



کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری

ارزیابی آسیب پذیری های اداره تذکره الکترونیکی در برابر فساد اداری

(واحد ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری)

کابل

سنبله 1394

مخففات

سیستم تذکره الکترونیکی	ENIDCS
اتحادیه اروپا	EU
Grand Technology Resources	GTR
سازمان بین المللی مهاجرت	IOM
کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری	MEC
وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی	MOCIT
وزارت مالیه	MOF
وزارت داخله	MOI
کمیته تدارکات خاص	SPC
اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا	USAID
ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری	VCA

1. خلاصه گزارش

ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری بخشی از چالشهای مربوط به چارچوب حقوقی، اداری، روند استخدام کارمندان اداره تذکره الکترونیکی، قراردادهای عمده، طرز العمل ها و میکانیزم های عملی اداره تذکره الکترونیکی را مورد بررسی قرار میدهد. نبود طرز العمل مدون استخدام، نادیده گرفتن قانون کارکنان خدمات ملکی در پروسه استخدام، نبود شیوه های نظارتی در پروسه و همچنان معافیت مداخله گران قدرتمند، باعث 70% استخدام افراد بصورت غیر قانونی شده است. همچنان تفسیر غیر موجه قانون تدارکات و تصامیم آنی زمان بندی شده رهبری دولت برای شروع کار توزیع تذکره الکترونیکی باعث شده تا برخی قراردادهای از یک منبع واحد طی مراحل شوند که احتمال فساد اداری در آنها بعید نیست. قرارداد های ایجاد سیستم و افزار کاری بدلیل پیچیده گی های تخنیکی آنها نیاز به بررسی تخنیکی توسط متخصصین IT دارند تا موثریت و مثریت آنها در مقابل پول پرداخت شده ارزیابی شود.

2. مقدمه

پروژه تذکره الکترونیکی در افغانستان یکی از مهمترین پروژه های با ارزش از لحاظ اقتصادی و اجتماعی میباشد که از 10 فبروری سال 2009 به این طرف عملاً کار آن توسط وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی آغاز شده است. تمویل این پروژه از سوی اتحادیه اروپا، اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا (USAID) و حکومت افغانستان تعهد شده است. مجموع بودجه مورد نیاز برای تطبیق کامل آن حدود 222 میلیون دالر پیشبینی شده است. ازین میان حدود 101 میلیون دالر آن به منظور تدارک تجهیزات و سامان آلات الکترونیکی پروژه و ایجاد سیستم آن اختصاص داده شده است. بقیه حدود 121 میلیون دالر دیگر برای روند توزیع تذکره الکترونیکی و سایر مصارف اداری پروژه مورد استفاده قرار میگیرد. تا اکنون وزارت مالیه افغانستان از طریق بودجه ملی سالانه به این پروژه 5 میلیون دالر را اختصاص داده است. بصورت کل الی سپتمبر سال 2015 حدود 64.5 میلیون دالر امریکایی درین پروژه هزینه شده است. ازین میان 7.5 میلیون آن توسط وزارت امور داخله در بخش معاشات و 57 میلیون آن توسط وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی در بخش ایجاد سیستم و افزار کاری به مصرف رسیده است.

چالش های سیاسی، قومی و فساد اداری در روند تطبیق پروژه فوق العاده اثر منفی گذاشته و باعث تعلل و تأخیر در عملی شدن آن گردیده است. رهبری حکومت افغانستان از سه سال به این سو به مردم افغانستان تعهد نموده است که عنقریب روند توزیع تذکره الکترونیکی را آغاز میکند و برای آغاز آن دو مرتبه احکام مقام ریاست جمهوری و فیصله های شورای وزیران صادر و دوباره به حکم شفاهی رئیس جمهور روند توزیع متوقف شده است¹.

گسترده شدن دامنه فساد اداری در روند استخدام منابع بشری و تدارکات پروژه باعث نگرانی اعضای پارلمان، رهبران احزاب سیاسی، جامعه مدنی و رهبری حکومت وحدت ملی شده است. به همین دلیل مقام ریاست جمهوری برای بررسی همه جانبه روند استخدام منابع بشری و قراردادهای بزرگ این پروژه کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری و رهبری اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری را موظف به بررسی فساد اداری به وقوع پیوسته در این پروژه نمود.

این اولین ارزیابی آسیب شناسی است که به اساس هدایت مستقیم رئیس جمهور کشور انجام شده است. هیئت ارزیابی عملاً به مقام وزارت امور داخله و مخابرات و تکنالوژی معلوماتی ملاقات نموده توافق آنها را در زمینه راه اندازی ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری و شناسائی موارد مشخص فساد در پروسه استخدام منابع بشری و قرارداد های این پروژه حاصل نموده اند.

