

سیگار

اداره سر مفتش ویژه برای
بازسازی افغانستان

SIGAR 16-11 Audit Report

نفت، گاز و مواد معدنی صنایع افغانستان: با کمک ۴۸۸ میلیون
دلاری امریکا، صنایع افغانستان پیشرفت محدودی را نشان می
دهد، و چالش ها مانع پیشرفت و سرمایه گذاری بیشتر می شوند



جنوری
۲۰۱۶

یافته های اداره سیگار:

اکثر کمک های (TFBSO) و (USAID) در بخش ظرفیت سازی در وزارت معادن و پترولیوم و موسسات مربوطه آن و برای ایجاد اصلاحات قانونی، جذب سرمایه گذاری در بخش خصوصی به مصرف رسیده است. (TFBSO) پروژه های کوتاه مدت را جهت رسیدن به نتایج فوری دنبال میکرد، حال آنکه برنامه های (USAID) بالای ظرفیت سازی طویل مدت تمرکز داشت. تلاش های هر دو اداره (TFBSO) و (USAID) در این زمینه دست آوردهای متفاوت داشته است. (USAID) در پاسخ به گزارش اپریل ۲۰۱۵ اداره سیگار که در در مورد (TFBSO) ارائه نموده بود، اداره (USAID) پروژه های که توسط (TFBSO) به وزارت معادن و پترولیوم منتقل شده است را بررسی و هزینه ادامه آنرا تخمین نمود. (USAID) به این نتیجه رسیده است که برای حمایت این پروژه ها بودجه ندارد. بطور جداگانه، اداره سیگار مشخص نموده که نتایج پروگرام های (USAID) بخاطر عدم تعهد وزارت معادن و پترولیوم برای آوردن اصلاحات و سایر چالش ها کاری با دولت افغانستان نتایج متفاوت داشته است.

اداره سیگار نتایج ۱۱ پروژه (TFBSO) که بالغ بر ۲۱۵,۴ میلیون دالر است را بررسی نمود. این بررسی بمنظور شناسایی موارد ذیل بود: (۱) آیا پروژه ها اهداف خود را قبل از مسدود شدن فعالیت های (TFBSO) در افغانستان در ماه دسامبر ۲۰۱۴ بدست آورده است، (۲) با در نظر داشت توانایی های دولت افغانستان، این پروژه ها تا چه اندازه پایدار اند. پروژه های (TFBSO) در کنار سایر موارد قصد توسعه منابع استخراجی، افزایش دسترسی به منابع انرژی و بلند بردن ظرفیت های فنی وزارت معادن و پترولیوم را داشت. ۱۱ پروژه (TFBSO) نتایج مختلط را بدست آورده است، از جمله ۳ پروژه آن نتایج اندک تا عدم دستاورد اهداف پروژه، ۵ پروژه نتایج قسمی و ۳ پروژه بطور کامل اهداف پروژه را بدست آورده است. بطور مثال، (TFBSO) ۴۶,۵ میلیون دالر را بمنظور ظرفیت سازی روند دواطلبی صنایع منزال وزارت معادن بمصرف رسانیده اما در نتیجه یک قرارداد هم از این روند به امضاء نرسیده بنا به دلیل تاخیر از سوی دولت افغانستان در تصویب قانون جدید معادن و روند جدید بررسی قرارداد ها توسط حکومت افغانستان.

