوق العاده حساس تلقی میشود، هر نوع تأخیر در این مورد دو خطر ذیل را افزایش خواهد داد:

- افزایش در سطح توقعات: تعداد زیاد کارکنان دولت میزان فعلی معاشات را یک امر موقتی تلقی نموده و تصور میکنند که این کمبود فعلی معاشات با اصلاح و رفورم معاشات در آینده جبران خواهد شد. اصلاح معاشات یک امر حتمی پنداشته شده و فکر می شود که دیر یا زود بوقوع خواهد پیوست؛
- ارتباط دادن میزان معاش یا مصارف و ضروریات روز مره: اگر چه چنین استدلال قناعت بخش و منطقی بنظر میرسد ولی اتکا بان از چند جهت نا گوار تمام می شود. اولتر از همه (مصارف زندگی) و یا *cost of living* یک مفهوم مغلق بوده و تخمین آن ایجاب روش ها و مطالعات پیشرفته اقتصادی را می نماید که در حال حاضر در افغانستان وجود ندارد. بعلاوه تاکید اضافی روی این اصل، یعنی مصارف معیشت بصورت غیر مستقیم توجه را از امکانات مالی دولت، که در حقیقت باید تعیین کننده معیار معاشات باشد منحرف ساخته و ثانیاً چنین مفکوره، ارتباط بین مزد و ارزش کار، میزان کوشش و تلاش شخص را نیز خدشه دار خواهد ساخت.

اصلاح معاشات می تواند به حیث یک اصل دراز مدت، در آینده کارکنان دولت در نظر گرفته شود. از شرایط حاضر چنین برداشت می شود که فرمان PRR منجر به ایجاد دو کتگوری از کارکنان دولتی خواهد شد. در سطح بالا کارکنانی قرار دارند که بادانش تخصصی و مهارت های بیشتر معاشات بلندتری را حاصل کرده و در سطح پائین اکثریت کارکنان همکار کارهای عادی را انجام داده که معاشات شان هم پائین تر میباشد. ایجاد این چنین یک تغییری شاید تفاوت مغلق بین اجیر و کارمند را نیز از بین خواهد برد.

اصلاح حقوق تقاعد هم امر فوق العاده ضروری پنداشته می شود، زیرا هر نوع ازدیاد در سطح معاشات اصلی چنین انتظار را بوجود خواهد آورد که ممکن میزان معاش تقاعد نیز متناسباً افزایش خواهد یافت. اداره و تنظیم این برنامه بیشتر به صلاحیت آمرین بوده و بدون تردید معروض به فساد هم خواهد بود. در مقابل چنین وضع و با توجه به عدم توانائی، پیرامون



تطبیق درست پلان تقاعد، عجلتاً راه بهتر این است تا به همه اشخاص که مستحق حقوق تقاعد هستند یک مبلغ معین و یکسان پرداخته شود. پرداخت یک مبلغ نقدی برای کارکنان موجود به عوض حقوق تقاعد بعدی شان و خاتمه بخشیدن روش های موجود، راه حل معقولی خواهد بود که منتج به رفع مشکلات خواهد گردید و به دولت موقع خواهد داد که نفسی براحات کشیده و توجه خویش را بیشتر به ترتیب یک پلان عمومی بهتر برای تقاعد و اصلاحات اداری متمرکز نماید.

در هر دو صورت شاملین جدید به ادارات دولتی، در میان مدت، مستحق حقوق تقاعد نخواهند شد و از انجای که موضوع مهم و حساس است، بهتر است با مشوره و احتیاط اقدام بعمل آورده شود. تعداد زیادی از کارکنان سالخورده می خواهند به تقاعد سوق داده شوند و بعضاً هم قبلاً از سن تقاعد تجاوز نموده ولی علیالرغم در خواست شان موفق نشده اند تقاعد اخذ کنند. شکایات زیادی در خصوص عدم موجودیت یک پالیسی واضح و جدید تقاعد، میزان معاش تقاعدی و حقوق کارمندان که معروض به تقاعد هستند شنیده می شود، این چنین شکایات انعکاس دهندۀ مطلبی است که کارکنان که در زمان ظاهر شاه و یا رئیس جمهور داود خان شامل کدر دولتی بودند، برایشان وعده داده شده بود که صد فیصد معاش خویش را بحیث حقوق تقاعد اخذ خواهند نمود. قسمتی از این حقوق تقاعد به بازماندگان متقاعد تا زمانی قابل پرداخت پنداشته می شد که کوچکترین فرزند شان به سن ۱۸ سالگی میرسید. بعلاوه خانواده متقاعد کماکان کوپون مواد غذایی و در بعضی موارد هم زمین زراعتی دریافتی نمودند.

در دراز مدت زمانی که به پرداخت یک وجهه معین تقاعد موافقه صورت بگیرد حقوق تقاعدی، وسیله خوبی در جهت کنترل و دسپلین بیشتر کارمندان تلقی خواهد شد. و تعداد کمی از کارکنان دولت توقع به نه چندان معاش فوق العاده داشته و در مقابل خواست شان این خواهد بود که بحیث کارکنان دائمی دولت کارشان تا مدت های طولانی ( و اکثراً تا آخر عمر) گزینتی و محفوظ باشد. از این جهت آرزوی رسیدن به دوره تقاعد و یا معکوساً خطر از دست دادن همچو حقوقی محرکی خوبی برای اطاعت از قانون خواهد گردید.

#### ایجاد اعتماد نسبت به ادارات و تشکیلات جدیدالتاسیس

تاسیس IARCS بدون تردید یک قدم مثبت محسوب میگردد، ولی طوریکه قبلاً اشاره شد تاسیس یک بورد مستقل جهت نظارت بر مقرری ها، تهیه و ارسال هر چه عاجل گزارش پیشرفت کار اصلاحات اداری به MAC از اهمیت خاصی بر خوردار بوده و به موثریت امور خواهد افزود.

#### پروگرام کوتاه مدت تقویه قابلیت ها

باینکه باز سازی سیستماتیک تشکیلات و ساختار های ادارای امر ضروری پنداشته می شود ولی تاثیر آن در شرایط حاضر در ارتقاء قابلیت و توانمندی دولت چه در ساحه اتخاذ تدابیر و پلانگذاری و چه در ساحه اجرایی و عمل کرد ها مکفی پنداشته نمی شود. علاوه به سلسله بعضی ابتکارات قبلی که در ساحه رشد قابلیت ها و ظرفیت ها صورت گرفته است (چوکات شماره ۱۴ را ملاحظه کنید) لازم می افتد، تا جهت ایجاد یک تحرک موثر در مدت زمان کوتاه، به استخدام تعداد زیاد کارکنان داخلی تحت شرایط قرار داد و استخدام جانبی با معاش که بتواند اداره چپان متجرب را از مؤسسات شخصی، NGO های منطقوی سرتاسری جلب نماید، اقدام بعمل آید. تا باشد که با ورود عناصر کار آزموده و آگاه طرح تدابیر و تنظیم پروگرام های وزارت خانه ها در کابل و ولایات انهم در مدت زمان کوتاهی منسجم گردیده و انکشاف یابد، که در اینصورت زمینه خوبی برای استخدام سریع کارکنان جدیدالشمول و آموزش نسبی شان نیز فراهم خواهد گردید. البته تلاوم، رشد و انکشاف قابلیت ها که با همچو یک پروگرام کوتاه مدت آغاز میشود مستلزم انست، تا دولت به یک پروگرام وسیع آموزشی، که ایجاب یک سرمایه گذاری بزرگ و وسیع را در بخش مؤسسات تعلیمی می نماید، دست زده، کارکنان لایق و شایسته موجود را شناسای کرده و اگر معروض به تقاعد هم باشند با تشویق و تحرک نگهداشته و ابقا نماید.

پرداخت معاش بیشتر به کارکنان داخلی که به اساس پروگرام همکاری های تخنیکی (TA) با آنها قرار داد می شود یقیناً بعضی حساسیت های را در بین سایر کارکنان ادارات دولت خلق خواهد نمود. این چنین کشیدگی ها وقتی بیشتر تشدید می گردد که ملاحظه شود، اشخاص داخلی که برای متخصصین خارجی در امور مختلف، از قبیل ترجمانی، ثبت ارقام در کمپیوتر

و خدمات عمومی دفتري همکاري داشته، و معاش بمراتب بيشتري از ساير کارکنان همان وزارتخانه را حاصل مي کنند. اما متذکر بايد شد که بکار برد فرمان PRR موضوع معاشات را وسيعاً بهتر و اصلاح مينمايد (چوکات شماره ۱۴ را ملاحظه نمايد). گر چه تطبيق فرمان PRR معاشات کارکنان داخلي را به سويه متخصصين خارجي افزايش نمي دهد، باهم چنين ازدياد بصورت نسبي، قابل ملاحظه بوده و مي تواند وسيله تشويق ساير ادارات دولتي شده، تا آنها هم با اقدام به اصلاحات لازمه اداري از چنين تزئيد معاشاتي مستفيد گردند. اين نکته قابل ياد آوري است که کارکنان دولت بايست، معاشات بلند مشاورين داخلي را استثنائي تلقی کرده و تصور نکنند که چنين معاش گزاف معيار معاش براي همه مامورين دولت مي باشد.

وقتي که کارکنان قراردادي تقاضاي دريافت معاش را به معيارهاي بين المللي مي نمايند بايد شايستگي و کفايت شان را متناسب به معيار هاي بين المللي و يا حداقل به سطح بازار کار منطقي با ثبات برسانند. در صورت که همچو کارکنان قرار دادي اجازه مي يابند که به يک اورگان خارج از اداره مربوطه شان گزارش دهند کنترول شان مشکل گرديده و مشکل خواهد بود که آنها را در قبال کار و عملکرد هاي شان مسول و جوابده حفظ نمود. موضوع مسؤليت دوگانه در مقابل دو مرجع قسمتاً به ترتيب حل شده مي تواند که همه کارکنان قراردادي، که از طريق همکاري هاي تخنيكي تمويل ميشوند اداري يک امر و کار فرما واحد باشند. مخصوصاً بايد اطمينان حاصل شود که اين متخصصين مجاز نباشند که بخاطر اتخاذ و تصاميم اداري به واحد هاي تمويل کننده شان مراجعه نمايند. اين موضوع مشاورين را که از طريق همکاري هاي تخنيكي TA استخدام شده اند عملاً به دو گروه تقسيم مي نمايد. گروه اول آنده از مشاورين است که مؤسسات امدادي شان موافق اند تا متخصصين مورد نظر مانند ساير کارکنان، مقررات دولت را در محيط کار مراعات نمايند. اين بدین معنی است که امرين داخلي مي توانند مشاورين مربوط را بدون مراجعه به واحد هاي تمويل کننده آنها از کار بر طرف نموده و يا وظيفاي شان را تغيير دهند. البته براي ايجاد زمينه تشويقي و موثريت امر، در همچو يک حالي ايجاب ميکند که امکان استخدام مجدد آنها توسط واحد يا مرجع تمويل کننده خيلي کم بوده و اگر اين امکان هيچ نباشد خيلي ها بهتر خواهد بود. قابل تذکر است که براي همچو مشاورين، که از طريق مساعدت هاي تخنيكي در ادارات دولتي استخدام مي شوند قيد و قيودات مرسوم و عنعنوياداري و صدور اخطاريه ها مناسب ارزيايي نمي شود. گروه دوم مشتمل بر آنده مشاورين است که از طريق پروگرام امداد تخنيكي (TA) وظيفه گرفته و دولت چنين احساس مي کند که ايشان توسط امر اداره مربوط رهنمائي (وبصورت موثر کنترول) شده نمي تواند، به عباره ديگر آنها به رهنمائي و هدايات امرين داخلي شان توجه نشان نميدهند. بناً همچو مشاورين بمثابه پيام آور نظريات و پيشنهادات مفيد يک مؤسسه خارجي بوده که البته ضرور نيست که آن همه نظريات و پيشنهادات بمثابه اساس يا هسته کار اداره مربوط تلقی گردد. تا زمانيکه تعامل جديدي براي استخدام مشاورين وضع نشده، اين مشاورين بايد مجبور به اطاعت از مقررات محل کار خویش ساخته نشوند، زيرا ايشان به اساس توافقات قبلي، توسط مؤسسات امدادي استخدام شده اند نه بوسيله دولت. به عباره ديگر آنها توسط دولت استخدام نشده اند، بلکه روي يک سلسله معيارهاي لازمه در مراجع تمويل کننده توظيف گرديده اند. بناً در صورت عدم طی مراحل اصولي استخدام، تطبيق ضوابط دولتي هم آنقدر مؤجه پنداشته نمي شود.

### چوکات شماره (۱۴): ابتکارات در رابطه به ارتقای قابلیت ها و مهارت های موجود

#### پروگرام اصلاح اولويت ها و ساختار مجدد (PRR)

ادارات وزارت ماليه، کميسيون مستقل اصلاح اداري و خدمات ملکی و وزارت فوايد عامه قبلاً براي تطبيق PRR منظور شده اند، ادارات وزارت هاي صحت عامه، معارف، امور خارجه، مخابرات، آبياري و رياست عمومي تفتيش و کنترول در خواست هاي شان را تقديم کرده که تحت بررسي مي باشد. اثرات PRR در ولايات نيز بزودي بمشاهده خواهد رسيد. وزارت فوايد عامه پروگرام PRR خویش را به چهار ولايت توسعه بخشیده است. آمريت هاي صحت عامه ولايات هم در دسمبر ۲۰۰۳ به اجراء PRR اقدام نموده و قرار است در جنوري ۲۰۰۴ به تطبيق آن در سرتاسر ولايات بپردازند. در نهايت امر، در ولسوالي ها هم پروگرام مورد نظر را همزمان با اجراء بعضي ابتکارات ديگر، منجمله پروژه آزمايشي اعمار مرکز ولسوالي هاي UNAMA مورد تطبيق قرار خواهند داد.

#### انستيتوت ملي آموزش اداري خدمات ملکی

باز سازي دفاتر موجوده کميسيون مستقل اصلاحات اداري و خدمات ملکی (IARCSC) براي تاسيس يک مرکز آموزشي تکنولوژي اطلاعاتي (IT) قبلاً آغاز و يک پروگرام آموزشي پاليسي و پروگرام اداره عامه را نيز در جهت تربيه کارکنان، انکشاف داده است. هم چنان مراجع کمک کننده تعهد نموده اند که کار ساختمان يک انستيتوت آموزشي مکمل را در سال ۲۰۰۴ آغاز نمايند.

### گروپ های ارتقا دهنده قابلیت ها و ظرفیت ها ( CBG ) :

در کوتاه مدت IARCSC با استفاده از ابتکارات CBG به ضروریات عاجل ادارات دولتی برای آموزش کارکنان در ساحت تکنالوژی اطلاعاتی، لسان، تهیه و خریداری، همکاری نموده و از کارکنان بعضی گروپ های CBG در قسمت تطبیق و ترویج پروگرام PRR به ولایات نیز استفاده بعمل خواهد آورد.

### مؤسسات قرار داد شده منجمنت و اداره:

از آنجای که ارتقای سویه و ظرفیت ها از طریق و ذرایع دیگری انکشاف مییابد وزارت مالیه، IARCSC و وزارتخانه های کلیدی استفاده از همچو مؤسسات را که در خصوص اداره و منجمنت تخصص دارند بخاطر بازسازی مورد مطالعه قرار داده اند. این مؤسسات در قسمت پلاننگاری، نظارت از پروگرام های بزرگ سرمایه گذاری و انکشاف طرح پالیسی ها و استراتژی های همکاری خواهند نمود.

### وجه مربوط به جمعیت متخصصان ARTF

این وجه را بانک جهانی منظور نموده و IARCSC وظیفه تنظیم آنرا بعهده دارد. هدف اساسی این است تا افغانهای متخصص و با استعداد را شناسائی کرده و به منظور تقویه پروژه ها و پروگرام های کلیدی و بلند بردن ظرفیت های کارکنان در بخش های خاص ادارات، بحیث مشاورین پروژه های بزرگ استخدام نماید.

### پروگرام مراجعت افغانهای متخصص و واجد شرایط، از خارج (IOM)

این پروگرام با پرداخت معاش خوب و پرداخت مصارف سفر و اقامت مجدد، افغانهای متخصص را که واجد شرایط باشند از خارج جذب می نماید.

### تفهیم و تنویر توسط ایجاد شبکه های ارتباطی متخصصان

این پروگرام به ابتکار UNDP ایجاد شده و در نظر دارد تا متخصصین با تجربه، کار آموزه و متقاعد را برای اشغال پست های عالی دولتی درچوکات خدمات ملکی استخدام نماید. متخصصین مذکور حقوق رضا کارنه که بیشتر از معاش کارکنان دولتی می باشد در یافت خواهند نمود.

### استخدام سریع و مستقیم:

وزارت مالیه یک پروگرام مطالعه ساحوی را که توسط UNDP تطبیق میگردد روی دست گرفته است تا که امکانات بلند رفتن قابلیت و ظرفیت دولت را با طریقه های ذیل مورد مطالعه قرار دهد: - استخدام مستقیم متخصصین افغانی در وظایف خدمات ملکی دولتی، با معاش بالاتر از معیار های معاشاتی PRR - شمولیت جنبی کارمندان دولتی، که اخیراً متقاعد شده اند، به وظایف خدمات ملکی دولتی و تشکل سریع کدری، از مدیران و اداره چیان جوان.

### ابتکارات مستقیم بلند بردن ظرفیت ها و قابلیت ها به سطح وزارتخانه ها و مراجع دیگر

تعداد زیاد وزارتخانه های کلیدی پروگرام های خاص آموزشی را برای پاسخ به ضروریات خویش ترتیب و عملی نموده اند. همچو پروگرام ها معمولاً به همکاری مؤسسات مشورتی مورد تطبیق قرار گرفته اند.

با وصف همه این تدابیر احتیاط آمیز، باز هم لازم می افتد، تا کارکنان قرار دادی را که پروگرام همکاری های تخنیکی (AT) تمویل می نماید، در کارهای دولتی مورد تربیه و آموزش قرار داد. گرچه که بعضی از این ها شاید اداره چی ها و مدیران خوب بوده مهارت و تجارب کافی داشته باشند، بآنهم اشتراک آنها در یک پروگرام عاجل و کوتاه مدت آشنائی با چگونگی کار و سیستم دولتی ضرور بوده تا هرچه بیشتر و بهتر به مثابه همکاران خوب دولت، مشوقین و رهبری کنندگان موثری برای سایر کارکنان عرض وجود نمایند.

برای بعضی از وزارت خانه های بزرگ که دارای پروگرام های وسیع و پر مصرف اند، تعلیم و آموزش تنظیم و هماهنگی پروگرام ها، بخاطر بلند بردن قابلیت ها و ظرفیت ها، از جمله نیازمندی های ضروری آنها به شمار می آید. (چوکات شماره ۱۵ را ملاحظه کنید) تنظیم و هماهنگی پروگرام ها مشتمل بر چهار اصل کلیدی ذیل میباشد.

- تهیه و تثبیت اولویت های پروگرام های سرمایه گذاری و اقتصادی برای چندین سال؛
- تعیین معیار های تخنیکی برای دیزاین پروژه ها؛
- اداره و تنظیم قرار دادهای ( طرح و ترتیب شرطنامه، ارزیابی اسناد و جریان داوطلبی، مذاکره و نظارت)؛
- تنظیم امور مالی (تنظیم پرداخت ها به مشاورین و قراردادی های امور خدمات ملکی محاسبه و گزارش دهی مالی).

### چوکات شماره (۱۵) : رشد و انکشاف قابلیت های اداری و مدیریت

در ورکشاپ که تحت عنوان "رشد ظرفیت ها برای پروگرام انکشاف ملی در ساحات خاص بنیادی" در ۲۳ اکتوبر ۲۰۰۳ به ابتکار حکومت انتقالی اسلامی افغانستان، بانک جهانی و بانک انکشاف آسیای دائر شده بود تذکار گردید، که انکشاف عاجل قابلیت ها در خصوص تنظیم و اداره پروگرام ها شرط اساسی حصول نتایج لازمه میباشد.

جلالتماب اشرف غنی احمدزی وزیر مالیه توضیح نمود که طرق و امکانات زیادی موجود است تا وزارتخانه ها به ارتقا و رشد ظرفیت و قابلیت کارکنان خویش بپردازند. وی از موارد ذیل نام برد: قرار داد با موسسات مشاورتی جهت مطالبه همکاری پیرامون تنظیم و هماهنگی پروگرام ها، قرار داد یا موسسات غیر دولتی برای پیشبرد فعالیت های بازسازی و توامیت با مقامات مشابه سکتور های عامه خارجی. و هم چنان اضافه کرد که هر یکی از این امکانات یا مجموع موارد فوق الذکر را می توان با امتیاز PRR تقویت کرده، تشکیلات و کارکنان وزارت مورد نظر را استحکام بخشید. منتها وزارتخانه ها باید تشخیص بدهند که کدام نوع از امکانات منتج به رشد عاجل ظرفیت ها در وزارت های مربوط شان خواهد گردید. او توضیح نمود که واحد مطالعاتی طرح و امکانات دولت حاضر است که بعضی تدابیر کوتاه مدتی را در این عرصه تمویل و تقویت نماید.

ورکشاپ خاطر نشان نمود که نکات حساسی در این پروسه وجود دارد که باید با دقت مورد مطالعه قرار گیرد:

- استخدام و یا قرارداد موسسات مشاورتی نظم و اداره، شاید سبب بروز اختلافات شود زیرا موسسه یا موسسات مشاورتی مورد نظر، ممکن از مطالب و موضوعات محرم سائر موسسات که بخاطر فعالیت های بازسازی داوطلبی می کنند آگاه شوند. بناً ایجاب می کند که همچو موضوعات باید در شرطنامه قرار داد شامل ساخته شود.
- مشاورین باید، کارکنان دولت را در تمام عرصه های فعالیت های خویش دخیل سازند و تلاش بخرچ داده شود تا اصل مهم آموزش کارکنان در جریان کار و تلاش برای تکمیل پروژه به فراموشی سپرده نشود.
- بعضی فعالیت ها از قبیل تکنالوژی اطلاعاتی (مطالب مربوط به کمیوتور) در همه وزارت خانه ارتباط می گیرد لهذا برای اینکه اجراءات موثر صورت بگرد بهتر است این فعالیت هم بصورت متحدالشکل که در برگیرنده همه وزارت ها باشد، مورد تطبیق قرار گیرد.

### قواعد اساسی تنظیم قوای بشری و اجراء معاشات

در حال حاضر یک لست جامعی (nominal roll) که نمایندگی از استخدام قانونی کارکنان نموده و اساس مطمینی برای پرداخت معاشات قرار گرفته بتواند وجود ندارد. هم چنان اسناد موثقی که سوابق کارکنان در آن انعکاس یافته و حقوق آنها را در هنگام توزیع معاش مؤجه نشان دهد موجود نمی باشد. ترتیب یک ثبت کمیوتوری (database) باید در وزارت مالیه توسط ارقام و معلومات مندرج استحقاق و جدول معاشاتی که به وزارت ارجاع میشود آغاز گردد، زیرا موجودیت چنین فهرست کمیوتوری در سیستم معلومات اداره مالی افغانستان (AFMIS)، امکانات ترتیب یک لست مکمل نام های کارکنان اداره و سوابق قانونی آنها را که بصورت منظم کار میکنند بصورت اتوماتیک فراهم ساخته و تغییرات ناشی از انفکاک و شمولیت کارکنان جدید را ثبت و انعکاس بخشد. علاوهً موجودیت احصائیه دقیق کارکنان دولت امر نهایت ضروریست تا اساس دیتابیس قوای بشری (database) قرار گرفته بتواند.

وزارت مالیه مصمم است که برای حل تاخیر در پرداخت معاشات اقدامات لازمه بعمل آورد، بناً سه نوع اجراءات آزمایشی را حسب ذیل معرفی و مورد اجرا قرار می دهد.

اول: محتویات استحقاق یا جدول معاشات (۴۱م) تلفونی یا رادیویی به کابل گزارش داده می شود تا از تاخیر پرداخت معاشات که در اثر سفر مستوفی های ولایات به کابل صورت می گیرد، جلوگیری بعمل آید. استحقاق یا جدول معاشات بصورت انتخابی (بعضی ها) نقتیش و بررسی می شود.

دوم: (۴۱م) یا جدول معاشات با همکاری هیئاتی از ریاست خزائن وزارت مالیه در مرکز ولایت ترتیب و بعد از منظوری مقامات ولایتی در همان جا طی مراحل a، شود.

سوم: به وظایف معتمدین نقدی (bonded trustees)، که معاشات را توزیع می نمایند، خاتمه داده میشود زیرا بانک مرکزی در نظر دارد تا زمینه تادیه معاشات را مستقیماً به افراد، مساعد سازد.

البته تا زمان که دافغانستان بانک موفق به توزیع مستقیم معاشات می گردد اجراءات معتمدین نقدی (bonded trustees) شفاف تر ساخته شود و برای این منظور لازم است به صورت اشکارا و واضح یکمقدار فیس اضافی به آنها داده شود تا از پولی

که تحت عنوان مصارف سفر و معتمدی، از معاش کارکنان وضع میشود جلو گیری بعمل آید. بعلاوه اگر مردم محل در امور مالی دخیل ساخته شوند یک نوع کنترل نسبی را بوجود خواهد آورد. بطور مثال ترتیب محافل توزیع معاش در مساجد، که کارکنان معاشات شان را باحضور داشت مردم دریافت نمایند. بخشی از سهم گیری مردم تلقی خواهد شد.

طوریکه قبلاً اشاره شد وزارت مالیه در نظر دارد تا با همکاری AFMIS خزائن یک فورم جدید کمپیوتری استحقاق معاشات را ترتیب نماید. اگر چنین ابتکار با بهبود وسایل مخابراتی و تامین ارتباطات با ولسوالی ها توأم ساخته شود شاید از ضرورت سفر مستوفی ها، که ۴۱ م ها ( استحقاق معاشات) کارکنان ولایت را جهت منظوری بکابل انتقال می دهند، جلو گیری شده بتواند.

### اصلاح و سازماندهی قانونی خدمات ملکی

قوانین که بتواند خدمات ملکی دولت را تقویت کرده و استحکام بخشد واضحاً وجود ندارد. یا اینکه این مسله عجالتاً یک مشکل بزرگ محسوب نمی شود. زیرا توافق و درک از نحوه کار دولتی بحدی وجود دارد که می تواند اسباب کنترل و دسپلین را در ادارات میسر سازد، معهداً بعضی اثرات منفی که از ابهامات قانونی ناشی می شوند، با عدم تصمیم قاطع امرین ادارات و صدور فرامین اختیاری رئیس جمهور پرده پوشی می گردند. تا هنوز هیچ نوع اقداماتی در رابطه به سرفه جوئی مصارفاتی و یا تغییر و تبدیلی کارکنان به ساحات ووظایف مختلف صورت نگرفته است. اگر این قبیل اصلاحات اساسی و یا سایر اصلاحات مشکل تلقی شود گمان نمی رود که از ریاست جمهوری فرامینی دیده شود که موافق با ذهنیت عامه از قانونیت کافی بر خوردار باشد. در دراز مدت مقررات و پالیسی های مربوط به امور کارکنان، تا زمانی بصورت مکمل و واضح ترتیب شده نمی تواند که متکی به یک قانون واضحی نباشد.

### طرح و ترتیب پالیسی Policy management

بدون در نظر داشت اینکه دفاتر، چگونه رئیس جمهور و کابینه را در اجرای امور شان کمک می نمایند به یک کدر معتمد کارکنان ملکی احتیاج احساس می شود تا:

- اجندای هفته وار کابینه و پروگرام های دراز مدت آینده را ترتیب نماید.
- از کیفیت و صحت مطالب قابل بحث در کابینه اطمینان قبلی داشته باشد.
- فشرده مسایل را به اطلاع رئیس جمهور رسانیده و مینوت رسمی مجالس کابینه را تهیه نماید
- فیصله های کابینه را تعقیب نموده و از اجرا و تحقق آن اطمینان حاصل نمایند.

این شعبه بعلاوه، باید مسولیت هماهنگی پروگرام های تقنینی دولت را بدوش داشته، اولویت فرامین دولتی را مورد توجه قرار دهند و هم آهنگی فرامین را با اقتضات بودجوی بررسی نمایند. در دراز مدت فعالیت های این دفتر مشتمل بر ترتیب پروگرام های تقنینی دولت، حصول اطمینان از مشوره ها و مفاهمه های وزراء در امور مهم، رفع مخالفت های درجه بندی اولویت ها (و خاصاً حصول اطمینان از اینکه مصارف مربوط به پیشنهادات به موافقه و تأیید وزیر مالیه رسیده باشد).

مطابق به موازات فوق، دفتر اداره امور (OAA) ضرورت به تغییرات بنیادی دارد. ریاست تشکیلات که در چوکات اداره امور صلاحیت بررسی ساختار و تشکیل های ادارات ملکی دولت را دارا میباشد، باید کاملاً با ساز و برگهای تشکیلاتی اش از چوکات اداره امور ملغاً گردیده و به ریاست بودجه وزارت مالیه مربوط ساخته شود. مسولیت مشاورتی در سازماندهی و بهبود کیفی باید به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی IARCSC سپرده شود.

### ۳. ارتباطات مالی مرکز و محلات

#### مرور و بررسی

برای بررسی ارتباطات مالی دولت مرکزی با سطوح محلی، و بصورت فشرده، در رابطه به اندازه مرکزیت مالی، ایجاد می کند که بالای هر دو عوامل این ارتباطات یعنی مصارف و عواید مروری صورت بگیرد.

از نگاه مصارفاتی، مشکل است که یک احصائیه مطمئن مقایسوی را بوجود آورد، زیرا طوریکه ملاحظه میشود مقدار صلاحیت ها نسبت به عملکرد مصارف، خیلی باهم در ارتباط نزدیک قرار دارند. قضاوت در مورد اولی (صلاحیت ها) سهل نبوده و این مطلب بین سکتور های مختلف متفاوت میباشد ولی، موضوع کاملاً روشن است که در سطح محلات، در افغانستان صلاحیت ها که مصارف چگونه صورت می گیرد خیلی ها ناچیز و کم تعیین گردیده، گرچه که مصارف دولتی در ولایات و محلات تحت نام، و از جانب مرکز تلقی می گردد.

ساختار عواید در افغانستان تصویر صریح عدم مرکزیت را تمثیل می نماید. در شرایط افغانستان شاروالی ها مراجع اند که در زمینه محصول و عوارض، گرچه که کمترین باشند، استقلالیت دارند. نرخ ها و فیصدی های همه محصولات و عوارض در کابل تعیین میشوند ولی، عواید در شاروالی ها باقی مانده و مصارف آنها را تمویل می نماید.

بصورت عموم، مرکزیت نهایت زیادی مالی افغانستان، این کشور را از اکثر ممالک مجزا قرار می دهد. از معلومات که بدست است لاتویا و لتونیا از جمله ممالکی اند که آزادی و استقلالیت مالی و محصولی شان محدود است ولی آنها هم به مقایسه افغانستان، دارای یک نظام عدم مرکزیت بیشتر ارزیابی میشوند (ایبل Ebel و یلماز Yilmaz ۲۰۰۲ را ملاحظه کنید).

طوریکه قبلاً هم تذکر گردید، وزارت ها و نمایندگی های مرکزی با داشتن بودجه های قانونی و معینه واحد های اول بوجوی بوده، در حالیکه ادارات ولایتی این واحد ها بنام واحد های دوم بوجوی، که تخصیصات شان را به صلاحیت و صوابدید مرکز حاصل می کنند، یاد میشوند. نتیجه و مفهومی که از این نوع ارتباطات متصور است همانا تصامیم اداری وزارت های مرکز در خصوص تخصیص ادارات ولایتی شان است که در مجموع، بودجه های ولایتی را تشکیل می دهد. و هم چنان تکرراً متذکر میشویم که ولایات صلاحیت ندارند که بصورت مستقلانه قرض بگیرند. قانون بودجه در فصل ۸ (مواد ۲، ۳) خویش حکم می کند که "محلات دولت" پلانی را که در آن قرضه هم بمتابیه منبعی تلقی می شود تهیه می نمایند. ولی، در عمل هر نوع پلان و پیش بینی هنگام ترتیب و تهیه بودجه، به دولت مرکزی تقدیم می (فکر میشود که اینچنین پیشنهادات با ساس بخش های سکتوری ترتیب و تنظیم می گردد). قرار معلوم تصدی های دولتی مراجعی اند که صلاحیت دارند قرضه بگیرند.

ولسوالی ها که واحد های سوم بوجوی هستند، متکی به تصامیم اداری (مقامات بالا) بوده و بودجه های خویش را از واحد های مربوط ولایتی شان بدست می آورند.

شاروالی ها ادارات متکی بخود بوده و مسؤل (جمع آوری کثافات، ایجاد تفرح گاه ها و خدمات پارک ها و غیره میباشد) عواید شان شامل تکس اماکن، محصول شهری، جواز نامه ها و غیره میباشد (شاروالی ها مفاصلاً در فصل ۵ این گزارش مورد بحث قرار گرفته است).

## تحصیل عواید

قانون بودجه حکم می کند که همه عواید ( به استثنای عواید شاروالی ها) باید به مرکز انتقال داده شود تا در بودجه واحد دولت شامل ساخته شوند.

- ولایات یک سلسله عوایدی را به نمایندگی از دولت مرکزی جمع آوری مینمایند که مهم ترین آن عواید گمرکی میباشد. همه نرخ ها و فیصدی های مالیاتی و گمرکی توسط مرکز تعیین میشوند. عواید باید در مستوفیت ها در حساب معینه دافغانستان بانک نگهداشته شوند و در اوقات معینه به کابل انتقال گردند؛
- محلات یا ولسوالی ها، مالیات قلیلی را از فروشگاه ها تحصیل میکنند. نرخ و فیصدی این نوع مالیات مبتنی به موقعیت و ارزش جایداد ها تعیین میگردد، و این ارزیابی ها در هر سه سال توسط هیئت سه نفری (که متشکل از نماینده های ولایتی و محلی هستند) صورت می گیرد. عواید مورد نظر به مستوفیت های ولایات انتقال می گردد. و معمولاً مقدار آن هم زیاد نمی باشد. سال گذشته مجموع عواید ولسوالی های بدخشان بالغ بر ۴۷۷۰۱۶ افغانی گردیده بود که ۱۴ فیصد مجموع عواید ولایت را تشکیل میداد.

جدول شماره ۲۱ مقدار و منبع عواید ولایاتی را که دیده شد نشان میدهد.

قانون توضیح میکند که هر گونه عوایدی که در ولایات و ولسوالی ها تحصیل میشوند عواید ملی بوده و ولایات درینمورد بمنابته تحصیل کننده های عواید بشمار می آیند. در عمل بعضی ولایات با همین روحیه موافق اند. طور مثال بامیان و وردک همه عواید تحقق یافته شان را بکابل انتقال می دهند، و هر دو ولایت هم، بخاطر تمویل مصارف شان بصورت مکمل، متکی به مرکز میباشند. فاریاب و بدخشان با منظوری و موافقه کابل، از عواید شان به مدارک مصارف غیر معاشاتی استفاده می نمایند. اینکه ولایات اخیراً لذکر بر خلاف وردک و بامیان اجراء مینمایند، ناشی از موقعیت های دور افتاده شان از مرکز میباشد.

جدول شماره ۲۱: عواید تحصیل شده سال ۱۳۸۱ (به افغانی)							
کود نمبر	عنوان	بدخشان	بامیان	فاریاب	هرات*	کندهار	وردک
۱۰۰۰	مالیات مستقیم	۱۷۹۳۲۱۴	na	۱۴۳۰۳۹۵	۲۱۳۲۴۸۴۸	۳۳۵۷۵۰۹۳	۲۵۵۰۲۵
۲۰۰۰	مالیات غیرمستقیم (بشمول گمرک)	۲۷۹۷۲۲	na	۲۰۳۰۶۹	۱۴۶۶۳۹۴۵۳۵	۴۰۳۱۱۴۵۰۷	۱۹۲۷۰۱
۳۰۰۰	عواید مالکیت های دولتی	۷۳۸۹۵۳	na	۳۴۸۵۱۴۷	۹۱۹۰۸۷۴۳	۳۷۴۰۲۰۵۶	۴۱۵۷۳۹
۴۰۰۰	عواید جوازنامه ها	۳۸۱۸۵۸	na	۷۳۳۴۶۹	۱۴۰۰۰۱۷۷۰	۳۴۷۲۹۰۲۶	۴۲۴۸۴
۵۰۰۰	عواید کراهه مالکیت های دولت	۱۴۰۰۰	na	۱۴۳۷۷۰	۱۶۷۹۱۴۶۶	۷۴۱۹۰۴۶	۳۷۰۱۹۱
۶۰۰۰	بقایات گذشته	۱۳۸۹۱۱	na	۲۴۹۰۹۸	۷۴۱۵۶۶	۸۴۹۳۱۵۱۹	۷۰
۷۰۰۰	عواید متفرقه					۲۲۸۹۱۸۰	
۸۰۰۰	عواید از مدرک فیصدی تقاعد	۱۵۴۴۶۶	na	۳۲۰۵۶۱	۵۰۳۶۵۹۱	۲۶۱۹۵۴۶۲	۰
	عواید تحصیل شده دوماه اخیر ولایت هرات				۶۹۶۲۵۴۷۸۸		
	مجموع	۳۵۰۱۱۲۴	۵۶۳۱۷۰	۶۶۰۳۵۰۹	۲۶۳۰۹۶۳۳۰۷	۶۲۹۶۵۵۸۱۹	۱۳۷۶۲۱۰
	شاخص: بلخشان صد فیصد	۱۰۰	۱۶	۱۸۹	۷۵۱۴۶	۱۷۹۸۴	۳۹

یادداشت ها: عواید فوق شامل عواید ولایات و ولسوالی ها بوده، عواید شاروالی ها شامل نمیشد

\*عواید فوق الذکر هرات ده ماهه می باشد

منبع: مستوفیت های ولایتی

در ولایات هرات و کندهار، عواید شان بیشتر از تخصیصات منظور شده می باشد، و علت آن هم عواید زیاد گمرکی بشمار می آید. همه مصارف ولایات مذکور از عواید محلی شان تمویل میشود (بدون آنکه از کابل انتقال شود). عواید اضافی باید به کابل انتقال شود، ولی تا کنون همچو انتقالات، شکل منظم و اصول را اختیار نکرده بلکه، گاه گاهی بصورت نا منظم، آن هم روی تقاضای کابل صورت می گیرد. در حقیقت مقامات درین دو ولایات عواید مورد نظر را بجای اینکه عواید ملی بپذیرند، عواید منحصر به ولایت دانسته و انتقال آن را هم به تفاهم و مذاکره مربوط می پندارند. وزارت مالیه تلاش می ورزد تا تقاضایش را در رابطه به انتقال عواید تحمیل نموده و بقبولاند. یکی ازین تلاش ها و فعالیت ها بلاک و مسدود نمودن همهء حسابات عواید و مصارف موجود ولایات بوده که در عوض، صرف دو حساب یکی برای مصارف و دیگری را برای عواید مجاز قرار داده، و آغاز این اصول جدید را از اول اگست ۲۰۰۳ مرعی الاجرا اعلان داشته است. بدین ترتیب همه عواید بایست صرف در یک حساب جمع آوری شده و مبالغ مربوط به تمویل مصارف هم از کابل، به حساب مشخص مصرف، قابل انتقال پنداشته میشود.

رفورم دیگری که از طرف وزارت مالیه پیشنهاد شده است، تاسیس یک دفتر بزرگ مالیه دهنده گان در کابل میباشد تا از جمع اوری عواید یکصد منبع بزرگ مالیاتی مراقبت نماید. و همچنان پلان دارد که نظیر همچو یک دفتری، دفاتر جداگانه در هر ولایت باز نماید تا منابع متوسط مالیه دهی را در سطح ولایات مورد بررسی لازمه قرار دهند. قابل تذکر است که همه این دفاتر مجزا از مستوفیت اجراات نموده و خارج از ساختار معمول تشکیلاتی، که از طریق والی گزارش دهی دارند، فعالیت خواهند نمود. در زمینه مشروعیت همچو دفاتری، مثال های هم وجود دارد ادارات مربوط به وزارت خارجه در اکثر ولایات بزرگ که خارج از ارتباط مستوفی و والی مستقلانه فعالیت داشته، مستوفیت ها را در ترتیب و توزیع معاشاتی آن ها دخلی نبوده، بودجه و موضوعات کارکنان شان نیز مجزا از روند و پروسه جاری ترتیب و تنظیم می گردد.

جدول شماره (۲۲) عواید شش ولایت مورد بررسی را در سال ۱۳۸۱، با تخصیصات اصلی ولایتی و هم چنان مصارف واقعی آنها بصورت فشرده نشان می دهد. تفاوت خیلی چشم گیر مصارف در دو ولایات هرات و کندهار به تناسب چهار ولایات دیگر انعکاس دهنده واقعیت (تصرف و تصاحب عواید ولایتی) میباشد.

جدول شماره ۲۲: خلاصه از عواید و مصارف ولایتی در سال ۱۳۸۱ (به افغانی)			
ولایت	عواید تحصیل شده	تخصیص بودجه عادی*	مصارف حقیقی**
بدخشان	۳۵۰۱۱۲۴	۴۴۳۹۲۰۹۸	۱۴۵۱۴۰۱۰۲
بامیان	۵۶۲۱۷۰	۱۹۲۷۱۷۰۰	۵۷۶۲۰۸۵۰
فاریاب	۶۶۰۴۵۰۹	۵۲۸۹۰۳۷۹	۸۰۰۲۵۴۵۲
هرات	۲۶۲۵۹۲۷۷۱۶	۱۶۶۳۸۹۰۴۲	۹۶۹۶۱۸۳۴۶
کندهار	۶۲۹۶۵۵۸۸۹	۶۳۶۹۶۲۰۶	۶۶۸۲۴۴۸۸۴
وردک	۱۳۷۶۲۱۰	۶۲۰۴۰۷۹۳	۶۱۲۷۶۴۱۷

یادداشت ها: \* در تخصیص ولایت وردک پرداخت های معاشاتی UNDP شامل است.

\*\* تخصیصات بوجوی و مصارف معمولاً تحت عنوان ولایت تجمع نکرده بلکه مصارف طور جدا گانه توسط هر اداره در ولایت صورت گرفته

و وزارت های مربوط شان گزارش می دهند.

منبع: مستوفیت های ولایات:

قراریکه گفته میشود، همه عواید اعم از عواید گمرکی، عواید معادن و غیره بصورت مکمل گزارش داده نمی شوند. گزارشات زیادی در رابطه به عواید زیاد گمرکی وجود دارد، اکثراً گفته میشود که عواید سالیانه گمرک هرات در حدود ۷۰ میلیون دالر، معادل ۳ بلیون افغانی میباشد. معدن نمک ولسوالی دولت اباد فاریاب به تصرف یکی از قوماندانان جنرال دوستم قرار داشته



که عواید آن همه به مرکز گزارش داده نمیشود. هم چنان عواید معدن لاجورد بدخشان را هم قوماندانان شورای نظار تصرف می نمایند. قرار گزارشات، بعضی از قوماندانان ها مالیات یا محصولات وضع کرده و تحصیل میکنند، از قبیل محصولات بالای خدمات تولیدی و ترانسپورتی. علاوه بر تجارت مواد مخدره نیز منبع قابل ملاحظه عواید گردیده است.

### ترتیب و مراحل بودجه

در گذشته، خاصاً در زمان حاکمیت شوروی ها، ولایات هم در ترتیب و مراحل بودجی شامل بودند. وزارت خانه ها در یکی از اوقات قبل از آغاز سال جدید مالی، از ادارات مربوط شان در ولایات تقاضای نمودن تا بیش بنی ها و تقاضای های بودجی شان را برای سال نومی ترتیب و به مراکز ارسال دارند. طوریکه با کارکنان معمر و سالخورده ادارات صاحبه های بعمل آمد. چنین وانمود می کردند که در گذشته ها نه تنها ادارات بصورت دائمی بودجه های شان را پیش بنی و ترتیب می نمودند بلکه والی بشمول سائر آمرین و روسای ادارات بودجه های پیش بنی شده هر اداره ولایتی را تجدید نظر کرده و بعداً به وزارت های مربوط ارسال مینمودند. این دسته از اشخاص را بنام "بورد بودجی" و "یا اعضای مجلس اداری" می نامیدند. حتی بعضی از ولسوالی ها گزارش می دادند که آنها هم بودجه های سال مالی بعدی را پیش بنی کرده و بعد از مرور و تجدید نظر دسته جمعی آمرین ادارات ولسوالی، به دیارتمنت ها یا ادارات مختلف ولایتی تقویض می نمودند.

اینچنین اجراءات، دیگر وجود ندارد. ولی، عده قلیلی از کارکنان صحنی و معارف خاطر نشان کردند که مرکز از تقاضاها و پیش بنی های ولایات در ساختار بودجه ۱۳۸۲ استفاده خواهند نمود. قرار معلوم در اکثر حالات تقاضایی مرکز بیشتر راجع به معلومات پیرامون احصائیه های منابع می باشند نه در رابطه به بررسی ضروریات و احتیاجات آنها.

#### چوکات شماره ۱۶: پلان بودجی در کندهار

در مطالعات پژوهشی، پیرامون ارتباط و شمولیت ولایات در مراحل ساختار بودجی، کندهار مطالب دلچسپی را، در مورد عدم اشتراک ولایات در جریان ترتیب بودجه دولت، بیان نمود.

باساس توضیحات مستوفی ولایت، مستوفیت کندهار قبل از سال مالی ۱۳۸۱، بدون هدایت از کابل، پیش بنی یا تقاضای جمعی بودجی (شامل همه ادارات) را ترتیب و از طریق ادارات مختلف به وزارت های مربوط ارسال نمود ولی هیچ یک از ادارات تبصره یا جوابی از مقامات مربوط خویش حاصل نه نمودند. یگانه اطلاعیه را که گرفتند خبر انتقال رسمی تخصیصات منظور شده شان بود و بس.

شگفت انگیز نیست، اینکه تخصیصات منظور شده خیلی کمتر از مبالغ تقاضا شده ولایت بود ولی، تاسف اینجا است که اصلاً کمترین توجهی و اقدامی در رابطه بر شرایط و اوضاع کندهار بعمل نیامده است. مصارف حقیقی کندهار در سال ۱۳۸۱ نزدیک به مبالغ پیش بینی شده و تقاضا شده ولایت بود که البته بسیار زیاد از تخصیصات منظور شده و اندکی بیشتر از عواید که ولایت گزارش داده بود، ارزیابی می گردد.

سوالی بعمل آمد که، اگر کابل در رابطه به تعیین سطح نهائی مصارف کندهار پروسه را تدویر می نمود، اشتراک می ورزید؟ مستوفی ولایت در جواب گفت که (بلی: اگر سطح نهائی را خیلی بالا مطرح می نمودند)

ارتباط و شمولیت ولایات در ساختار بودجه عادی صرف منحصر به همین تقاضای معلومات فوق میباشد (چوکات شماره ۱۶ موضوعی را که مرکز در فعال ساختن بودجه ولایتی اغماض کرده است نشان می دهد) ترتیب و انکشاف بودجه، در ادارات بزرگ و با صلاحیت وزارت های کابل صورت می گیرد. کارکنان این دفاتر و ادارات مرکزی، تصمیم اتخاذ می نمایند که چه مقدار وجوهی از وزارت مالیه تقاضا شود، چگونه آن را بین ادارات مرکزی و ادارات ولایتی شان تقسیم کنند. زمان که هر وزارت خانه مجموع بودجه مورد ضرورت خویش را ترتیب نمود آن را به وزارت مالیه تقدیم می کنند.

وقتی که اصل منظوری وزارت خانه ها منظور گردید، وزارت خانه ها بودجه های ربع وار ادارات ولایتی شان را ترتیب و تعیین نموده و به ولایات اطلاع می دهند. این اطلاعیه معمولاً بعد از شروع ربع، به ولایات ارسال می گردد. اینکه چگونه (وروی کدام معیار ها) این تخصیصات تعیین میشود، معلوم نیست ابهامات در مسؤلیت و صلاحیت های مقامات سطوح مختلف اداره، به مشکل این موضوع می افزاید. در بخش معارف مسؤلیت ها نسبتاً واضح است (جدول شماره ۴۵ را ملاحظه کنید). در بخش صحت، صلاحیت ها و مسؤلیت های وظیفوی خیلی ها مغشوش میباشد. (جدول شماره ۴۹ را ملاحظه کنید). در مورد وظایف و کارهای شفاخانه ها در ولایات وولسوالی ها و هم چنان در مورد تمویل خارج از بودجه یعنی NGO ها و امداد گران تداخل زیادی وجود دارد. سکتور صحتی هم در رابطه به وجود یک تشکیل منطقی (چندین ولایت) بمثابة یک طبقه بالای هم اهنگ سازی اداری به مغشوشیت های ممکن مواجه خواهد شد. هم چنان این سکتور در زمینه ترتیب بودجه و پلان های بخش صحتی، کارکنان و اداره چیان و توظیف صلاحیت ها و مسؤلیت ها نسبت به سائر بخش ها مانند مصارف و غیره مغشوشیت های بیشتری خواهد داشت.

جدول شماره ۲۳ در رابطه به تخصیصات بوجوی ربع اول سال ۱۳۸۱ ولایات و بصورت اخص معاشات و مصارف غیر معاشاتی تحلیلی بعمل آورده است. این معلومات توسط سیستم جدید معلومات منجمنت مالی افغانستان (AFMIS) جمع آوری گردیده، دیتابیس (AFMIS) که می تواند، تخصیصات را که به هر یک از ادارات ولایتی وزارت های مربوط اصدار می شود با مصارف که صورت میگردد، تعقیب کرده و تحت نظر داشته باشند. جدول مورد نظر توضیح می نماید که از مجموع تخصیصات صادر شده ۷۷ فیصد آن به مدارک معاشاتی و ۲۳ فیصد آن در مدارک غیر معاشاتی به مصرف رسیده است. هم چنان قابل تذکار است که این تقسیمات از یک وزارت خانه به وزارت خانه دیگر به صورت قابل ملاحظه متفاوت می باشد.

