

## مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى

### ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

د. نهى العاصى(استاذ التربية المقارنة والإدارة التعليمية المساعد بجامعة قناة السويس)

**المخلص:** اتضحت مشكلة الدراسة فى انتشار مظاهر الفساد فى التعليم قبل الجامعى بمصر. ومع وجود جهوداً لمكافحة، وفى ظل وجود تعدد وتداخل فى عمل مؤسسات الرقابة الداخلية والخارجية المسؤولة عن رصد، يوجد ضعف فى مأسسة مكافحته بالتعليم قبل الجامعى؛ مما يستوجب البحث فى الخبرات المتقدمة فى هذا المجال؛ من هنا هدفت الدراسة لوضع تصوراً مقترحاً لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر. وتم ذلك من خلال دراسة خبرة دولة بتسوانا، التى نجحت فى ذلك، ولها جهوداً معترف بها دولياً فى مكافحة الفساد، وفى قطاع التعليم قبل الجامعى. ولتحقيق ذلك استخدمت الدراسة المدخل البنائى الوظيفى للدراسات المقارنة. وعرضت إطاراً نظرياً تناول طبيعة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى. ثم تم عرض تحليلى لخبرة بتسوانا فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى. تلى ذلك تحليل واقع خبرة مصر فى مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، تم فيه عرض نتائج الدراسة الميدانية، وجمعت بياناتها عن طريق المقابلات مع عينة بلغت ٥٠ من العاملين بمؤسسات التربية والتعليم. ثم إجراء مقارنة بين خبرتى بتسوانا ومصر، وتفسير أوجه التشابه والاختلاف لخبرتى دولتى المقارنة، فى ضوء بعض المفاهيم الاجتماعية. ومن خلال توصل الدراسة لمعطيات مستفادة من خبرة بتسوانا، ونتائج الدراسة الميدانية؛ تم وضع تصوراً أولياً مقترحاً لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر. وبعد تحكيم ذلك التصور عن طريق ١٢ من أساتذة كليات التربية المتخصصين فى المجال، و ١٥ من العاملين بالتعليم قبل الجامعى، تم التوصل للصيغة النهائية من التصور المقترح، والتى أوصت الدراسة بتفعيلها.

**الكلمات المفتاحية:** الفساد فى التعليم، دراسة مقارنة، المدخل البنائى الوظيفى، بتسوانا،

مصر.

# **Institutionalisation of Fighting against Corruption in the Pre-University Education Sector in Egypt, in light of benefiting from Botswana's Experience**

**Noha Elassy**

**(Associate Prof. of Comparative Education & Educational  
Administration, Suez Canal University, Egypt)**

## **Abstract**

The issues tackled by this study evidently present themselves in the pre-university education sector in Egypt, despite many efforts made to combat them. Due to the multiplicity and overlapping of the Internal and External Anti-Corruption Institutions in Egypt in harnessed roles, several weaknesses in fighting corruption in all sectors are elucidated, especially in the pre-university education sector. Based upon the former, this study aims to develop a proposal to institutionalise the fight against corruption in pre-university education in Egypt. This proposal was developed and incentivized by influence of the study of Botswana's experience, which has succeeded in fighting corruption in all sectors, and has been proven and internationally recognized for their efforts in fighting corruption in the pre-university education sector in particular. To achieve this, the study uses the Functional-Structural Approach of Comparative Studies, as it presents a theoretical framework of the nature of corruption and its types, effects and forms in the pre-university education sector and the efforts to combat it internationally. Afterwards, an analysis of Botswana's experience in the institutionalisation of the fight against corruption in the pre-university education sector is displayed, followed by a theoretical analysis of Egypt's experience in combating corruption in pre-university education. Consequently, field study data was collected through interviews, with a sample size of 50 of those working at educational institutes, followed by a comparison between experiences of both Botswana and Egypt. Cultural

similarities and differences between the two experiences were thoroughly investigated and presented. In light of the experiences of Botswana, and the results of the field study, a first draft of the suggested proposal was developed in order to institutionalise the fight against corruption in the pre-university education sector in Egypt. A number of 12 academics specialists in the educational field, and 15 employees of educational institutions in pre-university education, reviewed the draft of the suggested proposal, thus, the final version of the suggested proposal was presented, and recommended to be applied in Egypt.

**Keywords:** Corruption in Education, Comparative Study, Functional Structural Approach, Botswana, Egypt.

## مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى

### ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

د. نهى العاصى

(استاذ التربية المقارنة والإدارة التعليمية المساعد بجامعة قناة السويس)

#### مقدمة

تعد ظاهرة الفساد من الأمراض الاجتماعية، التى لها أسبابا متعددة، وآثارا متداخلة على مختلف مناحى المجتمع وقطاعاته، وتعد سببا ونتيجة للعوامل الثقافية المؤثرة على أى مجتمع فى ذات الوقت. وهى ظاهرة تلقى بآثارها السلبية إذا ما انتشرت بأى مجتمع، حيث تقل جودة الخدمات العامة، ومنها الخدمات التعليمية، ويحدث خلل فى منظومة القيم الأخلاقية، وتنتشر قيم السلبية، واللامبالاة.

وأجمعت نتائج العديد من الدراسات على أن انتشار الفساد بمجتمع ما، يؤثر سلباً على جودة الخدمات التعليمية ومتوسط عدد سنوات الدراسة المقدمه فيه. فقد أثبتت إحدى الدراسات (Jetter and Parmeter, 2018, 279) أن الخصائص التعليمية لأفراد المجتمع ذات علاقة كبيرة بانتشار الفساد فيه؛ فمستويات التعليم وعدد سنوات الدراسة فى التعليم الأساسى ترتبط سلبياً مع معدلات انتشار الفساد. واتفق ذلك مع ما استنتجته دراسة أخرى (Thang, et.al., 2017, 137) من وجود ارتباطاً سلبياً بين انتشار الفساد، ومستوى جودة التعليم الابتدائي. كما تبين أن ضعف مستويات التعليم العالى، يرتبط بزيادة معدلات الفساد فى العديد من الدول (Kwok, 2018, 57). وقد تكون أسباب ارتباط زيادة الفساد بشكل سلبى مع عدد السنوات المتوقعة بالتعليم؛ راجعه إلى أن زيادة الفساد بمؤسسات التعليم يزيد من كلفته، وبالتالي تقل سنوات الدراسة، فالدول ذات معدلات الالتحاق العالية بالتعليم هى دولاً مصنفة على أنها الأقل فساداً (Duerrenberger and Warning, 2018, 217). لذا ينظر للتعليم على أنه وسيلة لمكافحة الفساد. وقد فاتفقت معظم الدراسات على أهمية التعليم فى التوعية بمخاطر

الفساد، لذا يمكن مكافحة الفساد بتحسين مستوى التعليم (Berlie, 2012, 260)، ولهذا اعتبر توفير التعليم الأساسي أحد أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية الثالثة. لذا أشارت منظمة الشفافية الدولية (TI, 2009,7)، إلى أن مفتاح محاربة الفساد في قطاع التعليم، يكمن في الاستجابة لتحقيق متطلبات المعلمين لزيادة دخولهم، وتفعيل الرقابة على مؤسسات التعليم والعاملين فيها لمنع انتشار الفساد في التعليم، مما قد يضمن تحسين جودته. وبعض الدراسات تبنت رأياً مخالفاً، حيث ترى أن العلاقة بين الفساد والتعليم ليست دائماً في اتجاه واحد. فمثلاً ربطت إحدى الدراسات (فاضل، ٢٠١٦، ٣٧٨) بين مايتعلق بتثنية المواطنين في منظومة قيمة ديمقراطية، ومستوى انتشار الفساد بالمجتمع، واستنتجت أنه ليس معنى حصول أكبر عدد من الأفراد في دولة ما على مستويات تعليم عالية، وجود انحساراً بمستوى الفساد؛ بل أنه من الممكن أن يزيد الفساد بين الحاصلين على تعليم أفضل، نتيجة ابتكارهم لوسائل غير متعارف عليها لاختراق القانون، كما يمكن توقع أن الأكثر تعلماً يكون أكثر وعياً بمخاطر الفساد وأكثر جرأة في مكافحته، وبالتالي فالعلاقة بينهما ليست دائماً ذات اتجاه واحد. وبغض النظر عن تباين نتائج الدراسات؛ إلا أن هناك اتفاقاً على أن الفساد يؤثر ويتأثر بالتعليم بشكل مباشر.

وتتعدد مظاهر الفساد في المؤسسات التعليمية بقطاع التعليم قبل الجامعي، وباستقراء العديد من الدراسات والتقارير الخاصة بالفساد في التعليم، يمكن استنتاج أبرز مظاهره في الرشاوى وضعف الأداء والدرس الخصوصية وحدوث اختلاسات مالية وسرقات بمؤسسات التعليم. فقد أشارت منظمة الشفافية الدولية (TI, 2013a,1) إلى أن ما يجعل قطاع التعليم أكثر عرضة للفساد في معظم دول العالم، أنه يعتبر المستقبل الأكبر للتمويل الحكومي، والمساعدات الدولية. ومما رصد من مظاهر الفساد التعليمي المنتشرة في العديد من الدول ما يسمى *Fee-based educational activities* ويعنى ذلك في بعض الدول (Brehm and Silova, 2014, 100) بيع أسئلة الامتحانات كلها أو بعضها، أو بيع إجابات بعض الأسئلة الخاصة بالامتحانات. كما تبين أنه كلما كانت الهياكل الإدارية معقدة ومتشابكة في قطاع التعليم قبل الجامعي؛ فإن إمكانية الاختلاس تكون أكبر. ومن

مظاهر الاختلاسات في التعليم ما يسمى في بعض الدول الدفع المالي لتلقى التعليم المجاني (TI, 2013b,2) Paying for a 'Free' Education، فيجبر الطلاب على دفع مصروفات بشكل غير رسمي، للقبول في المدارس الحكومية. كما يعد تغيب المعلمين وضعف أداءهم من مظاهر الفساد في المدارس (اليونسكو ٢٠١٨، ٢١). وأيضاً مما رصد من مظاهر للفساد في التعليم قبل الجامعي مايتعلق بالتغذية المدرسية، حيث يعهد في العديد من الدول أمر التغذية المدرسية إلى شركات خاصة لتوفير الوجبات، مما يعد باباً لحدوث مخالفات تتعلق بسوء إدارة ملف التغذية المدرسية، حيث رصدت العديد من قضايا السرقات ببعض الدول. كما أشارت بعض الدراسات (Brehm, 2016) إلى أن الدروس الخصوصية تعتبر أكبر مظاهر الفساد انتشاراً في التعليم قبل الجامعي بالعديد من الدول.

ومن الملاحظ أن ظاهرة الفساد تتواجد في جميع المجتمعات، وتنتشر بين معظم الدول النامية والمتقدمة على السواء، إلا أن معدلاتها قد تتزايد في بعض الدول دون غيرها، أو في مؤسسات بعض القطاعات أكثر من غيرها. وقد تتضح مظاهرها في بعض الفترات دون غيرها، طبقاً للظروف المجتمعية التي تمر بها الدول، فيتزايد انتشار الفساد عادة في فترات تحول المجتمعات، سواء كانت أسباب تحول المجتمع سياسية أو اقتصادية أو غيرهما. فالمجتمعات التي تعاني من نقشي الحروب الأهلية، أو الانقلابات، أو الاضطرابات الداخلية، أو الثورات المجتمعية، تنتشر فيها مظاهر الفساد. لذا ربطت بعض الدراسات (Sapsford, et al., 2017, 2) بين ظاهرة الربيع العربي ومستويات الفساد بالدول التي قامت بها تلك الظاهرة، وأكدت نتائجها على أن الفساد الحكومي كان أحد أبرز العوامل التي أدت للثورات العربية. لذا اهتمت الدراسة الحالية بدراسة كيفية مأسسة جهود مصر لمكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي بعد ثورتى ٢٠١١، و٢٠١٣. وباستقراء الإحصاءات الدولية الخاصة بمستويات مدركات الفساد على مستوى دول العالم، يمكن استنتاج أن الفساد أكثر انتشاراً في دول قارة إفريقيا مقارنة بدول القارات الأخرى (TI, 2019)، حتى أن إحدى الدراسات (Warf, 2017, 22) استنتجت أن

## د. نهى العاصى

الفساد يعتبر جزء راسخا من الثقافة الأفريقية، إلا أنه ينتشر بدول القارة بشكل غير متكافئ، فنتباين درجته بين الدرجات العالية فى الصومال، وحتى أفضل دولة إفريقية مكافحة للفساد، وهى بوتسوانا. لذا اهتمت الدراسة الحالية بدراسة ظاهرة الفساد بمصر فى محيطها الإفريقي، ومقارنتها ببوتسوانا كأفضل دولة إفريقية نزهة، بما لها من خبرات فى مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى.

وقد وضعت وزارات التعليم بدولاً عديدة أدلة مرجعية عن الفساد، وعدلت من مناهجها، لنشر الوعى بأهمية مكافحته، كما أسست العديد من الدول وحدات إدارية بمختلف مؤسسات التعليم، تختص بوضع آليات لمكافحة الفساد، وتنفيذ الخطط الاستراتيجية المبنية على السياسات الخاصة بمكافحته فى قطاع التعليم قبل الجامعى. وعادة ما تعمل الدول على وضع سياسات تترجم إلى إجراءات تتخذها المؤسسات المختلفة للتقليل من انتشار الفساد ونشر ثقافة النزاهة، وبالتالي تنشأ الدول منظومة مؤسسية لمكافحته، ويتم وضع الإجراءات التى تساعد فى الحد من آثاره السلبية على المجتمع. وفى هذا تتعلم الدول من خبرات بعضها البعض فى التعرف على النظم الناجحة فى مكافحة الفساد؛ لتطبق مايمكن الاستفادة منه فى ضوء السياق الثقافى الخاص بكل دولة. مما يستوجب البحث فى الخبرات المتقدمة فى هذا المجال، كخبرة بوتسوانا، بغرض الاستفادة منها فى وضع تصورا مقترحا لمأسسة مكافحة الفساد فى مؤسسات التعليم قبل الجامعى بمصر.

### مشكلة الدراسة وأسئلتها

تتضح مشكلة الدراسة فى ضعف مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر. فبالرغم من تعدد جهات الرقابة الخارجية المسئولة عن رصد الفساد ومواجهته فى مختلف القطاعات، ومنها هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات، ولجنة الشفافية والنزاهة، واللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، والنيابة الإدارية، ووحدة غسيل الأموال، وجهاز الكسب غير المشروع وغيرها من الجهات. وبالرغم من وجود إدارات بوزارة التربية والتعليم تسعى لمكافحة الفساد، ومنها إدارات

الشئون القانونية، والتوجيه المالى والإدارى، والمتابعة وتقييم الأداء، ولجان مكافحة الفساد، والتي تعمل على المستوى الوزارى بديوان عام الوزارة، وعلى مستوى المديرىات والإدارات التعليمية والمدارس.

وبالرغم من كل ماسبق، فمزال هناك انتشارا واضحا للفساد بالمؤسسات التعليمية فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر. ويؤكد على ذلك نتائج العديد من الدراسات السابقة. فقد بحثت عدة دراسات مؤشرات ومظاهر الفساد بالتعليم قبل الجامعى. ومن مؤشرات ذلك أن إحدى الدراسات (حسين، ٢٠١٨) توصلت إلى أن مستوى تطبيق الشفافية الإدارية والمساءلة فى مؤسسات التعليم قبل الجامعى ضعيفة فى مقابل ارتفاع مستوى شيوع أنماط الفساد الإدارى بها. وكشفت دراسة أخرى (مطوع، ٢٠١٥) عن ضعف المساءلة التعليمية بمؤسسات رياض، وسعت لتحديد الاتجاهات الحديثة للمساءلة التعليمية من وجهة النظر القانونية، والفنية فى مواجهة الفساد الإدارى بمؤسسات رياض الأطفال بمصر. وفى سياق مشابه أكدت دراسة أخرى (السيسى، ٢٠١٧) على وجود قصور فى نظم المساءلة فى مواجهة الفساد الإدارى فى المدارس الابتدائية المصرية، كما أكدت نتائج تلك الدراسة على أهمية إيجاد هياكل إدارية أكثر مرونة لمحاصرة الفساد فى المؤسسات التعليمية بمصر. كما بينت العديد من الدراسات (قطيط، ٢٠١٦ وأحمد، ٢٠١٦) على انتشار الفساد الإدارى فى التعليم قبل الجامعى بمصر. ومن مظاهره ما حددته إحدى الدراسات (أحمد، ٢٠١٢) فى إصدار شهادات نجاح و خبرة على خلاف الواقع، وإجبار أولياء الأمور على التبرع ماديا أو عينيا مقابل التسجيل أو تحويل الطلاب مقابل رشاوى، وحصول التلاميذ على درجات عالية فى اجتياز الاختبارات مقابل رشوة المعلمين والإداريين، واختلاس الأموال المخصصة لمواد التعليم وصيانة المدارس، وإجبار أولياء الأمور على شراء الزي المدرسى من أماكن بعينها، والسماح بحدوث الغش الجماعى ودفع رواتب لمعلمين لا يحضرون للمدرسة، والتعاقد مع المعلمين وتعيينهم ونقلهم وندبهم عن طريق المحاباة والرشاوى، وترسية مناقصات بناء المدارس على مقاولين بعينهم، ومنح تراخيص للمدارس الخاصة بالرغم من عدم استيفائها شروط العمل، واستخدام ممتلكات



#### د. نهى العاصى

المدرسة للأغراض التجارية والشخصية، خاصة معدات المدارس الثانوية الفنية، والتستر على نسب الغياب المرتفعة للمعلمين، واستغلال أموال التبرعات فى أغراض خاصة غير التعليم، ورشوة المتابعين الماليين مقابل التستر على سوء استخدامهم للأموال العامة. وبنظره تحليلية للإحصاءات الخاصة بمعدلات الفساد بمصر، يمكن استنتاج أن مصر تصنف من الدول ذات معدلات الفساد المرتفعة. حيث يتأخر ترتيبنا سنوياً فى مؤشر مدركات الفساد طبقاً لمنظمة الشفافية الدولية (TI, 2010, 2020)؛ فقد احتلت مصر المرتبة 98 من أصل 178 دولة عام 2010، وتدهور ذلك الترتيب فى عامى 2012، و2013. أما فى عام 2014، تحسن الوضع قليلاً، فمن بين 174 دولة كان ترتيبنا 94. وفى عام 2015، أصبح ترتيب مصر 88 من مجمل 167 دولة. ثم تواصل الانخفاض فى الأعوام التالية، ونزل الترتيب عام 2016 إلى 108 من مجمل 176 دولة، وفى العام الذى يليه 2017، تدنى ترتيب مصر مرة أخرى لتكون 117 من مجمل 180 دولة. إلا أن ترتيب مصر ارتفع لحد ما عام 2018 لتكون فى المرتبة 105 من مجموع 180 دولة، ثم انخفض الترتيب درجة واحدة عام 2019؛ لتكون بالمرتبة 106 من مجموع 180 دولة. إلا أنه لا توجد إحصاءات دولية خاصة بمعدلات الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، لكن يتضح من الإحصاءات السابقة أهمية دراسة الظاهرة. وبالرغم من تعدد أجهزة الرقابة الخارجية والداخلية، مازال هناك انتشارا للفساد. فقد استنتجت إحدى الدراسات (محمود، 2016، 12-16) أن التعدد فى الأجهزة الرقابية بمصر أدى إلى تداخل اختصاصاتها، وضعف التنسيق بينها، وتضارب القرارات بشأن مكافحة الفساد، مما قد يشير لضعف مأسسة مكافحة الفساد فى مصر. وأوصت تلك الدراسة بأن تستفيد مصر من تجارب وخبرات دول العالم لمكافحة الفساد. ويؤكد تلك النتيجة، أنه فى الاستراتيجية الوطنية الثانية لمكافحة الفساد 2019-2022 (هيئة الرقابة الإدارية، 2019) عند الإشارة إلى أبرز التحديات التى أدت لضعف تحقيق بعض أهداف الخطة الاستراتيجية الأولى، أن هناك تداخلاً فى مسؤوليات العديد من الجهات المسؤولة عن تنفيذ خطة مكافحة الفساد، حيث لا يوجد منظومة متكاملة، أو آليات محددة

لتبادل المعلومات بين الأطراف المتعددة المعنية بمكافحة الفساد بمصر. وقد أكدت إحدى الدراسات الأجنبية (Puddephatt, 2012,9) والتي تناولت ظاهرة الفساد فى مصر، أنه بالرغم من توافر قوانين ملائمة لمكافحة الفساد بمصر، وإنشاء عدد من الهيئات ذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بمكافحة الفساد؛ إلا أنه لا يزال الفساد يمثل مشكلة كبيرة فى مصر. مما يدعو للبحث والدراسة فى كيفية مأسسة مكافحة الفساد، وخاصة بقطاع التعليم قبل الجامعى، بالإفادة من خبرات دول ثبت نجاحها فى مأسسة مكافحة الفساد بها. وبالتالي تعد الإفادة من خبرة بتسوانا كأفضل دولة إفريقية فى مكافحة الفساد، أمر منطقي، وخاصة أنها نجحت فى مأسسة مكافحته فى جميع قطاعات الدولة، وخاصة فى قطاع التعليم قبل الجامعى.

وعلى الرغم من تناول العديد من الدراسات لظاهرة الفساد فى التعليم بمصر؛ إلا أن الدراسة الحالية تسعى لدراسة ذلك من خلال خبرة إحدى الدول التى ثبت نجاحها دوليا فى مكافحته، بتسوانا، مع الاهتمام بمعالجة ذلك منهجيا بإلقاء الضوء على الأبعاد البنائية الوظيفية لظاهرة ومأسسة مكافحتها، مع إجراء دراسة ميدانية لواقع مكافحة الفساد بمؤسساتنا التعليمية، لاستخلاص معطيات يمكن من خلالها طرح تصورا مقترحا لمأسسة مكافحته بقطاع التعليم قبل الجامعى. وفى ذلك استجابة لإحدى توصيات الاستراتيجية الوطنية الثانية لمكافحة الفساد بمصر (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩، ٤٢)، والتي أكدت على أهمية دراسة سبل مكافحة الفساد من منظور مقارن، للاستفادة من خبرات الدول فى هذا المجال. ومن ثم يمكن بلورة مشكلة الدراسة فى السؤال البحثي الرئيس التالي:

كيف يمكن مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا، بما يناسب السياق الثقافى المصرى؟ ويتفرع منه الأسئلة الفرعية التالية:

- ١- ما الإطار الفكرى لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؟
- ٢- ما خبرة بتسوانا فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بها؟
- ٣- ما واقع خبرة مصر فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؟

## د. نهى العاصى

- ٤- ما أوجه التشابه والاختلاف بين خبرتى بتسوانا ومصر فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؟
- ٥- ماالتصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا، ونتائج الدراسة الميدانية؟

**أهداف الدراسة** تهدف الدراسة لتحقيق العديد من الأهداف، والتي من أبرزها:

- ١- دراسة الإطار الفكرى لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى.
- ٢- تحليل خبرة بتسوانا فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى.
- ٣- تحليل واقع مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر.
- ٤- تحديد أوجه التشابه والاختلاف بين خبرتى بتسوانا ومصر فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى.
- ٥- التوصل للتصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا، ونتائج الدراسة الميدانية.

**أهمية الدراسة** يمكن تحديد أهمية الدراسة فى العديد من النقاط، ومن أبرزها الآتى:

١. تتبع أهمية الدراسة من خطورة ظاهرة الفساد على المجتمع فى حد ذاتها، وخصوصا انتشار الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، مما يجعل ذلك الموضوع مستحقاً للدراسة.
٢. يفترض أن يفيد التصور المقترح المسؤولين عن مكافحة الفساد بمصر، وخاصة فى قطاع التعليم قبل الجامعى، لاستحداث وحدات لمكافحة الفساد بمؤسسات التعليم، استرشادا بخبرة بتسوانا، وبما يتناسب مع ظروف المجتمع المصرى.
٣. تتطلق أهمية الدراسة من كونها تهتم بالبحث فى ظاهرة اجتماعية من منظور مقارن، باستخدام أبعاد النظرية البنائية الوظيفية، ونظرية المأسسة الجديدة مع القلة الشديدة فى الأبحاث التى تستخدم تلك المنهجية البحثية، مما يمكن اعتباره إضافة

علمية فى مجال الدراسات التربوية المقارنة، خاصة مع الجمع بين الدراسة النظرية والميدانية.

### حدود الدراسة ومبررات اختيار دولة المقارنة

تقتصر الحدود الموضوعية على الاهتمام بمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؛ دون تناول قطاع التعليم العالى. ويرجع ذلك لصعوبة تناول مأسسة مكافحة الفساد بجميع قطاعات التعليم بمصر، كما أن طبيعة ومظاهر الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى تختلف عنها فى التعليم العالى، بالإضافة إلى أن الباحثة ترى فى الاهتمام بمكافحة الفساد فى التعليم قبل الجامعى أولوية أكثر من دراسة ذلك فى التعليم العالى - بالرغم من أهميته؛ إلا أن مؤسسات التعليم قبل الجامعى أكثر انتشارا فى مصر، وأثر وجود الفساد بها قد يؤثر بالضرورة على المرحلة التى تليها. كما تحددت الحدود الموضوعية فى مأسسة مكافحة الفساد، بإنشاء مؤسسات رقابة خارجية بقطاع التعليم قبل الجامعى، اعتمادا على دمج جهات الرقابة الخارجية والداخلية بمؤسسات التعليم قبل الجامعى بالإفادة من خبرة بتسوانا فى هذا المجال، وذلك باستخدام مبادئ النظرية الوظيفية البنائية ونظرية المأسسة الجديدة، كما سيتضح فى الجزء الخاص بمنهج الدراسة. أما الحدود المكانية فتمثلت فى اختيار بتسوانا كدولة للمقارنة. وبالنسبة لمبررات اختيارها للإفادة من خبراتها فى مجال مكافحة الفساد فى التعليم قبل الجامعى؛ فقد أتى ذلك بناء على معايير علمية، تم تبنيها من خلال نتائج إحدى الدراسات (الزهرانى ٢٠١٥، ٢٠١) التى حددت معايير معينة لاختيار دول المقارنة فى أبحاث التربية المقارنة. حيث أوضحت تلك الدراسة أنه يمكن استخدام ٢٠ معيارا لاختيار دول المقارنة، مقسمين إلى مجالين اثنين؛ هما مجال القوى والعوامل الثقافية، ويتضمن سبعة معايير، ومجال خبرة الدولة فى الظاهرة التى يتم دراستها، وتتضمن ١٣ معيارا. كما أكدت تلك الدراسة على إمكانية استخدام الباحث فى التربية المقارنة لتلك المعايير لتقييم اختياره لخبرة دولة واحدة، ليقارن مجموع تحقق ال ٢٠ معيارا فى اختيار تلك الدولة، فإذا لم تحقق

## د. نهى العاصي

الدولة ١٠ معايير منها، أي ٥٠٪، ينبغي البحث عن خبرة دولة أخرى. وبتطبيق تلك المعايير في الدراسة الحالية، يمكن القول بأن اختيار خبرة بتسونا كان الأنسب، ويمكن توضيح ذلك من خلال جدول (١) التالي.

جدول (١) معايير اختيار خبرة بتسونا كدولة المقارنة

المجال	المعيار	انطباق المعايير على خبرة بتسونا
العوامل الثقافية المؤثرة على مؤسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي	١- العوامل السياسية	تتطبق
	٢- العوامل الاجتماعية	تتطبق
	٣- العوامل الجغرافية	تتطبق
	٤- العوامل السكانية	تتطبق
	٥- العوامل التكنولوجية	لا تتطبق
	٦- العوامل الدينية	لا تتطبق
	٧- العوامل الاقتصادية	تتطبق
خبرة بتسونا في مؤسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي	٨- تميز خبرتها في مكافحه الفساد بالتعليم قبل الجامعي	تتطبق
	٩- رأى الخبراء بخبرتها لمكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية	تتطبق
	١٠- توافر معلومات عن خبرة بتسونا في مكافحتها للفساد	تتطبق
	١١- عمر خبرة بتسونا لمكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية	تتطبق
	١٢- توافر مراجع عن خبرة بتسونا	تتطبق
	١٣- حداثة المعلومات المتوفرة عن خبرة بتسونا في ذلك	تتطبق
	١٤- تميز وزارة التعليم البتسوانية في مكافحتها للفساد	تتطبق
	١٥- تأثير خبرة بتسونا في مكافحتها للفساد من خلال اقتباس الباحثين لتلك الخبرة	تتطبق
	١٦- توافق مصطلحات مكافحة بتسونا للفساد مع مصر	تتطبق
	١٧- تطبيق خبرة بتسونا في مكافحتها للفساد في دول أخرى	تتطبق
	١٨- إمكانية زيارة الباحثة لبثسونا	لا تتطبق
	١٩- اللغة التي تنشر بها بتسونا معلوماتها	تتطبق
	٢٠- حصول بتسونا على جوائز في مجال مكافحتها للفساد	لا تتطبق
مجموع المعايير المنطبقة على خبرة بتسونا ونسبتها المئوية	١٦ معيار، ٨٠٪	

من خلال الجدول (١) السابق يتبين أن معايير اختيار بتسوانا كدولة المقارنة، وصلت إلى ١٦ معياراً من مجموع ٢٠ معياراً بنسبة تحقق ٨٠٪؛ وبالتالي ترى الباحثة أن دراسة خبرة بتسوانا في مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي للإفادة منها في مصر كان موفقاً. فبالنسبة للمعايير السبعة الخاصة بالعوامل الثقافية المؤثرة على مأسسة مكافحة بتسوانا للفساد، فيمكن القول بأن خمسة منها تنطبق على الدراسة الحالية، وهي ما يتعلق بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفي الدراسة الحالية اشتمل عرض تلك العوامل ضمنياً للعوامل السكانية والجغرافية. ولم تنطبق العوامل التكنولوجية والدينية، فلم يتم تناولهما بالدراسة؛ حيث ترى الباحثة بأنها عوامل قد لا تتصل اتصالاً مباشراً بالظاهرة محل الدراسة، كما لم يتم التوصل لأبحاث خاصة بتناول تلك العوامل في دراسة خبرة بتسوانا في مكافحتها للفساد. وبالنسبة للمعايير الـ ١٣ الخاصة بخبرة بتسوانا في مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي، فإن الدراسة الحالية ترى أن جميع تلك المعايير تنطبق؛ فيما عدا معيارين اثنين، صعب تحقيقهما، وقد لايؤثرا بشكل قوى على اختيار تلك الخبرة، حيث أن المعيار (١٨) والخاص بإمكانية زيارة الباحثة لدولة بتسوانا صعب تنفيذه، أما بالنسبة للمعيار الأخير عن حصول بتسوانا على جوائز خاصة بمكافحتها للفساد، فلم تستطع الباحثة الوصول لتلك المعلومة، وبالتالي تم اعتبار المعيار لا ينطبق؛ إلا أن ذلك لا ينفى تفوق بتسوانا في مكافحتها للفساد كأفضل دولة إفريقية، ومن أبرز الدول التي أوصت منظمة الشفافية الدولية (TerraCol, 2015, 2) بدراسة خبرتها، وأعلى دولة إفريقية في مقياس أفروميتر Afrobarometer (Isbell, 2017, 5) فيما يتعلق بكون المواطن العادي يتمكن بسهولة من مكافحة الفساد، كما تم وصفها (De Exceptionality of Botswana) على أنها "حالة استثنائية" (Jager an. Sebudubudu, 2017, 9) من أكثر الدول التي تم دراسة خبراتها في مجال مكافحة الفساد من جهة العديد من الباحثين (Botlhale, 2019, Jones, 2017) باعتبارها ممارسة جيدة Good Practice.

تستخدم الدراسة المدخل الوظيفي للدراسات التربوية المقارنة Functional Approach، المعتمد على النظرية الوظيفية البنائية Structural Functionalism ونظرية المأسسة الجديدة Neo-Institutional Theory بما لهما من أصل اجتماعي، وتطبيقات عديدة في مجال التربية ( Russell, 2013, Wiseman, and Baker, 2006)، واستخدامات قليلة في الدراسات التي تجمع بين علمي الاجتماع والتربية المقارنة، فيما يطلق عليه بعلم الاجتماع المقارن Comparative Sociology. وترجع الجذور التاريخية للوظيفية إلى أوجست كونت Auguste Conte، وهربرت سبنسر H. Spencer، ويعد إميل دوركايم E. Durkheim رائد الوظيفية الحديثة، أما تالكوت بارسونز T. Parsons، فيعتبر رائد الوظيفية المعاصرة، وهو نفسه ينتمي إلى أفكار نظرية المجتمع الكلي Macro social Theory (Aldrich, 2010)، والتي تضم كلا من النظرية الوظيفية ونظرية المأسسة الجديدة؛ نظراً لاهتمام الأخيرة بتفسير التعقيدات في البيئة الاجتماعية، والعمليات المؤسسية التي تتم بمؤسسات المجتمع.

ووظفت الدراسة الحالية الإطار الفكري لنظرية المأسسة الجديدة؛ لما لذلك من مميزات في الدراسات المقارنة، والتي يمكن تلخيصها في ثلاث مميزات ( Wiseman, and Baker, 2006)؛ يتمثل أولها في أنها أعادت التأكيد على الاهتمام بالثقافة، كقوة ديناميكية تعتبر متغيراً مستقلاً يؤثر على النظام التعليمي، وثانيها أن تطبيق نظرية المأسسة الجديدة في مجال التربية المقارنة وفر الأساس المنطقي Rationale لاعتبار كل مؤسسة تجربة فريدة؛ مما أدى للاهتمام بالمتغيرات الخاصة بالمؤسسات التربوية، والتي لم تكن ملحوظة قبل استخدام نظرية المأسسة الجديدة في التربية المقارنة. ومن تلك العوامل التجانس العالمي في التعليم Global Homogeneity of Education، والفروقات الفريدة بين المدارس الموجودة بنفس الدولة، والتغيير المتماثل Isomorphic Change في بنية تلك المدارس؛ حيث أن تلك النظرية تركز في مبادئها على مفاهيم الاستقرار المؤسسي Stability، والتماثل بين المؤسسات Isomorphism، والتجانس في

التطوير التربوى Homogeneity. أما الميزة الثالثة لاستخدام نظرية المأسسة الجديدة فى أبحاث التربية المقارنة هو أنها تتيح دراسة الظواهر التربوية فى إطارها الاجتماعى بمجتمع ما أو بإقليم معين؛ وبالتالي يتم تفسير العمليات المؤسسية فى سياق المجتمع الذى تتم دراسته، مما أدى لنقل البحوث التربوية المقارنة من المستويات الوطنية National إلى فكرة الثقافة العالمية The Idea of World Culture حيث ينادى تطبيق الإطار الفكرى لنظرية المأسسة الجديدة فى مجال التربية المقارنة بمراعاة العوامل المجتمعية الموجودة بسياق كل مجتمع، سواء على المستوى الأكبر Macro-level of educational phenomena أو المصغر Micro-level of educational phenomena (Wiseman, and Chase-Mayoral, 2013).

كما أن تطبيق أفكار تلك النظرية فى مجال التربية المقارنة يؤكد على الدمج بين كل من النظرة الكلية للظاهرة Macro، والتي تعنى وجود الظاهرة فى دول أخرى بسياقات ومجتمعات مغايرة (مثل نجاح بتسوانا فى مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى)؛ والنظرة الجزئية أو المصغرة لها Micro، والتي تعبر عن وجود الظاهرة فى السياق الوطنى بمجتمع معين (كانتشار الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر). وبالتالي ترى نظرية المأسسة الجديدة أنه ينبغى أن يستخدم ذلك الدمج فى فهم الظاهرة عبر النظرة الكلية لها، والنظرة المصغرة والمدققة لها فى سياق المجتمع الموجودة فيه؛ حتى يتم اتخاذ قرارات سياسية على المستوى الوطنى فى مجتمع ما للتعامل مع الظاهرة (والمتمثل فى الدراسة الحالية فى التصور المقترح بإنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد)، وبالتالي يمكن الإفادة من خبرات الآخرين (كبتسوانا) لضمان نجاح معالجة الظواهر الاجتماعية على المستوى المصغر (فى مصر).

وتوجد العديد من الكتابات الرائدة التى تناولت منهجية التربية المقارنة وعلاقتها بالنظريات الاجتماعية وخاصة النظرية البنائية الوظيفية والمأسسة الجديدة، من أبرزها كتابات "ووك" (Woock, 1981, 413) (1981) عن البنائية الوظيفية، وكتابات كل من جون ماير J. Meyer (Meyer, and Rowan, 1977) والكسندر وايزمان A.



Wiseman, and Chase-Mayoral, 2013) عن المؤسسة الجديدة، والتي ساعدت الباحثة فى فهم العلاقة بينهما. وترى الدراسة أن استخدام المدخل الوظيفى للدراسات التربوية المقارنة ونظرية المؤسسة الجديدة من أكثر الأساليب ملاءمة لطبيعة الدراسة الحالية، والتي تتناول ظاهرة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، والذي يعد ظاهرة اجتماعية تهدد تماسك البناء الاجتماعى. من هنا تم وصف وتحليل خبرتى بتسوانا ومصر فى مؤسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، مع عمل التحليل الثقافى لكلا البلدين، ثم عقد المقارنات التفسيرية بين خبرتيهما، والخروج بأوجه الإفادة من خبرة بتسوانا فى وضع تصورا مقترحا لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر. وتسير الدراسة وفقا للمدخل الوظيفى البنائى للدراسات التربوية المقارنة تبعا للخطوات التالية (أحمد وزيدان، ٢٠٠٣، ١٩٨):

١- وصف ظاهرة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، حيث تعتمد البنائية الوظيفية على تفسير الواقع الاجتماعى، انطلاقا من البناء الوظيفى لمكوناته من النسق السياسية والاقتصادية والتعليمية والاجتماعية وغيرها، كما تؤكد مبادئ المؤسسة الجديدة على الاهتمام بالعوامل المجتمعية الخارجية التى تؤثر على المؤسسات التى يتم دراستها. وبالتالي تم وصف ظاهرة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى عموما، ثم وصف خبرة بتسوانا فى مؤسسة مكافحته، تلى ذلك وصف الواقع المصرى اعتمادا على دراسة ميدانية.

٢- تحليل الحقائق المتعلقة بظاهرة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى فى ضوء القوى والعوامل الثقافية وعلاقتها التبادلية مع مجتمعها فى كل من بتسوانا ومصر.

٣- المقارنة التفسيرية لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى والعلاقة التبادلية مع المجتمع، باستخدام المفاهيم الاجتماعية ذات الصلة بظاهرة الفساد، بتوظيف مبادئ البنائية الوظيفية والمأسسة الجديدة فى تفسير تلك المفاهيم.

٤- طرح تصورا مقترحا لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى فى مصر، فى ضوء نتائج الدراسة الميدانية، والمعطيات المستفادة من خبرة بتسوانا فى ذلك. والتصور

يرتكز على أن المجتمع المصرى فى بناءه يعتمد على العديد من النسق الوظيفية، والتي يمكن مقاربتها للقطاعات المكونة للمجتمع، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى؛ فقد يعمل ذلك بشكل متنسق لمكافحة الفساد بأنواعه وأشكاله فى كافة قطاعات المجتمع.

### مصطلحا الدراسة

تشتمل الدراسة على عدة مصطلحات مفتاحية، من أبرزها مصطلحى الفساد فى التعليم قبل الجامعى، ومأسسة مكافحة الفساد، وفيما يلى تفصيل لهما.

#### ١- الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى

الفساد لغة يعنى البطلان، وهو ضد الصلاح (بن منظور، ٢٠٠٩، ١٠٩٥)، ويشير إلى التلف والخل وعدم احترام القانون (مجمع اللغة العربية، ٢٠٠٤، ٦٨٨). أما فى اللغة الإنجليزية، فيشار للفساد (Merriam-Webster, 2019) Corruption على أنه سلوك غير أمين، أو غير قانوني، يحدث ممن يمتلك سلطة، ليحصل على شىء ما، بشكل غير قانوني، وبهذا يشير الفساد لضعف النزاهة وقلة تطبيق المبادئ الأخلاقية. وبالتالي يعتبر مفهوم النزاهة ضد الفساد، والنزاهة لغة تعنى البعد عن السوء، ويقال أن فلانا نزيها أى أنه بعيد عن اللؤم، ورفع نفسه عن الشىء تكرماً ورجبة (بن منظور، ٢٠٠٩، ٧٦). وتحكم ظاهرة النزاهة القوانين والأعراف والقيم السائدة فى مجتمع ما (العكلى، والبكرى، ٢٠١٢، ٧٨)، وتتحقق من خلال استئصال الفساد (الدويك، ٢٠١٣، ٩).

وبالرغم من أن الفساد أحد أقدم الظواهر الاجتماعية وأكثرها انتشارا فى معظم الدول؛ لكن لا يوجد إجماع بين الباحثين على تعريف مصطلح الفساد؛ وقد يكون ذلك لاتساع مفهومه وارتباطه بالعديد من التخصصات؛ إلا أنه عادة ما تتفق الدراسات فى تحديد بعض من خصائصه، والتي قد تدل على مفهومه. وقد قامت بعض الدراسات بتحديد تعريف للفساد، اعتمادا على المجال الذى ينسب إليه، فمثلاً يشار للسلوك السياسى بأنه فاسد، عندما ينحرف رجل الدولة عن الواجب القانوني لتحقيق مكاسب خاصة، وبالتالي يعرف النهج الفاسد على أنه الأفعال التى تهدد المصلحة العامة (Clark, 2017, 5). وترى

بعض الدراسات (Sapsford, et al. 2017, 2) أن الفساد سبب ونتيجة في ذات الوقت، فهو سبب للتغيرات الموجودة في دولة ما، كما أنه يعتبر نتيجة؛ حيث يمثل المظهر الدال على ما يحدث في تلك الدولة من عمليات وعوامل متداخلة.

وطبقاً لمنظمة الشفافية الدولية يشير الفساد للأنشطة غير القانونية التي يتم إخفاؤها عمداً ولا يكشف عنه؛ إلا بالتحقيق أو الملاحقة القضائية (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٧ب، ١-٢١). ويرتبط بمفهوم الفساد، تعريف المؤشر الذي يقيسه، وهو مؤشر مدركات الفساد Corruption Index، والذي يقوم بترتيب دول العالم إلى درجات ومراتب، استناداً إلى مدى فساد القطاع العام في أي دولة، حسب مدركات الخبراء والتنفيذيين في قطاع الأعمال. ويضم المؤشر 13 محورا لتقييم مستوى الفساد، بناء على بيانات سنتين سابقتين، فمثلاً يستند مؤشر مدركات الفساد لسنة ٢٠٢٠ إلى تحليل بيانات صدرت خلال عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ وهكذا. أما بالنسبة لدرجات المؤشر فهي تتراوح ما بين 0 و100، وبالتالي تشير درجة الدولة إلى مستوى الفساد المدرك في القطاع العام بها، وتشير الدرجات التي تقترب من "صفر" إلى البلدان الأكثر فساداً، في حين تشير الدرجات التي تقترب من "١٠٠" إلى البلدان الأكثر نزاهة (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٧أ، ١-٤). أما بالنسبة لمرتبة كل دولة فهي تشير إلى ترتيب مركزها مقارنة بمجموع الدول الواردة في المؤشر، وبالتالي تتغير الرتب بتغير عدد الدول الواردة في ذلك المؤشر.

وقد وضعت حكومة بتسوانا تعريفاً رسمياً للفساد، على أنه "السلوك غير المشروع من مسئول يشغل وظيفة ما، بهدف تحقيق مكسباً شخصياً، أو قبوله لعرض ما، كمكافأة لقيامه بعمل غير مشروع، مستغلاً منصبه الوظيفي" (Botswana Government, 2016). أما في مصر، فيعرف طبقاً للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بأنه "إساءة استغلال السلطة المخولة لتحقيق مكاسب خاصة" (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩أ، ٢)، وبالتالي تضمن هذا التعريف الفساد في كل من القطاع الخاص والحكومي. ولم يختلف ذلك عن تعريف لجنة الشفافية والنزاهة (وزارة التنمية المحلية، ٢٠٠٧)، والتي عرفت الفساد الإداري بأنه إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين، لتحقيق مصالح

شخصية على حساب المصالح العامة، كإصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية، ويشير إلى السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية، بطريقة غير شرعية، وبدون وجه حق.

وقد يتباين المقصود بمفهوم الفساد تبعاً لنوعيته، فمثلاً يشير الفساد الكبير Grand Corruption إلى الانتهاكات التي يقوم بها المسؤولون الكبار في أي دولة، وينتشر ذلك عادةً بالمستويات الوظيفية العليا (Monteduro; et al., 2016, 32). أما الفساد الصغير Petty Corruption والذي ينتشر بالمستويات الوظيفية الأقل، فيشير إلى ما يمكن أن يقوم به الموظف من استغلال سلطات وظيفته، بقبول الرشاوى البسيطة أو اختلاس كميات صغيرة من المال العام. ويطلق مفهوم الفساد الكبير أحياناً على ما يسمى بالفساد المنظومي Systemic Corruption (Breakey, 2017, 126) في حالة وجود شبكات فساد نظامية، تظهر إذا ما كان نظام الحكم بأكمله فاسداً، بانتشار الفساد رأسياً بين كبار السياسيين وأصحاب النفوذ، الذين يسهلون حدوث الفساد على نطاق واسع. ويتباين ذلك عن مفهوم الفساد الداخلي والخارجي (خليل، ٢٠٠٨، ٢٥)، حيث يقصد بالفساد الداخلي ما يرتكب من مخالفات من جهة طرف واحد، كقيام الموظف بالاختلاس من المؤسسة التي يعمل بها، أما الفساد الخارجي، فهو الذي يشترك فيه أكثر من جهة أو مؤسسة. وفي الأدبيات التي تناولت مفهوم الفساد بالدراسة، نجد أن الصفة التي ترتبط بلفظ الفساد تشير إلى المجال الذي يحدث فيه ذلك الفساد؛ فمثلاً يعني الفساد السياسي Political ما يتم عندما تؤثر النخب السياسية على صياغة القوانين، والسياسات، واللوائح لخلق سياسات تخدم مصالحهم (Twinomurinzi and Ghartey-Tagoe, 2011, 1)، أما الفساد البيروقراطي Bureaucratic، والذي يسمى أحياناً بالفساد الإداري Administrative، فيحدث عندما يغير الإداريون بالمؤسسات الحكومية تفسير وتنفيذ اللوائح لتخدم مصالحهم الخاصة، أما الفساد التشريعي Legislative فيتعلق بالطريقة التي يتم فيها التأثير على سلوك المشرع؛ لإيجاد تشريعات غير عادلة تخدم فئة معينة على حساب المصالح العام. كما يعرف الفساد أحياناً على حسب درجة شعور

## د. نهى العاصي

المجتمع به، من خلال ثلاثة مسميات أعطيت ألوانا تعبر عنها، تتمثل في الفساد الأسود والرمادي والأبيض (Monteduro; et al., 2016, 35)، فيشير الفساد الأسود Black Corruption إلى ما يحدث للإطار القانوني للدولة من انتهاكات خطيرة تؤثر بشدة على جميع أفراد المجتمع، أما الفساد الرمادي Grey Corruption فيشير إلى حدوث الفساد في بعض الأمور المحدودة، فلا يظهر بشكل فج ولا يرصد بدرجة واضحة، أما الفساد الأبيض White Corruption فيشير إلى انتشار السلوكيات الاجتماعية غير الأخلاقية بين أفراد المجتمع، بحيث يصبح الفساد ظاهرة عادية يتحملها الرأي العام، ويراهما أمرا مألوفا. مما سبق يمكن تحديد التعريف الإجرائي الخاص بالدراسة الحالية، في أنه يقصد بالفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي:

"السلوكيات المنحرفة التي يقوم بها العاملون بقطاع التعليم قبل الجامعي بمصر، من خلال استغلال مناصبهم ومخالفة القواعد لتحقيق مكاسب غير شرعية"

### ٢- مأسسة مكافحة الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي

ترجع كلمة مأسسة لغويا إلى المصدر "أس" ويعنى البناء، أى وضع البناء وأسنه تأسيسا (مجمع اللغة العربية، ٢٠٠٤، ١٧)، بمعنى رفع قواعده ووضع حدوده. والأساس هو قاعدة البناء التي يقام عليها، ومنه أصل كل شئ ومبدأه، كأساس الفكرة، ومنها "مؤسسة" وجمعها مؤسسات. كما أن كلمة "أس" تعنى الحائط، وجمعه الأساس والأسس، ومنه جعلت له "أساساً"، وأسنه تأسيسا (الفيومي، ١٩٧٧، ١٤). من هنا تشير كلمة المأسسة إلى التأسيس، والبناء، والتنظيم. وفي اللغة الإنجليزية تعنى كلمة مأسسة Institutionalisation، العملية التي يتكون خلالها نظام أو منظمة ما، من خلال وجود قواعد وقيم ومعايير تنتمي لتلك المؤسسة ويلتزم بها أفرادها (Cambridge Dictionary, 2019). ويعرفها قاموس إدارة الأعمال (Business Dictionary, 2019)، على أنها العملية التي يتم فيها ترجمة الميثاق الخاص بمؤسسة ما، ورؤيتها، ورسالتها، وسياساتها، وخططها الاستراتيجية، إلى قواعد مرشدة وقابلة للتطبيق في الحياة

اليومية من خلال موظفيها، وتتكامل فيها القيم والأهداف لتتحول لثقافة موحدة. والمأسسة في موسوعة الحوكمة (Keman, 2007, 2) Encyclopedia of Governance تعنى العملية التي يقوم بها المجتمع لتكوين مؤسساته، أو تعديلها "Made" and "Modified" من خلال تطوير أو تغيير القواعد والإجراءات، عن طريق ثلاثة خيارات، تتمثل في وضع القواعد Rule Making، وتبنى قواعد معينة Rule Adaptation أو تطوير القواعد الموجودة للتوصل لأفضل الممارسات Best Practices، وتغيير القواعد الموجودة Rule Change أو استبدال القواعد القديمة بأخرى جديدة Replacing. كما يعرف مصطلح المأسسة في الموسوعة الدولية للعلوم السياسية (Eberlein, 2011, 2) على أنه إضفاء الطابع المؤسسي على منظمة ما، وهي العملية التي تكتسب بها المنظمات شرعيتها، وتحدد من خلالها مبادئها وقيمتها. وبهذا تعنى المأسسة أكثر من مجرد بناء الهياكل Structures أو العمليات الرسمية Processes، فعندما تتم المأسسة في منظمة ما، يعنى ذلك أن أعضائها يبدأون في تقدير المنظمة نفسها؛ من خلال إلزامهم بمعاييرها وإيماناً بقيمتها وأدوارها، وبالتالي تكون المنظمة "الممأسسة" متمتعة بدرجة عالية من القبول الاجتماعي بين المؤسسات الأخرى بالدولة.

كما تشير جلاً الأدبيات الأجنبية، إلى أن المأسسة Institutionalisation تعد من أبرز النظريات الاجتماعية التي بدأ ظهورها في الخمسينيات من القرن السابق (Vargas-Hernández, 2020)، والتي تهتم بتقديم حلولاً برجماتية نفعية للمشكلات الموجودة بالمؤسسات المجتمعية، وبهذا يتمحور مفهوم نظرية المأسسة The Old Institutionalism (March, and Olsen 1984) حول مجموعة الممارسات والبدائل لمساعدة المؤسسة لاتخاذ القرارات الأفضل، في ظل الظروف المحيطة بها. أما نظرية المأسسة الجديدة Neo-Institutionalism فتشير إلى القواعد التي تحدد عمليات التغيير والإصلاح المؤسسي، انطلاقاً من الدوافع والقيود المجتمعية التي تفرضها مختلف الأطراف ذات العلاقة بالمؤسسة، ولذا يهتم مفهوم المأسسة الجديدة بالعوامل المجتمعية الخارجية المؤثرة على إحداث تغيير في المؤسسة، مثل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية

## د. نهى العاصي

والسياسية. وتعتبر مفاهيم نظرية المؤسسة الجديدة من أكثر المفاهيم المستخدمة بنظريات علم الاجتماع والانثروبولوجي في الوقت المعاصر (Aldrich, 2010, 329)، والتي تنتمي في الأساس إلى نظرية المجتمع الكلي Macro Social Theory، التي اهتم بها بارسونز Parsons، صاحب النظرية البنائية الوظيفية. وبينت إحدى الدراسات الرائدة (March, and Olsen 1984, 738) أن مفهوم المؤسسة الجديدة يقدم رؤية معرفية Epistemological Perspective هامة لفهم العلوم الاجتماعية عموماً، وعلى وجه الخصوص العلوم الإدارية؛ حيث أن أفكار ومبادئ تلك النظرية تؤكد على أهمية العمليات المؤسسية على المستوى المصغر Micro Processes ذات الأهداف الواضحة البسيطة، في مقابل الاهتمام بالعمليات المؤسسية المعقدة نسبياً Processes Relatively Complex عندما يثبت قلة فعاليتها Inefficiency. كما تؤكد مفاهيمها على وجود نماذج تتحدد من خلالها اختيارات المؤسسة، وبالتالي يتحسن تحقيق نواتج وأهداف المؤسسة Outcomes. ومن أبرز العلماء الذين فسروا مفهوم المؤسسة الجديدة في السبعينيات من القرن السابق جون ماير J. Meyer، والذي فسر معنى المؤسسة الجديدة من خلال تحديد المقصود بالعامل أو العنصر الفاعل أو ممثل المؤسسة Actor في إشارة للمسؤولين عن المؤسسات، ممن يقومون باتخاذ القرارات الخاصة بإحداث تغييرات مؤسسية. لذا تعنى المؤسسة الجديدة تبعاً لأفكار "ماير" (Meyer, and Rowan, 1977; Meyer, 2008) أنه ينبغي الاهتمام بالدور الكبير للمجتمع في التأثير على مؤسساته، وبالتالي فإن التغيير المؤسسي يكون نتاجاً عن تلك العوامل الخارجية.

أما في الأدبيات العربية، وجد أن استخدام كلمة مؤسسة يصاحب عادة مع بعض المصطلحات الأخرى، والتي تشير لتطبيقات متنوعة عبر المؤسسات المختلفة، فمثلاً عند الإشارة لمصطلح "مؤسسة الابتكار" (الخولي، ٢٠١١، ١١)، فيعنى ذلك إنشاء مؤسسات تستخدم الابتكار في جميع عملياتها، والتي تتبنى "التطبيق الفعلي لابتكار ما في البيئة العملية". وبالمثل يشير مصطلح "المؤسسة الاقتصادية" بين الدول (حموته، ٢٠١٨،

١٠٦) لإنشاء مؤسسات اقتصادية مستتيرة، ودمج البنى التحتية لمؤسسات قائمة. وفي سياق مغاير، يقصد "بمأسسة النوع الاجتماعي" (الزغير، ٢٠١١، ١١)، بناء مؤسسات تراعى المساواة بين الذكور والإناث، من خلال خلق الهياكل وإعداد التشريعات والسياسات، والخطط، والبرامج، وتطبيق الآليات لضمان تحقيق المساواة بين الجنسين في المجتمع. وبالتالي تشير المأسسة إلى الجهود التي تنظم من خلال مؤسسات معينة، فقد عرف أحد الباحثين (سعيد، فتيحة، ٢٠١١، ٥٩) "مأسسة الأمن الفكرى" بالجهود التي تهدف للحفاظ على الانتماء، ونقاء الأفكار من أي تدخل أو تشويه. كما تشير كلمة "مأسسة" إلى إنشاء مؤسسات تنظم العلاقات بين أفراد المجتمع، فيرى البعض أن "مأسسة السلطة" تعنى تنظيم وتقنين العلاقات بين الأفراد، وبينهم وبين مصادر السلطة في مجتمع ما، وفي ذلك إشارة لتكوين مؤسسات تنظم السلطة لتحديد العلاقة بين الفرد والنظام (محمد، ٢٠١٤، ٣٦٠). وبالتالي تتمثل المأسسة (نصار، ٢٠١٦، ٩٧-١٢١) في تأسيس أطر محددة، وبناء لنظام ما، وهيكل معين، بشكل متكامل وتنسيقي. كما قد يشير مصطلح المأسسة إلى إيجاد مؤسسات لم تكن موجودة من قبل؛ وإن كان هناك أنشطة غير رسمية تتم قبل إنشاء تلك المؤسسة، وهذا المعنى أشير إليه في إحدى الدراسات (أبو عطوان، ٢٠٠٧، ٨٣) التي اهتمت بمأسسة الحياة الاعتقالية للفلسطينيين في السجون الاسرائيلية، في إشارة لجهود منظمة التحرير الفلسطينية في إنشاء مؤسسات من أجل التعبئة السياسية للعالم العربي، فيما سمي "بمأسسة السلوك العربي". كما أشارت نفس الدراسة إلى أن مأسسة المجتمع، تعنى ضبط السلوك المنظم الذي يقوم به مجموعة أفراد، يتشابهون في الظروف التي يتعرضون لها. وفي سياق مشابه، بينت دراسة أخرى (علاوى، ٢٠١٣، ٢٤٤)، اهتمت بمأسسة الوساطة الأسرية، إلى أن مصطلح المأسسة يشير إلى "إدماج الوساطة في النظام القضائي"، وفي ذلك إشارة إلى استحداث ما لم يكن موجودا من قبل في مؤسسات النظام القضائي، بالرغم من وجوده بشكل غير مؤسسى، وغير رسمى، وغير منظم.



وترى الباحثة أن مصطلح المؤسسة هو الأكثر مناسبة للدراسة الحالية، والتي تستخدم البنائية الوظيفية للدراسات المقارنة كمنهج بحثي، مع تطبيق أفكار نظرية المؤسسة الجديدة، ويدعم ذلك أن البعض (فيلالي، ٢٠١٦) يرى أن المؤسسة تعنى ما تقوم به المؤسسة من تأثير يسمح بتطبيق آليات الرقابة والضبط الاجتماعى. فقد أوضحت إحدى الدراسات (عبد الحكيم، ٢٠١٥، ٤٥٥) أن "المجتمع المأسس" هو الذى يستطيع تغيير مؤسساته القائمة على الولاء العرقى والعائلى، إلى مؤسسات يسود بها علاقات مأسسة، قائمة على مبادئ المساواة والعدالة، وتتيح للمواطنين المشاركة فى التنظيم المؤسسى الذى يحكمهم. وبهذا يتحقق شرط وجود القاعدة القانونية التى تحكم عمل المؤسسة، وشرط شعور المجتمع بفعالية المؤسسة لتحقيق أهدافها. وبما أن الدراسة الحالية تقترح مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بإنشاء بعض المؤسسات التى لم تكن موجودة، ك وحدات مكافحة الفساد بالمدارس مثلاً، وأيضاً تقترح إحداث تغييراً مؤسسياً يضم بعض الأجهزة الرقابية الخارجية الموجودة بمصر، كهيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للحسابات، وغيرهما. ووحدات الرقابة الداخلية بقطاع التعليم قبل الجامعى، كإدارات الشؤون القانونية، ولجان مكافحة الفساد، وغيرهما. لىضم كل ذلك فى هيئة واحدة مسئولة عن مكافحة الفساد، يمكن أن يطلق عليها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمصر، لذا فإن استخدام مصطلح مؤسسة يعد الأكثر دقة فى الدراسة الحالية. وبالتالي يمكن تحديد التعريف الإجرائى لمؤسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى فى:

"استحداث مؤسسات جديدة، وإحداث تغيير بالمؤسسات القائمة، والمختصة بمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، بما يضمن تنفيذ سياسات وخطط وبرامج مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى بمصر"

#### الدراسات السابقة

بالرجوع إلى الدراسات السابقة ذات العلاقة بالدراسة الحالية، تبين إجراء عدداً كبيراً من الدراسات التى اهتمت بظاهرة الفساد عموماً، وفى التعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص، ولتنظيم عرض أهم الدراسات فى هذا المجال، ستعرض أربعة محاور فرعية،

عن الدراسات التي اهتمت بخبرة بتسوانا في مكافحة الفساد، ثم عرض دراسات ذات علاقة بالفساد في التعليم قبل الجامعي بمصر، ثم أهم الدراسات التربوية التي استخدمت كل من النظرية البنائية الوظيفية ونظرية المأسسة، وأخيرا سيتم التعليق على الدراسات السابقة لتوضيح أوجه الإفادة منها. وقد تم العرض للدراسات السابقة بناء على التسلسل التاريخي بداخل كل محور من تلك المحاور الفرعية، من الأقدم للأحدث.

