



إدارة مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم بما فيه الفساد المبني على النوع الاجتماعي

(الإدارة العامة لرياض الأطفال والإدارة العامة للتعليم العام وتعيين
مدراء المدارس الحكومية نموذجاً)

سلسلة تقارير رقم 276



AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

إدارة مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم بما فيه الفساد المبني على النوع الاجتماعي

(الإدارة العامة لرياض الأطفال والإدارة العامة للتعليم العام وتعيين مدراء المدارس
الحكومية نموذجاً)

2023



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للدكتور فادي ربابعة لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعيبي - مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. «إدارة مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم بما فيها مخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي، (الإدارة العامة لرياض الأطفال والإدارة العامة للتعليم العام وتعيين مدرء المدارس الحكومية نموذجاً)». رام الله - فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الدراسة، ولا يتحمّل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

تنويه:

أعدت هذه الدراسة بالشراكة بين كل من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) ووزارة التربية والتعليم الفلسطينية. واشتركت كل من الإدارة العامة لرياض الأطفال والإدارة العامة للتعليم العام والإدارة العامة للرقابة والإدارة العامة للموارد البشرية في مراجعة هذه الدراسة وتذليل العقبات وتسهيل مهام الخبير المحلي المسؤول عن تصميم وتحريير الدراسة.

إنّ النتائج والأفكار الواردة في هذه الدراسة لا تُعبّر بالضرورة عن رأي الإدارات الشريكة في إعداد هذه الدراسة.



The project is funded by the European Union

تمّ إعداد هذا التقرير بتمويل من الاتحاد الأوروبي، والآراء الواردة فيه لا تُعبّر بالضرورة عن رأي الاتحاد الأوروبي ولا يتحمّل مسؤوليتها.

فهرس المحتويات

5	1. المقدمة
6	أهداف الدراسة
6	مُحددات الدراسة
7	منهج الدراسة
8	2. الإطار النظري لمخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم
8	2.1 المرجعية التشريعية والتنظيمية لوزارة التربية والتعليم
8	2.1.1 الإطار القانوني الناظم لوزارة التربية والتعليم في فلسطين
9	2.1.2 المرجعية التنظيمية لوزارة التربية والتعليم في فلسطين
9	2.2 مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم
9	2.2.1 تعريف الفساد وتصنيفاته الشائعة
10	2.2.2 المعايير الناظمة لإدارة مخاطر الفساد في القطاع التعليمي
12	3. إدارة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال
13	3.1 خريطة تدفق العمل لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال
13	3.1.1 الإجراءات الخاصة بمنح تراخيص رياض الأطفال وتجديدها
14	3.1.2 الإجراءات الخاصة بسحب تراخيص رياض الأطفال وإغلاقها
15	3.2 تقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال
15	3.2.1 القرارات الإدارية ذات الصلة بمنح تراخيص إنشاء رياض الأطفال وتجديدها وسحبها
19	3.2.2 القرارات الإدارية ذات الصلة بالجزاءات الإدارية في مواجهة رياض الأطفال
22	3.3 ملخص لتقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال
23	3.4 مواجهة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال
23	3.4.1 التدخلات اللازمة للحدّ من وقوع الانحراف لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال

25

4. إدارة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

25

4.1 خريطة تدفق العمل بالنسبة لترخيص وتجديد المؤسسات التعليمية

27

4.2 تقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

27

4.2.1 القرارات الإدارية ذات الصلة بمنح تراخيص إنشاء المؤسسات التعليمية الخاصة وتجديدها

31

4.3 ملخص لتقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

32

4.4 مواجهة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

32

4.4.1 التدخلات اللازمة للحد من وقوع الانحراف لدى الإدارة العامة للتعليم العام

34

5. إدارة مخاطر الفساد في تعيين مدراء المدارس الحكومية

34

5.1 خريطة تدفق العمل بالنسبة لإجراءات اختيار مدراء المدارس الحكومية

35

5.2 تقييم مخاطر الفساد في إجراءات اختيار مدراء المدارس الحكومية

35

5.2.1 القرارات الإدارية ذات الصلة باختيار مدراء المدارس الحكومية

39

5.3 ملخص لتقييم مخاطر الفساد في اختيار مدراء المدارس العامة

40

5.4 مواجهة مخاطر الفساد في الإجراءات الخاصة باختيار مدراء المدارس

41

6. التعيين في الوظائف الإشرافية من منظور النوع الاجتماعي

41

6.1 أهم الأسباب الكامنة وراء انخفاض نسبة تقلد المرأة للوظائف الإشرافية

42

6.2 التدخلات المقترحة لزيادة نسبة تمثيل المرأة في الوظائف الإشرافية

43

7. الخاتمة

43

7.1 أهم النتائج المنبثقة عن الدراسة

44

7.2 أهم التوصيات والمقترحات المرتبطة بالدراسة

46

المصادر والمراجع

رغم الجهود المضنية التي بذلتها الدول حول العالم من مؤسسات وأفراد لمكافحة الفساد، إلا أنّ هذه الآفة ما تزال تُلقى بظلالها وتهدّد استقرار دولٍ عديدة وتهزّ أركان شرعيتها بعيون شعوبها. وبات جلياً أنّ قدرة الشعب الفلسطيني على مقارعة الاحتلال الإسرائيلي في فلسطين مرتهنة بعوامل عدة، أحدها تدعيم الجبهة الوطنية عبر إنشاء مؤسسات رسمية عصية على الفساد وقادرة على تقديم خدمات لأبناء شعبها بكفاءة وفاعلية عالية. وبذلك تسير مساعي محاربة الفساد جنباً إلى جنب مع مساعي فلسطين لنيل الاستقلال.

وعلى الرغم من الإقرار بالتطوّر الذي أنجزته وزارة التربية والتعليم في مجال تقديم الخدمات وتطوير المؤسسات التعليمية، إلا أنّ ذلك لا يعني وصول المؤسسة الرسمية إلى المستوى المأمول الذي يتطلع إليه الشعب الفلسطيني. فما تزال بعض التقارير تشير إلى انخفاض رضا المواطنين عن المؤسسة الرسمية بوجه عام، بما في ذلك وزارة التربية والتعليم.

ونظراً إلى الدور المحوري الذي يلعبه القطاع التعليمي في فلسطين باعتباره رأس الحربة في المساعي الرامية إلى بناء جيل قوي قادر على تجاوز التحديات المستقبلية، أثرت هذه الدراسة أن تجعل وزارة التربية والتعليم ركيزة البحث وموضوعه. فالتعليم في فلسطين -كغيرها من دول العالم- له أهمية عالية في سلم الأولويات الحكومية لبالغ الأثر الذي يتركه في حياة المواطن الفلسطيني، ما يجعلها محطّ أنظار المؤسسات الرقابية وركيزة الخطط الاستراتيجية للحكومات المتعاقبة في فلسطين.

وتأتي هذه الدراسة في إطار التعاون المشترك بين كلٍّ من وزارة التربية والتعليم وائتلاف أمان وتسعى إلى رصد المخاطر التي لها تأثير فعّال في جودة الخدمات التي تقدمها الوزارة للمواطن في فلسطين، ووضع الخطط الكفيلة بمواجهة هذه المخاطر وعكسها لتصبح فرصاً للتنمية المستدامة في القطاع التعليمي.

وفي سعيها إلى إدارة مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم، تحاول هذه الدراسة أن تُسلط الضوء على مخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي أيضاً. فالصورة التي يتخذها الفساد ومدى تأثر المرأة به، لها أبعادها الخاصة مقارنة بالأثر المترتب على الفساد الذي يُمكن أن يقع على الذكور.

ويُقصد هنا بالنوع الاجتماعي «إدماج المرأة بالمجتمع وإعادة صياغة أدوار كل من الرجل والمرأة بهدف تحقيق العدالة والمساواة، وذلك من خلال إعطاء الفرص وإدماج الجميع في بناء المجتمع وعلى كافة المستويات»¹.

إجراء دراسة إدارة المخاطر في أيّ مؤسسة أو وزارة هي مهمة المؤسسة أو الوزارة موضوع الدراسة، ودور ائتلاف أمان والباحث/ة يقتصر على مساعدة المؤسسات والوزارات في تطبيق منهج الدراسة والوصول إلى النتائج، الأمر الذي من شأنه أن يشجع المؤسسات والوزارات ذات العلاقة بالدراسة، لوضع خطة التدخل المطلوبة بناء على نتائج الدراسة لتحسين عملها ضدّ أيّ فرص فساد.

وجب التنويه إلى اقتصار هذه الدراسة على كل من الإدارة العامة لرياض الأطفال والإدارة العامة للتعليم العام في وزارة التربية والتعليم، العاملة في الضفة الغربية وقضاء القدس. أما بالنسبة للإدارات الرديفة في قطاع غزة، فكان من المفترض أن يجري تضمينها في الدراسة، إلا أنّ الطلب الذي قدمه ائتلاف أمان إلى الإدارة في قطاع غزة قوبل بالرفض. الأمر الذي لم يترك محرر الدراسة سوى استهداف الإدارات التي استطاع الوصول إليها والعاملة في كنف وزارة التربية والتعليم الفلسطينية في محافظات الضفة الغربية والقدس الشريف.

1. الضلاعين، معتمص: 2020. الجندر - فجوة النوع الاجتماعي ودورها في اختلال البيئة الجامعية. دار الخليج للنشر والتوزيع. الأردن. صفحة (21).

أهداف الدراسة

- (1) تحديد مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم من خلال تبيان دقيق لمسار القرارات الإدارية (المنشئة للمراكز القانونية)، ومن ثم تصوّر فرص الانحراف في مسار القرارات الإدارية السليمة، مع التركيز على دراسة تلك المخاطر على النوع الاجتماعي.
 - (2) تقييم مخاطر الفساد في القطاعات المستهدفة من الدراسة عبر قياس احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري بالتزامن مع تقييم مستوى الأثر الذي يُنتجه الانحراف، ويكون التقييم استناداً إلى الفرص والتحديات التي تحيط بظروف العمل لدى القطاعات المُستهدفة.
 - (3) السيطرة على مخاطر الفساد من خلال السعي إلى تجنب وقوعها أو على الأقل التخفيف من آثارها السلبية، ويكون ذلك من خلال تصميم باقّة من التدخلات القابلة للتطبيق، مع التركيز على التدخلات الهادفة إلى تحقيق العدالة للنساء والرجال سويًا.
- تُسهم هذه الدراسة في خلق بيئة عمل نزيهة خالية من الانحرافات التي قد تتسرّب على المستويين المؤسّساتي والفردي في إطار عمل وزارة التربية والتعليم. إنّ دعم المؤسسات الحكومية يُعزز صمود الشعب الفلسطيني ويعينه على تخطي التحديات في وجهته نحو دولته الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف.

مُحددات الدراسة:

- (1) تستهدف هذه الدراسة اثنتين من الإدارات المحورية في وزارة التربية والتعليم (الإدارة العامة لرياض الأطفال والإدارة العامة للتعليم العام وتعيين المدراء)، وعلى الرغم من أنّ البناء التنظيمي لوزارة التربية والتعليم يضمّ (35) إدارة ووحدة متخصصة، إلّا أنّ حدود هذه الدراسة تتحصّر في الإدارتين سابقتي الذكر. إنّ تغطية الوحدات والإدارات المتنوعة والدوائر التابعة لها كافة يتطلب مساحة واسعة من الزمن والجهد يتجاوز تلك المخصصة لهذه الدراسة. ولعلّ تسليط الضوء على إدارتين في الوزارة في الوقت الراهن يُمهّد الطريق لاستكمال البحث في مخاطر الفساد لدى إدارات أخرى مستقبلاً.
- (2) لا تحاول هذه الدراسة أن تغطي كافة نقاط القرارات الإدارية التي تُتخذ في صميم عمل الإدارات المستهدفة. فلا تقف القرارات الإدارية جميعها على مستوى واحد من الأهمية. لذلك فقد استبعدت هذه الوثيقة البحث في القرارات الإدارية ذات الطبيعة «الكاشفة» مُكتفية بالقرارات الإدارية ذات الأثر المنشئ للمراكز القانونية. كما أنّ القرارات الإدارية ذات الطبيعة التنظيمية لكيفية القيادة وإدارة الموارد البشرية داخل الإدارة خارجة عن نطاق هذه الدراسة ومحور تركيزها.
- (3) تقتصر هذه الدراسة على وزارة التربية والتعليم في الضفة الغربية وقضاء القدس المحتل. لذلك فإنّ الإدارات العاملة في قطاع غزة غير مشمولة في نطاق هذه الدراسة.
- (4) تقتصر هذه الدراسة على تحليل وتقييم مخاطر الفساد في منح تراخيص رياض الأطفال والمدارس الخاصة وتجديدها، والإدارة العامة للتعليم العام، وتعيين مدراء المدارس الحكومية .

منهج الدراسة:

تستخدم هذه الدراسة مجموعة من المناهج العلمية المتفق عليها في فضاء العلوم الإنسانية. ولعلَّ المنهج التحليلي بشقيهِ (الركن الاستقرائي والركن الاستنباطي) يُمثل أبرز هذه المناهج وأوسعها استخداماً في الدراسة. ولا يغيب عن هذه الدراسة استخدام المنهج الوصفي في وصف الظواهر ومسارات العمل التي تنتهجها وزارة التربية والتعليم. وتتبع الدراسة أيضاً المنهج المُقارن، لا سيما في بحثها عن التدخلات المأمول تنفيذها لتقليل فرص وقوع الفساد و/ أو تقليل الآثار السلبية للفساد إذا ما وجد له سبيلاً في المؤسسة الرسمية.

الأدوات العلمية المستخدمة في الدراسة

وصف عام لطرائق استخدامها في الدراسة	أداة البحث العلمي
تغوص هذه الدراسة في مصادر المعلومات المُتاحة والمتعلقة بمسار العمل لدى وزارة التربية والتعليم والنهج المتبع في طرائق الإشراف والرقابة الداخلية. فالتقارير الصادرة عن المؤسسة الرسمية والدراسات الإحصائية، والوثائق التي تتضمن وصفاً وظيفياً للإدارات والوحدات التابعة لوزارة التربية والتعليم تمثل بطبيعتها الأساس الذي تدور في فلكه مخرجات الدراسة. وجب التنويه إلى أنّ بعض هذه الوثائق غير مُتاحة للجمهور، فقد جرى جمعها خصيصاً لهذه الدراسة.	الوثائق والمُستندات الرسمية
استخدم مُحرر الدراسة المقابلات الثنائية مع عدد من المدراء العاملين والموظفين العاملين في بعض الإدارات المستهدفة لدى وزارة التربية والتعليم بهدف التنقيب عن جذور المشكلات ذات الصلة بالفساد ومحاولة التعرف على بواعثها وطولٍ لها. وبناءً على ما تقدم، فقد جرى عقد (٧) مقابلات ثنائية مع عدد من الموظفين العاملين في الوزارة.	المقابلات المغلقة المفتوحة (Semi-structured Interviews)

الضوابط الأخلاقية للدراسة (Ethical Issues)

تسعى الدراسة بشكلٍ أساسي إلى البحث في مخاطر الفساد لدى بعض دوائر وزارة التربية. ويعتمد المنهج العلمي في تحليل المخاطر وتقييمها على التنبؤ باحتمالية وقوع الفساد وتوقع مستوى الأثر في حال وقوعه. فلا تحاول هذه الدراسة تقصي الحقائق حول قضايا فساد وقعت بالفعل أو جمع معلومات حول أشخاص مُحددين بأسمائهم أو صفاتهم الوظيفية. تأسيساً على ذلك، فقد أوضح مُحرر الدراسة هذه المسألة لكافة المشاركين في المقابلات الفردية بشكل جلي وباستخدام مصطلحات واضحة لا تقبل التأويل، طالباً منهم عدم ذكر أشخاص أو التلميح بأسمائهم أو بصفاتهم الوظيفية أو الكشف عن أفعال محددة يُمكن أن تتدرج ضمن تعريف جرائم الفساد في القطاع الحكومي خلال عقد اللقاءات أو الاجتماعات ذات الصلة بالدراسة.

2. الإطار النظري لمخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم

2.1 المرجعية التشريعية والتنظيمية لوزارة التربية والتعليم

تُمثل مهام توفير فرص التعليم بشقيه النظامي وغير النظامي، وتأهيل الأطفال وتنشئتهم في بيئة آمنة مُعززة للتعليم والصحة المدرسية واحدة من أهم المسؤوليات التي تضطلع بها الدولة. وفي سبيل تحقيق ذلك، تعتمد الدولة إلى إنشاء مؤسسات تعليمية يوكل إليها تصميم وتنفيذ السياسات التعليمية والتربوية الرائدة. وتُمثل وزارة التربية والتعليم قائد السفينة الذي يحدد الوجهة التي يتوجب على القطاع التعليمي بمختلف أطيافه اتباعها.

وتسعى وزارة التربية والتعليم في فلسطين إلى المساهمة في تسليح «المجتمع الفلسطيني بالقيم والعلم والثقافة والتكنولوجيا لإنتاج المعرفة وتوظيفها في التحرر والتنمية²». وتأسيساً على ذلك، تهدف الوزارة إلى تحقيق ما يلي: (1) ضمان التحاق شامل وعادل للأطفال وطالبي العلم في المؤسسات التعليمية على اختلاف درجاتها، و(2) تطوير منظومة التعليم لتصبح أكثر كفاءة وفعالية وتحقق بيئة تربوية رائدة، و(3) تعزيز منظومة المساءلة في القطاع التعليمي والحوكمة والإدارة الرشيدة للمدخرات والإمكانات المتاحة لمؤسسات التربية والتعليم³.

غير أنه يصبح من غير المستطاع على وزارة التربية والتعليم ومؤسساتها وكوادرها العاملة في القطاع التعليمي أداء مهامهم المنوطة بهم قانوناً بكفاءة عالية إذا ما استشرى الفساد وأصاب الإدارة إعياءً وتقصير. ولذلك عمدت الحكومة الفلسطينية إلى تصميم إطار تشريعي ينظم القطاع التعليمي في سعيها الدؤوب إلى محاربة الفساد والانحراف في أعمال الإدارة.

2.1.1 الإطار القانوني الناظم لوزارة التربية والتعليم في فلسطين

تُعتبر أحكام المادة (24) من القانون الأساسي الفلسطيني المُعدل للعام 2003 الإطار الدستوري المنشئ لحق الأطفال في الانتساب للمؤسسات التعليمية بمختلف درجاتها ومراحلها. فالتعليم «حق إلزامي لكل مواطن... وتلتزم المدارس والمؤسسات التعليمية الخاصة بالمناهج التي تعتمدها السلطة الوطنية وتخضع لإشرافها». ويأتي القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بشأن التربية والتعليم العام وتعديلاته بمثابة المرجع التنظيمي العام للمؤسسات التعليمية في فلسطين وعلاقتها بوزارة التربية والتعليم، كما يُمثّل القاعدة الصلبة التي تمنح الأطفال حقوقهم التعليمية وترسم علاقتهم بالمؤسسات التعليمية التي يلتحقون بها. فأحكام القانون تنظّم إنشاء المؤسسات التعليمية، وتضبط إيقاع أنشطتها، كما تنظّم الأحكام الخاصة بتصميم المناهج التعليمية وتدريبها، ناهيك عن تخصيص بعض الأحكام الخاصة بالمُعَلِّمين مستعرضة بذلك أهم الحقوق المصونة لهم والواجبات الملقة على عاتقهم.

وقد أصدر وزير التربية والتعليم عدداً من التعليمات والقرارات ذات الصلة بإدارة المؤسسات التعليمية والإشراف على حسن سير العملية التعليمية في القطاع الخاص. ولعلّ التعليمات الخاصة بترخيص رياض الأطفال الصادرة عن الوزير في العام 2020 تُشكل واحدة من أبرز تلك التشريعات الثانوية. إضافة إلى التعليمات الصادرة بشأن نظام الانضباط المدرسي. كما تعتبر التعليمات الصادرة في العام 2011 بشأن منح وتجديد التراخيص للمؤسسات التعليمية الخاصة المرجعية القانونية للوزارة في متابعتها وإشرافها على أعمال المدارس الخاصة ورياض الأطفال والمراكز التعليمية.

2. يُمثل ذلك رؤية وزارة التربية والتعليم الفلسطينية. الموقع الإلكتروني للوزارة:

<https://www.moe.pna.ps/category/content/1101>

3. تمثل النقاط الثلاث الأهداف الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم في فلسطين. مرجع سابق.

وجب التنويه إلى أن المشرع الفلسطيني قد أقرّ لوزارة التربية والتعليم والمرافق التعليمية التابعة لها أدواراً هامة في مجال حماية الطفل وضمان تمتعه بحقوقه الأساسية، لا سيّما التعليمية والتربوية. وتبرز مهام الوزارة في عدة تشريعات ذات صلة بالأطفال، منها قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2004⁴ وتعديلاته، واللائحة التنفيذية لإجراءات الحماية ومنح الحقوق للطفل رقم (16) لسنة 2022⁵.

2.1.2 المرجعية التنظيمية لوزارة التربية والتعليم في فلسطين

حدّدت المرجعية التنظيمية لعمل الوزارة بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، لا سيّما أحكام الباب الخامس منه الذي ينظم اختصاصات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء والوزارات التي تتبع له. فالمادة (68) تنصّ على اختصاصات رئيس الوزراء التي تضم مهام «الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة».

يقود وزارة التربية والتعليم وزيرٌ يعاونه في ذلك وكيل الوزارة وخمسة من كبار الموظفين بدرجة وكلاء مساعدين. وتضم الوزارة (35) وحدة وإدارة عامة يتفرع منها عدد من الدوائر والأقسام التابعة لها. وتنشأ في كل محافظة من محافظات الوطن مديرية للتربية والتعليم تخضع بشكلٍ مباشر للوزارة وتتبع تعليمات وزيرها.