¹ هدایت شفاهی رئیس جمهور در سال 1393 و حکم شفوی رئیس جمهور بر تأخیر آغاز توزیع و تعلیق مصوبه شماره 11 مورخ 19 اسد شورای وزیران.

از ویژه گی های دیگری این ارزیابی تمرکز به شناسایی موارد فساد اداری و آسیب پذیری های که زمینه ورود فساد را در تطبیق این پروژه فراهم میآورد، میباشد. بیشتر تمرکز درین ارزیابی بر شناسائی موارد فساد اتفاق افتاده در روند استخدام منابع بشری و قراردادهای آن صورت گرفته است. اما هیئت کمیته نظارت و ارزیابی بصورت جداگانه چارچوب حقوقی و میکانیزم های روند توزیع تذکره الکترونیکی را نیز از بعد آسیب شناسی مورد بررسی قرار داده اند.

3. میتودولوژی

هیئت ارزیابی آسیب پذیری ها معروض به فساد اداری به منظور بدست آوردن معلومات از شیوه های ذیل استفاده نموده است:

- مراجعه به اسناد پروژه و راپورهای بررسی اداره کنترول و تفتیش وزارت امور داخله.
- مصاحبه ها با مسئولین پروژه به شمول ریاستهای مالی و تدارکات، منابع بشری، عملیاتی و تخنیکی، و ریاست ثبت نام و به تعداد 10 تن کارمندان تخنیکی و اداری پروژه، 5 تن از کاندیدان باز مانده از استخدام در پروسه رقابتی معینیت تکنالوژی معلوماتی و ریاست تدارکات وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی و اورینج گروپ موسسه تطبیق کننده برنامه آگاهی عامه پروژه؛
- دیدار بالفعل و نمونه ای از روند اجراءات حقیقی پروژه در دفتر مرکزی؛
- برگزاری جلسات مشورتی با اشتراک نمایندگان شرکای کاری و ذینفع در پروگرام.
- استفاده از تجارب بین المللی از طریق سایت های انترنتی

به منظور تشخیص دقیق موارد فساد انجام شده در پروژه و شناسائی آسیب پذیری های معروض به فساد؛ هیئت ارزیابی معلومات جمعآوری شده را مطالعه، تحلیل و بررسی نموده و موارد فساد اداری و آسیب پذیری های معروض به فساد در اداره را شناسایی نموده اند. علاوه برآن، هیئت ارزیابی سفارشات را نیز به منظور جلوگیری از فساد در روند تطبیق پروژه ارائه نموده است.

4. چارچوب حقوقی پروژه:

در رابطه به چارچوب حقوقی توزیع تذکره الکترونیکی علاوه بر قانون اساسی اسناد تقنینی ذیل نیز تهیه و مرعی الاجراء میباشد:

- قانون ثبت احوال نفوس
- لایحه ثبت هویت اتباع کشور
- فرمان رئیس جمهور شماره 45 مورخ 5 اسد 1391
- حکم رئیس جمهور شماره 6677 مورخ 4 دلو 1391

بند اخیر ماده چهارم قانون اساسی افغانستان حکومت را ملزم به تهیه قانون ویژه برای تابعیت اتباع نموده چنین مینگارد: " امور مربوط به تابعیت و پناهندگی توسط قانون تنظیم میگردد." به اساس آن دولت جمهوری اسلامی افغانستان قانون ثبت احوال نفوس را مجدداً مورد بررسی قرار داده و مطابق مقتضیات قانون اساسی و نظام حکومت داری الکترونیکی بتاریخ 29 قوس 1393 در جریده رسمی شماره 1154 تصویب و توشیح نموده است.

4.1. قانون ثبت و احوال نفوس

این قانون که در پرتو احکام قانون اساسی به خصوص ماده فوق الذکر در هفت فصل و 39 ماده وضع و تصویب شده است. عمده ترین اهداف آن قرار ذیل میباشد:

1. تنظیم امور مربوط به ثبت احوال نفوس کشور
2. معلومات از تعداد نفوس کشور

3. اطمینان از میزان تولدات، وفیات، ازدواج و انحلال ازدواج اتباع کشور

ماده نهم چنين مشعر است "شخص مجهول الهويه كه جهت اخذ تذكره تابعيت به مراجع ثبت احوال نفوس مراجعه مي نمايد، بعد از تصديق و تضمين دو نفر دارنده تذكره تابعيت و تاييد اداره امنيت ملي محل مبني بر افغان بودن آن و خانه پري فورم ثبت نام، به وي تذكره تابعيت توزيع ميگردد."

