

مسوده بودجه ملی سال 1397 افغانستان:
تصویری از منابع، تخصیص ها و کارکرد مدیریت مالی عامه

فهرست مطالب

3	.....مخففات
4	.....قدردانی
4	.....1. مقدمه
4	.....1.1 روش تحقیق (میتودها)
4	.....2. بودجه ملی سال 1397 در یک نظر اجمالی
6	.....2.1 بودجه عادی و انکشافی
8	.....2.2 تخصیص های تخمین شده سال 1397
9	.....3. ثبات مالی
13	.....3.1 اجرای بودجه
13	.....3.2 منابع تخمین شده
16	.....3.3 بیلانس پرداخت ها
16	.....3.4 استراتژی مالی
17	.....3.5 عملیات های مالی در ولایات
19	.....4. مدیریت مالی عامه و اصلاحات
19	.....4.1 بودجه سازی پاسخگو به جندر (GRB)
20	.....4.2 رهنمود اجرای بودجه
21	.....5. پیشنهادات

مخففات

ائتلاف افغان ها برای شفافیت و حسابدگی	ACTA
افغانی (واحد پولی)	AFN
صندوق وجهی بازسازی افغانستان	ARTF
متحدالمال بودجوی	BC
دریافت های تجارتي	BRT
واحد بودجوی	BU
نهاد برابری برای صلح و دموکراسی	EPD
سال مالی	FY
تولید ناخالص داخلی	GDP
بودجه سازی پاسخگو به جندر (جنسیت)	GRB
اداره مستقل ارگان های محلی	IDLG
صندوق بین المللی پول	IMF
نظارت و ارزیابی	M&E
وزارت زراعت، آبیاری و مالداري	MAIL
وزارت دفاع	MoD
وزارت معارف	MoEd
وزارت انرژی و آب	MoEW
وزارت مالیه	MoF
وزارت امور خارجه	MoFA
وزارت تحصیلات عالی	MoHE
وزارت امور داخله	MoI
وزارت کار، امور اجتماعی، شهدا و معلولین	MoLSAMD
وزارت صحت عامه	MoPH
وزارت فواید عامه	MoPW
وزارت شهر سازی و مسکن	MoUD
وزارت احیا و انکشاف دهات	MRRD
چارچوب مالی میان مدت	MTBF
پلان عملی ملی 1325	NAP 1325
ریاست امنیت ملی	NDS
ارگان های غیر دولتی	NGO
حفظ و مراقبت	O&M
مدیریت مالی و مصارف عامه	PFEM
مدیریت مالی عامه	PFM
نقشه راه مدیریت مالی عامه	PFMR
اداره عالی تفتیش	SAO
دلر امریکایی (واحد پولی)	USD

قدردانی

نهاد برابری برای صلح و دموکراسی در ابتدا از مقامات حکومتی افغانستان و کارشناسان مدیریت مالی عامه سپاسگزاری می نماید، زیرا بدون معلومات ارزنده ایشان تهیه گزارش کنونی امکان پذیر نبود. و همچنین از تمام اعضای تیم کاری نهاد برابری برای صلح و دموکراسی و حمایت شان نسبت به پروژه، تشکر و سپاسگزاری به عمل می آید.

1. مقدمه

نهاد برابری برای صلح و دموکراسی (EPD) از طریق پلتفرم ایتلاف افغان ها برای شفافیت و حسابدگی خویش، برای استفاده از بودجه ملی به عنوان ابزار نظارتی جهت نظارت از توزیع منابع حکومتی و ارایه خدمات، پیش قدمی نموده است. نهاد برابری برای صلح و دموکراسی بررسی سالانه بودجه ملی را از سال 1391 آغاز نموده است و هدف از آن فراهم آوری تفصیلات بیشتر برای شورای ملی می باشد تا بودجه ملی را مورد ارزیابی قرار دهد. پروسه مذکور معلوماتی را با توجه به دورنمای جامعه مدنی در باره پلان گذاری بودجه ملی، تصویب، اجرا، نظارت و راپور دهی ارایه که بر نقش جامعه مدنی و شهروندان در کل پروسه تاکید دارد.

با استفاده از پروژه مذکور سالانه، نهاد برابری برای صلح و دموکراسی در تلاش است تا ارزیابی بودجه به صورت ساده و منسجم ارایه گردد و بدین ترتیب مردم بودجه را درک نموده و نقش بودجه را در زندگی روزمره خویش فهمیده و کیفیت خدمات را با توجه به منابع تخصیص یافته مورد ارزیابی قرار دهند. این ارزیابی مستقل بودجه همچنین جزئیاتی را در اختیار شورای ملی افغانستان قرار می دهد تا از آن برای ارزیابی و تصویب بودجه ملی استفاده نماید. علاوه بر این، پروسه مذکور زمینه ارایه معلومات در باره پلان گذاری بودجه ملی، از منظر جامعه مدنی را نیز فراهم می کند. این بررسی مختصر بودجه، خلاصه ارزیابی است که هم زمان با ارسال بودجه به پارلمان نشر گردیده تا یک مرور به موقع از بودجه ملی را پیش کش کند و پیشرفت های سال جاری را در قسمت مدیریت مالی عامه، اصلاحات و معیار ها ارایه نماید.

1.1 روش تحقیق (میتودها)

بازنگری بودجه ملی سال 1397 با بررسی پروسه تطبیق اصلاحات مهم بودجوی و مدیریت مالی عامه که در اسناد مربوط به پالیسی طرح شده و نیز در بخش مطالعه سایر تحقیق ها به آن پرداخته شده است، آغاز گردید. برهمن اساس، پرسشنامه هایی تهیه گردیده و به صورت موضوعی برای هر یک از گروه های جداگانه مصاحبه کننده در ریاست پالیسی و ریفرم بودجه، ریاست انسجام کمک ها، ریاست عمومی عواید و ریاست اجرای بودجه توزیع گردید. تمام ارقام از مسوده سال مالی 1397 که به تاریخ 11 نومبر 2017 به پارلمان ارسال گردیده بود، اخذ شده است. فیصدی هایی که در گزارش تذکر یافته است، به نزدیک ترین عدد کامل تقریب (Round off) شده است.

2. نظر اجمالی بر بودجه ملی سال 1397

بودجه ملی 1397 نشانده تغییر قابل ملاحظه رویکرد حکومت در پلان گذاری مالی می باشد. برای اولین بار حکومت بودجه ملی منسجم میان مدت را ارایه می دهد که در آن بودجه عادی و انکشافی در مطابقت با معیارهای پسندیده بین المللی قرار دارد.

با در نظر داشت پیش نویس بودجه، هدف از بودجه سال 1397 تنظیم مدیریت مالی عامه می باشد. مسوده مذکور بر اساس معیارهای بین المللی احصائیه مالی حکومت (GFS) و طبقه بندی (تصنیف) وظایف حکومت (COFOG) تهیه شده است.

سیستم احصائیه مالی حکومت، تصویری را از روند کمک ها و مصرف آن فراهم می کند. مصارف سال مالی 1397 در 100 بخش، به شمول معاش و تیل (مواد سوخت) طبقه بندی شده است. از طرفی هم سیستم طبقه بندی وظایف حکومت، کارکرد حکومت را در ساحات رفاه عامه مانند صحت، معارف و مصئونیت اجتماعی طبقه بندی می نماید. این ابتکار، تخصیص مصارف را بر اساس کارکرد حکومت مورد ملاحظه قرار داده است که آرایه خدمات حکومتی را در اکثر ساحات اساسی جامعه، تسهیل می کند.

حکومت افغانستان به مدیریت شفاف، حساسه و قابل اعتبار بودجه ملی متعهد است. این اصلاحات باعث کاهش فساد و تقویت مدیریت مالی عامه خواهد شد. به هر اندازه که تخمین ها برای پالیسی موجود واقع بینانه باشد، به همان اندازه توانایی حکومت را در راستای ارزیابی محدوده مالی موجود جهت سرمایه گذاری های جدید، افزایش خواهد داد و پروسه انتقال منابع را از فعالیت های دارای اولویت پایین و کارکرد ضعیف به فعالیت های دارای اولویت بالا و کارکرد عالی تسریع خواهد کرد. این موضوع در قسمت از میان برداشتن کارکرد ضعیف در زمینه انتقال تعهدات از سال قبل، مخصوصاً در بودجه انکشافی به خوبی انعکاس یافته است. علاوه بر این، حکومت در تلاش جایگزین کردن سیستم تخمین غیر واقعی و بالاتر از حد نیاز مصارف برنامه ها و پروژه ها با یک سیستم دقیق و معتبر که تخمین های آینده را نیز تقیب نماید، (rolling forward estimates) می باشد. در نتیجه حکومت انتظار دارد تا مصرف بودجه نه تنها در سال مالی 1397 افزایش یابد، بلکه در سال های آینده کیفیت مصرف بودجه نیز به مرور زمان بهبود یابد.

