

بودجه ملی سال مالی 1397 افغانستان: مبارزه با واقعیت های دشوار از طریق تسریع روند اصلاحات

نویسنده: بل بیارد و کت کلارک
5 دسمبر 2017



وزارت مالیه میگوید که بودجه سال آینده افغانستان از طریق "منابع کاهش یابنده" این کشور بالای ساحات قابل اولویت مانند معارف تمرکز دارد. تصویر: اطفال مکتب در ولسوالی ناد علی ولایت هلمند، 2010، آیساف

بودجه افغانستان برای سال 1397 بطور چشمگیر در مقایسه به سالهای قبل متفاوت میباشد. این بودجه با ارائه معلومات بیشتر در مورد هردو، سال 1397 و سالهای قبل، و پیش بینی های آینده با پیشکش جزئیات بر اساس وزارت، پروژه و ولایت با درنظرداشت "معیار های بین المللی" تهیه دیده شده است. وزارت مالیه سعی ورزیده است تا در خصوص تخصیص پول مطابق آنچه وزارت ها بطور واقعی مصرف مینمایند، دارای عملکرد واقعینانه باشد و اکنون از روش انتقال وجوه مصرف ناشده به سال بعد صرفنظر نموده است. وزارت مالیه همچنان تلاش ورزیده است تا بودجه های

احتیاطی تخصیص نیافته را نیز کاهش دهد. وزارت مالیه ابراز میدارد که هدف این اقدامات "کاهش فساد و ارائه بودجه به عنوان یک وسیله مؤثر برای انکشاف ملی" میباشد. کابینه و مشرانو جرگه دولت جمهوری اسلامی افغانستان بودجه سال مالی 1397 را تائید نموده اند. اما ولسی جرگه در مورد این بودجه ناراض بنظر میرسد. نویسنده مهمان-بل بیارد و گزارشگر شبکه تحلیگران افغانستان-کت کلارک، ارقام این بودجه را بررسی نموده و تأثیرات متوقعان را ارزیابی نموده اند.

بودجه سال مالی 1397 بتاريخ 5 نومبر 2017 بعد از تائید کابینه بتاريخ 6 نومبر 2017 به مشرانو جرگه افغانستان ارسال گردید. این بودجه سپس بتاريخ 21 نومبر 2017 توسط مشرانو جرگه (با ارائه نظریات) تائید گردید. بودجه سال 1397 بتاريخ 22 نومبر به ولسی جرگه فرستاده شد. این بودجه برای رسیدگی به دو معضله دشواری که دولت افغانستان با آن مواجه بوده، تهیه دیده شده است.

نخست، میزان کمک های بین المللی به افغانستان کاهش نموده و توقع می رود در سال های آینده نیز کاهش بیشتر نماید. این کاهش در کشوری بوده که شدیداً متکی به مساعدت های خارجی میباشد. ثانیاً، آسیب پذیری بودجه به فساد در روند بودجه میباشد؛ روندی که بر اساس گزارش دیده بان شفافیت افغانستان، که بتاريخ 5 دسمبر نشر میگردد، "یافته شده با نارسایی، فساد و تبانی در میان حکومت و شورای ملی طی یک دهه اخیر بوده است." قانون اساسی برای ولسی جرگه افغانستان صلاحیت های مهم ای در راستای رد تصمیم مربوطه تفویض نموده است. تصویب ولسی جرگه برای تائید بودجه ملی لازمی میباشد. وکلای ولسی جرگه نمیتوانند بالای کاندید وزیرانی که نیازمند اخذ رأی اعتماد ولسی جرگه بوده و بالای وزیرانی که از سوی وکلا به مجلس از طریق روند موسوم به استیضاح فراخوانده شده و رأی عدم اعتماد به آنها داده میشوند، فشار بیشتر وارد نمایند. (2)

پیامد استیضاح با استفاده از وجوه عامه که به جیب وکلا و مقامات حکومتی سرازیر میگردد، به نحوی سازش و معامله بوده است. بر اساسا استدلال وزارت مالیه، این بودجه میتواند به هردو معضله رسیدگی نماید و "فساد را کاهش داده و مدیریت مالی عامه را تقویت بخشد."

قبل از نظراندازی مفصل به اصلاحات و ارقام بودجوی، مفید خواهد بود تا به دو معضله فوق الذکر بپردازیم و بدانیم که چرا وزارت مالیه میگوید که به این معضله ها باید رسیدگی نماید.

مقابله با دورنمای کاهش مساعدت های بین المللی

بر اساس گزارش سال 2016 بانک جهانی، "افغانستان از دید اتکاء به مساعدت های بین المللی، در سراسر جهان کشور منحصر به فرد میباشد." این گزارش با نقل قول از ارقام سال 2013 میلادی در مورد کمک ها که مجموع آن الی 45 فیصد تولیدات ناخالص داخلی میگردد، میگوید که "این مساعدت ها برای تمویل انکشاف، عرضه خدمات و بهبود امنیت مهم میباشد." با وصف تعهدات چهار ساله در نشست های وارسا (برای بخش امنیتی) و بروکسل (برای بخش ملکی)، مجموع مساعدت ها بتدریج کاهش یافته است. معلومات بیشتر در این رابطه بعداً ارائه میگردد. این کاهش، بر علاوه کاهش حجم در میزان پولهای مصرف شده توسط نظامیان بین المللی در افغانستان طی سالهای 2011 الی 2014 میباشد، طوریکه نظامیان بین المللی نیروهای رزمی خویش را تقریباً بطور کامل اخراج نمودند. این کاهش حجم در مصارف نظامی به اقتصاد کشور شوک بزرگ تقاضا (Demand Shock) وارد نموده و باعث افت رشد اقتصادی از نزدیک به "سطح دو رقمی" به "سطح یک رقمی" گردیده است که بیشتر نه، بلکه کمتر از رشد جمعیت میباشد. بدین معنی که، طی پنج سال گذشته اقتصاد افغانستان اساساً "در حال خود"باقی مانده و هیچ افزایشی را در اوسط عواید سرانه شاهد نبوده است.

