AMAN
Transparency Palestine

دراسة حول:

تقييم مخاطر الفساد في وزارة التعليم العالي بما فيها مخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي

سلسلة تقارير رقم 265

2023

AMAN
Transparency Palestine

دراسة حول:

تقييم مخاطر الفساد في وزارة التعليم العالي
بما فيها مخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي

2023

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. دراسة تقييم مخاطر الفساد في وزارة التعليم العالي بما فيها مخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهودًا في التحقق من المعلومات الواردة في الدراسة، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

The project is funded by the European Union

تمّ إعداد هذه الدراسة بتمويل من الاتحاد الأوروبي، والآراء الواردة فيها لا تعبّر بالضرورة عن رأي الاتحاد الأوروبي ولا يتحمّل مسؤوليتها.

المحتويات

الملخص التنفيذي	4
1.مقدمة: منهجية الدراسة	7
2. الإطار القانوني والمؤسسي لوزارة التعليم العالي وأثره على موضوع تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد	9
2.1 الإطار القانوني	9
2.2 الإطار المؤسسي	10
3. مخاطر الفساد في الخدمات المقدمة من وزارة التعليم العالي	14
3.1 إدارة مخاطر الفساد في تقديم خدمة المنح والمقاعد الدراسية	15
3.1.1 سلسلة القرارات الإدارية المتعلقة بتنفيذ المنح من قبل وزارة التعليم العالي	15
3.1.2 تقييم مخاطر الفساد في خدمة المنح والمقاعد الدراسية	16
3.1.3 تقييم مخاطر الفساد القائم على النوع الاجتماعي	20
3.1.4 مواجهة مخاطر الفساد في خدمة المنح والمقاعد الدراسية	22
3.1.5 مواجهة مخاطر الفساد القائم على أساس النوع الاجتماعي	23
3.1.6 مصفوفة مخاطر الفساد في خدمة المنح والمقاعد الدراسية	23
3.2 إدارة مخاطر الفساد في خدمة اعتماد الشهادات العلمية أو معادلتها	25
3.2.1 سلسلة القرارات الإدارية المتعلقة بتنفيذ معادلة الشهادات	25
3.2.2 تقييم مخاطر الفساد في خدمة معادلة الشهادات	25
3.2.3 تقييم مخاطر الفساد القائم على أساس النوع الاجتماعي في خدمة معادلة الشهادات	27
3.2.4 مواجهة مخاطر الفساد في خدمة معادلة الشهادات	29
3.2.5 مصفوفة مخاطر الفساد في خدمة معادلة الشهادات	30
3.3 إدارة مخاطر الفساد في خدمة التصديق على الشهادات	31
3.3.1 سلسلة القرارات الإدارية المتعلقة بالتصديق على الشهادات	31
3.3.2 تقييم مخاطر الفساد في خدمة تصديق الشهادات	31
3.3.3 تقييم مخاطر الفساد القائم على أساس النوع الاجتماعي في خدمة التصديق على الشهادات	32
3.3.4 مواجهة مخاطر الفساد في خدمة التصديق على الشهادات	33
3.3.5 مصفوفة مخاطر الفساد في خدمة التصديق على الشهادات	34
الاستخلاصات والتوصيات	35
المصادر والمراجع	38

الملخص التنفيذي

يعتبر التعليم أحد أهم الروافد الأساسية للتنمية، فبالإضافة إلى أنه حق أساسي من حقوق الإنسان فإنه يعتبر وسيلة لا غنى عنها لإعمال بقية حقوق الإنسان، وعليه يعتبر تحصين قطاع التعليم ضد فرص الفساد أولوية ذات أهمية قصوى؛ لتعزيز دور التعليم في تحقيق التنمية وإعمال حقوق الإنسان، بالإضافة إلى أهميته في التربية على قيم النزاهة، وفي تعزيز ثقافة رافضة للفساد لدى الأطفال والطلاب، وفي رفد جهود مكافحة الفساد.

وللفساد انعكاساته المختلفة على حجم الخدمات التعليمية وجودتها وكفاءتها، ومخرجاتها، كما يؤثر أيضا على العدالة في تقديم هذه الخدمات وثقة المواطن في منظومة التعليم؛ وهو ما يقتضي دراسة مخاطر الفساد في هذه الخدمات، ولا سيما المقدمة من وزارة التعليم العالي، التي تشرف على مرحلة تعليم غير إلزامية لا تكفلها الحكومة، وإنما تقوم على خيارات الطلاب بالالتحاق في الجامعات، إلى جانب الفرص التي توفرها وزارة التعليم العالي من منح تتطلب اتخاذ أقصى إجراءات هادفة لتحقيق العدالة بين متلقي هذه الخدمة.

وتهدف الدراسة إلى تحديد مخاطر الفساد بشكل عام، ومخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي بشكل خاص، في الخدمات المقدمة من وزارة التعليم العالي (خدمة المنح الدراسية، خدمة اعتماد الشهادات، خدمة تصديق الشهادات)، واحتمالية وقوعها، وأشكالها المختلفة، ووضع توصيات تساعد على تفادي هذه المخاطر.

أما المنهجية المتبعة ومصادر المعلومات فقد استندت الدراسة إلى المنهج العلمي التحليلي المتبع من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP لتقييم مخاطر الفساد حسب القطاعات المختلفة[1]، التي تقوم على تحديد مخاطر الفساد من خلال التعرف على القرارات الإدارية المهمة التي تدخل في مسار سير العمل، والتعرف على أشكال الانحرافات في القرارات وصورها، وتحديد مستوى التأثير الناتج عن الانحراف، واحتمالية حدوثه، إضافة إلى تقديم التدخلات اللازمة لتخفيف المخاطر.

وتمثلت مصادر وأدوات جمع المعلومات بما يأتي:

- مراجعة الأدبيات ذات الصلة من وثائق وتشريعات وإستراتيجيات ودراسات وتقارير، لا سيما تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتقارير هيئة مكافحة الفساد، وتقارير ائتلاف أمان ذات الصلة.
- إجراء مقابلات مع الأطراف ذات الصلة بإدارة الخدمات التي تم التركيز عليها بالدراسة والتحليل.
- المناقشة الجماعية عبر عقد ورشة عمل لنقاش المسودة الأولى للدراسة مع الأطراف ذات الصلة، لإثراء الدراسة.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستخلاصات، وهي:

1. كان الإطار القانوني الناظم لتقديم الخدمة محل تغيير مستمر، وجاء جزءا من التغيير في إطار متابعة التطورات التي يشهدها قطاع التعليم، والتحولات التي شهدتها النظم التعليمية في العالم، في حين جاء البعض الآخر في إطار عدم الاستقرار في السياسات العامة الناظمة لقطاع التعليم، وهو ما شكل إرباكًا لمتلقي الخدمة، وفتح المجال أمام محاولات الضغط والتأثير على أصحاب القرار، لا سيما تلك التشريعات المتعلقة بتحديد أسس القبول في التخصصات والمؤسسات التعليمية والتشريعات المتعلقة بمعادلة الشهادات العلمية الصادرة عن المؤسسات التعليمية غير الفلسطينية.

2. شهد البناء المؤسسي الذي يتولى تقديم الخدمة في وزارة التعليم العالي تطورًا ملحوظًا، سواء من حيث الإدارات العامة المختصة أو إنشاء لجان مختصة وفنية تتولى صلاحية اتخاذ القرارات النهائية في هذه الخدمات، ومع ذلك هناك العديد من التحديات التي ما زالت قائمة في هذا المجال، لا سيما تلك المتعلقة بمعايير العضوية في اللجان المختصة وشروطها، وآليات عملها وإجراءاتها، والنقص في الكادر الذي يتولى تقديم الخدمة، والضغوط ومحاولات التأثير والمخاطر التي يتعرض لها هذا الكادر، لا سيما من ذوي النفوذ.

---

[1] Conceptual Framework, Corruption Risk Assessment At Sectoral Level, United Nations Development Programme UNDP, United Nations Plaza New York, NY, 10017 USA,2018. انظر أيضا، الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، هيئة مكافحة الفساد والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة/ نزاهة، 2020.

3. تتولى وزارة التعليم العالي مسؤولية تنفيذ نصف المنح والبعثات الدراسية المخصصة للداخل فقط، بينما تتولى دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير الفلسطينية النصف الآخر منها والمخصصة للشتات الفلسطيني، ومن ثم فإن التعليمات والإجراءات ذات العلاقة بهذه الخدمة والمتضمنة في دليل المنح يطبق على النصف الذي تنفذه الوزارة، ولذا يبقى تقييم مخاطر الفساد في هذا الجانب ناقصًا؛ كونه لا يشمل كافة الجهات التي تتولى هذه الخدمة.

4. يتضمن دليل المنح المعلن على الصفحة الإلكترونية لوزارة التعليم العالي تفصيلا للإجراءات المتعلقة بتنفيذ المنح والبعثات، سواء من حيث الإعلان أو الشروط والمعايير والوثائق المطلوبة أو تقديم الطلبات أو إجراء المقابلات أو تحديد المرشحين بشكل نهائي ومتابعة الطلبة المبعوثين في الخارج، ومع ذلك يمكن ملاحظة بعض الانحرافات في هذه الإجراءات، على الرغم من الإشارة من المعنيين بأنه يتم معالجتها في التطبيق العملي، وهي: حصر الإعلان في الصحف المحلية وموقع الوزارة، دون النص على وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي، واشتراط تقديم الطلبات والوثائق وجاهيا في مقر الوزارة وبعض مكاتبها رغم الحديث عن قبولها إلكترونيا، ووجود إمكانية لقبول الطلبات بعد الوقت المحدد في بعض الحالات الاستثنائية دون تحديد ماهيتها، واشتراط إرفاق شهادة حسن سير وسلوك من وزارة الداخلية بطلب المنحة، واعتماد المقابلات الشخصية كمعيار للقبول النهائي، بغض النظر عن معدل التحصيل العلمي، وإمكانية قيام لجنة المنح بتحديد شروط لبعض المنح دون أن تكون مطلوبة من الجهة المانحة، ودون تحديد ماهية هذه المنح، وعدم وضوح معايير تشكيل لجنة المنح وآليات اتخاذ القرار فيها، وإمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار عمليات قبول طلبات المنح وفرزها، وإمكانية عدم أخذ طلبات الإناث بعين الاعتبار في قائمة مرشحي المنح، لا سيما في مرحلة البكالوريوس؛ نظرًا للثقافة الاجتماعية السائدة بعدم السماح للإناث بالسفر وتلقي التعليم في الخارج.

5. تتضمن شروط الاعتراف ومعاييره ومعادلة الشهادات العلمية الصادرة عن المؤسسات التعليمية غير الفلسطينية، وفقا لما نص عليه نظام الاعتراف والمعادلة، على بعض الانحرافات، وهي: عدم وضوح معايير اختيار بعض أعضاء اللجنة العليا لمعادلة الشهادات (الأعضاء من خارج الوزارة) من قبل وزير التعليم العالي؛ عدم تحديد معايير الاختيار أو مدة العضوية أو آليات العمل واتخاذ القرار في اللجان الفنية للمعادلة؛ الضبابية والاختلاف في تحديد مدة الانتظام والإقامة تبعا لها، وهو ما يفتح مساحة واسعة للتأويل الذي يمكن أن يساء استخدمه بإصدار قرارات المعادلة لبعض الطلبات، ورفضها لطلبات أخرى، رغم تشابه الحالة؛ عدم وضوح الإجراء المتبع في حالة انقضاء مدة 60 يومًا التي ينص عليها النظام للنظر في الاعتراض المقدم في حالة رفض المعادلة، وتفسير ذلك بأنه رفض للطلب؛ استمرار حالة من عدم الثبات في تحديد معايير الحد الأدنى لمعدلات القبول في الجامعات والتخصصات، وقيام بعض الطلاب بتجاهلها، إضافة إلى وجود استثناءات في هذا القرار، إما لحالات استثنائية أو نضالية أو جغرافية؛ عدم نشر تقارير اللجان المختصة بمعادلة الشهادات ونتائج أعمالها وتفسير قراراتها، الأمر الذي يمس بشفافية عمل هذه اللجان وانفتاحها على الجمهور، وإمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار عمليات تمرير طلبات معادلة غير مكتملة.

6. تتضمن شروط التصديق على الشهادات العلمية وإجراءاته بعض الانحرافات، وهي: امتلاك موظف التصديقات صلاحيات واسعة في القرار بصحة الوثيقة، كما أن في عهدته الأختام الخاصة بعملية التصديق؛ الكم الكبير من الأختام والتوقيعات التي يجب توفرها في الشهادات الخارجية، وهو ما يفتح المجال للتزوير أو التلاعب بها؛ إمكانية التلاعب في مضامين ترجمة الشهادات الخارجية التي تكون بغير اللغة العربية أو الإنجليزية التي تتطلب ترجمة كشرط للتصديق عليها؛ إمكانية ارتكاب مظاهر الفساد المبني على أساس النوع الاجتماعي في تقديم خدمة التصديق على شهادات علمية غير مستوفية للشروط.

وقد توصلت الدراسة إلى جملة من التوصيات كما يأتي:

1. أهمية الاستقرار في التشريعات التي تتضمن المعايير والشروط المتعلقة بالقبول في التخصصات والمؤسسات التعليمية والاعتراف ومعادلة الشهادات؛ تجنبًا لحالة الإرباك التي يمكن أن تبرز في هذا المجال، وما قد يترتب عليها من محاولات الضغط والتأثير على أصحاب القرار.

2. ضرورة تعزيز البناء المؤسسي الذي يتولى تقديم الخدمة، وسد الثغرات القائمة في معايير العضوية وشروطها في اللجان المختصة، وآليات عملها واتخاذ القرار فيها، وسد النقص في عدد الكادر الوظيفي وتعزيز الحصانة لديهم ماديًا ومعنويًا.

3. تطبيق دليل إجراءات المنح على المنح التي تنفذها دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير، وتشديد الرقابة على مدى الالتزام بهذه الإجراءات.

4. معالجة الانحرافات المتعلقة بالنصوص والإجراءات في دليل المنح، وذلك بالنص على الإعلان عن المنح في كافة وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي، إضافة إلى الصحف وموقع الوزارة؛ النص بشكل واضح على اعتماد آلية التقديم الإلكتروني للطلبات كما هو الحال في معظم دول العالم؛ إلغاء الاستثناء أو النص صراحة على تحديد الحالات الاستثنائية بصورة دقيقة وإخضاعها للرقابة الصارمة؛ الاستعاضة عن شهادة حسن سير وسلوك بشهادة عدم محكومية، وتسليم مقدم الطلب إقرارا بتسلم الطلب ومرفقاته؛ وتحديد المسؤوليات وتعزيز الرقابة على الجهات المكلفة بإدخال البيانات، وتضمين دليل المنح الإجراءات الخاصة بفرز طلبات المنح وتحديد المقبول منها؛ اعتماد مجموعة من المعايير وبأوزان محددة لتحديد المرشحين للمنح كما هو الحال في التطبيقات الدولية للمنافسات والقبولات الجامعية؛ النص على الحالات التي يتطلب فيها وضع شروط بعض المنح من قبل لجنة المنح وتبريراتها وإخضاعها للرقابة؛ النص بوضوح على معايير الاختيار ومواصفات أعضاء لجنة المنح وآليات العمل واتخاذ القرار فيها، وتضمين دليل المنح الإجراءات المتعلقة بالاعتراض على القرارات الإدارية المتعلقة بالمنح، واعتماد سياسات وقائية تتعلق بالفساد المبني على أساس النوع الاجتماعي وتعميمها على الجهات التي تتولى تقديم الخدمات للجمهور، واعتماد سياسات تعزز الوعي لدى الأهالي بأهمية منح الفرصة للإناث للاستفادة من المنح الخارجية.

5. معالجة بعض الانحرافات المشار إليها في معايير وإجراءات الاعتراف ومعادلة الشهادات، وهي: النص في نظام الاعتراف والمعادلة على مجموعة من المعايير التوجيهية لاختيار أعضاء اللجنة العليا، من قبيل تمثيل الجامعات، الدرجات والرتب العلمية؛ مراعاة التوزيع الجغرافي للدول مصدر الشهادات العلمية، فضلا عن تحديد التخصصات، وعدد سنوات الخبرة، وتحديد نسبة عضوية المرأة؛ تحديد موصفات أعضاء اللجان الفنية وكذلك مدة عضويتهم وآليات العمل واتخاذ القرار فيها؛ تحديد النظام لحالات الانتظام والإقامة بشكل أكثر وضوحا تبعا لمتطلبات الأنظمة التعليمة الحديثة والمعترف بها، حتى لا يُترك الأمر لاختلاف الآراء والتأويلات؛ النص بشكل صريح على الإجراء المطلوب في حال مرور الوقت المحدد لنظر اللجنة العليا في أي اعتراض مقدم لها دون اتخاذ قرار منها؛ الاستقرار على معايير ثابتة فيما يتعلق بمعايير القبولات وشروطها في التخصصات والمؤسسات التعليمية، وأن يعاد النظر فيها خلال فترات زمنية متباعدة؛ تحديد الحالات الاستثنائية في أضيق حدود، وإعلانها مع مبرراتها للجمهور؛ النشر الدوري لملخص أعمال اللجان المختصة وتقاريرها على الموقع الإلكتروني للوزارة؛ اعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.

6. معالجة بعض الانحرافات المشار إليها في إجراءات التصديق على الشهادات، وهي: تشديد الرقابة والمراجعة المكثفة للشهادات المصادق عليها أو عينات منها؛ تعزيز الخبرة والمعرفة لدى الموظفين أصحاب العلاقة بالأختام المطلوبة للتصديق على الشهادات، وتعزيز دور السفارات الفلسطينية ووزارة الخارجية في التدقيق على هذه الأختام وتكثيف إجراءات التأكد من صحة الشهادات من المؤسسات التعليمية الصادرة عنها؛ متابعة مطابقة مضامين الشهادات المترجمة مع أصولها قبل التصديق عليها من جهة فنية مختصة؛ اعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.

7. العمل على رفع وعي الموظفين العاملين في الدوائر الخدماتية بمخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي، وتبنّي سياسات مانعة للفساد المبني على النوع الاجتماعي واعتمادها.

1. مقدمة

يعتبر التعليم أحد أهم الروافد الأساسية للتنمية، فهو بالإضافة إلى أنه حق أساسي من حقوق الإنسان فإنه يعتبر وسيلة لا غنى عنها لإعمال بقية حقوق الإنسان؛ لذا يطلق البعض عليه بأنه أبو الحقوق. وعليه يعتبر تحصين قطاع التعليم ضد فرص الفساد أولوية ذات أهمية قصوى لتعزيز دور التعليم في تحقيق التنمية وإعمال حقوق الإنسان، بالإضافة إلى أهميته في التربية على قيم النزاهة، وفي تعزيز ثقافة رافضة للفساد لدى الأطفال والطلاب وفي رفد جهود مكافحة الفساد.

أظهرت العديد من الدراسات التي أجريت عالميًا وإقليميًا ووطنيًا، التأثير السلبي للفساد على التطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للدول، ولا سيما أثره على توفير الخدمات، ومن ضمنها التعليم. وعلى الرغم من صعوبة حساب تكلفة الفساد على التعليم، وصعوبة تقييم حجم الفساد في قطاعات التعليم بطريقة دقيقة، إلا أنه بالإمكان الحديث عن بعض الأمثلة حول آثار الفساد الاقتصادية والاجتماعية على التعليم، ومن آثاره الاقتصادية على سبيل المثال أثر الفساد في تقويض موازنة التعليم التي تعتبر أكبر جزء من موازنة الإنفاق في القطاع الاجتماعي؛ ما يتسبب في إضعاف جودة التعليم العالي ومخرجاته، وهذا ينعكس على أداء الخريجين في سوق العمل. ومن الآثار الاجتماعية للفساد في التعليم عندما ينتشر الفساد في المجتمع ككل، وفي قطاع التعليم بشكل خاص، ويعيش مع وجوده الأطفال والطلاب في المدارس والجامعات، قد يجعل الفساد أمرًا طبيعيًا مقبولًا في سن مبكرة، وعندما يحدث هذا يصبح الدور المركزي لقطاع التعليم في تعليم القيم والسلوك الأخلاقي ضعيفًا،

وللفساد انعكاساته المختلفة وفق منظور النوع الاجتماعي، وتتأثر به النساء بطريقة مختلفة عن الرجال لأسباب بنيوية، تتمثل بالنظام الاجتماعي والثقافي لوضعية كل من الرجل والمرأة في المجتمع. وهناك أنواع فساد موجهة ضد النساء، فبالإضافة إلى أشكال الفساد المجرّمة في القانون، فإنّ هناك أنواعا من استغلال السلطة تتمثل بالابتزاز والاستغلال الجنسي، الذي تكون ضحاياه في الغالب من النساء والفتيات[2].

