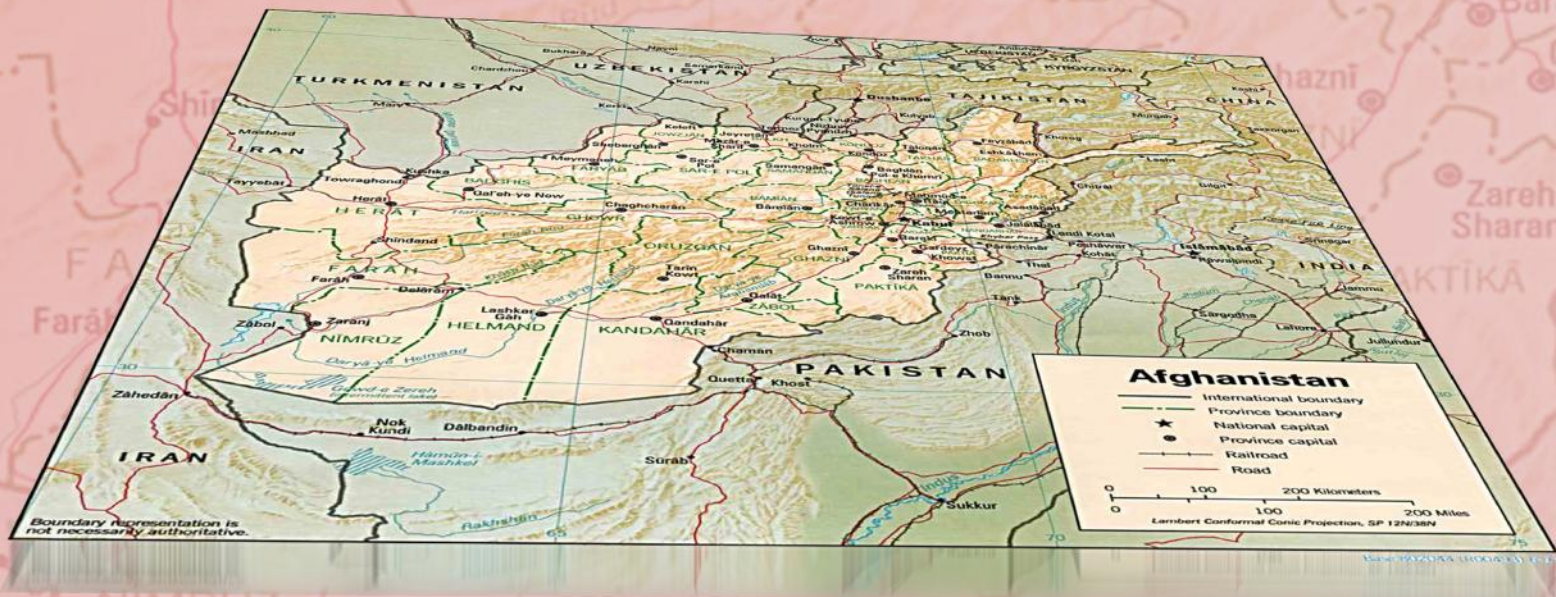




مطالعه بودجه ملی سال 1392



1. مقدمه

پالیسی های مالی عامه به منظور ایجاد یک محیط مناسب برای دستیابی به انکشاف اقتصادی پایدار، اشتغال زایی، توزیع عادلانه منابع در میان سکتورها و ولایات و عرضه موثر خدمات برای مردم ترتیب میگردند. طی سالهای گذشته، پالیسی مالی دولت افغانستان، ضمن حفظ ثبات مالی و منافع اقتصادی در سطح کلان، عمدتاً با مسائلی همچون مشکلات امنیتی، بهبود عرضه خدمات، سرمایه گذاری های زیربنایی و تسهیل رشد سکتور خصوصی سر و کار داشته است. هدف اصلی استراتژی مالی دولت افغانستان در میان مدت، عبارت از تأمین عواید داخلی، تأمین تدریجی تمام بودجه عادی توسط عواید داخلی و جذب کمک های مالی بیشتر از جامعه بین المللی برای تطبیق پروگرام های ملی دارای اولویت بوده است. این سند به بررسی بودجه ملی سال 1392 می پردازد و توسط ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی (ACTA) ترتیب شده است. ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی، انتلافی از سازمان ها و انجمن های جامعه مدنی و عده ای از فعالین مدنی فعال در سطوح ملی و محلی با هدف ترویج فرهنگ شفافیت و حسابدهی در پالیسی های عامه و توزیع منابع ملی بوده و از طریق مرور پالیسی ها و استراتژی های عامه و استفاده از بودجه ملی به عنوان یکی از ابزارهای دادخواهی برای بهبود عرضه خدمات، در راستای تحقق رسالت خویش فعالیت می نماید. هدف مطالعه بودجه ملی توسط ائتلاف افغانها، همکاری با دولت در راستای بهبود حکومتداری و شامل ساختن جامعه مدنی در پروسه پلان و مصرف منابع ملی میباشد. ائتلاف افغانها در نظر دارد تا هر سال بودجه ملی را پس از تسلیمی به پارلمان مطالعه نماید و بدین طریق با پارلمان در زمینه بررسی و تصویب بودجه همکاری نماید. ائتلاف مذکور همچنین در نظر دارد تا از بودجه ملی به عنوان یک ابزار دادخواهی برای انعکاس ضروریات مردم و توزیع شفاف و پاسخگویانه منابع برای سکتورها و ولایات مختلف و عرضه موثر خدمات اساسی توسط نهادهای دولتی، استفاده نماید. سند حاضر به منظور بالا بردن آگاهی پارلمان، جامعه مدنی و رسانه ها در مورد بودجه ملی سال 1392 و دادخواهی به دولت جهت تطبیق پیشنهادات مندرجه این سند ترتیب شده است. قابل ذکر است که انجام این مطالعه بدون کمک و همکاری تیم بودجه و خزائن وزارت مالیه امکان پذیر نبوده است. جا دارد از آنها به خاطر ملاقات با تیم ائتلاف افغانها، شریک ساختن معلومات، پاسخگویی به سوالات ما و تعهد همکاریشان جهت تطبیق پیشنهادات این سند تشکری نماییم. همچنان ائتلاف افغانها از کمکهای مالی موسسه کاونترپارت برنامه (II-IPACS) به این پروسه اظهار قدردانی مینماید.

