

بازنگری
مستقل مسوده ی
بودجه ی ملی
سال ۱۳۹۵

فهرست مطالب:

3.....	مخففات
5.....	سپاس‌گزاری
6.....	۱.مقدمه
6.....	۱,۱ روش‌ها
6.....	۲.بودجه‌ی ملی ۱۳۹۵ در یک نگاه
7.....	۱,۲ منابع تخمین‌شده
7.....	درآمد داخلی
7.....	مساعده‌های دونرها
7.....	۲,۲ تخصیصات پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۵
8.....	بودجه‌ی عادی
8.....	بودجه‌ی انکشافی
9.....	۳,۲ مقایسه‌ی بودجه‌ی ۱۳۹۴ و بودجه‌ی ۱۳۹۵
10.....	۳.ثبات مالی
10.....	۱,۳ درآمد داخلی
13.....	۲,۳ عملیات، حفظ و مراقبت
14.....	۳,۳ مصرف بودجه
14.....	۳.۴ مساعده‌ی دونرها و صلاحیت مصرف آن
15.....	۴.مدیریت مالی عمومی و اصلاحات
16.....	۱,۴ شفافیت و حساب‌دهی
17.....	۲,۴ برنامه‌ی بودجه‌سازی مبتنی بر نتیجه و نظارت و ارزیابی
18.....	۳,۴ بودجه‌سازی ولایتی
20.....	۵,۴ بودجه‌سازی پاسخگو به جندر
21.....	۶,۴ مشارکت جامعه‌ی مدنی
22.....	۵.پیش‌نهادات
22.....	دولت
22.....	ثبات مالی
22.....	مدیریت مالی عمومی و اصلاحات
23.....	دونرهای بین‌المللی
24.....	نهادهای جامعه‌ی مدنی

مخففات

سیگار (اداره‌ی عالی نظارت بر بازسازی در افغانستان)	SIGAR	وزارت مالیه	MoF	اتتلاف افغان‌ها برای شفافیت و حساب‌دهی	ACTA
سیستم مدیریت مالی دولتی	SIGTAS	وزارت معادن و مواد نفتی	MoMP	سیستم معلوماتی مدیریت مالی افغانستان	AFMIS
برنامه‌ی نظارت بر کارمندان	SMP	وزارت صحت عامه	MoPH	واحد پولی افغانی	AFN
کمیته‌ی مدیریت کمک‌های تخنیکي	TASC	وزارت امور زنان	MoWA	استراتیژی انکشاف ملی افغانستان	ANDS
چارچوب حسابه‌ی متقابل توکیو	TMAF	وزارت احیا و انکشاف دهات	MRRD	نیروهای ملی امنیتی افغانستان	ANSF
دالر آمریکایی	USD	چارچوب بودجه میان مدت	MTBF	صندوق بازسازی افغانستان	ARTF
مالیه بر ارزش افزوده	VAT	برنامه‌ی عمل ملی برای زنان افغانستان	NAPWA	خارنوالی	AGO
		تدارکات ملی	NPA	متحدالمال بودجوی	BC
		کمیسیون تدارکات ملی	NPC	واحد بودجوی	BU
		برنامه‌های ملی دارای اولویت	NPP	رسید مالیات تجارتي	BRT
		عملیات، حفظ و مراقبت	O&M	ارتقای ظرفیت مبتنی بر نتیجه	CBR
		شاخص آزاد بودجه	OBI	نهادهای جامعه مدنی	CSO
		بررسی آزاد بودجه	OBS	دیتابیس کمک‌های انشکافی	DAD
		مدیریت مالی و مصارف عمومی	PFEM	دیالوگ همکاری‌های انکشافی	DCD
		مدیریت مالی عمومی	PFM	ریاست عمومی	DG
		نقشه‌ی راه مدیریت مالی عمومی	PFMR	موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی	EPD
		واحد پالیسی تدارکات	PPU	گروه کاری عدم تمرکز مالی	FDWG
		اداره‌ی عالی تفتیش	SAO	سال مالی	FY
		سیستم پلان‌گذاری بودجه دولت	SBPS	تولید ناخالص ملی	GDP
		اهداف انکشاف پایدار	SDG	دولت جمهوری اسلامی افغانستان	GIRoA

سیستم دولتی ارزیابی و نظارت سراسری از کارایی	GPMS
اداره‌ی عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری	HOO
ریاست مستقل ارگان‌های محل	IDLG
آیساف (نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت)	ISAF
وزارت زراعت، آبیاری و مالداری	MAIL
ارزیابی و نظارت	M&E
اهداف انکشافی هزار ساله	MDG
وزارت معارف	MoEd

سپاسگذاری

نخست از همه، موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی افتخار دارد تا با استفاده ازین فرصت مراتب سپاسگذاری و امتنان خویش را به مقامات دولتی و کارشناسان مدیریت مالی عمومی که بدون همکاری شان این پروژه ممکن نبود، ابراز کند. ضمناً از موریتس راد و ماری هوپر برای نوشتن این گزارش، و از تمام تیم موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی بخاطر حمایت و همکاری شان در جریان این پروژه، صمیمانه قدردانی و سپاسگذاری مینماییم.

۱. مقدمه

عایدات این وزارت، ریاست عمومی بودجه، وزارت معارف و چندین کارشناس ملی و بین‌المللی مدیریت مالی عمومی آماده گردید. در سطح مرکزی، با ۱۰ نفر مصاحبه شد. تمام این مصاحبه‌ها ضبط شده، به صورت متن درآمده، به زبان انگلیسی ترجمه و سپس مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفت. تمام اشکال و ارقام که برای سال مالی ۱۳۹۵ به کار رفته است، از مسوده‌ی بودجه‌ی ملی که در اواخر ماه نومبر به ولسی جرگه فرستاده شد، گرفته شده است. بر اساس آنچه در مسوده‌ی بودجه‌ی ملی به کار رفته است، نرخ صرف ۱ دالر آمریکایی معادل ۶۳ افغانی در نظر گرفته شده و تمام فیصدها درین گزارش به نزدیک‌ترین اعداد مکمل نوشته شده است.

موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی از طریق شبکه‌ی ائتلاف افغان‌ها برای شفافیت و حساب‌دهی از بودجه‌ی ملی به عنوان وسیله‌ای برای نظارت از چگونگی ارایه و تخصیص منابع و ارایه‌ی خدمات از سوی دولت استفاده نموده است. از سال ۱۳۹۱ بدین‌سو، موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی بودجه‌ی ملی را مورد بازنگری قرار می‌دهد تا با ارایه‌ی جزئیات بیشتر پارلمان کشور را در غور و بررسی بودجه یاری رساند. طی این بازنگری، پلان‌گذاری بودجه ملی، نحوه‌ی به مصرف رسیدن بودجه، نظارت و گزارش‌دهی از دیدگاه جامعه مدنی مورد بررسی و بازنگری قرار می‌گیرد.

۲. بودجه‌ی ملی ۱۳۹۵ در یک نگاه

بودجه‌ی پیشنهاد شده برای سال ۱۳۹۵ مبلغ ۴۶۱,۸۳۴ میلیارد افغانی (معادل ۷,۳۳۱ میلیارد دالر آمریکایی) است که در مقایسه با بودجه‌ی ۴۳۶,۱۷۳ (۷,۶۵۲ میلیارد دالر آمریکایی) برای سال ۱۳۹۴، ۶٪ افزایش را نشان می‌دهد. بودجه‌ی ملی از طریق عواید داخلی، مساعدت‌های دونه‌ها، و قرضه‌ها تأمین می‌شود. درآمد داخلی برای سال ۱۳۹۵ مبلغ ۱۲۷,۵۸۵ میلیارد افغانی (معادل ۲,۰۳ میلیارد دالر آمریکایی) برآورد شده است که تنها ۲۸٪ بودجه‌ی ملی را پوشش می‌دهد. مساعدت‌کنندگان بین‌المللی برای سال ۱۳۹۵ مبلغ ۳۱۴,۲۶۱ میلیارد افغانی (معادل ۴,۹۸ میلیارد دالر آمریکایی) را به دولت افغانستان تعهد سپرده اند که ۶۸٪ مجموع بودجه را تشکیل می‌دهد. مبلغ ۳,۸۴۰ میلیارد افغانی (معادل ۶۰,۹۴۹ میلیون دالر آمریکایی) به شکل قرضه در اختیار دولت افغانستان قرار می‌گیرد. به هر حال، کسر بودجه مبلغ ۱۹,۰۶۵ میلیارد افغانی (معادل ۳۰۲ میلیون دالر) که در مجموع ۴,۱٪ بودجه‌ی ملی را تشکیل می‌دهد و در مقایسه با کسری ۲٪ سال گذشته، افزایش یافته است. در بودجه‌ی ملی سال ۱۳۹۵، مبلغ ۲۸۳,۳۲۳ میلیارد افغانی (معادل ۴,۵۰ میلیارد دالر آمریکایی) که ۶۱٪ مجموع بودجه‌ی پیشنهادی است برای کارهای عادی تخصیص یافته و مبلغ ۱۷۸,۵۱۱ میلیارد افغانی (معادل ۲,۸۳ میلیارد دالر آمریکایی) که ۳۹٪ مجموع بودجه می‌شود بودجه‌ی انکشافی می‌باشد.

با اجرای این روند، موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی می‌کوشد بصورت ساده و منسجم بودجه را مورد مرور و بازنگری قرار دهد تا مردم بتوانند در مورد بودجه و اهمیت آن در زندگی روزمره‌ی شان آگاهی پیدا کنند و هم‌چنان کیفیت ارایه خدمات را با توجه به منابع تخصیص یافته در آن بخش بسنجند. این بازنگری مستقل بودجه به پارلمان کشور نیز جزئیات مفیدی را ارایه می‌کند تا در روشنی آن بودجه ملی را مورد غور و بررسی قرار داده و به تصویب برساند. علاوه بر آن، این پروسه می‌تواند به عنوان یک ائتلاف برای سهم‌گیری و شریک ساختن دیدگاه جامعه‌ی مدنی به روند بودجه‌گذاری عمل کند. بازن مختصر کنونی مروری است بر بودجه‌ی ملی که همزمان با ارایه‌ی مسوده‌ی بودجه‌ی ملی به ولسی جرگه به نشر می‌رسد و بررسی به موقع و پیشرفت‌های سال جاری را در بخش‌های مدیریت مالی عمومی، اصلاحات و بهبود معیارها را در اختیار مسوولین قرار می‌دهد.

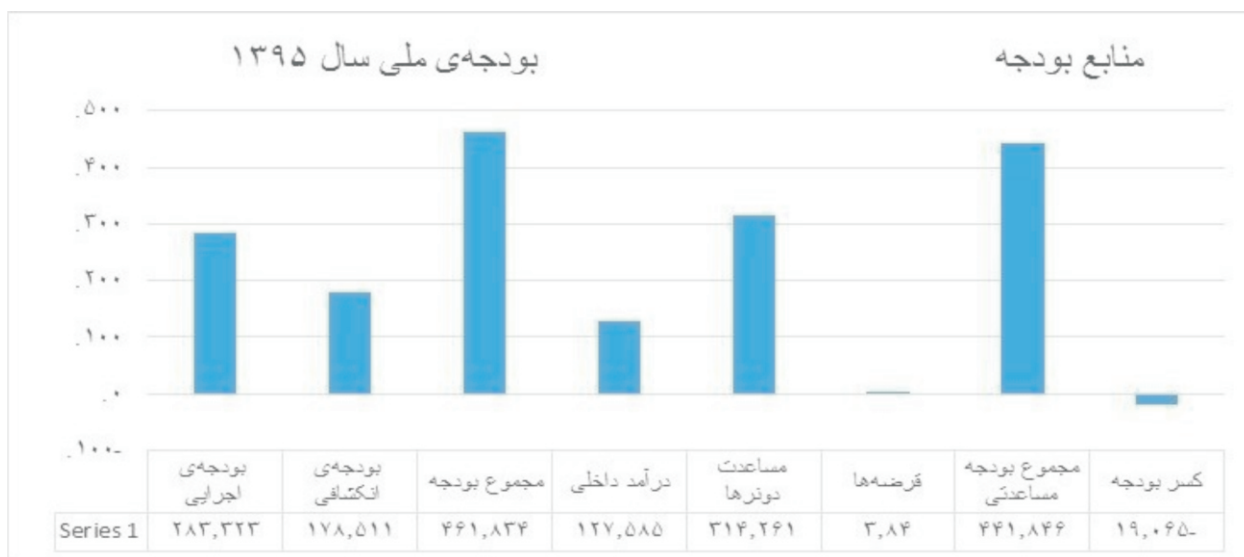
۱.۱ روش‌ها

بازنگری بودجه‌ی ملی سال ۱۳۹۵ با مرور و ارزیابی روند تطبیق اصلاحات کلیدی بودجه و مدیریت مالی عمومی که در اسناد مربوط به پالیسی طرح شده و ما نیز در بخش مرور ادبیات بدان پرداخته ایم، شروع شده است. به همین ترتیب، پرسش‌نامه‌ها تهیه و ترتیب شده و بصورت موضوعی برای هر دسته از مصاحبه‌های مربوط به ریاست عمومی خزاین وزارت مالیه، ریاست عمومی

¹ لازم به یادآوری است که ارقام بودجه‌ی ۱۳۹۵ رایه شده به دالر آمریکایی کمتر است زیرا ارزش افغانی کاهش یافته است.

شکل ۲،۱،۱: بودجه‌ی ملی سال ۱۳۹۵

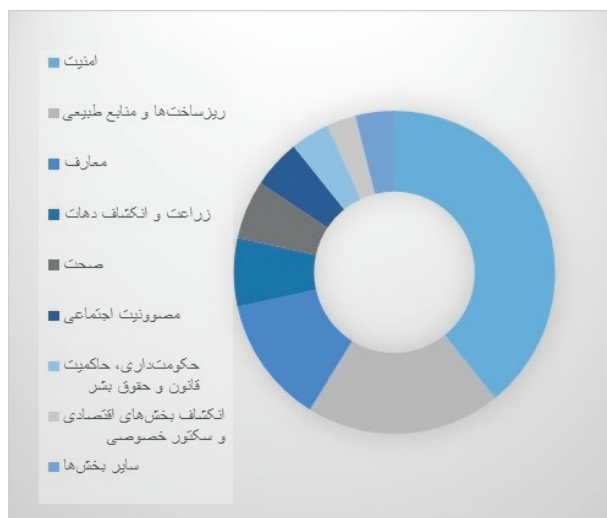
محاسبه شده به میلیارد افغانی



پرداخته می‌شود. مساعدت‌های دونه‌ها در بخش کمک‌های مالی از طریق بودجه‌ی رسمی دولت در مقایسه با ۳۰۲,۷۵۳ میلیارد افغانی (معادل ۵,۳۱۱ میلیارد دلار آمریکایی) که برای سال ۱۳۹۴ پرداخته شده بود، ۲٪ افزایش یافته است.^۲

۲،۲ تخصیصات پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۵

شکل ۲،۲،۱: تخصیصات پیش‌بینی شده بر اساس سکتورها
شکل ۲،۲،۲: بخش‌بندی بودجه کلی بر اساس سکتورها



۱،۲ منابع تخمین شده

درآمد داخلی

سقفی را که دولت برای درآمد داخلی سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی کرده ۱۲۷,۵۸۵ میلیارد افغانی (معادل ۲,۰۳ میلیارد دلار آمریکایی) است. وزارت مالیه برآورد کرده است که ۷۸٪ درآمد داخلی از طریق جمع‌آوری مالیات تأمین می‌شود. از این مبلغ، ۱۳٪ از مالیه خالص، ۲۴٪ از مالیه بر عواید، ۰،۸٪ از مالیه سرانه، ۲۴٪ از مالیه بر کالا و خدمات، ۳۲٪ از مالیه فعالیت‌های تجاری، و ۷٪ در سایر درآمدهای که شامل مالیه می‌شوند تأمین خواهد شد. ۲۲٪ از درآمد داخلی به عنوان درآمدهای غیر قابل مالیه داخلی پیش‌بینی شده است.

