

# اصلاحات خدمات ملکی در افغانستان: نقش و وظایف سکتور خدمات ملکی

سید حشمت الله هاشمی و گرهارد لوت  
سنبله ۱۳۹۵



تحقیق برای  
افغانستان  
بهرتر



۱۵ سال  
تحقیق با کیفیت



واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و  
وزارت همکاری های اقتصادی و انکشافی فدرال آلمان

سلسله نشرات تحلیلی

## اصلاحات خدمات ملکی در افغانستان: نقش و وظایف سکتور خدمات ملکی

سید حشمت الله هاشمی و گرهارد لوت

سنبله ۱۳۹۵

تمویل مالی این تحقیق توسط وزارت همکاری های اقتصادی  
و انکشافی فدرال آلمان صورت گرفته است.



شماره استاندارد بین المللی کتاب (ISBN)

۹۷۸-۹۹۳۶-۶۲۸-۷۰-۰ (کتاب انترنتی)

کد نشریه

D۱۶۱۶

مترجم

خادم احمد حقیقی

تصاویر روی جلد

نشست رییس جمهور داکتر غنی با کارمندان کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (ARG©، کابل ۱۳۹۵)؛ شفاخانه پی در فیض آباد (©ez.www.afghanistan.de, Badakhshan، ولایت بدخشان، ۱۳۹۰)؛ آموزش برای پولیس (©www.ez-afghanistan.de، ولایت بدخشان)؛ انستیتوت خدمات ملکی افغانستان (توسط سید حشمت الله هاشمی، کابل ۱۳۹۵).

©۱۳۹۵ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و سازمان انکشاف بین المللی آلمان (GIZ)

این اثر میتواند فقط برای اهداف غیر تجارتي و در صورت ذکر نام نویسندگان و منبع، مورد نقل قول، استناد و یا تکثیر قرار گیرد. نظریات ذکر شده در این مطالعه مربوط به نویسندگان بوده و انعکاس دهنده دیدگاه وزارت همکاری های اقتصادی و انکشافی فدرال آلمان، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و سازمان انکشاف بین المللی آلمان نیست.

برخی حقوق محفوظ است. هرگاه این نشریه چاپ مجدد، ذخیره و یا به صورت برقی به دسترس گذاشته میشود باید لینک ارتباطی به وبسایت [www.giz.de](http://www.giz.de) و [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af) فراهم گردد. برای هر گونه استفاده که در فوق مشخص نگردیده، باید اجازه قبلی به صورت کتبی از ناشران مطالعه (واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و سازمان انکشاف بین المللی آلمان) تهیه گردد؛ اخذ اجازه را می توان از طریق ارسال ایمیل به [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af) یا تماس با ۱۵ ۲۴ ۲۲۱ ۲۰ (۰) +۹۳ انجام داد.

## در مورد نویسندگان

**سیدحشمت الله هاشمی**، از ده سال به اینسو مصروف اصلاحات اداره عامه در سکتور خدمات ملکی افغانستان می باشد. نامبرده شماری از برنامه های اصلاحات را برای وزارتخانه ها و ریاست های مستقل خدمات ملکی زیر عنوان پروگرام ظرفیت سازی برای نتیجه، در کمیسیون مستقل اصلاحات و خدمات ملکی توسعه داده است. او در چارچوب دیپارتمنت زراعت بانک جهانی و ایالات متحده، به عنوان مشاور بخش منابع بشری در وزارت زراعت، آبیاری و مالداري نیز کار کرده و در راستای تاسیس و تقویت ریاست منابع بشری و تطبیق اصلاحات در این وزارت همکاری نموده است.

نامبرده به عنوان رییس منابع بشری در کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان نیز کار کرده و همچنان به عنوان مشاور اداره عامه در ریاست خدمات ملکی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ایفای وظیفه نموده است.

**گرهارد لات**، مشاور مستقل است که در گذشته به عنوان شاروال و شاروال بزرگ شهرهای ولدینبرگ و ماسچ آلمان نیز ایفای وظیفه کرده است. گذشته از این، در چارچوب برنامه تمرکززدایی اداره همکاری های انکشافی بین المللی آلمان در غنا و تانزانیا کار نموده است. گرهارد لات، افزون بر کار در پست های کلیدی موسسات امدادی انکشافی، در کالج تحصیلات عالی کارلسروهه برای خدمات ملکی، به عنوان استاد بخش اداره عامه و مدیریت مالی ایفای وظیفه نموده است. نامبرده با استفاده از تجارب خود در بخش حکومتمداری محلی، تلاش ها و همکاری های خود را در زمینه پروژه های ظرفیت سازی جهانی ادامه می دهد.

## در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مؤسسه مستقل تحقیقی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت مرتبط به پالیسی و طرز العمل و انتشار نتایج حاصله آنها جهت آگاهی دهی و تاثیر گذاری روی پالیسی ها و فعالیت های گوناگون؛ و تقویت فرهنگ تحقیق و مطالعه میباشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان جهت بدست آوردن این هدف با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققین و دانش آموزان ارتباط برقرار مینماید تا استفاده از تحقیق و کتابخانه این واحد را ترویج دهد، ظرفیت تحقیق خویش را تقویت بخشد و فرصت ها را برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و مباحث علمی مساعد سازد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۰۲ با همکاری مؤسسات امدادی فعال در افغانستان بوجود آمد و دارای هیئت مدیره ایست متشکل از نماینده های سازمان های تمویل کننده، ملل متحد و دیگر ادارات چندجانبه و سازمان های غیردولتی.

پروژه های مشخص در سال ۲۰۱۶ توسط کمیسیون اروپا (EU)، مؤسسه بین المللی برای توسعه (ODI)، برنامه پرموت تحت اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا (Tetra Tech-WLD)، گروه امنیت و حکومتداری (SGG)، انستیتیوت صلح ایالات متحده امریکا (USIP)، وزارت همکاری های اقتصادی و انکشافی فدرال آلمان (BMZ)، سازمان انکشاف بین المللی آلمان (GIZ)، مرکز بین المللی تحقیقات ذرت و گندم (CIMMYT)، سازمان هلند برای پژوهش های علمی (NWO)، و سازمان خیریه کودکان جنگ بریتانیا در افغانستان (War Child) تمویل گردیده اند.



## پیشگفتار

به واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به مناسبت تهیه این تحقیق ارزشمند که هدف آن، تحلیل گسترده خدمات ملکی و اصلاح روندهای پالیسی کلیدی در این بخش است، تبریکی ابراز می‌دارم. ارایه اصول خدمات و خدمات ملکی مسوولانه در چارچوب حکومتداری خوب، از تعهدات بنیادی حکومت است. به عنوان نتیجه، دولت از بهره برداری و استفاده مؤثرتر منابع عامه به منظور ارایه خدمات اساسی و افزایش عواید اطمینان می‌دهد و جهت انکشاف اقتصاد ملی و توسعه اجتماعی، از توسعه سکتور خصوصی حمایت می‌کند. این مطالعه، نتایج و امکانات مربوط در راستای تحقق اهداف بزرگ دولت را مهیا می‌سازد، تا حقوق اساسی شهروندان افغان که مشارکت و استفاده از انکشاف و توسعه است، برآورده گردد.

افزون براین، این مطالعه، موانع و مشکلاتی را شناسایی و برجسته می‌سازد که در برابر تطبیق طرح‌های اصلاحات مانع می‌گردد. پیشنهادهای این تحقیق در این مورد ارایه گردیده که چه گونه می‌توان بر روند کند اصلاحات فایق آمد و برنامه‌های اصلاحات خدمات ملکی را که برخی آنها از مدت زیادی وجود دارد، سرعت بخشید.

مجمع حکومتداری افغانستان (Govern4Afg) که به صورت مشترک توسط شرکای آلمانی و افغانی راه اندازی گردیده، یک برنامه بسیار به وقت است؛ زیرا پیرامون بحث پالیسی در مورد موضوعات حکومتداری در کشور ما، یک راهکار روشنی را ارایه می‌کند. پژوهشگران و سیاست‌گزاران نتایج مثبتی بر شواهد را فراهم می‌سازند که سبب شکل‌گیری گفتگوها به هدف تقویت همکاری انکشافی در بخش حکومتداری می‌گردد.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی از زمان تاسیس خود در سال ۱۳۸۱ که بر اساس قانون موظف به رهبری روند اصلاحات خدمات ملکی در کشور میباشد، تعدادی از اصلاحات ساختاری را طرح و تحقق بخشیده است. در گذشته‌ها، اصلاحات تا حد بیشتر توسط تمویل کنندگان مالی رهبری می‌شد که منجر به ایجاد ساختارهای اداری موازی گردید. در مجموع تمام اصلاحات، دارای نتایج مثبت بود، اما این نتایج منجر به توسعه ظرفیت خدمات ملکی پایدار نگردیده است.

در پایان، امیدوارم که از طریق پلاتفورم‌هایی همانند مجمع حکومتداری افغانستان Govern4Afg مباحث بیشتری در سطح محلی صورت گیرد؛ زیرا درک بهتر از موضوعات حکومتداری، برنامه ریزی و بودجه‌سازی، حمایت فعالانه از اجندای اصلاحات دولت افغانستان است.

نادر نادری

مشاور ارشد رییس جمهور در امور روابط عامه و استراتژیژیک و  
سفير افتخاری حمایت از آزادی بیان  
سنبله ۱۳۹۵

## دیباچه

مجمع حکومتداری افغانستان به عنوان جایگاهی برای گفتگو، از اصلاحات و تطبیق پالیسی‌ها در عرصه حکومتداری در افغانستان حمایت می‌کند. حکومتداری خوب، حاکمیت قانون، حسابدگی و شفافیت برای انکشاف و ثبات افغانستان بی‌نهایت مهم اند. نیاز است تا اعتماد مردم افغانستان به نهادهای دولتی احیا شده و با فساد به طور موثری مبارزه گردیده و اصلاحات به خاطر بهبود زندگی روزمره مردم روی دست گرفته شود. تنها کافی نیست که اصلاحات در حد گفتار و نوشتار باقی مانده و در شهره و دهات افغانستان اجرا نشوند.

اهداف این پلاتفورم عبارت از تقویت گفتگوهای پالیسی محور میان «عاملین تغییر» در افغانستان و آلمان در عرصه حکومتداری خوب است. محققان و سیاستگذاران از هر دو کشور نظراتی مبتنی بر شواهد به خاطر تقویت گفتگوها و ارایه مشوره در بخش حکومتداری ارایه می‌دارند. از این رو، مباحثات روی سیاست‌ها با واقعیت‌های موجود سنجیده می‌شوند. در نهایت، این پلاتفورم به عنوان وسیله‌ای برای تطبیق استراتژی وزارت همکاری‌های اقتصادی و انکشافی آلمان برای همکاری‌های انکشافی افغانستان و آلمان در ۱۳۹۴-۱۳۹۷ استفاده می‌گردد.

پس از راه اندازی موفقانه ورکشاپ آغازین در سال ۱۳۹۴، ۶ موضوع (بودجه‌سازی و برنامه ریزی ولایتی، بودجه‌سازی جنسیت محور، اداره معادن، حکومتداری محلی، جامعه مدنی و اصلاحات در بخش خدمات ملکی) برای گفتگوهای عمیق با در نظر داشت اولویت‌های جانب افغانی و آلمانی، انتخاب گردیدند. در جریان سال ۱۳۹۴، تیم‌های تحقیقی از هر دو کشور نظریات کارشناسانه خود را ارایه کرده و بحث میان متخصصین و مجریان {پالیسی} را در قالب چندین گفتگوی آزاد و سایر روش‌های مشورتی تسهیل نموده و مقالات موضوعی توأم با پیشنهادات خود را برای گفتگوهای بیشتر روی سیاست‌ها آماده ساختند.

وزارت همکاری‌های اقتصادی آلمان آرزومند است که این مقالات به بحث‌های بیشتر روی این موضوع در افغانستان دامن زده و سطح تعامل نهادهای تمویل کننده در این بخش را افزایش بخشد.

### اما در مورد این مقاله:

حکومت وحدت ملی افغانستان در سال ۱۳۹۳ برنامه اصلاحات خود را زیر عنوان "تحقق خودکفایی: تعهدات به اصلاحات و تجدید مشارکت"، در کنفرانس لندن در مورد افغانستان، ارایه کرد. بر پایه این برنامه، یکی از اهداف اصلی حکومت وحدت ملی این است که حکومتداری عامه‌اش را بهبود بخشیده و خدمات ملکی مشروع، غیر سیاسی، باثبات و پاسخگویی را بنیاد گزارد. علیرغم دستاوردهای حکومت وحدت ملی در بخش‌هایی از حکومتداری محلی، روند اصلاحات در خدمات ملکی به کندی به پیش می‌رود و چالش‌های مورد نظر هنوز هم بر جای خود باقی است.

این مطالعه که پیرامون اصلاحات خدمات ملکی در افغانستان در سنبله ۱۳۹۵ ارایه گردیده، بررسی جامعی در مورد وضعیت فعلی بخش خدمات ملکی در افغانستان است. این تحقیق حاصل بازنگری چارچوب حقوقی موجود سکتور خدمات ملکی و همچنین انجام مصاحبه‌های متعدد و بحث آزاد با مراجع ذیربط ملی و بین‌المللی است.

این مقاله مبتنی بر بینش‌های طرح شده در گفتگوها و نشست‌های مشورتی مجمع حکومتداری افغانستان (Govern4Afg)، به تحلیل چارچوب حقوقی سکتور خدمات ملکی پرداخته، چالش‌هایی را که در راستای تطبیق اصلاحات مانع می‌گردند، شناسایی کرده و ابزارهایی را جهت تقویت وزارتخانه‌ها و اداره‌های خدمات ملکی در حکومت وحدت ملی، پیشنهاد می‌نماید.

بزرگترین چالش در این راستا، نبود اراده سیاسی، رهبری و تعهد پیرامون اصلاح خدمات ملکی و همچنان کمبود و ناکارآمدی چارچوب حقوقی و نظارتی می‌باشد. همچنین، وظایف و مشارکت بازیگران مختلف در این راستا کمرنگ بوده و کاستی‌ها در مدیریت منابع بشری سبب پیچیده‌گی بیشتر موضوع می‌گردد. تیم پژوهشی مجمع حکومتداری افغانستان (Govern4Afg)، در این زمینه پیشنهادهای کلیدی را مشخص کرده است.

- برای اینکه از رقابت‌های بیشتر جلوگیری صورت گیرد، رییس‌جمهور باید کمیته‌یی را ایجاد نماید که نقش نظارتی را به دوش داشته، تدوین و تطبیق معیارها پیرامون اصلاح خدمات ملکی را مورد ارزیابی قرار دهد.
- کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی باید به عنوان نهاد رهبری کننده اصلاح خدمات ملکی باقی بماند؛ هرچند که این اداره جهت تقویت نیازمند حمایت تمام نهادهای حکومتی می‌باشد.
- ایجاد یک چارچوب حقوقی روشن در این راستا کار مهم پنداشته می‌شود؛ بنابراین، سه قانون مهم تصویب و نافذ گردد: قانون تشکیلات که با اختصاص دادن صلاحیت‌ها و نقش‌ها به نهادهای دولتی، ساختار تشکیلاتی حکومتداری را در افغانستان مجسم می‌سازد؛ قانون طرزالعمل اداری و قانون کارکنان خدمات ملکی.



• و در نهایت، رویکرد دوگانه شامل تطبیق تدریجی اصلاحات درازمدت تحت رهنمایی رییس جمهور و استفاده از فرصت های بازسازی سریع که به منظور انجام اصلاحات، مسیر پایه داری را ترسیم می کند.

این مطالعه اساس گفتگوها و مباحث پیشرو را نه تنها در مجمع حکومتداری افغانستان، بلکه میان نهادهای دولتی افغانستان، جامعه تمویل کننده گان و مراکز علمی نیز فراهم می سازد. انتشار گسترده این مطالعه، بحث ها و اصلاحات پالیسی را میان سطوح مختلف تسریع می نماید. مجمع حکومتداری افغانستان در سال ۱۳۹۵ مباحث و گفتگوهایی را با عناوین تازه آغاز خواهد کرد.

کلاوس کرامر

رییس همکاری های انکشافی  
سفارت جمهوری فدرال آلمان، کابل  
سنبله ۱۳۹۵

## فهرست مطالب

در مورد نویسندگان.....	أ
در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان.....	ب
پیشگفتار.....	ج
دییچه.....	د
اختصارات.....	ز
واژه نامه.....	ح
فشرده مطالعه.....	ط
۱. مقدمه.....	۱
۲. حکومتداری در افغانستان.....	۲
۲.۱ پیشینه.....	۳
۲.۲ سیستم اداره عامه.....	۳
۲.۳ سکتور خدمات ملکی: ساختار و وظایف.....	۵
۳. اصلاح خدمات ملکی در افغانستان.....	۹
۳.۱ چارچوب حقوقی اصلاح خدمات ملکی.....	۹
۳.۲ اسناد تقنینی که در سکتور خدمات ملکی قابل اجراست.....	۱۳
۳.۳ سکتور خدمات.....	۱۴
۴. چالش ها.....	۲۱
۴.۱ پالیسی خدمات ملکی.....	۲۱
۴.۲ چارچوب حقوقی.....	۲۲
۴.۳ موضوعات ساختاری و مدیریتی.....	۲۳
۴.۴ روندهای کسب و کار.....	۲۴
۴.۵ کارکنان خدمات ملکی.....	۲۴
۴.۶ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.....	۲۶
۵. نتیجه و پیشنهادها.....	۲۸
۵.۱ چارچوب حقوقی.....	۲۸
۵.۲ موضوعات ساختاری و مدیریتی.....	۲۹
۵.۳ ظرفیت سازی و آموزش.....	۳۰
۵.۴ سیستم معاش و رتب.....	۳۱
۵.۵ پروسه های استخدام.....	۳۱
۵.۶ حسابدگی.....	۳۲
۵.۷ کمیسیون مستقل اصلاحات و خدمات ملکی.....	۳۲
۵.۸ سکتور خصوصی.....	۳۳
۵.۹ پیشنهادهای عمومی.....	۳۳
ضمیمه:.....	۳۵
منابع.....	۴۰

## جدول ها

جدول شماره ۱: اسناد تقنینی مورد اجرا در سکتور خدمات ملکی.....	۱۳
---	----

## اختصارات

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	AREU
وزارت همکاری های اقتصادی و انکشافی فدرال آلمان	BMZ
ظرفیت سازی برای نتایج	CBR
رییس اجراییه	CEO
اصلاح خدمات ملکی	CSR
اداره انکشافی بین المللی آلمان	GIZ
مجمع حکومتداری افغانستان	Govern4Afg
کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی	IARCSC
ریاست مستقل ارگان های محلی	IDLG
مصاحبه اشخاص کلیدی	KII
وزارت مالیه	MoF
وزارت عدلیه	MoJ
وزارت صحت عامه	MoPH
موسسات غیر دولتی	NGO
اقدامات آینده جهت اصلاح اداره	NGPAR
معاون تخنیکي ملی	NTA
حکومت وحدت ملی	NUG
معاش و رتب	P&G
اصلاح اداره عامه	PAR
اصلاح و بازسازی ابتدایی	PRR

## واژه نامه

مجاهدین	جنگجویانی که در برابر تجاوز روس در افغانستان جنگیدند.
لویه جرگه	شورای بزرگ مردمی
ولسی جرگه	مجلس نماینده گان
مشرانو جرگه	مجلس سنا
تشکیل	ساختار تشکیلاتی که نمایانگر وظایف و سلسله مراتب اداری در یک سازمان می باشد.

## فشرده مطالعه

در طول دوره انتقال (۲۰۰۱-۲۰۱۴)، افغانستان پیشرفت‌های چشمگیر در زمینه توسعه و انکشاف داشته است. کنفرانس بن در سال ۲۰۰۱ ضمن تثبیت مجموعه‌ای از چارچوب پالیسی‌ها، خدمات ملکی موثر را منحصی یکی از الویت‌های حکومتداری ایجاد نمود. در دسامبر ۲۰۱۴، حکومت وحدت ملی افغانستان برنامه اصلاحات خود را تحت عنوان «برنامه ایجاد خود کفائی» براساس کنفرانس‌های کابل و لندن در مورد افغانستان، ارائه نمود. بدین ترتیب افغانستان وارد مرحله جدید بنام «دهه تحول» (۲۰۱۴-۲۰۲۵) گردید.

یکی از اهداف عمده حکومت وحدت ملی ایجاد یک اداره عامه میباید که حقوق بشر را احترام، حفاظت و تضمین نموده، امنیت را تامین و از جانب شهروندان منحصی نماینده قانونی و فراهم کننده خدمات مطابق به نیازمندی‌های اساسی شناخته شود. جهت نیل به این هدف، خدمات ملکی فعال و خوب سازمان یافته نهایت مهم میباید زیرا خدمات ملکی یگانه وسیله اساسی حکومت جهت تطبیق پالیسی‌ها و عرضه خدمات عامه به مردم در سراسر کشور میباید.

این آشکار است که حکومت در راستای اصلاحات دارای دستاوردهای زیادی است. گام‌های اساسی در زمینه بازسازی برداشته شده و در راستای توسعه اقتصادی، اجتماعی و دموکراتیک پیشرفت‌ها محسوس می‌باشد. به هر صورت، علی‌رغم پیشرفت‌های اساسی در بسیاری بخش‌های حکومتداری ملی به ویژه اصلاح خدمات ملکی، در مجموع این روند تا اندازه‌ی کند به نظر می‌رسد و هنوز هم چالش‌های مهم بر جای خود باقی است. در مجموع فراهم سازی فرصت‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و همچنان ارایه خدمات عامه هنوز هم از توقعات مردم فاصله دارد.

هدف حکومت این است، در چارچوب حکومتداری خوب، اداره مشروع، غیر سیاسی، باثبات، مبتنی بر خدمات و پاسخگوی خدمات ملکی را طوری ایجاد نماید که جهت ارایه خدمات اساسی از منابع عامه به گونه موثر استفاده کند، عواید را ارتقا بخشد و جهت رشد اقتصاد ملی و انکشاف اجتماعی از توسعه سکتور خصوصی حمایت نماید. بزرگترین هدف این است که حقوق اساسی شهروندان افغان تضمین شده و از فرصت‌های انکشافی در کشور به طور کامل مستفید گردند.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی از زمان تاسیس خود در سال ۲۰۰۲ م. تا کنون، رهبری روند اصلاح خدمات ملکی را به دوش داشته و شماری از برنامه‌ها را در راستای اصلاح خدمات طرح و به منصه اجرا گذاشته است. اما در این کمتر می‌توان شک کرد که اصلاحات کم از کم در گذشته غالباً توسط تمویل کننده گان با تاسیس نظام اداری موازی رهبری شده است.

### اهداف این مطالعه:

هدف این سند تحقیقی تحلیل و بررسی خدمات ملکی و پالیسی‌های کلیدی پروسه اصلاحات در سکتور خدمات ملکی میباید. دریافت نقش و وظایف سکتور خدمات ملکی و تشخیص میکانیزم‌ها جهت ازدیاد عرضه خدمات در سطح ملی و محلی نیز یک از اهداف این تحقیق میباید. در نهایت، پیشنهادات در مورد تقویت اصلاحات اداری در سکتور خدمات ملکی در زمینه و اجندای سیاسی حکومت وحدت ملی میباید.

### روش تحقیق

گروه تحقیق، چارچوب حقوقی و مقرراتی موجود را ارزیابی کرده و استراتژی‌های و برنامه‌های حکومت را در این راستا به دقت بررسی کرده است. این مطالعه، گزارش‌ها و مقالات علمی که توسط موسسات ملی و سازمان‌های انکشافی بین‌المللی در این زمینه نگارش یافته، بازنگری نموده است.

افزون بر این، گروه تحقیق پیرامون موضوعات خدمات ملکی، با مقام‌های اداره عامه و پژوهشگران مصاحبه‌های معلوماتی عمده را نیز انجام داده است. گروه تحقیق، همچنان در عین حال، با نماینده گان حکومت، نهادهای تمویل کننده، جامعه مدنی و نیز کارشناسان ملی و بین‌المللی در مورد سکتور خدمات ملکی بحث‌های آزاد را راه اندازی کرده است. هدف این همه رویدادها این بود، تا چالش‌ها و موانع موجود در راستای اصلاح خدمات ملکی مورد بحث قرار گرفته و پیشنهادات و سفارش‌هایی پیرامون اینکه چگونه می‌توان خدمات ملکی را اصلاح و تقویت کرد، ارایه گردد.

## یافته های مهم

بر اساس تحقیق و بررسی اسناد، نتایج حاصل از مصاحبه ها و بحث های متعدد، موانع و چالشهای کلیدی فراروی اصلاحات در خدمات ملکی مشخص شده است. از جمله موانع و چالشهایی که در راستای اصلاح خدمات ملکی مانع واقع می گردد، موضوعات عمده زیر شناسایی گردید:

- **فقدان اراده و تعهد سیاسی و مدیریتی برای اصلاح خدمات ملکی**  
فقدان رهبری روشن و عدم وجود تمایل برای اصلاح خدمات ملکی محسوس می باشد و نیز هیچ طیفی از رویکردهای حکومت در قبال اصلاحات به چشم نمی خورد. افزون بر این، ساختارها و طرزعملهایی جهت ایجاد هماهنگی موثر در سطح سیاسی و اداری وجود ندارد؛ در حالی که به جای تاکید بر اصلاح پایه دار خدمات ملکی، بر تصامیم رویداد گرا، راه حل سریع و موقتی، ابتکار و پروژه های خارجی تاکید صورت می گیرد.
- **فقدان چارچوب حقوقی و تنظیم کننده مناسب**  
قانون تشکیلات و قانون کارکنان خدمات ملکی هنوز مناسب نبوده و یا نیازمند تعدیل می باشد. این قوانین، وظایف و ساختار وزارتخانه های خدمات ملکی و مدیریت منابع بشری را در سکتور خدمات ملکی تشریح و بیان می دارد.
- **رهبری ضعیف و دخالت های متعدد در روند اصلاحات**  
مسئولیت اولی کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی در این راستا، به دلیل مداخلات بازیگران متعدد، نهادها و سازمان های تمویل کننده بین المللی تضعیف گردیده است.
- **درک مبهم از اصلاحات در خدمات ملکی**  
نتایج یا پیامدهای درازمدت یا حداقل میان مدت ابتکارات و برنامه های اصلاحی در سکتور خدمات ملکی روشن نیست.
- **وظایف و نقش های تکراری و موازی وزارتخانه ها و اداره های خدمات ملکی**  
فقدان چارچوب مشترک برای اداره نهادهای خدمات ملکی به دلیل ناکارایی قانون تشکیلات و تقسیم ناروشن صلاحیت ها بین وزارتخانه ها می باشد (ساختارهای موازی، تداخل صلاحیت ها و «نزاع بر مسئولیت ها»). افزون بر این، سازمان های کمک کننده دست به تشکیل ساختارهای اجرایی مستقل در درون وزارتخانه ها می زند که کارمندان آن با شرایط سکتور خدمات ملکی سازگار نیست.
- **روندهای پیچیده ارایه خدمات و کسب و کار**  
روند بسیار پیچیده و طولیل ارایه خدمات و کارکردهای اداری کیفیت و اجرای عملیاتی خدمات ملکی را متأثر ساخته و فساد را بالقوه افزایش داده است.
- **پیچیده گی در مدیریت منابع بشری**  
شیوه های حزب گرایی و تقرر بر اساس ملحوظات قومی عمومیت دارد و نیز فقدان راهکارهای شفاف، سازگار و منجسم استخدام مبتنی بر شایسته گی در خدمات ملکی محسوس است. معاش تمویل شده چندگانه و همزمان توسط تمویل کننده گان و گسترش سوپر سکیل منجر به بروز سیستم خدمات ملکی موازی (خدمات ملکی دوم) گردیده است. در سیستم فعلی توسعه مسلکی مورد تشویق قرار نگرفته است ظرفیت سازی جامع و پالیسی آموزش وجود ندارد؛ به شرایطی که کارمندان طی آن می توانند کار موثرتری انجام دهند، توجه کمتری صورت گرفته است.  
با این وجود، شمار قابل توجهی از تحلیل ها، مطالعات، استراتژی های عالی در این زمینه وجود داشته و برنامه های دقیق آماده تطبیق می باشد. ولی با این حال، پروسه های تطبیق، به دلیل بی توجهی و تکتیک تأخیر اندازی، متفاوت می باشد. همچنان شکاف بزرگی میان روند پلان گذاری و تطبیق اصلاح خدمات ملکی محسوس می باشد.

## پیشنهاد‌های عمده:

سکتور خدمات ملکی به عنوان ابزار مرئی و کاری دولت مجبور است، تا در راستای انکشاف و بهبود کیفی و قابل اطمینان خدمات برای مردم کار نماید. خدمات عامه به عنوان اقدام و معیاری در راستای کاهش فقر، مبارزه با فساد، بهبود معیار زنده گی و افزایش توسعه سکتور خصوصی، امر مهمی در راستای بهبود و توسعه یک کشور پنداشته می شود. بنابراین دولت باید در مجموع بر اصلاح خدمات ملکی تمرکز نماید.

به منظور تاکید بر اهمیت اصلاح خدمات ملکی و جلوگیری از دخالت ها و تداخل صلاحیت ها، رئیس جمهور باید کمیته یی هماهنگی متشکل از وزارتخانه ها و اداره های مربوط را تشکیل دهد که توسط خود رئیس جمهور یا دفتر رئیس اجراییه حکومت وحدت ملی رهبری گردد. این کمیته، باید طرح و تطبیق اقدامات و معیارهای اصلاح خدمات ملکی را سرعت بخشیده و از آن نظارت و ارزیابی کند.