2. خلاصه

مطالعه بودجه ملی سال 1392 جهت استفاده پارلمان، جامعه مدنی و رسانه ها ترتیب شده است. سند حاضر حاوی سه بخش اصلی می باشد. بخش اول «بودجه در یک نگاه» حاوی معلوماتی پیرامون بودجه عمومی بوده و تصویر خلاصه از عواید داخلی، کمک های خارجی، بودجه های عادی و انکشافی و مقایسه ارقام سال 1392 را با ارقام سال 1391 ارائه می نماید. این سند همچنین توزیع بودجه سال 1392 را با توزیعات بودجوی سال 1391 و مصارفات وزارتخانه ها تا زمان حاضر (بودجه عادی و بودجه انکشافی) مقایسه می نماید. در این سند، همچنین نگاهی داریم به توزیع منابع در میان سکتورها/وزارتخانه ها و ولایات و در جای لازم دیدگاه های ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدگی نیز ارائه شده است.

این مطالعه به اساس بعضی شاخص های چون چارچوب حسابدگی کنفرانس توکیو، توزیع منابع برای سکتورها/وزارتخانه ها و ولایات، جمع آوری عواید داخلی، «پاسخگو به جنسیت بودن» بودجه ملی، ثبات مالی بودجه ملی و وضعیت افغانستان از نقطه نظر شاخص های بودجه باز. ائتلاف افغانها علاوه بر ارائه دیدگاه های خود در مورد تمام این شاخص ها، پیشنهادات لازم را در زمینه تطبیق این شاخص ها به دولت، پارلمان، جامعه بین الملل و جامعه مدنی ارائه می کند. همچنین، ائتلاف افغانها در جریان مطالعه بودجه به معلومات دیگری دستیابی حاصل نموده است که در بخش «یافته های دیگر» ارائه شده اند.

خلاصه عواید داخلی، کمک های تمویل کنندگان، جداول مربوط به بودجه عادی و بودجه انکشافی، با این سند ضمیمه شده اند تا خوانندگان علاقمند به کسب معلومات در مورد ارقام مورد نظر از آنها استفاده نمایند.

3. بودجه در یک نگاه

3.1. توزیع بودجه ملی

بودجه سال 1392، اهداف بلند پروازانه ای را برای سال مالی تعیین نموده است. بودجه پیشنهادی برای سال 1392، بالغ بر 366.235 میلیارد افغانی (معادل به 7.043 میلیارد دلار) می باشد. این رقم نشان می دهد که بودجه سال 1392، 43 فیصد در مقایسه با بودجه 9 ماهه سال گذشته و 16 فیصد در مقایسه با بودجه 12 ماهه سال گذشته افزایش یافته است.

- **عواید داخلی** - دولت عواید داخلی سال 1392 را 122.527 میلیارد افغانی (معادل به 2.356 میلیارد دلار) تخمین نموده است. عواید داخلی سال 1392 33 فیصد در مقایسه با عواید نه ماه سال 1391 و تنها 1 فیصد در مقایسه با عواید دوازده ماه سال 1391 افزایش نشان میدهد. نظر به سند بودجوی 1391، وزارت مالیه باید عاید بالغ بر 133.876 میلیارد افغانی (معادل به 2.575 میلیارد دلار) را برای سال 1392 در نظر می گرفت. مقایسه سند بودجوی 1392 با سند بودجوی 1391، نشان می دهد که پیشبینی عواید داخلی سال 1392، 9 فیصد کاهش یافته است در مقایسه به پیشبینی سال 1391. مبلغ تخمین شده، تنها 33 فیصد از بودجه عمومی و 62 فیصد از بودجه عادی را تشکیل می دهد.
- **کمک های تمویل کنندگان** - کمک های بودجوی تمویل کنندگان، تخمیناً معادل به 215.506 میلیارد افغانی (4.144 میلیارد دلار) است که نشانگر افزایش 95 فیصد در مقایسه با کمک های تمویل کنندگان در سال 1391 می باشد. این تفاوت در اصل ناشی از اختلاف سه ماهه بین سال های مالی 1391 و 1392 و کمک های بیشتر تمویل کنندگان از طریق بودجه دولت افغانستان میباشد.
- **بودجه عادی** - دولت افغانستان، مبلغ 196.207 میلیارد افغانی (3.773 میلیارد دلار) را برای بودجه عادی سال 1392 پیشنهاد نموده است که نشان می دهد این رقم 20 فیصد در مقایسه بودجه 9 ماهه اولیه 1391 افزایش یافته است، اما به میزان 4 فیصد در مقایسه با بودجه دوازده ماهه سال 1391 کاهش یافته است.
- **بودجه انکشافی** - بودجه پیشنهاد شده برای سال 1392، بالغ بر 170.028 میلیارد افغانی (معادل به 3.270 میلیارد دلار) می باشد که نشان می دهد این رقم در مقایسه با بودجه نه ماهه 1391 الی 47 فیصد افزایش یافته است. افزایش بودجه انکشافی علاوه بر 12 ماهه شدن سال مالی، ناشی از افزایش کمک های بودجوی -CSTC A برای سکتر امنیت و مسلکی سازی و تجهیز اردو و پولیس ملی افغانستان می باشد.

جدول ذیل نشان دهنده توزیع بودجه های عادی و انکشافی برای سکتورهای بودجوی سال 1392 میباشد.