لأن التعليم يلعب دورًا أساسيا في خلق الفرص أمام الأفراد، ويحدّ أيضا من أوجه غياب المساواة والتمييز بين فئات المجتمع، وهو المحرك الرئيس للتنمية المستدامة؛ يجب اعتبار التصدي للفساد بكل أشكاله في هذا القطاع أولوية وطنية قصوى؛ لأنه لا يؤثر فقط على حجم الخدمات التعليمية وجودتها وكفاءتها، ومخرجاتها، وإنما يؤثر أيضا على العدالة في تقديم خدمات التعليم، وثقة المواطن في منظومة التعليم، وهذا ما يقتضي دراسة مخاطر الفساد في هذه الخدمات وخاصة المقدمة من وزارة التعليم العالي، التي تشرف على مرحلة تعليم غير إلزامية ولا تكفلها الحكومة، وإنما تقوم على خيارات الطلاب بالالتحاق في الجامعات، إلى جانب الفرص التي توفرها وزارة التعليم العالي من منح تتطلب اتخاذ أقصى إجراءات هادفة لتحقيق العدالة بين متلقّي هذه الخدمة.

هدف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحديد مخاطر الفساد بشكل عام، ومخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي بشكل خاص في الخدمات المقدمة من وزارة التعليم العالي، واحتمالية وقوعها وأشكالها المختلفة، ووضع توصيات تساعد على تفادي هذه المخاطر؛ ليصار إلى وضع إجراءات وآليات لها تأثير فعال على تمكين العاملين وحمايتهم من التعرض لهذه المخاطر المحتملة أثناء قيامهم بأعمالهم وانخراطهم في تقديم الخدمة المكلفين بها.

المنهجية المُتّبعة ومصادر المعلومات

استندت منهجية الدراسة إلى المنهج العلمي التحليلي المتبع من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP لتقييم مخاطر الفساد حسب القطاعات المختلفة[3]، التي تقوم على تحديد مخاطر الفساد من خلال التعرف على القرارات

2 Sida .2015. brief on Gender and corruption. https://cdn.sida.se/publications/files/-gender-and-corruption.pdf. seen on 22.8.2022

3 Conceptual Framework, Corruption Risk Assessment At Sectoral Level, United Nations Development Programme UNDP, United Nations Plaza New York, NY, 10017 USA,2018. انظر أيضا، الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، هيئة مكافحة الفساد والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة/ نزاهة، 2020.

الإدارية المهمة التي تدخل في مسار سير العمل، والتعرف على أشكال الانحرافات في القرارات وصورها، وتحديد مستوى التأثير الناتج عن الانحراف واحتمالية حدوثه، إضافة إلى تقديم التدخلات اللازمة لتخفيف المخاطر. كما تعتمد المنهجية أيضًا على المنهج الوصفي لوصف الظواهر والأحداث ومسارات العمل التي تتّبعها الإدارات التي تتولى تقديم الخدمات التي تم التركيز عليها في هذه الدراسة.

أما مصادر المعلومات التي تعتمدها الدراسة وأدوات جمعها، فتتمثل فيما يأتي:

- مراجعة الأدبيات ذات الصلة من وثائق وتشريعات وإستراتيجيات ودراسات وتقارير، لا سيما تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتقارير هيئة مكافحة الفساد، وتقارير ائتلاف أمان ذات الصلة.
- إجراء مقابلات مع الأطراف ذات الصلة بإدارة الخدمات التي تم التركيز عليها بالدراسة والتحليل.
- المناقشة الجماعية عبر عقد ورشة عمل لنقاش المسودة الأولى للدراسة مع الأطراف ذات الصلة؛ لإثراء الدراسة.

محددات الدراسة:

استهدفت هذه الدراسة وزارة التعليم العالي في الضفة الغربية، وعلى الرغم من الخدمات العديدة التي تقدمها الوزارة إلا أن حدود هذه الدراسة انحصرت في مراجعة بعض الخدمات المقدمة، حيث تم التركيز على: **خدمة المنح الدراسية، خدمة اعتماد الشهادات، خدمة تصديق الشهادات في الضفة الغربية فقط.**

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة لا تحاول– بأي حال من الأحوال أن تغطي كافة نقاط القرارات الإدارية التي تتخذ في الوزارة؛ فالقرارات الإدارية ليست جميعها على درجة واحدة من الأهمية، لذلك فقد استبعدت هذه الدراسة البحث في القرارات الإدارية ذات الطبيعة «الكاشفة»، مكتفية بالقرارات الإدارية المنشئة للمراكز القانونية. كما أن القرارات الإدارية ذات الطبيعة التنظيمية لكيفية القيادة وإدارة الموارد البشرية داخل الإدارة أو القسم غير مستهدفة أيضا في هذه الدراسة.

ولا بد من الإشارة هنا إلى التعاون الكبير لمسؤولي الوزارة وكادرها مع الباحث، والانفتاح الذي أبدوه في تقديم المعلومات المطلوبة؛ الأمر الذي مكن من إنجاز هذه الدراسة، إضافة إلى الاستعداد والتقبل العالي الذي أبداه مسؤولو الدوائر المعنية بتقديم الخدمات التي تركز عليها الدراسة لتساؤلات الباحث وملاحظاته، حيث جرى التعامل مباشرة من قبل بعض الإدارات مع العديد من الملاحظات أو الانحرافات التي تناولها الباحث في القرارات الإدارية الواردة في أقسام الدراسة ، فعلى سبيل المثال جرى إدخال العديد من التعديلات على الدليل الإجرائي للمنح والبعثات لإغلاق الثغرات أو الانحرافات التي المشار إليها في الدليل المذكور تمهيدا لنشره بشكل معدل، إضافة إلى تسجيل العديد من الملاحظات الأخرى لأخذها بالاعتبار في التعديلات التي سيتم إدخالها على الدليل الجاري العمل عليه في إطار لجنة مشكّلة مع مجلس الوزراء.

وهذا ما أكده أيضا مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية من أن وزارة التعليم العالي أخذت بالكثير من ملاحظات الديوان وتوصياته، التي تضمّنها تقرير أعده الديوان حول مدى الكفاءة والفعالية للإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية في عام 2019، وتضمن مجموعة من الاستخلاصات والتوصيات المتعلقة بمخاطر الفساد في المنح الدراسية[4].

4 مقابلة شخصية مع الأستاذ جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، الأربعاء 2023/5/17.

2. الإطار القانوني والمؤسسي لوزارة التعليم العالي وأثره على موضوع تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

2.1 الإطار القانوني

نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة 24 منه على أن التعليم حق لكل مواطن فلسطيني، وإلزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل، ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة، ونص كذلك في ذات المادة على أن تقوم السلطة الوطنية بالإشراف على التعليم كله وفي جميع مراحله ومؤسساته وأن تعمل على رفع مستواه.

صدر القانون الأول للتعليم العالي عن المجلس التشريعي الفلسطيني، وهو القانون رقم 11 في عام 1998، وصدر في عام 2018 القرار بقانون رقم 6 بشأن التعليم العالي الذي ألغي بموجبه قانون رقم 11 لسنة 1998، وتضمّن القرار بقانون العديد من الأحكام الناظمة للتعليم العالي في فلسطين ومن أهمها[5]:

- اعتبار التعليم العالي حقًّا لكل فرد فلسطيني إذا استوفى شروط الالتحاق به، وكفالة الحرية الأكاديمية والبحث العلمي.
- تم تحديد العديد من أهداف التعليم العالي في فلسطين ومن أهمها: الحفاظ على الهوية الوطنية، وإعداد الكوادر البشرية المؤهلة في حقول المعرفة المختلفة، وتشجيع التأليف والترجمة والبحث العلمي، وتقوية منظومة التعليم المهني، ودعم وتنمية القيم الروحية والأخلاقية والإنسانية.
- تم تحديد صلاحيات وزارة التعليم العالي، ومنها: تنفيذ السياسات ذات العلاقة، ترخيص مؤسسات التعليم العالي، الاعتراف بشهادات مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية ومعادلتها، التصديق على الشهادات التي تمنحها مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وغير الفلسطينية، تنفيذ المنح والبعثات والمساعدات الدراسية.
- تشكيل مجلس للتعليم العالي في فلسطين وتحديد عضويته وصلاحياته وآليات عمله وهيكليته المؤسسية.
- تشكيل مجلس البحث العلمي وتحديد صلاحياته.
- تصنيف مؤسسات التعليم العالي من حيث التبعية إلى حكومية وعامة وخاصة، ومن حيث البرامج التعليمية إلى جامعات وكليات جامعية وكليات مجتمع، وتحديد الشروط والتعليمات والإجراءات لمنحها التراخيص والاعتمادات.
- اعتماد نظام الدراسة القائم على الساعات المعتمدة والتعليم المنتظم، والمفتوح والإلكتروني.
- تحديد الشهادات والدرجات العلمية التي تمنحها مؤسسات التعليم العالي ومتطلباتها، ما بين الدبلوم المتوسط، والبكالوريوس، والدبلوم العالي، والماجستير، والدكتوراه.
- تحديد إجراءات الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية، وصحة الشهادات والدرجات العلمية الصادرة عنها، ومعادلتها بالدرجات العلمية الصادرة عن المؤسسات الفلسطينية.

وبالإضافة إلى قانون التعليم العالي رقم 6 لسنة 2018 صدر عن مجلس الوزراء ووزير التعليم العالي العديد من الأنظمة واللوائح والتعليمات التنفيذية للقانون، ومنها:

• **نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية**، صدرت عدة أنظمة في هذا الشأن، كان آخرها قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2020م بنظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها[6]، وقد تضمن مجموعة الأحكام الناظمة للاعتراف ومعادلة هذه الشهادات، ومنها: تشكيل اللجنة العليا للاعتراف ومعادلة الشهادات العلمية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية، برئاسة وزير التعليم العالي، وعضوية عدد من كوادر الوزارة ومن خارجها من ذوي الاختصاص، وآليات عملها، وتحديد صلاحيات اللجنة العليا بإقرار تشكيل اللجان الفنية لدراسة طلبات الاعتراف والمعادلة والمصادقة على توصياتها، والبتّ في الشهادات التي ترفض اللجان الفنية معادلتها. كما تضمن النظام الإجراءات والشروط للاعتراف بالمؤسسات التعليمية، والإجراءات المتعلقة بتقديم طلبات الاعتراف والمعادلة، والمدد الزمنية للنظر فيها، وإصدار قرارات المعادلة.

---

5 قرار بقانون رقم 6 لسنة 2018 بشأن التعليم العالي، الوقائع الفلسطينية، العدد 142، بتاريخ 2018/4/22.

6 قرار مجلس الوزراء رقم 7 لسنة 2020 بنظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها، الوقائع الفلسطينية، العدد 169، بتاريخ 2020/7/22.

• **القرارات والتعليمات الصادرة عن الوزير ومجلس التعليم العالي، ومنها**: تعليمات الأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي للعام 2022/2021،[7] والتعليمات بشأن معادلة شهادة الثانوية العامة الأجنبية بشهادة الثانوية العامة الفلسطينية لعام 2016، وتعليمات التصديق على الشهادات العلمية الذي يحدد إجراءات وشروط التصديق على الشهادات والوثائق الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وغير الفلسطينية[8]، وحددت تعليمات المنح والمقاعد الدراسية كل ما يتعلق بالمنح والبعثات الدراسية، والآليات والإجراءات لتنفيذها، سواء الخارجية منها أو الداخلية، من إعلان عنها وتقديم الطلبات وفرزها واختيار المرشحين لها... إلخ.[9] كما تضمنت التعليمات الإجراءات والشروط الخاصة بالحصول على المقاعد الدراسية المقدمة من المملكة الأردنية الهاشمية.

يلاحظ تعدد التشريعات الناظمة لعمل وزارة التعليم العالي، كما أن جزءًا من هذه التشريعات التي تتضمن المعايير والشروط المتعلقة بالخدمات التي تقدمها الوزارة ولا سيما تلك التي تركز عليها الدراسة تخضع لعملية تغيير متتالية، ومع أن جانبًا من هذه التغييرات مبررة وتأتي في إطار متابعة التطور الذي تشهده النظم التعليمية في العالم، الا أن التغيير المستمر غالبا ما يؤدي إلى الإرباك لمتلقي الخدمة، كما يفتح المجال أمام تعدد القرارات وتناقضها أحيانًا، أو الدفع بالجهل بالتغيير الحاصل من قبل الفئة المستهدفة، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر أسس القبول في مؤسسات التعليم العالي والتخصصات المختلفة فيها، والنظام الخاص بالاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية. من جانب آخر وبالرغم من صدور قانون جديد للتعليم العالي في عام 2018 إلا أنه لم يتم تعديل بعض أدلة العمل والأنظمة التنفيذية لتتواءم والقانون الجديد، ومنها نظام البعثات العلمية للعام 1966 الذي يشكل إلى جانب قانون التعليم العالي المرجعية القانونية للدليل الإجرائي للمنح والمقاعد الدراسية.

وفيما يتعلق بمكافحة الفساد بشكل عام، والفساد القائم على النوع الاجتماعي بشكل خاص، لا تتضمن الأنظمة والأدلة والتعليمات الخاصة بالخدمات التي تركز عليها الدراسة أية سياسات أو إجراءات لمكافحة الفساد والإبلاغ عنه، أو سياسات متعلقة بالنوع الاجتماعي ومكافحة الفساد المتعلقة به، باستثناء بعض النصوص المتعلقة بمنع تضارب المصالح في نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات رقم 7 لسنة 2020.

وعلى الرغم من الخصوصية لبعض الوظائف التي تؤديها وزارة التعليم العالي، ولا سيما تلك الخدمات التي تركز عليها الدراسة، فانه لا يوجد مدونة سلوك خاصة لموظفي الوزارة وأعضاء اللجان الذين يقدمون هذه الخدمات، حيث لا تستجيب مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة بالضرورة لخصوصية الوظائف التي تؤديها الوزارة في هذا المجال[10].

2.2 الإطار المؤسسي

يتضمن الهيكل التنظيمي لوزارة التعليم العالي مجموعة من المجالس واللجان المختصة والإدارات العامة والوحدات الإدارية، ومنها الإدارات العامة واللجان المختصة التي تتولى تقديم الخدمات التي تركز عليها الدراسة، وهي[11]:

• **الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية:**

يتمثل اختصاص الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية العام بتوفير أكبر عدد ممكن من المنح والمقاعد الدراسية للطلبة الفلسطينيين داخل الوطن وخارجه، وتشجيع التفوق العلمي، وتتولى هذه الإدارة القيام بالمهام الآتية:

1. الإشراف على المنح الدراسية والمقاعد الدراسية (النفقة الخاصة) المنفذة من خلال الوزارة ومتابعتها. 2. المشاركة في إعداد الاتفاقيات الثقافية فيما يختص بالمنح والمقاعد الدراسية وشروطها وآلية تنفيذها. 3. تنسيق قبول الطلبة

---

7 وزارة التعليم العالي، مجلس التعليم العالي، قرار رقم (4/ ج 14/ م ت ع) لعام 2021 بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي للعام 2021/2020.
https://www.mohe.pna.ps/moehe/ministerialsystemsandregulations

8 قرار وزاري رقم (72/ و.ت.ع) لعام 2021 بشأن تعليمات التصديق، وزارة التعليم العالي،
https://www.mohe.pna.ps/moehe/ministerialsystemsandregulations

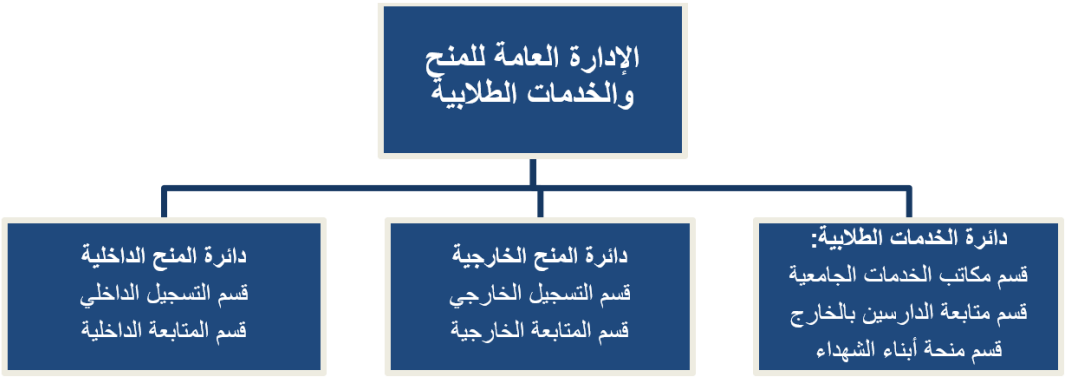
9 الدليل الإجرائي للمنح والمقاعد الدراسية، وزارة التعليم العالي،
https://www.mohe.pna.ps/moehe/ministerialsystemsandregulations

10 تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول مدى كفاءة وفعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ايلول 2019، ص ص 25–36.

11 وزارة التعليم العالي، https://www.mohe.pna.ps/hierarchy/Directorates-General-of-Higher-Education/DG-University-Education

الفلسطينيين في الجامعات من خارج الوطن في الدول التي يوجد معها اتفاقيات ثقافية. 4. الاتصال الدائم مع السفارات الفلسطينية في الخارج بما يختص بالمنح الدراسية والمقاعد الدراسية (النفقة الخاصة)، ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات فيما يختص بالمنح. 5. تنسيق سفر الطلبة والتحاقهم بجامعاتهم. 6. إصدار التراخيص الخاصة بمكاتب الخدمات الجامعية بعد التنسيق مع وزارة الداخلية ومتابعة عملها. 7. جمع المعلومات اللازمة وإعداد خطط الإيفاد حسب الاحتياجات الوطنية، بالتعاون مع الجهات الحكومية الأخرى، ووضع أسس الإيفاد.

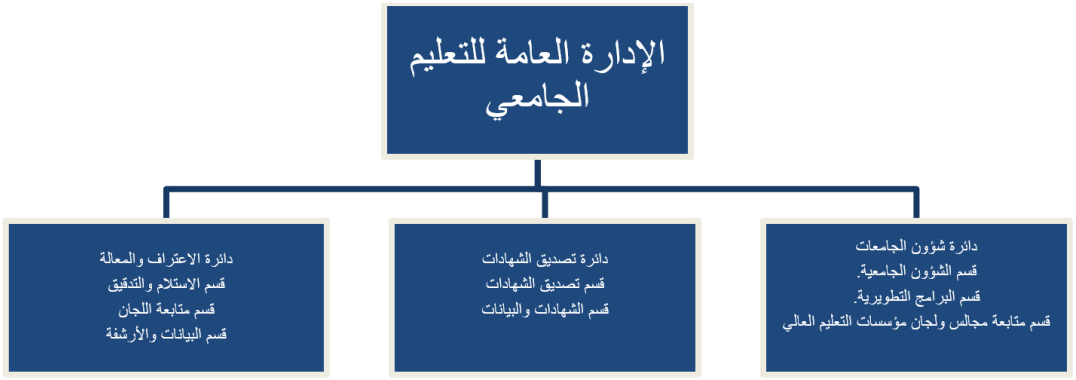
وتتضمن هيكلية الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية عددًا من الدوائر والأقسام على النحو الآتي:



كما أن هناك لجنة تسمّى لجنة المنح والبعثات تتشكل من خمسة أعضاء من موظفي الوزارة وتكون برئاسة الوكيل.

