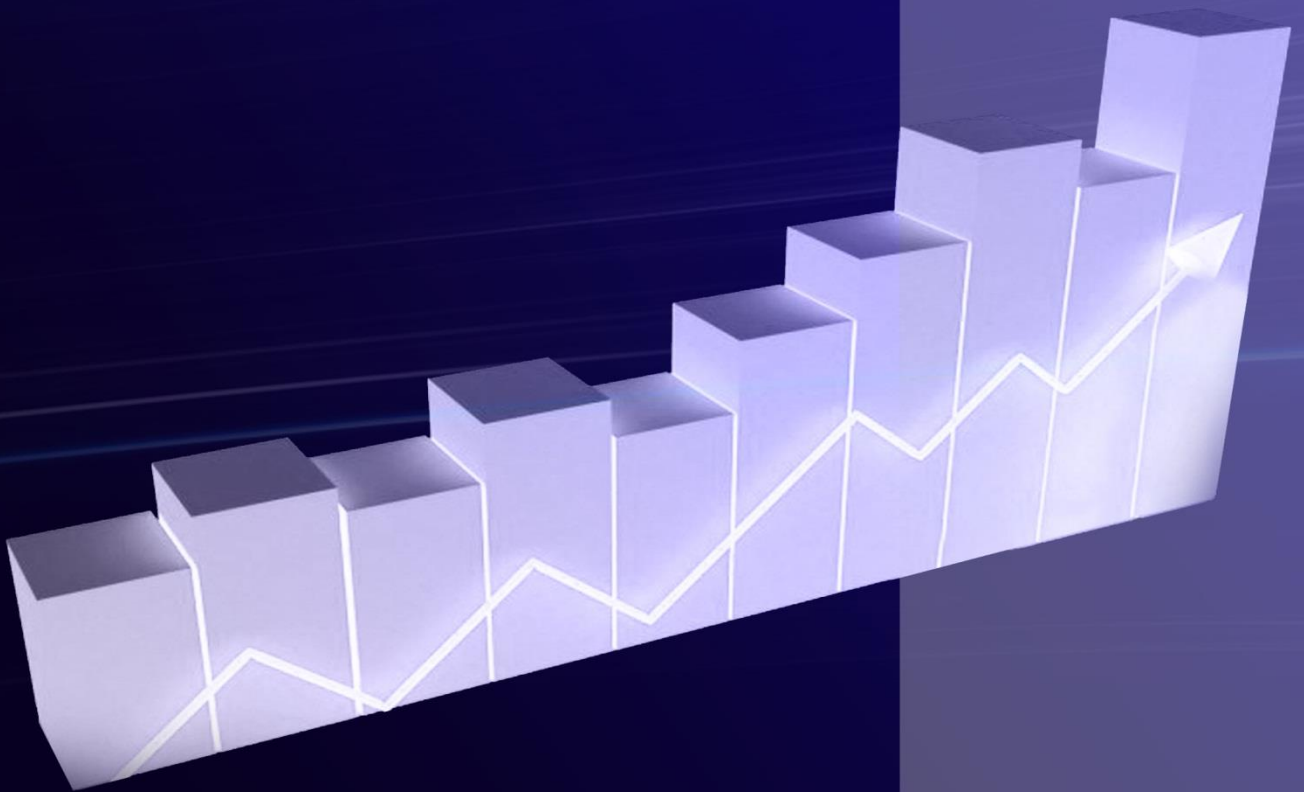




بازنگری مستقل بودجه ملی سال 1393 افغانستان



اختصارات

استراتژی انکشاف ملی افغانستان	ANDS
ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی	ACTA
نیروهای امنیتی ملی افغان	ANSF
ریاست بودجه	BD
میثاق محو تبعیض علیه زنان	CEDAW
برابری برای صلح و دموکراسی	EPD
وضعیت شکننده (دولت های متزلزل)	FS
سال مالی	FY
بودجه سازی جوابگو به جنسیت	GRB
مشارکت بین المللی بودجه	IBP
کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی	IARCSC
صندوق بین المللی پول	IMF
بوردهای مشترک هماهنگی و نظارت	JCMB
کشور های کم درآمد	LIC
وزارت سکتوری	LM
بودجه ملی	NB
اهداف انکشافی هزار ساله	MDGs
وزارت معارف	MoE
وزارت مالیه	MoF
وزارت کار، امور اجتماعی، شهدا و معلولین	MoLSAMD
وزارت صحت عامه	MoPH
برنامه های ملی دارای اولویت	NPP
شاخص بودجه باز	OBI
عملیات و مراقبت	O&M
حسابدهی مالی و مصارفاتی عامه	PEFA
مدیریت مالی عامه	PFM
اصلاحات مدیریت مالی عامه	PFMR
نشست مقامات عالی رتبه	SOM
چهار چوب حسابدهی متقابل توکیو	TMAF
بانک جهانی	WB

اصطلاحات

بودجه عادی	بودجه برای تمویل معاشات، مصارفات عملیاتی و مراقبتی با بعضی مصارف انکشافی. این بودجه عمدتاً با عواید داخلی تمویل میگردد.
بودجه انکشافی	بودجه برای تمویل پروژه های انکشافی و سرمایه گذاری اکثراً به کمک تمویل کنندگان
بودجه اصلی	مجموع بودجه عادی و انکشافی
حمایت از طریق بودجه	کمک های تمویل کنندگان از مجرای وزارت مالیه
حمایت خارج از بودجه	کمک های تمویل کنندگان خارج از مجرای وزارت مالیه توسط قرارداد کنندگان فرعی
وجوه احتیاطی	کمک های تمویل کنندگان از مجرای وزارت مالیه با اختصاص صلاحیت به دولت
وجوه غیر احتیاطی	کمک های تمویل کنندگان از مجرای وزارت مالیه و مشخص برای پروژه های خاص
شاخص بودجه باز	سروی برای ارزیابی شفافیت و حسابدهی بودجه ملی کشور ها در برابر شاخص های تعیین شده مشخص
قطعیه	گزارش حساب مالی دولت
کود 21	جدول حسابات برای معاشات
کود 22	جدول حسابات برای مصارف عملیاتی و مراقبتی
کود 25	جدول حسابات برای مصارف سرمایه گذاری و انکشاف

فهرست مطالب

2	..... اختصارات
3	..... اصطلاحات
4	..... فهرست مطالب
Error! Bookmark not defined.	..... مقدمه
Error! Bookmark not defined.	..... 1. خلاصه
Error! Bookmark not defined.	..... 2. بودجه در یک نگاه
Error! Bookmark not defined.	..... الف. منابع تخمین شده
Error! Bookmark not defined.	..... i. عواید داخلی
Error! Bookmark not defined.	..... ii. کمک تمویل کنندگان
Error! Bookmark not defined.	..... ب. توزیع تخمین شده برای سال 1393
Error! Bookmark not defined.	..... i. بودجه عادی و عملیاتی
Error! Bookmark not defined.	..... ii. بودجه انکشافی
Error! Bookmark not defined.	..... 3. بازنگری بودجه در برابر شاخص های کلیدی
Error! Bookmark not defined.	..... الف. چهارچوب حسابداری متقابل توکیو
Error! Bookmark not defined.	..... ب. پایداری مالی بعد از سال 2014
Error! Bookmark not defined.	..... ج. مدیریت مالی عامه
Error! Bookmark not defined.	..... د. بودجه سازی به سطح ولایات
Error! Bookmark not defined.	..... هـ. بودجه سازی به اساس برنامه
Error! Bookmark not defined.	..... و. بودجه جوابگو به جنسیت
Error! Bookmark not defined.	..... ز. وضعیت افغانستان در شاخص بودجه آزاد
Error! Bookmark not defined.	..... 4. نقش شرکای کلیدی
Error! Bookmark not defined.	..... الف. وزارت مالیه
Error! Bookmark not defined.	..... ب. شرکای داخلی
Error! Bookmark not defined.	..... ج. شرکای بیرونی
Error! Bookmark not defined.	..... جمع بندی

1. مقدمه

انکشاف اقتصاد پایدار همراه با حکومتداری موثر یک امر ضروری برای افغانستان است تا بتواند از مرحله انتقال به مرحله تحول مثبت عبور نماید. بودجه ملی نقش مهمی را در بسیج نمودن جامعه به مسیر انکشاف اقتصادی ایفاء میکند.