پیشنهاد‌های مربوط به تقویت روند اصلاح خدمات ملکی قرار زیر است:

- وجود تمایل، اراده، تعهد و حمایت قابل ملاحظه در سطح بالا برای اصلاح خدمات ملکی؛
- تدوین چشم انداز روشن و استراتژی مشخص برای عملکرد کلی دولت در راستای اصلاح خدمات ملکی؛
- ایجاد چارچوب حقوقی مناسب برای اصلاحات در اداره عامه در سکتور خدمات ملکی؛
- تخصیص صریح و روشن صلاحیت ها و مسوولیت ها در وزارتخانه ها و اداره های خدمات ملکی؛
- متناسب سازی ساختار سازمانی و بهینه سازی پروسه های کار در سکتور خدمات ملکی؛
- با توجه به برابری جنسیتی تدوین و تضمین رویکردهای استخدام مناسب، شفاف و مبتنی بر شایسته گی؛
- سیستم معاش و رتب مناسب و واحد؛
- ظرفیت سازی و آموزش کارکنان خدمات ملکی؛
- ایجاد حس تعهد، انگیزه و مسوولیت مدنی در میان کارمندان خدمات ملکی؛
- ساده سازی پروسه های کلیدی اراییه خدمات؛
- دسته بندی لایه های سیاسی و تخنیکی سکتور خدمات ملکی؛
- از بین بردن تداخل وظیفوی و اداره های تکراری؛
- پاسخگویی بالا و دخالت جامعه مدنی در این راستا.

این بسیار با اهمیت خواهد بود که بر تطبیق اصلاح خدمات ملکی و اولویت بندی اجندای بخش های یاد شده آن تاکید صورت گیرد؛ چنانکه این بخش ها مزایای فوری و قابل اثبات را به شهروندان به ارمغان خواهد آورد. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی باید به عنوان نهاد پیشتاز در راستای اصلاح خدمات ملکی باقی بماند، اما این کمیسیون نیازمند تقویت و حمایت تمام بخش های دولت می باشد.

## ۱. مقدمه

افغانستان در سال ۲۰۱۵ م. وارد دهه یی شد که دهه تحول نامیده می شود (۲۰۱۵ - ۲۴). تلاش صورت می گیرد که دهه تحول بر پایه دستاوردها و نتایج به دست آمده در دوره گذار (۲۰۱۱ - ۱۴) راه اندازی و تحکیم یابد، تا آینده افغانستان به عنوان دولت فعال، پایدار و با ثبات مطمئن گردد.

یکی از اهداف بزرگ در این دهه، ایجاد دولتی در افغانستان است که به حقوق بشر احترام نموده و آن را حفاظت و تضمین نماید و امنیت را تأمین و از سوی مردم به عنوان نماینده مشروع و ارایه کننده خدمات ملکی شناخته شود و بتواند نیازهای اساسی آنان را برآورده سازد.

دولت افغانستان هنوز هم یک دولت شکننده است که اداره های عامه آن ضعیف و ناتوان به نظر می رسد. خدمات ملکی به عنوان ماشین اصلی دولت مورد توجه قرار می گیرد که با توسط وزارتخانه ها و ادارات خدمات ملکی به گونه مستقیم و یا طبق مقررات و زیر نظارت سکتور خدمات ملکی و یا سایر ادارات دولتی، توسط سکتور خصوصی به مردم ارایه می گردد. انجام اصلاحات در خدمات ملکی، مقتضی درک ویژه شرایط افغانستان است. این شرایط با ویژه گی هایی همانند جامعه غیرمتجانس، اختلافات قومی، برتری مذهبی، تاریخ کوتاهی از شمارش نفوس، مردسالاری، رهبری بر اساس قدرت و به گونه ویژه ناامنی ها مشخص شده است.

حکومتداری خوب، مقتضی خدمات عامه موثر، سیستم عدلی مورد اعتماد و نهادهایی است که در برابر ملت پاسخگو باشد. بر اساس نظریه بانک جهانی «حکومتداری خوب، مشابه با مدیریت خوب توسعه است»<sup>۱</sup>. حکومتداری خوب عبارت از زمینه سازی برای شرایطی است که منجر به رونمایی انکشاف گردد. حکومت ها در فراهم سازی خدمات عامه دارای نقش عمده می باشند. آنها به تدوین قوانینی می پردازند که طی آن بازارها به گونه موثر کار کرده و مانع عدم موفقیت در بازار می گردند. به منظور برآورده شدن این مأمول، حکومت ها به نماینده گانی نیاز دارد که عواید را جمع آوری و امتعه مورد نیاز عامه را تولید کند که این امر، خود نیازمند وجود سیستم های حسابداری، معلومات باورمند کافی و موثریت در مدیریت منابع و ارایه خدمات عامه می باشد.

با توجه به اجماع عامه، حکومتداری خوب ظرفیت دولت در راستای تدوین پالیسی ها، مدیریت امور مالی و اداری دولتی و ارایه خدمات به شهروندان است. رابطه میان سکتور خدمات ملکی و حکومتداری خوب ناگزیر بسیار حیاتی می باشد؛ چنانکه سکتور خدمات ملکی نقش کلیدی را در تدوین پالیسی، مدیریت امور مالی و اداری دولتی و ارایه خدمات به مردم به صورت مستقیم؛ یا غیر مستقیم از طریق سکتور خصوصی بازی می کند.

اجندای اصلاح حکومتداری حکومت وحدت ملی افغانستان که اصلاح سکتور خدمات ملکی را شامل می شود، باید با مشارکت فعال شهروندان، تطبیق حاکمیت قانون، استخدام مبتنی بر شایسته سالاری و بهبود مداوم در اداره تثبیت شده و مشروعیتش استحکام یابد. حکومت وحدت ملی در این راستا متعهد به «ساده سازی و تسهیل راهکارهای ارایه خدمات در تمام بخش های خدمات ملکی»<sup>۳</sup> می باشد.

دفتر همکاری های انکشافی آلمان با راه اندازی برنامه های مختلف از سال ۲۰۰۳ م. از روند حکومتداری در افغانستان حمایت کرده و اکنون امیدوار است که تلاش هایش پیرامون حکومتداری را استوار و مستحکم سازد. در جریان دهه گذار، استراتژی کشور وزارت همکاری های اقتصادی و انکشافی فدرال آلمان زیر عنوان «استراتژی انکشافی برای همکاری با افغانستان در دوره ۲۰۱۴ - ۲۰۱۷ م.»<sup>۲</sup>، به تصویب رسید. این استراتژی حکومتداری خوب را به عنوان یکی از نکات پنجگانه اصلی تعریف می کند. بنابراین، ماموریت کشور آلمان بر ارتقای اصول حکومتداری خوب به ویژه بر سه بخش فرعی آن همانند حاکمیت قانون، مشارکت سیاسی و اداره عامه تمرکز می نماید.

از برنامه های مربوط به بخش حکومتداری انتظار می رود که افزون از برنامه های انفرادی، از بحث ها و کارهای مربوط به موضوعات حکومتداری حمایت نماید. درک بهتری از شرایط حکومتداری در افغانستان و کار منظم و گسترده پیرامون مسایل حکومتداری در برنامه های دولتی و سکتوری، منجر به افزایش همکاری های انکشافی افغان - جرمن می گردد.

پروژه دو ساله مجمع حکومتداری افغانستان از سوی طرف های همکار افغان و آلمانی راه اندازی شده است تا جایگاهی برای گفتگوهای پالیسی محور در مورد موضوع حکومتداری در افغانستان به وجود آید. محققان و سیاستگذاران از هر دو کشور مذکور نظریات و تحقیقات مبتنی بر شواهد را به منظور گسترش گفتگوها به هدف تقویت همکاری های انکشافی در بخش حکومتداری ارائه خواهند داشت. مجمع حکومتداری - به عنوان یک پلاتفورم فراگیر و مرکز تحقیقاتی عمل محور - به حمایت از حوزه حکومتداری در افغانستان در چارچوب استراتژی وزارت همکاری های اقتصادی و انکشافی آلمان می پردازد. درک زمینه حکومتداری

۱ دولت افغانستان، «به سوی خودکفایی: چشم انداز استراتژیک برای دهه تحول» (کابل: وزارت امور خارجه، ۲۰۱۲ م.).

۲ بانک جهانی، «حکومتداری و توسعه»، (واشنگتن، دی. سی: بانک جهانی، ۱۹۹۲).

۳ دولت افغانستان «توافقنامه حکومت وحدت ملی» (کابل: اداره امور ریاست جمهوری، ۲۰۱۴).



افغانستان بهتر شده و بازیگران عمده در ساحت حکومتداری مایل به طرح عمیق و منظم موضوعات مربوط به حکومتداری اند. با گسترش گفتگو میان جوانب تاثیرگذار افغان و آلمانی، مجمع حکومتداری افغانستان در پی سهم گیری در انکشاف کلی و تطبیق پالیسی ها در هماهنگی و انطباق با زمینه ها و نیازهای افغانستان می باشد.

این پروژه به ویژه تلاش می کند تا: (۱) به افزایش درک پیرامون شرایط حکومتداری در افغانستان و توسعه عمیق و سیستماتیک موضوعات مربوط به حکومتداری کمک نماید؛ (۲) توسعه شبکه بی از کارشناسان و متخصصان مسلکی پیرامون حکومتداری و افغانستان و ارایه حمایت و مشوره به تصمیم گیرنده گان افغان و آلمانی و برنامه های آلمانی؛ (۳) تحلیل و نظارت از روندهای حکومتداری و موضوعات مربوط با مستندسازی درس های آموخته شده و مشارکت در بحث های علمی؛ (۴) ارایه سفارش ها به حکومت و برنامه های مربوط پیرامون اقداماتی به منظور تقویت تشریک مساعی و همکاری و (۵) حصول اطمینان از تأثیرات محسوس سکتور حکومتداری و پروژه های مشترک بر سایر بخش های مرکزی.

تیم کارشناسان افغان - جرمن (محققان عرصه حکومتداری) این مطالعه را «که روند گفتگوها میان پالیسی سازان آلمانی و افغانی را ارتقا می بخشد» انجام داده اند. هر تحقیق بر موضوعات مربوط به حکومتداری که توسط شرکای افغان و آلمانی اولویت بندی شده، تمرکز دارد.

این تحقیق بر پایه تحقیق منابع کتبی و مصاحبه ها انجام شده است. مصاحبه ها با اشخاص معلومات دهنده کلیدی (آگاهان امور) و فعالان حکومتی، نهادهای سازمان ملل متحد، موسسات غیر دولتی و جامعه جهانی در نومبر و دسمبر سال ۲۰۱۵ م. در کابل انجام شد، تا دیدگاه ها و نظریات آنان را در این راستا با خود داشته باشیم. مصاحبه کننده گان با توجه به تجارب آنان در راستای موضوعات مربوط به خدمات ملکی در افغانستان با دقت کامل انتخاب گردیدند. همچنان بحث آزاد پیرامون اصلاح خدمات ملکی با گفتگو روی یافته های مقدماتی این مطالعه، در دسمبر ۲۰۱۵ م. در کابل برگزار شد. در این بحث، در کنار شرکت ارگانهای دولتی، نماینده گانی از جامعه مدنی و جامعه جهانی نیز شرکت ورزیده بودند.

هدف اصلی این مطالعه، مرور جامع بر وضعیت موجود سکتور خدمات ملکی در افغانستان با توجه به پیشینه حقوقی و رویکرد عملی آن می باشد. افزون براین، موانع و چالش هایی را نیز برجسته می سازد که در راستای تطبیق طرح های اصلاحی خدمات ملکی وجود دارد. در پایان، در زمینه اینکه چگونه می توان بر روند متزلزل و متردد اصلاحات غالب شد و تطبیق برنامه های اصلاح خدمات ملکی را که برخی از آنها از مدت درازی به اینسو موجود می باشد، تسریع بخشید.

## ۲. حکومتداری در افغانستان

### ۲.۱ پیشینه

در جریان دهه های گذشته دولت افغانستان با وضعیت جنگی و مداخلات خارجی مواجه بوده است. اصلاح خدمات ملکی برای این تحقیق در میان سال های ۱۹۷۸ م. به ویژه آغاز تجاوز شوروی بر افغانستان و سال ۲۰۰۱ م. یعنی سرنگونی حکومت طالبان، دارای اهمیت بالایی می باشد. در اپریل سال ۱۹۷۸ طی کودتای نظامی در افغانستان، حکومت کمونیستی در این کشور به قدرت رسید. اتحاد شوروی سابق از ترس اینکه این حکومت کمونیستی سقوط نکند، در سال ۱۹۷۹ م. بر افغانستان تجاوز کرد. در سال های ۱۹۸۰ با روی کار شدن مجاهدین، درگیری ها در کشور شدت یافت. نیروهای شوروی در فبروری سال ۱۹۸۹ م. از افغانستان خارج شدند و قدرت را در افغانستان به داکتر نجیب الله واگذار کردند. داکتر نجیب الله در سال ۱۹۹۲ م. از قدرت برکنار و بعدا کشته شد که با شدت و گسترش درگیری ها در افغانستان رقم می خورد.<sup>۴</sup>

هنگامی که مجاهدین به قدرت رسیدند، جنگ های داخلی میان گروه های مختلف آنها آغاز گردید و این درگیری ها تا ظهور طالبان ادامه یافت. با این تغییر، رنج های مردم افغانستان افزایش یافت. نخبه گان تعلیم یافته کابل، کارکنان ملکی، متخصصان طبی و استادان کشور را ترک کردند. هزاران تن از افراد ملکی که در ساحه باقی مانده بودند، مجبور به ترک خانه های شان گردیده و به مناطق دیگری بیجا شدند.

بعد از سرنگونی رژیم طالبان در سال ۲۰۰۱ م. اداره موقت تشکیل گردید و مسوولیت روند تأمین امنیت، دولت سازی، پیشرفت و بازسازی را به دوش گرفت. در ۲۲ دسمبر سال ۲۰۰۱ م. توافقنامه بن به امضاء رسید و به رهبری حامد کرزی اداره انتقالی به میان آمد. در جون سال ۲۰۰۲ م. توسط لویه جرگه اضطراری تحت ریاست حامد کرزی اداره انتقالی تشکیل گردید. بر اساس موافقتنامه بن، بازم قانون اساسی سال ۱۹۶۴ م. به عنوان قانون اساسی کشور پذیرفته شد و جهت انتخابات ملی سال ۲۰۰۴ م. تعیین گردید. در این مدت تا جنوری سال ۲۰۰۴ م. قانون اساسی جدید مورد بحث قرار گرفت. قانون اساسی جدید راه را برای انتخاب یک رییس جمهور منتخب و تشکیل شورای ملی که متشکل از دو مجلس، ولسی جرگه (مجلس نماینده گان) و مشرانو جرگه (مجلس سنا) می باشد، هموار ساخت. نماینده گان ولسی جرگه باید از طریق انتخابات عادلانه و آزاد انتخاب گردند و اعضای مشرانو جرگه باید طبق ماده های مربوط قانون اساسی تعیین گردند.

در زمان حکومت داکتر نجیب الله و دوران حاکمیت رژیم های مجاهدین و طالبان کدام اداره یی جهت انجام اصلاحات اداره عامه وجود نداشت. وظیفه مدیریت منابع بشری میان وزارتخانه های مختلف همانند وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت مالیه و ریاست عمومی اداره امور تقسیم گردیده بود. به دلیل فقدان هماهنگی میان اداره های مختلف دولتی، جایگاهی برای اصلاح اداره عامه یا ایجاد خدمات ملکی متحرک وجود نداشت.

قبل از تأسیس اداره جدید در سال ۲۰۰۱ م. انتقاد اساسی منتقدین بر خدمات ملکی این بود که حکومت از موثریت برخوردار نبوده و دارای مدیریت سستی می باشد که بر اساس رژیم های استبدادی وقت استوار بوده و از سوی نخبه گان حاکم کنترل می شود. برای اینکه خدمات ملکی و اداره عامه در افغانستان با تغییرات و شرایط وقت و با راهکار توسعه و اصلاحات حکومت سازگاری داشته باشد، نیاز بود تا به منظور انجام این اصلاحات، ساختار تشکیلاتی به وجود آید؛ همان بود که کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به وجود آمد.

### ۲.۲ سیستم اداره عامه

بعد از امضای توافقنامه بن در دسمبر سال ۲۰۰۱ م. اداره موقت به میان آمد که به تعقیب آن در جون سال ۲۰۰۲ م. بر اساس لویه جرگه اضطراری حکومت انتقالی تشکیل گردید. بر پایه توافقنامه بن، قانون اساسی سال ۱۹۶۴ م. باردیگر نافذ شد، تا امور دولت افغانستان را تنظیم نماید. در اوایل جنوری سال ۲۰۰۴ م. قانون اساسی جدید تصویب گردید که راه را برای انتخاب رییس جمهور به عنوان رییس دولت و تشکیل قوای سه گانه قدرت مانند مقننه، قضاییه و اجراییه هموار ساخت.

۴ مارک دیفیلد، "بررسی چارچوب استراتژیک برای افغانستان" (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۱).

## قوه مقننه

چنانکه قانون اساسی افغانستان بیان می‌دارد، قوه مقننه متشکل از دو مجلس پارلمان: ولسی جرگه (مجلس نماینده گان) و مشرانو جرگه (مجلس سنا) می‌باشد. نماینده گان ولسی جرگه از طریق انتخاب آزاد و عادلانه انتخاب می‌گردند. ولسی جرگه اکنون دارای ۲۴۹ کرسی می‌باشد؛ قانون اساسی حد اعظمی ۲۵۰ کرسی را پیش بینی کرده است. کرسی‌های ولسی جرگه بر پایه تعداد نفوس، میان ولایات تقسیم می‌گردد. مشرانو جرگه دارای ۱۰۲ نماینده می‌باشد که یک سوم آنها توسط رییس جمهور انتصاب می‌شوند و متباقی دو سوم آنان از طریق انتخابات غیر مستقیم از میان اعضای انتخاب شده شوراهای ولایتی و ولسوالی‌ها انتخاب می‌گردند. بر پایه قانون اساسی، اعضای مشرانو جرگه قرار زیر انتصاب و انتخاب می‌گردند:

از میان اعضای شورای ولایتی هر ولایت، یکتن به عنوان نماینده برای چهار سال انتخاب می‌گردند.

از میان اعضای هر شورای ولسوالی، یکتن به عنوان نماینده منتخب شورای ولسوالی برای سه سال.

شوراهای ولایتی به تناسب نفوس هر ولایت، دارای ۹ تا ۲۹ عضو می‌باشند. این اعضاء در ولایت از یک حوزه انتخاب می‌شوند. بر پایه قانون اساسی، شوراهای ولسوالی باید دارای ۵ تا ۱۵ عضو باشند که به تناسب نفوس ولسوالی برای سه سال انتخاب می‌گردند. اما انتخابات برای تعیین اعضای شوراهای ولسوالی‌ها تا کنون انجام نشده است و چنین به نظر می‌رسد که در آینده نزدیک برای این کار، کدام اراده بی‌وجود ندارد.

بر اساس ماده ۹۰ قانون اساسی، شورای ملی دارای صلاحیت‌های زیرین می‌باشد:

۱. تصویب، تعدیل یا لغو قوانین و یا فرامین تقنینی؛
۲. تصویب پروگرام‌های انکشافی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و تکنالوژیکی؛
۳. تصویب بودجه دولتی و اجازه اخذ یا اعطای قرضه؛
۴. ایجاد واحدهای اداری، تعدیل و یا الغای آن؛
۵. تصدیق معاهدات و میثاق‌های بین المللی یا فسخ الحاق افغانستان به آن؛

## قوه قضاییه

قوه قضاییه یکی از قوای سه گانه دولت افغانستان می‌باشد. بر اساس قانون اساسی سال ۲۰۰۴ م. قوه قضاییه رکن مستقل دولت جمهوری اسلامی افغانستان بوده که متشکل از ستره محکمه، دادگاه عالی، محاکم استیناف و محاکم ابتداییه می‌باشد.<sup>۷</sup>

### ستره محکمه:

بر اساس قانون اساسی، ستره محکمه دارای ۹ عضو است که بعد از انتصاب توسط رییس جمهور، توسط ولسی جرگه باید تایید گردند. رییس جمهور از میان ۹ عضو یکتن را به عنوان قاضی القضاة تعیین می‌نماید. ستره محکمه امور کدری، بودجه و تصمیم گیری پالیسی تمام محاکم مرکزی، ولایتی و ولسوالی‌ها تنظیم و مدیریت می‌نماید.

### محاکم استیناف

محاکم استیناف در تمام ولایات فعال بوده که دارای رییس محاکم، اعضای قضایی و رؤسای دیوان‌ها می‌باشد. محاکم استیناف ولایت‌های پزنفوس، دارای پنج دیوان یا بخش می‌باشد که به نام جزای عمومی (که در عین حال، تخلفات ترافیکی را نیز بررسی می‌کند)، امنیت عامه، امور مدنی و خانواده، حقوق عامه و تجارتی یاد می‌شود. محاکم استیناف ولایات کم نفوس دارای چهار دیوان یا بخش می‌باشند که عبارت اند از: محکمه ابتداییه شهری، جزای عمومی، مدنی و امنیت عامه. هر چند اکثر ولایات دارای قضاتی می‌باشد که پیرامون دعوی اطفال از تجربه و آموزش‌های لازم برخوردارند، اما تنها محکمه استیناف کابل، دارای محکمه اطفال می‌باشد که صرف جهت استماع دعوی اطفال تشکیل گردیده است. محاکم استیناف در ولایت مربوط، بر احکام و فیصله‌های محاکم ابتدایی نظارت می‌کند و صلاحیت اصلاح، رد، تعدیل، تصدیق و الغای آن را دارا می‌باشند. آنها در عین حال، پیرامون تصمیم گیری در مورد دعوی صلاحیت قضایی نیز مسوول می‌باشند.

۵ دولت افغانستان، "قانون اساسی افغانستان" (کابل: وزارت عدلیه، ۲۰۰۴ م) فصل پنجم، ماده ۸۲.

۶ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "مقام ارشد" (اداره مستقل ارگان‌های محل).

۷ ماده ۱۱۶ قانون اساسی افغانستان بیان می‌دارد که "قوه قضاییه رکن مستقل دولت جمهوری اسلامی افغانستان می‌باشد که مرکب است از یک ستره محکمه، دادگاه عالی، محاکم استیناف و محاکم ابتداییه که تشکیلات و صلاحیت آنها توسط قانون تنظیم می‌گردد".

## محاکم ابتداییه

در ولسوالی ها ابتداییه شهری که در مرکز ولایات محکمه ابتداییه است، دارای پنج دیوان (بخش) می باشد که به نام جزای عمومی، مدنی، حقوق عامه، امنیت عامه و جرایم ترافیکی یاد می شود. محاکم ابتداییه بیرون از مرکز ولایات در تمام ولسوالی ها دارای سه دیوان می باشند که به نام جزای عمومی، امنیت عامه، حقوق مدنی و عامه یاد می شود. در اکثر ولسوالی ها، هم اکنون محاکم ابتداییه فعال وجود ندارد که دلیل عمده آن نگرانی های امنیتی می باشد. در اکثر موارد، قضات جلسات محاکم ابتداییه را در مرکز ولایت دایر می کنند.

قضیه های جزایی زمانی مورد بررسی قرار می گیرند که خازنوالی آنها به محاکم ابتداییه محول سازند؛ قضیه های حقوق مدنی به دفتری در وزارت عدلیه فرستاده می شود. بعد از آن، یک سلسله جلسات قضایی تدویر می یابد، تا اینکه محاکم ابتداییه فیصله یی را صادر نمایند. معمولاً، اکثر فیصله هایی که توسط محاکم ابتداییه پیرامون قضیه یی صادر گردیده باشد، به محاکم استیناف راجع ساخته می شود. زمانی که درخواست استیناف به ستره محکمه ارایه گردد، قضات در اکثر موارد، قضیه را دوباره به منظور استماع مجدد یا محاکمه ارسال می کند.

## قوة اجرائیه

بر اساس قانون اساسی که بیانگر سیستم متمرکز اداره می باشد، تمام صلاحیت های دولت به رئیس جمهور سپرده شده است. هرچند بعد از بن بست در انتخابات سال ۲۰۱۴ م. و به دنبال آن، امضای توافقنامه سیاسی توسط دو نامزد پیشتر در انتخابات، مقام ریاست اجرائیه به عنوان رئیس بخش اجرائیه دولت افغانستان به میان آمد. بر پایه این توافقنامه سیاسی که حکومت وحدت ملی فعلی حاصل آن است، رئیس جمهور دارای وظیفه سیاست گذاری بوده و روابط بین المللی دولت افغانستان را به پیش می برد؛ در حالی که رئیس اجرائیه، در راستای خدمات ملکی، وظیفه اجرایی و مدیریتی وزارتخانه ها و ادارات مستقل را انجام می دهد. به هر حال، در حکومت وحدت ملی تا هنوز محدوده صلاحیت و مسوولیت رئیس جمهور و رئیس اجرائیه به اندازه کافی روشن و مشخص نیست.<sup>۸</sup>

قوة اجرائیه افغانستان متشکل از دو بخش است: حکومت مرکزی و حکومت محلی. قوه اجرائیه در سطح مرکزی در حکومت وحدت ملی، متشکل از رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، رئیس اجرائیه، معاونان رئیس اجرائیه، ۲۶ وزارت و ۳۰ اداره مستقل است. اداره های مستقل، ساختارهای دولتی اند که گزارش های شان را به صورت مستقیم به رئیس جمهور ارایه می کنند و در برابر کدام وزارت دارای مسوولیت نمی باشند. رئیس جمهور، رئیس دولت، رئیس کابینه و قوماندان اعلا ی نیروهای مسلح کشور می باشد.

رئیس جمهور، رئیس عمومی امنیت ملی، رئیس د افغانستان بانک، لوی خازنوال، رئیس جمعیت سره میاشت، اعضای ستره محکمه، اعضای کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی و تمام وزرا را به ولسی جرگه معرفی می کند. نامزدان تابع رای تأیید و یا عدم تأیید پارلمان می باشند.

رئیس جمهور به صورت مستقیم برای پنج سال انتخاب می شود و می تواند دو دوره خدمت نماید.

دفتر رئیس جمهور، دفتری است که به دفتر خود رئیس جمهور، شورای امنیت، دفتر مطبوعاتی، معاونان رئیس جمهور و مشاوران حمایت های لجستیکی و مالی ارایه می کند.

بر بنیاد قانون اساسی، معاونان رئیس جمهور، شاروال کابل، والی ها و روسای کمیسیون های مختلف، تمام مقام های اجرایی توسط رئیس جمهور تعیین می گردند و به تأیید شورای ملی نیاز ندارند. افزون بر این، تمام مقام های مدیریتی هم در سطح ملی و هم محلی، بعد از سپری نمودن روند رقابت آزاد بر اساس شایستگی، توسط رئیس جمهور تعیین می گردند.

## ۲.۳ سکتور خدمات ملکی: ساختار و وظایف

از نگاه تاریخی، رویدادهای بسیاری، مانع انکشاف سکتور خدمات ملکی فعال گردیده است. جنگ ها و درگیری های گوناگون ثبات و پایه داری سکتور خدمات ملکی را ورشکسته ساخته و این سکتور را به جای مسلکی و تخنیکی سازی، ناتوان و سیاسی ساخته است.

بعد از تجاوز شوروی، در میان سال های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۱ م. شکافی در سیستم خدمات ملکی فعال وجود داشت. به دلیل این مشکلات، در کل، به روند آموزش و غیرسیاسی سازی کارمندان خدمات ملکی هیچ توجهی صورت نگرفت و در واقع این سکتور فلج شده بود. با توجه به وضعیت فعلی سکتور خدمات ملکی، و روند ارایه خدمات آن به شهروندان، نیاز است، تا این سکتور بیشتر تقویت گردد، تا در راستای افغانستان خودکفا و انکشاف یافته، دارای نقشی باشد.

۸ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "مقام ارشد" (دفتر رئیس اجرائیه).

سکتور خدمات ملکی در افغانستان متشکل از ۲۶ وزارتخانه و ۳۰ اداره مستقل است. نقش این سکتور با توجه به کیفیت ارائه خدمات به شهروندان و اعتماد سازی، بسیار عمده و حیاتی می باشد. خدمات اساسی شامل آموزش، برق، آب، صحت، کاهش فقر، مبارزه با فساد، بهبود معیارها و سطح زنده گی و تسریع روند انکشاف سکتور خصوصی می باشد؛ این همه خدمات، در راستای انکشاف و رشد کشور از اهمیت بالایی برخوردار می باشد.

## وزارتخانه ها

تمام وزارتخانه ها، ادارات مستقل، کمیسیون ها و نهادها در سطح مرکزی و در سطح محلی، دفاتر ولایات و ولسوالی ها شامل سکتور خدمات ملکی می باشند. افزون بر این، در قوه قضاییه و مقتنه دولت، بخش ها و دفتراهای جداگانه و مجزا از خدمات قضایی و تقنینی، به ویژه اداره مدیریت عمومی در قوه قضاییه و دارالانشاهای هر دو مجلس شورای ملی، شامل سکتور خدمات ملکی بوده و تابع قوانین و مقرره های مربوط این سکتور می باشند. چنانکه یکی از کارمندان ارشد بانک جهانی ابراز می دارد: «سکتور خدمات ملکی از سال ۲۰۰۱ م. تغییرات اساسی و عمده را پشت سر گذاشته است. چارچوب حقوقی اصلاحات روشن نبود، اما اکنون چارچوب حقوقی مشخص و واضحی در این راستا موجود می باشد. وظایف و نقش های خدمات ملکی به خوبی تعریف شده و سیستمی کاری به وجود آمده است.»<sup>۹</sup>

در حال حاضر، در قوه اجرائیه دولت افغانستان، ۲۶ وزارتخانه وجود دارد. به استثنای وزارت دفاع ملی، وزارت امور داخله و ریاست عمومی امنیت ملی، متباقی ۲۳ وزارت دیگر، تابع قوانین و مقررات خدمات ملکی می باشند و بخشی از سکتور خدمات ملکی پنداشته می شوند.

## ادارات مستقل

در حال حاضر، در سکتور خدمات ملکی در حدود ۳۰ اداره مستقل وجود دارد. این اداره ها، واحدهای بودجوی مستقل حکومت اند که صورت مستقیم گزارش شان را به رییس جمهور ارائه می کنند و در برابر کدام وزارت ویژه پاسخگو نیستند.

