

Krzysztof PASSELLA\*

## **FINANSE PUBLICZNE AFGANISTANU W OKRESIE WOJNY I DESTABILIZACJI PAŃSTWA POD KONIEC DZIAŁALNOŚCI POLSKIEGO KONTYNGENTU WOJSKOWEGO**

### **Streszczenie**

*Artykuł przedstawia problemy finansów publicznych Prowincji Ghazni i budżetu państwa afgańskiego, które były obserwowane przez Polski Kontyngent Wojskowy podczas XIII i XIV zmiany w latach 2013 i 2014 oraz powodowały zasadnicze trudności w funkcjonowaniu misji ISAF. Nkreślono genezę sytuacji społeczno-gospodarczej prowadzącej do niewydolności systemu fiskalnego, powodującej konieczność utrzymywania budżetu Afganistanu ze środków pomocy międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, w celu powstrzymania naporu talibskiej rebelii.*

**Słowa kluczowe:** *finanse publiczne Afganistanu, Polski Kontyngent Wojskowy w Afganistanie, ISAF, finansowanie terroryzmu Talibów, bezpieczeństwo międzynarodowe*

### **Wstęp: narzędzia do pozyskiwania wiedzy ekonomicznej przez Zespół Odbudowy Prowincji Ghazni**

Autor niniejszej rozprawy uczestniczył w misji Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie (PKW), jako specjalista cywilny zajmujący się wdrażaniem i analizą programu reintegracji bojowników talibskich<sup>1</sup>, czyli ich powrotem do normalnego życia

---

\* ppor. mgr inż. Krzysztof Passella, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, studia doktoranckie, Aktualne miejsce pracy: 1 Ośrodek Radioelektroniczny w Grójcu oraz biegły sądowy w zakresie elektroniki przy Sądzie Okręgowym w Krakowie i przy Międzynarodowym Trybunale Karnym w Hadze.

<sup>1</sup> APRP – „Afghanistan Peace & Reintegration Program” oraz ARP – „Afghanistan Reintegration Program”. Program APRP jest finansowany ze środków pomocy międzynarodowej, natomiast program ARP jest utrzymywany tylko przez Departament Obrony USA, przykładowo: K. Passella, *Sprawozdanie za okres od dnia 14.08.2013 r. do dnia 25.11.2013 r. specjalisty ds. administracji XIII Zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie. PKW w Afganistanie, Zespół Specjalistów PRT,*

w lokalnym społeczeństwie, po odstąpieniu rebeliantów od walki i ich przejściu na stronę legalnego rządu Islamskiej Republiki Afganistanu. Podczas pracy w Amerykańsko-Polskim Zespole Specjalistów PRT<sup>2</sup> zostały dodatkowo pozyskane informacje od Wydziału Finansowego Urzędu Gubernatora, tzw. Mustafitu<sup>3</sup>, dotyczące wydatków i dochodów Prowincji Ghazni za cały rok 1392 i częściowo za rok 1393 (według kalendarza perskiego)<sup>4</sup>.

Zespół PRT rozpoczął swoją działalność w Afganistanie 28 czerwca 2008 roku a zakończył w dniu 25 listopada 2013 roku, tj. z końcem funkcjonowania XIII Zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie. Następnie, w szcążkowej już formie, na jego bazie funkcjonował Zespół ds. Administracji i Rozwoju podczas XIV Zmiany PKW, który został rozwiązany dopiero w maju 2014 roku wraz z wycofaniem się Polskich Sił Zadaniowych (PSZ) z bazy Ghazni do głównej bazy przerzutowej w Bagram koło Kabulu. Polski komponent wojskowo-cywilny PRT był elementem amerykańskiego PRT.

Celem działania Zespołu Specjalistów PRT było wsparcie władz Prowincji Ghazni w zwiększaniu efektywności zarządzania oraz w odbudowie struktur administracji lokalnej. Priorytetem dla PRT były działania zmierzające do rozwoju społeczno-gospodarczego prowincji i zapewnienia stabilizacji. Do szczegółowych celów wynikających z tzw. linii operacyjnych, należały: bezpieczeństwo, administracja, rozwój i działania informacyjne<sup>5</sup>. Spotkania z przedstawicielami władzy prowincji, dystryktów, rady prowincji, służb bezpieczeństwa i wojska, organizacji pozarządowych oraz z lokalnymi przedsiębiorcami i działaczami politycznymi umożliwiały pozyskiwanie kluczowych informacji pozwalających na prowadzenie szerszych analiz, wspomagających wykonywanie podstawowych zadań PKW w obszarach

---

*Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych*, Warszawa 2013, dokument jawny, niepublikowany, a *Guide to the Afghanistan Peace and Reintegration Program – APRP* (2012), Force Reintegration Cell, High Quarter of the International Security Assistance Forces (HQ ISAF).

<sup>2</sup> PRT – „Provincial Reconstruction Team” (Zespół Odbudowy Prowincji).

<sup>3</sup> „Ghazni Province Finance Directorate”.

<sup>4</sup> 1 farwardin 1392 r. odpowiada 21 marca 2013 r., a 1 farwardin 1393 r. to 21 marca 2014 r. według kalendarza gregoriańskiego.

<sup>5</sup> INFOOPS – „Information Operation”.

bezpieczeństwa operacyjnego oraz działań informacyjnych.<sup>6</sup> Działania informacyjne obejmowały m.in. nadzór sił ISAF<sup>7</sup> nad systemem prawnokarnym Prowincji Ghazni<sup>8</sup>, wspomniany już program reintegracji bojowników talibskich oraz co bardzo istotne obserwację procesów gospodarczych w prowincji.

## **1. Otoczenie polityczne wpływające na proces poznawczy**

Rząd w Kabulu i jego struktury w prowincjach oraz w dystryktach nazywany jest w skrócie, z języka angielskiego GIRoA, tj. „Government of the Islamic Republic of Afghanistan”<sup>9</sup>. Polskim odpowiednikiem dla stanowiska gubernatora prowincji<sup>10</sup> jest wojewoda, który w Afganistanie jest mianowany przez Prezydenta Republiki. Gubernator sprawuje władzę w dystryktach poprzez ustanawianych na jego wskazanie polityczne i zatwierdzanych przez rząd oraz prezydenta, subgubernatorów<sup>11</sup>. Ich ranga jest jednak znacznie niższa niż odpowiednio w polskim systemie władzy wykonawczej wicewojewodów. Przykładowo w Prowincji Ghazni w wielu dystryktach subgubernatorzy w ogóle nie wykonują swoich obowiązków, bowiem tereny wiejskie są opanowane przez Talibów, albo też faktyczna władza subgubernatorów ogranicza się tylko do centralnych części dystryktów. Same dystrykty można porównać do dużych gmin miejsko-wiejskich, ze znaczną przewagą rozrzuconych pojedynczych wsi i przysiółków lub ich skupisk, tworzących ośrodki prostej gospodarki rolno-towarowej oraz drobnej produkcji manufakturowej i handlu. Dystrykty wchodzą w skład administracji rządowej. Jedynym ustawowym organem

---

<sup>6</sup> P. Chabielski, *Zespół Specjalistów PRT Ghazni w Islamskiej Republice Afganistanu. Bellona nr 4/2013*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2013, *op. cit.*, s. 139-140.

<sup>7</sup> „International Security Assistance Forces” – Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa w Islamskiej Republice Afganistanu.

<sup>8</sup> RoL – „Rule of Law”, M. Brzozowska, *Sprawozdanie specjalisty ds. prawnych XIII Zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie* oraz M. Brzozowska, *Raport z monitoringu postępowania przez stronę afgańską z zatrzymanymi podejrzanymi o terroryzm. PKW w Afganistanie*, Zespół Specjalistów PRT, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, Warszawa 2013, dokumenty jawne, niepublikowane.

<sup>9</sup> Islamska Republika Afganistanu.

<sup>10</sup> PGOV – „Provincial Governor”.

<sup>11</sup> SGOV – „Subgovernor”.

samorządowym na szczeblu prowincji jest Rada Prowincji<sup>12</sup>, składająca się z radnych wskazywanych w wyborach bezpośrednich i powszechnych, przeprowadzanych w tym samym czasie co wybory prezydenckie i parlamentarne. Wybory odbywają się co pięć lat, a ostatnie zostały przeprowadzone w maju 2014 roku. Rada Prowincji współpracuje z gubernatorem i urzędem gubernatora oraz z subgubernatorami, ale posiada jedynie kompetencje doradcze i opiniotwórcze.

Obok formalnej władzy rządowej i wymiaru sprawiedliwości w Afganistanie funkcjonuje także system nieformalny, istniejący tam od wieków na terenach wiejskich, ale też w ośrodkach miejskich. Jest sprawowany przez tzw. *jirgii* i *shury*, które wydają rozstrzygnięcia na podstawie *prawa szarijatu*, lokalnych zwyczajów, tradycji oraz zbiorowej mądrości starszyny. *shury* to lokalne rady, zarówno religijne jak i świeckie, występujące jako *shury Ulemów* (islamskich uczonych) oraz *shury starszyny*. *Jirgii* są podobne do *shur*, aczkolwiek bardziej powszechne wśród plemienia Pasztunów. są to zgromadzenia starszyny bądź przywódców. Zarówno *shury*, jak i *jirgi* są zwoływane w celu rozwiązania sporów bądź podjęcia decyzji w sprawach dotyczących danej społeczności. Błędem jest postrzeganie tych instytucji jako zacofanych. w istocie są one bardzo rozwinięte, co przejawia się szczególnie w procesie podejmowania decyzji oraz ich strukturze. w typowej *jirdze* decyzje są podejmowane w oparciu o dobrze rozwinięte rozumienie moralności oraz sprawiedliwości, jak np. *Kodeksu Pashtunwali*<sup>13</sup>. Nadto, w niektórych przypadkach przewidziana jest możliwość odwołania się, czyli apelacji od decyzji *jirgi*.

---

<sup>12</sup> PC – „Provincial Council”.

