



28 فبروری، 2003

مسوده کاری

## رهنمود جهت فعال سازی حکومت خارج از کابل : نتایج اولیه مطالعات هیئت اعزامی به هرات و فاریاب

این مسوده کاری نظر به اجازه حکومت در اختیار مراجع ذیربط قرار داده شده است تا موجب ترغیب مباحثات گردیده و عکس العمل های اولیه از جانب مقامات حکومتی و مراجع کمک دهنده استنباط گردد. این مطالعات الزاماً نظر رسمی بانک جهانی یا حکومت را منعکس نمیسازد. این مسوده کاری باید از لحاظ خصلت خویش ابتدائی، و توصیه های آن مشروط تلقی گردد. این مسوده پس از مشوره با ارگان های دولتی بشمول کمیسیون خدمات ملکی و وزارتخانه های مربوطه، مورد تجدیدنظر قرار گرفته میتواند.

لطفاً تبصره های خویش را به این نشانی ها بفرستید:

**بانک جهانی :**

نیک مانینگ

ان تولی

اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان :

اندریو ویلدر

ان ایوانس

فهرست مندرجات :

1.....	مقدمه	1.
1.....	هدف این رهنمود	
1.....	یک پروژه تحقیقاتی	
1.....	ابراز امتنان	
3.....	اصطلاحات و مخففیات	2.
3.....	اصطلاحات دری	
3.....	اصطلاحات تاریخی	
3.....	مخففیات	
4.....	اصطلاحات تخیلی	
5.....	تکامل دولت افغانستان: گذشته و حال	3.
5.....	شکل اولی دولت	
5.....	قانون اساسی سال 1964	
6.....	از شوروی ها تا طالبان	
6.....	حکومت فعلی افغانستان	
11.....	روابط مالی	4.
11.....	پای حقوقی و مسئولیت های تشکیلاتی	
13.....	جمع آوری عواید	
14.....	آماده ساختن بودجه	
16.....	تعمیل و اجرای بودجه	
16.....	اداره و کنترل وجوه نقدی / اجراءات خزاین	
17.....	محاسبه و تفتیش	
17.....	شاروالی ها	
18.....	روابط اداری	5.
18.....	پای قانونی و مسئولیت های تشکیلاتی	
21.....	ساختار تشکیلاتی در ولایات	
21.....	تشکیل ادارات	
26.....	معاشات و رتبه ها	
30.....	انتخاب و انتصاب	
31.....	تنظیم معاشات	
33.....	تأمین خدمات در عرصه معارف	6.
33.....	حالت معارف در سطح ملی	
34.....	ساختار سیستم معارف در ولایات و مسئولیت های آن	
37.....	پلانگذاری و تهیه بودجه	
38.....	منجمنت و انکشاف پرسونل	
39.....	استخدام	
39.....	زیربنا و مصارف غیر از معاشات	
41.....	پیامد های فراهم نمودن خدمات در عرصه معارف	
42.....	تأمین خدمات صحی	7.
42.....	خدمات صحی در سطح ملی	
42.....	ساختار صحت عامه در ولایات و مسئولیت های آن	
48.....	پلانگذاری و طرح بودجه	
48.....	تشکیل و پرداخت معاشات	
51.....	منجمنت و انکشاف پرسونل	
51.....	استخدام	
52.....	زیربنا و مصارف غیر از معاش	
52.....	پیامد های فراهم آوری خدمات	
54.....	پلان های آینده	

8. کار با توانمندی سیستم ..... 55
- اهداف خطوط اساسی انکشاف ملی اهمیت حیاتی دارند ..... 55
- تفویض اختیارات به ولایات باید به تدریج صورت گیرد ..... 55
- باید با توانمندی موجود اداری کار نمود ..... 55
- سنن امور مالی کشور را باید محترم شمرد ..... 55

#### ضمایم:

- ضمیمه شماره 1: ولایات و ولسوالی ها ..... 58
- ضمیمه شماره 2: ارگان های حکومت مرکزی و مسنولیت های سیاسی ..... 59
- ضمیمه شماره 3: ساختار های حکومت مرکزی در آینده ..... 61
- ضمیمه شماره 4: درجات عدم تمرکز ..... 63
- ضمیمه شماره 5: بنیاد حقوقی اشتغال در حکومت ..... 64

#### جدول:

- جدول شماره 1: مناسبات رسمی میان مرکز و محلات در افغانستان ..... 7
- جدول شماره 2: صلاحیت تقرر کارمندان ..... 19
- جدول شماره 3: حضور دولت در ولایات و ولسوالی ها ..... 24
- جدول شماره 4: ابهامات در مورد ارزیابی اشتغال ..... 26
- جدول شماره 5: رتبه ها، درجات و معاشات (افغانی جدید) ..... 28
- جدول شماره 6: معاشات و ماکولات ماهانه کارمندان نظر به رتبه (به افغانی جدید) ..... 30
- جدول شماره 7: مسنولیت های وظیفوی در عرصه معارف ..... 34
- جدول شماره 8: سطح مسنولیت ها در بخش معارف در ولایت هرات ..... 36
- جدول شماره 9: مسنولیت های وظیفوی تسهیلات مختلف صحتی ..... 43
- جدول شماره 10: مسنولیت های وظیفوی در بخش صحت عامه ..... 44
- جدول شماره 1: معاشات و امتیازات کارکنان طبی (افغانی جدید) ..... 49
- جدول شماره 12: ادارات و ولسوالی ها در ولایات ..... 58
- جدول شماره 13: وظایف ارگان های حکومت مرکزی و مسنولیت های کابینه ..... 59
- جدول شماره 14: مقایسه ساختار های جاری وزارت با برخی کشور های اروپایی ..... 61

#### اشکال:

- شکل 1: سلسله مراتب منظوری تخصیصات بودجه ..... 15
- شکل 2: گراف تعداد کارکنانی که معاشات شان پرداخته شده است ..... 22
- شکل 3: ساختار ریاست صحت عامه ولایت فاریاب ..... 45



## 1. مقدمه

### هدف این رهنمود

انتظامات مالی واداری افغانستان هنوز کاملاً درک و توضیح نگردیده اند، هرچند تصویری از ارزیابی های اخیر در ولایات در حالت ظهور است. نکته مهم اینست که چنین مینماید که سیستم اداری کشور در حال سقوط کامل قرار ندارد. آغاز منازعه از سال 1978 بدینسو تحکیم بیشتر حاکمیت مرکزی را متوقف ساخته است، ولی تشکیلات اداری دولت خیلی مقاوم از آب در آمده است. گرچه انتظامات اداری کاملاً مرکزی میباشد ولی یک چوکات هماهنگ اداره و حسابدگی را تشکیل میدهد. قوانین اداری در اساس سالم اند و درک خوبی از آنها وجود داشته و بصورت عموم رعایت میگردند.

هماهنگی میان سیستم های مالی و اداری و درک عمومی از چگونگی کار آنها و دسپلین محکم کارکنان منابع پر ارزشی محسوب میگردند. اصل بنیادی ای که باید بر مبنای آن به ادارات دولتی کمک صورت گیرد، اینست که با این امکانات باید کار نمود و دسپلین اداری را که علیرغم سالهای زیاد منازعه هم اکنون وجود دارد، تعمیم و اشاعه گردد.

درین رهنمود تلاش صورت گرفته است تا این ظرفیت های بنیادی ادارات دولتی را برجسته ساخته و تکامل دولت افغان و عناصر اداری و تشکیلاتی حکومت فعلی را تشریح مینماید. این رهنمود پایه حقوقی و مسئولیت های تشکیلاتی را برای انجام وظایف کلیدی مالی تبارز میدهد، از قبیل جمع آوری عایدات، تهیه و اجرای بودجه، محاسبه و تقطیس. این رهنمود همچنان ساختار تشکیلاتی ولایات و طرقتی را که در آن بست های کارکنان و معاشات و ترفیعات آنها تعیین میگردد، توضیح مینماید. این مسوده بصورت خاص انتظامات عرضی خدمات را در بخش های معارف و صحت عامه مورد مطالعه قرار میدهد.

### یک پروژه تحقیقاتی

این مسوده کاری یک حاصله اولی از مطالعات دوامداری میباشد که توسط بانک جهانی و اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان در همکاری با مرکز همکاری های بین المللی در پوهنتون نیویارک و انستیتوت ادام سمیت منسجم گردیده است. هدف این پروژه اینست تا در قسمت بهبود عرضی خدمات کلیدی بشمول خدمات اولی صحتی، معارف ابتدائی و آب و حفظ الصحه در ولایات و ولسوالی ها کمک نماید.

این رهنمود بخش عمده مواد خویشرا از مطالعات ابتدائی که در دو ولایت فاریاب و هرات در ماه دسمبر سال 2002 انجام گردیده اند، استنتاج نموده است. این مطالعه بخاطری یک نمونه خیلی باریک میباشد که هرات یک ولایت غیر تیبیک بوده و به منابع مهم دسترسی داشته، سطح تعلیم در آن بلند تر بوده و نظم سیاسی آن نسبتاً صلح آمیز و باثبات است. با در نظر داشت این عوامل در خوانش تجزیه و تحلیل موجود باید کمی محتاط بود، هر چند با انجام مطالعات در ولایات دیگر این رهنمود نیز اصلاح خواهد گردید. درین رهنمود از تحقیقات دیگری که توسط اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان و مرکز همکاری بین المللی انجام گردیده اند نیز استفاده گردیده است.

### ابراز امتنان

مواد این رهنمود تا حد زیادی از نتایج بازدید هیئت مشترک اداره تحقیق و ارزیابی در مورد افغانستان (AREU) و بانک جهانی در افغانستان، استنتاج گردیده است. این بازدید از تاریخ 24 نوامبر الی 3 دسمبر 2002 تحت ریاست نیک مانینگ (بانک جهانی) و اندریو ویلدر (اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان) صورت گرفت. در ترکیب هیئت بازدید کننده ذوات ذیل شامل بود: کریستوفر بوش، میرا چترجی، الاستیر مک کیچنی، کیکو میوا، جیف رینی، ان تولی و لیندا وان گیلدر (بانک جهانی)؛ کریس جونسن (مشاور در بانک جهانی)؛ غلام فاروق، پاول فیشتین، میراحمد جوینده، دکتور امین صبور، رفیع توخی و وهاج (اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان)؛ سید عزت الله مجید (مشاور اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان و یو نیسیف)؛ هلن کیربی (مشاور اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان از موسسه حمایت اطفال مربوط ایالات متحده)؛ ان ایوانس، مایک فرانسنو و عبداللطیف (انستیتوت ادام سمیت).

درین مسوده از تحقیقات دیگری که توسط الکس تییر ( اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان )، هلینا مالیکیا و بارنیت روبین ( هردو از مرکز همکاری بین المللی ) انجام یافته اند، نیز استفاده گردیده است. مسوده یک یادداشتی را که قبلاً توسط نیک مانینگ و ان تولی ( بانک جهانی ) آماده گردیده بود، در خود گنجانیده است. همچنان تبصره های پر ارزشی توسط بیل بیرد ( بانک جهانی )، ستیف سیمانسکی ( صندوق وجهی بین المللی ) و غلام نبی یار ( رئیس قبلی معارف ولایت بدخشان ) ارائه گردیده است. کمک جولیان ویلسون ( کمیسیون اروپائی ) در منظوری وجوه پولی از جانب اتحادیه اروپائی نیز قابل یادآوری است.

## 2. اصطلاحات و مخففات

### اصطلاحات دری

کارکن دولتی که بر اساس قرار داد مدت معین استخدام گردیده است.	اجیر
آمر علاقه داری	علاقه دار
مامور دایمی دولت	کارمند
ریاست مالی ولایت	مستوفیت
نماینده وزارت مالیه در ولایت	مستوفی ولایت یا مستوفی
اتحادیه یا انجمن	شورا
سهم در بودجه	تخصیص
لست بست های منظور شده	تشکیل
دانشمندان اسلامی	علما
آمر ولسوالی	ولسوال
ادارات ناحیوی	ولسوالی
حکمران ولایت	والی

### اصطلاحات تاریخی

منطقه یا زون	حوزه
رئیس امور مالی در کابل	مستوفی الممالک
رئیس تقشیش یک زون	رئیس تنظیمیه

### مخففات

اداره انسجام کمک ها برای افغانستان	AACA
اهلیت و کفایت ابتدائی در افغانستان	ABC
اردوی ملی افغانستان	ANA
ارزیابی منابع ملی صحتی در افغانستان	ANHRA
اداره تحقیق و ارزیابی در مورد افغانستان	AREU
التهابات شدید تنفسی	ARIs
کارکنان صحتی محلی	CHWs
د افغانستان بانک (بانک مرکزی)	DAB
پروگرام وسیع واکسیناسیون	EPI
سیستم اطلاعات صحتی	HIS
کمیته بین المللی صلیب سرخ	ICRC
مردمان بیجاشده در داخل	IDP
کلینیک های صحت مادر و طفل	MCH
وزارت معارف	MoE
وزارت صحت عامه	MoPH
یادداشت های تقاهم	MoUs
ریاست معارف ولایت	PED
توبرکلوز	TB
قابله های سنتی ولادت	TBAs
دولت انتقالی اسلامی افغانستان	TISA
پوهنتون نبراسکا در ایالت اوماهای ایالات متحده امریکا	UNO

## اصطلاحات تخنیکي

- در ارتباط با نهاد های دولتي استفاده از ترمینولوژی کار فوق العاده مشکل است. این مسوده در توضیح جنبه های تشکیلاتی اداره انتقالی اسلامی افغانستان از میثاق های ذیل استفاده مینماید:
- اصطلاح "حکومت" در مفهوم ایالات متحده آمریکا نه بلکه در مفهوم اروپائی مورد استعمال قرار گرفته است که در آن هدف از تصمیم گیرندگان ارشد صرف به قوه اجرائیه اطلاق میگردد و قوه قضائیه و مقننه مستثنی قرار داده میشود (در حال حاضر این امر در مورد افغانستان صدق نمی نماید مگر اینکه در اصول). در دوران حکومت سابقه ازین گروپ بعنوان کابینه یا شورای وزیران یاد میگردد.
  - وزارت ها به واحد های حکومت که در رأس آن یک عضو کابینه یا وزیر قرار دارد، اطلاق میگردد. آنها دارای کدام موقف مجزای واحد تام نبوده بلکه تابع مندرجات عمومی قوانین خدمات ملکی و قوانین مالی ادارات دولتی میباشد. این مشخصات آنها را از کمیسیون های مختلف و ارگان های مستقل که آنها نیز واحد های دولتی شمرده میشوند و همچنان از بسیاری تصدی های دولتی متمایز میسازد.
  - ریاست یک اصطلاح عام واحد های اساسی اداری در وزارت ها میباشد.
  - اداره مرکزی به آن سازمانی در چوکات قوه اجرائیه اطلاق میگردد که فعالیت های وزارت ها و اداراتی را که از لحاظ وظیفوی با آن ارتباط میگیرد انسجام داده و رهنمائی های لازم ارائه میدارد. ادارات مرکزی در افغانستان عبارت اند از: دفتر رئیس جمهور، دفتر اداره امور، وزارت مالیه، وزارت کار و تأمینات اجتماعی، کمیسیون خدمات ملکی و اداره انسجام کمک هابرای افغانستان.
  - ریاست همچنان به نمایندگی های وزارت های حکومت مرکزی نیز اطلاق میگردد و بعضاً جهت تأکید بنام ریاست های ولایتی نیز یاد میگرددند.
  - مدیریت ولسوالی به نمایندگی های ریاست های ولایتی که در ولسوالی ها قرار دارند، اطلاق میگردد.



### 3. تکامل دولت افغانستان: گذشته و حال

#### شکل اولیة دولت

افغانستان بشکل یک ملت و دولت با سرحدات فعلی آن در پاسخ به فشار های امپراطوری در حالت توسعه بریتانیا در جنوب و امپراطوری روس در شمال، تأسیس گردید. تلاش های این کشور در جهت مقاومت علیه استیلاگری تا حد زیاد موفقانه بود، هر چند بریتانیا برای مدت زمانی حق کنترول سیاست خارجی افغانستان را به خود اختصاص داد. در سال 1919 این نشانۀ مداخلۀ خارجی برچیده شد و افغانستان عضو ملل متحد و دیگر سازمان های بین المللی گردید (در بسیاری حالات عضو مؤسس).

اعمار دولت به مفهوم عصری آن در زمان دو دهۀ اخیر قرن نوزده در زمان سلطنت عبدالرحمن خان (1880-1901) آغاز گردید. او جهت فتح تمام قلمرو افغانستان و جمع آوری عواید از تجاران و دهاقین، از قوای نظامی استفاده نمود و تمام مناطق کشور را تابع حکومت مرکزی ساخت. او یک سیستم نیرومند و مکمل قضائی را ایجاد نمود و جهت قانونی ساختن اقدامات دولتی از آن استفاده نمود. او همچنان ولایات کوچکی را تأسیس نمود تا امکانات ایجاد ائتلاف ها علیه حکمرانی او تقلیل یابد و یک سنت تعیین و انتصاب را بجا گذاشت تا ولایات از خود حکمرایان محلی نداشته بلکه حاکمان و امرأ از مرکز گماشته شوند تا به حکومت مرکزی وفادار بمانند.

تشکیلات بعدی دولتی در زمان حبیبالله پسر عبدالرحمن خان و خصوصاً نواسۀ او شاه امان الله ایجاد گردید. هر چند تلاش های امان الله جهت استفاده از ادارۀ دولتی بمنظور تطبیق اصلاحات و وضع مالیات مستقیم بر دهاقین و همچنان استفاده از تجارت سرحدی جهت تمویل اصلاحات، در سال 1928 موجب اغتشاش گردید و تحت نام جهاد علیه اصلاحات غیر اسلامی توجیه گردید.

قدرت خاندان شاهی توسط نادرشاه (1929-1933) احیا گردید که بعداً پسرش ظاهرشاه (1933-1973) جانشین وی گردید. در زمان ظاهرشاه ادارۀ دولت بشکل مرکزی باقیماند و از طریق مالیات غیر مستقیم بر صادرات تجارتي زراعتی از قبیل قره قل، پنبه، کشمش و میوه جات تمویل میگردد. با آغاز سالهای 1950 کمک های مالی ناشی از جنگ سرد امکانات جدیدی را جهت توسعه دولت میسر نمود. خدمات مختلف از قبیل معارف، سرک ها، بندها، پولیس و اردو توسعه یافت و از طریق عواید مالیات بر تجارت خارجی، کمک های خارجی و صدور گاز طبیعی به اتحادشوروی (پس از 1968) تمویل گردید.

در طی زمان انکشاف خویش، ساختار مرکزی دولت همیشه با جامعۀ متفوق و غیر مرکزی در همزیستی مشکل مسالمت آمیز قرار داشته و مساعی مشترک و بعضاً مناقشه میان این دو یکی از مسایلی است که در تاریخ معاصر افغانستان بار ها تکرار شده است.

#### قانون اساسی سال 1964

قانون اساسی سال 1964 یک سیستم جمهوری یک حزبی را ایجاد نمود و بدینوسیله خصلت سیاسی واحد گرائی دولت افغانستان را تعمیق بخشید. قوانین و مقرراتی که در نتیجۀ این قانون اساسی بمیان آمدند، اصل تمرکز را در امورات اداری و مالی تسجیل نمود. مادۀ 108 فصل سیزدهم این قانون اساسی خصلت واحدگرائی اداره را تسجیل مینماید، در حالیکه مادۀ 109 شوراها یا مجامع مشورتی را در ولایات و ولسوالی ها در نظر میگیرد. قانون بعدی که مطابق به آن باید شوراها و ولایتی تأسیس میگردد، هیچگاه منظور نگردید و با در نظرداشتن حالت عقب مانده سرک ها و ارتباطات تلیفونی، این نظریه در تمام بخش های کشور قابل تطبیق نبود. جهت رسمیت دادن به یک شیوۀ معمول در ادارۀ کشور، تشکیل ادارات ولایتی و ولسوالی بشکل ساختار های کوچک مشابه به وزارت های مربوطه در کابل طرح گردیده اند. گرچه در عمل آنها نه بصورت دایم و نه در هر گوشه و کنار کشور در امورات روزمره از اوامر کابل پیروی نموده اند ولی از طریق ارسال گزارشات هفته وار، ماهوار و بعضاً ربع وار اجراءات خویش به وزارت ها و طلب هدایت از مرکز در مورد مسایلی که آنها قادر به حل آن نبوده اند، روابط منظم را با مرکز حفظ نموده اند. بسیاری مراکز ولایات تحت نظارت مستقیم کابل کار نموده اند.

نقش مهم قانون اساسی سال 1964 در تشکیلات دولت عبارت از تصریح شعبات اجرائیه قضائیه و مقننۀ دولت است. با تأسیس پارلمان دو مجلسه در سال 1964، شعبۀ مقننه یگانه وسیله ای برای نمایندگان ولسوالی ها و ولایات بود تا در پروسۀ تصمیم گیری دولت سهیم گردند.

## از شوروی ها تا طالبان

این انکشافات رسمی پس از سال 1978 با آغاز جنگی که بیش از دو دهه دوام نمود، مناسبت کمتری با حالت کشور داشت، زیرا جنگ خود قانونیت تمام نهاد های دولتی را خدشه دار ساخت. الی سال 1980 ولایات اندکی تحت کنترل حکومت کابل بودند. گرچه حکومت مرکزی این قدرت را داشت که ولایان را مقرر نماید ولی صرف می توانست تا منافع خویش را در مراکز ولایات حفاظت نماید. مناطق روستائی شامل ولسوالی ها و قرأ و قصبات اکثرأ ساحات متعلق به مجاهدین و یا در بهترین حالت دایما در وضعیت جنگ وجدل قرار داشتند. بدین ترتیب قوماندانان مجاهدین حاکمان ساحات تحت کنترل خویش گردیدند و اصل تمرکز را در رهبری کشور از میان بردند. با سقوط تدریجی ساختار های دولتی، سازمان های مختلف و منجمله ملل متحد با ارائۀ خدمات اولیه به اهالی، این خلا را پر نمودند. قوماندانان محلی و جنگ سالاران در پی جلب همکاری و یا باجگیری ازین سازمان ها برآمدند تا به قدرت خویش بر اهالی صیغۀ قانونی بخشند. سازمان های غیر حکومتی و ادارات ملل متحد در غیبت یک حکومت قابل اعتماد، پروگرام های کمک و انکشاف خویش را در محلات ایجاد نموده و مناسبات مستقیم کاری با رهبران محلی و قوماندانان برقرار نمودند و بدین ترتیب یکنوع حالت فروپاشی سیستم مرکزی را در عمل بمیان آوردند. درین زمان یکتعداد سازمان های غیر حکومتی بصورت قصدی توسط قدرت های ضد شوروی تأسیس گردیدند و از آنها بحیث وسیلۀ فشار غرض تعمیل سیاست خارجی شان استفاده کردند تا علیه نفوذ شوروی در کشور کار نموده و نیز اطلاعات جاسوسی بدست آورند.

با خروج نیرو های شوروی در اوایل سالهای 1990، سببایدی های شوروی ختم گردید و رژیم سقوط نمود. ملیشاهای رژیم و مجاهدین در امتداد خطوط قومی تجدید آرایش گردیدند و مراکز منطقوی قدرت را با اقتصاد مبتنی بر قاچاق و خرید و فروش اسلحه و مواد مخدر در اختیار گرفتند. طالبان کنترل خویش را بر کابل تثبیت نمودند و به حاکمیت خویش شکل مرکزی دادند ولی هیچ نوع علاقۀ به ادارۀ مناسب یا انکشاف نداشتند. طالبان افراد کمتری را به ادارۀ حکومتی می گماشتند به استثنای عرصه های امنیت و تطبیق قانون. زنان از کارهای اداری منع گردیدند ولی اکثر کارکنان مرد در وظایف خویش باقیماندند.

## حکومت فعلی افغانستان

پس از سقوط طالبان در اخیر سال 2001، از طریق موافقت نامۀ بن یک ادارۀ مؤقت تأسیس گردید که پس از لویه جرگۀ عاجل بهار 2002 یک ادارۀ انتقالی جانشین آن گردید. موافقت نامۀ بن اشعار میدارد که مندرجات قانون اساسی سال 1964 نافذ اند ولی هم اکنون کار جریان دارد تا قانون اساسی جدید انکشاف داده شود تا در لویه جرگۀ که قرار است سال آینده دایر گردد، مورد بحث قرار گیرد.

ساختار فعلی حکومت شکل واحد گرائی داشته و تمام قدرت سیاسی به حکومت کابل واگذار گردیده است.<sup>1</sup> چون قدرت و مکلفیت های ادارۀ دولتی در محلات توسط حکومت مرکزی تعیین میگردد، لهذا توسط آن نیز ملغی گردیده میتواند. حکومت واحدگرا با واگذاری اختیارات اداری و مالی به ولایات و ولسوالی ها، خصلت غیر مرکزی را بخود گرفته میتواند. هرچند افغانستان هم از نگاه اداری و هم از نگاه مالی کاملاً مرکزی میباشد.<sup>2</sup> جدول شماره یک خلاصۀ این مناسبات رسمی را میان مرکز و محلات نشان میدهد.

<sup>1</sup> میتوان گفت که شاروالی ها در اصول یک سطح مجزای حکومت است، زیرا بنظر میرسد که آنها در اجرای بودجه و احتمالاً در تهی□ بودجه دارند. هرچند وزارت داخله تشکیلات اداری آنها را کنترل می نماید و بودجه های آنها تا حدودی توسط حکومت مرکزی تحت نظارت قرار دارد، این مسوده این نکته را در نظر میگیرد که آنها سطح جداگان □ حکومت نیستند.

<sup>2</sup> از نگاه تشکیلات، ادارات دولتی میتوانند که دارای سطوح مختلف عدم تمرکز سیاسی، مالی و اداری باشند. هیچ نوع دلیل واقعی مبنی بر اینکه عدم تمرکز باید در هر کدام ازین ابعاد دقیقاً پابرجا باقی بماند، وجود ندارد. ضمیم □ شماره چهار حالات ممکن را نشان میدهد. بخش اعظم نیروی بشری مربوط ادارات دولتی که در داخل کابل قرار دارد، بر این تمرکز تأکید میورزد.

جدول شماره 1 : مناسبات رسمی میان مرکز و محلات در افغانستان<sup>3</sup>

انتظامات مالی		انتظامات اداری		
مصارفات	عایدات	پرسونل	ساختار	
تخصیص های بودجه عادی و انکشافی ولایات مجموع تمام تخصیص های منظور شده از جانب وزارت های مختلف به ریاست های مربوط در ولایات میباشد .	تمام لوابح مالی و گمرکی توسط مقررات موضوعه حکومت مرکزی تثبیت گردیده است . تمام عوایدی که به نمایندگی از کابل جمع آوری میگردند . انتقال وجوه مالی به ولایات به شکل تخصیص های جداگانه هر ریاست صورت میگیرد . وجوه انتقالی در واقع تفاوت میان تخصیص و عواید میباشد .	والی مقرری ها و تبدیلی های کارکنان پائین رتبه ( کارمندان رتبه 7 و پائین تر و تمام اجیران ) را منظور مینماید، وزیر مربوط کارمندان رتبه 3 الی 6 و کارمندان بلند رتبه (رتبه 2 و بلندتر) از جانب رئیس جمهور تعیین میگردند.	ساختار ریاست نمایانگر ساختار وزارت در کابل میباشد، هر چند عده از وزارت ها دارای چنین ریاست ها نیستند.	۶
تخصیص های بودجه عادی و انکشافی ولسوالی ها مجموع تمام تخصیص های منظور شده از جانب ریاست های مختلف ولایتی به مدیریت های مربوط در ولسوالی ها میباشد .	ولسوالی ها مالیات کوچک را از واحد های تجاری و صنعتی جمع آوری مینمایند . لایحه این مالیات هر سه سال بعد توسط یک کمیته مؤلف از جانب ولسوالی یا ولایت مورد بررسی قرار میگیرد . عواید به ولایت انتقال داده میشود .	والی مقرری ها و تبدیلی های کارکنان پائین رتبه ( کارمندان رتبه 7 و پائین تر و تمام اجیران ) را منظور مینماید، وزیر مربوط کارمندان رتبه 3 الی 6 را منظور مینماید و رئیس جمهور کارمندان بلند رتبه ( ولسوال و قاضی ) را مقرر مینماید .	ساختار آن نمایانگر ساختار ریاست های ولایتی میباشد، هر چند تمام ریاست های ولایتی دارای واحد های مربوط در ولسوالی ها نمیشوند.	۷

<sup>3</sup> تصدی های دولتی میتوانند که درین جدول شامل گردند، زیرا تشکیل آن عین تشکیل ریاست ها میباشد ( تشکیل آن توسط وزارت مربوطه در کابل تعیین گردیده و تعیینات آن عمدتاً با منظوری والی صورت میگیرد ) و انتظامات مالی آنها مشابه به شاروالی میباشد .

	<p>ساختار شاروالی ( ریاست ها و تعداد کارکنان ) از جانب وزارت امور داخله در توافق با والی تعیین میگردد .</p>	<p>شارووال مقرری ها و ترفیعات اجیران درجه 3 و پائین تر را منظور مینماید. والی تقرر و تبدیلی های کارکنان پائینت رتبه ( کارمندان رتبه 7 و پائینتر<sup>4</sup> ) و اجیران درجه 2 و بلند تر ) را منظور مینماید. وزیر مربوط کارمندان رتبه 3 الی 6 را منظور مینماید و کارمندان بلند رتبه (رتبه 2 و بلندتر) از جانب رئیس جمهور تقرر حاصل مینمایند.</p>	<p>تمام لایحه های مالییه و محصولات در کابل تعیین میگردد. عواید در شاروالی نگهداشته شده و مصارف شاروالی از آن تمویل میگردد. واضح نیست که عواید اضافی ( عوایدی که بیشتر از مقداری است که با وزارت امور داخله در مورد آن موافقه صورت گرفته است) به کابل ارسال میگردد یا خیر؟</p>	<p>تخصیص های بودجه عادی یا انکشافی شاروالی ها از جانب وزارت امور داخله ( ریاست تشکیلات ) با موافقه والی تعیین میگردد.</p>
<p>شاروالی ولسوالی</p>	<p>ساختار آن توسط وزارت امور داخله با موافقه شاروالی و والی تعیین میگردد.</p>	<p>والی تقرر و تبدیلی کارکنان پائین رتبه ( کارمندان رتبه 7 و پائین تر و تمام اجیران ) را منظور مینماید. وزیر مربوط کارمندان رتبه 3 الی 6 را منظور مینماید و کارمندان بلند رتبه از جانب رئیس جمهور مقرر میگرددند.</p>	<p>تمام لایحه های مالیات و محصولات در کابل تعیین میگردد. عواید در شاروالی ولسوالی نگهداشته شده و تمام مصارف از آن تمویل میگردد.</p>	<p>بدون تخصیص معاشات، کدام تخصیص دیگری وجود ندارد. در صورت لزوم بر مصارف بودجه انکشافی موافقه صورت میگیرد و شاروالی آنرا اداره مینماید.</p>

<sup>4</sup> شارووال هرات اظهار داشت که والی تقرر و ترفیعات کارمندان رتبه 8 و پائینتر را منظور مینماید. گمان میرود که این امر یک اشتباه باشد، ولی بهر صورت باید درین مورد تدقیق بیشتر صورت گیرد.

