مركز الدراسات الاستراتيجية والإقليمية

تحليل الأسبوع

الإصدار: 182 (من 19 إلى 26 نوفمبر 2016)

تحتوي هذه النشرة على تحليلات، يقوم بها مركز الدراسات الاستراتيجية والإقليمية لأهم الأحداث السياسية والاقتصادية والاجتماعية في أفغانستان بشكل أسبوعي، حتى يستفيد منها المهتمون وصناع القرار.

ستقرؤون في هذه النشرة:

مقدمة..... 2

تقييم لوعود حكومة الوحدة الوطنية بمكافحة الفساد الإداري

- الفساد في أفغانستان..... 4
- حكومة الوحدة الوطنية ومكافحة الفساد..... 5
- لماذا أخفقت الحكومة في مكافحتها للفساد؟..... 6

برنامج محو الأمية؛ الخلل والإحصائيات المتناقضة

- معرفة القراءة والكتابة ومعدلها في أفغانستان..... 9
- برنامج محو الأمية..... 9
- إحصائيات متضاربة وغير دقيقة..... 10
- أسباب عدم نجاح برنامج محو الأمية..... 12

المقدمة

في بدايات تشكيلها، اتخذت حكومة الوحدة الوطنية بعض الخطوات السريعة لمكافحة الفساد الإداري؛ ولكن مع مرور الزمن ضعفت مكافحة الفساد ونظراً لأسباب عديدة لم يحقق زعيما الحكومة وعودهما حيال مكافحة الفساد. في تقريرها الحديث قيّمت منظمة الشفافية الدولية جهود حكومة الوحدة الوطنية حيال مكافحة الفساد ووسمتها بعدم التنسيق وعدم التأثير.

منذ عقدٍ ونصف يُعتبر الفساد تحدياً كبيراً للبلد وقد أثّر سلبياً على المساعدات الدولية لأفغانستان. في الجزء الأول من التحليل تقرؤون عن إقدامات الحكومة الأفغانية ضد الفساد وعوامل إخفاق هذه الخطوات.

في الجزء الثاني من التحليل ستقرؤون حول معدل الأمية المرتفع في أفغانستان. في مؤتمر صحفي مشترك، ذكرت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ووزارة التعليم الأفغانية أن هناك 11 مليون شخص أمّي في أفغانستان. عشرات الملايين من الدولارات تم صرفها لبرنامج محو الأمية في الأعوام الماضية والمسؤولون تكلموا كثيراً عن إنجازات البرنامج؛ إلا أن معدل الأمية لم ينخفض. إحصائيات برنامج محو الأمية متضاربة إلى حد كبير، ولم تدلي وزارة التعليم في هذا الصدد إحصائياتٍ دقيقة.

في هذا العدد من تحليل لأسبوع الصادر من مركز الدراسات الاستراتيجية والإقليمية ستقرؤون حول الموضوعين المشار إليهما أعلاه.

تقييم لوعود حكومة الوحدة الوطنية بمكافحة الفساد الإداري

نشرت منظمة الشفافية الدولية الأسبوع الماضي تقريراً عن مكافحة الفساد في أفغانستان. يفيد التقرير أن جهود الحكومة من أجل مكافحة الفساد اقتصرت على الوعود، وليست المكافحة الحالية غير مؤثرة فحسب، بل تفتقد التنسيق كذلك. لذا تقترح المنظمة أن يتم إلغاء مؤسسات مكافحة الفساد المتوازية وتبقى مؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات قوية لأجل الحد من الفساد.

حسب التقرير، أبرمت حكومة الوحدة الوطنية خمسين تعهداً ضد الفساد، ولكن لم تُنجز إلا القليل من هذه التعهدات مما أنتج ضياع دولار واحد من كل ثمانية دولارات تُدعم بها أفغانستان. يأتي ذلك في وقت تزعم فيه حكومة الوحدة الوطنية بأن مكافحة الفساد من أولى أولوياتها وقد أكدت على ذلك في مؤتمرات عالمية عديدة.

في هذا المقال سندرس مكافحة الفساد في حكومة الوحدة الوطنية وأسباب إخفاق هذه المكافحة.

