

موانع و چالش‌ها در شفافیت مالی دولت

شفافیت در عملکردهای دولت از اساسی‌ترین شاخص‌های حکومت‌های دموکراتیک و مردمی است. هم‌چنین شفافیت دولت یکی از پیش‌شرط‌های پاسخگویی درست این نهاد به مردم و سایر ارگانهای منتسب به مردم نیز هست. اما این عملکرد شفاف نیازمند برخی پیش‌زمینه‌هایی است که می‌باید تحقق یابد و در صورت تحقق با چالش‌هایی نیز کمابیش روبرو خواهد گشت. مجله تفتیش در این شماره چالش‌های دولت در موضوع شفافیت مالی را با خانم ظاهره مولایی نماینده پارلمان و عضو کمیسیون مالی و بودجه و هم‌چنین پوهندوی سید مسعود استاد اقتصاد دانشگاه کابل و تحلیلگر مسایل اقتصادی و سیاسی به بحث گرفته است که از نظر تان می‌گذرد.

با تشکر از اینکه وقتتان را به مجله تفتیش دادید، به عنوان سوال اول بفرمایید به نظر شما چالش‌های عمده برای ایجاد اقتصاد با ثبات در کشور چیستند؟

با تشکر از مجله شما که به من وقت آنرا میسر ساختید تا تصوراتم را در مواردی که شما آنرا مطرح می‌سازید، ابراز نمایم.

شما میدانید که کشور ما یکی از کشورهای هابی است که بعد از سالهای دراز در جاده‌های ناهموار اقتصادی که ناشی شده از سه دهه جنگ است با مشکل گام بر می‌دارد.

من باورمندم که دهه بازسازی کشور را می‌توان به دو زمان تقسیم بندی کرد.

زمان‌های نخست که سالهای اولین را در بر میگیرد و تا سال ۲۰۰۴ نشانی شده است. این سال‌ها را می‌توان سال‌های رونق اقتصادی کشور دانست. در درازنای این سال‌ها جامعه بین‌المللی صادقانه کمک‌های خود را سازمان دادند و دولت افغانستان نیز با جدیت کامل در پی هدف‌های تعیین



پوهندوی استاد سید مسعود

استاد اقتصاد دانشگاه کابل و کارشناس مسایل اقتصادی و سیاسی

شده بود و یکی پی دیگری آنرا بدست می آورد. از همین رو این سال ها را در ده سال گذشته سال های طلایی نامیده اند و من نیز به این باور دارم و امروز هرآنچه را که می بینید که کارکرد ده سال گذشته را با خود دارد، یا کار همان زمان است یا طرح شده در همان زمان. در این زمان چالش های عمده فراروی دولت همانا کم ظرفیتی و بی باوری بر نظام بود. دولت و جامعه ی بین المللی در تلاش آن بودند تا این کاستی را رفع نمایند که تا اندازه بزرگی نیز به آن اهداف دست یازیدند. هماهنگی میان دوقدرت درونی کشور، دولت و جامعه ی بین المللی توانست در ظرفیت سازی و ایجاد باور تا حدود زیادی کارا باشد.

مرحله دوم (از سال ۲۰۰۴ به بعد) زمان زایش چالش ها است که در بسیاری موارد دست آوردهای زمانه های نخستین را مورد سوال و شک قرار داد. در این سالها ما شاهد شکستن باورهای مردم شدیم و هماهنگی هایی که به مشکل ایجاد گردیده بود، به آسانی از هم پاشید. (به باور من تمامی چالش های بعدی زاده همین از هم پاشی هم آهنگی میان دولت افغانستان و جامعه ی بین الملل است). این از هم پاشی ها را رقابت قاتلانه ی قدرت های منطقوی نوحاسته که بعد از مستقر شدن قدرت های بین المللی در افغانستان، شکل گرفتند؛ شدت بخشید و آنرا تبدیل به یک بن بست سیاسی نمود که تاثیرات منفی آنرا شهروندان ما، بیشتر از هر کسی دیگر احساس کردند.