از سه سال بدین سو، **ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی (ACTA)** بودجه ملی را بازنگری نموده و خلاصه کلی از بودجه ملی را همراه با یافته های کلیدی و یک سلسله پیشنهادات نشر می نماید. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی در واقع ترکیب یا ائتلافی از نهادهای های جامعه مدنی، گروه های اجتماعی و افراد در سطح ملی و محلی میباشد. این ائتلاف مأموریت ترویج فرهنگ شفافیت و حسابدهی در برابر منابع و پالیسی های عامه را داشته و این کار را با بازنگری استراتژی ها و پالیسی های مرتبط به حکومتداری و با استفاده از بودجه ملی به عنوان یک وسیله مهم دادخواهی برای ارایه خدمات ابتدایی بهتر توسط حکومت برای مردم انجام می دهد.

هدف این بازنگری بصورت عمده نشر معلومات خلاصه و ساده بودجه جهت آشنا ساختن مردم و جامعه مدنی با بودجه ملی و تأثیر بودجه بالای اقتصاد کشور و زندگی روزمره مردم می باشد.

ناگفته نماند که این بازنگری بدون سهمگیری افراد و گروه های مختلف بخصوص چند نهاد مشخص هرگز تهیه شده نمی توانست. وزارت صحت عامه، وزارت تحصیلات عالی، وزارت کار و امور اجتماعی و مهمتر از همه ریاست بودجه وزارت مالیه که افکار ارزشمند، اطلاعات و تجربیات خویش را با ما شریک ساختند. ما همچنان از برنامه موسسه ی بین المللی کاونترپارت تحت نام - ابتکار جهت تقویت جامعه مدنی افغان (**IPACS II**) بخاطری مساعدت های مالی که این بازنگری مستقل را ممکن ساخت، ابراز قدردانی می کنیم. همچنین از نمایندگان جامعه مدنی بخصوص از همکاران ما در سکتور صحت و معارف نیز تشکر می نماییم که با حضور در نشست های مشورتی این بازنگری را غنامند ساختند.

بودجه سال 1393 بسیار مهم می باشد چون پالیسی اقتصادی کشور را در یک وضعیت خیلی حساس میخواهد شکل بدهد. زیرا با برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای ولایتی نه تنها مرحله انتقال سیاسی صورت می گیرد بلکه مسوولیت های امنیتی در سراسر کشور از نیروهای بین المللی به نیروهای امنیتی افغان انتقال خواهد یافت.

این بازنگری در برابر چند شاخص کلیدی مشخص صورت گرفته و در برگیرنده پیشنهادات از دیدگاه جامعه مدنی نیز میباشد. در نهایت این گزارش سعی می نماید تا یک بازنگری عینی از مسایل مختلف مانند "فرصت ها"، "چالش ها" و "موفقیت ها" را برای خوانندگان ارایه دهد.

1. خلاصه

ابزار های پالیسی عامه مانند بودجه ملی نقش مهمی را در بسیج نمودن جامعه در مسیر انکشاف اقتصادی ایفاء می کند. این گزارش قصد دارد تا یک بازنگری مستقل و متکی بر جامعه مدنی از بودجه ملی را برای اعضای پارلمان، رسانه ها، جامعه مدنی و مردم عام ارایه نماید. ما سعی نمودیم تا این گزارش را ساده و واضح تهیه نماییم تا بخش عظیمی از مردم بتوانند بودجه را به درستی درک نموده و وارد گفتگوهای مرتبط به اختصاص منابعی شوند که زندگی روزمره شان را متأثر می سازد.

این گزارش به سه بخش عمده تقسیم شده است. بخش اول آن بنام "بودجه در یک نگاه" می خواهد تا یک دیدی کلی بر کل بودجه سال 1393 داشته باشد. ما بودجه سال 1393 را با بودجه سال 1392 مقایسه نمودیم تا بتوانیم انباشته شدن مسایل و اختلافات یا انحراف های عمده سال گذشته را مشخص نماییم. سپس این گزارش به منابع تمویل بودجه و مصارفات بصورت خلاصه نگاه می کند. همچنین به عواید داخلی، کمک تمویل کنندگان، بودجه عادی و انکشافی بصورت مختصر نظر می اندازد.

بخش دوم گزارش بودجه ملی سال 1393 را در برابر یک تعداد شاخص های کلیدی بازنگری میکند تا پیشرفت و چالش ها را درک نماید. شاخص های عمده مشخص شده در این گزارش متشکل از چهارچوب حسابدی متقابل توکیو، ثبات مالی بعد از سال 2014، اصلاحات مدیریت مالی عامه و اجرای اصلاحات مدیریت مالی عامه، بودجه سازی به سطح ولایات، بودجه سازی به اساس برنامه، بودجه سازی جوبگو به جنسیت و وضعیت افغانستان در شاخص بودجه باز، می باشد.

در نهایت، بخش سوم گزارش بصورت گسترده نقش شرکای مختلف را در تأثیر گذاری بر محتوای بودجه مشخص مینماید. همچنین پیشنهادات مختلف را برای شرکای مختلف ارایه می دهد تا بتواند بودجه را بر اساس نیاز های مردم و آرزوهای کشور بسازد.

بودجه ملی سال 1393 با دید وسیعتر برای انکشاف اقتصادی کشور و با تمرکز عمده بالای استفاده از فرصت ها، ایجاد شغل برای جوانان و کاهش فقر تهیه شده است. بودجه بر اساس برنامه های ملی دارای اولویت، پروژه های انکشافی- اجتماعی به سطح ولایات، اختصاص منابع با در نظر داشت پایداری بودجه ملی در درازمدت و کوتاه مدت و با تمرکز خاص بر حفظ و مراقبت از پروژه ها، ترتیب شده است.

علیرغم تصریح این مطلب در اسناد بودجه که این بودجه بخاطر رشد عواید و انکشاف اقتصادی بر اساس یک سلسله اهداف تهیه شده، اما هدف تعیین شده برای عواید داخلی در سال 1391 برآورده نشد. در نتیجه، اهداف تعیین شده برای عواید داخلی سال های 1392 و 1393 یکبار دیگر ارزیابی شده و به علت کاهش عواید داخلی و فساد گسترده در جمع آوری عواید پایین تر، تعیین شده است. این مسئله همراه با کاهش واردات؛ سطح پایین معاملات سرمایه گذاری؛ و بسته شدن چندین شرکت خارجی تهدید جدی را در برابر اقتصاد و تأمین منابع ایجاد نموده است. هدف برای عواید سال 1392 به مبلغ 124 میلیارد افغانی تعیین شده بود، اما بعد ها به مبلغ 113 میلیارد افغانی کاهش داده شد. بنابراین، کسر مالی در کل عواید داخلی الی 8 درصد بوده که در قدم اول لغزش جدی را در تلاش های جمع آوری عواید نشان می دهد.

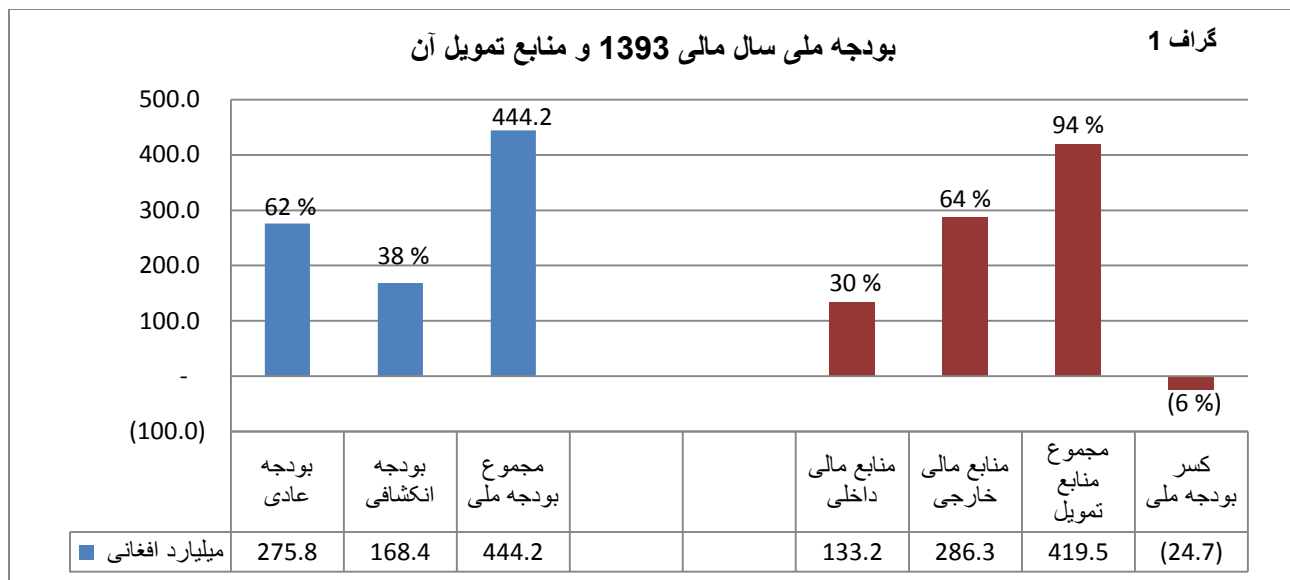
افزایش در مخارج معاشاتی بودجه بخصوص با معرفی و تطبیق قانون جدید برای "جبران غرامت شهدا و معلولین" باعث سنگینی بیشتر بر بودجه ملی می شود. همچنین افزایش سریع در بودجه نظامی و خلاهای موجود در تمویل کسر بودجه که می تواند عواقب جدی بر ثبات اقتصاد کشور داشته باشد، باعث نگرانی جدی ما شده است.

