

# ادارهء محل در افغانستان

## ارزیابی و پیشنهادات به منظور عملکرد



آن ایوانز، نیک مینگ، و آن تولی

همراه با محمد یاسین عثمانی و اندرو ویلدر

مترجم: محمد یاسین عثمانی

مارچ ۲۰۰۴



واحد تحقیق و ارزیابی  
افغانستان



بانک جهانی

# ادارهء محل در افغانستان

## ارزیابی و پیشنهادات به منظور عملکرد

آن ایوانز، نیک میننگ، و آن تولی  
همراه با محمد یاسین عثمانی و اندرو ویلدر  
مترجم: محمد یاسین عثمانی

مارچ ۲۰۰۴

وجوه برای انجام این مطالعات از جانب دفتر بشری  
کمیسیون اروپائی (ECHO) و حمایت دولت های سوئیس و  
سوئدن، دفتر (UNAMA) و بانک جهانی تهیه گردیده است.



اداره محل در افغانستان: ارزیابی و پیشنهادات بمنظور عملکرد

حق چاپ © ۲۰۰۴ توسط

بانک بین المللی برای بازسازی و انکشاف/ بانک جهانی

سرک H ۱۸۱۸ NW

واشنگتن دی سی، ۲۰۴۳۳ ایالات متحده امریکا

تلیفون: ۱۰۰۰-۴۷۳-۲۰۲

انترنیت: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

آدرس الکترونیکی: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

و

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

چهار راهی انصاری

شهر نو - کابل

افغانستان

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

آدرس الکترونیکی: [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af)

حق چاپ محفوظ است

آنچه که درین مطالعه یافت شده یا تفسیرات و نتیجه گیری گردیده است ملزوماً نظریات هئیت اجرای رؤسای بانک جهانی و یا دولتی که این هیأت به آن متعلق اند، نمی باشد.

بانک جهانی صحت و سقم اطلاعات مندرجه این مطالعه را تضمین نمی کند. حد و حدود، نام گذاری/طبقه بندی ها، رنگها و دیگر معلوماتیکه در نقشه های آمده است، مدلل قضاوت بانک جهانی برای وضعیت قانونی هیچ منطقه و یا پذیرش و تأیید هیچ حد و مرزی نمیباشد.

## حق و اجازه

کاپی نمودن/ تعویض قسمت های این کتاب بدون اجازه غیر قانونی میباشد. بانک جهانی تشویق انتشار فعالیت های خود را مینماید و در هنگام درخواست بطور نورمال اجازه آنرا بدون معطلی میدهد.

برای اجازه دوباره چاپ نمودن یا فتوکاپی هر قسمت این کتاب، میتوانید که درخواست خود را با معلومات مکمل به (Clearance Center Copyright)، ۲۲۲ روس وود درایو، دانورز، (۰۱۹۲۳) MA ایالات متحده امریکا، تلیفون ۸۴۰-۷۵۰-۹۷۸، فاکس ۴۴۷۰-۷۵۰-۹۷۸، [www.copyright.com](http://www.copyright.com) ارسال دارید.

تمام دیگر سوالات درین مورد و حقوق سببایدی باید به آدرس ناشر این کتاب، بانک جهانی H ۱۸۱۸ سرک NW واشنگتن دی سی ۲۰۴۳۳ ایالات متحده امریکا، فاکس ۲۴۲۲-۵۲۲-۲۰۲ آدرس الکترونیکی [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org) ارسال گردد.

عکسهای روی جلد این کتاب (از راست به چپ)

توسط: جون اساک از دفتر یونیسیف

توسط: شهزارد نورانی از دفتر یونیسیف

توسط: جونانن لی از رسانه خبری زیبیا

توسط: داوید سنگ دفتر ارتباطات و معلومات عامه، دفتر یوناما افغانستان

## پیرامون این گزارش

گزارش هذا محصول یک سلسله مطالعاتیست که واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و بانک جهانی، بخاطر مساعدت به ولایات و ولسوالی ها جهت عرضه بهتر خدمات کلیدی، بشمول خدمات صحتی و تعلیمی بعمل آورده اند. در متن و مفاد راپور از مطالعات پژوهشی ولایات شش گانه که در زمان های مختلف صورت گرفته، استفاده بعمل آمده است: فاریاب و هرات در نومبر ۲۰۰۲، بدخشان و وردک در اپریل ۲۰۰۳، کندهار در جون ۲۰۰۳ و بامیان در جولای ۲۰۰۳.

مجموعه حالات در آمیخته سیاسی، امنیتی، مالی، اداری وسائر مشکلات مربوط به بازسازی که افغانستان بآن مواجه است، تصویری نهایت مغلق و پیچیده را انعکاس می دهد که خطر هر دو حالت، یعنی تصمیم گرفتن و دست بکار شدن و بی تفاوت ماندن و عمل نکردن از آن متصور میباشد. اما یگانه موضوعی که به صراحت و بصورت روز افزون قابل ملاحظه است، امید و انتظار مردم در مورد تعویض قدرت قوماندانان محلی بوده و با صدای رسا خواهان بوجود آمدن یک دولت قدرتمند مرکزی میباشد. از آنجا که این خواهشات پیوسته بخاطر ایجاد یک دولت متمرکز اظهار میشود به چنین مرکزیتی اشتباه نشود که در آن همه قواعد و رهنمائی های اجرائیوی با فعالیت های مربوط آنها تنها در کابل متمرکز بوده و از آنجا عمل شود. تفویض بعضی صلاحیت های مناسب و معتدل ضروری است ولی این ازدیاد صلاحیت ها هم نباید که به مفهوم یک عدم مرکزیت وسیع البنیاد تلقی شود. هدف اینست که یک سیستم غیر متمرکز معتدل به کار انداخته شود نه اینکه تغییرات افراطی تزلزل آفرین جستجو گردد.

گزارش هذا بروی مطالعات ولایتی بنا یافته است و قدمهای عملی بعدی را بدولت و همچنان به امداد گران پیشنهاد مینماید تا از مزایای نظام موجود اداری و مالی مستفید گردند. سفارشات مندرج این گزارش، ترکیب اداری پروگرام ثبات افغانستان (ASD) را برای ولایات و ولسوالی ها، امنیت کامل، حاکمیت و مطالب مربوط به باز سازی را تأیید کرده و پشتیبانی مینماید.

# فهرست مندرجات

|     |   |
|-----|---|
| ii  | فهرست معانی اصطلاحات  |
| ii  | واژه های دری  |
| iii | مخففات و اختصارات   |
| iii | سائر اصطلاحات   |
| v   | مقدمه   |
| vi  | سیاسگذاری   |
| v   | خلاصه مطالب   |
| v   | تاریخچه   |
| v   | استراتژی پیشنهاد شده  |
| ۱   | ۱. متن  |
| ۳   | یک دولت قسماً مرکزی   |
| ۴   | فعالان کلیدی اداره محل  |
| ۷   | ۲. نتایج کلیدی  |
| ۷   | توقعات فرض شده، ارتجاعیت شگفت انگیز!                              |
| ۱۲  | پیشرفت و ترقی امکان پذیر بوده است                                 |
| ۱۳  | یک بحران قریب الوقوع  |
| ۱۳  | نسل جدید کارمندان به مقررات آگاهی ندارند                          |
| ۱۳  | آرزو های برباد رفته و ناامیدی های رو به افزایش                    |
| ۱۶  | اداره مرکزی که فاصله گرفته و متخصص تشخیص شده                      |
| ۱۶  | احساس روز افزون ضعف و نگرانی ها در سکتور های اجتماعی              |
| ۱۷  | ۳. استنتاج برای دولت  |
| ۱۷  | بهبود وضع اداری و مالی، صلاحیت مرکزی را نیرومند مینماید           |
| ۱۷  | تعهدات موثق/معتبر از مرکز   |
| ۱۹  | اداره محل به عرضه خدمات تشویق شده میتواند                         |
| ۲۱  | ۴. پیشنهادات/نظریات مفصل برای دولت                                |
| ۲۱  | تعهدات بی قید و شرط از کابل                                       |
| ۲۱  | تعهدات برای اصلاحات بیشتر در طرز العمل پرداخت معاشات و حقوق تقاعد |
| ۲۳  | تعهداتیکه در نماینده گی های مرکزی اعتماد می آفرینند               |
| ۲۵  | تعهداتیکه در برابر کابل وفاداری ایجاد می کند                      |
| ۲۶  | تعهداتیکه حیثیت و توانائی ولایات را اعاده میکند                   |
| ۲۶  | تعهداتیکه موجب دوباره فعال شدن و لسوالی ها میگردد                 |
| ۲۶  | مشوقات شروطی برای اداره محل                                       |
| ۲۶  | مُحرکه های آسان که بر اساس سعی و کوشش استوار اند                  |
| ۲۷  | انگیزه ها و مشوقات برای ولایات                                    |
| ۲۸  | مشوقات برای شاروالی های ولایات                                    |
| ۲۹  | مشوقات برای ولسوالی ها  |
| ۳۰  | ۵. استنتاج به امداد بین المللی                                    |

|    |   |
|----|---|
| ۳۰ | تاکید بیشتر در تقویت بودجه                              |
| ۳۱ | کار کردن با آنچه که از نهاد ها باقی مانده و موجود است   |
| ۳۱ | تقویت اداره محل از طریق تمثیل سعی و تلاش های مؤثر       |
| ۳۲ | پشتیبانی از پیشنهادات پیرامون " تضمین آینده افغانستان " |
| ۳۳ | <b>۶. تطبیق و بکاربرد پیشنهادات/ نظریات</b>             |
| ۳۳ | فعالیت های عاجل   |
| ۳۳ | قابلیت های بلقوه پروگرام ثبات افغانستان                 |

|    |   |
|----|---|
| ۳۵ | <b>ضمیمه شماره (۱): تعهدات و مشوقات</b> |
| ۴۱ | <b>یادداشت ها</b>                       |
| ۴۲ | <b>ملأخذ ها</b>                         |

#### جدول ها

|    |   |
|----|---|
| ۲۷ | جدول شماره (۱): معیار های ممکنه ارزیابی پیشرفت در قابلیت و تلاش                     |
| ۳۰ | جدول شماره (۲): عوامل/منابع خطرات اعتباری؛ و اقدامات جهت کاهش آنها                  |
| ۳۲ | جدول شماره (۳): مفهوم ضمنی مبنی بر تعهدات کابل در مورد بودجه عادی و انکشافی         |
| ۳۲ | جدول شماره (۴): اثرات ناشی از مشوقات اداره محل در رابطه به بودجه های عادی و انکشافی |
| ۳۵ | جدول شماره (۵): پیشنهادات برای تعهدات بی قید و شرط از کابل                          |
| ۴۰ | جدول شماره (۶): پیشنهاد مشوقات شرطی به اداره محل                                    |

#### اشکال:

|    |   |
|----|---|
|    | شکل شماره (۱): نقشه شش ولایتی که در آن این تحقیق انجام شده است                          |
| ۵  | شکل شماره (۲): ساحات کار ولایات   |
| ۸  | شکل شماره (۳): عواید و مصارف ولایتی در سال ۱۳۸۲ هـ ش                                    |
| ۹  | شکل شماره (۴): فشرده از چگونگی کارمندان باساس ولایات، با استثنای پولیس در سال ۱۳۸۲ هـ ش |
| ۱۰ | شکل شماره (۵): ترکیب کارمندان از لحاظ بست ها در ولایات و کابل                           |
| ۱۱ | شکل شماره (۶): تقسیمات رتبه های کارمندان (به استثنای معارف)                             |
| ۱۲ | شکل شماره (۷): عواید و مصارف شاروالی ها در سال ۱۳۸۲ هـ ش                                |
| ۱۴ | شکل شماره (۸): تاخیر پرداخت معاشات در ولایات  |
| ۱۵ | شکل شماره (۹): توزیع تخصیصات ربع اول سال ۱۳۸۲ مرکز به مقایسه ولایات                     |
| ۱۵ | شکل شماره (۱۰): مصارف تحقق یافته غیر معاشاتی بودجه عادی ولایتی در سال ۱۳۸۲              |
| ۱۸ | شکل شماره (۱۱): مصارف غیر عادلانه   |
| ۲۲ | شکل شماره (۱۲): معاشات پیش بینی شده باساس عاید سرانه تولیدات ناخالص ملی                 |
| ۲۲ | شکل شماره (۱۳): مجموع معاشات پیش بینی شده   |

#### چوکات ها

|    |  |
|----|--|
| ۳  | چوکات شماره (۱): اندازه همبرابری (همصاف بودن) بین حالات دی جور <i>de jure</i> و دی فکتو <i>de facto</i> در مرکز و ولایات |
| ۷  | چوکات شماره (۲): طرز دید کارمندان  |
| ۲۰ | چوکات شماره (۳): تدابیر و ستراتیژی به دولت   |
| ۲۳ | چوکات شماره (۴): تدابیر رفع خشم و نفرت در برابر مشاورین بین المللی   |



# فهرست معانی اصطلاحات

## اصطلاحات دری

|   |                             |
|---|-----------------------------|
| کارمند دولتی که با اساس قرارداد استخدام میشود   | کارجو                       |
| شش کد نمبر عمده در مصارف، این شش باب مصارفاتی عبارت اند از:   | بابها                       |
| باب (۱۰۰۰) معاشات کارمندان  |                             |
| باب (۲۰۰۰) مصارف خدماتی   |                             |
| باب (۳۰۰۰) مصارف مواد و وسایل   |                             |
| باب (۴۰۰۰) مصارف ترمیمات و حفظ و مراقبت   |                             |
| باب (۵۰۰۰) مصارف زمین، ساختمان و تجهیزات (مصارف عمده)   |                             |
| باب (۷۰۰۰) سبسایدی‌ها (کمکهای مالی دولت برای پائین آوردن قیمت)، کمکهای بلاعوض، کمکهای اهدائی، تقاعد           | فصلها                       |
| کد نمبر های که مصارف را بیشتر مفصلاً به جزئیات بودجوی نشان میدهند؛ از قبیل فصلهای (اضافه کاری، روغنیات، لوازم | لویه جرگه "مجلس بزرگ"       |
| بنیاد یا سازمان قدیمی است مانند "شورا" در اسلام ویا مجلس مشورتی   | کارمند                      |
| مأمور دائمی دولتی   | مجاهدین (در عربی "مبارزین") |
| در افغانستان، مبارزین گروهی اند که در برابر تهاجم (۱۹۷۹-۱۹۹۲) شوروی ها مبارزه نمودند                          | مستوفیت                     |
| اداره مالی وزارت مالیه در ولایات  | مستوفی ولایت                |
| نماینده ارشد مالی وزارت مالیه در مستوفیت ولایات   | صفائی                       |
| محصول خدماتی شاروالی  | شاروالی ولسوالی             |
| شاروالی محلی  | شاروالی ولایتی              |
| شاروالی ولایتی  |                             |
| (ماده ۱۱۱ قانون اساسی ۱۹۶۴ حکم می کند که شورا های مشورتی شاروالی ها (آزاد ،                                   |                             |
| همگانی، مستقیم و سوری) انتخاب میشوند، ماده (۶) فصل هشتم قانون اساسی جدید سال ۲۰۰۴ حکم میکند که برای           |                             |
| اداره امور شهری، شاروالی تشکیل میشود.   |                             |
| مجلس  | شورا                        |
| جدولیکه در آن ساختار منظور شده وظیفوی واحد های اداری و بست های مجوزه کار و معاشات انعکاس می یابد              | تشکیل                       |
| سهمیه منظور شده بودجوی برای مصارف واحد های اداری  | تخصیص                       |
| آمر و اداره کننده ولسوالی   | ولسوال                      |
| ساحه و قلمرو که در رأس آن ولسوال قرار دارد  | ولسوالی                     |
| شخص با صلاحیت که در رأس یک ولایت قرار دارد  | والی                        |
| ساحه و قلمرو تحت حکمرانی والی   | ولایت                       |
| (ماده ۱۰۸ قانون اساسی سال ۱۹۶۴ چنین حکم می کند که ولایت واحد بزرگ اداره محل میباشد. تعداد، ساحه و تقسیمات     |                             |
| فرعی ساختار ولایات ذریعه قانون تثبیت میشود. قانونی که در این رابطه ایجاد و تحت احکام قانون اساسی ۱۹۶۴ به قوتش |                             |
| باقی مانده است بنام قانون تشکیلات اساسی افغانستان یاد میشود. این قانون در ۲۰ میزان ۱۳۴۴                       |                             |
| توشیح و نافذ شده و مواد ۳۴ الی ۴۶ آن با موضوعات اداره محل مربوط میباشد.                                       |                             |
| در ماده ۴۲ نام های ۲۸ ولایت و همه ولسوالی ها درج میباشد. ماده ۱۳۶ فصل ۸ قانون اساسی ۲۰۰۴ حکم می نماید که      |                             |
| ( واحد ادیره محل ولایت است. )   |                             |



## مخففات و اختصارات

|  |        |
|--|--------|
| اداره انسجام کمک ها به افغانستان (فعالاً وجود ندارد)   | AACA   |
| سیستم معلوماتی اداره مالی افغانستان  | AFMIS  |
| شبکه انکشافی آغاخان  | AKDN   |
| واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان   | AREU   |
| صندوق امدادی باز سازی افغانستان  | ARTF   |
| مؤسسه آدم سمت  | ASI    |
| پروگرام ثبات افغانستان   | ASP    |
| مرکز همکاری برای افغانستان   | CCA    |
| نماینده انکشاف بین المللی کانادا   | CIDA   |
| هماهنگی کمک ها برای افغانها  | CoAR   |
| بانک مرکزی افغانستان یا دافغانستان بانک  | DAB    |
| کمیته امداد دنمارک برای مهاجرین افغانی   | DACAAR |
| اداره انکشاف بین المللی  | DFID   |
| امدد کمک های اضافی موقت  | IAA    |
| کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی   | IARCSC |
| صندوق وجهی بین المللی  | IMF    |
| اداره بین المللی مهاجرت  | IOM    |
| صندوق امداد نظم و قانون برای افغانستان   | LOTFA  |
| کمیته مشورتي وزارت   | MAC    |
| وزارت معارف  | MoE    |
| وزارت مالیه  | MoF    |
| وزارت داخله  | Mol    |
| وزارت کار و امور اجتماعی   | MoLSA  |
| وزارت صحت عامه   | MoPH   |
| وزارت احیاء و انکشاف دهات  | MRRD   |
| تنظیم آگاهی های صحی  | MSH    |
| پروگرام همبستگی ملی  | NSP    |
| دفتر اداره امور  | OAA    |
| مؤسسه انکشاف کشور های ماورای بحار  | ODI    |
| سازمان همکاری اقتصادی و انکشافی  | DECD   |
| واحد اول بودجوی  | PBU    |
| در کابل ۴۰ واحد اول بشمول وزارتخانه ها موجود است   |        |
| بودجه انکشافی ولایتی   | PDF    |
| ریاست معارف ولایت  | PED    |
| ریاست صحت عامه ولایت   | PHD    |
| پروگرام سرمایه گذاری عامه  | PIP    |
| سیستم معلوماتی مدیریت کارمندان   | PMIS   |
| فرمان اولویت اصلاحات و ساختار مجدد ( این فرمان به وزارتخانه ها و اداراتی که تجدید سازمان میشوند، صلاحیت پرداخت معاشات اضافه تر را میدهد) | PRR    |
| واحد دوم بودجوی بشمول ادارات ولایتی  | SBU    |
| کمیته سویدن برای افغانستان   | SCA    |
| دولت انتقالی اسلامی افغانستان  | TISA   |
| هیأت کمک کننده ملل متحد در افغانستان   | UNAMA  |

## سائر اصطلاحات

|  |                  |
|--|------------------|
| معتمد تضمین شده؛ نماینده که پول نقد را برای پرداخت معاشات از مرکز ولایات به یکی از واحد ها انتقال می دهد   | Bonded trustee   |
| ادارات مرکزی در چوکات حکومت فعالیت های وزارت ها را انسجام داده و رهنمائی می نماید. ادارات مرکزی در افغانستان عبارت اند از: دفتر مقام ریاست جمهوری، اداره امور، وزارت مالیه، وزارت کار و امور اجتماعی، کمیسیون خدمات ملکی و اداره قبلی انسجام کمک ها برای افغانستان | Central agencies |

نسبت (حاصل تقسیم) بلند ترین معاش بر پائین ترین معاش در یک سیستم معاشات درجه بنده شده. سازمان همکاری و انکشاف اقتصادی (OECD) این نسبت را طوری بوجود می آورد (که اگر مجموع معاشات به ده کتگوری تقسیم شده، حد اوسط معاشات کارمندان کتگوری نهم بر حد اوسط معاشات کارمندان کتگوری اول تقسیم گردد، نسبت مورد نظر بدست می آید) این طرز محاسبه (OECD) تضمین مینماید که مقداری از معاشات نتواند نسبت مذکور را متأثر ساخته به میزان های غیر واقعی برساند با وجود آن تمام طرق اندازه گیری این نسبت می توانند اشتباه آفرین ثابت گردند اگر منابع عمده چشم گیر حقوق پولی که در محاسبات در نظر گرفته نشده باشد وجود داشته باشد و یا اگر ارزش های واقعی تعاون و انعامات غیر پولی قسمت عمده تمام پرداخت کارمندان را تشکیل بدهد.

General Control and Inspection Presidency ریاست عمومی تفتیش و کنترل شورای وزیران یا بلند ترین ارگان تفتیش به سطح دولت

Grade creep آرزوی کارمندان دولت به ارتقای رتبه، بخاطر معاشات بلند تر

Job evaluation عملیه که وظایف را روی معیارهای قبول شده عمومی تحلیل و مقایسه نموده و به سلسله مراتب رتبوی قرار می دهد. درجه بندی رتبوی عبارت از تثبیت یک سلسله کارهایست که از لحاظ حجم و کیفیت مشابه میباشند.

Lateral entry شامل شدن به خدمات ملکی دولت از طریق استخدام خارج از اداره، برعکس تقرر از داخل اداره به شکل ترفیع و یا تبدیل، این نوع شمولیت جانبی بوده و اکثراً بشکل سیستم تقرر در بست های معین اداره شناخته میشود. ولی تأکید برین است که بهترین کاندید ها به بست های مورد نظر خارج از اداره و یا به شکل ترفیع یا تبدیل از داخل اداره انتصاب شوند.

Nominal roll لست مفصل کارمندان که بطور قانونی استخدام شده اند

Personal grade (رتبه ، شخصی) رتبه که کارمند به اساس ترفیع حاصل کرده است

Position grade (رتبه ، بست) رتبه که برای یک بست مشخص در داخل تشکیل، تعیین و منظور شده است

### جنتری (تقویم)

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

| ماه هجری شمسی | ماه غربی و تاریخ (اغاز) |
|---------------|-------------------------|
| حمل           | مارچ ۲۱                 |
| ثور           | اپریل ۲۱                |
| جوزا          | می ۲۲                   |
| سرطان         | جون ۲۲                  |
| اسد           | جولای ۲۳                |
| سنبله         | اگست ۲۳                 |
| میزان         | سپتمبر ۲۳               |
| عقرب          | اکتوبر ۲۳               |
| قوس           | نوامبر ۲۲               |
| جدی           | دسامبر ۲۲               |
| دلو           | جنوری ۲۱                |
| حوت           | فبروری ۲۰               |

همه ارقام مالی به افغانی جدید نشان داده شده، البته موارد خاصی که یاد داشت شده باشد مستثنی میباشد. استثنای خیلی مهم در این مورد، ارقام مربوط به بودجهء انکشافیست که رسماً به دالر امریکایی به نشر رسیده، بناً در این راپور هم ارقام مورد نظر به دالر امریکایی نشان داده شده و نرخ تبادلی فعلی، فی دالر مبلغ ۴۹ افغانی می باشد.

## مقدمه

متن و معلومات این راپور از منابع مختلف حاصل شده است، اما اکثراً متکی بر ارزیابی هایی میباشد که واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان همراه با بانک جهانی از شش ولایت (وردک، بامیان، فاریاب، هرات، کندهار و بدخشان) بعمل آورده اند که از دسمبر ۲۰۰۲ الی جولای ۲۰۰۳ ادامه نمود. شکل نمبر (۱) را ملاحظه نمائید. هیأتی که ولایات فوق الذکر را مورد ارزیابی قرار دادند متشکل از متخصصین داخلی و بین المللی اداره عامه، اداره مالی دولتی، بخش های صحت عامه و معارف بوده اند که هر یک با رعایت رشته های تخصصی شان با کارمندان دولتی، کارمندان موسسات غیر دولتی (NGOs)، رهبران محلی چه در مرکز ولایات و چه در چندین ولسوالی های هر ولایت دیدن کرده و مصاحبه هایی بعمل آوردند.

متن هذا که مبتنی بر پالیسی های سفارش شده میباشد، با مؤخذ دیگری تحت عنوان (رهنمائی پیرامون دولت در افغانستان) همراه بوده و باهم در ارتباط قرار دارند. محتوا و مندرجات آن مؤخذ پالیسی مابانه نبوده بلکه هر چه بیشتر روی حقایق استوار است و حاوی سه هدف ذیل میباشد:

- ۱- آماده نمودن یک رهنمای اساسی که بیانگر ساختار ها و اجرات دولتی باشد برای آنعه کسانی که در صحنه اداری و سیاسی افغانستان تازه وارد میشوند؛
  - ۲- تهیه معلومات لازمه به اصلاح طلبانی که چگونگی باید از آنچه که از نهاد ها و موسسات باقیمانده و موجود است مستفید شده و عمل نمایند؛
  - ۳- قدر دانی از شخصیت هایی که سیستم را فعال نگهداشته و همچنان کسانی که اکنون مصروف اصلاحات آن میباشد.
- گزارش هذا که با مطالعات مفصل تحقیقی از شش ولایت متذکره همراه میباشد، از طریق وب سایت (web sites) بانک جهانی، تحت عنوان اصلاحات اداری و خدمات ملکی و هم چنان عدم مرکزیت، در آدرس های ذیل یافت شده می تواند.

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

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

ویا در وب سایت AREU در:

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

## سپاسگذاری

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

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

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

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

اعضای هئیت و موسسات مربوط آنها که در ارزیابی ولایات همکاری نموده اند حسب آتی میباشند:

### بدخشان:

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

### بامیان

|                                   |                |
|-----------------------------------|----------------|
| حمایه اطفال ( اضلاع متحده امریکا) | امین الله امین |
| مشاور AREU                        | آن ایوانز      |
| MSH                               | پال فیشتائن    |
| AREU                              | میراحمد جوینده |
| UNAMA                             | جنت لیم        |
| بانک جهانی                        | نک منینگ       |
| SCA                               | امیر منصوری    |
| بانک جهانی                        | کیکو میوا      |
| UNICEF                            | ریچارد نوبرو   |
| مشاور AREU                        | یاسین عثمانی   |
| UNAMA                             | یعقوب روشن     |
| بیرنگ پائنت USAID                 | یوسف صافی      |
| MSH                               | مبارک شاه      |
| بانک جهانی                        | آن تولی        |
| AREU                              | اندرو ویلدر    |

### فاریاب

|                  |                |
|------------------|----------------|
| CARE             | غلام فاروق     |
| MSH              | پال فیشتائن    |
| انستیتوت آدم سمت | مایک فرانسنینو |

|                                 |                |
|---------------------------------|----------------|
| حمایهء اطفال اضلاع متحده امریکا | هلن کربی       |
| انسٹیټوټ آدم سمنټ               | عبد الطیف      |
| بانک جهانی                      | الاسټیر میکنی  |
| مشاور AREU                      | امین صبور      |
| AREU                            | رفیع توخی      |
| بانک جهانی                      | آن ټولی        |
| بانک جهانی                      | لندا وان گیلدر |
| AREU                            | اندر ویلدر     |

#### هرات

|                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| بانک جهانی      | کرستوف با ش       |
| بانک جهانی      | میراچترجی         |
| ASI             | آن ایوانز         |
| بانک جهانی ODI  | کرنس جانسن        |
| AREU            | میراحمد جوینده    |
| UNICEF          | سید عزت الله مجید |
| بانک جهانی      | نک منینگ          |
| بانک جهانی      | کیکو میوا         |
| بانک جهانی      | جفری رائن         |
| اوکنډن انټرنشنل | وهاج              |

#### کندهار

|                                 |                   |
|---------------------------------|-------------------|
| MSH                             | احمد الله احمد زی |
| حمایهء اطفال اضلاع متحده امریکا | امین الله امین    |
| AREU                            | آن ایوانز مشاور   |
| MSH                             | پال فیشتائن       |
| AREU                            | میر احمد جوینده   |
| بانک جهانی                      | کیکو میوا         |
| مشاور AREU                      | یاسین عثمانی      |
| AREU                            | اندر ویلدر        |

#### وردک

|                          |                  |
|--------------------------|------------------|
| SCA                      | صفت الله بهادری  |
| SCA                      | گاوری فریش       |
| AREU                     | میراحمد جوینده   |
| AREU                     | پیا کارلیسنمشاور |
| بنیاد جامعهء مدنی        | رابرت کلورو      |
| بانک جهانی               | پیتر مدالبروک    |
| CARE                     | حیات الله ناصر   |
| UNICEF                   | خالق رفیقی       |
| ایشیا فونڈیشن            | الکس تبر         |
| بانک جهانی               | آن ټولی          |
| وزارت انکشاف دهات و CIDA | عمر زاخیل وال    |

همچنان رهنمائی های تخنیکي بیشتری که با نهایت حوصله مندی توسط یکتعداد از متخصصین فراهم گردیده ذیلاً تذکر می گردد:

|  |                              |
|--|------------------------------|
| معلومات در رابطه به تاخیر اجرای معاشات | نماینده های نظارت کننده ARTF |
| ارزیابی طرز العمل بودجه                | (پرایس واټر هوس کوپر)        |
| پروگرام همبستگی ملی                    | مایکل کارناهان (وزارت مالیه) |
| اجرا و تطبیق بودجه انکشافی             | انسگر کرستسن (بانک جهانی)    |
| پروگرام همبستگی ملی                    | ایډن کاکس (UNDP)             |
| شاروالی کابل                           | طالب اسماعیل (بانک جهانی)    |
|  | ثریا گوگا (بانک جهانی)       |

|   |  |
|---|--|
| پیشنهاداتی بخاطر پشتیبانیکابینه                 | دیانا گولدسورتنی (DFID)                            |
| معلومات در رابطه به اجرای تخصیصات بودجوی        | ستفین گمبرت (بانک جهانی)                           |
| موضوعات سکتور صحتی                              | کونیهیکو هرابیاشی (UNICEF)                         |
| مطالبی در رابطه به کارمندان ملکی دولتی          | جانترین لی (مشاور AREU)                            |
| اقتصاد سیاسی                                    | سارا لستر (موسسه مطالعات انکشافی)                  |
| موضوعات سکتور صحتی                              | نجمین لووینسن (بانک جهانی)                         |
| معلومات در رابطه به تخصیص                       | تان لوین (بیرنگ پائنت USAID)                       |
| تحلیل بودجه سکتوری و تطبیق بودجه انکشافی        | پیتر مدلبروک (بانک جهانی)                          |
| بلند بردن سوپه و استعدادها وفرمان PRR           | ستندرا پراساد (بانک جهانی)                         |
| تفصیلات لازمه در مورد استخدام همگانی سکتور عامه | کیر پرنس (DFID/ASI)                                |
| موضوعات سکتور صحتی                              | پیتر سلاما (UNICEF)                                |
| قرار داد سکتور صحتی                             | گراهام سکا (بانک جهانی)                            |
| تاریخ   | ماروین وینبوم (موسسه شرق میانه)                    |
| قانون خدمات ملکی                                | گرگ ویلسن (DFID)                                   |
| پیشنهادات برای پشتیبانی کابینه                  | جولین ویلسن (DFID)                                 |
| اصلاحات تعلیمی بعد از جنگ                       | دان آرونیلکر (بانک جهانی)                          |
| جریانات اجرای تخصیصات                           | میری ونر (مشاور خزائن USAID،<br>بیرنگ پائنت USAID) |

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

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

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

همچنان یکصد نفر از مقامات عالیرتبه ولایتی که در ورکشاپ منعقدہ روز ۲۱ اکتوبر ۲۰۰۳، در تالار وزارت داخله که توسط AREU، UNAMA و بانک جهانی تحت عنوان "تقویت حاکمیت و اجراء ولایتی و محلی" تنظیم گردیده بود، اشتراک کرده، رهنمائی های مفیدی میزول داشتند. گزارش هذا، همچنان از پژوهش جداگانه که توسط الکس تیر (مشاور AREU)، هیلنا ملکیارو برنت روبن (مرکز همکاری بین المللی) صورت گرفته بود مستفید شده است.

