



کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری

ارزیابی آسیب پذیری های پروسه استخدام معلمان از طریق وزارت معارف در برابر فساد اداری

(واحد ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری)

کابل

جوزا 1394

مخففات

کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان	AIHRC
لوی خارنوالی	AGO
نهاد های جامعه مدنی	CSO
کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری	MEC
وزارت معارف	MOE
وزارت مالیه	MOF
وزارت داخله	MOI
وزارت امور زنان	MOWA
ریاست معارف ولایت	PED
شورای ولایتی	PC
ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری	VCA

1. خلاصه گزارش

ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری بخشی از چالشهای مربوط به روند استخدام معلمان در وزارت معارف را مورد بررسی قرار میدهد. این ارزیابی جهت شناسایی آسیب پذیری ها و ارایه سفارشات غرض محو نمودن آن، یکجمله مسایل حقوقی، ساختار تشکیلاتی و روند اجرات حقیقی پروسه را مورد بررسی قرار میدهد. هیئت ارزیابی با وجود شناسایی آسیب پذیری ها اسناد لازم و مرتبط را نیز جمع آوری نموده است. آسیب پذیری های مهم پروسه، نظارت ضعیف از روند اجرات پروسه، عدم موجودیت شیوه های تعریف شده و موجودیت پروسه ایکه به آسانی به جعل و دست کاری معروض میگردد، میباشد.

2. مقدمه

احیای نظام معارف کشور بعد از فروپاشی نظام طالبان در سال 2001 از اولویت های مهم جامعه جهانی و مردم افغانستان بود. منابع زیادی برای بهبود وضعیت معارف بشمول تربیه معلمان، اختصاص داده شده است. در حال حاضر، بتعداد 207322 معلم ((که 31.8% آن اناث، 68.2% ذکور) و 9.7% با تحصیلات زیر صنف دوازده، 46.1% زیر صنف چهارده، 33% چهارده، 11% لسانس، 0.2% ماستر و سه تن دکتر) در 16584 باب مکتب به حدود 9063636 شاگرد (که 38.6% آن اناث هستند) مصروف ارائه خدمات آموزشی هستند¹. متأسفانه میزان قابل توجه از این منابع به علت عدم موجودیت سیستم کارا و پروسه شفاف استخدام معلمان به هدر رفت. تمام مراحل این پروسه از ارزیابی نیازمندی تعداد معلمان الی امتحان رقابتی معروض به فساد است.

ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری (VCA) معمولاً غرض شناسایی آسیب پذیری ها دریک پروسه مشخص راه اندازی میگردد نه برای بررسی فساد، اما قابل ذکر است که در جریان بررسی مذکور هیئت ارزیابی اسنادی را نیز بدست آورده که بیانگر موجودیت فساد در پروسه میباشدند. با توجه به اینکه این ارزیابی در مدت کمتر از دو ماه در چند ولایت محدود صورت گرفته و اسناد و مدارک بصورت بسیار آزادانه به هیئت تسلیم گردیده است، اما در واقعیت قضایای که در دسترس هیئت ارزیابی قرار گرفته بسیار واضح است و سیستم حسابدهی، نظارت و تعهد این وزارت در رابطه به بهبود سیستم آموزش در کشور را زیر سوال میبرد. یافته های هیئت ارزیابی باور مردم در رابطه به سوم بودن وزات معارف را از لحاظ موجودیت فساد اداری بعد از سیستم قضا و امنیت تقویت میبخشد². با توجه به آسیب پذیری های شناخته شده و قضایای فساد، این اشکار است که سیستم آموزش متعلمین موجوده به علت موجودیت حرص و روابط شخصی در این وزارت، بطور قابل ملاحظه تضعیف میگردد.

3. شیوه های جمع آوری معلومات در ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری

معلومات برای این آسیب شناسی از طریق راه اندازی جلسات و مصاحبه ها با تعداد زیادی از شرکای دخیل در امر مبارزه علیه فساد اداری و مشاهده بالفعل از پروسه در مرکز و ولایات هرات، ننگرهار، بلخ، بدخشان و لغمان جمع آوری شده که ذیلاً ارقام گردیده اند:

- وزارت معارف و ریاست های مربوط به آن در ولایات فوق الذکر
- کمیسیون مستقل حقوق بشر در مرکز و ولایات فوق الذکر
- شوراهای ولایتی ولایت بدخشان و هرات
- مدیریت های مکاتب در ولایات
- وزارت امور زنان
- دیدار از مکاتب و صنف های درسی در ولایات فوق الذکر
- مصاحبه معلمان مکاتب و داوطلبان باز مانده از استخدام
- مصاحبه با شاگردان مکاتب و اولیای شاگردان در ولایات

¹ آمار طی جدول های جداگانه از سوی وزارت معارف رسماً به از طریق ایمیل به کمیته MEC ارسال شده اند.