2. بودجه در یک نگاه

بودجه پیشنهادی برای سال مالی 1393 (444.192 میلیارد افغانی) یا 7.932 میلیارد دالر می باشد که در مقایسه با بودجه سال 1392 که (348.2 میلیارد افغانی) یا 6.697 میلیارد دالر بوده، 28 درصد افزایش را نشان می دهد.

بودجه مالی از طریق سه منبع تمویل می شود: 1. داخلی، 2. کمک تمویل کنندگان، 3. قرضه ها. وزارت مالیه تأمین مبلغ 7.49 میلیارد دالر یا (419.5 میلیارد افغانی) را برای بودجه سال 1393 مورد هدف قرار داده است که 2.379 میلیارد دالر یا (133.2 میلیارد افغانی) یعنی 30 درصد آن از عواید داخلی و 5.113 میلیارد دالر یا (286.3 میلیارد افغانی) یعنی 64 درصد آن از کمک های تمویل کنندگان تأمین می شود. با این هم مبلغ 440 میلیون دالر یا (24.7 میلیارد افغانی) یعنی 6 درصد کسر بودجه وجود دارد.

اگر به ترکیب کامل بودجه 1393 بنگریم، متوجه می شویم که 4.925 میلیارد دالر یا (275.8 میلیارد افغانی) یعنی 62 درصد از بودجه پیشنهادی برای بودجه عادی و 3.007 میلیارد دالر یا (168.4 میلیارد افغانی) یعنی 38 درصد آن برای بودجه انکشافی اختصاص داده شده است. این اختصاص بودجه دو تفاوت را نشان می دهد؛ یعنی در مقایسه با سال مالی 1392 بودجه انکشافی 1393، 19 درصد و بودجه عملیاتی 33 درصد افزایش یافته است. اما بودجه انکشافی نیز می تواند بعد از تهیه قطعه 1392 و انتقال منابع از سال 1392 به سال 1393، افزایش یا کاهش یابد.



جدول بالا بودجه ملی 1393 و منابع تمویل آن را نشان می دهد.

a. منابع تخمین شده

i. عواید داخلی

عواید داخلی مورد هدف وزارت مالیه (133.2 میلیارد افغانی) نه از نظر تولید عواید بلکه از نظر جمع آوری آن بسیار بلند پروازانه تعیین شده است. وزارت مالیه در نظر دارد تا 79 درصد عواید داخلی را از جمع آوری مالیات، 20 درصد دیگر آن را از عواید غیرمالیاتی و 1 درصد آن را هم از فروش دارایی ها بدست بیاورد. عواید داخلی مورد هدف برای بودجه 1393 یکی از نگرانی های بزرگ به حساب می آید، زیرا کسر بودجه سال 1392 نیز به سال 1393 انتقال می یابد و در نتیجه امکان دارد دولت در مصرف بودجه با کمبود پول نقد روبرو شود. البته در صورتی که وزارت ها بتوانند بودجه های

شان را به سرعت مطابق پلان مصرف نمایند.

وزارت مالیه به مبلغ 2.36 میلیارد دالر یا (123 میلیارد افغانی) عواید داخلی را برای سال 1392 هدف قرار داده بود، اما جمع آوری در 9 ماه اول به مراتب پایین بوده که در نتیجه هدف تعیین شده به 2.18 میلیارد دالر یا (114 میلیارد افغانی) تقلیل داده شد. اگر با هدف اولیه سال 1392 مقایسه کنیم، عواید مورد هدف سال 1393 فقط 8 درصد افزایش را نشان میدهد. اما اگر با هدف تجدید شده سال 1392 مقایسه کنیم، 16 درصد افزایش را نشان می دهد که خیلی پایین می باشد. در ضمن، ارزیابی های ما نشان می دهد که دولت نمی تواند عواید داخلی را مطابق پلان جمع آوری نماید و موفق به رسیدن به هدف تعیین شده عواید سال 1393 نخواهد شد.

پیشنهادات: به دست نا آوردن هدف تعیین شده عواید داخلی اعتبار بودجه ملی را آسیب می رساند. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می نماید تا وزارت مالیه اهداف واقع بینانه برای عواید داخلی تعیین نماید؛ و در جهت مبارزه با فساد در جمع آوری عواید نیز اقدامات جدی نماید و در ضمن وزارت مالیه وظیفه دارد تا فرصت های بیشتری را برای تولید عواید مانند فیس های یک مرتبه ای راجستر بالای شرکت های ساختمانی و غیره را طرح نماید. از یک تعداد قوانین مختلف مانند قانون معادن، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون منع پولشویی و قانون مدیریت مالیات که هنوز منتظر تصویب پارلمان است، نیز وجود دارد که بخاطر تولید عواید داخلی طرح شده اند و ضرورت به تصویب و تطبیق آنها می باشد.

ii. کمک تمویل کنندگان

در سال مالی 1393، منابع مالی تمویل کنندگان 5.112 میلیارد دالر یا (286.302 میلیارد افغانی) را تشکیل می دهد که 64 درصد کل بودجه اصلی می باشد. سهم تمویل کنندگان در بودجه عملیاتی 2.682 میلیارد دالر یا (150.239 میلیارد افغانی) است که 51 درصد را نشان می دهد و اکثراً برای سکتور امنیتی اختصاص داده شده است. سهم تمویل کنندگان در بودجه انکشافی هم 2.49 میلیارد دالر یا (136.062 میلیارد افغانی) یا 49 درصد بودجه می باشد.

اگر تعهد تمویل کنندگان برای سال 1393 را با سال 1392 مقایسه کنیم که 4.144 میلیارد دالر یا (215.506 میلیارد افغانی) بود، دیده میشود که در تأمین مالی توسط تمویل کنندگان تقریباً یک میلیارد دالر افزایش که 23 درصد افزایش را نشان میدهد و سهم عمده این افزایش هم برای بودجه عادی سکتور امنیتی بوده که در کنار آن افزایش چشمگیری در سکتور غیرامنیتی نیز دیده می شود. هرچند، هنوز هم وزات ها قادر نیستند که بودجه های انکشافی شان را مطابق به پلان مصرف کنند.

پیشنهادات: کمک بودجه برای سکتور غیر امنیتی در مقایسه با سال 1392 افزایش یافته است. هرچند این مسئله اهمیت سکتور امنیتی را نمی کاهد، اما در عوض جهت تطبیق شاخص های چهارچوب حسابدهی متقابل توکیو برای تأمین حمایت بیشتر برای سکتور اجتماعی سهم میگیرد. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد مینماید تا وزارت مالیه یک بررسی عمومی از ظرفیت وزارت های سکتوری بشمول دفاتر ولایتی آنها جهت تثبیت ظرفیت فعلی ایشان را نماید تا بتواند آنها را در ایجاد ظرفیت برای جذب و اجرای بودجه بیشتر، کمک نماید. لازم به تذکر است که ایجاد ظرفیت در وزارت ها جهت جذب و اجرای بودجه بیشتر نه تنها وظیفه وزارت مالیه بوده بلکه جامعه بین المللی نیز نقش مساویانه جهت ارایه حمایت های لازم به منظور دست آوردن نتایج مطلوب را باید ایفاء نماید.

b. توزیع تخمین شده برای سال 1393

جدول 2 در ذیل نگاه اجمالی و کوتاهی بر توزیع بودجه ملی 1393 بر اساس سکتور برای بودجه های عادی و انکشافی میباشد.