از لحاظ تشکیلاتی، حکومت مرکزی در افغانستان متشکل است از: 29 وزارت<sup>5</sup>، 12 ارگان مستقل و دیگر ادارات مرکزی در کابل<sup>6</sup>، و 2 اداره که تحت صلاحیت مستقیم رئیس جمهور کار مینمایند (دفتر رئیس جمهور و در عین زمان دفتر صدراعظم)<sup>7</sup>. علاوه بر آن چهار نوع اداره ها در محلات وجود دارد:

- 32 ولایت<sup>8</sup>
  - در حدود 326 ولسوالی که هر ولایت دارای 5 الی 20 ولسوالی میباشد<sup>9</sup>.
  - شاروالی های ولایت که هر ولایت در اصول دارای یک شاروالی است<sup>10</sup>.
  - شاروالی های ولسوالی که هر ولسوالی دارای یک شاروالی بوده ولی بعضی از آنها شاروالی ندارد.
- گرچه ولایات و ولسوالی ها از لحاظ قانونی واحد های رسمی اداره در محلات میباشد، آنها در پالیسی خویش خودمختار نبوده و صرف در اجرای پروگرام های تعیین شده از مرکز صلاحیت بیشتری دارند<sup>11</sup>.
- بگونه مثال، در قسمت مصارفات تصور اندکی از بودجه ولایت یا ولسوالی وجود دارد زیرا بودجه ولایات (عادی و انکشافی) صرف مجموع تخصیصاتی میباشد که از جانب وزارت های مختلف در کابل به ریاست های مربوط در ولایات منظور میگردد. در سطح ولسوالی نیز وضع به همین منوال است، بدین مفهوم

<sup>5</sup> گرچه در مورد موجودیت وزارت عودت کنندگان ابهام وجود دارد، این وزارت تعداد جموعی را به 30 وزارت میرساند.

<sup>6</sup> ادارات انسجام کمک ها برای افغانستان، دفتر احصائی، مرکزی (مرکز کمپیوتر افغانستان نیز در آن شامل است)، ادارات کارتوگرافی و جیودیزی، ریاست عمومی امنیت ملی، کمیسیون ملی مبارزه با مواد مخدر، اکادمی علوم، کمیته ملی المپیک، ریاست امور عودت کنندگان، ستره محکمه، کمیسیون خدمات ملکی، کمیسیون حقوق بشر و دفتر لوی حارنوالی. در مورد موقف ریاست امورعودت کنندگان ابهام وجود دارد (یادداشت پاورقی شماره 3 دیده شود) و در رابطه به لوی حارنوالی باید گفته شود که این اداره در سال های 1980 منحل یک ادارات مستقل تأسیس گردید ولی وزارت عدلیه این اقدام را مغایر اصول قانون اساسی میدانند.

<sup>7</sup> لست ارگان های حکومت مرکزی در ضمیمه شماره 2 دیده شود.

<sup>8</sup> ماد 108 قانون اساسی سال 1964 چنین میگوید: "ولایت واحد ادارات محلی است. تعداد، مساحت، تقسیمات ملکی و تشکیلات ولایات توسط قانون تعیین خواهد گردید." قانونی که با این مواد وضع گردید و در دوران قانون اساسی سال 1964 نافذ باقیماند، قانون تشکیلات اساسی افغانستان مؤرخ 20 میزان 1344 است. مواد 34-46 مربوط به ادارات محلی است. ماد 42 از 28 ولایت و هر ولسوالی نام میبرد.

<sup>9</sup> ماد 108 قانون اساسی سال 1964 خاطر نشان میسازد که "تقسیمات ملکی توسط قانون تعیین میگردند" و تفصیلات آن در قانون تشکیلات اساسی افغانستان درج است.

<sup>10</sup> ماد 111 قانون اساسی سال 1964 خاطر نشان میسازد که شوراهای شاروالی را از طریق "انتخابات آزاد، عمومی، مستقیم و محرمانه" تأسیس میگردند.

<sup>11</sup> ماد 109 قانون اساسی سال 1964 حاوی مندرجاتی در رابطه به شوراهای ولایتی بوده و در آن چنین آمده است که شورا ها باید در "عملی گردیدن شاخص های انکشافی به شکلی که توسط قانون مشخص گردیده است" سهم گیرند و اینکه معاشات اعضای آن توسط قانون تعیین میگردد. ماد 43 قانون تشکیلات اساسی افغانستان مؤرخ 20 میزان 1344، حاوی مندرجاتی در مورد شورا های ولایتی بوده که اعضای آن از جانب اهالی ولایت از طریق "انتخابات آزاد، مستقیم و محرمانه" انتخاب میگردند. هرچند ماد 44 اذعان مینماید که تشکیلات و وظایف جرگه ولایتی توسط قانون تنظیم گردیده و تأکید مینماید که درین مورد وضع قانون اجراءات لازمی است، ولی بعداً این قانون وضع نگردید. یک قانون قبلی در مورد شوراهای مشورتی مؤرخ 8 عقرب 1336 چنان نادیده گرفته شد که گویا ملغی گردیده باشد. بعد ها قانون شوراهای اداری ولایات مؤرخ 28 قوس 1343، در زمره اولین قوانینی بودند که پس از تصویب قانون اساسی سال 1964، وضع گردیدند، برخی از صلاحیت های شوراهای مشورتی قوانین سابق را به یک شورای مقامات ولایتی دادند که عبارت بودند از والی، معاون والی، مستوفی و قوماندان امنیه.

که بودجه و ولسوالی ها مجموع تخصیصاتی است که از جانب ریاست های مختلف در ولایات به مدیریت های مربوط در ولسوالی ها منظور میگردد.

در واقعیت، این امر به کابل صلاحیت قابل ملاحظه سیاسی بر مصارفات ولایات میدهد، هر چند باید در نظر داشت که تخصیصات بودجه حتی قبل از آخرین دهه جنگ به اندازه قلیل است که امکانات آوردن تغییرات در آن، بطور مثال دادن تقدم به پروگرام های صحت نسبت به پروگرام های معارف، خیلی محدود است. بدین ترتیب کابل بر مصارفات کنترل دارد، ولی الترناتیف یا بدیل هائیکه در مقابل این پالیسی وجود دارد، خیلی اندک اند.

این وضعیت تا حد زیادی در قسمت شاروالی ها نیز صدق مینماید، بدین مفهوم که تخصیصات بودجه عادی و انکشافی برای شاروالی توسط وزارت امور داخله (ریاست تشکیلات) تعیین میگردد، ولی در قسمت تصمیم گیری در سطح شاروالی ها خودمختاری سیاسی بیشتری وجود دارد، زیرا شاروالی ها در بخش عواید صلاحیت رسمی بیشتری دارند که چنین صلاحیت به ولایات یا ولسوالی ها داده نشده است. گرچه لایحه تمام مالیات و محصولات شاروالی در کابل تعیین میگردد، عواید شاروالی در شاروالی باقیمانده و تمام مصارفات شاروالی را تمویل مینماید. بدین ترتیب شاروالی قادر است تا پای منابع خویشرا افزایش دهد، در حالیکه اینکار برای ولایات یا ولسوالی ها مقدور نیست.

در عرصه های دیگر مربوط امور غیر مالی، پالیسی های ولایات کمتر تحت اثر کابل قرار دارند، هر چند درینجا نیز والی دست آزاد ندارد. شورا های مختلف نیز از نفوذ برخوردار اند، هر چند آنها رسماً دارای قدرت نیستند. شورا ها یک مشخصه دارای سابقه طولانی در عرصه سیاسی افغانستان بوده و دارای هر دو خصلت مذهبی یا غیر مذهبی میباشند. آنها نظر به لزوم دید بصورت موقت منعقد میگرددند و ندرتاً شکل یک ساختار دائمی با اعضای مشخص را داشته اند. معمولاً شورای علما و شورای بزرگان در سطح ولایات وجود دارد (شورای علما در هرات شکل منطوقی دارد نسبت به شکل ولایتی، و شورای بزرگان حتی در سطح قریه وجود دارد). تاریخ اخیر شورا ها مغلق گردیده است، زیرا شورا ها پس از سال 1989 نظر پروگرام های سازمان های غیر حکومتی و ملل متحد را جلب نموده است، چون آنها مجبور اند تا موافق یک شورا را منحصی شرط مهم تطبیق پروژه ها حصول نمایند. اکثر در ولسوالی ها شورا های رفیب وجود داشته و برخی از شورا ها توسط قوماندانان اداره میگردد.

علاوه بر تشکیلات رسمی اداری ولایات و ولسوالی ها، استفاده از حوزه ها یا زون ها نیز در افغانستان اولتر از همه برای اهداف نظامی، معمول بوده است<sup>12</sup>. بصورت خاص فرمان اخیر در مورد تأسیس اردوی ملی افغانستان، به رئیس جمهور حیثیت سرقوماندان اعلی را داده و هرنوع واحد های نظامی یا شبه نظامی را که بخشی از اردوی ملی نیستند، ممنوع اعلام میدارد. این فرمان بصورت رسمی تصدیق مینماید که اردو بر چهار قوماندانی حوزه وی بنا یافته است. این فرمان بصورت دقیق حوزه ها را مشخص نمیسازد<sup>13</sup>. بدین ترتیب از لحاظ رسمی والی میتواند که ناظم اداره ملکی و قوماندان امنیه باشد ولی واحد های نظامی مستقر در ولایات باید توسط نظامیان اداره گردیده و از طریق یک ساختار حوزه وی به وزارت دفاع در کابل گذارش میدهند.

در تفاوت با ولایات، ولسوالی ها و شاروالی ها از لحاظ قانونی زون ها یا حوزه ها واحد های اداری شمرده نمیشوند و در قانون اساسی سال 1964 ذکر نگردیده اند. آنها وقتاً فوقتاً جهت فراهم آوردن تسهیلات اداری مورد استفاده قرار گرفته اند. بطور مثال در بخش صحن تشکیلات اولی حوزه وی در سال 1965 برای پروگرام ملاریا ایجاد گردید که پس از آن پروگرام امحای چیچک، پروگرام وسیع واکسیناسیون، و پروگرام کنترل توبرکلوز ازین تشکیلات استفاده نمودند. تشکیلات حوزه وی رسمی در خارج این پروگرام ها وجود

<sup>12</sup> حوزه ها تا حد زیادی به ولایات افغانستان قبل از دوران عبدالرحمن خان مطابقت مینماید (کابل، جلال آباد، قندهار، هرات، ترکستان، قطغن و بدخشان).

<sup>13</sup> این فرمان (مؤرخ 2 دسبر 2002) خاطر نشان میسازد که: "تشکیلات فعلی اردو بتدریج به چهار قوماندانی تغییر شکل خواهد داد. به استثنای قوماندانی مرکزی در کابل، موقعیت قوماندانی های باقیمانده بر مبنای عوامل ستراتژیکی و جغرافیائی تعیین میگردد. دولت انتقالی اسلامی افغانستان به اعاد □ هرچه زودتر امنیت، حاکمیت قانون و رعایت کامل حقوق بشر در سرتاسر کشور متعهد میباشد". بخش مقدماتی فرمان خاطر نشان میسازد که مقامات دولت انتقالی اسلامی افغانستان نمیتوانند که پست های نظامی داشته باشند.

ندارند. از لحاظ رسمی تشکیلات حوزه وی دیگر وجود ندارند، هرچند این امر اعلام نگردیده است و سیمینارها و دیگر فعالیتها در سطح حوزهها دایر میگردند. تعامل انسجام امور میان ولایات به سطح حوزهها یا زونها اکنون نیز جریان دارد (بطور مثال، در لوحه ریاست صحت عامه بلخ در مزارشریف چنین نوشته شده است: "دفتر صحت عامه زون شمال").

در حالیکه زونها یا حوزهها موقتاً رسمی سیاسی ندارند، برخی حوزهها در عمل بمثابه واحد های سیاسی تبارز مجدد نموده اند. هرات در مرکز چنین حوزهها قرار دارد که در آن غور، بادغیس و فراه شامل اند. این حوزه غربی که عملاً وجود دارد جهت برقراری نظم در حوزه متکی به نیروهای وفادار بوده و عواید حاصله از محصول گمرکی اموال تجارتهای که از سرحدات عبور مینمایند منحصراً یک منبع مستقل مالی موجب ادامه موجودیت آن میگردد. هرات با پرداخت معاشات به یکعده کارکنان ادارات ملکی در ولایات همجوار حاکمیت خویشرا تحکیم و توسعه بخشیده است.<sup>14</sup>

برخی والیان نظر به اهمیت شخصیتشان در سطح حوزه یا منطقه صلاحیت های نظامی و ملکی را به شیوه که قانون اساسی جاری آنها ایجاب نمی نماید، بعهده گرفته اند. والیان هرات و قندهار دارای کدام موقتاً رسمی نظامی نمیباشند، ولی در عمل آنها رؤسای نیروهای مسلح نه تنها ولایات مربوطه خودشان، بلکه ولایات همجوار نیز میباشند.

حتی در حالاتیکه یک شخصیت نیرومند منطقوی که پست ولایت را بعهده ندارد، نیروی نظامی آن با تشکیلات سیاسی پیوند نزدیک دارد. بطور مثال، در شمال نفوذ نظامیان بر تقرر والیان و دیگر مقامات بلند رتبه واضح و آشکار است.

#### 4. روابط مالی

##### پایه حقوقی و مسئولیت های تشکیلاتی

جهت ارزیابی تمرکز مالی باید بر مصارفات و عواید هر دو نظر انداخت. از نگاه مصارفات، مشکل است تا احصائیه های درست مقایسوی را انکشاف داد، زیرا درین مورد مسئله صلاحیت پولی بیشتر مطرح است نسبت به مسئله انتقال وجوه پولی، بناءً مشکل خواهد بود تا در مورد این صلاحیتها قضاوت صورت گیرد، البته با در نظر داشت اینکه صلاحیتها در سکتورهای مختلف، از هم متفاوت بوده میتوانند. با در نظر داشت تمام معیارها، واضح است که صلاحیت در مورد چگونگی اجرای مصارفات در سطوح محلی در افغانستان بسیار محدود است.

تشکیلات جمع آوری عایدات تصویر زنده عدم تمرکز مالی را تبارز داده و در قسمت افغانستان این امر صرف منحصر به ارزیابی وضع مالیات و محصول میباشد، زیرا از لحاظ رسمی برای ولسوالیها و ولایات کدام منبع دیگر عواید وجود ندارد، بدین مفهوم که در محلات مردم به قرضه بانکی دسترسی ندارند و انتقالات وجوه مالی از جانب حکومت مرکزی عملاً وجود ندارد.<sup>15</sup> در خارج از حیطه حکومت مرکزی، یگانه مرجعی که در وضع مالیات و محصول خود مختار است شاروالیها اند. هرچند اندازه تمام مالیات و محصولات در کابل تعیین میگردد، عواید در شاروالیها باقیمانده و تمام مصارفات شاروالی از آن تمویل میگردد. این امر ممکن است (ولی واضح نیست) که عواید مازاد (یعنی عوایدی که بیشتر از مقداری باشد که با وزارت امور داخله با آن توافق شده است) به کابل انتقال میگردند یا خیر؟

در مجموع، سطح بلند تمرکز مالی در افغانستان بصورت آشکار این کشور را از اکثریت کشورهای دیگر متمایز میسازد. با در نظر داشت ارقام موجود یگانه کشور هائیکه که خودمختاری خیلی محدود در

<sup>14</sup> این عدم تمرکز سیاسی که عملاً وجود دارد طبعاً موجب عدم تمرکز مالی میگردد زیرا بخشی از عواید ولایات به کابل انتقال نگردیده و وارد بودجه دولتی نمیگردند. تصور میگردد که برخی از والیان عواید هنگفتی جمع آوری مینمایند و این عواید و حتی عوایدی که از مالیات "قانونی" زراعت و صنایع از قبیل قالین بافی بدست می آیند، به بودجه مرکزی کابل انتقال نمیگردند.

<sup>15</sup> البته گرچه در ولایات مصارف حکومتی وجود دارد، تمام مصارفات ولسوالیها و ولایات به نمایندگی از حکومت مرکزی صورت میگیرد.

مالیات داشته و دارای حد اقل انتقالات مالی اند، لاتویا و لیتوانیا میباشند، ولی حتی آنها نسبت به افغانستان دارای عدم تمرکز مالی بیشتر اند.<sup>16</sup>

میکانیزم های مالی در کشور توسط سه قانون تنظیم میگردد. قانون بودجه (1983) و مقررات محاسبه (تاریخ های آن معلوم نیست).<sup>17</sup>، در حالیکه تا اندازه پیچیده اند، ولی در ماهیت سالم بوده و کنترل ها و تعادل های مناسب را فراهم مینمایند. قانون بودجه دارای برخی عناصر خیلی خوب میباشد، خصوصاً این شرط لازمه که مصارف کامل پروژه های امدادی باید در بودجه دولت گنجانیده شود. چنین استدلال میگردد که مجزا ساختن بودجه های انکشافی و عادی از هم، بعوض متمایز ساختن بودجه جاری و بودجه اساسی، یکی از مشخصات ضعیف قانون بودجه است. چنین معمول بوده است که طرح ریزی بودجه عادی مسئولیت وزارت مالیه بوده، در حالیکه وزارت پلان مسئول طرح ریزی بودجه انکشافی میباشد. در حال حاضر ایجاد یک بودجه واحد تحت غور قرار دارد.<sup>18</sup>

مقررات کنترل و تفتیش که در سال 1985 تحت قانون بودجه منتشر گردیده اند، سه نوع تفتیش را تصدیق مینماید:

- این مقررات ریاست عمومی کنترل و تفتیش شورای وزیران را بحیث عالیترین مرجع تفتیش برای تمام حکومت تعیین می نماید که یک مرجع تفتیش خارج از ارگان میباشد. این ریاست "محاسبه نهائی" وزارت مالیه را تفتیش مینماید.<sup>19</sup>
- تفتیش از جانب هیئت وزارت مالیه که طی آن قبل از توزیع معاشات، خریداری و امضای قراردادها، باید با این مصارفات موافقه صورت گیرد.
- بسیاری وزارت ها دارای ریاست تفتیش در داخل وزارت بوده که امور وزارت را در کابل و ریاست های آنرا در ولایات کنترل مینماید.

مسئولیت اولیّه تطبیق قانون بودجه بدوش وزارت مالیه در کابل و نمایندگان آن در ولایات (مستوفی ولایت) میباشد. ساختار تشکیلاتی وزارت مالیه بشمول ریاست تحلیل مالی و اقتصادی (مسئول طرح پروژه های بزرگ)، ریاست بودجه، ریاست عواید، ریاست گمرکات، ریاست خزاین، و ریاست محاسبه، جالب توجه نمیشد.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> رسال □ کاربشماره 2809 سال 2002 بانک جهانی تحت عنوان " در مورد بررسی تأثیرات عدم تمرکز مالی " دیده شود. این مضمون توسط ایبل روبرت و سردار یلماز تحریر گردیده است.

<sup>17</sup> این مقررات یگانه رهنمای محاسبه بوده و " مقتضیات قانونی، تشکیلات، پالیسی ها، طرزالعمل ها و احکام مربوط به سیستم محاسب □ درلت شاهی افغانستان " را معین میسازد. درین مقررات تاریخ بنظر نمیرسد، ولی تحت یک قانونی که قبلاً وجود داشت، اعلام گردیده است، زیرا درین مقررات به " قانون بودجه و محاسبه " اشاره گردیده است. این مقررات به اقتباس قانونی که در سال 1962 منتشر گردیده است، نیز اشاره مینماید. در مورد خزانه داری کدام مقررات جداگانه وجود ندارد. در مقررات محاسبه به " ریاست خزاین " اشاره صورت گرفته است و چنین برداشت میگردد که این مقررات وظایف آن ریاست را نیز در بر میگیرد.

<sup>18</sup> یک دلیل عمد □ توحید بودجه های انکشافی و جاری این است تا مصارف جاری پروژه های انکشافی بصورت مناسب در بودجه □ جاری در نظر گرفته شده و در آن شامل گردد. بطور مثال، در قسمت ساختمان یک شفاخان □ جدید باید اجرای تخصیص مالی برای استخدام کارمندان و دیگر مصارف مربوط به فعالیت شفاخانه پس از تکمیل کار آن در نظر گرفته شود.

<sup>19</sup> " محاسب □ نهائی " شامل بررسی آن ادارات میگردد که بودجه □ مستقل داشته و درین محاسبه تخصیص های اجرا شده طی سال مالی، عواید جمع آور شده و مصارفات ادارات دولتی تفتیش میگردد. محاسب □ نهائی توسط ریاست محاسبه، ریاست خزاین و ریاست عواید وزارت مالیه آماده میگردد، و در گذشته اولین منبع معلومات برای طرح بودجه برای سال مالی آینده بود.

<sup>20</sup> ریاست های دیگر وزارت مالیه عبارت اند از ریاست تفتیش داخلی، ریاست تصدی های دولتی، ریاست اداری، و ریاست تحلیل قیم. همچنان یک "دفتر" تقاعد درین وزارت وجود دارد.



در حالیکه وزارت ها و نهاد های حکومت مرکزی واحد های مستقل با بودجه های مشخص اند که توسط قانون تعیین میگردد، ریاست های ولایتی وزارت های حکومت مرکزی واحد های فرعی بودجه بوده و بدین ترتیب تخصیص های خویشرا نظر به لزوم دید واحد های مستقل بودجه بدست می آورند. در اصول، نتیجۀ این شیوۀ اداره این است که بودجۀ ولایات صرف مجموع تخصیص های منظور شدۀ وزارت های مختلف در کابل به ریاست های آن در ولایات میباشد. بدین ترتیب بودجۀ ولایتی به مفهوم واقعی آن اصلاً وجود ندارد. ولسوالی ها واحد های ثالث بودجوی اند، فلذا بیشتر از همه متکی بر تصامیم اداری اند زیرا تخصیص های آنها وابسته به ریاست های ولایتی اند و این ریاست ها خود واحد های دوم بودجوی وزارت ها در کابل ( واحد های اول بودجوی ) میباشد.

شاروالی ها تا حد زیادی واحد های خودکفا بوده و مسئولیت ارائۀ خدمات ( جمع آوری کثافات، خدمات تفریحی و پارک ها ) و حصول عواید کوچک از درک خدمات محلی و جوازنامه های پرچون فروشی بعهده دارد. بصورت عموم در هر ولایت یک شاروالی ولایتی و در هر ولسوالی یک شاروالی ولسوالی وجود دارد. شاروالی های دهاتی تحت نظارت شاروالی های ولایتی میباشد ( معادل مدیریت ها در ولسوالی )، و وزارت امور داخله بودجۀ شاروالی ولایت را که معادل یک ریاست ولایتی است منظور مینماید. ولایات صلاحیت قرضه گرفتن را ندارند.<sup>21</sup>

### جمع آوری عواید

قانون بودجه مستلزم آنست که تقریباً تمام عواید به حکومت مرکزی انتقال داده شوند تا وارد بودجۀ واحد ملی شوند:

- ولایات به نمایندگی از حکومت مرکزی یک مقدار عواید محلی را جمع آوری مینمایند که مهمترین آنها تعرفه های محصول گمرکی میباشد. تمام مالیات و محصول گمرکی از جانب حکومت مرکزی تعیین میگردد. عواید توسط مستوفیت در یک حساب بانک ملی افغانستان نگهداری میگردد و بصورت منظم به کابل انتقال میگردد.
- ولسوالی ها مالیات کوچک را از محلات کسب و کار جمع آوری مینمایند. اندازه این مالیات مربوط به محل و ارزش ملکیت بوده و هر سه سال بعد توسط یک کمیته سه عضوی متشکل از کارمندان ولسوالی و ولایت ارزیابی میگردد. این کمیته بر ارزش هر ملکیت تجدید نظر مینماید. عواید حاصله ازین مالیات به مستوفیت ولایت ارسال میگرددند.
- لایحۀ تمام مالیات و محصولات که توسط شاروالی های ولایت جمع آوری میگرددند، در کابل تعیین میشود. این عواید در شاروالی باقیمانده و تمام مصارفات شاروالی از آن اجراء میگردد. این امر معلوم نیست که آیا مازاد عواید ( عواید اضافه از آنچه که با وزارت امور داخله با آن موافقه صورت گرفته است ) به کابل ارسال میگردد یاخیر؟
- وضعیت در قسمت شاروالی های ولسوالی ازین نگاه مشابه است که لایحۀ تمام مالیات و محصولات در کابل تعیین میگردد و عواید در شاروالی ولسوالی نگهداری میگردد و تمام مصارفات از آن اجراء میگردد. در عمل کنترل مرکز بر لایحۀ محصول گمرکی مشکلات فراوان ببار آورده است، زیرا این ضرورت وجود دارد که لایحۀ محصول گمرکی اموال تجارتي جدید فوراً تعیین شود. بطور مثال، هرگاه جنس وارد شده در لست لایحۀ که از کابل فرستاده شده است وجود نداشته باشد، گمرک عموماً یک نمونۀ جنس را به کابل میفرستد تا اندازه محصول آن تعیین گردد. دریافت جواب از کابل در حدود بیست روز را در بر میگیرد زیرا طلب هدایت باید مکتوبی ذریعۀ پست ارسال گردد. بدین ترتیب تا زمانیکه از کابل جواب دریافت گردد،

<sup>21</sup> بخش های 8.2 و 8.3 قانون بودجه حکم مینمایند که " ارگان های محلی حکومت " پلان هائی را ترتیب نموده میتوانند که در آن قرضه گیری نطز شامل باشد، ولی این پلان جهت آماده ساختن بودجه به حکومت مرکزی ارائه میگردد، بناً چنین پیشنهادات باید بر مبنای هر سکتور بصورت جداگانه فورمول بندی شده باشند ). تصدی های دولتی صلاحیت قرضه گرفتن را دارند.

اجناس وارد شده در گمرک نگهداری میگردند و یا اینکه بلند ترین محصول بر آن وضع میگردد و وارد کننده بعداً تفاوت محصول را حصول مینماید.<sup>22</sup>

با وجودیکه جمع آوری عواید شکل مرکزی دارد، قابل یادآوری است که صلاحیت مالی حکومت مرکزی افغانستان همیشه توسط یک سلسله خودمختاری که عملاً در محلات به مشاهده رسیده است، جریحه دار گردیده است. حتی در "دوره طلایی" سالهای پنجاه و شصت استقلال برخی قبایل متضمن این امر بود که در مورد جمع آوری و انتقال عواید همیشه مذاکره صورت گیرد.<sup>23</sup> در آینده مالیات بر ملکیت یک منبع بزرگ عواید ادارات ولسوالی ها و شاروالی ها خواهد بود که درحال حاضر ازین منبع بهره برداری لازم صورت نگرفته است.

## آماده ساختن بودجه

از لحاظ اداری پروسه بودجه "عادی" یا جاری زمانی آغاز میگردد که وزارت های مربوط در کابل به ریاست های شان در هر ولایت هدایت دهند تا پیشنهادات بودجه و تشکیل ریاست ها را برای سال مالی آینده ترتیب نمایند. این پیشنهادات آماده گردیده و به وزارت های مربوطه ارسال میگردند. پیشنهادات در دو فورم جداگانه ترتیب میگردند.<sup>24</sup>

این یگانه نقطه ذیدخل بودن ولایات در آماده کردن بودجه جاری میباشد. بنا بر اظهارات کارمندان ولایت، پس از آن وزارت ها پیشنهادات تمام ولایات را با ضروریات خویش بشکل واحد ترتیب نموده و یک پیشنهاد واحد را به وزارت مالیه ارائه مینماید. پس از آن وزارت مالیه پیشنهادات بودجه هر وزارت را با تمام جزئیات آن ملاحظه مینماید. بدیهی است که مبالغ پیشنهاد شده بیشتر از امکانات پلان مالی میباشد، لهذا وزارت مالیه در نتیجه این ملاحظه تنقیصات زیادی را پیشنهاد مینماید. پس از آن پیشنهادات ملاحظه شده تمام وزارت ها بصورت مفصل در جلسه کابینه مورد بحث قرار میگیرند و تصامیم نهائی اتخاذ میگردند. سال مالی بتاریخ 22 مارچ آغاز میگردد.

برای بودجه سال آینده، 1382 هجری شمسی، یک پروسه متفاوت مورد آزمایش قرار گرفته است. از وزارت ها مطالبه گردیده است که ابتداء مصارفات ممکنه سال 1381 خویشرا مجدداً تخمین نموده و بعداً پیامد های آنرا برای سال 1382 هجری شمسی محاسبه نماید، البته چنین فرض گردد که در پالیسی تغییراتی رخ نداده است.<sup>25</sup> هر تغییری که در بودجه "عادی" وزارت وارد میگردد، باید از طریق محاسبه جداگانه توجیه گردیده و اثر آن بر نحوه کارکردگی وزارت نشان داده شود.<sup>26</sup> واضح نیست که این پروسه جدید بر نقش ریاست ها در ولایات در پروسه آماده کردن بودجه چی اثر خواهد گذاشت.

حینیکه بودجه های تمام وزارت ها تعیین گردند، هر وزارت تخصیص های بودجه را به هر ریاست خویش در ولایات ترتیب مینماید و این معلومات را در آغاز سال به ولایات ارسال مینماید. اینکه تخصیص ها چگونه تعیین میگردند، فعلاً واضح نیست. هر چند مشخص نمودن مسئولیت های مقامات مختلف اداری باید تا اندازه مشکل باشد. در بخش وزارت معارف مسئولیت ها تا اندازه مشخص اند (جدول شماره 7، صفحه 31 دیده شود). از طرف دیگر در بخش صحت عامه تشخیص مسئولیت های وظیفوی تا حد زیادی مبهم است (جدول شماره 10، صفحه 41 دیده شود). وظایف شفاخانه ها در سطح ولایات و ولسوالی ها وسیعاً با هم در اختلاط قرار دارند و وجوه پولی خارجی از جانب مؤسسات غیرحکومتی و کمک دهندگان در آنها نفوذ یافته است. بخش صحت عامه از ناحیه موجودیت مجازی "حوزه یا زون" منحیث یک سطح انسجام دهنده اداری، دچار ابهام گردیده است. بدین ترتیب در آماده کردن بودجه و پلان های بخش صحت عامه، کارمندان و

<sup>22</sup> در برخی موارد محدود اطاق محلی تجارت میتواند یک نرخ مناسب محصول گمرکی را تعیین نماید. واضح نیست که در کدام مورد اینکار صورت گرفته میتواند و در کدام مورد باید از کابل هدایت گرفته شود.

<sup>23</sup> بطور مثال، برخی قبایل پشتون از بعضی مالیات و خدمت مکلفیت نظامی معاف بودند.

<sup>24</sup> فورم (ب پ 4) حاوی پیشنهاد معاشات و (ب پ 6) حاوی مصارفات دیگر میباشد.

<sup>25</sup> فورم های (ب پ 1) و (ب پ 2) بالترتیب.

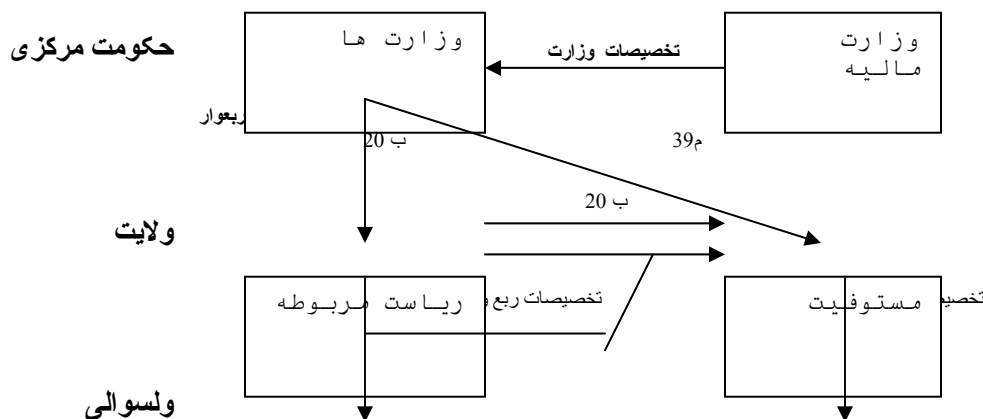
<sup>26</sup> فورم های (ب پ 3) و (ب پ 4) بالترتیب.