به اساس اين ماده فلتر اخذ تذكره تابعيت براي اشخاص مجهول الهويه در دو مرحله تعيين شده است. مرحله اول تصديق دوفتر افغان و مرحله دوم تاييد اداره امنيت ملي ميباشد. به اين اساس در شروع دو نفر افغان شخص مجهول الهويه را تصديق ميكنند و اداره امنيت ملي اين تصديق را مهر تاييد ميزند. پس هرگاه يك تبعه خارجي دو نفر افغان را تطميع و يا ترغيب كند و آنها به اين خواستش لبيك بگويند، ميتواند تابعيت افغاني را بدست آورد.

ماده 34 اين قانون در مورد تعقيب عدلي صراحت دارد و موارد ذيل را خاطر نشان ميسازد كه ارتكاب آن جرم تلقى ميشود؛

1. اقدام به اخذ تذكره تابعيت مكرر با تغيير مندرجات هويت.

2. گزارش غلط تولدات، وفيات، ازدواج و انحلال آن.

3. تزوير تذكره تابعيت .

4. سوءاستفاده از تذكره تابعيت به نفع خود و ديگران.

5. تصديق از مفقودي يا حريق تذكره تابعيت شخص واقعي.

6. استخدام شخص بدون داشتن تذكره تابعيت .

7. قصدا شكستادن يا خراب نمودن تذكره تابعيت.

8. افشاي معلومات اتباع افغان کشور بدون حكم قانون.

9. حك نمودن سيستم هاي الكترونيكي تذكره تابعيت .

10. ارايه معلومات غلط در فورمه فاملي و انفرادي

اما در ميان اين 10 فقره، براي شخصي كه به تبعه خارجي در قسمت اخذ تذكره كمك كند و يا هويت شان را غلط تصديق كند؛ مجازات پيشيني نشده است.

4.2. لايحه ثبت هويت اتباع کشور

به اساس ماده 23 قانون ثبت و احوال نفوس وكلاي گذر مكلف به همكاري با اداره تذكره الكترونيك دانسته شده اند. ماده دوم طرز العمل تثبیت هويت اتباع کشور نیز در مورد تصاديق وكلاي گذر صراحت دارد و وكلاي گذر را مكلف دانسته است تا هويت خانواده ها و اشخاص محل را تصديق نمايند.

در اين حالت تصديق وكلاي گذر دومين قدم اخذ تذكره تابعيت دانسته شده است. با وجوديكه نقش وكلاء در امر فساد اداري قابل انكار نيست و همواره خودشان نقطه عطف فساد اداري محسوب ميشوند و يا منحيث تسهيل كننده گان در روابط فساد آميز عمل ميكنند.² بنا بر اين قدم دوم اخذ تذكره تابعيت معروض به فساد ميباشد.

4.3. حكم رياست جمهوری

با در نظر داشت اينكه توزيع تذكره الكترونيكي يك پروژه مهم ملي ميباشد، به منظور ايجاد هماهنگي بهتر بين نهاد هاي ذيربط حكومتي در مركز و ولايات و به تاسي از مصوبات شوراي وزيران مراتب آتي منظور است: "تقرر پرسونل مورد نياز پروژه متذکره از طريق رقابت آزاد بادر نظر داشت شفافیت، لیاقت و وطن دوستی افراد، عملی نماید."³

² . برای معلومات بیشتر به گزارش تحقيقي "نقش وكلا گذر در فساد اداري، ديده بان شفافيت افغانستان، دلو" 1391 رجوع كنيد

³ . حكم رياست جمهوری شماره 6677 مورخ 4/11/1391

این حکم نشان میدهد که باید در استخدام شفافیت مراعات شود و همچنان اشخاص در یک روند رقابتی آزاد استخدام شوند، نقض شده است زیرا اسناد، مدارک و مصاحبه ها نشان میدهد که تقریباً 33 درصد از کارمندان تذکره الکترونیک در یک روند رقابتی سالم استخدام شده اند و بقیه این حکم را نقض کرده اند.

4.4. فرمان رییس جمهور

فرمان شماره 45 مورخ 5 اسد 1391 چنین صراحت دارد: "... مقامات عالی رتبه و کارکنان دولتی از مداخله، سفارش و وساطت در پروسه و استخدام کادرها اجتناب ورزند."⁴

همچنان اسناد و مصاحبه ها نشان میدهد که این فرمان نیز از طرف اعضای پارلمان، مسئولین وزارت امورداخله و برخی رجال برجسته نقض شده است. زیرا مصاحبه با یکتن از کارمندان پروژه نشان میدهد که یکتن از متنفذین کشور تا 70 تن را به این اداره معرفی نموده است.