<sup>13</sup> *Kodeks Pashtunwali* to system norm zwany w literaturze Honorowym Kodeksem Pasztunów, który bardzo długo istniał jedynie w tradycji ustnej. Przekazywany z pokolenia na pokolenie określał zasady współzycia obowiązujące członków plemienia, zawierał normy prawa zwyczajowego oraz idee i wartości kształtujące tradycję Pasztunów wyróżniającą ich spośród innych grup etnicznych Afganistanu. Kodeks określał między innymi zespół cech, jakie winny charakteryzować prawdziwego Pasztuna. Wzór postępowania nie występuje w formie nakazów, zakazów czy zaleceń, lecz najczęściej w kategoriach moralnego obowiązku. Kodeks ten został spisany przez Ghijamuddina Chadima i wydany w Kabulu w 1331 r. *hidżry* (1953 r.) pt. *Pashtunwali*, gdzie w kilkudziesięciu rozdziałach autor omawia cechy charakteru i postawy właściwe prawdziwemu Pasztunowi, ilustruje swoje wywody urywkami poezji pasztuńskiej i przykładami z historii.

Afganistan przechodzi kolejny trudny okres w swojej historii czyniąc od 2002 roku ogromne starania na rzecz odbudowy niemalże od podstaw gospodarki kraju i przywrócenia ładu administracyjnego po krwawych rządach Talibów, którzy pomimo utraty władzy w styczniu 2002 roku wciąż znacząco destabilizują sytuację polityczną i atakują systemy bezpieczeństwa wewnętrznego kraju, prowadząc bardzo aktywną ofensywę terrorystyczną, nazywaną konfliktem asymetrycznym pomiędzy rebeliantami a siłami ISAF<sup>14</sup>, w tym w szczególności z wojskami Armii USA.

Zamach stanu na monarchię konstytucyjną 17 lipca 1973 roku i utworzenie Republiki Afganistanu<sup>15</sup>, która następnie została obalona w 1978 roku przez radykalną frakcję *Chalk* (Lud) komunistycznej Ludowo-Demokratycznej Partii Afganistanu (LDPA)<sup>16</sup>, inwazja radziecka w grudniu 1979 roku, a w konsekwencji wojna domowa islamskich bojowników (Mudżahedinów) przeciw władzy komunistycznej<sup>17</sup> aż do roku 1992, obalenie rządu Mudżahedinów przez Talibów w 1996 roku<sup>18</sup>, usuniętych z kolei na skutek amerykańsko-brytyjskiej operacji wojskowej *Enduring Freedom*<sup>19</sup>, przerwały rozpoczęty w latach sześćdziesiątych XX wieku program reform prawa i ustabilizowania finansów państwa, do których to reform powrócono dopiero w roku 2002. w ramach podjętych wówczas działań uchwalono wiele aktów prawnych odpowiadających bieżącym potrzebom, między

---

<sup>14</sup> Misję ISAF państwa NATO rozpoczęły 25 kwietnia 2007 r. a zakończyły 29 grudnia 2014 r., z chwilą zapoczątkowania misji szkoleniowo-doradczej „Resolution Support”.

<sup>15</sup> Republika Afgańska powstała w wyniku bezkrwawego odsunięcia od władzy króla Zahir Shaha przez byłego premiera Mohammada Daud Chana (w latach 1953-1963), przy wydatnym wsparciu umiarkowanej frakcji *Parczam* (Sztandar) z partii komunistycznej LDPA. Republika odznaczała się silną władzą wykonawczą Prezydenta Daud Chana, będącego równocześnie premierem rządu, ministrem obrony i ministrem spraw zagranicznych. Władza wykonawcza uciekała się do terroru przeciwko opozycji. Była to autorytarna forma rządów. Demokratyczna konstytucja z 1964 roku została zawieszona przez prezydenta. w 1977 roku Wielkie Zgromadzenie zatwierdziło nową konstytucję wprowadzającą prezydencką formę sprawowania władzy i system jednopartyjny oparty na Partii Rewolucji Narodowej, zamiast dotychczasowego pluralistycznego ustroju republikańskiego.

<sup>16</sup> Tzw. Rewolucja kwietniowa wprowadzająca 30 kwietnia 1978 r. Demokratyczną Republikę Afganistanu o ustroju socjalistycznym.

<sup>17</sup> Wojska ZSRR całkowicie opuściły Afganistan w 1989 r.

<sup>18</sup> Utworzyli Islamski Emirat Afganistanu.

<sup>19</sup> Od października 2001 do kwietnia 2002 r., natomiast stolica kraju Kabul została zdobyta przez Mudżahedinów w styczniu 2002 r.

innymi w 2004 roku Tymczasowy kodeks postępowania karnego, a także ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi oraz narkomanii<sup>20</sup>, a później również Ustawę o zwalczaniu korupcji i Ustawę o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu.

## **2. Podstawowe problemy związane z badaniami nad finansami publicznymi Prowincji Ghazni**

Zasadniczym problemem dla przeprowadzenia kompleksowej analizy finansów publicznych Prowincji Ghazni jest niestety fakt, iż informacje budżetowe nie były zbierane systematycznie przez cywilnych specjalistów ani żołnierzy, tj. począwszy od III Zmiany PKW w roku 2008, a skończywszy na XIV zmianie, która funkcjonowała od października 2013 roku do maja 2014 roku. Nie istnieją sukcesywnie uzupełniane bazy danych budżetowych, a co więcej ze zmiany na zmianę PKW dokumenty przechowane na komputerach specjalistów były wykasowywane. Natomiast inne kserokopie dokumentów finansowych prowincji niż te, które udało się autorowi zachować, zostały przy opuszczaniu bazy w Ghazni spalone na polecenie Dowódcy Zespołu ds. Administracji i Rozwoju, czego autor już nie był świadkiem, albowiem powrócił do Polski w pierwszym kwartale 2014 roku.

Każdy z polskich specjalistów, który zajmował się ekonomią i finansami prowincji był zobowiązany sporządzić całościowy raport pod koniec swojej pracy w danej zmianie PKW. Autor mógł jedynie zapoznać się z raportem specjalisty ds. ekonomii XIII Zmiany PKW. Po jego przeczytaniu należy dojść niestety do wniosku, iż wartość poznawcza opracowania była nader skromna, analizy zostały sporządzone powierzchownie, bez odpowiedniej systematyki badań i postawienia tez oraz z wieloma podstawowymi błędami merytorycznymi. z całości dokumentu nie wpływały jakiegokolwiek wnioski pozwalające realnie ocenić sytuację budżetową Prowincji Ghazni na przestrzeni paru lat obecności polskich wojsk w tej prowincji, a tym bardziej opracowanie nie dawało podstaw do sformułowania hipotezy odnośnie kształtowania się budżetu i jego źródeł finansowania na przyszłość<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> E. Jensen, An introduction to the Law of Afghanistan. Afghanistan Legal Education Project (ALEP), Stanford Law School, Stanford 2009, *op.cit.*, s. 160.

<sup>21</sup> Raport jest dostępny do użytku wewnętrznego w Dowództwie Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych w Warszawie, autor Ż. Babko.



Działania amerykańsko-polskiego Zespołu Odbudowy Prowincji koncentrowały się na zaproponowaniu projektów inwestycyjnych, tj. głównie budowy szkół, ośrodków zdrowia, sierocińców, centrum reagowania kryzysowego w Ghazni, obiektów hydrotechnicznych, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a także infrastruktury drogowej, terenów zielonych oraz opracowywaniu różnorodnych szkoleń zawodowych dla administracji, przedsiębiorców i ludności, które następnie były realizowane przez wybieranych w przetargach wykonawców afgańskich<sup>22</sup>. Jednakże problemem w analizie wydatków majątkowych Prowincji Ghazni jest nie tyle samo finansowanie przez siły ISAF przedsięwzięć infrastrukturalnych, podnoszących znacząco majątek własny prowincji, ale brak ich ujmowania w formie dotacji, czyli jako dochodu budżetowego administracji rządowej prowincji.

Podobna przeszkoda występuje odnośnie wydatków inwestycyjnych finansowanych bezpośrednio przez rząd centralny na poziomie prowincji, bowiem nie są one ujmowane w wydatkach prowincji. Znamienne może być tutaj stwierdzenie Szefa Mustafiatu Shafiqullaha Walizady<sup>23</sup>, iż średnio 60% wydatków bieżących<sup>24</sup> w każdej z prowincji Afganistanu jest pokrywana z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, a 100% wydatków inwestycyjnych, nazywanych przez rząd budżetem rozwojowym<sup>25</sup>, jest finansowana głównie przez USA i państwa koalicji międzynarodowej ISAF oraz inne kraje niezaangażowane bezpośrednio w misję stabilizacyjną<sup>26</sup>, czego właśnie przykładem był wspomniany program

---

<sup>22</sup> Omówienie działalności polskiego PRT jest dostępne na stronie internetowej [www.isaf.wp.mil.pl/pl/115.html](http://www.isaf.wp.mil.pl/pl/115.html) [dostęp 03.01.2015 r.].

<sup>23</sup> Odpowiednik w Polsce dyrektora wydziału finansów i budżetu w urzędzie wojewódzkim lub skarbnika w gminie miejskiej na prawach powiatu; spotkanie informacyjne specjalistów Zespołu ds. Administracji i Rozwoju w Mustafiacie Prowincji Ghazni w dniu 11 grudnia 2013 r.

<sup>24</sup> Tzw. z ang. *Operating Budget*, za rok budżetowy 1392 r. wyniósł 213,370 mld AFG., czyli przeliczając po kursie NBP na dzień 20.03.2014 r. tj. 100 AFG = 5,4228 PLN, osiągnął 11,571 mld PLN, *Annual Performance Review Report FY 1392 on Strategic Plan (2014)*, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul, op. cit., s. 5.

<sup>25</sup> Tzw. z ang. „Core Development Budget”, za rok budżetowy 1392 r. wyniósł 147,018 mld AFG., po kursie NBP 100 AFG = 5,4228 PLN na dzień 20.03.2014 r. tj., osiągnął 7,972 mld PLN, *ibidem* s. 5.

