



کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری

ارزیابی آسیب پذیری های برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP) در برابر فساد اداری

(واحد ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری)

کابل

سنبله 1394

1. اختصارات

انجمن انکشاف افغانستان	ADA
صندوق وجهی بازسازی افغانستان	ARTF
قراداد های مردمی (Community Contact)	CC
موسسه هماهنگی کمکها برای افغانستان	COAR
برنامه ارتقای کیفیت معارف	EQUIP
کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری	MEC
انجمن انکشاف بین المللی	IDA
Just for Afghan Capacity and Knowledge	JACK
وزارت معارف	MoE
وزارت مالیه	MoF
ریاست معارف ولایت	PED
National Competitive Bidding	NCB
موسسات غیر دولتی (Non-governmental Organization)	NGO
شورای ولایتی	PC
انجمن رفاه برای انکشاف افغانستان	WADAN
ارزیابی آسیب پذیری های معروض به فساد اداری	VCA

2. فشرده گزارش

مرحله اول برنامه ارتقای کیفیت معارف در سال 2004 در 26 ولایت به شمول کابل آغاز و در مرحله دوم در سال 2008 به 34 ولایت کشور وسعت داده شد. بودجه آن از سوی کشور های تمویل کننده به وساطت بانک جهانی تهیه و توسط سازمان توسعه بین المللی (IDA) و صندوق وجهی بازسازی افغانستان (ARTF) اجرا گردید. به اساس اسناد و مدارک بدست آمده از گزارش های بانک جهانی و دفتر EQUIP، با وصف این که برنامه قادر به تطبیق ده ها برنامه آموزشی در بخش مدیریت و نظارت در سکتور معارف، آموزش 612928 معلم، فراهم آوری امکانات تحصیلی برای 8042 بانوی معلم، تجهیز و بازسازی حدود 868 مکتب، نوسازی ساختمان های حدود 1486 مکتب (با کیفیت نسبتاً پائین) شده است. اما این برنامه، بعضاً با هدر شدن و حیف و میل پول های آن بصورت کل نتوانسته به اهداف خود نائل آید. این برنامه در افغانستان به چالش های جدی از قبیل پلانگذاری ضعیف، نظارت ضعیف، تطبیق پروژه ها با کاستی های فراوان و کیفیت پائین و هماهنگی غیر مؤثر در بین ادارات دخیل در هنگام اجرا، مواجه شده است که در نتیجه پروسه را آسیب پذیر به فساد ساخته و باعث حیف و میل حدود 30-40 درصد امکانات آن گردیده است.

3. مقدمه

برنامه ارتقای کیفیت معارف مختص افغانستان نبوده، بلکه در کشور های دیگر بشمول سریلانکا، فلپین، بنگلادیش، نیپال و برخی کشورهای افریقای نیز تجربه تطبیق شده است. بانک جهانی و کشور های حامیه کننده برنامه اکویپ طراحان اصلی برنامه هستند. بودجه اکویپ از طریق صندوق وجهی بازسازی افغانستان و وزارت مالیه در چارچوب بودجه ملی طی مراحل شده، که تطبیق آن اساساً از طریق وزارت معارف صورت گرفته است. برای مدیریت مؤثر این برنامه علاوه بر دفتر مرکزی در هر ریاست معارف ولایات نیز یک دفتر اکویپ تأسیس شده است که وظیفه اصلی آن، هماهنگی میان دفتر مرکزی و تطبیق کننده گان محلی میباشد. به اساس گفته های بانک جهانی، این دفاتر مسؤلیت نظارت پیشرفت برنامه را نیز بعهده دارند. بخش ظرفیت سازی این برنامه توسط موسسات غیر دولتی به شمول JACK، COAR، WADAN و ADA عملی میشود.

ارزیابی نشان میدهد که این برنامه برغم دستاوردهای که در راستای احیای معارف افغانستان داشته به خم و پیچ های فراوانی نیز مواجه بوده است. در نتیجه چالش های متعددی که فرا راه آن قرار گرفته اند، آنچنانی که ازین برنامه توقع میرفت، در مقایسه به مصرف بیش از 517 میلیون دالر امریکایی در راستای تطبیق آن حتی از دید مجریان، فعالان و طراحان آن، نتوانسته است نتایج متوقعه را در راستای احیای معارف کشور ببار آورد. این امر، باعث نگرانی های مردم، تمویل کنندگان آن از جامعه بین المللی، فعالان مدنی با بر ملا شدن کیفیت پائین پروژه های ساختمانی و ظرفیت بیش از حد پائین اکثریت فارغان مکاتب گردیده است. بالاخره کمیته نظارت و ارزیابی، بر راه اندازی آسیب شناسی این برنامه در مقابل فساد اداری فیصله به عمل آورد. تا در نتیجه آن، اصلاحات لازم در پروسه تطبیق آن انجام شود.

