



فشرده پالیسی

شفافیت و حسابدگی توزیع بسته های کمکی حکومت افغانستان
در جریان کووید-۱۹

فشرده پالیسی

شفافیت و حسابدگی توزیع بسته های کمکی حکومت افغانستان

در جریان کووید-۱۹

دیدبان شفافیت افغانستان

کابل

سرطان ۱۴۰۰

حق کاپی، ۱۴۰۰ دیدبان شفافیت افغانستان. حق نشر این گزارش محفوظ است

تصویر جلد صفحه: <https://dastarkhanmili.org>

حق امتیاز: @1400 توسط دیدبان شفافیت افغانستان

قلعه فتح الله، کابل، افغانستان

info@integritywatah.org

www.integritywatch.org

درباره دیدبان شفافیت افغانستان

دیدبان شفافیت افغانستان یک نهاد مدنی و متعهد به ترویج و تقویت شفافیت، حساب‌دهی و امانت‌داری در این کشور است. این نهاد در ماه عقرب سال ۱۳۸۴ تاسیس شد و در سال ۱۳۸۵ به عنوان یک نهاد مدنی مستقل در افغانستان عرض اندام کرد. این نهاد دارای ۹۵ کارمند است. دفتر مرکزی دیدبان شفافیت در کابل و دفاتر ولایتی آن در بلخ، هرات، کاپیسا و ننگرهار فعال فعالیت می‌کنند. طی دهه‌ی گذشته، بیشتر فعالیت‌های دیدبان شفافیت بر سه بخش مهم متمرکز بوده است (۱: نظارت اجتماعی، (۲) تحقیق و (۳) دادخواهی).

دیدبان شفافیت تلاش می‌کند از طریق برنامه‌های خود روند بسیج اجتماعی و شهروندی فعال را تقویت کند. برنامه‌های ما در زمینه نظارت مردمی شامل توسعه ابزارهای نظارت اجتماعی، بسیج و آموزش جوامع برای نظارت بر پروژه‌های زیربنایی، خدمات عامه، محاکم و صنایع استخراجی است. بیش از ۴۵۰ ناظر محلی دیدبان شفافیت تاکنون بر بیش از ۱۰۰۰ پروژه ساختمانی، بیش از ۳ هزار جلسه علنی محاکم، ۱۵۰ مکتب و حدود ۹ معدن مختلف نظارت داشته‌اند.

کار پژوهشی ما روی تحقیق پالیسی‌محور، ارزیابی گرایش‌ها، برداشت و تجربه‌ی فساد و پوشش طیف وسیعی از مسائل مرتبط با فساد از جمله کار سکتورهای امنیتی و عدلی، صنایع استخراجی، مدیریت بودجه و مدیریت مالی و اثربخشی کمک‌ها متمرکز بوده است. هدف ما فراهم‌آوری زمینه تحقیق جدید، نوآورانه و تجربی به منظور تعیین آجندا، تاثیرگذاری بر تصمیم‌گیرندگان و جلب توجه مردم به مسائلی است که مستند و بررسی نشده‌اند. ما تاکنون ۴۲ گزارش تحقیقی و ۱۰ گزارش پالیسی در مورد مسائل فوق‌الذکر منتشر کرده‌ایم که در اختیار میلیون‌ها تن از طریق رسانه‌ها و هزاران تن به طور مستقیم قرار گرفته است.

هدف از کار دادخواهی ما تقویت نقش پیشگام دیدبان شفافیت در دادخواهی برای تصمیم‌گیری دانش‌محور و آگاهی‌دهی به عموم در مورد مسائل مرتبط با فساد و شفافیت بوده است. کار دادخواهی ما شامل تسهیل گفت‌وگوی پالیسی‌محور در مورد مسائل مرتبط با شفافیت، امانت‌داری و پاسخ‌گویی است. ما در مورد مسائل و مشکلاتی که جوامع به صورت روزمره تجربه می‌کنند، از طریق ارزیابی و طرح پالیسی وارد عمل شده‌ایم و هم‌زمان، سعی کرده‌ایم حکومت و ارائه‌دهندگان خدمات را پاسخ‌گو نگهداریم. دسترسی به اطلاعات، شفافیت و حساب‌دهی در زمینه بودجه، شفافیت و موثریت در کمک‌رسانی، ارائه موثر خدمات عامه و سایر مباحث مربوط به مبارزه با فساد از موضوعات مورد توجه ما بوده‌اند.

سپاسگزاری

دیدبان شفافیت مراتب سپاسگزاری خود از نویسنده‌ی این تحقیق آقای ابراهیم خان جبارخیل اظهار می‌کند. همین گونه، از سید اکرام افضل‌ی، رئیس اجرایی دیدبان شفافیت، محمد ناصر تیموری، مسوول دادخواهی و ارتباطات دیدبان شفافیت، میرویس ناصری، مدیر ارتباطات، سید ضیافت الله سعیدی، کارشناس دادخواهی برای حاکمیت قانون، و عرفان ارزاز کارشناس دادخواهی برای حسابدهی اجتماعی سپاسگزاریم. از نهادهای حکومتی، بانک جهانی و مستفید شوندگان برنامه دسترخوان ملی که در مصاحبه‌ها برای این تحقیق حاضر شدند و معلومات شان را با ما شریک کردند، تشکر می‌کنیم.