- **الإدارة العامة للتعليم الجامعي:**

تختص هذه الإدارة بتنفيذ سياسات الوزارة ذات الصلة بالشهادات والاعتراف، من خلال القيام بإجراءات تدقيق الشهادات وتصديقها واستيفاء رسومها، وإصدار وثائق معادلة الشهادات غير الفلسطينية، وفقًا لقرارات اللجان المختصة، وإصدار قوائم خاصة بمؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها، كما تختص بالإشراف على ملف شؤون مؤسسات التعليم العالي، ودراسة ومتابعة احتياجات وشؤون الطلبة في مؤسسات التعليم العالي. وتتضمن هيكلية الإدارة العامة للتعليم الجامعي عددًا من الدوائر والأقسام على النحو الآتي:



- **اللجنة العليا للاعتراف ومعادلة الشهادات غير الفلسطينية**

تُشكل هذه اللجنة بقرار من وزير التعليم العالي، وتكون برئاسته وعضوية أربعة من كوادر الوزارة (الوكيل، رئيس الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية، والمدير العام للتعليم الجامعي، والمستشار القانوني للوزارة) وستة أعضاء يختارهم الوزير من ذوي الاختصاص والخبرة لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

وتتولى اللجنة إقرار تشكيل اللجان الفنية، والمصادقة على قراراتها وتوصيتها، والاطلاع على تقاريرها وتقييم أعمالها، وإلغاء أي وثائق معادلة يثبت عدم صحة المعلومات المتعلقة بها، والبت في الشهادات التي ترفض اللجان الفنية

الاعتراف بها، والنظر في الاعتراضات المقدمة على قرارات المعادلة، والبت في أي قضايا لم يعالجها نظام الاعتراف والمعادلة[12].

- **اللجان الفنية للاعتراف والمعادلة**

تُشكّل هذه اللجان بتنسيب من مدير عام التعليم الجامعي ومصادقة اللجنة العليا للاعتراف والمعادلة، عددها أربع لجان، ويتراوح عدد أعضائها بين ثلاثة أعضاء وستة، ويرأس المدير العام كافة اللجان، وتعمل دائرة معادلة الشهادات كسكرتاريا لها، وتتولى البتّ في طلبات الاعتراف والمعادلة، خلال اسبوعين من استكمال الوثائق المطلوبة.

كما تتضمن هيكلية الوزارة العديد من الإدارات والوحدات الأخرى ذات العلاقة بموضوع الدراسة، ومنها دائرة النوع الاجتماعي، ووحدة الرقابة الداخلية، ووحدة الشكاوى.

حجم الخدمات المقدمة لدى الإدارتين السابقتين

وفقا لإحصائيات وزارة التعليم العالي في العام الدراسي 2021/2020، فقد تم تقديم 991 منحة خارجية، و1,110 منح داخلية، و 300 منحة مقدمة من مجموعة الاتصالات، و394 مقعدًا دراسيًّا في الأردن، كذلك فقد جرى معادلة 710 شهادات صادرة عن مؤسسات تعليم عالٍ غير فلسطينية، وشهادات ثانوية عامة غير فلسطينية، والتصديق على 58,812 شهادة صادرة عن مؤسسات تعليم عالٍ فلسطينية وغير فلسطينية[13].

أما في العام الدراسي 2023/2022 فقد تم تقديم 1216 منحة خارجية، و463 منحة داخلية، توزعت بين الذكور والإناث، كما في الجدول الآتي:

إحصائية بأعداد المنح للعام 2022/ 2023			
المنح	العدد الكلي	الذكور	الإناث
المنح الخارجية	1216	996	220
المنح الداخلية	463	117	346
المجموع	1679	1113	556

المصدر: الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية في وزارة التعليم العالي، رام الله، 2023.

وفيما يتعلق بالواقع المؤسسي والسياساتي للنوع الاجتماعي في وزارة التعليم العالي، فقد أشارت الأستاذة فداء خير الدين مديرة وحدة النوع الاجتماعي في وزارة التعليم العالي إلى قيام الوزارة بإدراج وحدة النوع الاجتماعي في هيكليتها حديثًا، بعد فصل الوزارتين، وبينت أن الوحدة في إطار وضع خطة إستراتيجية، تأخذ بالاعتبار موضوع النوع الاجتماعي في كافة إدارات الوزارة وخدماتها، فضلًا عن سعيها لإقامة وحدات خاصة بالنوع الاجتماعي في كافة مؤسسات التعليم العالي، وربطها بوحدة النوع الاجتماعي في الوزارة، ومن ثَمّ فإنه لا يوجد حتى تاريخه أي سياسات أو تعليمات محددة تتعلق بالنوع الاجتماعي في الخدمات التي تقدمها الوزارة. **من ناحية أخرى تشكل نسبة الموظفات نحو 65% من موظفي الوزارة، غالبيتهن يعملن في الإدارات الخدمية، لا سيما تلك التي تركز عليها الدراسة، حيث تشكّل الإناث أغلبية في هذه الإدارات، ومع ذلك فإن تركيبة اللجان المختصة، كلجنة المنح واللجنة العليا واللجان الفنية لمعادلة الشهادات، فإن عدد النساء فيها قليل..** [14]

12 قرار مجلس الوزراء رقم 7 لسنة 2020 بنظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها، مصدر سابق.
13 تقرير أداء الحكومة الثامنة عشرة الأمانة العامة لمجلس الوزراء، رام الله، أيار 2021. https://www.mohe.pna.ps/services/General-Services/guides
14 مقابلة شخصية مع أستاذة فداء خير الدين مدير وحدة النوع الاجتماعي في وزارة التعليم العالي، الأحد 2023/5/7.

وبناء على ما تقدم تتنوع البنية المؤسسية التي تتولى تنفيذ الخدمات التي تقدمها وزارة التعليم العالي، بين إدارات ووحدات إدارية وبين لجان متخصصة عليا وفنية، ومما لا شك فيه أن وجود هذه اللجان المختصة التي تتولى البت في القرارات النهائية المتعلقة ببعض الخدمات المهمة التي تقدمها الوزارة، ولا سيما ما يتعلق بالمنح ومعادلة الشهادات، يعزز من الشفافية والنزاهة في آليات اتخاذ القرار في هذا الجانب. ومع ذلك فإن عدم وضوح معايير العضوية في العديد من هذه اللجان، وغياب تمثيل واضح للمرأة فيها كما هو الحال في لجنة المنح والعديد من اللجان الفنية للمعادلة، وعدم النص على آليات العمل واتخاذ القرار فيها، بالنسبة للجمهور، وعدم نشر التقارير والنتائج لبعض أعمال اللجان وتفسير قراراتها؛ فإن ذلك كله يؤثر سلبًا على الشفافية والنزاهة في أعمالها والتأكيد على حصانتها أمام التأثيرات والضغوط الداخلية والخارجية.

هذا بالإضافة إلى أن بعض الخدمات تقدم خارج إطار عمل وزارة التعليم العالي ودون معرفتها، مثل بعض المنح الدراسية الداخلية والخارجية، فهناك منح تمر عبر السفارات، وتمنح لطلاب دون علم الوزارة، وأخرى تمنح للموظفين دون الرجوع للوزارة[15].

من جهة أخرى فإن حجم الكادر الذي يتولى تقديم الخدمة قليل (6 موظفين)، ويحتاج إلى تعزيز، في ظل ضغط العمل في هذه الإدارات، إذ يتعرض العاملون في تقديم الخدمات التي تركز عليها الدراسة لمخاطر وضغوط ومحاولات للتأثير عليهم، لا سيما من ذوي النفوذ؛ الأمر الذي يقتضي تعزيز الحصانة لديهم ماديًا ومعنويًا.

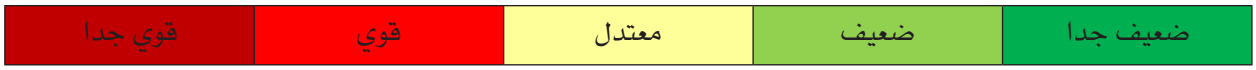
15 تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول مدى كفاءة وفعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية، مصدر سابق، ص 26.

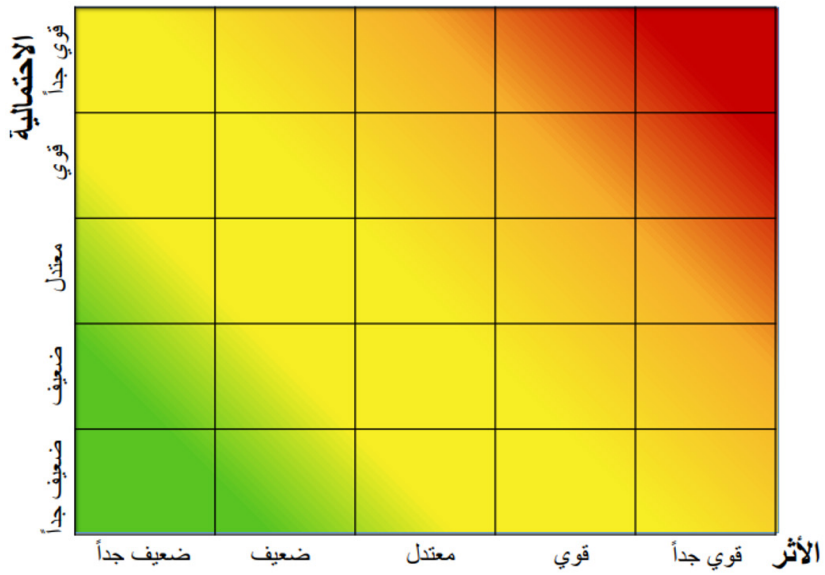
3. مخاطر الفساد في الخدمات المقدمة من وزارة التعليم العالي

تركز عملية إدارة مخاطر الفساد وفقا للمنهجية التي طورها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP[16] على تحديد الانحرافات في القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسة، ويقصد بالانحراف هنا أنه: الانحراف الذي يحدث بسبب تسخير متخذ القرار للقرار من أجل الحصول على مكاسب شخصية له أو لأحد معارفه، سواء أكانت المكاسب مادية أم معنوية، وهو ما يعني الانحراف في القرار الإداري بنيّة الفساد. وتتضمن منهجية إدارة مخاطر الفساد مجموعة من الخطوات، على النحو الآتي:

اولا: تحديد خريطة تدفق العمل أو الإجراءات الخاصة بالعمل أو تقديم الخدمة، وتسمى شجرة القرارات التي تؤثر على مسار سير العمل أو تقديم الخدمة والجهات المختصة بإصدار هذه القرارات.

ثانيا: تقييم مخاطر الفساد عبر التعرف على صور الانحرافات المتوقعة في القرار الإداري وأشكالها، واحتمالية حدوثها، من خلال تحليل الدوافع التي تزيد من احتمالية وقوع الانحرافات، وتقييم الأثر المترتب عليها، والضوابط التي تجعل من الانحراف أمرًا مستبعدًا. ويتم التعبير عن احتمالية الانحراف والأثر المترتب عليه وفقًا للمؤشر الآتي:





ثالثا: السيطرة على المخاطر، من خلال البحث عن ومناقشة خيارات الإصلاح المتاحة لتفادي وقوع الإنحرافات أو أفعال الفساد ومعالجة آثارها السلبية، بتقليل الفائدة التي يمكن للشخص الفاسد الحصول عليها من الانحراف في القرار الإداري، وبزيادة المخاطر التي يمكن أن يواجهها عند التسبب بالانحراف في القرارات وإتيان أفعال الفساد.

شكل: الخطوات التي تتضمنها عملية إدارة مخاطر الفساد

16 Conceptual Framework, Corruption Risk Assessment At Sectoral Level, United Nations Development Programme UNDP, United Nations Plaza New York, NY, 10017 USA,2018 .انظرأيضا، الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، هيئة مكافحة الفساد والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة/ نزاهة، 2020 .

تطبيق خطوات منهجية إدارة مخاطر الفساد على موضوع الدراسة:
تقوم الدراسة في هذا القسم على تطبيق خطوات منهجية إدارة مخاطر الفساد على الخدمات المقدمة من وزارة التعليم العالي، وتحديدًا خدمة المنح والمقاعد الدراسية وخدمة الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية وخدمة تصديق الشهادات، وذلك من خلال التركيز على شجرة القرارات الإدارية المتعلقة بهذه الخدمات، وتحديد الانحرافات في نقاط اتخاذ القرار، واحتماليات وقوعها، وتقييم الأثر المترتب على ذلك، والخيارات الممكنة للسيطرة على مخاطر الفساد، ومعالجة آثارها في حالة وقوعها.

3.1 إدارة مخاطر الفساد في تقديم خدمة المنح والمقاعد الدراسية

تشمل خدمة المنح تلك المنح المقدمة من جهات خارجية كالدول العربية والأجنبية، والمنح الداخلية في فلسطين، بما فيها منحة الرئيس الخاصة بالعشرة الأوائل في امتحان الثانوية العامة/ التوجيهي في الفرعين العلمي والأدبي، والطلبة الثلاث الأوائل في الفرعين الصناعي والريادة والأعمال، والأول على كل فرع من الفروع الأخرى، والأول على كل مديرية في كل من الفرعين العلمي والأدبي، والمنحة المالية المقدمة من مجلس الوزراء للطلبة في الجامعات الفلسطينية، والمنح المقدمة من بعض المؤسسات الوطنية، مثل منحة شركة الاتصالات، كما تشمل أيضا المقاعد الدراسية المقدمة من قبل الأردن التي يتم من خلالها معاملة الطالب الفلسطيني معاملة الطالب الأردني من حيث الرسوم والأقساط الجامعية.

ويتم تقسيم المنح الخارجية مناصفة بين طلبة الداخل والشتات، حيث تتولى وزارة التعليم العالي تنفيذ المنح الداخلية والخارجية المخصصة للطلبة من الداخل (الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة)، أما الطلبة الفلسطينيون في الشتات فتتولى دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير الفلسطينية المسؤولية عن تنفيذ المنح المخصصة لهم. ومن ثم فإن دراسة إدارة مخاطر الفساد تركز على القرارات الإدارية الصادرة عن وزارة التعليم العالي تحديدًا، مع الإشارة إلى ضرورة دراسة إدارة مخاطر الفساد في المنح الدراسية التي تنفذها دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير التي تشير بعض الشكاوى لوجودها.

3.1.1 تتمثل سلسلة القرارات الإدارية المتعلقة بتنفيذ المنح من قبل وزارة التعليم العالي بمجموع من الخطوات، على النحو الآتي[17]:

- الإعلان عن المنح من خلال الصحف المحلية بإعلان مختصر، وعلى الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم العالي بشكل تفصيلي لكافة المعلومات عن طبيعة المنحة والجهة المقدمة لها والشروط والإجراءات الخاصة بالتقديم لها. وفي المنح الداخلية يتم الإعلان كذلك في الجامعات الفلسطينية عبر عمادة شؤون الطلبة في كل جامعة.

- تقديم الطلبات: تقدم طلبات الحصول على المنح لدى الإدارة العامة للمنح في الوزارة، أو من خلال مكاتب الوزارة في نابلس والخليل وغزة، أو ما يتم تحديده من أماكن أخرى في الإعلان الخاص بالمنحة. وبالنسبة للمنح الداخلية يتم تحديد مكان معين للتقديم في قطاع غزة، ويتم استقبال الطلبات خلال المدد المحددة زمنيًا لذلك، ولا يتم قبولها في حال تجاوز هذه المدد إلا في حالات استثنائية، وينبغي أن يرفق بالطلبات كافة الوثائق المطلوبة؛ إذ لا تنظر الوزارة في الطلبات التي لا تستكمل فيها الوثائق، ويحصل كل مقدم طلب على رقم خاص لضمان حقه.

- فرز الطلبات: تدرج الطلبات المستوفية للشروط على قاعدة البيانات، وتعرض على لجنة المنح والبعثات في الوزارة أو لجنة مشتركة من الوزارة والدولة المانحة.

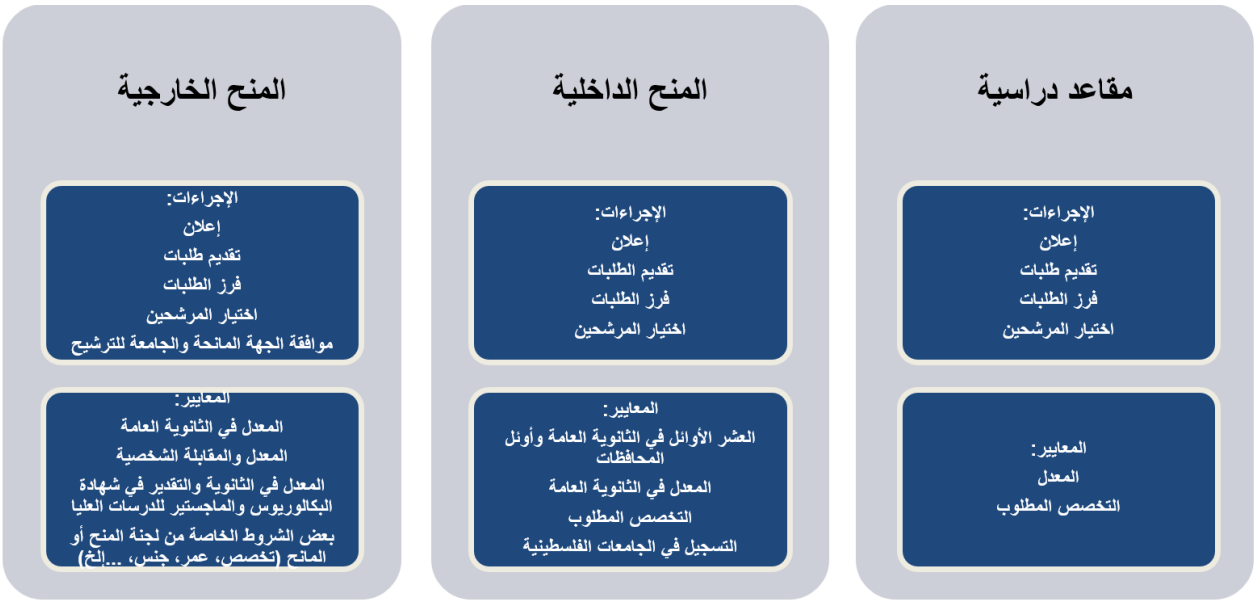
- معايير اختيار المرشحين وآلياتها: يُعتمد معدل الثانوية العامة أو ما يعادلها فيما يتعلق بالمنح الخارجية للبكالوريوس وذلك كأساس للاختيار النهائي للمرشحين، والمعدل والمقابلة الشخصية في بعض المنح الأخرى حيث يخضع المرشحون للمقابلة من لجنة مشتركة بين الوزارة والجهة المانحة، ويتم تحديد المرشحين بالشكل النهائي في بعض المنح بناء على المقابلة، بغض النظر عن معدل الطالب في الثانوية العامة إذا كانت المقابلة أحد متطلبات الترشح. ويتم اعتماد العدد

17 الدليل الإجرائي للمنح والمقاعد الدراسية، وزارة التعليم العالي، مصدر سابق.