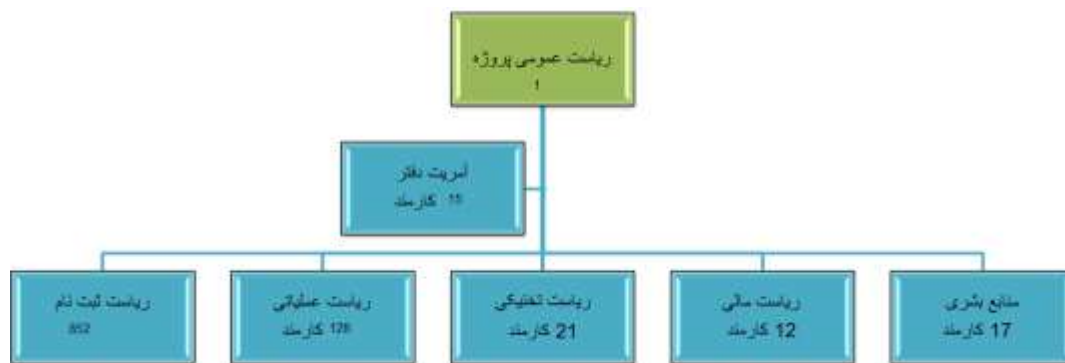
5. ساختار تشکیلاتی و منابع بشری:

5.1. شخصیت حقوقی اداره

اداره توزیع تذکره الکترونیک بر اساس مصوبه 37 شورای محترم وزیران در دلو 1390 بخاطر طرح پالیسی ها، ستراتیژیها و تمام میکانیزم های ضروری بخاطر توزیع تذکره های الکترونیک به اتباع کشور در چوکات معینیت اداری وزارت امور داخله بحیث پروژه انکشافی ایجاد شد. وظیفه این اداره توزیع سراسری تذکره های الکترونیک به همه اتباع کشور است.⁵ مصارف عملیاتی و اکثر معاشات این پروژه را جامعه اروپا و USAID از طریق IOM میپردازد که حال به حالت تعلیق در آمده است و فیصدی معاشات از طریق بودجه انکشافی دولت پرداخته میشود.

5.2. ساختار تشکیلاتی اداره پروژه تذکره الکترونیک

در رأس ساختار تشکیلاتی این اداره یک رئیس عمومی، و پنج ریاست فرعی به شمول ریاستهای منابع بشری، عملیاتی، مالی، ثبت نام و تخنیک قرار دارند. تعداد مجموعی کارمندان فعلی این اداره به 1046 تن میرسد که 194 تن کارمندان دفتر مرکزی و 852 تن کارمندان دفاتر ساحوی ایفای وظیفه می نمایند. نمای کلی ساختار تشکیلاتی این اداره را در ذیل ملاحظه فرمایید:



5.3. استخدام:

به ملاحظه میرسد که اداره تذکره الکترونیک در گذشته ها طرز العمل ویژه برای شیوه استخدام وجود نداشته و مسئولین نیز خود را ملزم به رعایت قوانین نافذ نپنداشته اند. به همین ملحوظ مهمترین بخش آسیب پذیر درین پروژه شیوه های استخدام بصورت غیر قانونی بوده است. با استفاده ازین فرصت فراهم شده مداخله گران بخوبی توانسته اند تا افراد مورد

⁴ فرمان رییس جمهور، شماره 45، مورخ 5/5/1391

⁵ مصوبه شورای وزیران، شماره 37 مورخ 28/09/1390

نظر شان را در پروسه استخدام نموده و پروسه استخدام رقابتی را زیر سوال ببرند. مصداقهای گسترده فساد سازمان یافته در روند استخدام به ملاحظه رسیده است.

استخدام چند عضو یک خانواده از اقارب و نزدیکان مقام های عالی رتبه وزارت امور داخله و وکلای پارلمان در پروسه بصورت معمول به ملاحظه رسیده است. اسناد دسته داشته هیئت ارزیابی نشان میدهند که استخدام ده ها فرد غیر مسلکی و فارغان صنوف 12 در پست های مسلکی و تخصصی بگونه غیر معیاری بدون در نظر داشت رقابت آزاد طی مراحل شده است. بصورت کل اسناد منابع بشری نشان میدهد که روند استخدام به سه گونه انجام شده است.

5.3.1. استخدام رقابتی:

به اساس اسناد بدست آمده، برای اولین بار به اساس حکم 6677 مقام ریاست جمهوری اداره تذکره الکترونیکی، بست ها را اعلان و از 5000 اشتراک کننده در خیمه لویه جرگه امتحان اخذ نموده به تعداد 321 تن را به شیوه رقابتی استخدام نمودند. مصاحبه دهندگان برغم این که این گزینش را نیز زیر سوال برده و عاری از فساد نمیدانند اما تأکید میورزند که این پروسه یگانه مورد نسبتاً شفاف در روند استخدام منابع بشری این اداره بوده است.

