



ترتیب بودجه بهتر

ارزیابی مؤثریت بودجه ملی و عرضه خدمات در

سکتور معارف و صحت

ترتیب بودجه بهتر:

ارزیابی مؤثریت بودجه ملی و عرضه خدمات در سکتور معارف و صحت

مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی

اکتوبر 2014

ماریتس رید

داکتر جک تیزن، مری س. هوبر

در مورد موسسه برابری برای صلح و دموکراسی

موسسه برابری برای صلح و دموکراسی یک نهاد غیردولتی، غیرانتفاعی بوده که زنان و جوانان را در سطوح ملی و پالیسی تقویت می کند. این موسسه در اوایل سال ۲۰۱۰ تأسیس گردید. موسسه برابری برای صلح و دموکراسی در راستای ارتقای ظرفیت جوانان و زنان فعالیت نموده تا آنها نیازمندی ها و ضرورت های شان را در پروسه های انکشاف، صلح و دموکراسی انعکاس دهند. برعلاوه، این مؤسسه تلاش می نماید تا زنان و جوانان را بسیج ساخته که آنها در راستای فایق آمدن بر چالش های بی ثباتی _____ افغانستان با آن مواجه است، سهم خویش را ادا نمایند.

موسسه برابری برای صلح و دموکراسی زمینه هایی را برای زنان و جوانان ایجاد نموده است تا آنها بتوانند گرد هم جمع شده؛ شبکه ها را ایجاد کرده؛ در ارتباط با اعتماد سازی گام برداشته و مشترکا باهم تلاش نموده تا افغانستان را به یک کشوری دموکراتیک عاری از هر نوع خشونت و تبعیض مبدل سازند.

ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی (اکتا) شبکه ای می باشد که مبنای آن را اجتماع های مردمی تشکیل داده و این شبکه عرضه خدمات را نظارت نموده و برای بهبود حکومتداری خوب دادخواهی می نماید. این ائتلاف در ولایات هرات، بامیان، ننگرهار و کابل مصروف فعالیت می باشد. شبکه های ولایتی زنان این موسسه که نیز ناشی از اجتماعات مردمی می باشد همواره در صدد شناسایی و مورد توجه قرار دادن مسایل وموضوعاتی می باشد که مایه نگرانی برای زنان بوده و این شبکه ها در هرات، بامیان، فاریاب، کندز، ننگرهار، کندهار و کابل فعالیت دارند.

علاوه برآن، موسسه برابری برای صلح و دموکراسی یکی از نهادهای پیشتاز جامعه مدنی در ایجاد ایتلاف ها با سایر نهادهای مدنی و گروپ ها، نظارت از پالیسی سازی حکومت در عرصه های صلح و حکومتداری، تحقق بخشیدن حقوق بشر و دادخواهی برای دخیل سازی نهادهای مدنی میباشد.

کارمندان موسسه برابری برای صلح و دموکراسی برعلاوه سفر و دیدارها با مردم در ولایات جهت درک مشکلات و نگرانی های شان، در سطح مرکز نیز مجالس و بحث های را پیرامون مطرح ساختن نگرانی های شهروندان با پالیسی سازان و تصمیم گیرندگان، برگزار می نمایند. اعضای رهبری این موسسه در مجالس و کنفرانس های بین المللی شرکت نموده و برای تداوم و همکاری پایدار جامعه بین المللی در افغانستان، دادخواهی می نمایند.

سیاسگزاری

موسسه برابری برای صلح و دموکراسی در قدم نخست از داکتران، معلمان، شاگردان، فعالین اجتماعی، مریضان و مقامات حکومتی که در این مباحث مشورتی سهم گرفتند، ابراز امتنان می نماید. البته قابل ذکر است که بدون همکاری آنها، اجرای این گزارش ممکن نبود. این موسسه همچنان از جامعه باز افغانستان جهت تمویل و حمایت از این پروسه و از محترم کرک اسچمیت و محترم نجیم قاسمی جهت ارایه نظریات سودمند شان برای تهیه این گزارش، اظهار سپاس و شکران می نماید. در اخیر، از تمام همکاران این موسسه جهت همکاری بی شایبه شان در تمام مدت این پروژه و به خصوص از آنهایی که به ولایات سفر کردند و معلومات را جمع آوری نمودند، ابراز سپاس و قدردانی صورت مینماییم.

فهرست مطالب

1	در مورد موسسه برابری برای صلح و دموکراسی
1	سپاسگزاری
2	فهرست مطالب
4	مخففات
6	پیشنهادهات
6	برای دولت افغانستان
7	برای نهاد های مدنی
7	برای تمویل کننده گان بین المللی
8	مقدمه
9	۱،۱ ساختار
9	۱،۲ میتودولوژی
10	۱،۳ تعاریف و محدودیت ها
11	۲،۱ تاریخچه بودجه سازی دولتی در افغانستان
11	۲،۲ ساختار بودجه
13	۳،۲ روند بودجه
14	2.3a تشکیل بودجه
15	2.3b تطبیق و یا اجرای بودجه
15	2.3c ارزیابی بودجه
16	2.4 اولویت ها و چارچوب بودجه
17	2.5 عرضه خدمات
19	برای ترتیب و تطبیق بودجه که عرضه خدمات را متاثر می سازد
19	3.1 موانع ظرفیتی و فقدان منابع
19	3.1a فقدان منابع
21	3.1b پیچیدگی و سرمایه انسانی
24	3.2 فساد اداری و میکانیزم های حسابدی
24	3.2a فساد اداری در روند بودجه
27	3.2b میکانیزم حسابدی
27	نظارت و ارزیابی و تطبیق قانون
28	3.3 دسترس کافی و دانستن معلومات بودجه توسط مردم محلی

- 29..... 3.3a شفافیت دولت و دسترسی به معلومات
- 30..... 3.3b نظرفیت و نمایندگی
- 31..... 3.4 بودجه بیش از حد متمرکز
- 31..... 3.4A فقدان صلاحیت تصمیم گیری و نظریات ولایات برای پلانگذاری مبتنی بر نیازمندی ها
- 32..... 3.4b بتکارات برای تقویت بودجه سازی ولایتی
- 34..... 3.4c محدودیت های بودجه سازی ولایتی
- 35..... 3.4d پیشنهاد برای تغییر روند بودجه سازی

مخفات

وزارت امور خارجه	MoFA	ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی	ACTA
وزارت داخله	MoI	بانک انکشاف آسیایی	ADB
وزارت صحت عامه	MoPH	سیستم معلوماتی مدیریت مالی افغانستان	AFMIS
وزارت احیا و انکشاف دهات	MRRD	استراتیژی انکشاف ملی افغانستان	ANDS
چارچوب میان مدت بودجه	MTBF	صندوق وجهی برای بازسازی افغانستان	ARTF
استراتیژی میان مدت مالی	MTFS	برنامه حکومتداری ولایتی افغانستان	ASGP
پیمان اتلانتیک شمالی	NATO	برنامه اجتماعی آگاهی دهی افغانستان	ASOP
برنامه های دارای اولویت ملی	NPP	بسته اساسی خدمات صحتی	BPHS
اداره امور و دارالانشای شورای وزیران	OAACOMS	نظارت مبتنی بر اجتماع	CBM
حفظ و مراقبت	O&M	ظرفیت سازی هدفمند	CBR
سازمان انکشاف و همکاری های انکشافی	OECD	شورای ولسوالی	DCC
مجمع اداری ولایتی	PAA	بسته اساسی خدمات صحتی	EPHS
صندوق وجهی مبتنی بر اجراءات والیان	PBGF	دولت جمهوری اسلامی افغانستان	GIRoA
کمیته انکشافی ولایتی	PDC	کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی	IARCSC
پلان انکشافی ولایتی	PDP	اداره مستقل ارگانهای محل	IDLG
قانون مدیریت مالی و مصارف عامه	PFEM	صندوق بین المللی پول	IMF
پلان استراتیژیک ولایتی	PSP	بانک انکشاف آسیایی	IDB
واحد حمایت از پروژه	PSU	قوای همکاری حافظ صلح	ISAF
ملل متحد	UN	دیده بان شفافیت افغانستان	IWA
برنامه انکشافی ملل متحد	UNDP	اهداف انکشافی هزار ساله	MDG
ایالات متحده	US	نظارت و ارزیابی	M&E
		وزارت معارف	MoE
		وزارت مالیه	MoF



با انتقال سیاسی و امنیتی که در حال اجرا بوده و وارد دهه ی تحول میگردد، موثریت بودجه سازی هرچه بیشتر اهمیت خود را پیدا نموده زیرا مساعدت های خارجی در حال کاهش است. با موانع احتمالی بودجه، اطمینان بخشیدن از موثریت و کارایی پلانگذاری و تطبیق بودجه خیلی حیاتی می باشد. این گزارش به ابعاد مختلف روش های بودجه سازی در افغانستان که موثریت عرضه خدمات را در سکتور معارف وصحت متاثر می سازد، پرداخته است که این معلومات از ۸ ولایت کشور جمع آوری گردیده که بر اساس آن این گزارش جامع ترتیب و تهیه شده است .

در نظر است که این گزارش به مثابه ی یک وسیله رسیدگی به کاستی ها در روند بودجه سازی و ارایه ی پیشنهادات مشخص برای جناح های مختلف مورد استفاده قرار گیرد.

این گزارش رابطه ای را میان عدم موثریت و ناکارایی عرضه خدمات با آمار بودجه ملی و اسناد مربوطه به تحلیل گرفته و چنین وانمود مینماید که عدم فراهم بودن مقدار کافی بودجه اختیاری در بودجه ملی، طرز العمل های مغلق، عدم ظرفیت کافی در سطح ولایات (تا حدی هم در سطح مرکز)، موجودیت فساد اداری، ناتوانی دولت در تسهیل بخشیدن میکانیزم های مؤثر برای بودجه سازی ولایتی، کاستی های اساسی وعمده را در روند بودجه افغانستان مطرح می سازد که کیفیت عرضه خدمات صحی و آموزشی را صدمه زده است.

کمبود منابع در بودجه ملی معمولاً به عنوان یک مانع در جهت دستیابی و کیفیت عرضه خدمات مطرح گردیده که این امر خود با توجه به اینکه افغانستان کشوری است با عاید خیلی پایین و جنگ زده، در راستای فساد اداری ممد واقع شده است. هنوز هم مساله فقدان صلاحیت دولت افغانستان در بودجه اختیاری (۳۴٪ بودجه انکشافی در بودجه ملی سال مالی ۱۳۹۴، بودجه اختیاری می باشد) به عنوان یک مساله مهم در راستای حکومت داری خوب در کنار تعهدات جامعه بین المللی برای افزایش ۵۰٪ بودجه اختیاری، مطرح نگردیده است. در نتیجه این گزارش دریافت گردید که تلاش ها برای موثریت بودجه مانند بودجه سازی ولایتی و بلند بردن ظرفیت کارمندان غیرواقعینانه خواهد بود اگر صلاحیت اختیاری دولت جمهوری اسلامی افغانستان در بودجه ملی افزایش نیابد، به ویژه در روشنایی عواید داخلی راکد و کاهش مساعدت های بین المللی و خروج نیروهای بین المللی کمک به صلح بعد از سال ۲۰۱۴ چالش بزرگی را به وجود خواهد آورد.

فساد اداری در افغانستان به پیمانه ای خیلی وسیع در این سند بحث گردیده و به عنوان جدی ترین نگرانی برای موثریت بودجه سازی مطرح شده است. این گزارش وانمود مینماید که فقدان منابع که از طرف وزارت های مرکزی، نهاد های ولایتی و عرضه کننده گان خدمات تجربه گردیده است، درامر رشوه دهی، اختلاس، خویش خواری، و فقدان میکانیزم های موثر حسابدھی، دسترسی به اشتغال زایی و خدمات عامه را محروم ساخته است. این گزارش و سایر سروی ها نشان میدهد که چنین عملکردهای فسادآور بصورت گسترده به عنوان یک عمل عادی تبدیل گردیده و

اکثریت مردم چنین اعمال را به عنوان یک معیار پذیرفته شده درک می نمایند. این امر نه تنها باعث محرومیت نهادهای ولایتی و عرضه کننده گان خدمات گردیده بلکه همچنان تهدید بزرگ برای مشروعیت قرارداد های اجتماعی پنداشته می شود.

دسترسی مردم محل به معلومات و درک آنها از معلومات بودجوی معمولاً به عنوان یک شاخص مهم جهت ارزیابی اینکه آیا بودجه به نیازمندی های مردم رسیدگی نموده و یا اینکه آیا دولت برای موثریت و عدم موثریت حساسه می باشد، مطرح است. دولت جمهوری اسلامی افغانستان گام هایی را در راستای دسترسی به معلومات بودجوی مانند معرفی بودجه شهروند و اظهارنامه قبل از بودجه به معرفی گرفته است، درحالیکه شبکه های نظارتی مبتنی بر اجتماع نهادهای مدنی مانند موسسه برابری برای صلح و دموکراسی و دیده بان شفافیت افغانستان دولت را در امر اطمینان بخشیدن شفافیت و حساسه، کمک می نمایند. همچنان این گزارش آشکار می سازد که مردم در سطح محلات (به شمول مردم در شهرها و نهاد های مدنی) هنوز هم از معلومات بودجوی بنابر دسترسی نداشتن به معلومات بودجوی ناآگاه می باشند و عدم موجودیت چارچوب قانونی (قانون دسترسی به معلومات) و وسایل تکنالوژیکی (دسترسی به انترنت) و فقدان ظرفیت و بعضی اوقات عدم موثریت و نمایندگی نادرست توسط موسسات داخلی و نهادهای مدنی، باعث عدم آگاهی شان گردیده است.

روند بودجه ی بیش از حد متمرکز یکی از مسایل عمده دیگر در عرضه خدمات بوده است. ابتکاراتی در زمینه غیرمتمرکز سازی بودجه مانند تدوین پلان های انکشافی ولایتی از طرف دولت جمهوری اسلامی افغانستان و تمویل کننده گان بین المللی به مثابه ای وسیله ای برای بهبود بخشیدن ادغام سازی نیازمندی های مشخص ولایات در روند بودجه، معرفی گردیده است. باآنهم، جمع آوری معلومات نشان می دهد که این ابتکارات نتیجه های ملموسی را عملاً در پی نداشته است. چندین عامل شامل این امر می باشد: فضای مغلق سیاسی و ساختارهای موازی نهادهای ولایتی، عدم صلاحیت اختیاری در بودجه ملی، عدم تمایل واحدهای بودجوی برای غیرمتمرکز سازی آن و ظرفیت پایین در

نهادهای دولتی در سطح ولایات. این گزارش بیان می دارد که ابتکارات ذکر شده باید تمام موارد فوق را درهنگام بودجه سازی ولایتی در نظر داشته باشد تا نهادهای بودجوی غیرمتمرکز شده و موثریت در بودجه به وجود آید.

این گزارش بیان می دارد که افزایش صلاحیت اختیاری در بودجه ملی، میکانیزم های موثر حساسه می مانند سیستم وسیع نظارت و ارزیابی حکومت، و روند بودجه سازی همگانی و مشترک میتوانند موثریت و کارایی بودجه را بلند برده، از کیفیت بهتر عرضه خدمات اطمینان داده و همچنان احتمال دارد تا اعتماد مردم را نسبت به دولت دوباره جذب نماید. این پیشنهادات زمینه ساز یک مناظره سیاسی و عامه در پیوند به بودجه ملی و عرضه خدمات گردیده که باعث ایجاد روند های بودجه جامع خواهد گردید که منتج به شامل سازی نیازمندی های محلی میگردد.

پیشنهادهات

در این سند، سه جناح مختلف در مصاحبه ها به عنوان جناح های دخیل مطرح اند: دولت جمهوری اسلامی افغانستان، نهاد های مدنی و تمویل کننده گان بین المللی. در نتیجه دریافت های این، موسسه برابری برای صلح و دموکراسی پیشنهادات ذیل را ارائه می دارد (جزئیات هر پیشنهاد در قسمت نتیجه گیری قابل دریافت می باشد):

برای دولت افغانستان

- غیرمتمرکز سازی صلاحیت بودجوی به سطح ریاست های ولایتی و نهادهای سازی اشتراک نهادهای ولایتی و نهادهای مدنی در روند ترتیب و تشکیل بودجه
- فراهم آوری معلومات قابل فهم و قابل دسترس به عامه مردم
- توشیح نمودن قانون دسترسی به معلومات
- مذاکره نمودن با تمویل کننده گان بین المللی جهت افزایش صلاحیت اختیاری در بودجه انکشافی
- نهادهای سازی استخدام براساس اصل شایستگی و گسترش برنامه های ارتقای ظرفیت مانند برنامه ارتقای ظرفیت هدفمند

- طرح و تطبیق سیستم نظارت و ارزیابی حکومت به شمول جمع آوری ارقام جامع که بتواند ارقام را به تفکیک جندر فراهم ساخته و روند تفتیش را بهبود بخشد.

برای نهاد های مدنی

- ارتقا بخشیدن ظرفیت شهروندان جهت دسترسی و درک بهتر از معلومات بودجوی
- افزایش منابع موجود جهت پخش معلومات بودجوی
- توسعه و گسترش فعالیت های دادخواهی در راستای بهبود عرضه خدمات و مبارزه با فساد اداری
- جستجوی فرصت ها جهت اطمینان بخشیدن از حسابدهی مؤسسات داخلی و نهادهای مدنی

برای تمویل کننده گان بین المللی

- نهادینه سازی تمویل برنامه ها تا اینکه از تمویل دوگانه ساختارهای حکومتی در سطح ولایات جلوگیری به عمل آید.
- افزایش بودجه اختیاری تا ۵۰٪ و افزایش صلاحیت تمویل اختیاری برای بودجه انکشافی
- کاهش مساعدت های تخنیکی خارجی و افزایش حمایت از ارتقای ظرفیت افغانها
- ترویج استخدام بر اساس اصل شایستگی با حمایت از برنامه های مانند ارتقای ظرفیت هدفمند و حمایت از فعالیت های مبارزه با فساد
- حمایت از فعالیت ها و ابتکارات دادخواهی و نظارت از عرضه خدماتی که از طرف نهادهای مدنی و مؤسسات داخلی، صورت میگیرد.



روند بودجه ملی افغانستان باعث تغییرات عمیق گردیده و پیشرفت های قابل ملاحظه ای را در جهت عرضه خدمات بعد از سقوط طالبان در سال ۱۳۸۰ (۲۰۱۱) داشته است. این امر به عنوان یک گذرگاه سریع برای دولت سازی که توأم با تاسیس نظام بودجه متمرکز بامدیریت مالی عامه بوده است،

فراهم شد که باعث افزایش موثریت بودجه دولت و کارایی عرضه خدمات گردید. با خروج نیروهای بین المللی حافظ صلح، موثریت بودجه سازی بیشتر از پیش حایز اهمیت میگردد زیرا کمک های خارجی رو به کاهش می باشد - ۵۰٪ عاید ناخالص ملی افغانستان را این کمک ها تشکیل می دهد. موجودیت منابع طبیعی و معادن میتواند بدیل خوب برای افزایش عواید داخلی بوده تا این ضایعه بزرگ را جبران نماید اما موجودیت فساد اداری، عدم موجودیت چارچوب های قانونی، و خطرات امنیتی و سرمایه گذاری این امر را در کوتاه مدت به چالش میکشد. باتوجه به موانع موجود در روند بودجه، اطمینان بخشیدن از موثریت و کارایی بودجه سازی خیلی زیاد حایز اهمیت می باشد.

بودجه افغانستان در یک فضای کاملاً دشوار و ناامن تدوین و اجرا میگردد. مساعدت ها و کمک های گسترده یی که بعد از سقوط طالبان برای بازسازی و انکشاف افغانستان سرازیر گردید همچنان میزان توقعات مردم را در این امر بلند برد. در سال ۱۳۹۲ (۲۰۱۳) کتله ی عظیم مردم افغانستان خدمات آموزشی (۱۱٪) و صحتی (۱۳٪) را به عنوان بزرگترین مشکل محل شان ابزار داشتند و اظهار نمودند که مردم در سطح محلات از خدمات آموزشی و

صحتی ناراضی اند و بصورت دوامدار از این خدمات مستفید نمیشوند. این گزارش مشخص می سازد که تدوین و اجرای بودجه ملی چقدر میتواند عرضه خدمات را به خصوص سکتور صحت و معارف را تحت نفوذ قرار دهد. تحلیل این گزارش محدود به فعالیت های بودجه اختیاری وزارت های دولت بوده زیرا دولت جمهوری اسلامی افغانستان ساختار متمرکز را در عملیات ها به شمول پلانگذاری و اجرای بودجه مطابق به قانون اساسی افغانستان، اتخاذ نموده است.

این گزارش به موشکافی روند بودجه و تحلیل عرضه خدمات با فراهم ساختن معلومات مفصل و تحلیل های عمیق پرداخته تا بتواند پالیسی سازی را در این مورد بهبود بخشد. هرچند، بودجه سازی و عرضه خدمات بیشتر به عنوان روندهای مشخص حکومتمداری مطرح است تا پروسه های ذات البینی. این گزارش هردو پروسه را با تلاش جهت شناسایی و مورد توجه قراردادن مشکلات در روند بودجه سازی که باعث صدمه دیدن کیفیت عرضه خدمات میگردد، پیوند می دهد. این گزارش خود را مجزا از پالیسی ها و اسناد دولت دانسته و مبنای این گزارش را دیدگاه ها و نظریات مستفید شوندهگان خدمات، تشکیل می دهد. چنین یک رویکرد باعث آن میگردد تا از مسایل خیلی تخنیکی و از روند بودجه از بالا به پایین حذر شده و روندی روی دست گرفته شود که از پایین به بالا باشد چون این روش بیشتر در تجربه های زندگی روزمره مردم ریشه دارد. این گزارش در صدد آن است تا خلای موجود را میان روند بودجه سازی و عرضه خدمات با فراهم آوری راه حل ها برای بهبود موثریت بودجه سازی مبتنی بر تجارب دریافت کننده گان خدمات، پر سازد.

مقصد اساسی این گزارش این است تا مسایل و موضوعاتی را که بودجه سازی ملی و عرضه خدمات را در سکتور معارف و صحت لطمه میزند، شناسایی نموده و به تحلیل بگيرد.

- روند ها و طرز العمل ها ترتيب و اجرای بودجه چیست؟
- دیدگاه ها و نظريات مقامات دولتی و مصاحبه کننده گان درمورد بودجه ملی چیست؟
- چگونه روند بودجه (از مرحله تدوين و ترتيب تا مرحله تطبيق بودجه) بالای عرضه خدمات آموزشی و صحت تاثیر دارد؟
- خلاهای عمده در پالیسی ها و طرز العمل ها برای بودجه سازی ملی چیست؟
- اقدامات احتمالی کدام ها اند تا این خلاها و موانع حل گردند؟

۱.۱ ساختار

این گزارش به چهار فصل ساختار بندی شده است. فصل اول شامل مقدمه، معرفی پرسش های تحقیق، خلاصه میتودولوژی، محدودیت ها و تعاریف می باشد. فصل دوم، معرفی مفصل را درمورد روند بودجه را ارایه می کند. این فصل تاریخچه بودجه سازی دولتی را در افغانستان، ساختار و روند بودجه، جناح های دخیل در بودجه را بیان داشته و اولویت های بودجه، پالیسی ها و چارچوب ها را به بحث گرفته و مختصراً وضعیت کنونی بودجه سکتور معارف و صحت را مورد مرور قرار میدهد.