النهائي للمرشحين في كل تخصص، وفقًا للعدد الذي تخصصه الجهة المانحة، وإذا لم يكتمل العدد يتم الإعلان للمنحة مرة أخرى اذا كان الوقت من قبل الدولة المانحة يسمح بذلك. أما معايير الاختيار للمرشحين في منح الدراسات العليا فتتضمن معدل الثانوية العامة ومعدل الطالب في مرحلة البكالوريوس، بالإضافة إلى معدل الماجستير في منح الدكتوراه، والمقابلة الشخصية إذا كانت متطلّبًا، وأي شروط أخرى تحددها لجنة المنح أو الجهة المانحة (العمر، الجنس، الحصول على قبول جامعي، اللغة، طبيعة التخصص والحاجة إليه...إلخ) ويتم اتخاذ القرار النهائي بالمرشحين من قبل لجنة المنح أو لجنة مشتركة مع الجهة المانحة. أما المنح الداخلية فهي غالبًا ما تعتمد معدل الثانوية العامة، فمنحة الرئيس توزع على العشرة الأوائل في الفروع المختلفة، وعلى أوائل المحافظات، ومنحة مجلس الوزراء تعتمد المعدل والتسجيل في الجامعات الفلسطينية وعلى حجم المبلغ المخصص من مجلس الوزراء، حيث يتم توزيع المبلغ وفق الآليّة التي يحددها وزير التعليم العالي، ويصرف قيمة القسط الجامعي وحسب إيصال الدفع الصادر عنها. وتحدد شروط ومعايير المنح المقدمة من المؤسسات الوطنية في إطار كل منحة، وهي تعتمد في العادة المعدل والتخصص والوضع الاجتماعي للطالب، أما منح الجامعات فتعتمد المعدل والتخصصات التي تحددها الجامعات، وتتمثل في الإعفاء من الرسوم خلال فترة الدراسة من قبل الجامعات. وأخيرا تعتمد المقاعد الدراسية المقدمة من الأردن على معيار المعدل والتخصصات التي يتم تحديدها من الأردن.

- الإجراءات بعد اختيار المرشحين: لا يعتبر الترشيح من قبل الوزارة في المنح الخارجية نهائيًا إلا بعد موافقة الدول المانحة والجامعة المرشح لها الطالب. ويستطيع المرشح الاعتذار عن قبول المنحة عند إبلاغه بالترشيح، وقبل تقديمه سند الكفالة العدلية من المحكمة الذي يتعهد ويلتزم فيها بالالتحاق بالمنحة والعودة إلى الوطن بعد انتهاء الدراسة، وإذا اعتذر الطالب عن المنحة، بعد ذلك تقدم الوزارة سند الكفالة للمحكمة لاتخاذ الإجراء بحقه، وقد يكون دفع تكاليف المنحة أو أي إجراء آخر. ويفقد الطالب المستنكف عن المنحة بعد ترشيحه رسميًّا دون مبرر مقبول حقه في التقدم لأي منحة أخرى في الوزارة.

شكل: مسار العمل والإجراءات الخاصة بتنفيذ المنح



3.1.2 تقييم مخاطر الفساد في خدمة المنح والمقاعد الدراسية

يتطلب تقييم مخاطر الفساد في خدمة المنح تحديد أشكال الانحراف الممكنة في القرارات الإدارية المتعلقة بهذه الخدمة وصوره، والأثر المترتب عليه في حالة وقوعه. ويمكن تحديد مجموعة من نقاط القرارات الإدارية والانحرافات الممكنة فيها، على النحو الآتي:

- نقطة القرار رقم (1) تتمثل في تعدد الجهات التي تتولى تقديم خدمة المنح، فالمنح يتم اقتسامها مناصفة بين الداخل الفلسطيني والشتات، وعليه فإن وزارة التعليم العالي تتولى المسؤولية عن تنفيذ نصف المنح الدراسية وهي المنح المقدمة للطلبة من داخل الأراضي الفلسطينية، بينما تقوم دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير الفلسطينية

بتنفيذ القسم الثاني منها، ومن ثم فإن دليل الإجراءات المتعلق بالمنح الدراسية الصادر عن وزارة التعليم العالي، وما يتضمنه من إجراءات تضمن النزاهة والشفافية والمساءلة في تنفيذ المنح الدراسية يتم الالتزام به من قبل الوزارة فقط، أي يتعلق بنصف المنح الدراسية فقط، وهو ما يشكل انحرافًا في القرار الإداري؛ لعدم فحص مخاطر الفساد في تنفيذ المنح المخصصة للشتات الفلسطيني.

إن احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري تبدو قوية؛ نظرًا لتعدّد الجهات وتداخلها، فيما يتعلق بمنح الشتات بين دوائر منظمة التحرير والسفارات الفلسطينية في الخارج، وضعف الرقابة عليها، وقد يكون الأثر المترتب على الانحراف قويًا جدًا؛ نظرا لكون الأمر يتعلق بنصف المنح الدراسية المقدمة للشعب الفلسطيني.

احتمالية الانحراف/ قوي	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (2) تتعلق بما ورد في دليل إجراءات المنح من نص يتعلق بالإعلان عن المنح والمقاعد الدراسية عبر الصحف المحلية والمواقع الإلكترونية للوزارة، والانحراف في القرار الإداري يتمثل في عدم كفاية الصحف المحلية كمصدر للمعلومات، في ضوء التطور الواسع في وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي، ومن ثم بروز احتمالية عدم وصول المعلومات لكل الفئات المستهدفة، وتعذّر القدرة على التنافس على هذه المنح من قبل العديد من الطلبة، إضافة إلى أن الإعلان عن تفاصيل المنح يتم فقط على الموقع الرسمي للوزارة، وفي هذا المجال أشار الدكتور شادي الحلو مدير عام الإدارة العامة للمنح أن الإعلان عن المنح يتم بالصحف ومواقع الوزارة وعبر وسائل الإعلام الأخرى وفي وسائل التواصل الاجتماعي[18].

إن احتمالية وقوع الانحراف تبدو ضعيفة؛ نظرًا لقيام الإدارة العامة للمنح بمعالجة الموضوع من خلال النشر الواسع للإعلانات عن المنح، ومع ذلك فإن اقتصار النص في دليل المنح على النشر في بعض الوسائل، واقتصار نشر تفاصيل المنح فقط على الصفحة الرسمية للوزارة، يفتح المجال للسلطة التقديرية والاجتهادات إيجابا أو سلبا، أما الأثر لهذا الانحراف فقد يكون قويًا؛ بالنظر إلى إمكانية فقدان الفرصة للمنافسة على المنح لدى البعض، نتيجة لعدم وصول المعلومات للفئة المستهدفة في الوقت المناسب، ولا سيما الفئات المهمشة منها..

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (3) تحصر تقديم المنح الدراسية في مقر الوزارة وبعض مكاتبها (نابلس، الخليل، غزة)، وفقًا لما جاء في نص الدليل، وهذا يشكّل انحرافًا في القرار الإداري؛ كونه يشترط تقديم الطلبات وجاهيًا وباليد كشرط لقبول الطلب، كما يشير دليل إجراءات المنح لذلك؛ وهو ما يضع الكثير من العقبات أمام تقديم العديد من الطلبة في المحافظات الأخرى لطلبات المنح، لا سيما الفتيات اللاتي يقطنّ في مدن وبلدات تبعد عن مقر الوزارة أو ومكاتبها في نابلس والخليل، في ظل ثقافة مجتمعية محافظة تحدّ من إمكانية تنقّل الفتيات من أماكن سكنهن في مناطق ريفية أو بعيدة، ويزداد الأمر صعوبة مع اشتراط إرفاق الطلبات بالوثائق والأوراق الثبوتية المعتمدة، وعدم النظر في الطلبات الناقصة؛ وهو ما يعني بالضرورة تفويت الفرصة على قسم من الطلاب للتنافس من أجل الحصول على المنح، وقد أشار الدكتور شادي الحلو أن عملية تقديم الطلبات للمنح تتم إلكترونيا، ولكن على الطالب أن يقوم بتسليم الشهادات والوثائق المطلوبة، في الأماكن المحددة في الضفة وغزة، خلال المدة المحددة في الإعلان. وتعتبر الوثائق الورقية المصدّقة متطلبًا للدول المانحة، وضيق الوقت لا يسمح بتسلمها لاحقا[19]. وفي كل الأحوال تبقى المخاطرة في عدم وصول الطلبات خلال الوقت المحدد قائمة؛ بسبب الظروف العامة السائدة وإجراءات الاحتلال.

إن احتمالية وقوع الانحراف تبدو معتدلة؛ بالنظر لغياب النص في الدليل على تقديم الطلبات إلكترونيا، واستمرار قبول الطلب بتسليم الوثائق ورقيًا في موعد تقديم الطلبات، ناهيك عن الإشكاليات التي تبرز في تقديم الطلب إلكترونيًا،

18 مقابلة شخصية مع الدكتور شادي الحلو، مدير عام الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية، الأربعاء، 2023/4/12 والاثنين بتاريخ 2023/4/17.
19 مقابلة شخصية مع الدكتور شادي الحلو، مصدر سابق.

حيث تكثر شكاوى المتقدمين للمنح في هذا المجال، لا سيما مع غياب تعليمات أو دليل لعملية تعبئة الطلبات[20]، فغياب النص يبقي المجال للسلطة التقديرية وللاجتهادات سلبًا أو إيجابًا، أما الأثر الذي يترتب على الانحراف فقد يكون قويًا؛ لما قد ينتج عنه من فقدان الفرصة لدى بعض المتقدّمين على المنافسة.

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (4) تشير إلى إمكانية قبول الطلبات بعد انتهاء الوقت المحدد لتقديمها في حالات استثنائية، كما جاء في دليل الإجراءات. ومن المعلوم أنه أينما وجدت الاستثناءات فإن ذلك يشكّل مجالًا للانحراف في القرار الإداري وإمكانية التأويل والتفسير، لا سيما إذا لم يتم تحديد الحالات الاستثنائية وحصرها بصورة واضحة ومعلنة، وقد بين الدكتور شادي الحلو أن الاستثناء هنا يتعلق بحالة عامة مرتبطة بسياسات الاحتلال الإسرائيلي وقيوده، وليس بحالات فردية، إذ يُغلق النظام إلكترونيا في الموعد المحدد، ولا يسمح بأي استثناءات.

إن احتمالية وقوع الانحراف ضعيفة؛ نظرًا لتشديد النص على حالات لا يمكن تجاوزها، ولكون النظام كما تمت الإشارة لذلك سابقًا يغلق إلكترونيا، ومع ذلك فإن الأثر المترتب على عدم تحديد الاستثناءات بوضوح يمكن أن يكون قويا؛ كونه يمكّن أصحاب هذه الطلبات على المنافسة والترشح للمنح دون وجه حق أحيانًا، على حساب غيرهم من المتقدمين الملتزمين، واحتمالية قبول طلبات ورفض أخرى؛ نظرًا لفتح المجال للاجتهادات وللسلطة التقديرية، ومن ثَم قد يمس ذلك بجودة الخدمة والثقة بها وبمصداقيتها.

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (5) متطلب شهادة حسن سير وسلوك (السلامة الأمنية) من وزارة الداخلية ومكاتبها في المحافظات بالنسبة لطلبة الضفة الغربية، ومن وزارة الداخلية في رام الله لطلبة قطاع غزة، واعتبار ذلك أحد الوثائق المطلوب تقديمها مع طلب المنحة من الجهة المانحة، وهو ما يشكل انحرافًا في القرار الإداري؛ ذلك أن هذه الوثيقة قد تكون عائقًا أمام الحصول على المنح والمقاعد الدراسية، أو وسيلة لاستبعاد بعضهم، لا سيما من المعارضين.

إن احتمالية وقوع هذا الانحراف تبدو قوية، في ضوء التجارب السابقة التي استخدمت فيه مثل هذه الوثائق لاستبعاد الخصوم، لا سيما في مجال إشغال الوظائف العامة، والترقيات للمناصب العليا، كما أن الأثر المترتب على هذا الانحراف يمكن أن يكون بنفس الدرجة (قويا)؛ نظرا لحرمان البعض من المنحة رغم استيفائه متطلباتها، ومن ثم المس بأسس العدالة وتكافؤ الفرص.

احتمالية الانحراف/ قوي	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (6) رغم الإشارة إلى وجود رقم للطلب، يجب على كل متقدم الحصول عليه عند تقديمه كوسيلة للمتابعة، كما يحصل على نفس الرقم إلكترونيًا، إلا أن الانحراف في القرار الإداري يتمثل في عدم حصول المتقدم للمنحة على الرقم المذكور لأي سبب كان، أو عدم تزويده ما يثبت تقديم الطلب ومرفقاته، سواء من حيث عدد المرفقات أو نوعها عند استلام الطلب، وهذا يجعل من الصعوبة إثبات حق المتقدم في الترشح للمنحة أو سهولة المراجعة لملفه[21]، وتبدو احتمالية الانحراف في القرار الإداري ضعيفة؛ لكون عملية الاستلام للطلب من قبل الموظف المسؤول تجري بعد تدقيق الطلب والوثائق المطلوبة، وقبول الطلب هو إقرار من قبله بأنه مستوف للشروط والوثائق المطلوبة، ومن ثم فإن أي تلاعب أو ضياع يقع على عاتق الموظف الذي وقّع على استلام الطلب، كما أن الأثر لهذا الانحراف ضعيف أيضًا، إذ يمكن تدارك أي خلل في هذا المجال، من خلال العودة إلى قاعدة البيانات وما تتضمنه من وثائق، أو التواصل مع

20 تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول مدى كفاءة وفعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية، مصدر سابق، ص 27
21 تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول مدى كفاءة وفعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية، مصدر سابق، ص 39

صاحب الطلب لاستكمال أي وثائق مفقودة من الطلب بعد الإقرار باستلامه من الموظف المسؤول[22].

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ ضعيف

- نقطة القرار رقم (7) يتم إدراج جميع الطلبات المطابقة للشروط على قاعدة البيانات، ومن ثم تعرض على لجنة المنح والبعثات في الوزارة. ويكمن الانحراف في القرار الإداري في عدم وضوح الإجراءات الخاصة بفرز الطلبات، ومسؤوليات الجهة ذات العلاقة بهذا الشأن، في الدليل الإجرائي للمنح[23]. إن احتمالية الانحراف في القرار الإداري قد تكون ضعيفة؛ لأن كل الطلبات – بمجرد استلامها من الموظف المسؤول من مقدم الطلب – تعدّ مستوفية للشروط والوثائق المطلوبة، وغالبًا ما يتم تحديد الإجراءات والمعايير في الإعلان الخاص بالمنحة، كذلك فإن الأثر المترتب على هذا الانحراف ضعيفة؛ لأن كل الطلبات المستلمة تعرض على لجنة البعثات والمنح.

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ ضعيف

- نقطة القرار رقم (8) اعتماد المقابلات الشخصية كمعيار نهائي، بغض النظر عن المعدل، لاختيار المرشحين لبعض المنح الدراسية (المنحة الهنغارية) من قبل اللجنة المشتركة (لجنة المنح والجهة المانحة)، وهو ما يشكّل انحرافًا في القرار الإداري؛ ذلك أن اختيار المرشحين في معظم التجارب الدولية، وليس فقط للمنح الدراسية، يخضع في العادة لمجموعة من المعايير التي قد تكون مختلفة الأوزان، وليس لمعيار واحد فقط، خاصة وأن المعيار في هذه الحالة يخضع لتقديرات وأحكام شخصية متفاوتة، وهذا يترك مجالًا لتدخل ذوي النفوذ وتأثيرهم على أعضاء اللجنة، ناهيك عن الانحرافات التي تبرز في مواصفات اللجان وآليات اختيارها.

إن احتمالية وقوع الانحراف معتدلة؛ لأن معظم الحالات في هذا الشأن تكون بطلب الجهة المانحة وحضورها للمقابلة في إطار لجنة مشتركة، إلا أن الأثر قد يكون قويًا في حالات أخرى لا يكون ذلك شرطا للجهة المانحة إذا ما تم اعتماد المقابلة كمعيار وحيد للترشيح.

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (9) قيام لجنة المنح بتحديد شروط خاصة لبعض المنح الدراسية، ويكمن الانحراف في القرار الإداري إذا لم تكن هذه الشروط مطلبا للجهة المانحة، أو لم يتم الإعلان عنها في الإعلان الخاص بالمنحة؛ ذلك أن بعض هذه الشروط تحد من قدرة بعضهم على التقدم للمنحة، وقد أشار الدكتور شادي الحلو إلى أن الشروط الخاصة غالبًا ما تكون من الجهة المانحة، أو في بعض المنح كتلك المخصصة لتطوير أداء العاملين في القطاع العام، ومن ثم فإن الشروط الخاصة تصبح أمرًا ضروريًا لتحقيق أهداف المنحة[24].

إن احتمالية وقوع الانحراف ضعيفة؛ كون هذه الشروط هي في بعض المنح التي تهدف للتطوير في القطاع العام، ومع ذلك فإن الأثر لها سيكون قويًا في حال غياب النص الواضح والمعلن لهذه الشروط والمعايير ومبرراتها.

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (10) معايير تشكيل لجنة المنح وآليات عملها واتخاذ القرار فيها. ويكمن الانحراف في القرار الإداري بعدم وضوح المعايير التي يتم بموجبها تشكيل هذه اللجنة واختيار أعضائها، كما أن دليل المنح لا يشير إلى

22 مقابلة مع الدكتور شادي الحلو، مصدر سابق.
23 تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول مدى كفاءة وفعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية، مصدر سابق، ص 42
24 مقابلة شخصية مع الدكتور شادي الحلو، مصدر سابق.

آليات عملها وكيفية اتخاذ قراراتها، والبيانات التي يجب أن تتوفر في اجتماعاتها، والقضايا التي يجب توثيقها في محاضرها، وقد أشار الدكتور شادي الحلو أن اللجنة يشكلها الوزير من 5 أعضاء برئاسة الوكيل[25].

إن احتمالية وقوع الانحراف معتدلة؛ نظرًا لتعدد أعضائها، ووجود دليل إجراءات المنح، إلا أن تأثير هذا الانحراف قد يكون قويًا؛ فغياب النص لمعايير اختيار أعضاء اللجنة وآليات عملها يفتح المجال للسلطة التقديرية وللاجتهادات، ويجعلها عرضة للتأثير عليها وعلى قراراتها والتشكيك في شفافية عملها ونزاهته.

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (11) حق مقدم الطلب في الاعتراض على قرارات الإدارة العامة للمنح أو لجنة المنح عند الإعلان عن نتائجها. ويكمن الانحراف في القرار الإداري بعدم تضمين الدليل الإجرائي للمنح نصًا على هذا الحق أو الإجراءات المتعلقة بكيفية ممارسته، وتبدو احتمالية وقوع الانحراف ضعيفة؛ كون عملية الاعتراض مكفولة من الناحية العملية، فبعد إعلان النتائج ونشرها، يقوم الكثير من أصحاب الطلبات بالمراجعة والاطلاع على التفاصيل، ويقدمون الشكاوى إلى وحدة الشكاوى في الوزارة في حالة عدم الاقتناع، ويتلقى المشتكي ردًا مكتوبًا من الوحدة. أما الأثر المترتب على هذا الانحراف فقد يكون قويًا، خاصة وأن نظام تقديم الشكاوى وآلياتها المعتمدة في الوزارة لا تربط بين الشكاوى المقدمة حول المنح وآليات معالجتها مباشرة، حيث يتم الاستمرار في الإجراءات المتعلقة بالمنحة، بغض النظر عن مدى صحة الشكوى المقدمة[26].

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ قوي

3.1.3 تقييم مخاطر الفساد القائم على النوع الاجتماعي في خدمة المنح

لا بد من الإشارة بداية إلى أن وزارة التعليم العالي تقدم هذه الخدمة لكلا الجنسين الذكور والإناث، ولا يوجد سياسات تمييزية في الإجراءات والقرارات الإدارية، في هذا المجال، باستثناء ما تكون الجهة المانحة قد طلبته من شروط تتعلق بتخصيص نسبة معينة من المنحة للإناث، أو أن تكون المنحة مخصصة للإناث أساسا من المصدر. وتشير المعلومات أن نسبة الطالبات اللواتي لهن فرصة بالمنح الداخلية والخارجية أعلى من الطلاب؛ نظرًا لارتفاع معدلاتهن، إلا أن الثقافة السائدة في المجتمع لا تشجع الإناث على تلقي التعليم في الخارج بعيدا عن العائلة؛ ولذا فإنه غالبًا ما يجبرهم الأهل على الاعتذار عن المنح الخارجية، لا سيما المنح المخصصة لمستوى البكالوريوس. ويمكن تقييم مخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي في خدمة المنح في نقاط القرار الآتية:

- نقطة القرار رقم (12) في القرار الإداري المتعلق بقبول طلبات المنح وفرزه.، ويتمثل الانحراف في القرار الإداري في إمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار هذه العمليات، بالنظر إلى التنافس الكبير الذي يحدث للحصول على هذه المنح، وندرة الفرص في هذا المجال، أما من حيث احتمالية وقوع هذا الانحراف فهو ضعيف جدًا؛ نظرًا لتعبئة الطلبات إلكترونيا من جهة، ولوجود تنوع واضح في الموظفين الذين يتولون هذه المهام من الذكور والإناث، كما أن تاريخ تقديم هذه الخدمة يشير إلى عدم وقوع مثل هذه المظاهر سابقًا. أما الأثر الذي قد يترتب على حدوث هذا الانحراف فهو قوي؛ بالنظر إلى خطورة هذه الجرائم، سواء على المستوى الاجتماعي أو على سمعة المؤسسة.