مسئولین اداری در ارزیابی مسئولیت ها و تعیین بودجه ها با ابهامات و تناقضات بالقوه مواجه بوده که در نتیجه آن در تناسب با کارکنان معارف، شیوه طلب حسابداری از آنها نیز مبهم است.

معلومات در مورد تخصیص های ریاست ها در ولایات حاوی دو عنصر است : یک جدول گرافیک تشکیلات که جزئیات تمام بست ها در آن نشان داده شده است؛ و تخصیص بودجه برای ربع اول سال مالی . تخصیص های بودجه در دو فورم مختلف اجرا میگردد که یکی از آنها به ریاست های مربوطه ارسال میگردد و ریاست ها در ولایات یک کاپی آنرا ( فورم ب 20 ) به مستوفیت ولایت ارسال مینمایند، در حالیکه کاپی دیگر ( م 39 ) مستقیماً به مستوفیت میرود. هر دو فورم حاوی عین معلومات میباشد : جزئیات بودجه نظر به کته گوری مصرف از قبیل معاشات، معاشات اضافه کاری، مصرف تیل، ضروریات دفتر و غیره. بنظر مستوفیت اصلاً فورم ( م 39 ) اجازه نامه رسمی در مورد مصرف پول میباشد. ( قابل تذکر است که انتقال تخصیصات رسمی به مستوفیت اولین نقطه دخیل بودن مستوفیت در پروسه بودجه میباشد، زیرا ریاست ها در ولایات پیشنهادات بودجه را بدون درجریان قراردادن مستوفیت مستقیماً به وزارت های مربوطه شان ارسال مینمایند. )

حینیکه ریاست ها در ولایات در مورد تخصیص های بودجه شان اطلاع حاصل نمودند، آنها تخصیصات ربع وار را برای مدیریت های شان در ولسوالی ها ترتیب مینمایند. این تخصیصات به مدیریت ها در ولسوالی ها و یک کاپی آن به مستوفیت ارسال میگردد. مستوفیت یک مجموع تخصیصات تمام دفاتر را در یک ولسوالی مشخص ترتیب مینماید و بعداً این معلومات را به دفتر مالی ولسوالی ارسال مینماید. شکل 1 پروسه ارتباطات را جهت توزیع تخصیصات بودجه توضیح میدهد.

شکل 1: سلسله مراتب منظوری تخصیصات بودجه



وجود ندارد

مستوفیت ولسوالی

ورت جداگانه آماده می

مدیریت مربوطه در ولسوالی

هجری شمسی ) بودجه انکشافی

ای ولایتی پیشنهاداتی را در مورد

پروژه های مشخص به وزارت های مربوطه شان در کابل ارائه مینمودند. وزارت مربوطه این پیشنهادات را ملاحظه نموده و آنها را با بودجه انکشافی خویش مقایسه مینماید و در مورد پروژه های منظور شده به ریاست های ولایتی اطلاع میدهد. بعداً ریاست ها مصرف تخمینی پروژه ها را با تمام تفصیلات آن ترتیب نموده و آنرا به وزارت مربوطه در کابل ارائه مینمایند. وزارت این اسناد را ملاحظه نموده و یک تخصیص معین را به ریاست حواله مینماید. پس از آن ریاست درین مورد به ولسوالی مربوطه اطلاع داده و اجراءات لازمه را مرعی میدارد.

ولایات در قسمت سلسله مراتب و متمرکز بودن پروسه اجراءات بودجه در کابل، نگرانی اندکی دارند که این امر قابل تعجب میباشد. ریاست های ولایتی با این سیستم خوب عادت نموده اند که در آن وزارت به آنها هدایت میدهد تا پیشنهادات خویشرا ارائه دارند و پس از آن تا زمانیکه تشکیل پست ها و تخصیص های ربع اول

را بدست آرند، دیگر کدام کاری با پروسه بودجه ندارند. این بدان مفهوم نیست که آنها آرزو ندارند تا در آماده کردن بودجه سهم بیشتری داشته باشند، ولی این امر میرساند که هرگاه پلان سازی در چهارچوب بودجه و پالیسی واضح که از جانب مرکز تعیین میگردد، رویدست گرفته شود، دارای بیشترین موثریت خواهد بود.

## تعمیل و اجرای بودجه

ریاست های ولایتی صرف زمانی صلاحیت مصرف را دارند که مستوفیت تخصیص های هر ریاست را رسماً حاصل نماید. زمانیکه این کار صورت گیرد، اجراء عمده در قسمت بودجه اجرای معاشات است. اجرای معاشات در کابل یک طرز العمل نسبتاً جدید است که سال گذشته به منصه اجرا قرار داده شده است. قبل از آن تخصیص های معاشات در مستوفیت توحید میگرددند و پس از آن یک پیشنهاد واحد در مورد معاشات به کابل ارسال میگردد. اکنون اجراء در مورد معاشات بیشتر از قبل متمرکز گردیده است و اسمای تمام کارکنان و مقدار معاشات شان به ریاست خزاین وزارت مالیه در کابل ارسال میگردد. جداول معاشاتی که توسط هر ریاست با استفاده از فورم (م 41) ترتیب میگردد، حاوی معلومات مفصل در مورد هر کارکن بشمول بست، رتبه، معاش و سوابق حاضری میباشد. هر ریاست جدول معاشات خویش را به مستوفیت ارائه مینماید و والی آنرا منظور مینماید. جدول معاشات پس از حصول منظوری والی، جهت حصول وجوه پولی به ریاست خزاین وزارت مالیه به کابل ارسال میگردد.

به عین ترتیب در ولسوالی ها نیز جدول معاشات توسط هر مدیریت آماده گردیده و به دفتر مالی ولسوالی ارائه میگردد. دفتر مالی ولسوالی جداول معاشات تمام مدیریت ها را توحید نموده و ولسوال آنرا تانید مینماید. پس از آن جدول معاشات ولسوالی به مستوفیت ولایت ارسال میگردد. پس از منظوری والی، جدول معاشات به ریاست خزاین وزارت مالیه در کابل ارسال میگردد.

در هردو حالت، ریاست خزاین در کابل چک های معاشات را به ولایت یا ولسوالی صادر مینماید که در شعبات محلی بانک مرکزی یا د افغانستان بانک اجرا میگردد. هر واحد اداری پول نقد را از بانک دریافت مینماید و معاشات را در جمع کارکنان در حضور شاهدین میپردازد.

برای مصارفات غیر از معاش، تا چند سال قبل ریاست ها صلاحیت داشتند تا خریداری الی یک هزار افغانی را بشرطیکه شامل تخصیص منظور شده باشند، منظور نمایند. گرچه بنظر میرسد که این صلاحیت تا کنون نیز پابرجا باشد، مقدار پولی آن مشخص و یا واضح نمیباشد. در نتیجه والی باید در واقع تمام خریداری ها را پیش از پیش منظور نماید.

ولسوالی ها صلاحیت خریداری را ندارند و والی باید تمام خریداری های آنها را منظور نماید. پس از منظوری، یا جنس مطلوبه به ولسوالی ها ارسال میگردد و یا اینکه به آنها هدایت داده میشود که خریداری را خود انجام داده و بل های آنرا جهت مجرائی به مستوفیت ارائه نمایند. این پروسه اجراء در قسمت بودجه انکشافی نیز قابل تعمیم است.

این تعامل که ریاست ها الی حصول تخصیص های ربع وار حق مصرف را نداشته و باید منتظر بمانند و اینکه جداول معاشات باید جهت منظوری به کابل ارسال گردند، موجب تأخیر زیاد در اجرای بودجه میگردد. ریاست ها معمولاً تخصیص های خویش را در ماه دوم ربع مربوط ویا حتی دیر تر از آن دریافت میدارند. مقامات ولایت اظهار میدارند که مجبور اند چندین بار به وزارت ها در کابل یادآوری نمایند و گاهی اوقات به ریاست های ولایتی خاطرنشان سازند که این مسئولیت آنهاست تا جهت گرفتن فورم های تخصیص به هرات سفر نمایند.

## اداره و کنترل وجوه نقدی / اجراء خزاین

هر چند تمام عواید به نمایندگی از کابل جمع آوری میگرددند، سیستم طوری ساخته شده است که از انتقال بی لزوم فزیک پول نقد احتراز صورت گیرد. در حقیقت ولایات قبل از اینکه در پی انتقال پول از کابل باشند، پولی را مصرف مینمایند که از عواید جمع آوری نموده اند. عواید ولسوالی ها وارد حساب های ولایت میگردد. هرگاه عواید جمع آوری شده مصارف را پوره نمایند، ریاست خزاین وزارت مالیه نظر به پیشنهاد، پول را از حساب وزارت مالیه به مستوفیت انتقال میدهد. برای بسیاری ولایاتی که عواید آنها کافی نیست، انتقال

پول از کابل در طول سال ضروری است. برای ولایات دیگر ممکن است انتقال پول اصلاً ضرور نباشد ( هرگاه مازاد خالص وجود داشته باشد ) و یا اینکه صرف در اخیر سال ضروری باشد.<sup>27</sup>

انتقال پول زمانی لازم می آید که عواید حاصله در ولایت بیشتر از بودجه آن باشد. در اخیر سال مالی این عواید به حساب بودجه دولتی بر مبنای راپور عواید ماهانه که توسط مستوفیت به ریاست عواید وزارت مالییه ارسال گردیده است انتقال میگردند.<sup>28</sup> ریاست خزاین وزارت مالییه میتواند تقاضا نماید که این مازاد عواید در طی سال به حساب دولت پرداخته شود.

در اصول، وجوه نقد از طریق بانک مرکزی انتقال میگردد. وجوه انتقال شده از کابل به حساب مستوفیت در شعب بانک مرکزی در ولایت وارد میگردد. مستوفیت با صدور چک ها اخذ پول را از بانک مرکزی اجازه میدهد. در عمل، بی نظمی در بانک مرکزی بدین مفهوم است که شعبات اندک در ولایات بصورت مؤثر کار نموده و کارمندان ولایات باید به کابل سفر نمایند تا وجوه نقدی را تسلیم گردند. طبعاً اینکار برای ولایاتی که خواسته باشند تا مازاد عواید را به مرکز انتقال دهند، نیز مشکلات ایجاد خواهد نمود.

### محاسبه و تفتیش

هرگاه ولایات گمرک داشته باشند، آنها ماهانه یکبار در مورد عواید خویش به مستوفیت راپور میدهند. ریاست ها نیز در مورد مصارف ماهانه یکبار به مستوفیت راپور میدهد. درین راپور مصارف هر ولسوالی بصورت جداگانه درج است. گذارندهی بعدی به کابل در مورد اجرای بودجه مسئولیت مستوفیت ولایت است. مستوفیت راپور تمام مصارفات و عواید ماهانه را به ریاست خزاین وزارت مالییه در ظرف ده روز اخیر همراه و راپور مصارفات سالانه را در ظرف یک ماه اخیر سال مالی ارائه میدارد. ولسوالی ها نیز به همین منوال مکلف اند تا در ظرف ده روز اخیر همراه به مستوفیت راپور دهند.<sup>29</sup>

سیستم موجود دفتری برای محاسبه، عواید و مصارف و نیز برای کنترل ادارات در سطح ولایت و ولسوالی خیلی با ثبات بوده و هم اکنون تا حد زیادی سالم باقیمانده و کارکنان در هر سطح از چگونگی عملکرد آن آگاهی خوب دارند. محدودیت های رسمی ای که توسط این سیستم وضع گردیده است، مانند تخصیص های بودجه و حدود تشکیل نیز رعایت میگردند. طبعاً که حالت عمومی ارتباطات مخابراتی اسفناک بوده و تا حد فراوان موجب ناکامی سیستم موجود میگردد.

مستوفیت منحیث نماینده وزارت مالییه در ولایت تفتیش های نوبتی و نهائی را انجام میدهد. قبل از سال 1979 دفتر صدراعظم تفتیش نهائی را انجام میداد.<sup>30</sup>

### شاروالی ها

شاروالی های ولایات ازین نگاه مشابه به ریاست های ولایتی اند که به یک وزارت سرپرست در کابل ( وزارت امور داخله ) گذارش میدهند. این وزارت بودجه شاروالی، تشکیل و تعداد کارکنان را از طریق والی منظور مینماید. ولی شاروالی ها این تفاوت را دارند که بودجه شان از طریق یک سلسله عواید محلی بصورت مکمل تمویل میگردد.

بدین ترتیب، شاروالی یگانه اداره محلی میباشد که دارای پلانگذاری بودجه میباشد که از تخمین نمودن عواید آغاز گردیده و بعداً بودجه که متناسب با این عواید باشد، طرح میگردد. پس از آن بودجه جهت منظوری به وزارت داخله ارائه میگردد. واضح نیست که آیا شاروالی مکلف است تا مازاد عواید را ( یعنی اضافه از حدی که وزارت امور داخله با آن موافقه نموده است ) در اخیر سال به ولایت یا کابل انتقال دهد یا خیر؟

میان شاروالی ولایتی و شاروالی های ولسوالی نیز ارتباط موجود است. شاروالی ولایتی بودجه، سطح بست ها و تشکیل هر شاروالی ولسوالی را منظور مینماید. شاروالی های ولسوالی همانند شاروالی های ولایتی

27 فصل 3-3 و 4-33 قانون بودجه .

28 در فورم ( م 29 ) .

29 در فورم ( م 23 ) .

30 بخش های 1-53 و 2-53 قانون بودجه . بگمان اغلب این تفتیش توسط ریاست عمومی کنترل و تفتیش شورای وزیران انجام میگرفت. علت وارد آوردن تغییر در آن واضح نیست.

از لحاظ مالی خودکفاً اند. هرگاه عواید حاصله آنها بیشتر از بودجه منظور شده باشد، میتوانند که این مبلغ را در حساب محلی بانک خویش نگهدارند.

معاشات شاروالی ها نیز به عین شکل اجرا میگرددند، بدین ترتیب که قبل از توزیع معاشات آنها باید اول جداول معاشات را به مستوفیت ( و کابل ) جهت منظوری ارائه نمایند، زمانیکه تخصیص ها توسط وزارت امور داخله منظور گردید، آنها میتوانند که مصارف را انجام دهند زیرا عواید در اختیار دارند. ازین عواید مصارفات مربوط به بودجه " عادی " از قبیل معاشات و مصارف برخی پروژه های کوچک اجرا میشوند.

## 5. روابط اداری

### پایه قانونی و مسئولیت های تشکیلاتی

افغانستان یک کشور دارای اداره واحد است. ولایات از لحاظ سیاسی به هیچ صورت واحد های مجزای سیاسی نبوده و دارای نقش محدود در تعیین تشکیل، تقرر مامورین بلند رتبه، ابعاد ادارات و ترکیب قوای بشری خویش میباشند. در حقیقت هر ولایت یک مجموعۀ پراکنده شعبات وزارت های حکومت مرکزی میباشد. حین آماده کردن بودجه، وزارت های مربوطه در کابل با موافقه وزارت مالیه در مورد تشکیل ادارات دولتی در ولایات تصمیم میگیرد. تقرر و تبدیلی کارکنان پانین رتبه ( کارمندان رتبه 7 و پانین تر و اجیران )<sup>31</sup> توسط والی صورت میگیرد، ولی تقرر و تبدیلی کارمندان رتبه 3 الی 6 باید از جانب وزیر مربوطه منظور گردد. کارمندان بلند رتبه ( در ولسوالی صرف ولسوال و قاضی ) از جانب رئیس جمهور مقرر میگرددند.

<sup>31</sup> جهت توضیح این اصطلاحات به بخش دوم که حاوی اصطلاحات و مخففات است مراجعه شود.

جدول شماره 2 : صلاحیت تقرر کارمندان

شاروالی		ولسوالی		ولایت		حکومت مرکزی		رتبه
انتصاب	انتخاب	انتصاب	انتخاب	انتصاب	انتخاب	انتصاب	انتخاب	
رئیس جمهور	شاروال شهر (برای انتخاب شاروال ولسوالی) یا والی	رئیس جمهور	وزیر یا والی	رئیس جمهور	وزیر یا والی	رئیس جمهور	وزیر	1 2
وزارت امور داخله	شاروال یا والی	وزیر مربوطه	مامور ولسوالی، رئیس ریاست ولایتی یا والی	وزیر	رئیس ریاست ولایتی یا والی	کابینه	وزیر	3 4 5 6
والی	شاروال یا والی	والی	مامور ولسوالی یا ریاست ولایتی یا والی	والی	رئیس ریاست ولایتی یا والی	وزیر	رئیس ریاست یا وزیر	7 8 9 10

انتظامات اداری و مالی میان ولایت و ولسوالی ها عیناً مانند روابط مرکز با ولایت است. کارمندان ولایت حتی بر ولسوالی ها صلاحیت کمتری دارند، زیرا کارمندان ولسوالی از جانب وزارت های مرکزی در کابل تعیین میگردند.<sup>32</sup>

شاروالی های ولسوالی تحت قیمومیت شاروالی ولایت قرار دارند. شاروالی ولایت اولاً باید تشکیل و بودجه شاروالی های ولسوالی را منظور نماید، هر چند که اینها خیلی ناچیز اند. پس از آن وزارت امور داخله در کابل باید تعداد کارکنان و بودجه هر شاروالی را تصویب نماید، صرف نظر ازین حقیقت که شاروالی ها صلاحیت جمع آوری و نگهداشت عواید مالیاتی را دارند.

ضمیمه شماره 1 تناسب تخمینی میان نفوس و اراضی را در سطح حوزه ها، ولایات و ولسوالی ها در احصائی سال 1975 نشان میدهد. احتمال دارد که این ارزیابی اکنون هم تا حد زیادی درست باشد، ولی تغییرات موجود در حدود ولایات و ولسوالی ها این مسئله را مغلق ساخته است. بطور مثال، در فاریاب یک تعداد ولسوالی ها (مثلاً بل چراغ) بدو بخش منقسم گردیده است، ولسوالی های دیگر مانند اندخوی توسط ولایات همجوار الحاق گردیده است. برخی ولسوالی ها جدیداً ایجاد گردیده اند ولی از لحاظ قانونی رسمیت ندارند.

در قسمت عدم تمرکز اداری کدام معلومات قابل مقایسه در دست نیست، ولی مطالعاتی که درین اواخر صورت گرفته است، نشان میدهد که تمرکز اداری در افغانستان مسئله غیر عادی نیست.<sup>33</sup> اساسات تقرر و ترفیعات کارمندان از قانون سال 1970 ( 1349 هجری شمسی ) بنام " موقف و شرایط کارکنان دولت " منشأ میگیرد که بعد ها توسط فرمان شماره 1433 سال 1977 ( 1356 هجری شمسی ) تعدیل گردید.<sup>34</sup> این قانون یک سیستم مبتنی بر استخدام متمرکز، درجه بندی وظایف و رتب را ایجاد نمود که مطابق به آن معاشات در ادارات دولتی تعیین میگردد، هر چند برخی ابهامات در قسمت قوانین وظایف در ادارات دولتی آنچنانیکه در ضمیمه شماره 5 نشان داده شده است، وجود دارد.

در حال حاضر کدام مرجع نظارت بر امور وجود ندارد تا این امر را متیقن سازد که تقرر یا ارتقا افراد نظر به شایستگی آنها صورت میگیرد. قابل تذکر است که وظایف دولتی در مجموع یک ساختار متجانس شمرده میشود، بدین مفهوم که میان کارکنان یک تصدی تجارتی دولتی و کارکنان یک وزارت مرکزی کدام تفاوتی وجود ندارد. به عین شکل میان مقررات و شرایطی که برای کارکنان دایمی و قراردادی وضع گردیده اند، تفاوت اندک وجود دارد. در نتیجه، تمام کارکنان دایمی بوده و سطح معاشات یکسان است. کارمندان میتوانند با اجازه مقامات با صلاحیت خود را به پست های مختلف در تصدی ها و ادارات دولتی تبدیل نمایند.

هیچ اداره یا وزارت مسئولیت تنظیم و اداره امور ادارات دولتی را ندارد. در حال حاضر، تنظیم و اداره قوای بشری بشمول استخدام، ارتقا و تقرر کارمندان میان پنج اداره مختلف منقسم گردیده است - وزارت کار و تأمینات اجتماعی، وزارت مالیه، ریاست اداره امور، اداره انسجام کمک ها به افغانستان و کمیسیون جدیدالتأسیس خدمات ملکی. علاوه بر آن، وظایف دیگری از قبیل تغییر ساختار تشکیلاتی و اصلاحات در ادارات دولتی، که در حال حاضر انجام نمیگردند. در نتیجه، تا کنون در دولت جائی وجود ندارد که در آن پالیسی ادارات

<sup>32</sup> مصارف شخصی در حدود 100% مصارف جاری حکومت را در ولسوالی ها تشکیل میدهد، این در حالی است که بودجه انکشافی تا کنون طرح نگردیده است.

<sup>33</sup> نظر به مطالعاتی که در آن هشت کشور بصورت مؤقت انتخاب گردیده اند ( بینین، هند، اندونیزیا، مکسیکو، پاکستان، فلیپین، پولند و یوگاندا )، ایوانس به این نتیجه رسیده است که صرف در اندونیزیا و فلیپین و تا حد کمی در یوگاندا و پولند، عدم تمرکز واقعی اداری موجود است بدین مفهوم که حکومت محلی صلاحیت تقرر، انفکاک، ارزیابی اجراءات و تعیین تشکیل را داشته و تا حد معینی میتواند میزان معاشات را تعیین یا تغییر دهد. ( ایوانس، ان. 28 دسمبر 2002. " ایجاد عدم تمرکز: نظری بر تعامل استخدام در هشت کشور- مسود رسال" ترتیب شده برای بانک جهانی". واشنگتن دی سی )

<sup>34</sup> این قوانین دارای ابهامات زیادی اند. قانون مامورین دولتی 1356.1977 ( 1977 ) دارای بسیاری مندرجات تکراری میباشد که در قانون سال 1970 درج اند، خصوصاً در موارد مربوط به معاشات و امتیازات، ترفیعات، استعفا و غیره. این مقررات، مقررات سال 1969 را ملغی قرار میدهد، ولی از قانون سال 1970 یادآوری نمی نماید. قانون کار سال 1987 کاملاً به تشبثات سکتور خصوصی و شرکت هائیکه الی 50% آنها را مالکیت دولتی تشکیل میدهد، اختصاص یافته است. به ضمیمه شماره 5 مراجعه گردد.



دولتی تدوین گردد که این امر راه را برای همه فرصت های ایجاد پالیسی های معقول مسدود میسازد. در اصول، سوابق تمام کارکنان دوایری که در کابل موقعیت دارند، در وزارت کار و تأمینات اجتماعی و سوابق کارکنان محلی در ولایات در ریاست های ولایتی این وزارت نگهداری میگردد.

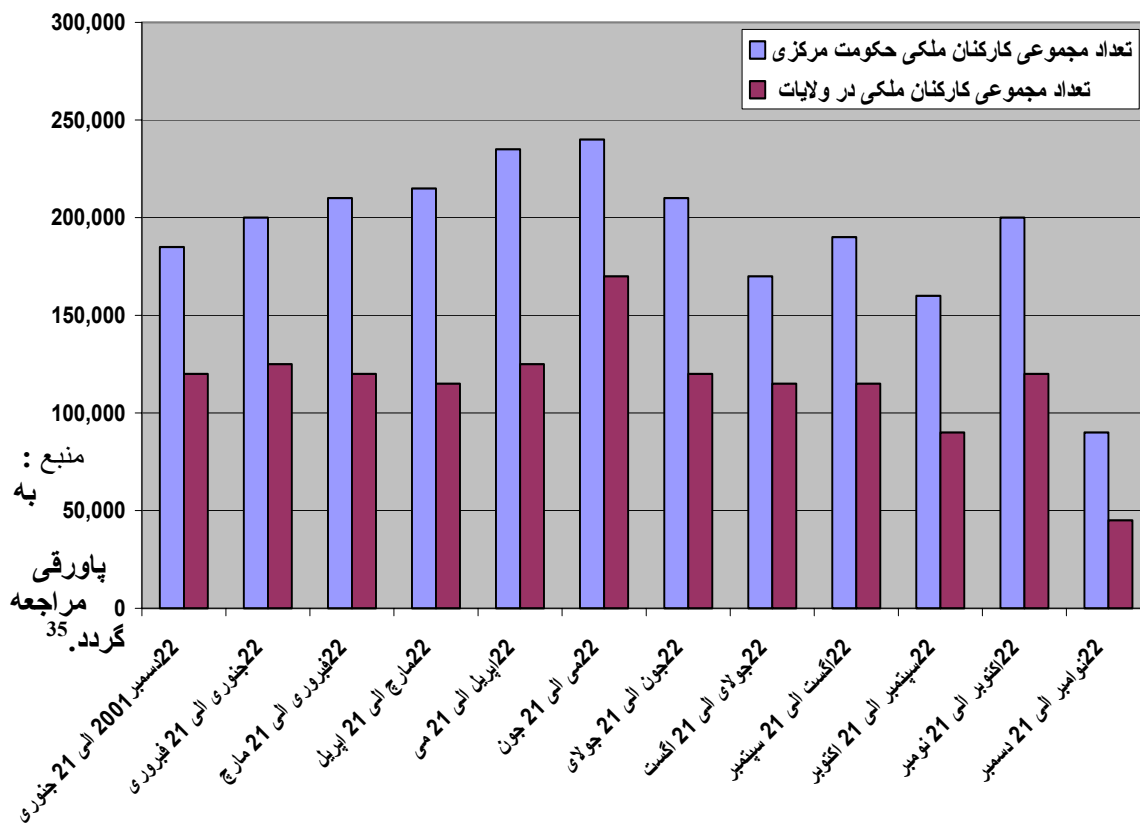
### ساختار تشکیلاتی در ولایات

ولایات در تعیین ساختار خویش آزادی عمل اندکی دارند. حین آماده ساختن بودجه، وزارت مربوطه در موافقه با وزارت مالیه، ساختار داخلی هر ریاست را تعیین مینماید. از آنجائیکه بیشتر وزارت های کابل دارای ریاست ها در ولایات اند، بناً ترتیب کار این ریاست ها نیز تا حد زیادی مشابه به طرز فعالیت وزارت ها در کابل است. طوریکه در بالا تذکار یافت گرچه ساختار وزارت ها در کابل با مهارت ایجاد گردیده است، ولی نه با مهارت تمام عیار، بناً ساختار ریاست ها در ولایات یک نمونه معیاری یا ستندرد است. تصدی های دولتی به وزارت یا ریاست در سکتور خویش گزارش میدهند. بطور مثال، آمر یک معدن ذغال به ریاست ولایتی معدن و صنایع و همچنان به وزارت مربوطه در کابل گزارش میدهد. تصدی هائیکه مالک آن ولایت باشد، اصلاً وجود ندارد.

### تشکیل ادارات

در آغاز پروسه آماده ساختن بودجه، ریاست های ولایتی همزمان با ارائه پیشنهاد تخصیصات، تغییراتی را در ساختار تشکیلاتی خویش نیز پیشنهاد مینمایند. ریاست ها پس از ترتیب این پیشنهادات، آنرا به وزارت مربوطه به کابل ارسال مینمایند. وزارت ها پیشنهادات تمام ولایات را با در نظر داشت ضروریات خویش بشکل واحد ترتیب نموده و مطابق به آن یک پیشنهاد واحد بودجه را به وزارت مالیه ارائه مینمایند. پس ازینکه حکومت بودجه را منظور نمود، هر وزارت تخصیص های بودجه ریاست های ولایتی را آماده مینماید و به هر ریاست در ولایات یک جدول تشکیلات را با تفصیلات مکمل تمام پست ها و رتبه های آنها همراه با تخصیص بودجه ربع اول سال مالی ارسال مینماید. صرف وظایف عده محدودی از پست ها رسماً توضیح گردیده است. علیرغم این پروسه رسمی تعیین بست ها در تشکیل، ارقام اندکی در مورد تعداد کارکنان وجود دارد. شکل-2 تعداد مجموعی کارکنانی را در افغانستان نشان میدهد که معاشات شان پرداخته شده است. این چارت تصویر اطمینان بخشی را ارائه میدارد، زیرا باوجودیکه تعداد مجموعی کارکنانی که معاشات شان پرداخته شده است، از هم متفاوت است با آنهم هیچگاه از رقم مجموعی تقریباً 240000 نفر تجاوز نمی نماید. این چارت یک سیر نزولی را در آخرین ماه نشان میدهد که در قدم اول مربوط تعداد مجموعی کارکنان در ولایات میگردد. این نزول معلول این امر است که بسیاری ولایات در انتقال جداول معاشات شان به کابل با مشکلات مواجه اند.

شکل 2 : گراف تعداد کارکنانی که معاشات شان پرداخته شده است



ممکن است ارقام مجموعی در اصل تا حدی بزرگتر باشد، زیرا در ارقام کارکنانی که معاشات شان ماهانه در وزارت ها یا ولایات پرداخته شده است، تفاوت قابل ملاحظه وجود دارد. این تفاوت ها این امکان را بوجود می آورد که شاید تعداد کارکنان نماها بیشتر از آنچه باشد که قبلاً گمان میرفت و اینکه شاید در ماه های مختلف صرف به یک بخشی از چنین افراد معاش پرداخته شود. این امر بنوبه خویش این زمینه را فراهم میکند که این کارکنان نماها به تدریج در بست جذب گردند و بالاخره تعداد کارکنان خیلی بیشتر از رقم مجموعی فعلی خواهد شد که البته دلایلی برای نگرانی از ناحیه افزایش اخیر در تعداد کارکنان وجود دارد.

این امر نشاندهنده حالت ناهنجار در ثبت شهرت کارکنان است، زیرا ارقام تخمینی، مجموع کارکنان ملکی را میان 240000 و 330000 نفر قرار میدهد. البته این ردیف تفاوت ها مسئله را در بلا تکلیفی محض قرار میدهد، ولی مهم اینست که حتی بزرگترین این ارقام افغانستان را از نگاه تناسب میان اشتغال در ادارات دولتی و نفوس در سطح پائین قرار میدهد که این تناسب میان 0.8 و 1.4 فیصد نفوس فرضی 23 میلیون را تشکیل

35 پیشنهادات معاشات 6 ماه از تاریخ 22 دسمبر 2001 الی 21 جون 2002 ( بشمول اخیرالذکر ) که قبل از 31 جولای 2002 ارائه گردیده اند، از جانب پروگرام انکشافی ملل متحد قبل از 15 اگست اجرا و پرداخت گردیده اند، پس ازین موعد پروگرام پرداخت معاشات توسط این اداره مسدود گردید. پروگرام انکشافی ملل متحد دو موعد را برای جداول معاشات ارائه شده تعیین نمود:

- معاشاتی که قبل از 30 جون پرداخته شده اند؛
  - معاشاتی که از تاریخ 1 جولای الی 15 اگست پرداخته شده اند.
- پیشنهادات پرداخت معاشات از 22 جون به بعد توسط ریاست خزاین وزارت مالیه اجرا و از بودجه تمویل گردید. این ارقام که پرداخت معاشات را الی 15 جنوری 2003 نشان میدهند، توسط پرایس واتر هاوس کوپرز تهیه گردیده است.