فهرست مطالب

۷	پس زمینه.....
۷	روش تحقیق.....
۸	مقدمه.....
۹	۱. نبود معیار برای انتخاب شهروندان / خانواده‌ها.....
۱۰	۲. تخصیص بودجه به نهادهای تطبیق‌کنندهی برنامه.....
۱۰	۳. دوباره شماری و کیفیت پایین.....
۱۱	۴. نظارت جانب ثالث.....
۱۱	۵. تطبیق غیرقانونی برنامه؟.....
۱۲	۶. حضور ضعیف جامعه مدنی.....
۱۲	۷. میکانیزم شکایات برنامه دسترخوان ملی.....
۱۲	۸. تدارکات بسته‌های غذایی و شرکای تسهیل قراردادها.....
۱۲	۹. دخیلسازی اشخاص محروم جامعه.....
۱۳	۱۰. گزارشدهی/ شفافیت برنامه/ دسترسی به اطلاعات.....
۱۴	نتیجه‌گیری.....
۱۴	سفارشات.....

پس زمینه

امدادی اضافی برنامه دسترخوان ملی است و هدف آن کمک-رسانی به خانواده‌هایی است که تحت پوشش برنامه میثاق شهروندی قرار نمی‌گیرند.^۶

روش تحقیق

روش تحقیق به کار بسته شده در این تحقیق، کیفی است. پس از تهیه‌ی پرسش‌نامه‌ها، با تمام نهادهای ذیدخل و مستفیدشوندگان این برنامه مصاحبه صورت گرفت. دلیل استفاده از این روش مرور عمیق این برنامه و مطالعه‌ی تفاوت میان نحوه‌ی تطبیق با اهداف تعیین شده بود. از آن جایی که هدف این برنامه کمک رساندن به مردم بود، دریافت نظریات جوانب ذیدخل و مقایسه آن با دیدگاه-های مردم درباره این برنامه انجام گرفت. مصاحبه‌هایی با وزارت-های مالیه و احیاء و انکشاف دهات، اداره مستقل ارگان‌های محلی و بانک جهانی صورت گرفت. به همین گونه، با ۱۵ تن از مستفیدشوندگان این برنامه از ولایت‌های مختلف، مصاحبه صورت گرفته است.

اقتصاد افغانستان قبل از بحران کووید-۱۹ شکننده بود. بر اساس ارقام منتشر شده از سوی دولت، قبل از این بحران، تقریباً ۹۳٪ مردم افغانستان زیر خط فقر زندگی می‌کردند.^۱ حکومت افغانستان برای مبارزه با عواقب اقتصادی همه‌گیری کرونا بسته‌ای را تحت عنوان بسته کمک مالی اضطراری را اعلام کرد.^۲ این برنامه شامل توزیع نان خشک در سراسر کشور بود که بعداً با تمدید قرنطینه، برنامه‌ای به عنوان امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان^۳ که به برنامه دسترخوان ملی مشهور شد، از سوی حکومت روی دست گرفته شد.^۴

برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان بخشی از برنامه دسترخوان ملی است که حدود ۴.۱ میلیون خانواده با عاید روزانه ۲ دالر و یا کمتر از آن را که ۹۰٪ خانواده‌های کشور را شامل می‌شود، تحت پوشش قرار می‌دهد.^۵ این برنامه متشکل از فعالیت‌هایی که در پاسخ به همه‌گیری کووید ۱۹ ذیل برنامه میثاق شهروندی افغانستان روی دست گرفته شد و نیز اقدامات

^۴ <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Afghanistan-COVID-19-Relief-Effort-for-Afghan-Communities-and-Households-1.pdf>

^۵ <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2020/08/04/afghanistan-us280-million-grant-to-fund-the-covid-19-relief-effort-for-afghan-communities-and-households-reach-project>

^۶ <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2020/08/04/afghanistan-us280-million-grant-to-fund-the-covid-19-relief-effort-for-afghan-communities-and-households-reach-project>

^۱ <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Afghanistan-COVID-19-Relief-Effort-for-Afghan-Communities-and-Households-1.pdf>

^۲ <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Afghanistan-COVID-19-Relief-Effort-for-Afghan-Communities-and-Households-1.pdf>

^۳ همان

^۴ «برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان» معولاً به نام «دسترخوان ملی» یاد می‌شود. اما با توجه به شرحی که می‌آید، این برنامه (REACH) بخشی از برنامه دسترخوان ملی است و نه کل برنامه دسترخوان ملی. با در نظر داشت این که هیچ معادلی برای REACH توسط متولیان امور به فارسی ارائه نشده است، ما آن را به «برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان» ترجمه کرده ایم.