مؤسسات و سازمان های ذیل الذکر همکاری های تدارکاتی وساختومندانه را هنگام سفر هیأت موظف که از ولایات دیدن می کردند، میزول داشته اند که قابل امتنان میباشد:

دفتر UNAMA در بدخشان، بامیان، فاریاب، هرات و کندهار، (CoAR) در وردک، شبکه انکشافی آغاخان (AKDN) در بدخشان، کمیته ناروی در رابطه به کمک های مهاجرین افغانی (DACAAR) در هرات، مرکز همکاری برای افغانستان (CCA)، (AKDN)، سازمان بین المللی مهاجرت (IOM) و (UK Oxfam) در بامیان.

## خلاصه مطالب

### تاریخچه

ساختار دولت متمرکز افغانستان در طول مراحل انکشافش، یکجا با جامعه عنعنوی غیر متمرکز و پارچه پارچه، مسیر نه چندان سهلی را پیموده که البته اختلافات ذات البینی این دو، و اثرات متقابل ناشی از فعل و انفعالات آنها در عرصه های مختلف زمانی، یکی از موضوعات جاری تاریخ نوین افغانی را تشکیل داده است. فهم و آگاهی پیرامون نظام مالی و اداری افغانستان به زمان ضرورت دارد زیرا هنوز هم موضوعاتی اند که باید فهمیده شوند. اما، طوریکه ملاحظه میشود تصویری ازین جریانات در حال ظهور است. اینکه به سادگی می گویند فروپاشی نظام دولتی در افغانستان ناشی از درگیری های چندین دهه بوده و یا اینکه گفته میشود سکتور عامه یک سازمان بی محتواست، زاده حقایق نمیباشد، ولی سقوط سیاسی کشور بدون تردید یک واقعیت مبرمست. برخورد هایی که از سال ۱۹۷۸م آغاز گردید جلو استحکام و همبستگی بیشتر قدرت مرکزی دولت را گرفته و در اکثر نقاط کشور بحران مستدام قانونیت سیاسی حاکم گردیده است. ساختار اداری دولت با انعطاف پذیری اش شگفت انگیز بوده تحول مثبت و باز تاب مجدد از آن انتظار برده میشود. نظم و ترتیب ها قویاً تمرکز گراست، ولی چارچوبی را که مسؤلیت و اداره منسجم دولت در آن تعین و مشخص شده، ایجاد کرده است. عمل کرد های اداری اساساً خوب به نظر رسیده و نسبتاً به آسانی قابل فهم اند، گرچه که همیشه به ضوابط مربوط رجوع نمیشود.

ارتباط منطقی سیستم های مالی و اداری، دانش و فهم عمومی در رابطه به بکاربرد آنها و نظم مستحکم در اداره کارمندان، منابع ارزشمندی تلقی میشوند. اصول نهایت فراگیر که بتواند همه معاونت های مربوط به سکتور عامه را تحت پوشش خود قرار دهد، کار کردن توسط همین منابع و نیروها و پرورش دادن و انکشاف بخشیدن اصول و قواعد است که با وجود یک سلسله درگیری ها و برخورد های سالیان متمادی، هستی خویش را حفظ کرده و باقی مانده اند.

تا زمانیکه حالت پیچیده سیاسی که بالای سیستم اداری و مالی سایه افکنده است بصورت دقیق و معقول درک نشود، تصویر حالت موجود هم بصورت کامل تشخیص و تفهیم شده نمیتواند. نتیجه چندین دهه اغتشاشات و آشوب های سیاسی، چنین یک دولتی است که اکثر ساحات خارج از پایتخت را قوماندانان منطوقی و محلی قدرتمندانه تحت سلطه دارند. منبع قدرت قوماندانان، منابع مالی و نظامی و هم چنان ارتباطات و وفاداری های تاریخی و تنظیمی آنها میباشد. ولی با وجود معضلات عدیده سیاسی که درین تصویر نظر می رسد، ساختار اساسی بیروکراتیک (نظام اداری) در سطح اداره محلی (یعنی خارج از حوزه کابل) وجود دارد که آن را می توان بکار انداخت، و حتی همکار و تأیید

کننده قدرت دولت مرکزی قرارداد. متذکر باید شد که این زمینه قید و حدود زمانی دارد، که اگر زودتر اقدام نشود، مهارت ها، تجربه ها و تعهداتی که در برابر خدمت به مردم هنوز بصورت مشهود در سرتاسر مملکت موجود است، کاملاً از سیستم زدوده خواهند شد. علاوه آن اگر پشتیبانی مرکز کم و یا اینکه اصلاً توجهی (مؤثر به محلات) مبذول نشود، آن همه آرزو های شدید اکثریت بزرگ کارمندان دولتی ولایات، پیرامون ظهور مجدد یک دولت قدرتمند مرکزی، نابود گردیده و به یاس مبدل خواهند شد. این نمایندگان جبهه مقدم دولت و تمثیل کنندگان چهره واقعی دولت به اکثریت افغانها، کسانی اند که در پیوند دادن پالیسی های مرکزی با احتیاجات محلی، نقش عمده و برآزنده را ایفا کرده می توانند.

### استراتژی پیشنهاد شده

برای اینکه فعالیت های اساسی دولت در سطح ولایات و ولسوالی ها احیا گردد، ایجاب می کند که اقدامات هرچه عاجلی صورت گیرد. بدین منظور تحقق هدف دولت، در قبال عرضه خدمات عالی و پسندیده، مستلزم اعطای بعضی صلاحیت های محتاطانه میباشد، تادر اتخاذ تدابیر روزانه اداری بکار برده شود. این موضوع باید در محتوای حفظ تمامیت و ساختار متحد و واحد دولت افغانستان، جایی که همه قدرت سیاسی در دولت و آنها در کابل جمع شده است مورد توجه و عمل قرار گیرد.

این گزارش ستراتیژی دوگانه فعالیت های دولتی را بخاطر تامین پیشرفت و انکشاف اداره محل پیشنهاد کرده، ساختار ها و دسپلین های مشخص و موروثی دولت افغانی را بکار می برد. یک نوع آن، دولت مرکزی را مخاطب قرار داده و تقاضا میکند که خود مسؤلیت رسانیدن بعضی کمک های اساسی را به ولایات، ولسوالی ها و شاروالی های ولایتی بدوش گیرد تا مسؤلین محل در نقش های وظیفوی شان به مثابه تهیه کنندگان خدمات و یا مجریان امور و در نقش های سیاسی شان بمثابه نماینده گان محلی دولت واحد، مورد استفاده قرار دهند.

نوع دوم ستراتیژی عبارت از بکار برد مشوقات برای اداره محل میباشد که انعکاس دهنده اساسات سازمانی و تاریخی آنها باشد. بعضی ازین مشوقات اعطای صلاحیت های بیشتری است که با احتیاط باید صورت گیرد، ولی توجه شود که صلاحیت های تجویز شده به معنی یک عدم مرکزیت وسیع البنیاد تلقی نگردد. هدف اینست که از یک سیستم غیر متمرکز معتدل استفاده شود، نه اینکه یک تغییر قهرمانانه افراطی و بی ثبات کننده جستجو شود. مشوقات مؤثریکه در برابر ابراز تلاش های اداری (نه عملکرد ها) در محلات تجویز میشوند بایست منابع ارزشمندی بوده و با شرایط خاص ولایات، ولسوالی ها و شاروالی های ولایات بصورت جداگانه و مشخص مطابقت داشته باشند.

خواهند بود از اعطای کمکهای بلاعوض، از دیاد صلاحیت های نسبتاً اندک و معتدل و همکاری های تکنیکی (علمی، مشورتی و آموزشی) که البته این مشوقات در برابر سعی و تلاش های اداری که اداره محل نشان میدهد داده خواهد شد. مشوقات باید طوری تهیه دیده شوند که بصورت مجزا و متفاوت با شرایط سطوح مختلف اداره محل موافق و سازگار باشند. این سطوح مختلف عبارت اند از:

\* ولایات - با پیشنهادات خاصی که با والی، مستوفی و آمرین ادارات مختلف خاصاً بخش های صحت عامه و معارف ارتباط می گیرد

\* شاروالی های ولایتی

\* ولسوالی ها

این تذکرات به این معنی نیست که مقامات اداره محل فارغ از مسؤلیت ها باشند. آنها نیز باید در مورد بهتر ساختن مراحل گزارش دهی و انتقال عواید به مرکز (یعنی کابل) احساس مسؤلیت نمایند. ولایات با استدلال قوی و مبرم از چنین یک دولتی تأیید و پشتیبانی میکنند که محلات مربوط را به کمک های هر چه بیشتر بالاخص مادی و ملموس تقویت نماید. بابر داشت از این مطالعه پیشنهادی که بعمل میآید انتخاب یک نوع غیر مرکزیت معتدل است که به مرکز فرصت می دهد تا از اجراءات محلات بصورت عملی نظارت و مراقبت بیشتری نموده بتواند.

امداد کنندگان هم با النوبه کمک هایشان را طوری تنظیم نمایند که سفارشات مندرج این گزارش به دولت هر چه بهتر زمینه عمل و تطبیق یابد که البته این هدف را می توان در صورت امکان، توسط تدویر کمک های مالی از طریق مراحل بودجوی دولت و طرح کمکهای خاص پروژه وی به نحوی که مسیر توجه را بجانب طرفداری از ولایات و عرضه خدمات تغیر داده تحقق پذیر گرداند.

در مجموع گزارش هذا پیشنهاداتی دارد که کابل باید بصورت غیر مشروط تعهداتی را حسب آتی تحقق بخشد:

\* تکمیل اصلاحات طرز العمل پرداخت معاشات و حقوق تقاعد؛

\* تامین اعتماد بین نمایندگی های مرکزی با؛

\* تمثیل پیشرفت های لازمه در قبال کارهای کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC)؛

\* تزئید صلاحیت و کارائی ریاست خزائن پیرامون اجرای معاشات؛

\* تهیه رهنمائی های لازمه و طرز العمل ها توسط وزارت مالیه؛

\* تزئید مراقبت و نظارت بالای بودجه های عادی و انکشافی.

\* تأمین و ایجاد وفاداری در برابر کابل با؛

\* برطرف ساختن تاخیر در اجرای معاشات؛

\* برطرف ساختن تاخیر در تقرر و منظوری کارمندان؛

\* اصلاح و نوسازی تشکیل؛

\* تزئید انتقالات و وجوه نقدی بخاطر تمویل مصارف غیر معاشاتی؛

\* بهتر ساختن و بیشتر ساختن حضور مقامات کابل در ساحه؛

\* تجدید نظر در ساختار وزارت خانه ها؛

\* تثبیت و تحکیم سرحدات قلمرو های ولسوالی ها.

\* اعاده حیثیت و صلاحیت ولایات با؛

\* تجویز نمودن معاونت های لازمه غرض بازسازی فزیکتی؛

\* تأیید نمودن و پشتیبانی کردن از اولویت بخش های صحتی و معارف ولایت.

\* احیای ولسوالی ها با؛

\* بازسازی عملی و فزیکتی؛

\* همکاری بخاطر بازگشت اجراءات اصولی و کتبی.

گزارش هذا همچنان پیشنهاد مینماید تا تعهدات فوق با مشوقات مشروط که به اداره محل تجویز می گردد، هم آهنگی داشته باشند. مشوقات عبارت



## ۱. متن

### یک دولت قسماً متمرکز

هم آهنگ اند. قواعد اساسی از قبیل تعداد و سهمیه کارمندان، بست ها و درجه های مندرج تشکیل، واضح وقابل فهم بوده و بصورت قابل ملاحظه ارتباطات هر دو جهت تامین میباشند. همچنان این اصول و قواعد را که تقرر و منظوری کارمندان بالاتر از بست شش، از صلاحیت مرکز میباشند، همه پذیرفته اند. گرچه که بعضی اوقات دی فکتو (de facto) نه قدرت دی جور (de jure) مقامات عالیتر به مرکز در کابل) بوده که در مقرر و منظوری مقامات ولایتی تاثیر انداخته است. در زمینه ارتباطات مالی هم بعضی هم آهنگی هایی موجود است، مانند حالت دی جور (de jure) اصول و قواعد اساسی بودجوی، که در سطح ولایات هم قابل فهم بوده و مورد قبول قرار دارد، اما در عمل این هم آهنگی (که مرکز و ولایات روی مسائل مالی در یک خط حرکت نمایند) کمتر دیده میشود، خصوصاً در مورد انتقال عواید تحصیل شده محلی به مرکز. در مورد مسائل سیاسی، یک دی فکتو (de facto) شدید عدم مرکزیت، در محل موجود بوده، قدرت و صلاحیت حالت دی جور (de jure) درین زمینه محدود میباشند.

از لحاظ اصطلاحات دقیقاً رسمی ابعاد سه گانه اداری، مالی و سیاسی عدم مرکزیت، افغانستان یک دولت خیلی ها متمرکز میباشند (۱). همه کارمندان مربوط دولت مرکزی بوده و از مرکز، از طریق وزارت های مربوط شان رهنمائی و هدایت میشوند. همه عواید رسماً به دولت ملی تعلق داشته و مصارف ولایتی نیز از بودجه وزارت های مرکزی تخصیص داده میشود. مقامات سیاسی ولایتی هم از مرکز تعیین و مقرر میشوند اما در عمل قومندانان محل و منطقه با داشتن پشتوانه مالی و قوت نظامی، اگر در حاشیه قرار دارند و یا در داخل چوکات اداره محل کار میکنند، قدرت های تعیین کننده تلقی میشوند. این طرز دید که متضاد به نظر می رسد توسط تفکیک حالات دی جور (de jure) "و دی فکتو" (de facto) تفهیم شده میتواند (۲). دی جور (de jure) ساختار رسمی و قانونی بوده درحالی که دی فکتو (de facto) چگونگی حالت را در ساحه عمل تمثیل می نماید. چوکات (نمبر ۱) هم آهنگی حالات (de jure) و دی فکتو (de facto) را در افغانستان بیان میکند. ارتباطات اداری بین کابل و ولایات در یک خط قرار داشته و خیلی ها

### چوکات شماره (۱): اندازه همبرابری (همصاف بودن) بین حالات دی جور (de jure) و دی فکتو (de facto) در مرکز و ولایات

| de facto دی فکتو<br>(حالت موقتی و غیر رسمی)   | de jure دی جور<br>(حالت دایمی و قانونی)  |   |
|---|--|---|
| * اکثر ولایات قبول دارند که کابل در تصویب مقرری کارمندان عالیتر به دولتی نقش دارد، اما در بعضی ولایات این موضوع خصوصاً در بخش پولیس متفاوت می باشد.<br>* تمام ولایات مقررات اصلی امور اداری را بویژه در مورد تشکیل و رتبه قبول مینمایند.        | حالت قوی متمرکز اداری که در واقعیت تمام تصمیم اداری در مرکز اتخاذ میگردد.  | روابط اداری بین مرکز و ولایات           |
| * ولایات عوایدی را که در محل تحصیل میگردد به وزارت مالیه راپور میدهند، هر چند مبالغ عایداتی هنگفت (که از دید محل پنهان است) راپور داده نمیشود.<br>* تمام ولایات مقررات اصلی امور مالی / محاسباتی را در مورد ترتیب بودجه و اجرای آن متقبل هستند. | حالت دی جور (de jure) قوی متمرکز مالی / محاسباتی که هیچ منبع عایداتی از خود نداشته و صلاحیتی بر مصارف ادارات سطح محل ندارد.                            | روابط مالی / محاسباتی بین مرکز و ولایات |
| * ظاهراً از نظر سیاسی یک حالت (de facto) (حالت موقت و غیر رسمی) بزرگ عدم مرکزیت وجود دارد، البته به نسبت پالیسی گذاری های قوماندانان و جنگجویان محلی  | حالت دی جور (de jure) قوی متمرکز سیاسی که تمام پست های سیاسی محلی توسط دولت مرکزی تعیین میگردد، و اما هیچ حضور اجباری منطقه در دولت مرکزی دیده نمیشود. | روابط سیاسی بین مرکز و ولایات           |

اجازه ندارند که در تصامیم ساختار پالیسی های شان استقلال عمل داشته باشند، مگر اینکه صلاحیت های کم بیشی، در ایجاد تغییرات چندی پیرامون تطبیق پروگرام های که از جانب مرکز طرح میشود، برای شان داده شده باشد. در چوکات تقسیمات اداری ۳۲ ولایت، ۳۵۵ ولسوالی وجود دارد که توسط وزارت داخله روی معیار های اندازه و بزرگی آنها درجه بندی شده اند. درجه بندی ولسوالی ها حسب آتی میباشد:

درجه اول (۶۵) ولسوالی

درجه دوم (۱۷۲) ولسوالی

درجه سوم (۱۱۸) ولسوالی

شاروالی ها با سائر ادارات کاملاً تفاوت داشته و تقریباً در سطح ادارات مستقل دولت قرار می گیرند. هر ولایت دارای یک اداره شاروالی در سطح واحد اولی بوده و در بعضی از ولسوالی ها هم شاروالی های ولسوالی یا محلی موجود میباشد. در افغانستان مجموعاً ۲۱۷ شاروالی وجود دارد که حد اقل حاوی ۵۰۰۰ نفر کارکن میباشد.

#### ولایات

\* متشکل از یک تعداد ادارات، که به وزارت های مختلف مربوط اند، میباشد. این ادارات واحد های دوم بودجوی هستند. آنها تخصیصات شان را باساس تجویز وزارت های مربوط که واحد های اول بودجوی اند حاصل می نمایند ( شکل ۲ را ببینید)

\* اختیارات کمی در تشکیل و ساختار شان دارند- وزارت های مربوط با مفاهمه با اداره امور ساختار داخلی هر شعبه و اداره خویش را تعیین می نمایند.

\* بودجه جداگانه ندارند. تخصیص بودجوی ولایتی متشکل از مجموع تخصیصات است، که بر اساس تصامیم اداری وزارت خانه ها در کابل، برای ادارت ولایتی شان تجویز میشود.

\* صلاحیت آزاد و مستقل قرض گرفتن را ندارند.

\* عواید داخلی و محلی شان را برای حکومت مرکزی ( که عمده ترین آن محصولات گمرکی میباشد) تحصیل کرده و جمع آوری می نمایند. تعرفه گمرکی و همه نرخ های مالیاتی توسط دولت مرکزی تعیین میشود.

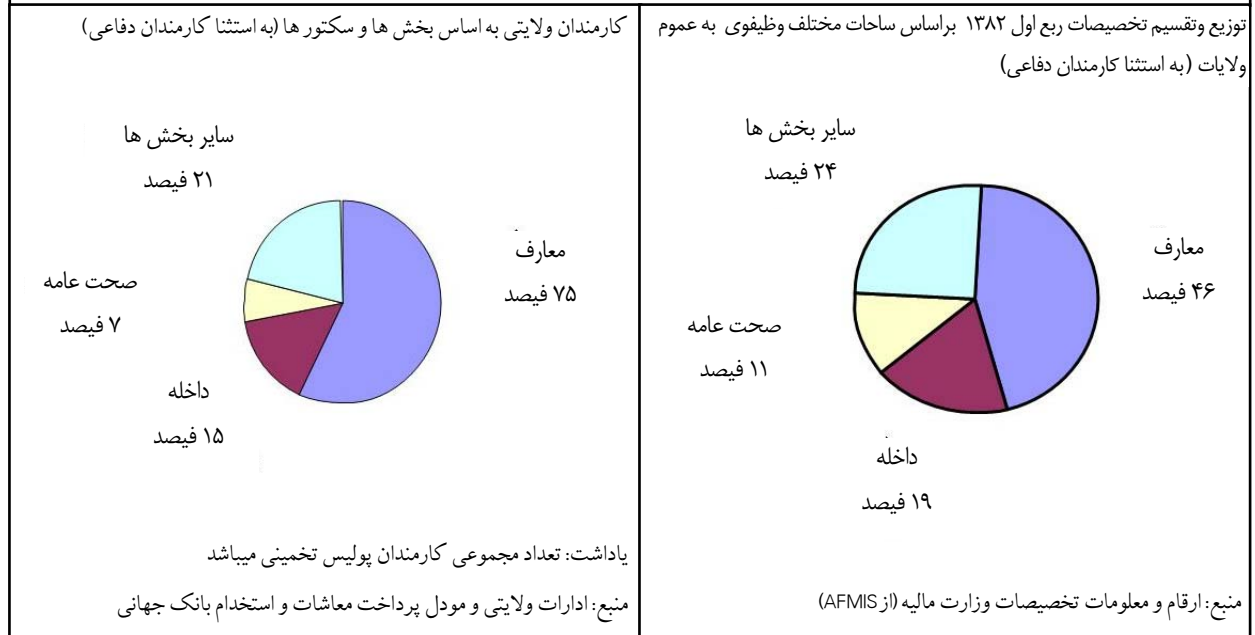
اگر به سنگین ساختن کفه مقامات مرکزی پرداخته باشیم، اذعان باید نمود که ساختار مرکزیت اداری و مالی در حال احیا شدن و استحکام یافتن است. از لحاظ سیاسی ارتباطات کابل با ولایات مستحکم تر شده است، زیرا تعداد زیادی از رهبران تنظیمی (یا نماینده های آنها) که از قدرت های شان در ولایات مستفید هستند، در کابینه عضویت دارند. اما سیاست مداران قدرت مند محل، زور و قدرت قوماندانان منطقه، امکانات و زمینه یکپارچگی سیاسی را حد اقل الی مدت زمان کوتاهی نفی خواهد نمود. همچنان قابل توضیح است که بعضی از وزرا با درک اینکه مناصب و مقامات دولتی شان ناشی از قدرت نظامی ولایتی آنها میباشد، کاملاً مستقلانه عمل می نمایند.

طوریکه ملاحظه میشود، یک احساس عمومی به طرفداری از نظام مرکزی وجود دارد. اکثر کارمندان و شهروندان، شدیداً آرزومند اند که دولت مرکزی نفوذش را در برابر جنگ سالاران منطقوی و قوماندانان محلی بیشتر سازد. خاطره احوال و شرایط نسبتاً بهتر زمان حکومت ظاهرشاه و تجارب حاصله از دو دهه حاکمیت قوماندانان محلی و جنگ سالاران منطقوی، مصاحبه شوندگان شش ولایت را باین وامیداشت که بصورت متفق الرای طرفدار حاکمیت مرکزی سیاسی، در رابطه به اداره محل وولایات باشند. از شواهد و قرائن یک پژوهش تک پرسنی چنین بر می آید که مردم، باوجود آگاهی از محدودیت امکانات (۳)، باز هم از مفکوره حاکمیت مرکزی استقبال می نمایند. و هم چنان از بر رسی احوال ولایات احساس گردید که مردم بخاطر اینکه دولت مرکزی در ولایات نفوذ کمتری دارد، خیلی ها متاثر اند و می گویند که جامعه بین المللی و هم چنان دولت درین راستا کدام مؤثریتی نشان نداده اند. خیلی ها حیرت انگیز است که این گونه احساسات و تمایلات قویاً از جانب اشخاصی تبارز داده میشود که مقرری های خویش را مرهون قوماندانان مختلف دانسته ولی اظهار می نمودند که وفاداری شان به قوماندانان عمق و پهنائی ندارد.

#### فعالان کلیدی اداره محل

صلاحیت ها و مسؤولیت های ادارات ولایتی و ولسوالی ها توسط حکومت مرکزی تعیین و تفویض گردیده است (بنأ سلب هم شده میتواند). اگر چه ولایات و ولسوالی ها قانوناً بمثابه واحد های اداره محل شناخته شده اند ولی

شکل ۲: بخش های وظایف مختلف ولایتی



### ولسوالی ها

زمین)، تنظیم امور کثافات، مراقبت پارک ها، تحفظ مناطق سبز، اسفالت کردن سرک ها، خدمات فرهنگی و توسعه فروشگاه های مواد غذایی از وظایف شان به شمار می آید. با همکاری سایر ادارات دولتی، شاروالی ها بصورت غیر مستقیم در ساختار سیستم کانالیزه نمودن فاضل آب شهری، تهیه آب آشامیدنی، ساختار اپارتمانها، برق شهری، ارتباطات مخابراتی، صحت عامه، معارف و ورزش سهم می گیرند.

\* به شکل شاروالی های ولایتی و ولسوالی ها عرض وجود می نمایند.

\* واحد های سوم بودجوی میباشد. اینها بیشتر به تصامیم اداری ادارات مربوط شان که در مرکز ولایات میباشد متکی اند. تخصیصات بودجوی ولسوالی ها توسط ادارات (یعنی ریاست ها و مدیریت های عمومی مرکز ولایات که واحد های دوم بودجوی وزارت های مربوط اند) تجویز میشود. وزارت ها در واقعیت واحد های اول بودجوی اند؛

\* مالیات کمی را از دکاکین، جایکه فعالیت های خرید و فروش صورت می گیرد، جمع آوری می نماید؛

### شاروالی ها در ولایات

\* ارتباط اداری و مالی خویش را با ولایات مانند آنکه ولایات با مرکز دارند قایم می کنند و وزارت داخله تخصیصات کارمندان دفتر ولسوالی را تعیین مینماید.

\* در بعضی موارد مشابه ادارات ولایتی میباشد. اینها هم به وزارت مربوط شان در کابل یعنی وزارت داخله گزارش می دهند. وزارت داخله بودجه شاروالی، تشکیل و تعداد کارمندان آن را که از طریق والی مربوطه ارجاع میشود منظور می نماید.

### شاروالی ها

\* و در مواردی هم از سایر ادارت ولایتی متفاوت اند. بودجه آنها کاملاً از عواید محلی شان تمویل می شود. شاروالی ها در جمع آوری عواید شان از منابعی مانند محصول صفاپی، حفظ محیط زیست، جایداد ها، کرایه جایدات ها، فیس های تجارته (خرید و فروش ها)، فروش دارائی ها و سایر فیس ها و جواز نامه ها استفاده نموده و از لحاظ اجراءات مالی تابع مقررات موضوعه وزارت مالیه میباشد.

\* وسیعاً واحد های خود کفا میباشد. وظایف و مسؤلیت های شان عرضه خدمات لازمه در قبال (جمع آوری کثافات، تفرج گاه ها، پارک ها و غیره) و توزیع جواز نامه های صنفی میباشد.

\* قاعدتاً یک بخش جداگانه دولتی بوده که در ترتیب و تطبیق بودجه های شان از آزادی محدودی برخوردار اند ( وزارت داخله ساختار تشکیلات آنها را کنترل کرده و بودجه هایشان را منظور مینماید)

\* اعمار و کندن کانال ها و آبرو های زیر زمینی (جویهای فاضل آب در زیر

تکس و محصول، تحصیل شده بتواند، عرض وجود مینمایند.

