

بازنگری
مستقل مسوده
بودجه ملی
سال ۱۳۹۶

تصویری از منابع، تخصیصات
و کارکرد مدیریت مالی عمومی

دسمبر ۲۰۱۶

مخففات:

ائتلاف افغان‌ها برای شفافیت و حساب‌دهی	ACTA
ابتکار شفافیت صنایع استخراجی افغانستان	AEITI
واحد پول افغانی	AFN
واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	AREU
صندوق بازسازی افغانستان	ARTF
سیستم‌های اتوماتیک برای اطلاعات و ارقام گمرکات	ASYCUDA
متحدالمال بودجوی	BC
رسید مالیات تجارتي	BRT
واحد بودجوی	BU
پروژه تجارت و انتقال برق از آسیای میانه به آسیای جنوبی	CASA
دیالوگ هم‌کاری‌های انکشافی	DCD
تسهیلات اعتباری طولانی	ECF
مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی	EPD
سال مالی	FY
تولید ناخالص ملی	GDP
دولت جمهوری اسلامی افغانستان	GIRoA
سیستم دولتی ارزیابی و نظارت سراسری از کارایی	GPMS
بودجه‌سازی پاسخگو به جندر	GRB
کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی	IARCSC
ریاست مستقل ارگان‌های محل	IDLG
صندوق بین‌المللی پول	IMF

M&E	نظارت و ارزیابی
MAIL	وزارت زراعت، آبیاری و مالداري
MBAW	بودجه‌سازي و فعاليت‌های مساعدتي
MoEc	وزارت اقتصاد
MoEd	وزارت معارف
MoF	وزارت ماليه
MoFA	وزارت امور خارجه
MoHE	وزارت تحصيلات عالي
MoLSAMD	وزارت كار، امور اجتماعي، شهدا و معلولين
MoPH	وزارت صحت عامه
MoPH	وزارت صحت عامه
MoPW	وزارت فوايد عامه
MoT	وزارت مخابرات
MoTCA	وزارت ترانسپورت و هوانوردی
MRRD	وزارت احيا و انكشاف دهات
MTBF	چارچوب بودجوي ميان مدت
NAP 1325	پلان كاري ملي براي سال ۱۳۲۵
NGO	سازمان غير دولتي
NPA	اداره تداركات ملي
NPC	كميسيون تداركات ملي
NPP	برنامه‌های ملي داراي اولويت
NSP	برنامه همبستگي ملي
O&M	عمليات، حفظ و مراقبت

بازنگري مستقل مسوده ۴ بودجه ملي سال ۱۳۹۶

OBS	بررسی آزاد بودجه
ODA	کمک‌های انکشافی رسمی
PFEM	مدیریت مالی و مصارف عمومی
PFM	مدیریت مالی عمومی
PFMR	نقشه راه برای مدیریت مالی عمومی
PMT	تیم مدیریت کارایی
PPU	واحد پالیسی تدارکات
SAO	اداره عالی تفتیش
SIGTAS	سیستم مدیریت مالی دولتی
SMAF	چارچوب خود کفایی از طریق حسابداری متقابل
SMP	برنامه نظارت بر کارمندان
SNGP	پالیسی حکومت‌داری محلی
SWAP	نقشه راه برای روش‌های سکتور شمول
TASC	کمیته مدیریت کمک‌های تخریکی
TMAF	چارچوب حسابداری متقابل توکیو
ToR	لایحه وظایف
USD	دالر آمریکایی

سپاس‌گزاری

مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی در قدم نخست از مقامات دولتی و متخصصان مدیریت مالی عمومی ابراز سپاس و قدردانی می‌کند زیرا بدون همکاری‌های ارزشمند آنها تهیه این گزارش غیر ممکن بود. هم‌هم‌چنان از تمام تیم مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی بخاطر حمایت و همکاری شان در طول این پروژه اظهار تشکر می‌کنیم.

۱. معرفی

بازبینی بودجه‌ی ملی سال ۱۳۹۶ 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 اصلاحات و پالیسی بودجه وزارت مالیه، ریاست خزاین و مدیریت مساعدت‌ها، و ریاست عواید و تطبیق بودجه آماده شده است. تمام مصاحبه‌شوندگان با کسب اجازه ثبت شده، سپس مصاحبه به نوشته تبدیل شده، به زبان انگلیسی ترجمه و مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است. تمام آمار و ارقام مربوط به سال مالی ۱۳۹۶ از مسوده بودجه ملی سال ۱۳۹۶ که در اواخر ماه نومبر به پارلمان فرستاده شده بود، گرفته شده است. نرخ تبادله دالر به افغانی ۶۹,۹۹ در بدل ۱ دالر در نظر گرفته شده که مطابق همان نرخ است که در مسوده بودجه ملی سال ۱۳۹۶ نیز مورد استفاده قرار گرفته است. فیصدی‌ها درین گزارش به نزدیک‌ترین اعداد کامل بصورت روندآف شده است.

۲. بودجه ملی سال ۱۳۹۶ در یک نگاه

بودجه پیشنهادی برای سال ۱۳۹۶ مبلغ ۴۶۶,۱۴۴ میلیارد افغانی (۶,۶۹۵ میلیارد دالر آمریکایی) است که ۴,۳٪ بیشتر از بودجه ملی سال ۱۳۹۵ است که مبلغ ۴۴۶,۶۰۶ میلیارد

مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی از طریق پلت فورم برنامه ائتلاف افغان‌ها برای شفافیت و حساب‌دهی که از سوی همین مؤسسه پیش برده می‌شود، از بودجه ملی منحنی ابزاری نظارتی جهت نظارت بر توزیع منابع از سوی دولت و

ارایه خدمات استفاده نموده است. این مؤسسه از سال ۱۳۹۱ بدین سو، همه ساله بودجه ملی را مرور و بررسی می‌کند و جزئیات بیشتر را جهت بررسی بودجه ملی در دسترس پارلمان کشور قرار می‌دهد. این پروسه دیدگاه‌های جامعه مدنی را در رابطه به پلان‌گذاری، اجراء، نظارت و گزارش‌دهی بودجه ملی بازتاب می‌دهد و روی نقش جامعه مدنی و شهروندان در طول این پروسه، تأکید ویژه دارد.

با اجرای این پروژه در هر سال، مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی در نظر دارد مروری ساده و منسجم بودجه را ارایه کند تا مردم راجع به بودجه و تأثیر آن در زندگی روزمره شان معلومات حاصل کنند و در مورد

کیفیت خدمات در روشنی منابع تخصیص داده شده، آگاهی پیدا کنند. مرور و بررسی مستقل بودجه ملی هم‌چنان جزئیات لازم را برای پارلمان افغانستان تهیه می‌کند تا آنها در روشنی آن بودجه ملی را مرور، بررسی و تصویب نمایند. این پروسه در عین زمان برای سهیم‌گیری جامعه مدنی در

پلان‌گذاری بودجه ملی یک پلت فورم ایجاد می‌کند. گزارش حاضر که تصویری از بودجه ملی را ارایه داده است، که هم‌زمان با فرستادن مسوده بودجه ملی به پارلمان منتشر شده تا یک مروری به موقع از بودجه ملی را پیش‌کش کند و پیشرفت‌های سال جاری را در عرصه‌های مدیریت مالی عمومی، اصلاحات و نورم‌ها بررسی کند.

۲. بودجه ملی سال ۱۳۹۶ در یک نگاه

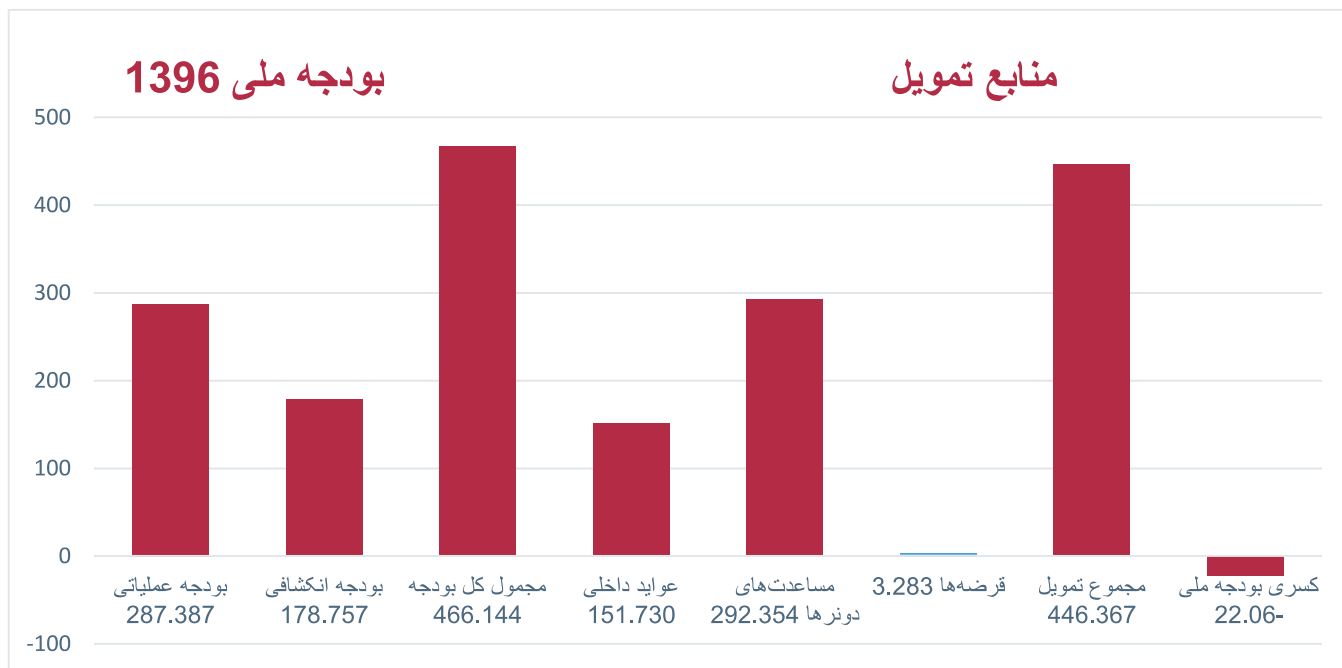
به میلیارد افغانی

۱.۲ منابع برآورد شده

عواید داخلی

هدفی را که دولت برای عواید داخلی خود در سال ۱۳۹۶ تعیین کرده است، ۲۹۲،۳۵۴ میلیارد افغانی (

افغانی ۶،۶۳۵ میلیارد دالر) بود. بودجه ملی از طریق عواید داخلی، کمک‌های دونه‌ها، و قرضه‌ها تأمین می‌شود. عواید داخلی برای سال ۱۳۹۶ مبلغ ۱۵۱،۷۳۰ میلیارد افغانی (۲،۱۶۸ میلیارد دالر آمریکایی) پیش‌بینی شده است که ۳۳٪ بودجه ملی را تشکیل می‌دهد. برای سال ۱۳۹۶، دونه‌های بین‌المللی مبلغ ۲۹۲،۳۵۴ میلیارد افغانی



۴،۱۷۶ میلیارد دالر آمریکایی) می‌باشد. وزارت مالیه برآورد کرده است که ۷۷٪ (۱۱۶،۴۸۹،۹۸۲ میلیارد افغانی عواید داخلی از طریق مالیات جمع‌آوری خواهد شد. ازین مبلغ، ۱۳٪ آن از طریق مالیات بر عواید به دست خواهد آمد.

مساعدت دونه‌ها

برای سال ۱۳۹۶ دونه‌های بین‌المللی مبلغ ۲۹۲،۳۵۴ میلیارد افغانی (۴،۱۷۶ میلیارد دالر) متعهد شده‌اند که ۶۳٪ کل بودجه سال ۱۳۹۶ را تشکیل می‌دهد. ازین مبلغ، ۲۸۷،۳۸۷ میلیارد افغانی (۴،۱۰۶ میلیارد دالر آمریکایی) برای بودجه عادی تخصیص داده شده و مبلغ ۱۵۴،۹۶۷ میلیارد افغانی (۲،۲۱۴ میلیارد دالر آمریکایی) به بودجه انکشافی تخصیص یافته است. از سهم دونه‌ها در بودجه انکشافی، مبلغ ۳۴،۵۲۳ میلیارد افغانی (۴۹۳ میلیون دالر آمریکایی) به عنوان مساعدت احتیاطی، مبلغ ۱۱۷،۱۶۱

(۴،۱۷۶ میلیارد دالر آمریکایی) تعهد سپرده‌اند که ۶۳٪ کل بودجه سال ۱۳۹۶ را تشکیل می‌دهد. مبلغ ۳،۲۸۳ میلیارد افغانی (۴۶،۹۰۹ میلیون دالر آمریکایی) به شکل قرضه در اختیار دولت افغانستان قرار می‌گیرد. به هر صورت، مبلغ ۲۲،۰۶۰ میلیارد افغانی (۳۱۵،۱۳۹ میلیون دالر آمریکایی) کسر بودجه وجود دارد که ۴،۷٪ کل بودجه را تشکیل می‌دهد و اندکی بیشتر از کسری بودجه سال ۱۳۹۵ است که ۲،۳٪ بود. در بودجه سال ۱۳۹۶، مبلغ ۲۸۷،۳۸۷ میلیارد افغانی (۴،۱۰۶ میلیارد دالر آمریکایی) که ۶۲٪ کل بودجه را تشکیل می‌دهد به بودجه عادی تخصیص یافته و ۱۷۸،۷۵۷ میلیارد افغانی (۲،۵۵۳ میلیارد دالر آمریکایی) که ۳۸٪ کل بودجه را تشکیل می‌دهد، به بودجه انکشافی تخصیص پیدا کرده است.

شکل ۱.۲. ۱: بودجه ملی ۱۳۹۶

^{۱۴} اسناد بودجه ملی سال مالی ۱۳۹۵، جمهوری اسلامی

افغانستان، وزارت مالیه

میلیارد افغانی (۱,۶۷۴ میلیارد دالر آمریکایی) به عنوان مساعدت غیر احتیاطی اختصاص داده شده و مبلغ ۳,۲۸۴ میلیارد افغانی (۴۷ میلیون دالر آمریکایی) منحیث قرضه داده شده است. در مقایسه با سال ۱۳۹۵، میزان تعهدات دونه‌ها از طریق بودجه ملی ۱,۷٪ که در بودجه سال ۱۳۹۵ مبلغ ۲۹۷,۲۳۳ میلیارد افغانی (۴,۴۳۶ میلیارد دالر آمریکایی) بود.^{۱۵}

۲,۲ تخصیص پیش‌نهادی بودجه سال ۱۳۹۶

شکل ۲.۲. ۱: تخصیص‌های پیش‌نهادی ۱۳۹۶ بر اساس سکتورها

شماره	سکتور	به میلیارد افغانی			مجموع به فیصد	بودجه عملیاتی %	بودجه انکشافی %
		بودجه عادی	بودجه انکشافی	مجموع			
۱	امنیت	۱۶۴,۶۶۴,۰۷۰.۰	۲,۶۳۷,۲۹۵.۶	۱۶۷,۳۰۱,۳۶۵.۶	۳۶٪	۵۷٪	۱٪
۲	حکومتداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر	۱۷,۵۳۰,۴۳۵.۰	۵,۰۴۳,۹۱۳.۴	۲۲,۵۷۴,۳۴۸.۴	۵٪	۶٪	۳٪
۳	زیربنا و منابع طبیعی	۵,۲۸۲,۴۴۰.۰	۹۴,۱۶۶,۴۵۵.۱	۹۹,۴۴۸,۸۹۵.۱	۲۱٪	۲٪	۵۳٪
۵	معارف	۴۰,۸۱۶,۷۱۱.۰	۲۰,۱۰۹,۱۰۵.۳	۶۰,۹۲۵,۸۱۶.۳	۱۳٪	۱۴٪	۱۱٪
۴	صحت	۳,۶۶۸,۰۵۶.۰	۱۵,۵۶۴,۶۵۶.۸	۱۹,۲۳۲,۷۱۲.۸	۴٪	۱٪	۹٪
۶	زراعت و انکشاف دهات	۲,۴۶۸,۸۰۴.۸	۲۵,۹۲۲,۴۳۴.۷	۲۸,۳۹۱,۲۳۹.۵	۶٪	۱٪	۱۵٪
۷	حمایت اجتماعی	۲۴,۵۴۶,۱۷۴.۰	۲,۳۳۰,۱۵۴.۳	۲۶,۸۷۶,۳۲۸.۳	۶٪	۹٪	۱٪
۸	اقتصاد و انکشاف سکتور خصوصی	۳,۳۲۳,۸۲۷.۰	۸,۹۹۳,۲۶۹.۶	۱۲,۳۱۷,۰۹۶.۶	۳٪	۱٪	۵٪
۹	کدهای احتمالی و دیگر موارد	۲۵,۰۸۶,۱۸۳.۳	۳,۹۹۰,۰۰۰.۰	۲۹,۰۷۶,۱۸۳.۳	۶٪	۹٪	۲٪
		۲۸۷,۳۸۶,۷۰۱.۱	۱۷۸,۷۵۷,۲۸۴.۹	۴۶۶,۱۴۳,۹۸۶.۰			

^{۱۵} قابل به ذکر است که این رقم در ۱۳۹۶ به دلیل کاهش ارزش پول افغانی است که در واقع پایین تر است.