بودجه مذکور همچنین معلومات سال های قبل را درباره بودجه اصلی در مقایسه با نتایج حقیقی آن آرایه می نماید تا از این طریق تجزیه و تحلیل شفاف تر روند سرمایه گذاری عامه فراهم شود که در راستای پیشرفت تخصیص منابع ملی، حیاتی می باشد.

مجموع مصارف در بودجه تلفیقی سال 1397، حدود 354 میلیارد افغانی بر آورد شده است که 24 درصد از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می دهد (جدول 1).¹ 74 درصد از مجموع بودجه ملی را بودجه عادی تشکیل می دهد که شامل تامین مالی خدمات ملکی و برنامه های ملی می گردد. توقع می رود مصارف حقیقی تخمین شده برای سال 1396 در بودجه عادی، 244 میلیارد افغانی باشد. در سال 1397 حکومت افزایش 9 درصدی را در مصارف بودجه عادی، به میزان 267 میلیارد افغانی روی دست گرفته است. براساس برآورد، مصارف حقیقی بودجه اختیاری انکشافی در سال 1396، 30 میلیارد افغانی انتظار می رود که نسبت به سال 1395 اندکی بیشتر است. در سال 1397، حکومت حدود 38 میلیارد افغانی را به عنوان بودجه انکشافی اختیاری پیش بینی کرده است. برای بودجه غیراختیاری، مصارف حقیقی، 55 میلیارد افغانی بر آورد (تخمین) شده است. حکومت در سطح مقدار پایین بودجه سازی نموده است که نشان دهنده تخمین های محافظه کارانه مصارف می باشد، با این باور که عملکرد پروژه های موجود بهتر گردیده و بر اساس نتایج حاصله، برای برنامه ها و پروژه ها بودجه اضافی فراهم می کند. یعنی حکومت برای سال 1397 نسبت به سال 1396 برای مصارف مجموعی کمتر بودجه سازی نموده که این امر بیانگر دریافت کمک های کمتر و تخمین های واقعی تر می باشد.

جدول 1: بودجه مجموعی

منبع: مسوده بودجه ملی سال مالی 1397

سال	1395	1396	1397	1398	1399	1400
الف) دریاقت و جوه نقد از فعالیت های عملیاتی	351,845,964,870	416,708,930,916	357,261,140,510	355,008,270,882	350,002,552,613	285,342,595,777
ب) برداخت و جوه نقد برای فعالیت های	286,851,919,364	422,044,379,984	291,092,562,453	294,200,839,111	295,689,839,744	294,525,139,568

¹Other expenditures not reported in Table one comprise an amount of AFN6 billion.

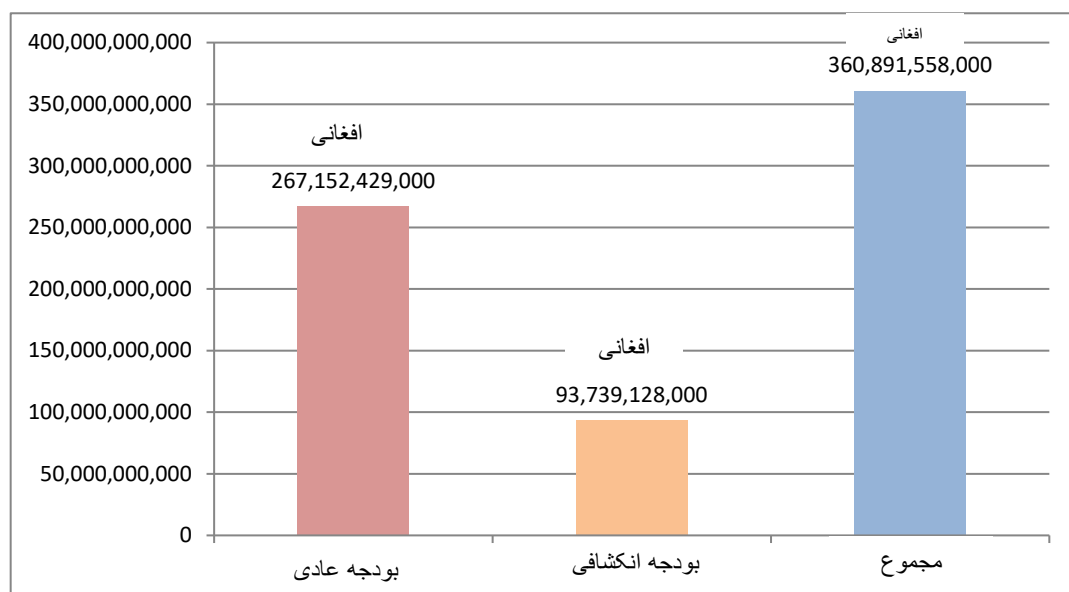
						عملیاتی
-9,182,543,791	54,312,712,869	60,807,431,772	66,168,578,057	10,957,595,139	60,731,638,026	جریان خالص وجوه نقد به داخل از فعالیت های عملیاتی (الف-ب)
37,415,358,203	45,918,142,519	51,887,693,854	53,694,949,084	7,348,304,831	53,395,186,848	جریان پولی از سرمایه گذاری ها بالای دارایی های غیر مالی :
-46,597,901,995	8,394,570,350	8,919,737,917	12,473,628,973	12,683,753,900	11,598,858,659	مازاد/کسب وجوه نقد (الف-ب-ج)
17,544,286,495	20,818,802,605	23,158,175,368	23,956,281,988	21,030,000	22,061,137,937	د) کسب دارایی های مالی خالص به استثنای وجوه نقد
614,833,532	1,229,667,064	1,465,816,698	1,547,700,000	2,654,787,275	1,034,525,936	ه) بدهی هایخالص
-16,929,452,963	-19,589,135,540	-21,692,358,671	22,408,581,988	2,633,757,275	23,095,663,873	جریان وجوه نقدیه داخل از فعالیت های تمویلی (ه- د)
-63,527,354,985	-11,194,565,190	-12,772,620,753	-9,934,953,015	10,049,996,625	11,496,805,214	تغییر خالص در ذخایر وجوه نقد (الف-ب-ج-د+ه)
277,496,379,075	342,155,043,290	347,159,349,391	349,410,669,761	416,708,930,916	364,098,241,435	1 عواید
339,195,047,951	351,241,314,548	357,419,201,548	354,575,443,066	372,732,564,045	354,186,777,254	2 مصارف
						بودجه تهیه شده به عنوان فیصدی تولید ناخالص داخلی
17.08%	21.99%	23.18%	24.10%	29.63%	26.51%	عواید
20.88%	22.57%	23.87%	24.46%	26.51%	25.79%	مصارف

2.1 بودجه عادی و انکشافی

بودجه ملی افغانستان به طور عموم از دو بودجه موازی تشکیل شده است که عبارت اند از بودجه داخلی (اصلی) و بودجه خارجی. بودجه خارجی، بودجه ای است که از طریق تمویل کنندگان بین المللی در افغانستان به مصرف می رسد. از طرفی هم بودجه داخلی به پولی اطلاق می شود که از طریق عواید داخلی و مساعدت های تمویل کنندگان تامین می شود. به همین ترتیب بودجه فوق الذکر به دو بخش بودجه عادی و انکشافی تقسیم می گردد. بودجه عادی مصارفی از قبیل حق الزحمه، معاشات، اجناس، دارایی های طولانی مدت و پرداخت سود، را تحت پوشش قرار می دهد در حالی که بودجه انکشافی اساساً به منظور بازسازی و اهداف انکشافی به مصرف می رسد.

برای سال مالی 1397 حکومت 267.152 میلیارد افغانی معادل (3.909 میلیارد دلار امریکایی) را برای بودجه عادی تخصیص داده است که 74 درصد از بودجه اصلی را تشکیل می دهد. 55.5 درصد از بودجه عادی برای سال مالی فوق الذکر از عواید داخلی و باقیمانده از طریق مساعدت های تمویل کنندگان تامین خواهد شد. در مقایسه با سال مالی گذشته، بودجه عادی 0.5 درصد کاهش را نشان می دهد.