² سروی ملی فساد ۲۰۱۴، دیده بان شفافیت افغانستان

4. چارچوب حقوقی پروسه

4.1. قانون معارف

ماده چهل و پنجم قانون معارف در مورد استخدام چنین صراحت دارد: "شخصی به حیث معلم مقرر شده می تواند که علاوه برداشتن شرایط مندرج³ قانون کارکنان خدمات ملکی، امتحان ملی مهارت های معلمی را، مطابق طرز العمل مربوط، موفقانه سپری نماید" مطابق لایحه استخدام استادان، معلمان و کارمندان وزارت معارف کاندیدان امتحان ملی مهارت های معلمی باید فارغ صنف 14 باشد و معلمانی که قبل از انفاذ این لایحه در موسسات تعلیمی وزارت معارف استخدام شده و درجه تعلیمی شان صنف دوازدهم یا پایینتر از آن باشد، مکلف اند در ظرف چهار سال در موسسات تربیه معلم، سند فراغت صنف چهاردهم را حاصل نمایند⁴. اما یافته های هیئت ارزیابی نشان میدهد که این معیارات در عمل تطبیق نمیشود و میتوان با پرداخت رشوه و یا روابط شخصی با کارمندان معارف در مرکز و ولایات ازین خط قرمز عبور کرد.

مشکل دیگری که مصاحبه دهنده گان به آن اشاره کردند ماده ۴۴ قانون معارف است این ماده مشعر است "معلمان، استادان، مدرسان، مولفان و محققان، اعضای علمی و مسلکی مطابق احکام قانون از حقوق تقاعد مستفید میشوند. در صورت ضرورت اداره و موافقه آنها که توانایی کار را داشته باشند کار، دوره آنها الی ده سال دیگر تمدید میگردد" باسناد یافته های هیئت ارزیابی و با توجه به بیکار بودن هزاران تن از فارغان صنف چهاردهم، مشکل خواهد بود که این ضرورت توجیه پذیر باشد. بگونه مثال، در ولایات ننگرهار، بدخشان، هرات، بلخ در سال ۱۳۹۳ از حدود ۹۰۰۰ شخص کامیاب در امتحان رقابتی فقط ۱۸۰۰ نفر استخدام گردیده و متباقی آن با وجود اخذ نمره کامیابی بی سرنوشت چشم براه تعیین بست شدن در مربوطات معارف هستند. این در حالی است که هزاران کارمند با استفاده سوء از این ماده در وزارت معارف مصروف کار هستند. این ماده عرضه بست های خالی را کم ساخته و زمینه را برای فساد مهیا میسازد.

5. ساختار تشکیلاتی و منابع بشری پروسه

در پروسه استخدام معلمان از لحاظ ارتباط ادارات متعددی دخیل هستند. وزارت معارف، ریاست های معارف در ولایات، کمیسیون مستقل حقوق بشر، کمیسیون اصلاحات اداری و اعضای شورای ولایتی، ریاست امور زنان در ولایات و دفتر والی ولایت از جمله اعضای کلیدی کمیسیون استخدام معلمان میباشد که به درجات مختلف در پروسه دخیل هستند. بصورت کل، هیئت ارزیابی آسیب پذیری های زیادی را شناسایی نموده است که سیستم نظارت و حسابدهی را در پروسه تضعیف می کند.

5.1. کمیسیون استخدام معلمان

کمیسیون استخدام معلمان از نهادهای فوق الذکر تشکیل شده است. به اساس لایحه استخدام استادان، معلمان و کارمندان وزارت معارف، این کمیسیون بیشتر یک تیم نظارت کننده بوده و تصمیمات در پروسه از مسئولیت های وزارت و ریاست های معارف در ولایات میباشد. در حالیکه این کمیته یک بخش نظارتی برای شفافیت هرچه بیشتر پروسه میباشد؛ اما به گفته برخی اعضای این کمیسیون، موجودیت کمیسیون استخدام معلمان بیشتر سمبولیک بوده و نقش موثری در شفافیت پروسه استخدام ندارد. درعین حال آگاهی مبنی بر دست داشتن اعضای کمیسیون استخدام در اخلاص روند شفافیت پروسه دخیل هستند و میخواهند افراد مورد نظر خوششان را کمک کنند تا در پست ها استخدام شوند. به ملاحظه میرسد که میکانیسم اجراءات کمیسیون و نقش آفرینی به هر عضو آن در پروسه تاحال روشن نبوده و این امر سوء تفاهم میان اعضای آن را در ولایات به بار آورده است.

5.2. ساختار تشکیلاتی و مدیریتی

³ منظور از شرایط قانون کارکنان خدمات ملکی شرایط مندرج ماده هفتم این قانون میباشد.
⁴ فقره دوم، ماده چهارم، فصل پنجم این لایحه.

بر اساس یافته های هیئت ارزیابی، موثریت ساختار تشکیلاتی وزارت معارف تا حد زیادی سطحی میباشد. پالیسی و دستورالعمل های که به منظور شفافیت پروسه استخدام معلمین ارائه شده با نفوذ دخالت ها و روابط شخصی به راحتی نادیده گرفته میشوند. در نتیجه ریاست های معارف در سطح ولایات از موثریت و پاسخگویی لازم برخوردار نمیشوند.

در حالیکه اغلباً از نقش مسوولین بلند رتبه و ارشد در فساد یاد شده اما قابل یاد آور نیست که مسوولین بلند رتبه تنها عاملین بروز فساد نیستند. بطور مثال، مصاحبه شوندگان در ولایت هرات از نقش رییس معارف این ولایت در دخالت و اخلال استخدام افراد در پست های مهم سخن گفتند. هر چند این افراد به حکم رسمی از طرف وزیر به این پست ها معرفی شده بودند اما باز هم از استخدام آنها در پست های مربوطه جلوگیری بعمل آمده است.