احتمالية الانحراف/ ضعيف جدا	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (13) قائمة الترشيحات النهائية للمنح. ويتمثل الانحراف في القرار الإداري بإمكانية عدم أخذ طلبات الإناث بجدية في قائمة مرشحي المنح، لا سيما في مرحلة البكالوريوس؛ نظرًا للثقافة الاجتماعية السائدة بعدم

25 مقابلة شخصية مع الدكتور شادي الحلو، مصدر سابق.
26 تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول مدى كفاءة وفعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية، مصدر سابق، ص 27.

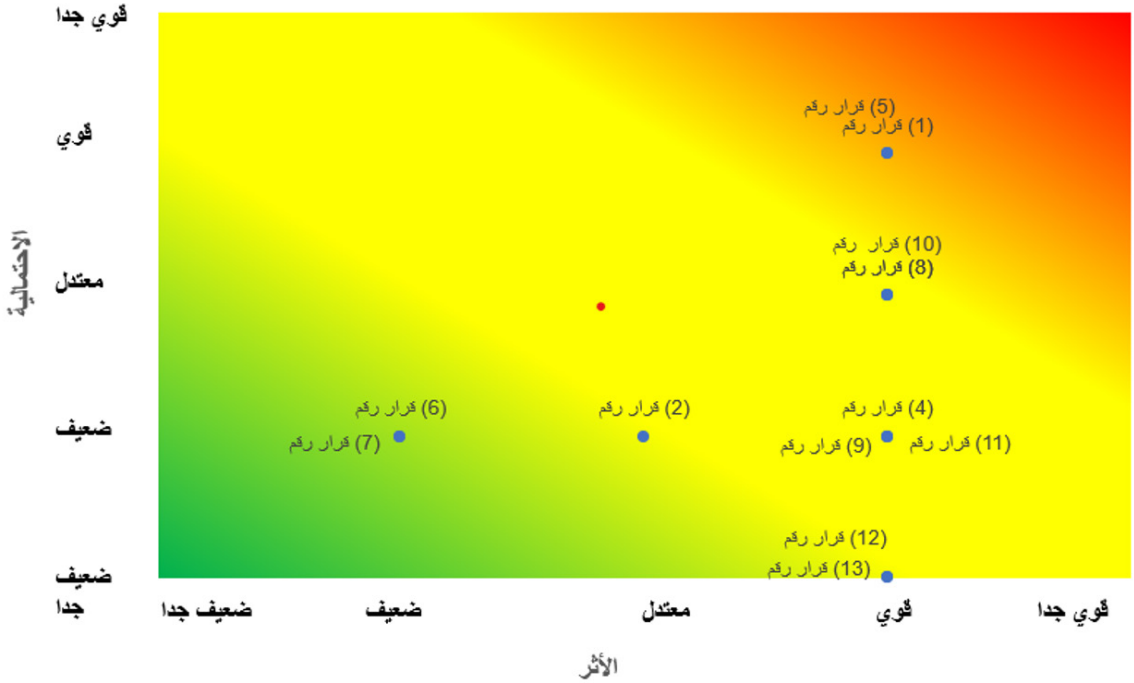
السماح للإناث بالسفر وتلقي التعليم في الخارج وممارسة الضغوط عليهن من الأهالي لتقديم الاعتذار عن قبول المنحة، أو عدم السماح لهن بالسفر بعد أن يتم ترشيحهن، أما احتمالية حدوث الانحراف في القرار الإداري فهي ضعيفة جدًّا؛ نظرًا لصعوبة تجاوز الأطراف ذات العلاقة لمعايير الترشيح المعلنة، ولا سيما معيار معدل التحصيل العلمي، كما أن قرار الترشيح يصدر عن لجنة المنح وليس قرارًا فرديًّا. أما تأثير حدوث مثل هذا الانحراف فهي قوية لفقدان الإناث لفرصة المنح الخارجية وللمس الكبير الذي يمكن أن يحدثه مثل هذا الانحراف.

احتمالية الانحراف/ ضعيف جدا	الأثر المترتب/ قوي

من خلال الاستعراض السابق لصور الانحرافات في القرارات الإدارية المتعلقة بخدمة تقديم المنح والمقاعد الدراسية وتقييم احتمالية وقوع هذه الانحرافات، والآثار السلبية لها؛ يمكن القول إنها تتراوح بين درجة قوي وضعيف جدًّا، علما بأن درجة قوي تتعلق بالانحراف الذي قد يقع نظرًا لعدم وضوح الإجراءات المتعلقة بتنفيذ نصف المنح والبعثات، وهي تلك المخصصة للشتات الفلسطيني وبعض المتطلبات، مثل شرط الحصول على حسن السير والسلوك، وتلك المتعلقة بتوثيق البيانات على قاعدة بيانات موحدة، وعدم وضوح إجراءات فرز الطلبات والمسؤوليات المتعلقة بها، وغياب الإجراءات المتعلقة بالاعتراض على القرارات المتعلقة بالمنح. أما فيما يتعلق بالأثر المترتب على هذه الانحرافات فهو يتراوح بين ضعيف إلى قوي؛ كونه يمس في النهاية بجودة الخدمة المقدمة، والشعور بغياب العدالة، وتزايد الانطباع العام بوجود الفساد.

ومع ذلك، ينبغي الإشارة إلى التطور الملحوظ في الإجراءات الخاصة بتقديم المنح والمقاعد الدراسية التي تقع تحت مسؤولية وزارة التعليم العالي (نصف المنح الدراسية). حيث يتضمن دليل المنح معظم الإجراءات التي تضمن إلى حد بعيد شفافية ونزاهة هذه العملية، فهي تتعامل مع طلبات المنح بشفافية، وتنشر نتائج المنافسات النهائية، وتفتح المجال للتحقق من النتائج أمام ذوي المصلحة في هذا الشأن.

رسم بياني يوضح تقييم مخاطر الفساد في خدمة المنح والمقاعد الدراسية



الاحتمالية						
	قوي جدا					
	قوي	نقطة القرار رقم (12) + (13)	نقطة القرار رقم (2) + (4) + (9) + (11)	نقطة القرار رقم (3) + (8) + (10)	نقطة القرار رقم (1) + (5)	
	معتدل					
	ضعيف		نقطة القرار رقم (6) + (7)			
	ضعيف جدا					
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي	قوي جدا
الأثر						

3.1.4 مواجهة مخاطر الفساد في خدمة المنح والمقاعد الدراسية

هناك العديد من التدخلات التي من شأنها معالجة الانحرافات في القرارات الإدارية المرتبطة بتقديم المنح والمقاعد الدراسية، أو التخفيف من آثارها في حال وقوعها، وذلك على النحو الآتي:

- نقطة القرار رقم (1) يكمن الانحراف في القرار الإداري في تعدد الإجراءات المتعلقة بتقديم خدمة المنح والمقاعد الدراسية؛ نظرًا لتعدد الجهات التي تقدم هذه الخدمة بين وزارة التعليم العالي بالنسبة للمنح في الداخل، ودائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير الفلسطينية بالنسبة للمنح في الشتات، ومن غير الواضح طبيعة الإجراءات المتبعة في هذا الجانب. ويمكن معالجة هذا الانحراف بتوحيد الإجراءات المتبعة في كلتا الجهتين عبر تطبيق دليل المنح المعمول به في وزارة التعليم العالي الذي يضمن درجه كبيرة من نزاهة وشفافية في إجراءات تقديم هذه الخدمة.

- نقطة القرار رقم (2). يكمن الانحراف في القرار الإداري في بروز إمكانية عدم وصول المعلومات عن المنح لجميع الفئات المستهدفة؛ بسبب طريقة النشر واقتصارها على بعض الوسائل والأماكن، كما هو وارد في دليل إجراءات المنح، ويمكن تجاوز هذا الانحراف عبر النص بشكل واضح في دليل الإجراءات على نشر المعلومات المتعلقة بالمنح على نطاق واسع في كافة الصحف ووسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية الرسمية ووسائل التواصل الاجتماعي.

- نقطة القرار رقم (3). يتمثل الانحراف في القرار الإداري في حصر تقديم طلبات المنح وجاهيًا في مقر الوزارة وبعض مكاتبها؛ مما يحول دون قدرة بعض الأشخاص في الوصول لهذه الأماكن في المواعيد المحددة، كالمواطنين في قطاع غزة، ويمكن تجاوز هذا الانحراف بالنص بشكل واضح في دليل الإجراءات على اعتماد آليّة التقديم الإلكتروني للطلبات، كما هو الحال في معظم دول العالم.

- نقطة القرار رقم (4). يكمن الانحراف في القرار الإداري في إمكانية قبول طلبات المنح بعد انتهاء المواعيد المحددة لها استثنائيًا في بعض الحالات، ويمكن تجاوز هذا الانحراف إما بإلغاء الاستثناء، أو بالنص صراحة في دليل الإجراءات على تحديد الحالات الاستثنائية بصورة دقيقة، وإخضاعها للرقابة الصارمة.

- نقطة القرار رقم (5). يكمن الانحراف في القرار الإداري في متطلب شهادة حسن السير والسلوك (السلامة الأمنية) من وزارة الداخلية، باعتبارها إحدى الوثائق المطلوب تقديمها مع طلب المنحة، وهو ما قد يكون عائقًا أمام الحصول على المنح والمقاعد الدراسية، أو وسيلة لاستبعاد بعض الأشخاص لا سيما من المعارضين، ويمكن معالجة هذا الانحراف باعتماد شهادة عدم المحكومية الصادرة عن وزارة العدل، بدلًا عن شهادة حسن سير وسلوك.

- نقطة القرار رقم (6). يكمن الانحراف في القرار الإداري في إمكانية عدم تزويد المتقدم للمنحة ما يثبت تقديم الطلب ومرفقات هذا الطلب، سواء من حيث عدد المرفقات أو نوعها عند استلام الطلب. ويمكن معالجة هذا الانحراف بتسليم مقدم الطلب إقرارًا بتسلّم الطلب ومرفقاته.

- نقطة القرار رقم (7). يكمن الانحراف في القرار الإداري في عدم وضوح الإجراءات الخاصة بفرز الطلبات، ومسؤوليات الجهة ذات العلاقة بهذا الشأن، في الدليل الإجرائي للمنح. ويمكن معالجة هذا الانحراف من خلال تضمين دليل المنح تفصيلًا للإجراءات والمسؤوليات الخاصة بعملية فرز الطلبات.

- نقطة القرار رقم (8). يتمثل الانحراف في القرار الإداري باعتماد المقابلة الشخصية معيارًا نهائيًّا لاختيار المرشحين في بعض المنح، وبغض النظر عن معدل التحصيل العلمي. ويمكن معالجة هذا الانحراف باعتماد مجموعة من المعايير، وبأوزان محددة، لتحديد المرشحين للمنح، كما هو الحال في التطبيقات الدولية للمنافسات والقبولات الجامعية.

- نقطة القرار رقم (9). يكمن الانحراف في القرار الإداري في إمكانية قيام لجنة المنح في وزارة التعليم العالي بتحديد شروط ومعايير خاصة لبعض المنح، ليست مطلبا للجهة المانحة، أو لم تُذكر في إعلان المنحة؛ وقد يؤدي ذلك إلى استثناء بعض المرشحين. ويمكن تجاوز هذا الانحراف بالنص في دليل المنح، تحديدًا للحالات التي يتطلب فيها وضع مثل هذه الشروط وتبريراتها، وإخضاعها للرقابة والمساءلة، أو الاكتفاء بشروط الجهة المانحة، دون فرض شروط أخرى من لجنة المنح.

- نقطة القرار رقم (10). يتمثل الانحراف في القرار الإداري في عدم وضوح معايير تشكيل لجنة المنح، وآليات عملها واتخاذ القرار فيها، وتوثيق بياناتها. ولمعالجة هذا الانحراف ينبغي النص بوضوح في دليل المنح على معايير الاختيار، ومواصفات الأعضاء، وآليات العمل واتخاذ القرار، والبيانات المطلوب توثيقها.

- نقطة القرار رقم (11). يكمن الانحراف في القرار الإداري بعدم تضمين الدليل الإجرائي للمنح إجراءات تمنح مقدمي طلبات المنح حق الاعتراض على قرارات الإدارة العامة للمنح، أو لجنة المنح، عند الإعلان عن نتائجها. ويمكن معالجة هذا الانحراف بتضمين الدليل إجراءات الاعتراض على القرارات الإدارية المتعلقة بالمنحة وكيفية النظر فيها.

3.1.5 مواجهة مخاطر الفساد القائم على النوع الاجتماعي في خدمة المنح

- نقطة القرار رقم (12). يتمثل الانحراف في القرار الإداري في إمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار عمليات قبول وفرز طلبات المنح، بالنظر إلى التنافس الكبير الذي يحدث للحصول على هذه المنح، وندرة الفرص في هذا المجال. ويمكن معالجة هذا الانحراف باعتماد سياسات وقائية تتعلق بهذا النوع من الفساد، وتعميمها على الجهات التي تتولى تقديم الخدمات للجمهور.

- نقطة القرار رقم (13). يتمثل الانحراف في القرار الإداري بإمكانية عدم أخذ طلبات الإناث بجدية في قائمة مرشحي المنح، لا سيما في مرحلة البكالوريوس؛ نظرًا للثقافة الاجتماعية السائدة بعدم السماح للإناث بالسفر وتلقّي التعليم في الخارج. ويمكن معالجة هذا الانحراف باعتماد سياسات تعزز الوعي لدى الأهالي بأهمية منح الفرصة للإناث للاستفادة من المنح الخارجية.

3.1.6 مصفوفة مخاطر الفساد في خدمة المنح والمقاعد الدراسية

نقطة القرار	وصف القرار المنحرف	درجة الاحتمال	مستوى التأثير	آلية المعالجة	المسؤول عن اتخاذ القرار
1	تتولى وزارة التعليم العالي المسؤولية فقط عن تنفيذ نصف المنح بينما تقوم دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير الفلسطينية بتولي المسؤولية عن النصف الثاني	قوي	قوي	تطبيق دليل إجراءات المنح على المنح التي تنفذها دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير، وتشديد الرقابة على مدى الالتزام بهذه الإجراءات.	- دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير. - ديوان الرقابة المالية والإدارية

2	اقتصار النص المتعلق بالإعلان عن المنح على الصحف المحلية وموقع الوزارة.	ضعيف	قوي	تعديل النص بحيث يتم الإعلان في كافة وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي إضافة إلى الصحف وموقع الوزارة.	الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
3	النص على حصر تقديم طلبات المنح في مقر الوزارة وبعض مكاتبها أو أي مكان آخر يرد في الإعلان، وأن يتم تسليم الطلب يدويا.	معتدل	قوي	النص بشكل واضح في دليل الإجراءات على اعتماد آلية التقديم الإلكتروني للطلبات، كما هو الحال في معظم دول العالم	الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
4	النص في الدليل على إمكانية قبول طلبات المنح بعد انتهاء المواعيد المحددة لها استثنائيًا في بعض الحالات، دون تحديد هذه الحالات.	ضعيف	قوي	إما النص على إلغاء الاستثناء، أو النص صراحة على تحديد الحالات الاستثنائية بصورة دقيقة، وإخضاعها للرقابة الصارمة.	الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
5	متطلب شهادة حسن السير والسلوك (السلامة الأمنية) من وزارة الداخلية باعتبارها إحدى الوثائق المطلوب تقديمها مع طلب المنحة، وهو ما قد يكون عائقا أمام الراغبين في الحصول على المنح والمقاعد الدراسية، أو وسيلة لاستبعاد بعضهم، لا سيما من المعارضين.	قوي	قوي	اعتماد شهادة عدم المحكومية الصادرة عن وزارة العدل كبديل عن شهادة حسن السير والسلوك الصادرة عن وزارة الداخلية.	– الإدارة العامة للمنح
6	إمكانية عدم تزويد المتقدم للمنحة ما يثبت تقديم الطلب ومرفقات هذا الطلب، سواء من حيث عدد المرفقات أو نوعها، عند استلام الطلب.	ضعيف	ضعيف	تسليم مقدم الطلب إقرارًا بتسلم الطلب ومرفقاته (وصل استلام).	– الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
7	عدم وضوح الإجراءات الخاصة بفرز الطلبات ومسؤوليات الجهة ذات العلاقة بهذا الشأن.	ضعيف	ضعيف	تضمين دليل المنح تفصيلا للإجراءات والمسؤوليات الخاصة بعملية فرز الطلبات.	الإدارة العامة للمنح
8	وجود نص في دليل المنح على اعتماد المقابلة الشخصية كمعيار نهائي لاختيار المرشحين في بعض المنح، وبغض النظر عن معدل التحصيل العلمي.	معتدل	قوي	اعتماد مجموعة من المعايير وبأوزان محددة لتحديد المرشحين للمنح، كما هو الحال في التطبيقات الدولية للمنافسات والقبولات الجامعية	– الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
9	إمكانية قيام لجنة المنح في وزارة التعليم العالي بتحديد شروط ومعايير خاصة لبعض المنح ليست مطلبًا للجهة المانحة.	ضعيف	قوي	النص في دليل المنح على الحالات التي يتطلب فيها وضع مثل هذه الشروط تحديدًا، وتبريراتها وإخضاعها للرقابة.	الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
10	عدم وضوح معايير تشكيل لجنة المنح وآليات عملها واتخاذ القرار فيها.	معتدل	قوي	النص بوضوح في دليل المنح على معايير الاختيار ومواصفات الأعضاء وآليات العمل واتخاذ القرار.	الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
11	عدم تضمين الدليل الإجرائي للمنح إجراءات تمنح مقدمي طلبات المنح حق الاعتراض على قرارات الإدارة أو لجنة المنح عند الإعلان عن نتائجها.	ضعيف	قوي	تضمين الدليل إجراءات الاعتراض على القرارات الإدارية المتعلقة بالمنحة وكيفية النظر فيها .	الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية
12	ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار عمليات قبول طلبات المنح وفرزها، بالنظر إلى التنافس الكبير الذي يحدث للحصول على هذه المنح، وندرة الفرص في هذا المجال.	ضعيف جدا	قوي	اعتماد سياسات وقائية تتعلق بهذا النوع من الفساد وتعميمها على الجهات التي تتولى تقديم الخدمات للجمهور.	وزارة التعليم العالي.
13	إمكانية عدم أخذ طلبات الإناث بجدية في قائمة مرشحي المنح خاصة في مرحلة البكالوريوس.	ضعيف جدا	قوي	اعتماد سياسات تعزز الوعي لدى الأهالي بأهمية منح الفرصة للإناث للاستفادة من المنح الخارجية.	وزارة التعليم العالي

3.2 إدارة مخاطر الفساد في خدمة الاعتماد أو المعادلة للشهادات العلمية

تتمثل خدمة معادلة الشهادات بإصدار وثائق معادلة للشهادات والدرجات العلمية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية بمختلف مستوياتها، إضافة إلى إصدار وثائق معادلة لشهادات الثانوية العامة الأجنبية. ويتولى تقديم هذه الخدمة دائرة معادلة الشهادات في الإدارة العامة للتعليم الجامعي في الوزارة، وذلك من خلال اللجنة العليا للاعتراف والمعادلة، واللجان الفنية المتخصصة.