4. میتودولوژی:

هیئت ارزیابی آسیب پذیری ها معروض به فساد اداری به منظور بدست آوردن معلومات از شیوه های ذیل استفاده نموده است:

- مراجعه به اسناد پروگرام، راپورهای ششماهه دفتر EQUIP، راپورهای صندوق وجهی بازسازی افغانستان ARTF، راپورهای بررسی و ارزیابی پروگرام مربوط بانک جهانی، از طریق وب سایت های وزارت معارف، پروگرام اکویپ، ARTF، وزارت مالیه، و بانک جهانی
- مصاحبه ها با مسئولین برنامه ملی ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)، ریاستهای مالی، تدارکات، تربیه معلم، تعمیرات، تحرک اجتماعی و مقامات معارف در ولایات کابل، ننگرهار، لغمان، هرات، بلخ و بدخشان، مسئولین مربوطه در بانک جهانی، وزارت مالیه و موسسات همکار از جمله JACK، COAR، WADAN و ADA؛
- دیدار بالفعل و نمونه ای از پروژه های شامل پروگرام در ولایات کابل، ننگرهار، لغمان، هرات، بلخ و بدخشان؛

- مصاحبه با معلمین، متعلمین، مسئولین مکاتب و مسئولین محلی معارف، و اهالی در رابطه به کیفیت کار پروژه های ساختمانی، موثریت برنامه های آموزشی، و استفاده از تجهیزات مکاتب؛
- برگزاری جلسات مشورتی با اشتراک نمایندگان شرکای کاری و ذینفع در پروگرام.
- تحلیل و بررسی معلومات به منظور تشخیص آسیب پذیری های پروگرام در برابر فساد اداری و ارائه سفارشات.

5. پروگرام ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)

برنامه اکویپ در افغانستان در دو مرحله طراحی شد که مرحله اول آن بنام EQUIP-I در سال 2004 به ابتکار تمویل کنندگان، بانک جهانی و حکومت افغانستان طراحی و در 26 ولایت افغانستان توسط مؤسسات غیر دولتی تطبیق شد.

5.1. مرحله اول پروگرام EQUIP-I

در مرحله اول این برنامه حدود 79 میلیون دالر که 35 میلیون آن از سوی IDA/WB و 44 میلیون آن از صندوق وجهی بازسازی افغانستان ARTF تمویل شده است. از دست آورد های مهم این مرحله آموزش حدود 140000 هزار معلم و پرداخت بلاعوض (Grant) پول به حدود 4000 مکتب به منظور بهبود محیط کاری معلمین و متعلمین در مکاتب میباشد! برغم تلاش های که هیئت ارزیابی برای بدست آوردن معلومات در زمینه داشت، نتوانست معلومات بیشتر جز اسناد منتشره در وب سایت های ARTF، بانک جهانی و قسماً وزارت معارف بدست آورد.

ظاهراً آنچه از خلال اسناد دست داشته هیئت ارزیابی بدست میآید، بیانگر ایست که گویا این مرحله نسبتاً موفق تکمیل شده و به همین دلیل تمویل کنندگان و حکومت افغانستان با علاقمندی بیشتر مرحله دوم آن را انکشاف داده اند. حال آنکه اسناد منتشره درین راستا تا چه حد قابل باور میباشد، نیاز به بررسی جدی و دیدار از پروژه های تطبیق شده آن است که بدلیل ناامنی و عدم موجودیت امکانات لازم هیئت نتوانست معلومات بدست آمده را در مطابقت به اجراءات حقیقی پروژه مورد تأیید و یا رد قرار دهد.

5.2. مرحله دوم پروگرام EQUIP

مرحله دوم برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP-II) در سال 2007 طراحی و در سال 2008 عملاً در 34 ولایت کشور به فعالیت آغاز کرد. در آغاز این مرحله برای چهار سال یعنی تا پایان سال 2012 با بودجه مجموعی 188 میلیون دالر امریکایی برنامه ریزی شده بود؛ اما در اواخر سال 2012 مبلغ 250 میلیون دالر دیگر نیز از سوی صندوق وجهی ARTF به آن اختصاص داده شد تا این برنامه الی آخر سال 2014 ادامه یابد. که تا اکنون این برنامه کماکان به پیش میرود و قرار است الی اواخر سال 2017 نیز ادامه کند.

5.2.1. بخش های کلیدی پروگرام

پروگرام ارتقای کیفیت معارف مشمول پروگرام های فرعی بهبود کیفیت مکاتب، تربیه معلمین و مدیریت پروژه است. بخش اول این برنامه تحت عنوان ارتقای کیفیت مکاتب، روی شش ساحه اصلی متمرکز شده است. پرداخت بلاعوض برای بهبود کیفیت مکاتب، قرارداد های زیربنایی از طریق شوراهای اجتماعی مکاتب (CC)، نوسازی/بازسازی ساختمان های مکاتب (NCB) و انکشاف زیر بنا (NCB)- مراکز تربیه معلم، مکاتب نمونه و آگاهی و بسیج عامه از اجزای مهم بخش بهبود کیفیت میباشد.

5.2.2. پرداخت بلاعوض (Grand) برای بهبود کیفیت مکاتب:

¹ در رابطه به برنامه EQUIP-I اگرچه تیم VCA تلاش های زیادی به خرج داد تا بتواند با جزئیات بیشتر معلومات را جمعآوری کند، اما بدلیل اینکه برنامه حدود ده سال قبل آغاز شده اکثر اسناد و معلومات آن فعلاً در دسترس نیست. معلومات فوق الذکر از وب سایت بانک جهانی، artf و راپور شش ماهه 2014 دفتر اکویپ بدست آمده اند.