به باور مصاحبه شوندگان، بسیاری از کارمندان وزارت معارف بشمول معلمین، آمرین اداری و مالی بر اساس روابط شخص، قومی و سیاسی استخدام شده اند. اعضای پارلمان و مقام های عالی رتبه دولتی یکی از عوامل اصلی نفوذ در استخدام کارمندان وزارت معارف یاد شده اند. نفوذ غیر قانونی در این پروسه باعث استخدام افراد ضعیف و کم ظرفیت و در بسیاری موارد متشکل از یک قومیت خاص شده است.

5.2.1. سیستم نظارت و مجازات ضعیف

بر اساس یافته های هیئت ارزیابی، وجود فساد در پروسه استخدام معلمین یک امر غیرقابل انکار و قابل شناسایی میباشد در این راستا کدام توجه ای از سوی وزارت معارف و اداره لویی سارنوالی صورت نگرفته است.

به گفته یک مقام ارشد ولایت بدخشان، تیم تفتیش که موظف ارزیابی ریاست معارف در این ولایت بود اسناد مهمی مبنی بر حیف و میل بودجه معارف و وجود فساد در پروسه استخدام معلمین دست یافته اند. این مقام افزود: اسناد و نتایج تفتیش را ضمیمه دوسیه به دفتر سارنوالی استیناف ولایت فرستادند اما تا کنون گزارشی از سوی آن نهاد در رابطه به پیگیری این دوسیه ارائه نشده است.

مصاحبه شوندگان در هرات به این باورند که فساد در معارف این ولایت بطور سیستماتیک گسترده است و در راس آن رییس ریاست معارف میباشد. بطور مثال، رییس معارف در هرات اعضای تیم فوتبال "سرخ پوشان" را بعنوان معلم در ساحه نا امن هرات استخدام کرده با اینکه این افراد حتی یکبار هم به ساحه ناامن نرفته اند. این افراد از معاش معلمین مستفید میشوند که بخشی از آن به رییس معارف اختصاص میگردد. قضایای جرمی به دفتر لویی سارنوالی ارسال میشود هر چند بدلیل دخالت های غیرقانونی سیاسیون در مرکز، این قضایا پیگیری نمیشوند. هیئت ارزیابی در این رابطه به اسناد و مدارکی دست یافته است که این ادعا را تصدیق میکند.

قابل یادآوری است که عدم حضور فزینی بسیاری از معلمین یا "معلمین غایب"، در کلاس های درسی که تنها نامشان در لیست ثبت شده به یک معضل جدی در افغانستان مبدل شده است که از سالهای قبل به این سو همچنان ادامه دارد. بطور مثال، در بیشتر ولسوالی های نا امن هرات منجمله ولسوالی شدند اکثریت مکاتب بسته بوده و تعداد زیادی به عنوان معلم منسوب به این ولسوالی معاش میگیرند که نمونه خوب آن، استخدام تیم فوتبال سرخ پوشان بعنوان معلم در آن ولسوالی میباشد.

مطابق قانون کار، و سایر پالیسی های منابع بشری معلمین ملزم به امضای حاضری هستند که این الزامیت در عمل تطبیق نمیشود. در بیشتر ولایات و همچنین مرکز لیست حاضری استفاده نمیشود و یا در بسیاری موارد همراه با تقلب میباشد که این امر به یکی از معضلات جدی بخصوص در ولایات ناامن مبدل شده است. معاشات معلمین معمولاً به مسوولین دولتی مرتبط در بخش های معارف و مستوفیت ها ارسال میشود که این بخش ها در استفاده معاشات معلمین برای منافع شخصی با یکدیگر سازش میکنند.

مصاحبه شوندگان در ولایات بلخ، هرات، بدخشان، ننگرهار و لغمان به این باورند که برخی از کارمندان و مسوولین معارف قادر به خریداری خانه و موتر های هستند که از توانایی یک کارمند با معاشات دولتی خارج است. در نتیجه در

بعضی موارد میتوان گفت وجود فساد در سیستم معارف یک امر واضح است که برای ثبوت آن نیاز به ارزیابی همه جانبه و دقیق نیست. با وجود مثال های علنی از وجود فساد در معارف هنوز هم در این راستا اقدام جدی صورت نگرفته است.

در حالیکه معلمان دوره های دائمی باید از مراحل امتحان رقابتی عبور کنند بیش از هزاران معلم به مدت موقتی نه ماهه برای دوره تدریسی سالانه استخدام میشوند که طبق ساعت درسی معاش میگیرند. بدلیل عدم وجود یک مکانیزم شفاف برای استخدام معلمان این پروسه درمقابل فساد آسیب پذیر میباشد مثلاً متقاضیان ملزم به داشتن سابقه تحصیلی مشخص و سپری نمودن امتحان رقابتی نیستند. بدلیل عدم موجودیت شفافیت پروسه استخدام به شدت معروض به فساد میباشد و تحت تاثیر سازش بین مدیران مکاتب، ریاست ها معارف و مستوفیت ها در ولایات و ولسوالی ها میباشد. همچنین یافته ها نشان میدهد که معضل "معلمان غایب" در استخدام کوتاه مدت معلمان بیشتر رواج دارد.