جدول شماره ۲۳ تخصیصات ربع اول بودجه عادی ولایات، مصارف معاشات در برابر مصارف غیر معاشاتی (به افغانی) ۱۳۸۲				
وزارت و اداره مربوط	معاشات	مصارف غیر معاشاتی	مجموع	فیصدی مصارف غیر معاشاتی
				به مقایسه مجموع
(به افغانی)				
دفتر رئیس جمهور	۱۱۳۴۰۰	۰	۱۱۳۴۰۰	۰٫۰ فیصد
ستره محکمه	۷۰۲۲۷۵۰	۱۰۷۷۳۰۰	۸۱۱۰۰۵۰	۱۳٫۳ فیصد
مالیه	۲۸۷۶۹۰۰۰	۷۰۷۴۵۰۰	۳۵۸۴۳۵۰۰	۱۹٫۷ فیصد
دفاع	۲۴۲۰۵۶۱۴۹	۸۰۰۴۸۱۱۴	۳۲۲۱۰۴۲۶۳	۲۴٫۹ فیصد
امور خارجه	۱۲۷۹۰۱۹	۶۸۴۴۲۲۵	۸۱۲۳۴۴۴	۸۴٫۳ فیصد
شؤون اسلامی و حج	۳۹۵۴۵۹۰۰	۵۱۲۵۰۰۰	۴۴۶۷۰۹۰۰	۱۱٫۵ فیصد
تجارت	۵۵۲۶۳۳	۱۴۶۸۱۰	۶۹۹۴۴۳	۲۱٫۰ فیصد
داخله	۱۱۲۹۴۲۶۰۰	۱۴۸۸۶۳۸۰۰	۲۶۱۸۰۶۴۰۰	۵۶٫۹ فیصد
معارف	۵۸۹۷۴۴۸۰۰	۳۰۱۶۵۸۹۰	۶۱۹۹۱۰۶۹۰	۴٫۹ فیصد
تخصیصات عالی	۲۰۲۵۰۰۰۰	۱۶۱۲۰۲۵۰	۳۶۳۷۰۲۵۰	۴۴٫۳ فیصد
عودت مهاجرین	۴۳۲۱۳۵۵	۲۲۴۷۶۲۵	۶۵۶۸۹۸۰	۳۴٫۲ فیصد
پلان	۴۰۰۷۵۰	۲۶۹۰۰۰	۶۶۹۷۵۰	۴۰٫۲ فیصد
معادن و صنایع	۱۰۷۶۲۳	۶۱۱۰۲	۱۶۸۷۲۵	۳۶٫۲ فیصد
مخابرات	۹۱۰۲۴۲۵	۱۷۱۸۲۷۵	۱۰۸۲۰۷۰۰	۱۵٫۹ فیصد
اطلاعات و فرهنگ	۹۳۲۰۷۲۵	۴۳۵۶۷۵۰	۱۳۶۷۷۴۷۵	۳۱٫۹ فیصد
صحت عامه	۹۳۰۹۸۵۴۶	۵۳۴۷۶۵۵۱	۱۴۶۵۷۵۰۹۷	۳۶٫۵ فیصد

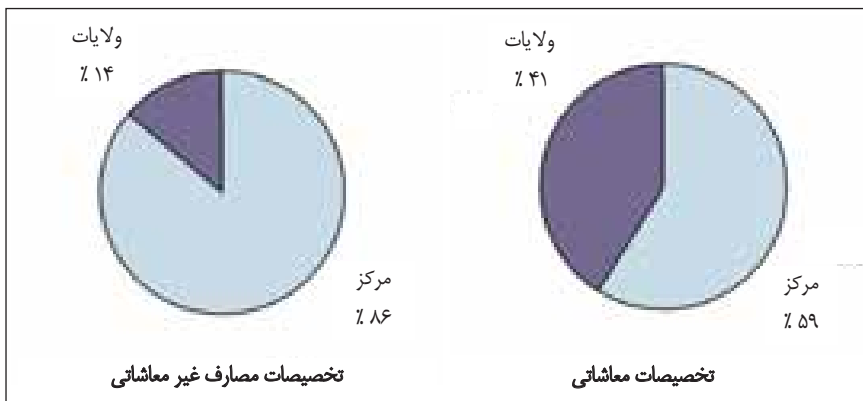
امور زنان	۳۳۵۰۶۰۰	۵۹۴۳۵۰	۳۹۴۴۹۵۰	۱۵,۱ فیصد
زراعت	۴۴۸۸۶۷۷۷	۲۳۸۴۷۲۵	۴۷۳۷۱۵۰۲	۵,۰ فیصد
ایبیری و منابع آب	۶۵۳۵۵۴۵	۲۵۶۰۵۰۰	۹۰۹۶۰۴۵	۲۸,۱ فیصد
فوائید عامه	۶۱۰۲۰۰۰	۲۷۴۳۵۰۰	۸۸۴۵۵۰۰	۳۱,۰ فیصد
احیا و انکشاف دهات	۸۵۵۶۲۴۰	۳۱۵۹۶۱۸	۱۱۷۱۵۸۵۸	۲۷,۰ فیصد
شهید و معلولین	۴۵۰۵۱۰۰	۹۳۷۷۵۰	۵۴۴۲۸۵۰	۱۷,۲ فیصد
ترانسپورت	۲۵۶۵۹۵۰	۸۲۷۴۳۶	۲۳۹۳۳۸۶	۲۴,۴ فیصد
سرحیات	۴۰۵۸۵۸۹	۵۲۹۷۶۸۲	۹۳۵۶۲۷۱	۵۶,۶ فیصد
کار و امور اجتماعی	۱۲۵۸۳۲۵۰	۱۸۵۳۴۰۰	۱۴۴۳۶۶۵۰	۱۲,۸ فیصد
هوائی ملکی	۲۰۸۴۴۰۰	۹۰۸۴۱۰	۲۹۹۲۸۱۰	۳۰,۴ فیصد
شهر سازی	۱۱۷۰۰۰۰	۶۹۰۰۰۰	۱۸۶۰۰۰۰	۳۷,۱ فیصد
عدلیه	۱۱۱۰۰۴۰۶	۴۸۵۸۸۵۰	۱۵۹۵۹۲۵۶	۳۰,۴ فیصد
کمیسیون مبارزه علیه مواد مخدره	۳۸۳۶۱۴	۱۵۸۲۴۲	۵۴۱۸۵۶	۲۹,۲ فیصد
کمیته ملی المپیک	۸۵۶۳۷۲	۳۹۸۷۲۵	۱۲۵۵۰۹۷	۳۱,۸ فیصد
کار تو گرافی و جیو دیزی	۱۷۹۴۵۹	۷۲۰۵۹۵	۲۵۱۵۱۳۴	۲۸,۷ فیصد
احصائیه مرکزی	۱۰۳۷۵۰۰	۶۹۹۱۲۵	۱۷۳۶۶۲۵	۴۰,۳ فیصد
لویسارنوالی	۱۱۱۲۸۲۹۳	۱۲۶۴۵۰۰	۱۲۳۹۳۷۹۳	۱۰,۲ فیصد
<b>مجموع</b>	<b>۱۲۸۱۳۴۶۸۵۰</b>	<b>۲۸۷۶۵۲۸۰۰</b>	<b>۱۶۶۸۹۸۹۶۵۰</b>	<b>۲۳,۲ فیصد</b>

منبع: ارقام ومعلومات تخصیصات وزارت مالیه (AFMIS)

شکل شماره (۷) مجموع تخصیصات معاشاتی و مصارف غیر معاشاتی ربع اول سال ۱۳۸۲ را در مرکز و ولایات انعکاس داده و مصارف مرکز و ولایات را مقایسه مینماید. معلومات و ارقام فوق نشان می دهد که بودجه و تخصیص غیر معاشاتی طوری پلان گردیده که مقدار زیاد آن در مرکز کابل به مصرف برسد. از توضیح شکل مورد نظر چنین بر می آید که ۸۶ فیصد تخصیصات غیر معاشاتی در مرکز و صرف ۱۴ فیصد آن در ولایات مصرف شده است به همین منوال مصارف معاشاتی مرکز و ولایات در مقیاس و حدود ۶۰ و ۴۰ فیصد ارزیابی میشود. به عباره دیگر ادارات بزرگ مرکزی می خواهند که مقدار بیشتر تخصیصات مصارف غیر معاشاتی را در مرکز تجویز و مصرف نمایند. اگر چه، امکان دارد بعضی از مصارف که در مرکز صورت می گیرد به ولایات نسبت داده شوند ولی تحقیق در بین خصوص مستلزم تجدید نظر و مطالعه محتاطانه میباشد.

قبلاً، زمانیکه وزارت مالیه، اصل منظوری واحد اول بوجوی را ارسال و تخصیص میداد در مورد توزیع تخصیصات شان بین مرکز و ادارات ولایتی آنها کدام علاقمندی نشان نمیداد. اما اخیراً چنین تجویز بعمل آمده تا تخصیصات که به واحد های دومی ارسال می شود، باید از طریق وزارت مالیه طی مراحل نماید. گرچه که مداخله در موضوع، که وزارت خانه ها با ادارات ولایتی شان دارند، برای وزارت مالیه خوش آیند نمیباشد. وزارت مالیه با حصول صلاحیت، خواهد توانست که در تزئید تخصیصات ولایتی مؤثر ثابت شود.

شکل شماره ۷: توزیع تخصیصات ربع اول سال ۱۳۸۲، مرکز به مقایسه ولایات



منبع: AFMIS

جدول تشکیلاتی ولایات محتوی معلوماتیست که در آن معلومات، پیرامون بست های کارمندان در سطوح مختلف (تشکیل) و تخصیصات بوجوی انعکاس یافته است.

تخصیصات بوجوی توسط فورم (۲۰ب) به ولایات ارسال میشود. طوریکه یک کاپی آن به اداره مربوط وزارت خانه در ولایت و کاپی دیگر به مستوفیت ولایت فرستاده میشود. فورم های ب-۲۰ سابقه، دارای فصل و باب بودند. باب به معنی کود بزرگ بوجوی (از قبیل معاشات، خدمات) و فصل به معنی کود تفصیلی بوجوی (از قبیل اضافه کاری، روغنیات مواد مورد ضرورت دفتر) بکار میرفت. در سال ۱۳۸۲ تخصیصات صرف به باب تجویز گردید، اما از کارکنان ادارات ولایتی تقاضا میگردد تا گزارش های مصارف شان را به فصل و باب ترتیب و ارسال دارند. این جریان یک تغییر عمده تلقی میشود زیرا به مقامات ولایتی صلاحیت داده شده تا در داخل باب تعدیلات لازمه را که بخواهند مرعی نمایند. و همچنان زمینهء واضحی برای سوء استفاده ها نیز تلقی می گردد.

قابل توضیح است که، انتقال رسمی تخصیص توسط فورم ۲۰ ب به مستوفیت، اولین قدم شمولیت مستوفیت در مراحل بوجوی میباشد (که البته این جریان مخالف سیستم است که ادارات بدون مجرای مستوفیت، مستقیماً از وزارت خانه های شان کسب پول و بودجه نمایند). در حقیقت مستوفیت مستقیماً از وزارت مالیه کدام معلوماتی در رابطه به تخصیص مراجع حاصل نمی کند. بلکه وزارت خانه های دیگر هستند که مستوفیت را توسط کاپی فورم ۲۰ ب به جریان قرار میدهند. جدول شماره ۲۴ تخصیصات ربع اول سال ۱۳۸۲ شش ولایات مورد تحقیق و پژوهش را باساز هر اداره نمایش می دهد. معلومات مندرج جدول از دیتابیس AFMIS اخذ گردیده است.

جدول شماره ۲۴: تخصیصات ربع اول سال ۱۳۸۲ بودجه عادی ولایتی به اساس هر اداره وزارت و اداره مربوط					
وزارت و اداره مربوط	ولایت				
	بدخشان	پامیان	فاریاب	هرات	کندهار
وردک					
دفتر رئیس جمهور *	۰	۰	۰	۲۸۳۵۰	۲۸۳۵۰
ستره محکمه	۲۲۶۵۰۰	۲۲۶	۲۲۶۴۰۰	۴۲۰۲۵۰	۲۳۶۴۰۰
مالیه	۱۲۰۱۰۰۰	۴۰۰	۱۱۴۲۰۰۰	۲۳۳۰۰۰۰	۱۴۰۱۵۰۰
دفاع	۰	۴۰۶۰۰۰	۰	۳۷۵۳۳۳۳۱	۴۶۸۶۳۸۷۹
امور خارجه	۰	۱۴۴۵۸۸۹۴	۰	۱۲۰۴۲۵۰	۱۲۰۵۵۶۰
شؤون اسلامی و حج	۱۹۴۴۵۳۰	۱۱۸۰۲۹۲	۱۳۴۴۱۲۰	۳۰۲۲۱۴۵	۱۷۶۸۴۲۰
تجارت	۲۲۵۶۸	۱۲۱۹۷۹۰	۴۹۵۲۶	۷۳۹۷۹	۷۶۸۴۸
داخله	۱۲۷۶۲۵۰	۰	۶۸۸۵۳۰۰	۱۱۰۱۴۵۰	۱۱۹۹۱۹۰۰
معارف	۳۷۷۶۶۱۰۰	۴۶۲۷۵۰۰	۲۰۱۰۲۷۰۰	۷۷۸۰۱۷۰۰	۳۵۱۲۱۵۰۰
تحصیلات عالی	۹۲۰۰۰۰	۵۶۸۶۶۵۰	۱۰۲۲۰۰۰	۲۹۷۷۵۰۰	۱۸۷۵۰۰۰
عودت مهاجرین	۱۷۰۵۰۰	۰	۱۹۹۷۵۰	۴۲۳۱۰۰	۴۲۳۱۰۰
پلان	۰	۱۹۹۷۵۰	۰	۱۱۱۷۵۰	۹۶۷۵۰
معادن و صنایع	۰	۸۹۲۵۰	۰	۱۰۷۰۸۷۱	۱۶۸۷۲۵
مخابرات	۴۶۷۶۲۴	۰	۴۱۲۷۹۶	۱۰۹۲۵۰۰	۵۳۴۸۶۱
اطلاعات و فرهنگ	۴۷۵۰۰۰	۲۰۵۳۳۷	۴۸۰۵۰۰	۹۰۳۸۰۰۷	۶۹۲۰۰۰
صحت عامه	۸۰۹۰۸۸۰	۲۱۶۶۲۵	۳۶۹۲۶۸۹	۱۳۶۶۰۰	۶۵۰۱۰۸۶
الامور زنان	۱۳۹۶۰۰	۲۱۹۷۱۰۹	۱۲۹۵۰۰	۲۲۵۳۶۵۶	۱۴۴۶۰۰
زراعت	۱۶۴۳۶۱۹	۱۲۷۰۰۰	۱۰۶۵۱۰۲	۵۸۱۱۶۱	۱۳۴۹۰۴۷
ایاری و منابع آب	۲۹۴۹۲۳	۶۱۴۰۷۶	۲۵۶۶۶۱	۶۳۹۰۵۰	۲۶۰۸۱۷
فوائد عامه	۷۷۵۵۰	۱۰۸۵۱۵	۱۲۳۸۰۰	۳۵۵۰۲۶	۳۶۲۰۵۰
احیا و انکشاف دهات	۳۵۵۰۲۶	۱۳۵۸۰۰	۳۵۵۰۲۶	۲۰۷۵۵۰	۳۵۵۰۲۶
شهنا و معلولین	۲۰۴۵۵۰	۳۵۵۰۲۶	۱۶۱۱۰۰	۳۶۴۳۰۰	۱۹۷۰۵۰
ترانسپورت	۴۱۳۱۳	۱۴۶۵۵۰	۱۱۶۵۶۲	۵۵۱۶۶۲	۱۷۴۸۱۲
سرحداث	۲۹۶۱۸۵	۵۶۵۱۳	۲۶۸۲۶۴	۱۱۱۶۵۰۰	۶۱۸۰۷۰
کار و امور اجتماعی	۳۸۱۳۷۵۰	۱۹۲۰۰۳	۴۵۲۷۵۰	۳۱۵۰۶۳	۶۴۶۵۰۰
هوائی ملکی	۱۵۹۴۳۱	۱۴۷۸۵۰	۱۴۴۵۸۳	۳۱۵۰۰۰	۴۸۶۲۳۹
شهر سازی	۰	۸۷۹۹۰	۰	۷۷۴۰۸	۲۹۶۷۵۰
عدلیه	۱۰۴۰۸۸۹	۱۹۹۷۵۰	۵۲۶۰۴۵	۸۴۰۵۹۸	۸۰۶۵۶۲
کمیسیون مبارزه علیه مواد مخدره	۷۷۴۰۸	۲۸۵۰۷۸	۰	۴۴۸۳۶	۷۷۴۰۸
کمیته ملی المپیک	۳۳۹۸۷	۰	۳۳۹۸۷	۱۹۱۲۶۷	۵۲۱۲۷
کارتو گرافی و جیودیزی	۱۳۰۲۲۳	۳۳۹۸۷	۱۱۸۶۵۲	۰	۰
احصائیه مرکزی	۴۰۱۲۵	۰	۳۹۰۰۰	۸۹۱۲۵	۷۶۵۰۰
لویسارنوالی	۵۹۹۳۹۲	۳۸۸۷۵	۴۲۶۲۸۰	۵۰۰۸۰۰	۵۳۳۰۱۳
<b>مجموع</b>	<b>۶۹۵۶۵۱۹۳</b>	<b>۳۳۵۱۸۸۶۰</b>	<b>۳۹۷۷۵۰۹۳</b>	<b>۱۵۶۷۲۱۷۳۵</b>	<b>۱۱۵۵۱۳۴۵۵</b>
<b>شاخص: بدخشان=۱۰۰</b>	<b>۱۰۰</b>	<b>۴۸</b>	<b>۵۷</b>	<b>۲۲۵</b>	<b>۱۶۶</b>

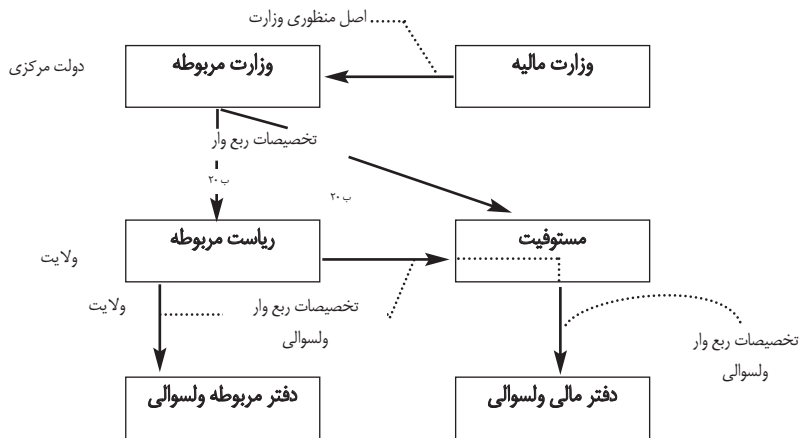
یادداشت: \* خرج دستر خوان ولایات بزرگ که از طرف دفتر رئیس جمهور اعطا می شود

منبع: وزارت مالیه (AFMIS)

زمانیکه، ادارات ولایتی در رابطه به تخصیص ربع وارشان (البته از طریق ب-۲۰) معلومات حاصل نمودند، ادارات مذکور مکلف به ترتیب تخصیصات مشابهی ربع وار به دفاتر محلی (ولسوالی) یا ادارات ماتحت شان میگردند. این تخصیصات هم

به دو کاپی ترتیب می‌شود که یکی آن به دفتر محلی (ولسوالی) و کاپی دیگر به مستوفیت ارسال می‌شود. مستوفیت هم بالنوبه، لستی از مجموع تخصیصات دفاتر ولسوالی مربوط ادارات مختلف ولایت را ترتیب و به مدیر مالیه ولسوالی رسماً تفویض مینماید. اما در عمل، معمولاً این پروسه تعقیب نمی‌شود. طوریکه شکل شماره (۷) توضیح می‌نماید، ولایات سهم مصارف غیر معاشاتی را کمتر بدست می‌آورند، به عین ترتیب (با استثنائی بعضی از اوقات و حالات خاص) ولایات هم ولسوالی‌ها را با مصارف غیر معاشاتی لازمه تمویل نمیکنند. در بعضی حالات، خاصاً در بخش‌های صحت عامه ولسوالی‌ها اجناس از قبیل مواد و لوازم شفاخانه ارسال می‌شود که البته پول نقد شامل آن نمی‌باشد. ولسوالی‌ها معمولاً بدون معاش کدام معاونت دیگری دریافت نمیکنند. این موضوع بیشتر بالای کندهار صدق میکند، زیرا ولایت مذکور به قدر قابل ملاحظه مصارف بیشتر از تخصیص دارد که با بدخشان و فاریاب که از لحاظ عواید خیلی ضعیف‌اند قابل مقایسه پنداشته نمیشود. شکل شماره (۸) جریان ارتباطات رسمی توزیع تخصیصات بوجوی را تمثیل میکند.

### شکل شماره ۸: سلسله مراتب ادارات مسؤل امور تخصیصات بوجوی



منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

خیلی تعجب اوراست که کارکنان ولایات راجع به اینکه، بودجه بشکل مرکزی در کابل تهیه و طی مراحل میکند، مشوش و ناراضی به نظر نمی‌رسند. آنها، در همچو اجراء عادت نموده و تازمان که جدول تشکیلاتی (که در آن سطوح مختلف وظایف و بست‌های کارکنان منعکس می‌باشد) و اولین تخصیص ربع وارشان مواصلت نمی‌کرد، در تصمیم‌گیری پیرامون مراتب بوجوی اقدامی هم نمی‌نمودند. ولایات معمولاً از یک رهبری قوی مرکزی پشتیبانی کرده و در تحقق این مامول توقع زیادی هم دارند، ولی از انجای که مرکز اصلاً به صدای آنها گوش نداده و در رفع احتیاجات‌شان توجهی نمی‌نماید ناراضی بوده و با صراحت ابراز میدارند که: از چنان مرکزی حمایه و پشتیبانی خواهند نمود که متعهد به ایفای مسؤلیت‌های‌شان باشد.

بعضی علائمی هم دیده می‌شود که پشتیبانی از نقش‌های مرکزی در حالت کاهش یافتن است. مطالبی در مورد کمبود و ناچیز بودن تخصیصات، پیرامون مصارف غیر معاشاتی شنیده می‌شود. از همه مهمتر و مشخص‌تر عدم موجودیت پول نقد و فیزیکی است که ولایات حتی موفق به مصرف تخصیصات ناچیز غیر معاشاتی‌شان شده نمی‌توانند. موضوع دیگری که از آغاز سال ۱۳۸۲ بدینسو قابل توجه گردیده و سر زبان‌ها قرار داشت، عدم هم‌انگهی تخصص و تشکیل بود که گفته می‌شد، تخصیص ارسالی مرکز با تشکیل ادارات در ولایات ولسوالی‌ها مطابقت نداشته، کمبود وجوه و عدم منظوری کافی مشکلات زیادی را موجب گردیده است (چوکات شماره ۱۷ را ملاحظه کنید). در سابق ریاست تشکیلات وزارت مالیه مسؤل تدقیق، تحلیل و موافقه تشکیل‌های بخش ملکی دولت بود، که یکی از مراحل منظم و خوب ترتیب بوجوی بشمار می‌آمد.

ولی این وظیفه در زمان و دور مجاهدین از وزارت مالیه گرفته شد و فعلاً مربوط اداره امور مقام ریاست جمهوری و تحت نظر معاون رئیس جمهور و رئیس کمیسیون خدمات ملکی دولت قرار گرفته است. این جریان به اداره امور صلاحیت بخشیده است که در مورد تدقیق و تحلیل تشکیلات ادارات دولت مستقلانه بدون موافقه قبلی وزارت مالیه عمل نماید.

### چوکات شماره ۱۷: تشکیل در برابر تخصیص

هم اهنگ نمودن تشکیلات (ساختار تعداد ووظایف کارکنان) و تخصیص (سهمیه منظور شده بوجوی) به وزارت مربوط آن تعلق داشته ووزارت مالیه نمی تواند که هم اهنگ سازی مبالغ تخصیصاتی را با ضروریات تشکیلات ادارات، بالای وزارت مسؤل آن تحمیل نماید. از معلومات که وزارت معارف ارائه نموده چنین بر می آید که بین تشکیلات و تخصیص یک تفاوت و عدم هم اهنگی قابل ملاحظه موجود است ممکن است این موضوع ناشی از: الف: ابهامات، ب: قسمتی از توسعه تشکیلاتی و یا ج: عدم صراحت تعداد معلمین که توسط کمیته سویدن و یا سائر NGO ها معاش می گیرند، باشد. در حالت اخیرالذکر، از انجای که همچو معلمین، در بست های منظور شده دولت مقرر نمیشوند، ایجاد می کند که شامل تشکیلات دولتی نگرددند. اما، قرار که شنیده میشد، سال گذشته این دسته معلمین دو چند معاش گرفته اند، یعنی هم از دولت و هم از منابع فوق الذکر دیگری فلهدا بدون تردید این جریان همچنان نامعلوم باقی ماند و روشن نگردید. هر فردی در مخفی نگهداشتن موضوع می کوشید زیرا، چنین بر میآید که معاشات اضافی فوق در بین ادارات، بمثابة یک افزودی عمومی علاوه بر معاش تلقی شده و توزیع می گردید.

در یکی از ولایات، قبل از آنکه هیئات ترتیب کننده این گزارش وارد ساحه شود موضوع فوق هم چنان جریان داشت. مستوفی، روی عوامل سیاسی و یا مطالب دیگری، اثرات تخریب کارانه این نوع نابرابری تخصیص و تشکیلات را به حداعلی آن می رسانید. وقتی که او درک نمود که تخصیصات منظور شده با تشکیلات هم اهنگ نیست (به عباره دیگر همه مصارف تشکیلاتی را تکافو نمی کند)، به ستراتیژی (هرکه اول آمد اول گرفت) متوصل گردیده و به معلمین آنده از ولسوالی های که جد اول استحقاق معاشاتی شان را اولتر به مستوفیت آورده بودند معاش پرداخت نموده، و در مورد مکاتب دو ولسوالی دیگر (از جمله شش ولسوالی ها) که ۵۰ مکاتب باز و فعال داشتند چنین ادعا می نمود که معاش معلمین این مکاتب بخاطر عدم موجودیت تخصیص و دارائی پرداخته شده نتوانست.

فرمان بوجوی سال ۱۳۸۲، بخاطر رفع این مشکل تجویز نمود تا وزارت خانه ها تعداد و احصائیه های مجموع کارکنان شان را که در مرکز ولایات رسمیت دارند، قبل از حلول سال مالی جدید بدسترس وزارت مالیه قرار دهند. ( فصل ۶ فرمان بودجه ۱۳۸۲). وزارت مالیه سطح نهائی پیشنهاد شده را به کابینه تقدیم نمود، ولی منظور نگردید. زیرا وزارت خانه ها تعداد بست های کارکنان شان را به اساس هر ولایت ترتیب و تفویض نکرده بودند. از انجای که تشکیلات مغشوش، با سطح نهائی که وزارت مالیه برای وزارت خانه ها طرح نموده بود، مطابقت حاصل نکرد، دلیل و ضمانتی هم وجود نداشت که هم اهنگی سطح نهائی تعیین شده را با تشکیلات ولایتی وزارت خانه ها تضمین نماید.

این مشکل در سال ۱۳۸۱ احساس نگردید، زیرا اکثر تشکیلات ها تجدید نشده و تخصیصات ولایتی هم تحمیل نگردیده بود. ولی، همزمان به دیدار اخیر هیئات در ماه جولای، و صدور تخصیصات ربع اول سال، مشکل عرض وجود نمود و آشکار

گردید. مثال خیلی واضح و بر جسته در ین مورد ریاست معارف ولایت بامیان میباشد: مصارف تشکیلات منظور شده بخش معارف بامیان در ربع اول مبلغ ۷ میلیون افغانی تخمین شده بود. ولی تخصیص شان که در اخیر ربع اول مواصلت ورزید صرف مبلغ ۵ میلیون افغانی بود. بنأ مستوفی هم ناگزیر از پرداخت معاش چندین صد نفر معلمین امتناع ورزید.

در آینده پلان مراحل بوجوی به مناسبت فعالیت های پروگرام همبستگی ملی (NSP) هرچه بیشتر مغلق و مغشوش تر خواهد گردید. این پروگرام ووجه انکشافی را به دسترس کمیته های انکشاف اجتماعی (CDCs) قرار خواهد داد. این کمیته های منتخب محلی، پروژه های از قبیل آبیاری، چاه، سرکهای محلی، ساختمان مکاتب و غیره را مورد مطالعه قرار

داده و پروگرام‌های را که از لحاظ ضروریات منطقه در اولویت قرار گیرند تعیین و شناسائی می‌نمایند. زمان که پروژه‌ها تکمیل شوند، برای تدویر آنها بودجه و وجوهی ضرورت است تا مصارف عادی شان را تمویل بتواند، همچنان ایجاب می‌کند که مصارف این پروژه‌ها نیز به شکل متمم ویلان‌های بوجوی وزارت‌های مربوط در آورده شوند. از مطالعات چنین استنباط گردید که پروگرام همبستگی ملی (NSP) طرحی است، که در واقعیت ارتباطی را بین جریان عادی پلان‌های بوجوی ولسوالی و سطوح بالائی وزارت‌های مربوط تامین می‌نماید (چوکات شماره ۱۸ را ملاحظه کنید).

### چوکات شماره ۱۸: پروگرام همبستگی ملی (NSP) بمثابه سترایشی ارتباط دهنده کمیته‌های منتخب محلی برای انکشاف اجتماعی (CDCs) و اداره محل

سترایشی و نامود میدارد که، دولت در رابطه به تقویه اداره محل و انکشاف عرضه خدمات در بعضی سکتورهای کلیدی، مانند صحت و معارف، اقدامات لازمه بعمل می‌آورد. بنا NSP باید به قدر کافی توانائی و انعطاف پذیری داشته باشد تا با رفورم‌ها یا اصلاحات مطابقت بتواند NSP نباید چنان انگیزه‌های را کاپی و خلق نماید که تطبیق آن موجب تخریب اهداف سائر پروگرام‌ها گردد.

سترایشی که توسط پروگرام همبستگی ملی NSP بکار می‌رود دارای ابعاد سه گانه ذیل می‌باشد:

۱. کمیته‌های منتخب محلی انکشاف اجتماعی (CDCs) را تشویق می‌نماید تا از مقامات دولتی اداره محلی (ولسوالی و ولایتی) خدمات بهتر و موثری را تقاضا نمایند؛
۲. CDCs را تشویق می‌نماید تا تخصیص معاونت‌های مستقیم شان را (خاصاً تخصیصات سالهای دوم و سوم) طوری بکار برند که بتوانند منابع بیشتری، از طریق مراحل بودجه‌های عادی و ولسوالی و ولایتی، بدست آورند؛
۳. CDCs را تشویق می‌نماید تا عرضه خدمات اداره محلی دولت را از لحاظ کیفی و زمانی مراقبت و نظارت نماید، سترایشی به دو مرحله مورد تطبیق قرار خواهد گرفت. مرحله اول، ممکن یک دور کوتاهی دو ساله بوده. و مرحله دوم شامل دور بعدی خواهد گردید.

#### مرحله اول:

نمایندگه‌ها یا مشاورین نظارت کننده، در ولایات فشرده پلان‌های سالانه مربوط به CDCs ها را ترتیب و به نماینده‌های محلی (ولسوالی) هر وزارت و ولسوال محل تفویض مینمایند. پلان‌ها و معلومات مذکور، وزارت‌های مربوط را مساعدت مینماید تا در اجرا و تطبیق بودجه سالانه شان اجراء بموقع نمایند. این پلان‌ها صرف صبغه معلومات داشته و ضرور نیست که مقامات ولسوالی در مورد منظوری آنها و انتقال وجوه به CDCs اجراء نمایند. اما، مقامات ولسوالی می‌توانند با استفاده از این معلومات اجراء نمایندگی‌های امداد کننده را هم‌اهانگ ساخته، و پلان‌های عملیاتی مربوط به ولسوالی را عندالمطالبه طرح و به اختیار قرار دهند.

#### مرحله دوم:

بعد از آنکه CDC ها در تطبیق پلان‌های شان، و تنظیم امور پولی و مالی، تجارب لازمه حاصل نمودند، تشویق می‌گردند تا خدمات و فعالیت‌های کارکنان دولتی ولسوالی را تقاضا کرده و پروسه عرضه همچو خدمات را خاصاً در سطح قریه جات و دهات مورد نظارت و مراقبت قرار دهند.

- از CDCs های ولسوالی تقاضا می‌شود که متحد گردند. اتحاد، به ایشان قوت می‌بخشد تا صدای شان را بخاطر انکشاف خدمات خاص، موثرانه به گوش مقامات دولتی ولسوالی برسانند؛
- CDC ها تصمیم می‌گیرند که تخصیصات سالهای دوم و سوم را جداگانه بکار برند یا اینکه در تطبیق این تخصیصات، دسته جمعی عملی کرده و با وسیله بالای مسؤلین دولتی ولسوالی، بخاطر دریافت منابع بیشتر اعمال نفوذ نمایند CDC. های متحد شده، هم چنان می‌توانند که منابع لازمه راه برای سرمایه گذاری‌های بزرگ تری، مانند سرک‌های ارتباطی فرعی دوم و یا سوم بین قریه جات و یا شهرها، اخذ و بکار برند؛
- ها تقاضا میشود تا گزارش نظارتی ربع وار شان را به مقامات بخش‌های معارف و صحت عامه ولسوالی تفویض نمایند. این گزارش‌ها، اساساً پیرامون حاضری معلمین و متخصصین صحتی و موجودیت کتاب‌های درسی، مواد درسی و ادویه جات، خواهد بود. فورم‌های گزارش دهی (طور مثال رپورت کارت‌ها) توسط وزارت احیا و انکشاف دهات البته با همکاری وزارت‌های معارف و صحت عامه ترتیب و تهیه می‌گردد.



علاوٲاً، ایجاد کمیته های منتخب ملی (CDCs) در پروگرام همبستگی ملی (NSP)، زمینه مراقبت و نظارت نزدیک اهالی را در رابطه به فعالیت های دولت، مهیا و تشویق خواهد نمود.

### تطبیق بودجه

ادارت ولایتی، صلاحیت مصرف را زمانی حاصل می نماید که مستوفیت تخصیصات ربع وار آنها را از وزارت های مربوط شان رسماً بدست آورد. با رسیدن تخصیص کار عمده در ساحه ساختن استحقاق های معاشاتی و طی مراحل آنها می باشد.

### مراحل تهیه و ترتیب استحقاق معاش

طوریکه فوقاً تذکار گردید، تهیه و ترتیب استحقاق معاشات، که بعد از سقوط طالبان به کابل مربوط شده است، روش و طرز العمل جدیدی میباشد، قبل بر این، همه جداول استحقاق معاشاتی در مستوفیت جمع شده و مستوفی صلاحیت داشت استحقاق ها را اجرا و پرداخت معاشات را تجویز نماید. مستوفیت، مطابق به تخصیص ربع وار، دارایی یا پول نقد را قبل از انجام مراحل اجرای جداول استحقاق حاصل و بعد از تدقیق و کنترل و تایید اسناد مرتبه پرداخت و تادیه معاشات انجام می گردید. اخیراً این اجراءات یعنی طی مراحل معاشاتی در ریاست خزاین وزارت مالیه در کابل متمرکز گردیده است. ادارات مربوط که در تهیه استحقاق معاشات مکلفیت دارند فورم های ۴۱م شان را (که بنام جدول استحقاق معاش یاد میشود) آماده می گردانند. در این فورم ها معلومات مکمل در رابطه به شهرت، وظیفه، رتبه، درجه و اندازه معاش کارکنان انعکاس یافته گزارش حاضری آنها نیز ضمیمه میباشد. اداره موظف جدول معاشاتی را به مقام ولایت تفویض می نماید تا به منظوری والی رسانیده شود. بعداً همه جداول با اسناد مربوط و منظمه و گزارش های حاضری به ریاست خزاین وزارت مالیه ارسال میشود تا مورد تحلیل و تدقیق قرار گیرد.

منظور از مرکزی ساختن این جریان تدقیق و تفتیش صحت و موثقت جداول معاشاتی میباشد. ولی، طوریکه در ولایات مصاحبه های با کارکنان صورت گرفت، از هیچ یک واقعه مهمیکه وزارت مالیه بالای استحقاق مرتبه ولایات انتقادی کرده و یا اصلاح و تغیر داده باشد حکایت نگردید (البته یگان مرتبه استرداد استحقاق که روی اشتباهات جزئی بعمل می آوردند قابل ملاحظه پنداشته نمی شد). کارکنان ولایتی از هر ولایت بکابل سفر میکنند و منتظر می باشد تا منظوری و اجازه مقام وزارت مالیه را حاصل کنند، این وقت انتظار الی یکماه و بیشتر هم ادامه می یابد. گرچه، میشود که این پروسه را بخاطر پرداخت معاشات ماهانه دنبال نموده، ولی ولایات استحقاق معاشاتی شان را در هر سه ماه ترتیب و به وزارت مالیه ارسال میدارند. دلیل مهم و اساسی این تجویز ولایات هم روی ضرورت و مشکل (هر بار) مسافرت بکابل می باشد.

در ولسوالی ها، طرز العمل ترتیب استحقاق مشابه اند. (ولی از لحاظ ارتباط مراجع تفاوت های زیادی دارند) - طرز العمل ستندرد و معیاری اینست که: ادارات، ما تحت در ولسوالی، استحقاق معاشات شان را ترتیب کرده و به مدیریت مالیه ولسوالی تقدیم میدارند. مدیریت مالیه استحقاق معاشات (۴۱م) را جمع آوری نموده و بعد از منظوری ولسوال همه را به مستوفیت ارسال مینماید، مستوفیت (اسناد را غور و تدقیق کرده) منظوری مقام ولایت را اخذ و به ریاست خزاین وزارت مالیه در کابل گسیل میدارد. در بعضی موارد نقش مدیریت مالیه ولسوالی ضعیف و محدود میباشد زیرا عده از ادارات ولسوالی که بزرگ و قابل ملاحظه میباشد، منظوری ولسوال را مستقیماً، یعنی بدون مجرای مدیریت مالیه، حاصل و اوراق معاشاتی مربوط را به اداره مربوط شان بولایت می فرستند. در عده از ولسوالیها حتی بعضی مکاتب، بدون تماس با مدیریت مالیه استحقاق معاشات شان را مستقیماً به ریاست معارف در ولایت ارسال می دارند. علاوٲاً عده زیادی از ولسوالی ها لست یا نام نویس کارکنان شان را گزارش حاضری به ادارات مربوط به ولایت فرستاده تا آنها در تهیه ۴۱م هالجرات نماینده ولسوالی پنجوایی ولایت کندهار مثال کاملاً برجسته و جداگانه است که مدیریت مالیه آن، از لحاظ مصارف در ولسوالی، کاملاً بدون مسولیت می باشد. این مدیریت با استحقاق معاش هیچ مرجعی ارتباط نداشته، وظیفه و مسولیت آن صرف در ارسال گزارش حاضری مدیریت مالیه به مستوفیت، و جمع آوری عواید از ولسوالی می باشد.

بعد از آن که ریاست خزاین وزارت مالیه استحقاق معاشات را منظور و تایید نماید، ( پول نقد لازمه را از طریق د افغانستان بانک به ولایت مربوط ارسال میدارد) تا ادارات و ولسوالی ها وجوه معاشاتی را بموجب چک های رسمی اخذ و طبق طرز العمل معمول به مستحقین توزیع نمایند. البته معاشات توسط معتمد نقدی، با حضور داشت هیئات موظف توزیع می گردد.

طی مراحل معاشاتی، در بسیاری از محلات و حتی ولایات دور دست کشور به تاخیر زیادی مواجه می گردد. (چوکات شماره ۱۹ را ملاحظه کنید). یکی از دلایل که مستوفیت ها جداول استحقاق معاشاتی را در هر سه ماه ترتیب کرده و به جریان قرار می دهند، کارهای دفتری و رسومات اداری آنها میباشد. بدین معنی که ساختن استحقاق ها انتظار منظوری، حصول پول نقد و توزیع آن هر مراحل میباشد که در آن ضیاع وقت ناگزیر گردیده است. در بعضی حالات اگر سرک ها خراب بوده و یا اصلاً سرکی وجود نداشته باشد، بردن استحقاق ها تا مرکز ولایت روزها و هفته ها را در بر خواهد گرفت و این جریان یک بار دیگر، یعنی زمان که پول نقد برای گرفتن و انتقال به محل آماده شد، تکرار میشود. از مصاحبه که با کارکنان بدخشان بعمل آمد چنین برداشت نمودیم که آنها در طول مدت پنج ماه موفق به گرفتن معاشات شان نشده بودند و این تاخیر در مناطق دور دست بیشتر از این مدت هم بود.

#### چوکات شماره ۱۹: ترتیب استحقاق معاش در ولسوالی های دور دست

ولسوالی درواز در آخرین نقطه شمال بدخشان موقعیت داشته که با تاجکستان هم سرحد می باشد. این ولسوالی مثال خوبی از مشکل، طی مراحل استحقاق معاش در یکی از محلات دوردست کشور شده می تواند بین درواز و سایر نقاط بدخشان سرک یا سرک های اصلاً وجود ندارد. برای رسیدن به فیض اباد، مرکز ولایت بدخشان هفته ها باید پای پیاده راه رفت تا به آنجا مواصلت نمود. همچنان هیچ نوع وسیله وجود ندارد که این ولسوالی را با مرکز یا جا های دیگری ارتباط دهد.

برای اینکه درواز را، از رسیدن پول نقد بخاطر تادیه معاشات، آگاه سازند، مستوفیت مجبور است که سفارت افغانی را در تاجکستان به جریان قرار دهد. سفارت از تاجکستان شخصی را به درواز اعزام میکند تا پیام مستوفیت را به آنها برساند. نماینده درواز بخاطر گرفتن پول به تاجکستان سفر کرده و از آنجا از طریق ولسوالی اشکاشم سرحد را عبور و به فیض اباد مواصلت می کند.

در حقیقت مشکل و مانع فزینگی، یکی از مشکلات و موانعی، از جمله سایر موانع در راه اكمال مراحل معاشاتی می باشد. جدول شماره ۲۵ مراحل استحقاق معاش (مرکزیشده) را بیان کرده و پرابلیم های بزرگ مربوط به آن را تمثیل مینماید. قرار معلوم، تاءخیرات عمده ایکه در پرداخت معاشات ولایتی و ولسوالی ها صورت میگردد ناشی از مسائل هفت گانه ذیل میباشد.

- بعضی از کارکنان ولایتی که تعیین و تقرر شان، در وظایف محوله، از جانب وزارت مربوطه تعیین نشده باشد

اسمای شان از جدول استحقاق معاشات خارج ساخته میشود؛

- دفتر اداره امور (OAA) در تحلیل و تدقیق تشکیلات تاء خیر به عمل می آورد؛
- وزارت های مربوطه تخصیص را به پیمانان صادر مینمایند که با تشکیلات هماهنگ نمیشاند (حد اقل به سطح ولایتی)؛
- ولایات و ولسوالی ها روی یک سلسله عواملی که استحقاق معاشات (م ۴۱) را در هر ربع ترتیب میکنند؛
- مستوفی مجبور است که با تحمل مشکلات و ضیاع وقت زیاد به کابل سفر کرده و (م ۴۱) استحقاق معاشات را به وزات مالیه برسانند؛
- به اساس گزارش ولایات، ریاست خزاین وزارت مالیه استحقاق معاشات راه روی اشتباهات بسیار جزئی، مکرراً مسترد مینماید؛
- دافغانستان بانک بعد از یک سلسله معطلی های زیادی پول را به ولایات انتقال می دهد.

طوریکه جدول شماره ۲۵ نشان می دهد برای از بین بردن این نوع تاء خیرات ایجاب میکند که انکشاف لازمه در هر دو بخش های مراحل معاشاتی یعنی عمده و بالایی (منظوری و انتقال پول نقد)، تفصیلی و بعدی (تهیه چک و توزیع نقدی). بعمل آید.

جدول شماره ۲۵: مسؤلیت ها و مشکلات در طی مراحل اجرای معاشات (رسم الخط مایل مبین تأخیر زیاد میباشد)			
حالت	مسؤولیت عملکرد (مشکلات عمومی)		خطرات ضمنی
	وزارت های کابل	ادارات ولایتی	
منظوری کارمند در وظیفه و بست	وزارت کابل	وزارت کابل بعضی کارکنان ولایتی که در بست های شان تعیین و تأیید نشده اند از استحقاق معاشات وضع میشوند	ممکن منبع مصرف اجرت، (سو استفاده)
تشکیلات سالانه ۱۳۰۰	دفتر اداره امور	تشکیل ها منبع اجرت خواهند گردید (بخش از استحقاق معاش وضع می گردد تا تشکیل بدست آید)	تشکیلات سالانه ۱۳۰۰
تخصیص بودجی که برای یک ربع تهیه میگردد	ریاست های بودجه و محاسبات وزارت مالیه	ریاست های بودجه و محاسبات وزارت مالیه استحقاق معاشات بدون موجودیت وجوه کافی در تخصیص ربع ، ترتیب شده نمی تواند. قرار گزارش تشکیل و تخصیص ولایات اکثراً یا هم مطابق و هم اهنگ نیستند ممکن است	تخصیص ربع وار منبع اجرت باشد ( بخشی از استحقاق معاش وضع می گردد تا تخصیص بدست آید)
تهیه استحقاق معاش (م) وزارت خانه ها	اداره های اداری در داخل وزارت خانه ها	ادارات ولسوالی و ولایتی ولایات و ولسوالی ها تاکنون تحت چنان تأثیری قرار دارند که مبتنی بران ۴۱ هایشان را در هر ربع ترتیب می نمایند	تأثیرات که در اثر آن ۴۱ م ها ربع وار تهیه می شوند ممکن است اهسته اهسته تقاضا های حصول معاشات را در ولایات بیشتر ساخته و منتج به این خواهد شد تا برای گرفتن معاش باید رشوت پرداخته شود
کنترل قبلی و تصدیق (۱)	۴۱ م بخاطر بررسی به کنترل قبلی اداره قبل از اخذ منظوری راجع میشود	۴۱ م ها قبل از منظوری مقام ولایت به کنترل مستوفیت راجع می گردد	بنابر عدم موجودیت سوابق موثق کارکنان امکان دارد کارکنان مجازی شامل جدول استحقاق معاش گردند
انتقال به ریاست خزاین	وزارت مجموعه مکمل م ۴۱ و م ۱۶ ها را به وزارت مالیه درکابل ارسال می کند	مستوفی مجموعه از م ۴۱ و م ۱۶ ها را به وزارت مالیه به کابل می برد سفر زحمت افزا و ضایع کننده وقت	طوریکه مستوفیت یک مقدار را از استحقاق معاشات بخاطر مصارف سفر و بردن اسناد و اوراق به کابل وضع می کنند، خطری آن موجود است که این مبلغ گرفته شده بیشتر از مصارف صورت گرفته خواهد بود
کنترل قبلی و تأیید استحقاق معاش (۲)	ریاست خزائن وزارت مالیه صحت م ۱۶ ها را تدقیق میکند	ریاست خزائن وزارت مالیه در کابل صحت م ۱۶ ها تدقیق کرده و با تخصیصات مربوطه مطابقت می دهند. قرار گزارش ولایات، ریاست خزائن عده زیاد فورم ها را بنابر اشتباهات جزئی مکرراً مسترد می نماید	امکان دارد بخاطر منظوری استحقاق معاشات اجرت داده شده که البته از معاشات وضع می گردد

اجرات عده و ولایتی whole sale

<p>ترتیب و تهیه چک ها</p>	<p>وزارت مالیه برای ساتر وزارت ها چک می نویسد</p>	<p>خزائن (تادیات) مبلغی را به خاطر پرداخت معاشات ولایت به معتمد نقدی مستوفیت چک می دهد معتمد مربوط چک را به بانک ولایتی برده و پول نقد اخذ می کند قرار گزارش تاخیری در اصدار چک صورت می گیرد.</p>	
<p>نقل و انتقال پول نقد در دافغانستان بانک</p>	<p>بانک مرکزی</p>	<p>شعبه ولایتی بانک مرکزی تاخیر قابل ملاحظه در انتقال پول به بانک ولایتی بعمل می آید</p>	<p>احتمال دارد بخاطر مهیا ساختن پول نقد به ولایت یک سلسله مصارف جائز و نا جائز (رشوت) صورت بگیرد که البته از استحقاق معاشات وضع می گردد.</p>
<p>بررسی و تفتیش قبلی استحقاق معاشات و تصدیق صحت بودن آنها (۳)</p>	<p>کنترول های داخل وزارت تصدیق میکنند که چک ها با منابع مندرج م ۱۶ مطابقت دارند</p>	<p>کنترول های مستوفیت از مطابقت چک ها با م ۱۶ تصدیق و تأیید می نمایند.</p>	
<p>توزیع به ادارات</p>	<p>معتمدین چک ها را جمع آوری کرده و به ملاحظه آنها از بانک پول نقد اخذ می کنند و همراه با پول به ادارات مربوط شان بازگشت می کنند</p>	<p>مدیریت تادیات مستوفیت به هریک از ادارات ولایتی وولسوالی ها چک اصدار می کند معتمدین نقدی تضمین شده ادارات و ولسوالی ها چک هایشان را اخذ میکنند. معتمدین بملاحظه چک ها پول نقد از دافغانستان بانک ولایتی اخذ کرده و به ادارات و یا ولسوالی ها بازگشت می کنند.</p>	<p>احتمال دارد معتمدین مبلغی را تحت عنوان خرج و مصرف این جریان بحسات آورده و از معاش کارکنان وضع و اخذ نمایند.</p>
<p>توزیع معاش به کارکنان مربوط</p>	<p>معتمد معاشات کارکنان را به حضور داشت هیئت مؤظف توزیع معاشات توزیع می نمایند. کارکنان م ۴۱ مربوطه را در مقام نام شان امضا کرده و از حصول معاش شان تصدیق مینمایند.</p>	<p>معلوم نیست که در هنگام توزیع معاش اسناد هویت کارکنان دیده میشود یا نه؟ و آیا این موضوع کارکنان مجازی غیر حقیقی خلق کرده و موجب پرداخت های دوباره و دو چند میشود یا چطور؟ و همچنان این امر نیز مشخص نیست که کارکنان از مبلغ استحقاق شان آگاهی دارند یا چطور؟</p>	

Retail و میدی رتالی

نوت: استحقاق معاشات در بعضی ادارات طور لازم و معمول طی مراحل نمی نماید خاصاً در ادارات پولیس، امنیت ملی و وزارت خارجه.

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/ WB

رفورم آزمایشی وزارت مالیه که قبلاً تذکار گردیده، امکانات حل مسایل خیلی مهمی را مهیا می گرداند.

اگر مدل جدید جدول استحقاق معاش و مراحل آزمایشی شماره ۱، و شماره ۲ تطبیق گردد، مشکلات مربوط به اجرای معاشات در مراحل عمده و بالائی رفع خواهد گردید. اگر چه که این مدل یک کارت جامع معلوماتی، منعکس کننده معلومات پیرامون حقوق معاشاتی کارکن، را بوجود می آورد که مربوط به مرحله دوم (retail) میباشد. و آزمایش شماره (۳) همه پروبلم های مربوط به مراحل retail تفصیلی و پائینی را مرفوع خواهد گردانید. اگر چه همه این اقدامات موفقیت آمیز باشد باز هم مسایل که در آغاز مرحله wholesale عمده و بالائی) متصور است حل نخواهد گردید بشمول پروبلم های تاخیر در امر منظوری

مقرری کارکنان در وظایف و کارهایشان، تاخیر در ترتیب و ارسال تشکیل، و یا عدم مطابقت تشکیل با تخصیص. برای حل این نقیصه ایجاب می کند پالیسی های مؤثری طرح شود تا در منظوری و تقرر کارکنان تاخیر و اهمالی صورت نگیرد، و این مطلب در صورت جامعه عمل پوشیده می تواند که اگر پیشنهاد مربوط به منظوری کارکنان الی دوماه تأیید یا تردید نشود پیشنهاد مورد نظر تأیید شده تلقی گردیده و تقرر کارکنان هم مشروع و قانونی ارزیابی گردد. هم چنان در رفع تاخیر مسایل تشکیلاتی، پالیسی طرح و عملی گردد که مبتنی بران وزارت خانه های کابل مجبور شوند، تشکیل های واحد های دوم و سوم شان را قبل از حلول سال مالی به واحد ها اخبار و ارسال نمایند.

### مراحل مصارف غیر معاشاتی

مراحل اجرای مصارف غیر معاشاتی در سطح ولایات و ولسوالی ها در جدول شماره: ۲۶ خاطر نشان گردیده است.