اساساً این جزء پروژه به منظور تجهیز مکاتب و تشویق مردم برای سهم‌گیری درین روند طراحی شده است. به گفته مصاحبه شوندهگان، مکاتبی که تحت پوشش این پروژه قرار گرفته اند، بعضاً توانستند با ابزار لازم از قبیل کامپیوتر، کتابخانه و لابراتوار قسماً تجهیز شوند. اما عوامل مختلف دیگری در راستای کم تأثیر شدن این بخش، از جمله عدم سهم‌گیری فعال مردم، ظرفیت پائین اعضای شوراها، عدم نظارت درست از روند اجراءات آنها توسط مسئولین معارف، باعث شده تا بخشی از بودجه اختصاص یافته به آن، حیف و میل شوند. مصاحبه دهندگان میافزایند، تجهیزات متذکره، حدود 50% بیشتر از نرخ معمول در بازار خریداری و تدارک شده اند. علاوه برآن، مشاهدات بالفعل هیئت ارزیابی برخی مکاتب ولایات هرات، بدخشان، ننگرهار و بلخ، نشان میدهد که تجهیزات موجوده مکاتب از قبیل کامپیوترها و لابراتوارها به دلیل عدم موجودیت برق و نداشتن معلمین و افراد فنی، در اکثریت مکاتب حتی در مراکز ولایات مورد بهره برداری لازم قرار نگرفته اند.

5.2.3. قرارداد دادهای زیربنای اجتماعی (CC):

این برنامه بیشتر بر دخیل سازی مردم در امر بازسازی و حفظ و مراقبت از دارای های مکاتب طرح ریزی شده است. شیوه پرداخت پول درین برنامه به گونه ای مشارکتی است که مردم نیز باید در پرداخت پول به شورای محل در برنامه سهم بگیرند. حد اکثر سهمیه دولت درین برنامه کمتر از صد هزار دالر امریکایی به منظور ساخت زیربنا به شمول نوسازی، ملحقات مکتبها، دیوار اطراف، یا ترمیم ساختمان های مکاتب پرداخته میشود. بدون شک در برخی مکاتب این برنامه اثرات مثبت داشته و اهالی منطقه توانسته اند با سهم‌گیری فعال از آن به سود مکتب شان بهره برداری درست کنند.

اما مصاحبه دهندگان باور دارند که اکثراً پروژه های این برنامه بنابر بر موجودیت آسیب پذیری های فراوان از قبیل نا امنی، عدم نظارت کافی، معروض به فساد بوده است. تطبیق کننده اصلی این برنامه شورا های محل بودند که پول پروژه در اختیارشان قرار میگرفت و بیشتر با میل خود شان یا پروژه ها را به دست قرار دادی میسپردند و یاهم خودشان کار های ساختمانی آنرا انجام میداند. آسیب پذیری بیشتر این برنامه فرعی ناشی از عدم پاسخگویی شوراها به مراجع حکومتی، هماهنگی و نظارت ضعیف و بعضاً تبانی ها، به فرصت های فساد و حیف و میل بودجه درین بخش افزوده است. مصاحبه شوندگان میگویند: مثلث حاکم بر روند تطبیق برنامه که متشکل از ریاستهای معارف، شورای محل و مستوفیت ها میباشد به شیوه های مختلف، زمینه فساد را در آن مساعد ساخته بودجه برنامه را قسماً حیف و میل نموده اند. مشاهدات هیئت ارزیابی و دیدگاه های مصاحبه دهندگان نشان میدهند که کیفیت کار این پروژه تا اندازه زیادی سوال برانگیز است.

5.2.4. انکشاف زیر بنا (NCB):

این برنامه متشکل از انکشاف زیربنای مکاتب و انکشاف زیر بنای مراکز تربیه معلم است. به اساس گزارش های منتشره از سوی بانک جهانی از آغاز برنامه اکویپ الی اکنون اعمار 1820 مکتب تحت پوشش این برنامه قرار گرفته که ازین میان 868 مکتب بصورت کامل تکمیل و به بهره برداری سپرده شده است. ساختمان 618 مکتب تکمیل اما سایر تجهیزات دیگر آن آماده نشده اند. ازین میان 110 مکتب تحت کار اند اما 224 مکتب بنابر دلایل مختلف اعمار نشده اند.

پروژه های که درین برنامه تطبیق شده اند معمولاً قیمت شان از صد هزار دالر امریکائی بیشتر بوده است. قرار داد این پروژه ها از طریق ریاست تدارکات تحت قیمومیت مقام های ارشد وزارت معارف قرار داشته است. مصاحبه دهندگان باوردارند که فساد اداری از چالش های کلیدی در روند تطبیق موثر این پروژه ها از آغاز پروسه تدارکات الی ختم کار بوده است. مصداق های زیادی ازین پروژه ها در اکثریت ولایات کشور منجمله هرات به ملاحظه رسیده است. برغم این که مواد ساختمانی و زمینه تطبیق پروژه ها درین ولایت نسبت به سایر بخش های افغانستان مساعدتر است، اما آسیب پذیری های فوق باعث شده تا ساختمان مکتب در وسط شهر هرات هم از کیفیت لازم برخوردار نباشد.