توزیع بودجه عادی و انکشافی سال 1392 به سکتورها							
شماره	سکتورها	به هزار دالر			فیصدی از مجموع	فیصدی از بودجه عادی	فیصدی از بودجه انکشافی
		بودجه عادی	بودجه انکشافی	مجموع			
1	امنیت	2,154,321	636,353	2,790,674	39.6%	57%	19%
2	زیربنا و منابع طبیعی	62,167	1,039,094	1,101,261	15.6%	2%	32%
3	معارف	654,803	407,819	1,062,622	15.1%	17%	12%
4	زراعت و انکشاف دهات	39,163	638,842	678,005	9.6%	1%	20%
5	حکومنداری خوب	213,200	85,241	298,441	4.2%	6%	3%
6	صحت	65,305	202,582	267,886	3.8%	2%	6%
7	انکشاف اقتصادی	53,609	140,212	193,820	2.8%	1%	4%
8	مصونیت اجتماعی	44,530	23,272	67,802	1.0%	1%	1%
9	کودهای دیگر به شمول کودهای احتیاطی	486,123	96,351	582,474	8.3%	13%	3%
	مجموع	3,773,221	3,269,766	7,042,985	100%	100%	100%

3.2. مقایسه توزیعات بودجوی 1392 با توزیعات بودجوی 1391

بودجه عادی 1392، 20 فیصد در مقایسه با بودجه نه ماهه سال 1391 افزایش و 4 فیصد در مقایسه با بودجه 12 ماهه سال 1391 کاهش یافته است. بودجه سکتورهای دیگر بلند رفته است به غیر از سکتورهای زیربنا، منابع طبیعی، حکومنداری و حقوق بشر، انکشاف اقتصادی و کودهای احتیاطی که نشانگر کاهش قابل ملاحظه در مقایسه با بودجه 12 ماه فرضی برای سال 1391 یا 9 ماه واقعی 1391 می باشد. جدول ذیل، تخصیصات بودجه عادی برای سکتورهای مختلف در سال 1392 را با تخصیصات بودجوی 9 ماه واقعی و 12 ماه فرضی¹ سال 1391 مقایسه می نماید. تخصیصات بودجوی سال 1391 که در جدول ذیل آمده است، از گزارش مصارف اخیر از ویبسایت وزارت مالیه بدست آمده است.

¹. بودجه/عاید 9 ماهه جمع 25 فیصد= بودجه/عاید 12 ماه فرضی

مقایسه تخصیصات بودجه عادی 1392 با تخصیصات سال 1391 الی تاریخ 3 نوامبر 2012- به هزار دالر امریکایی					
سکتورها و وزارتخانه ها	تخصیص 1391 (نه ماه واقعی)	تخصیص 1391 (12 ماه فرضی)	تخصیص 1392	تفاوت با 9 ماه 1391	تفاوت با 12 ماه 1391
سکتور امنیت	2,009,040	2,511,300	2,154,321	7%	-14%
زیربنا و منابع طبیعی	63,860	79,825	62,167	-3%	-22%
سکتور معارف	462,320	577,900	654,803	42%	13%
سکتور زراعت و انکشاف دهات	28,160	35,200	39,163	39%	11%
سکتورهای حکومتداری، حقوق بشر و حاکمیت قانون	179,600	224,500	213,200	19%	-5%
سکتور صحت	41,760	52,200	65,305	56%	25%
سکتور حکومتداری اقتصادی	137,120	171,400	53,609	-61%	-69%
سکتور مصونیت اجتماعی	174,820	218,525	44,530	-75%	-80%
مجموع سکتورها	3,096,680	3,870,850	3,287,098	6%	-15%
مصارف احتیاطی	55,860	69,825	486,123	770%	596%
مجموع کل	3,152,540	3,940,675	3,773,221	20%	-4%

بودجه انکشافی، 71 فیصد در مقایسه با 9 ماه واقعی و 37 فیصد در مقایسه با 12 ماه فرضی سال 1391 افزایش یافته است که این افزایش در نوع خود قابل ملاحظه می باشد. در میان سکتورهای مختلف، سکتور امنیت شاهد افزایش قابل ملاحظه کمک های تمویلی (بیشتر از 53 فیصد) می باشد در حالیکه بودجه انکشافی سکتورهای زیربنا و اجتماعی کاهش یافته است. در حالیکه دولت توانسته است که کمک های بودجوی هنگفتی را برای سکتور امنیت جذب نماید، مقدار کمک ها در دو سکتور غیرامنیتی بسیار زیاد کاهش یافته است. جدول ذیل نشاندهنده تخصیصات بودجه انکشافی 1392 برای سکتورها و مقایسه آنها با ارقام سال 1391 می باشد. شایان ذکر است که ارقام مربوط به تخصیصات بودجه انکشافی سال مالی 1391 از گزارش مصارف اخیر از ویبسایت وزارت مالیه بدست آمده اند.

مقایسه تخصیصات بودجه انکشافی 1392 با تخصیصات بودجه انکشافی 1391 الی تاریخ 3 نوامبر 2012- به هزار دالر امریکایی					
تفاوت تخصیص با 12 ماهه 1391	تفاوت تخصیص نه ماهه با 1391	تخصیص 1392	تخصیص 1391 (12 ماه فرضی)	تخصیص 1391 (9 ماه واقعی)	سکتورها و وزارتخانه ها
2458%	3098%	636,353	24,875	19,900	سکتور امنیت
-5%	19%	1,039,094	1,094,375	875,500	زیربنا و منابع طبیعی
57%	96%	407,819	259,588	207,670	سکتور معارف
13%	42%	638,842	563,375	450,700	سکتور زراعت و انکشاف دهات
11%	39%	85,241	76,475	61,180	سکتورهای حکومتداری، حقوق بشر و حاکمیت قانون
15%	43%	202,582	176,500	141,200	سکتور صحت
19%	49%	140,212	117,500	94,000	سکتور حکومتداری اقتصادی
-17%	4%	23,272	27,875	22,300	سکتور مصونیت اجتماعی
36%	69%	3,173,415	2,340,563	1,872,450	مجموع سکتورها
88%	134%	96,351	51,375	41,100	تخصیص بندی نشده
37%	71%	3,269,766	2,391,938	1,913,550	مجموع کل

3.3. مقایسه با مصارف سال 1391

افغانستان یک دولت در حال انتقال می باشد و پروسه انتقال صرفاً یک پروسه نظامی نمی باشد، بلکه ابعاد سیاسی و اقتصادی را نیز در بر میگیرد. میزان مصرف بودجه سال 1391 در مقایسه با سال قبل بالاتر بوده است، اما با این وجود اهداف مالی ربعوار هنوز بر آورده نشده اند. تغییرات در سال مالی و تاخیر بودجه در پارلمان، منجر به کوتاه شدن چارچوب زمانی تطبیق بودجه ملی سال 1391 شده است و در نتیجه وزارتخانه های مربوطه در پهلوی ظرفیت پایین با چالش های متذکره در زمینه بر آورده کردن اهداف مالی مواجه گردیده اند. این در حالیست که بعد از کنفرانس توکیو، رئیس جمهور ذریعه فرمان ریاست جمهوری اعلام نموده است که تطبیق بودجه باید به عنوان یکی از شاخص ها در ارزیابی عملکرد وزارتخانه ها مد نظر گرفته شود.