جدول شماره: ۲۶ اجراءات عنعنوی و سابقه تادیات مصارف غیر معاشاتی مراحل اداره ولایتی دفتر ولسوالی		
حالت	اداره ولایتی	اداره ولسوالی
ایجاد تخصیص	ادارات در ولایات تخصیص ربع وار شان را (معمولاً بعد از شروع ربع حاصل می کنند).	ولسوالی تخصیص ربع وارشان را (معمولاً بعد از آغاز ربع حاصل می کنند)
	پول نقد برای تمویل تخصیص ربع وار در شعبه ولایتی درد افغانستان بانک هر ولایت مواصلت می کند	پول نقد بخاطر تمویل تخصیص ربع وار ولسوالی به مدیریت مالیه ولسوالی ارسال گردیده در انجا در صندوق سیف خزانه دار حفظ میشود
صلاحیت	خریداریاداره ولایتی پیشنهادی را ترتیب کرده و به مقام ولایات تقدیم مینماید.	اداره ولسوالی پیشنهادی را ترتیب و به مقام ولسوالی تقدیم مینماید.
	<p>هیئت خریداری توسط رئیس یا امر اداره تعیین می گردد. در بعضی ولایات هیئت موصوف را شخص والی تعیین می نماید و به خریداری های پرچون هم منظوری می دهد.</p> <p>اگر مبلغ خریداری بیشتر از ۵۰۰۰۰۰۰ افغانی باشد، خریداری توسط هیئتی که والی تعیین مینماید صورت می گیرد.</p> <p>۱. اگر مبلغ خریداری جنس یا تهیه خدمات الی ۲۰۰۰۰۰ افغانی باشد خریداری و تهیه مورد نظر توسط یک نفر از اعضای هیئت انجام می گردد.</p> <p>۲. اگر مبلغ خریداری از ۲۰۰۰۰۰ الی ۱۰۰۰۰۰۰ افغانی باشد خریداری را دو نفر از اعضای هیئت انجام می دهند.</p> <p>۳. اگر مبلغ خریداری از ۱۰۰۰۰۰۰ الی ۵۰۰۰۰۰۰ افغانی باشد در آن صورت خریداری توسط هر سه نفر اعضای هیئت عملی میشود.</p> <p>ورقه های جگه از سه مرجع فروشنده یا عرضه کننده خدمت ضروری میباشد.</p>	ولسوال خریداری پیشنهاد شده را منظور کرده نماینده دفتر ولایت را تعیین می کند تا در خریداری اشتراک نماید پیشنهاد به مستوفیت نیز ارائه می گردد تا قانونیت خریداری بررسی، و یک نماینده هم از مستوفیت تعیین ووزد شود.

<p>همچنین درخواست خریداری جهت بازرسی به مستوفیت ارسال میگردد که بعد از تصویب و تأیید آن، مستوفیت نماینده خود را برای سهم گیری در عملیه خریداری، تعیین مینماید.</p>	<p>همچنان پیشنهاد به مدیریت مالی جاتیکه از لحاظ بازرسی مورد کنترل قبل قرار می گیرد ارجاع میگردد. مدیریت مالی بعد از تأیید و منظوری پیشنهاد، نماینده را توظیف می نماید تا در جریان عملیه خریداری اشتراک ورزیده باشد.</p>	
<p>معمولاً مستوفیت به اداره خریداری کننده، توسط صدور چکی، مبلغی را بطور پیشکی تادیه میکند تا از آن مبلغ در خریداری مورد نظر استفاده نماید. بعضی اوقات خریداری، قبل از آنکه پول نقد به ولایت مواصلت کند، صورت می گیرد. در این صورت مستوفی چکی را به فروشنده اصدار می نماید و فروشنده منتظر می ماند تا با حصول پول در بانک چک مربوطه اش را به نقد میل سازد و یا اینکه باسناد قراردادی الی زمان وصول پول نقد کدام تادیه به فروشنده صورت نمی گیرد.</p>	<p>تطبيق عملیه خریداری</p>	
<p>هیئت خریداری متشکل از نمایندگان ولایت مستوفیت و اداره که ب خریداری ضرورت دارد، می باشد هیئت موصوف به بازار رفته و از سه مرجع نرخ گیری می نمایند(وباساس آن یک جدول مقایسوی ترتیب می دهند) مقدار و حدود خریداری را در نوشته قبلی ملاحظه کنید.</p>	<p>هیئت خریداری متشکل از نمایندگان دفتر ولسوالی، مدیر مالیه و اداره مربوط می باشند. هیئات بر بازار رفته از سه مرجع نرخ گیری می نمایند(اگر مبلغ خریداری کمتر از ۱۰۰۰۰ افغانی باشد خریداری توسط یکنفر از اعضا صورت می گیرد</p>	
<p>باساس پائین ترین نرخ حاصله خریداری می گردد</p>	<p>باساس پائین ترین نرخ حاصله، خریداری عملی میشود</p>	
<p>بعضی اوقات خریداری باسناد قرار داد صورت می گیرد تا اجناس مورد قرار داد در یک زمان مشخص که تعیین میشود تهیه گردیده و آورده شود این قرار داد توسط مجلس اداری ولایت نیز بررسی و تجدید نظر خواهد گردید.</p>		
<p>رسید های خریداری به مستوفیت ارجاع می شود تا بملاحظه آنها حسابات مربوط طرح و تنظیم گردد( اگر مقدار خریداری کمتر از پیشکی تادیه شده باشد یا قیمانه مسترد می شود و اگر خریداری بیشتر از مبلغ پیشکی باشد تفاوت تمویل می گردد).</p>	<p>تنظیم حسابات</p>	

یادداشت: در ساختار این جدول چنین تصور شده که پول نقد وجود دارد.

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

طوریکه در عنوان جدول فوق انعکاس یافته است، مراحل مندرج جدول طریقه و روش سابقه و عنعنوی بوده، در حالیکه طرز العمل های واقعی فعلی در تغیر و تحول می باشد. در سال ۱۳۸۱ ولایاتی که دسترسی به کدام عایدی نداشتند و یا اینکه نمی خواستند بدون اجازه کابل از عواید حاصله شان مصرف نمایند، تا زمان که از کابل برایشان پول (انهم در اخیر سال) نمی رسید، نمی توانستند در مدارک غیر معاشاتی مصرفی بعمل آورند. در بعضی حالات خریداری ها به قرض صورت می گرفت. از آغاز سال ۱۳۸۲ کابل تصمیم گرفت که بدون حصول گزارش مصارف از ولایات، پول نقد، برای مصارف غیر معاشاتی ارسال نمایند. اما ولایات که عواید نداشتند فیصله کابل موجب متوقف شدن تخصیص شان گردید. اکنون سعی می شود قسمت

قلیل تخصیص را برای مصارف غیر معاشاتی بصورت پیشکی ارسال نمایند. ولی، موضوع هنوز هم به شکل جدی آن دوام دارد. طور مثال در اخیر شش ماه اول سال ۱۳۸۲ از جمله ۷۵۵ اداره ولایتی ۴۲۶ (۵۴ فیصد) آنها صرف تادیات معاشاتی شان را به ثبت رسانیده بودند. در ۱۳ ولایات مصارف معاشاتی ۹۰ فیصد مصارف عمومی را احتوا می نمود.

از انجای که ولسوالی ها برای مدتی، به مصارف غیر معاشاتی اقدام نمی توانستند، تجارب آنها نیز در مورد طی مراحل همچو مصارف، ناقص و نامکفی ارزیابی میشود. در بعضی احوال تهیه مواد مورد ضرورت در ولسوالی به اداره مربوط به ولایت راجع ساخته میشود. وقتی که خریداری صورت گرفت اجناس خریداری به ولسوالی ارسال میشود. در این پروسه مدیریت مالیه مستوفیت شامل نبوده و کدام نقشی ندارد. بعضی اوقات اجناس بدون تقاضای ولسوالی هم ارسال می گردد طور مثال مجموعه از چوب سوخت در اخیر فصل خزان و مقداری از کاغذ و قرطاسیه در اول سال ارسال میشود.

در ولسوالی ها ادارات صلاحیتی خریداری را ندارند. والی باید همه خریداری ها را منظور نماید. در حقیقت طوریکه در بالا ذکر شد و ولسوالی ها محض اجناس مورد تقاضای خویش را حاصل می کنند و یا اینکه به آنها صلاحیت خریداری طوری داده میشود که همه بل ها و اسناد خریداری را به مستوفیت تقدیم نمایند این جریان فعلاً مربوط به بودجه انکشافی می گردد ولی اکثر ولسوالی ها تخصیص مصارف غیر معاشاتی ندارند.

### نتایج مصارف سال ۱۳۸۱

جدول شماره: ۲۷ مصارف سال ۱۳۸۱ شش ولایات را به اساس باب های مصرف نشان می دهد در ولایات که اکثرأ و یا کاملاً متکی به کابل هستند اکثر مصارف در بخش معاشاتی صورت می گیرد در بامیان این مصرف (معاشاتی) ۹۵.۹۵ فیصد مجموع مصرف را تشکیل می دهد صرف آن ولایاتی که عواید گمرکی دارند، مصارف غیر معاشاتی داشته و حتی بیشتر از تخصیص هم مصرف می نمایند.

جدول شماره ۲۷: مجموع مصارف ولایتی به اساس کتگوری در سال ۱۳۸۱							
کود	کتگوری (ب/پ)	بدخشان	بامیان	فاریاب	هرات	کندهار	وردک
۱۰۰۰	معاش و حقوق تخصصی	۹۳,۴ فیصد	۹۵,۱ فیصد	۹۲,۲ فیصد	۲۳,۲ فیصد	۲۴,۰ فیصد	۸۱,۰ فیصد
۲۰۰۰	خدمات	۰,۲ فیصد	na	۰,۵ فیصد	۳۴,۴ فیصد	۱,۰ فیصد	۰,۲ فیصد
۳۰۰۰	مواد و لوازم	۳,۴ فیصد	na	۲,۵ فیصد	۴,۷ فیصد	۱۴,۸ فیصد	۱۱,۷ فیصد
۴۰۰۰	حفظ مراقبت و ترمیم	۰,۶ فیصد	na	۱,۳ فیصد	۲۰,۱ فیصد	۲۷,۰ فیصد	۶,۷ فیصد
۵۰۰۰	تجهیزات	۱,۲ فیصد	na	۱,۷ فیصد	۶,۴ فیصد	۷,۸ فیصد	۰,۴ فیصد
۷۰۰۰	سببندی، معاونت و تعاهد	۰,۲ فیصد	na	۱,۸ فیصد	۱۱,۱ فیصد	۱۴,۳ فیصد	۰,۰ فیصد
۹۰۰۰	وجه احتیاطی					۱۱,۱ فیصد	
	بازسازی	۱,۱ فیصد					
	مجموع غیر معاشاتی	۶,۶ فیصد	۴,۵ فیصد	۷,۸ فیصد	۷۶,۸ فیصد	۷۶,۰ فیصد	۱۹,۰ فیصد
	مجموع کل	۱۰۰,۰ فیصد	۱۰۰,۰ فیصد	۱۰۰,۰ فیصد	۱۰۰,۰ فیصد	۱۰۰,۰ فیصد	۱۰۰,۰ فیصد

منبع: مستوفیت های ولایتی

جدول شماره ۲۸: مصارف حقیقی ادارات ولایتی را برای ۱۳۸۱ تمثیل می کند

جدول شماره ۲۸: مصارف ولایتی باسلس هر اداره در سال ۱۳۸۱						
اداره	بدخشان	بامیان	فاریاب	هرات	کندهار	وردک
محکمه	۱۸۵۳۷۱۵	۸۳۵۵۴۳	۱۲۵۴۰۴۱	۳۱۹۲۵۷۲	۱۲۱۷۱۵۹	۸۴۰۳۳۴
مالیه	۲۶۳۲۸۴۱	۱۲۰۵۰۶۶	۲۸۱۱۳۳۴۲	۶۳۳۶۸۸۱	۷۴۶۰۸۹۱	۳۲۴۰۶۶۷
دفاع	۳۱۲۲۳۳		۸۶۰۰۸۴		۰	۲۳۳۳۶۸
خارجہ				۴۶۱۴۲۶	۵۵۶۰۸۹	۰
شؤون اسلامی و حج	۷۵۴۹۸۷	۴۰۹۶۷۲۸	۳۱۸۸۹۳۶	۱۰۳۷۶۶۲۴	۱۵۳۷۲۶۶	۵۰۶۵۰۱۳
تجارت (جوازنامه)	۱۹۰۹۶۷		۹۱۴۱۶	۱۷۰۷۸۸	۲۸۸۷۴۳	۰
داخله	۲۰۹۲۶۳۴۱	۵۸۲۶۱۴۴	۵۵۱۵۱۲۹	۷۲۹۰۴۶۶۰	۵۰۹۶۳۰۶۶۳	۱۹۵۴۴۴۷۷
معارف	۹۴۸۵۹۲۳۳	۳۲۸۱۰۵۹۶	۴۵۴۵۱۱۵۲	۱۴۸۵۴۵۴۳۹	۸۴۹۷۲۵۱۸	۲۱۲۸۵۵۹۴
تحصیلات عالی	۱۱۷۵۴۸۰		۱۵۹۷۹۷۴	۱۱۲۷۴۵۵۳	۸۳۳۱۱۶۶	۰
مهاجرین	۳۳۳۵۲۰	۴۱۳۵۷۷	۲۲۷۳۵۶	۱۶۹۸۱۲۷	۱۶۴۳۷۱۲	۱۷۷۳۱۹
پلان		۲۲۲۹۲۹		۳۰۹۶۵۲	۴۲۲۳۷۰	۰
معادن و صنایع				۵۳۵۷۲	۷۳۴۲۸۵	۰
مخابرات	۱۳۰۵۶۷۹	۶۰۳۵۴۱	۱۵۸۸۲۵۳	۵۸۲۹۱۰۷	۲۵۷۰۶۴۷	۵۹۳۳۳۲
اطلاعات و فرهنگ	۱۸۸۲۵۸۲	۴۹۵۵۷۲	۱۵۲۳۴۸۴	۲۸۵۶۱۷۳	۳۹۹۲۱۴۳	۲۷۰۰۱۳
صحت عامه	۶۹۸۵۳۳۸	۲۰۴۸۵۲۲	۴۶۴۷۱۴۷	۳۱۹۶۲۱۰۶	۱۸۱۷۶۶۲۱	۲۷۵۲۹۶۸
امور زنان	۱۴۸۳۴	۳۷۷۸۶۵	۴۰۹۱۲۹	۱۸۴۷۱۲	۴۶۵۰۹۱	۰
زراعت	۲۷۴۶۰۴۸	۱۰۷۲۰۱۴	۳۷۶۷۸۹۸	۸۳۸۶۱۸۰	۹۲۹۴۸۰۳	۲۲۸۰۳۰۴
آبیاری و آب	۴۴۳۵۶۶	۲۲۱۳۹۵	۶۳۸۸۷۰	۷۸۹۸۶۳	۶۰۶۵۹۰	۳۰۴۱۰۰
فوائد عامه	۶۵۷۵۶۵	۷۸۸۳۹۲	۳۷۶۱۶۴	۲۳۸۱۹۷۸	۵۳۸۷۳۵۰	۰
احیا و انکشاف دهات	۱۴۰۷۳۵۲	۹۵۹۰۴۷	۶۶۷۲۴۶	۲۰۷۸۲۸۰	۱۳۴۷۷۶۶	۶۵۸۵۱۳
شهنا و معلولین	۷۲۸۴۲۲	۸۷۴۸۳۶	۵۶۴۹۹۴	۷۲۳۰۶۵	۱۱۶۹۲۹۸	۳۶۲۰۷۷
ترانسپورت	۹۹۰۵۱	۴۰۱۹۲۳	۳۵۹۷۱۷	۹۰۷۹۶۷	۶۶۸۶۷۰	۸۶۲۰۴
سرحدات	۴۴۸۴۰		۳۴۴۹۸	۲۵۱۲۴۰	۹۲۷۷۳۷	۰
کار و امور اجتماعی	۱۵۳۲۴۲۰	۶۶۴۶۹۰	۱۵۷۰۱۳۰	۴۳۹۵۷۲۰	۶۷۷۱۵۷	۰
هوای ملکی	۲۵۸۰۶۵	۷۵۸۲۷۵	۱۹۲۷۵۹	۳۹۲۲۷۶	۱۳۹۰۹۳۳	۰
عدلیه	۵۴۸۲۵۶	۴۲۵۰۸۷	۷۲۰۱۴۱	۱۰۰۶۴۸۴	۹۷۲۷۹۵	۵۷۲۷۰۲
مبارزه علیه مواد مخدره	۱۲۱۰۴۷			۱۰۹۳۰۸۷	۲۹۰۸۴۳	۰
المیک ملی	۹۰۹۹۵		۵۷۱۰۶	۲۳۸۱۶۰	۱۹۹۰۸۲	۰
جیوڈیزی و کارتوگرافی	۲۷۷۰۸۷		۲۳۲۶۴۸	۱۸۱۸۷۰	۸۶۸۴۹۲	۰
احصائیه مرکزی	۱۰۷۶۰۰	۳۳۰۷۸	۶۹۱۰۳	۴۶۴۴۹۳	۲۴۷۲۰۷	۶۹۲۰۹
امنیت ملی	۴۱۷۵۲۸	۳۱۸۹۷۸	۴۱۰۸۵۰	۱۸۶۲۸۶	۱۵۳۷۲۵	۶۶۵۵۳۶
انکشاف شهری						
سازنوالی	۲۴۱۰۴۲۰	۹۰۲۹۴۷	۱۱۹۶۸۸۵	۲۹۲۵۸۸۲	۲۰۳۶۱۵۰	۲۲۷۴۴۹۶
شاروالی		۶۵۶۸۸۶				
ورکشاپ مرکزی				۳۱۶۱۵۰		
ضد حوادث				۱۶۱۶۶		
بدون تخصیص		۵۹۷۲۰۹				
<b>مجموع کلی</b>	<b>۱۴۵۱۴۰۱۰۲</b>	<b>۵۷۶۲۰۸۵۰</b>	<b>۸۰۰۲۵۴۵۲</b>	<b>۹۶۹۶۱۸۲۳۶</b>	<b>۶۶۸۲۴۴۸۸۴</b>	<b>۶۱۲۷۶۴۱۷</b>
<b>شاخص بدخشان=۱۰۰(فیصد)</b>	<b>۱۰۰</b>	<b>۴۰</b>	<b>۵۵</b>	<b>۶۶۸</b>	<b>۴۶۰</b>	<b>۲۲</b>

منبع: مستوفیت های ولایتی



جدول شماره ۳۱: تطبیق و اجرای بودجه ولایتی باسلس هر اداره در ربع اول سال ۱۳۸۲						
اداره	بدخشان	بامیان	فاریاب	هرات	کندهار	وردک
(مصارف به فیصدی تخصیص)						
دفتر رئیس جمهور	na	na	na	۰ فیصد	۰ فیصد	na
ستره محکمه	۰ فیصد	۰ فیصد	۴۶ فیصد	۱۰ فیصد	۰ فیصد	۶۰ فیصد
مالیه	۰ فیصد	۰ فیصد	۳۹ فیصد	۵۸ فیصد	۰ فیصد	۱۲۷ فیصد
دفاع	na	۰ فیصد	na	۸۵۰ فیصد	۰ فیصد	na
امور خارجه	na	۰ فیصد	na	۸ فیصد	۰ فیصد	na
شؤون اسلامی و حج	۰ فیصد	۰ فیصد	۸۹ فیصد	۷ فیصد	۰ فیصد	۰ فیصد
تجارت	۰ فیصد	na	۵۳ فیصد	۸۲ فیصد	۰ فیصد	na
داخله	۸۲ فیصد	۴۷ فیصد	۱۶ فیصد	۲۹ فیصد	۰ فیصد	۴۶ فیصد
مصارف	۰ فیصد	۰ فیصد	۶۶ فیصد	۲۸ فیصد	۰ فیصد	۱۶ فیصد
تحصیلات عالی	۰ فیصد	na	۵۵ فیصد	۵۸ فیصد	۰ فیصد	na
عودت مهاجرین	۰ فیصد	۰ فیصد	۳۱ فیصد	۱۰۰ فیصد	۰ فیصد	۲۴ فیصد
پلان	na	۰ فیصد	na	۵۰ فیصد	۰ فیصد	na
معادن و صنایع	na	na	na	na	۰ فیصد	na
مخابرات	۰ فیصد	۰ فیصد	۵۶ فیصد	۷۴ فیصد	۰ فیصد	۷۹ فیصد
اطلاعات و فرهنگ	۰ فیصد	۰ فیصد	۷۱ فیصد	۵۶ فیصد	۰ فیصد	۲۳ فیصد
صحت عامه	۰ فیصد	۰ فیصد	۲۸ فیصد	۲۵ فیصد	۰ فیصد	۱۳ فیصد
امور زنان	۰ فیصد	۰ فیصد	۶۶ فیصد	۸۲ فیصد	۰ فیصد	۰ فیصد
زراعت	۰ فیصد	۰ فیصد	۷۸ فیصد	۷۱ فیصد	۰ فیصد	۳۰ فیصد
ایبیری و منابع آب	۰ فیصد	۰ فیصد	۶۵ فیصد	۳۹ فیصد	۰ فیصد	۱۸ فیصد
فوائد عامه	۰ فیصد	۰ فیصد	۶۹ فیصد	۱۲۳ فیصد	۰ فیصد	na
احیا و انکشاف دهات	۰ فیصد	۰ فیصد	۵۵ فیصد	۱۰۷ فیصد	۰ فیصد	۲۵ فیصد
شهلا و معلولین	۰ فیصد	۰ فیصد	۸۱ فیصد	۲۰۷ فیصد	۰ فیصد	۵۴ فیصد
ترانسپورت	۰ فیصد	۰ فیصد	۳۹ فیصد	۵۹ فیصد	۰ فیصد	۱۵ فیصد
سرحداث	۰ فیصد	۰ فیصد	۱۶ فیصد	۱۱ فیصد	۰ فیصد	۰ فیصد
کار و امور اجتماعی	۰ فیصد	۰ فیصد	۶۴ فیصد	۸۲ فیصد	۰ فیصد	۰ فیصد
هوایی ملکی	۰ فیصد	۰ فیصد	۳۳ فیصد	۳۴ فیصد	۰ فیصد	na
شهر سازی	na	۰ فیصد	na	۳۵ فیصد	۰ فیصد	na
عدلیه	۰ فیصد	۰ فیصد	۴۵ فیصد	۸۵ فیصد	۰ فیصد	۰ فیصد
کمیسیون مبارزه علیه مواد مخدره	۰ فیصد	na	na	۶۵ فیصد	۰ فیصد	na
کمیته ملی المپیک	۰ فیصد	۰ فیصد	۴۴ فیصد	۶۲ فیصد	۰ فیصد	۰ فیصد
کارتو گرافی و جیو دیزی	۰ فیصد	na	۴۶ فیصد	۴۹ فیصد	۰ فیصد	na
احصائیه مرکزی	۰ فیصد	۰ فیصد	۳۹ فیصد	۴۰ فیصد	۰ فیصد	۶۰ فیصد
لويسارتوالی	۰ فیصد	۰ فیصد	۸۰ فیصد	۱۰۰ فیصد	۰ فیصد	۲۹ فیصد
<b>مجموع</b>	<b>۱۵ فیصد</b>	<b>۶ فیصد</b>	<b>۵۴ فیصد</b>	<b>۱۰۵۵ فیصد</b>	<b>۰ فیصد</b>	<b>۲۲ فیصد</b>

(-) = یعنی بدون تخصیص و بدون مصارف

منبع: وزارت مالیه (AFMIS)

احتیاط دقیقی کار باید گرفت.

### تنظیم امور پول نقد و فعالیت های خزانه

گرچه که همه عواید بنام دولت مرکزی کابل جمع آوری میشود، ولی سیستم مالی سعی مینماید تا از مشکل حمل و انتقالات فیزیکی پول جلوگیری به عمل آورده باشد. از این جهت ولایات قبل از آنکه در انتقال پول فیزیکی به کابل پرداخته باشند، مبالغی را هم مطابق به اصول معینه مصرف می توانند بعضی از ولایات، از قبیل وردک و بامیان که به مرکز نزدیکتر هستند، همه عواید شان را مستقیماً به کابل انتقال میدهند. در صورتیکه عواید تحصیل شده، مصارف غیر معاشاتی ولایات را تکافو نتواند ریاست خزائن وزارت مالیه مبتنی بر تقاضا (ولایت) وجوه مورد ضرورت مصارف غیر معاشاتی را از حساب وزارت مالیه به مستوفیت مورد نظر انتقال میدهد. پول نقد مورد ضرورت برای پرداخت معاشات، طوریکه در بالا ذکر گردید منظمأ انتقال داده میشود. از ولایات کندهار و هرات بصورت قطعی انتقالات صورت نمیگردد (حتی در حالات که صلاحیت پرداخت ها و تادیات باید از کابل گرفته شود).

انتقالات پول از ولایات به کابل زمانی مطرح میگردد که عواید حاصل شده بیشتر از بودجه منظور شده باشد، بدین معنی که مبالغ اضافی (که توسط گزارش های ماهانه تثبیت میشود) باید، در اخیر هر سال مالی توسط فورم م ۲۹ (که توسط مستوفیت) ترتیب میشود بوزارت مالیه انتقال گردد. ریاست خزائن وزارت مالیه، صلاحیت دارد که انتقال همچو مبالغ اضافی را در جریان سال نیز تقاضا نماید. اما، قابل تذکار است که موضوع، هنوز به نتیجه متوصل نشده و پیوسته به تفاهم و مذاکره قرار می گیرد، و از جریان اجراءات چنین برداشت میشود که معضله، انتقال وجوه اضافه از ضرورت بودجه منظور شده، به آینده قریبی حل و فصل نخواهد شد.

پول نقد توسط بانک مرکزی، به حساب مصارف مستوفیت در شعبه ولایتی بانک مرکزی در ولایت مربوط انتقال می یابد. مستوفیت برای کشیدن پول نقد از بانک، چک های رسمی صادر میکند. طوریکه در سابق هم معمول بود، حالا هم ولایات و ولسوالی ها حد اقل یک حساب مصارف و یک حساب عواید در شعبه ولایتی دافغانستان بانک دارند. عواید تحصیل شده محلی به حساب عواید مربوط تحویل میشود. و مصارف هم از حساب مربوط مصرف صورت میگیرد حساب مصارف اکثراً کمبود میشود بناً مبالغ مورد ضرورت از حساب عواید انتقال میگردد. و در بعضی حالات از کابل نیز تقاضا میشود تا مبالغ کمبود ولایت را انتقال دهند. قبلاً عده زیادی از ولایات حسابات متعددی تحت عنوان، مصارف و عواید داشتند ولی طوریکه اصول ایجاب میکند فعالیت های هر بخش (عواید و مصارف) باید از یک حساب مربوطه آن تنظیم شود.

بناً به اساس پروگرام های اصلاحی (رفورم) وزارت مالیه همه حسابات مستوفیت ها از اول اگست مسدود گردیده و در عوض صرف دو حساب را که یکی آن برای عواید و دیگری برای مصارف تعیین شده مجاز قرار داده اند طوریکه دیده شد رفورم مورد نظر به سهولت جامه عمل نپوشید یا بسته شدن حسابات در اول اگست، مستوفیت ها بصورت عاجل از دست رسی مرکز به حساب عواید محل امتناع ورزیده و در مورد فعالیت های شان در رابطه به حسابات جدید معلومات محدودی عرضه مینمودند.

جدول شماره ۳۲: تخصیص مصارف غیر معاشاتی ربع اول سال، ۱۳۸۲	
ولایات	افغانی
بدخشان	۱۳۶۳۷۴۷۶
بامیان	۶۰۲۶۹۷۵
فاریاب	۸۳۷۷۴۱۰
هرات	۲۶۰۳۶۵۳
کندهار	۲۷۳۸۰۲۲۱
وردک	۷۸۱۴۷۲۳

منبع: وزارت مالیه (AFMIS)

تقریباً ۱۰ روز بعد از مسدود شدن حسابات، مبالغ قلیلی در حساب مصارف هر مستوفیت انتقال داده شد. یک میلیون افغانی به ولایات کوچک و ۲ میلیون افغانی هم به ولایات بزرگ. این مبالغ بخاطر تمویل مصارف غیر معاشاتی تجویز گردید، و اكمال مبالغ فوق را با ارسال گزارش های مصارفاتی مربوط و مشروط قرار دادند. جدول ۳۲ نشان میدهد که مبالغ تجویز شده به تناسب تخصیصات منظور شده ۶ ولایات که مورد پژوهش قرار گرفتند خیلی کم و قلیل می باشد.

### محاسبه و تفتیش (کنترول)

ولایات که دارای گمرک و عواید گمرکی هستند بایست از تحصیل عواید شان ماهانه به مستوفیت گزارش بدهند. ادارات ولایتی هم مکلف اند، ماه یکبار از چگونگی مصارف شان، که در آن مدارک مختلف مصارف محلات (ولسوالی ها) نیز شامل میباشد گزارش بدهند. مستوفیت ها مجموع تحقق بودجه را از لحاظ مصارف و عواید تحصیل شده در جریان ده روز اخیر هر ماه به وزارت مالیه گزارش می دهند. ولسوالی ها هم مکلف اند که ارقام مصارفاتی شان را شامل فورم م ۲۳ نموده و در جریان ۱۰ روز اخیر هر ماه به مستوفیت ها ارسال نمایند.

طوریکه ملاحظه شد سیستم حساسی برای عواید و مصارف، کنترول و تفتیش در سطح ولایات و محلات وسیعاً دست نخورده باقی مانده و برای کارکنان مربوط عموماً قابل فهم میباشد. محدودیت های رسمی که مانند محدودیت های تخصیصات بوجوی کاملاً از طرف کارکنان رعایت میشود. گرچه که این موضوع در بخش مصارف خاصاً معلمین به شکل استثنائی جریان دارد. قراریکه ملاحظه شد در بامیان با عدم منظوری تعداد از معلمین موجود، یک سلسله مشکلات زیادی عرض وجود نموده است طوریکه وزارت مالیه معاشات انعدده معلمین را که منظوری مقرر نداشتند الی اخیر سال ۱۳۸۱ تادیه کرده است. برای سال ۱۳۸۲ این مشکل دوام نخواهد کرد زیرا وزارت مالیه در تخصیصات مجوزه سطح نهایی را تعیین نموده که مراجع مربوط بالاتر از آن مصرف نمیتوانند.

حالات و شرایط ارتباطی و مخابراتی خیلی ها ضعیف است که این وضع بصورت قابل ملاحظه موجبات عدم موفقیت سیستم موجوده را فراهم نموده است.

مستوفیت به مثابه نماینده وزارت مالیه در ولایت مکلفیت های تفتیش قبلی و بعدی را حتماً مکان عهده دار شده است. قبل از سال ۱۹۷۹ ریاست عمومی تفتیش شورای وزیران مسؤل تفتیش بعدی امور بود. "۱۳"

### نتایج

از تحلیل مطالعات پژوهشی شش ولایت چنین استنباط می گردد که یک سلسله نقایص موجود در تنظیم امور مالی، موفقیت کارکنان مؤظف را در عرضه مؤثر خدمات به محدودیت های مواجه گردانیده است.

- با وجود بعضی اقدامات که کنترول دولت مرکزی را بالای عواید ولایات بیشتر میسازد، هنوز هم ولایات که دارای عواید گمرکی هستند قیود و مقررات موضوعه را رعایت نکرده مصارف سرشاری بعمل می آورند؛

- به ولایات، در پروسه های بوجوی، اعم از عادی و انکشافی کدام سهم و دخلی داده نشده است؛
- بودجه ولایتی، بصورت معمول ترتیب نشده و کدام تجدید نظری هم در زمینه بعمل نمی آید؛
- تشکیل یا تخصیص هم آهنگی ندارد (حتی، حد اقل به سطح ولایتی)؛
- در ارسال تخصیصات ربع وار و تشکیل ولایات تاخیر قابل ملاحظه صورت می گیرد؛
- تادیه معاشات ولایتی و ولسوالی ها (باوجود علایم بهتر شدن پروسه) خیلی ها بطی می باشد؛
- دافغانستان بانک، با مراحل اجرا و پرداخت معاشاتی تاخیر بیشتری بیار می آورد؛
- مصارف غیر معاشاتی ولایات بمقایسه کابل خیلی ها پائین می باشد؛
- ولایات که عواید کمتر دارند، از تخصیصات دست داشته غیر معاشاتی شان مستفید شده نمی توانند؛
- ولایات هم به ولسوالی های خویش تخصیصات مصارف غیر معاشاتی تجویز می نمایند؛
- رهنمود های مربوط به طرز العمل های مالی روشن نبوده و یا اصلاً بدسترس قرار ندارند؛
- عدم موجودیت تخصیصات، کیفیت و قابلیت نظم مالی ولسوالی ها را خدشه دار می سازد؛
- ضعف و خرابی سیستم ترانسپورتی مخابراتی، موجبات عدم ارسال گزارش ها و استحقاق معاشاتی را در اوقات لازم آنها فراهم می نماید.

طوریکه در بخش اول این مطالعه تذکار گردید، مشکلات مالی مبرا از اثرات سیاسی نمیباشد، زیرا موجودیت همچو معضلات اکثراً موجب تقویت موضع و موقف جنگ سالارانی می گردد که منطقه یا مناطقی را در محل تحت کنترل دارند. قلت یا کمبود منابع مالی در سطوح محلی، عامل ضعف و ناتوانی است که تلاش های دولت مرکزی را در جهت تامین کنترل بی اثر ساخته و در مقابل مؤثریت، کسانی را که در محل منابعی به اختیار دارند، بیشتر می گرداند. خاصاً که کمبود و نبود تخصیص مصارف غیر معاشاتی آمرین محل را بمثابه بازیچه دست قدرتمندان محل قرار می دهد.

## ۴- ارتباطات اداری مرکز و محلات

### اساسات قانونی و مسؤلیت های سازمانی

افغانستان یک دولت متحده بود، ولایات تحت هیچ عنوانی پدیده های جداگانه و مجزای سیاسی نمی باشد. اینها بصورت رسمی در ساختار ذاتی خویش، استخدام کارکنان عالی رتبه، تعیین حجم تاسیسات، تشکیل و ترکیب نیروی کار نقش بسیار ضعیفی دارند. در نتیجه، هر یک از این ولایات بمتابیه مجموعه از شعبات یا ادارات غیر متمرکز (deconcentrated) وزارت های مرکزی دولت قرار گرفته اند. همه تصمیمات در مورد کارکنان ولایتی و تاسیسات آن ها، در کابل توسط وزارت های مربوط با تفاهم دفتر اداره امور (OAA) و نظارت رئیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی IARCSC، اتخاذ می گردد. والی های ولایات، کارمندان پائین رتبه را الی رتبه ۶ و اجیران را پائین تر از درجه ۲ منظور نموده، در حالیکه مقام وزارت کارمندان را از رتبه ۵ الی ۳ منظوری می دهند. مقامات بلند رتبه (در محلات ولسوالی ها و قضات) توسط رئیس جمهور منظور می شوند. جدول شماره ۳۳ را ملاحظه کنید.

جدول شماره ۳۳: صلاحیت ها برای استخدام کارکنان							
کارمند و رتبه های آنها	دولت مرکزی		ولایت		ولسوالی		شاروالی
	انتخاب کننده	منظور کننده	انتخاب کننده	منظور کننده	انتخاب کننده	منظور کننده	انتخاب کننده
مافوق رتبه فوق رتبه ۱ ۲	وزیر	رئیس جمهور	وزیر یا والی	رئیس جمهور	وزیر یا والی	رئیس جمهور	عمومی شاروالی های محل یا والی
۳ ۴ ۵	وزیر	کابینه	امراداره ولایتی یا والی	وزیر	امر اداره محلی یا ولایتی یا والی	وزیر مربوطه	شاروال یا والی
۶ ۷ ۸ ۹ ۱۰	امر بخش یا وزیر	امر اداره ولایتی یا والی	امر اداره ولایتی یا والی	امر اداره محلی والی یا امر اداره ولایتی یا والی	شاروال یا والی	شاروال یا والی	والی
<b>اجیر و درجه آنها</b>							
مافوق رتبه فوق رتبه	وزیر	کابینه	وزیر یا والی	کابینه	امر محل یا امر اداره ولایتی یا والی و یا وزیر	کابینه	شاروال یا والی
۱ ۲	امر اداره	وزیر	امر اداره ولایتی	وزیر	امر محل (ولسوال) یا امر اداره ولایتی یا والی	وزیر	شاروال یا والی
۳ ۴ ۵ ۶ ۷ ۸ ۹	امر اداره	وزیر	امر اداره ولایتی	والی	امر محل یا امر اداره ولایتی	شاروال	والی

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

انتظام اداری و مالی بین ولسوالی و ولایت مماثل ارتباط ولایت و مرکز بوده ولی صلاحیت ولایت در رابطه به تعیین و تشکیل کارکنان محلی محدود تر میباشد زیرا همچو مسایل محلات هم از طریق مرکز تنظیم می گردد.

جدول شماره ۳۴: تعداد و درجه ولسوالی ها باسناد ولایات					
ولایت	درجه ولایت	تعداد ولسوالی ها			مجموع تعداد ولسوالی ها
		درجه اول	درجه دوم	درجه سوم	
کابل	۱	۴	۵	۵	۱۴
تلیسا	۲	۴	۱	۱	۶
پروان	۲	۳	۷	۳	۱۳
پوردک	۳	۲	۴	۲	۸
لوگر	۳	۰	۴	۲	۶
غزنی	۲	۵	۶	۷	۱۸
پکتیا	۲	۲	۶	۲	۱۰
پنجشهر	۱	۵	۱۳	۳	۲۱
لنجان	۳	۱	۲	۱	۴
کنر	۳	۰	۲	۱۰	۱۴
پنجشهر	۱	۱	۱۵	۱۱	۲۷
ننار	۲	۳	۶	۷	۱۶
پغمان	۲	۲	۶	۶	۱۴
کنز	۱	۳	۳	۰	۶
سمنگان	۳	۲	۲	۲	۶
بلخ	۱	۵	۹	۰	۱۴
جوزجان	۲	۱	۲	۶	۹
فاریاب	۲	۵	۵	۳	۱۳
بادغیس	۳	۱	۵	۰	۶
هرات	۱	۵	۷	۳	۱۵
نیمروز	۲	۰	۸	۲	۱۰
هلمند	۳	۰	۴	۰	۴
کندهار	۲	۳	۷	۲	۱۲
زابل	۱	۲	۹	۴	۱۵
اروزگان	۳	۰	۵	۴	۹
غور	۳	۲	۶	۰	۸
پامیان	۳	۱	۴	۴	۹
قره	۳	۲	۲	۲	۶
پکتیکا	۳	۰	۵	۱۳	۱۸
نورستان	۳	۰	۲	۵	۷
سرپل	۳	۱	۲	۱	۵
خوست	۳	۰	۵	۷	۱۲
مجموع		۶۵	۱۷۲	۱۱۸	۲۵۵

منبع: وزارت داخله

برای توضیح هر چه بهتر، متذکر باید گردید که وزارت داخله از شاروالی ها نظارت بعمل می آورد (با وجود که بعضی از شاروالی ها بصورت قابل ملاحظه وجود آنکه شاروالی ها عواید شان را تحصیل و نگهداری میکنند، تشکیل و تعیینات کارکنان آنها را منظوری می دهد. طوریکه در بخش های فوق تذکار گردید عده از شاروالی های محل به شاروالی ولایت گزارش دهی دارند(مانند شاروالی های ولایت کندهار).

هیچگونه معلومات مقایسوی عدم مرکزیت در دست نیست ولی از مطالعات اخیر چنین بر می آید که افغانستان از عدم مرکزیت غیر معمول دور بوده و فاصله دارد(ایوانز: Evans و میننگ Manning ، ۲۰۰۳) <sup>۱۵</sup>

### تقسیمات اداری

جدول شماره (۳۴)، ولایات و ولسوالی ها را از لحاظ درجه های آنها توضیح مینماید. درجه ولایات و ولسوالی ها کثیراً به تناسب نفوس آنها تعیین میگردد ولی ملحوظات سیاسی نیز در زمینه بی نقش و بی اثر نمی باشد درجه اول بزرگ ترین واحد و درجه ۳ خرد ترین میباشد. درجه ولایت یا ولسوالی در حجم دفتر والی و ولسوالی و هم چنان در رتبه های هر بست تشکیلاتی آن اثر می گذارد.

تقسیمات اداری شش ولایات که مطالعه گردیدند، به اشکال مختلفی به نفع قدرتمندان محل تغییر یافته اند. از آنجای که سرحدات اداری مناطق چندی مستلزم تغییر خواهد بود ایجاد می کند مطابق هدایات احکام قانون اساسی جدید و سرشماری عمومی که صورت خواهد گرفت، اقدامات لازمه بعمل آید. ارقام موثق نفوس و منافع اصل محل باید عامل اساسی این تغییرات باشد (نه ملحوظات دیگری به سطح ملی). چوکات شماره ۲۰ را ملاحظه کنید.

بطور مثال، چنین فکر میشود که انتخابات آینده و همچنان احتمال رول (نقش) داشتن شورا های ولایتی یا ولسوالی در انتخاب اعضای مشرانو جرگه، فشارهای را بالای ایجاد ولسوالی های جدید وارد خواهد ساخت.

### چوکات شماره ۲۰: تکثر ولسوالی ها

بدخشان الی دهه ۱۹۹۰ به ۱۳ ولسوالی و شاروالی فیض آباد انقسام یافته بود. ولی در زمان ریاست جمهوری پروفیسور ربانی ۱۴ ولسوالی های جدیدی در ولایت مذکور (زادگاه ربانی) ایجاد گردید. قرار گزارش ولسوالی های جدید، روی معیار های نفوس و فاصله ها یعنی وقت که برای رسیدن به مرکز ولسوالی ضرورت بود بوجود آمدند. علاوه بر عوامل فوق، ملحوظات دیگر سیاسی هم از قبیل اقناع بعضی قوماندانان محل یا متنفذین تنظیم ها، در بوجود آمدن ولسوالی های جدید نیز نقش داشتند طور مثال ولسوالی زیباک با وجود که عامل نفوس یا رسیدن به مرکز ولسوالی بالایی آن تطبیق نمی شود بشکل ولسوالی جدیدی عرض وجود کرده است. اکنون تمام ۱۴ ولسوالی رسماً شناسائی میشود.

در ولایات دیگر دو نوع ولسوالی ها موجود اند، ولسوالی های رسمی و ولسوالی های غیر رسمی ولسوالی های غیر رسمی توسط قدرتمندان محل ایجاد شده اند که بناً مغشوشیت های در اداره محل بوجود آمده است. موضوع ولسوالی یکاولنگ ولایت بامیان که توسط دو نفر از کارکنان ولایت توضیح گردید مشکل عاید را بیان می نماید.

در زمان مقاومت، حزب وحدت (یک تنظیم مجاهدین هزاره)، ولسوالی دومی را در یکاولنگ ایجاد نمود، ولی هرگز رسمیت حاصل نمود، و اکثر پرابلم های اداری که عرض وجود کرده ناشی از بوجود آمدن همین ولسوالی غیر رسمی می باشد. لهنذا برای رفع مشکلات عاید باید ولسوالی مورد نظر رسمی شود یا اینکه با تردید آن از وجود دو ولسوالی که موازی عمل می نمایند جلو گیری گردیده باشد. ولسوالی یک نفر ولسوال غیر رسمی داشته و والی هم بصورت غیر رسمی منابع و مبالغی را از بودجه یکاولنگ در اختیاران قرار می دهد. من سعی میکنم تا پشتیبانی برای این ولسوالی غیر رسمی حاصل کنم تا به شکل علاقرداری در آمده، قانوناً بودجه و منابع حاصل کرده باشد.

در سال ۱۳۸۱ چهل فیصد تخصیص و منابع معاشاتی و مصارفاتی یکاولنگ شماره (۱) (ولسوالی قانونی) که با اساس م ۴۱ ها و تخصیص آن ولسوالی ارسال شده بود، به ولسوال یکاولنگ شماره (۲) (ولسوال غیر قانونی)، داده شد. از انجای که معاشات سال ۱۳۸۲ هنوز هم نرسیده بود، دیده شود بعد از وصول آن چه اجرائتی صورت خواهد گرفت. در سال ۱۳۸۱ ولسوال و سائر ادارات یکاولنگ شماره (۱) کدام صلاحیتی بالای یکاولنگ شماره (۲) نداشتند. اینکه دولت در مورد رسمیت یکاولنگ شماره (۲) کدام فیصله صریح و قاطع بعمل نیاورده است. لهنذا ولسوالی نام نهاد مذکور بشکل مبهم و بی شرنوشت قرار دارد.

ولسوالی شدن مفیدیت های زیادی دارد از قبیل داشتن مکتبه، کلنیک و مارکیت که البته با رسمی شدن مسؤلیت ها و صلاحیت ها تعیین میگردد. رسمی شدن یک ولسوالی فاصله رفتن و آمدن به ولسوالی را کوتاه ساخته و دست رسی به خدمات دولتی هم سهیل تر میگردد. برخلاف، تزئید محلات و ولسوالی ها با داشتن نفوس کم بار دیگری بر دوش دولت تلقی میشود. در بدخشان بین ولسوالی های سابقه و ولسوالی های جدید تفاوت قابل ملاحظه محسوس بود. ولسوالی های سابقه از ساختمان ها و مفروشوات و تجهیزات لازمه بر خوردار بوده در حالیکه در ولسوالی های جدید التاسیس همچو وسایلی به نظر نمی رسد.

تقسیمات اداری ماهرانه طرح و تطبیق یافته بود تا دوام، دست رسی و کنترول منابع را تضمین و تاءمین کرده باشند. طوریکه در بخش اول تذکار گردید چهار ولسوالی های شمال که از لحاظ اداری مربوط به ولایات فاریاب بود در عمل به ولایت جوزجان (ولایت که زادگاه دوستم میباشد) مرتبط شده است. در ولسوالی های چهار گانه شمال، شهرک بزرگ تجارتی قالین (اندخوی) و آقینه که دارای گمرک بندری بوده و در سرحد ترکمنستان موقعیت دارد، شامل میباشد.

همه عواید که از این ولسوالی ها حاصل میشود به ولایت جوزجان انتقال شده و معاشات کارکنان هم از ولایت موصوف اجرا میگردد.

آوازه های در حالت انکشاف است که گفته میشود یک تعداد ولایات جدید دیگری نیز ایجاد خواهند شد. قرار گزارشات حاصله بدخشان بدو بخش که ولایت جدید آن بنام بهارستان یاد خواهد شد انقسام میابد. دلیل این انقسام را سیاسی ارزیابی کرده که می خواهند تقسیمات سیاسی بین دو تنظیم بزرگ، جمعیت و شورای نظار از یکطرف و حزب اسلامی از طرف دیگر بوجود آورند. بیان دیگر چنین بود که مردمان اسماعلیه بدخشان نیز آرزومند داشتن یک ولایت جداگانه و مستقل میباشند. دلیل دیگر قابل تذکر این است که بدخشان یک ولایت بزرگ افغانستان بوده که کوه های بزرگ و بلند آن رفت و آمد ها را از مناطق دور دست محلات (ولسوالی ها) به ولایت و از ولایت به آن مناطق دشوار گردانیده است. گزارش دیگر چنین می رساند که ارزگان هم به دو ولایت شمالی و جنوبی تقسیم خواهد شد. و همچنان در رابطه به پنجشیر نیز که ولایت شود گفت و شنود ها در جریان است.

از زمان به قدرت رسیدن رئیس جمهور کززی تلاش های در جریان است تا نفوذ رقبای منطقوی را در برابر دولت مرکزی کاهش بخشند. در این راستا اقدامات جدی به عمل آمده تا تقسیمات اداری، غیر رسمی "زون" ها یا "مناطق" را غیر قانونی ابلاغ نمایند. این زون ها برای سالیان زیادی کیفیت و حالت دیفکتو defacto داشته و تصادفاً سرحدات زون ها مناطق را از لحاظ فرقی و نژادی جنگ سالاران و تنظیم ها تقسیمات نموده بود. مثال خیلی برجسته زون، منطقه غربی کشور است که تحت کنترل اداری و نظامی اسماعیل خان، والی هرات قرار دارد. در کندهار والی سابقه گل اغا شیرزوی خود را رئیس زون جنوب غرب کشور دانسته و به کارکنان ولایات زابل، ارزگان، هلمند و کندهار معاش اضافی نیز پرداخت می نمود.

### تدابیر و سیاست مقررری ها

کابل که از نگاه تیوری صلاحیت انتخاب و تقرر کارکنان رتبه پنج و بالاتر از آن را دارا میباشد، در مقابل آن ولایات که دارای والیان قدرتمند و قوماندانان با نفوذ محل میباشد. از این صلاحیت رسمی هرکز سر پیچی کرده و انرا نقض مینماید. در ولایات که جنگ سالاران و قوماندانان ها حاکمیت دارند اکثر کارکنان عالی رتبه آن ولایات تقرر خویش را مرهون احسان صاحبان قدرت دانسته بنا وفاداری شان نیز نسبت به دولت مرکزی به منتفدین محل بیشتر میباشد. در هرات، طور مثال همه ولسوال ها در وظایف شان باقی مانده و کدام تغییری و تبدیلی به عمل نمی آید زیرا آنها در جهاد با والی اسماعیل خان یکجا اشتراک داشته اند در ساحات دیگری که در مجموع سلسله مراتب امر مغشوش است یا در گیری جریان داشته و یا کسانیکه با صلاحیت هستند بخاطر حفظ ثبات و امنیت، مقامات بزرگ و عالیه را بین تنظیم های رقیب تقسیمات مینمایند. طور مثال اسماعیل خان که در ولایت بادغیس نیز نفوذ دارد با انهم کنترل عام و تام را در آن جا تاءمین نتوانسته است از این جهت در آن ولایت دو قوماندان که یکی از طرف دولت و دیگری از طرف اسماعیل خان مقرر شده بود حاکمیت مینمودند. در ولایت غور والیرا دولت مرکزی انتخاب و مقرر نموده درحالیکه معاون والی وفادار به اسماعیل خان میباشد. این موضوع کشمکش های را در رابطه به کنترل ولایت ناگزیر گردانیده است. چنانچه که والی تاکنون چچجران را که مرکز ولایت است ندیده است.

نفوذ قوماندانان در انتخاب و تقرر کارکنان سبب شده است تا بیروکرات های ورزیده و کارکنان ماهر و تخنیککی توظیف نگردند. قلت کارکنان ماهر و حضور یکتعداد زیادی کارکنان آموزش ندیده و جنگجویان سابقه در بست های دولتی موجب یک سلسله شکایات را فراهم نموده است (چوکات شماره ۲۱ را ملاحظه نمایید).



### چوکات شماره ۲۱: سیاست سیستم مقررې

“والی قوماندان امنیه و غیره همه از یک تنظیم خاصی هستند. زمانی اتحاد ملی در افغانستان صورت میگیرد که امر اداری در هر ولایت خارج از آن ولایت باشد. با ساختار های جدید مشکل است که پالیسی های دولت تطبیق گردد” (آمر مصوئیت ملی ولایتی)

“قوماندان ها هنوز هم در مقررې و تبدیلی ها نفوذ دارند. اگر کابل کسی را مقرر میکند باید آنها اصرار نمایند که این شخص به قوماندانان، کسیکه به این مقررې مخالفت دارد داده نشود. ما پشتیبانی ادارات خود را ضرورت داریم تا در برابر نفوذ قوماندان ها مقاومت نمایند. اگر من از پشتیبانی والی و قوماندان محل برخوردار نیاشم آنها میتوانند که کسی دیگری را به عوض من مقرر کنند من کوشش میکنم که از ارتباط نزدیک قوماندان دوری کنم و پشتیبانی والی را با خود جذب نمایم. ولی اگر مردم بدانند که قوماندان محل از من پشتیبانی نمیکنند آنها هم در برابر من بی اطاعتی خواهند کرد” (ولسوال محل)

“کسیکه فهم دارد به حاشیه برده شده است. و جهادی هائی که اهلیت کار را ندارند مقرر میگردند. وقتیکه من والی شدم کوشیدم که آنها را در رابطه به سیستم دولتی آموزش دهم ولی بی فایده است آنها هیچ چیز راجع به دولت نمی دانند و اصلاً آگاهی ندارند که وظایف دولت چیست من گروه های کاری سکتوری را با NGO ها تاسیس نمودم و کوشش کردم که سران آن گروه ها را از اشخاص دولتی مقرر کنم ولی بعداً NGO ها شکایتی راجع به این مردم به عمل آوردند. من می خواستم که بعضی را تبدیل کنم ولی هر وزیر سعی میکند دیگران را خوش نگهدارد” (والی ولایت)

“همه این اشخاص با سابقه های جنگی مهارت های تخصصی ندارند. آنها صلاحیت و قدرت خود را میدانند ولی مسوئلت خود را نمیدانند. من نمی گویم که همه آنها دور انداخته شوند ولی آنها باید آموزش ببینند” (معاون والی ولایت)

“تصمیم مقررې روسای دوایر باید در کابل گرفته شود ولی والی ما هر چیز را توسط سلاح انجام میدهد، لهذا قسمیکه لازم است کار نمیشود. طور مثال رئیس زراعت یک ملای بیسواد است. کابل شخصی با کفایت را در راس این اداره مقرر نمود ولی اینکه رئیس موجوده توسط والی حمایت میشود شخص را که کابل مقرر نموده والی مسترد نمود.” (معاون والی ولایت)

کنترول سیاسی محل بالای ساختار های اداری، از طریق مقررې، در بخش پولیس بیشتر مشهود است (چوکات شماره ۲۲ را ملاحظه کنید) امرین ملکی نمی توانند که بخاطر تامین امنیت ولایات شان به قوت های پولیس اتکا کنند. قوماندانان محل اکثرأ افسران عالیرتبه پولیس را مقرر کرده و جنگجویان سابقه را در قوت های پولیس جذب نموده اند.