\* اساساً بایست این ها هم مانند شاروالی های ولایتی با وزارت داخله گزارش دهی مالی داشته باشند ولی در عمل فرق کرده و طور دیگریست.

\* این شاروالی ها (مانند شاروالی های ولایتی) از لحاظ مالی خود کفا بوده و می توانند عواید را که بیشتر از ضرورت و بودجه منظور شده تحصیل شده باشد در حساب محلی مربوط خویش در بانک نگهدارند.

\* یگانه اداره محلی است که پلان و ترتیب بودجه ها ، توسط خود آنها ساخته میشود ، طوریکه قبل از ارجاع بودجه غرض منظوری به وزارت داخله، عواید قابل تحصیل را تخمین و با در نظر داشت محدودیت عایداتی، بودجه مصارفاتی خویش را طرح می نمایند.

### شاروالی ها در ولسوالی

\* این شاروالی ها در جاهای که قریه جات زیادی موجود بوده و از آنها

## ۲. نتایج کلیدی مطالعات

### توقعات مورد نظر

#### برگشت پذیری شگفت انگیز!

یکی از نتایج خیلی ها مهم که از جریان مطالعات بدست آمد، اینست که برخلاف فکر و اندیشه قبلی که در آغاز کار این مطالعه ایجاد شده بود، ساختار محلی (برون مرکزی) دولت مستحکم بوده و خوب کار میدهد. از این واقعیت چنین بر می آید که مکانزم اداری و مالی تنظیم شده زمان قبل از جنگ، با

وجودیکه ارتباطات مداوم با کابل قایم نبوده، در سرتاسر افغانستان کار داده و مورد استفاده قرار گرفته است و اذعان باید نمود که طرز العمل های سابقه در حالیکه از مشکلات وسایل مخابراتی نیز متاثر بوده اند بصورت مطلوب تعقیب و تطبیق شده است. معاشات کارمندان با اندک تاخیر پرداخته شده و عواید هم، اگر همیشه راپور داده نمی شد، ولی تحصیل می گردید. به چوکات نمبر (۲) مراجعه شود.

#### چوکات شماره (۲): طرز دید کارمندان

مصاحبه های که بمنظور تحقیق با کارمندان صورت گرفته است، باعث انتقال هم احساس سر بلندی و فخر و هم احساس محرومیت در وضعیت کنونی شان شد، موضوعات برجسته این مصاحبه ها ازین قرار اند:

حساس افتخار و سر بلندی : کار کردن در دولت علامت تفوق و برتری بوده و قابل افتخار تلقی میشود.

خلع سلاح بحران انگیز است: خلع سلاح در اوج اولویتها قرار دارد. سیستم اداری تا زمانی که مردم مسلح هستند، کار نمی دهد زیرا شما مجبور هستید که مطابق به آنچه مردم مسلح میگویند عمل نمائید نه بر اقتضای مقررات موضوعه. ( اظهار نظر معاون یکی از ولایات)

رهبری از مرکز: کارمندان این حالت را می خواهند و از آن استقبال می نمایند. ولی هنوز هم نگرانی واقعی از عدم رهنمائی ها و همکاری مرکز (کابل) موجود و محسوس است.

معاشات نا کافی: بسیار کم و بسیار دیر . سیستم اجرای معاشات خیلی ضعیف و غیر موثر است.

مشکلات انتخاب و مقررری کارمندان: سیستم فعلی خیلی ها متمرکز، بی محصول و بر اساس تعینات خویشاوندی است، و کارمندان زیادی که فاقد شرایط لازم وظیفوی هستند، استخدام شده اند.

کمبود منابع برای انجام وظیفه: کمبود در تعمیرات، میل و فرنیچر، تجهیزات، وسایل ترانسپورتی و ارتباطی و تجهیزات دفتری. بودجه - غیر از معاشات - با احتیاجات هیچ نوع مقایسه یا هم آهنگی شده نمیتواند.

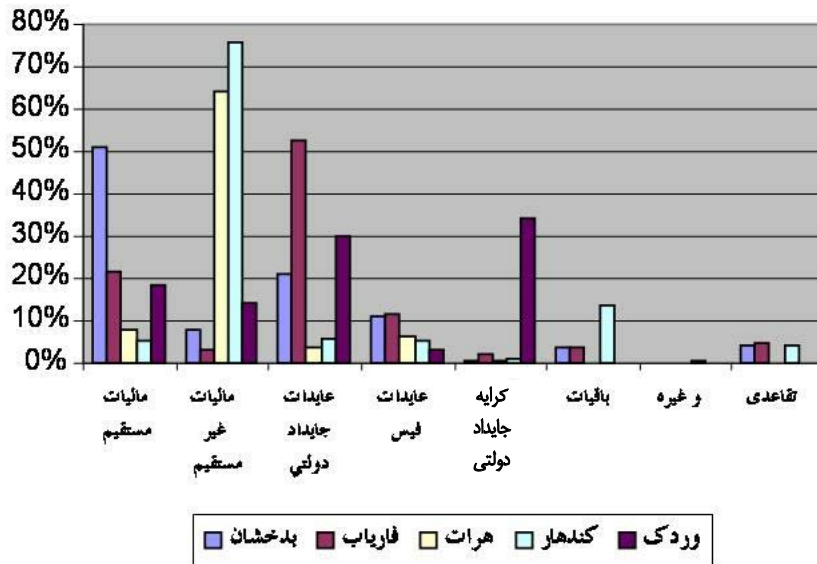
عواید تصرف شده: عوایدی که در سطح ولایات تحصیل میشود، اغلباً توسط قوماندانان تصرف شده و به خزانه دولت داخل نمی گردد.

تشکیلات کهنه و سابقه: تشکیلات موجوده دیگر جوابگوی احتیاجات ناحیه نیست؛ بعضی ادارات به کارمندان بیشتر ضرورت دارند، مانند بخش معارف در حالیکه بعضی ها به مشکل کارمندان اضافی مواجه اند. تشکیلات همیشه با تخصیصات هم آهنگی ندارند.

فساد: گر چه اندازه فساد در هر ولایت فرق میکند ولی یک مشکل روز افزون گردیده است و بخاطر اجرای هر مرحله ئی از کار خود در دوایر دولتی باید رشوت پرداخت کرد.

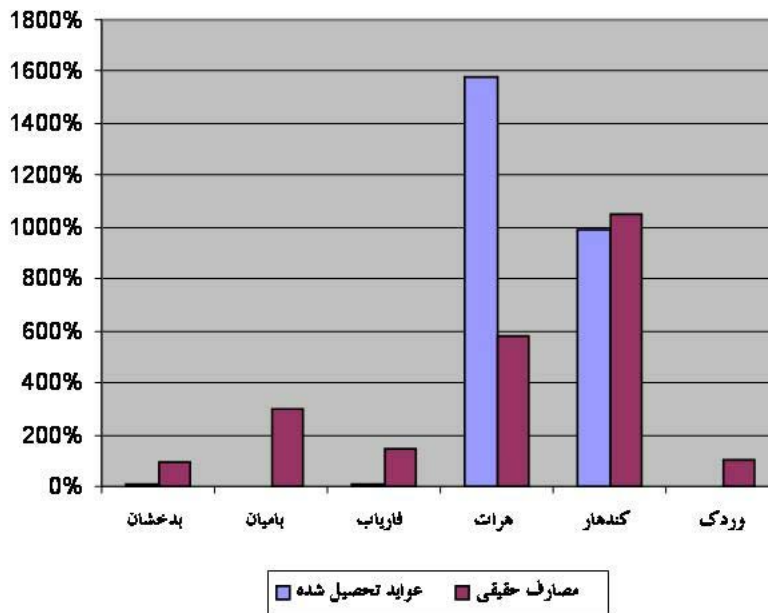
شکل ۳: عواید و مصارف ولایتی سال ۱۳۸۲ ه. ش

عواید و مصارف به تناسب فیصدی مجموعی



منبع: مستوفیت های ولایتی

عواید و مصارف به تناسب فیصدی بودجه



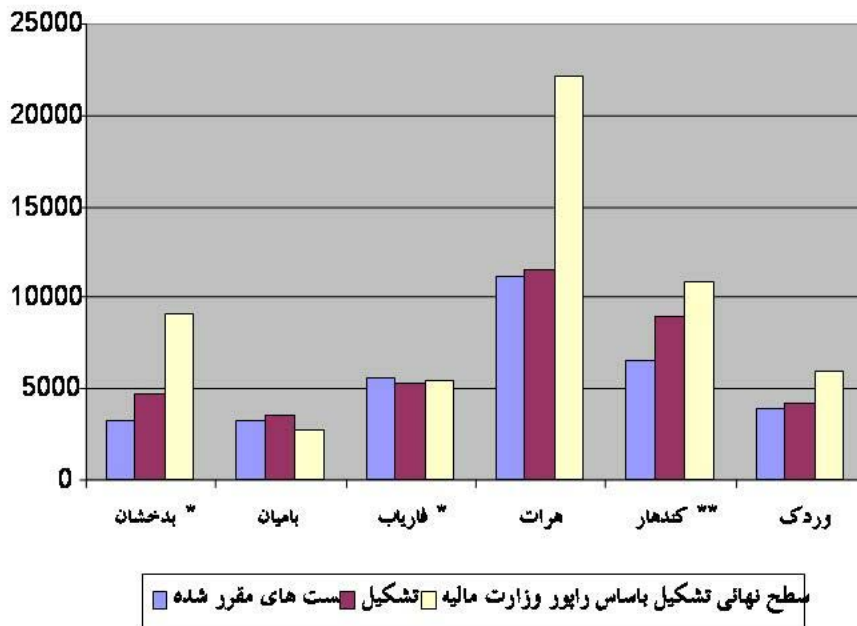
یاداشت: پرداخت های معاشاتی UNDP صرف در تخصیصات وردک شامل شده است. تخصیصات و مصارف بودجوی به اساس ولایات مجموع نمی شود، زیرا مصارف توسط ادارات ولایات که مربوط وزارت خانه های مختلف مرکز (کابل) بوده ایجاد شده و مستقیماً به وزارت هایی متعلقه راپور داده میشود.

در تشکیل، سیزده بست وجود دارد - کارمندان و بست ها بصورت متفاوت درجه بندی شده اند طور مثال ممکن است یک نفر مامور ملکی که رتبه هشت باشد، در بست شش کار کند. این تفاوت ناشی از ارتقای مامور در تعیین بست آن میباشد.

شکل ۵ حقیقتی را باز گو می نماید که در ردیف کارمندان بست های متوسط ولایات عدم تناسب موجود است و چنین بر می آید که بعد از ایجاد اداره موقت، مقرری های عجولانه موقتی صورت گرفته که کابل نسبت به ولایات بیشتر متاثر گردیده است.

یکی از علایم خلاف توقع، سالم بودن در اداره عامه، جلوگیری از تورم تشکیلاتی و استخدام در سکتور عامه میباشد، ولی بدون شک در دو سال اخیر مقرری های ارتباطی و خویشاوندی زیادی، چه در کابل و چه در ولایات، صورت گرفته است. با در نظر داشت اینکه سکتور عامه به خاطر ایجاد کار تحت فشار قرار دارد، از شواهد چنین بر می آید که سیستم موجود کنترولی، روند مقرری های ارتباطی را وسیعاً جلوگیری کرده است ( شکل ۴ را ملاحظه کنید) . معاشات کم هم عامل بزرگ محدود شدن مقرری ها و استخدام جدید بشمار می آید، ولی با ازدیاد معاشات معلمین و پولیس، چنین معلوم می شود که این جریان تغییر خواهد نمود. (حیرت آور است که می بینیم، عده زیادی از کارمندان با وجود معاش کم، در وظایف شان باقی مانده اند) ولی سیستم کنترولی هم نقش خوبی بازی کرده است.

شکل ۴: فشرده از چگونگی تعداد کارمندان بااساس هر ولایت به استثنای پولیس در سال ۱۳۸۲



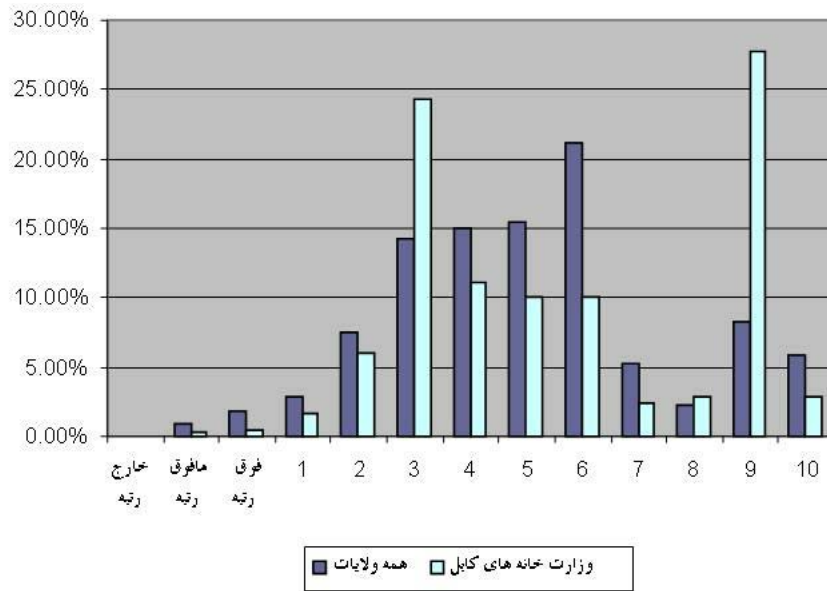
\* بست های که کارمندان مقرر اند و تشکیل سال ۱۳۸۱

\*\* تشکیل سال ۱۳۸۱

یادداشت: در راپور ها سطح نهائی تشکیل را که وزارت های مربوط بعد از مراحل بودجه سال ۱۳۸۲ تقاضا نموده بودند و بوزارت مالیه راپور داده اند، ارتباط بین سطح نهائی و تشکیلات واضح نگردیده است.

منبع: ادارات ولایات.

شکل ۵: ترکیب کارمندان از لحاظ بست در ولایات و کابل  
(کارمندان ملکی وزارت معارف و وزارت داخله مستثنی می باشد)



منبع: تحلیل بانک جهانی از محاسبه سرانه ASI در ماه سنبله ۱۳۸۱ هـ ش

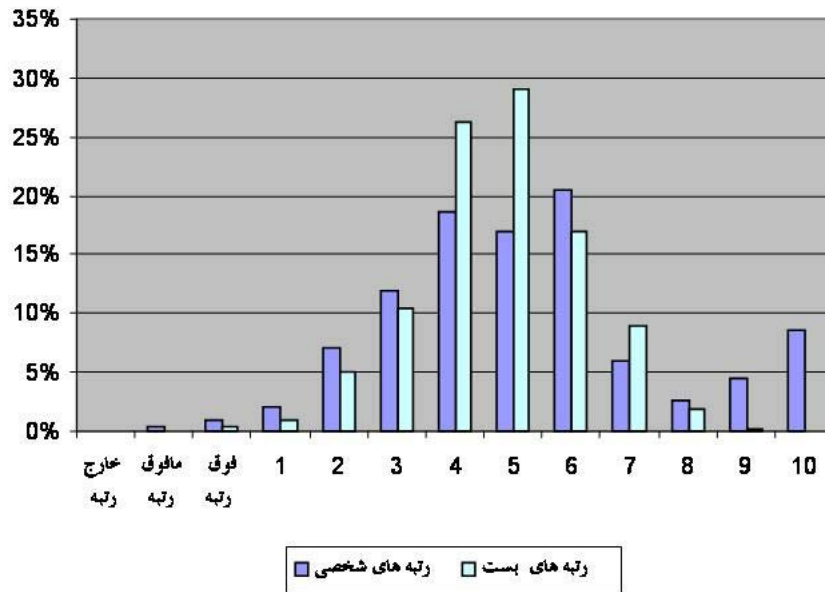
اجراات بعداً با هدایت وزارت مالیه متوقف گردید. در سطح ولایتی شواهد نسبتاً کمی به نظر می رسد که ارتقای رتبه غیر قانونی کارمندان به خاطر استفاده از معاش بیشتر صورت گرفته باشد. از این موضوع چنین بر می آید که با وجود کمی معاش، ولایات از یک دسپلین خوبی برخوردار اند زیرا در شرایط که معاش کم باشد، تدابیر تشویقی دیگری موجود اند که موجب ارتقای سریع شده و از معاش بلند که در بست های بالا تعیین شده است استفاده می نمایند.

دولت مرکزی در چند ماه گذشته یک تزئید معاشاتی را برای اردو، معلمین و پولیس و در این اواخر به سائر کارمندان ملکی منظور نمود. این تزئید که نه بسیار و نه کم ارزیابی میشود، ضروری بوده که مورد اجرا قرار گرفت و کنترل شد. اندازه و مقدار معاشات که در سطح ملی در کابل تعیین شده در ولایات و محلات هم، حتی در جاهای که به منابع قابل ملاحظه دست رسی دارند مورد تطبیق قرار گرفته است و صرف یک استثنای قابل ملاحظه در قندهار دیده شده است. یعنی ولایتیکه والی ولایت در سال ۱۳۸۱ به کارمندان آن معاش اضافی از ۵۰ الی ۷۰ فیصد را منظور کرده و تادیه نموده بود، اما این

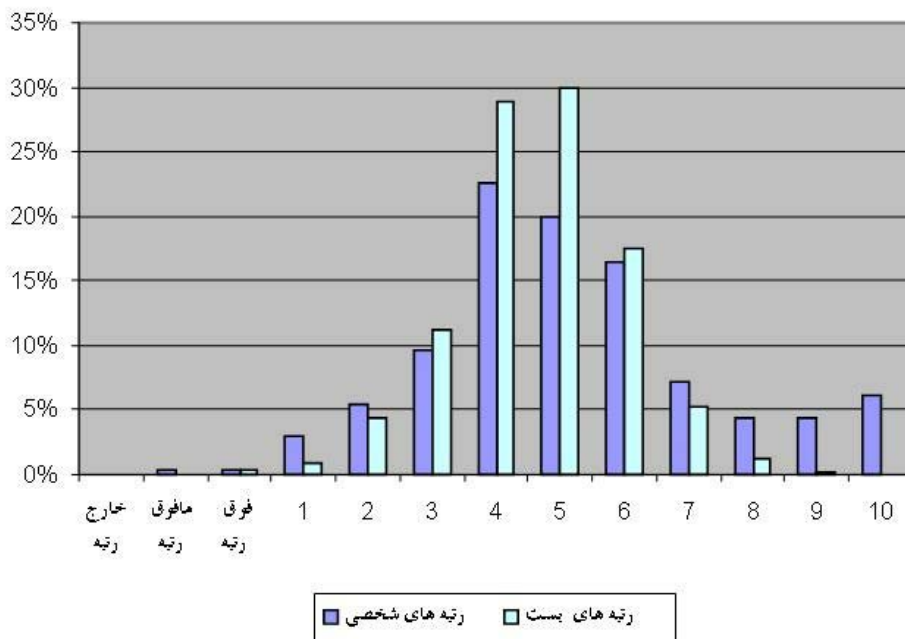


شکل ۶: تقسیمات رتبه های کارمندان (به استثنای کارمندان معارف)

وردک



بامیان



منبع: انستیتوت آدم سمت (رتبه، شخصی)، ادارات ولایتی (رتبه، بست ها)

فعال بوده و بخاطر ایجاد و جمع آوری عواید تلاش های را نشان میدهد.

شکل (۷) یک تفاوت کلیدی مالی را بین ولایات و شاروالی ها نمایش می دهد. از تصویر عواید و مصارف آنها چنین بر می آید که بودجه شاروالی های ولایتی تقریباً متوازن می باشد. شاروالی ها باید در حدود معینه بودجه شان فعالیت نمایند. بدین معنی که مصارف شان را باید مطابق به عواید و منابع مربوط عیار سازند. شکل (۳) عواید و مصارف ولایات را نشان می دهد که در بین آنها (به غیر از هرات) کدام ارتباطی دیده نمیشود. مصارف ولایتی از بالا توسط وزارت های مربوط تعیین میشود که با عواید ولایتی ارتباط نمی گیرد.

### پیشرفت و ترقی امکان پذیر بوده است

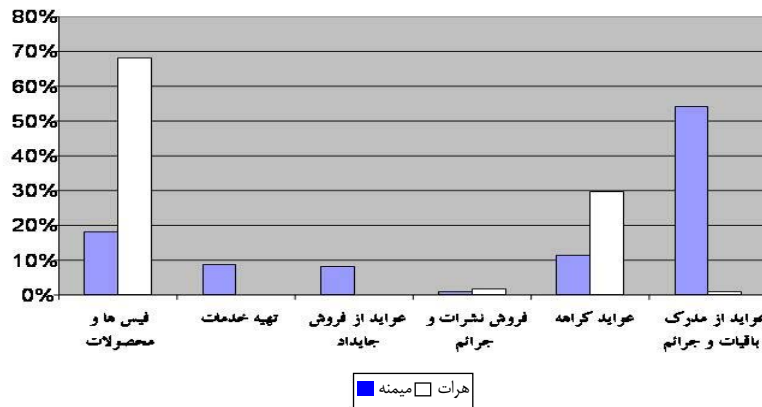
بسیاری را عقیده بر اینست که برگشت نظم مالی و اداری به شرایط بهتر قبلی، وجوه دو گانه دارد. طوری که دولت با یک ساختار سخت و جامد مواجه بوده مشکل است چنین حالتی را به شرایط مناسب و یک اداره عامه جوابگوی، که در تحلیل چوکات کاری انکشاف ملی NDFs پیش بینی شده است تغییر داد.

مشاهدات هذا عمومی بوده که ممکن بعضی تفاوت های منطقی را در بر نه گرفته باشد. اغتشاش و آشوب ها و هم چنان تقسیمات قدرت در کشور نتایج بیسار ناگواری را بار آورده است. در بعضی ساحات، ادارات دولتی قادر به انجام وظایف قانونی بوده در حالیکه در ساحات دیگری دیده می شود که پول، پروژه ها، و مقرری ها بصورت مکمل در اختیار قوماندانان محل قرار دارند.

در موارد دیگر کمبود منابع، کمبود کمک کننده ها و ضعف پاک کاری از مخالفین و دشمنان، سیستم را ضعیف ساخته و ولسوالی های ایجاد گردیده که کارمندان آنها در بست ها مقرر ولی فهم و دانش شان در قبال مسؤلیت های وظیفوی خیلی ها نا چیز بوده و منابع دیگری هم وجود ندارد که مورد استفاده قرار گیرند. شاروالی هایی ولسوالی ها از هم فرق دارند. بعضی از آنها طوریکه قانون حکم می کند به استثنای منظوری بودجوی شان، در سائر موارد از قبیل ترتیب و تطبیق بودجوی، مستقل می باشند در حالیکه بعضی از آنها بمتابه یکی از ادارات ولسوالی های مربوط، توسط شاروالی های ولایات مورد استفاده قرار می گیرند. این چنین شاروالی ها صرف وظیفه جمع آوری محصول و عواید و انتقال آن را به شاروالی ولایتی بلوش داشته و تحت قیمومیت آن قرار دارند. در مجموع، شاروالی ها اکثراً

شکل ۷: عواید و مصارف شاروالی ها در سال ۱۳۸۱ هـ ش

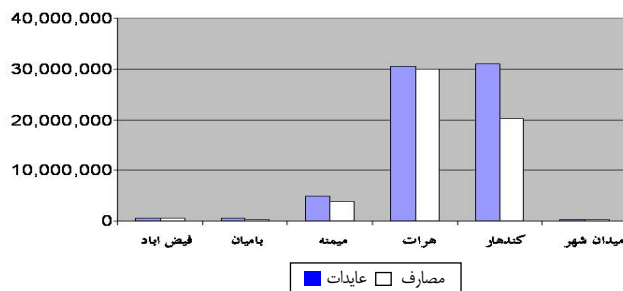
منابع عواید شاروالی (میمنه [فاریاب] و هرات [هرات])



یادداشت: باقیات قبلی، عبارت از باقیات محصول های سال گذشته است که در سال جاری تحصیل گردیده

منبع: شاروالی های میمنه و هرات

شاروالی های ولایتی: عواید و مصارف به (افغانی)



منبع: شاروالی های ولایتی

ملکی که خارج از بودجه دولت تمویل میشوند صادر شده که ممکن تا هنوز مورد تطبیق قرار گرفته نخواهد بود و در اثر این اقدامات بزرگ سیستم رسمی اداری در حالت احیا شدن است استحقاق معاشات در کابل و ولایات منظم شده و با وجود تشویش های قبلی تعداد کارمندان هم رو به افزایش نیستند. مطالب فوق گام های مهمی اند که بخاطر احیای اعتبار اداره مرکزی نزد جوامع بین المللی و هم چنان فعالان اداره ولایتی و محلی بر داشته شده و مقدمات انکشاف و بهبودی مسؤلیت های وظیفوی و اجراءات عملی آینده را تهداب گذاری نموده است.

### یک بحران قریب الوقوع

خطرات حقیقی زیادی موجود است که مفاد این همه دست آورد ها را در ولایات و ولسوالی ها تهدید نماید و بیم آن می رود که امکانات و فرصت خوب که بخاطر عرضه خدمات مؤثر و حاکمیت بهتر در سرتاسر کشور آماده شده است روی دلایل ذیل از دست برود.

### نسل جدید کارمندان که از قواعد آگاهی ندارند

آن عده از کارمندان که تجارب دست اول را پیرامون سیستم های دفتر داری دولتی در ولایات و ولسوالی ها دارند سالخورده شده و معروض به تقاعد می باشند. اکثر ولایات و ولسوالی های که به خاطر این گزارش دیده شده اند مواد کتبی خیلی خیلی از قبیل مقررات تجارتي، مقررات کارمندان و مقررات تهیه و خریداری و غیره دستور العمل ها در دست داشتند که اکثر آنها کاپی های قوانین و تعلیماتنامه های سالهای قبل بودند هیچ مقرر و دستور العملی اصلاح شده و تغییر یافته که اجراءات فعلی را انعکاس داده بتواند به نظر نمیرسید. آموختن از کارمندان سالخورده یگانه وسیله است که استخدام شوندگان جدید اگر بخواهند به طرز اجراءات آشنا شده می توانند ولی طوریکه دیده میشد کسانی که روی واسطه و ارتباطات مقرر میشوند آنها حتی به چنین تلاشی هم که از بزرگان بیاموزند کدام دلچسپی و علاقمندی نشان نخواهند داد. اگر این نسل کهن و سالخورده قبل از آنکه مقررات کتبی به قدر کافی ایجاد و نسل های جوان تربیه شوند، میدان را ترک بگویند در آنصورت فهم مؤثر عملی که گرداننده این سیستم پیچیده، که خوب و مؤثر ارزیابی میشود، ضایع خواهد شد.

### آرزوهای بر باد رفته و ناامیدی های روبه افزایش

از ماه دسمبر ۲۰۰۱ بدینسو کارمندان ولایتی و ولسوالی ها منتظر بودند که از کابل بشنوند:

بصورت مشخص اگر صحبت شود مشکل خواهد بود که اعاده ساختار اداری و مسؤلیت های وظیفوی که در سکتور های صحتی و معارف به ارث گرفته شده است، با وجود اینکه تا اندازه احیا شده، جوابگوی ضروریات نفوس فعلی کشور گردد ولی اینکه همچو یک بیروکراسی اداری بالاتر از توقع کارمیکند تصادف نیک و عنایتی بیش نخواهد بود. از جریان فوق بر می آید که کارمندان دولت از مکانزم سیستم آگاهی داشته و مشترکاً استفاده مینمایند و علاوه بر هر قدمه کاری نظم و دسپلین های موجود بوده که اجراءات را مسیر می دهد. مطالب فوق موجودیت منابع و ارزش های را باز گو می کند که بدون آنها اصلاحات بعدی و دوام آن خیلی ها مشکل خواهد بود. در قسمت دو باره فعال ساختن سیستم اساسی اداری که مسؤلیت های وظیفوی آینده را نظم بهتر میبخشد انکشافات قابل ملاحظه بعمل آمده است از تطبیق بعضی اصلاحات اساسی و اصولی در سطح ملی چنین بر می آید که پیشرفت و بهبودی معتدلی امکان پذیر است. ساختار بودجوی تغییر کرده و بهتر شده می رود، دولت در تقسیمات و بکار برد منابع کنترل زیادی بعمل آورده است. بودجه اولی دولت می توانست که واقعیت ها را تا حدودی توضیح نماید خاصاً در مورد پروژه های انکشافی و بازسازی که دو جانبه تمویل میشدند. اما وقتیکه دولت در مورد ساختن سومین بودجه اقدام می نماید با بلند رفتن سطح انکشافات تخنیکي، فهم و آگاهی بودجه ها هم خیلی مشرح و رهنمائی کننده عرض وجود کرده که می تواند معاونت های نقدی و جنسی را به مدارکی که بیشترین اولویت ها را داشته باشند تجویز نموده و توزیع نماید.

بالتر از همه، جریان بودجوی کار های خیلی زیادی را نسبت به اینکه صرف یک پلان مصارف برای دولت باشد، انجام داده است. این یک وسیله خیلی بزرگی است که توانمندی دولت را در قبال تصمیم گیری هایش شکل می دهد چنانچه که تنظیم مصارف اولین تصمیمی بود که بودجه مؤثر ثابت شده است. بودجه، هم چنان نقش بزرگی را در تشریح ساختار دولتی بازی کرده و به مثابه وسیله در آمده است که موضوعات مهم مربوط به پالیسی دولت را به مذاکره بکشاند.