این امر سبب آن شد که ما نتوانیم سیستم هایی را ایجاد نمایم که به صورت خودکار بتوانند نظام اقتصادی مارا راهبری نمایند؛ با وجود آنکه من باور دارم که نظام انتخاب شده برای افغانستان (نظام مارکیت) یک اشتباه بزرگ به شمار می رود، که بدون در نظر داشت شرایط اساسی تطبیق آن به اساس تصامیم سیاسی غرب به افغانستان وارد شد و تا هنوز نتوانسته است شرایط تطبیقی خود را دریابد. (در مورد مراجعه شود به کتاب «چرا بازار آزاد نه» نوشته پوهندوی سید مسعود).

من فکر می کنم که اساسی ترین چالش در کشور همانا دست و پا زدن در بی سیستمی است و اقتصاد کشور نیز در این بی سیستمی ها شکل گرفت و تا هنوز به صورت پراکنده افتان و خیزان به پیش می خزد.

یکی از این وسایل می تواند سیستم نظارتی واحد باشد که واحد های نظارتی را می توانست در یک مجمع که دارای عملکردهای تکمیل کننده باشند، گرد آورده و از تداخل و وظیفوی نهاد های همگون که خود سبب فروپاشی وحدت عمل است، جلوگیری نماید.

شفافیت مالی دولت یکی از شاخصه های اساسی

در ایجاد اقتصاد باثبات وبه تبع آن حکومت پاسخگوست دولت در این زمینه چه باید بکند؟

شفافیت مالی یکی از هسته های اساسی حکومت داری خوب در تمامی نظام ها به شمار می رود. به باور من شفافیت یکی از اهداف بزرگ سیاست مالی به شمار می رود؛ فکر می کنم که در این مورد باید به سوالات اساسی سیاست های مالی جواب ارایه کرد. این سوالات همان پرسش های اساسی اقتصاد است که در تمامی بخشها می تواند کارایی خودش را داشته باشد. به این سوالات که برای شفافیت مالی اهمیت خاص دارد توجه کنید: چه؟، چرا؟، چطور؟، کی؟، کی؟، کجا؟

دولتی که اساسا برای مردم پاسخگو است، میزان درآمدهای این دولت که از چشمه های عایداتی تمویل می شود وابسته به این است که دولت تا چه حدی می تواند در برابر این پرسش ها، جواب هایی که بتواند باور مردم را خدشه پذیر نسازد، ارایه دارد.

مردم باید بدانند که پول های داده شده ی آنان که در ازای از دست دادن مفیدی که آنان خود می توانستند برای خودشان ایجاد کنند، پرداخت کرده اند، برای چه به کار رفته است، چرا به کار رفته است و علت در کجا بوده است، چگونه به کار رفته است، در کدام زمان به کار گرفته شده است، کدام قشر یا طبقه ی از مردم را تحت پوشش در آورده است، و در کجا به کار رفته است.

پاسخ به این سوالات می تواند اگر عاقلانه و صادقانه باشد، باور مردم را به کار کرد های دولت دوچندان سازد.

یکی از دغدغه ها و تشویشهای مردم، عدم شفافیت در فعالیتهای انجوها وعدم پاسخگویی صحیح آنها به مراجع ذیربط است. به نظر شما چگونه می توان هماهنگی اصولی بین انجوها ودولت برقرار کرد؟

انجوها پدیده های اند که با اقتصاد بازار یکجا وارد کشور شدند. کار کردهای این موسسات در زمان بحران کشور در خارج از مرزها آغاز گردید و حرکات اقتصادی - سیاسی را به نمایش می گذاشت. در بسیاری از موارد این موسسات توانستند با غرب هم صدا کار کرد هایی را در سراسر کشور به راه اندازند. نمی توان کار کرد های این موسسات را در کشور نا دیده گرفت. بعد از سقوط رژیم طالبان انجوهای افغانی به داخل کشور انتقال نمودند و در پهلوی آن تعدادی از انجوها بین المللی نیز برای دسترسی تعداد از پروژه ها وارد افغانستان شدند.