میدهد.<sup>36</sup> این امر باید در پیوند با ظرفیت ضعیف حکومت ملاحظه گردد و هرگاه وسعت بزرگی حکومت با توانایی آن مقایسه گردد میتوان گفت که بزرگی حکومت نسبت به توانایی آن بیشتر است. بخش بزرگ (در حدود 40 فیصد) این نیروی بشری نسبتاً کوچک در کابل موقعیت دارد.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> در سالهای اخیر اشتغال در ادارات دولتی به استثنای نظامیان و تصدی های دولتی در حدود 2.5 فیصد اهالی را در آسیا و پاسیفیک تشکیل میدهد. ارقام تخمینی اشتغال در ولایات نظر به سکتور ها بصورت جداگانه نشان داده نشده است و بدین ترتیب ارزیابی تناسب اشتغال در سکتور اجتماعی ( معارف، تحصیلات عالی و صحت ) صورت گرفته نمیتواند. انداز □ معمول اشتغال در سکتور های اجتماعی 40 فیصد است، به استثنای اتحادشوری سابقه که در آن سطح متوسط اشتغال در سکتور اجتماعی در حدود 70 فیصد مجموع کارکنان ملکی دولت را تشکیل میداد.

<sup>37</sup> این مسئله یک مشکل بالقوه است زیرا هر اقدام در جهت استخدام کارکنان در ولایات بدون وارد آوردن تنقیصات در تعداد کارکنان در کابل موجب بمیان آمدن یک حکومت بزرگ میگردد که غیر ضروری و ناپایدار خواهد بود.

جدول شماره 3 : حضور دولت در ولایات و ولسوالی ها

مجموع کارکنان ولایتی ( 1381 )		ادارات سطح ولایتی ( بدون ریاست )	ادارات در کابل	وظایف دولتی
هرات	فاریاب			
115	212	دفتر ولایت	دفتر ریاست جمهوری ( بشمول دفتر اداره امور ) دفتر صدارت	قوه اجرائیه
290	85	مستوفیت	وزارت مالیه وزارت امور سرحدات وزارت پلان	پالیسی مالی و اقتصادی
13			اداره مرکزی احصائیه ( بشمول مرکز کمپیوتر افغانستان ) ریاست کار توگرافی و جیو دیزی	
9	3	احصائیه مرکزی	وزارت امور خارجه اداره انسجام کمک ها برای افغانستان	
13			وزارت دفاع وزارت امور داخله ریاست عمومی امنیت ملی کمیسیون ملی مبارزه با مواد مخدره لوی حارنوالی	امنیت داخلی و خارجی
18	813	قوماندانی امنیه	وزارت عدلیه	
10				
135				مشوره های قانونی به حکومت
42	129		وزارت معارف وزارت تحصیلات عالی اکادمی علوم	انکشاف معارف و منابع بشری
7174	2990		وزارت اطلاعات و کلتور کمیته ملی المپیک	کلتور و میراث های فرهنگی
254			وزارت صحت عامه وزارت کار و تأمینات اجتماعی وزارت امور شهدا و معلولین وزارت امور عودت مهاجرین	
135	72		وزارت انکشاف دهات	رفاه عامه و پالیسی اجتماعی
8			وزارت شنون اسلامی و حج وزارت امور زنان اداره عودت کنندگان	
933	501			
146	82			
31	24			
81				
97	46			
1312	230			
	25			
	9			

10	15		وزارت تجارت	پالیسی صنعتی و تجارت
	54		وزارت صنایع خفیفه و مواد غذایی	
41			وزارت معادن و صنایع	
	60		وزارت آب و برق	منابع طبیعی
413	206		وزارت زراعت	
29	35		وزارت آبیاری و منابع آب	زیربنا
42	9		وزارت ترانسپورت	
13	9		وزارت هوانوردی ملکی	
168	56		وزارت مخابرات	
			وزارت شهر سازی و خانه سازی	
	46		وزارت احیاء و انکشاف دهات	
104	21		وزارت فواید عامه	قوه قضائیه
137	108	محکمه قضائی	ستره محکمه	
			کمیسیون خدمات ملکی	کمیسیون های نظارتی
	44		کمیسیون حقوق بشر	
11773	5884			مجموع

منبع : مستوفیت هرات، 2002 و والی فاریاب، 2002. بنا بر اظهارات مسئولین، ارقام فاریاب مربوط ولایت و 13 ولسوالی میگردد که سه ولسوالی تا کنون منظور نگردیده است.

جدول شماره 3 تعداد کارکنان را در ولایات هرات و فاریاب نشان میدهد. جهت نشان دادن تناسب رتب در میان کارمندان باید در نظر داشت که از تعداد مجموعی 12000 کارمندان در هرات، 129 نفر آنها رتبه 2 یا بلند تر اند. تعداد کارمندان "ما فوق رتبه" (2) ، "خارج رتبه" (4) ، رتبه اول (38) و رتبه دوم (85) نفر است. بگمان اغلب، اینها صرف کارمندانی اند که در ادارات ملکی حایز این رتب میباشند.

جدول شماره 4 نشان میدهد که گرچه در قسمت ارقام مجموعی کارکنان ابهاماتی وجود دارد ولی با آنهم در مجموع میان آنها تطابق وسیع وجود دارد. در قسمت تطابق ارقام کارکنانی که معاش آنها از جانب کابل پرداخته میشود با کارکنانی که در ولایات توظیف اند، ولایت فاریاب قابل تمجید است. در ولایت هرات احتمالاً اکنون تعداد کارکنان خیلی بیشتر از آنچه است که در جداول اولی و یکسال قبل به کابل ارائه گردیده بود. در هر دو ولایت ارقام داخلی در مورد معارف تا حد زیادی با هم مطابقت دارند. در سکتور صحت، ارقام در ولایت هرات باهم مطابقت دارند ولی چنان مینماید که در سکتور صحت بنا بر عواملی کارکنان صحی و خدماتی در قرأ و قصبات در مجموع کارکنان ولایت محاسبه نگردیده اند. ارقام ریاست صحی ولایت فاریاب، مجموع کارکنان را خیلی کمتر از آنچه نشان میدهد که در اسناد مستوفیت درج است.

#### جدول شماره 4 : ابهامات در مورد ارزیابی اشتغال

منابع ارقام	مجموع در ولایات		سکتور صحت		سکتور معارف	
	فاریاب	هرات	فاریاب	هرات	فاریاب	هرات
کابل	دو رقم متفاوت ردیف ذیل را نشان میدهد: (1) 2914 (1) (2) 5562 (2)	6895 ( / 3)	ارقام وجود ندارد. (/4)	ارقام وجود ندارد. (4)	ارقام وجود ندارد. (/4)	ارقام وجود ندارد. (/4)
مستوفیت ولایتی	5884	11773	501	933	2990	7174
ریاست های ولایتی	ارقام وجود ندارد.	ارقام وجود ندارد.	کارکنان ولایتی دو رقم متفاوت را ارائه نمودند: (1) 256 (2) 225	کارکنان ولایتی دو رقم متفاوت را ارائه نمودند: (1) 935 نفر (که از آنجمله 873 نفر کارکنان تخصصی اند). (5) (2) 3285 نفر کارکنان محلی و پرسونل خدماتی (6)	در حدود 3000 نفر (که از آنجمله 2300 نفر آن معلمین اند).	7151 نفر (که از آنجمله 5127 نفر آن معلمین اند).

منابع: طوریکه در ستون اول نشان داده شده است، ارقام در مورد کابل توسط پروگرام انکشافی ملل متحد و پرایس و اثر هاوس کوپرز ارائه گردیده اند.

- 1 / اوسط یک مرحله شش ماهه که بتاريخ 21 جون 2002 به پایان رسید.
- 2 / اوسط یک مرحله شش ماهه که بتاريخ 21 جون 2002 بپایان رسید.
- 3 / اوسط یک مرحله چهار ماهه که بتاريخ 21 اپریل 2002 بپایان رسید و طی آن هرات از کابل معاشات دریافت نمود.
- 4 / مجموع کارکنان هر ریاست در یک سکتور برویت ارقام مجموعی تعداد کارکنان ولایتی قابل محاسبه نیست، زیرا در حال حاضر جداول معاشات نظر به وزارت ها از هم مجزا نگردیده اند.
- 5 / کارکنان تخصصی مشتمل اند بر 180 دکتور "قراردادی"، 198 دکتور و 495 کارکن صحی یا پارامیدیک.
- 6 / کارکنان محلی و پرسونل خدماتی مشتمل اند بر 1158 کارکن در قرأ و قصابات و 2127 نفر پرسونل خدماتی. تعیین اطلاعات مجزا در مورد اشتغال در سکتور های مختلف در سطح ولسوالی ها خیلی مشکل است. جدول شماره 4 نشان میدهد که احتمال دارد که کارکنان ولایتی در بخش معارف معلمین ولسوالی ها را نیز در بر گیرد، در حالیکه دراطلاعات بخش صحت در مورد اینکه آیا کارکنان ولسوالی نیز در آن شامل است، ابهامات زیادی وجود دارد. این امر به مشکل بزرگتر پلانگذاری و بودجه سازی در سکتور صحت دلالت مینماید. مسئولیت های واضح نبوده و حینیکه به مسئله پرداخت معاشات امتیازی نظر انداخته شود، معلوم نیست که کدام مرجع واقعاً "استخدام کننده" کارکنان است.

#### معاشات و رتبه ها

هر کارکن ادارات دولتی دارای یک رتبه یا درجه است. این امر در مورد کارکنان در کابل، ولایات، یا ولسوالی ها صدق مینماید.<sup>38</sup> دو مقیاس که یکی آن برای کارمندان یا کارکنان دایمی و دیگر آن برای اجیران یا کارمندان "قراردادی" میباشد، در تمام افغانستان مرعی الاجراً است. کارمندان کارکنان اختیاری و دایمی

<sup>38</sup> ساختار فعلی رتبه ها توسط قانون سال 1970 ( 1349 هجری شمسی ) در مورد " موقف و شرایط مامورین دولتی" وضع گردیده است که قانون متذکره توسط فرمان شماره 143 سال 1977 ( 1356 هجری شمسی ) تعدیل گردید. این قانون یک سیستم مرکزی استخدام و رتبه بندی دقیق را ایجاد نمود. سیستم رتبه بندی قابل تغییر نبوده و هدف از آن پاسخگوئی به ضروریات وزارت ها، واحد های اداری و یا تصدی های دولتی نمیشد.

ادارات دولتی میباشد، در حالیکه اجیران نظر به قرارداد برای مدت مشخص استخدام میگردند. طوریکه سکتور معارف که در ذیل مورد بحث قرار گرفته است، نشان میدهد، چنین استخدام دارای یک اندازه انعطاف است، ولی در عمل بسیاری کارکنان اجیر سالهای زیادی در دولت باقی میمانند و یک راه مسلکی خیلی مشابه به کارمندان را تعقیب مینمایند. معاشات در هر دو مقیاس تقریباً یکسان است (جدول شماره 5 دیده شود).<sup>39</sup> هر دو نوع کارکنان دارای عین ماکولات اند.

---

<sup>39</sup> ماد □ دهم قانون مامورین دولتی سال 1970 اشعار میدارد که رتبه های کارکنان دولتی به چهار کته گوری تقسیم گردیده است: الف، ب، ج، د. ولی مقامات حکومتی همیشه به یک گروپ رتبه ها ( بطور مثال "رتبه های 3 الی 7") اشاره مینمایند، نه به حرف مربوط □ الفبأ. ماد □ دهم همچنان رتبه های یازدهم و دوازدهم را نیز ایجاد نمود، ولی سیستمی که در حال حاضر مورد استفاده است دارای ده رتبه شماره وار و دو رتب □ مسمی میباشد که مجموع آن همان دوازده میشود.

### جدول شماره 5: رتبه ها، درجات و معاشات (افغانی جدید)

رتبه ها یا درجات (از بلند ترین به پائین ترین)	کارمندان	اجیران
مافوق رتبه	210	-
خارج رتبه	170	128
1	130	113
2	110	102
3	95	93
4	78	76
5	70	68
6	62	60
7	57	55
8	51	49
9	46	43
10	40	30

تفاوت های کلیدی میان کارمندان و اجیران عبارت است از:

- کارکنان اجیر جهت اشتغال در پست هائی استخدام میگردند که مقتضی مهارت کم ولی کار فزیکى باشد (مانند درپوران، آشدزان، رنگمالان وغيره).
- ارتقا در درجه و معاشات بسيارى بست هاى اجير در يك سطح معين محدود میگردد ( بطور مثال، درپوران نمیتوانند که بالاتر از درجه 4 ارتقا نمایند، هر چند اجیرانی که دارای مهارت بلند تر اند میتوانند که الی آخر مقیاس درجات ارتقا نمایند ( خارج درجه ).
- کارکنان اجیر علاوه بر معاش مستحق دریافت امتیازات مسلکی نمیباشند.

معاشات تمام کارکنان ادارات دولتی افغانستان در مرکز تعیین میگردد. سیستم معاشات بعوض اینکه مطابق شیوه معمول، بر رتبه بست متکی باشد، رتبه شخص را در نظر میگیرد.<sup>40</sup> بدین ترتیب در طی سالهای خدمت و ترفیعات نوبتی (پس از هر سه سال)، کارکنان پست های پائین میتوانند رتبه ها و معاشات بلند تر را نسبت به امرین خویش حایز گردند. اصطلاحات "رتبه" برای کارمندان و "درجه" برای اجیران مورد استفاده اند.<sup>41</sup> در خصوص ترفیعات، در وظایف مختلف محدودیت هائی وجود دارد که بلند تر از آن ارتقا صورت گرفته نمیتواند.<sup>42</sup>

مقیاس معاشات توسط قانون سال 1970 ( 1349 هجری شمسی ) در مورد " موقف و شرایط کارکنان دولت " وضع گردیده است که قانون متذکره توسط فرمان شماره 1433 سال 1977 ( 1356 هجری شمسی ) تعدیل گردید. این قانون یک مقیاس معقول معاشات را طوریکه در جدول شماره 5 نشان داده شده است، ارائه میدارد. در حال حاضر مقیاس واقعی معاشات کارکنان ادارات دولتی بصورت حیرت انگیزی ناچیز میباشد، زیرا صرف ماکولات ( که به تمام کارکنان ادارات دولتی بصورت مساویانه داده میشود ) بیشتر از نود فیصد معاش

<sup>40</sup> مطابق به سیستم رتب □ شخص، کارکن میتواند با باقیماندن در یک پست، بصورت متواتر ترفیع نماید. در سیستم رتب □ بست، ترفیع عموماً حین احراز مقام جدید اجراء میگردد. تمام سیستم ها تا حدودی مخلوط دو سیستم میباشد، البته با ایجاد تعادل مناسب. اینکار بیحیث لفا □ برای تنقیص معاشات صورت میگردد، ولی در هر ریفرم معاشات ضرور است تا این امر مورد توجه قرار گیرد.

<sup>41</sup> گرچه در حقیقت هر دو اصطلاح یک مفهوم را افاده مینماید و آن اینکه ارتقا از طریق تخصص علمی و تجرب □ کار صورت میگیرد، ولی ظاهراً هدف از استعمال دو اصطلاح جداگانه این است تا نشان دهد که خصلت شرایط اهلیت میان کارمندان و اجیران متفاوت است.

<sup>42</sup> در قسمت اجیران، بطور مثال، درپوران صرف الی درج □ سوم ترفیع کرده میتوانند. یک نجار یا معمار ماهر الی " خارج درجه " ارتقا نموده میتواند.



ماهانه را تشکیل میدهد.<sup>43</sup> این حالت غیر نورمال باید در هر اصلاحاتی که در قسمت معاشات رویدست گرفته میشود، مورد توجه قرار گیرد. مجموع معاشات فعلی در جدول شماره 6 نشان داده شده است.

چنین سطح معاشات یک مشکل جدی میباشد. در سکتور صحت عامه معاشات اندک دکتوران و سایر کارکنان مسلکی صحتی موجب ترویج معاشات تشویقی از جانب موسسات کمک کننده و سازمان های غیر حکومتی (NGOs) گردیده است. این معاشات تشویقی ازین نگاه مهم اند که دکتوران را وامیدارد تا ساعات بیشتری در کلینیک ها و شفاخانه های دولتی باقی بمانند (نسبت به اینکه در معاینه خانه های شخصی کار نمایند). ولی این واقعیت که دکتوران میتوانند تا از سازمان های غیر حکومتی (NGOs) و سایر مراجع معاشات تشویقی که به مراتب بزرگتر از معاشات دولتی آنها است، دریافت نمایند، موجب ایجاد مشکلات جدی اداری برای مسنولین سیستم صحت عامه میگردد. خارج از سکتور صحتی، پرداخت معاشات تشویقی برای کارکنان ولایتی به ندرت صورت میگیرد. معاشات اندک مایه نگرانی میباشد، ولی سنجش ها در مورد مقدار افزودی مناسب در معاشات از هم متفاوت است. تفاوت سنجش ها میان صد الی دو صد دالر امریکائی در یکماه میباشد.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> الی سپتمبر 2002، پروگرام جهانی غذا (WFP) نیز یک استحقاقی مواد ارتزاقی را به اکثریت کارکنان دولتی توزیع مینمود. ارزش این استحقاقیه نظر به سروی مصرف امرار معاش که توسط کمیته بین المللی صلیب سرخ (ICRC) در جنوری 2002 صورت گرفته بود، محاسبه گردیده بود. { 12.5 کیلو گرام حبوبات از قرار فی کیلو 21000 و 4.5 کیلو (فرضاً 8 لیتر) روغن از قرار فی لیتر 60000، که مجموع آن 742.5 افغانی میشود}. پالیسی پروگرام غذائی جهان این بود که ارزش این مأكولات همیشه میان 18 الی 24 دالر امریکائی باشد. در ماه می سال 2002 قیمت ها در مارکیت نشان میداد که ارزش این استحقاقی مواد ارتزاقی تخمیناً به 16 دالر امریکائی پائین آمده است.

<sup>44</sup> تخمیناً 5000 الی 10000 افغانی بر مبنای نرخ تبادل □ 51.55 افغانی در مقابل یک دالر امریکائی.

جدول شماره 6 : معاشات و مآکولات ماهانۀ کارمندان نظر به رتبه ( به افغانی جدید)

رتبه ها	معاش اصلی	مآکولات	مآکولات دوم / 1 (پس از 5 می)	کرایه موتر / 2	امتیاز مسلکی / 3	امتیاز اضافی مسلکی	امتیاز علمی	امتیاز خاص (1) / 4	امتیاز خاص (2) / 4	مجموع معاش
مافوق رتبه	210	1200	440	154	15	157.5	1400	300	200	4076.5
خارج رتبه	170	1200	440	130	15					1955
1	130	1200	440	130	8					1908
2	110	1200	440	130	8					1888
3	95	1200	440	130	8					1873
4	78	1200	440	130	8					1856
5	70	1200	440	130	8					1848
6	62	1200	440	130	8					1840
7	57	1200	440	130	8					1835
8	51	1200	440	130	8					1829
9	46	1200	440	130	8					1824
10	40	1200	440	130	8					1818

یادداشت ها:

1/ مآکولات دوم بتاریخ 5 می سال 2002 وضع گردید. این مآکولات به معلمین پرداخته نمیشود.

2/ صرف به کارمندان ادارات دولتی در کابل پرداخته میشود.

3/ میان رتبه و امتیاز مسلکی ارتباط مستقیم موجود نیست. در سکتور معارف امتیاز مسلکی 8 افغانی به آنهانیکه دارای شهادتنامۀ بکلوریا اند؛ 12 افغانی برای تکمیل دو سال اضافی (صنف 14)؛ 15 افغانی برای دیپلوم پوهنتون؛ 17.5 افغانی برای یکسال پس از پوهنتون؛ 20 افغانی برای دیپلوم ماستری؛ و 25 افغانی برای دیپلوم دکتورا پرداخته میشود. صرف آنانی که فارغ صنف 12 اند میتوانند بحیث کارمندان معلم استخدام گردند (دیگران بحیث اجیر استخدام شده میتوانند). چنین اعتقاد وجود دارد که مقررات امتیازات مسلکی در مورد کارکنان دولتی سایر سکتور ها نیز مرعی الاجراً است.

4/ در مورد شرایط دو امتیاز خاص که صرف به کارمندان " مافوق رتبه " اعطاً میگردد، یک اندازه ابهام موجود است.

قانون سال 1970 کارکنان دولتی شریاطی را که تحت آن پرداخت معاش اضافی بخاطر اضافه کاری و کار در شرایط سخت و خطرناک ممکن میگردد، بیان میدارد. در عمل، فعلاً به کارکنان دولتی در افغانستان اضافه کاری پرداخته نمیشود. هر گاه اضافه معاش بخاطر کار در شرایط پر خطر وجود داشته باشد، به نهایت ندرت صورت میگردد.

کارگران روزمزد مطابق به نرخ بازار آزاد استخدام میگرددند و توظیف آنها در مطابقت با لست تشکیل یا درجات اجیران صورت نمیگیرد. بصورت عموم یک تعداد خیلی اندک کارگران روزمزد در ولایات وجود دارد، که البته شاروالی های بزرگ با پروژه های اساسی فواید عامه ازین امر مستثنی است ( بطور مثال شهر هرات ).

انتخاب و انتصاب

جای تعجب نیست که این مسئلۀ که چگونه باید از اصل شایستگی دراستخدام حمایت بعمل آید، اختلاف نظر وجود دارد. قانون سال 1970 در مورد موقف و شریاط کارکنان دولتی ( ماده 6 ) دو ارگان را با عهده

داری مسئولیت امور ادارات دولتی ایجاد نمود: کمیسیون خدمات ملکی و اداره خدمات ملکی. این شیوه کار شکل محافظه کارانه داشته که در آن یک کمیسیون کوچک بحيث ناظر بر پروسه استخدام افراد توسط قوه اجراییه عمل مینماید، در حالیکه یک اداره در میان قوه اجراییه مسئول اصلاحات اداری میباشد. این سند قانونی نظر به فرمان شماره ( 1433 ) سال 1977 تعدیل گردید و بنظر میرسد که هر دو اداره در یک اداره واحد بنام " اداره مرکزی مامورین و اصلاحات اداری " باهم مدغم گردیدند. این اداره به صدراعظم گزارش میدهد و بدینصورت به نظارت سطحی خاتمه بخشید.

تمرکز استخدام در زمان 10 سال اشغال شوروی شدت بیشتر کسب نمود. بنظر میرسد که " اداره مرکزی " لغو گردید، در حالیکه صلاحیت ریاست اداره امور در ریاست جمهوری بیشتر گردید که مسئولیت آن این بود تا یقین حاصل گردد که وزارت های تحت فرمان صدراعظم واقعاً پالیسی تصویب شده را تطبیق مینمایند. بدون شک، چنین روش موجبات کنترل شدید را بر مقرری ها در مقامات بلند فراهم مینمود. دوران شوروی نقش وزارت کار و تأمینات اجتماعی را افزایش داد که مسئولیت آن فراهم آوری اشتغال برای همگان بود.

پس از پایان اشغال شوروی، ملل متحد در گزارشی در مورد ادارات دولتی پیشنهاد نمود تا اداره خدمات ملکی دوباره احیا گردد ( 1991 ). قرار معلوم، دولت در آزمون تصمیم داشت تا بخش اداری وزارت مالیه را با اداره خدمات ملکی مدغم سازد و بدین ترتیب بار دیگر قرار بود که اداره خدمات ملکی به صدراعظم گزارش دهد، ولی هیچ کاری صورت نگرفت و در سال 1996 با رسیدن طالبان به قدرت، اداره خدمات ملکی بار دیگر منحل گردید.

با در نظر داشت فشار بر ریاست ها در جهت سرپرستی از امور، استخدام متمرکز برای کارکنان بلند رتبه کار مناسب شمرده میشود، ولی نظارت خارجی بر آن مهم است. در حال حاضر تلاش هانی در جریان است تا کمیسیون خدمات ملکی دوباره ایجاد گردد تا بر در مقرری ها و ترفیعات بر اصل شایستگی افراد نظارت نماید، ولی چگونگی انکشاف کمیسیون و صلاحیت رسمی آن نامعین است.

طوریکه در جدول شماره 2 خلاصه گردیده است، درحال حاضر، مقررات انتخاب و تقرر کارکنان ادارات دولتی در یک پست نظر به رتبه شخص متفاوت است. در تیوری، رئیس جمهور باید تقرر اکثر کارمندان بلند رتبه را در ولایات منظور نماید (رتبه 2 و بلندتر). اکثریت این کارکنان بلند رتبه در مراکز ولایات تقرر حاصل مینمایند. ولسوال و قاضی ولسوالی نیز یگانه پست ها در ولسوالی اند که باید از جانب رئیس جمهور منظور گردند. بسیاری از کارکنان ادارات دولتی ابتدا از طریق وزارت کار و تأمینات اجتماعی به ریاست هایشان " معرفی " میگردند. کارکنان نظر به رشتن و سطح تحصیل شان با رتبه های مختلف وارد مأموریت دولتی میگردند.<sup>45</sup>

از لحاظ رسمی، تمام فارغین جدیدی که به مأموریت توظیف میگردند، باید از طریق وزارت کار و تأمینات اجتماعی معرفی گردند.<sup>46</sup> ولی در عمل راه های زیادی جهت تقرر در یک پست خالی در ادارات دولتی وجود دارد که یکی از آنها تماس مستقیم با رئیس ریاست یا والی ولایت میباشد. در انتخاب افراد و تقرر آنها، سیاست و ارتباطات شخصی واضحاً نقش دارد.

## تنظیم معاشات

طوریکه در بخش اجرای بودجه تذکریافت (صفحه 20) ، اجراءات در مورد معاشات اکنون متمرکز گردیده است و لست اسماً و مقدار معاش تمام کارکنان ولایت و ولسوالی ها به ریاست خزاین وزارت مالیه در کابل فرستاده میشود.

<sup>45</sup> بطور مثال، رتب □ معلمین حین شمولیت در کار، وابسته به سطح تحصیل میباشد که عبارت اند از: با فراغت از صنف دوازده با رتب □ 10 وارد مأموریت میگردد؛ با دیپلوم پوهنتون با رتب □ 9 با دو سال قدم وارد مأموریت میگردد؛ با دیپلوم ماستری با رتب □ 8 وارد مأموریت میگردد؛ با دیپلوم دکتورا با رتب □ 8 با دو سال قدم وارد مأموریت میگردد.

<sup>46</sup> در حقیقت وزارت کار و تأمینات اجتماعی وظیفه دارد تا در چوکات دولت برای تمام فارغین جدید وظیفه پیدا نماید. حینیکه یک کارکن جدید استخدام میگردد، چه جدیداً فارغ شده باشد یا خیر، مرجع استخدام کننده باید یک کپی دوسی □ سوانح شانرا به وزارت کار و تأمینات اجتماعی بفرستد. این وزارت دارای یک آرشیف مرکزی جهت حفظ سوابق کارمندان در ولایات میباشد.

عدم پرداخت بوقت و زمان معاشات مایه نگرانی عمیق است. در بسیاری ولایات چنین معمول گردیده است که میگذارند تا معاشات به تعویق افتاده برای مدت سه ماه روی هم تجمع نماید پس از آن جهت پرداخت معاشات از کابل درخواست وجوه مالی مینمایند. این تجمع معاشات از سطح ولسوالی شروع گردیده و بعداً در سطح ولایت تجمع بعدی رخ میدهد. توضیحی که درین قسمت داده میشود اینست که مستوفیت ولایت مایل نیست که سفر دو الی سه هفته ئی را به کابل انجام دهد، با وجود بهبودی که از اوایل سال 2002 رونما گردیده است، این سفر یک کار طاقت فرسا و پرهزینه است.

## 6. تأمین خدمات در عرصه معارف

### حالت معارف در سطح ملی

در سطح ملی، عدم موجودیت امکانات برای معارف و مختل گردیدن خدمات معرف به اثر جنگ، مهاجرت ها و مشکلات اقتصادی، نسل های های مکمل را با تحصیل محدود یا تکمیل نشده بوجود آورد. در اخیر دوران منازعه، شاخص های معارف افغانستان از جمله پائینترین شاخص ها در جهان قرار گرفت که در آن خلاء های بزرگ میان پسران و دختران و عدم تناسب میان شهر ها و دهات و مناطق مختلف جغرافیایی وجود دارد. در سال 1999 از جمله 4.5 ملیون اطفال واجد سن مکتب، آهنگ شمولیت در مکاتب ابتدائی برای دختران 3 فیصد و برای پسران 38 فیصد بود (یونسکو، گزارش معارف برای همه، 2000).

هرگاه سیستم معارف احیا گردد، امکانات بالقوه آن میتواند به حل بسیاری مشکلات افغانستان کمک شایان نماید. معارف هسته مرکزی پروگرام طویل المدت بازسازی افغانستان است، که موجب پیشرفت در تمام عرصه های دیگر انکشافی گردیده و وحدت ملی کشور را سهل تر میسازد. گرچه مشکلاتیکه سیستم معارف با آن مواجه است خیلی عظیم است، فضا در مکاتب و در میان اهالی در سرتاسر کشور مملو از شور و شوق، امیدواری ها و قاطعیت است. از زمان تشکیل اداره مؤقت و دولت انتقالی اسلامی افغانستان پیشرفت چشمگیری حاصل گردیده است. آغاز کمپاین برگشت به مکاتب که به کمک یونیسیف صورت گرفت، به شور و شوق مردم و تعهد آنها به معارف بیشتر از پیش افزود. این کمپاین موجب گردید که از ماه مارچ 2002 بیشتر از 3 ملیون طفل در مکاتب حاضر گردند (از صنف اول الی دوازده)، در حالیکه تخمین اولیه 1.7 ملیون طفل بود. در حوزه غرب (هرات، بادغیس، غور و فراه)، شمولیت در مکاتب به 377000 نفر رسید، در مقایسه با 175000 نفر که قبلاً پیشبینی گردیده بود.

تحلیل اولیه سروی اخیر در مورد تعداد اماکن آموزشی اعم از مکاتب ابتدائی، متوسطه و لیسه، گرایش مثبت و عدم تناسب متداوم را نشان میدهد.<sup>47</sup> این تحلیل حاکی از آنست که از جمله 2900000 شاگرد در مکاتب، 30 فیصد دختران اند و از جمله 73000 معلم، 28 فیصد اناث اند. عدم تناسب از نگاه جنس، میان مناطق جغرافیایی تفاوت قابل ملاحظه را نشان میدهد. ولایت ارزگان در انتهای قیاس قرار دارد که در آن معلمین اناث وجود نداشته و دختران صرف دو فیصد اطفال شامل مکتب را تشکیل میدهد. در ولایات پکتیا، کاپیسا، پکتیکا، کندهار، ارزگان، زابل و غور، دختران کمتر از 15 فیصد اطفال شامل مکتب را تشکیل میدهند، حالانکه دختران 45 فیصد 500000 متعلم را در شهر کابل تشکیل داده و 65 فیصد معلمین را طبقه اناث تشکیل میدهد. هرات با 38 فیصد، پس از کابل از نگاه تعداد دختران در مکاتب در مقام دوم قرار دارد. تناسب معلمین اناث در هرات 38 فیصد میباشد که پس از شهر کابل، بلخ و جوزجان در مقام چهارم قرار دارد. یکی از مشاهدات تکانهنده اینست که تقریباً 50 فیصد اطفال شامل مکتب در صنف اول هستند و علت آن هم بازگشت عده کثیر اطفال به مکتب پس از وقفه چندین سال است، که منتج به تعدد شاگردان در صنوف اول با سنین مختلف گردیده است. از جمله تمام شاگردان مکاتب، 92 فیصد مشمولین مکاتب ابتدائی و صرف 8 فیصد مشمولین لیسه ها اند.