با توجه به جدول ذیل، 65 فیصد بودجه عادی الی تاریخ سوم نوامبر 2012 افزایش یافته است. این در حالی است که 91 فیصد بودجه عادی، تخصیص بندی شده است. ائتلاف افغانها، یقین دارد که بیشتر از 90 فیصد بودجه عادی الی اخیر سال روان به مصرف خواهد رسید، زیرا گزارش های مصارف سال های قبلی نشان می دهند که در سه ماه آخر، بخش بزرگی از بودجه به مصرف میرسد که درین زمینه میتوان سوال های جدی را در مورد کیفیت و حسابداری مصارف و خدمات عرضه شده مطرح نمود.

گزارش تخصیصات و مصارف سکتوری از بودجه عادی الی تاریخ تاریخ 3 نوامبر 2012 (به هزار دالر امریکایی)

سکتورها و وزارتخانه ها	بودجه تصویب شده	تخصیصات	مصارف	فیصدی تخصیص	فیصدی مصارف
سکتور امنیت	2,009,040	1,840,980	1,214,800	92%	60%
سکتورهای حکومتداری، حقوق بشر و حاکمیت قانون	178,600	177,860	131,580	100%	74%
زیربنا و منابع طبیعی	63,860	63,040	45,200	99%	71%
سکتور معارف	462,320	423,460	340,420	92%	74%
سکتور صحت	41,760	36,200	25,220	87%	60%
سکتور زراعت و انکشاف دهات	28,160	27,360	20,640	97%	73%
سکتور مصونیت اجتماعی	164,820	164,460	125,941	100%	76%
سکتور حکومتداری اقتصادی	137,120	136,720	122,640	100%	89%
مجموع سکتورها	3,085,680	2,870,080	2,026,441	93%	66%
مصارف احتیاطی	55,860				
مجموع کل	3,141,540	2,870,080	2,026,441	91%	65%

گزارش تخصیصات و مصارف سکتوری از بودجه انکشافی الی تاریخ تاریخ 3 نوامبر 2012 (به هزار دالر امریکایی)

سکتورها و وزارتخانه ها	بودجه تصویب شده 1391	تخصیصات 1391	1391	فیصدی تخصیص	فیصدی
سکتور امنیت	19,915	8,491	6,459	43%	32%
حکومتداری، حقوق بشر و حاکمیت	61,180	19,305	14,222	32%	23%
زیربنا و منابع طبیعی	875,503	459,247	322,846	52%	37%
سکتور معارف	207,672	71,178	46,137	34%	22%
سکتور صحت	141,211	83,479	54,689	59%	39%
سکتور زراعت و انکشاف دهات	450,697	281,556	187,526	62%	42%
سکتور مصونیت اجتماعی	22,316	14,265	9,599	64%	43%
سکتور خصوصی و انکشاف اقتصادی	93,998	47,299	29,040	50%	31%
مجموع سکتورها	1,872,493	984,819	670,518	53%	36%
تخصیص بندی نشده	41,100				
مجموع کل	1,913,593	984,819	670,518	51%	35%

3.4. توزیع بودجه در میان سکتور ها و ولایات

توزیع عادلانه بودجه در میان سکتور ها، به دلیل بالا بودن میزان بودجه سکتور امنیت، یک امر چالش برانگیز می باشد و با توجه به قریب الوقوع بودن پروسه انتقال، کمک های بودجوی بیشتری برای این سکتور فراهم خواهد شد. به مانند سال گذشته، 55.3 فیصد بودجه عادی به سکتور امنیت تخصیص داده شده است که وزارت داخله، وزارت دفاع و امنیت ملی را در بر می گیرد.

ائتلاف افغانها، در مورد تخصیص بودجه عادی و انکشافی به سکتور صحت نگران می باشد، زیرا مقدار بودجه تخصیص داده شده برای این سکتور به شدت کم می باشد. پایین بودن میزان بودجه سکتور صحت نشان میدهد که دولت افغانستان در زمینه تأمین خدمات اساسی صحتی کاملاً به تمویل کنندگان وابسته می باشد.

ذیل چهار وزارتخانه که 70 فیصد تخصیصات بودجه عادی را به خود اختصاص داده اند، فهرست شده است. بیشتر از 55 فیصد بودجه عادی در سکتور امنیت به مصرف میرسد. وزارت معارف تنها وزارتخانه غیرامنیتی است که توانسته است بخش قابل توجهی از بودجه عادی را به خود اختصاص دهد. در قسمت ذیل، چهار واحد بودجوی که بیشتر از 70 فیصد بودجه عادی را به خود اختصاص داده اند، نام برده شده است. واحدهای بودجوی دیگر تنها موفق به کسب کمتر از 2 فیصد بودجه عادی شده اند.

واحدهای بودجوی که مقادیر بالاتری از بودجه عادی 1392 را به خود اختصاص داده اند.			
	واحد های بودجوی	1392	فیصدی از بودجه عادی
		به هزار	
1		1,098,221.90	29.10%
2	وزارت داخله	800,024.47	21.20%
3		569,076.40	15.10%
4	ریاست امنیت ملی	188,321.65	5.00%
مجموع چهار واحد بودجوی		2,655,644.42	70.40%

توزیع بودجه انکشافی میان نهادهای امنیتی و غیرامنیتی، در مقایسه با توزیع بودجه عادی بین این نهادها، عادلانه تر به نظر می رسد. زیرا برخلاف بودجه عادی، کمک های انکشافی تمویل کنندگان برای نهادهای امنیتی از طریق بودجه ملی تأمین نمی شوند.

طوریکه در جدول ذیل مشاهده می کنید، بیشتر از 85 فیصد بودجه انکشافی برای 6 واحد بودجوی تخصیص داده شده است. خوشبختانه، وزارت صحت عامه نیز در میان این نهادها قرار دارد اما فقط با داشتن 6.1 فیصد از تخصیصات بودجه انکشافی، در آخر لست قرار گرفته است.