مساعدت‌های دونه‌ها

مساعدت‌کننده‌گان بین‌المللی برای سال ۱۳۹۵ مبلغ ۳۱۴,۲۶۱ میلیارد افغانی (معادل ۴,۹۸ میلیارد دلار آمریکایی) را متعهد شده اند که ۶۸٪ مجموع بودجه‌ی سال ۱۳۹۵ را تشکیل می‌دهد. از این مبلغ، ۱۵۵,۷۳۸ میلیارد افغانی (معادل ۲,۴۷۲ میلیارد دلار آمریکایی) به بودجه‌ی عادی تخصیص یافته و مبلغ ۱۵۴,۶۸۲ میلیارد افغانی (معادل ۲,۴۵۵ میلیارد دلار) باقی‌مانده به بودجه‌ی انکشافی اختصاص یافته است. از بودجه‌ی انکشافی مساعدت شده، مبلغ ۲۲,۱۲۹ میلیارد افغانی (معادل ۳۵۱ میلیون دلار) به عنوان بودجه‌ی اختیاری، مبلغ ۱۳۲,۵۵۳ میلیارد افغانی (معادل ۲,۱۰۴ میلیارد دلار آمریکایی) به عنوان بودجه‌ی غیر اختیاری و مبلغ ۳,۸۳۹ میلیارد افغانی (معادل ۶۱ میلیون دلار آمریکایی) به عنوان قرضه

^۲ لازم به یادآوری است که ارقام بودجه‌ی ۱۳۹۵ رایه شده به دلار آمریکایی کمتر است زیرا ارزش افغانی کاهش یافته است.

شماره	سکتور	به میلیون افغانی			از مجموع %	بودجه عادی %	بودجهی انکشافی %
		مجموع	بودجهی انکشافی	بودجهی عادی			
1	امنیت	181,272.235	1,691.028	182,963.263	40%	64%	1%
2	زیرساختها و منابع طبیعی	5,922.382	84,264.461	90,186.843	20%	2%	47%
3	معارف	37,441.937	22,148.432	59,590.370	13%	13%	12%
4	زراعت و انکشاف دهات	2,080.101	30,388.509	32,468.610	7%	1%	17%
5	صحت	2,959.532	23,464.007	26,423.540	6%	1%	13%
6	مصوونیت اجتماعی	21,282.233	1,700.090	22,982.323	5%	8%	1%
7	حکومنداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر	13,950.696	3,310.391	17,261.087	4%	5%	2%
8	انکشاف بخشهای اقتصادی و خصوصی	2,990.351	10,599.553	13,589.905	3%	1%	6%
9	سایر بخشها	15,423.926	945.000	16,368.926	4%	5%	1%
	مجموع	283,323.395	178,511.474	461,834.870			

بودجهی عادی

بودجهی عادی پیش‌نهاد شده برای سال ۱۳۹۵ مبلغ ۲۸۳,۳۲۳ میلیارد افغانی (معادل ۴,۴۹۷ میلیارد دلار آمریکایی) است که ۶۱٪ مجموع بودجه را تشکیل می‌دهد. اگر بر اساس مبلغ پول محاسبه کنیم، بودجهی عادی ۱۶۳ میلیون افغانی (معادل ۲,۵۹۹ میلیون دلار آمریکایی) در مقایسه به مبلغ معینه برای سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. مبلغ بودجهی اجرایی در مقایسه با سال ۱۳۹۴ بصورت کلی ۴٪ کمتر تخصیص یافته است. بر اساس بخش‌بندی بودجه، ۵۷٪ بودجهی عادی سال ۱۳۹۵ به پرداخت معاشات اختصاص یافته (کود ۲۱)، ۲۶٪ برای کالاها و خدمات (کود ۲۲)، ۴٪ برای کسب امتعه (کود ۲۵) و ۱۳٪ برای کودهای احتمالی دیگر تخصیص داده شده است.

میلیارد افغانی (معادل ۲,۱۶۴ میلیارد دلار آمریکایی) برای پروژه‌های غیر اختیاری اختصاص پیدا کرده که ۷۶٪ بودجهی انکشافی را تشکیل می‌دهد. مبلغ ۴۲,۱۱۸ میلیارد افغانی (معادل ۶۶۸,۵۴۱ میلیون دلار آمریکایی) به پروژه‌های اختیاری اختصاص یافته که ۲۴٪ بودجهی انکشافی را شامل می‌شود. دیده می‌شود که مقدار بودجهی انکشافی تخصیص یافته به پروژه‌های غیر اختیاری ۰,۸٪ کاهش یافته و مقدار بودجهی انکشافی تخصیص یافته به پروژه‌های اختیاری ۳۴٪ افزایش را نشان می‌دهد. این واقعیت نشان می‌دهد که دونه‌ها مساعدت‌های مالی خود را بیشتر از طریق بودجهی رسمی دولت پرداخت می‌کنند و در بخش بودجهی انکشافی بیشتر بودجه‌های اختیاری را در نظر می‌گیرند.

بودجهی انکشافی

بودجهی انکشافی پیش‌نهاد شده برای سال ۱۳۹۵ ۱۷۸,۵۱۱ میلیارد افغانی (معادل ۲,۸۳ میلیارد دلار آمریکایی) است که ۳۹٪ بودجهی ملی را تشکیل می‌دهد. اگر بر اساس مبلغ پول محاسبه کنیم، در مقایسه به سال ۱۳۹۴ بودجهی انکشافی ۲۵,۸۲۵ میلیارد افغانی (معادل ۴۱۰

مصرف بودجه سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴						تخصیصات سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵			سکتور
تفاوتهای مصرف بودجه در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴		فیصدی مصرف بودجهی انشکافی		فیصدی مصرف بودجهی عادی		تفاوتهای مجموع بودجهی ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵	به میلیون افغانی		
بودجه عادی	بودجه انشکافی	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۳		بودجهی عادی	بودجهی انشکافی	
+44	-5	52	8	60	65	-9,192.860	+636.224	-9,829.084	
-	+19	33	33	89	70	+20,332.898	+20,705.767	-372.868	ها و منابع طبیعی
-1	+2	33	34	85	83	+3,355.612	+1,969.769	+1,385.842	معارف
+2	+4	64	62	86	82	-9,075.396	-9,247.418	+172.022	و انکشاف دهات
-6	+2	44	50	84	82	+7,922.192	+7,982.590	-60.399	صحت
+12	+3	33	21	92	89	+1,904.531	+450.899	+1,453.632	ت اجتماعی
+28	+2	37	9	86	84	+938.057	+130.365	+807.692	ومنداری، قانون و حقوق بشر
-	+12	33	33	91	78	+2,350.036	+2,251.736	+98.299	بخشهای و خصوصی
-	-	-	-	-	-	+7,126.926	+945.000	+6,181.926	ایر بخشها
+4	-1	40	36	68	69	+25,661.996	+25,824.932	-162.938	مجموع

در بخش مصرف بودجهی انکشافی سکتور امنیت بهبود به چشم می‌خورد و از ۸٪ در همین زمان در سال گذشته به ۴۴٪ بالا رفته است ولی بصورت کلی این سکتور در مصرف بودجه ضعیف است و تنها ۵۲٪ بودجهی خود را توانسته به مصرف برساند. در بخش زراعت و انکشاف دهات نیز تخصیص بودجه کاهش یافته ولی در تمام بخشهای دیگر بودجهی بیشتر نسبت به سال گذشته تخصیص داده شده است. با وجودیکه مصرف بودجه بصورت کلی با سال گذشته هم‌خوانی دارد، بجز بخش امنیتی در تمام بخشهای دیگر پیشرفت و بهبود پدید آمده است. به همان تناسب، در مصرف بودجهی انکشافی نیز پیشرفتهایی بدست آمده است و لازم به یادآوری است که در بخشهای امنیت، حکومت‌داری و مصوونیت اجتماعی این پیشرفت‌ها چشمگیر است.

با آنکه با محاسبه‌ی روزهای باقی مانده از سال مالی کنونی این ارقام بالاتر خواهد رفت، ولی مصرف بودجه بصورت کلی ضعیف است و در

۳،۲ مقایسه‌ی بودجه‌ی ۱۳۹۴ و بودجه‌ی ۱۳۹۵

شکل ۲،۳،۱: مقایسه‌ی تخصیصات و مصرف بودجه

شکل ۲،۳،۱ تفاوت مقدار بودجه‌ی تخصیص یافته ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ و میزان مصرف بودجه هر سکتور در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ را نشان می‌دهد (محاسبات این بخش تا هفته‌ی سوم ماه نومبر هر سال را در بر می‌گیرد و مقایسوی است). تخصیص بودجه به بخش امنیت کاهش یافته و به نظر می‌رسد که این بخش در مصرف بودجه امسال خود ۵٪ کاهش نسبت به همین زمان در سال قبل را داشته است. هم‌چنان لازم به یادآوری است که مصرف بودجه در بخش امنیت ۶۰٪ بوده است، در حالیکه مصارف وازت دفاع تنها ۴۷٪ بوده است. به هر حال، با وجودیکه

حال حاضر تنها ۶۸٪ بودجه‌ی عادی و ۴۰٪ بودجه‌ی انکشافی بصورت کلی به مصرف می‌رسد. همان گونه که در سال ۱۳۹۴ تا هفته‌ی سوم ماه نومبر ۹۴٪ بودجه‌ی انکشافی و ۵۱٪ بودجه‌ی عادی به موارد معین تخصیص یافته بود، در سال ۱۳۹۳ نیز در همین زمان ۹۴٪ بودجه‌ی انکشافی و تنها ۵۶٪ بودجه‌ی عادی تخصیص یافته بود که با توجه به ظرفیت‌های وزارت‌های مربوطه و تخصیص بودجه از سوی وزارت مالیه، تقریباً هیچ پیشرفتی را نشان نمی‌دهد.



در وضعیت نامطمئن اقتصادی، برای حفظ پیشرفت‌هایی که از سال ۲۰۰۱ بدین سو بدست آمده است ثبات مالی اهمیت حیاتی دارد؛ به خصوص با در نظر داشت اینکه مصارف مجموعی دولت و مساعدت‌های غیر بودجوی دونه‌ها از ۵۵٪ تولید ناخالص

ملی در سال ۲۰۱۳ به ۴۰٪ تا سال ۲۰۱۸ کاهش خواهد یافت.^۳ در کنفرانس لندن در سال ۲۰۱۴، دولت افغانستان برنامه‌ی امیدوار کننده‌ی اصلاحات را ارایه کرد که در آن به «رسیدن به خودکفایی» تأکید کرده و از جمله وعده سپرده بود که تمهیدات لازم را برای ثبات مالی دولت مهیا کند—بصورت مشخص با افزایش سطح درآمد داخلی برای پر کردن شکاف مالی که در سال ۲۰۱۴ بیش از ۵۰۰ میلیون دالر آمریکایی محاسبه شده بود.^۴ ده ماه پس از شروع آجندای «رسیدن به خودکفایی»، در جلسه‌ی مقامات بلند پایه دولت افغانستان نمره‌ی B+ را برای خود داده بود. در ماه جون ۲۰۱۵، دولت افغانستان با صندوق بین‌المللی پول (IMF) روی برنامه‌ی نظارت بر کارمندان (SMP) به توافق رسید و قرار شد این برنامه برای مدت سه سال ادامه یافته و اصلاحات ساختاری را در بخش‌های حکومت‌داری و اقتصاد کلان؛ سکتور بانک‌داری؛ ارتقای ظرفیت مدیریتی مالیه، تعرفه و بودجه؛ و انکشاف و توسعه‌ی بخش خصوصی از طریق اصلاحات قانونی به اجرا بگذارد. مطابق گزارش تازه که در ماه دسامبر ارایه شده است، برنامه‌ی نظارت بر کارمندان ادامه دارد و اصلاحات بخش بانک‌داری را با چهار بانک عمده در کشور آغاز کرده که امیدواریم در آینده‌ی نزدیک با معیارهای بین‌المللی حساب‌داری و مدیریتی هماهنگ شوند. هم‌چنان اصلاحات در بخش بازنشتگی و تقاعد نیز شروع شده است.

در کنار درآمد داخلی، روش دیگر برای ضمانت ثبات مالی پلان‌گذاری میان‌مدت بودجه است. اسناد دولتی نشان می‌دهد که وزارت مالیه در سال ۱۳۹۱ چارچوب بودجه میان‌مدت (MTBF) را در هماهنگی با

قانون مدیریت مالی و مصارف عمومی که در سال ۲۰۰۵ به تصویب رسیده بود، تهیه و ترتیب نموده است که آخرین نسخه‌ی آن از سال ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۷ را شامل می‌شود. هدف از چارچوب میان‌مدت بودجه ارایه‌ی مسوده‌ی ابتدایی بودجه است که با استفاده از بررسی پالیسی‌های موجود بودجه و اولویت‌های جدید بودجه دولت در سال مالی بعدی و میان‌مدت تهیه می‌شود. چارچوب میان‌مدت بودجه کنونی شامل پیش‌بینی و تحلیل اقتصاد کلان، پیش‌بینی و تحلیل مالی، تحلیل عواید و مصارف، و تحلیل مصارف سکتوری می‌شود. این ششمین چارچوب میان‌مدت بودجه است که از سوی وزارت مالیه تهیه شده و تنها نسخه‌ی انگلیسی آن روی وبسایت ریاست عمومی بودجه وجود دارد.

چارچوب میان‌مدت بودجه مشکلات فراروی اقتصاد افغانستان را در سال ۱۳۹۳ یادآوری کرده و صراحت دارد که این مشکلات به سال ۱۳۹۴ نیز انتقال یافته است. این سند پیش‌بینی کرده است که دورنمای اقتصاد افغانستان از سال ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۷ مثبت خواهد بود ولی با در نظر داشت افت اقتصادی سال ۱۳۹۳ روند بطی را طی خواهد کرد. رشد خالص اقتصادی تا آخر سال ۱۳۹۳، ۲٫۱٪ بود و سند چارچوب میان‌مدت بودجه پیش‌بینی کرده است که رشد تولید ناخالص ملی از ۴٪ در سال ۱۳۹۴ به ۵٫۱٪ در سال ۱۳۹۵ افزایش خواهد یافت. دورنمای رشد میان‌مدت اقتصادی ۵-۶٪ پیش‌بینی شده است که چندان چشم‌گیر نیست ولی باید شرایط مشخص افغانستان و روند انتقال این کشور را از اقتصاد حمایت شده توسط دونه‌ها به اقتصاد داخلی را نیز از نظر دور نکنیم.^۵ روش‌های دیگر برای ثبات مالی بودجه‌گذاری موثر در بخش عملیات، حفظ و مراقبت؛ مساعدت‌های دونه‌ها از طریق بودجه رسمی و صلاحیت مصرف بودجه اختیاری نیز مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

۱,۳ درآمد داخلی

درآمد داخلی سال ۱۳۹۴ از عواید گمرکات (۲۶,۱۹۹ میلیارد افغانی)، مالیه بر درآمد (۱۷,۴۱۴ میلیارد افغانی)، و مالیات عمومی بر کالا و خدمات (۱۶,۲۱۲ میلیارد افغانی) بدست آمده است. منابع عایداتی دیگر شامل فیس‌های اداری (۱۱,۰۴۴ میلیارد افغانی)، درآمد متفرقه (۹,۰۸۷ میلیارد افغانی)، و مالیات ثابت (۸,۷۱۰ میلیارد افغانی) می‌شود. منابع کوچکتر دیگر شامل پول‌های تقاعدی (۳,۴۷۹ میلیارد افغانی)، فروش کالا و خدمات (۳,۸۲۵ میلیارد افغانی)، درآمد از سرقتی (۲,۳۴۲ میلیارد افغانی)، سایر مالیات (۳,۶۹ میلیارد افغانی)، مالیات فروش (۱,۰۲۹ میلیارد افغانی)، مالیات بر ملکیت‌ها (۰,۶۸۲ میلیارد افغانی)، جریمه‌های غیر

^۳ صندوق بازسازی افغانستان، استراتژی مالی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۶ (۲۰۱۵-۲۰۱۷).