#### أولاً: دراسات اهتمت بخبرة بتسوانا في مكافحة الفساد

قامت إحدى الدراسات (Cheteni, and Shindika, 2017) بالمقارنة بين بتسوانا وجنوب أفريقيا، لمعرفة الفروق بينهما في مدى ممارسة القيادة الأخلاقية بالمؤسسات الحكومية مقارنة بمعدلات انتشار الفساد بها، من خلال تحليل خصائص القيادة الأخلاقية في القطاع العام بالدولتين. وجمعت البيانات بتطبيق مقياس تصورات القيادة الأخلاقية، وعددا من المقاييس الخاصة بالقيادة الأخلاقية على عينة من ١٠٨ فردا بكلتا الدولتين، بهدف تحديد رؤية الموظفين إلى مديريهم من حيث كونهم أشخاصا فاسدين أو غير فاسدين. وأشارت النتائج إلى وجود فروقا ذات دلالة إحصائية بين تصورات السلوك الأخلاقي للمدراء غير الفاسدين في كل من جنوب إفريقيا وبتسوانا، حيث كان ينظر إلى المدراء بجنوب أفريقيا على أنهم أضعف أخلاقياً وقابلون للفساد نسبياً، مقارنة بمديري بوتسوانا، مما يشير إلى أن زيادة الوعي بثقافة النزاهة والالتزام بالجوانب الأخلاقية ببتسوانا كان أعلى مقارنة بجنوب أفريقيا، نتيجة نجاح الجهود التوعوية في مكافحة الفساد بمؤسسات بتسوانا.

وهدفت دراسة أخرى (Groop, 2017) لتحديد العلاقة بين المحاسبية والفساد بالأجهزة التنفيذية بتسوانا، باستخدام أسلوب دراسة الحالة، حيث تم تحليل آليات المساءلة المستخدمة بالمؤسسات الحكومية البتسوانية، لاكتشاف ما إذا كان تفويض السلطة، وتطبيق آليات المساءلة، لهما تأثيرا واضحا في الحد من الفساد ببتسوانا. وتوصلت الدراسة إلى تحديد عوامل قللت من انتشار الفساد الإداري، وأطلقت عليها الدراسة القواعد غير الرسمية "Unruly Agents". كما توصلت إلى أن العلاقة بين المحاسبية والفساد

## د. نهى العاصي

ليست علاقة خطية محسومة؛ بل أن هناك عوامل أخرى قد تزيد الأمر تعقيداً، منها العوامل الشخصية، والتي ليس لها علاقة بالمنظومة نفسها.

كما هدفت إحدى الدراسات النظرية (Jones, 2017) إلى تقييم نجاح حكومة بتسوانا في مكافحة الفساد، وتحديد التحديات التي تواجهها. واعتمدت على تحليل البيانات المجمعة من الدراسات السابقة، ومن تقارير مديرية مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية ببوتسوانا. وتوصلت إلى أن العوامل التي أدت لنجاح الحكومة في الحد من الفساد، تركز على إنشاء تلك المديرية، وتعزيز عملها بشكل كبير، وما قامت به الحكومة من إصلاح إداري، والدعم من البرلمان، والرغبة السياسية الصادقة لمكافحة الفساد. وقامت الدراسة بتوجيه نظر صانعي القرار في الدول الأخرى إلى الدروس المتعلمة من خبرة بتسوانا في مكافحة الفساد، كونها أفضل دولة إفريقية في هذا المجال.

وقارنت إحدى الدراسات المكتبية (Dewah, and Porogo, 2018) بين اتجاهات مكافحة الفساد في كل من بوتسوانا وزيمبابوي، وقامت بمقارنة جهود الهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد في كل منهما، والمتمثلة في مديرية مكافحة الفساد ببوتسوانا، ومفوضية مكافحة الفساد في زيمبابوي (The Zimbabwe Anti-Corruption Commission (ZACC))، واعتمدت الدراسة على تحليل البيانات المتوفرة من الهيئتين. وتوصلت لعدة نتائج أكدت على أن نجاح مديرية مكافحة الفساد ببوتسوانا يرجع لإدارة البيانات بفعالية، وإدارة خدمة المعلومات عن طريق وحدات مكافحة الفساد المنتشرة بالوزارات، والدوائر الحكومية، والسلطات المحلية. وأكدت على أن صدق إرادة الإدارة السياسية كانت سبباً في تفعيل الأطر القانونية والدستورية ببوتسوانا، وأن مشاركة المواطنين في التبليغ عن مظاهر الفساد أدى لنجاح جهود مكافحته. وكل تلك العوامل لم تكن مفعلة في حالة زيمبابوي.

### ثالثاً: دراسات عن ظاهرة الفساد في المجتمع المصري، وخاصة في التعليم

توجد العديد من الدراسات عن ظاهرة الفساد بمصر عموماً وفي قطاع التعليم خصوصاً؛ إلا أن الدراسة الحالية اهتمت فقط بعرض أبرز الدراسات التي تناولت الظاهرة في قطاع التعليم قبل الجامعي على وجه الخصوص. ومن تلك الدراسات، دراسة اهتمت

بتوظيف الحكومة الإلكترونية لتحقيق الشفافية فى إدارة مؤسسات التعليم قبل الجامعى (أحمد، ٢٠١٢). واستخدمت المدخل الوثائقى للمنهج الوصفى، ومدخل المسح الإجتماعى. وتم تجميع البيانات عن طريق الاستبيان، وطبق على عينة من المعلمين والعاملين بوزارة التربية والتعليم، ومديرية التربية والتعليم بمحافظة الجيزة، بهدف استطلاع رأيهم فى تحديد أسباب الفساد فى التعليم، وأكثر الممارسات الفاسدة فيه، وطرق الحد من انتشاره فى قطاع التعليم، ومعوقات تحقيق الشفافية فى ذلك القطاع. وانتهت الدراسة بتحديد بعض التغييرات المطلوبة لعمل نظام إلكترونى، يهدف لزيادة الشفافية فى إدارة التعليم قبل الجامعى بمصر.

واهتمت إحدى الدراسات النظرية (مطاوع، ٢٠١٥) بالفساد الإدارى فى مؤسسات رياض الأطفال بمصر، من خلال الكشف عن الاتجاهات الحديثة للمساءلة التعليمية فى مواجهة الفساد الإدارى، وكيفية تفعيل الأدوار الخاصة بتلك الاتجاهات فى مواجهة الفساد. وعرضت الدراسة لأبرز الاتجاهات الحديثة فى المساءلة التعليمية من وجهة النظر القانونية، والفنية، كما عرضت أسباب الفساد الإدارى وتأثيراته على مؤسسات رياض الأطفال بمصر، وقدمت التوصيات لتفعيل دور الاتجاهات الحديثة للمساءلة التعليمية فى مواجهة الفساد الإدارى بتلك المؤسسات.

وألقت إحدى الدراسات التحليلية الضوء على الفساد الإدارى فى التعليم قبل الجامعى بمصر (أحمد، ٢٠١٦)، وهدفت للوقوف على واقع الظاهرة من خلال تحليل نتائج الدراسات السابقة، وتناولت العوامل المؤثرة على الفساد الإدارى، وانعكاساتها على المجتمع. واستخدمت المنهج الوصفى، واستمارة استطلاع رأى بعض الخبراء التربويين، لوضع آليات مقترحة لمواجهة الفساد الإدارى بالتعليم قبل الجامعى. ومن ثم انتهت باقتراح بعض الآليات لمكافحة تلك الظاهرة بالتعليم قبل الجامعى.

وفى سياق مشابه قامت إحدى الدراسات النظرية (قطيط، ٢٠١٦) بدراسة الفساد الإدارى بالتعليم قبل الجامعى بمصر، بهدف وضع بدائل استراتيجية لمكافحة الفساد الإدارى بها. وبينت أسباب وأضرار الفساد الإدارى بالتعليم قبل الجامعى، واستكشفت

## د. نهى العاصى

بعض المنهجيات والأساليب المعاصرة للحد من ممارساته السلوكية والتنظيمية. واستخدمت المنهج الوصفي، واستعانت بإسلوب التحليل الاستراتيجي، لاستخلاص جوانب القوة، والضعف، والفرص، والتهديدات المحتملة، للوصول إلى خيارات استراتيجية تركز عليها البدائل المقترحة لمكافحة الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعي بمصر، وتمثلت في بدائل وقائية، وعلاجية، وعمل مكافحة شاملة.

كما قامت إحدى الدراسات (السيسى، ٢٠١٧) بالاهتمام بتفعيل نظم المساءلة في مواجهة الفساد الإداري بالمدارس الابتدائية المصرية، وهدفت لوضع رؤية مقترحة لتطوير تلك النظم، للحد من القصور بالمؤسسات التعليمية. واستخدمت المنهج الوصفي، وطبقت الدراسة الميدانية على عينة من معلمى ومديري مدارس التعليم الابتدائى بمصر للتعرف على واقع الفساد الإدارى بها. وأكدت نتائجها على تعزيز دور الرقابة الإدارية مع التوسع في تطبيق اللامركزية، بإيجاد هياكل إدارية أكثر مرونة لمحاصرة الفساد الإداري بالمؤسسات التعليمية، وانتهت بوضع تصورا مقترحا يدعو للاهتمام بتطبيق الشفافية في العمل الإداري بالمدارس للحد من الفساد الإداري، مع تحديث القوانين وتبسيط الإجراءات المتبعة للضبط الإداري بالمدارس المصرية.

كما هدفت دراسة أخرى (حسين، ٢٠١٨) لمعرفة دور الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعي، وتحديد المعوقات التي تحد من تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة بتلك المؤسسات. واستخدمت المنهج الوصفي لرصد واقع ظاهرة الفساد الإدارى بمدارس سوهاج، وذلك للتعرف على واقع الفساد، وآثاره على المدارس، وتحديد مدى التزامها بتطبيق الشفافية الإدارية. وتوصلت لعدة نتائج، من أبرزها أن مستوى تطبيق الشفافية الإدارية والمساءلة ضعيفة فى مقابل ارتفاع مستوى شيوع أنماط الفساد الإدارى بالمدارس، وانتهت بوضع تصورا مقترحا لتفعيل دور الشفافية والمساءلة فى مكافحة الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعي بمصر.

### ثالثاً: دراسات تربوية وظفت النظرية البنائية الوظيفية ونظرية المأسسة الجديدة

إن الدراسات التربوية التي استخدمت كل من النظرية البنائية الوظيفية ونظرية المأسسة الجديدة ليست كثيرة العدد، على حد علم الباحثة، وفيما يلي عرض لأبرز تلك الدراسات التي أفادت الباحثه في إعداد الدراسة الحالية.

وجد القليل من الدراسات العربية التي اهتمت باستخدام النظرية البنائية الوظيفية، ومنها إحدى الدراسات (نصر، ٢٠٠١) التي هدفت للكشف عن طبيعة العلاقة بين كل من جماعات المصالح والسياسة التعليمية، بالمقارنة بين مصر وانجلترا. وحددت جماعات المصالح في نقابة المهن التعليمية، والنقابات العمالية، وجماعات رجال الأعمال. واستخدمت المدخل الوظيفي المتبع في الدراسات التربوية المقارنة، بخطواته الأربع. وانتهت باقتراح ضوابط لتفعيل دور جماعات المصالح في مصر، لتحقيق أغراض البنية المجتمعية والسياسة التعليمية، في ضوء الإفادة من خبرة انجلترا في ذلك. وفي سياق مشابه قامت دراسة أخرى (فكار، ٢٠٠٧) بالاهتمام بالأبعاد البنائية والوظيفية لظاهرة الإرهاب بمصر. كما قامت إحدى الدراسات الأجنبية (Russell, 2013) بتوظيف النظرية البنائية الوظيفية لتفسير الدور الذي يقوم به قطاع التعليم في توازن المجتمع وتنميته. واهتمت بمعرفة دور التعليم في تلبية احتياجات المجتمع، من خلال تنمية مهارات أفراده للقيام بالممارسات الاجتماعية، وتشجيع التماسك الاجتماعي بينهم. وأكدت نتائجها على أن المهتمين بتطبيق تلك النظرية من منظور تربوي، يرون أن دور المؤسسات التعليمية يتمثل في إعداد الطلاب للمشاركة في بناء المجتمع ليكونوا جزءاً من مؤسساته الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية. وهدفت دراسة مقارنة (الجويدى، ٢٠١٦) للكشف عن طبيعة العلاقة بين جهود المنظمات غير الحكومية، ومنظمات الرعاية التربوية لفئة المكفوفين، في كل من كندا ومصر. واعتمدت على استخدام المدخل الوظيفي للدراسات المقارنة، وجمعت بياناتها عن الواقع المصرى من خلال استبيان طبق على ٨٣ من العاملين بالمنظمات غير الحكومية بالاسكندرية. وانتهت بعدة نتائج، من أبرزها وجود تراجع لدور الدولة في كل من مصر وكندا، للقيام

بالإلتزام تجاه رعاية المكفوفين، وأصحاب الإعاقة بصفة عامة. ومن الدراسات المقارنة (Cheung, et al. 2017) التي اهتمت باستخدام النظرية البنائية الوظيفية فى البحوث التربوية، تلك الدراسة التى سلطت الضوء على وظيفة التربية التكاملية، مع باقى قطاعات المجتمع فى كل من هونج كونج والصين، وذلك بإظهار العلاقة بين التحصيل الأكاديمى، ومدى انتماء الطلاب لمجتمعهم، ومدرستهم، والذى يعيشون فيه.

أما بالنسبة للدراسات التى طبقت مبادئ وأفكار نظرية المأسسة الجديدة فتنوع مجالاتها، ومنها ما قامت به إحدى الدراسات الرائدة (March, and Olsen, . 1984) والتي ألفت الضوء على تطبيق نظرية المأسسة الجديدة فى المؤسسات ذات الصبغة السياسية، مثل المؤسسات التشريعية وغيرها. وبينت أنه بالرغم من أن نشأة المأسسة الجديدة كانت فى علم الاجتماع والانثروبولوجى؛ إلا أنه يمكن استخدامها أيضا فى علم السياسة. ومن أهم نتائجها التفرقة بين مايسمى بالمأسسة الجديدة The New Institutionalism، وما يسمى بالمأسسة القديمة The Old Institutionalism وأكدت نتائجها على أن المأسسة الجديدة قدمت رؤية معرفية هامة لفهم العلوم الاجتماعية، وأن التوازن فى المجتمع يعتمد على مدى الاتساق المتبادل بين المؤسسات الاجتماعية والسياسية المستقلة الموجوده فى ذلك المجتمع.

كما استخدمت نظرية المأسسة الجديدة فى مجال الإدارة العامة لتفسير حدوث عملية التغير بالمؤسسات الخدمية، فقامت إحدى الدراسات (Payne and Leiter, 2013) بالمقارنة بين عشرة مؤسسات طبية، ضمت المستشفيات ودور رعاية المسنين فى كل من الولايات المتحدة الأمريكية بولاية كارولينا الشمالية North Carolina، وفى استراليا بمقاطعة كوينزلاند Queensland. واستخدمت المقابلات المتعمقة In-depth Interviews مع مديرى تلك المؤسسات؛ للكشف عن تصورات المديرين حول القيود التنظيمية Organizational Constraints لحدوث التغيير بتلك المؤسسات، تطبيقا لاستخدام مبادئ نظرية المأسسة الجديدة لتفسير ماتم جمعه من بيانات. وأكدت نتائجها

على أن تطبيق نظرية المأسسة ساعد فى فهم العوامل المؤثرة على حدوث التغيير المؤسسى، مثل القوة، وعدم اليقين، والتأثير المهني، والمعرفة المشتركة. وفى المجال التعليمى، طبقت إحدى الدراسات (Cooper, et al. 2014) مبادئ نظرية المأسسة الجديدة لتغيير المؤسسات التعليمية، وتناولت دراسة حالة لإحدى كليات إدارة الأعمال Aston Business School بجامعة أستون ببريطانيا. وهدفت لمعرفة كيف يؤثر الاعتماد Accreditation على إحداث التغيير المؤسسى المرغوب فى المؤسسات التعليمية؛ من خلال تفعيل المحاسبية المجتمعية ومشاركة أصحاب المصلحة Stakeholders فى ذلك. ومن أبرز نتائجها أن كليات إدارة الأعمال، ومنها كلية إدارة الأعمال بأستون، سعت لإحداث تغيير مؤسسى بهدف اعتمادها نتيجة زيادة عناصر البيئة التنافسية بين مؤسسات التعليم العالى ببريطانيا، كما استنتجت الدراسة أثر التفاعلات الدينامية بين المتغيرات الداخلية والخارجية Exogenous and Endogenous Dynamics فى إحداث التغيير المؤسسى المرغوب، وفى تقليل مقاومة العاملين بالمؤسسة الجامعية لاستدامة عملية التغيير Sustainability.

وقد قامت إحدى الدراسات الإدارية (Zhai. and Su, 2019) بالدمج بين مبادئ ريادة الأعمال ونظرية المأسسة الجديدة، ومن أبرز نتائجها تحديد ثلاثة مستويات للدراسات التى تهتم بالمؤسسات عموما، وبمؤسسات ريادة الأعمال خصوصا، وهى الدراسات التى تهتم بالمستوى الأكبر أو الكلى Macro-level، والمستوى المتوسط Meso-level، والمستوى الجزئى أو المصغر Micro-level. واهتمت بتطبيق أفكار نظرية المأسسة الجديدة Neo-institutional Theory، وما اشتق منها مثل "نظرية التماثل" Theory of Isomorphism. وأكدت نتائجها على أهمية استجابة المؤسسات للضغوطات المجتمعية التى تتعرض لها، كى تكتسب الصفة الشرعية ليقبلها المجتمع ولتضمن استدامتها.

كما طبقت إحدى الدراسات (Rajib, et al. 2019) مبادئ المأسسة على المؤسسات الاقتصادية المركزية ببنجلاديش. وتوصلت إلى أهمية استخدام المأسسة لفهم العوامل



المؤسسية الخارجية External Institutional Factors التي تؤثر على إحداث عمليات التغيير المؤسسى. وقامت بتطبيق المبادئ الأساسية للنظرية، وخاصة مايتعلق بالهيكل التنظيمية والتشريعية، والآليات التي تستخدمها المؤسسة بحيث تصبح متشابهة مع مثيلاتها من المؤسسات بالمجتمع Isomorphic، وفسرت ذلك التشابه بأنه يرجع إلى البيئة المجتمعية المحيطة بتلك المؤسسات، مما يجعلها مقبولة اجتماعيا، بغض النظر عن فائدتها وأهميتها الفعلية فى تحقيق أهداف المؤسسة.

وفى أحد الأبحاث الحديثة (Goldenstein and Walgenbach, 2020) تم نقد نظرية المأسسة الجديدة؛ لقيامها بمساواة خصائص التغيير الذى يحدث فى المؤسسات على المستوى الكلي مع ما يحدث فى المؤسسات على المستوى الجزئى أو المصغر. واستنتجت أن التغيير المؤسسى يمكن تفسيره فى ضوء التمييز بين أربعة أنماط من التغييرات، للربط بين ما يحدث بالمؤسسات من عمليات معرفية، والظروف الميدانية المرتبطة بنوع التغيير فى المؤسسة. وتمثلت تلك الأنماط فى التعديل المؤسسى Institutional Modification، والتغيير المؤسسى المرفوض أو غير المتوافق عليه Institutional Contestation، والتطور المؤسسى Institutional Evolution، والتغيير الثورى Institutional Revolution، ووضحت ظروف حدوث كل نوع من تلك الأنواع فى ضوء مبادئ نظرية المأسسة الجديدة. وسوف يتم الإشارة لتلك الأنماط تفصيلا لاحقا.

رابعا: التعقيب على الدراسات السابقة- من خلال استقراء الدراسات السابقة يتضح:

- أن معظم الدراسات التى اهتمت بخبرة بتسونا فى مكافحتها للفساد، قارنت بينها وبين بعض الدول الأخرى بغرض الإفادة من نجاح بتسونا فى مأسسة مكافحته، ومن ذلك مقارنة خبرة بتسونا بجنوب إفريقيا، وبزيمبابواى. كما ألفت دراسات أخرى الضوء على تقييم خبرة بتسونا باعتبارها خبرة ناجحة، أو اهتمت بدراسة الأجهزة التنفيذية التى تكافح الفساد بها. وأفادت نتائج تلك الدراسات السابقة الدراسة الحالية، فى فهم وتحليل ونقد

خبرة بتسوانا فى مأسسة مكافحتها للفساد، وخاصة ما يتعلق بآليات مكافحة الفساد بمؤسسات قطاع التعليم قبل الجامعى بتسوانا من خلال مديرية مكافحة الفساد بها. - أن هناك دراسات عديدة ألفت الضوء على ظاهرة الفساد فى التعليم قبل الجامعى بمصر، وأفادت نتائجها فى تفسير نتائج الدراسة الحالية، والتي تأتى لتتكامل مع الدراسات السابقة. ويلاحظ وجود اختلافات بين تلك الدراسات السابقة مع الدراسة الحالية فى طريقة تناول الدراسة ومعالجتها البحثية، وخاصة فيما يتعلق بالمنهجية التى استخدمتها الدراسة الحالية، وما يتعلق بدولة المقارنة -بتسوانا- التى اعتمدت عليها الدراسة الحالية للإفادة من خبرتها.

- أن هناك ندرة فى الدراسات العربية التى استخدمت المدخل البنائى الوظيفى للتربية المقارنة والتى وظفت نظرية المأسسة الجديدة فى تناولها للمشكلات الاجتماعية ذات التأثير على المؤسسات التعليمية. وبالتالي تحاول الدراسة الحالية استخدام تلك المداخل، وأفكار تلك النظريات، مع الإفادة مما اتبعته الدراسات السابقة من خطوات، ومما استخدمته من معطيات.

**خطوات الدراسة** يتم السير فى الدراسة طبقاً للخطوات التالية:

**الخطوة الأولى:** عرض الإطار العام للدراسة، والمتمثل فى مشكلة الدراسة وأسئلتها، وأهدافها، وأهميتها، ومنهجيتها، ومصطلحاتها، والدراسات السابقة، وخطواتها.

**الخطوة الثانية:** عرض الإطار الفكرى لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، ويجب عن السؤال الفرعى الأول. وتختص تلك الخطوة بتوضيح الاتجاهات التفسيرية لظاهرة الفساد، ومتطلبات مأسسة مكافحته، وجهود مكافحته.

**الخطوة الثالثة:** وترتكز على جهود بتسوانا فى مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، ويجب عن السؤال الفرعى الثانى. واشتمل ذلك على توضيح مدى انتشار الفساد، وعرض لمظاهر الفساد بمؤسسات التعليم فيها، ثم تحليل نقدى لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، ثم التحليل الثقافى لمأسسة مكافحته بتسوانا للتعليم قبل الجامعى.

**الخطوة الرابعة:** وتتضمن خبرة مصر فى مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، ويجيب عن السؤال الفرعى الثالث، واشتمل ذلك على مدى انتشار الفساد، وعرض لمظاهر الفساد بالمؤسسات التعليمية، ثم تحليل نقدى لمأسسة مكافحة الفساد بذلك القطاع، تضمن رصد واقع مأسسة مكافحته ميدانيا، وأخيرا عرض التحليل الثقافى لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر.

**الخطوة الخامسة:** تحليل أوجه التشابه والاختلاف بين خبرتى بتسوانا ومصر فى مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، ويجيب عن السؤال الفرعى الرابع. واشتمل ذلك على المقارنة التفسيرية بينهما، فى ضوء بعض المصطلحات الاجتماعية ذات الصلة بالفساد.

**الخطوة السادسة:** وضع تصورا مقترحا لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، فى ضوء الإفادة من نتائج تحليل الدراسة الميدانية وتحليل خبرة بتسوانا، بما يتسق مع ظروف المجتمع المصرى، ويجيب عن السؤال الفرعى الخامس.

#### المحور الأول: الإطار الفكرى لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى

يجيب المحور الأول عن السؤال الفرعى الأول الخاص بالإطار الفكرى لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، من خلال ثلاثة محاور فرعية، تشتمل على الاتجاهات التفسيرية لظاهرة الفساد، ومتطلبات مأسسة مكافحته، ثم الجهود المؤسسية لمكافحته عالميا وإفريقيا وعربيا، وذلك اعتمادا على نتائج الدراسات السابقة والتقارير والأدبيات فى المجال.

#### أولاً: الاتجاهات التفسيرية لحدوث ظاهرة الفساد فى المجتمع

بالرغم من أن مظاهر الفساد تكاد تكون متكررة بجميع المجتمعات؛ إلا أنه يوجد تباينا فى تفسير أسباب حدوثها؛ طبقاً للمنظور الذى يحلل الظاهرة. فتختلف نظرة السياسى لأسباب الفساد عن تفسير رجال الاجتماع؛ بل أن الاجتماعيين أنفسهم تتباين تفسيراتهم، طبقاً لمبادئ النظرية التى يفسرون من خلالها، فأصحاب النظرية البنائية الوظيفية يختلفون عن أصحاب نظرية المأسسة الجديدة فى رؤيتهم لحدوث الفساد بمجتمع ما. ويهتم الجزء الحالى بالرؤى المتنوعة فى فهم ظاهرة الفساد، مع التركيز على توظيف

أفكار النظرية البنائية الوظيفية ونظرية المأسسة الجديدة في تفسير انتشار الفساد في المجتمع.

تفسر النظرية الوظيفية البنائية الظاهرة الاجتماعية على أنها نتاج الأجزاء المكونة للنظام الاجتماعي، وتؤثر عليها المتغيرات في ضوء ماتقوم به من وظيفة اجتماعية. وفي هذا تشابه تلك النظرية بين البنية المجتمعية والبنية البيولوجية، وبالتالي تعتبر قطاعات المجتمع ومؤسساته مكونات تسهم في استقراره ونموه (Russell, 2013)، ومنها مؤسسات قطاع التعليم قبل الجامعي. وتقوم النظرية على مفهوم النسق الاجتماعي Social System، والذي يشير إلى أن المجتمع عبارة عن بناء اجتماعي، يتكون من أجزاء تمثل مجموعة من الأنساق الاجتماعية المتبادلة وظيفياً، منها النسق السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي. والتي يمكن فهمها في ضوء استخدام منهجية التربية المقارنة، بأنها عوامل السياق الثقافي الذي يفسر حدوث ظاهرة الفساد في المجتمع، وتؤثر في استقرار مكونات البناء الاجتماعي، وبهذا تهدد ظاهرة الفساد تماسك المجتمع. كما أن "الوظيفية" تفسر الظاهرة الاجتماعية، كالفساد، تفسيراً يعتمد على نتائج وجودها، والدور الذي تسهم به الظاهرة في بنية المجتمع (العزاوي، ٢٠١٦، ٩)، بغض النظر عن مكوناتها البنائية؛ لذا يمكن تفسير الفساد اعتماداً على آثاره التي خلفها انتشاره في مجتمع ما. بينما تشير "البنائية" إلى تفسير الظاهرة الاجتماعية وفقاً لمكونات البناء الاجتماعي، من المتغيرات والنسق والنظم الاجتماعية، بغض النظر عن وظائفها في البناء الاجتماعي؛ وبالتالي يفسر وجود الفساد بمجتمع ما، تبعاً للمتغيرات الموجودة بالمجتمع، وتؤثر على انتشار الفساد أو انحساره. وبسبب أن النظرية البنائية الوظيفية تركز على فهم المجتمع اعتماداً على الأبنية التي يتكون منها، ورؤيته على أنه متوازن النسق الفرعية، نتيجة أن العلاقة الوظيفية بين أجزائه ومؤسساته تحكم ذلك التوازن؛ بالتالي تتمثل وظيفة مؤسسات قطاع التعليم قبل الجامعي -من وجهة نظر البنائية الوظيفية- في الحفاظ على القيم المجتمعية، وتهيئة المتعلمين ليكونوا مصدراً للتغيير الاجتماعي الإيجابي. وعلى ذلك فإن مؤسسات التعليم تعتبر من بين نسق المجتمع التي تحافظ على

## د. نهى العاصي

بناءه واستمراريته (الوكيل، ٢٠١٥، ٣٠٤)، لذا يمكن فهم أهمية قيام تلك المؤسسات بوظائفها في مكافحة الفساد ونشر ثقافة النزاهة، لإعادة التوازن في النسق المجتمعي. أما بالنسبة لتفسير نظرية "المأسسة الجديدة" لوجود الفساد في مؤسسات المجتمع، فيمكن فهمه في ضوء وجود مدخلين أساسيين لتلك النظرية، هما مدخل "جون ماير" John Meyer's Approach، ومدخل "ديك سكوت" Dick Scott's Approach (Aldrich, 2010, 329-364). حيث يؤكد مدخل "ماير" على أثر الظروف الخارجية Exogenous المحيطة بالمؤسسة في حدوث تغييرات بها، كما أشار إلى دور ممثل المؤسسة 'Actor' ممن يتخذ القرارات الهامة التي تؤثر على إحداث التغييرات المرغوب فيها. وطبقاً لرؤية "ماير" فإن "العناصر الفاعلة" بالمؤسسات يتبعون في الغالب النصوص المكتوبة مسبقاً Pre-written scripts، والتي تشير للوائح المنظمة للعمل المؤسسي، وبالتالي يتشدد "ماير" في رؤية أن هؤلاء لا حاجة لهم لاتخاذ خيارات معينة، بسبب أن البيئة الخارجية المحيطة بالمؤسسة لا تترك لهم حرية اتخاذ القرارات (Meyer, 2008, 790-811). وتطبيق ذلك على وجود ظاهرة الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعي؛ يمكن استنتاج أنه طبقاً لرؤية "ماير" فإن انتشار الفساد في تلك المؤسسات هو في حقيقة الأمر نتاج انتشار الظاهرة بالمجتمع نفسه، وأثر العوامل الخارجية على تلك المؤسسات، كالعوامل الاقتصادية والسياسية وغيرها. وبالتالي تكون مكافحة الفساد من خلال تغيير المجتمع نفسه ليكون أكثر نزاهة، وبانحسار الفساد في المجتمع بالتبعية يقل الفساد في مؤسسات التعليم بذلك المجتمع، لأن إحداث تغييرات فيها لتكون أقل فساداً يصعب حدوثه نتيجة التأثيرات السلبية للمجتمع الخارجى على تلك المؤسسات، طبقاً لأفكار "ماير".

أما مدخل "سكوت" الخاص بنظرية المأسسة الجديدة فيؤكد على وجود مزيداً من التفاعلات بين العوامل المجتمعية الخارجية المؤثرة على المؤسسات والعوامل الداخلية Endogenous الخاصة بالمؤسسات نفسها (Scott, 2008)، مما قد يساعد على حدوث تغييرات مؤسسية مقصودة وإيجابية. وبذلك رفض "سكوت" رؤية المؤسسة

على أنها سلبية، وأن التغيرات التى تحدث فيها تكون دائما نتيجة تأثير المجتمع الخارجى المحيط بالبيئة المؤسسية. كما أكد على أن نظرية المأسسة الجديدة تعترف بمبدأ تباين Heterogeneity المؤسسات طبقاً للمجال الذى تعمل به، وطبقاً لظروف عمل كل مؤسسة، حتى داخل المجال الواحد، مما أعطى خصوصية وتعقد فى العوامل المؤثرة على كل مؤسسة. وبالتالي أكد "سكوت" على أن القوانين واللوائح يمكن مقاومتها، أى أنه يمكن أن يحدث تغيير بالمؤسسات نتيجة الضغوط المؤسسية الداخلية، مما يعطى فرصة اختيار القرارات الأكثر مناسبة لكل مؤسسة، من خلال الفاعلين فيها سواء كانوا أفراداً أو جماعات. وطبقاً لمدخل "سكوت" فإن وجود ظاهرة الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعى نتاج للتفاعل بين العوامل الداخلية الخاصة بتلك المؤسسات مع العوامل المجتمعية الخارجية؛ ومن هذا المنطلق يمكن للعاملين بمؤسسات التعليم مكافحة الفساد من خلال التطبيق الفاعل للقوانين واللوائح المؤسسية، مع إعطائهم الحرية فى إحداث تغييرات مؤسسية مقصودة تهدف لمكافحة الفساد، بشرط مراعاة خصوصية تباين كل مؤسسة تعليمية عن الأخرى. وتجدر الإشارة إلى أن الدراسة الحالية تسعى لإظهار العلاقة بين ظاهرة الفساد والتحويلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع الذى يظهر به الفساد، وخاصة فى مؤسسات قطاع التعليم قبل الجامعى، كأحد القطاعات الخدمية المؤثرة والمتأثره بالعوامل الثقافية المجتمعية.

#### ثانياً: متطلبات مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى

من خلال استقراء الأدبيات المهمة بدراسة ظاهرة الفساد، يمكن استنتاج ثلاثة متطلبات رئيسة لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، تتمثل فى وجود ثقافة مجتمعية مناهضة للفساد، ووجود إطاراً تشريعياً ينظم جهود مكافحته، وإرادة سياسية لتعزيز مكافحته، وفيما يلى توضيح لذلك.

#### ١- وجود ثقافة مجتمعية تعزز مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى

لأن الفساد ظاهرة إجتماعية؛ فإن مكافحته بشكل مأسس تتطلب أن يكون أفراد المجتمع نفسه على قناعة بوجود محاربتة. وتدعم نتائج الدراسات فى هذا الشأن أهمية

## د. نهى العاصي

توافر الثقافة المجتمعية لنجاح أى جهود لمكافحة الفساد، فهدفت إحدى الدراسات (Khyareh, 2017, 262) لفهم سبب انتشار الفساد غير المتكافئ في بلدان القارة الإفريقية، وتبين أن من أبرز العوامل التي تؤدي لانتشار الفساد في معظم بلدان القارة، الثقافات الموروثة، وانتهت بالتأكيد على أهمية نشر الوعي بين أفراد المجتمع، وحماية من يسعى لكشف المخالفات، وهو الأمر الذي قد يساعد في مأسسة مكافحته. وأكد على تلك النتائج ما توصلت إليه دراسة أخرى (Zarker, 2017, 238) قامت بتحليل الخبرة الناجحة لنيوزيلاندا في مواجهتها للفساد الإداري، من خلال تحليل السياسات التي أدت لأن تكون نيوزيلاندا من أول خمس دول أقل فساداً على مستوى العالم. وقدمت تحليلاً للعوامل الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية التي ساعدتها في مكافحتها للفساد، واستنتجت أن أبرز عوامل نجاحها تعود للمساواة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية بين أفراد المجتمع، والتقاليد الثقافية للشعب النيوزيلاندي، كما أن التقارب الثقافي والتشريعي لبريطانيا التي احتلت نيوزيلاندا لفترة من الوقت ساعد على نجاحها في مكافحة الفساد.

وترجع أهمية نشر ثقافة مجتمعية مناهضة للفساد كأساس لمأسسة مكافحته في قطاع التعليم قبل الجامعي إلى رؤية الفساد على أنه نتاج للثقافة المجتمعية. فيرى البعض (Monteduro, 2016, 36) أن أسباب حدوث الفساد تتحدد في مسارين رئيسيين، أحدهما يرتكز على الأسباب الهيكلية *Structural causes*، والآخر يتعلق بالعوامل الثقافية *Cultural causes*. وتعتمد الأسباب الهيكلية على تفسير انتشار الفساد بناء على مدى تفعيل القوانين الخاصة بالمساءلة، فغياب تفعيل تلك القوانين في مجتمع ما، يعتبر من الأسباب الرئيسية لتسهيل حدوث الفساد بالقطاعات المختلفة، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعي. من هنا تتطلب مكافحته زيادة تفعيل آليات المحاسبية، ومنح الحرية للصحافة، وإعطاء الاستقلالية للنظام القضائي، وتقديم الدعم الحقيقي لممارسة الديمقراطية في النظام السياسي. أما بالنسبة للرؤية الثقافية للفساد، فتعتمد على أن للفساد جذورا اجتماعية وثقافية؛ وبالتالي فهم طبيعة الأعراف الاجتماعية يكون هو الأساس في شرح العوامل السببية لسلوك الفاسد. وطبقا لتلك الرؤية يعتمد السلوك الفاسد على بعض

المتغيرات، مثل نوعية التعليم ومستوياته، والبيئة الاجتماعية المحيطة؛ حيث أن الثقافة السائدة في مجتمع ما، تعتبر في بعض الأحيان من مسببات الفساد فيه. ويتباين الفهم السابق للفساد على أنه نتاج الثقافة المجتمعية، مع تفسير البعض (Schein, 2010, 18) من أن الثقافة التنظيمية في أي مؤسسة هي المفسر الرئيسي لحدوث الفساد بها. وفي هذه الحالة، يرجع سبب انتشار الفساد بمؤسسة ما إلى نوعية الموظفين المنتهين إليها، وأسلوب الإدارة، والثقافة التنظيمية السائدة فيها. وبالتالي عندما يحدث سوء للسلوك التنظيمي، تصبح ثقافة المنظمة منحرفة، فيسهل انتشار الفساد بها، نتيجة الإقرار بالسلوكيات غير الأخلاقية، أو نتيجة تبرير حدوث الفساد وقبوله. ولذلك عادة ماتزيد أعمال الفساد في المنظمات التي تعاني من ضعف الأداء، فإن عانت المؤسسات التعليمية مثلاً من ضعف في الأداء، قد يصاحب ذلك انتشاراً للفساد فيها. من هنا تكون مكافحة الفساد، طبقاً لهذه الرؤية، في فرض عقوبات على سوء السلوك، وتعزيز السلوك الأخلاقي، وزيادة رواتب العاملين، والاهتمام بالمدونات السلوكية للعاملين (Palmer, 2012, 81). وبالتالي تتطلب مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي تغيير ثقافة المجتمع والمؤسسة التي ينتشر فيها الفساد، وتفعيل مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالمؤسسات التعليمية لتكون ملزمة لهم، على أن يتحدد فيها السلوكيات المقبولة وغير المقبولة.

ويمكن رؤية حدوث الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي من خلال فهم مايعنيه علماء الاجتماع من مصطلح "نموذج المجتمع اللائق" The Decent Society Model، المشتق من نموذج "جودة المجتمع"، والذي يفترض وجود أربعة عناصر من العمليات الاجتماعية التي إذا ما اجتمعت في مجتمع ما، شكلته "كمجتمع لائق". وتتمثل تلك العناصر في (Sapsford, et al., 2017, 2) الأمن الاقتصادي Economic Security، ويشير لامتلاك الموارد الكافية لدعم أفراد المجتمع في مراحل حياتهم المختلفة، ومن ذلك توفير تعليم جيد. والعنصر الثاني هو التمكين Empowerment ويشير لإتاحة المعلومات، وتوافر البنية التحتية المؤسسية لتلبية قدرات أفراد المجتمع، مثل



توفير المدارس، وإتاحة البيانات التعليمية. ثم الدمج الاجتماعي Social Inclusion، ويقصد به إلى أى مدى تطبق مفاهيم العدالة الاجتماعية بين مختلف فئات المجتمع، ومن ذلك تكافؤ الفرص فى التعليم لإتاحة تعليما جيدا للجميع. والعنصر الأخير يتمثل فى التماسك الاجتماعى Social Cohesion، ويشير إلى ما يجمع أفراد المجتمع لتحقيق أهداف موحدة، بدلاً من تضاد المصالح بين فئاته، وذلك باتباع قوانين الدولة التى تساوى بين أفرادها. وبالتالي فإن حدوث أى خلل فى تلك المكونات الأربعة يمكن أن يفسر حدوث الفساد فى مجتمع ما، لتحوله لمجتمع "غير لائق"، مما ينعكس على جميع قطاعاته، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى.

مما سبق يتبين أن توجيه ثقافة المجتمع نحو مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، ليكون مجتمعا "لائقا" متطلبا رئيسيا لمأسسة مكافحته بذلك القطاع، وعادة ما يكون ذلك من خلال مؤسسات التعليم ومناهجه. ومما يدعم ذلك ما قامت به إحدى الدراسات التجريبية (Basabose, 2014) براوندا بدراسة العائد من تدريس منهج يختص بمكافحة الفساد تحت اسم Nibakurane Ubupfura لتلاميذ المرحلة الابتدائية، وأثبتت نتائج التقييم الأولي لتدريس ذلك المنهج أن التثقيف المقترح لمكافحة الفساد أسهم إيجابيا في تزويد التلاميذ بالمهارات اللازمة لتحديد الممارسات الفاسدة والابتعاد عنها. وتبين أن التأثير قصير المدى للتدخل التجريبي الذي تم إجراؤه في الدراسة، قد يؤثر على تنمية المواقف والسلوكيات للتلاميذ لمقاومة الفساد فى المستقبل، وذلك فى حالة الاستخدام المستمر لمنهج التعليم ذات العلاقة بمكافحة الفساد. كما أوصت دراسة أخرى (العصيل، ٢٠١٩، ١٥٧) بتضمين مفاهيم النزاهة ومكافحة الفساد، بالكتب الدراسية، مع وضع مؤشرات لقياس مدى استيعاب الطلاب لها، مما قد يساعد فى تعزيز ثقافة أفراد المجتمع لمكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى.

## ٢- وجود إطارا تشريعيًا مدعما لمكافحة الفساد

من أبرز متطلبات مأسسة مكافحة الفساد، بجميع القطاعات ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، وجود إطارا تشريعيًا منظمًا لعمل مؤسسات مكافحة الفساد، وقوانين فعالة

تطبق بعدالة على المفسدين. ويدعم ذلك ما استنتجته إحدى الدراسات ( Khyareh, 2017, 262) التي اهتمت بدور الوساطة Mediating كأحد أشكال الفساد في العلاقة بين ريادة الأعمال Entrepreneurship، والجودة المؤسسية، وذلك في ٩٠ دولة، حيث بينت النتائج أن هناك ارتباطاً كلياً بين جودة المؤسسات وسيادة القانون؛ وبالتالي كانت الدول ذات المستويات الأعلى في سيادة القانون أقل فساداً. وفي دراسة أخرى (Osei-Assibey, et al. 2018, 59) هدفت لمعرفة أثر تطبيق الحوكمة المؤسسية على انتشار الفساد في دول جنوب الصحراء بأفريقيا Sub-Saharan Africa، أكدت النتائج على ضرورة إحداث الإصلاح التشريعي والتغيير المؤسسي في الدول التي ينتشر فيها الفساد، من خلال خلق بيئة عمل تمارس الحوكمة الرشيدة بالمؤسسات الحكومية، مما يعزز من انخفاض انتشار الفساد بجميع المؤسسات، ومنها المؤسسات التعليمية. ويلاحظ أن الهدف الأساسي من وجود تشريعات تختص بمكافحة الفساد في أي دولة هو تنظيم عمل الجهات التي تسعى لمكافحته. لذا تنشئ جل دول العالم مؤسسات تختص بمكافحة الفساد، فقد تم إنشاء أول مؤسسة لمكافحة الفساد بالعالم في سنغافورة عام ١٩٥٢ (Forest Trends, 2019)، ثم تلاها ماليزيا وهونغ كونغ على التوالي. وقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (United Nations, 2004) على أنه ينبغي على الدول أن تنشئ هيئة، أو عدة هيئات، لمكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. وبالتالي لا يمكن لتلك الجهات أن تعمل إلا بوجود مظلة قانونية وتشريعية تنظم عملها؛ إلا أن ذلك لا يضمن دائماً نجاح مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي وغيره من القطاعات، إذا ما كان هناك ضعفاً في تنفيذ ذلك الإطار التشريعي نتيجة ضعف الإرادة السياسية، كما سيتضح في شرح المتطلب التالي لمأسسة مكافحة الفساد.

### ٣- وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي

تكاد تجمع نتائج وتوصيات معظم الدراسات والتقارير الخاصة بمكافحة الفساد على أن توافر الإرادة السياسية الحقيقية لمجابهة الفساد بأى دولة يعد مطلباً هاماً لمأسسة جهود مكافحته بقطاع التعليم قبل الجامعي وغيره من القطاعات. فمثلاً توصلت إحدى

الدراسات (Schulz, 2015) التي سعت لمعرفة أسباب نجاح أو فشل هيئات مكافحة الفساد في ١٧٢ دولة النامية، إلى أن أهم أسباب ضعف قيام تلك الهيئات بأدوارها في مكافحة الفساد تعود إلى نقص "الإرادة السياسية"، واقترحت توزيع السلطة بين فئات المجتمع، وأكدت على أهمية قيام الدول النامية بتسويات سياسية، مما يمكن هيئات مكافحة الفساد للقيام بأدوارها بنجاح. وقامت إحدى الدراسات ( Sapsford, et al. ) (2017) بالربط بين ظاهرة الربيع العربي في ستة بلاد عربية، تتضمن مصر، وبين مستويات الفساد بتلك الدول. وتوصلت لعدة نتائج، من أبرزها أن انتشار الفساد، وضعف الثقة في القادة، كانا من أهم أسباب قيام ثورات الربيع العربي، وأكدت نتائجها على أن ضعف الإرادة السياسية ببعض من تلك الدول أدى لانتشار الفساد الحكومى بكل القطاعات، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى. مما سبق يتضح أن وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى من أهم متطلبات نجاح مأسسته.

#### ثالثاً: الجهود المؤسسية لمكافحة الفساد عالمياً وإفريقياً وعربياً

نتيجة وجود اهتمام عالمى بمكافحة الفساد؛ لذا تم إنشاء العديد من المؤسسات على المستوى الدولى والإفريقي والعربى لمكافحة الفساد، وفى الفقرات التالية سيتم عرض أبرز تلك الجهود باختصار لا يخل بتحقيق الهدف، وفى هذا تهينة لما سيتم عرضه من مؤسسات مكافحة الفساد فى كل من دولتى المقارنة بتسوانا ومصر.

بالنسبة لمؤسسات مكافحة الفساد دولياً، تعد منظمة الشفافية الدولية Transparency International (TI, 2010) أبرز تلك المؤسسات، وقد تأسست عام ١٩٩٣، ومقرها الرئيسى فى ألمانيا. وتتولى قيادة جهود مكافحة الفساد دولياً، وتقيس مؤشر مدركات الفساد للمقارنة بين دول العالم لتقييم مدى انتشار الفساد فى القطاع العام. كما تقوم شبكة الاتحادات العالمية لمكافحة الفساد (UNICORN) United Against Corruption بمساعدة النقابات العمالية لمكافحة الفساد دولياً من خلال تبادل المعلومات، وتنسيق العمل بينها لمكافحة الرشوة الدولية، وتقع الشبكة داخل كلية العلوم الاجتماعية بجامعة كارديف Cardiff University's School of Social Sciences ببيربانيا ( Cardiff

(University, 2019). كما تعتبر منظمة بيت الحرية Freedom House من المؤسسات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد، وهي منظمة أمريكية غير حكومية (Freedom House, 2019)، تأسست عام 1941 لدعم جهود السلام والديمقراطية في العالم، وتطبق مقياس للحرية، يقيس أربعة أبعاد، منها مدى فعالية أحكام القانون في محاربة الفساد وتدعيم الشفافية. كما تقوم مؤسسة النزاهة العالمية (Global Integrity, ) (2019) بإجراء دراسات عن النزاهة وجهود مكافحة الفساد والإدارة الرشيدة على مستوى العالم.

أما بالنسبة لمؤسسات مكافحة الفساد إفريقياً، فتعتبر الرابطة الإفريقية لهيئات مكافحة الفساد (AAACA) The African Association of Anti-Corruption Authorities من أبرز المؤسسات التي لها أنشطة واضحة على مستوى القارة (AAACA, 2019)، وتهدف لتشجيع التنفيذ الفعال لاتفاقية الاتحاد الإفريقي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتيسير التعاون المتبادل بين الدول الأعضاء في منع الفساد وكشف جرائمه. كما تعمل مؤسسة الأفروميتر الإفريقية Afrobarometer في مكافحة الفساد (Isbell, T. 2017)، وهي شبكة أبحاث إفريقية غير حزبية، تجري مسوحات عامة حول الديمقراطية، والحوكمة، والظروف الاقتصادية، عبر أكثر من 30 دولة بإفريقيا. وتقوم شبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد بوسط إفريقيا Network of National Anti-Corruption Institutions in Central Africa (RINAC) بتسهيل التعاون بين الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد في المنطقة، لا سيما بالبلدان في مرحلة ما بعد الصراع أو ما بعد الثورات (UN, 2019). ويعتبر مرصد مكافحة الفساد في وسط أفريقيا Observatory for the Fight against Corruption in Central Africa (OLCAC) ممثلاً لمرصد مكافحة الفساد الدولي -National Anti-Corruption Observatory، ويكافح الفساد من خلال نشر التشريعات القانونية الوطنية والدولية لمكافحة الفساد بدول وسط إفريقيا (OLCAC, 2019). وتقوم شبكة البرلمانيين الأفارقة ضد الفساد The African Parliamentarians Network

Against Corruption (APNAC) بالتنسيق بين البرلمانين لمكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد بدولهم، وتصدر تقاريراً سنوية عن نتائج تقييم جهود مكافحة الفساد (APNAC, 2019). ومن الجدير بالذكر أنه في عام ٢٠١٧ انضمت مصر لإتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد في إطار التأكيد علي التوجه لزيادة التعاون الإفريقي.

وبالنسبة لمؤسسات مكافحة الفساد عربياً، فتعتبر المنظمة العربية لمكافحة الفساد من أهم المؤسسات على مستوى العالم العربي (المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٩)، وهي مؤسسة أهلية مستقلة غير هادفة للربح، تأسست عام ٢٠٠٥، وبدأت عملها من بريطانيا، ثم اتخذت لبنان مقراً لها، وتهدف لتعزيز الشفافية، والحكم الصالح في العالم العربي، وتعمل على جمع المعلومات المتعلقة بالفساد في الحياة العامة، وإصدار تقاريراً دورية. وقد أنشأت العديد من الدول العربية جهات مستقلة لمكافحة الفساد، ومن ذلك هيئة النزاهة ومكافحة الفساد (هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، ٢٠١٩) في الأردن والتي أنشئت عام ٢٠١٦ بدمج كل من ديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد، وأنشأت اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية (هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، ٢٠١٩) في قطر في عام ٢٠٠٧ ويرأسها رئيس ديوان المحاسبة، وغيرهما من هيئات عربية عديدة نختص بمكافحة الفساد.

#### المحور الثاني: خبرة بتسوانا في مؤسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي

تحظى حكومة بوتسوانا بتقدير دولي بسبب إدارتها المميزة لمكافحة الفساد، وفي المحور الحالي يتم التركيز على خبرة بتسوانا في مؤسسة مكافحتها للفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي، وفي ذلك إجابة عن السؤال الفرعي الثاني، ويشتمل ذلك على أربعة محاور فرعية، تتضمن توضيح لمدى انتشار الفساد ببوتسوانا، وعرضاً لمظاهر الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي، ثم تحليلاً نقدياً لمؤسسة مكافحته، وأخيراً التحليل الثقافي لمؤسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي ببوتسوانا.

#### أولاً: مدى انتشار الفساد ببوتسوانا

ينظر لبوتسوانا على أنها أقل الدول فساداً بإفريقيا، ومن أقل الدول فساداً على مستوى العالم، وذلك وفقاً لمؤشر مدركات الفساد (TI, 2020)؛ ففي عام ٢٠١٢ وصل ذلك

المؤشر إلى ٦٥، على مقياس يتدرج من صفر إلى ١٠٠، ويشير اقتراب الدرجة من ١٠٠ لقلة الفساد بالدولة، كما تصدرت بتسوانا ترتيباً متقدماً بين البلاد الأقل فساداً، فاحتلت المرتبة ٣٠ من مجمل ١٧٤ دولة. وقارب ذلك لحد كبير إحصاءات عام ٢٠١٣، فكان مؤشر الفساد ٦٤، واحتلت أيضاً المرتبة ٣٠ من مجمل ١٧٤ دولة. وتراجع ذلك قليلاً عام ٢٠١٤، فسجلت ٦٣ درجة، مما وضعها في الترتيب ٣١ على مستوى العالم من ١٧٤ دولة، ثم ثبت مقياس مدركات الفساد عام ٢٠١٥ على ٦٣ درجة أيضاً، لكن تحسن ترتيب بتسوانا فكانت الدولة ٢٩ من مجمل ١٦٧، وقد يكون ذلك التحسن شكلياً؛ نتيجة قلة عدد الدول المشتركة بمقياس مدركات الفساد في ذلك العام. ثم انخفض المؤشر عام ٢٠١٦ ليصل إلى ٦٠، لتحل بتسوانا الترتيب ٣٥ بين ١٧٦ دولة. وثبتت درجة بتسوانا في الأعوام الثلاث المتتالية ٢٠١٧ و ٢٠١٨ و ٢٠١٩ لتكون ٦١ درجة، كما ثبت ترتيبها في تلك الأعوام، فكان ٣٤ من مجمل ١٨٠ دولة. وبالرغم من أن مؤشر مدركات الفساد منذ ٢٠١٢ وحتى ٢٠١٩ قد انخفضت خمس درجات؛ إلا أنه يمكن القول بأن بتسوانا ماتزال خبرة رائدة وفريدة في مكافحتها للفساد، على المستوى الإفريقي والدولي. كما حصلت على أعلى الدرجات في مؤشرات السلامة والأمن والنزاهة والعدل، كأعلى دولة إفريقية، بمؤشر المجتمع الإفريقي الجيد *The Good African Society Index* (GASI) (Botha, 2016, 57)، وضم ذلك المؤشر ٤٥ دولة أفريقية، من بينها مصر وبتسوانا.

وبتتبع مايشير لمدى انتشار الفساد ببوتسوانا تاريخياً، يتضح أن معدلات انتشاره كانت منخفضة منذ أول تقييم أجراه البنك الدولي عام ١٩٩٦. إلا أن إحدى الدراسات (Groop, 2017, 39) ترى عكس ذلك، فتؤكد نتائجها على وجود بعض أشكال الفساد غير المعلن، ويتضمن ذلك المحسوبة السياسية، حيث تستخدم الهدايا كحافز لضمان انتخاب حزب معين دون غيره. وبينت تلك الدراسة أنه بالرغم من وجود جرائم فساد كبرى ببوتسوانا، لكن ذلك لم يقلل من درجاتها على مؤشرات الشفافية الدولية؛ نظراً لاعتماد معظم المقاييس على عدد فضائح الفساد، والتي تقل في حالة بتسوانا، لكن هذا لايعنى

عدم وجودها. ويشير التقرير السنوي (Botswana Government, 2011b) الصادر من مديرية مكافحة الفساد ببتسوانا إلى أن الفساد موجود، ولكن لا يشكل ظاهرة منتشرة بالمجتمع.

### ثانياً: مظاهر الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى ببتسوانا

يرتكز هذا المحور الفرعى على مظاهر الفساد فى بتسوانا بالتعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص، ويسبق ذلك توضيحاً لنظام التعليم فيها. وبالرغم من وجود محورا موازيا يعرض مظاهر الفساد فى التعليم قبل الجامعى بمصر؛ إلا أنه لن يشار إلى نظام التعليم بمصر؛ كونه عرض بالعديد من الدراسات السابقة، ولن تضيف الدراسة الحالية جديداً فى هذا المقام. وفى المقابل سيتم عرض مايتعلق بنظام التعليم ببتسوانا؛ نظراً لكونها دولة المقارنة، التى ندر النشر عن نظامها التعليمى بالدراسات العربية، على حد علم الباحثة.

#### ١-قطاع التعليم قبل الجامعى ببتسوانا

لا تتفصل إدارة التعليم قبل الجامعى عن التعليم الجامعى ببتسوانا، ويضمهما وزارة واحدة تسمى وزارة التعليم وتنمية المهارات (الوزارة) The Ministry of Education and Skills Development. وتقوم الوزارة بإدارة جميع مستويات وأنواع التعليم ببتسوانا، من تعليم قبل جامعى وجامعى، وعام وفنى، وحكومى وخاص. وتتكون الوزارة من ستة أقسام (Botswana Government, 2019f)، تتمثل فى قسم التخطيط التعليمى والخدمات البحثية Educational Planning and Research Services، والتعليم الأساسى Department of Basic Education، وتطوير المناهج والتقييم Department of Curriculum Development & Evaluation، والتدريب والتطوير Training and Development، وتمويل التعليم العالى Tertiary Education Financing، وقسم خدمات الشركات Corporate Services.

وتختلف ملامح التعليم ببتسوانا قبل الاستقلال عنها بعد الاستقلال بشكل كبير. فقد كان التعليم قبل استقلالها من بريطانيا فى حالة تخلف شديد؛ وتشير بعض الكتابات التاريخية فى هذا الشأن (كان، ١٩٩١، ٢٥٧) أن المستعمر البريطانى استهدف تجهيل

الشعب؛ لذا أهمل التعليم ولم يسع لنشره بين القبائل. فكان عدد المدارس الابتدائية والثانوية فى فترة الستينيات من القرن السابق عدداً بسيطاً، وبنيت المدارس قليلة العدد نتيجة سعى المجموعات القبلية لتعليم أبنائها. وكان التعليم بذلك الوقت، تعليماً "لابرجماتياً"، بمعنى أنه كان غير مرتبطاً بحاجات سوق العمل ( Jotia, and Boikhutso, 2016). وكانت اللغة الانجليزية لغة التدريس؛ فلم يكن هناك أى اهتمام باللغات المحلية، كوسيلة لفقد الهوية، حيث عمد الاستعمار إلى تصميم التعليم بحيث ينتج خريجين طائعين لإملاءاته. وبعد استقلال بتسوانا مباشرة عام ١٩٦٦، ظل النظام التعليمي ضعيفاً، منعدم البنية التحتية، ومنفصلاً عن المثل العليا للمبادئ الديمقراطية. ولم يكن هناك سوى ٢٥١ مدرسة ابتدائية، و٩ مدارس ثانوية، وكليتان لتدريب المعلمين، ومدرسة تجارية واحدة، واقتصر معلمى المدارس الثانوية على الأجانب. وكان رأس المال البشرى فى كل أرجاء بتسوانا ( Jones, 2014, 2) يتكون فقط من ٤٠ معلماً ممن يحمل درجات جامعية، و١٠٠ من خريجي المدارس الثانوية.

أما بالنسبة لإدارة التعليم، فلم يكن هناك وزارة للتعليم حتى عام ١٩٧٠؛ بل كان المسئول عن إدارة المدارس قسماً للتربية، تابعا لوزارة العمل والخدمات الاجتماعية. وفى عام ١٩٧٦ عملت حكومة بتسوانا على إنشاء اللجنة الوطنية للتعليم National Commission on Education بهدف تنظيم بنية التعليم بشكل عام. وبعد عام من التخطيط، خرجت تلك اللجنة بتقرير سمي " Education for Kagisano"، بمعنى التعليم من أجل التجانس الاجتماعى، وهدف لرسم ملامح السياسة التعليمية الوطنية، ومن ذلك تطوير المناهج الدراسية، والتحسين الكمي والكيفي للتعليم الابتدائي ( Ramatsui, 1998, 5). وقد وافق المجلس الوطنى The National Assembly على تنفيذ ما جاء من توصيات ومقترحات تنفيذية بالتقرير، مع وضع خطة طويلة المدى للإصلاح التعليمي.