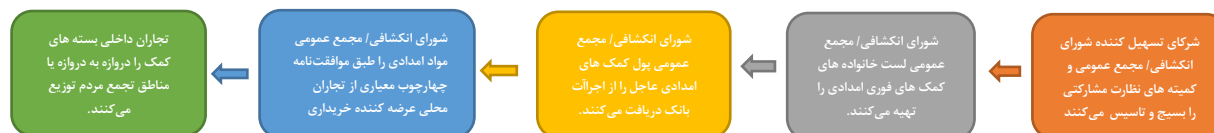
مقدمه

ولایت اجرا می‌کند.^۸ مناطقی که در آن‌ها شوراها قبلاً -در نتیجه برنامه میثاق شهروندی- ایجاد شده، به عنوان مناطق تطبیق برنامه دسترخوان ملی شناخته شده است؛ در حالی که سایر مناطق که در آن قبلاً شوراها تأسیس نگردیده است، به عنوان مناطق امداد شناخته شده اند. در این مناطق، حکومت شوراهای جدیدی را تأسیس کرد و از آن برای توزیع بسته های غذایی برای شهروندان کشور استفاده می‌شود. تصویر اول نحوه توزیع مواد غذایی به خانواده‌های نیازمند را نشان می‌دهد.

این برنامه توسط سه نهاد حکومت اجرا می‌شود: اداره مستقل ارگان‌های محلی، وزارت احیاء و انکشاف دهات و شاروالی کابل. دفتر معاونیت اول ریاست جمهوری رهبری این برنامه را به عهده دارد و وزارت مالیه مسئول ارتباطات و هم‌رسانی این برنامه است.^۷

اداره مستقل ارگان‌های محلی این برنامه را در مرکز ۱۴ ولایات اجرا می‌کند که مبلغ ۵۶ میلیون دالر جهت انجام آن اختصاص یافته است و وزارت احیاء و انکشاف دهات این برنامه را در ۲۰

تصویر ۱: نحوه توزیع بسته‌های غذایی به خانواده‌های نیازمند



منبع: وبسایت برنامه دسترخوان ملی

تفاوت میان برنامه میثاق شهروندی و برنامه دسترخوان ملی:

برنامه میثاق شهروندی یک پروژه طویل‌مدت است که به مدت ده سال ادامه خواهد داشت. هدف این برنامه بهبود خدمات اجتماعی و زیرساخت‌ها در سراسر کشور است. این برنامه خدمات اساسی را بر اساس اولویت‌های محلات فراهم می‌کند. بیش از ۱۲۰۰۰ محلات روستایی تاکنون تحت پوشش این برنامه قرار گرفته است که مجموع، بودجه کل پروژه بالغ بر ۶۲۸ میلیون دالر است.^۹

اما برنامه دسترخوان ملی یک پاسخ اضطراری مالی یک دوره‌ای است که تنها متمرکز بر توزیع مواد غذایی در سراسر کشور است. برنامه امدادی کووید-۱۹ میثاق شهروندی، برعکس برنامه میثاق شهروندی، فراتر از جوامع روستایی می‌رود و از طریق امدادهای شمولیت اجتماعی^{۱۰} و از طریق تهیه مواد غذایی و سایر کالاهای

بر اساس اسناد این برنامه، تقریباً ۱۰ درصد خانواده‌های مرفه با استفاده از معیارهای از پیش تعیین شده از جمع مستفید شوندگان حذف می‌شود. بر علاوه در این برنامه، خانواده‌های که تحت سرپرستی زنان قرار دارند به عنوان گروه شدیداً آسیب پذیر شناخته شده که باید در توزیع بسته‌های غذایی در اولویت قرار گیرند.

این اطلاعات در مصاحبه که به تاریخ ۶ ثور ۱۴۰۰ با نماینده اداره مستقل ارگان‌های محلی شریک شده است.

^۸ این اطلاعات را رئیس برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان به تاریخ ۱۰ ثور با ما شریک کرد.

^۹ همان

^{۱۰} <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Operations-Manual-Covid-19-Relief-Efforts-for-Afghan-Communities-and-Households-Project.pdf>

^۷ <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Operations-Manual-Covid-19-Relief-Efforts-for-Afghan-Communities-and-Households-Project.pdf>

^۸ این اطلاعات در مصاحبه که به تاریخ ۶ ثور ۱۴۰۰ با نماینده اداره مستقل ارگان‌های محلی شریک شده است.

^۹ <http://www.ccnpp.org/Default.aspx>

^{۱۰} Social Inclusion Grants

نرخ حذف در اداره مستقل ارگان‌های محلی و وزارت احیاء و انکشاف دهات ۱۰٪ و در کابل با توجه به این که وضعیت اقتصادی مردم نسبتاً بهتر است، ۲۰٪ است.