واحدهای بودجوی که بیشتر از 5 فیصد بودجه انکشافی را به خود اختصاص داده اند			
شماره	وزارتخانه ها	1392	
		به هزار دالر	فیصدی از بودجه انکشافی
1	وزارت دفاع	413,292.7	28.5%
2	وزارت احیاء و انکشاف دهات	235,760.0	16.3%
3	وزارت داخله	192,514.3	13.3%
4	وزارت معارف	167,026.0	11.5%
5	وزارت فواید عامه	139,300.0	9.6%
6	وزارت صحت عامه	88,438.0	6.1%
	مجموع شش وزارتخانه	1,382,701.0	85.3%

4. تحلیل بودجه براساس شاخص های تعیین شده ائتلاف افغانها

مطالعه دقیق و موشکافانه بودجه ملی در خلال مدت زمان کوتاه، امکان پذیر نمی باشد. بدین لحاظ، ائتلاف افغانها تصمیم گرفته است تا بر اساس تعداد از شاخص های کلیدی، بودجه ملی را مطالعه نماید و سپس بر اساس نتایج بدست آمده، پیشنهادات خود را ارائه کند.

قسمت ذیل حاوی شاخص های تعیین شده، یافته ها و پیشنهادات ما می باشد.

4.1. چارچوب حسابدی کنفرانس توکیو

کنفرانس توکیو هنوز هم رخدادهای مهمی برای دولت و مردم افغانستان به حساب می آید که هیچ وقت آن را از یاد نخواهند برد. در این کنفرانس، تمویل کنندگان متعهد شدند تا مبلغ 16 میلیارد دالر امریکایی را جهت تطبیق شفاف و پاسخگوینه پروگرام های ملی دارای اولویت و مبارزه با فساد اداری به دولت افغانستان کمک نمایند. در قسمت پروگرام های ملی در سند بودجه ملی 1392 به غیر از ذکر عمومی زیر، هیچ گونه اشاره ای به این پروگرام ها نشده است: «بودجه در روشنی پروگرام های ملی دارای اولویت ترتیب شده است». در مورد مبارزه با فساد اداری حتی به شکل عمومی هم به این موضوع اشاره نشده است که دولت افغانستان در پروسه تطبیق بودجه، با فساد مبارزه می کند حالیکه حدود 891,750 دالر از بودجه اختیاری برای احداث ساختمان اداره عالی مبارزه با فساد تخصیص داده می شود. در سند بودجه، در بخش دستاوردهای عمده در سال 1391 گفته شده است که به تعداد 3000 فورمه های دارایی توسط مقامات خانه پری شده است و تنها 93 این فورمه ها پس از ارزیابی منتشر گردیده است. در بخش اهداف اصلی سال 1392، حتی یک هدف هم برای مبارزه با فساد ذکر نگردیده است. ائتلاف افغانها نگران از این است که دولت افغانستان و جامعه بین الملل برای یکبار دیگر تعهدات خود را در کنفرانس توکیو از یاد ببرند، زیرا این مسئله می تواند پروسه گذار افغانستان به یک دولت خود کفا را به مخاطره بیفگند؛ پروسه ای که برای یکبار دیگر مردم افغانستان را نسبت به آینده خوشبین ساخته است.

پیشنهادات: دولت افغانستان و جامعه بین الملل باید به تعهداتی که در کنفرانس توکیو کرده بودند، عمل نمایند. بناً شدیداً پیشنهاد می شود که دولت افغانستان باید بودجه ملی را بر اساس پروگرام های ملی دارای اولویت انکشاف دهد و استراتژی واضحی را برای مبارزه با فساد در زمینه تطبیق بودجه ترتیب دهد. به جای احداث ساختمان، وزارت مالیه منابعی را در برای اداره عالی مبارزه با فساد اختصاص دهد تا فعالیت های مربوط به مبارزه با فساد را پیش ببرد. جامعه بین الملل باید کمک های بودجوی خود را افزایش دهد، اما بشرطیکه پروگرام های ملی دارای اولویت در بودجه ملی شامل شوند و دولت افغانستان یک استراتژی واضح را برای مبارزه با فساد در پروسه تطبیق بودجه ترتیب دهد. پارلمان باید تصویب بودجه ملی را به تطبیق پیشنهادات مذکور مشروط بسازد. در غیر آن، هیچ گونه مکانیزمی برای نظارت از تطبیق چارچوب حسابدی کنفرانس متقابل توکیو، که هم دولت افغانستان و هم جامعه بین الملل روی آن توافق نموده اند، شکل نخواهد گرفت.

4.2. تخصیص منابع برای سکتورها/وزارتخانه ها و ولایات

بودجه به اساس برنامه و بودجه ولایتی، دو ابتکار بسیار مهمی هستند که توسط وزارت مالیه صورت گرفته اند. با این حال، در سند بودجه ملی سال 1392 هیچ گونه اشاره ای به این دو ابتکار نشده است. در حالیکه معلومات در مورد تخصیص منابع برای پروژه های وزارتخانه ای وجود دارد، هیچ گونه اطلاعاتی در رابطه با توزیع منابع برای ولایات در دسترس نمی باشد. از سوی دیگر، اگرچه وزارت معارف مقدار قابل ملاحظه ای از بودجه انکشافی و بودجه عادی را به خود اختصاص داده است، سهم وزارت صحت عامه از این بودجه ها بسیار اندک می باشد. تیم بررسی ائتلاف افغانها بر

این باور است که خدمات صحتی توسط موسسات و از طریق بودجه خارجی تأمین می شوند، اما تضمین ثبات این خدمات بعد از سال 2014 یکی از بزرگترین نگرانی های ائتلاف مذکور می باشد.

پیشنهاد- دولت افغانستان باید اولویت برای تطبیق و گسترش بودجه با اساس برنامه و ولایات قائل شود و تمام واحد های بودجوی را ملزم بسازد که بودجه های سال 1393 خود را بر اساس برنامه هایشان (بخصوص پروگرام های ملی دارای اولویت که در کنفرانس توکیو تصویب شده اند) ترتیب و تسلیم نمایند، و سیستم های مدیریت معلومات ریاست های بودجه و خزائن باید مورد تجدید نظر قرار بگیرد و این سیستم ها باید احصائیه های مربوط به بودجه ها و مصارف وزارتخانه ها را به سطوح مرکزی، ولایتی و ولسوالی فراهم نمایند. **هم دولت و هم جامعه بین الملل** باید هزینه های تأمین خدمات ابتدایی صحتی را تخمین نمایند و یک استراتیژی برای گذار از «کمک های خارج از بودجه» به «کمک های داخل بودجه» ترتیب نمایند تا وزارت صحت عامه، به مانند وزارت معارف، مسئولیت عرضه خدمات ابتدایی صحتی برای شهروندان را به عهده بگیرد تا بدین طریق هزینه های اضافی و هزینه های اداری موسسات به میزان قابل توجه کاهش بیابد. **پارلمان** باید تصویب بودجه ملی را به تطبیق این پیشنهادات مشروط بسازد.