عوامل دیگر بشمول عدم اطمینان سیاسی مرتبط با انتخابات ریاست جمهوری سال 2014 و ایجاد حکومت وحدت ملی نیز در سال های اخیر اقتصاد افغانستان را آسیب دیده ساخته است. عوامل دیگری نیز موجود بوده که شامل تعهدات زمانی ایالات متحده امریکا در بخش نظامی و وخامت اوضاع امنیتی، کاهش دسترسی دولت به بسیاری از مناطق روستایی و خطرات متعدد امنیتی سد راه شرکت های تجاری بشمول حملات تروریستی در مناطق روستایی و اختطاف ها میگردد. ناگزیر، رشد اقتصادی ناچیز سبب کاهش میزان افزایش عواید دولت گردیده است؛ این مشکلی بود که در جریان سال 2014 از اثر بحران مالی ناشی از زیان در عواید دولت قبلی، در جریان و پس از انتخابات ریاست جمهوری بوجود آمد. عواید پایین به

این معنی بود که دولت نمیتواند برخی از برنامه هایش را تمویل نماید. از این بابت افزایش مقروضیت ها و درخواست کمک های اضطراری کوتاه مدت از تمویل کنندگان صورت گرفت. (3)

از آن به بعد، سطح عواید بهبود یافته و بطور سریع طی سالهای 2015 الی 2017 رشد نموده است که سبب تقلیل بحران مالی گردیده است. اما علی رغم افزایش نیاز مندیهای مصارفاتی، این امر بطور کامل باعث کاهش اتکاء جدی افغانستان به کمک ها، به ویژه به کمک های امنیتی نگردیده است.

در حالیکه مجموع کمک های مالی بین المللی (هر دو، مساعدت ها و مصارف نظا می) کاهش یافته است، جریان عواید انعطاف پذیر بوده، کمک های بودجه اختیاری از طریق صندوق وجهی بازسازی افغانستان (ARTF) و از طریق برنامه های جدید بخصوص برنامه مشارکت انکشاف ملی ایالات متحده امریکا و برنامه ملت سازی اتحادیه اروپا (United States National Development Partnership and European Union's State Building Contract) صورت میگیرد. همچو کمک ها برای مقدر ساختن دولت در جهت مصرف بالای فعالیت های انکشافی مهم پنداشته میشود. اما از دیدگاه بودجوی محدود، ممکن این امر باعث کاهش فشار برای مقابله با شرایط دشوار مالی نیز گردیده که از این طریق دولت میتواند تأثیرات ناگوار کاهش کمک ها را به تأخیر بیندازد. با توجه به مشکلات جدی سیاسی و امنیتی که دولت افغانستان با آن مواجه است، این امر بیشتر تعجب آور نیست. علاوه برین، وزارت مالیه بالای افزایش عواید تمرکز داشته و آنرا در اولویت قرار داده است. برای دستیابی به این موفقیت به اینجا و اینجا مراجعه کنید. تلاش برای افزایش عواید ممکن به وسیله سایر اصلاحات بودجوی حاصل گردد. این همه تغییرات در بودجه 2018 انعکاس یافته اند. تمرکز مستقیم این بودجه بالای مصارف میباشد. این در حقیقت تلاشی برای آمادگی و سازگار شدن با کاهش متوقعه کمک ها میباشد.

این نخستین بودجه میباشد که برای سال 2021 پیش بینی های مالی ارائه نموده است؛ سالی که تحت پوشش تعهدات فعلی بین المللی نمیباشد. علی رغم بودجه سال 2017، افق زمانی در این بودجه فراتر از یک دوره چهار ساله ای که تحت پوشش کمک های تعهد شده بین المللی در سال 2016 برای بخش امنیتی (نشست وارسا) و کمک های انکشافی (نشست بروکسل) میباشد، در نظر گرفته شده است. بر اساس این بودجه کمک ها در سطح فعلی ادامه نخواهد یافت. سند بودجه تصریح میدارد که "تضمین ای برای دوام کمک های بین المللی در سطح فعلی موجود نمیباشد. بناءً، بیجا نخواهد بود اگر بگویم که کمک ها کاهش میابد و بیشتر بر اساس معیار عملکرد ها متغیر خواهد بود."

نبود "محدوده مالی" و محدودیت مقدار پول قابل مصرف توسط دولت، همه این امور را در حدی بااهمیت ساخته که دولت اولویت های لازمی را تمویل نموده و منابع خویش را بالای فعالیت های دارای اولویت پائین و دارای عملکرد ضعیف صرف نمی نماید. با وصف اینکه فشار مالی برای سالهای متعدد یک حقیقت بوده، اولویت دهی مصارف بنابر دلایل متعدد آسان نبوده است. نخست، بخش اعظم بودجه برای مصارف ثابت (به ویژه، معاشات کارمندان دولتی و نیرو های امنیتی) یا مصارف از قبل تعهد شده (پروژه های تمویل شونده که وجوه آن به سادگی به سایر پروژه ها قابل انتقال نبوده یا هیچ قابل انتقال نباشد) پرداخت میگردد. بدین منظور، بسیار دشوار است تا در میزان بودجه طی یک دوره زمانی یکساله تحت پوشش تخصیصات مجاز بودجوی تغییرات اساسی وارد گردد. ثانیاً، روش های قبلی مانع انتقال اوتومات تخصیصات بودجه مصرف نشده پروژه های انکشافی به سال آینده در استحکام بودجه کمک بیشتر می نماید. این بدین معنی است که حتی فعالیت های دارای عملکرد ضعیف یا دارای عدم عملکرد میتوان از طریق مسدود ساختن انتقال منابع به اولویت های بلند و اهداف دارای تأثیرات فوری، وجوه بدست آورند. در حقیقت انتقال وجوه یکی از راه های پاداش دهی به بی کفایتی، ناتوانی و فساد میباشد.