^۴ دولت جمهوری اسلامی افغانستان، نقشه‌ی راه افغانستان به سوی خودکفایی، سپتامبر ۲۰۱۵.

^۵ دولت جمهوری اسلامی افغانستان، گزارش قبل از بودجه: ۱۳۹۵-۱۳۹۷، ۲۰۱۵.

مالیاتی (۰,۷۳۳ میلیارد افغانی)، صنایع استخراجی (۰,۴۴۵ میلیارد افغانی) و فروش زمین و ساختمان (۰,۲۲ میلیارد افغانی) می‌شود.

پس از افت اقتصادی سال ۱۳۹۳، درآمد داخلی در سال ۱۳۹۴ افزایش یافت و دولت تنها ۵٪ از هدف تعیین شده در سال مالی جاری باز ماند و هدف سال بعدی را ۵٪ بالاتر از آن تعیین کرد. بر اساس سند چارچوب میان مدت بودجه، در سال ۱۳۹۴ ۱۰ میلیارد افغانی در اثر اقدامات تازه مالیاتی عاید دولت شده است که شامل افزایش نرخ مالیات تجارتي، مالیات کریدت کارتها، مالیات مواد سوخت، مالیات عبوری از طیاره‌هایی که از فضای کشور عبور می‌کنند و افزایش تعرفه‌ها می‌شود. به هر صورت، لازم به یادآوری است که شمار زیادی از این اقدامات تازه محدودیت‌های زمانی دارند—بجز مالیات عبور هوایی و افزایش تعرفه‌ها—و تمام این اقدامات در رخصتی پارلمان بر اساس فرمان رییس جمهور نافذ گشته و پارلمان در مدت یک ماه در مورد تصویب آنها تصمیم اتخاذ خواهد کرد و این مسأله عدم اطمینان را در مقدار جمع‌آوری مالیات سال ۱۳۹۴ بوجود آورده است.^۶ سند چارچوب میان مدت بودجه، با محاسبه بر اساس سال ۱۳۹۳، ۲۷٪ افزایش را برای درآمد داخلی سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی کرده است ولی اگر بر اساس درآمد سال ۱۳۹۴ محاسبه کنیم، تنها ۶٪ افزایش را شاهد خواهد بود.^۷ با وجودی که این پیشرفت امیدوار کننده است، هدف ۱۵,۹٪ را که دولت برای سال ۲۰۲۰ تعیین کرده است،^۸ غیر واقعی به نظر می‌رسد زیرا تلاش‌های دولت به منظور افزایش درآمد داخلی به دلایل مختلف از جمله ناتوانی دولت در جمع‌آوری مالیات بخاطر ناامنی، ظرفیت جمع‌آوری مالیات در سطح ولایات و مشکلاتی که با شرکت‌های کلان وجود دارد، و یکی از مقامات عالی‌رتبه وزارت مالیه نیز به آن اذعان دارد، ناکافی و غیر موثر بوده است.

به هر حال، در «شست مقامات ارشد» اشاره شد که به عنوان بخشی از اقدامات برای «رسیدن به خودکفایی»، وزارت مالیه در تلاش است اقدامات بی‌نظیری را برای افزایش درآمد داخلی روی دست بگیرد. پولیس‌های گمرکات زیر مجموعه وزارت مالیه قرار می‌گیرند و نمونه‌ی اصلی سیستم هماهنگ مدیریت مالیات حالا بصورت کامل در ادارات کوچک و کلان مالیاتی در کابل تطبیق می‌شود و بصورت قسمی در کابل، بلخ، هرات، ننگرهار، کندوز و کندهار تطبیق می‌شود. این سیستم برای نظارت و حفاظت از درآمد داخلی به کار برده می‌شود. مطابق گفته‌های یکی از مقامات ارشد وزارت مالیه و یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی، ریاست عواید در سال ۲۰۱۵ بسیاری از این اصلاحات را به منظور تسهیل و افزایش جمع‌آوری مالیات مورد تطبیق و

^۶ همان.

^۷ همان.

^۸ دولت جمهوری اسلامی افغانستان، به سوی خودکفایی: دیدگاه استراتژیک

برای دهه تحول، ۲۰۱۳.

اجرا قرار داده است. این اقدامات شامل معرفی استراتژی انطباق مبتنی بر ریسک می‌شود که هدف آن زیر نظر داشتن مالیه دهندگان خطرناک است نه نظارت بر تمام مالیه دهندگان و همچنان ملغا کردن مرحله‌ی نهایی سیستم کمپیوتری مالیات که بنام سیستم هماهنگ مدیریت مالی معیاری یاد می‌شود. گام‌های ابتدایی برای ارزیابی و سنجش میزان درآمد احتمالی هر ولایت نیز برداشته شده است. به هر حال، سنجش روشمند و دقیق و نظارت درآمد احتمالی هر ولایت و مقایسه‌ی آن با مقدار عواید جمع‌آوری شده از هر ولایت در آینده‌ی به احتمال زیاد شامل آجندای دولت و دونه‌ها نمی‌شود. همان‌گونه که یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی و یکی از مقامات ارشد وزارت مالیه نیز اعتراف می‌کنند، در سند نقشه‌ی راه مدیریت مالی عمومی ۲ نیز ذکر نشده است.

به منظور افزایش درآمد داخلی از مدرک مالیات، مالیات بر ارزش افزوده نیز در هماهنگی با طرح تسهیلات اعتباری گسترده برای افغانستان که از سوی صندوق بین‌المللی پول روی دست گرفته شده بود، در جریان سال ۲۰۱۴ تطبیق و در همان سال از سوی پارلمان افغانستان نیز به تصویب رسید.^۹ دولت جمهوری اسلامی افغانستان برآورد کرده است که مالیات پیشنهاد شده بر ارزش افزوده، که جایگزین مالیات تجارتي کنونی خواهد شد، حدود ۷۰۰ میلیون دالر از سال ۲۰۱۵ به عواید دولت اضافه خواهد کرد و با رشد تولید ناخالص ملی، مالیات بر ارزش افزوده نیز افزایش خواهد یافت^{۱۰} و تا سال ۲۰۲۱/۲۰۲۲ احتمالاً ۱ الی ۲٪ تولید ناخالص ملی را تشکیل خواهد داد.^{۱۱} به هر حال، پارلمان تنها مقدار ۵٪ مالیات بر ارزش افزوده را به تصویب رساند که از دسامبر سال ۲۰۱۶ نافذ خواهد شد مگر اینکه دولت این قانون را تعدیل کند یا انفاذ آنرا به تعویق بیندازد^{۱۲}—اگر چنین شود، این دوم بار خواهد بود که قانون انفاذ قانون مالیات بر ارزش افزوده به تعویق می‌افتد بخاطریکه قبل ازین نیز به دلیل عدم آمادگی دولت این قانون انفاذ این قانون به تعویق افتاده بود.^{۱۳} نظر به گفته‌های یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی، نرخ پایین مالیات بر ارزش افزوده باعث کاهش درآمد داخلی خواهد شد ولی بخاطر مفاد دیگری که تطبیق این قانون در پی خواهد داشت، تطبیق آن مثبت خواهد بود (به عنوان مثال، از طریق تطبیق مالیات بر ارزش افزوده، دولت می‌تواند معلومات و اطلاعات زیادی را در مورد شرکت‌ها و فروشات آنها بدست بیاورد).

^۹ دولت جمهوری اسلامی افغانستان، آمادگی برای تطبیق قانون مالیات بر

ارزش افزوده، اپریل ۲۰۱۴. گرفته شده از سایت به تاریخ ۱۷ نومبر ۲۰۱۴.

^{۱۰} استرن لیب، «درآمد ناکافی ثبات افغانستان را تهدید می‌کند»، مجله‌ی بین

المللی امنیت و توسعه، جلد ۳، اول نومبر ۲۰۱۴.

^{۱۱} بانک جهانی، افغانستان در حال انتقال: دورنمای فراتر از ۲۰۱۴، ۲۰۱۳.

^{۱۲} مجله‌ی اکونومیست، «درآمد دولت کمتر از هدف تعیین شده بودجه»، ۱۳

فبروری ۲۰۱۵.

^{۱۳} صندوق بین المللی پول، گزارش کشورها، شماره ۱۴۰/۱۵، ۲۰۱۵.

بخش خصوصی که هنوز یک استراتژی انکشاف یافته و دقیق ندارد، یکی از بخش‌هایی است که بصورت بالقوه می‌تواند توان مالیاتی دولت را افزایش دهد. یک بررسی تازه از سکتور خصوصی افغانستان نشان می‌دهد که درین بخش پیشرفت قابل ملاحظه‌ای صورت نگرفته است.^{۱۴} دولت افغانستان و دونه‌های بین‌المللی تعهد سپرده‌اند از طریق برنامه‌های مثل استراتژی تثبیت کوچک و متوسط که در سال ۲۰۱۱ تطبیق گردید و تأسیس ریاست تثبیتات کوچک و متوسط در وزارت تجارت و صنایع نیز بخشی از آن برنامه بود، برای رشد بخش خصوصی تلاش کنند. یک پروژه «انکشاف بازار جدید» نیز در همان سال ایجاد شد تا بخش خصوصی را در چهار موقعیت کلیدی شهری احیا کند. با وجود این تلاش‌ها، گزارش نتیجه می‌گیرد که رشد بخش خصوصی بسیار اندک بوده و دلایل مختلف آن نیز توضیح داده شده است. یک چارچوب استراتژیک کلی یا تقسیم واضح کار برای رشد و انکشاف بخش خصوصی هنوز طرح و ترتیب نشده است؛ دولت صادقانه رقابت بخش خصوصی را حمایت نکرده است؛ جامعه‌ی جهانی نیز رویکرد یک‌پارچه و واحد نداشته و بصورت مداوم وابستگی به مساعدت‌های خارجی را بازتولید کرده؛ و هم‌کاری و هماهنگی میان بازیگران دولتی و غیر دولتی محدود بوده است. همان گونه که جدول ثبت و راجستر شرکت‌ها جدید نشان می‌دهد، تنزیل اعتماد و کاهش فعالیت‌های سرمایه‌گذاری واضح می‌سازد که حمایت دولت برای رشد بخش خصوصی کافی نبوده است. میزان راجستر شرکت‌های جدید از سال ۲۰۱۳ بدین سو حدود ۵۰٪ کاهش یافته و در شش ماه اول سال ۲۰۱۵ نیز به همان سطح باقی مانده است.^{۱۵}

چنان که دولت جمهوری اسلامی افغانستان نیز اذعان می‌کند، منبع مهم دیگر درآمد داخلی بخش معادن است که بر اساس پیش‌بینی‌ها دولت عایدش در سال ۲۰۲۰ به ۶۵۰ میلیون دالر آمریکایی خواهد رسید^{۱۶} و ۲٪ الی ۳٪ تولید ناخالص ملی را تا سال ۲۰۲۲/۲۰۲۱ تشکیل خواهد داد.^{۱۷} به هر حال، درآمد بخش معادن در سال ۱۳۹۴ کاملاً ناامیدکننده است زیرا بر اساس پیش‌بینی‌ها باید ۳۰ میلیون دالر آمریکایی برای سه سال پیاپی عاید می‌داشت که ۱٫۵ میلیون (در متن اصلی ملیارد آمده) دالر کاهش را نشان می‌دهد. مطابق وزارت معادن و مواد نفتی، این رقم تنها یک چهارم درآمدی را نشان می‌دهد که قاچاقبران سالانه از فروش یاقوت و زمرد بدست می‌آورند. این وزارت دلیل این ناکامی را به ناتوانی دولت در کنترل و مدیریت معادن نسبت داده می‌افزاید که با در نظرداشت اوضاع کنونی بسیار مشکل است که پیش‌بینی کنیم افغانستان

¹⁴ SIPRI، سکتور خصوصی در افغانستان: وضعیت و راه‌های عبور، ۲۰۱۵.

¹⁵ بانک جهانی، گزارش بازسازی افغانستان، اکتوبر ۲۰۱۵.

¹⁶ دولت جمهوری اسلامی افغانستان، به سوی خودکفایی: دیدگاه استراتژیک برای دهه تحول، ۲۰۱۲.

¹⁷ بانک جهانی، افغانستان در حال انتقال، دورنمای فراتر از ۲۰۱۴، ۲۰۱۳.

چه زمانی می‌تواند از بخش معادن سودی بدست بیاورد^{۱۸}. علاوه بر آن، تحقیقات نشان می‌دهد شرکت‌های استخراجی کارشان را به گونه‌ای پیش می‌برند که می‌تواند میزان بالقوه‌ی درآمد داخلی و پیشرفت‌های انکشافی افغانستان را با توجه به میزان منابعی که با آنها قرارداد شده است، آسیب برساند.^{۱۹} مقدار درآمد داخلی کاهش یافته از پنج معدن، در مقایسه با درآمد احتمالی این معادن، بیش از ۵۰ میلیون دالر آمریکایی در هر سال است که این مبلغ تنها دو منبع عایداتی از معادن را محاسبه می‌کند (حق دولت از منابع و کرایه سطح معدن)^{۲۰}. تحقیقات هم‌چنان نشان می‌دهد که در کنار کاهش درآمد، استخراج غیر قانونی معادن بخش چشم‌گیری از منابع مالی گروه‌های مخالف دولت نظیر طالبان را تشکیل می‌دهد که ثبات حکومت در افغانستان را مورد تهدید قرار می‌دهند.^{۲۱}

با وجود سرمایه‌گذاری‌ها از سوی دونه‌های مختلف، یک گزارش اخیر که از سوی سیگار (اداره‌ی ویژه‌ی نظارت بر بازسازی افغانستان) منتشر شده نشان می‌دهد که بخش صنایع استخراجی با مشکلات زیادی مدیریتی مواجه است. مطابق گفته‌های نمایندگان دولت ایالات متحده، دولت افغانستان و دیده‌بان شفافیت افغانستان ظرفیت تخنیک‌ی وزارت معادن و مواد نفتی در بخش تحقیق، واگذاری و مدیریت قراردادهای جدید بدون حمایت خارجی هنوز هم اندک است. مقامات وزارت معادن و مواد نفتی ظرفیت مدیریت مناقصه‌های کوچک و متوسط را ندارند، و مناقصه‌هایی که از شروع تا ختم باید از سوی خود این وزارت اجرا شود در سطح ولایتی با نواقص و فساد زیادی همراه بوده است.^{۲۲} فساد هم‌چنان یکی از مشکلات فراروی دولت افغانستان در بخش جمع‌آوری عواید است. کارشناسان بخشی از کاهش عواید گمرکات را از سال ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ بدین سو به کاهش رشد اقتصادی و کاهش واردات قابل مالیه نسبت می‌دهند در حالی که به این موضوع نیز اعتراف می‌کنند که بخش قابل ملاحظه‌ی نیز وابسته به فساد است، همان گونه که گزارش‌ها می‌رساند فساد درین بخش فراگیر و سازمان‌یافته است.^{۲۳}

برای محو فساد و بهبود درآمدزایی بخش صنایع استخراجی، دولت اقداماتی نظیر تعدیل قانون معادن در سال ۲۰۱۴ و طرح و ایجاد چارچوب انکشاف صنایع استخراجی را روی دست گرفته است. قانون

¹⁸ الطاف نجفی زاده، «طالبان یک میلیارد دالر از سرمایه معادن افغانستان را در اختیار دارند» نشریه‌ی بلومبرگ بزنس، ۲۱ اکتوبر ۲۰۱۵.