4.3. بودجه پاسخگو به جنسیت

ائتلاف افغانها از تلاش های دولت در راستای ارائه معلومات «جنسیتاً تفکیک بندی شده» (gender segregated data) بودجه برای چهار وزارت در سال گذشته تمجید نمود و امیدوار بود که این ابتکار در طول سال روان به تمام واحدهای بودجوی گسترش بیابد. با این حال، وزارت مالیه علاوه بر اینکه این ابتکار را به سایر واحدهای بودجوی گسترش نداده است، معلومات جنسیتاً تفکیک بندی شده بودجه را در مورد چهار وزارت اولی نیز از سند بودجه 1392 حذف نموده است. سند بودجه ملی نه تنها به ارائه معلومات بودجه به اساس جنسیت توجه ننموده است، بلکه فاقد هر گونه معلومات در رابطه با روش بودجه بندی پاسخگو به جنسیت مربوط به شاخص های «پلان عملی ملی زنان افغانستان» میباشد. بودجه بندی پاسخگو به جنسیت، موضوعی است که اکثر فعالان حقوق زن، از دیر به دفاع از آن برخاسته اند و چندین تمویل کننده و سازمان های بین المللی وجود دارند که در این زمینه آموزش های لازم را برای کارکنان وزارت مالیه عرضه می دارند. تعجب آور است که با وجود این تلاش ها، وزارت مالیه هیچ گونه توجهی به بودجه بندی پاسخگو به جنسیت مبذول نداشته است. افزون بر آن، وزرای فعلی و اسبق مالیه به فعالان حقوق زن وعده کرده بودند که تا زمانی که این وزارت مالیه ظرفیت تهیه بودجه پاسخگو به جنسیت را بدست می آورد، مقداری از بودجه ملی اختیاری را برای توانمند سازی زنان اختصاص خواهد داد. با این حال، در بودجه سال 1392 به این وعده عمل نشده است.

پیشنهاد: وزارت مالیه باید یک بودجه پاسخگو به جنسیت ترتیب نماید و همچنین وجوه اختیاری را برای توانمندسازی زنان اختصاص بدهد. **تمویل کنندگان و سازمان های** که در زمینه بودجه بندی جنسیتی مساعدت تخنیکی در اختیار وزارت مالیه قرار می دهند، باید به شکل جدی موثریت پروگرام های خود را بررسی نمایند و بر اساس نیازمندیها و علاقه مندی وزارت مالیه به ایشان کمک نمایند. **جامعه بین الملل** باید اطمینان حاصل کند که وزارت مالیه منابع آنها را برای برآورده نمودن نیازمندیهای مردان و زنان به مصرف می رساند. **پارلمان** و بخصوص وکلای اناث و کمیسیون زنان باید از وزارت مالیه درخواست نمایند که بودجه را مورد تجدید نظر قرار بدهد و مولفه ها و ملاحظات جنسیتی را در آن شامل بسازد. **از سازمان های دفاع از حقوق زنان و فعالان حقوق زن** تقاضا می شود که با ائتلاف افغانها برای شفافیت و حسابدهی همکاری در پروسه دادخواهی برای «پاسخگو به جنسیت کردن» بودجه ملی نمایند.

4.4. جمع آوری عواید داخلی

طوریکه در بالا اشاره شد، هدف پیشبینی شده برای عواید داخلی ملی سال 1392، یکی از نگرانی های بزرگ ائتلاف مذکور به حساب می آید، زیرا عاید در نظر گرفته شده برای 1392 تنها یک فیصد در مقایسه با سال 1391 افزایش یافته است. افزون بر آن، در سند بودجه 1392، هدف پیشبینی برای عواید سال 1392، 9 فیصد کمتر از میزانی می باشد که در سند بودجه 1391 برای سال 1392 در نظر گرفته شده بود. شایان ذکر است که کاهش این رقم در حالی صورت می گیرد که مبلغ 55 میلیون دالر از دو منبع جدید (مس عینک و چوب کنر) نیز در تخمین عواید ملی داخل شده اند. ائتلاف افغانها همچنین متوجه شده است که هیچ سیستمی وجود ندارد که توسط آن مستوفیت ها و ریاست های عواید ولایات به بانک مرکزی متصل شوند و بتوانند از پروسه جمع آوری عواید و مالیات نظارت و گزارش دهی نمایند. و این مسئله، زمینه بروز فساد و اختلاس را فراهم کرده میتواند و بدین لحاظ ائتلاف افغانها از صندوق وجه بین المللی و وزارت مالیه درخواست می کند که هر چه زودتر این مکانیزم گزارش دهی را تأسیس و برقرار نمایند.

سکتور اقتصادی بودجه ملی، چندین هدف را برای سال 1392 تعیین نموده است. با این حال، هیچ هدفی برای بهبود پروسه جمع آوری عواید و مالیات و مبارزه با فساد در این پروسه و همچنین گزارش دهی از آن تعیین نشده است که در نوع خود یک مشکل جدی به حساب می آید.

پیشنهاد: وزارت مالیه باید به شکل جدی ظرفیت تولید عواید داخلی جاری کشور را سنجش نماید و همچنین از عملکرد دولت در زمینه جمع آوری عواید ارزیابی بعمل آورد، زیرا تصور بر آن است که اگر عواید بخوبی جمع آوری شوند، با استفاده از پول حاصله می توان بودجه عادی را به شکل کامل تمویل نمود. به تمویل کنندگان و پارلمان پیشنهاد میشود که سند بودجه دولت را بررسی نمایند و تقاضا کنند که پیشبینی بلندتر برای عواید داخلی سال 1392 و سالهای بعد از آن تعیین شود. از جامعه مدنی نیز تقاضا می شود که ظرفیت عایدزایی کشور را مورد بررسی قرار دهند و صرفاً به ظرفیت وزارتخانه ها در زمینه جمع آوری عواید توجه نکنند، بلکه همچنین از پروسه جمع آوری عواید نظارت بعمل آورند.