5.3.2. استخدام قبل از امتحان

اسناد نشان میدهد که بتعداد 519 تن از کارمندان اداره تذکره الکترونیکی به اساس پیشنهاد این اداره و منظوری وزیر اسبق وزارت امور داخله مستقیماً استخدام شده اند. بعد از سپری نمودن یک مقطع زمانی مسئولین اداره مذکور، فرصت های صنعتی و فریبنده رقابتی را مساعد ساخته ایشان را وارد پروسه امتحان نموده بصورت دائمی استخدام کرده اند. دلیل این عمل را مقامات اداره تذکره الکترونیکی استعجالیت موضوع و بعضاً اعمال نفوذ میخوانند. قابل یاد آوریت که اکثریت مطلق کارمندان استخدام شده به این شویه کسانی اند که با استفاده از مداخله مقام های وزارت داخله، وکلای پارلمان و وکیل که به ریاست جمهوری رسماً شاکی شده است و هم چنان برخی از رجال برجسته داخل و بیرون نظام هستند. اسناد و مصاحبه های انجام شده با مسئولین این اداره بیانگر این است که از نام و روش استخدام رقابتی درین اداره فوق العاده استفاده سوء شده است. مثلاً استخدام سه خواهر و برادر همه فرزندان یک تن از اعضای مجلس سنا با گذشتن از همین فلتر مبین ناکامی این شیوه میباشد.

5.3.3. استخدام به اساس اوامر

اسناد و شواهد نشان میدهد که 28 تن از کارمندان این اداره به اساس اوامر مستقیم وزیر امور داخله و معینان آن وزارت برخلاف حکم ریاست جمهوری و بدون طی مراحل امتحان و مصاحبه تقرر حاصل نموده اند. اسناد این همه در اختیار هیئت ارزیابی قرار گرفته است.

5.4. آسیب پذیری های پروسه استخدام:

عدم موجودیت طرز العمل مدون استخدام در این اداره و نادیده گرفتن قانون کارکنان خدمات ملکی، فرمان و حکم مقام ریاست جمهوری یکی از آسیب پذیری های بوده که فرصت های استخدام غیر شفاف و مملوء از فساد را برای مسئولین این اداره فراهم نموده است. علاوه بر این نبود میکانیزم تفتیش عملکرد در روند استخدام، نداشتن معیارهای نظارتی موثر و رهبری ضعیف در رأس هرم تشکیلاتی این اداره از موارد دیگری آسیب پذیری های این پروسه در مقابل فساد اداری پنداشته میشوند. قابل تذکر است که معافیت و خویشاوندی حاکم بر امور وزارت داخله نیز از جمله آسیب پذیری های پروسه استخدام درین اداره تلقی میگردد.

6. اجراءات عملی پروسه:

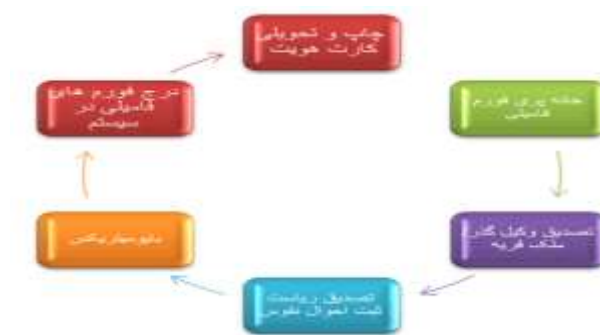
برغم این که پروسه توزیع تذکره الکترونیک بصورت عملی مورد آزمون قرار نگرفته است، اسناد بدست آمده پلان های منظم اجرایی را نشان میدهد که در هنگام تطبیق مورد استفاده قرار میگیرند. از آن جمله، میتوان از آماده بودن افزار کاری مورد نیاز در پروسه و میکانیزم های مدون مراحل مختلف پروسه توزیع حسب ذیل یاد آوری نمود:

- لایحه آرشیف سازی
- لایحه ثبت نام و توزیع تذکره الکترونیکی
- طرز العمل کنترل کیفیت
- طرز العمل کد گذاری
- طرز العمل مدیریت های مراکز ثبت نام
- طرز العمل کاری مدیریت ارتباطات و هماهنگی
- طرز العمل آرشیف سازی
- طرز العمل پلان گذاری و برنامه ریزی
- طرز العمل جمع آوری معلومات
- طرز العمل توزیع تذکره الکترونیکی برای شهروندان
- طرز العمل ثبت نام (بایومتریک و عنیبه چشم)
- طرز العمل خدمات آنلاین اداره توزیع تذکره الکترونیکی
- طرز العمل کارمندان ساحوی و ثبت نام
- رهنمود خانه پری فورم های فامیلی و انفرادی
- تذکره الکترونیکی چگونه توزیع میگردد
- توزیع تذکره الکترونیکی برای اتباع افغانستان چگونه صورت میگردد.