امنیت
حکومت داری، حاکمیت قانون و حقوق بشر
زیربنا و منابع طبیعی
معارف
صحت
زراعت و انکشاف دهات
حمایت اجتماعی
اقتصاد و انکشاف سکتور خصوصی
کدهای احتمالی و سایر موارد

بودجه انکشافی

بودجه انکشافی برای سال ۱۳۹۶ مبلغ ۱۷۸,۷۵۷ میلیارد افغانی (۲,۵۵۳ میلیارد دالر آمریکایی) پیشنهاد شده است که ۳۸٪ مجموع بودجه ملی پیشنهاد شده را تشکیل می‌دهد. از نظر مالی، بودجه انکشافی در مقایسه با سال گذشته که ۱۷۴,۳۷۴ میلیارد افغانی (۲,۳۱۳ میلیارد دالر آمریکایی) افزایش یافته است که شامل ۳٪ افزایش ۱۲۰,۴۴۵ میلیارد افغانی (۱,۷۲۱ میلیارد دالر آمریکایی) برای پروژه‌های غیر اختیاری، که شامل ۶۷٪ بودجه انکشافی می‌باشد. ۵۸,۳۱۲ میلیارد افغانی (۰,۳۴۸ میلیون دالر آمریکایی) برای پروژه‌های اختیاری که شامل ۳۳٪ بودجه انکشافی می‌باشد که نشان دهنده کمک‌های خارجی برای دولت افغانستان که بیشتر سرمایه‌های اختیاری برای بودجه انکشافی است.

بودجه عادی

بودجه عادی برای سال ۱۳۹۶ مبلغ ۲۸۷,۳۸۷ میلیارد افغانی (۴,۱۰۶ میلیارد دالر آمریکایی) پیشنهاد شده است که ۶۳٪ کل بودجه ملی پیشنهادی را تشکیل می‌دهد. از نظر مالی، بودجه عادی در مقایسه با سال گذشته که ۲۷۶,۰۵۳ میلیارد افغانی بود، مبلغ ۱۱,۳۳ میلیارد افغانی (۱۶۱,۸۸۰ میلیارد دالر آمریکایی) کاهش یافته است. ۶٪ از کل بودجه کمتر است. به اساس کدهای بودجی، ۶۱٪ بودجه عادی سال ۱۳۹۶ برای معاشات (کد ۲۱)، ۲۱٪ برای کالاها و خدمات (کد ۲۲)، ۲٪ برای تحصیل دارایی‌ها (کد ۲۵) و ۱۷٪ به کدهای احتمالی تخصیص یافته است.

۳،۲ مقایسه بودجه سال ۱۳۹۵ و سال ۱۳۹۶

شکل ۳.۲.۱: مقایسه تخصیص و مصرف بودجه

مصرف بودجۀ سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶						تخصیص‌های سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶			سکتور
فیصدی تفاوت مصرف بودجه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶						به میلیارد افغانی			
						تفاوت میان مجموع بودجۀ ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶	تفاوت میان بودجۀ عادی و بودجۀ انکشافی ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶		
							بودجه انکشافی	بودجه عملیاتی	
بودجه انکشافی	بودجه عملیاتی	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۴۱۳۹۵	۳۱۳۹۶		بودجه انکشافی	بودجه عملیاتی	
-۹٪	۸٪	۴۷٪	۵۶٪	۷۱٪	۶۳٪	-۹,۸۵۵,۵۳۹	۱,۰۶۳,۶۲۶	-۱۰,۹۱۹,۱۶۵	امنیت
-۴٪	-۴٪	۳۴٪	۳۸٪	۸۸٪	۹۲٪	۹,۰۱۶,۸۳۳	۹,۶۹۸,۷۷۵	-۶۸۱,۹۴۲	حکومت‌داری، حاکمیت قانون و حقوق بشر
۳٪	-۲٪	۳۹٪	۳۶٪	۹۱٪	۹۳٪	۲,۳۳۸,۷۴۸	-۱,۰۳۵,۵۲۵	۳,۳۷۴,۲۷۳	زیربنا و منابع طبیعی
۱۰٪	-۳٪	۷۸٪	۶۸٪	۸۷٪	۹۰٪	-۸۳۷,۳۲۱	-۱,۲۲۳,۰۲۵	۳۸۵,۷۰۳	معارف
۱۱٪	-۱٪	۶۸٪	۵۷٪	۹۰٪	۹۱٪	-۲,۰۰۳,۳۰۶	-۲,۷۱۱,۸۳۰	۷۰۸,۵۲۳	متحصص
۱۱٪	-۱٪	۴۶٪	۳۵٪	۹۴٪	۹۵٪	۳,۷۹۱,۸۸۹	۵۴۷,۴۴۸	۳,۲۴۴,۴۴۰	زراعت و انکشاف دهات
-۲٪	۰٪	۳۸٪	۴۰٪	۸۹٪	۸۹٪	۵,۲۸۲,۸۹۶	۲,۰۰۲,۱۵۷	۳,۲۸۰,۷۳۹	حمایت اجتماعی
۱۳٪	۶٪	۵۰٪	۳۷٪	۹۵٪	۸۹٪	۳۲۸,۸۷۴	-۴,۶۰۲	۳۳۳,۴۷۵	اقتصاد و انکشاف سکتور خصوصی
-	-	-	-	-	-	۱۳,۴۷۴,۱۵۷	۱,۸۶۷,۴۰۰	۱۱,۶۰۶,۷۵۷	سایر کدها
-۱٪	۶٪	۴۵٪	۴۶٪	۷۸٪	۷۲٪	۲۱,۵۳۷	۱۰,۲۰۴	۱۱,۳۳۳	مجموع

^۱ مج تلهووری اسلامی افغانستان، قانون بودجه ملی ۲۰۱۳، ۱۳۹۳

^۲

^۳ د ف ه به سیاقه راپور اجرای ۰۵/۱۲/۲۰۱۵ به هدف نرخ اجرای سال ۱۳۹۴ استفاده شده است.

^۴ جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالیه ریاست عمومی بودجه، ریاست عمومی بودجه، یارچا رپوار " ۳۰/۲۱/۱۱۰۲ "

<http://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/85-news/291-budget-execution-rate1>.

شکل ۲.۳. ۱ تفاوت میان تخصیص بودجه در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ را نشان می‌دهد و هم‌چنان میزان مصرف بودجه را بر اساس سکتورها از سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ (به دلایل مقایسوی بودن، تا اولین هفته ماه دسامبر هر سال محاسبه شده است). تخصیص بودجه به سکتور امنیت کاهش یافته و این سکتور کارآیی بهتری از خود در مصرف بودجه عادی در جریان سال جاری نشان داده است که تا ۸٪ بالاتر از میزان مصرف بودجه در همین زمان در سال گذشته

است؛ ولی در بخش مصرف بودجه انکشافی ضعیف تر عمل کرده است و تنها توانسته ۴۷٪ بودجه خودش را به مصرف برساند که ۹٪ کاهش را نسبت به سال گذشته در همین زمان نشان می‌دهد. هم‌چنان در بخش‌های صحت و زراعت نیز کاهش تخصیص بودجه به چشم می‌خورد ولی در تمام سکتورهای دیگر شاهد افزایش بودجه هستیم. با وجودی که مجموع میزان مصرف بودجه عادی با کارآیی در سال گذشته مشابه است، ولی پیشرفت‌های بسیار اندک در بخش‌های امنیت و اقتصاد دیده می‌شود. در بخش مصرف بودجه انکشافی، اندکی کاهش دیده می‌شود با وجودی که پیشرفت‌های قابل ملاحظه در سکتورهای زراعت، صحت، حمایت اجتماعی، و اقتصاد به دست آمده است.

اگر چه با محاسبه باقی سال مالی ارقام اندکی بالا خواهند رفت، ولی کارآیی در مصرف بودجه عادی بصورت کلی ۶۶٪ بهبود یافته و در بخش مصرف بودجه انکشافی تنها ۴۵٪ بهبود را نشان می‌دهد. در همین زمان در سال گذشته، مصرف بودجه ملی سال ۱۳۹۴، ۶۳٪ بودجه انکشافی و ۹۹٪ بودجه عادی تا هفته اول ماه دسامبر تخصیص یافته بود؛ در همین زمان در سال جاری برای بودجه ملی سال ۱۳۹۵، ۶۷٪ بودجه انکشافی و ۱۰۰٪ بودجه عادی تخصیص یافته است و این ارقام نشان دهنده مطابقت و سازگاری کارآیی در تخصیص بودجه عادی است؛ ولی در بخش ظرفیت‌های سکتوری وزارت‌خانه‌ها و تخصیص بودجه از سوی وزارت

مالیه در بخش انکشافی، کارآیی اندک بوده یا هیچ به چشم نمی‌خورد.

۳. ثبات مالی

یکی از شاخص‌های کلیدی ثبات مالی پوشش دادن مصارف بودجه عادی از طریق عواید داخلی است. این رقم از زمانی به در سال ۱۳۹۳ به ۴۴٪ یعنی پایین‌ترین سطح خود رسید، تا کنون ثابت مانده است—۴۴٪ در سال ۱۳۹۴،

۴۵٪ در بودجه سال ۱۳۹۵ و ۴۸٪ هم برای سال ۱۳۹۶ برآورد شده است.^{۱۸} نسبت میان عواید داخلی و تولیدات ناخالص داخلی نیز ثابت مانده است؛ در سال ۱۳۹۴ و سال ۱۳۹۵ ۱۰٪ بوده و برای سال ۱۳۹۶ ۹٫۸٪ پیش‌بینی شده است. تغییرات در نسبت میان کمک‌های بلاعوض و عواید داخلی نیز اندک بوده؛ یعنی ۶۳٪ در سال ۱۳۹۴، ۶۹٪ در سال ۱۳۹۵ و ۶۶٪ در سال ۱۳۹۶ تخمین شده است.^{۱۹} در سال ۲۰۱۴، دولت افغانستان یک برنامه بلندپروازانه اصلاحات را تحت عنوان «تحقق بخشیدن به خودکفایی» در کنفرانس لندن ارایه کرد که از میان دیگر تعهداتی که ضمن آن سپرده بود، یکی هم ایجاد و پایه‌گذاری برنامه‌های لازم برای شروع پروسه ثبات مالی افغانستان بود به خصوص از طریق افزایش عواید داخلی و بستن شکاف مالی که در سال ۲۰۱۴ بالغ بر ۵۰۰ میلیون دالر آمریکایی بود.^{۱۱} این چارچوب مورد بازبینی و تجدید نظر قرار گرفت که نتیجه آن چارچوب خودکفایی از طریق حسابداری متقابل بود. دومین گزارش از میزان پیشرفت این برنامه در ماه سپتامبر ۲۰۱۶ قبل از کنفرانس بروکسل منتشر شد. این گزارش تصریح می‌کند که دولت افغانستان در بخش اصلاحات اقتصادی و مالی به پیشرفت‌های نایل شده است. در ماه جون سال ۲۰۱۵ توافقی با صندوق بین المللی پول جهت ایجاد برنامه نظارت بر کارمندان صورت گرفت و توافق شد که این اقدام طی یک برنامه سه ساله به منظور اصلاحات ساختاری اجرا شده و شامل حکومت‌داری مبتنی بر

۳. ثبات مالی

^{۱۸} همان

^{۱۹} دولت جمهوری اسلامی افغانستان، اسناد قبل از

بودجه (MTBF): ۱۳۹۶-۲۰۱۶

اقتصاد کلان؛ سکتور بانکداری؛ مدیریت بهبود مالی، تعرفه‌ها، نقدینه و بودجه؛ و تقویت انکشاف سکتور خصوصی از طریق اصلاح مقررات عملی و تطبیق شود. برنامه نظارت بر کارمندان با در سال ۲۰۱۶ خاتمه یافت و تمام معیارهای ساختاری و اهداف کیفی تعیین شده را برآورده کرد. اهداف تعیین شده در بخش جمع‌آوری عواید و نقدینه پایان سال در حساب خزانه‌داری حتا بیشتر از میزان تعیین شده بدست آمد و اهداف مرتبط با انفلاسیون و دوران پول نیز تحقق پیدا کرد. در خصوص معیارهای ساختاری، قانون جدید بانکداری به تصویب رسید، پروسه خصوصی سازی کابل بانک جدید آغاز شد، اقدامات بیشتر در عرصه تعرفه عملی شد، و اقداماتی در رابطه با عواید و قیمت مواد سوخت نیز روی دست گرفته شد. دولت جمهوری اسلامی افغانستان با صندوق بین‌المللی پول به توافقی در زمینه تسهیلات اعتباری طولانی دست یافت تا بتواند اصلاحات مرتبط با مدیریت مالی، بانکداری، تجارت‌های دولتی و آمارهای اقتصادی را تحت پوشش قرار دهد.^{۱۲} یکی دیگر از ابزارهای تضمین ثبات مالی پلان گذاری میان مدت بودجه است. اسناد دولتی نشان می‌دهد که وزارت مالیه چارچوب بودجه‌سازی میان مدت را از سال ۱۳۹۱ بدین سو در مطابقت با احکام قانون مدیریت مصارف و مالیات عمومی سال ۲۰۰۵ تهیه و ترتیب نموده که تازه‌ترین سند چارچوب بودجه‌سازی میان مدت دوره زمانی سه ساله را از سال ۱۳۹۶ الی سال ۱۳۹۹ در بر می‌گیرد. هدف چارچوب بودجه‌سازی میان مدت تهیه‌ی مسوده اولیه بودجه است که در آن پالیسی‌های موجود مرتبط با بودجه‌سازی مورد بررسی قرار گرفته و اولویت‌های بودجه‌سازی دولت برای سال مالی بعدی و دوره میان مدت بررسی می‌شود. چارچوب بودجه‌سازی میان مدت فعلی شامل پیش‌بینی‌ها و تحلیل اقتصاد کلان، پیش‌بینی‌ها و تحلیل مالی، دورنمای عواید و مصارف و تحلیل مصارف سکتوری می‌شود. این هفتمین چارچوب بودجه‌سازی میان مدت است که از سوی وزارت مالیه ترتیب شده است و تنها به زبان انگلیسی در سایت ریاست عمومی بودجه قابل دسترس می‌باشد. چارچوب بودجه‌سازی میان مدت کنونی اشاره می‌کند که پس از بهبود بطلی در عرصه کارآیی که اقتصاد افغانستان در سال ۱۳۹۳ با آن مواجه بود و در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ ادامه یافت، کارآیی را که اقتصاد کشور اخیراً از خود نشان داده است، مایه خوشبینی است. چارچوب یاد شده نشان می‌دهد که میزان انفلاسیون پایین اقداماتی که در سال ۲۰۱۵ روی دست گرفته شد، از آن جمله افزایش مالیات رسید تجارتي از ۲٪ به ۴٪، افزایش تعرفه‌ها بر گاز و مواد سوخت وارداتی و ۱۰٪ مالیه بر

بوده ولی نرخ تبادل اسعار شاهد تنزل بوده است. چارچوب بودجه‌سازی میان مدت فعلی دورنمای اقتصاد کشور را مثبت پیش‌بینی کرده ولی در مقایسه با گذشته در میان مدت سرعت رشد

۱۱ نقشه راه افغانستان به خاطر اعتماد سازی خودی جمهوری اسلامی افغانستان

سپتمبر ۲۰۱۵

^{۱۲} "خودکفایی از طریق چارچوب پاسخگویی متقابل (SMAF): گزارش پیشرفت"، سپتامبر ۲۰۱۶.

آن بطلی خواهد بود؛ هم‌چنان پیش‌بینی کرده است که رشد تولید ناخالص ملی واقعی از ۳٫۷٪ که برای سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده بود، تا ۴٫۱٪ در سال ۱۳۹۷ خواهد رسید و این رشد در نتیجه رشد سکتورهای زراعت، خدمات و صنایع حاصل خواهد شد. این چارچوب هم‌چنان میزان رشد ۴-۵٪ را در بخش تغییر اقتصاد کشور از اقتصاد وابسته به مساعدت دونه‌ها به اقتصاد خودکفا پیش‌بینی کرده است.^{۱۳} رشد واقعی اقتصاد افغانستان در سال ۱۳۹۴ ۰٫۹٪ بود. در همین سال، سکتورهای غیرترياک شاهد رشد منفی بود و سکتور زراعت شاهد ۱۴٪ رشد منفی در نتیجه کاهش تولید غله‌جات بود. این چارچوب هم‌چنان تخمین کرده است که در اثر کاهش برف‌باری و بارندگی در سال جاری محصولات زراعتی کاهش پیدا خواهد کرد. سایر ابزارهای تضمین ثبات مالی نظیر بودجه‌دهی کافی برای علمیات، حفظ و مراقبت، حمایت‌های دونه‌ها از طریق بودجه ملی، و صلاحیت احتیاطی نیز مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

۱٫۳ عواید داخلی

پس از تجربه رکود و تنزل در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، عواید بودجوي مجموعی افغانستان تا سال ۲۰۱۳ میلادی تا ۲۲٪ افزایش یافت.