5.3. استخدام فوق العاده

استخدام فوق العاده معلمان در مواقع ضرورت و بدون اخذ امتحان رقابتی به صلاحیت رییس معارف در ولایات انجام میگردد. با توجه به اینکه استخدام معلمان یکی از صلاحیت های وزارت معارف میباشد لیست متقاضیان منتظر در لیست که امتحان رقابتی را سپری کرده اند برای استخدام در پست های فوق العاده کافی میباشد، استخدام فوق العاده معلمان به این شیوه میتواند آسیب پذیر باشد.

به گفته مصاحبه شوندگان، استخدام معلمان فوق العاده در ولایات تحت نفوذ رییس معارف و دیگر مسئولین مربوطه میباشد. به گونه مثال، در ولایت بدخشان، رییس معارف به درخواست یک عضو مجلس 8 تن را طبق احکام فوق العاده وزیر اسبق معارف به حیث معلم توظیف نمود. همچنین موظف نمودن اعضای تیم فوتبال "سرخ پوشان" در ولایت هرات که پیشتر ذکر شده بود، یکی از همین موارد میباشد.

5.4. کمیسیون شکایت

کمیسیون شکایت معلمان وزارت معارف در تناقض با قانون خدمات ملکی قرار دارد. مورد شکایت که توسط کمیسیون خدمات ملکی تعیین شده است، شامل تمام ارگان های دولتی بشمول معلمان میشود. در نتیجه کمیسیون شکایت معلمان موجودیت این مورد را زیر سوال میبرد. یکی از موارد شناسایی شده توسط تیم VCA وجود تضاد منافع در کمیسیون شکایات معلمان میباشد. بطور مثال، تمام شکایات قبل از رسیدن به کمیسیون باید توسط رییس معارف مرور شود و در صورت تصویب رییس معارف به کمیسیون شکایات ارسال شوند.

6. آسیب پذیریهای پروسه رقابتی

6.1. تعیینات رقابتی

پروسه تعیینات رقابتی بمنظور انتخاب معلمان براساس سوابق تحصیلی و طی امتحان طرح گردیده است. این امر شامل قدمه های متعدد بوده که در جدول ذیل خلاصه گردیده اند:

شماره	قدمه ها	مقام ذیصلاح	زمان اجرا
1	ارزیابی نیازمندی به معلم	مکتب/ رییس معارف	
2	گزارش ارزیابی به ریاست پلان مرکز	مکتب/ رییس معارف	
3	توحید لست تمام پست های مورد نیاز	ریاست پلان	
4	گزارش رسمی پست های مورد نیاز به ریاست پلان مرکزی	ریاست تعلیم معارف	
5	جمع آوری تمام پستهای مورد نیاز در کشور و پیشنهاد آن در بودیجه ملی	ریاست پلان وزارت معارف	
6	تخصیص بودیجه براساس عواید	وزارت مالیه	
7	منظوری بودیجه ملی و افزودی پستهای معلمان	شورای ملی	

8	اعلان تعیین پستهای رقابتی در سطح ولایات	وزارت معارف/ ریاست معارف ولایت
9	ارائه درخواست ها برای پستها	متقاضیان
10	شارت لست نمودن و آگاهی به متقاضیان در مورد حضوررسانیدن به امتحان	ریاست معارف ولایات
11	راه اندازی امتحانات ولایتی	وزارت معارف/ ریاست معارف ولایت
12	فرستادن تمام ورقه جوابات به مرکز	ریاست های معارف ولایات
13	بررسی و دادن نمره در پارچه جوابات	کمیسیون تعیین معلمین
14	تشریک لست نمرات با ریاست های معارف ولایات	وزارت معارف
15	اعلان متقاضیان برنده	ریاست های معارف ولایات
16	طی مراحل اسناد مطابق قانون	متقاضیان/ مقامات ذیصلاح
17	آماده سازی معلمین جدید التقرر مطابق پست	ریاست های معارف ولایات
18	پیشنهاد لست به وزارت معارف ویا والی جهت منظوری	ریاست های معارف ولایات
19	شامل ساختن نام معلمین به دیتابیس ملی برای اجرای معاشات	
20	معرفی معلمین به مکاتب و مستوفیت توسط یک مکتوب رسمی جهت کار و پرداخت معاشات	ریاست های معارف ولایات

پروسه رقابتی استخدام معلمین دارای 3 مرحله میباشد:

- 1) مرحله ارزیابی
- 2) مرحله امتحان
- 3) مرحله انتخاب و تعینات

6.2. مرحله ارزیابی

6.2.1. ارزیابی اولیه نیاز به استخدام معلم

نیازمندیهای به استخدام معلمین از طریق راه اندازی ارزیابی توسط روسای معارف ولایتی در همکاری با مدیران مکاتب و مدیران معارف ولسوالیها شناسایی گردید. تیم ارزیابی آسیب پذیرهای معروض به فساد (VCA) دریافت که اغلب ارزیابی ها ضروریات مشروع مکاتب رادرنظر نگرفته و همیشه طوری راه اندازی میگرددند که معلمین براساس روابط شخصی استخدام نمایند. همچنان مصاحبه ها وانمود می سازند؛ موارد زیادی است که ضروریات مشروع شناسایی گردیده اند مانند معلمین ریاضی و ساینس اما ارزیابی طوری تغییر داده شده تا به ضرورت استخدام معلم مورد نظر شان بیشتر تأکید شود و در عوض فرصت برای استخدام فرد مشخص مساعد گردد.