<sup>26</sup> Całkowita pomoc międzynarodowa (państw i instytucji finansowych) wyniosła w 2010 r. 10,8 mld USD, a w roku 2011 Afganistan otrzymał zewnętrzne wsparcie finansowe w kwocie 12,9 mld USD, *Development Cooperation Report*, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul 2012, op. cit., s. 21.

reintegracji rebeliantów APRP<sup>27</sup>.

Bez dostępu do szczegółowych danych finansowych na poziomie rządu w Kabulu trudno jest autorowi potwierdzić powyższy stan rzeczy, jednakże znamienne jest, iż siła podatkowa administracji rządowej w Prowincji Ghazni sprowadza się do ściągania podatków tylko z samego miasta Ghazni i pobliskich wsi. Czego pośrednim dowodem jest informacja, iż na podstawie dokumentów źródłowych w roku budżetowym<sup>28</sup> 1392 wydatki bieżące wyniosły około 2,52 mld afgani, a dochody podatkowe przyniosły zaledwie 282 mln afgani<sup>29</sup>, czyli pokrywały tylko 11% wydatków bieżących prowincji.

Wydatki i dochody Prowincji Ghazni za ostatni zamknięty rok budżetowy<sup>30</sup> zostaną przeanalizowane w kolejnych rozdziałach artykułu.

### **3. Analiza wydatków bieżących za rok budżetowy 1392**

Struktura wydatków budżetowych Prowincji Ghazni odzwierciedla trudną sytuację bezpieczeństwa wewnętrznego w Afganistanie oraz centralizację na poziomie rządu zarządzaniem środkami publicznymi w prowincjach. Zestawienie danych budżetowych Prowincji Ghazni wskazuje<sup>31</sup>, iż w roku budżetowym 1392 głównymi elementami wydatków bieżących były środki w wysokości 1,16 mld AFG przeznaczone na Afgańską Policję Narodową ANP<sup>32</sup>, wynoszące 46,07%

---

<sup>27</sup> Finansowany w kwocie 220 mln USD na lata 2010-2015 przez Australię, Danię, Estonię, Finlandię, Hiszpanię, Holandię, Japonię, Korea Południową, Niemcy, USA, Wielką Brytanię i Włochy.

<sup>28</sup> Rok budżetowy 1392 według kalendarza perskiego odpowiada kalendarzowi gregoriańskiemu od 21 marca 2013 r. do 20 marca 2014 r.

<sup>29</sup> Dokładnie, wydatki bieżące – 2.515.101.276 AFG, dochody z podatków – 282.479.065 AFG; przeliczając po kursie średnim NBP na dzień 20.03.2014 r., gdzie 100 AFG = 5,4228 PLN, wydatki bieżące wynosiły 136.388.912 PLN, a dochody podatkowe to tylko 15.318.274 PLN.

<sup>30</sup> Artykuł złożono do recenzji przed zakończeniem w Afganistanie roku budżetowego 1393 (21.03.2014 r.-20.03.2015 r.).

<sup>31</sup> Allotment Report (1392) by Province (2014), Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Ghazni (materiały dostępne w archiwum autora).

<sup>32</sup> „Afghan National Police”, wchodzi w skład ANSF („Afghan National Security Forces”), czyli Afgańskich Narodowych Sił Bezpieczeństwa, skupiających jeszcze Afgańskie Siły Zbrojne (ANA – „Afghan National Army”), Narodowy Dyrektoriat Bezpieczeństwa (NDS – „National Directorate of Security”), Afgańską Policję Pomocniczą (AUP – „Afghan Auxiliary Police”) i Afgańską Policję Graniczną (ABP – „Afghan Border Police”).



budżetu prowincji<sup>33</sup> oraz wydatki na szkolnictwo podstawowe i zawodowe w kwocie – 34,79% (875 mln AFG), w tym znajdują się wydatki na eliminację powszechnego analfabetyzmu, będącego jednym z głównych problemów społecznych Afganistanu<sup>34</sup>.

Do wydatków na utrzymanie bezpieczeństwa należy doliczyć środki przeznaczone na Sąd Apelacyjny (0,74%), więzienie w Ghazni (1,52%), program zwalczania narkotyków (0,07%), utrzymanie lokalnego biura Ministerstwa Sprawiedliwości (0,48%), Cywilną Prokuraturę Apelacyjną (0,35%), Wojskową Prokuraturę Apelacyjną (0,05%), Prokuraturę ds. zwalczania terroryzmu Narodowego Dyrektoriatu Bezpieczeństwa<sup>35</sup> (0,07%) oraz Biuro Zarządzania Kryzysowego Prowincji Ghazni (0,06%).

Razem wydatki na organy bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości pochłaniają, aż połowę środków bieżących prowincji (49,41%), zamykając się w roku 1392 kwotą 1,24 mld AFG.

Innym punktem widzenia jest wyodrębnienie z wydatków bieżących środków przekazywanych przez ministerstwa na realizację zadań własnych administracji centralnej w prowincjach. W stosunku do pozostałych wydatków stanowiły one w ostatnim roku obrotowym aż 56,45% (1,42 mld AFG) spożytkowanych wydatków prowincji.

**Tabela nr 1. Środki przekazywane przez ministerstwa i ich udział w budżecie Prowincji Ghazni w roku 1392 (bez udziału kwot z MSW)**

Klasyfikacja budżetowa	Nazwa ministerstwa	Przekazane kwoty [tys. AFG]	Udział w budżecie prowincji [%]
2000	Ministerstwo Finansów	23 231,4	0,92
2400	Ministerstwo ds. religii i pielgrzymów	9 524,1	0,38
2500	Ministerstwo Handlu	3 151,6	0,13
2700	Ministerstwo Edukacji	875 095,7	34,79

<sup>33</sup> Utrzymanie zdolności operacyjnej 37,17% oraz płace funkcjonariuszy 8,90%.

<sup>34</sup> w roku 2011 poziom analfabetyzmu szacowano na 71,9% w całości populacji. Przy czym analfabetyzm jest definiowany, jako osoby w wieku 15 lat i więcej nie potrafiące pisać i czytać. Wśród mężczyzn odsetek ten wynosił 56,9%, a wśród kobiet był zdecydowanie wyższy – 87,4%.

<sup>35</sup> NDS – służba specjalna wywiadu, kontrwywiadu i bezpieczeństwa wewnętrznego, głównie zaangażowana w zwalczanie bojowników talibskich i ochronę administracji rządowej oraz walkę z korupcją, handlem ludźmi, narkotykami i nielegalnym obrotem bronią oraz materiałami wybuchowymi.

Klasyfikacja budżetowa	Nazwa ministerstwa	Przekazane kwoty [tys. AFG]	Udział w budżecie prowincji [%]
2800	Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego	37 514,6	1,49
2900	Ministerstwo ds. imigrantów i repatriantów	1 515,6	0,06
3200	Ministerstwo Kopalń i Przemysłu	3 667,9	0,15
3400	Ministerstwo Komunikacji	6 162,2	0,25
3500	Ministerstwo Gospodarki	2 055,5	0,08
3600	Ministerstwo Kultury i Informacji	8 732,4	0,35
3700	Ministerstwo Zdrowia	13 535,8	0,54
3800	Ministerstwo ds. równouprawnienia kobiet	2 690,2	0,11
3900	Ministerstwo Rolnictwa	20 500,7	0,82
4200	Ministerstwo Prac Publicznych	50 755,6	2,02
4300	Ministerstwo Odbudowy i Rozwoju Obszarów Wiejskich	6 236,4	0,25
4500	Ministerstwo Transportu	3 109,5	0,12
4600	Ministerstwo ds. plemion i granic	1 309,6	0,05
4700	Ministerstwo Polityki Społecznej	111 295,7	4,43
4800	Ministerstwo ds. zwalczania narkotyków	1 672,5	0,07
4900	Ministerstwo ds. rozwoju urbanizacji	1 584,7	0,06
5000	Ministerstwo Sprawiedliwości	11 978,7	0,48
	<b>Razem:</b>	<b>1 195 320,6</b>	<b>47,53<sup>36</sup></b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Allotment Report (1392) by Province...

Gdyby doliczyć do powyższych 47,53% strumieni pieniężnych przekazywanych przez ministerstwa, poprzednio wspomniane 46,07% wydatków bieżących przeznaczonych na Policję, przychodzące z budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, to okaże się, iż około 94% budżetu Ghazni stanowią *de facto* kwoty przekazane przez rząd centralny w Kabulu (2,36 mld AFG).

Przy takich warunkach finansowania centralnego i znikomej sile podatkowej prowincji, tak naprawdę pochodzącej tylko z opodatkowania samego miasta Ghazni, w ogóle nie może być mowy o pokryciu przez

<sup>36</sup> Całkowite wydatki bieżące Prowincji Ghazni w roku 1392 to 2 515 101 276 AFG

provincję wydatków majątkowych z własnych źródeł, czyli z wartości dodanej, która winna być wytwarzana przez lokalne społeczeństwo i przedsiębiorstwa. Sytuacja wyjaśniałaby podejrzenie autora, iż budżet prowincji nie jest w stanie skorzystać z przychodów w postaci kredytów lub pożyczek bankowych. Stąd, brak jest w pozyskanych dokumentach wyszczególnienia przychodów i rozchodów. Widoczne w budżecie są tylko odsetki od środków zdeponowanych przez Urząd Gubernatora Prowincji na rachunkach bankowych, czyli 81 tys. AFG w New Kabul Bank i 152 tys. AFG w Azizi Bank w Ghazni<sup>37</sup>. Należy przyjąć, że cały ciężar finansowania wydatków inwestycyjnych prowincji oraz eliminowania deficytu budżetowego spoczywa na rządzie centralnym, który korzysta z finansowania kapitałem obcym, tj. głównie z bezzwrotnej pomocy rządu USA i innych państw demokratycznych. Prawdopodobnie wspiera się także długoterminowymi kredytami pochodzącymi z międzynarodowych instytucji finansowych oraz banków komercyjnych, które współpracują z transnarodowymi korporacjami inwestującymi w wydobywanie i transport surowców naturalnych w Afganistanie<sup>38</sup>. Środki mogą także pochodzić od firm kontrolowanych przez państwa ościenne, a nawet bezpośrednio od samych rządów Pakistanu, Iranu, Indii i Chin, lokujących w Afganistanie swoje interesy polityczne i gospodarcze<sup>39</sup>.