کاهش چشمگیر در مساعدت های خارجی یکی از خطرات جدی میباشد که به گفته وزارت مالیه اصلاحات بودجوی را حتمی میسازد. در میان خطرات یاد شده توسط وزارت مالیه وخامت بیشتر اوضاع امنیتی، عدم اطمینان سیاسی در جریان انتخابات آینده، آفات طبیعی، افزایش کارمندان دولتی و بلز رفتن میزان معاشات، تورم مقروضیت های دولت از بابت تقاعد و سایر بدهی های مشروط مانند بدهی های وابسته با مشارکت عامه و خصوصی و ضمانت ها نیز قابل ذکر میباشد.

عامل دیگر افزایش دهنده فشار برای تطبیق اصلاحات این است که این آخرین بودجه سالانه ای میباشد که قبل از انتخابات آینده سال 2019 ریاست جمهوری بطور کامل تطبیق خواهد شد. انتظار برای آغاز اصلاحات عمده الی 2019، احتمالاً بعد

از برگزاری انتخابات پارلمانی، که به سال 2018 در نظر می‌باشد، و با بمیان آمدن پارلمان جدید در جریان رون د ترتیب بودجه، پرمخاطره و احتمالاً غیرمؤثر خواهد بود. (4)

فساد و بودجه

نگرانی در مورد فساد در روند بودجه یکی دیگر از عوامل تحریک کننده اصلاحات می‌باشد. ضرورت برای تصویب بودجه از سوی پارلمان، نهادی که توسط وکلای فعالیت دارد که دارای توانایی سلب صلاحیت وزرای حکومت از طریق رأی عدم اعتماد می‌باشند، زمینه ساز فساد می‌باشد؛ این در حالیست که تعاملات بی‌روکراتیک بین بخش های مختلف وزارت مالیه و سایر وزارتخانه ها و ادارات زمینه ساز فساد می‌باشد. موارد عمده آسیب پذیری به فساد عبارت اند از: الف) اختلافات قبل از جلسات استماعیه بودجه؛ ب) هنگامیکه تخصیصات و پروژه های جدید در جریان ترتیب بودجه تصویب می‌گردد؛ ج) زمانیکه تأیید بودجه توسط پارلمان صورت می‌گیرد؛ و د) زمانیکه در جریان تطبیق روند بودجه تخصیصات تأیید گردیده و قراردادها عقد می‌گردد. (5)

ثبت و مستند سازی معامله و سازش اثبات رنده در پارلمان افغانستان یک کار حساس می‌باشد. هر چند می‌توانید در این زمینه به دو تحقیق انجام شده به اینجا و اینجا مراجعه کنید. در جریان سال 1396، بودجه در ابتدا از سوی 136 نماینده منجمله 140 نماینده مسترد گردید. دیده بان شفافیت افغانستان در گزارش خویش که انتظار می‌رود بتاریخ 5 دسمبر بدست نشر سپرده شود می‌گوید که این نقطه آغاز مذاکرات و چانه زنی بود: "وزارت مالیه و ولسی جرگه علی رغم نامه مربوطه و نفس قانون اساسی و قوانین نافذه، توافق نمودند تا پروژه های انتخابی هر نماینده مجلس شامل بودجه ملی 1396 گردد. در نتیجه، 350 پروژه با ارزش 70 میلیون دالر به بودجه ملی وارد گردید. سپس بودجه ملی سال مالی 1396 از سوی 139 نماینده منجمله 140 نماینده ولسی جرگه تصویب گردیده و وزیر مالیه تقدیرنامه ه ای بابت عملکرد خوب از سوی ولسی جرگه دریافت نمود." گزارش شبکه تحلیلگران افغانستان را نیز در این زمینه اینجا دیده می‌توانید. هم‌چو چانه زنی ها احتمالاً منجر به تمایل به افزایش اهداف و تخصیصات مصرف بودجه گردیده و باعث کمبود مصارف حقیقی در برابر اهداف معینه می‌گردد. چنین عملکرد می‌تواند منتج به عدم تخصیص منابع و سوء مدیریت گردد.

شخصی می‌تواند "با استفاده از پول" دریابد که چه کسی قراردادهای تطبیق برنامه های دولت را دریافت می‌نماید، چه مقدار پول تحت قراردادهای فرعی مفقود می‌گردد و چه اندازه پول برای صرف واقعی پروژه ها باقی می‌ماند: یک مقام دولتی که با شبکه تحلیلگران افغانستان صحبت می نمود گفت که 30 الی 40 درصد بودجه "قبل از آغاز نخستین اقدام" مفقود می‌گردد." چنین حیف و میل هزینه های دولت منجر به خرابکاری گردیده که می‌تواند پیامد های خطرناکی را چون اعمار ناسالم مکاتب، کلینیک ها و سرک ها دربر داشته باشد.

تشریح مقدار پولی که از طریق چانه زنی میان مقامات دولتی و وکلای مردم به شیوه ای که طرفین از آن مستفید گردند مفقود و حیف و میل می‌گردد دشوار بوده و ارزیابی آن سهل نمی‌باشد و ممکن از فساد در سایر حوزه های فعالیت در افغانستان، مانند تفرری های دولتی، گرفتن رشوه و اخاذی ها توسط نیروهای امنیتی، مقررات (پرداخت برای جواز رانندگی یا جواز کار) و یا خدمات (پرداخت برای دریافت شهادتنامه تحصیلی یا خدمات صحی) و فساد مرتبط با کمک های غیراختیاری (کمک های که درج سند بودجه نبوده)، معادن یا تریاک، اندک نباشد. اما مهم تر از زیان های مالی کاملاً مستقیم، اخاذی ها، ناکارایی ها، تاخیر و ضایعات ناشی از فساد در مصارف عامه که تحمل آن برای افغانستان دشوار می‌باشد، می‌باشند.