نمبر	سکتور	به دالر %			بودجه عادی	بودجه عادی	بودجه انکشافی
		مجموع	بودجه انکشافی	مجموع			
1	امنیت	3,135,400	219,464	3,354,864	64	42	7
2	منابع طبیعی و زیربنایی	58,448	1,077,812	1,136,260	1	14	36
3	معارف	636,230	386,985	1,023,215	13	13	13
4	زراعت و انکشاف دهات	35,018	625,237	660,255	1	8	21
5	صحت	45,093	285,016	330,110	1	4	9
6	حکومتداری خوب	232,112	93,968	326,080	5	4	3
7	انکشاف اقتصادی	49,772	153,730	203,502	1	3	5
8	حمایت اجتماعی	43,978	21,689	65,667	1	1	1
9	کود های دیگر بشمول کود های احتیاطی	688,060	144,000	832,060	14	10	5
	مجموع	4,924,110	3,007,901	7,932,012	100	100	100

همانگونه که در جدول 2 نشان داده شده، سکتور امنیتی 42 درصد کل بودجه را دریافت می نماید که به دنبال آن سکتور های زیربنا، معارف، زراعت و انکشاف دهات به ترتیب 14 درصد، 13 درصد و 8 درصد را دریافت می نمایند. از جانب دیگر، اختصاص بودجه های عادی و انکشافی برای سکتور معارف در مقایسه با سال مالی 1392 کاهش یافته است. علیرغم ابراز نگرانی های ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی در راپور های بازنگری بودجه ملی سال های 1391 و 1392، اختصاص منابع برای سکتور های صحت و حمایت اجتماعی هنوز هم پایین باقی مانده است. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی همچنین نگران افزایش در بودجه احتیاطی می باشد.

پیشنهادات: علیرغم اینکه بودجه پیشنهادی برای سال مالی 1393 نشان دهنده هیچ افزایش در بودجه سکتور های صحت و حمایت اجتماعی نمی باشد، بلکه بودجه سکتور معارف نیز در مقایسه با سال گذشته کاهش یافته است. صحت و معارف از جمله خدمات اساسی اند که توسط هر دولت مشروع به شهروندان آن ارایه می شود. بنابراین ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی پیشنهاد افزایش در بودجه سکتور های صحت، معارف و حمایت اجتماعی می نماید که باعث بهبود چشمگیر در حکومتداری خوب و کاهش خلا میان مردم و دولت میگردد.

I. بودجه عادی و عملیاتی

بودجه عادی پیشنهاد شده به مبلغ 4.924 میلیارد دالر یا (275.750 میلیارد افغانی) در مقایسه با بودجه عادی سال 1392 که 3.973 میلیارد دالر بود، 24 درصد افزایش را نشان می دهد.

جدول 2 در فوق نشان می دهد که بالاترین رقم بودجه عادی (64 درصد) به سکتور امنیت اختصاص داده شده که به دنبال آن بخش های احتیاطی، معارف و حاکمیت قانون به ترتیب 14 درصد، 13 درصد و 5 درصد می باشد. با وجود اینکه اختصاص بودجه برای سکتور معارف قابل قبول است، اما بودجه سکتورهای صحت و حمایت اجتماعی برای سال 1393 بسیار کم اختصاص داده شده است.

پیشنهادات: ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی نگران است که با ختم پروسه انتقال امنیتی و کاهش قابل ملاحظه در کمک های خارجی، دولت نتواند مسوولیت کامل این دو سکتور را به عهده بگیرد. به همین دلیل ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می نماید تا به سکتور های صحت و حمایت اجتماعی بودجه بیشتر اختصاص داده شود.

سند بودجه برای سال مالی 1393 هیچگونه معلومات در مورد اختصاص بودجه عادی به سطح ولایات را در خود ندارد. وزارت های مربوطه در توزیع بودجه عادی به ولایات دست باز دارند که این خود باعث نگرانی جدی را افزایش داده که آیا بودجه به طور عادلانه بر اساس نیازها به ولایات توزیع میگردد یا نه.

پیشنهادات: وزارت مالیه نه تنها از وزارت ها تقاضای معلومات توزیع بودجه های شان به سطح ولایات را نماید بلکه تعقیب و نظارت نماید که منابع توزیع شده همچنان به ولایات انتقال گردیده و مطابق پلان مصرف میگردد.

II. بودجه انکشافی

بودجه انکشافی پیشنهاد شده برای سال مالی 1393 به مبلغ 3.007 میلیارد دالر یا (168.5 میلیارد افغانی) می باشد که در مقایسه با بودجه انکشافی سال 1392 به مبلغ 2.724 میلیارد دالر یا (141.6 میلیارد افغانی) 19 درصد افزایش را نشان میدهد.

همانگونه که در جدول 2 نشان داده شده، یک افزایش چشمگیر در حدود 36 درصد در بودجه زیربنا دیده می شود که به دنبال آن بودجه سکتورهای زراعت، معارف و صحت به ترتیب، 21 درصد، 13 درصد و 9 درصد افزایش یافتند. از سوی دیگر بودجه برای سکتور های حمایت اجتماعی، حکومتداری خوب، انکشاف اقتصادی و امنیت هم به ترتیب 1 درصد، 3 درصد، 5 درصد و 7 درصد می باشد.

کاهش در بودجه سکتور امنیت قابل نگرانی نیست، زیرا ممکن است برای ساختمان بعضی از زیربنای نظامی ضرورت عاجل وجود نداشته باشد و در نتیجه بعضی از هزینه ها از بودجه انکشافی سال 1392 به بودجه عملیاتی سال 1393 انتقال داده شود. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی نگران اختصاص بودجه انکشافی خیلی کم برای سکتور حمایت اجتماعی می باشد.

وزارت مالیه 144 میلیون دالر را برای منابع احتیاطی در بودجه انکشافی اختصاص داده که شامل 33 میلیون دالر برای 11 ولایت کم انکشاف یافته و 23 میلیون دالر برای دیگر ولایات می باشد. هرچند اختصاص 33 میلیون دالر برای ولایات کم انکشاف یافته ابتکار بسیار خوبی برای تمویل پروژه ها به اساس اولویت های محلی شان می باشد، اما ماهیت تصمیمگیری، تدارکات و استخدام مرکزی میتواند ولایات را دچار مشکل در مصرف بموقع این منابع بسازد.

پیشنهادات: با اینکه اختصاص منابع به ولایات نشانه خوبی است، ولی تا زمانی که وزارت مالیه و وزارت های سکتوری یک سلسله از صلاحیت های اجرایی را به ولایات اختصاص ندهند، هیچ بهبودی در حکومتداری محلی بوجود نمی آید. در کنار اختصاص صلاحیت ها به ولایات، ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می نماید تا وزارت مالیه و وزارت های سکتوری یک میکاتیزم لازم نظارت و ارزیابی را ایجاد نمایند تا بتوانند از شفافیت و حسابدهی در مصارف بودجه به سطح ولایات اطمینان دهند.

4. بازنگری بودجه در برابر شاخص های کلیدی

بخاطر انجام یک بازنگری واقعی از بودجه، ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی آن را در برابر یک تعداد از شاخص های کلیدی بازنگری نموده است که شامل موارد ذیل می باشند:

a. چهارچوب حسابدگی متقابل توکیو

چهارچوب حسابدگی متقابل توکیو بصورت کلی قصد ایجاد یک محیط توانا برای دموکراسی پایدار، حکومتداری خوب و رشد اقتصادی را دارد. دولت در کنفرانس توکیو برنامه های ملی دارای اولویت خود را برای تمویل وجوه پیشکش نمود و جامعه بین المللی نیز تعهد نمود تا بر اساس شاخص های دوامدار تعیین شده جهت نظارت بر پیشرفت ها در برابر تعهدات متقابل برنامه های ملی دارای اولویت حکومت افغانستان را تمویل کنند. یک سال بعد از کنفرانس، یک نشست مقامات عالی رتبه در کابل در ماه جولای 2013 برگزار گردید تا پیشرفت تعهدات دولت و تمویل کنندگان بررسی گردد. جامعه مدنی نیز در کنفرانس توکیو و در نشست مقامات عالی رتبه در کابل نیز سهم فعال داشت. تعهدات دولت تحت چهارچوب حسابدگی متقابل توکیو بر اساس موضوعات عمومی به چند بخش تقسیم گردید: 1. انتخابات عادلانه و دموکراتیک؛ 2. حکومتداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر؛ 3. درستی و راستی منابع عامه و بانکداری تجارتي؛ 4. عواید دولت، 5. اجرای بودجه و حکومتداری محلی، 6. انکشاف و رشد جامع و پایدار.