¹⁹ جاوید نورانی، «الیگارش‌ی در حال ظهور معادن در افغانستان»، انستیتوت صلح ایالات متحده، جنوری ۲۰۱۵.

²⁰ همان.

²¹ دیدبان شفافیت افغانستان، گزارش پالیسی: گزارشی در مورد توسعه‌ی پایدار در افغانستان، ۲۰۱۵.

²² سیگار، گزارش تفتیش: صنایع معادن، نفت و گاز افغانستان، اپریل ۲۰۱۵.

²³ ویلیام بیرد، «مدیریت اقتصادی در افغانستان: چه اقداماتی موثر افتاد، چه اقداماتی ناکام شد و چرا؟» شبکه‌ی تحلیل گران افغانستان، ۲۰۱۵.

۲,۳ عملیات، حفظ و مراقبت

عملیات، حفظ و مراقبت هنوز هم از چالش‌های عمده فراروی حکومت در سال ۱۳۹۵ است. سند چارچوب میان‌مدت بودجه برای سال‌های ۱۳۹۴ الی ۱۳۹۷ توضیح داده است که عملیات، حفظ و مراقبت یکی از موارد عمده مصرف بودجه خواهد بود زیرا اکثریت مواردی که در جریان ۱۵ سال گذشته اعمار و حفظ شده اند، با کمک مالی دونه‌ها صورت گرفته است. مسوولیت تأمین مالی این‌ها تدریجاً به دولت افغانستان واگذاشته می‌شود که فشار مالی قابل ملاحظه را به بودجه ملی وارد می‌کند. برای رسیدگی به این مشکل، این بخش زیر مجموعه‌ی صندوق بازسازی افغانستان که در سال مالی ۱۳۹۲ ایجاد شد، قرار گرفت تا به تمویل عملیات، حفظ و مراقبت ملکیت‌های عامه را در بخش‌های معارف، صحت و زیربنای شهری و روستایی از طریق فراهم سازی تشویقیه‌های مالی برای مصرف موثرتر بودجه، کمک کند. تحت نظر واحد عملیات، حفظ و مراقبت، چهار وزارت‌های معارف، صحت عامه، کار و امور اجتماعی و هوانوردی پالیسی‌های عملیاتی و مراقبتی را ایجاد و ملکیت‌های شان را ثبت کرده اند که در نتیجه‌ی آن، نحوه‌ی مصارف این بخش از سال ۲۰۱۲ بدین سو بهبود یافته است.^{۳۰} دوره‌ی تمویل عملیات، حفظ و مراقبت از صندوق بازسازی افغانستان در ماه دسامبر سال ۲۰۱۴ به پایان رسید که مجموعاً مبلغ ۹۹,۵ میلیون دالر از صندوق بازسازی افغانستان درین بخش پرداخته شده بود. این برنامه نشان داد که، علی‌رغم اینکه تنها ۷۵٪ بودجه تخصیص داده شده از سوی این بخش پرداخت شده، ابتکار یادشده تا حدودی موفقیت‌آمیز بوده ولی نارسایی‌هایی در بخش تمویل عملیات، حفظ و مراقبت هنوز هم با برجاست.^{۳۱}

پالیسی عملیات، حفظ و مراقبت که در هماهنگی با تأسیس اعانه‌ی عملیات، حفظ و مراقبت طرح و ترتیب شده بود، برنامه‌ریزی کرده بود که تا پایان سال ۱۳۹۶ این ابتکار را به تمام واحدهای بودجی توسعه دهد. این ابتکار سهم‌گیری در تشویقیه‌های بانک جهانی، طرح و ترتیب پالیسی عملیات، حفظ و مراقبت و تطبیق آن، تکمیل نمودن پروسه ثبت ملکیت‌ها، برآورد مصارف بصورت شفاف، گزارش‌دهی منظم مالی از نحوه‌ی اجرا و مصرف بودجه تخصیص یافته به بخش عملیات، حفظ و مراقبت را شامل می‌شد.^{۳۲} در گزارش پیشرف افغانستان به سوی خودکفایی که در ماه دسامبر ۲۰۱۵ به نشر رسید، وزارت مالیه اعتراف

معادن با وجود آن نیز مورد بررسی و انتقاد قرار گرفته است.^{۳۴} یکی از نهادهای مشهور نظارتی جامعه مدنی خواستار تعدیلات در این قانون شد تا شفافیت بیشتر در قراردادهای، مقررات واضح تر برای حل تضاد منافع، مجازات مالی بیشتر برای تخلفات، مشارکت اجتماعی بیشتر و حل منازعات موثرتر را تأمین کند.^{۳۵} چارچوبی که قبلاً به آن اشاره شد در حال حاضر در حال انکشاف است و تلاش می‌کند به برخی از مشکلاتی که در فوق یادآوری شد رسیدگی کند و موارد مثل مشارکت اجتماعی، اصلاح پروسه‌های تجارتی، حفاظت محیطی زیست و مدیریت بهتر عواید را مورد تطبیق قرار دهد ولی جزئیات مربوطه هنوز هم بصورت واضع تهیه نشده است.^{۳۶}

بر اساس گزارش پیشرفت افغانستان در بخش «رسیدن به خودکفایی» که در ماه دسامبر به نشر رسید، ریاست‌های عواید و گمرکات اصلاحات گسترده‌تری را روی دست گرفته است که شامل اصلاحات در رهبری، بخش اداری، اصلاحات مدیریت منابع بشری، تطبیق طرزالعمل‌هایی برای شفافیت و کمپیوتری ساختن سیستم‌ها می‌شود. وزارت مالیه پولیس گمرکات را تحت کنترل این وزارت درآورده، وسیله‌های ردیاب برای واسطه‌های نقلیه تعبیه کرده، پرداخت الکترونیکی را در میدان هوایی بین‌المللی حامد کرزی بصورت آزمایشی اجرا کرده و یک کمیته بازنگری را ایجاد کرده است که تا کنون از نه ولایت دیدن کرده و کارمندان مربوطه را مورد نظارت و بازنگری قرار داده است.^{۳۷} ابتکارات دیگری را که این وزارت در برنامه‌های خود گنجانده است شامل تشویقیه‌های مالی برای جمع‌آوری بهتر عواید و تشویقیه‌هایی برای نیروهای امنیتی مطابق قوانین گمرکات و مالیه می‌شود.^{۳۸} دولت افغانستان هم‌چنان اعلام کرده است که در نظر دارد تلاش‌های خود را جهت مبارزه با فساد اداری با از بین بردن تداخل کاری میان ادارات رسیدگی به فساد—که شامل لوی سارندوالی و اداره‌ی عالی نظارت و مبارزه با فساد می‌شود—شدت خواهد بخشید و لوی سارندوالی باید به محاکمه‌ی مقامات مسوول اقدام کند.^{۳۹}

24 جاوید نورانی، «الیگاری درحال ظهور معادن در افغانستان»، انستیتوت

صلح ایالات متحده، جنوری ۲۰۱۵.

25 همان.

26 UKAID، پاورپاین با عنوان «افغانستان: چارچوب انکشاف صنایع

استخراجی» ۲۶ آگوست ۲۰۱۵.

27 دولت جمهوری اسلامی افغانستان، نقشه‌ی راه به سوی خودکفایی، سپتامبر

۲۰۱۵.

28 دولت جمهوری اسلامی افغانستان، پاورپاین با عنوان «مسوده‌ی بودجه‌ی

سال ۱۳۹۵: نشست سران نهادها» نومبر ۲۰۱۵.

29 دولت جمهوری اسلامی افغانستان، نقشه‌ی راه به سوی خودکفایی، سپتامبر

۲۰۱۵.

30 بانک جهانی، کارت نمره دهی صندوق بازسازی افغانستان: چارچوب

یک‌چارچوبی عمل کرد و مدیریت، ۲۰۱۵.

31 صندوق بازسازی افغانستان، گزارش شش ماهه، دسامبر ۲۰۱۴ تا ۲۱ جون

۲۰۱۵.

32 دولت جمهوری اسلامی افغانستان، مسوده‌ی پالیسی عملیات، حفظ و

مراقبت، تاریخ نامشخص.

کرده است که پلان گذاری هماهنگ نیست و سرمایه‌گذاری بیشتر از عملیات، حفظ و مراقبت مورد توجه قرار دارد.^{۳۳}

آیساف در سال ۲۰۱۳ برآورد کرده بود که سالانه ۳٫۵ میلیارد دالر برای عملیات، حفظ و مراقبت زیرساخت‌های و تجهیزات بخت نظامی لازم است.^{۳۴} این مصارف ترمیم، هزینه‌ی استفاده، عملیات منظم در قرارگاه‌های نیروهای امنیتی افغان و مراکز پولیس در سراسر کشور، خریداری تدارکات کنونی و خریداری تجهیزات جدید، ترمیم و برخی هزینه‌های متفرقه دیگر را تحت پوشش قرار می‌دهد. مطابق برآورد آیساف، برای عملیات، حفظ و مراقبت زیرساخت‌های غیر نظامی تنها به ۱٫۳ میلیارد دالر نیاز است. این مبلغ برای نگهداری و مراقبت به مصرف می‌رسد.^{۳۵} این موضوع یک چالش جدی مالی برای دولت به حساب می‌آید و علاوه بر آن، در سال‌های اخیر حدود ۲۰٪ از کمک‌ها و ۶۰٪ بودجه‌ی عملیات، حفظ و مراقبت (که شامل بودجه معاشات نمی‌شود) شرایط را برای پرداخت پوره نتوانسته و این ضعف آشکار مدیریت مالی عمومی را به اثبات می‌رساند.^{۳۶}

۳٫۳ مصرف بودجه

بر اساس تعهداتی که در چارچوب حسابدی متقابل توکیو در سال ۲۰۱۲ صورت گرفته است، مصرف بودجه تا سال ۲۰۱۵ باید به ۷۰٪ برسد. گزارش مصرف بودجه که در ۱۴ نومبر ۲۰۱۵ به نشر رسید، و بر اساس آن می‌توان چند سال دیگر را نیز ارزیابی کرد، نشان می‌دهد که مصرف بودجه‌ی عادی ۵٪ کمتر از هدف تعیین شده است در حالی که مصرف بودجه انکشافی تنها ۳۹٪ بوده و بطور اوسط تنها ۵۶٪ بودجه به مصرف رسیده است که این رقم ۱۴٪ کمتر از هدف تعیین شده است. لازم به یادآوری است که تخصیص بودجه بصورت قابل ملاحظه بیشتر از میزان مصرف بودجه است و هر کدام به ترتیب ۹۳٪ و ۵۵٪ است.^{۳۷} این رقم با میزان مصرف بودجه سال گذشته که ۵۴٪ بود تفاوت بسیار اندک دارد در حالیکه میزان مصرف بودجه‌ی انکشافی و عادی کماکان مشابه است. مشابه به سال گذشته، میزان پایین مصرف بودجه را می‌شود به مسایل ظرفیتی در وزارت‌های مربوطه و زارت امور مالیه^{۳۸} و هم‌چنان بحران سیاسی امسال نسبت داد.

یکی موضوع دیگر که از سوی یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی در رابطه به مشکل مصرف کمتر بودجه یادآوری شد، این است که وزارت‌های مربوطه در پیش‌بینی چالش‌های احتمالی در بخش انتقال بودجه به ولایات ناموفق اند زیرا برنامه‌ها و کودها هنوز هم نیازمند تأیید وزارت مالیه، پارلمان و/یا دونه‌ها می‌باشد و این موضوع باعث شده وزارت‌های مربوطه راه‌های گریز بیشتر برای تخصیص بودجه داشته باشند. اجرا و تطبیق برنامه‌ی ارتقای ظرفیت مبتنی بر نتیجه، و پالیسی بودجه‌سازی ولایات که اخیراً به تصویب رسیده است، می‌تواند در آینده این مشکلات را از طریق استخدام مبتنی بر شایستگی و پلان‌گذاری موثر بودجه و ترتیب و تطبیق بودجه با هماهنگی و همکاری مقامات ولایات حل کند.

۴٫۳ مساعدت دونه‌ها و صلاحیت مصرف آن

به منظور بررسی دست‌آوردهای هر دونه در جریان سال مالی طی شده و پیشنهاد بخش‌های نیزمند همکاری در آینده، جلسات گفتگوهای همکاری در بخش توسعه از سال ۲۰۰۶ بدین سو همه ساله دایر شده است. امسال نیز، در دوم جولای وزارت مالیه اعلان کرد که جلسه‌ی سال ۲۰۱۵ درین بخش در دوم ماه اگوست گشایش خواهد یافت و تا اوایل سپتامبر به اتمام خواهد رسید و دونه‌ها معلومات لازم را برای تهیه‌ی گزارش سالانه همکاری انکشافی که از سوی ریاست مدیریت کمک‌ها به نشر می‌رسد^{۳۹}، ارایه خواهند کرد. به هر حال، هیچ گزارش مبنی بر اینکه این جلسه دایر شد یا نه وجود ندارد و آخرین گزارشی که درین مورد وجود دارد مربوط به سال ۲۰۱۲ می‌شود.

ساختار بودجه‌ی ملی افغانستان طوری است که مساعدت‌های که از طریق دولت به مصرف می‌رسد، شامل بودجه بوده و مساعدت‌هایی که از سوی خود خارجی‌ها به مصرف می‌رسد شامل بودجه نمی‌شود. با وجود انتقال اقتصادی کنونی که طی آن مدیریت اقتصادی کشور به سوی خودکفایی حرکت می‌کند، در مقدار بودجه کمکی میان سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۴ هیچ تفاوتی به چشم نمی‌خورد و تنها ۲٪ افزایش را نشان می‌دهد. با آنکه ارقام دقیق درین مورد از سوی دونه‌ها منتشر نشده است، ولی دو کارشناس مدیریت مالی عمومی که برای تهیه‌ی این گزارش مصاحبه شدند، تأیید کردند که از یک سال بدین سو کمک‌های دونه‌ها که از طریق بودجه ملی به مصرف می‌رسد از ۵۰٪ که در کنفرانس کابل در سال ۲۰۱۰ به عنوان هدف تعیین شده بود، بیشتر شده است. این دو کارشناس هم‌چنان اظهار کردند که احتمال افزایش بیشتر این نوع کمک‌ها دور از انتظار است مگر اینکه مدیریت و کارایی مدیریت مالی عمومی پیشرفت و بهبود یابد. آنها هم‌چنان توضیح دادند که گفتگوهای کنونی میان دولت افغانستان و دونه‌های بین‌المللی روی این متمرکز است که بودجه‌های اختیاری را طوری ساختار بندی کنند که در آن ریسک مالی دونه‌ها و ظرفیت جذب کمک‌ها از سوی دولت افغانستان در نظر

^{۳۳} دولت جمهوری اسلامی افغانستان، نقشه‌ی راه به سوی خودکفایی، سپتامبر ۲۰۱۵.

^{۳۴} بانک جهانی، افغانستان در حال انتقال: دورنمای فراتر از ۲۰۱۴، ۲۰۱۳.

^{۳۵} همان.

^{۳۶} ویلیام بیرد، «مدیریت اقتصادی در افغانستان: چه اقداماتی موثر افتاد، چه اقداماتی ناکام شد و چرا؟» شبکه‌ی تحلیل گران افغانستان، ۲۰۱۵.

^{۳۷} دولت ج.ا.ا، گزارش مصرف بودجه، ۱۴-۲۰۱۵.

^{۳۸} ماری هوپر و موریتس راد، بازنگری مستقل مسوده‌ی بودجه ملی افغانستان، ۲۰۱۴.

^{۳۹} این پا ورقی موجود نیست.

گرفته شود. با وجودیکه دولت افغانستان مایل است این کمک‌ها بلاشرط باشند و برچسب مشخصی نداشته باشند، گزینه‌های احتمالی این خواهد بود که دونه‌ها بودجه بیشتر را به صندوق بازسازی افغانستان واریز کنند یا هم بودجه را مبتنی بر برنامه تخصیص بدهد—که این کار، بنا به گفته‌ی یکی از کارشناسان تفکیک میان دونه‌ها را بوجود خواهد آورد.