متأسفانه نسبت نبود سیستم نظارتی قوی و از هم پاشیدگی باور مردم به این نهاد ها، انجوها و بخصوص انجوهای بین المللی در نبود یک سیستم نظارتی خوب و قابل اعتبار کارشان را





آغازیدند و با تفسیر اشتباه آمیز از نظام مارکیت، عدم مداخله دولت در کار این موسسات قانونی پنداشته شد و هرگونه کنترل و حسابدهی از جانب این نهادها بیهوده و مخالف اساسات اقتصادی تصور شد. من به این باورم که در پهلوی دهها اشتباه در مورد اقتصاد، این مورد نیز یکی از اشتباهات بزرگ می‌تواند به شمار آید.

با این تفسیر اشتباه آمیز دولت از کنترل دقیق ۸۰ درصد از کمک‌های بین‌المللی که از طریق این موسسات به کار گرفته شد محروم گردید و اگر هم که دسترسی یافت انقدر اندک است که نمی‌توان روی آن حساب دقیق را انجام داد.

تصور من این است که علت در نبود طرزالعمل دقیق در

اوایل و ترریق این مفکوره که نباید این نهادها را آنچنان که باید کنترل شوند، کنترل کرد، است.

فکر می‌کنم تطبیق قوانین در مورد بازرسی این نهادها و مسولیت قانونی این نهادها در ارایه گزارش مالی آنان به دولت می‌تواند تا اندازه زیادی حس مسولیت پذیری را در این نهادها که تا هنوز به آن عادت ندارند به وجود آورده و تقویه نماید. در این

مورد باید برخورد محتاطانه در برابر انجوهای بین‌المللی را سازمان داد؛ زیرا از یکسو این نهادها عامل انتقال سرمایه خارجی به کشور اند و از جانب دیگر عامل خودسری‌های بزرگ در مورد هزینه کردن این کمک‌های بین‌المللی به افغانستان، به شمار می‌روند. در این مورد باید قوانین و طرزالعملها سخت‌گیرانه تر ترتیب داد و آنهم به ترتیبی که علاقمندی سرمایه‌گذاری خارجی به سرمایه‌گذاری در افغانستان کاهش نیابد.

کار تیمی دقیق نهادهای مربوط که تکمیل‌کننده و دوام‌کار دیگری باشد می‌تواند موثر باشد.

من باور دارم که نباید به انجوها به دیده دشمن نگریست، باید به این امر باور داشته باشیم که تعدادی از انجوها توانسته‌اند ممد خوب رشد اقتصادی کشور باشند و برنامه‌های ملی را تطبیق نمایند. ایجاد روابط اصولی تنها می‌تواند بر اساس قواعد مقررات باشد که بتواند علاوه از آنکه شرایط گزارش‌گیری را مهیا سازد از جانب دیگر روابط افغانستان

با کشورهای دیگر را تقویه نماید. می‌دانم که این امر دشواری‌های فراوانی را در پی خواهد داشت ولی جز این راه دیگر میسر نیست.

اداره کنترل و تفتیش به عنوان عالیترین نهاد در بازرسی از حسابات مالی دولت، چه نقشی می‌تواند در حکومتداری موثر و خوب داشته باشد؟

اداره کنترل و تفتیش را نباید ساده گرفت، چنانچه در اوایل آنرا تلقی کردند. این اداره می‌تواند با اندک پشتیبانی دولت و دادن مسولیت‌های مطابق ماهیت کاری آن، مهم‌ترین عملکردها را در مورد شفافیت مالی سازمان دهی کند.

من باور دارم که میزان عملکردهای این اداره وابسته به آن است که از ظرفیت‌های کاری این اداره تا چه اندازه استفاده

صورت می‌گیرد و در ضمن

چگونه می‌توان ظرفیت این

اداره را با میتودهای جدید

آشنا کرد. فکر می‌کنم که

اداره کنترل و تفتیش که

تاریخ زنده بررسی‌های مالی

دولت را در درازنای تاریخی

حد اقل ۶۰ ساله می‌تواند

به نمایش گزارد، امکان آنرا

دارد تا با استفاده از تجارب

کشوری خود میتودهای

خاص بررسی‌های مالی را در

کشور به وجود آورد.