بدون شک درین اسناد برخی خلاء ها و نواقص بصورت عموم به ملاحظه میرسد که در عناوین بعدی مختصر به بررسی گرفته خواهند شد. اما کاربرد واقعی افزار لازم و شیوه های استفاده از آن در عمل، مسایلی اند که بعد از یک دوره آزمایشی عملی شدن پروسه ثابت خواهند شد.

6.1. مراحل کاری پلان شده در روند توزیع تذکره الکترونیکی:

برای اخذ تذکره تابعیت الکترونیک لازم است تا شش مرحله ذیل طی مراحل شود که در چارت زیر وضاحت یافته اند:



6.2. سیستم مصنویت در انتقال داده ها

ارزیابی نشان میدهد که مصنویت معلومات در سیستم های تکنالوژی معلوماتی تذکره های الکترونیکی توسط سرتفیکیت های PKI یا Public Key Infrastructure تضمین شده است. این ضمانت نامه ها در اختیار وزارت مخابرات و

تکنالوژی معلوماتی افغانستان قرار دارد. این بدین معناست که تمام معلومات حین رفت و برگشت از طریق اینترنت و یا انترانت رمزی یا encrypt میشوند. سرتفیکیت های PKI سیستم های ما توسط معتبر ترین کمپنی در جهان Entrust (که از کشور کانادا است) تهیه شده است. در حفظ معلومات در دیتابیس نیز با عین سرتفیکیت ها مجهز است. یعنی تکنالوژی تذکره های الکترونیکی با عین میکانیزم های حفاظتی مجهز است که وزارت عدلیه امریکا از آن استفاده میکنند.

6.3. نبود میکانیزم رسیدگی به شکایات

اسناد، شواهد و هم چنان اسناد تقنینی نشان میدهد که در پروژه تذکره الکترونیکی، میکانیزم رسیدگی به شکایات وجود ندارد که این امر میتواند پروسه را در برابر فساد آسیب پذیر سازد.

7. قرارداد ها

درین ارزیابی سه قرارداد مهم این پروژه به بررسی گرفته شده اند که اساساً در ضمیمه مکتوب مقام ریاست جمهوری تذکر رفته اند عبارت از قرارداد 101 میلیونی با کمپنی GTR، قرارداد آگاهی عامه به ارزش پنجمصد هزار دالر امریکائی با کمپنی اورنج گروپ و قرارداد امور استخدام و تدارکات اداره تذکره الکترونیکی با IOM میباشد.

7.1. قرارداد با کمپنی GTR

قرارداد های پروژه تذکره الکترونیکی در مرحله اول که ابتکار و رهبری پروسه، مربوط وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی بود توسط آن وزارت انجام شده اند. بخش عمده این قرارداد به ارزش حدود 101 میلیون دالر امریکائی از طریق آن وزارت با کمپنی GTR عقد شده است. این بخش قرارداد عمدتاً شامل ایجاد سیستم و تدارک افزار و ماشین آلات مورد ضرورت پروژه است. هیئت بررسی تلاش نمود تا اسناد قرارداد را مورد مطالعه و بررسی قرارداد و ارزش آنرا در مقایسه به قیمت و موثریت اقتصادی آن ارزیابی نماید. اما با توجه به تخنیکی بودن بیشتر ابعاد قرارداد، این هیئت نتوانست بصورت لازم این قرارداد را ارزیابی و آسیب شناسی نماید. اصلاً معینیت IT وزارت مخابرات مشخصات وسایل تخنیکی مندرج قرار داد را که با GTR عقد نموده مخصوصاً part نمبر وسایل و تجهیزات را نسبت معاذیر تخنیکی به اختیار هیئت قرار ندادند تا با استفاده از اینترنت قیمت واقعی آنرا دریافت می نمود. به این ملحوظ هیئت پیشنهاد می نماید تا ابعاد مختلف قرارداد توسط یک تیم مسلکی بخش تکنالوژی معلوماتی و اقتصاد دانها مورد بررسی قرار گیرد.