کریدهای مصرفی موبایل، و هم‌چنان افزایش کرایه پرواز طیاره‌های تجارتي از فراز کشور، تأثیرات مثبتی بر عواید افغانستان داشت و در مجموع ۵٫۱ میلیارد افغانی عواید

کشور را افزایش داد. بیش از نصف افزایش عواید داخلی در سال ۲۰۱۵ در نتیجه تلاش‌های جدی‌تر در بخش‌های بسیج عواید و جمع‌آوری مؤثر مالیات و هم‌چنان جمع‌آوری تأدیه‌ها و بدیهی‌های گذشته به دست آمده است.^{۱۴}

در سال ۱۳۹۴، عواید جمع‌آوری شده مجموعاً ۱۲۲,۰۲۷ میلیارد افغانی شده بود که اندکی کمتر از هدف تعیین شده در سال مالی مربوطه بود. در سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی شده است که عواید کلی اندکی افزایش خواهد یافت و به ۱۲۷ میلیارد افغانی خواهد رسید؛ البته این افزایش بستگی به میزان تطبیق اقدامات جدید دارد. در بودجه سال ۱۳۹۵، عواید جمع‌آوری شده مبلغ ۱۳۱,۷۵۷ میلیارد افغانی را تشکیل می‌داد که ازین مقدار، عواید بخش‌های مالی به درآمد، سود و سود سرمایه مبلغ ۳۷,۵۱۰ میلیارد افغانی، عواید تجارت‌ها و معاملات بین‌المللی مبلغ ۲۹,۹۸۹ میلیارد افغانی، و مالیات داخلی بر کالاهای و خدمات مبلغ ۲۴,۶۳۴ میلیارد افغانی، عواید بدست آمده از سایر مالیات مبلغ ۵,۹۰۸ میلیارد افغانی و مالیات بر جایداد و ملکیت مبلغ ۵۸۹,۴۳ میلیارد افغانی شده است. عواید غیر مالیاتی نیز مبلغ ۳۳,۱۲۷ میلیارد افغانی شده بود.^{۱۵} کارآمدی قوی را که در سال ۲۰۱۵ شاهد بودیم، در سال ۲۰۱۶ نیز ادامه یافته است و عواید جمع‌آوری شده در هشت ماه اول سال ۲۰۱۶ در مجموع ۳۰٪ بیشتر از مقدار عواید جمع‌آوری شده در همین زمان در سال بوده است.^۱

عواید سال ۱۳۹۵ ۹٪ عواید را به نسبت تولید ناخالص ملی تشکیل می‌دهد و نیز پیش‌بینی شده است که این رقم به دلیل مشکلات فراروی افزایش عواید در سه سال گذشته و رشد بیشتر تولید ناخالص ملی در مقایسه با رشد عواید، تا ۸,۵٪ و ۸,۲٪ کاهش خواهد یافت.^۱ هم‌چنان پیش‌بینی شده است که به دلیل اقدامات کنونی و اقدامات جدید در

بخش‌های اداری و غیر مالیاتی، عواید داخلی تا ۱۲,۳٪ الی سال ۲۰۲۱ افزایش خواهد یافت و فیس پروژه تجارت و انتقال برق از آسیای میانه به آسیای جنوبی (CASA) نیز باعث افزایش عواید داخلی خواهد شد.^۱ عواید سال ۱۳۹۶ نیز پیش‌بینی شده است که در تمام بخش‌ها، به شمول مالیات بر درآمد، سود، و سود سرمایه (۴۱,۲۹۸ میلیارد افغانی)، مالیات بر تجارت‌ها و معاملات بین‌المللی (۲۹,۵۸۹ میلیارد افغانی)، مالیات داخلی بر کالاهای و خدمات (۲۷,۲۴۱ میلیارد افغانی)، سایر مالیات (۶,۴۹۳ میلیارد افغانی و مالیات بر جایداد و ملکیت (۶۴۷,۸۱ میلیارد افغانی) و عواید غیر مالیاتی (۳۴,۱۳۹ میلیارد افغانی) شاهد رشد نسبی خواهد بود.

وزارت مالی به توفیق شده است تا یک برنامه اصلاحات در بخش مدیریت مالی عمومی جهت بهبود کارایی در راستای خودکفایی را تهیه نماید. پلان پنج ساله در رابطه به تطبیق نقشه راه ۲ مدیریت مالی عمومی اقدامات عمده برای هر تیم در داخل وزارت مالی و سایر نهادهای همکار تخنیک به شمول آژانس تدارکات ملی و دارالانشای ابتکار شفافیت صنایع استخراجی افغانستان را توضیح داده است تا مطابق سیستم مدیریت کارایی تطبیق و عملی شود. چندین برنامه اصلاحات، به شمول مدیریت مالیات و عواید جهت بهبود اجراءات و تطابق و کاهش حیف و میل مالیات و عواید در حال حاضر در حال اجراء است. به عنوان بخشی ازین اصلاحات، چهل مقام دخیل در فساد یا ناکارآمد در ریاست‌های عواید و گمرکات از کار سبک دوش شده و پالیسی اصلاحات منابع بشری نیز به تصویب رسیده است.

سیستم‌های اتوماتیک برای اطلاعات و ارقام گمرکات به روز رسانی شده و بهبود یافت و سیستم مدیریت مالی دولتی در پنج ولایت (کابل، قندهار، هرات، بلخ و ننگرهار)

17 "Afghanistan: Overview," World Bank, <http://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>.

18 همان

19 درخواست برای تمدید سه سال و ترتیب اعتبار برای تسهیلات، اعلامیه مطبوعاتی، صندوق بین‌المللی پول، راپور نمبر صندوق بین‌المللی پول 16/252 مورخ جولای 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16252.pdf>.

20 مصاحبه با کارمندان ریاست عواید که توسط دفتر EPD بتاريخ یک دسمبر ۲۰۱۶

21 همان

13 اسناد قبل از بودجه (MTBF) 1399-1396، جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالی، 2016

14 ویلم ای بریت، محمد خالداپنده، عواید جمع شده افغانستان در سال

2015، انستیتوت صلح ایالت متحد آمریکا، خلاصه صلح 201، فبروری 2016،

http://www.usip.org/sites/default/files/PB201-Afghanistans_Revenue_Turnaround_In_2015.pdf.

15 همان

16 اسناد قبل از بودجه (MTBF) 1399-1396، جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالی، 2016

تطبیق شد. این سیستم به منظور نظارت و حفظ عواید داخلی مورد استفاده قرار می‌گیرد. ادارات کلان و متوسط پرداخت مالیه فعال شده و تفتیش‌های انطباق سنجی مبتنی بر خطر در تمام ادارات پرداخت مالیه در کابل معرفی شد. یکی از مقامات ریاست عواید از ولایت کابل اظهار کرد که معرفی این سیستم یک گام مثبت به سوی بهبود بوده است. اقدامات دیگر که از سوی ریاست عواید روی دست گرفته شده اند، گزینش تفتیش مبتنی بر خطر را شامل بوده و یک مرکز خدمات مشتریان را نیز در کابل تأسیس نموده و در نظر دارد سیستم‌های مشابه را در ولایات دیگر نیز راه‌اندازی نماید. در ضمن، مقام یاد شده توضیح داد که آنها در حال حاضر روی یک میکانسیم پرداخت الکترونیکی کار می‌کنند و نیز اعتراف نمود که اکنون مأمورین جمع‌آوری مالیه دهندگان را تهدید نموده و از آنها پول غیر قانونی در خواست می‌نمایند. مقام مزبور خاطر نشان کرد که سیستم پرداخت الکترونیکی این خطر را که مأمور مؤظف بصورت مستقیم از مالیه دهنده پول غیر قانونی تقاضا نماید، کاهش می‌دهد زیرا این سیستم مالیه دهندگان را قادر خواهد ساخت تا مالیات شان را با استفاده از کمپیوتر یا موبایل شان پرداخت نمایند.^۲ مقام مذکور یک مسئله دیگر را نیز در رابطه با جمع‌آوری عواید در ساختار ریاست‌های عواید و مستوفیت‌ها در سطح ولایات یادآوری نمود که مستوفیت‌ها مسؤولیت جمع‌آوری مالیات را در ولایات به عهده دارند ولی به جای گزارش‌دهی به ریاست عواید به ریاست اداری خود گزارش می‌دهند.^۲

مطابق گزارش‌های دولت جمهوری اسلامی افغانستان، یکی دیگر از منابع خوب عواید، عواید از معادن است که مطابق پیش‌بینی آنها تا سال ۲۰۲۰ بالغ بر ۶۵۰ میلیون دالر

عواید خواهد داشت؛ به عبارت دیگر ۲٪ الی ۳٪ تولید ناخالص ملی را تا سال ۲۰۲۲/۲۰۲۱ تشکیل خواهد داد.^۲ وزارت مالیه پیش‌بینی می‌کند که در درازمدت عواید از مدرک معادن و صنایع میزان پول کمکی به بودجه ملی را جبران خواهد کرد.^۲ ولی تا اواخر سال ۲۰۱۵، حدود ۱۰,۰۰۰ معدن بخاطر تداوم درگیری و خشونت خارج از کنترل دولت قرار دارند و میزان استخراج غیر قانونی نیز چشم‌گیر است. چارچوب حقوقی درین رابطه نیز به اینکه شتاب‌زده تهیه شده و نیز به دلیل فشارهای داخلی قوی مبنی بر افزایش عواید داخلی، فاقد ثبات است.^۲ یافته‌های تحقیق انجام شده در سال ۲۰۱۵ نشان می‌دهد که علاوه بر این، شرکت‌ها مایل هستند در معادنی که به آنها قرارداد شده است، شیوه‌های استخراج را به کار می‌گیرند که امکان عواید افغانستان را در درازمدت صدمه می‌رساند.^۲ علاوه بر این که عواید این بخش بصورت قابل ملاحظه از دست دولت می‌رود، تحقیق نشان می‌دهد که استخراج غیر قانونی معادن یکی از منابع چشم‌گیر برای گروه‌های مخالف مسلح نظیر طالبان است که ثبات حکومت‌داری را در افغانستان تهدید می‌کند.^۲ در حالیکه معادن به عنوان دومین منبع کلان عواید طالبان برآورد شده است، این منبع کمتر از ۱٪ عواید دولت را در سال ۲۰۱۳ تشکیل می‌داد.^۲

۲,۳ عملیات، حفظ و مراقبت

طی دهه گذشته، تعداد زیادی از دارایی‌های عامه اعمار یا هم احیا شده است ولی در قسمت هزینه و بودجه عملیات، حفظ و مراقبت آنها در دراز مدت توجهی اندکی صورت گرفته است. طرز‌العمل تحویل‌دهی ساختمان‌های نیمه کاره و پلان‌گذاری ضعیف جهت تحویل‌دهی دارایی‌های عامه بر بودجه ملی افزوده شده ولی منابع کافی برای مصارف

^{۲۲} به سمت خودکفایی: چشم انداز استراتژیک برای دهه تحول، "جمهوری اسلامی افغانستان، 2012.

^{۲۳} بانک جهانی، افغانستان در انتقال: فراتر از 2014، 2014.

^{۲۴} "سند قبل از بودجه (MTBF): 1399-1396"، جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالیه، 2016.

^{۲۵} جاوید نورانی ده بروکر، "عمل تعادل برای حکومتداری بخش استخراج معدن"، AREU، ماه مه سال 2016،

<http://www.areas.org.af/Uploads/EditionPdfs/1610E%20A%20Balancing%20Act%20for%20Extractive%20Sector%20Governance.pdf>

^{۲۶} جاوید نورانی "در حال یکجاشدن معدن الیگارش افغانستان"، موسسه صلح ایالات متحده، ژانویه ۲۰۱۵.

^{۲۷} کوثر گوهری و اسدالله زمیری، "سیاست مختصر: استخراجی برای توسعه پایدار در افغانستان"، دیده بان شفافیت افغانستان، 2015

<https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2015/09/Policy-Brief-Extractives-for-sustainable-development-in-Afghanistan.pdf>.

^{۲۸} "جنگ در خزانه داری از مردم"، شاهد جهانی، مه 2016

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/afghanistan/war-treasury-people-afghanistan-lapis-lazuli-and-battle-mineral-wealth/>.

مربوطه به عملیات، حفظ و مراقبت این دارایی‌ها در دراز مدت اختصاص داده نشده و هیچ میکانیزم معیاری در وزارت‌خانه‌های مربوطه به منظور پلان‌گذاری و مصرف هزینه‌های عملیات، حفظ و مراقبت ایجاد نشده است. با در نظرداشت این موضوع، وزارت مالیه در سال ۱۳۹۲ جهت رسیدگی به محدودیت‌های ناشی از عملیات، حفظ و مراقبت اصلاحاتی را برای وزارت معارف و وزارت صحت عامه معرفی و پیش‌نهاد کرد. تا سال ۱۳۹۵ این پروسه به ۱۹ وزارت گسترش یافته است که شامل نهایی‌سازی مقررات و پالیسی‌های مربوط به عملیات، حفظ و مراقبت، ایجاد طرزالعمل‌ها در رابطه به وسایط خصوصی و ملکیت‌ها، همکاری با ادارات اجراء کننده جهت ترتیب پلان تجارتي کامل برای تمام اسنادهای لازم مربوط به عملیات، حفظ و مراقبت ملکیت‌های عامه، و ثبت دایمی ملکیت‌های عامه و نظارت از تطبیق اصلاحات در ادارات مرکزی و ولایتی می‌شد.^{۲۹} یکی از مقامات ریاست پالیسی بودجه و اصلاحات اظهار کرد که پروسه تطبیق پالیسی‌ها و طرزالعمل‌های بودجه در وزارت مالیه و وزارت‌خانه‌های دیگر نتیجه‌های مثبت در پی داشته است و آنها در نظر دارند تا اقداماتشان را در تعداد وزارت‌خانه‌هایی که تحت پوشش قرار داده اند، در سال آینده نیز ادامه بدهند.^{۳۰}

با این حال، هزینه عملیات، حفظ و مراقبت هنوز هم به عنوان یک چالش باقی مانده و پرسش‌های زیادی راجع به توانایی دولت برای پوشش‌دادن هزینه‌های مربوط به این بخش در میان مدت و دراز مدت طرح شده است. یکی از گزارش‌های بانک جهانی اشاره کرده است که هزینه‌های عملیات، حفظ و مراقبت هنوز هم در افغانستان بصورت جدی با کاهش بودجه روبرو است. گزارش مذکور توضیح می‌دهد که در سال ۲۰۱۱، هزینه محافظت از دارایی‌های ملکی در پنج شکتور کلیدی ۷۱۰ میلیون دالر برآورد شده

بود و مطابق پیش‌بینی شده بود که تا سال ۲۰۱۴ به ۱,۱ میلیارد دالر افزایش پیدا خواهد کرد. ولی بودجه اختصاص یافته در سکتورهای مزبور در سال ۲۰۱۱ تنها ۱۳۲ میلیون دالر آمریکایی بود و هزینه‌های عادی عملیات، حفظ و مراقبت در بخش ملکی در واقع از حدود ۳۸۰ میلیون دالر آمریکایی در سال ۲۰۱۱ به ۲۸۵ میلیون دالر آمریکایی در سال ۲۰۱۴ کاهش یافته است.^{۳۱} طبق گزارش اداره سیگار، افغانستان در حال حاضر بودجه کافی و ظرفیت تخنیکی لازم برای حفظ بیش از ۷۶,۴۰۰ مایل جاده را ندارد که ازین مقدار، ۲۸,۰۰۰ آن احیا و بازسازی شده است.

برآورد شده است که افغانستان مبلغ ۱۷ میلیون دالر آمریکایی را برای عملیات، حفظ و مراقبت به مصرف خواهد رساند که بصورت کلی ۱۰۰ میلیون دالر کمتر از میزانی است که باید به مصرف برسد. این گزارش همچنان پرسش‌هایی را در رابطه به ظرفیت سکتور تولید برق افغانستان برای پرداخت مصارف عملیات، حفظ و مراقبت پروژه‌های NEPS-SSEPS مطرح کرده است.^{۳۲} گزارشی از سوی صندوق بازسازی افغانستان که مربوط به نومبر ۲۰۱۵ الی جنوری ۲۰۱۶ می‌شود، اشاره کرده است که از میان ۷۸ مکتبی که مورد بازدید قرار گرفته، هیچ کدام پلان عملیات، حفظ و مراقبت و بودجه برای این بخش را در نظر نداشته اند.^{۳۳} به همین ترتیب، از میان ۴۱ پروژه کوچک که از سوی برنامه همبستگی ملی تمویل شده و در جریان چهار ماه اول سال نظارت شده اند، تنها ۲۴ پروژه آنها پلان عملیات، حفظ و مراقبت داشته اند.