وفى النصف الأول من التسعينيات فى القرن العشرين، قامت الحكومة البتسوانانية عام ١٩٩٣ بإصلاح شامل للتعليم مرة أخرى. ففي ذلك الوقت، كانت بوتسوانا تعاني من



ضعف رضا مواطنيها عن نظام التعليم؛ لانتشار الفساد بالمجتمع عموماً، وبالمؤسسات التعليمية على وجه الخصوص. لذا شكلت لجنة لمراجعة السياسة الوطنية للتعليم (RNPE) Revised National Policy on Education، وكتبت تقريراً يشير إلى أن التعليم لم يعد قادراً على التماشي مع التغيرات المجتمعية والاقتصادية التي حدثت بتسوانا في ذلك الوقت، ونهت إلى زيادة أعداد الطلاب بشكل كبير، وأصبح التعليم أكثر تعقيداً عما تم التخطيط له في السبعينيات (Chisholm and Leyendecker, 2008, 195-205). وعانت المدارس الابتدائية من قلة المصادر التعليمية، وكان هناك ضعفاً في جودة عمليات التعليم، وبالتالي ضعفت مخرجاته. أما بالنسبة للتعليم الثانوي بمراحلته الدنيا والعليا، فأشارت تلك اللجنة إلى أنه لا يحقق أهدافه، وبالتالي يوجد ضعف في مستوى الطلاب بالرياضيات والعلوم، مع وجود معدلات عالية من ترك المعلمين للتدريس بالمدارس الثانوية؛ نتيجة بعد المدارس عن مكان سكنهم عادة، وكان هناك ضعفاً في تطبيق الامتحانات على المستوى المحلي، وعجزت المدارس الثانوية في تلبية متطلبات سوق العمل المحلي (Olowu, 1999; Tabulawa, 2009; Nudelman, 2011). كما أشار التقرير إلى أهمية الاهتمام بتضمين التعليم المبادئ الأربعة التي تميز المجتمع البتسواني، والتي تمثلت في الديمقراطية، والتنمية، والاعتماد على الذات، والوحدة بين أبناء بتسوانا.

وبالتالي تمت العديد من الإصلاحات في التعليم البتسواني، منها زيادة عدد سنوات السلم التعليمي، فكانت مدته ثمان سنوات بعد الاستقلال مباشرة، ثم ازدادت لتصبح في التسعينيات ١٠ سنوات، ثم أصبحت ١٢ سنة بعد حدوث الإصلاح التعليمي في بداية القرن الحالي (Tabulawa, 2011). حيث تمت مرحلة التعليم الابتدائي لمدة سبع سنوات، يستكمل التعليم بعدها من خلال مسارين اثنين، هما التعليم الثانوي العام، ويضم المدرسة الثانوية الدنيا، ومدتها ثلاث سنوات، يليها الثانوية العليا لمدة سنتان، تحت إشراف إدارة التعليم الثانوي، وهي إحدى الإدارات التابعة للوزارة. أما المسار الثاني، فيتم من خلال التدريب المهني والتقني، تحت إشراف إدارة التعليم والتدريب المهني التابعة

للوزارة أيضا. ويتم التعليم الفني في كل من المدارس الإعدادية المهنية (مايقابل الثانوية الدنيا)، والثانوية (مايقابل الثانوية العليا) في مستوى التعليم المهني. أما بالنسبة للتعليم العالي (Moreetsi, 2010)، فيقع أيضا تحت إدارة وزارة التعليم، وقبل الاستقلال مباشرة أنشأت جامعة لبسوانلاند، وبازوتولاند، وسوزيلاند في مدينة ليسوتو Lesotho عام ١٩٦٤. أما بعد الاستقلال، فتم إنشاء جامعة إقليمية باشتراك ليسوتو وسوزيلاند مع بتسوانا، ثم انفصلت ليسوتو عن تلك الجامعة عام ١٩٧٤، ثم ضمت تلك الجامعة إلى جامعتي بتسوانا وسوزيلاند عام ١٩٨٢، وأخيرا تم إنشاء جامعة بتسوانا University of Botswana.

وبحلول القرن الحادى والعشرين، ازدادت معدلات التعليم ببسوانا في جميع المستويات بشكل مطرد، فأكمل ما يقرب من نصف السكان مرحلة التعليم الابتدائي، في بداية الألفية (Encyclopaedia Britannica, 2018). وأصبح ببسوانا عام ٢٠١٤، حوالي ٨٠٥ مدرسة ابتدائية، و٢٧٦ مدرسة ثانوية، وجامعة حكومية واحدة، و٩ كليات خاصة. ولعل ذلك مايفسر إحصاءات تقارير التنمية البشرية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٨، ٧٥) من ارتفاع رضا المواطنين ببسوانا عن نوعية التعليم بالفترة ٢٠١٢-٢٠١٧، والتي وصلت إلى ٥٤٪. وبالنسبة لميزانية التعليم ( Botswana Government, 2019f)، فبلغت مايقارب ربع الموازنة العامة للدولة، ويصرف معظمها على إنشاء وتحسين البنية التحتية؛ مما جعل بتسوانا من أعلى دول العالم في رصد الميزانيات المخصصة للتعليم، مقارنة بالموازنة العامة للدولة.

## ٢- مظاهر الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي

نظرا لصعوبة رصد مظاهر الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي ببسوانا ميدانيا، فقد قامت الدراسة بتحليل ماتم التوصل إليه مما نشر في بعض الدراسات والتقارير ذات العلاقة بذلك. ويمكن استخلاص مظاهر الفساد بالمؤسسات التعليمية مما نشرته وزارة التعليم البتسوانية فيما يخص سياستها في مكافحة الفساد ( Botswana Government, 2010, 7)، ومن ذلك مظاهر الفساد المالي، والمتمثلة في التلاعب في رواتب العاملين

## د. نهى العاصى

بالمؤسسات التعليمية، والاختلاس من ميزانية الوزارة والمدارس، وإفشاء سرية المعلومات، وخاصة تلك المعلومات ذات العلاقة بالمزادات والمناقصات والعقود التى عقدتها الوزارة مع آخرين، وما يتعلق بالتزوير فى الأوراق الرسمية الخاصة بقيمة المشتريات، أو الأصول الخاصة بالوزارة. وأيضا التلاعب فى مجال الموارد البشرية، من تعيينات لغير المستحقين أو الترقيات أو ما يتعلق بتحويلات للمعلمين والإداريين، ممن لا تنطبق عليهم الشروط التى وضعتها الوزارة. ومن أشكال الفساد بمؤسسات التعليم البتسوانية، ما يتعلق بإدارة السجلات بالوزارة أو بالوحدات الإدارية التابعة لها، ويتضمن ذلك سرقة ملفات، أو إحداث تدمير قصى لملفات بعينها، أو استخدام لمعلومات موجودة بالملفات بشكل مخالف للواقع، أو ما يتعلق بتسجيل أو تسكين للطلاب بمخالفة القواعد المنظمة فى هذا الشأن.

ومما يوضح الشخصية البتسوانية الحرة غير القابلة لانتشار الفساد بالمجتمع، وخاصة فيما يخص قطاع التعليم قبل الجامعى، ماتم من مشاحنات وتصادمات قوية بين المعلمين والوزارة (Alexander and Kaboyakgosi, 2012, 94) فى العام الدراسى ٢٠١٠/٢٠١١. حيث قام المعلمون بالامتناع عن العمل؛ رداً على عدم دفع الوزارة أجورهم عن تنفيذ الأنشطة الصيفية بالمدارس، كعمل يستأهل اجرا إضافيا، بالرغم من الوعود بصرف عائد ماضى لهم، مما اعتبره المعلمون تلاعبا من جهة الوزارة. وتم فى البداية تجاهل مطالبهم، إلا أن التصادم بين نقابة المعلمين والوزارة، استتبع امتناع المعلمين عن العمل فى بداية العام الدراسى، مما سبب توقف الدراسة فى جميع مدارس التعليم العام، من يناير إلى إبريل عام ٢٠١١، وقد أدى ذلك لتحرك الإدارة العليا، واستجابة الوزارة لهم.

### ثالثاً: مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى بتسوانا

يهدف المحور الفرعى الحالى إلى تحليل خبرة بتسوانا فى مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى من خلال استعراض ثلاثة عناصر أساسية، تمثلت فى المؤسسات العامة التى تكافح الفساد بجميع القطاعات ببِتسوانا، ثم مؤسسات مكافحة الفساد فى قطاع

التعليم قبل الجامعى خاصة، وأخيرا تحليل العوامل التى قد تكون مؤثره على مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فيها.

#### ١- مؤسسات مكافحة الفساد ببسوانا

تعتبر مديرية مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية (المديرية) أهم جهة تختص بمكافحة الفساد ببسوانا، كما تتواجد بعض المؤسسات الأخرى التى تقوم بمساعدة المديرية فى مكافحتها للفساد، من أبرزها مكتب أمين المظالم، وهيئة الاستخبارات المالية، ومكتب المراجع العام، وفيما يلى تفصيل لذلك.

#### أ-مديرية مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية Directorate on Corruption and Economic Crime (DCEC)

تأسست المديرية عام ١٩٩٤، وتعتبر الجهة الرسمية المسؤولة عن مكافحة الفساد، والجريمة الاقتصادية، وغسل الأموال، بجميع الوزارات والقطاعات ببسوانا. وهى هيئة مستقلة قائمة بذاتها، واسعة الصلاحيات، وتقع تحت مسؤولية وزير العدل والدفاع والأمن (Botswana Government, 2011b, 1). ويرجع سبب إنشاءها لعلاج ما حدث فى أوائل التسعينيات من القرن السابق من فضائح فساد كبرى بمؤسسات الخدمة العامة، بما مثل انتشارا للفساد الكبير بمعظم المؤسسات فى ذلك الوقت، ومنها المؤسسات التعليمية. وتضم المديرية ثلاثة فروع موزعة فى المدن الرئيسية جابورون Gaborone، وفرانسيستاون Francistown، وماون Mau، حيث تم توسيع نطاق عملها بجميع أنحاء بتسوانا، وعدم اقتصره على جابورون فقط؛ استجابةً للانتقادات التى وجهت إليها عند بداية إنشائها (Kaboyakgosi, 2017)، من أنها كانت مركزية؛ نظرا لانحسار عملها فى البداية على منطقة جابورون، دون غيرها من المناطق.

وبالنسبة للهيكل التنظيمى للمديرية، فيرأسها مديرا يختار ويعين من خلال رئيس الجمهورية، ويساعده نائبين للمدير. وتتكون من عدة وحدات إدارية وتنفيذية، من أبرزها Intelligence Unit (Botswana Government, 2019c) وحدة الاستخبارات

وهي المسؤولة عن تجميع الأدلة على حدوث مخالفات؛ ووحدة الخدمات القانونية Legal Service Unit، ويعتمد عملها على تحليل الأدلة المجمعة من الوحدة السابقة، ثم يحدد على أساس ذلك ما إذا كان هناك حاجة للإحالة للمديرية العامة للملاحقة القضائية Directorate of Public Prosecution، وغير ذلك من الوحدات التي تساعد على القيام بأدوارها. وترتكز أدوار المديرية على تحقيق ثلاثة أدوار أساسية، تتمثل في منع الفساد والوقاية منه Corruption Prevention، وتوعية وتعليم المواطنين Public Education، والتحقيق Corruption Investigation في جرائم الفساد. ويتمحور دورها الوقائي بمنع حدوث الفساد في المؤسسات الحكومية والخاصة، ومنها المؤسسات التعليمية، من خلال برامج مكافحة الفساد (Botswana Government, 2014)، وتوجه تلك البرامج للإداريين على مختلف المستويات لفهم آليات منع الفساد، ومعرفة كيفية تحسين جودة الإدارة، وتعزيز المساءلة، ونشر ما يتعلق بمدونات قواعد السلوك، والمدونات الأخلاقية. كما أن للمديرية دورا تربويا لنشر قيم النزاهة، من خلال العديد من الآليات على المستوى المؤسسي والمحليات بمختلف القرى. فيقوم قسم التعليم العام التابع للمديرية Public Education Division بتثقيف المواطنين (Botswana Government, 2019c)، وتقدم العروض والندوات بالمدارس والجامعات. وتعد اللقاءات المفتوحة مع ممثلين للقبائل، لضمان الدعم الشعبي لمكافحة الفساد. وتقوم المديرية ببرامجها التربوية لتعليم النزاهة لموظفي المؤسسات الانتاجية والخدمية، فتتظم المعارض Fairs and Exhibitions الموجهة للإداريين، بناء على طلب الوزارات المختلفة. وقامت المديرية بعمل حملة توعوية سميت بحملة "الإبلاغ عن المخالفات" Whistle Blower Campaign استهدفت توعية المواطنين عن الطرق المتنوعة للإبلاغ عن ممارسات الفساد، وتوضيح سبل حماية المبلغ عن الفساد. وتنتشر الحملات التعليمية التوعوية في القرى (UNODC, 2019, 164)، وتشارك فيها مجموعات من الشباب الذي يعمل لصالح المديرية، لتقديم التعليم الترفيهي الموجه من خلال الدراما والأغاني والشعر. وقد طورت المديرية بالتعاون مع جامعة بتسوانا عام

مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

٢٠١٤، دليلاً لمكافحة الفساد، لتتقيد الجمهور حول مخاطر الفساد. أما بالنسبة للدور الخاص بالتحقيق بجرائم الفساد، فتقوم المديرية بذلك من خلال جمع الأدلة ودراسة ملفات القضايا التى تحول إلى مديرية النيابة العامة للتقييم والمقاضاة The Directorate of Public Prosecutions for Assessment and Prosecution.

#### ب- مكتب أمين المظالم (OMB) Office of the Ombudsman

تم إنشاء مكتب أمين المظالم عام ١٩٩٥، وبدأ عمله فى أواخر عام ١٩٩٧، للتعامل مع شكاوى المواطنين لمكافحة الفساد الصغير (Botswana Government, 2019h). حيث كان محددًا أن تتعامل المديرية DCEC مع الجرائم الاقتصادية والفساد الكبير، فى حين أن مكتب أمين المظالم يتعامل مع الأشكال البسيطة للفساد، كإساءة استخدام الموظفين لسلطاتهم. ويختار أمين المظالم من قبل رئيس الدولة، ويختص دور المكتب فى معالجة أوجه القصور الإدارية فى مؤسسات الخدمة العامة، وتقديم توصيات إلى السلطات المختصة ذات العلاقة بالمؤسسات التى يتم الشكوى فى حقها، أما فى حالة عدم الامتثال، فيقدم أمين المظالم تقريرًا للبرلمان البتسوانى؛ للإطلاع عليه، واقتراح سبل الحد من مظاهر الفساد فى القطاع الذى تنتمى إليه المؤسسة المشكو بحقها.

#### ج- هيئة الاستخبارات المالية (FIA) Financial Intelligence Agency

أنشأت هيئة الاستخبارات المالية عام ٢٠١١، وتتبع وزارة المالية وتتمية التخطيط Ministry of Finance and Development Planning ببتسوانا. وقد حدد قانون الاستخبارات المالية Financial Intelligence Act دور تلك الهيئة فى مكافحة الفساد الذى يتمحور حول المعاملات المالية المشبوهة. وتقوم الهيئة بعملها من خلال التعامل المباشر مع وكالات إنفاذ القانون، والهيئات المماثلة؛ إلا أن اللوائح التنظيمية لعملها لا تسمح لها بتلقي البلاغات أو مراجعة التقارير من البنوك، وهو الأمر الذى تقوم به المديرية. وقد وضعت الهيئة (Botswana Government, 2019e) آليات الإبلاغ عن المعاملات النقدية المشبوهة، وتساعد فى تبادل المعلومات ذات العلاقة

بالأمور المالية مع الهيئات المماثلة خارج بوتسوانا، أو المسائل المتعلقة بتمويل أي معاملات. وبهذا يتضح أن عملها يعتبر مكملاً لعمل مديرية مكافحة الفساد ومساعدتها لها.

#### د- مكتب المراجع العام (OAG) Office of the Auditor General

يختص مكتب المراجع العام بمراجعة الحسابات المالية، وتقييم الأداء الإداري، والتدقيق الحكومي، والتأكد من الشفافية في توزيع الميزانية بالمؤسسات الحكومية المختلفة، والتأكد من إنفاق الأموال الممنوحة للإدارات المختلفة بطريقة فعالة. ويتبع مدير الادعاء العام The Director of Public Prosecution مكتب النائب العام، والذي يرأس مديرية مكافحة الفساد، والتي تقرر بدورها إجراء التحقيق في أي قضية فساد تبلغ عنها المديرية، أم يكفي بحفظ القضية تبعاً للأدلة والمعلومات المتوفرة ( Botswana Government, 2019g). كما يقوم مكتب المراجع العام بإبلاغ المديرية عن وجود شبهات للفساد بالنسبة للحالات التي تكتشف بالهيئات الحكومية، وبالإبلاغ المباشر للوزير المسئول عن الجهة التي يتم تقييمها ومراجعتها، وبالتالي تتضح العلاقة المباشرة بين المديرية ومكتب المراجع العام.

#### ٢- مؤسسات مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي في بوتسوانا

في سبيل تحقيق وزارة التعليم البتسوانية لمأسسة مكافحة الفساد، كونت هيكلية لمنع حدوثه؛ بإنشاء لجان الوقاية من الفساد Corruption Prevention Committees بكافة المؤسسات التعليمية التابعة للوزارة، وذلك على المستوى الوزاري، والإدارات، والمستويات الإقليمية. ولرصد الفساد تم إنشاء وحدات لمكافحة الفساد Anti-Corruption Units لإجراء تحقيقات أولية لما يرصد من شبهات للفساد بجميع مؤسسات التعليم، ونوادى مكافحة الفساد Anti-Corruption Clubs لإعداد أنشطة يقوم بها التلاميذ والطلاب لتطبيق مبادئ النزاهة. وجدير بالذكر أنه بالرغم من وجود تلك الوحدات بمؤسسات التعليم؛ إلا أن تبعيتها في الأصل ترجع لمديرية مكافحة الفساد؛ لذا فهي تعتبر مؤسسات رقابة خارجية بداخل مؤسسات التعليم قبل الجامعي. وفيما يلي توضيح لعمل تلك المؤسسات.

## أ-لجان الوقاية من الفساد (CPCs) Corruption Prevention Committees

قامت المديرية DCEC بإنشاء لجان للوقاية من الفساد CPCs في مؤسسات التعليم قبل الجامعي، وفي مختلف الوزارات، لتعمل كجهة رقابية خارجية، ولتكون فرقا داخلية لمكافحة الفساد بكل مؤسسة حكومية، وذلك لضمان تنفيذ خطط الدولة للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد. وبدأ ذلك عام ٢٠٠٧ في عدد قليل من الإدارات ببعض الوزارات المختارة، كأكثر الوزارات انتشارا للفساد (Kuris, 2013, 8) في ذلك الوقت، وكان منها وزارة التعليم، ثم انتشرت تلك اللجان بعد ذلك في جميع الوزارات.

وبالنسبة للهيكل الوظيفي الخاص بها، فيضم أعضاء منتدبين على سبيل الإعارة Seconding من مديرية مكافحة الفساد للعمل بالمؤسسات التعليمية، ويرأسهم "نائب المديرية للوقاية من الفساد"، ويعمل معه من سبعة إلى ثمانية أفراد، ويعين سكرتير للجنة من داخل المؤسسة التعليمية (Kaboyakgosi, 2017, 66). ويكون رئيس لجنة الوقاية من الفساد على نفس المستوى الوظيفي لمدير المؤسسة التي تعمل بها اللجنة، أو أعلى منه. وفي بداية عمل كل لجنة، يكون جميع الأعضاء معينين من المديرية، ثم يقل عددهم في مقابل تعيين عدد من الموظفين العاملين بالمؤسسة التعليمية نفسها، تمهيدا لتحويل اللجنة إلى لجنة رقابة داخلية، يرأسها منتدب من المديرية كمثل لجهة رقابة خارجية.

وتقوم لجان الوقاية من الفساد بعدة أدوار بالمؤسسات التعليمية لمنع حدوث الفساد بها، مع كتابة تقاريرها دورية ربع سنوية عن أداء المؤسسة، يرفع لمديرية مكافحة الفساد، ويتم ذلك دون استعداد قادة المؤسسات التعليمية التي تعمل بها تلك اللجان. وتقوم اللجان بإدارة مخاطر الفساد من خلال تطوير الضوابط الداخلية وإدارة النزاهة في المؤسسات التعليمية. كما تقوم بتوعية العاملين بتبعات الفساد، ورصد وتقييم التدخلات التي تقوم بها الوزارة للحد من الفساد ونشر ثقافة النزاهة. ويطلب من كل لجنة وضع خطة سنوية لبيان كيفية منعها للفساد بالمؤسسات التعليمية التي تعمل بها، وتطبق مقاييس مخاطر الفساد (Botswana Government, 2019d) لتقييم فعالية الإجراءات الإدارية التي تتبعها



## د. نهى العاصى

المؤسسة التعليمية، وبالتالي وضع مقترحات إجرائية لكيفية التغلب على تلك المخاطر، مما يقى من حدوث الفساد بالمستقبل. وفى سبيل تحقيق تلك اللجان لأدوارها فإنها تمنح السلطات اللازمة لذلك. كما تتم متابعة تلك اللجان من خلال ماتقوم به المديرية من زيارات ميدانية دورية لمراجعة وتقييم عمل لجان الوقاية من الفساد بكل المؤسسات التعليمية.

وتقوم لجان منع الفساد بمتابعة الآليات التى تقوم بها إدارات الوزارة لمنع الفساد على مستوى الإدارات التعليمية المختلفة. ويتم ذلك على مستوى الإدارة العليا Senior Managers، ورؤساء الأقسام Heads of Department، والمراجعين الداخليين Internal Audit Officers، وموظفى الوزارة Staff، وقسم المراجعة الداخلية بالوزارة The Ministry's Internal Audit Division (TI, 2015, 1-4). فبالنسبة لاختصاصات لجنة الوقاية من الفساد Botswana Government, ) فتقوم بعدة مهام ( Committee بالإدارة العليا بالوزارة (2019f)، منها تشكيل لجان فرعية تضم ممثلين عن العاملين بمؤسسات تعليمية خارج مقر الوزارة لمنع الفساد داخل مبنى الوزارة وخارجها. وتقوم بالتوعية بالقضايا المتعلقة بالفساد في مكان العمل؛ وكيف يمكن رصد نقاط الضعف فيما يتعلق بعمل الوزارة، ودراسة مدى كفاية الضوابط الداخلية التى وضعتها الوزارة وتقييم أثر مبادرات مكافحة الفساد في رفع أداءات العاملين، وكيفية تقليل آثار الفساد إذا ما ثبت حدوثه. وتقوم اللجنة بالتأكد من أن المسئولين في المستويات الإشرافية المختلفة خاضعون للمتابعة والمساءلة. أما بالنسبة لعمل اللجنة على مستوى رؤساء الأقسام التعليمية، فيتحدد فى التأكد من وجود نظام ملائم من الرقابة الداخلية Internal Control بالأقسام المختلفة، والتأكد من وجود آليات للوقاية من الفساد، وضمان امتثال الموظفين لإجراءات مكافحته وتحديد مدى مناسبتها، وضمان التنفيذ الصارم للضوابط المنصوص عليها بسياسة الوزارة للحد من الفساد. كما تقوم تلك اللجنة بمراجعة مدى قيام المراجعين الداخليين Internal Audit Officers بأدوارهم فى تقديم تقارير عن عملهم للإدارة العليا بالوزارة حول مدى

كفاية إجراءات تقييم المخاطر، وتقييم مدى تنفيذ آليات مكافحة الفساد. وبالنسبة لمراجعة اللجان لعمل موظفي الوزارة Staff، فنقوم بالتأكد من قيام موظفي الوزارة بالتصرف الرشيد في مواردها، واستخدام إمكانياتها بكفاءة، والتعامل مع الموردين وأصحاب المصلحة الخارجيين بشكل نزيه، حتى لا يتم الوقوع في شبهة فساد، والتأكد من إبلاغ الجهات المسؤولة عن أى فساد، والتعاون الكامل مع المسئول عن المراجعة الداخلية، والمحققين في جرائم الفساد. كما تراجع اللجنة مدى قيام قسم المراجعة الداخلية بالوزارة The Ministry's Internal Audit Division بمسئولياته في تحسين آليات مكافحة الفساد، وتفتيش ومراجعة العمليات التي تتم داخل الوزارة وإدارتها وأقسامها. ومما يبين أهمية لجان الوقاية من الفساد ونجاحها في مأسسة مكافحة الفساد بالوزارة، أن إحدى الدراسات (Mwamba, 2013, 123) بينت أن إنشاء لجنة الوقاية من الفساد داخل مؤسسات الوزارة، أدى لوجود آليات يومية لتقليل السلوكيات المخالفة، وهو الأمر الذي كان يؤدي لضعف تقديم الخدمات الجيدة في قطاع التعليم قبل الجامعي؛ وذلك على الرغم من استمرار وجود بعض المخالفات بمدارس بعض المناطق الريفية، والتي لا يوجد بها مثل تلك اللجان.

#### ب- وحدات مكافحة الفساد (AUCs) Anti-Corruption Unit

قامت المديرية بإنشاء ست وحدات لمكافحة الفساد عام ٢٠١١ كبدائية، وبالتحديد في وزارة التعليم، ووزارة الحكم المحلي، ووزارة الصحة، ووزارة النقل، ووزارة الأراضي، ومجلس مدينة غابورون (Kuris, 2013, 9)، وعمل بتلك الوحدات مندوبون من المديرية بمختلف القطاعات. وحددت مسئوليتها بالتعليم قبل الجامعي في إجراء التحقيقات الأولية عن احتمالية وجود فساد بالمؤسسات التعليمية؛ وبهذا يختلف عمل لجان الوقاية من الفساد CPCs عن وحدات مكافحة الفساد ACUs. في أن الأولى دورها وقائي لمنع حدوث الفساد، عبر نشر ثقافة النزاهة والتأكد من وجود الإجراءات التي تضمن عدم حدوثه؛ في حين أن الثانية تقوم برصد الفساد بعد حدوثه، من خلال التحقيق في شبهات الفساد. وكلاهما جهات رقابية خارجية تعمل بمؤسسات التعليم، وتبعيتها لمديرية مكافحة الفساد.

## د. نهى العاصى

وتهدف وحدات مكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية، إلى إجراء تحقيقات أولية للتحقق من نزاهة العمليات التشغيلية بتلك المؤسسات، مثل عمليات المشتريات، والحصول على التراخيص، وإدارة العقود، وغير ذلك، طبقاً لطبيعة مؤسسات وزارة التعليم. وفي حالات الاشتباه في وجود شبهات للفساد، يتم الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة لمديرية مكافحة الفساد، لتقوم بإجراء المزيد من التحقيقات. وقامت وحدات مكافحة الفساد بعمل تحقيقات في العديد من المدارس والإدارات التعليمية، وذلك بعد تبليغ قادة الوزارة (Botswana Government, 2014, 14). ومن الأمثلة على مارصدته تلك الوحدات بالمدارس وجود ما يسمى "المعلمون الأشباح" Ghost Teachers، وبعد إجراء التحقيقات اللازمة، تأكد (Seitshiro, 2016) اكتشاف أسماء معلمين في جداول الرواتب ببعض المدارس لمعلمين وهم غير متواجدين على رأس العمل، فقدم جميع الفاسدين اللذين تلقوا رواتباً دون عمل، ومن ساعدهم للمحاكمة. وبناء على ذلك أنشأت وحدات مكافحة الفساد نظاماً طبق منذ منتصف عام ٢٠١٤ في جميع الوزارات، ومنها وزارة التعليم، لمنع ظاهرة Ghost workers، وتمثل في إنشاء منظومة لإدارة الموارد البشرية، تعتمد على التعرف على الموظفين من خلال أرقام الهوية أو جواز السفر، وهو ما لم يكن مطبقاً من قبل ببتسوانا.

وترى العديد من الدراسات ( Kuris, 2013, 9; Dewah and Porogo, 2018, ) أن وحدات مكافحة الفساد صنعت تأثيراً أكبر من أي إصلاح آخر تم ببتسوانا (495) لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي، فقبل إنشائها كانت بعض المدارس تضييع بعض الملفات عمدياً، تغطية لما يحدث فيها من فساد. ولكن بعد إنشاء الوحدات؛ ونظراً لوجودها الداخلى الدائم بجميع المؤسسات التعليمية، مكن ذلك من مراقبة العمليات الإدارية المختلفة، ورصد المخالفات عن قرب من خلال جهة خارجية تتبع المديرية، مما حد من انتشار الفساد. وقد ربطت إحدى الدراسات (Mwamba, 2013,132) بين وجود وحدات مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي، وتخفيض نسب الأمية، وزيادة مستوى رضا المواطنين عن خدمات التعليم، مقارنة بذات النسب قبل إنشاء تلك الوحدات، واستنتجت

أن إنشاءها بكل الوزارات، بما فيها وزارة التعليم، أدى لتأثيرات إيجابية على التنمية ببتسوانا بنسبة ٦٨٪.

### ج-نوادي مكافحة الفساد Anti-Corruption Clubs

بالتعاون بين وزارة التعليم ومديرية مكافحة الفساد، تم إنشاء "نوادي مكافحة الفساد" بالمدارس الثانوية (الدنيا والعليا). وتهدف تلك النوادي لنشر معلومات عن سبل مكافحة الفساد بين الطلاب، مع إشراكهم في الأنشطة الاجتماعية المتنوعة، التي تستهدف تحسين فهمهم للأخلاقيات النزيهة (Rudolph and Moeti-Lysson, 2011, 9). ويتم إشراك الطلاب في مسابقات فنية وأدبية، تتمحور حول مكافحة الفساد، ويتضمن ذلك التأليف، والرسم، وندوات لعرض آرائهم حول الفساد، وكيف يمكن أن يساهموا كشباب في مكافحته. وفي نهاية كل عام دراسي يقام احتفالاً يضم أندية كل منطقة تعليمية، لعرض أنشطة مكافحة الفساد التي تطبقها مدارسهم (Botswana Government, 2019a). ويتم عقد مؤتمرا سنويا تتقاسم فيه أندية مكافحة الفساد الخبرات الجيدة، بهدف مساعدة بعضهم البعض على إدارة الأندية بفعالية، لتحقيق أهدافها في نشر التوعية بين المراهقين بالمدارس لمكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال (Kaboyakgosi, 2017, 66) في العام الدراسي ٢٠١٣/٢٠١٤، تم اتخاذ نوادي مكافحة الفساد في مدرستي Setlalekgosi Maun Secondary School and Mater Community Secondary School Spei كنماذج بها ممارسات جيدة، يمكن الاقتداء بأنشطتها في مكافحة الفساد بالمدارس الثانوية. ومما سهل تكامل جهود مكافحة الفساد بالمدارس الثانوية ما قامت به الوزارة من إنشاء بنية تحتية تكنولوجية حديثة، بمشروع شبكة Thuto (Botswana Government, 2015b, 1-18; 2011a, 23)، والذي هدف لربط جميع المدارس الثانوية ببعضها عبر شبكة الإنترنت، وساعد الوزارة في ذلك تطبيقها لنظام إدارة المعلومات التربوية Educational Management Information System (EMIS).

وبالنسبة للمدارس الابتدائية، فقامت الوزارة بتيسير أنشطة الحملة التي قامت بها مديرية مكافحة الفساد للوصول لتلاميذ المرحلة الابتدائية (Rudolph and Moeti, 2011, 8)، والتي أطلق عليها The Raboammaruri Campaign، وهي عبارة عن برنامج مخصص لتعليم تلاميذ المدارس الابتدائية مبادئ النزاهة والصدق والمساءلة، ويهدف لغرس روح الاستقامة والأخلاقيات النزيهة عند الأطفال بمرحلة الطفولة، من خلال أنشطة تعليمية تعرض أفلام كرتون، وتحمل في مضمونها تلك المبادئ.

٣-العوامل المؤثرة على مؤسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي في بتسوانا  
يهتم هذا المحور الفرعي بتحليل العوامل التي قد تكون مؤثرة على نجاح بتسوانا في مؤسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي، وتتمثل في وجود إطارا تشريعيًا عزز من مكافحة الفساد، ووجود إرادة سياسية داعمة لمكافحة الفساد، وحدث تكامل في عمل مديرية مكافحة الفساد مع وزارة التعليم البتسوانية، وفيما يلي توضيح لتلك العوامل.

#### أ- الإطار التشريعي لمكافحة الفساد ببتسوانا

ساعد على نجاح مؤسسة مكافحة الفساد في التعليم قبل الجامعي ببتسوانا وجود إطارا تشريعيًا داعما لمكافحة الفساد بالدولة، فقد أفردت بتسوانا قانونا لمكافحة الفساد (The Corruption and Economic Crime Act (CECA) لعام ١٩٩٤ (Botswana Government, 2010, 1-12) الذي انتشرت بجميع قطاعات الدولة في أوائل التسعينيات من القرن السابق. ووضع القانون موادا مفصلة لمكافحة الفساد بجميع القطاعات ومنها قطاع التعليم قبل الجامعي، كما حدد صلاحيات مديرية مكافحة الفساد ونظم عملها. وأكد القانون على استرشاد المؤسسات الحكومية، ومنها المؤسسات التعليمية، بمدونة قواعد السلوك Code of Conduct، والتي تحت الموظفين على إظهار الأمانة والعدالة والكفاءة، والمعاملة المتساوية للمواطنين، والتصرف وفقا للمصلحة العامة، والتأكيد على المحاسبية، وتجنب التعارض بين المصالح الخاصة مع المصلحة العامة. ومن الملاحظ أن قانون مكافحة

الفساد لم يقدم تعريفاً محدداً للفساد؛ بل اعتمد على وضع إجراءات تشير إلى مظهره، بأنه إساءة استخدام المنصب الرسمي لتحقيق مكاسب شخصية، أو تقديم أو قبول مكافأة للقيام أو عدم القيام بأي فعل يشير إلى استغلال المنصب الوظيفي.

بالإضافة لقانون مكافحة الفساد، توجد قوانين أخرى مكملة لعمل ذلك القانون للمساعدة في مكافحة الفساد بمختلف صورته، ومن ذلك وجود بعض مواد الأحكام الجزائية Penal Provisions التي تكافح الفساد بموجب قانون العقوبات، وقانون عائدات الجريمة الخطيرة Proceeds of Serious Crime Act وقانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act عام ١٩٩٠، وقانون أمين المظالم Ombudsman Act لعام ١٩٩٥، واللوائح المصرفية لمكافحة غسل الأموال Anti-Money Laundering Regulations لعام ٢٠٠٣ (IMF, 2016,4) غير ذلك. ومما ساعد في مأسسة مكافحة الفساد ببسوانا، حدوث إصلاحات قضائية عام ٢٠١٢، بإنشاء محكمة متخصصة في التعامل مع قضايا الفساد فقط، وقد ساعد ذلك على سرعة إنهاء التحقيقات بدلاً من الطريق القضائي الطويل الذي كان يتم قبل ذلك، حيث كانت تنتقل القضايا التي تتطوي على مسائل دستورية، من القضاة إلى المحكمة العليا، مما كان يستغرق وقتاً طويلاً، تضيع خلاله بعض الدلائل؛ لكن مع إنشاء تلك المحكمة المتخصصة، يحاكم المفسدين تبعاً لمحكمة المديرية مباشرة.

#### ب-توافر الإرادة السياسية لمكافحة الفساد

يمكن رؤية اهتمام القيادة السياسية بمكافحة الفساد على أنه من عوامل نجاح مأسسة مكافحته في بتسوانا، فيقوم رئيس الدولة بالإطلاع على تقارير مديرية مكافحة الفساد، لاتخاذ قرارات سياسية بشأنها، وتلزم الدولة جميع مؤسساتها بتقديم تقريراً دورياً عن نتائج تطبيق مقاييس مؤشرات مكافحة الفساد، وتجمع تلك التقارير وتحلل نتائجها عن طريق المديرية، ويقدم تقريراً مجمعاً إلى مكتب رئيس الدولة مرتين سنوياً ( Botswana Government, 2011b). ومما يؤكد على وجود إرادة سياسية ودعمًا حقيقياً لمكافحة الفساد ببسوانا أن البرلمان عمل على إعطاء مديرية مكافحة الفساد صلاحيات واسعة

لمكافحة الفساد بجميع القطاعات، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعي. فقد أجرى البرلمان البتسواني عام ٢٠٠٠، تعديلاً على قانون الجرائم الخطيرة ( Botswana Government, 2016,1) لمنح مديرية مكافحة الفساد حق إجراء التحقيقات في الجرائم المالية، ليسمح لها بجمع المعلومات المالية، وهو الأمر الذي مكنها من القيام بعملها بشكل متكامل. وأكدت نتائج إحدى الدراسات (Quah, 2015, 46) على أن من أهم عوامل نجاح بتسوانا في مكافحة الفساد، وخاصة الفساد الكبير، يرجع إلى الإرادة السياسية *Political will*؛ التي سعت إلى تحقيق الحكم الرشيد.

كما أن مصاحبة مكافحة الفساد للإصلاحات الهيكلية التي تمت في جميع القطاعات ببتسوانا ساعد كثيرا في نجاح جهود مكافحته، فأعطت الحكومة صلاحيات تمكن المسؤولين في جميع مؤسسات القطاع العام، ومنها المؤسسات التعليمية، من ضبط الفساد في مؤسساتهم. وقد قدمت الحكومة حزمة من الإصلاحات بدأت في الثمانينيات من القرن السابق (Encyclopaedia Britannica, 2019a) بإسم "مجموعات تحسين العمل" *Work Improvement Teams (WITs)*، تلى ذلك قيام الحكومة بمبادرة "نظام الإدارة اعتماداً على الأداء *Performance-based Management System* في نهاية التسعينيات، والذي تضمن إعادة هندسة العمل *Business Process Re-engineering*، واستخدام بطاقات الأداء المتوازن *Balance Scorecard* في جميع المؤسسات الحكومية، ومنها المؤسسات التعليمية. واستتبع ذلك بناء معايير وأدوات قياس متعددة عام ٢٠١٢ (Botswana Government, 2013,12). وتطبيق مقاييس عن مستوى أداء المؤسسات الانتاجية والخدمية، ومنها المؤسسات التعليمية، بداية من عام ٢٠١٥، ويمكن رؤية ذلك كسبيل أدى لنجاح جهود بتسوانا في مكافحة الفساد بشكل مؤسسي. ومن أبرز تلك المقاييس أداة تقييم مخاطر الفساد *Corruption Risk Assessment (CRAs)*، والتي تستخدم في المؤسسات التعليمية، وهي عبارة عن أداة تقييمية يدرّب على استخدامها كافة العاملين، لتقييم مخاطر الفساد بالمؤسسة التعليمية التي يعملون بها، من خلال القيام بخمس خطوات ( Botswana Government, )

(2014,13-17)، تتمثل الخطوة الأولى في قيام موظفوا المؤسسة التعليمية بسرد قائمة للمخاطر التي يمكن أن تسهل حدوث الفساد بمكان عملهم، والخطوة الثانية تهتم بالقيام بتحليل مظاهر الفساد المتوقع حدوثها بالمؤسسة، ومن قد يكون متورطاً فيها، والخطوة الثالثة تتمثل في عمل تقييم للمخاطر، مع وضع آليات للتخفيف من آثارها المتوقعة، وكتابة ذلك في تقرير مفصل، ثم الخطوة الرابعة يتم فيها تسجيل النتائج المستخلصة من الخطوات السابقة، ثم يتم قيام الإداريون بتنفيذ الإجراءات المقترحة بشكل إجرائي قابل للقياس، حتى تقييم وحدة مكافحة الفساد مدى جدواها، وأخيراً يتم في الخطوة الخامسة عمل مراجعات دورية لإجراءات التقييم السابقة، وتحديثها عند الضرورة، بمساعدة وحدة مكافحة الفساد بالمؤسسة التعليمية.

ومن أبرز العوامل التي ساعدت على نجاح مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم في بتسوانا، استجابة الحكومة لتوصيات مديرية مكافحة الفساد بتوفير الدعم المالي الكافي لمكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي (Jones, 2014, 2). حيث خصصت الحكومة ميزانيات رصدت لتنفيذ لآليات مكافحة الفساد التي حددتها المديرية. وعند الوفاء بتقليل معدلات الفساد، تمنح الحكومة المؤسسات الأكثر مقاومة للفساد العقود الحكومية الكبيرة؛ تشجيعاً لها على التنفيذ الفعال استراتيجيات مكافحة الفساد.

### ج- تكامل عمل مديرية مكافحة الفساد مع وزارة التعليم البتسوانية

يعتبر الوجود الدائم لجهات الرقابة الخارجية التابعة لمديرية مكافحة الفساد داخل قطاع التعليم قبل الجامعي، بمؤسساته ومستوياته الإدارية المختلفة، من أبرز عوامل نجاح مأسسة مكافحة الفساد في ذلك القطاع ببتسوانا. حيث أن إعارة موظفي المديرية (Rudolph and Moeti-Lysson, 2011, 12) ليعملوا بالمؤسسات التعليمية بشكل دائم، ساعد في تقديم المشورة لرؤساء تلك المؤسسات، ومراجعة سجلاتها عن قرب، لتجنب حدوث أي ممارسات فاسدة. وقد ساعد وزارة التعليم البتسوانية على مأسسة مكافحة الفساد تعاونها الفعال مع مديرية مكافحة الفساد.



وبين أحد تقارير الأمم المتحدة (UNODC, 2019, 27) الخاصة بتقييم جهود بتسوانا فى مكافحة الفساد على أن أحد عوامل نجاح تلك الجهود يرجع لتواجد المديرية الدائم فى إدارات جميع الوزارات لنشر ثقافة النزاهة بين الموظفين. وأشار ذلك التقرير إلى أن إنشاء لجان الوقاية من الفساد CPCs قد أثر إيجابيا على منع الفساد والتقليل من آثاره، كما أن وحدات مكافحة الفساد ACUs، التابعة للمديرية والموجودة بمؤسسات التعليم، قد ساعدت فى الحد من الفساد من خلال إجراء عمليات التدقيق والتقييم للفساد Audits and Corruption Assessments. كما استنتجت إحدى الدراسات (Dewah and Porogo, 2018, 489) أن حدوث التعاون والتكامل بين جهود وزارة التعليم مع مديرية مكافحة الفساد قد أدى لتقليل الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، ومن دلائل ذلك زيادة إلتزام المعلمين بالحضور، وتسليم الكتب المدرسية بموعدها وبشكل منتظم. وأرجعت تلك الدراسة سبب ذلك، لزيادة الجدية فى التعامل مع قضايا الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى نظرا لوجود جهة خارجية تراجع عمل مؤسسات ذلك القطاع بشكل دائم وجاد.

وقد أكدت الخطة الاستراتيجية للتعليم ٢٠١٥-٢٠٢٠ ( Botswana ) (Government, 2015a, 10) على أهمية دعم المديرية لمساعدة الوزارة فى تحقيق مبادئ المساءلة والحوكمة، وبالتالي عملت الوزارة على إبقاء الهيكل الإدارى لها مسطحا وغير هرمى الشكل Lean and Flat، تطبيقا لمبادئ اللامركزية؛ مما يسر التعاون مع المديرية. واعتمدت الخطة الاستراتيجية لوزارة التعليم على تطبيق المراجعات الداخلية والخارجية لكافة المؤسسات التعليمية ضمانا لمنع الفساد. كما تتم المراجعات السنوية The Annual Sector Review (ASR) لتقييم نزاهة إدارات الوزارة، بالإضافة إلى اتخاذ الوزارة والمديرية تدابيرا محددة للإبلاغ عما إذا كانت الميزانية- الخاصة بكل وحدة من وحدات قطاع التعليم- يتم استخدامها بكفاءة للغرض المحدد. وقد أكدت وثيقة سياسة مكافحة الفساد فى التعليم Anti-Corruption Policy، التى أصدرتها وزارة التعليم البتسوانية (Botswana Government, 2019f, 3-5)، على إلزام موظفيها اتباع

إرشادات مديرية مكافحة الفساد، لتقليل مخاطر الفساد المحتملة بالمؤسسات التعليمية التابعة لها.

#### رابعاً: التحليل الثقافى لمأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى بتسوانا

بتسوانا دولة داخلية متوسطة الحجم غير ساحلية، تقع فى جنوب إفريقيا، وهى دولة صغيرة، تبلغ مساحتها ٥٨١.٧٣٠ كيلومتر مربع، ومعظم أراضيها تقع فى صحراء كالاهاى. يحدها من الغرب والشمال ناميبيا، ومن الشمال الشرقى زامبيا وزيمبابوي، ويحدها جنوب أفريقيا من الجنوب الشرقى ومن الجنوب، وتقع حدود نهر زامبيزي فيها مع زامبيا (Encyclopaedia Britannica, 2019b). وفى المحور الحالى، سيتم التركيز على ثلاثة من القوى والعوامل الثقافية التى تؤثر على مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، تتمثل فى العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

#### ١-العوامل السياسية

كانت بوتسوانا محمية بريطانية حصلت على استقلالها عام ١٩٦٦. ونظام الحكم فيها جمهورى، برلمانى، ديمقراطى، رئاسى. وعلى عكس العديد من الدول البرلمانية؛ لا يوجد منصب رئيس الوزراء، لذا يعتبر رئيس الدولة رئيساً للحكومة، وينتخب من قبل البرلمان. ومدة الرئاسة خمس سنوات ولا تزيد على ١٠ سنوات إذا ما تم إعادة انتخاب ذات الرئيس لمدة ولاية ثانية. وهى دولة متعددة الأحزاب بموجب دستور ١٩٦٦، ويسمى البرلمان بالمجلس الوطنى National Assembly، وبها مجلساً للشيوخ House of Chiefs. ويتكون المجلس الوطنى من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع العام، وعدد من الأعضاء المعينين، الذين يرشحهم الحزب السياسى الحاكم. وقد ترأس الحكومة منذ الاستقلال حزباً واحداً، هو حزب بوتسوانا الديمقراطى Botswana Democratic Party (BDP) (Botswana Government, 2019b). أما بالنسبة لمجلس الشيوخ، فيعتبر دوره استشارياً فى المسائل المتعلقة بالتشريعات الخاصة بالقانون القبلى والعرف؛ خاصة وأنها تتكون من قبائل وأقليات، ويتألف المجلس من أعضاء دائمين، يمثلون القبائل الثمانية الكبرى. ولم يكن لبوتسوانا جيشاً نظامياً حتى عام ١٩٧٧ ( Makgala and

## د. نهى العاصى

(Botlhomilwe, 2017)، فتم تكوين جيشا صغيرا، للدفاع ضد بعض الهجمات التي كانت تحدث من جهة بعض الأقليات فى زيمبابوى، وجنوب أفريقيا. أما بالنسبة للنظام القضائى فهو مستقل عن الحكومة وعن البرلمان، ويتكون من ثلاث محاكم (Encyclopaedia Britannica, 2019a)، تتمثل فى محكمة الصلح، والمحكمة العليا، ومحكمة الاستئناف، وهى المحكمة الأعلى. وتعتبر المحاكم بشكل عام حرة ونزيهة، إلا أن بعض المخاوف قد أثرت حول استقلال القضاء، وعلى الأخص فيما يتعلق بتعيين القضاة، ونتائج القضايا التي تتعلق بمسؤولين رفيعي المستوى فى محاكمات الفساد.

وتعد بوتسوانا من أكثر الدول الإفريقية استقراراً، فلم يحدث بها أى انقلابات؛ على عكس معظم جيرانها من الدول الإفريقية، فقد تنحى رئيس بوتسوانا السابق عن منصبه، بعد قضاء عشر سنوات فى الحكم، لتنتقل السلطة لنائبه، والذي يعتبر ثالث زعيم للدولة من خارج عائلة "خاما" السياسية، التي هيمنت على السياسة منذ استقلال البلاد. وقد بين أحد التقارير (Alexander and Kaboyakgosi, 2012, 33) أنه بعد استقلال بوتسوانا، خطت البلاد خطوات كبيرة فى تحقيق الديمقراطية والوحدة بين مواطنيها. وحدث اهتماماً ملحوظاً، فى فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن السابق، لدمج الأقليات حتى لا يحدث تهميش لتلك الفئات العرقية المتنوعة سياسياً، ذلك أن الثمان قبائل التي ذكرت فى الدستور، هى فقط دون غيرها من لها الحق فى التمثيل السياسى، وجميعها تتحدث اللغة التسوانية، مما رآه البعض (Nyati-Saleshando, 2011) تمييزاً عرقياً. وبالرغم من أن الديمقراطية تمثل نظام الحكم ببوتسوانا، إلا أن هناك مشاركات محدودة من المواطنين فى الحياة السياسية. واستنتجت إحدى الدراسات (De Jager and Sebudubudu, 2017) أن تطبيق الديمقراطية يعتبر شكلياً لحد كبير ببوتسوانا، وذلك قد يعود لسيادة النزعة القبلية، التي ترجع لثقافة "تسوانا" Tswana وتسمى نظام Kgotla ويشير ذلك النظام إلى مبادئ الاحترام والخضوع للسلطة الخاصة بالقبيلة، حيث تمنح صلاحيات واسعة النطاق للرئيس، والذي يسمح بدوره لهيمنة السلطة التنفيذية المحلية.

وقد بدأ مسار بتسوانا للسيطرة على الفساد تحت قيادة أول رئيس لها في الفترة من ١٩٦٦ حتى ١٩٨٠، والذي اتخذ موقفاً متشدداً ضد الفساد، وكان هذا أساساً في تنفيذ رؤية بتسوانا كدولة مستقلة تسعى للنمو، وتركز على المصالح العامة لبناء الدولة، مما أدى إلى اتخاذ إجراءات جادة لمكافحة الفساد. ومن أهمها إنشاء مديرية مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية في التسعينيات من القرن العشرين، وقد يكون نقل المديرية داخل مكتب رئيس الدولة منذ عام ٢٠١٢؛ دليلاً على مدى اهتمام أعلى سلطة بالدولة بتلك المؤسسة، كما قد يدل ذلك أيضاً على المركزية في التحكم بأمر المديرية، لأن الرئيس لديه السلطة في منع المديرية من الوصول إلى المستندات التي قد تكون لها علاقة بإثبات حدوث الفساد؛ لأسباب تتعلق بالأمن القومي للدولة. وقد أدى ذلك إلى طرح تساؤلات حول حقيقة استقلالية المديرية. لكن إحدى الدراسات (Quah, 2015, 45) استنتجت أنه بالرغم من سعي القيادة السياسية لمكافحة الفساد، خاصة بعد حدوث فضائح الفساد السياسي في الماضي؛ ولكن لم يكن القادة السياسيون أنفسهم بعيدون تماماً عن ذلك الفساد، فبالرغم من عدم وجود تمويل حكومي للأحزاب السياسية؛ إلا أنه عادة ما يتم تمويل حزب بتسوانا الديمقراطي BDP من قبل تبرعات رجال الأعمال الأثرياء بشكل غير معلن. ولما تم تشكيل حملات لمكافحة الفساد، الذي ارتبط ببعض كبار رجال السياسة في التسعينيات من القرن السابق، ربط الكثيرون السياسة الانتخابية بالفساد؛ لذا تم إيقاف كل ما يتعلق بتمويل الحزب الديمقراطي، ابتعاداً عن شبهات الفساد، لما في ذلك من تضارب للمصالح.

وقد وضع البرلمان في بتسوانا عدة قواعد لمكافحة الفساد بين أعضائه، بما له علاقة بسلوك البرلمانين أنفسهم. ومن ذلك أن من يعين وينتخب بالبرلمان، عليه الاستقالة من وظيفته الأصلية في حالة تضارب المصالح. وعلى رئيس الحكومة ورئيس البرلمان، الكشف عن الأنشطة التجارية الخاصة عند تولي مناصباً سياسياً، وعلى رجال السياسة الامتناع عن نشر أي معلومات رسمية بهدف الترويج الشخصي أو إرباح للأخريين (Groop, 2017, 42)، وبالفعل تم الالتزام بتلك القواعد، مما قلل من الفساد. وقد

## د. نهى العاصي

يبرر ذلك ارتفاع نسبة ثقة المواطنين بالحكومة، والتي وصلت في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٧ إلى ٧٧٪، كما وصلت نسبة الثقة في النظام القضائي إلى ٧٨٪ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٨، ٢)؛ كنتيجة لتفعيل آليات مكافحة الفساد السياسي. وبالرغم من أن بتسوانا تعتبر مثلاً جيداً لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم؛ إلا أنه لا يوجد فيها قانوناً يتم بموجبه الإعلان عن الأصول المالية لأصحاب المناصب الحكومية، وهذا بدوره أدى أحياناً لإساءة استخدام المنصب. بالإضافة إلى ذلك يلاحظ تردد الحكومة فيما يخص قانون حرية المعلومات، لدعم حق الجمهور في الوصول للمعلومات. وبالرغم من تشجيع الدولة للمواطنين للإبلاغ عن الفساد؛ إلا أن عدم وجود منظومة قوية لحماية المبلغين، تحد من بلاغات الفساد، على الرغم من وجود بعض الآليات للحماية، كإخفاء هوية المبلغ. وقد أشارت إحدى الدراسات (Alexander and Kaboyakgosi, 2012, 3) إلى أن بتسوانا تطبق الحوكمة لتعزيز الحكم الرشيد، فحصلت على درجات عالية بالنسبة للمؤشرات الخاصة بتطبيق الحوكمة، مثل فعالية الحكومة، والجودة التنظيمية، والاستقرار السياسي، وحكم القانون، والسيطرة على الفساد.

### ٢-العوامل الاقتصادية

بدأت بتسوانا كواحدة من أفقر ١٠ بلدان في العالم، بعدما استقلت عن بريطانيا؛ إلا أنها أصبحت بعد عدة سنوات من أعلى الدول إفريقيا ودولياً في معدلات النمو الاقتصادي. وتاريخياً، في القرن التاسع عشر، كان اقتصاد بتسوانا ضعيفاً جداً (Good, 2017)، قائماً على رعي الماشية بما يسمى *Cattle-based economy*، فكان الأكثر غنى من المواطنين هو من يمتلك أكبر عدد من المواشي، وأكبر مساحات من المراعي. وأثناء الاحتلال كان النشاط التعدين مقصوراً على الذهب والمنجنيز والاسبستوس، وبعد استقلالها كان ما يقرب من نصف ميزانية الدولة يعتمد على المساعدات الخارجية، نظراً لقلة مواردها الاقتصادية. لكن بحلول منتصف السبعينيات من القرن السابق، بعد اكتشاف الماس، بدأت بتسوانا في التحول الاقتصادي، وبحلول منتصف الثمانينات بدأت الإيرادات الوطنية تتجاوز النفقات، ومكن ذلك الحكومة من تجنب الديون، واستمر التقدم

الاقتصادي تدريجياً، حتى أصبحت واحدة من أعلى معدلات النمو الاقتصادي في أفريقيا، بل وعلى مستوى العالم، خلال ما يقارب ٢٠ عاماً فقط من بداية الإصلاح الاقتصادي. ويعد اقتصاد بوتسوانا من أعلى المستويات ارتفاعاً بإفريقيا، حيث تعتبر ثاني أغنى دولة إفريقية دون ديون. وشهد اقتصادها نمواً مطرداً بمتوسط ٦.٤٥ % من الناتج المحلي الإجمالي ما بين عامي ١٩٨١ و ٢٠١٥، وأثناء فترة الركود العالمي ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وقفت بتسوانا مرة أخرى لمواجهة ذلك، حتى زاد معدل النمو في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ ليصل إلى 5.67% (World Bank, 2019). وأصبحت في الصدارة من حيث التقدم في ترتيب دليل التنمية البشرية بين عامي 2012 و 2017، وارتقت 8 مراتب خلال خمس سنوات فقط (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٨، ٢٧). ووصلت معدلات التنمية البشرية عام ٢٠١٢ إلى ٠.٨٦، أما في عام ٢٠١٤ فكانت ٠.٧٠١، ثم واصلت الزيادة عام ٢٠١٦ لتصل إلى ٠.٧١٢، وازدادت مرة أخرى عام ٢٠١٧ إلى ٠.٧١٧. لذا صنفت من البلاد ذات التنمية البشرية المرتفعة، حيث أن نصيب الفرد من الدخل القومي عام ٢٠١٧ قد تعدى ١٥.٥، ووصل ترتيبها بالنسبة لنصيب الفرد من الدخل القومي إلى ٢٦ من مجمل ١٨٩ دولة. كما ازدادت حركة التجارة من الصادرات والواردات بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي، فقد وصلت عام ٢٠١٧ إلى ٩٧.١٪، مما يبين الانتعاش في النمو الاقتصادي ببوتسوانا.

ويعزى التحول الاقتصادي لبوتسوانا بشكل أساسي إلى عاملين أساسيين، يتمثل أولهما في اكتشاف الماس واستثماره بشكل مريح، والعامل الثاني يتمثل في الاتفاقيات الاقتصادية الناجحة التي أجرتها بتسوانا مع الاتحاد الجمركي لدول جنوب أفريقيا Southern African Customs Union، والتي استفادت منها بتسوانا من الناحية الاقتصادية (Mogalakwe and Nyamnjoh, 2017, 2). ويشير البنك الدولي (World Bank, 2019, 3) إلى تقدير إجمالي الإنفاق العام وصافي الإقراض بـ 67.87 مليار من العملة الوطنية، بنسبة ٣٣.٤ % من إجمالي الناتج المحلي. وتتمثل مصادر الدخل في الاستثمارات بقطاعات الماس، ولحوم الأبقار، والسياحة. فمعظم ثروة البلاد مصدرها

التعدين؛ فتعتبر بتسوانا أكبر منتج للماش والأحجار الكريمة عالميا، ويشكل النحاس والنيكل أهم أنشطة التعدين فيها (Gwebu, 2012). ويعد إنتاج لحوم الأبقار من المصادر الهامة للدخل القومي. وتعد واحدة من الوجهات السياحية الرئيسية في خريطة السياحة الدولية، وخاصة فيما يسمى بالسياحة البيئية، وتتركز معظم المزارات في الشمال، حيث تتنوع الحياة البرية وتوجد المحميات الطبيعية. كما أشار صندوق النقد الدولي The International Monetary Fund (IMF, 2016, 3) إلى أن بتسوانا تعتبر من أقوى الدول الإفريقية التي تعتمد على البنى الجيدة لمؤسساتها، ولديها سمعة جيدة في النزاهة، وتطبق السياسات النقدية المناسبة، لذا لديها فائض بالميزانية العامة، وزيادة في الاحتياط النقدي الأجنبي.