2.2 مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم

2.2.1 تعريف الفساد وتصنيفاته الشائعة

رغم عظم الأبحاث والدراسات التي يبذلها المفكرون والفقهاء حول العالم بشأن الفساد ومكافحته، إلا أنه لا يوجد اتفاق دولي على تحديد تعريف للفساد. تباينت السياسات التشريعية التي انتهجتها الدول بشكل ملحوظ في تحديدها لمفهوم الفساد. فبينما آثرت بعض الدول إدراج تعريف محدد للفساد في قوانينها الجزائية، ارتأت دول أخرى اتخاذ منهج مختلف يتمثل بتعداد الأفعال الجرمية المشكّلة لجرائم الفساد في التشريع عوضاً عن وضع تعريف دقيق للفساد. وهو ذات المنهج التشريعي الذي اعتنقه المشرع الفلسطيني في سياسته الجزائية، إذ أورد قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته سبع حالات تتضمن «(1) الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قوانين العقوبات السارية، (2) الجرائم الناتجة عن غسل الأموال، (3) كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، (4) إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون، (5) قبول الوساطة والمحسوبية التي تُلغي حقاً وتُحقّ باطلاً، (6) الكسب غير المشروع، (7) وجميع أفعال الفساد التي جرّمتها الاتفاقيات الدولية والمصادق عليها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية»⁶.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن فقهاء القانون وعلم الاجتماع لهم أيضاً اجتهاداتهم الخاصة في تعريف الفساد، إذ نجد أن تلك التعريفات متباينة وفقاً لسياق الموضوع الذي تستهدفه الدراسة أو الجهة المخاطبة بالتعريف. فعلى سبيل المثال، عرّفت منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) الفساد بأنه: «إساءة استخدام السلطات العامة بغية تحقيق أهداف شخصية». بينما ذهبت آراء فقهية أخرى إلى توسيع مجال التعريف بحيث يشمل الفساد في القطاعين العام والخاص.

4. لمزيد من التفاصيل، الاطلاع على أحكام الفصل السابع من قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2004 وتعديلاته، الذي ينص على الحقوق التعليمية للطفل في فلسطين.

5. لمزيد من التفاصيل، مراجعة أحكام المادة (7) من اللائحة التنفيذية لإجراءات الحماية ومنح الحقوق للطفل رقم (16) لسنة 2022، التي ترسم العلاقة التشاركية بين كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة الشؤون الاجتماعية بالنسبة لمنح بيئة تعليمية وتنشئة صحية للأطفال.

6. المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

أما فيما يتعلق بالفساد في التعليم، فيعرّفه البعض بأنه «الاستخدام المنطومي للوظيفة الحكومية من أجل الحصول على مكاسب شخصية، بما يخل بتحقيق الجودة والعدالة في التعليم»⁷. أما بالنسبة لتصنيفات الشائعات للفساد في قطاع التعليم، فيقسم البعض الانحرافات الإدارية إلى: (1) ممارسات تتعلق بالطالب والمعلم، و(2) ممارسات تتعلق بالعملين، و(3) ممارسات تتعلق بالموارد المالية⁸.

أما فيما يخص هذه الدراسة، فقد جرى اعتماد تعريف محدد للفساد في قطاع التعليم، إذ يُعتبر الفعل فاسداً إذا كان ينطوي على «إساءة استخدام السلطة العامة الموكلة بغية تحقيق أهداف شخصية»⁹. وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ هذا التعريف يأتي منسجماً أيضاً مع ما أقرته منظمة الشفافية الدولية بشأن تعريفها للفساد. كما أنّ كافة أشكال الفساد التي أوردها التشريع الوطني الفلسطيني تجتمع في عنصرين هما إساءة استخدام السلطة خلافاً للقانون، وتحقيق مكسب شخصي (مادي أو معنوي) لمرتكب أفعال الفساد.

وبناءً على ذلك، ستقتصر هذه الدراسة على رصد تلك القرارات الإدارية المنحرفة التي تندرج ضمن تعريف الفساد سابق الذكر، بما يُخرج الأفعال التي تُشكل سوء إدارة أو التي لا يكون مقصدها التربح الشخصي من دائرة الدراسة¹⁰. مما لا شك فيه أن سوء الإدارة له أثر سلبي كبير في قدرة وكفاءة القطاع التعليمي، إلا أنّ هدف الدراسة الأساسي هو البحث فقط في مخاطر الفساد في إدارات محددة لدى وزارة التربية والتعليم، بما يلزم هذه الدراسة بتحديد أفعال الفساد بدقة على النحو المذكور آنفاً.

2.2.2 المعايير الناظمة لإدارة مخاطر الفساد في القطاع التعليمي

تمثل إدارة مخاطر الفساد مجموعة من الخطوات تبدأ بتحليل المخاطر المرتبطة بوقوع فساد داخل مؤسسة ما، يليها تقييم هذه المخاطر بغية التعامل معها عبر تصميم تدخلات وتوصيات تحول دون وقوع الفساد أو على الأقل التقليل من آثاره السلبية¹¹. وبذلك يُمكن تلخيص إدارة مخاطر الفساد بالمراحل الثلاث أدناه:

تتمثل المرحلة الأولى في رسم شجرة القرارات التي تُؤثر في مسار سير الإدارات المستهدفة في الدراسة، ومن ثمّ تحديد الشخص أو الجهة المختصة بإصدار القرارات ذات الطابع المنشئ للمراكز القانونية. وتنتهي المرحلة الأولى مسارها بمحاولة التنبؤ بأشكال أو صور انحراف القرار الإداري.

قد يُلهم الدراسة في تنبؤها لصور وأشكال الانحراف في القرارات الإدارية ما واجهته المؤسسة من قضايا فساد حصلت بالفعل في السابق، وقد تُستلهم صور وأشكال الفساد من السيناريوهات المتنبئ بوقوعها من الناحية النظرية على الأقل في المستقبل، بمعنى أنه ليس من الضرورة أن يكون الانحراف قد حصل بالفعل، إنّما يكفي أن يفرض المنطق احتمالية حدوثه مُستقبلاً ليدخل في تقييم مخاطر الفساد.

7. قطيط، عدنان، 2016: مكافحة الفساد في مؤسسات التعليم قبل الجامعي في مصر- بدائل استراتيجية، المنهل، مصر. صفحة (11).

8. صلاح، أمنية، 2022: نحو مزيد من النزاهة- مكافحة الفساد وتطوير التعليم في مصر. المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية. [/https://ecss.com.eg/19426](https://ecss.com.eg/19426)

عاصم، محمد، 2019: سبل مقترحة لمكافحة الفساد الإداري في مؤسسات التعليم. مجلة البحث العلمي في التربية، المجلد 2019، العدد 20، ج.

8. جامعة عين شمس، مصر.

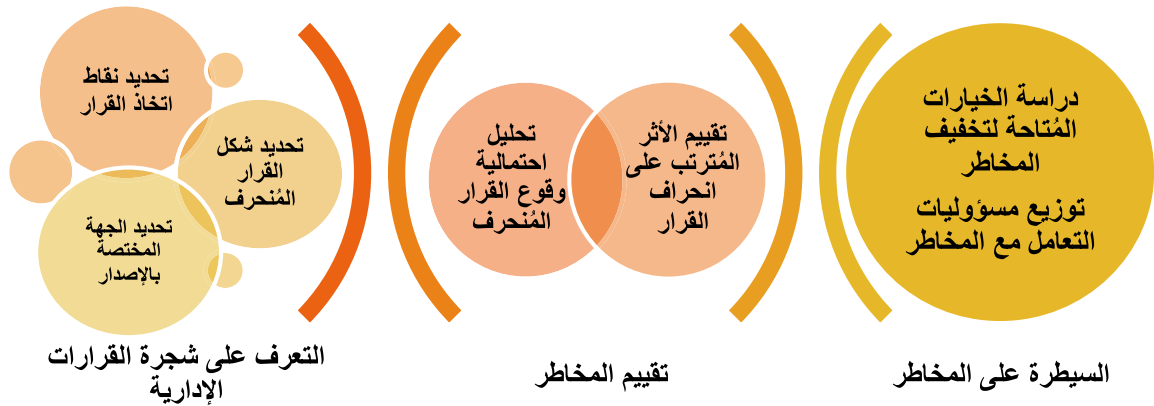
UNDP, 2018. Conceptual Framework: Corruption Risk Assessment at sectoral Level. UNDP Regional Project on Anti-Corruption and Integrity in Arab Countries. Page

ibid .10

OECD, 2020. OECD Public Integrity Handbook. OECD Publishing .11

وتتمثل المرحلة الثانية في تقييم مخاطر الفساد بناءً على مسار العمل وشجرة القرارات الإدارية التي جرى رسمها في المرحلة السابقة. ومن المقرر أن يجري العمل على تحديد مستوى الاحتمالية الذي يُمكن للقرار المنحرف أن يتخذه مُستقبلاً، جنباً إلى جنب، مع محاولة تقييم أثره السلبي في حال وقوعه. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحليل احتمالية وقوع القرار المنحرف تعتمد على تحليل الدوافع التي تزيد من احتمالية الوقوع، وفي المقابل تقييم الضوابط (أو ما يُسمى بعوامل التمكين) التي تجعل وقوع الانحراف في القرار الإداري مستبعداً¹².

أما المرحلة الثالثة من إدارة مخاطر الفساد، فترتكز على تصميم الخيارات المتاحة لدى وزارة التربية والتعليم لإجهاض الفساد قبل وقوعه، أو محاولة التخفيف من آثاره السلبية إذا ما وجد داخل المؤسسة له سبيلاً. يلي تقديم المقترحات والتدخلات اللازمة، العمل على تحديد دقيق للشخص أو الجهة التي يُنطأ بها التنفيذ والشركاء أصحاب العلاقة. أصبحت هذه الخُطوات مُتعارفاً عليها عالمياً بعد إخضاعها للتطبيق من قبل العديد من دول العالم النامية والمتطورة على حد سواء¹³.



جرى تصميم المقترحات والتدخلات المأمول تنفيذها في هذه الدراسة بناءً على فكرتين رئيسيتين: تستهدف الأولى العمل على تقليل الفائدة التي يُمكن للموظف الفاسد أن يحصل عليها إذا ما انحرف في قراره الإداري، فيما تسعى الثانية إلى زيادة المخاطر (الكلفة) التي سوف يواجهها الشخص الفاسد في اتباعه مسلكاً منحرفاً في الوظيفة العمومية. وهنا وجب التويه إلى أن هذه الاستراتيجية مستوحاة من نظرية "البيئة الظرفية الطاردة للفساد/Situational Prevention Techniques" والتي خضعت لتطوير من قبل العديد من المفكرين والمختصين في مجال مكافحة الفساد حول العالم¹⁴.

12. الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة، 2020: الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني. صفحة (17).
file:///C:/Users/HP/Desktop/book-10346-cat-8-d-06-05-20.pdf
13. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، 2018. آلية تقييم المخاطر في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. الرياض.

3. إدارة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال

تُعتبر الإدارة العامة لرياض الأطفال واحدة من الإدارات الهامة في وزارة التربية والتعليم وجزءاً لا يتجزأ من الهيكلية العامة للوزارة. وتتبع الإدارة مباشرة لإشراف الوكيل المساعد للشؤون التعليمية، الذي يخضع بدوره لإشراف كل من وزير التربية والتعليم ووكيله الذي يعاونه في إدارة الوزارة ويتأكد من تحقيقها أهدافها المنشودة.

وتهدف الإدارة العامة لرياض الأطفال إلى المساهمة في خلق جيل يحمل قيماً أخلاقية عالية، ويتلقى رعاية تربوية في ظل بيئة آمنة ومُحفّزة، تقودها كفاءات مختصة تُعلم مناهج تعليمية مرنة تواكب كل جديد. وتتمثل المهام المنوطة بالإدارة العامة لرياض الأطفال بما يلي:

- (1) وضع الخطط والبرامج التنموية التي تكفل رفع مستوى الخدمة التي تقدمها رياض الأطفال في فلسطين.
 - (2) متابعة التزام رياض الأطفال بالتحديد بالتشريعات وخطط الوزارة وسياساتها، وتحسين أداء الخطة وعدالة توزيعها على النحو الذي تقتضيه المتطلبات الجغرافية والسكانية.
 - (3) إعداد خطط الاحتياجات الخاصة بالقوى البشرية والتجهيزات الخاصة بالإدارة العامة وإجراء التنسيق اللازمة مع الإدارات المعنية في الوزارة.
 - (4) مواكبة ومتابعة الاتجاهات العالمية الرائدة في مجال التربية المبكرة والتعاون مع المؤسسات الدولية والإقليمية والمحلية بهذا الشأن.
- ويُقصد بروضة الأطفال «أي مؤسسة تعليمية تُعنى بتربية الطفل قبل الصف الأول الأساسي بسنتين على الأكثر»¹⁵. بمعنى آخر، يجب ألا يقلّ عمر الطفل الذي يرتاد الروضة عن أربع سنوات ولا يتعدى ست سنوات. وهنا يجب التنويه إلى أنّ المؤسسات التي تضم الأطفال الذين لا تزيد أعمارهم على (4) سنوات تدخل تحت تصنيف «الحضانات» التي تخضع لإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية¹⁶، ولا يكون لوزارة التربية والتعليم تدخل مباشر في الإشراف عليها أو مراقبة أنشطتها.

أما بالنسبة للبناء التنظيمي الخاص بالإدارة العامة لرياض الأطفال، فهو ما يزال يتسم بالغموض نوعاً ما. فالأصل أن يكون للإدارة العامة¹⁷ موظفات يُشرفن على رياض الأطفال في الميدان ويتوزعن على محافظات الوطن. ولكن في الواقع العملي، فإنّ المُشرفات يتبعن «إدارياً» لما يُسمى بالإدارة العامة للإشراف التربوي، مع التنويه إلى أنّهن يُرسلن تقارير العمل إلى إدارة رياض الأطفال. ولم تجد هذه الدراسة وثيقة قانونية توضح تبعية القيادة والإشراف بين المستويين الإشرافي والميداني بالنسبة لإدارة رياض الأطفال وتبعية كوادرها في المحافظات.

أما بالنسبة للسند التشريعي الذي تعمل تحت مظله الإدارة العامة لرياض الأطفال، فيُمثل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بشأن التربية والتعليم العام وتعديلاته التشريعي الأساسي، الذي صدرت بموجبه التشريعات الثانوية ذات الصلة، لا سيما تعليمات ترخيص رياض الأطفال التي تصدر سنوياً من قبل وزير التربية والتعليم.

15. أحكام المادة الأولى من التعليمات الصادرة بشأن ترخيص رياض الأطفال، ويمكن الاطلاع أيضاً على أحكام المادة (1) من القرار بقانون رقم

(8) لسنة 2017 بشأن

16. قرار مجلس الوزراء رقم (86) لسنة 2005 بشأن لائحة تنظيم دور الحضانة، لا سيما أحكام المادة (7) من اللائحة.

17. تعليمات ترخيص رياض الأطفال الخاصة الصادرة عن وزير التربية والتعليم 2020-2021.

وتجدر الإشارة هنا إلى وجود نحو (1165) روضة أطفال (باعتبارها مشاريع خاصة) في الضفة الغربية والقدس الشريف المحتل¹⁸، ناهيك عن وجود 34 مركزاً لرياض الأطفال تتبع وزارة التربية والتعليم وتعمل تحت إشرافها المباشر، إضافة إلى ما يُقارب (550) غرفة روضة أطفال مُلحقة بالمدارس الحكومية لكنها مُستقلة إدارياً عن إدارة المدارس الحكومية.

أما بالنسبة لطاقت العمل التابع لإدارة رياض الأطفال، فيتأسس الإدارة العامة موظف بدرجة مدير عام يُساعده ثمانية من الموظفين الإداريين والمختصين في رياض الأطفال. أما في المحافظات فيبلغ عدد المشرفات (44) مشرفة، يُشرف عليهن رؤساء أقسام عددهم (20). وعلى الرغم من أن عدد الأطفال المسجلين في رياض الأطفال في المحافظات كافة (قطاع خاص وحكومي) يُمثل 20% من مجموع عدد الطلبة التابعين لوزارة التربية والتعليم، إلا أن المُخصصات المالية المُدرجة لصالح إدارة رياض الأطفال في الضفة الغربية والقدس الشريف لا تتعدى 1.5% من الموازنة السنوية لوزارة التربية والتعليم.

وفي سبيل التعرف على مخاطر الفساد وتقييمها لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال، فإن ذلك يتطلب البحث في فروع ثلاثة: (1) يعرض الفرع الأول إجراءات العمل الخاصة بإدارة رياض الأطفال بغية التعرف على شجرة القرارات الإدارية ونقاط القرار الإداري المنشئة للمراكز القانونية¹⁹، (2) في حين يعرض الفرع الثاني تقييم مخاطر الفساد في الإدارة من خلال تحليل احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري والآثار المترتبة عن ذلك الانحراف إذا ما وقع، (3) أما الفرع الثالث فسيجري تخصيصه لبحث التدخلات المتاحة بغية درء المخاطر أو على الأقل تخفيف آثارها السلبية قدر المستطاع.

3.1 خريطة تدفق العمل لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال

لعلّ منح التراخيص الخاصة برياض الأطفال ومتابعة أنشطتها يمثل أبرز ملامح عمل الإدارة العامة لرياض الأطفال.

3.1.1 الإجراءات الخاصة بمنح تراخيص رياض الأطفال وتجديدها

تختص الإدارة العام لرياض الأطفال بالتدقيق في طلبات التراخيص الخاصة بإنشاء رياض الأطفال، وتُقدم توصية للوزير بمنح التراخيص أو حجبها عن طالبيها وفقاً لمدى انصياعها لمتطلبات القانون والأنظمة المعمول بها بهذا الشأن. كما يكون تدقيق الطلبات الخاصة بتجديد التراخيص من مهام الإدارة أيضاً.

■ بالنسبة لإنشاء روضة أطفال جديدة، يبدأ الإجراء بطلب يقدمه المالك إلى مديرية التربية والتعليم في المحافظة، وعلى إثره ينتقل كل من مشرفة رياض الأطفال في المحافظة ومهندس مديرية التربية والتعليم ومُختص من وزارة الصحة للكشف والمعينة الميدانية على الموقع. بينما يختص المهندس بالتدقيق في مدى مواءمة المكان لإنشاء روضة أطفال وفق متطلبات القانون، يعتمد موظف وزارة الصحة على إجراء الكشف البيئي لضمان توفر البيئة الصحية المناسبة للأطفال. وجب التنويه أيضاً إلى أن اللجنة تضم في عضويتها ممثلاً عن وزارة الشؤون الاجتماعية.

18. الإدارة العامة للتخطيط التربوي، 2022: الكتاب الإحصائي التربوي السنوي 2021-2022. وزارة التربية والتعليم. صفحة (13).

19. يُقصد بالقرار الإداري المنشئ لمركز قانوني هو ذلك القرار الذي يترتب على صدوره أو عدم صدوره إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين يمس الأفراد أو المؤسسات، وهو بذلك يختلف عن القرار الإداري الكاشف الذي لا يُنشئ حالة جديدة أو يُؤثر عليها، إنما يقتصر دوره على إثبات هذه الحالة أو الكشف عن وجودها. كمال الجوهري، 2010. الاستشارات القانونية والشكاوى والتظلمات وصيغ العقود ومذكرات التفاهم. سلسلة المستشار القانوني، المركز القومي للإصدارات القانونية، الكويت. صفحة رقم (225).

- قد تُخلَص عملية التقييم إلى نتيجة مفادها وجود نقص واضح في جودة الخدمة المنوي توفيرها، ما يستدعي أن تُصدر المديرية قراراً برفض طلب الترخيص موضحةً فيه أسباب الرفض. أما في حال كانت المستندات اللازمة للترخيص ناقصة على نحوٍ يُمكن لطالب الترخيص تداركه، تعتمد المديرية إلى توجيه كتاب خطي له باستكمال المتطلبات.
- في حال جرى استكمال مُتطلبات الترخيص، تعتمد المديرية إلى رفع توصية إيجابية إلى مدير عام رياض الأطفال في وزارة التربية والتعليم، الذي يُدقق بدوره الوثائق المطلوبة.
- يُرسل مدير الإدارة العامة لرياض الأطفال توصيته إلى الوزير أو وكيل الوزارة بمنح الترخيص، فيصدر ترخيص بإنشاء روضة أطفال بتوقيع الوزير أو وكيله المفوض بذلك، ويسري قرار المنح لعام واحد، ويكون خاضعاً للتجديد سنوياً.

3.1.2 الإجراءات الخاصة بسحب تراخيص رياض الأطفال وإغلاقها

- يُمكن لوزارة التربية والتعليم أن تعتمد إلى تخفيض الترخيص أو سحبه في حال قيام الروضة التي حصلت سابقاً على ترخيص باقتراف مخالفات تستدعي إيقاف جزاء إداري بحقها. ويُقصد بتخفيض الترخيص إنهاء الترخيص الممنوح للروضة الذي يستمر خمس سنوات، وإجبار الروضة على تجديد الترخيص بشكل سنوي. وتستحق الروضة تلك العقوبة في حال حصولها على إنذار لارتكابها مخالفة وفق أحكام الفصل العاشر من التعليمات الصادرة بشأن منح التراخيص للعام 2020. ولا يجوز للروضة أن تطلب منح ترخيص يدوم لمدة خمس سنوات إلا بعد مرور خمس سنوات على آخر إنذار حصلت عليه جرّاء مخالفتها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- يعتمد مدير التربية والتعليم في المحافظة إلى توجيه تنبيه إلى الروضة في حال قيامها بمخالفات تستدعي ذلك.
- وتمنح الروضة مهلة مدتها (14) يوماً لتصويب أوضاعها وإزالة أسباب المخالفة.
- في حال امتناع المؤسسة عن الانصياع للتعليمات الموجهة إليها، أو قيامها بمخالفات جسيمة وفق أحكام الفصل العاشر من التعليمات الصادرة للعام 2020، يصدر وزير التربية والتعليم أو وكيل الوزارة قراراً بإيقاع الإنذار الأول على المؤسسة، وذلك بناءً على توصية يقدمها مدير التربية والتعليم أو اللجنة الخاصة المشكلة لمتابعة أوضاع الروضة.
- يصدر وزير التربية والتعليم أو وكيل الوزارة قراراً بإيقاع إنذار ثانٍ على المؤسسة بناءً على توصية مدير المديرية أو اللجنة المشكلة لمتابعة أوضاع الروضة، في حال إصرار المؤسسة على عدم إزالة أسباب المخالفة وانقضاء المهلة المحددة لها للقيام بذلك.
- أما بالنسبة لسحب الترخيص وإغلاق الروضة، يتخذ القرار وزير التربية والتعليم أو وكيله بناءً على توصية اللجنة التي يُشكلها أيٌّ منهما لبحث المخالفات المزعومة في مواجهة الروضة. وتأتي التوصية إذا ما حصلت الروضة على إنذارٍ ثانٍ، أو وقوع مخالفة جسيمة أدت إلى وفاة أطفالٍ أو ضرر كبير بهم أو بالعملين في المؤسسة. فيتّم حينها سحب الرخصة مباشرة وإغلاق الروضة.
- ومن غير المُستغرب أن نتوقع تعرّض مسارات القرارات الإدارية إلى انحرافٍ عمدي يضر بالمصلحة العامة ويقوّض ثقة الجمهور بالمؤسسة الرسمية. ولعلّ أنجع الوسائل في حماية الوظيفة العمومية من الفساد هو التنبؤ بصور الانحراف في القرارات الإدارية وطريقة تغلغله في مسار العمل. ولتحقيق ذلك التنبؤ، تحاول هذه الدراسة تحويل مسارات العمل السابق إيرادها إلى نقاط قراراتٍ إدارية، ليصار في الخطوة اللاحقة إلى تحليلها وتشخيص كلٍّ من احتمالية وأثر الانحراف إذا ما اتخذ له مكاناً في الوظيفة العمومية.