### چوکات شماره ۲۲: سیاسی سازی پولیس

عده زیادی از مصاحبه شوندگان نگرانی شان را در مورد پولیس ضعیف و سیاسی شده ابراز داشته و مدعی اند که امور مربوط به پولیس به جنگجویان تنظیم های مختلفی، که اصلاً آموزش ندیده و اهلیت اجرای همچو وظایفی را ندارند، تفویض گردیده است.

آمر پولیس یکی از ولسوالی ها را که سابقه تنظیمی نداشته و دو هفته قبل بعوض شخصی که هنوز هم قوماندان یکی از تنظیم ها می باشد مقرر گردیده، نگرانی و تشویش اش را حسب اتی ابراز نمود.

“من در تشکیل پولیس ۲۸ نفر افسر دارم که از انجمله ۱۸ نفر آن ها که شایستگی کاری نداشته و جهادی های سابقه اند، بصورت موقت وزارت داخله منظوری دارند. دراین ولسوالی بدون شخص خودم هیچ شخص دیگری آموزشی

جدول شماره ۲۹ مصارف هریک از ولسوالی ها را در رابطه به تطبیق بودجه (مصارف به فیصدی تخصیص) نشان می دهد. سایر ولسوالی ها، به استثنای وردک در سال گذشته اضافه مصرف بودند ولی یک بار دیگر متذکر باید شد که، بنابر دسترسی به عواید، تصویر حقیقی موضوع بصورت حیرت انگیزی فرق میکند. ولایات که عواید ندارند اضافه مصرف شان صرف در بخش معاشات میباشد. و باید توضیح گردد که، اکثر ولایات (به استثنای وردک) معاشاتی را که UNDP تمویل نموده شامل گزارش هایشان نه ساخته اند. ولی آنهایکه عواید دارند، در مورد مصارف غیر معاشاتی بصورت قابل ملاحظه اضافه مصرف میباشند (اضافه

جدول شماره ۲۹: تطبیق و اجرای بودجه ولایتی به اساس کتگوری مصارفاتی ۱۳۸۱						
کتگوری (باپ)	بدخشان	بامیان	فاریاب	هرات	کندهار	وردک
مصارف به فیصدی تخصیص						
معاش و حقوق شخصی	۲۸۶ فیصد	۳۷۲ فیصد	۱۶۸ فیصد	۱۵۴ فیصد	۳۵۶ فیصد	۱۰۳ فیصد
خدمات	۳۷ فیصد	na	۶۰ فیصد	۳۲۵۶۸ فیصد	۶۲۹ فیصد	۶۸ فیصد
مواد و لوازم	۱۰۱ فیصد	na	۶۰ فیصد	۳۴۷ فیصد	۹۱۵ فیصد	۹۹ فیصد
حفظ و مراقبت و ترمیم	۷۵ فیصد	na	۷۸ فیصد	۷۲۸۳ فیصد	۳۷۳۰ فیصد	۶۵ فیصد
تجهیزات	۷۹ فیصد	na	۸۵ فیصد	۲۱۱۰ فیصد	۳۲۹۹ فیصد	۶۷ فیصد
سبسیدها، معاونت ها تقاعد	۷۴ فیصد	na	۸۰ فیصد	۱۸۹۳۶ فیصد	۲۲۷۹۸ فیصد	na
مجموع مصارف غیر معاشاتی	۱۰۴ فیصد	۶۲ فیصد	۶۴ فیصد	۳۶۵۴ فیصد	۲۷۱۴ فیصد	۸۳ فیصد
<b>مجموع</b>	<b>۳۲۷ فیصد</b>	<b>۲۹۹ فیصد</b>	<b>۱۴۹ فیصد</b>	<b>۵۸۳ فیصد</b>	<b>۱۰۴۹ فیصد</b>	<b>۹۹ فیصد</b>

منبع: وزارت مالیه AFMIS معاشات مانند سائر ولایات میباشد).  
مصرفی آنها در بخش معاشات مانند سائر ولایات میباشد).

### تطبیق بودجه در ربع اول سال ۱۳۸۲

معلومات ولایتی پیرامون تخصیصات و مصارف توسط دیتابیس مرکزی AFMIS دنبال و تعقیب گردیده است. جدول شماره ۳۰ و ۳۱ فیصدی مصارف را که در شش ولایت تحقق پذیر گردیده طبق معلومات AFMIS خلاصه مینمایند، این پروگرام طوریکه که AFMIS ارقام را صرف بعد از عملیه پرداخت ثبت می نماید. به عباره دیگر AFMIS در تحقق مصرف دخل و ارتباطی ندارد. اینکه در مورد تطبیق بودجه در اکثر حالات ارقام قلیلی موجود است لهذا در وقت نتیجه گرفتن (استنتاج) از

جدول شماره ۳۰ تطبیق و اجرای بودجه ولایتی ربع اول ۱۳۸۲ به اساس کتگوری مصرف						
کتگوری (باپ)	بدخشان	بامیان	فاریاب	هرات	کندهار	وردک
مصارف به فیصدی تخصیص						
معاش و حقوق شخصی	۱۰ فیصد	۵ فیصد	۶۷ فیصد	۱۱۳ فیصد	۰ فیصد	۲۰ فیصد
خدمات	۱ فیصد	۰ فیصد	۲ فیصد	۷۶۲۰۲ فیصد	۰ فیصد	۴۴ فیصد
مواد و لوازم	۴۷ فیصد	۲۱ فیصد	۱ فیصد	۶۳۲ فیصد	۰ فیصد	۳۳ فیصد
حفظ و مراقبت و ترمیم	۰ فیصد	۰ فیصد	۲ فیصد	۴۱۵۶ فیصد	۰ فیصد	۳۳ فیصد
تجهیزات	۰ فیصد	۰ فیصد	۸ فیصد	۳۶۵۶ فیصد	۰ فیصد	۲۸ فیصد
سبسیدها، معاونت ها تقاعد	۰ فیصد	۰ فیصد	۰ فیصد	۳۸۰ فیصد	۰ فیصد	۱۳۳ فیصد
مجموع مصارف غیر معاشاتی	۳۶ فیصد	۱۲ فیصد	۲ فیصد	۵۷۸۳ فیصد	۰ فیصد	۳۴ فیصد
<b>مجموع</b>	<b>۱۵ فیصد</b>	<b>۶ فیصد</b>	<b>۵۴ فیصد</b>	<b>۱۰۵۵ فیصد</b>	<b>۰ فیصد</b>	<b>۲۲ فیصد</b>

منبع: وزارت مالیه AFMIS

پولیسى ندارند. وقتى که من درین دفتر آدمم سیستم اداری آن جهادى بوده و از سیستم دولتی اثرى وجود نداشت. من تلاش می‌ورزم تا این دفتر را از شکل قوماندانیت جهادى بیک شکل دولتی تغییر دهم. طور مثال من میز و چوکی ها را آماده ساختم تا از آنها استفاده به عمل آید، ولی کدام وسیله مخابراتی و ترانسپورتی ندارم. پولیس های ما مسلکی نبوده و اکثر افسران بی سواد بوده و هنوز به قوماندان تنظیمی وفادار میباشند. برای من مشکل اینست که بدون داشتن قدرت و صلاحیت با افسران که شایستگی کار ووظیفه را ندارند کار کنم یا این که پولیس مسلکی و با تجربه فرستاده شود و یا افسران تحصیل کرده بیابند تا پولیس های ما را آموزش دهند. ما باید صلاحیتی بر طرفی داشته باشیم تا کسانی را که کار نمی نمایند تبدیل کرده و یا بر طرف نماییم. یکسال بعد با ید به ما صلاحیت بر طرفی اشخاصی را که کار نمیکنند داده شود. در غیر آن ما قادر به تغییر فرهنگ جهادى نخواهیم شد. اگر شما کرکتر و روش موجوده پولیس را تغییر ندهید پس باید پولیس را فراموش کنید. من یک افسر مسلکی پولیس هستم اگر تغییری ایجاد نشود من از لحاظ عدم مؤثریت در قوای پولیس ملامت خواهیم شد. اگر با من کمک صورت نگیرد در انصورت هیچ کاری از من توقع نداشته باشید."

یکی از ولسوال ها نگرانی اش را چنین ابراز نمود که قوای پولیس ولسوالی توسط اعضای گروه های تنظیمی اشغال گردیده دیگران که از طریق وزارت داخله مقرر میشوند، با آنها اجازه اشغال وظیفه داده نمیشود.

"اکثر آمرین پولیس قوماندانان هستند که سواد ندارند، ویکه مرکز سعی میکنند تا آمرین ورزیده و متجرب پولیس را مقرر کنند مقرری آنها قبول نمیشود. این وظایف به زور اشغال شده است. طور مثال: وزارت داخله مکتوب تبدیلی آمر پولیس را ارسال نمود و شخصی دیگری را که سابقه جهادى نداشت به عوض آمر پولیس مقرر نمود. ولی این شخص موفق به اشغال وظیفه نگردید."

سیستم مقرری که در مرکز صورت میگیرد با شبکه ارتباطات سیاسى و روابط شخصی ارتباط دارد اگر با مرکز رابطه قوی سیاسى بر قرار باشد منظوری مقرری ها هم بسرعت صورت میگیرد. بر خلاف اگر این روابط ضعیف باشد مقامات محلی در گرفتن منظوری ها از مرکز به مشکل مواجه خواهند بود. (چوکات شماره ۲۳ را ملاحظه کنید)

### چوکات شماره ۲۳: فروش وظایف و مقامات خدمات ملکی

قوت و قدرت ارتباطات شخصی که بصورت جائز و نا جائز بکار برده میشود سابقه عنعنوی افغانی داشته که بر مبنای روابط قومی و بکار برد واسطه استوار میباشند. از این قوت ها اکثرأ در حصول منفعت ها از ادارات و مقامات دولتی استفاده بعمل می آمد.

مقرری ها در وظایف دولتی هیچ گاهی بصورت علنی به سمع مردم نرسیده، و به اعلان و اشتها قرار نگرفته است. راه شمولیت در وظایف دولتی اکثرأ توسط واسطه و روابط بوده که حتی با خویشاوندی های خیلی واضح و عربان منتج گردیده است. وظایف و شغل های دولتی به شکل تحایفی در آمده، که توسط هر فردی از وزرا، والیان و آمرین صلاحیت دار اهدا می گردد. مقامات از موقف ها و صلاحیت هایشان، روی منابع مالی و سائر انگیزه ها سوء استفاده ها می نمایند. به عباره دیگر وظایف و چوکی های دولتی را به فروش می رسانند.

قرار که ملاحظه میشود سیستم بکار برد واسطه در گذشته نسبت به زمان حاضر کمتر نافذ و فراگیر بود. زیرا در سابق شمولیت اتوماتیک فارغان مکاتب و فاکولته ها به امور دولتی، ضرورت بکار برد واسطه را در بسا موارد کاهش میداد. تحت سیستم واسطه بازی افراد با ارتباطات شخصی (منابع ملی یا ارتباطات فامیلی). مقرر و یا برای مصاحبه و ارزیابی انتخاب میشوند: ارتباطات با جنگ جویان سابق مجاهدین یک شکل خاصی بکار برد واسطه را ترتیب مینماید طوریکه زمینه ملاقات ها در منازل فراهم شده که در انجا در مقابل پرداخت هایمالی و یا دیگر مطالب در مورد مقرری ها فیصله ها به عمل می آید.

سعی به خرج داده میشد تا کارکنان دولتی را دور از مناطق زادگاه شان تبدیل کنند، تا ارتباطات آنها را از حامیان و شبکه های مربوط قطع نموده باشند. اساساً همچو پالیسی بخاطر طرح و تطبیق میگردید تا کارکنان دولتی در تشکل قوت های شخصی دست نیابند. با اشخاص، که مصاحبه ها صورت گرفت همه آرزومند تکرار این پالیسی ها بودند. ولی، سعی و تلاش ها در ین راستا بشکل قطعی موفق گردیده و امکان آن میسر نشد تا در شکستاندن قوت قوماندانان موفقیتی حاصل گردد. موقعی که در بدخشان تصمیم دولت در مورد تبدیلی ولسوال ها ابلاغ گردید این تصمیم صرف در مورد ۱۰ نفر از ۲۷ نفری تطبیق گردید که سابقه جهادی نداشته و از حمایت قوماندانان بر خوردار نبودند. مجزا از عوامل سیاسی، اکثر کارکنان، در زمینه این تبدیلی ها بخاطری رضایت نداشتند که دور از منطقه و زادگاه اصلی شان، با معاش کم، پرداخت کرایه و مصارف دیگر، دشوار و نا متحمل به نظر می رسند.

### ساختار های ادارات در ولایات

ولایات در ساختار های ولایتی از اختیارات قلیلی بر خوردار هستند. وزارت های مربوط با تفاهم دفتر اداره ساختار های داخلی ادارات شان را تعیین می نمایند. بعضی از وزارت ها در همه ولایات ادارات نمایند دارند که در حجم و شکل آن ها ستندرد و معیار های موضوعه تطبیق می گردد. اختلاف در بعضی ادارات به حجم و درجه ولایات و حالات خاصی دیگری ارتباط می گیرد.

تصدی های دولتی به وزارت و یا اداره سکتوری شان گزارش میدهند. طور مثال آمر یکی از معادن ذغال بایست به ریاست معدن در ولایت مربوط و همچنان به وزارت معادن و صنایع گزارش بدهد. و هیچ نوع تصدی ولایتی ( که بصورت مشخص مربوط به ولایت باشد) وجود ندارد بدین ترتیب گزارش های مالی آنها نیز بصورت جداگانه تدویر مییابد.

### امور کارکنان

همچنانیکه در آغاز ترتیب مراحل بوجوی تقاضاهای پیرامون تمویل مصارف صورت میگیرد ادارات ولایتی هم در رابطه به ساختار تشکیلاتی شان تغییرات را پیشنهاد مینماید. این همه تقاضا ها به وزارت های مربوطه در کابل ارسال میشود. وزارت خانه ها در کابل همه پیشنهادات ادارات ولایتی شان را جمع آوری کرده مجموعه را که در آن ضروریات ادارات مرکزی نیز انعکاس یافته است به وزارت مالیه ارسال میدارند تا به مثابه پیشنهاد بوجوی وزارت مورد نظر مورد ارزیابی قرار گیرد. بعد از آنکه بودجه طی مراحل قانونی مینماید، هر وزارت تخصیصات بوجوی ادارات مربوط شان را در هر ولایت ترتیب نموده و با تشکیل های آنها ارسال میدارند. تشکیل عبارت از سند رسمی است که در آن تفصیل مکمل لیست ها، وظایف و سطوح مختلف مقامات انعکاس یافته است. تخصیص ادارات ولایتی را وزارت خانه ها بشکل ربع وار ترتیب و ارسال میدارند. جریان ترتیب تشکیل فوقاً بحث گردید. بست ها پزیشن های محدودی اند که لایحه وظیفوی دارند، جدول شماره ۳۵ خلاصه از معلومات در رابطه امور کارکنان است که هیت از ولایات پژوهش شده تهیه نموده است.

ولایت	بست های پر (مقرر)			بست های کمبود			مجموع (تشکیل)			فیصدی بست های مقرر شده		
	مجموع	اجیر	کارمند	مجموع	اجیر	کارمند	مجموع	اجیر	کارمند	مجموع	اجیر	کارمند
بدخشان*	۱۹۴۲	۱۴۱۳	۳۳۵۵	۹۹۹	۲۵۸	۱۲۵۷	۲۴۱۲	۲۲۰۰	۴۶۱۲	۵۸.۶ فیصد	۸۸.۳ فیصد	۷۲.۷ فیصد
بامیان	۲۵۵۲	۱۴۲۷	۳۹۷۹	۴۰۹	۱۳۷	۵۴۶	۲۹۶۱	۱۵۶۴	۴۵۲۵	۸۶.۲ فیصد	۹۱.۲ فیصد	۸۷.۹ فیصد
فاریاب*	na	na	۵۷۲۴	na	na	۲۶۸۴	۳۹۵۲	۳۳۵۶	۸۴۰۸	na	na	۶۸.۱ فیصد
هرات	۵۷۵۸	۶۰۲۳	۱۱۷۹۰	۲۲۰	۱۳۵	۳۵۵	۵۹۷۸	۶۱۶۷	۱۲۱۴۵	۹۶.۳ فیصد	۹۷.۸ فیصد	۹۷.۱ فیصد
کندهار**	۵۱۲۳	۴۶۶۵	۹۷۸۸	۱۷۱۳	۱۳۰۹	۳۰۲۲	۶۸۳۶	۵۹۷۴	۱۲۸۱۰	۷۴.۹ فیصد	۷۸.۱ فیصد	۷۶.۴ فیصد
وردک	۲۹۰۱	۸۴۱	۳۷۴۲	۲۱۳	۱۵۹	۳۷۲	۳۱۱۴	۱۰۰۰	۴۱۱۴	۹۳.۲ فیصد	۸۴.۱ فیصد	۹۱.۰ فیصد

یادداشت: \* برای سال ۱۳۸۱ \*\* تشکیل سال ۱۳۸۱  
منبع: ادارات ولایتی

جدول شماره ۳۶ تعداد کارکنان هر اداره را در ولایات شش گانه مربوط نشان میدهد. جمع آوری این ارقام و معلومات که در جریان کار هیت صورت گرفت خیلی ها مشکل بود زیرا چنانچه که تعداد کارکنان که معاش گرفته بودند در یک جا و یک محل تنظیم نمود تشکیل های رسمی منظور شده نیز به مشکل دستیاب میگردد معلومات و ارقام مندرج استحقاق معاشات کارکنان تغییرات قابل ملاحظه را از یک ماه نسبت به ماه دیگر نشان میدهد. قرار گزارش که از کندهار بدست آمد. بعضی از معلمین دو هفته (Shift) معاش گرفته اند، یک وقت بحیث کارمند و وقت دیگر آن به صفت اجیر ثبت میگردد، که البته این جریان بخاطر حصول معاش و حقوق لازمه به راه افتاده بود. این جریان یکی از مثال های اجراء غیر معمول بود که چگونگی وضعیت و وظیفه کارکنان از آن استنباط شده میتواند. تشکیلات ملاحظه شده کهنه و سابقه بوده و ایجاب مینمود آن ها مطابق به شرایط تجدید شده و با بودجه یکجای طی مراحل مینمود. قرار معلوم در سال تشکیل ها ۱۳۸۲ تجدید شده اند ولی بدان معنی نیست که این نوسازی تشکیل ها جوابگوی و انعکاس دهنده ضروریات و واقعیت های عینی باشند.

جدول شماره ۳۶: کارکنان به اساس هر اداره در سال ۱۳۸۲						
دیپارتمنت	ولایات					
	پنجشان*	پامیان	فاریاب	هرات	کندهار	وردک
محاکم	۱۱۶	۳۶	۱۰۸	۱۲۵	۷۴	۶۸
مالیه	۲۱۹	۴۸	۸۵	۲۹۹	۱۶۸	۴۴
دفاع	۲۰				na	
خارج	۱۲			۱۷	۲۳	
شؤون اسلامی و حج	۲۸۱	۲۰۵	۳۳۰	۵۰۵	۸۵	۲۰۳
تجارت (جوازنامه)	۱۰		۱۵			
داخله	۱۶۹	۸۰۷	۱۰۲۵	۱۸۸	۳۴۰۴	۱۲۹
معارف	۱۲۳۶	۲۳۱۸	۲۹۳۰	۸۵۱۱	۴۲۲۲	۲۷۶۳
تحصیلات عالی	۵۲		۶۰	۳۱۵	۱۶۹	
مهاجرین	۱۴	۹	۹	۵۲	۵۲	۷
پلان	۹	۹	۹	۱۴	۱۳	
معدن و صنایع				۳۱	۲۵	
مخابرات	۶۱	۱۶	۵۶	۱۴۱	۲۹	۲۳
اطلاعات و فرهنگ	۶۷	۹	۷۲	۱۱۴	۹۱	۱۱
صحت عامه	۵۰۶	۲۲۴	۵۰۱	۶۲۰	۵۰۵	۱۴۶
امور زنان	۲۵	۱۷	۲۵	۲۲	۲۴	۹
زراعت	۱۵۶	۶۹	۲۰۶	۳۰۳	۳۱۹	۱۶۸
آبیاری و آب	۱۷	۸	۳۵	۳۲	۱۹	۱۲
قوائد عامه	۲۰	۱۸	۲۱		۱۸۷	
احیا و انکشاف دهات	۸۵	۲۱	۴۶	۴۰	۶۶	۳۱
شهادا و معلولین	۳۱	۲۳	۲۴	۲۳	۲۲	۲۳
ترانسپورت	۵	۹	۹	۴۰	۲۷	۶
سرحداث	۷			۱۰	۱۵	
کار و امور اجتماعی	۷۰	۲۱	۸۲	۱۸۷	۴۱	
هوازی ملکی	۵	۸	۹		۲۱	
عدلیه	۳۹	۱۷	۱۷۳	۱۸	۳۰	۲۲
مبارزه علیه مواد مخدره	۷			۸	۸	
المپیک مالی	۴			۶	۵	
جیوگرافی و کارتوگرافی	۱۱				۲۷	
احصائیه مرکزی	۳	۳	۳	۱۰	۹	۳
امنیت ملی					na	۷۴
سازنوالی	۱۵۳	۵۲		۱۴۸	۹۸	
مجموع	۳۳۵۵	۳۹۷۹	۵۷۲۳	۱۱۷۹۰	۹۷۸۸	۳۷۳۲
شانس پنجشان= ۱۰۰ فیصد	۱۰۰	۱۱۹	۱۷۱	۲۵۱	۳۶۲	۱۱۲

یادداشت: \* برای ۱۳۸۱  
منبع: ادارات ولایتی

جدول شماره ۳۷، حاوی ایهاماتی در رابطه به تعداد مجموعی کارکنان می باشد که تفاوت های برجسته را می توان در بخش افراد پولیس وزارت داخله ملاحظه نمود. ولی بصورت مجموع همه ارقام مندرج نا هم اهنگ نبوده، و در مورد رفع و برطرفی کارکنان غیر رسمی و غیر قانونی هم کدام پیشنهادی عرضه نمی کنند، و طوریکه محسوس است سطح پائین معاش موجب ایجاد فشار های خواهد گردید.

جدول شماره ۳۷: تعداد کارکنان: مقایسه معلومات از منابع مختلف									
ولایت	ادارات که از مجموع ادارات انتخاب شده اند	میزان کارکنان در سال ۱۳۸۲				میزان کارکنان ۱۳۸۱			
		میزان تخمین شده کارکنان باسناد (a)	سطح نهایی کارکنان که توسط وزارت مالیه گزارش شده	ماه اول سال از ۱۳۸۲ حساب ASI	گزارش از مستوفیت، پولی و ادارات ولایتی (b)	توسط گزارش مستوفیت و والی (c)	توسط گزارش ادارات معارف و صحت عامه (d)	مجموع	ادارات که از مجموع ادارات انتخاب شده اند
بدخشان	مجموع	۱۰۷۲۲	۶۳۵۸	۹۰۰۵	۳۳۵۵				
	معارف	۷۰۳۰	۶۷۶۶	۷۰۹۷					۵۶۴۴
	صحت عامه	۹۵۳	۸۴۲	۳۳۸					na
	مالیه	۱۸۹	۱۶۴	۱۲۵					۲۱۹
	داخله	۱۰۸۸	na	۲۸۵					۱۴۹
	زراعت	۳۰۱	۳۰۲	۱۸۸					۱۵۶
	مجموع	۵۴۸۲	۲۸۸۳	۱۵۰۱	۳۹۷۹				
بامیان	معارف	۹۷۵	۱۸۲۶	۸۱۴	۲۳۱۸				
	صحت عامه	۲۹۵	۱۹۴	۴۹	۲۲۴				
	مالیه	۵۴	۴۵	۲۸	۴۸				
	داخله	۴۶۷	na	۹۷	۸۰۷				
	زراعت	۱۱۵	۱۰۹	۵۵	۶۹				
	مجموع	۶۰۶۸	۵۶۹۵	۵۲۹۵	۵۷۲۴				
فاریاب	معارف	۳۶۸۹	۴۰۳۱	۳۷۴۷					۳۰۰۰
	صحت عامه	۴۵۲	۳۶۵	۲۲۱					۲۲۵۲۵۶
	مالیه	۱۷۹	۱۵۴	۸۱					۸۵
	داخله	۵۱۶	na	۲۱۳					۱۰۲۵
	زراعت	۱۹۴	۱۹۲	۱۶۰					۲۰۶
	مجموع	۲۴۶۵۲	۲۲۰۷۵	۱۱۱۹۰	۱۱۱۷۳				
هرات	معارف	۱۴۴۸۳	۱۸۱۷۴		۸۵۱۱				۷۱۵۱
	صحت عامه	۱۰۸۰	۸۸۷		۶۲۰				۹۳۵
	مالیه	۳۷۲	۳۲۷		۲۹۹				۲۹۰
	داخله	۷۹۴	na		۱۸۸				۱۲۳
	زراعت	۴۰۸	۴۱۸		۳۰۳				۴۱۳
	مجموع	۱۵۷۹۳	۱۱۱۲۴	۴۷۴۱	۹۷۸۸				
کندهار	معارف	۶۱۱۵	۸۶۴۰	۲۵۴۵	۴۲۲۲				
	صحت عامه	۷۵۵	۶۱۱	۴۵۵	۵۰۵				
	مالیه	۲۰۳	۱۸۸	۱۰۹	۱۶۸				
	داخله	۹۰۴	na	۴۹۱	۳۴۰۴				
	زراعت	۲۲۴	۲۴۲	۱۶۶	۳۱۹				
	مجموع	۶۵۶۹	۶۴۶۹	۲۳۳۲	۲۸۶۳				
وردک	معارف	۴۹۱۴	۵۱۹۴	۱۴۳۱	۲۷۶۳				۲۹۴۷
	صحت عامه	۱۵	۲۶	۱۲۵	۱۴۶				۱۳۰
	مالیه	۸۰	۷۲	۴۰	۴۴				۳۶
	داخله	۴۴۷	na	۱۹۵	۱۲۹				۹۸۸
	زراعت	۱۴	۱۳	۱۲۵	۱۶۸				۱۰۰

یادداشت ها: a/ طوری که در استحقاق معاشات سال ۱۳۸۲ خاطر نشان گردید. برای تعیین تعداد کارکنان ۱۲ تخصیص معاشاتی ربع وار بالای اوسط معاش کارکنان تقسیم گردیده است. اوسط معاش از مدل (معیار اندازه گیری ASI) برای ماه اول سال ۱۳۸۲ اخذ شده است. b/ تعداد مجموعی کارکنان از ارقام مندرج استحقاق معاشات دوازده ماهه سال ۱۳۸۱ ولایتی تعیین گردیده است. c/ تعداد کارکنان توسط هیئت AREU/WB که از ولایات دین نمودند تعیین گردید. منابع این معلومات مستوفیت ها یا دفاتر والی ها میباشد. در مورد هرات از مطالعات تقییه هیئت که در سال ۲۰۰۳ صورت گرفت استفاده شده است. d/ تعداد کارکنان که توسط ادارات صحت عامه و معارف ولایات، در جریان مطالعات هیئت AREU / WB تهیه گردیده طوری که در بالا ذکر شد وزارت مالیه.

اکثریت کارکنان سطوح متوسط و بالایی ولایتی به عمر های ۵۰ سالگی و ۶۰ سالگی خویش قرار دارند که عده زیادی از آنها تجارب سالیان متمادی را در اداره محل دارا میباشند در مقابل یک اقلیت قابل ملاحظه از کارکنان جدید ملکی هم هستند که سابقه کار را با تنظیم های مجاهدین داشته و یا اینکه با ارتباطات سیاسی، قبیله‌ای، منطوقی، نژادی شامل کار شده اند. کارکنان که بین سن ۲۰ یا ۳۰ سال عمر داشته باشند تعداد شان قلیل و نا چیز میباشد. طوریکه از احوال اداره محل پیداست، آنها با تشویش زیاد منتظر یک بحران منابع قوای بشری، در سال های نزدیک از لحاظ کمیت و چه از نقطه نظر کیفیت میباشند.

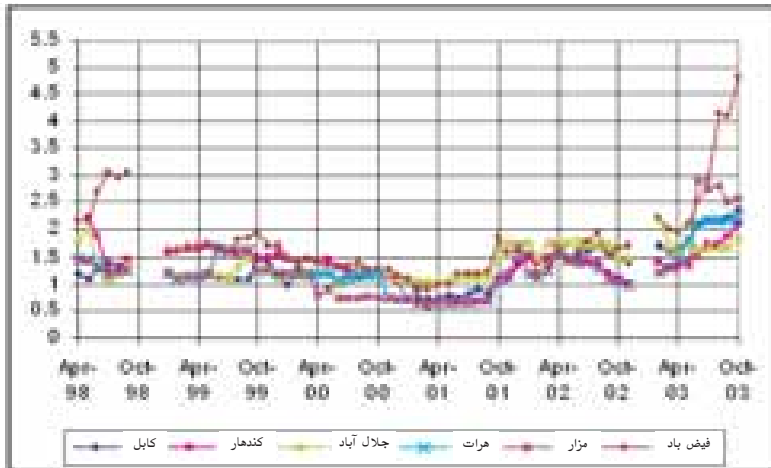
### معاش و رتبه:

طوریکه با تفصیل صحبت شد، میزان و اندازه معاشات کارکنان ملکی در مرکز تعیین میشود. به استثنایی تزییدی که اخیراً در معاشات معلمین و پولیس بعمل آمد، سطح معاشات در عموم وزارت ها و ولایات یکسان میباشد. تفاوت بین رتبه ها زیاد نبوده و سطح معاشات هم خیلی ها پائین میباشد خصوصاً معاش بست های بلند و تخصصی و مسلکی.

معاش کم و تأخیر در پرداخت آن مسایل جدی برای ولایات گردیده است. میزان و اندازه پائین معاشات کیفیت کار را خدشه دار ساخته، کارکنان با اشتغال در کارهای دیگر اضافی و شمولیت در NGO ها مشکلاتی را در کار و اداره ایجاد می نمایند. علاوتاً این جریان دست کسانی را که، با پرداخت و انگیزه ها، خدمات اشخاص و وفاداری آنها را جلب می نماید، هر چه بیشتر تقویت و با قدرت تر می گرداند.

ازدیاد اخیر معاشات معلمین و پولیس موجب یک سلسله پرابلم های سائر کارکنان گردیده است. فشار های اعمال میشود تا در ساحات دیگری حتی در بخش کارکنان غیر مسلکی پائین رتبه هم معاشات افزود گردد. علاوتاً طوریکه دیده شد مزد و معاش بخش های خصوصی هم در حالت افزایش می باشد. شکل شماره ۹ اندازه معاش روزانه کارگران غیر مسلکی را در مراکز شش ولایت نمایش می دهد. این ارقام باید با دقت مورد ارزیابی قرار گیرد زیرا آنها تحت تاثیر عوامل مختلفی، من جمله عوامل موسمی قرار داشته و دیده میشود که اخیراً رو به افزایش می باشد.

شکل شماره ۹: مزد روزانه کارگران غیر مسلکی و عادی (به دالر در هر روز)



منبع: پروگرام غذایی جهانی، افغانستان

معلومات فوق چنین وانمود می نماید که نرخ و میزان مزدها رو به افزایش است. عامل مهم این افزایش بدون تردید، تاثیر صنایع تریاک و رونق سریع باز سازی و ساختمانی می باشد.

### چوکات شماره ۲۴: معاشات اضافی در کندهار

والی کندهار بنابر نگرانی که در رابطه به معاشات کم کارکنان داشت طور استثنائی به کارمندان، هفتاد فیصد و اجیران ۵۵ فیصد معاش (بشمول ماکولات) و سایر امتیازات مزید بر معاش قانونی پرداخت می نمود این اجرات برای سه ماه اول سال ۱۳۸۱ تا زمان که کابل مانع گردید، ادامه یافت. قابل تذکر است که، موضوع مشکلات معاشات پائین در هر دور مصاحبه های هیئت در کندهار بحث و تذکار می گردید.

سطوح مختلف معاشات، پرابلم های جدی را ایجاد مینماید. در سکتور صحت معاشات کم دوکتوران و سایر اشخاص مسلکی صحتی، موجب آن گردیده که اشخاص موصوف به نمایندگی های امدادگران و NGO ها پیوست شده و معاشات اضافی حاصل نمایند. این انگیزه های معاشات بالا سبب میشود که دکتران یکی یا دو ساعت بیشتر از وقت معینه در کلینیک ها و شفاخانه ها کار کرده (و به معاینه خانه های شخصی خویش رفته نتوانند) پرداخت های تشویقی که دوکتوران از NGO ها و سایر مراجع حاصل مینمایند خیلی ها بیشتر از معاشات دولتی

شان بوده که بناً مشکلات اداری زیادی را به اشخاص که مسؤل سیستم صحتی هستند ایجاد نموده است. بدون بخش صحت، معاشات اضافی برای کارکنان و لایاتی کم و به ندرت به ملاحظه میرسد. کندهار یکی از مثال های فوق میباشد. چوکات شماره ۲۴ را ملاحظه نمائید.

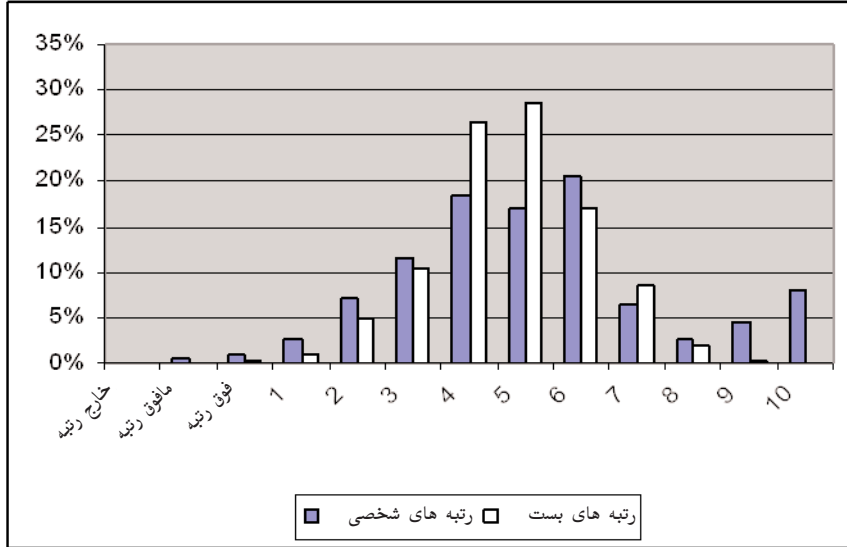
طوریکه در بالا ذکر شد برای هر بست داخل تشکیل، رتبه جداگانه تعیین بوده و هر کارمند هم رتبه جداگانه شخصی دارد. گر چه که بین رتبه های فوق ارتباطی هم موجود است ولی روی عوامل چندی تفاوت های هم بین رتبه بست و رتبه شخصی موجود شده می تواند. طور مثال، کارمندی، در بست معینی، مقرر می شود که رتبه بست و رتبه شخصی آن یکی مرهم شان می باشد. ولی بعداً به مرور زمان در اثر ترفیع، رتبه شخصی آن بلند رفته اما، بست را که کارمند در آن وظیفه دارد بحال اش در تشکیل بدون تغییر باقی می ماند. علاوهً کارمندان که رتبه پائین دارند در بست های بلند تر از رتبه شخصی اش مقرر شده میتوانند. علت دیگری که با شرایط امروزی ارتباط دارد این است که اشخاص بی کفایت که واجد شرایط کار و وظیفه نمیشاند مقرر میشوند. که البته این مقرری هم روی علت کمبود اشخاص تحصیل کرده و اهل کار صورت می گیرد. گرچه که جمع آوری معلومات مؤثقی در رابطه به رتبه و بست مشکل است، با انهم تحلیلی روی رتبه های بست کارمندان توسط تشکیل سال ۱۳۸۲ وردک و بامیان، ورتبه های شخصی توسط ارقام مندرج جداول معاشاتی که ASI تهیه نموده بعمل آمد. نتایج این تحلیل در اشکال شماره (۱۰) و شماره (۱۱) انعکاس یافته است. اینکه رتبه های شخصی معلمین بدست نیامد، بناً معلومات بخش معارف از تحلیل فوق خارج گردید. قابل تذکر است که این ارقام و معلومات ها تاثیر خزیدن و بالا رفتن کارمندان را به سطوح و رتبه های بالا و استخدام کارکنان پائین را به بست های متوسط و بلند تر برملا میسازد

### تهیه و ترتیب استحقاق معاش

طوریکه در بخش تطبیق و تحقق بودجه تذکار گردید، طی مراحل استحقاق معاش و منظوری آن در کابل متمرکز گردیده است. پرداخت به موقع معاشات موضوع مهم را تشکیل میدهد. عده زیادی از ولایات معاشات را بصورت تراکمی در هر سه ماه مورد اجرا قرار میدهند. تراکم استحقاق معاشات از ولسوالی ها آغاز شده با جمع آوری سایر استحقاق ادارات و لایات، استحقاق ها توجید میگرددند. موضوع که بیشتر قابل تذکر است مشکل مستوفی ها ایست که بار سفر طاقت فرسا پرمصرف ۲ یا ۳ هفته (یا بالاتر از آن) را به کابل به دوش میبرند.

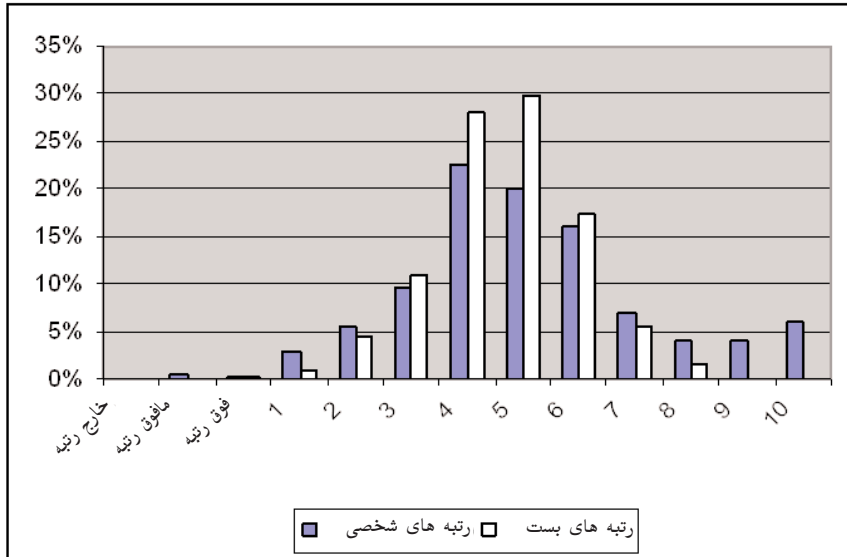


شکل شماره ۱۰: تقسیمات بست رتبه کارمندان در وردک (به استثنای معارف)



منبع: رتبه شخصی انستیتوت ادم سمنت: ادارات بامیان (رتبه های بست)

شکل ۱۱: تقسیمات بست رتبه کارمندان در بامیان (به استثنای معارف)



منبع: رتبه شخصی انستیتوت ادم سمنت: ادارات بامیان (رتبه های بست)

## نتایج

خود خواهی ها و نا امیدی ها نتوانستند که غرور و احساس خدمتگذاری را تحت شعاع قرار دهد. چوکات شماره ۲۵: را ملاحظه کنید.

### چوکات شماره ۲۵: طرز دید کارکنان

مصاحبه هایکه به منظور تحقیق با کارکنان صورت گرفت اختلاطی از حالت غرور و افتخار، آزدگی و نا خوشنودی را بر ملا میسازد. مطالب عمده و مهم که از مصاحبه ها استنباط شده است عبارتند از:

**احساس غرور و افتخار:** کار کردن در دولت علامت تفوق و برتری بوده و قابل افتخار تلقی میشود.

**خلع سلاح:** خلع سلاح مهمترین و بالاترین اولویت هاست. سیستم اداری تازمانیکه مردم مسلح هستند کار نمیدهد، زیرا شما مجبور هستید که به خواست مردم مسلح عمل نمائید نه به اقتضای مقررات موضوعه.

**رهبری از مرکز:** همه کارکنان، رهبری را از مرکز می خواهند و استقبال مینمایند. ولی هنوز هم نگرانی های از عدم همکاری و رهنمای های مرکز (کابل) موجود و محسوس است.

**معاشات نامکفی:** معاش بسیار کم و خیلی ها دیر و نا وقت پرداخته میشود. سیستم اجرای معاشات ضعیف و نا کافی است.

**شکل انتخواب و مقرری کارکنان:** سیستم فعلی خیلی ها متمرکز آهسته و کند بوده مقرری ها و استخدام، کارکنان فاقد کفایت، به اساس ارتباطات و خویشاوندی ها صورت می گیرد.

**کمبود منابع وسایل برای انجام وظیفه:** عدم کفایت و کمبود، تعمیرات و ساختمان ها، فرنیچر، تجهیزات، وسایل ترانسپورتی و وسایل مخابراتی و ارتباطی، ضروریات وسایل کار دفتری، بودجه غیر معاشاتی، که با احتیاجات هم اهنگی ندارند، مشکل در انجام وظایف تلقی میشوند.

**عواید تصاحب شده:** عواید که در سطح ولایات تحصیل میشود اغلباً توسط قوماندانان تصرف شده به خزانه دولت تحویل داده نمیشود.

**تشکیلات سابقه و کهنه:** تشکیلات موجوده جوابگوی احتیاجات اداره نیستند، یعنی اکثر ادارات به کارکنان بیشتر از تشکیل ضرورت دارند، مانند بخش مصارف، در حالیکه بعضی ها به مشکل کارمندان اضافی مواجه اند. تشکیلات، معمولاً با تخصیصات هم اهنگی ندارند.

**فساد:** گرچه اندازه و مقدار فساد در ولایات فرق میکند ولی فساد، موجود در مجموع مشکل روز افزون گردیده است. چنانچه بخاطر تکمیل هر مرحله کاری که با اسناد و اوراق دولتی سرو کار داشته باشد، رشوت باید داده شود.

مشکلات که در بالا تذکار گردید مؤثریت انگیزه های را که در سطح ولایت و ولسوالی باقیمانده تخریب مینماید طوریکه:

- کارکنان (مندرج تشکیل) در ادارات ولایتی، ولسوالیها و شاروالی ها بشمول عناوین وظیفوی و رتبه ها، بدون آنکه نظر و پیشنهاد محل گنجانیده شود، از مرکز تعیین میگردد. که بناً همچو تشکیلات انعکاس دهنده ضروریات محل شده نمیتوانند؛
- تشکیل، معمولاً بسیار ناوقت یعنی دو الی سه ماه بعد از آغاز سال ارسال میشود؛
- همه کارمندان متوسط و بلند رتبه (رتبه ۵ و بالاتر از آن) بعد از منظوری مرکز مقرر میشوند. ولی در بعضی احوال والیان قدرتمند و قوماندانان محل از اوامر و صلاحیت های مرکز سر پیچی کرده مقرری های را که از مرکز صورت می گیرد رد می نمایند؛
- منظوری مقرری های اشخاص اکثرأ ماهاً ناوقت و دیرتر میرسند؛
- اندازه و میزان معاشات در ردیف رتبه ها خیلی فشرده بوده و سطح معاشات هم خاصناً برای مقامات، ارشد و عالیه خیلی

پائین می باشد؛

- در نتیجه، پرداخت های علاوه بر معاش خاصاً در بخش صحت معمول و رائج گردیده، که عده زیاد کارکنان در حالت ترک وظیفه از خدمات دولتی شان گردیده و بسوی کارهای NGO ها رو می آورند.

برای رفع همچو معضلات ایجاب میکند. صلاحیت های قلیلی به ولایات حتی به ولسوالی ها داده شود. صلاحیت های که با شرایط سازگار بوده و بتوانند، تاخیر غیر ضروری عملکردها را کاهش داده و مطابق به صلاحیت های تفویض شده مسولیت ها نیز بیشتر ساخته شده و انکشاف داده شود.

## ۵. شاروالی ها

### ساختار

شاروالی ها بصورت خیلی متباز از ولسوالی ها وولایات متفاوت میباشند. شاروالی ها وسیعاً ادارات خودکفا اند. وظایف و مسؤلیت های خدماتی شان جمع آوری کثافات، تنظیم تفرج گاه ها، پارک ها و غیره بوده و عوایدی را هم تحت عناوین محصول خدماتی و صدور جواز نامه ها جمع آوری مینمایند. بصورت عموم، در هر ولایت یک شاروالی ولایتی و در بعضی ولسوالی ها شاروالی های محلی موجود اند. از جمله هفت ولایات درجه اول شش ولایات آن دارای شاروالی های اند که ظرفیت های بیشتر و خاصی را دارا میباشند از قبیل: بلخ (مزار شریف)، هرات (شهر هرات)، کابل (شهر کابل)، کندهار (شهر کندهار)، کندز (شهر کندز)، و ننگرهار (جلال آباد). (جدول شماره ۳۴ را در رابطه به درجه های ولایات ملاحظه نمائید). شاروالی های فوق الذکر اند که هر کدام اضافه از پنجمصد هزار نفوس داشته که ۷۲ فیصد نفوس مورد نظر در شهر ها جایجا میباشد. شاروالی کابل قانوناً از شاروالی های فوق الذکر متفاوت بوده بست شاروال کابل بست وزیر (خارج رتبه) می باشد. شخصیت و حالت قانونی سائر شاروالی ها باوجود تفاوت نفوس شهرها و موقعیت های شان در ولایات خورد و دور افتاده، با هم یکسان اند.

افغانستان در مجموع دارای ۲۱۷ شاروالی های ولایتی و محلی میباشد که حد اقل ۵۰۰۰ کارکنان مصروف کاراند. بودجه و تشکیل همه شاروالی ها مستلزم منظوری وزارت داخله بوده در اکثر اجراءات و عمل کرد های شان استقلال عمل دارند. در بعضی ولایات شاروالی های ولایتی فعالیت های شاروالی های ولسوالی ها را کنترل و نظارت کرده و در بعضی احوال عواید آنها نیز به شاروالی ولایتی انتقال می یابد و کارکنان شاروالی های محلی ذکر شده هم معاشات شان را از طریق شاروالی های ولایتی حاصل میکنند.

شاروالی های ولایتی مانند ادارات دیگر ولایتی که به وزارت های مربوط شان در کابل گزارش می دهند، به (وزارت داخله) گزارش دهی دارند. وزارت داخله، بودجه، تشکیل و تعداد کارکنان شاروالی را که از طریق والی ولایت راجع میگردد، منظور مینماید. در حالیکه بودجه ادارات دیگر از عواید محلی و انهم از طریق وزارت مالیه تمویل میشود. شاروالی ها چشمه های مختلف عایداتی دارند، که عبارت از محصول صفائی و محیط زیست، محصول جای داد ها، کرایه جای داد ها، محصول معاملات خرید و فروش، انواع فیس ها و محصولات جواز نامه ها، میباشد. اما مقدار عواید و تحصیل آن ها متناسب به ظرفیت و معیار های مختلف هر شاروالی و منطقه آن میباشد. طوریکه در بخش اول شماره (۱) این مطالعه تذکار شد. بلند رفتن سرسام آور قیمت های جایداد های شهری، عواید شاروالی ها را نیز بصورت قانونی و غیر قانونی بالا برده است.

با وجود نفوذ قابل ملاحظه بعضی از والی ها در ولایات، وزارت داخله شاروالی ها را نظارت و مراقبت مینماید. وزارت داخله در کابل بودجه و تعداد کارکنان هر شاروالی را تدقیق نموده و در زمینه تطبیق و تحقق آنها به شاروالی ها صلاحیت می بخشد. گرچه که اصولاً شاروالی ها عواید محصولاتی شان را جمع آوری کرده و نگهداری مینماید. ولی در بعضی ولایات، مانند هرات و کندهار، شاروالی های محلی با شاروالی های ولایتی ارتباط گزارش دهی و گزارش دهی، دارند. طوریکه حسب اتی از آن تذکار به عمل آمده است.

### استقلال مالی

**جدول شماره ۳۸: عواید شاروالی هرات به اساس کتگوری های عایداتی در سال ۱۳۸۱**

کود	عنوان	عواید (به افغانی)
۷۱۰۵	محصول صفائی	۱۳۴۶۶۹۹
۷۱۱۰	محصول خدماتی شهری	۱۱۳۳۷۳۲
۷۱۱۰	محصول عراده جات	۸۵۵۵۷۸۲
۷۱۱۰	محصول قصابی و نانوائی	۹۳۸۹۰
۷۱۱۰	محصول عرضه خدمات	۸۱۴۱۶۴
۷۱۱۰	محصول پنبه	۳۲۸۰۰
۷۴۰۵	جواز غرفه های کوچک	۷۸۲۸۹۲
۷۵۱۰	عواید جايداد	۸۰۷۴۵۳۶
۷۵۱۰	عواید هوتل	۴۵۶۶۰۰
۷۵۱۰	محصول شیرینخ	۱۲۲۰۰
۷۵۱۰	کرایه فروشگاه ها	۶۱۰۰۰
۷۵۱۰	محصول نخود فروشی	۴۴۵۵۰
۷۵۱۰	عواید مسلخ	۷۰۲۰۰
۷۱۱۰	محصول ساختمانی	۴۱۹۸۶۶
۷۴۰۵	خدمات انجنیري	۳۷۳۸۸
۷۴۰۵	فروش عریض	۶۳۹۴
۷۵۰۵	باقیات	۲۹۴۵
۷۷۱۰	بازگشتی های اضافه پرداخت	۱۲۸۹۲
۷۷۱۵	جرائیم تخلفات	۲۵۸۹۱۸
	<b>مجموع عواید</b>	<b>۳۰۲۸۷۴۴۸</b>

منبع: شاروالی هرات

شاروالی ها یگانه ادارات اند که در اکثر موضوعات استقلال عمل دارند، اندازه و نرخ تمام فیس ها و تکس ها در کابل تعیین میشود ولی عواید در شاروالی ها نگهداری شده، و از آن مصارف خویش را تمویل مینمایند. جدول شماره ۳۸ عواید را که در سال ۱۳۸۱ شاروالی هرات جمع آوری کرده نشان میدهد. شاروالی کابل دارای منابع مختلف عواید میباشد. از قبیل محصول کرایه جايداد ها (یکماه کرایه جايدادهای شخصی را شاروالی میگیرد). محصول صفائی، ته جائی جواز فعالیت های اقتصادی، صادرات، واردات، یک فیصد از مفاد تجارت، فروش جايداد شاروالی، جرائم، اسناد بهادار، باغ وحش کابل، سینما ها، حمام های عمومی، و محصول از NGO ها (که به دالر جمع آوری میشود).