الفساد الإداري في أفغانستان

منذ تشكيل الحكومة الأفغانية برئاسة حامد كرزاي، أجرت مراكز بحثٍ محلية وعالمية استطلاعات لرصد وتقييم منسوب الفساد في هذا البلد. منها منظمة الشفافية الدولية والتي أجرت استطلاعات سنوية منذ 2005، ومؤسسة Asia Foundation التي جمعت آراء المواطنين حيال هذا الصدد منذ 2006، وفي السنوات بعد 2007 أجرت منظمة مراقبة النزاهة في أفغانستان IWA استطلاعات وبحوث لتقييم معدل الفساد في أفغانستان.

بإلقاء نظرة على البحوث والاستطلاعات المعنية بالفساد في أفغانستان يتبين أن معدل الفساد خلال الأعوام الخمس عشر الماضية لا يقتصر على عدم الانخفاض فحسب، وإنما بلغ الفساد درجاتٍ جديدة في عام 2015.

حسب استطلاعات الشفافية الدولية زاد معدل الفساد في الأعوام بين 2005 و 2009؛ وتناقص بين الأعوام 2009 و 2011، و في عامي 2012 و 2013 بلغ الفساد ذروته. في 2014 قل معدل الفساد في الإدارات الأفغانية إثر بعض جهود حكومة الوحدة الوطنية، ولكن في عام 2015 تضخم الفساد مرةً أخرى.

من جانبٍ آخر تبرز استطلاعات مؤسسة Asia Foundation أنه حسب اعتقاد الشعب فقد زاد الفساد في حياتهم اليومية والجوار والإدارات المحلية بالمحافظات وبشكل عام في جميع أفغانستان.

نشرت مؤسسة مراقبة النزاهة في أفغانستان IWA استطلاعاتها الأربع حيال الفساد في أفغانستان كذلك. تُظهر هذه الاستطلاعات أنه في الأعوام 2007، 2010، 2012، و 2014 ارتفع المعدل العام للرشاوي والأفراد المتورطين في الرشوة.

بعض المؤسسات الأخرى مثل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومنظمة شفافية الميزانيات نشروا أبحاثا واستطلاعات مهتمة بالفساد تُظهر بشكل عام مستويات الفساد المتضخمة في السنوات بعد 2009.

حكومة الوحدة الوطنية ومكافحة الفساد

خلال الانتخابات الرئاسية المعقودة في 2014، عاهد مرشحو الرئاسة باستئصال الفساد. وفي منشوره الانتخابي ضمّن أشرف غني مبحثاً حيال الفساد. بعد تأسيس حكومة الوحدة الوطنية أعلن الرئيس غني عن سياسته من أجل مكافحة الفساد في مؤتمر لندن عام 2014. جدد الرئيس التزاماته لبعثة الاتحاد الأوروبي في مؤتمر مكافحة الفساد المنعقد في مايو/2016. فيما بعد، أدلى الرئيس بكلمته حيال مكافحة الفساد بمؤتمر لندن. نجد التعهدات بمحو الفساد أيضا في منشور (أُطر الأمن والتطور الوطني بأفغانستان) والمُعد لمؤتمر بروكسل.

على الرغم من أن حكومة الوحدة الوطنية اتخذت بعض الخطوات الحازمة والسريعة ضد الفساد، والتي أدت إلى نزول أفغانستان من مستوى ثاني أكثر دولة متوغلة في الفساد لتصبح في المستوى الرابع عالمياً، ولكن لم تستمر مكافحة الفساد بهذه السرعة والحزم.

بشكل عام، نجد أن معظم الخطوات للحد من الفساد اتُّخذت قبيل المؤتمرات الدولية. على سبيل المثال، قبل مؤتمر لندن في 2014 تم فتح ملف (كابل بنك)؛ وقبل مؤتمر وارسو في 2016 تم تسجيل ممتلكات المسؤولين الحكوميين، وقبيل مؤتمر بروكسل في 2016 افتتحت الحكومة الأفغانية مركز مكافحة الفساد القضائي.[1] لذا ذكرت منظمة الشفافية الدولية في تقريرها بأن هناك إرادة ضعيفة في الحكومة الأفغانية لمكافحة الفساد وأن أعمال الحكومة في هذا الصدد "رمزية وسياسية".[2]

لم تسترد الحكومة الأفغانية حتى الآن قروض كابل بنك ولم تحاكم المسؤولين المتورطين في الفساد (مع أنه تم اتخاذ إجراءات ضد عدد محدود من الأفراد، إلا أن هذه المحاكمات لم تكن نزيهة وحازمة)، ولم تستحدث الحكومة تعديلات شاملة في مؤسسات مكافحة الفساد (على سبيل المثال في قطاعات القضاء والنيابة العامة والقطاع الأمني).