آسیب پذیری های که ناشی از آن ها عناصر فرصت طلب توانسته اند دست به فساد بزنند را مصاحبه دهندگان در ولایات مختلف چنین بیان کرده اند: دخالت وکلای پارلمان به منظور بدست آوردن قراردادها در مرحله تدارکاتی، مداخله زورمندان

محلّی و مقام های محلّی در روند تطبیق پروژه، دست بدست شدن پروژه ها با قراردادی های فرعی و عدم نظارت موثر از روند تطبیق کار پروژه از جمله مواردی اند که باعث کاهش کیفیت کار پروژه های این برنامه شده اند.

5.2.5. مکاتب نمونه:

در مجموع 72 مکتب در 34 ولایت افغانستان به گونه نمونه تجهیز و باز سازی شده اند اگرچه برخی پروژه های این مکاتب نیز تحت پوشش برنامه های زیربنایی میآیند. اما قابل یادآوریست که این مکاتب نسبتاً توانسته اند امکانات و بودجه شان را به وجه بهتر مدیریت و استفاده کنند. مشاهدات هیئت نشان میدهد که این مکاتب فعلاً مجهز با کامپیوتر لب، کتابخانه، لابراتوار، و ساختمان های نسبتاً مناسب هستند. برغم آن چالش های جدی هستند که بر موثریت این مکاتب اثر منفی گذاشته اند. منجمه استخدام معلمین با ظرفیت پائین، نداشتن برق برای استفاده از کامپیوترها و مهمتر از همه کمبود معلمین فنی و مسلکی برای استفاده از لابراتوار ها را میتوان بر شمرد.

5.2.6. آگاهی و بسیج عامه:

این بخشی از برنامه ارتقای کیفیت معارف به منظور آگاهی مردم نسبت به اهمیت معارف و بسیج آنها برای سهمگیری در امور معارف طراحی شده است. از دستاورد های مهم آن به اساس گزارش اخیر بانک جهانی، ایجاد حدود 14932 شورای مردمی در حالی است که هدف تعیین شده الی سال 2016 میلادی بتعداد 13969 بوده است. برخی مصاحبه دهندگان در رابطه به شورا های ایجاد شده و ارقام ارائه شده در گزارش های بانک جهانی، اداره صندوق وجهی بازسازی افغانستان و وزارت معارف بدیده شک و تردید مینیگرند. ارقام پیشرفت ها معمولاً بیشتر از 100% الی 110% از سوی برخی از این نهاد ها نشان داده شده است که این امر میتواند ناشی از هماهنگی ضعیف میان ایشان بوده باشد.

از سوی دیگر احتمال موجودیت شوراهای تخیلی را این ارقام متفاوت تقویت میبخشند. آسیب پذیری بزرگ این پروگرام از گذشته ها تا به حال در شیوه های نظارتی و تهیه گزارشات بعضاً اغراق آمیز، ضمن مشکل جدی امنیتی در بسیاری نقاط تحت پوشش برنامه است. حال اگر مسئله موجودیت یا عدم موجودیت شورای خیالی مطرح میشود، بعید نیست که شورای های خیالی هم درین بخش شکل گرفته باشند؛ اما تأیید و یا رد آن زمانی میتواند صورت گیرد که عملاً برخی شوراها بصورت تصادفی در ساحات مختلف کشور به ویژه ولسوالی های نا امن از نزدیک مشاهده شوند.

5.2.7. چالشهای تربیه معلم:

به اساس گزارش رسمی وزارت معارف به هیئت ارزیابی تا اکنون 612928 تن از برنامه های آموزشی تربیه معلم استفاده نموده اند که زین میان 65.08% آنها معلمین ذکور و 33.92% آنها معلمین اناث هستند.

به همین ترتیب تا جون سال 2014 حدود 8042 بورسیه تحصیلی در دانشکده های تربیه معلم و برخی دانشگاه های خصوصی به معلمین اناث فراهم گردیده است. در کل درین بخش حدود 129 میلیون دالر به مصرف رسیده است. اما بگفته مسئولین این بخش در وزارت معارف، آسیب پذیری های جدی که زمینه استفاده های سوء و حیف و میل پول ها در آن فراهم است که شامل موارد زیر میباشد:

- تخصیص یک بخش قابل ملاحظه این مبلغ برای مصارف اداری موسسات غیر انتفاعی؛
- کمبود آموزگاران مسلکی، بدلیل استخدام ترینان کم ظرفیت و کم تحصیل از سوی موسسات تطبیق کننده به اساس وساطت ها و روابط شخصی؛
- محدودیت تعداد اشتراک کنندگان در ورکشاپ ها در اکثریت ولایات؛ بدلیل برگذاری ورکشاپ ها در جریان امتحانات سالانه مکاتب.
- آگاهی ضعیف اشتراک کنندگان در رابطه به زمان و مکان ورکشاپ ها
- توزیع تصدیقنامه به معلمان غیر حاضر، غرض نشان دادن ارقام بیشتر اشتراک کنندگان در ورکشاپ؛