بودجه انکشافی بخش بسیار کوچک بودجه سال مالی 1397 را تشکیل می دهد. مبلغ 93.739 میلیارد افغانی (1.371 میلیارد دلار امریکایی) که 26 درصد از بودجه اصلی می باشد. این رقم کاهش قابل ملاحظه ای را در مقایسه با سال گذشته نشان می دهد که میزان تفاوت به 41.8 درصد می رسد. بودجه انکشافی از طریق عواید داخلی و کمک های خارجی هر دو به ترتیب 35 درصد و 65 درصد تمویل می گردد.



شکل 1: بودجه عادی و انکشافی سال مالی 1397
منبع: مسوده دوم بودجه ملی سال مالی 1397

جدول 2: مقایسه بودجه ملی سال 1396 و 1397
منبع: بودجه ملی سال های مالی 1396 و 1397 / ارقام به افغانی بیان گردیده است.

تفاوت (%)	تفاوت بودجه (000)	%	سال مالی 1397 (000)	%	سال مالی 1396 (000)	
-0.5	-1,259,790	74	267,152,429	63	268,412,219	بودجه عادی
-41.8	67,262,368	26	93,739,128	37	161,001,496	بودجه انکشافی
-16	68,522,158	100	360,891,558	100	429,413,715	مجموع

55.226 میلیارد افغانی برای بودجه غیر اختیاری و 38.512 میلیارد برای بودجه اختیاری تخصیص داده شده است که به ترتیب 59 و 41 درصد از بودجه انکشافی را تشکیل می دهد. فیصدی بخش اختیاری در بودجه انکشافی، در مقایسه با سال گذشته (39%)، افزایش را نشان می دهد. چنانچه حکومت طبق معمول با چالش های اساسی در رابطه به تطبیق بودجه انکشافی مواجه است، بنا براین برای ادارات اجرایی و شورای ملی بسیار مهم است تا مصارف مالی پروژه ها و تطبیق فیزیکی آن را دقیق نظارت نمایند.

جدول 4: مقایسه بودجه اختیاری و غیر اختیاری سال های مالی 1396 و 1397
منبع: مسوده بودجه ملی 1397 و بودجه تصویب شده سال 1396

بودجه انکشافی	1396 (000)	1397 (000)	1396 %	1397 %	تفاوت در مبلغ بودجه	تفاوت فیصدی (%) تفاوت
بودجه اختیاری	63065933	38512862	39.17	41.09	- 24553071	-38.93
بودجه غیر اختیاری	97935563	55226267	60.83	58.91	- 42709296	-43.61
مجموع	161001496	93739129	100	100		

2.2. تخصیص های تخمین شده سال 1397

تخصیص بودجه برای سال مالی 1397 بر اساس اولویت های حکومت و ظرفیت واحدهای بودجوی در مصرف بودجه، صورت گرفته است. چنانچه در جدول ذیل نیز قابل مشاهده است، وزارت احیا و انکشاف دهات بلندترین مبلغ تخصیص بودجه انکشافی را دریافت کرده است. بعد از وزارت مذکور بلندترین مبلغ بودجه انکشافی به وزارت های صحت عامه و زراعت، آبیاری و مالداري تخصیص داده شده است. مطابق به گزارش قطعی (QATYIA) برای سال مالی 1395 وزارت های فوق الذکر به ترتیب 88، 72 و 82 درصد از بودجه انکشافی شان را به مصرف رسانده اند.

جدول 5: 10 نهاد حکومتی با بلندترین مبلغ بودجه انکشافی:
منبع: بودجه ملی سال مالی 1397

شماره	واحد بودجوی	بودجه تخصیص یافته به افغانی	%
1	وزارت احیا و انکشاف دهات	18,944,518,440	20.21
2	وزارت صحت عامه	9,979,005,480	10.65
3	وزارت زراعت، آبیاری و مالداري	9,697,911,190	10.35
4	وزارت فواید عامه	9,370,496,000	10.00
5	د برشنا شرکت	7,255,000,000	7.74
6	وزارت شهرسازی و مسکن	4,201,972,000	4.48
7	وزارت مالیه	3,397,048,800	3.62
8	وزارت انرژی و آب	3,071,682,000	3.28
9	اداره مستقل هوانوردی ملکی	2,877,150,000	3.07
10	شاروالی کابل	1,989,900,000	2.12
	بودجه مجموعی برای 10 واحد بودجوی	70,784,683,910	75.51
	مجموع بودجه انکشافی	93,739,128,474	

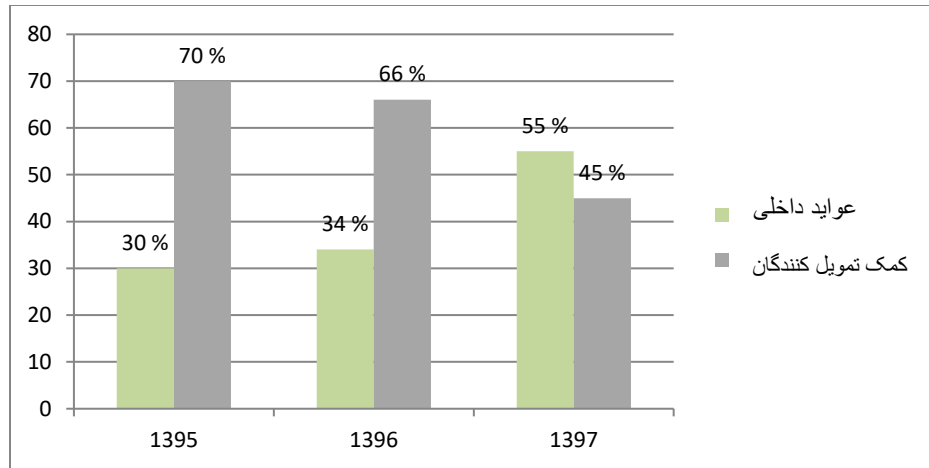
چنانچه تذکر داده شد، بودجه عادی برای سال مالی 1397 نسبت به سال گذشته اندکی کاهش یافته است. وزارت دفاع و وزارت داخله بلندترین سهم را در بودجه عادی دارند، که هر کدام به ترتیب 23.25% و 22.08% می شود. تشکیل هر یک از این وزارت ها در سال 1397 به بیش از 208,000 نفر می رسد. جدول 6: 10 نهاد حکومتی با بلندترین مبلغ بودجه عادی
منبع: بودجه ملی سال مالی 1397

شماره	واحد بودجوی	بودجه تخصیص یافته به افغانی	%
1	وزارت دفاع	62,122,387,000	23.25
2	وزارت داخله	58,977,268,000	22.08
3	وزارت معارف	36,527,200,000	13.67
4	وزارت شهدا، معلولین، کار و امور اجتماعی	23,339,796,000	8.74
5	ریاست امنیت ملی	16,037,000,000	6.00
6	وزارت تحصیلات عالی	5,693,100,000	2.13
7	وزارت امور خارجه	5,290,000,000	1.98
8	اداره مستقل ارگان های محلی	4,260,003,580	1.59
9	وزارت صحت عامه	3,720,000,000	1.39
10	سنتره محکمه	3,569,128,442	1.34
مجموع بودجه برای 10 واحد بودجوی		219,535,883,022	82
مجموع بودجه عادی		267,152,429,000	

3. ثبات مالی

چنانچه نمودارهای ذیل نشان می دهند، حکومت در تلاش است تا عواید داخلی را افزایش و میزان وابستگی خویش به کمک ها را کاهش دهد. میلان افزایشی گراف عواید داخلی، حاکی از پیشرفت حکومت در این زمینه می باشد.

هرچند بودجه سال 1397 پیشرفت قابل ملاحظه ای را در بخش عواید داخلی نشان می دهد، اما لازم به ذکر است که خلاء یا کسر مالی بودجه ملی چهار سال بعد زمانی که کمک های تمویل کنندگان به شدت کاهش یابد، رونما خواهد گردید. چارچوب میان مدت مالی بیانگر این است که بودجه 1397 با محدودیت های بیشتر مالی روبه می باشد و باید مورد شناسایی قرار گیرند.



شکل 2: ثبات مالی و منبع مالی بودجه
منبع: بودجه ملی برای سال های مالی 1395، 1396 و 1397

در حالی که در راستای افزایش عواید داخلی پیشرفت متدوامی صورت گرفته است، اما تخمین ها برای سال های آینده نشان می دهند که مقدار عواید داخلی برای پوشش مصارف ناکافی می باشد. تقاضای بالا برای منابع ملی به صورت دوام دار افزایش خواهد یافت، و قابل پیش بینی است که در آینده، مصارف تامین امنیت، فراتر از ظرفیت سیستم مالیاتی خواهد بود. بر آورد حقیقی عواید داخلی برای سال 1396 در حدود 153 میلیارد افغانی یا 10.8 درصد از تولید ناخالص داخلی پیش بینی شده است؛ در حالی که مصارف حکومت به عنوان فیصدی تولید ناخالص داخلی در سال 1396 نزدیک به 27.0 درصد می رسد.