## تداخل و تکرار در سکتور خدمات ملکی

سکتور خدمات ملکی پیرامون وظایف و ساختار وزارتخانه ها و ادارات با فقدان چارچوب حقوقی ویژه مواجه است. به هر حال، هدف اصلی قانون تشکیلات اساسی این است که نقش ها، وظایف و ساختار اساسی نهادهای دولتی را از هم تفکیک و مشخص نماید. از آنجایی که نقش و وظایف قوای سه گانه دولت در قانون اساسی افغانستان بیان شده، ازینرو، به شمول سکتور امنیتی، به منظور تشخیص و توضیح نقش و وظایف وزارتخانه ها و ادارات دولتی، تصویب، تنفیذ و تطبیق قانون تشکیلات دارای ارزش زیاد می باشد. تداخل کاری و وظیفوی، تا کنون در سکتور خدمات ملکی از بین نرفته به ویژه در بخش اقدامات اصلاحی و مبارزه با فساد<sup>۱۱</sup>.

چنانکه یکی از کارمندان ارشد بانک جهانی ابراز می دارد که ساختار خدمات ملکی پاسخگوی صلاحیت ها و وظایف آن نیست:

ساختار سازمانی در کشور، میراثی از تاریخ پرماجرا و پرمنازعه است. به گونه مثال، در وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی ریاستی جهت ارائه خدمات تیلیفونی هنوز هم در ساختار تشکیلاتی این وزارت وجود دارد، اما وزارت مخابرات و تکنالوژی در حال حاضر این وظیفه را انجام نمی دهد؛ بلکه این وزارت در حال حاضر یک اداره تنظیم کننده و نظارت کننده بر خدمات مخابراتی می باشد، اما با این وجود، در ساختار تشکیلاتی این وزارت هیچ گونه تغییری به وجود نیامده است. برخی وزارتخانه ها سمبولیک اند و وظایف آنها مشخص نیست. به گونه مثال، وزارت امور زنان، وزارت اقتصاد، وزارت امور سرحدات و قبایل و وزارت مبارزه با مواد مخدر از جمله وزارت های سمبولیک و نمایشی به شمار می روند. در وزارت های مالیه و اقتصاد، در راستای پالیسی اقتصادی و پلان گذاری، تداخل کاری و وظایف موازی زیادی مشهود است.<sup>۱۲</sup>

وزارت ها و نهادهای زیادی وجود دارند که وظایف همسانی را انجام می دهند؛ به گونه مثال، اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری، اداره عالی کنترل و تفیش، دفتر رییس جمهور، واحدهای تفتیش در داخل وزارتخانه ها و ادارات مستقل، لوی خازنوالی همه در راستای مبارزه با فساد دخیل اند.

۹ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مشاور، بانک جهانی.

۱۰ برای فهرست وزارتخانه های خدمات ملکی و وظایف مربوط شان، به ضمیمه شماره (۱) مراجعه نمایید.

۱۱ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، «مقام ارشد» وزارت صحت عامه.

۱۲ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مشاور، بانک جهانی.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات از دیرباز موارد تداخل کاری و وظیفوی بسیاری را در وزارتخانه ها و ادارات مستقل شناسایی کرده است. به هر حال، به گفته یک مقام ارشد وزارت صحت عامه، تطبیق اصلاحات در سکتور خدمات ملکی، بدون وجود حمایت سیاسی، بدون انجام کدام قدم، حرفی بیش نخواهد بود<sup>۱۳</sup>.

### مدیریت منابع بشری در سکتور خدمات ملکی

سکتور خدمات ملکی مبتنی بر سیستم موقعیت محور است که بر اساس آن، بست های خدمات ملکی در ساختار تشکیلاتی، به موقف ویژه یی اختصاص یافته است. بر بنیاد قانون خدمات ملکی، «کارمند خدمات ملکی شخصی است که از سوی دولت استخدام شده باشد، تا وظایف اداری و اجرایی خود را انجام دهد»<sup>۱۴</sup>. به این اساس تمام کارکنان، مامورین دولت اند و دولت صلاحیت دارد که اندازه معاش، تعداد و تخصیص، استخدام و پایان مدت دوره کاری آنها را تعیین نماید. به هر حال، معیارها و طرز العمل های اساسی، بیشتر اوقات مطابق چارچوب حقوقی خدمات ملکی، توسط دولت تدوین می شود.

موقف ها در ساختار تشکیلاتی خدمت ملکی به هشت بست تقسیم شده است که بست هشتم پایین ترین آنها و بست اول بلندترین آنها می باشد. کارکنان ملکی، در بست های ملکی بر اساس رقابت آزاد تعیین می گردند. از بست هشتم تا سوم، روند استخدام کارکنان ملکی، توسط وزارت یا اداره مربوط، زیر نظارت بورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی صورت می گیرد. تعیینات در بست های مدیریتی ارشد (بست اول و دوم که بست های ریاست های عمومی و ریاست های عادی است) در سطح مرکزی توسط وزارت یا اداره مربوط که وزیر یا رییس آن، رهبری کمیته استخدام آنها به دوش دارد، با نظارت بورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات و خدمات ملکی انجام می شود. روند جدید استخدام در بست های مدیریتی ارشد بر اساس فرمان تقنینی رییس جمهور صورت می گیرد. در حالی که از زمان تأسیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و ایجاد بورد تعیینات این کمیسیون و اجرای سیستم استخدام مبتنی بر شایسته سالاری، طی سال های گذشته، روند استخدام در بست های مدیریتی ارشد، توسط بورد تعیینات رهبری و مدیریت می شد.

تغییر در روند تعیینات هر چند با مواد قانون خدمات ملکی در تناقض قرار دارد، اما این تغییر به خاطری رویدست گرفته شد که اجزای بورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات در راستای استخدام افراد در وزارتخانه ها و ادارات خدمات ملکی از شفافیت برخوردار نبود<sup>۱۵</sup>. اما با وجود این تغییرات، شفافیت در روند گزینش در وزارتخانه ها تضمین نگردید، زیرا وزرا به عنوان رییس کمیته استخدام، زیر فشار اعضای پارلمان و سایر گروه های سیاسی قرار دارند، بنابراین، نمی توانند روند استخدام مبتنی بر رقابت آزاد شفافیت و ظرفیت محور را تضمین کنند. افزون بر این، روند جدید استخدام، نه تنها دستاوردهای حکومت در راستای استخدام مبتنی بر ظرفیت را به تحلیل برده، بلکه در عوض اینکه در سکتور خدمات ملکی، وظایف تخنیکی و سیاسی به گونه واضح مجزا گردد، آن را مختلط ساخته است. یکن از کارمندان ارشد اداره مستقل ارگان های محلی یادآور می شود که «در سطح مرکزی و محلی، امور سیاسی و تخنیکی در تشکیل و وظایف وزارتخانه ها و اداره های خدمات ملکی تفکیک نشده است»<sup>۱۶</sup> و این موضوع، سبب کاهش توجه به موضوعات تخنیکی و مسلکی در سکتور خدمات ملکی گردیده است. یکن از ماموران ارشد در کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی این موضوع را چنین تشریح می نماید:

برای هر اقدام اصلاحی، به وجود چارچوب پالیسی و حقوقی نیاز مبرم دیده می شود، تا اصلاح آرایه خدمات و مدیریت بهینه منابع بشری را بهبود بخشد. تعداد کارکنان خدمات ملکی در وزارت های خدمات ملکی افغانستان در حال حاضر به (۴۱۷۰۰۰) تن می رسد. از این جمله در حدود (۲۲۰۰۰۰) تن کارمندی اند که در راستای آرایه مستقیم خدمات ملکی پاسخگو می باشند. البته پیرامون این مسأله که آیا این رقم جهت آرایه خدمات کافی اند و یا خیر، به ارزیابی دقیقی نیاز است. به هر صورت، روند تقسیم کارکنان خدمات ملکی نشان می دهد که در مقایسه ولایات و ولسوالی ها، تداخل کاری و وظیفوی در بستر خدمات ملکی مرکز بیشتر است. بیلانس موجود در این راستا نشان می دهد که درصدی کارکنان خدمات ملکی در مرکز ۲۰٪ و در ولایات ۸۰٪ می باشد<sup>۱۷</sup>.

همچنان واحدهای بسیاری تطبیق کننده پروژه ها موجود بوده که در وزارت های خدمات ملکی پروژه های زیادی را راه اندازی کرده و به استخدام کارکنان قراردادی پرداخته است؛ در حالی که تعداد زیادی از ساختارهای موازی همچنان در سکتور خدمات ملکی موجود بوده است. کارکنان آنها در تناسب به کارکنان عادی خدمات ملکی به مراتب معاش بیشتری دریافت می کرده اند. این کارکنان قراردادی، پروژه ها را در سکتور راه اندازی می کردند و سپس وظیفه های شان را ترک می کردند. این امر سبب اختلال در ارتباط می شد؛ زیرا کارمندان خدمات ملکی در عدم آگاهی کامل گذاشته می شدند و آنان نمی دانستند که چگونه به مدیریت پروژه ها ادامه دهند. در طول ۱۵ سال گذشته، در جریان تطبیق پروژه های تمویل شده توسط اهداء کننده گان خارجی، پروژه ها در ساختار و تشکیل ثابت خدمات ملکی مدغم ساخته

۱۳ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "مقام ارشد" وزارت صحت عامه.

۱۴ دولت افغانستان، "قانون خدمات ملکی" (کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۰۳ م) فصل اول، ماده ۴.

۱۵ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مشاور، بانک جهانی.

۱۶ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، اداره مستقل ارگان های محلی.

۱۷ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "کارمند ارشد" کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

نشد و آگاهی‌ها و دانش در این زمینه به مامورین خدمات ملکی انتقال نیافت. نتیجه این امر منجر به تشکیل اداره‌های موازی در وزارت‌ها گردید که با ساختار ثابت و دائمی اداره‌ها دارای هماهنگی مداوم نمی‌باشد. به این اساس، آموزش کارکنان خدمات ملکی و رشد ظرفیت‌های آنان، از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشد، تا آنان بتوانند در راستای تکمیل پروژه‌ها کار کرده و بخشی از جریان تعقیب‌کننده پروسه‌ها باشند. یکی از مشاوران وزارت زراعت، مالداری و آبیاری این مشکل را چنین بیان می‌دارد:

در حال حاضر، مشکل بزرگ وزارتخانه‌های خدمات ملکی به ویژه وزارت‌هایی که دارای بیشترین پروژه‌ها توسط تمویل‌کننده‌گان خارجی می‌باشد، ادغام این پروژه‌ها در ساختار تشکیلاتی این وزارت‌ها می‌باشد. این چالش، به دلیل فقدان چارچوب منظم و حقوقی به میان آمده است.<sup>۱۸</sup>

بنابراین، جهت هماهنگی و ادغام پروژه‌ها باید رهنمودهای روشن و واضحی تدوین گردد. برای این کار، به منابع کافی در بودجه عادی وزارت نیاز است. سیستم مدیریت منابع بشری در وزارت‌های همچنان چالش‌زاست. در این مورد، چالش اساسی، از رهگذر، مداخله‌ها در روند استخدام کارکنان خدمات ملکی و همچنان کارمندان قراردادی در پروژه‌هاست. مسأله شفافیت در روند استخدام، حفظ، آموزش، رشد و اندازه معاش‌های کارکنان در وزارت‌ها و نهادهای خدمات ملکی، از چالش‌های عمده می‌باشد.<sup>۱۹</sup>

وجود نابرابری‌ها در اندازه معاش کارکنان خدمات ملکی و کارمندان پروژه‌ها نیز از جمله چالش‌های قابل توجه بوده که نیاز به همگونی و تعادل دارد. وزارت‌ها به جای تمرکز بر حاصلات و نتایج، باید بر هزینه‌ها و مخارج از قبیل مالی، انسانی و منابع فیزیکی تمرکز نمایند. از آنجایی که سیستم خدمات ملکی توسط کارکنان خدمات ملکی مدیریت می‌شود، قوانین استخدام کارکنان خدمات ملکی، جهت رشد و انکشاف ساختار حکومتی افغانستان دارای اهمیت بیشتر است. در این راستا، قانون کارکنان خدمات ملکی، تمام امور مربوط به روند استخدام، ترفیع، تبدیلی، ابقاء و انفکاک کارکنان خدمات ملکی را تنظیم می‌کند. یکی از کارشناسان بخش سکتور خدمات این وضعیت را چنین ترسیم می‌کند:

بزرگترین چالش در راستای تطبیق حکومتداری خوب، ارایه خدمات و اصلاحات، فقدان سیستم مناسب جهت مدیریت منابع بشری است. این مشکل به ویژه در زمینه گزینش افراد ناشایسته برای رهبری ادارات بسیار نگران‌کننده است، زیرا به منظور تطبیق، ارزیابی و هماهنگی برنامه‌های انکشافی و اصلاحی، به مدیران و رهبران شایسته نیاز است.<sup>۲۰</sup>

ادارات مدیریت منابع بشری در وزارتخانه‌ها و ادارات خدمات ملکی به خاطری ایجاد گردیده، تا تمام وظایف مربوط به مدیریت کارکنان خدمات ملکی را انجام دهند. ظرفیت‌سازی، ارزیابی اجراءات، اقدامات پیرامون ثبت و سوانح، ترفیعات و شکایات در رأس این امور قرار دارد. روند استخدام از شفافیت برخوردار نیست و وزارت‌های در راستای مدیریت کارکنان ملکی شان پاسخگو نیستند؛ زیرا قانون موجود کارکنان خدمات ملکی محدود به مدیریت کارکنان خدمات ملکی است.<sup>۲۱</sup> تمام اصول مربوط به منابع بشری کارکنان خدمات ملکی، مطابق مقررات و طرزالعمل‌های مربوط خدمات ملکی تنظیم می‌شود.

نه تنها مدیریت منابع بشری، بلکه قدرت و صلاحیت انجام وظایف بسیار عمده به ادارات مرکزی مربوط می‌شود. روند غیرمتمرکز سازی صلاحیت‌ها و انتقال آن به سطوح ادارات محلی و لایته، به اندازه کافی به چشم نمی‌خورد.<sup>۲۲</sup>

هدف از اصلاح خدمات ملکی این است تا اطمینان از روند استخدام و ترفیعات بر اساس شایستگی حاصل گردد. توقع می‌رود که این روند با ترویج استخدام بر اساس رقابت آزاد مبتنی بر شایستگی تطبیق شود، تا در راستای حل مشکل خویش‌خوری و حمایت موثر واقع شود. این گفته‌ها نیز دارای اهمیت است:

... در سکتور خدمات ملکی، لایه‌های سیاسی باید از لایه‌های تخنیکی مجزا ساخته شود و احساس امنیت برای کارکنان خدمات ملکی ایجاد شود. خدمات ملکی باید حتماً از اجندای سیاسی و مداخلات سیاسی دورنگه داشته شود و کارکنان خدمات ملکی به جای مصلحت‌های سیاسی با توجه به قانون کارکنان خدمات ملکی اداره و مدیریت گردند و به این ترتیب از اداره سیاسی که با اداره تخنیکی در تضاد قرار دارد، خودداری گردد.<sup>۲۳</sup>

۱۸ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "مشاور ارشد" وزارت زراعت، مالداری و آبیاری.

۱۹ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "کارمند ارشد"، وزارت صحت عامه.

۲۰ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "عضو جامعه مدنی"، انستیتوت تحقیقاتی.

۲۱ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "کارمند ارشد"، وزارت صحت عامه.

۲۲ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "کارمند ارشد"، وزارت صحت عامه.

۲۳ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، "کارمند ارشد"، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

### ۳. اصلاح خدمات ملکی در افغانستان

#### ۳.۱ چارچوب حقوقی اصلاح خدمات ملکی

اساسات حقوقی جهت اصلاح اداره از ماده ۵۰ قانون اساسی سرچشمه می‌گیرد. در واقع نیاز اصلاح سیستم اداری بعد از سرنگونی رژیم طالبان در ۲۰۰۱ م. و معرفی نظام ریاستی برای دولت، امر لازمی بود. فرمان ریاست جمهوری به منظور تأسیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات همچنان اساسات حقوقی را فراهم ساخت که از طریق آن اصلاحات می‌تواند در سیستم حکومتی افغانستان به ویژه با تمرکز ویژه بر مدیریت و اصلاح خدمات ملکی، به منصه اجرا گذاشته شود. یکی از مقام‌های رسمی بانک جهانی پیرامون این چنین ابراز نظر کرد:

*اصلاح اداره عامه در افغانستان از صفر آغاز گردید که این روند دارای برخی موفقیت‌ها و کاستی‌ها نیز می‌باشد. در بخش‌های حقوقی، ساختاری و ظرفیتی مشکلاتی بود. خدمات ملکی از سال ۲۰۰۱ م. به اینسو راه درازی را پیموده است. چارچوب حقوقی جهت انجام اصلاحات واضح نبود، اما در حال حاضر چارچوب حقوقی روشنی در این راستا موجود می‌باشد. نقش‌ها و وظایف خدمات ملکی روشن است و یک سیستمی برای کار موجود می‌باشد.*<sup>۲۴</sup>

در حالی که کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی برای انجام و اجرای وظایف گسترده از جمله مدیریت خدمات ملکی و اصلاح اداره ایجاد شده بود، اما این کمیسیون افزون بر آن، در راستای ایجاد هماهنگی میان وزارتخانه‌های مختلف نیز نقش ایفاء کرده و تلاش نمود تا از تطبیق عملی قانون تنفیذ شده نیز، کسب اطمینان نماید. با تکامل تدریجی سیستم اداری و تطبیق قانون خدمات ملکی بعد از تنفیذ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ م، بحث‌های گسترده‌ی پیرامون افزایش کیفیت قوانین خدمات ملکی به منظور تقویت و توانمندی بیشتر سیستم اداره عامه و سازگاری آن با معیارها و اصول جهانی اداره عامه، صورت گرفت.

#### قانون اساسی

سیستم اداری متمرکز در دولت افغانستان از سه ماده زیر قانون اساسی سرچشمه می‌گیرد:

**ماده ۱۳۶:** اداره جمهوری اسلامی افغانستان بر اساس واحد‌های اداره مرکزی و ادارات محلی، طبق قانون، تنظیم می‌گردد. اداره مرکزی به یک عده واحد‌های اداری منقسم می‌گردد که در رأس هر کدام یک نفر وزیر قرار دارد. واحد اداره محلی، ولایت است. تعداد، ساحه، اجزا و تشکیلات ولایات و ادارات مربوط، براساس تعداد نفوس، وضع اجتماعی و اقتصادی و موقعیت جغرافیایی توسط قانون تنظیم می‌گردد.

**ماده ۱۳۷:** حکومت با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سهمگیری هرچه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی، صلاحیت‌های لازم را مطابق به احکام قانون، به اداره محلی تفویض می‌نماید.

**ماده ۱۵۰:** دولت مکلف است به منظور ایجاد اداره سالم و تحقق اصلاحات در سیستم اداری کشور تدابیر لازم را اتخاذ نماید. اداره، اجراء خود را با بیطرفی کامل و مطابق به احکام قانون عملی می‌سازد. اتباع افغانستان حق دسترسی به اطلاعات از ادارات دولتی را در حدود احکام قانون دارا می‌باشند. این حق جز صدمه به حقوق دیگران و امنیت عامه حدودی ندارد. اتباع افغانستان براساس اهلیت و بدون هیچگونه تبعیض و به موجب احکام قانون به خدمت دولت پذیرفته می‌شوند.

#### قانون تشکیلات

به منظور برقراری ارتباط میان وظایف مختلف دولت، به قانون نیاز احساس می‌شود که در افغانستان هسته و مرکز حکومتداری را بسازد و به حکومت راهکاری را ترسیم نماید که تعریفی از نقش و قدرت خویش را ارایه نماید. این امر وظیفه سیاست‌گذاری دفتر ریاست جمهوری را به شمول دفتر ریاست اجراییه، با اداره‌ها و وزارتخانه‌های نزدیک تقویت خواهد کرد. حکومت از چندین سال به اینسو بر تدوین مسوده قانونی کار می‌کند که شکل موجود آن به نام قانون تشکیلات نامیده می‌شود. این قانون تلاش می‌کند، تا ساختارها و اصول تشکیلاتی اساسی اداره‌های مختلف دولتی را روشن سازد.

در سال ۱۹۶۴ م، متن سابقه قانون تشکیلات موجود بود که در حال حاضر مورد تطبیق نمی‌باشد. مسوده فعلی این قانون، وظایف و ساختار اداری دولت را مورد توجه قرار داده و فعالیت خود را در هر سه رکن یا بخش دولت گسترش می‌دهد. در این مسوده، وظایف و مسولیت‌های ۲۶ وزارتخانه موجود است. (برای دریافت فهرست وزارتخانه‌ها و وظایف آنها به ضمیمه شماره (۱) مراجعه نمایید).

۲۴ مصاحبه معلوماتی کلیدی، مامور ارشد، بانک جهانی.



مسوده جدید قانون تشکیلات دارای شش فصل و ۵۹ ماده بوده که وظایف و ساختارهای مختلف حکومتداری بیان می کند. فصل های این مسوده، به عنوان های ماده های عمومی، وظایف و ساختارهای وزارتخانه های مختلف، شورای ملی، قضاء، حکومتداری محلی و ماده های نهایی تقسیم شده است.

منشاء این قانون، قانون اساسی بوده و در هر سه رکن دولت اعم از اجرائیه، مقننه و قضاییه به کار گرفته و تطبیق می شود. به هر حال، این قانون در حال حاضر در پارلمان مورد بحث قرار دارد؛ زیرا کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی پیشنهاد می کند که قانون تشکیلات باید تنها در بخش اجرائیه دولت مورد تطبیق باشد، از یرو، در این راستا به تهیه مسوده یی نیز پرداخته است ۲۵.

به خاطر آنکه این قانون به قانون فعال حکومتداری تبدیل شود، رییس جمهور به عنوان رییس هر سه قوه پیشنهاد شده است. از آنجایی که افغانستان دارای دولت متحد بوده که دارای سیستم حکومتی متمرکز می باشد، این ویژه گی ها بخشی از هسته حکومتداری کشور شمرده می شود. سیستم حکومتی افغانستان، با توجه به ساختار متحد و متمرکز کار می کند و از نگاه سیاسی و مالی، یکی از دولت های بیشتر متمرکز در سطح جهان است. بنابراین، قانون تشکیلات به منظور کمک به این روند اداری، تقسیم وزارتخانه های مختلف را که بخشی از حکومت اند، پیشنهاد می نماید.

روند تنظیم حکومتداری محلی در فصل پنجم قانون تشکیلات بیان شده است. در بخش محلی، والی به عنوان رییس واحد اداری ولایت شمرده می شود. ماده ۵۲ این قانون، فهرست ۳۴ ولایت افغانستان را ارایه می کند؛ در حالی که این ولایات بنوبه خود، به ولسوالی های مختلف که دارای درجه های مختلف می باشند، تقسیم گردیده اند. هر ولایت دارای شورای ولایتی می باشد که اعضای آن از طریق انتخابات آزاد و عادلانه انتخاب می گردند. شوراهای ولسوالی ها به این منظور تشکیل گردیده که مشارکت فعال مردم را در حکومتداری محلی نهادینه سازد. تقسیم قدرت در سطح محلی ضروری است؛ چرا که بر بنیاد سیستم خدمات ملکی موجود، اختصاص وظایف و مسوولیت ها به سطح مدیریتی پایین وجود ندارد. در موارد بسیار، تأثیر این موضوع، تنها در سطح مدیریتی بالا ملموس می باشد.

به این اساس، قانون تشکیلات نقش حیاتی و اساسی در ساختار سازمانی و اداری دولت افغانستان بازی می کند. به هر حال، این قانون هنوز زیر بحث قرار دارد و چندین جناح وجود دارد که دارای درک و برداشت مختلفی از اهداف این قانون اند. باتوجه به شرایط دولت و انتقال آن به سیستم مدیریتی ممکن کدوری جدید سکتور خدمات ملکی، این امر، قانونی را مورد توجه قرار می دهد که وظایف تمام وزارتخانه ها و به ویژه جزییات نقش ها، وظایف و عملکردهای آنها را مورد توجه قرار دهد. چنین قانون باید کارکردها و وظایف نهادهای مختلف دولتی را همسو ساخته و فعالیت های بخش های مختلف حکومتداری را متمرکز سازد. به این اساس هدف اصلی این قانون این است که ساختارهای حکومت و روابط میان وزارتخانه های مختلف را بیان نماید. این موضوع، در سپیده دم مرحله تحول فعلی و با توجه به تاریخ بی ثباتی افغانستان، معقول به نظر می رسد.

### مسوده قانون اجراء اداری<sup>۲۶</sup>

نخستین قانون پیرامون حسابدگی، قانونی است که هم اکنون در کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در مرحله تسوید قرار دارد و به نام قانون "اجراء اداری" یاد می شود. این قانون دارای (۷) فصل بوده که جنبه های گوناگون اداری مرتبط به ساختار خدمات ملکی افغانستان را مورد بحث قرار می دهد. بخش های عمده این قانون قرار زیل است:

- اقدامات اداری مربوط به تضامیم و توافقتنامه های اداری (دو فصل)؛
- اصول و معیارهای بهتر اداری که با روحیه عدالت طبیعی، انصاف و برابری همراه باشد؛
- میکانیزم شکایت ها که سیستم و منابع کنترل داخلی را ترسیم می کند و به شکایات عامه پیرامون اداره عامه رسیده گی می نماید؛
- تعهد به حفظ پیشینه تمام اقدامات اداری؛
- دسترسی به قانون دسترسی به اطلاعات که حق دریافت به موقع پاسخ را تضمین می کند.

یکی از ماده های مهمی که هنوز در این قانون جایی ندارد، تشکیل محاکم اداری می باشد. اکثر کارمندان دولتی به این باور اند که نیاز به تشکیل محکمه اداری توسط ستره محکمه یا اقدام پارلمان دیده می شود. تشکیل چنین محکمه یی، به مشکلاتی رسیده گی خواهد کرد که در داخل ساختار دولت در راستای اصلاحات اداری و مسایل اداری داخلی وجود دارد. این محکمه، پیرامون این مسایل، به عنوان اداره بیطرف قضایی به اجراء می پردازد.

۲۵ مصاحبه معلوماتی کلیدی، مامور ارشد، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۲۶ دولت افغانستان، (سند مسوده قانون اجراء اداری)، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۱۵.

## قانون خدمات ملکی

قانون خدمات ملکی افغانستان بر اساس ماده ۵۰ قانون اساسی که اساس حقوقی تشکیل کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی را می‌سازد، تصویب شده است. تصویب فرمان شماره (۲۵) و نیز در چارچوب مقرر فرمان شماره ۲۶ مورخ ۱۰ جون سال ۲۰۰۳ م (۱۳۸۲/۳/۲۰) مسوولیت های کمیسیون خدمات ملکی تعدیل و گسترده ساخت که در نتیجه کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تأسیس گردید.

قانون خدمات ملکی دارای هشت فصل و ۳۰ ماده می‌باشد که ماده های سوم، پنجم و ششم آن وظایف و ساختار کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی را بیان می‌کند و ماده های ۲۲، ۲۳ و ۲۴ آن مربوط به انجام اصلاحات در زمینه مدیریت مامورین خدمات ملکی می‌باشد. به ویژه ماده ۲۲ آن، به شمول درجه بندی، تصنیف، مسوولیت ها و صلاحیت های کارکنان خدمات ملکی، با چگونگی رتب آنها سروکار دارد؛ ماده ۲۳ آن صرف نظر از هر نوع تفاوت و تبعیض، روند استخدام کارمندان خدمات ملکی را بر اساس شایستگی و مهارت های تخصصی بیان می‌کند و ماده ۲۴ آن، پیرامون مدیریت و مقررات مربوط کارمندان بحث می‌کند.

## قانون کارکنان خدمات ملکی

قانون مصوب سال ۲۰۰۸ م. کارکنان خدمات ملکی دارای شش فصل و ۳۵ ماده می‌باشد که از ماده ۶ تا ۱۱ و ماده های ۱۶، ۲۳، ۲۸، ۳۲ و ۳۴ آن با موضوعات مربوط به اصلاحات سروکار دارد. از ماده ۶ تا ماده ۱۱ آن، امور مربوط به مقررات استخدام و ترتیبات گزینش؛ ماده ۱۶ آن، روند ارزیابی اجراءات؛ ماده ۲۳ آن، پیرامون ترفیعات؛ ماده ۲۸ آن، شرایطی پیرامون عرایض و شکایات؛ ماده ۳۲ آن، مقررات مشورت و رایزنی با کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و ماده ۳۴ آن بر این تاکید می‌دارد که کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی برای هر بست باید لایحه وظایفی را تصویب نماید.

هدف هر سند تقنینی خدمات ملکی این است که میان دولت و کارکنان ملکی روابط را تنظیم نماید. زیرا کارکنان خدمات ملکی با ارایه خدمات به مردم، به تأمین ارتباط بین مردم و دولت می‌پردازد؛ پس خدمات ملکی قوی و استوار نیاز است، تا دولت بتواند ساختار پایه دار حکومتداری را به وجود آورد و زمینه های پیشرفت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برای مردم میسر گردد.

به منظور اصلاح اداره عامه، به قانونی نیاز دیده می‌شود که خدمات ملکی را به وجه احسن تنظیم نماید. به این اساس، قانون کارکنان خدمات ملکی، دارای اهمیت زیاد می‌باشد؛ زیرا این قانون، مقرراتی را پیرامون استخدام، ترفیعات، تبدیلی، ابقا و انفکاک کارکنان خدمات ملکی ارایه می‌کند. قانون کارکنان خدمات ملکی در این مورد، سند اساسی شمرده می‌شود.

## مسوده جدید قانون کارکنان خدمات ملکی ۲۷

در افغانستان بحث هایی پیرامون اصلاح قانون کارکنان خدمات ملکی از دو سال بدین سو جریان دارد. روند تعدیل قانون یاد شده و تغییر سیستم موجود، نخست توسط کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی آغاز شد. کمیسیون قبل از آنکه آنرا در وزارتخانه های مختلف بفرستد، خود به تهیه آن پرداخت. سپس مشوره ها و پیشنهادهای این وزارتخانه ها را نیز جمع آوری و توحید کرده و متن سازگار با شرایط جدید را تهیه کرد. این متن نهایی سپس به وزارت عدلیه که مسوولیت ارایه قوانین تسوید شده را به پارلمان دارد، فرستاده شد.