با اینکه ادعا می شود که بودجه ملی بر اساس برنامه های ملی دارای اولویت و چهارچوب حسابدگی متقابل توکیو ترتیب شده، اما در مورد اهمیت شاخص ها و معیارها در سند بودجه هیچ تذکر به عمل نیامده است. در ضمن در سند بودجه هیچ منبع جهت ارزیابی و نظارت پیشرفت ها در برابر اهداف انکشافی هزار ساله به عنوان یکی از شاخص های چهارچوب حسابدگی متقابل توکیو، اختصاص داده نشده است.

پیشنهادات: از زمان اداره موقت افغانستان تا کنون چندین کنفرانس های بین المللی در داخل و خارج از افغانستان برگزار شده، اما نشست مقامات عالی رتبه اولین نشست پیگیری بود که جهت ارزیابی پیشرفت ها در مقابل تعهدات کنفرانس توکیو برگزار گردید. چهارچوب حسابدگی متقابل توکیو اولین میکانیزم حسابدگی است که توسط دولت افغانستان و جامعه بین المللی ترتیب و توافق شده است. بنابراین جداً توصیه میشود تا وزارت مالیه از برنامه های ملی دارای اولویت به حیث یک ابزار جهت هماهنگ ساختن منابع تمویل کنندگان و دولت با اولویت های افغانستان استفاده نموده و وزارت ها، نهاد های مربوطه را جهت تطبیق شاخص های چهارچوب حسابدگی متقابل توکیو تشویق نموده و از پیشرفت ها نظارت و گزارش دوامدار ترتیب و توزیع نمایند.

a. پایداری مالی بعد از سال 2014

دستیابی به پایداری مالی در مسئله افغانستان یعنی تمویل بودجه عادی از طریق عواید داخلی تعریف شده است. در پیشنهاد بودجه 1393 دولت نشان داده که تا سال مالی 1395 عواید داخلی به حدی کافی می باشد که می تواند 65 درصد بودجه عادی را تمویل کند که در سال مالی 1393 فقط 47 درصد آن را تمویل نموده است. اما چنانچه تجربیات قبلی نشان داده تحقق این پیشگویی بعید به نظر میرسد و افزایش مصارفات پلان ناشده در بودجه طبیعی است (به گونه مثال، فشار تمویل مصارفات که قبلاً خارج از بودجه توسط جامعه بین المللی تمویل می گردید) که در نتیجه تحقق این هدف را بسیار دشوار می سازد. اگر تمام بودجه ملی را در نظر بگیریم این خلا به مراتب بزرگتر می باشد.

به علت تاثیرات منفی انتقال امنیتی فرا روی سال 2014، کندی در اقتصاد و فساد گسترده، هدف عواید داخلی پایین تر تعیین گردیده است. با وجودی که این مسئله در نشست مقامات عالی رتبه تصمیم برای معرفی اقدامات خاص گرفته شد تا از سقوط عواید جلوگیری شود و این امر با ایجاد تغییرات خاص در رهبری و مدیریت ارشد ریاست عواید و گمرکات سراسر کشور ممکن می باشد. اما این مسئله بیشتر به صورت تشریفاتی و معامله در تجدید تشکیلاتی صورت گرفت و نه با محور فساد از سیستم.

پیشنهادات: در حال حاضر افغانستان با جدیت تمام به استراتژی ها و ادامه کمک های جدی نیاز دارد تا اقتصاد کشور بتواند خود را با فرصت های جدید برای رشد و اصلاحات سیاسی سازگار نماید. در ضمن تذکر رفته که کاهش سریع در کمک های تمویل کنندگان نیز می تواند به بی ثباتی اقتصاد کشور در درازمدت و کوتاه مدت منجر شود. بخاطر تقویت رشد اقتصادی، بهبود حکومتداری و پیشرفت در جهت پایداری مالی، ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی پیشنهاد مینماید تا دولت افغانستان در چهار عرصه ذیل بیشتر تمرکز کند:

- ترویج شفافیت و موثریت مالی منابع طبیعی و معدنی با طرح یک استراتژی درازمدت اقتصادی که باید به تأمین وجه مازاد نیازهای مالی کشور تمرکز داشته باشد.

- **ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی در مورد استراتژی که استراتژی انکشاف ملی افغانستان برای سکتور زراعت و انکشاف دهات تعریف نموده است، نگران است.** این ائتلاف خواهان جدا نمودن زراعت از انکشاف دهات بوده، چون زراعت یک سکتور مهم برای رشد اقتصاد کشور می باشد نه فعالیت های روستایی که مردم در آن مشغول اند. صادرات زراعتی بخصوص میوه خشک در سال 1392 توانست بازار جهانی را جذب نماید. از یکسو این را میتوان به عنوان یک عامل محرک جهت ترغیب سرمایه گذاری های خارجی در افغانستان و از سوی دیگر به عنوان یک وسیله برای ترویج تجارت صادرات در کشور در نظر گرفت. بنابراین، ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می نماید تا یک استراتژی دراز مدت و سریع برای انکشاف سکتور زراعت به عنوان یکی از منابع عمده عواید و اشتغال، تدوین گردید.

- **ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی تأکیداً پیشنهاد می نماید تا دولت اقدامات لازم بشمول تصویب چندین قانون مانند مالیات بر ارزش افزوده، قانون مالیات اداری، اصلاحات تشکیلاتی ریاست عواید و گمرکات را به مثابه یک اقدام خاص جهت نظارت و مبارزه با فساد و اختلاس در عواید، کاهش فساد از طریق کنترل فعالیت های ریاست عواید و گمرکات و بخاطر تسکین اثرات مخرب رشد کند اقتصادی بر عواید در مرحله انتقال در نظر بگیرد.** در ضمن، صرف نظر از اینکه چه مقدار عواید ایجاد شده، اگر مسئولین متعهد و صادق در ریاست های مربوطه بر اساس شایستگی انتصاب نشوند، هرگز جمع آوری عواید و گزارش دهی بر اساس واقعیت نخواهد بود. بنابراین، ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می نماید تا وزارت مالیه با داشتن اراده سیاسی در برابر جمع آوری بیشتر عواید تعهد نموده و بداند که تنها تغییر تشکیلاتی در ریاست عواید و گمرکات کافی نبوده، بلکه باید به انتصاب افراد مسلکی و صادق و اصلاحات بیشتر نیز در این ریاست تعهد نماید.

- **ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی تاسیس میکانیزم نظارت بر عواید عامه را با توجه خاص به ولایاتی که عواید بلندتر دارند، پیشنهاد می نماید.**

b. مدیریت مالی عامه

اصلاحات مدیریت مالی عامه یکی از برنامه های ملی دارای اولویت بوده است. این یکی از اولین برنامه های ملی دارای اولویت بود که در نیمه سال 2010 توسط بورد مشترک هماهنگی و نظارت تصویب گردید. باید تذکر بعمل آید که نه تنها دولت بلکه جامعه بین المللی نیز به خوبی از این برنامه استقبال نمودند و به عنوان یکی از اساسات مهم در کمک های تخنیکی ارایه شده از سوی تمویل کنندگان در عرصه مدیریت مالی عامه بکار رفته است. اصلاحات مدیریت مالی عامه به سه عرصه مهم تمرکز دارد:

- تقویت بودجه برای انتقال موثر اولویت های کلیدی و بهبود در مصرف بودجه
- تقویه شفافیت و حسابدهی
- ارتقای ظرفیت

پیشنهاد: اصلاحات مدیریت مالی عامه برای سه سال گذشته از (نیمه 2010 تا نیمه 2013) طرح شده بود و بر اساس معلومات ما برنامه تعقیبی در نظر گرفته نشده است. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی طرح و تطبیق برنامه اصلاحات مدیریت مالی عامه دوم را جهت بهبود حکومنداری خوب و ارایه موثر خدمات به مردم پیشنهاد می نماید.

کارکرد افغانستان در ارتباط به **ارزیابی مالی و مخارج عامه** را اگر بصورت کلی با نتایج دولت های ضعیف و کشور های کم درآمد مقایسه کنیم، بسیار قوی و مثبت بوده است. در اکثر ابعاد ارزیابی مالی و مخارج عامه نسبت به دولت های ضعیف و کشور های کم درآمد حتی کشور های با درآمد متوسط را در دو بعد فائق آمده است [1]. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی دریافته که به رغم چالش های قابل قبول، افغانستان توانسته وارد عرصه مهم اصلاحات مالی عامه گردد و تعهد نموده تا خلاهای ظرفیتی را مشخص نماید و در انجام این کار چشم به راه حمایت پایدار شرکای بین المللی می باشد.