3.2 تقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال

في سبيل الوصول إلى تقييم دقيق لمخاطر الفساد في عمل الإدارة، فإنّ ذلك يستدعي التعرّف على صور أو أشكال الانحراف في القرار الإداري استناداً إلى خريطة تدفق العمل في الإدارة، ومن ثم تبدأ عملية تحليل احتمالية حدوث الانحراف المتصور من ناحية، والأثر السلبي الذي قد يُنتجه ذلك في حال حدوثه من ناحية أخرى.

3.2.1 القرارات الإدارية ذات الصلة بمنح تراخيص إنشاء رياض الأطفال وتجديدها وسحبها

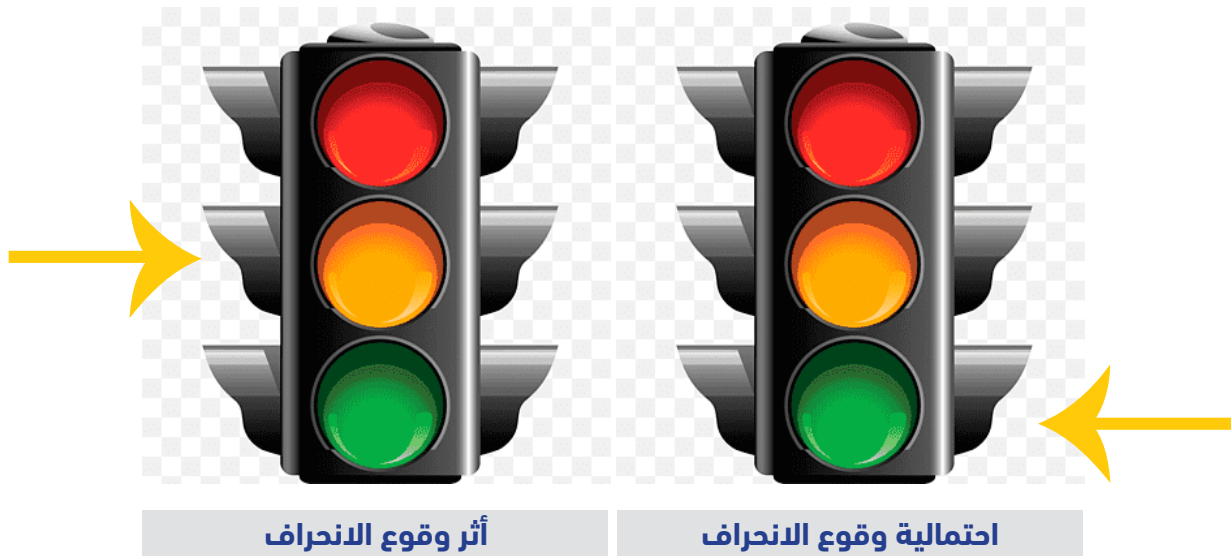
نقطة قرار رقم (1): قرار بتنفيذ زيارة ميدانية إلى موقع روضة الأطفال

تُعتبر الزيارة الميدانية لموقع الروضة المُستهدفة بطلب الترخيص أولى الخطوات العملية في طريق الحصول على الترخيص. ويصدر القرار من قبل مدير مديرية التربية والتعليم في المحافظة. وكما أشارت هذه الدراسة سابقاً، تتكون اللجنة الميدانية من مشرفة رياض الأطفال في المحافظة، ومهندس مختص في المديرية، وممثل عن وزارة الصحة. ويُفترض أن يصدر مدير المديرية توجيهاته بتشكيل اللجنة المختصة حال تقديم طلب الترخيص بلا تأخيرٍ أو إرجاء.

غير أنّه يُمكن -من الناحية النظرية- تصوّر تقاعس مدير المديرية عن تشكيل اللجنة، سعياً إلى الإضرار بطالب الخدمة أو منح وقت لمنافسيه أصحاب رياض الأطفال في ذات المنطقة للحصول على مكاسب إضافية عبر المماطلة في منح تراخيص جديدة.

وتكمن خطورة الانحراف المُتمثل بإرجاء أو تأخير تشكيل لجنة التدقيق الميدانية بعدم تمكّن طالب الرخصة من مباشرة إجراءات التسجيل والترخيص بدون استكمال الخطوة الأولى. ما يعني وأدّ المشروع قبل مباشرة العمل به من الأساس، أو تأخر تنفيذه على نحو يضر من الناحية المالية بصاحب المشروع ويمنح منافسيه فرصة كسب غير عادل للأطفال الذين كان من المفترض أن يرتادوا الروضة المنوي إنشاؤها.

غير أنّه يُمكن القول إنّ احتمالية وقوع ذلك الانحراف مُتدنية لأسباب عدّة. فالطلب الذي يقدم من قبل طالب الترخيص يتضمن في شيايه تاريخ تقديمه، وبالتالي فإنّ تجاهل الطلب لفترة زمنية طويلة بدون عذرٍ مقبول سيثير الريبة ويطرح التساؤلات حول أسباب الإرجاء أو التأخير. فيكون لطالب الترخيص فرصة إثبات الجور الذي قد يقع عليه وذلك من خلال التظلم لوحدة الرقابة الداخلية أو وحدة الشكاوى لدى وزارة التربية والتعليم.



نقطة قرار رقم (2): إجراء عملية التقييم الميداني لموقع الروضة

يُعتبر إجراء التقييم الميداني لموقع الروضة إحدى أهم الخطوات التي تمر بها إجراءات الترخيص وأكثرها تعقيداً. فالإجراءات اللاحقة تكاد تكون شكلية وتستند بشكل أساسي إلى التقييم الميداني. غير أن التقييم الميداني يستهدف بطبيعته عدة محاور، بحيث يجري تقييم كل محور بشكل مُستقل عن الآخر ومن قبل جهةٍ مستقلة عن الأخرى.

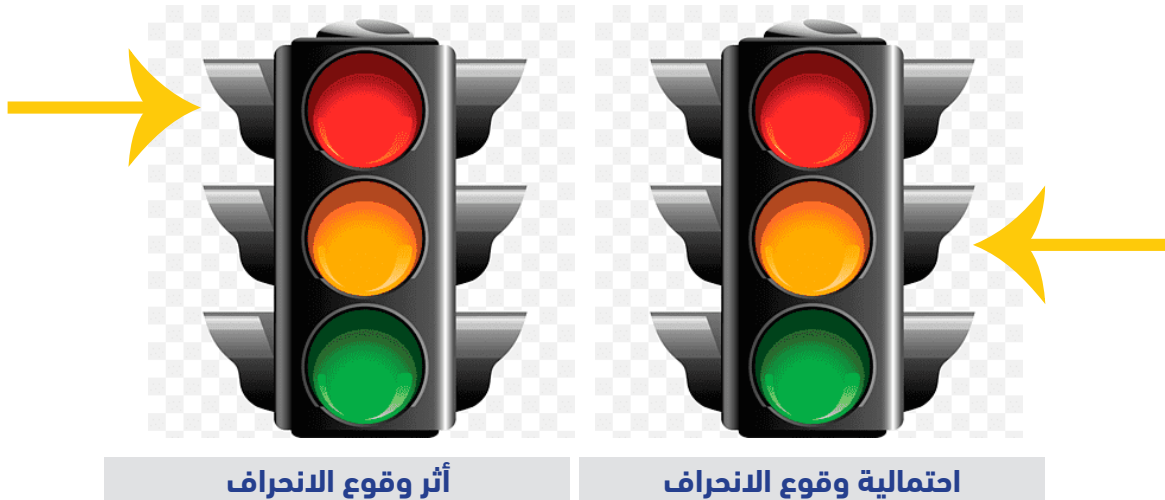
فبينما تحاول مشرفة رياض الأطفال في الميدان التأكد من مدى مواءمة الموقع لشروط الترخيص بوجه عام، فهي تُركز جُل اهتمامها على توفر بعض الشروط الخاصة، كأن تكون الروضة مستقلة من الناحية الإدارية والجغرافية عن مبنى المدرسة وإن كان مُلاصقاً أو مجاوراً للروضة. فالمدخل مثلاً مستقلة على نحو لا يختلط فيه طلببة المدراس مع الأطفال في رياض الأطفال، ومدى توفر ألعاب رياضية وتربوية مناسبة لعمر الأطفال في الرياض، وغيرها من الشروط التي تتعلق بحسن إدارة رياض الأطفال وكفاءة طواقمها.

أما بالنسبة لمهندس المديرية في التربية والتعليم، فهو يسعى إلى التأكد من مدى مواءمة الموقع للمساحات التي اشترطتها التشريعات ذات الصلة. ناهيك عن توفر مساحات ألعاب خارجية بأبعاد مناسبة، وتوفير غرف مستقلة لإدارة الروضة. في حين يسعى ممثل وزارة الصحة إلى التأكد من البيئة الصحية للمكان وفتحات التهوية ضمن المعايير المقبولة قانوناً. وقد ينضم إلى اللجنة ممثل عن الدفاع المدني يُعنى بمتابعة مدى مواءمة المكان لمعايير السلامة العامة.

ويمكن تصور الانحراف في القرار الإداري بكتابة توصية تفيد بأن المكان ملائم لإنشاء روضة أطفال وأنه مطابق لمتطلبات القانون على الرغم من أنه عكس ذلك في الواقع. غير أن تعبئة الكشف الميداني لا تقتصر على جهة واحدة فقط كما ذكرت هذه الدراسة آنفاً، وإنما تتطلب موافقة أعضاء اللجنة مجتمعين، كل وفق تخصصه ومجال إشرافه. فقد يقرر المهندس مثلاً منح التوصية بالموافقة على الرغم من عدم توفر المتطلبات القانونية، وقد يتجاهل ممثل وزارة الصحة الشروط الصحية عمداً لأسباب شخصية تربطه بصاحب المشروع. وينطبق القول على ممثل الدفاع المدني أو مشرفة رياض الأطفال في المديرية.

وقد يثير التساؤل حول احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري جدلاً واسعاً، ولعل من يُؤيد أن احتمالية وقوع الانحراف ضئيلة، يستند إلى حقيقة مفادها أن أعضاء اللجنة ينتقلون معاً إلى موقع المشروع وبيشرون التدقيق والفحص بشكل جماعي، ما يضعف احتمالية تواطؤ أحد الأعضاء خلال وجود زملائه في الموقع. غير أن احتمالية وقوع الانحراف تبقى قائمة لأن كل عضو في اللجنة يختص بالتدقيق في مجال اختصاصه ونطاق عمله. فالاشتراطات الصحية والسلامة العامة تختلف عمداً تحاول مشرفة رياض الأطفال البحث عنه والتأكد من توفره في كشفها الميداني، ما يجعل احتمالية وقوع الانحراف قائمة وإن كانت بدرجة متوسطة.

أما بالنسبة للأثر المترتب على الانحراف في القرار الإداري في حال وقوعه، فيمكن وصفه بالكبير نسبياً، فالانحراف في إجراءات الكشف الميداني سيُلقي بظلاله الوخيمة على كافة الإجراءات اللاحقة. ولعل صدور توصية تفيد بأن الموقع المخصص لإنشاء روضة للأطفال ملائم لمتطلبات القانون يجعل الإجراءات اللاحقة لمنح الترخيص مسألة يسيرة تأخذ طابعاً شكلياً.



نقطة قرار رقم (3): منح استثناء يقضي بتجاهل بعض الاشتراطات القانونية للحصول على الترخيص

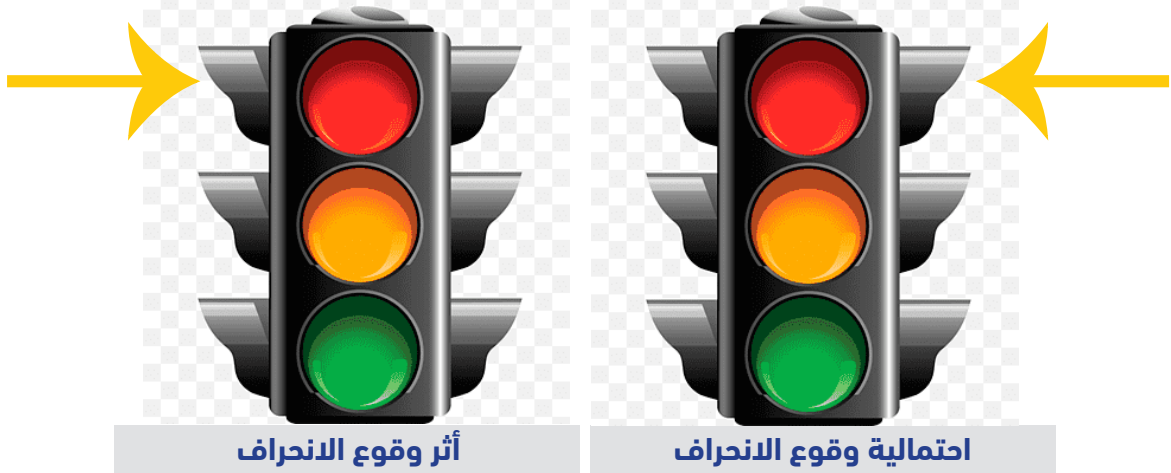
تمنح التعليمات الخاصة بترخيص رياض الأطفال سلطة للوزير أو وكيله بمنح استثناءات يجري من خلالها إسقاط بعض الاشتراطات القانونية لصالح رياض الأطفال التابعة لمؤسسات المجتمع المحلي والمخيمات والتجمعات البدوية والبلدة القديمة في القدس الشريف المحتل.

وعند سؤال المختصين في وزارة التربية والتعليم عن مسوغات منح هذه الاستثناءات، تبين أن الواقع العملي يُفرز أمثلة تجعل من منح الترخيص على الرغم من عدم توفر الشروط كاملة أولى بالرعاية وأقرب إلى الصالح العام. على سبيل المثال، فإن توفير مبانٍ في البلدة القديمة في مدينة القدس المحتلة تتفق والأبعاد الهندسية والمساحات التي اشترطها القانون يكاد يكون مستحيلاً في ظل تضيق المحتل الإسرائيلي على أهل القدس ومنعهم من التوسع في العمران ومصادرة أراضيهم. فالمساحات المتاحة في مدينة القدس محدودة جداً. أما بالنسبة لاشتراط رفع العلم الفلسطيني فوق الروضة لمنحها الهوية الوطنية، فإن قوات الاحتلال الإسرائيلي تمنع المؤسسات الفلسطينية في البلدة القديمة من ذلك، ما يتطلب أخذ وزارة التربية والتعليم خصوصية الوضع في محافظة القدس الشريف في الحسبان عند منح الترخيص أو تجديده.

وقد تعاني المخيمات الفلسطينية تحديات مشابهة تتعلق بالمساحات المتاحة داخل المخيم، ما يجعل منحها استثناءات مسألة غير مُستهجنة. أما بالنسبة للتجمعات البدوية، فقد تعاني نقصاً حاداً في المباني المشيدة لعدم توفر بنية تحتية مناسبة أو قيام الاحتلال بمنع سكانها من البناء وتوسيع قراهم وأماكن وجودهم. فلا يمكن من الناحية الواقعية توفير مكان يتفق تماماً ومتطلبات القانون بالنسبة لرياض الأطفال، لا سيما الشروط المتعلقة بالمرافق وشكل البناء المخصص للمشروع.

وعلى الرغم من الإقرار بحاجة الوزارة إلى سلطة تقديرية تمنحها القدرة على اتخاذ قرارات تأخذ طابعاً استثنائياً عند البحث في منح الترخيص لإنشاء رياض أطفال، إلا أنه يمكن تصور الانحراف في القرار الإداري سابق الذكر. فقد يعمد مُتخذ القرار (الوزير أو وكيل الوزارة) إلى استخدام أحكام المادة الواردة في التعليمات الصادرة للعام 2020/2021 على نحو لا يتفق وغايات إيراد الاستثناء في أحكام التشريع. كأن يجري على سبيل المثال تجاهل بعض الشروط الجوهرية، التي من شأنها أن تمنع تعرّض حياة الأطفال للخطر، بذريعة ما منحه التشريع من استثناء، فيُسقط ما يشاء من اشتراطات، ويجعل النظام الخاص بالترخيص وعاءً أجوف خالياً من أي معنى، يتمسك به تارة، ويسقط ما يشاء من متطلبات قانونية تارة أخرى.

ويمكن القول إن احتمالية استخدام الاستثناء الذي منحه التشريع الثانوي عالية جداً لأن أحكام النص التشريعي فضفاضة، بدون قيد أو ضمانات أو رقابة. فلم يقيد التشريع استخدام الاستثناء بتعليل أو تسبب القرار. أما بالنسبة لأثر الانحراف في القرار الإداري فهو مرتفع نسبياً لكون الترخيص يعرّض حياة الأطفال للخطر، ويضعف إيمان الناس بجدوى التقيد بأحكام القانون، خاصة عندما يدركون أن غيرهم من العاملين في نفس المجال يحصلون على استثناءات غير مبررة في نظرهم.



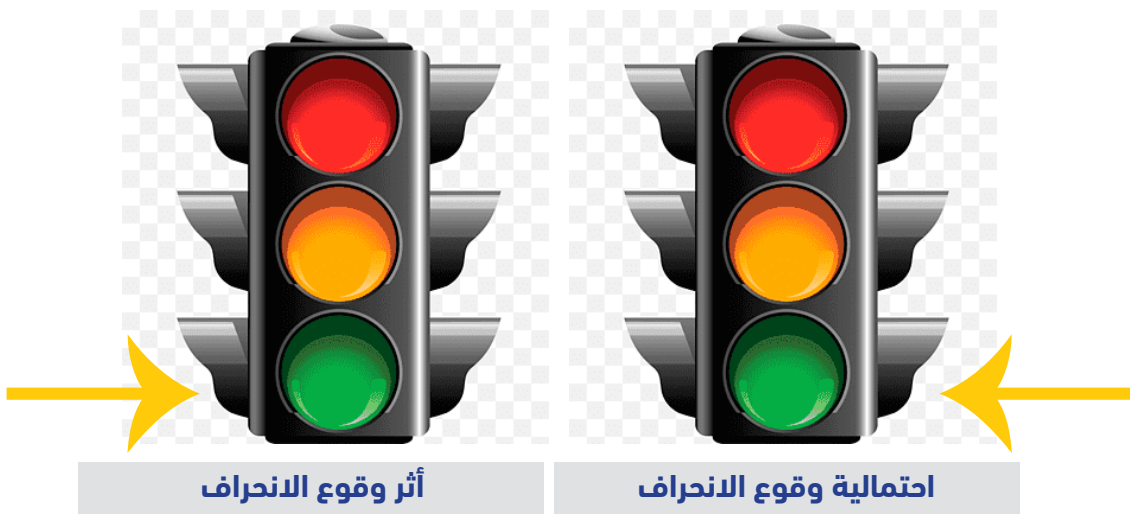
نقطة قرار رقم (4): قرار حجب الحصول على الترخيص يمتد لـ (5) سنوات

أشارت هذه الدراسة أنفاً إلى أنّ الترخيص يُمنح لمدة سنة واحد ويجري تجديده بشكل دوري. إلا أنه في حال توفّر بعض الشروط في الروضة، يصبح لمقدم الطلب الحق في الحصول على رخصة تمتد لخمس سنوات. وتتضمن هذه الشروط أن يكون قد مضى على تأسيس الروضة خمس سنوات على الأقل، وأنها لم تحصل على عقوبة إنذار في السنوات الخمس الأخيرة لممارستها أنشطتها، إضافة إلى شروط هندسية تتعلق بالموقع وملكيته. ويصدر قرار المنح من قبل الوزير أو الوكيل بناءً على توصية مدير عام الإدارة العامة لرياض الأطفال.

يمكن تصور الانحراف في القرار سابق الذكر من خلال منح المؤسسة ترخيصاً يمتد لخمس سنوات على الرغم من عدم توفر الشروط الموجبة لذلك، أو أن يُحجب عن الروضة الترخيص طويل الأمد على الرغم من استحقاقها تلك الميزة.

إنّ احتمالية وقوع الانحراف ضئيلة لكون الاشتراطات الخاصة بالحصول على تجديد لخمس سنوات واضحة ولا يشوبها الغموض أو التأويل، ما يجعل الانحراف في القرار مستبعداً. إلا أنه من الممكن أن تحجب الوزارة عن طالب الخدمة ميزة التجديد طويل الأمد بحجة أنّ الروضة أغلقت مؤقتاً لعام أو عامين لأسباب لا تتعلق بمخالفات أو جزاءات، إنّما لأسباب شخصية مرتبطة بمالك الروضة أو تعثرهم مالياً لبعض الوقت. فحجب ميزة الحصول على تجديد طويل الأمد لمجرد تجميد أعمال الروضة مؤقتاً واختيارياً يُعتبر من قبيل التعسف في استعمال السلطة وخروجاً عن المتطلبات التي اشترطها التشريع الثانوي، ما يجعل القرار السلبي القاضي بحجب الميزة مخالفاً للقانون.