این موضوع به این معنی است که میان عواید حکومت و هزینه 16.2 درصدی تولید ناخالص داخلی که مصارف امنیتی تمویل شده توسط مأموریت حمایت قاطع را نیز شامل نمی شود، خلای ساختاری موجود است. در چنین شرایطی کمک های بین المللی به عنوان عامل کلیدی تامین بودجه انکشاف ملی باقی خواهد ماند. تخمین های مذکور در بودجه، کاهش تعهدات تمویل کنندگان بین المللی را پس از سال 1399 نشان می دهد.

با توجه به غیر قابل پیش بینی بودن اوضاع امنیتی در افغانستان، بودجه سال 1397 بسیار محدود است. اکثر کشورهای خارجی در حال تطبیق پالیسی بازگشت مهاجران هستند و در صورت بهبود اوضاع امنیتی، افغانستان با بازگشت عودت کنندگان روبه خواهد شد، این در حالی است که حکومت، بودجه کافی جهت میزبانی از عودت کنندگان را در اختیار ندارد. جدول ذیل بودجه موجود و کسر بودجه را در این زمینه نشان می دهد.

جدول 7: کمکهای انکشافی بین المللی برای برنامه مهاجرت
منبع: بودجه ملی سال مالی 1397

نوع بودجه	منبع تمویل کننده	کسر بودجه (به افغانی)	بودجه موجود	پیش بینی بودجه (به افغانی)	مستفید شوندهاگان	نهاد پیشتاز (رهبری کننده)
بودجه ملی	تحت تصمیم گیری	69,744,540	-	69,744,540	عودت کنندگان از پاکستان، ایران و اروپا برای سال 2017 و 2018	وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان
بودجه خارجی	اتحادیه اروپا	139,489,080	-	139,489,080	عودت کنندگان و بیجا شدگان	اداره مرکزی ثبت احوال نفوس (ریاست تذکره الکترونیکی)

					داخلی	
بودجه خارجی	کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهنجویان، سایر اعضای گروه (کلستر)	502,160,688	585,854,136	1,088,014,824	گروه های آسیب پذیر عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی و اجتماعات میزبان در ساحات مرتفع	وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان، اداره ملی آمادگی مبارزه با حوادث، و شلتر کلستر (Shelter Cluster)
بودجه خارجی	سازمان بین المللی غذایی و اداره نفوس، پناهنجویی و مهاجرت/ایالات متحده	5,579,563,200	-	5,579,563,200	عودت کنندگان و بیجا شدگان داخلی برای سال های 2017 و 2018	نهادهای بشري دوستانه
بودجه ملی		3,408,232,242	-	3,408,232,242	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2017) و اجتماع میزبان	وزارت معارف
بودجه ملی	صندوق وجهی بازسازی افغانستان/بانک جهانی	1,670,492,022	143,922,880	1,814,414,902	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2017) و اجتماع میزبان	وزارت صحت عامه
بودجه ملی	انجمن انکشاف بین المللی، صندوق وجهی بازسازی افغانستان/بانک جهانی و آلمان و دنمارک	-	5,579,563,200	5,579,563,200	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2018) و اجتماع میزبان	وزارت احیاء و انکشاف دهات
بودجه ملی	انجمن انکشاف بین المللی/بانک جهانی	-	3,487,227,000	3,487,227,000	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2018) و اجتماع میزبان	اداره مستقل ارگان های محلی
هر دو	هند	2,441,058,900	1,743,613,500	4,184,672,400	گروه های آسیب پذیر عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی و فامیل های شهیدای	وزارت شهرسازی و مسکن و یوان هیئات (UNHABITAT)

					نیروهای امنیتی ملی افغانستان	
بودجه خارجی	اتحادیه اروپا	627,700,860	-	627,700,860	گروه های آسیب پذیر عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی و فامیل های شهدای نیروهای امنیتی ملی افغانستان	اینلاف سازمان بین المللی مهاجرت و یو ان هیئات (UN-H and IOM)
بودجه ملی	دولت جمهوری اسلامی افغانستان	69,744,540	139,489,080	209,233,620	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی و اجتماع میزبان	اراضی
بودجه ملی	بانک جهانی	139,489,080	-	139,489,080	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2018) و اجتماع میزبان	وزارت مالیه، وزارت زراعت، آبیاری و مالداري، وزارت کار و امور اجتماعی، شهدا و معلولین
بودجه ملی	بانک جهانی	697,445,400	-	697,445,400	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2018) و اجتماع میزبان	وزارت کار و امور اجتماعی، شهدا و معلولین و وزارت معارف
بودجه ملی	بانک جهانی	2,789,781,600	-	2,789,781,600	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2018) و اجتماع میزبان	وزارت فواید عامه، وزارت انرژی و آب، وزارت زراعت، آبیاری و مالداري،
بودجه خارجی		697,445,400	-	697,445,400	عودت کنندگان، بیجا شدگان داخلی (2016-2018) و اجتماع میزبان	سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (UNESCO)/ریاست ملی تربیت بدنی
بودجه خارجی	تحت تصمیم گیری	34,872,270	-	34,872,270	در دسترس نیست	دفتر رئیس اجراییه
بودجه خارجی	برنامه انکشافی ملل متحد (UNDP)	-	104,616,810	104,616,810	در دسترس نیست	واحد نظارت و ارزیابی

		18,867,219,822	11,784,286,606	30,651,506,428	مجموع
--	--	----------------	----------------	----------------	-------

3.1 اجرای بودجه

با صرف نظر از نوسانات کوچک، حکومت به صورت کلی پیشرفت خوبی را در قسمت مصرف بودجه عادی نشان داده است. چنانچه در جدول ذیل نشان داده شده است، میزان مصرف بودجه برای سال مالی 1396 به 87% رسیده است. (وزارت مالیه، راپور اجرای بودجه-10 دسمبر 2017)

براساس بیانیه قطعیه برای سال 1395، نهادهای حکومتی توانستند نزدیک به 54.4% از بودجه انکشافی خود را مصرف نمایند. این مبلغ برای سال مالی 1396 بیشتر شده و به 67% رسیده است. (وزارت مالیه، گزارش نهایی اجرای بودجه، 21 دسمبر 2017) راپور قطعیه برای سال مالی 1395 همچنان آشکار ساخته است که 23.4 درصد (158 پروژه) از پروژه های انکشافی هیچگونه فعالیتی نداشته اند، در حالی که تعداد زیادی از پروژه ها مصارفی کمتر از 50 درصد را در جریان 7 سال گذشته، داشته اند.

هرچند فساد و نبود ظرفیت از جمله عوامل اساسی پایین بودن مصرف بودجه به شمار می روند، اما باید تاکید داشت که فیصدی زیادی از بودجه انکشافی را منابع غیر اختیاری تامین می کند که این موضوع، کنترل حکومت بالای بودجه و تطبیق پروژه را محدود می سازد. علاوه بر این طی سال گذشته، تعداد زیادی از وزرا از جانب شورای ملی سلب صلاحیت شدند که بر کار کرد وزارت ها تاثیرات منفی بر جای گذاشت.

پلان گذاری ضعیف ادارات حکومتی و ظرفیت پایین شان در بخش تخمین بودجه سال آینده نیز از دیگر چالش هایی به شمار می روند که موجب اندک بودن مصرف بودجه انکشافی می شود.

جدول 8: ارقام متذکره بر اساس گزارش های SAO's QATIYA (سال مالی 1386-1395) و گزارش وزارت مالیه در مورد نرخ اجرای بودجه تا 10 دسمبر 2017 ترتیب گردیده است.