میزان کمک‌رسانی این اداره در ایجاد و تقویه یک حکومت

داری خوب وابسته به میزان اعتبار و صلاحیت‌های این اداره

از یک طرف و جلوگیری از تداخل وظیفوی ارگان‌های

دیگر در امور این اداره است.

فکر می‌کنم در تمامی کشورها با وجود نهادهای همسان،

اداره کنترل و تفتیش حرف آخر را در گزارشات مالی

کشور ارایه می‌دارد.

اداره می‌تواند با ایجاد انستیتوت تفتیش در به وجود آوردن

ظرفیت‌های کاری در این مورد رول بزرگی را بازی نماید

. این انستیتوت می‌تواند در دوره‌های کوتاه مدت و دراز

مدت به تربیه مفتشین بپردازد.

امروزه یکی از تهدیدهای عمده در جهت ایجاد

حکومت قانون، وجود گسترده فساد در دولت

است. اما نهادهایی برای جلوگیری از شیوع بیشتر

فساد اداری نیز ایجاد شده‌اند، مانند اداره عالی

نظارت، تفتیش داخلی، خازنوالی و... با این همه،

میزان کمک‌رسانی اداره کنترل و تفتیش در ایجاد و تقویه یک حکومت داری خوب وابسته به میزان اعتبار و صلاحیت‌های این اداره از یک طرف و جلوگیری از تداخل وظیفوی ارگان‌های دیگر در امور این اداره است. فکر می‌کنم در تمامی کشورها با وجود نهادهای همسان، اداره کنترل و تفتیش حرف آخر را در گزارشات مالی کشور ارایه می‌دارد.



فانم ظاهره احمدیار مولای

نماینده پارلمان و عضو کمیسیون مالی و بودجه

به نظر شما چالش های عمده دولت برای ایجاد اقتصاد با ثبات در چیست؟

بسیاری از چالش های افغانستان مربوط به گذشته است. اما آنچه فعلا بر سر راه اقتصاد با ثبات در کشور خود نمای می کند، در نخست امنیت است. وقتی در کشوری امنیت نباشد طبعاً هیچ چیز ثبات نخواهد داشت. بعد از آن مسلماً حکومت قانون، اساسی ترین مولفه برای ایجاد اقتصاد با ثبات در هر جامعه ای است. وقتی در جامعه ای قانون حاکمیت نداشته باشد چگونه می توان از حکومت خوب یا اقتصاد با ثبات سخن زد. حتی امنیت هم مربوط به این می شود که قانون، خوب تطبیق شود. شاید مشکل اصلی مردم هم همین باشد که عملکردهای ضد و نقیض وجود دارد. در جایی که می باید کار صورت گیرد، هیچ کاری صورت نمی گیرد، برای مثال در مناطق آرام کاری نمی شود، اما در جایی که ناآرام است بسیاری پروژه ها روی دست گرفته می شود.

شما نظارت پارلمان را بر چگونگی مصارف دولت چگونه می بینید؟ یعنی این نظارت چگونه می تواند باعث شفافیت در عملکرد دولت شود؟

در صورتیکه قوه اجرائیه با قوه مقننه در تضاد باشد، قوه مقننه به خودی خود هیچ شفافیتی را نمی تواند بیاورد. قوه مقننه وقتی موثر واقع می شود که قوه مجریه همکار و همنا با آن باشد. چرا که قوای ثلاثه هر کدام مکمل هم هستند. در صورتی که هر کدام از این قوا با یکدیگر همکار

چرا به این سان نهادها و بخش های دولتی وجود دارد؟

فساد اداری پدیده نوپا در کشور نیست و سابقه ی طولانی نه تنها در کشور ما، بل در بسیاری از کشورها حتا در پیش رفته ترین کشورهای دنیا رنگ و ریشه ی دارد.

در کشور ما با تاسف که این پدیده بیشتر از اینکه از جهت فساد دیده شود از دهلیز های سیاسی نگریسته می شود و از این پدیده مانند ابزار های سیاسی به منظور تحت فشار قراردادن گروپ بخصوص استفاده می گردد. از این رو نتیجه مبارزه با این پدیده همیشه سیاسی بوده است.