علاوتاً IARCSC (کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی) ایجاد شده که مسؤلیت مقرری کارمندان عالیرتبه ملکی را مبتنی بر اهلیت و کفایت آنها بدوش داشته اصلاحات عمومی را طرح و تطبیق می نماید. کمیته مشورتی وزرا (MAC) در رابطه به اصلاحات اداری بورد یا هیئت با صلاحیت را تعیین نموده تا پیشنهادات رفورم و اصلاحات، و هم چنان قانونیت سیاسی تصمیم مشکل را روی امکانات مختلف بررسی نمایند. در مورد اصلاح پرداخت معاشات گام های ابتدائی برداشته شده است، با توشیح و صدور فرمان اولویت رفورم و ساختار مجدد (PRR) پرداخت معاشات بیشتر برای مقامات مشخص شده مجاز قرار گرفته است. فرمانی هم تحت عنوان (پرداخت های بالای معاش) بخاطر کنترل و منظم ساختن پرداخت های اضافی به کارمندان

تفاوت کاملاً واضح و برجسته تلقی میشود.

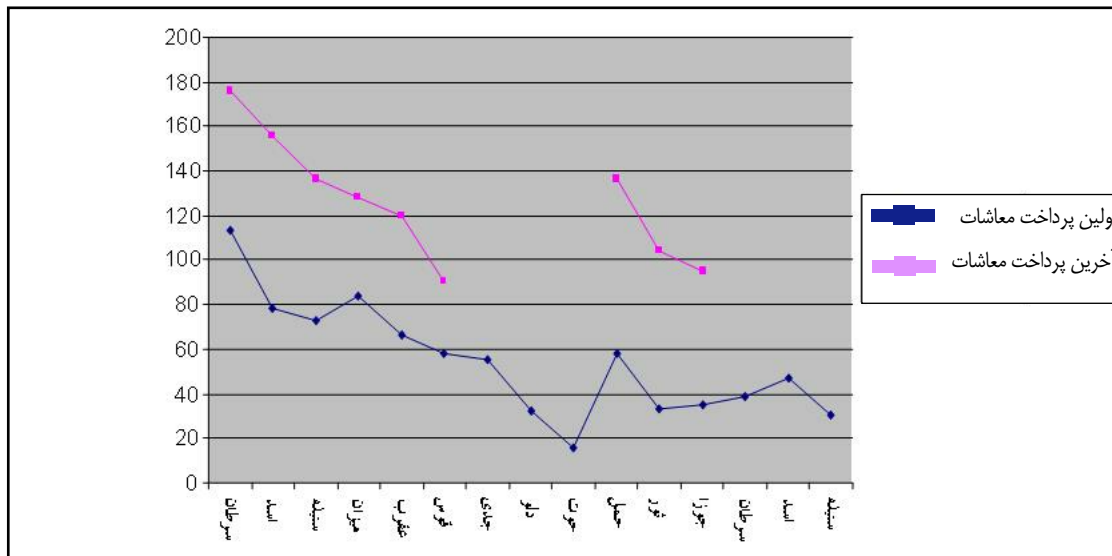
کارمندان ولایتی امیدوار بودند که کابل در زمینه رفع مشکلات شرایط کار و معاشات کم آنها اقدامات عاجلی بعمل خواهد آورد. اما روی دلایل مختلفی ایشان به حصول کمترین کمکی که منتج به رفع مشکلات شان میشود موفق نگردیدند آنها با عصبانیت روز افزونی می گفتند که کارمندان دولت در کابل معاشات شان را به اوقات معینه حاصل می نمایند در حالیکه کارمندان ولایات ماها باید انتظار بکشند تا به دریافت حق یا معاش شان توفیق حاصل نمایند. گرچه دولت درین رابطه بسیار کار کرده است ولی تأخیر در پرداخت معاشات هم چنان بشکل مزمن خویش باقی مانده است.

کارمندان ولایتی خاطر نشان می نمایند که وزارت خانه ها در کابل به مصارف غیر معاشاتی بودجه عملیاتی (عادی) و پول نقد که مصارف ترمیم، حفظ و مراقبت و غیره را تمویل نماید دسترسی داشته در حالیکه چنین مساعدتی به آنها در ولایات میسر نیست. (شکل ۹ را در مورد توزیع تخصیصات و شکل ۱۰ را در رابطه به تطبیق بودجه غیر معاشاتی سال ۱۳۸۱ ه ش ملاحظه نمائید). در نتیجه کارمندان موصوف چنین وانمود کردند که ایشان قادر به انجام وظایف شان نخواهند بود، ویا اینکه مجبور خواهند شد به قوماندانان محل و سائر متنفذین سیاسی که مصارف ترمیم کلکین و دروازه های مکاتب و سائر مصارف غیر معاشاتی شان را تمویل می توانند متکی شوند که با نتیجه موجب تقویت قدرت بیشتر قوماندانان خواهد گردید.

آنها از سیستم موجود مرکزی آگاهی داشته، و اگر وسیعاً صحبت شود، پشتیبانی هم می کنند. طور مثال تعدادی از کارمندان، ولی خلاف توقع بسیار کم، تشویش شان را در رابطه به ساختار بودجوی از (بالا به پائین) که از مرکزیت کابل صورت می گیرد اظهار نمودند. ادارات ولایتی پیرامون چنین سیستمی که تا حصول جدول تشکیلاتی و اولین تخصیص کدام نقشی در امور بودجوی ایفا نمی توانند آگاهی داشته و عادت کرده اند. آنها در مجموع نقش رهبری قوی و قدرتمند مرکزی را قبول کرده و توقع مؤثریت و کارائیرا از ایشان دارند. اما علائمی بملاحظه می رسد که این پشتیبانی و توافق در حالت نزول و کاهش قرار گرفته باشد. شکایاتی پیرامون کم بودن سطح تخصیصات مصارف غیر معاشاتی خاصاً به عدم موجودیت پول کافی (در بعضی ولایات) که حتی جوابگوی مصارف تخصیصات ناچیز آنها شده نمی تواند، بگوش می رسید. عدم مطابقت تخصیص با تشکیل موضوع مهم دیگر است که از آغاز سال ۱۳۸۲ روی زبان ها قرار گرفته است بدین معنی تشکیلات که اساس ساختار وظیفوی و تعداد کارمندان وزارت های ادارات ولایات و ولسوالی ها میباشد با تخصیصات رابطه مستقیم و متناسب نداشته بنا مقامات در ولایات و ولسوالی ها در رابطه به استخدام و مقرری کارمندان مغشوش و در حالت نهایت ابهام و سردرگمی بسر می برند.

اگر چه در حالات مشکل محدودیت های بودجوی تخصیص که تمویل کننده مصارف میباشد در برابر ساختار تشکیلاتی کمتر باشد اشتباه گفته نمی شود ولی این اجراءات در مقیاس اجراءات عملی تاریخی و گذشته افغانستان که بولایات و ولسوالیها تعداد کارمندان قابل استخدام هدایت داده میشود یک

شکل ۸: تاخیر پرداخت معاشات در ولایات (تعداد روز ها پیه استثنی پولیس)

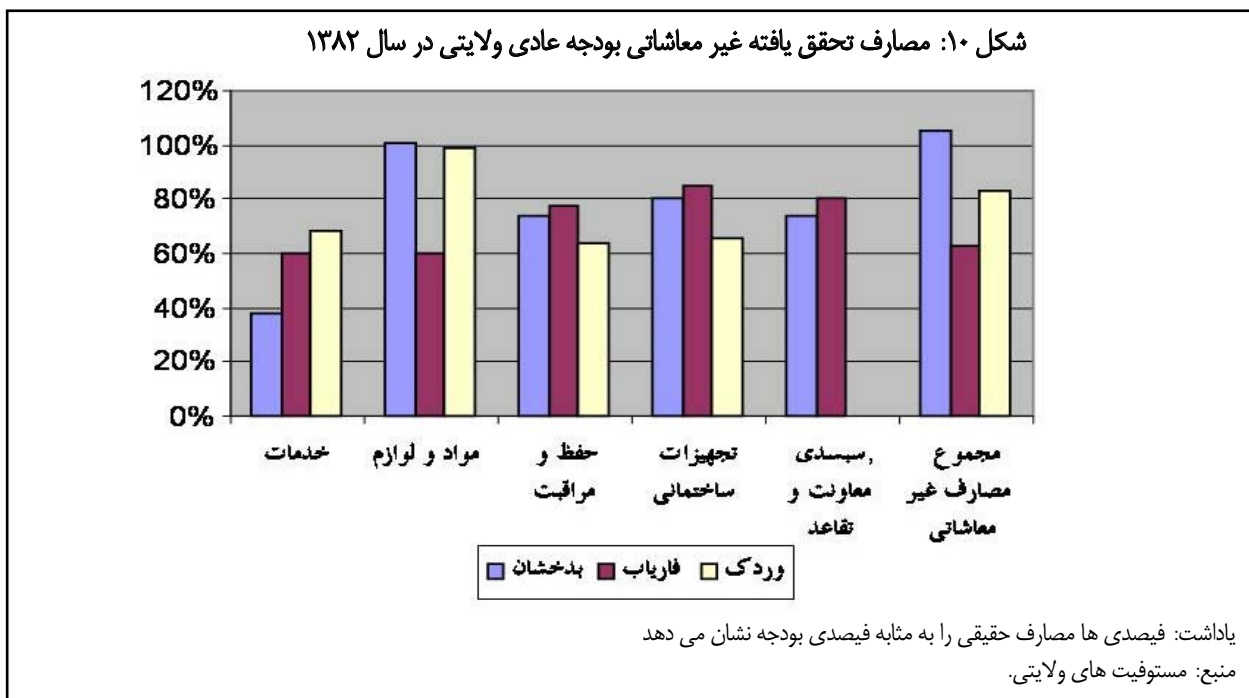
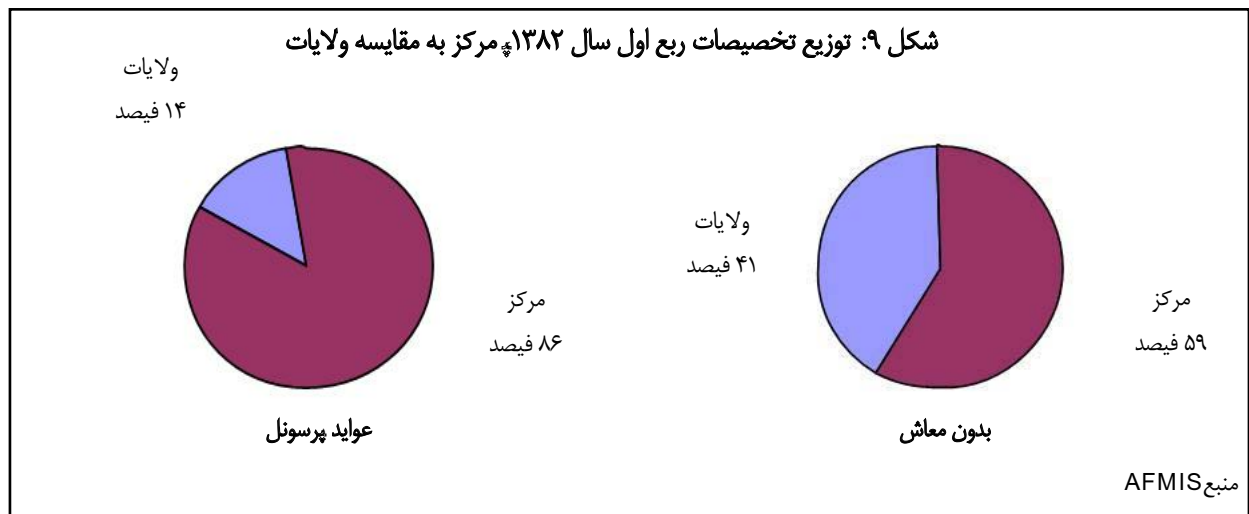


منبع: محاسبه کارمندان توسط PWC، ASI، و بانک جهانی.

سوال های طرح میشود که چرا ایشان شامل این افزایش نگردیده اند.

شنیدن آوازه های انکشافات بیشتر اداره عامه در کابل عامل دیگر است که تاجر و انزجار بیشتر کارمندان ولایتی را بر انگیزته است. این انکشافات شامل تاسیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی IARCSC و توشیح و صدور فرمان اولویت اصلاح و تجدید ساختار (PRR) بوده که ولایت از آن ها آگاهی ندارند و چنین احساس میکنند که کارمندان خارج از مرکز کابل، بی اهمیت تلقی شده و حتی به باد فراموشی سپرده شده اند.

ناامیدی های روز افزون با افزایش توقعات در عرصه های دیگر باهم مطابقت میکنند. معاشات کم مشکلات زیادی را مانند مشکلات جلب و جذب و ابقای کارمندان مجرب و با کفایت موجب گردیده و بعضاً سبب شده است که از کارمندان مجازی منحیت وسیله تکمیل استحقاق معاشات استفاده نمایند کارمندان زیادی که در سطح ولایت وولسوالی ها در وظایف شان باقی می مانند، معاشات ناچیز خویش را علامت و دلیلی برای ازدیاد معاشات دانسته و باین امید اند که از ازدیاد بعدی مستفید خواهند شد. ابلاغیه اخیر ازدیاد معاشات پولیس، معلمین و دیگر کارمندان این گونه توقعات شان را کاهش داده



### اداره مرکزی که فاصله گرفته و متخصص تشخیص گردیده است

مشکلاتیکه بنابر عدم موجودیت دستورالعمل های اساسی، تعلیماتنامه ها و سایر رهنمائی ها در ولایات و ولسوالی ها ایجاد گردیده با طرز بر خورد های خود خواهانه وزارت خانه های کابل در مقابل همکاران ولایتی و محلی شان بیشتر گردیده است. این حرکات خود خواهانه کابل در موارد زیادی مشهود میباشد:

\* وزارت خانه های کابل به سوالات کارمندان ولایتی شان جوابات مبهم ارائه کرده و بصورت غیر مستقیم تخویف می نمایند که اگر آنها درست عمل نکنند در مورد شان تصامیم بعدی اتخاذ خواهد گردید.

\* تاخیر زیاد در تهیه و ارسال تشکیل و تخصیص ولایات، منتج به اعمال فشاری میشود که ولایات مجبور شوند استخدام، تقرر و هم چنان پرداخت معاشات کارمندان شان را به تاخیر اندازند.

\* اهانت علاوه بر انزجار، در سال جاری قضایای زیادی در زمینه عدم سازگاری بین هر دو اسناد (تشکیل و تخصیص) بملاحظه رسیده است. مقامات ولایتی نمیدانند از صلاحیت های که برای شان اعطا گردیده چگونه استفاده نمایند.

\* در اخیر، در سال ۱۳۸۱ بنابر عدم موجودیت کارمندان مجرب کارمندان زیادی با قابلیت پائین تر که به ضرورت و تقاضای وظایف سازگار نبودند، بصورت موقت مقرر شدند. وزارت خانه هاهم در کابل نه به تقرر آنها توافق نمودند و نه هم امر انفکاک شان را صادر کردند که بناً کارمندان موصوف در حالت بی سر نوشتی قرار گرفته منتظر می مانند و می بینند در برابر کار که انجام داده اند معاش می گیرند یا چطور؟ گرچه که چنین کشیده گی بین کارمندان مرکز و خارج از مرکز، تا حدودی در هر مملکت وجود دارد، ولی در افغانستان بخاطر پرداخت های نهایت بی موقع معاشات که فوقاً تذکار گردید بحد اعظمی و مبالغه آمیزش رسیده است. و هم چنان بنابر فعالیت های امدادگران که بصورت سیل آسا جریان داشته و در کابل متمرکز می شوند چنین احساس بمیان آمده که کابل یگانه قشر دولتی بوده که در محراق توجه قرار گرفته است. علاوهً امدادگران پلان های را در دست تطبیق دارند که در آن موجودیت وظایف و اجرات ولایات و ولسوالی ها و ساختار و تشکیلات شان از نظر انداخته شده و به نقش های اساسی ولایات به مثابه تهیه کنندگان خدمات و تنظیم کنندگان امور، کدام واقعی نگذاشته اند که این چنین رویداد ها موجب کشیدگی های دیگری مزید بر نارضایتی های قبلی خواهند گردید.

اگر منصفانه صحبت شود ممکن است این بالا دستی خودخواهانه مرکز در برابر ولایات عکس العملی باشد که ولایات حاضر به انتقال عواید به مرکز نیستند. یعنی آن عواید که برای دولت حیاتی پنداشته میشود، پس هر دو

جانب معامله باید گام های بردارند. اما اگر روی منطقی که سیستم به آن استوار است صحبت شود، کابل که وظیفه تامین کننده را دارد، به ولایات و ولسوالی ها مساعدت های از قبیل بودجه مناسب، هدایات لازمه و معیارهای موثر تهیه و صلاحیت های استخدام و تقرر اعطا نماید تا آنها هم به نوبه خویش اجرات مکفی و لازمه را مرعی دارند. اگر سوء نظر و عیب جوئی در برابر نقش اداره مرکزی در ذهنیت کارمندان ولایتی و ولسوالی ها نقش بسته و قوت گیرد در آن صورت بدون تردید ۲۰۰۰۰۰ نفر کارمندان خارج از کابل که فعلاً از جمله اجزای موثر یک اداره مرکزی قوی بشمار می آیند در آینده بمثابه انتقاد کنندگان خیلی فعال مرکز مبدل خواهند شد.

### احساس روز افزون ضعف و نگرانی ها در سکتور های اجتماعی

کارمندان بخش معارف و صحت عامه ولایات، بنابر عدم فهم و توان مندی در پلان گذاری، عرضه خدمات، مراقبت از جریان خدمات مغلق و پیچیده، هم چنان شکل دادن خدمات آینده و ساختار سکتور های مربوط، به مشکلات زیادی مواجه اند، منابع و امکاناتی که در اختیار NGO ها و سایر مراجع تهیه کننده خدمات قرار دارد، چندین بار بیشتر از آنچه که ولایات و ولسوالی ها در اختیار دارند میباشد. علاوهً معرفی رفورم یا اصلاحات اساسی در سکتور اجتماعی، ابهامات زیادی را به مقامات و کارمندان ولایات و ولسوالی ها ایجاد کرده و منتج بر این گردیده که کارمندان ولایات و ولسوالی ها تصور کنند که تصامیم از جای دیگری اتخاذ می گردد. ناخرسندی و بدبینی ها تا زمانی انکشاف خواهد نمود که نقش های واقع بینانه و مشخص (که در آن صلاحیت ها توضیح شده باشد) طرح و مورد تطبیق قرار گیرند.

از ملاحظه قرارداد های بزرگ مربوط به صحت عامه چنین بر می آید که اصلاحات موجود سکتور اجتماعی عمدتاً روابط بین خریدار و فروشنده را تامین می نماید. در حالیکه کارمندان ولایتی از پیشنهادات صورت گرفته مطلع نبوده و از نقش و مسؤلیت های شان درین پروسه آگاهی ندارند.

در سکتور معارف با وجود عوامل سالهای پر از غفلت و عدم توجه، ملاحظه میشود که مردم با احساس قوی و مستدام مدعی اند که تهیه و تأمین خدمات آموزشی از جمله مسؤلیت های کلیدی دولت بشمار می آید اما متذکر باید شد که اگر معلمین مکاتب بخاطر عمل کرد های شان واقعاً مورد تشویق قرار گیرند و دولت هم عرضه خدماتش را توسعه بخشد در آنصورت بعضی از اشکال نظم و اداره که اساس و پایه مردمی را دارا باشد بوجود خواهد آمد.

اگر شرایط تغییر نکند، اشتراک مردم با وجود وعده های شیرین مقامات در امور آموزشی، تا زمانی ادامه می یابد که NGO ها فعال باشند. که البته با از بین رفتن کمک های امداد کننده، اشتراک مردمی هم از بین خواهد رفت.

## ۳. استنتاج برای دولت

### بهبود وضع اداری و مالی، صلاحیت مرکزی را نیرومند مینماید

عکس العمل های بعضی از قدرت های سیاسی که در برابر مقامات مرکزی در رابطه به از سرگیری و ایجاد نظم و قانون مقاومت می کنند، ریشه های عمیق دارند. اما مطالعات چنین نتیجه گیری می کند که ضعف در نظام اداری و مالی، سیاست های خطا و نا مطلوب را تقویت میبخشد. تاخیر در پرداخت معاشات، تجویز منابع قلیل بودجه های غیر معاشاتی و یک اداره مرکزی خود خواه زمینه را مساعد می سازد که ولایات عدم انتقال عواید شان را به خزانه مرکز توجیه نمایند. این جریان، عدم تساوی قابل ملاحظه را بین ولایات ایجاد کرده و به حاکمان ولایات یا صاحبان قدرت محل دلایلی را مهیا ساخته بخاطر کارهای که انجام داده و می دهند تقاضای نوازش و کریدت های را هم بنمایند (شکل نمبر ۱۱ را ملاحظه کنید). قلت موجودیت تجهیزات و وسایل کار، معاش کم و اداره نا مؤثر ولایتی و محلی موجب میشوند تا وجود یک دولت مرکزی محض را در انظار مردم نادرست جلوه گر ساخته و تخریب نماید. تجویز و ارسال بودجه لازم به ولایات و ولسوالی ها موضوع مهمی است که تنها موجب عرضه خدمات نگردیده بلکه وفاداری هایی ضعیف و ناسالم را در برابر مرکز به حسن اعتماد و خوشبینی مبدل خواهد ساخت.

اداره ضعیف موجب شده است تا فشار های گریز از مرکز را در یک دایره شرارت بوجود آورد. در بخش امنیت، آمرین ملکی نمی توانند به قوه پولیس شان اتکا نمایند، زیرا چونکه تحصیل کرده و مسلکی نیستند وفاداری شان هم مطلوب ارزیابی نمیشود. نه تنها صاحب منصبان پولیس از جانب قوماندانان محلی تعیین و مقرر می شوند بلکه اداره پولیس در سرتاسر مملکت بخاطر جا دادن تعداد زیاد جنگنده های سابقه در چوکات وظایف پولیسی ضعیف و ناتوان شده اند. اکثر قوماندانان پولیس که در ولایات و ولسوالی ها مورد مصاحبه قرار گرفتند، سابقه جهادی داشتند. همچنان صاحب منصبان و افراد آنها (این قوت های ترخیص شده قبلی) معمولاً بنابر عدم داشتن آموزش و اغلباً بنابر عدم قابلیت های لازم، نمی توانند که مانند پولیس های مسلکی وظایف محوله را انجام دهند. عدم موجودیت قوت های امنیتی اختصاصی وفادار به مرکز آمرین محل را بیشتر به قوماندانان محلی متکی ساخته و موجبات تقویت قدرت کنترولی بیشتر قوماندانان را فراهم گردانیده است.

در سکتور ملکی (غیر نظامی) هم تعداد زیادی از کارمندان عالیرتبه دولتی بخاطر استخدام شان در وظیفه، خود را مرهون منتفدین محل دانسته و بجای آنکه از مرکز پشتیبانی کنند به صاحبان قدرت محل و منطقه وفادار باقی می مانند. اگر چه منظوری مقرر می ها باید از جانب دولت مرکزی صورت گیرد ولی

در حالات زیادی والیان و قوماندانان مقرر می های مرکز را مسترد کرده و گاهی هم مرکز خود مجبور می شود پیشنهادات محل را منظور نماید. بعضی از تنظیم های سیاسی به نماینده هایشان در محلات معاونت های بیشتری می نمایند که با الوسیله وفاداری به صاحبان قدرت محل و منطقه هر چه بیشتر تقویت می گردد. تصاحب صلاحیت تقرر کارمندان ملکی توسط قوماندانان محلی موجب میشود که رهنمائی ها و ارتباطات مسؤلین اداره محدود گردد و ایشان مجبور شوند از هدایات و تصامیم قوماندانان محل و منطقه اطاعت کنند. این جریان از تقرر کارمندان ماهر و باکفایت جلوگیری بعمل آورده که بلاخره منتج به ضعف بیشتر اداره چه در عمل و چه در قانونیت، می گردد.

تلاش های به خرج داده شده که کارمندان محلی را از ساحه سکونت های اصلی آنها تبدیل و دور سازند تا ارتباطات آنها از شبکه های مربوط و پشتیبانان شان قطع گردد. چنانچه از لحاظ تاریخییم این پالیسی غرض جلو گیری از بوجود آمدن قدرت های شخصی کارمندان دولت بکار می رفت و از جریان مطالعات چنین معلوم گردید که اکثر مصاحبه شوندگان تکرار عمل پالیسی فوق را مبتنی بر تبدیلی بعضی کارمندان تائید می نمودند. سعی و تلاشی که تا اکنون در زمینه بعمل آمده است قسماً موفقانه بوده ولی نتوانسته است که قدرت قوماندانان را از هم بپاشاند. اکثر آنها صرف با انکار از تعمیم اوامر واصله از رفتن بجای دیگری خود داری نموده و می نمایند. طور مثال وقتی که در بدخشان پالیسی تبدیلی ولسوال ها به ولسوالی های دیگری ابلاغ گردید از جمله ۲۷ نفر ۱۰ نفر که سابقه تنظیمی نداشته و با قوماندانان محل بی رابطه بودند تبدیل شدند. و این مطلب را هم نباید پوشیده ماند که ستراتیژی تبدیلی کارمندان دولت زمانی جامه عمل پوشیده میتواند که معاشات افزود گردد، زیرا اکثر کارمندان که عواید جز از معاش ندارند، تبدیلی آنها از محل سکونت اصلی، که حد اقل از کرایه خانه فارغ اند، به محل دیگر قابل تحمل نمی باشد.

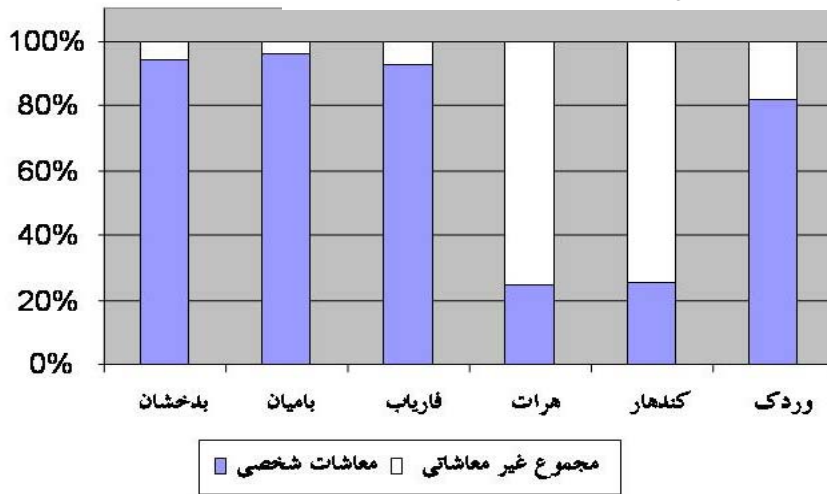
موجودیت قدرت های متعدد و پارچه پارچه سیاسی در افغانستان یک جریان و پدیده همیشگی است اما عدم قانونیت صاحبان قدرت غیر متمرکز در اکثر نقاط افغانستان امروزه و آرزوی بسیار شدید مردم برای یک دولت مرکزی قدرتمند یک تفاوت کاملاً برجسته را با کشیدگی های تاریخی جامعه غیر متمرکز افغانستان، مبتنی بر قدرت های عنعنوی بعضی نهادها و مقاومت اداره محل در برابر استبداد یک دولت مرکزی، نشان می دهد.

### تعهدات موثق/معتبر از مرکز

اعتبار و اعتماد، مستلزم چنان تعهدی است که مرکز بتواند بصورت سالم و درست ایفا نماید.