به این ترتیب، با معرفی و تصویب قانون جدید، نیاز به تغییر دیگر در سیستم احساس می‌شود. اما بازمه از آنجایی که سیستم موجود با شایستگی ها و ناشایستگی هایی که داشت، مورد تحلیل قرار نگرفته بود، بناء دلیلی برای تغییر سیستم وجود نداشت. با وجود نگرانی ها پیرامون مسوده این قانون، اکثر وزارتخانه های مربوط، توافق شان در مورد حرکت به سوی سیستم مبتنی بر کدر<sup>۲۸</sup> ابراز داشتند؛ بنابراین، فیصله به عمل آمد که قانون یاد شده به گونه درست اصلاح و تعدیل گردد.

یکی از کارمندان ارشد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی پیرامون مزایای قانون جدید چنین ابراز داشتند: «قانون جدید کارکنان خدمات ملکی، به منظور فراهم سازی ساختارهای تخصصی بیشتر و همچنان ایجاد سیستم مناسب کدری، باید تدوین و تصویب گردد»<sup>۲۹</sup>. به هر صورت، یکی از سفارش های مفید این بود که به جای تدوین قانون جدید، قانون موجود باید اصلاح و تعدیل شود. این احساس در سراسر دولت وجود داشت که سیستم سابقه به خوبی کار می‌کند و به منظور تغییر در شکل حکومتداری به جای تغییر در کل سیستم، باید به آن انکشاف داده شود.

۲۷ دولت افغانستان، (مسوده جدید قانون کارکنان خدمات ملکی)، "کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۱۵".

۲۸ به منظور وضاحت پیرامون سیستم مبتنی بر کدر، به بخش های فرعی زیر مراجعه نمایید.

۲۹ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

در جریان تدوین برنامه های اصلاحی و توسعه سیستم های جدید حکومتمداری در افغانستان، به جای اینکه برای سکتور فعال و مناسب خدمات ملکی، راهکارهای پایه دار و موثری تدوین گردد، تمرکز بیشتر بر نتایج و اصلاح برنامه ها صورت گرفته بود. به این اساس، میتودهای سریع از قبیل اولویت اصلاح و بازسازی (PRR)، اصلاح اداره عامه PAR و اصلاح معاش و رتب (P&G) جهت اصلاحات کوتاه مدت تطبیق گردید، تا این مشکل حل گردد. به هر حال، اکنون برای حفظ سیستم خدمات ملکی به انکشاف راه حل های درازمدت نیاز است.

در سیستم فعلی وابستگی به تمویل کننده گان خارجی بیشتر است؛ چنانکه مامورین آنها همواره بر این قادر اند، تا شکاف ها را پر سازند. این وضعیت به تغییر نیاز دارد؛ و مسوولیت مدیریت حکومت را باید افغان های ورزیده و دارای مهارت به دوش بگیرند.

بزرگترین تغییر در این راستا رفتن از سیستم موقوف محور به سیستم استخدام مبتنی بر کدر می باشد. بنابراین، چارچوب حقوقی جهت تقرر، ارتقا، تبدیلی و انفکاک کارمندان تدوین گردیده است. افزون بر این، در میزان معاش ها نیز افزایش به عمل آمده و با قیمت های بازار تناسب آن در نظر گرفته شده است. همچنان به منظور جذب، کارمندان ورزیده و با استعداد نیز برخی امتیازات در این قانون در نظر گرفته شده است. مقررات تقاعد نیز تجدید گردیده و سیستم جدیدی جهت اخذ امتحانات برای استخدام معرفی شده است.

در دوره انتقالی حاضر، تا زمانی که کارکنان خدمات ملکی داخل سیستم گردند هر دو قانون در عین زمان وجود خواهد داشت، کارکنان خدمات؛ به تعقیب آن، قانون کارکنان خدمات ملکی مصوبه سال ۲۰۰۸ م. لغو می شود.

### سیستم مبتنی بر کدر در برابر موقعیت محور:

سیستم مبتنی بر کدر، از سیستم موقعیت محور دارای توانمندی بیشتر می باشد و نتیجه بحث ها و گفتگوهای دو ساله پیرامون تغییر پیشنهاد شده، که تغییر در سیستم خدمات ملکی افغانستان، دارای فوایدی می باشد. تمام وزرا مربوط خدمات ملکی، در باره خوبی ها و نکات منفی این سیستم صحبت کردند و اکثریت شان، با این تغییر، توافق شان را اعلام داشتند. این موضوع هم پذیرفته شد که سیستم مبتنی بر کدر باید در بعضی بخش های سکتور خدمات ملکی مورد تطبیق قرار گیرد، اما موفقیت این اقدام، به این مربوط می شود که حکومت آنرا چگونه تطبیق می نماید.

موضوع مهم این است که در سکتور خدمات ملکی باید سرمایه گذاری بیشتری صورت گیرد و سیستم کدري مبتنی بر شایستگی گامی در این راستا به شمار می رود. به هر صورت، حکومتمداری در سطح محلی بسیار ناتوان است و حتا با تغییر یاد شده در سیستم حکومتمداری، مشکل نفوذ منابع و مسوولیت ها باز هم بر جای خود باقی خواهد بود؛ چیزی که تا هنوز نیاز دیده می شود که در سطح محلی به آن رسیده گی صورت گیرد.

سیستم کدري در افغانستان بسیار جدید است. قبل از سال ۲۰۰۱ م. خدمات ملکی ثابتی وجود داشت؛ هرچند که مبتنی بر کدام سیستم ویژه نبود. تمام کارکنان ملکی در چارچوب تشکیل و ساختار واحد تنظیم شده بودند. در سیستم کدري تلاش می شود، تا کارکنان ملکی از وزرا مجزا شود. این یگانه راهکاری است که به وسیله آن خدمات ملکی می تواند رشد نماید، حفظ شود و تخصصی گردد. در مسوده قانون، ماده های ویژه، تغییر از سیستم موقعیت محور به سیستم کدري محور را مفید می داند. به منظور تطبیق موفقانه این روند انتقالی، نکته مهم این است که به صورت تدریجی باید عملی گردد، انتقال بر اساس ضرورت صورت گیرد و از تطبیق همزمان آن در تمام بخش های سکتور خدمات ملکی باید خودداری شود. مهمترین موضوع این است که به جای کارکنان استخدام شده بی شمار بدون مسوولیت های ویژه و شخصی، باید هسته اصلی خدمات ملکی رشد نماید. به منظور اینکه، از راه افتادن سروصدها در کدرهای خدمات ملکی جلوگیری به عمل آید، انتقال سیستم باید حین نیاز و تنها در صورت وجود نیازهای مبرم، صورت گیرد. در کنار این، این روند، سبب رشد تخصص در خدمات شده و باعث ایجاد پست های مهارت محور خواهد گردید. چنین رویکرد تدریجی، برای این امر زمینه سازی می کند که خدمات بدون کدام محدودیت زمانی رشد نماید؛ زیرا کدام فوریتی وجود ندارد که روند همه تعیینات بر اساس سیستم کدري صورت گیرد. قانون خدمات ملکی سال ۲۰۰۸ م. تا زمانی که تمام کارکنان خدمات ملکی بر اساس قانون جدید جابجا می گردند، باید نافذ باشد. به این ترتیب، حرکت به سوی سیستم خدمات ملکی به این معنا نبوده که تمام سیستم متحول می گردد. بلکه در عوض، هر دو سیستم برای مدت چند سال، تا زمانی که دوره انتقال تکمیل می گردد، همزمان مورد اجراء می باشد. در مرحله موجود انتقالی، هنوز روشن نیست که به چه تعداد کدرها نیاز است و آیا موقوف ها (بست ها) می تواند با ساختار کدري سازگاری نماید و یا خیر.

در مسوده قانون، تمام ساختارهای عامه، به سکتورهای همانند صحت، معادن، امور مالی عامه، امور خارجه و غیره دسته بندی شده و هر سکتور دارای سیستم کدري خود می باشد.

یکتن از کارمندان ارشد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ابراز می دارد که: «از لحاظ قانونی، سه قانون عمده وجود دارد که راه را جهت انجام اصلاحات آینده در وزارتخانه های خدمات ملکی هموار می سازد و به تصویب و تنفیذ این قوانین ضرورت احساس می شود»<sup>۳۰</sup>. نخست **قانون تشکیلات** که به شمول قوه قضاییه، مقننه و اجراییه، صلاحیت ها و ساختارهای تمام ادارات دولتی را مشخص می سازد. این قانون باید بعد از تنفیذ قانون اساسی جدید، در مدت ۱۸ ماه نافذ می گردید. فقدان این قانون، سبب تداخل کاری و انجام وظایف موازی در نهادها و وزارتخانه های خدمات ملکی گردیده است. شماری از وزارتخانه ها برخی وظایف مشخصی را که دیگران انجام می دهند، اجراء می کنند؛ به گونه مثال در وظایف و ساختارهای ادارات، دفاتر، کمیسیون ها و تصدی های مستقل کدام تفاوتی دیده نمی شود. **قانون اجراءات اداری** شیوه آرایه خدمات را به حکومت ترسیم می کند و معیارهای آرایه خدمات را تدوین می نماید. این قانون که با توجه به موضوع حکومتداری دارای اهمیت ویژه می باشد، در عین حال، برخی قوانین و معیارهای ویژه آرایه خدمات را نیز بیان می کند و بالاخره **قانون کارکنان خدمات ملکی** در زمینه مدیریت کارکنان سکتور خدمات ملکی توضیحاتی آرایه می کند. سیستم رتب و معاش، در تناسب به اصلاح سیستم کدر محور تخصصی، در وزارتخانه ها و نهادهای خدمات ملکی، اکثر سبب اصلاحات ساده و عمومی شده است.

### ۳.۲ اسناد تقنینی که در سکتور خدمات ملکی قابل اجراست

روند نشر قوانین و فرمان های مختلف زمانی آغاز می گردد که فرمان های تقنینی توسط رییس جمهور و کابینه به تصویب برسد. رییس جمهور در راستای تصویب فرمان های اداری، دارای صلاحیت ویژه می باشد. مقرر ها توسط کابینه و سایر اسناد تقنینی مانند: لوایح، دستورالعمل ها و اساسنامه ها توسط وزرا و رییسان ریاست های مستقل به تصویب می رسد. شورای ملی از صلاحیت تصویب، تعدیل و رد قوانین و فرمان های تقنینی برخوردار می باشد. بنابراین، قوانینی که توسط شورای ملی به تصویب رسیده باشد، از جمله قوانین با اهمیت بیشتر شمرده می شوند و در سلسله مراتب حقوقی دارای جایگاه نخست می باشند.

قانون اساسی جدید، سیستم ویژه قانون گذاری را پیشنهاد می کند. استراتژی ها و پالیسی ها توسط رییس جمهور و همچنان وزرا و روسای عمومی ریاست های مستقل در سکتور خدمات ملکی اعلان می گردد. در مرحله دوم، این پالیسی ها با توجه به بودجه عادی و انکشافی مورد ارزیابی قرار می گیرد. به این ترتیب، حکومت در موقفی قرار می گیرد که قوانین و فرمان های تقنینی مختلفی را صادر نماید (به منظور اختصار جدول زیر را ببینید).

این اسناد تقنینی، قانون، فرمان تقنینی، مقرر و رویکرد اجرایی (طرزالعمل) نامیده می شوند. پیش نویس آرایه شده توسط حکومت به نام مسوده یاد می شود. به احکام اداری رسمی، احکام گفته می شود.

اسناد تقنینی ویژه همانند (لوایح، طرزالعمل ها و رهنمودها) می تواند به حکم وزرای مربوط تصویب گردد. مسوده آرایه شده قانون و فرمان تقنینی امضاء شده باید از زمان آرایه آن به شورای ملی، در مدت یک ماه به تصویب برسد.

#### جدول شماره ۱: اسناد تقنینی مورد اجرا در سکتور خدمات ملکی

نام محلی	نوع سند تقنینی	نوع عملکرد
قانون	قانون	سند تقنینی است که بعد از پیمودن روند قانون گذاری و تصویب آن در شورای ملی، توسط رییس جمهور توشیح می گردد.
فرمان	فرمان	سند تقنینی است که توسط رییس جمهور صادر می شود.
طرزالعمل	طرزالعمل	سند تقنینی است که توسط وزرا به منظور تنظیم امور وزارت مربوط شان تصویب می شود.
مسوده	پیش نویس طرح قانونی که توسط حکومت آرایه می گردد.	
حکم	سفارش اداری	
فرمان تقنینی	فرمان تقنینی	سند تقنینی است که نخست توسط رییس جمهور و کابینه به تصویب می رسد. رییس جمهور دارای صلاحیت مطلق می باشد، تا فرمان های اداری را صادر نماید. سپس شورای ملی قوانین و فرمان های تقنینی را تصویب، تعدیل و یا رد می کند.
مقرر	مقرر	مقرر ها توسط کابینه به تصویب می رسد؛ در حالی که سایر اسناد تقنینی مانند: لوایح، طرزالعمل و رهنمودها توسط وزرا مربوط مورد تصویب قرار می گیرد.

۳۰ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

## روندهای قانون گذاری در سکتور خدمات ملکی

وزارت ها و نهادهای سکتور خدمات ملکی در راستای روندهای قانون گذاری، نقش ویژه ای را ایفاء می کنند. هنگامی که مسوده قانونی توسط کدام وزارت تهیه گردد، این مسوده نخست به منظور جمع آوری نظریات و پیشنهادهای وزارتخانه های مربوط، به آنها نیز فرستاده می شود. بعد از توحید این نظریات، نماینده ای از هر وزارت مربوط، جهت شرکت در بحث ها و نهایی سازی سند تقنینی، دعوت می گردد. تنها در صورتی که نظریات تمام شرکت کننده گان جمع آوری و ثبت شود، مسوده قانون به وزارت عدلیه فرستاده می شود.

وزارت عدلیه، به منظور جمع آوری دیدگاه ها و پیشنهادهای وزارتخانه ها و ادارات، روند مشابهی را انجام می دهد. ریاست تقنین در وزارت عدلیه، مسوولیت تسوید قوانین برای حکومت را به دوش دارد. ریاست تقنین مسوده های قوانین را تهیه کرده و به منظور ارزیابی به وزارتخانه ها می فرستد؛ دیدگاه ها و پیشنهادهای جمع آوری کرده و سپس مسوده یاد شده را به شورای وزرا ارایه می کند. به هر صورت، ریاست تقنین وزارت عدلیه مکلف است که در تهیه مسوده قوانین محیط سیاسی جدید را مورد توجه قرار دهد. «در شرایط فعلی، در راستای اصلاح قوانین و مقررات چالش عمده، ریاست تقنین وزارت عدلیه می باشد؛ زیرا این ریاست به طور کلی از ظرفیت پایینی برخوردار است.»<sup>۳۱</sup> بنابراین، نیاز به راه اندازی تغییر عمده در راستای ساختار تسوید پالیسی قانون گذاری و روندهای تطبیق آن دیده می شود، تا قوانین با توجه به نیازهای حکومت وحدت ملی به سرعت مورد تطبیق قرار گیرند. این تغییرات جهت تقویت بیشتر خدمات ملکی ضروری به نظر می رسد.

پالیسی ها و قوانین می تواند توسط دفتر رییس جمهور، وزرا مربوط یا شورای ملی طرح و تدوین گردد و با تصویب شورای ملی و توشیح رییس جمهور به شکل قانون درمی آید. ماده ۹۴ قانون اساسی در این مورد تصریح می کند:

- قانون عبارت است از مصوبه هردو مجلس شورای ملی که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد، مگر اینکه در این قانون اساسی طور دیگر تصریح گردیده باشد.
- در صورتیکه رئیس جمهور با مصوبه شورای ملی موافقه نداشته باشد می تواند آنرا در ظرف پانزده روز از تاریخ تقدیم با ذکر دلایل به ولسی جرگه مسترد نماید.
- با سپری شدن این مدت و یا در صورتی که مجلس نمایندگان آنرا مجدداً با دو ثلث ارای کل اعضا تصویب نماید، مصوبه توشیح شده محسوب و نافذ می گردد.

### ۳.۳ سکتور خدمات

اساسات حقوقی اصلاح اداره، از ماده ۵۰ قانون اساسی سرچشمه می گیرد. افزون بر این، نیاز انجام اصلاحات در سیستم اداره، بعد از ۲۰۰۱ م. با سقوط رژیم طالبان و معرفی حکومت ریاستی احساس شد. فرمان رییس جمهور که منجر به تشکیل کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی گردید، اساسات حقوقی دیگری را در این راستا نیز به وجود آورد که بر پایه آن می توان اصلاحات را در درون سیستم حکومت افغانستان در حالی که بر اصلاح خدمات ملکی تمرکز ویژه صورت گرفته باشد، تطبیق کرد.

اصلاح اداره عامه در حکومت جدید افغانستان از صفر آغاز گردید که هم دارای برخی موفقیت ها و هم ناکامی هایی بود. موانعی در ساحت حقوقی، ساختاری و ظرفیتی موجود بود. خدمات ملکی از سال ۲۰۰۱ م. راه درازی را پیموده است. در گام نخست، چارچوب حقوقی پیرامون انجام اصلاحات روشن نبود، اما در حال حاضر، چارچوب قانون روشنی در این زمینه قابل دسترسی می باشد. وظایف و نقش های سکتور خدمات ملکی به صورت واضح بیان شده و سیستم کاری به وجود آمده است.<sup>۳۲</sup>

در حالی که کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی برای انجام و اجرای وظایف گسترده از جمله مدیریت خدمات ملکی و اصلاح اداره ایجاد شده بود، اما این کمیسیون افزون بر آن، در راستای ایجاد هماهنگی میان وزارتخانه های مختلف نیز نقش ایفاء کرده و تلاش نمود تا از تطبیق عملی قانون تنفیذ شده نیز، کسب اطمینان نماید. با تکامل تدریجی سیستم اداری و تطبیق قانون خدمات ملکی بعد از تنفیذ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ م، بحث های گسترده یی پیرامون افزایش کیفیت قوانین خدمات ملکی به منظور تقویت و توانمندی بیشتر سیستم اداره عامه و سازگاری آن با معیارها و اصول جهانی اداره عامه، صورت گرفت.

۳۱ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۳۲ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مشاور ارشد، بانک جهانی.

وجود پیچیده گی ها در پالیسی ها و اولویت های رهبری سیاسی پیرامون اصلاح اداره عامه چالش عمده یی در راستای اصلاح سکتور خدمات ملکی به ویژه برای کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی می باشد. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تا کنون رهنمود روشنی را در زمینه اصلاح خدمات ملکی از رهبری سیاسی دریافت نکرده است. در این زمینه که اولویت ها در راستای اصلاح خدمات ملکی باید چه چیزی باشد، تا کنون توسط رهبری سیاسی تصمیمی در این مورد اخذ نشده است. در حال حاضر، اولویت، اراده و حمایت سیاسی پیرامون اصلاح خدمات ملکی وجود ندارد.<sup>۲۳</sup>

با این حال، در راستای اصلاح خدمات ملکی فقدان رهنمودها و اهداف روشن محسوس است:

قبل از تطبیق اصلاحات و تکامل تدریجی خدمات ملکی جدید، تعداد کارکنان خدمات ملکی به (۳۰۰۰۰۰) تن می رسید، اما اکنون با تطبیق مراحل مختلف اصلاحات، این رقم از (۴۰۰۰۰۰) تن بیشتر است. این موضوع، تا حد زیاد ناشی از فقدان اهداف روشنی پیرامون نتایج و پیامدهای اصلاح خدمات ملکی می باشد. به گونه مثال، ساختار قبلی ۱۲ رتبه یی، به ساختار ۸ رتبه یی معاش و رتب، تغییر یافت؛ بدون اینکه هدف روشنی از این تغییر وجود داشته باشد.<sup>۲۴</sup>

با این وجود، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، از زمان تاسیس خود در سال ۲۰۰۲ م. تا کنون، برنامه های اصلاحی زیادی را در وزارتخانه ها و نهادهای خدمات ملکی به اجرا گذاشته است. در آن زمان:

... حتا وزارتخانه ها و ادارات دارای ساختمان های مناسب نبودند. اساسات حقوقی برای خدمات ملکی وجود نداشت، نه مدیریت منابع بشری کلاسیکی و سنتی موجود بود و فقدان مقرر ها و چارچوب های مناسب برای تنظیم وظایف اداره عامه محسوس بود. در طول ۱۴ سال گذشته روند اصلاح خدمات ملکی، دارای دستاوردهای زیادی است، اما این دستاوردها کافی نیست.<sup>۲۵</sup>

### برنامه اصلاح و بازسازی ابتدایی

برنامه نخست بازسازی ساختاری در سکتور خدمات ملکی، **برنامه اصلاح و بازسازی (PRR)** بود. بر پایه این برنامه اصلاحی، بهبودهای مقدماتی در ساختارهای تشکیلاتی وزارتخانه های خدمات ملکی به وجود آمد. این اصلاحات، بازنگری مقام های اختصاص داده شده برای هر وزارت، سازگاری آن با سلسله مراتب اداری و تقسیم وظایف میان خدمات تکنیکی و حمایتی را شامل می شود.

برنامه اصلاح و بازسازی ابتدایی، از جمله پاره یی از اقدامات نخست در راستای اصلاح اداره عامه شناخته شد، تا راه برای تطبیق اصلاحات در وزارتخانه هایی هموار سازد که در انکشاف اقتصادی و اجتماعی دارای نقش عمده اند. این وزارتخانه ها شامل: وزارت زراعت، مالداری و آبیاری، وزارت صحت عامه، وزارت معارف، وزارت مالیه، وزارت عدلیه و برخی وزارت های دیگر می شود. به تعقیب آن، برنامه اصلاح و بازسازی ابتدایی در تمام وزارتخانه های خدمات ملکی در دو مرحله زیر به منصه اجرا گذاشته شد:

- در مرحله نخست: هدف (مأموریت و چشم انداز) وزارت / اداره مورد تحلیل قرار گرفت و جهت دستیابی این هدف، از طریق تنظیم ساختار تشکیلاتی وزارت / اداره، به وزارت / اداره کمک صورت گرفت.
- در مرحله دوم: طرح های شناسایی شده در مرحله نخست، انکشاف یافت، تا موقف های هر بخش را شامل گردد و برای هر موقف و بست، لایحه وظایف و مشخصات بست ترتیب گردد.

اصلاح و بازسازی ابتدایی، گام نخست و مهمی در راستای اصلاح خدمات ملکی می باشد. اهداف این برنامه قرار زیر بود:

اداره عامه مبتنی بر خدمات و موثر؛ خدمات معیاری، خدمات ملکی تخصصی (نقش های ویژه سیاسی و مدنی)؛ کاهش هزینه، و یکپارچه سازی اداره های مرکزی و ولایتی حکومت.

۲۳ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۲۴ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۲۵ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

برنامه اصلاح و بازسازی ابتدایی دارای اساسات هفت گانه زیر می باشد<sup>۳۶</sup>:

۱. چارچوب حقوقی برای خدمات ملکی؛
۲. مدیریت بهبود یافته پرسونل؛
۳. مسیر سازی نهادها و وظایف دولتی؛
۴. مدیریت مالی، روندهای پاسخگویی و رویکردهای بهبود یافته؛
۵. مدیریت پالیسی و میکانیزم های بهتر دولت مرکزی؛
۶. کارایی اداری؛ و
۷. زیربنای فیزیکی بهتر.

برنامه اصلاح و بازسازی ابتدایی، بخش کلیدی استراتژی اصلاح اداره عامه بود. این برنامه در سال ۲۰۰۳ م. توسط حکومت بر پایه فرمان رییس جمهور اجرایی و از طریق کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تطبیق گردید. برنامه اصلاح و بازسازی ابتدایی که هدف عمده آن شناسایی «اولویت های عمده» در وظایف دولت بود، سپس در تمام اداره های دولتی گسترش یافت که باید روندهای درخواست و سپس تطبیق آن تعقیب می گردید.

### برنامه اصلاح اداره عامه

برنامه اصلاح و بازسازی ابتدایی همانند اصلاح در اداره عامه دوباره طرح شد، تا تمرکز از یک ابتکار به اصلاحات جامع در تمام وزارتخانه ها و اداره ها و در عین زمان، اصلاحات از مرکز به ولایت ها و ولسوالی ها گسترش یابد. برنامه نسل دوم برنامه اصلاح اداره عامه (PAR) ۳۷ دارای پنج "اساس" زیر بود:

۱. اصلاح اداره؛
۲. معاشات و امتیازات؛
۳. مدیریت خدمات ملکی؛
۴. حصول اطمینان و گسترش استخدام مبتنی بر شایستگی؛ و
۵. افزایش ظرفیت ها.

برنامه دوم اصلاحی، اصلاح اداره عامه توسط کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در تمام وزارتخانه های خدمات ملکی مورد تطبیق قرار گرفت. هدف این برنامه این بود، تا بهبودی و اصلاحات گسترده را در سکتور خدمات ملکی تطبیق نماید. افزون بر تغییرات مشخص تر اصلاح ساختاری که در آن، لایحه وظایف، شرح وظایف بست های ویژه و سازگاری نخست تشکیلات با اهداف استراتژیک وزارتخانه ها نیز شامل بود، در عین زمان مدیریت منابع بشری، روندهای کسب و کار و تنظیم چارچوب های پالیسی و حقوقی را نیز در بر می گرفت.

برنامه اصلاح اداره عامه، تلاش می کرد، تا تغییرات بیشتری همانند معاش های بلند و کاهش تعداد کارمندان خدمات ملکی را راه اندازی کند. سیستم معاش و رتب به منظور دستیابی دو هدف فوق، با توجه به حصول مقاصد زیر در نظر گرفته شده بود:

- بهبود پرداخت میزان معاش در سکتور خدمات ملکی؛
- لغو طرح های موجود از بالا به پایین معاش؛
- ساده سازی سیستم فعلی مدد معاش؛
- میکانیزم های شفاف مبتنی بر شایستگی جهت ترفیعات و ارتقای مسلک؛
- میکانیزم های شفاف برای ارزیابی اجراءات؛
- بهبودی پاسخگویی کارکنان خدمات؛
- بهبودی در آرایه خدمات.

۳۶ دولت افغانستان، "پلان کاری استراتژیک اولویت اصلاح و بازسازی"، (کابل: دولت افغانستان، ۲۰۰۳).

۳۷ دولت افغانستان، "استراتژی اصلاح اداره عامه" (کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۰۳ م.).

## سیستم معاش و رتب

برنامه اصلاحی معاش و رتب، در سکتور خدمات ملکی جهت اصلاح اداره اقدام سوم پنداشته می شد. در سیستم موقعیت محور، جایی که محیط و قلمروی برای اصلاحات وجود نداشت، نیاز دیده می شود. در ورای برنامه اصلاحی معاش و رتب، این فلسفه عمده نهفته بود که در خدمات ملکی ثابت و دارای کارکرد انحصاری که بر اساس سیستم کدر محور تنظیم نشده بود، ضرورت اصلاح به خاطر مملوس بود، تا معاش کارکنان بر اساس رتبه و اندازه کار آنان پرداخت شود، نه اینکه موقف آنان مورد توجه قرار گیرد. سیستم معاش و رتب، از طریق تقسیم وظایف و تصنیف معاشات مربوط به موقف ها، پرداخت معاش بر اساس مقام را معلق ساخت. چارچوب موجود معاش و رتب، بر اساس مسوده قانون خدمات ملکی، با سیستم کدگری جدید سازگار خواهد شد. در مسوده قانون در این راستا، تفصیلات ویژه یی وجود ندارد؛ زیرا در این زمینه طی سند تقنینی تصمیم گرفته خواهد شد.

در آخرین برنامه اصلاحی و جامع، به خصوص در راستای ساختار تشکیلاتی وزارتخانه ها و ادارات دولتی، سیستم جدید معاش و رتب که در ازای ساختار دوازده رتبه یی گذشته، دارای هشت رتبه می باشد، به وجود آمد. سیستم جدید، در میان مسوولیت های عمده هر رتبه، تفاوت های آشکاری را واضح ساخت و آنرا در تمام وزارتخانه ها و ادارات خدمات ملکی به منصه اجرا گذاشت؛ به این اساس، برای هر رتبه، ساختار واحد معاش که در آن قدم های پنجگانه یی برای معاش وجود دارد و در مورد تمام کارکنان خدمات ملکی قابل تطبیق است، راه اندازی شد.

چارچوب حقوقی برای معاش و رتب در قانون خدمات ملکی وجود دارد. این قانون جهت انجام اصلاحات در وزارتخانه ها و ادارات خدمات ملکی، اقدامات زیر را مورد اهمیت می داند:

- ساختار تشکیلاتی، هشت رتبه یی برای تمام وزارتخانه ها و نهادهای خدمات ملکی؛
- پنج قدم برای رتبه؛
- میزان پرداخت معاش برای هر رتبه و هر قدم؛
- معیارهای مشخص استخدام در هر رتبه؛
- مدیریت و ارزیابی اجراءات.

هدف عمده از تطبیق سیستم معاش و رتب این بود، تا با وزارتخانه ها و ادارات خدمات عامه کمک صورت گیرد که دارای ساختارهای تشکیلاتی بهتر باشند، از تداخل کاری و وظایف موازی جلوگیری صورت گیرد و در اجراءات وزارتخانه ها موثریت و کارایی به وجود آید.

در این برنامه اصلاحی، وظایف هر بست به خوبی تعریف و تنظیم شده و در ساختار تشکیلاتی به نحو احسن جابجا گردیده است. برای تمام وظایف، واحدها و ریاست های وزارتخانه ها و ادارات مربوط، جزییات و تشریحات وظیفوی تدوین گردیده است. به هر حال، در اسناد قانونی که نقش ها و وظایف وزارت ها و ادارات مربوط را بیان می کند، تناقضات آشکار دیده می شود<sup>۳۸</sup>.