از انجائیکه شاروالی ها بودجه های شان را به موجب عواید موجود ترتیب مینمایند، یگانه اداره محلی هستند که پلان بوجوی شان را طرح کرده و طی مراحل مینمایند. و مصارف شان را

نیز مطابق به عواید که تحصیل مینمایند پیش بینی کرده و از عواید شان تمویل مینمایند. شاروالی ها بودجه مربوطه خویش را به وزارت داخله غرض منظوری راجع میسازد. جدول شماره ۳۹ بودجه را که شاروالی ولایت میمنه در سال ۱۳۸۱ ترتیب نموده بود تمثیل مینمایند. ارقام عواید و مصارف شان واقعی و تحقق یافته میباشد.

منابع عواید شاروالی متعدد و مختلف اند، که به اساس قانون شاروالی ها که در سال ۱۳۶۹ نافذ و در سال ۱۳۷۹ تعدیل گردید. تعیین شده است. نرخ و فیصدی محصولات و فیس های مربوط به شاروالی های ولایتی در کابل تثبیت میگردد.

شاروالی های محلی یا ولسوالی در جاهای تاسیس میشوند که محلات و قراء زیاد و بزرگ داشته و فیس و محصول به سهولت قابل تحصیل میباشد. این شاروالی های کوچک هم مانند شاروالی های ولایتی ارتباط شان را با وزارت داخله تامین می نمایند ولی قسمیکه در عمل دیده میشود اجراء و ارتباطات شان متفاوت اند. در بدخشان شاروالی های محلی و ولسوالی ها طوریکه در فوق تذکار گردید اجراء مینمایند. در هرات شاروالی های محلی با شاروالی ولایتی ارتباط داشته و گزارش میدهند. شاروالی ولایتی هرات بودجه کارکنان و تشکیل هر یک از شاروالی های محلی را منظور مینماید. اما، از لحاظ عواید شاروالی های، هرات خود کفائی داشته که عواید اضافه از بودجه منظور شده مصارفاتی شان را در حساب مربوط شان در بانک جمع آوری و نگهداری میکنند. کندهار یک شکل سومی اجراء را در رابطه با شاروالی های محلی بوجود آورده است طور مثال شاروالی ولسوالی

جدول شماره ۳۹ عواید و مصارف سال ۱۳۸۱ شاروالی شهر میمنه ولایت فاریاب (به افغانی)			
کود	عواید	پیش بینی	تحقق یافته
۷۱۰۵	محصول صفائی	۵۰۰۰۰۰	۵۱۳۳
۷۱۱۵	یکماه کرایه دکان ها	۱۰۰۰۰۰۰	۸۹۳۱۹۵
۷۲۱۵	محصول ته جایی دکان ها	۴۰۰۰۰۰	۱۶۶۴۹۸
۷۲۱۰	محصول آب	۳۰۰۰۰۰	۲۲۱۹۱۴
۷۳۰۵	فروش زمین	۲۰۰۰۰۰۰	۳۶۴۲۲۲
۷۴۰۵	قیمت نقشه	۱۰۰۰۰	۳۴۷۵
۷۴۱۵	جواز های حرفه و پیشه	۱۵۰۰۰۰	۴۱۰۱۰
۷۴۰۵	چهرچی	۲۰۰۰	۱۳۰
۷۵۰۰	کرایه جای داد	۶۰۰۰۰۰	۲۶۶۴۰۰۰
۷۷۰۰	باقیات	۳۰۰۰۰۰	۵۸۲۷۱۲
	<b>مجموع</b>	<b>۱۲۳۶۲۰۰۰</b>	<b>۳۹۳۲۷۹۹</b>
<b>مصارف</b>			
۱۰۰۰	معاش اشخاص	۱۲۲۳۳۸۴	۶۰۱۸۲۹
۲۰۰۰	خدمات	۴۸۲۰۰۰	۳۰۴۱۱۴
۳۰۰۰	مواد و لوازم	۳۸۵۰۰۰	۳۲۸۵۲۴
۵۰۰۰	حفظ و مراقبت و ترمیمات	۶۷۰۰۰۰	۴۹۸۸۶۷
۵۰۰۰	تجهیزات ساختمانی و اراضی	۳۵۷۰۰۰۰	۲۲۹۶۶۷۴
۷۰۰۰	سیسیدی معاونت ها و تقاعد	۸۰۰۰۰۰	.
	<b>مجموع</b>	<b>۶۴۰۹۳۸۴</b>	<b>۴۰۳۰۰۰۸</b>
	<b>تفاسل و یا کسر</b>	<b>۶۹۵۲۶۱۲</b>	<b>۹۱۲۷۹۱</b>

منبع: شاروالی میمنه

پنج وائی عواید حاصل شده اش را به شاروالی ولایت انتقال داده در مقابل کارکنان شاروالی مربوط معاشات شان را از طریق شاروالی ولایتی حاصل مینماید. شاروالی کندهار متوقع بود تا شاروالی پنج وائی ۷۰۰۰۰۰ افغانی عواید نشان بدهد ولی پنج وائی در سال ۱۳۸۲ صرف ۲۰۰۰۰ بالاتر از سال ۱۳۸۱ عواید داشت. وظیفه را که شاروالی پنج وائی انجام میدهد منحصر به تحصیل عواید باقی مانده بود و کدام مؤثریت در مورد عرضه خدمات محلی ابراز نتوانسته است.

فیصدی ها و نرخ محصولات قابل تجدید نظر است. طور مثال فیصدی که در مورد ارزیابی، محصول صفائی جایداد ها تطبیق میشود در سال ۱۹۷۸ تعیین گردیده که بلند ترین محصول صفائی یک باب جایداد فعلاً چهار دالر تخمین میگردد. ترتیب و تحقق محصولات هم پیچیده و باعث ضیاء وقت میگردد: محصول دهنده هم مجبور است به چندین مرجع و اداره مراجعه نماید تا محصول اش را تأیید نماید. شاروالی کابل صلاحیت ندارد در مورد جمع آوری محصول از قوه و شدت عمل کار بگیرد. این موضوع مربوط به وزارت داخله میباشد.

## مصارف

### مسوولیت های وظیفوی

مسوولیت های وظیفوی شاروالی ها، شامل کندن کاری و ساختمان کانال ها و آبرو ها، جمع آوری کثافات، حفظ و مراقبت پارک ها، تحفظ مناطق سبز، اسفالت سرک ها، خدمات فرهنگی، و توسعه مارکیت های غذائی میباشد. شاروالی ها، بصورت غیر مستقیم با همکاری سایر ادارات وزارت خانه ها در ساختار سیستم آب رو های مواد فضله، منابع آبی، ساختمان اپارتمان ها، برق شهری، مخابرات و ارتباطات، صحت عامه، تعلیم و تربیه، و پروگرام های ورزشی سهم میگیرند. یک لست مکمل مسوولیت های قانونی شاروالی ها در ضمیمه شماره ۵ انعکاس یافته است.

شاروالی های ولایتی مسوولیت پلان سازی را به عهده دارند. اما عجتالاً این مسوولیت ها صرف روی متود های ماستر پلان سابقه و کهنه چرخ می خورد طور مثال ماستر پلان شهر کندهار سابقه طولانی داشته که در دهه ۷۰ ساخته شده است. "۱۶"

پلان گذار های وزارت شهر سازی و خانه سازی و شاروالی کابل پلان ها را به جای اینکه از لحاظ تدابیر عملی و مؤثریت طرح نمایند بیشتر بالای طرح گرافیک آن ها تمرکز می نمایند به عباره دیگر محصول کار این پلان گذارها، نسبت به اینکه انعکاس دهنده حقایق باشند بیشتر به اشکال تصویری در آمده است.

اکثر پلان گذار های شهر سازی و خانه سازی، و شاروالی کابل انجنیر های ساختمانی میباشند. متذکر باید شد که توسعه و پیشرفت فعالیت شاروالی از لحاظ منابع دست داشته به موانع مواجه بوده و چنین بر می آید که بنابر صلاحیت های زیاد مصارفاتی یک سلسله مصارف اضافی هم صورت میگیرد. از بعضی مطالعات چنین استنباط میشود که، قدرت و حیثیت شاروالی های محلی که به عواید دست رسی دارند، نسبت به ولسوالی های که عواید ندارند، بیشتر میباشند.

### تنظیم مصارف

جدول شماره ۴۰، عواید و مصارف سال ۱۳۸۱ شاروالی های شش ولایتی را که مورد پژوهش قرار گرفته اند بیان می کند.

جدول شماره ۴۰ عواید و مصارف شاروالی های ولایتی سال ۱۳۸۱ (به افغانی)						
میاند شهر (وردک)	شهر کندهار (کندهار)	شهر هرات (هرات)	میمنه (فاریاب)	شهر بامیان (بامیان)	فیض اباد (بدخشان)	
۱۸۶۷۵۳	۳۱۲۵۶۹۵۴	۳۰۲۸۷۴۴۸	۴۹۴۲۷۹۹	۳۵۹۳۹۴	۶۰۹۰۰۰	عواید
۱۶۳۵۸۸	۲۰۵۷۹۱۵۸	۲۹۹۹۳۸۸۱	۴۰۳۰۰۰۸	۱۳۳۰۴۸	۵۵۲۰۰۰	مصارف
۲۳۱۶۵	۱۰۶۷۷۷۹۶	۲۹۳۵۶۷	۹۱۲۷۹۱	۲۲۷۳۴۶	۵۷۰۰۰	تفاضل یا کسر

منبع: شاروالی های ولایتی

پلان های بوجوی شاروالی ها معقول و مناسب به نظر میرسند. این بودجه ها تنها به شکل یک بودجه عملیاتی که در آن معاشات، مصارف غیر معاشاتی و مصارف عملیاتی حفظ و مراقبت تنظیم یافته است ترتیب و به غرض منظوری به وزارت داخله تقدیم میشود.

بودجه های انکشافی شاروالی ها هم مانند بودجه های انکشافی دولتی تنظیم میشوند. شاروالی ها به مشوره سایر ادارات زیربط در ولایت، تقاضای شمولیت شانرا در لست پیشنهادات سکتوری بخاطر تمویل پروژوی تقدیم مینمایند. که توسط وزارت مالیه منظور گردیده و وسیعاً توسط امداد گران تمویل میشوند.

سیستم های کنترولی مصارف وجود دارد اسناد وسوابق مصارف بشکل مناسبی حفظ میشوند. اینکه سیستم ها معمولاً کتبی بوده و روی کاغذ استوار اند مؤثریت نداشته، ولی به آسانی میشود آنها را انکشاف بخشید و بهتر گردانید. تشویشهای موجود است که خطرات سوء استفاده های مالی مالی در مراحل اجراءات و ادارات دولت خیلی ها زیاد بوده، و مبالغی هنگفتی از وجوه حیف و میل میشود. گر چه که همچو خطراتی وجود دارد، ولی توضیح باید نمود که شاروالی ها بیشتر از عواید حاصله شان مصرف کرده نمی توانند زیرا: (الف) به غیر از عواید شان کدام منبع دیگری تمویلی به دسترس شان قرار ندارد: (ب) مقررات مشرح خریداری وجود دارد که در آن صلاحیت ها تحدید شده و در مورد تفتیش قبلی و جمع آوری چندین نرخهای مقایسوی خرید هم تاکید های به عمل آمده است: (ج) سیستم تشکیلاتی موجود مانع استخدام اضافی میگردد.

علاوه بر خطرات مالی فوق الذکر، خطرات دیگری در تخصیص ناقص وجوه که در بودجه عادی تجویز میشود، وجود دارد. خالصاً، پیشبینی ناقص عواید در سطح شاروالی ها که منظوری مصارف بوجوی را روی واقعیتهای عینی و حقیقی قرار داده نمیتوانند. در چنین حالت وجوه نقد، در پروگرام هائیکه اولویت داشته به کار برده میشود. لهنذا، برای بهبود سیستمها ایجاب مینماید تا کار و فعالیت های بیشتری انجام گردد.

## امور کارکنان

### اساسات

تشکیل	بست های مقرر	
۴۰	۳۳	فیض آباد (بدخشان)
۵۲	۱۲	شهر بامیان (بامیان)
۵۴	na	میمنه (فاریاب)
۵۴۷	na	شهر هرات* (هرات)
۵۲۴	na	شهر کندهار (کندهار)
۴۶	۱۷	میدان شهر* (وردک)

ولایتی که دیده شده در جدول شماره ۴۱ منعکس \* برای سال ۱۳۸۱ گردیده است. گرچه که ارقام و معلومات فوق نا منبع: شاروالی های ولایتی

مکمل است ولی متذکر باید گردید که کمبود بودجه و وجوه تمویلی در شاروالی های فیض آباد، بامیان و میدان شهر تعداد کارکنان آنها را متاثر گردانیده است این حالت، با ازدیاد معاشات، که توسط کابل به میان آمده است بیشتر تخریش کننده گردیده است، زیرا در واقعیت، معاش کارکنان شاروالی ها هم، مطابق به میزان معاش کارکنان سایر ادارات بخش سکتور عامه دولت میباشد.

قبل از اشغال شوروی ها، شاروال ها مستقیماً انتخاب میگردیدند. حالا، شاروال ها به اساس پیشنهاد وزارت داخله و منظوری ریاست جمهوری مقرر می شوند. وزارت داخله در این مورد پیشنهاد و نظر والی را مطالبه نمی نماید. شاروالی کابل را رئیس جمهور مقرر مینماید.

کارکنان سائر شاروالی ها توسط شاروالی های مربوط انتخاب شده، ولی تقرر رسمی آنها به اساس بست و رتبه های که در تشکیل مندرج است توسط والی، وزیر داخله، کابینه و یا رئیس جمهور صورت میگیرد. (برای تفصیل این مطلب جدول شماره ۳۳ را مطالعه نماید).

شاروالی های بزرگتر با کارهای پروژه های عامه محلی، تعداد زیادی از کارکنان روز مزد را استخدام می کنند. این جریان با کارکنان سایر ادارات دولتی اختلاف دارد.

شورا های شاروالی، شاروال ها را مشوره میدهند. ماده ۱۱۱ قانون اساسی سال ۱۹۶۴ خاطر نشان میسازد که شورای ها شاروالی ها بصورت عام، آزاد، سری و مستقیم، انتخاب میشوند. ولی از سال ۱۹۹۲ بدینسو انتخاب شورای های شهری به عمل نیامده است. ماده شش فصل ۸ قانون اساسی ۲۰۰۴ حکم مینماید که به خاطر تنظیم امور شهری شاروالی ها باید تاسیس شوند. قانون مذکور همچنان توضیح میدارد که شاروال و اعضای شورای شهر آزاد، عام، سری، و مستقیم انتخاب می شوند.

شهر ها به اساس مناطق و زون ها تقسیم شده و هر زون بنام ناحیه یاد میشود. مجلس اداری شاروالی روسای زون های مختلف را در مجالس که در آن آمرین ادارات شاروالی، معاون و شخص شاروال اشتراک می ورزند، دعوت می نماید. همچنان شاروال ها نیز، در شورا های ولایتی که تحت ریاست والی ها دایر میشود، اشتراک مینمایند.



## حالت خاص کابل

شاروالی کابل نسبت به سایر شاروالی ها تفاوت کلی دارد، بست شاروالی کابل بست وزیر بوده که مقام مذکور بالای کیفیت وظیفوی تاثیرات جداگانه دارد. رئیس جمهور، شاروال و مقامات عالیترتبه شاروالی کابل را تعیین و منظور مینماید. به وزارت داخله کدام ارتباط وظیفوی نداشته و بودجه آنرا وزارت مالیه منظوری میدهد.

## ظرفیت ها

شاروالی ها در افغانستان، مانند جاهای دیگر مساوی و یکسان نیستند "۱۷" شاروالی های محلی به ندرت استقلال عمل دارند و طوریکه در بالا تذکار گردید شاروالی ها در سه کتگوری قرار دارند.

- واحد های مستقل - مانند شاروالی های ولایتی؛
- واحد های که تحت قیومیت شاروالی های ولایتی میباشند؛
- واحد های که تحت سرپرستی ولسوالی قرار دارند. (مانند سایر ادارات فرعی ولسوالی).

شاروالی های ولایتی مطابق به حجم و سایر خصوصیات شان از هم متفاوت اند و در ولایات درجه اول، اساس و بنیاد مهمی برای بلند بردن و افزایش تطبیق کمی و کیفی پروژه های محلی تلقی میگرددند. شاروالی های محلی دارای همچو ظرفیت و خصوصیتی نمیباشند. موضع و موقف شاروالی های ولایات درجه دو و درجه سه در بین این دو قطب (یعنی شاروالی درجه اول و شاروالی های محلی) قرار میگیرند.

شاروالی های ولایات شعبات و اداراتی دارند که مطابق به ایجابات وظیفوی آنها ایجاد شده اند ولی تشکیلات موجود شان جواب گوی ضروریات و مشکلات شهر ها شده نمیواند زیرا هنوز هم در تشکیل شعبی وجود ندارد که موضوعات خانه سازی، باشگاه های جدید، اسکان غیر رسمی و تصرف خلاف قانون اراضی شهری، و ادارات را بصورت قناعت بخش واری می نمایند. لهذا برای اینکه ظرفیت و توانمندی عرضه خدمات و ظرفیت تطبیق پروژوی شاروالی ها افزایش یابند، ایجاب می نماید تا تشکیلات و ساختار های آنها بخاطر ایجاد شعبات لازمه دیگر، مورد تجدید نظر قرار گیرند. (چوکات شماره ۲۶: را به گونه مثال که شاروالی کابل تجدید سازمان خواهد گردید ملاحظه کنید)

### چوکات شماره ۲۶: ضرورت تجدید ساختار تشکیلات در شاروالی کابل

مثال های ذیل مبین مطالب چندی پیرامون ساختار مجدد میباشند.

**تشکیلات کار: موضوع اداره حفظ الصحه محیطی کابل:** اداره حفظ الصحه محیطی شاروالی کابل بیشتر از ۶۰ نفر کارکنان داشته و در حدود ۱۳۰۰ نفر کارگران روز مزد مصروف کار اند. این اداره یک گروپ عراده جات جمع کننده کثافات جامد دو عراده تانکر های آب و یک دستگاه وسیله کندن اراضی دارد

**کثافات بصورت منظم جمع آوری نمی شود:** پلان مشخص برای چهل عراده وسیله و درایوران آن موجود نیست. علاوه عراده جات مصروف جمع آوری کثافات کوچک بوده (ظرفیت ۳-۵ متر مکعب را دارا اند) در یوران صرف روز دو بار در جمع آوری کثافات میپردازند. کثافات نقاط و جاهای نهایت مهم و قابل دسترسی هفته یکبار جمع آوری می شوند. کثافات قسمت های دیگر شهر، جاهای که کوچه ها کم عرض و تنگ و اسفالت نشده می باشند، ماه یکبار جمع آوری خواهند شد.

**انکشاف مسلک و مهارت: موضوع: واحد ساختمانی کابل:** این واحد مسؤل کندن و ساختن کانال ها، آب رو ها، به سیل بر ها، ساختمان و اسفالت سرک ها میباشد. اما، قرار معلوم یونت مذکور هر چه بیشتر بالای سرک ها توجه کرده در ساحات ووظایف دیگر علاقمندی نشان نمی دهند. مهارت و مسلک در بین کارکنان اداره ساختمانی به سطح پائین قرار دارد. گرچه که چندین نفر از کارکنان آن ها انجنیر و یک تعداد هم تکنیشن خطاب می شوند ولی اشخاص مذکور انجنیران تحصیل کرده و با کفایت نبوده، مهارت ها و مسلک های آنها موازی با انکشافات انجنیری انکشاف نکرده است. سوبه علمی انجنیر ها به سطح فارغ دیپلومه دار + دوسال می باشد.

**تغیر در روش: موضوع اداره پلان گذاری وزارت شهر سازی و خانه سازی مسوؤل طرح و ترتیب ماستر پلان شهری** بوده، در حالیکه واحد مهندسی و پلان گذاری شاروالی، مسوؤل تطبیق ماستر پلان و نقشه کشی تعمیرات می باشد. قابل تذکر است که، در زمینه نقش های شاروالی و ولایت ابهامات و سردرگمی های زیادی موجود می باشد.

### کشودن راهی به پیش

فعالیت های شاروالی نسبت به ادارات دیگر فرق می کند: آنها عوایدی را که تحصیل می کنند نگه میدارند. بودجه شان را طرح و انکشاف میدهند، مسوولیت های اداری و مالی خویش را تنظیم مینمایند، که البته این همه جریانات تحت نظر وزارت داخله صورت می گیرد.

شاروالی ها کلید انکشاف بخش های مختلف میباشدند. به شمول سرک سازی و تنظیم جمع آوری کثافات و غیره. اگر شاروالی ها به وجوه و بودجه بیشتری دسترسی داشته باشند در آنصورت آنها علاوه بر تطبیق پروژه های کوچک محلی در زمینه عملکرد پروژه های بزرگ تر منطقه، نیز با سرعتی که توسط امداد گران مقذور نیست ممد واقع می شوند. (اگر این طرز تفکر در عمل مشکل باشد، در اصول و پرنسیب، مناسب ارزیابی می شود).

طوریکه از مطالعات شش ولایت استنتاج گردید، ارتباطات جواب دهی و مسوولیتی، شاروالی های ولسوالی ها از یک ولایت نسبت به ولایت دیگر فرق میکند، از انجای که استقلال عمل شاروالی ها به سطح قانون مسجل گردیده است. ایجاب می نماید که حقیقت مذکور روشن ساخته شده و به تمام ولایات و شاروالی ها ابلاغ گردد. در بعضی حالاتی که دیده شده که شاروالی محلی شدیداً لازم است با طرح پروگرام های آموزشی مؤثر، شاروالی محلی نیز آگاه و قادر ساخته شوند تا در تاء سیس مجدد وظایف اداری شان توفیق حاصل نمایند.

## ۶. عرضه خدمات تعلیمی و تربیوی (معارف)

### مقدمه

عدم دسترسی به تعلیم و تربیه به سطح ملی، و موانعی که جنگ ایجاد نمود، همراه با مشکلات اقتصادی و مهاجرت ها موجب محدودیت و مختل ساختن پروگرام های تعلیمی و تربیوی یک نسلی از فرزندان کشور گردید. در سال های اخیر در گیری ها، شاخص های تعلیمی و تربیوی، موضع و مقام افغانستان را در سطح جهان به پائین ترین نشان می دهد که در آن خالهای بین تعداد پسر و دختر، تفاوتی بین شهر و دهات و مناطق مختلف جغرافیائی بملاحظه می رسد. از ارقام شاملین تعلیمات ابتدائی چنین بر می آید که از جمله شاگردان قابل شمولیت به مکتب ۳ فیصد آن دختران و ۳۸ فیصد آن را در سال ۱۹۹۹ پسران تشکیل میداد این رقم از مجموع ۴۵ ملیون شاگردانی بودند که از لحاظ سن و سال قابلیت شرایط شمولیت را به مکتب داشتند. (گزارش یونسکو تحت عنوان معارف برای همه، ۲۰۰۰).

سهم مؤثر سیستم معارف احیاء شده در جهت حل بسا معضلات افغانستان حیاتی و قابل ملاحظه است. معارف در پروگرام های طویل المدت بازسازی افغانستان هسته اساسی را تشکیل داده، که زمینه انکشاف را در سایر ساحات و همچنان وحدت ملی فراهم میگرداند. از آنجائیکه موانع و مشکلات زیادی در سیستم تعلیم و تربیه (معارف) وجود دارد خوشبختانه در مقابل آن فضای مملو از احساسات، توقعات و خوشبینی های در همه جهت مکاتب و معارف سراسر مملکت را احتوا نموده است. از آغاز تشکیل اداره مؤقت و دولت انتقالی اسلامی افغانستان پیشرفت های به وقوع پیوسته است. بخاطر جواب مثبت در برابر احساسات مردم و ایفای مسؤولیت های تعلیمی و تربیوی، دولت با پشتیبانی یونیسف پروگرام وسیعی را تحت عنوان (دو باره به مکتب) آغاز نمود که در ابتدائی سال تعلیمی ۱۳۸۱ بیشتر از سه ملیون اطفال که از تخمین قبلی ۱.۷ ملیون شاگرد بیشتر میباشد در مکاتب، از صنف اول تا دوازده شمولیت حاصل نمودند.

سیستم فعلی معارف افغانستان ظرفیت و منابع محدودی در اختیار دارد که نمی تواند بخاطر تامین نتایج مطلوب آموزشی ضروریات اساسی را از قبیل معلمین، کتب درسی، مواد و لوازم درسی و ساختمان ها تهیه نماید. مجموع بودجه عادی معارف در سال ۱۳۸۲ مبلغ ۵۶۳۰ ملیون افغانی پیشبینی شده که ۱۹۱۲ ملیون افغانی نسبت به بودجه سال ۱۳۸۱ بیشتر می باشد. از آنجائیکه معلومات مکمل و کافی در رابطه به تحقق بودجه سال ۱۳۸۱ در سراسر مملکت در دسترس قرار ندارد، ارقام و معلومات مصارفاتی سال ۱۳۸۱ را که در شش ولایت بوقوع پیوسته، حاصل، و به شکل فشرده در جدول شماره ۴۲ منعکس می نمایم.

جدول شماره ۴۲: پیرامون منابع تعلیمی و تربیوی که توسط دولت تمویل گردیده اند					
نفوس به اساس هر مکتب	مصارف سال ۱۳۸۲ (به افغانی)		مصارف سال ۱۳۸۱		
	مصارف بااساس فی نفر	بودجه	مصارف بااساس فی نفر	مصارف حقیقی	بودجه
۲۱۳۴	۵۲	۳۷۷۶۶۱۰۰	۱۳۱	۹۴۸۵۹۲۲۳	۵۹۴۴۲۰۰
۱۸۳۰	۱۵	۵۶۸۶۶۵۰	۸۴	۳۲۸۱۰۵۹۶	۳۹۸۹۷۰۰
۲۷۹۶	۲۵	۲۰۱۰۲۷۰۰	۵۷	۴۵۴۵۱۱۵۲	۱۹۴۲۹۷۴۱
۳۶۳۹	۶۴	۷۷۸۰۱۷۰۰	۱۲۳	۱۴۸۵۴۵۴۳۹	۸۱۸۶۰۵۶۰
۲۹۲۹	۳۹	۳۵۲۱۲۵۰۰	۹۳	۸۴۹۷۹۵۱۸	۷۴۴۳۶۸۵
۲۴۳۹	۶۱	۲۷۳۴۶۶۵۰	۴۷	۲۱۲۸۵۵۹۴	۲۰۶۰۵۵۰۰

منبع: مستوفیت ها و ادارات معارف ولایتی، وزارت مالیه، ارقام و معلومات تخمین نفوس ۳۰۰۲ / ۴ CSO

علاوه بر مطالعات پژوهشی شش گانه، این فصل مطالعات، از پروگرام حمایت اطفال Helen kirby اضلاع متحده، و همچنان از تجدید نظر بالای مواد ولایتی که توسط Winkler (۲۰۰۳) تهیه شده است نیز مستفید گردیده است. در تهیه این بخش مطالعه Keiko Miwa (بانک جهانی) همکاری نموده است.

جدول هذا چنین وانمود میکند که مصارف وزارت معارف در سال ۱۳۸۱ بیشتر از بودجه منظور شده بوده و لازم است که در سال ۱۳۸۲ در کاهش آن توجه بعمل آورده شود. هکذا جدول هذا تفاوتی را هم بین شش ولایت از لحاظ مصارف تعلیمی و تربیتی فی نفر و نفوس به تناسب فی مکتب تمثیل مینماید.

علاوه بر بودجه عادی وزارت معارف، مصارف بودجه انکشافی و تعلیمات حرفوی معارف مبلغ ۲۵۰ میلیون دالر تخمین شده است.

علاوه برآنکه منابع محدود اند، سیستم، از لحاظ کمبود دانشمندان تحصیل کرده، اداره چی ها و تکنیشن ها نیز به مشکلات زیادی مواجه میباشد. تکنالوجی اطلاعاتی بصورت مطلق موجود نبوده و عدم موجودیت سیستم مخابراتی که وزارت معارف و ادارات معارف را در ولایات وصل نماید، مشکلات قابل ملاحظه ایجاد نموده است. مساعدت ها و وسایل فیزیکی کار در ادارات ولایتی و ادارات فرعی معارف ولسوالی ها ابتدائی بوده. برق وجود نداشته و اگر باشد خیلی کم و نامکفی ارزیابی میشود. وسایلی از قبیلی مخابره، کمپیوتر و ترانسپورت مورد ضرورت است تا فعالیت های مکاتب تقویت گردد. ظرفیت و قابلیت سازمان دهی در ادارات معارف ولایتی و ولسوالی ها محدود بوده، تجربه و دانش تشخیص و تعیین الویت ها، و پلانسازی به خاطر تنظیم بهتر عرضه خدمات خیلی قلیل و ناچیز می باشد.

با وجود همه این پرابلیم ها، سیستم معارف شدیداً مرکزی بوده که تقریباً همه تصمیم و تدابیر از کابل اتخاذ میگردد. و صلاحیت دفاتر ولایتی و ولسوالی ها را در تصمیم گیری ها خیلی ها محدود ساخته اند به استثنائی انعه از مکاتبی که توسط NGO ها و امداد گران حمایت می شوند مکتب یا مکاتبی را که مردم ایجاد کرده و تدویر نموده باشند بملاحظه نمیرسد. در مورد ساختار نصاب تعلیمی، تربیه معلم، استخدام و منظوری معلمین و امرین مکاتب، انتخاب و تولید کتب درسی و خاصاً در مورد تمویل و مصارف، وزارت معارف در کابل صلاحیت عام و تام داشته و همه امتیازات تصمیم گیری را در اختیار خویش قرار داده است. به جز از چند مورد استثنائی، فرهنگ (متکی بودن به مرکز)، در بخش سکتور معارف در افغانستان عمومیت یافته و فراگیر شده است.

از آنجائیکه پر نسیب مرکزی بودن اداره معارف، چه در ممالک غریب و عقب مانده، و چه در ممالک انکشاف یافته و پیشرفته غیر معمول نمیشد ولی تشویش در این جاست تا زمان که کابل به مثابه یگانه منبع عقل و قدرت باقی باشد فرصت طلبان به فعالیت هایشان ادامه خواهند داد. عده زیادی از ممالک در افریقا و امریکای لاتین سیستم کاملاً متمرکز اداره معارف را از مستعمره چیان سابق شان کاپی و تقلید نموده بودند، ولی زمانی که دولت از لحاظ اقتصادی و اداری به سقوط مواجه میگردد، مردمان محل خودشان مکاتب محلی را ایجاد و در مورد تمویل، تنظیم و اداره آنها دست به کار میگرددند.

افغانستان به مثابه یک مملکت یا جامعه بعد از جنگ و در گیری، نسبت به سایر ممالک هم ردیف اش اجراء جداگانه دارد. مرکز از لحاظ نقش قوی و قدرتمندش بیشتر به حالات ممالک اتحاد شوروی قدیم، آنهم بعد از سقوط سوسیالیزم، شباهت دارد. که البته با اوضاع و احوال بعد از جنگ سایر ممالک که عواید کمتر دارند، متفاوت می باشد. مسولیت های وظیفوی دولت در سر تا سر مملکت، ولایات، ولسوالی ها و در سطح مکاتب نسبت به حالت قبل از جنگش تغیر کمی نموده است. بر خلاف، تیمور شرقی، السلوادور، کوزوا، سرالیون و سایر ممالک دیگر بعد از جنگ چنین معلوم می شود که افغانستان ساختار و سازمان دهی های قبل از جنگ معارف بی اعتبار قرار نداده و از آن استفاده مینماید. به عباره دیگر روزنه کوچک شانس و فرصت، که به سائر رژیم های بعد از جنگ فرصت تطبیق ریفورم های افراطی بخشید به افغانستان میسر نگردد.

### مرور و نظر اجمالی پیرامون سیستم

از تحلیل و بررسی مقدماتی که اخیراً تحت عنوان سروی ملی آموزشگاه‌ها (مکاتب ابتدائی، متوسط و لیسه‌ها) به عمل آمد یک تمایل مثبت ولی نابرابر به ملاحظه رسید. (تحلیل مقدماتی سال ۲۰۰۲ وزارت معارف و UNICEF را ملاحظه نمائید). تحلیل خاطر نشان می‌نماید که ۳۰ فیصد شاگردان مکاتب در سال ۱۳۸۱ دخترها بودند. و از جمله ۷۳۰۰۰ نفر معلم، ۲۸ آنها طبقه انات را تشکیل میداد نابرابری‌های جنسی از لحاظ دختران و پسران در ساحات مختلف کشور وجود دارد. ارزشگان ولایتی بود که در آن، در سال گذشته معلمین انات وجود نداشت و دختران هم صرف ۲ فیصد شاگردان بودند. قرار سروی، در ولایات پکتیا، کاپیسا، پکتیکا، کندهار، زابل و غور شاگردان طبقه انات کمتر از ۱۵ فیصد شاگردان مکاتب را تشکیل می‌داد. بر خلاف در شهر کابل از جمله ۵۰۰۰۰۰ نفر شاگردان ۴۵ فیصد آن را طبقه انات احتوا نموده و قرار گزارش معلمین زن ۶۵ فیصد می‌باشد هرات با داشتن ۳۸ فیصد شاگردان انات بعد از کابل به درجه دوم را قرار می‌گیرد.

جدول شماره ۴۳ فشرده از احصائیه‌های معارف شش ولایت در ۱۳۸۲<sup>۶۸</sup>

جدول شماره ۴۳: ریاست‌های معارف ولایتی: فشرده احصائیه‌های کلیدی ۱۳۸۲								
تعداد شاگردان فی مکتب	تعداد مکاتب	تعداد شاگردان فی معلم	معلمین			شاگردان		
			فیصدی انات	ذکور	دختران	فیصدی دختران	پسران	
۴۴۴	۳۴۰	۳۲	۳۰.۶ فیصد	۱۴۲۱	۳۲۴۱	۳۷.۸ فیصد	۵۷۱۲۷	۹۳۸۷۳
۲۵۹	۲۱۴	۳۱	۱۲.۴ فیصد	۲۲۳	۱۵۷۰	۳۰.۴ فیصد	۱۶۸۲۸	۳۸۵۸۴
۳۵۵	۲۸۴	۳۰	۲۶.۰ فیصد	۸۷۱	۲۴۷۷	۲۴.۷ فیصد	۲۴۹۰۴	۷۵۸۵۹
۷۷۲	۳۳۲	۴۴	۳۸.۷ فیصد	۲۲۵۵	۳۵۷۲	۳۸.۲ فیصد	۹۷۹۰۶	۱۵۸۴۵۳
۳۶۷	۳۱۲	۳۹	۱۴.۵ فیصد	۴۲۱	۲۴۹۱	۱۵.۳ فیصد	۱۷۵۶۷	۹۶۹۴۰
۵۰۲	۱۸۴	۳۹	۶.۳ فیصد	۱۵۱	۲۲۴۳	۱۹.۰ فیصد	۱۷۵۱۰	۷۴۷۸۴

یادداشت: \* ارقام ۱۳۸۱

منبع: ریاست‌های معارف ولایتی

یکی از یافته‌های مهم سروی این است که تقریباً ۵۰ فیصد اطفال که در ۱۳۸۱ شامل مکتب شده‌اند شاگردان صنف اول بوده، که البته این موضوع با بازگشت کنلوی اطفال به جانب مکتب بعد از سال‌ها، خالهای (تحمیلی)، رابطه مستقیم دارد. همچو شمولیت‌های که اطفال خورد سال و کلان سال در یک صنف (صنف اول) تجمع می‌نماید ترکیب نابرابری را تمثیل می‌نماید. قرار ارزیابی شاگردان حاضر ۹۲ فیصد آنها در مکاتب ابتدائیه و صرف ۸ فیصد آن‌ها در مکتب‌های متوسطه و لیسه‌ها شمولیت حاصل نموده‌اند. احصائیه‌های مقایسوی شش ولایت پژوهش شده برای سال ۱۳۸۲ در جدول شماره ۴۴ انعکاس یافته است.

قرار معلوم سروی و بررسی آموزشگاه‌های ملی، انواع عرضه خدمات تعلیمی و تربیوی وجود دارد. از جمله ۶۷۸۴ باب آموزشگاه‌ها در ۳۲ ولایت، ۶۹ فیصد مکاتب دولتی و ۳۱ فیصد مکاتب غیر رسمی بشمول مکاتب محلی مردمی، خانگی، مساجد، و مکاتب مربوط به NGOها میباشد. طور مثال در هرات، قرار بررسی، از مجموع ۳۳۲ آموزشگاه‌ها ۳۵ آنها مکاتب غیر رسمی می‌باشد ولایت تقریباً در حدود ۱۰ فیصد و سایل مورد ضرورت مکاتب را در اختیار دارد.

جدول شماره ۴۴: فیصدی سهم شاگردان در مکاتب ابتدائیه								
فیصدی شاگردان مکتب ابتدائیه	صنف ۷-۱۲			صنف ۱-۶ (ابتدائیه)			مجموع	مجموع
	مجموع	دختران	پسران	مجموع	دختران	پسران		
بدخشان	۷۶۴۶۱	۵۰۲۰۲	۱۲۶۶۶۳	۱۷۴۱۲	۶۹۲۵	۲۴۴۳۷	۸۱.۵ فیصد	۸۷.۹ فیصد
بامیان	۲۱۸۲۰	۱۲۰۴۳	۳۳۸۶۳	۱۶۷۶۴	۴۷۸۵	۲۱۵۴۹	۵۶.۶ فیصد	۷۱.۶ فیصد
فاریاب	۶۷۷۹۲	۲۲۳۰۴	۹۰۰۹۶	۸۰۶۷	۲۶۰۰	۱۰۶۶۷	۸۹.۴ فیصد	۸۹.۴ فیصد
هرات*	۱۴۲۲۹۸	۹۰۲۹۳	۳۳۲۶۹۱	۱۶۱۵۵	۷۵۱۳	۳۳۶۶۸	۸۹.۸ فیصد	۹۲.۳ فیصد
کندهار	۹۱۴۴۸	۱۷۵۰۳	۱۰۸۹۵۱	۵۴۹۲	۶۴	۵۵۵۶	۹۴.۳ فیصد	۹۹.۶ فیصد
وردک	۶۴۷۲۰	۱۷۵۰۳	۸۲۲۲۳	۱۰۰۶۴	۷	۱۰۰۷۱	۸۶.۵ فیصد	۱۰۰.۰ فیصد

یادداشت: \* ارقام ۱۳۸۱

منبع: ریاست های معارف ولایتی

### شرایط موجود در سطح ولایات وولسوالی ها

#### ساختار ها و مسوولیت های ولایتی

در مورد سکتور صحت، چنین مفکوره وجود دارد که دولت تهیه کننده خدمات عمده و اصلی بوده و باید باشد. مسوولیت های وظیفوی سکتور مذکور در جدول شماره ۴۵ تنظیم شده است بعضی از خدمات تعلیمی و تربیوی توسط عده از نمایندگی ها از قبیل UNICEF, UNHCR, IOM, WFP, UNOPS, UNHCR, UNICEF, UNOPS مانند کمیته سویدن برای افغانستان (SCA) کمیته ناروی برای افغانستان (NCA) افغان اید، شبکه انکشافی آغا خان (AKDN)، اسلامیک ریلیف و موسسه بین المللی پاملرنه (Care International) موجود اند که در سکتور معارف کمک و همکاری مینمایند. فعالیت های را که موسسات سازمان ملل متحد و NGO ها انجام میدهند متفاوت اند. موسسه یونیسف UNICEF مدیریت های معارف ولایتی را مستقیماً با تهیه مواد و لوازم مورد ضرورت مکاتب، تعلیمات داخل خدمت و تجهیزات دفتری، کمک مینماید. بعضی از این NGO ها مستقیماً مکاتب را از لحاظ معاش معلمین، بازسازی و احیای مجدد و تربیه معلم، کمک مینمایند. طور مثال SCA که تاریخ سابقه در مملکت دارد هنوز هم ۲۲ مکتب را در بدخشان تمویل نموده و با همکاری CARE زمینه تعلیمات طبقه انانک را در ولایت وردک مساعد میگرداند. اسلامیک ریلیف ۴۲ مکتب را در کندهار از لحاظ باز سازی و احیای مجدد. تهیه ضروریات تعلیمی، تربیه معلم و تاسیس اتحادیه های والدین معلم، (PTAS) کمک مینماید. موسسات دیگر مانند IOM و شبکه انکشافی آغا خان AKDN بیشتر در بخش ساختمان

جدول شماره ۴۵: مسوولیت های وظیفوی در معارف			
سطح اداره دولتی	تمویل داخلی (بودجه دولتی)	تهیه کنندگان خارجی	تمویل قسمی یا کلی خارجی
وزارت معارف	<ul style="list-style-type: none"> <li>پالیسی و ستراتیژی معارف</li> <li>مقرری کارمندان بالاتر از رتبه ۶</li> <li>ثبت نام و شمولیت، ساختمان و احیای مجدد مکتب</li> <li>نصاب تعلیمی: ساختن و انتخاب کتب درسی</li> <li>تخصیصات برای کارکنان، تمویل معاشات مواد، و تجهیزات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NGO</li> <li>سازمانهای امدادگر</li> <li>UNICEF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>چاپ کتب درسی</li> <li>کمک تخنیکی (پالیسی و ستراتیژی علمی، ساختار نصاب تعلیمی، انتخاب کتب درسی)</li> <li>ساختمان و احیای مجدد مکتب</li> <li>معاشات، مواد و تجهیزات اداره معارف ولایتی</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• تهیه مواد</li> <li>• نظارت و مراقبت</li> <li>• تربیه معلم (داخل خدمت)</li> <li>• معاشات، مواد و تجهیزات</li> <li>• ساختمان مکتب و احیای مجدداداره</li> <li>• معارف ولسوالی</li> </ul>	<p>ها NGO UNICEF</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مقرری کارکنان رتبه ۶ و پائین تر از آن</li> <li>• تقسیمات مواد</li> <li>• تفتیش</li> <li>• سرپرستی و نظارت امور تدریسی</li> </ul>	<p>اداره معارف ولایتی (PED)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تهیه مواد</li> <li>• مراقبت و نظارت</li> <li>• تربیه معلم</li> <li>• معاشات، مواد و تجهیزات</li> <li>• ساختمان مکتب و احیای مجدد</li> </ul>	<p>ها NGO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تفتیش</li> <li>• تشخیص ضروریات برای معلمین، مواد، تجهیزات، ساختمان و ترمیم</li> <li>• تقسیم مواد</li> </ul>	<p>دفتر معارف ولسوالی (DEO)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ساختمان مکتب احیای مجدد و حفظ</li> <li>• مراقبت (تهیه زمین، کار و مواد)</li> <li>• معاش معلمین</li> </ul>	<p>مردم</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تهیه و آمادگی تعلیمی</li> </ul>	<p>مکاتب</p>

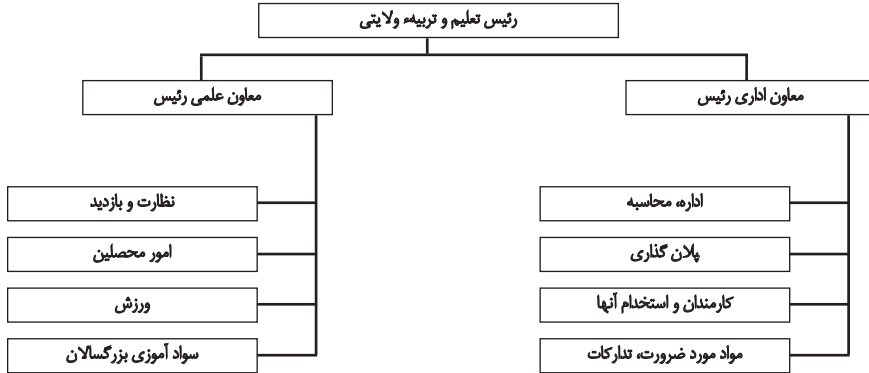
منبع: ارزیابی کارکنان AREU / WB

مکاتب کمک می نمایند. سهم مردم محل در این مورد تهیه زمین و عرضه کار میباشد. با وجود کمک وسیع خارجی، همه فعالین به این نکته موافقت دارند که دولت در مجموع مسؤلیت عرضه خدمات و دست آورد های تعلیمی و تربیوی را عهده دار میباشد.

در تشکیل وزارت معارف در کابل اداره تحت عنوان ریاست تعلیمات ابتدائیه وجود دارد که مسؤل اداره و تنظیم سیستم میباشد. اداره جداگانه دیگر مسؤلیت تربیه معلم و ساختن نصاب تعلیمی را به عهده دارد. در هر ولایت ریاست معارف وجود دارد، که مسؤل تطبیق پالیسی های ملی بوده و تخصیصات مالی تجویز شده دولت مرکزی را تدویر و تنظیم مینماید.

ریاست های معارف ولایتی رسماً در برابر وزارت معارف در کابل مسؤلیت داشته ولی در بعضی احوال ارتباط عمیق و وفاداری های را هم در برابر والیان ولایت نشان میدهند تقرر و آمرین ادارات ریاست معارف را وزیر معارف در کابل منظور مینماید، عموماً ریاست های معارف دو و یا بعضی اوقات سه نفر معاونین دارند که مسؤلیت های امور اداری و تدریسی بصورت مشخص بین آنها تقسیم شده است معاونین معارف، آمرین دفاتر را که تعداد آنها معمولاً ۸ یا ۹ نفر میباشد، سرپرستی مینمایند. ادارات که تحت سرپرستی معاون اداری معارف قرار دارند عبارتند از: پلان، اداری، تهیه و خریداری مواد و استخدام و کارکنان. معاون تدریسی امور مربوط به شاگردان، ورزش و سواد آموزی را مراقبت و نظارت مینماید. هر یک از مدیران دوایر گروپ از کارکنان نظارت و سرپرستی مینماید. شکل ۱۲ یک ساختار ستندرد و معیاری ریاست های معارف را نمایش میدهد. شکل ۱۲: ساختار نمونه وی ریاست های معارف ولایات.

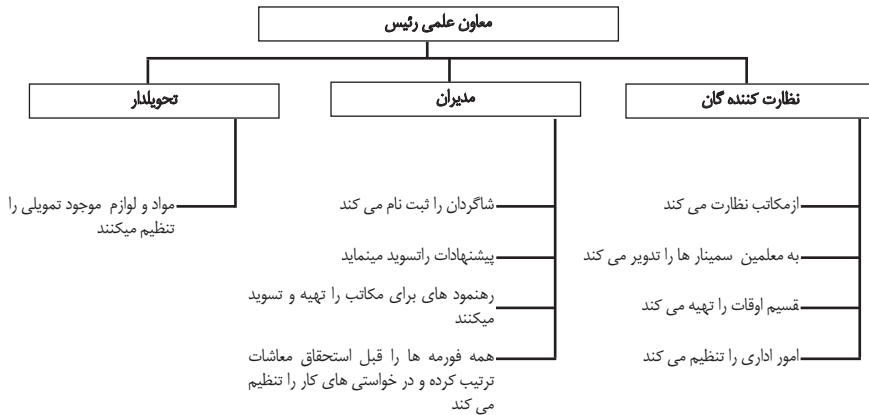
شکل ۱۲: ساختار نمونه‌ی ریاست های معارف ولایتی



منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB

رئیس معارف از ادارات فرعی تعلیم و تربیه هم در ولسوالی ها نظارت و مراقبت مینماید. معمولاً کارکنان مکاتب طوریکه در شکل شماره ۱۳ نشان داده شده است ۷۵ نفر بوده که در آن سوپروایزر ها یک یا دو نفر اعضای اداری و تحویلدار شامل میباشند، ادارات معارف ولسوالی ها خود را به مثابه عملی کننده همه پالیسی ها و تصامیم دولت دانسته و همچنان مدعی اند که ایشان تامین کننده روابط بین دولت و مکتب میباشد. آنها پیشنهادات مقرر می کنند را به ریاست معارف تقدیم میکنند مکاتب جدیدی را در خواست نموده و در داخل ولسوالی با NGO ها ارتباط قاتیم میکنند.

شکل ۱۳: ساختار نمونه‌ی اداره معارف محلی (ولسوالی)



منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB



ریاست های معارف مکلفیت دارند که گزارشات خویش را بشکل کتبی، ربع وار به کابل ارسال نمایند. ادارات معارف محلی یا ولسوالی ها مکلف هستند گزارش های مربوط را بصورت کتبی ترتیب و در هر ماه به ریاست معارف در ولایت ارسال نمایند، اما در بسا موارد هیئت تحقق کننده این مطالعه، شواهدی دیگری به جز از اوراق حاضری، که مبین تهیه و ارسال گزارش های ولسوالی ها می بود ملاحظه نکرده است.

از صحبت و مصاحبه با کارکنان بخش تعلیم و تربیه استنباط گردید که ساختار معارف قوی و مستحکم بوده و کارکنان هم می دانند که وظایف شان را چگونه در قبال انجام خدمات تعلیمی ایفا نمایند.

### پلان گذاری و ترتیب بودجه

در سابق، ریاست های معارف ولایات، بودجه و پلان های مربوطه خویش را ترتیب و به وزارت معارف در کابل ارسال مینمودند تا مورد منظوری آنها قرار گیرد. درحد اقل بعضی ولایات، یک بورد بودجوی که متشکل از سران ادارات مختلف بود وجود داشت و قبل از آنکه بودجه هر اداره به وزارت مربوطه ارسال میشد آن را مورد تدقیق و تحلیل قرار میدادند. بعد از بررسی بورد تقاضا های بودجوی در کابل فرستاده میشد. زمانیکه وزارت مالیه درکابل مجموع بودجه وزارت معارف را منظوری نماید، وزارت معارف به اساس تقاضا و پیشنهادات قبلی ولایات تخصیص های ربع وار ادارات ولایتی را ترتیب و در وقت معینه آن ارسال می دارد.

اما، این پروسه که عبارت از تهیه و ترتیب بودجه و پلان بود، بعد ها، برای سالیان متمادی مورد تحقیق قرار نگرفت. از اجراء تی که اخیراً به عمل می آید چنین وانمود میگردد که عدم اشتراک ولسوالی ها و ولایات در پروسه بودجه سازی و پلان گذاری خلای بزرگی را ایجاد نموده است. برای سال تعلیمی ۱۳۸۲، از بعضی ولایات تقاضا به عمل آمد تا معلومات اساسی را پیرامون تعداد معلمین، شاگردان، مکاتب تهیه بدارند تا اساسی برای ساختار بوجوی در کابل شده بتوانند.

از آنجائیکه یکمقدار معلومات به شکل گزارش های معیادی از مکاتب به ادارات فرعی ولسوالی، و از آنجا به ریاست های معارف ولایتی و بلاخره به کابل گسیل میگردد، تادر پلان های آینده منعکس گردند، ولی فکر نمیشود که این همه معلومات جمع آوری شده مورد بررسی و تحلیل رسمی قرار گیرند. همچنان کدام اساسی موجود نیست تا تعداد شاگردان ثبت نام شده و شامل به مکتب از لحاظ سن و سال مورد مقایسه قرار گیرند (هیچ معلوماتی وجود ندارد) و هکذا معلومات ستندردی هم در دست نیست که یک مکتب چی مقدار ساحه معینه را از لحاظ جلب و جذب شاگردان اختواء می نماید. بناءً، حتی یک تناسب مجموعی شمولیت شاگردان مورد محاسبه قرار نگرفته است.

در آینده با موجودیت پروگرام همبستگی ملی (NSP) پروسه پلان گذاری هر چه بیشتر بغرنج تر خواهد گردید. تحت این پروگرام، کمیته های انکشاف مردمی خواهند توانست که پروژه های ساختمانی مکتب را به مثابه یک الویت که توسط NSP تمویل می شود، شناسائی نمایند. ولی، منظوری آن با پلان گذاری های وزارت ارتباط می گیرد مکتب های جدید، معلمین بیشتر ضرورت داشته که البته در بودجه عادی وزارت معارف اثر خواهد گذاشت. اگر NSP مکتبی را اعمار مینماید وزارت بایست از یکمقدار معلمین اضافی دیگر (با سایر مصارف عادی و عملیاتی آنها) صرف نظر نماید تا این پروژه ها تمویل شده بتواند. این جریان، میکانیزمی را بوجود خواهد آورد تا وزارت بیشتر پلان هایش را به محلات و ولسوالی ها متمرکز گرداند.