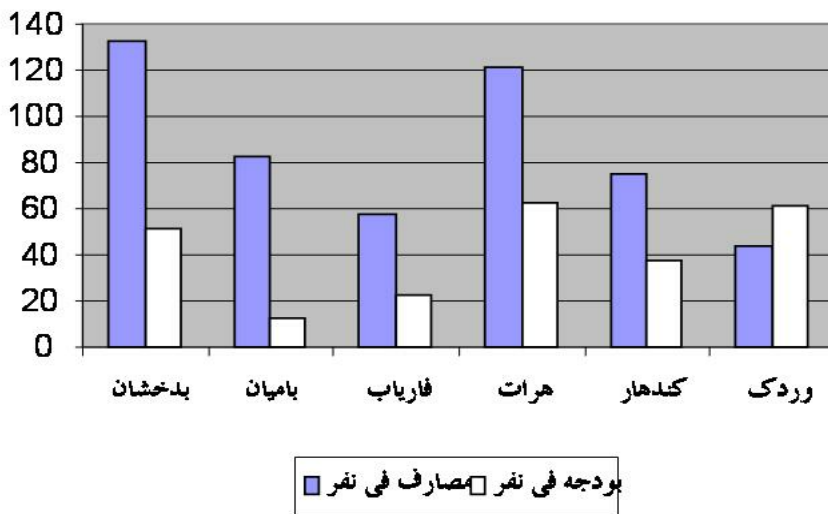
شکل ۱۱: مصارف غیر عادلانه

مجموعه سهم مصارف ولایات باسناد کتگوری، سال ۱۳۸۱ هـ ش



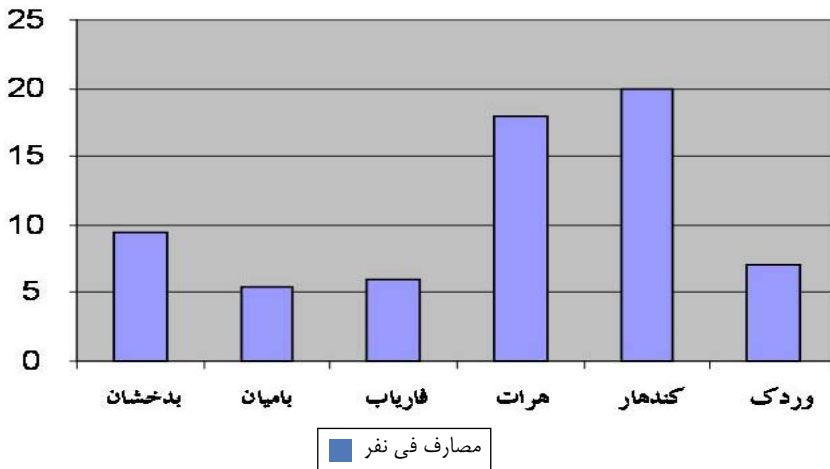
منبع: مستوفیت های ولایات

مصارف آموزشی فی نفر (به افغانی)



منبع: مستوفیت های ولایات و ریاست های معارف، وزارت مالیه، تخمین تعداد نفوس ۳۰۰۲-۴۰۰۲ CSO

مصارف صحی فی نفر (به افغانی)



منبع: تخمین CSO اپریل ۲۰۰۳، سروی منابع صحت ملی، دسمبر ۲۰۰۳ وزارت صحت عامه AHSEP- USAID سال ۱۳۸۱ و احصائیه نفوس سال ۲۰۰۰



میباشد ولی احتیاط شود که همچو ازدیاد صلاحیت ها بمثابه یک حرکت به جانب عدم مرکزیت وسیع البنیاد تلقی نگردد. در یک دولت واحد، صلاحیت های معتدل غرض انجام خدمات موثر، به مراکز ولایات تفویض شده میتواند. درحالیکه سایر صلاحیت ها ومسئولیت های سیاسی کاملاً در چوکات دولت مرکزی باقی می ماند. داشتن صلاحیت های معتدل و مناسب در اتخاذ تدابیر و تصامیم کارهای روزانه، ولایات وولسوالی ها را موفق می گرداند تا خدمات مفید و موثری انجام دهند. این تغییر بدان مفهوم نیست که در سیستم واحد و متحد افغانستان کدام تغییر بنیادی بوجود آید. قانون اساسی جدید افغانستان که در لویه جرگه منعقد شده ماه جنوری سال ۲۰۰۴ به تصویب رسید، هیچ نوع تغییر افراطی و بنیادی را پذیرا نشده است. تکلیف ومسئولیت که عجلتاً در خور توجه است همانا بکار انداختن یک سیستم مناسب و معتدل غیر متمرکز می باشد. طریقی که مشوقات یا انگیزه ها را موثرانه بکار باید انداخت عبارتند از:

\* تجویز یک سلسله منابع ارزشمند که صرف در برابر آغاز تلاش های ابتدائی و ساده اداری داده شود، نه آنکه منتظر ماند تا این مشوقات در مقابل انجام کارها داده شود.

\* مشوقات باید از لحاظ کمی و کیفی طوری تهیه شوند که با شرایط خاص اداره مورد نظر هم آهنگی داشته باشد.

\* انگیزه های که به فعالین کلیدی سه گانه محل تهیه میشود، باهم تفاوت داشته مناسب احوال و شرایط هر مقام و اداره باشند.

\* مشوقات ولایات طوری باشد که با حصول آنها ولایات خود را مستقل احساس نکنند.

این مشوقات به شکل تفویض یکمقدار صلاحیت های معتدل برای والی، مستوفی و رؤسای ادارات تجویز میشود البته روسای بخش صحتی و معارف ولایات، مستحق حصول صلاحیت بیشتر میباشد.

شاروالی های ولایتی، در پرنسیب، یکی از ادارات نیمه مستقل دولت میباشد. اینها یگانه واحد های اداری دولت اند که مراحل مستقل بودجوی دارند. تفکیک حالت دیجور *de jure* و حقیقت دی فکتو *de facto* با موجودیت ضعف اداری وفساد، بسیار قابل اهمیت است. متذکر باید شد که شاروالی یک واحد اداریست که اعطای کمک های مناسب به آن همراه با احتیاط زیاد، بهتر به نظر می رسد و زمانی قابل تجویز است که شاروالی مورد نظر مطابق به معیار های طرح شده سعی و تلاش اداری نشان بدهد.

ولسوالی ها مشکلات زیادی دارند زیرا ظرفیت و توانمندی آن ها خیلی محدود بوده و استقلالیت دی فکتو *de facto* و دی جور *de jure* شان نیز به موانع و مشکلاتی مواجه اند، ازین جهت مشوقات مبتنی بر سعی و کوشش شان باید همه به شکل تعلیم و آموزش داده شود.

آنها (مرکز) می توانند محلات را بخاطر نقش تهیه خدماتی آن ها کمک های اساسی نموده و تقویت نماید. برایتحقق این مامول ایجاب میکند که احساسات خود خواهانه وزارت های سکتوری مهار و یک بروکراسی آرام و مناسب در کابل، ایجاد و اداره محل که ناظر عرضه خدمات مؤثر کلیدی میباشد تقویت گردد.

تعهد و اجرات قابل اعتبار مرکز که محلات را در نقش وظیفوی آنها به مثابه تهیه کننده خدمات و در نقش سیاسی شان بمثابه نماینده محلی دولت واحد تقویت نماید، شامل مطالب ذیل میباشد:

\* اكمال مراحل بعدی اصلاحات پرداخت معاشات و تقاعد؛

\* مؤثریت نمایندگی های مرکزی (کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی و خاصاً وزارت مالیه) در انجام خدمات مربوطه؛

\* رفع تاخیر در اجرای معاشات و تقرر کارمندان، اصلاح و بازسازی تشکیل، تزئید جریان پول فزیکي بخاطر تمویل مصارف غیر معاشاتی، رهنمائی های مجدد و عادت دادن وزارت ها به کمک ادارات محلی، جلب وفاداری و خوش بینی در برابر کابل؛

\* احیای حیثیت و کارائی ولایات وولسوالی ها با تجویز بودجه لازمه غرض بازسازی عملی و فزیکي ساختمان ها و از سر گرفتن اجرات کتبی؛

\* و تجویز کمک های خاص به ادارات صحتی و آموزشی ولایات.

در هر یک از ساحات فوق الذکر تعهدات و اجرات لازمه مستلزم اتخاذ تدابیر پلان سازی و آمادگی میباشد. بدین مناسبت موجودیت یک کارت ساده که در آن اجرات بررسی شده و نمره داده میشود، لازمی است تا تعهدات که تحقق پذیرفته است، تشخیص و تثبیت گردند. قابل تذکر است که ولایات نیز به سهم خویش باید مکلفیت هایشان را ایفا نمایند، خاصاً در رابطه به گزارش دهی و انتقال عواید به مرکز. البته راپور دهی و انتقال عواید، اعتماد هر چه بیشتر مرکز را در مورد اداره محلی بیشتر نموده و مرکز هم به اجراتی که لازم است خود را مسؤل و متعهد ثابت خواهد کرد.

### اداره محل به عرضه خدمات تشویق شده می تواند

بکاربرد ساختار ها و دسپلین های خاص افغانی متضمن پیشرفت های بیشتری در اداره محل شده می تواند. بهترین طریق کلیدی تحقق پیشرفت های مورد نظر، تجویز منابع است که از لحاظ تاثیر انگیزی آن مناسب حال ولایات، شاروالی ها وولسوالی ها بوده، و ارتباطات تاریخی و سازمانی افغانستان را انعکاس دهد. بعضی ازین تشویقات، تزئید نسبی صلاحیت ها

چوکات شماره (۳) ستراتیژی های پیشنهاد شده برای دولت را خلاصه مینماید.

### چوکات شماره (۳) ستراتیژی برای دولت

- اصلاح بیشتر طرز العمل پرداخت معاش و حقوق تقاعد
- ایجاد روحیه اعتماد در نمایندگی های مرکزی
  - تمثیل بهتر شدن فعالیت های کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی
  - تفویض صلاحیت ریاست خزائن بالای اجرای استحقاق معاشات
  - تهیه رهنمائی های واضح توسط وزارت مالیه
  - ازدیاد مراقبت و نظارت مرکز در رابطه به بودجه عادی
  - ازدیاد مراقبت و نظارت مؤثر در مورد بودجه انکشافی
- ایجاد روحیه وفاداری در برابر کابل
  - رفع تاخیر در اجرای معاشات
  - رفع تاخیر مقرری های کارمندان
  - تجدید نظر و نو سازی تشکیل
  - تسریع و تزئید انتقال پول نقد مورد ضرورت مصارف - غیر از معاشات
  - توسعه حضور کابل (مرکز) در ساحه
  - تنظیم مجدد وزارت خانه های کابل مطابق به شرایط
  - تثبیت قلمرو های رسمی ولسوالی ها
- احیای حیثیت و کارائی ولایات
  - تسریع باز سازی فزیکتی
  - تقویه بیشتر بخش صحت عامه ولایات
  - تقویه بیشتر بخش معارف ولایات
- احیای مجدد ولسوالی ها
  - تسریع بازسازی فزیکتی و عملی
  - از سر گرفتن اجراء کتبی

### تعهدات و اجراءات بی قید و شرط از کابل

- تجویز مشوقاتی که شامل کمکهای بلاعوض، اعطای صلاحیت های مناسب و معتدل و کمک های تخنیکتی باشد
- مشوقات مبتنی بر تلاش های ساده اداری که با مقتضیات اداره مطابقت داشته باشد
  - ولایات
    - والی
    - مستوفی
    - آمرین ادارات
  - شاروالی های ولایتی
  - ولسوالی ها

### مشوقات مشروط به اداره محل

## ۴. پیشنهادات/نظریات مفصل برای دولت

### تعهدات بی قید و شرط از کابل

#### تعهدات برای اصلاحات بیشتر در طرز العمل پرداخت معاشات و حقوق تقاعد

مقدار و مقیاس فعلی معاش موجب یک سلسله مشکلات جدی گردیده است. تاکنون کدام سروی قوای بشری وجود نداشته که مقیاس های سالم و سازنده بدست می آمد، ولی عدم کفایت معاش موجوده را می توان، دلیل واقعی بخاطر مشکلات جلب و ابقای کارمندان لایق در مقامات بلند و ساحات تخصصی کار بر شمرد. بنابر همین دلیل خاص است که اکثر کارمندان فعال و با استعداد دولتی، وظایف شان را ترک گفته و توسط امداد گران خارجی، ملل متحد و NGO ها استخدام شده اند. از این جهت خیلی ها عاجل، ایجاب میکند که مارکیت کار بررسی و سروی شود تا زمینه و اساسی برای ازدیاد لازم معاشات و تهیه پلان های معقول فراهم گردد. هر نوع ازدیاد و تغییرات مثبتی که در سطح معاشات بوجود می آید باید با بررسی ماهیت کار و وظیفه، نابسامانی ها و اجراءات خلاف اصول و قوانین بر طرف گردد.

حقوق تقاعد خیلی نازل و پایان است که ارزش نا چیز فعلی آن قابل یاد آوری نیست و این موضوع هم روشن نیست که همه متقاعدین معاش گرفته اند یا چطور؟ بناً توجه لازمه باید برای پرداخت حقوق کافی تقاعد که در آینده پرداخته میشود معطوف گردد تا در تحکیم شبکه سالم اجتماعی مساعدتی وسیع و قابل ملاحظه صورت گرفته باشد. از آنجا که توقعات زیادی در حال افزایش است، ایجاب میکند که هر چه زودتر سیستم حقوق تقاعد تجدید نظر گردد.

اصلاحات معاشات اثرات مالی را در کوتاه مدت و طویل المدت بجا میگذارد که قابل ملاحظه خواهد بود زیرا امکان مصالحه تبادل کارمندان و معاش خیلی کم به نظر می رسد (به عباره دیگر در شرایط موجود امکان آن میسر نیست که تعداد کارمندان را کم و در عوض معاش را بالا برد). صرفه جوئی هم روی ملحوظات سیاسی محتمل نیست مگر کم از کم در آینده بسیار قریب که سطح معاشات پائین خواهد بود، امکانات تصرف خلیکم و نا چیزی تصور شده میتواند. هدف نهائی رفورم معاشاتی که با صدور فرمان PRR (اولویت اصلاحات و تجدید ساختار) در معرض تطبیق قرار می گیرد، آزاد ساختن جریان معاشات از یک ساختار بسته و منجمد میباشد. طوریکه بتواند به وظایف تخصصی معاشات بلندی را و به سائر کارمندان همکار معاشات مناسبی را تجویز نماید.

مزد و معاش فعلی سکتور عامه به تناسب تولید نا خالص داخلی (GDP) بصورت متوسط (که در آن عواید ناشی از خشخاش شامل نمیشد) عبارت است از عاید سرانه تولید ناخالص داخلی ضرب ۶,۲ به عباره دیگر معاش

معلمین (GDP) ضرب ۷,۲، پولیس ضرب ۶,۲ و کارمندان دولت بشمول بخش صحتی ضرب ۶,۲ (۴). این ارقام با سائر ممالک بصورت منطقی قابل مقایسه بوده و ثابت می سازد که معاش قلیلی که به شکل دوامدار و مزمن در افغانستان پرداخته میشود به تناسب اقتصاد جمعی کشور آنقدر بی انصافانه ارزیابی نمیگردد. اما افغانستان عجلتاً در یک حالت بد چانسی قرار دارد که متکی به تعداد زیاد متخصصین خارجی و کارمندان بین المللی گردیده است و در عین زمان توان مندی آن را هم ندارد که افراد با استعداد داخلی را جذب کرده و یا همچو اشخاص را در وظایف شان ابقا نماید. معاشات متوسط باید بلند برده شود تا زمینه ازدیاد معاش برای مقامات عالییه مساعد شده بتواند.

درین ازدیاد (GDP) را قرار داده می توانیم طوریکه در پنج سال آینده معاشات بایست پنج برابر عاید سرانه (GDP) گردد اما بعداً ایجاب می کند که این معاشات، به سه برابر عاید سرانه (GDP) هم سطح ساخته شود باین معنی است که بعد از پنج ازدیاد که پنج برابر (GDP) می گردد دوباره یک تنزیل نسبی در آن وارد میشود که معادل سه برابر عاید سرانه (GDP) می گردد. این چنین یک تدبیر زمینه را برای ازدیاد خیلی قابل ملاحظه معاشات فراهم می گرداند.

از آنجا که اکثر کارمندان صحتی توسط NGO ها روی قرار داد های، به دولت استخدام میشوند بناً لازمست که معاش متباقی کارمندان صحتی باید حداقل به سطح معاش کارمندان اداری یعنی غیر معلمین بخش معارف باشد اوسط معاش این بخش زیادتیر خواهد بود زیرا کارمندان آن اکثرراً در بست های بالائی تشکیل مقرر میشوند. معمولاً یک مقدار معقول معاش که برای معلمین تجویز میشود مبلغ سرانه (GDP) ضرب ۲.۳ میباشد. (واین مقدار معاش برای یک معلم متوسط که در سکتور معارف کار میکند تعیین شده است) (۵). برای پولیس هم هدف معقول اینست که معاشات آنها نیز موازی به معاشات سکتور عمومی عامه تغیر یابد. ولی یگانه تفاوتی که دیده میشود اینست که معاشات افراد پولیس معمولاً پایان تر از معاشات سائر کارمندان ملکی تعیین می گردد اما معاش فعلی افراد پولیس که ۸۰۰ افغانی است خیلی ها کم و نازل ارزیابی می شود.

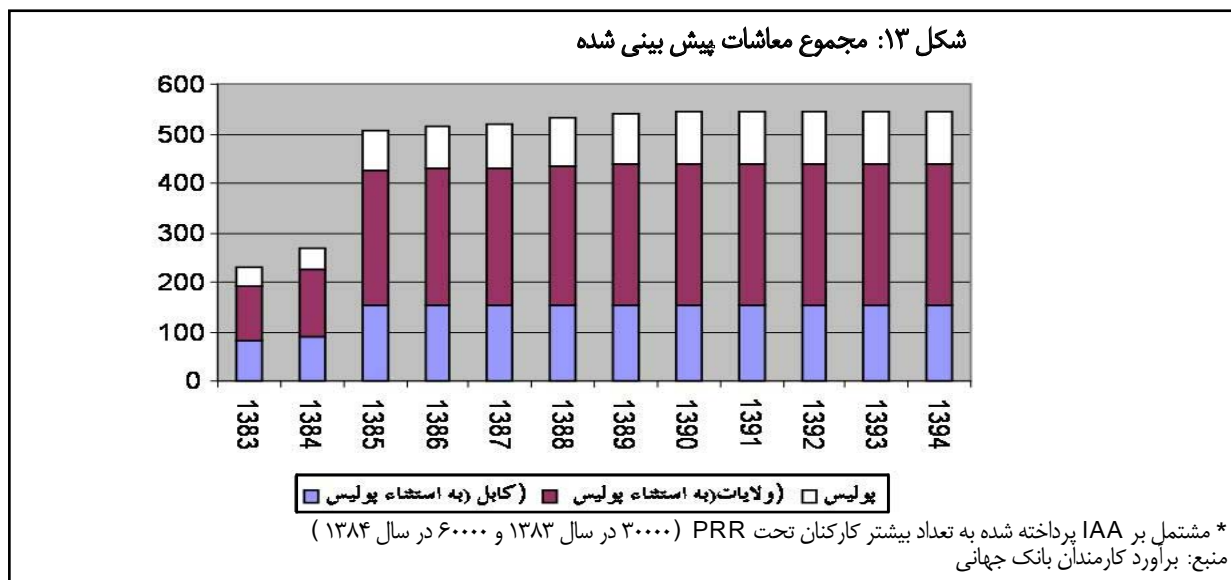
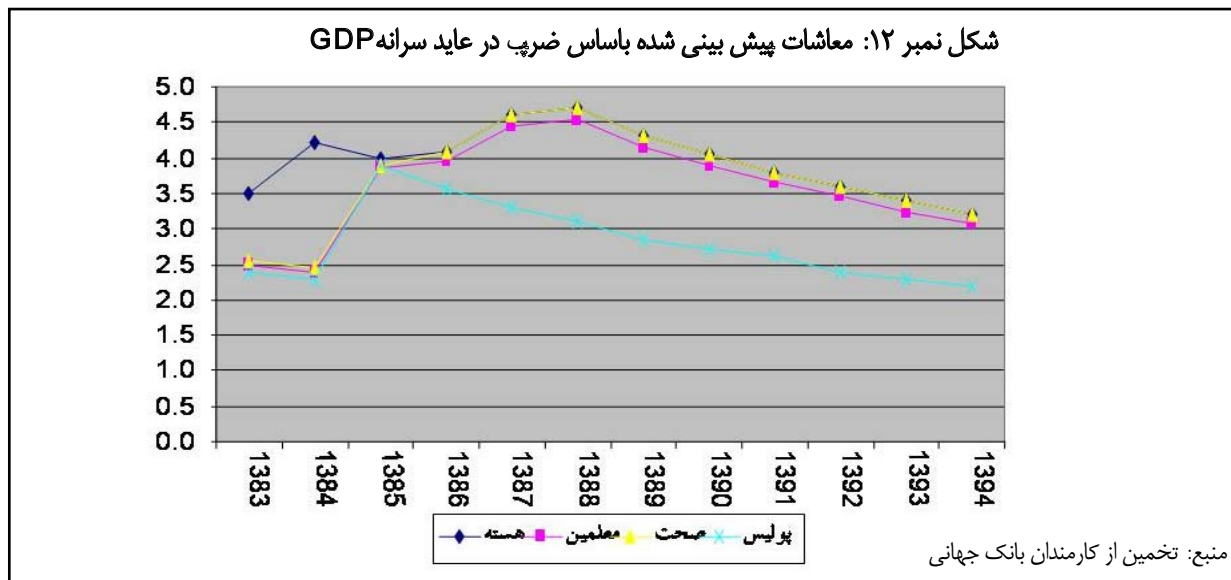
در صورتی که فرمان PRR (اولویت اصلاحات و ساختار مجدد) نقش اش را در رابطه به پرداخت معاشات بهتر انجام دهد، معاشات بست های متوسط هم برای مدت زمانی کوتاهی بلند خواهد رفت. بهر حال، اصلاح کلی معاشات ضرورست، یکی از طرقی که میتوان مجموع مقدار افزودی معاشاتی را تخمین نمود اینست که فرض شود همه کارمندان دولت در اخیر سال ۱۳۸۴ در سطوح مختلف PRR قرار می گیرند.

بعضی صرفه جوئی هایی هم بعمل آید ولی اگر فشار های سیاسی در تعیین و تقرر مجدد موجود باشد، امکان صرفه جوئی از بین رفته و در مجموع مبلغ معاشات تقلیل بعمل نمی آید، بلکه بهمان حال خویش باقی خواهد ماند. با نظر داشت فرضیه مورد نظر، تعداد کارمندان صحتی دولتی در دهه آینده از سطح فعلی به ۱۵۰۰۰ تقلیل خواهد یافت و در مقابل تعداد معلمان در دهه آینده به تناسب ۳، ۰ فیصد نفوس کشور بلند خواهد رفت. در حال حاضر تعداد موجود معلمان به مقایسه سائر ممالک تا حدودی کمتر میباشد.

مبتنی بر این فرضیه ها مجموع معاشات خط السیری را که در شکل ۱۳ نشان داده شده تعقیب مینمایند.

این طرز محاسبه خیلی ها تخمینی بوده ایجاب میکند که بخاطر بررسی و تثبیت مفصل معاشات در سطوح مختلف کار، رتبه ها و بست های کارکنان مطالعه شوند. با تطبیق این، مجموع مقداری که برای ازدیاد معاشات ضرورت است تثبیت خواهد شد. با این فرضیه ها و تغییرات چندی که بنابر داخل شدن کارمندان جدید در بست های پائین و تقاعد کارمندان سالخورده از وظایف موجود، در ترکیب ساختار کارمندان بوجود می آید، یک تصویر پیش بینی شده نسبتاً موجهی از معاشات به تناسب منبع سرانه از GDP تولید ناخالص داخلی منعکس میگردد که در شکل ۱۲ نشان داده شده است.

فرضیه فوق بخاطری که تعداد مجموعی کارمندان بدون تغییر باقی می ماند، معقول و موجه به نظر می رسد. در چنین شرایط امکان آن میسر است که



و استخدام آنها را به رئیس جمهور سفارش نماید، و در مورد طی مراحل مقدماتی آزمایش و استخدام همچو کارمندان و مقامات می شود که با یکی از مؤسسات معتبر بیرونی قرار داد نمود. برای تکمیل یک بررسی تخنیکي، طرز العمل ها و اسناد که ملزوم انتصاب کارمندان عالی رتبه و مجربست، ضروری میباشد هم چنان مرور تخنیکي امکانات مختلف برای قرار داد استخدام و جریان انتخاب نیز از جمله ضروریات این پروسه تلقی میگردد.

باز سازی سیستماتیک ساختار های اداری ضروریست ولی بخاطر تحقق هدفی که مبتنی بر تزئید قابلیت دولت، تزئید و بهبودی در طرح خط مشی اجراءات لازمه در کوتاه مدت میباشد نا کافی ارزیابی می شود، بمثابه یک آغاز مؤثر و چشم گیر بطرف طرح اصلاح شده خط مشی و تنظیم برنامه ها در داخل وزارت های کابل و ولایات، ضروریست که یکنعداد قابل ملاحظه کارمندان قرار دادی کوتاه مدت، با چنان مقدار معاش و حق الزحمه استخدام گردند که برای جلب کارمندان انتظامی با تجربه، از میان NGO های ملی و منطقوی و مؤسسات بخش خصوصی کافی باشد. پرداخت معاش برای کارمندان کمک های تخنیکي، بیشتر از هم ردیفان ملی شان، انزجار و کشیدگی های قابل درکی را بوجود می آورد. و هکذا اگر به آنها اجازه داده شود که با مقامات بالاتر از آمرین اداره مربوط تماس داشته و گزارش دهند در آنصورت مشکل خواهد بود که ایشان کنترل شده و بوظایف شان مسؤل نگهداشته شوند، اتخاذ تدابیر که اینگونه کشیدگی ها تنظیم شود مشکل و درد سری برای کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی IARCSC خواهد بود.

پیغام کلیدی اینست که برنامه بازسازی و اصلاحات که افغانستان، بخاطر ساختن یک دولت مصون و پایدار باید آنرا تعقیب نماید و خدمات اساسی را بهتر سازد، مصارف عادی و جاریه دولت را بالا خواهد برد. اگرچه با بلند رفتن مفیدت ها و سوق یافتن دولت در یک مسیر صحیح صرفه جوی را ببار می آورد، ولی وقتی به ضرورت توسعه خدمات اساسی در سراسر مملکت مقایسه شود، اهمیت آن به حد اقل میرسد.

### تعمداتیکه باعث افزایش اعتماد دفاتر مرکزی میگردد

ترفی و انکشاف کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تمثیل گردد. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، اکنون بصورت رسمی مسؤل تقرر کارمندان عالی رتبه و مجرب به اساس لیاقت و کفایت آنها میباشد. همچنان این کمیسیون مسؤلیت طرح، تنظیم، رهبری و تطبیق برنامه اصلاحات را بصورت کُل، بمنظور ایجاد یک سیستم مؤثر اداره عامه، به دوش دارد. بعد از یکدوره متمادی ایهام در مورد نقش و مسؤلیتهای IARCSC، بمیان آمدن آن با چنان یک ساختار عالی و نقش معین، بدون تردید، گامیست عمده و مفید. اگرچه این اداره یک بنای مستحکم و استوار است، مگر برای اینکه کمیسیون بتواند از عهده مسؤلیتهای جدیدش، بزودی، بدر آید به یک اندازه عملکرد های اضافی در پالیسی ها و جنبه های تخنیکي ضرورت احساس می گردد. بصورت مشخص، داشتن یک بورد مستقل انتخاب که صلاحیت و کفایت تشخیص کارمندان رتبه ۲ و بالاتر از آنرا داشته و بتواند تقرر

### چوکات شماره ۴: تدابیر رفع خشم و نفرت در برابر مشاورین بین المللی

مشکلات انزجار و کینه توزی را، این حقیقت تشدید مینماید که اکثر کارمندان بین المللی کمکهای تخنیکي و عرضه مساعدت ها با خود همکارانی دارند که بحیث ترجمان، اپرتر های ثبت معلومات و ارقام در کمپیوتر یا معاونین امور دفتری، برایشان کار میکنند. معاش اینها نیز بمراتب بیشتر از کارمندان دولتی میباشد. علاوه بر ازدیاد اخیر معاشات، تفاوت غیر عادلانه معاشات را فرمان - PRR (اولویت اصلاح و تجدید ساختار) تا اندازه تخفیف میبخشد. اگر چه تطبیق این فرمان کارمندان محلی را به سویه نمی رساند که با کارمندان بین المللی، به گونه یی قابل مقایسه باشند، ولی "زادیاد قابل ملاحظه و متناسبی را تجویز و ترویج مینماید. همچنان بصورت واضح اعلام میدارد که این برنامه متحرک به دیگر بخشها و ادارات که آماده قبول اصلاحات باشند، نیز مفید و مؤثر ثابت میگردد.

برای اینکه توقعات در حد اقل رسانیده شوند، کارمندان ملکی موجود، باید معیار معاشات مشاورین بین المللی را یک استثنای واضح تصور کنند که نمیتواند هیچ گونه معیار یا خط مقایسوی را بمیان آورد. فلهدا ادعای کارمندان قرار دادی به معیار و معاشات بین المللی معتبرحایز اهمیت است و آنها میتوانند نشان بدهند که در حقیقت در داخل یک بازار بین المللی یا اقالاً یک بازار قوای بشری منطقوی مورد تقاضا میباشند.

مسئله حسابدهی دو طرف را میتوان با این ایجاب تخفیف داد که تمام کارمندان قرار دادی از طریق کمکهای تخنیکي تمویل میگرددند، یک استخدام کننده واحد داشته باشند و نتوانند از تصامیم تنظیم شده مدیریت و اداره چشم پوشی نمایند (۶). این تجویز همچو مشاورین را که از طریق کمکهای تخنیکي تمویل شده اند، بصورت مؤثر در دو دسته قرار میدهد. دسته اول را آنهایی تشکیل میدهند که مقام تمویل کننده شان میتواند اطمینان دهد که کارمندان چنان عمل میکنند که گویا تحت اداره و دسپلین خدمات ملکی باشند. این بدان معنیست که مشاورین مذکور میتوانند بر کنار کرده شوند یا برنامه کارشان توسط مقامات اداره شان بمسیر دیگری هدایت گردد، بدون اینکه به مقام تمویل کننده رجوع نمایند بخاطر مساعدت در ایجاد انگیزه های درست، این مشاورین باید برای استخدام بیشتر "در آینده" توسط مقام تمویل کننده امیدواری بسیار کم و یا هیچ نداشته باشد.

دسته دوم را مشاورین تشکیل میدهند که از طریق کمکهای تکنیکی تمویل شده اند و دولت مطمئن نیست که آمرین ادارات مربوط بتوانند آنها را تحت اداره و رهبری خویش قرار دهند. کار اینها، اغلب بمتابه پیشنهادات مفیدی تلقی میشود که از نمایندگی های خارجی، داده میشود ولی اهمیت (هستوی یا مرکزی) را در مسایل نمایندگی برایشان قایل نمی گردند مهم اینست که همچو مشاورین توسط تمویل کنندگان مقرر میشوند مقید به مقررات نبوده مگر تابع طرز العمل استخدام قرار میگیرند: زیرا آنها به اساس معیار های مقرر شده اند که توسط نمایندگی تمویل کننده شان معین گردیده است نه توسط دولت.