7.2. قرارداد آگاهی عامه با کمپنی اورنج گروپ

بخش دیگر این قرارداد که اخیراً توسط وزارت امور داخله به کمپنی مشورتی Orange Group به ارزش پنجمصد هزار دالر امریکائی به منظور آگاهی عامه انجام شده است. این قرارداد شامل تهیه بلبورد ها، اعلانات، درامه های تلویزیونی، رادیویی و تهیه کنفرانس ها می شود. آنچه درین قرارداد به ملاحظه هیئت رسیده است، شیوه تدارکاتی بکار برده شده در آن میباشد. تدارکات این قرارداد با استفاده از منبع واحد (Single Source) صورت گرفته است. اسناد این قرارداد نشان میدهد که یکبار پیشنهاد عقد این قرارداد از سوی کمیسیون خاص تدارکات بدلیل استفاده از منبع واحد رد شده است. اما در پیشنهاد بعدی برغم این که هیئت ارزیابی در اسناد آن کدام دلیل قناعت بخشی را برای استفاده از این شیوه نیافت، از سوی کمیسیون خاص تدارکات به تاریخ 24/10/92 منظور شده است. برخی اسناد لازمه قرارداد دارای نواقص بوده و بصورت کامل در اختیار قرارداده نشده است. منجمله سند استدلال استفاده از شیوه تدارکاتی منبع واحد را هیئت از میان اسناد قرارداد بدست آورده نتوانست.

در مصاحبه ای که هیئت ارزیابی با مسئولین کمپنی یاد شده انجام داد، آنها مشکلات سیاسی را در روند آغاز تذکره الکترونیک چالش جدی تلقی نموده از زیان در عملی نمودن این قرارداد حکایت کردند. چون به اساس ادعای آنها که اسناد تدارکاتی نیز موید آن است، زمان تکمیل قرارداد حدود چهار و نیم ماه بود، اما آنها از حدود سه سال به این طرف درگیر اجراءات مقطعی در آن میباشدند.

7.3. تفاهم نامه با IOM

تفاهمنامه امور تدارکاتی و استخدام منابع بشری وزارت امورداخله با دفتر سازمان بین المللی مهاجرت با بتاریخ 1 سپتامبر 2014 در دو مورد مشخص که شامل استخدام کارمندان و تدارک اجناس مورد نیاز اداره میشود؛ به امضاء رسیده است. به اساس این تفاهم نامه موسسه IOM مکلفیت دارد تا پروسه استخدام منابع بشری اداره تذکره الکترونیکی را به صورت رقابتی و شفاف انجام داده، اشخاص واجد شرایط را برای این اداره استخدام کند. درحالیکه تا هنوز در استخدام کارمندان دخیل نبوده است. به اساس اظهارات موسسه IOM، استخدام های اداره تذکره الکترونیکی قبل از امضای قرارداد این همکاری با دونرها، صورت گرفته بود.

همچنان موسسه IOM به اساس این تفاهم نامه، مسئولیت خریداری های اداره تذکره الکترونیکی را با شیوه های تدارکاتی شفاف و با قیمت مناسب نیز دارد. اسناد تدارکاتی نشان میدهند که تا حدود 22 نوع جنس مورد ضرورت این اداره از سوی IOM خریداری شده است.

اما در سندی که ضمیمه مکتوب شماره 182 مورخ 20 جوزای 1394 اداره امور ریاست جمهوری به کمیته نظارت و ارزیابی و اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری ارسال شده است، ادعای حیف و میل حدود 60% ارزش اجناس خریداری شده صورت گرفته است. همچنان در گزارش که علیه اداره تذکره الکترونیکی ارائه شده بود از خریداری هر پایه کامپیوتر به قیمت \$ 1400 دالر یاد شده است. درحالیکه کامپیوتر های دارای مشخصات dell laptop inspiron 3521 cpu – intel i7 به قیمت \$ 980 امریکایی خریداری شده اند. ارزیابی MEC از بازار در سنبله 1394 نشان میدهد که حدود 10-20 فیصد قیمت این کامپیوتر ها نازلتر از قیمت پرداخت شده از سوی موسسه IOM در میزان سال 1393 است.

بالاخره هیئت ارزیابی بعد از مطالعه و تحلیل اسناد قرارداد های فوق الذکر دریافت که در روند تدارکات و خریداری های اداره تذکره الکترونیکی کاستی های وجود دارند که فرصت های فساد اداری را مساعد می سازد. از آن میان اعتنای کمتر بر تطبیق قانون و طرزالعمل تدارکات افغانستان، عدم نظارت موثر از پروسه تدارکاتی این اداره، و تصمیم گیری های تصادفی رهبری دولت در رابطه به عملی شدن پروسه توزیع تذکره همه از آسیب پذیری های اند که زمینه های استفاده جویی و رفتن به شیوه های تدارکات از منبع واحد را به مجریان این پروژه فراهم نموده است. اسنادی که به ملاحظه هیئت ارزیابی رسیده اند بصورت کل بیان گر وجود فساد اداری در روند تدارکات این اداره میباشد.