در مجموع، چالش ها و مشکلات در راستای تطبیق سیستم معاش و رتب، فقدان چارچوب حقوقی برای ساختار سازی و تنظیم وزارتخانه ها و ادارات مستقل خدمات ملکی می باشد. این موضوع، عوامل فقدان وضاحت را در وظایف و نقش های خدمات ملکی، به وجود می آورد که سبب تداخل کاری و ابهام در اهداف استراتژییک بسیاری وزارتخانه ها و ادارات می گردد، زیرا اکثریت اهداف خود را، خود تعیین می کند. تا هنوز در سطح ملی در وظایف وزراو در سطح محلی در وظایف والی ها تداخل کاری وجود دارد<sup>۳۹</sup>.

## نسل بعدی اصلاح اداره عامه

حکومت وحدت ملی در سال ۲۰۱۴ م. برنامه اصلاحی و عصری سازی خود را که هدف آن «رسیدن به خودکفایی» بود، اعلان کرد. طوری که کنفرانس لندن و پلان استراتژییک ملی به صورت چشمگیر آن را واضح ساخته، اصلاحات در قالب عصری سازی، یک نیاز عمده می باشد.

دولت این موضوع را درک کرده که سکتور خدمات ملکی در راستای تطبیق پالیسی های دولت و حفظ نظم و قانون که موجب رشد و سودمندی می گردد، دارای نقش عمده می باشد. بر اساس استراتژی «رسیدن به خودکفایی»، نسل بعدی اصلاح اداره عامه ((NGPAR))، از طریق راهکار افزایش عواید، تولید و توسعه، تعهدات پیرامون خودکفایی را منعکس می سازد؛ و با حکومتداری خوب، فرصت ها و احترام به حقوق شهروندان، جهت آسایش و بهبود زنده گی مردم کار می کند؛ و با بهبودی در اجراءات و ترتیبات ساختاری بهتر از استقرار حکومتداری خوب تضمین می نماید.

۳۸ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، کارمند ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۳۹ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مقام ارشد، اداره مستقل ارگان های محل.



نسل بعدی اصلاح اداره عامه از زمان تأسیس حکومت موقت در سال ۲۰۰۱ م. از مرحله چهارم اصلاح اداره عامه نماینده گی می کند. این برنامه، ادامه سه مرحله اصلاحی: اصلاح و بازسازی ابتدایی PRR، اصلاح اداره عامه PAR و معاش و رتب P&G می باشد. نسل بعدی اصلاح اداره عامه، سه هدف عمده که عبارت اند از اصلاح ظرفیت دولت، عواید ملی و ارایه خدمات می باشد، دنبال می کند.

اولویت عمده سرمایه گذاری این استراتژی، شامل ظرفیت برای ثبات خودی، ثبات مالی، حکومتداری اقتصادی بهبود یافته، مبارزه سخت در برابر فساد و تمرکز بیشتر بر غیرمتمرکز سازی می باشد.

استراتژی نسل بعدی اصلاح اداره عامه نیز دارای دو بعد اصلی ۴۰ با اولویت بندی بخش هایی از این ابعاد، قرار زیر می باشد:

- **موثریت دولت (تدوین پالیسی و ارایه خدمات موثر):** تقویت چارچوب های حقوقی و تنظیم کننده؛ بهبود هماهنگی دولتی؛ بازسازی و سازماندهی پیشرفته؛ تفکیک پروسه های کاری؛ تطبیق سیستم مدیریت کدري؛ پالیسی آموزش پرسونل؛ نامتمرکز سازی و ادغام سازی جنسیت.
- **ثبات مالی (ارزش برای پول دولت و ثبات درازمدت مالی):** متناسب سازی، اصلاح معاش و پالیسی همکار تخنیکي ملي (NTA)؛ مشارکت سکتور خصوصی عامه؛ حمایت از ترویج و معرفی مالیات بر ارزش افزوده یا مالیات غیرمستقیم (VAT)؛ ساده سازی روند کسب و کار و حکومتداری الکترونیک.

این استراتژی شاید دوره زمانی از ۲۰۱۶ م. تا ۲۰۲۰ م. را در برگیرد.

برنامه نسل آینده اصلاح اداره عامه، به منظور انجام چنین اقدامات اصلاحی، تشکیل اداره یی را نیز پیشنهاد می کند و جهت رهبری و تطبیق اصلاحات در سکتور خدمات ملکی رهنمودهای واضحی را ارایه می دارد. طوری که یکتن از کارمندان ارشد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی پیشنهاد می کند: «در این دوره حیاتی دهه تحول، حکومت وحدت ملی باید در این زمینه دارای چشم انداز روشنی باشد و استراتژی اصلاحات را باید داخل اولویت های خود سازد، از اداره های رهبری کننده اصلاحات باید حمایت نماید و از تداخل کاری و وظیفوی در کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وزارت مالیه و دفتر مشاور ویژه رییس جمهور در راستای حکومتداری خوب و اصلاحات باید جلوگیری نماید»<sup>۴۱</sup>.

### ظرفیت سازی برای تسهیل نتایج

اصلاحات خدمات ملکی در بخش های مختلف مورد تطبیق قرار گرفته است. اصلاح و بازسازی ابتدایی، اصلاح اداره عامه و اصلاح معاش و رتب. این اصلاح سه مرحله یی، باعث برخی اصلاحات عمومی در سکتور خدمات ملکی گردیده است. در حال حاضر، اندازه و وظایف خدمات ملکی کنترل شده است. برنامه ظرفیت سازی جانبی در سکتور خدمات ملکی، منابع بشری جدید را در وزارتخانه های خدمات ملکی شامل ساخت. هرچند در حال حاضر، در وزارتخانه های خدمات ملکی روند ظرفیت سازی برای نتایج موجود است.

ظرفیت سازی برای نتایج CBR، برنامه ظرفیت سازی است که در داخل بودجه ملی افغانستان توسط صندوق وجهی برای بازسازی افغانستان تمویل می گردد. این برنامه، توسط کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و وزارت مالیه مدیریت می شود. نظارت برنامه یادشده، توسط کمیته یی متشکل از وزیر مالیه و رییس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی صورت می گیرد. هدف از برنامه ظرفیت سازی برای نتایج این است که در راستای بهبود ظرفیت و اجراء وزارتخانه های بهتر، به دولت کمک صورت گیرد، این وزارت ها، در راستای تطبیق استراتژی ها و ارایه خدمات به مردم افغانستان موفق باشند. برای اینکه بر کارمندان تمویل شده توسط خارجی میزان اتکاء کاهش یابد، برنامه ظرفیت سازی برای نتایج، از کدرها و کارمندان ماهر ملکی حمایت می کند، تا مدیریت امور اصلاحی دقیق حکومت را به دوش گرفته و این موضوع را مطمئن سازند که خدمات مورد نیاز ارایه شده است. برنامه های ویژه ظرفیت سازی، با نظارت منظم از نتایج و ارایه گزارش همزمان تطبیق خواهد شد. وزارتخانه ها و اداره های خدمات ملکی، می توانند در برنامه ظرفیت سازی برای نتایج که در آن میزان حمایت مبتنی بر نتایج است، شرکت ورزند.

۴۰ دولت افغانستان، «مرحله جدید در سند مسوده اصلاحات اداره عامه» (کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی) ۲۰۱۵ م.

۴۱ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مقام ارشد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

## کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی

کمیسیون مستقل اصلاحات و خدمات ملکی بر اساس ماده ۵۰ قانون اساسی و با توجه به توافقنامه بن و مطابق فرمان تقنینی شماره ۲۵۷ مورخ ۲۳ می، ۲۰۰۲ م. (۲ جوزای ۱۳۸۱) رییس جمهور تأسیس گردید.

قبل از تشکیل کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، در افغانستان هیچ اداره، نهاد یا وزارتخانه یی برای اصلاح اداره عامه وجود نداشت. وظیفه مدیریت کارکنان ملکی و منابع بشری، میان وزارتخانه های مختلف، از جمله وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت مالیه و همچنان ریاست عمومی اداره امور ریاست جمهوری تقسیم گردیده بود. در آغاز، به دلیل فقدان هماهنگی میان نهادهای مختلف دولتی، زمینه یی برای اصلاح اداره عامه و یا برای تدوین پالیسی جدید خدمات ملکی موجود نبود.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات، توسط یک رییس اداره می شود که به صورت مستقیم به رییس جمهور پاسخگو است. وظیفه اصلی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات این است که نهادهای مختلف خدمات ملکی معیاری شده و در معیار ارایه خدمات بهبود به عمل آید. این کمیسیون، در ظرفیت های حقوقی، فرهنگی، مدیریتی، بشری و تخنیک افغانستان، باعث تغییرات زیادی گردیده است. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، پیرامون ثبات قانون خدمات ملکی دارای چشم انداز روشنی است. این کمیسیون می خواهد، سکتور خدمات ملکی به خود متکی شده و خدمات عامه را از طریق انتقال خدمات ارایه نماید. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در میان اهداف مهم، در پی ارتقای ظرفیت، مهارت ها و استخدام کارمندان بر اساس رقابت آزاد و شایستگی می باشد.

کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی در سیستم خدمات ملکی باعث تغییرات عمده گردیده است. برخی از این تغییرات عبارت اند از تطبیق برنامه های اساسی مدیریت خدمات ملکی، سیستم معاش و رتب، ترویج تکنالوژی جدید در بخش های اداری، استخدام بر اساس شایستگی و تدوین برنامه های ارتقای ظرفیت برای کارمندان. به هر حال، یکتن از کارمندان پیشین وزارت صحت عامه بر وجود نارسایی ها و کاستی در جریان اصلاحات چنین ابراز نظر می کند:

*تطبیق اصلاحات تنها مسوولیت وزارتخانه های ویژه نیست. کمیسیون خدمات ملکی باید به اندازه کافی تقویت گردد و در راستای تطبیق اصلاحات مورد حمایت سیاسی قرار گیرد. در راستای تطبیق اصلاحات به حمایت سیاسی نیاز است. به گونه مثال، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی خود، در راستای مدیریت منابع بشری با فقدان سیستم معلوماتی یا دیتابیس کارکنان خدمات ملکی مواجه است. در سکتور خدمات ملکی، در راستای مدیریت و اداره کارکنان خدمات ملکی، به تغییرات عمده نیاز است.<sup>۴۲</sup>*

مسوولیت نخستین کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در قدم اول به چهار بخش تقسیم شده است: استخدام، شکایت ها، مدیریت خدمات ملکی و آموزش کارمندان خدمات ملکی. در بخش استخدام، وظیفه اساسی، استخدام کارمندان خدمات ملکی است؛ در حالی که مورد رسیده گی به شکایات با بررسی تخطی های کارکنان خدمات ملکی سروکار دارد. برای تحقق این امر، دو مورد مستقل توظیف شده اند: مورد استخدام و مورد بررسی شکایت ها.

وظیفه ریاست مدیریت خدمات ملکی، شامل توسعه قوانین جدید خدمات ملکی و تعدیل اسناد تقنینی موجود پیرامون خدمات ملکی می باشد. تیم مدیریت نیز موظف اند که ساختارهای داخلی را مورد بازنگری قرار داده و با ایجاد هماهنگی میان وزارتخانه های مختلف، در این زمینه اطمینان به وجود آورد که قوانین در عمل تطبیق می شوند. برای این کار «باید کمیسیون توانمند و قوی خدمات ملکی موجود باشد که در وزارتخانه ها و ادارات خدمات ملکی، در راستای اصلاح، تطبیق و نظارت پالیسی ها دارای نقش عمده باشد»<sup>۴۳</sup>.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، در عین حال، جهت مدیریت نسل بعدی اصلاحات اداره عامه، مرجع اصلی شناخته می شود بخشی از برنامه اولویت ملی حکومتداری موثر و کارآمد را می سازد.

۴۲ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مقام ارشد پیشین، وزارت صحت عامه.

۴۳ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مقام ارشد پیشین، وزارت صحت عامه.

## کاستی ها و ناتوانی ها در ساختار و کارکرد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات

وظیفه اصلی بورد تعیینات، بر پایه قانون سال ۲۰۰۸ م. کارکنان خدمات ملکی، استخدام کارکنان است. از آغاز مشهود است که در جمله سایر بخش های کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، بورد تعیینات این کمیسیون در برابر تأثیرات و حمایت سیاسی، بیش از همه مصلحت ها را مورد توجه قرار می دهد. بورد تعیینات با ساختار فعلی اش تلاش می کند، تا در قلمرو سیستم وظایف اش را انجام دهد. اما به هر صورت، زمانی که هدایات مستقیمی را از دفتر رییس جمهور دریافت می کند، در این صورت، بدون حمایت و خویشخوری گرایي چاره دیگری ندارد. بورد تعیینات بدون برخورداری از صلاحیت کافی، در راستای اجرای وظایف محوله اش، از استقلالیت واقعی برخوردار نیست. در نتیجه گفته می توانیم که سیستم استخدام مبتنی بر شایستگی به گونه واقعی بر اساس شایسته گی استوار نیست و میتود به کار گرفته شده برای استخدام، جهت شناسایی استعداد خوب، از ظرفیت کافی برخوردار نمی باشد، به ویژه اینکه استخدام مقام های بلندپایه به وزارت های مربوط محول شده است.

زمانی که قانون خدمات ملکی مورد تطبیق قرار گرفت، چنین برداشت هایی وجود داشت که ریاست مدیریت خدمات ملکی و بورد تعیینات از همدیگر جدا ساخته خواهد شد. اما چنین جدایی ساختاری، هنوز در عمل پیاده نشده است و نتیجه آن این است که پیرامون استقلالیت بورد تعیینات مصلحت مورد نظر گرفته شود. مسوده قانون بر تقسیم کار و جدایی ساختار، تمرکز دارد که ممکن بر اساس آن، مشکل عمده در راستای اجرای وظیفه از بین برود. یکتن از اعضای پارلمان پیرامون چالش ها و مشکلات پیشروی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی چنین ابراز نظر می کند:

*کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به عنوان نهاد رهبری کننده اصلاحات، به ویژه در راستای استخدام کارکنان خدمات ملکی، دارای ظرفیت کافی جهت تطبیق اصلاحات نیست؛ زیرا که به جای کفایت و شایستگی، بیشتر حمایت سیاسی و تخنیکي را مورد توجه قرار می دهد. بنابراین، روند آرایه خدمات و کیفیت خدمات، به دلیل وجود چنین کارکنان ناکارا و اداره کننده گان ناکارآمد با کاهش مواجه است. همچنان میزان حمایت سیاسی از کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات در سطح بسیار پایینی قرار دارد و به این امر توجهی صورت نگرفته است<sup>۴۴</sup>.*

## ۴. چالش‌ها

این آشکار است که افغانستان از دید اصلاحات دارای دستاوردهای زیادی است. در جریان ۱۵ سال گذشته، در راستای دولت سازی به ویژه خدمات ملکی اصلاحات زیادی انجام شده است.

زیرا برای حکومت، وضعیت پسا طالبان به میراث مانده بود که طی آن تمام ادارات از بین رفته و یا دارای شکل بسیار ابتدایی بود؛ بنابراین، ساختار اداره ها و حکومتداری از صفر آغاز گردید. کاستی ها و کندی ها در بخش های حقوقی، ساختاری و ظرفیتی به دلیل مشکلات امنیتی شدت پیدا کرد. تصامیم پیرامون اولویت ها و اصلاح خدمات ملکی اکثرا زیر فشار سخت و غالبا بر پایه معلومات ناکافی اخذ می گردید. حضور شمار بیشتر بازیگران محلی و بین المللی، ایجاد هماهنگی موثر را با مشکلاتی مواجه ساخت تا هدف به دست آید و فقدان دوامدار منابع مالی و ساختاری داخلی، منجر به وابسته گی بیشتر به پلان گذاری، تمویل و ترتیبات اجرایی خارجی شد.

با وجود این، اصلاح خدمات ملکی، در مراحل مختلف از طریق برنامه های اصلاح و بازسازی ابتدایی (PRR)، اصلاح اداره عامه (PAR)، و معاش و رتب به اجرا گذاشته شد که این امر در راستای شکل گیری سیستم ها و ساختارهای توسعه سازمانی جدید ممد واقع شد. در مجموع، نهادهای دولتی و روند ارایه خدمات در حال حاضر منطبق با اهداف و برنامه هاست.

علیرغم پیشرفت های محسوسی در بسیاری بخش های حکومتداری ملی به ویژه اصلاح خدمات ملکی، جریان و پیشرفت اصلاحات خدمات ملکی هنوز هم نسبتا کند بوده و چالش های قابل توجهی بر جای خود باقی است.

### ۴.۱ پالیسی خدمات ملکی

نهادینه سازی خدمات ملکی در درون نهادهای مورد باور، چالش کلیدی در راستای مشروعیت بخشی دولت در کشوری است که دارای پیشینه کمتری از حکومت و حکومتداری خوب می باشد. پالیسی سازان مربوط به توسعه خدمات ملکی در افغانستان با دو چالش عمده رو به رو اند: تعهد به دوام پیگیری مستمر اصلاحات پایه دار و نیاز به تعیین اولویت های واقعی.

در ظاهر برای انجام اصلاحات اراده سیاسی وجود دارد، اما بعضی اوقات به نظر می رسد که این امر لفاظی بیش نیست. در عین حال، حکومت وحدت ملی با برخی مسایل فشارآور همانند وضعیت نابسامان امنیتی و مشکلات در راستای منابع و تمویل بودجه و بسیاری چالش ها و موانع دیگری رو به رو می باشد که آنرا از دنبال و تعقیب اصلاحات بازمی دارد. با وجود تحلیل اساسی وضعیت موجود، چنین به نظر می رسد که حکومت وحدت ملی دارای چشم انداز کلی و تصویر روشنی پیرامون اصلاحات در بخش خدمات ملکی نمی باشد.

عدم وجود شفافیت در ساختار و وظایف حکومت به ویژه در سکتور خدمات ملکی، موجب پاره یی از مسایل و چالش ها در راستای پلان گذاری استراتژیک، ارایه خدمات، سیستم ها و مکانیزم های گزارشدهی مناسب و هماهنگی میان ادارات ارایه کننده خدمات ملکی در سطح ملی و محلی گردیده است.

عامل دیگر فقدان استراتژی روشن در راستای اصلاح خدمات ملکی در کشور، حضور گسترده بازیگران همانند تمویل کننده گان، پالیسی سازان افغان و غیره در این راستا می باشد. در اینجا هر کس نقش مهمی را ایفاء می کند؛ هرچند حکومت به دلیل جنگ و کمبود منابع بشری، دارای ظرفیتی نیست که اجندایش را توسعه بخشد. به گفته یکتن از معلومات دهنده گان کلیدی، «ما به سخنان هر یک گوش داده و سپس پالیسی هر کدام را پیاده می سازیم.»<sup>۴۵</sup>

همچنان برای وزارتخانه ها و اداره هایی که مسوول ارایه خدمات ملکی اند، منابع اندکی جهت توسعه برنامه ها و خدمات ملکی وجود دارد که این امر دقیقا از سیاسی شدن منابع و تخصیص بودجه و وجود عدم هماهنگی با همکاران تمویل کننده، ناشی می شود.

وجود کاستی ها در تعهد سیاستمداران و رهبری پیرامون اصلاحات، منجر به استخدام و گزینش مدیران و مقام های نهادهای حکومتی با چشم اندازهای کوتاه فکرانه گردیده است؛ آنان به جای اینکه متعهد به توسعه اهداف سازمانی شان باشند، بیشتر به دنبال تأمین منافع شخصی و سیاسی خود می باشند.

وزارتخانه ها و نهادهای دولتی از دید آماده گی برای انجام اصلاحات در مراحل و سطوح مختلفی قرار دارند. برخی وزارتخانه ها با داشتن پلاتفورم شایستگی ها و صلاحیت ها، با معاش و رتب و کارمندان آموزش دیده، وظایف محوله شان را با توجه به لایحه وظایف و دستور نهاد مربوط انجام می دهند. اما شمار دیگر حتا فاقد شایستگی های ابتدایی در این راستاست.

۴۵ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، عضو پارلمان.

رفتار متکبرانه مدیران در نهادهای دولتی و غیر دولتی به ویژه اداره هایی که در آنها برنامه های انکشافی تمویل کننده گان به اجرا گذاشته می شود، موجب شده که سطح احساس مالکیت در بین سایر کارمندان و شهروندان کاهش یابد. به خاطر درک و شناسایی نیازهای شهروندان باید ارزیابی صورت گیرد.

افزون براین، جوانب دیدخل دیگری مانند نماینده خاص رییس جمهور در امور حکومتداری خوب و اصلاحات، معاونان رییس جمهور و وزارت مالیه نیز در این راستا وجود دارند. وظایف و مسوولیت های این همه بازیگران به وضاحت تعریف نشده است. در این راستا، باید روابط غیر رسمی و فیودالی را که در آن به جای حاکمیت قانون، اصول حمایت و جانبداری حکمفرماست، از یاد نبریم.

پارلمان در امر نظارت از وزارتخانه ها و ادارات خدمات ملکی بسیار ضعیف و ناتوان به نظر می رسد. در واقع، به جای ظرفیت، حمایت از ارزشمندی بیشتری برخوردار است. قانون اساسی افغانستان به منظور گزینش و انتصاب اعضای پارلمان دارای معیارهای لازم نیست، تا از عملکردها و مقرره های حکومت به خوبی نظارت کرده و قوانین مربوط به حکومت را به وجه احسن تدوین و تصویب نماید.

طرز العمل هایی که میان وزارتخانه ها هماهنگی را به وجود می آورد، بسیار نارساست. دفتر رییس جمهور (اداره امور) به منظور پلان گذاری

استراتژیک، ارایه راهنمایی های روشن به تمام نهادهای حکومتی و ایجاد هماهنگی میان وزارتخانه او ادارات از ظرفیت مدیریت موثر برخوردار نیست. به تدوین ساختارها و طرز العمل هایی ضرورت احساس می شود که بتواند در سطح سیاسی - میان اعضای حکومت - و در سطح اداری، میان وزارتخانه او ادارات - و نیز میان هر دو بخش (سیاسی و اداری) هماهنگی موثری را ایجاد نماید. حکومت باید دارای ظرفیت تدوین اجندای خود و ظرفیت تطبیق آن باشد.

*مشکل عمده یی که ما در افغانستان با آن مواجه هستیم، عدم وجود اسناد کتبی است. مشکل دیگر این است که مسوولیت ها به دوش دیگران انداخته میشود. وزارت مالیه می گوید که این مسوولیت کمیسیون خدمات ملکی است، کمیسیون می گوید که این مشکل وزارت اقتصاد است.<sup>۳۶</sup>*

در حکومت به ویژه در سکتور خدمات ملکی، پیرامون ویژگی های وظایف، نقش ها و ساختارها رویکرد واحدی وجود ندارد. حکومت به منظور اصلاح خدمات ملکی دارای پالیسی روشن و وسیعی و نیز راهکار اولویت بندی تطبیق نیست که بازتاب دهنده ماهیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی افغانستان باشد. با تأسف باید گفت که عامل با ارزشی دیگر این است که مباحث مهم پیرامون پالیسی برای اصلاحات، بیشتر مرتبط به مشکلات امنیتی دانسته می شود.

## ۴.۲ چارچوب حقوقی

چارچوب حقوقی و پالیسی جهت حمایت اصلاح خدمات ملکی و اداره عامه همچنان ناکافی بوده و نیازمند انکشاف و توسعه بیشتر می باشد. چندین عنوان قوانین کلیدی هنوز به تصویب نرسیده اند. تحلیل و تجزیه پالیسی ها بر پایه قوانین و مقررات مناسب اکثراً به دلیل مداخله ها به نفع برنامه های سریع و فوری که فاقد انسجام و ارتباط با راهکار اصلاحات درازمدت می باشد، از نظر انداخته شده است.

حکومت به منظور اصلاح خدمات ملکی و بهبود در روند ارایه خدمات باید گام های بیشتری بردارد. **قانون تشکیلات** باید جایگاه خود را دریابد، تا برای وزارتخانه او اداره های خدمات ملکی، وظایف و مسوولیت های شفاف و روشنی را ترسیم نماید. نبود این قانون، نه تنها سبب تکرار اجراءات، تعدد وظایف، تعویق در کارها و وجود وظایف و مسوولیت های مبهم در وزارتخانه ها گردیده است، بلکه در عین حال، در سکتور خدمات ملکی و به ویژه میان وزارتخانه ها و اداره ها در مرکز و ولایت هر دو، سبب ارایه تعریف ناکافی در راستای پالیسی سازی و ارایه خدمات نیز گردیده است.

قانون تشکیلات به حکومت کمک می کند، تا ظرفیت مالی خود را معین ساخته و تعداد وزارتخانه ها و اداره های خدمات ملکی را مشخص سازد که مجبور اند، وظایف و تعهدات شان را انجام دهند. این قانون باری برای تصویب به پارلمان ارسال شده بود، اما بنا بر عوامل مختلف از جمله ناتوانی حکومت، اولویت های دیگر، موجودیت قوانین بسیار در انتظار تصویب، فرمان تقنینی رییس جمهوری، زیاد بودن کارها و عدم علاقه مندی عامه تعدیل و تصویب این قانون به تعویق افتاده است.

نمونه دیگر، **قانون کارکنان خدمات ملکی** است که کار تعدیل و بازنگری آن در سال ۲۰۱۰ م. به هدف گذار از سیستم موقف محور باز به سیستم کادر محور آغاز شد. این قانون با معرفی میکانیزم حمایت از کارمند خدمات ملکی، جلوگیری از تضاد منافع، تدوین مکلفیت های پس از استخدام، توجه معاش و رتب، رشد استعدادها و ظرفیت ها و غیر سیاسی سازی کارمندان رده های بالا و پایین، به دنبال ترویج و گسترش تخصص و ثبات در خدمات ملکی است. این قانون همچنان سیستم سکتور مبتنی بر تمایز

را معرفی خواهد کرد که طی آن می توان بادر نظر داشت جنبه های منحصر به فرد هر سکتور، اقدام مستقلانه را پیرامون آن انجام داد و مدیریت منابع بشری را بهبود بخشید. در حالی که این قانون، سیستم مشارکت عامه را در امتحان ورودی معرفی می کند، مدیریت کادر و معاش آنها را نیز بهبود خواهد بخشید. هر چند کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وزارت عدلیه و وزارت مالیه روی این قانون کار کرده اند، اما همچنان در مرحله تسوید قرار دارد.

موانع عمده بر سر راه تصویب و نهایی کردن این قوانین دقیقاً فقدان اراده سیاسی و تاکید وزرا بر وظایف و نقش های ایشان در این قانون است. افزون بر این، قوه قضاییه از تصویب قانون طرز العمل اداری جلوگیری می کند. چالش عمده در راستای مسأله حقوقی در راستای اصلاحات، ریاست تقنین وزارت عدلیه می باشد که از ظرفیت پایین برخوردار است. بسیاری از قوانینی که در آستانه تصویب قرار دارد، هنوز توسط این اداره بررسی نشده است. همچنان مقررهای زیادی در این وزارت در انتظار تصویب به سر می برند.

### ۴.۳ موضوعات ساختاری و مدیریتی

در جریان دهه گذشته، شمار زیادی از اهداء کننده گان دو جانبه و چندجانبه واحدهای اجرایی مستقلی را ایجاد کردند، برنامه ها و پروژه های پالیسی های اجتماعی را تطبیق نمایند. در حالی که این ابتکارات به ویژه در مناطق دورافتاده کشور روند آرایه سریع خدمات را به وجود آورد، اما در عین وقت، منجر به ایجاد اداره ها و بخش های اجرایی موازی نیز گردید که کارمندان آنها با معیارهای خدمات ملکی سازگاری نداشتند و در برابر وزارت ها و اداره های دولتی پاسخگو نبودند.

سیستم خدمات ملکی موجود در حکومت وحدت ملی به خوبی کار نمی کند. روندهای کسب و کار شفاف وجود ندارد. مشکل عمده در راستای اصلاح و بهبود سازمانی، انتخاب کاندیدان برای رهبری نهادهای حکومتی بر اساس روابط شخصی و حزبی می باشد، نه بر پایه ظرفیت و لیاقت. این افراد انتخاب شده برای اداره ها، غالباً فاقد انگیزه بوده و بیشتر به نفع گروه ها، احزاب مربوط و افرادی که به آنان وابستگی دارند، کار می کنند.

وزارتخانه های خدمات ملکی تلاش می کنند، به جای اصول و ساختارهای کوتاه مدت و پایه دار برنامه های انکشافی حکومت، پیرامون اهداف و صلاحیت هایی شان تمرکز و فکر کنند که در راستای تحقق اهداف و برنامه های خودشان مفید واقع می شود. در وزارتخانه های حکومت هماهنگی وجود ندارد، از این رو، به جای همکاری در میان شان اختلافات به وجود می آید. حمایت های شخصی در اداره ها بسیار مروج بوده و بسیاری وزارتخانه ها از مامورین خیالی و ناسازگار با شرایط، پر است.

وزارتخانه ها و اداره های حکومتی، فاقد مدیریت عملیاتی و سطح بالا و همچنان ظرفیت های مسلکی و کاربردی بوده که این امر همراه با فقدان مدیریت عصری و روش های پالیسی عامه، به روند کند آرایه خدمات، سطح پایین مصرف بودجه و سلسله بی کفایتی ها کمک می کند.

اکثر نهادهای کمک کننده دو جانبه و چند جانبه به منظور اجرا و تطبیق پروژه ها و برنامه ها، دست به تأسیس واحدهای اجرایی مستقلی زده اند که منجر به ایجاد اداره های موازی گردیده که کارمندان شان با معیارهای خدمات ملکی کشور سازگاری نداشته و در برابر وزارتخانه ها و اداره های حکومتی پاسخگو نمی باشند. افزون بر این، شریکای بین المللی برای اجراءات حکومت معیارهای ویژه را تدوین و تنظیم نکرده است.

به شرایط و واقعیت های عینی افغانستان کمتر توجه صورت گرفته است. در واقع بانک جهانی، برنامه های اصلاح و بازسازی ابتدایی (PRR)، اصلاح اداره عامه (PAR) و معاش و رتب (P&G) را به جای توجه به واقعیت های موجود افغانستان، بر اساس تجربه های جهانی تدوین کرده است.