۳,۳ مصرف بودجه

مطابق تعهداتی که دولت افغانستان در چارچوب حسابدی متقابل توکیو در سال ۲۰۱۳ سپرده است، تا سال ۲۰۱۵ مصرف بودجه باید به ۷۰٪ می‌رسید. گزارش مصرف بودجه که در دسامبر ۲۰۱۶ به نشر رسیده نشان می‌دهد که

SecM2016-0041-IFC-SecM2016-0029-MIGA-SecM2016-0028-OUO-9.pdf.

^{۳۲} "گزارش به کنگره ایالات متحده،" سرمفتش خاص برای بازسازی افغانستان (سیگار) 30 آپریل 2016
<https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2016-04-30qr-section3-economic.pdf>.

^{۲۹} "سند بودجه ملی: سال مالی 1395"، جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالیه.

^{۳۰} مصاحبه رسمی با ریاست اصلاحات و پالیسی بودجه با نماینده دفتر EPD به تاریخ 22 نوامبر 2016

^{۳۱} "افغانستان: تشخیص سیستماتیک کشور"، گروپ بانک جهانی، 1 فیروری 2016

<http://documents.worldbank.org/curated/en/302911468190767498/pdf/103421-SCD-P152891-SecM2016-0055-IDA->

مصرف بودجه عادی ۸٪ بیشتر ازین هدف تعیین شده است؛ ولی مصرف بودجه انکشافی هنوز هم بسیار پایین است و تنها ۴۵٪ بوده است که بصورت متوسط ۶۱٪-۹٪ کمتر از هدف تعیین شده می‌باشد. هم‌چنان قابل یادآوری است که تخصیص بودجه در مقایسه به مصرف بودجه به طور قابل ملاحظه بالا است و به ترتیب ۱۰۰٪ و ۶۷٪ می‌باشد.^{۳۳} مطابق برنامه‌های بودجه‌سازی برنامه انکشافی سازمان ملل متحد و برنامه مساعدت‌های مالی، فاصله میان تخصیص مؤثر بودجه از کابل تا ولایات وجود دارد. میزان مصرف بودجه انکشافی سالانه کمتر از ۷۰٪ بوده است که نشان دهنده ترتیب غیر واقع بینانه بودجه، انتقال مبالغ هنگفت بودجه از یک سال به سال دیگر، وخیم شدن اوضاع امنیتی در مناطق مختلف کشور و ظرفیت محدود دولت در بخش تطبیق به موقع بودجه می‌باشد.^{۳۴}

یکی از مقامات ریاست مصرف بودجه وزارت مالیه توضیح داد که آنها در حال حاضر مشغول برگزاری جلسه‌های بررسی را با ۱۰ وزارت هم‌کار هستند که بر اساس آن، این وزارت یک پالیسی را ترتیب نموده و جهت تأیید به کابینه خواهد فرستاد. این گزارش مسایل کلیدی مربوط به مصرف بودجه را در وزارت مالیه و سبای وزارت‌خانه‌های مربوطه، به شمول مسایل قراردادی‌ها و مسایل خارجی، را برجسته نموده و مطابق ان پیش‌نهاداتی نیز ارایه خواهد کرد. مقام مذکور هم‌چنان وضاحت داد که آنها تلاش دارند پروسه تخصیص بودجه را سریع تر کنند و در صدد یافتن راه‌ها و ابزارهای دیگر جهت تسهیل پروسه مصرف بودجه می‌باشند. این ریاست هم‌چنان می‌کانون‌هایی را در رابطه به پلان‌گذاری مالی به وزارت‌خانه‌های مربوطه پیش‌نهاد می‌کنند تا با آنها در قسمت پلان‌های مصارف و تدارکات شان هم‌کاری نماید. به هر صورت، مقام متذکره هم‌چنان علاوه نمود که پلان یاد شده چند سال است که شامل

برنامه‌های آنها بوده است ولی تلاش‌ها درین راستا هنوز هم ادامه دارد.^{۳۵}

در ماه نومبر سال ۲۰۱۶، پارلمان افغانستان در نتیجه موجی از استیضاح‌ها، هفت وزیر را خلع صلاحیت نمود. بصورت رسمی، نمایندگان مجلس آن عده از وزرا را که نتوانسته بودند بیش از ۷۰٪ بودجه انکشافی وزارت مربوطه را در سال مالی ۱۳۹۴ (۲۰۱۵) به مصرف برسانند، به حسابدهی فرا خوانده بود. وزیرانی که نتوانستند رأی اعتماد کسب کنند شامل وزیر امور خارجه، وزیر فواید عامه، وزیر ترانسپورت و هوانوردی، وزیر تحصیلات عالی، و وزیر مخابرات بودند. بصورت عموم ۱۶ وزیر طی پنج جلسه استیضاح شدند و نه وزیر دیگر با کسب رأی اعتماد ابقاء شدند. با وجودیکه استفاده از شاخص مصرف بودجه به عنوان اندازه‌گیری کارآیی نشان می‌دهد که مصرف بودجه جدی گرفته می‌شود، ولی کرشناسان به نظر اند که بحث و مباحثه در جریان جلایس استیضاح وزرا را از منظر کارآیی سیستماتیک مورد ارزیابی قرار ندادند و نیز اشاره می‌کنند که همین موج استیضاح نیز دور دیگری از رقابت بر سر قدرت را در حکومت وحدت ملی نشان می‌دهد.^{۳۶} زمانی که این گزارش نوشته می‌شد، مسئله فوق به استره محکمه راجع شده بود تا در روشنی تفسیر ماده ۹۲ قانون اساسی افغانستان در رابطه تصمیم‌گیری کند ولی استره محکمه هنوز تصمیم اتخاذ ننموده و وزرای مخلوع به عنوان سرپرست به وظایف شان ادامه می‌دهند.^{۳۷}

۴,۳ مساعدت دونه‌ها و صلاحیت احتیاطی

جلسات دیالوگ هم‌کاری‌ها انکشافی همه ساله از سال ۲۰۰۶ بدین سو تدویر می‌شود تا دست‌آوردهای حاصله را در جریان سال گذشته برای هر دونه‌ر مورد بررسی قرار داده و ساحات نیازمند حمایت در آینده را مورد بحث و مباحثه

^{۳۶} مصاحبه با رسمی با بودجه اداره اجرایی بودجه انجام شده توسط EPD، ۲۰ نوامبر ۲۰۱۶.

^{۳۷} توماس روتینگ، "مجلس وزیران را سلب صلاحیت: مبارزه قدرت چند بعدی"، شبکه تحلیلگران افغانستان، 19 نوامبر 2016، <https://www.afghanistan-analysts.org/parliament-kicks-out-ministers-again-a-multi-dimensional-power-struggle/>.

^{۳۳} همان
^{۳۴} "گزارش اجرایی 12/03/2016"، جمهوری اسلامی افغانستان، اداره عمومی بودجه، وزارت مالیه،

<http://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/85-news/291-budget-execution-rate1>.

^{۳۵} "ساخت بودجه و کمک‌های اولیه کار (MBAW)"، برنامه توسعه سازمان ملل، 2016،

http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/operations/projects/democratic_governance/mbaw.html.

قرار دهند. یکی از شاخص‌های استفاده شده در گزارش از پیشرفت کاری خودکفایی از طریق حسابدگی متقابل این بود که بازبینی و بررسی مشترک از پروژه‌ها جهت ارزیابی پیشرفت و نتایج برنامه‌های خارج از بودجه ملی تا نصف اول سال ۲۰۱۶ صورت بگیرد. وزارت مالیه ۱۶ جلسه دیالوگ هم‌کاری‌های انکشافی را تدویر نمود که طی آنها مباحث پیرامون نمونه‌های کاری صورت گرفت و یک تعداد اقدامات که باید روی دست گرفته شوند نیز شناسایی شد.^۳ یکی دیگر از شاخص‌ها این بود که دونه‌ها و دولت جمهوری اسلامی افغانستان باید یک گروه کاری مشترک را به منظور ترتیب یک نقشه راه روش‌های سکتور شمول تا نیمه اول سال ۲۰۱۶ ایجاد نمایند. یک گروه کاری به منظور طرح و ترتیب یک رهیافت کلی برای نقشه راه برای روش‌های سکتور شمول ایجاد شد و گزارش‌هایی که از سوی خود دونه‌ها ارائه شده نشان می‌دهند که اغلب آنها معیارهای هماهنگی با ۲۲ برنامه ملی دارای اولویت برآورده کرده اند. اما گزارش پیشرفت کاری خودکفایی از طریق حسابدگی متقابل نشان می‌دهد که هماهنگی اکثراً در سطح گروهی وجود دارد و اکثر دونه‌ها تا تکمیل شدن تثبیت برنامه‌های ملی دارای اولویت منتظر می‌مانند و بعد از آن حمایت‌های خارج از بودجه را با آنها هماهنگ می‌کنند.^۳

علاوه بر آن، وزارت مالیه کارت نمره‌دهی مدیریت کمک‌ها را در هر چهار ماه در سال ۲۰۱۵ صادر می‌کرد. این کارها چهار متغیر کلیدی را شامل می‌شد: (۱) مجموع کمک‌های تعهد شده به افغانستان، تفکیک شده بر اساس اینکه از طریق بودجه ملی به مصرف می‌رسد یا خارج از آن؛ (۲) میزان کمک‌های خارج از بودجه که به دولت گزارش داده شده، به تفکیک ولایات؛ (۳) میزان کمک‌های خارج از بودجه که بصورت آنلاین در دیتابیس کمک‌های انکشافی گزارش داده شده؛ و (۴) دو شاخص ارزیابی کیفیت مشمول در دیتابیس اطلاعات مربوط کمک‌های انکشافی رسمی در

سال ۲۰۱۵ غرض ارزیابی کیفیت پروسه درخواست اطلاعات مربوط به کمک‌ها از سوی دولت افغانستان و کیفیت پاسخ‌هایی که از سوی دونه‌های همکار در بخش انکشاف.^۴ به هر ترتیب، یکی از مقامات ریاست مدیریت کمک‌ها توضیح داد که آنها سال گذشته به دلیل ظرفیت محدود و نداشتن تیم گزارش‌دهی، استفاده از کارت‌های مذکور را متوقف کردند و به جای آن آنها فعلاً روی وب سایت و حساب فیسبوک خود کار می‌کنند.^۳

برای سال ۱۳۹۶، دونه‌های بین المللی مبلغ ۲۹۲,۳۵۴ میلیارد افغانی (۴,۱۷۶ میلیارد دالر آمریکایی) تعهد سپرده اند که ۶۳٪ کل بودجه سال ۱۳۹۶ را تشکیل می‌دهد. ازین مبلغ، مقدار ۱۳۷,۳۸۷ میلیارد افغانی (۱,۹۶۲ میلیارد دالر آمریکایی) شامل بودجه عادی می‌شود و ۱۵۴,۹۶۷ میلیارد افغانی (۲,۲۱۴ میلیارد دالر آمریکایی) به بودجه انکشافی تخصیص یافته است. از سهم دونه‌ها در بودجه انکشافی، ۳۴,۵۲۳ میلیارد افغانی (۴۹۳ میلیون دالر آمریکایی) منحیث کمک احتیاطی، ۱۱۷,۱۶۱ میلیارد افغانی (۴۷ میلیون دالر) به حیث کمک غیر احتیاطی و ۳,۲۸۴ میلیارد افغانی (۴۷ میلیون دالر) به عنوان قرضه در اختیار دولت افغانستان قرار گرفته است. در مقایسه به سال ۲۰۱۵، این مبالغ نشان می‌دهد که ۷۱٪ کاهش در کمک‌های دونه‌ها از طریق بودجه ملی به چشم می‌خورد که در سال ۲۰۱۵ مبلغ ۲۹۷,۲۳۳ میلیارد افغانی (۴,۴۳۶ میلیارد دالر آمریکایی) بود.^۴ مطابق گزارش از پیشرفت برنامه خودکفایی از طریق حسابدگی متقابل، تا ماه جون سال ۲۰۱۶، ۵۹٪ مجموع کمک‌های انکشافی رسمی، از طریق بودجه ملی در اختیار دولت قرار گرفته که از هدف تعیین شده ۵۰٪ بیشتر است.^۴

در اعلامیه کنفرانس بروکسل تعهد سپرده شده که مؤثریت کمک‌ها افزایش پیدا کند و «ضرورت تقویت میزان بالای صلاحیت افغان‌ها با استفاده از سیستم‌های موجود شان و

^{۴۰} همان

^{۴۱} ریاست کمک‌ها، جمهوری اسلامی افغانستان، اداره عمومی بودجه، وزارت مالیه،

<http://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/extensions/scorecards>.

^{۴۲} مصاحبه با رسمی با ریاست کمک‌ها وزارت مالیه، ۲۷ نوامبر ۲۰۱۶.

^{۳۸} سفارشات پارلمان اخراجی وزیران به متوقف کردن کار، "طلوع نیوز

<http://www.tolonews.com/en/afghanistan/28824-parliament-orders-dismissed-ministers-to-stop-working>.

^{۳۹} "خودکفایی از طریق چارچوب پاسخگویی متقابل (SMAF): گزارش پیشرفت"، جمهوری اسلامی افغانستان، سپتامبر ۲۰۱۶.

برنامه‌ریزی مشترک، و در هماهنگی با تعهداتی مندرج در همکاری جهانی برای همکاری‌های انکشافی مؤثر^{۴۳} به رسمیت شناخته شده است. این اعلامیه همچنان متعهد است که راه‌های مختلف و انعطاف‌پذیر جهت کمک از طریق بودجه ملی به شمول قراردادهای مربوط به دولت‌سازی و گسترش برنامه‌های حمایت از اولویت‌های انکشافی افغانستان، بصورت مشخص صندوق بازسازی افغانستان و مشوق‌ها و طرح‌های مرتبط با آن را جستجو نماید. اما، این اعلامیه اشاره می‌کند که حمایت‌ها از طریق بودجه

ملی همچنان مشروط به بهبود حسابدگی و میکانیزم‌های تفتیش و نظارت خواهد بود.^{۴۴} تحلیل دیگر از کنفرانس بروکسل به نگرانی‌های مرتبط به مؤثریت کمک‌ها در میان دونه‌ها و تقاضای مستمر افغان‌ها مبنی بر افزایش کمک‌ها از طریق بودجه ملی و ملاحظات مربوطه به عدم مصرف بودجه و مسایل مرتبط با فساد گسترده نیز اشاره کرده

است. گزارش یادآوری کرده است که برخی از کشورها روی افزایش مشروطیت کمک‌های شان تأکید دارند و در خواست نموده اند که در اعلامیه از ادبیات معطوف به نتیجه استفاده شود.^{۴۵}

بودجه ملی افغانستان طوری طراحی شده است که کمک‌های که دولت در مصرف آن صلاحیت دارد کمک‌های از طریق بودجه ملی و کمک‌هایی را که دونه‌ها با صلاحیت خود و از طریق بودجه خارجی به مصرف می‌رسانند، کمک خارج از بودجه ملی نامیده شده است. با وجودی روند انتقال افغانستان از مدیریت مالی وابسته به کمک دونه‌ها به اقتصاد خودکفا که در حال حاضر جریان دارد، در واقع در مقدار کمک‌هایی که از طریق بودجه ملی به مصرف می‌رسد از سال ۱۳۹۴ با ۱۳۹۶ هیچ تغییری دیده نمی‌شود و تنها ۲٪

افزایش یافته است. در حالیکه ۸۷٪ بودجه انکشافی از طریق کمک‌های دونه‌ها تمویل می‌شود، تنها ۳۳٪ آن بودجه تحت صلاحیت دولت افغانستان قرار دارد ولی ۶۷٪ کمک‌های انکشافی باقی‌مانده تحت صلاحیت احتیاطی دونه‌های بین المللی به اساس توافق هر دونه در پروژه‌های مشخص که نهایتاً از طریق بودجه دولتی به مصرف می‌رسد، قرار دارد. اگرچه این رقم نشان می‌دهد که مقدار کمک انکشافی احتیاطی در بودجه ملی سال ۱۳۹۵ افزایش یافته، ولی هنوز هم بخش اندک کمک‌های انکشافی از طریق بودجه ملی را تشکیل می‌دهد.