پروژه تشخیص خانواده‌های نیازمند که براساس ارزیابی یک موسسه غیردولتی بین‌المللی در ۱۳۹۷ صورت گرفته است، خود با مشکلاتی مواجه بوده است. در واقع، خود این ارزیابی به این دلیل که کوچی‌ها، بیجاشدگان داخلی و خانواده‌های که تحت سرپرستی زنان قرار دارد را شامل نمی‌شد، چندان معتبر نیست.^{۱۵}

به نظر می‌رسد آماری که توسط حکومت در رابطه با فقر در مناطق مختلف منتشر شده است، نیز دچار مشکل است. برعلاوه، دولت باید هنگام طراحی چنین برنامه‌هایی نرخ فقر در ولایات را مد نظر بگیرد. بر اساس آماری که به شبکه فقر چندبعدی^{۱۶} نشر کرده است، سطح فقر از ۱۲٪ در کابل تا ۸۱٪ در بادغیس تعیین شده است.^{۱۷} این آمار به حکومت این اجازه را می‌دهد تا برنامه‌های کاهش فقر را بر اساس نرخ فقر ولایات تنظیم کند. به همین دلیل، معیارهای حذف باید در هر ولایت متفاوت باشد. نبود چنین تفاوتی سبب توزیع نابرابر کمک‌ها شده است. مثلاً، در حالی که میزان فقر و نفوس در پکتیا بلندتر از خوست است، حکومت بودجه بیشتری را به خوست تخصیص داده است.

مواردی وجود داشته است که افرادی مستحق به دلیل همه-شمول نبودن این روند کنار گذاشته شده اند.^{۱۸} در همین حال مواری بوده است که بعضی از خانواده‌ها دوبار بسته غذایی دریافت کرده‌اند.^{۱۹} هرچند میکانیزم رسیدگی به شکایات برای رسیدگی به شکایات وجود دارد، ولی مستفیدشوندگان عمدتاً به دلیل بی‌خبری یا بی‌باوری، با شماره رایگان رسیدگی به شکایات به تماس نشده اند.^{۲۰} همچنین، یافته‌های ما نشان می‌دهد که هیچ مدرکی مبنی بر در اولویت قرار دادن خانواده‌هایی که از سوی زنان سرپرستی می‌شوند، وجود ندارد که خود نشان‌دهنده تناقض میان تطبیق و اسناد این برنامه است.

به قول مقامات دولتی، موفقیت و مثریت برنامه بیشتر به صداقت شهروندان بستگی دارد. به عبارت دیگر، کسانی که از نظر

مناطق روستایی تحت پوشش وزارت احیاء و انکشاف دهات و مناطق شهری تحت پوشش اداره مستقل ارگان‌های محلی قرار می‌گیرند. بسته‌های امدادی دسترخوان ملی توسط شاروالی کابل در کابل توزیع می‌شود.

یافته های کلیدی

اطلاعاتی که در این فشرده پالیسی ارائه می‌شود از طریق مصاحبه با نهادهای حکومتی به دست آمده است. به همین گونه، از اطلاعاتی که در وبسایت‌های نهادهای مرتبط دولتی در دسترس است، استفاده شده است. قابل یادآوری است که شاروالی کابل که یکی از نهادهای کلیدی و از مجریان اصلی این برنامه است، از مصاحبه سر باز زد. پاره‌ای از یافته‌های اصلی این فشرده پالیسی که پس از جمع‌آوری اطلاعات و انجام مصاحبه با مستفیدشوندگان به دست آمده است، در ذیل ارائه می‌شود.

۱. نبود معیار برای انتخاب شهروندان / خانواده‌ها

بر اساس اطلاعاتی که سه نهاد کلیدی اجرایی در اختیار ما قرار داده است، هیچ معیار خاصی برای انتخاب خانواده‌های مستحق وجود ندارد ولی در عوض، معیارهایی برای حذف گروه‌هایی شهروندان وجود دارد.^{۱۴} این معیارها عبارت‌اند از:

- کار در سازمان ملل متحد یا موسسات غیردولتی
- داشتن یک ساختمان دو طبقه
- داشتن وسیله نقلیه شخصی
- مالکیت پنج جریب زمین‌های زراعتی یا بیشتر

هدف دولت از این برنامه، توزیع این بسته‌های غذایی برای ۹۰٪ جمعیت که زیر خط فقر زندگی می‌کنند، است. شرکای تسهیل‌کننده‌ای وجود دارند که در تطبیق برنامه دسترخوان ملی در مناطق شهری و روستایی کمک می‌کنند. شرکای تسهیل‌کننده بررسی منطقه‌ای که در آن بسته‌های غذای توزیع می‌شود را سروری می‌کنند. نکته مهم این است که هیچ میکانیزمی برای تأیید فهرست مستفیدشوندگان وجود ندارد و با وجود درخواست مکرر از نهاد‌های دولتی برای شریک ساختن، این فهرست هم‌چنان با ما شریک نشد. معیارهای حذف در سه نهاد مجری متفاوت است.

^{۱۸} این موضوع در مصاحبه‌ای که به تاریخ ۷ ثور با یکی از مستفیدشوندگان در جلال‌آباد صورت گرفت، مطرح شد.