پلان های مطروحه صرف در مورد سرمایه گذاری به ساختمان ها، معلمین، اطفال و کتب متمرکز بوده ودر مراحل کاری از قبیل تربیه معلم، نظارت و مراقبت، معیار های لازمه هر تعداد اطفال که در اخیر سال از امتحانات موفق میگرددند توجه لازمه نمی نمایند.

ریاست های معارف ولایات و ادارات معارف ولسوالی ها در ساختار و انکشاف نصاب تعلیمی شامل نبوده و هیچگاهی هم نقشی، به ایشان داده نشده است. آنها تصمیمی در مورد ساختن تقسیم اوقات، مانند چند ساعت برای هر مضمون و یا رخصتی های مکتب و تعیین وقت امتحانات اتخاذ کرده نمیتوانند. همچو تصامیم همیشه از طرف کابل گرفته میشود.

## کارکنان و پرداخت و معاشات

جدول شماره ۴۶ فشرده از تعداد کارکنان معارف را در شش ولایت پژوهش شده بیان مینماید.

قرار گزارش، معاشات را که معلمین دولتی حاصل مینمایند بین ۱۲۰۰-۱۶۰۰ افغانی فی ماه میباشد. و دلیل پائین بودن معاشات هم با موقف وظیفوی معارف ارتباط می گیرد. گرچه در بین کارکنان مفکوره وجود دارد که به این معاش پائین، معلمین تحصیل کرده و با کفایت جذب شده نمی تواند، ولی معاش کم مردم را از آمدن به بست ها و درجه های مختلف سکتور معارف مانع نشده بلکه استخدام خیلی زیاد و بشکل سرسام آوری جریان دارد. معلمین سالانه ۱۲ ماه معاش میگیرند، اگر چه که در مناطق شمال در زمستان و در جنوب در تابستان ده هفته رخصت میباشد، ولی کارکنان اداری و سر معلمین مکتب همه روزه بصورت دائمی بالای وظیفه شان حاضر میباشند.

پرداخت های علاوه بر معاش و مشوقات را که NGO ها بصورت مستقیم به مؤظفین تعلیمی و تربیوی می پردازند واضح و محسوس نمیشد، ولی UNICEF برای بعضی از مقامات اداری که در فعالیت و مبارزه تحت عنوان (دوباره به مکتب) اشتراک کرده اند معاشات اضافگی و علاوگی می پردازد. در بامیان ریاست معارف مکتب NGO ها را نیز به مثابه مکتب دولتی گزارش می دادند. نتیجتاً متذکر باید شد که در سال ۱۳۸۱، معلمین که توسط NGO ها کمک شده اند دو چند (۱۰۰ فیصد معاش اضافی) اخذ نموده اند. این نوع معاشات در سال ۱۳۸۲ نیز ادامه یافت. همچنان امکان دارد که همچو مکتب که توسط NGO ها در سایر ولایات حمایت می شوند معلمین شان دو چند معاش حاصل نمایند.

جدول شماره ۴۶: تعداد کارکنان معارف									
	مجموع			کارکنان اداری			معلمین		
	مجموع	اناث	ذکور	مجموع	اناث	ذکور	مجموع	اناث	ذکور
بدخشان	۵۷۰۶	۱۴۶۷	۴۲۳۹	۱۰۳۴	۳۶	۹۹۸	۴۶۷۲	۱۴۳۱	۳۲۴۱
بامیان	na	na	na	na	na	na	۱۷۹۳	۲۲۳	۱۵۷۰
فاریاب	۴۴۸۲	۹۱۲	۳۵۷۰	۱۱۳۴	۴۱	۱۰۹۳	۳۳۴۸	۸۷۱	۲۴۷۷
هرات*	۷۱۵۱	۲۵۴۲	۴۶۰۹	۱۳۲۴	۲۸۷	۱۰۳۷	۵۸۲۷	۲۲۵۵	۳۵۷۲
کندهار	na	na	na	na	na	na	۲۹۱۲	۴۲۱	۲۴۹۱
وردک	۲۹۴۷	۱۵۹	۲۷۸۸	۵۵۳	۸	۵۴۵	۲۳۹۴	۱۵۱	۲۲۴۳

منبع: ریاست های معارف ولایات

### چوکات شماره ۲۷: کمک های مالی والی یک ولایت

در کندهار طوریکه والی آن در رابطه به کمک های شخصی اش به مصارف آن ولا تذکار بعمل آورد رئیس معارف نیز در زمینه توضیحات ارائه نمود. اما، قرار معلوم کمک های موصوف طور منظم و سیستماتیک تدویر و عملی نگردیده است. والی، معاش کارکنان ولایت را برای چندین ماه در سال ۱۳۸۱ بلند برده که در آن عده محدود و مشخص از معلمین هم شامل بوده و دو چند معاش اخذ نموده اند او، هم چنان در روز بین المللی زن، به یکنعداد معلمین که از بین زنان انتخاب شدند البسه توزیع کرده و کمک نموده است.

در کندهار والی ولایت با تصمیم شخص بصورت یک جانبه به معلمین مکاتب کمک های بیشتری تجویز مینمود چوکات شماره ۲۷ را ملاحظه نمائید. و این عملیه، ممکن در ولایات دیگری هم که از لحاظ عواید غنی تر اند جریان داشته باشد.

طوریکه در بخش صحت، دوکتوران از معاینه خانه های شخصی شان عوایدی حاصل می کنند، معلمین همچو عوایدی شخصی و اضافی ندارند. از ظواهر امر چنین بر می آید که، با وجود آنکه اکثر مکاتب پروگرام دو هفته (دو نوبته) درسی دارند ولی، معلمین اصولاً یک وقت تدریس می نمایند. کسانیکه دو هفته تدریس میکنند متناسباً معاش اضافی نیز دریافت می نمایند. قرار گزارشات، معلمین که دو وقت (Shift) در کندهار تدریس مینمایند نام هایشان در دو جدول استحقاق معاش ثبت می گردد. یعنی در یک جدول به شکل معلم رسمی و در جدول دیگر به عنوان اجیر ظاهر میشود. قابل تذکر است که این چنین اجراء عمومیت ندارد.

طرز العمل معمول ترتیب و اجرای معاش معلمین هم، طوریکه در بالا تذکر گردید، مانند اجرای معاشات سایر کارکنان می باشد.

- هر مکتب جدولی را ترتیب می نماید که در آن تعداد معلمین با رتبه و درجه هایشان درج می گردد. (جدول استحقاق معاش ۴۱م و یا لست و جدول حاضری)؛
- جدول معاشاتی همه مکاتب در مدیریت معارف ولسوالی جمع آوری می شود؛
- تمام ادارات ولسوالی جدول های معاشاتی شان را در مدیریت مالیه ارسال می دارند؛
- همهء جداول معاشاتی به مستوفیت ولایت ارجاع می گردد؛
- با صدور چک، وجوه مندرج از شعبه دافغانستان بانک ولایتی اخذ می گردد؛
- پول به خزانه دار و ولسوالی تسلیم داده میشود؛
- معاشات معلمین، به حضور داشت هیئت سه نفری توزیع معاش، که از ادارات مختلفی توظیف می شوند، پرداخته میشود؛
- در جریان توزیع معاش، سر معلم مکتب هم حاضر میباشد.

اجراء فوق متداول شکل و یکسان نیست در بعضی ولسوالی ها، استحقاق معاشات معلمین بدون مجرای مدیریت مالیه مستقیماً توسط مدیر معارف محل به ریاست معارف ولایت آورده شده و از آن طریق به مستوفیت برده میشود. در موارد دیگر بعضی مکاتب، حتی بدون مجرای مدیریت معارف و مدیریت مالیه، استحقاق معاش شان را مستقیماً به ریاست معارف ولایت ارجاع می نمایند.

### استخدام و مقرری

رتبه های معلمین هم مانند سایر کارکنان ملکی دولتی می باشد. رتبه های شخصی به مدت و زمان خدمت مربوط بوده و در تعیین آن سیستم لیاقت و قابلیت (merit) مطرح نمیگردد. رتبه ها به وظایف محدود و مشخص نیست. مدیر مکتب یا یک نفر معلم که دوره خدمت شان یکسان باشد عین رتبه را دارا شده می توانند. معلم جدید، فارغ صنف ۱۲ رتبه ده میباشد و بعد

از سه سال خدمت یک رتبه ترفیع مینماید. به ندرت چنین واقع میشود، معلمی که سه سال خدمت کند، ترفیع نه نماید. حتی، اگر وظیفه و موقف معلم تغییر هم نکند. ترفیع اش اجرا میشود، مشروط به اینکه، سه سال را در سطوح پائین و چارسال را در سطوح بالای رتبوی، سپری نماید. بعضاً واقع میشود که رتبه های سر معلمین و آمرین مکتب نسبت به اکثر معلمین که تحت اثر آنها می باشد پائین تر باشد، که این وضع بدون تردید، یک روش باز دارند، به جوانان که آرزوی خدمات را به معارف دارند، تلقی میگردد.

والی استخدام و تقرر جدید را الی رتبه شش منظور میکند. اگر سر معلم و یا امر مکتب، تقرر معلمی را پیشنهاد نماید، ورق پیشنهاد، ابتدا به ریاست معارف ولایت و از آن طریق به والی تقدیم میشود. مقامات بخش معارف انتخابی نمیشد، بلکه شخص راه، مدیر مکتب، مدیر معارف ولسوالی، رئیس معارف ولایت والی و یا شخص متنفذ دیگری برای تقرر در مقام یا وظیفه سفارش یا پیشنهاد می نماید و مقامات منظوری میدهند، معلمین، بعضی اوقات قبل از حصول منظوری شان و بدون اینکه معاش بگیرند به کار آغاز می نمایند، کارکنان عالیرتبه از قبیل آمر معارف ولایت و کارکنان بالاتر از رتبه شش را وزیر معارف منظور می نماید. اصولاً در منظوری این مقررری ها موافقه والی ضرور نمی باشد ولی در عمل در بعضی موارد موافقه و نظر والی اخذ میشود.

تشکیل سالیانه ریاست معارف باید همه ساله به ولایت ارسال گردد و قبل از ایجاد بست های جدید ریاست معارف را صلاحیت تعییناتی داده شود، ولایات در سال ۱۳۸۱ تشکیل جدید را نگرفتند و در سال ۱۳۸۲ تشکیل را بدست آوردند که سالها قبل طرح و ترتیب شده بود، بناً بعضی ولایات مانند کندهار نمی توانستند، تقاضای شدید را برای معلمین اضافی اقتناع و ضرورت شمولیت خیلی زیاد شاگردان را رفع نماید. ولایت کندهار، قبل از حلول سال ۱۳۸۱ و هم چنان سال ۱۳۸۲ پیشنهادات شان را به وزارت معارف ارسال نمودند ولی کدام جوابی از کابل نگرفتند. اکثر ولایات دیگر، اصلاً به تشکیل های و اصله رسمی وقعی قابل نشده و آنچه که ضرورت داشتند، مطابق یا بیشتر از تشکیل، استخدام و مقرر نمودند.

طوریکه قبلاً تذکار گردید، وزارت مالیه در سال ۱۳۸۱، قیودی بالای حدود تشکیلاتی وضع نکرده و همه تقاضا های واصله معاشاتی را اجرا نمود. و حتی، معاش آنده از اشخاص را که منظوری مقررری نداشتند. نیز اجرا نمود، ولی در سال ۱۳۸۲، وزارت مالیه، مقررات و قیودی را وضع و در معرض تطبیق قرار داد. در بعضی ولایات تشکیلات منظور شده با تخصص هم اهنگی نداشته بدین معنی که تخصیص نمی توانست معاشات کارکنان منظور شده و مقرر را تکافو نماید. این وضع یک پرابلم و مشکل حادی در بخش معارف شده و زمانی محسوس گردید که معاش بعضی از معلمین بنابر کمبود تخصیص اجرا شده نتوانست.

## تنظیم امور و انکشاف کارکنان

مهارت و قابلیت تدریس اکثر معلمین کافی نبوده و بالای مضامین که تدریس می نمایند حاکمیت قناعت بخشی ندارند. سیستم حفظ و تکرار مضامین عمومیت دارد این مشکلات همراه با تعداد زیاد شاگردان کلان سال (آنهم در صنف اول) پروسه آموزش و پرورش را بی نهایت مشکل و جنجال برانگیز گردانیده است.

### چوکات شماره ۲۸: قابلیت و کفایت معلم در بدخشان

بدخشان، یکتعداد مردم محل موضوع کفایت و کیفیت معلم را شخصاً بدست گرفته اند. در ولسوالی بهارک باوجوی که ۶ نفر معلم کمبود داشتند مردم چنین فیصله بعمل آوردند تا زانیکه این کمبود با معلمین ماهر و مسلکی تکمیل نشود منتظر خواهند ماند. در ولسوالی اشکاشم، کمیته والدین معلم، امتحان تثبیت سوبه را برای فارغین صنف ۱۲ که می خواستند معلم شوند طرح و قابل اجرا قرار داده اند. ولی کدام پروگرام آموزشی رسمی وجود ندارد.

سطح تحصیل اکثر معلمین خیلی پائین است. طور مثال، در وردک، ۶ فیصد معلمین تحصیلات بالاتر از صنف ۱۲ دارند. در کندهار اضافه از ۶۵ فیصد معلمین تحصیلات صنف ۱۲ شان را تکمیل نکرده اند NGO ها، یکمقداری از تربیه داخل خدمت معلمین را تنظیم و مورد تطبیق قرار داده اند. اکثریت معلمین در طول حیات معلمی شان پروگرام های تربیه معلم را تعقیب ننموده اند. هنوز هم برای سر معلمین و آمرین مکاتب، آنچه مستلزم نظم و اداره است تعلیمات لازمه فراهم نمی باشد.

اخیراً مراقبت و نظارت های رسمی گسترده ئی در مورد معیار های تدریسی، توسط ولایات ایجاد شده است. ولی نظارت رسمی مردمی خیلی کم و نا چیز می باشد بعضی از ولسوالی ها در بدخشان مستثنی هستند (چوکات شماره ۲۸ را ملاحظه نمایند). سوپروایزر ها و مانیور های معارف مکلفیت دارند تا از بررسی شان از مکاتب گزارش تهیه و نظریات شان را در (کتاب شاهدات مکتب) درج نمایند. این بررسی ها، شامل تفتیش شاگردان، حاضری معلم، بررسی امور اداره، شمولیت شاگرد عملکرد های علمی و تدریسی و بررسی وضع تعمیر و ساختمان و بعضی اوقات هم تدریس نمونه وی، میباشد.

ترقیع معلمین مبتنی بر سه سال خدمت و حصول سجل خوب می باشد. سر معلم سجل معلم را نمره داده و ریاست معارف ولایت گزارش سوپروایزر ها را تجدید نظر می نماید. منظوری ترفیعات و مقرری ها را مقامات صلاحیت دار حسب آتی اعطاء می نمایند. رتبه اول و دوم را رئیس جمهور؛ رتبه سه الی پنج را وزیر معارف؛ اجیر درجه اول و درجه دو را وزیر معارف؛ رتبه های شش الی نو را والی ولایت؛ (جدول شماره ۳۳ را ملاحظه نمایند).

### زیربنا و مصارف غیر معاشاتی

محیط آموزشی همه مکاتب حتی بهترین آنها به شکل ابتدایی میباشد، و در عده زیادی از مکاتب شاگردان با نهایت ازدحام و بالاتر از حد لازم تجمع نموده اند. قرار یک پژوهش محل آموزش، ۲۹ فیصد مکاتب در تعمیرهای که توسط مردم بدسترس قرار گرفته فعالیت می نمایند. پناگاه ها، خیمه ها، مساجد، منازل شخصی ۲۷ فیصد مکاتب را احتوا کرده و در ۱۰ فیصد مکاتب تدریس در هوای باز صورت می گیرد. ۳۰ فیصد مکاتبی که در تعمیرات و ساختمان ها جا داشتند بصورت مکمل، ویا اکثراً تخریب گردیده اند، ۸ فیصد همچو مکاتب خسارات جزئی بر داشته که با ترمیم سطحی قابل استفاده می گردند و همچنان ۷ فیصد دیگر خرابی های قسمی دارند. ۵۲ فیصد مکاتب کمبود آب و ۷۵ فیصد آن به کمبود حفظ الصحه مواجهه اند.

به ادارات معارف ولایتی بودجه عملیاتی نمی رسد که در نتیجه به کمبود ضروریات آموزشی ابتدائی از قبیل کتب درسی، مواد تدریسی و آموزشی، و جا های لازم آموزشی شدیداً مواجهه اند. تهیه کتب درسی به شکل کتلوی آن نا مکفی ارزیابی می شوند. در فاریاب، طور مثال، تعداد نهایتاً قلیل شاگردان که در حدود ۱۰ فیصد مجموع را تشکیل میداد کتب درسی شان را در بعضی مکاتب در اخیر سال ۱۳۸۱ بدست آوردند. آن تعداد از کتب درسی و سایر موادی که موجود می باشد توسط یونیسیف و سایر NGO ها تهیه گردیده است، نه توسط دولت.

بعضی از ادارات معارف ولایتی ترمیم شده اند به استثنای یک پایه تلفونیکه معمولاً در دفاتر رئیس معارف ولایت وجود دارد وسایل دیگر که تامین کننده ارتباط باشد بملاحظه نمیرسد و این تلفون ها هم صرف در ساحة شهری قابل استفاده بوده و خارج از شهر تماس حاصل شده نمی تواند.

سیستم پرداخت امتیازات روزانه و سفریه از سابق معمول بوده که باید پرداخته شود، گرچه که مقدار آن خیلی ناچیز است ولی با وجود تقاضاها و درخواست های متواتر این حقوق و امتیازات هم پرداخته نمیشود.

عوایدی که بخاطر معارف، در محل جمع آوری می شود، قرار گزارش مقدار آن بسیار کم است. طور مثال، به تعقیب گرد همائی رئیسان معارف ولایات در کابل که در سپتمبر ۲۰۰۲ دایر شده بود، قانونی وزیر معارف پروگرامی را تحت عنوان کچکول معارف ابتکار نمود که توسط آن اغانه جمع آوری میگردد. به همین ترتیب رئیس معارف ولایت فاریاب نیز همچو پروگرامی را در فاریاب وضع و تدویر نمود که ۱۵۰ هزار افغانی جمع آوری شد.

قرارگزارش در گذشته ها معاونت مردم به معارف خیلی ناچیز بود که این موضوع قسماً به غربت و عدم توانائی و قسماً هم به این مفکوره که معارف باید آزاد و توسط دولت تهیه و تنظیم شود، نسبت داده میشود. ولی، اخیراً چنین معلوم میشود که بعضی مردم و یا حداقل متمولین با دادن زمین، آب، قوای بشری، تجهیزات (از قبیل تخته های سیاه) معارف را کمک مینمایند. همچنان اهالی به امامان مساجد پول نقد یا جنس میدهند تا اطفال شان را تدریس نمایند، چنانچه که تجمع بیشتر شاگردان در رخصتی های زمستانی، در مساجد کاملاً محسوس و مشهود میباشند.

### اثرات عرضه خدمات تعلیمی و تربیوی در ولایات

دولت دست آورد های زیادی دارد. خدمات تعلیمی و تربیوی که توسط دولت تهیه می شود، گرچه که نا مکفی است، ولی با آنهم قابل ملاحظه ارزیابی میشود. در اکثر وظایف کلیدی مقرری ها صورت گرفته است. نظامی که، در چوکات آن خدمات لازمه عرضه شده بتواند، موجود است به شمول اساسات مراقبت و نظارت (monitoring and supervision)، پرداخت منظم معاشات و جریان استخدام معلمین محل. هکذا تمایل روز افزون اهالی در رابطه به کمک های تعلیمی و تربیوی (معارف) نیز محسوس می باشد.

انکشاف معارف در افغانستان خاصاً از لحاظ کیفی آن قناعت بخش به نظر نمی رسد. در مورد حل پرابلم ها و تعیین الویت های بخش معارف تفاهم وجود ندارد و همچنان کدام منبع که در مورد اصلاحات معارف به سطح ملی و ولایتی مؤثر باشد تشخیص نشده است، شرایط و حالت معلق معارف مشکل آفرین شده و مرکزیت شدید اداری معارف هم مانع ابتکارات گردیده است و کنترل بسیار ضیق و قابل ملاحظه می مصارف، هم در سطوح مختلف مبین بکاربرد نا مؤثر منابع می باشد. اشتراک اهالی در امور مکاتب بیشتر به فعالیت های NGO ها وابسته بوده و با قطع تمویل NGO ها این همکاری ها نیز از بین خواهد رفت. با وجود این حالت نابسامان امداد گران در تلاش اصلاح کیفی معارف می باشند.

از آنجائیکه، حالات بعد از جنگ جوامع یکسان نمی باشد، تشخیص نتایجی که از این درگیری ها ناشی می گردد هم، مشکل میباشد. با آنهم یک سلسله نتایجی که با اوضاع و حالات متفاوت جوامع مختلف بصورت موازی عرض وجود میکند ذیلاً تذکار می شود (Buckland، ۲۰۰۳) را ملاحظه کنید):

- جنگ و درگیری ها سیستم معارف را خساره مند میگردد - مکاتب و کتب درسی تخریب میشوند، معلمین گشته و یا بی جای میگردد. تعداد شاگردان تقلیل میابد؛
- مکتب داری به شکل حیرت آوری بهتری میشود- با وجود تلفات معلمین و مکاتب اندازه و فیصدی شمولیت در مکتب بیشتر میشود<sup>۳۲</sup> این چنین گرایش به امدادگران و دولت فرصت می دهد تا علاوه بر موضوعات شمولیت شاگردان، در مورد کیفیت تعلیمی نیز توجه عاجل مبذول گرداند؛
- بر خلاف توقع، استخدام و تقرر معلم هم مشکلی عادی نمی باشد. شرایط مساعد و آرام معلمی و قرار داد معلمین موقتی با وجود پرداخت معاشات کم رفع مشکل مینمایند، با آنهم، ضرورت بسیار عاجل برای مدرن ساختن وسایل

- تعلیمی معارف که موجب بهتر شدن کیفی آن میگردد، احساس میشود؛
- امدادگران بین المللی اعاده عاجل را نسبت به نوسازی اساسی بیشتر تاکید مینمایند، از این جهت روزنه کوچکی از فرصت، که در جهت ایجاد اصلاحات دوامدار میسر گردیده، از دست می رود؛
  - باز سازی که با تاکید نقش رهای آغاز می گردد بهترین امیدی را در جهت انکشاف بهتر و دوامدار معارف نوید میبخشد. اشتراک مردمی و سهم گیری آنها که بعضاً در اثنای درگیری ها انکشاف مینماید باید بعد از جنگ هم پرورش بهتر یابند و حمایت شوند- در غیر آن همچو یک روحیه مؤثر زائل شده و از بین خواهد رفت؛
  - حقیقت که تلاش های مربوط به انکشاف و بهبودی، بعضاً توسط امدادگران رهبری شده و امیخته با یک گرایش تسکین بخشی عاجل می باشد، به معنی ضعف ایجاد قابلیت و کارائی در وزارت معارف ترجمه شده، که منتج به ایجاد یک همکار ضعیف امدادگران در جهت انکشاف طویل المدت معارف خواهد گردید.

تحت محتوی و عنوان افغانستان و همچنان درسهای که از تجارب بعد از جنگ در سکتور معارف بدست آمده، مطالب ذیل عناصر ممکن را در ستراتیژی کمک کننده که موجب انکشافات اساسی و بنیادی شده و منتج به کیفیت عالی و مؤثریت بهتر در افغانستان خواهد گردید، تشکیل داده است مبتنی بر همچو یک ستراتیژی کدام تلاش بزرگتر دیگری که سبب انتقال مسؤلیتهای تعلیمی و تربیوی در سطح ولایتی و محلی گردد، وجود ندارد.

- تلاشهای مربوط به ریفورم و اصلاحات را باید بالای مکتب و اهالی متمرکز گردانید. راه های زیادی بخاطر انجام این عمل وجود دارد، از قبیل تمویل احیای مجدد و پلانهای بهتر سازی مکتب میباشند. ولی ایجاب میکند که همچو عمل کرد ها دست به دست با تدریس و آموزش فرد فرد از اهالی در راه امور مؤثر مکتب داری انکشاف داده شود؛
- اشتراک مردم بدون ایفای تعهدات دولت، دوام نخواهد کرد. مثالهای زیادی وجود دارد که مردم تعمیر و یا ساختمان ها را بخاطر مکتب آماده ساخته، معلمین را دعوت ، و حتی تجهیزات اساسی را تهیه می نمایند، ولی همه منتظر مانده و باز هم منتظر می مانند تا معاشات شان اجرا و کتب درسی تهیه گردد. این بدین معنی است که معاشات به وقت زمانش پرداخته شده و مواد لازم هم بصورت مکفی بدست رس قرار گیرد؛
- همزمان با تقاضای اصلاحات و ریفورم، معلمین و مربیون کار آزموده را از داخل و خارج در دیالوگ رفرورم معارف قرار داده و از تجارب منابع بین المللی هم استفاده بعمل آید. برای بدست آوردن منافع پایدار، این جریان بایست بشکل تلاشهای تنظیم شده و سیستماتیک از ۳ الی ۵ سال، که از پشتیبانی همه امدادگران مستفید باشد، دوام یابد؛
- برای تحریک و تشویق ابتکارات در سطوح پائینی، استفاده از تجارب منابع بین المللی و تامین ارتباط با مقامات وزارت، ایجاب می نماید تا مباحث و مناظره های ملی از پائین به طرف بالا تدویر گردد برای توافق نظر در مورد حل معطلات و تعیین الویت ها و بوجود آوردن تغییرات دولت، NGO ها، و مردمان محل نقش فعال داشته باشند؛
- کمک های مردمی باید در مکاتب جلب گردد. طور مثال، تمویل مصارف و تهیه کتب درسی را میتوان به مکتب مربوط گردانید. از لحاظ دلایل عملی، تطبیق این عملیه در سراسر سیستم، وقت زیادی را ضرورت داشته، ولی عمل کردهای ابتدائی آزمایشی، تجارب خوبی را برای انکشاف سراسری مهیا خواهد ساخت؛
- توجه بیشتر باید در رشد ظرفیت ها و قابلیت های آن ساحات وزارت معارف معطوف گردد که بسطج ملی مسؤل وظایفی از قبیل طرح نصاب تعلیمی، ارزیابی معلم، ارزیابی شاگرد تهیه و ترتیب ارقام و معلومات، تحلیل پالیسی ها ترتیب و تهیه بودجه، میباشند. در عین حال به ادارات محلی و ولایتی وزارت موصوف صلاحیت داده شود تا در تهیه و تنظیم امور کارکنان و بودجه مربوطه شان اجراء نمایند؛

- ظرفیت و قابلیت پلانگذاری در ادارات ولایات و محلات انکشاف داده شود. این موضوع در اوج اولویت ها قرار دارد، و از شرایط قبلی تطبیق موافقانه ستراتیژی های که از آن فوقاً نام برده شد، میباشد. ولایات و محلات ضرورت دارند تا اولویت های شان را تعیین نموده، و پلان های طول المدت و قصیر المدت شان را مطرح سازند، که البته این الویت ها و پلان ها، شامل مطالب مالی با شاخص های عملیاتی برای دست آورد های متوقعه، در یک دور معین پلان شده نیز میباشد این گونه پلان ها چوکات کاری را برای تقویت اصلاحات در سطح محلی و همچنان مرکز تهیه می نماید.

متذکر باید شد که برای تعقیب و پیگیری رفورم حقیقی ایجاب مینماید تا در اشتراک و سهم گیری مردم با احتیاط و بصورت آهسته و ملایم حرکت نمود. این موضوع بایست با آگاهی بخشیدن و تفاهم در رابطه به اهداف مشخص معارف از قبیل پروسه شمولیت دختران به مکتب تعقیب گردد. در غیر آن اگر به مردم محل صلاحیت های عاجل و زیادی داده شود خطر آن موجود است که ایشان نظریات عنعنوی خویش را در رابطه به معارف محل، تحمیل نمایند. که در آنصورت به جای اینکه اصلاحات پیش بروده شود متوقف ساخته خواهد شد.



## ۷. عرضه خدمات صحتی

### در سطح ملی

از اخیر سال ۲۰۰۱ با اینطرف وزارت صحت عامه پیشرفت های قابل ملاحظه در خصوص مسیر بخشیدن و رهبری سکتور صحتی و طرح پالیسی (امور صحتی) در سطح ملی حاصل کرده است. سرمایه گذاری ملی در بخش صحتی نمودار اهمیت و به اولویت قرار دادن ( این سکتور ) در کشور می باشد. شش پروگرام اساسی و فرعی ( در این ساحه) قرار ذیل می باشد:

- کاهش مرگ و میر نوزادان کمتر از پنج سال؛
- کاهش تلفات مادران؛
- توجه به فقر تغذی؛
- وقایه و کنترل امراض ساری؛
- توجه در رفع تقسیم نابرابر خدمات صحتی و؛
- ارتقاء ظرفیت ها.

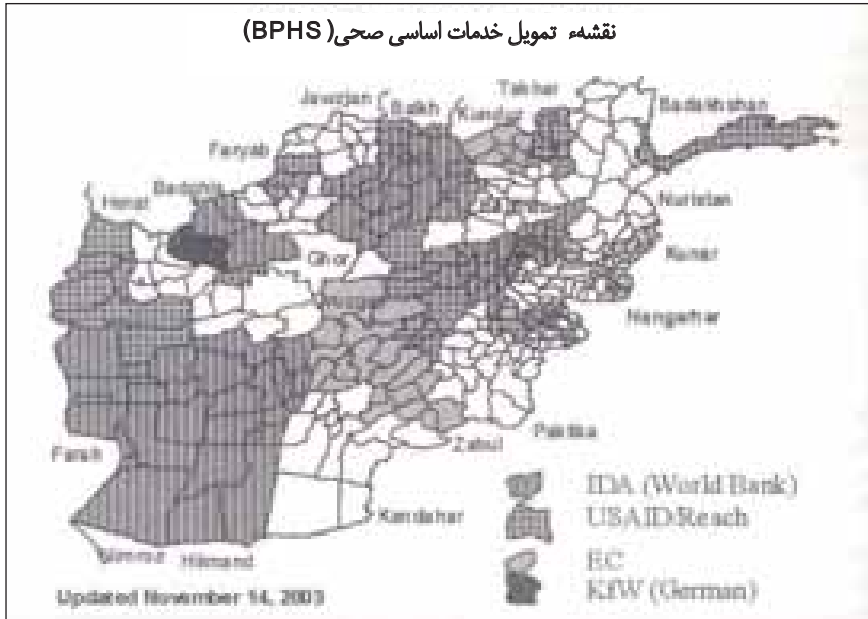
بودجه انکشافی صحتی برای ۱۳۸۲ به ۱۷۳۵ میلیون دالر تعیین گردید که از آنجمله ۷۵ فیصد آن طرف تعهد امدادگران قرار گرفت database کمک های امدادی DAD به دولت در ۲۸ اکتوبر، ۲۰۰۳ بعلاوه بودجه عادی صحتی هم برای ۱۳۸۲ بالغ بر ۱.۲۵ بلیون افغانی معادل (۲۹ میلیون دالر) پیش بینی گردید.

وزارت صحت عامه یک ستراتیژی موقتی طرح نمود که اساسات آن با بودجه انکشافی ملی (NDF) مطابقت داشته و روی نقش وزارت صحت نه به حیث اجرا کننده پروگرام ها بلکه به حیث نظارت کننده امور (پلان گذاری، سرپرستی، مراقبت و ارزیابی تاکید می نماید. این ستراتیژی با در نظر داشت واقعیتی که افغانستان چهارمین مملکت از لحاظ مرگ و میر اطفال خورد تر از پنج سال، و از نظر مرگ و میر مادران، احتمالاً مملکت اول در جهان محسوب گردد، طرح شده است، و روی اصل رسانیدن کمک های عاجل صحتی به دهات که از خدمات کمتر صحتی مستفید هستند تاکید می ورزد. محتویات چنین خدمات در مجموعه خدمات اساسی صحتی (BPHS) تشریح گردیده است. این مجموعه (BPHS) علاوه بر تاکید لازم بالای خدمات اساسی و ابتدائی صحتی به اهمیت ساختمان ها، لوازم و امکانات شفاخانه ها برای عرضه خدمات عاجل قابلیت هم اشاره می نماید. چهار مؤسسه که در بخش صحتی معاونت می نماید عبارتند از USAID، بانک جهانی، EC و یونیسف ( که متفقاً هم بحیث کمک کننده و هم بحیث اجراء کننده پروژه ها فعالیت می نمایند) BPHS (دتوسط تمام امدادگران بزرگ NGO ها ی مهم که در این سکتور فعالیت دارند مورد موافقه قرار گرفته است.

طریقه ابتدائی عرضه خدمات طوربست که مؤسسات امدادی (donors) عرضه خدمات را طوریکه در BPHS تذکر رفته به NGO ها قرار داد می نماید. این قرار داد ها بنام قرار داد های مشارکتی، بر مبنای کار و عملکرد (PPAS) یاد میگردد. حدود جغرافیایی هر واحد PPA د عامل مشاخره های بین سازمانهای مهم امدادی شده است. بانک جهانی پیشنهاد تشکیل یک واحد سرتاسری را برای هر ولایت نموده است حالانکه مؤسسات دیگر تشکیل یک واحد را برای چند ولسوالی ها ترجیح می دهند. با این حال اتفاق نظر عمومی بر این است که عرضه BPHS از طریق قرار داد با NGO ها صورت بگیرد و در ضمن، معیار های باید تثبیت شود تا مبتنی به همین معیار ها عملکرد ها مورد ارزیابی قرار گیرند. وزارت صحت عامه از طریق واحد تنظیم کننده کمک ها و قرار داد ها مصروف بررسی پیشنهادات و پلانگذاری آنها می باشد. پیش بینی می شود که وزارت صحت عامه نقش مهمی در نظارت و ارزیابی همچو PPA ها خواهد داشت.

یادداشت: علاوه بر مطالعات پژوهشی شش گانه case studies، این فصل از موادی که بوسیله Graham Scott بانک جهانی و از توضیحات مفصل دکتر هیرا یاشی Hirabayashi و پتر سلما Peter Salma (که هر دو مربوطه UNICEF) میباشد ویال فشتین (MSH (Paul Fishtien نیز استفاده نموده است.

شکل شماره: ۱۴ تقسیمات قرار داده عرضه خدمات صحتی بوسیله مؤسسات امدادی Donors



منبع : وزارت صحت عامه و UNICIF

اولین قرار داد PPA و شبه (PPA-LIKE) PPA به امضاء رسیده و امدادگران به جغرافیائی ولایات و یا ولسوالی ها با رعایت پرنسب اولویت های عاجل قسمیکه در شکل ۱۴ اشاره شده موافقه نموده اند. اضافه باید کرد که یک تعداد ولایات و ولسوالی ها در این نقشه شامل نمی باشند. در بعضی این مناطق علاقمندی نسبی از طرف بعضی مؤسسات امدادی اظهار گردیده است ولی معلوماتی راجع به جزئیات مطالب بشمول بودجه و وجوه مورد نیاز تا هنوز فراهم نشده است. بطور مثال بانک انکشاف آسیائی در نقشه نشان داده نشده زیرا تا هنوز ولسوالی های مورد نظر خویش را در ولایات غور و بدخشان معین نکرده است. علاوه با بعضی ولسوالی های وجود دارد که تا هنوز کدام پلان قرارداد، عرضه خدمات در مورد آنها طرح نشده و موجود نمیباشد.

موضوع قرارداد عرضه خدمات صحتی

اگرچه مقصد گزارش هذا قضاوت روی مفیدیت این پالیسی نبوده، ولی بیجا نخواهد بود تا دلایلی را که منتج به اتخاذ چنین تصمیم گردیده است مورد مطالعه قرار داد. سه اصلی که مبتنی بر آنها قرار داد خدمات ابتدائی صحتی صورت گرفته است عبارت اند از: سرمایه گذاری سکتوری، سرعت در امور سازمان دهی و تشکیلات، و مؤثریت.

دولت افغانستان پول کافی در اختیار ندارد تا در سکتور صحتی بمصرف برساند. در بودجه عادی ۱۳۸۱ سکتور صحتی مصارف خویش را مبلغ ۹۴۸ میلیون افغانی که معادل ۶.۰۶ فیصد مجموع بودجه می گردید پلان نموده بود که بعد از مصارف و بخش امنیت بیشترین سهم مصارف را در بودجه تشکیل می داد مصارف سرانه صحت در سال ۱۳۸۱ که در جدول شماره ۴۷ نشان داده شده، در کندهار از قرار فی نفر ۱۹.۸۹ افغانی، در هرات ۱۸.۱۸ افغانی، در بامیان و فاریاب بالترتیب ۵.۲۳ و ۵.۸۵ افغانی بالغ گردیده است. برای سال ۱۳۸۲ جمعاً مبلغ ۱۲۵۶ میلیون افغانی برای سکتور صحتی تخصیص تجویز گردید. اگر چه این رقم ۲۵ فیصد افزایش را نسبت به بودجه سال گذشته نشان می دهد، با این وصف نقیصه کمبود بوجوی مرفوع شده نتوانست.

برخلاف ارقامه که عدم صحت آن تأیید شده است چنین به نظر می‌رسد که منابع موجود در سکتور صحی از جانب امداد گران بزرگ به شمول بانک جهانی بالغ به \$۴ بالای هر نفر "معادل ۱۷۵ افغانی" در سال می‌باشد "احصائیه پرسنل بانک جهانی" متذکر باید شد که وجوه و کمک های مورد نظر به دلیلی فراهم شده است که، منابع امدادی در نحوه خوب و قابل اطمینان قرار داد ها اعتماد حاصل نموده اند.

جدول شماره ۴۷: احصائیه های کلیدی، سکتور صحت عامه							
ولایت	نفوس a	تسهیلات فعال صحی b					تخصیص ربع اول ۱۳۸۲ (برای صحت افغانی)
		کلینک ها	همه تسهیلات	نفوس تسهیلات	مصارف حقیقی	مصارف ولایتی (افغانی)	
پدخشان	۷۲۵۷۰۰	۱	۱۹	۲۰	۳۶۲۸۵	۶۹۸۵۳۳۸	۹.۶۳
پامیان	۳۹۱۷۰۰	۳	۵	۸	۴۸۹۶۳	۲۰۴۸۵۲۲	۵.۲۳
فاریاب	۷۹۴۱۰۰	۳	۷	۱۰	۷۹۴۱۰	۴۶۴۷۱۴۷	۵.۸۵
هرات	۱۲۰۸۰۰۰	۱	۲۳	۳۴	۵۰۳۳۳	۲۱۹۶۲۱۰۶	۱۸.۱۸
کندهار	۹۱۳۹۰۰	۸	۱۳	۲۱	۴۳۵۱۹	۱۸۱۷۶۶۲۱	۱۹.۸۹
وردک	۴۴۸۷۰۰	۳	۷	۱۰	۴۴۸۷۰	۲۷۵۲۹۶۸	۶.۱۴

یادداشت ها: a/ تخمین CSO مؤرخ اپریل ۲۰۰۴

b/ سروی منابع ملی صحی، سپتمبر ۲۰۰۲ وزارت صحت AHSEP/ USAID

c/ مصارف حقیقی ۱۲۰۰۰ احصائیه نفوس

منبع: ادارات صحی ولایتی وزارت مالیه و منابع فوق

علاوه بر اینکه منابع امدادی در مورد امانت داری و احتیاط دولت پیرامون کمک ها چگونه می‌اندیشند چنین بنظر می‌رسد که دولت قادر نخواهد بود، پول لازمه را به اسرع وقت و برای وصول نتایج زودتر بمصرف رسانیده بتواند. در سال ۱۳۸۱ مصارف بوجوی سکتور صحی به مشکل زیادی مواجه گردید، زیرا نظر به بررسی ختم سال مجموع مصارف این سکتور جمعاً بالغ بر ۵۴۱ میلیون افغانی و یا ۵۷ فیصد مجموع مبلغ تخصیص تجویز شده گردید. در سال ۱۳۸۲ احتمال دارد میزان مصارف یا اجراء (بودجه) بیشتر باشد، زیرا تا ربع دوم سال، ۳۴۳ میلیون یا ۲۷۳ فیصد (پول) بمصرف رسیده است. با این حال چنین معلوم نمی‌شود که دولت در قسمت افزایش عاجل، میزان فعالیت های خویش خاصاً بمقیاس، که مورد نظر و پلان امداد گران (donor) باشد به دشواری های مواجهه گردد.

استدلال دیگر در این موازات، مؤثریت سازمانی و تشکیلاتی است که بسادگی واضح می‌باشد. تحقیق که در کمبودیا صورت گرفته (Bhushan, Keller, and Schwartz, ۲۰۰۲) واضح می‌سازد که محلات قرار داد شده بهتر فعالیت نموده و نتایج آن به اساس علایم و شاخص های از قبل تعیین شده بهتر بوده است. و تصور می‌شود که اگر چنین وجوهی به دولت سپرده میشد کارکنان بیشتری استخدام می‌گردید. به یقین که کمک ها بصورت مناسب بمصرف نرسیده و با استخدام غیر مسولانه، مقرری ها و تعینات غرض آلود و ارتباطی، عدم موجودیت عوامل تشویقی، و غیر حاضری های مکرر در کلینک ها وجوه بصورت قناعت بخش بمصرف نمی‌رسید.

### شرایط موجود در سطح ولایات وولسوالی ها

باینکه دلایل فوق ضرورت شدیدی را برای عمل کرد منعکس می‌سازد، ولی عقد قرارداد عرضه خدمات، اثرات مهمی را روی اداره محل، در کوتاه مدت و میان مدت بجا خواهد گذاشت. قبل از آنکه روی این اثرات صحبت شود بهتر است تا شرایط و مسائل فعلی که در ساختار های اداری ولایات موجود است مورد مطالعه قرار بگیرد. بعضی از این مطالب در سکتور عامه عمومیت داشته وسایل مالی و اداری را که قبلاً به آن اشاره شد منعکس می‌سازد، ولی بعضی دیگر مختص به سکتور صحی ارتباط می‌گیرد.

## ساختار ها و مسولیت ها در سطح ولایات

در بخش صحت عامه، بر خلاف سکتور معارف، تقسیم و مسولیت های وظیفوی واضح نمیباشد. وزارت صحت عامه در کابل مسولیت سرتاسری طرح پالیسی و مهمتر از آن منظوری تشکیلات و ساختار اداری را در خارج از مرکز (در سطح ولایات و ولسوالی ها) بعهده دارد. وزیر، مقرریهای کارمندان عالیرتبه را از رتبه ۵ الی رتبه ۳ منظور می نماید.

آمریت های صحت عامه ولایات (PHD) مطابق به صلاحیت که از وزارت حاصل نموده است کارکنان، در داخل تشکیل ولایتی تغییر و تبدیل می‌توانند. کارمندان بین رتبه های ۱۰ الی ۶ را استخدام نموده و در وظایف خدمات اساسی توظیف می‌نمایند و هم چنان شفاخانه های منطقه، ولایت و ولسوالی ها را تنظیم می نمایند. بعضی از ولسوالی ها مسولیت های مختلفی را در رابطه به مراکز ابتدائی صحتی، مراکز فرعی صحتی، کلینک های صحتی طفل و مادر (MCH) و پروگرام وسیع کلینیک های واکسینشن و (immunization) معافیت یا مصون سازی بمنظور واکسین کردن است) عهده دار میباشد. جدول شماره ۴۸ خدمات را که تاسیسات مختلف صحتی عرضه می دارند توضیح می نماید. مقامات شاروالی ها مسول عرضه خدمات صحتی نمیباشند

جدول شماره ۴۸: تصمیم پیرامون مسولیت های وظیفوی، تسهیلات مختلف صحتی خدمات												
شفاخانه منطوقی یا جوزوی	در رابطه به مرخصان سرپوشی	مرخصان داخل بستر	جراحی (هرگونه)	مراقبت قبل از زایمان	ولادت	مراقبت بعد از زایمان	وقایه و مصون سازی	تفوی	توان بخشی و احیای مجدد	تعلیمات صحتی	اکسیری	لاابزار تشخیصیه
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	بعضی	X
X	X	X	X	X	X	X	X	بعضی	X	X	بعضی	X
	X		بعضی	X	بعضی	X	X	بعضی		X		بعضی
	X		X	بعضی		بعضی	X			X		
	X			X		X	X	X		X		
							X	بعضی				
			X						X			

منبع: ارزیابی کارکنان (AREU/WB)

جدول شماره ۴۹ فعالیت های را که بین شفاخانه های ولایات و ولسوالی ها متداخل و مشترک است نشان می دهد. این جدول واضح می سازد که کمک های NGO ها و امداد گران عمومیت یافته و فراگیر شده است سکتور صحت عامه همچنان با سردرگمی های در خصوص اصطلاح حوزه یا منطقه (region) بحیث یک سطح بالائی مهم تشکیلاتی به مشکل مواجه است. در موقع ترتیب بودجه و پلان گذاری برای سکتور صحتی، کارمندان و آمرین با ابهام و اندیشه تصادم مسولیت ها روبرو بوده و بنأ مشکلات بیشتری در مکلفیت های شان بمقایسه کارکنان معارف وجوه داشته و بملاحظه می رسد.

جدول شماره: ۴۹ مسؤلیت های وظیفوی در بخش صحت		
تمویل خارجی	تمویل بودجه	سطح اداره
تمویل از منابع خارجی در سرتاسر بخش صحی فراگیر بوده و در سطوح مختلف اداره و در همه وظایف بملاحظه میرسد	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عقد قرار داد با NGO ها؛</li> <li>• تنظیم و طرح مقررات در مورد بخش خصوصی صحت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت صحت عامه (کابل)</li> <li>• طرح و ترتیب پالیسی؛</li> <li>• منظوری (تشکیلات و کارکنان)؛</li> <li>• مقرری کارمندان رتبه ۵ الی رتبه اول؛</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• جمع آوری ارقام ومعلومات صحی؛</li> <li>• هم آهنگ سازی امدادگران(در داخل منطقه)؛</li> </ul>
		<p>خدمات شفاخانه منطقه یا حوزه:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات مریضان سرپائی</li> <li>• خدمات مریضان داخل بستر</li> <li>• جراحی</li> <li>• مراقبت قبل از زایمان</li> <li>• ولادت</li> <li>• مراقبت بعد از ولادت</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• تغییر و تبدیل کارکنان در داخل اداره و مراکز صحی</li> <li>• استخدام کارکنان رتبه ۶ الی رتبه ۱۰</li> <li>• تهیه و خریداری ادویه ، مواد و لوازم</li> <li>• تنظیم وسایل و تسهیلات: تعمیرات و عرادات</li> <li>• جمع آوری معلومات اساسی صحی</li> </ul>
		<p>خدمات مربوط به شفاخانه ولایتی:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات مریضان سرپائی</li> <li>• خدمات مریضان داخل بستر</li> <li>• جراحی</li> <li>• مراقبت قبل از زایمان</li> <li>• ولادت</li> <li>• تغذی</li> </ul>
		<p>تسهیلات توان بخشی یا احیای مجدد</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• جراحی</li> <li>• احیای مجدد</li> </ul>
		<p>طرح پلان های صحی ولسوالی</p>
		<p>خدمات شفاخانه ولسوالی:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات مریضان سرپائی</li> <li>• خدمات مریضان داخل بستر</li> <li>• جراحی</li> <li>• مراقبت قبل از زایمان</li> <li>• ولادت</li> <li>• مراقبت بعد از زایمان</li> </ul>
		<p>مراکز اساسی صحی</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات مریضان سرپائی</li> <li>• مراقبت قبل از زایمان</li> <li>• مراقبت بعد از زایمان</li> <li>• بعضی خدمات مربوط به تغذی</li> <li>• بعضی خدمات تشخیصه</li> </ul>
		<p>مراکز فرعی صحی</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات مریضان سرپائی</li> <li>• بعضی مراقبت های قبل از زایمان</li> <li>• معافیت و مصون سازی</li> </ul>
	<p>کلینک صحت طفل و مادر</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات مریضان سرپائی</li> <li>• مراقبت بعد از زایمان</li> <li>• تغذی</li> </ul>	
	<p>کلینک های توسعهی</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• معافیت و مصون سازی</li> <li>• بعضی خدمات مربوط به تغذی</li> </ul>	

منبع: ارزیابی کارکنان (AREU/WB)

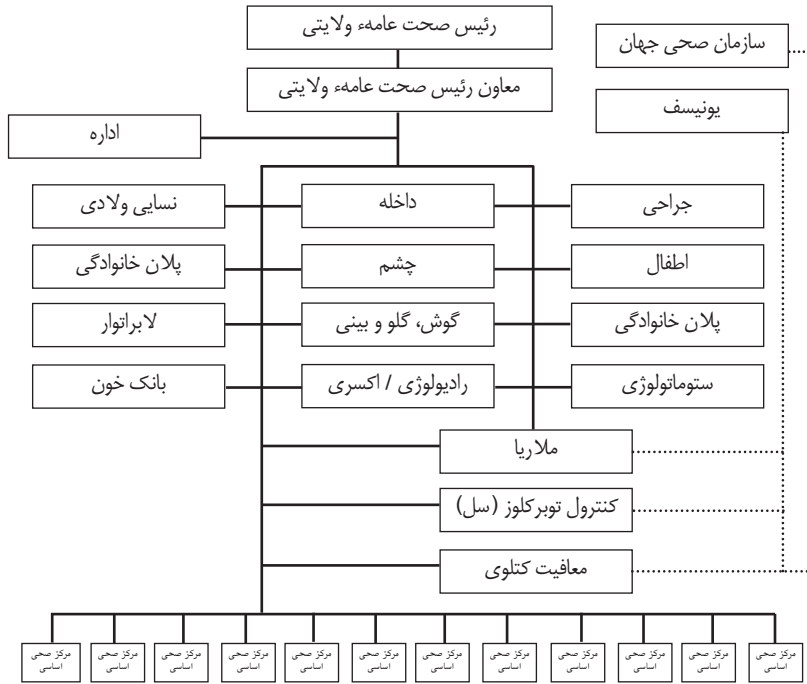
قبل از بوجود آمدن سیستم قرارداد برای عرضه خدمات صحتی، تقسیم مسؤلیت ها چه در داخل دولت و چه بین دولت و امدادگران NGO ها فوق العاده مغلق بوده و این پرابلم، وضع موجود را نیز دچار مشکلات می سازد. قرارداد های دولت با NGO ها بشکل یک یاداشت تفاهم صورت گرفته که قرار معلوم تا بسطیح ولایات نیز رسیده است، وزارت صحت عامه در زمینه تعیین محل و اجراءات مؤسسات خارجی ابراز نظر نموده و دارای یک سیستم ثبت و راجستریشن نیز میباشد.

موجودیت چندین مرجع با صلاحیت باعث بروز اختلافات می گردد. تصامیم که در سطح ولایات گرفته می شود از قبیل تغییر و تبدیل کارکنان، تغییر در ساختار اداره، قرار داد با NGO ها و مصارف ادویه جات، قاطع و ثابت نبوده و امکان آن موجود است که وزارت صحت عامه در کابل همچو تصامیم ولایتی را تردید نماید. پالیسی مرکزی چنین حکم می کند که تمام خدمات صحتی باید مجانی باشد، مگر تعداد زیاد NGO ها و donor ها اصرار می ورزند که قسمتی از مصارف یا از طریق فیس داکتر و یا بشکل فیصدی مصارف ادویه جات (۶۰ فیصد) قیمت از مریضان دریافت گردد، مریضان بی بضاعت را می توان مجانی مورد معالجه قرار داد. به همین منوال، ابهاماتی هم در مورد مصارف اکسری ها X-rays و معاینات لابراتوار وجود دارد. دولت مخالف تقاضای مصرف از مریض میباشد، و دلیل می آورد که اکثریت مردم بی بضاعت بوده و توان پرداخت انرا ندارند، ولی، از انجامی که محلات برای رفع ضروریات عاجل صحتی به پول احتیاج دارند بعضی ولسوالی ها فیصله نموده اند در مقابل عرضه خدمات صحتی فیس اخذ نمایند.