فصل سوم تحلیل عمده گزارش را ارایه می دارد. بخش نخست در مورد موانع ظرفیتی و فقدان منابع مشخص می سازد که عدم صلاحیت بودجه اختیاری در بودجه ملی، طرز العمل های مغلق و پیچیده و موضوعات ظرفیتی چگونه کیفیت عرضه خدمات را متاثر می سازد. بخش دوم در مورد فساد اداری و میکانیزم های نظارتی به ارزیابی این مساله می پردازد که اعمال فسادآور مانند رشوه دهی، خویش خواری و اختلاس تا چه حد مانع بودجه سازی موثر گردیده و میکانیزم هایی را در نظر گیرد تا از حسابدهی اطمینان دهد. بخش سوم در جستجوی روند بودجه از دید مردم در

سطح محلات می باشد. این بخش موانعی را مشخص می سازد که مانع ارزیابی و درک مردم از معلومات بودجی گردیده و همچنان موانعی را هویدا می سازد که سد راه نهادهای مدنی قرار میگیرند و اجازه نمیدهند تا بصورت درست نمایندگی صورت گرفته و نگرانی های مردم محل اظهار گردد. بخش آخر به نکات و موضوعاتی مربوط به ساختار متمرکز بودجه و ساختارهای موازی در سطح ولایات و موانع ظرفیتی اشاره می دارد که منتج به متاثر ساختن عرضه خدمات میگردد.

فصل آخر، نتیجه گیری، بصورت فشرده به یافته های این گزارش اشاره نموده و پیشنهادات مشخص را برای نهادهای ذیدخل (دولت جمهوری اسلامی افغانستان، نهادهای مدنی و تمویل کننده گان خارجی) ارایه می دارد.

۱.۲ میتودولوژی

به منظور تسهیل نمودن دیدگاه ها از پایین به بالا در بودجه سازی، این گزارش از روش استنتاجی که در تجارب دریافت کننده گان خدمات شامل بوده، استفاده نموده است. بنابراین، مبنای یافته های این گزارش معلومات جمع آوری شده از مصاحبه ها، اسناد مربوط به بودجه و مباحثه های کنونی در این سند می باشد. مرور ومطالعه اسناد های موجود در مورد بودجه ملی صورت گرفته و همچنان بحث های گروهی متمرکز و مصاحبه های اختصاصی با عرضه کننده گان خدمات، مقامات دولتی، نهادهای مدنی و مردم در سطح محلات صورت گرفته است تا چالش های عمده بودجه سازی را عملاً در سطح اجتماعات مستند سازند. کارهای ساحوی جهت جمع آوری معلومات در هشت ولایت صورت گرفته است (بلخ، بامیان، هرات، کندهار، ننگرهار، کندز، ارزگان و کابل). وقتی که معلومات جمع آوری گردید، دو مرحله کودگذاری کیفی به تفکیک موضوع مصاحبه صورت گرفت. این نمونه ها بعداً با یافته های سند و معلومات بودجه ملی باهم در مقایسه قرار گرفتند که چارچوب را برای این گزارش فراهم ساخت. جزئیات بیشتر میتودولوژی گزارش و اشتراک کننده گان در ضمیمه شماره

۱ قابل دریافت می باشد. پرسشنامه های گزارش در ضمیمه شماره ۲ می باشد.

۱,۳ تعاریف و محدودیت ها

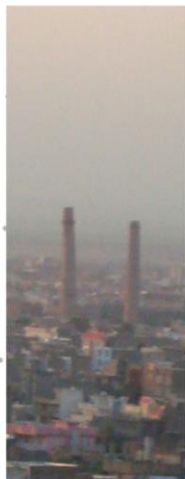
یک تعداد محدودیت ها در طرح این گزارش وجود داشته است. بنابر موانع زمانی، مالی و امنیتی، تنها یک تعداد محدودی از ولایات تحت پوشش قرار گرفته است که یقیناً نمیتواند بصورت مکمل نمایندگی از ۳۴ ولایت و ۳۹۸ ولسوالی افغانستان در راستای بودجه سازی و عرضه خدمات، بکند. باآنهم، این ولایات طوری تعیین گردیده است که حداقل بتواند به لحاظ جغرافیایی و ملیتی از همان زون مربوطه نمایندگی کند. جمع آوری چنین ارقام از نمونه های مختلف جغرافیایی باعث افزایش توانایی یافته های این گزارش گردیده است.

آمار و معلومات جمع آوری شده در این گزارش به هیچ صورت شواهد و مدارک قطعی را فراهم نمی سازد بلکه این آمار باید به گونه ای تفسیر گردد که در راستای حمایت از تحلیل این گزارش مورد استفاده قرار گیرد. همچنان محدودیت های مشخص در ارزیابی ساختارهای حکومت باتوجه به فضای سیاسی پیچیده و درحال تغییر افغانستان، وجود دارد. ساختارهای حکومت در سطح ولایات و مشخصات ولایت باعث آن گردیده است که فضای سیاسی موجود را نامطمین جلوه دهد و بدین ترتیب باعث ایجاد خلا میان آنچه که در نظر است تا عمل هویدا گردد. به منظور تحلیل بهتر ارقام، پرسشنامه هایی موسسه برابری برای صلح و دموکراسی بگونه ای تهیه شده بود که از پرسیدن سوال های مشخص که مربوط به ساختار همان ولایت باشند جلوگیری نماید و در عوض پرسشنامه ها طوری تدوین شده است که باعث گردد که آمار ها هرچه بیشتر مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد.

مساله پیشداوری پاسخ دهنده یک محدودیت عمومی در هنگام اجرای یک گزارش می باشد. مسایل مشخص مانند فساد اداری برای اشتراک کننده گان خیلی حساس می باشد. بگونه مثال، با وجود اطمینان دادن محرمیت، اکثریت

مقامات دولتی حاضر نبودند تا کارهای ریاست های خود شان را مورد انتقاد قرار دهند. این عدم تمایل بیشتر در سطح مرکز در وزارت معارف هویدا گردید. وزارت مالیه و وزارت صحت عامه بالعموم در راستای اجرای این گزارش اظهار آمادگی و همکاری کردند اما بی میلی در وزارت معارف بیشتر بود. وزارت معارف از اجرای گزارش ابراز آمادگی نکرده و در ابتدا از فراهم ساختن مکاتیب برای اجرای مصاحبه به روسای ولایات خودداری کرد. چندین مکتوب عنوانی وزارت معارف تهیه و به این وزارت ارسال گردید و حتی با شخص وزیر تماس گرفته شد اما نتیجه در خور قناعت فراهم نشد. فقط با همکاری یکی از نماینده گان در ولسی جرگه، جناب وزیر متقاعد گردید و مکتوب را برای اجرای گزارش در ولایات فراهم ساخت.

برعلاوه، سرازیر شدن کمک های خارجی در بیش از یک دهه در افغانستان، توقعات مردم را از عرضه خدمات بلند برده که باعث آن گردید تا اشتراک کننده گان در مصاحبه ها تقاضاها و خواست های غیرواقع بینانه داشته باشند. باوجود اینکه منابع در کشوری مثل افغانستان با عاید پایین خیلی کم می باشد. محدودیت دیگر در اجرای این تحقیق، دانش ضعیف اشتراک کننده گان از روند ترتیب و اجرای بودجه بود. بگونه مثال، بعضی از اشتراک کننده گان گاهی از آرایه جواب های دقیق سرباز زده و به سخنان کلیشه ای می پرداختند. برای جلوگیری از این پیشداوری ها، موسسه برابری برای صلح و دموکراسی با جناح های مختلف مصاحبه ها را انجام داده و اطمینان بخشید تا معلومات جمع آوری شده از مصاحبه ها با معلومات بودجه ملی و یافته های این سند باهم همخوانی داشته باشند. باید خاطر نشان ساخت که مفهوم ارتقای ظرفیت در این گزارش به عنوان سرمایه گذاری و تلاش ها برای بهبود ظرفیت افراد و نهادها به منظور دستیابی به توانایی های مشخص جهت نیل به نتایج مطلوب تعبیر میگردد. سرمایه انسانی به مفهوم مجموع از توانایی ها و ظرفیت های یک فرد در یک نهاد بوده تا بتواند ارزش های اقتصادی - اجتماعی را آرایه نماید.



بعد از سقوط رژیم طالبان و امضای موافقنامه بن، کمک های هنگفتی خارجی برای انکشاف سکتور امنیت و زیربنا و همچنان بلند بردن ظرفیت دولت افغانستان برای حکومتداری، به مصرف رسید. دولت افغانستان ریفورم های متعدد حکومتداری و مدیریت مالی عامه را با میکانیزم بودجه سازی ملی روی دست گرفت. یکی از انگیزه های مهم این بود که برای تمویل کننده گان اطمینان داده شود که مصرف مساعدت های خارجی شفاف و حسابده باشد. دولت برنامه های ملی را تدوین نمود و آنها را در بودجه ملی شامل ساخت تا اینکه بودجه سازی را به عنوان یک ابزار پالیسی اساسی ترویج دهد. سیستم مدیریت مالی عامه که همچنان به عنوان سیستم معلوماتی مدیریت مالی عامه یاد میگردد بعداً به منظور نهادینه سازی و متمرکز سازی جمع آوری عواید، بودجه سازی و مصارف در سراسر دولت، ایجاد گردید.

۲,۲ ساختار بودجه

بودجه ملی افغانستان اساسی ترین سند پالیسی دولت افغانستان است که عواید متوقعه و مصارف هر سال مالی را که در اول هر سال به تاریخ ۱ جنوری آغاز میگردد، مستند می سازد. باتوجه به این، بودجه ملی افغانستان اهداف تعیین شده عواید، مساعدت های متوقعه از طرف تمویل کننده گان، اولویت ها در مصرف، پلان ها برای توزیع منابع را آشکار ساخته و موثریت و ثبات اقتصادی را بیان می دارد. هدف از ایجاد یک حکومت و سیستم بودجه سازی متمرکز این بود تا حکومت داری ملی تقویت گردیده و باعث ایجاد

مقصد اساسی این گزارش این است تا موضوعات کلیدی برای روند ترتیب و اجرای بودجه ملی که عرضه خدمات را متأثر می سازد، درک و شناسایی گردد. بنابراین، در قدم نخست نیاز است تا معلومات مفصل در مورد پس زمینه روند بودجه ملی و جناح های دخیل در آن، ارایه گردد.

۲,۱ تاریخچه بودجه سازی دولتی در افغانستان

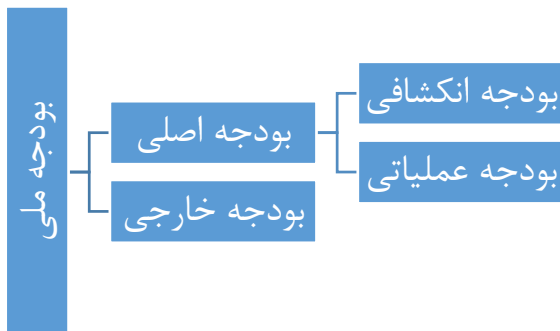
افغانستان تاریخ خیلی طولانی حکومتداری متمرکز را دارد که تحت نفوذ قدرت های خارجی ایجاد گردید. کوشش های متعددی از طرف رهبران افغان صورت گرفت تا بیروکراسی دولت و ظرفیت مدیریت مالی دولت را بهبود بخشد. بعد از گرفتن استقلال در سال ۱۲۹۸ (۱۹۱۹)، شاه امان الله خان ریفورم های جاه طلبانه ای را روی دست گرفت تا نظام بیروکراتیک دولت را با بودجه ملی که جایگزین خزانه شخصی شاه باشد، متحول سازد. دستگاه بیروکراسی دولت بصورت گسترده تحت قیادت پادشاهان مختلف گسترش یافت و از ۴۰۰۰۰ کارمند خدمات ملکی در سال ۱۳۲۹ به ۱۰۰۰۰۰ کارمند در سال ۱۳۵۰ افزایش یافت اما یک سیستم جامع بودجه که پاسخگو نیازها باشد هنوز هم غایب بود. باوجود تلاش های پیهم توسط رهبران افغان به منظور ایجاد بیروکراسی معاصر، دولت همچنان با همان سیستم میراثی نقش خویش را در این راستا ایفا می نمود تا اینکه ریفورم های جدی بعد از سقوط طالبان در سال ۱۳۸۰ روی دست گرفته شد.

یک ساختار و پروسه منظم مالی بعد از سقوط طالبان گردد. در این چارچوب، نهادهای حکومتی در سطح ولایات در واقع گسترش حکومت مرکزی و وزارت خانه های آن می باشد. والی مربوطه که از طرف رئیس جمهور منصوب میگردد، والی رسمی همان ولایت می باشد البته بدون صلاحیت های رسمی گسترده. ریاست های مربوطه در سطح ولایات مسوول راپوردهی به وزارت ها در سطح مرکز می باشند و از صلاحیت های مستقل نسبی برخوردار اند. نهادهای منتخب مانند شوراهای ولایتی فاقد صلاحیت و ظرفیت سیاسی جهت تحت تاثیر قراردادن تصمیم گیری ها می باشد. سایر نهادها در سطح ولایات مانند شوراهای انکشافی ولسوالی که از طرف دفتر USAID حمایت میگردد و توسط اداره مستقل ارگان های محل رهبری می شوند، فاقد صلاحیت رسمی در پروسه های حکومتداری می باشد. بنابراین، چنین استدال میتوان کرد که حکومت در سطح ولایات به مفهوم اینکه صاحب صلاحیت اختیاری بوده و بتواند مالیات را افزایش دهد و منابع را تخصیص دهد، موجود نمی باشد.

بودجه ملی افغانستان با توجه به چندین دلیل در مقایسه با بودجه های سایر کشور ها خیلی مغلق و پیچیده است. اول، ساختارها و پروسه های بودجوی در افغانستان بنابر بی ثباتی سیاسی که ناشی از چندین دهه جنگ و ناامنی می باشد. این عوامل باعث آن گردیده است تا فضای سیاسی نامطمین و ناامنی بوجود آید که این امر مانع تطبیق موثر سیستم های مدیریت مالی عامه گردیده است. دوم، کمک های تمویل کننده گان بین المللی اساسا اقتصاد افغانستان را تحت تاثیر قرار داده و به عنوان یک ملاحظه جدی در تدوین بودجه ملی افغانستان همه ساله مطرح است زیرا کمک های تمویل کننده گان خارجی قسمت اعظم از بودجه ملی افغانستان را شامل میشود. این امر باعث میگردد که دولت افغانستان نتواند مبالغ بسیار هنگفتی را که در کشور از طرف تمویل کننده گان خارجی سرازیر میگردد، کنترل نماید.

بودجه ملی افغانستان بگونه ای ساختار بندی شده است تا عواید حکومت را که از طریق بودجه عادی در بودجه اختیاری جریان مییابد تسهیل می بخشد که شامل عواید داخلی و کمک های تمویل کننده گان می باشد و عواید کنترل شده تمویل کننده گان از طریق بودجه خارجی در بودجه غیراختیاری جریان پیدا می کند که تنها شامل مساعدت های تمویل کننده گان میگردد. بودجه به دو بودجه موازی تقسیم میگردد که عواید را تنظیم نموده و بودجه را به وزارت خانه های مربوطه برای عرضه خدمات تخصیص می دهد طوری که در شکل شماره ۱،۲ نشان داده شده است. بودجه اصلی شامل بودجه عملیاتی و بودجه انکشافی میگردد که توسط عواید داخلی و کمک کشور های تمویل کننده، تمویل گردیده و از مجرای دولت افغانستان به مصرف می رسد. این بودجه از طرف وزارت مالیه ترتیب و توسط کابینه و پارلمان کشور تصویب میگردد. البته قابل ذکر است که فیصدی زیاد این پول (۶۶٪ بودجه انکشافی در سال مالی ۱۳۹۳) در حیطه صلاحیت دولت جمهوری اسلامی افغانستان نمی باشد و این همان پول است که تمویل کننده گان برای پروژه های مختلف تعهد نموده اند که از مجرای دولت افغانستان به مصرف نمی رسد.

شکل شماره ۱،۲ - ساختار بودجه



منبع: دولت جمهوری اسلامی افغانستان، گزارش چارچوب حسابدی متقابل توکیو. ۲۰۱۳،

شکل شماره ۲,۲ تخصیص بودجه اصلی در سال مالی
۱۳۹۳ (۲۰۱۴)



منبع: دولت جمهوری اسلامی افغانستان، "سند بودجه ملی سال ۱۳۹۳".

۳,۲ روند بودجه

روند بودجه ملی افغانستان با توجه به دخیل بودن مستقیم و غیرمستقیم نهادهای مختلف در مراحل گوناگون، مغلق و پیچیده می باشد. این امر شامل نهادهای دولتی گوناگون می باشد که بصورت مستقیم و غیر مستقیم در پروسه بودجه نقش های را ایفا می نمایند که البته قابل تغییر نیز می باشند.

هرچند نهادهای گوناگون در این پروسه دخیل اند، وزارت مالیه و مستوفیت ها (دفاتر ولایتی وزارت مالیه در ۳۴ ولایت) از جمله نهادهای رهبری کننده در این راستا می باشند. به همین ترتیب، وزارت مالیه مسوول تدوین و ترتیب بودجه و (وزارت مالیه و مستوفیت ها) مسوول اجرای بودجه سالانه می باشد. وزارت مالیه مسوده ابتدایی و نهایی بودجه را ارایه می دارد. وزارت مالیه اولویت ها و سقف های بودجوی را برای وزارت های مربوطه تعیین می نماید و مسوول اطمینان بخشیدن ثبات مالی بودجه می باشد. ریاست های ولایتی از نفوذ رسمی در تشکیل بودجه برخوردار نمی باشند و بصورت مکمل وابسته به وزارت های مرکزی بوده و مستقلانه عواید و مالیات را تولید کرده نمی توانند. فقط پارلمان کشور میتواند که بودجه نهایی شده را قبول و یا رد نماید.

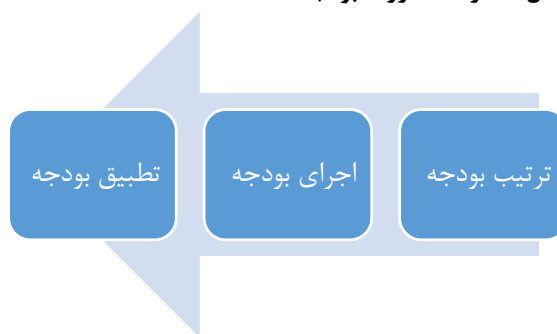
مساعدت های تمویل کننده گان به بودجه اصلی (هر دو بودجه عملیاتی و انکشافی) اغلبا از طرف صندوق بازسازی افغانستان (ARTF) که در سال ۱۳۸۱ ایجاد گردید به نمایندگی از ۳۳ تمویل کننده مورد اجرا قرار میگیرد. مساعدت های این تمویل کننده گان یا اختیاری و یا هم غیراختیاری می باشد و اکثریت این وجوه وابسته به پروژه ها و یا شرایط مشخص می باشد. جریان این وجوه از طریق صندوق بازسای افغانستان برای بودجه عملیاتی وابسته به کنترل دولت می باشد و دولت جمهوری اسلامی افغانستان همچنان میتواند که در قسمت جریان بودجه انکشافی که از مجرای این صندوق صورت میگیرد نفوذ داشته باشد زیرا وزارت مالیه مشترکا ریاست کمیته رهبری آن را داشته و استراتیژی صندوق بازسازی را تعیین می نماید و صاحب یک کرسی در کمیته رهبری این صندوق می باشد که میتواند طرح ها را مرور و مورد تصویب قرار دهد. برعلاوه صندوق بازسازی افغانستان، یک تعداد کثیری از تمویل کننده گان مبالغ هنگفتی را به بودجه اصلی حکومت افغانستان با ابتکارات مختلف مساعدت می نماید مانند صندوق نظم و حاکمیت قانون (لتفا) که با هدف تقویت تنفیذ قانون در کشور ازطرف برنامه انکشافی ملل متحد اداره شده و توسط وزارت امور داخله و وزارت مالیه که از طرف ۱۵ کشور حمایت مالی میگردد، تطبیق می شود.

هر دو مولفه های عملیاتی و انکشافی بودجه اصلی وابسته به مساعدت های خارجی می باشد زیرا براساس سال مالی ۱۳۹۳، ۵۴٪ بودجه عملیاتی و ۱,۹۱٪ بودجه انکشافی از طرف تمویل کننده گان خارجی تمویل میگردد، طوریکه در شکل زیر ۲,۲ نشان داده شده است. این امر نشان میدهد که تولید عواید داخلی بصورت گسترده خیلی پایین قرار داشته که نیازمندی های مولفه های بودجه اصلی را برآورده ساخته نمیتواند. بودجه عملیاتی مصارف کنونی را احتوا نموده که شامل معاشات، حفظ و مراقبت و عملیات ها می باشد که از طرف وزارت مالیه برای سایر وزارت خانه ها تخصیص داده می شود که بعدا این وزارت خانه به واحد های ولایتی توزیع می دارند، درحالیکه بودجه انکشافی ساحه بزرگتری را احتوا نموده و شامل تمام وجوه میگردد که برای بازسازی و انکشاف اختصاص یافته است.

روندهای تشکیل و ترتیب بودجه شدیداً متمرکز در کابل بوده که از طرف وزارت مالیه و وزارت های مربوطه رهبری میگردد. از نهادهای ولایتی توقع برده می شوند تا در بحث ها شرکت داشته باشند و نظریات شان را برای اولویت های مصارف، اظهار نمایند. پلان های انکشافی ولایتی به عنوان یک وسیله ارتباط دهنده نیازمندی های ولایتی، اولویت ها و استراتیژی ها در مطابقت با استراتیژی انکشاف ملی افغانستان، عمل می نمایند. در کل، تشکیل و ترتیب بودجه به هماهنگی، تسامح، و ارتباط میان فکتور های متعددی که در صدد مورد توجه قرار دادن اولویت های انکشافی ملی، سایر تمویل کننده گان، واقعیت های مالی و ظهور نیازمندی ها در عمل می باشد، وابسته است.

نقش ها و وظایف این فکتورهای کلیدی از قبل در سایکل رسمی بودجه که مراحل مختلف را مشخص می سازد، واضح گردیده است - تشکیل بودجه، تطبیق بودجه و ارزیابی بودجه. در حالیکه این گزارش تمام مراحل بودجه را مورد توجه قرار خواهد داد، اما توجه بیشتر را به مراحل ترتیب/تشکیل و اجرای بودجه و نقش جناح های مختلف را در جامعه افغانستان به شمول نهاد مدنی، مبذول داشته است.

شکل شماره ۲.۳ روند بودجه



2.3a تشکیل بودجه

مطابق به تقویم بودجه سال جاری، تشکیل بودجه عبارت از روندی است که در ماه مارچ توام با صدور اولین متحد المال از طرف وزارت مالیه به سایر واحدهای بودجوی وزارت خانه های مربوطه آغاز و در ماه دسمبر هنگامی که وزارت مالیه پلان های مالی را مرور و منظور می نماید، ختم می گردد، طوریکه در شکل شماره ۴.۲ نشان داده شده است. وزارت مالیه بحث را میان مقامات وزارت خانه های مربوطه در رابطه به روند تدوین بودجه سال کنونی رهبری نموده و بعد از آن میعاد زمانی را توام با رهنمودهای ترتیب بودجه از طریق وزارت مالیه به وزارت خانه های مربوطه و سایر نهادهای ذیدخل ارجاع می دارد. متعاقباً، وزارت مالیه پروسه ای را آغاز می نماید که منابع موجود را برای پراخت ها تعیین نماید تا مقاصد بودجوی مرفوع گردد. بعد از آن از وزارت های مربوطه و سایر واحدهای بودجوی خواسته می شوند تا نیازمندی های برنامه های شان را برای فراهم آوری خدمات، شناسایی نمایند. این دعوت ذریعه متحد المال صورت گرفته و وزارت خانه های مربوطه خلاصه ای از فعالیت های برنامه های شان را به وزارت مالیه ارائه می دارد. در این مرحله سایر ابتکارات از طرف نهادهای ولایتی و ولسوالی و تمویل کننده گان نیز معرفی گردیده که از طرف وزارت های مربوطه مورد بازنگری و مرور قرار میگیرند. براساس متحد المال نخست، وزارت مالیه چارچوب میان مدت بودجه را برای مدت سه سال ترتیب نموده که اولویت های بودجوی را در مطابقت به منابع موجود تعیین می نماید تا ثبات مالی را تضمین کرده باشد.