۴. مدیریت مالی عمومی و اصلاحات

مدیریت مالی عمومی در صدر تلاش‌های دونه‌ها و دولت افغانستان قرار داشته است. مدیریت مالی عمومی که شامل بودجه‌سازی، مصرف بودجه، حسابدگی و تفتیش می‌شود، ابزار اساسی جهت مدیریت حکومت‌داری در افغانستان به حساب می‌آید. همراه با پلان استراتژیک چندین ساله وزارت مالیه و چارچوب بودجی میان مدت، نقشه راه مدیریت مالی عمومی دولت افغانستان مهم‌ترین ابزار پالیسی استراتژیک است زیرا هدف آن هدایت دولت به سوی هدف کاهش وابستگی به و افزایش خودکفایی است.^{۴۶} نقشه راه دوم مدیریت مالی عمومی استراتژی اصلاحات جدید دولت است که از سال ۲۰۱۶ الی سال ۲۰۲۰ را تحت پوشش قرار داده است.^{۴۷} این نقشه راه در سال ۲۰۱۵ از سوی وزارت مالیه تهیه و ترتیب شد و روی پنج هدف استراتژیک متمرکز است:

۱. بودجه‌سازی مطابق محدودیت‌های مالی، اولویت‌های ملی و شفافیت

۴. مدیریت مالی عمومی و اصلاحات

^{۴۳} باید توجه داشت که این رقم در ۱۳۹۶ به دلیل کاهش ارزش پول افغانی نسبت به دالر که در واقع پایین تر است.

^{۴۴} "خودکفایی از طریق چارچوب پاسخگویی متقابل (SMAF): گزارش پیشرفت"، جمهوری اسلامی افغانستان، سپتامبر ۲۰۱۶.

^{۴۵} اطلاعیه کنفرانس بروکسل در مورد افغانستان، اکتوبر ۲۰۱۶، <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/10/262797.htm>.

^{۴۶} همان.

^{۴۷} «کنفرانس بروکسل در مورد افغانستان: در بین کمک‌ها و مهاجرت»، شبکه تحلیل افغانستان، ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۶،

<https://www.afghanistan-analysts.org/the-brussels-conference-on-afghanistan-between-aid-and-migration/>.

۲. افزایش عواید داخلی به منظور خودکفایی و ثبات

آن

۳. بودجه‌سازی در هماهنگی و هم‌سویی با استراتژی‌های ملی و محلی

۴. پلان‌گذاری، تدارک و مصرف بودجه از طریق سیستم‌های مبتنی بر برنامه‌های ارایه خدمات به گونه‌ای که با منابع، زمان و اهداف حسابدی و شفافیت هماهنگ باشد

۵. بهبود و تقویت ارزیابی و نظارت، تفتیش، حسابدی و شفافیت به منظور کاهش فساد، افزایش مؤثریت و کارایی، و افزایش اعتماد عمومی.

این استراتژی به یک پلان تطبیق پنج ساله تبدیل شده و از سوی دفتر ریاست جمهوری نظارت می‌شود.^۵ پلان بهبود مالی پنج ساله که از سوی دولت جمهوری اسلامی افغانستان تهیه و ترتیب شده است ابزاری برای تطبیق نقشه راه دوم مدیریت مالی عمومی به حساب می‌آید که یک پلان تیم‌محور متوالی در چارچوب مدیریت کارایی می‌باشد. این پلان پنج ساله طیف وسیع اصلاحات را در بر دارد که شامل طرح و ترتیب چارچوب پالیسی مالی برای بودجه‌سازی، تحلیل کمبود مالی، و تصویب چارچوب مؤثریت و کارایی میان مدت با بودجه ملی تثبیت شده می‌باشد. بر علاوه، این پلان مدیریت نقدینه و کنترل تعهدات، سیستم‌های به روز شده به منظور یکپارچه سازی تدارکات، مدیریت قراردادهای و گزارش‌دهی و تفتیش بهتر مصارف عمومی را در بر دارد.^۵

مطابق بانک جهانی، پلان پنج‌ساله آغازین برای نقشه راه دو مدیریت مالی عمومی ایجاد شده و دوره مدیریت کارایی عمومی نیز شروع شده است که شامل منتشر نمودن پلان تثبیت شده پنج ساله در اول سال و به تعقیب آن ارزیابی پیشرفت آن مطابق پلان در وسط سال و ارزیابی کارایی سالانه با گزارش منتشر شده آن با یک پلان پنج ساله به

روز شده به اساس کارایی سال قبلی در اول سال بعدی می‌شود. وزارت مالیه یک تیم مدیریت کارایی را به منظور تسهیل این پروسه ایجاد نموده است.^۵ یکی از مقامات ریاست پالیسی بودجه و اصلاحات توضیح داد که ارزیابی دوم در اواسط ماه دسامبر عملی خواهد شد،^۵ اگرچه گزارش اول ظاهراً در دسترس عموم قرار نگرفته است.

۱.۴ شفافیت و حسابدی

میکانیزم‌های شفافیت و حسابدی کارآ برای مدیریت مالی عمومی مؤثر که بتواند معیارهای اولیه حسابدی به مردم افغانستان را تکمیل نماید، حیاتی است. بر اساس بررسی آزاد بودجه، دولت تمام اسناد کلیدی هشت‌گانه بودجی را (گزارش قبل از بودجه، طرح بودجه اجرایی، بودجه نافذ شده، بودجه شهروندان، گزارش‌های اول سال، گزارش‌های وسط سال، گزارش‌های آخر سال، و گزارش‌های تفتیش) را با چارچوب زمانی که با معیارهای بین‌المللی مطابقت دارد، در اختیار عموم قرار می‌دهد. این امر در مقایسه با تعداد اسناد منتشر شده از سوی دولت مطابق بررسی آزاد بودجه سال ۲۰۱۵، که آن عده از اسناد قابل دسترس تا تاریخ ۳۰ جون ۲۰۱۴ را بررسی نموده است، بهبود را نشان می‌دهد. جمع‌آوری ارقام و اطلاعات برای انجام بررسی آزاد بودجه ۲۰۱۷ از ماه سپتامبر ۲۰۱۶ شروع شده ولی تازه‌ترین بررسی آزاد بودجه مربوط به سال ۲۰۱۵ در فهرست خودش افغانستان را نمره «محدود» داده است. نمره افغانستان در سال ۲۰۱۵، که ۴۲ از ۱۰۰ می‌باشد، و ۱۷ نمره کمتر از سال ۲۰۱۲ است، به دلیل عدم انتشار بازبینی وسط سال و کاهش جامع بودن طرح بودجه اجرایی درین سروی پایین آمده است. از زمان بررسی حاضر تا حال، افغانستان بازبینی وسط سال را منتشر نموده و بر اساس گزارش جدید از ماه اپریل ۲۰۱۶، تمام سند‌های هشت‌گانه که از سوی بررسی آزاد بودجه بررسی و بازبینی شده، در دسترس عموم قرار دارد.^۵

⁵¹ سند معلوماتی پروژه‌های ترکیب شده - وسیله مساعدت تکنیکی افغانستان، ۷ جون ۲۰۱۶. همان.

⁴⁸ نقشه ی راه مالیات عمومی، دولت جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالیه، ۲۰۱۵

⁴⁹ «اسناد فعالیت قرارداد ساختن دولت افغانستان»، اتحادیه اروپا، ۲۰۱۶، https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aa-20160906_en.pdf.

بودجه شهروندان که قبلاً ذکر شد در سال ۱۳۹۰ به عنوان تعهد به شفافیت پیش‌نهاد و معرفی شد و در سال ۱۳۹۵ نیز منتشر شد که به زبان‌های دری، پشتو و انگلیسی در دسترس عموم قرار دارد.^{۵۳} بودجه شهروندان شکل ساده‌شده بودجه ملی است که اولویت‌های اساسی دولت، منابع تمویل بودجه، تخصیص‌ها و مصارف و اهداف سکتورهای کلیدی را شامل می‌شود. وزارت هم‌چنان گزارش بودجه ملی سال ۱۳۹۵ را نیز تهیه نموده که یک سند جامع‌تر است و اهداف استراتژیک و اولویت‌های بودجی در سال ۱۳۹۵، دورنمای اقتصاد کلان، دورنما و استراتژی مالی، کارآیی در مصارف و دورنمای آن، تحلیل مصارف و دورنمای آن در هر سکتور، تطبیق اولویت‌های دولت، اصلاحات بودجی، شهرداری‌ها و تجارت‌های دولتی را شامل می‌شود—اگرچند این گزارش تنها به زبان دری در دسترس است. این اسناد همه در وبسایت ریاست عمومی بودجه وجود دارند.

بر علاوه، طی سال ۱۳۹۵، دولت هم‌چنان بصورت ماهوار مجله‌های مالی را از ماه دوم الی نهم منتشر کرد، با وجودیکه در سال ۱۳۹۵ این اسناد تنها به زبان انگلیسی در دسترس بود ولی در سال ۱۳۹۴ این اسناد به زبان‌های دری، پشتو و انگلیسی از ماه اول الی ماه نهم در دسترس بود. این سال ۱۳۹۵ وزارت مالیه مجله‌های مالی فصلی خود را نیز در دو فصل اول سال منتشر کرد ولی این مجله‌های نیز تنها به زبان انگلیسی موجود است. گزارش‌ها ماهوار شامل مسایل بودجی، خلاصه عواید و مصارف تا آن تاریخ، عواید به تفکیک ولایات، میزان مصرف بودجه، تقسیم سکتوری بودجه، مصارف به تفکیک ولایات، منابع بودجه به مصرف رسیده، و تمویل آن می‌شود. فصل‌نامه مالی شامل معلومات مشابه می‌شود که با جزئیات بیشتر ارایه شده و تصویری از اقتصاد کلان، مصارف مربوط به رفاه اجتماعی، بدهی و ثبات مالی را نیز شامل می‌شود.

وزارت مالیه هم‌چنان طی سال ۱۳۹۵ بصورت هفته‌وار گزارش‌های مصرف بودجه را نیز به شکل فایل‌های ایکسل قابل دالود منتشر کرده است. با آنکه گفته می‌شد این اسناد تنها به زبان انگلیسی در دسترس است، به نظر می‌رسد اسناد یاد شده هم به زبان انگلیسی و هم دری در یک فایل در دسترس قرار گرفته است. این گزارش‌ها در وبسایت ریاست عمومی بودجه موجود می‌باشند. وزارت مالیه هم‌چنان سه گزارش از نظارت بر کارآیی را در فصل اول و سوم سال ۱۳۹۵ منتشر کرده و هر دوی این گزارش‌ها تنها به زبان دری در سایت وزارت مالیه موجود می‌باشد. در سال ۱۳۹۵ گزارش وسط سال نظارت بر کارآیی بودجه نیز منتشر شده است که تنها به زبان دری در همان سایب در دسترس است. ریاست عمومی بودجه هم‌چنان طرح بودجه سال ۱۳۹۶ را به زبان انگلیسی و دری منتشر نموده و هم‌چنان هدایات لازم برای متحدالمال‌های بودجی (متحدالمال بودجی ۱ و ۲) برای سال ۱۳۹۶ را نیز به نشر سپرده است.

اداره تدارکات ملی در اواخر سال ۲۰۱۴ به منظور ترویج شفافیت در سیستم‌های تدارکات عمومی افغانستان ایجاد شد که طی آن واحد پالیسی تدارکات از وزارت مالیه به اداره ریاست جمهوری انتقال یافت.^{۵۴} چارچوب خودکفایی از طریق حسابدگی متقابل شامل شاخصی است که کمیسیون تدارکات ملی معیارهای ارایه خدمات را در مطابقت به قوانین افغانستان تا نیمه دوم سال ۲۰۱۶ تصویب و تطبیق می‌نماید که گزارش پیشرفت چارچوب خودکفایی از طریق حسابدگی متقابل این شاخص را دست یافته قلمداد کرده است. مطابق این گزارش، کمیسیون تدارکات ملی نه معیار ارایه خدمات را به تصویب رسانده است: (۱) چارچوب مقررات تدارکات ملی در مطابقت با ملکفیت‌های دولت در قبال نهادهای تمویل کننده بین‌المللی؛ (۲) ترتیب تدارکات الکترونیکی دولت در مقررۀ جداگانه؛ (۳) تنظیم طرزالعمل‌های جداگانه برای اداره تدارکات ملی و کمیسیون

<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=af>.

^{۵۳} مصاحبه با کارمند ریاست پالیسی و ریفرم بودیجه، اجرا شده توسط نهاد برابری برای صلح و دموکراسی، ۲۲ نومبر ۲۰۱۶

^{۵۴} گزارش آپریل ۲۰۱۶ افغانستان، مشارکت بودیجه بین المللی، آپریل ۲۰۱۶

تدارکات ملی و تصمیم‌گیری درین رابطه در ۴۸ روز کاری شروع از اعطای قرارداد؛ (۴) مقررۀ همکاری سکتورهای عمومی و خصوصی؛ (۵) قوانین منع پروسیجرها؛ (۶) درخواست و بازبینی بصورت مستقلانه؛ (۷) نظارت بر تطبیق قراردادها؛ (۸) تأسیس انستیتوب تدارکات ملی جهت تخصصی سازی پروسه‌های تدارکات؛ (۹) و نشر فرصت‌های مربوط به تدارکات، تصمیم‌گیری‌های کمیسیون تدارکات ملی، قراردادهای اعطا شده و شرکت‌های ممنوع شده. بر اساس گزارش چارچوب خودکفایی از طریق حسابداری متقابل، پنج مورد از موارد نه گانه فوق یا کاملاً تطبیق شده، یا هم در حال تطبیق می‌باشند ولی کار روی چار مورد دیگر ادامه دارد.^۵

اداره عالی تفتیش ارگانی است که وظیفۀ تضمین حسابداری در مصارف دولت را به عهده دارد. از بازبینی بودجۀ سال گذشته، تفتیش‌های حساب‌های قاطعه—که گزارش‌های مالی ختم سال مالی دولت می‌باشند—هنوز صورت نگرفته و آخرین نسخه قابل دسترس روی سایب اداره عالی تفتیش مربوط سال ۲۰۱۳ می‌باشد. در بازبینی بودجۀ سال گذشته که از سوی مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی انجام شده است، یکی از متخصصین مدیریت مالی عمومی اظهار نموده بود که این تفتیش‌ها صورت گرفته ولی هیچ گزارش به روز شده از آن از سوی اداره عالی تفتیش به نشر نرسیده است. اطلاعات و ارقام تازه در رابطه به ادامه و/یا توسعه تفتیش‌ها در وزارت‌خانه‌های مربوطه از سال ۱۳۹۲ به بعد در دسترس عموم قرار نگرفته که تفتیش‌های داخلی هر وزارت‌خانه را تحت نظارت اداره عالی تفتیش نیز شامل می‌شود.^۵

^{۵۵} ریاست عمومی بودیجه، وزارت مالیه،

<http://www.budgetmof.gov.af/index>

^{۵۶} سمونوال. چارلز ورشیم II، عملیات: ریفورم تدارکات، ۳ می ۲۰۱۶،

<https://www.army.mil/article/167236/operation-procurement-reform>

^{۵۷} خودکفایی از طریق چارچوب حسابداری دوجانبه (SMAF):

گزارش پیشرفت، جمهوری اسلامی افغانستان، سپتمبر ۲۰۱۶.

^{۵۸} صندوق بازسازی افغانستان، کارت نمره دهی صندوق بازسازی افغانستان: چارچوب یک پارچه عملکرد و مدیریت، ۲۰۱۵.

قانون دسترسی به اطلاعات در ماه دسامبر سال ۲۰۱۴ از سوی رییس جمهور غنی توشیح شد،^۵ و کمیسیون نظارت بر دسترسی به اطلاعات در سال ۲۰۱۵ تأسیس شد که در آن اعضای جامعه مدنی نیز عضویت دارند.^۶ اما، از زمان بازبینی بودجۀ سال گذشته تا کنون پیشرفت چشم‌گیری دیده نمی‌شود و نگرانی‌های مداوم از سوی خبرنگاران و اعضای جامعه مدنی در رابطه به تطبیق این قانون وجود دارد.^۶ در ماه اکتوبر سال ۲۰۱۶، رییس جمهور غنی فرمان جدید مبنی بر تسریع روند تطبیق دسترسی به اطلاعات را صادر نمود که با حمایت از قانون دسترسی به اطلاعات، مقامات دولتی را موظف به ارایۀ اطلاعات می‌نمود.^۶ برخی‌ها هنوز هم نگرانی دارند که خود قانون یاد شده نیز مشکل ساز است. به عنوان مثال، ماده ۱۵ این قانون صراحت دارد که ارایۀ اطلاعات و معلومات در صورتی که زندگی، ملکیت، افتخار یا کرامت کسی را به خطر بیندازد، ممنوع است؛ درین ماده کلمات مثل افتخار و کرامت زمینه ابهام و تطبیق موضوعی قوانین را فراهم می‌سازد.^۶

بودجه‌سازی مبتنی بر نتیجه و نظارت و ارزیابی

اصلاحات بودجه‌سازی برنامه در سال ۱۳۸۶ مطرح شد و بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه شکل رسمی بودجۀ تهیه شده از جانب دولت در سال ۱۳۹۰ شد.^۶ بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه به منظور هماهنگ‌سازی و تخصیص بودجه و تصمیم‌گیری‌های مرتبط با پلان‌گذاری در مطابقت با اهداف کلان‌تر دولت است که از طریق مصارف را به مقدارهای لازم برای تطبیق برنامه‌ها، برنامه‌های فرعی و پروژه‌های برنامه‌ریزی شده صورت می‌گیرد. نقشه راه اول مدیریت مالی عمومی در سال ۲۰۱۰ صراحت داشت که بودجه‌سازی

^{۵۹} شبکه تلویزیونی آریانا، «نی: مشکل اساسی ژورنالیسم در افغانستان قانون دسترسی به اطلاعات است» ۲۸ سپتمبر ۲۰۱۵.