- استفاده از مواد باقی مانده در ورکشاپ های بعدی و تقاضای مجدد پول برای خرید مواد در آنها

5.2.8. مدیریت پروژه: مدیریت پروژه:

مدیریت و هماهنگی، ابتکار و خلاقیت، نظارت و ارزیابی، از جمله اجزای مدیریت پروژه در برنامه اکویپ میباشند. در این بخش از پروگرام حدود 109.2 میلیون دالر اختصاص داده شده است. از دستاوردهای مهم آن به اساس گزارش رسمی وزارت معارف به هیئت ارزیابی برگزاری برنامه های آموزشی در بخش های اداری، مدیریت، نظارت و ارزیابی برای حدود 78686 تن (82.8% ذکور و 17.2% اناث) از مدیران میان رتبه وزارت و ادارات مکاتب میباشد. این بخش، علاوه بر هماهنگ سازی پروژه های مختلف، نظارت و ارزیابی نیز شامل فعالیتهای این بخش پروگرام است. علاوه بر آن برای بررسی های اختصاصی پروگرام و نظارت از روند تطبیق آن نیز حدود 2 میلیون دالر از سوی بانک جهانی به مصرف رسیده است. که معمولاً شرکت های مشورتی خصوصی را به این منظور استخدام میکنند.

یکی از دستاوردهای دیگری این بخش ایجاد HR-MIS معارف است. در کل آنچه از نتایج مصاحبه ها و مشاهدات بالفعل هیئت ارزیابی برمیآید، برغم دستاوردهای که این بخش باخود دارد، از وجود فساد اداری در روند مدیریت منابع بشری جلوگیری نکرده است. مصاحبه دهندگان باوردارند که هزاران کارمند و معلم در وزارت معارف با داشتن اسناد تقلبی وارد سیستم شده اند. حکایاتی از افرادی وجود دارد که اصلاً مکتب نرفته اما سند فراغت از یک مکتب را دارد و حتی منحصیث کارمند یا هم منحصیث معلم ایفای وظیفه میکنند. این همه موید کم تأثیر بودن سیستم HR-MIS موجوده در وزارت معارف اند.

5.3. پلانگذاری و بودجه سازی اکویپ به اتلاف، تقلب و سوء استفاده آسیب پذیر اند

یکی از نواقص اصلی برنامه اکویپ ناکامی برنامه در اولویت بندی ضروریات خاص هر زون، و منطبق سازی اقدامات خویش به اساس آن میباشد. بدون معلومات کافی در مورد اولویت ها، برنامه در مناطق مختلف به اشکال مختلف و بعضاً غیر موثر تطبیق و سبب نتایج ضعیف شده است. یکی از عوامل آن ضعف هماهنگی دایمی بین اولویت های حکومت و تمویل کنندگان برغم چینل کردن کمکها از طریق ARTF میباشد. بطور مثال تمویل کنندگانی که در زمان موجودیت تیم های بازسازی ولایتی (پی آر تی ها) فعالیت می کردند، بودجه مساعدت های تعلیمی خویش را در ساحاتی به مصرف رسانیدند که کشور های شان حضور نظامی داشتند. بطور نمونه، کانادا بودجه اکویپ خویش را در قندهار به مصرف رسانید، در حالی که دنمارک در فاریاب تطبیق کرد. این عمل تأثیرات منفی را روی تطبیق برنامه در سایر ولایات در مطابقت به پالیسی انکشاف متوازن دولت افغانستان، بیار آورده است.

پلان های بودجوی غیر حقیقی مشکلات موجود در برنامه را شدید تر ساخت. تخصیص بودجه به پروژه ها بدون در نظر داشت شرایط محیطی و تفاوت های نرخ کار ساختمان، قیمت مواد ساختمانی، تعداد صنف های مورد نیاز به مکتب، کثرت نفوس و امنیت باعث گردید تا به تمام ولایات کشور به یک اندازه بودجه تخصیص داده شود. این امر روند تطبیق پروژه ها را به چالشهای کمبود بودجه، بعضاً سوئی استفاده از بودجه اضافی و اعمار کم کیفیت ساختمانیها مواجه ساخت.

این درحالیست که قیمت ها نظر به ولایات بدلیل وضعیت بد سرکها و مصارف ترانسپورتی فرق میکرد. قیمت سمنت در بدخشان 130 درصد بلند تر از قیمت آن در هرات است، در حالی که قیمت ها در ولسوالی های دور دست بدخشان 300 درصد افزونتر نسبت به شهر فیض آباد میباشد. به اساس گفته های یک مقام بدخشان، تنش ها در سرحد تاجکستان روی قاچاق مواد مخدر واردات مواد ساختمانی را از دو سال بدین سو متوقف ساخته است.