[1] للمزيد من التفاصيل راجع الرابط التالي:
http://pa.azadiradio.com/a/27832045.html

[2] اقرأ المزيد هنا:
http://www.bbc.com/pashto/afghanistan-37975957

لماذا أخفقت الحكومة في مكافحتها للفساد؟

خلال العقد والنصف الماضي اتخذت الحكومة الأفغانية بعض الخطوات للقضاء على الفساد، مثل تأسيس إدارات مكافحة الفساد، تقنين قوانين ضد الفساد وبعض الجهود المبذولة في هذا الصدد والتي تزامنت مع تشكّل حكومة الوحدة الوطنية؛ ولكن لماذا لم تنجح الحكومة بعد تشكيلها في إقداماتها ضد الفساد؟ يرجع ذلك للأسباب التالية:

- **عدم الاستقرار السياسي والأمني:** في الغالب تتخذ الحكومات المركزية القوية والتي تقل فيها الاضطرابات الأمينة والسياسية إجراءات حازمة ضد الفساد. إذا كانت الحكومة تمر بحالة تدهور أمني وسياسي فإنها لا تقدر على اتخاذ الخطوات الجادة ضد الفساد لأن عملاً كهذا سيجعل بقاء الحكومة نفسها على محك السقوط.
- **ضعف الإرادة السياسية:** نظراً للاضطرابات الأمنية والسياسية، تفتقد حكومة الوحدة الوطنية للإرادة السياسية الحازمة لمكافحة الفساد.
- **الخطط الغير متناسقة:** سببٌ آخر وراء فشل حكومة الوحدة الوطنية هو ضعف التنسيق في خطط مكافحة الفساد. على سبيل المثال، ألقت الحكومة القبضَ على المتورطين في قضية كابل بنك واعتقلتهم وتابعت القضيةَ بجدية، ثم أطلقت سراح المتورط الأساسي في هذه القضية (خليل الله فيروز) ووقّعت الحكومة معه عقد إنشاء "المدينة الذكية" في حفلٍ حضره بعض كبار المسؤولين الحكوميين من ضِمنهم المندوب الرئاسي الخاص للإصلاحات السياسية أحمد ضياء مسعود وبعض الوزراء. وبالتالي وُضعت علامات الاستفهام حول عزم الحكومة من أجل مكافحة الفساد. عاملٌ آخر لعدم التنسيق في خطط الحكومة هو تأسيس 17 مؤسسة لمكافحة الفساد والتي لم يكن لها إلا إنجازات قليلة حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية. يُضاف إلى ذلك أن أفغانستان " تفتقد النظام القضائي الشامل الذي يمنع الفساد ويكشفه ويحاكم المتورطين في قضايا الفساد"[3]

[3] اقرأ التقرير الكامل المنشور من منظمة الشفافية الدولية:
http://files.transparency.org/content/download/2034/13148/file/2016_AfghanistanPromisesToAction_EN.pdf

- **هيكل حكومة الوحدة الوطنية الائتلافي الشكل:** تجمع في هذه الحكومة الفائز والخاسر من الفريقين الانتخابيين في انتخابات عام 2014 ولذا فإن اختلاف زعيمي الفريقين حيال تنصيب المسؤولين واستحداث التعديلات جعل خطط حكومة الوحدة الوطنية لمكافحة الفساد غير مؤثرة.

برنامج محو الأمية؛ الخلل والإحصائيات المتناقضة

تُعتبر أفغانستان إحدى ثلاث دول تنتشر فيها الأمية بشكل كبير. حتى الآن تحتل أفغانستان المنصب الثالث من حيث تدني مستوى الأمية بعد دولتين أفريقيتين، ويقدر 30% فقط من الأفغان على القراءة والكتابة.