بعداً، وزارت مالیه متحد المال دوم را برای وزارت خانه های مربوطه ارسال داشته و از آنها میخواهد تا تخمین های بودجوی مفصل و توضیحات برنامه های شان را فراهم سازد. این هزینه گزاری ها و برنامه ریزی فعالیت ها بصورت مفصل از طرف وزارت مالیه در ترتیب سند نهایی بودجه مورد استفاده قرار میگیرد.

شکل شماره ۴,۲ جناح های دخیل در روند ترتیب بودجه سال ۱۳۹۳



که بعداً بودجه به وزارت خانه های مربوطه برای تطبیق ارسال میگردد. وزارت خانه های مربوطه بالنوبه مقداری از این بودجه را به ریاست خانه های ولایتی و نمایندگی ها ارسال داشته و باقی مانده آن را در سطح مرکز تخصیص می دهد. وقتی پرداخت ها و وجوه به حساب مستوفیت ها انتقال گردید، بعد از آن مستوفیت ها صلاحیت اجرای پراخت ها را به ریاست های ولایتی دارد. بودجه عملیاتی طی مراحل مختلف بصورت ربعوار ارسال میگردد و بودجه انکشافی بصورت اقساط مطابق به نیازمندی ارسال میگردد.

2.3c ارزیابی بودجه

وقتی بودجه به مصرف رسید و خدمات فراهم گردید، مرحله سوم عبارت از ارزیابی بودجه می باشد که صورت میگیرد. ارزیابی برنامه ها در سطح مرکز صورت گرفته و شامل نظارت از ارزیابی رسمی تطبیق بودجه، طرز العمل های گزارشدهی از فعالیت های ریاست خانه ها و وزارت ها، و مرور اجراءات برنامه ها می باشد. مبنای ارزیابی بودجه را گزارشدهی مصارف که بصورت ماهوار توسط مستوفیت ها برای وزارت مالیه و توسط ریاست های ولایتی برای وزارت خانه های مربوطه، صورت گرفته است تشکیل می دهد. بر مبنای این یافته ها، وزارت مالیه بازنگری وسط سال بودجه

اختصارات:

واحد بودجی = واحد های که برای وزارت های مربوطه پلان بودجه را تهیه می نماید.

بی سی (BC) = متحد المال بودجه که مسوده بودجه را با خلاصه فعالیت های برنامه ها برای هر وزارت مربوطه ارایه می دارد.

کمیته استماع بودجه = کمیته ای می باشد که اعضای آن وزارت خارجه، وزارت مالیه، وزارت اقتصاد و شورای وزیران است.

PDPs = پلان های انکشافی ولایتی به این معنی است که مقاصد انکشافی ولایتی را در مطابقت با اولویت ها و نیازمندی ها برای حکومت مرکزی، حکومت ولایتی و موسسات تمویل کننده تنظیم کند.

MTBF = چارچوب میان مدت بودجه اولویت های بودجی را در مطابقت با منابع موجود بررسی می کند.

منبع: دولت جمهوری اسلامی افغانستان، تقویم ترتیب بودجه

سال ۲۰۱۴

2.3b تطبیق و یا اجرای بودجه

دومین مرحله، مرحله تطبیق می باشد که بعد از نهایی شدن بودجه و امضا توسط رئیس جمهور این مرحله آغاز میگردد

را انجام داده، پیشنهادات را برای تعدیل بودجه وارد ساخته و حسابات نهایی را در ختم هر سال تهیه می دارد.

به لحاظ تیوری و در روی کاغذ، روند بودجه ملی افغانستان در مطابقت به معیارهای قبول شده بین المللی و بهترین عملکردهای مدیریت مالی می باشد. مثلاً طوریکه در فوق ذکر گردید، سیستم مدیریت مالی وجود دارد، میکانیزم های نظارت پابرجا است، جناح های گوناگون در روند بودجه دخیل اند، و برای شفافیت بودجه تلاش های پیگیری صورت میگیرد. اما در عمل طوریکه این سند و مصاحبه ها در تحلیل این گزارش اظهار خواهد نمود، چالش های متعددی وجود دارد که کیفیت خدمات را متاثر می سازد.

2.4 اولویت ها و چارچوب بودجه

اولویت مصرف دولت با تخصیص (۴۴٪) برای سکتور امنیت و (۱۳٪) برای سکتور معارف مشخص می باشد که بیشترین سهم را از بودجه عملیاتی در سال مالی ۱۳۹۳ برده است. افزایش بودجه در سکتور امنیت از سال ۱۳۹۰ بدین سو در شکل زیر ارایه گردیده است. در سال مالی ۱۳۹۳، ۴٪ بودجه ملی برای سکتور صحت اختصاص یافته بود.

جدول شماره ۵,۲ اولویت مصرف بودجه دولت در

سال های ۱۳۹۰ - ۱۳۹۳

	1393 (2014)	1392 (2013)	1391 (2012)	1390 (2011)
امنیت	44%	44%	32%	29.6%
زیربنا و منابع طبیعی	14%	14%	22.8%	23%
معارف	13%	15%	13.6%	14%
حکومتداری، حقوق بشر و حاکمیت قانون	4%	4%	5.1%	5.3%
صحت	4%	4%	4.8%	4.2%

منبع: اسناد بودجه ملی سال های 1390-1393
(2011-2014) دولت جمهوری اسلامی افغانستان

به عنوان مولفه های عمده بودجه عملیاتی در بودجه ملی، بودجه معارف و صحت اهداف مشخص را دنبال می کردند. در سال مالی ۱۳۹۳، هدف بودجه معارف افزایش شمولیت شاگردان، مکاتب، تکمیل نمودن، بازنگری و چاپ نصاب و کتاب های درسی، ارتقای ظرفیت معلمین، تدوین برنامه های بیشتر آموزشی و بهبود سواد آموزی بوده است. اولویت های کلیدی وزارت صحت عامه در سال مالی ۱۳۹۳ شامل: بهبود میزان مرگ و میر اطفال، کاهش بیماری های مزمن، کاهش واقعات سوتغذی، فراهم آوری خدمات صحتی برای معتادین، تطبیق برنامه واکسیناسیون در تمام ولایات کشور، راه اندازی کمپاین های آگاهی دهی در مورد استفاده از خدمات صحتی و مراقبت های اولیه، فراهم آوری خدمات اولیه، ثانویه و ثالثه برای تمام افغانها، تدوین برنامه های آموزشی برای مادران، تشخیص و تداوی توبرکلوز، و بهبود میزان معافیت ها.

تمویل از مجرای بودجه انکشافی بصورت گسترده توسط استراتیژی انکشاف ملی افغانستان هدایت شده است. استراتیژی انکشاف ملی افغانستان مقاصد انکشافی را برای حکومت افغانستان و برنامه های آن مشخص ساخته و این مقاصد را در سه ستون متمرکز ساخته است: امنیت، حکومتداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر، و انکشاف اقتصادی و اجتماعی. استراتیژی انکشاف ملی افغانستان به مسایل مشترک مبارزه با مواد مخدر، فساد اداری، ارتقای ظرفیت، تساوی جندر، محیط زیست و همکاری های منطقوی حساس بوده است. سند مربوط به استراتیژی انکشاف ملی افغانستان معاهده افغانستان می باشد که تعهدات تمویل کننده گان بین المللی را جهت مساعدت ستون های استراتیژی انکشاف ملی تایید می دارد.

برنامه های دارای اولویت ملی چارچوب های پالیسی عمده حکومت می باشد که در سال ۲۰۱۰ در کنفرانس کابل به تصویب رسید و به عنوان مبنای انتقال مسوولیت های انکشافی و اعمار صلح از جامعه جهانی به دولت افغانستان و جامعه مدنی، عمل می نماید. ساحات عمده و مورد تمرکز برنامه های دارای اولویت ملی شامل صلح و مصالحه، امنیت، حکومت داری خوب، انکشاف اقتصادی، همکاری های منطقوی و جهانی می باشد. بنابرین، این ساحات مورد توجه

جهت اطمینان بخشیدن سیاست ها، عدالت، امنیت، انکشاف اقتصادی و تولید عواید موثر و عرضه خدمات را روی دست گیرند.

2.5. عرضه خدمات

روند بودجه مشخص می سازد تا منابع موجود چگونه تخصیص داده شود و اولویت بندی خدمات مشخص در مقایسه با سایر خدمات چگونه صورت گیرد چنانکه مثال آورد شد که بودجه تخصیص شده برای سکتور امنیت ۴۴٪ بودجه ملی سال مالی ۱۳۹۳ را تشکیل میدهد. قبل از اینکه وارد بحث شویم که روند بودجه چگونه عرضه خدمات را متاثر می سازد، مهم است تا معلومات مختصر در مورد پیشرفت های نسبی که در سکتور معارف و صحت صورت گرفته است، نظر بیندازیم.

از وضعیتی بسیار وخیمی فقدان فرصت های آموزشی در دوران طالبان، دسترسی به تعلیم برای پسران/مردان و دختران/زنان بصورت خیلی گسترده از سال ۱۳۸۰ بدین سو افزایش یافته است. شاگردان مکتب از یک میلیون به ۷ رسیده است، ده ها هزار معلم استخدام و آموزش دیدند، هزار ها مکتب اعمار و یا بازسازی گردیدند، میلیون ها کتاب درسی و نصاب آموزشی تولید و پخش گردیدند. برنامه سواد آموزی ایجاد گردید که صدها هزار افغان در سراسر افغانستان از آن مستفید شدند. باوجود پیشرفت ها در معیارهای تعلیمی، هنوز هم باید پیشرفت های چشم گیر صورت گیرد و بودجه نقش خیلی با اهمیت را در این مورد باید ایفا نماید.

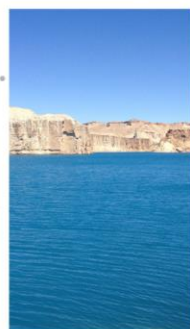
در سکتور صحت، بهبودی های حیاتی در فراهم آوری عرضه خدمات اساسی صورت گرفته است. بسته اساسی خدمات صحتی در سال ۱۳۸۱ برای پیشبرد کلینک های صحتی ایجاد گردید. علاوه برآن، بسته اساسی خدمات شفاخانه ای در سال ۱۳۸۴ به منظور بهبود کیفیت خدمات شفاخانه ها در سراسر افغانستان، تدوین گردید. وزارت صحت عامه هر دو سیستم را و تمام سیستم مراقبت های صحتی را نظاره می نماید، اما بسته اساسی خدمات صحتی و بسته اساسی خدمات شفاخانه ای از طرف موسسات داخلی تطبیق

در مطابقت به استراتیژی انکشاف ملی افغانستان می باشد. چارچوب حسابدگی متقابل توکیو در سال ۲۰۱۲ در کنفرانس توکیو اتخاذ گردید و جامعه جهانی بخاطری مساعدت های دوامدار مالی تعهد سپردند تا پروس انتقال به مقامات افغانی واگذار گردد. چارچوب حسابدگی متقابل توکیو تعهدات مشارکت متقابل را میان جامعه جهانی و حکومت افغانستان تقویت نموده و پلان های را برای افزایش موثریت کمک ها در جریان روند انتقال، مطرح می سازد.

در پاسخ به تحقق بخشیدن تلاش ها حکومت افغانستان در راستای حفظ و بقای برنامه های انکشافی بعد از خروج کامل نیروهای خارجی در سال های آینده، حکومت افغانستان استراتیژی میان مدت میان مالی را تدوین نموده است که راهکارهایی مشخص را برای پیشرفت و بقای ثبات مالی و تمویل برنامه ها و مورد رسیدگی قراردادن فقر در افغانستان، تعریف نموده است. همچنان، در پاسخ به کنفرانس توکیو و کنفرانس شیکاگو، چارچوب حسابدگی متقابل توکیو به عنوان یک رهنما مورد استفاده قرار میگیرد تا دولت افغانستان را در راستای رسیدن به اهداف انکشافی و حکومتداری خوب از طریق مصرف بودجه، یاری رساند. چارچوب متقابل توکیو همچنان مشخص می سازد تا تمویل کننده گان چگونه کمک های شان را برای دولت افغانستان بعد از سال ۲۰۱۴ ارایه نمایند تا اینکه به کسرهای بودجوی پیشبینی شده نیز رسیدگی صورت گیرد. در این راستا، تمویل کننده گان بین المللی خواستار ایجاد ریفورم ها مانند بهبود پروسه های انتخابات، حاکمیت قانون، محو خشونت علیه زنان، مورد رسیدگی قرار دادن فساد اداری، و اطمینان از شفافیت بودجوی، می باشد. در تمام این موارد، تمویل کننده گان مبالغ هنگفتی را برای پروژه های مشخص اختصاص خواهند داد که باز هم صلاحیت بسیار ناچیزی در اختیار دولت افغانستان قرار خواهد گرفت.

در سطح بزرگتر، افغانستان یکی از امضا کننده گان کشورهای شکننده می باشد. این چارچوب پالیسی در سال ۱۳۹۰ (۲۰۱۱) در چهارمین گردهمایی بلند رتبه در مورد موثریت کمک ها در بوسان کوریای جنوبی به امضا رسید که ۱۸ کشور شکننده را متحده ساخته تا با تمویل کننده گان بین المللی در تماس بوده و میتودولوژی های جدید را

میگردد که تمویل کننده گان آن: اتحادیه اروپا، بانک جهانی و اداره انکشافی ایالات متحده امریکا می باشد. شاخص های صحت همچنان بهبود یافته است: میزان مرگ و میر نوزادان از ۱۶۵ فی ۱۰۰۰ تولدات در سال ۱۳۸۲ (۲۰۰۳) به ۷۷ در سال ۱۳۸۹ (۲۰۱۰) رسیده است؛ مرگ و میر مادران نیز کاهش یافته و از ۱۶۰۰ فی ۱۰۰۰۰۰ تولدات در سال ۱۳۸۲ به ۳۷۲ تن در سال ۱۳۸۹ رسیده است؛ پیشرفت ها در این زمینه چشمگیر بوده است و باید در نظر گرفته شوند اما هنوز هم چالش هایی موجود است که وابسته به کاستی ها در روند بودجه می باشد که به آن موضوعات اشاره خواهد شد.



برای ترتیب و تطبیق بودجه که عرضه خدمات را متاثر می سازد

3.1 موانع ظرفیتی و فقدان منابع

این بخش کاستی های منابع و ظرفیتی را که در روند بودجه باعث متاثر ساختن عرضه خدمات میگردد برجسته میسازد زیرا این موارد به عنوان موانع کلیدی در راستای فراهم سازی خدمات با کیفیت برای عوام در سکتور صحت و معارف در هنگام جمع آوری معلومات، شناسایی گردیده است. مصاحبه ها به رد طرح های بودجوی، تاخیر در تخصیص بودجه، عدم صلاحیت اختیاری، طرز العمل های مغلق، سیستم ها و قوانین و فقدان ارتقای ظرفیت به عنوان اولویت ها که باید از طرف دولت و تمویل کننده گان بین المللی مورد توجه قرار گیرد، پرداخته است.

3.1a فقدان منابع

یکی از یافته های که در جریان اجرای مصاحبه ها ظهور پیدا نمود عبارت از فقدان منابع در هردو سکتور معارف و صحت بود. چندین موردی از مشکلات شناسایی گردید که باعث فقدان منابع گردیده اند مانند عدم دخیل بودن ریاست های ولایتی در ترتیب بودجه و عدم بودجه اختیاری در بودجه ملی.

تاثیرات فقدان منابع بصورت واضح در هردو سکتور قابل لمس می باشد زیرا شفاخانه ها و مکاتب جواب گوی نیازمندی های آنهايي که نیاز به خدمات دارند، نمی باشند. در سکتور صحت، شفاخانه ها بیش از حد از حضور مریضان مزدحم اند، پرسونل طبی موجود نیست و برای مریضان ادویه و لوازم طبی باکیفیت نمیرسد. یکی از داکتران در کندهار اظهار نمود که مریضان از چهار ولایت به اینجا آورده می شوند که این شفاخانه گنجایش این مقدار مریضان را

گزارش های قبلی در مورد حکومتداری و انکشاف در افغانستان زمینه ساز تحلیل این گزارش گردیده است، در حالیکه توضیحات بحث های اشتراک کننده گان شواهد مشخص را فراهم می سازد که در آن ترتیب و تطبیق بودجه به شمول ساختارهای قدرت در مرکز چگونه در سراسر افغانستان درک گردیده است. باوجود پیشرفت های متعدد در سکتور صحت و معارف، اما در مقایسه با سایر کشور ها بنابر دلایل مختلف مانند عدم زیربناها، ظرفیت پایین، امنیت و فقدان منابع، شاخص های تعلیمی و صحتی متعادل نبوده است. هرچند پیشرفت های صورت گرفته، اما افغانستان همواره در برآورده ساختن اهداف و شاخص های تعیین شده استراتیژی انکشاف ملی افغانستان، اهداف انکشافی هزار ساله و برنامه های دارای اولویت ملی خویش عقب بوده است. آنچه مایه نگرانی است موانع ظرفیتی، فقدان منابع، طرز العمل های مغلق، فساد اداری حاکم در دستگاه دولت، عدم دسترسی به معلومات بودجوی و درک پایین از این معلومات و صلاحیت متمرکز بودجوی در مرکز، می باشد. این بخش به نگرانی های مقامات حکومت و سایر دست اندرکاران که عملا در ساحه مصروف فعالیت می باشند پرداخته و دیدگاه های انتقادی را که در آن بودجه سازی ملی نیازمندی های مردم محل را در سراسر افغانستان انعکاس می دهد، برجسته می سازد.

ندارد. ۳۰٪ مریشان داخل بستر بدون مراقبت نگهداری می شوند و نسبت نرس ها بر مریشان ۱ بر ۴ می باشد. در سکتور معارف، تعداد کثیری از شاگردان و معلمان از عدم موجودیت قرطاسیه و مواد آموزشی، زیربناها، و کارمندان مسلکی، شکایت کردند. در چندین بحث های گروهی، شاگردان ابزار داشتند که صنوف کافی ندارند و اکثراً آنها در زیر خیمه ها و یا در فضای باز درس می خوانند و همچنان اظهار داشتند که آب آشامیدنی، چوکی و تخته ندارند. مزد ناکافی، فقدان معلمین مسلکی نیز در چندین موارد تذکر گردید. این مساله را یک شاگرد در یک بحث گروهی در کندهار با اظهار اشتیاق و افسردگی، چنین بیان کرد.

ما در اینجا به مکتب می آییم و به ندرت استاد پیدا می شود تا درس بدهد، و اگر گاهی استاد هم باشد خیلی مشکل است که چیزی را یاد بگیریم و این یک عمل عادی و هر روز ما است که بیاییم و برویم خانه بدون اینکه چیزی را یاد بگیریم.

یکی از توضیحاتی که برای فقدان منابع از طرف مقامات ولایتی مطرح گردید این بود که اکثراً طرح های بودجوی از طرف وزارت مربوطه در سطح مرکز بدون اینکه فرصت برای بحث در این مورد با آنها و یا وزارت مالیه فراهم شود، رد میگردد. هرچند، باید خاطر نشان ساخت که سقف های بودجوی که از طرف وزارت مالیه توأم با متحد المال دوم فراهم میگردد براساس منابع موجوده بوده و احتمال می رود که کمتر از بودجه پیشنهادی در متحد المال اول باشد. این گزارش استدلال می دارد که ریاست های ولایتی باید فعالانه در روند ترتیب بودجه دخیل باشند زیرا روند بودجه شمولیت نهادها را در سطح ولایات تسهیل ببخشد تا آنها بتوانند نیازمندی های مورد نیاز ولایت شان را در بودجه شامل سازند.

مساله فقدان منابع و نیازمندی برای اولویت بندی بودجه در سطح مرکز از طرف مقامات وزارت مالیه نیز مطرح گردید. یکی از مقامات در رابطه به اینکه چرا طرح های بودجوی ریاست های مربوطه رد میگردد، چنین اظهار نمود:

ما مایل هستیم تا تمام طرحهای بودجوی ریاست های ولایتی را قبول نماییم اما ما منابع نداریم تا جوابگوی تمام آنها باشد، بنابراین باید بودجه طوری ترتیب گردد که در مطابقت با اولویت های بودجه ملی باشد.

فقدان منابع باعث رقابت بالای وجوه مالی در مرکز گردیده است که میتوان از آن به عنوان جنگ بالای وجوه از طرف ولایات تعبیر کرد. عواید داخلی محدود همچنان مانع برآورده ساختن تقاضاهای بودجوی ریاست های ولایتی میگردد. بنابراین طرح های بودجوی اکثراً بنابر عدم موجودیت منابع کافی مورد پذیرش قرار نمیگیرند. این امر خود نمایانگر آن است که کمبود بودجه اختیاری در بودجه ملی هویدا است طوریکه ۳۴٪ بودجه انکشافی را بودجه اختیاری تشکیل می دهد که در شکل شماره ۲،۲ نشان داده شد. باتوجه به عواید داخلی محدود و فقدان بودجه اختیاری، اولویت بندی و هماهنگی میان نهادهای دولتی بیشتر از پیش اهمیت خویش را در راستای استفاده موثر از منابع موجوده محدود، پیدا می کند.

یکی دیگر از توضیحاتی که در مورد فقدان منابع در مصاحبه ها مطرح گردید عبارت بود از تاخیر در تخصیص بودجه. بعضی اشتراک کننده گان تاخیر در تخصیص بودجه را و مشکلات ظرفیتی را در سطح مرکز به عنوان یک مساله اجرای بودجه مطرح کردند، در حالیکه برخی دیگر استدلال داشتند که مستوفیت ها بنابر داشتن نقش کنترولی و یا پارلمان که اکثراً در تصویب بودجه تعلل می نماید، مسوول تاخیر در بودجه می باشند. آخرین گزارش وزارت مالیه از اجرای بودجه نشان می دهد که تخصیص بودجه بصورت منظم و پیهم برای بودجه عملیاتی (۹۴٪) و برای بودجه انکشافی (۵۰٪) صورت میگیرد در حالیکه میزان مصرف هر دو بودجه عملیاتی (۶۶٪) و از بودجه انکشافی (۳۵٪) در مرحله پایین قرار دارد. این امر نشان میدهد که میزان پایین اجرای بودجه انکشافی در سطح مرکز و ولایات مطرح بوده است. اما این در حالی است که میزان مصرف پایین بودجه عادی اساساً یک مساله در سطح ولایات می باشد. تاخیر در تخصیص وجوه برای اجناس مورد نیاز و معاشات همچنان مانع عرضه خدمات به سطح محلات میگردد طوریکه رئیس شفاخانه کندز چنین اظهار نموده است:

وزارت مالیه معمولاً بعد از ۳-۴ ماه معاشات کارمندان را ارسال می‌دارد. ما می‌خواهیم که پول را در آغاز سال به دست آوریم. ما حتی پول برای نیازمندی‌ها و ضروریات اولیه مانند تیل، غذا و گاز نداریم.

به عنوان نتیجه گیری، میتوان چنین استدلال کرد که فقدان منابع میتواند یکی از اساسی ترین مسایلی باشد که ناشی از عدم صلاحیت بودجه اختیاری در بودجه انکشافی، منابع داخلی کم، میزان پایین مصرف بودجه (به خصوص بودجه انکشافی) و عدم دخیل بودن ریاست های ولایتی، می باشد - فساد اداری موضوع دیگری است که در فصل بعدی به آن پراخته خواهد شد که میتواند با تشریک مساعی میان حکومت مرکزی و ریاست خانه های ولایتی و افزایش صلاحیت در بودجه اختیاری، مورد رسیدگی قرار گیرد.