حتی با همین تعینات محتاطانه کارمندان قرار دادی که از طریق کمکهای تکنیکی تمویل میشوند، باید در مورد اینکه دولت چطور کار میکند آموزش داده شوند. اگر چه که آنها مدیران مجرب با قابلیت های بیشتر باشند، باز هم یک برنامه سریع (شناسایی و هماهنگسازی) در مورد کارها و مسایلی که در سیستم از وضاحت کامل برخوردار نمیباشند، باید برایشان مهیا گردد تا خدمات آنها مؤثر واقع شده و بتوانند دیگران را ترغیب و رهبری کنند.

تنظیم امور مستوفیت ها کارهای مؤثری انجام داده است. پلان های که بر اساس آن استحقاق معاشات کارمندان ذریعه کمپیوتر تنظیم گردد، و تطبیق آن سیستم در ولایات نیز عملی شود و با (AFMIS) هم ارتباط دهد، یک ستراتیژی خوب تنظیم کننده معاشات تلقی خواهد شد. البته این پیشرفت و انکشاف اجازه خواهد داد که سیستم معلوماتی تنظیم اساسی امور کارمندان (PMIS) تاسیس شده و سیستم مذکور یکجا با جریان پرداخت معاشات، راه را برای احصائیه گیری دقیق کارمندان ملکی هموار گرداند.

تزیید در مراقبت و نظارت بودجه عادی اکنون که بودجه منظم شده و سازمان بهتر یافته است، مراقبت و توجه جدی بالای هر دو بودجه عادی و انکشافی، جریان بودجوی را استحکام بیشتر بخشیده، قانون مندی بیشتر آن وسیله خوبی برای اعتماد و اعتبار دولت، خاصاً وزارت مالیه خواهد شد. انکشافات فوق سبب میشود که بودجه دولت که بودجه های ولایاتی نیز شامل آن میباشد، قبل از حلول سال مالی جدید طی مراحل کرده و به نشر برسد. بودجه های مصارف هر اداره بااساس باب (کود بزرگ مصارفاتی) ترتیب و کارمندان هم از لحاظ تعداد و سطح نهائی منظور شده آن ها در همه ادارات و ولایات برای یک سال مالی تعیین خواهند شد و زمانیکه یک سیستم قابل اعتماد استقرار یابد، ارقام و معلومات لازمۀ تحقق بودجه ها نیز به اوقات معینه و ربع وار انتشار داده خواهد شد.

کار دیگری را که وزارت مالیه باید انجام دهد همانا ارسال یک مجموعه مکمل طرز العمل های مالی و اداری، به ولایات و محلات میباشد.

ریاست عمومی تفتیش و کنترل شورای وزیران حضور کمتر در ساحه (ولایات و ولسوالی ها) دارند. تفتیش ولایات و شاروالی ها خیلی مهم است. هیئات تفتیش با بررسی ها ی لازم، علاوه بر ایفای مسؤلیت های وظیفوی و ذاتی شان، می توانند که در مورد تفویض صلاحیت های لازمه ارزیابی هایی نموده و مؤثر ثابت شوند.

برای آنکه قابلیت های بهتر شوند و انکشاف یابند و بل اثر تدابیر اتخاذ شده کوتاه مدت حفظ شوند، لازم است پروگرام های آموزشی گروپی برای تازه واردان که در سطح پایان ادارات شامل کار میشوند طرح و تدویر گردد. که البته برای تهیه امکانات آموزشی مصارف زیادی ضرورت خواهد بود همچنان طریقه آسان تر و معتدل تری هم در زمینه ضرور است تا کارمندان مغرور و از خود راضی موجود و متقاعدین که بایست با تجدید قرار داد استخدام میشوند مورد آموزش و تربیه قرار گیرند کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی را توانمندی زیاد می بخشد تا بتواند آزادانه، شفاف و بر معیار های لیاقت و کفایت استخدام نماید. ازدیادیکه سرعت عمل آن تنها در صورتی محتمل است که این وظیفه مورد قرار داد بیرونی قرار داده شود. با آنهم مقامات عالیه باید خود اختیار تصمیم مقررری را حفظ داشته باشند.

قوانین خدمات عامه واضح نمیباشند، اما در کوتاه مدت این ابهام، کدام مشکل عمده تلقی نمی شود. چون در روشهای موجود استخدام عامه تفاهم عمومی به اندازه کافی وجود داشته و زمینه کنترل اساسی اداری نیز فراهم می باشد با وجود آن بعضی اثرات منفی که از ابهامات قانونی ناشی میشوند با عدم تصمیم قاطع و صدور فرامین قسماً دلخواه و اختیاری رئیس جمهور پرده پوشی می گردند تا امروز هیچ نوع صرفه جوئی بزرگ ویا تقرر وتبدل مجدد برجسته کارمندان در معرض کوشش قرار ننگرفته است. ولی اگر قرار میبود اصلاحات عمده، بشمول اینها و دیگر اصلاحات که تحمل آنها مشکل باشد معرفی گردند. مشکوک بنظر میرسد که از ریاست جمهوری فرمانی دیده شود که از قانونیت کافی که در آن ذهنیت عامه منعکس شده باشد، بر خوردار باشد.

تمثیل مؤثریت ریاست خزائن در مورد اجرای معاشات فعلاً کدام جدول و یا لیستی که در آن شهرت کارمندان انعکاس یافته باشد، وجود ندارد یعنی جدولی که استخدام شده گان را در برابر حقوق و معاشی که میگیرند قانونی و مشروع تمثیل نماید، در جدول معاشات موجود اساس، و سوابق کارمندان که برویت آن معاش تادیه میشود به نظر نمی رسد. ریاست خزائن در مورد تنظیم و بکاربرد بودجه، تامین و تنظیم سیستم معلوماتی اداره مالی افغانستان و

منظوری قبلی وزارت مالیه را حاصل کرده است. برای اصلاح تشکیل سال بعد لازم است که مشوره و نظر کارمندان مسؤل ولایات نیز در محدوده سطح نهائی تعداد کارمندان که از قبل تعیین شده اخذ گردد. و بلاخره به ادارات ولایتی یک مقدار صلاحیت داده شود تا نظر به ضرورت، تغییرات و تبدیلات لازم را در داخل تشکیل شان مرعی کرده بتوانند. البته این تغییرات وارده مستلزم تجدید نظر و تأیید مسولین کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC) نیز میباشد. تغییری که در آینده در نظر است، اینست که کارمندان در پهلوی تشکیل از طریق تخصیص هم کنترل شده بتوانند. البته برای چنین تغییری ایجاب می کند که صلاحیت بیشتری به مقامات ولایتی داده شود. این تغییر که یک تفاوت بزرگی با اجراءات فعلی خواهد داشت، بایست با نهایت احتیاط و پلان دقیق در معرض اجرا قرار گیرد.

تخصیصات کم مصارف غیر معاشاتی و همچنان مقدار ناچیز انتقال پول نقد به ولایات وولسوالی ها، چنانکه تأثیرات منفی معنوی را موجب شده اند، عرضه خدمات و اجراءات را نیز متاثر ساخته اند. برای رفع این معضله باید وزارت خانه ها مکلف شوند تا در هنگام ترتیب و تقدیم بودجه تقسیمات واقع بینانه و مناسبی را در زمینه بودجه مصارف غیر معاشاتی برای مرکز و ولایات مدنظر داشته سعی نمایند که سهمیه ادارات ولایتی شان را بیشتر سازند. علاوهً زمانیکه وزارت مالیه بودجه های پیشنهادی واصله ولایات را ملاحظه کرده و تجدید نظر مینماید، ایجاب میکند که مجموع بودجه هر ولایت را که متشکل از بودجه های ادارات وزارت خانه های مربوط میباشد بررسی کرده و اثرات آنرا بالای ولایت تحلیل و در صورت ضرورت تعدیلات لازم را بخاطر تأمین هم آهنگی بودجوی مورد عمل قرار دهد. علاوهً وقتی که بودجه ها طی مراحل نمودن، وزارت مالیه باید مستوفیت را را قبلاً وظیفه دهد تا تخصیص ماهانه ولسوالی ها را بملاحظه تخصیص ربع وار هر اداره، تجویز و ارسال دارند. این چنین یک حرکت تأثیر مؤثر همیشگی مالی داشته و مصارف بودجه انکشافی هم با مساعدت های که از جانب دافغانستان بانک تأمین میشود، تدویر بهتر خواهد یافت.

عدم حضور مقامات وزارت خانه های کابل در ولایات و عدم موجودیت معلومات لازم پیرامون اجراءات اداری وزارتخانه های کابل در ولایات، معضلاتی اند که با اتخاذ تدابیر لازم بدون مصارف فوق العاده حل شده میتواند.

از ولایات ششگانه که بخاطر این مطالعات دیدن نمودیم چنین استنباط گردید که تقسیمات اداری ملکی تغییر یافته است. این تغییرات بنابر ملحوظاتی که عبارت از کنترل و دست داشتن به منابع، حفظ منافع قوماندانان محل و یا تنظیم های مختلف میباشد، صورت گرفته اند. بخاطر دستیابی به منابع عواید گمرکی، چار ولسوالی از ولایت فاریاب بصورت غیر رسمی به ولایت جوزجان ملحق شده اند.

تزیید در مراقبت و نظارت بودجه انکشافی دنبال کردن چگونگی مصارف بودجه انکشافی برابر اجراءات و کارهایی که انجام میشود، تحلیل و پیش بینی درازمدت فعالیت ها و مصارف، قانونیت و مشروعیت بودجه انکشافی رابیشتر میسازد. تطبیق و بکاربرد بودجه انکشافی در ولایات ( و ترجیحاً ولسوالیها) زمینه خوبی را در تطبیق یک بودجه متعادل در سطح منطقه فراهم خواهد نمود.

### تعهداتی که در برابر کابل وفاداری ایجاد می نماید

تاخیر اجرای معاشات، خود خواهی ها و بالا دستی ها و هم چنان بی توجهی و جواب ندادن های کابل، کارمندان ولایات را به جای وفادار ساختن، منتقدین خیلی فعال دولت گردانیده است. فعالیت هایی که میتواند در رفع این روحیه منفی و مشکل موجود مؤثر واقع شود، اصلاحات پالیسی ها در داخل دولت بوده و مستلزم تفویض عاجل و مجدد صلاحیت به ولایات است تا آنها خود شان استحقاق معاشات را در مدت زمان معین ترتیب و اجراءات لازم بعمل آورند.

همچنان تاخیر اجراءات معاشاتی را میتوان با ارسال تخصیص لازم قبل از هر ربع و تطبیق تجاویز جدید وزارت مالیه که جریان اجرای معاشات را تسریع خواهد نمود، کاهش بخشید. خاتمه دادن سیستم پیچیده و غیر مسولانه توزیع نده معاشات توسط معتمدین نقدی نیز در تحقق هدف، مؤثر واقع خواهد گردید.

برای از بین بردن تاخیر در موارد منظوری و مقرری کارمندان، باید به وزارت خانه ها ضرب الاجل تعیین شود که اگر تا دو ماه در مورد پیشنهادات مقرری کارمندان ولایات جواب ندهند، پیشنهاد ها منظور شده تلقی گردیده و تقرر کارمندان رسمیت حاصل می نماید. علاوهً وزارت خانه های کابل اشخاصی را که در بست های بلند و تخصصی مقرر می نمایند، به ولایات اطمینان دهند که آنها را بر اساس اهلیت و لیاقت شان مقرر نموده اند. همچنان پیرامون تفویض صلاحیت های قلیلی که ولایات بتوانند کارمندان مورد ضرورت شان را در بست های پائین مقرر نموده و منظور نمایند، مطالعه نموده و تصمیم گرفته شود. تاسیس شعبه از کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC) در ولایات ضرور به نظر میرسد. اگر ایجاد شعبه مذکور به شکل دائمی ممکن نباشد هیات مؤلف اداره مذکور باید وقتاً فوقتاً از ولایات دیدن کرده، کارهای آنها را در رابطه به مقرری های کارمندان شان تجدید نظر نمایند.

تشکیل ها را در صورتی می توان جاری و مؤثر حفظ نمود که وزارت خانه های کابل تشکیلات مربوط ادارات ولایتی شان را قبل از حلول سال نو صادر نمایند. و مطمئن باشند که تشکیلات مورد نظر شان بخاطر هم آهنگی با تخصیص،

همکاری نماید.

حمایت از اعاده اجراءات و پروسیجر کتبی، مستلزم اجراءاتی است که پروگرام های تعلیمی برای مقامات کلیدی ولایتی و ولسوالی ها طرح و انکشاف داده شود، مانند کارمندان عالی رتبهء مستوفیت ها، مدیران مالی و ولسوالی ها، آمرین اداری، آمرین بخش های صحت عامه و معارف و غیره. پروگرام های آموزشی باید بیشتر بالای وظایف اصلی و هستوی بخش ها متمرکز باشند. همچنان یک سلسله فعالیت هایی نیاز است تا رهنمود ها و تعلیماتامه ها که در برگیرندهء مراحل مختلف اجراءات، خاصاً مراحل کاری مالی و ادارهء کارمندان باشد، ساخته شود. علاوهً بخاطر تأیید این سفارش، احکام مربوط مندرج قانون اساسی جدید سال ۲۰۰۴ را که اخیراً تصویب و نافذ گردیده، حسب آتی تذکر می دهیم: مادهء ۱۵۹ فصل ۱۲ (احکام انتقالی) حکم می کند که: مدت بعد از انفاذ این قانون اساسی، تا تاریخ افتتاح شورای ملی، دورهء انتقالی شمرده می شود. دولت انتقالی اسلامی افغانستان در دورهء انتقالی وظایف ذیل را انجام میدهد. در بند دوم مادهء فوق چنین آمده است: اصدار فرامین در مورد تشکیلات و صلاحیت محاکم و آغاز کار روی قانون تشکیلات اساسی در خلال مدت کمتر از یکسال.

تفصیل این اجراءات پیشنهاد شده در جدول شماره ۵ ضمیمه ۱ انعکاس یافته است.

### تشویقات مشروط برای ادارهء محل

محرکه های آسان که بر اساس سعی و کوشش استوار اند جدول شماره (۱) : تعدادی از شاخص هایی که به سهولت قابل پیمایش بوده و در تفکیک و تشخیص فعالیت های اداری در ولایات، ولسوالی ها و شاروالی ها قابل استفاده میباشد.

یکی از شاخص های کلیدی که زمینهء تفویض صلاحیت های بیشتری را بولایات میسر می سازد، اجراءات مؤثر مجلس اداری ولایات است. قانون ۲۸ قوس ۱۲۴۳ مبتنی بر احکام قانون اساسی ۱۹۶۴، مجلس اداری ولایت را طوری مشخص می نماید که اعضای آن را والی، معاون والی، مستوفی و قوماندان امنیهء ولایت تشکیل می دهند. اما عملاً در مجالس اداری که فعلاً در بعضی ولایات دائر میشوند، آمرین همه ادارات ولایت اشتراک می ورزند. موجودیت و فیصله های مجلس اداری بمثابه یک منبع کنترولی بالای صلاحیت های والی در رابطه به مصرف بودجهء بازسازی، معقول به نظر می رسد ولی احتیاط و مراقبت از بکاربرد صلاحیت ها باید پیوسته مورد توجه باشند. مادهء ۱۳۸ فصل ۸ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ حکم مینماید که (مجلس مشورتی که اعضای آن انتخاب میشوند در هرولایت تشکیل میشود). در طول مدت این نوع مجالس و ساختار ها مراقبت و کنترل قابل ملاحظه را مرعی خواهند نمود.

در بدخشان در طول دوازده سال چهارده ولسوالی جدید ایجاد و علاوهً چنین مفکوره هم محسوس بوده که ولایت بدخشان به دو ولایت تقسیم گردد. در بامیان هم بخاطر استقرار منتفدین سیاسی، ولسوالی جدیدی بمیان آمده است. این چنین تغییرات نه تنها موجب تخریب روحیهء کارمندان میشوند بلکه موجبات شرایط عدم ثبات سیاسی را نیز فراهم مینمایند، خاصاً در چنین هنگام که انتخابات ملی عنقریب آغاز خواهد شد. اصولاً وزارت داخله می تواند که این تغییرات را نفی نماید ولی در عمل همیشه محتمل نمی باشد.

### تعهدات که وقار و توانائی ولایات را اعاده می نماید

صلاحیت و موقف ولایات با تجویز بودجهء لازمه بخاطر بازسازی محل کار یا دفتر ولایتی استحکام یافته میتواند. در صورتی که والی به وزارت داخله گزارش دهد و در عین زمان اختیارات قانونی اش را در مورد همه ادارات ولایتی حفظ نماید، بودجه و امکانات لازم بصورت عادلانه برایش تفویض شده میتواند. در چنین حالت است که آمرین ادارات، نقش والی را در ترمیم ساختار های اساسی دولت بدون تردید استقبال کرده و خیر مقدم خواهند گفت.

بخش صحتی ولایتی باید از لحاظ امور معلوماتی و آموزشی تقویه شود. تفهیم و معلومات بخشیدن به کارمندان ولایتی و ولسوالی ها پیرامون اصلاحات پلان شده در بخش های صحتی، تهیهء پروگرام های آموزشی بخاطر ارتقای فهم و مهارت های اداری و مالی کارمندان و شمولیت فعالانه امر صحت عامه ولایت در اتخاذ تدابیر و ستراتیژی های انتقالی هر ولایت، مطالبی اند که مستلزم اجراءات و تدابیر لازمه و کارهای عملی میباشد. طرح پلان های دراز مدت برای تزئید کارگران تحصیل کردهء مراقبت صحتی، خاصاً خانم ها از طریق مساعدت های تعلیمی پیشرفته، نهایت ضروری پنداشته می شود.

تقویت بخش تعلیم و تربیه یا معارف ولایت به پلان گذاری دفاتر ولایتی و ولسوالی، سوبه بالا و توان مندی میبخشد تا بالای اولویت ها، پلان های فعالیت های مصارفاتی و شاخص های عملیاتی، توجه و تمرکز بیشتر نمایند. این مطلب مستلزم آنست که دانشمندان بخش معارف را چه از داخل و چه از خارج اداره، در مباحث اصلاحات آموزشی (معارف) دعوت کرده، نظریات و آرای شان را در رابطه به مشکلات و اولویت های تغییرات لازمه، حاصل نمایند.

### تعهداتی که موجب دوباره فعال شدن ولسوالی ها می گردد

برای این که حد اقل توقعات در رابطه به انجام وظایف بر آورده شده باشد، ایجاب مینماید تا یک بسته یا جعبه از ضروریات اساسی کار دفتری ادارهء ولسوالی تهیه و بدسترس آنها گذاشته شود. این مجموعه شامل یک پایه رادیو، ماشین فکس، ضروریات اساسی برای عموم کارمندان بشمول کارمندان شعبهء دافغانستان بانک، دفتر والی، و هم چنان تجهیزات لازمهء بخش پولیس میباشد. در این رابطه UNAMA یک پروژهء آزمایشی را قبلاً طرح نموده و پلان دارد تا بسته و مجموعهء مورد ضرورت را به همه ولسوالی ها تهیه و



| جدول شماره (۱): معیار های ممکنه ارزیابی پیشرفت در قابلیت و تلاش  |  |               |
|--|--|---------------|
| معیار های دسترسی به صلاحیت های بیشتر   | معیار های دسترسی به صلاحیت های مناسب حد اقل  |               |
| <p>* موجودیت پروسیجر های اساسی کنترول کننده مالی؛ مشروط به اینکه نظر مقامات تفتیش در مورد اتخاذ شده باشد.</p> <p>* تقدیم درخواستهای تکمیل شده بودجوی به تاریخ معینه آن که با دستورالعمل ها مطروحه مطابقت داشته باشد، (بشمول رعایت سطح نهایی تعیین شده مالی)</p> <p>* تقدیم درخواست مکمل تشکیل مورد ضرورت به تاریخ معینه آن که با سطح نهایی مالی که از قبل تعیین شده، مطابقت داشته باشد.</p> <p>* ارائه اسناد و مدارکی که متضمن و تصدیق کننده استخدام مبتنی بر اهلیت و لیاقت مأمور و ضرورت کار باشد، مشروط بر اینکه اسناد و سوابق مذکور صحت تفتیش را دارا باشند.</p> <p>* فعالیت مجلس اداری ولایت در جهت مراقبت از وجوه اضافی امدادی که برای والی تهیه و آماده میگردد</p> | <p>* ارقام و معلومات سه ماهه معاشات (فورم ۴۱م) همه کارمندان ولایت و تقدیم آن در اخیر ماه که معاشات اجرا میشود؛</p> <p>* ارقام و معلومات مصارف سه ماهه و تقدیم آن در اخیر ماه سوم؛</p> <p>* ارقام و معلومات عواید سه ماهه و تقدیم آن یکماه قبل از ختم دوره تعیین شده؛</p> <p>* موجودیت کاپی های رهنمود ها و دستور العمل های مالی در همه دفاتر ولسوالی ها</p> <p>* موجودیت سوابق لازمه (سجل و سوانج) کارمندان در همه ادارات و دفاتر ولایات که بملاحظه مقامات تفتیش رسیده باشند. * صحت و موثقت راپور های مالی که نظر مقامات تفتیش در مورد اتخاذ گردیده باشد</p> | ولایت         |
| <p>* صحت و موثقت راپورهای مالی که بررسی مفتشین مالی بر آن گواه باشد</p> <p>* موجودیت طرز العمل مراحل کنترول مالی بنابر گواهی بررسی مفتیش</p> <p>* بکاربرد یک تعرفه ساده مالیاتی و محصولی برای حصول محصولات شاروالی</p>   | <p>* تقدیم گزارش سه ماه مصارف - یکماه قبل از ختم دوره معینه</p> <p>* تقدیم گزارش سه ماه عواید - یکماه قبل از ختم دوره معینه</p>  | شاروالی ولایت |
| <p>* تقدیم درخواستهای تکمیل شده بودجوی به تاریخ معینه آن که با دستورالعمل ها مطروحه مطابقت داشته باشد، (بشمول رعایت سطح نهایی تعیین شده مالی)</p> <p>* تقدیم تقاضای تشکیل پیش بینی شده در موعد معینه، طوریکه با سطح نهایی منظور شده مالی مطابقت داشته باشد.</p>  | <p>* تقدیم گزارش سه ماه معاشات کارمندان محل (فورم های ۴۱م) یکماه قبل از ختم دوره پرداخت معاشات</p> <p>* موجودیت سجل و سوانج کارمندان در تمام دفاتر ولایت و ولسوالی ها، قسمیکه بررسی مفتشین بر آن گواه باشد.</p>  | ولسوالی       |

### انگیزه های تشویقی برای ولایات

به آن عده والیان که به اقتضای معیار های اساسی فعالیت های اداری عمل کرده اند لازم است که بودجه اضافی باز سازی ولایتی تجویز و در ضمن در صلاحیت های شان نیز اندکی افزایش بعمل آید تا بهتر و مؤثر تر اجراء نمایند. برای اینکه مطابق با منطق ساختار و جریان مالی و اداری حرکت شده باشد، ایجاب می کند که اختیارات و صلاحیت های والی، بصورت اندک، متناسب به بودجه اضافی باز سازی برای دفتر که به ولایت تجویز می شود، بیشتر گردد. این بودجه باید از طریق وزارت داخله طی مراحل شده و باقی مانده آن، در اخیر سال مانند سایر تخصیصات و وجوه که به مصرف نرسیده اند، به حساب مشخص دولت باز گردانیده شود، بدین معنی که والیان صلاحیت ندارند بدون مجوز قانونی از وجوه یا بودجه که مصرف نشده و در اخیر سال باقی مانده است، مصرف نمایند.

معیار های وضع شده بایست همه واضح، روشن و یک سان به همه ولایات، شاروالی های ولایتی و ولسوالی ها تفهیم و اخبار شوند. در صورتی که مراجع فوق مطابق به اقتضای معیار ها فعالیت نشان دهند، مستحق یک سلسله امتیازات و انگیزه های مشخص شناخته شده می توانند. بر عکس اگر در آینده از قواعد معیاری مطروحه عدول نمایند واضحاً امتیازات تشویقی حاصله را از دست خواهند داد. بوجود آوردن و تطبیق انگیزه ها و امتیازات در عمل و تیوری، اداره محل (بیرون مرکزی) را در یک وضعیت عدم مرکزیت معتدل بمتابه یک بخش یا بازوی وزارت های مرکزی فعال نگهمیدارد. علاوه بر معیار های وسیع ولایتی که در جدول شماره (۱) نشان داده شده است، معیار های خاص سکتوری نیز ضرورت است که بصورت مشخص ملاک عمل بخش های صحت عامه و معارف ولایتی گردیده و تثبیت می نمایند که ادارات مذکور مستحق کمک های خاص می باشند.

پلان های بهبود بخشیدن مکاتب که موازی به خطوط پروگرام های همبستگی ملی NSP می باشد، در بر خواهد گرفت.

### تشویق برای شاروالی های ولایات

شاروالی ها شباهت خیلی نزدیکی به یک اداره مستقل دولتی دارند از این جهت اشکال مشوقات و انگیزه هایی که به آنها اعطا می گردد، متفاوت می باشد. ولایات دارای بودجه های مشخص نمی باشند. لهنذا، تجویز و تهیه بودجه های پروگرام ناشده، مناسب به نظر نمی رسد. ولی این موضوع در خصوص شاروالی ها به نوع دیگری می باشد. در سطح ولسوالی ها جریان واضح و تا حدودی هم آزادی بودجوی موجود است. اگر این چنین قدمی با وجود ابتدائی و آزمایشی بودنش، که بخاطر انکشاف و بهتر شدن انتقالات بین الاداروی دولت برداشته میشود، واقعی باشد، بهتر است که همه وجوه به بودجه انتقال یابد (نباید مبدل به اشکال دیگری مانند کمک های تخنیک، با وجود آن که به آسانی تغییر پذیر باشد، مبدل گردد).

از مطالب فوق چنین استنباط میشود که تهیه و تجویز معاونت ها به شاروالی های ولایتی یک ستراتیژی یا تدبیر معقول میباشد، مشروط بر اینکه لستی از اقلام مصارف مجاز بصورت قبلی ترتیب و مطمئن باشند که وجوه موصوف در اخیر سال بکدام خطا و اشتباهی مواجه نخواهند شد. کمک ها و معاونت های مشروط که در بکار برد آن ها در دوره های بعدی، کدام اشتباه و لغزشی بعمل نیاید، به مثابه انگیزه ها و مشوقات تلقی شده می تواند، البته این شرایط شامل مصرف و بکار برد معاونت ها در چوکات لست مجازی خواهد بود که قبلاً تهیه گردیده است. ماده ۱۴۱ بند ۶ فصل ۸ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ مقتضی است که (شاروال و اعضای شورای شهر، بصورت آزاد و مستقیم انتخاب می شوند). قبل از اشغال شوروی ها، شاروال ها مستقیماً انتخاب می شدند ولی بعداً این جریان تغییر کرد و وزارت داخله شاروال ها را تعیین و مقرر می نمود. اگر قانون اساسی سال ۲۰۰۴ یک انگیزه قوی تجدید شده را در قبال شاروال انتخابی و اعضای انتخابی شورای شهر بوجود آورد، این انکشاف یک عنصر اضافی را در تعهد پیرامون تهیه و تجویز معاونت ها به شاروالی ها ایجاد خواهد نمود. فیصدی ها، تعرفه محصول و فیس هایی که توسط شاروالی ها جمع آوری میشوند، در کابل تعیین می گردد، اما عواید همه نزد شاروالی های مورد نظر باقی میماند که مصارف شان را از آن تمویل می نمایند. در فیصدی و نرخ محصول گیری، پراکندگی و ابهام دیده میشود که بنأ موجب عدم مؤثریت گردیده و زمینه را برای سوء استفاده و فساد مساعد میسازد. لازم است که نرخ ها و فیصدی های متذکره تجدید نظر شوند. طور مثال، جایزادهایی که مورد محصول صفایی قرار می گرفتند برای بار اخیر در سال ۱۹۷۸ ارزیابی شده اند و بلند ترین محصول، که فعلاً اخذ میشود، در حدود ۲۰۰ افغانی می باشد.

به والیانی که معیار های پیشرفته تر فعالیت های اداری را بسر می رسانند، یکمقدار بیشتر صلاحیت باید مد نظر گرفته شود که شامل استخدام بیشتر و مقرر کارمندان الی بست (۳) می گردد.

به مستوفیها هم همان امتیاز و صلاحیتی را که قبلاً در رابطه به استحقاق معاشات داشتند باز گردانده شود که البته این طی مراحل مطابق به اصول و طرز العملیخواهد بود که قبل از حاکمیت طالبان در جریان قرار داشت. در ضمن باز دادن امتیازات فوق، صلاحیت های دیگر قبلی هم مورد ضرورت است تا در هنگام تهیه و خریداری مواد و خدمات، مورد استفاده قرار گیرند، پرداختهای پیشکی که تکافوی مدت زمان بیشتری باشد، قابل تجویز پنداشته میشود. امتیازات و انگیزه های خاص در سکتور های صحتی و معارف ولایتی هم مورد نیاز است. البته این امتیازات و انگیزه های صحت عامه را می توان به پرداخت معاشات که در سطوح مختلف پروگرام اولویت و ساختار مجدد (PRR) پیش بینی شده است و در برابر گرفتن سهم فعال پروسه اصلاحات دولتی که به واحد های پلانی و تنظیم قرار داد ها که اساساً منبع خارجی دارد، متمرکز گردانید.