در حالیکه ۸۷٪ تمام بودجه‌ی انکشافی از مساعدت‌های دونه‌ها تمویل می‌شود، تنها ۱۴٪ این بودجه تحت صلاحیت اختیاری دولت قرار می‌گیرد و ۸۶٪ مساعدت‌های دونه‌ها تحت صلاحیت دونه‌های بین‌المللی و با هماهنگی و توافق شان روی پروژه‌های مشخص به مصرف می‌رسد ولی در عین حال از طریق بودجه‌ی ملی تطبیق می‌شوند. این نشان می‌دهد که دولت، به شمول تمویل بودجه‌ی انکشافی از طریق درآمد داخلی، تنها صلاحیت مصرف ۲۵٪ بودجه‌ی انکشافی را دارد. بخشی ازین نقیصه به دولت افغانستان و وزارت مالیه بر می‌گردد زیرا هنوز هم با محدودیت‌های ظرفیتی در مدیریت مالی عمومی مواجه است. تحقیقی که از سوی موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی در ماه اکتوبر ۲۰۱۴ به نشر رسید نشان می‌دهد که تلاش‌ها به منظور بهبود موثریت بودجه، بودجه‌سازی ولایتی و ارتقای ظرفیت واقع‌بینانه مگر اینکه دولت افغانستان صلاحیت بیشتر در مصرف بودجه داشته باشد.^{۴۰} یک کارشناس مدیریت مالی عمومی که برای تهیه‌ی این گزارش مصاحبه شد، توضیح داد که تمویل بودجه اختیاری بیشتر—با در نظر داشت اینکه چه ساختاری خواهد داشت—می‌تواند بسیار موثر واقع شود زیرا درین صورت مدیریت کلی بودجه و تخصیص منابع برای دولت آسان‌تر می‌شود. ولی علاوه کرد که کمک‌های مشروط که اکنون معمول است توانمندی دولت را در بخش انتقال بودجه به ولایات، برنامه‌ها و پروژه‌ها در صورت روبرو شدن با مشکلات امنیتی یا سیاسی به مشکل مواجه می‌کند.

و سازوکارهای مناسب حساب‌دهی، به پیشرفت‌های ملموس درین بخش نایل شده است.^{۴۱}

در کنار پلان استراتژیک چندساله‌ی وزارت مالیه و چارچوب میان‌مدت بودجه، نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی عمومی مهم‌ترین ابزار پالیسی راهبردی است زیرا دولت را در مسیر اهداف تعیین شده که خودکفایی است، سوق می‌دهد و از وابستگی به دونه‌ها می‌کاهد.^{۴۲} نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی ۲ در سال ۲۰۱۵، با دایر کردن جلسات مشورتی متعدد با جناح‌های ذیدخل داخلی و خارجی از سوی وزارت مالیه طرح و تدوین شد. این سند تلاشی است برای رسیدگی به مشکلات کلیدی مثل درآمد داخلی ناکافی، فساد اداری، برنامه‌ریزی ضعیف برای پروژه‌ها، عدم هماهنگی کمک‌های خارجی و تخصیص آن با اولویت‌های دولت و میزان پایین مصرف بودجه. برای تحقق این هدف، نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی عمومی ۲ روی پنج هدف استراتژیک متمرکز شده است که ۱۹ نتیجه و ۳۳ بازدهی را در پی خواهد داشت:

- بودجه‌سازی رو روشنی محدودیت‌های مالی، اولویت‌های ملی و شفافیت؛
- افزایش درآمد داخلی برای رسیدن به خودکفایی و ثبات؛
- تخصیص بودجه به موارد معتبر که در راستای استراتژی‌ها ملی و محلی قرار دارند؛
- برنامه‌ریزی و مصرف بودجه با سیستم‌های برنامه‌محور به منظور ارایه‌ی خدمات متناسب با منابع، زمان و حسابداری؛
- بهبود نظارت و ارزیابی، تفتیش، حساب‌دهی و شفافیت برای کاهش فساد، افزایش کارآمدی و موثریت، و بالا بردن اعتماد عمومی.

با توجه به آنچه از نقشه‌ی راه برای مدیریت عمومی ۱ آموخته شد، این بار ابتکارات متعددی در نظر گرفته شده است تا هم‌کاری میان جناح‌های ذیدخل را افزایش داده و برای تحقق اهدافی تعیین شده به توافق برسند. این اقدامات شامل موارد ذیل می‌شود: نظارت و ارزیابی برنامه، تقویم یک‌پارچه برای مدیریت مالی عمومی، تحکیم پالیسی و پلان‌گذاری مالیات، آموزش کدوهای متخصص مدیریت مالی عمومی و همسویی کمک‌ها با اولویت‌های ملی. از دونه‌ها نیز تقاضا شده است تا بجای کمک‌های شان را از طریق بودجه‌ی ملی پرداخت کنند و از روند اصلاحات در مدیریت مالی عمومی بصورت مستمر از طریق نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی ۲ حمایت کنند.

۴. مدیریت مالی عمومی و اصلاحات

مدیریت مالی عمومی از سال ۲۰۰۱ بدین سو در محراق توجه دونه‌های بین‌المللی و دولت افغانستان قرار داشته است. مدیریت مالی عمومی که شامل بودجه‌سازی، مصرف بودجه، حساب‌دهی و نظارت می‌شود بنیادی‌ترین روش مدیریت حکومت‌داری در افغانستان است. بازنگری بودجه‌ی ملی که همه ساله از سوی موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی منتشر می‌شود و سایر تحقیقات در این بخش نشان می‌دهند که دولت با ایجاد سیستم پیچیده برای پلان‌گذاری بودجه دولتی، طرح اسناد استراتژیک مثل نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی عمومی یک و دو

⁴¹ ماری هوپر و موریتس راد، بازنگری مستقل مسوده‌ی بودجه ملی افغانستان،

۲۰۱۴؛ بانک جهانی، ارزیابی مدیریت مالی عمومی و حسابداری، ۲۰۱۳.

⁴² دولت ج. ا. ا، نقشه‌ی راه مالیات عمومی ۲۰۱۵.

⁴⁰ موریتس راد، چک تائیس و ماری هوپر، بودجه‌سازی بهتر: بررسی موثریت و مصرف بودجه‌ی ملی در وزارت‌های معارف و صحت عامه، ۲۰۱۴.

نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی عمومی ۲ به تصویب وزارت مالیه رسیده و پس از تکمیل شدن پلان تطبیق آن از سوی این وزارت اجرایی می‌شود. یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی که از نزدیک در جریان طرح و تدوین نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی عمومی ۲ سهم داشته، می‌گوید که تطبیق این پروژه در فصل اول سال ۲۰۱۶ شروع خواهد شد. از آنجایی که نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی ۲ با استراتژی‌های ملی دولت همسو است، لازم به یادآوری می‌دانم که وزات اقتصاد در حال حاضر استراتژی‌های انکشافی خود را مورد بازنگری قرار می‌دهد تا آنها را با اهداف انکشاف پایدار هماهنگ و همسو کند. در یکی از پریزنتیشن‌ها سه گزینه استراتژیک مطرح شده است: ادامه دادن به اهداف انکشافی هزار ساله که هنوز ناتکمیل مانده است، ادامه دادن و توسعه‌ی برنامه‌های ملی دارای اولویت، یا تدوین استراتژی انکشاف ملی افغانستان.^{۴۳}

۱،۴ شفافیت و حساب‌دهی

میکانیزم‌های شفافیت و حساب‌دهی نهادینه شده برای حساب‌ده بودن دولت در قبال مردم و مدیریت مالی عمومی موثر مهم و حیاتی است. از زمانی که برنامه‌ی «بررسی بودجه‌ی آزاد» پیشرفت‌هایی را که در افغانستان بدست آمده است، مورد تعقیب و نظارت قرار داده، دولت افغانستان به پیشرفت‌های زیادی نایل شده است. در مقایسه با سال ۲۰۰۸، اکنون دولت گزارش پیش از بودجه، بودجه‌ی شهروندان، و گزارش شش‌ماهه بررسی و تقطیع را به نشر می‌رساند.^{۴۴} همین که این اسناد و گزارش‌ها در دسترس قرار می‌گیرند نشان می‌دهد که دولت به شفافیت و حساب‌دهی متعهد است ولی بررسی بودجه‌ی آزاد که تنها شیوه‌ی محاسبه‌ی مقایسه‌ی در جهان است، افغانستان را در ردیف کشورهای منطقه قرار می‌دهد. بر اساس ۱۰۹ شاخص برای محاسبه‌ی شفافیت بودجه، در فهرست کشورهای شفاف، به هر کشور از ۰ الی ۱۰۰ نمره داده می‌شود که روش فراگیر و مقایسه‌ی برای شفافیت در بودجه می‌باشد. نمره‌ی افغانستان در سال ۲۰۱۵ درین فهرست ۴۲ بود که ۱۷ نمره کمتر از سال ۲۰۱۲ است و این کاهش نمره به دلیل عدم انتشار بررسی شش‌ماهه بودجه و عدم جامعیت گزارش بودجه پیشنهادی بوده است. لازم به یادآوری است که یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی و یکی از مقامات ارشد وزارت مالیه اظهار داشتند که نشر گزارش شش‌ماهه در دستور کار قرار داشت ولی بحران سیاسی مانع تکمیل آن شد.

بودجه‌ی شهروندان که قبلاً یادآوری شد در سال ۱۳۹۰ به عنوان بخشی از تعهد دولت به شفافیت به نشر رسید و در سال ۱۳۹۴ نیز یک بار دیگر منتشر شد و نسخه‌ی دری، پشتو و انگلیسی آن قابل دسترس است.

^{۴۳} دولت ج.ا.ا، پاورپانت با عنوان «هدف توسعه‌ی پایدار و اولویت‌های دولت

افغانستان»، ۲۰۱۵.

^{۴۴} بررسی آزاد بودجه، گزارش مربوط به افغانستان، ۲۰۱۵، ۲۰۱۵.

بودجه‌ی شهروندان شکل ساده شده‌ی بودجه‌ی ملی است که اولویت‌های اصلی دولت، منابع بودجه، تخصیص بودجه و مصارف و اهداف سکتورهای کلیدی را نشاندهی می‌کند. وزارت مالیه هم‌چنان گزارش پیش از بودجه را نیز در سال ۱۳۹۴ به نشر رساند که یک سند جامع است که اهداف استراتژیک و اولویت‌های بودجه‌ی سال ۱۳۹۴، استراتژی و دورنمای مالی، مصارف و دورنمای آن، تحلیل مصارف و دورنمای آن در هر بخش، تطبیق اولویت‌های دولت، اصلاحات بودجه، شهرداری‌ها، و تجارت‌های دولتی را توضیح می‌دهد (این سند تنها به زبان دری در دسترس قرار دارد). این گزارش‌ها روی وب سایت ریاست عمومی بودجه قرار دارد.

بر علاوه، در جریان سال ۱۳۹۴ وزارت مالیه مجلات مالی را از ماه دوم الی ماه هفتم به زبان انگلیسی، دری، و پشتو به نشر رساند و هم‌چنان اولین و دومین فصل‌نامه‌ی مالی را نیز به نشر سپرد که تنها به زبان انگلیسی در دسترس قرار دارد. گزارش ماهوار شامل این موارد می‌شود: گزارش بودجه، خلاصه‌ی عواید مصارف با همان تاریخ، میزان مصرف بودجه، بخش‌بندی و تقسیم بودجه میان سکتورها، منابع و مصارف بودجه، جمع‌آوری عواید ولایات، تقسیم‌بندی مصارف بر اساس ولایات و تمویل مالی. فصل‌نامه‌های مالی معلومات مشابه را با جزئیات بیشتر مورد پوشش قرار داده، در کنار آن بررسی اجمالی از وضعیت کلان مالی در کشور ارائه داده، در مورد بده‌کاری و تمویل گزارش داده و در مورد بحران مالی و ثبات مالی گزارش‌های تازه را منتشر کرده است.

از ماه فبروی ۲۰۱۴ بدین سو وزارت مالیه گزارش‌های از مصرف بودجه را به شکل فایل ایکسل قابل دائلود روی وب سایت خود منتشر کرده است. با وجودی که انتقاد می‌شد که این گزارش‌ها تنها به زبان انگلیسی منتشر می‌شود، در حقیقت این گزارش‌ها به زبان‌های انگلیسی، دری و پشتو در عین فایل به نشر می‌رسد. این گزارش‌ها نیز روی وب سایت ریاست عمومی بودجه وجود دارد. دفتر معنیت وزارت مالیه نیز در فصل‌های اول، دوم و سوم سال ۱۳۹۴ گزارش‌های از مصرف بودجه و نظارت بر آن را منتشر کرده است ولی تنها به زبان دری روی وب سایت این وزارت قابل دسترس است. ریاست عمومی بودجه سند برنامه‌ریزی بودجه سال ۱۳۹۵ را به زبان‌های انگلیسی، دری و پشتو منتشر کرده است و هم‌چنان متحدالمال بودجی برای سال ۱۳۹۵ (متحدالمال ۱ و ۲) را نیز به نشر رسانده که شامل تقویم بودجه سال ۱۳۹۵ نیز می‌شود.

لازم به یادآوری است که دولت در اواخر سال ۲۰۱۴ یک میکانیزم جدید برای نظارت را از رسیق اداره‌ی تدارکات ملی معرفی کرد تا شفافیت را در سیستم تدارکات ملی کشور بیشتر کند؛ به همین دلیل واحد پالیسی تدارکات را از وزارت مالیه به اداره‌ی امور ریاست جمهوری منتقل کرد. برای تحقق شفافیت بیشتر، اداره‌ی تدارکات ملی با سیگار و سایر نهادهای ملی و بین‌المللی هم‌کاری می‌کند. جلسه‌ی کمیسیون تدارکات

ملی هر هفته به ریاست رئیس جمهور برگزار می‌شود که در آن ادارهای تدارکات ملی گزارش کمیسیون‌های تدارکات هر وزارت را از قراردادهای شان که به این اداره جهت بررسی و نهایی شدن فرستاده شده است، به رئیس جمهور ارایه می‌کند. ایجاد ادارهای تدارکات ملی همچنان باعث تعدیل قانون تدارکات شده است و حالا از قراردادهای به افراد شرکت‌ها ممانعت به عمل می‌آید؛^{۴۵} علاوه بر آن زمان کمیسیون ارزیابی را به ۳۰ روز پس از شروع پیشنهاد محدود کرده است.^{۴۶} طوری که یکی از اعلامیه‌های اخیر این اداره نشان می‌دهد که این اداره از حیف و میل بیش از ۲۰۰ میلیون دالر را تنها از یک قرارداد با بخش هوانوردی ملکی جلوگیری کرده، تا کنون این اداره بسیار موفق عمل کرده است.^{۴۷}

درضمن، بر اساس گزارش پیشرفت نقشه‌ی راه افغانستان به سوی خودکفایی، دولت در نظر دارد سیستم خریداری سیستم معلوماتی مدیریت مالی افغانستان را به تمام نظام مالی کشور تطبیق کند و سیستم خریداری را الکترونیکی بسازد که بصورت اجباری تمام خریداری‌های دولتی را در بر خواهد گرفت.^{۴۸} همچنان لازم به یادآوری است که دو مقام ارشد از وزارت مالیه و معارف اظهار داشتند که تأخیر در مصرف بودجه بخاطر مشکلات ظرفیتی کوتاه‌مدت اتفاق می‌افتد.