اما اعتبار بودجه یکی از عرصه هایی است که افغانستان نسبت به کشورهای کم درآمد رتبه یا رقم پایین در آن دارد. با اینکه می توان با جیره بندی جدی نقدینگی برای حفظ تعهدات در محدوده نقدینگی موجود نظم مالی را نجات داد، اما اختلاف در بودجه چه از نظر جمع آوری عواید و چه از نظر هزینه ها در برابر نظم مالی مساعد نمی باشد. علاوه بر اینکه دولت

تعهدات خود در برابر مسئولیت امانت داری را انجام دهد، ولی با استفاده از معیار های قابل قبول باید تفتیش خارجی نیز، صورت گیرد.

پیشنهاد: ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می نماید اطلاعات دقیق در مورد اثرات هزینه های عملیاتی و مراقبت که از مصارف سنگین زیربنایی خارج از بودجه ناشی می شود و در دوره انتقال تحت مسئولیت دولت می باشد، برای تنظیم بودجه و اعتبار بودجه حیاتی می باشد. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی باور قوی دارد که عملکرد مطلوب مالی در استفاده از بودجه به عنوان یک ابزار عمده پالیسی بسیار اساسی بوده و نه تنها در اعتبار بودجه بلکه نظم مالی نیز سهم مهم دارد؛ نرخ فعلی عملکرد نامطلوب در اجرای قوانین، ظرفیت ادارات دولتی را در انجام اهداف توافق شده زیر سوال می برد.

در حال حاضر اداره تفتیش و کنترل دولت فقط از بُعد شکایات، نهاد های مالی ولایتی و شهرداری کابل را تفتیش و کنترل می کند. بنابراین ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می کند تا تفتیش حساب مالی دولت توسط یک نهاد خارجی صورت گیرد.

c. بودجه سازی به سطح ولایات

ترتیب بودجه در افغانستان به شدت مرکزی می باشد. ترتیب بودجه توسط وزارت ها به اساس کود ها و پروژه می باشد، اما تفکیک توزیع به ولایت در بودجه در نظر گرفته نشده است. در وزارت های مربوطه هیچ میکانیزم وجود ندارد تا بتوان بودجه ولایات را بر اساس آن تعیین یا توجیه نمود. در ضمن، ریاست های ولایات در ترتیب بودجه سهم نداشته و حتی از اختصاص نهایی بودجه برای ولایات خویش آگاه نیستند و دولت هم برای تعریف نقش و مسوولیت های ادارات مرکزی و ریاست های ولایتی آن در ترتیب و مصرف بودجه چهارچوب حقوقی واضح ندارد. وزارت های مربوطه اختصاص بودجه ولایات را بر اساس اطلاعات احصایوی، روابط شخصی با مسوولین ولایتی، نفوذ هر نماینده ولایتی در پارلمان و مسوولین با نفوذ و با قدرت در سطح ملی و ولایتی انجام می دهند. وزارت مالیه می تواند نقش پر نفوذتر و موثرتری را در ترتیب بودجه ولایتی بر اساس یک سیستم موثر مدیریت مالی ولایتی ایفاء نماید.

چهارچوب حسابدهی متقابل توکیو بر نقش قویتر ولایات در ترتیب و مصرف بودجه تصریح مینماید، هرچند نشست های مشورتی که توسط ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی برگزار شده بودند نشان میدهند¹ که ولایات در ترتیب، مصرف و نظارت بودجه سهم ندارند. چهارچوب حسابدهی متقابل توکیو از یکسو خواهان نقش قویتر اعضای شوراهای ولایتی میباشد، اما از سوی دیگر، پارلمان خواهان کاهش صلاحیت نظارتی اعضای شوراهای ولایتی در لایحه وظایف آنها میباشد. این گونه رویکرد میتواند تهدید جدی به کنترل مالی منابع عامه باشد.

پیشنهادات: یکی از تلاش های قابل ستایش وزارت مالیه بخاطر سال مالی 1393 ایجاد پالیسی بودجه سازی به سطح ولایات می باشد. این پالیسی به عنوان یک ابزار مهم برای تفویض صلاحیت مدیریت مالی به ولایات در مطابقت با چهارچوب قوانین تصویب شده طرح و عملی خواهد گردید. یکی از جنبه های مثبت پالیسی تازه تصویب شده بودجه سازی به سطح ولایات، کار با مردم بخاطر نظارت از مصرف بودجه می باشد. بنابراین ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی ایجاد یک چهارچوب همکاری مشترک میان جامعه مدنی و وزارت مالیه را پیشنهاد می نماید تا بر اساس آن جامعه مدنی بتواند نظارت از پیشرفت تطبیق پالیسی ها به سطح ولایتی نموده و راپور بدهد.

a. بودجه سازی به اساس برنامه

جهت هماهنگ ساختن منابع با اهداف استراتژیک و با اولویت های پالیسی و همچنان جهت حسابه قرار دادن وزارت های سکتوری در مقابل بودجه دریافت شده شان، در سال 1385 وزارت مالیه در مطابقت با پیشنهادات صندوق جهانی پول و بانک جهانی تصمیم گرفت تا بودجه سازی به اساس برنامه را در افغانستان بصورت آزمایشی شروع نمایند.

¹ ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی نشست مشورتی ملی را با سکتور های صحت و معارف چندین ولایت در سال 2013 برگزار نمود.

چون بودجه سازی به اساس برنامه کاملاً یک روش جدید ترتیب بودجه بود و نیازمند ظرفیت بیشتر در داخل وزارت مالیه و وزارت های سکتوری بود. به همین دلیل اجرای این پروسه در چندین مرحله پلان گردید. مرحله اول در سه وزارت (انکشاف دهات، معارف و صحت عامه) آزمایش گردید. نتیجه این پروسه با توجه به اراده سیاسی، رهبریت و ظرفیت تخنیکی کارمندان هر یک از وزارت های نامبرده، متفاوت بود. جریان آن سریعاً به تمام وزارت ها گسترش یافت، هر چند چالش های زیادی هنوز باقی است. با وجودی که وزارت ها بودجه شان را بر اساس پروگرام های شان به وزارت مالیه تحویل می دهند، وزارت مالیه هم بر اساس اقلام و کودها نه به اساس برنامه ها درخواست بودجه را به کابینه و پارلمان تحویل می دهد. اکثر وزارت ها هنوز دارای دو ریاست جداگانه اند که مسئولیت ترتیب و مصرف بودجه عادی و انکشافی را جدا از یکدیگر به عهده دارند. تا حال هیچ وزارت حتی کمترین صلاحیت مالی به ریاست های سکتوری مرکزی نداده است تا آنها بتوانند بودجه خود را ترتیب و مصرف نمایند. با اینکه وزارت مالیه هر وزارت را در ترتیب بودجه به اساس برنامه رهنمایی و کمک مینماید، اما در روند مصرف و راپور بودجه بر اساس برنامه ها هیچ گونه رهنمایی از سوی وزارت مالیه به این وزارت ها ارایه نمی شود.

پیشنهادات: انتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی پیشنهاد می نماید تا وزارت مالیه سرعت بودجه سازی بر اساس برنامه را به طریق ذیل حفظ نماید: 1) با ارایه حمایت و راهنمایی دوامدار به وزارت های سکتوری نه تنها در ترتیب بودجه بلکه در مصرف بودجه بر اساس برنامه ها، 2) وزیر مالیه باید بصورت منظم نشست های را با وزارت های سکتوری برگزار نماید تا بتواند روی پیشرفت بودجه بر اساس برنامه ها در وزارت خانه ها بحث نماید، 3) تنظیم برنامه های آموزشی و ظرفیت سازی بصورت متداوم برای کارمندان تخنیکی وزارت ها و نظارت از پیشرفت های وزارت ها و ارایه راهنمایی های بعدی به وزارت ها. در ضمن، وزارت مالیه در هماهنگی با کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی افغانستان تمام وزارت ها را در مورد تقسیم وظایف و مسوولیت ها میان ریاست های مالی، اداری و پلان جهت ترتیب و مصرف بودجه های انکشافی و عادی راهنمایی نمایند. ضمناً، برای وزارت مالیه نیز توصیه می گردد تا در مشوره با وزارت ها و جامعه مدنی، پالیسی بودجه را بر اساس برنامه ها طرح نموده و با هدف قانونی ساختن این پروسه تایید کابینه را نیز بدست بیاورد.

d. بودجه جوابگو به جنسیت

جندر یک مسئله همه شمول در برنامه های ملی دارای اولویت است. دولت بر اساس پالیسی های مختلف و معاهدات بین المللی بخصوص قانون اساسی افغانستان، کنوانسیون محو خشونت علیه زنان، اهداف انکشافی هزار ساله افغانستان، توافقنامه افغانستان و پلان ملی عمل برای زنان افغانستان خود را به اجرای مساوات جنسیتی متعهد نموده است. برای تحقق اهداف و مقاصد تعهدات ذکر شده، بودجه جوابگو به جنسیت یک وسیله خوب و درست بشمار می رود. بودجه جوابگو به جنسیت در واقع پروسه اختصاص و اولویت بندی منابع است که بر اساس آن نیازمندی های گروه های مختلف جنسیتی در نظر گرفته شده و تقویه زنان را تشویق می نماید.

