



کمک به دولت؟ مساعدت بین المللی و تناقض دولت سازی در افغانستان

خلاصه

افغانستان در حال گذار از چارچوب موقتی که در موافقتنامه بن در سال ۲۰۰۱ مقرر شد، به سوی چارچوب توسعه‌ی دراز مدت تری می‌باشد که در توافقنامه افغانستان و روند تهیه استراتژی انکشاف ملی افغانستان تصریح گردیده است. در عین حال این کشور با مسائل شدیداً تهدید آمیز شورش، تریاک و ناراضی‌های عامه مواجه می‌باشد. لازمه‌ی پرداختن به این تهدیدات اقدامات کوتاه مدت هستند، در حالی که راه حل‌های درازمدت تنها برای ایجاد اصلاحات جامع و ظهور یک دولت مقتدرتر می‌باشند. به هر صورت، رابطه بین مساعدت بین المللی و دولت سازی پیچیده می‌باشد. زیرا اقدام کوتاه مدت و همچنین وابستگی مفرط به کمک‌های خارجی می‌تواند باعث جلوگیری [از پیشرفت] روندهای دولت سازی دراز مدت شوند. ارتباط موجود بین مساعدت و اقدامات درازمدت از یک سو و وابستگی به کمک و اقدامات کوتاه مدت از سوی دیگر، باعث ایجاد یک "تناقض دولت سازی" می‌شوند.

وابستگی به کمک، مساعدت تمویل کنندگان، نظارت محدود دولت بر روی منابع، و هر دو نوع مساعدت بودجوی داخلی و خارجی، نشانگر مواردی برای دولت سازی درازمدت می‌باشند. برنامه‌های حکومتی که در صدد تقویت و بهبود ظرفیت دولت می‌باشند، نتایج ناقصی را در بخش امنیتی، اصلاحات اداره عامه و حکومت محلی بار آورده اند و ناکامی در تحقق نتایج مطلوب، تا اندازه ای ناشی از تناقضات موجود میان برنامه‌های سیاسی کوتاه مدت و روندهای دولت سازی درازمدت می‌باشند.

محتویات

۱. حکومتداری و بحران کنونی
۲. تناقض دولت سازی
۳. تغییرات برای بهبود؟ بررسی چارچوب توافقنامه و استراتژی انکشاف ملی افغانستان
۴. راه‌های پیش رو

همیش نیکسن که نویسنده این توضیح نامه است، من‌حیث محقق در بخش حکومتداری درین اداره ایفای وظیفه مینماید. این توضیح نامه بر مبنای تحقیق جاری این اداره در خصوص حکومتداری و تحقیق دیگری که توسط بنیاد هینریچ بول تمویل شده است، تهیه شده است که گزارش بنیاد متذکره را تحت عنوان: "مساعدت بین المللی و حکومتداری در افغانستان" همیش نیکسن، بنیاد هینریچ بول، کابل/برلین ۲۰۰۷، ازین آدرس بدست آورده می‌توانید: www.boell-afghanistan.org نویسنده، از همکاری که در مرور پیش نویس و بعداً در تهیه این توضیح نامه همکاری کرده اند، اظهار سپاس مینماید.

اقدامات دولت افغانستان باید شامل موارد ذیل باشد:

- باید با استفاده از استراتژیهای توسعه سکتور ها، منحیث یک پشتیبان در این پروسه، روی اولویت دهی به توسعه استراتژیی انکشاف ملی افغانستان تاکید کند.
- باید تدریجاً استراتژیی حاکمیت محلی را با جزئیات شرح و توسعه دهند.
- باید استراتژیی های ارتباطات را هم در درون حکومت و هم میان حکومت و شهروندان تقویت کند.

اقدامات سازمان های تمویل کننده باید شامل موارد ذیل باشد:

- باید بر میزان حمایت از بودجه اصلی بیافزایند و در توسعه ظرفیت دولت سهم بگیرند؛ و به نقش متغیر صندوق وجهی بازسازی افغانستان توجه بکنند.
- باید با تشخیص اینکه هم آهنگ کردن و یکپارچه کردن کدام مکانزم موثرتر و ساده تر می باشد بواسطه بهبود گزارش دهی، بر میزان حمایت از بودجه خارجی بیافزایند.
- باید هم بواسطه بررسی طرزالعمل های خودشان و هم با استفاده از شبکه های چندجانبه مانند صندوق وجهی بازسازی افغانستان، شیوه هایی را جهت افزایش تعهدات چندین ساله، پیدا کنند.

چارچوب توافقنامه و استراتژیی انکشاف ملی افغانستان تغییر جهت مهمی به سوی رویکرد جامع و استراتژییک برای امنیت، توسعه و حکومت در افغانستان ارائه می کند. این چارچوب دولت افغانستان را ملزم می داند تا با ارائه توضیحات بیشتر، مالکیت خود را از این روند توسعهی افزایش دهد. تمویل کنندگان میتوانند بواسطه حمایت از بودجه و سیستم های دولتی و هم آهنگ سازی و یکپارچه سازی بهتر کمکها، سهمشان را در این روند بهبود بخشند؛ اگر چه تغییر جهت کامل به سوی حمایت از بودجه اصلی نه ممکن است و نه هم قابل توصیه میباشد.

با توجه به نگرانی های فوق، اقدامات ذیل درین نشریه برای عاملین در افغانستان توصیه شده است:

تمامی سکتور ها مشخصاً باید:

- استراتژییهایشان را با یک برنامه دولت سازی عینی و درازمدت که در آن توجه بیشتری به تداوم پذیری مالی و تقابلات بین اقدامات کوتاه مدت و درازمدت صورت می گیرد، تنظیم کنند.
- روی تناسب و یکسان بودن توازن منابع بودجوی اصلی و خارجی مربوط به تامین همگانی اجناس و خدمات تاکید ورزند.
- فعالیت های مربوط به تشخیص، ایجاد و انتقال ظرفیت های انسانی را بهبود بخشند.
- پاسخ گویی اجتماعی را بهبود بخشند.

۱. حکومتداری و بحران کنونی

در این میان، استراتژیی موقت انکشاف ملی افغانستان و توافقنامه افغانستان که در کنفرانس لندن در جنوری سال ۲۰۰۶ راه اندازی گردید، و یک چارچوب استراتژییک جدید را برای فعالیت های مشترک دولت افغانستان و جامعه بین المللی ارائه نمود. این چارچوب جهت "استحکام بخشیدن به صلح و ثبات از طریق عدالت، روندها و سازمانهای دموکراتیک، و همچنین جهت کاهش میزان فقر و نیل به شکوفایی و ترقی از طریق رشد اقتصادی وسیع و عادلانه" معرفی شد^۱. ولی با وجود این هم، این اقدام که گذاری است به سوی یک چارچوب توسعهی جامع، هنوز مطمئن نیست و تا تکمیل آن راهی طولانی در پیش است.

در همین اوایل سال ۲۰۰۷، بیش از پنج سال، پس از مقرر شدن چارچوب سیاسی انتقالی برای افغانستان در کنفرانس بن، کشور بر یک دوراهی قرار دارد. در سال ۲۰۰۶ شاهد افزایش شورشهای خشونت آمیز علیه دولت، افزایش تولید تریاک و رشد قابل ملاحظه میزان نارضایتی ناشی از فساد و ناکامی های - هم واقعی و هم مشهود اند - دولت را در بهبود زنده گی افغانها، شاهد بودیم.

این تهدیدات سه گانه ناشی از شورش، تریاک و نارضایتی عامه، خطراتی برای متزلزل کردن روند پیشرفت و افزایش میزان بی ثباتی در افغانستان می باشند.

^۱ - جمهوری اسلامی افغانستان، جنوری ۲۰۰۶، فشرده اجرایی، استراتژیی موقت انکشاف ملی افغانستان.

حکومتداری یک عامل مهم در موثر ساختن مساعدت توسعه‌ی جهت کاهش فقر می باشد؛ از این رو، مهم است تا فعالیت های مربوط به بازسازی و توسعه در چارچوب بهبود کلی حکومت طرح ریزی شوند.^۳ دولت سازی همچنین، منجیث روند اصلاح و حمایت از موسسات دولتی، یک عامل عمده برای فایق آمدن بر تهدیداتی است که در برابر افغانستان وجود دارند.

ایجاد یک حکومت پایدار، مشروع و کارآمد، عاملی اصلی هم برای نیل به دورنمای درازمدت بیان شده در استراتژی انکشاف ملی افغانستان و توافقنامه افغانستان و هم برای غلبه بر بحران حاضر می باشد. شورشهای شدید نه تنها دولت را در ایجاد تامین امنیت داخلی کافی و کنترل سرحدات ناتوان دانسته بلکه در عدم بازسازی و توسعه نیز نسبت داده شده است. افزایش ناگهانی اخیر در میزان تولید تریاک نشانگر ناتوانی دولت در اعمال کنترل حکومتی و هماهنگی تامین اموال عامه مانند منابع اعتباری و پشتوانه های مطمئن و مداوم، و محصولات زراعتی بدیل می باشد.^۲ بلکه علاوه بر این، ضعف حکومت - فساد، عدم شفافیت، و ناتوانی در ارائه خدمات عامه - به نوبه خود، تاثیر بیشتری در ایجاد نارضایتی عامه گذاشته است.

حکومتداری به سیستم اتخاذ تصمیمات جمعی اطلاق می شود که شامل سلسله ای از مسائل عامه و نیمه عامه همچون امنیت، تعلیم و تربیه، اقتصاد و ارزش های اساسی تر مانند عدالت و شهروندیت می شود. دولت معمولاً در سطح ملی، شرایط اتخاذ و اجرای این تصمیمات جمعی را فراهم می کند که حداقل آن تامین امنیت، نظارت و کنترل حکومتی، و شیوه های شرح آرمانهای جمعی از طریق نمایندگی می باشد. سیستم حکومت برای توسعه مساعدت در افغانستان شامل دولت، تمویل کنندگان بین المللی، تیم های بازسازی ولایتی، موسسات تجارتي خصوصی، سازمانهای غیردولتی، و حتی موسسات "غیر رسمی"، که همه شان دارای قدرتهای نسبی و مناسبات مشترک متفاوت هستند، می باشند.

دولت سازی تلاشی است جهت اصلاح، ایجاد و حمایت از ادارات دولتی با هدف موثرسازی بیشتر آنها در رهبری مسائل عمومی فوق. دولت سازی همچنین درصدد افزایش قدرت و تمرکز دولت در کنترل توسعه کمکها می باشد.

^۳ - دیپارتمنت انکشاف بین المللی بریتانیا DFID، ۲۰۰۱، واداشتن دولت به کار برای فقراء - DFID: لندن؛ بانک جهانی، ۲۰۰۴، افغانستان، دولت سازی، رشد و رونق پایدار، و کاهش فقر، بانک جهانی، واشنگتن دی سی.

^۲ - کریستوفر وارد (Christopher Ward) و ویلیام بیرد (William Byrd)، ۲۰۰۴، اقتصاد تریاک افغانستان، بانک جهانی واشنگتن دی سی؛ و دیوید منسفیلد (David Mansfield) و آدم پین (Adam Pain)، ۲۰۰۵، حقیقت یا شعار؟ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کابل.