^{۶۰} دیده بان شفافیت افغانستان، «کمیسیون نظارت بر دسترسی به اطلاعات تأسیس شد»، ۸ سپتمبر ۲۰۱۵.

^{۶۱} حکم صادر شده به خاطر تسریع دسترسی به معلومات، ۱۶ اکتوبر ۲۰۱۶،

<http://www.pajhwok.com/en/2016/10/16/decreed-issued-accelerating-access-information>

^{۶۲} همان.

مبتنی بر برنامه بصورت کامل به شکل اولیه آن در سال ۲۰۱۱ تطبیق خواهد شد و دولت قصد دارد آنرا توسعه و گسترش دهد.^{۶۳} نقشه راه دو برای مدیریت مالی عمومی تصریح کرده است که بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه نتوانسته به مرحله بعدی تطبیق خود برسد که شامل بودجه‌سازی مبتنی بر نتیجه، استفاده از برون‌دادها و برآیندها برای ارزیابی کارایی و اهداف ملی می‌شود.

یکی از مقامات ریاست مصرف بودجه وزارت مالیه توضیح داد که بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه در سراسر واحدهای بودجی گسترش یافته ولی یادآوری کرد که در عمل این پروسه چندان مؤفق نبوده زیرا تنها مرحله اول آن تطبیق شده است. مقام موصوف علاوه کرده که دولت از یک چارچوب انکشاف ملی به چارچوب دیگر تغییر نظر داده ولی استراتژی‌های وزارت‌خانه‌های مربوطه هماهنگ با آن به روز نشده و توسعه نیافته است به همین دلیل در حال حاضر در پالیسی‌های دولت خلایه‌هایی وجود دارد و نمی‌شود استراتژی‌های بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه را با آن ارتباط دهیم. مقام مذکور یادآوری کرد که بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه در حال حاضر متوقف شده است.^{۶۴} هم‌چنان گفته می‌شد که یک نقشه راه برای بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه در حال تسوید است تا شامل نقشه راه دو مدیریت مالی عمومی شود ولی هیچ معلومات به روز در رابطه به موجودیت چنین سندی در دست نیست.

در ماه آگست سال ۲۰۱۴، وزارت مالیه بررسی و ارزیابی سیستم‌های نظارت و ارزیابی را بطور نمونه ده وزارت‌خانه و آژانس‌های ذیدخل روی دست گرفت، اگرچه گزارش در ماه جون روی سایت وزارت مالیه به نشر رسید. این بررسی دریافته بود که وزارت‌خانه‌ها و نهادهای در مراحل مختلف پلان‌گذاری کارایی و سیستم‌های نظارت و ارزیابی خود قرار

دارند. اما، گزارش یاد شده هم‌چنان دریافته که در تمام وزارت‌خانه‌ها پلان استراتژیک وجود دارد ولی معمولاً هنگام پلان‌گذاری سالانه و بازبینی کارایی مورد استفاده قرار نمی‌گیرند و برنامه‌های ملی دارای اولویت نیز در حال حاضر در پلان‌گذاری و نظارت آنها شامل نشده و نتایج پلان‌های استراتژیک در بخش پلان اجراءات در متحدالمال بودجی ۲ بصورت اشتباه انعکاس یافته و این یافته‌ها با دیدگاه‌های مقام ریاست مصرف بودجه که برای تهیه این گزارش مصاحبه شد، مطابقت دارد.

ارزیابی نظارت و ارزیابی سال ۲۰۱۴ نشان می‌دهد که تمام واحدهای بودجی چارچوب نظارت بر کارایی ندارند و در مواردی که وجود هم دارند، در قسمت مشخص کردن نتایج، شاخص‌ها و وضاحت در رابطه با منابع اطلاعات و ارقام پایه و نظارتی، بسیار ضعیف هستند. این ارزیابی هم‌چنان دریافته است که ارزیابی و انتخاب پروژه‌ها در وزارت‌خانه‌ها و ارگان‌های ذیدخل بصورت عمومی بدون در نظر داشت پروسه‌های سیستماتیک و توافق شده یا طرزالعمل‌های مشخص انجام می‌شود و تنها به صورت بسیار ضعیف به استراتژی برنامه رابطه دارد.^{۶۵} ارزیابی نشان می‌دهد که تنها تعدادی محدودی از برنامه‌ها سیستم‌های کارایی عملیاتی و نظارت و ارزیابی موجود دارند و پروسه‌های جمع‌آوری اطلاعات و گزارش‌دهی بصورت کلی حتا برای گزارش برون‌دادهای مشخص شده در متحدالمال بودجی ۲ که باید به وزارت مالیه تسلیم شود، نیز ضعیف است. به همین ترتیب، ظرفیت گزارش‌دهی کارایی واحدهای بودجی نیز ضعیف ارزیابی شده و گفته شده است که اکثر مطابق پلان کاری نبوده و اکثر شامل توصیفات گزارشی می‌شود بدون این که در مورد نتایج پلان‌شده و شاخص‌ها گزارش‌دهی نماید. ارزیابی یاد شده هم‌چنان دریافته است که هیچ کدام از وزارت‌خانه‌ها و ارگان‌های ذیدخل دیتابیس سراسری

^{۶۳} «قانون دسترسی به معلومات هنوز تطبیق نگردیده است»، ۱۶ می ۲۰۱۶،

<http://www.tolonews.com/en/afghanistan/25300-access-to-information-law-still-not-implemented>.

^{۶۴} ریاست پالیسی و ریفرم بودجه، ریاست عمومی بودجه، وزارت مالیه،

<http://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/usin-g-joomla/modules/budget-reform-unit>

^{۶۵} نیکول بیرتش و احمد سلیمان هدایت، «بودجه پاسخگو به جندر در افغانستان: کاری در حال پیشرفت»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، سپتمبر ۲۰۱۶،

<http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/GRB%20Issues%20paper%20English%20for%20ebook.pdf>.

نظارت از کارآیی، با پلان اجراآت مبتنی بر نتیجه، اطلاعات اولیه، و اطلاعات مربوط به دست‌آوردهای حاصله ندارند.

بررسی نظارت و ارزیابی اولین مرحلهٔ پروسهٔ ایجاد و نهادینه‌سازی سیستم سراسری نظارت و ارزیابی از کارآیی بود که قبلاً پیش‌نهاد شده بود. بر اساس بازبینی بودجهٔ سال گذشته که از سوی مؤسسهٔ برابری برای صلح و دموکراسی انجام شده، اگرچه در ابتدا چنین برنامه‌ریزی شده بود که وزارت مالیه از این سیستم استفاده نماید، یکی از کارشناسان مدیریت مالی عمومی اظهار داشت دفتر ریاست جمهوری اخیراً درخواست کرده که این مسؤولیت را به عهده بگیرد. اطلاعات تازه در رابطه با پیشرفت کارها در راستای ایجاد چنین سیستمی در سال قبل وجود نداشت. نقشهٔ راه دو مدیریت مالی عمومی یادآوری نموده است که وزارت مالیه رهبری سیستم نظارت و ارزیابی از کارآیی را عهده دار شده و نظارت مصرف بودجه، برون‌دادها و برآیندها تلاش مشترک وزارت مالیه و وزارت اقتصاد خواهد بود. از زمان انتشار بررسی سیستم نظارت و ارزیابی مربوط به سال ۲۰۱۴ که در سال ۲۰۱۵ در دسترس قرار گرفت، هیچ اطلاعات تازه در رابطه با پیشرفت یا تطبیق پیش‌نهادهای ارایه شده منتشر نشده است.

۳,۴ بودجه‌سازی ولایتی

پالیسی بودجه‌سازی ولایتی در سال ۱۳۹۴ ترتیب شده که اهداف ذیل را در بر داشت: (۱) ایجاد یک چارچوب حقوقی به منظور تعیین مسؤولیت‌های ارگان‌های مرکزی و محلی در پروسهٔ بودجه‌سازی، هم‌چنان نقش مشورتی شوراهای ولایتی؛ (۲) تفویض مسؤولیت‌های نسبی مدیریت مالی عمومی و صلاحیت‌های لازم به نهادها در سطح ولایات؛ (۳) ایجاد یک چارچوب معیاری برای تخصیص عمودی و افقی منابع به منظور تضمین ارایهٔ خدمات منصفانه؛ (۴) اطمینان‌دهی از تخصیص منابع کافی برای حفظ و مراقبت دارایی‌های فعلی و جدید؛ (۵) اطمینان‌دهی از مشارکت مقامات در سطح ولایت در تهیهٔ مصرف و نظارت بر بودجه؛

مصاحبه با کارمند ریاست پالیسی و ریفرم بودیجه، اجرا شده توسط نهاد برابری برای صلح و دموکراسی، ۲۲ نومبر ۲۰۱۶.

(۶) بهبود و ارتقای هم‌کاری و ارتباطات میان نهادهای مرکزی و ولایات؛ (۷) تمرکز روی نتایج ارایهٔ خدمات و استخدام در بخش تشکیل و مصرف بودجه؛ و (۸) پخش آمار و ارقام مربوط به بودجه و ترویج پروسهٔ گزارش‌دهی به جناح‌های ذیدخل.^۶

این پالیسی در ماه اکتوبر سال ۲۰۱۵ مورد تأیید و حمایت کابینه قرار گرفت.^۶ این پالیسی روی نیل به اهداف ذیل متمرکز است:

- تطبیق آزمایشی برای سه سال؛
- تخصیص افقی و عمودی منابع با استفاده از بودجه‌سازی مبتنی بر نورم‌ها؛
- تفویض مسؤولیت‌های بیشتر به اساس تصمیم هر وزارت‌خانهٔ مربوطه به شمول تفویض صلاحیت در بخش بودجهٔ انکشافی و عملیاتی؛
- تغییر سالنامه بودجوی تا زمان بیشتر برای آماده‌سازی بودجه‌های ولایتی در اختیار آنها باشد؛
- تسهیلات بیشتر از بودجه تحت عنوان «بودجهٔ غیرمشروط» که در بودجه‌سازی سکتوری شامل نشده است؛
- استخدام کارشناسان در بخش بودجه‌سازی ولایتی تا با مستوفیت‌ها در ولایات برای اجراء و تطبیق این پروسه همکاری نمایند.

پالیسی بودجه‌سازی ولایتی به هدف تکمیل نمودن پالیسی حکومت‌داری محلی که از سوی ریاست مستقل ارگان‌های محل در سال ۲۰۱۰ ترتیب شده بود، طرح شده است. اما، این سند قطور بسیار پیچیده، به لحاظ سیاسی مبهم و به لحاظ نهادی بسیار ضعیف بود به همین دلیل این پالیسی بصورت کلی تطبیق نشد.^۷ در سال ۲۰۱۵، ریاست مستقل ارگان‌های محل تصمیم گرفت پالیسی حکومت‌داری محلی را بازبینی و مورد تجدید نظر قرار دهد ولی این اقدام در

دولت جمهوری اسلامی افغانستان، ارزیابی سیستم‌های ارزیابی^۷ و نظارت در وزارت‌ها و نهاد‌های مربوطه، اگست ۲۰۱۴
«پالیسی بودیجه‌سازی ولایتی - ۱۳۹۴» جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالیه،^۸

حال حاضر ظاهراً هنوز نهایی نشده و مورد تأیید کابینه قرار نگرفته است.^۷ در ضمن، ریاست مستقل ارگان‌های محل طرحی را برای پلان‌گذاری استراتژیک در سطح ولایات ترتیب نموده است که به هر ولایت این فرصت را می‌دهد تا دیدگاه جامع استراتژیک خود را در عرصه‌های امنیت، حکومت‌داری و انکشاف اقتصادی-اجتماعی در مطابقت با پلان‌ها و استراتژی‌های ملی طرح و ترتیب کنند. این پلان‌گذاری استراتژیک از سوی دفتر والی با حمایت تخنیک از سوی ریاست مستقل ارگان‌های محل رهبری خواهد شد. پلان‌گذاری استراتژیک در خصوص صلاحیت‌های محلی، پلان‌گذاری شمول‌گرا و مشارکتی نیز بخشی ازین طرح می‌باشد.^۷

در تهیه بودجه ملی سال ۱۳۹۵، دولت مروری تخصیص بودجه به ولایات را به مسوده بودجه که به پارلمان فرستاده شد، رسماً ضمیمه کرده بود^۷ و برای سال ۱۳۹۶، ریاست عمومی بودجه در وبسایت خود تقسیم‌بندی بودجه به تفکیک ولایات را به زبان دری و پشتو به پارلمان فرستاده است. یکی از مقامات مصاحبه شده از ریاست مصرف بودجه وزارت مالیه توضیح داد که اصلاحات در بخش بودجه‌سازی ولایتی در تعدادی از وزارتخانه‌های ذیدخل بصورت آزمایشی تطبیق شده و آنها در حال حاضر روی تمرکز زدایی طرزالعمل‌ها جهت پالیسی‌سازی و پلان‌گذاری بودجه به منظور دخیل‌سازی بیشتر ولسوالی‌ها و مناطق روستایی کار می‌کنند. مقام یاد شده به این نظر بود که تعداد وزارتخانه‌ها که بصورت آزمایشی این کار را انجام می‌دهند باید افزایش پیدا کند، و توضیح داد که رویکرد کنونی دولت بصورت کلی روی میکانیسم‌های بالا به پایین متکی است و این امر با اقدام آزمایشی بودجه‌سازی ولایتی منافات دارد. مقام مذکور وضاحت داد که در پلان‌گذاری بودجه مقامات و ریاست‌های دولتی محلی هیچ نقشی در بودجه ملی سال ۱۳۹۶ نداشته‌اند.^۷

به همین ترتیب، مقام مذکور توضیح داد که اخیراً جلسه‌ای در کابل بخاطر مصرف بودجه تدویر شده بود که در آن نمایندگان از ولایات دعوت شده بود از طریق ویدیوکنفرانس در آن اشتراک ورزند؛ ولی به گفته وی نتایج حاصله بسیار اندک و محدود است زیرا هنوز هم بسیاری از پروسیجرهای تدارکات در کابل متمرکز است. مقامات محلی نظارت محدودی از مصارف بودجه دارند، ولی دسترسی آنها به اطلاعات در مورد قراردادهای محدود است و نقش و صلاحیت محدود درین بخش دارند. مقام مزبور امیدوار بود که تلاش‌های جاری در رابطه قانون تدارکات منجر به بهبود درین بخش خواهد شد و مقامات محلی را در بخش تسریع و حل و فصل مسایل مربوط به مصرف بودجه در سطح ولایت حمایت خواهد کرد. مقام مزبور به این باور بود که پیشرفت‌های به دست آمده در بخش بودجه‌سازی ولایتی با در نظر داشت این که اصلاحات درین بخش چندین سال است که تحت کار می‌باشد، بسیار ناچیز بوده است؛ و درست مثل بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه، بودجه‌سازی ولایتی نیز متوقف شده است، اگرچه اخیراً پیشرفت‌هایی در سطح پالیسی‌سازی به دست آمده است.^۷

در گزارشی که در سال ۲۰۱۶ از سوی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU) در رابطه به بررسی اصلاحات بودجه‌سازی ولایتی و تمرکز زدایی منتشر شده است، چنین نتیجه‌گیری شده است که اگرچه پالیسی بودجه‌سازی ولایتی یک گام مثبت در جهت پلان‌گذاری و بودجه‌سازی مؤثر است، ولی این پالیسی بصورت واضح نقش نهادها را مشخص نکرده و تا حد زیادی وابسته به ابتکار از سوی سایر ارگان‌های دولت برای اطمینان دهی از تطبیق خود می‌باشند. هم‌چنین، این پالیسی در بخش ترتیب‌دهی صلاحیت‌های مصرف که به ریاست‌ها در سطح ولایات تفویض شده است، ناکام بوده است. در ادامه تلاش‌های چندین ساله به منظور تمرکز زدایی از پروسه‌های بودجه‌سازی، پالیسی یاد شده مبهم است و در رابطه به

^{۶۹} نیکول بیرتش و احمد سلیمان هدایت، «بودیجه پاسخگو به جندر در افغانستان: کاری در حال پیشرفت»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، سپتمبر ۲۰۱۶.