^{۱۹} همان

^{۲۰} مستفیدشوندگان از لغمان، کتر و ننگرهار

^{۱۴} <https://www.ccnpp.org/Page.aspx?PageID=1043>

این اطلاعات را نماینده‌ی جامعه مدنی به تاریخ ۱۹ جوزا با ما شریک شد.

^{۱۶} Multi-Dimensional Poverty Peer Network

^{۱۷} <https://mppn.org/new-afghan-multidimensional-poverty-report/>

تخصیص یافته است. این مناطق شامل ساحات روستایی و شهری است. ۵۶ میلیون دالر برای اداره مستقل ارگان‌های محلی در ۱۴ مرکز ولایات اختصاص داده شده است و برای تطبیق این برنامه ۸۰ میلیون دالر به شاروالی کابل اختصاص یافته است. در شاروالی کابل، این پروژه ۶۲۸۷۴۵ خانواده را تحت حمایت خود قرار خواهد داد.^{۲۲} بسته‌های غذایی در دو بخش توزیع خواهد شد. قرار بود که این برنامه در ماه جوزای ۱۴۰۰ به پایان برسد. با این حال، تطبیق این برنامه زمان بیشتری دربر گرفت و ممکن است این برنامه تا قوس ۱۴۰۰ تمام شود.^{۲۳}

اقتصادی در شرایط خوب قرار دارند و نیازمند کمک‌ها نیستند، از دریافت کمک‌ها جلوگیری کنند و این کمک‌ها را به مناطقی که مردم شدیداً به توزیع بسته‌های کمکی نیاز دارند، راجع کنند.^{۲۱}

۲. تخصیص بودجه به نهادهای تطبیق‌کننده برنامه

۱۳۶ میلیون دالر جهت توزیع بسته‌های غذا در ۱۹ ولایات برای وزارت احیاء و انکشاف دهات به عنوان نهاد اصلی تطبیق‌کننده

جدول ۱: بودجه اختصاص یافته به نهادهای تطبیق‌کننده برنامه دسترخوان ملی

واحد بودجوی	مقدار تخصیص یافته	تعداد تخمینی خانواده‌ها
وزارت احیاء و انکشاف دهات	۱۳۶ میلیون دالر	۳۸۱۹۴۱۱
اداره مستقل نهادهای محل	۵۶ میلیون دالر	۶۱۵۵۶۵
شاروالی کابل	۱۰۰ میلیون دالر	۶۲۸۷۴۵

می‌شود.^{۲۵} با این حال، مواردی وجود دارد که بسته‌های غذایی و مبلغ نقدی ۴۰۰۰ افغانی (معادل ۵۲ دالر) بیشتر از یک بار به شهروندان توزیع شده است. در بیشتر موارد، روستای شوراها مردمی اسامی افراد نزدیک به خود را در لست مستفیدشوندگان نوشتند^{۲۶} و حتی مواردی وجود دارد که اشخاص صاحب خانه و موتر نیز بسته‌های غذایی را دریافت کرده‌اند. این موارد در لغمان، کنر، ننگرهار و کاپیسا گزارش شده است.

موضوع دریافت کمک بیش از یک بار نیز در این روند شایع است. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که به نظر می‌رسد این موضوع بیشتر در مناطقی شرقی افغانستان شایع بوده است. برخی از خانواده‌ها با چندین ثبت نام در مناطق مختلف، بسته‌ها را از جاهای مختلف دریافت کرده‌اند.

نکته مهم این است که این تخصیصات به نهاد های دولتی خارج از بودجه ملی صورت گرفته است. این تخصیصات از ربع دوم سال ۱۳۹۹ شروع شد و رویه طوری بود که وزارت مالیه مبلغ مشخصی را به نهادهای مربوطه اختصاص داده و برای تصویب به کابینه ارسال می‌کرد.^{۲۴} ولی هیچ کد و شماره مشخص بودجوی در فهرست اطلاعات بودجه برای برنامه دسترخوان ملی وجود ندارد و در حال حاضر، حکومت ۴۳۴۲۳۸ بسته‌های غذا را خانواده‌های روستایی به تعداد ۱۰۵۴۸۰ خانواده‌های شهری تخصیص داده است.

۳. دوباره شماری و کیفیت پایین

بر اساس مصاحبه‌های انجام شده با نهادهای دولتی، بسته‌های غذایی به ارزش ۴۰۰۰ افغانی تنها یک بار در به شهروندان توزیع

^{۲۴} این موضوع را مدیر بودجه به تاریخ ۱۳ ثور شریک ساخت.

^{۲۵} <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Afghanistan-COVID-19-Relief-Effort-for-Afghan-Communities-and-Households-1.pdf>

^{۲۶} این موضوع به تاریخ ۱۰ ثور در مصاحبه با یکی از مستفیدشوندگان مطرح شد.

این موضوع به تاریخ ۱۱ ثور در مصاحبه با نماینده اداره مستقل ارگان‌های محلی ^{۲۱} مطرح شد.