۲. تناقض دولت سازی

مهم مربوط به جمع آوری کمک با نام "تضمین آینده افغانستان"، منتج به تعهد ۸,۲ میلیارد دلاری شد. در نتیجه، تعهداتی که صورت گرفته اند نیازهای سنجیده شده را برآورده نکرده اند.^۵

به هر حال، این تعهدات، مبالغی [یا کمک‌هایی] را که در حقیقت دریافت یا مصرف شده اند، منعکس نمی کنند. بین سالهای ۱۳۸۱ و ۱۳۸۳ (۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵) تنها مبلغ ۳,۳ میلیارد دالر بالای پروژه های مساعدتی به مصرف رسید و در طول آن زمان، میزانی کمتر از یک میلیارد دالر پروژه ها تکمیل شد. این وضعیت در سال ۱۳۸۴ (۲۰۰۵) بهبود یافت؛ زمانیکه افغانستان بیش از ۲,۲ میلیارد دالر کمک دریافت نمود.^۶ در کنفرانس لندن که در جنوری سال ۲۰۰۶ برگزار شد، تمویل کنندگان متعهد شدند تا مبلغ ۱۰,۴ میلیارد دالر برای طرح بازسازی پنج ساله که در استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان و توافقنامه افغانستان بیان شده بود، پرداخت کنند. به نظر می رسد که میزان کمکها افزایش بیابند و شاید میزان کمک سالانه نزدیک به ۳ میلیارد دالر در هر سال تثبیت شود؛ این رقم به میزانی گسترده مطابق با ارقام مربوط به بودجه و عواید داخلی بین سالهای ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۶ (۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸) می باشد.

تعبیر مختلفی در ارتباط با این ارقام وجود دارد. یکی از این تعبیرها اینست که افغانستان مقدار بسیار کمی مساعدتها را دریافت نموده است. این مسئله مرتبط با مقایسه کمک های تعهد شده یا پرداخت شده با نیازهای سنجیده شده یا کمکهای مصرفی در دیگر کشورهای پس از جنگ می باشد. بر اساس یک مطالعه، که مکرراً بدان استناد می شود، افغانستان در دو سال نخست کمک، مبلغ سرانه ۵۷ دالر دریافت نموده است، در حالیکه این رقم در بوسنیا ۶۷۹ تيمور شرقی ۲۳۳ و در هائیتی ۷۳ دالر بوده است.^۷ از این

روند دولت سازی با توجه به انواع دیگر کمکهای بین المللی به مناطق جنگ زده، به خصوص در دوره مساعدت اضطراری، متفاوت می باشد. در حالیکه دیگر فعالیت های بازسازی شامل تخصیص منابع جهت رفع نیازهای مشخص می شوند، روند دولت سازی دربرگیرنده تصمیمات مربوط به اهداف جمعی می باشد و از این رو برای اینکه تاثیرگذار و کارآمد باشد، باید توسط خود جامعه [که روند دولت سازی در آن انجام می شود] رهبری شود. گذار از دوره مساعدت اضطراری به توسعه پایدار به معنای گذار از فعالیت پیرامون یک دولت ضعیف به کارکردن با دولت مقتدر یا کار در درون آن می باشد.

اتکای بیش از حد به مساعدت خارجی می تواند روند دولت سازی را متزلزل کند. در افغانستان، ضرورت شدید و کوتاه مدت به واکنش در برابر خطرات شورش، تریاک و نارضایتی عامه که هدفشان جلوگیری از ایجاد مالکیت جمعی در جامعه افغانستان می باشد، غالباً مانع پیشرفت فرایند دولت سازی درازمدت می شوند. ارتباط بین مساعدت و اقدامات درازمدت از یکسو و اتکا به کمک و اقدامات کوتاه مدت از سوی دیگر، باعث شکل گیری یک تناقض دولت سازی می شود.

در این بخش، به سه بُعد مهم ارتباط بین دولت سازی و کمک بین المللی در افغانستان پرداخته شده است:

- اثرات کمیت کمک های مربوط به دولت سازی؛
- اثرات ارائه کمک های مربوط به دولت سازی؛ و
- موثرت کمک ها در ایجاد برنامه های دولت سازی.

۱. کمیت کمک ها و دولت سازی

تعیین یک رقم قطعی در مورد میزان کمکهای ارائه شده به منظور توسعه افغانستان، غیر ممکن می باشد. در اولین کنفرانس تمویل کنندگان که پس از فروپاشی رژیم طالبان در سال ۲۰۰۲ در شهر توکیو برگزار شد، برخلاف هزینه تامین نیازهای عاجل و اولیه که بیش از ۱۴ میلیارد دالر برآورد شده بود، تعهدات ۵,۲ میلیارد دلاری در قبال کمکهای غیر نظامی پنج ساله [به افغانستان] صورت گرفت.^۴ کنفرانس برلین که در اپریل ۲۰۰۴، برگزار شد، برخلاف طرح ۲۷,۵ میلیارد دلاری هفت ساله بیان شده در یک سند دولتی

^۵ - از آنجا که برخی از تمویل کنندگان عمده مانند ایالات متحده در برابر تقاضاهای چندین ساله به تقاضاهای سالانه پاسخ می دهند، ممکن است این خلاء مبالغه آمیز باشد.

^۶ - سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، فعالیت نظارتی مربوط به اعلامیه پاریس، پیش نویس شده در تاریخ ۶ اکتوبر ۲۰۰۶. مقدار کلی کمکها کم برآورد شده اند چرا که شماری از تمویل کنندگان، از پاسخ دادن به سروی ها و دادن اطلاعات در مورد مخارجی که بعداً در طول سال افزایش پیدا کرد، امتناع کردند، بعضی از منابع میزان کمک بین سالهای ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۵ (۱۳۸۳) را رقمی نزدیک به سه میلیارد دالر برآورد می کنند.

^۷ - جیمز دابینز (James Dobbins)، ست جی جونز (Seth G. Jones)، کیت کران (Keith Crane)، آندره رات مل (Andrew Rathmell)، برت استیل (Brett Steele)، ریچارد تفسچیک (Richard Telschik) و آنگا تیمیل سینا (Anga Timilsina)، ۲۰۰۵، نقش ملل متحد در ملت سازی: از کانگو به عراق، همکاری RAND، سنتا مونیکا (Santa Monica)، سی ای، باید به دقت به این مسئله توجه شود؛ چرا که هیچ گونه خط ارتباطی میان منابع و موفقیت در دولت سازی بعد از جنگ وجود ندارد.

^۴ - پایگاه اطلاعاتی (Database) کمک تمویل کنندگان، شرح در روبین بارنیت، همایون حامدزاده و ابی ستودارد، ۲۰۰۵، افغانستان ۲۰۰۵ پس از آن: چشم اندازه های ثبات بهبود یافته، انستیتوت روابط بین المللی هلند: شهر هاگ ۵-۶ واحد تمامی ارقام دالر امریکایی می باشد.

شده به افغانستان، جوابگوی نیازها یا انتظارات مردم نباشد که موجب تحلیل رفتن مشروعیت دولت می شود. از سوی دیگر، دولت افغانستان و شرکای بین المللی اش باید به تاثیرات نامطلوب وابستگی شدید به کمک بر روی دولت سازی و پاسخگویی توجه بکنند.

۲. توزیع کمک و دولت سازی

تناقض دولت سازی، بر اساس روش توزیع و سازماندهی کمکها نیز شکل می گیرد. بعضی از روشهای توزیع کمک، روند توسعه نهادی دولت کارآمد و مشروع را تحت تاثیر قرار می دهند.

کمکها بر اساس تقاضا جهت داده شده اند. میزان کمک و هدایت برای استفاده از آن، بطور گسترده در خارج از افغانستان تعیین شده است که توانایی کشور را در جهت مشخص نمودن اولویتهایش محدود می سازد. تمویل کنندگان آماده به ارائه کمک می شوند، اما انگیزه دریافت کننده برای مصرف کمک در قیاس با میزان تامین آن، کم می باشد. چنین شرایطی می تواند تلاشهای دولت را در روند اصلاح سازمانهای عامه مختل کند و دولت را از مهار نمودن قدرتمندان غیر مشروع باز دارد.^{۱۰} در افغانستان، ما با این واقعیت روبرو هستیم که در حالیکه اکثر معیارهای عمده کنفرانس بن عملی شدند، تغییرات عمده دیگر - از قبیل اخراج مقامات فاسد از دستگاه دولت و یا اصلاح واقعی وزارت خانه های کلیدی - روی نداده اند.

نظارت محدود دولت بر منابع. توزیع کمک بدون کنترل و نظارت حکومت افغانستان صورت گرفته است. در سال ۲۰۰۴، دولت افغانستان سیستم گزارش دهی بودجوی اش را از نو سازمان دهی کرد؛ یک سیستم بودجوی داخلی برای بودجه هایی که از طریق خزانه دولت افغانستان جهت دهی می شوند، و یک سیستم بودجوی خارجی که برای بودجه های جهت دهی شده، در خارج از دستگاه دولت در نظر گرفته شده است را عرضه کرد. بودجه اصلی متشکل از بودجه "عادی" و بودجه "انکشافی" می باشد. بودجه عادی، مصارف جاری از قبیل معاش، فعالیت های حفظ و مراقبت (و چند مورد استثنایی) را تحت پوشش قرار می دهد، در حالیکه بودجه انکشافی برای سرمایه گذاریهای جدید اختصاص داده می شود. در سال

دیدگاه، میزان کمک در رفع چالشهای بزرگ، بسیار کم بوده است که به نوبه خود در ناکامی دولت برای تامین صلح و جلوگیری از بحران کنونی پیش روی دولت تاثیرگذار بوده است. هواداران مسئله "بسیار کم" بودن کمک را، به تعهدات دولت افغانستان در قبال اهداف بلند مدت توسعه هزاره سازمان ملل که اجرای آن مستلزم کمک بیشتر می باشد، اشاره می کنند.

تعبیر دوم که با تعبیر اول در تضاد می باشد، این است که افغانستان کمکهای بسیار زیادی دریافت نموده است. این مسئله، مقدار بسیار زیاد کمک را عاملی مضر در روند دولت سازی می داند: آمدن پول از بیرون به کشور به معنی حساب واپس دهی می باشد. در سال ۱۳۸۳ (۲۰۰۴-۲۰۰۵)، کمک بین المللی بیش از ۴۰٪ میزان تولید ناخالص داخلی افغانستان را تشکیل می داد در حالیکه عواید داخلی دولت فقط ۵٪ تولید ناخالص داخلی را بوجود می آورد؛ که این یک تناسب بسیار پایین در سطح بین المللی^۸ می باشد. با وجود افزایش عواید داخلی در سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶-۲۰۰۷)، تقریباً تغییری در نسبت میزان کمک به مصرف کلی صورت نمی گیرد. بعبارت دیگر، منابعی که دولت افغانستان از طریق تمویل کنندگان بین المللی بدست می آورد، ۹ برابر بیشتر از منابعی است که از اقتصاد خودش کسب می کند. این وابستگی شدید به کمک، ممکن است به حاکمیت دولت لطمه وارد کند و با متزلزل کردن مشروعیت دولت در نزد مردم، تاثیری منفی در روند دولت سازی بگذارد.^۹

بعضی از هواداران مسئله "بسیار زیاد" بودن کمک، ادعا میکنند که وابستگی مفرط به کمک، همچنین باعث تضعیف توانایی دولت در معامله با عاملین غیردولتی قدرتمند می شود. دولت به میزان زیادی محتمل به همکاری با این قدرتمندان نامشروع می باشد. این امر مشروعیت دولت را متزلزلتر می کند؛ چرا که روندهای کمکی آینده، قطعی نمی باشند. این مشکل در زمینه اقتصاد تریاک افغانستان، که یک منبع عایداتی و قدرتی بدیل برای این عاملین فراهم می کند، تشدید می یابد.