^{۷۰} نعمت الله بیژن و فرهاد ایل، «نزدیک ساختن دولت به مردم: پلان بودیجه سازی در افغانستان»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، جولای ۲۰۱۶.

<http://www.arei.org.af/Uploads/EditionPdfs/1614E%20Bringing%20the%20State%20Closer%20to%20the%20People.pdf>

^{۷۱} همان.

^{۷۲} همان.

^{۷۳} نیکول بیرتش و احمد سلیمان هدایت، «بودیجه پاسخگو به

جندر در افغانستان: کاری در حال پیشرفت»، واحد تحقیق و

ارزیابی افغانستان، سپتمبر ۲۰۱۶.

نقش نهادها بسیار گنگ و غیر واضح بوده و حمایت‌های لازم از طریق اصلاحات ساختاری را نیز با خود نداشته است.^۷ مسیر پیشرو برای بودجه‌سازی ولایتی هنوز هم پرچالش است.

بودجه‌سازی پاسخگو به جندر

با در نظر داشت نابرابری مداوم جنسیتی و پیامدهای آن، بودجه‌سازی پاسخگو به جندر به عنوان یک پالیسی بودجه سازی در سال ۱۳۹۰ معرفی و پیش‌نهاد شد. وزارت مالیه بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را به عنوان یک اصلاح در پالیسی بودجه با رویکرد آزمایشی در سال ۱۳۹۰ معرفی کرد. برای تطبیق آزمایشی ابتکار بودجه‌سازی پاسخگو به جندر شش وزارت خانه 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 سال ۲۰۱۵، مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی بازبینی اصلاحات در بخش بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را انجام داد که به تعقیب آن بررسی و ارزیابی دیگری از سوی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۱۶ انجام شد. گزارش واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به یافته‌های مشابه با گزارش مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی دست یافت—اینکه، اگرچه برابری جنسیتی در اسناد دولتی بسیار تکرار شده است، تخصیص بودجه و شامل‌سازی برابری جنسیتی در پلان‌گذاری، مصرف و ارزیابی کارآیی هنوز وجود ندارد.^۷ گزارش یاد شده اضافه می‌کند که اکثریت برنامه‌های برابری جنسیتی و توانمندسازی زنان در افغانستان خارج از بودجه ملی تمویل می‌شود.^۷

وزارت مالیه پلان کاری بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را در سال ۲۰۱۵ منتشر کرد. اگرچه معرفی پلان استراتژیک می‌تواند یک گام مثبت باشد، بازبینی مؤسسه برابری برای

صلح و دموکراسی نشان می‌دهد که این استراتژی چندان عملی نیست و پیشرفت در تطبیق آن تا حال حاضر ناچیز بوده است. در پلان کاری، وزارت مالیه متعهد شده است که متحدالمال بودجوی ۲ را اصلاح کند و گزارش‌دهی اجباری بر اساس برون‌دادهای مبتنی بر جندر را قبل از سال ۲۰۱۶ در آن شامل کند. بر اساس گزارش واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، وزارت مالیه ضمیمه‌ای را به متحدالمال بودجوی ۱ و ۲ برای وزارت‌خانه‌های ذخیل در تطبیق آزمایشی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر اضافه کرده است. ضمیمه مرتبط با بودجه‌سازی پاسخگو به جندر وزارت‌خانه‌های مربوطه به ملزم می‌کند تا اطلاعاتی در مورد تعداد مستفیدشوندگان زن و مرد، فیصدی بودجه تخصیص یافته به زنان و توضیح کوتاه در مورد پروژه‌های مربوط به زنان برای سال مالی مربوطه ارائه نمایند.^۸ ولی ارایه بودجه‌سازی پاسخگو به جندر به عنوان بخش مجزا که مقدار بودجه تخصیص یافته به زنان را معلوم می‌کند، با بودجه‌سازی پاسخگو به جندر منافات دارد زیرا درین نوع بودجه‌سازی بودجه‌های جداگانه برای برابری جنسیتی اختصاص داده نمی‌شود بلکه در عوض برابری جنسیتی را در تمام پروسه بودجه‌سازی شامل می‌کند. در ضمن، بررسی متحدالمال بودجوی ۱ و ۲ ارایه شده در پروسه پلان‌گذاری بودجه سال ۱۳۹۵، که از سوی مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی انجاما شده نشان می‌دهد که تکمیل کردن این سند بیشتر به تمرین انتخاب گزینه‌ها شباهت دارد و پلان استراتژیک نیز معترف است که اطلاعات ارایه شده از سوی وزارت‌خانه‌ها رضایت‌بخش نبوده است.

از آنجایی که متحدالمال‌های ارسال شده در سال ۱۳۹۶ برای بررسی در دسترس نبود، تعیین این که آیا اصلاحات در شکلیات متحدالمال بودجوی ۱ و ۲ تلاش‌های معناداری درین راستا را نشان می‌دهد یا خیر، اما، ریاست عمومی بودجه وزارت مالیه یک پریزنیشن را در مورد جنبه‌های

^{۷۷} نعمت الله بیژن و فرهاد ایمیل، «نزدیک ساختن دولت به مردم: پلان وبودیجه سازی در افغانستان»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، جولای ۲۰۱۶.

^{۷۴} نعمت الله بیژن و فرهاد ایمیل، «نزدیک ساختن دولت به مردم: پلان وبودیجه سازی در افغانستان»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، جولای ۲۰۱۶.

^{۷۵} مصاحبه با کارمند ریاست اجرای بودیجه، اجرا شده توسط نهاد برابری برای صلح و دموکراسی، ۲۰ نومبر.

^{۷۶} مصاحبه با کارمند ریاست اجرای بودیجه، اجرا شده توسط نهاد برابری برای صلح و دموکراسی، ۲۰ نومبر ۲۰۱۶.

پاسخگویی به جندر مسوده بودجه ملی سال ۱۳۹۶ در ماه دسامبر ۲۰۱۶ ارایه کرد. این سند نیز، مشابه با اسناد دیگر، نشان دهنده فهم محدود از بودجه‌سازی پاسخگو به جندر است و تنها موارد ذیل را بطور خلاصه راجع به ملاحظه برابری جندر در بودجه سال ۱۳۹۶ برشمرده است:

- تطبیق استراتژی خودکفایی به منظور اطمینان‌دهی از اینکه هر شهروند بطور برابر از فرصت‌های شغلی مستفید می‌شود؛
- تطبیق برنامه میثاق شهروندی جهت ارایه خدمات برابر برای مردم؛
- سرمایه‌گذاری عمومی روی تعلیم دختران و برنامه‌های سوادآموزی زنان؛
- فراهم‌سازی فرصت‌های شغلی جهت توان‌مندسازی زنان و جلوگیری از انزوای آنها؛
- فراهم‌سازی خدمات بسنده (سرپناه، غذا، آب پاک آشامیدنی، خدمات صحتی و تعلیمی) برای خانواده‌های بیجاشدگان داخلی.

پریزنتیشن یاد شده در ادامه ملاحظه برابری جنسیتی را در طرح‌های بودجه‌سازی ولایتی و شامل‌سازی جندر در متحدالمال بودجوی ۱ و ۲ برای بودجه‌سازی ولایتی و تحلیل از منظر جندر که در مسوده بودجه ۱۳۹۶ انعکاس یافته است، تذکر می‌دهد. اما، درین بخش تحلیل یاد شده را با ذکر مثال‌هایی از وزارت معارف و وزارت احیا و انکشاف دهات ارایه می‌کند. تحلیل وزارت معارف یادآوری می‌کند که مستفید شوندگان اناث از بودجه انکشافی سال ۱۳۹۶ حدود ۳۵-۴۰٪ را تشکیل می‌دهند، و در ادامه توضیح می‌دهد که افزایش ثبت نام شاگردان اناث و فراهم نمودن مواد درسی برای شاگردان دختر تحلیل جنسیتی را تشکیل می‌دهد. در تحلیل وزارت احیا و انکشاف دهات، تعداد مستفید شوندگان اناث در بخش‌های مستقیم تقسیم شده و در بخش آبیاری ۵۱٪، توسعه جاده‌ها در مناطق روستایی ۸٪، برنامه همبستگی محلی ۵۰٪، میاق شهروندی ۵۰٪ را

زنان تشکیل می‌دهد؛ اگرچه هنوز معلوم نیست این ارقام در غیاب سیستم مؤثر نظارت و ارزیابی بر چی اساسی محاسبه شده است. پریزنتیشن معترف است که ابزارهای معیاری برای تحلیل متحدالمال بودجوی ۱ و ۲ نیاز است با وجودیکه گزینه‌ها برای تحلیل متحدالمال‌ها در دست‌نامه بودجه‌سازی پاسخگو به جندر که از سوی وزارت مالیه تهیه شده، آمده است.

پلان کاری استراتژیک بودجه‌سازی پاسخگو به جندر هم‌چنان تعهد نموده است تا کمیته همکاری بین‌وزارتی را ایجاد، مسایل مربوط به بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در کمیته‌های رهبری کمک‌های تخنیکی به منظور نظارت اجباری بر فعالیت‌های معطوف به جندر را پیش کشیده، واحدهای جندر را تقویت نموده، اهداف ارتقای برابری جنسیتی و ارزیابی آن را در مدیریت کارایی شامل ساخته، و با انجوها همکاری نماید. پریزنتیشن ریاست عمومی بودجه که در ماه دسامبر ارایه شده ایجاد یک لایحه وظایف را برای کمیته مشورتی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر به عنوان گام بعدی خود برشمرده است.^{۷۸}

در سال ۲۰۱۵، مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی یک جلسه آموزشی را با مقامات وزارت مالیه و وزارت امور زنان در مورد بودجه‌سازی پاسخگو به جندر دایر نمود که به تعقیب آن آنها جلسات آموزشی را در وزارت‌خانه‌های دخیل در تطبیق آزمایشی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر اجرا کردند و نمایندگان این وزارت‌خانه‌های را در رابطه به بودجه‌سازی پاسخگو به جندر آموزش دادند؛ این استراتژی قابلیت تکرار را دارد. اما، به گفته وزارت مالیه اشتراک کنندگان جلسه آموزشی که از سوی مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی تدویر شده بود، هیچ تلاشی را در راستای پیشبرد آجندای بودجه‌سازی پاسخگو به جندر انجام نداده اند.^{۷۹} در پریزنتیشن ریاست عمومی بودجه در مورد بودجه سال ۱۳۹۶، یادآوری شده است که در آینده آموزش‌های مرتبط با بودجه‌سازی پاسخگو به جندر را در وزارت‌های ذیدخل فراهم خواهد کرد؛ اگرچه هنوز معلوم نیست که این

^{۷۸} همان.

^{۷۹} نیکول بیرتش و احمد سلیمان هدایت، «بودیجه پاسخگو به جندر در افغانستان: کاری در حال پیشرفت»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، سپتمبر ۲۰۱۶.

برنامه‌های آموزشی چه تفاوتی با آنچه در دست‌نامه آموزشی که از سوی وزارت ترتیب شده است، خواهد داشت.^{۸۰}

پلان کاری استراتژیک بودجه‌سازی پاسخگو به جندر هم‌چنان تعهد کرده است که در رابطه به ارتقای ظرفیت در خصوص بودجه‌سازی پاسخگو به جندر تلاش خواهد کرد که شامل پلان ارتقای ظرفیت سه ساله و معرفی دست‌نامه آموزشی که در سال ۲۰۱۵ تهیه شده است، می‌شود. گزارش واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان بررسی کرده است که هم رساله و هم دست‌نامه آموزشی با معیارهای بین‌المللی هم‌خوانی دارد و بهترین راه‌های را با در نظر داشت سیستم مدیریت مالی عمومی افغانستان در بر دارد؛ زیرا در آنها چگونگی تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در پروسه بودجه‌سازی سالانه، به شمول مثال‌ها، تمرین‌ها و چک‌لیست‌ها شامل شده است. دست‌نامه بودجه‌سازی پاسخگو به جندر وزارت مالیه در ماه اکتوبر بصورت آنلاین در دسترس قرار گرفت با آنکه این سند تنها به زبان انگلیسی از سوی برنامه انکشافی سازمان ملل متحد به نشر رسیده است.^{۸۱} با وجودیکه ترجمه دري و پشتوی آن نیز تهیه شده است، ولی هیچ اشاره‌ای به نشر آن از سوی وزارت مالیه یا دولت جمهوری اسلامی افغانستان نشده است.

حتا در پالیسی‌ها و اصلاحاتی که جدیداً معرفی شده است، اصول بودجه‌سازی پاسخگو به جندر بصورت مؤثر گنجانده نشده است. مثلاً، در پالیسی بودجه‌سازی ولایتی، برابری جنسیتی به عنوان مسئله که باید در تمام ادارات در پیش‌نهاد بودجه آنها مورد ملاحظه قرار بگیرد، یاد شده است ولی هیچ مقررہ یا رهنمودی برای تطبیق آن ارایه نشده است. گزارش واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در رابطه به بودجه‌سازی پاسخگو به جندر یافته است که مسئله نمایندگی زنان در پلان‌گذاری‌های محلی و بودجه‌سازی تنها یک بار مورد اشاره قرار گرفته آنهم زمانی که ریاست امور زنان ولایات را به عنوان عضوی کمیته ولایتی مدیریت مالی عمومی نام برده است.^{۸۲} بالاخره،

گزارش واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نتیجه‌گیری کرده است که تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در افغانستان هنوز هم با چالش‌هایی مواجه است و این چالش‌ها شامل موارد زیر می‌شود: فضای عاری از حمایت برای بهبود و تقویت برابری جنسیتی؛ خلاها در فهم بودجه‌سازی پاسخگو به جندر؛ ناهماهنگی در حمایت در سطح رهبری؛ کمبود چارچوب مفهومی و ظرفیت فنی در رابطه به جندر، بودجه‌سازی مبتنی بر برنامه، و مدیریت مالی عمومی؛ منابع بیش‌تری محدود و بودجه؛ کمبود اطلاعات تفکیک شده بر اساس جنسیت و دسترسی محدود به اطلاعات؛ عدم ارتباط میان پروسه‌های مرکزی و محلی در بودجه‌سازی؛ و مشارکت ضعیف رسانه‌ها و جامعه مدنی.^{۸۳}

این نتیجه‌گیری‌ها نشان می‌دهد تغییرات محدودی از زمان بازبینی انجام شده از سوی مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی که در سال ۲۰۱۵ انجام شده بود، صورت گرفته است. گزارش مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی دریافته بود که شاخص‌های مورد استفاده در پروسه بودجه‌سازی بصورت گسترده حساس به جندر نیستند. پروسه تهیه بودجه ملی اطمینان نمی‌دهد که بصورت مؤثر بودجه‌سازی پاسخگو به جندر لحاظ می‌شود؛ هم‌چنان میکانیزم‌های جهت تشویق و حمایت تحلیل جندر وجود ندارد و پاسخگویی نسبت به جندر نیز در بودجه ملی وجود ندارد. بازبینی مورد نظر هم‌چنان دریافته بود که بسیاری از مقامات دولتی هنوز هم فهمی از بودجه‌سازی پاسخگو به جندر ندارند. تحلیل متحدالمال بودجوی ۲ که از سوی وزارت‌خانه‌های ذیدخل تسلیم داده شده است، نشان می‌دهد که جندر با اصطلاحات مبهم توضیح داده شده و بصورت کلی تحلیل جندر برنامه‌ها و تأثیرات احتمالی آن را انعکاس نداده است. هیچ کدام از شاخص‌ها که در سطح برنامه مورد نظر بوده است، با معیارهای شاخص‌های حساس به جندر هم‌خوانی ندارد و شاخص‌ها تعهدات زیادی را که در هر سکتور راجع به برابری جندر از طریق پالیسی‌ها

^{۸۰} نیکول بیرتس و احمد سلیمان هدایت، «بودیجه پاسخگو به جندر در افغانستان: کاری در حال پیشرفت»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، سپتمبر ۲۰۱۶.

^{۸۱} همان.
^{۸۲} جنبه‌های جندر در مسوده بودیجه ۱۳۹۶، وزارت مالیه، ریاست عمومی بودیجه، دسمبر ۲۰۱۶.
^{۸۳} همان.

و استراتیژی‌های ملی و سکتوری سپرده شده است، انعکاس نداده است. پلان‌گذاری در مورد برابری جنسیتی در وزارت و استخدام افراد برای برنامه‌ها نشان می‌دهد که اقدامی جهت پر کردن فاصله جنسیتی صورت نگرفته است.