5.4. ثبات مالی بودجه پس از سال 2014

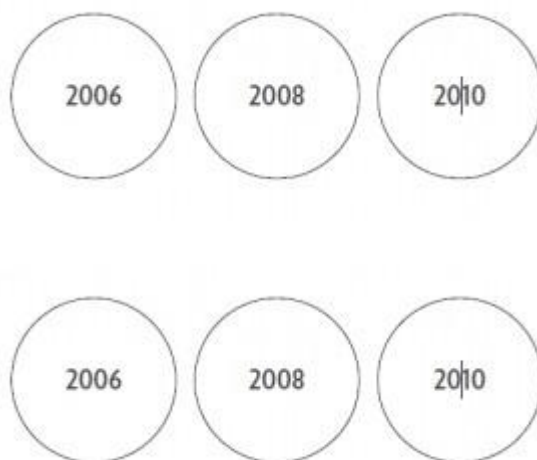
دستاوردهای غیرمنتظره ای در زمینه برقراری ثبات مالی تعیین شده بود (برای مثال، عواید داخلی تمام هزینه های بودجه عادی را پوشش می دهند)، هرچند بین سال های 2009 و 2010 پیشرفت هایی در این عرصه صورت گرفته بود. این شاخص، به دلیل پایین بودن عواید و بالا بودن مصارف عادی، از 66 فیصد بین سال های 2007 و 2008 به 60 فیصد بین سال های 2008 و 2009 کاهش یافت، اما سپس به 72 فیصد در سال 2010 افزایش یافت و برای یکبار دیگر به 67 فیصد در سال مالی 1391 (2012) کاهش یافت. افزایش قابل توجه هزینه های امنیتی، دلیل اصلی کاهش این رقم به حساب می آید. مواردی اصلی که بر ثبات مالی در سال های آیند تأثیر می گذارند، عبارتند از: جمع آوری عواید داخلی؛ افزایش هزینه های سکتور امنیت در آینده؛ اصلاح سیستم رتب معاشات و توسعه تشکیل دولت.

در حالیکه میزان عواید داخلی به شکل امیدوار کننده افزایش نمی یابد، بودجه عادی و بودجه انکشافی هر دو در حال افزایش می باشند. از سوی دیگر، هر سال تشکیل دولت به شکل متداوم توسعه مییابد. تداوم این جریان می تواند چالش هایی را برای ثبات مالی بودجه و خود کفایی دولت برای تأمین بودجه عادی، خلق نماید. تشکیل دولت هر سال به میزان قابل ملاحظه مخصوصاً در سکتورهای امنیت و معارف که بعداً تمام این کارمندان مطابق رتب معاشات پرداخته خواهند شد.

پیشنهاد: ائتلاف افغانها قویاً توصیه میکند که وزارت مالیه و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی نیازمندیهای قوای بشری ادارات دولتی را بررسی نمایند و تشکیل دولت را بر حسب ضروریات و ضمن لحاظ ثبات مالی عامه مورد تجدید نظر قرار دهند.

4.6. وضعیت افغانستان در جدول بودجه باز

امتیاز افغانستان از نقطه نظر جدول بودجه باز از عدد 8 در سروری سال 2008 به 21 در سال 2010 افزایش یافته است. افزایش امتیاز افغانستان ناشی از تصمیم دولت مبنی بر شریک معلومات بودجوی میباشد که پیش از آن منتشر نشده بود، به شمول بررسی شش ماهه و گزارش تفتیش. از سال 2002 بدین سو، چند تمویل کننده با وزارت مالیه همکاری نزدیک داشته اند و از طریق مساعدت های تخنیکی به دولت افغانستان کمک نموده اند تا بودجه خود را به شکل موثرتر و شفاف تر مدیریت نماید. برای مثال، دولت ضمن بهره گیری از کمک های بانک جهانی، سیستم مدیریت معلومات مالی افغانستان را تأسیس نموده است که همیشه وزارت مالیه میتواند ازین سیستم راپور منظم به مردم بدهد. افزون بر آن، بودجه امسال، مطابق به وقت پلان شده ترتیب و به پارلمان تقدیم شده با وجود اینکه دولت به دلیل کوتاه شدن سال مالی، زمان کمتری را برای ترتیب بودجه در اختیار داشت.



پیشنهاد: ائتلاف افغانها توصیه می کند که دولت افغانستان هنوز هم باید امتیاز خود را در جدول بودجه باز بالا ببرد. به وزارت مالیه پیشنهاد میشود که اسناد ترتیب بودجه، راپورهای مصارفاتی بودجه و بودجه شهروندان را به شکل بهتر تهیه و تشریح نماید. بر علاوه، هم وزارت مالیه و هم وزارتخانه های مربوطه باید در مرکز و ولایات، جامعه مدنی را در پروسه پلان گذاری بودجه سهیم بسازند.

4.7. مشوره های بودجوی

در حالیکه وزارت مالیه جلسات مشورتی را همراه با جامعه مدنی و ولایات دایر می نماید، وظیفه برگزاری جلسات مشورتی در مورد بودجه ملی در مرکز و ولایات بر عهده وزارتخانه های مرکزی و دیپارتمنت های مربوطه آنها می باشد و وزارت مالیه باید این شرط را در متحدالمال ترتیب بودجه شامل بسازد.

- **جامعه مدنی-** از آنجا که ائتلاف افغانها، ائتلاف ای است که در صدد همکاری با دولت و بهبود حکومتداری می باشد، برای اولین بار جلسات مشورتی بودجوی را همراه با نهاد های جامعه مدنی مشخصاً در سکتور معارف و سکتور صحت دایر نمود. ائتلاف مذکور تا به حال چندین مورد از این جلسات را با هدف سهیم ساختن جامعه

مدنی در پلان گذاری و تطبیق بودجه برگزار نموده است. ائتلاف افغانها، سازمان های جامعه مدنی را از سکتورهای صحت و معارف به این جلسات دعوت نموده است. هم وزارت صحت عامه و هم وزارت معارف، برای اولین بار به طور خلاصه بودجه های سال مالی 1392 خویش را برای جامعه مدنی تشریح نمودند و سازمان های جامعه مدنی نیز پیشنهادات خود را در این جلسات ارائه کردند. پیشنهادات جامعه مدنی با وزارتخانه ها صحت عامه و معارف و کمیته های مربوطه پارلمان نیز شریک شدند.