وتساءلت إحدى الدراسات (Tiba and Frikha, 2018, 1) عن أسباب كون قارة أفريقيا الغنية، بها أكبر نسبة من فقراء العالم، وقامت بعمل دراسة مسحية طويلة المدى خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠١٣، تضمنت ٢٢ دولة أفريقية، ومنها بتسوانا. وبينت الأدلة الإحصائية أن هناك علاقة ارتباط سلبية بين مؤشر كثافة الموارد Resource Intensity Index والأداء الاقتصادي للدولة Economic Performance، ويعنى ذلك أن وفرة الموارد الطبيعية بدولة ما يكون ذو تأثير سلبي على الأداء الاقتصادي للدولة وزيادة معدلات الفساد بها، على عكس ما هو متوقع من زيادة للنمو الاقتصادي، وأطلقت تلك الدراسة الاقتصادية على ذلك "فرضية لعنة اكتشاف الموارد الطبيعية" بالدول Resource Curse Hypothesis. ويعنى ذلك أن اكتشاف الموارد قد يصاحبه ضعفا في جودة خدمات المؤسسات الحكومية، ومنها المؤسسات التعليمية، وضعف المساواة والعدالة، وغياب الاستثمار في رأس المال البشري، وزيادة غنى بعض أفراد الصفوة، في مقابل زيادة فقر العامة من الشعب؛ وبالتالي فسرت تلك الدراسة أنه بالرغم من غنى قارة أفريقيا بمواردها الطبيعية، إلا أن شعوبها عادة تعاني من زيادة معدلات الفقر. وبهذا ترى بعض الدراسات (Everhart, 2010; Jones, 2014) التي ترى أن الاكتشافات للموارد الطبيعية، بالرغم من تحسينه للأوضاع الاقتصادية؛ لكن يؤدي ذلك عادة لضعف

الاستقرار السياسي، وبالتالي حدوث الانقلابات ونفسي للفساد. والمستغرب أن واقع الحال ببتسوانا يناقض تلك النتائج، حيث لم يؤدي اكتشاف الماس وزيادة النشاط التعدين إلى انتشار الفساد أو حدوث أي اضطراب سياسي، وبالتالي لم تدرج بتسوانا في قائمة الدول التي تعاني من "لعنة الموارد"، مثل الكثير من الدول الإفريقية المحيطة بها. لذا اعتبر بعض الباحثين (De Jager and Sebudubudu, 2017, 19) بتسوانا كحالة استثنائية Exceptionality of Botswana ينبغي على باقي الدول الإفريقية دراسة خبراتها، بسبب التحول الاقتصادي الكبير.

وقارنت إحدى الدراسات الإمبريقية (Agyei-Mensah, 2017) بين بتسوانا (كونها أقل دولة فسادا في منطقة جنوب الصحراء الإفريقية) وغانا (كونها أكثر الدول فسادا بذات المنطقة)، فيما يتعلق بإدارة الشركات، ومعدلات انتشار الفساد، ومدى تداول المعلومات في قطاع الأعمال. وخرجت بنتيجة هامة مفادها أن محاربة الفساد بشكل صارم ومركزي في بتسوانا؛ كان له آثاراً اقتصادية إيجابية على إدارة الشركات فيها، كنتيجة مباشرة لزيادة الشفافية، والعكس تماما حدث في غانا. وبمراجعة الأدبيات ذات العلاقة بجهود الدول في مكافحة الفساد، يؤكد البعض (Taylor, 2003, 215) أنه يمكن اعتبار بتسوانا "نموذجاً للنجاح" A Model for Success؛ نظراً للنمو الاقتصادي السريع منذ استقلالها وجهودها الناجحة في مكافحة الفساد ونشر النزاهة، مما حسن من صورتها على الصعيد الدولي.

### ٣-العوامل الاجتماعية

لا يختلف التركيب الاجتماعي لبوتسوانا عن الكثير من دول جنوب الصحراء الإفريقية المحيطة بها، فهي دولة متعددة الأعراق بها أقليات متنوعة، حيث يوجد بها أكثر من ٢٠ مجموعة عرقية تنتمي لعدد من القبائل، وتتباين الأقليات من حيث الثقافة، واللغة، والتاريخ. ومن أشهر الأقليات فيها قبيلة "كالانجا Kalanga، وتبلغ نسبتها حوالي ١١ ٪ من سكان بوتسوانا (Gulbrandsen, 2012, 11)، ويستقر أفرادها في الشمال الشرقي من بوتسوانا، وقد انتقلوا إليها في العصر الحديث، أما أكبر قبيلة فهي قبيلة سيتسوانا



Setswana، ويعيش أفرادها بشكل رئيسي في جنوب وشرق البلاد. وبالرغم من كثرة المجموعات العرقية وتنوعها؛ إلا أن الدستور يعترف فقط بثمانية قبائل ( Pansiri, 2012)، اعتماداً على اللغة المشتركة بين المجموعات العرقية. ولأن قبيلة سيتسوانا الأكبر عدداً وانتشاراً؛ فهي تشكل الأغلبية من الناحية السياسية والقانونية، واعتمدت لغتها كلغة رسمية للبلاد. لذا أشارت العديد من الدراسات ( Dryden-Peterson and Mulimbi, 2018; Mulimbi and Dryden-Peterson, 2017) إلى أن هيمنة تلك القبيلة يضع تحدياً أمام المسؤولين عن قطاع التعليم قبل الجامعي ببتسوانا، فبالرغم من سعي الدولة لمراعاة التنوع العرقي، وبناء هوية وطنية موحدة عن طريق التعليم؛ إلا أن ذلك لم يتحقق بعد بشكل كبير.

وتسعى السياسات التعليمية إلى دعم زيادة التجانس بين أفراد المجتمع في بتسوانا؛ بتوحيد لغة المناهج الدراسية لتكون اللغة التسونامية، على أن تدعو الموضوعات الدراسية للتغلب على الاختلافات العرقية. وترى إحدى الدراسات ( Maruatona, 2004; Pansiri, 2008) أن مسألة وجود لغة الأغلبية في مناهج التعليم، أمراً لايراعى التنوع الثقافي في مجتمع ذو ثقافات متعددة. لذلك يواجه تنفيذ برامج محو الأمية، مثل برنامج بتسوانا الوطني لمحو الأمية The Botswana National Literacy Programme (BNLP) مشكلة تخص لغة الدراسة، ذلك أن برامج محو الأمية تعتمد على اللغة التسونامية الرسمية مما يصعب من عملية محو أمية تلك الفئات. ولعل ذلك أحد أهم أسباب ضعف جهود محو الأمية لمعالجة الفوارق الاجتماعية، التي تظهر نتيجة الاختلاف في العرق والنوع واللغة.

ويعانى المجتمع البتسوانى من انتشار بعض الأمراض، وخاصة مرض الإيدز، والذي يؤثر بشكل كبير على المجتمع. إلا أنه بعد تطبيق خطط الإصلاح التعليمى عام ١٩٩٦، وزيادة عدد سنوات الدراسة بالمدرسة الثانوية العليا، أثر ذلك إيجابيا على تقليل نسبة المصابين. ففي دراسة عن الأثر الوقائى للتعليم على زيادة الوعى الصحى ( De Neve, et al. 2015, 471)، وتبين أن انتشار التعليم الثانوى ببتسوانا أدى إلى خفض

نسبة المصابين بالإيدز، لزيادة الوعي المعرفي عن المرض، فتبين أن التلاميذ ممن عاصروا إصلاح التعليم في التسعينيات، كانوا أقل نسبة إصابة بالإيدز مقارنة بأقرانهم ممن درس قبل بداية إصلاح التعليم. وربطت الدراسة بين عدد سنوات التعليم ومعدلات الإصابة بالإيدز بتسوانا، فتبين أنه كلما زاد عدد سنوات الدراسة، قلت معدلات الإصابة بالإيدز، فيقل خطر الإصابة بالفيروس بنسبة ٣.٦٪ لكل عام دراسي زيادة. وقد يفسر ذلك زيادة معدلات رضا المواطنين عن نوعية التعليم بالفترة ٢٠١٢-٢٠١٧، فوصلت إلى ٥٤٪، كما زاد الرضا عن مستوى المعيشة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٨، ٧٣) في ذات الفترة، فكان ٢٩٪. ويوافق ذلك نتائج مقياس أفروباروميتر (AfroBarometer, 2012) والذي أكد على أنه ينظر إلى إدارة حكومة بتسوانا للفساد بشكل جيد؛ حيث أن ٦٢٪ من المستجيبين على ذلك المقياس، شعروا بأن الحكومة تعمل بمستوى من جيد إلى جيد جدا.

كما عانى المجتمع البتسوانى من وجود بعض المشكلات الاجتماعية؛ فبالرغم من أن منظمة الشفافية الدولية تعتبرها البلد الأقل فسادا بإفريقيا، لكن يوجد ارتفاعا متزايدا في البطالة، والتي وصلت بين الشباب إلى ٣٥.٧٪ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٨، ٢٧-٢). ويفسر البعض (Ulriksen, 2017, 74) وجود نسب عالية من الفقر في بتسوانا بالرغم من أن معدلات النمو الاقتصادي مرتفعة، إلى أن ذلك النمو يحدث دون تنمية "Economic growth without development"، نتيجة اعتماد اقتصاد الدولة على الثروة المعدنية، دون تنويع مصادر الدخل. مما أدى إلى زيادة معدلات الفقر، وضعف المساواة في توزيع الموارد بين غالبية أفراد المجتمع. فالاستثمارات الضخمة بالبنية التحتية والخدمات الاجتماعية، ميزت فيها السياسات الاقتصادية النخبة من أبناء المجتمع.

أدى اكتشاف الثروات المعدنية ببتسوانا إلى تغيير طبيعة المجتمع وإيجاد مجتمعات حضرية، فعادة ما يقام حول مدن التعدين مجتمعات حضرية طوال فترة النشاط التعديني. وبعدها تتوقف المناجم عن العمل، تحدث تغيرات مجتمعية بالمكان الذي تكون أثناء القيام

بالنشاط التعديني في تلك المنطقة، فتزداد معدلات البطالة فيها بعد توقف المناجم، وبالتالي تزيد معدلات الفقر بها (Botlhale, 2019, 1-19). إلا أن الحكومة كانت واعية بتلك المشكلات المجتمعية، فحاولت التخطيط للمد العمراني، ومقارنة ببقية دول إفريقيا جنوب الصحراء، سجلت بوتسوانا بشكل استثنائي معدلات عالية من انتشار مستويات التحضر Urbanisation؛ فيعيش أكثر من نصف السكان في المستوطنات الحضرية.

### المحور الثالث: خبرة مصر في مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي

يجيب المحور الثالث عن السؤال الفرعي الثالث من أسئلة الدراسة، ويشتمل ذلك على أربعة محاور فرعية، تتضمن عرض لمدى انتشار الفساد بمصر، ولمظاهر الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي المصري، يلي ذلك تحليلاً لمأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي متضمناً عرضاً تفصيلياً لإجراءات ونتائج الدراسة الميدانية، وأخيراً التحليل الثقافي لمأسسة مكافحة الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي بمصر.

#### أولاً: مدى انتشار الفساد بمصر

تشير الإحصاءات الدولية إلى انتشار الفساد بمصر بمختلف مؤسساتها وقطاعاتها. فمنذ حوالي عشر سنوات، أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية للعام ٢٠١٠ إلى أن مصر حصلت في مقياس مدركات انتشار الفساد على درجة متدنية وصلت إلى ٣.١ من ١٠، فطبقاً لطريقة الحساب التي كانت متبعة في ذلك الوقت، كلما اقتربت الدرجة من صفر أشار ذلك لزيادة انتشار الفساد (TI, 2010, 3). كما احتلت مصر المرتبة ٩٨ من أصل ١٧٨ دولة ضمن نتائج ذلك التقرير، وكلما اقترب الترتيب من ١ كان ذلك دالاً على نجاح الدولة في مكافحة الفساد، والعكس صحيح. وبالتالي أشارت تلك النتائج المنخفضة إلى وجود مستوى عال من الفساد في مصر.

ويتتبع الإحصاءات الخاصة بمصر في السنوات التالية (TI, 2020) يتضح أنه في عامي ٢٠١٢، و٢٠١٣ وصل مؤشر مدركات الفساد إلى ٣٢، وكلما ابتعدت نتائج المؤشر عن ١٠٠ درجة، كان ذلك دالاً على أن معدلات الفساد أعلى، وبالنسبة للترتيب

بين الدول كان ترتيب مصر متباينا، حيث كان ترتيبها ١١٨ عام ٢٠١٢، و١١٤ عام ٢٠١٣، وذلك من مجمل ١٧٤ دولة. أما فى عام ٢٠١٤، فتحسنت درجة مصر على مؤشر مدركات الفساد عن السنتين السابقتين، فحصلت على ٣٧ درجة، وبالتالي تحسن ترتيبها بين ١٧٤ دولة ليكون ٩٤. وقل ذلك قليلاً عام ٢٠١٥، فحصلت على ٣٦ درجة من ١٠٠، وكان ترتيبها ٨٨ من مجمل ١٦٧ دولة. ثم تواصل الانخفاض فى الأعوام التالية، مما دل على زيادة انتشار الفساد، حيث قلت الدرجة إلى ٣٤ عام ٢٠١٦، ونزل ترتيبها إلى ١٠٨ من مجمل ١٧٦ دولة، وفى العام الذى يليه فى ٢٠١٧، استمر الانخفاض ليصل إلى ٣٢ درجة، وتدنى ترتيب مصر بين الدول لتكون ١١٧ من مجمل ١٨٠ دولة. إلا أن ذلك تحسن بثلاث درجات عام ٢٠١٨، ليصل إلى ٣٥، وبالتالي ارتفع ترتيب مصر لحد ما، لتكون فى المرتبة ١٠٥ من مجموع ١٨٠ دولة، ثم انخفض ذلك الترتيب بدرجة طفيفة عام ٢٠١٩ لتكون مصر بالترتيب ١٠٦ من مجموع ١٨٠ دولة، لكن ظل مجموع درجات مؤشر مدركات الفساد ٣٥ كالعام السابق له. وينظره تحليلية للإحصاءات السابقة يلاحظ أن مؤشر مدركات الفساد بمصر يعتبر متذبذباً صعوداً وهبوطاً، إلا أنه لم يقترب أبداً من ٥٠ درجة من ١٠٠؛ وبما أن الدول التى تحصل على أقل من ٥٠ درجة تصنف على أنها مرتفعة الفساد، فتعد مصر من الدول ذات معدلات الفساد المرتفعة، مما يعنى أنه ينبغى أن بذل المزيد من الجهود لمكافحة الفساد بمختلف القطاعات، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، محور اهتمام الدراسة الحالية.

#### ثانياً: مظاهر الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر

يعرض هذا الجزء مظاهر الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، والتى استنتجتها الباحثة من تحليل تقارير وزارة التربية والتعليم، وما نشرته بعض مؤسسات مكافحة الفساد بمصر، مثل هيئة الرقابة الإدارية، والنيابة الإدارية وغيرهما. فقد قامت وزارة التربية والتعليم المصرية بتحديد بعض المحظورات، ذات العلاقة بمظاهر الفساد، والتى ينبغى للموظف عدم الوقوع فيها ابتعاداً عن شبهة الفساد (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩د). ومن

## د. نهى العاصى

ذلك مخالفه القواعد، واللوائح، والقرارات الوزارية، ومباشرة الأعمال التى تتنافى مع الحياد، والقيام بجمع التبرعات لصالح أى أحزاب سياسية، وإفشاء معلومات سرية تخص الوظيفة، وعدم الرد على المناقشات التى ترد من الجهاز المركزى للمحاسبات، والاحتفاظ بأصل المستندات ذات الطابع السرى، والإدلاء بتصريحات لجهات خارجية دون تصريح كتابى، والجمع بين الوظيفة وأى عمل آخر بما يضر بأداء الواجبات الوظيفية، وتأدية أعمال للغير بأجر دون الحصول على إذن من السلطه المختصة، واستغلال السلطات الوظيفية، وإساءة معاملة الجمهور، وقبول الهدايا أو العمولات مقابل القيام بالواجبات الوظيفية.

وقد رصدت الوزارة بعض مظاهر الفساد فى بعض المديریات التعليمية، ومن ذلك إرسال معلومات زائفة مخالفة للواقع، حيث نشرت الوزارة بموقعها الرسمى (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩) أنه قد تم تحويل مدير إحدى الإدارات التعليمية للشئون القانونية؛ للتحقيق معه بشأن إعداده تقريراً يتضمن معلومات تخالف الحقيقة، فيما يتعلق بموقف العجز والزيادة بالمدرسين فى إدارته بما فيه ضرراً بالصالح العام. ومن مظاهر الفساد بالمدارس التى رصدتها النيابة الإدارية (المركز الإعلامى للنيابة الإدارية، ٢٠١٤)، وجود زيادة فى معدلات جرائم سرقة المدارس الحكومية، والتى ترجع عادة للإهمال فى المحافظة على المال العام. وكانت معظم المخالفات الماليه والإداريه والمسلكيه داخل قطاع التعليم قبل الجامعى فى ذلك التقرير تنحصر فى وجود مخالفات متعلقة بتأليف الكتب المدرسية، وتلقى تبرعات أو رسوم بالمخالفة للتعليمات، والتلاعب فى أوراق الإجابات، والتعاقد مع العديد من المدرسين بالمدارس دون وجه حق، وحدثت عنف جسدي أو لفظي ضد التلاميذ والطلبة. ولغرض الدراسة، يمكن تقسيم أكثر مظاهر الفساد شيوعاً بقطاع التعليم قبل الجامعى إلى جرائم الرشوة فى تحويلات الطلبة بمخالفة اللوائح، ومخالفات مالية، وتزوير درجات للطلبة، وتسريب الامتحانات، وفيما يلي عرض لذلك.

١- **رشاوى لتحويلات الطلبة بمخالفة اللوائح:** رصدت مظاهر للفساد فى التعليم قبل الجامعى من قبل هيئة الرقابة الإدارية. من أبرزها التحقيق مع مدرس أول بإحدى الإدارات، لعرضه مبالغ مالية على سبيل الرشوة على مديرة إحدى المدارس الإعدادية؛

مقابل اعتمادها تحويلات بعض الطلبة للمدرسة، وذلك بالمخالفة للقواعد واللوائح المنظمة. كما ألفت الهيئة (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٧) القبض على رئيس مجلس أمناء بإحدى الإدارات التعليمية، ومدير التعليم الابتدائي، وأخصائي التطوير التكنولوجي بالإدارة؛ لعرض رشوة مالية على مديرة الإدارة، مقابل اعتمادها مذكرة تفيد بفتح فصول إضافية ببعض المدارس بنطاق الإدارة؛ وذلك ليتمكن على إثرها بتحويل الطلاب إلى مدارس أخرى بالمخالفة للوائح.

٢- صرف مكافآت على خلاف المقرر قانوناً: من مظاهر الفساد التي رصدت حدوث مخالفات مالية فى مؤسسات التعليم قبل الجامعى، ومن أمثلة ذلك مارصدته النيابة الإدارية من مخالفات مالية أدت إلى إحالة ستة من المسؤولين بمديرية التربية والتعليم بإحدى المحافظات (المركز الإعلامى للنيابة الإدارية، ٢٠١٧) للمحاكمة التأديبية، حيث صرفت مكافآت دون وجه حق، من قبل كل من مدير التوجيه المالي والإداري بتلك المديرية، ورئيس بالتوجيه المالي والإداري، ومراجع ووكيل ومدير الحسابات بالمديرية. وتم القيام بصرف مكافأة لمبالغ أعلى من المقرر قانوناً للعاملين بالتوجيه المالي والإداري بالمديرية، وتم إضافة أسماء غير واردة بمذكرة العرض والصرف بالمخالفة للقرارات الوزارية.

٣- جرائم تزوير لزيادة درجات الطلبة دون وجه حق: من ضمن ما رصد من مظاهر للفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى واقعة تزوير إشتراك بعض الطالبات فى بطولة الجمهورية (المركز الإعلامى للنيابة الإدارية، ٢٠١٦) بغرض حصولهن دون وجه حق على درجات الحافز الرياضى لطلبة الثانوية العامة. حيث قامت النيابة الإدارية بالتحقيق فى وجود مخالفات شابت نتائج بطولة الجمهورية للسباحة التوقيعية للبنات. وتم الإحالة للمحاكمة العاجلة لكل من مدير إدارة التربية الرياضية بنات بالوزارة، ورئيس قسم المسابقات بإدارة التربية الرياضية، وموجه أول تربية رياضية بالمديرية، وعضو قسم المسابقات بالإدارة. وإنتهت تحقيقات النيابة إلى مسئولية المتهمين عن المخالفات المنسوبة إليهم، وكلفت النيابة الإدارية وزارة التربية والتعليم بضرورة وضع ضوابط،

## د. نهى العاصى

ومعايير، وشروط محكمة لتنظيم المسابقات والبطولات، وحصول الطلاب علي الحافز الرياضي، بالإشتراك مع الإتحادات الرياضية أو من يمثلها فى وزارة الشباب والرياضة.

٤- تسريب الامتحانات: فى واقعة تسريب امتحانات الثانوية العامة عام ٢٠١٦ قام رئيس هيئة النيابة الإدارية بإحالة أحد رؤساء الأقسام بالمطبعة السرية، ومدير المطبعة السرية بوزارة التربية والتعليم، للمحاكمة التأديبية العاجلة (المركز الإعلامى للنيابة الإدارية، ٢٠١٦ب). وذلك بسبب الإخلال بواجب الوظيفة العامة، والقيام بتسريب أسئلة امتحان اللغة العربية والتربية الدينية والديناميكا، نظير الحصول على مبالغ مالية؛ مما أدى لنشر امتحانات تلك المواد على المواقع الالكترونية قبل موعد بدء الامتحان، وبالتالي حدث إلغاء الوزارة امتحان تلك المواد، واستبدالها بامتحانات أخرى. ولأن أحد المتهمين كان يعمل كمسئول عن صيانة أجهزة الحاسب الآلى بالمطبعة؛ يسر له ذلك تسريب الامتحانات. كما لم يؤد مدير المطبعة السرية العمل المنوط به، بإهمال إحكام الرقابة على العاملين. وأسفرت التحقيقات عن وجود قصور بنظام العمل بالمطبعة السرية بالوزارة.

ويتضح مما سبق من أمثله واقعية تنوع مظاهر الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، مما يستلزم مأسسة مكافحة الفساد بذلك القطاع.

### ثالثاً: مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى مصر

يهدف المحور الفرعى الحالى إلى إلقاء الضوء على مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، من خلال ثلاثة عناصر رئيسية، تتمثل فى استعراض أبرز المؤسسات التى تكافح الفساد بجميع القطاعات بمصر، ثم مؤسسات مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص، وأخيراً تحليل العوامل المؤثرة على مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى. وفيما يلى تفصيل لذلك.

## ١- مؤسسات مكافحة الفساد بمصر

تتعدد مؤسسات مكافحة الفساد بمصر، تهدف إلى مكافحة الفساد فى جميع القطاعات بالدولة، وهى ذات علاقة بمكافحته فى قطاع التعليم قبل الجامعى، محور اهتمام الدراسة الحالية، وفيما يلى عرضا لست من أهم تلك الجهات.

### أ- هيئة الرقابة الإدارية- التابعة لرئاسة الجمهورية

أنشأت هيئة الرقابة الإدارية بقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩ ج). ويتحدد عملها فى القيام بعدة أدوار، من أبرزها الكشف عن أسباب القصور فى عمل المؤسسات، وتحديد عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية بها، ومتابعة تنفيذ الجهاز الإدارى للوائح والقوانين بالقطاعات المختلفة. كما تقوم برصد المخالفات الإدارية والمالية أو إستغلال المنصب، والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين بتلك المؤسسات، بالإضافة إلى ضبط ما يقع من غير العاملين، مما يمس سلامة أداء الخدمات العامة. كما تقوم الهيئة بتوفير المعلومات المطلوبة من جهة المسؤولين والوزراء بخصوص أفراد أو مؤسسات بعينها. وتقوم الهيئة بنشر قيم النزاهة والشفافية لتوعية المجتمع بمخاطر الفساد، ومتابعة نتائج مصر على المؤشرات الدولية والإقليمية والمحلية فى مجال مكافحة الفساد. وقد تم استحداث بعض الاختصاصات للهيئة بقانون ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩ ج) من أبرزها ضبط الجرائم المتعلقة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين أو شاغلى المناصب العامة، ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. كما أن الهيئة تقيم أداء القطاعات المختلفة بالدولة، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، ويأتى ذلك عادة بعد التقدم بشكاوى ضد مؤسسة أو شخص ما.

وفى سبيل قيام الهيئة بالأدوار السابقة؛ منح أعضاءها العديد من الصلاحيات (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩ ج)، منها سلطة الضبطية القضائية، وحق الإطلاع على كافة المعلومات بمختلف القطاعات، مع مراعاة القواعد القانونية للكشف عن الحسابات بالبنوك، وسلطة استدعاء المشتبه بهم لسماع أقوالهم. وبهذا يتضح أن عمل هيئة الرقابة الإدارية



## د. نهى العاصي

يختص بالرقابة على جميع المؤسسات لرصد قضايا الفساد بها، دون تحديد لأدوار خاصة بكل قطاع من قطاعات الدولة، كمكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي مثلاً. وقد قامت الهيئة بإنشاء الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، واللجنة الوطنية التنسيقية والفرعية لمكافحة الفساد. وتم إنشاء الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد عام ٢٠١١، وتسعى للتأهيل العلمي للكوادر في مجال العلوم الرقابية، والإدارية، والقانونية، والاجتماعية (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩ب). ولتحقيق ذلك تعمل الأكاديمية على تنفيذ البرامج التدريبية المتخصصة، ومنح شهادات مهنية في مجال مكافحة الفساد، حيث يتم تدريب العاملين في الأجهزة الرقابية المتنوعة، وجهات إنفاذ القانون، ممن يهتمون بمكافحة الفساد داخل مصر وخارجها.

### ب- اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد - التابعة لرئاسة مجلس الوزراء

أنشأت اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد بناءً على قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠، والمعدل بالقرار رقم 493 لسنة ٢٠١٤، ويرأسها رئيس مجلس الوزراء، مع عضوية وزير التنمية المحلية والإداية، ووزير العدل، ورئيس هيئة الرقابة الإدارية، ورئيس هيئة النيابة الإدارية، وممثلين عن وزارة الداخلية، ووزارة الخارجية، والمخابرات العامة، والجهاز المركزي للمحاسبات، ووحدة مكافحة غسل الأموال، والنيابة العامة (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩ز). وتتحدد اختصاصاتها في تفعيل بنود إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والإتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى، وصياغة رؤية موحدة لمكافحة الفساد بمصر، وعمل تقييم دورى للتشريعات واللوائح والقرارات ذات الصلة بمكافحة الفساد، وقد انبثق عنها اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩د). وأنشأت بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٢٢ لسنة ٢٠١٤، ويرأسها رئيس هيئة الرقابة الإدارية، وعضوية ممثلين عن وزارات الداخلية، والخارجية، والتنمية المحلية والتنمية الإدارية، والعدل، وممثلين عن النيابة العامة، وهيئة الرقابة الإدارية، والمخابرات العامة، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة النيابة الإدارية، ووحدة مكافحة غسل الأموال. وحددت أدوارها في إعداد الدراسات اللازمة لوضع

الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بمصر، وأنسب الإجراءات للتنسيق بين الأجهزة الرقابية، وتلقى البلاغات عن وقائع الفساد وتقصى الحقائق عن مرتكبيها، ودراسة مظاهر الفساد بوحدات الجهاز الإدارى للدولة، وإقتراح أفضل الحلول للتقليل من مظاهر الفساد بالمؤسسات المختلفة. وترى الدراسة الحالية أن تلك اللجنة تتقارب بشكل كبير فى اختصاصاتها مع بعض من مسئوليات هيئة الرقابة الإدارية، السابق الإشارة إليها.

### ج- الجهاز المركزى للمحاسبات-التابع لرئاسة الجمهورية

أنشأ الجهاز المركزى للمحاسبات منذ عام ١٩٤٢، كهيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية، تتبع رئيس الجمهورية، ويتشكل الهيكل التنظيمى من رئيس الجهاز، ونائب الرئيس، والوكلاء، وغيرهم ممن يشغل وظائف تخصصية أو تنظيمية وإدارية أو كتابية. ويعتبر الجهاز مثابة هيئة مستقلة تعاون مجلس النواب فى القيام بمهامه الخاصة بالرقابة على الأموال العامة، وتتبعه إدارات مراقبة حسابات المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والمنشآت. ومنح أعضاءه حق الضبطية القضائية، والقبض على المتهمين فى أحوال التلبس (الجهاز المركزى للمحاسبات، ٢٠١٩). وقد تتقارب اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات مع ماتقوم به هيئة الرقابة الإدارية فى رصد مظاهر الفساد.

### د- النيابة الإدارية-التابعة لوزارة العدل

تتبع النيابة الإدارية وزارة العدل، وتتشكل من رئيس الهيئة ويعينه رئيس الجمهورية، وعدد من نواب الرئيس، والوكلاء العموم الأول، ووكلاء العموم، ورؤساء ووكلاء النيابة، ومساعدى ومعاونى النيابة. وتهدف لإصلاح الجهاز الإدارى والتصدى للفساد الموجود فيه (النيابة الإدارية، ٢٠١٩ب)، وتعتبر الهيئة المختصة بالتحقيق فى المخالفات والجرائم التأديبية. وتمتلك العديد من السلطات، منها سلطة الاتهام، وسلطة الادعاء الوحيدة أمام المحاكم التأديبية، وسلطة الطعن على أحكام المحاكم التأديبية. وتنص المادة (١٩٧) من الدستور (رئاسة الجمهورية، ٢٠١٤، ٣٣) على أن النيابة الإدارية تعتبر هيئة قضائية مستقلة، تحقق بالمخالفات الإدارية والمالية، وتوقع الجزاءات التأديبية. وبهذا يتباين عملها عن إدارات الشئون القانونية الموجودة بوزارة التربية والتعليم، كما سيتبين فيما بعد. وقد

## د. نهى العاصى

تتقارب بعضاً من تلك الاختصاصات بمثلاتها بهيئة الرقابة الإدارية؛ إلا أن عمل هيئة الرقابة الإدارية يعتبر أكثر شمولاً مقارنة باختصاصات النيابة العامة (النيابة الإدارية، ٢٠١٩)، حيث لا يتم الاكتفاء بتحديد المسؤولية وتوقيع العقاب على الفاسدين، بل تتبع جذور الخلل الذى أدى للوقوع فى الفساد، كما تصيغ الهيئة الحلول العملية والتشريعية للحد من الفساد، بناء على ما يتم رصده من قضايا، فى حين أن ذلك لا يدخل من ضمن مسؤوليات النيابة العامة، التى ينحصر عملها فى أنها جهة تحقيق وإصدار عقوبات.

### هـ- الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة- التابعة لوزارة الداخلية

تتبع الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة وزارة الداخلية، وتختص بمكافحة الجرائم الاقتصادية، ومن ذلك مكافحة الفساد المالى والإدارى بجميع قطاعات الدولة، من خلال جمع الأدلة على حدوث جرائم التزيف، والتزوير، والرشوة، واستغلال النفوذ، والكسب غير المشروع، والإختلاس، وتوظيف وغسل الأموال، ومكافحة الجرائم الإلكترونية المستحدثة، وغيرها من جرائم العدوان على المال العام والإضرار به، كما تقوم بالإشراف الفني علي إدارات مكافحة جرائم الأموال العامة علي مستوي الجمهورية (وزارة الداخلية، ٢٠١٩). ويلاحظ أن تلك الاختصاصات تتقارب، بل وتتداخل، لحد كبير مع ماتختص به المؤسسات الرقابية السابق الإشارة إليها، وعلى وجه الخصوص الجهاز المركزى للمحاسبات.

### و- لجنة الشفافية والنزاهة- التابعة لوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري

تأسست لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، بناء على قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم 86 لسنة 2007 (وزارة التنمية المحلية، ٢٠٠٧، ١٦٥-١٨٤)، وفيها ممثلين عن الأجهزة الرقابية، ومجلس الوزراء، والمتخصصين من الجامعات ومراكز الأبحاث، وناشطى مؤسسات المجتمع المدني والشخصيات العامة، ممن لديهم الخبرة في مجال مكافحة الفساد. وتختص بعدة مهام، منها اقتراح وسائل تعزيز الشفافية والمحاسبية، ومكافحة الفساد بوحدة الجهاز الإداري للدولة، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى. وتتابع اللجنة التزامات مصر الدولية في

مكافحة الفساد، والتواصل مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، ووضع المعايير القومية الخاصة بقياس مستويات انتشار الفساد. وبهذا يتضح تداخل بعض من تلك الاختصاصات بما تقوم به هيئة الرقابة الإدارية، واللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، السابق الإشارة إليهما.

## ٢- مؤسسات مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى مصر

من خلال تحليل الهيكل الإدارى والوظيفى لوزارة التربية والتعليم، ومديرياتها، وإداراتها التعليمية، يمكن استخلاص الجهات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، ومن أبرزها أربعة جهات، تتمثل فى لجان مكافحة الفساد، وإدارات المتابعة وتقييم الأداء، وإدارات التوجيه المالى والإدارى، وإدارات الشؤون القانونية، وفيما يلى تفصيل لذلك.

### أ- لجان مكافحة الفساد

أنشأت لجان مكافحة الفساد عام ٢٠١٥ بقرار وزارى رقم ٤١٢ للعمل كلجنة عليا لمكافحة الفساد على مستوى وزارة التربية والتعليم (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٥، ١-٣)، وبمسمى لجان مكافحة الفساد على مستوى المديريات التعليمية. وحدد ذلك القرار الهدف من إنشاء اللجنة العليا فى إعداد خطة تنفيذية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمدارس، والإدارات، والمديريات، وديوان الوزارة، والجهات التابعة لها. وتشكل الهيكل الوظيفى للجنة من رئيس اللجنة، يمثله رئيس قطاع مكتب الوزير، والمنسق، وعضوية كل من رئيس قطاع التعليم العام، ومدير الأكاديمية المهنية للمعلمين، ومدير الهيئة العامة للأبنية التعليمية، ورئيس الإدارة المركزية للأمن، ورئيس الإدارة المركزية للمتابعة وتقييم الأداء، ومدير عام الإدارة العامة للشؤون القانونية، ومدير عام الإدارة العامة للتوجيه المالى والإدارى، أو من ينوب عنهم. وتم تشكيل لجان بكل مديرية تعليمية، على أن يرأسها مدير المديرية، وعضوية مديرو الإدارات التعليمية، مع اختيار من يراه رئيس اللجنة مناسباً من المتخصصين، لتطبيق الخطة التنفيذية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وقد حددت اختصاصات لجان مكافحة الفساد بالمديريات (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٥، ٣) فى تفعيل تطبيق التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، وتحقيق قواعد المساءلة

## د. نهى العاصى

فى الأعمال الإدارية والمالية بالهيئات التابعة للوزارة، ووضع تصور لمكافحة الفساد، ورفع الوعى حول جهود مكافحته، وتفعيل آليات الرقابة على سلوكيات العاملين بالتعليم، واتخاذ الإجراءات القانونية حيال من يثبت فساده، وإرسال ذلك للجهات الرقابية والقضائية المختصة. ويتضمن ذلك إعداد تقارير دورية عن الفساد بالمؤسسات التعليمية التابعة للوزارة، وتدريب أعضاء وحدات الرقابة الداخلية بالإدارات والمديريات التعليمية، وتحديد المؤسسات الأكثر عرضة لحدوث الفساد وكيفية مواجهة ذلك، وإنشاء فرق تحقيق مشتركة تعمل بإجراءات معيارية للتصدى للفساد، وتبادل البيانات والمعلومات مع المؤسسات الرقابية والقضائية المختلفة، وإعداد مؤشرات أداء لقياس كفاءة التحقيق بقضايا الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى.

وفى منتصف يناير ٢٠١٨، تم وقف عمل اللجنة العليا لمكافحة الفساد مؤقتاً، بناء على تعليمات وزير التربية والتعليم، نتيجة اعتراض المدارس الخاصة والدولية على قرار الوزير بمتابعة أعمالها من قبل تلك اللجنة. وتم إعادة تشكيل اللجنة، بإصدار قرارا وزاريا بتعديل بعض أحكام القرار رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٦ (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٦، أ، ١) عن مكافحة الفساد بالوزارة والمديريات، وشكلت اللجنة برئاسة نائب الوزير، ونائب اللجنة وهو مدير صندوق دعم المشروعات التعليمية، وبعضوية رئيس قطاع التعليم الفنى والتجهيزات، ومدير الأكاديمية المهنية للمعلمين، والمستشار القانوني بالوزارة، ومدير عام الإدارة العامة للشئون القانونية، ورئيس الإدارة المركزية للمتابعة وتقييم الأداء، ومدير عام الإدارة العامة للتوجيه المالى والإداري، وغيرهم. وفى الدراسة الميدانية، سيتم الإشارة إلى رؤية عينة الدراسة لفعالية عمل تلك اللجان فى مكافحة الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعى.

### ب- إدارات المتابعة وتقييم الأداء :

تم إنشاء الإدارة المركزية للمتابعة وتقييم الأداء بالوزارة لمتابعة عمل المؤسسات التعليمية ومكافحة الفساد بها، وتسمى بالإدارة العامة للمتابعة وتقييم الأداء على مستوى المديريات، وبإدارة المتابعة وتقييم الأداء بالإدارات التعليمية. وأنشأت بناء على القرار

الوزارى رقم 123 عام ٢٠٠١ (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩هـ) وكان يطلق عليها "الادارة المركزية لشئون المتابعة"، وغير مسماهما عدة مرات، وفى ٢٠١٥ وبموجب القرار رقم 139 (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩ح) تم تسميتها "الإدارة المركزية للمتابعة وتقييم الأداء"، وهو المسمى الموجود حاليا. وتختص بوجه عام بمتابعة العمل بالمؤسسات التعليمية، وخاصة المدارس. وقد أصدرت الوزارة قرارا (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٦ب، ٢-١) موجها لمديرى المديرىات، باستحداث إدارة للمتابعة وتقييم الأداء بها وبالإدارات، وإنشاء إدارة "تنسيق المتابعة" على مستوى المديرىات فقط. وقد حددت الوزارة الشروط الواجب توافرها فى مديرى تلك الإدارات وأعضاءها من العاملين بمستوى المديرىة والإدارة التعليمية. ومن تلك الشروط الحصول على مؤهل عالى من غير الحاصلين على المؤهلات التربوية؛ إلا فى حالة الضرورة، بحيث لاتزيد نسبتهم عن ٢٥٪، على أن لا يكون قد تم استعادة من أى وظيفة سابقة، أو ممن وقعت عليهم جزاءات خلال ثلاث سنوات سابقة، وأن يكون متفرغا للعمل بالمتابعة. وتم مقابلة عدد ممن يعملون بتلك الإدارات فى الدراسة الميدانية، كما سيعرض لاحقا.

### ج- إدارات التوجيه المالى والإدارى:

يوجد بديوان الوزارة إدارة الشئون المالية والإدارية، والتى تقوم بجميع المعاملات الإدارية والمالية الخاصة بالإدارة، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة. وتضم فى هيكلتها قسمى الشئون المالية، والشئون الإدارية (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩ز). ويعمل بإدارات التوجيه المالى والإدارى مسميات وظيفية متعددة، منها عضو، وباحث، وباحث أول، وموجه، وموجه أول، وموجه عام. ومنذ عام ١٩٧٥ تم إنشاء الإدارة العامة للتوجيه المالى والإدارى بقرار وزارى رقم ١٦٥ لسنة ١٩٧٥، بشأن التنظيم القطاعى لديوان عام الوزارة (وزارة التربية والتعليم، ١٩٧٥، ١). وتختص بالرقابة على الأعمال المالية والإدارية، للوقوف على مدى سلامتها وفقا للقوانين واللوائح المنظمة، والكشف عما يمكن أن يتم من مخالفات، أو قصور، أو إهمال، أو تأخير فى الأداء الوظيفى؛ وبهذا يتشابه عملها مع إدارات المتابعة وتقييم الأداء لحد ما. كما تقوم إدارات التوجيه المالى والإدارى

## د. نهى العاصي

بعملها من خلال مراجعة الإحصائيات، وفحص الحسابات الختامية، والموازنات، ومراجعة الدفاتر المالية. وتقوم بالزيارات الميدانية المفاجئة والدورية للمدارس؛ لفحص عمليات التشغيل، والنواحي المخزنية، من قيد وإضافة، ومراجعة ما يخص شئون الطلبة، وتولى أعمال اللجان الخاصة بالسرفقات والاختلاسات بديوان عام الوزارة والمديريات والإدارات التعليمية والمدارس. كما تتلقى الإدارة المناقشات المالية والإدارية التي ترد من أجهزة الرقابة المختلفة، كالجهاز المركزي للمحاسبات، وتحيلها لجهات الاختصاص، للرد عليها (وزارة التربية والتعليم، د.ت، ٨-١٢). ويرتبط عملها ببعض الوحدات الإدارية الأخرى، مثل وحدة الكسب غير المشروع، والتي تتبع إدارة وثائق الخدمة بوزارة التربية والتعليم (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩و). ويتحدد عمل تلك الوحدة في طلب إقرارات الذمة المالية من الموظفين بالوزارة وفروعها بشكل دوري كل عام، والاحتفاظ بملف كل موظف. وستوضح نتائج الدراسة الميدانية ما يتعلق بواقع عمل إدارات التوجيه المالي والإداري في مكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية.

### د-إدارات الشئون القانونية:

تتواجد الإدارة المركزية للشئون القانونية بديوان الوزارة، وتوجد بالمديريات التعليمية كإدارة عامة للشئون القانونية، وأيضاً على مستوى الإدارات التعليمية مستوى (أ). وتتبع في عملها قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، كما تنفذ أحكام قانون ١٥٥ لسنة ٢٠٠٧ (الجريدة الرسمية، ٢٠٠٧، ١). ويختص عملها حول التحقيق في شبهات الفساد والجرائم التي تحدث بمؤسسات التعليم والتي قد يرد مذكرات أو شكاوى في حق مرتكبيها. كما يرتبط عملها بإدارة القضايا والعقوبات (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩ب) التابعة لإدارة الموارد البشرية، والتي تصدر الأوامر التنفيذية بالعقوبات للموظفين التابعين للوزارة. وترد على الإدارة العامة للشئون القانونية والنيابة الإدارية فيما يتعلق بتنفيذ العقوبات، وعلى الدعوى التي ترد من الإدارة العامة للشئون القانونية، وإصدار الأوامر التنفيذية لتنفيذ الأحكام القضائية، وترد على كافة الشكاوى التي ترد لها. ويتبين مما سبق أن عمل إدارات الشئون القانونية، يتمحور حول إجراء تحقيقات داخلية لما له علاقة بشبهات

الفساد، بعد حدوثه بالفعل، ولايتضح دورها فى منع الفساد أو الوقاية من حدوثه، كما سيتضح من تحليل نتائج الدراسة الميدانية عند الكشف عن واقع مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى. كما يتبين أن إدارة الشئون القانونية تتشابه فى اختصاصاتها مع ماتقوم به النيابة الإدارية، السابق الإشارة إليها؛ لكن يمكن اعتبار أن النيابة الإدارية جهة تحقيق خارجية، فى حين أن إدارة الشئون القانونية جهة تحقيق داخلية.

**٣-العوامل المؤثرة على مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى مصر**  
يحاول الجزء الحالى استنباط العوامل التى أثرت على مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، فى ضوء تحليل ما تم عرضه من مؤسسات مكافحته بمختلف القطاعات، وفى قطاع التعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص. ويمكن تحديد ثلاثة عوامل، تتمثل فى وجود إطارا تشريعى لمكافحة الفساد، واهتمام الدولة بمكافحته، وتعدد جهات مكافحته بالتعليم قبل الجامعى، وفيما يلى توضيح لذلك.

#### أ-الإطار التشريعى لمكافحة الفساد بمصر

بالرغم من وجود ثراء تشريعى فيما يتعلق بالقوانين ذات العلاقة بمكافحة الفساد بمصر؛ إلا أنه لا يوجد قانون خاص بمكافحة الفساد أو محاكم مختصة بجرائم الفساد على وجه الخصوص، عكس الحال ببتسوانا، وقد يكون ذلك أحد العوامل المؤثرة على استمرار وجود الفساد بمعدلات عالية بمصر. وقد تضمن الدستور المعدل لعام ٢٠١٤ فصلاً عن الأجهزة الرقابية التى تكافح الفساد بمصر. وأشارت بعض مواد الدستور من ٢١٥ حتى ٢١٧ ، ٢١٨ (رئاسة الجمهورية، ٢٠١٤، ٣٧) إلى أن تلك الأجهزة الرقابية ذات شخصية اعتبارية، واستقلال فنى ومالى وإدارى، وتمنح حماية وإستقلالية لأعضائها، ويعين رئيس الجمهورية رؤسائها بعد موافقة مجلس النواب، كما ألزم الدستور الدولة بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية، ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

وتضمن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ (سلسلة التشريعات والقوانين المصرية، ٢٠١٩) مايشير لسد بعض الأمور التى قد تؤدى للفساد بالمؤسسات، ومنها



## د. نهى العاصى

مؤسسات التعليم. كما وضع القانون نظاماً محدداً للتعيين بالقطاع الحكومى، اعتماداً على الإعلانات المركزية؛ لضمان تكافؤ الفرص، وتقليلاً لفرص حدوث الفساد. وأشار إلى وضع آليات للقضاء على البيروقراطية، والتي قد تكون باباً لحدوث الفساد. وقد حظر القانون بمادته ٥٨ من خروج الموظف على مقتضيات واجباته الوظيفية، وفى مادة ٦٠ اختص النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات المالية مع القيادات؛ لضمان عدم استغلال الجهات الإدارية لسلطاتها أثناء إجراء التحقيقات. وقد أصدر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة دليلاً توعوياً (رئاسة مجلس الوزراء، ٢٠١٨) عن كيفية الوقاية من الفساد ومواجهته فى ضوء مواد قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، حيث تم الربط بين سبل مواجهة الفساد الإدارى وقانون الخدمة المدنية. وتكاد تلك القوانين، بموادها ولوائحها التنفيذية، أن تغطى مظاهر الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، وغيره من قطاعات، وبالرغم من ذلك مازال الفساد ظاهرة منتشرة فى مصر، كما تم الإشارة مسبقاً لدلائل ذلك.

### ب- الاهتمام الرسمى بمكافحة الفساد

لاشك فى وجود اهتمام واضحاً من جهة الدولة -على المستوى الرسمى- بمكافحة الفساد؛ بالرغم من ضعف أثر ذلك الاهتمام فى التقليل من وجوده بالمؤسسات التعليمية، كما ترى الدراسة الحالية. ومما يؤكد على اهتمام الدولة بمكافحة الفساد بجميع القطاعات، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، أن اللجنة الوطنية التنسيقية قامت بإعداد الخطة الإستراتيجية الوطنية الأولى لمكافحة الفساد ل يتم العمل بها فى الفترة ٢٠١٤-٢٠١٨، ثم تلى ذلك إطلاق اللجنة للخطة الاستراتيجية الوطنية الثانية لمكافحة الفساد فى الفترة ٢٠١٩-٢٠٢٢ (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩أ). وقد تضمنت الاستراتيجية الأولى لمكافحة الفساد (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٤) الإشارة إلى الاهتمام بتطبيق مبادئ المساءلة والمحاسبية والتشاركية، ومبدأ التزام الدولة من خلال مؤسساتها الرقابية لمكافحة الفساد، بهدف تحقيق الشفافية والنزاهة، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، والمساواة بين المواطنين، ومراعاة مبدأ الفصل بين السلطات عند تنفيذ سياسة مكافحة الفساد. وفى الاستراتيجية الثانية، حددت أبرز الإيجابيات والممارسات الناجحة التى

نتجت عن تنفيذ الخطة الاستراتيجية الأولى، وأهم التحديات والأسباب وراء عدم تنفيذ بعض الإجراءات التنفيذية فيها، ثم أهداف ومنهجية إعداد الاستراتيجية، والخطة التنفيذية المزمع القيام بها حتى عام ٢٠٢٢. وفى بدايات عام ٢٠١٥ أرسلت الخطة الأولى إلى ٨٤ وحدة إدارية بالوزارات، والمحافظات، والجامعات المختلفة، كما تم تعيين منسقين بتلك الجهات؛ لضمان تنفيذ أهداف الاستراتيجية من خلال مجموعات عمل متنوعة. وفى أغسطس ٢٠١٦ تم إنشاء أربع مجموعات عمل بوزارات العدل، والثقافة، والتضامن الاجتماعى، والتخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى لتفعيل مهام كل وزارة لتنفيذ سياسات تلك الاستراتيجية؛ ولم يتضمن ذلك أى ممثلين عن وزارة التربية والتعليم!.

ومن دلائل الاهتمام "الرسمى" بمكافحة الفساد، أنه فى يوليو ٢٠١٧ صدر قرارا جمهوريا رقم ٣١٤ (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٩هـ) بإنشاء منظومة شكاوى موحدة، وصدر قرار رقم ١٨٥٥، بتشكيل اللجنة التنسيقية لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة، وبتأسيسها رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مع عضوية ممثلين من هيئة الرقابة الإدارية. ومما يبين اهتمام الدولة بمكافحة الفساد، قيام لجنة الشفافية والنزاهة بإجراء دراسة لرصد الأطر الثقافية الحاكمة لقيم الشفافية والنزاهة والفساد بالمجتمع المصرى (وزارة التنمية المحلية، ٢٠٠٧)، وهدفت الدراسة لخصر الظواهر الاجتماعية الإيجابية والسلبية لدى المصريين، والبحث عن مصادر تشكل تلك الأطر، ومحاولة فهم نشأتها، والتعرف على البنية القيمية للمصريين، والتغير الذى لحق بها وأسبابه، وقد اعتمدت الدراسة على عينة قومية قوامها 2001، ركزت على مفاهيم الشفافية والنزاهة والفساد. وانتهت الدراسة إلى تحديد قيم الاتساق والأمانة والعدل، كقيم حاكمة للنزاهة؛ وقيم الصدق والمشاركة والثقة، كقيم حاكمة للشفافية؛ وقيم إعلاء المصلحة العامة، والمحسوبية، والانجاز، كقيم حاكمة للفساد. كما قامت اللجنة بإعداد عدة تقارير خاصة بعملها فى مكافحة الفساد بمصر، والتي قد تتشابه آليات إعدادها لحد كبير مع ماتقوم به اللجنة الوطنية التنسيقية من إصدار للخطط الاستراتيجية لمكافحة الفساد.

## د. نهى العاصى

ومما يدل على اهتمام مصر بمكافحة الفساد، اشتراكها بالعديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية؛ ومن ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية مكافحة الفساد فى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. كما نظمت مصر فى يونيو ٢٠١٩، المنتدى الإفريقى الأول لمكافحة الفساد (الهيئة العامة للاستعلامات، ٢٠١٩)، وقام بالإعداد لذلك هيئة الرقابة الإدارية، بالتعاون مع وزارات الخارجية، والداخلية، والعدل، ومع الجهاز المركزى للمحاسبات، والنيابة العامة، ووحدة مكافحة غسل الأموال، وجهاز الكسب غير المشروع، بالتنسيق مع الاتحاد الإفريقى، باشتراك ٥٥ دولة إفريقية وعربية. وقد تم تضمين ما يشير للاهتمام "الرسمى" بمكافحة الفساد فى استراتيجية التنمية المستدامة ورؤية مصر ٢٠٣٠ (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، ٢٠١٥، ٢٢)، حيث أشير إلى أنه بحلول ٢٠٣٠ تسعى مصر لتكون من ضمن أفضل ٣٠ دولة فى عدة مؤشرات، منها مؤشر مكافحة الفساد. ومما يدل على قناعة الدولة بأهمية إحداث تغييرا مؤسسيا لمكافحة الفساد، تحديدها عشرة برامج لتحقيق الشفافية وزيادة كفاءة المؤسسات بحلول عام ٢٠٣٠، منها مشروع مكافحة الفساد فى أجهزة الدولة. كما أكدت وزارة التخطيط على أن مكافحة الفساد أحد محاور الإصلاح الإدارى التسعة التى تستهدفها الدولة (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، ٢٠١٩).

### ج-تعدد جهات مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى

ترى الدراسة الحالية، أن من أهم العوامل التى أضعفت مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، تعدد فى جهات مكافحته. حيث تقوم عدد من جهات الرقابة الداخلية وعدد آخر من جهات الرقابة الخارجية بمكافحة الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعى. وتتمثل جهات الرقابة الداخلية فى كل من لجان مكافحة الفساد، وإدارات المتابعة وتقويم الأداء، والتوجيه المالى والإدارى، والشئون القانونية. بالإضافة لقيام جهات رقابة خارجية بمكافحة الفساد فى مؤسسات التعليم، ومنها هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات، والنيابة الإدارية، وغيرها. وتحليل طبيعة عمل تلك المؤسسات مما تم عرضه بالمحاور الفرعية السابقة، يمكن استنتاج وجود تداخلاً فى الاختصاصات بين

تلك الجهات المتعددة، وتقاربا فى الأدوار التى تقوم بها الوحدات الإدارية الداخلية المسئولة عن مكافحة الفساد بمؤسسات التعليم، وتكاملاً مفقوداً وتعقداً فى التواصل بين تلك الجهات وجهات الرقابة الخارجية. وقد يستتبع ذلك حدوث تباطؤ فى إنجاز المحاسبية، وبالتالي يألف المتعاملون مع ذلك القطاع وجود انتشار مظاهر الفساد، ويأمن المفسد من العقاب، فينتشر الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعى، وتصبح مأسسة مكافحته. كما لم يتضح الدور الوقائى لمؤسسات مكافحة الفساد الداخلية والخارجية فى الحد منه ونشر النزاهة بين العاملين بالتعليم. وسوف تدعم بعض نتائج الدراسة الميدانية ذلك الاستنتاج فى المحور التالى.

#### رابعاً: إجراءات الدراسة الميدانية ونتائجها

يعرض هذا المحور إجراءات الدراسة الميدانية وتفسير لنتائجها، من خلال تحديد مجتمع وعينة الدراسة، وعرض لأداة جمع البيانات، ثم تفسير لنتائج الدراسة، كما يلى.

##### ١- مجتمع الدراسة وعينتها

يتمثل مجتمع الدراسة فى جميع العاملين بالتعليم قبل الجامعى بمصر، بمختلف المستويات، سواء على مستوى وزارة التربية والتعليم والمديريات التعليمية والإدارات التعليمية والمدارس، وفى مؤسسات رياض الأطفال ومدارس التعليم الأساسى والثانوى العام والبنى، والحكومى والخاص. ويقصد "بالعاملين" بمؤسسات التعليم قبل الجامعى - فى السياق الحالى- كل من الإداريين، والمعلمين، والمدراء، والمسؤولين عن مؤسسات التعليم قبل الجامعى. وقد تمثلت عينة الدراسة فى 50 فرداً من العاملين بالمدارس والإدارات والمديريات التعليمية وبوزارة التربية والتعليم، كما يتبين من الجدول (٢) التالى.

## د. نهى العاصي

جدول (٢) خصائص عينة الدراسة

مجموع	أخرى	المرحلة التعليمية				طبيعة المؤسسة	
		ت. الثانوى		التعليم الأساسى	رياض الأطفال	الوزارة	المستوى الإدارى
		الفنى	العام				
٤	٤	-					
٢١	١٣ح+١ر+١خ	٢	١ح	٣ح	-	المديريات	
٩	٨ح	١	-	-	-	الإدارات التعليمية	
١٦	-	١	١ح	١١ح+١ر	٢ح	المدارس	
٥٠	٢٧	٤	٢	١٥	٢	مجموع	

تشير (ح): للمدارس العامة الحكومية-(ر): للمدارس الرسمية (التجريبية)-(خ): للمدارس الخاصة والدولية

من الجدول (٢) السابق يتبين أن عدد عينة الدراسة يعتبر عددا محدودا، وصل إلى ٥٠ فردا فقط؛ ويرجع ذلك لطبيعة الدراسة الحالية، والتي تعتبر دراسة كيفية، تستخدم المقابلات في جمع بياناتها، لذا لم تهتم الباحثة برصد عدد مجتمع الدراسة لمعرفة نسبة العينة من المجتمع. وكانت عينة الدراسة قصدية، حيث توجهت الباحثة إلى أشخاص بعينهم، ممن يتولون مناصبا إدارية في الإدارات ذات العلاقة بمكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، وممن يتولون مناصبا في الإدارة العليا بالمؤسسات التعليمية، كونهم الأكثر تعاملًا مع مظاهر فساد بقطاع التعليم قبل الجامعى. لذا جمعت البيانات من عينة اختارتها الباحثة قصديا، ممن تيسر لها مقابلته، ووافق على الانضمام للعينة.

وبهذا تضمنت العينة، أربعة ممن عملوا أو يعملون بديوان عام وزارة التربية والتعليم، منهم أحد وزراء التربية والتعليم السابقين، وعضو مكتب متابعة الإدارة المركزية للتعليم بالوزارة والذي عمل كعضو بالمجلس الوطنى للتعليم، وعضو لجنة تقييم الوزارة للمكتبات المدرسية النموذجية، ومدير أحد فروع الأكاديمية المهنية للمعلمين. كما اشتملت العينة على ٢١ فردا من العاملين بالمديريات التعليمية، وتضمن ذلك مدير ووكيل إحدى

المديريات، والموجه العام بالشئون المالية والإدارية، والمدير العام للشئون القانونية، ومدير إدارة التنسيق والمتابعة، وموجه عام الشئون المالية والإدارية، ومحاسب أول وثالث ممن يعملون كأعضاء بالتوجيه المالى والإدارى بإحدى المديريات، ومسئول خدمة المواطنين بالمديرية، وعضو فنى بإدارة قياس الجودة، ومدير إدارة التدريب بالمديرية، وعضو بإدارة التدريب، وكبير معلمين بإدارة التدريب بإحدى المديريات. وتضمنت العينة أيضا مدير إدارة تنسيق التعليم الابتدائى، وعضو تنسيق التعليم الإبتدائى، وعضو تنسيق التعليم الثانوى، ومدير عام التعليم الفنى، ومدير إدارة تنسيق التعليم الفنى، ورئيس وحدة بالتعليم الإعدادى. بالإضافة إلى عينة من تسعة أفراد ممن يعمل بالإدارات التعليمية، تمثلت فى مدير ووكيل إحدى الإدارات (مستوى أ، وهى التى يزيد عدد مدارسها عن ٤٠ مدرسة)، ومدير إدارة المتابعة وتقويم الأداء، وعضو بذات الإدارة، وموجه أول مالى وإدارى، ومدير إدارة الشئون القانونية، وعضو بإدارة قياس الجودة، ووكيل إدارة الوسائل التعليمية ومسئول وحدة تيسير الانتقال لسوق العمل بالتعليم الفنى. أما العينة ممن يعمل بالمدارس فكانت ١٦ عضوا، منهم مديرين بالمدارس الابتدائية الحكومية، ومعلم ثانوى فنى تجارى، وأخصائى اجتماعى بمدرسة ثانوى عام حكومى، ومعلم بمدرسة إعدادية رسمية (تجريبية)، و١١ معلم بمدارس ابتدائية وإعدادية حكومية، ومعلمتان برياض الأطفال حكومى. وتجدر الإشارة إلى أن عينة الدراسة كانت ممن يعمل بمؤسسات التعليم قبل الجامعى بالمحافظات المختلفة، تبعا لطبيعة الدراسة التى لا تتركز على واقع محافظة بعينها.