حسب تصريحات "بتريشيا مك فيليبس" مندوبة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة UNESCO في أفغانستان، من جملة المجالات التي نالها قدر كبير من الإغفال في أفغانستان خلال العقد والنصف الماضي محوُ الأمية لدى الراشدين وكبار السن.

طوال السنين الخمس عشرة الماضية، على الرغم من دعم المجتمع الدولي لأفغانستان بمليارات الدولارات، نجد أن التطور في بعض المجالات يسيرٌ جداً ومن هذه المجالات برنامج محو الأمية التابع لوزارة التعليم. خلال عقدٍ من الزمن سُمعت انتقادات تحكي أن البرنامج له نمط تظاهري، أما في ميدان الواقع تشهد الإحصائيات أنه لم يُنجز عمل واسع ومؤثر في هذا الصدد.

يتناول هذا المقال أسباب عدم نجاح برنامج محو الأمية في أفغانستان عبر إلقاء نظرة عامة على البرنامج والتناقض في الإحصائيات التي صرحت بها الحكومة في هذا المجال.

معرفة القراءة والكتابة ومعدلها في أفغانستان

تعرّف منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة معرفةَ القراءة والكتابة بأنها «القدرة على معرفة وتفسير وإنشاء التواصل والحساب عند استخدام المواد المطبوعة والمكتوبة المتعلقة بشتى المجالات. تمنح معرفة القراءةِ والكتابةِ الشخصَ الآلة التعليمية التي تمكنه من الوصول إلى أهدافه وتوسيع مدارك علمه وقوته ومشاركته الفاعلة في المجتمع». إذا أردنا أن نعرّف الأمي فيمكننا القول ببساطة بأنه من لا يستطيع القراءة والكتابة.

تُعد أفغانستان إحدى الدول التي ينخفض فيها معدل معرفة الأفراد بالقراءة والكتابة إلى حدٍ كبير. وفق إحصائيات اليونسكو فإن معدل الأمية في أفغانستان يبلغ نحو 70% مما يُشكل تحدياً خطيراً. في المتوسط يعرف 31% من السكان الذين يربو عمرهم عن 15 سنةً القراءةَ والكتابة. معدل القراءة والكتابة بين النساء في المتوسط يبلغ 17%، وتوجد أعلى نسبة لمعرفة القراءة والكتابة بين النساء في كابل حيث تبلغ 35% وتوجد أقل نسبة في الولايات الجنوبية حيث تكون أقل من 2%. في المتوسط يبلغ معدل معرفة القراءة والكتابة عند الرجال 45%، وأعلى نسبة لذلك في كابل حيث تبلغ النسبة 68% وتوجد أدنى نسبة في هلمند حيث تبلغ 41%[4].

برنامج محو الأمية

أُسس برنامج محو الأمية بأفغانستان في فترة حكم أمان الله خان، وبعد سقوط نظام طالبان وبدء الدعم من قبل المجتمع الدولي في مجال التعليم، بدأ برنامج محو الأمية للراشدين وكبار السن، ومنذ عام 2008 دعمت منظمة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN Habitat) ومنظمة اليونسكو الإدارات الحكومية المختلفة ومن ضمنها وزارة التعليم حيث تم دعمها من أجل زيادة معدل معرفة السكان بالقراءة والكتابة، وقد أُجريت المرحلة الأولى لبرنامج محو الأمية في عام 2008 بتمويلٍ من اليابان قدره 38 مليون دولار وما زال البرنامج مستمراً، ومع ذلك فإن معدل الأمية باقٍ على مستوى كبير.

[4] لمزيد من التفاصيل راجع الرابط التالي:
www.unesco.org/new/en/kabul/education/enhancement-of-literacy-in-afghanistan-ela-program/

وفق الإحصائيات الحكومية منذ عام 2009م إلى 2015 التحق ببرنامج محو الأمية عدد 3514535 شخص. (لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع للجدول-1). ولكن مثل بقية الإحصائيات الرسمية، فإن إحصائيات الأمية تثير استفهامات وليست قابلة للتصديق حسب رؤية خبراء التعليم. لأن هذا العدد يفيد تطورات كبيرة في هذا المجال، إلا أن تطوراً كهذا في مجال محو الأمية لا حقيقة له.