3.1b پیچیدگی و سرمایه انسانی

موانع ظرفیتی در روند بودجه به عنوان یک مانع دیگر در راستای عرضه خدمات در جریان مصاحبه ها شناسایی گردیده است. یک روند دولت سازی تلاش های زیادی را برای افزایش ظرفیت کارمندان دولت جمهوری اسلامی افغانستان انجام داده است تا بصورت درست وجوه مالی تمویل شده دریافت و مورد استفاده قرار گیرد. باآنهم، مصاحبه ها نشان میدهد که سیستم های ایجاد شده پاسخگوی واقعیت های عینی جامعه نبوده و ارتقای ظرفیت از مجرای مساعدت های تخنیکی خارجی در کوتاه مدت مفید بوده است اما در دراز مدت موانعی را برای ارتقای ظرفیت افغانها به وجود آورده است.

قوانین، سیستم ها و طرز العمل های مغلق

این سند عدم همخوانی میان قوانین، سیستم ها و طرز العمل های مغلق بودجوی را با ظرفیت مقامات دولتی به بحث گرفته که اکثراً باعث آن میگردد که بصورت کامل این طرز العمل ها درک نگردیده و موثرانه تطبیق نشوند - به ویژه در سطح ولایات. اشتراک کننده گان در سطح ولایات در مصاحبه های شان خواستار ساده سازی و تعدیل طرز العمل های تدارکاتی و سیستم معلوماتی مدیریت مالی

افغانستان (افمیس) گردیدند که رابطه مستقیم با مساله ظرفیت جهت استفاده از این سیستم ها و قوانین، دارد. پیچیدگی در لوايح و طرز العمل های حکومت به عنوان یکی از مشکلات فرا راه عرضه خدمات موثر مطرح است. در حالیکه ساختارهای متمرکز حکومتی مورد انتقاد قرار گرفته است، برخی از اشتراک کننده گان به مستوفیت ها اشاره نموده و این نهاد را یک نهاد ناکارا خطاب کردند و ابزار داشتند که طرز العمل های موجود برای دریافت پول از مستوفیت خیلی مغلق و زمانگیر می باشد و در آنجا کاغذ پرانی پیش از حد حکمفرماست.

پیچیدگی طرز العمل های بودجوی بیشتر در هنگام هزینه های عملیاتی و حفظ و مراقبت مشکل زا می باشد چون این مصارف را نمیتوان بصورت منظم در سایکل بودجه پیشبینی نمود. در یک گزارش سال ۲۰۱۳ در مورد ثبات و پایداری دراز مدت پروژه های انکشافی، هزینه های عملیاتی و حفظ و مراقبت به عنوان مسایل خیلی مشکل زا باتوجه به روند خیلی متمرکز بودجه در افغانستان مطرح گردید. در موارد متعدد ولایات تحت پوشش، مقامات دولتی اظهار داشتند که آنها برای حفظ و مراقبت فعالیت های روزمره شان و یا ترمیم ساختمان ها و زیربناها، بودجه نداشتند.

در این گزارش، یکی از مقامات در سطح ولایات ابراز داشتند که ترمیم یک چیز خیلی ساده مانند قفل و یا یک کلکین برای مدت ۶ ماه الی یک سال طول می کشد. چندین تن از مقامات اظهار داشتند که وقتی آنها شکایات و یا درخواست های شان را برای مقامات عالی رتبه ارایه می دارند، وزارت مربوطه ظرفیت کافی برای تعقیب این مساله ندارد و یا در مواردی هم وجوه مالی برای تخصیص چنین موارد موجود نمی باشد و یا اینکه اصلاً گاهی جوابی از آنها شنیده نمی شود. این مساله میتواند از یک مورد خیلی کوچک گرفته مانند سوراخ شدن بام تا مورد بزرگتر مانند سقوط یک تعمیر. این موارد تکراراً از طرف مقامات در سطح ولایات مطرح گردیده و ابزار داشتند که عدم توانایی آنها در قسمت تخصیص در سطوح پایین تر و عدم صلاحیت آنها در بودجه اختیاری انکشافی به عنوان چالش های عمده مطرح است.

این مساله بیشتر از پیش مشکل را خواهد شد در صورتیکه مسوولیت پروژه های انکشافی به دولت افغانستان انتقال کند.

برخی های دیگر موجودیت قانون تدارکات را به عنوان یک چالش عمده فرا راه عرضه خدمات موثر ارایه داشتند. مقامات حکومتی در سطح ولایات اظهار داشتند که قانون تدارکات بیش از حد مغلق و زمانگیر می باشد و یا اینکه نواقص این قانون منجر به ایجاد دشواری ها در راستای تطبیق و اجرای بودجه گردیده است. چنانکه توسط چندین تن از مقامات دولتی در سطح مرکز تایید گردید، عدم همخوانی میان ظرفیت کارمندان دولت و مغلقیت قانون تدارکات و ظرفیت ریاست های ولایتی موجود است. این مساله چنین سوالی را مطرح میسازد که آیا باید قانون تدارکات تعدیل گردد و یا اینکه ظرفیت کارمندان در سطح ولایات و نهادها بلند برده شود و یا اینکه هر دو مورد باید انجام یابد. بگونه مثال، سیستم معلوماتی مدیریت مالی افغانستان (افمیس) در جهت نهادینه سازی روند بودجه در تمام نهادهای مختلف دولتی موثر بوده است اما استفاده از آن نیاز به انترنت و سهولت های تکنالوژیکی دارد که عملاً در تمام ولایات قابل دسترسی نمی باشد (این امر تا حد کمتر در سطح مرکز نیز صحت دارد). یکی از مقامات در بلخ در این مورد چنین اظهار نظر نمود:

ما چالش های متعددی هنگام استفاده و وصل شدن به سیستم معلوماتی مدیریت مالی افغانستان (افمیس) داریم. این سیستم در ریاست خزان وزارت مالیه جاسازی شده است و یک مشکل خیلی کوچک باعث میگرد که این سیستم در تمام ۳۴ ولایت متاثر گردد. این سیستم خیلی بغرنج بوده و زمان زیاد نیاز دارد تا با آن آشنا شد اما شفافیت کامل را اطمینان می دهد.

تقویم های بودجوی در حال تقلا به چنین وضعیت می باشند: زمانی سیستم های مانند سیستم معلوماتی مدیریت مالی افغانستان (افمیس) و قانون تدارکات باعث بهبود شفافیت و حسابدگی میگردد که ظرفیت و توانایی های عملی کارمندان بودجه جهت عملی سازی و استفاده از این سیستم ها بلند برده شوند. به منظور رسیدگی به این مساله،

نیاز و تلاش مشترک لازم است تا این قوانین، سیستم ها و طرزالعمل ها ساده ساخته شوند تا اینکه مطابق به ظرفیت و توانایی های فعلی کارمندان در سطح ولایات و تا حدی هم در سطح مرکز، عیار گردد و همچنان اعتماد بالای تخصص خارجی ها باید به نفع ظرفیت قوای بشری افغانها، کاهش یابد. این مورد در بخش بعدی مفصل بیان گردیده است.

سرمایه انسانی و ارتقای ظرفیت

تاریخچه دولت سازی به همکاری کمک های خارجی در کشور هایی با عاید کم نشان داده است که ارتقای ظرفیت یک روند دراز مدت می باشد و بنابراین توقعات باید با در نظر داشت همین امر، عیار گردد. ۱۳ سال بعد از سقوط رژیم طالبان، ارتقای ظرفیت کارمندان دولت به ویژه کارمندان در سطح ولایات هنوز هم با خلاهای جدی توأم می باشد، هرچند اهمیت برنامه های ارتقای ظرفیت را مانند برنامه ارتقای ظرفیت هدمند که از طرف صندوق بازسازی افغانستان مورد اجرا قرار میگیرد، نمیتوان انکار کرد طوریکه اشتراک کننده گان به آن نیز تاکید ورزیدند. ظاهراً این برنامه در مسیر درست روان است و اگر بصورت شفاف سازماندهی شود، احتمال می رود که نتایج ملموس به بار آورد.

تعداد کثیری از مصاحبه کننده گان اختصاصی تاکید کردند که عدم موجودیت کارمندان مسلکی در ریاست های ولایتی و مستوفیت ها باعث گردیده اند تا بالای مقامات حکومتی در سطح ولایات تاثیر منفی بجا گذاشته و منتج گردیده تا نیازمندی ها و ضروریات ولایات در روند بودجه در نظر گرفته نشوند. دانش ناکافی و ظرفیت پایین در سطح ولایات منجر به بهره برداری ناسالم از قانون و پالیسی های تدارکاتی گردیده است. بدین اساس، اشتراک کننده گان استدلال نمودند که دولت باید متخصصین را تحت آموزش قرار داده و آنها را در سهمگیری بیشتر تشویق نمایند و اتکا به مساعدت های تخنیکی خارجی را کاهش دهند. مسلکی سازی کارمندان خدمات ملکی در سطح ولایات میتواند برای بهبود شامل سازی نیازمندیها محلات در بودجه مفید باشد زیرا نهادهای دولتی در سطح ولایات این توانایی را دارد تا در روند ترتیب بودجه بیشتر سهم فعال تر گیرد. این

پیشنهاد در جریان صحبت ها در میان اشتراک کننده گان مطرح گردید و اظهار داشتند تا کادرهای مسلکی باید استخدام شوند تا بصورت دقیق مصارف آینده را پیشبینی نموده که با شرایط و اوضاع فعلی همخوانی داشته باشد.

معرفی سیستم های چون سیستم معلوماتی مدیریت مالی افغانستان (افمیس) بصورت عمومی از طرف نهادهای مدنی و حکومت مورد استقبال قرار گرفته و به عنوان یک پیشرفت در مقایسه به گذشته به آن دیده می شود. اهمیت تطبیق تکنالوژی های الکترونیکی در روند بودجه به عنوان یک ابزار جهت افزایش ظرفیت دولت در راستای جمع آوری معلومات موثق و اینکه بتواند دستگاه بیروکراسی موثر را تسهیل ببخشد، از طرف اشتراک کننده گان مطرح گردید. هرچند، نگرانی نیز موجود بود که عملکرد های بین المللی بصورت موثر و مفید در افغانستان قابل تطبیق نخواهد بود مگر اینکه ملاحظات اجتماعی - اقتصادی افغانستان در آن رعایت شده باشد. یکی از اشتراک کننده گان مطرح ساخت که ما باید اصول سنتی مدیریت مالی را که گسترش یافته است مورد استفاده قرار بدهیم و ابعاد محلی را که برای حد اکثر سازی نیاز است، تشویق نمود. این نظریات آشکار می سازد که ظرفیت کارمندان در سطح محلات و تا حدی هم در مرکز به آن حد برابر با سیستم های معرفی شده نمی باشند. این درحالی است که پالیسی های موجود استخدام بر مبنای اصل شایسته سالاری استوار نمی باشد.

در رابطه به ارتقای ظرفیت در عرصه تکنالوژی، بعضی از کارمندان دولت و نهادهای مدنی اهمیت تطبیق تکنالوژی های الکترونیکی را در روند بودجه به عنوان یک ابزار جهت افزایش ظرفیت دولت در راستای جمع آوری معلومات موثق و اینکه بتواند دستگاه بیروکراسی را تسهیل ببخشد، مطرح ساختند. یکی از استادان دانشگاه چنین اظهار نظر نمود که باید نسل جوان به کار گماشته شوند تا آنهایی را که نمی توانند از تکنالوژی استفاده نمایند، جایگزین کنند.

تلاش ها برای ارتقای ظرفیت کارمندان دولت بنابر اتکای زیاد بالای متخصصین خارجی جایگزین حمایت از کارمندان خدمات ملکی گردیده اند. یک گزارش در سال ۲۰۱۳ چنین برآورد نمود که سرمایه گذاری ها در اقتصاد افغانستان از مجرای بودجه خارجی تنها ۱۰ - ۲۵ فیصد در مقایسه با

۷۰ - ۹۵ فیصد بودجه عادی بوده است زیرا بیشترین آن را قراردادی هایی بیرونی برای مساعدت های تکنیکی از آن خود کرده است. مبالغ هنگفت مساعدت ها را بودجه غیراختیاری تشکیل می دهد (۵۴٪ در سال ۲۰۱۲) و فیصدی زیاد وجوه مالی غیراختیاری اند (۶۶٪ بودجه انکشافی). بودجه انکشافی به رهبری تمویل کننده گان همچنان باعث ایجاد به اصطلاح کارمندان خدمات ملکی دومی گردیده که موازی با نهادهای دولتی عمل می نمایند و معاشات گزاف را از آن خود می سازند که منتج به فقدان سرمایه انسانی در درون دولت افغانستان می گردد. سروی که در سال ۲۰۱۱ در هشت وزارت و یک نهاد صورت گرفت، نشان دهنده آن است که از ۵۰۰۰ کارمندی که در پُست های بلند کار می کردند و معاش شان از منبع خارجی پرداخت میگردید، تنها ۲۰۰۰ تن آنها افغان ها بودند که هزینه آن ۱۲۵ میلیون دالر در یک سال تخمین گردیده بود. مساله ارتقای ظرفیت و تمویل کارمندان خدمات ملکی دومی باتوجه به عواید داخلی پایین و احتمال قطع کمک های خارجی بعد از سال ۲۰۱۴، از جمله نگرانی های عمده به حساب می آید.

دولت جمهوری اسلامی افغانستان و تمویل کننده گان بین المللی مشورت های را جهت بهبود بخشیدن کارمندان خدمات ملکی و نهادینه سازی استخدام براساس اصل شایسته سالاری، آغاز نموده اند. این امر منتج به ایجاد برنامه ۵ ساله ارتقای ظرفیت هدفمند صندوق بازسازی افغانستان گردید که توسط وزارت مالیه و کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی تدوین یافته و در سال ۲۰۱۲ رسماً شروع گردید. برنامه ارتقای ظرفیت هدفمند توسط واحدهای حمایت از پروژه ها و کمیسیون اصلاحات اداری مورد تطبیق قرار گرفته و فعالیت های آن هماهنگ میگردد اما قابل تذکر است که هر وزارت برنامه ارتقای ظرفیت هدفمند خود را پیش میبرد. هدف از این برنامه تقویت روند استخدام براساس اصل شایسته سالاری بوده است که باید ۲۴۰۰ تن از کارمندان عالی رتبه وزارت ها در سطح مرکز و تاحدی هم در ولایات استخدام شوند تا اینکه رهبری این وزارت ها و ریاست ها را به عهده بگیرند. پلان براین بود که برنامه ارتقای ظرفیت هدفمند در ۸ - ۱۰ وزارت مربوطه که مستقیم در عرضه خدمات و رشد اقتصادی دخیل اند،

تطبيق گردد تا اینکه عرضه خدمات اساسی مانند خدمات صحتی و آموزشی بهبود یافته و اتکا به مساعدت های تخنیکي تمویل کننده گان کمتر گردد. با آنهم، تازه ترین گزارشات بانک جهانی حاکی از آن است که تطبيق برنامه ارتقای ظرفیت هدفمند از موعد زمانی تعیین شده عقب مانده و نیاز چشمگیر لازم است تا پیشرفت نماید زیرا تا اوایل ۲۰۱۴ تنها دو وزارت سکتوری در این برنامه اشتراک داشته است.

پروژه ارتقای ظرفیت هدفمند تلاش های قابل ملاحظه را در راستای ارتقای ظرفیت کارمندان دولت ایفا نموده و سیستم استخدام براساس اصل شایسته سالاری را نهادینه می سازد، در حالیکه گزارش ها از وضعیت این پروژه آشکار می سازد که این پروژه چندین تن از کارمندان خدمات ملکی را در سطح ولایات در یک وزارت استخدام نموده است. این گزارش استدلال می دارد که اگر تلاش ها در راستای نهادینه سازی اصل شایستگی در روند استخدام در سطح ولایات مفید و موثر بوده است، باید چنین روش ها به منظور نهادینه سازی و تقویت هرچه بیشتر روی دست گرفته شوند تا باعث افزایش ظرفیت کارمندان در سطح ولایات گردیده و آنها بتوانند هرچه فعالتر در روند ترتیب بودجه سهیم شوند.

3.2 فساد اداری و میکانیزم های حسابداری

فساد اداری در افغانستان یکی از بزرگترین موانع فرا راه انکشاف افغانستان از طرف تمویل کننده گان بین المللی دانسته می شود و اشتراک کننده گان نیز نگرانی ها و دلهره هایی شان را در مورد موجودیت فساد اداری و فقدان حسابداری، مطرح ساختند. سروی ها همچنان نشان میدهد که فساد اداری از نگرانی عمده و اساسی اکثریت قاطع افغانها بوده که همواره از افغانها قربانی میگردد. در سال ۲۰۱۳، ۲۶٪ افغانها فساد اداری را در میان چهار مشکل عمده کنونی که افغانستان با آن دست و پنجه نرم می کند، قرار دادند در مقایسه با ۳۰٪ که امنیت را و ۲۵٪ که بیکاری را مطرح ساختند. ۵۶٪ فساد اداری را به عنوان مشکل عمده زندگی روزمره شان قلمداد کردند، ۶۸٪ مردم فساد اداری را به عنوان مشکل عمده شان در ولایت ابراز کردند، ۷۷٪ فساد اداری را به عنوان یک مشکل عمده و اساسی

افغانستان در کل مطرح ساختند. مصاحبه ها نتایج مشابه را در مورد فساد اداری آشکار ساخت. معمولاً مفهوم فساد اداری توأم با استفاده از موقف دولتی برای منافع شخصی می باشد، اما اشتراک کننده گان در جریان مصاحبه ها از سایر انواع و اشکال اعمال فساد آور در روند بودجه یادآوری نمودند و پیشنهادات را برای بهبودی و میکانیزم های نظارتی ارایه کردند.

در این گزارش موسسه برای صلح و دموکراسی، پاسخ ها به مسایل مربوط به فساد اداری، شفافیت و حسابداری موضوع جنسیتی را نیز در نظر داشته است. پیشنهاد می گردد که زنان نیز علاقمند بحث در این موارد می باشند و کمتر نسبت به مردان در فساد دخیل اند زیرا هنوز هم زنان در ساختارهای قدرت در افغانستان حضور کم رنگ دارند.

3.2a فساد اداری در روند بودجه

مصاحبه ها با عرضه کننده گان و مستفید شوندگان عرضه خدمات آشکار ساخت که اعمال فسادآور خود را در قالب های چند بُعدی مانند رشوت دهی، اختلاس، خویش خواری و رفاقت نهادینه ساخته است که بصورت جدا ناشدنی با روند بودجه پیوند خورده است. اشتراک کننده گان جامعه مدنی و همچنان دولت فساد اداری را مانع عمده در راستای عرضه خدمات موثر در سکتور معارف و صحت دانسته اند. دیدگاه ها در مورد فساد اداری از طرف اکثریت پاسخ دهندگان مطرح گردیده اما در میان اشتراک کننده گان از جامعه مدنی قویتر بود. مصاحبه های اجرا شده پیشنهاد می نماید که فقدان منابع نسبتاً باعث اعمال اختلاس آور گردیده که منتج به رشوت دهی میگردد. روی همرفته، نظریات و دیدگاه های اشتراک کننده گان پیشرفت های را که از طرف دولت بر مبنای مدیریت مالی عامه و شاخص های شفافیت صورت گرفته است، منعکس نمی سازد.

رشوت، پارتی بازی، خویش خواری، و اختلاس

رشوت، پارتی بازی، خویش خواری، و اختلاس مختص به افغانستان نیست اما در افغانستان بصورت گسترده بوده و زیان های زیاد بار می آورد. بطور مثال یک سروی سال

1393 (2014) نشان میدهد که جمعا در طول 12 ماه افغانستان، 1.9 بلیون دالر را در رشوت پرداخته بودند و در سال 1388 (2009) افغانستان، 2.5 بلیون دالر رشوت پرداخته بودند که 23 فیصد عاید سرانه افغانستان را دربر میگرفت. نظریات اشتراک کننده گان درین سروی همچنان نشان میداد که چگونه رشوت، پارتی بازی، خویش خواری، و اختلاس برای دستیابی به فرصت های کاری و یا خدماتی که قابل دسترس به همه باشد، مهم است. بدینگونه منابع ضایع شده، سرمایه غضب میگردد و بسیاری فرصت ها از شهروندان افغان گرفته میشود.

در جریان مصاحبه ها چندین بار تاکید گردیده بود که در میان فراهم کننده گان خدمات و مقامات دولتی رشوت بصورت گسترده می باشد. روابط و رشوت برای تداوی در شفاخانه ها، کامیاب شدن در مکتب یا نمره بلند گرفتن، و یا اخذ سرمایه بیشتر از دولت، ابزار مهم است. در طی یک سروی در سال 1393 (2014) 32 فیصد تمام خانواده ها بخاطر دسترسی به منابع اساسی، حداقل یک بار در جریان 12 ماه گذشته رشوت پرداخته بودند. این تنها به این معنی نیست که منابع کم افغانها بصورت غیرمؤثر بمصرف میرسد، بلکه همچنان به این معنی است که ملکیت غیرانحصاری عامه به انحصار یک تعداد درآمده است. بحث های متمرکز گروهی با شاگردان در بلخ نظر آنها را در مورد بدرستی بازگو میکند:

هیچ کس بدون استفاده از شناخت خویشاوندان و یا رشوت به مقامات خدمات را به وقت بدست نخواهد آورد. از آنجا که ما میدانیم فقط 5 فیصد مردم خدمات را بصورت قانونی بدست میآورند و 50 فیصد دیگر خدمات را از طریق رشوت بدست آورده و 45 فیصد دیگر از طریق شناخت بدست میآورند.

رشوت نهادینه شده در سیستم، اعتماد افغانها را بالای دولت مرکزی در فراهم سازی خدمات عامه برای همه بدون محروم ساختن و استثنا قایل شدن از بین میبرد. این امر اعتماد میان دولت و مردم را لطمه میزند زیرا مردم در برابر مالیه ای که پرداخت میکنند توقع دارند تا یک سلسله خدمات مورد نیاز را بدست آورند. قابل تذکر است که اعتماد مردم در افغانستان بخاطر وابستگی دولت به کمک های خارجی از قبل دچار ضعف است و این باعث میشود تا دولت با مردم تعامل نداشته باشد. حل ساختن معضل اعتماد منجر به عکس العمل های خشونت آمیز و یا عاری از خشونت از جانب شهروندان میگردد، چنانچه در بحث متمرکز گروهی ذکر گردید آنها «به دولت اعتماد نمیکنند» و «بنأ رای نخواهند داد» اما «علیه دولت مظاهره میکنند تا خدمات باکیفیت بدست آورند».

پارتی بازی که استخدام دوست و آشنا در یک مقام بدون درنظر گرفتن شایستگی می باشد یکی از موضوعات عام دیگری است که در دولت افغانستان به مشاهده میرسد و بخصوص روی پروسه بودجه و توزیع خدمات اثر منفی میگذارد. خویشخواری استخدام به اساس روابط خانوادگی، روابط شخصی و یا روابط گروهی می باشد تا ضوابط. یک گزارش سال 1393 (2014) نشان میدهد که پروسه های فسادآور جایگزینی مقامات رهبری دولت باعث نصب مقامات به اساس قومیت و بیشتر شدن یک قوم خاص در تعدادی از وزارت خانه ها شده است. برعلاوه در سال 1392 (2013) 31 فیصد افغانها گفتند که آنها در زمان درخواست وظیفه با فساد اداری روبرو شدند. این تجربه مصاحبه شوندگان را مبنی بر اینکه پروسه استخدام با فساد آلوده است، تایید میکند.