## ٢- أداة جمع بيانات الدراسة

تمثلت أداة جمع البيانات فى المقابلات الفردية Individual interviews، شبه المقننة Semi-structured interviews، المباشرة Face-to-face interviews. والمقصود بكونها مقابلات فردية أنها تمت بين الباحثة وكل فرد من أفراد العينة على حدة. وهى مقابلات شبه مقننة، حيث حددت الباحثة عددا من الأسئلة المعدة مسبقا، مع وجود مرونة فى تعديل تلك الأسئلة وزيادتها أو تقليلها بحسب ظروف كل مقابلة. كما أنها كانت مقابلات مباشرة، حيث أجريت وجها لوجه، ولم يستخدم التليفون مثلاً لإجراء أى من

## د. نهى العاصى

المقابلات. وتمحورت أسئلة المقابلات حول خمسة أسئلة مفتوحة، تجيب عن سؤال الدراسة الفرعى الثالث الخاص بواقع مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، وتمثلت تلك الأسئلة فى الآتى: أ-ما أبرز مظاهر الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؟ ب-ما أسباب انتشار مظاهر الفساد بالمؤسسات التعليمية؟ ج-ما الجهود التى تبذل فى ذلك القطاع لمكافحة الفساد؟ د-مارأيك فى فعالية الجهود التى تقوم بها مؤسسات مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى؟ هـ-كيف يمكن مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؟

وقامت الباحثة بعقد المقابلات مع عينة الدراسة، وسجلت البيانات المجمعَة بشكل كتابى؛ بناء على تفضيل عينة الدراسة، حيث رفض أغلبهم التسجيل الصوتى للمقابلات. واستغرقت كل مقابلة فى المتوسط ٣٠-٤٥ دقيقة. واستغرق جمع البيانات حوالى خمسة أشهر، من شهر يوليو إلى أكتوبر ٢٠١٩، ثم تم زيادة حجم العينة فى شهر فبراير ٢٠٢٠؛ وقد يرجع طول فترة جمع البيانات إلى وجود أجازة عيد الأضحى، وبعض الأجازات الدينية والقومية أثناء فترة تجميع بيانات الدراسة، ونتيجة أن المقابلات كانت فردية وتمت وجها لوجه بين الباحثة ومن يتم مقابلته من عينة الدراسة؛ مما استلزم تناسب مواعيد إجراء المقابلات مع كل فرد تمت مقابلته، ومع مواعيد الباحثة نفسها. لكل تلك الأسباب استغرق إجراء المقابلات فترة طويلة نسبيا، مقارنة بعدد أفراد العينة.

وتجدر الإشارة إلى أن الباحثة قامت باتباع شروط تطبيق المقابلات، بمراعاة الجوانب الأخلاقية. وفى بداية إجراء الدراسة تم التقدم للجنة أخلاقيات البحث العلمى بالكلية التى تنتمى لها الباحثة، وبعد الحصول على الموافقة الرسمية، جمعت البيانات من عينة الدراسة، والذين وقعوا على إفادة باشتراكهم بالدراسة، مع التأكيد على أن ذلك لن يستخدم إلا لأغراض البحث العلمى، وبإمكانية انسحابهم من المقابلة بأى وقت، وحقهم فى عدم الإجابة على بعض الأسئلة. وبالفعل بعد عقد إحدى المقابلات التى استغرقت مايقرب من الساعة، رفضت السيدة التى تمت مقابلاتها التوقيع بالكشف الذى تم إعداده لإثبات القيام بالمقابلات، وبالرغم من التأكيد على أن أسماء عينة الدراسة لا يتم نشرها،

وأن ذلك يستخدم لأغراض البحث العلمى؛ إلا أن من تم مقابلاتها رفضت التوقيع، وتم تقبل ذلك إيماناً بحق أفراد العينة فى الانسحاب بأى وقت، وتم استبعاد نتائج تلك المقابلة. وفى أثناء إجراء المقابلات تمكنت الباحثة من الإطلاع -دون الحصول على نسخ- على بعض المذكرات والتقارير الخاصة بمديرى الإدارات التعليمية، وإدارات التوجيه المالى والإدارى، وإدارات الشؤون القانونية، وإدارات المتابعة وتقويم الأداء، والتي تعتبر أدلة على رصد بعض مظاهر الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعى، وذلك على مستوى المدارس والإدارات والمديريات التعليمية. ومن خلال ماتم جمعه من بيانات، تم إجراء تحليلاً كئفياً لاستجابات عينة الدراسة، ساعد فى تحليل واقع مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، وبالتالي تم الربط بين تلك النتائج وخبرة بتسوانا فى ذلك المجال للخروج بتصوير مقترح لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر. وفيما يلى عرض لنتائج الدراسة الميدانية.

### ٣- تحليل نتائج الدراسة الميدانية وتفسيرها

تم جمع العديد من النتائج المتعلقة بواقع مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، وبعد تحليل تلك النتائج، يمكن تنظيم عرضها فى محورين فرعيين، يتمثلان فى التحديات التى تواجه مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، وكيفية تفعيل مكافحة الفساد فى ذلك القطاع، وفيما يلى تفصيل لذلك.

#### أ-النتائج الخاصة بالتحديات التى تعيق مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى

أشارت نتائج المقابلات لوجود عدداً من التحديات التى قد تعوق من مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر؛ بالرغم من وجود جهوداً متنوعة، ووحدات إدارية لمكافحة الفساد، إلا أنه يبدو أن الفساد مازال متفشياً بذلك القطاع، طبقاً لآراء عينة الدراسة. وتحليل ما جمع من بيانات أمكن تحديد عشر تحديات أساسية، يمكن تفصيلها فيما يلى.



## د. نهى العاصى

• ضعف التعاون بين جهات الرقابة الداخلية بقطاع التعليم قبل الجامعى ومؤسسات الرقابة الخارجية: بالرغم من وجود تعاوناً رسمياً بين وزارة التربية والتعليم وهيئة الرقابة الإدارية، كأحد أهم أجهزة الرقابة الخارجية بمصر؛ إلا أن الدراسة الميدانية أكدت على أن أثر ذلك التعاون فى مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى كان غير واضح، بدليل زيادة نفشى الفساد بالمؤسسات التعليمية، كما ترى عينة الدراسة. ومن أمثلة أوجه التعاون بين الوزارة وهيئة الرقابة الإدارية (أحمد، ٢٠١٦، ١٥١) أنه خلال عام ٢٠١٤ تم عقد ثلاث دورات تدريبية لتنمية المهارات الإدارية لعدد ٩٠ متدرباً من القيادات الوسطى بالوزارة. وتضمن التدريب ماله علاقة بمكافحة الفساد، وهدف إلى إكسابهم الخبرات اللازمة للمحافظة على المال العام فى مجالات العمل بالوزارة. كما تم توقيع مذكرة تفاهم بين هيئة الرقابة الإدارية والوزارة (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٤، ٥٢)، تتضمن تبادل المتخصصين، وتصميم البرامج التعليمية والتدريبية والبحثية، التى تهدف لنشر قيم النزاهة والشفافية بالمؤسسات التعليمية، والتوعية بمخاطر الفساد وسبل مكافحته. إلا أن عينة الدراسة أشارت إلى أن مثل تلك التدريبات والمبادرات تعتبر شكلية لحد كبير، ولا يظهر العائد منها فى الحد من الفساد بالمؤسسات التعليمية. فقد قابلت الباحثة بعض من حضر تلك التدريبات الخاصة بمكافحة الفساد، والتى تمت فى منتصف إبريل ٢٠١٩. وأفادوا بأن التدريب استهدف القيادات الوسطى بالمديريات التعليمية، وارتكز على كيفية اكتشاف الفساد، وبعد انتهاءه لم تحدث أى متابعات لمدى تفعيل ماتم التدريب عليه. وقد يشير ذلك إلى أنه بالرغم من وجود بعض التدريبات التى تهدف لنشر التوعية بمخاطر الفساد، إلا أن العائد منها يعتبر ضعيفاً؛ نظراً لضعف المتابعة.

كما أظهرت نتائج الدراسة الميدانية أن العلاقة بين مؤسسات الرقابة الداخلية والخارجية بقطاع التعليم قبل الجامعى، تكاد تنحصر فى تحويل التحقيقات التى تتم بإدارات الشئون القانونية إلى النيابة الإدارية، لإجراء مزيداً من التحقيقات واتخاذ عقوبات

فى حالة ثبوت جرائم الفساد. فقد أشار أحد أفراد العينة ممن يعمل بإحدى الإدارات التعليمية، أنه بعد إجراء جرد لمخازن الإدارة التى يعمل بها، فى الفترة من ٢٠١١ حتى ٢٠١٧، تم اكتشاف وجود عجزا ضخما بالمخازن بالنسبة للكتب السارية والملغاة، وتبين وجود تزويرا بالسجلات الخاصة بأعداد الكتب، وبالتالي تم تحويل العاملين بالمخازن من الإداريين للشئون القانونية، والتى قامت بالتحقيق فى الأمر، وتحويل من ثبتت إدانته للنيابة الإدارية. كما بينت نتائج الدراسة أن أجهزة الرقابة الخارجية، مثل الجهاز المركزى للمحاسبات، تطلب أحيانا بيانات معينة فى حالة ورود شكاوى ضد المؤسسات التعليمية. فمقابلة أحد الموجهين الأوائل، والذي يعمل بإدارة التوجيه المالى والإدارى بإحدى المديرىات، أشار إلى أنه فى عام ٢٠١٨ وصل إلى الإدارة "مناقضات" من الجهاز المركزى للمحاسبات، بشأن وجود شبهة فساد فى أعداد الطلاب الذين تم توزيع "التابلت" عليهم ببعض المدارس، وبالفعل تمت زيارات لتلك المدارس، وتبين أنه فى عدد منها تم توزيع التابلت على بعض الطلاب الذين نقلوا لمدارس أخرى، وبذلك يكون نفس الطالب قد حصل على جهازين من أجهزة التابلت، وأثبت ذلك بمراجعة إذن الصرف، وسجلات المستلمين للتابلت، فتم الرد بمذكرة رسمية أرسلت للجهاز المركزى للمحاسبات بما تم رصده من مخالفات، وتبرئة بعض المدارس الأخرى التى لم يثبت وجود شبهة فساد فيها. ويرى من تم مقابله من عينة الدراسة أن العلاقة بين مؤسسات الرقابة الداخلية والخارجية تنحصر فقط فى تحويل الجرائم التى يثبت حدوثها.

ويرى بعض من تمت مقابلاتهم، أن تدخل أكثر من مؤسسة لمكافحة الفساد بمؤسسات التعليم، يمثل فى حد ذاته أحد مداخل حدوث الفساد. فقد أشارت بعض القيادات العليا بوزارة التربية والتعليم، أن وجود مندوبا لوزارة المالىة بديوان عام الوزارة وفى المديرىات، ليقوم بالتوقيع الثانى على الشيكات بعد المراجعة، يعد بابا لحدوث الفساد، لأنه يتم أحيانا بطريقة قد تعيق العمل بالوزارة والمديرىات. وفى ذات السياق أشار أحد القيادات بإحدى المديرىات، أنه كى يتم تيسير صرف الشيكات الخاصة بالمديرىة، كان يتم صرف مكافآت "غير رسمية" لمندوب المالىة الذى يعمل بالمديرىة، وذلك باستقطاع جزء من

## د. نهى العاصى

مكافآت العاملين بالمديرية، وإعطائها لذلك المندوب فى مقابل سماحه بصرف الشيكات. وبذلك يعتبر وجود مندوباً لوزارة المالية بالمؤسسة التعليمية، فى مثل تلك الحالات، سبباً للفساد وليس منعاً له.

ومما ينبغى ذكره، أنه أثناء قيام الباحثة بإجراء المقابلات لوحظ أن بعض أفراد العينة كان متخوفاً من الإجابة عن ذكر بعض الأمثلة التى توضح طبيعة العلاقة مع جهات الرقابة الخارجية، وخاصة هيئة الرقابة الإدارية؛ فكانت الأصوات تخفت، ويظهر من تعبيرات وجهه من يتم مقابلته القلق نتيجة ما يتصوره من أسباب غير معلنة عن سبب إلقاء مثل ذلك السؤال، بل أن بعضهم أنهى المقابلة بعد إلقاء السؤال، وقال أحدهم "هيئة الرقابة الإدارية جهة سيادية ودور مؤسسات التعليم هو فقط إعطائهم ما يريدونه من بيانات"، مما قد يشير إلى طبيعة العلاقة بين مؤسسات التعليم قبل الجامعى وجهات الرقابة الخارجية.

• تداخل الاختصاصات بين وحدات الرقابة الداخلية المسؤولة عن مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى: أشارت عينة الدراسة إلى أن هناك تقارباً فى عمل العديد من الإدارات التى تكافح الفساد بالمؤسسات التعليمية، وسماه البعض تكرار الجهود. فمثلاً قال بعض أفراد العينة أن إدارات الشؤون القانونية على مستوى الإدارات التعليمية تقوم بالتحقيق فى المخالفات التى تتعلق بالمدارس، أو بالتحقيق فى الشكاوى التى ترد من أولياء الأمور أو المعلمين أو المديرين، أو بعمل المذكرات التى قد ترد من المدارس بشأن حدوث سرقات، فيتم استدعاء المخالفين لإدارة الشؤون القانونية للتحقيق معهم. فى حين أن إدارات التوجيه المالى والإدارى ينحصر عملها فى رصد المخالفات المالية، أما إدارات المتابعة وتقييم الأداء فترصد مايتعلق بمخالفة الأداءات المتوقعة بداخل المدارس والفصول، فيما يتعلق بالأمر الفنية. وفى كل ماسبق يقوم أعضاء كل وحدة إدارية بمراجعة ذات الوثائق، وسؤال العاملين بالمدارس ذات الأسئلة، وبالتالي تخرج نفس النتائج؛ مما قد يعد هدراً فى الوقت والجهد، كما أكدت آراء عينة الدراسة.

وبالرغم من إنشاء لجنة لمكافحة الفساد بالوزارة والمديريات منذ عام ٢٠١٥؛ إلا أن معظم أفراد العينة أكدوا على أنها لجان غير مفعلة. فقد أشار بعض أفراد العينة أن لجنة مكافحة الفساد بالمديريات التعليمية، تعتبر وحدات غير ذات جدوى، بل أشار عدد من عينة الدراسة إلى أنه من يتولاها عادة يكون غير كفاء، ويراه البعض "فاسد"، وهو الشخص الذى يفترض أن يحارب منظومة الفساد!". وبمقابلة أحد أفراد العينة والذى عمل مسبقاً بمكتب متابعة وزير التربية والتعليم، بالإدارة المركزية للمتابعة بديوان عام الوزارة، ويعمل حالياً بإحدى الإدارات التعليمية بالسويس، وبسؤاله عن ما إذا كانت أعمال لجنة مكافحة الفساد مفعلة، أشار إلى أنه بدأ عمل لجنة مكافحة الفساد بالسويس فى نهاية ٢٠١٥، وبعد مرور أربع سنوات من عملها، لم يتم تفعيل مكافحة الفساد، ولم يصدر عنها تقارير دورية، بل أن اللجنة أصبحت وسيلة لمعاقبة من يوسم بأنه "مشاغب وصاحب مشاكل"، فيما يشير إلى العمل بالأهواء الشخصية دون المهنية فى مثل تلك اللجان. وتأكدت ذات النتائج من مقابلة اثنين ممن عملا بنظير تلك اللجنة فى مديرية التربية والتعليم بالإسماعيلية. مما قد يعنى أن الأمر ليس حالة فردية فى مديرية بعينها.

• تمركز الجهود حول رصد الفساد دون الوقاية من حدوثه: أكدت عينة الدراسة، أن جهود مكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية تتمركز حول رصد مظاهر الفساد، دون الوقاية منه. فقد أشار أحد من تم مقابلتهم ممن يعمل مديراً لإحدى إدارات الشؤون القانونية، أن عمل إدارات الشؤون القانونية يتمحور حول إجراء التحقيقات فيما يدور حوله شبهة فساد، وليس لها علاقة بالوقاية من حدوثه. وبين أن التحقيقات تتم فقط بشأن المشكلات التى تقدم بها شكاوى رسمية من جهة أولياء الأمور أو المعلمين أو مديروا المدارس، أو بعد أن يرفع الأمر من وكيل المديرية، بالبحث والتحقيق فى أمور معينة. ومن الأمثلة التى رصدتها الدراسة أنه خلال الأسبوع الذى تمت فيه المقابلة مع مدير إدارة الشؤون القانونية حدثت سرقة بإحدى المدارس، وقام مدير المدرسة بإبلاغ إدارة الشؤون القانونية بالمديرية، مع عمل محضر بقسم الشرطة بالمنطقة التابعة لها تلك المدرسة، وبالفعل تم إجراء تحقيق تبين من خلاله أن الحارس لم يقم بعمله فى حراسة

## د. نهى العاصى

المدرسة ليلاً، وبالتالي تمت معاقبته بأن يخصم شهرياً من راتبه فى حدود ربع الراتب لتسديد مبلغ بقيمة المسروقات. وبهذا تحدد عمل إدارات الشئون القانونية فى التحقيق فى المخالفات التى حدثت بالفعل، وفرض الجزاءات المناسبة لذلك طبقاً للقانون دون الاهتمام بالبعد الوقائى فى مكافحة الفساد.

وبالنسبة لإدارات التوجيه المالى والإدارى، فينحصر عملها فى رصد ما يحدث من مخالفات مالية بالمدارس. فقد أشار أحد أفراد العينة من الموجهين المالىين بإحدى المديرىات، إلى أحد الأمثلة التى تتعلق بفساد تم رصده بعد صيانة إحدى المدارس الفنية. حيث أكتشف الموجه أنه فى إحدى المدارس الثانوية الصناعية يوجد "لودر" تابع لأحد المقاولين، والذى قام بصيانة شاملة للمدرسة بما يقارب ٨ مليون جنيهاً، وذلك بالتعاون مع فرع هيئة الأبنية التعليمية، حيث تم التعاقد مع ذلك المقاول لإجراء صيانة لمبانى تلك المدرسة. وقد تبين وجود حفرة بعمق ٥ م\*٣ م فى فناء المدرسة، حيث قام العمال التابعين للمقاول بدفن مخلفات البناء بتلك الحفرة. فقدم الموجه تقريراً عن ذلك، ورفعهُ للشئون القانونية، وتم عمل تحقيق للوقوف على حقيقة الموضوع. وبينت نتائج التحقيق أن المقاول قام باستخدام الرمال التى يحتاجها لصيانة المدرسة "للتحجير والتبليط والبناء" من رمال أرضية فناء المدرسة؛ حيث أن الأراضى رملية بالمدينة التى تقع بها المدرسة بمنطقة الصالحية الجديدة بمحافظة الشرقية. وتم كتابة تقريراً بذلك وقدم لهيئة الأبنية التعليمية، والتى أمرت المقاول بملأ الحفرة بالرمال النقية، كما أصدرت قراراً بوقف العمل معه، وقام مدير الإدارة التابع لها تلك المدرسة بإصدار تعليمات إلى مدير إدارة المتابعة وتقييم الأداء، بمتابعة المدرسة حفاظاً على المال العام. وبهذا يتضح أن عمل إدارات التوجيه المالى والإدارى يختص برصد المخالفات بمؤسسات التربية والتعليم بعد حدوثها.

أما بالنسبة لعمل إدارات المتابعة وتقييم الأداء، فبينت عينة الدراسة ممن يعملون بتلك الإدارات، أن عملهم مع المدارس ينحصر فى رصد المخالفات؛ إلا أنهم يقومون أحياناً بنصح الإداريين بالمدارس، حتى لا يتعرضون للمساءلة. ففى إحدى المديرىات،

تمت مقابلة أحد العاملين بإدارة المتابعة وتقييم الأداء، وأشار إلى أنه بالنسبة لرصد المخالفات البسيطة، مثل حدوث نقصا فى التوثيق الدقيق للماليات، فيتم الاكتفاء عادة بنصح إدارة المدرسة بكيفية الابتعاد عن شبهة الفساد. أما بالنسبة للمخالفات المالية فعادة مايرفع بها تقريراً للجهات الأعلى لاتخاذ اللازم. ومن الأمثلة على ذلك أن إحدى المدارس الإعدادية، قامت بتصوير ورق امتحانات لسنوات النقل خارج المدرسة، وصرفت مستحقات التصوير لصالح "كشك" تصوير بالقرب من المدرسة؛ نظراً لتعطل ماكينة التصوير بالمدرسة. وتم تشكيل لجنة مشتريات، وصرفت مكافآت لأعضاء تلك اللجنة، مما يعد هدراً للمال العام، وسوء تصرف من إدارة المدرسة؛ مما قد ينتج عنه تسريب للامتحانات. وتبين بعد إجراء التحقيقات، أن "الكشك" الذى تم التصوير به يمتلكه رئيس مجلس الأمناء، والذى اقترح تصوير الامتحان خارج المدرسة، بدلاً من مساعدة مجلس الأمناء فى إصلاح ماكينة التصوير بالمدرسة، ليستفيد هو نفسه من مصروفات التصوير، وليفيد بعض الإداريين ممن اشترك بلجنة المشتريات. وفى سياق مشابه أشار أحد المسؤولين، ممن تمت مقابلتهم لمثال آخر، حيث يختص عمله بتقييم المكتبات المدرسية بمحافظات القاهرة والجيزة والغربية والمنوفية والقليوبية، وعادة ما ترسل التقارير للوزارة عن نتائج تقييم عمل المكتبات بكل محافظة. وقد وجد بعضاً من مظاهر الفساد المالى فيما يخص المكتبات المدرسية، من أبرزها التلاعب فى الفواتير الخاصة بما تم صرفه أثناء قيام المكتبة ببعض الأنشطة الثقافية، فوجد فى إحدى المدارس فواتير صرف وجبات غذائية للتلاميذ أثناء عقد أنشطة خاصة بالمكتبة، واتضح أثناء زيارة التقييم أن ذلك لم يتم بالفعل، وأن قيمة الفواتير تم الاستيلاء عليها من جهة أمين المكتبة بالاتفاق مع مدير المدرسة. ويظهر المثالان السابقان أن عمل إدارات المتابعة وتقييم الأداء انحصر فى رصد المخالفات بعد حدوثها. ومما سبق ذكره، يتبين أن عمل كل من إدارات الشؤون القانونية، والتوجيه المالى والإدارى، والمتابعة وتقييم الأداء، تحور حول رصد مظاهر الفساد دون وجود اختصاصات واضحة بشأن منع حدوثه أو الوقايه منه.

• صعوبة رصد الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى: أشارت النتائج إلى أن معظم عينة الدراسة يرون وجود صعوبات فى رصد الفساد بالمؤسسات التعليمية؛ بالرغم من انتشار مظاهره بشكل كبير. وقد يكون ذلك نتيجة لتعدد إجراءات رصد الفساد، وتعدد جهات الرقابة الداخلية والخارجية وتداخل قيامها بأدوارها، وضعف قيام وحدات الرقابة الداخلية بدورها فى رصد الفساد. وتتفق بعض من تلك النتائج مع نتائج دراسات أخرى تمت على مؤسسات التعليم قبل الجامعى بمصر، ومنها ما توصلت إليه إحدى الدراسات (أحمد، ٢٠١٦، ١٥١) من أن هناك ضعفاً فى أجهزة الرقابة الداخلية لتقييم الأداء ولرصد الفساد بالمؤسسات التعليمية. وقد أكدت المقابلة التى أجرتها الدراسة الحالية مع مدير أحد فروع الأكاديمية المهنية للمعلمين، أنه يصعب كثيرا إثبات حدوث الفساد بالرغم من التأكد من وجوده. ومن أمثلة ذلك أن فرع الأكاديمية بعد مراجعته لمفات إحدى المعلمات الراغبات بالترقية، تم اكتشاف تناقضات، وتلعبا فى الوثائق الخاصة بها. وقام مدير الفرع بإبلاغ المركز الرئيسى للأكاديمية بالقاهرة بذلك؛ ولأن تلك المعلمة لها أقارب بمناصب عليا بالدولة، فكان الرد من رئيس الأكاديمية (فى ذلك الوقت) *أنت لست وكيل نيابة، بما أن الأوراق مستوفيه، إذا الشروط محققة*، وقال مدير فرع الأكاديمية *اضطرت أن أفعل ماأرى أنه فسادا بالرغم منى، لصعوبة إثبات حدوث الفساد*.

ومن نتائج الدراسة الميدانية التى تشير لصعوبة رصد مظاهر الفساد، أن إحدى مؤسسات رياض الأطفال كانت مرجأة من الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وكان أحد أسباب الإرجاء يرجع لوجود نقصا فى بعض عوامل الأمن والسلامة بالمبنى، لعدم وجود سلما خاصا بأطفال الروضة منفصلاً عن باقى تلاميذ المدرسة الإبتدائية الملحق بها الروضة. فجمعت إدارة الروضة مبالغاً مالية، وصلت إلى ٢٤ ألف جنيه، لبناء سلما داخليا، إلا أنه اتضح بمتابعة المدرسة أنه صرفت النقود على ما يتعلق بهان الروضة، ولم يتم بناء السلم. وقالت عضو إدارة قياس الجودة التى تمت مقابلتها *ثمنا بعمل مذكرو، لكن تم حفظها دون أن نعلم أسباب الحفظ*، مما يشير لصعوبة رصد الفساد

مع ضعف الشفافية، فيما يتعلق بما يكشف من مظاهر للفساد. وأشارت عينة الدراسة أن من أكثر مايرصد من مظاهر فساد بالمدارس الحكومية على وجه الخصوص، الإيجار على التبرعات عند نقل طالب من مدرسة لأخرى، وإذا ما تم تحصيل تبرعات مالية لا يتم إعطاء من تبرع إيصالاً رسمياً بنفس المبلغ الذى تبرع به، وإن كانت تبرعات عينية، مثل "كولدير مياه" أو "مراوح" مثلاً، لتسجل بدفاتر العهدة بالمدرسة. وعادة لاترصد مثل تلك المخالفات، إلا عند تقدم أولياء الأمور من المتبرعين بشكاوى رسمية؛ وهو الأمر الذى لا يحدث عادة إذا ما نقل ولى الأمر ابنه دون حدوث مشكلات مع إدارة المدرسة.

كما تبين أن تعقد الإجراءات، يعتبر عقبة فى الرصد السريع لوقائع للفساد. فقد أوضح مدير إدارة تنسيق المتابعة بإحدى المديريات، من عينة الدراسة، أنه إذا ما وجدت شبهة فساد بإحدى المدارس، ينبغى القيام بالعديد من الخطوات لرصد الفساد. حيث يقوم الموجه بكتابة تقريراً يسمى بتقرير إثبات الحالة، ويرسل ذلك التقرير بشكل رسمى للموجه الأول، ثم يرسل إلى الموجه العام بالتالى، والذى قد يحيله بدوره إلى إدارة الشئون القانونية، والتي قد ترفعه بعد إجراء التحقيقات اللازمة، إلى النيابة الإدارية. كل ذلك يصعب من رصد الفساد، ويعقد من إجراءات الرصد، وإطالة المدة التى تتم فيها كل تلك المراسلات وكتابة التقارير، مما قد يضيع الأدلة على حدوث الفساد نفسه. كما أشار أحد القيادات العليا التى عملت بديوان عام الوزارة، من عينة الدراسة، أنه تم رصد فساداً فى قطاع الامتحانات بالوزارة، حيث تورط أحد مديرى الإدارة العامة للامتحانات بواقعة فساد حيث كان يشارك فى المكافآت الخاصة برؤساء وأعضاء الكنترولات بالثانوى العام والثانوى الفنى، بشكل غير رسمى. فإذا ماكانت مكافأة رئيس الكنترول ٢٠ ألف جنيه، كان مدير الإدارة العامة للامتحانات يشاركه فيها، بأخذ ١٠ آلاف جنيه دون وجه حق، وذلك مقابل تكليف شخص بعينه رئيساً للكنترول. وبعد إجراء التحقيقات الداخلية فى هذا الشأن، وتجميع المستندات التى أثبتت واقعة الفساد، تبين بالفعل تريح مدير الإدارة العامة للامتحانات ٣٠ مليون جنيهها من تعيين أشخاص بعينهم كرؤساء للكنترولات؛ وبالتالي أحالت الوزارة الواقعة إلى النيابة الإدارية كجهة تحقيق، والتى أحالتها بدورها إلى محاكمة



## د. نهى العاصي

تأديبية، والتي حكمت بخصم ثلاثة أرباع راتبه، ووقفه عن العمل ثلاثة شهور. وبالرغم من النجاح في رصد مثل ذلك النوع من الفساد، إلا أن من تم مقابله من عينة الدراسة، ممن عمل كقيادة عليا بالوزارة، أشار إلى أنه من المؤكد أن هناك حالات أخرى كثيرة صعب فيها إثبات الفساد، نتيجة عدم وجود أدلة ثبوتيه على حدوثه.

ومن مظاهر الفساد التي صعب رصدها، مايتعلق بقطاع الكتب بالوزارة. حيث أن أحد العاملين بمكتب متابعة الوزير بالإدارة المركزية للمتابعة بديوان عام الوزارة، من عينة الدراسة، أشار إلى أن قطاع الكتب بالوزارة يعاني من وجود العديد من مظاهر الفساد التي صعب إثبات حدوثها. ومن ذلك أنه قبل طباعة كتاب الوزارة بالمنهج الجديد للصفوف الثلاثة الأولى بالمرحلة الابتدائية، تم طباعة الكتب الخارجية طبقاً للمستجدات بالمنهج الجديد، وبيعت تلك الكتب الخارجية بالأسواق قبل طباعة كتب الوزارة الرسمية؛ حتى أن المعلمين اضطروا لاستخدام الكتب الخارجية داخل الفصول في الشهر الأول من الدراسة، حتى طبعت الكتب الرسمية ووزعت بالمدارس. ويرى من تم مقابله من عينة الدراسة، أن ذلك قد يعنى وجود فسادا بقطاع الكتب، حيث قال "كيف عرفت المؤسسات التي تصدر الكتب الخارجية بعناصر المنهج الجديد بالتفصيل؟ ولماذا تأخرت طباعة الكتب الرسمية بمطابع الوزارة!"، وفي ذلك إشارة لوجود تسريب للعناصر التفصيلية بالمنهج الجديد لشركات الكتب الخارجية قبل طباعة كتب الوزارة. وبالرغم من أهمية الواقعة، لكن لم يتم التحقيق فيها، لصعوبة إيجاد أدلة عليها، ولعدم تقديم شكاوى رسمية خاصة بذلك.

ومن مظاهر الفساد التي أشار إليها بعض من تم مقابلتهم من عينة الدراسة، أنه بإحدى المدارس، تم إنشاء ما يطلق عليه "فصول الخدمات" وهي فصول مسائية، تقام بعد الموعد الرسمي للمدرسة لرفع مستوى الطلاب في بعض المواد، بما يشابه فكرة فصول التقوية مخفضة السعر. فقد تم الكشف عن الفساد في إحدى المدارس الابتدائية، حيث تبين أن مدير المدرسة كان يقوم بالتزوير في أعداد التلاميذ المنضمين لتلك الفصول، فيسجل رسميا عددا أقل كثيرا من الواقع. حيث تم تسجيل أعداد التلاميذ بإحدى مواد التقوية بعدد ١٢ تلميذاً فقط، وتم توريد الرسوم الخاصة بهم؛ في حين أنهم في الحقيقة

٧٠ تلميذاً حضروا بانتظام، ودفعوا جميعهم الرسوم الخاصة بذلك. وبالتالي قام المعلمون بالتدريس لعدد أكبر ممن قيد بشكل رسمي، وقسمت المتحصلات الحقيقية لعدد التلاميذ الحقيقي- على المعلمين ومدير المدرسة بالاتفاق بينهم. وقد اكتشف الأمر بعد حدوث خلاف بين المعلمين على تقسيم العائد، فتقدم أحدهم بشكوى رسمية، وأظهرت التحقيقات ملابسات الفساد في تلك الواقعة. ولولا حدوث ذلك الخلاف، ماتم اقتضاح الفساد ولما تمكن من رصده. وفي تلك الأمثلة السابقة دليلاً على صعوبة رصد الفساد بالرغم من انتشاره.

• اقتصار مكافحة الفساد على مايتعلق بالفساد المالي دون غيره: أشارت عينة الدراسة، أن أكثر مظاهر الفساد رصداً في قطاع التعليم قبل الجامعي يتعلق بالفساد المالي، مع وجود صعوبه برصده، إلا أنه يصعب إيجاد أدلة على حدوث الفساد الأخلاقي وخاصة مايتعلق بالإهمال في العمل. فقد أكد وكيل إحدى الإدارات التعليمية من عينة الدراسة، بأنه بالرغم من ضعف الأداء التعليمي بالعديد من المدارس الحكومية كثرة شكوى أولياء الأمور من قلة اهتمام المعلم بشرح الدروس في الفصل بكفاءة على وجه الخصوص، إلا أن ذلك لا يتم التحقيق فيه. ووافق ذلك ما أشار إليه مدير الشؤون القانونية بإحدى الإدارات التعليمية، من عينة الدراسة، حيث أوضح أن مديري المدارس وأولياء الأمور قدموا شكاوى عديدة تتعلق بالامبالاة، وقلة الانضباط، والتسبب في العديد من المدارس، لكن عادة لا يتم اتخاذ إجراءات رادعة لمنع ذلك. وأكدت على ماسبق مديرة إحدى المدارس، من عينة الدراسة، والتي أضافت أن بعض المعلمين غير المنضبطين لا يقومون بواجباتهم داخل الفصول، بل قد لا يدخلون الفصول من الأساس، حيث رصدت (كمديرة للمدرسة) خروج بعض المعلمين من المدرسة أثناء اليوم الدراسي. بالرغم من وجود مايسمى بلائحة المعلم التي توضح الحقوق والواجبات والجزاءات ذات العلاقة بأداءات المعلم، لكن العمل بها غير مفعّل. وعندما استفسرت الباحثة عن سبب قلة تفعيل الجزاءات ضد المعلم ضعيف الإلتزام، بينت عينة الدراسة أن السبب في ذلك راجع لحقيقة وجود عجز كبير بالمعلمين في العديد من التخصصات بمعظم المدارس، لذا فإنه

## د. نهى العاصى

إذا ماتم توقيع العقوبات والجزاءات على غير الملتزم، لن نجد معلمين للتدريس بالمدارس،" كما علق مدير إدارة المتابعة وتقييم الأداء بإحدى الإدارات التعليمية. ومما يؤكد على صدق النتائج السابقة، أنه فى الخطة الاستراتيجية للوزارة (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٤، ٨) أشارت أنه من القضايا الملحة التى عليها مواجهتها ضعف جودة التعليم بالمدارس، نتيجة القصور فى الأداء المدرسي، وضعف الانضباط، والقصور فى الانتظام فى المدارس.

وأكد معظم أفراد العينة أن عمل إدارة التوجيه المالى والإدارى الموجودة بديوان الوزارة، وفى المديرىات، والإدارات التعليمية، انحصر فى رصد الفساد المالى عادة دون غيره، والتأكد من صحة الإجراءات الإدارية الخاصة بالأمور المالية، كما أشار بذلك الموجه العام للتوجيه المالى والإدارى بإحدى المديرىات، وأكد على تلك النتيجة جميع من تمت مقابلتهم من العاملين بالتوجيه المالى والإدارى بالإدارات والمديرىات المختلفة. مما دعا مدير إحدى الإدارات التعليمية، من عينة الدراسة، للتساؤل "ماذا عن الفساد الأخلاقى؟"، وأشار إلى أن الفساد الأخلاقى هو الأكثر انتشاراً، والمتمثل فى قلة الضمير، وضعف الأداء، واستغلال المناصب مقابل تسهيلات تخالف القانون، وعمل مصالح متبادل. وهو الأمر الذى يستلزم الاهتمام به كأحد مظاهر الفساد التى تؤثر سلباً على العملية التعليمية.

- سيطرة ثقافة الوساطة والمحسوبية بين العاملين بقطاع التعليم قبل الجامعى: من

أكثر النتائج التى توافق عليها أفراد عينة الدراسة، أن الوساطة والمحسوبية تعد من أكبر التحديات التى تواجه أى مؤسسة تعليمية تسعى لمكافحة الفساد. وأشارت العينة أن تلك الثقافة لاتخص قطاع التعليم قبل الجامعى دون غيره؛ بل تخص المجتمع المصرى بكل قطاعاته. ومن أبرز الأمثلة التى تدعم تلك النتيجة ما أشارت إليه مديرة إحدى المدارس فيما يخص إجراءات ترقية العاملين، والتى ترى أن الترقى يعتمد عادة على مدى سلطة أقارب من يسعون للترقى، أكثر من اعتمادها على مؤهلات وخبرات من يرقى. وبالرغم من أن قانون ١٥٥ (الجريدة الرسمية، ٢٠٠٧، ١) حدد فى مواده شروط وآليات الترقى، إلا

أنه كثيرا ما يوجد تلاعبا فى استيفاء شروط الترقى، فى رأى عينة الدراسة. فقد أصبح الترقى يتم فى ضوء مسابقة يتقدم فيها من يرغب بالترقية ممن تنطبق عليه الشروط، ويتم امتحانه فى مهارات اللغة والتعامل مع الكمبيوتر؛ إلا أنه قيل من جهة إحدى المديرات من عينة الدراسة، أنها شهدت بنفسها حدوث تسريب لبعض أسئلة الامتحانات الخاصة باللغة وبمهارات استخدام الكمبيوتر، بالإضافة إلى أنها تعتقد بوجود مؤشرات لحدوث وساطة ومحسوبة أثناء إجراء المقابلات، التى تجرى كأحد متطلبات الترقى.

وفى ذات السياق، ويؤكد النتيجة السابقة، ما تبين عند عقد مقابلة مع مدير أحد فروع الأكاديمية المهنية للمعلمين، من أن هناك فسادا يتم عند ترقية العاملين بقطاع التعليم قبل الجامعى، يرجع لسيطرة ثقافة المحسوبة. ومن أمثلة ذلك ما اكتشفه ذلك المدير من تلاعب فى بيانات أحد المعلمين الذين يرغبون بالترقية. حيث تم اكتشاف أن المتقدم للترقى كان فى أجازة من العمل لمدة ٨ شهور؛ مما يستتبع عدم كتابة تقرير سنوى للأداء فى ذلك العام، وبالتالي لم يتم استيفاء شرط مرور ٥ سنوات بين الترقية السابقة والمستهدفه. إلا أن المعلم حصل على تقرير سنوى فى ذات السنة التى قام فيها بالأجازة، لأنه من أقارب أحد رجال السطوة والذى يخشاه مدير المدرسه، كما قال مدير الأكاديمية من عينة الدراسة. بالإضافة لذلك فإن ذات المعلم، وجد فى صحيفة الأحوال الخاصة به مايدل على تعرضه للجزاء بخصم ٢٠ يوما من راتبه؛ إلا أنه فى ذلك العام حصل على تقرير الأداء بمستوى "كفاء" بنسبة ٩٨٪، مما قد يشير إلى وجود شبهة فساد ترجع إلى المحاباة والمحسوبة.

ومن الأمثلة التى قد تشير لوجود المحسوبة فى المؤسسات التعليمية ما يخص نقل بعض المعلمين، فقد أشار أحد أفراد عينة الدراسة، ممن يعمل وكيلاً لإحدى الإدارات التعليمية، إلى أنه بالرغم من وجود عجزا فى العديد من الأماكن ببعض التخصصات، إلا أنه يحدث نقل لبعض العاملين فى تلك الأماكن، تبعا للأهواء ومراعاة للمحسوبة. ومن أمثلة ذلك ما أشار إليه أحد المعلمين الأوائل من عينة الدراسة، فبالرغم من أنه فى إحدى

الإدارات التي تعاني مدارسها من وجود عجز في معلمى التربية الموسيقية؛ تم نقل بعض المعلمات من المدارس للعمل الإدارى فى الإدارة التعليمية، نتيجة الوساطة من أقارب بعض المعلمات من ذوى السطوة، مما أضر بالعملية التعليمية. وتتفق تلك النتائج مع ما توصلت إليه إحدى الدراسات (أحمد، ٢٠١٦، ١٥٠) من أن انتشار الوساطة بالمؤسسات التعليمية بمصر، يؤدي لضعف القدرة المؤسسية بها، ولانتشار الفساد.

• ضعف وعى أصحاب المصلحة Stakeholders الداخليين والخارجيين بمخاطر الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي: أشارت نتائج الدراسة الميدانية إلى وجود ضعفاً فى الوعى بمفهوم الفساد وطبيعته ومخاطره، وذلك بالنسبة لكل من أصحاب المصلحة الداخليين مثل الإداريون والمعلمون بالمدارس، وأيضاً أصحاب المصلحة الخارجيين مثل أولياء الأمور بالنسبة للمدارس، وفيما يلى توضيح لدلائل تلك النتيجة.

بالنسبة لقلة وعى أصحاب المصلحة الخارجيين، فتبين عند مقابلة الباحثة لبعض الإداريين الذين يعملون بمدارس إحدى المحافظات التى تتسم بالطابع الريفى، أنه فى بعض القرى يكون بعض الأهالى من غير المتعلمين، كما أشارت عينة الدراسة، وهؤلاء أنفسهم من يسهل حدوث الفساد دون وعى منهم بمخاطر ذلك. ومن ذلك ما أشار إليه أحد أفراد العينة أنه فى إحدى المدارس الريفية، شكلت لجنة من خمس أفراد لتولى ما يتعلق بالتحويلات إلى المدرسة، وما يحدث عادة أن رئيس اللجنة هو من يتعامل مع أولياء الأمور بشكل مباشر. وقام ذلك الرئيس بإقناع أولياء الأمور بأن المدرسة كثيرة الكثافة \_ وهو ما يخالف الواقع\_ وبالتالي لن يتم قبول طلبات نقل أبنائهم للمدرسة؛ إلا بعد أن يقوموا بالتبرع المالى لصالح المدرسة، وبالفعل قاموا بالتبرعات المادية، ولم يستلموا إيصالات تثبت القيام بالتبرع. بالرغم من أن التحويل للمدرسة، أمر وارد دون القيام بأى تبرعات، كما أن المدرسة لاتعانى فى حقيقة الأمر من زيادة الكثافة العددية. وبذلك ساعد أولياء الأمور أنفسهم فى حدوث الفساد واستمراره، دون علمهم بمخاطر ذلك.

وبالنسبة لقلّة وعى أصحاب المصلحة الداخليين، أشار بعض أفراد العينة من العاملين بإدارات التوجيه المالي والإداري، أن بعض مظاهر الفساد قد تعود لقلّة وعى الإداريين بالمدارس بالإجراءات الإدارية الصحيحة. فمثلاً اكتشف أحد المتابعين من عينة الدراسة، أنه في إحدى المدارس لا وجود للدفتر المالي، وبالسؤال عن ذلك اتضح ضياعه من سكرتير المدرسة السابق، ولم يعرف السكرتير المالي الذي انتقل للمدرسة حديثاً ما ينبغي عمله جرّاء ذلك، فتم توجيهه للإجراء القانوني المتبع في مثل تلك الحالات. كما أكدت العينة على أن بعض من يعملون بقطاع التعليم قبل الجامعي، ينقصهم فهم اللوائح والقوانين المنظمة للعمل فهما سليماً؛ مما قد يكون سبباً في وقوعهم في دائرة الفساد دون تعمد. كما أشارت نتائج الدراسة الميدانية إلى أن قلة الوعي بطبيعة الفساد تظهر بشكل واضح بين العاملين بمؤسسات التربية والتعليم، فبالرغم من وجود جهوداً تدريبية رصدتها الباحثة عند مقابلتها لبعض أعضاء إدارة التدريب بإحدى المديریات، والذين أكدوا عقد تدريبات للقيادات الوسطى خاصة بمكافحة الفساد، في العام الدراسي ٢٠١٧ / ٢٠١٨ ضمت رؤساء الأقسام، ومديري الإدارات، ومديري المدارس، وهدف التدريب للتوعية بمصادر الفساد، فيما يتعلق بشئون الطلاب والعاملين، وكيفية البعد عن مخاطر الوقوع في شبهة الفساد. إلا أن عينة الدراسة ترى أن مثل ذلك التدريب لايعتبر كافياً لنشر ثقافة النزاهة والتوعية بمخاطر الفساد.

ومن المستغرب وجود ضعفاً في فهم مخاطر الفساد بين العاملين في وحدات مكافحة الفساد أنفسهم، فمن خلال تحليل نتائج المقابلات مع بعض العاملين بالتوجيه المالي والإداري، وهم المسؤولون بشكل أساسي عن رصد المخالفات المالية والإدارية بالمدارس، أشار أحدهم إلى أن كل القطاعات بها فساد، فلماذا نهتم بمكافحة الفساد في قطاع التربية والتعليم على وجه الخصوص، وقال: *أعطيني مايكفيني، ثم حاسبني على الفساد* في إشاره إلى أن ضعف الرواتب، يجيز تلقي الرشاوى.

• ضعف الجزاءات الخاصة بالمفسدين بقطاع التعليم قبل الجامعي: أشارت عينة الدراسة إلى ضعف الجزاءات التي تقع على من يثبت فساده؛ مما قد يغري البعض

بارتكاب المخالفات، نظرا لضعف العقوبة. فأكد بعض الإداريين من عينة الدراسة حدوث هدر للمال العام عند القيام بصيانة المدارس، إلا أن عقابه يكون بسيطاً؛ مما يؤدي لمزيد من الفساد نتيجة ضعف العقوبة. فأشارت إحدى عضوات إدارة قياس الجودة، من عينة الدراسة، أنه أثناء متابعة الوثائق الخاصة بالتأهل للتقدم للاعتماد من الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد بإحدى المدارس الابتدائية، تم اكتشاف أن مدير المدرسة جمع تبرعات من أولياء الأمور وصلت إلى ٨٠ ألف جنيه، بهدف صيانة الحمامات، وبالفعل وجدت إيصالات رسمية مع أولياء الأمور بهذا الشأن؛ إلا أنه بالمرور على الحمامات بعد صيانتها، وجد أن الصيانة التي تمت ضعيفه جداً، ولا تتناسب مع المبلغ المتبرع به، حيث لم تستبدل الحمامات القديمة؛ بل تم استخدام الاسمنت في تغطيه الكسور دون إصلاحها، كما تم تقليل عدد عيون الحمامات بدلاً من استبدال التالف منها. وأشارت عضو إدارة قياس الجودة التي تمت مقابلتها، أنها سجلت ماسبق في مذكرة رسمية، قدمتها لمدير الإدارة التابع لها المدرسة، ثم رفعت ذات المذكرة لمدير المديرية، والذي أرسلها بدوره إلى إدارة التوريدات بالمديرية لفحص ذلك، كما قام عدداً من أولياء الأمور بإرسال شكاوى للمديرية بذات الشأن. وبالرغم من إثبات الواقعة، إلا أن ماتم من جزاء كان مجرد إحالة مدير المدرسة إلى وظيفة أخرى، ليعمل عملاً إدارياً. وتري عينة الدراسة أن ضعف العقوبة يزيد من انتشار الفساد، وأردفت: *أرى أن ذلك الجزاء يعد فساداً في حد ذاته*.

ومما وجدته الدراسة الميدانية ويشير لضعف العقوبات الخاصة بالفساد المرصود بقطاع التعليم قبل الجامعي، ما يتعلق بالتلاعب في أعداد الأطفال المسجلين ببعض مؤسسات رياض الأطفال، حيث أشار أحد أفراد العينة، أنه تم إثبات حدوث تزوير للأوراق الرسمية في روضة تنتمي لإحدى الإدارات التعليمية، حيث أشارت المستندات أن عدد الأطفال الملتحقين بالروضة ٣٩٥ طفلاً؛ إلا أنه في واقع الأمر لا يوجد بها إلا ٧٥ طفلاً منتظمين ومتواجدين بقاعتين فقط من قاعات الروضة، مما يعني أن هناك تسجيلاً

لعدد ٣٢٠ طفلاً وهمياً. والسبب في ذلك راجع إلى أن أولياء الأمور في بعض المحافظات كالقاهرة، والتي تعاني قاعات رياض الأطفال بها من كثافات كبيرة، لذا يرتفع سن القبول، بالتالي لجأ أولياء الأمور إلى تسجيل أبنائهم بروضات ذات كثافات منخفضة بقرى نائية، مثل بعض قرى محافظة الشرقية، في مقابل التبرع للروضة بمبالغ مادية، وصلت في تلك الروضة إلى ألفين جنيه للطفل الواحد، ولم تكن المبالغ مرصودة بسجلات الروضة بشكل رسمي. وفي بداية كل سنة دراسية يتم استبقاء أسماء هؤلاء الأطفال "الوهميون" حتى الانتهاء من KG2، وبالتالي ينقلون للصف الأول الابتدائي بالمدرسة الابتدائية التابع لها ذات الروضة، تلى ذلك طلب أولياء الأمور نقل ملفات أبنائهم لمدارس ابتدائية بمحافظة القاهرة قريبة من محل إقامتهم الفعلي. وأشار من تم مقابله من عينة الدراسة، أنه تم التحقيق في تلك الواقعة، بعدما تقدم أحد أولياء الأمور بشكوى ضد المشرفة على الروضة عندما رفض ولي الأمر دفع المبلغ المطلوب، فلم تقبل تسجيل طفله بالروضة، بحجة أنها كثيرة الكثافة. وبعد التحقيق وإثبات الواقعة، اقتصر الجزاء ضد مشرفة الروضة على نقلها إلى مدرسة ثانوية لتعمل كمعلمة، ثم نقلت بعد ذلك لتعمل كمديرة لإحدى المدارس الإعدادية؛ مما يعد ضعفاً في قوة العقوبة، لتكون رادعة لغيرها من العاملين بقطاع التربية والتعليم.

وفي جرائم الاختلاس، أكدت عينة الدراسة، أن معظم العقوبات تقتصر على إرجاع ماتم اختلاسه من أموال، دون وجود عقاب رادع. فأشار بعض من تم مقابلاتهم، إلى العديد من وقائع الاختلاس في بعض المدارس رصدتها إحدى اللجان التي شكلها مدير إحدى الإدارات، والذي تولى منصب مدير إدارة بإحدى الإدارات التي عرف عنها وجود مظاهر كثيرة للفساد. ومما رصدته تلك اللجنة أنه في إحدى المدارس الثانوية الزراعية تبين أن ٧١ طالبا بالصف الأول الثانوي دفعوا الرسوم الدراسية بمبالغ أعلى من الرسوم المقررة رسمياً دون وجه حق، وقامت اللجنة بحصر المبالغ المحصلة بالزيادة عن الرسوم المقررة. ثم قامت اللجنة بعمل تقريراً عرض على مدير الإدارة، والذي أعطى مهلة ثلاثة



## د. نهى العاصي

أيام للمدرسة لسداد تلك المبالغ. وقامت إدارة المدرسة بإعادة المبلغ المسروق ووزعته على الطلاب، وبالتالي اقتصر الأمر على إرجاع ماتم سرقة فقط.

• تباين الاهتمام بمكافحة الفساد بتغيير المسؤولين بقطاع التعليم قبل الجامعي:  
أظهرت نتائج الدراسة وجود ضعفاً في عمل وحدات الرقابة الداخلية، يرجع إلى أنه بتغيير القيادات الإدارية تتباين مستويات الاهتمام بمكافحة الفساد. فقد أكد أحد الموجهين من عينة الدراسة، والذي يعمل بإدارة التوجيه المالي والإداري بإحدى المديريات التعليمية، أن أحد وكلاء الوزارة السابقين عندما تولى إدارة المديرية منذ عدة سنوات، كان يتابع بنفسه إجراءات مكافحة الفساد، وكان العمل يتم بجدية في إدارة التوجيه المالي والإداري، ورصد في عهده العديد من مظاهر الفساد، ومن ذلك وجود أسماء بعض المعلمين بقوائم من هم على رأس العمل، وبالتالي كان يصرف لهم رواتباً شهرية؛ إلا أنهم في واقع الأمر ليسوا على رأس العمل، وبعضهم كان متعاقداً خارج البلاد للعمل بالدول العربية، وبعضهم قائم بأجازات بدون مرتب، ولم يسجل ذلك بالدفاتر، إما سهواً أو عمداً. وبعد الرصد تم إبلاغ مدير المديرية الذي أحال الأمر لإدارة الشؤون القانونية لعمل تحقيق. وتم معاقبة من شارك في هذا الأمر؛ لأن مدير المديرية في ذلك الوقت كان مهتماً برصد الفساد، في رأى عينة الدراسة. ومن الجدير بالذكر أن ظاهرة "المعلمون الأشباح" Ghost teachers، كأحد مظاهر الفساد، متعارف عليها في دولاً أخرى، منها بتسوانا كما تمت الإشارة لذلك مسبقاً. ومن الدراسات التي رصدت ظاهرة المعلمون الأشباح، دراسة قامت بها اليونسكو (اليونسكو، ٢٠١٨، ٢١-٢٣)، حيث رصد في نيجيريا في النصف الأول من عام 2012، وجود حوالي ٨ آلاف معلم يتلقوا رواتباً وهم لا يعملون بالفعل في المدارس، مما يعد شكلاً من أشكال الفساد. كما استنتجت ذات الدراسة وجود ظاهرة فساد تتعلق بمدارس وهمية، حيث تسجل مدارس بالملفات وهي غير موجودة وغير عاملة بالفعل، وسميت "بمدارس الأشباح".

وقد تبين بالمقابلة مع إحدى عضوات "لجنة مكافحة الفساد" بإحدى المديريات، والتي عملت بها عند بداية إنشائها عام ٢٠١٥، أن اللجنة كانت مفعلة بدرجة كبيرة فى البداية؛ نتيجة أن وكيل الوزارة فى ذلك الوقت؛ كان مهتما بمتابعة أعمال اللجنة، وبنقله لمديرية أخرى، تم إهمال عمل اللجنة بشكل واضح، بل وتم تغيير تشكيل أعضائها واستبدلوا بمن تحوم حولهم شبهة فساد، ممن يعملون بذات المديرية. وأشارت عينة الدراسة، أنه عندما كانت اللجنة مفعلة، تم اكتشاف حالات اختلاس عديدة وصلت لملايين الجنيهات، وحولت تلك الحالات لهيئة الرقابة الإدارية بالفعل. وتم اكتشاف ذلك من خلال قيام لجنة مكافحة الفساد فى ذلك الوقت، بمراجعة عمل بعض الوحدات الإدارية التابعة لوزارات أخرى ذات علاقة بالمديرية. فمثلاً تم اكتشاف فساداً مالياً؛ يرجع إلى أن أحد الموظفين المتوفين بأحد القطاعات التى تتعامل مع مديرية التربية والتعليم، تم وضع اسمه بإحدى اللجان التى تجتمع دورياً، ويصرف لها بدل جلسات، وبالتالي صرف لذلك المتوفى مستحقات مالية، بالرغم من وفاته، وأثبت ذلك بشكل رسمى، وحول الأمر للنياحة العامة. إلا أنه بعد نقل وكيل الوزارة، توقف عمل اللجنة الفعلى بالرغم من وجود تشكيل رسمى لأعضائها، والذين لا يقومون بأى اجتماعات دورية أو زيارات متابعة، نتيجة أن وكيل الوزارة الجديد غير مهتم بعمل اللجنة، كما ترى عينة الدراسة. مما يشير إلى أنه بتغيير المسئول عن وحدات مكافحة الفساد، تتغير فعالية قيامها بأدوارها.

• الأثر السلبى لوسائل التكنولوجيا الحديثة فى نشر الفساد: ترى عينة الدراسة أنه بالرغم من أهمية استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة فى التواصل بين الأفراد؛ إلا أنه أحياناً يتم استخدامها بشكل سلبى فيما يتعلق بالفساد بالتعليم قبل الجامعى. ومن ذلك ما ذكرته إحدى معلمات رياض الأطفال، والتي تعمل كعضو فنى بإدارة المدارس الرسمية للغات بإحدى المديريات، من أن أحد الشواهد على سوء استخدام الوسائل التكنولوجية، كالتليفون المحمول الحديث Smart Mobiles، أن إحدى أولياء الأمور من الأمهات، بالاتفاق مع أولياء أمور آخرين، قامت بتسجيل صوتى لمكالمة هاتفية لها مع أحد من

## د. نهى العاصى

يعملون بالإدارة العليا بالمديرية -دون علمه- ثم غيرت ترتيب العبارات التى دارت بينهما؛ لتظهر المكالمة بشكل يتهم ذلك المدير بالفساد الأخلاقى. تلى ذلك حدوث ابتزاز للمدير من جهة أولياء الأمور الذين تورطوا فى أمر التسجيل الصوتى للمكالمة. وعندما لم يرضخ لذلك الابتزاز، تم استخدام "الفيسبوك"، لنشر تلك المكالمة "المفبركة"، لتشويه سمعة المدير واتهامه بالفساد الأخلاقى؛ وكان ذلك الترتيب المدبر ردا على رفض ذلك المدير بعض الأمور التى طلبها منه أولياء الأمور، وتتنافى مع اللوائح والقوانين المنظمة.

وعلى النقيض من المثال السابق، فبعض آراء عينة الدراسة ترى أن استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة له دورا إيجابيا لمكافحة الفساد، ومن ذلك ما أشار إليه أحد أفراد العينة، والذي يعمل مديرا عاما، حيث قال أنه نتيجة استخدام مايسمى "بالدفع الإلكتروني"، أصبح من الصعب حدوث فسادا ماليا بمؤسسات التعليم. فأولياء الأمور لا يدفعون المصروفات المدرسية بشكل مباشر لموظف معين بالمدرسة، والذي قد لايسجل المبلغ بشكل رسمى، أو قد لايعطى لولى الأمر إيصالاً بالمبلغ؛ لكن أصبح ذلك يتم من خلال الدفع الإلكتروني لحساب المدرسة البنكى. وقال "أصبح هناك "جيب" واحد للدولة"، متمثل فى وزارة المالية، ذلك أن أى رسوم تحصل من مديريات وإدارات ومدارس التربية والتعليم تسدد بحسابات الدولة، وبالتالي فالوزارة تراقب ميزانية كل مديرية وتعرف كيف يتم التصرف فيها؛ لذا صعب حدوث الفساد المالى. من هنا نجد أن الوسائل التكنولوجية الحديثة يمكن الإفادة منها للتقليل من الفساد، لكن فى ذات الوقت قد يساء استخدامها أحيانا. وتتفق تلك النتيجة مع نتائج بعض الدراسات ( Monteduro, et al. ) (2016, 36; Twinomurinzi and Ghartey-Tagoe 2011) التى توصلت إلى أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يعزز من مكافحة الفساد، حيث يمكن أن يساعد فى زيادة القدرة على مشاركة الأفراد فى نشر الحقائق التى يمكن أن تؤدى لإسقاط الفاسدين.

ب-النتائج الخاصة بكيفية تفعيل مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي

انفقت عينة الدراسة على وجود عدة أسباب وراء تفشى الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي؛ وبالتالي اقترحت عدة إجراءات لتفعيل مكافحة الفساد في ذلك القطاع. وقامت الباحثة بتصنيف تلك الأسباب وترتيب مقترحات تفعيل مكافحة الفساد في جدول (٣) التالي؛ وذلك لتكون النتائج مقروءة بشكل أفضل بدلاً من سردها دون تنظيم معين.

جدول (٣) أسباب الفساد وتفعيل مكافحته في قطاع التعليم قبل الجامعي من وجهة نظر العينة

أسباب الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي	تفعيل مكافحة الفساد
١. وجود عددا كبيرا من جهات مكافحة الفساد فتضيع سبل المحاسبية.	أ-توحيد جهود جهات مكافحة الفساد ضمانا لحدوث المحاسبية.
٢. طول دورة اتخاذ وتنفيذ قرارات رصد الفساد.	ب-التقليل من دورة اتخاذ وتنفيذ القرارات.
٣. التركيز على رصد الفساد بعد حدوثه.	ج-التركيز على الوقاية من حدوث الفساد.
٤. زيادة التعامل المباشر بين أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين.	د-زيادة التعامل الإلكتروني مع أصحاب المصلحة.
٥. الأمن من اكتشاف الفساد؛ لضمان استدامة المنصب.	هـ-تدوير المناصب الإدارية بقطاع التعليم قبل الجامعي.
٦. ضعف عقوبات جرائم الفساد.	و-تغليظ عقوبات جرائم الفساد.
٧. التحايل القانوني للهروب من العقاب.	ز-تفعيل العمل بالتشريعات والقوانين.
٨. التعتيم على مايرصد من جرائم الفساد.	ح-نشر قضايا الفساد لمزيد من الشفافية.
٩. تفشى ثقافة تبرير اللجوء للفساد.	ط-نشر ثقافة النزاهة.
١٠. الاهتمام بمكافحة الفساد المالى فقط.	ي-عدم الاقتصار على الفساد المالى.
١١. خوف من يكافح الفساد من المفسدين.	ك-حماية القائمين على مكافحة الفساد.