اداره سیگار از جمله ۳ پروژه (USAID) که مستلزم توسعه استخراج معادن در افغانستان میباشد، ۲ پروژه آنرا بررسی نموده است. اداره سر مفتش (USAID) تصمیم دارد که پروژه سوم را بررسی کند. اداره سیگار مشخص ساخت که این پروگرام ها موفقیت های مختلط داشته بنا به چالش های کاری با دولت افغانستان. مشخصاً، پروژه سرمایه گذاری و انکشاف معادن برای ثبات افغانستان (MIDAS)، که با هدف ایجاد ظرفیت برای توسعه و تنظیم صنایع استخراجی در افغانستان بود در سال مالی ۲۰۱۴ از جمله تمام ۱۱ شاخص اجرایی کلیدی ۵ شاخص آن بگونه کامل و ۲ شاخص را بگونه قسمی تکمیل کرده است و ۴ شاخص آن کاملاً تکمیل نگردیده است. پروگرام تولید گاز شیرخان (SGGA) که بمنظور ارائه آموزش و کمک فنی به صنایع هایدروکاربن افغانستان راه اندازی شده بود، فقط ۷ مورد از جمله ۲۴ مورد را در سال مالی ۲۰۱۴ تکمیل کرده، ۱۱ مورد آن بگونه قسمی تکمیل و ۴ مورد آن ملغا گردیده است. هرچند عوامل دیگری هم در مورد حاصل نکردن اهداف پروگرام توسط (USAID) نقش داشته است. یافت های اداره سیگار نشان می دهد که عدم تعهد اداره وزارت معادن در آوردن اصلاحات لازم برای استفاده بودجه اختیاری (بودجه که از طریق بودجه ملی دولت افغانستان به مصرف میرسد) یکی از عوامل می باشد. بطور مثال، ۵ شاخص از جمله ۱۱ شاخص اجرایی کلیدی برای پروژه سرمایه گذاری و انکشاف معادن برای ثبات افغانستان (MIDAS) یا بگونه قسمی و یا هم هیچ اهداف خود را به دست نیاورده. عوامل که باعث تکمیل نشدن این اهداف شده عبارت اند از تاخیر در تصویب قانون جدید معادن، مشکل کارمندان در وزارت معادن و پترولیوم، و تصمیم احتمالی (USAID) بمنظور عدم پرداخت بودجه

موارد بررسی شده توسط اداره سیگار

دولت ایالات متحده امریکا تخمین نموده است که افغانستان به ارزش بیش از یک تریلیون دالر امریکایی مواد معدنی، نفت و گاز طبیعی "مواد استخراجی" دارد. یعنی می تواند سالانه بیش از دو میلیارد دالر درآمد برای دولت افغانستان داشته باشد. از سال ۲۰۰۹ بدینسو نیروی کاری موقت برای تجارت و ثبات (TFBSO) وزارت دفاع و اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا (USAID) نزدیک به ۴۸۸ میلیون دالر امریکایی را جهت توسعه استخراج معادن در افغانستان به مصرف رسانده اند. این دومین گزارش اداره سیگار است که در خصوص تلاش های امریکا برای توسعه استخراج معادن در افغانستان، متمرکز می باشد. در گزارش ماه اپریل ۲۰۱۵ دریافتیم که (TFBSO) وزارت دفاع و (USAID) برای رهبری پروژه های خود روش های متفاوت را دنبال نموده اند. نسبت عدم داشتن یک پالیسی مشخص، سفارت ایالات متحده امریکا در افغانستان در قسمت هماهنگی فعالیت های بین سازمانی به هدف توسعه صنایع استخراجی افغانستان اندکی سعی نمود. بطور عموم (TFBSO) با سایر سازمان های فراتر هم هماهنگی نکرده است. همچنان، اداره سیگار گزارش داده است که (TFBSO) تمام پروژه های باقیانده را به وزارت معادن پترولیوم منتقل نموده است، و هیچ سازمان امریکا در افغانستان برنامه ای برای ارائه نظارت دوامدار، ارزیابی، و یا حمایت از پروژه های استخراجی ندارد.

اهداف این بررسی شامل: (۱) بررسی تلاش های (TFBSO) بمنظور توسعه صنایع استخراجی در افغانستان، (۲) بررسی تلاش های (USAID) بمنظور توسعه صنایع استخراجی در افغانستان، (۳) شناسایی چالش ها در ایجاد صنایع استخراجی با ثبات و دوامدار که من حیث یک منبع عایداتی برای دولت افغانستان، میباشد.