گسترده بودن خویشخواری بخصوص در پالیسی های استخدام دولت به کیفیت عرضه خدمات ضرر میرساند زیرا باعث میشود تا کارمندان بی کفایت، بی مهارت و مفسد مسئول پروسه بودجه قرار گیرند. برای بالا بردن ظرفیت

کارمندان ملکی و پاداش دادن عملکرد های غیر آلوده با فساد، بعضی ها استدلال میکنند که دولت باید با استفاده از «چوب و زردک» سیستم استخدام به اساس ضوابط را پیاده نموده و «اشخاص قابل را در مقامات مربوطه استخدام نماید زیرا معیار استخدام باید اهلیت باشد نه روابط شخصی کسی». نظر به چنین نظامی «اشخاص مسلکی برای پلان و تطبیق بودجه استخدام خواهند شد». به طور خلاصه همه به این نظر بودند که «شایسته سالاری جای فساد را بگیرد». از مصاحبه ها همچنان واضح گردید که استخدام به اساس ضوابط دسترسی مردم را خدمات و کیفیت عرضه خدمات را بهبود میبخشد زیرا نهاد های که بودجه را بمصرف میرسانند کمتر به عملکرد های آلوده با فساد متصل خواهند شد. اینگونه نظام مکافات و مجازات بسیار پدیدار بوده و توسط مردم محل و مقامات قابل مشاهده می باشد و از فرهنگ محلی مردم که «غیرت» است برای اجرای آن استفاده صورت گیرد.

چندین اشتراک کننده از جمله سکتور های غیردولتی در مورد اختلاس در سکتور صحت و وزارت معارف خبر دادند، بیشتر اشتراک کننده گان از سکتور غیردولتی بوده و یکی هم از دولت بود. یک نظر مشترک در میان شان این بود که دولت مرکزی بودجه را « به مثابه بودجه شخصی در نظر گرفته است تا بودجه ملی» و اینکه «وزارت مالیه مانند یک شرکتی که در پی افزایش منافع خودش است کار میکند.» ارتباط میان اختلاس و ظرفیت توسط یکی از استادان اینگونه بیان شد:

بودجه تمویل شده در عرصه معارف توسط بیشتر از نیمی مقامات دولتی مورد اختلاس قرار گرفته و آنها مسلکی نیستند زیرا نظر به شناخت شخصی استخدام شده اند.

در همین ارتباط یک داکتر نیز چنین گفت:

مقامات دولتی همه دفاتر خویش را خریده اند و آنها به همان اندازه مصرفی را که برای بدست آوردن مقام کرده اند از طریق اختلاس دوباره بدست میآرند. ادارات دولتی درست مثل وسیله سرمایه داری کار میکنند و منحصراً ادارات دولتی نه بلکه بازار تبادل پول دیده میشوند. آنها برای مردم خدمات عرضه نداشته بلکه خود شان را ثروتمند می سازند.

اشتراک کننده گان همچنان اشاره کردند که این رفتار ها بصورت عادی در آمده است زیرا «هیچکس برای کار های که انجام میدهد در دولت مسئول قرار داده نمیشود.» تمایل به این کار در یک سروی سال 2010 واضح گردید که در آن 38 فیصد اشتراک کننده گان فساد اداری را منحصراً یک نورم پذیرفتند، در حالیکه در یک سروی در سال 2014، 79 فیصد افغانها باور داشتند که اختلاس ویا استفاده غیرقانونی پول در ادارات دولتی بسیار نورمال است.

این نارضایتی ها نشان دهنده خستگی از خویشخواری و پارتی بازی، آرمان برای استخدام به اساس ضوابط و فقدان اعتماد بالای توانایی دولت افغانستان برای عرضه خدمات بدون از بین بردن سرمایه است. این همچنان نشان دهنده ندانستن پروسه بودجه و دسترسی به معلومات بودجه است زیرا وزارت مالیه از نظر مصارف عامه و حسابداری مالی (AFPE) و شاخص های سروی بودجه باز، کارکرد خوبی انجام میدهد در حالی که پروگرام های مثل ارتقای ظرفیت هدفمند حد اقل تلاش کردند تا پالیسی های استخدام به اساس ضوابط را بهبود بخشند. در کنار ارتقای آگاهی در مورد نواقص در دولت و پروسه بودجه سازی، بالای بهبود شفافیت و حسابداری نیز تاکید صورت گرفته و توسط دولت، جامعه مدنی، موسسات داخلی غیردولتی، ادارات محلی منتشر شود تا باشد که اعتماد مردم میان مردم و دولت افغانستان مستحکم گردد.

3.2b: میکانیزم حسابداری

فقدان میکانیزم های موثر حسابداری توسط بسیاری از اشتراک کننده گان بصورت مستقیم و یا غیرمستقیم نشان دهنده عملکرد آلوده با فساد در پروسه بودجه تلقی گردیده و به نظر آنها باید تغییر کند. بخصوص یک سیستم جامع نظارت و ارزیابی و پیروی قوانین موجود منحصراً اولویت های دولت و نهاد های ذیدخل تاکید گردید. از جانب دولت افغانستان تلاش های جهت بهبود تفتیش و نظارت عملکرد صورت گرفته است اما مساله راه اندازی تفتیش داخلی و بیرونی مطابق معیار های بین المللی است و ارزیابی عملکرد تا هنوز بصورت مکمل تطبیق نشده است، که در بخش ذیل مورد بحث قرار میگیرد.

نظارت و ارزیابی و تطبیق قانون

یک میکانیزم نظارت و ارزیابی توسط اشتراک کننده گان و تمویل کننده گان بین المللی بحیث ابزار مناسب برای بهبود موثریت پروسه بودجه و مبارزه با عملکرد های آلوده با فساد شناخته میشود. زمانی که از جریان فعالیت های نظارت معلومات دقیق ارائه گردد، ارزیابی آگاهانه عملکرد آلوده با فساد و ناکارایی میتواند صورت گیرد، راه حل های مبتنی بر اسناد میتواند ایجاد شده و دولت میتواند بصورت بهتر توسط نهاد های ذیدخل و مردم حسابداری قرار گیرد.

اشتراک کننده گان راه حل های گوناگونی را پیشنهاد کردند که در زمینه های مختلف با سیستم نظارت و ارزیابی مطابقت میکند. یک پیشنهاد مشترک از جانب سکتور صحت و معارف تطبیق یک سیستم نظارت و ارزیابی بود که تطبیق بودجه را پیگیری کند و بعضی اشتراک کننده گان سیستم تفتیش پایین به بالا را که بازتاب دهنده نیازمندی های مردم باشد پیشنهاد کردند، زیرا «اجتماعات محلی در ارزیابی موثریت بودجه مصرف شده دخیل نیستند». در مورد سیستم تفتیش پایین به بالا بصورت متواتر تذکر صورت گرفته و عرضه کننده گان خدمات آنرا فرض مثال در ایجاد کمیته های ارزیابی میدیدند. مثالهای آن شبکه های ائتلاف

افغانها برای شفافیت و حسابداری (ACTA) مؤسسه برابری برای حقوق و دموکراسی و شبکه های اجتماعی مؤسسه دیده بان شفافیت افغانستان (IWA) هستند. این ارزیابی بر علاوه ارزیابی فعالیتهای ارزیابی موجود دولت افغانستان مثل تفتیش و ارزیابی مبتنی بر عملکرد است. چنانچه گزارشات پیروی از قانون جمع آوری گردیده نشان میدهد که تفتیش دولت افغانستان بهبود یافته است اما مسایلی چون ارزیابی کارکرد باقی میماند زیرا آنها در سال مالی 1390 (2011)، و 1391 (2012) صورت نگرفتند و نظارت عملکرد بودجه به بسیار آهستگی تطبیق میگردد.

میکانیزم دیگر حسابداری که توسط اشتراک کننده گان مهم پنداشته میشد تطبیق درست قوانین است. مصاحبه شونده گان اهمیت حاکمیت قانون را تایید نمودند اما آنها همچنان عدم مطابقت قانون و تطبیق آنرا در پروسه بودجه گوشزد نمودند. با آنکه اشتراک کننده گان اعتقاد داشتند که دولت افغانستان «قوانین خوبی چون قانون مالیات، تدارکات، قوانین اجتماعی و قوانین دیگری» که برای جلوگیری و حل عملکرد های آلوده با فساد طرح شده اند را ایجاد کرده است. چنانچه یکی از رؤسای شفاخانه ها بیان داشت قانون خود «مشکل ندارد، مشکل این است که قانون توسط مقامات در سطوح بلند دولتی نقض میشود» بدون اینکه در مورد اقدام جدی صورت گیرد.

قوانین موجوده باید بخاطر ریشه کن ساختن فساد و بهبود موثریت بودجه بصورت بهتری تطبیق گردند. بهبود حاکمیت قانون در تحت آجندای حکومتمداری خوب برای دولت افغانستان و تمویل کننده گان بین المللی مثل برنامه انکشافی ملل متحد (UNDP) و بانک جهانی در اولویت قرار گرفته است. نمونه آن طرح اولویت ملی پنجم است که هدف «احیای اعتماد افغانها بالای قدرت قانون برای حفاظت و دفاع منافع علیای آنها منحصراً افراد و یک ملت است». قانون تدارکات و قوانین دیگری مثل قانون تفتیش 2013 (1392) و قانون مدیریت مالی و مصارفات (PFEM)

بخاطر بهتر ساختن حسابدگی و موثریت بودجه و مدیریت مالی عمومی ساخته شده اند. باوجود پیشرفت های چشمگیر، گزارشی از سال 1392 (2013) بعضی مشکلات این قانون را نشان میدهد: طور مثال ظرفیت فراهم سازی مدیریت مالی عامه قانون مدیریت مالی و مصارفات (PFEM) بخاطر کمبود ظرفیت در هر وزارت کلیدی محدود ساخته شده است، که دو سال را دربر خواهد گرفت و انتصاب مفتش عمومی که یک پُست سیاسی است زیرا شخص مذکور توسط رئیس جمهور و بدون صلاح پارلمان انتصاب میگردد.

این نواقص در میکانیزم حسابدگی دولت افغانستان و موجودیت فساد نشان دهنده نیاز برای نهادینه ساختن یک سیستم نظارت و ارزیابی در دولت افغانستان است که عملکرد دولت را در قسمت عرضه خدمات بصورت سیستماتیک مورد غور و ارزیابی قرار دهد. میکانیزم های نظارت و ارزیابی فعلی مثل تفتیش و نظارت مبتنی بر عملکرد ضعیف بوده و کیفیت و موثریت عرضه خدمات را ارزیابی نمیکند. مطالعات موردی بین المللی از سیستم های تطبیق شده نظارت و ارزیابی در سطح دولتها چون افریقای جنوبی و چیلی نشان داده اند که سیستم های نهادینه شده نظارت و ارزیابی توانایی بهتر ساختن عرضه خدمات و موثریت بودجه را دارند. تجارب این کشور ها با نهادینه ساختن سیستم نظارت و ارزیابی همچنان درس های فراگرفته شده را شریک میسازند که میشود در زمینه افغانستان مورد استفاده قرار گیرد. یک سیستم نظارت و ارزیابی باید توانایی سیستم فعلی نظارت و ارزیابی و ساختار دولت را بهتر سازد؛ پیچیدگی یک سیستم نظارت و ارزیابی باید نظر به ظرفیت دولت و خدمات ملکی و کیفیت سیستم های تکنالوژی معلوماتی و میکانیزم های موجوده جمع آوری اطلاعات باشد؛ یک سیستم نظارت و ارزیابی باید بمرور زمان بتدریج همچنانکه ظرفیت با «یادگیری توسط انجام دادن» توسعه یابد؛ سیستم نظارت و ارزیابی باید پروسه های

تصمیم گیری را در سطح پالیسی آگاه ساخته و منحیث ارزیابی کارکرد برای کارمندان ملکی بکار رود.

آنچه ازین نظریات استنباط میگردد این است که دریافت کننده گان و عرضه کننده گان خدمات میدانستند که میکانیزم های حسابدگی چون میکانیزم نظارت و ارزیابی باید بهبود بخشیده شوند. نگرانی های کلیدی کیفیت تفتیش داخلی و بیرونی و موثریت بودجه سازی مبتنی بر عملکرد است. یک سیستم نهادینه شده نظارت و ارزیابی در سطح دولت در ترکیب با تلاشهای ارزیابی در سطوح پایین از جانب مؤسسات جامعه مدنی و موسسات داخلی که میتواند حسابدگی را بالا ببرد در بخش بعدی مورد بحث قرار میگردد.

3.3. دسترسی کافی و دانستن معلومات بودجه

توسط مردم محلی

دسترسی مردم محلی و دانستن معلومات بودجه یکی از شاخص های مهم ارزیابی است که نشان میدهد آیا بودجه نیازمندی های نفوس یک کشور را برآورد میسازد یا خیر و اینکه آیا دولت در برابر کارکرد اش ویا سهل انگاری اش حساسه قرار گیرد یا خیر. گزارش نشان داده است که میزان دسترسی مردم و شفافیت در بودجه در افغانستان اندکی بهبود یافته است: شاخص های شفافیت سروی بودجه باز سال 2012 پیشرفت را نشان میدهد و بودجه شهروند را که بودجه را جمع بندی نموده و بیانیه قبل از بودجه که اولویت ها و تعهد مصرف نمودن را توضیح میدهد. با این حال موانع بسیاری وجود دارد که از آگاه شدن مردم در مورد بودجه جلوگیری میکند. مردم محلی اکثر اوقات از بودجه آگاهی نداشته ویا به دلیل فقدان شفافیت، کسر ظرفیت، موسسات داخلی غیرانتفاعی و مؤسسات جامعه مدنی غیرمؤثر که از مردم نمایندگی نمیکند، نمیتوانند پروسه بودجه سازی را بفهمند.

3.3: شفافیت دولت و دسترسی به معلومات

شفافیت در پروسه بودجه از چندین راه میتواند ارزیابی شود. میتواند نظر به میزان معلومات مردم محلی در مورد بودجه، قابل دسترسی بودن و نشر به وقت معلومات بودجه و معیار پذیرفته شده بهترین عملکرد برای شفافیت مالی که به اساس اسناد های صندوق بین المللی پول (IMF)، سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه (OECD) و نهاد های دیگر تهیه شده، ارزیابی گردد. این بخش مخصوصاً بالای مسایلی چون مورد استفاده بودن و قابل دسترسی بودن معلومات بودجه برای مردم محل تمرکز میکند.

بمنظور انجام این تحقیق، از مردم محلی در مورد دسترسی شان به معلومات پروسه های بودجه پرسیده شد. در حالیکه بعضی از اشتراک کننده گان معلومات نداشتند که از کجا میتوانند معلومات پروسه بودجه را بدست آورند، بعضی دیگر اشاره کردند که در وب سایت وزارت مالیه معلومات موجود است و بعضاً هم از طریق تلویزیون و روزنامه نیز میتوانند دریافت کنند. با آنهم اکثریت پاسخ ها نشان دهنده این بود که اشتراک کننده گان در مورد پروسه های بودجه نمی دانستند. بعضی اشتراک کننده گان خواهان «دسترسی به معلومات بیشتر در مورد طرح و تطبیق بودجه» از سوی دولت برای «افراد عادی» بودند تا شفافیت تامین گردیده و ظرفیت شهروندان برای آگاه بودن ارتقا داده شود. دولت برای گنجاندن خواست های که ذکر گردید تلاشهایی را کرده است، اما مصاحبه ها بهر حال نشان دهنده این بودند که این کوشش ها در قسمت رساندن معلومات به مردم ده نشین، بیسواد و کم تحصیل کم است. این امر همچنان ربط میگیرد به کمبود دانش/مهارت این مردم، عدم دسترسی به انترنت، و استفاده نکردن از راه های دیگر نشر معلومات در مورد بودجه.

عدم دسترسی به قانون معلومات نیز از جمله موانع سد راه شفافیت ذکر گردید. بسیاری اشتراک کننده گان باور داشتند که آنها در برابر بودجه ملی، شیوه تمویل و مصرف

آن حق قانونی دارند. در جریان کار ساحوی این تحقیق، افغانستان قانون دسترسی به معلومات را تصویب نکرده بود. این بدان معناست که دسترسی به معلومات بستگی کامل به صلاحدید مقامات دولتی دارد و آنها نیز از نظر قانون مکلف نیستند که معلومات بدهند. با آنکه حق اساسی دسترسی به معلومات در ماده 53 قانون اساسی افغانستان تذکر یافته است، قانونی باید برای دولت در قسمت تسهیل دسترسی مردم به اسناد کلیدی دولت، طرزالعمل ها و پالیسی ها حکم کند. اخیراً بتاريخ 30 جون سال 2014 مجلس نمایندگان قانونی را تحت عنوان قانون دسترسی به معلومات تصویب نمود، این قانون باید توسط مجلس سنا تصویب گردیده و توسط رئیس جمهور توشیح گردد. تا هنوز معلوم نیست که بخاطر مشکلات انتخابات سال 1393 (2014) این قانون چه زمانی نهایی و اجرا میگردد.

مصاحبه شوندگان همچنان راه حلهای را پیرامون بیشتر ساختن پاسخگویی دولت به نگرانی های مردم پیشنهاد کردند. حس میگردد که اقدام های صورت گیرد که مختص به مسایل افغانستان بوده و معیارهای بین المللی را مطابق به زمینه افغانستان قابل تطبیق سازد. اشتراک کننده گان اشاره کردند که شیوه های دیگر پخش معلومات در مورد بودجه از طریق رسانه ها (تلویزیون، رادیو و روزنامه)، محلات عامه (مثل مساجد و مکاتب) و گروههای اجتماعی (موسسات داخلی، موسسات جامعه مدنی و ساختار های اجتماعی مثل شوراها و شورا های انکشاف محلی) میتوانند که معلومات را بشكل وسیع تر پخش کنند بخصوص در ساحات ده نشین. این نظر با سروی ایکه در سال 2013 انجام شد مطابقت دارد. سروی مذکور حاکی بود از آنکه رادیو (80٪)، موبایل (57٪) و تلویزیون به نسبت به انترنت (54٪) منحصراً وسایل دسترسی به معلومات استفاده میشوند. درین سروی همچنان ذکر گردیده بود که «ورکشاپ های در مورد بودجه سازی» میتواند راه دیگری نشر معلومات در مورد بودجه برای مردم باشد که به ندرت از جانب دولت انجام میشود.

بصورت کل، اشتراک کننده گان به دولت افغانستان منحيث منبع مهم تغيير در قسمت رسيدگي به اين مسايل اشاره کردند اما مؤسسات جامعه مدني و انجوها و ادارات دولتي اي که در سطح ولايات و ولسوالي ها کار ميکنند نيز مسئوليت دارند تا پخش معلومات در مورد بودجه و دانستن پروسه بودجه را بيشتر سازند. دولت جمهوري اسلامي افغانستان عمدتاً مسئوليت دارد تا ميزان شفافيت را بهبود بخشد، در حالیکه مؤسسات جامعه مدني و انجوها وظيفه دارند تا مردم محلي را در عرصه دسترسي و فهميدن معلومات بودجه دخيل سازند.

3.3b ظرفيت و نمايندگي

جامعه مدني براي دادخوي به اصلاحات، شفافيت و نظارت از تعهدات جامعه جهاني و تمويل کننده گان خارجي در عرصه هاي انكشافي به عنوان يك دادخواه در نظر گرفته شده است. با وجود اين همه تمويل مالي، بيشتر نفوس در سطح محلات از محدوديت هاي ظرفيتي رنج برده، همچنين جامعه مدني و موسسات غير انتفاعي همه اوقات به تقاضا هاي مردم عمل به وجه احسن آن عمل نمي نمايند.

يكي از محدوديت ها و موانع ظرفيتي که خيلي برجسته و در همه مصاحبه ها در اولويت قرار گرفت، بي سوادى و تا حدى کمتر بيسوادى مالي مي باشد و اين خيلي عام است که کمترین نفوس افغانستان را با سوادان تشکيل مي دهد، تقسيم بندي شهر ها و قريه جات، و خلا هاي جنسيتي از جمله نگراني هاي شديد مطرح شده مي باشد. دلايل متعددى در پيوند به بي سوادى نقش داشته است که مي توان از غربت، فقر، عدم امکانات تحصيلي، عدم موجوديت معلمين، محدوديت هاي فرهنگي و نا امنی که سبب ممانعت و دسترسي دختران و زنان به تحصيل شده، همچنين تاريخ جنگ هاي طويل المدت که همه امکانات تحصيلي را از بين برده است، نام برد. ضمناً مصاحبه هاي انجام شده نشان دهنده اين است که تعداد زيادى از مردم آگاهي در مورد اينکه بودجه چگونه تدوين و انكشاف داده مي شود را ندارند و البته در موارد خيلي ها نادر، دانش خيلي ناچيز در مورد اينکه در بودجه سازي کي ها دخيل

اند و صدای کي ها درج بودجه ميگردد، موجود است. در بعضي از موارد اشتراک کننده گان حتي نمي دانند که بودجه مالي يعني چه؟ فقر سواد و به ويژه فقر سواد مالي به عنوان يك چالش عمده در راستاي درک و فهم روند بودجه و ترتيب آن براي شهروندان مطرح است.

يكي از محدوديت هاي ديگر اين معضل، دسترسي شهروندان به انترنت مي باشد به ويژه در مناطق دور دست که مانع بزرگ براي دسترسي به معلومات بودجوي مي باشد زيرا بيشترين معلومات در مورد بودجه در انترنت پخش مي گردد.

آمار دسترسي به انترنت در افغانستان در پائين ترين سطح قرار دارد و علايق دسترسي به انترنت بالاخص در مناطق دور دست خيلي کمياب است. عدم دستري به انترنت يكي از معضله هاي است که دولت بايد به آن توجه داشته باشد. هرچند، چنين انتقاد هم شايد مطرح باشد که شهروندان باسواد اند و در مورد روند موجود بودجه و موجوديت معلومات بودجوي آگاهي دارند که اغلباً چنين نيست.

با درنظر داشت محدوديت هاي ظرفيتي، مشروعيت جامعه مدني و نهادهاي خصوصي که بايد نماينده گي از مردم نمايند نيز مورد تاکيد قرار گرفت. بعضي ها ابراز مي دارند که نهاد هاي خصوصي براي اهداف خاص خويش کار کرده و نماينده گي از توقعات مردم نمي کنند به جز امتيازات شخص خويش، يك تعداد ديگر ابراز مي دارند که اين موسسات تصاميم را به اساس تصاميم تمويل کننده گان خارجي اتخاذ مي نمايند. مساله مشروعيت موسسات داخلي در حد بزرگتر موسسه سازي حکومتداری و فعاليت هاي دادخواهي در سطح محلات مطرح باشد. درغياب يك دولت قوي، موسسات داخلي وظيفات حکومتداری را بصورت نسبي مانند عرضه خدمات اساسي صحي و عرضه خدمات اساسي شفاخانه اي گرفته است که اساساً براساس مودل غربي حکومتداري شامل صلاحيت ها و وظيفات دولت مي باشد. موسسات داخلي غيرانتفاعي و نهادهاي مدني نقش بسيار حساس را در راستاي زيربناهاي حکومت در کشوري جنگ زده اي مثل افغانستان، ايفا مي نمايد. اما هنوز هم اين موسسات در برابر ملت بصورت رسمي حسابه نمي باشند -

هرچند در سطح محلات مردمان محل در جلسات مشورتی سهم می باشند.

3.4a فقدان صلاحیت تصمیم گیری و نظریات ولایات برای پلانگذاری مبتنی بر نیازمندی ها

ریاست های ولایتی بصورت خیلی جدی از طرف وزارت های مربوطه در سطح مرکز رهبری میگردد. بگونه مثال، یکی از ریاست های ولایتی چنین اظهار نظر نمود که او معتقد بود که ریاست او میتواند در تصمیم گیری ها در سطح پایین خیلی سهم فعال داشته باشد، اما تصمیم گیری های بودجودی در مسایل صحی به حد وسیعتر آن اساسا در مرکز طرح و تدوین میگردد. یکی از مقامات در ولایت بلخ ابراز داشتند که مقامات در مرکز به صحبت ها و نظریات ریاست های ولایت گوش فرا میدهند اما در نهایت سهم و نظریات بسیار اندک شان در تصمیم گیریهایی که در سطح مرکز اتخاذ میگردد، انعکاس می یابد و یا اینکه منظوری ها در نهایت در سطح مرکز تا حدی زیاد صورت میگیرد. بدین ترتیب، برای ریاست های ولایتی زمینه سهم گیری فراهم شده است اما این سهمگیری ها بیشتر بصورت دیکته شده از طرف مرکز می باشد. از باب مثال، هیچ مصاحبه شونده ای در مورد نقش و وظایف ولسوال و یا سایر مقامات محلی که در تدوین بودجه دخیل اند، لب به سخن نگشودند. فقط هنگامی که از ایشان سوال مشخص در مورد نفوذ مقامات محلی مطرح گردید، در آن صورت آنها ابراز نظر کردند.