در نتیجه، کمک بین المللی می تواند تاثیراتی متناقض و نامطلوب را بر روی روند دولت سازی، و بالاتر از آن، بر روی حکومت از خود بجای بگذارد. از یک سو، ممکن است مقدار نسبتاً اندک بودجه مصرفی کمک

^۸ بانک جهانی، ۲۰۰۵، افغانستان: نظارت بر دارایی های توسعه ای عامه، بانک جهانی: واشینگتن دی سی، viii.

^۹ استری سورک (Astri Suhrke)، ۲۰۰۶، هنگامی که زیاد هم کم است: کمک به دولت سازی در افغانستان، Fundacion par alas Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior: مادرید؛ ارقام وزارت مالیه، www.mof.gov.af، ۹ اکتوبر.

^{۱۰} الینور استروم (Elinor Ostrom)، کلارک گیسون (Clark Gibson)، سوچای شیواکومار (Sujai Shivakumar) و کریستر اندریسون (Kristen Andersson)، ۲۰۰۱، کمک، انگیزه ها، و دوام: یک تحلیل سازمانی از همکاری توسعه ای، سیدا (SIDA): استکهلم، ۴: چناتون گودهند (Jonathon Goodhand) و مارک سدرا (Mark Sedra)، ۲۰۰۶، توافقات بر سر صلح؟ کمک، شرایط و بازسازی در افغانستان، انستیتوت روابط بین المللی هلند: شهر هاگ (Hague).

جدول ۱: بودجه اصلی و خارجی در سالهای ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶

۱۳۸۶ (۲۰۰۷-۲۰۰۸)		۱۳۸۵ (۲۰۰۶-۲۰۰۷)		
%	به میلیون دالر	%	به میلیون دالر	
۶۹,۸۸	۲۵۵۰	۶۰,۷۳	۲۲۰۵	بودجه اصلی
۲۹,۳۸	۱۰۷۲	۲۴,۳۵	۸۸۴	بودجه عادی
۴۰,۵۰	۱۴۷۸	۳۶,۳۸	۱۳۲۱	بودجه انکشافی
۳۰,۱۲	۱۰۹۹	۳۹,۲۷	۱۴۲۶	بودجه خارجی
۱۰۰	۳۶۴۹	۱۰۰	۳۶۳۱	مجموع
۱۹,۶۲	۷۱۶	۱۴,۹۳	۵۴۲	عاید داخلی
۶۶,۷۹		۶۱,۳۱		فیصدی بودجه عادی حاصل از عواید

منبع: فرمان بودجه وزارت مالیه افغانستان

خویش را در مدت زمانی تعیین شده به وزارت مالیه حکومت افغانستان تقدیم کردند.^{۱۲}

در سال ۱۳۸۶ هجری شمسی (۲۰۰۷-۲۰۰۸)، چنین توقع می‌رود که عواید داخلی به ۱۶ میلیون برسد که این مبلغ بطور تقریبی ۶۷٪ بودجه عادی را تشکیل می‌دهد و برای پوشش دادن اکثر معاشات دولتی کافی به نظر می‌رسد (بعضی معاشات بازهم از طریق بودجه های خارجی و انکشافی پرداخته خواهند شد). صرف با در نظرداشتن این ارقام، ما نمی‌توانیم فیصله نماییم که نظارت و حکومت دولت بر همه انواع منابع مالی در حال افزایش میباشد و یا مساعدت عواید داخلی در قسمت منابع عمومی در حال رشد می‌باشد بلکه چیزی را که ما می‌توانیم در این جا استنتاج نماییم، اینست که کمکها بیشتر از طریق خزانه حکومت جذب می‌شود و مساعدت اقتصاد دولت افغانستان با بودجه اصلی در حال افزایش میباشد - هر دو دارای گرایش رشد مثبت می‌باشند. سه نوع اختلاف نظر در این اواخر بطور مکرر در قسمت حمایت از جذب و مصرف پول بیشتر از طریق بودجه اصلی مطرح می‌شوند:

- اختصاص بودجه هایی که در خارج از سیستم بودجوی اصلی مصرف می‌شوند، مشکل می‌باشد؛ دانستن اینکه چه مقدار پول و به کدام هدف مصرف می‌شود، مشکل می‌باشد. حتی زمانیکه بودجه ها و یا برنامه ها (پلانهها) گزارش داده می‌شوند، نحوه مصرف شاید گزارش

۱۳۸۳ (۲۰۰۴-۲۰۰۵)، بودجه که خارج از کنترل دولت است - بطور تقریبی ۷۵ فیصد و یا ۲,۵ میلیارد مجموع کمکها را تشکیل میدهد. اگرچه در شرایط نخستین بعد از جنگ، موجودیت تعداد زیادی از بودجه های نامنظم یک امر بسیار معمول میباشد، اما این موضوع بر پروسه دولت سازی همانطوریکه در بالا پیرامونش صحبت شد، تأثیرات ناگوار بجا میگذارد.^{۱۱}

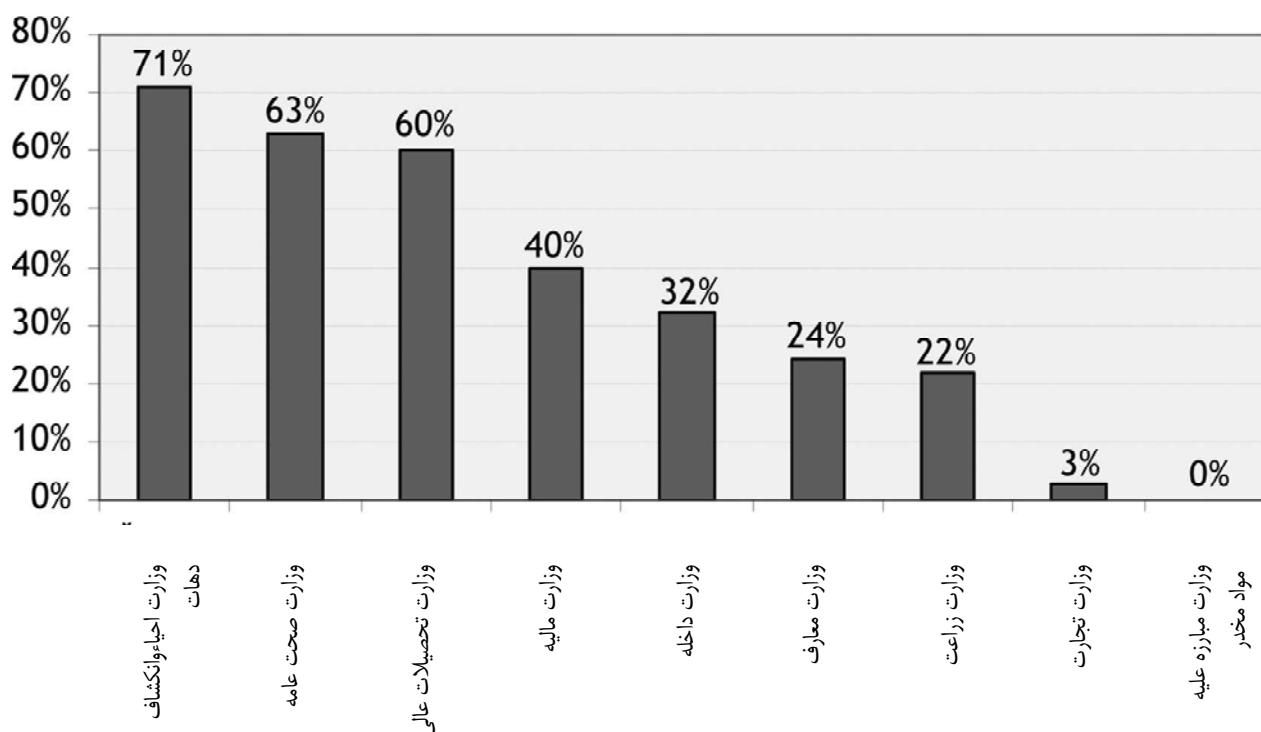
با توجه به جدول ۱، سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶-۲۰۰۷) و سال ۱۳۸۶ (۲۰۰۷-۲۰۰۸) بودجه های ملی افزایش تعهدات بودجه اصلی معادل به ۲,۲ میلیارد دالر و ۲,۵ میلیارد دالر را به ترتیب سال نشان میدهد. بودجه خارجی در سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶-۲۰۰۷) از ۱,۴ میلیارد دالر به ۱,۱ میلیارد تنزیل یافته است. بدین ترتیب، به اساس آنچه در اوراق و اسناد نشان داده می‌شوند، تناسب مجموع کمکهای دریافت شده از طریق خزانه حکومت افغانستان تقریباً به ۷۰٪ بودجه های یاد داشت شده افزایش می‌یابد. با این وجود، بخاطر مصرف نا کامل بودجه اصلی و موجودیت مشکلات در حصه بودجه خارجی، ارقام فوق اندکی تحریف کننده میباشد.

گزارش دهی نا کامل و بی موقع توسط تمویل کنندگان در رابطه با برنامه بودجه های مقطعی باعث گزارش دهی شدیداً کم بودجه های خارجی می‌شوند. همین مشکل در قسمت مصرف مبالغ کمکی بودجه خارجی روی می‌دهد: در سال ۲۰۰۶، با وجود تقاضای رسمی از "هیت نظارت و هماهنگی مشترک" - (JCMB)، تنها ۷ سازمان تمویل کننده که کمکهای شان ۲۳ فیصد مبالغ تعهد شده را تشکیل میدادند، گزارش مخارج

^{۱۲} - گزارش پیشرفت توسط وزارت مالیه افغانستان در باره مؤثریت کمکها (ماتریکس ارزیابی/ نظارت و مخارج بودجه خارجی)، وزارت مالیه افغانستان، سال ۲۰۰۷. هیت نظارت و هماهنگی مشترک (JCMB)، کابل، افغانستان: کار وزارت مالیه در قسمت تهیه ساختار گزارشدهی منظم توسط سازمان های تمویل کننده که توسط "هیت نظارت و هماهنگی مشترک" خواسته شده است، بطور موقفانه به پیش می‌رود اما بعضی از سازمان های تمویل کننده، نگرانیهای محدود خویش را در رابطه با تلاشهای اضافی که برای محتویات گزارش پیشنهاد شده است، اظهار نموده اند.

^{۱۱} - فرمان بودجه وزارت مالیه برای سالهای مختلف، www.mof.gov.af

گراف ۱: اجرای بودجه انکشافی توسط وزارتها (سال ۱۳۸۴)



منبع: وزارت مالیه افغانستان

صورت می گیرد، توازن مصرفی صندوق وجهی بازسازی افغانستان از بودجه عادی به سوی بودجه انکشافی تغییر جهت می دهد.