**ساختارهای تشکیلاتی** وزارتخانه ها و نهادهای خدمات ملکی با وجود ساختارهای تکراری و موازی، متورم شده است. بخش مدیریت خدمات ملکی ۲۱ مورد از ساختارهای تکراری و موازی را در اداره های خدمات ملکی شناسایی کرده است. به گونه مثال در بخش تفتیش مالی پنج اداره مختلف رسمی و با صلاحیت وجود دارد: اداره عالی تفتیش، وزارت مالیه، واحدهای تفتیش در وزارتخانه ها و اداره های مختلف، اداره عالی نظارت از تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری و کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری. وضاحت پیرامون این ساختار پیچیده نه تنها یک مسأله منابع مالی بوده، بلکه موضوع کنترل و شفافیت موثر نیز در این راستا مطرح است.

در وزارتخانه های خدمات ملکی طرز العمل ها و رویکردهای مناسب و شایسته بی جهت تأسیس واحدها و بخش ها وجود ندارد. به گونه مثال، واحد جنسیت در ساختار تشکیلاتی اداره ها، زیر بخش مالی و اداری قرار گرفته، در حالی که موضوع جنسیت مرتبط به پالیسی است. فقدان چارچوب تنظیم کننده و ساختارهای مشخص شده، این واقعیت را آشکار می سازد که پروژه ویژه بی در یک وزارت، در ساختار تشکیلاتی مشخص جایگاه خود را نمی یابد. افزون بر این، پالیسی «یک سطح برای همه» در ساختار سازمانی خدمات ملکی به ویژه نهادهای محلی خدمات ملکی همچنان ادامه داشته؛ در حالی که این موضوع باید در زمینه رویکرد محور صورت گیرد.

## ۴.۴ روندهای کسب و کار

روندهای کسب و کار در خدمات ملکی پیچیده بوده و تا کنون ساده و اصلاح نشده است. تنظیم و معیاری سازی روندهای کلیدی اداری از قبیل روند بودجه سازی، مدیریت منابع، پلان گذاری، تصمیم گیری و تطبیق برنامه ها، همکاری و هماهنگی عمودی و افقی به ویژه رویکردهای حاکم بر تعامل میان نهادهای حکومتی، سکتور خصوصی و شهروندان نارسا و بی اعتبار باقی مانده است. این پیچیده گی ها در روندهای کسب و کار، در نتیجه بر روند ارایه خدمات تأثیر گذار می باشد.

پروژه های بی شمار، طولانی و پیچیده کسب و کار، مراحل و رویکردهای اداری، روند اجراءات را ضعیف ساخته و به گونه بالقوه شیوه های فساد آمیز را در درون حکومت و برای مردم گسترده می سازد. یکتا از آگاهان (معلومات دهنده گان کلیدی) جهت ارایه تصویری از این روندهای طولانی، اظهار داشت: «توسط افرادی در وزارت مالیه به من گفته شد، هنگامی که یک معلم در یک ولسوالی مقرر می شود، نیازمند اخذ ۵۴ امضاء بوده و این پروژه ۶ ماه را در برمی گیرد.»<sup>۴۷</sup>

چارچوب حقوقی که در این راستا سنگ بنا پنداشته شده و ساختار اداره عامه را تنظیم می کند شامل قانون تشکیلات، قانون خدمات ملکی و قانون کارکنان خدمات ملکی بوده که همه نیازمند تعدیل و بازنگری می باشند. عناصر حیاتی این چارچوب همانند قوانینی که اصول سازمان های اجرایی، مراحل و رویکردهای مورد نیاز اداری را تنظیم نماید، تا هنوز وجود ندارد. به این ترتیب، تنظیم و معیاری سازی روندهای عمده اداری به ویژه در بخش های بودجه سازی، مدیریت منابع، پلان گذاری، تصمیم گیری و تطبیق برنامه ها، نارسا باقی مانده است.

ظرفیت پایین و نبود تخصص کارمندان خدمات ملکی از چالش های دیگری در راستای ارایه خدمات می باشد. کمتر از یک سوم کارمندان دولتی، جهت اجرای وظایف محوله شان از ظرفیت و مهارت لازم برخوردار می باشند. البته کمبود در نیروی کار محسوس نیست، بلکه شمار زیادی از کارمندان بی کفایت و ناشایسته به اداره های دولتی به ویژه موقعیت های مدیریتی و تخنیکی راه یافته اند. تنها ۱۵٪ درصد از کارمندان نهادهای دولتی افراد شایسته و مناسب اند، در حالی که ۸۵٪ دیگر، دارای تولید بسیار کمتر می باشند. از اینرو، در اداره های دولتی موثریت کار وجود ندارد.

تا کنون، از کاربرد حکومتداری الکترونیکی و ابزار انترنتی که موجب بهبود روندهای کلیدی اداری گردد، در سکتور عامه و همچنان در راستای تبادل تجارب و مشوره های مقامات اداری با شهروندان و سکتور خصوصی، تحلیل های سیستماتیک وجود ندارد.

## ۴.۵ کارکنان خدمات ملکی

با وجود شمار گسترده بی از کارمندان خدمات ملکی در افغانستان، هنوز معلوم نیست که آنان در سرتاسر ساختار خدمات ملکی به خوبی جابجا و تقسیم شده اند و یا خیر.

شمار فعلی کارمندان خدمات در وزارتخانه های خدمات ملکی افغانستان به ۴۱۷۰۰۰ تن می رسد. تقریباً در حدود ۲۲۰۰۰۰ تن از کارمندان خدمات ملکی مسوول ارایه خدمات مستقیم می باشند. هرچند، نیاز است تا ارزیابی دقیقی در این زمینه صورت گیرد تا این را تایید نماید که رقم یادشده کافی است.

در گذشته ها، خدمات ملکی دارای سیستم بسته بود و پذیرش کارمندان جدید از رده های پایین صورت می گرفت. اما با اجرای سیستم رتب و معاش، سیستم رقابت آزاد با رویکرد پایین به بالا جهت گزینش کارمندان خدمات ملکی معرفی شد. به این ترتیب، کارمندان جدید با تجارب جدید در تمام سطوح وارد وزارتخانه های خدمات ملکی شدند.

این سیستم رقابت آزاد راه را برای ظرفیت سازی در سکتور خدمات ملکی هموار می سازد، اما به دلیل فساد گسترده، بسیاری از پست های مدیریتی بر مبنای روابط و ملاحظات سیاسی پر شده است. این امر، منجر به شیوع بیشتر فساد و ارایه ضعیف خدمات در وزارتخانه های خدمات ملکی می شود؛ زیرا شفافیت روندهای استخدام با توجه به ملحوظات و منافع سیاسی، روابط شخصی، خویش خوری و فساد در این راستا متأثر گردیده است. در امر گزینش و استخدام افراد در سکتور خدمات ملکی، ملحوظات سیاسی و مسایل قومی، از استعداد و شایستگی فردی بسیار سنگین تر است. همچنان وجود شبکه های حمایتی گسترده در تمام نهادهای دولتی، به این معناست که گزینش بر پایه لیاقت و شایستگی فردی (استخدام رقابتی و ارزیابی عملکرد) دیگر معیار نیست؛ چیزی که در ظرفیت پایین بسیاری از بخش های اصلی پالیسی سازی و ارایه خدمات دولتی مشهود است.

یکی از ابتکارات بلندپروازانه در راستای اصلاح خدمات ملکی، اصلاح معاش و رتب در سال ۲۰۰۸ م. بود که بر اساس آن تلاش شده بود، از طریق ایجاد هشت رتبه که هر رتبه دارای پنج قدم بود، تمام سکتور خدمات ملکی را زیر پوشش قرار دهد. دستاوردهای عمده این اصلاح، تشریح جامع لایحه وظایف و استخدام بر اساس شایستگی بود. اما علی رغم آن، مشکلاتی در راستای طرح و تطبیق آن موجود بود. مشکلات در زمینه طرح آن، شامل عدم توجه به نیازهای وظیفوی متفاوت اداره ها و بیش از

حد فراگیر، سخت و دارای سیستم رتبه بندی فشرده بود که در سراسر سکتورهای متفاوت خدمات عامه به تفاوت های بیش از حد اندکی قابل بود. سیستم پیشین معاش و رتب، سیستم مبتنی بر مسلک نبود، در آن تخصص جای نداشت و سیستم های تنوع و تفاوت در بخش های سکتوری مختلف خدمات ملکی مورد چشم پوشی قرار گرفته بود.

بر اساس معلومات کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی، در حدود (۳۶۵۰۰۰) بست بر اساس سیستم معاش و رتبه اصلاح شده و (۳۵۰۰۰۰) بست دیگر، با استفاده از سیستم جدید معاش و رتب اصلاح گردیده است. تطبیق غیرمنصفانه و پاره پاره سیستم معاش و رتب، نیز ناشی از مقاومت بعضی از بخش ها در نهادهای مرکزی می باشد.

افزایش سطح معاشات که توسط تمویل کننده گان بین المللی تمویل می گردید منتج به عدم هماهنگی در سیستم های مختلف معاش، منتج به کاستی های جدی از دید استخدام و ترفیع بر اساس شایسته سالاری، پلان گذاری میان مدت و درازمدت نیازمندی های کارمندان و تقاضاهای آموزشی آنان در سکتور عامه شده است.

در بسیاری موارد دیده شده که کارمندان واجد شرایط و متخصص در سکتور خدمات عامه وظایف شان ترک کرده و به خاطر معاش و شرایط کاری بهتر به سازمان ها و موسسات بین المللی رو آورده اند. سازمان های انکشافی و شریکان افغان آنها تلاش کردند که مشکل از دست دادن ظرفیت ها و عملکرد ضعیف خدمات ملکی را با تقرر کارمندان قراردادی در وزارتخانه ها رفع نمایند، تا برنامه های مورد نیاز فوری را اجرا کنند، البته این موضوع منتج به ایجاد چیزی گردید که آن را «خدمات ملکی دوم» می نامند که این خود بنوبه از چالش های دیگر تشکیل در خدمات ملکی می باشد.

به عنوان پیامد سفت بودن و در نتیجه واکنش به جامعه اهداء کننده گان، سیستم معاش های سوپر سکیل به گونه تدریجی رویکار شد. طرح های مختلف اجازه می دهد که معاش ها تکمیل گردد. ظرفیت سازی برای نتایج در این راستا از جدیدترین طرح هایی می باشد. در واقع این امر، خدمات موازی را به وجود می آورد که در عین اداره در کنار وجود داشته می باشد. ایجاد چنین «خدمات ملکی دوم» بر ظرفیت های اداری درازمدت دارای تأثیرات پایه داری خواهد بود؛ چنانکه اکثر کارمندان متخصص افغانی، توسط نهادها و موسسات خارجی جذب گردیده اند.

در افغانستان سه نوع کارمندان خدمات ملکی وجود دارند. به گونه مثال، ۱۸۳۹۶ کارمند وزارت صحت عامه، از جمله کارمندان عادی خدمات ملکی بوده، ۲۳۰۰۰ تن آنها قراردادی اند و در حدود ۴۰۰ تن دیگر مشاورینی اند که دارای قرارداد کوتاه مدت می باشند. معاش های نابرابر نیز تعهد کارمندان عادی تشکیل را متأثر می سازد و آنان را دلسرد می کند. معاش ماهانه کارمندان عادی تشکیل در حدود ۸۰۰۰ افغانی (معادل ۱۲۰ دالر) می باشد، در حالی که به کارمندان قراردادی از ۸۰۰ تا ۴۰۰۰ دالر پرداخت می شود.

وجود معاش های متنوع و مختلف در سکتور عامه، کمبود منابع بشری شایسته و با ظرفیت و رقابت میان اداره های تمویل کننده و همچنان سازمان های تمویل کننده و حکومت، جایی که کارمندان در مقابل اجرای وظایف مشابه، معاش ها و امتیازات گوناگونی را به دست می آورند، بر اجرائت حکومت و دیدگاه و احساس دارای تأثیرات منفی می باشد. تقاضای معاش های بلند و توقعات در این زمینه به سرحدی رسیده که دولت توانایی برآورده ساختن آن را ندارد. این روند، بر پایه رفاقت ها، خویش خوری و قومیت بیشتر معمول می باشد. تقرر بر اساس شایستگی هنوز در بسیاری وزارتخانه ها و اداره نهادینه نشده است. این به این معناست که «با استعدادترین افراد» به نفع «معرفت قبلی» مورد توجه قرار نگرفته اند و به این ترتیب، حالت ارایه استعفاء غالب شده و به منظور انکشاف تشویق برای کار از بین رفته است.

سیستم فعلی پست محور معاش و رتب پاسخگوی سیستم مدیریت مسلکی در سکتور خدمات ملکی نبوده، بنابراین به جای آن باید سیستم کدر محور ایجاد شود. مدیریت منابع بشری، مدیریت مالی عامه و دیگر سیستم های مدیریت کدر مسلکی در سکتور خدمات ملکی باید جایجا شود.

سیستم مدیریت منابع بشری در سکتور خدمات ملکی در وزارتخانه ها نیز چالش زا می باشد. دخالت های بسیاری به ویژه در روند استخدام کارمندان خدمات ملکی، پروژه و کارمندان قراردادی در وزارتخانه ها مشهود است. حتا بورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در روند استخدام کارمندان خدمات ملکی در وزارتخانه ها و اداره ها به گونه شفاف عمل نمی کند. بنابراین، به منظور کاهش فساد، نیاز فوری به شفافیت در روند استخدام، ابقا، آموزش و رشد ظرفیت ها و معیار معاش کارمندان دیده می شود.

ادغام کارمندان پروژه یی با کارمندان خدمات ملکی، یکی از مشکلات بزرگ و عمده در وزارتخانه ها می باشد. مشاوران بین المللی در این راستا استخدام شده و ارزیابی هایی از سیستم موجود انجام شده و کار ادغام سازی در حال حاضر آغاز گردیده است. هماهنگی و همگونی معاش مشکلی در راستای ادغام سازی کارمندان پروژه ها با کارمندان موجود در تشکیل کارمندان می باشد. برنامه های ادغام سازی در وزارتخانه ها نیازمند راه اندازی برنامه های ظرفیت سازی همانند برنامه ظرفیت سازی برای نتایج می باشد؛ هرچند این برنامه دارای منابع محدود در این راستاست. در این مورد که چگونه می توان شرایط کافی را به وجود آورد که بر پایه آن کارمندان به طور موثر کار کنند، توجه مستمر و کمتری صورت گرفته است.



هدف از سیستم اطلاعات مدیریت منابع بشری، مدیریت اطلاعات در سراسر سکتور دولتی است، تا تصویر دقیقی از روند خدمات ملکی از قبیل معلومات پیرامون شمار کارمندان، موقعیت‌ها و مدت خدمت آنان، ارایه گردد. همچنان ارایه به موقع معلومات دقیق و کامل، در راستای کمک به روند تصمیم‌گیری، تحلیل پالیسی، پلان‌گذاری و سایر امور مربوط به مدیریت عصری خدمات ملکی، از اهمیت حیاتی برخوردار می‌باشد.

یکی از موضوعات بسیار مهم و حیاتی در راستای خدمات ملکی، فقدان پالیسی‌ها و رویکردهای مناسب جهت مدیریت کدر مسلکی منابع بشری می‌باشد. افزون بر این، تطبیق و رعایت قانون خدمات ملکی همچنان از دید پروسه استخدام و گزینش، طراحی شغل (تنظیم شرایط و مکلفیت‌های شغل (وظیفه))، ارتقا و ابقای کارمندان دشوار است.

رشد و انکشاف مسلکی در سیستم موجود مدیریت خدمات ملکی مورد توجه و تشویق قرار نمی‌گیرد. عوامل مربوط دیگر همانند ارزیابی عملکرد و آموزش غالباً به خوبی هماهنگ نمی‌گردد؛ چنانکه این امور بر پایه واقعیت‌های موجود انجام نمی‌شود. شیوه‌های مدیریت منابع بشری با هم غیر مرتبط بوده که در نتیجه، ثبات مداوم و درازمدت خدمات ملکی را متأثر و تضعیف می‌سازد.

اطلاعات اساسی پیرامون خدمات ملکی ناقص بوده و همیشه دقیق نمی‌باشد و مدیریت تصمیم‌گیری از حمایت کافی سیستم‌های حمایتی برخوردار نیست. سیستم اطلاعات مدیریت منابع بشری انکشاف داده شده، تا اطلاعات اساسی را پیرامون خدمات ملکی ارایه کند، اما این سیستم نمی‌تواند، به نیازهای اطلاعاتی مدیریت منابع بشری رسیده گی نماید.

آموزش و مدیریت توسعه بسیار پرهزینه است و غالباً برای کسانی که هنگامی که به آن نیاز دارند، قابل دسترسی نمی‌باشد. آموزش‌های تکراری که از طریق ترکیبی از روش‌ها و پروژه‌های تمویل شده توسط اهداءکننده گان ارایه می‌گردد، با رشد و انکشاف درازمدت مسلکی و ارزیابی اجراء کدام پیوندی ندارد. فقدان ظرفیت‌سازی جامع، پالیسی و استراتژی آموزشی در سرتاسر کشور، شریکان بین‌المللی و ملی را وادار ساخته، تا درگیر تطبیق روند آموزشی پرهزینه و متناقض گردند.

پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای در راستای تنظیم سهولت‌ها و ایجاد فرصت‌های آموزشی در انستیتوت خدمات ملکی افغانستان و انکشاف و ارایه روند گسترده‌ی آموزش‌ها به کارکنان خدمات ملکی دیده می‌شود که توسط حکومت انجام شده است. به هر حال، تقاضاها برای آموزش در سطح مرکزی و محلی، از ظرفیتی که چنین آموزش‌ها را انجام دهد، بسیار بالاست. در ارایه برنامه‌های آموزشی تاکید کافی بر کیفیت و پایه داری صورت نگرفته؛ در حالی که توجه کمتری روی پلان‌گذاری میان مدت و درازمدت نیازهای اداره عامه و آموزش علمی اداره چیان آینده صورت گرفته است. موانع فرهنگی، چالش‌های امنیتی، محدودیت‌های آموزشی و محدودیت سرمایه‌گذاری روی رشد و انکشاف ظرفیت‌ها و حمایت‌های ناکافی سیاسی از جمله چالش‌های بزرگی در قبال برابری جنسیتی در سکتور خدمات ملکی می‌باشد.

## ۴.۶ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی

هرچند در این راستا بازیگران مهم دیگری با بودجه بسیار همانند سازمان‌های کمک‌کننده بین‌المللی و با تشکیلات گسترده از قبیل ریاست مستقل ارگان‌های محل، وزارت مالیه و سایر وزارتخانه‌ها وجود دارد، انکشاف پالیسی‌ها به هدف ادامه روند توسعه خدمات ملکی و اداره عامه به طور رسمی از مسوولیت‌های نخستین کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی است. بنابراین، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به دلیل وجود گسترده این بازیگران و سازمان‌های دخیل در طرح، تمویل و تطبیق ابتکارات در ساحت کاری‌شان، از دید صلاحیت‌ها نارضا به نظر می‌رسد.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به عنوان سازمان رهبری‌کننده اصلاحات، از ظرفیت کافی در زمینه تطبیق اصلاحات برخوردار نیست. ازینرو، ارایه خدمات و کیفیت خدمات با چنین کارمندان و مدیران خدمات ملکی، به طور محسوسی کاهش یافته است. روند کار بورد تعیینات کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی در راستای استخدام و گزینش کارمندان خدمات ملکی در وزارتخانه‌ها و اداره، از شفافیت برخوردار نیست<sup>۴۸</sup>.

افزون بر این، این کمیسیون از حمایت‌های کمتری برخوردار است. مدیران کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، تا اندازه زیاد خود را در موقعیت انفعالی می‌بینند تا فعال که بتوانند فقدان ادغام رویکردی و واقعی ابتکارات را در سطوح و سکتورهای مختلف حکومتی تشخیص دهند. تمامی موقف‌های کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در اداره عامه کشور تا حد زیادی به چالش کشیده شده است.

وجود ابهام در مورد سیاست‌ها و اولویت‌های رهبران سیاسی، از بزرگترین چالش‌هایی در راستای اصلاح سکتور خدمات ملکی به ویژه کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی شمرده می‌شود. در واقع کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی تا هنوز دارای ایده روشنی در مورد اینکه، رهبری سیاسی خواستار چه چیزی از این کمیسیون می‌باشد، نیست. همچنان هیچ تصمیمی توسط ساختار رهبری در این راستا که اولویت‌های اصلاح خدمات ملکی باید چه باشد، اخذ نشده است. به گونه مثال، برنامه

۴۸ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی، مشاور ارشد، بانک جهانی.

ظرفیت سازی برای نتیجه (CSR)، توسط کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و وزارت مالیه هماهنگ ساخته شد، در حالی که موارد زیاد و برجسته دیگری برای اصلاحات در کمیسیون اصلاحات اداری، وزارت مالیه و دفتر نماینده ویژه رییس جمهور در امور حکومتداری خوب و اصلاحات وجود دارد.

با توجه به عدم حمایت رهبری سیاسی و به دلیل موانع و محدودیت های داخلی و خارجی، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی در انجام وظایف و مأموریت اش بسیار به عقب افتاده است؛ چیزی که منجر به پیشرفت کند، نارسا و کمتر هماهنگ شده در اصلاح خدمات ملکی گردیده است.

## ۵. نتیجه و پیشنهادها

وضعیت شکننده مستمر در افغانستان سبب جلوگیری از انجام اصلاحات و تغییر در این کشور گردیده است؛ چنانکه وضعیت امنیتی موجود، اولویت اصلاحات را ضعیف ساخته است، اما با این وجود، با گذشت بیشتر از یک دهه از اجرای برنامه های اصلاحی اداری پیهم و شمار زیادی از ابتکارات و پروژه های منحصر به فرد - غالباً ناهماهنگ شده و کوتاه مدت - در این راستا، حکومت وحدت ملی دارای شانس بیشتری است، تا انکشاف خدمات ملکی افغانستان را ارتقا بخشد.

سکتور خدمات ملکی به عنوان ابزار مرئی و کاری دولت مجبور است، تا در راستای انکشاف و بهبود کیفی و قابل اطمینان خدمات برای مردم کار نماید. خدمات عامه به عنوان اقدام و معیاری در راستای کاهش فقر، مبارزه با فساد، بهبود معیار زنده گی و افزایش توسعه سکتور خصوصی، امر مهمی در راستای بهبود و توسعه یک کشور پنداشته می شود. بنابراین دولت باید در مجموع بر اصلاح خدمات ملکی تمرکز نماید.

در این راستا به چارچوب پالیسی و برنامه پایه دار و سیستماتیک کلی دولت نیاز احساس می شود. در کل به نقشه راه روشنی نیاز است؛ طوری که به عنوان استراتژی مشخصی موضوعاتی را اولویت بندی نماید که به آنها رسیده گی صورت گیرد و راه حل هایی که به طور مداوم مورد اجراء قرار گیرد، ترسیم نماید.

شرط اساسی که در این راستا باید برآورده شود، درک جامع و همه جانبه از اصلاح خدمات ملکی است. موضوع بسیار مهم در این راستا، انگیزه بالا، اراده راستین و غیر قابل انکار و تعهد دولت از رییس جمهور گرفته تا مدیران و کارمندان خدمات ملکی می باشد. این امر، نیازمند انتخاب و جابجایی افراد شایسته و واجد شرایط در هر سطح و هر محل می باشد.

هرچند نقشه های راه و برنامه های اصلاحی قابل توجهی مانند برنامه اولویت ملی ۳، اقدامات آینده برای اصلاح اداره عامه (NGPAR) و ظرفیت سازی برای نتایج (CBR) انکشاف داده شده، اما توجه کمتری به سیستم های تطبیق پایه دار صورت گرفته است. به تدوین چارچوب نظارتی جامع نیاز دیده می شود، تا از تطبیق مداوم و پایه دار برنامه های اصلاحی اطمینان حاصل گردد.

از جمله چالش های بی شماری در این راستا، تعدادی از موضوعات کلیدی است که باید در زمینه اصلاح خدمات ملکی به سرعت فراهم و مورد تطبیق قرار گیرند.

### ۵.۱ چارچوب حقوقی

به چارچوب حقوقی روشنی نیاز است، تا اصول اساسی سازمانی را برای بخش اجرایی دولت که شامل وزارتخانه ها و اداره های مرکزی (و شاخه های فرعی و ولایتی آنها) می شود، ترسیم نماید. این اصول سازمانی باید این ساختارها و رویکردهای اجرایی مرکزی را شامل شود. این چارچوب باید به حدی انعطاف پذیر باشد که زمینه را برای تقسیم بندی مجدد وظایف فراهم سازد. در حالی که اصول روند تاسیس و ادغام وزارتخانه ها و اداره های مرکزی را مدیریت کرده و وظایف بین وزارت ها و اداره ها باید به گونه شفاف و روشن تقسیم گردد.

به منظور انجام اصلاحات آینده در وزارتخانه های خدمات ملکی باید سه قانون عمده تصویب و نافذ گردد.

نخست، **قانون تشکیلات** که تلاش می کند، تا به شمول تصدی های دولتی، اصول و وظایف ساختارهای افقی و عمودی را تشریح نماید. به کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی و وزارت عدلیه وظیفه سپرده شده، تا مسوده واحدی از این قانون را تهیه کرده و آن را به کابینه و پارلمان ارایه نمایند. این مسوده تا کنون در وزارت عدلیه به سر می برد.

دوم، **قانون طرز العمل اداری**، این قانون به حکومت راهکارهای آرایه خدمات را تشریح می کند و به تعیین معیارهایی در این زمینه می پردازد. این قانون جهت آرایه خدمات، دارای قواعد و معیارهای ویژه بوده و پیرامون مشارکت شهروندان در رویکرد اداری قواعدی را ارایه می کند. چنین به نظر می رسد که قوه قضاییه در برابر تصویب این قانون مقاومت می کند.

و در نهایت **قانون کارکنان خدمات ملکی** که معیارها و قواعد استخدام کارکنان خدمات ملکی را تشریح می کند. روند بازنگری و تعدیل این قانون در سال ۲۰۱۰ م. آغاز گردید. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و وزارت عدلیه روی متن این قانون کار می کند، اما هنوز در جایگاه یک مسوده بوده و زیر بازنگری نهایی وزارت عدلیه قرار دارد.

تصامیم عاجلی پیرامون قوانینی که از مدت ها در انتظار تعدیل و بازنگری به سر می برند، صورت گیرد. این قوانین امور سکتور عامه را تنظیم و چارچوب حقوقی آنها تکمیل می کند. در همین حال، به تدوین مقررات الزام آور مشترک نیاز مبرم احساس می شود، تا پروسه های کلیدی اداری به ویژه روند پلان گذاری، بودجه سازی و مدیریت منابع را مدیریت و تنظیم کند.

موانع عمده در راستای نهایی سازی و تصویب این قوانین، عمدتاً فقدان اراده سیاسی، پایین بودن ظرفیت ها و توانایی ها، اولویت های بیشتر، قوانین متعدد در انتظار تصویب، انباشتگی کارها و به ویژه نبود علاقه مندی در این زمینه می باشد. از سوی دیگر، اکثر اوقات، قوانین و مقررات بدون تصویب در ریاست تقنین وزارت عدلیه باقی می ماند.

تطبيق اصلاحات باید تنها مسوولیت چند وزارتخانه مشخص نباشد. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی باید تقویت گردد و دارای صلاحیت کافی باشد، تا با توانمندی و فشار روند اصلاحات را دنبال و تطبيق کند. افزون بر این، پارلمان یکی از وظایف اصلی اش را در این راستا که نظارت بر اجراءت وزارتخانه ها و اداره هاست، انجام دهد.

## ۵.۲ موضوعات ساختاری و مدیریتی

**بررسی وظیفوی** و اصلاحات رادیکالی که بر اصلاح ساختار و متناسب سازی ساختار سازمانی سکتور خدمات ملکی تمرکز می نماید، باید انجام شود. ساختار سکتور خدمات ملکی در قبال صلاحیت ها و وظایف آن، باید پاسخگو ساخته شود. همچنان به تحلیل صلاحیت ها و مسوولیت های اختصاص یافته به وزارتخانه ها و انجام بازنگری یک بعدی نیاز احساس می شود، تا دسته بندی روشنی از وظایف انجام شده و تداخل های کاری و ساختارهای ناکارآمد موازی از بین برود.

ساختارهای سازمانی وزارتخانه ها و اداره ها اصلاح شود و هرگونه تداخل، ساختارهای موازی و تکراری باید حذف گردد. به گونه مثال، تداخل آشکار و ساختارهای تکراری در بخش پالیسی اقتصادی و پلان گذاری در وزارت های مالی و اقتصاد وجود دارد.

جهت ایجاد هماهنگی موثر هم در سطح سیاسی - میان اعضای دولت - و هم سطح اداری - در تمام وزارتخانه ها و اداره ها - و همچنان بین هر دو بخش، به انکشاف ساختارها و رویکردها، نیاز مبرم احساس می شود. هدف اصلی باید ارایه پیشنهادهایی جهت سازماندهی مجدد ساختارها هم در سطح مرکزی و هم محلی به هدف شناسایی اقدامات برای متناسب سازی (کاهش و افزایش) وظایف ویژه حکومت باشد، تا به این صورت، کارایی و کارآمدی اداره افزایش یابد. این بررسی همچنین می تواند میکانیزم های ارایه موازی (که با کمک های خارجی تمویل می شود) شناسایی کرده و آنها را (تا جایی که معقول است) مدغم سازد، تا صرفه جویی لازم صورت گرفته و به ارایه خدمات مجدداً اختصاص یابد.

**روندهای کاری** دولت نیازمند سازماندهی مجدد و اصلاح می باشد، تا با ساده سازی و تسریع روندها، اجراءت اداره دولتی بهبود یابد. اصلاح روندهای کاری دولت جهت بهینه سازی اجراءت اداری باید اولویت سطح بالا برای دولت باشد. تمرکز بیشتری باید پیرامون شفافیت، پاسخگویی، کارایی و کارآمدی، وحدت بخشی، موثرسازی، ساده سازی و معیاری سازی رویکردهایی که توسط مدیریت اسناد با هم مرتبط و سیستم آرشیف اطلاعات تکمیل گردد، صورت گیرد.