باوجود اینکه ساختار قدرت و صلاحیت متمرکز می باشد، ریاست های ولایتی معارف وصحت عامه ابراز داشتند که آنها از طرف وزارت های مرکزی در هنگام اجرای بودجه مورد حمایت قرار گرفته اند. ریاست های متعددی ابراز داشتند که رهبران در سطح مرکز حاضر بودند تا نیازمندی های شان شنیده و آنها را در نظر بگیرد. اما وقتی که گزارش یک مرحله پایین تر رفته و این سوالات از مدیران مکاتب و مسوولین شفاخانه ها مطرح گردید، پاسخ ها بصورت چشمگیر تغییر کردند. این اشتراک کننده گان بصورت وسیع عدم حمایت را از طرف وزارت های مرکزی اظهار نمودند و از حمایت بسیار ناچیز و در مواردی هم از حمایت صفری شکایت کردند و اضافه نمودند که در برخی موارد حتی مجبور گردیدند تا با بودجه ناکافی فعالیت های شان را به پیش ببرند.

این مصاحبه ها و گزارش نشان می دهد که مردمان در سطح محلات دسترسی درست و منظم به معلومات های بودجوی ندارند و قادر نیستند تا این معلومات بودجوی را درک نمایند زیرا میزان بیسوادی و بخصوص بی سوادی در امور مالی، عدم دسترسی به انترنت و واقعیت اینکه موسسات و نهادهای مدنی همواره از منافع و نیازمندی های مردمان محل نمایندگی نمی کنند، باعث این امر گردیده است. این بخش به این مساله خواهد پرداخت که بودجه سازی بیش از حد چگونه بالای عرضه خدمات تاثیر میگذارد.

3.4 بودجه بیش از حد متمرکز

سیستم بیش از حد متمرکز روند بودجه به عنوان یکی از محدودیت های دیگر برای ارائه خدمات موثر اشاره شده است. زیرا مانع برآورده شدن نیازها در ولایات میگردد. طوریکه بصورت گسترده در این سند ذکر شده است. کمک کننده گان بین المللی با توسعه ایده غیر متمرکز نمودن اختیارات بودجه ولایتی که توسط وزارت مالیه طرح شده اما تاهنوز توسط کابینه تصویب نگردیده است، اقدام به رسیدگی به این مسئله نموده اند. با وجود تعهدات به منظور توسعه ظرفیت بودجه در سطح ولایات، دولت مرکزی هنوز هم کنترل اولیه را در رابطه با تشکیل بودجه و توسعه منابع حفظ می نماید. مصاحبه کننده گان در این گزارش در رابطه با ماهیت متمرکز روند بودجه نظرات منفی را ارایه نمودند، و موانع را در روند غیر متمرکز نمودن بودجه، از قبیل بی میلی دولت مرکزی جهت توسعه اختیارات بودجوی و ساختار پیچیده و تقریبا غیر موثر سیستم دولتی در ولایات را تشخیص دادند. به منظور رسیدگی به این موضوع، یک پیشنهاد جهت تنظیم مجدد روند طرح بودجه در پایان این فصل ارایه میگردد که وابسته به پیش نویس پالیسی بودجه ولایتی وزارت مالیه می باشد.

چندین تن از مقامات حکومتی اظهار داشتند که طرح‌های که از جانب مردم در سطح اجتماعات پیشنهاد میگردد و نیازمندی‌های شان معمولاً در نظر گرفته نمیشوند، به خصوص در هنگام تدوین بودجه ملی. اکثریت چنین احساس را داشتند که بودجه بیشتر براساس اولویت‌های خود دولت تخصیص داده می‌شود نه براساس نیازمندی‌های واقعی مردم. یکی از کارمندان موسسات داخلی غیرانتفاعی چنین اظهار نظر نمود که بودجه براساس نیازمندی‌های سکتور‌ها تخصیص داده نمیشود و یا حتی در میان سکتور‌ها هم عادلانه توزیع نمیگردد. بودجه بیشتر باید برای سکتورهای فراهم گردد که برای شهروندان عرضه خدمات را فراهم می‌سازد. چندین تن از مقامات دولتی در سطح ولایات نگرانی‌های شان را در رابطه به منابع مالی که پاسخگوی نیازمندی‌های مردم محل نمی‌باشند، ابراز داشتند. یکی از مقامات چنین اظهار نظر نمودند:

ما در هنگام پلانگذاری بودجه با وزارت مالیه دخیل نیستیم و بنابراین در این مورد چیزی را نمیدانیم. با این حال، وزارت مالیه همچنان نظریات و نیازمندی‌های ما را در هنگام ترتیب بودجه در نظر نمیگیرد؛ وزارت مالیه مبالغ خیلی مسخره را به یک کود تخصیص میدهد که بیشتر از سقف بودجه می‌باشد و عکس این عمل را در یک کود دیگر.

دلایل متعدد در این زمینه مطرح شده است اما یکی از مقامات ریاست صحت عامه اظهار داشت که تنها به پیشنهادات کارمندان وی گوش فرا داده شد. یکی دیگر از مقامات ریاست معارف مدعی گردید که در این زمینه همکاری‌های ناچیزی صورت گرفته است و بیشتر انعطاف‌پذیری در موردی بوده است که مقدار پول خیلی کم بوده باشد. یک عضو شورای ولایتی اظهار نمود که مشورت‌ها با مردم در سطح محلات خیلی غیرواقع بینانه بوده است زیرا خود اعضای ولسی جرگه هم بخاطری بلندکردن و مطرح ساختن نگرانی‌های خود در سطح مرکز به مشکل مواجه می‌باشد.

بخاطری جلوگیری از تخصیص‌های نادرست و بهبود در موثریت و کارایی بودجه، اکثریت معتقد بودند که بودجه‌سازی باید بر مبنای نیازمندی واقعی ترتیب و تهیه شود نه بر مبنای اولویت‌ها در سطح مرکز. مصاحبه‌شوندگان

همچنان اظهار داشتند که مقامات ولایتی معلومات را بر مبنای نیازمندی‌های محلات جمع‌آوری می‌نمایند اما این عملکرد بصورت پیهم نبوده بلکه تنها بصورت استثنایی می‌باشد. حتی در همان یک مورد هم، آمار از طرف حکومت مرکزی در نظر گرفته نمی‌شود. معلومات‌های جمع‌آوری شده در این ارزیابی میتواند از اهمیت بالای در قسمت ترتیب بودجه برخوردار باشد زیرا کمک می‌نماید تا بودجه‌نهایی ترتیب گردیده و پیشبینی درست‌ارایه گردد و بصورت بسنده برای نیازمندی‌های مبرم که از طرف جناح‌های دخیل مانند معلمان، داکتران، کارمندان دولت در سطح ولایات شناسایی گردیده است، پاسخگو باشد. ارزیابی نیازمندی‌ها همچنان میتواند که موثریت تخصیص بودجه را بهبود بخشد زیرا تغییرات در نیازمندی‌ها بصورت بهتر مستند میگردد.

3.4b ابتکارات برای تقویت بودجه‌سازی ولایتی

با در نظر داشت هدف تعیین شده برای اطمینان از شامل سازی نیازها و شرایط مشخص ولایتی در بودجه ملی، دولت افغانستان و تمویل‌کننده‌گان بین‌المللی چندین برنامه را برای ارتقای ظرفیت دولت جمهوری اسلامی افغانستان آغاز کرد. اما بودجه‌سازی ولایتی باوجود تعهدات و تلاش‌های متفاوت برای نهادینه سازی سهم مقامات ولایتی کار دشواری به نظر میرسد.

در سال 1385، وزارت مالیه یک ریفورم بودجه ولایتی را از طریق تاسیس واحد بودجه ولایتی در چارچوب ریاست بودجه وزارت مالیه به راه انداخت. وظایف این واحد، در کنار سایر مسوولیت‌ها، شامل آماده کردن بودجه و تطبیق رهنمودهای که شامل شرایط ادغام کردن نیازهای ولایتی، تسهیل ارتباط میان وزارت‌های سکتوری اصلی و ریاست‌های ولایتی آنها و حمایت از ریاست‌های سکتوری در آماده سازی تحویل بودجه براساس وزارت‌های سکتوری و شرایط وزارت مالیه میشد. واحد بودجه ولایتی در وزارت مالیه با کارمندان تخنیکی در ریاست ارگانه‌های مستقل کار میکند تا رهنمودهای را برای تطبیق پالیسی مالی ولایتی انکشاف دهد. اما، ابتکار بودجه‌سازی ولایتی تنها روی بودجه انکشافی تأثیر میگذارد نه روی بودجه عادی.

تمویل کننده گان بین المللی حمایت شان را برای غیرمتمرکز سازی روند بودجه با تعهد برای انکشاف روند بودجه سازی ولایتی به عنوان بخشی از چارچوب حسابدگی متقابل توکیو در سال 1391 که منجر به تسوید پالیسی بودجه سازی ولایتی دولت افغانستان شد، اعلان کردند. این نوشته، غیرمتمرکز سازی صلاحیت بودجه سازی را به عنوان یک میکانیزم برای جداسازی بودجه احتیاطی از سطح مرکزی تا ساختارهای اداری ولایتی، توضیح میدهد. در این گزارش، غیرمتمرکز سازی به معنی این است که واحدهای ثانوی بودجوی در قالب ریاست های سکتوری ولایتی مسوولیت های بیشتری را در قالب تشکیل بودجه تحت حمایت وزارت های سکتوری مرکزی که واحدهای اولیه بودجوی اند و این مسوولیت ها را در چارچوب تقنینی محدود محول میسازد. این موضوع در جزئیات در قسمت بعدی مورد بحث قرار خواهد گرفت. غیرمتمرکز سازی به معنی این است که صلاحیت بودجوی در سطح ولایتی نیازمند تغییر قانون اساسی و یک بازبینی ساختاری است چونکه نظام بودجوی به اساس قانون متمرکز است. چنین یک روند غیرمتمرکز سازی فشار بیشتر مالی را روی دولت افغانستان که در یک دوره نامطمین مالی پس از 1393 قرار دارد، میگذارد و نیازمند ظرفیت در سطح ولایتی است که از یک دید واقع بینانه در آینده نزدیک نمی باشد.

سرمایه گذاری جدی به منظور هماهنگ سازی و نهادینه سازی بودجوی در سطح حکومتهای ولایتی با ابتکاراتی چون پلانیهای انکشافی ولایتی و برنامه های انکشافی ولایتی که توسط برنامه حمایت از حکومتداری محلی صندوق انکشافی ملل متحد حمایت میشود و توسط اداره ارگانهای محل افغانستان رهبری میگردد. پلانیهای انکشافی ولایتی، پلانیهای انکشافی برای ولایات را برای دوره یکساله و پنج ساله تهیه میکند. در سال 1393، پلانیهای انکشافی ولایتی در هفت ولایت نهایی شد و اداره ارگانهای محل تکمیل آن در تمام ولایات را برای سال 1393 پیش بینی کرده است. در سال 1392، 33 ولایت از جمع 34 ولایت برنامه های انکشافی ولایتی شان را تکمیل کردند. برعلاوه، اداره توسعه بین المللی امریکا برنامه حکومتداری و توسعه اقتصادی را به منظور حمایت از ریفورم بودجه سازی ولایتی در وزارت مالیه که به ادامه برنامه های بودجه سازی ولایتی امتحانی

و آموزش برنامه از سال 1385 تا 1388 میشد، تمویل کرد. در سال 1392، برنامه حکومتداری محلی افغانستان نیز اداره ارگانهای محل را در تسوید روند بودجه سازی ولایتی با حضور وزارت های سکتوری مرکزی و ریاست های سکتوری در ولایات، حمایت کرد. یکی از اهداف این برنامه تقویت نهادها و ادارات ولایتی برای ساختن یک چارچوب برای بودجه ملی بود که خود نشان دهنده تعهد جامعه بین المللی و دولت افغانستان می باشد.

کمیته های انکشافی ولایتی در سال 1385 طی یک تصمیم شورای وزیران به منظور هماهنگی پلانگذاری ولایتی با وزارت های سکتوری ایجاد گردید که مسوول انکشاف پلانیهای انکشافی ولایتی نیز بودند. شوراها انکشافی ولایتی به عنوان یک واحد هماهنگ کننده میان ریاست های سکتوری و والی عمل کرده و از تطبیق پلانیهای انکشافی ولایتی نظارت میکنند. والی هر ولایت رئیس کمیته انکشافی ولایتی و شورای انکشافی ولایتی بوده اما هیچ صلاحیت بودجوی ندارد. آنچنان که در شکل 2.4 نشان داده شده است، کمیته های انکشافی ولایتی هیچ نقشی در روند بودجه سازی نداشته و تنها وزارت های سکتوری را در روند بودجه سازی معلومات میدهند. پلانیهای انکشافی ولایتی اسنادی اند که به هدف تنظیم مقاصد انکشافی ولایتی بر اساس اولویت ها و رهنمایی ابتکارات انکشافی برای دولت مرکزی، ادارات ولایتی و تمویل کنندگان، کاهش مشکل ساختارهای موازی مانند تیم های بازسازی ولایتی که نیازهای انکشافی را بیرون از دولت پاسخ میداد و تقویت تاثیرگذاری بودجه، ترتیب شده اند. در عمل، اکثری از مقامات ولایتی توافق دارند که پلانیهای انکشافی ولایتی کارآمد نبوده و به بیشتر به عنوان یک لیست از آرزوهای ولایتی مانده تا اولویت بندی موثر نیازهای حساس انکشافی.

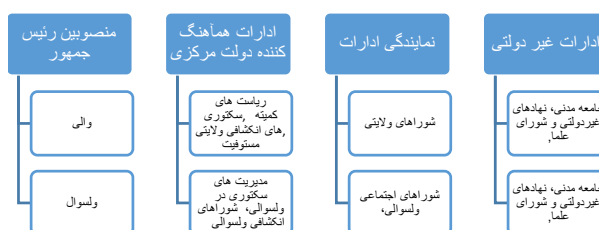
برعلاوه، صندوق حکومتداری براساس اجراءات یک برنامه اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا بود که توسط بنیاد آسیایی تطبیق گردید و هدف آن تقویت پلانگذاری، بودجه و ظرفیت های نظارتی در سطح ولایتی از طریق تشویق حکومتداری خوب بود. در برنامه امتحانی، هدف مشخص اداره مقام والی و اداره ارگانهای محل برای انکشاف ظرفیت بود. از طریق این برنامه، دفاتر والی ها به صورت ربع وار بر اساس میزان استفاده شان از صندوق حکومتداری

براساس اجراءات مورد ارزیابی قرار گرفتند. والی ها به صورت عام تعیین درجه شدند که 6 والی با بیشترین نمره 25 درصد بودجه اضافی دریافت کردند و 6 والی با پایین ترین نمره با 25 درصد کاهش بودجه روبرو شدند. به تعقیب صندوق اول حکومتداری خوب بر اساس اجراءات، صندوق دوم حکومتداری خوب براساس اجراءات فعلا به رهبری اداره ارگانهای محل در حال تطبیق از سوی بنیاد آسیایی است و وزارت مالیه به عنوان همکار اصلی آن می باشد. در صندوق دوم حکومتداری، اجراءات به صورت ربع وار براساس شاخص های در زمینه کیفیت برنامه ریزی، حسابداری و شفافیت استفاده از پول و انکشاف روش های بودجه مورد ارزیابی قرار میگیرند. اگرچه مصاحبه شوندگان برای این گزارش اذعان نداشتند که تلاشها در راستای کمک به غیرمتمرکزسازی موثر روند بودجه آنچنانکه در عمل دیده شده بود، ناکام بوده اند.

3.4c محدودیت های بودجه سازی ولایتی

موجودیت تعداد زیادی از اداره های حکومتی محلی آنچنان که در شکل 3.1 نشان داده شده است، به نظر میرسد که نوعی از تمامیت خواهی در سطح ولایتی را نشان میدهد اما این سلسله مراتب تمرکز اصلی را در روند بودجه از بین میبرد. پیچیدگی ساختار حکومتداری ولایتی، ماهیت متمرکز کنترل بر اساس قانون اساسی و نبود بودجه اختیاری در بودجه ملی (تنها 34٪ بودجه انکشافی، اختیاری است) محدودیت های جدی را در راه ایجاد نظام بودجوی ولایتی قرار میدهد.

شکل 3.1 نهادهای ولایتی

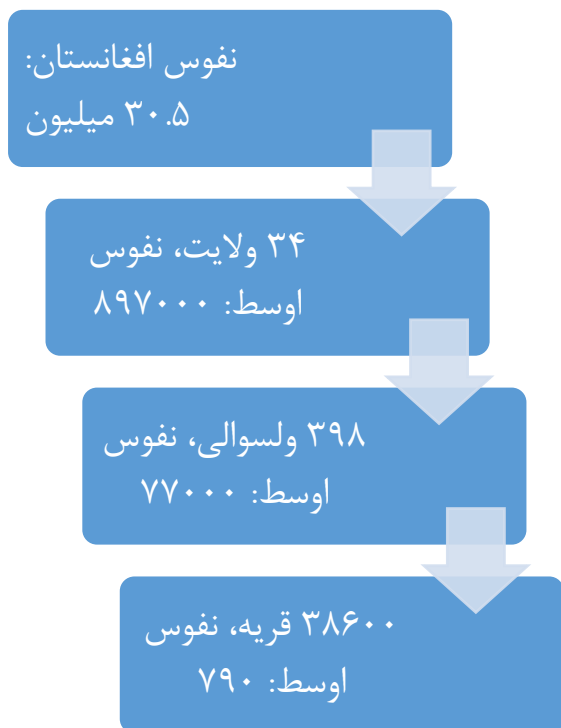


یکی از موضوعاتی که ایجاد یک نظام بودجوی ولایتی را با مشکل مواجه میسازد، وابسته به ساختار از هم پاشیده نهادهای حکومتی ولایتی است که ناسازگاری شان میتواند

عدم هماهنگی و ارتباط ضعیف را به بار آورد. این تمایل با موجودیت چندین نهاد موازی حکومتداری در سطح ولایتی با اهمیت میشود. به طور مثال، دو اداره حکومتی ولایتی که توسط نهادهای جداگانه حکومتی ایجاد شده و مدیریت میشوند: شوراهای اجتماعی ولسوالی که تحت اداره برنامه ASOP اداره توسعه بین المللی امریکا آمده و توسط اداره ارگانهای محل مدیریت میشود و شوراهای انکشافی ولسوالی که زیرمجموعه برنامه ملی انکشاف منطقوی وزارت احیا و انکشاف دهات می آید. حکومت افغانستان در سال 1393 پالیسی کمیته مشورتی ولسوالی را به منظور حل این مشکل و یکجاسازی چندین شورای ولسوالی مانند کمیته اجتماعی ولسوالی و شورای انکشاف ولسوالی در یک نهاد اداری که تحت نظر اداره ارگانهای محل و وزارت احیا و انکشاف دهات کار کند را به عنوان وسیله ای برای انکشاف متوازن و تسهیل ارائه خدمات موثر از طریق انکشاف پلانگذاری و تنظیم منابع، تصویب نمود. شورای وزیران پالیسی را تصویب نموده و چارچوب تطبیق آن ایجاد شده و به تمام نهادهای ذیدخل توزیع شده است.

بعضی از مقامات حکومتی ادعا کردند که ریاست های سکتوری در ولایات باید تا حدی صلاحیت برای آوردن تغییرات در کدهای بودجوی و انتقال پول از یک کود به کود دیگر به منظور تخصیص پول به هر سکتور خدماتی در زمان فقدان منابع را داشته باشند. ریاست های سکتوری در ولایات همین حالا هم صلاحیت احتیاطی به عنوان واحدهای ثانوی بودجوی برای تخصیص بودجه در حیطه محدودیت های کدهای بودجوی تصویب شده دارا میباشند (به طور مثال، کود 21 برای معاشات، کود 22 برای خدمات و کالا و کود 25 برای خرید ساختمان و وسایل). در اصل، این به ریاست های سکتوری اجازه میدهد تا منابع دست داشته شان را براساس نیازهای مشخص سکتوری (صحت، معارف...) در ولسوالی ها توزیع نمایند. تغییر رهنمود مصرف بودجه در دولت افغانستان از طریق اجازه دادن به ریاست های سکتوری برای انتقال منابع میان کدهای بودجوی در مرحله مصرف بودجه توانایی حکوت را در اطمینان بخشیدن از تخصیص حسابداری و سروقت منابع زیر سوال میبرد چون

شکل 3.2 نمایه جغرافیایی



منبع: نفوس افغانستان در سال 2013 براساس بانک جهانی.

بنأ، این گزارش و معلومات جمع آوری شده پیشنهاد میکند که صلاحیت بودجه باید به منظور ارایه خدمات با کیفیت غیر متمرکز ساخته شود. اما روند غیرمتمرکزسازی باید ظرفیت چارچوب های موجود مانند پلانهای انکشافی ولایتی را آنچنان که در قسمت بعدی بحث میشود، در نظر گرفته و افزایش دهد.

3.4d پیشنهاد برای تغییر روند بودجه

سازی

در سال 2013، وزارت مالیه یک مسوده پالیسی بودجه سازی ولایتی را ساخت که از سوی شورای وزیران تایید نگردید. از آنجایی که تلاشهای قبلی مانند پلانهای انکشافی ولایتی متمرکز روی تسهیل سهم ولایتی بدون ارایه فرصت برای مشوره مستقیم بودند، این سند میتواند به عنوان اولین چارچوب پالیسی فراگیر در نظر گرفته شود که از سوی دولت افغانستان تهیه شده و یک میکانیزم کلی بودجه سازی ولایتی را مشخص میسازد.

این کار فرصت برای هدر رفتن منابع را افزایش داده و روند بودجه را بیشتر پیچیده میسازد. قلت منابع در سطح ولایت بدون شک یک مشکل جدی فرا راه ارایه خدمات موثر است اما راه حل پیشنهاد شده توسط اشتراک کنندگان شاید باعث تقویت تاثیر بودجه شود.

آنچنان که گفته شد، قلت منابع میتواند وابسته به نبود بودجه اختیاری در بودجه ملی—مشخصا در بودجه انکشافی—، فساد، و نبود صلاحیت بودجوی در سطح ریاست های ولایتی باشد. بنأ، بجای تفویض صلاحیت به ریاست های سکتوری در ولایات برای انتقال منابع از یک کود به کود دیگر در مرحله مصرف بودجه، تمرکز ریفرم بودجه باید روی موضوع صلاحیت احتیاطی و غیرمتمرکزسازی صلاحیت بودجوی در مرحله ساختن بودجه باشد. چنانکه پالیسی بودجوی ولایتی در دولت افغانستان ادعا می کند، نهادینه سازی نقش و حضور ریاست های سکتوری ولایت در مرحله ساختن بودجه میتواند تخصیص موثرتر منابع را تقویت کند چون میتواند نیازهای مشخص ولایتی را شامل بودجه سازد که در نتیجه نیاز برای انتقال بودجه از یک کود به کود دیگر را از میان برمیدارد. موضوع نبود بودجه اختیاری در بودجه ملی تنها میتواند زمانی حل شود که عواید داخلی افزایش یافته و از طریق مذاکرات با تمویل کنندگان این موضوع حل گردد چون آنها صلاحیت تصمیم گیری روی بودجه غیر اختیاری را دارند.