فقدان شفافیت در پروسه و همچنان فقدان طرزالعمل ها و ضوابط واضح جهت راه اندازی ارزیابی نیازها، زمینه وسیع آسیب پذیری های معروض به فساد را پیریزی می نماید. همچنان دانسته شد که پروسه ارزیابی اغلباً از نبود ظرفیت های تخنیکی، ارتباطات و عدم هماهنگی متاثر گردیده که پروسه را بطور متداوم دچار آسیب پذیری به ارائه گزارشات تقلبی میسازد. مکاتبی که در مناطق دور افتاده قرار دارند بیشتر در معرض ارزیابی های تقلبی قرار گرفته اند. اکثرأ ارزیابی ها ابهام آمیز بوده و غیر معمول بنظر نمی رسد که مکاتبی را با کارمندان کافی ولی تعداد اندک شاگردان مشاهده کرد. طور مثال، اعضای شورای ولایتی بدخشان یادآوری نمودند که یک لیسه با 11 تن بشمول کارمندان حامیوی شاگردان را فارغ میدهد.

در پایان، بسیاری از گزارشات ارزیابی حاصله توسط ریاست پلان ولایت در کابل اکثرأ مبتنی بر کیفیت ضعیف و یا هم اطلاعات تقلبی میباشد.

6.2.2. جمع آوری ارزیابی توسط ریاست معارف ولایت

مصاحبه دهندگان یادآوری نمودند که ظرفیت های ضعیف تخنیک و نارسایی های سازمانی در ریاست های معارف ولایات به آسانی توسط عناصر فاسد که آزادانه می توانند روی پستهای متعدد مورد نیاز یک مکتب خاص اعمال نفوذ نموده، مورد بهره برداری قرار دهند و اغلباً روی دلایل سیاسی، شخصی و یا قومی استوار می باشد. این امر اکثرأ منجر به آن میگردد که پست های تدریسی بیش از حد مهم جلوه داده شوند. باتوجه برآن، وزارت مالیه از قبل تمام درخواستهای بودجوی را برای پست های تدریسی نپذیرفته و ارائه تخمینات مبالغه آمیز احتمال این امر را که تقاضای واقعی به معلمین رد شود، افزایش میدهد.

6.2.3. گزارشات رسمی روی پستهای ضروری به ریاست پلان وزارت

زمانی که لست پستهای دارای اولویت در سطح ولایت ترتیب گردید بعداً به ریاست پلان مرکزی در کابل ارسال میگردد. درحالی که ریاست پلان مرکزی می تواند قسمأ فساد را در سطح ولایت با یک میکانیزم ارزیابی مورد رسیدگی قرار دهد اما درواقع چنین مکانیزمی وجود ندارد. علاوه، چنین بنظر می رسد که علاقمندی از جانب وزارت در راستای ایجاد این میکانیزم وجود ندارد. به اساس گفته مصاحبه شوندهگان، لست نامزدان اکثرأ خارج از پروتوکول ها و طرزالعمل های وزارت مورد بحث قرار می گیرد. همچنان از اعضای شورای ملی نام برده میشود که اکثرأ پروسه را نادیده گرفته تلاش میورزند تا نامزدان مورد حمایت شان در مکتبهای مورد نظرشان برای کاریابی اولویت داده شوند.

6.2.4. جمع آوری تمام پستهای ضروری در کشور و پیشنهاد آن در بودجه ملی:

بعضی از کارکنان ریاست های معارف ولایات و اعضای شورای ملی عقیده دارند که تنها بخشی از مجموع پستهای درخواست شده در لست اولویت های وزارت جا داده میشوند. مصاحبه دهندگان میگویند: بنظر نمیرسد که درینجا پالیسی و یا رهنمود روی چگونگی اختصاص پست ها در سراسر کشور و چگونگی تخصیص بودجه وجود داشته باشد. تشکیل پستها احتمالاً تنها براساس قومیت، منطقه و یا جانبداری های سیاسی بدون توجه به تعداد شاگردان و مکاتب، تراکم نفوس شاگردان و غیره تعیین می گردد.

6.2.5. تخصیص/ منظوری بودجه توسط وزارت مالیه

وزارت مالیه بعضاً بودجه را برای ضروریات تدریسی شناسایی شده در سطح ولایات منظور نکرده است. وزارت مالیه مدعی است که افغانستان بودجه کافی برای رفع نیازمندیهای تدریسی ندارد. مصاحبه شوندهگان افزودند: در حالیکه بودجه تقاضا شده به اساس نیاز از سوی وزارت مالیه رد میشود اما این وزارت بعداً پستهای بیشتر تدریسی را بعد از حکم ویژه رئیس جمهور منظور و تنها وجوه مالی را برای پستهای قراردادی که تابع پروسه رقابتی نمی گردد، اختصاص میدهد. این پستهای قراردادی که قبلاً از آن یادآوری گردید بیشتر از همه آسیب پذیر به فساد بوده و بسیار احتمال دارد تا مورد بهره برداری های سیاسی قرار گیرد.