مصارف دولتی پایین و نامنظم. در سال ۱۳۸۴ (۲۰۰۵-۲۰۰۶) فقط ۶۲٪ بودجه اصلی مصرف شده بود. این در حالی است که بودجه عادی، به گونه ای نسبتاً مؤثرتر به مصرف رسیده بود، و می توان گفت که نسبت به سالهای قبل که در آنها اجرای معاشات و دیگر مصارف جاری به کندی یا به طور ناقص اجرا می شد، یک بهبود قابل ملاحظه صورت گرفته است.^{۱۳} چنین می توان نتیجه گرفت که پایین بودن میزان مصرف بودجه اصلی ناشی از مصرف پایین بودجه انکشافی می باشد: میزان حقیقی پول بودجه بندی شده برای سرمایه گذاری جدید در سال ۱۳۸۴ (۲۰۰۵-۲۰۰۶)، تنها ۴۴٪ می باشد. احتمال می رود که این رقم در سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶-۲۰۰۷)، به طور تقریبی تا ۶۰-۵۵ فیصد افزایش یابد. چنانکه در گراف ۱ ملاحظه می کنید، میزان مصرف بودجه انکشافی در وزارتها بطور گسترده ای متفاوت از یکدیگر می باشد.

داده نشود. در عدم موجودیت معلومات، هماهنگ سازی برنامه ها کار مشکل میباشد.

- مصرف پول خارج از ساختار بودجه اصلی، تطبیق بودجه با اولویت بندیهای دولت در بخشهای کاری را مشکل می سازد.
- جذب پول بیشتر از طریق بودجه اصلی، منتج به افزایش ظرفیت دولت در قسمت مدیریت وجوه مالی می گردد.

صندوق وجهی بازسازی افغانستان، یکی از عمده ترین میکانیسم توزیع کمک برای جذب کمک از طریق بودجه می باشد. صندوق وجهی بازسازی افغانستان به طور مشترک توسط بانک جهانی، بانک انکشاف اسلامی، بانک انکشاف آسیایی و برنامه انکشافی سازمان ملل متحد اداره می شود. در سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶-۲۰۰۷)، وجه مالی معادل به ۴۰۳ میلیون دالر از طریق مساعدت بودجه اصلی بکار گرفته شده بود. صندوق وجهی بازسازی افغانستان به عنوان یک ابزار دولتی جهت برآورده ساختن مصارف جاری ایجاد شد که در عین حال یک میکانیسم حمایتی مربوط بودجه داخلی که مطابق با معیارهای امانتی بین المللی بود، در اختیار تمویل کنندگان قرار داد. این صندوق تمویل کنندگان را مجاز می داند تا اولویتهای برنامه های انکشافی را بیان کنند، اما مصارف جاری دولتی بر آنها مقدم هستند. همان طور که تحویلی به سوی کمکهای افزایش یافته حاصل از بودجه اصلی

^{۱۳} - بررسی پیشرفت: گزارش جدید در باره اداره محل در افغانستان از آن ایوانز و یاسین عثمانی، اسد ۱۳۸۵. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان / بانک جهانی، کابل ۱-۳

بعضی از دلایل مصرف پایین بودجه در سراسر سکتورها - مانند مشکلات موجود در برنامه ریزی و تطبیق برنامه های انکشافی در وضعیت نابسامان افغانستان - مشابه می باشند.

بودجه انکشافی با مشکلاتی از قبیل برآوردهای بیش از حد مواجه می باشد که برخاسته از اهداف بلند پروازانه، سالهای مالی مختلف، ارایه گزارشهای دو نوبته توسط ادارات اعانه دهنده چندین جانبه و انتقال وجوه مالی مصرف نشده سال گذشته به سال بعدی ناشی می شوند.^{۱۴} مشکلات مشخصتر و پیچیده تر دیگری هم وجود دارند که ناشی از ترکیب چندین عوامل هستند. (به متن داخل چوکات بنگرید). با توجه سطوح مصرفی متفاوت در وزارتها، برخی از مشکلات تطبیق بودجه ها ویژه یک سکتور خاص می باشد. وزارتها از نظر توانایی شان در اولویت بندی و برنامه ریزی، تهیه اسناد درخواستی توسط وزارت مالیه و تمویل کنندگان، مدیریت تدارکات، و

تطبیق و نظارت پروژه ها از همدیگر بسیار متفاوت می باشند.^{۱۵}

از این رو، در حالی که مناقشات مفید زیادی بر سر کسب بودجه های انکشافی از طریق بودجه اصلی حکومت افغانستان صورت می گیرد، اما هنوز ما با این واقعیت روبرو هستیم که شاید یک مقدار زیاد از کمکهای داده شده، مصرف نشده باقی بمانند. نظر به نارضایتی های همگانی در ارتباط با نبود روند عینی بازسازی و انکشاف، پرداختن به این موضوع، بسیار مهم می باشد. بعضی از موانع در اجرای بودجه هم اکنون ذکر و بطور نسبی عنوان شده اند: بطور مثال، مدت زمان تخصیص بودجه از ۳ ماه به ۹ ماه تمدید شده است و زمان بیشتری در اختیار وزارتها به منظور آماده سازی پروژه ها قرار داده است تا تلاشی جهت افزایش بودجه بندی پروژه ها صورت گیرد.

مطالعه موضوعی: شناخت یک تنگنای کمکی

برنامه همبستگی ملی، یک برنامه ملی انکشافی است که توسط مردم محلی و منطقه پیش برده می شود. این برنامه توسط وزارت احیاء و انکشاف دهات براه انداخته شده و بودجه آن توسط تمویل کنندگان مختلف دوجانبه و یا چند جانبه و بطور خاص از طریق صندوق وجهی بازسازی افغانستان تأمین می شود.

برنامه همبستگی ملی توسط چندین سازمان غیر دولتی حمایت می شود که این ارگانها پروسه انتخاب شوراهای انکشاف محلی را تسهیل بخشیده و شوراهای کمکی می نمایند تا با پروژه های انکشافی اجتماعی/محلی آشنایی حاصل نمایند. این پروژه ها توسط کمک های بلاعوض و در سه قسط تمویل شده اند. در سال ۱۳۸۴ (۲۰۰۵-۲۰۰۶)، مشکلاتی در روند پرداخت کمک های بلاعوض بوجود آمدند. در آن زمان، تحقیقی را که واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به همراه شوراهای انکشافی در ۵ ولایت افغانستان انجام داد، این مسئله را روشن ساخت که پرداختها به این شوراهای در اکثر ولایات تقریباً ۶ ماه به تعویق افتاده بود، به ویژه قسمت دوم کمک های نامبرده که ۴۰٪ قیمت مجموعی را تشکیل میداد، بسیار دیر پرداخته شده بودند. چون جوامع منتظر بودند که وجوه مالی مورد نیاز شان را دریافت نمایند، بعضی پروژه های که بطور نسبی جریان داشتند، تنزل نمودند و شک و گمانشان نسبت به این اعانه ها برنامه سراسری بیشتر شدند. بعضی از آنها (مردم محلی) سازمانهای غیر دولتی را به دزدی پول پروژه متهم میکردند؛ بعضی دیگر مأیوس شده بودند و اعتماد شان را نسبت به وزارت احیاء و انکشاف دهات و تمویل کنندگان ناظر بر برنامه همبستگی ملی، از دست داده بودند. از آنجا که اطمینان به کمکهای بین المللی سست شده بود، دائماً به اعمال نامطلوب سازمانهای انکشافی اشاره می شد. به همین دلیل، بعضی از سازمانهای شریک غیردولتی کوچک، مجبور شدند که ماموریتهایشان را به تعویق بیندازند.

ترکیبی از این عوامل مختلف در به تاخیر افتادن پرداخت کمک تاثیر گذار بوده اند. تمویل کنندگان صندوق وجهی بازسازی افغانستان در پرداخت تعهداتشان بسیار کند عمل می کردند و روند توزیع و انتقال کمک به برنامه ها که توسط وزارت مالیه اجرا می شد، به کندی پیش می رفت. کمبود معلومات در مورد نیازمندیهای جاری نقدی برنامه همبستگی ملی، طراحی سپرده های نقدی تمویل کنندگان را به امری دشوار مبدل گردانید. مهم تر از همه، اگرچه تمویل کنندگان می توانند یک اولویت برای کمکهای صندوق وجهی بازسازی افغانستان به برنامه همبستگی ملی تعیین کنند، ولی طبق مقررات تأمین بودجه، ابتدا باید مصارف جاری دولتی پرداخت شوند. از این رو، مقدار پول در نظر گرفته شده برای برنامه همبستگی ملی صرف پر کردن خلاهای موجود در مصارف جاری شدند و وجوه تخصیص یافته برای پروژه های دیگر هم نتوانستند که این هزینه را جبران کنند. بدلیل کمبود بودجه، پرداخت قسط دوم کمک ها به بعضی شوراهای به تعویق افتاد تا بتواند برنامه همبستگی ملی را در جوامع دیگر نیز راه بیندازد. این امر موجب ایجاد نارضایتی ها و دلسردی هایی شد که جوامع، سازمانهای غیر دولتی، دولت و تمویل کنندگان را تحت تاثیر قرار داد.

منبع: وزارت مالیه، مصاحبه های این اداره با شوراهای انکشافی و کمک به سازمانهای غیردولتی در جریان سال ۲۰۰۶.

^{۱۵} - اسناد وزارت مالیه؛ مصاحبه با کارمندان عالی رتبه سازمان های تمویل کننده، اکتوبر سال

۲۰۰۶.

^{۱۴} - مصاحبه های نویسنده و اسناد وزارت مالیه افغانستان؛ مسوده OECD، ۱۶ اکتوبر سال ۲۰۰۶.

با انجام تحلیلات بیشتر می توان تشخیص داد که کدام نوع بودجه خارجی کمترین میزان کارایی را دارد و در صورت چالش انگیز بودن استفاده از بودجه اصلی، کدام نوع از این بودجه ها را می توان استفاده کرد. متأسفانه، میزان گسترده ای از شرایطی که اجرای آنها نیازمند مصرف پول بیشتر از طریق بودجه خارجی می باشد، در پایتخت کشورهای تمویل کننده وضع می شوند. لازمه اجرای این شرایط تدارکات، تحقق مقاصد امنیت ملی و شفافیت می باشد؛ نه اینکه موثریت کمک و روند دولت سازی. تا هنگامیکه موانع تغییر ناپذیری که در امر حمایت از بودجه اصلی ممانعت ایجاد می کنند، یا برجا باقی بمانند، میزان تاثیرات منفی ناشی از مصرف بودجه خارجی بر روند دولت سازی هم می تواند از طریق گزارش دهی پیشرفته، تعهدات افزایش یافته چند ساله، و انکشاف استراتژیهای سکتوری کاهش پیدا بکند.