● **ولایات-** ائتلاف افغانها ضمن تدویر جلسات مشورتی در ولایات، به این نکته پی برد که وزارتخانه های مربوطه، قبل از تسلیمی بودجه پیشنهادی خود به وزارت مالیه، بودجه های ولایتی خود را تهیه نمی کنند و صرفاً فورمه های ساده توزیع منابع را تکمیل میکنند. تیم ائتلاف افغانها، به سه ولایت بلخ، هرات و ننگرهار سفر نمودند و با روسای ریاست های صحت، معارف و امور زنان و عده ای از اعضای شوراهای ولایتی و گروهی از نمایندگان جامعه مدنی مصاحبه نمود تا دیدگاه و نقش آنها را در ترتیب بودجه ولایتی در یابند. پس از اجرای مصاحبات، تیم ائتلاف افغانها دریافتند که وزارتخانه های مربوطه در زمینه ترتیب بودجه هایشان اصلاً با ولایات مشورت نمی نمایند. افزون بر آن، چنین جلساتی اصلاً در سطح ولایات دایر نمی شوند.

پیشنهاد: وزارت مالیه باید تدویر جلسات مشورتی بودجوی در مرکز و ولایات را به عنوان یک شرط در متحدالمال ترتیب بودجه شامل بسازد، زیرا برآورده کردن این شرط میتواند امتیاز افغانستان را از نقطه نظر شاخص شفافیت بودجه بهبود ببخشد. بر علاوه، در صورتیکه مردم در این پروسه سهم نداشته باشند، دولت افغانستان به هیچ وجه قادر نخواهد بود تا رضایت آنها را جلب نماید. بناً جداً پیشنهاد میشود که وزارتخانه ها در پروسه پلان گذاری بودجه با ولایات و جامعه مدنی مشورت نمایند و پیشنهادات آنها را در ترتیب بودجه ملی در نظر بگیرند.

4.8. عرضه خدمات

در حالیکه در سند بودجه به دستاوردهای سکتورها، از جمله توزیع جواز 3G برای کمپنی های مخابراتی، احداث ساختمان های نهادهای دولتی و غیره اشاره شده است، عرضه خدمات با کیفیت برای شهروندان به عنوان هدف اصلی بودجه ملی، در اجندای دولت کاملاً از قلم افتاده است.

پیشنهاد: وزارت مالیه باید وزارتخانه ها را ملزم بسازد تا اهداف مربوط به بهبود عرضه خدمات عامه را برای بودجه خویش تعیین نمایند تا هدف اصلی بودجه ملی که همانا عرضه خدمات موثر می باشد، متحقق گردد. سازمان های جامعه مدنی باید مکانیزم هایی را برای نظارت از عرضه خدمات توسط وزارتخانه ها ایجاد نمایند و از این طریق با دولت افغانستان در زمینه بهبود حکومنداری همکاری نمایند.

5. یافته های دیگر

5.1. مرور رهنمودهای بودجوی

ماده 23 رهنمودهای بودجوی، بیان می دارد که هر پروژه ای که در مدت زمان دو سال شروه به تطبیق نشده باشد، از لست پروژه های وزارتخانه ها، بدون لحاظ اهمیت پروژه یا حسابخواهی از وزارتخانه ها برای عدم تطبیق آن، حذف خواهد شد.

پیشنهاد: به جای اینکه پروژه ها بدون در نظر داشت اهمیت آنها، از بودجه وزارتخانه های مربوطه به خاطریکه تطبیق نشده اند حذف شوند، وزارت مالیه باید از وزارتخانه های مربوطه به خاطر عدم تطبیق پروژه ها حسابخواهی کند و باید چنین مواردی را به پارلمان گزارش بدهد و پارلمان نیز باید وزرای مربوطه را در جلسات شورای ملی فرا بخواند تا توجیحات خود را ارائه کنند. وزارتخانه ها باید نباید به خاطر عملکرد ضعیف رهبران و کارکنان خود مجازات شوند.

5.2. کود احتیاطی

از مجموع هزینه هایی که تحت کود احتیاطی ثبت شده اند، 800 میلیون افغانی برای پالیسی سازی اختصاص داده شده است، بدون آنکه جزئیات لازم در مورد آن ارائه شود. افزون بر آن، 52 میلیون افغانی دیگر به تیم ملی کریکت اختصاص یافته است بر علاوه بودجه ریاست ملی المپیک.

پیشنهاد: ائتلاف افغانها جداً پیشنهاد مینماید که وزارت مالیه جزئیات این تخصیصات را در سند بودجه ملی شامل سازد و توجیه های لازم در رابطه با چنین تخصیصاتی ارائه شود.

5.3. نقش پارلمان

ائتلاف افغانها متوجه شده است که پارلمان بودجه ملی را بیشتر به عنوان یک ابزار سیاسی برای اعمال فشار بر دولت استفاده می کند تا وسیله ای برای انعکاس خواسته های شهروندان و بر آورده کردن نیازهای آنها. افزون بر آن، اکثر نمایندگان پارلمان خواهان تمویل پروژه هایی می باشند که فقط در قریه های خودشان تطبیق میشوند.

پیشنهاد: اعضای پارلمان باید بودجه پیشنهادی را بر حسب منافع اقتصادی مردم در سطح کلان تدقیق و تصویب نمایند و توجه بیشتری را به پروژه های سکتوری و ولایتی مبنول بدارند، نسبت به پروژه های کوچکی که صرفاً در قریه های خودشان تطبیق می شوند. بعلاوه، اهمیت نظارت از تطبیق و مصرف بودجه، به اندازه پلان گذاری بودجه مهم می باشد. بناً تقاضا میشود که پارلمان و جامعه مدنی باید در نظارت از تطبیق بودجه در سطح ولایات نقش داشته باشند و از عرضه موثر و کار آمد خدمات توسط نهادهای دولتی اطمینان حاصل نمایند.