بودجه 2018 چگونه متفاوت است؟

تغییراتی که در بودجه سال 2018 بمیان آمده را می‌توان به چند دسته تقسیم نمود؛ اگرچه بسیاری از اصلاحات بیش از یکی از این تغییرات را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

شفافیت کلی بیشتر

این بودجه نشان دهنده پیشرفت قابل ملاحظه در ارائه یک تصویر کاملاً توحید شده از امور مالی دولت افغانستان میباشد، آنچه توسط سند بودجه به عنوان یک بودجه "تصفیه شده، واقع‌بینانه و قابل اعتبار" خوانده شده است. مجموع منابع بودجه - مربوط به عواید مختلف مالیاتی و غیر مالیاتی دولت، کمک های مالی و دیگر منابع - بطور جامع ارائه گردیده است. در بخش مصارف، بودجه توحید شده شامل بودجه عادی (معاشات و مزد های دولتی و هزینه های حفظ و مراقبت)، بودجه انکشافی "اختیاری" که شامل پروژه ها و برنامه های پرداخت شده توسط دولت از طریق منابع خود دولت (یعنی از عواید دولت) و بودجه انکشافی "غیر اختیاری" بوده، می‌گردد. (6)

در این بودجه کمک های غیر اختیاری تمویل کنندگان خارجی بیشتر انعکاس نیافته است؛ گرچه نه همه آنکه به بخش امنیتی مربوط می‌گردد، اما آنچه پروژه های انکشافی تمویل کننده گان و قراردادیان را دربر می‌گیرد. در گذشته، تمویل روند های تصمیم گیری و مکنایزم های تطبیقی کاملاً متفاوت برای این کتگوری های مختلف منجر به تمایل به مشاهده آنها به صورت انفرادی از یکدیگر گردیده بود، که سبب کاهش روش های خوب برای بودجه جهت ارائه یک تصویر کلی توحید شده از امور مالی کشور گردیده بود. اما با در نظر داشت این تفاوت ها، بودجه جدید تصویر توحید شده ای را فراهم می کند، هم بطور کلی و هم به صورت تجزیه شده بر اساس کتگوری ها و ادارات. (7)

بناء، برای نخستین بار بودجه بطور کلی شفاف میباشد. هیچ گونه ارقام پنهانی ای در بودجه وجود ندارد تا متخصصین ای که آنرا مطالعه مینمایند نتوانند بطور درست تحلیل نمایند که چه مقدار پول در دسترس دولت قرار داشته و این پول در کجا بمصرف میرسد. این امر منتج به آشکار سازی موارد جالبی در نتیجه کار توسط متخصصین بالای ارقام می‌گردد. بطور نمونه به سکتور ها مراجعه کنید - به سکتور معارف؛ و یا مقایسه مصرف در ولایات مختلف را بررسی نماید.

پیش بینی های محافظه کارانه و تحقق گرای بودجوی

افزون بر ارزیابی شفاف وضعیت فعلی و پیش بینی های آینده اقتصادی و مالی و خطرات فوق الذکر، بودجه سال 2018 دارای پیش بینی های محافظه کارانه تر نسبت به گذشته میباشد:

- رشد تولید ناخالص داخلی واقعی در سالهای 1397-1399 (3.4 درصد در سال) بطور متوسط بیش از یک درصد کمتر از سال 2017 است. (8)
- پیش بینی های عواید دولت نیز با کاهش مصارف متورم در بودجه با توجه به طرز بیلانس لازمی بودجه در بودجه 2018 کمتر گردیده است. برای سه سال بعد از سال بودجوی (2019، 2020 و 2021)، بودجه سال 2018 افزایش بودجه را بطور متوسط الی بیشتر از 2 فیصد پیش بینی نموده است که بطور سالانه از بودجه سال 2017 که برای سه سال آینده پیش بینی نموده بود، کمتر میباشد. (9)
- در بودجه سال 2018 پیش بینی کمک ها در بودجه اختیاری بطور محافظه کارانه تر در نظر گرفته شده است. عواید ناشی از گرانت ها در سال 2017 کمتر از آنچه برای همان سال بودجه سازی گردیده بود میباشد که منتج به کسر تخمین شده بیشتر از 27 میلیارد افغانی (نزدیک به 400 میلیون دالر) می‌گردد. در این بودجه گرانت ها با افت بیشتر 41 میلیارد افغانی (نزدیک به 600 میلیون دالر) در سال 2018، 9 میلیارد افغانی (130 میلیون دالر) در سال 2019 و 15 میلیارد افغانی (220 میلیون دالر) در سال 2020 پیش بینی گردیده است. در نتیجه، گرانت (کمک های مالی) از سوی تمویل کننده گان در سال بعد نزدیک به 65 میلیارد افغانی (بیش از 900 میلیون دالر)، یعنی 29 فیصد کمتر از سال 2017 پیش بینی گردیده است.
- جالب اینکه بودجه سال 2018 "محدودیت مالی" برای سال اخیر پیش بینی خود (سال 2021) را پیش بینی نموده است که در آن کمک های مالی/گرانت تمویل کننده گان 75 میلیارد افغانی کمتر از سال 2020 پیش بینی گردیده است که یک کاهش سریع 46 درصدی تنها در همان سال را نشان میدهد. بطور مجموعی، این بیانگر یک کاهش پیش بینی شده 140 میلیارد افغانی (در حدود 2 میلیارد دالر) یا 61 فیصد نسبت به سال 2017 میباشد.

این پیش بینی های محافظه کارانه "بنیادی"، شامل تاثیرات مثبت احتمالی ناشی از اصلاحات، به خصوص در سال 2021 و تصمیم احتمالی تمویل کننده گان در خصوص کاهش کمک های شان پس از اتمام تعهدات کنفرانس های وارسا و بروکسل نمی‌گردد. اما، به عنوان نقطه آغاز بودجه سازی، دولت تلاش دارد تا فقط آنچه برای آن قابل اعتماد باشد را شامل بودجه سازد، نه آنچه را که توقع آن را داشته باشد.