نهاد های ایجاد شده به منظور زدودن این پدیده هم اکثراً به اساس تصمیم سیاسی پا گذاشته اند و در پی اهداف بخصوص بوده اند. این مبارزه در کشور به صورت شتابزده سازمان داده شد و چون شتاب بیش از حد داشت نتیجه را برعکس بار آورد. اولین و بالاترین نتیجه همانا ایجاد درزهای بزرگ میان دولت افغانستان و کشورهای خارجی مستقر در کشور ما شد، زیرا نحوه مبارزه در مقابل این پدیده از دیدگاه های مختلف و حتا متضاد دیده شد. خارجیه با به کار بستن این پدیده بصورت ابزاری بر علیه دولت افغانستان استفاده بردند و دولت افغانستان عمل بالمثل را علیه خارجی ها به کار بستند.

در این صورت نباید توقع بیش از آن را داشت. زیرا نهاد هایی که در این مورد کارزاری دارند نیز با نحوه کاری در این مورد موافق نیستند و آنرا جز سیاست ابزاری، بیش نمی دانند.

فکر می کنم برای ریشه کن کردن این پدیده باید بر عوامل ایجاد کننده این پدیده تاخت تا ریشه خشک گردند؛ در غیر آن هر روز این پدیده جبری زاده می شود.

مرا ملامت نکنید که اگر بگویم تمامی کشورهای بزرگ در کشورهای عقب نگهداشته شده با چنین ابزاری وارد عمل می شوند و دولت های کوچک؛ ولی سرکش را می کوبند. من کشور هایی را سراغ دارم که دولت های فاسد ولی حرف شنو دارند؛ این دولت ها دوستان استراتژیک کشور های پر قدرت خوانده می شوند و فاسد بودن این دولت ها هرگز برملا نشده است و یا نخواسته اند بر ملا شود.

تصور من این است که با استفاده ابزاری از این پدیده برای فرو کش دادن سرکشی دولت ها و یا ادب کردن آنان نمی توان اقتصاد را کمک کرد. زیرا این وسیله در بسیاری موارد عمدا در اقتصاد تزیق می شود تا حدی که دست و پای دولت را پیچد و توان حرکت کردن را برایش مشکل سازد. ما در کشور خود در چنین حالتی دست و پا می زنیم.



نباشند کاری صورت نمی گیرد. زیرا شما می دانید که قوه مقننه نمی تواند کار اجرایی کند. به هر حال اداره کنترل و تفتیش به خوبی شاهد است، هر سال که حساب قطعه به مجلس می آید هیچ سالی ما ندیده ایم که شما گفته باشید؛ قطعه امسال درست است. اداره همواره گفته مشروط است ما گاهی شوخی می کنیم که قطعه کی از مشروطی بیرون می شود! مشکل در همین موارد است شما یقین بدانید اگر قوا باهم همکاری باشند در کار ادارات و وزارتخانه ها هم شفافیت خواهد آمد. من فکر می کنم وقت عمل است در شعار بسیار حرف ها زده ایم اما گپ باشعار نمی شود ما بسیاری از رهنمودها را به وزارت مالیه داشته ایم اما تاکنون هیچ کدام از آنها عملی نشده است. مگر در همین چند ماهه که ما در پارلمان نبوده ایم، کدام کاری صورت گرفته باشد

پارلمان چه ابزارهایی در دست دارد تا به حکومت بابت شفافیت در عملکرد هایش فشار وارد نماید؟

ابزارهای ما خیلی وسیع نیست؛ ابزار ما نظارت و استجواب است. در قسمت بودجه عادی ما جنجال زیادی با دولت نداریم. آنچه مسئله اساسی ماست در قسمت بودجه انکشافی است. چندین سال پی هم است که بودجه انکشافی از سوی وزارت ها مصرف نمی شود و دوباره به مراجع مسترد می شود. این موضوع واقعا یک چالش عمده و تاسف آور است با این حال اعمار بسیاری از شفا خانه ها و مکاتب در نیمه راه رها شده اند.