ساختار و تشکیلات رسمی ادارات صحت عامه کم و بیش مشابه تشکیل و ساختار اداره صحت ولایت فاریاب بوده که در جدول ۱۵ نشان داده شده است. و قرار که در این گزارش انعکاس یافته است این شکل در سائر ولایات نیز عمومیت دارد. اگر چه تشکیل یا ساختار مورد نظر، موجودیت دیپارتمنت های مختلف را نشان می دهد، ولی در حقیقت، اکثر این ها بیشتر از یک یا دو مامور ندارند. و هم چنان علاوه باید نمود که دیپارتمنت های مشخص امراض هضمی و معدوی، چشم و لابراتوار ها بدلیل قلت پرسونل ووسائل لازم، وجود ندارند. بطور مثال بدون برق ووسایل سرد سازی، فعالیت بانک خون فقط به زمانیمحدود خواهد بود که خون دهنده و مریض در عین زمان حاضر باشند، که در ینصورت برای وسایل تجزیه و آزمایش هم ضرورت احساس نمی شود.

هم چنان تشکیلات ادارات صحت عامه ولایات که خیلی سابقه بوده و از چندین سال باینطرف اصلاح و تجدید نظر نشده است. در کندهار آمر شفاخانه ولایت توضیح نمود که با وصف اینکه تغییرات زیادی در ساختار، نوعیت و حجم کار صحت عامه رونما گردیده است ولی وزارت صحت عامه تا هنوز، تشکیل وظایف و بست های مندرج آن را که ۳۰ سال قبل ساخته شده بود تجدید نظر و منظور نموده است. بطور مثال در تشکیل دو شفاخانه مختلف، از قبیل زایشگاه و بیماری زانه که اکنون هر دو در چوکات شفاخانه ولایت مدغم گردیده است، کدام تغییری صورت نگرفته، و به همین ترتیب طوریکه ۲۰ سال قبل شعبه کنترل توبرکلوز موجود نبود حالا هم فاقد ترتیبات و شعبه کنترل توبرکلوز میباشد.

شکل ۱۵: ساختار ریاست صحت عامه ولایت فاریاب



منبع: ریاست صحت ولایت فاریاب

ثانیاً طوریکه دیده میشود تمایل زیادی در مورد طبابت در شفاخانه و طبابت توسط داکتر موجود می باشد. در واقعیت اکثر دفاتر و ادارات طبی در داخل شفاخانه ولایتی متمرکز شده اند. از اینکه تقاضای زیاد برای طب معالجوی محسوس است بناً این ضرورت خارج از شفاخانه، در جاهای دور دستی رفع شده نمی تواند. معالجه خارج از شفاخانه خیلی گران تمام میشود که در آن مصارف منابع مالی و مادی وقت مریض تکالیف و زحمات انسانی هم شامل میباشد. کارگران صحتی محلی (CHWs) و دایه های عنعنوی از طرف NGO ها، مطابق به ضرورت و اهداف شان برای مدت های متفاوت و کیفیت های مختلف آموزش دیده اند، اما طوریکه ملاحظه میشود کارگران مذکور طوریکه لازم است در سیستم، مطابقت حاصل نکرده اند، که البته این نارسائی آنها از فقدان تسهیلات درسی، وسایل نظارتیو سر پرستی منظم و رهنمائی های لازم تخنیک و تجدید آموزش ناشی گردیده، کیفیت و مؤثریت وظیفوی آن ها را متاثر ساخته است.

### پلان گذاری و ترتیب بودجه

کارمندان ادارات صحت عامه ولایات (PHD) هم مانند سکتور معارف در هیچ یک از مسایل و مراحل مربوط به ترتیب بودجه سهم ندارند، اما آنها بصورت متداوم با مقامات صحت عامه در کابل در رابطه به طرح پلان های صحی در حال مذاکره و گفت و شنود میباشدند، در هنگام ساختن پلان کار سالانه، آمریت های صحی ولایات، پیشنهاد بودجه سالانه شان را به وزارت صحت عامه تسلیم می دهند که شامل معاش، مواد و لوازم تجهیزات ضروری میباشد. هم چنان در پیشنهاد مذکور تقاضای برای مصارف خدمات جدید و بست های جدید اداری نیز شامل میباشد. در سال های گذشته وزارت صحت عامه با آمریت های صحی ولایات PHD در مورد موقعیت و محل مراکز ابتدائی صحی و سایر تاسیسات و تسهیلات در سطح ولسوالی ها مشوره داده و تبادل نظر می نمود.

از جانب دیگر پلان گذاری بنابر موانع و مشکلات ارتباطی متاثر می باشد. تماس بین کابل و ولایات معمولاً از طریق پوسته و یا اغرام افراد صورت میگیرد. در مجموع نمایندگی سازمان صحتی جهان (WHO) و یونیسف. بحیث مراجع ارتباط بین کابل و ولایات فعالیت می کنند. و این ارتباط بوسیله تلفون و یا e-mail - مؤسسات مذکور برقرار می شود. قرار معلوم سیستم ارتباطی فوق الذکر در اکثر ولایات عمومیت حاصل کرده است.

### پرداخت معاشات و امور کارکنان

وزارت صحت عامه مسؤلیت دارد که در رابطه به قوای بشری و چگونگی تامین مصارف مالی آنها اطمینان حاصل کند. با وجود آن طوریکه ملاحظه میشود بعضی مؤسسات، تعداد کارکنان خویش را از طریق پروگرام های خاص دیگری افزایش داده اند. بطور مثال وزارت در تشکیل هر ولسوالی صرف یک نفر واکسیناتور تعیین نموده است UNICEF. این رقم را برای هر یک از تاسیسات صحتی به دو نفر بالا برده و یا تقریباً پنج گروه را در هر ولسوالی افزایش داده است تا بتوانند به ضرورت وسیع واکسین نمودن رسیدگی نمایند.

کارکنان NGO در تاسیسات مختلف دولتی اشتغال داشته و اکثریت کارکنان خط اول از طرف NGO ها معاش اضافی دریافت می نمایند. در بعضی موارد NGO ها مستقیماً افراد را استخدام و به مراکز صحتی مؤظف نموده اند. این کارکنان یا از جمله عودت کنندگانه و یا مامورینی متقاعد می باشند. بعضی دکتوران دولتی توانسته اند با موافقه و تفاهم به ولایات و تاسیسات که در آن NGO ها فعالیت دارند تبدیل شوند، و یا بخاطر کار با NGO ها، رخصتی بدون معاش بگیرند. قوانین موجود دولت الی ۳ سال، چنین رخصتی بدون معاش را مجاز می داند.

امدادگران یا دونر ها و NGO ها هر دو، مدد معاش خویش و یا (معاش اضافی top ups) را علاوه بر معاش دولتی بخاطر تشویق کارکنان پرداخت میکنند. بطور مثال جمیعت هلال احمر افغانی به تمام مامورین ۵۰ فیصد بیشتر از معاش دولتی پرداخت میکنند. معاش که از طرف NGO های بین المللی به داکتران پرداخت می شود در حدود ۱۵۰ الی ۲۰۰ دالر در ماه می باشد (بشمول معاش که از دولت میگیرند). نرس ها و دایه ها (۱۲۰ الی ۱۳۰) دالر و سایر کمک داکتر ها ۱۰۰ (پارامیدیک) تا ۱۵۰ دالر و کارکنان عادی و همکار ۸۰ دالر در ماه معاش می گیرند. آمرین پروژه های وزارت صحت عامه ماهانه ۲۵۰ الی ۳۰۰ دالر معاش اخذ می نمایند. موسسه یونیسف UNICEF در زمینه سیستم جامع، برای واکسیناتور ها داشته که میزان معاش را به میزان فعالیت واکسیناتور ها مربوط قرار می دهد در روز های کمپاین واکسینیشن و یا کمپاین ملی در هر روز \$۹ و در هر ماه ۲۴ دالر اخذ میکنند.

این روش فعلی در رابطه به معاشات اضافی خاص، تشویشی را در مورد اینکه کارمندان به کدام مرجع مسؤلیت داشته باشند، بوجود آورده است. بسیاری از کارمندان نسبت به دولت، در مقابل امدادگران مربوط احساس مسؤلیت بیشتر می نمایند. تأثیرات میان مدت این روش چنین خواهد بود که مامورین از دولت قطع علاقه نموده و به NGO های جدید التاسیس و خصوصی خواهند پیوست.

بدرک این شرایط مغلط، دولت و NGO های که در سکتور صحتی فعالیت دارند بروی یک معیار معین معاش موافقه نموده اند تا با طرح محدودیت ها در میزان معاش که NGO ها پرداخت می نماید. سطح عواید کارگران را بصورت ستنرد و ثابت حفظ نماید. اسناد و گزارشی را که این پالیسی توضیح می نماید از طرف گروه مسؤل طرح پالیسی معاشاتی وزارت صحت عامه، ترتیب شده است (گروه طرح پالیسی سال ۲۰۰۳). اگر چنین تلاش ها نتیجه بدهد تأثیر مناسبی بالای کاهش میزان (معاش اضافی) خواهد داشت.

یکی از خصوصیت های غیر معمول سیستم صحتی افغانستان، محدودیت اجازه یا جواز کار آزاد است. این اجازه شامل حال



تمام کارکنان خاصاً دوکتوران میباشند. داکتران اجازه دارند بعد از اوقات رسمی کار در اداره دولتی (معمولاً از ۸ صبح الی یک بعد از ظهر) به کار آزاد در معاینه خانه شخصی مشغول شوند. بعضاً گفته میشود که روی همین علت داکتران کمتر از ساعات تعیین شده رسمی، کار کرده و به کارهای شخصی شان می پردازند. بعضاً چنین استدلال میگردد که تعامل و روش فوق به نفع دولت میباشد، زیرا موجودیت داکتران در بازار آزاد فشار را بالای سیستم صحی دولتی کاهش داده و دولت مجبور نمی شود معاشات گزافی پرداخت نماید، زیرا در آمد داکتران از طریق کار شخصی خیلی پرمفعت ارزیابی میشود. داکتران مشهور (top doctors) در شهرها بین ۲ تا ۳ هزار دالر در ماه درآمد دارند. نرسها و سایر پرسونل طبی هم بعضاً کارهای شخصی دارند (مانند پیچکاری کردن). ولی قرار معلوم اکثرأ برای پیشبرد چرخ اقتصاد حیاتی شان به مشغولیت های آزاد، خارج از سکتور صحی نیز اشتغال دارند. تفاوت در سطح آموزش کمک داکترها (پارامیدیک) امکانات کار شخصی آنها را محدود می سازد، ولی در شرایطی که تعداد متخصصین متجرب و تحصیلکرده های صحی خیلی کم باشد، کمک داکترها (پارامیدیک)، فرصت می یابند که از حدود مسلکی خویش فراتر روند.

### استخدام و تقرر

تعیینات و مقرری ها در سکتور صحی ولایات و ولسوالی ها همان پروسه را تعقیب می نماید که از جانب سایر سکتورها تعقیب میگردد. اساساً والی تمام تعیینات و تبدلات کارمندان پائین رتبه (رتبه ۶ و پائین تر) را منظور می نماید، تعیینات و مقرری کارمندان رتبه ۵ را الی رتبه ۳ وزیر و کارمندان رتبه ۲ و بالاتر را رئیس جمهور منظور می نماید. امر صحت عامه ولایات می تواند کارکنان را از طریق کسر معاش و تعطیل پرداخت حقوق آنها مجازات نماید و در صورت عدم اطاعت صریح صلاحیت دارد که از بست هم منفک سازد. کارمندان که بیشتر از ۲۰ روز، بدون اجازه به وظیفه حاضر نشوند، بصورت اتوماتیک از وظیفه سبکدوش پنداشته می شوند. هر تبصره و یا تذکر منفی که در سوانح کارمند درج گردد بصورت دائمی باقی خواهد ماند.

در عرصه استخدام کارمندان برای محلات و دهات مشکلات زیادی وجود دارد. با وجود پرداخت معاش اضافی (top ups) و دیگر امتیازات تشویقی، تعداد زیادی از تاسیسات صحی دهات و قصبات به کمبود کارکنان مواجه اند. قبل از سال ۱۹۷۹ امتیاز تشویقی، برای خدمت در محلات (دور دست)، تحت عنوان معاش منطوقی (بیشتر از معاش شهری)، منازل رهایشی و ترانسپورت بود. در حال حاضر جای این امتیازات را معاشات تشویقی NGO ها اشغال نموده است. فارغان دانشگاه طب مکلف بودند برای دو تا سه سال در مناطق دور دست اجراء وظیفه نمایند، ولی اخیراً مؤثریت این تعامل بخاطر موجودیت امکان کار در NGO ها کاهش یافته است. در مذاکره که با کارمندان محلی، در مورد افزایش قوای بشری در دهات صورت گرفت، ایشان افزایش معاش کارکنان دهات را بمعیار ۲:۱ پیشنهاد نمودند. و توقع داشتند که پرسونل (از قبیل کارمندان اداری واکسینیتورها) باید ماهانه حد اقل ۱۵۰ الی ۲۰۰ دالر حقوق بگیرند و در مناطق دور تر حتی بیشتر از آنرا آرزو می نمودند. طوری که ملاحظه میشود معاش به تنهایی کافی نبوده، داکتران افغان هم مانند داکتران سایر کشورها رویه انکشاف خود را متعلق به قشر شهری دانسته، چه از لحاظ مسلکی و چه از لحاظ پرستر شخصی توقعات زیادی دارند. تاسیسات مجهز صحی با پرسنل کافی، وسایل و امکانات، مانند موتر، منازل رهایشی و موجودیت مکاتب برای اطفال شان، از خواسته های ابتدائی ایشان محسوب می گردد. در خصوص خانم های متخصص و ماهر (داکتر و یاکمک داکترها) هم ضروریات اضافی دیگر از قبیل تامین امنیت و امکانات کار برای شوهران شان مطرح میباشد.

### تنظیم امور و انکشاف کارکنان

مهارت و قابلیت ها در هر دو ساحه (کلینیکی و اداری) ضعیف می باشد. مهارت های موجود با ضروریات فعلی صحی مطابقت ندارد.

یکی از مشکلات اولیه، کمبود منابع آموزش و پرورش کارکنان است بدین معنی که روی ضرورت نهایت مبرم بهتر ساختن

کفایت و شایستگی کدر ها، در ساحات تکنیکی و اداری، تعلق صورت گرفته و یا اصلاً هیچ کاری نشده است. طور مثال تعداد زیاد دکتوران، در طول ۲۰ سال که از فراغت شان می گذرد تجدید آموزش نشده و در نتیجه از انکشافات تکنالوژی های جدید طبابت بی خبر وبی بهره مانده اند. بجز از پروگرام های آموزشی NGO ها، پروگرام های آموزشی دیگری برای کارکنان کلینیک ها و بخش اداری خیلیها محدود به نظر میرسد. آموزش داخل خدمت وجود نداشته و به تکنالوژی و معلومات جدید و هم چنان کتب جدید علمی دسترسی میسر نمیباشد. حتی مضامین و میتود های را که استادان تدریس می نمایند کهنه و سابقه بوده و به ایجابات فعلی مطابقت ندارد. دکتوران جوان نیازمند آموزش بیشتر خاصاً در ساحه طب وقایوی می باشند. جای تعجب نیست که با وجود پروگرام های شناسائی (اورنتیشن) در بخش طب معالجوی سطح مهارت های صحت عامه به سطح خیلی پائین قرار دارد.

لوايح وظايف کارکنان کهنه و سابقه بوده مستلزم تجدید نظر و اصلاح میباشد. پلان های کار فقط برای فعالیت های خاصی مانند EPI (پروگرام معافیت کتلوی) وجود دارد. گرچه که غیابت از وظیفه کم بوده با آنهم ایجاب میکند که سیستم نظارت منظم و سیستماتیک حاضری ایجاد و در مراکز اساسی صحتی بکار انداخته شود.

### زیربنا و مصارف غیر معاشاتی

عراذجات و مواد سوخت بکلی کم، و از جمله عمارات و ساختمان های نیمه ویران، عدهء قلیلی مورد ترمیم قرار گرفته که جوابگوی نیازمندیها شده نمی توانند.

باینکه تهیه و خریداری از بازار های محلی امکان پذیر است ولی، بنابر کمبود تخصیص و دارائی، مصارف در مورد غیر معاشاتی بودجه عادی، خریدن ادویه و لوازم صحتی مشکلات زیادی را موجب گردیده است. زمانیکه خریداری مواد سوخت برای گرم کردن آب امور جراحی و سائر موارد، شدیداً احساس شود، کارکنان این مواد را بصورت شخصی، با امید اینکه پول و دارائی از کابل خواهد رسید، از دکانداران محلی قرض می نمایند و هکذا چنین بنظر می رسد که مریضان و فامیل های شان هم بار تهیه همچو مواد ضروری را بدوش میکشند. ولی بصورت عموم NGO ها و مؤسسات مربوط به UN (یونیسیف و ICRC و غیره) به استثنائی معاش را که وزارت صحت به کارکنان می پردازد متباقی همه مواد مورد ضرورت را بشمول مواد خوراکی مریض، ادویه، تجهیزات، مصارف آموزش و انواع مختلف، اضافه معاش و تشویقات را فراهم ساخته و تادیه مینمایند.

در بعضی موارد مقداری از کلینیک ها توانسته اند همکاری های اعانوی مردم محل را در قسمت تهیه زمین و یا خشت خام برای تعمیر کلینیک بدست آورند. چگونگی فیس در مقابل خدمات عرضه شده واضح نبوده تفاوت بین فیس رسمی و غیر رسمی مبهم می باشد. بعضی کلینیک ها ادعا می کنند که ایشان فیس می گیرند ولی پول جمع آوری شده بخاطر مصارف سایر فعالیت ها به کمیته صحتی محل انتقال داده می شود.

### اثرات ضمنی اداره مراقبت صحتی ولایتی

با پذیرش و تطبیق عرضه خدمات صحتی از طریق قرار داد، موضوعاتی، در کوتاه مدت و میان مدت خاصاً در رابطه به ادارهء محل، عرض وجود می نماید که بایست تدابیر جدیدی اتخاذ گردد.

### در کوتاه مدت

در کوتاه مدت بینظمی های مارکیته کار سکتور صحتی، باید تنظیم شود چون در سابق دولت بشکل انحصاری، یگانه استخدام

کننده بود، میتوانست که معاشات سکتور را به سطح پائین نگهدارد. اگر کارکنان ماهر و (متجرب) مهاجرت نمی توانستند، مجبور بودند بوظایف شان دوام داده و با معاش کم دولت قناعت نمایند. مارکیت کار صحتی با وجوه یک نوع مداخله ضعیف، نظم یافته است و مراجع تهیه کننده خدمات معیار های حداعظم معاشاتی را که پرداخت می توانند، بوجود آورده اند. در شرایط حاضر، تعداد زیاد مراجع برای استخدام وجود دارند و چنین امر، این تشویش را بوجود می آورد که ممکن مراجع متعدد در استخدام متخصصین متجرب (که تعداد آن هم خیلی کم میباشد) با همدیگر به رقابت پرداخته و سبب افزایش غیر متوازن یا تورم معاشات گردند.

این معاشات به مقایسه معاشات دولتی خیلی ها سخاوتمندانه می باشد و احتمال دارد که سبب ایجاد فشار های برای ازدیاد معاش در سایر سکتور های دولتی گردد. باوجود آن چنین بنظر میرسد که امدادگران مختلف استندرد معاشات را نادیده گرفته و بخاطر پیشبرد پروژه های شان بمقیاس های مختلف، معاش بدهند و یا اجناس تشویقی کمک کند، شواهد موجود است که USAID می خواهد از سطح نهائی معاشات که تعیین شده است تخطی نماید. ولی قسمی که در کمبودیا دیده شده اثرات صعود همچو معاشات، شاید کم بوده و آنقدر جدی نباشد.

یگانه راه دیگر تنظیم میزان معاشات بیشتر ساختن تعداد کارکنان ماهر و شایسته می باشد. قرار یک احصائیه جدید مجموعاً ۱۲۱۰۷ نفر کارکنان صحتی در مؤسسات فعال مشغول کار اند (حکومت انتقالی افغانستان) اینکه به تعداد ۶۸۵۴ نفر کارگران همکار عادی نیز در تشکیل ثبت شده اند، بنأ تعداد مجموعی کارکنان تاسیسات صحتی بالغ بر تقریباً ۱۹۰۰۰ نفر می گردد. تعداد داکتران برای هر هزار نفر ۰.۱ است که در کشور های روبه انکشاف این رقم ۱.۱ میباشد. رقم فوق حتی کمتر از کمبودیا که آنهم یک کشور بعد از جنگ بشمار می آید، میباشد زیرا تعداد دوکتوران این کشور در برابر هر یک هزار نفر ۰.۳ داکتر میباشد. مهمتر از همه عدم تساوی تعداد داکتر، بین ولایات وولسوالی ها موجود است. طور مثال بلخ ۳.۱ داکتر برای هر هزار نفر داشته در حالیکه این رقم در ارزگان بیش از ۰.۱ نمی باشد در مجموع کارگران صحتی در افغانستان ۰.۳ فی هزار نفر بوده که رقم مذکور از ۰.۸ فی هزار در ولایت بلخ تا ۰.۱ در ارزگان و پکتیکا تفاوت می نماید.

در مجموع تعداد دکتوران کم است ولی تعداد سایر پرسنل طبی، از آنهم کمتر میباشد. زیرا ۲۴ فیصد تمام پرسنل صحتی را دکتوران تشکیل داده که از انجمله ۲۵ فیصد آن داکتران زن میباشد. بدین جهت لازم می افتد به تریه کارگران سطح متوسط صحتی خاصاً زنان حق اولویت داده شود. از امکانات که عجلتاً میسر است باید استفاده شده و در آموزش و تریه تعداد بیشتر پرسنل توجه بعمل آید زیرا در دراز مدت، امکان دارد کمک های امداد گران دولت نخواهد توانست که NGO ها و سایر مؤسسات را در ساحه صحتی بصورت قرار دادی جلب کند، در آنصورت که یکتعداد دوکتوران بی کار شده و، دولت مجبور میشود به استخدام دوباره آنها بپردازد که در آن زمان مصارف کار و قوای بشری تعیین کننده آن مقدار خدمات صحتی خواهد شد که دولت بتواند فراهم نماید.

موضوع دومی که در کوتاه مدت باید قابل توجه قرار گیرد، روش و رفتار انحصاری تهیه کنندگان خدمات یعنی NGO ها میباشد. ممکن است که NGO پیشگام با داشتن امکانات زیاد تشویقی، تهیه همه خدمات را در ولایات در دست گرفته و مایل نباشد که آنرا با سایر NGO های فرعی قرار داد کنند. از این وضع دو مطلبی قابل اندیشه میباشد. از یکطرف ممکن است که NGO های کوچک از صحنه خارج شده و عرصه را ( بدون توجه به این اصل که آیا NGO پیش قدم در آن مناطق مفیدیت خواهد داشت و یا خیر) برای فعالیت انحصاری NGO بزرگ خالی کند، که امکان دارد همچو حالتی منتج به خرابی در کیفیت یا میزان خدمات و شاید هم هر دو گردد. از جانب دیگر ممکن است، آنده NGO های کوچک که از NGO بزرگ کمک مستقیم مالی حاصل نمیکند، متوسل به عرضه خدماتی خارج از (چوکات) بودجه شده و مصارف چنین خدمات را در بودجه انکشافی دولت، انعکاس ندهند که بنأ این امر سبب تخریب و نادیده گرفتن پلان های دولتی خواهد شد.

جدول شماره (۵۰) : ساختار و تشکیلاته کارکنان وزارت صحت عامه در سال ۱۳۸۲			
همه بست ها	کمبود تشکیل	بست های پر و مقرر	
۹۹۸	۴۹۲	۵۰۶	پدخشان a, b
۲۲۴	۰	۲۲۴	پامیان
۵۰۲	۱	۵۰۱ c	قاریاب a, b
۶۲۰	۰	۶۲۰	هرات
۵۰۵	۰	۵۰۵	کندهار
۳۰۳	۱۵۷	۱۴۶	وردک

یادداشت ها: a/ کارکنان شعبه ملاریا شامل است  
b/ برای ۱۳۸۱

c/ این ارقام توسط دفتر والی منتشر گردید ولی امریت صحت عامه یک رقمی پائین تری را (۲۲۵-۲۵۶) ارائه نمود.

منبع: ادارات دولتی ولایتی

موضوع سوم در کوتاه مدت، به اداره کارکنان امریت های صحت عامه ولایات مربوط می گردد. تعداد کارکنان صحتی در هر ولایت متفاوت است ( به جدول شماره ۵۰ پیرامون تعداد کارکنان که در شش ولایت مورد مطالعه و پژوهش قرار گرفته، مراجعه شود) احتمال دارد که اوسط تعداد در هر ولایت در حدود ۵۰۰ نفر باشد. وقتی که پالیسی قرارداد خدمات عملی شود، در کوتاه مدت این کارکنان عملاً کدام وظیفه و مسؤلیتی در قبال عرضه خدمات نخواهند داشت. و مکلفیت های ایشان ممکن، صرف در بعضی شفاخانه های ولایت محدود و منحصر باقی خواهد ماند زیرا خدمات اولیه صحتی و خدمات ثانوی آن تا

زمان که به شفاخانه درجه اول (قابل ارجاع)، فرستاده شود توسط NGO بزرگ یا پیشقدم انجام میشود. ضرورت عملکرد برای پلان گذاری و هم اهنگ سازی امور وجود دارد در حال حاضر شعبه تنظیم قرارداد ها و معاونت های وزارت صحت عامه در کابل با امداد گران مربوط، وظیفه مذاکره با NGO های بزرگ را به عهده دارد که بناً موجبات بیکاری عده قابل ملاحظه کارکنان را فراهم نموده است.

تنقیص آنها از تشکیل در کوتاه مدت، نسبت ملحوظات سیاسی مناسب نمیشد بناً در مورد آنها سه نوع امکاناتی متصور است. کارکنان که دارای مهارت های کلینیکی و شایستگی مسلکی باشند از طرف NGO ها استخدام شده میتوانند، متباقی آنها راضی خواهند بود که عملاً در موقف انتظار قرار داشته ولی معاش ماموریت خویش را اخذ نمایند. البته تعداد کمی از این کارکنان را که از فن مدیریت معلومات و تجربه داشته باشند، می توان، در مورد پی ریزی اساسات یک واحد تنظیم قرار داد ها در سطح ولایات، مؤظف ساخت تا در آینده مسؤلیت قرارداد ها را بعهده داشته باشد. حصول اطمینان اینکه امریت های صحت عامه ولایت (PHD) افراد شایسته را برای این منظور نگهدار امری مشکل بنظر میرسد. زیرا ایجاب میکند که فرمان PRR هر چه عاجل مورد تطبیق قرار گیرد تا با سازمان دهی مجدد امریت های صحتی ولایات، پرداخت معاشات مکفی تضمین شده بتواند.

## دراز مدت

در دراز مدت موضوعات به نوعیت ساختار مجدد و سازماندهی آینده سکتور ارتباط میگردد. اگر چنین فرض شود که تمویل مصارف توسط امداد گران و کمک های تخنیککی (متخصصین و ماهرین) موقتی بوده و دولت خودش دارای منابع قابل توجه، متخصصین و قابلیت های تخنیککی می گردد، در انصورت امریت های صحتی ولایتی بمثابه ادارات یا نمایندگی های تمویل کننده و پلان گذار و NGO ها به حیث مراجع عرضه کننده خدمات عرض وجود خواهند نمود. در حال حاضر مکلفیت تمویل و پلانگذاری به اساس مودل PPA بانک جهانی (قرار داد های مشارکتی بر مبنای کار و عملکرد) مربوط به مؤسسه پیشگام lead agency و به شعبه قرار داد کننده (MSH) مودل USAID تعلق دارد. لازم می افتد تا این فعالیت ها بتدریج از نقش تدارکاتی شان مجزا ساخته شده، یا در چوکات ساختار جدید امریت صحت عامه ولایت (PHD) گنجانیده شود و یا اینکه به قرار داد داده شود. در اینصورت امریت صحت عامه ولایت (PHD) به حیث خریداری از خریدار عرض اندام خواهد نمود.

اگر آینده این سکتور به همین شکل پیش بینی شود، در آن صورت امریت صحت عامه ولایت (PHD) بعنوان پلان گذار و خریدار خدمات اولیه صحتی در محلات و یا بحیث نماینده مسول تنظیم قرارداد باقی مانده و بدون تردید وظایف مشکلی را بدوش خواهد کشید.

اولاً احتمال قوی وجود دارد که از محتوای قرار داد که مبتنی بر حصول نتیجه نهائی میباشد دور شود قرارداد باسباس توسل به نتیجه نهائی یک تعامل تخنیکى مغلّق بوده و وزارت صحت عامه و PHD فاقد تجارب کافی و امکانات لازم برای ارزیابی و نظارت "نتایج نهائی" می باشد. بالینکه تصدیق و یا در میانی یک مرجع سوم معیار های را در کوتاه مدت بدسترس قرار خواهد داد ولی چنین بنظر می رسد که همچو معیار ها در دراز مدت قابل تطبیق نبوده و متمر ثمری واقع نخواهد شد بناً ممکن است که تهیه کننده تعهد کند که تعداد کارکنان را تهیه و یا مقدار (Y) خدمت را انجام دهد. که البته همچو روش ها جای قرارداد مطلوبی را، که نیجه Z باید از آن حصول شود، خواهند گرفت لهذا قابل تذکر است که روشن ساختن و تثبیت ماهیت قرار داد ها عمل دشواری بوده و مستلزم قابلیت های قابل ملاحظه میباشد.

ثانیاً و مرتبط به آن، نقش وزارت صحت عامه، PHD و NGO های فعال در این سکتور، مربوط به همکاری های لازم و ذات البنی آنها در رابطه به تنظیم و دوباره شکل دادن شفاخانه ها و مراکز صحی میباشد. مطابق به نظم و ترتیبات جاری وزارت صحت عامه در مورد تعداد شفاخانه های جدید ارجاعی درجه اول، مراکز صحی جامع و مراکز صحی اساسی که از جمله ضروریات یک ولایت بشمار می روند، تصمیم می گیرد قابل تذکر است که در تعیین این مراجع و مراکز، تسهیلات موجود، نفوس، تجمع و تراکم آن و همچنین موقعیت های جغرافیائی عوامل تعیین کننده می باشد. در رابطه به سرمایه گذاری در تاسیسات جدید متذکر باید شد، که این موضوع خارج از قرار داد تهیه خدمات، قرار گرفته و ایجاب می نماید تا چنین سرمایه گذاری ها به صورت محتاطانه با بودجه عادی مرتبط ساخته شود. ابهام فعلی که در رابطه به مالکیت تاسیسات، تجهیزات و لوازم، که به کدام مرجع تعلق دارد، باید تثبیت و روشن ساخته شود.

آخرین مشکل که محتاطانه باید توجه شود این است که شاید بعضی مناطق کشور زیر پوشش خدمات صحی قرار گرفته نتواند. پروسه جاری متکی به این اصل است که NGO ها باید برای گرفتن قرار داد در خواست بدهند ولی تا هنوز هیچ یکی از این NGO ها برای بعضی مناطق دور افتاده و مشکل مثل نورستان کدام علاقتمندی نشان نداده اند زیرا بنابر عدم دسترسی کامل به وسایل لوجستکی و تدارکاتی و هم چنان مشکل خدماتی یک نوع تردد بوده و تصمیم گرفته نمی توانند. اگر کمک و تمویل برای این سکتور بصورت قابل ملاحظه کاهش حاصل نماید، احتمال دارد مناطق زیادی خارج از پوشش قرار داد های مشارکتی بر مبنای کار و عملکرد (PPA) قرار بگیرد.

در آخرین تحلیل طوریکه قبلاً اشاره شد دولت شاید مجبور باشد که دوباره نقش خود را در استخدام مستقیم بعضی کارکنان، احراز نماید تا در همه ساحات دسترسی کاملی حاصل نماید به اساس این ارزیابی عملکرد های خاصی در ساحات معین لازم است تا PHD بتواند در آینده ها در بخش عرضه خدمات صحی مؤثرانه عمل نماید:

- در کوتاه مدت: لازم است که تعداد کافی کارکنان در سطح محلی آموزش ببینند تا عرضه و تقاضا متناسب بوده و فشار های تزئید معاشاتی از کنترل خارج نشود.
- روش های انحصاری NGO ها ی پیشگام lead NGOs تنظیم شود;
- پروسه انتقال و حرکت کارکنان ماهر و با تجربه کلینیک ها به جانب NGO ها باید تحت یک نظم لازم قرار گیرد. پرورش و حفظ تعداد کمی از کارکنان که اساس یک شعبه تنظیم قرار داد ها را در سطح ولایات پایه گذاری بتواند مورد توجه باشد. هم چنان تصامیم و تدابیر لازمه در زمینه آن عده کارمندان غیر فنی که بدون کار ووظیفه باقی می مانند مؤثرانه اتخاذ گردد.
- وظیفه تمویل و پلان گذاری باید از نقش تهیه کننده و عرضه کننده خدمات مجزا ساخته شود طوریکه این وظیفه را خود باید به عهده گرفت یا اینکه قرار داد گردد;
- تغییر لازمه انتقال از نحوه قرار داد نتیجوی به خریدن محصولات تنظیم شود;
- برای اینکه سرمایه گذاری ها چگونه صورت پذیرد. تصامیم لازمه باید اتخاذ گردد و هکذا مشکل و ابهامات که در رابطه به مالکیت تاسیسات و تجهیزات موجود است حل و تصریح شود;
- اطمینان لازمه، در مورد دسترسی به همه ولسوالی ها، حاصل شود.

## ۸. نتایج

### بکاربرد محتاتانه نظام و ترتیبات موجود

این گزارش از آغاز تاکید داشته است که طرز العمل ها و نظم نهادی و سازمانی داخل دولت، با وجودیکه تا مرتب بوده و در عمل هم بعضاً اغماض می گردد، یک چوکات کاری مرتبط را تشکیل داده است. لهنذا عدم استفاده از آن ها، در طرح اصلاحاتی دولت بعید از اشتباه نخواهد بود.

برای ارج گذاری به گذشته ها و ایجاد تغییر در آینده نزدیک، پیشنهادات پنجگانه ذیل بعمل می آید:

### حفظ و تداوم نقش معتدل برای دولت

با در نظر داشت سوابق تاریخی، شکستگی های اجتماعی و نژادی افغانستان، مرکزیت مالی و اداری دولت، یک واقعیت منطقی به نظر میرسد. درچنین حالت بزرگان محلی و منطقوی مجبور اند بخاطر امور مالی و حصول صلاحیت های خدماتی، به دولت مرکزی مراجعه نمایند. روی یک منطق واقعی دولت مرکزی باید وظایف و فعالیت هایش را به شکل نسبی به حد اقل آن محدود گرداند. و به علاوه، بنابر محدودیت قابل ملاحظه منابع مالی در یک دور متوسط ایجاب میکند که دولت فعالیت هایش را به عرضه خدمات مهم و اساسی منحصر گرداند.

بصورت کل، خواهشات و جاه طلبی های وزارت های کابل و ادارات ولایتی آنها باید با ایجاد یک دیموکراسی معتدل در کابل جلوگیری شده و در مقابل با تقویه اداره ولایتی و محلی از عرضه خدمات اساسی نظارت بعمل آید.

### تقدیر از ساختار اساسی و سازمانی

در سابق، افغان ها از (قاعده شش گروهی) سخن میگفتند. بدین معنی که وجوه دولتی ندرتاً، در پروژه هاییکه شش مایل دور و خارج از مراکز شهر های بزرگ موقعیت داشت، به مصرف میرسید. رسیدن به ساحات دور دست در سرتاسر افغانستان یک هدف کلیدی دولت انتقالی اسلامی افغانستان است. برای اینکه بهتر و مناسب تر عمل شده باشد، انکشافات باید سرتاسری شده و نفوذ دولت مرکزی توسعه بیشتر یابد.

علاوتاً، توقعات چنین است که دولت جدید که با منابع قابل ملاحظه کمک شده، دست رسی دارد باید خدمات اساسی بهتر و بیشتری را نسبت به سالهای دهه های سابق عرضه نماید، رسیدن به آن مناطق که کار باید شود مستلزم بیشتر ساختن فعالیت ها در سطح ولایات و محلات میباشد. توجه بیشتر بالای منابع، توسط شعبات، اداری ولایتی و محلی معطوف گردد. قابلیت ها و ظرفیت های آماده شود تا منابع مذکور را موفقانه بکار انداخته رهنمائی و نظارت بتوانند. و یقین حاصل گردد که منابع مورد نظر در ساحات دور دست رسیده و در مراکز شهری باقی نه مانده اند. بخاطر باید داشت که، منطق نظم فعلی چنین حکم می کند که خدمات توسط ولایات و محلات عرضه و یا قرار داد شود، وزارت خانه های کابل به مثابه تقویت کننده آنها عمل نمایند. توجه را که امداد گران به کابل معطوف میدارد چنین احساسی را بوجود آورده که همه خدمات صرف برای کابل بوده در انجا عرضه می شود. در حالیکه مشکل اصلی در ولایات و محلات بوده و باقی می ماند- وظیفه کابل این است تا ولایات، محلات و شورالی ها را بخاطر رفع مشکلات شان کمک کرده مورد توجه قرار دهد، نه اینکه کنار گذشته شوند.

## واقع بینی در تهیه خدمت

این مطالعه چنین برداشت نمود که سکتور های معارف و صحت عامه بخاطر بهتر ساختن عرضه خدمات شان از روش های بهتر استفاده می نمایند. در مورد عرضه خدمات، معارف فعالیت های امدادگر را دو باره به سکتور عامه (دولتی) مشترک میسازد. (پروژه های انکشافی که وسیعاً توسط امدادگران تمویل میشوند خارج از دولت تحقق پذیر نمیگردند). صحت عامه مخالف معارف حرکت مینماید. طوریکه با عقد قرارداد مسؤلیت های عرضه خدمات را به NGO ها و دیگران مربوط میسازد.

تحت شرایط عمومی هر دو روش ممکن معقول باشد. ولی مشکل در این جاست، که تدابیر اتخاذ شده واقع بینانه است و یا مغرضانه اشتراک دوامدار NGO ها در سکتور معارف حداقل دولت را در رفع مشکل معارف در بعضی ساحات کمک خواهد نمود، طوریکه NGO ها می توانند تقاضای محل را در رابطه به معارف به هر کیفیتی که ممکن باشد اقباع گردانند که البته دولت نمی تواند در کوتاه مدت به این موضوع پاسخ بدهد. در سکتور صحت، در مورد عرضه خدمات حضور NGO ها نسبت به دولت بیشتر میباشد. و چنین بر می آید که (طریقه قرار داد خدمات) تحت شرایط خاص موجه و مصلحت آمیز باشد، ولی در طولی المدت زمانیکه تمویل منابع خارجی میسر نباشد امور و خدمات صحتی یک بار دیگر مستقیماً مربوط به دولت خواهد گردید.

## شفافیت دولت انکشاف داده شود

بکار برد نظارت اجتماعی، عنعنه خوبی در جهت آگاهی بخشیدن عامه پیرامون مصارف و مفیدیت های پروژه های انکشافی میباشد. طور مثال علامه گذاری بالای پروگرام های کارهای عامه بشمول مصارف و قیمت تمام شد و اینکه از کدام شخص و مرجع باید تفصیل بیشتر خواسته شود، از جمله روش های این رسم و عنعنه میباشد. سیستم تشکیل و تخصیص ربع وار در افغانستان روش خوبی تلقی شده که قدم بیشتر مردم را در رابطه به فعالیت های بخش عامه آگاهی می بخشد. طور مثال، اگر ادارات دولت تشکیل و تخصیص ربع وار شان را آشکار بکار برند، مردم و کارکنان سایر ادارات بیگ نظر، مقامات با صلاحیت ادارات و مسؤلین امور را با تمویل مصارف صورت گرفته، تشخیص خواهند نمود، این وضع بصورت اخص در بخش های صحت و معارف، سکتور هائیکه مردم آرزو آگاهی از خدمتگذاری های دولت را دارند، مؤثر ثابت خواهد گردید. اگر از مجموعه بودجه های ولایتی مردم آگاهی کامل داشته باشند تفاهم آگاهانه که منابع مهم چگونه بکار انداخته شوند انکشاف خواهد نمود.

## مناسبت دنبال شود، نه یکنواختی و هم شکلی

در ۲۰ سال گذشته در خدمات ملکی افغانستان اتحاد، یکنواختی و معقولیت توسط تطبیق معیار عمومی معاشاتی و سهم گیری مساویانه در شرایط و اوضاع، حفظ گردیده بود. این یکنواختی با آمدن یک تعداد زیاد مشاورین آنهم با معاشات خیلی بالا و معاشات غیر منظم علاوه گی در بعضی سکتورها که توسط عده از امدادگران و NGO ها به کارگران ملکی پرداخته میشود، ملاحظه گردید. این نابرابری و تفاوت باعث بروز تشنجات گردید. همچنان نابرابری های هم بین کابل و ولایات ایجاد گردید. اجرات متفاوت پرداخت معاشاتی در کابل و ولایات، همراه با تاخیر قابل ملاحظه اجرا و پرداخت معاشات در ولایات، به کارکنان ولایتی چنین احساس بوجود آورده که گویا آنها در چوکات کارکنان ملکی به سطح پائین و به درجه دوم قرار دارند.

یک مدل معقول و قابل تأیید طبقه بندی خدمات ملکی، از لحاظ تفاوت در معاشات میباید که متشکل از خدمات بخش کوچک و نخبه و خدمات وسیع که به اسانی قابل دست رسی است، می باشد. خدمات ملکی توسط قانون مشخص استخدام، که در آن فعالیت های شخصی از نگاه عدم مداخله در سیاست، مقید شده، مسجل گردیده است.

## اجندای ملی

به سلسله مطالب تقاضا شده، پنج ساحت مشخص وجود دارد که مستلزم اصلاحات همه جانبه بنیادی میباشند:

### اصلاح معاش و تقاعد

با وجود اصلاحات اخیر معاشاتی سطوح مختلف معاشات فعلی مشکلات جدی را بوجود آورده است. رفورم معاشات بعضی اثرات جاری مالی را در قصیرالمدت و طویل المدت بجا خواهند گذاشت. تنقیص تشکیلات بنابر سایر ملحوظات سیاسی قابل تأیید نمیباشد زیرا با معاش کم فعلی صرفه جوئی در تنقیص تشکیلات خیلی اندک خواهد بود.

### ایجاد اعتماد در ساختار های جدید

بعد از یک دور قابل ملاحظه ابهام و سردرگمی در رابطه به نقش و مسولیت های کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC)، ایجاد و ثبات این کمیسیون با ساختار خوب آن، بدون تردید قدم ایست به پیش. این کمیسیون یک اساس خوب و بنای مستحکمی می باشد، ولی بعضی فعالیت های تخنیکی و پالیسی های مورد نیاز است تا کمیسیون مسؤلیت هایش را با سرعت ممکن مؤثرانه ایفاء نماید.

### ایجاد قابلیت و ظرفیت در قصیرالمدت

ساختار مجدد سیستماتیک تشکیلات اداری ضرور بوده، ولی ظرفیت های دولت در قصیرالمدت برای انکشاف پالیسی ها، مکفی پنداشته نمیشود. برای آنکه در مدت زمان کوتاهی در وزارت خانه های کابل ساختار پالیسی و تنظیم پروگرام ها صورت گرفته بتواند، استخدام تعداد قابل ملاحظه از کارکنان قراردادی با شرایط خوب معاشاتی ضروری میباید. که البته در این پروسه اشخاص با تجربه به سطح ملی، NGO های منطقوی و سازمان های سکتور خصوصی بشکل جانبی قرار داد و استخدام میشوند.

### سیستم های ترتیب استحقاق معاش و تنظیم منابع قوای بشری (HRM)

یک سیستم مطمئن معلوماتی (database) باید با معلومات که بصورت اتوماتیک توسط استحقاق معاش تهیه میشود، ایجاد گردد، تا ارقام و معلومات لازمه بدسترس وزارت مالیه قرار داده شود. همچنان سرشماری کارکنان ملکی لازم است تا اساسی برای (database) قوای بشری شده بتواند.

### اصلاحات اساسات قانونی خدمات ملکی

قوانین بنیادی که در بر گیرنده امور خدمات ملکی شده بتواند واضح نیستند. تا کنون کدام تنقیص کارکنان و یا تبدیل و تعینات مجدد آنها صورت نگرفته است، اما اگر اصلاحات بزرگی در مورد تنقیص و تبدیل کارکنان و یا اصلاحات درد آور دیگری مورد تطبیق قرار گیرد، بعید خواهد بود که یک فرمان ریاست جمهوری در برگیرنده چنان قانونیت باشد که قناعت عامه را فراهم



بتواند. در دراز مدت طرز العمل ها و پالیسی های مربوط به امور کارکنان، بدون اساس قانونی انکشاف داده نمی شود.

### اجندای محلی

درسی را که دولت داری بیش از یک قرن افغانستان آموختانده است، این است که ثبات و انکشاف زمانی صورت گرفته می تواند که دولت مرکزی اراده اش را بادرایت و استعداد بالای ولایات تطبیق کرده، قدرت و توانمندی اش را با بصیرت کامل بصورت مشخص در موارد لازم بکار برد. ایجاد روحیه خوشبینی و وفاداری بین کابل، ولایات و محلات از جمله ضروریات عاجل بشمار میرود. که البته این روحیه در صورتی امکان پذیر است که کارکنان، نماینده گی مؤثر دولت را نموده و کنترل دولت مرکزی در (de facto) محل در سرتاسر مملکت تامین باشد. تحلیل که فوقاً در مورد (اداره مرکزی فاصله گرفته و متخاصم) صورت گرفته، که نمیتواند معاشات کارکنان محلی ولایتی را به وقت وزمان معین آن پرداخته و رهنمائی های لازم نماید، تاکیدی است که در جهات مختلف عملکرد های لازم بعمل می آورد. کارکنان ولایات و ولسوالی ها بصورت عاجل مواد و منابع را ضرورت دارند که ممد کار در انجام وظایف شان میگردد. همچنان، میکانیزم مورد نیاز است که موجودیت احساس مسؤلیت خدمت گذاری را در همه سطوح ادارات دولتی تمثیل بتواند. علاوه متذکر باید شد که کنترل جنگ سالاران و قوماندانان بالای منطقه ناشی از ضعف اداره محل میباشد. اصلاحات اداری و مالی، طوریکه در بخش اول این گزارش انعکاس یافته، با خلع سلاح، رفورم امنیتی و رفورم اقتصاد سیاسی همراه و موازی باید پیش برده شود.

ساحات کلیدی فعالیت های اداری و مالی حسب ذیل خلاصه شده، اما تفصیل آن در شرح پالیسی که هم ردیف این گزارش تحت عنوان (اداره محل در افغانستان: ارزیابی و سفارشات برای عملکرد) تدوین شده انعکاس یافته است.

### ایجاد روحیه اعتماد و وفاداری به کابل

تاخیر در اجرا و مراحل معاشات و موضع گیری خود خواهانه کابل، کارکنان ولایتی و محلی را به جای وفادار بودن به انتقاد کننده گان خیلی فعال دولت تبدیل نموده است. اقدامات لازم، اصلاحات تصمیم گیری و طرح پالیسی مناسب در داخل دولت میباشد. و در قدم اول ایجاب مینماید تا همه مراحل اجرای معاشاتی در وقت و زمان معین تکمیل شده و اجراء آن در صورت عملی بودن هرچه زودتر به ولایات اعاده گردد. اما، پول و سرمایه گذاری های مورد ضرورت است تا شبکه های رادیویی تلفونی تاسیس شده و معلومات لازم بین کابل و ولایات توسط رادیو یا تلفون تعاطی و مخابره گردد. از بین بردن تاخیر در منظوری و مقرری، تعدیل و اصلاح تشکیلات سابقه پالیسی های اند که عملکرد آن به پول و سرمایه کمتر ضرورت دارد.

انتقال مبالغ نا کافی بخاطر مصارف غیر معاشاتی کیفیت و عرضه خدمات را در ولایات و ولسوالی ها خدشه دار میسازد برای حل این معضله لازم است که مبالغ بشکل پیشکی، ماهانه، به مستوفیت ها ارسال شده و وزارت خانه های مهم باید مکلف ساخته شوند تا در تقسیم منظوری وجوه غیر معاشاتی بین کابل و ولایات عادلانه عمل نمایند. این حرکت تاثیرات جاری مالی داشته که با مصارف بودجه انکشافی و بهتر سازی تسهیلات دافغانستان بانک یکجا و همراه می باشد.

مشکلات که از ناحیه عدم حضور وزارت خانه های کابل و همچنان کمبود معلومات لازم، اجراء اداری ناشی گردیده با یک سلسله تدابیر که مستلزم مصرف زیادی نیست رفع شده میتواند. همچنان یاس و ناامیدی های که با تغییرات سیاسی در سطح محلی و ولایتی بوجود آمده، مداخله و تخریبیات که در مورد استقلالیت شاروالی ها صورت گرفته و عدم ارتباط که بین طرز العمل (پلان های) NSP پروگرام همبستگی ملی ( در سطح محل با پلان ها و طرز العمل های موجود بوجوی ولسوالی

ها و ولایات بعمل آمده مشکلات و معضلاتی اند که با اتخاذ تدابیر لازمه و مصارف کم حل و فصل شده می‌توانند.

### بلند بردن نظم و ترتیب موجود شاروالیها

شاروالی‌ها یگانه ادارات و مراجع اند که از استقلالیت کم و بیش در افغانستان بر خوردار میباشند. اگر با احتیاط در اعاده استقلالیت شاروالی‌ها پرداخته و در گزارشدهی شان آزاد گذاشته شوند (بدین معنی که شاروالی‌ها یا ولسوالی‌های محلی مجبور نگردند که گزارش‌های شان را از طریق شاروالی ولایتی به وزارت داخله ارسال کنند). با تثبیت و مشخص سازی مسؤلیت‌های آنها و تعیین ظرفیت که در محدوده آن عاید بدست می‌آرند شاروالی وسیله مؤثری برای بلند بردن خدمات در محل تلقی میشوند.

### تهیه وسایل بخاطر انجام کار

کمبود طرزالعمل‌ها یا ساختن تعلیمات نامه‌ها و تدویر پروگرام‌های تعلیمی برای مقامات کلیدی ولسوالی‌ها و ولایات با مصارف کمی چاره جوئی شده می‌تواند. اما ضروریات دفتر خاصاً برای کارکنان محل (ولسوالی) مصارف زیادی را ایجاد می‌نماید، تدارک بعضی از تسهیلات، بشکل آزمایشی، قبلاً پلان گردیده است. زمانی که از ولایات ولسوالی‌ها. کار و اجرات خاصی توقع برده شود در آن صورت تهیه وسایل پیشترفته مورد نیاز قرار می‌گیرد. توقعات پیرامون اجرات مشخص شامل تامین سیستم گزارشدهی منظم معیادی مصارف، عواید، و مراحل معاشاتی می‌باشد.