۳. بررسی کمکهای ارائه شده در روند دولت سازی

از سال ۲۰۰۱ به این سو، افغانستان شاهد فعالیتهای پروژه و مساعدتی گوناگون بوده است که با هدف اصلاح و بهبود ظرفیت سازمانهای دولتی صورت گرفته اند. بطور کلی، این برنامه های دولت سازی، بخصوص اگر قدرت و تمرکز افزایش یافته دولت در کنترل کمکهای انکشافی را مدنظر قرار دهیم، نتایج مطلوبی به دنبال نداشته اند. نبود نتایج مطلوب تا اندازه ای ناشی از تلاشهایی چهار خصوصیت میباشند که تاکنون برای دولت سازی صورت گرفته است:

اتکاء قبل از وقت بر ارکان اصلاح سکتور امنیتی. در آغاز تلاشهای مربوط به بازسازی، به کشورهای تمویل کننده مختلف مسؤلیت داده شده بود تا سکتورهای مختلف را اصلاح نمایند - کشور آلمان در عرصه پولیس، ایالات متحده امریکا در قسمت اصلاح و رفورم اردوی ملی افغانستان، کشور انگلستان در قسمت اصلاح سکتورهای مربوط به مواد مخدر و کشور ایتالیا در قسمت اصلاح سیستم قضایی و عدلی افغانستان. این رویکرد تا اندازه ای به علت موجودیت موضوعات متعدد زیاد و بهم پیوستگی سکتورها، به کندی پیش می رفت. این روند اکنون به میزان زیادی متوقف شده است.^{۱۹}

پیشرفت بطی در روند اصلاحات اداره عامه. در عدم اصلاح اداره عامه، بودجه جذب شده از طریق حکومت افغانستان، به اساس یک استراتژی خاصی تخصیص داده نشده و یا بطور مؤثر توزیع نشده است. با وجود

^{۱۹} - آنسوی توافقنامه بن: مروری بر معاهده بین المللی برای افغانستان، مارک ساندارا و پیتر میدل بروک، سال ۲۰۰۵.

پالیسی خارجی تحت بررسی، شهر سلور، ان و ام واشنگتن دی سی، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان.

این پیشرفتهای و همچنین انکشاف استراتژیهای سکتوری در چارچوب پروسه استراتژی انکشاف ملی افغانستان سیاستهای حیاتی در غلبه بر مشکلات بعدی در تطبیق بودجه می باشند.

مساعدهتهای غیرشفاف، غیرموثر، و مضر بودجه خارجی. وجود

مشکلات جدی در مصرف بودجه اصلی به این معنا نیست که در مصرف بودجه خارجی پیش نمی آید. مصارف انکشافی که از طریق نهادهای دولتی صورت نمی گیرند، توانایی دولت را در حفظ کارمندان مسلکی و واجد شرایط و عملی نمودن اصلاحات ضعیف میسازد.^{۱۶} این مصارف هرگاه در ساحاتی که قرار است بعدها جزء حیطه مسؤلیت دولت شوند، صورت بگیرند، می توانند باعث ایجاد معاشات متورم یا طرحهای بلندپروازانه سازمانی شوند. این امر دوام مالی دراز مدت را نیز به خطر می اندازد.

پروژه های انکشافی از طریق بودجه خارجی ممکن است دارای ۵ مرحله قراردادی باشند. این نوع پروژه ها با کاهش انگیزه برای انتقال معلومات دقیق به ارگانهای عالیتر، و پروسه پاسخگویی به تمویل کنندگان را تضعیف می سازند. غالباً روند نزولی پاسخگویی به ذینفعان، بویژه با در نظرداشت پروژه های زیربنایی - که به طور گسترده در رسانه ها گزارش داده می شد - یک مسئله بزرگ به حساب می آید. ممکن است تدارک برنامه توسط عاملین خارجی سریعتر صورت گیرد، اما غالباً و بخصوص در بعضی از دفاتر سازمان ملل اینگونه نمی باشد و اگر هم برنامه ها به سرعت آماده شوند، هزینه های آنها بسیار زیاد میباشند: برای مثال، قراردادیان (USAID) می توانند بعضی از منابع و امکانات دارای کیفیت بالا را به سرعت بسیج کنند، اما هزینه های آنها در مقایسه با سازمانهای اجرایی دیگر فوق العاده زیاد می باشند.^{۱۷} از سوی دیگر این قضیه، بعضی از سازمانهای غیر دولتی بین المللی مانند آکسفام یا موسسه بین المللی پاملرنه، شاید بواسطه عضویت خودشان، به صورت شبکه ای در روند ارائه کمک حقیقی - که نظر به انتقادات مکرر از نقش سازمانهای غیر دولتی در کمک به روند توسعه، یک امری باشد - شرکت کرده باشند.^{۱۸}

^{۱۶} - پایان دادن به خلاء قدرت - روش دولت سازی، انستیتیوت انکشافی خارجی، اشرف غنی،

کلیرلوک هارت و مایکل کارنهان، سال ۲۰۰۵

^{۱۷} - در هنگام صحبت نمودن به صلاحیت یک وزیر، دکتر اشرف غنی برآورد نموده بود که پرداخت ۱ دالر از طریق قراردادهای سازمان (USAID) معادل است به ۵ دالر که بطور چند جانبه از طریق صندوق وجهی بازسازی افغانستان فراهم می شود، ثبات، دولت سازی و مساعدهتهای انکشافی، پروژه پرینستون در رابطه با امنیت ملی، ۶-۷، دکتر اشرف غنی، مایکل کارنهان و کلیر کوک هارت، سال ۲۰۰۶.

^{۱۸} - نیک پاوندر، ۲۰۰۶، پول به کجا می رود؟ مطالعه ای در مورد جریان کمک به سازمانهای غیردولتی در افغانستان، موسسه اکبر، کابل، ۱۶.

رابطه با منابع ندارند، هیچ گونه مسئولیتی جز توقع داشتن بر عهده نمی گیرند.

برنامه های سیاسی کوتاه مدت متناقض و برنامه های دولت سازی بلند مدت متناقض. درین کشور، همیشه یک جدایی میان اهداف دولت سازی بلند مدت و ضرورت های سیاسی و کوتاه مدت به تلاش های مربوط به مبارزه با مواد مخدر، مبارزه با ترور و شورش وجود داشته است. پرداخت های عدالزوم به ملیشه ها و حکمرانان ولایتی طرفدار دولت افغانستان، میزان جوابگویی میان ولایات و پایتخت را تضعیف نموده است^{۲۴} و تخریب زمینهای زراعتی تریاک قبل از ایجاد معیشت تبدیل برای دهقانان، میزان نارضایتی ها نسبت به دولت را در سطح ولسوالیها و ولایات شدیدتر کرده است. همچنین، عنوان کردن نیازهای امنیتی اضطراری از طریق پرداخت به قوای امدادی محلی می تواند هدف دراز مدت ایجاد یک سکتور امنیتی و بادوام دولتی را به طرز نامطلوبی تحت تاثیر قرار دهد.

چنین اقداماتی، این گونه مفاهیم را شدت می دهد که حکومت عبارت از یک ماشین حمایتی است که بجای پاکسازی فساد و ارایه خدمات به مردم، بیشتر علاقه مند به جای دادن به قدرتمندان غیرمشروع در دستگاه دولت می باشد.

یک استراتژی امنیتی که در اصل متکی بر حمایت و غرامتهای کوتاه مدت می باشد، نه تنها مشروعیت دولت را به تحلیل می برد بلکه به علت در اختیار نداشتن منابع داخلی و مشروع، عاقبت در رفع نیازهای امنیتی ناکام خواهد ماند^{۲۵}.

اصلاحات انجام شده، مشروعیت دولت افزایش پیدا نکرده است هنوز هم به دولت افغانستان به عنوان یک دولت فاسد، نا کارآمد و حامی رقابتهای میان گروهی، نگریسته می شود. تلاشهایی که بخاطر تنظیم مجدد وزارتها و ادارات دیگر صورت گرفته اند، بیشتر بر "طرفیتهای خریداری شده" استوار بوده اند تا بر "طرفیتهای ایجاد شده": تقریباً یک چهارم میزان کلی کمکها در سال ۱۳۵۴ (۲۰۰۵-۲۰۰۶) صرف مساعدهتهای مسلکی و تخنیک بین المللی مصرف شدند، در حالیکه تنها ۱۱٪ کمکهای همان سال برای سکتورهای مختلف دولتی هماهنگ شدند که این کار منتج به استفاده نادرست کمکها در سراسر سکتورها گردید^{۲۰}. اصلاحات بسیار سطحی از قبیل بکار اندازی طرزالعملهای نظارت و ارزیابی و تا حدی اصلاح معاشات موفق تثبیت شده اند.^{۲۱}

مصرف ناکافی در سطح ادارات محل. مقدار بسیار کمی از بودجه عادی غیر از معاش، در خارج از کابل مصرف شده است. یعنی اینکه مامورین دولتی در سطح ولسوالیها و ولایات از بودجه کافی برای انجام وظایف شان و یا در اکثر موارد حتی برای تامین مواد سوخت بخاریها یا وسایط نقلیه شان برخوردار نمی باشند.^{۲۲} این کار باعث شده است که میزان حمایت مالی حکومت را در میان کارمندان دولتی و ساکنین مناطق دهات کاهش دهد. علاوه بر این، تمرکز اکثر بودجه ها در شهر کابل، تلاشهای مربوط به برنامه ریزی انکشافی ولایتی از طریق شوراهای منتخب و کمیته های انکشاف ولایتی را پیچیده می سازد. هیچ گونه رابطه مستحکمی بین نهادهای ولایتی و پروسه بودجه بندی وجود ندارد، چرا که انعکاس اولویت بندیهای سکتورهای دولتی در پروسه بودجه بندی در مرکز کشور ضروری نمی باشد^{۲۳}. پروژه های بودجوی آزمایشی در حال اجرا در ولایات به این موضوع واقف می باشند. اما هنوز هم ممکن است قادر نباشند تا روشی شفاف برای اجرای طرحهای ولایتی پایین به بالا فراهم نمایند تا به استراتژیهایی که از طریق روند استراتژی انکشاف ملی افغانستان توسعه می یابند، ملحق شوند. در حالیکه محتاط بودن در مورد عدم تمرکز بودجه ها منطقی می باشد، نهادهای ولایتی منتخب که منبع با صلاحیتی در

^{۲۰} - سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، فعالیت نظارتی مربوط به اعلامیه پاریس، پیش نویس شده در تاریخ ۶ اکتوبر سال ۲۰۰۶.

^{۲۱} - پیشرفت؟ بررسی اصلاحات اداره عامه در افغانستان، سارالیستر، میزان ۱۳۸۵. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کابل.

^{۲۲} - مصاحبه های نویسنده با کارمندان دولتی ولایتی و منطقوی در شش ولایت (از ماه جولای ۲۰۰۵ الی اکتوبر ۲۰۰۶)؛ در سال ۱۳۸۳ صرف ۳۰٪ مخارج عادی (غیر از معاشات) مصرفی خارج از کابل در نظر گرفته شدند. افغانستان: مدیریت مالی عامه برای انکشاف، فصل اول، منتشره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان. باوجود آن، ارقام ارایه شده بالا بعضی مصارف را که از طریق مرکز به ولایات پخش شده بودند، کمتر از واقعیت نشان میدهد.

^{۲۳} - از سردرگمی به یک دیدگاه: ساختارهای حکومتداری محلی در افغانستان. سارالیستر و همیش نیکسن، سرطان ۱۳۸۵. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، کابل.

^{۲۴} - مصاحبه نویسنده با کارمندان بلند رتبه کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان.

^{۲۵} - عاید حاصل از تریاک در طول چندین سال، بیش از دوبرابر کمکهای بین المللی برآورد شده است و در سال ۲۰۰۶ این رقم به ۷ میلیارد دالر رسید؛ روبین، حمیدزاده و استودارد، افغانستان، ۲۰۰۶ و بعد از آن، UNODC، ۶۳، ۲۰۰۶، سروی تریاک در افغانستان: خلاصه اجرایی، UNODC/ وزارت مبارزه علیه مواد مخدر: کابل

۳. تغییرات برای بهبود؟ بررسی چارچوب توافقنامه و استراتژی انکشاف ملی افغانستان

ماند^{۲۶}. اصول گسترده ای که این چارچوب مطابق به آنها عمل می نماید، عبارت اند از: افزایش مالکیت و قدرت دولت، هماهنگ سازی پالیسی های دولت و تمویل کننده، بهبود دستاوردهای انکشافی و ارائه خدمات از طریق ظرفیت سازی، بهبود سطح آگاهی دهی و هماهنگی و پاسخگویی مشترک.