^{۲۲} <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Operations-Manual-Covid-19-Relief-Efforts-for-Afghan-Communities-and-Households-Project.pdf>

^{۲۳} این موضوع به تاریخ ۱۲ ثور در مصاحبه با رئیس برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و مردم افغانستان مطرح شد.

نظارت از برنامه دسترخوان ملی را همگانی نکرده است و اسناد به طور مستقیم به بانک جهانی به اشتراک گذاشته شده است.^{۳۲}

۵. تطبیق غیرقانونی برنامه؟

پارلمان در هر چهار مرحله بودجه نقش مهمی دارد. دولت تعدیلات بودجه یا بسته‌ی حمایت مالی اضطراری را جهت تصویب به پارلمان فرستاد و پارلمان این بسته را در ماه اسد تصویب کرد. بعداً، ۸ میلیارد افغانی به برنامه دسترخوان ملی در همان سال اختصاص داده شد. برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان در پیش‌نویس اولی سند بودجه که به پارلمان ارسال شد، شامل بود.

مجلس نمایندگان با گنجاندن برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان در بودجه ملی مخالفت کرد و مدعی شد که منابع پروژه‌های دیگر به این برنامه منتقل شده است. برعلاوه گفته شد که این برنامه در برابر فساد آسیب پذیر است و به همین دلیل نمی‌تواند موفق باشد. در حالی که هدف این برنامه کمک اضطراری به خانواده‌ها بود، این برنامه اما درباره دیگر ماه‌های دشوار پیش روی خانواده‌ها ساکت است. به گفته‌ی عضو کمیسیون امور مالی و بودجه مجلس نمایندگان، از بودجه ۱۴ پروژه عمرانی برای تأمین هزینه برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان کاسته شده است.^{۳۳} این عضو مجلس مدعی شد که ۵۶ میلیون افغانی از این برنامه‌ها کاهش یافته است اما نحوه و پلان مصرف این مبلغ هنوز نزد پارلمان مشخص نشده است.

به گفته‌ی اعضای پارلمان، این پروژه به طور غیرقانونی تطبیق می‌شود. پارلمان در روند طراحی این برنامه دخیل نبوده و از این که حکومت نقش مجلس در بودجه را نادیده می‌گیرد، خرسند نیست. علاوه بر این، پارلمان از اجرای برنامه نظارت نمی‌کند و به همین دلیل این برنامه مطابق با موعد خود اجرا نمی‌شود.^{۳۴}

این تحقیق با مستفیدشوندگان زیادی تماس گرفته شد و از آن‌ها در مورد کیفیت بسته‌های غذایی که توسط برنامه دسترخوان ملی توزیع شده پرسیده شد و دیدگاه‌های‌شان دریافت در نظر گرفته شد. پاسخ مستفیدشوندگان این بود که کیفیت مواد در بامیان و هرات پایین بوده و در برخی موارد، آن‌ها حتی به جای استفاده از بسته‌ها برای خود، برای تغذیه مواشی‌شان استفاده کرده‌اند.^{۳۷} در حالی که تفاهم نامه‌ی نیز میان دولت و سکتور خصوصی برای جلوگیری احتکار محصولات غذایی و تضمین کیفیت آنها منعقد شده است، اما مواردی از این دست ناامید کننده است.

۴. نظارت جانب ثالث

دو میکانیزم برای نظارت از برنامه دسترخوان ملی وجود دارد: مشاهدات میدانی و تماس تلفونی (نظارت از راه دور).^{۳۸} نظارت میدانی شامل تشکیل تیم نظارت مشارکتی مردمی از سوی مقامات دولتی و مردم محل می‌باشد. نظارت از راه دور توسط کارکنان مرکز تماس (۳۶ نفر در دفتر مرکزی) انجام می‌شود.^{۳۹} این کارکنان حداقل ۳۰ تماس با خانواده‌ها و اعضای جامعه در جریان توزیع برقرار می‌کنند. تا کنون اما جزئیات این تماس‌ها همگانی نشده است.

برعلاوه‌ی نظارت جانب ثالث که توسط شرکت مشوره‌دهی ای تی آر^{۴۰} به نیابت از بانک جهانی صورت می‌گیرد، میکانیزم‌های نظارتی در سطح محلات نیز وجود دارد. بر اساس گفته‌های مقامات دولتی، کارمندان نظارت و ارزیابی برای نظارت از اجرای برنامه استخدام شده‌اند. همچنین تیم‌های نظارت مشارکتی مردم شکل گرفته‌اند تا روند توزیع را نظارت کنند. اعضای تیم‌های نظارت مشارکتی مردمی باید اعضای کمیته‌های فرعی باشند و نباید عضویت شورای انکشافی مردمی را داشته باشند.^{۴۱} اما هیچ میکانیزم برای نظارت نهادهای مدنی از این برنامه وجود ندارد. شرکت مشوره‌دهی ای تی آر هنوز یافته‌های خود در مورد

^{۳۱} https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Dastarkhwan-e-Meli-Monitoring-Guide-Final_Oct-2020.zip

^{۳۲} همان

^{۳۳} عضو امور مالی و بودجه مجلس نمایندگان این موضوع را به تاریخ ۱۲ ثور در مصاحبه با نویسنده‌ی این تحقیق مطرح کرد.