بودجه جوابگو به جنسیت یکی از اصلاحات کلیدی است که وزارت مالیه طی سال های اخیر روی دست گرفته است. این اصلاحات در بودجه سال 1390 بصورت آزمایشی با چهار وزارت (صحت عامه، معارف، تحصیلات عالی و وزارت کار، امورات اجتماعی، شهداء و معلولین) شروع شد. طرح آزمایشی برای بودجه 1393 حالا قرار است به 6 وزارت بشمول وزارت احیاء و انکشاف دهات و وزارت زراعت، آبیاری و مالداري توسعه یابد.

پیشنهادات: وزارت مالیه یک پالیسی بودجه جوابگو به جنسیت را طرح نموده که رهنمود تخنیکی به وزارت ها می باشد، اما بخاطر اجرای موفق بودجه جوابگو به جنسیت وزارت مالیه باید در نخست پالیسی بودجه جوابگو به جنسیت خود را در مشوره با وزارت ها، کمیته زنان پارلمان و جامعه مدنی تقویت نماید. وزارت مالیه باید اطمینان حاصل نماید که سیستم های مالی و حسابی وزارت ها، ظرفیت لازم را برای پیگیری ارقام بودجه به تفکیک جنسیت را داشته و همچنان در ارایه برنامه های آموزشی وزارت های مربوطه را یاری رساند. بودجه جوابگو به جنسیت یک میکانیسمی است که نه تنها افغانستان بلکه خیلی از کشور های کمتر انکشاف یافته در تطبیق آن با مشکل روبرو است. اما اگر اراده سیاسی وجود

داشته باشد، وزارت مالیه افغانستان می تواند در میان این کشور ها قهرمان بودجه جوابگو به جنسیت باشد، زیرا افغانستان حمایت گسترده تمویل کنندگان را در بخش تقویه نقش زنان و حمایت آنان دریافت می نماید.

e. وضعیت افغانستان در شاخص بودجه آزاد

سروری بودجه آزاد در سال 2012 مشارکت مردم در پروسه بودجه افغانستان را ارزیابی نمود و دریافت که دولت افغانستان فرصت های محدود مشارکت عامه را در پروسه بودجه فراهم می سازد. درجه بندی افغانستان در شاخص بودجه آزاد از 21 در سروری سال 2010 به 59 در سال 2012 تغییر نموده که در واقع 38 درجه تغییر را نشان می دهد. این بهبود وضعیت در نتیجه تصمیم دولت برای انتشار یا علنی ساختن معلومات بودجه بود که نه تنها قبلاً انتشار یافته بلکه شامل اعلامیه های پیش از بودجه، پیشنهاد بودجه و بودجه شهروندان میشود. بر اساس نتایج این سروری، افغانستان در سال 2012 بالاترین نمره را در میان کشور های جنوب شرق آسیا بدست آورد و تنها هندوستان با داشتن نمره 68 پیش تر از افغانستان قرار داشت. اما افغانستان از کشورهای پاکستان، سریلانکا و بنگلادیش پیشتر است.

پیشنهادات: با وجود پیشرفت های قابل ستایش، هنوز هم فرصت های زیادی برای بهتر شدن درجه در شاخص بودجه باز و بخاطر رشد شفافیت منابع مالی عامه وجود دارد. وزارت مالیه مکلف است تا: (1) اسناد مختلف مانند راپور تفتیش بودجه بررسی وسط سال بودجه را منتشر نماید، (2) جامع ساختن پیشنهادات بودجه بخصوص با تمرکز بالای ارایه معلومات در عرصه های عواید غیر مالیاتی برای بودجه سالانه، دارایی های مالی و غیر مالی، حساب های عقب مانده، قرضه های مشروط فعلی و آینده، کمک تمویل کنندگان. وزارت مالیه همچنین باید اطمینان دهد که سرعت بهتر شدن شفافیت بودجه هنوز کم نشده است، زیرا شاخص بودجه باز بصورت کامل در مورد شفافیت و شریک سازی اطلاعات اسناد بودجه میباشد.

انتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی همچنین تصویب دسترسی به قانون اطلاعات را که منتظر تصویب پارلمان است، پیشنهاد می نماید.

4. نقش شرکای کلیدی

a. وزارت مالیه

وزارت مالیه مسوول تعیین هدف عواید داخلی سالانه و سقف کلی برای بودجه ملی بصورت کلی و برای هر واحد بودجی یا وزارت و ترتیب متحدالمال بودجه سازی، راهنمایی وزارت ها در آماده سازی بودجه آنها، راه اندازی ورکشاپ های آموزشی برای کارمندان مربوطه وزارت ها، میزبانی استماع بودجه تمام وزارت ها، بازنگری و بحث در مورد بودجه آنها، ارایه بودجه به کابینه دولت و پارلمان جهت بازنگری و تصویب می باشد. وزارت مالیه مسوولیت دارد تا وزارت ها را در اجرای بودجه آنها در مطابقت با پلان و ارایه گزارش های مالی آنها و ریاست های ولایتی آنها در پایان هر ماه به وزارت مالیه راهنمایی نماید که این امر به آماده سازی قطعی حساب نهایی بودجه ملی منجر می شود که یکبار دیگر هم باید از سوی پارلمان و کابینه دولت تصویب شود.

وزارت مالیه در پروسه اجرا و آماده سازی بودجه نقش کلیدی داشته و مکلف است تا بخاطر مشارکت فعال و سهم گیری شرکای مختلف بخاطر اجرا و آماده سازی موفق بودجه با این شرکای مختلف کار و همکاری نماید. وزارت مالیه بخاطر اطمینان از حمایت و همکاری لازم نیازمند، کار با آنها می باشد.

b. شرکای داخلی

واحد های بودجی/وزارت ها: این واحد ها/ وزارت ها مکلف اند تا بودجه های عادی و انکشافی خویش را بر اساس رهنمایی های ریاست بودجه وزارت مالیه ترتیب و به مصرف برسانند. این نهادها مکلف اند تا بودجه را بصورت عادلانه

میان تمام ولایات توزیع نموده و بودجه را به ولایات انتقال دهند و در ضمن در قسمت بودجه آنها به آنها آموزش و رهنمود نمایند و گزارش ماهانه را از آنها جمع آوری نموده و به وزارت مالیه تسلیم دهند.

ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی قبل از بازنگری بودجه نشست های مشورتی را با جامعه مدنی و سه وزارت دیگر در قسمت چالش های آماده سازی و اجرای بودجه برگزار نمود. درین ورکشاپ ها ملاحظه شد که وزارت های مربوطه با دفتر لوی سارنوالی و اداره کنترول و تفتیش مشکلات جدی دارند. بر اساس اظهارات خیلی ها آن عده از نهاد های دولت که باید با فساد مبارزه کنند، خود به محور یا قطب فساد تبدیل شده اند. در ضمن، وزارت مالیه در تمام وزارت ها کنترولرها که نه تنها درخواست ها برای پرداخت را کنترول نموده بلکه تمام پروسه های تدارکات، قرارداد و موجودی را کنترول می نمایند که این خود به یک سیستم بروکراتیک تبدیل شده است. از سوی دیگر، وقتی درخواست ها برای پرداخت بعد از امضا و مهر کنترولرها به وزارت مالیه تسلیم می شود، اکثر اوقات به دلایل مختلف رد می شوند. سوال در نزد وزارت های مربوطه این است که آیا این کنترولرها جز حل اند ویا ایجاد مشکل؛ و اینکه مفیدیت آنها در تمام پروسه اجرای بودجه چیست.