3.2.1 سلسلة القرارات الإدارية المتعلقة بتنفيذ معادلة الشهادات[27]

- يقوم الشخص المعني أو وكيله بتقديم طلب المعادلة أو الاعتراف بالشهادة العلمية إلى الإدارة العامة للتعليم الجامعي في الوزارة، على النموذج المخصص لذلك، وإرفاقه بصور مصدقة عن الشهادات والوثائق المطلوبة.

- يتم رفع الطلب من الإدارة العامة للتعليم الجامعي إلى اللجنة الفنية ذات العلاقة؛ للتحقق من الوثائق المرفقة، حيث تتولى اللجنة البت في الطلب، خلال مدة أسبوعين من تقديمه مستوفيًا كافة الوثائق المطلوبة، وترفع التوصية بالمعادلة إلى اللجنة العليا للاعتراف ومعادلة الشهادات؛ لإصدار القرار.

- في حالة رفض اللجنة الفنية طلب المعادلة يحال الطلب والتوصية إلى اللجنة العليا، ومن حق مقدم الطلب تقديم تظلّم للجنة، خلال 30 يومًا من تاريخ تبليغه بقرار رفض الطلب خطيًا، وتقوم اللجنة العليا بالبت في التظلم، خلال 60 يومًا من تاريخ تقديمه، ويحق لمقدم الطلب الطعن بقرار اللجنة العليا لدى المحكمة المختصة.

- تتمثل الشروط والمتطلبات لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية في: أن تكون المؤسسة الصادر عنها الشهادة معترفًا بها من قبل وزارة التعليم العالي، الحصول مسبقًا على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها، الانتظام في الدراسة المدة الزمنية المحددة لكل مستوى علمي، ويربط نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن المؤسسات التعليمية غير الفلسطينية مدة الانتظام لكل درجة علمية (وفقا لنظام المؤسسة التعليمة التي تمنح الشهادة العلمية، إرفاق الأطروحة في حالتي الماجستير والدكتوراه، اشتراط نشر بحثين في مجلات علمية محكمة بمواصفات يحددها النظام في حالة الدكتوراه، الالتزام بمعدلات القبول في التخصصات المختلفة، تبعًا للتعليمات الصادرة عن مجلس التعليم العالي عند الالتحاق بالدراسة.

3.2.2 تقييم مخاطر الفساد في خدمة معادلة الشهادات

بناء على تتبع سلسلة الإجراءات وشجرة القرارات المتعلقة بخدمة معادلة الشهادات العلمية الصادرة عن المؤسسات التعليمية غير الفلسطينية، فإنه يمكن تحديد مجموعة من الانحرافات في نقاط القرار الإداري، وذلك على النحو الاتي:

- نقطة القرار رقم (1) تشكيل اللجنة العليا للاعتراف ومعادلة الشهادات، إذ يتولى وزير التعليم العالي تشكيل هذه اللجنة، وفقًا للمادة 3 من نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات رقم 7 لعام 2020. ويتمثل الانحراف في القرار الإداري هنا في عدم اشتمال النص في النظام على المعايير المعتمدة لقيام الوزير باختيار أعضاء اللجنة من خارج الوزارة، وهم 6 من 11 عضوًا، فالمعايير التي ينص عليها النظام هي مراعاة التخصص والخبرة وتمثيل مناسب للمرأة ، ومن ثم يمتلك الوزير سلطة تقديرية في اختيار أعضاء اللجنة؛ خاصة وأنها برئاسته من جهة، وبقية الأعضاء الآخرين هم من كوادر الوزارة من جهة أخرى، وهو ما قد يشكل مدخلا لممارسة الضغوط على الوزير للتدخل في قرارات اللجنة والتأثير عليها، من ذوي النفوذ والمصلحة. إن فرصة وقوع الانحراف في القرار الإداري تبدو معتدلة، فالتجربة تشير إلى أن أعضاء هذه اللجنة هم جميعًا من حملة شهادات الدكتوراه في مختلف التخصصات، من مختلف الدول، والعاملين في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية، والنقابات المهنية مثل نقابة المهندسين والأطباء، إلا أن بعض الوقائع السابقة تشير إلى وجود احتمالية لحصول ذلك، إذ قامت اللجنة العليا بإعادة النظر في ملفات معادلة بعد سنوات من رفضها[28]. ومع أن نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات قد تضمن في المادة 7 بند رقم 4 منه تحصينًا لأعضاء اللجنة

27 قرار مجلس الوزراء رقم 7 لسنة 2020 بنظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها، الوقائع الفلسطينية، العدد 169، بتاريخ 2020/7/22.
28 معادلة الشهادات العلمية العليا في وزارة التعليم العالي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2015، ص 4.

العليا بتحديد حالات محددة لإنهاء عضوية اللجنة، ولم يترك قرار تغيير اللجنة بيد الوزير، إلا أنه في حالة وقوع هذا الانحراف فإن الأثر المترتب عليه سيكون قويًا؛ فهو يمس باستقلالية اللجنة ومصداقية قراراتها، ومن ثم المس بجودة الخدمة، وثقة الجمهور بالوزارة.

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (2) تشكيل اللجان الفنية التي تتولى فحص طلبات المعادلة، ورفع توصياتها إلى اللجنة العليا بالموافقة أو الرفض، فبموجب المادة رقم 8 من نظام معادلة الشهادات يقوم المدير العام لإدارة التعليم الجامعي بتنسيب أعضاء اللجان إلى اللجنة العليا كما يتولى رئاسة كافة اللجان، وكما هو الحال في اللجنة العليا فإن الانحراف في القرار الإداري يكمن في عدم النص بوضوح على المعايير التي تتعلق باختيار أعضاء اللجان الفنية، باستثناء معايير عامة، وهي الكفاءة والاختصاص والخبرة، كما أن مدة عضوية هذه اللجان غير محددة[29]، ومن غير الواضح كيف يتم إنهاء العضوية فيها أو تجديدها، وقد أشار السيد رائد بركات مدير عام إدارة التعليم الجامعي وخدمات الطلبة، إلى أنه يتم مراعاة مجموعة من المعايير في اختيار أعضاء اللجان الفنية، وغالبا ما يتم مراسلة رؤساء الجامعات الذين يقومون بترشيح الأعضاء من جامعاتهم، كما أوضح أنه يجري تطبيق آليات عمل اللجنة العليا في عمل اللجان الفنية وكيفية اتخاذ قراراتها، وأنها تخضع للتغيير الدوري، كما هو الحال في اللجنة العليا للمعادلة، ومع أن احتمال وقوع مثل هذا الانحراف في القرار الإداري يبدو ضعيفا، فإن تأثيره سيكون قويا على هذه اللجان وقراراتها، ويجعلها عرضة للتأثير، أو يفتح المجال لتعرض المدير العام للضغوط ومحاولة التأثير من ذوي النفوذ؛ نظرًا للأهمية الكبيرة لقرارات هذه اللجان التي تؤثر على حياة الافراد طالبي الخدمة ومكانتهم.

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (3) يحدد النظام العديد من الشروط المطلوبة لمعادلة الشهادات والاعتراف بها، ومنها شرط الانتظام في الدراسة المدة اللازمة، وفقًا لنظام المؤسسة المانحة للشهادة، سواء في شهادة الدبلوم المتوسط أو البكالوريوس أو الدبلوم العالي أو الماجستير أو الدكتوراه، وهو ما يعني إقامة الطالب في بلد المؤسسة المانحة للشهادة الفترة المطلوبة، وفي الوقت ذاته حدد النظام عددًا من الساعات المعتمدة لكل مستوى من الشهادات السابقة. وبالنظر لاختلاف المؤسسات المانحة للشهادة، والاختلاف في مدة الانتظام المطلوبة من هذه الجهات، وبالنظر للتطور السريع في النظم التعليمية وتداخلها، فبعضها أصبح يدمج بين التعليم المنتظم الوجاهي والتعليم الإلكتروني، كما أشار إلى ذلك مدير عام التعليم الجامعي[30]؛ فإن الانحراف في القرار الإداري يتمثل في الاختلاف حول تحديد مدة إقامة الطالب أو ضرورتها في البلد المانح للشهادة بين حالة وأخرى، وفي السلطة التقديرية للجان في قرار المعادلة بعد التداخل الكبير في النظم التعليمية، ومن ثم صعوبة الالتزام بالشروط المحددة للمعادلة؛ وهو ما يشكل مدخلًا لمحاولات التأثير في عمل اللجان وقراراتها من ذوي النفوذ. إن احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري تبدو قوية، في ظل وجود فرصة لاختلاف التفسيرات والآراء التي يمكن أن تبرز في هذا الشأن، كما أن الأثر الذي يمكن أن ينتج عن هذا الانحراف سيكون قويًا، إذ يمكن من خلاله فتح المجال للضغوطات والتدخلات الخارجية في عمل اللجان المختصة.

احتمالية الانحراف/ قوي	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (4)، يحدد نظام الاعتراف والمعادلة مدة الاعتراض على قرار اللجنة العليا برفض الطلب خلال 30 يومًا من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن بذلك خطيًا، وتنظر اللجنة العليا في التظلم أو الاعتراض خلال 60 يومًا من تاريخ تقديمه للجنة. ويتمثل الانحراف في القرار الإداري بعدم وضوح الإجراء بعد انقضاء مدة 60 يومًا دون إصدار اللجنة لقرار الرفض أو القبول، حيث تعتبر اللجنة ذلك بمثابة رفض، رغم عدم النص على ذلك بوضوح؛ كون النظام يشير مباشرة إلى حق المعترض بالاعتراض لدى المحكمة، في حين المفروض أن يكون عدم الفصل في القرار خلال المدة

29 معادلة الشهادات العلمية العليا في وزارة التعليم العالي، المصدر السابق، ص 7.
30 مقابلة شخصية مع الأستاذ رائد بركات مدير عام الإدارة العامة للتعليم الجامعي، المصدر السابق.

المحددة قبولا للاعتراض. إن احتمال وقوع الانحراف في القرار الإداري تبدو ضعيفة في ظل غياب النص على الإجراء المتبع في هذه الحالة، الا أن الأثر يمكن أن يكون ضعيفًا نتيجة لهذا الانحراف؛ بالنظر إلى كون حق الاعتراض على قرارات اللجنة مكفولًا أمام القضاء بموجب القانون والنظام.

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ ضعيف

- نقطة القرار رقم (5)، حتى عام 2018 كان وزير التعليم العالي يصدر قرارًا يحدد الحد الأدنى لمعدل الثانوية العامة للقبول في الجامعات وفي التخصصات المختلفة، وبعد هذا التاريخ أصبحت ذلك من صلاحية مجلس التعليم العالي[31]. وبالرغم من الاستقرار الذي حققه هذا التوجه الجديد في المعدلات بين فترة وأخرى، حيث أصبح التغيير في هذه المعايير يتم في فترات زمنية متباعدة، إلا أن الانحراف في القرار الإداري يكمن في استمرار حالة من عدم الثبات في هذه المعايير، أو حتى تجاهلها من قبل بعض الطلبة، على أمل أن تُعدّل لاحقًا، إضافة إلى وجود استثناءات في هذا القرار، إما لحالات نضالية أو جغرافية خاصة بمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية، ويؤدي هذا الانحراف في بعض الحالات لرفض معادلة الشهادات، نتيجة لهذا الخلل، ويفتح ذلك المجال لممارسة الضغوط، ومحاولة استخدام الواسطة لتجاوز هذا الشرط، خاصة في ظل وجود الاستثناءات التي تسمح بذلك. إن احتمالية هذا الانحراف في القرار الإداري تبدو معتدلة، في ظل عدم الثبات في معايير القبول والتخصصات ووجود الاستثناءات، كما أن الأثر المترتب على هذا الانحراف يبدو قويًا أيضا؛ نظرًا للارتباك الذي يؤدي إليه هذا الانحراف، وما يمكن أن يترتب عليه من خسائر مادية كبيرة للطلبة وأهاليهم، وضياع العديد من السنوات دون جدوى، مع عدم معادلة هذه الشهادات.

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (6) تصدر اللجان والإدارة العامة للتعليم الجامعي تقارير حول نتائج أعمالها وقراراتها، وتفسيرات هذه القرارات المتعلقة بمعادلة الشهادات. ويتمثل الانحراف في القرار الإداري في غياب النشر لها، ويؤثر ذلك على شفافية عملها، وانفتاحها على الجمهور، ومع ذلك فإن هناك خشية من قيام بعض الأشخاص باستخدام هذه المعلومات لإثارة البلبلة وإساءة التفسير؛ للمس بمصداقية الإجراءات واللجان المعنية. إن احتمالية الانحراف تبدو معتدلة، وكذلك الأثر المترتب على الانحراف في القرار الإداري يبدو معتدلا؛ بالنظر إلى تأثيره المباشر على شفافية اللجان المختصة، ومدى انفتاحها على الجمهور.

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ معتدل

3.2.3 تقييم مخاطر الفساد القائم على أساس النوع الاجتماعي في خدمة معادلة الشهادات

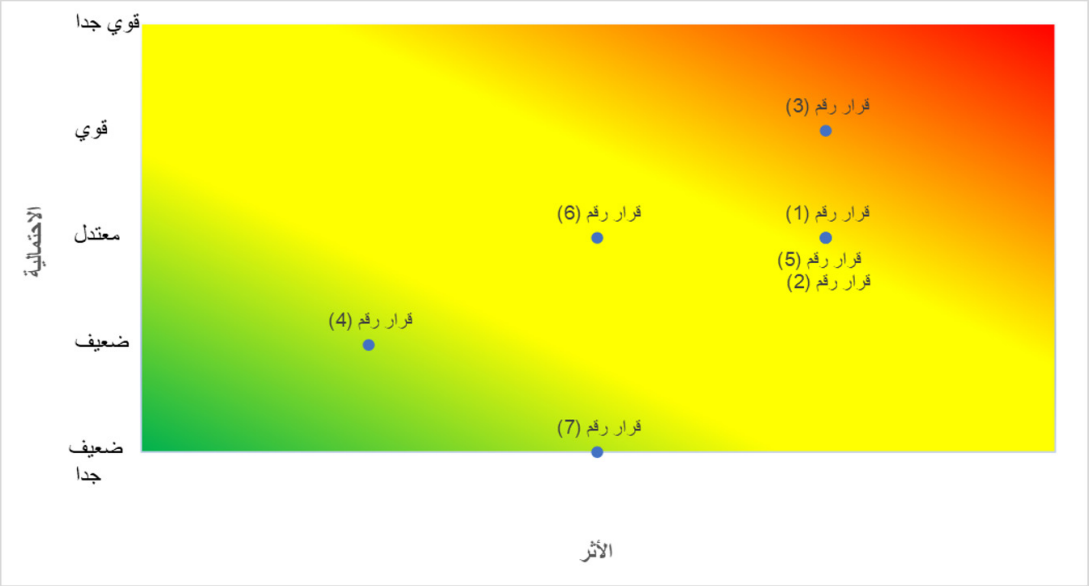
- نقطة القرار رقم (7) تلقّي الطلبات والتحقق من اكتمال الوثائق والشروط المطلوبة لمعادلة الشهادة العلمية. ويكمن الانحراف في القرار الإداري بإمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي، في إطار عمليات تمرير طلبات معادلة غير مكتملة، وتبدو احتمالية حدوث هذا الانحراف ضعيفة جدًا؛ بالنظر إلى قيام اللجان الفنية المختصة بالبت في الطلبات وإصدار التوصيات بشأنها قبولًا أو رفضًا، ويصدر القرار من اللجنة العليا للاعتراف ومعادلة الشهادات، ولذا فإنه من الصعوبة تمرير الطلبات غير المستوفية للشروط المطلوبة لأن الطلب يمر عبر عدة جهات، كما أن تاريخ تقديم الخدمة لم يشهد وقوع مثل هذه المظاهر من الفساد، وفقًا لما أشار له مدير دائرة الاعتراف والمعادلة الذي أكد أن الإجراءات المتبعة في عملية معادلة الشهادات تحول دون قيام أي موظف أو عضو لجنة باستغلال مهامه لغايات خاصة، كما أن قرار المعادلة هو قرار جماعي في اللجان المعنية، وتجري عمليات التدقيق والفحص لسلامة الإجراءات

31 مادة رقم 7 من قرار بقانون رقم 6 لسنة 2018 بشأن التعليم العالي، الوقائع الفلسطينية، العدد 142، بتاريخ 2018/4/22.

في مراحل متعددة[32]. أما الأثر المترتب على وقوع مثل هذا الانحراف فهي معتدلة؛ بالنظر إلى إمكانية وقف هذا الانحراف في المراحل اللاحقة لإجراءات المعادلة، وفي اللجان المتخصصة التي تتولى إصدار القرارات النهائية في هذا الشأن.

احتمالية الانحراف/ ضعيف جدا	الأثر المترتب/ معتدل

من خلال الاستعراض السابق لصور الانحرافات في القرارات الإدارية المتعلقة بخدمة الاعتراف ومعادلة الشهادات وأشكالها، وتقييم احتمالية وقوع هذه الانحرافات والآثار السلبية لها؛ يمكن القول إن احتمالية وقوع هذه الانحرافات تتراوح بين درجة قوي وضعيف جدا، وكذلك الحال في الأثر الذي قد يترتب على وقوع الانحراف، فهو يتراوح بين درجة قوي ودرجة ضعيف.



رسم بياني يوضح تقييم مخاطر الفساد في خدمة اعتماد الشهادات ومعادلتها

الاحتمالية						
	قوي جدا					
	قوي		نقطة القرار رقم (2)	نقطة القرار رقم (1) + (5)	نقطة القرار رقم (3)	
	معتدل	نقطة القرار رقم (7)		نقطة القرار رقم (6)		
	ضعيف		نقطة القرار رقم (4)			
	ضعيف جدا					
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي	قوي جدا
الأثر						

32 مقابلة شخصية مع الأستاذ ناصر ياسين مدير دائرة الاعتراف ومعادلة الشهادات في وزارة التعليم العالي، الأحد 2023/5/7.

3.2.4 مواجهة مخاطر الفساد في خدمة معادلة الشهادات

بعد الاستعراض السابق للانحرافات في القرارات الإدارية المتعلقة بخدمة معادلة الشهادات، يمكن طرح مجموعة من التدخلات لمعالجة هذه الانحرافات، وذلك على النحو الآتي:

- نقطة القرار رقم (1) يتمثل الانحراف في القرار الإداري بعدم وضوح معايير اختيار بعض أعضاء اللجنة العليا لمعادلة الشهادات (الأعضاء من خارج الوزارة) من قبل وزير التعليم العالي، ويمكن معالجة هذا الانحراف بوضع مجموعة من المعايير التوجيهية لاختيار هؤلاء الأعضاء، من قبيل تمثيل الجامعات، الدرجات والرتب العلمية، مراعاة التوزيع الجغرافي للدول مصدر الشهادات العلمية، فضلا عن تحديد التخصصات، وعدد سنوات الخبرة، وتحديد نسبة عضوية النساء.

- نقطة القرار رقم (2) يكمن الانحراف في القرار الإداري في تشكيل اللجان الفنية للمعادلة بتنسيب من المدير العام، دون تحديد معايير الاختيار، أو مدة العضوية، أو آليات العمل واتخاذ القرار. ويمكن معالجة هذا الانحراف بتحديد معايير توجيهية تحدد موصفات أعضاء اللجان الفنية، وكذلك مدة عضويتهم في اللجان، وآليات العمل واتخاذ القرار فيها، كما هو الحال في اللجنة العليا.