مطابق به سروی ملی تعداد اماکن آموزشی، ذریع مختلف تدریس وجود دارد. از جمله 6784 محل آموزشی در 32 ولایت، 4686 (69 فیصد) آن مکاتب دولتی و 2098 (31 فیصد) آن مکاتب غیر رسمی اند که شامل مکاتب مربوط به جمعیت ها، مکاتب خانگی، مساجد، و مکاتب مربوط به سازمان های غیر حکومتی (NGO) میگردد. در هرات از جمله 332 محل آموزشی 35 آن مکاتب غیر رسمی اند که تقریباً 10 فیصد تمام مکاتب را در ولایت تشکیل میدهد. موجودیت مکاتب غیررسمی مبین تعهد جدی والدین به تعلیم و تربیه اطفال شان بوده و دال بر وجود ذریع متنوع تدریسی جهت پاسخگویی به ضروریات فزاینده مردم است.

سیستم فعلی دارای ظرفیت و امکانات خیلی محدود جهت فراهم ساختن ضروریات اولیه از قبیل معلمین، کتب درسی، مواد و عمارات. اداره سیستم خیلی متمرکز بوده و تعداد مربیان ورزیده، آمرین و تخنیکران ماهر

<sup>47</sup> معلومات تحلیل اولیه از سروی تعداد جاهای آموزشی، وزارت معارف و یونیسیف

در آن کم است. درین سیستم اثری از تکنولوژی اطلاعاتی دیده نمیشود و سیستمی که ارتباط وزارت معارف را با ریاست های معارف ولایات برقرار نماید، اصلاً وجود ندارد. تسهیلات فیزیکی در ریاست های معارف ولایات و مدیریت های معارف ولسوالی ها خیلی ابتدائی بوده، دارای برق کم ویا فاقد برق بوده و از وسایل مخابراتی، کمپیوتر ها و ترانسپورت جهت پیشبرد امورات مکاتب اصلاً خبری نیست. علاوه بر آن ظرفیت های بنیادی در ریاست های معارف ولایات و مدیریت های معارف ولسوالی ها محدود بوده و کارمندان آنها در بخش اداره امور تدریسی و اتخاذ تصمیم بر مبنای اطلاعات حاصله و تعیین اولویت ها دارای تجربه اندک میباشند.

### ساختار سیستم معارف در ولایات و مسئولیت های آن

در تفاوت با سکتور صحت عامه، در معارف چنان عقیده عمومی وجود دارد که گویا دولت مسئول اصلی فراهم نمودن زمینة تعلیم و تربیه است. مسئولیت های وظیفوی در داخل سکتور در جدول شماره 7 نشان داده شده است. برخی خدمات تدریسی توسط موسسات دیگر مانند یونیسف (UNICEF)، دفتر کمیشنری عالی ملل متحد برای مهاجرین (UNHCR)، سازمان جهانی مهاجرت (IOM)، پروگرام غذایی جهان (WFP)، سازمان خدمات پروژه های ملل متحد (UNOPS) و چندین سازمان غیرحکومتی (NGOs) ارائه میگردد. این مراجع خارجی بودجه های کوچکی را برای امورات ساختمانی جهت احیاء و بازسازی مکاتب اعطاء مینمایند، مصارف چاپ کتب درسی را بعهده میگیرند و ضروریات اولیه را مهیا میسازند. اهالی محل با تهیه یک اندازه زمین و نیروی کار، سهم خویشرا ایفا مینمایند. تمام مراجع به این امر موافق اند که حکومت مسئولیت عام و تام ارائة خدمات تعلیمی و نتایج حاصله از آنرا بدوش دارد.

### جدول شماره 7: مسئولیت های وظیفوی در عرصه معارف

سطح اداره	بودجه یا وجوه کمکی	بودجه کمکی از خارج
وزارت معارف (کابل)	تعیین پالیسی منظوری پست های کارکنان و مکاتب امورات ساختمانی/بازسازی انتخاب نصاب تعامی و کتب درسی امورات مالی (معاشات معلمین)	اعطای وجوه چاپ کتب درسی کمک های تکنیکی
ریاست معارف ولایت	منظوری تقرر کارکنان منظوری بودجه (خریداری اجناس) منظوری تغییر و تبدیل معلمین نظارت بر امورات تدریسی	احیاء مکاتب/بازسازی تربیه معلمین تهیه لوازم و ضروریات
مدیریت معارف ولسوالی	نظارت بر مکاتب پیشنهاد تغییر و تبدیل معلمین تعیین ضروریات معلمین و مکاتب توزیع کتب درسی و لوازم مکاتب: پیشبرد جریان تدریس	احیاء مکاتب/بازسازی تربیه معلمین تهیه لوازم و ضروریات
		اهالی محل تهیه زمین، نیروی کار

ساختار معارف ابتدائی متشکل است بر ریاست معارف ابتدائی در وزارت معارف کابل که مسئول امورات اداری این سیستم است و یک ریاست مستقل که مسئول تربیه معلم و انکشاف نصاب تعلیمی میباشند. هر ولایت دارای یک ریاست معارف میباشند که مسئول پیشبرد پالیسی های ملی و تنظیم و اداره تخصیصات مالی از جانب مرکز میباشند.

ریاست معارف ولایت رسماً نزد وزیر معارف در کابل مسئولیت دارد ولی واضح است که تا حدی تحت امر والی نیز میباشند. رئیس در رأس ریاست معارف ولایت قرار داشته و وزیر معارف در کابل مقرری ها درین پست را منظور مینماید. بصورت عموم، ریاست های معارف ولایات دارای دو یا سه معاونین میباشند (معاون اداری، معاون تدریسی)، که مسئول امورات واحد هائی میباشند که وظیفه آنها نظارت، امور متعلمین، مبارزه با بی سوادی و بخش اداری میباشند که البته بخش اداری شامل پلان سازی، پرسونل، امور مالی و تهیه لوازم میباشند. معاونین رئیس بر مدیریت های مربوطه نظارت مینمایند که تعداد آنها 9 مدیریت و یک منشی عمومی

میباشد. مدیریت هائیکه تحت امر معاون اداری ریاست اند عبارت اند از پلان، اداری، لوازم، پرسونل و تعمیرات. مدیریت های تحت امر معاونیت تدریسی اند عبارت اند از نظارت و تفتیش، امور متعلمین، سپورت و سواد اکابر. هر مدیر کار یک تیم افراد را اداره مینماید که بزرگترین این تیم ها مدیریت نظارت و تفتیش میباشد. رئیس همچنان بر امورات مدیریت های معارف و لسوالی نیز نظارت مینماید. در اصول، این مدیریت ها تیم های کوچک میباشد که شامل ناظرین مکاتب، یک کاتب، یک امر بر و یک معتمد جنسی میباشد که تعداد مجموعی آنها پنج الی هفت نفر میباشد. جدول شماره 8 مسئولیت های اداری را در هرات نشان میدهد که منعکس کننده حالت عمومی در کشور است.

جدول شماره 8 : سطح مسئولیت ها در بخش معارف در ولایت هرات

سازمان های غیر حکومتی/ ملل متحد	مکاتب	مدیریت های معارف ولسوالی	ریاست معارف ولایت	وزارت در کابل	
					<b>اداره و پرسونل</b>
					<b>استخدام معلمان (دایمی)</b>
	X	X	X		آماده ساختن تعداد پست های لازم
				X	منظوری پست های لازم
		X			آماده ساختن درخواست ها
		X	X		اخذ امتحان
		X			انتخاب و پیشنهاد برای منظوری
			X	X	منظوری
					<b>استخدام معلمان (قراردادی)</b>
	X	X			آماده ساختن تعداد پست های لازم
			X		منظوری پست های لازم
	X	X			آماده ساختن درخواست ها
		X	X		اخذ امتحان
			X		منظوری
					<b>تغییر و تبدیل معلمان</b>
		X			درخواست منظوری
			X		منظوری
					<b>انفکاک معلمان</b>
	X		X		ارزیابی
			X	X	تصمیم گیری
					<b>استخدام سر معلمان</b>
	X	X	X		آماده ساختن تعداد پست های لازم
				X	منظوری پست های لازم
		X			آماده ساختن درخواست ها
		X	X		اخذ امتحان
		X			انتخاب و درخواست منظوری
			X	X	منظوری
					<b>تربیه معلمان</b>
X				X	پلانگذاری
X			X		تطبیق پلان
					<b>تربیه پرسونل در سکتور معارف</b>
X				X	پلانگذاری
X			X		تطبیق پلان
					<b>تمویل و تهیه بودجه</b>
					پروسه بودجه عادی
	X	X			آماده ساختن لست ضروریات
			X		توحید نمودن لست های ضروریات و ارسال آن
				X	منظوری
					پروسه بودجه انگشافی
	X	X			آماده ساختن لست ضروریات
				X	منظوری



					پروژه معاشات
				X	منظوری
			X		تسلیمی معاشات بصورت نقد
		X			پرداخت معاشات
					<b>تنظیم هدایات</b>
					<b>انکشاف نصاب تعلیمی</b>
	X			X	انکشاف نصاب
				X	ارزیابی نصاب
					<b>کتاب درسی</b>
	X			X	دیزاین کتاب
	X			X	انتخاب کتاب
	X			X	تولید کتاب
	X	X	X		توزیع کتاب
					<b>تنظیم و اداره مکاتب</b>
					<b>گشایش مکاتب جدید</b>
	X				نقشه مکتب
		X			تعیین ضروریات و لوازم
		X	X		پیشنهاد
				X	منظوری مکتب و اوقات کار آن
				X	تعیین معیار
		X			تطبیق پلان
	X				PTA, SMC, VEC و غیره

برداشت کلی از صحبت ها با مسئولین معارف اینست که ساختار خدمات معارف قوی بوده و تمام کارمندان این فهم و دانش را داشتند که معارف دولتی باید چگونه فعالیت نماید. ریاست معارف ولایت موظف است که هر ربع بصورت تحریری به کابل گزارش دهند. مدیریت های معارف ولسوالی موظف است تا هر ماه بصورت تحریری به ریاست معارف ولایت گزارش دهند.

### پلانگذاری و تهیه بودجه

مطابق به اصل تمرکز مالی، مقامات ریاست های معارف ولایات در هیچ نوع جنبه های طرح بودجه که مستلزم ایجاد تعادل میان سکتور ها در سطح ولایت باشد، ذیدخل نیستند. بطور مثال، مقامات معارف و صحت عامه مکلف نیستند تا جهت منظوری تخصیص های بیشتر بودجه از والی با هم رقابت نمایند. آنها صرف با وزارت معارف در کابل عمدتاً در رابطه به چگونگی تطبیق پالیسی ملی بحث و گفتگو مینمایند. در گذشته، ریاست های معارف در ولایات پیشنهاد یا پلان بودجه را ترتیب و به وزارت معارف در کابل جهت منظوری میفرستادند و مطابق پلان اصلی بودجه منظور میگردد. در اثنای رخصتی های زمستانی امسال به ولسوالی ها هدایت داده شد تا پیشنهادات بودجه را برای سال 1382 هجری شمسی ارسال نمایند تا در پیشنهاد بزرگتر ریاست معارف ولایت گنجانیده شود.

یک مقدار زیاد اطلاعات از مکاتب به مدیریت های ولسوالی و بعداً به ریاست های معارف ولایات و بعد از آن به کابل انتقال می نماید و بدینترتیب از نگاه تیوری یک اساس جهت پلانگذاری آینده وجود دارد، هر چند تحلیل رسمی اطلاعات حاصله خیلی کم بوده و یا اصلاً وجود ندارد. هیچگونه اساس برای مقایسه تعداد شاگردان با نفوس وجود نداشته و هیچ نوع تعریف معیاری برای مناطقی که به مکاتب ضرورت دارند، وجود ندارد. بدینترتیب حتی تناسب ناخالص تعداد شاگردان ( فیصدی اطفال واجد سن مکتب که شامل مکتب اند) محاسبه نگردیده است. هرگاه تناسب ناخالص محاسبه میگردد و اطلاعات دموگرافیک تحلیل میگردد، بگمان اغلب مکاتب سه الی شش اطاقه مناسبترین شکل می بود، زیرا اهالی محلی کوچک و پراکنده اند و والدین ترجیح میدهند که اطفال شان مسافتات زیادی را به مکتب راهپیمایی ننمایند، هر چند مدل دلخواه مکاتب کمتر ولی بزرگ و نسبتاً پر مصرف با هشت الی دوازده اطاق میباشد.

پلانگذاری صرف چنان عناصری مانند تعمیرات، معلمان، اطفال، کتب درسی و غیره را در نظر میگیرد، نه پروسه های از قبیل تربیة معلم، نظارت، و یا نتایج مشخص مانند تعداد متعلمینی که در صنوف مربوطه لیاقت لازم را تبارز داده اند و یا به عبارت دیگر تعداد اطفالی که در امتحانات سالانه کامیاب گردیده اند. ریاست های معارف ولایات و مدیریت های معارف و لسوالی در قسمت تدوین نصاب تعلیمی ذیبدخل نیستند و هیچگاه نبوده اند. آنها در مورد تقسیم اوقات مکتب (مثلاً چند ساعت برای هر مضمون اختصاص داده شود) یا رخصتی های مکتب و زمان امتحانات تصمیم نمیگیرند. تمام این فیصله ها در کابل صورت میگیرد. پرسونل و پرداخت معاشات

قرار معلومات حاصله از ریاست معارف ولایت هرات، امسال به تعداد 5827 معلمین در مکاتب شامل کار اند، که از آنجمله 39 فیصد اناث اند. آنها گذارش داده اند که به تعداد 287 کارکن اداری و خدماتی و یکتعداد نامشخص کارکنان دیگر وجود دارد که تعداد مجموعی آنها به 7151 کارکن عرصه معارف میرسد. در ولایت فاریاب در مجموع به تعداد 3000 نفر در لست معاشات شامل اند که از آنجمله 2300 نفر معلمین اند. مراحل پرداخت معاشات معلمین در ولایت هرات مشابه به جریان عمومی معاشات میباشد:

- ترتیب نمودن لست تعداد معلمین با رتبه هایشان؛
- توحید نمودن تمام فورم های معاشات در مدیریت معارف و لسوالی؛
- توحید نمودن فورم های تمام مدیریت ها در مستوفیت و لسوالی؛
- ارسال فورم های معاشات به مستوفیت ولایت؛
- پس از دریافت چک معاشات، تسلیمی پول نقد از شعبه بانک مرکزی در مرکز ولایت؛
- آوردن پول به معتمد نقدی و لسوالی؛
- پرداخت پول نقد به آمر هر مکتب (از جانب هیئت سه نفری مدیریت های مختلف و لسوالی)؛
- پرداخت معاشات به معلمین (مدیر مکتب آنرا تسلیم میشود).

قرار معلومات کارکنان معارف از 1200 الی 1300 افغانی در یکماه معاش میگیرند و بهمین علت به کار در عرصه معارف قدر و ارزش کمتری داده میشود.<sup>48</sup> با وجودیکه در میان کارکنان چنان نظر وجود دارد که این سطح معاشات جهت جذب معلمین ورزیده خیلی کم است، این امر مانع از شامل گردیدن مردم در وظایف در عرصه معارف نگردیده است که مثال آن افزایش سرسام آور در تعداد معلمین استخدام شده در سال 2003 میباشد. در عرصه وظایف تدریسی معاشات امتیازی یا معاشات تشویقی که از جانب سازمان های غیر حکومتی داده شود، وجود ندارد ولی یونیسف برای بعضی پست های اداری که اصلاً جهت تطبیق کمپاین بازگشت به مکاتب مشخص گردیده بودند، معاشات امتیازی میپردازد. این مسئله که آیا پرداخت این معاشات ادامه خواهد داشت یاخیر معلوم نیست. در مقایسه با سکتور صحت عامه که در آن دکتوران قادر اند تا از طریق کار در طبابت خصوصی (کار در معاینه خانه ها) مبالغ قابل ملاحظه کمائی نمایند، معلمین دارای چنین عواید خصوصی نیستند. در حال حاضر، بسیاری معلمین صرف کار یک هفته دارند، حتی اگر مکاتب دو هفته فعالیت نمایند. آنهایکه بصورت دو هفته تدریس می نمایند معاش شان یک اندازه زیاد است.

## منجمنت و انکشاف پرسونل

مهارت های تدریسی بسیاری معلمین خیلی محدود بوده و در دانش و فهم شان از محتوای مضامین خلاء هائی وجود دارد. میتود های یکنواخت و حسب المعمول آموزش مسلط اند. این مسایل همراه با تعداد کثیر شاگردان کلان سن (خصوصاً در صنف اول)، پروسه تدریس و آموزش را مشکلتر میسازد. هردو شکل تربیة معلمین یعنی تریننگ پیش از خدمت و یا داخل خدمت در حالت نامناسب قرار دارد. اکثر معلمین از زمانیکه به وظایف خویش شروع نموده اند، آموزش مسلکی اندک حاصل نموده اند و یا اینکه اصلاً آموزش مسلکی حاصل نموده اند. یکسلسله جلسات توضیحاتی برای معلمین که نیم یکروز را در بر میگرفت در اوایل امسال بحیث بخشی از کمپاین بازگشت به مکاتب دایر گردید. در مورد اداره معارف برای سر معلمین و کارکنان اداری مکاتب تریننگ داده نشده است.

48 معاشات معلمین در پائینترین درج □ مقیاس معاشات جدول 6 قرار دارد زیرا مأكولات دوم که بتاريخ 5 ماه می وضع گردید، به معلمین پرداخته نمیشود.

در ولایات نظارت رسمی وسیع بر معیار های تدریس وجود دارد، ولی بصورت رسمی نظارت اندک از جانب اهالی محل وجود دارد. مفتشین یا ناظرین مکلف اند تا راپور هر بازدید را ترتیب نموده و در کتاب تفتیش مکتب مشاهدات خویشرا بصورت تحریری درج نمایند. تفتیش ها شامل ملاحظه حاضری معلمین و شاگردان، تعمیر مکتب، اداره، شاگردان جدیدالشمول، پیشرفت در آموزش و تدریس، و بعضاً تدویر درس های نمونه میباشد.

ترفیع معلمین بر مبنای ارزیابی کار شان پس از سه سال خدمت صورت میگیرد. سرمعلم به آنها نمره میدهد و رئیس معارف ولایت این راپور را ملاحظه می نماید. ترفیع کارمندان دائمی رتبه اول الی رتبه سه مستلزم منظوری رئیس جمهور است، و رتبه های چهار الی ده مستلزم منظوری وزارت معارف اند. کارکنان موقتی رتبه اول الی رتبه چهار مستلزم منظوری وزارت معارف بوده و رتبه های پنج الی نه مستلزم منظوری والی و ریاست معارف ولایت میباشد.

## استخدام

رتبه های معلمین رتبه های اساسی سیستم اداری را که در سکتور ادارات دولتی وجود دارند، بازتاب میدهد (جدول شماره 5 دیده شود، صفحه 25). سیستم رتبه شخص بدین مفهوم است که سطح رتبه تا حد زیادی توسط ارشدیت (طول خدمت) تعیین میگردد نسبت به شایستگی. از همین سبب سطح رتبه ها برای پست های مختلف تثبیت نگردیده و در اصول برای یک رئیس و یک معلم داشتن عین رتبه ممکن است، در صورتیکه طول خدمت آنها یکسان باشد.<sup>49</sup> یک معلم جدید که از مکتب فارغ شده باشد به رتبه دهم شامل وظیفه میگردد.<sup>50</sup> و پس از سه سال میتواند به یک رتبه بلندتر ترفیع نماید. خیلی به ندرت اتفاق می افتد که یک معلم پس از هر سه سال تدریس ترفیع ننماید. یک معلم میتواند حتی بدون تغییر پست از دوازده رتبه سیستم اداری افغانستان بالا رود، هر سه سال برای ترفیع کارکنان پائین رتبه و هر چهار سال برای ترفیع کارکنان بلندرتبه تر.<sup>51</sup> مدیران یا امرین مکاتب ممکن است دارای رتبه پائینتر نسبت به بعضی معلمینی باشد که تحت امر آنهاست. چنین حالت بدون شک افراد جوان را از انتخاب رتبه معارف باز میدارد.

والی تمام مقرری های جدید پائینتر از رتبه هفت را منظور می نماید. بدین ترتیب هرگاه یک سرمعلم بخواهد تا یک معلم یا سرمعلم را مقرر نماید، پیشنهاد از طریق مدیریت معارف ولسوالی به ریاست معارف ولایت و بعداً به والی ارسال میگردد. در تقرر افراد در عرصه معارف پروسه انتخاب به یک پست وجود ندارد، بلکه شخصی توسط مدیر مکتب، مدیریت معارف ولسوالی، رئیس، والی یا توسط شخص بانفوذ دیگر معرفی و توصیه میگردد. اکثر معلمین قبل از منظوری تقرر به کار آغاز می نمایند، با وجودیکه کار قبل از منظوری شان در معاش محاسبه نمیکردد. تقرر در پست های بلندتر مانند رئیس و معاون رئیس در ریاست معارف ولایت، باید توسط وزیر معارف در کابل منظور گردد، زیرا این پست ها دارای پست های سه الی شش اند. گرچه منظوری رسمی والی ضرور نیست، ولی تعامل چنین بوده است که وی باید با تقرر موافقه نماید. ریاست معارف ولایت هر سال مطابق به تشکیل خویش تخصیص میگیرد. جهت ایجاد پست های جدید اولاً باید اجازت وزارت معارف در کابل حاصل گردد. جهت ایجاد زمینه برای تدبیر و نیرنگ، در برخی ولسوالی ها اسمای کارکنان مکاتب منظور نشده در جدول معاشات مکاتب دیگر درج میگردد.

## زیربنا و مصارف غیر از معاشات

فضای آموزش در تمام مکاتب در بهترین حالت خیلی ابتدائی بوده و در بسیاری مکاتب ازدحام شاگردان زیاد است. قرار معلومات سروی محلات آموزشی، صرف 29 فیصد مکاتب در تعمیرات مختص به مکاتب فعالیت مینمایند. سرپناه ها، خیمه ها، مساجد و منازل شخصی 27 فیصد دیگر را تشکیل میدهد و 10 فیصد مکاتب در فضای بیرون دایر میگردند. 30 فیصد مکاتبی که تعمیر داشت، بصورت کامل یا بخش زیاد آن ویران گردیده اند، 8 فیصد قسماً خساره مند گردیده و یا صرف به ترمیم سطحی ضرورت دارند و 7 فیصد دیگر قسماً تخریب گردیده اند. 52 فیصد مکاتب از تسهیلات آب بی بهره بوده و 75 فیصد فاقد تسهیلات بهداشتی اند.

49 پاورقی شماره 40 دیده شود.

50 پاورقی شماره 45 دیده شود.

51 قانون سال 1970 مامورین دولتی مقرر نمود که چهار سال خدمت برای ترفیع از رتبه شش به پنج و برای هر رتبه بعدی ضروری است.

به تمام شرایط لازم معارف یعنی معلمان مسلکی، کتب درسی، مواد ممد تدریس و آموزش و محل مناسب برای آموزش اشد ضرورت موجود است. بنابر تخمین های غیر دقیق از تعداد شاگردان جدیدالشمول در سال جاری، بسیاری از شاگردان مکاتب ابتدائی کتب درسی ندارند. تهیه کتب درسی کاملاً ناکافی میباشد، بطور مثال، در ولایت فاریاب در بعضی مکاتب حتی در اخیر سال تعلیمی صرف 10 فیصد اطفال دارای کتب درسی اند. هر دو نوع کتب درسی ای که در ابتدا توسط پوهنتون نبراسکا در اوماها<sup>52</sup> و (ABC)<sup>53</sup> انکشاف داده شد، در فاریاب مورد استفاده اند. تعداد هر نوع مربوط به آنست که کدام نوع آن ارسال گردیده و یا اینکه کدام نوع آن اولتر در دسترس قرار گرفته است. در ولایت هرات، تهیه کتب برای صنوف پائین مشکل خاص است. ریاست های معارف در برخی ولایات نوسازی گردیده اند. در آنها بصورت عموم وسایل مخابراتی وجود ندارد، به استثنای یکپایه تلفون در دفتر رئیس که صرف در داخل محدود شاروالی ارتباط گرفته میتواند. در سابق یک سیستم سفر و سفریه وجود داشت. قرار معلوم پرداخت سفریه تاکنون نیز مرعی الاجراست، ولی مقدار آن نهایت ناچیز بوده و با وجودیکه در مورد درخواست ها اجراآت صورت گرفته است، سفریه ها تاکنون پرداخته نشده اند.

قرار راپور ها عواید محلی مقدار اندکی را تشکیل میدهد. پس از جلس رؤسا در کابل در ماه سپتامبر سال 2002 که در آن آقای قانونی وزیر معارف ابتکار " کچکول معارف " را آغاز نمود، ریاست معارف ولایت فاریاب کارزار " حمایت از معارف " خویشرا آغاز نمود و مبلغ 154500 افغانی را ( که نظر به نرخ جاری تبدلده مبلغ 3000 دالر میگردد) بشکل اعانه جمع آوری نمود. این پول جهت خریداری فرش و فرنیچر مورد استفاده قرار گرفت و یکمقدار آن مصرف نگردیده است. رئیس همچنان از مبلغ 10000 دالر ( تخمیناً 515500 افغانی ) اعان جنرال دوستم یادآوری نمود که احتمالاً برای فرنیچر و مدیریت های معارف ولسوالی ها از آن استفاده خواهد شد.

گفته میشود که کمک اهالی محل به معارف خیلی کم است. این امر قسماً ناشی از فقر و قسماً ناشی ازین باور قوی است که خدمات معارف باید مجانی بوده و از جانب دولت فراهم گردد. با آنهم بعضاً اهالی محل یا حد اقل اشخاص متمول با معارف در قسمت زمین، آب، نیروی کار و در یکی از مکاتب با اهدای 14 عدد تخت سیاه، مساعدت نموده اند. اهالی محل همچنان به ملامام جهت تدریس فرزندان شان در مکاتب مربوط به مساجد، پول نقد یا جنس میپردازند. در اثنای رخصتی های زمستانی معمولاً تعداد زیاد شاگردان در مکاتب مربوط به مساجد، حاضر میگرددند.

<sup>52</sup> مرکز مطالعات افغانستان در پوهنتون نبراسکا در اوماها تحت یک پروگرام کمک بلاعوض ادار □ معاونت و انکشاف بین المللی ایالات متحده (USAID) در اوایل سالهای 1980 کتب درسی مخصوص بزبان دری و پشتو تدوین و چاپ نمود. این کتب توسط امریکائی های افغانستان شناس و مربیان افغان که ضدشوروی بودند، برشت □ تحریر درآمد. هدف این کتب تقویت ارزش های جهاد و تربی □ مبارزین میان افغانها بود. (USAID) از سال 1984 الی 1994 مبلغ 51 میلیون دالر را جهت انکشاف و تدوین این کتب به پوهنتون نبراسکا پرداختند که عمدتاً در پاکستان چاپ گردیدند. بیشتر از 13 ملیون در کمپ های مهاجرین و مدرسه های پاکستانی توزیع گردید. پس از ختم جنگ این کتب هنوز هم در مکاتب افغانی مورد استفاده بودند. ( پاکستان: مدرسه ها، بنیادگرائی و نظامیان، راپور آسیا، شماره 36، 29 جولای، 2002 ). پس از یازدهم سپتامبر جنبه ها و پیام های جهادی آن برداشته شد و وزارت معارف با کمک (USAID) دو باره این کتب را در پروگرام درسی مکاتب افغانستان شامل نمودند، ولی کیفیت آموزشی آنها نهایت ضعیف است. ( جو ستیفنز و دیوید ب. اتاوی، " الفبای جهاد در افغانستان"، واشنگتن پست، 23 مارچ، 2002 بخش A، فقر □ اول. )

<sup>53</sup> پروگرام مواد ابتدائی ممد درسی برای افغانها (ABC) توسط دست اندرکاران معارف افغانستان شامل مردان و زنان از بیشتر از بیست سازمان غیرحکومتی ملی و بین المللی در طی یک پروس □ 18 ماهه انکشاف داده شد که در رأس آن یونیسف و موس □ حمایت از اطفال قرار داشتند و از جانب DFID تمویل گردید. این پروگرام بر یک مجموع □ به اصطلاح دانش ابتدائی ریاضی و زبان از صنف اول الی ششم استوار بود ( که آنهم توسط مربیان افغانی انکشاف داده شده بود)، که هدف آن توضیح نتایج متوقعه نظر به درج □ صنف درین دو مضمون است. این پروگرام قبل از تحولات اخیر انکشاف داده شد و وزارت معارف در آن ذیدخل نبود.

## پیامد های فراهم نمودن خدمات در عرصه معارف

حکومت به موفقیت های زیادی دست یافته است. اولتر از همه موجودیت خدمات معارف میباشد که از جانب دولت تأمین گردیده و با فعال بودن پست های کلیدی در آن به کار خویش ادامه میدهد، هر چند کار آن به وجه احسن نمیشد. بدین ترتیب ساختاری جهت تأمین خدمات معارف وجود دارد که ساختار نظارت و تقایش نیز در آن شامل میباشد، و نیز معاشات در آن بصورت متداوم پرداخته شده و پرسوه استخدام معلمین از اهالی محل فعال است.

یک سلسله فرصت های قصیرالمدت نیز وجود دارد. تقاضا برای خدمات معارف خیلی زیاد بوده و اهالی محل حاضر اند تا درین مورد کمک نمایند. در ولایت هرات، ریاست معارف ولایت و مدیریت های معارف و لیسوالی ها با آسان نمودن شرایط معمول جهت توظیف در شغل معلمی و استخدام معلمین مؤقتی از طریق امتحان، مسئله کمبود فرایند معلمین را حل نموده اند.<sup>54</sup> تنزیل سطح تحصیلی معلمین ممکن است بدین مفهوم باشد که تعداد بیشتر افراد جوان، خصوصاً از طبقه اناث میتوانند که وارد کار در عرصه معارف گردند. بهبود در کیفیت تأمین خدمات معارف مستلزم معلمین ورزیده، نصاب تعلیمی مناسب و فراگیر، و یک اداره میباشد که تمام مسایل از قبیل توزیع مواد، استخدام و تربیه پرسونل ورزیده، نظارت بر مکاتب، سیستم اطلاعاتی تنظیم و اداره معارف، و غیره را تنظیم و تأمین نموده بتواند. گرچه ساختار معارف وجود دارد ولی سیستم های آن اکثرأ ضعیف است. ظرفیت تصمیم گیری آن محدود و بطی بوده و قابلیت انطباق با مقتضیات محلی را خصوصاً در سطح مکاتب و لیسوالی ندارد. تحلیل و تجزیه اطلاعات جهت پلان سازی معارف کم بوده یا اصلاً وجود ندارد و جریان اطلاعات همه بسوی مرکز بوده و در پاسخ از مرکز اطلاعات اندک به لیسوالی ها و مکاتب مواصلت نموده یا اصلاً هیچ اطلاعاتی مواصلت نمینماید. تقریباً تمام توجه به کمیت ها در معارف مبدول میگردد و به پروسه ها و نتایج حاصله توجه کمتری صورت میگردد.