در سکتور معارف و تعلیمی با وجود گذشت سال های بی توجهی و پر از غفلت ، یک نوع طرز تفکر و احساس شدید محسوس است. می گویند تهیه و تنظیم امور معارف مسؤلیت کلیدی دولت را تشکیل می دهد و چنین به نظر می رسد که نقش ها و مسؤلیت ها در معارف با سکتور صحت عامه متفاوتاً در حال انکشاف قرار دارند. در جا هاییکه NGO ها و UNICEF بشکل فعالین خیلی با اهمیت سکتور معارف در آمده اند، مسؤلیت تهیه کتب و مواد درسی، تفتیش مکاتب، تربیه معلم و در بعضی حالات معاونت مستقیم به مکاتب همه بدوش آنها قرار گرفته و در مقابل، دولت باساس یک قرار داد عمومی، مسؤلیت عرضه خدمات، نتایج و باز دهی فعالیت های تعلیمی را عهده دار گردیده است. کاری که به سکتور معارف تعلق می گیرد اینست که ادارات یا ریاست های معارف ولایات را در یک چنین مسیری قرار دهد که کابل در برابر آنها صرف مسؤلیت های تنظیمی، ساختن نصاب تعلیمی، ارزیابی معلمین، ایجاد زمینه اشتراک مردم در اداره مکتب، بکاربرد پشتیبانی مردمی و معاونت های انفرادی را عهده دار گردد.

در ادارات صحت عامه انگیزه ها و مشوقات اساسی شامل امکانات پرداخت معاش در چوکات PRR ، البته در بدل ساختار پلان های فعال پیرامون نقش جدید ادارات ولایتی خواهند بود. اولین اولویت عبارت از تمثیل قابلیت پلان سازی در دفاتر ولایتی و ولسوالی ها و تنظیم و تعیین اولویت های ساختار پلان های معین عملیاتی و شاخص (نشاندهنده) های فعالیت ها ، خواهد بود. اهداف بعدی و مشوقات مربوط به آنها را اعطای معاونت ها به منظور ایجاد

### مشوقات برای ولسوالی ها

تجویز مشوقات برای ولسوالی ها مشکلات خاصی را بوجود می آورد. آنها به مثابه واحد های سوم بودجوی تقاضای کدام بودجه مستقل را ندارند. عدم تجارب کافی و کمبود شرایط مؤثر کنترل و مراقبت سبب میشود که نتوانند صلاحیت های شان را بصورت معقول بکار برند.

از اینکه شرایط کار و قابلیت ها در ولسوالی ها خیلی ضعیف است، اولویت ها باید در باز سازی فیزیکی و تهیه تجهیزات ساده مدنظر گرفته شود. کمبود رهنمود های کتبی با حد اقل مصارف از طریق تهیه تعلیماتنامه های کاری و پروگرام های تربیوی برای کارمندان کلیدی مراکز ولایات و ولسوالی ها، مرفوع شده می تواند. زمانیکه توقعات ولایات و ولسوالی ها در مورد ضرورت های خاص کاری شان بر آورده شود، مشوقاتی که در زمینه تجویز شده می تواند باید محدود و منحصر به تربیه و آموزش بیشتر کارمندان باشد.

تفصیل مکمل مشوقات پیشنهاد شده را در جدول ۶ ضمیمه نمبر (۱) ملاحظه نمائید.

پروگرام های سرمایه گذاری در دراز مدت و یا دور متوسط باید صرف در شاروالی های ولایات مدنظر گرفته شوند. شاروالی های ولسوالی ها معمولاً بخاطر اجرائت متفاوت شان ضعیف ونابه سامان مانده اند. در ضمن سائر مشکلات که در شاروالی های ولسوالی ها محسوس است یکی آن به ارتباط حساب دهی و مسؤلیت می باشد که شاروالی های ولسوالی های یک ولایت با ولایت دیگر در کمال تفاوت قرار دارند. اگر چه استقلالیت عمل شاروالی ها به سطح قانون مسجل می باشد، با آنهم اکثرأ فاقد آزادی هایی اند که قانون برایشان داده است. در دراز مدت، بیرون کشیدن این شاروالی ها از این حالت که در برابر شاروالی های مرکز ولایت مسؤل بوده و راپور می دهند، خیلی مهم است و ایجاب می کند که چگونگی ادارات آنها با ظرفیت محل در خصوص توانمندی پرداخت محصول و عواید، کاملاً مشخص گردد. متذکر باید شد که مشکلات بلند بردن سوبیه و قابلیت در شرایط فعلی خیلی زیاد است، لهذا گنجاندن این موضوع در ستراتیژی های بسیار عاجل دولت چندان مثر ثمر واقع نخواهد شد.

## ۵. استنتاج برای کمک های بین المللی

### تأکید بیشتر بر حمایت بودجوی

شده، در چوکات دولت سیستم هایی وجود دارند که خطرات را تقلیل می بخشد، خاصاً موجودیت سیستم های مراحل منظوری مصرف و کنترل قبلی که در کاهش خطرات، مؤثر ثابت شده می توانند. همچنان بعضی کمک های تخنیکی که قبلاً و بصورت خاص در کابل بکار انداخته شده، می توانند که با رهنمودها و مشوره های عملی و سازنده، برفع این مشکل بپردازند.

علاوه بر خطرات کمک ها از طریق دولت، خطر دیگری هم که عرضه خدمات را خارج از کابل بلند میبرد، وجود دارد و آن عبارت از عدم کفایت و توان مندی کارمندان است که عواید شاروالی ها را ناقص پیش بنی میکنند و مصارف پیش بینی شده هم واقعی نمیشوند. لهذا در چنین حالت پول نقد اکثراً در مدارکی که حق اولیت داشته و شامل پلان مالی شاروالی نمیشاند، به مصرف می رسد که در نهایت امر منتج به یک عدم توازن بودجوی می گردد. همچنان در اتخاذ تصمیم مصرف، فشارهای سیاسی موجود بوده که سرمایه گذاری ها را از پروژه های مهم و ردیف اول به جهات دیگر تغییر می دهند. در افغانستان کار زیاد باید انجام شود تا این سیستم ها و روش ها بهتر گردند. خاصاً همکاری و رهنمود های تخنیکی در رابطه به بهتر ساختن جریانات تحصیل عواید و

این یک حقیقت مسلم است که جوامع بین المللی در کمک و تقویت دولت نقش مهم و ارزنده دارند مشروط بر اینکه سفارشات فوق الذکر را مؤثرانه دنبال کرده و مورد عمل قرار دهند. مفیدیتی که خاصاً از استحکام ساختار و تشکیلات دولت مبنی بر کمک های مستقیم بودجوی متصور است، خیلی مهم و قابل ملاحظه می باشد. ولی همچو کمک های مستقیم بودجوی فقط و فقط از جانب بعضی از امداد گران آنهم از طریق تشکیلات صندوق امداد بازسازی افغانستان (ARTF) صورت گرفته می تواند. اکثر امداد گران کمک هایشان را به پروژه های خاصی تجویز می نمایند که اجرا و تطبیق آنها از طریق دولت صورت گرفته نمی تواند اما بعید از امکان هم نیست که عده کمک ها را بصورت مستقیم از طریق بودجه عملی سازند و آن مبتنی بر مکانزم خواهد بود که عرضه خدمات را خارج از کابل انکشاف بخشند.

اکثراً چنین می اندیشند که اگر کمک ها از طریق دولت بکار انداخته شود، خطرات زیادی را همراه داشته و مقادیر زیاد پول نابود خواهد گردید. گرچه که در واقعیت همچو خطراتی موجودند ولی طوریکه در جدول شماره ۲ نشان داده

جدول شماره (۲) عوامل/منابع خطرات اعتباری و اقدامات جهت کاهش آنها

| سطح ادارات | عوامل/منابع خطر  | اقدامات موجوده برای کاهش خطر  |
|------------|--|---|
| ولایت      | <ul style="list-style-type: none"> <li>* طرز العمل سیستم خریداری ضعیف بوده و یا بکار انداخته نشده اند؛</li> <li>* پرداخت های نقدی مستلزم دادن اجرت به اشخاص رابط و میانجی می باشد؛</li> <li>* طرز العمل سیستم تفتیش/ارزیابی در راپوردهی نابسامانی های امور ناموفق است؛</li> <li>* از وجوه پولی یک پروگرام، معاش پرداخت میگردد تا افراد بر اساس روابط خویشاوندی/واسطه استخدام گردند.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* طرز العمل مفصل سیستم خریداری موجود است که در آن صلاحیت خریداری، مراحل تفتیش پیشکی و ضرورت نرخ گیری از چندین مرجع انعکاس یافته است؛</li> <li>* کارمندان مستوفیت از قبل ارزیابی میکنند که آیا برای این خریداری بودجه موجود است؛</li> <li>* هئیات خریداری که متشکل از چند عضو می باشد زمینه سوء استفاده را درین مرحله تقلیل می دهد؛</li> <li>* سیستم و طرز العمل تشکیل قسمی است که از استخدام های اضافی جلوگیری می کند؛</li> <li>* مجلس اداری ولایت می تواند که صلاحیت های مقامات ولایتی را در مورد مصارف شان کنترل نماید؛</li> </ul> |
| شاروالی    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* طرز العمل سیستم خریداری ضعیف است و یا بکار انداخته نشده اند؛</li> <li>* پرداخت های نقدی مستلزم دادن اجرت به اشخاص رابط و میانجی می باشد؛</li> <li>* طرز العمل سیستم تفتیش/ارزیابی در راپوردهی نابسامانی های امور ناموفق است؛</li> <li>* از وجوه پولی یک پروگرام، معاش پرداخت میگردد تا افراد بر اساس روابط خویشاوندی/واسطه استخدام گردند.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* شاروالی ها بیشتر از عوایدشان مصرف نمی توانند زیرا کدام منبع دیگری وجود ندارد که مصارف اضافی شان را تمویل نماید؛</li> <li>* طرز العمل مفصل تهیه و خریداری موجود است که در آن صلاحیت مقامات، مراحل تفتیش قبلی و ضرورت نرخ گیری از چندین واحد انعکاس یافته است؛</li> <li>* طرز العمل و سیستم تشکیل طوریبست که از استخدام اضافی جلوگیری میکند؛</li> <li>* مجلس اداری مکلفیت های بیشتری به کارمندان تفویض می نماید؛</li> </ul>  |

\* حضور دولت مرکزی و توانمندی آن را در عرضه همچو خدمات در منطقه، تمثیل نماید .  
\* بافت و ساختار اداری دولت را مستحکم تر سازد.

### کار کردن با آنچه که از نهاد ها باقیمانده و موجود است

مجزا از این موضوع که بودجه بصورت مستقیم تقویت گردد، پروژه های امداد کننده که در ایجاد توانمندی اداری مرکزی کمک می کنند باید در استعمال شاخص (نشان دهنده ) های قابل نظارت و مراقبت کننده که تحقق پیشرفت تعهدات غیر مشروط کابل را در برابر اداره محل تعقیب می نمایند، تاکید بیشتر بعمل آورند. البته این تعهدات کابل شامل اصلاحات اجرای معاشات و حقوق تقاعد، ایجاد حسن اعتماد در بین نمایندگی های مرکزی، تقویت وفاداری در برابر کابل، اعاده حیثیت و کفایت ولایات و پشتیبانی و تقویت احیای مجدد ولسوالی ها می باشد.

امداد گران باید در مورد تقویت این نظر (کابل مرکزیت) یعنی (هر چیز از کابل) که نقش خیلی عمده ولایات و ولسوالی ها را به مثابه تهیه کنندگان خدمات و تطبیق کنندگان پروژه ها، نفی می کند، محتاط باشند. پروژه ها باید طوری طرح شوند که وزارت های کابل را از موقعیت عمل کننده بالای پروژه به تنظیم کننده پروگرام تغییر دهد (زیرا این یک واقعیت است که پروژه ها توسط قرار داد کنندگان و اداره ولایتی بکار آفتیده واکمال میشوند). برای تحقق این سفارش ایجاب می کند که وزارت های کابل قابلیت و کفایت شان را در مورد ساختن و تنظیم پروگرام ها انکشاف دهند.

قابل تذکر است که واحد های سابقه و عنعنوی که پروژه ها را بسر می رسانیدند مشکلات زیادی را ایجاد می توانند و البته این نوع حسادت و کینه توزی بخاطر بیست که کارمندان شان فرار کرده و دیگر با آنها کار نمی کنند. اینکه آنها اکنون در تعداد محدودی از پروژه ها اشتغال دارند و یک سلسله ابهامات هم در طرز اجراءات و مسؤلیت های شان ایجاد گردیده، همه را ناشی از وجود مشاورین خارجی می دانند که در وزارت خانه ها و ادارات مربوط مقرر شده و با صلاحیت کار می کنند. رفع این مشکل حسب آتی پیشنهاد می شود: الف: بجای اینکه بالای اداره پروژه کار صورت گیرد، بهتر است در تنظیم و منجمت پروگرام توجه گردد تا کارمندان به تعدادی از پروژه ها مصروف شده و از علاقمندی خاص شان در مورد کار در یک بخش مشخص پروگرام، جلو گیری بعمل آید. ب: بجای آنکه واحد های تنظیم پروگرام بوجود آیند، بهتر است وظایف تنظیم پروگرام انکشاف داده شود و از ادارات موجود و پروگرام (PRR) اگر مفید ارزیابی شوند استفاده شود. ج: با شامل ساختن کارمندان قرار دادیکه بتوانند مقامات بلند و سطوح متوسط اداره را تحت پروگرام های اولو یت که فوقاً با (IARCSC) پیشنهاد گردیده است اشغال نمایند، قرار داد صورت گیرد.

### تقویت اداره محل از طریق تمثیل سعی و تلاش های مؤثر

با در نظر داشت اهمیت نقش اداره ولایات و شاروالی ها، بوجود آمدن خطر اتکای بیشتر به امداد کننده ها هم مدنظر باشد. تقویت اداره محل باید حتی الامکان مشروط به تلاش های اداری آنها که در جدول شماره ( ۱ ) پیشنهاد

محصول گمرکی، بلند بردن کفایت کارمندان در پیش بینی عواید و طریقه هایی که کابینه را در تصمیم گیری ها تقویت بتواند، مطالب مهمی اند که بایست مورد توجه قرار داشته باشند. امکانات بهتر سازی طریق مکاتبه و ارتباط ولایات و شاروالی ها هنوز در مرحله آغاز قرار نگرفته اند.

معاونت های که مستقیماً به بودجه صورت می گیرد به این معنی نیست که دولت مستقیماً همه امور پروژه را خودش پیش می برد. در واقعیت، قراردادی ها و بعضی سکتور های خصوصی در محل، منابعی اند که کار اکثر پروژه های کوچک را در سطح ولایات و شاروالی ها که از بودجه دولت تمویل میشوند به عهده می گیرند. در محل، مقررات خاص تهیه و خریداری موجود است که به موجب آن مقامات مسؤل تصمیم گرفته و پروژه های خورد و کوچک را به قرار داد می دهند.

در تجویز تقویت مستقیم بودجه از طریق دولت، بعضی مفیدیت های عملیاتی هم متصور است. بدین معنی که آن عده پروژه های را که دولت تمویل می کند، بمقایسه آنها که توسط امداد گران تدویر می شوند زود رس می باشند. اگر این مطلب در پروژه های بزرگ صدق نکند حد اقل در پروژه های کوچک یک واقعیت مسلم تلقی میشود. در این خصوص دو نوع دلایل وجود دارد. اول دولت نسبت به امداد گران خطر بکار برد کمک ها را که خودش مراقبت میکند بیشتر متقبل می شود. دولت می تواند بخاطر سرعت بخشیدن کارش از سایر عوامل و وسایل که برای امدادگران میسر نیست استفاده نماید. دوم در اکثر ولایات و ولسوالی ها مسایل امنیتی مطالبی است که در بعضی حالات نه امدادگران و نه هم قرار دادیان شان میتوانند فعالیت نمایند.

در اینجا ضرورت است تا از ناتوانی های دولت که سرعت اكمال پروژه ها را محدود میگرداند نیز ذکری بعمل آوریم. الف - ولایات و شاروالی ها قادر نیستند که تعداد زیادی از قرار داد ها را در یک زمان واری نمایند. ب - ولایات و شاروالی ها در طرح و دیزاین پروژه های بزرگ و آنهایی که از لحاظ تخنیکی مغلق و پیچیده اند مشکل خواهند داشت. در مجموع کمک کردن و پول دادن به بودجه دولت برای اینکه ولایات و شاروالی ها پروژه ها را به اجرا در آورند، خالی از خطرات بزرگی که همچو کمک ها با الواسطه بکار می افتند، نمی باشد. ولی موجودیت یک نظام مالی واداری در ولایات و شاروالی ها در مقایسه به حالاتی که در آن کلام اصول و سیستمی موجود نباشد، خطر را کمتر نشان می دهد. علاوه بر وجود نظام های که قبلاً ذکر گردید، موضوع عمده دیگر احساس و مسؤلیت است که دولت نسبت به آن امدادگر که به تنهایی پروژه ها را تدویر می نماید متعهد تر بوده و سریع تر عمل می تواند. لهذا اینچنین طرز دید و مطالعه می تواند که :

\* پروژه های کوچک را که احیای مجدد میشوند تسریع نموده و مصارف عملیاتی و محافظوی آن ها را که در پروژه های دیگر بصورت قناعت بخش تنظیم نمی باشند، بهتر واری نمایند.  
\* اكمال پروژه ها را در مناطقی که امداد گران و قرار دادیان بنا بر ملحوظات امنیتی رفته نمی توانند، تضمین نمایند.

گردند. آن‌عه سفارشات که تحقق آن‌ها ایجاد مصارف زیادی را می‌نماید، در جدول ۳ و ۴ توحید گردیده‌اند.

شده است، صورت پذیرد تا با وارد ساختن فشار های مستدام، آنها بتوانند کیفیت و ظرفیت کاری شان را انکشاف بخشند.

اخیراً دولت افغانستان همراه با امدادگران مصروف تجدید نظر خیلی وسیع تدابیر و ستراتیژی‌ها می‌باشند تا رفورم‌ها و اصلاحات لازمه بزرگ سرمایه گذاری‌های مورد نیاز چند سال بعد را که تضمین کننده آینده افغانستان باشد، تشخیص نمایند. سفارشات مطالعات هذا با مصارف مربوط آن در جریان پروسه تجدید نظر انعکاس یافته‌اند.

### پشتیبانی از پیشنهادات پیرامون "تضمین آینده افغانستان"

سفارشات زیادی که در این راپور انعکاس یافته‌اند عبارت از طرح پالسی‌ها و کمک‌های تخنیکی‌اند که تحقق آنها در چوکات مالی و بودجوی کارهای جاری امکان پذیر می‌باشد و بعضی هم مستلزم آنست تا علاوه‌تأمویل

جدول شماره (۳) مفهوم ضمنی مبنی بر تعهدات کابل در مورد بودجه عادی و انکشافی

| فعالیت های میان مدت  |  | فعالیت های کوتاه مدت   |  | ساحات عملکرد                              |
|--|--|--|--|---|
| بودجه انکشافی  | بودجه عادی   | بودجه انکشافی  | بودجه عادی   |   |
|  | * معرفی معیار های جدید معاشات  |  | * افزایش تطبیق فرمان PRR ;                             | تکمیل اصلاحات اجرای معاشات و حقوق تقاعد؛  |
| * بکاربرد و توسعه پروگرام استخدام جانبی کارمندان، باسناد عقد قرار داد؛<br>* بکاربرد و معرفی سیستم پرداخت معاشات کمپیوترایز شده ریاست خزائن؛<br>* تاسیس یک سیستم اساسی تنظیم معلومات در رابطه به کارمندان (PMIS) که با سیستم معاشات ارتباط داشته باشد؛<br>* برگزاری احصایه خدمات اجتماعی؛ | * بکار برد و توسعه استخدام و آموزش برای شمولیت سهل و سریع در سطوح پائین ماموریت؛ | * عقد قرار داد پیرامون استخدام کارمندان بلند رتبه تحت نظارت IARCSC ؛<br>* استخدام جانبی کارمندان باسناد قرار داد؛  | * استخدام و آموزش بخاطر شمولیت سریع در سطوح پائین کار؛ | * ایجاد اعتماد در نمایندگی های مرکز؛      |
| * اطمینان خاطر از فعال بودن نماینده گی های د افغانستان بانک (DAB) در ولایات؛   |  |  |  | ایجاد روحیه وفاداری در کابل؛              |
|  |  | * تهیه وجوه لازمه به والی بخاطر بازسازی دفاتر ولایت؛   |  | احیای اعتبار، حیثیت و قابلیت کاری ولایات؛ |
| * گسترش این پروژه امتحانی در تمام ولسوالی ها؛  |  | * بطور امتحانی تهیه ضروریات دفتری برای شعبات ولسوالی ها تا حد اقل توقعات کم کاری را بر آورده سازد؛<br>* انکشاف پروگرام های آموزشی برای کارمندان کلیدی ولایات و ولسوالی ها؛ |  | فعال ساختن ولسوالی ها؛                    |

جدول شماره (۴) تاثیرات انگیزه ها و مشوقات محلات بالای بودجه های عادی و انکشافی

| هدف                | سعی و کوشش نسبتاً قلیل اداری | سعی و کوشش زیاد اداری  |
|--------------------|------------------------------|--|
| ولایات             |                              | * پول یا بودجه برای یک برنامه باز سازی خیلی ها پیشرفته؛  |
| شاروالی های ولایات |                              | * کمکهای بلاعوض به شاروالی های ولایات طی لست یا جدولی که در آن اهداف و مدارک مصرف تثبیت و تجویز شده باشد؛<br>* برنامه ریزی برای رشد کمکهای شرطی بلاعوض به شاروالی های ولایات |
| ولسوالی ها         |                              | * افزایش در دوره های آموزش (تریننگ)  |

## ۶. تطبیق و بکار برد پیشنهادات/نظریات

### فعالیت های عاجل

در جریان سال بعدی، کشور به مسائل خیلی زیادی که هرکدام کمتر از مشکل انتخابات عمومی نخواهد بود، مواجه خواهد شد و در این دور که زمان متلاطم و طوفانی خوانده میشود، ایجاب می کند که دولت مرکزی خود را به انجام اجزای یک سلسله پروگرام ها از قبیل عرضه خدمات و سازمان دهی، متعهد اعلام دارد.

برای اینکه دولت بتواند علاقمندی اش را در مورد ولایات و عرضه خدمات و که در آن همه جوانب نقش دارند نشان بدهد باید تکمیل پالیسی های سفارش شده این راهپور را در برابر عامه مردم تعهد نماید:

- تکمیل رفرم و اصلاحات در اجرای معاشات
- تامین اعتماد متقابل بین نمایندگی های مرکزی
  - o تمثیل پیشرفت امور مربوط به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC)
  - o تمثیل موثریت و توانایی ریاست خزائن در اجرای امور استحقاق معاشات
  - o تزئید در مراقبت بودجه عادی
  - o تزئید در مراقبت بودجه انکشافی
- جلب وفاداری در برابر کابل
  - o رفع تاخیر موجود در اجرای معاشات
  - o رفع تاخیر در تقرر کارمندان
  - o تجدید و تصحیح تشکیل ها مطابق به ضرورت ادارات
  - o ازدیاد انتقال و جریان مقدار پول نقد بخاطر تمویل مصارف غیر معاشاتی محلات
  - o بیشتر نمودن حضور مقامات مسؤل کابل در ساحه یعنی محلات
  - o تثبیت و تعیین مجدد موقوف و موقعیت وزارت خانه هایکل در برابر مسؤلیت های شان
  - o تثبیت و استحکام قلمرو های ولسوالی ها
- احیا و اعاده حیثیت و کفایت کاری ولایات
  - o انکشاف باز سازی عملی
  - o تقویت بخش های صحی و معارف در ولایات

دولت می تواند که این لست پالیسی های کاری را به امداد کنندگان تقدیم کرده و از آنها دعوت بعمل آورد تا مطالب مربوط را در برابر پالیسی های موضوعه معیار قرار داده و به معاونت های مشروط شان بپردازند.

انگیزه ها و مشوقاتی که به ولایات بشمول شاروالی های ولایتی و ولسوالی ها تجویز می گردد باید بصورت خیلی گسترده اشاعه و منتشر گردد. این جریان مستلزم طرح یک سلسله تدابیر خیلی موثر در جهت تامین ارتباط و اصدار پیام های ساده و روشن می باشد تا ولایات، شاروالی های ولایات و ولسوالی ها،

مطابق به علاقمندی شان (که از کابل چه خواهند دید) و مقدار سعی و تلاشی که از خود آنها توقع برده میشود و مشوقاتی که برای شان تهیه می شود، آگاهی یافته بتوانند.

مجدداً غیر متمرکز ساختن اجرات مراحل معاشاتی آن با بازگرداندن به مستوفیت ها، تطبیق سیستم معاشات منظور شده PRR در بخش کارمندان صحی ولایتی که در پروسه اصلاحات سهم فعال میگیرند و معاونتهای مالی مقید دولتی به شاروالی های ولایتی با لست اهداف و مصارف مشخص آن، مطالب قابل توجه اند که تعمیل آن ها اثرات خوب و مثبت بجا می گذارد.

**علاوتاً یک هسته مرکزی در چوکات دولت مورد نیاز است تا اصلاحات پیشنهاد شده را نظارت کرده و در تطبیق آن همکاری های لازمه بعمل آورد.** بهترین محلی که همچو یک اداره بتواند موثرانه با ادارات محلی ارتباط قائم نماید با سائر واحد های اداری مرکزی از قبیل وزارت مالیه، دفتر ریاست جمهوری و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تماس مستدام داشته باشد، وزارت داخله می باشد. این اداره می تواند که مسؤلیت جمع آوری معلومات معیاری و استندرد شده را در رابطه به کارمندان، کیفیت و اهلیت کاری منابع ولایتی و سائر مطالب معیاری با بکار برد نمونه که در این راهپور تهیه شده است به عهده بگیرد.

### قابلیت بلقوه پروگرام با ثبات سازی افغانستان

رسیدگی به این موضوعات ایجاب اقدامات عاجل را می نماید. برای ایجاد فضای سالم و مصون بخاطر احیای انکشاف اقتصادی و تدارک و جلب کمک های بین المللی، و سازمان دادن مجدد صلاحیت و قدرت دولت مرکزی در سرتاسر کشور، لازم است مفیدیت و موثریت دولت در سطوح مختلف محلی (ولسوالی و ولایات) احیا گردد. گرچه برای تحقق این موضوع یعنی احیای مجدد مفیدیت و موثریت دولت کدام ضرب الاجل و یا موعدی، مقرر و تعیین شده نمی تواند ولی از شواهدی که طی این مطالعات بدست آمده برمی آید که روزنه از فرصت بدست آمده موجودیت نظام اداری، در سطوح مختلف محلی و ولایتی که بمثابه بازوان موثر و پر توان دولت مرکزی نقش بازی کرده می تواند، در حال بسته شدن بوده لازم است که این فرصت از دست نرفته و از آن کارگرفته شود. پروگرام ثبات افغانستان (ASP) که اخیراً توسط کابینه پیشنهاد شده است، تدابیری را طرح و پیشنهاد می نماید که شامل یک سلسله فعالیت های عاجل و تحقق سفارشات طویل المدت می باشد. نیروی ضربتی که تحت ریاست وزیر داخله در پروگرام ثبات افغانستان پیشنهاد شده، هم

و اوضاع اجازه بدهد در جریان همین سال یک مقدار قابل توجه بودجه عادی برای تمویل مصارف غیر معاشاتی ولایات و ولسوالی ها تهیه خواهد گردید و ولایات می توانند در تهیه و تدارک بودجه بعدی مصروف شده و امدادگی بگیرند.

در مدت زمان طولانی مکانزم و طریقه PDF می تواند به نوع آزمایشی در منابع موجود که پیش بینی و پروگرام نشده و در جهت تمویل مصارف ولایتی بکار برود و استعمال شود. این جریان بصورت مشروط طوری بکار انداخته می شود که والی ولایت چنان طرز العملی را در اجراءات اش اختیار نماید که در اثر تلاش های لازم اداری مستحق انگیزه و انعام شناخته شود. طرح و انتظام PDF یک نوع مدخلی را در روش کمک های مشروط باز می کند، باین ترتیب که هیات تفتیش و بررسی کننده که تحت نظر ASP پیشنهاد شده است به همه مقامات اداری ولایتی وظایف شان را تعیین میکند. عدم توافق با شرایط پروگرام، منتج بر تعلیق صدور وجه و آینده خواهد شد تا اینکه اجراءات بصورت قناعت بخش و مطابق به پروگرام تنظیم گردد. بر عکس ولایاتی که اجراءات عالی و شایسته کرده باشند تخصیصات بیشتر و اضافی حاصل خواهند نمود.

وجه انکشاف ولایتی PDF به شاروالی های ولایات کمک های خاص و منحصر تهیه نمیکند این چنین کمک ها بصورت جداگانه تجویز خواهد شد. مشکل ASP اینست که حقایق مبتنی بر ضرورت تخصیصات اضافی ولایات و ولسوالی ها را انعکاس می دهد، ولی اینرا که عرضه خدمات به چه پیمانانه بهتر خواهد شد بصورت مؤثر نشان داده نمی تواند.

یکی از اهداف کلیدی، مؤثر ساختن وزارت خانه ها و سائر نمایندگی ها در قبال رفع موانع اداریست که ولایات و ولسوالی ها به آن مواجه اند و آن عبارت از این است که مقامات ادارات به انزوا کشانیده شده و در مقابل، اداره ولایات و ولسوالی ها توسط قوماندانان محل تصرف گردیده اند.