Pośród poszczególnych części budżetu Prowincji Ghazni można zauważyć pozycje dotyczące różnorodnych urzędów, które w porównaniu do zasad przyjętych w Polsce, gdzie obowiązuje finansowanie bezpośrednie z budżetu państwa<sup>40</sup>, w Afganistanie natomiast środki przechodzą przez budżet prowincji. Jednakże ich suma nie przekracza 1,5% środków będących w dyspozycji gubernatora prowincji. Choć pośród tych instytucji znajdują się Cywilna Prokuratura Apelacyjna, Sąd Apelacyjny i Niezależna Komisja Wyborcza, które mogą mieć wpływ na przestrzeganie prawa przez osoby zatrudnione w Urzędzie Gubernatora Prowincji i w organach podporządkowanych gubernatorowi. Afganistanie, państwie wieloetnicznym, ogarniętym

---

<sup>37</sup> Przez ten sam bank w Ghazni są dokonywane rozliczenia w programie APRP.

<sup>38</sup> Hipoteza autora.

<sup>39</sup> W. Zaborowski, *Polityka Chin wobec Afganistanu w kontekście zakończenia misji ISAF*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr III-IV (23–24)/2012, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, *op.cit.*, s. 141-164.

<sup>40</sup> Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za rok 2014. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

nieprzerwanie wojną od 1978 roku, korupcja przeniknęła wszystkie szczeble zarządzania krajem i różnorodne obszary życia społecznego<sup>41</sup>. Stąd, ulokowanie prokuratury i sądu apelacyjnego w zależności finansowej od gubernatora prowincji wydaje się nietrafnym rozwiązaniem.

Tabela nr 2. Wydatki niektórych organów władzy wykonawczej i sądowniczej przechodzące przez budżet Prowincji Ghazni z 1392

Klasyfikacja budżetowa	Nazwa ministerstwa	Przekazane kwoty [tys. AFG]	Udział w budżecie prowincji [%]
1400	Sąd Apelacyjny	18 649 380	0,74%
5100	Cywilna Prokuratura Apelacyjna	8 918 722	0,35
5110	Wojskowa Prokuratura Apelacyjna	1 246 173	0,05
5120	Prokuratura ds zwalczania terroryzmu Narodowego Dyrektoriatu Bezpieczeństwa	1 669 597	0,07
6300	Narodowy Komitet Olimpijski	1 573 251	0,06
7200	Niezależna Komisja Wyborcza	773 996	0,03
7300	Centralny Departament Statystyczny	1 181 356	0,05
	<b>Razem:</b>	<b>34 012 475</b>	<b>1,35%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Allotment Report (1392) by Province...

Problemy społeczne Afganistanu mają swoje odzwierciedlenie w strukturze instytucji rządowych, odpowiedzialnych za rozwiązywanie kluczowych wyzwań dla rozwoju tego państwa. Dotyczą przede wszystkim zagadnień wyznaniowych, w których islam tradycyjnie odbija się we wszystkich obszarach ludzkiej aktywności, co jest zasadniczą trudnością dla osób z europejskiego kręgu kulturowego w zrozumieniu afgańskiej rzeczywistości: obyczajów, zarządzania państwem, organizacji pracy urzędów i ich efektywności, czy różnego podejścia do problemu korupcji w finansach publicznych i usługach dla ludności.

<sup>41</sup> Afganistan na liście Transparency International zajmował w 2013 roku ostatnie miejsce, wraz z Koreą Północną i Somalią, jako najbardziej skorumpowane państwa na świecie; miejsce 175, indeks CPI („Corruption Perceptions Index”) = 8 pkt, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> [dostęp 02.10.2014 r.].

Permanentny stan zagrożenia, ucieczka ludności z terenów walk i poszukiwanie pracy oraz lepszych warunków życia w Iranie, Pakistanie, krajach Zatoki Perskiej, codzienne zamachy terrorystyczne na instytucje i osoby reprezentujące legalną władzę wykonawczą, sądowniczą i ustawodawczą, powszechna przemoc wobec kobiet i dzieci, zniszczony przemysł i gospodarka oparta głównie na drobnej wymianie towarowej i prostych, starych technologiach, zacofane rolnictwo, porównywalne do czasów feudalnych w Europie, bardzo ograniczony dostęp dla ludności wiejskiej do infrastruktury (dróg, wody pitnej, edukacji, wymiaru sprawiedliwości), brak dostępu dla przedsiębiorców do kapitału obcego powodują, iż afgański rząd musiał powołać odpowiednie organy administracji rządowej, aby poczynić jakiegokolwiek starania w celu zniwelowania narosłych od wieków problemów społecznych. Stworzono specjalne instytucje na poziomie ministerstw, działające w prowincjach poprzez środki kierowane z budżetu państwa do budżetu prowincji. są one odpowiedzialne za pomoc w migracjach, wdrażaniu podstawowych praw dla kobiet i dzieci, wspieraniu nowoczesnego rolnictwa, które obecnie zostało opanowane przez produkcję narkotyków, gdzie zyski m.in. czerpią Talibowie i międzynarodowa przestępczość. Instytucje te powinny przeciwdziałać bezrobociu, tworzyć realne warunki dla rozwoju zacofanych obszarów wiejskich, a także pomagać w rozwiązywaniu konfliktów plemiennych, będących podłożem dla krwawych starć o władzę w dystryktach, niejednokrotnie też o codzienny dostęp do wody i pastwisk. Jednym z najbardziej istotnych działań jest utrwalenie legalnej władzy wykonawczej w centrach dystryktów i na wsiach, w którym to procesie siły ISAF ponosiły główny wysiłek i doznawały znaczących strat w ludziach i sprzęcie, usilnie próbując wspierać administrację prowincji<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Powołano w tym celu specjalny organ administracyjny działający pn. IDLC – „Independent Directorate of Local Governance” (Niezależny Dyrektoriat ds. lokalnej administracji), wspierający gubernatora prowincji i jego subgubernatorów w ustanawianiu stabilnej władzy rządowej w dystryktach.

Tabela nr 3. Wydatki przeznaczone na politykę społeczną przekazane w 1392 roku do budżetu Prowincji Ghazni

Klasyfikacja budżetowa	Nazwa ministerstwa	Przekazane kwoty [tys. AFG]	Udział w budżecie prowincji [%]
2400	Ministerstwo do spraw religii i pielgrzymów	9 524,1	0,38
2900	Ministerstwo ds. imigrantów i repatriantów	1 515,6	0,06
3800	Ministerstwo ds. uprawnienia kobiet	2 690,2	0,11
4103	Departament Prac Irygacyjnych	10 254,1	0,41
4200	Ministerstwo Prac Publicznych	50 755,6	2,02
4300	Ministerstwo Odbudowy i Rozwoju Obszarów Wiejskich	6 236,4	0,25
4600	Ministerstwo ds. plemion i granic	1 309,6	0,05
4700	Ministerstwo Polityki Społecznej	11 1295,7	4,43
4800	Ministerstwo ds. zwalczania narkotyków	1 672,5	0,07
5120	Prokuratura ds. zwalczania terroryzmu Narodowego Dyrektoriatu Bezpieczeństwa - NDS	1 669,6	0,07
5900	Niezależny Dyrektoriat ds. lokalnej administracji	58 652 338	2,33
6200	Reforma administracji i komunikacji ze społeczeństwem	1 192 551	0,05
6800	Biuro Zarządzania Kryzysowego	1 446 457	0,06
7600	Niezależny Departament ds. wspierania plemienia Kuchi <sup>43</sup>	440 950	0,02
	<b>Razem:</b>	<b>258 655 801</b>	<b>10,31</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Allotment Report (1392) by Province...

Z powyższego zestawienia wynika, iż środki przeznaczone w Prowincji Ghazni na rozwiązywanie kluczowych problemów rozwojowych afgańskiego społeczeństwa wynosiły zaledwie 10%

<sup>43</sup> Koczownicze plemię w Afganistanie zajmujące się wypasem bydła, często popadające w konflikty z osiadłymi grupami etnicznymi o dostęp do wody i pastwisk



wydatków bieżących, co czyni ich wielkość niewspółmiernie małą w porównaniu do 46% wydatków na policję i 35% na szkolnictwo. Oczywiście, ostatnia pozycja też mieści się w rozumieniu eliminacji zacofania społecznego, jednakże jest to przede wszystkim działanie ciągłe, będące w każdym systemie politycznym stałym obowiązkiem realizowanym przez administrację danego państwa.

Do dalszej analizy wybrano cztery, poniżej przedstawione części budżetu prowincji, których struktura finansowa, tj. zawarte w nich działania, mogą wskazywać na pewien sposób myślenia, czy też przyjęte priorytety przez afgańską administrację prowincji w zarządzaniu obszarami problemowymi.