بازبینی ۲۰۱۵ مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی دریافته است که در متحدالمال‌های ۲ که از سوی چندین وزارت‌خانه دخیل در سال ۱۳۹۵ تهیه شده است، بخشی یا تمام متحدالمال بودجوی ۲ خالی گذاشته شده و برخی دیگر هیچ فیصدی از میزان مستفیدشوندگان به تفکیک جنیست یا هم فیصدی مشارکت زنان در پروژه‌های انکشافی ارایه نداده اند. علاوه بر آن، در بسیاری موارد وزارت‌خانه‌ها گزارش دادند که آنها اطلاعات و ارقام تفکیک شده بر اساس جنسیت جمع‌آوری نمی‌کنند که این امر دقیق بودن برآوردهای آنها را زیر سوال می‌برد زیرا چنین ارقامی در غیاب سیستم‌های نظارت حساس به جندر و جمع‌آوری اطلاعات به درستی ممکن نیست.

یکی از مقامات از ریاست پالیسی و اصلاحات بودجه توضیح داد که به دلیل نبود ظرفیت و عدم موجودیت فهم دقیق از بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در میان مقامات دولتی، مشکلات زیادی در بخش تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر وجود دارد. مقام مذکور گفت که مقامات وزارت بیشتر علاقه دارند در مراسم تجلیل از روز جهانی زن اشتراک کنند تا فهم و تطبیق بودجه‌سازی پاسخگو به جندر و چگونگی ملاحظه جندر در برنامه‌ها.^{۸۴} وی در ادامه علاوه نمود که علی رغم پلان کاری ملی برای سال ۱۳۲۵، که در سال ۲۰۱۵ افتتاح شد، این پلان در حال حاضر یک اولویت در بودجه‌سازی نیست زیرا هزینه آن هنوز تکمیل نشده است.^{۸۵} ولی، این موضوع مغایر معلوماتی است که از سوی ریاست عمومی بودجه در رابطه به جندر در بودجه ملی سال ۱۳۹۶ ارایه شده است که تأکید می‌کند که هزینه پلان مذکور از سال ۲۰۱۷-۲۰۲۰ تکمیل شده است و هزینه مجموعی آن

برای سال ۲۰۱۷ مبلغ ۸,۲۱۳ میلیون دالر آمریکایی برآورد شده است که سهم دولت افغانستان در مسوده در بخش بودجه عادی، به خصوص تحت کد ۲۲ وزارت‌خانه‌ها گنجانده شده و فاصله بودجه مبلغ ۵,۷۳۵ میلیون دالر محاسبه شده است.^۹

در اخیر، به نظر می‌رسد که در بخش نهاده‌سازی معنادار بودجه‌سازی پاسخگو به جندر در سال گذشته پیشرفت چندانی حاصل نشده است. با وجودیکه گزارش پیشرفت چارچوب خودکفایی از طریق حسابداری متقابل و اهداف تعیین شده برای سال ۱۸/۲۰۱۷ از پلان کاری ملی ۱۳۲۵ یاد کرده اند و بر افزایش فیصدی مأمورین ملکی اناث تأکید نموده اند، آنها از بودجه‌سازی پاسخگو به جندر هیچ نام نبرده اند. این نشان می‌دهد بودجه‌سازی پاسخگو به جندر به اولویت دولت جمهوری اسلامی افغانستان تبدیل نشده و هم‌چنان اولویت جامعه بین‌المللی نیز نمی‌باشد یا هم جزء آجندای همکاری‌ها در عرصه انکشاف و مؤثریت نیست. ولی، پریزنیشن ریاست عمومی بودجه در مورد بودجه ۱۳۹۶ از ایجاد پالیسی ملی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر و معرفی بودجه‌سازی پاسخگو به جندر به «دو یا سه وزارت‌خانه‌ی دیگر» یاد کرده است که می‌تواند ابزاری برای کاهش این فاصله باشد. اما، با در نظرداشت تطبیق محدود پلان استراتژیک بودجه‌سازی پاسخگو به جندر و اسنادی نظیر جزوه و دست‌نامه آموزشی، به نظر می‌رسد که احتمالاً این تعهد هیچ نتیجه معقولی در پی نخواهد داشت.

۶,۴ مشارکت جامعه مدنی

بررسی آزاد بودجه ۲۰۱۵ نشان می‌دهد که مشارکت عمومی در پروسه‌های بودجه‌سازی محدود است. نمره ۲۷ افغانستان از ۱۰۰ نشان می‌دهد که فرصت‌های فعلی برای مشارکت جامعه مدنی و عموم مردم در پروسه‌های بودجه‌سازی محدود است. در بررسی میزان فرصت‌هایی که دولت برای مشارکت عمومی در پروسه‌های بودجه‌سازی

^{۸۴} جنبه‌های جندر در مسوده بودجه ۱۳۹۶، وزارت مالیه، ریاست عمومی بودجه، دسمبر ۲۰۱۶

^{۸۵} نیکول بیرتش و احمد سلیمان هدایت، «بودجه پاسخگو به جندر در افغانستان: کاری در حال پیشرفت»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، سپتمبر ۲۰۱۶.

^{۸۶} بودجه پاسخگو به جندر، UNDP in Afghanistan
http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/library/womens_empowerment/GRB-handbook.html

فراهم می‌سازد، بررسی نشان می‌دهد که مشارکت جامعه مدنی بهبود نیافته است.^۹

وزارت مالیه با جامعه مدنی در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ جلسه‌های تدویر نموده است. به گفته دولت افغانستان ورکشاپ‌های جامعه مدنی به منظور بهبود حسابدی و شفافیت سکتور دولتی و هم‌چنان ذخیل‌سازی و آموزش جامعه مدنی در

بودجه‌سازی، مصرف بودجه، و نظارت بر آن بوده است. به نظر نمی‌رسد چنین ورکشاپی قبل از تهیه مسوده بودجه ملی سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ تدویر شده باشد. به هر ترتیب، جلسه استماعیه بودجه سال مالی ۱۳۹۶ از ۲۷ آگست تا ۲۶ سپتامبر تدویر شد که در آن ۶۳ واحد بودجوی شرکت کردند که پیش‌بینی‌های بودجوی خود را برای سال ۱۳۹۶ ارائه کردند. بر اساس معلومات وزارت مالیه، جلسه استماعیه بودجوی امسال با سال‌های گذشته متفاوت بود زیرا بر علاوه عضای معمولی کمیته‌های بودجه، نمایندگان جامعه مدنی و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی نیز در آن اشتراک ورزیده بودند. نمایندگان جامعه مدنی و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی فرصت یافتند تا در مورد موضوعات مورد نظر شان توضیحات داده و پیشنهادات خود را ارائه کنند.^۹ مقامی از ریاست مصرف بودجه در ادامه اشاره کرد که نمایندگان جامعه مدنی هم‌چنان در جلسه مصرف بودجه در کابل دعوت شده بودند که در آن نمایندگان وزرات‌خانه‌ها، اعضای پارلمان، و نمایندگان ولایات اشتراک کرده بودند؛ اگرچه وی نیز اشاره کرد که مشارکت از سوی جامعه مدنی محدود بود.^۹ هنوز هم به نظر می‌رسد فرصت قابل ملاحظه برای مشارکت جامعه مدنی در پلان‌گذاری، نظارت و ارزیابی بودجه ملی وجود دارد.

۵. پیشنهادات

۵. پیشنهادات

با در نظر داشت یافته‌های این بازبینی بودجه سالانه، مؤسسه برابری برای صلح و دموکراسی پیشنهادات ذیل را ارائه می‌کند:

دولت:

ثبات مالی

- اطمینان‌دهی از تطبیق کامل پالیسی عملیات، حفظ و مراقبت از طریق تکمیل اولویت‌دهی به بودجه برای عملیات، حفظ و مراقبت؛
- اطمینان دهی از اینکه مقامات در سطح ولایات حمایت‌های مرتبط با ارتقای ظرفیت از طریق فراهم سازی آموزش‌های مربوطه از طریق پالیسی بودجه‌سازی ولایتی و کمک تخنیکی معیاری دریافت می‌کنند؛
- مذاکره با دونه‌های بین‌المللی جهت افزایش صلاحیت احتیاصی دولت بر اساس فرضیات واقع‌بینانه مبتنی بر ظرفیت جذب دولت و کارآیی مدیریت مالی عمومی به عنوان ابزاری جهت بهبود مدیریت منابع؛
- پیگیری محاسبه عواید احتمالی و نظارت بر عواید جمع‌آوری شده زیرا این موضوع از نقشه راه دو برای مدیریت مالی عمومی حذف شده بود؛
- بررسی مجدد و بازبینی قانون معادن در مطابقت با پیشنهادات جامعه مدنی به منظور اطمینان دهی از شفافیت و حسابدی سکتور معادن و اعظمی کردن عواید.

شفافیت و حسابداری:

- نشر تمام گزارشات جاری، تفتیش ها و سایر اسناد مربوط به بودجه ملی، شفافیت و حسابداری در وب سایت های مربوط به دولت و به روز رسانی آنها؛
- تداوم تشخیص تقلب و حیف و میل از طریق اداره تدارکات ملی و همچنان بهبود طی مراحل قرارداد ها به منظور پیشگیری از تأخیر در مصرف بودجه؛
- ارتقای ظرفیت تخنیکی اداره عالی تفتیش به منظور اجرای تفتیش های غیر مالی که نتایج مصارف عمومی را با در نظر داشت ارائه خدمات با هدف تشخیص ناکارایی، حیف و میل و تقلب، مورد واریسی قرار بدهد؛
- اطمینان دهی از تطبیق قانون دسترسی به اطلاعات و اجرای اقدامات علیه مقامات دولتی که روی جامعه مدنی، رسانه ها و شهروندان جهت دسترسی به اطلاعات محدودیت وضع می کنند.

نظارت و ارزیابی:

- تطبیق پیشنهادات مربوط به گزارش بررسی سیستم های نظارت و ارزیابی که در سال ۲۰۱۴ منتشر شده است، به شمول پیگیری تأسیس سیستم سراسری نظارت و ارزیابی از کارایی دولت؛
- تقویت استفاده از متحدالمال بودجوی ۱ و ۲ به عنوان چارچوب نظارت و ارزیابی کارایی بودجوی وزارت خانه های مربوطه و ملزم ساختن آنها به منظور ایجاد شاخص های مؤثر کارایی در هماهنگی با استراتیژی های کلیدی ملی و سکتوری.

بودجه سازی ولایتی:

- پیگیری پالیسی حکومت دارای محلی که از سوی اداره مستقل ارگان های محل در حال تسوید است، و اطمینان دهی از هماهنگی آن با پالیسی بودجه سازی ولایتی؛
- بهبود و تقویت اصلاحات بودجه سازی ولایتی از طریق ارائه وضاحت و گسترش پالیسی بودجه سازی ولایتی به منظور گنجاندن نقش نهاد ها، تشریح مسئولیت های آنها و تعیین میزان مصارف و تفویض صلاحیت لازم.

بودجه سازی مبتنی بر برنامه:

- تسوید نقشه راه بودجه سازی مبتنی بر برنامه که قرار بود همراه با نقشه راه ۲ مدیریت مالی عمومی تهیه شود؛
- توضیح مفاهیم بودجه سازی مبتنی بر برنامه به صورت واضح و شفاف تا اینکه وزارت خانه های مربوطه بتوانند نورم ها و فورمول های مشابه را تطبیق کنند.

بودجه سازی پاسخگو به جندر:

- تطبیق پالیسی های موجود و استفاده از منابع موجود و اسناد نظیر پلان کاری استراتیژیک بودجه سازی پاسخگو به جندر، جزوه بودجه سازی پاسخگو به جندر و دستنامه آموزشی بودجه سازی پاسخگو به جندر قبل از شروع هر اقدام دیگر در رابطه با بودجه سازی پاسخگو به جندر؛
- شامل سازی پاسخگویی به جندر به عنوان یک معیار جهت ارزیابی بودجه ملی در جریان تصویب بودجه؛
- آگاهی دهی در داخل دولت مبنی بر اینکه چه منابعی در رابطه با جندر وجود دارد و منابع اطلاعات و ارقام تفکیک شده بر اساس جنسیت یا جندر به خصوص در وزارت مالیه و وزارت امور زنان، که هیچ کدام از آنها منابع موجود را به صورت آنلاین در دسترس قرار نداده اند؛

دورهای بین المللی

- جهت دهی منابع بیشتر از طریق گزینه های حمایت از بودجه مثل صندوق بازسازی افغانستان یا تخصیص بودجه به اساس برنامه به عنوان ابزار بهبود و تقویت صلاحیت احتیاطی دولت افغانستان؛
- تطبیق پالیسی عدم تحمل فساد در بودجه های احتیاطی و غیر احتیاطی و در عین حال حمایت از تطبیق ابتکار های مبارزه با فساد دولت افغانستان؛
- تمديد حمایت مالی و تخنیکي برای تطبیق نقشه راه ۲ مدیریت مالی عمومی غرض تداوم پیشرفت های بدست آمده و رسیدگی به مشکلات مالی و ظرفیتی؛
- اطمینان دهی از واگذاری مؤثر زیربناها و تسهیلات به دولت جمهوری اسلامی افغانستان به شمول تأکید لازم و حصول اطمینان از پلان مالی دولت برای عملیات، حفظ و مراقبت؛
- شامل سازی بودجه سازی پاسخگو به جندر به عنوان یک اولویت در کمک های انکشافی و بهبود مؤثریت کمک ها؛
- دورها و برنامه های حامی اصلاحات در بخش بودجه سازی پاسخگو به جندر باید توجه شان را از بودجه سازی به عنوان یک تعهد پالیسی عمومی به دانش واقعی، ظرفیت ها، اقدامات و سیستم های تسهیل کننده به منظور ملاحظه مؤثر نیاز ها، تجربیات و تأثیرات تفکیک شده به اساس جندر در بودجه ها و برنامه در تمامی مراحل معطوف نمایند. برنامه ها باید اطمینان بدهند که حمایت های فراهم شده به شکل حمایت هستند نه ایجاد پالیسی ها، استراتژی ها و سیستم های خارجی.

- ترتیب نقشه راه به منظور تهیه گزارش بودجه سازی جندر غرض فراهم ساختن زمینه برای بودجه سازی پاسخگو به جندر؛
- شامل سازی اقدامات معنی دار در رابطه با بودجه سازی پاسخگو به جندر و تحلیل جندر در پلان گذاری میان مدت بودجه و چارچوب بودجوی میان مدت؛
- بازبینی بخش های بودجه سازی پاسخگو به جندر در متحد المال بودجوی ۱ و ۲ غرض شامل سازی هدايات مشخص تر در رابطه به اینکه هنگام تسلیم دهی این اسناد چه موضوعاتی را دربر داشته باشد، و اطمینان دهی از اینکه این اقدامات به صورت معنی دار بودجه سازی پاسخگو به جندر را تقویت می نماید؛
- ملزم ساختن واحد جندر در هر وزارت که تسلیم دهی متحد المال بودجوی را قبل از پذیرش آنها از وزارت خانه ها؛
- رسمی سازی نقش واحد جندر هر وزارت در پروسه پلان گذاری تطبیق و ارزیابی بودجه؛
- بازبینی سیستم های نظارت و ارزیابی غرض اطمینان دهی از اینکه اطلاعات و ارقام به اساس جنسیت تفکیک شده اند و اینکه این سیستم ها اطلاعات لازم برای انجام تحلیل جندر و پلان گذاری پالیسی ها و برنامه های حساس به جندر را فراهم می سازند.

مشارکت جامعه مدنی:

- بهبود مشارکت عمومی در پروسه بودجه سازی از طریق تدویر ورکشاپ های جامعه مدنی، جلسات مشورتی و جلسات استماعیه عمومی برای نهاد های جامعه مدنی یا ایجاد کمیته های متشکل از نهاد های جامعه مدنی به منظور ارائه دیدگاه های شان در رابطه با متحد المال های بودجوی؛
- بررسی امکان نقش نهاد های جامعه مدنی در پالیسی بودجه سازی ولایتی به منظور نظارت بر تطبیق بودجه در سطح محلی.

نهادهای جامعه مدنی

- ایجاد آگاهی از پروسه بودجه سالانه، اصلاحات بودجوی و مسایل کلیدی مربوط به مدیریت مالی عمومی و ثبات مالی؛
- مشارکت در پروسه نظارت از بودجه از طریق حصول آگاهی از تخصیصات و تعهدات شامل در بودجه ملی و استراتیژی ملی دولت و همچنان ایفای نقش به عنوان یک ناظر مستقل در سطح محل به منظور دادخواهی برای تطبیق مؤثر و شفاف بودجه ملی؛
- حمایت از روحیه همکاری میان نهاد های جامعه مدنی با دولت در عوض رفتار ستیزه جویانه به عنوان ابزار تلاش مشترک به سوی بودجه سازی و حکومت داری خوب.