غیرمتمرکزسازی صلاحیت بودجوی از سطح ملی به سطح ولایتی همچنان توسط ناتوانی حکومت مرکزی برای پاسخ کارا به نیازهای حدود 40000 قریه در افغانستان در مقایسه به 34 ولایت آنچنان که در اشکال 2 و 3 نشان داده شده است، باعث شده است. اگرچه ظرفیت حکومت برای جذب و مصرف هنوز مورد سوال است، گزارش نشان میدهد که ادارات دولتی ظرفیت بیشتر برای عمل کردن به عنوان یک سطح اداری کارا را دارند. برعلاوه، بیشتری از اشتراک کننده گان ادعا کردند که مقامات دولت مرکزی مخالف غیرمتمرکزسازی صلاحیت اند چون بودجه به آنها فرصت اختلاس را میدهد. اگرچه هیچ سندی برای ثبوت این ادعاها در این گزارش ارایه نشده است، اما نمیتوان با توجه به فراگیری فساد در حکومت و ارایه کنندگان خدمات آنچنان که در فصل 3.2 بحث شد، این موضوع را نادیده گرفت.

هدف این سند نهادینه سازی مشوره با مقامات ولایتی در روند ساختن بودجه به عنوان وسیله ای برای شامل ساختن اولویت های محلی در مسوده بودجه می باشد. مسوده پالیسی بودجه سازی ولایتی مسوولیت ها را به مقامات و ادارات کلیدی ولایتی مطابق قوانین و مقررات موجوده مانند قانون تدارکات تفویض میدارد. در این مسوده، ریاست های سکتوری در ولایات، والی ها، شوراها و ولایتی، و مستوفیت به منظور همکاری در ساختن متحدالمال های بودجه در یک روند واحد با مسوولیت های مشخص شده در روند ساختن بودجه سهم میگیرند. تقویم بودجه براساس نظریات وزارت مالیه ساخته شده تا وقت کافی در اختیار نهادهای ولایتی برای ساختن پیشنهادهای و مسوده های ولایتی قرار داشته باشد.

مسوده دو چارچوب جداگانه برای هر متحدالمال بودجه را تعیین میکند. در متحدالمال اول، وزارت مالیه متحدالمال بودجه را که شامل جدول زمانی و رهنمود بودجه سازی ولایتی میشود را به وزارت های سکتوری براساس روند فعلی بودجه سازی میفرستد. وزارت های سکتوری بعداً این متحدالمال را با تفکیک براساس ولایت، جدول زمانی، رهنمود و مقاصد سکتوری و اولویت های انکشافی براساس برنامه ملی دارای اولویت، پلانهای انکشافی ولایتی به ولایات میفرستد. ریاست های سکتوری بعداً نیازهای ولایت را با شرایط خویش شامل متحدالمال بودجه ساخته و به کمیته مدیریت امور مالی که براساس این مسوده در هر ولایت ایجاد میگردد، ارسال میدارد. کمیته های مدیریت امور مالی متحدالمال را بررسی و تحلیل کرده و نهایتاً با مشوره شوراها و ولایتی آن را تصویب میکند. پیشنهادات کمیته های مدیریت امور مالی توسط ریاست های سکتوری شامل متحدالمال شده و سپس به وزارت های سکتوری در مرکز فرستاده میشود که نیازها و پیشنهادات تمام ولایات را درج متحدالمال کرده و به وزارت مالیه میفرستد.

روند تعیین شده برای متحدالمال دوم کماکان شبیه متحدالمال اول است. در متحدالمال دوم بودجه، وزارت مالیه متحدالمال را با جدول زمانی، رهنمود بودجه سازی ولایتی و این بار با سقف بودجه به وزارت های سکتوری میفرستد. وزارت های سکتوری سپس متحدالمال را با تفکیک سقف

بودجه براساس ولایت با جدول زمانی و رهنمود به ریاست های سکتوری در ولایات میفرستد. ریاست های سکتوری براساس سقف بودجه اولویت های خویش را بازبینی نموده و برای بررسی، تحلیل و تصویب نهایی به کمیته های مدیریت امور مالی میفرستد. پس از تایید و تصویب کمیته های مدیریت امور مالی، ریاست های سکتوری متحدالمال را به وزارت های سکتوری در مرکز میفرستد تا تمام پیشنهادات و اولویت های ولایتی را درج متحدالمال نهایی ملی بودجه نموده و به وزارت مالیه بفرستد.

کمیته های مدیریت امور مالی توسط وزارت مالیه در هر ولایت به منظور بهبود ارتباط و هماهنگی میان وزارت های سکتوری و ریاست های سکتوری در ولایت تشکیل میگردند که شامل مستوفی ولایت به عنوان رئیس کمیته، رئیس سکتوری از دفتر والی، رئیس اقتصاد ولایت، یک متخصص بودجه سازی ولایتی و رئیس امور زنان ولایت به عنوان ناظر می باشد. وزارت مالیه یک سند تعیین وظایف برای هر کمیته را ارائه خواهد کرد. این کمیته ها از شمولیت نیازها و اولویت های ولایت در سند بودجه اطمینان حاصل نموده و وزارت مالیه را در راستای نظارت و بررسی مصرف بودجه در سطح ولایت یاری میرساند. اما جزئیات مسوولیت اخیر در پالیسی بودجه سازی ولایتی مشخص نشده است. در جریان هردو متحدالمال، واحد بودجه سازی ولایتی در وزارت مالیه میتواند برای همکاری تخیکی مرتبط به طرزالعمل های پالیسی مانند بودجه سازی برنامه ها مورد مشوره قرار گیرند. وزارت های سکتوری نیز باید ورکشاپ های بودجه را به منظور ارتقای ظرفیت ریاست های سکتوری شان در سطح ولایت برای ساختن مسوده بودجه دایر نمایند.

سایر اصلاحات پیشنهاد شده در مسوده پالیسی بودجه سازی ولایتی تغییرات در تدارکات، منابع بشری، مصرف بودجه و نظارت و بررسی می باشد. براساس این سند، ریاست های سکتوری در ولایات صلاحیت خواهند داشت تا قرارداد، تدارکات و مصرف پروژه های ولایتی را با ارزشی که توسط پالیسی تدارکات وزارت مالیه و واحد بودجه سازی ولایتی به مشوره ای ارگانهای ذیدخل تعیین میگردند، را تنظیم کنند. همچنان وزارت مالیه مسوولیت دارد تا یک

چارچوب نظارت و بررسی را براساس معیارهای بین المللی و در تطابق به سیستم نظارت و بررسی کنونی به منظور هماهنگی گزارش دهی و بررسی دوره ای تطبیق پالیسی سازی ولایتی، را ایجاد نماید. این سیستم نظارت و بررسی با یک گروه کاری غیرمتمرکزسازی مالی همراه خواهد بود که در وزارت مالیه ایجاد میشود تا از تطبیق موثر اطمینان حاصل کند. این گروه شامل واحد بودجه سازی ولایتی، نمایندگان ریاست های بودجه و خزاین و واحد پالیسی تدارکات میشود. این گروه به صورت ماهوار جلسه خواهد گرفت تا روی پیشرفت پالیسی بودجه سازی ولایتی و مشکلات ارتقای ظرفیت بحث کنند.

پالیسی بودجه سازی ولایتی وزات مالیه امیدوار کننده است چون یک ساختار فراگیر را برای غیرمتمرکزسازی صلاحیت ارایه نموده و چند مشکل کلیدی که در این گزارش روی آن بحث شد مانند نبود صلاحیت تصمیم گیری در پلانگذاری و مصرف بودجه، نبود سهم ولایات برای پلانگذاری براساس نیازها و غیبت سیستم های درست نظارتی و بررسی را احتوا مینماید. شامل سازی ریاست امور زنان ولایت به عنوان عضو نظارتی کمیته مدیریت امور مالی یک گام مهم در راستای برابری جنسیتی به عنوان یک موضوع قابل توجه در پلانگذاری بودجه می باشد. شامل ساختن بودجه های پیشنهادی ارایه شده توسط ریاست های سکتوری در ولایت در همکاری با سایر ادارات ولایتی از طریق کمیته مدیریت امور مالی در روند پلانگذاری بودجه میتواند صلاحیت بیشتر تصمیم گیری برای ادارات ولایتی را به میان آورده و باعث بهبود پلانگذاری براساس نیازمندی ها شود. سیستم پیشنهاد شده ای نظارت و بررسی فرصتی برای بهبود

موثریت بودجه را به میان آورده و در صورت تطبیق درست و شفاف میتواند باعث کاهش و هدر رفتن منابع شود. اگرچه، هنوز مواردی است که پالیسی بودجه سازی ولایتی در حل مشکلات مطرح شده در این گزارش ناکام بوده است.

اگرچه مسوده، دخیل سازی سایر نهادهای ولایتی را از طریق کمیته مدیریت امور مالی پیشنهاد میکند، اما ایجاد نهادهای اضافی ممکن نیست بودجه سازی ولایتی را موثر بسازد چون میتواند باعث افزایش پیچیدگی حکومتداری محلی گردد. بجای ایجاد یک اداره تازه، مکانیزم های هماهنگی کنونی مانند شورای انکشافی ولایتی که توسط والی رهبری میشود باید اصلاح شود تا وظایف کمیته مدیریت امور مالی پیشنهاد شده را انجام دهد چون آنها برحال اند و احتمالاً نیازمند یک اساسنامه تازه خواهند بود از آنجاییکه پروژه های انکشافی پس از 2014 شاید کاهش یابد. برعلاوه، نهادهای جامعه مدنی در پالیسی بودجه سازی ولایتی به منظور مشوره در ساختن بودجه یادآوری نشده اند در حالیکه میتوانند نقش کلیدی را در ارایه معلومات در مورد نیازهای مردم محل داشته باشند. نهادهای جامعه مدنی مخصوصاً آنانیکه در بخش مبارزه با فساد و نظارت و دادخواهی ارایه خدمات کار می کنند باید در روند ساختن بودجه مورد مشوره قرار گیرند. همچنان شورای ولایتی که در مسوده به عنوان همکار مشورتی در نظر گرفته شده اند، شامل روند می باشد. یک نقش رسمی و یا مشورتی برای یک تعداد از اعضای شورای ولایتی و نماینده جامعه مدنی در کمیته های که در بودجه سازی ولایتی سهم میگیرند مانند کمیته مدیریت امور مالی و شوراهای انکشافی ولایتی میتواند راه حل مناسبی برای حل این مشکل باشد.



ارزیابی که تمام بدنه حکومت را شامل شود؛ و ناتوانی نهادهای ذیدخل (مخصوصاً دولت جمهوری اسلامی افغانستان) در بوجود آوردن میکانیزم بودجه سازی ولایتی که در آن نیازهای ولایات در پروسه بودجه سازی لحاظ شده و مساله‌ی تقسیم صلاحیت و ایجاد فضای شبیه حکومت موازی حل شود.

با این ملاحظه، گزارش کنونی سه نوع اصلاحات فراگیر را برای بهبود موثریت بودجه، تضمین ارایه خدمات باکیفیت، و اعاده اعتماد عمومی نسبت به دولت، پیشنهاد و ارایه میکند. اول، ایجاد میکانیزم بودجه سازی مشارکتی که در آن بخش‌های مربوطه ولایات، برنامه‌های انکشاف ولایتی، شوراها ولایتی، والیان، و نهادهای جامعه مدنی همه در پروسه بودجه سازی دخیل شوند تا بتوانیم نیازها و منافع ولایات مربوطه را در تشکیل و ایجاد بودجه در نظر گرفته و شامل کنیم. دو، ایجاد میکانیزم موثر برای حسابدگی که در آن نظارت به معیارهای بین المللی صورت گرفته، سیستم نظارت و ارزیابی دولتی تطبیق شده، و یک سیستم مبتنی بر شایسته سالاری برای استخدام کارمندان دولتی در سراسر بدنه حکومت ایجاد و نهادینه شود. سه، میزان بودجه احتیاطی از طریق ازدیاد حمایت بودجوی تا سطح توافق شده‌ی 50٪ بالابرده شود و به مصرف رسیدن بودجه احتیاطی به عنوان بخشی از بودجه انکشافی باید مورد توجه قرار بگیرد.

این گزارش راه‌های مختلفی را که بودجه ناکافی موثریت ارایه خدمات را متاثر میکند، بررسی کرده و بر اساس آن، پیشنهادها را در رابطه به نقایص پروسه بودجه سازی مبتنی بر نیازهای محلی ارایه کرده است. این فصل یافته‌های کلیدی و مهم این گزارش را بصورت خلاصه بیان کرده و پیشنهادها و توصیه‌هایی را به نهادهای ذیدخل در رابطه ارایه میکند.

این گزارش با کمک الگوسازی موضوعی صاحب‌ها، با اطلاعات در مورد بودجه و گزارش‌های مرتبط، به رابطه میان نقایص در بودجه سازی و عدم موثریت در ارایه خدمات دست یافته است. میتوان چنین نتیجه گرفت که چهار عامل در پروسه بودجه سازی به عنوان مهم‌ترین موانع فراروی ارایه خدمات با کیفیت در ریاست‌های معارف و صحت عامه در ولایات تحت پوشش، مطرح است: در نظر گرفتن مقدار اندک بودجه اختیاری در بودجه انکشافی (34٪ در سال 1393 (2014)) و حمایت‌های بودجوی کم (46٪ در سال 1393 (2014))؛ پایین بودن ظرفیت در سطح ولایات (و تا اندازه ای در سطح مرکزی) به گونه ای که استخدام کارکنانی که از منابع خارجی تمویل میشوند جاگزین پروسه ظرفیت سازی میشود؛ فراگیر بودن فساد، رشوه ستانی، استخدام دوستان، واسطه‌بازی، و اختلاس و عدم موجودیت میکانیزم حسابدگی مثل نظارت، و سیستم فراگیر نظارت و

امیدواریم این اصلاحات، آن گونه که در پیشنهادات ذیل بصورت مفصل تشریح شده است، بتواند در ایجاد مباحثه سیاسی و عمومی در مورد رابطه بین بودجه سازی و ارایه خدمات سهم ارزنده داشته، و راه را برای ایجاد سیستم بودجه سازی جامع تر و نهادینه شده تر، هموار کند.

2.4 پیشنهادات

این گزارش مواد و مدارک را فراهم کرده است که در تدوین پیشنهادهای واقع بینانه و بهبود موثریت پروسه بودجه سازی و کیفیت ارایه خدمات، نقش ارزنده دارند. با در نظر داشت یافته‌های این تحقیق، موسسه برابری برای دموکراسی پیشنهادات ذیل را به سه نهاد ذیدخل ارایه میکند: دولت جمهوری اسلامی افغانستان، جامعه مدنی و تمویل کنندگان بین المللی.

برای دولت جدید افغانستان

در مورد تمرکززدایی:

- تمرکز صلاحیت بودجه سازی را کاهش داده و مشارکت مقامات ولایتی و نهادهای جامعه مدنی را در پروسه تشکیل بودجه، نهادینه کنید. بودجه سازی غیر متمرکز و با مشارکت محلی، می تواند نیازها و ضرورت های مشخص ولایات مربوطه را در نظر گرفته، شامل بودجه نماید. تلاش های دولت در راستای ایجاد میکانیزم های حکومت داری محلی، در سطح حرف و زبان باقی مانده و هیچ اقدام عملی جهت غیر متمرکز سازی صلاحیت بودجه سازی روی دست گرفته نشده و در ضمن، لایحه پالیسی بودجه سازی ولایتی وزارت مالیه که در سال 2013 تهیه شده بود، هنوز به توشیح نرسیده است. دولت باید پالیسی بودجه سازی محلی وزارت مالیه را تطبیق کند با این ملاحظه که ساختار فعلی کمیته‌های انکشاف ولایتی و مجامع اداری ولایتی باید حفظ و بجای ایجاد نهادهای جدید، کارهای اجرایی به این نهادها سپرده شود و در عین

حال، اعضای شوراهای ولایتی و نهادهای جامعه مدنی باید بصورت رسمی برای مشوره دهی در این پالیسی شامل شوند.

در مورد دسترسی مردم محل به معلومات در مورد بودجه و درک آن:

- معلومات قابل فهم و قابل دسترس به مردم فراهم کنید: معلومات در مورد بودجه باید ساده و قابل فهم بوده و به سادگی قابل دسترس باشد تا شفافیت پروسه بودجه سازی تامین شده و بهبود یابد. دولت ج.ا.ا. باید از طریق فراهم کردن دسترسی به انترنت، انتشار گزارش‌های نظارتی که برای عامه مردم قابل درک و قابل دسترسی باشد، و ملاحظه کردن معیارهای بین المللی شفافیت که در سند "همکاری بودجی بین المللی" آمده است، تلاش کند تا معلومات مرتبط با بودجه را در دسترس عموم مردم قرار دهد.
- قانون دسترسی به اطلاعات باید هرچه زودتر به تصویب برسد: مجلس نمایندگان در اواخر ماه جون 2014 قانون دسترسی به اطلاعات را تصویب کرد ولی تا هنوز از سوی مجلس سنا و ریاست جمهوری به تصویب توشیح نرسیده است. این قانون از حقوق افغانها در دسترسی به اطلاعات، که در قانون اساسی ذکر شده است، دفاع خواهد کرد.

در مورد ظرفیت و منابع:

- با تمویل کنندگان بین المللی برای ازدیاد بودجه احتیاطی در بودجه انکشافی مذاکره کنید. در نظر گرفتن بودجه احتیاطی بیشتر در بودجه ملی وزارت مالیه را کمک میکند تا منابع مناسب را متناسب با نیازهای مشخص ولایات، و بودجه پیشنهاد شده بخش‌های ولایتی و برنامه‌های انکشاف ولایتی، در اختیار وزارت‌ها مربوطه قرار بدهد. از طرف دیگر، این اقدام به دولت افغانستان کمک خواهد کرد تا صلاحیت‌های ولایتی را محدود و نهادینه کرده، و مشکل موجودیت ساختارهای موازی دولتی را که از

سوی تمویل کنندگان مختلف زیر عنوان بودجه انکشافی غیر احتیاطی تامین میشوند، حل کند.

در مورد فساد و میکانیزم‌های حسابداری:

- استخدام مبتنی به شایسته سالاری را نهادینه کنید و برنامه‌های مثل ظرفیت سازی برای نتایج (CBR) را توسعه دهید. استخدام مبتنی بر شایسته سالاری باید نهادینه شود تا خدمات عمومی بهبود پیدا کرده، از استخدام دوستان و واسطه‌بازی جلوگیری شده و موثریت بودجه تضمین شود. برنامه‌هایی مثل ظرفیت سازی برای نتایج (CBR) به همین دلیل باید توسعه پیدا کند و این برنامه‌ها روی بخش‌های ولایتی متمرکز باشد تا کیفیت و ظرفیت جذب کارمندان دولتی که شرط اول غیرمترمز سازی است، بهبود پیدا کند. این اقدام می‌تواند به دولت برای تضمین حسابداری بودن کارمندان از طریق نظارت و ارزیابی مستخدمین، کمک کند. بر علاوه، توسعه برنامه ظرفیت سازی برای نتایج (CBR) می‌تواند توانمندی مقامات ادارات ولایتی را در زمینه اجرای طرزالعمل‌های پیچیده تدارکات و سیستم معلومات مدیریت مالی افغان (AFMIS)، افزایش داده و زمینه مشارکت آنان را در تدوین بودجه که در همین گزارش تشریح شده است، فراهم کند.
- طرح و تطبیق سیستم نظارت و ارزیابی سرتاسری دولتی به شمول جمع آوری اطلاعات که شامل آمار به تفکیک جنسیت و بهبود سیستم نظارت میشود. مطابق تجربه‌های بین المللی و ویژگی‌های مشخص افغانستان، برای ارزیابی اجراءات ارایه خدمات، پروسه خدمات دولتی و انفرادی، باید سیستم نظارت و ارزیابی ایجاد و نهادینه شود. با در نظر داشت کاهش کمک‌های خارجی پس از 2014 و وضعیت راکد درآمد داخلی و ضعف اقدامات برای بهبود آن، ایجاد سیستم نظارت و ارزیابی میتواند موثریت بودجه سازی را ترویج و دولت را کمک خواهد کرد تا از منابع محدود استفاده بهینه کند. رسیدگی به نقایص سیستم نظارتی دولت، هم‌چنان می‌تواند در راستای کاهش فساد و بهبود موثریت بودجه

سازی نیز کمک شایانی نماید. در دسترس بودن آمار و اطلاعات کامل، تفکیک شده نظر به جنسیت، و بصورت منظم جمع آوری شده، می‌تواند بودجه سازی پاسخگو به نیازها را بهبود ببخشد.

- با کاستن از پیچیدگی‌های طرزالعمل‌ها، پروسه بودجه سازی را ساده سازی کنید. طرزالعمل‌هایی مثل قانون تدارکات، قانون مدیریت مصارف مالی عامه، تخصیصات برای بودجه انکشافی و سیستم معلومات مدیریت مالی افغانستان، باید مورد ارزیابی مجدد قرار گرفته و از مطابقت آنها با میزان ظرفیت مامورین ولایات و مرکزی، اطمینان داده شود تا میزان پایین مصارف در بودجه اجرایی و انکشافی بهبود یافته و میزان پایین تخصیص منابع برای بودجه انکشافی که باعث پایین آمدن میزان مصرف بودجه می‌شود، حل شود.

برای جامعه مدنی

در مورد ظرفیت و منابع:

- برای درک بهتر معلومات در مورد بودجه و دسترسی یافتن به آن، ظرفیت مردم عامه را بالا ببرید. انجوها و نهادهای جامعه مدنی، مشخصاً آن عده از این نهادها که در بخش‌های مبارزه با فساد، نظارت بر ارایه خدمات و دادخواهی اجتماعی نقش عمده دارند، باید در راستای بالابردن ظرفیت مردم عامه تشریک مساعی نموده، و از دولت و تمویل کنندگان بین المللی تقاضای حمایت (مالی) بیشتر نمایند. این تلاش‌های باید شامل تمامی شهروندان افغانستان شود، اعم از آنانیکه در دهات دور دست زندگی میکنند و آنهاییکه در شهرها سکونت دارند، بیسوادان و باسوادان؛ اما تمرکز بیشتر باید روی آن عده از شهروندان صورت بگیرد که در دسترسی و درک اینگونه معلومات، مشکل بیشتر دارند: یعنی 68٪ از جمعیت که بی سواد و 76٪ که در دهات زندگی میکنند.
- منابع فعلی برای انتشار معلومات مربوط به بودجه باید به حد اعظم ان رسانده شوند. انجوها و نهادهای جامعه مدنی باید وسایل بدیل مثل رسانه‌های محلی، اماکن

عامه، و گروه های اجتماعی، را تشخیص و برای انتشار معلومات مربوط به بودجه به عامه مردم، از آنها استفاده نمایند. انجوها و نهادهای جامعه مدنی، همچنان باید به اعمال فشار بر دولت جهت بهبود شفافیت بودجه و پروسه بودجه سازی، مطابق معیارهای شاخص های سروی باز بودجه (Budget Open Suvey)، ادامه دهند.

در مورد فساد و میکانیزم های حسابدگی:

- فعالیت های ضد فساد اداری، نظارت بر ارایه خدمات و دادخواهی اجتماعی را توسعه دهید. نظارت و ارزیابی از نظر دریافت کنندگان خدمات نیز، برای رسیدگی موثرتر به مشکلات و نقایص در مرحله به مصرف رساندن بودجه و تامین بهتر منافع جامعه اجرا و عملی شود. شبکه های افغانی مثل "ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی" که از سوی موسسه برابری برای دموکراسی ایجاد شده است، و ابتکار نظارت محلی که از سوی دیده بان شفافیت افغانستان راه اندازی شده است، ثابت کرده است که نظارت اجتماعی برای تشخیص کوتاهی دولت در ارایه خدمات و حسابدگی از دولت و بهبود شفافیت موفق و موثر است.
- برای تضمین حسابدگی انجوها و نهادهای جامعه مدنی، راه های موثر را جستجو کنید. انجوها و نهادهای جامعه مدنی افغانستان باید راه هایی را برای استفاده بهینه از منابع اندک و محدود بصورت شفاف مورد بررسی قرار دهند تا مشروعیتی را که بخاطر استفاده منابع به نفع شخصی و انجویی کردن دادخواهی های اجتماعی از دست داده است، دوباره بدست بیاورد. سازمان ها باید نظارت اجتماعی را از طریق اجرای مشاوره های منظم اجتماعی، میانجی گری موثر میان مردم و دولت، و پیروی از قانون انجوها و سازمان های اجتماعی، نهادینه کنند.