أما بالنسبة لأثر وقوع الانحراف في القرار الإداري، فيمكن وصفه بالضئيل نسبياً. فالميزة تمنح مساحة من الراحة لطالبيها إن أعطيت لهم، وتوفّر عليهم تكاليف رسوم تجديد الترخيص وعناء الأعباء الإدارية المرتبطة بتقديم الوثائق وغيرها من التفاصيل. ولكن يبقى أثر القرار القاضي بحجب الميزة ضئيلاً ومحدوداً.



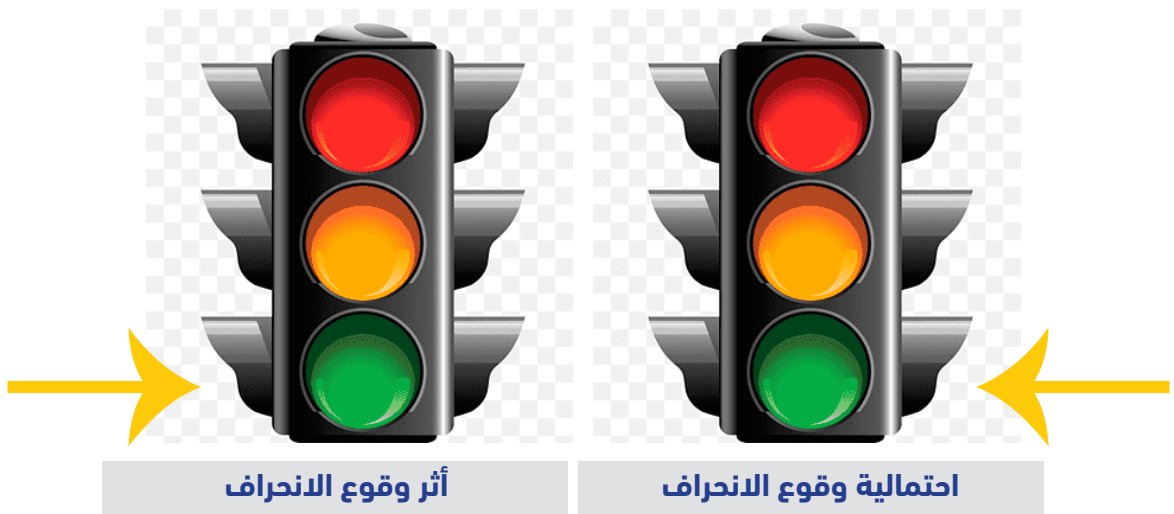
3.2.2 القرارات الإدارية ذات الصلة بالجزاءات الإدارية في مواجهة رياض الأطفال

نقطة قرار رقم (5): إيقاع تنبيه بحق الروضة جراء مخالفة أحكام التشريع

يُعتبر القرار الصادر بتوجيه تنبيه لروضة أطفال أحد أخف الجزاءات الإدارية التي يمكن لوزارة التربية والتعليم أن تلجأ إليها لإجبار المؤسسة على الانصياع لتعليماتها. ويُصدر القرار مدير التربية والتعليم في المحافظة جراء قيام المؤسسة بمخالفات «محدودة الأثر».

يمكن تصور قيام مدير التربية والتعليم بتوجيه تنبيه للمؤسسة على الرغم من عدم استحقاقها لذلك، أو أن يتجاهل توجيه تنبيه لها على الرغم من استحقاقها ذلك. غير أن احتمالية وقوع ذلك في الواقع العملي ضئيلة جداً، فالتنبيه يتطلب إخطار المؤسسة بذلك مع ذكر التعليل وإيضاح الأسباب، ويجب أن يُذكر في متن التنبيه نوع المخالفة المقترفة.

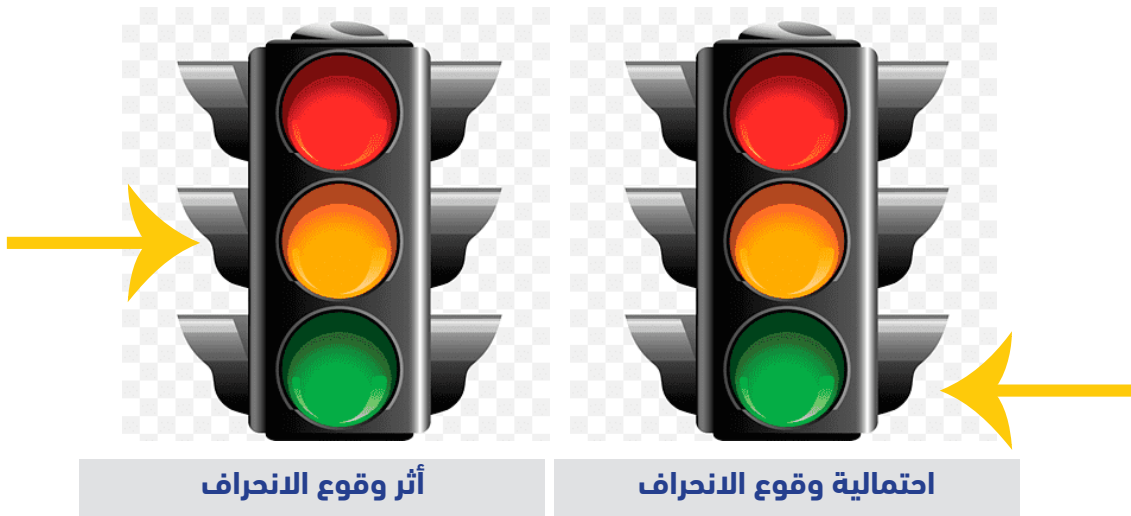
أما بالنسبة لأثر وقوع الانحراف، فتُقدر هذه الدراسة بأن الأثر ضعيف جداً. فالتنبيه يُلقى بشكل تلقائي بعد مرور (6) أشهر على إزالة أسباب المخالفة. ولا يُرتب التنبيه أي أثر مادي إلا في حال تفاقم المخالفة على نحوٍ تستحق فيه المؤسسة إنذاراً أول. فالتنبيه بحد ذاته لا يرتب أي أثر قانوني مُحدد.



نقطة قرار رقم (6): إيقاع إنذار أول و ثان بحق الروضة جراء مخالفة أحكام التشريع

إنَّ حصول المؤسسة المرخصة على إنذار أول يسقط حقها في الحصول على ترخيص يمتد لخمس سنوات، فتُضطر حينها إلى طلب ترخيص سنوي. كما أنَّ الإنذار الأول يُهيئ لإنذارٍ ثانٍ في حال عدم تصحيح المؤسسة أوضاعها وإزالة أسباب المخالفة. أما الإنذار الثاني فمن شأنه أن يهيئ لسحب الرخصة من الروضة وإغلاقها إذا لم تُزل المؤسسة أسباب المخالفة في الوقت المحدد لذلك.

يصدر الوزير أو وكيله قراراً بإيقاع الإنذار الأول والثاني على الروضة، ويُمكن تصور الانحراف في امتناع الوزير أو وكيله عن إيقاع الإنذار على الرغم من استحقاق الروضة له، أو على عكس ذلك أن يتمَّ إيقاع الإنذار على الروضة غير المستحقة له. وتعتقد هذه الدراسة أنَّ احتمالية إساءة استعمال السلطة في هذه الحالة ضئيلة جداً لكون الإنذار يأتي مُسبباً ويسبقه تشكيل لجنة مختصة تدرس وضع الروضة وأسباب المخالفة، وهي من تحيل توصية إلى الوزير أو وكيله بإيقاع الإنذار الأول والثاني. أمَّا الأثر المترتب على إيقاع الإنذار فهو متوسط لأنَّ المؤسسة تملك فرصة زمنية لعكس النتائج الوخيمة عبر إزالة الأسباب التي دعت الوزير أو الوكيل إلى إيقاع الإنذار، أو على الأقل التظلم جرّاء الاستخدام السيئ للسلطة إن وُجد.

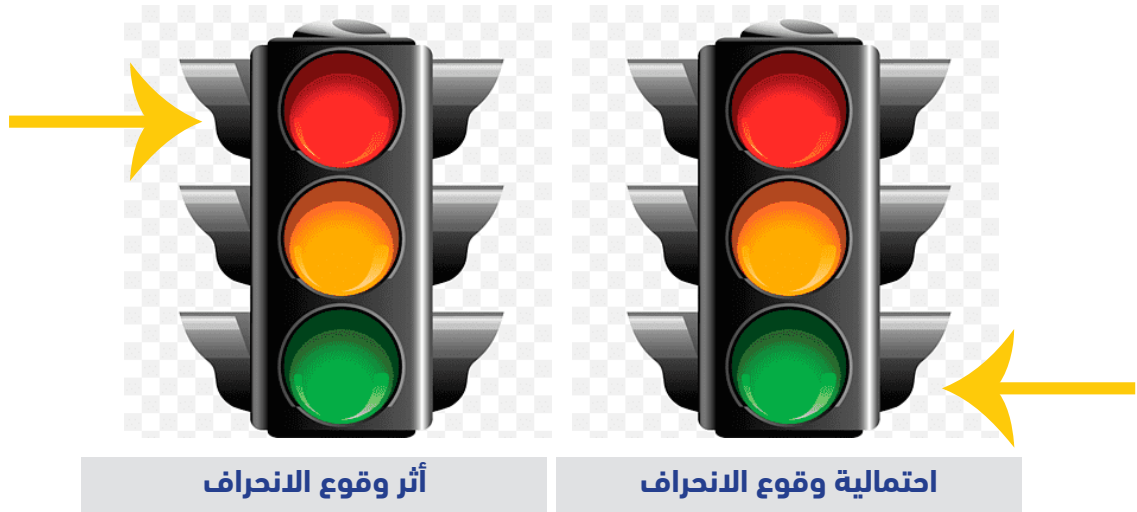


نقطة قرار رقم (7): قرار سحب الرخصة وإغلاق روضة الأطفال

ذكرت هذه الدراسة سابقاً أنّ قرار سحب الرخصة يأتي نتيجة اقتراح الروضة مخالفة جسيمة تضع الأطفال في خطر مُحدق، وتُمنح الروضة في هذه الحالة شهراً واحداً على الأكثر للانصياع لتعليمات الوزارة تفادياً للإغلاق النهائي لها.

وقد يُصدر الوزير أو وكيله قرار إغلاق مباشرة تزامناً مع قرار سحب الترخيص في الحالات التي لا يجدي بها نفعاً منح الروضة مهلة زمنية أو في حالة وقوع إصابة خطيرة للأطفال. ويمكن تصوّر الانحراف في القرار بامتناع الوزير أو الوكيل عن سحب الترخيص أو إغلاق الروضة على الرغم من وجود مسوغات قانونية كافية لإصدار القرار. وقد يُتصور الانحراف أيضاً في صدور قرار سحب الترخيص أو الإغلاق على الرغم من أنّ المخالفة تستوجب عقوبة أخف وطأة من سحب الترخيص والإغلاق. ولعلّ الانحراف المتمثل بإحجام الوزير أو الوكيل عن اتخاذ قرار الإغلاق يحمل احتمالية أكبر من قيامه باتخاذ قرار الإغلاق جرّاء مخالفة لا تستحق هذه العقوبة. ولكن تبقى احتمالية وقوع الانحراف ضئيلة جداً لذات الأسباب المذكورة في نقطة القرار رقم (5)، لأنّه عادة ما تسبق سحب الترخيص والإغلاق توصية اللجنة المختصة بالتدقيق والفحص للوزير التي تحثه فيها على إغلاق المؤسسة. كما يسبق قرار سحب الترخيص إنذاراً أولاً وإنذاراً ثان، ما يجعل قرار سحب الترخيص والإغلاق الذي يتضمن التعليل، أبعد ما يكون عن التعسف في استخدام السلطة.

غير أنّه يمكن القول إنّ أثر وقوع الانحراف عال جداً لأنّ الروضة ستتعرض للإغلاق، ما يؤثر في سمعتها، فيُحجم الأهالي عن التعاقد معها مستقبلاً ومنحها ثقتهم حال قيامها بمباشرة أنشطتها من جديد في المستقبل.



3.3 ملخص لتقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال

استعرضت هذه الدراسة أنفاً صور وأشكال الانحراف المحتملة في القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات المختصة في ترخيص رياض الأطفال وتجديد رخصها وإغلاقها، فضلاً عن إجراء تقييم لاحتمالية وقوع ذلك الانحراف وأثره السلبي المحتمل في إيقاع العمل. وتأسيساً على ذلك، تُظهر النتائج أن الأثر السلبي المترتب على وقوع الفساد (سواء ارتبط الأثر بالخسارة المالية التي قد تلحق برياض الأطفال، أو بجودة الخدمة التي تقدمها وزارة التربية والتعليم) يتراوح بين متوسط وقوي جداً (انظر/ي الرسم البياني رقم (2) أدناه)، وهو ما يجعل القرارات التي تصدرها الإدارة العامة لرياض الأطفال في غاية الأهمية نظراً إلى خطورة الأثر وشدته إذا ما ارتفعت احتمالية وقوع الفساد لدى هذه الإدارة.



وجب القول إن نتائج الدراسة تؤسس للتفاؤل أيضاً، فاحتمالية وقوع الفساد في الأنشطة التي تمارسها الإدارة العامة لرياض الأطفال متدنية نوعاً ما، إذ تُظهر مسطرة القياس أن غالبية القرارات تقع بين المنزلة المتوسطة والضيئلة، ولعل أحكام النصوص القانونية لكافة الإجراءات التي تتبعها الوزارة بشأن ترخيص رياض الأطفال وفعالية الرقابة والتدقيق تُسهم مجتمعة في خفض احتمالية وقوع الانحراف في القرارات الإدارية سابقة الذكر. ومن أبرز الحصانات التي أقرتها الوزارة أن يتم اتخاذ القرارات الإدارية ذات الأثر المرتفع عبر تشكيل لجان يجتمع أعضاؤها على إقرار توصيات تُحمل إلى الوزير أو وكيله، اللذين يُصدران القرارات الحاسمة وفقاً لما ترتبه اللجان المشكّلة، ما يضعف احتمالية وقوع الفساد ويزيد فرص فضحه.

غير أنه وجب التنويه إلى أن بعض القرارات الإدارية تحمل في طياتها احتمالية عالية لوقوع الانحراف، ما يستدعي من أصحاب القرار لدى وزارة التربية والتعليم إجراء التدخلات اللازمة بغية تحصين هذه القرارات وتقليل فرص الوقوع في براثن الفساد، وهو ما ستُعبّر عنه هذه الدراسة في الجزء اللاحق أدناه.

3.4 مواجهة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال

إن تحليل مخاطر الفساد وتقدير أثر واحتمالية وقوعه يُؤسس للخطوة التالية المتمثلة بتقديم مجموعة من التدخلات والتوصيات الرامية إلى وأد الفساد قبل وقوعه، أو على الأقل تقليل حدة الآثار السلبية الناتجة عنه، وهو ما سيجري العمل عليه في هذه الزاوية من الدراسة.

3.4.1 التدخلات اللازمة للحد من وقوع الانحراف لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال

نقطة قرار رقم (1): يتمثل الانحراف في القرار الإداري بقيام مدير مديرية التربية والتعليم بإرجاء أو تأخير تشكيل لجنة التدقيق الميدانية باعتبارها أولى الخطوات اللازمة للحصول على ترخيص للروضة المستهدفة. ويعتبر القرار المنحرف فعلاً يندرج في تعريف الفساد إذا كانت النية الآثمة تهدف إلى الإضرار بطلاب الخدمة أو منح ميزة لمنافسيه في المجال. وسبقت الإشارة إلى أن احتمالية وقوع الانحراف ضئيلة على الرغم من أن الأثر المترتب عليه يوصف بالمتوسط نسبياً.

تقترح هذه الدراسة على الإدارة العامة لرياض الأطفال اعتماد نظام التقديم الإلكتروني لطلبات الترخيص، بحيث تجري تعبئة الطلب إلكترونياً مع إدخال كافة الوثائق المطلوبة في النظام الإلكتروني. سيُتيح نظام الحوكمة الإلكترونية رقابة أكثر فاعلية على الطلبات ومدى كفاءة العاملين في مراجعتها والاستجابة لها في الوقت المحدد والمعقول. كما يتيح النظام الإلكتروني رفع جودة الخدمة والتيسير على المواطن وتقليل المصاريف التشغيلية للوزارة. ويمكن من خلال النظام أن تبدأ الإدارة العامة لرياض الأطفال بالمتابعة الفورية لطلبات الإلكترونيّة في كافة المناطق.

نقطة قرار رقم (2): في سبيل خفض احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري المتمثل بتقديم توصية تفيد بأن المكان ملائم لإنشاء روضة أطفال وأنه مطابق لمتطلبات القانون على الرغم من أنه في الواقع عكس ذلك. تقترح هذه الدراسة مجموعة من الإجراءات الوقائية:

- أحد أهم الإجراءات التي تقترحها الدراسة إجبار اللجنة المشكّلة لإجراء الكشف الميداني على توثيق الكشف بالفيديو والصور وتخزينها في مكان يُخصّص لهذا الغرض.
- حثُّ الإدارة العامة لرياض الأطفال ومديرية التربية والتعليم على إجراء تغييرات مستمرة في الطاقم المكلف بالكشف الميداني، بحيث يُؤخذ بالاعتبار قدر المستطاع عدم إرسال طاقم يقطن أفراداً في محافظات مختلفة عن المكان الذي يجري فيه المسح الميداني.
- تحثُّ هذه الدراسة مديرية التربية والتعليم على ألا يقتصر إرسال لجان الكشف الميداني على حالات تقديم طلب الترخيص فحسب، بل لا بدّ من إعادة الكشف الميداني كلّما دعت الحاجة إلى تجديد الترخيص، على أن يجري اختيار طاقم لم يسبق أن شارك في الكشف الرامي إلى منح الترخيص في السنوات المنصرمة. وبذلك يمكن للطاقم الجديد رصد مخالفات سابقة قد تكون مستمرة في المقام الأول منذ التأسيس.

نقطة قرار رقم (3): يتمثل الانحراف في القرار الإداري في قيام وزير التربية والتعليم أو وكيله بمنح استثناء بتجاوز اشتراطات القانون لترخيص رياض الأطفال من دون أن يكون هناك مسوغٌ عملي أو منطقي لمنح الاستثناء، وقد يكون الانحراف باتخاذ قرار سلبي يقضي بحجب ميزة «الاستثناء» عن طالب الخدمة على الرغم من توفر مسوغات واقعية تجعله مؤهلاً للاستفادة منها.

ويمكن تجنب الوقوع في الانحراف من خلال إعادة تصميم أحكام نصوص التشريع الثانوي (التعليمات)، وذلك بأن يجري وضع قيود أو ضمانات على استخدام الاستثناء. ولا تحاول هذه الدراسة أن تحجب سلطة الاستثناء للوزير، بل تعتقد بعقلانية التوجه القاضي بمنح سلطة الاستثناء لما تفرضه الظروف الواقعية من تحديات لا يمكن التعامل معها إلا بوضع سلطة استثنائية في قبضة الوزير أو وكيل الوزارة. غير أنّ حثّ الوزير على تعليل أو تسبيب قراره باستخدام الاستثناء مسألة هامة، وقد يكون من الحكمة أن تجري إحالة القرارات الاستثنائية بشكل تلقائي وبحكم القانون إلى الإدارة العامة للرقابة الداخلية والإدارة العامة للتفتيش لدى مجلس الوزراء. وبذلك يكون استخدام الاستثناء «تحت الشمس» وبإطلاع أجهزة الرقابة ليصار إلى تدقيقها إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك.

4. إدارة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

تُعتبر الإدارة العامة للتعليم العام إحدى أهم الإدارات المفصلية في وزارة التربية والتعليم، وتتبع الإدارة مباشرة لإشراف الوكيل المساعد للشؤون التعليمية، الذي يخضع بدوره لإشراف كل من وزير التربية والتعليم ووكيله الذي يعاونه في إدارة الوزارة ويتأكد من حسن سير العمل فيها ومدى تحقيقها أهدافها المنشودة.

وتهدف الإدارة العامة للتعليم العام إلى خلق بيئة تعليمية صحية للأطفال تمثل قاعدة أساسية للتعليم والبناء والتنمية، لضمان التنشئة الشاملة والمتوازنة لكافة الطلبة. وينقسم التعليم المدرسي إلى التعليم الأساسي الذي يبدأ من الصف الأول وحتى الصف التاسع، والتعليم الثانوي الذي يضم الصفوف من العاشر إلى الثاني عشر بمساراتها المختلفة.

وتجدر الإشارة إلى أن الهيكلية المعتمدة من قبل الوزارة والمنشورة على صفحتها الإلكترونية تختلف عن «الهيكلية القائمة على أرض الواقع» لدى وزارة التربية والتعليم. فالهيكلية المتوفرة على الموقع الإلكتروني تنص على إنشاء الإدارة العامة للتعليم المدرسي كجزء من قطاع الشؤون التعليمية في الوزارة، الذي يقع تحت الإشراف المباشر للوكيل المساعد للشؤون التعليمية. أما في الوقت الراهن، فالهيكلية القائمة تنص على إنشاء الإدارة العامة للتعليم العام التي تضم في كنفها ترخيص ومتابعة المدارس الخاصة والتعليم المهني.