5.4. مدیریت امور مالی پروگرام:

مسئله دیگری که توسط مصاحبه شوندهگان برجسته گردید، اجراءت ضعیف وزارت مالیه در ارسال به موقع بودجه به مستوفیت های ولایات میباشد. انتقال بودجه در اخیر سال از طرف وزارت مالیه آغاز پروژه های جدید را در بسیاری از ساحات به مشکل مواجه ساخته بود. چون زمانی که پول میرسید، انجینران ساختمانی به دلیل هوای سرد برای اکثریت کار های ساختمانی اجازه نمی داد و بودجه به حساب بانکی شورا واریز میشد و در نتیجه برای اهداف دیگر به مصرف میرسید. در نهایت امر،

بودجه باقیمانده برای تمویل پروژه اصلی کفایت کننده نبود مگر اینکه پول مصرف شده را به حساب شوراها دوباره واریز یا هم شورا جبران خساره کرده باشد. بعضاً این امر، سبب بروز اختلافات بین مسئولین معارف، اعضا شوراها، و انجیران شده و منجر به ناکامی پروژه گردیده است.

باوجودی که انتقال پول به حساب شوراها به منظور دخالت بیشتر آنها در امور مکاتب صورت میگرفت اما موارد زیادی از اختلاس و اتلاف سرمایه ملی به شیوه های مختلف به ملاحظه رسیده است. چنانچه مصاحبه ها برملا میسازد که هیئت خریداری شوراها محل، اجناس بی کیفیت را دو برابر قیمت واقعی خریداری کرده اند. علاوه برآن بیسوادی و کم علاقه بودن اعضای شورا در امور معارف اثرات منفی را در مصرف بودجه نیز بیار آورده است.

مسئولین در ریاست های معارف ولایات مرکزی بودن قرارداد ساختمان ها را مورد انتقاد قرار داده از نحوه پرداخت پول به قراردادی های ساختمانی شکایت دارند. به ملاحظه رسیده است که بعضاً پول به قراردادی ها مطابق اقساط توافق شده در قرارداد پرداخت نشده، بل بصورت پیش پرداخت قراردادی ها توانسته اند تا پول مجموعی اقساط پروژه را از وزارت معارف بدست آورده و کار را نا تمام رها کنند. مصداق این ادعا را میتوان در ساختمان انیستیتوت حسابداری ولایت هرات مشاهده نمود که الی حدود 30% کار ساختمان پیشرفته و بقیه از سالها به این سو قراردادی برای تکمیل آن هیچ گونه اقدامی نکرده است به گفته مصاحبه دهندگان، دلیل این گونه کارهای غیر قانونی انجام شده دو مسئله است: اول، اینکه قراردادی های زورمندی که به واسطه مقام های عالی رتبه دولتی و حمایه وکلای پارلمان قرارداد را بدست میآورند، میتوانند به ساده گی فرا قانونی عمل نموده و با اعمال فشار یا پرداخت رشوه اقساط را پیش پرداخت بدست آورند. دوم اینکه نظارت نا کافی و گزارش های گمراه کننده مسئولین نظارت ساختمانی نیز زمینه چنین پیش پرداخت ها را میتواند خوبتر مساعد سازد.

در ذیل جزئیات این بخش ها با بودجه اختصاصی آنها طی جدول توضیح یافته اند:

عناصر/ بخش های کلیدی EQUIP-II پروگرام	اجزای فرعی بخش های کلیدی - EQUIP-II	بودجه اجزای پروگرام (به میلیون دالر)	مصارف اجزای پروگرام (به میلیون دالر)	پول باقی مانده از مصرف (به میلیون دالر)
ارتقای کیفیت مکاتب	کمک بلاعوض ارتقای کیفیت مکاتب	24.50	26.32	-1.82
	قرارداد های زیربنای اجتماعی (CC)	60.31	45.15	15.16
	انکشاف زیر بنا (NCB)	33.85	22.16	11.69
	انکشاف زیر بنا (NCB) - مراکز تربیه معلم	4.00	-	4.00
	مکاتب نمونه	0.79	0.97	0
	آگاهی و بسیج عامه	28.57	3.28	3.28
مجموعه بودجه بخش I	151.23	97.88	53.35	
تربیه معلم	آموزش معلمین	108.85	98.24	10.61
	آموزش های اساسی	8.36	11.03	-2.67
	بورسیه های تربیه معلم ویژه بانوان	60.39	20.04	40.36
مجموع بودجه بخش II	177.60	129.31	48.29	
مدیریت پروژه و هماهنگی	مدیریت و هماهنگی	63.11	67.31	-4.64
	ابتکار و خلاقیت	44.00	3.38	40.62
	نظارت	1.56	0.14	1.41
	ارزیابی	0.50	0.10	0.40
مجموع بودجه بخش III	109.17	71.37	37.80	
مجموعه کل بودجه EQUIP-II	438.00	298.37	139.44	

5.5. تضاد منافع و نظارت ناکافی زمینه های فساد را در روند تطبیق پروگرام بیشتر ساخته است

برنامه اکویپ در هر ولایت توسط 11 نفر به شمول یک مدیر برنامه، 8 کارمند اجتماعی، و 2 انجیر اداره میشود. مدیر برنامه، روند تطبیق پروژه ها را نظارت نموده و بطور منظم به دفتر EQUIP در کابل گزارش میدهند و دفتر مرکزی به بانک جهانی، وزارت معارف و وزارت مالیه گزارش میدهد. در سطح ولایات کارمندان، ناظرین و انجیریان برنامه، مسؤل هماهنگی و نظارت از روند تطبیق پروژه های اکویپ هستند. تعدادی از پرسونل اداری این برنامه مربوط یک دسته خاص قومی هستند و ارتباطات عمیقی با مقامات عالی رتبه وزارت معارف، اعضا پارلمان و مقام های حکومتی دارند. بعضاً کارمندان پایین رتبه در سطح ولایات نیز از طریق ارتباطات با اعضا با نفوذ وزارت معارف استخدام شده اند.