^{۳۴} همان

^{۳۷} این موضوع در مصاحبه با مستفیدشوندگان در ولایت‌های بامیان و ننگرهار به تاریخ ۱۱ ثور مطرح شد.

^{۳۸} https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/2021/02/Dastarkhwan-e-Meli-Monitoring-Guide-Final_Oct-2020.zip

^{۳۹} همان

^{۴۰} ATR Consultancy

۶. حضور ضعیف جامعه مدنی

این برنامه توسط نهادهای دولتی و با همکاری تمویل‌کننده‌ها طراحی شده است. نهادهای مدنی و نیز پارلمان در مرحله طراحی و تدوین برنامه دخیل نبوده‌اند. این موضوع باعث شده است تا سوالاتی در مورد شفافیت و مشارکت عامه در برنامه‌های این چنین ایجاد شود. مهم است تا مردم بدانند با پول آن‌ها چه برخوردی صورت می‌گیرد و پول که به عنوان مالیه مردم جمع‌آوری می‌شود، چگونه مصرف می‌شود.

۷. میکانیزم شکایات برنامه دسترخوان ملی

برخی موارد مهم در گزارش دوره‌ای که از سوی بانک جهانی نشر می‌شود، برجسته شده است: ۲۳ گزارش در مورد اشخاص غیر واجد شرایط که کمک دریافت کرده‌اند و دو شکایت درباره دریافت کمک از سوی خانواده‌های غیر واجد شرایط.^{۳۵} طبق آخرین گزارش منتشر شده در وبسایت برنامه دسترخوان ملی، در مجموع ۱۲۲۹ شکایت دریافت شده است که ۱۱۲۰ مورد شکایت حل و فصل شده و ۱۰۹ مورد در حال رسیدگی است. این در تناقض با اظهارات یکی از مقامات اداره مستقل ارگان‌های محلی که مدعی شده بود که ما روزانه ۱۲۰ شکایت دریافت می‌نماییم، قرار دارد.

اداره مستقل ارگان‌های محلی پوسترها و بروشورهایی را به منظور آگاهی مردم از میکانیزم درج و رسیدگی شکایات نصب و توزیع کرده است. شکایات را می‌توان از طریق ایمیل باب shekayat.ccnpp@gmail.com، complaints@KMDP@outlook.com و REACH-MRRDgrievance@ccnpp.org به اشتراک گذاشت. برعلاوه، شهروندان می‌توانند با شماره تماس ۳۳۳۰ تماس بگیرند و شکایات‌شان را درج کنند. به همین گونه، سیستم متمرکز دریافت شکایات در اداره مستقل ارگان‌های محلی وجود دارد که تماس به آن رایگان است. مدت زمان برای حل شکایات در سطوح مختلف متفاوت است اما عموماً مدت زمان حل یک شکایت ۳ الی ۳۰ روز است. در حالی که اطلاعات در مورد

رسیدگی به شکایات در وبسایت برنامه دسترخوان ملی موجود است، اما توضیحات درباره شکایات یا سطح جدیت آنها توسط حکومت نشر نمی‌شود.

۸. تدارکات بسته‌های غذایی و شرکای تسهیل قراردادها

بر اساس اسناد که در وبسایت برنامه دسترخوان ملی نشر شده است، بسته غذایی باید مطابق با رهنمود و فورم‌های مشخص تدارکات خریداری شود. شورای انکشافی مردم باید درخواست برای نرخ‌گیری^{۳۶} را از طریق رسانه‌های موجود مثل مسجد، رادیو و مکتب وغیره اعلان کند.^{۳۷} درخواست نرخ‌گیری با فروشنده‌ها و تجاران محل شریک می‌شود و کمیته‌ی ارزیابی متشکل از سه عضو باید نرخ‌ها را بررسی کنند. اما در عمل این گونه نیست. مثلاً، هیچ تبلیغات و یا اطلاعیه‌ای در مورد تدارکات بسته‌های غذایی در جلال‌آباد، لغمان و کاپیسا دیده نشده است.

وزارت احیاء و انکشاف دهات با شرکای تسهیل‌کننده‌ی میثاق شهروندی که کارکرد فنانعت‌بخش داشته‌اند، قرارداد منعقد می‌کند تا به عنوان شرکای تسهیل‌کننده‌ی برنامه‌ی امداد برای خانواده‌ها و اجتماعات افغانستان کار کنند.^{۳۸} این روند از طریق روش‌های تدارکات، از طریق روش‌های تدارکات باز صورت می‌گیرد. اداره مستقل ارگان‌های محلی با شرکای تسهیل‌کننده میثاق شهروندی در شهرهای هرات، جلال‌آباد و قندهار نیز قرارداد منعقد می‌کند. برای ۱۱ مرکز ولایات باقی مانده، اداره مستقل ارگان‌های محلی با شرکای تسهیل‌کننده از طریق تدارکات باز قرارداد می‌کند. شاروالی کابل با نهادهای غیرانتفاعی که تجربه برنامه‌های امدادی یا انکشافی را داشته‌اند، قرارداد می‌کند.