4.1 خريطة تدفق العمل بالنسبة لترخيص وتجديد المؤسسات التعليمية

- يبدأ الإجراء الأول لترخيص مدرسة خاصة أو تجديد ترخيصها من خلال قيام مالك المدرسة بتقديم طلب كتابي (على نسختين) يتضمن مجموعة من الوثائق²⁰ منها:
 - كشف هندسي على مبنى المدرسة موقع ومختوم حسب الأصول.
 - كشف صحي على مبنى المدرسة موقع ومختوم حسب الأصول.
 - عدم ممانعة بتأسيس مدرسة خاصة من قبل وزارة الداخلية.
 - شهادة حسن سيرة وسلوك لمالك المدرسة ومديرها وجميع العاملين فيها.
 - صورة معتمدة للشهادات العلمية لمدير المدرسة والعاملين فيها.
 - السيرة الذاتية للمرشح لمنصب مدير المدرسة.
 - تقرير طبي معتمد من جهة رسمية تؤكد السلامة الصحية للعاملين في المؤسسة التعليمية.
 - صورة معتمدة عن مستند ملكية المدرسة أو عقد الإيجار.
 - كتاب موقع من قبل صاحب المدرسة يبين فيه الجهات الممولة للمدرسة إن وجدت.
 - تعهد خطي من قبل صاحب المدرسة يؤكد فيه أنه سيقوم باستكمال تأمين الأثاث والتجهيزات والوسائل التعليمية اللازمة لسير العملية التعليمية.
 - تعهد خطي بالالتزام بكافة التعليمات الصادرة عن وزارة التربية والتعليم.
- يجري تقديم هذه الوثائق وطلب الترخيص أو تجديده إلى قسم التعليم العام في مديرية التربية والتعليم التي تتبع لها المؤسسة التعليمية جغرافياً، الذي يتأكد بدوره من استيفاء الوثائق المطلوبة، ويحيل الطلب إلى مدير المديرية.

20. التعليمات الصادرة عن وزير التربية والتعليم في العام 2011 بشأن منح وتجديد التراخيص للمؤسسات التعليمية الخاصة.

- تعتمد مديرية التربية والتعليم في المحافظة على تشكيل لجنة متخصصة تضم في عضويتها مشرفاً عن الإدارة العامة للتعليم العام (أو الإدارة العامة للتربية الخاصة) ومهندساً يتبع المديرية، إضافة إلى ممثل عن وزارة الصحة وممثل عن جهاز الدفاع المدني، ويقوم أعضاء اللجنة بإجراء مسح ميداني لموقع المدرسة والتأكد من صلاحيته ومدى مواءمته للشروط ومتطلبات الترخيص.
- إذا كان فحوى الطلب المقدم من مالك المدرسة الحصول على تجديد للترخيص، تقدم اللجنة توصياتها بهذا الشأن إلى مدير مديرية المحافظة، الذي يقرر بدوره منح تجديد الترخيص من عدمه، أو يطلب من المدرسة إجراء بعض التعديلات وإدخال بعض التحسينات بغية الحصول على تجديد. وفي حال كان القرار رفض التجديد، يتوجب على مدير المديرية إخطار الوزير أو وكيل الوزارة بذلك.
- يُمكن لمديرية التربية والتعليم أن توافق على تجديد ترخيص المؤسسة التعليمية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، أو أن تمنحها الموافقة على تجديد الترخيص لخمس سنوات قابلة للتجديد.
- أما إذا كان فحوى الطلب المقدم من مالك المدرسة الحصول على ترخيص للمرة الأولى، فتقدم اللجنة توصيتها إما بصلاحيّة الموقع وانطباق الشروط، أو عدم صلاحية الموقع بتاتا، أو غياب بعض الاشتراطات ووجوب إجراء بعض التعديلات، وتحيل اللجنة التوصية إلى مدير التربية والتعليم في المحافظة، الذي يرسل بدوره الاشتراطات المطلوب توفرها في الحالة الثالثة إلى صاحب المؤسسة لإجراء التعديلات المطلوبة أو توفير النواقص لاستكمال الاشتراطات القانونية.
- بعد إجراء التعديلات المطلوبة من قبل مالك المؤسسة، تقدم اللجنة توصيتها بجاهزية الموقع ومواءمته للاشتراطات القانونية. وبذلك يُحيل مدير التربية والتعليم الطلب والوثائق المرفقة به مع توصيته الإيجابية إلى الإدارة العامة للتعليم العام في وزارة التربية والتعليم.
- تعتمد الإدارة العامة للتعليم العام على دراسة الطلبات والتأكد من جاهزية وصحة الوثائق المرفقة. وقد تجد الإدارة العامة حاجة إلى إجراء كشف ثانٍ للتأكد من توفر الاشتراطات القانونية مرة أخرى.
- في حال توفر كافة الشروط والمتطلبات القانونية، ترسل الإدارة العامة للتعليم العام توصيتها النهائية بقبول طلب الترخيص إلى وزير التربية والتعليم، الذي يصدر قراراً إدارياً يقضي بمنح ترخيص سنوي للمؤسسة التعليمية.
- في حال إجراء أيّ تغيير في المؤسسة التعليمية بعد الحصول على ترخيص، فعليها أن تحصل على موافقة خطية من قبل الوزير أو الوكيل بهذا الشأن. ومن هذه التغييرات:
 - نقل ملكية المؤسسة التعليمية إلى مالك جديد.
 - تغيير مبنى المؤسسة التعليمية أو إجراء توسعة أو تغيير جوهري في البناء.
 - استبدال اسم المؤسسة التعليمية باسم آخر.
 - استبدال مدير/ة المؤسسة التعليمية بمدير/ة جديد/ة.
 - تعيين معلمين جدد في المؤسسة التعليمية بعد حصولها على الترخيص.
- يُمكن لوزارة التربية والتعليم بناءً على قرار يصدره الوزير أو وكيله تعليق رخصة المؤسسة التعليمية في حال عدم امتثالها للقوانين السارية وتعليمات الوزارة.

4.2 تقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

يتطلب الوصول إلى تقييم دقيق لمخاطر الفساد في عمل الإدارة، التعرف على صور أو أشكال الانحراف في القرار الإداري استناداً إلى خريطة تدفق العمل في الإدارة، ومن ثم تحليل الأثر السلبي الذي قد يُنتجه ذلك الانحراف واحتمالية وقوعه في الواقع.

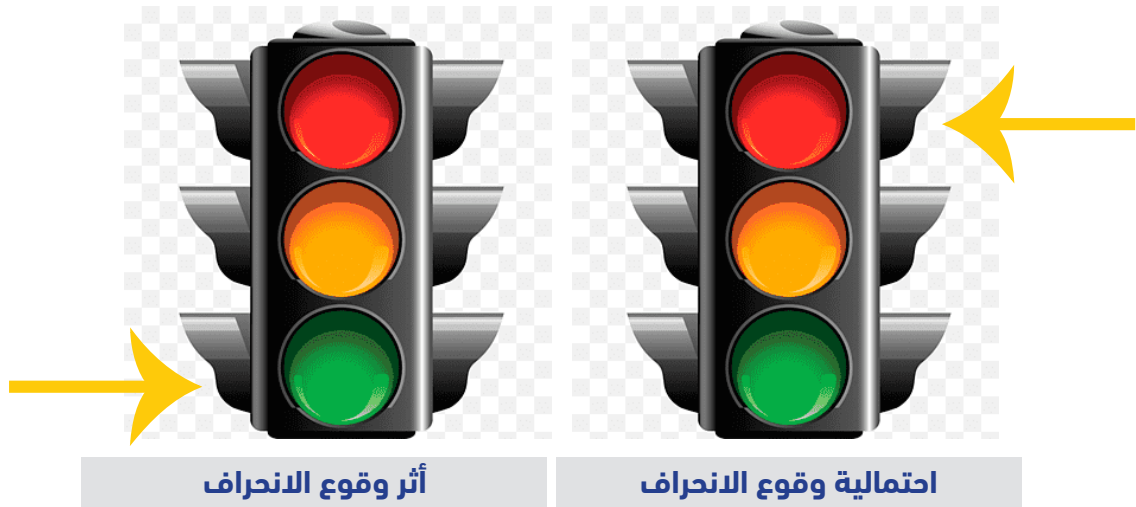
4.2.1 القرارات الإدارية ذات الصلة بمنح تراخيص إنشاء المؤسسات التعليمية الخاصة وتجديدها

نقطة قرار رقم (1): قرار القبول المبدئي لطلب الترخيص تمهيداً لإخضاعه لإجراءات الفحص

ذكرت هذه الدراسة سابقاً أنه يتوجب على طالب الترخيص أن يقدم مجموعة من الوثائق اللازمة لطلب الترخيص في نسختين. ويجري تقديم هذه الوثائق وطلب الترخيص إلى قسم التعليم العام في مديرية التربية والتعليم التي تتبع لها المؤسسة التعليمية جغرافياً. كما أوجبت التعليمات أن يجري تقديم الطلب خلال فترة زمنية مُحَكَّمة (تبدأ من بداية شهر نيسان وتنتهي في أواخر شهر حزيران من كل عام).

يعمل مدير التعليم العام لدى المديرية على دراسة الطلب والتأكد من استيفاء الوثائق المطلوبة. ويُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري بقبول الموظف الطلب على الرغم من تقديمه في غير المواعيد المحددة في التعليمات، أو أن تكون الوثائق المطلوبة ناقصة. ولعل الدافع من وراء ذلك هو انسياق الموظف لتأثير المحسوبية أو الوساطة بعد تدخل أي من زملائه أو أقربائه أو معارفه.

وعلى الرغم من أن احتمالية وقوع ذلك الانحراف عالية، إلا أن الأثر المترتب عليه ضئيل جداً. فالموظف يدرك تماماً أنه ستجري إعادة التدقيق في الوثائق لدى الإدارة العامة للتعليم العام لاحقاً. وبالتالي فإن قيام مقدم الطلب بتدارك النقص في الوثائق المطلوبة قبل البدء بإجراءات الفحص الميداني ليس له أثر مالي سلبي على القطاع الحكومي. وقد ينحصر التأثير السلبي للانحراف في صورة المعاملة غير المتكافئة بين طالبي الخدمة. فبينما يتمسك الموظف بموقفه القانوني السليم برفض طلب يقدمه أحد المواطنين إذا جرى تقديمه بعد انتهاء الفترة الزمنية المحددة، يُقبل الطلب من مواطنٍ آخر على الرغم من تقديمه متأخراً لدافع مرده محسوبية أو وساطة أو رشوة.

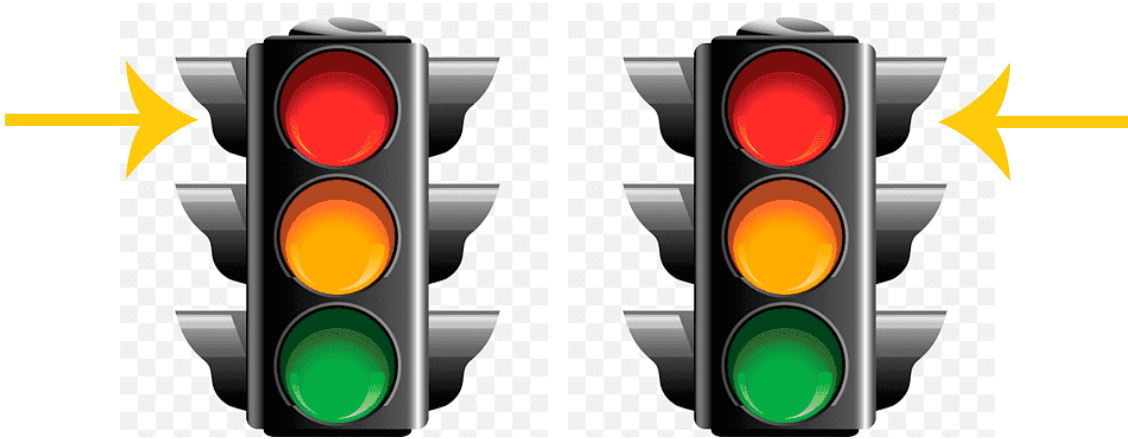


نقطة قرار رقم (2): عدم ممانعة بإنشاء مؤسسة تعليمية خاصة من قبل وزارة التربية والتعليم

تتطلب التعليمات الوزارية الخاصة بترخيص مؤسسة تعليمية خاصة حصول طالب الخدمة على وثيقة رسمية تتمثل بـ «عدم ممانعة من قبل وزارة الداخلية» على إنشاء مدرسة خاصة. ولم يُحدد التشريع الجهة/ الشخص المسؤول عن منح هذه الوثيقة. فقد يكون وزير الداخلية أو وكيله أو أحد المدراء العاملين في وزارة الداخلية. ولكن قد يُفهم ضمناً أنّ وزير الداخلية أو وكيل الوزارة هو الشخص المختص بمنح «عدم الممانعة»، لما يُستدل به من العرف الإداري المتبع لدى وزارة الداخلية بشأن مثيلاتها من الوثائق الرسمية التي تُصدرها.

ويمكن تصوّر الانحراف في القرار الإداري بامتناع الوزير أو الوكيل عن منح هذه الوثيقة لطالبها لأسباب قد تتعلق بالانتماء السياسي لطالب الخدمة. إنّ أثر وقوع الانحراف في هذا القرار الإداري عالٍ لأنّ حجب هذه الوثيقة عن طالبها يؤثر في كفاية الوثائق المطلوب توفرها في طلب الحصول على ترخيص. أما بالنسبة لاحتمالية وقوع الانحراف فيمكن وصفها بالمرتفعة أيضاً.

وتكمن الأسباب وراء هذا التنبؤ في أنّ الغاية من الوثيقة يعترها الغموض، فمن الاشتراطات القانونية أن يحصل طالب الخدمة على «حسن سيرة وسلوك» له ومدير المدرسة والعاملين فيها كافة، وهو ما يبرره المنطق. غير أنّ الحصول على «عدم ممانعة» من قبل وزارة الداخلية اشتراط قد يفهمه البعض بأنّه يحمل في طياته دافعاً سياسياً أو حزبياً دفيناً في قائمة الاشتراطات القانونية. فضلاً عن أنّ وزارة الداخلية غير ملزمة بطرح هذه المسألة للمشورة والتداول مع وزارة التربية والتعليم، ما يزيد من احتمالية وقوع الانحراف لغياب ضابط قانوني يمنح ضمانات لطالب الخدمة (على مستوى الإدارة) سوى اضطراره إلى اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء القرار، ما يحرمه فرصة الحصول على الترخيص قبل البدء بالسنة الدراسية المأمول أن يباشر فيها طالب الخدمة مشروعه التعليمي.



أثر وقوع الانحراف

احتمالية وقوع الانحراف

نقطة قرار رقم (3): إجراء الفحص الميداني لموقع المؤسسة التعليمية الخاصة

يُعتبر إجراء التقييم الميداني لموقع المدرسة الخاصة إحدى أهم الخطوات التي تمر بها إجراءات الترخيص وأكثرها تعقيداً. فالإجراءات اللاحقة تعتمد بشكل رئيسي على التقييم الميداني. غير أن التقييم الميداني يستهدف بطبيعته عدة محاور، إذ يجري تقييم كل محور بشكل مُستقل عن الآخر.

وتنص التعليمات الصادرة من قبل الوزارة أن يقوم مدير التعليم العام في المديرية أو من ينوب عنه بعمل زيارة ميدانية إلى موقع المدرسة للتأكد من صحة الوثائق وملاءمة الموقع المخصص لإنشاء المدرسة الخاصة.

غير أنه جرى العرف الإداري في مديريات التربية والتعليم منذ زمن طويل على تشكيل لجان مختصة بالفحص الميداني تضم في عضويتها مدير التعليم العام لدى المديرية، ومهندساً يتبع لها، إضافة إلى ممثل عن وزارة الصحة، وممثل عن الدفاع المدني في بعض الأحيان. ويباشر الأعضاء كل حسب اختصاصه التدقيق في مدى مواءمة الموقع لشروط الترخيص. فيدقق المهندس التابع للمديرية في المساحات الهندسية ومدى مطابقتها للمتطلبات القانونية ذات الصلة، والتأكد من توفر مساحات ألعاب خارجية بأبعاد مناسبة، وتوفير غرف مستقلة لإدارة المدرسة. في حين يسعى ممثل وزارة الصحة إلى التأكد من البيئة الصحية للمكان وفتحات التهوية ضمن المعايير المقبولة قانوناً. وقد ينضم إلى اللجنة ممثل عن الدفاع المدني يُعنى بمتابعة مدى مواءمة المكان لمعايير السلامة العامة.

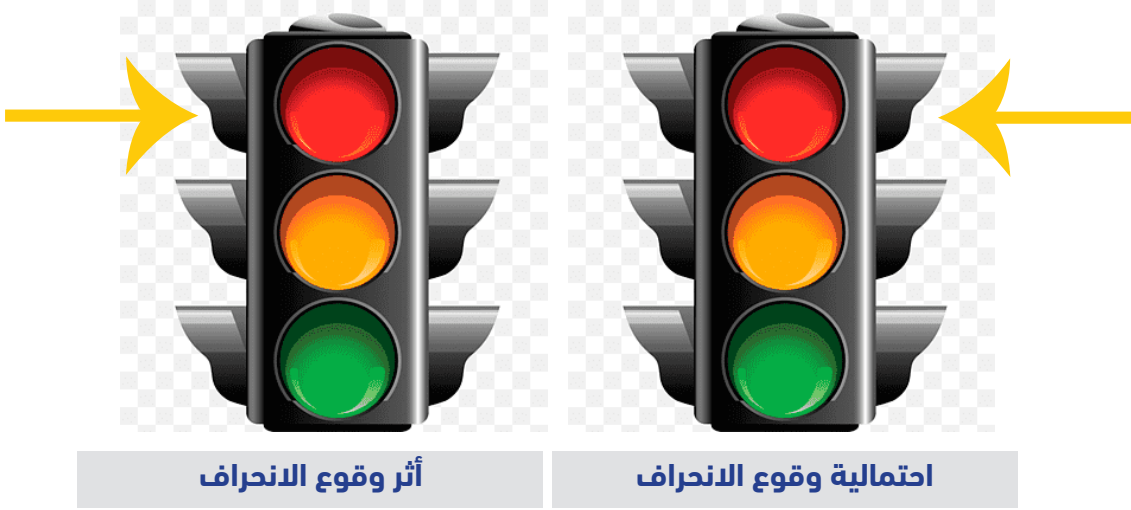
ويُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري عبر كتابة توصية تفيد بأن المكان ملائم لإنشاء المدرسة على الرغم من أنه في الواقع عكس ذلك. ولعل الأثر المترتب على وقوع الانحراف عالٍ نسبياً؛ فالحصول على ترخيص لمدرسة خاصة تكون فيها المباني والصفوف الدراسية ومرافقها بعيدة كل البعد عن الحد الأدنى المقبول لبيئة مناسبة للدراسة يُمثل خطراً على الأطفال وتفريضاً بحقوقهم الأساسية في الحصول على تربية صحية ذات جودة عالية.

أما بالنسبة لاحتمالية وقوع الانحراف، فتعتقد هذه الدراسة أن الاحتمالية تتراوح بين المستوى المتوسط والقوي، لأن عوامل التمكين التي تمنع وقوع الفساد متوفرة، فتعبئة الكشف الميداني لا تقتصر على شخص واحد، بل لا بد من موافقة أعضاء اللجنة مجتمعين، كل وفق اختصاصه ومجال إشرافه. كما وجب التنويه إلى أن الإدارة العامة للتعليم العام في الوزارة اعتادت على تنفيذ زيارة ثانية إلى المدرسة المستهدفة في كثير من الأحيان بغية التأكد من دقة النتائج التي توصلت إليها اللجنة في المرة الأولى²¹.

غير أن فرص وقوع الانحراف في القرار الإداري تبقى مرتفعة، فالزيارة الثانية التي تنفذها الإدارة العامة للتعليم العام تعتمد إلى حد كبير على اجتهاد الإدارة وفتنة القائمين عليها، وليست جزءاً من التعليمات واجبة الاتباع، ما يجعل التقييد بها مرهوناً بالفرد لا بالنظام. كما أن اللجنة التي يُعهد إليها بالكشف الميداني لمنح الترخيص للمرة الأولى غالباً ما يُعهد إليها بالكشف الميداني لاحقاً (في السنوات التالية) بغية تجديد الترخيص. ما يضيع فرصة اكتشاف الانحراف على الوزارة، فالموظف الذي انخرط في الفساد في المرة الأولى سيستمر في مباشرة الزيارات الميدانية على ذات المؤسسة لمنحها التجديد في السنوات اللاحقة.

21. مقابلة رقم (07) مع أحد المدراء العامين لدى وزارة التربية والتعليم. عقدت المقابلة بتاريخ 6-تموز2023-.

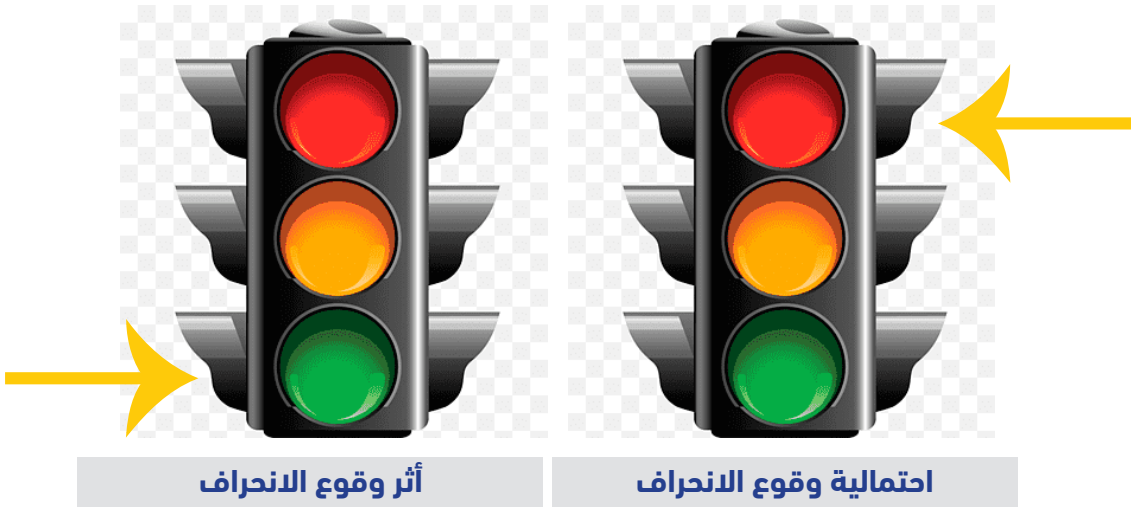
وقد يزيد من فرص وقوع الانحراف أن الموظفين المنخرطين في لجان الكشف الميداني غالباً ما يقطنون نفس المنطقة الجغرافية، ما يزيد من فرص تصادف وجود أقرباء ومعارف لهم يعملون في المدارس المستهدفة في الزيارات الميدانية.