اختیاری برای پروژه سرمایه گذاری و انکشاف معادن برای ثبات افغانستان (MIDAS) بعد از ارزیابی توانایی های وزارت معادن در استفاده نمودن بودجه اختیاری (بودجه که از طریق بودجه ملی دولت افغانستان به مصرف میرسد). (USAID) در وزارت معادن و پترولیوم مشکلات را شناسایی نمود و بودجه اختیاری را برای پروژه سرمایه گذاری و انکشاف معادن برای ثبات افغانستان (MIDAS) کاهش داده و در ماه دسامبر ۲۰۱۴ تمام بودجه اختیاری را برای این پروگرام مسدود نمود. طوریکه مقرر (USAID) مستلزم است، وزارت معادن و پترولیوم و موسسات وابسته به آن نتوانستند ثابت کنند که ظرفیت و مدیریت بودجه کمک شده را دارند، و همچنان کدام جدیت یا اهمیت در مورد شفافیت و نگرانی های فساد اداری نشان ندادند.

با وجود مشکلات مشخص شده فوق، کمک های دولت آمریکا به وزارت معادن و پترولیوم منتج به چندین مورد مثبت هم گردیده است. دولت افغانستان در حال حاضر دارنده معلومات جدید زمین شناسی در باره ده ها مناطق مهم است، که میتواند برای جذب سرمایه گذاران مفید باشد. به اساس نظارت سازمان های غیر دولتی بر معادن استخراجی افغانستان، قانون معادن و قانون هایدروکاربن، با وجود کمبودی در چندین عرصه، مورد علاقه و پذیرش بسیاری از سرمایه گذاران در سطح بین المللی قرار گرفته است. مقامات دولت افغانستان اظهار نموده اند که وزارت معادن و پترولیوم در حال انتقال از یک مدل پلان گذاری متمرکز به یک مدل سکاتور خصوصی برای صنایع استخراجی می باشد. علاوه بر این، وزارت معادن و پترولیوم و موسسات مربوطه آن ظرفیت و توانایی های خود را و اعتماد به بازار، مذاکره و تنظیم قراردادهای در یک سطح شفاف را داشته. هرچند، در زمینه های فساد، زیرساخت ها، امنیت و قانون معادن مشکلات چشمگیری باقی مانده است.

فساد یک مانع عمده برای رشد پایدار در صنایع استخراجی افغانستان می باشد. بطور خاص، استخراج غیر قانونی و ثبت نشده و بهره برداری از معادن کوچک همچنان بعنوان یک منبع از درگیری های داخلی، درآمدهای تحقق نیافته دولت و از دست دادن منابع اقتصادی کشور می باشد. یک مقام ارشد دولت افغانستان بیان داشت که بدلیل ثبت نام ناکارآمد و اغلب مملو از فساد، بسیاری از معادن در افغانستان بصورت غیر قانونی فعالیت می کنند. دیده بان شفافیت افغانستان تخمین زده است که ۱۴۰۰ معدن در سراسر افغانستان بگونه غیر قانونی فعالیت نموده که تنها ۷۱۰ معدن فقط در ساحه کابل بصورت غیر قانونی فعالیت می کنند. از طرف دیگر دولت افغانستان گزارش می دهد که تنها ۳۰۰ معدن دارای مجوز کار بوده و به دولت افغانستان مالیات پرداخت می کنند. علاوه بر این، با وجود اینکه قانون معادن سال ۲۰۱۴ دادن مجوز بمنظور استخراج معادن به کارمندان وزارت دفاع ملی، وزارت داخله و مقامات ارشد حکومتی را ممنوع قرار داده است، بسیاری از معادن توسط افراد برجسته سیاسی، جنگ سالاران، اعضای اردوی ملی و پولیس کنترل و استخراج می کردند. به اساس گزارش سازمان های غیر دولتی نظارت بر رشد صنایع استخراجی افغانستان، اگر فساد و بی توجهی به نظارت دولت در بخش معادن ادامه یابد، بیم آن می رود که وضعیت امنیتی افغانستان بیشتر رو به وخامت گرائد.