۹. دخیل‌سازی اشخاص محروم جامعه

در مطابقت با اصول همه‌شمولی، هدف اصلی برنامه دسترخوان ملی بیجاشدگان داخلی، کوچی‌ها، عودت‌کنندگان و کسانی که به دلیل مشکلات اقتصادی مهاجر شده‌اند، می‌باشد. هنگام

^{۳۸} <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/۲۰۲۱/۰۲/Operations-Manual-Covid-۱۹-Relief-Efforts-for-Afghan-Communities-and-Households-Project.pdf>

^{۳۵} همان

^{۳۶} Request for Quotation (RFQ)

^{۳۷} <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/۲۰۲۱/۰۲/Community-Procurement-Manual-August-۲۶-۲۰۲۰.zip>

^{۳۸} <https://dastarkhanmili.org/wp-content/uploads/۲۰۲۱/۰۲/Community-Procurement-Manual-August-۲۶-۲۰۲۰.zip>

۱۰. گزارش‌دهی/ شفافیت برنامه/ دسترسی به اطلاعات

وبسایتی برای انتشار اطلاعات مربوط به تطبیق برنامه دسترخوان ملی وجود دارد.^{۳۹} حکومت اطلاعاتی را درباره‌ی تعداد مستفیدشوندگان و شورای‌های انکشافی مردمی که بسته‌های غذایی را دریافت کرده‌اند را نشر کرده است. بر اساس این آمار، به ۶۳٪ شکایات دریافت شده به وسیله‌ی میکانیزم رسیدگی به شکایات رسیدگی شده است.^{۴۰}

بر علاوه، نگرانی‌های درباره دسترسی به اطلاعات وجود دارد. به عنوان مثال، وضعیت یا سطح شکایات ناشناخته است و همگانی نمی‌شود. این شکایات باید در معرض دید عموم قرار بگیرد تا مردم از کم و کیف برنامه آگاه شوند.

آموزش شوراهای انکشافی محلات، اکیدا تاکید می‌شود تا کسانی- که نیاز مبرم به کمک دارند مانند آوارگان و خانواده‌هایی با سرپرست زن را شناسایی کنند. این نکته در تیوری خوش جلوه می‌کند اما ما در این تحقیق به هیچ مدرکی در مورد این که شورای انکشافی مردم بر شناسایی بیجاشدگان داخلی و خانواده‌هایی با سرپرست زن سعی کرده است، دست نیافتیم. این امر باعث پایین آمدن کیفیت این برنامه و دست نیافتن به هدف تعیین شده می-شود.

^{۴۰} همان

^{۳۹} <https://dastarkhanmili.org/?cat=۱۰۵>

نتیجه‌گیری

- در حالی که برنامه دسترخوان ملی متمرکز بر امداد رسانی به شهروندان از طریق توزیع بسته های غذایی است، این برنامه دارای یک سلسله آسیب پذیری ها است که از موفقیت آن جلوگیری می کند. این برنامه به شکل همه شمول طراحی نشده است و میکانیزمی برای دخیل ساختن نهادهای مدنی در نظارت از تطبیق این پروژه وجود ندارد. گزارش هایی وجود دارد که بسته های غذایی به قشر فقیر نمی رسد. با توجه به این که بسته غذایی در نظر گرفته شده صرف برای یک ماه کفایت می کند، این برنامه از موثریت لازم برخوردار نیست. به همین گونه، برنامه بدون تصویب پارلمان در حال تطبیق است که روابط میان پارلمان و وزارت مالیه را در مرحله تصویب بودجه ملی خدشه دار ساخت. این در حالی است که آسیب پذیری های این برنامه در برابر فساد قبل از قبل توسط جامعه مدنی و پارلمان برجسته شده بود.
- میکانیزم نظارت جانب ثالث نیز باید نهادهای مدنی باید در نظارت از اجرای چنین برنامه های بزرگ دخیل سازد.
- با پارلمان باید قبل از تطبیق چنین برنامه هایی مشوره صورت گیرد و رضایت پارلمان جلب شود.
- به محض تأیید فهرست، بسته های غذایی به آنهایی که کنار گذاشته شده اند، دوباره توزیع شود.
- موادی که در بسته های توزیع مواد غذایی وجود دارد باید از کیفیت خوب برخوردار باشد.
- شکایت مردم از توزیع بسته های غذایی بیشتر ازی یکبار در برخی مناطق باید جدی بررسی شود.
- آنچه توزیع می شود به سختی برای یک ماه کافی است. برنامه باید بر اساس نرخ فقر در مناطق مختلف طراحی شود.

سفارشات

- حکومت باید نهادهای مدنی را در طراحی چنین پروژه های بزرگ دخیل سازد.