مصاحبه دهنده گان اظهار نمودند که اعضای شورای ملی اکثرأ آرای خویشرا روی بودجه وزارت معارف جهت اختصاص سهمیه به یکتعداد خاص از پستهای معلمین و اینکه آنها را به حوزه های رأی دهی ویا اهداف دیگر سیاسی ارائه نمایند، مورد داد و ستد قرار می دهند. مقامات ولایتی که با تیم ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد (VCA) صحبت نمودند حتی چنین اظهار نمودند که تقریباً فیصدی زیادی پستهای معلمین از این طریق به اعضای شورای ملی پیشکش می گردد. آنها اظهار نمودند که فیصدی دیگری این پست ها به روسای معارف ولایات و باقی از طریق پروسه قانونی بگونه تمثیل شفافیت در پروسه اختصاص می یابد.

6.3. مرحله امتحان

6.3.1. اعلان پروسه رقابت/ درخواست ها

مصاحبه شوندگان از فقدان شفافیت در پروسه توزیع درخواستی برای امتحان منجمله موجودیت معلومات آشکار روی پروسه درخواست یاد آوری نمودند که اغلباً متقاضی را مجبور به پرداخت رشوه به مقامات محضاً جهت دریافت فورمه درخواستی می سازد. علاوه، شارت لست برای امتحان به آسانی دستکاری گردیده تا فرصت را برای متقاضی فاقد شرایط غرض دادن امتحان مساعد سازد. بنابر فقدان اعتماد روی یکپارچگی پروسه امتحان، بسیاری از متقاضیان میدانند که آنها باید رشوه بپردازند تا در امتحان حضور یابند.

6.3.2. برگزاری امتحانات ولایتی/ نمره امتحان

مصاحبه شوندگان یادآوری نمودند که آسیب پذیریهایی متعددی در پروسه امتحان وجود دارد منجمله فاش ساختن سوالات قبل از وقت، تبادل پارچه سفید جوابات در عوض پارچه جوابات که با جوابات صحیح خانه پری گردیده اند و غیره. علاوه برین، امتحان دادن شخص در عوض شخص دیگر نیز بسیار معمول است. تمام این رویکردهای فریبنده می توانند از طریق دادن رشوه و یا هم بسادگی با استفاده از ارتباطات شخصی عملی گردند.

درحالیکه پارچه جوابات حین ارسال به کابل در یک صندوق قفل شده نگهداری میگردد، اما واضح است که این چنین موارد همواره مورد دسترسی قرار گرفته می توانند. مصاحبه شوندگان متذکر گردیده اند که نامها بالای لست نمرات همواره تغییر یافته اند. مدارکی به دسترس هیئت ارزیابی قرار گرفته اند که این ادعا را تقویت می نماید.

همچنان قابل ذکر است که روسای معارف ولایات در نظارت از پروسه امتحان شامل می باشند، ازینرو، آنها کسانی هستند که اغلباً درین روند ظاهر شده تا زمینه های فساد را تسهیل نمایند.

6.3.3. بررسی و نمره دهی پارچه جوابات

کمیته ای متشکل از معلمین در کابل پارچه جوابات را نمره می دهد. مصاحبه شوندگان متذکر گردیدند که در تیوری ممکن است تا کمیته نمره دهی را رشوت داد؛ اما این امر، عملاً کار دشوار بوده و مشکل است که هویت افراد شامل این کمیته را شناسای نمود.

6.3.4. نتایج امتحان

براساس گفته مصاحبه شوندگان، نتایج امتحان روی یک لست همراه با امتحانات اصلی ترتیب و به ریاست های معارف ولایات ارسال میگردد. این امر بعنوان یکی از موارد بزرگ آسیب پذیری معروض به فساد از سوی مصاحبه دهندگان عنوان شده است. زیرا لست ها به آسانی می توانند مورد دستکاری قرار گرفته و تلاش صورت نگرفته است تا لست ها با پارچه امتحانات تطبیق داده شوند. علاوه برین، لست بطور عام شریک نگردیده که در واقع به کارمندان معارف اجازه می دهد تا به متقاضیان بگویند که آنها ناکام مانده اند؛ درحالیکه در واقعیت امر ممکن است آنها امتحان را موفقانه سپری کرده باشند و شامل لست کامیاب ها باشند. این همه به منظور مجبور ساختن متقاضیان به پرداخت رشوه در عوض تقررشان بحیث معلم انجام میشود. علاوه برآن، فرصت داخل نمودن نام افراد مورد نظرشان را به ایشان نیز مساعد میسازد.

هیئت ارزیابی مدارکی را از بدخشان و هرات بدست آورده است که در آنجا نمرات امتحان روی ورق مقررری معلم بیشتر از آنچه در لست اصلی نتایج امتحان درج گردیده بود، تحریر یافته است. همچنان متقاضیانی که نمرات بسیار عالی را از امتحانات خویش حاصل نموده اند، مقرر نگردیده و برخلاف متقاضیان با نمرات پائین چانس تقرر را نصیب گردیده اند. بعنوان مثال، اسناد پیشکش شده به هیئت ارزیابی نشان می دهد که شخصی 16 نمره را از امتحان رقابتی بدست آورده است، نمراتش بعداً به 45 تبدیل و به وظیفه معلمی تقرر حاصل نموده است. مثال دیگر بیانگر آنست که فردی با 80 نمره هیچ پستی برایش واگذار نگردید در حالیکه شخص دیگری در عین لست با 60 نمره مقرر شده است.

هیئت ارزیابی دریافت که مفتشین داخلی در وزارت معارف و همچنان اداره عالی تفتیش و لوی خارنوالی از قضیه آگاهی داشته اما در زمینه اقدام نکرده اند.