سال مالی	فیصدی مصرف بودجه عادی	فیصدی مصرف بودجه انکشافی
1386	96.60%	55.00%
1387	92.35%	40.00%
1388	93.26%	37.00%
1389	95.61%	39.00%
1390	95.54%	49.50%
1391	86.55%	51.00%
1392	90.41%	57.00%
1393	80.99%	45.81%
1394	82.97%	54%
1395	90%	54%
1396 (الی 21 دسمبر 2017)	94%	67%

3.2 منابع تخمین شده

3.2.1 عواید داخلی

برای سال مالی 1397 هدف عایداتی حکومت، 349,410,669,761 میلیارد افغانی (5.010 میلیارد دالر امریکایی) می باشد. از این مبلغ 54 درصد، از منبع کمک ها، 34 درصد از طریق مالیات ها، 1 درصد از طریق مشارکت اجتماعی و 12 درصد از سایر منابع عایداتی تامین می گردد. افزایش در عواید داخلی در مقایسه با میزان کاهش کمک ها، کمتر می باشد و این یعنی در سال 1397 نزدیک به 10 میلیارد افغانی کسر بودجه وجود دارد که از طریق ذخایر پس انداز شده سال 1396 وزارت مالیه، تمویل خواهد شد.

دورنمای مالی برای تخمین های آتی تا سال 1400 به همان اندازه محدود است. با توجه به افزایش نسبتاً اندک مصارف در سال های 1398 و 1399، چارچوب میان مدت مالی، کسر اندک بودجه را در این سال ها نشان می دهد. این کمبودی ها از طریق دریافت مالیات بالاتر، توازن پولی و یا از طریق کاهش مصارف از طریق صرفه جویی تامین خواهد شد. حکومت در تلاش است تا این کسر بودجه را از طریق پالیسی های جبران مصارف جدید از طریق صرفه جویی در فعالیت های جاری مورد شناسایی قرار دهد. هدف از راه اندازی پروسه مذکور خارج ساختن برنامه های دارای اولویت پایین و یا خارج ساختن برنامه ها با عملکرد پایین، از بودجه، طی چند سال آینده خواهد بود.

سال نهایی تخمین های پیشرو، سال 1400، تاثیرات ختم تعهدات فعلی را از جانب همکاران بین المللی نشان می دهد. درحالی که هیچ موافقت نامه ای مبتنی بر حمایت های مالی بعد از سال 1399 وجود ندارد، حکومت تعهدات تمویل کنندگان را تقریباً در حدود 50 درصد میزان کنونی فرض کرده است. مصارف برای عملیات و انکشاف اختیاری (انعکاس دهنده هیچگونه تغییرات) همراه با مصارف انکشاف غیر اختیاری که مطابق به روال تطابق کمک ها به مصارف مورد توقع حفظ گردیده است. موضوع متذکره به این معنی نیست که جلو گفتگو در باره کمک ها در آینده گرفته شود، بلکه برجسته نمودن وابستگی مداوم افغانستان به کمک های انکشافی بین المللی می باشد، چنانچه تخمین می شود، در سال 1400، 61 میلیارد افغانی کسر بودجه نشان داده می شود. طی سال های 1394 و 1395 عواید ناشی از منابع داخلی به طور قابل ملاحظه افزایش یافته است. عواید به عنوان بخشی از تولید ناخالص داخلی از 8.6 درصد در سال 1393 به 10.1 و از 10.1 در به 10.6 درصد در سال 1394 و 1395 رسیده است.

مجموع عواید جمع آوری شده در سال 1395، 147 میلیارد افغانی بود که در مقایسه با سال 1394، 122.4 میلیارد افغانی، 20 درصد افزایش را نشان می دهد. در سال مالی 1397 مجموع عواید داخلی 169 میلیارد افغانی تخمین می شود که افزایش قابل ملاحظه را نشان می دهد. این مبلغ می تواند 55 درصد از بودجه عادی و قسمتی از بودجه انکشافی را تامین نماید. افزایش در جمع آوری عواید عمدتاً توسط راهکارهای پالیسی جدید مالیاتی به میان آمد که در سال 1394 (2015) روی دست گرفته شد و شامل موارد ذیل می گردد:

- افزایش مالیات بر دریافت های تجارتي از 2 درصد به 4 درصد که مقدار 4.4 میلیارد افغانی عواید را در پی داشت؛
- افزایش محصول تیل از 1 افغانی به 2 افغانی فی لیتر؛
- معرفی مالیات 10 درصدی بر کریدیت کارت پیش پرداخت مبالغ؛
- افزایش فیس بالای پروازها از 400 دالر (27000 افغانی) به 500 دالر (34000 افغانی) برای افزایش 2 میلیارد افغانی عواید در سال 1394 (2015)؛
- افزایش نرخ تعرفه های گمرکی بالای واردات محصولات انتخاب شده مانند نوشابه ها، گاز، چای، صابون، سگرت، قالین، فولاد، تجهیزات تکنالوژی معلوماتی، فرنیچر و وسایل نقلیه؛
- ظرفیت حکومت در زمینه جمع آوری عواید افزایش یافته است؛
- تعدیلات در قانون مالیات بر عایدات جهت افزایش سرمایه گذاری در افغانستان؛
- آگاهی دهی های عامه جهت ترویج فرهنگ پرداخت مالیات؛

این راهکارها از اواسط سال 1394 (2015) قسماً تطبیق گردید که تاثیرات کامل آن بالای عواید در سال 1395 (2016) مشاهده شد.

مطابق به بیانیه قطعیه اداره عالی تفتیش برای سال مالی 1395، با وجود دست آوردهای قابل ملاحظه، حکومت هنوز هم در بخش جمع آوری عواید و تهیه پلان مشخص با مشکلات روبه رو می باشد. پرداخت مالیات در افغانستان یک مفهوم جدید است و افراد معمولاً آن را وظیفه الزامی خود تلقی نمی کنند. با استفاده از چهرهای سیاسی پر نفوذ، تعداد زیادی از پرداخت کنندگان مالیات مخصوصاً پرداخت کنندگان کلان مالیات، از پرداخت آن سر باز می زنند. علاوه بر این، قانون مالیات نیز نیازمند تعدیلات و تنفیذ بیشتر تا همگان بدون استثنا از آن پیروی نمایند.

عواید داخلی حکومت اساساً بر عواید مالیاتی متکی می باشد، در حالی که منابع عایداتی غیر مالیاتی نیز برای حکومت وجود داشته و باید آن را مورد استفاده و استخراج قرار دهد. به خاطر نا امنی و نبود زیربنا، منابع معدن، در اختیار گروه های مخالف حکومت قرار گرفته و به صورت غیر حرفه ای استخراج می گردد که هم باعث تخریب این منابع شده و هم عواید داخلی را تلف می نماید. از طرفی هم در حالی که 10 درصد مالیه از بابت ازدیاد کربدیت پیش پرداخت موبایل می تواند منبع خوب عایداتی باشد، اما فساد گسترده و نبود شفافیت در این پروسه باعث ائتلاف منابع شده است. به همین ترتیب این مسئله، میان مردم و حکومت فاصله ایجاد کرده است.

3.2.2 کمک تمویل کنندگان

کمک انکشافی بین المللی نزدیک به 54 درصد از بودجه ملی سال 1397 را تشکیل می دهد. حمایت های خارج از بودجه، مخصوصاً در بخش امنیت، افغانستان را به یکی از وابسته ترین کشورهای دنیا به کمک های بیرونی تبدیل کرده است. پیشرفت های زیادی در بخش ایجاد عواید داخلی صورت گرفته است که عواید داخلی را نزدیک به 10 فیصد بیشتر از تخمین های انجام شده، افزایش داده است. این موضوع تنها وابستگی میان مدت و کوتاه مدت افغانستان به کمک های خارجی را کاهش می دهد و باعث از بین رفتن آن نخواهد شد. تعهدات تمویل کنندگان از کنفرانس وارسا و بروکسل در سال 1398 الی 1399 (2019-20) پایان می یابد. کاهش بیش از حد کمک های بین المللی خطرات مالی را متوجه بودجه خواهد کرد.

ترکیب منابع تمویلی بودجه ملی نیز از کمک های ثابت به کمک های متغیرتر تبدیل شده است. طی یک دهه گذشته، صندوق وجهی بازسازی افغانستان (ARTF) ثبات قابل ملاحظه ای را در بودجه ملی، مخصوصاً در بودجه عملیاتی یا عادی به میان آورده بود. این موضوع از طریق نگهداری مجرای هزینه متداوم در داخل بودجه امانتی حاصل شده است. در سال های اخیر، این نوع کمک ها به تدریج با برنامه های تشویقی که مبتنی بر دست آوردها است، جایگزین شد. در حالی که برنامه های تمویلی مبتنی بر دست آورد مزایای زیادی دارد، از نظر ماهیتی بسیار متغیر هستند. در صورتی که حکومت نتواند معیارهای تعیین شده (benchmarks) را به موقع تحت پوشش قرار دهد، پرداخت های برنامه تشویقی نیز کمتر خواهد بود.