در گذشته اداره معارف در افغانستان خدمات معارف را به یکتعداد کوچکتر اطفال که عمدتاً در مراکز شهری بودند، تأمین مینمود و مانند بسیاری سیستم های معارف در سراسر جهان، طوری عیار گردیده بود که در خدمت تحصیلات عالی، طبقه ذکور، و اشخاص پولدار باشد. امروز افغانستان متعهد به معارف ابتدائی برای همگان است. اطفال خیلی بیشتر به دستیابی به معارف و خصوصاً به صنوف پائینتر ابتدائی ضرورت دارند و مسئولین تنوع این ضرورت ها را بیشتر از پیش پذیرفته اند. واضح است که این امر دارای پیامد هایی برای اداره معارف و بودجه آن میباشد. اینکه سیستم ها تا چه حدی میتوانند خود را در جهت تأمین معارف ابتدائی مؤثر و کم مصرف، عیار سازند مورد سوال است و به همین منوال، اینکه تا چه حدی دست اندر کاران معارف این مسئله را درک مینمایند و با اهمیت آن موافق اند، مورد سوال است.

در نتیجه، برای بسیاری اطفال که صنف اول را در سال 2002 آغاز نموده اند، گمان نمیرود که آموزش باکیفیت فراهم گردد و آنها با دستیابی به نتایج کمتری صنوف مختلف را طی خواهند نمود. بصورت خاص، فقدان متداوم بودجه موجب میگردد تا امکانات و منابع معارف در تمام بخش ها از وسایل ترانسپورتی الی فرصت های تربینگ، الی تخته های سیاه همه به حداقل تنزیل یابد. هر چند مسئله صرف بر سر منابع و امکانات نمیشد. تا زمانی که یک دفتر معارف در ولایت قادر نگردد که یک پرسوه پلان سازی را جهت انکشاف معارف رویدست گیرد و بعداً یک بودجه مناسب را حصول و مصرف نماید، ارزیابی اینکه کدام مشکل مستلزم تغییر در پالیسی معارف و طرز عمل میباشد، کدام مشکل مستلزم اصلاح یا تربیه مسلکی، تغییر ساختار، پرسونل جدید و غیره میباشد و کدام مشکل مستلزم وجوه بیشتر مالی و منابع دیگر میباشد.

با افزایش وسیع در تعداد شاگردان جدیدالشمول در سال 2003، کیفیت ضعیف معارف برای بسیاری اطفال ممکن است موجب عکس العمل منفی گردیده و حضور و شمولیت شاگردان کاهش یابد.

<sup>54</sup> بطور مثال، در ولسوالی گذره، مقامات با استخدام 318 معلم مؤقت (197 نفر ذکور و 121 نفر اناث) در سال جاری، تعداد معلمین را بیشتر از دوچند ساخته اند. کاندیدان ممکنه در سطح مکاتب مشخص گردیدند، مدیریت معارف و لیسوالی با براه انداختن امتحان و بر اساس نتایج آن لست کاندیدان منتخبه را جهت منظوری به ریاست معارف ولایت و دفتر والی میفرستند. قرار معلومات مدیریت معارف و لیسوالی گذره، زمان متوسط از ارائه عریضه الی در مکتب الی منظوری مقام ولایت 15 روز بود.

## 7. تأمین خدمات صحی

### خدمات صحی در سطح ملی

در افغانستان به مراقبت های صحی ضرورت شدید و عاجل وجود دارد. آهنگ وفيات نوزادان و مادران حين وضع حمل که به ترتیب 165 در هر 1000 تولد زنده و 1700 در هر 100000 تولد زنده میباشد، از جمله بلندترین آهنگ وفيات در جهان بشمار میرود.

علل چنین احصائیه های اسفناک در قسمت وفيات مادران حين وضع حمل اینست که بخش اعظم وضع حمل در خانه بدون کمک یک شخص مسلکی صورت میگیرد. آهنگ حاملگی بلند بوده و استفاده از وسایل ضد بارداری پائین است. سوء تغذی مادران حامله که موجب کم خونی میگردد، سن کم در دوران حاملگی اول، مرض التهاب در قسمت لگن خاصره و عفونت های ناشی از شرایط خراب حفظ الصحة و ضعیت را در رابطه با آهنگ بلند وفيات مادران حين وضع حمل بیشتر وخیم ساخته است. مراجعه به شفاخانه ها در زمان لازم صورت نمیگیرد و با وجودیکه زنان از رفتن به شفاخانه ها منع نیستند، شرایط جغرافیائی، اقلیمی و زیربنائی اکثر سفر به شفاخانه ها را خیلی دشوار میسازد.

بخش بزرگ اطفال دچار سوء تغذی مزمن میباشند ( نحیف و قدکوتاه به تناسب عمر ) و بسیاری دچار سوء تغذی شدید میباشند ( ضعیف و دارای وزن کم نظر به قد ). بطورمثال، در ولایت هرات تناسب آنها به ترتیب 50 فیصد و 10 فیصد میباشد. امراضی که با واکسین قابل جلوگیری اند، مانند سیاه سرفه و سرخکان در بین اطفال عمومیت دارد. شیوع التهابات شدید سیستم تنفسی زیاد است، بشمول سرفه و سرماخوردگی، عفونت های گوش، بینی و گلو، و سینه بغل. عفونت های پوست در میان اطفال خیلی شایع بوده که یکی از این امراض لشمانیا میباشد. اسهالات شدید و عفونت های جهاز های بولی و تناسلی و عفونت های ناشی از کرم های پارازیت عمومیت دارد.

واقعات قابل ملاحظه توبرکلوز شش در میان طبقه ذکور و خصوصاً در میان طبقه اناث وجود دارد. در مورد شیوع توبرکلوز میان اطفال اطلاعاتی در دست نیست، ولی گمان میرود که زیاد باشد. شیوع این امراض در بین مردمانی که در داخل کشور بیجا گردیده اند، بیشتر است.

وزارت صحت عامه و همکاران آن یک پروگرام اولیه خدمات صحی را انکشاف داده است که شامل یک سلسله خدمات مهمی است که قرار است از بودجه دولت ( بشمول بودجه های کمک دهندگان ) در سرتاسر کشور تأمین گردد.<sup>55</sup> البته مشکلات عظیم درین راه وجود دارد، ولی این مشکلات غیر قابل تفوق نیستند. یکی از مشکلات خاص اینست که این پروگرام خدمات اولیة صحی در چوکات سیستمی تطبیق میگردد که شدیداً بر دکتوران و مراکز صحی متمرکز بوده و اتکاً زیاد بر شفاخانه های شهری صورت میگیرد. ضرور خواهد بود تا شمار و مکلفیت های پرسونل پارامدیکل و کارکنان صحی در محل افزایش داده شود تا آرائی خدمات صحی خارج از شفاخانه توسعه یابد و در عین زمان توانمندی دکتورانی که در مراکز صحی کار مینمایند، انکشاف داده شود تا امور خدمات صحی اولیه را بوجه احسن تنظیم و اداره نمایند. آنچه که مربوط تقاضا به خدمات صحی میگردد، معضلات فراوان اجتماعی و اقتصادی در قسمت استفاده از خدمات صحی خصوصاً توسط زنان، وجود دارد.

### ساختار صحت عامه در ولایات و مسئولیت های آن

در بخش صحت عامه در تفاوت با سکتور معارف، مسئولیت های وظیفوی مبهم است. وزارت صحت عامه در کابل مسئول طرح پالیسی عمومی است، و اگر بصورت مشخص گفته شود، مسئول ساختار تشکیلاتی واحد ها در سطح ولایات میباشد. وزیر استخدام تمام کارکنان بلندرته را ( رتبه اول الی رتبه شش ) منظور مینماید.

حوزه غربی کشور شامل ولایات هرات، غور، بادغیس، و فراه از لحاظ تفوق شفاخانۀ منطقوی و نقش اداره و رهبری رئیس ریاست صحت عامه و ولایت هرات در میان رؤسای صحت عامه و ولایات همجوار، در سیستم

<sup>55</sup> این خدمات شامل مراقبت های مادران و نوزادان، صحت طفل و واکسیناسیون، تغذیه، کنترل امراض ساری، صحت دماغی، معیوبیت، و ادویه جات اساسی .

صحت عامه از اهمیت برخوردار است. رئیس صحت عامه و ولایت هرات لقب غیررسمی رئیس صحت عامه حوزه جنوبغرب را دارد. از لحاظ تاریخی، رئیس صحت عامه و ولایت نقش آمر عمومی را در بین چهار رئیس صحت عامه و ولایات همجوار داشته است. شفاخانه حوزه در خدمت هر چهار ولایت قرار داشته و دارای یک دیپارتمنت کمک های اولیه صحت بوده که تسهیلات کمک های اولیه صحت را در ولایات و ولسوالی ها تنظیم مینماید ( که شامل پلانگذاری، تخصیص منابع و امکانات، و ایجاد ظرفیت ها میباشد ). این دیپارتمنت همچنان مسئول ارائه گذارشات صحت به وزارت صحت عامه و انسجام کمک ها در ساحه میباشد.

در ولایت فاریاب بدون تدویر ورکشاپ ها یا جلسات در شهر مزار، کدام ساختار واقعی منطقی یا حوزه وی وجود ندارد.

ریاست صحت عامه و ولایت کارکنان را در تسهیلات مربوطه تغییر و تبدیل مینماید، و در چوکات تشکیل منظور شده از جانب وزارت، کارکنان رتبه هفت الی رتبه ده را استخدام مینماید و جهت پیشبرد خدمات اولیه قراردادهای عقد مینماید. خریداری ادویه و دیگر اقلام مورد ضروریات در حقیقت مسئولیت ولایت میباشد، ولی از لحاظ تاریخی پروسه خریداری بصورت متمرکز از طریق کابل صورت میگیرد. حوزه، ولایت و ولسوالی ها امور مربوط به شفاخانه ها را اداره و تنظیم مینمایند. برخی ولسوالی ها در عین زمان مسئول انواع مختلف مراکز صحت اعم از مراکز اولیه صحت، مراکز فرعی صحت، کلینیک های صحت مادر و طفل، و کلینیک های پروگرام های وسیع واکسیناسیون میباشدند. جدول شماره 9 خدماتی را که تسهیلات مختلف مکلف به ارائه آن میباشد، نشان میدهد. مقامات شاروالی مسئول خدمات صحتی نمیشوند.

**جدول شماره 9 : مسئولیت های وظیفوی تسهیلات مختلف صحتی**

خدمات معاینه سرپایی مریضان	خدمات مریضان داخل بستر	جراحی (هزوع)	مراقبت قبل از تولد	ولایت	مراقبت پس از ولایت	واکسیناسیون	تغذیه	احیای توانمندی جسمی	آموزش صحتی	اکسیریز	لازماتوار تشخیص امراض
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
X	X	X	X	X	X	X	قسماً		X	قسماً	X
X		قسماً	X	قسماً	X	X	قسماً		X		قسماً
X		X	قسماً		قسماً	X			X		
X			X		X	X	X		X		
						X	قسماً				
		X						X			

جدول شماره 10 نشان میدهد که وظایف شفاخانه ها در سطوح ولایت و ولسوالی باهم انطباق پیدا مینماید و نیز واضح میسازد که اعطای بودجه های خارجی از جانب سازمان های غیرحکومتی و کمک دهندگان صورت میگیرد. سکتور صحت عامه همچنان از ناحیه موجودیت غیر رسمی " حوزه " منحیث یک سطح انسجام دهنده اداره دولتی دچار ابهام گردیده است. بدینترتیب، حین ترتیب نمودن بودجه و پلان ها برای سکتور صحت، کارکنان و امرین با ابهام بیشتر و اختلافات بالقوه در تعیین مسئولیت ها و بودجه ها مواجه میگردند و در نتیجه در تناسب با کارکنان سکتور معارف، ابهام بیشتر در مورد طرز حسابداری آنها نیز واقع میگردد.

### جدول شماره 10 : مسئولیت های وظیفوی در بخش صحت عامه

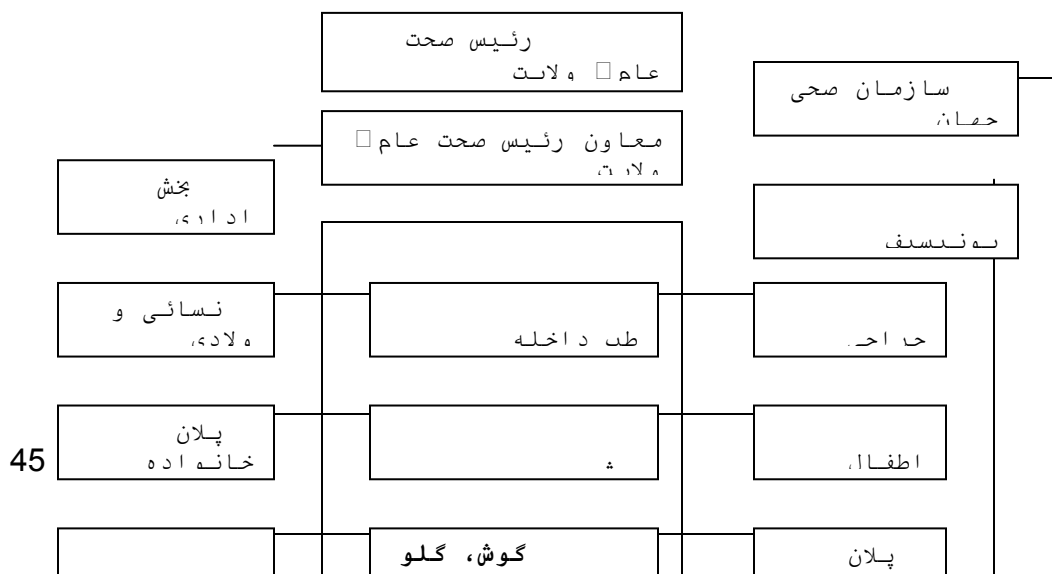
سطح اداره	بودجه یا وجوه کمکی	بودجه کمکی از خارج
وزارت صحت عامه در کابل	طرح پالیسی صحی منظوری تشکیل استخدام کارکنان: رتبه اول الی رتبه شش	قراردادها با سازمان های غیرحکومتی تنظیم سکتور خصوصی
ریاست های صحت عامه حوزه (صرف در ولایات غربی)	جمع آوری اطلاعات صحی انسجام امور امدادی (در داخل حوزه) خدمات شفاخانه حوزه • خدمات معاینات سرپائی مریضان • خدمات مریضان داخل بستر • جراحی • مراقبت قبل از ولادت • ولادت	• مراقبت پس از ولادت • واکسیناسیون • احیای توانمندی جسمی • آموزش صحی • اکسریز • لابراتوار تشخیص امراض
ولایت	تغییر و تبدیل کارکنان در مراکز صحی استخدام کارکنان: رتبه هفت الی ده عقد قرارداد های خدماتی خریداری ادویه و دیگر اقلام ضروری کنترول کیفیت خدمات	مدیریت تسهیلات: عمارات، وسایل نقلیه پلان های صحی ولایتی جمع آوری اطلاعات اولیه صحی کمک های اولیه صحی
	خدمات شفاخانه ولایتی: • خدمات معاینات سرپائی مریضان • خدمات مریضان داخل بستر • جراحی • مراقبت قبل از ولادت • ولادت • مراقبت پس از ولادت	• واکسیناسیون • احیای توانمندی جسمی • آموزش صحی • اکسریز (بعضی اوقات) • تغذیه • لابراتوار تشخیص امراض
	تسهیلات احیای توانمندی جسمی: • جراحی • احیای توانمندی جسمی	



بودجه خارجی در تمام بخش های سکاتور در تمام سطوح اداره و در تمام عرصه ها اعطا میگردد.	پلان های صحت ولسوالی خدمات شفاخانه ولسوالی:	ولسوالی	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مراقبت های پس از ولادت</li> <li>• واکسیناسیون</li> <li>• بعضی خدمات تغذیه</li> <li>• آموزش صحتی</li> <li>• بعضی خدمات اکسیریز</li> <li>• لابراتوار تشخیص امراض</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات معاینات سرپائی مریضان</li> <li>• خدمات مریضان داخل بستر</li> <li>• جراحی</li> <li>• مراقبت های قبل از ولادت</li> <li>• ولادت</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مراقبت پس از ولادت</li> <li>• واکسیناسیون</li> <li>• بعضی خدمات تغذیه</li> <li>• آموزش صحتی</li> <li>• بعضی خدمات تشخیص امراض</li> </ul>		مراکز اولیه صحتی: <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات معاینات سرپائی مریضان</li> <li>• بعضی جراحی های محدود</li> <li>• مراقبت های قبل از ولادت</li> <li>• بعضی ولادت ها</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بعضی مراقبت های پس از ولادت</li> <li>• واکسیناسیون</li> <li>• آموزش صحتی</li> </ul>		مراکز صحتی فرعی: <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات معاینات سرپائی مریضان</li> <li>• بعضی جراحی های محدود</li> <li>• بعضی مراقبت های قبل از ولادت</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• واکسیناسیون</li> <li>• تغذیه</li> <li>• آموزش صحتی</li> </ul>		کلینیک های صحت مادر و طفل: <ul style="list-style-type: none"> <li>• خدمات معاینات سرپائی مریضان</li> <li>• مراقبت قبل از ولادت</li> <li>• مراقبت پس از ولادت</li> </ul>
	کلینیک های پروگرام وسیع واکسیناسیون: <ul style="list-style-type: none"> <li>• واکسیناسیون</li> <li>• بعضی خدمات تغذیه</li> </ul>		

ساختار تشکیلاتی ریاست های صحت عامه ولایات در مجموع مانند ساختار آن در ولایت فاریاب است ( شکل 3 دیده شود). ساختار ریاست های صحت عامه در ولایات دیگر نیز به همین شکل اند. هرچند گراف تشکیل " دیپارتمنت " های مختلف را نشان میدهد، در واقعیت بسیاری از آنها متشکل از یک یا دو نفر است. علاوه بر آن، در بسیاری حالات ( بطور مثال امراض معده و روده، اوپتالمولوژی، لابراتوار) به نسبت فقدان کارکنان، تجهیزات، یا مواد، ریاست ها وجود ندارند. بطور مثال، بدون برق یا تجهیزات سرد کننده، بانک خون صرف میتواند زمانی وظایف خویشرا اجرا نماید که خون دهنده و مریض هر دو در عین زمان حاضر باشند. علاوه بر آن، معرف های تجزیه و تحلیل گروپ های فرعی وجود ندارد. به عین ترتیب، لابراتوار فعال نیست، زیرا معرف های انجام آزمایشات موجود نیستند.

شکل 3 : ساختار ریاست صحت عامه ولایت فاریاب



سطح ولسوالی



منبع: ریاست صحت عامه و اعضای ہیئت.

مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی	مرکز اولیہ صخی
----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

دولت اجازه نداده است که شفاخانه های خصوصی ایجاد گردند. کارکنان دولت و سازمان های غیرحکومتی احساس مینمایند که دولت در حال حاضر این امکانات را دارد تا بر سکتور خصوصی نظارت نماید، هر چند دبیرانتمت کمک های اولیة صحت عامه و ولایت مسئول کنترل کیفیت سکتور سازمان های غیرحکومتی است. یک واحد قضائیه مسئول نظارت بر کیفیت ادویه جات، فعالیت های فارمی و طبابت خصوصی میباشد، ولی این واحد ضعیف شمرده میشود.<sup>56</sup> سکتور خصوصی از لحاظ تسهیلات تشخیص دارای کم و کاستی های زیادی است و جای تعجب نیست که همان گونه که در کشور های دیگر نیز واقع میگردد، متهم به توصیه ادویه بیشتر از مقدار لازم و مطالبه پول زیاد از مریضان میباشد. در کشور کدام اتحادیه کارکنان طبی وجود ندارد و تنها یک اتحادیه فارمسیست ها در حالت ایجاد است.

چهار مشکل اساسی تشکیلاتی و ساختاری وجود دارد. اول اینکه استخدام کارکنان درین اواخر، گراف های تشکیلاتی را باطل ساخت و آنها بیشتر ازین در قسمت ارائه خدمات اولیه صحتی یک رهنمای واقعی به فعالیت های ولایات و ولسوالی ها بوده نمیتوانند.

ثانیاً، در میان مراقبت های صحتی که از مریضان سرپائی و مریضان داخل بستر صورت میگردد، تفاوت زیاد موجود است و در تسهیلات برای مریضان داخل بستر سرمایه گذاری زیاد صورت گرفته است. طبعاً که برای مراقبت معالجوی ضرورت و تقاضای زیاد وجود دارد، ولی سیستم شدیداً فاقد عرضه خدمات صحتی خارج از شفاخانه میباشد. بسیاری از تکالیفی که مریضان را وادار به مراجعه به مراکز صحتی مینماید، میتواند از طریق خدمات خارج از شفاخانه رفع گردند که ارزشمندی این خدمات از لحاظ صرفه جوئی امکانات مالی و مادی بیشتر بوده و موجب ضیاع وقت مریضان و درد و عذاب بیمورد آنها نمیکردد. به کارکنان طبی محلی و قابله های سنتی و لادی عمدتاً از جانب سازمان های غیرحکومتی تریننگ داده میشود. مدت و کیفیت این تریننگ ها وابسته به ظرفیت ها و فلسفه های مختلف این سازمان های غیرحکومتی میباشد، ولی این کارکنان مهم به سیستم صحت عامه جذب نمیکردند و بدینترتیب آنها فاقد مواد ضروری، نظارت متداوم، تأمینات تخنیکی و آموزش های جدید میباشد که لازمۀ فعالیت مؤثر آنهاست.

اتکاً بیشتر بر دکتوران و تسهیلات شفاخانه ها موجب تقسیم ناهماهنگ امکانات طبی میگردد. بطور مثال، شمار اهالی برای یک دکتور متفاوت است و از شمار پائین 1: 2305 در شهر هرات الی 1: 34600 در کشک کهنه در عین ولایت میباشد. ده ولسوالی از شانزده ولسوالی در ولایت هرات دارای تناسب 1: 10000 میباشد. واضح است که دکتوران در ساحات اطراف شهر هرات تجمع نموده اند و به عین منوال کارکنان صحتی نیز بصورت عموم در همین ساحات تجمع نموده اند و بدینترتیب هشت ولسوالی از جمله شانزده ولسوالی صرف دارای یک کارکن صحتی برای بیشتر از 5000 نفر میباشد، در حالیکه این تناسب در شهر هرات 1: 761 میباشد. ثالثاً، حدود متغیر سیاسی و اداری ولسوالی ها مسئله مدیریت را مشکل میسازد.

چهارم، طوریکه ذکر گردید مسئله تقسیم مسئولیت در بین حکومت و میان حکومت و کمک دهندگان و سازمان های غیر حکومتی خیلی نامشخص بوده و مشکل اول، مشکل دوم را وخیم تر میسازد. موافقت نامه ها میان حکومت و سازمان های غیر حکومتی شکل یادداشت های تفاهم را داشته و بر این تفاهمات در سطح ولایت موافقه صورت میگردد، هر چند وزارت صحت عامه صلاحیت دارد تا در قسمت موقعیت و فعالیت های موسسات خارجی اجازه صادر نموده و آنها را ثبت و راجستر نماید. بعضی قراردادهای در کابل عقد گردیده و یا به کابل فرستاده میشوند، رئیس صحت عامه و ولایت صلاحیت انفاذ قراردادها را دارد.

چنین تعدد مراجع نیدخل موجب بروز برخی اختلافات در پالیسی میگردد. تصامیم در سطح ولایت مانند تغییر و تبدیل کارکنان، تغییرات در گراف تشکیل، قراردادهای با سازمان های غیرحکومتی و تعیین قیمت های ادویه مورد ابهام بوده و وزارت صحت عامه میتواند این فیصله ها را ملغی قرار دهد. پالیسی مرکزی ایجاب

<sup>56</sup> رئیس جمهور کرزی درین اواخر فرمانی صادر نموده است که توزیع ادویه جات و توسعه کلینیک های خصوصی را تنظیم مینماید ( راپور آژانس اطلاعاتی باخت، 20 جنوری، 2003 ). این فرمان اشعار میدارد که کلینیک های خصوصی باید مقررات جدید کلینیک ها را که سال گذشته ایجاد گردید، دقیقاً رعایت نمایند. هرگاه کلینیک های خصوصی نتوانند که فعالیت های طبی خویشرا طی سه ماه پس از صدور این فرمان بهبود نبخشند، این کلینیک ها مسدود خواهند شد. این فرمان ریاست جمهوری همچنان خواهان نظارت مؤثر دولت بر توزیع و تولید ادویه در کشور گردید و حکم مینماید که تا زمانیکه کارشناسان وزارت صحت عامه معاینات لازمه را انجام نداده اند، ادویه جات وارد شده نباید از گمرک خارج گردند.

مینماید که تمام خدمات صحتی بصورت مجانی فراهم گردد، ولی بسیاری سازمان های غیرحکومتی و کمک دهندگان اصرار میورزند تا از طریق فیس معاینه یا پرداخت بخشی از قیمت ادویه داده شده ( 40 الی 60 فیصد قیمت بازار ) مصارف خدمات اعاده گردد، هر چند عدد ممکن است مانند سابق ادویه را بصورت مجانی در دسترس افراد بی بضاعت قرار دهند. به عین ترتیب، پرداخت پول اکسریز و معاینات لابراتواری نیز سردرگم است. حکومت احساس مینماید که مطالبه پول در مقابل این خدمات نامناسب است، زیرا مردم توانایی پرداخت آنرا ندارند، هر چند برخی ولسوالی ها فیصله نموده اند که این خدمات را در مقابل پول انجام دهند، زیرا جهت حل مشکلات عاجل صحتی آنها به پول ضرورت دارند.

## پلانگذاری و طرح بودجه

همانند سکتور معارف، مقامات ریاست های صحتی ولایات در هیچ نوع جنبه های طرح بودجه که مستلزم ایجاد تعادل میان سکتور ها در سطح ولایت باشد، دخیل نیستند. مقامات بخش معارف و صحت درتشکل بودجه ولایت سهم نداشته و نیز مکلف نیستند تا جهت منظوری تخصیص های بیشتر بودجه از والی باهم رقابت نمایند. آنها صرف با وزارت صحت عامه در کابل در قسمت مسایل مربوط به تطبیق پالیسی ملی بحث و گفتگو مینمایند. آخرین پالیسی ملی در عرصه صحتی که در مورد آن معلومات در دست است در ارتباط با پلان هفت ساله انکشاف اجتماعی و اقتصادی رئیس جمهور محمد داود، قبل از به قدرت رسیدن کمونیست ها در سال 1978، وضع گردیده بود.

رئیس صحت عامه ولایت منحصبت بخشی از وظیفه پلانگذاری، یک پیشنهاد بودجه سالانه را به وزارت صحت عامه ارائه مینماید که شامل معاشات، خریداری اجناس ضروری و تجهیزات و همچنان پیشنهادات جهت فراهم آوری خدمات جدید یا ایجاد بست های جدید اداری میباشد. تمام ضروریات طبی باید از کابل فرستاده شود، ولی در حال حاضر اینکار صورت نمیگیرد. در سالهای قبل، وزارت صحت عامه در مورد موقعیت مراکز اولیه صحتی و سایر تسهیلات در ولسوالی ها به ریاست های صحت عامه ولایات هدایت میداد.

البته مشکلات ارتباطات و مخابرات مسئله پلانگذاری را با موانع مواجه ساخته است. ارتباطات میان کابل و ولایات معمولاً توسط پست یا اعزام نماینده صورت میگیرد. بصورت عموم، دفاتر ولایتی و حوزه وی سازمان صحتی جهان (WHO) و یونیسیف (UNICEF) با استفاده از تلیفون و ای میل بحیث ارتباط میان کابل و ولایات عمل مینمایند. چنین معلوم میشود که این سیستم شکل نسبتاً رسمی را بخود گرفته است. در غرب افغانستان، پلان ها و بودجه های ولایتی بشکل پلان های "حوزه وی" تدوین گردیده و پس از آن ربعوار به کابل ارسال میگردد.<sup>57</sup>

## تشکیل و پرداخت معاشات

تأمین منابع انسانی از لحاظ تعداد، کیفیت و بودجه مسئولیت وزارت صحت عامه میباشد. رؤسای صحت عامه ولایات صلاحیت تقرر، دسپلین و انفکاک کارکنان پائین رتبه را دارد، هر چند ممکن است که این اقدامات نیز مستلزم منظوری از جانب کابل باشد.

کارکنان سازمان های غیر حکومتی در بسیاری تسهیلات دولتی کار مینمایند و کارکنان پیشقدم از سازمان های غیر حکومتی معاشات متمم دریافت مینمایند. در برخی موارد، این موسسات مستقیماً کارکنان را استخدام نموده و آنها را در مراکز صحتی بکار می گمارند. این کارکنان یا عودت کنندگان اند و یا اینکه از وظایف حکومتی استعفا داده اند. بعضی دکتوران در مفاهمه با موسسات خود را به ولایاتی تبدیل نموده اند که در آنجا سازمان های غیرحکومتی معاشات امتیازی میپردازند، و یا اینکه مرخصی بدون معاش گرفته اند، زیرا مقررات موجود الی سه سال رخصتی بدون معاش را مجاز میداند. با وصف آن حکومت به استخدام کارکنان دیگر مبادرت نورزیده است.

<sup>57</sup> پیشنهاد گردیده است تا پس از تکمیل مطالعات ارزیابی امکانات و منابع ملی در عرصه صحت عامه افغانستان (ANHRA)، ورکشاپ های ولایتی در مورد پلانگذاری دایر گردند. در جریان این ورکشاپ ها، هر ولایت پلان های صحتی خویشرا انکشاف خواهد داد که این امر یک فرصت خوبی را جهت استفاد معقول از امکانات دست داشته فراهم نموده و خلاء هائی را که خصوصاً در قسمت مراقبت های صحتی در سطح جمعیت های محلی وجود دارند، مشخص میسازد.

برخی موسسات تعداد کارکنان را در سیستم صحتی از طریق پروگرام های خاص توسعه داده اند. بطور مثال، نظر به ساختار وزارت صحت عامه صرف یک واکسیناتور در ولسوالی وجود دارد. یونیسیف آنرا به یک تیم دونفری در هر مرکز صحتی یا تقریباً پنج تیم در یک ولسوالی افزایش داده است تا مطابق ضرورت پروگرام وسیع واکسیناسیون باشد.

جدول شماره 11 سطح معاشات کارکنان طبی را نشان میدهد. این معاشات با معاشات عمومی دولتی کمی تفاوت دارد (جدول شماره 6 دیده شود). تفاوت ها در حدود 14 فیصد میباشد و این نابرابری ممکن است بعلت عدم محاسبه مجرانی های کوچک، خصوصاً ماکولات دوم که پس از تاریخ 5 ماه می سال 2002 وضع گردیده است و بعضی تفاوت های کوچک در امتیازات مسلکی باشد. کارکنان همچنان اظهار داشته اند که یک مجموعه مواد ارتزاقی را دریافت داشته اند که مرکب از گندم (به ارزش 350 افغانی) و روغن (به ارزش 125 افغانی) میباشد. ارزش این مواد کمتر از ارزش موادی است که پروگرام غذایی جهان (WFP) گذارش آنرا داده است (به ارزش 742.5 افغانی).<sup>58</sup> واضح نیست که آیا هنوز هم این مواد توزیع میگرددند یا خیر، ولی هرگاه توزیع آن متوقف گردیده باشد، درینصورت احتمال دارد که بعلت تأخیر در پرداخت معاشات، کارکنان ولایتی تا کنون ازین امر مطلع نگردیده اند.