8. نتیجه گیری و پیشنهادات

اداره تذکره الکترونیکی یکی از با اهمیت ترین نهادهای محسوب میشود که میتواند در سرنوشت سیاسی و ملی کشور نقش بارز داشته باشد. بناءً، ایجاب میکند که این اداره دارای توانایی های لازم برای انجام ماموریتش بوده و از آسیب های فساد اداری وقایه شود. اما ارزیابی نشان میدهد که قوم پرستی، حامی گرایی، تبعیض و جدالهای سیاسی و قومی دست و گریبان آن میباشد. شیوه های استخدام در این اداره که معمولاً بدون در نظر داشت معیار های اسناد تقنینی درین راستا میباشد به شدت در معرض فساد قرار گرفته است. همچنان تفسیر های خود سر از مواد قانون تدارکات فرصت های فساد مالی در قرارداد ها را مساعد نموده است.

یافته های هیئت ارزیابی نشان میدهند که این اداره در بخش های مختلف خویش نه فقط معروض به فساد بل با فساد گسترده به ویژه در راستای استخدام منابع بشری و قرارداد ها مواجه است. علاوه بر اینکه ده ها تن از افراد غیر واجد شرایط درین اداره از راه های غیر قانونی استخدام شده اند، بل پروسه قرارداد های این اداره نیز از گزند فساد مالی عاری نبوده است. یگانه خوشبینی که فعلاً در پروسه وجود دارد، آماده گی های لازم برای توزیع تذکره الکترونیکی که شامل سیستم فعال و افزار کاری لازم در آن اند، میباشد. با توجه به آسیب پذیری های جدی پروسه در مقابل فساد اداری و فساد

سازمان یافته در این اداره کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری برای متوقف ساختن فساد و مهار سازی آسیب پذیری های پروسه پیشنهادات را سفارش میکند⁶.

9. منابع:

- قانون اساسی، منتشره جریده رسمی وزارت عدلیه، سال 1382
- قانون ثبت احوال نفوس، منتشر جریده رسمی شماره 1154 وزارت عدلیه، مورخ 29 قوس 1393
- حکم ریاست جمهوری، شماره 6677، مورخ دلو 1391
- فرمان ریاست جمهوری، شماره 45 مورخ 5 اسد 1391
- مصوبه شورای وزیران، شماره 37، مورخ 28/09/1390
- معلومات در رابطه به قرارداد تذکره الکترونیکی در کشور بنگله دیش، سایت انترنتی: www.nidw.gov.bd
- لایحه آرشیف سازی
- لایحه ثبت نام و توزیع تذکره الکترونیکی
- طرز العمل کنترل کیفیت
- طرز العمل کد گذاری
- طرز العمل مدیریت های مراکز ثبت نام
- طرز العمل کاری مدیریت ارتباطات و هماهنگی
- طرز العمل آرشیف سازی
- طرز العمل پلان گذاری و برنامه ریزی
- طرز العمل جمع آوری معلومات
- طرز العمل توزیع تذکره الکترونیکی برای شهروندان
- طرز العمل ثبت نام (بایومتریک و عنیبه چشم)
- طرز العمل خدمات آنلاین اداره توزیع تذکره الکترونیکی
- طرز العمل کارمندان ساحوی و ثبت نام
- رهنمود خانه پری فورم های فامیلی و انفرادی
- تذکره الکترونیکی چگونه توزیع میگردد
- توزیع تذکره الکترونیکی برای اتباع افغانستان چگونه صورت میگردد.
- طرز العمل استخدام تصویب مقام وزارت داخله بتاریخ 15 سرطان 1394
- قانون تدارکات، منتشر جریده رسمی شماره 957 وزارت عدلیه مورخ، مورخ 5 اسد 1391
- اسناد منابع بشری و قراردادها
- مراجعه به اسناد پروژه و راپورهای بررسی اداره کنترول و تفتیش وزارت امور داخله.
- مصاحبه ها با مسئولین پروژه به شمول ریاستهای مالی و تدارکات، منابع بشری، عملیاتی و تخنیک، و ریاست ثبت نام و به تعداد 10 تن کارمندان تخنیک و اداری پروژه، 5 تن از کاندیدان باز مانده از استخدام در پروسه رقابتی، معینیت تکنالوژی معلوماتی و ریاست تدارکات وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی و اورننج گروپ موسسه تطبیق کننده برنامه آگاهی عامه پروژه؛
- دیدار بالفعل و نمونه ای از روند اجراءات حقیقی پروژه در دفتر مرکزی؛

⁶ سفارشات کمیته طی جدول جداگانه تهیه شده اند.

- برگزاری جلسات مشورتی با اشتراک نمایندگان شرکای کاری و ذینفع در پروگرام به شمول موسسه IOM.
- دیدار با کمپنی های خدمات تکنالوژی معلوماتی (Aftech و Netlinks)
- استفاده از گزارش هیئت مختلط بررسی اداره پروژه تذکره الکترونیکی (محرّم)