- نقطة القرار رقم (3) يكمن الانحراف في القرار الإداري في الضبابية والاختلاف في تحديد مدة الانتظام والإقامة تبعًا لها؛ وهو ما يفتح مساحة واسعة للتأويل الذي يمكن أن يساء استخدامه بإصدار قرارات المعادلة لبعض الطلبات ورفضها لطلبات أخرى رغم تشابه الحالة، كما يشكل ذلك مدخلا لممارسة الضغوط والتأثير على اللجان وقراراتها. ولمعالجة هذا الانحراف ينبغي تحديد حالات الانتظام والإقامة بجلاء، تبعًا لمتطلبات الأنظمة التعليمة الحديثة والمعترف بها، حتى لا يُترك الأمر لاختلاف الآراء والتأويلات.

- نقطة القرار رقم (4) يكمن الانحراف في القرار الإداري في عدم وضوح الإجراء المتبع في حالة انقضاء مدة 60 يومًا التي ينص عليها النظام للنظر في الاعتراض المقدم في حالة رفض المعادلة، وتفسير ذلك بأنه رفض للطلب رغم عدم النص على ذلك، ويمكن تجاوز ذلك بالنص صراحة على اعتبار ذلك رفضًا أو قبولًا للاعتراض، وإن كان يُفضل اعتبار ذلك قبولًا وليس رفضًا للطلب كما هو الحال في مثل هذه الحالات.

- نقطة القرار رقم (5) يكمن الانحراف في القرار الإداري في استمرار حالة من عدم الثبات في تحديد معايير الحد الأدنى لمعدلات القبول في الجامعات والتخصصات، وقيام بعض الطلاب بتجاهلها، إضافة إلى وجود استثناءات في هذا القرار، إما لحالات إنسانية أو نضالية أو جغرافية؛ وهو ما يؤدي في بعض الحالات لرفض معادلة الشهادات الأمر الذي يفتح المجال لممارسة الضغوط ومحاولة استخدام الواسطة لتجاوز هذه المعايير. ويمكن معالجة هذا الانحراف بالاستقرار على معايير ثابتة في هذا الشأن، على أن يُعاد النظر فيها خلال فترات زمنية متباعدة، وتحديد الحالات الاستثنائية في أضيق حدود، وإعلانها مع مبرراتها للجمهور.

- نقطة القرار رقم (6) يكمن الانحراف في القرار الإداري في عدم نشر تقارير اللجان المختصة بمعادلة الشهادات ونتائج أعمالها وتفسير قراراتها؛ الأمر الذي يمس بشفافية عمل هذه اللجان، وبانفتاحها على الجمهور، ويمكن تجاوز هذا الانحراف بالنشر الدوري لملخص أعمال هذه اللجان وتقاريرها، على الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم العالي.

- نقطة القرار رقم (7) يكمن الانحراف في القرار الإداري بإمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي، في إطار عمليات تمرير طلبات معادلة غير مكتملة، ويمكن معالجة هذا الانحراف بتعزيز إجراءات المراجعة والتدقيق على طلبات المعادلة؛ للتأكد من استيفائها للشروط المطلوبة، واعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة، وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.

3.2.5 مصفوفة مخاطر الفساد في خدمة اعتماد الشهادات العلمية ومعادلتها

نقطة القرار	وصف القرار المنحرف	درجة الاحتمال	مستوى التأثير	آلية المعالجة	المسؤول عن اتخاذ القرار
1	عدم وضوح معايير اختيار بعض أعضاء اللجنة العليا لمعادلة الشهادات (الأعضاء من خارج الوزارة) من قبل وزير التعليم العالي.	معتدل	قوي	النص في النظام على مجموعة من المعايير التوجيهية لاختيار هؤلاء الأعضاء، من قبيل: تمثيل الجامعات، الدرجات والرتب العلمية، مراعاة التوزيع الجغرافي للدول مصدر الشهادات العلمية، فضلا عن تحديد التخصصات، وعدد سنوات الخبرة، وتحديد نسبة عضوية المرأة.	-مجلس الوزراء - وزارة التعليم العالي - الإدارة العامة للتعليم الجامعي
2	تشكيل اللجان الفنية للمعادلة بتنسيب من المدير العام لإدارة التعليم الجامعي دون وضوح معايير الاختيار، أو مدة العضوية، أو آليات العمل واتخاذ القرار.	ضعيف	قوي	النص في النظام على معايير توجيهية تحدد موصفات أعضاء اللجان الفنية، وكذلك مدة عضويتهم في اللجان، وآليات العمل واتخاذ القرار فيها.	-مجلس الوزراء - وزارة التعليم العالي - الإدارة العامة للتعليم الجامعي
3	الضبابية والاختلاف في تحديد مدة الانتظام والإقامة تبعًا لها؛ وهو ما يفتح مساحة واسعة للتأويل الذي يمكن أن يساء استخدمه بإصدار قرارات المعادلة لبعض الطلبات ورفضها لطلبات أخرى رغم تشابه الحالة.	قوي	قوي	تحديد النظام لحالات الانتظام والإقامة بجلاء، تبعًا لمتطلبات الأنظمة التعليمة الحديثة والمعترف بها، حتى لا يترك الأمر لاختلاف الآراء والتأويلات.	-مجلس الوزراء - وزارة التعليم العالي - الإدارة العامة للتعليم الجامعي.
4	عدم وضوح الإجراء المتبع في حالة انقضاء مدة ٦٠ يومًا التي ينص عليها النظام للنظر في الاعتراض المقدم في حالة رفض المعادلة، وتفسير ذلك بأنه رفض للطلب.	ضعيف	ضعيف	النص صراحة في النظام على اعتبار ذلك رفضًا أو قبولًا للاعتراض.	-مجلس الوزراء - وزارة التعليم العالي - الإدارة العامة للتعليم الجامعي
5	استمرار حالة من عدم الثبات في تحديد معايير الحدّ الأدنى لمعدلات القبول في الجامعات والتخصصات وقيام بعض الطلاب بتجاهلها، إضافة إلى وجود استثناءات في هذا القرار، إما لحالات إنسانية أو نضالية أو جغرافية.	معتدل	قوي	الاستقرار على معايير ثابتة في هذا الشأن، على أن يعاد النظر فيها خلال فترات زمنية متباعدة، وتحديد الحالات الاستثنائية في أضيق حدود، وإعلانها مع مبرراتها للجمهور.	-مجلس الوزراء - وزارة التعليم العالي -مجلس التعليم العالي
6	عدم نشر تقارير اللجان المختصة بمعادلة الشهادات ونتائج أعمالها وتفسير قراراتها، الأمر الذي يمس بشفافية عمل هذه اللجان وانفتاحها على الجمهور.	ضعيف	معتدل	النشر الدوري لملخص أعمال هذه اللجان وتقاريرها على الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم العالي.	- الإدارة العامة للتعليم الجامعي
7	إمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار عمليات تمرير طلبات معادلة غير مكتملة.	ضعيف جدا	معتدل	تعزيز إجراءات المراجعة والتدقيق على طلبات المعادلة؛ للتأكد من استيفائها للشروط المطلوبة، واعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة، وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.	- وزارة التعليم العالي - الإدارة العامة للاعتراف ومعادلة ا لشهـا د ا ت

3.3 إدارة مخاطر الفساد في خدمة التصديق على الشهادات

تشمل هذه الخدمة تصديق الشهادات والوثائق الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وغير الفلسطينية، وتتولى هذه الخدمة الإدارة العامة للتعليم الجامعي/ دائرة تصديق الشهادات، وتقدم هذه الخدمة في مقري الوزارة في رام الله وغزة، وفي العديد من المكاتب في المحافظات (الخليل، نابلس، الرام، خانيونس، طولكرم، جنين، أريحا).

3.3.1 سلسلة القرارات الإدارية المتعلقة بالتصديق على الشهادات

يتطلب الحصول على الخدمة تحقيق مجموعة من الشروط، وهي: أن يكون معدل الطالب في الثانوية العامة متماشيًا مع تعليمات الوزارة المعمول بها عند التحاقه في مؤسسة التعليم العالي الفلسطينية، وأن يتوافق فرع الدراسة في الثانوية العامة مع حقل الدراسة الجامعية حسب تعليمات الوزارة بهذا الشأن، وأن تكون هذه المؤسسة معتمدة لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الفلسطينية، وأن تكون البرامج الأكاديمية التي تمنحها هذه المؤسسة معتمدة من قبل الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وأن تكون الأختام والتواقيع الموجودة على الشهادات والوثائق معتمدة لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الفلسطينية. ويجب أن تكون الشهادات والوثائق مصادقًا عليها من مؤسسة التعليم العالي التي أصدرت الوثيقة، ومن وزارة التعليم العالي والجهة المسؤولة عن التعليم العالي، ومن وزارة الخارجية في بلد الدراسة بالنسبة للشهادات من خارج فلسطين، ومن السفارة الفلسطينية في بلد الدراسة، وأن تكون الشهادات مصادقًا عليها من وزارة الخارجية الفلسطينية، وإذا كانت الشهادة الصادرة عن المؤسسة التعليمة بغير اللغة العربيةوبغير اللغة الإنجليزية فيجب ترجمتها وتصديقها حسب الأصول، ودفع الرسوم المحددة. وفيما يتعلق بالمصادقة على شهادة الثانوية العامة الأجنبية غير العربية، ينبغي بداية معادلتها حسب التعليمات بهذه الخصوص[33].

3.3.2 تقييم مخاطر الفساد في خدمة تصديق الشهادات العلمية

بناء على تتبع سلسلة إجراءات العمل، ونقاط القرارات الإدارية الخاصة بخدمة تصديق الشهادات والوثائق الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وغير الفلسطينية، فإنه يمكن النظر في احتمالية وجود انحرافات في القرارات الإدارية وآثارها، على النحو الآتي:

- نقطة القرار رقم (1) تقدم خدمة تصديق الشهادات في مقري وزارة التعليم العالي في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى العديد من المكاتب التابعة للوزارة في عدة محافظات. ويكمن الانحراف في القرار الإداري حول مدى وجود مراجعة ومراقبة لعمليات تصديق الشهادات، لا سيما تلك التي تجري في المكاتب البعيدة عن مقر الوزارة، فغالبًا ما يتولى موظف هذه المهمة، بما يعنيه ذلك من امتلاكه لصلاحيات مهمة وللأختام اللازمة، حيث تبدو احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري معتدلة، مع العلم بأن الأستاذ رائد بركات مدير عام الإدارة العامة للتعليم الجامعي أشار إلى أن احتمالات ذلك تبدو ضعيفة؛ لما يرتبه هذا التجاوز على الموظف من مسؤولية إدارية وقانونية كبيرة، وأن الموظف يمكن أن يقع في خطأ إداري بسبب ضغط العمل أو قلة الخبرة، وليس إساءة استخدام صلاحياته، وان هذه الحالات إن وقعت يتم كشفها بسرعة من خلال المجتمع نفسه[34]. ومع ذلك فإن الأثر الناتج عن وقوع هذا الانحراف سيكون قويًا؛ نظرًا لما قد يترتب عليه من مس بحياة الناس ومصالحهم، إضافة إلى المس بجودة الخدمة والثقة بالوزارة.

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (2) تتطلب عملية التصديق على الشهادات والوثائق العلمية التي مصدرها مؤسسات علمية من خارج فلسطين التدقيق على مجموعة من الأختام الرسمية، سواء للمؤسسة التعليمية الصادر عنها الشهادة، أو الجهة المشرفة عليها ووزارة الخارجية في البلد المعني وسفارة فلسطين فيها، ووزارة الخارجية الفلسطينية. ويكمن الانحراف

33 وزارة التعليم العالي، الإدارة العامة للتعليم الجامعي، تصديق الوثائق والشهادات، https://www.mohe.pna.ps/Higher-Education/Higher-Education/Certificate-Authentication-System، انظر أيضا، قرار وزاري رقم (72/ و.ت.ع) لعام 2021 بشأن تعليمات التصديق، وزارة التعليم العالي، https://www.mohe.pna.ps/moehe/ministerialsystemsandregulations

34 مقابلة شخصية مع الأستاذ رائد بركات مدير عام الإدارة العامة للتعليم الجامعي، المصدر السابق.

في القرار الإداري بوجود احتمالية للتلاعب والتزوير فيها، وهو احتمال قوي بالنظر إلى تعدد الجهات والأختام الخاصة بهذه العملية، وتباعُد الجهات ذات العلاقة جغرافيًا، وفي هذا المجال أشار الأستاذ رائد بركات إلى قيام الوزارة بمراسلة السفارات الفلسطينية والجامعات للتأكد من صحة بعض الشهادات، رغم أن ذلك يتطلب وقتا طويلا، ويثير اعتراضات المستفيدين من الخدمة[35]. من جهة أخرى فإن الأثر المترتب على وقوع الانحراف سيكون قويًا أيضًا؛ بالنظر إلى ما قد ينتج عنه من مسّ بحياة الناس وأعمالهم، وكذلك المسّ بجودة الخدمة المقدمة من الوزارة.

احتمالية الانحراف/ قوي	الأثر المترتب/ قوي

- نقطة القرار رقم (3) يتطلب تصديق الشهادات والوثائق العلمية الصادرة عن جهات خارجية بغير اللغة العربية والإنجليزية وترجمتها وتصديقها حسب الأصول كشرط للتصديق عليها. والانحراف في القرار الإداري يكمن في بروز احتمالية لاختلاف مضامين هذه الشهادات بين لغتها الأساسية والترجمة لها، بقصد الحصول على بعض مزايا كنوع التخصص، خاصة وأن هناك أهمية كبيرة لبعض التخصصات الدقيقة، ومن ثم فإن عمليات التلاعب في مضامين الشهادات العلمية من خلال الترجمة أمر وارد في مثل هذه الحالات، وبدرجة معتدلة، كما أن الأثر الذي يمكن أن يترتب على وقوع الانحراف سيكون قويًا؛ لمسّه بجودة الخدمة العامة، وانعكاسه عليها في النهاية. وقد أشار السيد رائد بركات أن المسؤولية تقع في هذا المجال على المترجم القانوني بالدرجة الأولى، كما بين أن اللجان الفنية التي يتواجد بها أحد الأعضاء ممن يتقن اللغة تقوم بالتأكد من تطابق مضامين الترجمة، كما أنها قد تستعين ببعض العارفين بهذه اللغات؛ للتأكد من الترجمة[36].

احتمالية الانحراف/ معتدل	الأثر المترتب/ قوي

3.3.3 تقييم مخاطر الفساد القائم على أساس النوع الاجتماعي في خدمة التصديق على الشهادات

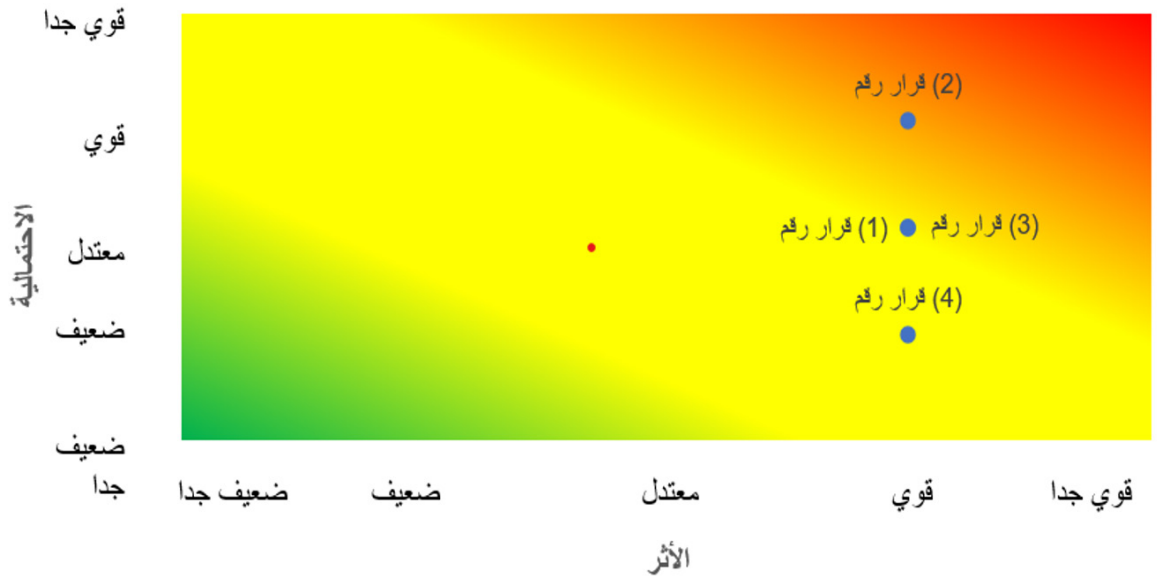
- نقطة القرار رقم (4) التصديق على الشهادات العلمية، ويتمثل الانحراف في القرار الإداري بإمكانية ارتكاب الموظف المسؤول أحد مظاهر الفساد المبني على أساس النوع الاجتماعي في تقديم خدمة التصديق على شهادة علمية غير مستوفية للشروط، وتبدو احتمالية وقوع هذا الانحراف ضعيفة؛ بالنظر إلى وجود تنوع في الموظفين العاملين في خدمة التصديقات، وعدم وقوع مثل هذه الجرائم عبر تاريخ تقديم الخدمة، ولكون عملية التصديق تجري بعد تدقيق المعلومات عبر نظام البيانات المرتبط بالجامعات[37].

ومع ذلك فإن الأثر المترتب على وقوع هذا الانحراف يبدو قويًا؛ نظرًا لخطورة هذا السلوك ومسّه بسمعة الخدمة المقدمة ومصداقيتها.

احتمالية الانحراف/ ضعيف	الأثر المترتب/ قوي

من خلال الاستعراض السابق لصور الانحرافات في القرارات الإدارية وأشكالها المتعلقة بخدمة تصديق الشهادات، وتقييم إمكانية وقوع هذه الانحرافات، والآثار السلبية لها؛ يمكن القول إن احتمالية وقوع هذه الانحرافات يتراوح بين درجة ضعيف – قوي، وكذلك الحال في الأثر الذي قد يترتب على وقوع الانحراف، فهو يتراوح أيضا بين درجة قوي – معتدل.

35 مقابلة شخصية مع الأستاذ رائد بركات مدير عام الإدارة العامة للتعليم الجامعي، المصدر السابق.
36 مقابلة شخصية مع الأستاذ رائد بركات مدير عام الإدارة العامة للتعليم الجامعي، المصدر السابق.
37 مقابلة شخصية مع الأستاذ أمين الشيخ مدير دائرة التصديق على الشهادات العلمية في وزارة التعليم العالي، الاحد 2023/5/7.



رسم بياني يوضح تقييم مخاطر الفساد في خدمة التصديق على الشهادات العلمية

الاحتمالية						
	قوي جدا					
	قوي		نقطة القرار رقم (4)	نقطة القرار رقم (3) + (1)	نقطة القرار رقم (2)	
	معتدل					
	ضعيف					
	ضعيف جدا					
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي	قوي جدا
الأثر						

3.3.4 مواجهة مخاطر الفساد في خدمة التصديق على الشهادات العلمية

بعد الاستعراض السابق للانحرافات المحتملة في القرارات الإدارية المتعلقة بالتصديق على الشهادات العلمية، يمكن طرح مجموعة من التدخلات لمعالجة هذه الانحرافات، وذلك كما يأتي:

- نقطة القرار رقم (1) يكمن الانحراف في القرار الإداري في امتلاك موظف التصديقات صلاحيات واسعة في القرار بصحة الوثيقة، كما أن في عهدته الأختام الخاصة بعملية التصديق، وهو ما يمكن أن يكون مصدرًا لإساءة الاستخدام ولو بنسب ضئيلة، ويمكن تجاوز هذا الانحراف من خلال الرقابة والمراجعة المكثفة لعينات من الشهادات المصادق عليها بعد أخذ نسخة عنها.

- نقطة القرار رقم (2) يكمن الانحراف في القرار الإداري في الكم الكبير من الأختام والتوقيعات التي يجب توفرها في الشهادات الخارجية، وهو ما يفتح المجال للتزوير أو التلاعب بها. ويمكن تجاوز هذا الانحراف من خلال زيادة معرفة الموظفين أصحاب العلاقة وتعزيز خبرتهم بهذه الأختام، وتعزيز دور السفارات الفلسطينية ووزارة الخارجية في التدقيق على هذه الأختام، وتكثيف إجراءات التأكد من صحة الشهادات.