اتفاقا یک سوال اساسی هم همین موضوع است، چرا وزارتخانه ها بودجه انکشافی اختصاصی به خود را که با هزاران منت از سوی جامعه جهانی داده می شود، نمی توانند به درستی مصرف کنند؟ این مسئله با توجه به خرابی تمام زیر بناهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور واقعا زجر آور است

مشکل اساسی در یک چیز است؛ به نظر من وزارتخانه ها ظرفیت استفاده از بودجه انکشافی را ندارند. به این معنی که بسیاری از وزارت ها ظرفیت سازی برای تطبیق پروژه های مورد نظر خویش را انجام نداده اند. به طور مثال اصلاح قوانین مربوط به قراردادهای و تدارکات و موارد این چنینی، لذا بسیاری از قرار دادهای در نیمه راه به حال خود رها شده اند. جالب است بدانید هنوز بسیاری از پروژه های اساسی انکشافی ما شروع نشده اند. با تاسف باید گفت، در این ۹ ساله در ادارات ما به ظرفیت سازی توجهی نشد. ما بارها چیزی بنام پی آر آر را شنیدیم اما در عمل اتفاقی نیفتاد، اما در تمام قسمت ها اعم از ظرفیت سازی در نیروی انسانی و یا تدارکات و..... کار مثر ثمری صورت نگرفته است.

برای همین ادارات نمی توانند بودجه های دریافتی خود را به درستی مصرف کنند.

خوب شاید یک گله از پارلمان هم همین امر باشد در قسمت بودجه، یکی از کارهای پارلمان تصویب بودجه حکومت است در حصه بودجه عادی هم همین مشکل و نگرانی مطرح بوده است. در حالیکه ادارات و وزارتخانه ها بودجه اول سال خود را به مصرف رسانده اند در قسمت بررسی بودجه وسط سال باز بودجه جداگانه برای آنها تصویب می شود، دلیل چیست؟

باور کنید که این بودجه هم به سادگی تصویب نمی شود، در پارلمان روی این موضوع بسیار بحث ها صورت می گیرد. چندین بار اداره تفتیش می آید، وزارت مالیه می آید، در کمیسیون مطرح شده و بررسی می شود، اما موضوع وقتی در جلسه عمومی به بحث و رای گذاشته می شود به یک باره مسیر کاملاً عوض می شود، نمی دانم چه اتفاقی می افتد که بودجه اضافی تصویب می شود. به هر حال ما در کمیسیون به تمام موارد اشاره می کنیم، ما مشکلات را می گوئیم.

چنانکه می دانید، اداره کنترل و تفتیش به عنوان عالیتین ارگان بازرسی کننده از حسابات مالی دولت است؛ شما عملکرد اداره را در این چند ساله چگونه می بینید؟

در این شکی نیست که اداره کنترل و تفتیش همواره کار خود را به طور معیاری انجام داده، اما مسئله اساسی این است که چه موقع کار اداره کنترل و تفتیش موثر واقع می شود. به نظر من این مسئله وقتی می تواند متجلی شود که اداره کنترل و تفتیش واقعا مستقل باشد. جز به ملت افغانستان به نهادی پاسخگو نباشد. آن وقت است که شفافیت در کار ادارات ایجاد می شود و مهمتر آنکه قوه قضاییه با این اداره همنا باشد. این طور نباشد که اداره کنترل و تفتیش افرادی را به خارنوالی معرفی نماید و آن طرف از خارنوالی برائت بگیرد. تفتیش کار خود را انجام می دهد. ما داریم اسنادی را که تفتیش کار خود را به درستی انجام داده، مکتوبها و اسنادی را دیده ایم که افراد به خارنوالی معرفی شده اند اما برخی از آنها به راحتی از خارنوالی برائت حاصل کرده اند. پارلمان از کار تفتیش رضایت دارد.

پارلمان چه مقدار همکاری اداره بوده است؟

ما تا جایی که توان داشته ایم کوشش نمودیم تا کار تفتیش موثریت داشته باشد. شاید اداره کنترل و تفتیش کارهای خود را به درستی انجام داده باشد، اما موثریت آن تنها به اداره کنترل و تفتیش بر نمی گردد. به سایر نهاد ها مانند قوه مجریه و خارنوالی هم مربوط است.