ادارهای عالی تفتیش، ادارهای که به منظور حساب‌دهی روی مصارف دولتی نظارت می‌کند، نیز تغییرات زیادی را شاهد بوده است. ۳۵ کارمند دیگر به ادارهای عالی تفتیش گماشته شدند که در جریان سال ۲۰۱۵، از چهار وزارت که ۶۰٪ مصارف دولتی را به مصرف می‌رسانند نظارت کرده و در نتیجه‌ی آن هر چهار وزارت معینه با معیارهای برنامه‌ی تشویقیه‌ی بانک جهانی هم‌خوانی داشتند.^{۴۹} به هر حال، تفتیش حساب‌های قطعیه، که گزارش مالی ختم سال دولت است، در سال‌های اخیر به نشر نرسیده زیرا آخرین گزارش به نشر رسیده در وب سایت ادارهای عالی تفتیش مربوط سال ۲۰۱۳ می‌شود ولی یکی از کارشناسان در مصاحبه اظهار کرد که این گزارش‌ها بصورت منظم منتشر شده اند. معلومات تازه در مورد تفتیش این چهار وزارت از سال ۱۳۹۲ بدین سو در دست نیست که این موارد شامل نظارت داخلی هر وزارت تحت نظر ادارهای عالی تفتیش

نیز می‌شود.^{۵۰} یکی از مقامات وزارت معارف ابراز کرد که تفتیش داخلی به روال عادی درین وزارت تبدیل شده است.

قانون دسترسی به اطلاعات که از سوی رئیس جمهور غنی در سال ۲۰۱۴ به توشیح رسید، ارگان‌های غیر دولتی و سکتور خصوصی را تحت پوشش قرار می‌دهد و شامل شش فصل و ۳۲ ماده می‌شود و توقع می‌رود که این قانون شفافیت بی‌نظیری را در نهادهای دولت تضمین کند.^{۵۱} مطابق این قانون، یک کمیسیون نظارتی برای دسترسی به اطلاعات در ماه جون تشکیل شد که اعضای آن از جامعه‌ی مدنی انتخاب شده اند.^{۵۲} به هر صورت، دسترسی به اطلاعات یکی از موانع مهم برای شفافیت بودجه به حساب می‌آید و دولت نیز بصورت کلی در تطبیق آن ناکام بوده است.^{۵۳} شورای امنیت ملی افغانستان و دیگر مقامات بلندپایه نیز فرمان‌هایی را صادر کرده اند که دسترسی رسانه‌ها به اطلاعات ره محدود می‌کند و مقامات وزارت دفاع دسترسی رسانه‌های به اطلاعات را در جریان تحولات ماه اپریل و قضیه‌ی هلمند بکلی ممنوع کرده بودند. دیده‌بان شفافیت افغانستان نیز گفته است که این قانون ضعف‌هایی دارد و از میان ۱۰۰ قانون بین‌المللی مشابه، در رده‌ی ۱۶م قرار می‌گیرد؛ چندین نهاد جامعه‌ی مدنی و خبرنگاران در ماه فبروری خواستار تعدیل این قانون از سوی رئیس جمهور شدند.^{۵۴}

۲.۴ برنامه‌ی بودجه‌سازی مبتنی بر نتیجه و نظارت و ارزیابی

بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه در سال ۲۰۱۰ معرفی شد ولی بودجه‌سازی سنتی هنوز هم در برخی از وزارت‌ها معمول است. نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی عمومی ۲ تصریح کرده است که بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه نتوانسته به مرحله‌ی دوم تطبیق راه پیدا کند و از نتایج و دست‌آوردهای آن برای ارزیابی عملکرد و تعیین اهداف ملی نیز استفاده به عمل نیامده است. مطابق تحلیل از قوت‌ها، ضعف‌ها، موانع و فرصت‌های بودجه‌سازی مبتنی بر نتیجه در افغانستان انجام شده و در سال ۲۰۱۴ به نشر رسیده است، بودجه‌سازی مبتنی بر نتیجه بیشتر متمرکز بر شفافیت است و به عرضه‌ی خدمات توجهی ندارد و علاوه می‌کند که مفاهیم جدید بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه به درستی برگرفته

⁵⁰ صندوق بازسازی افغانستان، کارت نمره دهی صندوق بازسازی افغانستان:

چارچوب یک‌پارچه عملکرد و مدیریت، ۲۰۱۵.

⁵¹ شبکه‌ی تلویزیون آریانا، «تی: مشکل اساسی ژورنالیسم در افغانستان قانون

دسترسی به اطلاعات است»، ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۵.

⁵² دیدبان شفافیت افغانستان، «کمیسیون نظارت بر دسترسی به اطلاعات

تأسیس شد»، ۸ سپتامبر ۲۰۱۵.

⁵³ احمد شجاع، «افغانستان باید حقوق بشر را به واقعیت تبدیل کند»، دیدبان

حقوق بشر، ۱۷ اپریل، ۲۰۱۵.

⁵⁴ اباسین زهیر، «قانون دسترسی به اطلاعات تعدیل شود: خبرنگاران»، ۱۹

فبروری ۲۰۱۵.

⁴⁵ سیگار، گزارش فصل دوم سال، ۲۰۱۵.

⁴⁶ جزئیات این بخش روی وب سایت موجود نبود ولی این موضوع در یک مصاحبه از سوی مقام ارشد وزارت معارف تأیید شد. مرور وب سایت این وزارت به تاریخ سوم دسامبر.

⁴⁷ WADSAM، «کمیسیون تدارکات ملی از ۲۰۰ میلیون دالر حیف و میل

در یک قرار هوانوردی ملکی جلوگیری کرد»، ۲۸ جون ۲۰۱۵.

⁴⁸ دولت ج. ا. ا، نقشه‌ی راه به سوی خودکفایی، سپتامبر ۲۰۱۵.

⁴⁹ همان.

نشده است. این تحلیل هم‌چنان یادآوری می‌کند که فقدان حمایت از بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه در سطوح وزارت و معینیت در واحدهای بودجی وجود دارد و تغییرات نهادی که برای مرحله‌ی بعدی بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه لازم است، هنوز تحقق نیافته است.^{۵۵}

یک چالش دیگر فراروی تطبیق کامل بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه را یکی از مقامات ارشد وزارت معارف برشمرد. این مقام ابراز کرد که متحدالمال‌های بودجی که به وزارت مالیه سپرده شده بر اساس برنامه تقسیم‌بندی شده ولی پیشنهادهای بودجه را که وزارت مالیه در جریان جلسه‌های استماعیه بودجه مورد استفاده قرار می‌دهد، تنها بودجه را در سطح وزارت مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد و بررسی مبتنی بر برنامه وجود ندارد. یکی از مقامات ارشد وزارت مالیه در پاسخ به این مسئله وزارت مالیه با محدودیت‌های زمانی مواجه است و تا هنوز ظرفیت‌های لازم برای تطبیق بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه را ندارد ولی مرحله‌ی بعدی مطابق نقشه‌ی راه برای بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه که در حال حاضر در حال تدوین می‌باشد، تطبیق خواهد شد.

در ماه اگوست سال ۲۰۱۴، وزارت مالیه ارزیابی سیستم‌های نظارت و ارزیابی را در ده وزارت و بخش‌های مربوطه روی دست گرفت و گزارش آن تنها در وب سایت وزارت مالیه در ماه جون ۲۰۱۵ به نشر رسید. این ارزیابی نشان می‌دهد که وزارت‌های و نهادهای ارزیابی شده در مراحل مختلف طرح و ایجاد پلان کاری و سیستم نظارت و ارزیابی خود قرار دارند. از سوی دیگر، یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که در تمام وزارت‌ها پلان‌های استراتژیک وجود دارد ولی ازین پلان‌ها در برنامه‌ریزی سالانه و ارزیابی کارکرهای آن استفاده نمی‌شود و برنامه‌های ملی دارای اولویت نیز تا هنوز شامل برنامه‌ریزی و نظارت آنها نشده و نتایج برنامه‌های استراتژیک در پلان‌های اجرایی شان که در متحدالمال ۲ منعکس شده است، ناقص است. تمام واحدهای بودجی فاقد چارچوب نظارت اجرایی اند و در مواردی هم که چنین چارچوبی موجود بوده، با در نظرداشت مشخص کردن نتایج، شاخص‌ها و وضاحت در مورد منابع اصلی و گزارش نظارت، به شدت ضعیف بوده است. این گزارش هم‌چنان نشان می‌دهد که ارزیابی و انتخاب پروژه‌ها در سطح وزارت‌خانه‌ها و نهادهای ذیدخل بدون پروسه‌های روشنمند و توافق شده صورت می‌گیرد و تنها ارتباط خیلی ضعیف با استراتژی برنامه‌ها دارد.^{۵۶}

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که تنها تعداد محدودی از برنامه‌ها سیستم‌های نظارت و ارزیابی ساختاری و اجرایی دارند و جمع‌آوری اطلاعات و گزارش‌دهی حتا برای گزارش‌های مشخص شده در متحدالمال ۲ که به وزارت مالیه ارایه می‌شود، ضعیف است و معلوماتی که ارایه شده نیز از لحاظ اعتبار و وثاقت مورد تردید قرار دارند ولی

⁵⁵ دولت ج. ا. ا. نقشه‌ی راه مالیات عمومی، ۲۰۱۵.

⁵⁶ دولت ج. ا. ا. ارزیابی سیستم‌های ارزیابی و نظارت در وزارت‌ها و نهادهای مربوطه، اگست ۲۰۱۵.

پروژه‌های که از سوی دوزن‌های بین‌المللی تمویل می‌شوند این نقیصه را ندارند. گزارش‌های فصلی و سالانه واحدهای بودجی اکثرا از برنامه‌ی اجرایی از پیش معین شده پیروی نمی‌کنند و بصورت کلی تنها در مورد برنامه‌ها توضیح می‌دهند بدون این‌که نتایج و شاخص‌های برنامه‌ها را در گزارش شامل کنند. در ضمن، هیچ کدام از وزارت‌ها یا نهادهای دیگر دیتابیس سراسری نظارت بر اجرائت که شامل پلان‌های اجرایی مبتنی بر نتیجه، اطلاعات دقیق، و اطلاعات در مورد دست‌آوردهای نهاد مربوطه باشد، را در اختیار ندارند. این ارزیابی نشان می‌دهد که بصورت کلی درک و تعهد نسبت به سیستم نظارت و ارزیابی سراسری برای نهادها در میان مقامات ارشد و سطوح مدیریتی اندک است و فیصدهی محدود برای نظارت و ارزیابی در بودجه‌ی عادی گنجانده شده است.

سیستم جدید نظارت و ارزیابی سراسری برای حکومت که درین گزارش آمده است، در اول تنها برای تطبیق در وزارت مالیه برنامه‌ریزی شده بود ولی یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی ابراز کرد که دفتر ریاست جمهوری درین اواخر در خواست کرده که این مسوولیت را به عهده بگیرد. این ارزیابی مرحله‌ی اول ایجاد و نهادینه‌سازی سیستم نظارت و ارزیابی سراسری برای حکومت را مورد بررسی قرار داده که بخشی از نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی ۲ نیز می‌شد ولی در نسخه‌ی نهایی که از سوی وزارت مالیه نیز به تصویب رسید، کنار گذاشته شده بود.^{۵۷} نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی عمومی سالهای ۲۰۱۶ الی ۲۰۲۰ که یک راه‌کار اصلاحی برای ثبات مالی و خودکفایی است، تصریح می‌کند که وزارت مالیه از نظارت و ارزیابی اجرائت سرپرستی خواهد کرد و نظارت برنامه‌های مصرف بودجه، نتایج و دست‌آوردها بصورت مشترک از سوی وزارت مالیه و وزارت اقتصاد اجرا خواهد شد. این گزارش هم‌چنان از دوزن‌ها تقاضا می‌کند که گزارش‌دهی خود را جهت اطمینان از شفافیت به دیتابیس همکاری‌های انکشافی ارایه کنند و در عین حال یک تیم مدیریت اجرایی مسوولیت اصلی نظارت و گزارش‌دهی از تطبیق اصلاحات را به عهده خواهد داشت.

۳.۴ بودجه‌سازی ولایتی

در پی تلاش‌های ناکام قبلی مبنی بر اصلاحات در بخش بودجه‌سازی ولایتی، دولت جمهوری اسلامی افغانستان در کنفرانس توکیو در سال ۲۰۱۲ تعهد سپرد که پالیسی بودجه‌سازی ولایتی را تدوین کند. در سال ۲۰۱۴، مسوده‌ی بودجه‌سازی ولایتی آماده شد و پس از آنکه از سوی شورای وزیران به تصویب رسید، به وزارت‌خانه‌ها فرستاده شده تا برای سال بعدی مورد تطبیق قرار بگیرد. این پالیسی اهداف، دورنما و جوانب دخیل، راه‌کارهای تطبیق، چارچوب قانونی، تقسیم مسوولیت‌ها، گزارش‌دهی، تدارکات، پرداخت وجوه و سیستم نظارت و ارزیابی را توضیح می‌دهد. این برنامه در وزارت‌های معارف، وزارت صحت عامه،

⁵⁷ دولت ج. ا. ا. نقشه‌ی راه مالیات عمومی، سپتامبر ۲۰۱۵.

وزارت احیا و انکشاف دهات، و وزارت زراعت، آبیاری و مالداري^{۵۸} به مدت سه سال بصورت آزمایشی مورد تطبیق قرار خواهد گرفت و پس از موفقیت این مرحله به تمام واحدهای بودجوي گسترش خواهد یافت. هدف این پالیسی ایجاد پروسه‌ی بودجه‌سازی ولایتی «شفاف، قابل پیش‌بینی و عادلانه است که فرصت مشارکت واحدهای مختلف ولایتی را از پایین به بالا در پروسه‌ی بودجه‌سازی ملی مهیا می‌کند و آرایه‌ی خدمات موثر و کافی را در سطوح مرکزی و ولایتی تسهیل می‌کند»^{۵۹} بر اساس گفته‌های یک کارشناس مدیریت مالی عمومی، هدف این پالیسی این است که با پالیسی حکومت‌داری محلی تطابق داشته باشد که در حال حاضر از سوی ریاست مستقل ارگان‌های محل تدوین می‌شود. هنوز معلوم نیست که پالیسی حکومت‌داری محلی نسخه‌ی اصلاح شده‌ی پالیسی خواهد بود که در سال ۲۰۱۰ منتشر شده بود^{۶۰} یا بکلی یک پالیسی تازه و جدید خواهد بود.

در بخش تطبیق این پالیسی، همکاری‌ها تخنیکي و حمایت‌ها جهت ارتقای ظرفیت به نهادهای ولایتی مربوط فراهم خواهد شد. به نهادهای ولایتی صلاحیت بودجه‌سازی متناسب با ظرفیت‌های آنها تفویض خواهد شد و نهادهای مرکزی نیز جهت ایجاد پروسه‌ها و طرزالعمل‌های انتقال مسوولیت آرایه‌ی خدمات به نهادهای ولایتی، و تمرکز روی استراتژی، پالیسی و نظارت، به کمک‌های تخنیکي نیازمند خواهد بود. بخاطر تحقق این هدف، این پالیسی در نظر دارد یک تعداد از چالش‌های کلیدی را در سیستم مدیریت مالی عمومی ولایتی مورد رسیدگی قرار دهد که شامل شفافیت، مشوره و هماهنگی ضعیف، فقدان ظرفیت در سطح ولایات برای بودجه‌سازی، مشکلات تمویل برنامه‌های عملیات، حفظ و مراقبت، نبود تقسیم واضح مسوولیت‌ها، و عدم مصرف موثر بودجه می‌شود. این موارد از طریق اهداف پالیسی که در ذیل توضیح داده می‌شود، حل خواهد شد:

- ایجاد چارچوب قانونی برای مشخص کردن مسوولیت‌های واحدهای مرکزی و ولایتی در پروسه‌ی بودجه‌سازی؛
- تفویض مسوولیت‌ها و صلاحیت‌های متناسب مدیریت مالی عمومی برای نهادهای ولایتی به منظور ایجاد/توسعه‌ی سیستم مدیریت مالی عمومی موثر در سراسر کشور؛
- ایجاد یک چارچوب مناسب و معیاری برای «تخصیص عمودی و افقی منابع» که آرایه‌ی خدمات عادلانه را تضمین کرده و به محو فقر در کشور کمک کند؛
- از اختصاص منابع کافی برای حفظ و مراقبت ملکیت‌های فعلی و جدید بر اساس معیارهای متناسب با بودجه؛

^{۵۸} وزارت‌های که بصورت آزمایشی این برنامه را تطبیق کردند، درین پالیسی

ذکر نشده ولی یکی از مقامات ارشد این موضوع را تصریح کرد.