من الجدول (٣) السابق يمكن تحديد ١١ سببا لانتشار الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي، والتي أمكن ربطها بمقترحات تفعيل مكافحة الفساد في ذلك القطاع، طبقاً لأراء

## د. نهى العاصى

عينة الدراسة التى تمت مقابلتها، وفيما يلى شرح مفصل لذلك، تم فيه تجميع العناصر ذات الصلة معا فى فقرة واحدة؛ تجنباً للتكرار والإطالة.

يرى العديد من أفراد العينة أن زيادة عدد الجهات التى تكافح الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؛ بالرغم من أهمية عمل تلك الجهات، إلا أن ذلك قد يكون سبباً لتضييع المحاسبية. والسبب فى ذلك، من وجهة نظرهم، يرجع إلى طول دورة اتخاذ وتنفيذ القرارات الخاصة برصد الفساد. ذلك أن كل جهة تقوم بعده عمليات طبقاً للقواعد المنظمة لعملها، ثم ترفع الأمور لجهة أخرى، والتى تقوم بدورها بعدة إجراءات تمهيداً لرفعها لجهة ثالثة، وهكذا. فمثلاً عند رصد مخالفة ما بإحدى المدارس، يكتب تقريراً يرفع للرئيس الأعلى، والذى يوجه بدوره لإدارة التوجيه المالى والإدارى، فيقوم التوجيه بعمل مناقضة، يتم بعدها زيارة للمدرسة للتأكد من وجود المخالفة من عدمه، ثم تكتب مذكرة للموجه الأول بالتوجيه المالى والإدارى، والذى يرفعها للموجه العام، ثم يتم مخاطبة مدير المديرية، والذى يوجه المذكرة لإدارة الشؤون القانونية، والتى تستدعى بدورها أطراف المشكلة للتحقيق، ثم ترسل نتيجة التحقيق لمدير المديرية مرة أخرى، والذى قد يرفعها للنيابة الإدارية. وفى جميع الخطوات السابقة، أشارت عينة الدراسة، أنه يمكن حفظ التحقيق فى أى مرحلة، طبقاً لرؤية من يقوم بالتحقيق. وكل ماسبق يتم فى حدود جهات مكافحة الفساد الداخلية، أما جهات الرقابة الخارجية كهيئة الرقابة الإدارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات أو غيرها من جهات تتعامل مع التعليم قبل الجامعى وغيره، فلكل منها دورة عمل مماثلة، وبهذا يمكن أن تضيع الأدلة على وجود الفساد وتضييع المحاسبية، وبالتالي يزيد ذلك من الفساد الصغير. لذا اقترح عدد من أفراد عينة الدراسة أهمية توحيد جهات مكافحة الفساد مع تنظيم عملها، فى وجود إطاراً تشريعياً، يحدد التوصيف الوظيفى لكل فرد يعمل فى منظومة مكافحة الفساد.

وبالرغم من تباين آراء العينة بشأن أثر الوسائل التكنولوجية الحديثة فى زيادة أو مكافحة الفساد، إلا أنه تم الاتفاق على أن زيادة التعامل الإلكترونى بمؤسسات التعليم قبل الجامعى يعد من السبل الجيدة لمكافحة الفساد؛ وذلك لتقليل المعاملات المباشرة بين

أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين. وأكد عدد من عينة الدراسة أن حالات الاختلاسات قلت كثيرا بعد تطبيق منظومة الدفع الإلكتروني، نظرا لسهولة مراقبة المعاملات المالية. وأكدت نتائج إحدى الدراسات السابقة (Puddephatt, 2012, 15) أن من أبرز أسباب انتشار الفساد الصغير، وجود البيروقراطية؛ حيث يزيد ذلك من الرشاوى، لأن الإجراءات العادية تستهلك وقتا أكثر من المتوقع نتيجة اتباع إجراءات معقدة. وفي قطاع التعليم قبل الجامعي تمت محاولات عديدة للتغلب على البيروقراطية في العمل، للتيسير على المواطنين بشكل لا يدعهم لدفع رشاوى للموظفين للحصول على الخدمات، وذلك بعمل ما يسمى خدمات "الشباك الواحد". حيث أكدت عينة الدراسة أنه يوجد ببعض المديريات التعليمية وحدة تقدم الخدمات التعليمية للجمهور، من خلال تيسير التواصل بينهم والإدارات المختلفة بالمديرية، دون التعامل المباشر مع العاملين بتلك الإدارات.

وقد اتفق العديد من أفراد العينة على أنه بالرغم من وجود لوائح تنظيمية وقوانين ذات صلة بمكافحة الفساد؛ إلا أن لكل قانون ثغرات، تمكن المفسد من الهروب من العقاب أو التخفيف منه. كما أشارت عينة الدراسة إلى أن العقوبات أحيانا لا تكون رادعة، وفي معظم الحالات يكتفى بنقل من يثبت فساد من منصبه التنفيذي لمنصب إداري يقل فيه تعامله مع الجمهور. وهذا يزيد، من وجهة نظرهم، من نقشي الفساد لضعف العقاب، مما قد يشجع بعض ضعاف النفوس على ارتكاب جرائم فساد. كما اقترحت عينة الدراسة أن يتم تدوير المناصب الإدارية بالمؤسسات التعليمية، ذلك أن من يزيد بقاءه بمنصبه الإداري من الفاسدين، يأمن حدوث مراجعة لعمله لحد كبير. لذا ترى العينة أنه بالإضافة لوجود فوائد عديدة للتدوير الوظيفي، مثل تجهيز وإعداد للصف الثاني من القيادات وغير ذلك، إلا أن ذلك قد يكون له عوائد مباشرة على تقليل مستويات الفساد بالتعليم قبل الجامعي. فنرى العينة أن قلة الشفافية وزيادة التعتيم الإعلامي على جرائم الفساد، يمكن أن يعتبر سبباً لزيادته في قطاع التعليم قبل الجامعي؛ لذا ترى العينة أهمية النشر في وسائل الإعلام المختلفة عن أوجه الفساد، وكيفية العقاب، ففي ذلك منعا لانتشار الفساد.

## د. نهى العاصي

وقد أكدت العديد من الدراسات (محمود، ٢٠١٦، ١٥) أهمية نشر التقارير الرقابية، مما يعتبر في حد ذاته من أبرز دعائم مكافحة الفساد، وتدعيماً لمبدأ الشفافية في رقابة الأجهزة الحكومية.

كما رأت عينة الدراسة أن البعض يبرر اللجوء للفساد نتيجة ضعف الرواتب لمعظم من يعملون بقطاع التعليم قبل الجامعي، مما قد يؤثر سلباً على من يقومون بالعمل في الجهات التي تكافح الفساد، فقد يتغاضون عن رصد فساد معلم أو مدير مدرسة، إيماناً منهم بأنه لا سبيل لهم للكسب الكاف، إلا باتباع طريق الفساد. وقد أشار أحد العاملون بإدارة الشؤون القانونية من عينة الدراسة، أنه أحياناً ما يتم إقناع الشاكي بسحب شكواه ضد المفسد، لأنه كما قال: "رجل غلبان، كيف سيعيش مع مانحن فيه من غلاء"، وهذا أمر خطير جداً، فكيف يكون من يعمل بجهة تختص بمكافحة الفساد متعاطفاً مع المفسد! مما يستلزم البحث عن كيفية إحداث تغييراً ثقافياً لأفراد المجتمع، وخاصة القائمون على مكافحة الفساد.

وأشار معظم من تم مقابلتهم، أنه ينبغي الاهتمام بجميع مظاهر الفساد، وعدم اقتصار مكافحته على المخالفات المالية فقط. حتى أن مدير إحدى الإدارات التعليمية قال "أن إحباط المعلمين المبدعين يعتبر فساداً في حد ذاته"، لذا انحصار مفهوم الفساد في وجود مخالفات مالية يؤدي لإهمال الجانب الأخلاقي، وبالتالي يهمل العمل بمدونات السلوك المهني والأخلاقي بالرغم من إصداراتها المتعددة. ويرى العديد من أفراد العينة، أن التوعية أمر هام، لا ينبغي أن يقتصر على حضور دورات تدريبية عن مكافحة الفساد. حتى أن بعضهم أشار إلى أهمية تضمين المناهج الدراسية منذ سنوات التعليم الأولى، بما له علاقة بالنزاهة والشفافية، لتربي الأجيال القادمة على رفض الفساد. وفي هذا اتفاق مع نتائج وتوصيات العديد من الدراسات، ومنها إحدى الدراسات الدولية (UNDP, 2011, 51-25) التي توصلت إلى أن تضمين مفاهيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في المناهج الدراسية بالتعليم قبل الجامعي له آثاراً ملموسة في مكافحة الفساد في العديد من الدول. سواء كان ذلك بوجود مقرراً بعينه يدرس للطلاب، مثل التربية الأخلاقية Moral

education modules ، أو بتضمين قيم ومبادئ النزاهة بداخل بعض أو كل المناهج الدراسية. لذا أوصت منظمة الشفافية الدولية (TI, 2013c, 1-3) بحدوث تعاون بين هيئات مكافحة الفساد الوطنية مع وزارات التعليم، لتصميم مناهج تدرس بالمدارس عن مخاطر الفساد، والقيم الأخلاقية ذات العلاقة بالنزاهة. وأكدت نتائج إحدى الدراسات (Basabose, 2014) على ضرورة إشراك التلاميذ في مكافحة الفساد بالمدارس، وجربت تلك الدراسة تدريس منهاجاً خاصاً بمكافحة الفساد بمدارس رواندا الابتدائية، وأثبتت نتائج التقييم الأولي، أن التثقيف المقترح لمكافحة الفساد يمكن أن يسهم بشكل كبير في تزويد التلاميذ بالمهارات اللازمة لتحديد الممارسات الفاسدة والابتعاد عنها، مما يمكن أن يساعدهم على تنمية السلوكيات التي تقاوم الفساد في المستقبل.

أما بالنسبة لتخوف القيادات التي تكافح الفساد من أن يتم الانتقام منهم من جهة المفسدين، وخصوصاً من أصحاب السطوة أو ممن يقترب من أصحاب النفوذ، فقد حدث أثناء جمع الباحثة لبيانات الدراسة الميدانية، أن مدير إحدى المديرية أثناء مقابله، أطلع الباحثة على نشاطه في مكافحة الفساد، وقيامه بنقل عدداً كبيراً من مديري الإدارات ورؤساء الأقسام ببعض الإدارات ممن يدور حولهم شبهات فساد، بل أن بعضهم تم إثبات فساده بالفعل، وحولوا للشئون القانونية بالمديرية للتحقيق، وقد أبدى مدير المديرية تخوفه من أن يقتص منه، من قبل هؤلاء المفسدين. وقد حدث بالفعل بعد شهرين من إجراء الباحثة لتلك المقابلة، تشهير بمدير المديرية على صفحات الفيسبوك، انتقاماً منه لما قام به من تطهير للفساد بالمؤسسات التعليمية التي تقع تحت مسؤوليته، وقام من جهته بتحرير محضراً ضد من أساء لسمعته دون وجه حق. وتسلط الباحثة الضوء على تلك الواقعة تدليلاً على ما حدث من تخوف مستقبلي ممن يكافح الفساد، مما يستلزم إيجاد صياغة قانونية تحمي المبلغين عن الفساد، ومن يرصده، ويكافحه، وخاصة من القيادات بالتعليم قبل الجامعي، بل وجميع القطاعات الأخرى. ويؤكد على أهمية النتيجة السابقة ما استنتجته إحدى الدراسات (Akinkugbe, 2018, 13) من أن أحد الآليات الفعالة في مكافحة الفساد تتمثل في نشر ثقافة الإبلاغ عن المخالفات وكل ما يمكن وسمه بأنه فساد؛



إلا أن تلك الدراسة أشارت فى نتائجها أيضا أن ذلك لا بد وأن يصاحبه إيجاد نظاما صارما لحماية المبلغين، لضمان نجاح تلك الآلية فى مكافحة الفساد فى أى قطاع من القطاعات، ومنها التعليم قبل الجامعى.

**خامسا: التحليل الثقافى لمأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى مصر**  
توجد العديد من العوامل الثقافية المؤثرة على مأسسة مكافحة الفساد فى التعليم قبل الجامعى بمصر، ومن أبرزها العوامل السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وفيما يلى تفصيل لذلك.

#### ١-العوامل السياسية

يتمثل نظام الحكم بمصر فى النظام الجمهورى، الديمقراطى، الرئاسى. ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، ويقوم مجلس النواب بتولى سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويقوم رئيس الجمهورية بتكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة (رئاسة الجمهورية، ٢٠١٤، ١٣٩)؛ وانعكس ذلك على تبعية مؤسسات مكافحة الفساد بالدولة، فتقع هيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزى للمحاسبات تحت تبعية رئاسة الجمهورية مباشرة، ويرأس اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد رئيس مجلس الوزراء، ويعهد كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، إلى الجهاز المركزى للمحاسبات مباشرة الرقابة المالية.

وتاريخيا، تحولت الحياه الحزبية بمصر من الثراء السياسى قبل عام ١٩٥٢، إلى هيمنة الحزب الواحد حتى نهاية ٢٠١٠، والمتمثل فى الحزب الوطنى، وقد يكون ذلك ما أسهم فى تواجد بعض السياسيين الفاسدين، وبعض ممن يتقربون من الصفوة السياسية من رجال الأعمال الفاسدين، حيث لجأ الفاسدون للحماية من خلال تلك الصفوة أو من يتقرب منها، مما كان له أثرا لانتشار الفساد. ثم بعد ذلك انتقلنا إلى مرحلة تعددية الأحزاب بعد ثورة ٢٠١١، واعتبرها البعض تنظيمات غير فعالة على أرض الواقع، وينقصها النضج السياسى، ولا يظهر بها إتفاف جماهيرى واضح. وقد شهدت الحياة السياسية فى مصر

العديد من التغيرات فى السنوات العشر الأخيرة، وتحديدًا منذ ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، مرورًا بثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣، وحتى الوقت الحالى. وقد كان من أبرز أسباب قيام تلك الثورات، وخاصة ثورة يناير، انتشار الفساد بجميع القطاعات، وسيطرة رجال الأعمال والصفوة من السياسيين على مفاصل الدولة. ويدل على ذلك نتائج إحدى الدراسات (Sapsford, wt al., 2017, 2) الرائدة التى ربطت بين ظاهرة الربيع العربى ومستويات الفساد فى ستة دول، من بينها مصر، وأكدت نتائجها على أن الفساد يعد أحد أبرز العوامل التى أدت للثورات العربية.

ومن أبرز التقارير الدولية التى تناولت مصر بالدراسة من الجانب السياسى، ذلك التقرير الذى أعد من قبل وزارة الخارجية الأمريكية قبل الثورة ( U S. Department of State, 2010)، والذى أشار إلى أن الحكومة المصرية لم تنفذ بشكل ثابت وفعال قوانين مكافحة الفساد، وأن الهيئات ذات العلاقة بمكافحة الفساد ليست فعالة، كما أشار التقرير إلى أن جهود مصر فى مكافحة الفساد، تقتصر فى معظمها على قيام وسائل الإعلام بنشر مايتعلق بمكافحة الفساد الصغير، دون إلقاء الضوء على مايقوم به كبار رجال الأعمال والصفوة من رجال المجتمع والسياسيين وغيرهم. وقد أكدت إحدى الدراسات الأجنبية (Puddephatt, 2012, 6) على أنه بالرغم من إنشاء عددا من المبادرات لمكافحة الفساد، مثل إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٨، ولجنة الشفافية والنزاهة عام ٢٠٠٧ فى عهد الرئيس السابق مبارك، للحد من الفساد فى القطاع العام؛ إلا أن التصور السائد كان أن الرئيس سيطر على المؤسسات التى تسعى لمكافحة الفساد لتخدم مصالح أسرته. وهذا ما يفسر لماذا لم تكن فضائح الفساد التى تتطوي على بيع الشركات الحكومية بأسعار منخفضة القيمة للشركات التابعة لمبارك ذات نتائج معلنة. كما اقتصررت الإجراءات ضد المسؤولين الفاسدين -المقربين للسلطة- على التصالح معهم. كما أشارت نتائج تلك الدراسة إلى أنه كانت مساءلة الحكومة من قبل مجلس الشعب تتسم بالضعف، على الرغم من وجود لوائح وقوانين تحكم تضارب المصالح والإفصاح عن الأصول لأعضاء الحكومة ورئيس الدولة، إلا أنها كانت غير فعالة لحد

كبير فى تلك الفترة. ويؤكد نتائج تلك الدراسة ، مانشرته هيئة الشفافية الدولية ( Global Integrity, 2010)، عن وجود سياسيين رفيعي المستوى بمصر، من المتورطين في علاقات تجارية مع الدولة، وما قاموا به من احتيالات متعلقة بتقارير الذمة المالية لهؤلاء السياسيين. ويتضح مما سبق أن هناك ارتباطاً مباشراً بين تفشى الفساد بالمجتمع، وسطوة بعض السياسيين وأصحاب الثروات.

كما لوحظ انتشار الفساد فى المحليات قبل ثورتى ٢٠١١ و٢٠١٣، والذي ألقى بآثاره السلبية على التعليم قبل الجامعى، فأشارت إحدى الدراسات (مركز المشروعات الدولية الخاصة، ٢٠٠٩، ٩) إلى أن من أهم مشكلات الإدارة المحلية التى ساهمت فى انتشار الفساد بمصر، تمثلت فى قلة الرقابة الشعبية على مؤسسات التعليم، وضعف المساءلة للأجهزة التنفيذية. وقد يلقي ذلك بآثاره السلبية على التعليم قبل الجامعى؛ نظراً لتدخل المحليات -والتي قد تتسم هى ذاتها بالفساد- فى عمل المؤسسات التعليمية. وأكد بعض أفراد العينة أنه كثيراً مايتدخل رجال المحليات فى مايسمى "بالواسطة"، لكسر اللوائح المنظمة لسن دخول الأطفال بمؤسسات رياض الأطفال، أو لقبول بعض التلاميذ ممن لايتطبق عليهم الشروط، ليحتلوا أماكن ببعض المدارس التى لا تنتمى للتوزيع الجغرافى لأسر التلاميذ.

وقد يكون لانتشار الفساد السياسى فى فترة ما من تاريخ مصر، أثراً فى وجود محاولات جادة لمكافحته فى الوقت الحالى. حيث شهدت الفترة الأخيرة خطوات حكومية ملحوظة للحد من الفساد، فى ظل وجود مؤسسات متعددة من جهات رقابة خارجية، كهيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات، والنيابة الإدارية وغير ذلك. ووجود جهات رقابة داخلية بقطاع التعليم قبل الجامعى، كلجان مكافحة الفساد وإدارات الشئون القانونية، والتوجيه المالى الإدارى وغيرها؛ إلا أن نتائج الدراسة الميدانية أكدت على ضعف مأسسة مكافحة الفساد فى ذلك القطاع، وقد يكون ذلك راجعاً إلى أن هناك ضعفاً فى التعاون بين مؤسسات مكافحته، وتداخلاً فى عملها بشكل يعيق من جهودها لمكافحة الفساد، كما بينت النتائج أن نجاح تلك المؤسسات ينحصر عادة فى رصد الفساد،

ولا يتضح عملها الوقائى فى منعه من البدايه، وإلا لما انتشر الفساد فى ذلك القطاع؛ كما أشارت نتائج الدراسة الميدانية.

وبالرغم من وجود أطرا قانونية للحد من الفساد بمصر فى مختلف القطاعات، ومنها التعليم قبل الجامعى؛ إلا أنه قد سادت حالة من ضعف التناسق بين تلك الأطر والممارسات الفعلية لمكافحة الفساد، وخاصة قبل ثورة ٢٠١١، وكان ذلك أحد الأسباب القوية لحدوثها، وقد يكون ذلك من أبرز مبررات إنشاء الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد. ولعل من أبرز نتائج ثورة يونيه 2013 وضع دستورا جديدا (رئاسة الجمهورية، ٢٠١٤، ٣٧)، ألزمت فيه الدولة نفسها بمكافحة الفساد. وبالرغم من وجود تلك التشريعات؛ إلا أن نتائج الدراسة الميدانية أكدت على استمرار الفساد بالتعليم قبل الجامعى، مثل السرقات، والرشوة، والإهمال واللامبالاة من بعض العاملين، والفساد فى قطاع الامتحانات، والدروس الخصوصية، وغير ذلك. وأشار بعض أفراد عينة الدراسة أن ذلك قد يرجع لضعف بعض عقوبات جرائم الفساد، والتحايل القانونى الذى يلجأ إليه المفسدين للهروب من تلك العقوبات، واقتصار الاهتمام بمكافحة الفساد المالى دون غيره، وطول دورة اتخاذ وتنفيذ قرارات رصد الفساد؛ مما يستدعى مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى.

## ٢-العوامل الاقتصادية

يؤثر التعليم بشكل مباشر على جوانب النمو الاقتصادى لأى مجتمع، كما أن انتشار الفساد فى التعليم قد يؤثر سلبا على النمو الاقتصادى، حيث يزيد من معدلات التضخم، كما أن تدنى معدلات الاقتصاد قد يزيد من انتشار الفساد؛ وبالتالي يتأثر التعليم وخدماته سلبا، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، قد تتأثر إنتاجية الفرد بجودة تعليمه، وقد تتزايد معدلات البطالة والفقر تأثرا بضعف الاقتصاد، وبالتالي قد يؤثر ذلك على ضعف كم وجودة التعليم. ويمكن التدايل على ماسبق من خلال بعض الأرقام الإحصائية التى تخص الجانب الاقتصادى بمصر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، ٢٠١٨، ٢٧)، فى عام ٢٠١٧ صنفت مصر من البلاد ذات التنمية البشرية المتوسطة، وقل نصيب الفرد من

## د. نهى العاصى

الدخل القومى عن ١٠.٤، أما ترتيبها بالنسبة لنصيب الفرد من الدخل القومى فكان ١٥ من مجمل ١٨٩ دولة. وبالنسبة لمتوسط سنوات الدراسة فكان ٧.٢ عام ٢٠١٧، وفيه وصل معدل التنمية البشرية إلى 0.696. وقد يكون ذلك مؤثرا بالتبعية على ارتفاع نسب البطالة بمصر، حيث ارتفعت معدلاتها خلال عام 2013 لتصل إلى ١٣.٢ % من قوة العمل (الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ٢٠١٩)، وواصلت الارتفاع حتى ٢٠١٧ لتصل البطالة بين الشباب ٣٤.٤% (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، ٢٠١٨، ٦١-٧٣). وقد يكون لذلك علاقة مباشرة بالتعليم قبل الجامعى، ومعدلات الرضا عن جودته؛ فقل الرضا عن نوعية التعليم بالفترة ٢٠١٢-٢٠١٧، ووصل إلى ٣٤%، أما الرضا عن مستوى المعيشة فى ذات الفترة فكان ٦٢%. وأشارت الخطة الوطنية الأولى لمكافحة الفساد (هيئة الرقابة الإدارية، ٢٠١٤)، إلى أن مقاييس درجة الفقر والعدالة فى توزيع الدخل كشفت عن وجود انخفاضاً فى مستوى دخول الأفراد بمصر، ومن أهمها معامل جينى "Gini Coefficient"، حيث بلغ معامل جينى عام ٢٠١١ نسبة ٣٢.١%، وتبين وجود ضعفاً فى المساواة بين المواطنين بنسبة 36% عام ٢٠٠٩، ثم شهد ذلك مزيداً من التراجع عام ٢٠١٢، ليصل إلى ٢٨%، بفعل تراجع معدلات النمو الاقتصادى إلى ٢.٢% وارتفاع حجم البطالة أيضاً.

وكل ماسبق من إحصاءات يشير بشكل مباشر لأهمية مكافحة الفساد؛ مما قد يزيد من النمو الاقتصادى ويحسن من مستويات التعليم. وهناك مؤشرات تدل على حدوث تحسنات اقتصادية فى الفترة الأخيرة، حيث أشارت إحصاءات البنك الدولى (البنك الدولى، ٢٠١٩) إلى حدوث ارتفاعاً فى إجمالى الناتج المحلى الحقيقى ٥.٦% خلال السنة المالية ٢٠١٩، مقارنة بعام ٢٠١٨ والذى كان ٥.٣%، ومن المتوقع أن يصل النمو الاقتصادى إلى ٦% بحلول السنة المالية ٢٠٢١. وقد أعلن البنك المركزى المصرى عن تخفيض أسعار الفائدة، مما يستتبع تحسين التدفق النقدى للقطاع الخاص، كما حدث انخفاض فى التضخم الكلى إلى ٧.٥% فى أغسطس ٢٠١٩، مما قد يخفف من آثار التضخم الاقتصادى.

وقد أدى تفاقم الأزمات الاقتصادية لمعظم أفراد المجتمع المصري، وسيادة الشعور بأن ثروات مصر تخص فئة الصفوة من بعض رجال الأعمال الفاسدين، وتجاهل مواجهة الدولة لمشكلات البطالة والغلاء والتضخم الاقتصادي في الماضي، أدى كل ذلك إلى مزيد من السخط والإحباط، وبالتالي حدوث ثورة (٢٠١١)؛ رفضا لاستمرار الفساد. وقد أشارت إحدى الدراسات (Puddephatt, 2012, 14) التي تناولت ظاهرة الفساد في مصر من منظور اقتصادي، واعتمدت في نتائجها على إجراء مقابلات مع عدد من رجال الأعمال، أشارت إلى أنه قبل ثورة يناير ٢٠١١، كان الفساد في مصر واسع الانتشار، وأبرز مظاهره تمثلت في استخدام "الوساطة" 'Mediation، والرشوة لتسهيل ممارسة الأعمال التجارية. وكان من أبرز مظاهره مايتعلق ببيع الأراضي المملوكة للدولة لكبار المستثمرين بقيمة أقل كثيراً من قيمتها الحقيقية، والحصول على التراخيص وتسجيل الأراضي وبيعها بشكل غير قانوني. واستنتجت تلك الدراسة أن أبرز أسباب انتشار الفساد الصغير بمصر يرجع إلى البيروقراطية Bureaucracy؛ حيث زاد ذلك من الرشاوى، لإحداث ما يطلق عليه "التيسيرات" أو "التسهيلات" Facilitations نظراً لأن الإجراءات العادية تستهلك وقتاً أكثر من المتوقع نتيجة اتباع إجراءات معقدة. كما أشار أحد التقارير (CIPE, 2009) الخاصة ببيئة الأعمال بمصر، من خلال استطلاع رأى عينة بلغت ٧٩٧ من رجال الأعمال ممن يمتلكون شركات صغيرة. وبينت النتائج أن ٤٢٪ منهم أكدوا على دفع رشاوى لتيسير أعمالهم من منطلق أن ذلك أمر معتاد عليه بمصر، وذكر ٢٧% منهم أنهم سددوا مدفوعات غير قانونية حتى يقوم الموظف بالتعاضى عن المعاملات الورقية المفقودة أو غير الصحيحة. ويتوافق ذلك مع بعض نتائج الدراسة الحالية، والتي بينت فيها عينة الدراسة أن طول دورة اتخاذ وتنفيذ القرارات بالجهات المتعددة التي ترصد الفساد في مؤسسات قطاع التعليم قبل الجامعي، تعد من العوامل التي قد تؤدي لتضيق الأدلة على وجود الفساد، وبالتالي يضعف تطبيق المحاسبية، فيسهل انتشار الفساد الصغير بمؤسسات التعليم قبل الجامعي.

## د. نهى العاصى

ومما يبين العلاقة بين انتشار الفساد بمصر والعوامل المؤثرة فى الوضع الاقتصادى، النتائج التى توصلت إليها إحدى الدراسات (مركز المشروعات الدولية الخاصة، ٢٠٠٩ب، ٢٣)، وفيها تم إجراء مسح لعينة من ١٨٠٠ فردا ٤٨ ألف أسرة، مثلت فئات المجتمع المصرى، لدراسة دخل وإنفاق الأسر المصرية، وقياس مدركاتهم حول الفساد، وتحديد أكثر التعاملات التى تسمح بالرشوة؛ بغرض توجيه الجهود نحو مراقبة تلك التعاملات، كأحد الآليات لمكافحة الفساد. وبينت النتائج أن التحديات الاقتصادية كانت الأهم من وجهة نظرهم، وأن البطالة وارتفاع الأسعار والفقر الأولوية القصوى لأكثر من ٧٣ % منهم. وأظهرت أن ٩٠ % من العينة اعتقدوا أن السبب الرئيسى فى طلب الرشوة يرجع لتدني المرتبات والأجور. ويتوافق ذلك مع نتائج الدراسة الحالية، التى أكدت فيها عينة الدراسة أن من أبرز أسباب نفشى الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى ضعف الرواتب الخاصة بالعاملين فى هذا القطاع، مما يعتبر من أهم العوامل الضاغطة على الموظف ليمسح بحدوث الفساد ويغض النظر عنه، أو أن يقوم هو نفسه بالمخالفات.

وأشار أحد التقارير (البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ٢٠١٩، ١١) إلى أن هناك بعض الإصلاحات التى تمت بمختلف القطاعات، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، للحد من انتشار الفساد وتحقيق مستوى أعلى من الشفافية والنزاهة، منها ميكنة الخدمات المقدمة إلى مؤسسات الأعمال والمواطنين، مما قد يحد من من مظاهر الفساد. وقد أشارت نتائج الدراسة الحالية أن استحداث آلية "الدفع الإلكتروني" فى مؤسسات التعليم قبل الجامعى، تمشيا مع باقى مؤسسات الدولة، قلل كثيرا من حدوث الفساد المالى؛ وبهذا ساعدت ميكنة الخدمات المقدمة فى الحد من بعض مظاهر الفساد بمؤسسات التعليم قبل الجامعى.

### ٣-العوامل الاجتماعية

فى ظل تأثير الظروف السياسية والاقتصادية، وخاصة ماتم من تغيير مجتمعى مصاحب لثورتى ٢٠١١ و ٢٠١٣، يمكن القول بأنه قد حدثت تحولات بالبناء الاجتماعى للمجتمع المصرى، ومن ذلك أنه لوحظ وجود اتجاهها مجتمعا لرفض الفساد، واستمرار تسيد الصفوة السياسية ورجال الأعمال المفسدين، لما يترتب عليه من تأثيرات سلبية على

المجتمع عامة وعلى التعليم قبل الجامعي خاصة، وهو القطاع الذي يمس حياة معظم المصريين.

وترى الدراسة الحالية أنه استتبع محاولات الإصلاح الاقتصادي، حدوث تغيرات بنائية في طبقات المجتمع المصري، فواقع الحال يشير إلى حدوث تآكل تدريجي للطبقة المتوسطة. وأدى حدوث التغيرات البنائية بالمجتمع إلى اتجاه الطبقات القادرة ماديا للتعليم الخاص والأجنبي، بينما اتجهت الطبقات الفقيرة إلى التعليم الرسمي، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص التعليمية (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٤، ٩). وقد يكون نتج عن اتباع سياسات اقتصادية تدعو للتقشف، وجود فوارق بين الطبقات. فقد ارتفعت معدلات الفقر خلال عامي 2016 و2017 حتى وصلت إلى ٤٠٪ (البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ٢٠١٩، ٦). وقد يرجع ذلك لعدة سلبيات ناتجة عن محاولات الإصلاح الاقتصادي، منها زيادة معدلات التضخم، وإلغاء الدعم. وعلى الرغم من حدوث بعض التحسن الاقتصادي، كما سبقت الإشارة، ما زالت الأوضاع الاقتصادية صعبة، فبين عامي 2016 و ٢٠١٨، أشارت بعض التقديرات الرسمية إلى أن من يعيشون تحت خط الفقر الوطني خلال عام ٢٠١٨، ارتفع إلى ٣٢.٥٪، مقابل ٢٧.٨٪ عام ٢٠١٥ (البنك الدولي في مصر، ٢٠١٩). وفي سياق ما يوجد من تضخم وضعف توافر فرص العمل، هناك تحديات تتعلق بتعزيز الاحتواء الاجتماعي (البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ٢٠١٩، ١٧)، والحد من الفساد والمخاطر المصاحبة له. ويتطلب ذلك إحداث مراجعات فيما يتعلق بممارسات الحوكمة، والتركيز على تحسين الإطار المؤسسي.

وقد أشارت إحدى الدراسات (Puddephatt, 2012, 17) أنه قبل ثورة ٢٠١١ ظهر أثر العلاقات الاجتماعية في انتشار الفساد بالمجتمع، ومنها التعليم، من خلال ظاهرة تعيين الأقرباء في وظائف ليست من حقهم، وأطلقت الدراسة على تلك الظاهرة التعيين بناء على علاقات القرابة Relative-Based Hiring، أو التعيين على أساس العلاقات الأسرية Family-Based Hiring دون الكفاءة. لذا بعد ٢٠١٣ تمت محاولات عديدة، لإيجاد نظام إلكتروني معلن لتعاقد المعلمين. ونتيجة محاولة سيطرة جماعة بعينها على



## د. نهى العاصى

أركان الدولة، تم الحراك المجتمعي، متمثلاً في ثورة ٣٠ يونيه ٢٠١٣، رفضاً لما تم في المجتمع من تمييز لمن ينتمي لجماعة بعينها، وإن لم تكن الفترة كافية لرصد ما يتعلق بتفشي الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي في العام الذي تم حكم مصر من جماعة مسيطرة على مفاصل الدولة، لاستصدار قوانين تخدم مصالحها الشخصية دون باقى أطياف المجتمع، مما يعد فساداً واضحاً. وبالتالي رفضت الطبقة المتعلمة المتوسطة والطبقة الفقيرة استمرار الأوضاع المجتمعية على ذلك الحال، فكلاهما يسعى لتعليم أبناءه بمدارس إما رسمية أو خاصة أو حتى حكوميه، والتي قد يؤثر الفساد فيها على مستوى جودة وكم التعليم.

ومن أبرز التحديات ذات الصبغة الاجتماعية أمام قطاع التعليم قبل الجامعي المصري، الزيادة السكانية الكبيرة؛ بالرغم من أن زيادة الأعداد ينبغي استثمارها إيجابياً كمصدر للقوى البشرية، لكن ذلك يتطلب زيادة الاستيعاب في التعليم دون تقليل مستوى جودته. ومع حقيقة أن عدد السكان بمصر قد تعدى ١٠٠ مليون نسمة، وأن إجمالي طلاب مدارس التعليم قبل الجامعي قد زاد عن ٢٢ مليون طالباً، موزعين على ٥٥,٢١٤ مدرسة (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٩ ج، ١)، استتبع ذلك حدوث مشكلات في التعليم، منها زيادة كثافة الفصول، وبالتالي زيادة عدد التلاميذ لكل معلم، وقلة عدد المعلمين في بعض التخصصات مقابل زيادتهم في تخصصات أخرى، ووجود مدارس تقدم التعليم على فترتين متتاليتين أثناء اليوم الدراسي (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٤، ٨). وجميعها مشكلات أكدت عليها عينة الدراسة الحالية، من مجمل النتائج الخاصة بأسباب انتشار مظاهر الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي.

ونتيجة زيادة معدلات الفقر، من ضمن عوامل أخرى، حدثت بعض الاختلالات بالمنظومة القيمية للمجتمع المصري، حتى أن البعض يبرر قبول الرشاوى، نتيجة ضيق الحال، باعتبارها مساعدة من المواطن للموظف. وفي علم الاجتماع، نجد أن إحدى النظريات المفسرة للجريمة (غنو، ٢٠١٧، ٣٦) كنظرية الوصمة الاجتماعية، ترى أن الجريمة وصمة اجتماعية تتم نتيجة اختلاف حكم بعض الأفراد على سلوكيات معينة،

## مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

حينما يبيح الأفراد لأنفسهم إبداء سلوكيات يجرمها المجتمع. وقد ينطبق ذلك على بعض مظاهر الفساد بمصر، كالرشاوى والتي يعتبرها البعض هدايا أو مساعدات. وأكدت نتائج الدراسة الحالية على أن أفراد العينة أرجعوا بعض أسباب انتشار الفساد بالتعليم قبل الجامعى لبعض العوامل الاجتماعية، منها سيطرة ثقافة الوساطة والمحسوبية، وصعوبة رصد ما يحدث من فساد أخلاقى فى مقابل سهولة رصد الفساد المالى. كما بينت الدراسة الميدانية أن ضعف وعى بعض العاملين بمؤسسات التعليم قبل الجامعى بمخاطر الفساد وآثاره السلبية يعتبر من أكثر التحديات التى تواجه مأسسة مكافحته فى ذلك القطاع، حتى أن بعض العاملين فى الإدارات المسؤولة عن رصد الفساد، كإدارت التوجيه المالى والإدارى، من عينة الدراسة، يبررون ويجيزون قيام الموظفين بالرشوة نتيجة ضعف روايتهم.

**المحور الرابع: مقارنة تفسيرية بين أوجه التشابه والاختلاف بين خبرتى بتسوانا ومصر**

### فى مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى

يحل المحور الحالى أوجه التشابه والاختلاف بين خبرتى بتسوانا ومصر فى مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، مع تفسير لذلك فى ضوء بعض المصطلحات الاجتماعية ذات الصلة بظاهرة الفساد، وفى ذلك إجابة عن السؤال الفرعى الرابع من أسئلة الدراسة. ويمكن تلخيص أوجه المقارنة فى جدول (٤) التالى.

جدول (٤) المقارنة بين بتسوانا ومصر فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى

المقارنة	بتسوانا	مصر
أولاً: مدى انتشار الفساد	انتشر الفساد فى التسعينيات من القرن العشرين، ثم انحسر بعد ذلك حتى أصبحت بتسوانا من أقل دول العالم فساداً.	الفساد منتشر، بالرغم من جهود مكافحته، لكن مصر مازالت من الدول مرتفعة الفساد.
ثانياً: مظاهر الفساد	الرشوة، السرقات، التزوير، المعلمين الأشباح، الإهمال، قلة الانضباط... إلخ	الرشوة، السرقات، التزوير، المعلمين الأشباح، الإهمال، قلة الانضباط... إلخ

د. نهى العاصى

مصر	بتسوانا	المقارنة
هيئة الرقابة الإدارية، الجهاز المركزي للمحاسبات، اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، لجنة الشفافية والنزاهة، النيابة الإدارية، الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة	بالنسبة لأبرز مؤسسات مكافحة الفساد مديرية مكافحة الفساد والجريمة المنظمة DCEC	ثالثاً: مأسسة مكافحة
-لجان مكافحة الفساد -إدارات الشؤون القانونية -إدارات التوجيه المالى والإدارى -إدارات المتابعة وتقييم الأداء (كجهات رقابة داخلية)	بالنسبة لمؤسسات مكافحة الفساد بالتعليم -لجان مكافحة الفساد ACCs -وحدات مكافحة الفساد ACUs -نوادى مكافحة الفساد AC-Clubs (كجهات خارجية تتبع DCEC بداخل مؤسسات التعليم)	فساد بقطاع التعليم قبل الجامعى
-الإطار التشريعى -الاهتمام الرسمى بمكافحة الفساد -تعدد جهات مكافحة الفساد بالتعليم	بالنسبة للعوامل المؤثرة على مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى -الإطار التشريعى -الإرادة السياسية -تكامل عمل المديرية مع وزارة التعليم	
العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وأكثرهم تأثيراً فى ضعف مأسسة مكافحة الفساد، العوامل الاقتصادية.	العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وأكثرهم تأثيراً فى نجاح مأسسة مكافحة الفساد، العوامل السياسية.	رابعاً: العوامل الثقافية

مما سبق عرضه بجدول المقارنة السابق (٤)، يتضح وجود ستة محاور فرعية تبين من خلالها أوجه التشابه والاختلاف بين خبرتى الدولتين، يمكن تفصيل ذلك كما يلى .

**أولاً: أوجه التشابه والاختلاف في مدى انتشار الفساد في كل من بتسوانا ومصر**

إن المقارنة بين انتشار الفساد في بتسوانا ومصر تعتمد على الإحصاءات المنشورة بتقارير منظمة الشفافية الدولية. وذلك توظيفاً لأحد مبادئ "اميل دوركايم" بالنظرية البنائية الوظيفية، فيما يتعلق برؤيته لعلم الاجتماع واعتماده على الدلائل الإمبريقية (جونز، ٢٠١٠، ٧٤)، فالسلوكيات والمعتقدات يمكن تحديدهما من خلال القوى البنائية الخارجية عن طريق تحديد الدليل المادي لحدوث الفعل، أو للفكرة المنتشرة بين أفراد المجتمع. وهذا المفهوم هو أساس القياس بمؤشر مدركات الفساد، بترتيب الدول بناء على انتشار الفساد فيها حسب مدركات التنفيذيين والخبراء في قطاع الأعمال (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٧، ١-٤). وبالتالي يمكن رؤية المؤشر على أنه أداة معبرة عن وعي أفراد المجتمع (Russell, 2013, 294) مما قد يدل على وجود شعور جمعي حول ظاهرة معينة Collective Values، تهدد تماسك المجتمع؛ كالفساد بالسياق الحالي. ويمكن المقارنة من خلال جدول (٥) التالي.

جدول (٥) مقارنة بين بتسوانا ومصر في مستويات الفساد طبقاً لمنظمة الشفافية الدولية(\*)

السنة	مؤشر مدركات الفساد		ترتيب الشفافية		مجمّل الدول
	بتسوانا	مصر	بتسوانا	مصر	
٢٠١٢	٦٥	٣٢	٣٠	١١٨	١٧٤
٢٠١٣	٦٤	٣٢	٣٠	١١٤	١٧٤
٢٠١٤	٦٣	٣٧	٣١	٩٤	١٧٤
٢٠١٥	٦٣	٣٦	٢٩	٨٨	١٦٧
٢٠١٦	٦٠	٣٤	٣٥	١٠٨	١٧٦
٢٠١٧	٦١	٣٢	٣٤	١١٧	١٨٠
٢٠١٨	٦١	٣٥	٣٤	١٠٥	١٨٠
٢٠١٩	٦١	٣٥	٣٤	١٠٦	١٨٠

(\*) Source: TI, (2020)

وينظره تحليلية مقارنة للإحصاءات السابقة، بجدول (٥)، يلاحظ تذبذب مؤشر مدركات الفساد لكلا الدولتين صعوداً وهبوطاً، إلا أنه فى المجل يوضح تفوق بتسوانا فى مكافحتها للفساد؛ فى مقابل زيادة انتشار الفساد بمصر. فلم تقل بتسوانا عن ٦٠ درجة فى مؤشر مدركات الفساد، حيث يدل اقتراب الدرجة من ١٠٠ على قلة وجود الفساد، وذلك يضعها من الدول ذات الفساد المنخفض. أما فى مصر فلم تزد درجة مدركات الفساد فيها عن ٣٧، وبما أن الدول التى تحصل على أقل من ٥٠ درجة، تصنف على أن معدلات انتشار الفساد بها مرتفعة؛ فمصر تقع من ضمن تلك الفئة. أما بالنسبة لترتيب كل من بتسوانا ومصر فى انتشار الفساد بالنسبة لمجل الدول التى تطبق مقاييس منظمة الشفافية الدولية، فقد تبين تذييل مصر ترتيب الدول، دلالة على زيادة انتشار الفساد بها؛ فكما اقترب الترتيب من المركز الأول، دل ذلك على قلة انتشار الفساد. أما بتسوانا فكانت ذو ترتيب متقدم دائماً، ويبتعد كثيراً عن الترتيب الذى تحتله مصر، طبقاً للإحصاءات السابقة، فبتسوانا عالمياً من الدول الأكثر شفافية، والأقل فساداً؛ أما مصر فتعد من الدول الأقل شفافية، والأعلى فساداً. وبالتالي فإن مصر تحتاج لتطبيق سياسات مختلفة لمأسسة مكافحة الفساد بها، وتحتاج لدراسة خبرات دولاً متقدمة فى ذلك، كبتسوانا. كما يمكن المقارنة إحصائياً بين كل من مصر وبتسوانا، فيما يتعلق بمعدلات النمو الاقتصادى والإحصاءات المرتبطة بذلك، والذى يمكن أن يفسر التباين الكبير فى مؤشر مدركات الفساد السابق الإشارة إليها. ويمكن الاستعانة فى ذلك بتحليل إحصاءات تقرير التنمية البشرية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، ٢٠١٨، ٢٣-٢٧)، وفيه احتلت بتسوانا ترتيب الصدارة من حيث التقدم فى ترتيب دليل التنمية البشرية بين عامي 2012 و2017، حيث ارتقت 8 مراتب فى خلال تلك الأعوام. ووصل معدل التنمية البشرية عام ٢٠١٧ إلى ٠.٧١٧؛ وبهذا أضيفت بتسوانا إلى البلاد ذات التنمية البشرية المرتفعة، حيث تعدى نصيب الفرد فيها من الدخل القومى ١٥.٥، وكان ترتيبها ٢٦ بين ١٨٩ دولة. أما بالنسبة لمصر، فلم يتغير ترتيب تقدمها فى الأعوام من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٧، وفى عام ٢٠١٧ وصل معدل التنمية البشرية إلى 0.696؛ لذا صنفت مصر من البلاد ذات التنمية

البشرية المتوسطة، وقل نصيب الفرد من الدخل القومي عن ١٠.٤، وكان ترتيب مصر لنصيب الفرد من الدخل القومي ١٥ من مجمل ١٨٩ دولة، أى أقل من بتسوانا ١١ مرتبة. ويتضح مما سبق مدى تفوق بتسوانا على مصر في معدلات التنمية البشرية. إلا أنه ينبغي الأخذ في الاعتبار أن مصر لديها كتلة سكانية ضخمة، وتعرضت في السنوات الأخيرة لثورتين مجيدتين، ثورة يناير ٢٠١١ ويونيه ٢٠١٣؛ وبالرغم من نبل أهداف الثورات؛ إلا أنها أثرت سلبا على معدلات التنمية البشرية بشكل مباشر، ويكاد يكون الثبات في تلك المعدلات في السنوات من ٢٠١٢-٢٠١٧ نجاحاً في حد ذاته، كونه لم يصبح انحدارا بمعدلات التنمية البشرية.

ثانياً: أوجه التشابه في مظاهر الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي في كل من بتسوانا ومصر

بتحليل خبرتي بتسوانا ومصر في مكافحتهما للفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي، يمكن استنتاج أنه لم تختلف مظاهر الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي بين الدولتين؛ فالرشاوى، والسرققات، والتزوير، كانت أبرز أشكال الفساد في مؤسسات التعليم بهما؛ وقد يكون ذلك راجعا لطبيعة عمل المؤسسات التعليمية، والتي لا تختلف عادة من دولة لأخرى. إلا أن مظاهر الفساد كانت واضحة أكثر، وأمثلتها متعددة في الواقع المصري عنها في بتسوانا؛ وقد يكون ذلك راجعا للقيام بالدراسة الميدانية بمصر، مع توافر الأدبيات المنشورة عن مظاهر الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي المصري أكثر مما هو متوافر ببتسوانا، مما استطاعت الباحثة التوصل إليه.

ثالثاً: أوجه التشابه والاختلاف في مأسسة مكافحة الفساد في كل من بتسوانا ومصر

يعزى نجاح بوتسوانا في مأسستها لمكافحة الفساد لإنشاء مديرية مكافحة الفساد، وبالرغم من وجود بعض الجهات الأخرى التي ساعدت في ذلك، إلا أن أهمها وأبرزها، تلك المديرية. وتبين من تحليل خبرة بتسوانا أن المديرية تعمل بشكل تكاملي لتحقيق ثلاثة أدوار رئيسة، تتمثل في منع الفساد، والدور التربوي التعليمي للمواطنين وطلاب المدارس والموظفين، ودورها في رصد الفساد والتحقيق بالجرائم ذات العلاقة به. وتقوم المديرية

## د. نهى العاصى

بتلك الأدوار كجهة رقابية خارجية ينتقل بعض من أفرادها للعمل الرقابى بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بمختلف القطاعات ومنها التعليمى، على سبيل الانتداب والإعارة لاتخاذ آليات معينة بداخل كل وحدة إدارية بمختلف المؤسسات، ومنها المؤسسات التعليمية.

ونجد أن بتسوانا فى مأسستها لمكافحة الفساد لم تعتمد استراتيجية مكتوبة خاصة بذلك؛ عكس ما هو كائن بمصر، والتي تحرص على إصدار استراتيجيات وخطط وطنية رسمية لمكافحة الفساد. وبالرغم من ذلك نجحت بتسوانا فى مكافحة الفساد مقارنة بمحاولات مصر فى إحداث ذلك عبر تاريخها. فقد أشارت نتائج أحد التقارير (UNODC, 2019) التى قيمت جهود بتسوانا فى تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أنه بالرغم من أن بوتسوانا لم تعتمد استراتيجية وطنية مكتوبة لمكافحة الفساد؛ إلا أنها تتخذ إجراءات وآليات فعالة فى الحد من الفساد فى القطاعات المختلفة، اعتمادا على ما تم إعداده من مسودة للسياسة الوطنية لمكافحة الفساد فى ٢٠١٥. بالإضافة إلى أن تواجد المديرية فى إدارات مؤسسات جميع الوزارات لتنفيذ إجراءات مفعلة لمكافحة الفساد ونشر ثقافة النزاهة بين الموظفين، أدى لنجاح جهود بتسوانا فى مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى. خاصة بوجود لجان لمنع الفساد وإجراء تقييمات للمخاطر بالمؤسسات، مما ساعد فى تنفيذ آليات عمليات المراجعة لمكافحة الفساد Corruption Audits، لإعداد تقارير تقييم الأداء، والتي تراجعها المديرية دوريا. ويمكن استنتاج أن مأسسة مكافحة الفساد ببوتسوانا تعتمد على إلزام الدولة جميع المؤسسات باتباع الآليات التى وضعتها المديرية، وتطبيق المقاييس والأدوات التى أعدتها المديرية. وتشير جُل الدراسات والتقارير الدولية إلى نجاح المديرية فى عملها ببوتسوانا بدرجة كبيرة، وخاصة دورها الوقائى فى منع حدوث الفساد.

أما فى مصر، لوحظ تعدد الأجهزة الرقابية التى تعمل على مكافحة الفساد، وأهمها هيئة الرقابة الإدارية، واللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، والجهاز المركزى للمحاسبات، والنيابة الإدارية وغير ذلك. ولكل جهة من الجهات السابقة قانونا ينظم

عملها. وترى الدراسة أنه بالرغم من الاهتمام بمكافحة الفساد بمصر وتعدد الأجهزة المكافحة له؛ إلا أن اختصاصات تلك الأجهزة متقاربة، ونكاد تكون متداخلة فى بعض الأحيان. ولعل الدليل على ذلك استمرار انتشار الفساد فى جميع المؤسسات بجميع القطاعات، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، محور اهتمام الدراسة الحالية؛ بالرغم من إنشاء بعضا من تلك الهيئات فى الستينيات من القرن السابق، أى قبل إنشاء مديرية مكافحة الفساد ببسوانا بحوالى ٣٠ سنة، إلا أن تلك المديرية البتسوانية أثبتت نجاحها سريعا وبقوة. ويمكن تفسير ذلك بأن عمل الجهات المصرية تمحور حول رصد الفساد بعد حدوثه، كما أكدت نتائج الدراسة الميدانية، أما عمل المديرية ببسوانا فكان أساسه منع الفساد من البداية، بتغيير ثقافة المواطنين، ونشر قيم ومبادئ النزاهة بين أفراد القبائل ببسوانا، والعمل على ذلك منذ الصغر بالمدارس، سواء الابتدائية أو الثانوية. وهكذا يتضح التباين بين خبرتى الدولتين، بالرغم من أن كلاهما عانى من الفساد واهتم بمكافحته، لكن التناول اختلف؛ فاختلفت النتائج، وتباينت معدلات النجاح فى مكافحته.

واتضح من تحليل خبرتى بتسوانا ومصر فى مكافحتهما للفساد، أنهما يمتلكان إطارا تشريعيًا محكما لمكافحة الفساد. إلا أن هناك اختلافًا فى مدى الاهتمام بإفراد قوانين خاصة بالفساد على وجه الخصوص، فى كلتا الدولتين. ففى بتسوانا توجد إرادة سياسية قوية لمكافحة الفساد؛ لذا وضع قانونا خاصا بمكافحة الفساد بكافة أشكاله، وهو قانون مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية (CECA) عام ١٩٩٤، والذي وضع كرد فعل لانتشار الفساد السياسى الكبير، فى ذلك الوقت. وتم تعديل للقانون بعد ذلك عام ٢٠١٣، تبعا للمتغيرات المجتمعية التى حدثت ببسوانا، والتى أظهرت نتائج فعالة فى الحد من الفساد الكبير بدرجة كبيرة؛ مما استدعى الاهتمام بالفساد الصغير، الذى يتم بين موظفى القطاعات المختلفة، فاهتمت تعديلات القانون عام ٢٠١٣ بتفاصيل مكافحة الفساد داخل مؤسسات القطاعات المختلفة، ومنها المؤسسات التعليمية والوحدات الإدارية التابعة لها. وبناء على قانون مكافحة الفساد، أنشأت المؤسسة الرئيسية المسؤولة عن مكافحة الفساد



## د. نهى العاصى

ببتسوانا. ومما يدل على الاهتمام بسرعة البت فى قضايا الفساد على وجه الخصوص، ما تم من إنشاء محكمة قضائية مخصصة لفحص قضايا الفساد بببتسوانا.

أما فى مصر فالوضع يختلف لحد ما، حيث لا يوجد قانونا مختصا بمكافحة الفساد، بل أن بعض الدراسات (أحمد، ٢٠١٦، ١٤٦) أكدت على أنه قبل ثورة ٢٠١١ لم تتضمن التشريعات أية إشارات صريحة لمكافحة الفساد. وبالرغم من وجود تعدد فى المواد الدستورية التى تهدف لمكافحة الفساد، إلا إنه لا يوجد قانونا موحدًا يجمع كل ذلك؛ على عكس الحال بببتسوانا. فى مصر تشير بعض المواد لما له علاقة بمكافحة الفساد بالدستور المصرى المعدل ٢٠١٤، وكذلك فى قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وبعض القوانين التى تنظم عمل الأجهزة والهيئات ذات العلاقة بمكافحة الفساد. وبالرغم من وجود ذلك الإطار التشريعى، إلا أنه فى معظم الأحوال، ونتيجة تداخل وتعدد الجهات التى تتعامل مع قضايا الفساد، فعادة ما يتم تأخر الحكم على قضايا الفساد، وخاصة قضايا الفساد الكبرى، مما يقلل من فعالية وجود إطارا تشريعيًا لمكافحة الفساد.

ويمكن توظيف ماله علاقة بوجود إطارا تشريعيًا ينظم مكافحة الفساد بما يفسر مبادئ النظرية البنائية الوظيفية، لتتضح المقارنة بين بتسوانا ومصر فى الإطار التشريعى لمكافحة الفساد. حيث ترى البنائية الوظيفية أن البنيات الاجتماعية، تتضح ملامحها من خلال تكوينها مجموعة من المعايير والقيم، والتى بناء عليها يختار أفراد المجتمع السلوكيات التى يقومون بها من خلال فكرة "الاتفاق الجمعى" التى يشكلها المجتمع نفسه، ويورثها لأفراده عبر عملية التنشئة الاجتماعية (جونز، ٢٠١٠، ٧٢). وبالتالي يعتمد منع الفساد بمجتمع ما على قيم ومعايير المجتمع النابعة من داخله لرفض حدوث الفساد، كما هو الحال فى بتسوانا، والتى اعتمدت فى مكافحتها للفساد على نشر ثقافة النزاهة، وللتوعية بمخاطر الفساد بين جميع فئات المجتمع. وخاصة ما قامت به مديرية مكافحة الفساد، من اجتماعات توعوية مع زعماء القبائل، وورش عمل مع المواطنين بالقرى، ودعم الأنشطة المدرسية بنوادى مكافحة الفساد بالمدارس. كل تلك الإجراءات يمكن فهمها على أنها محاولات ناجحة من جهة المديرية لخلق ما سماه "دوركايم" بمصطلح "التضامن

العضوى "Social Solidarity"، والذى يشير لتحقيق الأهداف فى الحياة الاجتماعية من خلال التآلف بين النظام الاجتماعي وأفراد المجتمع، على أن يدعم ذلك بالثقافة التى تمثل المعايير الجمعية. لذا ترى الدراسة أن النجاح فى مكافحة الفساد بتسوانا، لم يكن نتيجة وجود إطارا تشريعيًا قويا فقط، كما هو الحال بمصر حاليا؛ بل جاء ذلك النجاح نتيجة خلق مجتمعا رافضا للفساد، وهو ما ينبغى العمل عليه فى الواقع المصرى.

وتؤكد المقارنة السابقة أهمية وجود إطارا تشريعيًا بكلتا الدولتين ينظم جهود مكافحة الفساد ويجرم مظاهره. ذلك أن وجود إطارا تشريعيًا يحكم سلوكيات أفراد المجتمع أمرًا هامًا لتنظيم أى مجتمع، ويعتبر أحد أهم أدوات الضبط الاجتماعي. ويقصد بالضبط الاجتماعي "مجموعة الأساليب والإجراءات الرسمية وغير الرسمية التى يتخذها المجتمع لرقابة سلوك الأفراد من أجل الحفاظ على تماسك المجتمع واستقراره" (مذكور، ٢٠٠٤، ٣). ويمثل الإطار القانونى لمكافحة الفساد، الشكل الرسمى للضبط الاجتماعي. كما يشير الضبط الاجتماعي (زرقون، ٢٠١٤، ١٩٦) للآلية التى يضعها المجتمع لتأمين مراعاة المعايير والقيم المجتمعية، ومن يخالفها أو يخل بها، يفرض عليه الجزاءات الاجتماعية عن طريق القوانين لذا اهتمت الدولتان بوضع إطارا تشريعيًا ينظم عمل الجهات التى تكافح الفساد بهما.

وتوظيف أحد مبادئ النظرية البنائية الوظيفية على ما تقوم به مديرية مكافحة الفساد بتسوانا، يتضح أن ما يسمى "التماثل العضوى" Organismic Analogy (جونز، ٢٠١٠، ٧٦)، والذى يتشابه مع مبدأ التماثل Isomorphism فى نظرية المأسسة الجديدة (Dimaggio and Powell, 1983)، ينطبق على تلك المديرية، كمؤسسة مسئولة عن مكافحة الفساد بكافة قطاعات المجتمع. حيث يشير مصطلح التماثل العضوى إلى أنه ينبغى فهم ملامح البناء الاجتماعي من خلال مقارنته بوظائف الكائنات الحية، فىمكن تمثيل المجتمع بجسم الإنسان الذى يتكون من عده أعضاء تتوافق مع بعضها البعض ويعتمد عملها على عمل باقى الأجهزة بالجسم بشكل متسق ومتكامل؛ كذلك النسق الاجتماعي، الذى يتكون من مجموعة بناءات لها قواعد ثقافية يلتزم بمعاييرها

## د. نهى العاصى

وقيمها أفراد المجتمع. أما مبدأ التماثل بنظرية المؤسسة الجديدة، فيرى أن المؤسسة التي تبقى هي التي يثبت فعاليتها في المجتمع وتتشابه مع غيرها من المؤسسات الناجحة في تحقيق أهدافها. من هنا يمكن اعتبار أن جميع قطاعات المجتمع البتسوانى، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، متناسقة في مكافحتها للفساد بتطبيق قواعد مديرية مكافحة الفساد، والتي تضع موظفيها بجميع المؤسسات لضمان تنفيذ الآليات المنظمة للعمل لمنع حدوث الفساد، وذلك بدرجة كبيرة من الاتساق والتكامل في تنفيذ الدور الوقائى والتعليمى ودورها فى رصد الفساد بالمؤسسات المختلفة، ومنها المؤسسات التعليمية. أما فى مصر فنجد أن الانساق المختلفة، أى الأجهزة والجهات التي تسعى لمكافحة الفساد، لاتعمل باتساق وتكامل واضح، وقد يكون ذلك أحد أهم أسباب انتشار الفساد بالرغم من تعدد جهات مكافحته.