از آنجایی که در دیگر ساحات اصلاحات بودجه هم تاثیر گذار می‌باشد، یک اقدام نهایی قابل ذکر اینست که از استفاده اهداف بودجه سال گذشته برای بودجه سازی جلوگیری صورت گیرد. در عوض، در بودجه سال 2018 از هزینه های واقعی تخمین شده سال گذشته استفاده صورت گرفته است. بطور خاص، طوریکه بودجه انکشافی بطور مداوم از رسیدن به اهداف بودجی عقب میماند، این تغییر همچنین باعث میشود که اهداف مصرف در بودجه سال جاری محافظه کارانه تر باشد.

بطور کلی، این روش محافظه کارانه بمنظور تقویت دسپلین مالی و تمرکز بالای بهبود کارایی و اولویت دهی مجدد مصارف در نظر گرفته شده است. هدف از این کار اینست که محدودیت ها کاهش داده شود و از محدوده موجود مالی برای مصارف استفاده اعظمی صورت گیرد.

برنامه سازی بهتر انکشافی

بودجه سال 2018، برای پروژه ها و برنامه های انفرادی پیش بینی های چندین ساله ارائه می‌نماید که همان افق زمانی سه ساله را فراتر از سال بودجی در برمیگیرد. این روش خوب، نه تنها باعث میشود که مصارف برنامه ها و پروژه ها در میان مدت افزایش یابد، بلکه سازگاری بین پیش بینی های ارقام عمومی بودجی و اجزای انفرادی بودجه را نیز نشان میدهد. به عبارت دیگر، مجموع پیش بینی های چندین سال آینده برای برنامه های انفرادی و پروژه ها در یک سکتور باید در مجموع سکتور باعث افزایش گردد. این امر باعث اعمال مقرراتی میگردد که در گذشته وجود نداشت.

در این بودجه تلاش بخرچ داده شده تا پدیده فرآگیر "انتقالات از یکسال به سال دیگر" از بین برده شود؛ انتقالات عبارت از روشی است که در آن وجوهی که برای هزینه یک پروژه یا برنامه خاص در یک سال مالی در نظر گرفته شده بود، در صورت عدم مصرف آن به سال مالی آینده منتقل گردد. در نتیجه این تغییر، اصلاح بزرگی باید در روش "استفاده از آن یا از دست دادن آن" بمیان آید. همچنان انتقال وجوه بطور گسترده باعث کسر مداوم در اجرای بودجه انکشافی گردیده است، زیرا وجوه و تخصیصی که پیش بینی مصرف آن پائین بوده بطور مکرر به بودجه سال آینده انتقال یافته اند.

همچنان بودجه سال 2018 میان هزینه های مربوط به فعالیت های فعلی که قبلا بر اساس چندین سال و بر مبنای ابتکارات جدید تصویب گردیده بود، با تمرکز ابتدایی روی اینکه آیا آنها با اولویت های انکشاف ملی مطابقت دارند یا خیر، تمایز جدی ارائه مینماید. علاوه برین، در سطح وزارتخانه ها و ادارات، در بودجه سال 2018 یک اصل ایجاد گردیده که وزارتخانه ها و اداراتی که ابتکارات مصارفی جدید را پیشنهاد می نمایند باید از سایر فعالیت ها برای جبران هزینه های اضافی صرفه جویی کنند. هدف از این کار تقویت دسپلین مالی در سطح می‌کرو/کوچک و محدود ساختن ارائه تعداد زیادی از پیشنهادات پروژه های جدید بدون اولویت بندی آنها، میباشد.

از سالها بدینسو بودجه سازی به حد بیش از اندازه و میزان پائین مصارف (میزان پائین مصرف بودجه) وجود داشته است؛ چیزی که اعتبار ادارات و وزارتخانه ها را تحت پرسش قرار داده است. سند بودجه میگوید که این رویکرد اکنون باید تغییر نماید:

روش های ضعیف در پلانگذاری برنامه ها و پروژه ها و ساختارهای سختگیرانه پروژه ها که اجازه نمیدهد پول فعالیت‌های نامناسب و یا دارای اولویت پایین تر به فعالیت های بهتر یا اولویتهای بالاتر سوق داده شود، یکی از دلایل اصلی راه اندازی این محرکه میباشد. این روند با حذف برنامه های ضعیف یا برنامه های کم اهمیت از بودجه طی چند سال آینده عملی میگردد.

وزارت مالیه توقع دارد که این بودجه دولت را قادر به دستیابی به "اجرای حداقل 95 درصد بودجه" سازد.

کاهش دامنه فساد

در بودجه سال 2018 تلاش گردیده است تا دامنه فساد در جریان روند بودجه کاهش یابد و با استفاده از طرق مختلف از آسیب پذیری های که قبلا به آن اشاره گردید، جلوگیری گردد.

اولاً، توحید و شفافیت بیشتر تخصیص ات بودجوی و پیش بینی های چند ین ساله که قبلاً نیز ارائه شده است نیز از دیدگاه یکپارچگی مفید خواهد بود.

علاوه برین، بودجه سال 2018 بطور کامل خطرات فساد مربوط به کتگوری های بودجه "احتیاطی" تخصیص نیافته را برجسته ساخته که مبلغ 57 میلیارد افغانی (بیش از 800 میلیون دالر) در بودجه سال 2017 میگردد. وجوه احتیاطی مصرف نشده میتواند در جریان تطبیق بودجه برای استفاده های دیگر منتقل گردد که دارای شفافیت کمتر و خطر بیشتر در برابر فساد میباشد. کاهش جدی تخصیصات احتیاطی نه تنها برای شفافیت و بودجه سازی مفید خواهد بود، بلکه فرصت رشوه گیری و سایر بی نظمی ها را نیز کاهش می دهد، زیرا بودجه احتیاطی در جریان سال مالی برای اهداف خاص اختصاص میابد. با ترتیب بودجه 2018 یک آغاز کوچک در جهت کاهش حجم وجوه فعلی احتیاطی الی حدود 8 درصد صورت گرفته است، اگرچه بیش از نیمه ای از این کاهش از طریق وجوه جدید احتیاطی برای تمویل بند های تولید برق جبران گردیده است.