**Tabela nr 4. Szczegółowe przedstawienie wydatków w budżecie Prowincji Ghazni na zadania zlecane przez wybrane ministerstwa w roku 1392**

Klasyfikacja budżetowa	Nazwa ministerstwa	Przekazane kwoty [AFG]	Udział w budżecie prowincji [%]
<b>kl. 2400</b>	<b>Ministerstwo do spraw religii i pielgrzymów</b>	<b>9 524 082</b>	<b>100</b>
dział 241	Obsługa pielgrzymów	4 907 696	51,53
dział 242	Obsługa osób ubiegających się o tytuł Hajj <sup>44</sup>	274 266	2,88
dział 243	Obsługa Awgat	376 485	3,95
dział 244	Wydatki administracyjne i usługi finansowe	3 965 635	41,64
<b>kl. 2700</b>	<b>Ministerstwo Edukacji</b>	<b>875 095 683</b>	<b>100</b>
dział 271	Podstawowa edukacja i wiedza o islamie	805 279 642	92,02
dział 272	Rozwój systemu edukacyjnego i szkolenie nauczycieli	20 248 842	2,31
dział 273	Średnia i zawodowa edukacja szkolna	14 965 027	1,71
dział 274	Eliminowanie analfabetyzmu	14 490 848	1,66
dział 275	Zarządzanie oświatą	20 111 324	2,30
<b>kl. 3900</b>	<b>Ministerstwo Rolnictwa</b>	<b>20 500 689</b>	<b>100</b>
dział 391	Zarządzanie zasobami naturalnymi	6 663 295	32,50
dział 392	Produkcja rolna	8 039 425	39,22

<sup>44</sup> Osoby, które odbyły pielgrzymkę do Mekki mogą nosić przed pierwszym imieniem tytuł *Hajj*.

Klasyfikacja budżetowa	Nazwa ministerstwa	Przekazane kwoty [AFG]	Udział w budżecie prowincji [%]
dział 393	Odtworzenie ekonomiki rolnej	2 825 070	13,78
dział 394	Zarządzanie zmianami i rozwojem w sektorze publ.	2 972 899	14,50
<b>kl. 4700</b>	<b>Ministerstwo Polityki Społecznej</b>	<b>111 295 687</b>	<b>100</b>
dział 471	Program wspierania zatrudnienia	19 915 436	17,89
dział 473	Program wspierania weteranów i osób niepełnosprawnych	81 006 000	72,78
dział 474	Usługi finansowe i zarządzanie	10 374 251	9,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie Allotment Report (1392) by Province...

Szukając wspólnych cech w powyższych działaniach wydaje się, że administracja afgańska wybiera jedno działanie, zgodne z priorytetami rządu w Kabulu, na które przeznaczane jest większość wydatków bieżących, np. obsługa pielgrzymów 52%, podstawowa edukacja i wiedza o islamie 92%, produkcja rolna wraz z zarządzaniem zasobami naturalnymi 72%, wspieranie weteranów i osób niepełnosprawnych 73%. Każda z części budżetu finansowana ze środków ministerialnych nie jest dzielona na więcej niż trzy do czterech działań, w tym znajdują się osobno rozliczane środki na zarządzanie projektami, utrzymanie biur i pobory pracowników oraz koszty obsługi finansowej. Przynajmniej z nazwy jeden z działów w każdej z części budżetowej wskazuje na prowadzenie zadań prorozwojowych.

Podsumowując, z punktu widzenia audytu nad zarządzaniem finansami publicznymi, wewnętrzna struktura wydatków charakteryzuje się prostotą i przejrzystością, a wydatki administracyjne prowincji związane z obsługą zadań zleconych przez rząd są utrzymywane na rozsądnym poziomie, od kilku do kilkunastu procent<sup>45</sup>.

Jak już wspomniano we wprowadzeniu, jedyną oficjalną strukturą samorządową na poziomie Prowincji Ghazni jest Rada Prowincji. Jej podrzędne znacznie polityczne w stosunku do Urzędu Gubernatora

<sup>45</sup> Wyjątek to klasa 2400 Ministerstwo do spraw religii i pielgrzymów, dział 244 Wydatki administracyjne i usługi finansowe – 41,64%. Być może w tym dziale zostały ujęte koszty zagraniczne powiązane wydatkami operacyjnymi na rzecz pielgrzymów (działania 241, 242 i 243), a nie same koszty obsługi administracyjnej w Urzędzie Gubernatora Ghazni.

Prowincji odzwierciedla się także w małych nakładach na jej funkcjonowanie, które w roku 1392 wynosiły 7,34 mln AFG, czyli tylko 0,29% budżetu.

Dokonując oceny wykonania budżetu, pomiędzy dniami bilansowymi 21 marca 2013 roku i 20 marca 2014 roku<sup>46</sup>, nie można stwierdzić znaczących problemów w realizacji wydatków bieżących, bowiem niewykonanie założeń budżetowych wynosi ogółem 5%, a w poszczególnych pozycjach waha się od 1% (środki Ministerstwa ds. zwalczania narkomanii) do 31% (środki Ministerstwa ds. rozwoju urbanizacji), średnio parę procent dla poszczególnych części budżetu.

#### **4. Źródła dochodów własnych prowincji w roku 1392**

Struktura dochodów własnych, podatkowych i niepodatkowych, Prowincji Ghazni wskazuje na, w zasadzie równomierny, podział pomiędzy głównymi źródłami dla procesów fiskalnych we współczesnym Afganistanie. są nimi, przede wszystkim, proste dochody podatkowe od działalności gospodarczej, wynagrodzeń, nieruchomości i ruchomości oraz pochodzące od umów cywilno-prawnych stanowiące ponad 39% budżetu<sup>47</sup>. Następnie, opłaty za wykorzystanie przez podmioty prywatne majątku państwowego, a także za prowadzenie czynności administracyjnych przez rządową prowincji i dystryktów (ponad 30%). Trzecim obszarem podatkowym, porównywalnym do przednich dwóch źródeł dochodów, jest podatek dochodowy od wynagrodzeń w administracji i w służbach bezpieczeństwa, około 27%. Pozostałe dwa składniki, tj. różnorodne dochody podatkowe, zwroty środków do budżetu oraz odsetki bankowe nie przekraczają 6% dochodów własnych.

Spoglądając na pierwszą kategorię dochodów podatkowych<sup>48</sup>, tj. według klasyfikacji nr 11 wynoszącą aż 39,43% dochodów własnych prowincji, warto zwrócić uwagę, że dominuje w niej podatek dochodowy od wynagrodzeń<sup>49</sup> i najmów – 45%. Jeśli doliczyć do tego 19% wpływy

<sup>46</sup> Kurs średni NBP na dzień 21.03.2013 r. wynosił 100 AFG = 6,0204 PLN, a na dzień 20.03.2014 r. wynosił 100 AFG = 5,4228 PLN, czyli zmiana rok do roku – 10%.

<sup>47</sup> 111 mln AFG, wg. Monthly Income Report, M29 Form dated 12/1392 (2014), Ghazni Province Finance Directorate. Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Ghazni, (materiały dostępne w archiwum autora).

<sup>48</sup> Ibidem s. 1.

<sup>49</sup> w Afganistanie trwają dopiero prace nad wprowadzeniem podatku VAT (stan na 31.12.2014 r.), por. Senior Officials Meeting Joint Report (2013), Tokyo Mutual

z podatku dochodowego od działalności przedsiębiorstw oraz prawie 17% od umów cywilno-prawnych, a także 14% wpłat z opodatkowania środków transportowych, które w Afganistanie służą głównie do prowadzenia drobnego biznesu, to siła ściągalności podatków dotyczących własnej aktywności mieszkańców zamknęła się w roku 1392 kwotą jedynie 106 mln AFG. Nie należy na tą wielkość fiskalizmu patrzeć, jako na zdolność oddziaływania administracji rządowej na obszarze całej prowincji, ale zaledwie, jako na wpływy z opodatkowania pracy i biznesu tylko w samym mieście Ghazni i miejscowościach przyległych. Na pozostałych, wielkich terenach dystryktów władztwo podatkowe urzędu gubernatora w zasadzie nie funkcjonuje. Jest to spowodowane ograniczeniem władzy subgubernatorów tylko do centrów dystryktów lub nawet całkowitego wyparcia przez Talibów z niektórych dystryktów takich, jak Nawa, Khogyani, czy Rashidan, legalnych przedstawicieli rządu. Rebeliancie wprowadzili tam własne „podatki bezpośrednie” liczonych od rodziny, tj. zespołu domów otoczonych murem, mieszące wielopokoleniowe, jednolite etnicznie rodziny. Sytuacje naświetla przykładowa notatka Zespołu PRT:

*(...) Przebieg spotkań z starszyzną wybranych miejscowości i pozyskane tą drogą informacje wskazują, iż siły rebelianckie opierają swoją aktywność o zasoby materialne nie tylko o te transportowane z zagranicy, ale także w oparciu o nielegalne opodatkowanie dochodów uzyskiwanych przez społeczność wiejską, które silnie zależą danego roku od wydajności produkcji rolnej i obrotów w lokalnym handlu. w zamian za wsparcie oddziały talibskie zapewniają ochronę ludności przed pospolitymi przestępcami, przy czym mają ułatwione zadanie ze względu na niewystarczające działania prewencyjne legalnej władzy rządowej, zarówno na szczeblu prowincji, jak w szczególności w samych dystryktach.*

*Rebelianci jednakże nie mają wystarczających środków finansowych, zasobów ludzkich i możliwości logistycznych, aby na opanowanych terenach doprowadzić do rozwoju edukacji, przedsiębiorczości i zapewnić opiekę medyczną, nawet na poziomie podstawowym.*

*Nastawienie ludności wiejskiej do sił ISAF należy ocenić co najwyżej jako neutralne, przy uwzględnieniu silnej propagandy Talibów, wskazującej w swoim głównym nurcie, iż problemy egzystencjalne*

zwykłych Afgańczyków wynikają właśnie z obecności międzynarodowych wojsk stabilizacyjnych, które wspierają wojskowo i finansowo skorumpowaną władzę cywilną i siły bezpieczeństwa.<sup>50</sup>