من إشكالات الإحصائيات الرسمية أنها تعتبر جميع الملتحقين ببرنامج محو الأمية قادرين على القراءة والكتابة، في حين أنه لا توجد أي إحصائية دقيقة تم رصدها بعد امتحان الملتحقين الذين تم تقديم البرنامج لهم.

الجدول 1: إحصائيات برنامج محو الأمية (1388-1394 الهجري الشمسي)

العام (هـ ش)	عدد مراكز محو الأمية	عدد الطلبة		عدد المعلمين	
		ذكور	إناث	ذكور	إناث
1388	31278	287124	395555	1645	886
1389	27087	251850	355819	1689	1218
1390	22660	278801	295632	1904	1325
1391	26486	245912	317548	3347	1320
1392	23952	311063	256850	7369	4780
1393	20825	236036	282345	5576	4682
1394	17404	187475	216962	5844	4246

المصدر: إدارة إحصائية أفغانستان المركزية

إحصائيات متضاربة وغير دقيقة

بالنظر في الإحصائيات التي تم نشرها خلال عقدٍ من الزمن من قِبل مسؤولي وزارة التعليم نلاحظ أنها في كل سنة متضاربة وغير دقيقة وبها فروق كثيرة.

وفق إحصائيات اليونسكو يبلغ عدد الأشخاص الذين لا يقدرون على القراءة والكتابة والحساب في أفغانستان أكثر من 11 مليون في كل أنحاء أفغانستان، وهؤلاء أعمارهم فوق الخامسة عشرة. تفيد

إحصائيات اليونسكو أن نسبة الأميين في القرى تصل إلى 90% بين النساء و 63% بين الرجال.[5] في حين أن الإحصائية المأخوذة قبل سبع أو ثماني سنين لا تختلف عن هذه الإحصائية. أعلنت وزارة التعليم في عام 2009 أن عدد الأميين في البلد 11 مليون، وتُظهر إحصائية الأمم المتحدة في هذه السنة أيضاً أن 90% من نساء القرى أميات، وأن 63% من سكان القرى الذكور أميون.[6]

من جانبٍ آخر تذكر وزارة التعليم أن هناك حالياً نحو 15 ألف مركز لمحو الأمية في كل البلد وأن نحو 500 ألف شخص يدرسون في مراكز محو الأمية، وتُخرّج هذه المراكز كل عام بين 300000 إلى 350000 شخص.[7] في حين أن وزارة التعليم ذكرت قبل سبع سنوات أنها تعلّم القراءة والكتابة سنوياً لأكثر من 500 ألف شخص وأنها ستخفض معدل الأمية إلى أقل حدٍ بحلول عام 2010، إلا أن عدد الأميين مازال كبيراً والرقم باقٍ على حاله.

في 2012 أعلن مسؤولو وزارة التعليم أن عدد الأميين في البلد 10 ملايين شخص. في عام 2014 تكلم وزير التعليم عن تعلّم خمسة ملايين شخص للقراءة والكتابة، وأضاف بأنه يوجد الآن 7 ملايين أمي في البلد، وأنه في كل سنة يتعلم نصف مليون مواطن أمي القراءة والكتابة، والمفترض بهذا المنوال أن عدد الأميين ينزل هذا العام إلى ستة ملايين.[8] إلا أن هذه الوزارة أعلنت في عام 2015 أن عدد الأميين يبلغ 10 ملايين، والآن في 2016 أعلنت أن عدد الأميين 11 مليون في أفغانستان.[9]

فيما يتعلق بمراكز محو الأمية فإن المسؤولين بوزارة التعليم في عام 2013 ذكروا أن عدد المراكز 30 ألف مركز، وإجمالً يدرس 770000 شخص في برنامج محو الأمية [10]، إلا أن وزير التعليم يقول حاليا بأن 500000 شخص في 15000 مركزاً يدرسون في برنامج محو الأمية، في حين أن إحصائيات الإدارة المركزية للإحصائية تختلف كثيراً عن هذا الرقم ومن جانبٍ آخر فإن عدد الأميين في ازدياد كل عام.