6.4. مرحله انتخاب

تازمانی که متقاضیان موفق توسط وزارت معارف اعلان میگردند، احتمال می‌رود که پروسه استخدام از چندین جهت آلوده به فساد گردد منجمله ارزیابی نیاز های اولیه و پروسه امتحان. مصاحبه شوندگان ابراز داشتند که اعلان عام بخصوص از طریق وب سایت نظارت و ارزیابی و رسانه های دیگر ممکن است شفافیت را افزایش و فساد را کاهش دهد.

6.4.1. بررسی احوال شخصی کاندید موفق

ریاست معارف معلومات راجع به شخص منتخب را به قوماندانی پولیس مربوطه، ریاست صحت عامه و امنیت ملی بشمول آزمایش مواد مخدره و سوابق جرمی ارسال می نماید. مصاحبه شونده گان اظهار نمودند که این بررسی به آسانی ناپود گردیده و حتی بعضاً رشوه و یا ارتباطات هم ضروری پنداشته میشود. زیرا اغلباً اسناد بدون توجه و دقت لازم طی مراحل میگردند.

6.4.2. منظوری وزارت معارف/ والی ولایت

لست اشخاص پیشنهاد شده از طرف ریاست معارف ولایت جهت منظوری نهایی به دفتر والی در ولایت یا وزیر در وزارت (کابل) ارسال میگردد. بگفته مصاحبه شوندگان، والی ولایت در صورت علاقمندی می تواند اسمای مورد نظر خویشرا به آسانی شامل لست نماید. چنین ملاحظه گردید که والی و ریس معارف ولایت پیرامون شامل ساختن نامها به لست تشریک مساعی می نمایند. مدارکی که به هیئت ارزیابی ارائه گردید نشان میدهد که لست منظور شده توسط دفتر والی متفاوت از لستی بوده که از جانب وزرات معارف به ولایت ارسال شده است.

6.4.3. دیتابیس ملی معلمین

در حالیکه این دیتابیس در تیوری به هدف کاهش فساد از طریق جمع آوری اطلاعات روی نمرات امتحان، معلومات شخصی، معاش و غیره طرح گردیده است؛ اما هیئت ارزیابی دو مورد آسیب پذیری را شناسایی کرده اند: اولاً، اطلاعات بعد از اكمال تمام پروسه تعیینات شامل ساخته می شوند. این بدان معناست که ممکن است اطلاعات ذاتاً دچار فساد باشند. دیتابیس حاوی یکتعداد سیستم های محافظتی در برابر موارد تقلب و یا دستکاری در اطلاعات موجوده نمی باشد.

6.4.4. تعیینات

طوریکه قبلاً تذکر بعمل آمد این یک امر غیر معمول برای مسئولین معارف ولایات نیست که مقرریها را با وجود تقرر آنها از جانب وزارت انکار نمایند. فقدان یکپارچگی سازمانی و نظارت به مقامات محلی فرصت می دهد تا از افراد انتخاب شده رشوه اخذ نمایند.

مصاحبه شوندگان متذکر گردیدند که رشوه ممکن است به مسئولین ولایات و ولسوالیها منجمله مدیران مکاتب و مامورین منابع بشری پرداخته شود. براساس اظهارات بعضی از مصاحبه شوندگان در ولایات بلخ و بدخشان، معلمین باید 30000 افغانی و همچنان 10000 افغانی به مدیران منابع بشری بپردازند؛ تا رضایت مدیر مکتب و مدیر معارف ولسوالی را حاصل نمایند.

مبلغ رشوه نظر به موقعیت مکتب تعیین میگردد. البته مناطق دور افتاده خواستار رشوه کمتر و مراکز ولایات بیشتری باشد. طورمثال، رشوه ستانی در شهرهای بزرگ مثل مزار، جلال آباد و هرات اکثراً 3-5 مرتبه بیشتر از مکاتب مربوط ولسوالیها می باشد. معلمی در بدخشان اظهار داشت که به هدف حاصل نمودن این پست وی مجبور گردید تا موتر سایکل خویشرا بفروش رسانیده و پول آنرا به مدیر معارف، مدیر مکتب و مدیر منابع بشری بپردازد. همچنان او مجبور شده است تا معاش سه ماهه خویش را نیز به آنها واگذار نماید.

6.5. پرداخت معاشات

درینجا دو شیوه معمول برای پرداخت معاشات معلمین وجود دارد. معلمین که در شهرهای بزرگ و یا مراکز ولایات کار می نمایند، معمولاً معاشات شانرا از طریق بانک دریافت می نمایند که این شیوه امکانات وضع غیر قانونی مقداری از پول را (بنام تحویلدار پولی) توسط مامورین که قبلاً معمول بوده است، کاهش می دهد. مصاحبه شوندهگان یادآوری نمودند که با اینهم بعضی از معلمین تا کنون درباره پرداخت به مدیران مکاتب بعد از دریافت معاشات شان از بانک شکایت دارند. در صورتیکه ایشان از پرداخت پول به مدیران و یا مقامات دیگر سرباز زنند، بزودی خویشرا در لست معلمین اضافه بست خواهند یافت.