^{۵۹} وزارت مالیه، پالیسی بودجه‌سازی ولایتی، ۲۰۱۵.

^{۶۰} دولت ج.ا.ا، پالیسی حکومت‌داری محلی، ۲۰۱۰.

- تضمین سهم‌گیری مقامات ولایتی در تهیه، مصرف و نظارت بودجه؛
- بهبود و ارتقای هماهنگی میان نهادهای مرکزی و ولایتی و دونه‌ها به منظور افزایش شفافیت، حساب‌دهی و نظم مالی و امحای ساختارهای موازی بودجه‌سازی؛
- تمرکز روی نتایج عرضه‌ی خدمات و استفاده از آن در تشکیل و مصرف بودجه؛
- نشر آمارها و ارقام مربوط به بودجه، و گزارش‌دهی منظم به جناح‌های ذیدخل.

واحدهای تازه ایجاد شده در راستای هماهنگی و تطبیق این پالیسی هم‌کاری خواهند داشت. گروه کاری تمرکززدایی مالی در چوکات وزارت مالیه ایجاد خواهد شد و بصورت ماهوار جلساتی را با نماینده‌های واحدهای بودجه‌سازی ولایتی، ریاست عمومی خزاین، ریاست عمومی بودجه، ریاست عمومی تدارکات، وزارت اقتصاد و ریاست مستقل ارگان‌ها محل دایر خواهند کرد تا از پیشرفت تطبیق این پالیسی به آنها گزارش دهند. یک کمیته‌ی مدیریت مالی عمومی نیز در هر ولایت تأسیس خواهد شد تا میان وزارت‌های مربوطه مرکزی و ریاست‌های مربوطه در سطح ولایات هماهنگی کنند. اعضای این کمیسیون شامل مستوفیت به عنوان رئیس، نماینده‌های از دفتر ولایت، ریاست‌های اقتصاد، امور زنان و یک متخصص بودجه از بخش مستوفیت خواهد شد.

این پالیسی به وضوح ساختار و پروسه‌ی تمرکز زدایی صلاحیت بودجه‌سازی را مشخص می‌کند و تعهد برای جامع بودن این پروسه را نیز مورد توجه قرار می‌دهد ولی هنوز هم جزئیات در مورد تمرکززدایی صلاحیت‌ها در مرحله‌ی مصرف بودجه و انتقال وجوه بر اساس کودها، پروژه‌ها و برنامه‌ها مبهم مانده است. این پالیسی تصریح می‌کند که ریاست عمومی خزاین باید طرزالعمل‌ها کنونی را مورد بازنگری قرار داده و میکانیزم مصرف بودجه را در هماهنگی با ریاست بودجه ایجاد و تدوین کند. یکی از مقامات ارشد وزارت مالیه در مصاحبه‌ای توضیح می‌دهد که تمرکز زدایی صلاحیت در عمل روی برنامه‌ریزی و تهیه‌ی بودجه متمرکز خواهد بود نه روی مصرف بودجه. بازم به یادآوری است که گسست واضح میان پالیسی و عمل در تلاش‌های قبلی برای تطبیق بودجه‌سازی ولایتی نیز وجود داشت. به دلیل پیچیده‌گی ساختار حکومت محلی، سرشت تمرکز قدرت بر اساس صلاحیتی که قانون اساسی به ولایات داده است، و فقدان صلاحیت اختیاری در پروسه‌ی بودجه‌سازی ملی تا هنوز موفقیت آمیز نبوده است.^{۶۱} گذر زمان مشخص خواهد کرد که پالیسی بودجه‌سازی ولایتی که جدیداً به تصویب رسیده، مثل موارد قبل ناکام خواهد بود یا موفق خواهد شد.

^{۶۱} موریتس راد، چک تاینس و ماری هوبر، بودجه‌سازی بهتر: ارزیابی موثریت

بودجه ملی در وزارت‌های معارف و صحت عامه، ۲۰۱۴.

۵,۴ بودجه‌سازی پاسخگو به جندر

با توجه به نابرابری‌های گسترده جنسیتی و پیامدهای آن، بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در سال ۱۳۹۰ به افغانستان معرفی شد. وزارت مالیه بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را با رویکرد آزمایشی در سال ۱۳۹۰ مورد تطبیق قرار داد. شش وزارت برای تطبیق آزمایشی این ابتکار انتخاب شد: وزارت معارف، وزارت صحت عامه، وزارت زراعت، آبیاری و مالداري، وزارت احیا و انکشاف دهات، وزارت تحصیلات عالی و وزارت کار، امور اجتماعی، شهدا و معلولین. در ماه می سال ۲۰۱۵، موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی ارزیابی اصلاحات بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را روی دست گرفت تا ساختارها و مکانیزم‌های موجود را برای تسهیل و حمایت از تطبیق موثر بودجه‌سازی پاسخگو به جندر ارزیابی کرده و تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در برنامه‌ریزی بودجه سال ۱۳۹۴ در وزارت‌های مربوطه را مورد بررسی قرار دهد.

با وجودی که استراتژی‌های ملی مثل برنامه‌ی عمل ملی برای زنان افغانستان در عمل وجود دارند، بررسی موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی دریافته است که گسست واضح میان پالیسی و عمل درین وزارت‌ها وجود دارد. تعهدات جامع و شاخص‌های بلندی در هر بخش در رابطه به زنان و برابری جنسیتی ایجاد شده ولی تعداد محدودی ازین تعهدات و شاخص‌ها در تهیه، مصرف و ارزیابی بودجه لحاظ می‌شوند. در ضمن، شاخص‌هایی که در پروسه‌ی بودجه‌سازی مورد استفاده قرار می‌گیرند، جنسیت را در نظر نمی‌گیرند. پروسه‌ی تهیه و تنظیم بودجه‌ی ملی معیارهای بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را تضمین نمی‌کند و در حال حاضر برای ترویج و حمایت از تحلیل جندر میکانیسم‌های کافی و موثر وجود ندارد؛ هم‌چنان، حساب‌دهی در رابطه به پاسخگو بودن بودجه‌ی ملی نظر به جنسیت، اهمیت چندانی ندارد.

این ارزیابی هم‌چنان نشان می‌دهد که بسیاری از مقامات دولتی درک صحیح از بودجه‌سازی پاسخگو به جندر ندارند. از نظر فهم و ظرفیت تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در تمام پروسه‌ی بودجه‌سازی و تصمیم‌گیری‌های مربوط به بودجه، هنوز هم شکاف‌ها و نقایص زیادی وجود دارد. بر اساس تحلیل متحده‌المال ۲ که از سوی وزارت‌های مربوطه به وزارت مالیه ارایه شده است، از دید جنسیتی به وضوح نشان می‌دهد که تشریح پاسخگویی برنامه‌ها به جندر بسیار کوتاه و مبهم است و بصورت کلی تحلیل مبتنی بر جندر و نتایج آن را در بر ندارد. هیچ یک از شاخص‌هایی که در برنامه‌ها گنجانده شده اند، با معیارهای شاخص‌های حساس به جندر هم‌خوانی ندارد و این شاخص‌ها هیچ یک از تعهداتی را که برای برابری جنسیتی در پالیسی‌ها و استراتژی‌های ملی و سکتوری سپرده شده است، بازتاب نمی‌دهد. برنامه‌ریزی به منظور تأمین برابری جنسیتی در سطح وزارت و ترکیب کارمندان نشان می‌دهد که هیچ برنامه‌ای برای پر کردن فاصله‌ی جنسیتی روی دست گرفته نشده است.

در متحده‌المال چندین وزارت‌خانه، قسمتی یا تمام بخش‌هایی مرتبط با جنسیت خالی مانده بود. برخی از وزارت‌ها هیچ تخمینی از ترکیب جنسیتی مستفید شوندگان برنامه با فیصدی سهم‌گیری زنان در پروژه‌های انکشافی ارایه نکرده اند. در ضمن، حتا در مواردی که این تخمین رایج شده، در چندین مورد وزارت‌ها گزارش داده اند که آنها اطلاعات تفکیک‌شده بر اساس جنسیت را جمع‌آوری نمی‌کنند که خود صحت این تخمین‌ها را با تردید مواجه می‌سازد. هنوز مشخص نیست که در غیاب سیستم نظارتی و جمع‌آوری اطلاعات تفکیک‌شده بر اساس جنسیت، چگونه این ارقام و تخمین‌ها تهیه بدست می‌آید. بصورت کلی، یافته‌های کلیدی این بازنگری نشان می‌دهد که تلاش‌های مستمر به منظور نهادینه‌سازی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در افغانستان هنوز هم یک نیاز جدی است تا اصلاحات معناداری در بخش بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را تسهیل کند.

این بررسی هم‌چنان یادآوری می‌کند که وزارت‌ها بصورت کل به لحاظ آمادگی برای تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در سطح پایین قرار دارند. کمبود منابع، مواد و برنامه‌های آموزشی در رابطه به بودجه‌سازی پاسخگو به جندر بصورت گسترده وجود دارد. چندین وزارت فاقد پالیسی و استراتژی مشخص در رابطه به جندر و بودجه‌سازی پاسخگو به جندر اند، و دسترسی به حمایت‌های تخنیکی و سیستم مطمین برای جمع‌آوری اطلاعات تفکیک‌شده بر اساس جنسیت برای تصمیم‌گیری به منظور بودجه‌سازی پاسخگو به جندر نیز وجود ندارد. این گزارش نشان می‌دهد که اراده‌ی سیاسی برای تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر نیز اندک است زیرا یافته‌های این بررسی واضح می‌سازد که توجه به پاسخگو بودن بودجه به جندر بیشتر از سوی دونه‌ها صورت گرفته و بیشترین کارهایی که در بخش پالیسی و استراتژی جندر صورت گرفته نیز با حمایت دونه‌ها، مشاورین و جناح‌های ذیدخل خارجی صورت گرفته است.

موانع جدی در ساختار نهادها و چارچوب‌های موجود وجود دارد که موثریت بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را به مشکل مواجه می‌کند. بسیاری از واحدهای جندر کارمندان کافی ندارند، بودجه‌ی کافی نیز در دسترس ندارند و با کمبود کارمندان متخصص و واجد شرایط مواجه اند و تنها تعداد محدودی از واحدهای جندر در پروسه‌ی بودجه‌سازی سهیم می‌شوند. علاوه بر آن، در حال حاضر وزارت امور زنان در تهیه، مصرف، یا ارزیابی بودجه‌ی ملی با در نظرداشت مفهوم بودجه‌سازی پاسخگو به جندر هیچ نقش رسمی ندارد. وزارت مالیه موضوع جندر را به عنوان بخشی از متحده‌المال ۲ به وزارت‌های که بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را بطور آزمایشی اجرا می‌کنند، شامل کرده است که یک چارچوب کلی را فراهم می‌سازد تا وزارت‌های مربوطه از طریق آن توضیحاتی در مورد اینکه چگونه هر برنامه به مسایل جندر توجه می‌کند، و شاخص‌های نتایج و دست‌آوردهای هر برنامه را با در نظرداشت جندر ارایه کند و با برنامه‌های ملی نظیر برنامه‌ی انکشاف ملی افغانستان و برنامه‌ی عمل

ملی برای زنان افغانستان، برابری جنسیتی در استخدام وزارت مربوطه، فیصدی سپه‌شوندگان زن، و فیصدی مشارکت زنان در پروژه‌های انکشافی تطابق و هم‌خوانی داشته باشد.

وزارت مالیه برنامه‌ی عمل استراتژیک مربوط به بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را در سال ۲۰۱۵ منتشر کرده است. با آنکه معرفی این برنامه‌ی عمل یک گام مثبت است، این سند به هیچ وجه عملی و حساب‌ده نیست و در عوض تنها بصورت کلی اهداف مبهم را در بر دارد که در حال حاضر نیز شامل هماهنگی با دونه‌ها، شامل‌سازی جنسیت در گزارش پیش از ارایه بودجه، و توصیه به وزارت‌ها مبنی بر مشاوره با واحدهای جندر می‌شود. در قسمت مصرف و نظارت بودجه، وزارت مالیه متعهد شده است تا متحدالمال ۲ را اصلاح کرده و گزارش‌دهی از نتایج مبتنی بر جندر را قبل بودجه‌ی سال ۱۳۹۵ بصورت اجباری در آن شامل سازد؛ کمیته‌ی بین‌الوزارتی برای هماهنگی ایجاد کند؛ مسایل مربوط به بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را در کمیته‌ی رهبری کمک‌های تخنیکی برای نظارت اجباری فعالیت‌های مبتنی بر جندر مطرح کند؛ واحدهای جندر را تقویت کند؛ اهداف نظارت و ارتقای برابری جنسیتی را در مدیریت مرحله‌ی اجرایی در مدت زمان معینه شامل سازد؛ و با مؤسسات غیر دولتی نیز درین راستا همکاری کند. این وزارت هم‌چنان تعهد سپرده است که ظرفیت تخنیکی برای بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را ارتقا داد دهد، اقدامی که شامل ایجاد پلان سه ساله ارتقای ظرفیت و معرفی دست‌نامه‌ی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر نیز می‌شود که در سال ۲۰۱۵ تدوین شده است.^{۶۲} با وجودی که این تعهدات گام‌های مثبت درین راستا به شمار می‌آیند، این استراتژی هنوز هم در جزئیات با مشکلاتی مواجه است و مؤثریت احتمالی آن هنوز هم در پرده‌ای از ابهام قرار دارد.

خود این پلان نیز نشان می‌دهد که درک دقیق از بودجه‌سازی پاسخگو به جندر وجود ندارد. به عنوان مثال، در خلاصه‌سازی وضعیت کنونی اصلاحات مبتنی بر بودجه‌سازی پاسخگو به جندر، این سند توضیح می‌دهد که در تخصیص «بودجه‌ی احتمالی برای مسایل مربوط به جندر» در بودجه‌ی سال ۱۳۸۸ بودجه‌سازی پاسخگو به جندر تطبیق شده است و ارزیابی کرده است که بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه که از سوی وزارت معارف وزارت کار، امور اجتماعی، شهدا و معلولین روی دست گرفته شده بود، اجرا شده است. در حالی که این موضوع بصورت بنیادی با آنچه بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در نظر دارد، بیگانه است زیرا در بودجه‌سازی پاسخگو به جندر، بودجه‌ی جداگانه برای برابری جنسیتی در نظر گرفته نمی‌شود و در عوض برابری جنسیتی در تمام پروسه‌ی بودجه شامل می‌شود. پلان استراتژیک نیز، به شامل‌سازی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در متحدالمال ۱ و ۲ اشاره دارد، ولی طوریکه بازنگری موسسه‌ی برابری

⁶² دولت ج.ا.ا. برنامه‌ی عمل استراتژیک برای بودجه‌سازی پاسخگو به جندر: گنجاندن بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در بودجه ملی، ۲۰۱۵.

برای صلح و دموکراسی نشان می‌دهد شیوه‌ای که جندر در این متحدالمال‌ها شامل شده است، موثر و معنادار نیست و پلان استراتژیک نیز تصریح می‌کند که معلوماتی که از سوی وزارت‌های مربوطه ارایه شده است، رضایت‌بخش نیست.