### جدول شماره 1: معاشات و امتیازات کارکنان طبی (افغانی جدید)

کارکنان	معاش اصلی	ماکولات	امتیاز مسلکی	مجموع معاش
دکتور بلند رتبه	106.80	1500.00	25.00	1631.80
دکتور پائین رتبه	82.80	1500.00	20.00	1602.80
نرس	75.60	1500.00	15.00	1590.60
معاون نرس یا موظف حفظ الصحه	66.60	1500.00	12.00	1578.60
واکسیناتور	75.60	1500.00	8.00	1583.60
تکنیشن لابراتوار	75.60	1500.00	8.00	1583.60
آمر	75.60	1500.00	8.00	1583.60
دکتور دندان	75.60	1500.00	8.00	1583.60
واکسیناتور در محل	66.60	1500.00		1566.60
معلمد جنسی یا نقدی	80.00	1500.00		1580.40

منبع: ریاست صحت عامه هرات (تصور میگردد که در مورد تمام کشور صدق مینماید)

موسسات امدادی و سازمان های غیر حکومتی به کارکنان معاشات امتیازی یا تشویقی میپردازند. در قسمت جمعیت سره میاشت افغانی (ARCS)، مقدار معاشات کارکنان 50 فیصد بیشتر از معاشات دولتی آنهاست. اکثر، معاشات دکتوران که از جانب سازمان های بین المللی غیرحکومتی و یا دیگر موسسات پرداخته میشود، ماهانه در حدود 150 الی 200 دالر میباشد (بشمول معاش حکومتی شان). نرس ها و قابله ها ماهانه در حدود 120 الی 130 دالر، دیگر کارکنان طبی در حدود 100 الی 150 دالر، و کارکنان خدماتی ماهانه در حدود 80 دالر معاش اخذ مینمایند. مدیران پروژه، بطور مثال در وزارت صحت عامه، ماهانه در حدود 250 الی 300 دالر معاش دریافت مینمایند. یونیسیف برای واکسیناتورانی که در کمپاین های واکسیناسیون یا روزهای ملی واکسیناسیون کار مینمایند، یک سیستم ماهران معاشات که مبتنی بر کوشش و زحمت کشی آنهاست، وضع نموده است که مطابق به آن در هر کمپاین مبلغ 9 دالر و ماهانه مبلغ 24 دالر پرداخته میشود.<sup>59</sup>

با در نظر داشت چنین اوضاع معشوش، در حال حاضر حکومت و سازمان های غیر حکومتی در کابل تلاش میورزند تا معیاری برای درآمد کارکنان عرصه صحت عامه تعیین نمایند. به این ارتباط مسوده یک سند در سکرتریت بخش پروگرام های وزارت صحت عامه تهیه گردیده است. توقع میرود که مطابق به لیاقت و

<sup>58</sup> پاورقی شماره 43 دیده شود.

<sup>59</sup> معاشات روزانه ازین قرار است: کوردیناتوران: 3 دالر؛ سوپروایزران: 3 دالر؛ داوطلبان: 2.5 دالر؛ بسیج کنندگان اجتماعی: 2 دالر. هر شخص در یکسال برای تقریباً 15 روز توظیف میگردد. تنها در هرات بیشتر از 4000 داوطلبان وجود دارند.

اهلیت، نورم ها و موازین جدید وضع گردد و معاشات الی ماه مارچ 2003 اصلاح خواهد گردید. هرگاه این تلاش موفق گردد که البته این امر تا کنون مورد سوال قرار دارد، درینصورت با درنظرداشت تعداد موسساتی که درین مسئله ذیدخل اند، از قبیل سازمان های غیرحکومتی، ملل متحد، پروژه های دوجانبه و پروژه های مبتنی بر معاونت بانک جهانی، این امر بر مسنله کاهش معاشات امتیازی اثر خواهد گذاشت.

برخورد فعلی با معاشات امتیازی که آنرا یک پدیده موقتی میبندارد، نگرانی هانی را در مورد شیوه گذارندهی ببار آورده است. بسیاری کارکنان احساس مینمایند و یا اینکه وادار گردیده اند تا احساس نمایند که آنها نسبت به حکومت، به مراجع کمک دهنده مسنولیت بیشتر دارند. پیامد اینکار در متوسط المدت ممکن است ترک وظایف دولتی توسط کارمندان و پیوستن آنها به یک سکتور جدید "سازمان های غیر حکومتی خصوصی" میباشد که این امر یکی از توانائی های فعلی سیستم صحتی افغانستان را متزلزل خواهد ساخت که عبارت از رسالت و تعهد پرسونلی است که در نهاد های آموزش طبی کشور جهت خدمت به مردم تربیه شده اند.

یکی از مشخصات غیر عادی سیستم صحت عامه مجاز دانستن کار خصوصی در عرصه طب میباشد. واضح نیست که آیا اینکار نظر به پالیسی رسمی صورت میگیرد یا خیر. کار خصوصی شامل حال تمام کارکنان میگردد، ولی خاصاً در مورد دکتوران ربط بیشتر دارد. در صورتیکه یک دکتور اوقات معینه را که معمولاً از ساعت هشت صبح الی یک بعد از ظهر میباشد، در مرکز صحتی دولتی که در آن توظیف است، بگذراند، وی میتواند پس از آن مصروف فعالیت خصوصی شود. در حالیکه گفته میشود که در نتیجه این جواز کار خصوصی، دکتوران اکثراً در سیستم صحت عامه کمتر از آنچه که مکلف اند کار مینمایند با آنهم این روش طرفداران زیادی دارد، زیرا عقیده برین است که اینکار به نفع سیستم صحت عامه میباشد، زیرا اینکار دسترسی به دکتوران را مهیا نموده و با در نظرداشت اینکه طبابت خصوصی خیلی پر منفعت میباشد، از فشار بر سیستم صحتی که مستلزم پرداخت معاشات بلند است، کاسته میشود. دکتوران حاذق در شهر ها میتوانند از طریق طبابت خصوصی ماهانه از 2000 الی 3000 دالر بدست آورند.<sup>60</sup> در شهر هرات فیس معاینه داکتر 0.50 دالر، یک معاینه لابراتواری از 0.50 الی 1.50 دالر و یک عکس اکسریز یا معاینه التراساوند در حدود 2.50 دالر میباشد. نرس ها و دیگر کارکنان طبی نیز فعالیت خصوصی دارند ( بطور مثال تزریق پیچکاری )، ولی اکثراً مصروف کارهای دیگری میشوند که با صحت ارتباط ندارند تا از عهده مصارف خویش برآیند. سطح متفاوت تحصیلات نرس ها و کارکنان طبی برخی از فعالیت های خصوصی آنها را مورد سوال قرار میدهد. در جاهانیکه تعداد داکتران خیلی کم است، پارامیدیک ها انگیزه و فرصت آنها دارند تا از قابلیت و مهارت خویش پا فراتر نهند.

ریاست صحت عامه هرات گزارش میدهد که به تعداد 935 نفر که کارکنان وزارت صحت عامه نیستند، در سطوح مختلف فعالیت های طبی مصروف بوده و به بسیاری از آنها از جانب سازمان های غیر حکومتی نیز معاش پرداخته میشود. این ولایت همچنان گزارش میدهد که کارکنان مسلکی آنها شامل 180 داکتر قراردادی، 198 داکتر و 495 کارکن پارامیدیک بوده و تعداد کارکنان غیر طبی را رقم پانین 62 نفر قلمداد مینماید. مستوفیت هرات رقم مجموعی کارکنان صحتی را 933 نفر قلمداد مینماید (جدول شماره 4 دیده شود). ارقام در مورد اشتغال در سطح ولسوالی یک اندازه نامعین است. ریاست صحت عامه ولایت گزارش داد که علاوه بر 935 نفر مجموعی، هرات دارای 1158 کارکن سطح قریه و قصبه، و 2127 کارکن خدماتی میباشد.

در ولایت فاریاب، ارقامی که ولایت ارائه نموده است، بیشتر مبهم است. ریاست صحت عامه ولایت گزارش میدهد که در سطح ولایت 256 کارکن طبی یا اداری وجود دارند. پس از محاسبه دقیق لست های کارکنان، رقم مجموعی کارکنان شفاخان و ولایتی و کارکنان ریاست صحت عامه 225 نفر شد. والی فاریاب با

<sup>60</sup> قبل از حکومت انتقالی کارخصوصی صرف زمانی مجاز بود که داکتر وظیفه دولتی داشته باشد. در حالیکه این شرط ظاهراً برطرف شده است، در حال حاضر برای داکتران سه حالت وجود دارد: (1) ایفای وظیفه در وزارت صحت عامه و در ضمن پیشبرد طبابت خصوصی؛ (2) ایفای وظیفه در وزارت صحت عامه و نمایندگی در یکی از موسسات با معاش امتیازی، و در ضمن آن طبابت خصوصی؛ (3) ایفای وظیفه با معاش در یکی از موسسات با امکانات کمتر جهت پیشبرد طبابت خصوصی نظر به ایجابات کار در موسسه. در افغانستان بصورت مجموعی در حدود 6400 داکتر وجود دارد و سالانه 700 نفر در رشت طبابت فارغ میگردند.

این رقم موافق نبوده و تعداد کارکنان ریاست صحت عامه<sup>61</sup> ولایت را 483 نفر با اضافه 18 نفر در واحد کنترل ششمانیا و ملاریا قلمداد مینماید.

### منجمنت و انکشاف پرسونل

مهارت ها و ظرفیت های کار های اداری و کلینیکی ضعیف بوده و مهارت های موجود و آموزشی که به کارکنان داده میشود با مقتضیات فعلی صحت عامه مطابقت ندارد. با فقدان امکانات مناسب، این توافق وجود دارد که موسسات محلی و سازمان های غیر حکومتی مسئولیت اعمار ظرفیت ها را بدوش گیرد. سایر موسسات بمنظور تقوی<sup>61</sup> سطح دانش پرسونل صحتی مصروف آموزش کارکنان محلی صحتی و قابله های سنتی و ولادی میباشد. علاوه بر تربی<sup>61</sup> پرسونل محلی، سازمان های غیرحکومتی زمین<sup>61</sup> ترینگ را در سیستم اطلاعات صحتی، نظارت و ارزیابی و غیره نیز مهیا میسازند. مطابق گذارشات، کیفیت تلاش های سازمان های غیر حکومتی خیلی با هم متفاوت است.

یکی از اولین قربانیان معضل<sup>61</sup> امکانات اندک، آموزش و ترینگ میباشد. در نتیجه، بهبود ضروری فهم و دانش تکنیکی و اداری برای تمام کادر های کارکنان به تعویق افتاده و یا اینکه اصلاً صورت نمیگیرد. بطور مثال، بسیاری داکتران از مدت بیست سال بدینطرف ترینگ تازه ندیده و به خارج سفر ننموده اند و با تکنالوژی عصری طبی نا آشنا اند. به استثنای کورس های ترینگ که توسط سازمان های غیر حکومتی تدویر میگردند، کورس های آموزشی برای کارکنان کلینیکی یا اداری نهایت محدود میباشد. کورس های آموزشی داخل خدمت اصلاً وجود ندارد. به عین ترتیب، دسترسی به تکنالوژی یا اطلاعات جدید عملاً وجود نداشته و کتب درسی جدید به آسانی در دسترس قرار نمیگیرند. حتی استادان از اطلاعات و شیوه<sup>61</sup> تدریس سابقه که اکنون معمول نیست، استفاده مینمایند. داکتران جوان نیز به ترینگ ضرورت دارند، خصوصاً جهت تقویت دانش و مهارت های طب و قیوی. با در نظر داشت اتکا<sup>61</sup> زیاد سیستم صحتی بر روش معالجی، جای تعجب نیست که مهارت ها در عرص<sup>61</sup> طب و قیوی در سطح پائین قرار دارد.

شرح وظایف و رهنمود ها برای کارکنان مربوط به سالهای قبلی بوده و مستلزم تجدیدنظر است. پلان های کار صرف برای موارد خاص وجود دارد، مانند پروگرام وسیع واکسیناسیون. در حالیکه این اعتقاد وجود دارد که غیابت در وظایف کم است، حضری در مراکز اولیه صحتی بصورت متداوم کنترل نمیگردد.

### استخدام

درمقرری های سکتور صحت در ولایات و ولسوالی ها عیناً از اصولی که برای سکتور های دیگر وجود دارد، پیروی میگردد. والی مقرری ها و تبدیلی های کارکنان پائین رتبه را منظور مینماید ( کارمندان رتبه 7 و پائین تر و تمام اجبران )، وزیر مربوطه مقرری کارمندان رتبه 3 الی 6 را منظور مینماید و کارکنان بلند رتبه ( رتبه 2 و بلندتر ) توسط رئیس جمهور مقرر میشوند. رئیس صحت عامه<sup>61</sup> ولایت میتواند با معطل نمودن یا کسر معاش، کارکنان را مجازات نماید و در صورت مشکلات جدی در نظم اداری، میتواند شخص را برطرف نماید. کارکنی که برای مدت بیشتر از 20 روز بدون رخصتی غیرحاضر باشد، بصورت اتومات منفک میگردد. هرگاه نظر منفی درج سوانح کارکن گردد، جبران و اصلاح آن کار مشکلی است.

استخدام کارکنان برای مناطق دهاتی کار خیلی مشکل است. علیرغم وفور معاشات امتیازی و انگیزه های تشویقی درین مناطق، بسیاری مراکز صحتی تاحد زیادی دارای کمبودات اند. بطور مثال، ازجمله هر 10 بست نرس یا قابل<sup>61</sup> ولادی 9 آن خالی است و دو کلینیک حتی در تشکیل خویش بست نرس یا قابل<sup>61</sup> ولادی را ندارند. به عین ترتیب، صرف یکی از 19 بست کارکن صحتی محلی پر است و نیز همه مراکز صحتی دارای بست های کارکن صحتی محلی نیستند. از جانب دیگر، هر مرکز صحتی دارای دو بست واکسیناتور میباشد و هم<sup>61</sup> آنها پر اند. این امر ممکن است نمایانگر توجه ملی به پروگرام وسیع واکسیناسیون و سایر پروگرام های عمودی و نیز نمایانگر صرف منابع و مساعدت امدادگران باشد. کلینیک ها دارای یک آمر میباشد که عمدتاً مصروف کار دفتر است، مانند حضری و مکاتبه.

قبل از سال 1979، امتیازات جهت خدمت در مناطق دهاتی شامل معاشات بلندتر نسبت به مناطق شهری، خانه و موتر بود. اکنون صرف امتیازات سازمان های غیر حکومتی جانشین امتیازات قبلی گردیده

<sup>61</sup> مجموع این دو رقم 501 نفر میشود که مستوفیت فاریاب گزارش آنرا داده است (جدول شماره 4 دیده شود).

است. طبق مقررات موجود فارغین طب را مکلف میسازد که برای مدت دو الی سه سال در مناطق دهاتی کار نماید، ولی اکنون با امکانات اشتغال در سازمان های غیر حکومتی، مؤثریت این مقررہ کمتر گردیده است. جهت افزایش منابع انسانی در مناطق دهاتی، کارکنان محلی از یک تناسب 1:2 میان معاشات مناطق دهاتی و شهری حمایت نموده اند. چنین احساس گردید که سایر کارکنان (مانند آمرین و واکسیناتور ها) باید حد اقل 150 الی 200 دالر و در مناطق دوردست بیشتر از آن معاش داشته باشند. ولی باید خاطر نشان ساخت که صرف پرداخت معاش کافی نیست. داکتران افغان مانند داکتران کشورهای دیگر رو به انکشاف یک طبقه شهری بوده و توقعات زیادمسکلی و شخصی دارند. جهت جلب رضایت آنها، موجودیت مراکز صحتی مجهز که دارای پرسونل مناسب بوده و امکانات آن تأمین گردد و نیز امکانات تکنیکی خیلی مهم بوده و تسهیلات دیگر مانند موترها، خانه ها و وسایل رهایشی خوب و مکتب برای اطفال شان از جمله توقعات اساسی است. در مورد افراد مسکلی زن (اعم از داکتران و نرسان)، ضرورت امنیت شخصی و اشتغال برای شوهر نیز مطرح است.

### زیربنا و مصارف غیر از معاش

وسایل نقلیه و تیل بصورت جدی کمبود اند. بعضی عمارات درین اواخر بازسازی گردیده اند، ولی عمارات دیگر بحالت مخروبه قرار دارند.

خریداری در محل امکان پذیر است، ولی در عمل فقدان بودجه مصارفاتی موجب کمبود حاد ادویه، ضروریات طبی و تجهیزات گردیده است. در حالیکه به خریداری ضرورت فوق العاده وجود دارد (مانند تیل جهت حرارت دادن آب برای جراحی)، کارکنان اجناس را بصورت قرض شخصی از دکانداران محلی خریداری مینمایند به این امید که بالاخره پول نقد از کابل خواهد رسید. مریضان و فامیل هایشان نیز فشار خریداری ضروریات مهم را بدوش دارند. بصورت عموم، سازمان های غیر حکومتی و ادارات ملل متحد به استثنای معاشات کارکنان وزارت صحت عامه، همه چیز را بشمول غذای مریضان، ادویه جات (یونیسف، کمیت بین المللی صلیب سرخ)، تجهیزات، تربینگ، و طوریکه ذکر گردید معاشات مختلف امتیازی و نیز افزودی در معاشات را مهیا میسازد.

در برخی موارد، عده از کلینیک ها توانسته اند تا از مساعدت اهالی محل بشکل دریافت جنس مستفید گردند (مانند زمین یا خشت برای اعمار کلینیک). وضعیت در قسمت فیس داکتر واضح نبوده و نمیتوان فیس رسمی را از پرداخت پول اضافی بشکل غیر رسمی تشخیص نمود. بعضی کلینیک ها گزارش میدهند که از مریضان فیس میگیرند و این پول به کمیت محلی صحتی میرود تا در فعالیت های دیگر از آن استفاده شود. وضعیت تأمین احتیاجات خیلی نامطمئن است. مشاهده مراکز صحتی در هرات نشان داد که کمبود ادویه در سیستم صحت عامه وجود ندارد. به عین ترتیب، برخی کلینیک ها در ولسوالی های ولایت فاریاب دارای مقادیر زیاد ادویه جات سازمان های غیر حکومتی میباشد (مانند ولسوالی دولت آباد). این وضع ممکن است قسماً ناشی از وفور کمک های اخیر طبی از جانب سازمان های غیر حکومتی و کمک دهندگان و استفاده نسبتاً کم از این مراکز میباشد. ولی بگمان اغلب، این امر همچنان ناشی از ناتوانی سیستم جهت ارائه خدمات صحتی (بشمول ادویه جات) به آن اهالی میباشد که برایشان درخواست صورت گرفته است، و اینکار موجب عدم تأمین کمک های صحتی و ادویه جات در ساحات دورافتاده میگردد. یک مشکل مرتبط با آن که ممکن است موقتی باشد، اینست که سازمان های غیر حکومتی از منابع خارجی محمولات ادویه جات تاریخ گذشته دریافت مینمایند. لازم است تا پروتوکولی جهت ازبین بردن آن ترتیب و به تمام جوانب اطلاع داده شود.

### پیامد های فراهم آوری خدمات

ارزیابی اخیر سروی منابع ملی صحتی در افغانستان<sup>62</sup> (ANHRA) ارقام حزن آور وضعیت خدمات صحتی را خاطر نشان میسازد:

<sup>62</sup> در طی چهار ماه (از ماه جون الی سپتمبر 2002)، موسس علوم اداره و منجمنت برای صحت به تعداد 160 افغان را تربینگ داده و آنها را مؤظف ساخت تا به تعداد 1038 مرکز صحتی، 2915 کارکن محلی صحتی و 1445 دواخانه را در تمام 32 ولایت سروی نمایند. این احصائی جامع که توسط پروگرام ارزیابی منابع ملی صحتی افغانستان (ANHRA) ایجاد گردید بیحد یک اساس جهت رویدست گیری پروگرام های



- 70 فیصد کلینیک های موجود کمک های اولیه قادر نیستند که حتی مراقبت های اولیه مادر و طفل را فراهم نمایند؛
  - 90 فیصد شفاخانه ها دارای تجهیزات مکمل جهت انجام عملیات ولادی نیستند؛
  - 40 فیصد تمام مراکز اولیه صحتی دارای کارکنان اناث نیستند؛
  - بیشتر از 25 فیصد اطفال قبل از پنج سالگی می میرند؛
  - 40 فیصد مرگ و میر اطفال ناشی از علل قابل جلوگیری اسهال و عفونت شدید تنفسی میباشد؛
- خدمات صحتی در محل به استثنای پروگرام وسیع واکسیناسیون (EPI) محدود میباشد. پرسونل کلیدی که درینکار ذیدخل است واکسیناتور ها اند که در روز های معین (روزهای ملی واکسیناسیون) به قریه ها رفته تا قطرات واکسین فلج اطفال را به ایشان مهیا نمایند و یکروز در ماه واکسین های امراض سرخکان، مرض (MUMPS) و واکسین مرض شبیه سرخکان را میدهند. پروگرام های تغذیه که معمولاً در قرآ و قصبات صورت میگیرد، در هرات در مرکز پیش برده میشوند و اینکار احتمالاً بخاطری صورت میگیرد که کارکنان صحتی در قسمت سفر روزانه به قریه جات مشکلات دارند.
- مقایسه مراکز صحتی شهری با دهاتی و خدمات معالجوی با وقایوی، عدم توازن را نشان میدهد. این امر اشخاص بی بضاعت دهاتی را در یک وضع نهایت نامطلوب قرار میدهد. حالت خراب سرک ها دسترسی به خدمات صحتی را نهایت مشکل میسازد. مردم مجبور اند تا ساعات طولانی با پای پیاده و یا بر سر مرکب راهپیمایی نمایند تا به مراکز صحتی برسند و اینکار هر نوع مریضان را از رفتن به مراکز صحتی باز میدارد، خصوصاً برای سه گروپ خیلی مشکل است: زخمیانی که حرکت فزینی برای شان مشکل میباشد و ضرورت به فزیوتراپی دارند؛ اشخاص شدیداً مریض و یا آنهاستیکه ضرورت به معاینات یا معالجه متداوم و یا تکراری دارند، مانند مریضان توبرکلوز؛ و زنانیکه ضرورت به مراقبت عاجل ولادی دارند. اطفال نیز در موقف نامساعد قرار دارند، زیرا ضرورت به همراهی شخص بالغ دارند.
- بعلت وضع نامطلوب خدمات صحتی در قرآ و قصبات، سطح واکسیناسیون در آنها نسبتاً پائین است (40 فیصد اطفال واکسین DPT، و 20 فیصد زنان حامله واکسین تیتانوس توکساید گرفته اند). علت دیگر سطح پائین واکسیناسیون اینست که در حال حاضر در سیستم صحتی خصوصی واکسین وجود ندارد، زیرا واکسین باید از طریق سیستم صحتی دولتی بصورت مجانی به همه فراهم گردد. پس از کمپاین های عمومی واکسیناسیون و با افزایش درک مردم از ضرورت آن، اکنون این فرصت موجود است تا از طریق سیستم خصوصی سطح تطبیق واکسیناسیون توسعه داده شود. ممکن است تقاضا برای آن به اندازه نباشد که این خدمات بر مبنای قیمت مکمل خصوصی انجام یابند. بگمان اغلب اینکار مستلزم سببایدی یا انواع دیگر مشوقات به عرضه کنندگان این خدمات و مراجعین آنها خواهد بود (که این سببایدی ارزش خصلت نیکوکاران اینکار و تأثیرات مثبت آنرا دارد).
- وسایلی که در آموزش صحتی از آن ها استفاده میگردد نهایت محدود اند. استفاده از وسایل چاپی بعلت سطح پائین سواد در کشور (35 فیصد) و سطح خیلی پائینتر سواد میان زنان مشکل خواهد بود.
- ریاست های صحت عامه ولایات در سطح اقل فعالیت قرار دارند. آنها بصورت عموم ازینکه در ولایت چه میگذرد، واقف اند و کوشش مینمایند که تا حد امکان در تعیین موقعیت کلینیک ها و دریافت منابع و امکانات و سایر کمک ها از سازمان های غیر حکومتی با مردم مساعدت نمایند. با امکانات و ظرفیت های موجود خویش آنها قابلیت محدودی در به فراهم آوری خدمات و یا نظارت بر آن دارند. سفر کارکنان طبی حتی در میان مراکز طبی و مقر مرکزی نهایت محدود است، زیرا تخصیص تیل به ولایات و سفریه و پول مصرف روزانه ناکافی اند. بدون منابع و امکانات اضافی، بهبود قابل ملاحظه خدمات صحتی دور نمائی چندانی نخواهد داشت. در حالیکه برخی از منابع میتوانند در محل دستیاب گردند ولی دستیابی به آنها آنقدر پایدار و متداوم نیست که بتواند سیستم صحتی را همیشه فعال نگهدارد.
- در قسمت داکتران "خود ساخته" نیز نگرانی هائی وجود دارد، زیرا آنها بدون داشتن دانش طبی، آموزش و یا تجربه به گشایش کلینیک ها در بازار ها مبادرت میورزند. اینکار واضحاً بخاطر تقاضای زیاد برای خدمات طبی صورت میگیرد. بعضی ازین به اصطلاح داکتران ممکن است در پاکستان آموزش پائین یا متوسط دیده باشند ولی اسناد خویشرا به سطح داکتر معرفی مینمایند.

خدمات صحتی در محلات بالنوبه برای هر ولایت، پلانگذاری و تدویر ورکشاپ ها در ماه های آینده مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

جمع آوری اطلاعات نیز صورت میگیرد. در وزارت صحت عامه یک سیستم رسمی اطلاعات صحت وجود دارد که در سطوح بلند مراکز صحت دولتی از آن استفاده میگردد، ولی سازمان های غیر حکومتی دارای اطلاعات مختص به خود اند. معلومات در مورد واقعات مرض در هر مرکز صحت جمع آوری گردیده و در اخیر هر ماه گزارش آن به کابل ارسال میگردد، ولی چنان معلوم میگردد که ازین معلومات و اطلاعات دیگر در قسمت پلانگذاری ویا تصمیم گیری استفاده بعمل نمی آید. در سطح مراکز صحت نظارت یا ارزیابی خدمات یا پروگرام ها عملاً وجود ندارد. نظارت نهایت محدود بوده و یا اصلاً وجود ندارد و عوض اینکه نتایج اجراات را در نظر گیرد، بیشتر بر تطبیق و انفاذ اتکا دارد. کارکنانی که صلاحیت نظارت را دارند دارای مهارت لازم نیستند. نه تنها سیستم فعال ارزیابی اجراات وجود ندارد بلکه اصلاً مکلفیت های هر وظیفه مشخص نگردیده است تا نظر به آن ارزیابی اجراات در آن وظیفه صورت گیرد.

### پلان های آینده

دولت و کمک دهندگان بصورت فزاینده از شورا های قریه یا جمعیت اهالی منحصراً ساختار های مناسب جهت پیشبرد امور صحت حمایت مینمایند. کمیته های صحتی متشکل از پنج الی هفت نفر مکلف اند تا واقعات عاجل و شیوع امراض وبائی را راپور دهند، کارکنان صحتی محلی و قابله های سنتی ولادی را انتخاب و بر آنها نظارت نمایند و همچنان امور صحتی قریه را پلانگذاری نمایند.

سه نوع فعالیت های جاری و آینده در سکتور صحتی افغانستان تأثیر مهمی بر ارائه خدمات صحتی خواهند داشت:

- وزارت صحت عامه مصروف تدوین یک پالیسی ملی در عرصه صحت است. مسوده فعلی به نقش وزارت صحت عامه، خدمات اساسی صحتی، اعلامیه در مورد ارتباط صحت با ضروریات اولیه، و دورنمای مفصل پروگرام وسیع واکسیناسیون، کنترل توبرکلوز، مالاریا، مسایل جنسی و تناسلی، کنترل امراض دوران طفولیت، بیجاشده گان و معیوبین، تغذیه سالم، صحت دماغی، انکشاف منابع بشری و ایجاد ظرفیت ها، ادویه جات ضروری و سیستم های اطلاعات صحتی اختصاص یافته است. قرار است تا موضوعات دیگر از قبیل تشریک مساعی، تحقیق و مطالعات و تکنالوژی مناسب صحتی نیز در آن گنجانیده شود.
- وزارت صحت عامه همچنان پلانگذاری در سطح ولایات را آغاز نموده است و در آن از معلوماتی که توسط پروگرام ارزیابی منابع ملی صحتی در افغانستان (ANHRA) جمع آوری گردیده است، استفاده بعمل آمده است. ورکشاپ های پلانگذاری در هر ولایت دایر میگرددند.
- وزارت صحت عامه متوقع است تا از طریق استفاده وسیع از "موافقت نامه های همکاری اجرایی" (PPAs) که از جانب بانک جهانی پیشنهاد گردیده است، خدمات اساسی صحتی تا حدودی توسعه یابند.<sup>63</sup> استفاده از روش "موافقت نامه های همکاری اجرایی" اساساً وزارت صحت عامه را زیدخل میسازد: (1) تعیین یک مجموعه خدمات اساسی و یک سلسله شاخص های ارزیابی تطبیق آن؛ (2) تعیین ساحه جغرافیائی تطبیق "موافقت نامه های همکاری اجرایی"؛ (3) راه اندازی یک پروسه رقابتی داوطلبی میان سازمان های غیر حکومتی علاقه مند؛ (4) امضای موافقت نامه با سازمان غیرحکومتی برنده، بر مبنای یک قیمت ثابت؛ و (5) نظارت دقیق بر کار این سازمان غیر حکومتی و مرتبط نمودن پرداخت پول با بهبود عرضه خدمات. اینکار موجب تغییر قابل ملاحظه در نقش دولت خواهد گردید. ادارات دولتی باید کارکنان ماهر را جهت مدیریت قرارداد استخدام، نگهداری و ترغیب نمایند.<sup>64</sup> چون بسیاری از وظایف در عرصه فراهم نمودن خدمات به سازمان های غیر حکومتی منتقل خواهد گردید، این امر امکان میدهد تا سوالاتیکه نفوذ وسیع کمک دهندگان در سکتور صحت عامه خلق نموده است، برطرف گردند. خیلی بهتر خواهد بود تا کارکنان بصورت مکمل توسط یک سازمان غیر حکومتی با مقیاس جداگانه معاشات استخدام

<sup>63</sup> گزارش رسمی سفر هیئت مشترک کمک دهندگان به افغانستان در مورد سکتور صحت، تغذیه و نفوس (29 مارچ، 2002) دیده شود.

<sup>64</sup> یکی از شماره های اخیر مسایل در رساله که از جانب ادارات تحقیق و ارزیابی در مورد افغانستان (AREU) نشر میگردد، مقیاس مشکلات عقد قرارداد ها را که در سکتور صحت عامه وجود دارد، خاطر نشان میسازد. به "سیستم صحت عامه در افغانستان" رجوع گردد، تألیف والدمن، آر و همیرا حنیف (2002)، ادارات تحقیق و ارزیابی در مورد افغانستان، کابل.

گردند نسبت به اینکه در چوکات حکومت نگذاشته شوند، ولی محتاج معاشات امتیازی و دیگر مشوقات باشند. هر چند معکوساً این امر این سوال را مطرح میسازد که با کارکنانی که مهارت کمتر داشته و سازمان های غیرحکومتی آنها را نمی خواهد و الزاماً بیشتر ازین در حکومت نیز نخواهند ماند، چی باید کرد.