آهنگی و هم کاری لازم را در تحقق اهداف مورد نظر بعمل آورده می تواند. پروگرام ثبات افغانستان شامل مجموعه از امور هم آهنگ شده دولت و بخش های مختلف بازسازی ولایات و ولسوالی ها میباشد. این پروگرام با امنیت و عوامل مختلف ثبات، فعالیت های تنظیم شده نظامی در سطح ولایات، نظم و قانون، خلع سلاح که توسط NSC و روش های خاصی تنظیم می شود، هم آهنگ می گردد. پروگرام، خود در فعالیت های مختلف دولت متمرکز می باشد تا همه امکانات بازسازی ولایتی و ولسوالی ها، مراقبت از تطبیق سیستم استخدام بر اساس لیاقت و اهلیت، آموزش و تربیه سریع کارمندان و اصلاح امور محاکم را احتوا نماید ASP. د، طوریکه در این راپور ذکر شده، متیقن گردیده است که پروژه های را که دولت از پیش می برد، نسبت به پروژه های که امدادگران تمویل کرده و یا خودشان مورد عمل قرار می دهند، سریع تر اكمال می گردند. اگر این موضوع در زمینه پروژه های بزرگ صدق نکند حد اقل پروژه های کوچک ازین امکان بعید نمی باشند. بودجه بمنظور تمویل و کار در پروژه بدین معنی است که ولایات و شاروالیها به بودجه و وجهه بخاطر مصارف عادی غیر معاشاتی و بعضاً هم برای کارهای بزرگی نیازمند می باشند.

ASP وجه انکشافی ولایتی (PDFs) را تاسیس میکند تا منابع لازم را برای کارهای کوچکی که به سرمایه ضرورت دارند مورد استفاده قرار دهند. اساساً PDF وجه فوق العاده بوده که شامل بودجه نمیشد، زیرا کدام مکانزمی وجود ندارد که مدارک بزرگی را که در بودجه مشخص نبوده و تخصیص نداشته باشند، تنظیم نماید. در تادیه و پرداخت وجه فوق العاده دولت مکلفیت دارد طوری که مستوفی وجه را در کنترل داشته و عندالضرورت به قرار دادیان که در پروژه کار می کنند پول تادیه می کند.

ASP مسول تهیه و پرداخت مصارف غیر معاشاتی ولایتی که جوابگوی مصارف عادی که ناشی از سرمایه گذاری های PDF میگردد می باشد و اینگونه مصارف شامل مصارف عملیاتی، حفظ و مراقبت تعمیرات و اشیای فزیکتی که ولایات و ولسوالی ها مسول نگهداری آنها اند می باشد. اگر شرایط



## ضمیمه شماره ۱: تعهدات و مشوقات

جدول شماره (۵): پیشنهادات برای تعهدات بی قید و شرط از کابل  
(معنی و مفهوم احتمالی اصلی بودجه عادی و بودجه انکشافی بطور کلمات میل اچ (italic) نشان داده شده اند)

| فعالیت های میان مدت   | فعالیت های قصیرالمدت   | هدف  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* توسعه بکاربرد معیار های جدید معاشات (بودجه عادی)؛</li> <li>* تجدید نظر همه جانبه احصائیه و آمار متقاعین و برنامه های مربوط آنها؛</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* انشاع و بخش فرمان PRR ضمن تمام مراحل تطبیق آن؛</li> <li>* فراگیر ساختن تطبیق فرمان PRR (بودجه عادی)؛</li> <li>* سروی مارکت (بازار) بخاطر ایجاد مقیاس های واقعی برای پروسه اصلاحات در پرداخت اندازه معاشات، و مهتر نمودن اقدامه دعوی و ادعاهای سیاسی؛</li> <li>* ایجاد هیئتی از کارمندان که اهلیت و کفایت بررسی کار (وظیفه) را داشته باشد؛</li> <li>* تدویر یک پروگرام منظم ارزیابی وظایف (کار) و مطالب مربوط به آن؛</li> <li>* معرفی اندازه و معیار های معاشات اصلاح شده؛</li> </ul>  | <p>اکمال اصلاح مراحل اجراءات و پرداخت معاشات و حقوق تقاعد؛</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* تجدید نظر بالای ساختار، اختیارات و مکفیت های IARCSC ؛</li> <li>* اصلاح قانون پیرامون روشن نقش ووظایف خدمات ملکی و شرایط که باسای آن مأمورین ملکی استخدام میشوند؛</li> <li>* تطبیق و توسعه پروگرام استخدام جانی کارمندان باسای عقد قرارداد؛ (بودجه انکشافی)</li> <li>* استخدام و آموزش کارمندان پالین رتبه برای شمولیت عاجل در بست های پالین؛ (بودجه عادی)؛</li> <li>* اصلاح قانون پیرامون روشن ساختن نقش ووظایف خدمات ملکی و شرایط که باسای آن مأمورین ملکی استخدام میشوند؛</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* بررسی جریان و مراحل IARCSC و اسناد مربوط در رابطه به استخدام کارمندان عالی رتبه؛</li> <li>* تجدید نظر پیرامون امکانات مختلف قرارداد مراحل استخدام و انتخاب کدر ها؛</li> <li>* تهیه مسوده راپور انکشاف و مشکلات مربوط به اصلاحات اداره عامه و ارسال آن به MAC (کمیته مشورتی وزارتی) تا جون ۲۰۰۴ بخاطر ابراز نظر لازمه؛</li> <li>* تجدید نظر قوانین نافذه فعلی بخاطر تثبیت مؤثریت آنها؛</li> <li>* انتخاب یک یورد مستقل تعینات و انتصابات؛</li> <li>* عقد قرارداد استخدام کارمندان عالی رتبه با مراجع خارجی تحت نظر IARCSC (بودجه انکشافی)؛</li> <li>* استخدام جانی کارمندان باسای عقد قرار داد (بودجه انکشافی)؛</li> <li>* استخدام و آموزش کارمندان پالین رتبه بخاطر تسریع شمولیت شان در کار (بودجه عادی)؛</li> <li>* آموزش کارمندان موجوده وعده دهنده؛</li> <li>* تجدید نظر قوانین نافذه فعلی بخاطر تثبیت مؤثریت آنها؛</li> </ul> | <p>ایجاد اعتماد متقابل در بین نمایندگی های مرکزی</p> <p>نمیل پیشرفت</p> <p>اجراءات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (IARCSC)</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>* یکا برد گسترده از سیستم معاشات کمپیوترایز شده ریاست خزان (بودجه انکشافی)؛</p> <p>* ایجاد یک سیستم اساسی معلوماتی اداره کارمندان (PMIS) که با سیستم استحقاق معاشات ارتباط داشته باشد (بودجه انکشافی)؛</p> <p>* بررسی سوابق کارمندان در ریاست قوای بشری وزارت کار و امور اجتماعی و تطبیق آن با دفاتر معلوماتی (سوابق و سوانح) کارمندان هر یک از وزارت ها و واحد های اداری؛</p> <p>* احصائیه و آمار گیری کارمندان ملکی (بودجه انکشافی)</p> | <p>* آزمایش نمونه کمپیوترایز شده سیستم معاشات که با AFMIS در ارتباط است؛</p> <p>* نشر و اشاعه بودجه ملی و بودجه های ولایتی (مجموعه همه ادارات و لایات) قبل از شروع سال مالی باساس هر اداره و هر باب بصورت جداگانه؛</p> <p>* انتشار و اشاعه سطح نهایی کارمندان هر اداره و هر ولایت قبل از آغاز سال مالی؛</p> <p>* نشر و اشاعه بودجه ملی و بودجه های ولایتی (مجموعه همه ادارات و لایات) قبل از شروع سال مالی باساس هر اداره و هر باب بصورت جداگانه؛</p> <p>* انتشار و اشاعه سطح نهایی کارمندان هر اداره و هر ولایت قبل از آغاز سال مالی؛</p>   | <p>تمهیل صلاحیت ریاست خزان در مورد اجرای معاشات؛</p> <p>افزایش نظارت بر بودجه عالی؛</p> <p>افزایش نظارت بر بودجه انکشافی؛</p> |
| <p>* اشاعه و نشر معلومات و ارقام در رابطه به تطبیق و یکا برد بودجه باساس هر ربع سال (بعد از آن که سیستم های قابل اطمینان در معرض تطبیق قرار گیرند)؛</p>  | <p>* بهتر ساختن تعقیب جریان مصارف در برابر فعالیت های که انجام می شود با تحلیل اثرات دراز مدت تمویل مستقیم بودجه انکشافی؛</p> <p>* تعقیب و مراقبت تطبیق بودجه در سطح ولایت (و بهتر از همه در سطح ولسوالی ها)؛ ایجاد روحیه وفاداری به کابل</p>  | <p>رفع تأخیر مراحل اجرا وتادیه معاش</p>   |
| <p>* توظیف د افغانستان بانک بخاطر توزیع معاشات</p>   | <p>* تجویز و اصدا ر تخصیص توسط وزارت خانه های کابل قبل از هر ربع سال؛</p> <p>* ایجاد و تدویر استحقاق یا جدول آزمایشی شماره (۱) معاش و ارقام مندرج فورم های ۱۶ م و ارسال آن ها به ریاست خزان توسط رادیو و تلفون، از بین بردن ضرورت آمدن مستوفی بکابل و وضع ضرب الاجل که ریاست خزان باید استحقاق معاشات را بعد از تاریخ تسلیمی در یک مدت معینه مورد اجرا قرار دهد؛</p> <p>* تعیین ضرب الاجل که د افغانستان بانک در طول مدت تعیین شده باید پول انتقال دهد؛</p> <p>* ایجاد و تدویر استحقاق یا جدول آزمایشی شماره (۲) معاش با غیر مرکزی ساختن اجرای معاشات از طریق صلاحیت دادن به تعدادی از مستوفیت های که مورد انتخاب قرار می گیرند؛</p> | <p>رفع تأخیر مراحل اجرا وتادیه معاش</p>   |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>* ایجاد یک شعبه ولایتی IARCSC بخاطر تجدید نظر مقرری های کارمندان؛</p>   | <p>* تعیین یک ضرب الاجل دو ماهه در جهت منظوری و یا تردید نقر کارمندان در صورت عدم اتخاذ تصمیم مقامات در مدت زمان معینه ، کارمندان مورد نظر رسماً مقرر نشده تلقی گردند؛</p>  | <p>رفع تاخیر در مقرری و منظوری کارمندان</p>                   |
| <p>* از اجراء موثر نماینده گی های ولایات د افغانستان بانک اطمینان حاصل شود؛</p>  | <p>* وزارت ها باید تشکیل ادارات مربوط شان را قبل از آغاز سال نو اصدار نمایند؛<br/>* مطمئن باید بود که هیچ تشکیلی بدون موافقه وزارت مالیه صادر نشده است زیرا موافقه وزارت مالیه هم آنهگی تخصیص را با تشکیل ضمانت می نماید.<br/>* پیشنهاد و نظر ادارات ولایتی در رابطه به اصلاح تشکیلات مربوط قبل از آنکه سطح نهائی تشکیل سال ۱۳۸۳ هـ ش پیش بینی و تعیین گردد گرفته شود؛</p>  | <p>تجدید و تصحیح تشکیل مطابق به ضرورت اداره؛</p>              |
| <p>* وزارت داخله باید از طریق شبکه های پیشرفته مخابراتی در اشاعه و نشر منظم معلومات پیرامون انکشافات سکور عامه همکاری و مساعدت لازم نماید؛ تجدید نظم و ساختار وزارت های کابل</p>   | <p>* وزارت ها باید بخاطر بیشتر ساختن تخصیص وجوه مصارف غیر معاشات ولایات توجه کرده و تقسیمات همچو مصارف را بین مرکز وزارت و ولایات برای سال ۱۳۸۳ عادلانه عمل نمایند. نظر و پیشنهاد ادارات ولایات در رابطه به مصارف غیر معاشاتی گرفته شود، علاوهً وقتی که وزارت مالیه بودجه ارسال هر وزارت را تجدید نظر مینماید تاثیر مجموعی توجید بودجه ولایت را ملاحظه و تجدید نظر کرده با نظر داشت بودجه های همه وزارت ها قضاوت بجا بعمل آورده باشند.<br/>* ولایات نیز با النوبه مکلف گردند تا تخصیصات مصارف غیر معاشات را متناسباً بین ولسوالی ها تقسیم نمایند تا آنها را در عرصه خدمات موثر، انکشاف مدیریت، و اداره و توانائی مالی کمک نموده باشند و هم چنان در صورت امکان از یک سیستم پیش رفته که مفید واقع گردد، استفاده بعمل آید.<br/>* مبتنی بر تخصیصات ربع وار پیشگی های مصارف غیر معاشاتی ماهانه به مستوفیت ها تجویز گردد. هدایات لازمه ماهانه پیرامون انتقال وجوه از ریاست خزان وزارت مالیه به دافغانستان بانک اصدار گردد. قابل تذکر است که ادامه همچو انتقالات متکی بر ایجاد یک سیستم مطلوب رپوردهی مصارف خواهد بود؛</p> | <p>افزایش سطح جریان پول نقد بخاطر تعمول مصارف غیر معاشات؛</p> |
| <p>* وزارت های کابل باید از ولایات بصورت منظم دیدن نمایند تا فعالیت ها بررسی شده و معضلات مورد مباحثه قرار گرفته و ولایات از هدایات جریه و پالیسیهای مطروحه اطلاع داده شوند؛<br/>* ولایات باید از ولسوالی ها بصورت منظم حائقل در هر ربع دیدن نمایند؛</p> | <p>* توسعه حضور کابل در ساحه</p>  | <p>توسعه حضور کابل در ساحه</p>                                |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>* شاخص های اجراءات در زمینه سکتور های عرضه کننده خدمات طرح و ایجاد گردد:</p>  | <p>* اهداف اجراءات معیاری و مستند اداری برای وزارت مالیه، د افغانستان بانک، وزارت های مرکزی، و ولایات ولسوالی ها طرح و مشخص گردد. این اهداف می توانند شامل تعیین معیار معینه ترتیب و ترسل راپور های مصارف و عواید جدول استحقاق معاشات و نتایج تقشیش امور مبتنی بر صحت و موفقیت اجراءات گردند. هم چنین در اهداف مورد نظر ضرب الاجل پیرامون منظوری و اجرای معاشات، منظوری یا تردید پیشنهادات مقرری کارمندان صدور تشکیل و تخصیص نیز شامل شده می تواند.</p> <p>* بخاطر وضوح و شفافیت اجراءات در تحقق اهداف، مجازیه راپور های منظم در سرتاسر مملکت تامین گردد:</p> |  |
| <p>* طرز العمل های پلان محلی مربوط پروگرام همبستگی ملی NSP اصلاح شود تا پلان های مذکور با طرزاعمل پلان های بودجوی در سطح ولسوالی ها و ولایات ارتباط تامین نماید:</p> <p>* پالیسی ها و پروگرام های جدیدی برای آینده طرح شود تا ساختار های اداری موجود استحکام یافته و از تامین ارتباطات واضح و روشن شان اطمینان حاصل شود:</p>   | <p>* گذاشتن یک مهلت قانونی برای جلوگیری از تغییرات بیشتر در حدود ولایات و ولسوالی های زمانیکه سرشماری و احصایه صورت میگردد:</p> <p>* پلان محلی و مردمی (پروگرام همبستگی ملی (NSP) با بازار محل یا ولسوالی ها ارتباط داده شود:</p>   | <p>تثبیت و استحکام ساحه و قلمرو های مربوط ولسوالی ها</p>                       |
| <p>* اساسات جدیدی که مستلزم وظایف جدید کارمندان ادارات ولایت باشد ایجاد و انکشاف داده میشود:</p> <p>* اطمینان حاصل شود که سطح پرداخت معاشات NGO ها با سطح معاشات که مورد اصلاح قرار می گیرند هم آهنگی نزدیکی داشته باشد.</p> <p>* یک پلان طولی المدت توسط کارکنان صحتی تعلیم یافته از طریق امکانات پیشرفته تعلیمی وضع و انکشاف داده شود: ادارات معارف و ولایت تقویت شوند</p>   | <p>* وجود لازمه به اختیار والی قرار داده شود تا در بازسازی دفاتر اساسی ولایت مورد استفاده قرار گیرد (بودجه انکشافی):</p>  | <p>حیثیت و قابلیت ولایتی اعاده شود<br/>- نو سازی عملی و فزینگی انکشاف یابد</p> |
| <p>* کارمندان بخش صحتی، ولایت و ولسوالی از پلان اصلاحات سکتور صحتی علمه آگاه ساخته شوند این آگاهی باید شامل تقسیم اوقات استراتژیکی های انتقالی، و نقش های کارمندان دولتی باشد:</p> <p>* بخاطر انکشاف هرچه بهتر مهارت های اداری و مالی، پروگرام های آموزشی برای ادارات صحتی عامه (PHDS) و سایر کارمندان عالیترتبه صحتی ولسوالی ها و ولایات طرح و تدویر گردد. بدین منظور (با حفظ یک تعداد کارمندان موجود) ایجاد می کند کدر های جدیدی صحتی استخدام شده و نقش و مسؤولیت های شان در پروگرام های آموزشی مطروحه انعکاس داده شود.</p> <p>* رئیس های صحتی عامه هر ولایت در رابطه به طرح پالیسی های انتقالی ولایت مربوط دخیل ساخته شوند.</p> <p>* پلان تفصیلی لازمه برای استخدام کارگران اناک مراقبت صحتی طرح گردد:</p> <p>* ممول قرار داد استخدام توسط موسسات خارجی، و اطمینان دوام آن در دراز مدت تجدید نظر شود:</p> | <p>* ادارات بخش صحتی ولایات تقویت گردد</p>  | <p>ادارات بخش صحتی ولایات تقویت گردد</p>                                       |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | <p>* به‌شبه ضرورت و اولویت خیلی بنیادی استعداد و توانمندی پلان گذاری در ولایات و ولسوالی ها انکشاف داده شود که البته این پلان سازی ها شامل تثبیت اولویت ها، پلان های مصارفانی، عملیاتی و شاخص های اجرایی می گردد؛</p> <p>* کارمندان ارشد و باتجربه معارف در داخل و خارج چوکات دولتی پیرامون ایجاد رفرم تعلیمی به گفتگوی قرار داده و از توافق نظر که از دیالوگ ها پیرامون درک مشکلات حاصل میشود در تثبیت اولویت ها و بوجود آوردن تغییرات استفاده لازمه بعمل آید؛</p> <p>سویه و کفایت کارمندان باید بیشتر در وظایف هستوی مرکزی تقویت گردد از قبیل طرح تصاب تعلیمی، ارزیابی معلم، ارزیابی شاگرد، تنظیم ارقام و معلومات و تحلیل پالیسی ها در سطح مرکز وزارت؛ اجرا و فعال سازی ولسوالی ها؛</p> |  |
| <p>* این بسته های آزمایشی باید که برای همه ولسوالی ها تهیه گردد (بودجه انکشافی)</p>                   | <p>* از پروسه تهیه و تقدیم جعبه ها یا بسته های آزمایشی یا مجموعه ضروریات دفتری توقع می رود که حداقل ضروریات اداری و لسوالی ها را مرفوع نماید. این بسته ها یا مجموعه وسایل ضرورت دفتری باید مشتمل از اشیای ذیل باشند: رادیو و فکس برای مستوفیت؛ مواد و لوازم اساسی برای همه کارمندان و همچنان تجهیزات برای پولیس (بودجه انکشافی)</p>   | <p>توسعه باز سازی های عملی و فزربکی</p>          |
| <p>* پروگرام هایی و وسیع تعلیمی و آموزشی که بیشتر بالای بلند بردن مهارت ها متمرکز باشد ساخته شود؛</p> | <p>* پروگرام های آموزشی باید به کارمندان مقامات کلیدی ولایت و ولسوالی یعنی مستوفی و کارمندان عالی رتبه مستوفیت، امرین مالی ولسوالی ها، امرین اداری و مدیران، امرین صحت عامه و معارف ولسوالی ها طرح و انکشاف داده شود؛ (بودجه انکشافی)</p> <p>* تعلیماتنامه های که اجرات و وظایف کلیدی را قدم به قدم تنظیم بتوانند ساخته شود؛<br/>خاصاً تنظیم مراحل کاری بخش های مدیریت مالی و کارمندان؛</p>   | <p>حمایت از برگشت بسوی پروسیجر کاری<br/>کتبی</p> |

جدول شماره (م): پیشنهاد مشوقا شرطی به اداره محل  
(معنی و مفهوم احتمالی / اصلی بودجه عالی و بودجه انکشافی بطور کلمات میل/کچ (Italic) نشان داده شده اند)

| تلاش های زیاد اداری و لایات  | تلاش های قلیل اداری   | هدف                              |
|--|---|----------------------------------|
| <p>* توظیف یک تعداد کارمندان معین قراردادی به جاهائیکه ولایت لازم مینماید؛</p> <p>* تفویض صلاحیت منظوری ومقرری کارمندان الی رتبه (۳) به والی؛</p>  | <p>* تهیه وجوه برای یک سلسله بازسازی های بسپار پیشرفته (بودجه انکشافی)</p>  | والی                             |
| <p>* تادیه های پیشکی که مدت زمان زیادی را احتوا نماید؛</p>   | <p>* اعاده عدم مرکزیت صلاحیت در طی مراحل استحقاق و جدول معاشات به مستوفیت؛</p> <p>* اصلاحات لازمه در مراحل تهیه و خریداری</p>   | <p>دییارنمتتهای وزارتخانه ها</p> |
| <p>* اعطای صلاحیت به ادارات ولایت تا در تشکیل شان تغیر و تبدیل لازمه و یا تعینات کارمندان شان را عملی کنند البته این تعینات مستلزم تجدید نظر کمیسیون مستقل رفورم اداری و خدمات ملکی بهخوش ولایت می باشد؛</p> | <p>* اعطای صلاحیت که بتواند انحصار را که رتبه های شخصی شان بلند و فوق رتبه باشند در بست های پائین تر تشکیل استخدام نمایند و استخدام کارمندان بلند رتبه و با تجربه را به وزیر یا رئیس جمهور سفارش بتوانند؛</p> | <p>دییارنمتتهای صحت عامه</p>     |
| <p>* این کمکها یا به اساس پروژه های آزمایشی به مصارف مواد و لوازم غیر معاشاتی فی شاگرد از قبیل کتب درسی و غیره آغاز یافته می تواند</p>   | <p>* پرداخت و تادیه معاشات (که به سطح PRR منظور شده است) به آن عده کارمندان که در پروسه رفورم یا اصلاحات فعالانه سهم میگیرند؛</p>   | <p>دییارنمتتهای معارف</p>        |
| <p>* این کمکها یا به اساس پروژهای آزمایشی برای مشاوران هلی ولایات با شرط اینکه کمکهای قبلی بتواند بر طبق است اجازه داده شده مصرف گردند. (بودجه عادی)</p>   | <p>* پرداخت کمک های بلا عوض که از طریق پروگرام همبستگی ملی صورت میگیرد به مناطق که حاوی پلان های انکشافی مکاتب بوده و با پلان های مجوز تعلیمی ریاست های معارف ولایتی هم آهنگی داشته باشند.</p>                | <p>شاروالی های ولایات</p>        |
|  | <p>* اصلاحی کمک های بلاعوض در ضمن است مصارف مجاز (بودجه عادی)</p>   | <p>شاروالی ها</p>                |
|  | <p>* توسعه پروسه آموزشی (بودجه عادی)</p>  |                                  |

## یاداشتها

- (۱) برای مباحثه جامع تری پیرامون ابعاد و اندازهء عدم مرکزیت، به ایوانز Evans و منینگ (۲۰۰۲) Manning مراجعه گردد.
- (۲) این تفکیک در سال ۱۹۹۰ توسط جکسن Jackson صورت گرفته است که در اتاوا (۲۰۰۲ : ۱۰۰۱-۱۰۲۳) انکشاف یافته است. دولت دیجوری (de jure) آنست که به حکم جوامع بین الملل موجودیت داشته و توسط آنها منحیث نهاد های حاکم شناخته شده باشند آیا آنها دولتی داشته باشند که بر منطقه موثرانه کنترول و حاکمیت داشته باشد یا نه، و دولت های دی فکتو (de facto) آنست که واقعاً یک منطقه را اداره نماید. دولت های که هم توسط جوامع بین الملل شناخته شده باشند و از طریق سازمانهای نیرومند بر منطقه حاکمیت داشته باشند هم دیجوری اند و هم دی فکتو.
- (۳) کنسرسیوم تحقیق و حمایت از حقوق بشر (۲۰۰۳ : ۲۹-۳۰)
- (۴) تولید ناخالص داخلی سرانه GDP یک هدف متحرک میباشد. پیش بینی های که اخیراً توسط بانک جهانی صورت گرفته است چنین وانمود می کند که تولید ناخالص ملی فی نفر در سال ۱۳۸۵ به پیمانہ ۱۰ فیصد افزایش خواهد یافت و در مقابل در سال ۱۳۸۹ بصورت اوسط ۶ فیصد به تنقیص مواجه خواهد گردید.
- (۵) Bruns Mingat و (۳۶ : ۲۰۰۲) Rakotomalala را ملاحظه نمائید.
- (۶) فرمان "تزیید معاشات" برین است تا مانع مسؤلیت های پراکنده برای کارمندان پائین رتبه دولت می گردد.

## مأخذ

- افغانستان ۲۰۰۳ ارزیابی راپور ۵ اپریل ۲۰۰۳ منابع صحی ملی افغانستان  
کابل: دولت انتقالی اسلامی افغانستان
- افغانستان. وزارت معارف و یونیسیف ۲۰۰۲ ارزیابی عاجل (کابل)  
افغانستان. گروپ کاری پالیسی معاشاتی ۲۰۰۳. پالیسی ملی معاشاتی برای  
مؤسسات غیر دولتی که در سکتور صحی کار می کنند. آخرین نسخه  
(۶ اگست ۲۰۰۳) کابل SCA، IAM، GCMU/MoH، AHDS،  
USAID/MSH،
- بارفیلد، توماس جی ۱۹۸۴. "ارتباطات ضعیف در یک زنجیر زنگ زده: ضعف  
ساختاری در اداره دولتی ولایتی افغانستان" در م. ن. شهرانی و آر. ال  
کانفیلد، ایدز، انقلاب و جنگبنده ها در افغانستان: از لحاظ انسان شناسی.  
از نشرات یونیورسیتی برکلی کالیفورنیا.
- بی بی سی ۲۰۰۳ "ترياک تجديدي برای آینده افغانستان" خبر های بی بی سی  
۲۹ اکتوبر ۲۰۰۳ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south-asia/3224319.stm>
- بی بی سی، هگ ۱۹۴۸. (تاثیر انقلاب ثور در نهرین) در م. ن. شهرانی و آر. ال  
کانفیلد، ایدز، انقلاب و جنگبنده ها در افغانستان: از لحاظ انسان شناسی  
از نشرات یونیورسیتی برکلی کالیفورنیا.
- بوهشان، اندو، شرلی کلر و براد شوارتز، ۲۰۰۲، رسیدن به اهداف دوگانه  
مؤثریت و عدالت (ADB ERD Policy brief series, No. 6). مارچ ۲۰۰۲  
[www.adb.org/Documents/EDRC/PolicyBriefs/PB600.Pdf](http://www.adb.org/Documents/EDRC/PolicyBriefs/PB600.Pdf)
- بکلیند، پیتر ۲۰۰۳ "تعلیم و تربیه و بازسازی بعد از جنگ" (نمایش توسط صفحات پاور پائینت).  
دوپری. لوویس ۲۰۰۳. در یاداشتی "مورد افغانستان ۱۹۷۱" راپور کارمندان  
ساحوی دانشگاه های امریکائی سلسله اسای جنوبی ۱۵ (۲).
- ایبل، رابرت دی و سردار یلماز ۲۰۰۲ "در پیمایش و تاثیر عدم مرکزیت"  
اوراق کاری ۲۹۰۹ بانک جهانی واشنگتن دی سی
- ایوانز، آن و نیک منینگ ۲۰۰۳ "عدم مرکزیت: یک تجدید نظر در رابطه به  
فعالیت و کار کارمندان در هشت مملکت" بانک جهانی واشنگتن دی سی  
فرای، مکسول جی ۱۹۷۴. اقتصاد افغانستان: پول، تمویل و موانع عمده در برابر  
انکشاف اقتصادی. Leiden: E. J. Brill.
- اشرف غنی ۱۹۸۷ "افغانستان: اسلام و نهضت های ضد انقلابی" آن، جی. ال.  
اسلام در آسیا: مذهب سیاستمداران و جامعه آکسفورد: نشرات یونیورسیتی آکسفورد.  
مجمع پژوهش و حمایت حقوق بشر ۲۰۰۳ "نظریات افغانها در رابطه به حقوق  
و مسؤلیت ها" کابل - مجمع پژوهش و حمایت حقوق بشر  
<http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/care-afg-19nov.pdf>
- گروپ بحران بین المللی ۲۰۰۳ "افغانستان! اصلاحات عدلی و عدالت انتقالی"  
راپور آسیا ۴۵.
- جکسن ار ۱۹۹۰ دول نیمه رسمی: استقلال و حاکمیت، روابط بین المللی و  
جهان سوم، کیمبرج- نشرات دانشگاه کیمبرج
- اوتاوی ام، ۲۰۰۲ - "بازسازی نهاد های دولتی در یک کشور تخریب شده"  
انکشاف و تحول. ۱۰۲۳-۱۰۰۱: (۵) ۳۳
- شورمان، اچ، اف. ۱۹۶۲. منگولیایهای افغانستان: نژاد شناسی منگولیای ها  
و مردم مربوط به افغانستان The Hague: Mouton.





واحد تحقیق  
و ارزیابی افغانستان

چهار راهی انصاری  
(مقابل انصاف هتل و پوپلانو رستوران)  
شهرنو، کابل، افغانستان  
صفحه، انترنت: [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)  
پست الکترونی: [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af)



**The World Bank**

1818 H Street, NW  
Washington, D.C. 20433 USA  
Telephone: 202-473-6391  
Facsimile: 202-477-6391  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)