معلمینی که در ولسوالیها و مناطق دور افتاده کار می کنند، معاشات شان بشکل پول نقد توسط تحویلدار مکتب توزیع می گردد. البته جای تعجب نیست که مصاحبه شوندهگان متذکر گردیدند که این شیوه نظر به روش پرداخت از طریق بانک بیشتر آسیب پذیر می باشد. بخشی از معاشات معلمین اکثراً به بهانه های مختلف وضع میگردد. درینجا پالیسی روشن و یا مقرر روی این مسئله که آسیب پذیرهای معروض به فساد را بیشتر شدت می بخشد، وجود ندارد. ظاهراً قسمت اعظم پول به جیب مدیران و "شرکای" دیگر انتقال می یابد. این وضعیت ظاهراً در تمام ولایات وجود دارد اما مصاحبه شوندهگان یاددهانی نمودند که این یک مشکل بیشتر در ولایات بدخشان، بلخ، ننگرهار و لغمان می باشد.

7. نتایج/ سفارشات

ضروریات تعلیمی نسلهای فعلی و بعدی شاگردان مکاتب در افغانستان تابع توقعات مالی، تبعیض و قوم پرستی شده است. بنظر میرسد که وزرات معارف قادر به شفاف سازی پروسه استخدام نبوده و یا اراده ندارد تا یکپارچگی پروسه استخدام معلمین را تداوم بخشد.

در حالیکه آسیب پذیری های پروسه استخدام معلمین در برابر فساد اداری در بسیار گسترده استند، کمیته اقدامات جدی در سه بخش اصلی را لازم دانسته و پیشنهادهای را در این رابطه ارائه میدارد.

1. وزرات معارف معلمینی را استخدام کند که پروسه ارزیابی و امتحانات را با موفقیت سپری کرده اند. به منظور جلوگیری از گرفتن معاش توسط معلمین (غایب و فرضی) و اطمینان از ظرفیت معلمین استخدام شده نیاز به یک تفتیش از تمام معلمین در لیست وزرات معارف میباشد که بر اساس آن معلمین غایب و فرضی از لیست مشمولین معاشات معلمین حذف شوند. مورد شکایات معلمین باید حذف و تمام شکایات به مورد شکایات در کمیسیون خدمات ملکی ارجاع داده شود. ماده 44 قانون معارف در رابطه با تقاعد معلمین در مطابقت با قانون کار و مقرر تقاعد کارکنان خدمات ملکی تعدیل گردد.

2. وزرات معارف باید در رابطه با شفافیت پروسه اخذ امتحانات معلمین اقدامات جدی را روی دست گیرد. پروسه اخذ امتحانات باید به روز شود. مثلاً استفاده از شماره مخصوص (کود نمبر) بجای نام و اخذ امتحانات به صورت کامپیوتری به منظور کاهش امکان تقلب و تغییر نمرات کار گرفته شود. وزرات معارف نتایج امتحانات را از طریق ویب سایت این وزرات و همچنین روزنامه ها نشر نماید. دیتابیس معلمین واجد شرایط باید در مطابقت به معیارهای MIS واقعی که بتواند مانع وارد نمودن افراد غیر واجد شرایط شود.

3. وزرات معارف باید طرح شفاف را در پروسه ارزیابی برای شناسایی نیاز به استخدام معلمین ارائه کند. معیارهای ارزیابی باید مطابق نیازسنجی واقعی ضرورت استخدام معلم و رشته مورد نیاز هماهنگ شود و از نفوذ ارتباطات شخصی در پروسه استخدام جلوگیری بعمل آید. کمیسیون استخدام معلمین باید نقش موثرتری در ارزیابی پروسه استخدام و مطابقت آن با استانداردهای وزرات معارف داشته باشد.

قابل یاد آور است که بیشتر آسیب پذیری های معروض به فساد و یا موارد فساد ذکر شده در این گزارش نقض حقوق بشر نیز محسوب میشود که حق تحصیل از جمله حقوق اساسی بشر آنطوریکه در ماده 13 و 14 کنونسیون بین المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و همچنان ماده 28 کنونسیون حقوق طفل مسجل شده است؛ می باشد. افغانستان یکی از کشورهای متعهد به هر دو میثاق بوده و ملزم به رعایت مفاد آنها میباشد. این امر شامل داشتن حد اقل معیارها از جمله معلمین آموزش دیده میشود⁵.

⁵ نظریات عمومی ملاحظه گردد (13)، میثاق بین المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی

منابع:

- قانون معارف، منشره جریده رسمی شماره 955 مورخ 3 اسد 1387
- قانون کار، منتشره جریده رسمی شماره 966 مورخ 16 قوس 1387
- قانون کارکنان خدمات ملکی، منتشره جریده رسمی شماره 861 مورخ 1387
- قانون خدمات ملکی، منتشره جریده رسمی شماره 860 سال 1383
- لایحه استخدام معلمین، تصویب مورخ 1387 وزارت معارف
- مصاحبه با مقام های وزارت معارف، ریاست های مربوط آن و مدیران مکاتب در ولایات هرات، بلخ، ننگرهار، لغمان و بدخشان.
- کمیسیون مستقل حقوق بشر در مرکز و ولایات فوق الذکر
- شوراهای ولایتی ولایت بدخشان و هرات
- مصاحبه با معلمین مکاتب، داوطلبان بازمانده از استخدام، شاگردان در مرکز و ولایات هرات، بلخ، ننگرهار، لغمان و بدخشان.
- دیدار از مکاتب و صنف های درسی در ولایات هرات، بلخ، ننگرهار، لغمان و بدخشان.