بر اساس سند بودجه سال 2018، "بودجه سازی بیش از اندازه به ویژه در بخش بودجه احتیاطی، وجود داشته است." همچو تخصیصات بطور گسترده به فساد آسیب پذیر میباشد. طور مثال، پول ممکن بعد از اجرای تأدیات پرداخت گردد. از بین بردن انتقال تخصیصات بودجه احتیاطی مصرف نشده به بودجه سال بعدی نیز باید آسیب پذیری به فساد را کاهش دهد.

بودجه سال 2018 در بخش "اصول اجرای بودجه" مقرراتی را تصریح نموده که برای عقد قرارداد های دولتی پرامتر های معین را مشخص میسازد؛ این اقدام ظاهراً تلاش برای مهار دامنه فساد در روند قرارداد ها میباشد.

از سوی دیگر، تخصیصات بودجوی (صلاحیت مصرف نمودن) بر اساس بودجه تصویب شده و پلان های مالی وزارتخانه ها و ادارات به وزارت مالیه هر شش ماه یعنی سال دو بار تصویب میگردد. بنظر میرسد که این اقدام موجب آسیب پذیری روند تخصیص وجوه در جریان تطبیق بودجه گردد که این روند بیشتر بصورت خودکار انجام یافته و کمتر تابع دقت توسط مسئولین وزارت مالیه میباشد.

اقدامات بعدی در روند اصلاحات

طوریکه در سند بودجه تاکید گردیده، این بودجه فقط مرحله نخست بمیان آوردن اصلاحات، میکانیزم های بهتر و روند ها بوده، اما هنوز شامل تطبیق این موارد در اهداف و تخصیصات بودجوی نمیگردد. بررسی وسط سال بودجه 2018 که در نیمه سال مالی صورت میگیرد نسبت به بررسی وسط سال قبلی بیشتر متفاوت خواهد بود. وزارت ها و ادارات دولتی هدایت داده خواهند شد تا پیشنهادات جدید پالیسی خویش را طبق اولویت های ملی با ارائه مصارف کلی آن و ارزیابی های اقتصادی برای بررسی وسط سال ترتیب نمایند. اولویت های ضمیمه بودجه مطابق سند بودجه شامل موارد زیر میباشد: (1) زیربنا، (2) زراعت، (3) انکشاف شهری و (4) فرهنگ و انکشاف

سند بودجه همچنین نشان میدهد که روند بودجه سالانه "از سال آینده" بازبینی میگردد تا نتایج بودجه را خوبتر با اولویت های ملی وفق دهد. اگرچه در زمینه در سند بودجه جزئیات ارائه نگردیده، اما چنین بیان گردیده است که:

در جریان چند دوران آینده بودجوی، این روند اصلاح شده کمک خواهد کرد تا تمام مصارفات تمویل شده از طریق عواید داخلی و کمک های انکشافی بشمول تخصیص مجدد وجوه در بودجه ملی با اولویت های ملی سازگار گردد.

یکی از اولویت های بودجه سال 2019، تحقق اهداف بودجه 2018 به منظور کاهش و توجیه میزان بزرگ بودجه احتیاطی میباشد.

آیا اصلاحات بودجوی با وجود فرصت ها و خطرات بشمول واکنش های سیاسی موفق خواهد شد؟

بودجه سال 2018 نشان دهنده تلاش قابل ستایش و اثبات اراده سیاسی میباشد. منابع دولتی به شبکه تحلیلگران افغانستان میگویند که تأیید بودجه از سوی کابینه بسیار دشوار بود. انتظار می‌رود تصویب بودجه توسط پارلمان بیشتر سخت تر باشد. پارلمان، که اکنون بیش از دو سال دوره قانونی آن سپری شده است، میتواند بخش‌ها یا تمام بودجه را مسترد نماید.

هدف دومی که از حد عادی بسیار سنگین تر خواهد بود در جریان بررسی میان مدت بودجه صورت می‌گیرد، که شامل تسریع بیشتر اصلاحات بوده و منتج به ایجاد "ضمیمه جدید بودجه" می‌گردد و نسبت به روند بررسی عادی وسط سال با اهمیت تر میباشد. سپس انتظار می‌رود که بودجه سال 2019 (1398) اصلاحات آغاز شده در بودجه سال 2018 را بطور کامل عملی نماید؛ این در حالیست که پارلمان جدید در حال تشکیل خواهد بود (اگر انتخابات پارلمانی به صورت منظم در سال 2018 برگزار گردد)، یا دوره پارلمان فعلی در حال اختتام باشد (اگر انتخابات پارلمانی تا سال 2019 به تعویق انداخته شود). گزارش شبکه تحلیلگران افغانستان را در این زمینه اینجا ببینید.

تا زمان تطبیق کامل و در عمل پیاده شدن اصلاحات برای دوره بعدی انتخابات زمان کمی باقیست، حال آنکه رسیدن به نقطه‌یی که دست آوردهای مثبت و نتایج آن شروع به از بین بردن تحرکات بیروکر اتیک، مقاومت سیاسی و هر نوع واکنش‌های وابسته به آن نماید، بحال خود بماند.