## 8. کار با توانمندی سیستم

اهداف خطوط اساسی انکشاف ملی اهمیت حیاتی دارند

با در نظر داشت ضعف های مشهود تاریخی، اقتصادی و قومی "ملت" افغانستان، تمرکز مالی و اداری دولت تا حدودی منطقی است، زیرا منتفدین محلی و منطقوی مجبورند تا جهت حصول وجوه مالی و صلاحیت پیشبرد فعالیت های عامه به حکومت مرکزی مراجعه نمایند. ولی اصل مطلب درینجاست که حکومت مرکزی باید وظایف خویشرا به پیشبرد یک سلسله فعالیت هائی که نسبتاً در حد اقل باشند، منحصر سازد. هرگاه دولت تلاش نماید تا بر فعالیت های اجتماعی و اقتصادی مردم کنترول شدید وضع نماید، حتی استفاده از میکانیزم های اداری و مالی جهت یکپارچه نگهداشتن دولت کمتر عملی خواهد بود. بدین ترتیب نظریات خطوط اساسی انکشاف ملی در مورد محدود ساختن ارائی مستقیم خدمات از جانب دولت صرف یک اولویت ممکنه در پالیسی نبوده، بلکه با احتمال کامل یگانه روشی است که با تعمیم آن شیوه متمرکز دولت داری کارگر واقع خواهد شد.

تقریض اختیارات به ولایات باید به تدریج صورت گیرد

طرح ریفورم بمنظور بهبود بخشیدن عرض خدمات باید واقعبیت های کلتور موجود ساختار اداری را در نظر گیرد تا تغییرات بصورت مؤثر در آن وارد گردد. کارکنان دولتی درک خیلی اندکی خواهند داشت که چرا و چگونه راه و روش هائیکه بیشتر بر اصل عدم تمرکز استوار اند، انکشاف داده میشوند. علاوه بر آن، مقررات موجود مالی و اداری یک مجموع واحد بوده و اجزای آن باهم پیوند متقابل دارند. لهذا تغییر در هر بعد آن بدون در نظر داشت تمام تغییراتی که بالنتیجه در عرصه های دیگر رونما خواهد گردید، باعث سردرگمی و بدگمانی خواهد شد.

بدینترتیب، راه های حل "قهرمانانه" که شامل اقدامات قاطع در خصوص تفویض اختیارات و حسابدهی به ولایات، ولسوالی ها و مراکز خدمات عامه باشد و یا اینکه ساختار های موجود را مردود بدانند، راه های خیلی دشوار خواهد بود.

باید با توانمندی موجود اداری کار نمود

این امر حایز اهمیت است که منطق رسمی تعیینات و تعیین معاشات کارکنان بشکل مرکزی، محترم شمرده شود و تا حد امکان از تأثیر ناگوار معاشات خودسران امتیازی و تشویقی جلوگیری گردد. بالخصوص در سکتور صحت عامه، پرداخت معاشات کم به داکتران و سایر کارکنان مسلکی طبی موجب گسترش پرداخت معاشات امتیازی از جانب موسسات کمک دهنده و سازمان های غیر حکومتی گردیده است. پرداخت چنین معاشات تشویقی از جانب سازمان های غیر حکومتی و سایر موسسات که به مراتب بیشتر از معاشات دولتی آنهاست، مشکلات جدی اداری را بیار می آورد.

سنن امور مالی کشور را باید محترم شمرد

محترم شمردن سنن پروسه بودجوی افغانستان به مفهوم احترام به سلسله مراتب مقامات باصلاحیت کابل در تعیین و تنظیم بودجه میباشد. این بدان مفهوم نیست که آرزومندی جهت سهمگیری هر چی وسیعتر در طرح و آماده سازی بودجه وجود ندارد، بلکه این بدان مفهوم است که پلانگذاری زمانی خیلی مؤثر خواهد بود که در محدوده بودجه و پالیسی واضح و معین مرکزی رویدست گرفته شود.

مهم است تا بخاطر داشت که صرف وزارت ها و نهاد های حکومت مرکزی واحد های اساسی بودجه میباشد که بودجه های شان توسط قانون مشخص میگردد. ریاست های ولایتی وزارت های حکومت مرکزی

واحد های درجه دوم بودجوی اند و تخصیصات خویشرا نظر به لزوم دید وزارت دریافت مینمایند.<sup>65</sup> منابع و امکانات باید از طریق بودجه مطابق به قانون و توقعات کارکنان انتقال داده شوند.<sup>66</sup> گروپ های مشورتی محلی فرصت های عملی را جهت نشان دادن این اصول در عمل فراهم میسازند.<sup>67</sup>

در بخش تفتیش، ریاست عمومی کنترول و تفتیش شورای وزیران عالیترین مرجع با صلاحیت برای تمام حکومت است، که تفتیش خارج از اداره را انجام میدهد. تمام نظرات نامساعد این اداره در خصوص یک اداره که کمک کننده با آن همکاری دارد، باید جداً در نظر گرفته شوند. چون اکنون ظرفیت این ریاست تدریجاً احیاً میگردد، چنین نظرات ممکن است در قدم اول بشکل غیر رسمی باشد. ولی به مجردیکه راپور های رسمی ترتیب

<sup>65</sup> یک مثال اخیر دسپلین حکومت درین رابطه در جریان پروگرام ملل متحد در خصوص "معاونت به دور □ انتقالی افغانستان" (TAPA) رونما گردید؛ دولت انتقالی اسلامی افغانستان به وزارت ها اجازه نداد تا پیشنهادات بودجه را ارائه نمایند، زیرا موقع دادن به کمک دهندگان جهت انتخاب اولویت ها، موجب تجزی □ بودج □ ملی میگردد.

<sup>66</sup> حکومت خاطر نشان میسازد که برای کمک دهندگان سه راه جهت تمویل پروگرام ها در افغانستان وجود دارد: (1) با کمک مستقیم برای منظور مشخص، که توسط وزارت مالیه تنظیم و اداره گردد؛ (2) از طریق صندوق های وجهی که توسط سازمان های بین المللی تنظیم و اداره گردیده و پس از آن به وزارت مالیه انتقال گردد، مانند صندوق وجهی بازسازی افغانستان؛ و (3) با کمک مستقیم به سازمان های سکتور خصوصی جهت پیشبرد پروژه هایی که نزد دولت اولویت دارد. (به این اسناد رجوع گردد: "مسود □ کاری- پلان و بودجه برای سالهای 1381 و 1382"، پروگرام انکشاف ملی، وزارت پلان، بازسازی و مالیه، کابل، 10 اکتوبر، 2002) اولویت ها در بودجه 6 پروگرام فرعی از جمل □ 12 پروگرام انکشاف ملی است که در لست ذیل به حروف برجسته نشان داده شده اند:

<p>ستون 3 - حکومت داری و امنیت</p> <p>10. تجارت و سرمایه گذاری</p> <p>11. سیستم اداری ( اکنون بشمول تنظیم و ادار □ اقتصاد، ولی زیربنای فزیک، املاک و آموزش اداره نیز در آن شامل است )</p> <p>( پروژ □ زیربنای حکومت داری ملی )</p> <p>12. امنیت و حاکمیت قانون ( ایجاد یک اردوی ملی، ایجاد یک نیروی پولیس ملی، سیستم عدلی، ماین پاکي و آگاهی از خطرات آن و اغلال گروه های مسلح )</p>	<p>ستون 2 - اعمار مجدد فزیک و منابع طبیعی</p> <p>6. ترانسپورت و مخابرات ( پروژ □ ترانسپورت )</p> <p>7. انرژی و معادن</p> <p>8. تنظیم و ادار □ منابع طبیعی ( سرمایه گذاری در منابع آب )</p> <p>9. تنظیم و ادار □ امور شهری ( زیربنای شهری )</p>	<p>ستون 1 - سرمای □ بشری یا بشری و اجتماعی</p> <p>1. بازگشت مهاجرین</p> <p>2. معارف و آموزش حرفوی ( زیربنای معارف )</p> <p>3. صحت و تغذیه</p> <p>4. معیشت ها و تأمینات اجتماعی ( پروگرام همبستگی ملی و امور عاجل فواید عام □ )</p> <p>5. میراث های فرهنگی، رسانه های خبری و سپورت</p>
--	--	---

<sup>67</sup> اینها عبارت از گروپ های هماهنگی سکتور ها تحت ریاست وزیر مربوطه است. یکی از کمک دهندگان پیشقدم بحیث معاون رئیس توظیف میگردد و وظیف □ منشی را برای هر گروپ ایفا مینماید. ادارات ذیربط ملل متحد و سازمان های غیر حکومتی کلیدی نیز درین گروپ ها شامل اند. کمک دهندگان مکلف اند تا مساعی شانرا از طریق این پروسه متمرکز سازند و صرف اجازه دارند تا مساعدت هایشانرا به سه سکتور ارائه نمایند. کمک دهندگان بزرگ میتوانند تا با کمک معادل 30 ملیون دالر به سکتور های اضافی نیز معاونت نمایند، در صورتیکه مبالغ تعهد شد □ شان به سه سکتور دیگر انتخابی حد اقل به این اندازه بزرگ باشند.

گردند، کمک دهندگان باید قبل از آغاز کار با شرکای شان در دولت، اعلامیه های تفتیش ریاست عمومی کنترل و تفتیش را از نظر بگذرانند و همچنان گذارشات مستقل در مورد پروژه های کمک دهندگان باید در دسترس ریاست عمومی تفتیش و کنترل قرار داده شوند.

### ضمیمه شماره 1 : ولایات و ولسوالی ها

32 ولایت و 326 ولسوالی توسط " جریده ولایتی افغانستان، 1975 " به چهار درجه تقسیم شده بود. این درجات وسعت و نفوس ولایات را نشان میدهد که در آن عدد 1 به معنی ولایت بزرگ و عدد 4 به معنی ولایت کوچک است.

### جدول شماره 12: ادارات ولسوالی ها در ولایات

مجموع	ولسوالی ها				درجه ولایت	ولایات	منطقه/زون
	درجه 4	درجه 3	درجه 2	درجه 1			
13	7	3	2	1	1	کابل	مرکزی
12	5	4	2	1	2	پروان	
6	3	1	1	1	3	کاپیسا	
8	3	2	2	1	3	وردک	
5	2	1	1	1	3	لوگر	
16	8	4	3	1	1	غزنی	
5	2	1	1	1	3	بامیان	شرقی
12	5	3	3	1	2	خوست	
11	6	2	2	1	1	پکتیا	
15	7	4	3	1	3	پکتیکا	
5	2	1	1	1	3	لغمان	
12	5	4	2	1	3	کنر	
20	9	6	4	1	1	ننګرهار	شمالی
6	2	2	1	1	3	نورستان	
13	6	4	2	1	2	بدخشان	
12	6	3	2	1	2	تخار	
10	4	2	3	1	2	یغلان	
7	3	2	1	1	2	کنډز	
6	2	2	1	1	3	سمنگان	غربی
14	6	4	3	1	1	بلخ	
9	4	2	2	1	2	جوزجان	
6	3	1	1	1	3	سرپل	
12	6	3	2	1	2	فاریاب	
7	3	2	1	1	3	بادغیس	
16	7	4	4	1	1	هرات	جنوبی
11	5	3	2	1	2	فراه	
7	2	3	1	1	3	غور	
13	5	4	3	1	1	قندهار	مجموع
5	2	1	1	1	3	نیمروز	
13	6	4	2	1	2	هلمند	
9	5	2	1	1	3	زابل	
10	4	3	2	1	3	ارزگان	
<b>326</b>	<b>145</b>	<b>87</b>	<b>62</b>	<b>32</b>			

ضمیمه شماره 2 : ارگان های حکومت مرکزی و مسئولیت های سیاسی 68

جدول شماره 13 : وظایف ارگان های حکومت مرکزی و مسئولیت های کابینه

وظیفه	ارگان سطح کابل	موقف	اعضای کابینه
قوة اجراییه	دفتر رئیس جمهور ( بشمول ریاست اداره امور )	تحت صلاحیت رئیس جمهور میباشد.	رئیس جمهور حامد کرزی، معاونین رئیس جمهور: آقای خلیلی، آقای شهرانی و آقای هدایت امین ارسال پروفیسور رسول امین مشاور در امور امنیتی، آقای تاج محمد وردک مشاور در امور قبایل و عضو شورای ملی امنیت.
	دفتر صدارت ( بشمول ریاست عمومی کنترول و تفتیش شورای وزیران )	تحت صلاحیت صدراعظم و رئیس جمهور میباشد.	
پالیسی مالی و اقتصادی	وزارت مالیه	وزارت	دکتور اشرف غنی، وزیر مالیه
	وزارت امور سرحدات	وزارت	عارف خان نورزی، وزیر امور سرحدات
	وزارت پلان	وزارت	حاجی محمد محقق، وزیر پلان
	اداره احصائی مرکزی ( بشمول مرکز کمیونتر افغان )	ارگان مستقل	
امور خارجی و تنظیم و اداره کمک ها	اداره جیو دیزی و کارتوگرافی	ارگان مستقل	
	وزارت امور خارجه	وزارت	داکتر عبدالله عبدالله، وزیر امور خارجه
امنیت داخلی و خارجی	وزارت دفاع	وزارت	مارشال فهیم، وزیر دفاع ملی و معاون رئیس جمهور
	وزارت داخله	وزارت	احمد علی جلالی، وزیر امور داخله
	ریاست عمومی امنیت ملی	ارگان مستقل	
	اداره امحای مواد مخدر	ارگان مستقل	
مشوره های حقوقی به حکومت	اداره لوی سارنوالی	ارگان مستقل	
	وزارت عدلیه	وزارت	عبدالرحیم کریمی، وزیر عدلیه
معارف و انکشاف منابع بشری	وزارت معارف	وزارت	محمد یونس قانونی، وزیر معارف و مشاور امنیتی
	وزارت تحصیلات عالی	وزارت	دوکتور شریف فیاض، وزیر تحصیلات عالی
	اکادمی ساینس	ارگان مستقل	
کلتور و میراث های فرهنگی	وزارت اطلاعات و کلتور	وزارت	سید مخدوم رهین، وزیر اطلاعات و کلتور
	کمیتة ملی المپیک	ارگان مستقل	
صحت	وزارت صحت عامه	وزارت	دکتور سهیلا صدیق، وزیر صحت عامه
پالیسی رفاه اجتماعی	وزارت کار و تأمینات اجتماعی	وزارت	نورمحمد قرقین
	وزارت امور شهدا و معلولین	وزارت	عبدالله وردک، وزیر امور شهدا و معلولین
	وزارت امور مهاجرین	وزارت	عنایتالله نظری، وزیر امور مهاجرین
	وزارت انکشاف دهات	وزارت	محمد حنیف اتمر، وزیر انکشاف دهات

68 این جدول با استفاده از منابع مختلف گرد آورده شده است، بشمول جداول محاسبات، تحلیل ارقام معاشات، و مصاحبه ها با کارمندان بلند رتبه. ولی با آنهم ابهاماتی چند باقیمانده است. نخست، با وجودیکه لوی سارنوال بمثاب یک ادارة جزأ در سالهای 1980 ایجاد گردیده بود، وزیر عدلیه قانونیت این اقدام را مورد سوال قرار داده است (گروپ بین المللی بجران، 28 جنوری 2003، "افغانستان: اصلاحات قضائی و عدالت در دور انتقالی"، گذارش شماره 45 آسیا، کابل، بروکسل). ثانیاً، این امر تأئید نگردیده است که سلسله رسمی گذارندهی ریاست عمومی کنترول و تفتیش شورای وزیران در چوکات دفتر صدارت میباشد (گرچه اینکار منطقی خواهد بود). بالاخره، اشاراتی به ادارة عودت کنندگان صورت گرفته است که گویا موقف یک وزارت را دارد، هرچند این امر محتمل به نظر نمیرسد.

محمد امین ناصریار، وزیر شنون اسلامی و حج	وزارت	وزارت شنون اسلامی و حج	
حبیبیه سرابی، وزیر امور زنان، پروفیسور محبوبه حقوقمل وزیر دولت در امور زنان	وزارت	وزارت امور زنان	
	وزارت	ریاست عمومی عودت کنندگان	
مصطفی کاظمی، وزیر تجارت	وزارت	وزارت تجارت ( بشمول ریاست اطاقهای تجارت )	پالیسی صنعتی و تجارتی
عالم راضم، وزیر صنایع خفیفه و مواد غذایی	وزارت	وزارت صنایع خفیفه و مواد غذایی	
انجنیر جمعه محمد محمدی، وزیر معادن و صنایع	وزارت	وزارت معادن و صنایع	
شاگر کارگر، وزیر آب و برق	وزارت	وزارت آب و برق	
سید حسین انوری، وزیر زراعت	وزارت	وزارت زراعت	منابع طبیعی
احمد یوسف نورستانی، وزیر آبیاری و منابع آب	وزارت	وزارت آبیاری و منابع آب	
سید محمد علی جاوید، وزیر ترانسپورت	وزارت	وزارت ترانسپورت	زیربنا
میرویس صادق، وزیر هوانوردی ملکی	وزارت	وزارت هوانوردی ملکی	
معصوم ستانکزی، وزیر مخابرات	وزارت	وزارت مخابرات	
انجنیر یوسف پشتون، وزیر انکشاف شهری	وزارت	وزارت انکشاف شهری	
محمد امین فرهنگ، وزیر احیا و انکشاف دهات	وزارت	وزارت احیا و انکشاف دهات	
انجنیر عبدالله علی	وزارت	وزارت فواید عامه	
آقای فضل هادی شینواری، قاضی القضاة و رئیس ستره محکمه	ارگان مستقل	ستره محکمه	قوۀ قضائیه
	ارگان مستقل	کمیسیون خدمات ملکی	کمیسیون های نظارتی <sup>69</sup>
داکتر سیما ثمر، رئیس کمیسیون حقوق بشر افغانستان	ارگان مستقل	کمیسیون حقوق بشر	

<sup>69</sup> موافقت نام □ بن چهار کمیسیون را ایجاد نمود که مسئول بازسازی سیستم عدلی، نظارت و تحقیق حقوق بشر، کمک به آماده نمودن یک قانون اساسی و حفظ وحدت خدمات ملکی است. کمیسیون خدمات ملکی و کمیسیون حقوق بشر، کمیسیون های ثابت و جاری اند که بمنظور انجام وظایف دوامدار که فراتر از ریفورم ساختار های موجود قانونی و دولتی میباشد.



ضمیمه شماره 3 : ساختار های حکومت مرکزی در آینده

جدول شماره 14: مقایسه ساختار های جاری وزارت با برخی کشور های اروپایی

وظایف	انگلستان	آلمان	فرانسه	هنگری	مقدونیه	لیتوانیا	افغانستان
<b>وظایف عمده</b>							
پالیسی مالی و اقتصادی	خزانه	وزارت فدرال مالیه	وزارت اقتصاد، مالیه و صنایع	وزارت مالیه	وزارت مالیه	وزارت مالیه	وزارت مالیه وزارت امور سرحدات وزارت پلان
امور خارجی و تنظیم و اداره کمک ها	اداره امور خارجی و کامنولت دیپارتمنت انکشاف بین المللی	وزیر فدرال همکاری اقتصادی و انکشاف اداره امور خارجی	وزارت امور خارجه وزارت دولت برای امور خارجی	وزارت امور خارجه	وزارت امور خارجه	وزارت امور خارجه	وزارت امور خارجه
امنیت داخلی و خارجی	وزارت دفاع وزارت امور داخله	وزارت فدرال دفاع وزارت فدرال داخله	وزارت دفاع وزارت داخله	وزارت دفاع وزارت داخله	وزارت دفاع وزارت داخله	وزارت دفاع ملی وزارت داخله	وزارت دفاع وزارت داخله
مشوره های حقوقی به حکومت	لوی سارنوال وکیل مدافع عمومی مشاور حقوقی عمومی	وزارت فدرال عدلیه	وزارت عدلیه	وزارت عدلیه	وزارت عدلیه	وزارت عدلیه	وزارت عدلیه
روابط با سطوح دیگر حکومت					وزارت حکومت داری محلی		
<b>سکتور های اجتماعی</b>							
معارف و انکشاف منابع بشری	ریاست معارف و اشتغال	وزارت فدرال معارف و مطالعات	وزارت معارف ملی، مطالعات و تکنولوژی	وزارت معارف	وزارت معارف	وزارت معارف و علوم	وزارت معارف وزارت تحصیلات عالی
کلتور و میراث های فرهنگی	وزارت کلتور، رسانه های خبری و سپورت	وزارت کلتور و مخابرات وزارت جوانان و سپورت	وزارت میراث های کلتوری ملی	وزارت کلتور وزارت اطلاعات	وزارت کلتور	وزارت کلتور	وزارت اطلاعات و کلتور
صحت	وزارت صحت عامه	وزارت فدرال صحت	وزارت دولت برای صحت	وزارت صحت عامه	وزارت صحت عامه	وزارت صحت عامه	وزارت صحت عامه
پالیسی رفاه اجتماعی	وزارت فدرال کار و امور اجتماعی	وزارت اشتغال و همبستگی	وزارت امور اجتماعی و ختاو ادگی	وزارت کار و پالیسی اجتماعی	وزارت کار	وزارت کار	وزارت کار و امور اجتماعی وزارت امور شهدا و معلولین

وزارت عودت مهاجرین وزارت انکشاف دهات وزارت شنون اسلامی و حج وزارت امور زنان		وزارت مهاجرت			وزارت فدرال امور خانواده، اتباع مسن، زنان و جوانان		
<b>منابع اقتصادی</b>							
وزارت تجارت وزارت صنایع خفیفه و مواد غذایی وزارت معادن و صنایع وزارت آب و برق	وزارت اقتصاد	وزارت اقتصاد	وزارت اقتصاد	سکرتریت دولتی صنایع	وزارت فدرال اقتصاد و تکنولوژی	دیپارتمنت تجارت و صنایع	پالیسی صنعتی و تجارت
وزارت زراعت وزارت آبیاری و منابع آب	وزارت زراعت وزارت محیط زیست	وزارت زراعت وزارت محیط زیست	وزارت زراعت و انکشاف منطفوی وزارت حفظ محیط زیست	وزارت زراعت و ماهیگیری وزارت دولت در امور تشبثات کوچک و متوسط، تجارت و صنایع دستی	وزارت فدرال حمایت از مستهلکین، مواد غذایی و زراعت وزارت فدرال محیط زیست، حفظ طبیعت و مصنویت هستوی	وزارت زراعت، ماهیگیری و مواد غذایی	منابع طبیعی
وزارت ترانسپورت وزارت هوانوردی ملکی وزارت مخابرات وزارت انکشاف شهری وزارت احیا و انکشاف دهات وزارت فواید عامه	وزارت ترانسپورت و مخابرات	وزارت ترانسپورت	وزارت ترانسپورت، مخابرات و تنظیم آب	وزارت دولت در امور خدمات پستی، مخابرات و فضای کیهانی وزارت انجنیری ملکی، ترانسپورت و تهیة مسکن	وزارت فدرال ترانسپورت، امور ساختمانی و تهیة مسکن	وزارت ترانسپورت	زیر بنا
29	13	16	13	16	14	12	مجموع

## ضمیمه شماره 4 : درجات عدم تمرکز 70

مشخصات سیاسی	مشخصات مالی	مشخصات اداری
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مقامات حکومتی که در محل انتخاب شده باشند، وجود ندارد.</li> <li>• رهبری محلی به مقامات محلی واگذار گردیده است، از قبیل والی یا شاروال، که به وسیله حکومت مرکزی مقرر گردیده و به آن جوابگو هستند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• حکومت محلی یک بازوی تأمین خدمات از جانب حکومت مرکزی بوده و در مورد اینکه خدمات چگونه و در کجا فراهم گردد، اختیار ندارد.</li> <li>• بودجه به وسیله حکومت مرکزی از طریق تخصیص های جداگانه به وزارتخانه ها تهیه میگردد.</li> <li>• دارای هیچ منابع مستقل عواید نیستند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• کارمندی که در سطوح محلی کار مینمایند کارکنان حکومت مرکزی بوده و از طریق وزارتخانه های خود کاملاً به مرکز جوابگو هستند.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• حکومت در سطح محلی به وسیله سیاستمدارانی که در محل انتخاب گردیده اند رهبری میگردد، اما آنها کلاً و یا قسماً به حکومت مرکزی جوابگو هستند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقدم های مصارفات و نورم ها و معیار های پروگرام ها از جانب مرکز تعیین میگردد؛ حکومت محلی بر تخصیص منابع تا حدی صلاحیت دارد تا این منابع با اوضاع و شرایط محل مطابقت داشته باشد.</li> <li>• بودجه به وسیله حکومت مرکزی از طریق تخصیص های مالی تهیه میگردد. این وجوه مالی ترکیبی از وجوه عادی و وجوه اعانه مشروط به یک هدف معین میباشد.</li> <li>• دارای هیچ منابع مستقل عواید نیستند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• کارمندان درین حالت کارکنان حکومت مرکزی و یا کارکنان حکومت محلی بوده میتوانند، ولی معاشات و شرایط استخدام از جانب حکومت مرکزی تعیین میگردد.</li> <li>• حکومت محلی در قسمت استخدام و تبدیلی کارکنان تا حدی صلاحیت دارد، ولی بگمان اغلب در قسمت انفکاک آنها صلاحیت ندارد.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• حکومت در سطح محلی به وسیله سیاستمدارانی که در محل منتخب گردیده اند رهبری میگردد و به رأی دهندگان شان کاملاً جوابگو هستند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• حکومت محلی میتواند اولویت های مصارفات را تعیین نماید که مشروط به مطابقت با حد اقل معیار های ملی میباشد، و نیز معین مینماید که چگونه مکلفیت های وظیفوی به بهترین وجه انجام گردد.</li> <li>• بودجه از عواید محلی و یا بخشی ازین عواید و نیز از تخصیص های مالی (ممکن با شرایط سهل) از جانب حکومت مرکزی تمویل میگردد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• کارمندان درین حالت صرف کارکنان حکومت محلی هستند.</li> <li>• حکومت محلی در خصوص سطح معاشات، تعداد کارکنان و تغییر و تبدیلی آنها و نیز استخدام و انفکاک آنها صلاحیت دارد.</li> <li>• (معیار ها و طرز العمل ها جهت استخدام و کنترل و اداره کارکنان درینحالت نیز ممکن است توسط یک ساختار خدمات ملکی که در صدر تمام حکومت محلی قرار داشته و بصورت عمومی دربر گیرنده همه آنها باشد، تعیین و ترتیب گردد.)</li> </ul>

70 این جدول از مسود □ ان ایوانس تحت عنوان " عدم تمرکز: نظری بر تعامل استخدام کارکنان در هشت کشور"، که برای بانک جهانی تهیه گردیده است، 28 دسامبر 2002.

## ضمیمه شماره 5 : بنیاد حقوقی اشتغال در حکومت

موافقت نامه بن حکم مینماید که اصول حقوقی ذیل در دوره انتقالی الی تصویب یک قانون اساسی جدید مرعی الاجراً خواهد بود:

"1) قانون اساسی سال 1964 تا حدودی که مفاد آن با مفاد این موافقت نامه در تضاد نباشد و به استثنای مندرجاتی که مربوط به سلطنت و ارگان های اجراییه و مقننه باشد، قابل تعمیم است.  
2) قوانین و مقررات موجود تا حدودی که با این موافقت نامه و یا تعهدات بین المللی که افغانستان آنرا پذیرفته است و همچنان با مفاد مرعی الاجرای قانون اساسی سال 1964 در تضاد نبوده و مشروط به این امر باشد که اداره انتقالی صلاحیت الغا و تعدیل این قوانین و مقررات را داشته باشد."

اصول بنیادی استخدام و ترفیعات کارکنان از قانون سال 1970 ( 1349 هجری شمسی ) در مورد "موقف و شرایط کارکنان دولتی" منشأ میگیرد که بعداً ذریعۀ فرمان شماره 1433 سال 1977 ( 1356 هجری شمسی ) تعدیل گردید. مقررات کارمندان مورخ 1356/3/12 ( 1977 ) در بسیاری موارد تکرار مندرجات قانون سال 1970 میباشد، خصوصاً در مسایل مربوط به معاشات و دیگر امتیازات، ترفیعات، استعفا و غیره. این مقررات، مقررات دیگری را که در سال 1969 به چاپ رسیده اند ملغی قرار میدهد ولی از قانون سال 1970 یادآوری نمی نماید. علاوه بر آن، قوانین ذیل ممکن است کلاً و یا قسماً قابل تطبیق باشند. لست ذیل مقطع زمانی از سال 1305 هجری شمسی ( 1926 ) الی 1367 هجری شمسی ( 1988 ) را احتوا می نماید:

- 1926 مطابق 1305 هجری شمسی
  - 1926 مطابق 1305 هجری شمسی
  - 1931 مطابق 1310 هجری شمسی
  - 1934 مطابق 1313 هجری شمسی
  - 1935 مطابق 1314 هجری شمسی
  - 1935 مطابق 1314 هجری شمسی
  - 1935 مطابق 1314 هجری شمسی
  - 1949 مطابق 1328 هجری شمسی
  - 1950 مطابق 1329 هجری شمسی
  - 1950 مطابق 1329 هجری شمسی
  - 1951 مطابق 1330 هجری شمسی
  - 1954 مطابق 1333 هجری شمسی
  - 1960 مطابق 1339 هجری شمسی
  - 1960 مطابق 1339 هجری شمسی
  - 1961 مطابق 1340 هجری شمسی
  - 1962 مطابق 1341 هجری شمسی
  - 1964 مطابق 1343 هجری شمسی
  - 1964 مطابق 1343 هجری شمسی
  - 1970 مطابق 1349 هجری شمسی
  - 1976 مطابق 1355 هجری شمسی
  - 1977 مطابق 1356 هجری شمسی
  - 1977 مطابق 1356 هجری شمسی
  - 1987 مطابق 1366 هجری شمسی
  - 1987 مطابق 1366 هجری شمسی
  - 1988 مطابق 1367 هجری شمسی
- رخصتی کارکنان ( مرخصی ها )  
مقررات ساختار تشکیلات بنیادی افغانستان  
اصول اساسی دولت افغانستان  
اصول تابعیت  
اصول استخدام اتباع خارجی در افغانستان  
اصول مکلفیت عسکری برای دانشمندان و متخصصین  
اصول وظیفه  
اصول حاضری و رخصتی کارکنان  
اصول آرشیف اسناد  
اصول سکرتریت و دفتر داری  
اصول نظارت عمومی اداری  
اصول کارکنان، استخدام، تقاعد، و ترفیع  
اصول درجات و مدال ها  
اصول بودجه و محاسبه  
اصول مکلفیت عسکری کارکنان مسلکی  
اصول تفتیش و کنترل- دفتر صدارت  
قانون اساسی افغانستان  
اصول دایمی و موقتی  
قانون در مورد "موقف و شرایط کارکنان دولتی"  
اصول بیمه صحی کارکنان  
فرمان شماره 1433. مقررۀ کارکنان دولتی  
مقررات کارکنان 1356/3/12  
قانون اساسی جمهوری افغانستان<sup>71</sup>  
قانون کار جمهوری افغانستان ( قانون کار )  
مقررۀ کارکنان دولتی

71 در موافقت نام □ بن از آن تذکر بعمل نیامده است ولی با آنهم در مورد آن دلچسپی وجود دارد.