توافقنامه افغانستان، معیارهای کوتاه مدت و درازمدتی تعیین کرده است تا دولت افغانستان و شرکایش باید مطابق با مقاصد استراتژی یک گنجانده شده در استراتژی موقت انکشافی ملی افغانستان به این معیارها دستیابی پیدا کنند. معیارهایی که برای تمویل کنندگان تعیین شده اند، عبارتند از: افزایش مقدار پولی که از طریق بودجه اصلی جذب می شود، تعهدات افزایش یافته چندین ساله، اطلاعات پیشرفته در مورد مصرف بودجه خارجی، و کمک به نهادهای مداوم. تعهدات دولت افغانستان شامل این موارد می شوند: افزایش عاید داخلی، رایج کردن اقدامات مربوط به مبارزه با فساد و دستیابی به معیارهای سیاستگذاری در بخشی مشخص گنجانده شده و نیز در استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان و استراتژی کامل جانشین آن شده باشد.

پیشرفت استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان به سوی یک استراتژی کامل انکشافی ملی تا نیمه سال ۲۰۰۸، توسط یک سیستم گروههای مشورتی و گروههای کاری تخصصی کمکی مدیریت می شود. تطبیق توافقنامه افغانستان و پیشبرد مؤثر استراتژی کامل انکشاف ملی افغانستان توسط هیئت مشترک نظارت و هماهنگی (JCMB)، رهبری می شود. این هیئت یک نهاد بین المللی می باشد که متشکل از کارمندان بلند رتبه ادارات مختلف حکومت افغانستان می باشد. اگرچه این کار هنوز در مرحله آغازین تطبیق قرار دارد، جلسه فصل سوم "هیئت مشترک نظارت و هماهنگی" که در نوامبر ۲۰۰۶ دایر شده بود، به این نکته پی برد که پیشرفتهای، صرف در قسمت ۱۱ معیار کوتاه مدت این توافقنامه قناعت بخش بوده است، اما گزارش تهیه شده در این جلسه بر کندی پیشرفت در عرصه مسایل امنیتی، دولت سازی و حکومت تأکید بیشتر نموده بود.

"انکشاف سازمانی و حکومتداری، سنگ تهداب استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان می باشند."

صندوق وجهی بین المللی

آغاز تطبیق استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان و توافقنامه افغانستان در کنفرانس لندن در ماه جنوری ۲۰۰۶، پایان حکومت انتقالی که در ماه دسمبر ۲۰۰۱ در توافقنامه بن مقرر شد را رقم زد. استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان، یک استراتژی جامع ۵ ساله برای انکشاف بلند مدت افغانستان میباشد و توافقنامه افغانستان، تعهدی است میان حکومت افغانستان و جامعه بین المللی جهت تطبیق و تمویل این استراتژی. برخی عناصر مربوط به تلاشهای اولیه جهت اجرای یک استراتژی انکشافی جامع و همچنین پلان انکشاف ملی (NDF) در این چارچوب جدید گنجانده شده اند.

اگرچه استراتژی موقت انکشاف ملی و توافقنامه افغانستان متصل به یکدیگر اند، ولی در اصل متفاوت از یکدیگر می باشند. استراتژی موقت انکشاف ملی در نیمه دوم سال ۲۰۰۵، با نام "سند استراتژی موقت فقر زدایی کشور" پیش نویس شد. این استراتژی، ابزاری است که بانک جهانی در ارائه کمک به کشورهای فقیر و شدیداً مقروض بدان نیاز دارد و تا اواسط سال ۲۰۰۸ از طریق روند توسعهی استراتژی انکشافی افغانستان به یک استراتژی کامل فقرزدایی مبدل خواهد گشت. از سوی دیگر، توافقنامه افغانستان از ابتکارات کشورهای تمویل کننده و تعهدات حکومت افغانستان در قبال پروسه اهداف توسعه هزاره که در سال ۲۰۰۰ در نشست هزاره سازمان ملل مقرر شد، سرچشمه می گیرد. هر یک از معیارهای معاهده به عنوان یک مقصد استراتژیک در استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان منعکس می شوند.

در حال حاضر، این دو سند چارچوب هماهنگی در سیاستگذاری، هماهنگی سازمانی و بودجویی را شکل می دهند و به عنوان یک چارچوب شراکتی که با توجه به عملی کردن کمکهای خارجی صورت گرفته برای رشد اقتصادی و فقرزدایی، دولت را به سازمانها پیوند می دهد، باقی خواهند

^{۲۶} - جمهوری اسلامی افغانستان، "استراتژی موقت انکشاف ملی"، جلد اول، صفحه ۱۷۹. توافقنامه افغانستان و سند استراتژی موقت انکشاف ملی در سایت انترنیتی www.ands.gov.af برای خواننده گان قابل دسترس می باشد.

شکل ۲: ساختار استراتژی انکشاف ملی افغانستان

رکن سوم انکشاف اقتصادی و اجتماعی				رکن دوم حکومتداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر		رکن اول امنیت	
رکن هشتم تقویت اداره اقتصاد و حمایت سکور خصوصی	رکن هفتم مصنویت اجتماعی	رکن ششم زراعت و انکشاف دهات	رکن پنجم صحت	رکن چهارم معارف	رکن سوم زیربنا و منابع طبیعی	رکن دوم حکومتداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر	رکن اول امنیت
تساوی جنسیت اجتماعی (جندر) (مسئله مشترک اول)							
مبارزه علیه مواد مخدر (مسئله مشترک دوم)							
همکاری های منطقه یی (مسئله مشترک سوم)							
مبارزه علیه فساد اداری (مسئله مشترک چهارم)							

عرصه ها این چارچوب جدید نتواند توقعات مردم افغانستان و جامعه جهانی را برآورده سازد و یا نیاز به توضیحات و اقدامات بیشتر داشته باشد.

کنترول و مالکیت دولت هنوز بسیار محدود می باشد: اصل کنترول و مالکیت کشور دریافت کننده کمکها که در چارچوب استراتژی انکشاف ملی افغانستان گنجانیده شده اند، احتمال نمی رود که بطور کامل درک و تثبیت گردند. مالکیت به این نکته دلالت دارد که کشور دریافت کننده باید در طرح و تطبیق پالیسیها سهم داشته باشد، تا کنون این سهم گیری صرف به پروسه انتخاب "گروپهای کاری مسلکی و مشورتی" محدود شده است، حتی در این پروسه نیز جامعه بین المللی نقش عمده و اساسی دارد. سهم گیری جوامع و شهروندان افغانستان نیز صرف به مشوره دهی از طریق ورکشاپها و جلسه های که دارای صلاحیت اندک تصمیم گیری می باشند، محدود شده است. مشوره دهی و مشوره گیری بیش از حد شاید بر مشروعیت دولت تأثیرات نا مطلوب بجا بگذارد: مردم تنها این را نمی خواهند تا از ایشان پرسیده شود که چه چیزهایی را آرزو دارند، بلکه آنها می خواهند که نظریات شان را دولت بشنود و بطور عملی آنها را در پروسه تصمیم گیری شریک سازد. تامین و حفظ توازن ارتباط میان این استراتژی های ولایتی، سکوری و مشترک قدم نهایت مهم برای پُر نمودن این خلا میان مردم و این پروسه خواهد بود.

توافقنامه و استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان، و همچنین روند توسعه برای استراتژی کامل انکشاف ملی افغانستان، بر اساس ۳ رکن ساخته می شوند: (۱) امنیت (۲): حکومتداری، حاکمیت قانون و حقوق بشر (۳): اقتصاد و انکشاف اجتماعی. این سه رکن به ۸ سکور تقسیم می شوند و میان این ارکان ۵ مسئله مشترک وجود دارد (به شکل ۲ مراجعه شود).

پروسه استراتژی انکشاف ملی در حال حاضر مصروف انکشاف "استراتژیهای وزارت" می باشد که باید با "استراتژی سکوری" و "استراتژیهای مشترک" یکجا شوند و با ساختار استراتژی انکشاف ملی متناظر باشند. با وجود آن در عین زمان، یک سلسله مشورتها در سطح ولایات در جریان است که ممکن است منجر به شکل گیری استراتژی انکشافی ولایتی شوند. یکی از موضوعات مهم این خواهد بود که این استراتژیهای ولایتی با استراتژیهای سکوری و مشترک چگونه یکجا شوند.

در چارچوب جدید چه کاستیهایی وجود دارد؟

استراتژی موقت انکشاف ملی و توافقنامه افغانستان از لحاظ تیوری بخاطر اداره و نظارت بر تناقض دولت سازی که در بالا بحث شد، گامهایی بسیار عمده و ارزنده محسوب می شوند، اما چنین به نظر میرسد که در بعضی از

استراتژی محلی مستلزم تفصیلات بیشتر است. چارچوب جدید توجه بیشتری را بر سطح منطقی معطوف می‌دارد؛ اما نقش بلند ولایات و واحدهای دیگر ساختارهای اداری و مالی دولت، روشن و شفاف نمی‌باشد. برای حرکت به سوی یک استراتژی کامل و تحقق آن نیازمند یک دورنمای جامع می‌باشیم که مقاصد سازمانی و طرحهای عینی را در خود بگنجانند. تمرکز بیش از حد دولت افغانستان در شهرکابل، شاید یکی از عوامل محرک بروز نارضایتی عامه باشد و بعضی فعالیت‌های نامتجانسی که توسط دولت در ولایات انجام داده می‌شوند، شاید صرف بتواند یک شکل بسیار ناچیز عدم تمرکز را به میان بیاورد. انگیزهای جدید سیاسی در حال ظهور در پارلمان و شوراهای ولایتی باعث تداوم این اجندا خواهند شد که به کنترل فعالانه تر ضرورت دارد. هدف از انجام این اقدامات حتماً نباید تمرکز زدایی بودجه‌ها یا عواید باشد؛ بلکه، حداقل، باید تمرکززدایی برخی از عملکردهای نادرست باشد، مانند هزینه‌های افزایش یافته غیرمعاشی در واحدهای محلی. اگر مقرر شود که نمایندگیهای محلی بدون داشتن پیوندهای مشهود با بودجه‌ها و سایر پروسه‌های دولتی، ایجاد شوند، نهادها مشروعیت دولت را به تحلیل خواهند برد.