پیشنهادات: تمامی نگرانی ها و مسایل ذکر شده در فوق توسط همه وزارت ها مطرح شده، ولی هیچ یک از این وزارت ها به تنهایی نمی تواند این مشکلات را مطرح و یا به درستی حل نمایند. بنابراین پیشنهاد می شود تا وزارت مالیه به عنوان نهاد کلیدی مسنول برای آماده سازی و اجرای بودجه ملی باید با تمام وزارت ها نشست برگزار نماید و در آن مشکلات عمده آماده سازی و اجرای بودجه را با آنها در میان گذاشته و راه های حل را بحث نموده، عملی نمایند اگر وزارت مالیه می خواهد اجرای بودجه را بهبود ببخشد.

کمیته بودجه: این یک کمیته فرعی کابینه که متشکل از وزارت مالیه (رییس) وزارت اقتصاد وزارت امور خارجه و نهاد چهارمی که توسط رییس جمهور تعیین میگردد می باشد. این کمیته به اساس قانون بودجه افغانستان جهت شفافیت بودجه تشکیل گردیده است.

طی چند سال اخیر، وزارت امور زنان چهارمین عضو بود که جهت خاطر اطمینان از جوابگو بودن بودجه با مسایل جنسیت تعیین گردیده است. این کمیته مسنولیت دارد تا وزارت ها را بازنگری نموده و نشست های استماعیه بودجه را برگزار نماید و در ضمن بودجه نهایی را بخاطر تصویب به کابینه دولت ارایه نماید. هر چند این یک میکانیزم مهم برای تضمین نظارت بر بودجه و توزیع عادلانه منابع به سکتور ها می باشد، اما چندین همکار یا شریک دیگر مانند جامعه مدنی و پارلمان نیز وجود دارد که مشارکت آنها به عنوان ناظر در نشست های استماع بودجه بسیار مهم می باشد. بنابراین، پیشنهاد میگردد تا وزارت مالیه نماینده گان جامعه مدنی و کمیته بودجه پارلمان را نیز در نشست های استماع بودجه به عنوان ناظر دعوت کند تا شفافیت و حسابدگی بیشتر در این پروسه تأمین شود.

c. شرکای بیرونی

شهروندان و جامعه مدنی: بر اساس چهارچوب قانون مدیریت مالی عامه افغانستان جامعه مدنی هیچ نقش تعریف شده واضح در پروسه شکل دهی بودجه ندارد. وزارت مالیه و پارلمان هر دو در قسمت پروسه تشکیل بودجه با جامعه مدنی مشوره نمی نمایند اما طی چند سال اخیر وزارت مالیه ورکشاپ های بعد از بودجه را با جامعه مدنی برگزار نموده است. در ضمن هیچ میکانیزم مشخص برای تشریح اطلاعات با شهروندان و جامعه مدنی وجود ندارد.

پیشنهادات: جامعه مدنی نقش مهمی را در رفع خلا ها میان دولت و مردم و همچنین طرح خواست های مردم ایفاء می کند. دولت و جامعه مدنی هر یک دارای نقش خاص برای خدمت به مردم می باشند. بنابراین بجای ملامت نمودن و انگشت گذاشتن روی ضعف های یکدیگر، هر دو می توانند با تشریح نیرو ها بصورت مشترک در خدمت مردم کار نموده همکار باشند. بنابراین پیشنهاد میگردد تا وزارت مالیه یک چهارچوب همکاری با سازمان های جامعه مدنی که در عرصه حکومتداری ملی و محلی کار می کنند توافق نماید که بر اساس آن طرفین مکلف اند بصورت منظم با هم ملاقات نموده و نشست های مشورتی، ورکشاپ های قبیل از بودجه و بعد از بودجه را در ولایات و مرکز برگزار کنند و به مردم اجازه دهند تا پروسه های آماده سازی بودجه و اجرای آن را نظارت نمایند و در ضمن به پارلمان نیز در بازنگری و تصویب بودجه کمک کنند.

پارلمان: ماده های 43، 90، 91، 97 و 98 قانون بودجه از پارلمان می خواهد و در ضمن به پارلمان صلاحیت حقوقی می دهد تا با بودجه ملی، قرضه، برنامه های انکشافی، حسابات نهایی بودجه سال قبل و هرگونه تغییری که در عواید و سقف مخارج در جریان یک سال مالی رخ داده را تصویب و یا رد نماید. پارلمان در جریان بازنگری و تصویب بودجه باید تضمین نماید که به نیازهای مردم پاسخ می دهد و بودجه هم به واحد های بودجوی و وزارت ها و ولایات بصورت عادلانه توزیع شده، با اولویت ها و برنامه های ملی هم آهنگ شده و مهمتر از همه باید انکشاف متوازن و اشتغال را نیز تضمین نماید.

سه نوع صلاحیت تعدیلی بخاطر تغییر پیش نویس بودجه در سراسر جهان به پارلمان وجود دارد: (1) پذیرفتن یا رد پیش نویس بودجه، (2) صلاحیت تعدیل تا زمانی که توازن بودجه برهم نخورده است. (3) استفاده از صلاحیت نامحدود. پارلمان افغانستان فقط صلاحیت پذیرفتن یا رد پیش نویس بودجه را دارد و این ضعیف ترین صلاحیت قانونی است و ما می توانیم بگویم که پارلمان افغانستان صلاحیت تعدیل پیش نویس بودجه را ندارد. هر چند عملاً اعضای پارلمان بودجه را بطور رسمی رد می نمایند و سپس بصورت غیر رسمی پیشنهادات خود را به وزارت مالیه ارسال میکنند که این خود باعث ترویج فساد و توزیع غیر عادلانه منابع بخصوص زمانی میشود که اکثر اعضای پارلمان بخاطر ولایات و منطقه خود به پروژه های کوچک دقت و توجه دارند.

پیشنهادات: دادن ضعیف ترین صلاحیت قانونی به پارلمان نه تنها به معنی بی اثر ساختن بحث های بودجه و بی توجهی به اقتصاد کلان و منافع افغانستان گردیده، بلکه باعث ترویج بیشتر فساد و معاملات شخصی در سطح پروژه های کوچک نیز گردیده است. اعضای پارلمان باید هرچه زودتر بر اساس منافع بزرگ اقتصادی افغانستان به بررسی بودجه آغاز نمایند و بجای توجه به پروژه های کوچک محلی باید به سکتور ها و توزیع منابع در سطح ولایات دقت نمایند. پارلمان و جامعه مدنی باید بصورت مشترک اجرا بودجه را نظارت نموده و از پروژه ها در سطح ولایتی نیز جهت شفافیت، موثریت و ارایه خدمات موثر از سوی نهاد های دولت نظارت نمایند.

5. جمع بندی

بودجه یک ابزار کلیدی برای اجرای پالیسی های اقتصادی دولت بشمار می رود. در دهه گذشته، بودجه گذاری در افغانستان به سرعت رشد نمود و آماده سازی، اجرای بودجه و نظارت نیز در حد زیاد در حال بهبود می باشد. ظرفیت های مدیریت مالی عامه در دولت بصورت کل و در وزارت مالیه بصورت خاص نیز بهتر شده و آماده سازی بودجه هم حالا نسبت به گذشته بسیار به موقع و منظم می باشد. شفافیت بودجه نیز به عنوان یکی از بخش های مهم بهتر شده است. همه این اتفاقات نه تنها باعث امیدواری و دورنمای خوب برای دولت و وزارت مالیه بلکه برای جامعه مدنی و کل شهروندان می شود.

با توجه به واقعیت های عینی افغانستان، پیشنهاد بودجه سال مالی 1393 یک پیشنهاد خوب بوده و در خیلی موارد بازتاب دهنده اولویت های ملی، ولایتی و محلی می باشد. کمیابی منابع مالی بخصوص منابع احتیاطی یکی از موانع کلیدی در برابر تلاش های انکشافی کشور شمرده می شود. اصلاحات منظم در گمرکات و عواید برای دولت لازم است تا بتواند به خود کفایی برسد. سال مالی 1393 سال راحتی نخواهد بود، زیرا انتخابات پارلمانی و ریاست جمهوری و خروج کامل نیروهای امنیتی بین المللی می تواند چالش های زیادی را در برابر اجرای بودجه و بسیج منابع ایجاد نماید.

ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی باور قوی دارد که مشارکت جامعه مدنی را میتواند و باید هم توانست تا حد ممکن بهبود و تقویت بخشید. بخاطر تضمین مشارکت موثر و مفید جامعه مدنی، باید مشارکت آنها از نظر قانونی و حقوقی تصویب گردد، در غیر آن نمی توانند هیچ گونه ارزشی را اضافه نمایند.