Drugą według wielkości jest klasyfikacja podatkowa nr 13, ujmująca opłaty za najem majątku państwowego, opłaty za dokumenty i czynności administracyjne, opłaty sądowe, podatek od sprzedaży kopalin, mandaty i grzywny, razem 30,28% dochodów własnych, nominalnie około 85 mln AFG<sup>51</sup>. Afganistan, kraj zasobny w różnorodne bogactwa naturalne<sup>52</sup>, w wyniku nieprzerwanych konfliktów wewnętrznych i militarnych interwencji zewnętrznych, nie jest w stanie uruchomić na masową skalę własnego wydobycia i czerpać korzyści z obrotu strategicznymi surowcami dla gospodarki Azji Środkowej. Wpływy z opodatkowania wydobycia surowców w podklasyfikacji nr 134 wyniosły tylko około 6% (5 mln AFG)<sup>53</sup>, co czyni je nieporównywalnie niskimi do chociażby dziesięciokrotnie wyższych opłat za czynności administracyjne, najmy majątku państwowego i do podatków od obrotu ruchomościami<sup>54</sup>. Korzyści z wydobycia kopalin na niekontrolowanych przez rząd

---

<sup>50</sup> Notatka służbowa Krzysztofa Passelli z dnia 04.11.2013 r. dla Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych dotycząca aktywności Grupy CIMIC XIII Zmiany PKW w Afganistanie (dokument jawny, niepublikowany). CIMIC – „Civil-Military Cooperation”. w ramach Polskiego Kontyngentu Wojskowego istniała komórka CIMIC, podporządkowana do S5 sztabu PKW, składająca się z wyłącznie z żołnierzy, prowadząca działania pośrednio związane z aktywnością Zespołu Specjalistów PRT. Zespoły CIMIC i PRT koordynowanych niektóre aktywności niekinetyczne i wymieniały się kluczowymi informacjami o terenie działań, sytuacji bezpieczeństwa, danymi o administracji afgańskiej i siłach bezpieczeństwa oraz korzystały ze wspólnej sieci komputerowej MIL-WAN (poziom informacji niejawnych - zastrzeżony).

<sup>51</sup> *Monthly Income Report...*, op. cit., s. 2.

<sup>52</sup> Takie jak: ropa naftowa, gaz ziemny mające największe znaczenie dla afgańskiego eksportu, ale także są to: lit, węgiel, miedź, chrom, baryty, siarka, ołów, cynk, ruda żelaza, sól, kamienie szlachetne i półszlachetne, zob. przykładowo: A. Makowski, *Tropiąc Bin Ladena: w afgańskiej matni 1997-2007*, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2012, Assessment of Undiscovered Petroleum Resources of Northern Afghanistan (2006), United States Geological Survey, Fact Sheet 2006-3031, March, R. D. Tucker, H. E. Belki, K. J. Schulz, G. Stephen, S. G. Peters, K. P. Buttleman, *Rare Earth Element Mineralogy, Geochemistry and Preliminary Resource Assessment of the Khanneshin Carbonatite Complex, Helmand Province, Afghanistan. United States Geological Survey, Open-File Report 2011-1207*, USGS Afghanistan Project Product No. 200, Virginia 2011.

<sup>53</sup> *Monthly Income Report...*, op. cit., s. 2.

<sup>54</sup> 77%, razem w 1392 roku 66 mln AFG.

dystryktach czerpią Talibowie, szczególnie z nielegalnego pozyskiwania kamieni szlachetnych i półszlachetnych.

Ponad 25% dochodów własnych budżet Prowincji Ghazni stanowią składki emerytalne liczone od wynagrodzeń administracji rządowej prowincji i dystryktów oraz wynagrodzeń funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Tak naprawdę jest to tylko przebiegowanie części wydatków osobowych pokrywanych z budżetu centralnego na dochody własne prowincji. Stanowi to równocześnie jeden z dowodów na powszechnie funkcjonujące w społeczeństwie afgańskim przekonanie, iż władza rządowa zapewnia emerytury tylko dla własnych urzędników i funkcjonariuszy, korzystając przy tym z wydatnej pomocy międzynarodowej, nie dbając o jakiegokolwiek wsparcie finansowe dla zwykłych obywateli będących w podeszłym wieku, którzy muszą wyłącznie liczyć na utrzymanie przez najbliższą rodzinę.

Jak już wspomniano w artykule dochody własne zapewniły w roku podatkowym 1392 pokrycie niewiele ponad 11% wydatków bieżących Prowincji Ghazni, i niestety nie można dostrzec symptomów poprawy w rozszerzeniu władztwa podatkowego gubernatora, dopóki Talibowie nie zostaną wyparci z obszarów wiejskich.

## **5. Sytuacja budżetu centralnego Afganistanu w roku 1392**

Pierwsze sprawozdanie Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu Afganistanu, które jest publicznie dostępne w języku angielskim<sup>55</sup>, obejmuje dopiero rok 1390, wraz z porównaniem do roku 1389<sup>56</sup>. Natomiast sprawozdanie będące źródłem danych do niniejszego rozdziału opisuje wykonanie budżetu dla roku 1392 i porównawczo odnosi się tylko do dziewięciu miesięcy roku 1391<sup>57</sup>. Stąd, rządowe zestawienie danych finansowych całego roku 1392 do niepełnego roku 1391 jest mało wiarygodne. Raczej posłużyło tylko afgańskiemu Ministrowi Finansów, jako wątpliwy dowód na poprawę sytuacji budżetowej.

Do wypracowania wniosków odnośnie kształtu centralnego budżetu Afganistanu wykonano syntezę materiałów Ministerstwa Finansów,

---

<sup>55</sup> *Annual Performance Review Report FY 1390 on Strategic Plan*, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul 2012, <http://mof.gov.af/en/page/3774> [dostęp 13.10.2014 r.].

<sup>56</sup> 1389 r. (21.03.2010 r.-20.03.2011 r.), 1390 r. (21.03.2011 r.-20.03.2012 r.).

<sup>57</sup> *Annual Performance Review Report FY 1392...*, *op. cit.*, s. 3.



przede wszystkim raport za rok 1392 pn. Annual Performance Review Report FY 1392 on Strategic Plan oraz dwa opracowania eksperckie: Development Cooperation Report 2012 i Senior Officials Meeting Joint Report of the Tokyo Mutual Accountability Framework 2013.

Budżet Afganistanu, nazywany budżetem narodowym lub podstawowym<sup>58</sup>, po stronie wydatków jest dzielony na budżet operacyjny i tzw. kluczowy budżet rozwojowy<sup>59</sup>. w roku podatkowym 1392 został zaplanowany w poniższych kwotach:

**Tabela nr 5. Planowany w roku 1392 budżet narodowy Afganistanu – strona wydatkowa**

Rodzaj budżetu	Wielkość środków budżetowych [mld. AFG]	Udział [%]
Budżet operacyjny	213 370	59,21
Budżet rozwojowy	147 018	40,79
<b>Razem budżet narodowy</b>	<b>360 388</b>	<b>100</b>

Źródło: Annual Performance Review Report FY 1392..., op.cit., s. 5

W wyniku niedostatecznych zasobów ludzkich i umiejętności w zakresie planowania i zarządzania środkami publicznymi w afgańskich ministerstwach oraz agencjach rządowych, budżet rozwojowy został zrealizowany na niskim poziomie 52%<sup>60</sup> podczas, gdy budżet operacyjny wykonano w 93%<sup>61</sup>. w związku z tym wykonanie całego budżetu Afganistanu osiągnęło poziom 76%<sup>62</sup> w stosunku do planowych środków, pochodzących głównie z pomocy międzynarodowej, o czym będzie jeszcze wspomniane w dalszej części rozdziału.

**Tabela nr 6. Zrealizowany w roku 1392 budżet narodowy Afganistanu – strona wydatkowa**

Rodzaj budżetu	Wielkość środków budżetowych [mld AFG]	Udział [%]
Budżet operacyjny	198 499	72,09
Budżet rozwojowy	76 844	27,91
Razem budżet narodowy	275 343	100

Źródło: Annual Performance Review Report FY 1392..., op.cit., s. 6-7.

<sup>58</sup> „Core Budget” lub inna nazwa to „National Budget”.

<sup>59</sup> Odpowiednio: „Operating Budget” i „Core Development Budget”.

<sup>60</sup> 76,844 mld AFG/147,018 mld AFG, por. dane w tab. 5 i 6.

<sup>61</sup> 198,499 mld AFG/213,370 mld AFG..

<sup>62</sup> 275,343 mld AFG/360,388 mld AFG..

Brak na poziomie rządu w Kabulu wiedzy planistycznej i praktycznych umiejętności w prowadzeniu dużych projektów infrastrukturalnych, jak i szczególnie w samych prowincjach jest główną bolączką administracji centralnej, która dodatkowo musi zmagać się z atakami Talibów na prace budów i linie transportowe oraz z usilnymi próbami wymuszenia na firmach wykonawczych łapówek ze strony rebeliantów, a także często ze strony lokalnych urzędników.

Doradcy ekonomiczni sił ISAF niejednokrotnie zauważają koncentrację w pracy administracji rządowej na zrealizowaniu wyłącznie wydatków bieżących, które utrzymują *status quo* klanowych beneficjentów władzy politycznej, przy marginalizowaniu potrzeb przedsięwzięć służących rozwojowi całego społeczeństwa, które umożliwiłyby szeroki dostęp do infrastruktury komunikacyjnej, wody, energii elektrycznej, opieki zdrowotnej i edukacji.

Po stronie dochodów własnych budżet Afganistanu w roku 1392 został zaplanowany w kwocie 114 mld AFG, co pozwalałoby pokryć zaledwie 32% z przewidywanych 360 mld AFG wydatków całkowitych (operacyjnych i rozwojowych)<sup>63</sup>. Rzeczywiste wykonanie dochodów z podatków bezpośrednich i pośrednich, dochodów z kar i grzywien, opłat itp. było nieznacznie niższe, bowiem wynosiło 109 mld AFG<sup>64</sup>. Jak już przedstawiono powyżej, przy obniżonych w stosunku do planu, zrealizowanych wydatkach całkowitych w kwocie 275 mld AFG, dochody własne w praktyce pozwoliły sfinansować 40% wydatków budżetowych Afganistanu<sup>65</sup>. Największa różnica w wykonaniu założeń fiskalnych ujawniła się w pierwszym kwartale, co jednak jest rzeczą normalną dla dochodów własnych w budżetach centralnych. Należy przy tym zaznaczyć, iż zrealizowane dochody własne stanowiły 9,2% PKB, wobec planowanego w założeniach budżetu poziomu 11,0% PKB<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> 109 mld AFG/275,343 mld AFG.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 13.