به اساس گفته های مصاحبه شوندهگان، مداخلات غیرقانونی مقامات وزارت معارف پروسه استخدام اکویپ را غیر عادلانه ساخته است. جای تعجب نیست که قومگرایی و علایق شخصی به حد فراوان وجود دارد زیرا تعدادی از پرسونل استخدام شده در دفتر برنامه واجد شرایط نیستند و بدلیل داشتن روابط شخصی با مقامات معارف یا هم از طریق وکلای پارلمان استخدام شده اند. علاوه برآن نبود کارمندان باظرفیت در بخش نظارتی وضعیت را وخیمتر ساخته است. در کل، این امر منجر به اعمار ساختمان های بی کیفیت و تربیه غیر موثر معلمین شده است.

در مورد تلاش های ظرفیت سازی برنامه اکویپ، مشکلات هماهنگی در تمام سطوح روی اجراءات برنامه تأثیر منفی گذاشته است. دفاتر اکویپ، ریاست های منابع بشری دولت، ریاست های تربیه معلم و موسسات غیر دولتی معمولاً در مورد پلان های تطبیق ورکشاپ ها اختلاف داشته اند. در بعضی موارد مامورین منابع بشری و مامورین EQUIP در ولایات در مورد ورکشاپ های که برای معلمین توسط وزارت معارف و یا ادارات دیگر برگزار میگردد مطلع نمیشدند. این امر باز هم منجر به آسیب پذیر شدن و عدم موثریت برنامه میگردد.

علاوه بر این، در بین اعضای شورا، مدیران مکاتب، انجیران اکویپ و مقامات ولایتی وزارت معارف نیز همکاری وجود ندارد. مثال های زیادی از ولایات هرات، بلخ و لغمان وجود دارد که نشان میدهد مقامات ولایتی وزارت معارف پروژه های که باید در حیطه صلاحیت شورا تطبیق می شد را به شرکت های قراردادی سپرده اند. در موارد دیگر این قضیه موارد متعددی وجود دارد که مدیران مکاتب تلاش نموده اند تا بالای شورا تسلط ایجاد نمایند و یا بودجه را برای ضروریات شخصی خویش بکار ببرند. این حالات در ولایات نا امن بیشتر رخ داده است مثل خوست، پکتیا، و زابل.

5.6. تمویل، تطبیق و نظارت پروژه ها

به اساس اظهارات مامورین برنامه EQUIP، بعد از انتقال پول به مستوفیتها و دسترسی اعضای شورا به آن، مرحله تطبیق پروژه آغاز میشود. در این مرحله روند تدارکات، خریداری اجناس و در کل روند تطبیق پروژه به چالش های جدی مواجه اند. البته بیشتر این چالش ها ناشی از تلاش ها برای حیف و میل پول توسط شرکای کاری پروژه به شمول قراردادی، اعضای شورای محل، ناظرین دفتر اکویپ و ریاست های معارف میباشد. حکایات زیادی از تبانی و همدست شدن اعضای شورا با قراردادی و حریق ساختن نمادین ساختمان های نیمه کاره غرض نشان دادن اینکه گویا پروژه را تطبیق و طالبان آن را بعد از تکمیل حریق کرده اند وجود دارد.

در مورد خریداری تجهیزات مکاتب نیز چالش های فراوانی وجود دارد. کمبود معلمین شایسته مضامین ساینس و معلمین کمپیوتر بدین مفهوم بوده است که تجهیزات تدارک شده برای صنوف این مضامین معمولاً بدون استفاده باقی میمانند. در بیشتر ولایات عدم موجودیت برق قابل اعتبار این مشکل را بیشتر میسازد؛ حتی اگر معلمین واجد شرایط هم موجود باشد این تجهیزات استفاده نشده باقی میمانند.

به علت نظارت غیر موثر توسط ریاست انکشاف زیربنا و تعمیرات، مکاتب تمویل شده اکویپ معمولاً بطور غیر معیاری اعمار شده اند. مصداق های تعمیرات بی کیفیت و تخریب شدن قبل از وقت آنها در ولایات مختلف به ملاحظه هیئت ارزیابی رسیده است که از جمله میتوان از لیسه سید محمد قتاد در ولسوالی انجیل ولایت هرات نام برد. علاوه، چون یک قسمت از پول به شرکت های ساختمانی قبل از آغاز کار حقیقی پروژه انتقال میابد، برخی شرکت ها قبل از تکمیل وجایب قراردادی شان ساحه را ترک میکنند.