این روند، باید در قدم نخست به منظور ارزیابی موضوعات رویکردی ضروری و غیر ضروری پیرامون تمام قوانین، مقررات و لایحه های مربوط به خدمات ملکی و ارایه خدمات عامه اعمال گردد. این ارزیابی باید در نتیجه با پیشنهادهای مشخصی فهرست جامعی برای اصلاح و حذف باشد. به این منظور، حکومت می تواند کمیسیون ویژه ای را که متشکل از اعضای پارلمان، نماینده بلند پایه از دفتر ریاست جمهوری، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، اعضای قوه قضاییه و نماینده گان جامعه مدنی باشد، ایجاد نماید. کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی می تواند با توجه به اجرای آنها، پیشنهادهای این کمیسیون ویژه را پیگیری و دنبال نماید.

گذشته از آن، حکومت باید به منظور انکشاف دستورالعمل ها جهت یکپارچه سازی، پایدار سازی، کارایی و ساده سازی رویکردها، فهرستی از بهترین و بدترین کارکردها را در سکتور خدمات ملکی تدوین نماید.

بهبود **دولت دیجیتال** می تواند در راستای افزایش کارایی و کارآمدی همچنان تسریع رشد اقتصادی، ارتقای انکشاف و توانمندی پایه دار و کاهش فقر کمک نماید. این روند، این امکانات را به شهروندان نیز فراهم می سازد، تا به خدمات الکترونیکی دولتی دسترسی داشته باشند. با توجه به پتانسیل بسیار گسترده حکومتداری برقی، حکومت باید در راستای انکشاف و تطبيق آن در سراسر کشور تلاش نماید. روندها و رویکردهایی که می توانند به گونه برقی درآورده شود، باید مشخص و شناسایی گردند. به منظور توسعه برنامه، پیاده سازی و حفظ سیستم حکومتداری الکترونیک جامع ملی، یک مرکز اطلاعات خدمات ملکی ملی می تواند تأسیس گردد. این امر، در کنار مزایای دیگر همانند معیاری سازی، ساده سازی و تسریع رویکردها، در راستای باور حقوقی و کاهش هزینه و مصرف در سیستم های جداگانه نیز کمک می کند. تمام اشخاص دخیل در مسایل خدمات ملکی باید به صورت پی هم مجهز با هاردویری باشند که نرم افزار همسان را مورد استفاده قرار می دهند. کارمندان باید به صورت درست آموزش دیده و شهروندان به استفاده از این ابزار رهنمایی درست دریافت نمایند.

همچنین به منظور **مدیریت منابع بشری** نیاز به انکشاف و تدوین سیستم عصری و جامع دیده می شود. هدف این است که خدمات ملکی از سیستم موجودی که بر اساس حمایت و وفاداری ساخته شده به سیستمی شایسته سالار و قانون محور حرکت نموده و تغییر یابد. مدیریت منابع بشری در تمام نهادهای حکومتی باید تصویر دقیقی از خدمات ملکی همانند تعداد کارمندان، موقعیت های آنان و مدت استخدام آنان را ارایه کند و نیز به انکشاف مسلکی درازمدت و اجراءت کارکنان خدمات ملکی رسیده گی نماید.

مدیریت منابع بشری باید مبتنی بر توسعه مسلکی و اجراءات فردی و ترکیبی از عوامل سنتی و فرهنگی منحصر به فرد باشد. این روند شامل پالیسی آموزشی ملی در راستای خدمات ملکی که مرتبط به انکشاف مسلکی و اجراءات؛ و همچنان پالیسی ارزیابی اجراءات خدمات ملکی می شود. این رویکرد باید در سراسر نهادهای حکومتی مورد اجرا قرار گیرد. پیرامون ارزیابی کارکردها یک سیستم مکافات و مجازات نیز راه اندازی گردد. پالیسی مدیریت منابع بشری زمانی که مورد تطبیق قرار گیرد، دارای نتایج زیر می باشد:

۱. با افزایش سطح مصونیت وظیفوی، ارایه خدمات ملکی کارآمدتر و موثرتر؛
۲. فراهم سازی فرصت های مسلکی برای جوانان و کارمندان مسلکی افغان؛
۳. افزایش استخدام در سکتور عامه و
۴. جلوگیری از فرار مغزها.

پالیسی مدیریت منابع بشری همچنان باید نمایانگر پلان گذاری دقیق از نگاه نیازمندی های خدمات ملکی و برنامه های استخدام برای تمام سطوح در مرکز و ولایات باشد. نتایج می تواند با نظارت عادی از پالیسی ها، قوانین، مقررات و سیستم های مربوط به تطبیق مدیریت منابع بشری مورد ارزیابی قرار گیرد.

به خاطر اینکه از معلومات دقیق، به موقع و کامل پیرامون خدمات ملکی به منظور کمک بهتر به روند تصمیم گیری، پلان گذاری و انکشاف پالیسی، اطمینان حاصل گردد، سیستم اطلاعات مدیریت منابع بشری انکشاف یافته، تا معلومات اساسی پیرامون خدمات ملکی ارایه گردد، اما این سیستم به نیازهای منابع بشری به صورت گسترده رسیده گی نمی کند. سیستم اطلاعات منابع بشری به مدرنیزه شدن نیازمند بوده تا بازتاب دهنده بهتر و بیشتر استراتژی مدیریت منابع بشری جامع باشد. این امر می تواند در راستای وظایف مدیریت منابع بشری در وزارتخانه ها و اداره ها هم در مرکز و هم ولایات، بهتر ممد واقع شده و به انکشاف استراتژیک برنامه ها و روند تصمیم گیری کمک نماید و روند گذار از سیستم جمع آوری معلومات را به سیستم اجرایی فراهم نماید.

در سیستم های اصلاح و بازسازی ابتدایی و معاش و رتب هر دو، به تقویت مدیریت کدری توجه لازمی صورت نگرفته است. به این ترتیب، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی دارای این صلاحیت است که سیستمی انکشاف خدمات ملکی مسلک محور را طرح کند، تا ظرفیت و استعدادها در سراسر وظایف حکومتی جذب گردد.

به منظور رشد کدرهای عادی (منابع بشری، مدیریت مالی، تدارکات وغیره) و کدرهای تخنیکی (امور خارجه، صحت عامه و غیره) باید امتحانات اداره عامه ملی راه راه اندازی گردد، تا استعداد و ظرفیت هر کدر به گونه واضح معلوم شود. سیستم مدیریت کدرها، در تمام بخش های خدمات ملکی اعم از عادی و تخنیکی، به جابجایی کدرها بپردازد. هدف اصلی در این راستا، مسلکی سازی خدمات ملکی می باشد، تا بین ظرفیت و شغل مربوط ارتباط تأمین گردد. به این ترتیب، بین روند استخدام و سوابق آموزشی و ظرفیت نامزدان بالقوه نیز نوعی ارتباط به وجود می آید.

### ۵.۳ ظرفیت سازی و آموزش

تنها بخشی از کارمندان خدمات ملکی در راستای انجام وظایف محوله شان از مهارت ها و ظرفیت های لازم برخوردار اند. بنابراین، این امر از اهمیت بسیار بالایی برخوردار می باشد، تا مهارت ها، ظرفیت ها و کارکردهای عملیاتی کارمندان خدمات از طریق توسعه راه اندازی پالیسی آموزش ملی، استراتژی آموزشی و برنامه آموزشی در تمام سطوح تقویت گردد. این امر، دارای اثر جانبی نیز می باشد و آن اینکه می توان کارشناسان افغان را به صورت تدریجی جایگزین کارشناسان پرهزینه خارجی ساخت. ظرفیت پالیسی آموزشی موجود همچنان انستیتوت خدمات ملکی در راستای ارایه آموزش ها، با توجه به ارزیابی نیازهای آموزشی باید مورد بازنگری قرار گیرد، تا اقدامات لازم جهت تقویت ظرفیت ها، شناسایی گردد. در مجموع، باید برنامه های جامع آموزشی برای افراد داخل خدمت و افراد جدید التقرر راه اندازی گردد. در این نوع آموزش ها، از دانش های عمومی و ابتدایی گرفته تا مهارت های ویژه و تحصیلات عالی، باید امکانات و نمونه های مختلفی وجود داشته باشد. در چنین برنامه های آموزشی، باید مدیران سطح بالا و متوسط، کارکنان عالی رتبه خدمات ملکی و کارمندان جدید التقرر خدمات ملکی شرکت نمایند. در زمینه آموزش، این موضوع نیز دارای اهمیت ویژه می باشد که فرصت تحصیلات عالی نیز باید فراهم گردد که طی آن مدیران سطح بالا و متوسط خدمات ملکی بتوانند در سطح لیسانس و ماستری در پوهنتون ها آموزش ببینند. آموزش نخبه گان خدمات ملکی به گونه مثال در کالج اداری ملی فرانسه (ENA) یا در پوهنتون علوم اداری آلمان یک موضوع بارز بوده که باید مورد توجه قرار گیرد.

همه برنامه های آموزشی باید مختص به آموزش های مسلکی یا تخصصی نباشد، باید پیرامون موضوعات سرمایه اجتماعی نیز آموزش هایی ارایه گردد، تا آنان (مامورین خدمات ملکی) افراد و شهروندان مورد اعتماد، متعهد و مسوولیت پذیر به بار آیند. افزون بر آن، پالیسی های آموزشی باید با هم مرتبط بوده و با سیستم معاش و رتب سازگاری داشته باشد.

## ۵.۴ سیستم معاش و رتب

سیستم فعلی موقف محور معاش و رتب، باسختی سیستم مدیریت مسلکی نیست. بنابراین، نیاز فوری دیده می شود که به آن رسیدگی شده و مورد بازنگری قرار گیرد، تا با همسویی و هماهنگی میزان معاش ها، سیستم مناسب، پایه دار و عادلانه استخدام به وجود آید و به منظور تفکیک بهتر، امکانات بیشتر در سرتاسر خدمات عامه، به ویژه بخش هایی که به جای مهارت عمومی نیازمند ظرفیت های تخصصی و تخصصی می باشند، مهیا گردد. سیستم سوپر سیکل باید به صورت تدریجی به طرح مناسب و عادلانه بی تعویض گردد که منجر به حفظ و جذب افراد در خدمات ملکی شود. این امر، باعث جلوگیری افراد، از جستجوی کار اضافی در کنار کار رسمی در خدمات ملکی نیز خواهد شد.

اصلاح در سیستم معاش باید بر اساس اصول گسترده زیر باشد:

- حصول اطمینان از اینکه معاش های خدمات عامه مورد توجه بوده، اما در عین حال مقرون به صرفه جویی برای دولت است؛
- تعویض تدریجی «سوپر سیکل» و معاشات تمویل شده خارجی با سیستم معاش و رتب ملی و واحد؛
- دستیابی به رقابت ها با پرداخت خارج از خدمات عامه در چارچوب امکانات؛
- ارتقای شفافیت بیشتر در معاش های خدمات عامه و
- حصول اطمینان از اینکه معاش مساوی برای کار مساوی پرداخت می شود.

فرمان شمار (۶۳۵) رییس جمهور به این منظور صادر شد، تا **میزان معاش های مشاوران تخنیک ملی (NTAs) ۴۹** را که در چارچوب تشکیل و یا خارج از آن، شامل کارمندی که معاش های شان توسط کمک های خارجی و تمویل کننده گان بین المللی تمویل می گردید، همسان و هماهنگ سازد. میزان معاش مشاوران تخنیک ملی چارچوب پرداخت عادی ارایه می کند که توسط تمویل کننده گان پذیرفته شده و مطابق معیار تادیه های موجود معاشات می باشد. یکی از چالش های عمده در راستای تطبیق معیار معاش مشاوران تخنیک ملی این است که این طرح بر پایه ظرفیت مالی مشترک دولت و جامعه جهانی طراحی شده بود. با کاهش میزان کمک های خارجی، میزان فعلی معاش مشاوران تخنیک به طور قابل ملاحظه بیشتر از آنچه است که به کارمندان خدمات ملکی پرداخت می شود و به این اساس غیر قابل تحمل است.

با توجه به اهمیت میزان معاش مشاوران تخنیک ملی جهت حفظ کارمندان ارشد مسلکی افغان، این مهم است که ارزیابی پیرامون میزان معاش آنها صورت گیرد و ساختار معاش و رتبی مشخص گردد که مناسب با چارچوب میان مدت مالی و مصارف باشد. این امر، حتا می تواند با کاهش معاش مشاوران تخنیک به سطحی همراه باشد که منجر به تضعیف توانایی دولت در راستای حفظ ظرفیت های مسلکی از طریق سیستم مدیریت کدری نگردد.

## ۵.۵ پروسه های استخدام

حکومت به سیگنالی نیاز دارد که به طور واضح بتواند حزب گرایی، مداخلات سیاسی و روش های حمایت گرایانه را در روند تقرر، عزل و ارتقای کارمندان خدمات ملکی کنار گذاشته و شیوه های شفاف شایسته سالاری جایگزین آن گردد. این امر می تواند، در راستای دستیابی به کارمندان با کیفیت و با انگیزه بهتر و حصول اطمینان از آنان، نتیجه بخش باشد. افزون این موضوع به ایجاد فضای باور و اعتماد در دولت نیز می گردد.

بنابراین، لازم است که پالیسی پایه دار، شفاف و مبتنی بر شایسته گی استخدام که توسط بورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری، وزارتخانه ها و اداره های خدمات ملکی و سایر ساختارهای دولتی هم در سطح ملی و هم محلی به کار گرفته شود، به صورت فوری توسعه داده شده و مورد تطبیق قرار گیرد. به تعقیب آن، به منظور حصول اطمینان و نظارت از تقرر شفاف، مناسب و مبتنی بر شایسته سالاری، کمیته های تعیینات در وزارتخانه ها و ولایات تشکیل گردد.

با توجه به روند رشد بلند نفوس در کشور، این هم از نیارهای فوری است که ارزیابی جامع و مداومی از دورنمای نیازهای نیروی بشری سکتور عامه به منظور شناسایی و ضروریات ویژه سکتورهای مختلف و به ویژه تنظیم و تضمین این امر که چه گونه می توان نامزدان واجد شرایط را از طریق سیستم آموزش فراهم ساخت، صورت گیرد.

پیرامون مشارکت زنان در خدمات ملکی و برابری جنسیتی، شکاف بزرگی دیده می شود که باید به آن رسیده گی شود. هرچند درصد بزرگی از لایه های مختلف اداره و مدیریت خدمات ملکی باید متشکل از زنان باشد، ولی با این وجود، حتا محیط کاری سکتور خصوصی برای کار زنان، بیشتر مساعد نیست. با وجود آنکه ریاست جنسیت در کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات وجود

دارد، اما این اداره همچنان ناتوان است، تا با نابرابری جنسیتی مقابله کرده و پالیسی دولت را پیرامون برابری جنسیتی و ارتقای زنان تقویت نماید. ریاست جنسیت هرچند به عنوان نهاد رهبری کننده توسعه برابری جنسیتی و پالیسی ضد آزار بر جای خود بماند، اما مکلفیت هر نهاد دولتی جهت تطبیق و علنی سازی آن، باید با صدور فرمانی توسط رییس جمهور به منصفه اجراء گذاشته شود.

## ۵.۶ حسابدگی

حسابدگی در خدمات ملکی به منظور جلب اعتماد مردم به دولت و کارکردهای آن بسیار مهم و حیاتی می باشد. حاکمیت قانون نیازمند حقوق مدنی تضمین شده حقوقی برای مردم می باشد، تا آنان از رفتارهای غیرقانونی و استبدادی شخصیت های حکومتی مصئون باشند. مردم بر بنیاد قانون باید دارای این حق باشند که از حقوق خود دفاع نموده و در صورت نیاز خواستار اقدام قانونی در این راستا گردند.

افغانستان دارای بیشترین تعداد نهادهای فعال جامعه مدنی و انجمن های اجتماعی است، اما در عین زمان، به این امر نیاز احساس می شود که حسابدگی از درون حکومت آغاز شود. در واقع، به شمار زیادی از قوانین پیرامون حسابدگی در کشور نیاز دیده می شود.

به هر حال، در این زمینه تنها یک عنوان قانون زیر نام «قانون اجراءات اداری» در کشور وجود دارد که روند حسابدگی وزارتخانه های خدمات ملکی را به مردم توضیح می کند، اما این قانون نیز در مرحله تسوید قرار داشته و مانند بسیاری قوانین دیگر، هنوز به تصویب نرسیده است. ولی این کار باید هر چه زودتر انجام شود.

یکی از ماده های مهمی که باید مورد توجه قرار گیرد و تا هنوز شامل مواد قانونی نیست، تأسیس محاکم اداری است که می تواند توسط ستره محکمه یا پارلمان در قانون افزوده شود. این محاکم باید به مشکلاتی که در ساختار حکومت وجود دارد و مربوط به اصلاحات اداری و مسایل داری داخلی می باشد، رسیدگی نماید. محاکم یاد شده در عین زمان، باید به عنوان نهادهای مستقل وظایف اش را انجام دهد، تا پیرامون مشکلات مربوط قضاوت کرده بتواند و منجر به افزایش اعتماد مردم بر حکومت تشکیل شده بر پایه قانون اساسی گردد.

جامعه مدنی هم می تواند، به عنوان شریک حکومت و هم ناظر بر اجراءات آن، در روند حسابدگی حکومتی نقش عمده بی را ایفاء کند. به دلیل میکانیسم ناقص سیاسی، جامعه مدنی می تواند به شهروندان و مردم این زمینه را فراهم سازد که در تصمیم گیری های سیاسی و اقتصادی مشارکت نمایند. جامعه مدنی می تواند، از کارکردهای دولت آشکارا نظارت نماید و به این ترتیب، فرهنگ حمایت و نظارت را ترویج کند. جامعه مدنی، با نماینده گی معمول و طبیعی، دارای فرصت بزرگی اعمال نفوذ شفافیت و حسابدگی می باشد.

جنبه دیگر، تعامل و دخالت جامعه مدنی در روند اصلاحات این است که نقش ارتباطی آنها در راستای تأمین حقوق مردم و تقاضای آن از حکومت، برجسته شود. در حال حاضر، تعداد اندکی از کارمندان خدمات ملکی بر مسوولیت های اساسی حکومت که عبارت از مصئونیت حقوق شهروندان و برآورده ساختن خواسته های آنان است، آگاه اند. ازینرو، حکومت باید جامعه مدنی را همکار مهم در نظر بگیرد تا به چشم رقیب و همچنین مردم افغانستان را تشویق کند تا به طور فعالانه سهم بگیرند. به عنوان نتیجه، این امر، در راستای باور و اعتماد متقابل، گام مهمی شمرده می شود.

از حکومت و جامعه جهانی هر دو تقاضا می شود، تا از جامعه مدنی در افغانستان حمایت نمایند. در راستای تقویت جامعه مدنی باید بر مدیریت و ظرفیت سازی های تخنیکی آنها تمرکز صورت گیرد. این هدف، با راه اندازی تلاشی هایی در راستای آموزش و ظرفیت سازی که با حمایت های مالی توأم باشد، تحقق می پذیرد. به گونه مثال، وزارت مالیه می تواند، سیمیناری را برای نماینده گان جامعه مدنی راه اندازی کند و با شرکت کننده گان کمک نماید، تا بر روند بودجه سازی مدیریت مالی آگاه گردند.

## ۵.۷ کمیسیون مستقل اصلاحات و خدمات ملکی

با توجه به کارکردهای ترکیبی و مشابه در سکتور خدمات ملکی و «متصدیان» متعدد و حتا در راستای اصلاحات، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات باید نهاد رهبری کننده برای اصلاح خدمات ملکی باشد. این موضوع باید واضحا مرتبط ساخته شده و به آن احترام گذاشته شود. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی باید از دخالت های سیاسی مصئون گردد. موضوع با اهمیت دیگر در این راستا این است که کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات باید توسط همه نهادهای های دولتی، پارلمان و رییس جمهور مورد تایید و حمایت محسوس و آشکار قرار گیرد.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی باید به عنوان نهاد رهبری کننده برای ارایه هدايات استراتژیک و مدیریت خدمات ملکی و حمایت از توسعه سیستم قوی، موثر و کارآمد در اداره عامه باقی بماند. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات که دارای وظایف گسترده می باشد، به حمایت گسترده جهت تقویت رهبری اش در راستای انجام برنامه های اصلاحی نیاز دارد.

وجود یک کمیسیون اصلاحات اداری توانا، مورد اعتماد و موثر، در راستای تطبیق اصلاحات خدمات ملکی و رویکار شدن سیستم عصری در اداره عامه، از اهمیت و ارزش بالایی برخوردار است. در حالی که از زمان تأسیس کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی تا کنون، در ساختار و توسعه این نهاد، پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای حاصل گردیده، اما در بخش ظرفیت هنوز هم کاستی‌ها و مشکلاتی موجود می‌باشد که اگر به آن رسیده‌گی نشود، ممکن این اداره را در تطبیق موثر اقداماتش ناتوان سازد.

پیش شرط‌هایی جهت اجرای موفقانه وظایف و نقش‌های کلیدی کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی، در استقلال، حمایت بدون قید و شرط رییس جمهور، زعامت متعهد و توانا و امیدبخش، پرسونل با کفایت که دارای معاش مناسب باشد، تمویل کافی و ارج‌گزاری سایر شریکان به رهبری این کمیسیون، خلاصه می‌گردد.

## ۵.۸ سکتور خصوصی

هرچند در هر وزارت سکتوری سکتور خدمات ملکی واحدهای توسعه سکتور خصوصی وجود دارد، اما در قانون تدارکات تنها یک ماده پیرامون مشارکت سکتور خصوصی موجود می‌باشد. با این حال، راهکار و پالیسی روشن و کلی در ساختار دولتی وجود ندارد که منجر به توسعه مشارکت سکتور خصوصی عامه گردد. وزارت مالیه، وزارت تجارت و اداره حمایت از سرمایه‌گذاری افغانستان در حال حاضر، مشارکت سکتور خصوصی عامه را در سکتور خدمات ملکی به پیش می‌برند، اما در این مورد، چارچوب واضح و استراتژی مشخصی وجود ندارد.

در این مورد که کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی برنامه‌های ظرفیت‌سازی خود را به سکتور خصوصی، پوهنتون‌ها و سایر موسسات واگذارد، بحث‌ها جریان دارد. در واقع سکتور خصوصی، در راستای آرایه خدمات عامه و سرمایه‌گذاری در بخش زیربنا از شریکان مهم پنداشته می‌شود، اما این روند بازهم نیازمند وجود پالیسی و رهنمودهای روشن، نظارت و ارزیابی دولتی می‌باشد.

افزون بر این، به خدمات ملکی فعالی نیاز است، تا این وظایف نظارتی را انجام دهد. تا زمانی که افغانستان تلاش می‌کند درگیر مسایل مختلف دولتی بوده و جهت ایجاد خدمات ملکی فعال و عملگرا در بخش‌های بسیاری مصروف مبارزه باشد، این بهتر است که بر این چالش تمرکز صورت گیرد. به هر حال، همکاری با سکتور خصوصی در درازمدت می‌تواند گزینه جالبی باشد.

با توجه به این موضوع، می‌توان اقدامات قبلی را جهت ایجاد سیستم‌های قوی برای تدارکات و تدوین چهارچوب برای مشارکت سکتور خصوصی و عامه را توسعه داد.

طبق اصول، اقدامات مشابه و همسان جهت غیرمتمرکز سازی نیز قابل کارگیری است. با توجه به ناتوانی کشور در اداره متمرکز و با درنظرداشت تجربه دو جانبه اصلاحات غیرمتمرکز سازی در سایر کشورهای ورشکسته و رو به انکشاف آسیا، تأخیر در طراحی چنین پالیسی ممکن سودمند ثابت شود.

## ۵.۹ پیشنهادهای عمومی

تمام بخش‌های دولت باید بر اصلاح خدمات ملکی تمرکز نماید. تدارک مفاهیم، پروژه‌ها و طرح‌های دقیق تفصیلی پیرامون اصلاح خدمات ملکی در افغانستان، موثر جلوه می‌کند. تحلیل‌ها، پژوهش‌ها، راهکارهای خوب و برنامه‌های تفصیلی بی‌شماری به منظور تطبیق در این راستا لحظه شماری می‌کند. در حالی که صورت‌روندهای تطبیق آنها از تبلی تا مسامحه کاری یکجا با تاکتیک به تعویق اندازی، مختلف است.

اسنادی که به بسیار دقت آماده گردیده‌اند، در برخی وزارتخانه‌ها در تاق‌نسیان گذاشته شده است. زمانی که پیرامون تطبیق و اجراء فکر می‌کنیم، فقدان انگیزه‌های واقعی، یک امر فوق‌العاده است. در این راستا شکاف بزرگی میان روند پلان‌گذاری و تطبیق آن دیده می‌شود. پیرامون روند تطبیق راهکارها، به انکشاف چارچوب نظارت جامع نیاز احساس می‌شود، تا از تطبیق متوازن و پایهدار برنامه‌های اصلاحی اطمینان حاصل گردد.

آشکار است که برداشتن گام‌های بزرگ در راستای اصلاحات، همانند قانون‌گذاری و تجدید ساختار بسیار پیچیده و زمان‌بر است. اما با این وجود، مردم عام و متشبهان به آرایه خدمات بهبود یافته‌ی نیاز دارند که روندهای اداری را موثر و رویکردها را ساده می‌سازد.

این موضوع بسیار حیاتی است که اولویت‌ها به سرعت معین گردیده و بخش‌هایی از اجندا که برای طیف گسترده‌ی شهروندان، منفعت فوری و آشکار را به بار می‌آورد، عملی و تطبیق گردد. اگر چنین اقداماتی صورت نگیرد، حمایت عامه از پالیسی اداری همچنان ضعیف خواهد بود. انتخاب دقیق پروژه‌هایی از اهمیت بالا برخوردار است که دارای تأثیرات قاطع بر چشم‌انداز اداره عامه از دید شهروندان باشد. شاید برنامه مکافات در راستای اصلاح خدمات ملکی، سبب آرایه پیشنهادهای گسترده در راستای اصلاحات گردد. چنین برنامه تشویقی برای کارمندان، زمینه ساز فراهم‌سازی رضایت بیشتر و عوامل تعهد نیز می‌گردد. به منظور افزایش میزان باورمندی مردم بر حکومت نیز باید ابتکارهای تشخیصی و روی دست گرفته شود که دارای تأثیرات جانبی کمتر باشد. با راه‌اندازی چنین راهکارها، به نظر می‌رسد که حکومت متوجه بوده و می‌خواهد مطابق اصلاحات خدمات ملکی، اقداماتی را انجام دهد.



پالیسی های افزایش عواید عامه در صورتی مورد پذیرش است که با انجام اصلاحات ملموس در راستای اجراءات سکتور عامه همراه باشد. اجرا کننده گان اصلاحات خدمات ملکی نیاز دارند که آماده گی های شان را پیرامون همکاری و رایزنی بیشتر با هموطنان و همچنان تعهدات قوی شان را در راستای سکتور عامه موثر، کارآمد و عادلانه ابراز نمایند.

هرچند پالیسی اداری به زعامت توانمند نیاز دارد، اما قابل یادآوری است که حکومت مردم سالار نمی تواند بر پایه اصل «از بالا به پایین» تشکیل گردد. ایجاد اصلاحات در سرتاسر امور کشوری و تغییر سیستم ها از وظایف عمده می باشد. به این اساس این امر معقول به نظر می رسد که پیرامون **پروژه های امتحانی** تأمل صورت گیرد. ممکن چند ولایت و وزارتخانه به عنوان نمونه انتخاب گردد و مناسب بودن آنها برای اقدامات اصلاحی مورد آزمایش قرار گیرد. این امر می تواند راه را برای انکشاف برنامه در آینده هموار سازد.

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به عنوان نهاد رهبری کننده اصلاح خدمات ملکی باید بدون شک به کارش ادامه دهد، اما امکانات گسترده تداخل وظیفوی، مداخلات سیاسی و یا مخالفت ها همچنان پابرجا می ماند. به منظور حمایت از کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و حفظ این کمیسیون و تأکید بر اهمیت اصلاح خدمات ملکی، رئیس جمهور باید **کمیته هماهنگی** را تشکیل دهد که در آن به شمول کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وزارتخانه ها و اداره های مربوط عضویت داشته باشد و توسط رئیس جمهور یا رئیس اجراییه رهبری شود. کمیته هماهنگی می تواند انجام اقدامات در راستای اصلاح خدمات ملکی را تسریع بخشیده و از آن نظارت و ارزیابی نماید.