وبما أن نظرية المؤسسة تؤكد على تحليل أثر العوامل الخارجية، سواء الاجتماعية والاقتصادية الموجودة بالبيئة المحيطة بالمؤسسة، وتؤثر على حدوث التغييرات بها (Dagiliene and Nedzinskiene, 2018)، لذا يعتمد تحليل أوجه التشابه والاختلاف فى مؤسسة مكافحة الفساد فى كل من بتسوانا ومصر على نقد تحليلى لتلك العوامل الخارجية التي تؤثر فى مكافحة تلك الظاهرة. فقد تبين من خلال تحليل خبرة بتسوانا أنها تقوم بجهودا ناجحة فى مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى؛ ويرجع نجاحها فى مؤسسة مكافحة الفساد إلى تطبيق مبادئ الحوكمة فى عملها. حيث يوجد كيانات مؤسسية واضحة لمكافحة الفساد، اعتمادا على إيجاد جهات رقابة خارجية، تنتمى إلى مديرية مكافحة الفساد، وتنتشر بجميع المؤسسات التعليمية ودائمة التواجد بها. ويشير مفهوم "الحوكمة" إلى النظم والقوانين التي تضمن الشفافية والعدالة والانضباط التنظيمى بمؤسسة ما، فقد أشارت إحدى الدراسات (خنفر، ٢٠١٩، ٣٤١) إلى أن الحوكمة تشمل تنظيم العلاقات بين مختلف الأطراف عن طريق وجود القوانين والتعليمات التي تضمن وضع آليات رقابة، تؤدى لممارسات إدارية سليمة بما يضمن الحفاظ على حقوق ومصالح الأفراد. وبهذا ينظر للحوكمة كمنظومة متكاملة تتضمن مجموعة من الاستراتيجيات

الموضوعية للنهوض بالمؤسسات لتحقيق رفاهية المجتمع (الأرناؤوط، ٢٠١٩، ٥). ولتحدث الحوكمة ينبغي استيفاء عدة مجالات، منها الشفافية. ومفهوم الشفافية يشير إلى وضوح التشريعات، وتطويرها وفقاً للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية (العبادله، ٢٠١٩، ١٠٢)، وإلى نشر المعلومات وسهولة الوصول إليها وإتاحتها للجميع. من هنا تعنى الشفافية في المؤسسات التعليمية (عبدالكريم، ٢٠١٩، ٨) على وجه الخصوص، الآليات الدالة التي تتضمن الوضوح التام للتشريعات والقوانين والأنظمة والتقييم ونشر المعلومات والبيانات وتبسيط لإجراءات العمل التي يقوم بها المسؤولون بالمؤسسات التعليمية، ولها أبعاداً متعددة مثل شفافية المعلومات، وشفافية الاتصال الإداري، وشفافية إجراءات العمل، وشفافية تقييم الأداء.

وتتطبق تلك المصطلحات السابقة على حالة بتسوانا في مأسستها مكافحة الفساد؛ فقد تم بالفعل إجراء تعديلات على بعض بنود قانون مكافحة الفساد في ٢٠١٣، وتم استحداث وحدات مكافحة الفساد لتنتشر في مؤسسات قطاع التعليم قبل الجامعي، لضمان نجاح مكافحة الفساد بها. ومما يوضح توافر الشفافية في عمل مؤسسات مكافحة الفساد؛ ما تنشره وزارة التعليم ببسوانا لسياستها في مكافحة الفساد، كما يتضح من آليات عمل المديرية مع المؤسسات التعليمية، عبر التقارير التي تعدها لجان الوقاية من الفساد أو وحدات مكافحة الفساد وغيرهما، والتي يتم فيها نشر ماله علاقة بخطة منع الفساد ورصد مخاطره، وكيفية تنفيذ تلك الخطط بشكل فعلي ونشر لنتائج ماتم تطبيقه. كما لوحظ أن مؤسسات مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي ببسوانا، لا تتداخل اختصاصاتها بل تتكامل؛ فمثلاً تقوم لجان الوقاية من الفساد ACCs بالدور التتويري لنشر ثقافة النزاهة ومتابعة وتقييم أداء المؤسسات التعليمية لمنع حدوث الفساد بها؛ في حين أن وحدات مكافحة الفساد ACUs الموجودة بالمؤسسات التعليمية، تقوم بالرصد الأولى لشبهات الفساد، وتقوم بالتحقيقات التمهيديّة لمعرفة حدوث الفساد من عدمه. أما نوادي مكافحة الفساد، الموجودة بالمدارس الثانوية، فتقوم بتنظيم الأنشطة بين المراهقين في المرحلة الثانوية لتدعيم وغرس مبادئ النزاهة وتوعيتهم بأساليب مكافحة الفساد. وفي المرحلة

## د. نهى العاصى

الابتدائية توجد الحملات التوعوية التي تقدم موضوعات عن مكافحة الفساد بشكل مبسط في صورة أفلام كرتون لتتناسب لتلاميذ الابتدائي. وفي هذا تحقيق لمفهوم المسؤولية الاجتماعية الذي ينبغي أن تقوم به المدرسة كأحد مؤسسات التنشئة الاجتماعية. حيث يشير مفهوم المسؤولية الاجتماعية (العبادله، ٢٠١٩، ١٠٣) للإلتزامات والواجبات التي تقوم بها المؤسسة لتحقيق أهداف المجتمع من خلال الأنشطة الاجتماعية. ويتم كل ذلك في منظومة متكاملة تتعد عن تكرار الاختصاصات أو تضارب في أداء الأدوار، مع وجود الرقابة الخارجية من جهة المديرية ومساعدة من وزارة التعليم البتسوانية لمنع حدوث الفساد بمؤسساتها.

من هنا يعد اهتمام بتسوانا بنشر ثقافة النزاهة في المدارس أحد الأسباب التي ساعدت في نجاح مكافحتها للفساد باستخدام أماكن التنشئة الاجتماعية في زرع الرفض المجتمعي لانتشار مظاهر الفساد. ويمكن رؤية ذلك من منظور النظرية البنائية الوظيفية (جونز، ٢٠١٠، ٩١) والتي تؤكد على أهمية التنشئة الاجتماعية Socialisation لتفسير السلوك الاجتماعي، حيث أن القواعد الثقافية أحد مكونات البنية المجتمعية وهي التي تحدد أفكار وسلوكيات أفراد المجتمع من خلال عملية التنشئة الاجتماعية. ولهذا يرى "دوركايم" أن حدوث خلل اجتماعي، كالفساد مثلاً، يرجع إلى ما أسماه "الأنومي" Anomie وهو مصطلح يقصد به ضعف المعايير التنظيمية أو نقصها في مجتمع ما، وبالتالي يقل الإلتزام والإلتزام من جهة أفراد المجتمع لتحقيق المعايير والقيم المشتركة. وبالتالي نجد أن بتسوانا اهتمت بالتنشئة الاجتماعية بنشر التوعية بمخاطر الفساد ونشر ثقافة النزاهة بين تلاميذ المدارس سواء على مستوى الابتدائي أو الثانوي.

أما في مصر، اتضح أن تعدد الوحدات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، أدى لتداخل الاختصاصات وتكرار القيام ببعض الأدوار، وبالتالي يعاني عملها من ضعف في مؤسسة مكافحة الفساد بالرغم من وجود بعضها منذ الأربعينيات من القرن السابق، إلا أن الفساد مازال منتشراً في مؤسساتنا التعليمية، كما أكدت نتائج الدراسة الميدانية. كما اتضح أن دور هيئات الرقابة الخارجية، مثل هيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات

وغيرهما، بالرغم من أهميته، إلا أن الرقابة فيها تقتصر على إجراء التحقيقات بعد إرسال شكاوى رسمية فى معظم الحالات، كما أن الدور التوعوى والوقائى لها غير واضح التأثير، كما اتفقت آراء عينة الدراسة الميدانية. وتوظيف أفكار نظرية المأسسة الجديدة على واقع مؤسسات مكافحة الفساد بمصر، فيما يتعلق بالاهتمام بالثقافة المؤسسية، والتي تتأثر بكل من العوامل الداخلية Endogenous Factors، والخارجية Exogenous Factors (Zhai and Su, 2019)، نجد أن نتائج الدراسة تشير إلى ضعف الوعى بأهمية تغيير الثقافة المؤسسية داخل مؤسسات مكافحة الفساد بمصر، وخاصة فى قطاع التعليم قبل الجامعى، أو مؤسسات حتى بين العاملين بجهات الرقابة الخارجية، وقد يكون ذلك مؤشرا على ضعف مأسسة مكافحة الفساد بالمجتمع المصرى.

كما لوحظ من تحليل خبرة مصر فى مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، تحقق قدر ما من الشفافية، فكما يشير مفهوم الشفافية فى بعض أبعاده إلى كشف الحقائق وتوفير المعلومات وإطلاع الأعضاء والمواطنين والمهتمين على تفاصيل تلك الحقائق (العبادله، ٢٠١٩، ١٠٣)؛ حيث وجدت الدراسة أن وزارة التربية والتعليم تنشر فى موقعها الالكترونى بعض مما يتم رصده من مخالفات؛ كما أن هيئة الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية تنشر مارصد من أوجه فساد بجميع القطاعات، ومنها التعليم قبل الجامعى. إلا أن الدراسة تجد أن ذلك لا يعد كافيا، وينبغى زيادة الشفافية بدرجة أكبر، بحيث يسهل مناقشة السياسات والخطط والقرارات الخاصة بوزارة التربية والتعليم بطرق متاحة للجميع، لأن التعليم يمس جميع الأسر المصرية. وعلى الوزارة الكشف الذاتى لأوجه القصور فى أداءاتها، وكيفية تعاملها مع ذلك بصورة علنية، وليس فقد تسليط الضوء على أخطاء بعض صغار الموظفين.

رابعا: أوجه التشابه والاختلاف فى مدى تأثير العوامل الثقافية على مأسسة مكافحة فساد قطاع التعليم قبل الجامعى فى كل من بتسوانا ومصر

يهتم المحور الفرعى الحالى بالمقارنة بين كل من بتسوانا ومصر فى العوامل الثقافية المؤثرة على ظاهرة الفساد فيهما. ويمكن توظيف مبادئ النظرية البنائية الوظيفية

(Woock, 1981, 413)، طبقاً لما قدمه "بارسونز" Talcott Parsons من أن تطبيق تلك المبادئ هام وحتمى بالنسبة للتربية المقارنة فيما يخص التحليل التربوى للظواهر المجتمعية فى المجتمعات المختلفة، وذلك من خلال تلاقيها مع تحليلات التربية المقارنة فى أربعة أوجه؛ يتمثل أولها فى الاهتمام بتحليل النظام الاقتصادى، والذى تنظر إليه البنائية الوظيفية كنظام فرعى يؤثر على تحليل النظام التربوى كأحد النسق المجتمعية، وثانيها أن بارسونز اهتم بما سماه النظام السياسى وأثره على الظواهر المجتمعية بما يتضمنه من عناصر، تتمثل فى الحكومة والأحزاب السياسية والنقابات والحركات الاجتماعية والسياسية، وثالثها أن النظرية البنائية الوظيفية تبنى على مبدأ التكامل Integration بين النظم الفرعية Sub-systems بالمجتمع، والتي تتضمن بنية الأسرة والدين السائد بمجتمع ما والإطار التشريعى والقيمي، وهذا ماتقوم التربية المقارنة بتحليله من عوامل ثقافية تؤثر وتتأثر بمنظومة التعليم فيه، ورابعها تتمثل فيما أسماه بارسونز مسألة الكمون Latency أو الحفاظ على النمط Pattern Maintenance ، والتي ترتبط بمبدأ التكامل، وتعنى بوظيفة النظام التربوى فى الحفاظ على تماسك المجتمع. وقد اتضح من خلال دراسة ثلاثة من العوامل الثقافية المؤثرة على ظاهرة الفساد، وهى العوامل السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، أن هناك بعض أوجه تشابه واختلاف بين كل من بتسوانا ومصر فى تأثير تلك العوامل على الفساد فى المجتمع عموماً، وعلى قطاع التعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص. وترى الدراسة أن أثر العامل السياسى على نجاح مأسسة مكافحة الفساد ببسوانا كان أكثر سطوعاً؛ فى حين أن أثر العامل الاقتصادى فى مصر على زيادة انتشار الفساد، بجميع القطاعات ومنها التعليم قبل الجامعى، هو الأكثر أثراً فى ضعف مأسسة مكافحته، وفيما يلي توضيح لذلك.

فى بتسوانا، كانت العوامل السياسية لها آثاراً واضحة على انحسار الفساد؛ حيث لوحظ أن نقشى الفساد السياسى فى التسعينيات من القرن العشرين ببسوانا، أدى إلى وجود صحوه فى المجتمع البتسوانى الراض للفساد، وكانت هناك إرادة سياسية قوية فى

الحد من جرائم الفساد. وبالتالي تم تشريع قانون خاص بمكافحة الفساد عام ١٩٩٤، وفى نفس العام تم إنشاء مديرية مكافحة الفساد، والتي كان عملها بمثابة الحل لمكافحة الفساد فى جميع قطاعات المجتمع وجميع المؤسسات، بما فيها المؤسسات التعليمية. ومما يدعم أهمية وجود الإرادة السياسية فى مكافحة الفساد لنجاح أى جهود، نتائج تلك الدراسة (Schulz, 2015) التى بحثت فى أسباب نجاح بعض هيئات مكافحة الفساد فى بعض الدول النامية، وفشل معظمها فى دول أخرى. وبتحليل عمل تلك الهيئات فى ١٧٢ دولة، توصلت تلك الدراسة إلى أن أهم أسباب فشلها فى مكافحة الفساد تعود فى الأساس إلى نقص "الإرادة السياسية"، مما يفسر أثر العوامل السياسية الإيجابية فى حالة بتسوانا.

أما فى مصر، نجد أنه نتيجة وجود معاناة اقتصادية لمعظم أفراد الشعب، فتنشر الرشوة والاختلاس والسراقات والإهمال فى أداء العمل وغيرها من مظاهر الفساد، فيبرر من يرتشى قبوله للرشوة لضعف الرواتب وارتفاع معدلات التضخم. وبالتالي قد يقاوم من يعمل بالرقابة الداخلية أو الخارجية تفعيل مكافحة الفساد؛ نظرا لمعاناتهم اقتصاديا؛ وذلك بالرغم من وجود تشريعات تنظم مكافحة الفساد. وقد لفتت نظرية المأسسة الجديدة النظر لهذا، فترى أن محاولات الإصلاح المؤسسى إذا ما ارتكزت فقط على إيجاد تشريعات ملزمة Legitimatised Ideas، يمكن أن تبوء بالفشل؛ نتيجة مقابلتها بمقاومة تنظيمية Organizational Resistance من العاملين (Rajib, 2019, 32)، هذا من جهة. ومن جهة أخرى يعد الاهتمام بالعوامل الاقتصادية من الأمور الهامة عند مكافحة الفساد، فقد أشارت إحدى الدراسات (على، ٢٠١٦، ١٣١) إلى أن الظروف الاقتصادية لمجتمع ما قد تهيئ لارتكاب الجرائم المتعلقة بالفساد، فنقاوت الدخل وتضخم ثروات البعض، فى مقابل زيادة حجم الطبقات الفقيرة، وانخفاض الأجور بما لا يتناسب مع الواقع الاقتصادى للمجتمع، قد يؤثر ذلك على المتغيرات السيسولوجية والسلوكية لأفراد المجتمع، نتيجة التدهور الذى يمكن أن يحدث بالقيم الاجتماعية. وقد أدت الإجراءات الإصلاحية للاقتصاد المصرى للتأثير على التركيب الطبقي للمجتمع، حيث أدت بعض إجراءات الإصلاح الاقتصادى للتأثير على التركيب الطبقي للمجتمع، فى



## د. نهى العاصى

مقابل زيادة معدلات الفقر والفقر المدقع، كل ماسبق يمكن اعتباره نتيجة لحدوث الفساد وسببا لحدوثه فى ذات الوقت. وقد أثر ذلك على ضعف مأسسته بقطاع التعليم قبل الجامعى.

وبالتالى ينبغى الاهتمام بأثر العوامل الثقافية على انتشار أو انحسار الفساد، وعلى نجاح أو فشل مؤسسة مكافحته. ويؤكد على ذلك ما أكدته إحدى الدراسات التى اهتمت بالفساد فى الدول الإفريقية (Warf, 2017, 31) حيث أكدت على أنه ينبغى النظر إلى الفساد وفهمه فى كل دولة بشكل يتفق مع الثقافة والسياق الخاص بها. وحددت أهمية بعض المتغيرات التى تؤثر على انتشار الفساد فى الدول الإفريقية، ومنها بتسوانا ومصر. ومن تلك المتغيرات مستوى معيشة الأفراد، ومعدلات الأمية؛ ففى معظم الأحوال يكون الأثرياء، والأكثر تعليماً، رافضين للفساد بشكل فعال، وأقل احتمالاً لتقبل وجود الفساد. أما بالنسبة للمتغيرات ذات العلاقة بالاقتصاد الكلى للدول، فلم يكن تأثيرها كبيراً على درجة انتشار الفساد؛ والدليل على ذلك أن الاقتصادات المزدهرة بالدول الإفريقية، عادة ماتكون حكوماتها فاسدة. وبتطبيق تلك النتيجة على حالة مصر، يتضح أن مصر فى حكم مبارك، كانت ذات معدلات نمو اقتصادى جيدة، ومع ذلك كانت معدلات انتشار الفساد مرتفعة. وعلى غير المتوقع، بينت تلك الدراسة أن وفرة الموارد الطبيعية، ذات ارتباط ضعيف مع انتشار الفساد فى المجتمعات الإفريقية. وهذا ينطبق على حالة بتسوانا فى الدراسة الحالية، حيث أن وفرة الموارد التعدينية واكتشاف الماس بها، لم يؤدى لارتفاع الفساد؛ بل أدى لارتفاع النمو الاقتصادى بمعدلات كبيرة لتصبح بتسوانا، بعد أن كانت من أفقر دول العالم، لتكون من ضمن الدول ذات الاقتصاديات المرتفعة، وأثر ذلك إيجاباً على المجتمع.

وترى الدراسة الحالية، أن هناك اتفاقاً بين كل من مصر وبتسوانا فى بعض الأمور السياسية، ومنها أن كلاهما دولة جمهورية ذات نظام رئاسى؛ إلا أن بتسوانا لا يوجد بها منصب رئيس الوزراء، فى حين أن رئيس الحكومة بمصر هو رئيس مجلس الوزراء. كما يتفق البلدان فى وجود نظاماً انتخابياً. وفى دراسة (Lockwood and Kronke,

15, 2018 عن العلاقة بين نوعية الانتخابات وقدرة المواطن على مساءلة الحكومة فى ٣٦ دولة إفريقية، وجد أن النظام الانتخابى ذو علاقة بكيفية مساءلة المواطن للحكومة. ويقصد بنوعية النظام الانتخابى بالدراسة، ما يتم على أساسه اختيار ممثلى الشعب بالبرلمان. وفى كل من مصر وبتسوانا يعتمد الانتخاب على مايسمى "نظام الأغلبية" Majoritarian System، وفيه يختار ممثلوا الشعب (بالبرلمان) بشكل يرتبط بالدوائر الجغرافية، مما يجعل من السهل على المواطنين تحديد هوية الشخص الذى يمثلهم. ومن المرجح أن يتصل المواطنون بممثليهم المنتخبين، فى النظم الانتخابية التى يختار بها الممثلون بالبرلمان. بينما يتحول المواطنون فى أنظمة التمثيل النسبى إلى الاحتجاج بشكل منتظم أكثر من نظرائهم. يشير ذلك إلى أن آليات مساءلة المواطنين للحكومة تختلف باختلاف أساليب الحكم والانتخاب. وقد أكدت نتائج تلك الدراسة على أن المظاهرات الاحتجاجية تعمل كآلية بديلة للمساءلة، عند شعور المواطن بوجود فساد سياسى. وهذا ماتم فى مصر بثورة ٢٠١١، وبتسوانا فى التسعينيات من القرن السابق. ففى مصر كان التزاوج بين السلطة والثروة، بعهد مبارك، والمتمثل فى العلاقات المشبوهة بين رجال السياسة ورجال الأعمال الفاسدين، كان سببا فى نفشى الفساد الكبير، والذى ألقى بآثاره على المجتمع. كما انتشر الفساد الصغير، والذى يقوم به صغار الموظفين بمختلف القطاعات، ومنها التعليم قبل الجامعى. ومن مظاهر ذلك أن انتشار فساد المحليات قد أثر سلبا على المدارس، ومن ذلك حدوث الوساطة فى دخول الأطفال من لاينطبق عليه الشروط لمؤسسات رياض الأطفال، نتيجة سطوة بعض من يعمل بالمحليات. كل ذلك وغيره أدى لانفجار ثورة ٢٠١١ والتى نادى بالعدالة الاجتماعية التى أضعفها الفساد. ونظراً للتغير المجتمعى الذى تم بمصر ورفض المجتمع لسيطرة فصيل دينى واحد على مفاصل الدولة فقامت ثورة ٢٠١٣؛ وبالتالي رفض المجتمع لاستمرار الفساد، فخرجت الخطة الاستراتيجية الأولى ٢٠١٢-٢٠١٤ ثم الثانية ٢٠١٩-٢٠٢٢، لوضع أسس لمكافحة الفساد بجميع القطاعات بمصر، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى.

كل ماسبق من تغييرات يمكن رؤيته فى ضوء النظرية البنائية الوظيفية (جونز، ٢٠١٠، ٧٨-٩٠)، والتي تنظر للتغير الاجتماعى Social Change على أنه حركة تطويرية للمجتمع، بحيث يختلف الشكل البنائى للمجتمع، ومن ثم يقوم فى رأى "بارسونز" - بتطوير مجموعة من الأنساق التي تتعامل مع احتياجاته فى ظل الاختلاف الذى حدث. كما أن نظرية المأسسة الجديدة تؤكد على الدور الكبير للمجتمع فى التأثير على مؤسساته لتتغير بشكل يتوافق مع التغييرات المجتمعية (Aldrich, 2010, 340). وبالتالي فالمجتمع المصرى، كان ومازال، بحاجة لمأسسة مكافحة الفساد بحدوث التغير فى المؤسسات الحالية التى تكافح الفساد، فالتغيير ينبغى يرتكز على فكرة منع الفساد من بدايته؛ وليس فقط العمل على رصده بعد حدوثه. ويستلزم ذلك مأسسة مكافحة الفساد اعتمادا على وجود مؤسسات الرقابة الخارجية بداخل مؤسسات جميع القطاعات بشكل دائم، كما هو الحال فى بتسوانا، مع تغيير آليات عملها، كما سيتم توضيحه فى التصور المقترح بالمحور التالى.

**المحور الخامس: التصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر بما يتسق مع ظروف المجتمع المصرى بالإفادة من خبرة بتسوانا ونتائج الدراسة**

#### الميدانية

يقدم هذا المحور تصورا لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر. ومن خلال استقراء الأدبيات عن الفساد بالتعليم قبل الجامعى، وتحليل خبرة بتسوانا، وواقع مأسسة مكافحته بالمؤسسات التعليمية بمصر، وبعقد المقارنة بينهما؛ تم التوصل للتصور المقترح المبدئى، ملحق (١). ثم تم القيام بعرضه على ١٢ من الأساتذة الأكاديميين المتخصصين فى المجال، ملحق (٢)، وأشار بعضهم بأهمية عرضه على عدد من العاملين بالتعليم قبل الجامعى؛ لامتلاكهم خبرات تنفيذية قد تثرى من التصور المقترح، وبالفعل تم عرضه على ١٥ من العاملين بمدارس وإدارات ومديريات التعليم المختلفة، ملحق (٣). تلى ذلك تعديل التصور المقترح المبدئى للصورة النهائية التى تعرض بالمحور الحالى، كما يلى.

### أولاً: مصادر اشتقاق التصور المقترح

١. الإطار النظرى، عبر استقراء وتحليل الأدبيات الخاصة بظاهرة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، فى ضوء فهم مبادئ النظرية البنائية الوظيفية، ونظرية المأسسة الجديدة.

٢. الإفادة من خبرة بتسوانا فى مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى.

٣. واقع مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر.

### ثانياً: أهداف التصور المقترح

١- وضع تصوراً قابلاً للتطبيق فى المجتمع المصرى، لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى فى ضوء الواقع الحالى، بالاستفادة من خبرة بتسوانا فى هذا الشأن.

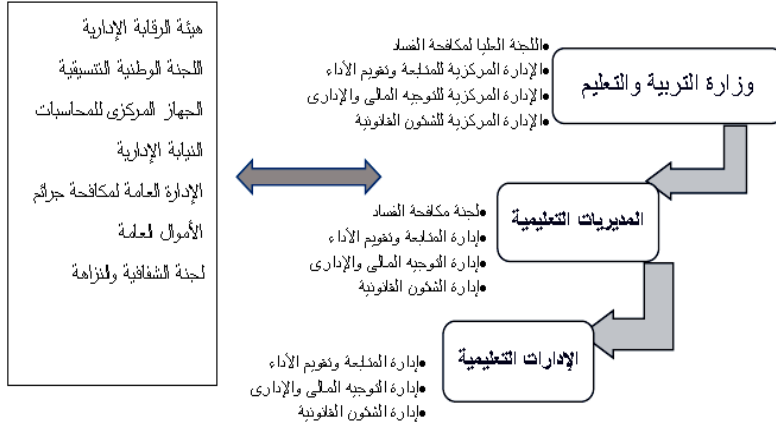
٢- إيجاد سبل لدمج جهود المؤسسات المتعددة لمكافحة الفساد فى مصر، وفى قطاع التعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص، بما يمكن أن يضمن فعالية مكافحة الفساد.

٣- تحديد أبرز الصعوبات المتوقعة لتطبيق التصور المقترح، واقتراح سبل التغلب عليها.

### ثالثاً: الوضع الحالى لمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر

يتبين من الشكل (١) أن مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى مصر حالياً تعتمد على تعدد جهات الرقابة الخارجية والداخلية، وهو الأمر الذى أدى لتداخل عمل بعض تلك الجهات، وتكراراً للجهود فى بعض الأحيان، مما أدى فى نهاية الأمر إلى استمرار نقشى الفساد؛ كما يتبين من التقارير الدولية فى هذا الشأن، وكما أوضحت الدراسة الميدانية.

## د. نهى العاصى



شكل (1) الوضع الحالى لمأسسة مكافحة الفساد فى التعليم بمصر

ويتضح من الشكل (1) السابق أن من أهم الجهات التى تكافح الفساد بمصر عموماً، هيئة الرقابة الإدارية، واللجنة الوطنية للتسيقية لمكافحة الفساد، والجهاز المركزى للمحاسبات، والنيابة الإدارية، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة، ولجنة الشفافية والنزاهة. وفى التعليم قبل الجامعى تتعدد أيضاً الوحدات الإدارية الخاصة بالرقابة الداخلية، وبالتالي مكافحة الفساد، ومن أبرزها لجنة مكافحة الفساد، وإدارة التوجيه المالى والإدارى، وإدارة المتابعة وتقييم الأداء، وإدارة الشئون القانونية. ويتدرج ذلك من مستوى وزارة التربية والتعليم ثم المديريات التعليمية ثم الإدارات التعليمية التى يتركز عملها بشكل مباشر مع المدارس، دون وجود وحدات إدارية رقابية داخل المدارس خاصة بمكافحة الفساد.

### رابعاً: الإطار الفكرى للتصور المقترح

يعتمد الإطار الفكرى للتصور المقترح على توظيف مبادئ كل من النظرية البنائية الوظيفية والمأسسة الجديدة. فيوظف التصور مبادئ النظرية البنائية الوظيفية، والتى تؤمن بمبدأ "الوظيفية" ويرتكز على أن البنات المجتمعية يستمر وجودها بالمجتمع إذا ما حققت وظيفة ما، دون مراعاة حرية اختيار أفراد المجتمع لبقاء تلك البنات. ومن الأمثلة التى تطرحها تلك النظرية لفهم مبدأ الوظيفية، أن الإنسان لم يختار مثلاً أن يكون

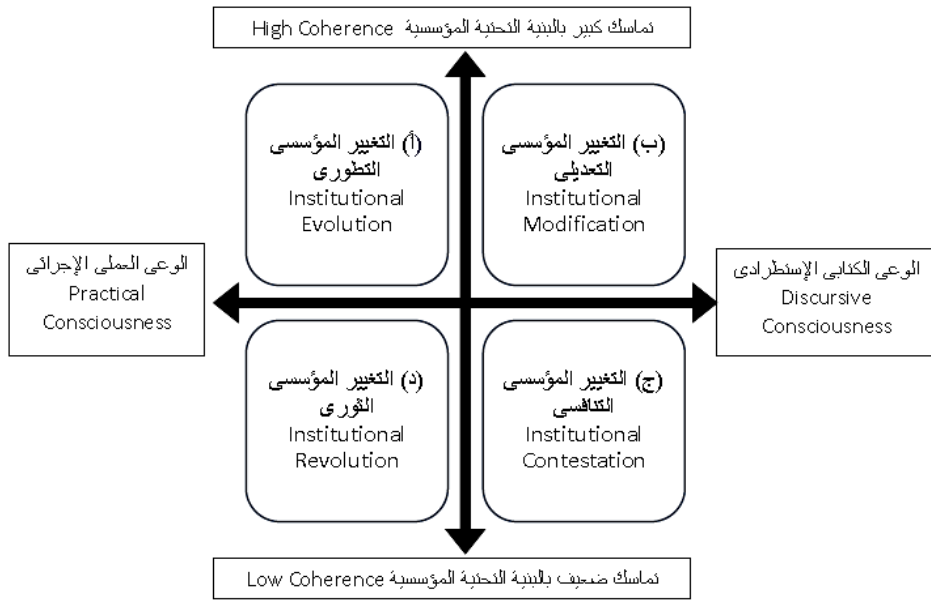
له كبد، بل أن الكبد موجود لأن الجسم يحتاج للوظائف التى يقوم بها (جونز، ٢٠١٠، ٧٧). وبتطبيق ذلك المبدأ على موضوع الدراسة، فإن التصور المقترح يعتمد على إنشاء مؤسسة رقابة خارجية جديدة تضم المؤسسات الكائنة بالوضع الحالى، ضمنا لتناسق إجراءات مكافحة الفساد، واعتمادا على التواجد الدائم لوحدات مراقبة خارجية بالمؤسسات التعليمية. من هنا يحقق المقترح مبدأ الوظيفة؛ فيما أن المؤسسات الحالية لمكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، لاتؤدى وظيفتها على النحو المأمول، وترتكز على الكشف عن الفساد بعد حدوثه، بدليل استمرار تغشى الفساد بالمؤسسات التعليمية، لذا يقترح تبنى تنظيم مؤسسى مختلف ثبت نجاحه بتسوانا، والمتمثل فى مديرية مكافحة الفساد، مع إجراء بعض التعديلات؛ ليتوافق مع النسق الثقافى المصرى، بتحقيق وظيفة تجنب الوقوع فى الفساد من البداية؛ وليس فقط رصد، وذلك فى ضوء ما تم تحليله من خبرة بتسوانا فى هذا السياق.

كما أن التصور المقترح يمكن اعتباره تطبيقاً لأفكار نظرية المأسسة الجديدة؛ ذلك أن التصور المقترح يسعى لإحداث تغييرا مؤسسيا لمؤسسات الرقابة الخارجية التى تكافح الفساد بمختلف القطاعات بمصر عموما، والمؤسسات الداخلية التى تكافح الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، على وجه الخصوص. وذلك بناء على تأثير التغيرات الخارجية بالمجتمع Exogenous changes، والمتمثلة فى العوامل المجتمعية، كما سبق توضيحه، والتى تستدعى إحداث تغييرات بمؤسسات مكافحة الفساد. كما أن ذلك التغيير يأتى نتيجة تأثير العوامل الداخلية بمؤسسات مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، حيث أثبتت نتائج الدراسة الميدانية قلة فعالية جهود مكافحته لزيادة التحديات التى تعوق ذلك، ومن أبرزها وجود تناخلات وتكرارا للجهود التى تبذلها وحدات مكافحة الفساد بداخل مؤسسات التعليم، وهو ما يمكن اعتباره تغييرات داخلية Endogenous changes.

وينبغى الإشارة إلى أن الباحثة فى بناء التصور المقترح تبنت أحد الأنماط الأربعة للتغيير المؤسسى الذى نادى به نظرية المأسسة الجديدة، وعرضته إحدى الدراسات الحديثة (Goldenstein and Walgenbach, 2020, 135-152). وفيما يلى

## د. نهى العاصي

تلخيص لتلك الأنماط مع توظيف أقربها للتصور المقترح. فيرى كل من جولدنستين ووالجنباش Goldenstein and Walgenbach أن التغيير المؤسسي يمكن تفسيره في ضوء التمييز بين أربعة أنماط من التغييرات المؤسسية، والتي يمكن تفسيرها من خلال نظرية المأسسة الجديدة للربط بين ما يحدث بالمؤسسات من العمليات المعرفية، والظروف الميدانية المرتبطة بنوع التغيير في المؤسسة، ويمكن توضيح تلك الأنواع من خلال الشكل (٢) التالي.



شكل (٢) أنماط التغيير المؤسسي

Source: Goldenstein and Walgenbach, 2020, p. 141. (\*)

ومن خلال الشكل (٢) السابق، يتضح وجود محوراً رأسياً يهتم بمدى التماسك في البنية التحتية للمؤسسة، سواء كان هناك تماسكاً كبيراً في البنية التحتية High Coherence of the Institutional Infrastructure، أو تماسكاً ضعيفاً Low Coherence of the Institutional Infrastructure. وتشير درجة التماسك العالية

إلى أن المؤسسات العاملة في ذات المجال تكون متعاونة، وبنيتها التحتية مترابطة وتعزز بعضها البعض، في حين يعنى التماسك الضعيف وجود مؤسسات متعددة تعمل في ذات المجال بشكل منفصل، وتميل تلك المؤسسات للتنافسية أكثر من كونها ميلها للتعاون، وبالتالي يحدث تضارب في التطبيق العملي لآداءات تلك المؤسسات، وتوجد ذاتية مضطربة Highly Dislocated Subjectivity في تحقيق الأهداف؛ نتيجة أن كل مؤسسة تحاول تحقيق أهدافها بطريقة قد لا تتوافق مع ماتقوم به المؤسسة الأخرى، ويمكن أن تكون مجرد تكرار لها؛ مما يؤدي لاضطرابات في العمل المؤسسي، لذا لا تتحقق أهداف المؤسسات بشكل فعال. وتطبيقاً على نتائج الدراسة الحالية، فإن التماسك الضعيف بين مؤسسات مكافحة الفساد الخارجية والداخلية بقطاع التعليم قبل الجامعي أدى لضعف كفاءة مكافحته، فلكل منها تشريعات خاصة بها، بل ويتداخل عملها أحياناً كثيرة، كما أن التعاون بينها غير مفعّل؛ وإلا كانت قد نجحت في مكافحتها للفساد بمؤسسات التعليم. من هنا يمكن توصيف وضع مؤسسات مكافحة الفساد بمصر، سواء الخارجية منها أو تلك الخاصة بقطاع التعليم قبل الجامعي، بأنها ضعيفة التماسك. لكن لا يمكن وصفها بأنها مؤسسات ذات وضع تنافسي، فجميعها مؤسسات حكومية تتبع الدولة، ولا ينطبق مبدأ التنافس بينها.

أما المحور الأفقي فيصنف نوعية الوعي بين العاملين بالمؤسسة، حيث يتنوع الوعي من كونه وعياً عملياً أو إجرائياً Practical Consciousness، ووعياً كتابياً أو استطرادياً Discursive Consciousness. ويشير الوعي العملي الإجرائي لوجود معرفة داخلية بين العاملين بالمؤسسة Internalized Institution-Related Knowledge، ويكون تأثيرها ظاهراً من خلال التطبيق العملي التنفيذي Praxis، ويظهر في أداءات العاملين. ويعنى ذلك أن العاملين بالمؤسسة يدركون أهمية حدوث التغيير، حتى لو أن الإطار المكتوب التشريعي واللائحي الخاص بالمؤسسة لا يؤكد على حدوث التغيير، لكن الوعي بأهمية التغيير ناتج من الخبرات العملية للعاملين. أما النوع الثاني من الوعي فهو الكتابي أو الاستطرادي، ويشير إلى أن وعى العاملين بوجود



## د. نهى العاصي

حدوث التغيير المؤسسي ناشئ من وجود قوانين ولوائح وتقارير، وغيرها من الوثائق الرسمية المكتوبة، والتي تهدف لنشر وعي جمعي بينهم بما يتعلق بالتغيير المؤسسي، مما يشكل ثقافة رسمية للمؤسسة، وهذا الوعي ينشر بشكل متعمد ومقصود Deliberate ممن يدير المؤسسة، لنشر المعارف Discursive Knowledge بين العاملين، ويتسم ذلك عادة باللفظية Verbalizable والعمومية Generalized. **وتطبيق ذلك على نتائج الدراسة الحالية**، يمكن القول بأن نتائج الدراسة تشير إلى أن وعي العاملين بجهات مكافحة الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي من عينة الدراسة، يمكن اعتباره على أنه وعيا عمليا أكثر من كونه وعيا كتابيا؛ وذلك لأنهم يرون أن الإجراءات واللوائح تركز على رصد الفساد أكثر من الوقاية منه، وتهتم بشكل أكبر برصد الفساد المالي أكثر من الفساد الأخلاقي، كما يرون أن هناك تحايلاً قانونياً يمكن أن يحدث للهروب من العقاب، والذي يعتبر غير رادعا للمفسدين. كما يرون أن التشريعات واللوائح المنظمة لعمل جهات مكافحة الفساد، كإدارة المتابعة وتقويم الأداء، وإدارات الشؤون القانونية، وإدارات التوجيه المالي والإداري، ولجان مكافحة الفساد، بالرغم من كثرتها، لكنها لم تؤدي لمكافحة ملموسة للفساد. وبالتالي فهم يدركون أسباب ضعف مأسسة مكافحة الفساد من خلال خبراتهم العملية.

ومن خلال الشكل السابق، فإن التلاقى بين المحورين، الرأسى والأفقى، ينتج أربعة أنماط من التغيير المؤسسي، تتضح فيما يلي.

أ. **التغيير المؤسسي التطوري Institutional Evolution**: ويطلق عليه أحيانا التحول المؤسسي Transmission، ويشير للتغيير الذي يحدث بالمؤسسة دون حدوث تدخل مقصوداً أو مخططاً له من القائمين على المؤسسة Actors، بل يحدث تغييراً طبيعياً Natural وتلقائياً للمؤسسة. ويتم ذلك التغيير بشكل تدريجي، وعلى المستوى العملي، دونما حاجة لوجود تشريعات ولوائح مكتوبة لإحداثه. كما يشير ذلك إلى أن التغيير المؤسسي يحدث على المستوى الكلي Macro-level للمؤسسة؛ وليس في جزء منها أو في بعض وحداتها أو عناصرها. ويتم ذلك في المؤسسات ذات البنية التحتية ذات

التماسك الكبير والشامل. وعادة ما يكون السبب فى حدوث ذلك النوع من التغيير المؤسسى وجود أجيالاً جديدة من الموظفين فى المؤسسة، فيحدث ما يسمى "تغير فى الأجيال" Institutional Generation، ويعنى ذلك أن المسئولين عن المؤسسة فى الوقت الحاضر أصبحوا يختلفون عن من كان قائما على ذات المؤسسة فى الماضى، وبالتالي فخلفياتهم أكثر حداثة؛ مما ييسر من حدوث التغيير بشكل تدريجى وتلقائى.

ب. **التغيير المؤسسى التعديلى Institutional Modification:** ويعنى أن التغيير ناتج من حدوث تعديلات وإصلاحات Maintain بالمؤسسة، من خلال القائمين عليها Actors، أى أنه تغييرا مقصودا ومخططا؛ وبهذا يختلف عن النوع السابق من التغيير المؤسسى التطورى. ويتم ذلك النوع من التغيير عند وجود أوجه نقص بالمؤسسة Institutional voids – gaps تحتاج لإيجاد الإصلاح. وبالنسبة لنمط الوعى، سواء كان عمليا إجرائيا أو استطراديا كتابيا، فإن ذلك النمط من التغيير المؤسسى يعتمد على الوعى الكتابى الاستطردى، بإيجاد تعديلات فى التشريعات واللوائح المنظمة لعمل المؤسسة التى يتم إحداث التغيير فيها. كما أن ذلك النوع من التغيير المؤسسى يظهر أكثر فى المؤسسات ذات البنية التحتية المتماسكة والمشابهة لغيرها من المؤسسات العاملة فى ذات المجال.

ج. **التغيير المؤسسى التنافسى Institutional Contestation:** يتم التغيير المؤسسى التنافسى بشكل سريع؛ وترجع تلك السرعة إلى وجود تناقضات Contradictions وضبابية فى مجال عمل المؤسسة، ولهذا يلجأ القائلون عليها لإحداث تغييرا سريعا، كرد فعل عما يحدث فى المجال من تغييرات غير واضحة. وعلى عكس ما يحدث بالنمط السابق من التغيير التعديلى؛ يحدث التغيير التنافسى بالمؤسسات ضعيفة البنية التحتية. ويتم ذلك نتيجة الوعى بنقاط القوة والضعف بالمؤسسة، فى ظل الظروف التى يمر بها المجتمع المحيط، والتى قد تكون غير واضحة المعالم بالنسبة للمسئولين. ويتم اللجوء لهذا النوع من التغيير عندما تكون المنفعة المتوقعة للمؤسسة، إذا ماحدث التغيير، أكثر من منفعة الاستقرار والثبات، بالرغم من ضبابية الظروف المحيطة. وأكدت مبادئ نظرية

## د. نهى العاصى

المأسسة الجديدة على دور الوعى الكتابى الاستطردى من إيجاد تشريعات ولوائح تساعد المؤسسة على إحداث التغيير التنافسى؛ لإعطاء شرعية للتغيرات الجديدة التى تتبناها المؤسسة.

د. التغيير المؤسسى الثورى Institutional Revolution: يشير التغيير المؤسسى

الثورى إلى أن المؤسسة تتغير تغيرا جذريا راديكاليا Radical. وفيه يحدث التغيير بسرعة لأن المسؤولين بها Actors يكونون من أجيال مختلفة، ولديهم أفكارا وأيدولوجيات متباينة، مما يؤدى إلى أن التطبيق العملي لتحقيق أهداف المؤسسة يكون متباينا، لذا تحدث معارضة بين العاملين، وتتسأ الصراعات نتيجة اختلاف طرائق تفكيرهم. وهذا النوع من التغيير المؤسسى يكون مدفوعا بحدوث تغييرا جذريا فى المجتمع الذى توجد به المؤسسة. كما يشير التغيير الثورى إلى إحداث تغييرا فى جميع عناصر المؤسسة وليس فى بعض وحداتها، أى أنه تغييرا كليا شاملا، وبالتالي يتوقع أن يختلف أداء المؤسسة بشكل راديكالى Radical Opposition عن المؤسسات الأخرى فى المجال، أى أن التماسك بين المؤسسات يكون ضعيفا. كما يحدث التغيير بشكل سريع وطارئ Hysteresis نتيجة حدوث تغيرات اجتماعية قوية فى المجتمع المحيط بالمؤسسة. وفى هذا النوع من التغيير المؤسسى يتوقع حدوث صعوبات ناتجة عن اختلاف الأجيال الموجودة بذات المؤسسة، والتى تسعى للتغيير الثورى، نظراً لاختلافاتهم وتباين توقعاتهم وطرائقهم فى التفكير. كما أن التغيير المؤسسى الثورى لاينتظر حدوث تغييرا تشريعيًا أو لائحيا ليتم التغيير؛ بل أنه يعتمد على وعى العاملين بالمؤسسة وعيا عمليا وإجرائيا، ناتجا عن خبراتهم بطبيعة المؤسسة.

وباستقراء الأنماط الأربع السابقة، يمكن تسكين الإطار الفكرى للتصور المقترح، الذى تطرحه الدراسة الحالية لمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر، فى نمط التغيير المؤسسى الثورى؛ وذلك لأن التصور المقترح يطرح إحداث تغييرا كليا شاملا فى مؤسسات مكافحة الفساد بمصر. ولأن من أسباب اللجوء للتغيير المؤسسى الثورى حدوث تغييرات قوية فى المجتمع، وينطبق ذلك على حالة مصر؛ حيث حدث تغييرا فى

المجتمع المصرى بحدوث ثورتى ٢٠١١ و ٢٠١٣، كما تم تفصيل ذلك مسبقاً، ويسهل ذلك من حدوث تغييرا ثوريا فى مؤسسات مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى. إلا أنه يجدر الإشارة إلى أن الرؤية النقدية للنمط الرابع من أنواع التغيير المؤسسى، توضح أن التصور المقترح لا يتوافق معه فى جانب مهم، وهو ما يتعلق بالإطار التشريعى. ذلك أن التغيير المؤسسى الثورى يشير إلى الوعى العملى أكثر من الوعى الكتابى الاستطردى، بمعنى أنه لايهتم بحدوث تغييرا تشريعيا أو لآخيا ليتم التغيير المؤسسى. لكن التصور المقترح المطروح يؤكد على أهمية إيجاد إطارا تشريعيا لإنشاء مؤسسة واحدة مختصة بمكافحة الفساد بجميع القطاعات بمصر، وفى ذلك إفادة من خبرة بتسوانا فى هذا المجال. كما سيتضح من عرض مراحل تنفيذ التصور المقترح بالمحور التالى.

**خامسا: مراحل تنفيذ التصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر**

يهدف هذا المحور لتحديد مراحل تنفيذ التصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى، فى خمس مراحل، تبدأ بالتهيئة المجتمعية، ثم التعديل التشريعى، ثم التوصيف الوظيفى للعاملين، ثم إعادة هيكلة المؤسسات الحالية، وتنتهى بمرحلة التدرج فى الرقابة الخارجية وصولاً للرقابة الداخلية بالمؤسسات التعليمية، وفيما يلى توضيح لذلك.

### ١- التهيئة المجتمعية لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى

قبل إحداث أى تغيير يسعى لمأسسة مكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية، لابد من تهيئة المجتمع لتقبل ذلك التغيير المزمع إجراءه، والسبب فى ذلك أن أى تغيير مؤسسى لن يكتب له النجاح إذا ما كانت الثقافة المجتمعية غير داعمه له. ويمكن تنفيذ تلك المرحلة من خلال عدة إجراءات، قد تتباين آثارها من قصيرة إلى طويلة المدى. فيمكن عمل حملات إعلامية منظمة وموسعة تستهدف جميع المواطنين؛ لتوضيح ضعف مأسسة مكافحة الفساد فى الوقت الحاضر، وتجارب بعض الدول فى هذا المجال، والنتائج

## د. نهى العاصي

المتوقعة إذا ما تم تغيير إجراءات مكافحته بالمؤسسات التعليمية. وذلك قد يعود بآثار سريعة في دعمهم لجهود التغيير المؤسسي المستهدف لمكافحة الفساد. كما أن إحداث تعديلات جوهرية في مدارسنا، سواء كان ذلك يتعلق بتعديل محتوى مناهج التعليم أو إعداد وتدريب العاملين بالمدارس بما يتوافق مع الاهتمام بمكافحة الفساد لضمان خروج أجيال رافضة للفساد، وذلك إجراء مطلوب لتهيئة المجتمع؛ إلا أن إحداثه قد يتطلب وقتاً طويلاً، وقد تظهر آثاره على المدى الطويل.

ويقترح أن يتم تهيئة للمجتمع لدعم مؤسسة مكافحة الفساد من خلال الدعم الإعلامي، فيقترح التأسى بخبرات بتسوانا في هذا المجال من مخاطبتهم لرؤساء القبائل والمواطنين بالقرى والطلاب بالمدارس، ويمكن اتباع مثل تلك الخطوات لكن بما يتوافق مع السياق الثقافي المصري. وذلك بمخاطبة كافة الطبقات المجتمعية بالوسائل والوسائط المناسبة لثقافة كل فئة، من خلال حملات توعوية بوسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي وغير ذلك. على أن يتم التأكيد بوسائل الإبلاغ عن شبهات وجود الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي وغيره من القطاعات، والتأكيد على ضمان حماية المبلغين، وهو ما قامت به بتسوانا مما كان له أبرز الأثر في نجاح مأسستها لمكافحة الفساد.

أما بالنسبة لإحداث التهيئة المجتمعية من خلال المدارس، فذلك يستدعي تظافر جهود وزارة التربية والتعليم مع وزارة التعليم العالي وخاصة المتخصصين بكليات التربية، للمساعدة في إعداد المناهج المناسبة وتدريب المعلمين والعاملين بقطاع التعليم قبل الجامعي، بما يساهم في إيجاد أجيالاً تؤمن بالنزاهة ورافضة للفساد. وفي هذا السياق يمكن الاستفادة من خبرة بتسوانا بالمدارس الابتدائية والثانوية، كما سبق تفصيله. وفي الاهتمام بالتهيئة المجتمعية لتطبيق مؤسسة مكافحة الفساد من خلال إجراءات تخص المدارس، اتفاقاً مع مبادئ نظرية المؤسسة الجديدة. فقد أشار البعض ( Wiseman and Baker, 2006, 10)، أن تلك النظرية ترى أن المدرسة مؤسسة فريدة، كونها متصلة بشكل كبير بالمتغيرات المجتمعية؛ لذا يمكن من خلالها تشكيل القيم وإحداث التغيير المجتمعي المرغوب؛ بالرغم من أنها تتأثر بالمتغيرات المجتمعية. وذلك يشير إلى

أن قيما مثل النزاهة يمكن تعزيزها من خلال المدارس، لتقوم الأجيال المتعلمة الراضة للفساد بإحداث التغييرات المطلوبة بالمجتمع. ويمكن أن يتحقق ذلك بعقد أنشطة توعية للطلاب، مثل إقامة معارضا لأعمالهم ذات العلاقة بمكافحة الفساد. ويمكن التركيز فى تلك الأنشطة التوعوية على توضيح وسائل منع انتشار الفساد، وآليات مكافحته من جهة الدولة ومن جهة المواطنين، والتوعية بوسائل التبليغ عن شبهات الفساد التى قد تلاحظ بالمدرسة أو أى مؤسسة أخرى. وفى هذا سبيل لتهيئة المجتمع للحد من انتشار الفساد عبر مأسسة مكافحته فى المؤسسات التعليمية.

## ٢- التعديل التشريعى لمأسسة مكافحة الفساد

يعتمد التصور الحالى على مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى فى مصر من خلال ضم الجهات الرقابية الحالية فى جهة واحدة، وبما أن كل من هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات والنيابة الإدارية وغيرهم، لهم قوانين خاصة تنظم عملهم؛ فينبغى قبل تنفيذ مأسسة مكافحة الفساد وإحداث التعديل الهيكلى لتلك الأجهزة إيجاد تعديلات تشريعية بإنشاء جهات مستجدة لمكافحة الفساد بالوزارات والقطاعات المختلفة، ومنها وزارة التربية والتعليم. وكما تبين من خلال دراسة واقع مأسسة مكافحة الفساد، أن مصر تمتلك إطاراً تشريعياً يهتم بالفساد، لكن مازال الفساد منتشراً بقطاع التعليم قبل الجامعى كما أكدت نتائج الدراسة الميدانية، مما يبين أهمية إنشاء جهة واحدة قوية تقوم بتطبيق تلك التشريعات، خلال تواجدها الدائم بمختلف المؤسسات والقطاعات.

لذا يتطلب ضم جهات مكافحة الفساد إصدار قانوناً جديداً، تنشأ من خلاله الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، استرشاداً بقانون بتسوانا لمكافحة الفساد، والذى أنشأ مديرية مكافحة الفساد بها، كما سبق توضيح ذلك. ويوصى بأن يمنح ذلك القانون سلطة الضبطية القضائية للعاملين بمكافحة الفساد فى المؤسسات التعليمية، بجميع مستوياتها، سواء على مستوى الوزارة والمديريات والإدارات وفى المدارس؛ تيسيراً لقيامهم بالأدوار

المتوقعة منهم. كما ينبغي أن يتضمن ما يشير لحماية المبلغين عن الفساد. وفي إطار التعديل التشريعي ترى الدراسة أنه لتفعيل نجاح التصور المقترح ينبغي تخصيص محكمة عليا للبت في قضايا الفساد، سواء كان ذلك الفساد كبيرا أو صغيرا؛ ففي ذلك إنجازا للعدالة بشكل سريع، وهو الأمر الذي قد يؤدي للحد من الفساد، إذا ما شعر أفراد المجتمع بأن من يخطئ يعاقب بشكل فوري وقانوني في ذات الوقت. وتعتبر تلك المرحلة من التعديل التشريعي هامة وسابقة للتطبيق الفعلي لمأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي.

### ٣- وضع توصيف وظيفي للعاملين بمؤسسات مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعي

من مراحل تنفيذ التصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعي إعداد توصيفا وظيفيا واضحا وملزما للعاملين بجهات مكافحة الفساد المقترح إنشاءها. ولعمل تلك المرحلة تقترح الدراسة قيام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، بإعداد توصيفا وظيفيا لكل منصب وظيفي مستحدث للأعضاء العاملين بالإدارات والوحدات الإدارية المقترحة لمكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية، على كافة المستويات الإدارية.

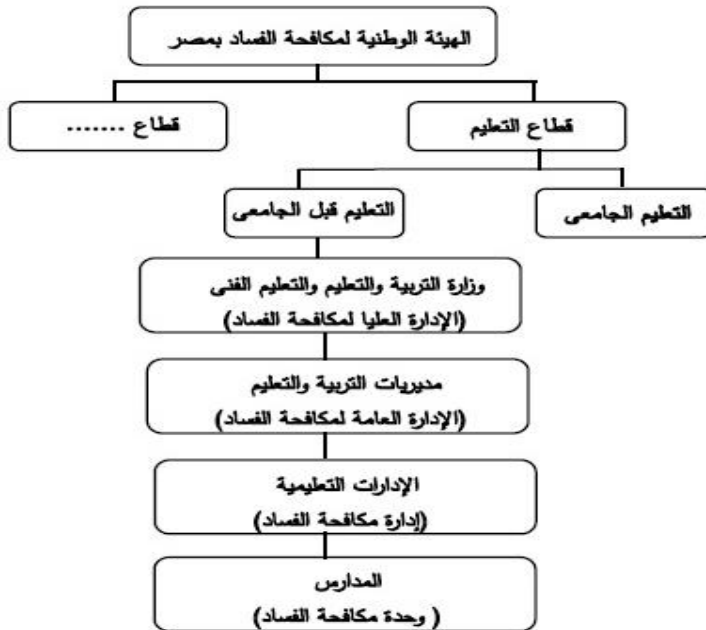
ويمكن القيام بذلك من خلال ترشيد الهياكل الوظيفية، والتي كانت موجودة بالأجهزة والجهات التي سيتم ضمها معا لإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مثل هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابة الإدارية، وغيرهم. كما يتطلب ذلك أن يقوم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بتنظيم وموازنة الوظائف الجديدة، من خلال مراجعة جداول ترتيب وتقييم الوظائف المعدة لأول مرة؛ نظرا لكون كل من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والإدارات العليا لمكافحة الفساد بجميع الوزارات، ومنها وزارة التربية والتعليم، والإدارات العامة لمكافحة الفساد بالمديريات، وإدارت مكافحة الفساد بالإدارات التعليمية، ووحدات مكافحة الفساد بالمدارس، جميعها وحدات مستحدثة لم تكن موجودة مسبقا. وبالتالي ينبغي إعداد بطاقات الوصف الوظيفي، وتحديد اشتراطات شغل تلك

مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

الوظائف المستحدثه، فى ضوء ماله علاقة بالعاملين حاليا بجهات مكافحة الفساد بمصر. والتى ستلغى فى حال تطبيق التصور المقترح، مع تصويب الأوضاع الوظيفية للعاملين بها، وإعادة توزيع الدرجات الوظيفية على المجموعات النوعية المختلفة بالوظائف الجديدة. كما ينبغى تحديد المجموعات النوعية الوظيفية المناسبة لكل شاغل وظيفة، وتحديد التقييم المالى المناسب لكل وظيفة بكل إدارة لمكافحة الفساد، بتحديد الدرجة المعادلة وفقا لطبيعة الواجبات والمسئوليات، مع التأكيد على أن تكون رواتب العاملين بتلك الوظائف كافية، ضمانا لعملمهم بنزاهة.

#### ٤- إعادة هيكلة مؤسسات مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى

تقترح الدراسة القيام بمرحلة إعادة هيكلة جميع المؤسسات المسئولة عن مكافحة الفساد فى مصر، بضمها معا فى هيئة واحدة، ذات مستويات إدارية متدرجة ممثلة فى كل قطاعات الدولة، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى. ويمكن توضيح ذلك من خلال شكل (٣).



شكل (٣) الوضع المقترح لمأسسة مكافحة الفساد فى التعليم قبل الجامعى بمصر



## د. نهى العاصي

ويتبين من الشكل (٣) السابق أن مؤسسة مكافحة الفساد فى تلك المرحلة تعتمد على إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. على أن تكون اختصاصاتها مشتقة من الاختصاصات التى تقوم بها كل من هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات، ولجنة الشفافية والنزاهة، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة، والنيابة الإدارية، والأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد. بالإضافة للاستفادة من الخبرات الفنية والإدارية الموجودة بالأجهزة الحالية، بأن يعمل أعضائها بالهيئة المقترح إنشاؤها؛ ضمانا لقيام الهيئة المقترحة بأدوارها بفعالية، دون تكرار الجهود وتداخل الأدوار مع غيرها من المؤسسات، وهو الأمر الذى أثبتته نتائج الدراسة الميدانية. ويمكن الاسترشاد باختصاصات مديرية مكافحة الفساد ببتسوانا، والتى تم تناولها مسبقاً. وتجدر الإشارة إلى أنه لا تتفرد بتسوانا دون غيرها، فى إنشاء وحدات متخصصة فى مكافحة الفساد فى كل قطاع تابعة لجهة وحيدة لمكافحة الفساد على مستوى الدولة؛ بل أن ذلك موجود فى العديد من الدول، ومنها أثيوبيا على سبيل المثال، فقد ألفت إحدى الدراسات ( Alam. and Onsamo, 2017) الضوء على جهود أثيوبيا فى مكافحة الفساد، وتبين أن الجهة المسؤولة عن مكافحة الفساد يطلق عليها المفوضية الفيدرالية للأخلاقيات ومكافحة الفساد Federal Ethics and Anti-Corruption Commission، أنشأت عام ٢٠٠١، تقوم بعملها اعتماداً على التواصل بشكل جيد مع جميع القطاعات والمستويات الإدارية، من خلال إنشاء وحدات ممثلة لها فى جميع القطاعات، تسمى وحدات التحقيق الأخلاقى (Ethics Liaison Units (ELUs)، وذلك لتقوم برصد ومكافحة الفساد بجميع قطاعات الدولة، وعلى جميع المستويات الإدارية.