نقطة قرار رقم (4): منح الترخيص من قبل وزير التربية والتعليم أو وكيل الوزارة

يصدر وزير التربية والتعليم أو وكيل الوزارة قراراً بمنح ترخيص للمدرسة الخاصة بناءً على توصية يقدمها مدير الإدارة العامة للتعليم العام بعد التأكد من استيفاء كافة الشروط واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة قانوناً.

إلا أنه يمكن تصور الانحراف في القرار الإداري في منح ترخيص للمؤسسة التعليمية على الرغم من افتقارها إلى بعض المتطلبات القانونية. إن أثر وقوع الانحراف مرتفع لأنه يؤثر سلباً في جودة الخدمة التعليمية والبيئة الصحية التي يجب أن تتوفر للطلبة في المدارس الخاصة. غير أن النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة عبر الاستقصاء في متن دراسات سابقة، وإجراء مقابلات فردية مع عدد من المدراء والموظفين العاملين في الوزارة تمنح اعتقاداً بأن احتمالية وقوع الانحراف لمكاسب فردية ضئيلة نسبياً. فعادة ما يتبنى الوزير أو الوكيل التوصية التي يقدمها له مدير الإدارة العامة للتعليم العام ومدراء مديريات التربية والتعليم في المحافظات المختلفة. ويعتقد جُل المشاركين في المقابلات باستبعاد قيام الوزير أو الوكيل باتخاذ وجهة تعارض مع توصيات اللجان المختصة بدراسة وتقييم الوضع القانوني للمؤسسة التعليمية. فإن كانت التوصية برفض منح الترخيص، فمن المستبعد جداً أن يمنح الوزير ترخيصاً للمؤسسة التعليمية قبل تصويب أوضاعها القانونية.

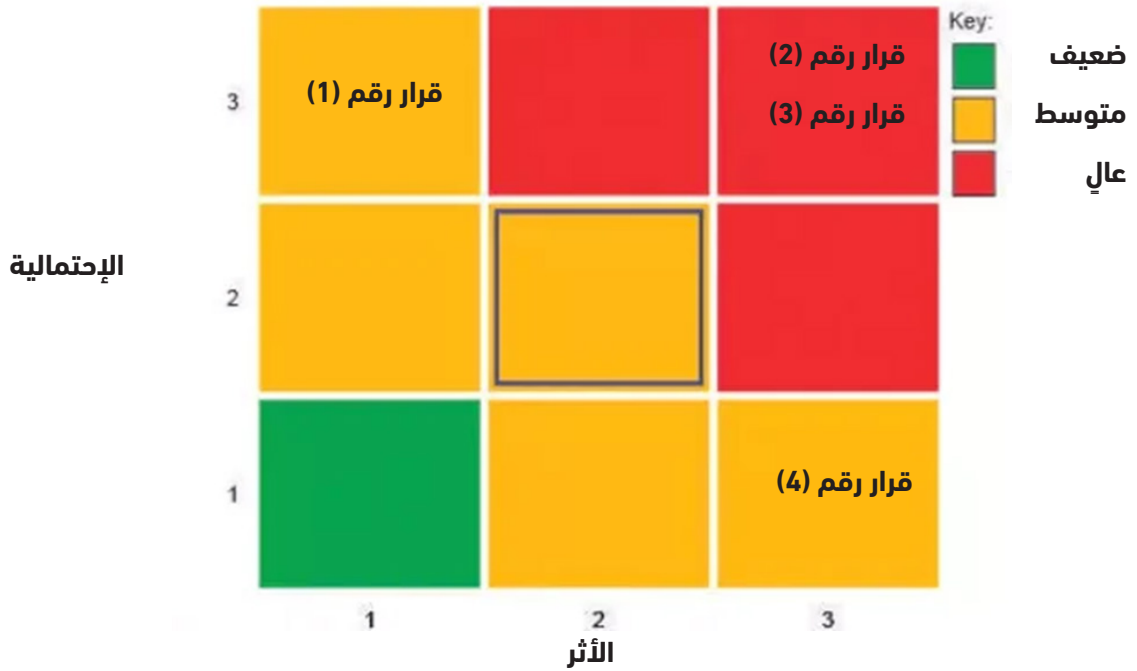


وجب التنويه إلى أنّ وزير التربية والتعليم أو وكيله قد يجد نفسه مُضطراً إلى منح استثناء لبعض المؤسسات التعليمية القائمة في القدس أو بعض المخيمات الفلسطينية أو المناطق البدوية المهددة بالصادرة والتهجير بإسقاط بعض المتطلبات القانونية. فالنضيق الذي يمارسه الاحتلال الإسرائيلي الغاشم يحول دون قيام بعض المدارس الخاصة بتوفير كافة المتطلبات القانونية اللازمة للترخيص. وبذلك يكون الاستثناء الذي يستخدمه الوزير أو وكيله مشروعاً، فيخرج بذلك من ظلال الانحراف الإداري القائم على الفساد.

4.3 ملخص لتقييم مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

استعرضت هذه الدراسة آنفاً صور وأشكال الانحراف المحتملة في القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات المختصة في ترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة وتجديدها وإغلاقها، فضلاً عن إجراء تقييم لاحتمالية وقوع تلك الانحرافات وأثرها السلبي المحتمل في إيقاع العمل.

تُظهر النتائج أنّ الأثر السلبي المترتب على وقوع الفساد يحمل تقييماً مرتفعاً، ما يجعل القرارات التي تصدرها الوزارة بشأن ترخيص المؤسسات التعليمية في غاية الأهمية نظراً إلى خطورة الأثر وشدته.



أما بالنسبة لاحتمالية وقوع الانحراف في الأنشطة ذات الصلة بترخيص المدارس الخاصة، فتظهر مسطرة القياس أنّ غالبية القرارات تقع في المنزلة المرتفعة أيضاً. الأمر الذي من شأنه أن يرفع من حدة صفير الإنذار ويوجه الأنظار نحو تخفيض احتمالية وقوع الانحراف من خلال إعادة النظر في الإجراءات الخاصة بمنح التراخيص، وتوجيه الإدارة العامة للرقابة العامة في الوزارة لمضاعفة جهودها في الرقابة والإشراف على الإدارات والأقسام الشريكة في منح الترخيص أو حجبها عن طالبه.

4.4 مواجهة مخاطر الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام

يُؤسس تحليل مخاطر الفساد وتقدير أثر واحتمالية وقوعه للخطوة التالية المتمثلة بتقديم مجموعة من التدخلات الهادفة إلى تجنب وقوع الفساد، أو على الأقل تقليل حدة الآثار السلبية الناجمة عنه.

إلا أنه وجب التنويه في بادئ الأمر إلى وجود اختلاف بين خريطة البناء الهيكلي للإدارات العامة لدى الوزارة المنشورة على موقعها الإلكتروني من جهة، وبين البناء التنظيمي للإدارات في الواقع من جهة أخرى. فوفقاً للهيكلية المعتمدة حالياً والمنشورة إلكترونياً، يضم وكيل مساعد الشؤون التعليمية كلاً من الإدارة العامة لرياض الأطفال، والإدارة العامة للتعليم المدرسي، والإدارة العامة للمصادر والتقنيات، والإدارة العامة للتربية الخاصة، والإدارة العامة للتعليم المهني. أما في الواقع، فيتأسس الإدارة العامة للتعليم العام وكيل مساعد يشرف على كل من دائرة التعليم الخاص، ودائرة التعليم المدرسي، ودائرة حماية الطفولة. وتنتهز هذه الدراسة الفرصة لمنح توصية مفادها وجوب إجراء تعديلات على البناء الهيكلي والتنظيمي للوزارة على نحو يُطابق المعمول به في الوقت الراهن ويعكس الواجهة التي تتبناها الوزارة في خطتها الاستراتيجية.

4.4.1 التدخلات اللازمة للحد من وقوع الانحراف لدى الإدارة العامة للتعليم العام

نقطة قرار رقم (1): يحمل الانحراف في القرار الإداري المتمثل بالقبول المبدئي لطلب الترخيص على الرغم من تقديمه في غير الموعد المحدد أو وجود نقص في الوثائق المطلوبة احتمالية مرتفعة وأثراً سلبياً منخفضاً نسبياً. ويعتبر القرار المنحرف فعلاً يندرج تحت تعريف الفساد إن كانت النية آثمة دافعها محسوبية أو وساطة أو رشوة يدفعها المستفيد من الانحراف. ويُمكن تجنب الوقوع في ذلك الانحراف من خلال تصميم نظام إلكتروني يحث طالب الخدمة على تقديم الطلب وإرفاق الوثائق المطلوبة على الموقع الإلكتروني لوزارة التربية والتعليم.

إن تقديم الطلبات بشكل إلكتروني يتيح فرصة متكافئة للمواطنين جميعاً. ويمنحهم خدمة ذات جودة عالية بدون تحميلهم أعباء الانتقال والسفر. فضلاً عن أنه يمكن تطوير النظام الإلكتروني على نحو يسمح للمواطن بتتبع كافة الإجراءات التي جرت أو ما زالت قيد التنفيذ من قبل الوزارة أو المديرية التابعة لها.

نقطة قرار رقم (2): أشارت الدراسة آنفاً إلى أن طالب الخدمة مُلزم بالحصول على وثيقة «عدم مُمانعة» من قبل وزارة الداخلية بغية إنشاء مدرسته الخاصة. وقد ترفض وزارة الداخلية منح طالب الوثيقة مُبتغاه لأسباب تتعلق بانتمائه الحزبي أو موقفه المعارض لسياسة الحكومة. كما وضّحت الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف عالية، جنباً إلى جنب مع التقييم المرتفع للأثر السلبى الذي قد يُنتجه القرار الإداري المنحرف.

ويُمكن تجنب الأثر السلبى للقرار المنحرف من خلال إسقاط هذا الشرط من قائمة الاشتراطات القانونية التي تفرضها وزارة التربية والتعليم، وأن يُكتفى بحسن السيرة والسلوك لطالب الخدمة وكافة العاملين المحتملين في المؤسسة التعليمية المستهدفة في الترخيص.

وفي حال إصرار الوزارة على الإبقاء على هذه الوثيقة كشرط مُلزم للحصول على الترخيص، تقترح هذه الدراسة بالحد الأدنى، أن يُفرض على وزارة الداخلية تسبب قرارها القاضي بحجب الوثيقة عن طالبها.

نقطة قرار رقم (3): أشارت هذه الدراسة إلى إمكانية تصوّر وقوع انحراف في القرار الإداري عبر قيام لجنة الكشف الميداني بمنح توصية إيجابية مفادها ترخيص مؤسسة تعليمية على الرغم من افتقارها إلى المتطلبات القانونية. وبيّنت هذه الدراسة المسوغات العملية التي تجعل احتمالية وقوع هذا الانحراف وأثره مرتفعين نسبياً.

ولكن يمكن لوزارة التربية والتعليم خفض الاحتمالية من خلال اتخاذ عددٍ من الإجراءات الوقائية:

- تقترح هذه الدراسة إعادة تصميم التعليمات الخاصة بمنح التراخيص على نحو تصبح فيه لجان الكشف الميدانية الرامية إلى فحص المدارس لأغراض الحصول على ترخيص للمرة الأولى مركزية تتشأ بمقتضى قرار تصدره الإدارة العامة للتعليم العام. في حين يُترك أمر تشكيل اللجان التي يُعهد لها بالكشف الميداني لأغراض تجديد الترخيص إلى مديريات التربية والتعليم في المحافظات كما هو معمولٌ به في الوقت الراهن. وبذلك تُخضع الوزارة المدارس الخاصة إلى لجنتين مختلفتين. فإن تقاعست اللجنة الأولى أو أغفلت مسألة معينة خلال الكشف الميداني، تكون للجنة الثانية فرصة إثارة المسألة وفضحها في حال كان من وراء التقصير نيةً آثمة.
- أشارت المقابلات التي أجريت مع عددٍ من العاملين في الوزارة إلى أن أعداد الموظفين المكلفين بإجراء زيارات تفقدية للمؤسسات التعليمية، لا سيما المدارس الخاصة لا تغطي حجم الأعباء الوظيفية الملقاة على عاتقهم. إذ يُقدر عدد المدارس الخاصة في الضفة الغربية والقدس الشريف بـ (429) مدرسة²²، مقابل عدد محدود جداً من الموظفين العاملين في إدارة التعليم العام الموزعين على المحافظات المختلفة. فمثلاً، يتوجب على موظفٍ واحد فقط في محافظة رام الله والبيرة تفقد (57) مدرسة خاصة، فضلاً عن الأعباء الإدارية والوظيفية الأخرى الملقاة على عاتقه. أما في محافظة القدس الشريف، فيُطلب من موظفٍ واحد متابعة وتفقد قرابة (85) مدرسة خاصة في المحافظة. لذلك تقترح هذه الدراسة العمل على توفير طواقم مهنية كافية تتناسب وحجم الأعباء الملقاة على عاتقهم بشأن تفقد المدارس الخاصة ومتابعة شؤونها.

نقطة قرار رقم (4): يُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري عبر قيام الوزير أو الوكيل بمنح ترخيص للمؤسسة التعليمية على الرغم من افتقارها لبعض المتطلبات القانونية. وعلى الرغم من أن الأثر المترتب على ذلك مرتفع نسبياً، إلا أن احتمالية وقوع الانحراف مستبعدة جداً.

إلا أن هذه الدراسة أظهرت حالات لا تترك للوزير أو وكيله مفرأً من منح استثناء لبعض المؤسسات التعليمية بإسقاط بعض المتطلبات القانونية، ليس لغرض الحصول على مغنمٍ شخصي، وإنما لما تفرضه طبيعة الحالة الفلسطينية الاستثنائية من تحديات، تُضطر المؤسسات التعليمية في فلسطين إلى التأقلم معها. ومثالها المؤسسات التعليمية في مدينة القدس المحتلة التي تقبع تحت وطأة بطش مضاعف من قبيل الاحتلال الإسرائيلي الغاشم. فلا يكون لوزارة التربية والتعليم سوى التفاوض عن بعض المتطلبات القانونية تحدياً لإرادة المحتل الهادفة إلى إغلاق المؤسسات الفلسطينية الوطنية. وهنا وجب التويه إلى أن منح الاستثناء يخرج من عباءة الانحراف الإداري القائم على الفساد، بل على العكس من ذلك، فإن عدم منح الاستثناء قد يُعرض المسؤول للمساءلة القانونية في بعض الأحيان.

وفي سبيل تحصين الفرد والمؤسسة من مصيدة الشبّهات والريبة، توصي هذه الدراسة بأن يعمد وزير التربية والتعليم إلى تسبيب قراره الإداري المتضمن استخدامه للاستثناء سابق الذكر بشيء من التفصيل، مع استحسان إرسال نسخة من القرار المسبب إلى مجلس الوزراء.

22. تشير الإحصائيات الرسمية إلى أن عدد المدارس الخاصة الموجودة في الضفة الغربية وقطاع غزة هو (461) مدرسة. الإدارة العامة للتخطيط التربوي، 2022: الكتاب الإحصائي التربوي السنوي 2021-2022. وزارة التربية والتعليم. صفحة (12).

5. إدارة مخاطر الفساد في تعيين مدراء المدارس الحكومية

إن مواكبة التقدم العلمي والمعرفي وبناء بيئة صحية للتربية وتأهيل الطلبة في المدارس الحكومية يتطلب أن يكون مدراء المدارس على درجة عالية من الكفاءة الإدارية والمهنية إضافة إلى وجوب امتلاكهم السمات الشخصية القيادية. ويعتمد اختيار أفضل الأساتذة من بين المرشحين لشغل المناصب الإشرافية على النهج الذي تعتمده الدولة. ولعل أكثر الطرق انتشاراً هي الاختبارات التي تُعتمد كمعيار في الاختيار. وقد يكون المؤهل الإداري والخبرة في الإدارة التربوية معياراً آخر للمفاضلة بين المرشحين²³. واعتمدت بعض الأنظمة معيار الأقدمية بين المدرسين في اختيار مدير للمدرسة²⁴.

أما في فلسطين، فقد نصت أحكام المادة (25) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بشأن التربية والتعليم العام على أنه يجب اختيار مدير المدرسة ونائبه والمشرف التربوي ممن يمتلكون الخبرات التربوية والمؤهلات العلمية اللازمة لشغل الوظيفة الإشرافية. وقد أحال القانون الشروط التفصيلية وإجراءات الاختيار إلى تعليمات تصدر عن وزير التربية والتعليم بهذا الشأن²⁵. ولم تجد هذه الدراسة تعليمات صادرة عن وزير التربية والتعليم بشأن اختيار مدراء المدارس ونوابهم.

بالإضافة على طرق عمل اللجان المشكّلة لاختيار مدراء المدارس الحكومية في فلسطين، يُمكن التوصل إلى نتيجة مفادها أن المعيار الذي تعتمده وزارة التربية والتعليم في الاختيار يتمثل بـ «الجدارة»، فليس لمعيار «الأقدمية» بين المرشحين للمنصب أثر في الاختيار والمفاضلة، طالما كانت الخبرة العملية في التدريس -في حدها الأدنى- متوفرة في المرشح.

أما بشأن الشروط الواجب توفرها في المرشح، فهي على النحو التالي:

- مؤهل علمي مناسب بدرجة بكالوريوس.
- خبرة تربوية وتعليمية لا تقل عن ثماني سنوات، وأن يكون قد عمل مدرساً لمدة لا تقل عن (5) سنوات.
- حصول المرشح على درجة لا تقل عن جيد جداً في تقييمه السنوي للسنوات الثلاث الأخيرة في العمل.
- إلمام المرشح باللغة الإنجليزية.

5.1 خريطة تدفق العمل بالنسبة لإجراءات اختيار مدراء المدارس الحكومية

تمر عملية فحص وتعيين مدراء المدارس الحكومية بالمراحل التالية:

- مرحلة الإعلان عن الوظيفة الشاغرة: تعلن الوزارة ومديرية التربية والتعليم عن تقديم طلبات للراغبين بالترشح للمنصب الإشرافي. ويتضمن الإعلان مكان ملئ الشاغر الوظيفي ومواعيد التقدم للترشح والشروط الواجب توفرها في المتقدم للوظيفة (سبقت الإشارة إليها آنفاً).
- يجري تقديم الطلبات إلكترونياً من قبل المتقدمين للوظيفة، مع تحديد المراحل أو الوظائف التي يرغبون بالترشح لها، مع إدراج الوثائق المطلوبة في الموقع الإلكتروني الخاص بالوزارة.

23. الناصر، علا، 2018: الإدارة والإشراف والتعليم الثانوي. دار الكتب العلمية. لبنان. صفحة (39).

24. مرة، رنيم، 2021: واقع معايير اختيار مديري المدارس الخاصة والحكومية في محافظة بيت لحم وطرق تطويرها من وجهة نظر المشرفين التربويين والمديرين أنفسهم. رسالة ماجستير. جامعة القدس. فلسطين. صفحة (21).

25. أحكام المادة (25) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بشأن التربية والتعليم العام، وتعديلاته.

- يجري تدقيق الطلبات من قبل لجنة خاصة تُشكّل من قبل الوزير لهذا الغرض. ويمنح الموقع الإلكتروني مدة زمنية معقولة للمتقدم في حال وجود نقص في الوثائق المطلوبة. أما في حال رفض الطلب، فيكون بإمكان المتقدم الاطلاع على الأسباب الموجبة للرفض من خلال ذات الصفحة الإلكترونية.
- يخضع المتقدمون كافة لاختبار كتابي. ويهدف الاختبار إلى قياس مدى معرفة المتقدم بالتشريعات ذات العلاقة والمعرفة المهنية والمهارات ذات الصلة بشغل وظيفة إشرافية. ويجب ألا تقل العلامة التي يحصل عليها المتقدم عن (60%) بغية الاستمرار في إجراءات الترشح.
- بعد حصول المتقدم على العلامة المطلوبة في الامتحان الكتابي، يخضع لدورة تدريبية متخصصة، يقدم في نهايتها امتحاناً كتابياً ثانياً. ويجب ألا تقل علامته عن (60%) بغية الانتقال الى المرحلة التالية.
- يقرر وزير التربية والتعليم أو وكيله اختيار لجنة خاصة لإدارة المقابلات واختيار شاغلي الوظيفة من بين المرشحين الذين اجتازوا المراحل السابقة بنجاح. وتتبع المقابلات نظاماً مفاده قيام كل عضو في اللجنة بوضع علامة خاصة به تستهدف المرشح، ثم يجري ضم العلامات وحساب العلامة النهائية لكل مقابلة.
- يجري منح علامة نهائية للمرشحين المتقدمين لشغل وظيفة مدراء المدارس، ويفوز بالتعيين من يحصل على أعلى الدرجات. ويجري توزيع العلامات على النحو التالي:

وزن المعيار في التقييم الإجمالي	معايير التقييم المعتمدة
20 درجة	المؤهل العلمي للمتقدم
15 درجة	الخبرة التربوية
15 درجة	التقارير الإدارية والفنية
20 درجة	نتيجة الاختبار الكتابي
20 درجة	نتائج المقابلة الشخصية
10 درجات	اختبار اللغة الإنجليزية
100 درجة	المجموع

5.2 تقييم مخاطر الفساد في إجراءات اختيار مدراء المدارس الحكومية

يتطلب الوصول إلى تقييم دقيق لمخاطر الفساد في إجراءات فحص واختيار مدراء المدارس من بين المرشحين للمنافسة، التعرف على صور أو أشكال الانحراف في القرار الإداري استناداً إلى خريطة تدفق العمل في الإجراءات واجبة الاتباع، ومن ثم يجري تحليل الأثر السلبي الذي قد يُنتجه ذلك الانحراف واحتمالية وقوعه.