۶.۴ مشارکت جامعه‌ی مدنی

تحقیقی که در اوایل سال جاری از سوی موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی انجام شده است نشان می‌دهد که مشارکت مردمی در پروسه‌ی بودجه‌سازی بصورت بالقوه می‌تواند عرضه‌ی خدمات را بهبود ببخشد زیرا بودجه در آن صورت بر اساس نیازمندی‌های مردم و واقعیت‌های عینی جامعه تهیه خواهد شد.^{۶۳} به این منظور، وزارت مالیه کارگاه‌های را با جامعه‌ی مدنی در سال ۱۳۹۲، ۱۳۹۳، و ۱۳۹۴ برگزار کرد. مطابق دولت جمهوری اسلامی افغانستان، کارگاه‌های جامعه‌ی مدنی به منظور بهبود شفافیت و حساب‌دهی سکتور دولتی و هم‌چنان آموزش و سهم‌دهی جامعه‌ی مدنی در برنامه‌ریزی، مصرف، و نظارت بودجه ملی می‌باشد. ولی بازم به یادآوری است که ظاهراً چنین کارگاه‌هایی قبل از تهیه‌ی مسوده‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۵ برگزار نشده است. در دومین نشست مقامات ارشد که در اواخر سال ۲۰۱۵ به منظور ادامه‌ی همکاری‌های وعده شده در کنفرانس توکیو در مرحله‌ی جدید آن در کابل تدویر یافته بود، طوری که وزارت مالیه می‌گوید نمایندگان جامعه‌ی مدنی افغانستان اشتراک نورزیده بودند. بیانیه‌ی یکی از سرپرستان این نشست اشتراک کنندگان این نشست از امضای تفاهم‌نامه میان دولت و جامعه‌ی مدنی به منظور افزایش همکاری‌های متقابل و مشارکت جامعه‌ی مدنی استقبال کردند.^{۶۴}

با وجود این ابتکارات، بررسی آزاد بودجه در سال ۲۰۱۵ نشان می‌دهد که مشارکت مردمی در پروسه‌های تهیه‌ی مسوده‌ی بودجه در پایین‌ترین سطح قرار دارد. نمره‌ی ۲۷ که افغانستان از مجموع ۱۰۰ نمره حایز شده نشان می‌دهد که فرصت‌های کنونی برای جامعه‌ی مدنی و مردم جهت مشارکت در پروسه‌ی بودجه‌سازی محدود است. این نمره اندکی بیشتر از نمره‌ی متوسط جهانی ۲۵ است. این بخش از بررسی آزاد بودجه میزان دسترسی مردم عادی برای مشارکت در پروسه‌ی بودجه که دولت فراهم می‌کند (بخش اجرایی، بخش تقنینی و نهاد عالی تفتیش) را مورد ارزیابی قرار می‌دهد.^{۶۵} بررسی آزاد بودجه تأکید می‌کند که مشارکت جامعه‌ی مدنی بهبود نیافته و یکی از مقامات ارشد وزارت معارف نیز توضیح می‌دهد که پس از اینکه سقف بودجه از سوی وزارت مالیه تعیین شد، از حضور جامعه‌ی مدنی و نماینده‌های ولایتی آن در جلسات

⁶³ موریتس راد، چک تاپسن و ماری هوپر، بودجه‌سازی بهتر: ارزیابی مؤثریت

بودجه ملی در وزارت‌های معارف و صحت عامه، ۲۰۱۴.

⁶⁴ دولت ج.ا.ا. بیانیه‌ی یکی از سرپرستان نشست مقامات ارشد، ۸ سپتامبر

۲۰۱۵.

⁶⁵ بررسی آزاد بودجه، گزارش افغانستان، ۲۰۱۵.

استقبال می‌شود ولی آنها به ندرت درخواستی از سوی جامعه‌ی مدنی دریافت می‌کنند.

مصرف بودجه:

- طرزالعمل‌های تخصیص و مصرف بودجه را، مخصوصاً در بخش بودجه‌ی انکشافی، به عنوان روشی جهت بهبود موثریت پروسه‌ی مصرف بودجه، میان مقامات دولت مرکزی و ولایات به اجرا بگذارد؛
- اطمینان دهد که حمایت لازم برای ارتقای ظرفیت مقامات در ولایات از طریق تدویر و راه‌اندازی برنامه‌های آموزشی در چارچوب پالیسی بودجه‌سازی ولایتی و ارایه‌ی کمک‌های تخنیکی معیاری را در چارچوب ارتقای ظرفیت مبتنی بر نتیجه عملی کند تا بودجه‌ی تخصیص یافته به موقع به مصرف برسد.

۵. پیشنهادات

با در نظر داشت یافته‌های این بازنگری بودجه‌ی سالانه، موسسه‌ی برابری برای صلح و دموکراسی پیشنهادات ذیل را ارایه می‌کند:

دولت

ثبات مالی

درآمد داخلی:

مساعده‌های دونه‌ها و صلاحیت اختیاری:

- با دونه‌های بین‌المللی مذاکره شود تا بر اساس مفروضات واقع‌بینانه از ظرفیت‌های موجود دولت افغانستان در بخش جذب کمک‌ها و عملکرد دولت در بخش مدیریت مالی عمومی میزان صلاحیت اختیاری دولت را افزایش دهد تا دولت افغانستان بتواند بهتر منابع را مدیریت کند.

مدیریت مالی عمومی و اصلاحات

شفافیت و حساب‌دهی:

- طرح برنامه‌ی عمل به منظور رسیدگی به مسایلی که از سوی بررسی آزاد بودجه سال ۲۰۱۵ در رابطه به ارایه‌ی اسناد مشخص و کلیدی و مشارکت مردمی در پروسه‌ی بودجه‌سازی مطرح شده است؛
- بصورت جدی به تلاش‌های خود برای شناسایی موارد زاید و فساد از طریق اداری ملی تدارکات ادامه داده و همزمان با آن، پروسه‌ی بررسی قراردادهای تسریع کند تا از تأخیر در مصرف بودجه جلوگیری شود؛
- ظرفیت تخنیکی اداره‌ی عالی تفتیش تقویت شود تا این اداره تفتیش غیر مالی را نیز انجام بدهد و نتایج مصرف بودجه را در بخش ارایه خدمات ارزیابی کرده، عدم موثریت، فساد و موارد زاید را شناسایی کند؛
- از انفاذ قانون دسترسی به اطلاعات اطمینان دهد و مقامات دولتی را که به دسترسی رسانه و مردم به اطلاعات در مورد بودجه محدودیت وضع می‌کنند، ازین کار باز دارد.

نظارت و ارزیابی:

- سیستم نظارت و ارزیابی سراسری از کارکرد دولت را ایجاد کند؛

- تحکیم اقدامات جدید درآمدزایی مثل افزایش مالیه‌ی تجارتي، مالیه مواد سوختی و مالیه از کريدت کارت‌ها از طریق تجدید لایحه‌ای که به فرمان رییس جمهور صادر شده بود و مدت آن قریب منقضی است؛
- نمودارهای درآمد احتمالی و نمودارهای نظارت بر درآمد احتمالی را در مقابل نمودارهای درآمدهای جمع‌آوری شده در آجندای اصلاحات مدیریت مالی عمومی قرار دهد زیرا این مورد از نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی ۲ حذف شده بود؛
- قانون معادن را در روشنی پیشنهادات جامعه‌ی مدنی مورد بازنگری و تعدیل دهد تا شفافیت و حساب‌دهی در بخش معادن تأمین شده و درآمد داخلی افزایش یابد؛
- از تأخیر تطبیق مالیات بر ارزش افزوده خود داری کند و مطابق جدول زمانی معین شده، از ماه دسامبر ۲۰۱۶ آنرا تطبیق کند؛
- ظرفیت وزارت معادن و مواد نفتی را بالا ببرد تا این وزارت بتواند مناقصه‌های مربوطه را از «ابتدا تا آخر» مدیریت کند و در کنار تأمین موثریت درین بخش، از فساد اداری جلوگیری شود؛
- یک چارچوب استراتژیک عمومی طرح کند که در آن تقسیم کار بصورت واضح و روشن میان واحدهای دولتی تبیین شود تا به انکشاف بخش خصوصی کمک شود و ازین مجراء مقدار مالیات افزایش یافته و خودکفایی کشور تقویت شود؛

عملیات، حفظ و مراقبت:

- از تطبیق به موقع پالیسی عملیات، حفظ و مراقبت اطمینان دهد و اجرای آن را در موعد تعیین شده تکمیل کند و عملیات، حفظ و مراقبت را در اولویت قرار دهد.

- اقدامات مناسب برای اجرای نظارت بر اجراءات، جمع‌آوری اطلاعات و گزارش‌دهی از نظارت و ارزیابی را بر اساس یافته‌های ارزیابی وزارت مالیه از سیستم‌های نظارت و ارزیابی وزارت‌ها روی دست بگیرد.

بودجه‌سازی ولایتی:

- اطمینان دهد که پالیسی بودجه‌سازی ولایتی که اخیراً به تصویب رسیده است، با پالیسی حکومت‌داری محلی که در حال حاضر از سوی ریاست مستقل ارگان‌های محل تدوین می‌شود، همسو است؛
- جریات بیشتر را راجع به تمرکززدایی صلاحیت‌ها در مرحله‌ی مصرف بودجه ارایه کند تا مشکل انتقال وجوه میان کودها، پروژه و/یا برنامه‌ها عملی شود زیرا این موضوع در پالیسی بودجه‌سازی ولایتی وجود ندارد.

بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه:

- اطمینان دهد که نقشه‌ی راه بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه که در حال حاضر از سوی وزارت مالیه تدوین می‌شود، در نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی ۲ گنجانده می‌شود تا از تأخیر بیشتر تطبیق مرحله‌ی نهایی آن جلوگیری شود؛
- مفاهیم بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه را بصورت واضح و شفاف تبیین کند تا وزارت‌های مربوطه عین نورم‌ها را مورد اجرا قرار دهد.

بودجه‌سازی پاسخگو به جندر:

- در پروسه‌ی تصویب بودجه، پاسخگو بودن به جندر را به عنوان یک معیار در ارزیابی و بررسی بودجه شامل کند؛
- آگاهی‌دهی در داخل دولت در مورد اینکه چه منابعی در رابطه به جندر وجود دارد و چه منابعی در بخش جمع‌آوری اطلاعات تفکیک شده مبتنی بر جندر و تحلیل جندر وجود دارد؛
- یک نقشه‌ی راه برای ایجاد گزارش بودجه‌سازی پاسخگو به جندر تدوین کند؛
- اقدامات معنادارتر را برای اجرای بودجه‌سازی پاسخگو به جندر و تحلیل جندر در برنامه‌ریزی میان‌مدت بودجه و چارچوب میان‌مدت بودجه روی دست بگیرد؛
- نقش وزارت امور زنان را در پروسه‌ی بودجه رسمیت ببخشد؛
- بخش‌های مربوط به بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را در متحدالمال ۱ و ۲ بازنگری کند تا الزامات بیشتری را در مورد شامل بودن گزارش مرتبط با پاسخگویی به جندر وضع کند تا بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را بتواند تقویت کند؛

- از واحد جندر هر وزارت بخواهد که قبل از تسلیم دادن متحدالمال آنرا بررسی و تأیید کند؛
- در اسناد بودجه، بجای توضیح بودجه‌سازی پاسخگو به جندر و اصلاحات درین بخش، پروسه‌ی واقعی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را به شمول تحلیل جندر در گزارش بوده بگنجانند؛

- نقش واحدهای جندر را در هر وزارت‌خانه، در بخش‌های برنامه‌ریزی، مصرف و نظارت بودجه رسمیت ببخشد؛
- سیستم‌های نظارت و ارزیابی را بازنگری کرده و اطمینان دهد که اطلاعات بر اساس جندر تفکیک می‌شود و سیستم‌های اطلاعات لازم برای تحلیل جندر را می‌تواند فراهم کند و پالیسی‌ها و برنامه‌های پاسخگو به جندر را طرح کند؛
- دونه‌ها و برنامه‌هایی که بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را حمایت می‌کنند، باید از بودجه‌سازی پاسخگو به جندر به عنوان یک پالیسی کلی عبور کرده، بیشتر روی درک حقیقی، ظرفیت‌ها، اقدامات و سیستم‌هایی که در نظر گرفتن نیازمندی‌های تفکیک شده بر اساس جندر را تسهیل می‌کند، تجارب، و تأثیرات آن را در تمام پروسه‌ی بودجه و تمام مراحل آن توجه و تمرکز کنند. این برنامه‌ها باید اطمینان بدهند که حمایت‌های را که آنها فراهم می‌کنند به شکل حمایت باقی می‌ماند و از تدوین پالیسی‌ها، استراتژی‌ها و سیستم‌های موازی خودداری می‌کنند.

مشارکت جامعه‌ی مدنی:

- مشارکت مردمی را در پروسه‌ی تهیه‌ی مسوده‌ی بودجه از طریق برگزاری کارگاه‌ها، نشست‌های مشورتی، نشست‌های استماعیه عمومی برای نهادهای جامعه‌ی مدنی یا از طریق ایجاد کمیته‌هایی از نهادهای جامعه‌ی مدنی برای بحث و بررسی متحدالمال‌های بودجوی افزایش دهد؛
- نهادهای جامعه‌ی مدنی را که مایل اند درین پروسه اشتراک کنند، در سیستم پالیسی بودجه‌سازی ولایتی سهیم کند.

دونه‌های بین‌المللی

- صلاحیت اختیاری مصرف بودجه دولت افغانستان را از طریق پرداخت بودجه بیشتر از مجرای بودجه‌ی رسمی دولت نظیر صندوق بازسازی افغانستان یا تخصیص بودجه مبتنی بر برنامه، افزایش دهد تا دولت افغانستان بتواند مدیریت بیشتر پول را در دست گرفته، و وجوه را بدون نیاز به تأیید دونه‌ها بتواند انتقال دهد؛

- استفاده از دیتابیس کمک‌های انکشافی را به منظور تأمین شفافیت بیشتر ادامه دهند و به دولت افغانستان اجازه دهد که نظارت‌های خود را بر کمک‌های انکشافی و برنامه‌ریزی بودجه عملی کند تا از فساد جلوگیری شود؛
- پالیسی عدم تحمل فساد را در بودجه‌ی اختیاری و غیر اختیاری اعمال کند و در عین حال از اجرای اقدامات مبارزه با فساد دولت حمایت کنند؛
- کمک‌های مالی و تخنیکی را برای تطبیق نقشه‌ی راه برای مدیریت مالی ۲ ادامه دهند تا پیشرفت‌های بدست آمده را ادامه داده و فاصله‌های مالی و ظرفیتی را پر کنند؛
- از واگذاری موثر زیرساخت‌ها به دولت جمهوری اسلامی افغانستان، به شمول توجه کافی و برنامه‌ریزی مالی دولت برای عملیات، حفظ و مراقبت آنها را به شمول آن عده از پروژه‌هایی که قبلاً بطور ناقص و غیر موثر واگذاشته شده نظیر پروژه‌هایی که در زمان ختم برنامه‌ی بازسازی ولایتی بدون آمادگی دولت به دولت واگذار شده بود، اطمینان دهند.

نهادهای جامعه‌ی مدنی

- در مورد بودجه‌ی سالانه، پروسه‌ی تهیه‌ی بودجه، اصلاحات در بخش بودجه و مسایل کلیدی مرتبط با مدیریت مالی عمومی و ثبات مالی، آگاهی‌دهی کنند؛
- بجای روحیه‌ی خصمانه میان نهادهای جامعه‌ی مدنی و دولت، از رویکرد هم‌کاری جویانه حمایت و جانبداری کنند با ازین طریق بصورت مشترک بتوانند برای بودجه‌سازی موثر و حکومت‌داری خوب، تلاش کنند؛
- با وزارت مالیه و وزارت‌های مربوطه‌ی دیگر در آماده‌سازی بودجه سهم بگیرند و از روند ارایه‌ی خدمات نظارت کنند.