### تاء مین نظارت عامه در رابطه به بودجه

کمبود آگاهی عامه در رابطه به وظایف دولت یک جریان مزمن و سابقه می‌باشد. در صورتی که دولت درین زمینه احساس مکلفیت نماید، لازم است که به جواب این ضرورت پرداخته شود. نشر و ابلاغ بودجه‌های توحید شده ملی و ولایتی، تعداد کارکنان ادارات ولایات، و همه ارقام بودجوی مطالب مهمی اند که نشر و همگانی ساختن آن کدام مصارف بزرگی را ایجاد نمی‌نماید. در رابطه به بودجه انکشافی قابل تذکار است که، نظارت پیشرفته و دقیق عامه (مردم)، که مصارف را در برابر دست آورد‌ها، اثرات وارده را در درازمدت، و تمویل را بصورت مستدام تحلیل مینمایند، بر تنظیم و دسپلین فعالیت‌های امداد گران خواهد افزود. مهم تر از همه، در رابطه به بودجه‌های عادی و انکشافی، تعقیب و پیگیری تطبیق بودجه در سطح ولایت (مرجعاً سطح محلی یا ولسوالی) محک یا معیار مقایسوی را در برابر ارزیابی مقدار منابع که در ولایات ولسوالی‌ها تهیه گردیده، به دسترس عموم امداد گران و سایر منابع زیربط انکشافی قرار خواهد داد. به این ترتیب ضرورت تفتیش و تحقیق منطقی کاهش خواهد یافت. در مورد بودجه انکشافی، ایجاد یک گروپ مشاورین دو جانبه که صلاحیت بررسی (مساوات و تعادل منطقی) را داشته باشند قدم مفیدی به شمار می‌آیند. ارقام و معلوماتی را که از ولایات بدست می‌آورند ارزیابی شان را بخاطر کمک‌های وسیع امداد گران مسیر خواهد بخشید.

برای آجندهی نظارت بودجوی در میان مدت، رشد قابلیت‌ها و ظرفیت‌های پلان سازی باید مدنظر گرفته شود.

## فراهم آوری تسهیلات اداری برای اصلاحات سکتور اجتماعی

در بخش معارف، برای انکشاف قابلیت های پلان سازی در دفاتر محلی و ولایتی، و انکشاف قابلیت ها در طرح نصاب تعلیمی، ارزیابی معلم، ارزیابی شاگرد، تنظیم ارقام و معلومات و تحلیل آنها، و تحلیل پالیسی ها به همکاری های تخصصی نیاز دارد. حرکت بجانب پلان های انکشافی محلی مکتب در محتوای پلان های انکشاف معارف ولایتی اثرات مالی بوجود می آورد. برای توسعه فعالیت های جلب و جذب کمک های مردمی در سرتاسر ولایت در رابطه به مکتب و تهیه مواد و تجهیزات مورد ضرورت هر شاگرد مانند کتب درسی، بودجه و مصارف عادی زیادی را ایجاب میکند.

شامل ساختن کارکنان صحی ولایتی در اصلاحات پلان شده صحی، و ساختن ستراتیژی ها با تدابیر انتقالی، کمک های گسترده تخصصی را ضرورت دارد. بعضی اصلاحات مشخص معاشاتی سکتوری ممکن ضرور باشد ولی تثبیت این مطلب که ساختار سطح معاشات NGO ها، با اصلاحات بعدی معاشات سکتور عامه، در یک سطح متعادل باشد، بدون کدام مصرف و سرمایه گذاری صرف با اتخاذ تدابیر و طرح پالیسی ها صورت گرفته می تواند. احتمالاً مصارف زیادی برای آماده ساختن کارگران تحصیل کرده صحی، از طریق پروگرام های پیشرفته صحی مورد نیاز است تا مصارف قوای بشری کاهش یابد.

## ضمائم

### ضمیمه نمبر (۱) مقامات دولت مرکزی و مسولیت های سیاسی

اعضای کابینه	موقف	ادارات در سطح کابل	وظیفه
<ul style="list-style-type: none"> <li>• رئیس جمهور</li> <li>• حامد کرزی</li> <li>• معاونین رئیس جمهور</li> <li>• استاد عبد الکریم خلیلی</li> <li>• نعمت اله شهرانی</li> <li>• مارشال قسیم فهیم و هدایت امین ارسال</li> <li>• معاون مشاور امنیتی</li> <li>• پروفیسور رسول امین</li> <li>• مشاور امور قبایل و عضو شورای امنیت ملی</li> <li>• تاج محمد وردک</li> <li>• مشاور امنیتی در مورد ولایات شمال</li> <li>• جنرال عبد الرشید دوستم</li> </ul>	<p>نماینده گی تحت صلاحیت ریاست جمهوری</p>	<p>دفتر رئیس جمهور (بشمول اداره امور)</p>	<p>صلاحیت اجرائیوی</p>
	<p>نماینده گی تحت صلاحیت</p>	<p>دفتر صدراعظم (شامل ریاست عمومی تفتیش و کنترل شورای صدارت، فعلاً تحت اثر مقام ریاست جمهوری وزیران)</p>	
<p>داکتر اشرف غنی احمد زئی وزیر مالیه</p>	<p>وزارت</p>	<p>وزارت مالیه</p>	<p>پالیسی مالی و اقتصادی</p>
<p>حاجی محمد محقق وزیر پلان</p>	<p>وزارت</p>	<p>وزارت پلان</p>	
<p>محمدعلی وطن یار رئیس عمومی اداره احصائیه مرکزی</p>	<p>اداره مستقل</p>	<p>احصائیه مرکزی (بشمول مرکز اداره مستقل کمیوتر)</p>	
<p>انجنیر عبد الروف رئیس عمومی</p>	<p>ریاست مستقل</p>	<p>جیودوزی و کارتوگرافی</p>	
<p>داکتر عبدالله عبدالله وزیر امور خارجه</p>	<p>وزارت</p>	<p>وزارت امور خارجه</p>	<p>امور خارجه</p>
<p>مارشال قسیم فهیم وزیر دفاع ملی و معاون رئیس جمهور</p>	<p>وزارت</p>	<p>وزارت دفاع</p>	<p>داخلی و خارجی</p>
<p>علی احمد جلالی وزیر داخله</p>	<p>وزارت</p>	<p>وزارت داخله</p>	
<p>عارف خان نورزئی وزیر امور سرحدات</p>	<p>وزارت</p>	<p>وزارت سرحدات</p>	
<p>داکتر زلمی رسول</p>	<p>اداره مستقل</p>	<p>نماینده گی امنیت ملی</p>	
<p>غلام جیلانی ستاری رئیس دیپارتمنت مبارزه با مواد مخدره</p>	<p>اداره مستقل</p>	<p>مبارزه علیه مواد مخدره</p>	
<p>عبدالمحمود دقیق</p>	<p>اداره مستقل</p>	<p>لوی سارتوالی</p>	
<p>عبدالرحیم کریمی وزیر عدلیه</p>	<p>وزارت</p>	<p>وزارت عدلیه</p>	<p>مشاوریت قانونی دولت</p>

وزیر محمد یونس قانونی وزیر تعلیم و تربیه و مشاور امنیتی	وزارت	وزارت معارف	انکشاف معارف و منابع قوای بشری
داکتر شریف فائز وزیر تحصیلات عالی	وزارت	وزارت تحصیلات عالی	
	اداره مستقل	اکادمی ساینس	
سید مخلوم رهین وزیر اطلاعات و فرهنگ	وزارت	وزارت اطلاعات و فرهنگ	فرهنگ و هنر
محمد انور جگد لگ رئیس	اداره مستقل	کمیته ملی المپیک	
داکتر سهیلا صدیق وزیر صحت	وزارت	وزارت صحت	صحت
نور محمد قرقرین وزیر کار و امور اجتماعی	وزارت	وزارت کار و امور اجتماعی	پالیسی و رفاهیت اجتماعی
عبدالله وردک وزیر شهدا و معلولین	وزارت	وزارت شهدا و معلولین	
عنایت الله نظری وزیر مهاجرین	وزارت	وزارت عودت مهاجرین	
محمد حنیف اتمر وزیر احیای و انکشاف دهات	وزارت	وزارت احیا و انکشاف دهات	
محمد امین ناصر یار وزیر حج	وزارت	وزارت شتون اسلامی و حج	
• پروفیسور محبوبه حقوقمل وزیر دولت در امور زنان • حبیبه سرابی وزیر امور زنان	وزارت	وزارت امور زنان	
منگل حسین احمد ژئی وزیر امور افغان ها خارج از کشور	وزارت	وزارت برگشت به میهن	
مصطفی کاظمی وزیر تجارت	وزارت	وزارت تجارت (بشمول اطاق های تجارت)	پالیسی و تداپیر صنعتی و تجارتی
عالم رزم وزیر صنایع خفیفه و مواد غذائی	وزارت	وزارت صنایع خفیفه و مواد غذائی	
محمد محفوظ ندائی سرپرست وزارت معادن و صنایع	وزارت	وزارت معادن و صنایع	
شاکر کارگر وزیر آب و برق	وزارت	وزارت آب و برق	
سید حسین انوری وزیر زراعت	وزارت	وزارت زراعت	منابع طبیعی
محمد یوسف نورستانی وزیر آبیاری	وزارت	وزارت آبیاری و منابع آبی	
سید محمد علی جاوید وزیر ترانسپورت	وزارت	وزارت ترانسپورت	زیر بنا

وزارت هوانوردی ملکی	وزارت	میرویس صدیق وزیر هوانی ملکی
وزارت مخابرات	وزارت	معصوم ستانکزئی وزیر مخابرات
وزارت انکشاف شهری	وزارت	گل آقا شیرزئی وزیر انکشاف شهری
وزارت بازسازی	وزارت	محمد امین فرهنگ وزیر بازسازی
وزارت فوائد عامه	وزارت	انجنیر عبد الله علی وزیر فوائد عامه
مقامات عدلی	اداره مستقل	محترم فضل هادی شنواری قاضی القضاة و رئیس ستره محکمه
کمیسیون های نظارت کننده <sup>۲۳</sup>	کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی	اداره مستقل
	کمیسیون حقوق بشر	اداره مستقل
		هدایت امین ارسلا رئیس کمیسیون خدمات ملکی و معاون رئیس جمهور
		داکتر سیما ثمر رئیس کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان

یادداشت: جدول فوق از منابع مختلفی جمع آوری شده، بشمول تجدید نظر منثور حسابی، تحلیل ارقام جدول معاشاتی، و مصاحبه های با کارکنان عالی رتبه. ولی بعضاً ابهامات موجود است. اول: در دهه ۱۹۸۰ لوی سارنوالی به حیث یک اداره مستقل ایفای وظیفه مینمود. اما وزارت عدلیه در زمینه ابراز مخالفت قانونی مینماید (گروپ بحران بین المللی ۲۰۰۳) دوم: ریاست عمومی کنترل و تفتیش شورای وزیران بدون آنکه به صدارت ارتباط گیرد مستقیماً به دفتر ریاست جمهوری گزارش میدهد. سوم: قرار معلوم دفتر صدراعظم اخیراً بشکل یک واحد فرعی بودجوی دفتر ریاست جمهوری قرار گرفته است.

ضمیمه شماره (۲) تصویر و ایجاد ساختار دولت مرکزی

شکل ۶: مقایسه ساختار های موجود وزراتی، باهمتا آنها که از ممالک اروپایی انتخاب شده اند

وظایف	انگلیستان	جرمنی	فرانسه	هنگری	مسیوپنا	ایتالیا	افغانستان
وظایف مرکزی و اساسی							
پالیسی و تدابیر مالی و بانسی و اقتصادی	• مقام خزانه داری (سلطنتی)	• وزارت قدرالی مالیه	• وزارت اقتصاد مالیه و صنایع	• وزارت مالیه	• وزارت مالیه	• وزارت مالیه	• وزارت مالیه • وزارت پلان
امور خارجی و تنظیم کمک ها	• دفتر امور خارجه و امور مشیرکی المنافع	• وزارت قدرالی همکاری های اقتصادی و الکتلفی	• وزارت امور خارجه و همکاری ها وزیران فرانسوی	• وزارت امور خارجه	• وزارت امور خارجه	• وزارت امور خارجه	• وزارت امور خارجه
	• اداره الکتلف بین المالی (DFID)	• دفتر خارجی	• وزارت امور کشور های ملوری پکار				
امنیات داخلی و خارجی	• وزارت دفاع	• وزارت دفاع قدرالی	• وزارت دفاع و سپارازن سابقه	• وزارت دفاع	• وزارت دفاع ملی	• وزارت دفاع	• وزارت دفاع
	• وزارت داخلی	• وزارت داخله قدرالی	• وزارت داخله امنیت داخلی و آزادی های محلی	• وزارت داخله	• وزارت داخله	• وزارت داخله • وزارت سرحات	• وزارت داخله • وزارت سرحات
مشاورت قانونی به دولت	• اداره حقوق دانان	• وزارت عدلیه قدرالی	• وزارت عدلیه	• وزارت عدلیه	• وزارت عدلیه	• وزارت عدلیه	• وزارت عدلیه
ارتباطات با سطوح دیگر دولت	• دفتر ایرلند شمالی • دفتر اسکاتلند • دفتر والز	• اداره امور قانون اساسی	• وزارت خدمات ملکی، رفووم اداری و پلان شهری و کشوری	• وزارت اداره مستقل محلی			

سکټور های اجتماعی							
• وزارت معارف • وزارت تحصیلات عالی	• وزارت معارف و ساینس	• وزارت معارف و ساینس	• وزارت معارف	• وزارت جوانان ملی، معارف ملی و ریسرچ	• وزارت فدرالی معارف و تحقیق	• اداره معارف و مسلک ها	• انکشاف معارف و قوی بشری
• وزارت اطلاعات و فرهنگ	• وزارت فرهنگ	• وزارت فرهنگ	• وزارت فرهنگ و هنر های ملی	• وزارت فرهنگ و مخابرات و وزارت ورزش	• وزارت فدرالی معارف و امنیت اجتماعی	• وزارت فرهنگ، رسانه های گروهی و ورزش	• فرهنگ و هنر
• وزارت صحت	• وزارت صحت	• وزارت صحت	• وزارت صحت امور اجتماعی و قلمی	• وزارت صحت، قلبی و معمولین	• وزارت فدرالی معارف و امنیت اجتماعی	• صحت	• صحت
• وزارت کار و امور اجتماعی • وزارت شهدا و معلولین • وزارت عورت مهاجرین • وزارت برگشت به میهن • وزارت اجیه و انکشاف دهات • وزارت شوق اسلامی و حج • وزارت امور زنان	• وزارت امنیت ملی و کار	• وزارت کار و رفاهیت اجتماعی	• وزارت کار و استخدام • وزارت اطفال، جوانان و امور ورزشی	• وزارت امور اجتماعی کار و همبستگی	• وزارت فدرالی برای امور قلمی، بزرگ سالان، خاندان و جوانان	• اداره کار و تقاعد	• رفقا امنیت اجتماعی



منابع اقتصادی							
<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت اقتصاد</li> <li>• وزارت تجارت</li> <li>• وزارت صنایع خفیه و مواد غذایی</li> <li>• وزارت معادن و صنایع</li> <li>• وزارت آب و برق</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت اقتصاد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت اقتصاد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت اقتصاد و ترانسپورت</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت قدرتی اقتصادی و کار</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ادارات تجارت و صنعت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• منابع طبیعی</li> <li>• پالایی و تداویر صنعتی</li> <li>• و تجاری</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت زراعت</li> <li>• وزارت آبیاری و منابع آب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت زراعت</li> <li>• وزارت محیط زیست</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت زراعت، جنگلکاری، آب</li> <li>• وزارت محیط زیست و پلان</li> <li>• ساری شهری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت زراعت و انکشاف منطوقی</li> <li>• وزارت محیط زیست و تنظیم آب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت زراعت، غذا، ماهیگیری و امور دهات</li> <li>• وزارت محیط زیست و انکشاف مستدام</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت قدرتی برای جمله مستهلک، غذا و زراعت</li> <li>• وزارت قدرتی برای محیط زیست، تحفظ طبیعی و حفاظت هستوی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت محیط زیست، غذا، و امور دهات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• منابع طبیعی</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت ترانسپورت</li> <li>• وزارت هواپیمایی</li> <li>• وزارت مخابرات</li> <li>• وزارت شهر سازی</li> <li>• وزارت پارسازی</li> <li>• وزارت فوائد عامه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت ترانسپورت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت ترانسپورت و مخابرات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت اطلاعات، تکنالوژی و مخابرات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت دولت برای امور مرکزی، ترانسپورت، خانه سازی، ساختمان و امور ایچار</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت قدرتی برای ترانسپورت ساختمان و خانه سازی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اداره ترانسپورت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• زیربناء</li> </ul>
۳۰	۱۳	۱۴	۱۴	۱۵	۱۳	۱۷	مجموع

منبع: ارزیابی کارکنان AREU/WB، رسمی دولت

### ضمیمه شماره ۳: اساسات و منابع قانونی برای امور استخدام در دولت

لست ذیل در مورد اساسات قانونی کارکنان عامه که از سال ۱۳۰۵ (۱۹۲۶) تا سال ۱۳۸۱ (۲۰۰۲) توسعه یافته است.

• ۱۳۰۵ ۱۹۲۶	رخصتی کارکنان (رخصتی های تفریحی)
• ۱۳۰۵ ۱۹۲۶	مقرره ساختار اساسی ادارات افغانستان
• ۱۳۱۰ ۱۹۳۱	اصول اساسی دولت افغانستان
• ۱۳۱۳ ۱۹۳۴	اصول نامه ملیت
• ۱۳۱۴ ۱۹۳۵	استخدام خارجی ها در افغانستان
• ۱۳۱۴ ۱۹۳۵	اصول نامه خدمت عسکری برای دانشمندان و متخصصین
• ۱۳۱۴ ۱۹۳۵	اصول نامه حرفوی
• ۱۳۲۸ ۱۹۴۹	اصول نامه حاضری و رخصتی های کارکنان
• ۱۳۲۹ ۱۹۵۰	اصول نامه آراشیف اوراق و اسناد
• ۱۳۲۹ ۱۹۵۰	اصول نامه دفاتر سکرتری
• ۱۳۳۰ ۱۹۵۱	اصول نامه نظارت عمومی اداری
• ۱۳۳۳ ۱۹۵۴	اصول نامه استخدام ترفیع و تقاعد کارکنان
• ۱۳۳۹ ۱۹۶۰	اصول نامه ممال های دولتی
• ۱۳۳۹ ۱۹۶۰	اصول نامه بودجه و محاسبه
• ۱۳۴۰ ۱۹۶۱	اصول نامه جلب و احضار متخصصین به خدمت عسکری
• ۱۳۴۱ ۱۹۶۲	اصول نامه تفتیش و کنترل - تفتیش و کنترل شورای وزیران
• ۱۳۴۳ ۱۹۶۴	قانون اساسی افغانستان
• ۱۳۴۳ ۱۹۶۴	اصول نامه کارکنان دائمی و موقت
• ۱۳۴۴ ۱۹۶۵	قانون تشکیلات اساسی افغانستان
• ۱۳۴۹ ۱۹۷۰	قانون وضع و شرایط کارکنان دولت
• ۱۳۵۵ ۱۹۷۶	اصول نامه بیمه صحتی کارکنان
• ۱۳۵۶ ۱۹۷۷	فرمان شماره ۱۴۳۳: قانون کارکنان دولتی
• ۱۳۵۶ ۱۹۷۷	مقرره کارکنان ۱۲۳
• ۱۳۶۶ ۱۹۸۷	قانون کار جمهوری افغانستان
• ۱۳۶۷ ۱۹۸۸	قانون کارکنان دولت، فرمان نمبر ۶۶۶
• ۱۳۷۸ ۱۹۹۸	قانون استخدام و ارتباط کار و کارکنان، طالبان (چریده رسمی شماره ۷۹۰: قانون رسمیمارت اسلامی افغانستان)
• ۱۳۸۱ ۲۰۰۱	فرمان شماره ۶۶: الغای همه مقررات، احکام قوانین که مخالف موافقت نامه بن بودند
• ۱۳۸۱ ۲۰۰۱	تعدیل و تغییر ماده ۱۶۰ فصل اول چریده رسمی نمبر ۶۷۸ مؤرخ ۱۹۸۸ و چریده رسمی شماره ۶۴۵ مؤرخ ۱۹۸۶ در رابطه به تقاعد زنان از عمر ۵۰ به ۵۵ سالگی
• ۱۳۸۲ ۲۰۰۲	فرمان شماره ۱۵۰: استخدام مجدد کارکنان که توسط طالبان به تقاعد سوق شده بودند.
• ۱۳۸۲ ۲۰۰۲	چریده رسمی شماره ۷۹۱ محتوای مطالب ذیل: <ul style="list-style-type: none"> <li>• تصنیف مقرری و ارتقای اجیر</li> <li>• حقوق تقاعد کارکنان</li> <li>• شرایط برای کارکنان مریض که تقاضای رخصتی اضافی را مینمایند</li> <li>• مقرره تفریحی بیشتر از ۲۰ روز رخصتی کارمند و اجیر</li> <li>• مقرره مسؤلیت های مالی کارکنان</li> <li>• مقرره تعویض سوابق گم شده وضایع شده به مناسبت جنگ</li> </ul>

## ضمیمه شماره ۴: فورم های کلیدی بودجی و کارکنان

ب۳	بودجه منظور شده سالانه وزارت خانه ها و سایر واحد های بودجی توسط فورمه ب۳ قبل از شروع سال مالی ابلاغ میگردد. ب۳ توسط ریاست بودجه وزارت مالیه تنظیم و اصدا مینماید.
ب۴	ساختار های کارکنان وزارت خانه ها تشکیل به اساس هر اداره، لست ها، رتب و معاشات مربوط در ب۴ منعکس میشود.
ب۶	معارف غیر معاشاتی توسط ب۶ گزارش داده میشود.
ب۲۰	وزارت خانه ها واحدهای دومی شان را در مرکز یا ولایات، از لحاظ تخصیصات بودجی، توسط ب۲۰ اخبار مینمایند. کاپی های ب۲۰ ها به ریاست بودجه وزارت مالیه فرستاده میشود. ریاست بودجه وزارت مالیه اصل و یا کاپی ب۲۰ ها را به مستوفیت می فرستد. تخصیص بودجی ولایات از طریق ب۲۰ گسیل میشود. در سابق ب۲۰ ها مصارف را بشکل مفصل به باب مانند حقوق اشخاص، خدمات مواد و لوازم و همچنان به فصل مانند اضافه کاری، روغنیات و مواد انعکاس میداد. در سال ۱۳۸۲ تخصیصات تنها به اساس باب توزیع میشود. اما از واحد های دومی و سومی در سطح ولایات تقاضا میشود تا مصارف تحقق یافته را به فصل و باب گزارش دهند. این یک تغییر عمده است که به ولایات دست آزاد تعدیلاتی در داخل ابواب داده است. ولی قابل تذکر است که این تجویز باب (تشویش آفرینی) را برای استفاده چوئی ها باز کرده است.
ب۲۳	فورمه تقاضا تعدیل ابواب است.
ب۲۴	فورمه انتقال وجوه ازباب ۹۰۰۰ احتیاط است
ب۲۷	تخصیصات (ربع وار) توسط ب۲۷ صادر میشود ربع اول ۱۰۰ فیصد ربع دوم ۷۵ فیصد ربع سوم ۵۰ فیصد ربع چهارم ۵۰ فیصد
م۱۶	جدول تادیات است. (توحید جدول استحقاق معاشاتی)
م۲۳	ولسوالی ها مکلفیت دارند که گزارش مصارف شان را در طول (۱۰) روز به مستوفیت ارسال دارند، مستوفیت و همچنان ادارات مربوط ولایتی مصارف را توسط م۲۳ به کابل گزارش میدهند.
م۲۹	عواید ولایات که بیشتر از مصارف شان باشد به کابل انتقال داده می شود، که اکثراً این انتقالات در اخیر سال توسط م۲۹ به ریاست عواید وزارت مالیه صورت میگیرد.
م۴۰	بنام دفتر معاشات و کثرات انفرادی یاد میشود. هر نوع تغییرات که در دوران خدمت یک کارمند به وجود می آید از لحاظ زیاد معاشات، ترفیعات و غیره در دفتر م۴۰ ثبت میگردد. و ارقام اجراء معاشات ماکولات کثرات در اخیر هر ماه در این فورم درج می شود.
م۴۱	م۴۱ جدول استحقاق معاش است که واحد های بودجی آنرا در اخیر هر ماه تهیه مینمایند. م۴۱ یا جدول معاشات معلومات مفصلی را از نگاه بست رتبه، مقدار معاش و کثرات کارکنان بیان مینمایند. ادارات ولایتی م۴۱ های شان را ترتیب و به مستوفیت تقدیم میدارند. در این اواخر این استحقاق ها بعد از منظوری مقام ولایت به ریاست خزائن وزارت مالیه فرستاده میشود.
ب۲	فورمه ها مقرر و تبدیلی کارکنان ملکی است. ب۲ مطالب آبی را در رابطه به یکنفر کارکن دولت حاوی میباشد: رتبه، بسته، امتیازات تفریحی و رخصتی، و بست که کارکنان در آن مقرر شده است.

## ضمیمه شماره ۵: اقتباس از قانون شاروالی ها

مندرج جریده رسمی شماره ۷۳۲

تاریخ ۶۹-۱۰-۱۵، تعدیل: ۱۳۷۹

### فصل چهارم ماده ۱۶، وظایف و صلاحیت ها

شاروالی ها و نواحی هر یک در بخش خود دارای وظایف و صلاحیتهای ذیل میباشد:

۱. اتخاذ تدابیر جهت تامین تسهیلات معیشتی شهروندان که در ساحه مربوطه سکونت دارند.
۲. اتخاذ تدابیر جهت اعمار و حفظ و مراقبت چاه ها، کاریزها، حوض ها و دیگر تسهیلات ممکنه برای دسترسی به آب آشامیدنی از طریق مراجع مربوطه؛
۳. اتخاذ تدابیر جهت حفظ و ایجاد سرسبزی شهر ها و نواحی وتوسعه ساحات سبز و تامین نظافت و پاکی محلات مربوطه و حفظ محیط زیست.
۴. اتخاذ تدابیر جهت احداث و اعمار چاه ها، میدانهای تربیت بدنی، تشنایهای عمومی، حمام ها، مندوی ها، مارکیت ها و مراکز فرهنگی و مدنی از طریق جلب سرمایه گذاری خصوصی در ساحات پلان شده،
۵. قیمت گذاری اماکن طبق مقررات
۶. تثبیت کرایهء ملکیت های شاروالی طبق مقررات
۷. اتخاذ تدابیر جهت مراقبت از نظافت حمام ها، مطعم (رستوران ها)، هوتلها، مهمان خانه ها، سماوارها، حوض های آب بازی، سالون ها و سائر فروشنده گان مواد خوراکی به همکاری ادارات مربوطه.
۸. اتخاذ تدابیر جهت تامین همکاری با مؤسسات صحتی در تطبیق تدابیر مربوط به جلوگیری از شیوع امراض و حفظ محیط زیست.
۹. اتخاذ تدابیر در مورد توزیع نمرات زمین جهت اعمار منازل مسکونی و ساحات تجارتنی طبق مقررهء مربوطه.
۱۰. استملاک اراضی مطابق به احکام قانون استملاک.
۱۱. اتخاذ تدابیر جهت سهم گیری در کار احداث و اعمار مراکز مسکونی، حفظ و مراقبت سرکها، کوچه ها و محلات مسکونی.
۱۲. اتخاذ تدابیر جهت رشد سالم و ساطح حمل و نقل شهری توسط ادارهء مربوطه
۱۳. اتخاذ تدابیر جهت مساعدت در تهیه و توزیع مواد غذایی و بهبود خدمات معیشتی.
۱۴. مراقبت (کنترول) قیم و وسائل اندازه گیری، تنظیم و تعمیر سیستم متریک در ساحهء مربوطه
۱۵. اتخاذ تدابیر جهت مساعدت در امر انکشاف ورزش و تربیت بدنی با روحیهء اسلامی.
۱۶. جلب همکاری داوطلبانهء مردم در اجرای فعالیت تنظیمی سرسبزی و سائر فعالیت های سودمند خدمات شهری.
۱۷. اتخاذ تدابیر جهت مساعدت در حفظ و مراقبت وترمیم آثار و ابدات تاریخی و فرهنگی با جلب همکاری ادارات مربوطه.
۱۸. اتخاذ تدابیر مبنی بر مساعدت در جمع آوری ارقام احصائیوی و احوال نفوس (دیموگرافی).
۱۹. تحصیل و محصول خدمات شهری مطابق احکام قانون.
۲۰. اتخاذ تدابیر جهت همکاری مؤثر در امر مبارزه علیه بیسوادی بالا بردن سطح تعلیمات عمومی و فرهنگی، آموزش مسلکی مردم، انکشاف شبکه های خدمات اجتماعی، مدارس تعلیمات عمومی و مسلکی و کتابخانهها در ساحهء مربوطه به وسیلهء ادارهء زیربط با در نظر داشت موازین اسلامی.
۲۱. تصویب لوائح با در نظر داشت احکام این قانون.
۲۲. رهبری ادارات و شعبات تحت اثر.
۲۳. دعوت و تدویر جلسات در رابطه به خدمات شهری مربوطه.
۲۴. سازماندهی تطبیق پلان بودجوی پلان عوائد و مصارف سالانه و اتخاذ تدابیر جهت صرفه جویی در مصارف.
۲۵. نظارت (کنترول)، از اجرای تصمیم شورای اداری.
۲۶. ابراز نظر در مورد ساختمان های تاء سیسات ترافیکی در حوزهء شهر.
۲۷. تثبیت محل ذبح و تنظیم بهتر امور صحتی قصابی ها و نظارت از آن.
۲۸. توزیع نرخنامه مطابق احکام شریعت.
۲۹. بررسی شرطنامه ها، تعهد نامه ها قرار داد ها و اجارهء ملکیت های شاروالی.
۳۰. اعمار، ترمیم و صاف کاری جوی ها و جویچه های عامه در داخل شهر ها.
۳۱. تنظیم پذیرش مراجعین و حل و فصل به موقع و عادلانهء شکایات شهروندان و نظارت بر اجراء و تصمیم داخل صلاحیت.
۳۲. مساعدت در رفع نیازهای اولیه و عاجل اجتماعی و اقتصادی در محل به همکاری مراجع مربوطه.
۳۳. تثبیت محلات دفن اموات (قبرستان).
۳۴. اتخاذ تدابیر جهت سازماندهی و تدارک تکفین و تدفین اموات مجهول الهویه ولا وارث در صورت مجانی به همکاری سره میباشند.

۳۵. اتخاذ تصمیم مبنی بر تخریب عمارات نزدیک به انهدام باساز نظر هیئت فنی.
۳۶. قبول کمک، همه و اعانه به نمایندگی از شاروالی و ثبت آن در دفاتر.
۳۷. جلوگیری از ساختمانهای خود سر به همکاری مؤظفین امنیتی حوزهء مربوط.
۳۸. اعطای جوازنامهء صنفی برای اصناف.
۳۹. اعطای جوازنامه کار برای کارگران خدماتی مؤسسات خارجی.
۴۰. جمع آوری و ثبت گزارش مؤثق ازدواج، تولدات، وفیات و نقل مکان به همکاری ادارات زیربط و ارائه آن به مراجع مربوطه.
۴۱. تطبیق جدی نرخنامه.
۴۲. مساعدت در تحکیم قانونیت تامین امنیت، نظم اجتماعی و آرامی جامعه.
۴۳. مساعدت در دفاع از منافع قانونی ساکنان محل.
۴۴. همکاری همهء جانبه در اعمار جامعهء و تحکیم حاکمیت اسلامی.

## یادداشت ها

۱. طوریکه غنی یاد داشت میدهد. از سال ۱۹۵۵ بدینسو کمک های خارجی منبع عمده تمویل مصارف دولتی را تشکیل داده و نتایج پنجگانه مهم از آن ناشی گردیده است: (۱) دولت بشکل قدرت مهم اقتصادی و منبع بزرگ استخدام در مملکت گردید. (۲) توسعه حجم بیروکراسی، به دانشمندان که کارکنان آنرا تشکیل می نمود، قدرت زیادی بخشید که می توانستند به ساحات دیگر اجتماعی نیز تاثیر بینانازند. (۳) تربیه صاحب منصبان عسکری بشکل روز افزونی در اتحاد شوروی تمرکز یافت. (۴) سوسیالیزم بشکل شعار گروپ تبلیغاتی و رشنفکران ظاهر شد، (۵) مقامات رهبری دولت نتوانستند که با زمین داران، تجاران و رهبران مذهبی در مملکت یک ارتباط عمیق ارگانیک و درونی برقرار سازند.
۲. افغانستان که ۳۵ فیصد صادرات اش را به اعاده قروض میبرد، بشکل یکی از اعاده کننده گان بزرگ قرض در جهان در آمد. قسمت زیادی قرضه اتحاد شوروی توسط صادرات گاز اعاده میگردد. در مورد، مباحثه پیرامون نتایج کمک خارجی مصارف دولت، غنی را ملاحظه کنید (۱۹۸۷).
۳. همه مقادیر دالری، دالر اضلاع متحده امریکا میباشد.
۴. ولایت در سال ۱۹۶۳ به ۲۷ ولایت توسعه پذیرفت.
۵. موافقت نامه بن فرمانی را صادر نمود که احکام و قوانین ذیل تا زمانیکه قانون اساسی جدیدی وضع و نافذ نگردد، بصورت موقت قابل تطبیق میباشد:
  - (i) قانون اساسی سال ۱۹۶۴، به مقیاس که احکام آن با محتوای این موافقت نامه تضاد واقع نشود و به استثنای آن احکام که مربوط پادشاه و مقامات قواه اجرائیه و مقننه در قانون اساسی و همچنان،
  - (ii) قوانین، مقررات موجود به پیمان که آنها به موافقت نامه بن و مکلفیت های بین المللی افغانستان و احکام قابل تطبیق مندرج قانون اساسی ۱۹۶۴ در تضاد قرار نگیرد، در غیر آن اداره موقت صلاحیت دارد که قوانین و مقررات مذکور را ملغا قرار داده و یا تعدیل نماید.
۶. قانون اساسی جدید که توسط ۵۰۲ نفر نماینده گان منتخب مردم درلویه جرگه منعقد ۴ جنوری ۲۰۰۴ تصویب گردید، مکرراً، تأیید نمود که افغانستان یک کشور متحد بوده و دولت در حفظ اصول مرکزیت مکلفیت دارد. قانون اساسی همچنان حکم مینماید که مطابق به احکام قانون، بخاطر تنظیم و تحقق مصارف، بهتر ساختن امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی واشتراک بیشتر مردم در انکشاف ملی صلاحیت های مشخص به اداره محل داده شود (ماده دوم فصل ۸). این محتوا یکنوع معیار غیرمتمرکز را در داخل قانون اساسی جواز داده ولی در عمل که یک تغییر سازمانی اداره محل را ایجاب مینماید، به نظر نمی رسد.
۷. در بودجه سال ۱۳۸۱ صد ملیون دالر در بخش دفاعی شامل شده است ولی اینکه این مبلغ چگونه به مصرف میرسد. روشن نمیشاید. انتقاد بالای عدم تفصیل موضوع، گرچه که سهل است، ولی درک شرایط که به چه پیمانان معلق و بخرنج است مشکل می باشد. نظر قدرتمندان و سلاح بدستان کلیدی در مورد مصارف دفاعی یک سان نبوده بآن امکان آن میسر نگردید که با اتحاد و توافق نظر آنها در دور یک میز، بودجه واحد دفاعی طرح و ترتیب گردد. یک بودجه واضح و صریح زمانی ترتیب شده می تواند که حداقل یکی ویا عده از سلاح داران از اطراف رئیس جمهور دور شوند.
۸. حکومت ملکی عبارت از کارکنان ملکی در سطح ملی و محلی میباشد. کارکنان تصدی های دولتی و دفاعی و امنیتی شامل آن نمیشاند. برای معلومات بیشتر در رابطه به کتگوری های مختلف استخدام در سکتور عامه به وب سایت ذیل مراجعه شود:  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm#1>
۹. فرمانی در مورد تنظیم پرداخت مجدد وجوه، تمویل خارجی و امتیازات کارکنان ملکی و طرز العمل های مربوط آن (۴ سپتمبر ۲۰۰۳)
۱۰. این جریان پروسه بین سطوح ملی و ولایتی را مرکزیت نه بخشیده طوریکه قبلاً وزارتخانه ها تصمیم گیرنده گان بودند.
۱۱. طور مثال در ارباب ۱۰۰۰ (حقوق اشخاص) فصل های از قبیل اضافه کاری و پرداخت های خاص، معاشات منطوقی و شرایط پرخطر و پرداخت های تشویقی علاوه بر معاش موجود بود. بناً از لحاظ بودجوی امکان آن وجود دارد که منظوری های این فصل ها را بشکل معاشات اضافی مورد استفاده قرار دهند.
۱۲. هر وزارت خانه و نماینده گی مکلفیت دارد که تشکیل مجموعی کارکنان ولایتی و مرکزی شان را قبل از آغاز سال مالی ۱۳۸۲ به وزارت مالیه تقدیم نماید. وزارت مالیه بعد از تجدید نظر پیشنهادات واصله، یک لست جامع کارکنان را که در آن تعداد کارکنان هر ولایت و ادارات مربوط شان تثبیت و محدود گردیده است، ترتیب نموده و به شورای وزیران ارائه مینماید. و شورای وزیران هم به ملاحظه پیشنهاد وزارت مالیه حدود و سطح نهائی تعداد کارکنان وزارت خانه ها را منظور مینماید. وزارت خانه ها و سایر سازمان ها، تعداد کارکنان شان را بیشتر از سطح تعیین شده ماه حوت و قبل از منظوری شورای وزیران، افزایش داده نمیتوانند.

۱۳. یک کمیته مشترک متشکل از دفتر اداره امور ووزارت مربوط، تشکیل را بررسی و تجدید نظر کرده و به امضای معاون رئیس جمهور آقای ارسال رئیس کمیسیون خدمات ملکی می رساند(متذکر باید شد که مطابق به فرمان ۱۳۸۲ بوجوی وزارت مالیه بایست تعداد کارکنان وزارت خانه ها و ادارات را بررسی نموده و شورای وزیران هم مورد منظوری قرار میداد، ولی قرار معلوم، این پروسه تحقق پذیر نگرددید).
۱۴. فکر میشود، این موضوع توسط ریاست عمومی تفتیش و کنترل شورای وزیران صورت گرفته است. دلیل این تغییر روشن نمیباشد.
۱۵. از هشت مملکت که بدون پلان لاعلی تعیین انتخاب گردیده و عبارت از ( بئین، هندوستان، اندونیزیا، مکزیکو، پاکستان، فلیپین، و پولند ویوگاندا) میباشد ایوانس Evans چنین نتیجه گیری مینماید که در اندونیزیا و فلیپین و همچنان پولند ترتیبات اداری غیر مرکزی حقیقی وجود دارد، ولی این غیر مرکزیت شان با سیستم تفویض صلاحیت و غیر متمرکز بودن، (deconcentration) در تضاد قرار می گیرد زیرا حکومت محلی واقعاً بمثابه استخدام کننده دارای قابلیت استخدام و برطرفی بود، اجراءات را بررسی و سطح نهایی را تنظیم مینماید. و تا حدودی هم میزان معاشاتی را تنظیم کرده و تاثیر میندازد.
۱۶. ماستر پلان سال ۱۹۷۸ بشکل مکمل تطبیق نگردیده است که البته این مطلب ناشی از عدم موجودیت بودجه کافی و عدم موجودیت قابلیت پلان سازی و اداری میباشد. منازل و پناه گاه های که شامل پلان نمیباشد توسعه حاصل نمود که البته این جریان شامل ساختمان هایست که خارج از ماستر پلان توسط نماینده گی های دولتی نیز اعمار گردیده اند.
۱۷. در همه ممالک استقلالیت شاروالی ها تثبیت میباشد، در عده زیادی ممالک چندین کتگوری از شاروالی ها وجود دارد. که با حجم نفوس، شهر، تولید ناخالص داخل و غیره مطالب ارتباط می گیرد.
۱۸. متذکر باید شد معلومات را که سکتور معارف گزارش داده است همیشه مرتب و موقت نمیباشد. گزارش های که از منابع مختلف بدست می آید از هم متفاوت اند. عوامل و دلایل را که در رابطه به تفاوت گزارشات ارائه میدارند، تغییر متناوم در تعداد شاگردان به حساب در آوردن مکاتب NGO ها تحت عنوان مکاتب دولتی و محاسبه دختران و پسران یک مکتب تحت عنوان مکاتب جداگانه، میباشد.
۱۹. این پائین تر از پائین ترین حدی میزان معاشاتی میباشد زیرا منظوری بار دوم امتیازات ماکولاتی که در ۵ می ۲۰۰۲ نافذ گردید، به معلمین پرداخته نمیشود.
۲۰. طور مثال در بورندی فیصدی مجموع داخله از ۷۳ فیصد در سال ۱۹۹۰ به ۴۳ فیصد در سال ۱۹۹۶ کاهش نمود.
۲۱. در رواندا قتل عام سال ۱۹۹۴، در فیصدی داخله شاگردان مکاتب تاثیر قابل ملاحظه منفی را در مدت زمان کوتاهی وارد نمود. اما در اخیر دهه ۱۹۹۰ شمولیت شاگردان دو باره به سطح و میدان (trend) سابقه اش رسید.
۲۲. قبل از اداره انتقالی معاینه خانه های شخصی تنها به داکترانی اجازه داده می شد که در دولت کار کرده و رسمیت داشتند، بابر داشته شدن قید و شرط فوق داکتران فعلاً تحت سه حالت فعالیت مینمایند. الف، کارمند وزارت صحت عامه بوده ولی معاینه خانه شخصی هم دارند. ب: وظیفه مشخص با معاش مشخص توسط یکی از نماینده گی ها با داشتن فرصت محدودی در رابطه به فعالیت شخصی زیرا کیفیت کار نماینده گی مستلزم عدم فعالیت شخصی داکتر میباشد ج: تقرر توسط وزارت صحت عامه، وظیفه در نماینده گی جداگانه با معاش علاوه گی، و معاینه خانه شخصی.
۲۳. موجودیت کارگران انات در یک مرکز صحتی از مطالب و خاص قابل توجه می باشد نسبت مجموع تعداد انات و ذکور، در زمان سروی، در بین تهیه کننده گان امور صحتی سه به تناسب یک بود از جمله ۷۷۳ کتله های اساسی خدمات صحتی در ۴۰ فیصد آن، کارکنان صحتی طبقه انات وجود نداشت. اختلافات منطقی بی نهایت زیاد است طور مثال، نورستان، تنها یک کارگر زن داشته که تناسب را بین کارگران زن و مرد یک به تناسب ۴۳ تشکیل می دهد. این تناسب در هرات کمتر از دو میباشد. تناسب انات و ذکور در شفاخانه های محلی ولسوالی ها خراب تر بوده که یک به تناسب پنج را تشکیل داده است در مراکز فعالیت ها علیه مالاریا یک بتناسب پنج و در مراکز مصون سازی تناسب فوق الذکر یک به تناسب ۱۸ میباشد.
۲۴. موافقتنامه بن چهار کمیسیون را تاسیس نمود که مسؤلیت های موارد ذیل را عهده دار میباشد: باز سازی سیستم عدلی، نظارت و تحقیق در رابطه به تخلف از حقوق انسانی، بررسی برای تهیه قانون اساسی، و حفظ حیثیت کارکنان ملکی، قرار معلوم کمیسیون خدمات ملکی و کمیسیون حقوق بشر کمیسیون های اند که وظایف مستدام را بالاتر از اصلاحات ساختار هایدولتی و قانونی عهده دار بوده و میباشد.

## ماخذ

- انستیتوت آدم سمت (Adam Smith Institute) اپریل ۲۰۰۳ (پلان منسجم برای اصلاحات تصدی های دولتی در افغانستان: یک سند مشاورتی) افغانستان ۲۰۰۳. گزارش ارزیابی منابع صحت ملی افغانستان، ۵ اپریل ۲۰۰۳ کابل: دولت انتقالی اسلامی افغانستان
- افغانستان ۲۰۰۴ (۱۲۸۲). قانون اساسی افغانستان کابل: دولت انتقالی اسلامی افغانستان
- افغانستان ۲۰۰۳ (۱۲۸۲). فرمان تنظیم اعاده وجوه که از خارج تمویل گردیده و امتیازات کارکنان ملکی. دولت انتقالی اسلامی افغانستان
- افغانستان. وزارت معارف و یونیسیف ۲۰۰۳ ارزیابی عاجل در مورد محل آموزش. (کابل)
- افغانستان. گروپ کار برای طرح پالیسی معاشات ۲۰۰۳. پالیسی ملی معاشاتی برای مؤسسات غیر دولتی که در سکتور صحتی افغانستان کار میکنند نسخه اخیر (۶ اگست ۲۰۰۳) کابل MSH / USAID, AHDS, IAM, MOG, GCU, SCA .
- Barfield Thomas J ۱۹۴۸ ارتباط ضعیف در یک زنجیر زنگ زده: ضعف ساختاری و سازمانی در اداره ولایتی دولت افغانستان (نعمت الله شهرانی Confield. R. L. eds ، انقلابها و شورشها در افغانستان: از نقطه نظر انسان شناسی. از نشرات یونیورسیتی برکلی کلفورنیا) ۲۰۰۳ B B C تریاک میرسانده آینده افغانستان) اخبار ۹۲ B B C اکتوبر ۲۰۰۳
- [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/3224319.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/3224319.stm)
- Beatti, Hugh ۱۹۸۴ (تاثیرات انقلاب ثور در نهرین) نعمت اله شهروانی و R. L. Confield ، انقلاب و شورشها در افغانستان: از لحاظ انسان شناسی از نشرات یونیورسیتی برکلی کلفورنیا .
- Bhushan, Indu, Sheryl Keller. And Brad Schwartz . ۲۰۰۲ رسیدن به اهداف دوگانه، مؤثریت و عدالت (۶- brif. Series, No) ADB ERD Policy . مارچ ۲۰۰۲ . [http://www.adb.org/Documents/EDRC/Policy\\_Briefs/PB006.pdf](http://www.adb.org/Documents/EDRC/Policy_Briefs/PB006.pdf)
- Buckland, Peter ۲۰۰۳ "معارف و بازسازی بعد از جنگ" (تقدیم بیانات و لکچر توسط پاور پائینت)
- Dupree Louius ۱۹۷۱ یادداشت پیرامون افغانستان، ۱۹۷۱) گزارشات کارکنان ساحوی دانشگاه های امریکائی سلسه آسیای جنوبی. ۱۵ (۲) ، Eble, Robbort D و سردار یلماز ۲۰۰۲ (در رابطه به پیمایش و تاثیر عدم مرکزیت مالی) گزارش کاری ۲۸۰۹ بانک جهانی واشنگتن DC . Evans, Anne, and Nick Manning ۲۰۰۳ (عدم مرکزیت: تجدید نظر در رابطه به امور کارکنان در شش مملکت) (مسوده)، بانک جهانی واشنگتن DC
- Fry, Maxweel J ۱۹۷۴. اقتصاد افغان: پول تمویل و موانع بزرگ در راه انکشاف اقتصاد. E. J. Brill. Leiden
- اشرف غنی ۱۹۸۷ (افغانستان: نهضت های ضد انقلاب) در نشریه دانشگاه اکسفورد. J. Csposito , ed . اسلام در آسیا. مذهب سیاست مداران و جامعه.
- گرد همایی پیرامون تحقیق حقوق انسانی و پشتیبانی آن ۲۰۰۳. بیانات: نظریات افغانها در مورد حقوق مسولیت ها. (کابل): <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/care-afg-19nov.pdf>
- گروپ بحران بین المللی ۲۰۰۳ (افغانستان: اصلاحات عدلی و عدالت انتقالی Asia report (۴۵)
- کمیته نجات بین المللی (IRC) با وزارت کار و امور اجتماعی، ۲۰۰۳ (افغانستان: معلومات در مورد تحقیق قوای بشری) Jackson R . ۱۹۹۰ دول نیمه رسمی: حاکمیت، ارتباط بین المللی و جهان سوم نشریه دانشگاه کمبریج .
- Newell, Nancy, and Richard S ۱۹۸۱ جنگ برای افغانستان نشریه دانشگاه کورتل
- Ottaway, M ۲۰۰۲ (اعمار مجدد مؤسسات دولتی در دولت های تخریب شده) انکشاف و تغیر ۳۳ (۵): ۱۰۰۱ - ۱۰۲۳.
- Schurmann H. F . ۱۹۶۲ مغولهای افغانستان یک نژاد شناسی مغولها و مردمان مربوط آن در افغانستان. The Hague: Mouton .
- ملل متحد دفتر مواد مخدره و جرائم ۲۰۰۳ افغانستان: سروی کوکنار ۲۰۰۳ و یانا، استرلیا: ملل متحد دفتر مواد مخدره و جرائم.
- Wilber, Donald N, ed ۱۹۵۶ سلسله های سروی کشور: افغانستان پناهگاه جدید، فایل های ساحه ارتباطات انسانی Connecticut
- Winker, Don R ۲۰۰۳ (چشم انداز های در رابطه به اصلاحات معارف در افغانستان: درسهای از تجربه) بانک جهانی: واشنگتن DC





رهنمایی پیرامون دولت در افغانستان حاوی اهداف سه گانه می باشد: (i) این رهنما سعی می ورزد که با تهیه رهنمایی های اساسی و بنیادی، آنها را که به صحنه اداری و سیاسی افغانستان جدیداً وارد میشوند از ساختارها و جریان امور دولتی آگاه سازد. (ii) رهنما می خواهد اصلاح طالبان را آگاهی بخشد که چگونه از داشته ها و اساسات نظم و ترتیبات موجود استفاده نمایند. (iii) و هم چنان رهنما تلاش می ورزد تا از اشخاص محترمی که توانسته اند چرخش این نظام موجود را فعال نگهداشته و از آنها هم که اکنون در پی اصلاح و بهبود بیشتر می باشند، قدردانی کرده و به زحمات شان ارج گذارد.

رهنما، بخاطر تحقیق اهداف فوق سعی می نماید، تا توانمندی و قابلیت های اساسی سکتور عامه را که مبتنی بر توضیح تکامل دولت، اوضاع و محتوای سیاسی، ترکیب ساختار اداری و سازمانی دولت می باشد بیان کرده، اساسات قانونی و مسئولیت های تشکیلاتی را در جهت پیشبرد امور کلیدی اعم از جمع آوری عواید، تهیه و تطبیق بودجه، محاسبه، تفتیش و بازرسی توضیح نماید. رهنما، هم چنان ساختار تشکیلاتی را در ولایات، اساسات و جایجا سازی کارکنان را با چگونگی رتب، درجه و لست های آنها و طرز العمل اجرای معاشاتی را بیان کرده و بصورت مشخص، عرضه خدمات تعلیمی و صحی را مورد مطالعه قرار می دهد.

این رهنما، مواد و معلومات لازمه را عمدتاً از شش ولایاتی که عملاً مطالعه و پژوهش گردیدند بدست آورده است: طوریکه از فاریاب و هرات در نومبر ۲۰۰۲، از بدخشان و وردک در اپریل ۲۰۰۳، از کندهار در جون ۲۰۰۳ و بالاخره از بامیان در جولای ۲۰۰۳ دیدن بعمل آمده و مورد مطالعه قرار گرفتند. رهنما، همچنان از تحقیق و پژوهش های اضافی که واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU) و بانک جهانی بعمل آورده بودند، نیز مستفید گردیده است. گزارش اداره محل در افغانستان: بررسی و سفارشات برای عمل کرد همردیف این رهنما بوده که سفارشات خاصی را که از مطالعه هَذَا ناشی گردیده است، عنوان می نماید.



#### بانک جهانی

جاده ۱۸۱۸ ، نیویارک، واشنگتن دی سی،

۲۰۴۳۳۳ ایالات متحده امریکا

تلیفون: ۲۰۲۴۷۲۱۰۰۰

فکس: ۲۰۲۴۷۷۶۳۹۱

انترنت: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

پست الکترونی: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)



#### واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

چهار راهی انصاری، شهر نو، کابل،

افغانستان

انترنت: [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)

پست الکترونی: [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af)