خطرات ناشی از پروگرام تشویقی نسبت به بودجه در سال 1393-94 (2014-15) نمایان گردید، زمانی که بلا تکلیفی انتخابات ریاست جمهوری به دلیل عواید پایین داخلی، منجر به بحران مالی شد و حکومت را مجبور کرد تا کارهای پلان شده را متوقف ساخته و مصارف حفظ و مراقبت را کم نماید. در نتیجه حکومت یک منبع عایداتی را از طریق برنامه تشویقی و عواید کمکی از دست داد و در عین زمان عواید داخلی نیز رو به تنزیل قرار گرفته بود.

از سال 1394 (2015) کمک های مالی مختلفی به شکل برنامه انکشاف ملی تمویل شده از جانب ایالات متحده و قرارداد ساخت حکومت اتحادیه اروپا معرفی شده است. هر دو برنامه حمایت مالی مستقیم و کمک به تقویت سیستم ملی برای مدیریت مالی عامه را تهیه می کند که آنان را مورد بررسی حکومت قرار داده و باعث پذیرش کمک های انکشافی بین المللی اضافی شده است. با این وجود هر دو نوع کمک مبتنی بر معیارهای کارکرد مورد توافق بوده و هر کدام اجزای مختلف را دارا می باشد که بودجه را با خطرهای نامشخصی مواجه ساخته و قابل پیش بینی نمی باشد. علاوه بر این محدودیت های استفاده از این بودجه کمک شده، برای بودجه عملیاتی یا عادی به معنای انعطاف پذیری کمتر نسبت به مصارف مجرای صندوق وجهی بازسازی افغانستان برای حکومت می باشد، در حالی که با فشار های عملیاتی

روبه رو بوده چنانچه حکومت در قبال ساحات چون امنیت و تقاضای روبه افزایش سرمایه گذاری از طریق بودجه انکشافی اختیاری بیشتر مسئولیت دارد.

3.3 بیلانس تادیات

در سال 1396 (2017) حجم صادرات نسبت به سال های گذشته بسیار افزایش یافته است. این افزایش تا حدی بخاطر گشایش دهلیز تجاری با هند است که میزان صادرات افغانستان را افزایش داده است. حکومت انتظار دارد پیشرفت کنونی برای چند سال آینده تداوم یابد. محصولات صنایع استخراجی نیز می تواند باعث ازدیاد صادرات شوند که البته زمان گیر خواهد بود.

بیلانس تجارت کالا بخاطر بلند بودن میزان واردات نسبت به صادرات، کمبود (کسر) را نشان می دهد. اگر چه بیلانس خدمات بیانگر مازاد می باشد اما احتمالاً دلیل آن ارسال پول از جانب اعضای خانواده ها از خارج کشور می باشد. به طور کلی دورنمای بیلانس حساب جاری چندان خوشبینانه نیست زیرا در طولانی مدت کاهش کمک های بین المللی قابل پیش بینی است که یکی از خطرهای اصلی اقتصاد کلان به شمار می رود چنانچه نرخ افغانی را در مقابل دالر پیش از پیش تنزیل خواهد نمود و قیمت کالا را در داخل کشور افزایش داده و باعث کاهش تقاضا برای واردات می شود، که به نوبه خود فشار بیشتری را بالای واحد پولی وارد می نماید. تنها منبع تمویل مالی برای حساب جاری کمک ها، سرمایه گذاری مستقیم خارجی می باشد. این سرمایه گذاری ها نیز ممکن است در سکتور استخراج معادن صورت گیرد، اما نیازمند وضعیت بهتر امنیتی، دورنمای اقتصاد پایدار و محیط قانونمند می باشد.

3.4 استراتژی مالی

یکی از پیش شرط های موفقیت حکومت در عرصه خود کفایی، استراتژی مالی قابل اعتبار و منسجم است. حکومت در حال ایجاد یک راهکار ساختاری برای پلانگذاری مالی همراه با هدف طولانی مدت جهت تامین منابع مالی پایدار و حمایت از رشد اقتصادی و انکشافی می باشد. استراتژی مالی حکومت در چارچوب صلح و انکشاف ملی افغانستان تنظیم شده است که شامل سه تعهد سیاسی می گردد:

1. حکومت از پالیسی مالی به عنوان اولین ابزار مدیریت اقتصادی استفاده خواهد کرد؛
2. حکومت به مرور زمان عواید کافی را در مطابقت به نیازهای عملیاتی و انکشاف بیشتر افغانستان جمع آوری خواهد کرد، و طی 15 سال آینده به تدریج کمک های خارجی را کاهش خواهد داد.
3. حکومت بدون دریافت قرضه های کلان (بی ثبات کننده) بودجه میان مدت و طولانی مدت را تعادل خواهد بخشید. هر گونه قرضه توافقی صندوق وجهی بین المللی (IMF)، خواهد بود.

اساس استراتژی مالی حکومت را دستیابی به خود کفایی تشکیل می دهد. از لحاظ مالی این معنی دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی از طریق شیوه های پایداری مانند: بدون مصارف زیاد، بدون دریافت کمک های بیش از حد و استفاده از منابع موجود به بهترین وجه، می باشد. جهت اجرای این امر حکومت آجندای اصلاحات مالی جاری خود را ادامه خواهد داد تا تمرکز بیشتری بالای افزایش فرصت مالی در تمام پنج بخش داشته باشد:

1. موثریت بیشتر در اقدامات حکومتی - به شمول جلوگیری، کشف و مبارزه با فساد؛
2. افزایش عواید داخلی به سطح بالاتر؛
3. جستجو برای قرضه های کمکی (اعطایی) و بودجه سازی ابتکاری جهت تاثیر گذاری بیشتر و سرمایه گذاری با خطر (ریسک) کمتر؛

4. استفاده از کمک‌ها با مسئولیت بیشتر و موثریت بیشتر؛ و
5. نگاه به آینده جهت اولویت بندی پالیسی‌ها و بهبود کارکرد مالی به مرور زمان

3.4.1 اهداف اقتصادی و مالی

حکومت اهداف کوتاه مدت و میان مدت را برای سوق دادن بودجه جهت شناسایی سرمایه گذاری‌های ضروری تنظیم نموده است.

سه هدف ذیل در راس رهنمود تهیه بودجه قرار دارند:

1. دستیابی به رشد 5 درصدی در سال، الی 2020؛
2. افزایش مصرف بودجه انکشافی تا 10 الی 15 درصد در هر سال چنانچه ارایه خدمات در بخش معارف و صحت را به صورت میان مدت افزایش داده ایم.
3. رشد عواید داخلی تا 12 درصد سالانه، با هدف داشتن حساب عواید داخلی برای 14 درصد از تولید ناخالص داخلی تا سال 2020.

3.5 عملیات های مالی در ولایات

توزیع موثر و عادلانه منابع در سراسر کشور براساس نیازهای مردم و تامین مفاد بیشتر برای کشور، قسمت اصلی اجندای خود کفایی حکومت را تشکیل می‌دهد. جاده صلح و ثبات نیازمند تعهد روشن جهت فراهم آوردن خدمات اساسی و زیربنای ملی برای تمام افغان‌ها می‌باشد.

جهت افزایش حسابداری و شفافیت، حکومت تدوین تفصیلی تخصیص بودجه به ولایات را بوجود می‌آورد. این بیانیه در دو بخش ارایه می‌گردد:

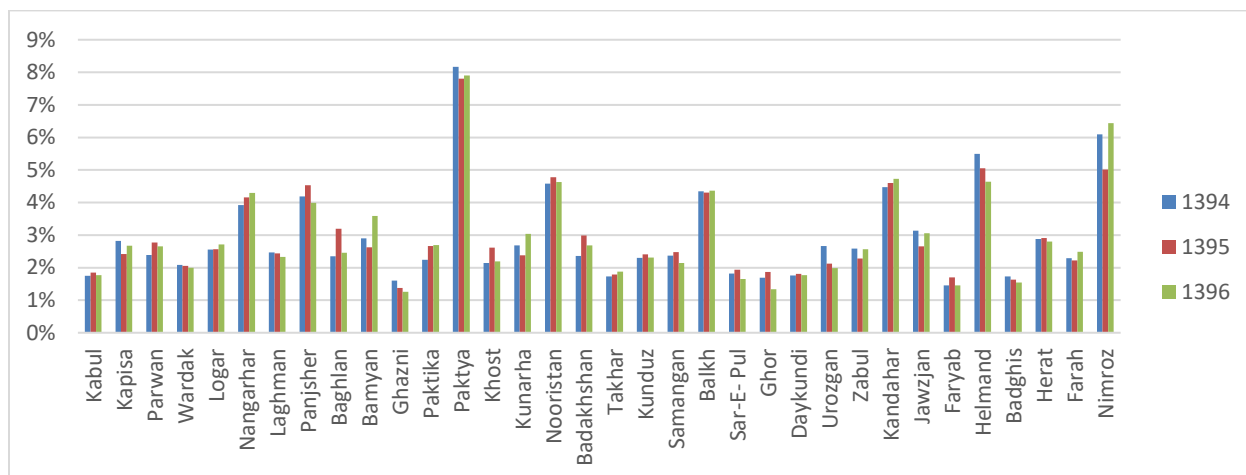
1. مصرف با تفکیک ولایات - این بخش مصارف حکومت را با تفکیک ولایت برای سال مالی 1397 و تخمین سه سال آینده ارایه می‌دهد.
2. میثاق شهروندی - این بخش برنامه‌میثاق شهروندی را به شمول تخصیص بودجه بر مبنای قریه را برای بودجه جاری و تخمین سه سال آینده بیان می‌کند.