**Tabela nr 7. Wykonanie dochodów własnych budżetu centralnego Afganistanu w roku 1392 w rozbiciu na kwartały**

<b>Planowane dochody własne [mld AFG]</b>	<b>Zrealizowane dochody własne [mld AFG]</b>	<b>Różnica nominalna w wykonaniu [mld AFG]</b>	<b>Procent wykonania [%]</b>
25,10	21,02	-4,08	84
26,24	25,12	-1,12	96
28,53	27,87	-0,66	98
34,23	34,99	+0,76	102
<b>Razem:</b>			
<b>114,10</b>	<b>109,00</b>	<b>-5,10</b>	<b>96</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Annual Performance Review Report FY 1392...*, *op.cit.*, s. 12, tabela pn. Domestic Revenues on Quarterly Basis FY 1392

Od chwili obalenia rządu Talibów w 2002 roku budżet Afganistanu otrzymuje znaczące środki pieniężne w ramach różnorodnej pomocy zagranicznej, głównie rządu USA i państw koalicji ISAF oraz międzynarodowych instytucji finansowych. Przykładowo, w roku 2011 bezpośrednia pomoc finansowa dla afgańskiego budżetu centralnego od rządów i międzynarodowych instytucji finansowych oraz organizacji<sup>67</sup> wyniosła 2,169 mld USD, przy wkładzie własnym afgańskiego rządu w kwocie 2,161 mld USD. Natomiast osiem lat wcześniej, tj. w roku 2003 pomoc międzynarodowa wyniosła 1,238 mld USD, przy środkach własnych Afganistanu 0,382 mld USD. Wkład własny finansował głównie wydatki bieżące, a ciężar inwestycji infrastrukturalnych leżał po stronie zewnętrznych donatorów<sup>68</sup>.

Jak przyznaje Ministerstwo Finansów Afganistanu, w roku budżetowym 1392 (2013/2014) założono, że pomoc międzynarodowa sfinansuje 70% wydatków budżetowych ogółem<sup>69</sup>. Tak więc państwo afgańskie nie przetrwałoby nawet kwartału bez wydatnego wsparcia finansowego, które prawie trzy krotnie przekracza dochody własne jakie może wypracować rząd Afganistanu. Można nawet postawić tezę, iż osiągnięcie wydatniej przewagi w źródłach finansowania wydatków administracyjnych, bezpieczeństwa i rozwojowych Afganistanu,

<sup>67</sup> Takich, jak: World Bank (WB), United Nations Development Program (UNDP), Asian Development Bank (ADB).

<sup>68</sup> *Development Cooperation Report*, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul 2012, *op.cit.*, s. 23.

<sup>69</sup> *Annual Performance Review Report FY 1392...*, *op.cit.*, s. 5.

są równie ważnym polem walki z Talibami, niż samo dążenie do przewagi militarnej. Odcięcie rebeliantów od pieniędzy i wsparcia materiałowego płynącego od „sponsorów” z Zatoki Perskiej, Pakistanu, Iranu i ogólnie hybrydowej struktury finansowej Al-Qaidy i islamskiego dżichadu, to zadanie pierwszo planowe dla rządów, służb specjalnych oraz kontroli finansowej krajów zaangażowanych w zwalczanie międzynarodowego terroryzmu. Same wysoko rozwinięte technologie wojskowe i informatyczne, sprawna logistyka, wysoki poziom wyszkolenia oddziałów interwencyjnych ISAF, w tym wojsk specjalnych oraz wciąż zwiększająca się liczebność wyszkolonych afgańskich sił bezpieczeństwa, grzęźnie i zużywa się w wyścigu wygrywanym przez Talibów, którzy bardziej efektywnie uruchamiają przepływy pieniężne na swoją walkę, nie mając przy tym obciążenia w postaci wydatków na administrację publiczną, opiekę społeczną, a przede wszystkim nie muszą inwestować w infrastrukturę techniczną Afganistanu. Pomimo angażowania z roku na rok coraz większych środków na rzecz budżetu centralnego (tab. 8, rys. 1), nie udało się zniszczyć lub chociażby wyprzeć Talibów i najemnych dżichadystów<sup>70</sup>, a sytuacja bezpieczeństwa jest daleka od jakiegokolwiek stabilizacji. Właściwie, strategia rządu afgańskiego polega na aktywnej obronie głównych ośrodków miejskich w prowincjach, szczególnie tam gdzie przeciwni legalnej władzy Pasztuni stanowią etniczną większość. Rząd koncentruje się na ochronie samej stolicy kraju Kabulu i baz lotniczych dających bezpośrednią przewagę militarną nad Talibami.

**Tabela nr 8. Pomoc obcych rządów oraz instytucji i organizacji międzynarodowych dla budżetu operacyjnego i budżetu rozwojowego Afganistanu w latach 2003-2011**

Lata	Pomoc międzynarodowa dla budżetu operacyjnego [mld USD]	Udział w pomocy ogółem [%]	Pomoc międzynarodowa dla budżetu rozwojowego [mld USD]	Udział w pomocy ogółem [%]	Pomoc ogółem dla budżetu narodowego [mld USD]
2003	515	41,6	723	58,4	1 238
2004	331	59,21	228	40,79	559

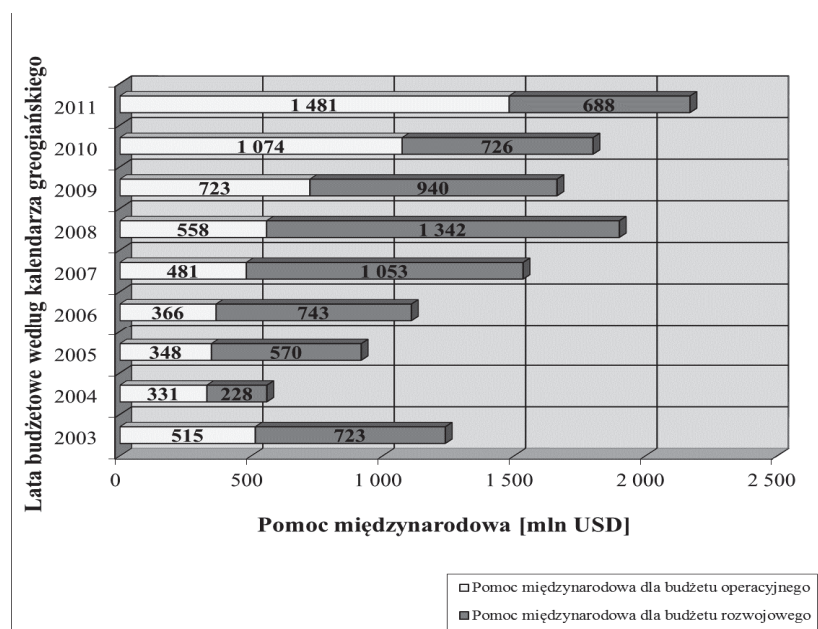
<sup>70</sup> Sunnickich bojowników z Iraku i Syrii, z krajów objętych Arabską wiosną oraz wciąż aktywnych i niebezpiecznych Czeczenów, a także azjatyckich, amerykańskich i europejskich islamskich najemników i konwertytów oraz innych wyznawców walczącego islamu.

2005	348	37,91	570	62,09	918
2006	366	33,0	743	67,0	1 109
2007	481	31,36	1 053	68,64	1 534
2008	558	29,37	1 342	70,63	1 900
2009	723	43,48	940	56,52	1 663
2010	1 074	59,67	726	40,33	1 800
2011	1 481	68,28	688	31,72	2 169
<b>RAZEM</b>	<b>5 877</b>	<b>45,59</b>	<b>7 013</b>	<b>54,41</b>	<b>12 890</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Development Cooperation Report...*, *op.cit.*, s. 21

Należy przy tym zaznaczyć, iż w powyższej tabeli sumowano wartość pomocy finansowej obcych rządów i instytucji międzynarodowych, która przez dziewięć lat wyniosła prawie 13 mld USD. Niemniej jest to tylko wartość nominalna, i należałoby jeszcze udzielane każdego roku zagraniczne wsparcie przeliczyć na rok 2011, poprzez średni wskaźnik inflacji roku na rok dla dolara amerykańskiego.

**Rysunek nr 1. Pomoc finansowa obcych rządów oraz międzynarodowych instytucji i organizacji dla budżetu operacyjnego i rozwojowego Afganistanu w latach 2003-2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Development Cooperation Report (2012)*...

Pomoc zewnętrzna udzielana budżetowi centralnemu Afganistanu nie jest jedynym wsparciem finansowym dla tego kraju. Właściwie stanowi mniejszą część całkowitej pomocy, albowiem w 2011 roku tylko 2,334 mld USD<sup>71</sup> (18%) przeszło bezpośrednio przez budżet centralny. Natomiast aż 10,597 mld USD (82%) środków zewnętrznych została wydatkowana poza budżetem narodowym, dając razem znacząca kwotę międzynarodowego wsparcia w wysokości 12,931 mld USD. z tej kwoty 8,8 mld USD (68%) zostało wydatkowane na bezpieczeństwo państwa, a 4,1 mld USD (32%) na pozostałe sektory funkcjonowania kraju<sup>72</sup>. Transfery większości środków międzynarodowych odbywają się poza budżetem Afganistanu, co jest spowodowane niską efektywnością wdrażania projektów przez afgańskie ministerstwa i gubernatorów prowincji oraz opinią donatorów o niegospodarność administracji afgańskiej i rozległej korupcji w jej szeregach.

### Zakończenie

Całkowita, zadeklarowana pomoc międzynarodowa<sup>73</sup> dla Afganistanu, począwszy od roku 2002 do lipca 2012 roku kształtowała się na poziomie 119 mld USD. Natomiast do końca roku 2011 rządy i międzynarodowe instytucje finansowe i organizacje przekazały 70 mld USD<sup>74</sup>, gdzie główny ciężar finansowania afgańskiego budżetu spoczywa na rządzie USA<sup>75</sup>.