ضمیمه:

نقش و وظایف وزارتخانه های خدمات ملکی

شماره	وزارت	نقش و وظایف
۱	وزارت زراعت، مالداري و آبياري	<p>معرفی و مدیریت پالیسی زراعتی و آبیاری کشور و نظارت از روند تطبیق آن</p> <p>انجام اقدامات لازم جهت بازسازی و توسعه جنگل ها، چراگاه ها و حفظ حیوانات وحشی</p> <p>طرح برنامه های مورد نیاز جهت حفاظت از حیوانات و پرندگان</p> <p>به منظور افزایش حاصلات زراعتی و نظارت از کیفیت آنها، استفاده از اصول و معیارهای جدید علمی و اصلاح تحقیقات در این راستا</p> <p>تشویق سکتور خصوصی در راستای سرمایه گذاری در بخش زراعتی</p> <p>مبارزه با امراض حیوانی و نباتی؛ کنترل و مدیریت آفات زراعتی</p> <p>جولوگیری از کشت کوکنار، چرس و کاکانو و محو مزارع آن و اتخاذ اقدامات لازم جهت تدارک معیشت بدیل</p> <p>بازسازی، توسعه و حفظ شبکه های آبرسانی برای امور زراعتی</p> <p>کنترل و نظارت از امنیت مواد خوراکی</p> <p>انجام اقدامات لازم جهت بازسازی و توسعه باغداری در کشور</p> <p>به کمک نهادهای مربوط، انجام اقدامات لازم در راستای بهبود وضعیت اقتصادی و زندگی دهاقین و مالداران</p>
۲	وزارت انرژی و آب	<p>تدوین پالیسی ها جهت استفاده بهینه از منابع آبی و معرفی آنها</p> <p>تهیه برنامه های موثر جهت استفاده و تقسیم منابع آبی و انرژی در کشور و ترویج آن</p> <p>ایجاد شبکه های جدید برق و اعمار سیستم های برق رسانی به اداره ها، ساختارهای صنعتی، شهرها، ولسوالی ها و روستاها</p> <p>بر پایه اصول و معیارهای جدید علمی و تکنیکی، معرفی پلان های درازمدت به منظور استفاده از منابع آبی</p> <p>بازسازی، اعمار و حفظ بندها، کانال ها و تاسیسات آبی</p>
۳	وزارت صحت عامه	<p>تدوین و تطبیق پالیسی متوازن بهداشت و نظارت از روند تطبیق آن</p> <p>جولوگیری از امراض، ارایه وسایل صحتی و با اعمار شفاخانه ها و مراکز صحتی فراهم سازی خدمات صحتی به تمام شهروندان</p> <p>ارایه خدمات صحتی و تشویق و حمایت از ایجاد و توسعه مراکز صحتی خصوصی</p> <p>فراهم سازی خدمات صحتی به افراد بی بضاعت و معیوب و اعضای خانواده مفقود شده گان و شهیدان</p> <p>انجام اقدامات لازم در راستای محو و نابودی تمام امراض و جولوگیری از امراض ساری</p> <p>نظارت و کنترل از روند تولید، توزیع، کیفیت و توزیع ادویه و مواد خوراکی در کشور</p>
۴	وزارت معارف	<p>تدوین و معرفی پالیسی آموزش و پرورش و گسترش و توسعه آموزش و پرورش در سراسر کشور</p> <p>ارایه آموزش های جبری ثانوی</p> <p>تنظیم ساختارها جهت آموزش های ثانوی</p> <p>ارایه اساسات آموزش های اسلامی، مسلکی و تکنیکی</p> <p>در مناطقی که باشندگان آن، به زبان محلی همانجا صحبت می کنند، ارایه اساسات تدریس زبان یاد شده</p> <p>بر پایه اصول دین مقدس اسلام، فرهنگ ملی و معیارهای علمی، تسوید، تألیف و تطبیق نصاب تعلیمی واحد</p> <p>معرفی و تطبیق برنامه های موثر جهت محو و نابودی بیسوادی در کشور</p> <p>فراهم سازی زمینه های آموزشی برای کوچی ها، زنان و تمام اقشار جامعه</p> <p>آموزش و تربیه معلمان و اصلاح روند تعلیمی و تأمین ظرفیت سازی کادرها</p> <p>صدور جوازنامه برای ایجاد مکاتب خصوصی توسط شهروندان داخلی و خارجی</p> <p>از طریق رسانه های همگانی تحلیل، تشریح و تفسیر برنامه های آموزشی و تعلیمی</p> <p>چاپ و تکثیر کتب و سایر مواد درسی</p>

۵	وزارت تحصیلات عالی	تدوین و معرفی پلان ها و برنامه های آموزشی برای موسسات تحصیلات عالی و مسلکی در کشور ایجاد و مدیریت موسسات تحصیلات عالی و مسلکی در کشور با توجه به نیازهای کشور، اصلاح سیستم تحصیلات عالی و مسلکی صدور جوازنامه تأسیس و ایجاد موسسات تحصیلات عالی و مسلکی به شهروندان داخلی و خارجی
۶	وزارت فواید عامه	اعمار شاهراه ها و سرک ها و مراقبت از آنها اعمار پل ها و فرودگاه ها معرفی و تدوین برنامه های مقدماتی و سالانه جهت تنظیم امور مربوط به حلقه اتصال زمینی و داخلی نظارت از کیفیت ساختمان ها، شاهراه ها، سرک ها، پل ها و فرودگاه ها
۷	وزارت عدلیه	تسویید و تدقیق قوانین، فرمان های تقنینی، موافقتنامه های بین المللی، مقررات و سایر اسناد تقنینی ارایه مشوره های قانونی به مقام های بلندپایه دولتی، وزارت ها و سایر ادارات دفاع از منافع اساسی دولت در محاکم اعطای حقوق طبق مواد قانون تنظیم امور محاسب و توقیف خانه ها تنظیم امور مراکز اصلاح و تربیه اطفال صدور جوازنامه فعالیت و ثبت و راجستر احزاب سیاسی و موسسات اجتماعی چاپ اسناد تقنینی و علایم تجارتي در جریده رسمی
۸	وزارت مالیه	طرح و تدوین بودجه دولتی و تطبیق بودجه تصویب شده و نظارت و کنترل از تطبیق آن تنظیم وضعیت مالی حکومت حفاظت از ملکیت ها، اسناد و دارایی های دولت معرفی پالیسی های مالی دولت تنظیم امور تادیبات و مصارف دولت جمع آوری و تنظیم عواید دولتی نظارت از حسابات تصدی های دولتی
۹	وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی	معرفی و تطبیق پالیسی مخابرات و تکنالوژی معلوماتی برنامه ریزی و تهیه پالیسی انکشاف زیربنایی مخابراتی و تسهیل و نظارت از روندهای تطبیق آن فراهم سازی و ارایه خدمات پستی در داخل و خارج کشور و حصول اطمینان از کنترل آن تنظیم و ایجاد شبکه های مخابراتی و تنظیم فریکونسی های رادیویی و صدور جواز به آنها و نظارت از آنها تنظیم و مدیریت امور مخابراتی داخلی و تأمین ارتباطات مخابراتی با دیگر کشورها چاپ و نشر تکت های پستی
۱۰	وزارت معادن و پترولیم	مطالعه و تفحص منابع منرالی و انجام پژوهش های علمی پیرامون زمین تهیه نقشه های جیولوژیکی و توپوگرافیکی زمین تدوین و معرفی پالیسی های مربوط به منرال ها، تیل و گاز و تطبیق آن سروی منابع زیر زمینی و تهیه اساسات جهت استخراج و بهره برداری اقتصادی از منابع پروسس منرال ها، تیل و گاز و حصول اطمینان از نظارت آنها تنظیم و صدور جوازنامه ها جهت استخراج و تفحص منرال ها، تیل و گاز (هایدرو کاربون ها)
۱۱	وزارت مهاجرین و عودت کننده گان	تأمین حقوق عودت کننده گان نظارت از امور مربوط به مهاجرین در خارج از کشور تدوین اساسات جهت بازگشت آبرومندانۀ مهاجرین انتقال عودت کننده گان از طریق راه زمینی و هوایی به اقامتگاه های اصلی شان فراهم سازی محل اقامت برای عودت کننده گان در کمپ ها و مهمانخانه ها، تا زمانی که آنان در اقامتگاه های شان جایجا شوند.

<p>رهبری کمپاین مبارزه بر ضد مواد مخدر در کشور.</p> <p>همهانگ ساختن تلاش ها و برنامه های وزارت ها، موسسات ملی و خارجی در راستای کمپاین مبارزه با مواد مخدر در کشور</p> <p>تطبيق استراتیژی ملی در راستای کنترل مواد مخدر و همچنان ارزیابی و نظارت از فعالیت ها و برنامه های ادارات دولتی و غیر دولتی در این راستا</p> <p>تهیه گزارش پیرامون نتایج نظارت و ارزیابی ادارات مربوط و ارایه آن به دفتر رییس جمهور و شورای ملی</p> <p>همهانگی، تقویت و تنظیم بخش خارجی مبارزه با موامخدر با کشورهای همسایه، منطقه و سازمان های بین المللی</p>	وزارت مبارزه علیه مواد مخدر	۱۲
<p>توسعه پالیسی های ترانسپورتی</p> <p>نظارت از پالیسی ها و استراتیژی های ترانسپورتی</p> <p>ایجاد زیربنای ترانسپورتی در تمام کشور</p> <p>ارایه اساسات جهت بهبود و انکشاف سیستم های ترانسپورتی در کشور</p> <p>تشویق سرمایه گذاری در راستای فراهم سازی تسهیلات ترانسپورتی در کشور</p>	وزارت ترانسپورت	۱۳
<p>با توجه به منافع ملی و نیازهای اقتصادی کشور، تدوین و معرفی پالیسی های تجارت داخلی و خارجی</p> <p>تنظیم امور واردات و صادرات بر اساس منافع اقتصاد ملی</p> <p>افزایش و بهبود تولیدات و صنایع و بازاریابی برای اجناس تولید شده افغانی در خارج از کشور</p> <p>بر اساس سیستم بازار، تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی و داخلی در کشور</p> <p>تعقیب و تطبیق مقررات نورم و استندرد در تولید و توزیع اجناس</p> <p>با پلان گذاری و تطبیق پالیسی ها، تدوین اساسات برای بهبود سکتور خصوصی</p>	وزارت تجارت و صنایع	۱۴
<p>تسويد، تدوین و تطبیق پلان های فرهنگی، علمی، تخنیکي، مسلکی و تخصصی، جهت دسترسی زنان به فرصت ها و ظرفیت سازی برای آنان، همچنان راه اندازی ورکشاپ ها، تدویر سیمینارها، کنفرانس ها و نشست های اجتماعی در بخش های مختلف</p> <p>گسترش برابری جنسیتی در جامعه</p> <p>تدوین و تطبیق پلان های انکشافی در چارچوب استراتیژی انکشاف ملی، به منظور متناسب ساختن فعالیت های اقتصادی و تجاری زنان</p> <p>انجام اقدامات لازم جهت تأمین حقوق معنوی، مدنی و قانونی زنان</p> <p>نظارت از تطبیق برنامه های کاری، فعالیت ها، استراتیژی ها، تعهدات و سایر امور به مربوط به زنان</p>	وزارت امور زنان	۱۵
<p>تأمین روابط دیپلوماتیک دولت جمهوری اسلامی افغانستان با دولت های خارجی و موسسات بین المللی</p> <p>تدوین اساسات جهت رعایت منشور سازمان ملل، اعلامیه جهانی حقوق بشر، توافقنامه ها و قراردادهای صورت گرفته با دولت های خارجی</p> <p>تدوین سیاست خارجی کشور مطابق قانون اساسی افغانستان</p> <p>کمک در راستای برقراری روابط مقام های رسمی، نهادها و ادارات غیر دولتی جمهوری اسلامی افغانستان با مقام های رسمی و نهادهای کشورهای خارجی و سازمان های بین المللی</p>	وزارت امور خارجه	۱۶
<p>با توجه به نیازهای مردم، تدوین برنامه ها و پلان های موثر جهت انکشاف روستاها</p> <p>تأمین رشد صنایع دستی در روستاها</p> <p>تصمیم پیرامون گسترش انکشاف اقتصادی و تکنالوژیک مناسب به روستاها</p> <p>از طریق کمک های ادارات و نهادهای مربوط، ایجاد سیستم های کوچک برق و آبیاری در روستاها.</p> <p>فراهم سازی خدمات اساسی به اهالی روستاها</p>	وزارت احیاء و انکشاف دهات	۱۷
<p>معرفی و تدوین پالیسی و استراتیژی توسعه شهری</p> <p>تهیه و معرفی ماستر پلان شهرها</p> <p>طرح و تدوین برنامه ها و پروژه های شهری</p> <p>برنامه ریزی و طرح ساختمان های دولتی و رهنمایی اعمار شهرک های صنعتی دولتی و غیر دولتی</p> <p>ترویج برنامه ریزی خدمات شهری جهت آبرسانی، کانالیزاسیون، محیط زیست و ترانسپورت شهری</p> <p>نظارت از تطبیق پلان ها و پروژه های شهری</p>	وزارت شهرسازی و مسکن	۱۸

<p>مسئولیت رعایت و نشر ارزش های اسلامی تأمین آزادی جهت اجرای مراسم مذهبی مسلمانان و پیروان سایر ادیان توسعه و راه اندازی موعظه های حسنه و جلوگیری از تبلیغات بر علیه اسلام شناسایی موارد بداخلاقی و فساد و به کمک اداره های مربوط جلوگیری از آن ارزیابی منازعات بر اساس قوانین اسلامی و صدور احکام اسلامی در این راستا تنظیم امور مربوط به حج و فراهم سازی زمینه های زیارت از اماکن مقدس در داخل کشور و خارج از کشور نظارت از اعمار و بازسازی اماکن متبرکه و مساجد</p>	<p>وزارت حج، ارشاد و اوقاف</p>	<p>۱۹</p>
<p>تأمین وحدت و روحیه برادری در میان تمام اقوام ساکن در جمهوری اسلامی افغانستان متحد ساختن تمام گروه های قومی و قبیله یی جهت دفاع از استقلال، تمامیت ارضی و منافع ملی حمایت از اهداف صلح آمیز تمام اقوام و قبایل و جلب حمایت های آنان در راستای دفاع از کشور، امنیت و بازسازی توجه به امور قبایل و اقوام ساکن در امتداد سرحدات کشور</p>	<p>وزارت امور سرحدات و قبایل</p>	<p>۲۰</p>
<p>تدوین پالیسی ها و استراتژی برای رشد اقتصادی دولت بر مبنای اقتصاد بازار، و کنترل و نظارت فعالیت های اقتصادی در کشور تنظیم فعالیت های انکشافی اقتصادی، اجتماعی و بازسازی و ایجاد هماهنگی میان آنها شناسایی اولویت ها و بر اساس تفکیک سکورها تهیه و پلان گذاری پروژه های انکشافی نظارت، بررسی و تنظیم امور موسسات غیر دولتی داخلی و خارجی و صدور جوازنامه کار به آنها تأمین رشد و انکشاف متوازن اقتصاد ملی برای شهرها، ولایات و ولسوالی ها</p>	<p>وزارت اقتصاد</p>	<p>۲۱</p>
<p>عملی سازی و توسعه آزادی بیان اقدامات در راستای حفظ میراث های فرهنگی ملی کشور و حفظ فرهنگ، هنر و تہذیب حفظ منارهای تاریخی، فرهنگی و باستانی انکشاف و توسعه فرهنگ و ارزش های سنتی کشور با تأسیس اداره های گردشگری تدوین پالیسی ملی برای جوانان مطابق با ارزش های دین مقدس اسلام، ملی و بین المللی و نظارت از تطبیق آنها ارایه اساسات جهت مشارکت کامل و حضور فعال جوانان در عرصه های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور</p>	<p>وزارت اطلاعات و فرهنگ</p>	<p>۲۲</p>
<p>به کمک سایر ادارات دولتی فراهم سازی زمینه ها و فرصت های کاری برای شهروندان مستعد کشور فراهم سازی نیروی کار مسلکی و دارای آموزش های عالی برای وزارتخانه ها و ایجاد هماهنگی در راستای آموزش های تخصصی و مسلکی تسوید اسناد تقنینی مربوط به کار و ارایه مشوره های تخنیکی در راستای مسایل امور اجتماعی نظارت از رعایت و تطبیق قوانین کار و سایر اسناد تقنینی مربوط و در این راستا ارایه رهنمودهای میتودلوزیکی گسترش انواع اجرای میتودها و معاش های منطقی، اصلاح مصونیت کار، فراهم سازی امنیت تخنیکی محیط کاری، و تقویت معیارها و قواعد مربوط به کار، در ساحات مختلف اقتصادی تطبیق پلان ها جهت ایجاد فضای مساعد کاری، جلوگیری از بی کفایتی ها در کار، و حمایت از انضباط در روند کار تنظیم امور استخدام شهروندان خارجی تنظیم امور مراکز آموزشی مسلکی و تخنیکی و فراهم سازی خدمات جستجوی شغل تنظیم امور کودکانها و جهت مراقبت از ایتم ایجاد دارالایتم ها، حمایت از اطفال و نظارت از آنها تنظیم امور گماشتن معیوبین در بخش های دولتی، مختلط، یا اداره های خصوصی و تولیدی در حالی که درجه تحصیلی، مسلکی و استعداد کاری افراد مورد توجه قرار گیرد تنظیم امور حمایت اجتماعی پیرامون کار تدوین اسناد تقنینی پیرامون حقوق و امتیازات معیوبین و خانواده های شهیدان و نظارت از روند تطبیق آن سازماندهی خدمات اساسی به معیوبین و خانواده های شهیدان تهیه احصاییه کامل افراد معیوب، معلول و شهیدان به کمک اداره مرکزی احصاییه تعیین حقوق و امتیازات برای معیوبین، خانواده های اسیران، مفقودین و شهیدان و اجرای آن</p>	<p>وزارت کار، امور اجتماعی، شهیدان و معلولین</p>	<p>۲۳</p>

<p>دفاع از حاکمیت کشور و انجام اقدامات لازم در این زمینه دفاع و حفاظت از استقلال، حاکمیت ملی و تمامیت ارضی کشور تدوین استراتژی نظامی و تطبیق آن گسترش ظرفیت دفاعی و ساختاری منطبق به نیازهای جغرافیایی و امنیتی کشور فراهم سازی کمک ها در شرایط اضطراری به افراد ملکی</p>	وزارت دفاع	۲۴
<p>تدوین استراتژی امنیت داخلی و تطبیق آن تأمین امنیت و حفاظت از سرحدات کشور تأمین و حفظ نظم و امنیت در کشور مبارزه با جرایم کشف جرایم و توقیف افراد متهم بلند بردن ظرفیت های امنیتی کشور تنظیم امور ترافیکی در سرک ها و انجام اقدامات لازم در این راستا اطفاییه و انجام اقدامات مورد نیاز در این راستا اجرا و تطبیق احکام نهایی محاکم تنظیم امور مربوط به ثبت احوال نفوس و توزیع پاسپورت ها</p>	وزارت امور داخله	۲۵
<p>مدیریت و هماهنگی امور پارلمانی دولت و ایجاد هماهنگی مناسب و موثر و معیارهای لازم در این راستا تقویت روند تفکیک قوای سه گانه دولت</p>	وزارت امور پارلمانی	۲۶

## منابع

- دفیلد، مارک. "مروری بر چارچوب استراتیژیک برای افغانستان" کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۱ م.
- دولت افغانستان. "توافقنامه حکومت وحدت ملی" کابل: اداره امور ریاست جمهوری، ۲۰۱۴ م.
- دولت افغانستان. "به سوی خودکفایی: چشم انداز استراتیژیک برای دهه تحول." کابل: وزارت امور خارجه، ۲۰۱۲ م.
- بانک جهانی. "حکومتداری و انکشاف." واشنگتن، دی. سی: بانک جهانی، ۱۹۹۲ م.
- دولت افغانستان. "پالیسی معاش مشاوران تخنیکي ملی." کابل: وزارت مالیه، ۲۰۱۴ م.
- دولت افغانستان. "سند مسوده نسل جدید اصلاح اداره عامه"، کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۱۵ م.
- دولت افغانستان. "برنامه کاری استراتیژیک اصلاح و بازسازی ابتدایی"، کابل: دولت افغانستان، ۲۰۰۳ م.
- دولت افغانستان. "استراتیژی اصلاح اداره عامه." کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۰۳ م.
- دولت افغانستان. "سند مسوده قانون کارکنان خدمات ملکی." کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۱۵ م.
- دولت افغانستان. "قانون خدمات ملکی." کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۰۳ م.
- دولت افغانستان. "قانون اساسی افغانستان." کابل: وزارت عدلیه، ۲۰۰۴ م.

### منابع تکمیلی برای مطالعه بیشتر

- "سروی ترکیبی چندشاخصه افغانستان." کابل: اداره مرکزی احصاییه و یونیسیف، ۲۰۱۲ م.
- واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان. "رهنمای افغانستان، چاپ هشتم." کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۱۰ م.
- ارمسترانگ، مایکل. "رهنمود روش های مدیریت منابع بشری" چاپ یازدهم. لندن و فیلادلفیا: ۲۰۰۹ م.
- کوکمن، کولین و کارولین وادهمز. "حکومتداری در افغانستان: به گذشته بین، چه چیزی از خود به جا مانده ایم"، واشنگتن، دی. سی: مرکز ترقی امریکایی، ۲۰۱۰ م.
- ایوانس، انا، نیک مانیگ و این تولى با یاسین عثمانی و اندریو وایلدرد. "اداره محلی در افغانستان: ارزیابی و پیشنهادها برای عمل"، کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۴ م.
- دولت افغانستان. "پالیسی اداری افغانستان: انتخاب به سوی استحکام." کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۱۴ م.
- دولت افغانستان. "قانون کارکنان خدمات ملکی افغانستان (جریده رسمی)"، کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۰۷ م.
- دولت افغانستان. "استراتیژی انکشاف ملی افغانستان." کابل: وزارت امور خارجه، ۲۰۰۸ م.
- دولت افغانستان. "سیستم معاش و رتب در وزارت ها و ادارات خدمات ملکی (جریده رسمی)." کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی.
- دولت افغانستان. "قانون تشکیلات، قانون ساختار اساسی دولت (جریده رسمی)." کابل: وزارت عدلیه، ۲۰۰۵ م.
- دولت افغانستان. "خودکفایی از طریق چارچوب پاسخگویی متقابل" کابل: دولت افغانستان، ۲۰۱۵ م.
- دولت افغانستان. "پالیسی حکومتداری محلی." کابل: اداره مستقل ارگان های محل، ۲۰۱۰ م.
- کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی. "پلان کاری ۱۰۰ روزه (جوزا - اسد ۱۳۹۴ ش.)" کابل: کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۲۰۱۵ م.

- جونز، بروس و راهول چندران. "چالش و مفاهیم دولت سازی در دولت های ورشکسته: از ورشکستگی تا به خودکفایی." نیویارک: سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۸ م.
- کیولیرس، پاتریک. "مدیریت کارکنان خدمات ملکی." بنکاک: برنامه انکشافی ملل متحد، ۲۰۰۴ م.
- کرمر، مونیک، پیتروان لیش اوت و رابرت وینت. "بهتر سازی یا بهترین سازی: تدوین پالیسی ها در جهان جهانی شده." امستردام: مطبعه پوهنتون امستردام، ۲۰۰۹ م.
- لیستر، سارا. "پیشرفت؟ ارزیابی اصلاح اداره عامه در افغانستان." کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۶ م.
- ماتیس، رابرت ال و جان اچ جکسون، "مدیریت منابع بشری." ماسون او اچ: تامسن / سوت - ویسترن، ۲۰۰۳ م.
- وزارت زراعت، مالداري و آبیاری. «نقشه راه تغییر و برنامه ارتباطی.» کابل: وزارت زراعت، آبیاری و مالداري، ۲۰۰۹ م.
- وزارت اقتصاد و وزارت مالیه. "ظرفیت سازی برای برنامه نتایج." کابل: ریاست مدیریت خدمات ملکی / واحد حمایتی پروژه سی. بی. آر، ۲۰۱۴ م.
- نجات، آریه و رووان یویسکارا. "حکومتداری در افغانستان: یک مقدمه" کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۴ م.
- نو، ریموند ای. «اساسات مدیریت منابع بشری»، نیویارک، میکگرا - هیل اروین، ۲۰۰۳ م.
- سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه. "نگاهی به حکومت"، پاریس، سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۱ م.
- سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه. "با هم برای خدمات عامه بهتر: همکاری با شهروندان و جامعه مدنی"، پاریس، سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۱ م.
- ریکاردو، رونالد جی. «طراحی سازمان: میتودولوژی و وسایل عملی» امهرست، ام. ای: مطبعه HRD، ۲۰۰۸ م.
- "تأمل مجدد پیرامون اداره عامه: نگاهی کوتاه" نیویارک: بخش امور اقتصادی و اجتماعی ملل متحد، ۱۹۹۵ م.
- رابینز، ستیفن پ. "رفتار سازمانی: مفاهیم، منازعات و برنامه های کاربردی" انگلووک کلیفس. نیوجرسی، پرنسیس هال، ۱۹۹۳ م.
- سالتمارش، دوگلاس و مدهی، بهیلاش. "حکومتداری محلی در افغانستان: دیدگاهی از محل." کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۱۱ م.
- بانک جهانی. «دولت سازی موثر: اولویت ها برای اصلاح اداره عامه.» واشنگتن، دی. سی: بانک جهانی، ۲۰۰۸ م.
- بانک جهانی. «انجام کسب و کار: اصلاح در حالات دشوار.» واشنگتن، دی. سی: بانک جهانی، ۲۰۱۰ م.



## پیشنهادات شما

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان می خواهد تا از پیشنهادات شما بعنوان استفاده کنندگان منابع تحقیقاتی این اداره مستفید شود. شما چه خواننده همیشگی انتشارات ما باشید، چه در یکی از سخنرانی‌ها و ورکشاپ‌های این واحد شرکت کرده باشید، چه از کتابخانه استفاده کرده باشید و چه به تازگی با این سازمان آشنا شده باشید، نظرات و پیشنهادات شما برای ما با ارزش است. نظر های شما به ما کمک میکند تا هدف خود را به بهترین شکل تعقیب نموده و یافته های کاری خود را به شکل بهتر با خواننده گان نشریات ما به اشتراک بگذاریم. آسانترین راه برای ارائه پیشنهادات استفاده از این ایمیل آدرس میباشد. [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af) همچنان شما می توانید به این شماره تماس بگیرید ۵۴۸ ۶۰۸ ۷۹۹ (۰)۹۳+ و هر نظری دارید، با ما در میان بگذارید. اما برخی اطلاعاتی که به ویژه برای ما سودمند هستند عبارتند از:

- چطور از نشریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان استفاده می کنید (مطالعه انتشارات، شرکت در جلسات،...)?
- به چه منظور از پژوهش‌های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان استفاده می کنید؟
- به چه شکل انتشارات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان را دریافت می کنید؟
- از نسخه الکترونیکی استفاده می کنید یا از مجلدات؟
- چگونه این انتشارات می توانند اطلاعات را به نحو بهتری ارائه دهند؟
- نظر شما درباره روند پژوهشی و نتایج ما چیست؟
- انتشارات یا رویداد های مورد علاقه شما در واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان کدام است؟
- به نظر شما ما چه کارهایی را می توانیم بهتر انجام دهیم؟
- علاقه، ساحه و موقعیت کاری یا مطالعه شما کدام است؟

## نشریات اخیر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

تمام نشریات در وبسایت [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af) قابل دستیابی اند و اکثر آنها بصورت نسخه چاپی رایگان در دفتر کابل واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان موجود می باشد.

تاریخ	عنوان نشریه	نام نویسنده	دری	پشتو	موضوع تحقیق	نوع نشریه
سنبله ۱۳۹۵	بودجه سازی جنسیت محور در افغانستان: کاری در حال پیشرفت	نیکولا بیرتچ و احمد سلیمان هدایت	✓	✓	حکومتداری و جندر	نشریه تحلیلی
سنبله ۱۳۹۵	اصلاحات خدمات ملکی در افغانستان: نقش ها و کارکردهای بخش خدمات ملکی	سید حشمت الله هاشمی و گرهارد لوث	✓	✓	اصلاحات خدمات ملکی و حکومتداری	نشریه تحلیلی
اسد ۱۳۹۵	نقش جامعه مدنی در ترویج حکومتداری خوب در افغانستان	اورخلا اشرف نعمت و کرین ویرنر	✓	✓	جامعه مدنی و حکومتداری	نشریه تحلیلی
اسد ۱۳۹۵	نزدیک ساختن دولت با مردم: غیر متمرکز ساختن پلانگذاری و بودجه سازی در افغانستان	نعمت الله بیژن، فرحت امیل و هارون نایخیل	✓	✓	بودجه سازی ولایتی و حکومتداری	نشریه تحلیلی
اسد ۱۳۹۵	حکومتداری محلی در افغانستان	آریا نجات؛ کریستوف گوستونی، بصیر فدا و یان کهلر	✓	✓	حکومتداری	نشریه تحلیلی
جوزا ۱۳۹۵	عملکرد متوازن در اداره بخش معادن	جاوید نورانی و لین دبروکر	✓	✓	بخش استخراجی و حکومتداری	نشریه تحلیلی
سرطان ۱۳۹۵	نگاه نزدیکتر به مردان و «انواع مردانگی»: مشارکت فعال مردان در برابری جنسیتی	لی ویلفریدا، ری پیلونگو، چونا آر. ایکافیز، پرویز طفیل، سید مهدی موسوی	✓	✓	جندر	پالیسی نامه
ثور ۱۳۹۵	توسعه منابع آبی فرامرزی: چشم انداز همکاری بین افغانستان، ایران و پاکستان؟	وینست توماس با مجیب احمد عزیزی و خالد بهزاد			مدیریت منابع طبیعی	مطالعه موردی
ثور ۱۳۹۵	یادداشت مختصر در مورد کار ساحوی در ولایت قندهار، دسامبر ۲۰۱۵ - ژانویه ۲۰۱۶: تریاک خشخاش و معیشت روستایی	پاول فیشتن	✓	✓	حکومتداری	خلاصه
حمل ۱۳۹۵	بنای دولت بر ریگزار: چگونه تریاک افغانستان را تضعیف کرد؟	دیوید منسفیلد			مدیریت منابع طبیعی	کتاب
حمل ۱۳۹۵	ارتش ملی افغانستان پس از آیساف	آنتونیو گیوچیستازی و علی محمد علی	✓	✓	حکومتداری	توضیح نامه

حوت ۱۳۹۴	اصل در جزییات: افت دوامدار ننگرهار در خشونت، شورشگری و تولید کسترده مواد مخدر	دیوید منسفیلد	✓	✓	✓	خلاصه	مدیریت منابع طبیعی
جدی ۱۳۹۴	سوی دیگر نابرابری جنسیتی: مردان و خصوصیات مردانگی در افغانستان	چونا آر. اچاوز، سید مهدی موسوی و لیا ویلفردا آر ای پیلانگو	✓	✓	✓	نشریه تحلیلی	جندر

ISBN 978-9936-628-70-0



9 789936 628700

### واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

خانه شماره ۱۰، سرک اول،  
فاز اول، حوزه دهم، شهر نو،  
کابل، افغانستان

شماره تماس: ۰۰۹۳ (۰) ۷۹۹ ۶۰۸ ۵۴۸

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

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

تمام نشریات واحد تحقیق و ارزیابی  
افغانستان را میتوانید از صفحه انترنی  
این اداره [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)  
دریافت نمایید.

همچنان نسخه های چاپی بعضی از  
نشریات این اداره را میتوانید از دفتر  
واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به  
آدرس ذیل بدست آورید.