تمرکز جدی بودجه 2018 بر دسپلین مالی در سطوح بزرگ و کوچک قابل ستایش است؛ اما ممکن خطر برانگیختن بودجه در موضع سیاست مالی را دربر داشته باشد که میتواند باعث محدود ساختن اقتصاد شود. این امر بوسیله افزایش پیش پرداخت ها/سپرده های دولت در بانک مرکزی (د افغانستان بانک) نشان داده میشود. چنین وضعیت در شرایط فعلی رکود اقتصادی که با رشد اقتصادی گره خورده و اوسط سرانه تولید ناخالص داخلی در آن در حال کاهش باشد، ناخوشایند است. در عوض، همان طوریکه در جاهای دیگر مورد حمایت قرار گیرد، (اینجا را ببینید)، انعطاف پذیری معمولی مورد نیاز بوده و لازم است تا اطمینان حاصل گردد که تعادل مالی (تفاوت میان عواید و مصارف دولت بعد از کمکهای تمویل کننده گان) تحت فشار قرار نمیگیرد.

پیش بینی های محافظه کارانه که در بودجه سال 2018 صورت گرفته، به ویژه در پیش بینی های چندین ساله، و مخصوصاً در بخش کمک های تمویل کننده گان قابل تقدیر بوده و برای جوانب افغان میرساند که در سال های آینده احتمال کاهش در سطح کمک ها و متقابلاً فشار دشوار مالی بوجود خواهد آمد. اما، ممکن خطر آن وجود داشته باشد که تمویل کننده گان پیش بینی های بودجه را تعبیر نامناسب نمایند، گویا که افغانستان دیگر نیازی به میزان فعلی کمک ها (کمک های تعهد شده در کنفرانس های وارسا و بروکسل برای سالهای 2017-2020) ندارد. به ویژه در دورترین سال (2021)، کاهش سریع کمک های مالی که در پیش بینی های بودجه برای آن سال نشان داده میشود، برای کشور خطرناک خواهد بود. بنابراین، تمویل کننده گان باید از واقع بینی محافظه کارانه دولت استقبال کنند؛ اما این را به عنوان نشانه ای برای کاهش فوری کمک های خود نباید تلقی نمایند.

اصلاحات در بودجه نیز با استراتژی مبارزه علیه فساد که اخیراً توسط دولت منتشر شد و تلاش های آن برای حسابدهی مقامات ارشد دولت در برابر فعالیت های فاسد، بطور کامل مطابقت دارد. البته، این مقامات ممکن واکنش های سیاسی را وسیله قرار داده یا حمایت سیاسی نخبگان از دولت را تضعیف نمایند تا دورنمای بودجه متضرر گردیده و احتمالاً دوران انتخابات آینده را متأثر سازند. منابع کمتری ممکن باعث ایجاد جرقه شوند - نه بخاطر نیاز برای مصرف عاقلانه پول، بلکه برای گرفتن آنچه موجود است. بنابراین، این بودجه خطرات سیاسی را در بر دارد. اما، عدم انجام کاری نیز خطراتی را در پی دارد. ادامه بودجه سازی که مصارف واقعی را مبهم نگهداری میکرد، زمینه فساد را فراهم ساخته و واقعیت کاهش کمک ها را متوقف میکرد و باعث تأخیر در تصمیم گیری های سخت میگردید.

اکنون دولت در حال سپری نمودن یک دوره دشوار میباشد. واکنش های سیاسی و پابرجایی بیروکر اسی میتواند مانع تصویب، تطبیق و دستاوردهای اصلاحات بودجه شود. دولت و رییس جمهور ممکن بر ای مقابله با این معضل دارای سرمایه سیاسی محدود باشند - با توجه به اینکه گروه ها و چهره های مخالف علیه اقدامات وی در جهت کنترل نهاد های انتخاباتی صف آرای نمودند. بودجه شفاف تر با کمترین وجوه احتیاطی نیز به معنای پول کمتری برای یک رهبر است که پادشاه دوستان و پرداختن به دشمنان (بمنظور خلاصی از شر آنان) را انجام دهد، که ممکن شایسته ترین اقدام برای کسی که مایل به ادامه فعالیت هنگامیکه انتخابات در حال نزدیک شدن است، نباشد. اما در عین زمان، اگر بخواهد سطح بلندی از

حمایت های بین المللی را همچنان با خود داشته باشد، دولت باید خود را معتبر جلوه دهد. این بدان معنیست که افزایش عواید دولت برای نشان دادن اینکه دولت متعهد به خودکفایی، برداشتن مصارف بیهوده و زدودن فساد بوده و میتواند مصارف را اولویت بندی نماید، میباشد. حمایت سیاسی تمویل کننده گان برای هرگونه مبارزه جدی در جهت تصویب این بودجه توسط پارلمان بدون استفاده بیش از حد از چانه زنی ممکن مورد نیاز باشد.

در نهایت و بدون در نظر داشت هرگونه مقاومت یا واکنش، موفقیت در اجرای اصلاحات بودجه تا چه حد و چه زمانی، به بهبود قابل ملاحظه و قابل توجه در نتایج بودجه منجر خواهد شد. هزینه واقعی برای اولویت های ملی؟ اصلاح روند بودجه یک شرط لازم برای بهبود است. به ویژه، در شرایط مالی بسیار محدودی که افغانستان با آن مواجه است، ایجاد محدوده مالی و تغییر ساختار مصارف به نفع برنامه های دارای اولویت بالاتر، نیازمند زمان میباشد و تأثیرات آن بالای نتایج کلیدی انکشافی، چه مراقبت های صحی و آموزش، برق بیشتر، سرک ها و آبیاری و یا دیگر موارد نیازمند زمان طولانی تر خواهد بود.

بطور کلی، اصلاحات شامل در بودجه سال 2018 قابل تقدیر میباشد، اگر چیزی به پایان رسیده و سبب تحرک پیشرفت هایی گرددکه ممکن است در آینده یک تفاوت واقعی ایجاد کند. کلید اساسی برای اصلاحات تشخیص واقعیت های سخت بودجه میباشد؛ این شامل توحید کلی تصویر عمومی مالی، نهادینه ساختن پلانگذاری محافظه کارانه و چند ساله مالی و بودجه سازی بهتر برای پروژه ها، محو فساد و با در نظر داشت محدودیت های شدید مالی، تلاش برای افزایش محدوده مالی برای برنامه های دارای اولویت که به رشد اقتصادی کمک مینماید، میباشد.