Należy przy tym zaznaczyć, iż dla wpływających bezpośrednio do budżetu narodowego środków pomocowych trudno jest wykazać adekwatne transfery w dół na poziom każdej z prowincji. z danych za rok

---

<sup>71</sup> w tym pomoc na potrzeby bezpieczeństwa państwa 1,228 mld USD, a 1,106 mld USD finansowały projekty rozwojowe. Pokazana na rys. 1 za afgańskim Ministerstwem Finansów kwota 2,169 mld USD jest mniejsza od 2,334 mld USD, bowiem rok budżetowy według kalendarza perskiego obejmował tylko 9 miesięcy 2011 roku, natomiast międzynarodowi donatorzy upublicznili rozliczenia za 12 miesięcy roku 2011, *Development Cooperation Report...*, *op.cit.*, s. 23.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>73</sup> w kwotach nominalnych, nie przeliczonych na rok 2012.

<sup>74</sup> *Development Cooperation Report 2012 ...*, *op.cit.*, s. 9.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 10 i 11. Przykładowo, rząd USA przeznaczył w roku 2011 kwotę 10,406 mld USD na dofinansowanie sektora bezpieczeństwa i na projekty prorozwojowe, w roku 2010 było to 8,126 mld USD. Odpowiednio druga co do wielkości pomoc pochodziła od rządu Japonii 0,670 mld USD (2011 r.), 0,752 mld USD (2010 r.), a trzecie co do wielkości środki wydatkowała Wielka Brytania 0,357 mld USD (2011 r.), 0,383 mld USD (2010 r.).



2011 wynika, iż ze wspomnianych już 12,9 mld USD międzynarodowej pomocy do budżetu centralnego trafiło tylko 2,3 mld USD, a poza budżetem narodowym Afganistanu alokowane zostało 10,6 mld USD. w innym podziale, na potrzeby bezpieczeństwa i projekty infrastrukturalne o skali całego Afganistanu donatorzy wydatkowali w roku 2011 kwotę 11,502 mld USD<sup>76</sup>, a bezpośrednio w prowincjach tylko 1,429 mld USD<sup>77</sup>. w tym kontekście skromnie przedstawia się sama Prowincja Ghazni, która według cytowanego już sprawozdania Development Cooperation Report 2012, otrzymała w roku 2011 tylko 37 mln dolarów bezzwrotnej pomocy budżetowej i pozabudżetowej, w porównaniu do Kabulu (252 mln USD), prowincji Kandahar (181 mln USD) i Hermand (172 mln USD)<sup>78</sup>.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że bez różnorodnej pomocy międzynarodowej, finansowej, materiałowej, logistycznej, a przede wszystkim zbrojnej, rząd Afganistanu nie mógłby od czasu obalenia Talibów w roku 2002 roku aż do chwili obecnej, jak również w najbliższych kilku latach, w ogóle zapewnić funkcjonowania państwa, nawet na bardzo podstawowym poziomie oraz nie byłby w stanie sfinansować jakiegokolwiek dużego projektu inwestycyjnego.

Budżet prowincji Ghazni, szczególnie nękanej przez talibską rebelię, jest wprost odzwierciedleniem możliwości finansowych budżetu centralnego. w dokładnej analizie budżetu wydatnie przeszkadza brak gromadzenia przez poszczególne zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie archiwum o sytuacji budżetowej prowincji i jej dystryktów. Autor także nie zetknął się z dokumentami, które wiązałyby projekty infrastrukturalne i szkoleniowe, realizowane przez polskie PRT, z pomiarem poprawy sytuacji podatkowej i dochodowej prowincji.

Całości sytuacji dopełnia wszechobecna korupcja na poziomie prowincji, jak i w samym centrum politycznym Kabulu, która miała

---

<sup>76</sup> Głównie poprzez programy wojskowe i bezpieczeństwa: Commanders Emergency Response Program (CERP), Afghanistan Security Force Fund (ASFF) i Afghanistan Infrastructure Fund (AIF) oraz cywilne: infrastrukturalne i szkoleniowe realizowane przez Provincial Reconstruction Teams (PRTs), przynależne do państw ISAF.

<sup>77</sup> Razem 12,931 mld USD.

<sup>78</sup> *Development Cooperation Report...*, *op cit.*, s. 11, 12 i 52.

swoją kulminację w postaci defraudacji 935 mln USD z państwowego Kabul Banku<sup>79</sup>.

Klucz do rozwiązania konfliktu nie leży jednak w Afganistanie. Jest w rękach władców i rządów krajów Zatoki Perskiej, Pakistanu, Indii, Iranu i Chin oraz w ich stosunku do geopolitycznych interesów USA i Rosji w Azji Środkowej<sup>80</sup>. Prowincja Ghazni, w której przyszło działać polskim żołnierzom i pracownikom cywilnym jest tylko przykładem skomplikowanych problemów społecznych i finansowych Afganistanu.

### Literatura

- [1.] *A Guide to the Afghanistan Peace and Reintegration Program – APRP* (2012), Force Reintegration Cell, High Quarter of the International Security Assistance Forces (HQ ISAF).
- [2.] Allotment Report (1392) by Province (2014), Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Ghazni.
- [3.] *Annual Performance Review Report FY 1390 on Strategic Plan*, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul 2012.
- [4.] *Annual Performance Review Report FY 1392 on Strategic Plan*, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul 2014.
- [5.] *Assessment of Undiscovered Petroleum Resources of Northern Afghanistan*, United States Geological Survey, Fact Sheet 2006-3031, March 2006.
- [6.] Brzozowska M., *Sprawozdanie specjalisty ds. prawnych XIII Zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie. PKW*

---

<sup>79</sup> Należy porównać Report on Kabul Bank Asset Recovery (2013), Government of the Islamic Republic of Afghanistan, Da Afghanistan Bank, Kabul, March do Senior Officials Meeting Joint Report (2013), Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF), Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul, *op.cit.*, s. 8.

<sup>80</sup> Podobny wniosek przedstawiono: „Relacje Afganistanu z Chinami pozostaną podporządkowane interesom sojuszu pakistańsko-chińskiego. Chiny kontynuować będą naciski i rozwijać współpracę z Pakistanem w zakresie zwalczania ruchów ekstremistycznych, w tym zwłaszcza ujgurskich. Równolegle Chiny będą usiłowały wpłynąć na Pakistan, aby aktywniej szukał dróg porozumienia z Afganistanem i rozwijał współpracę oraz wymianę handlową w celu równoważenia rosnących wpływów Indii. Konsekwentne, polityczne, a zwłaszcza ekonomiczne oddziaływanie na władze w Pakistanie stanowi klucz do zakończenia walk zarówno w Pakistanie, jak i Afganistanie, a klucz ten jest w posiadaniu właśnie Chin.” W. Zaborowski, *Polityka Chin wobec Afganistanu...*, *op.cit.*, s. 164.

- w Afganistanie, Zespół Specjalistów PRT, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, Warszawa 2013.
- [7.] Brzozowska M., *Raport z monitoringu postępowania przez stronę afgańską z zatrzymanymi podejrzanymi o terroryzm. PKW w Afganistanie*, Zespół Specjalistów PRT, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, Warszawa 2013.
- [8.] Chabielski P., *Zespół Specjalistów PRT Ghazni w Islamskiej Republice Afganistanu*, Bellona nr 4/2013, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- [9.] *Development Cooperation Report*, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul 2012.
- [10.] Jansen E., *An Introduction to the Law of Afghanistan. Afghanistan Legal Education Project (ALEP)*, Stanford Law School, Stanford 2009.
- [11.] Makowski A., *Tropiąc Bin Ladena: w afgańskiej matni 1997 – 2007*, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2012.
- [12.] *Monthly Income Report*, M29 Form dated 12/1392, Ghazni Province Finance Directorate, Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Ghazni 2014.
- [13.] Passella K., *Sprawozdanie za okres od dnia 14.08.2013 r. do dnia 25.11.2013 r. specjalisty ds. administracji XIII Zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie. PKW w Afganistanie*, Zespół Specjalistów PRT, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, Warszawa 2013.
- [14.] *Report on Kabul Bank Asset Recovery*, Government of the Islamic Republic of Afghanistan. Da Afghanistan Bank, Kabul 2013.
- [15.] *Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za rok 2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.
- [16.] *Senior Officials Meeting Joint Report*, Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF), Ministry of Finance, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul 2013.
- [17.] Tucker R. D., Belki H. E., Schulz K. J., Stephen G., Peters S. G., Buttleman K. P., *Rare Earth Element Mineralogy, Geochemistry, and Preliminary Resource Assessment of the Khanneshin Carbonatite Complex*, Helmand Province, Afghanistan. United States Geological Survey, Open-File Report 2011-1207, USGS Afghanistan Project Product No. 200, Virginia 2011.

- [18.] Zaborowski W., *Polityka Chin wobec Afganistanu w kontekście zakończenia misji ISAF*, Bezpieczeństwo Narodowe, nr III-IV (23–24)/2012, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

**PUBLIC FINANCES IN AFGHANISTAN DURING WAR  
AND DESTABILIZATION PERIOD AT THE END  
OF THE POLISH MILITARY CONTINGENT**

***Summary***

*The paper presents the problems of public finances of the Ghazni Province and the Afghanistan state budget, which were observed by the Polish Military Contingent during XIII and XIV Rotation in 2014 and 2015. These problems caused major difficulties in functioning of the ISAF mission. The paper also presents an outline of the socio-economic situation leading to the system failure, causing the need to maintain Afghanistan fiscal budget by aid of the international anti-terrorist coalition, in order to suppress pressure of the Taliban insurgency.*

**Key words:** *Afghanistan public funds, Polish Military Contingent in Afghanistan, ISAF, financing of Taliban terrorism, international security*