برای تمویل کنندگان بین المللی

در مورد تمرکز زدایی:

- برای جلوگیری از ساختارهای مماثل محلی، مساعدت های بین المللی را نهادینه کنید. تمویل کنندگان باید مساعدت خارجی خود را میان نمایندگان مربوطه تنظیم کنند تا از ایجاد ساختارهای موازی حکومتی که یکی از نگرانی های جدی حکومتداری در سطح محلی است، جلوگیری شود. ساختارهای موازی منجر به تخصیص اشتباه منابع میشود و موثریت ارایه خدمات را آسیب می رساند؛ در عین حال، موجودیت ساختارهای موازی محلی، باعث پیچیده شدن روند ایجاد سیستم بودجه سازی غیرمتمرکز میشود.

در مورد ظرفیت و منابع:

- مساعدت های بودجوی را تا 50٪ بالا برده، میزان بودجه احتیاطی را در بودجه انکشافی نیز افزایش دهید. تمویل کنندگان باید مطابق وعده ها و تعهداتی که سپرده اند، مساعدت های بودجوی خود را، همانطور که در چارچوب حسابدگی متقابل توکیو نیز توافق شده است، تا 50٪ افزایش دهند (اکنون میزان آن 46٪ است) و همزمان با آن، میزان بودجه احتیاطی را در بودجه انکشافی (اکنون 34٪ است) افزایش دهند تا ظرفیت های دولت جمهوری اسلامی را بالا برده، و مشروعیت دولت را در عرصه حکومتداری تامین کند و در ضمن، برای حل مساله محدودیت و کمبود منابع برای بودجه انکشافی نیز به دولت کمک میکند تا بتواند صلاحیت لازم را برای غیر متمرکز سازی بودجه سازی بدست بیاورد. صندوق بازسازی افغانستان و LOFTA نشان داده است که برای تسهیل تخصیص مساعدت های تمویل کنندگان از مجاری دولتی، میکانیزم های موثر اند؛ در حالیکه سیستم های پیچیده مالی مثل سیستم معلومات مدیریت مالی افغانستان (AFMIS) و قوانین مثل قانون مالیه عمومی و مدیریت مصارف (PFEM) میتوانند میزان بالای حسابدگی را تضمین کنند مشروط به اینکه مساعدت احتیاطی افزایش پیدا کند.

- مساعدت های تخنیکي خارجي را کاهش داده، حمايت های خود را از ظرفيت سازي برای افغانها افزايش دهيد. تمويل کنندگان بايد حمايت شان را برای بالا بردن ظرفيت ماموران ادارات ولايتي افزايش دهند تا آنها بتوانند بطور موثر از سيستم معلومات مديريت مالی افغانستان (AFMIS) و ديگر سيستم های بودجه سازي استفاده کنند و همزمان، "ظرفيت خريداري" به کمک مساعدت های تخنیکي خارجي را کاهش دهيد. بودجه برای مساعدت های تخنیکي خارجي باعث بوجود آمدن "خدمات اجتماعي دست دوم" شده است که منجر به دست آوردهای کوتاه مدت و موانع درازمدت برای ظرفيت سازي افغانها ميشود زیرا منابع محدودی که وجود دارد، روی خارجي ها سرمايه گذاري ميشود تا روی افغانها؛ همزمان با آن، معاش های هنگفت تمويل کننده ها باعث "فرار استعدادها" از سکتور دولتي و جامعه مدني ميشود.

در مورد فساد و ميکانيزم های حسابهی:

- با حمايت از برنامه های ظرفيت سازي برای نتيجه، استخدام مبتني بر شايسته سالاري را تقويت کنيد و از ابتکارات مبارزه عليه فساد اداري حمايت نماييد. با کاهش تمويل بين المللي بعد از 2014، تمويل کنندگان بين المللي بايد از طريق حمايت از

- برنامه های ظرفيت سازي برای نتيجه با تمرکز بر بخش های مربوطه ولايتي، به منظور مبارزه با فساد اداري و بهبود موثريت بودجه نهادينه شدن استخدام مبتني بر شايسته سالاري، از نهادينه شدن استخدام مبتني بر شايستگي حمايت کنند. تمويل کنندگان بين المللي همچنان بايد دولت را در راستاي ايجاد ميکانيزم های حسابهی، بالابردن ظرفيت مامورين دولتي و کاهش فساد در پروسه بودجه سازي حمايت کنند و شاخص های TMAF را برای مبارزه با فساد اداري و تقويت حکومت داري خوب تجديد کنند.
- از فعاليت های انجوها و نهادهای جامعه مدني در زمينه مبارزه با فساد اداري، نظارت بر ارايه خدمات و دادخواهي ها، حمايت کنيد. با توجه به اينکه انجوها و نهادهای جامعه مدني دچار کمبود بودجه اند و منابع کافي برای ارتقاي ظرفيت عامه در زمينه درک و دسترسي به معلومات مربوط به بودجه و حسابهی از دولت، در اختيار ندارند، تمويل کنندگان بين المللي بايد حمايت از فعاليت های آنها در زمينه مبارزه با فساد اداري، نظارت بر ارايه خدمات و دادخواهي ها را در اولويت قرار دهند. با توجه به کاهش مساعدت های خارجي بعد از 2014، اين موضوع اهميت بيشتري پيدا ميکند و بودجه سازي موثر و حکومت داري خوب حياتي تر از قبل ميشود.

- اسیرا ایت ال، جان. "بازسازی سیستم صحتی در افغانستان." مجله بین المللی ادویه اضطراری، 2 (2009): 77-82.
- آدام اسمیت انترنشنال. "تقویت بودجه افغانستان در سطح ملی و ولایتی." دسترسی در 16 اگست، 2013. <http://www.adamsmithinternational.com/case-study/strengthening-afghanistans-budget-at-the-national-and-provincial-level-iii/>.
- اداره آسترالیا برای انکشاف بین المللی. "گزارش ریاست امور خارجی و تجارت آسترالیا: افغانستان." 2014.
- بخشی پارول و فرانسوا جکاب. "بررسی مصارف عمومی." موسسه مشاوره دهی آلتای، 2011.
- بردزلی، لومبرا ایت ال. "گزارش اضطراری پروژه: پروژه ارایه خدمات حقوقی." صندوق بازسازی افغانستان، 2014.
- بیزوگنو، اینریکو ایت ال. "شفافیت بودجه در افغانستان: رشوه ستانی از زبان قربانیان." اداره مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد، 2010.
- بیژن، نعمت الله. "شفافیت بودجه در افغانستان: راهی برای اعتمادسازی عمومی نسبت به دولت." همکاری بین المللی بودجه، 2012.
- بویکس، جیمی. "بررسی زیربنای مالی محلی در افغانستان: نگاهی به روابط مالی میان قریه‌ها، ولسوالی‌ها، ولایات و مرکز. مرکز انستیتوت شهری برای انکشاف بین المللی و حکومت داری، 2012.
- موسسه کونترپارت انترنشنل. "اتحاد جامعه مدنی افغانستان برای هدف مشترک." آخرین به روز رسانی، 4 دسامبر 2014. <http://www.counterpart.org/blog/afghan-civil-society-unites-in-common-goal>.
- انجیلا رونیتا و تانیا اجم. "تطبیق سرتاسری سیستم نظارت و ارزیابی در آفریقای جنوبی." بانک جهانی (گروه ارزیابی مستقل)، 2010.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "بودجه سازی در افغانستان: اصول بودجه سازی." دستنامه بودجه، شماره 2، 1390. 2011.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "بودجه سازی در افغانستان: نظارت بر مصرف بودجه و گزارش. شماره 4، 1393."، 2014.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "گزارش مصرف بودجه 15-11-2014." 2014.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "برنامه تهیه بودجه" 2014.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "ورکشاپ جامعه مدنی در ماه جولای 2014." دسترسی در 18 نومبر، 2014. <http://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/workshops/civil-society-on-1393-budget>.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "پیش نویس پالیسی بودجه سازی ولایتی." 2013.

- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "برنامه عمل ملی برای زنان افغانستان." 2007.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "سند بودجه ملی 1387." 2008.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "سند بودجه ملی 1390." 2011.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "سند بودجه ملی 1392." 2013.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "سند بودجه ملی 1393." 2014.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "برنامه های ملی در اولویت." دسترسی در 16 سپتامبر، 2014.
<http://mof.gov.af/en/page/3976>.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "بودجه دولتی بر اساس مصرف." دسترسی در 12 سپتامبر، 2014.
<http://www.pbgf.gov.af/>.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "یونیت بودجه سازی ولایتی." آخرین به روز رسانی در 23 دسامبر، 2013.
<http://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/using-joomla/modules/provincial-budgetting>.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "طرح مدیریت مالی عامه." 2010.
- دولت جمهوری اسلامی افغانستان. "چارچوب حسابداری متقابل توکیو." 2013.
- گیستوزی، آنتونیو. "افغانستان: انتقال بی هدف و گزارش تحلیلی دولت سازی." گزارش های کاری از دولت های در حال بحران، شماره 40 (2008). 1-56.
- گوزمل، مارسبلا ایت ال. "افغانستان در حالت انتقال: چشم انداز پس از 2014." بانک جهانی، 2013.
- هوهر، ماری. "مشارکت اجتماعی و پایداری پروژه های بازسازی ولایتی در افغانستان پس از انتقال." دیده بان شفافیت افغانستان، 2013.
- همکاری بین المللی بودجه. "میتودولوژی/روش" دسترسی در 16 آگست، 2013.
<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/methodology/>.
- گفتگوی بین المللی در مورد استقرار صلح و دولت سازی. "قرار داد جدید برای تعامل در دولت های شکننده." 2011.
- اثر، سراج الدین. "کمک یا دردسر؟ مساعدت ها و دولت سازی در افغانستان." 2014.
- جکسن، اشلی. "سیاست و حکومت داری در افغانستان: قضیه ننگرهار." واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، 2014.
- جلال منصور. "موثریت کمک ها در سطح ولایات: مطالعه کمیته های انکشاف ولایتی (PDCs): هماهنگی در سطح ولایت، برنامه ریزی و نظارت." دیده بان شفافیت افغانستان، 2013.

خامه نیوز. "پارلمان افغانستان قانون دسترسی به اطلاعات را تصویب کرد." آخرین به روز رسانی، 30 جون 2014.
<http://www.khaama.com/afghan-parliament-approves-access-to-information-law-6326>.

خان، مشتاق. "حکومت داری، رشد و کاهش فقر." ریاست امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد، 2009.

ماینینگ نیوز. "لیتیوم و طلا به ارزش یک تریلیون دالر در افغانستان کشف شد." آخرین به روز رسانی، 16 جون 2014.
<http://www.mining.com/1-trillion-motherlode-of-lithium-and-gold-discovered-in-afghanistan/>.

نیویارک تایمز. "ایالات متحده منابع طبیعی زیادی را در افغانستان شناسایی کرد." آخرین به روز رسانی، 13 جون 2010.
<http://www.nytimes.com/2010/06/14/world/asia/14minerals.html?pagewanted=all&r=0>.

نیجسین استیفنی. "به سوی بودجه سازی از پایین به بالا: غیر متمرکز سازی بودجه در افغانستان." مرکز اتحاد نظامی-ملکی، 2011.

پکر، استیو ایت ال. "تحلیل ستکور تعلیمی: افغانستان" آدام اسمیت انترنشنل، 2010.

رحیم زی، ایت ال. میرویس. "استراتژی ملی افغانستان برای بهبود کیفیت سکتور صحت." مجله بین المللی کیفیت خدمات صحتی، شماره 25 (2013)، 276-270.

سالتمارش داگلس و ابهیلش مهدی. "حکومت داری محلی در افغانستان: نگاهی از نزدیک" واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، 2011.

شاو، کیت. "بررسی مردم افغانستان." بناید آسیا (The Asia Foundation)، 2013.

سیسک، پاول. "مدیریت مالی عامه و ارزیابی حسابدھی." بانک جهانی، 2013.

ناظر ویژه برای بازسازی افغانستان. "گرازش فصلی حکومتداری." 2014.

بنیاد آسیا. "ارزیابی حکومت داری محلی." 2007.

شفافیت بین الملل. "لیست شاخص فساد اداری." دسترسی در 18 آگست، 2014.

<http://www.transparency.org/country>.
برنامه انکشافی ملل متحد. "صندوق نظم و قانون برای افغانستان" دسترسی در 11 سپتامبر، 2014.
http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/lotfa.html

اداره ایالات متحده برای انکشاف بین المللی (USAID). گزارشی از درس‌های آموخته شده از درس‌های بودجه سازی ولایتی وزارت مالیه (2011). "2012.

اداره ایالات متحده برای انکشاف بین المللی (USAID). "بودجه دولتی بر اساس مصرف." آخرین به روز رسانی، 11 سپتامبر، 2014.

<http://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/performance-based-governance-fund-pbgf>.

ویمپلمان، تورون. "آنها به حال خودشان رها کنیم؟ حقوق زنان در افغانستان در حال انتقال." چتام هاوس، 2014.

بانک جهانی. "کمک برای ظرفیت سازی برای نتیجه." 2011

دیتابیس بانک جهانی: فیصدی سواد در افغانستان (عمومی)؛ فیصدی سواد زنان افغانستان؛ فیصدی سواد مردان افغانستان؛ فیصدی کاربران اینترنتی افغانستان؛ نفوس افغانستان.

بانک جهانی. "وضعیت و نتایج تطبیق: کمک به برنامه ظرفیت سازی برای نتیجه در افغانستان." 2014.

ضمیمه A:

این گزارش در اول به منظور ارایه یک دورنمای کلی از تحقیقات در مورد موثریت بودجه و تشخیص تفاوتها میان گزارشهای تحقیقی، صورت گرفت و پس از آن، سوالات و لوازم آن مورد بررسی قرار گرفت. برای جمع آوری اطلاعات و ارقام، گزارش در هشت ولایت انجام شد (بلخ، بامیان، هرات، کندهار، کندوز، ننگرهار، ارزگان و کابل). پس از جمع آوری ارقام و اطلاعات، با استفاده از دو دور کودگذاری کیفی، الگوهای موضوعی از مصاحبه ها مورد تشخیص و شناسایی قرار گرفت. پس از آن، این الگوهای موضوعی بدست آمده، با یافته های تیوریک که از تحقیقات بدست آمده بود، مورد مقایسه قرار گرفت که چارچوب این گزارش را تشکیل میدهد.

از ماه جون الی سپتامبر 2013، ارقام و اطلاعات از 32 مباحثه گروهی و 72 مصاحبه معلوماتی در هفت ولایت (بلخ، بامیان، هرات، کندهار، کندوز، ننگرهار، و ارزگان) جمع آوری و کودگذاری شد. مامورین دولتی، ارایه کنندگان خدمات صحتی و معارف، جامعه مدنی و مردم محل برای مصاحبه انتخاب شدند تا یک درک جامع از پروسه بودجه سازی و ارایه خدمات از دیدگاه دریافت کنندگان این خدمات، بدست بیاید. به منظور تکمیل گزارش و ارزیابی تعهد و دیدگاه دولت در مورد بودجه سازی موثر، مصاحبه های انجام شده در ولایات به کمک 15 مصاحبه دیگر (KII) با مامورین وزارت معارف، وزارت صحت عامه، و وزارت مالیه در کابل تکمیل شد.

مصاحبه شوندگان بر اساس ساحه کاری یا مقام شان در نهاد، سازمان یا گروهی که در آن کار میکردند، انتخاب شدند. مامورین دولتی در ولایات بر اساس سهم شان در پروسه مصرف بودجه و دیدگاه شان در مورد همکاری های بین ادارات دولتی، انتخاب شده بودند. آموزش دهندگان و داکتران بر اساس توانمندی شان در ارزیابی رابطه بین بودجه طرح شده و بودجه تخصیص داده شده به آنها و تاثیرات بودجه بر ارایه خدمات آنها، مورد گزینش قرار گرفته بودند. کارمندان انجوه های وابسته به دولت، به خاطر دیدگاه منحصر به فرد شان در بودجه سازی و ارایه خدمات، به عنوان اعضای درونی و بیرونی در نهادهای دولتی، گزینش شده بودند. شرکت کنندگان از میان مردم محل - مریضان، شاگردان و فعالین اجتماعی - بر اساس تجربه شان به عنوان دریافت کنندگان خدمات صحتی و معارف، انتخاب شده بودند. مصاحبه های مشابه به کمک هماهنگ کنندگان موسسه برابری برای دموکراسی در ولایات به زبان دری و پشتو نیز، صورت گرفت است. مصاحبه کنندگان در جریان مصاحبه یادداشت برداری کردند و این یادداشت ها به زبان انگلیسی ترجمه شده و بعدا مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفت.

مصاحبه ها و مباحث گروهی معمولا در مراکز شهرها صورت گرفت و سفر به مناطق روستایی بخاطر امنیت شرکت کنندگان و محققین، کمتر در نظر گرفته شده بود. به همین دلیل، مصاحبه ها معمولا در ادارات دولتی، ریاست ها و وزارت خانه ها، مکاتب، شفاخانه ها، مکان های کاری دیگر و مساجد انجام شد. به منظور تامین امنیت شرکت کنندگان، ملاحظات اخلاقی بصورت جدی مورد توجه قرار گرفته بود. به تمامی شرکت کنندگان در مورد اهداف و پروسه تحقیق آگاهی داده شده بود و به رضایت خودشان بصورت داوطلبانه در برنامه اشتراک کرده بودند. به شرکت کنندگان اطمینان داده شده بود که تمام معلوماتی را که آنها در دسترس محقق قرار میدهند، بدون ذکر نام و شهرت آنها، و بصورت محرم نگهداری میشود. در ضمن، فعالیت های تحقیقی ما به گونه ای صورت می گرفت که از لحاظ فرهنگی و اجتماعی حساس نباشد. وضعیت بی ثبات امنیتی در بسیاری از ساحات مقصد، بصورت جدی در نظر گرفته شده بود.

ضمیمه B:

سوالات طرح شده از اعضای جامعه مدنی و دریافت کنندگان خدمات (برای تحقیق)

سوالات طرح شده برای مباحثه گروهی از اعضای جامعه مدنی

1. درک مردم از بودجه ملی طرح شده چیست؟
2. تا چه حدی شما به اطلاعات (قوانین، فرامین تقنینی، و غیره) در مورد بودجه سالانه دسترسی دارید؟ آنرا چگونه ارزیابی میکنید؟
3. آیا قوانین فعلی جامعه مدنی و مردم عادی را اجازه میدهد تا اطلاعات لازم در مورد بودجه سالانه بدست بیاورند؟
4. آیا شما (یا نهادهای که در آن کار میکنید) برای اشتراک در بحثهایی در مورد بودجه علاقه مندی دارید؟ آیا تا هنوز اشتراک کرده اید؟
5. به نظر شما، آیا دیدگاه جامعه در زمان طرح بودجه در نظر گرفته میشود؟
6. آیا شما (یا نهادهای که در آن کار میکنید) تا هنوز در برنامه‌های نظارت بر مصرف بوجه و ارایه خدمات اشتراک کرده اید؟
7. به نظر شما، چالش‌های عمده که جامعه مدنی برای اشتراک در طرح و مصرف بودجه با آن مواجه است چیست؟
8. برای بهبود سیستم بودجه سازی، شما چه پیشنهادی دارید؟

سوالات طرح شده برای مباحثه گروهی از دریافت کنندگان خدمات ارایه شده توسط دو وزارت مورد نظر

1. آیا شما از اجراءات بخش‌هایی که خدمات ارایه میکنند راضی هستید؟
2. آیا شما برای اشتراک در پروسه بودجه سازی ملی علاقه دارید؟
3. به نظر شما، آیا دولت خدمات با کیفیت در زمان مناسب، برای شهروندان ارایه میکند؟ آیا به نظر شما فساد اداری ارایه خدمات را متاثر میکند؟
4. وقتی خدمات ارایه شده کیفیت پایین داشته باشد، یا دیر از وقت معینه ارایه شود، شما چه اقدامی میکنید؟
5. به عنوان دریافت کننده خدمات، شما چگونه اطمینان حاصل میکنید که از خدمات موثر در زمان مناسب، بهره مند میشوید؟ آیا شما رشوه میدهید؟ یا از آشنایی خصوصی تان استفاده میکنید؟
6. به نظر شما چالش‌های عمده فراروی دریافت خدمات با کیفیت چیست؟
7. لطفا سه پیشنهاد خود را در مورد بهبود خدمات ارایه شده توسط دو وزارت مورد نظر بگویید.

سوالات طرح شده برای مصاحبه‌های معلوماتی از مامورین وزارت معارف، وزارت صحت عامه و وزارت مالیه

1. بودجه ملی در افغانستان چگونه تهیه میشود؟ لطفا در مورد پروسه‌های کلیدی و تصمیم گیرندگان توضیح بدهید.
2. ریاست شما چه نقشی در تهیه بودجه ایفا میکند؟
3. ریاست شما چگونه در تهیه بودجه سهیم است؟ آیا این سهم گیری از طریق وزارت شما صورت میگیرد یا وزارت مالیه؟
4. شما اجراءات وزارت مالیه، وزارت خودتان، و مستوفیت‌های ولایتی شان را در مورد بودجه چگونه ارزیابی میکنید؟
5. ریاست شما چه اقدام‌هایی را در نظر میگیرد وقتی پروپوزل بودجه اش رد شود؟
6. ریاست شما در جریان مشارکت در پلان گذاری بودجه با چه چالش‌هایی مواجه میشود؟

7. آیا ریاست شما نیازهای محلی و پیشنهادات از سوی مردم را در پروپوزل خود لحاظ میکند؟ اگر بلی، چگونه؟
8. آیا شما به جامعه مدنی در زمان پلان گذاری بودجه مشوره میکنید؟
9. در مورد مشوره با جامعه مدنی، چه مشکلات و چالش‌ها وجود دارد؟
10. پیشنهاد شما برای بهبود تهیه بودجه چیست؟

سوالات در مورد به مصرف رساندن بودجه:

1. نقش ریاست شما در مصرف پولی که از بودجه ملی دریافت میکنید، چیست؟
2. ریاست شما تا چه حدی می تواند در پول تخصیص داده شده در بودجه، تغییرات وارد کند؟ اگر می تواند، چگونه؟ اگر نمی تواند، چرا؟
3. ارزیابی موثریت بودجه به مصرف رسیده تا چه میزان است؟ آیا مردم محل در این ارزیابی سهم دارند؟
4. چگونه ریاست شما از مصرف شفاف، و درست بودجه اطمینان میدهد؟
5. آیا ریاست شما حمایت وزارتخانه های مربوطه را در مصرف بودجه بدست می آورد؟
6. در بخش به مصرف رساندن بودجه، ریاست شما با چه چالش هایی روبرو است؟
7. شما اجراءات و کارکردهای وزارت مالیه و مستوفیت های ولایتی آنرا در مصرف بودجه چگونه ارزیابی میکنید؟
8. آیا بودجه ای که توسط ریاست شما به مصرف میرسد، منجر به ارائه خدمات با کیفیت و کافی میشود؟ لطفا در مورد دلیل آن توضیح دهید.
9. به نظر شما، فساد اداری چه تاثیری در به مصرف رساندن بودجه دارد؟
10. آیا شما پیشنهاد مشخص برای بهبود مصرف بودجه و اطمینان دهی از شفافیت برای وزارت/دپارتنمت خود دارید؟