5.2.1 القرارات الإدارية ذات الصلة باختيار مدراء المدارس الحكومية

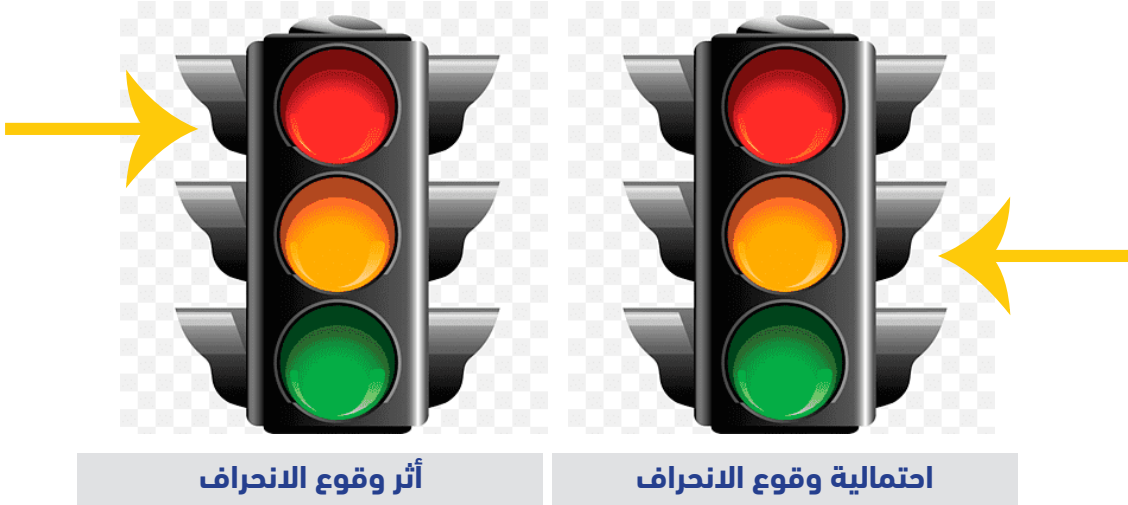
نقطة قرار رقم (1): قرار وزير التربية والتعليم بتشكيل لجان المقابلة لاختيار المدراء الجدد

لقد سبق وأن أشارت هذه الدراسة إلى أن وزير التربية والتعليم أو وكيله يملكان صلاحية تشكيل اللجان المكلفة بإجراء مقابلات شخصية مع المرشحين لشغل منصب مدراء المدارس في القطاع الحكومي وتقييمهم كمرحلة أخيرة في إجراءات المفاضلة والاختيار بين المتنافسين على الوظيفة الإشرافية.

وأشارت نتيجة المقابلات التي أُجريت مع عدد من الموظفين العاملين في الوزارة لأغراض إعداد هذه الدراسة إلى أنه عادة ما ينضم إلى اللجنة ممثل عن الإدارة العامة للرقابة العامة.

ويُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري بقيام الوزير أو وكيله باختيار أعضاء اللجنة ممن يُنظر إليهم على أنهم «من المقربين» للوزير أو وكيله ويغلب الظنُّ باتِّباعهم «أهواء الوزير على العمى». فيسهل اقتيادهم والتأثير في قرارهم في المفاضلة والاختيار بين المرشحين المتقدمين للمنافسة. وعلى الرغم من استبعاد وقوع هذا السيناريو من وجهة نظر الموظفين الذين تمّت مقابلتهم، إلا أنّ احتمالية وقوع الانحراف تبقى قائمة بدرجة مُتوسطة نوعاً ما، لعدم وجود تشريع ثانوي يُمكن للوزير أو وكيله أن الاهتداء به. تعتقد هذه الدراسة أنّ الوزير أو وكيله غالباً ما يتبعان العرف الإداري في اختيار أعضاء اللجنة بحيث تُشكّل من أصحاب الاختصاص والعلاقة. ولكن اختيار أعضاء اللجنة بصفاتهم الوظيفية على نحو يُنظمه التشريع -عوضاً عن العرف الإداري- أقرب لمقومات الحكومة الرشيدة، ومن شأنه أن يضيق الخناق على فرص سيطرة الأهواء الشخصية في تشكيل اللجنة مُستقبلاً.

ومما لاشك فيه أنّ الأثر السلبي المترتب على اختيار أعضاء لجنة من غير ذوي الاختصاص يلحق بالمؤسسة التعليمية وحق المواطنين بتكافؤ الفرص في التعيين ضرراً كبيراً.

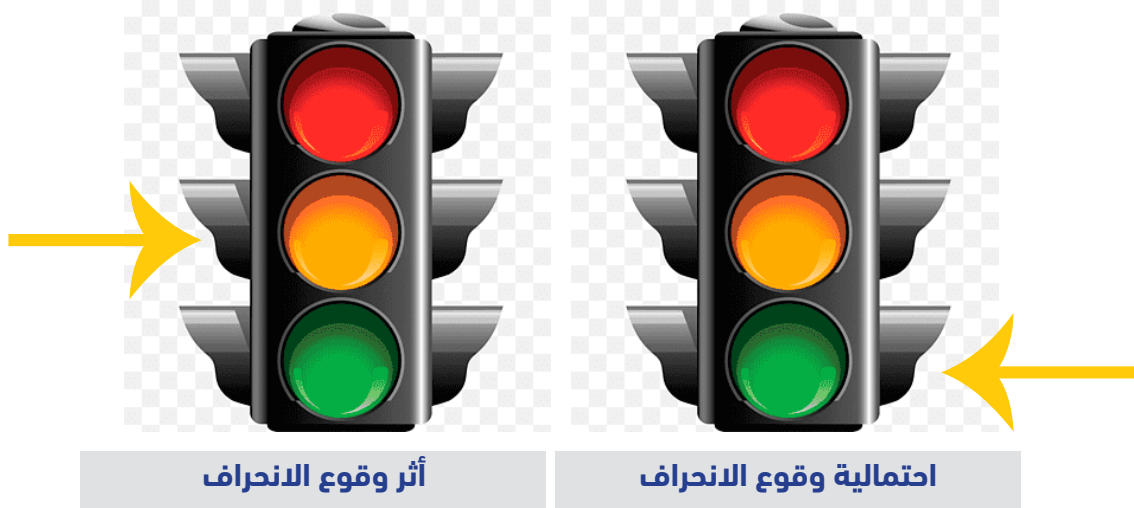


نقطة قرار رقم (2): قرار اللجنة المشكّلة لدراسة وتقييم الطلبات باستبعاد بعضها على الرغم من استيفائها الشروط

تمّت الإشارة آنفاً إلى أنه يجري تدقيق الطلبات من قبل لجنة خاصة تُشكّل من قبل الوزير لهذا الغرض. ويُمكن تصور الانحراف بأن تعمد اللجنة إلى استبعاد أحد الطلبات على الرغم من استكمال المتقدم للمنافسة كافة الوثائق المطلوبة وأهليته للترشح. وقد يكون مرجع ذلك خلافات شخصية بين أحد أو كل أعضاء اللجنة ومُقدم الطلب، أو قد يكون الانتماء السياسي لمقدم الطلب دافعاً خفياً لاستبعاده من المنافسة في مراحلها الأولى.

تعتقد هذه الدراسة بأنّ أثر وقوع ذلك الانحراف يلحق ضرراً متوسطاً بالمتقدم للمنافسة. والسبب في ذلك أنّ فرصة تقديمه تظلماً وإعادة إنصافه بدخول المنافسة تبقى قائمة؛ فللمتضرر الحق في تقديم تظلم للإدارة العامة للرقابة الداخلية، كما له أن يلجأ إلى مكتب الوزير أو وكيله لاستعادة حقه، فضلاً عن إمكانية اللجوء إلى ديوان الموظفين العموميين ومجلس الوزراء.

أما بالنسبة لاحتمالية وقوع الانحراف، فتؤمن هذه الدراسة بأن الاحتمالية ضئيلة جداً. ففي بادئ الأمر، يمنح الموقع الإلكتروني مدة زمنية معقولة للمتقدم في حال وجود نقص في الوثائق المطلوبة ليقوم باستكمالها. أما في حالة رفض الطلب، فيإمكان المتقدم أن يطّلع على الأسباب الموجبة للرفض من خلال ذات الصفحة الإلكترونية. وبذلك يتعين على اللجنة أن تُخطر مُقدم الطلب بموجبات ومبررات استبعاد طلبه وإبعاده عن المنافسة.

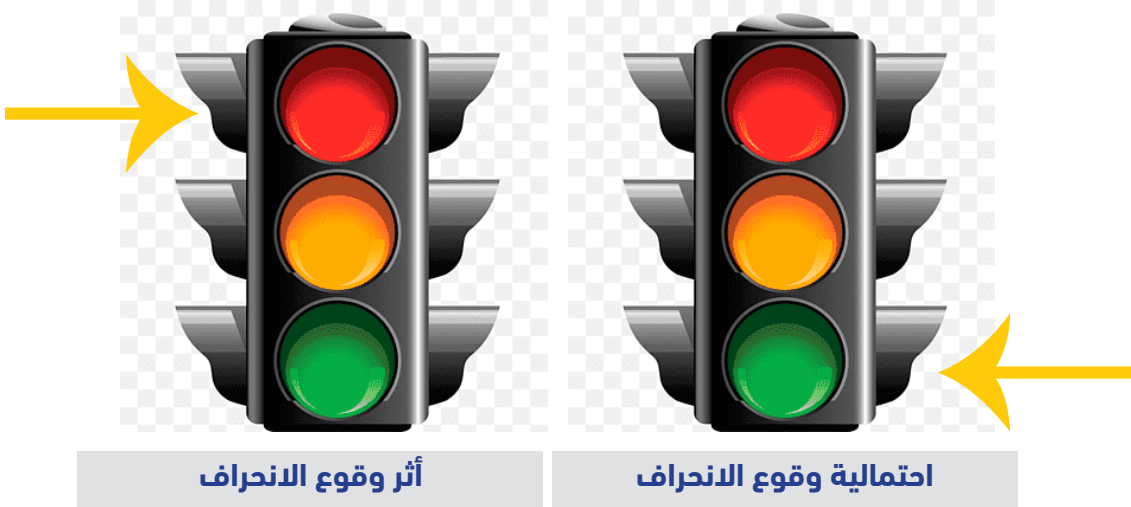


نقطة قرار رقم (3): لجنة تقييم نتائج الامتحانات الكتابية تتخذ قراراً باستبعاد أحد المتقدمين على الرغم من استحقاقه النجاح

أشارت هذه الدراسة إلى خضوع المرشحين كافة لاختبار كتابي، يهدف إلى قياس مدى معرفة المرشح بالتشريعات ذات العلاقة والمعرفة المهنية والمهارات ذات الصلة بشغل وظيفة إشرافية. ويجب ألا تقل العلامة التي يحصل عليها المرشح عن (60 %) بغية الاستمرار في إجراءات الترشح. ويُمكن تصور الانحراف عبر قيام لجنة التصحيح بالتلاعب بالنتائج.

على الرغم من الأثر السلبي المرتفع الذي يصيب ضحايا الفساد، إلا أن هذه الدراسة تعتقد أن احتمالية وقوع ذلك الانحراف ضئيلة جداً. إذ يجري وضع الأسئلة من قبل عدة أشخاص، بحيث يقوم كل واحد منهم بتقديم قائمة بالأسئلة ذات الصلة. ومن ثم تقوم اللجنة المشكّلة من قبل ديوان الموظفين باختيار بعض من الأسئلة بشكل عشوائي، فضلاً عن إضافة أسئلة ذات طابع معرفي شامل تتعلق بالوظيفة العمومية بوجه عام وليس بالشاغل الوظيفي فقط. كما يُحظر على المتقدم للامتحان أن يضع اسمه على الورقة، بل يستعاض عنه بأرقام تسلسلية لا يُمكن للمُصحح أن يربط بينها وبين المتقدمين للامتحان، ما يجعل احتمالية وقوع الانحراف في الامتحان الكتابي مستبعدة إلى حد كبير.

أشارت الدراسة آنفاً الى أنه يجري تدقيق الطلبات من قبل لجنة خاصة تُشكّل من قبل الوزير لهذا الغرض. ويُمكن تصور الانحراف بقيام اللجنة باستبعاد أحد الطلبات على الرغم من استكمال المتقدم للمنافسة كافة الوثائق المطلوبة وأهليته للترشح. وقد يكون مرجع ذلك خلافات شخصية بين أحد أو كل أعضاء اللجنة ومُقدم الطلب. أو قد يكون الانتماء السياسي لمقدم الطلب دافعاً خفياً لاستبعاده من المنافسة في مراحلها الأولى.



نقطة قرار رقم (4): القرارات التي تتخذها لجنة المقابلات في منح العلامات للمتقدمين للمنافسة

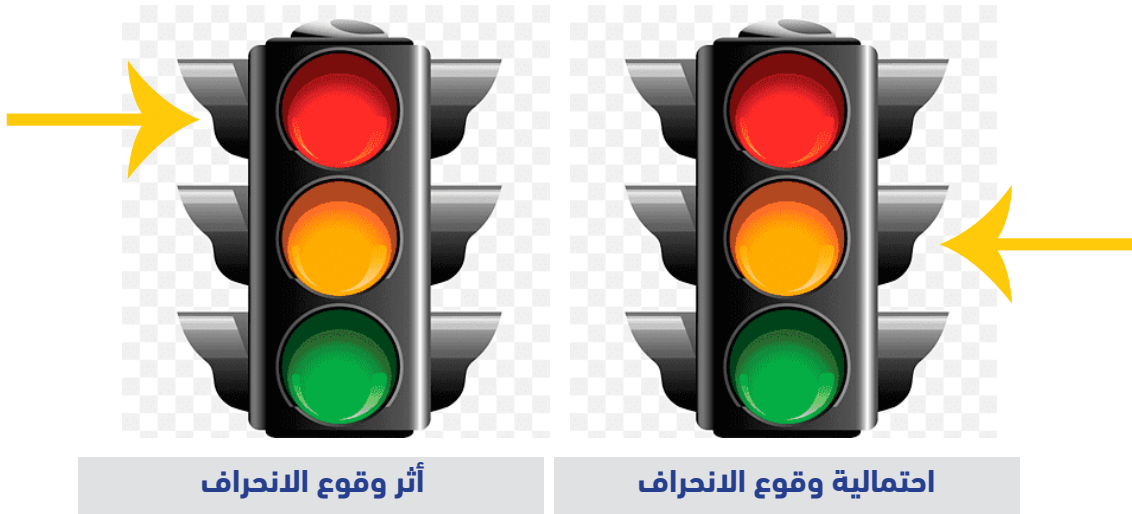
أشارت هذه الدراسة أعلاه إلى أنه يجري اختيار شاغلي الوظيفة من بين المرشحين الذين اجتازوا المراحل السابقة (الامتحانات الكتابية والتدريب) بنجاح. وتقوم المقابلات على نظام مفاده قيام كل عضو في اللجنة بوضع علامة خاصة، ثم يجري ضم العلامات وحساب العلامة النهائية لكل مقابلة. ويُمكن تصور الانحراف من خلال التلاعب بالمقابلات، بقيام أحد أو جميع أعضاء اللجنة بمنح علامات مُتدنية للمتقدم على الرغم من استحقاقه علامات مرتفعة لأسباب تتعلق بالمحاباة أو الوساطة أو التمييز لأسباب سياسية أو دينية أو قائمة على النوع الاجتماعي (ذكر أو أنثى).

ومما لاشك فيه أن أثر وقوع الانحراف عالٍ نسبياً، لأنَّ المتقدم للمقابلة قد يخسر حقه في فرصة متكافئة لتقلد منصب مدير مدرسة ما، وقد يكسب المنافسة من يفتقر إلى المهارة المطلوبة لإدارة عجلة السفينة، فلا يكون الأجدر من بين المتقدمين، ما يُضيع على المؤسسة والطلبة إمكانية الاستفادة من فرص الإبداع والتطور التي كان من الممكن إرساؤها بأيادي أصحاب الخبرة والدراية.

أما احتمالية وقوع الانحراف فيمكن وصفها بالمتوسطة. فغالباً ما يرتئي الوزير ضمَّ ممثل عن الإدارة العامة للرقابة الداخلية في لجان المقابلات، ما يزيد من فرص وأد الفساد قبل وقوعه. كما أن إجراءات عمل اللجنة

تفرض على كل عضوٍ أن يضع علامته وفق تقديره الخاص. وفي حالة ظهور تفاوت ملحوظ بين التقييمات المنفردة، تجري دراسة الأسباب ووجهات نظر أعضاء اللجنة حول ذلك التفاوت، ما يزيد من الضوابط الكفيلة باتخاذ اللجنة القرارات الصائبة.

إلا أن ذلك لا يعني أن احتمالية وقوع الانحراف مُنعدمة. فاختيار لجان المقابلات يتم في الوقت الراهن من المدراء العامين (أو القاطنين) في نفس المحافظة التي يتقدم فيها المرشحون لشغل الوظيفة. الأمر الذي يجعل تضارب المصالح وتسلل الوساطة والمحسوبية والمحاباة أمراً غير مُستبعد أيضاً.

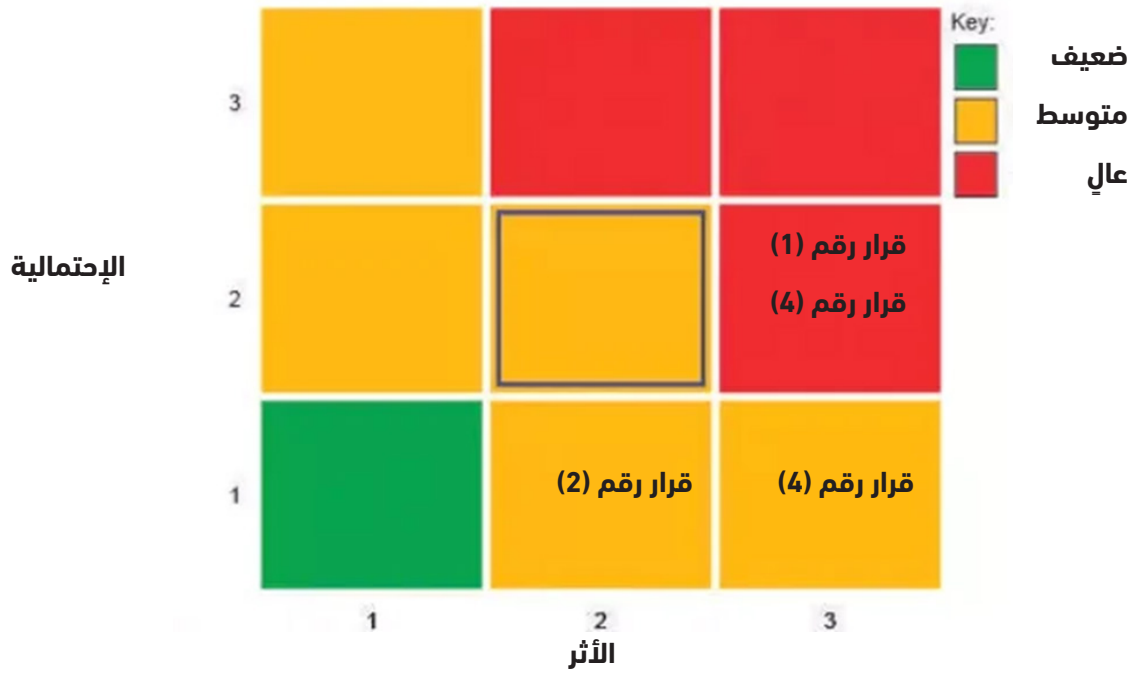


5.3 ملخص لتقييم مخاطر الفساد في اختيار مدراء المدارس العامة

استعرضت هذه الدراسة آناً صور وأشكال الانحراف المُحتملة في القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات المختصة بشأن اختيار شاغلي منصب مدراء المدارس الحكومية. فضلاً عن إجراء تقييم لاحتمالية وقوع ذلك الانحراف وأثره السلبي المحتمل في إيقاع العمل.

تُظهر النتائج أن الأثر السلبي المُرتب على وقوع الفساد يحمل تقييماً مرتفعاً نسبياً، وهو ما يجعل القرارات التي تصدرها الوزارة بشأن اختيار مدراء المدارس الحكومية في غاية الأهمية نظراً إلى خطورة الأثر وشدته.

أما بالنسبة لاحتمالية وقوع الانحراف في الأنشطة ذات الصلة بالاختيار من بين المرشحين لشغل منصب مدير مدرسة ما، فإن النتائج التي أظهرتها الدراسة تمنح أسساً للتفاوت. فالاحتمالية تقع ما بين الضئيلة والمتوسطة. ما يستدعي الإقرار بالجهود التي بذلتها وزارة التربية والتعليم خلال سنوات طويلة من العمل والتطور لتصميم نظام اختيار لشغل منصب مدير مدرسة يمتاز بالكفاءة والانضباط. غير أن ذلك لا يجب أن يكون سبباً للتراخي في تدعيم نظام الاختيار بإجراءات أكثر صرامة بغية الإبقاء على احتمالية وقوع الانحراف وتسلل الفساد في أدنى درجة مُمكنة.



5.4 مواجهة مخاطر الفساد في الإجراءات الخاصة باختيار مدراء المدارس

تستهدف هذه المرحلة من الدراسة تخفيف احتمالية وقوع الانحراف في اختيار شاغلي وظيفة مدراء المدارس الحكومية والأثر السلبي المترتب على ذلك الانحراف ما أمكن. ولعلّ التدخلات التالية تحقق الأهداف المرجوة:

- اختيار المرشح الأكثر كفاءة في المقابلات: تقترح هذه الدراسة على لجنة الاختيار تحديد أفضل مرشحين (اثنين) وفق الدرجات التي حصلوا عليها في المراحل السابقة خلال المنافسة. ثم يتولى مدير التربية والتعليم في المحافظة مقابلة المرشحين شخصياً والأشخاص الذين سبق وأن عملوا معهم وزيارة أماكن عملهم. وبعد أن يقع الاختيار على الأفضل من بين الاثنين، يجري إشعاره بالتعيين مع اشتراط سنة تجريبية. كما يُفضل الإبقاء على المرشح الثاني على قائمة الانتظار حتى يتمّ التعيين النهائي للمرشح الأول.
- إعداد دليل لشروط وضوابط ومعايير الاختيار: يُمكن إعداد دليل يحدد التعريف بمرجعية معايير الاختيار والغرض منها ومستويات الأداء وكيفية إجراءات التقييم. فيكون الدليل بمثابة مرجعية لأعضاء لجان الاختيار.
- تشكيل لجنة الاختيار: تقترح هذه الدراسة أن يتمّ اختيار أعضاء لجنة المقابلة ممن لا يقطنون في المناطق التي تقع فيها المدارس المُستهدفة. يُسهم ذلك في تضييع فرص خضوع اللجنة أو أي من أعضائها للمحاباة أو الوساطة أو المحسوبية.