همراه با سایر بخش‌های بودجه سال 1397، این موارد اصلاحاتی هستند که میزان بالای شفافیت را در مورد اینکه منابع ملی چگونه تخصیص یافته است، پیشکش نموده و یاری می‌کند تا پالیسی حکومت به مرور زمان نتایج مطلوب را برای تمام جامعه فراهم نماید.

شیوه دیگری برای بررسی مصرف بودجه، آزمایش مصارف در پنج ولایت ثروتمند و پنج ولایت فقیر می‌باشد. در این تحلیل پنج ولایت ثروتمند به عنوان ولایاتی تعریف شده است که بالاترین اوسط مصرف را در هر ماه دارا می‌باشند. این ولایات عبارت‌اند از کابل، بلخ، پروان، فراه و لوگر. ولایاتی با جمعیت زیاد و کم نیز در آن شامل است و مصارف حکومت در آنها 24 درصد در بودجه ولایتی و 14 فیصد در بودجه ملی می‌رسد.

پنج ولایت فقیر، به عنوان ولایاتی تعریف شده است که نرخ فقر در آنها بسیار بالا است. این ولایات عبارت‌اند از تخار، لغمان، زابل، بدخشان و سرپل. این ولایات از نظر نفوس در سطح کوچک و متوسط قرار داشته و 10 درصد از مصارف ولایتی و 6 درصد از مصارف بودجه ملی را تشکیل می‌دهد.

از نظر اوسط مصارف سرانه حکومت، پنج ولایت در سطح عالی قرار دارد که عبارت‌اند از نیمروز، کندهار، هلمند، پکتیا و نورستان. پکتیا بلندترین میزان مصارف حکومت طی 8 سال گذشته را با هزینه 20973 افغانی (313 دالر) فی نفر در سال 1396 به خود اختصاص داده است.



شکل 3: اوسط مصارف حکومت برای هر نفر با تفکیک ولایت
منبع: مسوده بودجه ملی سال مالی 1397

از نظر اوسط مصارف حکومت فی نفر 5 ولایت در سطح پایین قرار دارد که عبارت اند از غزنی، غور، فاریاب، بادغیس و سرپل. پایین ترین میزان اوسط مصارف سرانه حکومت در ولایت غزنی است که در آن حکومت 3,336 افغانی را برای هر نفر (50 دالر) را در سال 1396 به مصرف رسانده است.

بلند ترین میزان اوسط مصارف حکومت برای هر شخص (در پکتیا) اندکی بیش از 6 برابر میزان اوسط مصارف حکومت برای هر شخص در غزنی می باشد، که پایین ترین میزان هزینه های حکومت در آن قرار دارد. این موضوع بیانگر میزان نا برابری می باشد که حکومت باید در بودجه های آینده آن را مورد بررسی قرار دهد.

پنج ولایتی که اوسط مصارف حکومت برای هر شخص در آن به بالاترین سطح و پایین ترین سطح قرار داشت، از نظر سطح متناسب شان در مقایسه با تمام ولایات طی 8 سال گذشته از ثبات کامل برخوردار بوده است. در تعداد زیادی از ولایات باقیمانده مصارف حکومت تا حد زیادی غیر قابل پیش بینی بوده است. این مقدار در برخی از ولایات یک سال با افزایش پروژه افزایش نشان داده است در حالی که اوضاع امنیتی در برخی از ولایات میان امن و نا امن در حال تغییر است.

چنین ناپایداری انعکاس دهنده ماهیت متمرکز حکومت در افغانستان طی چندین دوره می باشد. هیچ اداره مستقل نیمه ملی وجود ندارد و هیچگونه پیشرفتی در انتقال صلاحیت حکومت به ولایات وجود نداشته است که به هدف برابری مالی صورت گرفته باشد، که در بسیاری از کشورها معمول است.

فرایند کنونی بودجه به صورت سیستماتیک تخصیص مصرف بودجه را بر اساس منطقه مورد ارزیابی قرار نمی دهد. بودجه عملیاتی (عادی) عمدتاً با در نظر داشت ساختار، موقعیت و اندازه ادارات شامل در وزارت های حکومتی و نهادها تخصیص می یابد. بودجه های انکشافی توسط برنامه و پروژه شکل می گیرد، در حالی که موقعیت جغرافیایی سرمایه گذاری بخشی از پروسه ارزیابی می باشد، حکومت در حال عبور از سال 1397 می باشد تا راهکار سیستماتیک تری را شکل دهد. پیشنهادات پالیسی جدید که برای بررسی به پروسه بودجه ارایه می گردد، نیازمند تهیه تجزیه و تحلیل تفصیلی و هزینه ها برای هر یک از پیشنهادات با تفکیک ولایت خواهند بود.

هدف از پالیسی حکومت این است که منابع ملی به صورت مناسب در سراسر کشور توزیع شده و تمام افغان ها از آن مستفید شوند. علاوه بر این با توجه به تجزیه و تحلیل مصارف گذشته با تفکیک ولایت در بخش های قبلی نیاز است تا برخی از مصارف به صورت متناسب از ساحات بهتر به قسمت هایی از

کشور منتقل گردد که بیشترین نیاز را به آن دارد. در حالی که وضع جاری امنیتی نیازمند سرازیر شدن منابع به ساحاتی است که که میزان درگیری در آن بالا است، اما حکومت اجازه نخواهد داد تا خدمات و سرمایه گذاری در سال مناطق در سطح پایین قرار گیرد.

این تخمین ها بر اساس پیش بین هایی صورت می گیرد که بیانگر این تداوم تخصیص بودجه با تفکیک ولایت طی چهار سال آینده می باشد. نوسانات به میان آمده در مصارف حقیقی با تفکیک ولایت طی 8 سال گذشته، این پیش بینی ها نیازمند اصلاح است تا اطلاعات واقعی را نسبت به سطح برنامه یا پروژه انعکاس دهد و برای بودجه تکمیلی نیم سال و برای بودجه ملی سال 1398 تجدید خواهد شد.

4. مدیریت مالی عامه و اصلاحات

4.1 بودجه سازی پاسخگو به جندر (GRB)

بودجه سازی پاسخگو به جندر بازتاب دهنده دورنمای جنسیتی در تمام پروسه بودجه جهت تامین توزیع برابر عواید و مصارف می باشد. مرد و زن نیازهای مختلف دارند و این مسأله باید در پالیسی ها مد نظر قرار داده شود تا هر دو جنس به صورت مساوی از بودجه منفعت حاصل نمایند. زنان در جریان جنگ بسیار آسیب پذیر هستند و این دختران خواهند بود که قبل از همه از رفتن به مکتب باز خواهند ماند.

بودجه سازی پاسخگو به جندر به معنای مصرف پول بیشتر و یا تخصیص مبلغ خاصی را برای زنان نمی باشد، اما در حقیقت به این معنی است که منابع موجود از نظر جنسیتی به صورت برابر و مناسب توزیع گردد. و همچنین به این معنی نیست که مبلغ مصرف شده بالای زنان و مردان یکسان باشد، بلکه مصارف باید متناسب با نیازهای زنان و مردان صورت گیرد. بودجه سازی پاسخگو به جندر در حقیقت باعث پاسخگو بودن بودجه نسبت به جندر می باشد، اما ایجاب بودجه جداگانه ای را برای زنان نمی نماید.