اما ساختار کلی مالی به گونه ای با استفاده از مصارف ثابت و قبلاً تعهد شده محدود گردیده که به خصوص در کوتاه مدت، بهترین دستاورد های که می توان انتظار آن را داشت، منجر به پیشرفت ها و تغییرات حاشیه ای خواهد شد. مشکلات ساختاری اساسی افغانستان همچنان پابرجا میباشد: افغانستان بصورت گسترده متکی به کمک ها بوده، در خلا بزرگ مالی (عواید کمتر نسبت به مصارف) بسر میبرد و شاهد فشارهای مداوم در سرمایه گذاری عمومی با گذشت زمان خواهد بود. اگر روند تأیید این بودجه از سوی دولت به اتمام برسد، رئیس جمهور غنی و یا جانشین وی حداقل دارای درک اینکه چه میزان پول در دسترس آنها بوده و این پول در کجا بمصرف میرسد، خواهند بود.

* بیل بیرد یک متخصص ارشد انستی توت صلح ایالات متحده امریکا میباشد که کار وی را درین زمینه تمویل نموده است. نظریات ارائه شده مربوط به نویسندگان بوده و نباید به انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا که از مواضع مشخص پالیسی حمایت نمیکند، نسبت داده شوند.

- (1) قانون اساسی (ماده 92) به پارلمان حق میدهد تا اراکین عالیرتبه دولت (وزراء یا رؤسای ادارات معادل وزارت مانند رؤسای د افغانستان بانک و ریاست امنیت ملی) را که بخاطر حفظ اداره نیاز به رای اعتماد دارند، احضار یا بصورت بالقوه خلع وظیفه نمایند. این پروسه استیضاح (Interpellation) نامیده میشود (و بعضاً بنادرستی آن را احضار بمحکمه (Impeachment) ترجمه میکنند). برای معلومات بیشتر درمورد، به اینجا مراجعه کنید.
- (2) سال مالی در افغانستان تقریباً به دوره بین 21 دسمبر تا 20 دسمبر اطلاق میگردد، درین سند 2018 به سال مالی 1397 در افغانستان و بهمین منوال 2019 به 1398 و 2020 به 1399 رجوع دارد.
- (3) "بحران مالی افغانستان: چه میتوان کرد" بیرد، ویلیام ای در شرح صلح شماره 177 مؤرخ 27 اگست 2014 انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا و "بحران مالی متداوم افغانستان: هیچ پایانی بنظر نمیخورد" شرح صلح شماره 185 مؤرخ 15 می 2015 انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا را مشاهده نمائید.
- (4) بودجه سال مالی 2018 و ریفرم های وابسته به آن باوجود شروع آمدگی ترتیب بودجه در نیمه دوم این دوره و وقوع پایان سال مالی 2018 در تحت پوشش این بودجه زمانیکه دوره حکومت 90 درصد پایان یافته و کشور پیشاپیش به فصل بعدی انتخابات ریاست جمهوری وارد گردیده، بصورت قابل بحثی، در دوره پنج ساله اداره فعلی عقب مانده اند.
- (5) "افت بودجه سازی مبتنی بر مزایده: این چیست و چگونه میتوانیم به آن رسیدگی نماییم" خصوصاً بخش 3-4 (pp 3-4) را مشاهده نمائید.
- (6) این طبقه بندی که بیشتر از یک دهه میشود در افغانستان وجود دارد، برخلاف اصطلاحات متداول صورت میگیرد. بصورت عادی، مزد و معاشات و سایر مصارف تعهد شده که نمیتوانند به آسانی در کوتاه مدت تغییر نمایند (مانند)

پرداخت مفاد قروض حکومت (غیر اختیاری محسوب میشوند . از جانب دیگر، پروژه های انکشافی داخل بودجه (صرف نظر از تمویل) اساساً اختیاری شمرده میشوند، زیرا حداقل در زمان شروع و همچنین در جریان روند تطبیق (حداقل تا بدین حد که مصارف پروژه میتواند بتأخیر انداخته شده یا تسریع یابد)، مبتنی بر تصمیم حکومت صورت گرفته و میتواند تغییر یابند.

(7) این شیوه واحد پذیرفتنی بوده و با ارائه تصویر کلی، میتواند به آگاهی درمورد تصمیم گیری های آینده منجر شود . اما چندپارچگی بودجه ملی مشخصاً بین بودجه انکشافی اختیاری و غیر اختیاری بحیث یک چالش عملیاتی باقی مانده و مستلزم هماهنگی و انعطاف پذیری قابل ملاحظه تمویل کنندگانی که اجزای بودجه انکشافی غیر اختیاری را تمویل مینمایند، میباشد.

(8) اگر اوسط متحرک پیش بینی های سه ساله بین دو بودجه (مانند بودجه 20-2018 را برای بودجه 2017 و 2019-21 را برای بودجه 2018) مقایسه نمائیم، تفاوت اندکی کمتر میباشد، زیرا اوسط بودجه اخیر در مقایسه با 4.5 درصد اوسط سالانه بودجه 2017، سالانه 3.7 میباشد.

(9) پیش بینی های رشد عواید در بودجه 2017، 8.1 درصد در 2018، 7.2 درصد در 2019 و 8.0 درصد در 2020 بوده و در مقایسه به بودجه 2018 که رشد عواید را 4.6 درصد در 2019، 5.9 درصد در 2020 و 5.7 درصد در 2021 پیش بینی مینماید، (تماماً بر اساس پیش بینی های عمومی عواید به اسعار ملی - افغانی) میباشد.

**ضمیمه شده با: اقتصاد، بودجه ملی
کنگوری موضوعی: اقتصاد و انکشاف**