6. التعيين في الوظائف الإشرافية من منظور النوع الاجتماعي

أثبتت المرأة الفلسطينية أنها تتمتع بقدرات قيادية تؤهلها لإدارة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والإبداع وتحقيق الإنجازات عند شغلها للمناصب العليا. غير أن الإحصائيات الرسمية والدراسات العلمية تكشف حالة من عدم المساواة والاتزان بين الرجل والمرأة في اختيار الأشخاص للمناصب الإشرافية ومواقع صنع القرار²⁶. تحاول هذه الدراسة تسليط الضوء على حجم مشاركة المرأة في الوظائف الإشرافية لدى وزارة التربية والتعليم، والبحث في مخاطر الفساد من منظور النوع الاجتماعي، تمهيداً للوصول إلى تدخلات عملية تقلل من هوة الفجوة بين الرجل والمرأة وتحقيق المساواة.

تشير الإحصائيات الرسمية إلى أن حصة النساء من التعيينات وتقلد المناصب الإشرافية ضعيفة جداً على نحو لا يتجاوز 10% في المجمل العام. أما في وزارة التربية والتعليم، فيبلغ مجمل عدد الموظفين الذين يحملون درجة مدير عام (A4 فأعلى) اثنين وعشرين موظفاً، 20 منهم من الذكور مقابل اثنتين فقط من النساء²⁷.

تشير الإحصائيات الرسمية إلى تفوق عدد الإناث على الذكور في الالتحاق بالتعليم، لا سيما المرحلة الثانوية الدنيا والعليا، فيما تساوت معدلات إتمام التعليم الابتدائي بين الذكور والإناث بنسبة 99% للجنسين للعام 2021/2022²⁸. أما عدد العاملات في وزارة التربية والتعليم، وبالأخص المعلمات، فقد بلغ في العام نفسه (24,465) مقارنة بعدد المدرسين من الذكور الذي بلغ (16,658)، أي أن النساء تشكلن أكثر من نصف عدد الموظفين المنخرطين في التدريس الحكومي في فلسطين²⁹.

6.1 أهم الأسباب الكامنة وراء انخفاض نسبة تقلد المرأة للوظائف الإشرافية

تعطي الإحصائيات سابقة الذكر القارئ نتيجة مفادها تدني تمثيل المرأة في المناصب الإشرافية لدى وزارة التربية والتعليم، فهي أقل بشكل ملحوظ من نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة. وهنا يجب التنويه إلى أن وزارة التربية والتعليم ليست استثناء في ذلك عن مؤسسات القطاع الحكومي بوجه عام³⁰. إلا أن عدد الإناث على مقاعد الدراسة، وفي مهنة التدريس يفوق أعداد الذكور. فيصبح من المفترض أن تزيد نسبة تمثيل النساء في الوظائف الإدارية الإشرافية لدى وزارة التربية والتعليم على نظيراتها في الوزارات الأخرى التي يزيد فيها عدد الرجال على النساء في الوظيفة العمومية.

ولا تجد هذه الدراسة مفرأ من تسليط الضوء على الأسباب الكامنة وراء الفجوة بين الإناث والذكور في تقلد المناصب الإشرافية لدى وزارة التربية والتعليم.

يعتقد البعض أن تمثيل المرأة في الوظائف الخاصة بمديري التربية والتعليم في المحافظات ضعيف، وأن ذلك يعود -من وجهة نظر بعض المدراء الذي خضعوا للمقابلة- إلى عزوف المرأة عن التقديم والمنافسة على تقلد هذه الوظائف الإشرافية³¹. كما يعتقد البعض منهم أن ذلك يعود إلى طبيعة المهام الملقاة على عاتق من يتقلد هذه

26. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وزارة المرأة، 2020: المرأة في مواقع صنع القرار. فلسطين. صفحة (13).

27. المرجع السابق، صفحة (62).

28. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2022: مشاركة النساء في القوى العاملة ونسبة المنتحقات بمؤسسات التعليم العالي المحلية. جريدة الأيام، فلسطين.

https://www.al-ayyam.ps/ar_page.php?id15=dcd53by366794043Y15dcd53b

29. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2022: المرأة والرجل في فلسطين- قضايا وإحصائيات 2021. فلسطين. صفحة (28).

<https://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2586.pdf>

30. مرجع سابق، صفحة (55).

31. مقابلة مع اثنتين من العاملين في وزارة التربية والتعليم، أُجريت المقابلات في شهر تموز من العام 2023. رام الله.

المناصب، فالعمل لساعات طويلة والحاجة إلى التنسيق مع عدد من الجهات الرسمية لحل بعض المشكلات كالأجهزة الأمنية والبلديات والمحافظين، فضلاً عن أنّ طبيعة الوظيفة الإشرافية قد تتطلب في بعض الأحيان التنسيق مع جهات غير رسمية (كالتنسيق مع ممثلين عن أهالي الطلبة وممثلين عن الفصائل والتنظيمات الفلسطينية في المناطق والمخيمات) يجعل العمل الإشرافي مرهقاً ويحمل طابعاً «ذكورياً». بالإضافة إلى أنّ الموقع الإشرافي قد لا يتضمن «مزايًا» مادية كبيرة «تستحقّ عناء أن تُحم المرأة نفسها في هذا المضمار»³².

وقد تكون النظرة النمطية العامة التي يرسمها المجتمع للمرأة بأنّها «بطبيعتها لا تحمل سمات الشخص القيادي» سبباً آخر في ضعف تمثيل المرأة في المناصب القيادية لدى وزارة التربية والتعليم. وهنا وجب القول إنّ الحال في فلسطين ليست أفضل في هذا الشأن من واقع العالم العربي الذي ما يزال يحمل هذه النظرة السلبية عن النساء بوجه عام³³.

وبالبحث في السياسة التشريعية التي انتهجها المشرع الفلسطيني بشأن تقلد المرأة للمناصب الإشرافية في الوظائف العامة، فلا تجد هذه الدراسة أيّ إجراءات تعزيزية لتمكين المرأة من تولي المناصب الإشرافية، كأن يمنح التشريع (الأساسي أو الثانوي) أولوية للمرأة في توليها المناصب الإشرافية في حال كانت مؤهلة وتمتلك المهارات اللازمة للقيادة.

6.2 التدخلات المقترحة لزيادة نسبة تمثيل المرأة في الوظائف الإشرافية

تقترح هذه الدراسة أن يتم العمل على زيادة نسبة تمثيل المرأة في المناصب الإشرافية في وزارة التربية والتعليم عبر تبني التدخلات القانونية والمؤسسية التالية:

- تقترح هذه الدراسة أن يمنح التشريع الثانوي (اللوائح التنفيذية والتعليمات الصادرة عن الوزير) تعزيزات قانونية تُمكن المرأة من زيادة فرص اختيارها لتقلد المناصب الإشرافية العامة في الوزارة. فقد يجري إدراج نص يمنح المرأة الأولوية في الاختيار في حال كانت نتائج الفحوص الكتابية والمقابلات متقاربة جداً أو متساوية مع نظرائها من الذكور المرشحين للوظيفة الإشرافية. وهو ما يُعرف بـ «التمييز الإيجابي» لصالح الفئات المهمشة.
- أما بالنسبة للجان المشكّلة لفحص واختيار الأشخاص في المناصب الإشرافية، تقترح هذه الدراسة أن يعمل ديوان الموظفين العام، جنباً إلى جنب، مع وزارة التربية والتعليم على إدراج النساء في لجان الاختيار، فوجود قيادات نسائية في لجان الاختيار يُسهم في تغيير النظرة النمطية لتقلد النساء الوظائف العامة ويمنح ثقة أكبر للمشاركة والتقدم للمنافسة. كما قد يقلل ذلك من إمكانية أو فرصة «ابتزاز» المرشحات من النساء من قبل أحد أفراد اللجان من الذكور. وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ هذه الدراسة لم تجد أيّ أدلة تشير إلى وجود مثل هذه الممارسات بشكل مُمنهج في الوزارة، وعلى الصعيد الفردي، لم تجد هذه الدراسة إحصائيات أو شكاوى تعزز أيّ ادعاء بوجود مثل هذه الممارسات من قبل المنخرطين في لجان الفحص والاختيار.

32. مقابلة مع أحد الموظفين العاملين في وزارة التربية والتعليم، أُجريت المقابلة في 5-تموز2023. - رام الله.

33. العزاوي، وصال، المرأة العربية والتغيير السياسي. دار أسامة للتوزيع والنشر، الأردن. صفحة (66).

يزداد الإيمان لدى المؤسسات الفلسطينية الرسمية وغير الرسمية على حدٍ سواء بضرورة التصدي للفساد، بما يُمثله من تقويضٍ لمساعي الشعب الفلسطيني في نيل الحرية ودحر الاحتلال، وما يتسبب به من تهديد مباشر على المجتمع الفلسطيني. الأمر الذي يتطلب أن يجري العمل على صياغة رؤى مستقبلية وبرامج وخطط استراتيجية لتعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في القطاعات الحكومية بوجه عام، والقطاع التعليمي بوجه خاص، لما يُشكله من تأثير بارز في تحريك بوصلة التنمية المجتمعية والاقتصادية لما هو مأمولٌ مُستقبلاً.

وحتى يُمكن لصُناع القرار ومُتخذيهِ صياغة تلك الرؤى والخطط الاستراتيجية، أصبح لزاماً العمل على إعداد دراسات دقيقة تستهدف تشخيص واقع الفساد بدقة وتحمل في طياتها الترياق عبر صياغة توصيات وحلول تُغيّر المتوقع المُعتم إلى مستقبل مشرق. تتخذ هذه الدراسة مسار استكشاف مخاطر الفساد في وزارة التربية والتعليم من خلال تصور الأشكال والصور التي يمكن للفساد أن يتخذها، واحتمالية وقوع ذلك الانحراف مع تقييم أثر وقوعه، بغية الوصول إلى إجراءات وقائية تحول دون وقوعه أو تخفف آثاره السلبية.

استهدفت هذه الدراسة كلاً من الإدارة العامة لرياض الأطفال والإدارة العامة للتعليم العام، لا سيما الإجراءات الخاصة بترخيص المؤسسات التعليمية وتجديدها وسحب ترخيصها. أما النطاق الجغرافي للدراسة فقد انحصر في محافظات الضفة الغربية والقدس الشريف، فلم يتسنّ لمُحرر الدراسة إجراء مقابلات مع الموظفين العاملين في قطاع غزة بسبب رفض الطلب الذي تقدم به ائتلاف أمان إلى السلطة القائمة بالحكم في قطاع غزة.

استخدمت هذه الدراسة كلاً من المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي (بشقيه الاستقرائي والاستنباطي)، والمنهج المقارن كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وخلصت إلى عدد من النتائج والتوصيات يُمكن تسليط الضوء على أهمها في هذه الخاتمة.

7.1 أهم النتائج المُنبثقة عن الدراسة

(1) أظهرت الدراسة أنّ مقياس احتمال الفساد لدى الإدارة العامة لرياض الأطفال يتراوح بوجه عام بين مُتوسط وضيئ، غير أنّه وجب التنويه إلى وجود بعض الاستثناءات التي تجعل مقياس الاحتمالية عالياً. ولعلّ القرار الذي يتخذه الوزير أو وكيله باستخدام سلطته «الاستثنائية» بإسقاط بعض الاشتراطات القانونية الواجب توفرها في رياض الأطفال للحصول على ترخيص يحمل في طياته احتمالية عالية لوقوع الانحراف في القرار وإساءة استخدام السلطة.

(2) أما الأثر السلبي الذي قد يُحدثه الانحراف في القرارات الإدارية التي تُصدرها الإدارة العامة لرياض الأطفال فهو يتراوح بين المُتوسط والعالي نسبياً، ما يجعل القرارات التي تصدرها الإدارة العامة لرياض الأطفال في غاية الأهمية نظراً إلى خطورة الأثر وشدته إذا ما ارتفعت احتمالية وقوع الفساد لدى هذه الإدارة.

(3) أظهرت الدراسة أنّ احتمالية وقوع الانحراف في الأنشطة ذات الصلة بترخيص المدارس الخاصة تقع في المنزلة المرتفعة. ولعلّ القرار القاضي برفض وزارة الداخلية منح «عدم مُمانعة» لطالبي إنشاء وترخيص مدرسة خاصة يزيد من احتمالية إساءة استخدام السلطة، جنباً إلى جنب، مع السلطة التقديرية الممنوحة للجنة الفحص الميداني بمنح توصية إيجابية أو سلبية بشأن مدى جاهزية الموقع لإنشاء مدرسة خاصة.

- (4) تُظهر النتائج أنّ الأثر السلبي المترتب على وقوع الفساد لدى الإدارة العامة للتعليم العام يحمل تقييماً مرتفعاً، وهو ما يجعل القرارات التي تصدرها الوزارة بشأن ترخيص المؤسسات التعليمية في غاية الأهمية نظراً إلى خطورة الأثر وشدته.
- (5) تظهر النتائج أنّ الأثر السلبي المترتب على وقوع الفساد في آلية تعيين مدراء المدارس يحمل تقييماً متوسطاً، الأمر الذي يجعل آلية اتخاذ القرار في تشكيل لجان التعيين وعضويتها غاية في الأهمية لخطورة الأثر على المترشحين لهذه الوظائف.
- (6) رصدت الدراسة تبايناً ملحوظاً بين البناء التنظيمي الرسمي المنشور إلكترونياً، والبناء التنظيمي للوزارة في الواقع. فتبعية الدوائر والأقسام المندرجة تحت الإدارات العامة تختلف عن الهيكلية الرسمية الخاصة بالوزارة والمعتمدة من قبل مجلس الوزراء.

7.2 أهم التوصيات والمقترحات المرتبطة بالدراسة

- (1) العمل على إعادة تصميم التعليمات الوزارية النازمة لإجراءات منح التراخيص وتجديدها وسحبها للمؤسسات التعليمية ورياض الأطفال على حد سواء، من خلال التعديل الجديد للتعليمات بنصوص قانونية تضع ضوابط إجرائية على سلطة الوزير أو وكيله بمنح استثناء بإسقاط بعض الاشتراطات القانونية اللازمة لترخيص مؤسسة تعليمية ما. ولا تحاول هذه الدراسة أن تحجب هذه السلطة التقديرية عن الوزير. فالدراسة تؤمن بحكمة وجود هذه السلطة التقديرية ومُبرر إنشائها، إلا أنّ ذلك لا يمنع تنظيم السلطة الاستثنائية بضوابط تضمن عدم التعسف في استخدامها.
- (2) قيام وزارة التربية والتعليم باستقبال ومتابعة طلبات التراخيص إلكترونياً، بحيث يجري تقديم الطلب وإرفاق الوثائق ومتابعة الإجراءات قيد التنفيذ وإخطار طالب الخدمة بما يؤول إليه الطلب عبر صفحة إلكترونية للوزارة يجري تصميمها للارتقاء بجودة الخدمة المقدمة وكبح مغريات الفساد ودوافعه.
- (3) توصي هذه الدراسة وزارة التربية والتعليم بربط لجان الكشف الميداني الهادفة إلى منح التراخيص بوزارة التربية والتعليم على نحو مركزي. أما اللجان المختصة بالكشف الميداني الهادف إلى تجديد التراخيص والرقابة والإشراف على المؤسسات التعليمية الخاصة ورياض الأطفال، فلا ضير من الإبقاء عليها «لا مركزية» أي أن تتبع في تشكيلها ومرجعيتها لمديريات التربية والتعليم في المحافظات.
- (4) تدوير لجان الكشف الميداني على المحافظات المتاخمة لموقع سكن أعضاء اللجان. وبذلك تنخفض احتمالية تعاطي الموظف مع المحسوبية والوساطة طالما يعمل في غير المحافظة التي يقطنها.
- (5) إعادة البحث في العقوبات الموجهة للمؤسسات التعليمية غير الممتثلة للقوانين والتعليمات الوزارية. فالغرامات المالية قد تصبح وسيلة فعالة لردع المؤسسات التعليمية الخاصة عن تجاهل ما يفرضه القانون من توجيهات. كما يُمكن للوزارة ابتكار «تصنيف خاص» يقيس مستوى جودة المدارس الخاصة ورياض الأطفال. فالتلويح بنقل تصنيف المؤسسة التعليمية من عالٍ إلى مُتدنٍ قد يكون كافياً في بعض الأحيان لدفع المؤسسة التعليمية للانصياع لأحكام القانون.

(6) تطوير التشريعات الأساسية والثانوية ذات الصلة بإجراءات اختيار مدراء المدارس الحكومية. ولعل إصدار تعليمات بشأن معايير الاختيار وطرق تشكيل اللجنة الخاصة بالاختيار يُشكل قاعدة انطلاق صلبة. كما تقترح هذه الدراسة أن تتم تسمية أعضاء لجنة المقابلة والاختيار ممن لا يقطنون المناطق التي تقع فيها المدارس المُستهدفة. ما يُقلل من فرص خضوع اللجنة أو أي من أعضائها لشبكات المحاباة أو الوساطة أو المحسوبية. كما يُمكن إعداد دليل لشروط وضوابط معايير الانتقاء، فيكون الدليل بمثابة مرجعية لأعضاء لجان الاختيار.

(7) أما بالنسبة لزيادة نسبة تمثيل النساء في الوظائف القيادية لدى وزارة التربية والتعليم، فتقترح هذه الدراسة أن يمنح التشريع الثانوي (اللوائح التنفيذية والتعليمات الصادرة عن الوزير) تعزيزات قانونية تزيد فرص اختيار المرأة لتقلد المناصب الإشرافية العامة في الوزارة. فقد يجري على سبيل المثال إدراج نص تشريعي يمنح النساء الأولوية في الاختيار في حال كانت نتائج الفحوص الكتابية والمقابلات متقاربة جداً أو متساوية مع نظرائهن من الذكور المرشحين للوظيفة الإشرافية.

المصادر والمراجع

التشريعات

- القانون الأساسي الفلسطيني للعام 2003 وتعديلاته.
- قانون رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته بشأن مكافحة الفساد.
- القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م بشأن التربية والتعليم العام.
- القرار بقانون رقم (6) لسنة 2020 بتعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بشأن التربية والتعليم العام.
- القرار بقانون رقم (27) لسنة 2021 بتعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بشأن التربية والتعليم العام.
- اللائحة التنفيذية لإجراءات الحماية ومنح الحقوق للطفل رقم (16) لسنة 2022م.
- التعليمات الصادرة عن وزير التربية والتعليم في العام 2011 بشأن منح وتجديد التراخيص للمؤسسات التعليمية الخاصة.
- تعليمات ترخيص رياض الأطفال الخاصة الصادرة عن وزير التربية والتعليم 2020-2021.

المراجع العربية

الكتب والدراسات

- الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2022: مدخل للمساهمة في تعزيز دور المؤسسة الشرطية والأمنية في حماية السلم الأهلي، رام الله، فلسطين.
- قطيط، عدنان، 2016: مكافحة الفساد في مؤسسات التعليم قبل الجامعي في مصر- بدائل استراتيجية، المنهل، مصر.
- صلاح، أمنية، 2022: نحو مزيد من النزاهة- مكافحة الفساد وتطوير التعليم في مصر. المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية. <https://ecss.com.eg/19426/>
- عاصم، محمد، 2019: سبل مقترحة لمكافحة الفساد الإداري في مؤسسات التعليم. مجلة البحث العلمي في التربية، المجلد 2019، العدد 20، ج. 8. جامعة عين شمس، مصر.
- العزاوي، وصال: المرأة العربية والتغيير السياسي. دار أسامة للتوزيع والنشر، الأردن.

التقارير

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2022: المرأة والرجل في فلسطين- قضايا وإحصائيات 2021. فلسطين. <https://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2586.pdf>
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وزارة المرأة، 2020: المرأة في مواقع صنع القرار. فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2022: مشاركة النساء في القوى العاملة ونسبة المتحقات بمؤسسات التعليم العالي المحلية. جريدة الأيام، فلسطين. https://www.al-ayyam.ps/ar__page.php?id=15d-cd53by366794043Y15dcd53b

المواقع الإلكترونية

الموقع الإلكتروني لوزارة التربية والتعليم الفلسطينية:

<https://www.moe.pna.ps/category/content/1101>

المراجع الأجنبية

- CLARKE, R. V. G. 1997. Situational Crime Prevention: Successful Case Studies, Guilderland, New York: Harrow and Heston.
- Dempsey, J.S, Forst, L.S. An Introduction to Policing. Cengage Learning. 2015.
- Dixon, D. A Culture of Corruption: Changing an Australian Police Service. Sydney: Hawkins Press, 1999.
- EDE, A., HOMEL, R. & PRENZLER, T. 2002. Situational Corruption Prevention. In: PRENZLER, T. & RANSLEY, J. (eds.) Police Reform: Building Integrity. Annandale, NSW: Hawkins Press.
- OECD, 2020. OECD Public Integrity Handbook. OECD Publishing.
- United Nations Global Compact, 2013. A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment. New York Available: at: http://www.copadvanced.org/sites/default/files/docs/RESSOURCES/Lutte__contre__la__corruption/AGuideforAntiCorruptionRiskAssessment.pdf
- Rabia, Fadi: 2018. Police Corruption in Palestine: Challenges and Remedies. PhD Thesis, University of New South Wales. file:///C:/Users/HP/Desktop/public%20version.pdf
- Rabia, Fadi, & Kiswani, 2020: The Palestinian Civil Police: between force and legitimacy. International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies. Page (99). For more information: <https://www.refaad.com/Files/LCJS/LCJS-1-2-5.pdf>
- Sherman, L. W. Scandal and Reform: Controlling Police Corruption, Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press.1978.
- Tony Coady. Violence and Police Culture. Melbourne University Publish, 2000.
- Wood Commission Report, 1996.

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو "مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد".

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف 022989506 022974949 - فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

هاتف: 082884767 تليفاكس: 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

www.aman-palestine.org

[f](https://www.facebook.com/amancoalition) [i](https://www.instagram.com/amancoalition) [y](https://www.youtube.com/amancoalition) [in](https://www.linkedin.com/company/amancoalition) /amancoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولوكسمبورغ والسويد وهولندا/UNDP