- نقطة القرار رقم (3) يكمن الانحراف في القرار الإداري في إمكانية التلاعب في مضامين ترجمة الشهادات الخارجية التي تكون بغير اللغة العربية وبغير الإنجليزية والتي تتطلب ترجمة كشرط للتصديق عليها. ويمكن تجاوز هذا الانحراف من خلال وجود جهة فنية في الوزارة تتولى متابعة مطابقة مضامين هذه الشهادات، مع الترجمة القانونية لها قبل التصديق عليها.

- نقطة القرار رقم (4) يكمن الانحراف في القرار الإداري بإمكانية ارتكاب الموظف المسؤول أحد مظاهر الفساد المبني على أساس النوع الاجتماعي في تقديم خدمة التصديق على شهادة علمية غير مستوفية للشروط. ويمكن معالجة هذا الانحراف بتشديد الرقابة على عمليات تصديق الشهادات، واعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة، وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.

3.3.5 مصفوفة مخاطر الفساد في خدمة التصديق على الشهادات العلمية

نقطة القرار	وصف القرار المنحرف	درجة الاحتمال	مستوى التأثير	آلية المعالجة	المسؤول عن اتخاذ القرار
1	امتلاك موظف التصديقات صلاحيات واسعة في القرار بصحة الوثيقة كما أن في عهدته الأختام الخاصة بعملية التصديق.	معتدل	قوي	الرقابة والمراجعة المكثفة لعينات من الشهادات المصادق عليها بعد أخذ نسخة عنها.	- الإدارة العامة للتعليم الجامعي
2	الكم الكبير من الأختام والتوقيعات التي يجب توفرها في الشهادات الخارجية؛ وهو ما يفتح المجال للتزوير أو التلاعب بها.	قوي	قوي	زيادة معرفة الموظفين أصحاب العلاقة وتعزيز خبرتهم بهذه الأختام وتعزيز دور السفارات الفلسطينية ووزارة الخارجية في التدقيق على هذه الأختام، وتكثيف إجراءات التأكد من صحة الشهادات.	-وزارة الخارجية – السفارات الفلسطينية - الإدارة العامة للتعليم الجامعي
3	إمكانية التلاعب في مضامين ترجمة الشهادات الخارجية التي تكون بغير اللغة العربية وغير الإنجليزية والتي تتطلب ترجمة كشرط للتصديق عليها.	معتدل	قوي	وجود جهة فنية في الوزارة تتولى متابعة مطابقة مضامين هذه الشهادات، مع الترجمة القانونية لها قبل التصديق عليها.	- وزارة التعليم العالي - الإدارة العامة للتعليم الجامعي
4	إمكانية ارتكاب الموظف المسؤول أحد مظاهر الفساد المبني على أساس النوع الاجتماعي في تقديم خدمة التصديق على شهادة علمية غير مستوفية للشروط.	ضعيف	قوي	تعزيز الرقابة على عمليات تصديق الشهادات، واعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة، وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.	- وزارة التعليم العالي - الإدارة العامة للتعليم الجامعي

4 الاستخلاصات

يعتبر قطاع التعليم أحد أبرز القطاعات الحيوية بالنسبة للجمهور الفلسطيني؛ بالنظر إلى طبيعة الخدمات التي يقدمها، والتي تمس معظم أفراد المجتمع تقريبا، ولذلك غالبا ما يخصص له نسبة معتبرة من الموازنات العامة؛ ومن هنا تبرز أهمية الحرص على جودة الخدمات المقدمة وشفافية الإجراءات المتبعة في الحصول عليها ونزاهتها. وتقدم وزارة التعليم العالي العديد من الخدمات في إطار قطاع التعليم، ومن أبرزها خدمات تنفيذ المنح والبعثات الدراسية الداخلية والخارجية، والاعتراف ومعادلة الشهادات العلمية، والتصديق على الشهادات الفلسطينية وغير الفلسطينية. ونظرا لأهمية الخدمات التي تقمها وزارة التعليم العالي بالنسبة للجمهور، ولتأثيرها في الانطباع العام بمدى وجود الفساد في المؤسسات العامة، ومن أجل تحصين هذه الخدمات ضد آفة الفساد؛ فقد تناولت هذه الدراسة إدارة مخاطر الفساد في ثلاث خدمات أساسية، هي: المنح والبعثات، ومعادلة الشهادات، والتصديق عليها، **ويمكن تقديم مجموعة من الإستخلاصات التي توصلت لها الدراسة، كما يأتي:**

1. يشكل الإطار القانوني الناظم لتقديم الخدمة عنصرًا مهما في التأثير على جودة الخدمة والشفافية والنزاهة في الإجراءات المتعلقة بها، وقد كانت التشريعات ذات العلاقة محلّ تغيير مستمر، جاء بعضها في إطار متابعة التطورات التي يشهدها قطاع التعليم، والتحولات التي شهدتها النظم التعليمية في العالم، في حين جاء بعضها الآخر في إطار عدم الاستقرار في السياسات العامة الناظمة لقطاع التعليم؛ وهذا ما شكل إرباكا لمتلقي الخدمة، وفتح المجال أمام محاولات الضغط والتأثير على أصحاب القرار، لا سيما في التشريعات المتعلقة بتحديد أسس القبول في التخصصات والمؤسسات التعليمية، والتشريعات المتعلقة بمعادلة الشهادات العلمية الصادرة عن المؤسسات التعليمية غير الفلسطينية.

2. شهد البناء المؤسسي الذي يتولى تقديم الخدمة في وزارة التعليم العالي تطورًا ملحوظًا، سواء من حيث الإدارات العامة المختصة أو من حيث إنشاء لجان مختصة وفنية، تتولى صلاحية اتخاذ القرارات النهائية في هذه الخدمات. ومع ذلك هناك العديد من التحديات التي لا تزال قائمة في هذا المجال، لا سيما تلك المتعلقة بالمعايير والشروط للعضوية في اللجان المختصة وآليات عملها وإجراءاتها، والنقص في الكادر الذي يتولى تقديم الخدمة، والضغوط ومحاولات التأثير والمخاطر التي يتعرض لها هذا الكادر لا سيما من قِبَل ذوي النفوذ.

3. تتولى وزارة التعليم العالي مسؤولية تنفيذ نصف المنح والبعثات الدراسية فقط، وهي المخصصة للداخل ، بينما تتولى دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير الفلسطينية النصف الآخر منها، وهي المخصصة للشتات الفلسطيني، ومن ثم فإن التعليمات والإجراءات ذات العلاقة بهذه الخدمة والمتضمنة في دليل المنح تطبق على النصف الذي تنفذه الوزارة، ولذا يبقى تقييم مخاطر الفساد في هذا الجانب ناقصًا؛ كونه لا يشمل كافة الجهات التي تتولى هذه الخدمة، كما تبقى مخاطر الفساد قائمة في القرارات الإدارية التي تنفذها دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير، لعدم وضوح الإجراءات المتبعة، وتعدد الجهات المؤثرة في هذا المجال داخليًا وخارجيًا ممثلة بالسفارات.

4. يتضمن دليل المنح المعلن على الصفحة الإلكترونية لوزارة التعليم العالي تفصيلًا للإجراءات المتعلقة بتنفيذ المنح والبعثات، سواء من حيث الإعلان أو الشروط والمعايير والوثائق المطلوبة، أو تقديم الطلبات، أو إجراء المقابلات، أو تحديد المرشحين بشكل نهائي، ومتابعة الطلبة المبعوثين في الخارج. ومع ذلك يمكن ملاحظة بعض الانحرافات في هذه الإجراءات، على الرغم من الإشارة من المعنيين بأنه يتم معالجتها في التطبيق العملي، وهي: حصر الإعلان في الصحف المحلية وموقع الوزارة، دون النص على وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي، واشتراط تقديم الطلبات والوثائق وجاهيًا في مقر الوزارة وبعض مكاتبها، رغم الحديث عن قبولها إلكترونيا، ووجود إمكانية لقبول الطلبات بعد الوقت المحدد في بعض الحالات الاستثنائية دون تحديد ماهيّتها، واشتراط إرفاق شهادة حسن سير وسلوك من وزارة الداخلية بطلب المنحة، واعتماد المقابلات الشخصية كمعيار للقبول النهائي بغض النظر عن معدل التحصيل العلمي، وإمكانية قيام لجنة المنح بتحديد شروط لبعض المنح دون أن تكون مطلوبة من الجهة المانحة ودون تحديد ماهيّة هذه المنح، وعدم وضوح معايير تشكيل لجنة المنح وآليات اتخاذ القرار فيها، وإمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار عمليات قبول طلبات المنح وفرزها، وإمكانية عدم أخذ طلبات الإناث بجدّيّة في قائمة مرشحي المنح، لا سيما في مرحلة البكالوريوس، من قبل الجهات المسؤولة؛ نظرًا للثقافة الاجتماعية السائدة بعدم السماح للإناث بالسفر لتلقّي التعليم في الخارج.

5. تتضمن الشروط والمعايير للاعتراف ومعادلة الشهادات العلمية الصادرة عن المؤسسات التعليمية غير الفلسطينية – وفقًا لما نص عليه نظام الاعتراف والمعادلة ـــ على بعض الانحرافات، وهي: عدم وضوح معايير اختيار بعض أعضاء اللجنة العليا لمعادلة الشهادات (الأعضاء من خارج الوزارة) من قبل وزير التعليم العالي، عدم تحديد معايير الاختيار أو مدة العضوية أو آليات العمل واتخاذ القرار في اللجان الفنية للمعادلة، الضبابية والاختلاف في تحديد مدة الانتظام والإقامة تبعًا لها؛ وهو ما يفتح مساحة واسعة للتأويل الذي يمكن أن يساء استخدمه بإصدار قرارات المعادلة لبعض الطلبات ورفضها لطلبات أخرى رغم تشابه الحالة، عدم وضوح الإجراء المتبع في حالة انقضاء مدة 60 يومًا التي ينص عليها النظام للنظر في الاعتراض المقدم في حالة رفض المعادلة، وتفسير ذلك بأنه رفض للطلب، استمرار حالة من عدم الثبات في تحديد معايير الحد الأدنى لمعدلات القبول في الجامعات والتخصصات وقيام بعض الطلاب بتجاهلها، إضافة إلى وجود استثناءات في هذا القرار إما لحالات استثنائية أو نضالية أو جغرافية، عدم نشر تقارير اللجان المختصة بمعادلة الشهادات ونتائج أعمالها وتفسير قراراتها؛ الأمر الذي يمسّ بشفافية عمل هذه اللجان وانفتاحها على الجمهور، وإمكانية ارتكاب مظاهر فساد مبني على النوع الاجتماعي في إطار عمليات تمرير طلبات معادلة غير مكتملة.

6. تتضمن شروط التصديق على الشهادات العلمية وإجراءاته بعض الانحرافات، وهي: امتلاك موظف التصديقات صلاحيات واسعة في القرار بصحة الوثيقة، كما أن في عهدته الأختام الخاصة بعملية التصديق، الكمّ الكبير من الأختام والتوقيعات التي يجب توفرها في الشهادات الخارجية؛ وهذا ما يفتح المجال للتزوير أو التلاعب بها، إمكانية التلاعب في مضامين ترجمة الشهادات الخارجية التي تكون بغير اللغة العربية وبغير الإنجليزية والتي تتطلب ترجمة كشرط للتصديق عليها، وإمكانية ارتكاب مظاهر الفساد المبني على أساس النوع الاجتماعي مقابل تقديم خدمة التصديق على شهادات علمية غير مستوفية للشروط.

وقد توصلت الدراسة إلى جملة من التوصيات، كما يأتي:

1. أهمية الاستقرار في التشريعات التي تتضمن المعايير والشروط المتعلقة بالقبول في التخصصات والمؤسسات التعليمية، وبالاعتراف بالشهادات ومعادلتها، تجنبا لحالة الإرباك التي يمكن أن تبرز في هذا المجال، وما قد يترتب عليها من محاولات الضغط والتأثير على أصحاب القرار.

2. ضرورة تعزيز البناء المؤسسي الذي يتولى تقديم الخدمة وسد الثغرات القائمة في المعايير والشروط للعضوية في اللجان المختصة، وآليات عملها واتخاذ القرار فيها، وسدّ النقص في عدد الكادر الوظيفي، وتعزيز الحصانة لديهم ماديًا ومعنويًا.

3. تطبيق دليل إجراءات المنح على المنح التي تنفذها دائرة التربية والتعليم في منظمة التحرير، وتشديد الرقابة على مدى الالتزام بهذه الإجراءات. أو الإشراف عليها بشكل مباشر من قبل التعليم العالي.

4. معالجة الانحرافات المتعلقة بالنصوص والإجراءات في دليل المنح، وذلك بالنص على الإعلان عن المنح في كافة وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي، إضافة إلى الصحف وموقع الوزارة، النص بشكل واضح على اعتماد آلية التقديم الإلكتروني للطلبات، كما هو الحال في معظم دول العالم، إلغاء الاستثناء، أو النص صراحة على تحديد الحالات الاستثنائية بصورة دقيقة، وإخضاعها للرقابة الصارمة، استبدال شهادة حسن سير وسلوك بشهادة عدم محكومية، تسليم مقدم الطلب إقرارًا بتسلّم الطلب ومرفقاته، وتحديد المسؤوليات، وتعزيز الرقابة على الجهات المكلفة بإدخال البيانات، وتضمين دليل المنح الإجراءات الخاصة بفرز طلبات المنح وتحديد المقبول منها، اعتماد مجموعة من المعايير وبأوزان محددة لتحديد المرشحين للمنح كما هو الحال في التطبيقات الدولية للمنافسات والقبولات الجامعية، النص على الحالات التي يتطلب فيها وضع شروط بعض المنح من قبل لجنة المنح وتبريراتها واخضاعها للرقابة، النص بوضوح على معايير الاختيار ومواصفات أعضاء لجنة المنح وآليات العمل واتخاذ القرار فيها، وتضمين دليل المنح الإجراءات المتعلقة بالاعتراض على القرارات الإدارية المتعلقة بالمنح، واعتماد سياسات وقائية تتعلق بالفساد المبني على أساس النوع الاجتماعي، وتعميمها على الجهات التي تتولى تقديم الخدمات للجمهور، واعتماد سياسات تعزز الوعي لدى الأهالي بأهمية منح الفرصة للإناث للاستفادة من المنح الخارجية.

5. معالجة بعض الانحرافات المشار إليها في المعايير والإجراءات للاعتراف بالشهادات ومعادلتها، وهي: النص في نظام الاعتراف والمعادلة على مجموعة من المعايير التوجيهية لاختيار أعضاء اللجنة العليا، من قبيل تمثيل الجامعات والدرجات والرتب العلمية، مراعاة التوزيع الجغرافي للدول مصدر الشهادات العلمية، فضلا عن تحديد التخصصات، وعدد سنوات الخبرة، وتحديد نسبة عضوية المرأة، تحديد مواصفات أعضاء اللجان الفنية وكذلك مدة عضويتهم، وآليات العمل واتخاذ القرار فيها، تحديد النظام لحالات الانتظام والإقامة بجلاء، تبعًا لمتطلبات الأنظمة التعليمة الحديثة والمعترف بها، حتى لا يُترك الأمر لاختلاف الآراء والتأويلات، النص بشكل صريح على الإجراء المطلوب في حال مرور الوقت المحدد لنظر اللجنة العليا في أي اعتراض مقدم لها دون اتخاذ قرار منها، الاستقرار على معايير ثابتة فيما يتعلق بمعايير القبول وشروطها في التخصصات والمؤسسات التعليمية، وأن يُعاد النظر فيها خلال فترات زمنية متباعدة، وتحديد الحالات الاستثنائية في أضيق حدود وإعلانها مع مبرراتها للجمهور، النشر الدوري لملخص أعمال اللجان المختصة وتقاريرها على الموقع الإلكتروني للوزارة، اعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.

6. معالجة بعض الانحرافات المشار إليها في إجراءات التصديق على الشهادات، وهي: تشديد الرقابة والمراجعة المكثفة للشهادات المصادق عليها أو عينات منها، زيادة معرفة الموظفين أصحاب العلاقة وتعزيز خبرتهم بالأختام المطلوبة للتصديق على الشهادات، وتعزيز دور السفارات الفلسطينية ووزارة الخارجية في التدقيق على هذه الأختام، وتكثيف إجراءات التأكد من صحة الشهادات من المؤسسات التعليمية الصادرة عنها، متابعة مطابقة مضامين الشهادات المترجمة مع أصولها قبل التصديق عليها من جهة فنية مختصة، واعتماد سياسات خاصة بالنوع الاجتماعي للخدمات التي تقدمها الوزارة وتعميمها على الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات.

7. العمل على رفع وعي الموظفين العاملين في الدوائر الخدماتية بمخاطر الفساد المبني على النوع الاجتماعي، وتبني سياسات مانعة للفساد المبني على النوع الاجتماعي واعتمادها.

المصادر والمراجع

الكتب والدراسات والتشريعيات

- قرار مجلس الوزراء رقم 7 لسنة 2020 بنظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها، الوقائع الفلسطينية، العدد 169، بتاريخ 2020/7/22.
- قرار بقانون رقم 6 لسنة 2018 بشأن التعليم العالي، الوقائع الفلسطينية، العدد 142، بتاريخ 2018/4/22.
- قرار وزاري رقم (72/ و.ت.ع) لعام 2021 بشأن تعليمات التصديق، وزارة التعليم العالي، https://www.mohe.pna.ps/moehe/ministerialsystemsandregulations
- وزارة التعليم العالي، مجلس التعليم العالي، قرار رقم (4/ ج 14/ م ت ع) لعام 2021 بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي للعام 2021/2020. https://www.mohe.pna.ps/moehe/ministerialsystemsandregulations
- وزارة التعليم العالي، الإدارة العامة للتعليم الجامعي، تصديق الوثائق والشهادات، https://www.mohe.pna.ps/Higher-Education/Higher-Education/Certificate-Authentication-System
- الدليل الإجرائي للمنح والمقاعد الدراسية، وزارة التعليم العالي، https://www.mohe.pna.ps/moehe/ministerialsystemsandregulations
- وزارة التعليم العالي، https://www.mohe.pna.ps/hierarchy/Directorates-General-of-Higher-Education/DG-University-Education
- تقرير أداء الحكومة الثامنة عشرة الأمانة العامة لمجلس الوزراء، رام الله، ايار 2021. https://www.mohe.pna.ps/services/General-Services/guides
- تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول مدى كفاءة وفعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المنح الدراسية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، أيلول 2019.
- معادلة الشهادات العلمية العليا في وزارة التعليم العالي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2015.
- الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، هيئة مكافحة الفساد والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة/ نزاهة، 2020.
- Conceptual Framework, Corruption Risk Assessment At Sectoral Level, United Nations Development Programme UNDP, United Nations Plaza New York, NY, 10017 USA,2018.

المقابلات

- مقابلة شخصية مع الدكتور شادي الحلو، مدير عام الإدارة العامة للمنح والخدمات الطلابية، الأربعاء، 2023/4/12 والاثنين بتاريخ 2023/4/17، الثلاثاء بتاريخ 2023/5/16.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ رائد بركات مدير عام الإدارة العامة للتعليم الجامعي، الخميس 2023/4/13.
- مقابلة شخصية مع الأستاذة فداء خير الدين مديرة وحدة النوع الاجتماعي في وزارة التعليم العالي، الأحد 2023/5/7.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ أمين الشيخ مدير دائرة التصديق على الشهادات في وزارة التعليم العالي، الأحد 2023/5/7.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ ناصر ياسين مدير دائرة الاعتراف ومعادلة الشهادات في وزارة التعليم العالي، الأحد 2023/5/7.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ جفال جفال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، الأربعاء 2023/5/17.

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 حاليّاً 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 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org
/AmanCoalition

تم إعداد هذه الدراسة ضمن مشروع «ند» نساء ضد الفساد بتمويل مشكور من الاتحاد الأوروبي