---

[5] لمزيد من التفاصيل، «اليونسكو: 11 مليون أفغاني فوق الخامسة عشرة من العمر أميون»، منشور في 2016:
http://madanyatonline.com/reports/over-news/4026

[6] وكالة أنباء آوا، «أفغانستان إحدى الدول الخمس التي ينخفض فيها معدل القدرة على القراءة والكتابة»:
http://www.avapress.com/vdchiznz.23niidftt2.html

[7] بي بي سي، خطة الدولة الجديدة لمحو الأمية: http://www.bbc.com/persian/afghanistan-38043984

[8] مزيد من التفاصيل على موقع إذاعة "آزادي": http://da.azadiradio.com/a/26572133.html

[9] لمزيد من التفاصيل يرجى الاطلاع على موقع إذاعة "آزادي": http://da.azadiradio.com/a/27966324.html

[10] لمزيد من التفاصيل: http://da.azadiradio.com/a/25099285.html

أسباب عدم نجاح برنامج محو الأمية

المنهج الغير معياري: كوْن المنهج التعليم غير معياريٍ أمرٌ طالما انتقده خبراء التعليم، ولكن مع ذلك قلّما بُذل الاهتمام بالمناهج، والآن رئيس برنامج محو الأمية بوزارة التعليم سردار محمد رحيمي يُقر بأن كتب محو الأمية الحالية ليست مناسبة لاحتياجات الطلبة الأميين.

ضعف الإدارة والتهاون: إدارة محو الأمية لا تذكر إنجازات البرنامج وصعوباته إلا في يوم الاحتفال بالقراءة والكتابة العالمي في المؤتمرات الصحفية، ولكن حتى الآن ليس للبرنامج ولا صفحة ويب إلا واجهة تُعرّف برئيس البرنامج ولا يوجد بها أي إحصائيات متعلقة بالبرنامج. مع أن هذه الإدارة تصرف سنوياً عشرين مليون دولار، لم يكن لها في السنوات الماضية إنجازات ملموسة بسبب الضعف الحاصل فيها.

الفساد الإداري: تفيد الدراسات والتقارير أن وزارة التعليم لم تُحسن استخدام الدعم الدولي الذي وردها، وأن أكثر هذه المبالغ نُهبت من قبل بعض الأفراد. حصل مركز الدراسات الاستراتيجية والإقليمية العام الماضي على أدلة تفيد أن معلمي وموظفي وزارة التعليم في بعض المناطق الخطرة يحصلون على رواتب ولكن لا وجود لمراكزهم التعليمية. عدم تطور برنامج محو الأمية يدل على أن المبالغ المدعومة لهذا المجال وخصوصاً بعد عام 2008 تم نهبها في الغالب ولم يُنجز بها أعمال أساسية ومؤثرة.

قلة الميزانية: بلغ مجموع ميزانية الحكومة الاعتيادية والتطويرية للتعليم في عام 1394هـ ش 47657120000 أفغاني، ومن كل هذه الميزانية خُصصت نسبة 1 إلى 1.5 في المئة لبرنامج محو الأمية مما يدل على قلة اهتمام الحكومة بهذا المجال وأنه لا يقع ضمن أولوياتها.

التدهور الأمني: التدهور الأمني أيضاً تسبب في أن يُطبق برنامج محو الأمية في المدن بنمط شكلي، في حين أن أكبر معدلات الأمية توجد في الأماكن النائية.

النهاية

تواصل معنا:

البريد الإلكتروني: csrskabul@gmail.com - info@csrskabul.com

الموقع: www.csrskabul.com - www.csrskabul.net

هاتف المكتب: 784089590 (+93)

تواصل مع المسؤولين:

د. عبدالباقي أمين، مدير مركز الدراسات الاستراتيجية و الإقليمية: 789316120 (+93) abdulbaqi123@hotmail.com

حكمت الله زلاند، مدير قسم الأبحاث والنشرات: 775454048 (+93) hekmat.zaland@gmail.com

ملاحظة: نستقبل آرائكم واقتراحاتكم لتطوير هذه النشرة.