کمکها بر اساس تقاضا ارائه می‌شوند. چارچوب توافقنامه و استراتژی انکشاف ملی افغانستان نمی‌تواند بر چالش‌های که کشور دریافت کننده کمک در قسمت رسیدن به اهدافش روبرو می‌باشد، غلبه حاصل نماید. هیت نظارت و هماهنگ سازی مشترک (JCMB) در گزارش ماه نوامبر ۲۰۰۶ خویش تصدیق کرد که برای آن‌عه از معیارها که عملی شده اند، باید تقسیم اوقات جدید (برنامه جدید) تهیه شود. در حالیکه این چارچوب شاید میان تمویل کنندگان انضباط و هماهنگی بیشتر ایجاد نماید، اما نمی‌تواند تضمین نماید که حکومت افغانستان حتماً به اهداف خویش نایل می‌شود و یا پیشرفت بطور عملی صورت خواهد گرفت. این مشکلات بطور خاص در پیشرفت بسیار بطنی در عرصه اصلاح وزارت خانه‌ها، مبارزه با فساد و قاچاق مواد مخدر بازتاب یافته اند. تجدید نظری که توسط خود بانک جهانی در رابطه با "سند استراتژی فقر زدایی" (PRSPs) انجام شده است، نشان می‌دهد که این برنامه در کشورهایی که دارای ظرفیت ضعیف سکتوری و یا کشورهایی که از تمویل کنندگان کمک دریافت می‌کنند، کمترین میزان تاثیر را دارد.^{۲۷} به بیان دیگر، به هر اندازه که دولت در قسمت مشخص ساختن اولویتهای استراتژیک خویش نیرومندی داشته باشد، به همان اندازه "استراتژی انکشاف ملی" همان کشور در قسمت مرتبط ساختن مساعدتها با مکلفیتهای حکومت نقش فعالتر بازی کرده می‌تواند.

نظارت بر حسب داده‌ها و به سطح نخبگان انجام می‌شود. چارچوب استراتژی انکشاف ملی و توافقنامه در قسمت شناسایی نمودن روشهای عملی و مناسب بخاطر اندازه گیری نمودن پیشرفتهای تلاشهای قبلی اندکی فراتر می‌رود. اما این اندازه گیریها هنوزهم بجای مشخص نمودن درجه بهبود زندگی مردم عادی، با شرایط رشد و بهبود توزیع کمکها و ساختار حکومتی (از قبیل هماهنگی بیشتر در مصرف بودجه اصلی و یا افزایش تعداد واحدی اداری حکومتی به میزانی منطقی) تنظیم می‌شوند. همانطوریکه سند انتقادی استراتژی فقر زدایی اشاره می‌نماید، با وجود سهم گیری بیشتر کشور دریافت کننده کمکها در ایجاد این استراتژی، نظارت آن هنوز هم به عنوان یک وظیفه برای حکومت و جامعه بین المللی باقی میماند. همان طور که زمان می‌گذرد، نیازی مداومی هم به بررسی پروسه‌ها از طریق گفتمانهای نهادی شده و سیاست‌های اشتراکی وجود دارد؛ نه به مشورتهای تکراری و قالبی. جامعه مدنی می‌تواند یک نقش بسزا در این پروسه ایفا کند - جامعه مدنی با عملکرد به عنوان یک ناظر مستقل به تحقق مقاصد و رفع محدودیتهای انکشاف کمک می‌کند، یک حس پاسخگویی ایجاد می‌کند و با همکاری دولت به ارائه خدمات و حمایت اجتماعی می‌پردازد.

^{۲۷} - ابتکار استراتژی فقرزدایی: ارزیابی مستقل کمکهای بانک جهانی سال ۲۰۰۳، دپارتمنت ارزیابی ماموریت بانک جهانی، ۲۰۰۴، بانک جهانی، واشنگتن دی سی

۵. راههای پیش رو

نهادهای مشروع و کاهش عاید فساد حاصل از مواد مخدر اتخاذ شود. از دیدگاه دولت سازی، نابودی کوکنار بدون ایجاد یک معیشت بدیل، زیان بخش می باشد؛ زیرا باعث ترویج فساد اداری و افزایش نرخها می شود و در عین حال منجر به کاهش حمایت دهقانان از دولت می شود. از این رو، استخدام نیروهای کمکی برای استحکام نیروهای امنیتی مشروع برای سرکوب نمودن شورشهای کوتاه مدت و یا منافع کوتاه مدت باید به دقت مد نظر گرفته شود. دولت باید به انجام اقداماتی مانند پرداخت عندالزوم به حکمرانان پایان دهد و در عوض تامین بودجه محلی از طریق شبکه های تاسیس شده را افزایش دهد؛ چرا که در امر دولت سازی باید به نهادها توجه کرد نه به افراد.

۲. به توازن متناسب و یک شکل منابع بودجه های اصلی و خارجی

تأکید شود. گذار حکومت به مرحله کنترل بیشتر بر منابع برای دولت سازی بلند مدت یک امر بسیار ضروری می باشد و از این رو اقدامات مربوطه باید متوازن با تطبیق بودجه بهبود یافته و نیاز به ارائه خدمات صورت گیرد. در شرایط کنونی، جذب و مصرف منابع مالی از طریق حکومت افغانستان امکان پذیر نمی باشد؛ در عین حال، مقدار هنگفت کمکها که خارج از کنترل و نظارت حکومت می باشند، پروسه دولت سازی را متزلزل می کند.

▪ **منابعی را که از طریق بودجه اصلی به مصرف میرسند، اولویت بندی نمایید.** وجوه مالی ای که از طریق بودجه اصلی جذب و به مصرف میرسند، باید به اولویت بندی مصارف عایداتی که توسط مصارف برنامه ریزی شده انکشافی تعقیب می شود، تداوم بخشند. مصارف جاری از جمله مصارف بسیار مهمی اند که باید توسط دولت اداره شوند و شاید بطور نسبی توسط عواید داخلی در حال رشد مرفوع گردند. به منظور حفظ موثریت صندوق وجهی بازسازی افغانستان باید نقش در حال تغییرش در تأمین هزینه اصلی معاشات به منظور تامین هزینه برنامه ها را ذکر کرد.

▪ **برای بودجه خارجی مداوم برنامه ریزی شود.** از آنجا که تمویل کنندگان در معرض اختطاریه های رسمی ملی قرار دارند، تلاش مداومی برای کسب بودجه های خارجی صورت خواهد گرفت و اجرا کنندگان خارجی کمکهای بودجه اصلی همچنان نقشی بسزا در این پروسه ایفا خواهند کرد.

۳. فعالیتهای مربوط به تعیین، ایجاد و انتقال ظرفیت را بهبود

▪ **بخشید:** تا توانایی حکومت در قسمت مدیریت منابع بهبود یابد.

▪ **ظرفیت برنامه ریزی استراتژی یک حکومت را بهبود بخشید.** از ایجاد ظرفیت حقیقی در هردو شعبه اجرایی و قانونگذاری دولت حمایت کنید. میزان استفاده از مساعدهای تخنیکی و ایجاد واحدهای مدیریت

شرایط افغانستان در سال ۲۰۰۱، از شرایطی مساعد برای ایجاد ثبات، بازسازی و بهبود حکومت برخوردار بود. از آن زمان تا کنون، بکارگیری نامناسب و غالباً نامنظم منابع با شرایط خارج از کنترل دولت و شُرکایش، بحران حاضر را جایگزین فرصتهای مذکور کردند. لازمه جلوگیری از بروز خطرات سه گانه عمده ای که در حال حاضر کشور با آنها مواجه می باشد - شورش، اقتصاد تریاک و نارضایتی عامه - ایجاد پیشرفت مشهود در کوتاه مدت می باشد. در عین حال، تنها می توان از طریق نظام حکومتداری بهبود یافته، راه حلی برای این مسائل پیدا کرد. ایجاد حکومت بهبود یافته، خود نیازمند تحقق اهداف دولت سازی می باشد که توسط راه حل های مقطعی متزلزل نشده باشند. بعضی اوقات، تلاشهای بیش از حد برای دولت سازی شاید نتایج معکوسی به دنبال داشته باشند؛ پس تلاش اصلی در این راستا، کاهش میزان عواقب نامطلوب در هنگام ایجاد نهادهای دولتی قدرتمند و مداوم می باشد.

توصیه ها برای تمامی عاملین

۱. **استراتژیهای سیاسی باید با استراتژی بلند مدت واقعیهانه همخوانی داشته باشند.** تمامی عاملین درگیر در پروسه بازسازی و انکشاف افغانستان، باید نقش محوری دولت در مدیریت کمکها و هماهنگ سازی یا فراهم آوری اموال عامه را تشخیص دهند. یک استراتژی دولت سازی واقعیهانه در افغانستان، نباید دولت را به عنوان ارائه کننده تمامی خدمات بیندارد، بلکه باید نقش عاملین خارجی و جامعه مدنی در فراهم آوری خدمات عمومی را تشخیص دهند. تمرکز چنین استراتژی ای باید بیشتر روی انکشافات ناملوموسی باشد که عاملین غیردولتی یا مامورین در ایجاد آن ناتوانند؛ مانند امنیت، حاکمیت قانون، عدالت، احترام به هویت فرهنگی و دینی، و حمایت از حقوق.

▪ **بطور آزادانه در مورد دوام مالی بحث شود.** در توسعه و اجرای استراتژیهای سکتوری، باید موجودیت درازمدت منابع را مورد توجه قرار دهید و برنامه ها را مطابق با آنها اولویت بندی کنید. لازمه این امر تصمیم گیری در رابطه با آمیزش احتمالی دولت و تدارکات غیردولتی خدمات اجتماعی (در حال حاضر، معارف یکی از بزرگترین سکتورهای بودجه خارجی می باشد)، توجه بیشتر به شالوده مالی درازمدت و کسب معلومات بیشتر از طریق تمویل کنندگان در ارتباط با حمایت از بودجه های درازمدت و بالقوه داخلی و خارجی می باشد. برنامه بلندپروازانه انتخاباتی از لحاظ مالی با مداوم نیست، و کمیته انتخاباتی باید برای تنظیم این برنامه توصیه هایی ارائه کند. تعهدات دولت افغانستان نیز در ارتباط با اهداف توسعه هزاره تقریباً غیر واقعی می باشد و باید به طور شفاف حل و بروی آن بحث بشود.

▪ **در مورد اقدامات کوتاه مدت مربوط به دولت سازی مجدداً غور و تامل گردد.** سیاست مبارزه با مواد مخدر باید به منظور حمایت از

طرحها، جایگزین سنجش نیازها شود. توسعه استراتژیهای سکتوری از طریق استراتژیی انکشاف ملی افغانستان یک گام مهم در جهت مشخص کردن پوشش واقعی منابع و اولویت بندی آنها به حساب می آید. چالش که بخصوصی در این راستا وجود دارد، گرفتن نظریات از روند مشورتی محلی و گنجاندن آن در استراتژیهای سکتوری و مشترک می باشد.

۲. **استراتژی حکومت محلی را گسترش دهید.** استراتژی موقت انکشاف ملی افغانستان طرحی برای نقش دراز مدت ولایات، ولسوالیها و شاروالیها در ساختار مالی دولت ارائه نمی کند. این امر می تواند از طریق فعالیتهای دسته جمعی حین توسعه استراتژیی کامل انکشاف ملی افغانستان صورت گیرد.

۳. **در کوتاه مدت، مصارف محلی را در درون ساختارهای فعلی بهبود دهید.** اصلاحات در اجرای معاشات، نشانگر احتمال انتقالات محلی بهتر می باشند باید تخصیصات محلی برای عملکردها و معاش، افزایش یابند و به سطح ولایتی اختیار اتخاذ تصمیمات مصرفی داده شود. قسمیکه عواید داخلی یک قسمت بزرگ از مصارف معاشات را شامل میشود، صندوق وجهی بازسازی افغانستان اکنون بر مصارف جاری از قبیل آموزش، تهیه لوازم و مخارج حفظ و مراقبت در سطح ادارات محلی، تغییر جهت دهد.