سرک ها و خطوط آهن افغانستان جهت استفاده برای استخراج معادن ناکافی می باشد. دولت افغانستان اظهار می کند که بسیاری از جاده ها به راحتی قابل عبور توسط وسایط نقلیه نیستند و فقد نصف از این سرک ها در جریان سال باز می باشند. این موضوع انتقال تجهیزات ضروری را برای استخراج معادن دور دست دشوار می سازد. علاوه بر این، خط آهن در افغانستان تقریباً وجود ندارد، به اساس نماینده (TFBSO) چند خط آهن که موجود است استفاده آنها با یکدیگر سازگار نیست. از لحاظ امکان پذیری اقتصادی، محصولات کم ارزش مانند آهن و مس بطور کل نیازمند حمل و نقل از طریق خط آهن به مشتریان یا بنادر می باشد. هرچند حمل و نقل نفت خام توسط موتورها باری می تواند از نظر اقتصادی سود آور باشد، اما مقامات وزارت خارجه اظهار داشتند که به توجه به قیمت های جهانی نفت خام در حال حاضر این روش از لحاظ اقتصادی مناسب نمی باشد. حتی اگر قیمت جهانی نفت خام بلند باشد، کارشناسان (USAID) می گویند که افغانستان فاقد زیرساخت های لازم برای پالایش نفت خام و بارگیری آن برای حمل و نقل می باشد. مقامات (TFBSO) و (USAID) توافق کردند که حمل و نقل گاز طبیعی افغانستان مستلزم گسترش زیرساخت های پایپلاین کنونی می باشد.

وضعیت امنیتی نامناسب یکی دیگر از چالش های مداوم در برابر صنایع استخراجی است. طبق گفته مقامات دولتی افغانستان و ایالات متحده، مناطق غنی از مواد معدنی و هایدروکاربن اغلب در ساحات دور افتاده و خارج از کنترل دولت موقعیت دارد، و استخراج و بهره برداری از آن ها خطرناک می باشد. سایر ساحات مملو از مین های زمینی و مینات منفجر نشده بوده که قبل از بهره برداری مستلزم پاک سازی می باشد. مسائل امنیتی به احتمال زیاد کارمندان دولت افغانستان را از کار کردن در معادن استخراجی جلوگیری میکند.

طبق گزارش شرکت ECC و LLC، تطبیق کننده پروژه سرمایه گذاری و انکشاف معادن برای ثبات افغانستان (MIDAS)، چندین روش است که میتوان قانون جدید معادن در سال ۲۰۱۴ را بهبود بخشید. به طور خاص، طبقه بندی قانون در قسمت "عناصر خاک کمیاب" معادنی شامل است که از دیدگاه جامعه علمی بین المللی از جمله ساحات کمیاب نبوده و باعث اختلال در امور سرمایه گذاران بالقوه می شود. همچنان قانون معادن افغانستان روند دواطلبی را برای صدور جواز استخراج معادن شرط می دادند. هرچند، به اساس پروژه سرمایه گذاری و انکشاف معادن برای ثبات افغانستان (MIDAS) بسیاری از کشورها، به استثنای حالات خاص، جواز استخراج معادن را مطابق به زمان دریافت درخواستی هم از لحاظ قیمت و ميعاد زمانی صادر میکنند. در صورت عدم رسیدگی به مشکلات متذکره، بعید است که صنایع استخراجی در افغانستان بگونه کامل توسعه یابد.

توصیه های اداره سیگار:

اداره سیگار دو توصیه برای (USAID) دارد؛ (۱) با استفاده از نتایج ارزیابی انجام شده فعلی، یک طرح را با وزارت معادن و پترولیوم و موسسات مربوطه آن بمنظور اصلاحات ساختاری ترتیب داده و زمان برای دستیابی به آنها تعیین نماید، (۲) تمام کمک های اختیاری (بودجه که از طریق بودجه ملی دولت افغانستان به مصرف میرسد). به وزارت معادن را به شرط رسیدن وزارت معادن به بلان توافق شده نماید. اداره سیگار نظریات کتبی وزارت دفاع و (USAID) و نظریات فنی وزارت امور خارجه را در پیش نویس این گزارش دریافت نموده است. وزارت دفاع در مورد یافته ها و مطالب دیگر پیش نویس اظهار نظر ننموده، در عوض اداره سیگار را به آموخته های RAND Corporation از (TFBSO) راجع نموده است، حال آنکه از دیدگاه اداره سیگار این ارجاع به آموخته های RAND Corporation به مسائل مورد بحث این بررسی پاسخ ارائه نمی کند. (USAID) با هر دو توصیه اداره سیگار موافقت نموده است.