واحد بودجوی جندر با حمایت موسسه GIZ در سال 2005 در وزارت مالیه تاسیس شد. در همان سال وزارت مالیه پلان استراتژیک را با موضوع بودجه سازی پاسخگو به جندر برای سال های 1394 الی 1397 تصویب کرد. در سال 1389 برای اولین بار بودجه سازی پاسخگو به جندر در بودجه ملی تذکر یافت و در سال مالی 1396 وزارت مالیه یک تحلیل مبتنی بر جندر را در مسوده بودجه علاوه کرد.

بودجه سازی پاسخگو به جندر به عنوان یکی از اصلاحات اصلی در نقشه راه دوم مدیریت مالی عامه شامل گردیده است. (PFMR II) علاوه بر این وزارت خانه ها مسئولیت دارند تا بودجه سازی پاسخگو به جندر را در متحدالمال 1 و 2 مد نظر قرار دهند. (BC1 & BC2) در این زمینه علاوه بر شامل ساختن اطلاعات مربوط به جنسیت برای تامین منافع هر یک از افراد ذینفع در هر پروژه، وزارت ها مکلف اند تا رهنمود بودجه سازی پاسخگو به جندر را به عنوان یک ضمیمه با مسوده تکمیل نموده و اطمینان دهند که بودجه متناسب با نیازهای جندر می باشد.² این بخش شامل موارد ذیل می گردد:

- تجزیه و تحلیل وضعیت مبتنی بر جندر
- تعریف اهداف مبتنی بر جندر
- تعریف نتایج و پیامدهای جندر
- تعریف فعالیت ها
- شاخص های عملکرد جنسیت مبتنی بر جندر
- محاسبه مصارف برای نتایج برابری جندر

ریفورم بودجه سازی پاسخگو به جندر و مرحله امتحانی آن توسط وزارت امور زنان و وزارت مالیه به صورت مشترک انجام شد، این ریفورم بر ارتقای ظرفیت در قسمت بودجه سازی پاسخگو به جندر متمرکز می باشد. در حال حاضر، وزارت معارف، صحت عامه، تحصیلات عالی، زراعت، آبیاری و مالداري، احیا و انکشاف دهات و وزارت شهدا، معلولین، کار و امور اجتماعی مورد هدف می باشد.

جهت ایجاد میکانیزم های افزایش اراده سیاسی و تعهدات نسبت به بودجه سازی پاسخگو به جندر، کمیته رهبری و گروه کاری تخنیکي تاسیس شدند. گروه کاری تخنیکي (TWC)، به هدف تطبیق بودجه سازی پاسخگو به جندر در سطح پلان گذاری و دیپارتمنت های بودجوي تاسیس شده است. در حالی که هدف کمیته رهبری (SC)، نظارت از تطبیق و نهادینه شدن بودجه سازی پاسخگو به جندر در شش وزارت آزمایشی و انتقال آن به سایر وزارت ها در مراحل بعدی می باشد. علاوه بر این ریاست عمومی بودجه با حمایت UN Women دیتابیس را جهت جمع آوری اطلاعات مربوط به جندر را طراحی نموده است که از آن در راستای تهیه معلومات شش وزارت تعیین شده و اجرای نشانه های جندر در برنامه های بودجوي گذشته، حال و آینده وزارت های مربوطه استفاده خواهد شد.

چند موفقیت هایی در زمینه بودجه سازی پاسخگو به جندر حاصل شده است اما هنوز راه درازی تا بودجه سازی جنسیت محور به صورت موثر و پرمعنی در افغانستان باقی است. تلاش ها به صورت مشخص در سطح مرکزی و با تمرکز بر شش وزارت آزمایشی فوق الذکر صورت می گیرد، در حالی که نیاز است تا اصلاحات در سایر واحدهای بودجوي نیز به میان آید. چالش هایی از قبیل نبود اطلاعات مشخص جنسیتی، اراده سیاسی، تعهدات و ظرفیت مخصوصاً در سطوح فرعی ملی تا هنوز موانع اصلی فرا روی نهادینه سازی بودجه سازی پاسخگو به جندر به شمار می روند.

4.2 اصولنامه اجرای بودجه

وزارت مالیه تغییراتی را در اصولنامه اجرای بودجه وارد نموده است که برخی از تعدیلات می تواند حسابدگی را افزایش داده و باعث هماهنگی بهتر میان واحدهای بودجوي و وزارت مالیه گردد. به طور کلی، 27 ماده از اصولنامه حذف و برخی از مواد نیز تعدیل شده اند.

در ماده 16 اصولنامه اجرای بودجه سال مالی 1397، یاد آوری شده است که پروژه هایی که طی دو سال هیچگونه فعالیتی نداشته اند، از بودجه ملی خارج خواهد شد.

هر سال تعداد زیادی از پروژه های راکد به سال مالی آینده منتقل می شدند، که باعث افزایش حجم اسناد بودجه ملی شده و مبالغ غیر واقعی از بودجه را نشان می دهند. تعدیل متذکره می تواند این مشکل را حل نموده و در عین زمان بر تطبیق کنندگان فشار وارد نماید تا بودجه شان را مصرف نمایند.

ماده 26 در هر دو سال مالی 1396 و 1397 در مورد معاش کمک های تخنیکي ملی (NTA) می باشد. در سال 1396 مطابق به اصولنامه، معاش دستیار تخنیکي ملی نمی توانست بیشتر از 250,000 افغانی باشد، در حالی که برای سال 1397 چنین محدودیتی در این باره یاد آوری نشده است. در عوض آمده است که معاش کمک های تخنیکي ملی باید مطابق به مذاکرات بانک جهانی تعیین شود.

در پایان، ماده 23 برای سال مالی 1397 تغییر یافته است تا شرایط و مقررات را برای عملیات و پروژه های حفظ و مراقبت به صورت تفصیلی توضیح دهد.

5. پیشنهادات

با توجه به یافته های این بررسی سالانه بودجه، نهاد برابری برای صلح و دموکراسی پیشنهادات ذیل را مطرح می کند:

- با وجود تلاش های گسترده، حکومت افغانستان در زمینه بودجه سازی پاسخگو به جندر تا هنوز عقب مانده است. در این زمینه باید ظرفیت سازی به میان آمده و تعهدات با جدیت پیگیری شود.
- مقاصد و اهداف یاد آوری شده در بودجه ملی باید مجدداً بازنگری گردد، زیرا غیر واقعی و بسیار گسترده بوده و دستیابی به آن دشوار است.
- افغانستان کشوری است که از منابع بالقوه زیادی برخوردار است. چنانچه حکومت با کسر مالی کلان روبه رو است و کمک های تمویل کنندگان نیز روبه کاهش می باشد، پس نیاز است تا راهکارهایی برای استخراج منابع روی دست گرفته شود.
- شفافیت و حسابدگی در قسمت جمع آوری عواید افزایش یابد.
- حکومت باید خطر قرصه های همراه با سود (مفاد) را باید کاهش دهد. سود مجموعی، به خاطر عدم تطبیق درست پروژه ها فشار مالی بر نسل آینده را افزایش خواهد داد.
- در اکثر وزارت خانه ها، تشکیلات خیالی تا هنوز نگرانی بزرگی محسوب می شود که باعث اتلاف منابع ملی و ایجاد اطلاعات غیر واقعی می شود و نیاز است تا مورد شناسایی قرار گیرد.
- نهاد های جامعه مدنی باید به صورت کامل در تمام پروسه بودجه ملی سهیم گردد که شامل: پلان گذاری بودجه و یا فورمول بندی (ساخت)، تصویب، اجرا و نظارت و ارزیابی یا گزارش دهی می گردد. با در نظر داشت این موارد، مشارکت نهاد های جامعه مدنی جهت تبارز نیازهای حقیقی مردم، در پروسه بودجه ملی، مفید خواهد بود و بر تطبیق بهتر پروژه های انکشافی تاثیر مثبت خواهد داشت. نهادهای جامعه مدنی باید مورد حمایت قرار گیرند تا از تطبیق پروژه ها نظارت و ارزیابی نمایند.
- پیشنهادات نهادهای جامعه مدنی باید در مسوده بودجه ملی مورد ملاحظه قرار گیرد.
- قابل تذکر است که کمک های تمویل کنندگان طی چند سال گذشته رو به کاهش است. از آنجا که هیچگونه تعهدی مبنی بر تمدید کمک ها بعد از سال 2020 وجود ندارد، حکومت باید سایر منابع بدیل را پیدا نماید.
- پالیسی ها و مکانیزم هایی جهت سرمایه گذاری بیشتر در افغانستان مورد ملاحظه قرار گیرد.