۴. **در میان مدت، پروسه های برنامه ریزی سکتوری و جغرافیایی را با یکدیگر ادغام کنید.** باید یک پیوند دائمی میان مشورتهای محلی و استراتژیهای سکتوری ایجاد شود.

۵. **در بلند مدت، روابط میان نمایندگی، منابع و مسئولیتها را مورد بررسی قرار دهید.** ایجاد نهادهای نمایندگی محلی و توسعه طرحها، چه در سطح ولایات، ولسوالیها و شاروالی ها و چه در سطح دهات، باید در چارچوبی صورت گیرد که در آن این نکته مورد توجه قرار گیرد که چه منابع و مسئولیتهایی جهت مشروعیت بخشیدن به این نهادها و طرحها وجود دارد. این چارچوب ممکن است شامل یک بحث بازتر پیرامون مسئله عدم تمرکز مالی بشود و بدین منظور باید طرحهای آزمایشی فعلی مربوط به بودجه بندی ولایتی را به دقت مورد تحلیل قرار داد. همچنین نباید نقش درازمدت تیم های بازسازی ولایتی (PRT) را از نظر انداخت.

۶. **استراتژیهای ارتباطی حکومت را استحکام بخشید.** دولت باید در ارتباط با نقشش به عنوان هماهنگ کننده و تامین کننده و در ارتباط با نقش جامعه به عنوان شریک تامین کننده، شفاف باشد. همچنین دولت باید جامعه مدنی و رسانه ها را به عنوان شرکای مشروع در پروسه انکشاف ملی حمایت کند و ارزشهای ملی را که به عنوان اساس اولویت بندی استفاده می شوند، بیان نماید. وجود ارتباطات نه تنها میان دولت و شهروندان بلکه در میان سطوح مختلف دولتی ضروری می باشد.

سیاستگذاری ناپایدار را کاهش دهید. در حال حاضر، سایر ابعاد مشخص ظرفیت سازی مانند پیش نویس قوانین، بطور واضح تشخیص داده شده اند.

۷. **انتقال افزایش یافته ظرفیت های بخش غیردولتی باید مورد توجه قرار گیرد.** در حال حاضر، نقش عاملین غیر دولتی از قبیل سازمانهای غیر دولتی، در ارتقای ظرفیت و به عنوان یک منبع عامه به میزانی گسترده مورد بی اعتنایی قرار می گیرد. برای مثال، شرکاء تامین کننده برنامه همبستگی ملی هزاران نفر از جوانان سازمانده اجتماعی با انگیزه و جنسیتاً متوازن را آموزش داده اند و این افراد آموزش دیده به عنوان گروهی از کارمندان دولتی در آینده به حساب می آیند؛ و این در حالی است که اکثر وزارت خانه ها دارای کارمندان بسیار مسن می باشند. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی باید در اجرای پلانهای مربوط به اصلاح پرداخت معاشات و رتبه بندی، انتقال درازمدت ظرفیت از بخش غیردولتی [به بخش دولتی] را مد نظر قرار دهد.

۸. **مسئولیت پذیری و جوابگویی اجتماعی را بهبود بخشید.** پروسه توسعهی استراتژیی انکشاف ملی افغانستان برای پی بردن به تاثیرات وارده روی زندگی مردم عادی، باید روشهایی برای بررسی پیشرفت اتخاذ کند.

۹. **ارزیابی تاثیرات را توسعه دهید.** بر برنامه های فعلی دولت، مانند ارزیابی خطرات و آسیب پذیری ملی، بنا بگذارید تا ابزارهایی جهت سنجش تاثیرات و دستاوردها فراهم آورید.

۱۰. **از جامعه مدنی حمایت کنید.** نهادهای جامعه مدنی با رفع خلأهای موجود در دولت - و ساختارهای تحت نظارت تمویل کنندگان - می توانند به پیشرفت پروسه انکشافی کمک بکنند. ابتکارات نظارتی محدود جامعه مدنی که تمرکزشان روی بودجه ها یا سکتورهای مشخص می باشد، در قیاس با تلاشهای بلندپروازانه ای که جهت نظارت کلی بر استراتژیی انکشاف ملی افغانستان صورت می گیرند، محتمل به ایجاد سازندگی بیشتری می باشند.^{۲۸}

۱۱. **حمایت از نقش نظارتی پارلمان و شوراهای ولایتی را تداوم بخشید.** در مورد جریانهای مساعدتی، ساختارها و اهداف ارگانهای نماینده اطلاعات دقیقتری کسب کنید تا بتوانید مشارکت سازنده آنها در ارزیابی میزان موثریت کمکها را ترویج دهید.

توصیه هایی برای دولت افغانستان

۱. **بر روی اولویت بندی در توسعه استراتژیی انکشاف ملی افغانستان تاکید کنید.** اولویت بندی باید به عنوان شیوه اصلی اجرای

^{۲۸} "گروه سواد آموزی اقتصادی و تحلیل بودجی" یک نمونه ابتکاری جامعه مدنی می باشد که اکنون در حال اجرا می باشد؛ برای جزئیات بیشتر مراجعه کنید به: www.actionaid.org/main.aspx?PageID=۲۶۲

توصیه‌هایی برای سازمان‌های تمویل‌کنندگان

- میکانیزم‌های بودجه خارجی را مورد بررسی قرار دهید. موثرترین نوع کمک‌های بودجی خارجی را تشخیص دهید و منابع را به طرف آنها هدایت کنید. میزان حمایت از کمک‌های بودجی خارجی غیرعلنی و ناموثری که کمتر پاسخگوست، را کاهش دهید.
- روند گزارش دهی بودجه‌های خارجی را بهبود بخشید. به منظور تقسیم شفاف وظایف مربوط به گزارش دهی، با نمایندگی‌های توسعه‌ی چندجانبه یا موسسات مالی بین‌المللی همکاری کنید تا مانع از بروز قلم افتادن یا تکرار موارد شود. از فرم‌های گزارش دهی مطابقت داده شده حمایت کنید و مراکز را تشویق کنید تا این شرایط را در سیستم‌های درازمدت گزارش دهی و حسابداری بگنجانند.
- ۳. میزان تعهدات چندساله را افزایش دهید. تمویل‌کنندگان باید به دنبال فرصتهایی باشند تا تعهدات چندساله‌ای از طریق اصلاح درازمدت موسسات تحت حمایتشان و ارائه حمایت بیشتر به موسسات چندجانبه که قادر به انجام چنین تعهداتی می‌باشند، ایجاد کنند. حمایت بودجی امانتی گسترده را به عنوان وسیله‌ای برای ایجاد تعهدات چند ساله در کوتاه مدت در نظر بگیرید.

مشکلات افغانستان در سالهای اخیر شدیدتر شده است و این دلیل خوبی برای تمرکز بیشتر بر روی اقدامات کوتاه مدت می‌باشد. با این وصف، می‌توان گفت که بحران حاضر در اصل مرتبط با سوآلهای درازمدت از حکومت و نقش و توانایی‌های نهادهای دولتی می‌باشد. مردم افغانستان باید به دقت به این مشکلات توجه کرده و راه‌های بالقوه‌شان را به نحو موثرتری بیان کنند و شُرکای بین‌المللی افغانستان باید در این راستا اهداف واقع‌بینانه‌ای تعیین بکنند و تصمیم به تحقق آنها بگیرند. اکنون وقت آن است که در عملی کردن وعده‌ها و حرف‌ها در افغانستان به گونه‌ای موثرتر و سریعتر عمل کنیم؛ نه اینکه به گونه‌ی نسنجیده.

۱. از طریق سیستم بودجه اصلی، بودجه بیشتری بدست آورید و به منظور کنترل منابع افزایش یافته، از روند ارتقای ظرفیت حمایت کنید. افزایش مقدار کمک‌هایی به بودجه اصلی اختصاص داده می‌شوند، به ایجاد ظرفیت در واحدهای بودجی انفرادی کمک خواهد کرد و مالکیت دولت بر پروسه انکشافی را افزایش خواهد داد. از دیدگاه دولت سازی بدون ایجاد پیشرفتهای بزرگ در اجرای بودجه، هر تلاشی که از طریق بودجه اصلی برای بدست آوردن هر گونه کمک صورت گیرد، نتایج نامطلوبی به بار خواهد آورد.
- ارزش و انعطاف پذیری صندوق وجهی بازسازی افغانستان را افزایش دهید. همانطور که با گذشت زمان اساس مالی دولت رشد می‌کند، بودجه صندوق متذکره هم از معاشات به سوی عملکردها و هزینه‌ها یا ارتقای ظرفیت تغییر جهت خواهد داد. از آنجا که تمرکز کاری آن صندوق تغییر می‌کند، تمویل‌کنندگان باید میزان موثریت صندوق وجهی بازسازی افغانستان را کنترل و ارزیابی کنند و از آن برای تامین هزینه لازم برای پرداخت قروض ناشی از مصارف خارجی استفاده کنند.

▪ مساعدت‌های فنی را هماهنگ کنید. باید به ترویج و گسترش ابتکاراتی پردازید که تحت پروسه نظارتی توافقنامه افغانستان و برای کمک به وزارت‌ها در جهت شناسایی موانع ظرفیتی صورت گرفته‌اند. تمویل‌کنندگان باید با تخصیص بودجه برای روندهای مشورتی، تقسیم وظایف برای آموزش، اجرا و اجازه دادن به دولت برای انجام نظارت بر روندها، از فعالیتهای مربوط به موثرتر ساختن کمک‌های فنی حمایت کنند.

۲. بهبود حمایت بودجه خارجی

ارائه بعضی از خدمات عمومی مانند ایجاد امنیت و بهبودی بیشتر، باید از طریق ساختارهای دولتی صورت گیرند. تمویل‌کنندگان نیز باید الزامات دولت سازی این فعالیتهای را مورد توجه قرار دهند.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک اداره مستقل تحقیقاتی است که مطالعات و تحقیقات قابل‌تعمیل را انجام داده تا جهت تسهیل پالیسی‌سازی و فعالیت‌های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد. علاوه‌تاً واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با جدیت بر آن است تا فرهنگ تحقیق را از طریق ارتقای ظرفیت‌های تحلیلی، ایجاد فرصت‌ها برای تحلیل و تجزیه اطلاعات و فضای بحث و گفتگو گسترش دهد. عمده‌ترین هدف واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان اینست تا در جریان فعالیت‌هایش، روند زنده‌گی مردم این کشور را بهبود بخشد.

این اداره در سال ۲۰۰۲ میلادی توسط جوامع کمک‌کننده تاسیس شده است و نماینده‌گانی از موسسات تمویل‌کننده، سازمان ملل متحد موسسات غیر دولتی و موسسات مختلف دیگر منحصی هیئت رؤسا در آن اشتراک دارند. هم‌اکنون این اداره توسط کمیسیون اروپا، کمیشنری عالی سازمان ملل متحد در امور پناهنده‌گان، بانک جهانی، دولت دنمارک، ناروی، سویدن، سوئزرلند و بریتانیا تمویل میشود.

نشریات این اداره را از روی صفحه انترنیتی یعنی www.areu.org.af بدست آورید. نسخه‌های چاپی آن از دفتر این اداره قابل دریافت است:

جاده گلروشی (نبش سرک ۲) شهر نو، کابل

تلفون: ۶۰۸ ۵۴۸ ۷۹۹ (۰) ۹۳+؛ پیام الکترونی areu@areu.org.af؛ صفحه انترنیتی www.areu.org.af