به اساس گفته های آگاهان که توسط هیئت ارزیابی کمیته نظارت و ارزیابی مصاحبه شده اند، برخی پروژه های که در پلان بودجوی ذکر شده بودند اصلاً اعمار نشده و به نام شان پول کشیده شده است. بطور مثال، وجوه مالی برای اعمار میدان فوتبال توسط دفتر اکویپ کابل دریافت گردید، اما میدان مذکور اعمار نگردیده است. این یک نمونه دیگر برای نشان دادن این است که تخصیص منابع ناکافی به نظارت منجر به سرقت و هدر شدن بودجه شده است.

6. نتیجه گیری

با وجود اینکه کمیته نظارت و ارزیابی دریافت که تقریباً 72 مکتب نمونه ای توسط برنامه اکویپ به کیفیت نسبتاً قابل قبول اعمار شده اند، اما ضعف و ناکامی های گسترده برنامه، این دستاورد را مخدوش میسازد. قرار اظهارات برخی از مسئولین برنامه، حدود 30-40% پول مصرف شده در این پروگرام حیف و میل شده است. این در حالیست که مقام های وزارت معارف این ادعا را رد نموده اظهار میدارند که مصارف این پروگرام طبق پلان به مصرف رسیده و ضایعات ندارد. قسمی که در فوق یاد آوری شد، پلانگذاری ضعیف، بودجه سازی غیر حقیقی، و نظارات ناکافی همه دست باهم داده روند تطبیق پروگرام را آسیب پذیر ساخته اند. علاوه بر آن، ظرفیت پائین کارمندان وزارت معارف، قوم پرستی در استخدام، میکانیزم های گزارش دهی غیر معیاری، عدم پیگرد متخلفین و معافیت قراردادی ها باوجود تطبیق بی کیفیت پروژه ها، همه بالترتیب فرصت های استفاده جویی و حیف و میل پول های تخصیص یافته به برنامه را مساعد ساخته اند. بالاخره، گستردگی فساد اداری باعث شده تا برخی از منابع برنامه اکویپ هدر رفته و پروگرام قسمیکه توقع میرفت مسیر اصلی اش را نیپماید.

7. سفارشات¹:

شاخص	سفارش	معلومات ابتدائی
بهبود روند گزارشدهی و از میان برداشتن تناقضات در سیستم گزارشدهی	به منظور ارائه دقیق ارقام و پیشرفت های برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)، دفتر برنامه مذکور سیستم گزارشدهی ربعوار و سالانه را متناسب بر واقعیت ها ایجاد نماید.	(13/ عقرب/ 1394) در حال حاضر تفاوت های میان ارقام ارائه شده در گزارش های دفتر برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)، بانک جهانی و ریاست تریبیه معلم، موجود میباشد.

8. منابع:

- مصاحبه با مقام های وزارت معارف، مسئولین بانک جهانی، مسئولین دفتر برنامه EQUIP، ریاست های معارف، مدیران، معلمین و شاگردان مکاتب و شوراهای ولایتی در ولایات کابل، هرات، بلخ، ننگرهار، لغمان و بدخشان.
- دیدار از مکاتب و صنف های درسی در ولایات هرات، بلخ، ننگرهار، لغمان و بدخشان.
- راه اندازی جلسه مشورتی با متخصصین ارگانهای ذیدخل در برنامه
- راه اندازی مصاحبه های گروهی (focus Group Meetings)
- گزارش ششماهه (جولای الی دسمبر 2014) برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)
- گزارش ششماهه (جنوری الی جون 2013) برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)

¹ علاوه بر سفارش مندرج جدول کمیته نظارت و ارزیابی سفارشات دیگری خویش را بزودی در رابطه به بررسی همه جانبه پروگرام ارائه خواهد نمود.

- گزارش ششماهه (جولای الی دسمبر 2012) برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)
- گزارش ششماهه (جنوری الی جون 2011) برنامه ارتقای کیفیت معارف (EQUIP)
- EQUIP_Semi_Annual_Report_(July- December 2014) by EQUIP office/MoE
- EQUIP_Semi_Annual_Report_(Jan-June2013) EQUIP office/MoE
- EQUIP_Semi_Annual_Report_(July- December 2012) EQUIP office/MoE
- EQUIP_Semi_Annual_Report_(Jan-June2011) EQUIP office/MoE
- Ex post evaluation by KFW-Afghanistan- EQUIP_2014_E
- Implementation Status & Results Report-WB_2015
- Proposal for the management committee: Additional Financing_June 2012
- Afghanistan Second Education Quality Improvement Project (EQUIP II, TF 93962) Request for Release of Balance ARTF Funding of USD23 million
- Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) Second Education Quality Improvement Program (EQUIP II) Proposal for the Management Committee: April 10, 2011
- Implementation Completion and Results Report (IDA-H1190 TF-54730) on a grant in the amount of SDR 24.00 million (S\$ 35 million equivalent) to the Islamic Republic of Afghanistan for an Education Quality Improvement Project - WB- September 22, 2009
- International Development Association Project Paper for a proposed grant in the amount of SDR 18.9 million (US\$30.0 million equivalent) to the Islamic Republic of Afghanistan for the second Education Quality Improvement Project –January 4,2008
- Project Information Document (PID) Concept Stage- November 30, 2004, Report No.: AB545