كما يشير الشكل (٣) السابق، إلى أن مؤسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى بمصر يعتمد على إعادة هيكلة وحدات مكافحة الفساد بالمؤسسات التعليمية، بأن يكون بكل مؤسسة تعليمية وحدة إدارية دائمة، كجهة رقابة خارجية لا تتبع وزارة التربية والتعليم، بل تتبع مالياً وإشرافياً وقانونياً الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المقترح إنشاؤها. وتستحدث تلك المؤسسات الرقابية الخارجية بالوزارة، والمديريات والإدارات،

والمدارس، على أن يكون لديها سلطة الضبطية القضائية. وبالتالي تقترح الدراسة أن يلغى كل من لجان مكافحة الفساد، وإدارات الشؤون القانونية، وإدارات التوجيه المالى والإدارى، وإدارات المتابعة وتقويم الأداء الموجودة حالياً، وذلك لتوحيد كل تلك الكيانات واستبدالها بوحدة رقابية خارجية دائمة الوجود بمؤسسات التعليم؛ نظراً لوجود العديد من المشكلات فى فعالية عملها، كما توصلت نتائج الدراسة الميدانية. إلا أن بعض محكمى التصور المقترح من الأكاديميين والتنفيذيين العاملين بمؤسسات التربية والتعليم، أشاروا لأهمية تلك الإدارات، وبالتالي يمكن الإبقاء عليها، مع اعتبارها جهات داخلية تتابع الأداء وتساعد فى مكافحة الفساد. ولايمنع ذلك من إنشاء الإدارة العليا لمكافحة الفساد التى تقترحها الدراسة الحالية كجهة رقابة خارجية.

#### ٥- التدرج فى الرقابة الخارجية والداخلية بالمؤسسات التعليمية

يقترح أن تكون المرحلة الأخيرة فى تطبيق التصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى مرتكزة على التدرج فى تطبيق الرقابة الخارجية وصولاً إلى تطبيق الرقابة الداخلية بمؤسسات التعليم. فيما أن التصور المقترح يعتمد على تطبيق مبادئ الرقابة الخارجية على جميع مؤسسات الدولة، ومنها مؤسسات التعليم قبل الجامعى، بأن يوجد بكل الوزارات ومؤسساتها وحدة تختص بالرقابة الخارجية، تابعة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المقترح إنشاءها، تمهيداً بعد ذلك لإنشاء وحدات رقابة داخلية بعد نشر فكر وثقافة النزاهة والشفافية بين جميع الموظفين. وبهذا تعتبر المرحلة الأخيرة فى مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، هى التوسع فى إجراءات الرقابة الداخلية بمؤسسات التعليم فى مقابل تقليل إجراءات الرقابة الخارجية، وذلك فى كافة المستويات الإدارية، بالوزارة والمديريات والإدارات التعليمية والمدارس، بشرط أن تكون الثقافة المؤسسية بتلك المؤسسات قد تحولت إلى تعزيز النزاهة ورفض مظاهر الفساد. وهذا ما اتبعته بتسوانا فى مأسستها لمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، كما سبق تفصيله.

سادسا: عناصر التصور المقترح لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بما أن الدراسة تركز على مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، فسوف يتم تفصيل الأهداف والاختصاصات والأدوار المقترحة للمستويات التنفيذية لإدارة مكافحة الفساد بوزارة التربية والتعليم، وبالمديريات، وبالإدارات، وبالمدارس. وفيما يلى عرض لذلك، بعد توضيح مايتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

#### ١- إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمصر- تابعة لرئاسة الجمهورية

تقترح الدراسة إنشاء هيئة وطنية مركزية لمكافحة الفساد، تتبع رئاسة الجمهورية. وتعتمد فلسفتها على توحيد جهود المؤسسات المتعددة الموجودة حاليا بمصر فى هيئة واحدة، لمكافحة الفساد الكبير والصغير على مستوى الدولة. وتهدف الهيئة المقترحة إلى مكافحة الفساد، ونشر ثقافة النزاهة، وتدريب الموظفين، ومراقبة أداءات القطاعات المختلفة للدولة، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى، مع وجود إدارات متخصصة داخل تلك الهيئة، ويتوقع أن تقوم تلك الهيئة بتقديم تقارير دورية لرئاسة الجمهورية عن عملها وخططها الاستراتيجية والتنفيذية، على أن تنشر تلك التقارير للجمهور، ضمانا للشفافية. ويعتمد الهيكل التنظيمى للهيئة المقترحة على عدم إلغاء الأجهزة الموجودة حاليا، أو الاستغناء عن العاملين فيها؛ ولكن يمكن ضمها معا فى هيئة مركزية واحدة، مما قد ييسر من عملها، مع الاستفادة من الخبرات البشرية والتجهيزات المادية الموجودة حاليا فى تلك الأجهزة المتعددة. وبالتالي يمكن أن تكون الهيئة المقترحة متضمنة وحدة إدارية تعمل كقسم لبحث المخالفات الإدارية، ويقابل ماكانت تقوم به هيئة الرقابة الإدارية؛ وقسما لبحث المخالفات المالية، يقابل الجهاز المركزى للمحاسبات؛ وقسما للتحقيق يقابل النيابة الإدارية، وهكذا. ويقترح أن يتم انتداب أعضاء من تلك الهيئة المركزية للعمل فى وحدات مكافحة الفساد بمختلف القطاعات بالدولة، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى وبذلك تكون عملية الرقابة الخارجية مستمرة بداخل كل المؤسسات، بحيث لا يقتصر ذلك

فقط على بعض الزيارات الدورية أو الفجائية، أو طلب الحصول على بعض معلومات من حين لآخر.

ويقترح أن تقوم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بأدوار ثلاث أساسية، تتمثل فيما يلي:

أ. الدور الوقائى، من خلال منع حدوث الفساد من البداية، وذلك بالإشراف على وحدات مكافحة الفساد فى قطاعات الدولة المختلفة، والمتمثلة فى الإدارات العليا لمكافحة الفساد، المقترح إنشاؤها فى كل قطاع من قطاعات الدولة وفى دواوين الوزارات مثل وزارة التربية والتعليم. كما يتوقع من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وضع فلسفة خاصة بمكافحة الفساد، مشتقة من رؤية الدولة فى ضوء تنفيذ الاتفاقيات الدولية فى مجال مكافحة الفساد، يرسم من خلالها سياسات واضحة لمنع حدوث الفساد بجميع القطاعات، وبالتالي يتم وضع آليات محددة لضمان الوقاية من حدوث الفساد بمختلف المؤسسات، ومن ثم يتوقع أن تقوم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بإعداد الأدوات المعيارية اللازمة لقياس أداء المؤسسات، مثل مقياس إدارة المخاطر وغيره من المقاييس.

ب. الدور التربوى، من خلال قيام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المقترح إنشاؤها، بنشر التوعية التثقيفية لجميع فئات المجتمع، بتوضيح قيم النزاهة والشفافية، ونشر الوعى بمخاطر انتشار الفساد بمختلف القطاعات، ومنها قطاع التعليم قبل الجامعى. ويمكن للهيئة المقترحة القيام بذلك الدور من خلال عمل مبادرات توعوية شعبية تستهدف المواطنين من جميع الفئات. ويتوقع الاستعانة بوسائل الإعلام المختلفة، وأيضاً الحصول على مساعدة من المختصين بالنشر الإلكتروني، للوصول لأكبر عدد من المواطنين عبر وسائل التواصل الاجتماعى، لنشر مخاطر الفساد وثقافة النزاهة. كما يمكن تنفيذ ذلك من خلال عمل الإدارات التى تتبع الهيئة وتنتشر عملها بمختلف القطاعات؛ للوصول للموظفين بجميع المؤسسات، ومنها المؤسسات التعليمية.

ج. الدور الخاص بالتحقيق فى جرائم الفساد، ويمكن القيام بذلك الدور من خلال العمل على رصد جرائم الفساد والتحقيق فيما يرد من شكاوى، أو بعد إجراء تحقيقات أولية بأى قطاع من قطاعات الدولة، ومنها التعليم قبل الجامعى. وطبقاً للتصور المقترح المعتمد على

## د. نهى العاصي

ضم الجهات الحالية للرقابة الخارجية، فإن القيام بالدور الخاص بالتحقيق يعتبر أسهل الأدوار التي ينبغي أن تقوم بها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المقترحة؛ ذلك أن كل الجهات الحالية، يعتمد عملها بالفعل على التحقيق في الفساد بعد حدوثه، وبالتالي فلن يكون القيام بذلك الدور جديدا في عملها.

### ٢- إنشاء إدارة عليا لمكافحة الفساد بالوزارة - تابعة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تقترح الدراسة إنشاء إدارة عليا لمكافحة الفساد بديوان عام وزارة التربية والتعليم، وفي هيكلتها التنظيمية، تتبع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ولاتتبع الوزارة لضمان استقلاليتها ونزاهتها؛ ذلك أن الهدف من وجود مثل تلك الإدارة أن تعمل كجهاز رقابي خارجي متواجد بشكل دائم داخل ديوان عام الوزارة، لمكافحة الفساد، ومنعه قبل حدوثه، ورصد مظاهره إذا ماحدث بالفعل. لذا فإن العاملين بها يتوقع أن ينتموا إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ماليا وإداريا؛ فرواتبهم مثلاً لاتصرف من ميزانية الوزارة، بل تبعا للهيئة. كما أن التصور الحالي يعتمد على إحداث تغييرات فيمن يعمل بالإدارة العليا لمكافحة الفساد، فلايزيد بقاء العاملين بوزارة التربية والتعليم مثلاً عن سنتين، ولعل ذلك يكون ضمانا للنزاهة بقدر الإمكان. وتتمثل أدوار الإدارة العليا في القيام بمكافحة الفساد، على مستوى ديوان عام الوزارة، من خلال الآتي:

أ. الدور الوقائي، من خلال الإشراف على الإدارات العامة لمكافحة الفساد بالمديريات التعليمية -المقترح إنشاءها- لمنع حدوث الفساد بالمديريات، وليس فقط التقليل من انتشاره. كما يتوقع من تلك الإدارة تنفيذ فلسفة وسياسات منع الفساد التي توضع من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المقترح إنشاءها، وبالتالي تعمل على تنفيذ الآليات الخاصة بالوقاية من مظاهر الفساد بوزارة التربية والتعليم، كما أن عليها مسؤولية تطبيق الأدوات المعيارية، كمقياس إدارة المخاطر، لقياس أداء الوزارة، والمؤسسات التعليمية التابعة لها.

ب. الدور التربوى، ويتمثل هذا الدور فى التوعية بسبل منع الفساد، وآليات مكافحته، ونشر قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية، ووسائل التبليغ عن أى شبهاة فساد بالمؤسسات التعليمية. ولعل ذلك يساعد فى بناء ثقافة تنظيمية، تعتمد على ثقافة النزاهة، من خلال تلك الأنشطة المتنوعة. ويمكن القيام بالدور التربوى من خلال عقد الدورات التدريبية، وورش العمل، والسيمنارات، والاجتماعات للفئات المتنوعة. على أن تستهدف تلك الإجراءات جميع موظفى ديوان عام وزارة التربية والتعليم، والعاملون بالقطاعات المختلفة التابعة لها. وبالتالي يتوقع أن تقوم الإدارة العليا لمكافحة الفساد بإعداد خطة تنفيذية تتضمن الأنشطة التوعوية بإطار زمنى يتناسب مع طبيعة العمل بمختلف الإدارات بالوزارة. على أن تكون تلك الخطة سنوية، معتمدة رسميا من كل من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ووزير التربية والتعليم، مما يعتبر إلزاما للوزارة، وإلتزاما من جهة الهيئة فى ذات الوقت. كما يتوقع من الإدارة العليا لمكافحة الفساد أن تقوم بدورها التربوى من خلال تعاونها مع الوزارة فى تضمين المناهج الدراسية ماله علاقة بمبادئ النزاهة ومخاطر الفساد، أو أفراد مناهج خاصة بذلك، على أن تكون متدرجة لتتناسب مع أعمار التلاميذ والطلاب فى كل مرحلة تعليمية.

ج. الدور الخاص بالتحقيق فى جرائم الفساد، ويمكن القيام بذلك الدور من خلال العمل على رصد مظاهر الفساد فى جميع مجالات عمل الوزارة وقطاعاتها من قطاع الكتب، وقطاع الامتحانات...إلخ. وذلك فيما يرد من شكاوى بعد إجراء تحقيقات أولية. وكى يمكن للإدارة العليا لمكافحة الفساد القيام بذلك الدور، ويقترح أن يمنح موظفى تلك الإدارة سلطة الضبطية القضائية.

٣- إنشاء إدارة عامة لمكافحة الفساد بالمديريات التعليمية- تابعة للإدارة العليا لمكافحة الفساد

تقترح الدراسة إنشاء إدارة عامة لمكافحة الفساد بمديريات التربية والتعليم بكل محافظة من محافظات الجمهورية، وتهدف للعمل كجهة رقابية خارجية مستقلة، يركز عملها على

## د. نهى العاصي

تنفيذ الخطط الخاصة بمكافحة الفساد وآلياتها على مستوى كل مديرية. على أن تتواجد بصفة دائمة داخل كل مديرية تعليمية. وفي هيكلها التنظيمي لاتباع وزارة التربية والتعليم، بل تتبع الإدارة العليا لمكافحة الفساد المقترح إنشاؤها؛ وهي بذلك يمكن أن تعمل بالتنسيق مع كل من الإدارة العامة للتوجيه المالي والإداري، والإدارة العامة للشئون القانونية، وإدارة المتابعة والتنسيق، وإدارة المتابعة وتقييم الأداء الموجودة حاليا بالمديريات التعليمية، والتي يمكن اعتبارها كجهات رقابة داخلية تتبع مديريات التربية والتعليم. أما موظفي الإدارة العامة لمكافحة الفساد المقترح إنشاءها فيكونون من المنتدبين من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المقترحة، وترسل تقاريرها الدورية للإدارة العليا بديوان عام وزارة التربية والتعليم. ويمكن تحديد أدوار الإدارة العامة لمكافحة الفساد بالمديريات التعليمية في الآتي:

أ. الدور الوقائي، يمكن أن يتم الدور الوقائي من خلال الإشراف على الإدارات المقترحة إنشاءها لمكافحة الفساد بالإدارات التعليمية، تحقيقاً لمنع حدوث الفساد بالإدارات التعليمية. كما يتوقع من الإدارة العامة لمكافحة الفساد بالمديريات، تنفيذ السياسات والخطط الخاصة بالوقاية من الفساد، التي تدعمها الإدارة العليا لمكافحة الفساد بالوزارة، والتي توضع من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المقترح إنشاؤها. وبالتالي تعمل تلك الإدارة على تنفيذ الآليات الخاصة بالوقاية من مظاهر الفساد بمديريات التربية والتعليم، وتطبيق مقاييس الوقاية من الفساد عبر تقييم أداء المديرية والمؤسسات التعليمية التابعة لها.

ب. الدور التربوي، ويتم من خلال الوقاية من الفساد، بتنظيم الدورات التدريبية للعاملين بالإدارات التعليمية المختلفة بكل مديرية، وذلك بالتعاون مع الأكاديمية المهنية للمعلمين، وإدارة التدريب الموجودة بكل مديرية تعليمية. وفي تلك التدريبات يتم التركيز على توعية موظفي المديرية والإدارات التابعة لها بسبل منع الفساد، وآليات مكافحته، وقيم النزاهة، ومبادئ الشفافية، ووسائل التبليغ عن شبهات الفساد التي قد تتواجد بالمؤسسات التعليمية. كما يتضمن القيام بالدور التربوي عقد ورش عمل، واجتماعات وغير ذلك.

على أن تستهدف تلك الإجراءات جميع موظفى ديوان المديرية، والعاملين بالإدارات التابعة لها. وبالتالي يتوقع أن تقوم الإدارة العامة لمكافحة الفساد بتنفيذ الخطة التوعوية، التى تضعها الإدارة العليا لمكافحة الفساد بالوزارة، وذلك طبقاً لظروف العمل بكل مديرية تعليمية.

ج. الدور الخاص بالتحقيق فى جرائم الفساد، وذلك بمكافحة الفساد على مستوى المديرية بكل محافظة، من خلال رصد مظاهر الفساد بإدارات المديرية، والإدارات التابعة لها. ويتم ذلك بالتحقيق فيما يرد من شكاوى بعد إجراء تحقيقات أولية. ويوصى بأن يكون لموظفى تلك الإدارة، سلطة الضبطية القضائية؛ لتسهيل قيامهم بذلك الدور الخاص برصد الفساد.

٤- إنشاء إدارة مكافحة الفساد بإدارات التربية والتعليم- تابعة للإدارة العامة لمكافحة الفساد

تقترح الدراسة إنشاء إدارة لمكافحة الفساد على مستوى الإدارات التعليمية، وتهدف إلى العمل كجهاز مراقبة خارجى متواجد بصفة دائمة داخل جميع الإدارات، لمكافحة الفساد بها ومنعه قبل حدوثه ورصد مظاهره إذا ماحدث بالفعل، مع نشر ثقافة النزاهة بين العاملين بالإدارات المختلفة. وتتبع فى هيكلتها الإدارة العامة لمكافحة الفساد-المقترح إنشاءها- بمديريات التربية والتعليم بكل محافظة. ويمكن أن تعمل إدارة مكافحة الفساد، بالتنسيق مع كل من إدارة التوجيه المالى والإدارى، وإدارة الشؤون القانونية، وإدارة المتابعة وتقويم الأداء، والذين يعملون بالفعل بالإدارات التعليمية مستوى (أ). ويقترح أن تكون أدوار إدارة مكافحة الفساد بالإدارات التعليمية كالآتى:

أ. الدور الوقائى، من خلال قيام إدارة مكافحة الفساد بالإشراف على وحدات مكافحة الفساد بالمدارس التابعة للإدارة التعليمية، وذلك من خلال متابعة عمل وحدات مكافحة الفساد المقترح إستحداثها بالمدارس، لمنع حدوث الفساد من البداية. كما يتوقع من إدارات مكافحة الفساد التى ستنشأ على مستوى الإدارات التعليمية، تنفيذ خطط منع الفساد التى



## د. نهى العاصي

تحدها الإدارة العليا لمكافحة الفساد بالوزارة، وترسل لها من خلال آليات توضحها الإدارة العامة لمكافحة الفساد بالمديرية، التابع لها كل إدارة تعليمية.

ب. الدور التربوي، ويتمثل ذلك في التوعية بسبل منع الفساد، وآليات مكافحته، ووسائل التبليغ عن شبكات الفساد بالإدارة التعليمية والمدارس التابعة لها. ويرتكز الدور التربوي على الوقاية من الفساد، من خلال عقد الدورات التدريبية لموظفي الإدارات المختلفة، وذلك بالتعاون مع إدارة التدريب بالمديرية، وعقد ورش العمل، والسينارات والمؤتمرات التوعوية الخاصة بذلك. ويعتبر العاملون بالإدارات التعليمية الفئة المستهدفة من تلك الأنشطة التوعوية، ويقترح أن تكون التدريبات الخاصة بمكافحة الفساد من ضمن متطلبات الترقى للعاملين بالإدارات التعليمية، مما يمكن أن يؤكد على أهميتها. ويتوقع أن تنفذ إدارة مكافحة الفساد الخطة التدريبية التابعة للإدارة العامة لمكافحة الفساد المزمع إنشائها بالمديريات التعليمية، ليحدث اتساقاً في التدريبات المنفذة بالمديرية وإداراتها المختلفة.

ج. الدور الخاص بالتحقيق في جرائم الفساد، ويمكن القيام بذلك من خلال مكافحة الفساد على مستوى الإدارة والمدارس التابعة لها برصد مظاهر الفساد، في كل الأقسام والإدارات التابعة للإدارة التعليمية، وعمل التحقيقات اللازمة إذا ماوردت شكاوى بعد إجراء تحقيقات أولية. وكى يمكن لإدارة مكافحة الفساد القيام بذلك الدور على مستوى الإدارة، يقترح أن يكون لموظفيها سلطة الضبطية القضائية. وفي قيام إدارة مكافحة الفساد بدورها في رصد مظاهر الفساد، ينبغى أن يتم عملها بالتنسيق مع إدارة الشؤون القانونية كجهة تحقيق داخلية.

### ٥- إنشاء وحدة لمكافحة الفساد بالمدارس- تابعة لإدارة مكافحة الفساد

تقترح الدراسة استحداث وحدة لمكافحة الفساد بكل مدرسة ومؤسسة رياض أطفال، وبهذا يمكن أن تهدف تلك الوحدة للعمل كجهاز مراقبة خارجي متواجد بصفة دائمة داخل المدرسة؛ ضمانا للاستقلالية والنزاهة. ويفترض أن تختص بإعداد تقارير دورية عن قيامها بأدوارها بالمدارس، يتم عرضها على إدارة مكافحة الفساد بالإدارة التعليمية،

تتضمن أنشطتها وتقييمها لمدى تواجد أى مظاهر للفساد بالمدرسة الموجودة فيها. ويفترض أن يتم تمكين أعضاء الوحدة العاملون بالمدرسة من الإطلاع على جميع وثائق المدرسة بحرية تامة، دون إعاقة من جهة إدارة المدرسة. وعليها التواصل الفعال والمباشر مع كل من أصحاب المصلحة الداخليين، مثل الجهاز الإدارى بالمدرسة من مدير ووكلاء، والسكرتير المالى بالمدرسة، والمعلمين وغيرهم؛ وأيضا التواصل مع أصحاب المصلحة الخارجيين من أعضاء مجلس الأمناء بالمدرسة، وأولياء أمور الطلاب، وأعضاء المجتمع المحلى المحيط بالمدرسة، والموجهين الذين يتابعون المعلمين بالمدارس، وغيرهم. ويفترض أن تتبع فى هيكلا التنظيمى إدارة مكافحة الفساد بالإدارة التعليمية التابعة لها المدرسة. ولا يكون موظفوها من المعلمين أو الإداريين العاملين بالمدرسة؛ بل يقترح أن تضم تلك الوحدة موظفين تابعين إداريا وماليا للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وليس لوزارة التربية والتعليم.

وتجدر الإشارة إلى أنه من خلال تحكيم التصور المقترح، أشار عدد من المحكمين العاملين بمؤسسات التعليم، إلى أنه يصعب وجود وحدة لمكافحة الفساد بكل مدرسة؛ نظرا لارتفاع عدد المدارس على مستوى الجمهورية. لذا اقترح بعضهم إنشاء وحدة إدارية واحدة فقط تعمل مع مجموعة من المدارس الموجودة بمحيط جغرافى واحد، على أن تكون هناك زيارات دورية لكل مدرسة، طبقا لخطة زمنية محددة. إلا أن الدراسة الحالية ترى فى ذلك بعدا عن تحقيق وحدات مكافحة الفساد لأدوارها المتوقعة. وللتغلب على مشكلة ارتفاع عدد المدارس، تقترح الدراسة أن تنشأ وحدة إدارية واحدة لمكافحة الفساد بكل "مجمع مدارس". والمقصود بمجمع المدارس، تلك المنشآت التى يتواجد بها رياض أطفال، ومدرسة ابتدائية، وإعدادية، وثانوية، بمحيط واحد ومبانى مدرسية واحدة. وهذا التكوين موجود بالفعل فى معظم الإدارات التعليمية على مستوى الجمهورية، وذلك فى كل من المدارس الرسمية للغات، والمدارس النموذجية، والمدارس الخاصة. كما أن العديد من المدارس الحكومية تكون فيها مدرسة التعليم الأساسى مجمعة لمدرستين، إحداها ابتدائية وأخرى إعدادية. وبهذا نضمن الوجود الدائم لوحدة مكافحة الفساد بالمدرسة، لكن

## د. نهى العاصى

عملها يشمل الرقابة على جميع المراحل الدراسية الموجودة بنفس المدرسة. ويقترح أن تكون أدوار وحدات مكافحة الفساد بالمدارس كالاتى:

أ. الدور الوقائى، من خلال التواصل الفعال مع إدارة مكافحة الفساد بالإدارة التعليمية التابع لها المدرسة. وتنفيذ الخطط الخاصة بالوقاية من الفساد التى تدعمها إدارة مكافحة الفساد التابعة لها، مع تطبيق مقاييس الوقاية من الفساد على المدرسة، ورفع التقارير الخاصة بنتائج ذلك لإدارة مكافحة الفساد بالإدارة التعليمية.

ب. الدور التربوى، يتم الدور التربوى من خلال الوقاية من الفساد، بعقد الدورات التدريبية وورش العمل والندوات المتنوعة للعاملين بالمدرسة، وأولياء الأمور، وأعضاء المجتمع المحلى المحيط بالمدرسة. وذلك بالتعاون مع وحدة التدريب والجودة بالمدرسة، والتى تتواجد بجميع المدارس على مستوى الجمهورية.

ج. الدور الخاص بالتحقيق فى جرائم الفساد، حيث تقوم وحدة مكافحة الفساد بالمدارس برصد أى مظاهر للفساد تتم على نطاق المدرسة، بعد مراجعة الأمور الإدارية والمالية بالمدرسة، والتحقيق فيما يتعلق بالشكاوى التى قد تتم من أولياء الأمور أو من أعضاء المجتمع المحلى وغيرهم. مع متابعة مايتعلق بمدى إلتزام المعلمين والإداريين بالقواعد واللوائح المنظمة للعمل، وكذلك مراجعة تقارير زيارات كل من الموجهين، وإدارات متابعة وتقييم الأداء، والتوجيه المالى والإدارى، والذين يقومون بزيارات دورية للمدرسة. مع الحرص على استخدام التقنيات الحديثة فى المراقبة والتقييم للكشف عن مظاهر الفساد.

### سادساً: صعوبات تطبيق التصور المقترح ومقترحات التغلب عليها

تتوقع الدراسة وجود عددا من الصعوبات إذا ماتم تطبيق التصور المقترح، والتى يمكن حصرها فى ثلاث صعوبات، تتمثل فى ضعف مهارات العاملين بالجهات المقترحة لمكافحة الفساد، وقلة وجود مقاييس خاصة بمكافحة الفساد، وأخيرا ضعف تحقيق الشفافية، وفيما يلى توضيح لتلك الصعوبات، مع وضع مقترحات لحل كل صعوبة متوقعة.

## ١- ضعف مهارات العاملين بجهات الرقابة الخارجية المقترح إنشاءها

يتوقع أن تكون مهارات من يعمل بإدارات الرقابة الخارجية بمؤسسات التعليم ضعيفة، وخاصة تلك التى على مستوى المدارس والإدارات والمديريات التعليمية؛ ذلك أن من سيعمل بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سيكونون ممن يعمل حالياً بهيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزى للمحاسبات وغيرهما من أجهزة ذات خبرات واسعة، إلا أن من سيعمل بالوحدات الإدارية الأقل قد يكونون من الجدد بمجال الرقابة الخارجية. لذا من المهم الانتباه لوجوب تجهيز قوى بشرية قادرة على القيام بمكافحة الفساد، كل فى موقعه الوظيفى.

وبالرغم من أن التصور الحالى يعتمد على ضم العاملين بالأجهزة الرقابية الحالية؛ للاستفادة من خبراتهم الوظيفية السابقة؛ إلا أن ذلك لا يضمن فهمهم لطبيعة عملهم الجديد فى جهة رقابية واحدة. وقد أشارت نتائج إحدى الدراسات ( Battilana and Dorado, 2010, 1435) التى اهتمت بتطبيق مبادئ نظرية المأسسة الجديدة على وجود مثل تلك الصعوبات التى تحدث عند ضم العاملين اللذين قد عملوا بمؤسسات مختلفة ليعملوا معاً فى مؤسسات أخرى حديثة النشأة، حيث أكدت تلك الدراسة على أن ما يسمى بالهوية المؤسسية Organizational Identity تعد أحد العوائق التى تواجه المؤسسة الجديدة، وبالتالي لنجاح أى مؤسسة حديثة النشأة ينبغى الانتباه إلى أهمية تكوين هوية جديدة مشتركة لموظفيها، فيما يسمى Common Organizational Identity. لذا تؤكد الدراسة الحالية على أهمية التدريب القبلى لجميع العاملين بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وإداراتها العليا بجميع الوزارات، ومنها وزارة التربية والتعليم وما تحتها من إدارات بجميع المستويات. كما ينبغى الاهتمام بإجراء تدريبات نوعية خاصة بالعاملين بالوحدات الخاصة بمكافحة الفساد بكل قطاع من قطاعات الدولة. فمثلاً، العاملون بقطاع التعليم قبل الجامعى سواء على مستوى الوزارة بالإدارة العليا لمكافحة الفساد، أو على مستوى المديريات بالإدارات العامة لمكافحة الفساد، أو بالإدارات

## د. نهى العاصي

التعليمية كأعضاء بإدارات مكافحة الفساد، أو العاملون بالمدارس بوحديات مكافحة الفساد، جميع هؤلاء العاملون ينبغي تدريبهم لفهم طبيعة المؤسسات التعليمية التي سيعملون بها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى ينبغي أن تكون التدريبات الموجهة للعاملين بجهات الرقابة الخارجية بمؤسسات وزارة التربية والتعليم، تختلف عن تلك التدريبات الموجهة لنظرائهم من العاملين بمؤسسات وزارة الصحة.

### ٢- قلة وجود مقاييس خاصة بمكافحة الفساد

بالرغم من وجود مقاييس عديدة مطبقة بمعظم الدول تهدف لمكافحة الفساد، كما يتم بيتسوانا؛ إلا أن مايطبق بوزارة التربية والتعليم بمصر يمكن اعتباره ضعيف لحد كبير. ويعتبر تطبيق أدوات قياس مقننة بمؤسساتنا التعليمية أمراً هاماً؛ لأن ذلك قد يضمن تطبيق سياسات مكافحة الفساد وخططه وآليات تنفيذها، كما يحدد مدى تطبيق مبادئ النزاهة والشفافية، ونسب انتشار مظاهر الفساد، وتقييم معدلات الأداء الحالية ومدى بعدها عن المعدلات المتوقعة. وينبغي أن يتم تطبيق مثل تلك المقاييس بشكل دوري، مخطط له بكل المؤسسات التعليمية، بداية من الوزارة وانتهاء بالمدارس. على أن يتم تعديل كل مقياس ليتناسب مع المستوى الإداري الذي يطبق به، وليناسب مع طبيعة عمل كل مؤسسة تعليمية. فمثلاً المقاييس التي تطبق على المديرية التعليمية ينبغي أن تكون مختلفة عن تلك التي تطبق على مستوى المدرسة؛ نظراً لطبيعة عمل كل منهما. ومما يفعل من تطبيق تلك المقاييس المقترحة، القيام بكتابة تقارير تفسيرية ملحقة بنتائج كل مقياس، مع مقترح بخطة تنفيذية قصيرة المدى تبين كيفية تحسين نتائج التطبيق في كل مرة، مع التأكيد على أهمية متابعة تنفيذ تلك الخطة من الإدارة الأعلى الخاصة بمكافحة الفساد.

ومما يساعد في التغلب على صعوبة قلة المقاييس المطبقة حالياً بمؤسساتنا ذات العلاقة بمكافحة الفساد؛ أنه في وثيقة رؤية مصر ٢٠٣٠ (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، ٢٠١٥، ٢٢)، حددت الدولة عشرة مؤشرات لقياس الشفافية، من

أبرزها مؤشر المدفوعات غير الرسمية والرشاوى، وإنفاذ القواعد التنظيمية، والمحابة فى قرارات مسئولى الحكومة، والشفافية فى صنع السياسات، ومؤشر مكافحة الفساد. وبالتالى يوجد دعم حالى من الدولة لإيجاد تلك المؤشرات وإعداد الأدوات المناسبة لها، وهذا فى حد ذاته يعد عاملاً قويا يسهل على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المقترح إنشاءها تصميم تلك الأدوات. وترى الدراسة أنه يمكن الإفادة مما طبق بمؤسسات التعليم بتسوانا من مقاييس، مع تعريبها وتهيئتها لتتناسب مع السياق الثقافى المصرى، وبما يتلائم مع طبيعة مؤسساتنا التعليمية.

### ٣- ضعف تحقيق الشفافية

تعتبر قلة إتاحة المعلومات ذات العلاقة بمكافحة الفساد من أبرز مايمكن توقعه فى صعوبات تواجه نجاح التصور المقترح؛ إلا أن وجود جهات مراقبة خارجية قد يعنى مساحة أكبر من الشفافية تعبر عما يحدث بمؤسساتنا التعليمية. حيث يتطلب النجاح فى مأسسة مكافحة الفساد بقطاع التعليم قبل الجامعى، القيام بتحقيق الشفافية؛ وذلك بنشر نتائج التقارير الدورية الخاصة بمكافحة الفساد بمؤسسات ذلك القطاع. على أن يتم النشر باستخدام الوسائل والوسائط المتنوعة. ففى تحقيق الشفافية منعا للفساد وتوعية بمخاطره، وتوعية لمختلف الفئات بوسائل الإبلاغ عن الفساد، وبهذا تتحقق وظائف وأدوار جهات الرقابة الخارجية التى تقترحها الدراسة، ولعل ذلك يكون تمهيدا للاكتفاء برقابة ذاتية بعدما تتغير ثقافة المجتمع، وبالتالى تسود ثقافة النزاهة بمؤسسات التعليم يوما ما. ومما قد يدعم تحقيق الشفافية، ما استحدث مؤخراً من إنشاء منظومة شكاوى إلكترونية بجميع الوزارات ومنها وزارة التربية والتعليم، والتى قد تزيد من فتح قنوات الحصول على المعلومات بين المواطنين والمؤسسات الحكومية.

أولاً: المراجع العربية

١. أبو عطوان، منقذ محمد محمود (٢٠٠٧) مأسسة الحياة الاعتقالية للأسرى الفلسطينيين في السجون الاسرائيلية ١٩٦٧-٢٠٠٥، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الآداب، جامعة بيرزيت، الضفة الغربية.
٢. أحمد، دعاء نبيل محمد حمدي (٢٠١٦) الفساد الإداري في التعليم قبل الجامعي بجمهورية مصر العربية: دراسة تحليلية، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم التربية المقارنة والإدارة التعليمية، كلية التربية، جامعة عين شمس.
٣. أحمد، شاكر فتحى وزيدان، همام بدرأوى (٢٠٠٣) التربية المقارنة: المنهج- الأساليب- التطبيقات، مجموعة النيل العربية، القاهرة.
٤. أحمد، عاطف محمود عبد العال (٢٠١٢) نظام مقترح لتوظيف الحكومة الإلكترونية في تحقيق الشفافية بإدارة التعليم قبل الجامعي في مصر، رسالة دكتوراة غير منشورة، معهد الدراسات التربوية، جامعة القاهرة.
٥. الأرنؤوط، إبراهيم صبرى (٢٠١٩) مدى إلزامية لائحة حوكمة الشركات السعودية-دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإنسانية والإدارية، جامعة المجمعة، ١٦٤، ص ١-٢٤.
٦. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٨) أدلة التنمية البشرية ومؤشواتها- التحديث الإحصائي لعام ٢٠١٨، مكتب تقرير التنمية البشرية.
٧. بن منظور، أبو الفضل جمال الدين (٢٠٠٩) لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج ١.
٨. البنك الدولي، (٢٠١٩)، مصر: الآفاق الاقتصادية- أكتوبر ٢٠١٩، متاح في: <https://www.albankaldawli.org/ar/country/egypt/publication/economic-update-october-2019>، بتاريخ: ٩-١١-٢٠١٩.
٩. البنك الدولي في مصر (٢٠١٩) عرض عام، السياق، متاح في: <https://www.albankaldawli.org/ar/country/egypt/>، بتاريخ: ٩-١١-٢٠١٩.
١٠. البنك الدولي للإنشاء والتعمير (٢٠١٩) استعراض الأداء والتعلم الخاص بإطار الشراكة الإستراتيجية بمصر للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩، الوكالة الدولية لضمان الاستثمار، مؤسسة التمويل الدولية، إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

مأسسة مكافحة الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي بمصر في ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

١١. الجريدة الرسمية (٢٠٠٧) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٧، ع ٢٥، في ٢١/٦/٢٠٠٧، القاهرة.
١٢. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠١٩) معدل البطالة السنوي، متاح في: [https://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?Ind\\_id=1117](https://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?Ind_id=1117) بتاريخ ٨-١١-٢٠١٩.
١٣. الجهاز المركزي للمحاسبات (٢٠١٩) لمحة تاريخية عن الجهاز المركزي للمحاسبات، متاح في: [http://asa.gov.eg/Page.aspx?id=5\\_152](http://asa.gov.eg/Page.aspx?id=5_152) ، بتاريخ ٧-٩-٢٠١٩.
١٤. جونز، فيليب (٢٠١٠) النظريات الاجتماعية والممارسة البحثية، ترجمة محمد ياسر الخواجة، مصر العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.
١٥. الجويدى، فايزة عبد العليم (٢٠١٦) جهود المنظمات غير الحكومية والرعاية التربوية للمكفوفين في كندا ومصر-دراسة مقارنة، التربية المقارنة والدولية، س ٢، ع ٤٤، ص ص ٥٧٧-٦٨٥.
١٦. حسين، محمد عبد البديع آدم (٢٠١٨) دور الشفافية الإدارية والمساءلة في مكافحة الفساد الإدارى بالمؤسسات التعليمية-دراسة ميدانية بمحافظة سوهاج، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم التربية المقارنة والإدارة التعليمية، كلية التربية، جامعة سوهاج.
١٧. حموته، فاطمة (٢٠١٨) تكامل المأسسة الاقتصادية للدول الإسلامية كمتطلب للتحويل إلى الاقتصاد الإسلامي-مقارنة بين الإطار الوضعي وتضمين التفضيلات الإسلامية، مجلة جيل الدراسات المقارنة، مركز جيل البحث العلمى، ع ٦.
١٨. خليل، عطا الله وراد (٢٠٠٨) مدخل مقترح لمكافحة الفساد فى الوطن العربى: تجربة الأردن، أعمال ندوات وملتقيات الفساد الإدارى والمالى فى الوطن العربى، المنظمة العربية للتممية الإدارية، القاهرة، ص ص ٢٥-٢٦.
١٩. خنفر، مؤيد راضى (٢٠١٩) أثر تطبيق الحوكمة على تعزيز الشفافية والإفصاح في التقارير المالية للبنوك التجارية في المملكة العربية السعودية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ع ٢٠، ص ص ٣٣٥-٣٥٠.
٢٠. الخولى، محمد على (٢٠١١) تصميم التدريس، دار الفلاح للنشر والتوزيع، صويلح.
٢١. الدويك، عبد الغفار (٢٠١٣) الأساليب الحديثة المستخدمة فى المؤسسات التعليمية فى حماية النزاهة ومكافحة الفساد، ورقة قدمت لندوة دور المؤسسات التعليمية ومؤسسات



## د. نهى العاصى

- المجتمع المدني فى حماية النزاهة ومكافحة الفساد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ١-٥٤.
٢٢. رئاسة الجمهورية (٢٠١٤) دستور جمهورية مصر العربية عام ٢٠١٤، المواد ١٩٧، ١٠١، ٢١٥-٢١٨، القاهرة، ص ٣٣-٣٧، ١٣٩.
٢٣. رئاسة مجلس الوزراء (٢٠١٨) الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الفساد-الوقاية والمواجهة فى قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، القاهرة.
٢٤. زرقون، صالح على (٢٠١٤) فلسفة الضبط الاجتماعى- دراسة فى المفاهيم والأطر، مجلة جامعة الزيتونة، ع ١١، ص ١٩٢-١٩٦.
٢٥. الزغير، محمد عبده (٢٠١١) مأسسة النوع الاجتماعى فى سلطنة عمان، مجلة النوع الاجتماعى والتنمية، ع ٥٤، ص ٧٧-٩٥.
٢٦. الزهرانى، صالح يحيى (٢٠١٥) معايير اختيار دول المقارنة فى أبحاث التربية المقارنة، مجلة كلية التربية، جامعة بورسعيد، ع ١٧، ص ١٧٢-٢٠٨.
٢٧. سعيد عبيكشى عبد القادر، فتحة فرقانى (٢٠١١) مأسسة الأمن الفكرى: المعهد العلمى للفكر الإسلامى أنموذجا، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع ٩٤، ص ٥٥-٧١.
٢٨. سلسلة التشريعات والقوانين المصرية (٢٠١٩) قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ واللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، دار العربى للنشر والتوزيع، القاهرة، ط ٢.
٢٩. السيسى، مها مصطفى يحيى (٢٠١٧) تفعيل نظم المساءلة لمواجهة الفساد الإدارى بالمدارس الابتدائية فى مصر، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التربية، جامعة دمياط.
٣٠. العبادل، عبد الرحمن فالح (٢٠١٩) أثر الشفافية فى تعزيز أبعاد المسؤولية الاجتماعية من وجهة نظر موظفي الوظائف القيادية فى المؤسسات العامة الأردنية، مؤته للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مج ٣٤، ع ٢٤، ص ٩٧-١٣٦.
٣١. عبد الحكيم، أبو اللوز (٢٠١٥) جهود الفكر الإسلامى المعاصر فى مأسسة القيم: مع تحليل وتقييم لمساهمات راشد الغنوشى، دراسة قدمت للمؤتمر الدولى الرابع بعنوان السياسى فى البلاد الإسلامية-الفكر والأنماط والأماكن، جامعة منوبة، مخبر النخب والمعارف والمؤسسات الثقافية بالمتوسط، تونس، ص ٤٥٥.

مأسسة مكافحة الفساد في قطاع التعليم قبل الجامعي بمصر في ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

٣٢. عبدالكريم، أحمد موفق (٢٠١٩) الشفافية ودورها في الحد من التهكم التنظيمي لدى العاملين في الجامعات الأردنية الخاصة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، الأردن.

٣٣. علاوى، خديجة (٢٠١٣) نحو مأسسة الرسالة العائلية بالمغرب، مجلة القانون المغربي، ٢١٤، يونيو، ص ٢٤٤.

٣٤. العزاوى، فخرى صبرى (٢٠١٦) البنائية الوظيفية عند الدكتور شاكرا مصطفى سليم - الجبايش أنموذجا، مجلة الإعلام والعلوم الاجتماعية للأبحاث التخصصية، مج ١، ٢٤، ص ٢٠-١

٣٥. العصيل، عبدالعزيز فالج (٢٠١٩) استيعاب مفاهيم حماية النزاهة ومكافحة الفساد في مقرر الحديث لدى طلاب الصف الثالث المتوسط في محافظة الأحساء، مجلة العلوم التربوية، ع ١٩، ص ١٥٧-٢٣١.

٣٦. العكيلي، حسن منديل حسن والبكري، شفق حسين محيسن (٢٠١٢) الألفاظ المعبرة عن النزاهة والإصلاح في الاستعمال القرآني، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، ع ٥، ص ٣، ص ٧٥-١٠٠.

٣٧. المركز الإعلامي للنيابة الإدارية (٢٠١٤) التقرير السنوي ٢٠١٤ للنيابة الإدارية بشأن قطاع التربية والتعليم، متاح في: <http://www.ap.gov.eg/web/AR/post?ID=162> بتاريخ ١٠-١-٢٠١٩

٣٨. المركز الإعلامي للنيابة الإدارية (٢٠١٦) النيابة الإدارية تحيل ٤ مسؤولين بالتعليم للمحاكمة التأديبية بتهمة الفساد الوظيفي، ٢٠١٦، متاح في: <http://www.ap.gov.eg/web/AR/post?ID=197>، بتاريخ ١-٧-٢٠١٩.

٣٩. المركز الإعلامي للنيابة الإدارية (٢٠١٦) إبالة مسؤولين بالمطبعة السرية بوزارة التربية والتعليم للمحاكمة التأديبية في تسريب أسئلة وأجوبة امتحانات الثانوية العامة ٢٠١٦، متاح في: <http://www.ap.gov.eg/web/AR/post?ID=308>، بتاريخ ٨-١٠-٢٠١٩.

٤٠. المركز الإعلامي للنيابة الإدارية (٢٠١٧) النيابة الإدارية تحيل ستة من المسؤولين بمديرية التربية والتعليم بالبحيرة للمحاكمة التأديبية، ٢٠١٧، متاح في: <http://www.ap.gov.eg/web/AR/post?ID=406>، بتاريخ ١-٩-٢٠١٩.

## د. نهى العاصى

٤١. المنظمة العربية لمكافحة الفساد (٢٠١٩) متاح فى <http://arabanticorruption.org/> بتاريخ ١٥-١١-٢٠١٩.
٤٢. النيابة الإدارية (٢٠١٩) التعريف بالنيابة الإدارية، متاح فى: <http://www.ap.gov.eg/web/AR/About> بتاريخ: ٧-١٠-٢٠١٩.
٤٣. النيابة الإدارية (٢٠١٩) الهيكل والتنظيم، متاح فى: <http://www.ap.gov.eg/web/AR/OrganizationalChart> بتاريخ ٨-٩-٢٠١٩.
٤٤. الوكيل، فيروز رمضان عبد البارى (٢٠١٥) العدالة الاجتماعية فى العملية التعليمية بالجامعات الحكومية المصرية-رؤية نقدية، مجلة كلية التربية، جامعة طنطا، ع٥٧، ص ٢٩٥-٣٣٦.
٤٥. اليونسكو (٢٠١٨) ملخص التقرير العالمي لرصد التعليم، المساءلة فى مجال التعليم، الوفاء بتعهداتنا، التقرير العالمي لرصد التعليم ٢٠١٧/٢٠١٨، ص ص ٢١-٢٣.
٤٦. على، صالح شبيب محمد (٢٠١٦) الانحراف والضبط الاجتماعى، مجلة الفنون والآداب وعلم الانسانيات والاجتماع، ع٥٥، ص ص ١٢٣-١٤٠.
٤٧. غنو، آمال (٢٠١٧) الجريمة والضبط الاجتماعى: مقارنة مفاهيمية نظرية، مجلة جيل العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع٣٢، ص ص ٢٥-٤٢.
٤٨. فاضل، رائد سلمان (٢٠١٦) التربية والتعليم ودورها فى مواجهة الفساد، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، ع٥٥، ص ص ٣٧٦-٤١٢.
٤٩. فكار، إنعام (٢٠٠٧) الأبعاد البنائية والوظيفية لظاهرة الإرهاب تحليل اجتماعى، مجلة بحوث الشرق الأوسط، مركز بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، ع٢١، ص ص ١٤٠-٢٤٢.
٥٠. فيلالى، عبد السلام (٢٠١٦) الزوايا من الركن إلى هيكل المجتمع - مأسسة الرقابة الاجتماعية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة العربى بن مهيدى أم البواقى، الجزائر، ع٦٤، ص ص ٩-١٩.
٥١. الفيومى، أحمد محمد على المقرئ (١٩٧٧) المصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعى، دار المعارف، القاهرة، ط٢.

مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

٥٢.قطييط، عدنان محمد (٢٠١٦) مكافحة الفساد الإدارى بمؤسسات التعليم قبل الجامعى فى مصر بدائل استراتيجية مقترحة، دراسات عربية فى التربية وعلم النفس، ع ٦٩، ص ٢١٣-٢٧٢.

٥٣.كان، أولا (١٩٩١) التربية فى دولة حبيسة من أفريقيا الجنوبية: بتسوانا، مجلة مستقبلات، مركز مطبوعات اليونسكو، مج ٢١، ع ٤٤، ص ص ٦٥٧-٦٧٠.

٥٤.مجمع اللغة العربية (٢٠٠٤) المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة.

٥٥.محمد، وليد سالم (٢٠١٤) مأسسة السلطة وبناء الدولة-الأمة: دراسة حالة العراق، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان.

٥٦.محمود، رمضان حسن (٢٠١٦) الفساد دور الأجهزة الرقابية فى مكافحة الفساد الإدارى والمالى بالدولة، التنمية الإدارية، س ٣٢، ع ١٥١، ص ص ١٢-١٩.

٥٧.مدكور، إبراهيم (٢٠٠٤) معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة.

٥٨.مركز المشروعات الدولية الخاصة (٢٠٠٩) اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافة ومكافحة الفساد، القاهرة.

٥٩.مركز المشروعات الدولية الخاصة (٢٠٠٩) حرية المعلومات والشفافية بمصر، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية مكافحة الفساد، القاهرة.

٦٠.مطاوع، هبة مصطفى (٢٠١٥) الاتجاهات الحديثة للمساءلة التعليمية مدخلاً لمواجهة الفساد الإدارى بمؤسسات التعليم فى مرحلة رياض الأطفال، دراسات عربية فى التربية وعلم النفس، ع ٦٢٤، ص ص ٤٦٩-٤٩٥.

٦١.منظمة الشفافية الدولية (٢٠١٧) مؤشر مدركات الفساد: مذكرة فنية حول المنهجية، ص ٤-١.

٦٢.منظمة الشفافية الدولية (٢٠١٧) مؤشر مدركات الفساد: الوصف التفصيلى للمصادر، ص ٢١-١.

٦٣.نصار، سامى محمد عبد المقصود (٢٠١٦) مأسسة التعلم غير النظامى فى مصر: رؤية مستقبلية، دراسة قدمت للمؤتمر الرابع عشر لمركز تعليم الكبار بعنوان من تعليم الكبار إلى

## د. نهى العاصى

التعلم مدى الحياة للجميع من أجل تنمية مستدامة، جامعة عين شمس، مركز تعليم الكبار والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم والهيئة العامة لتعليم الكبار، القاهرة، ص ص ٩٧-١٢١.

٦٤. نصر، أمانى محمد محمد حسن (٢٠٠١) جماعات المصالح والسياسة التعليمية فى جمهورية مصر العربية والمملكة المتحدة-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم التربية المقارنة والإدارة التعليمية، كلية التربية، جامعة عين شمس.

٦٥. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٤) اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤-٢٠١٨، القاهرة، ص ص ١-٢٧.

٦٦. هيئة الرقابة الإدارية، (٢٠١٧) هيئة الرقابة الادارية تلقي القبض على رئيس مجلس أمناء إدارة المعادى التعليمية، نوفمبر ٢٠١٧، متاح فى:

<https://www.aca.gov.eg/arabic/News/ACANews/Pages/12112107.asp>

X، بتاريخ ٣٠-١٠-٢٠١٩

٦٧. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٩) اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٢، القاهرة، ص ص ١-٤٨.

٦٨. هيئة الرقابة الإدارية، (٢٠١٩) الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، متاح فى: <https://www.aca.gov.eg/arabic/Training/Pages/> بتاريخ ١-٦-٢٠١٩.

٦٩. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٩ج) مكافحة الفساد، الإطار المؤسسى، متاح فى: <http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/Institutionalframework.aspx>، بتاريخ ٦-٧-٢٠١٩.

٧٠. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٩د) مكافحة الفساد، اللجنة الفرعية التنسيقية، متاح فى: <http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/SubCoordinatingCommittee.aspx>، بتاريخ ٦-٧-٢٠١٨.

٧١. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٩هـ) مكافحة الفساد، متاح فى: <http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/default.aspx> ، بتاريخ ٧-٧-٢٠١٩.

مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

٧٢. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٩) مكافحة الفساد، الإطار التشريعى، متاح فى:

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/legislativeframeworko>

[rk.aspx](http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/legislativeframeworko)، بتاريخ ٨-٧-٢٠١٩.

٧٣. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٩) مكافحة الفساد، اللجنة الوطنية التنسيقية، متاح فى:

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/NationalCoordin>

[atingCommittee.aspx](http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/NationalCoordin)، بتاريخ ٦-٧-٢٠١٨.

٧٤. هيئة الرقابة الإدارية (٢٠١٩) اختصاصات الهيئة، متاح فى:

<http://www.aca.gov.eg/arabic/About/Pages/TermsOfReference.aspx>،

بتاريخ ٥-٧-٢٠١٩.

٧٥. الهيئة العامة للاستعلامات (٢٠١٩) المنتدى الإفريقي الأول لمكافحة الفساد، ١٢ يونيو

٢٠١٩، متاح فى: <http://www.sis.gov.eg/Story/191363/> ، بتاريخ ١٠-٩-

٢٠١٩.

٧٦. هيئة النزاهة ومكافحة الفساد (٢٠١٩) عن الهيئة، الأردن، متاح فى:

<http://www.jiacc.gov.io/content/1/About-us> ، بتاريخ: ٢٥-١٠-٢٠١٩.

٧٧. وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى (٢٠١٥) استراتيجية التنمية المستدامة- رؤية

مصر ٢٠٣٠- الأهداف ومؤشرات الأداء، مؤتمر دعم وتنمية الاقتصاد المصرى، فى الفترة

من ١٣-١٥ مارس ٢٠١٥.

٧٨. وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى (٢٠١٩) محاور الإصلاح الإدارى، متاح فى:

<http://sig-eg.com/projects/wordpress>، بتاريخ ٢٥-٨-٢٠١٩.

٧٩. وزارة التربية والتعليم (د.ت) الأسس العامة للتوجيه المالى والإدارى، مكتب الوزير، القاهرة.

٨٠. وزارة التربية والتعليم (١٩٧٥) قرار وزارى رقم ١٦٥ بتاريخ ٢١/١٠/١٩٧٥، بشأن التنظيم

القطاعى لديوان عام وزارة التربية والتعليم، القاهرة.

٨١. وزارة التربية والتعليم (٢٠١٤) الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعى ٢٠١٤-٢٠٣٠،

التعليم المشروع القومى لمصر، القاهرة.

٨٢. وزارة التربية والتعليم (٢٠١٥) قرار وزارى رقم ٤١٢ بتاريخ ١٥/١١/٢٠١٥، بشأن تشكيل

لجنة مكافحة الفساد بوزارة التربية والتعليم والتعليم الفنى، مكتب الوزير، ص ١-٣.

## د. نهى العاصى

٨٣.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٦أ) القرار الوزارى رقم ٦٤ بشأن مكافحة الفساد بديوان عام الوزارة والمديريات التعليمية، القاهرة.

٨٤.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٦ب) كتاب دورى رقم ٢٧ بتاريخ ٣٠-٥-٢٠١٦، القاهرة.

٨٥.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٩أ) تعامل الوزارة مع المخالفات، متاح فى: <http://esf.edu.eg/news/newsid.aspx?ID=632044> ، بتاريخ ٢٩-٩-٢٠١٩.

٨٦.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٩ب) إدارة العقوبات والتظلمات والقضايا، متاح فى: [http://moe.gov.eg/departments/HR\\_SITE/index.html](http://moe.gov.eg/departments/HR_SITE/index.html) ، بتاريخ ٣١-٧-٢٠١٩.

٨٧.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٩ج) الكتاب السنوى، التطور خمس سنوات بالمراحل التعليمية المختلفة، الإدارة العامة لنظم المعلومات ودعم اتخاذ القرار، القاهرة.

٨٨.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٩د) محظورات على الموظف، متاح فى: [http://moe.gov.eg/departments/HR\\_SITE/index.html](http://moe.gov.eg/departments/HR_SITE/index.html) ، بتاريخ ١-٩-٢٠١٩.

٨٩.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٩هـ) قرارات وزارية، قرار رقم ١٢٣ بتاريخ ٦-٧-٢٠٠١، متاح فى: <http://portal.moe.gov.eg/AboutMinistry/Decisions/Pages/Decisions> . ، بتاريخ ١-٨-٢٠١٩.

٩٠.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٩و) إدارة وثائق الخدمة، متاح فى: [http://moe.gov.eg/departments/HR\\_SITE/index.html](http://moe.gov.eg/departments/HR_SITE/index.html) ، بتاريخ ٦-٨-٢٠١٩.

٩١.وزارة التربية والتعليم (٢٠١٩ز) أقسام الوزارة، متاح فى: [http://moe.gov.eg/departments/Public\\_relations/index.html](http://moe.gov.eg/departments/Public_relations/index.html) ، بتاريخ ٣-٨-٢٠١٩.

٩٢.وزارة التربية والتعليم، (٢٠١٩ح)، قرارات وزارية، قرار رقم ١٣٩ بتاريخ ١٤-٤-٢٠١٥، متاح فى:

<http://portal.moe.gov.eg/AboutMinistry/Decisions/Pages/Decisions.asp>

، بتاريخ ١-٨-٢٠١٩.

٩٣.وزارة التنمية المحلية، (٢٠٠٧)، لجنة الشفافية و النزاهة- التقرير الأول، القاهرة.

٩٤.وزارة الداخلية (٢٠١٩) الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة، أهم اختصاصات الإدارة، متاح <https://site.moi.gov.eg/genmoney/Pages/acts> بتاريخ ٦-١١-٢٠١٩.

- 95.AAACA (2019) **About us**, available at:<http://www.aaaca-africa.org/index.php/en/aaaca/about-us> , accessed on: 12-4-2019.
- 96.AfroBarometer (2012) **Summary of Results: AfroBarometer Round 5 Survey in Botswana**, available at: <http://www.afrobarometer.org/results/results-by-country-a-m/botswana>, accessed on 2-3-2019.
- 97.Agyei-Mensah, B. K. (2017) The Relationship between Corporate Governance, Corruption and Forward-Looking Information Disclosure: A Comparative Study, Corporate Governance, **The International Journal of Business in Society**, Vol. 17, Iss.2, pp.284-304.
- 98.Akinkugbe, O. D. (2018) Informal Networks of Corruption: Assessing the Challenges for Public Sector Whistleblowing in Nigeria, **Jindal Global Law Review**, Vol. 9, No. 1, pp.1-14.
- 99.Alam, M. and Onsamo, D. H. (2017) Assessing the Effectiveness of Ethics Liaison Units in Combating Corruption: The Case of Hadiya Zone, SNNPRS, Ethiopia, **International Journal of Humanities and Social Science**, Vol. 7, No. 1, pp.222-231.
- 100.Aldrich, H. E. (2010) Beam me up, Scott (IE) Institutional Theorists' Struggles with the Emergent Nature of Entrepreneurship, in Institutions and Entrepreneurship, **Research in the Sociology of Work**, 2010, Vol. 21, pp. 329-364.
- 101.Alexander, K. and Kaboyakgosi, G. (2012) **A Fine Balance: Assessing the Quality of Governance in Botswana**, Idasa, Embassy of Denmark.
- 102.Basabose, J. D.k. (2014) Anti-Corruption Education as a way of Building Positive Peace in Rwanda, **Unpublished PhD**, Faculty of Management Studies, Durban University of Technology.
- 103.Battilana, J. and Dorado, S. (2010) Building Sustainable Hybrid Organizations: The Case of Commercial Microfinance Organizations, **Academy of Management Journal**, Vol.53, No.6, pp.1419-1440.
- 104.Berlie, J. (2012) Anticorruption in East Timor: Implications for Development and Education, **Asian Education and Development Studies**, Vol.1, Iss.3, pp. 251-261.
- 105.Botlhale, E. (2019) Public Sector Reforms in Botswana: Good Seeds but Bad Soil, **Forum for Department Studies**, Norwegian Institute of International Affairs, pp.1-20.



106. Botswana Government, (2010) **Anti-Corruption Policy**, Ministry of Education and Skills Development, Gaborone, pp.1-8.
107. Botswana Government, (2011a) **1GoV, Botswana's National e-Government Working-Draft Strategy 2011-2016**, Working Copy, Gaborone, pp.1-25.
108. Botswana Government (2011b) **Directorate of Corruption and Economic Crime (DCEC)**, available at: <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/State-President/Department-of-Corruption-and-Economic-Crime-DCEC/About-the-DCEC1/History-and-Mandate/What-is-the-DCEC>, accessed on: 13-7-2019.
109. Botswana Government, (2013) **Public Service Customer and Employee Satisfaction Survey**, Government Printing and Publishing, Gaborone.
110. Botswana Government, (2014) **DCEC Annual Report, 2013**, Directorate of Corruption and Economic Crime, Gaborone.
111. Botswana Government, (2015a) **Botswana Education & Training Sector Strategic Plan**, ETSSP 2015-2020, Gaborone, pp.1-11.
112. Botswana Government, (2015b) **Thuto Briefs**, Ministry of Education and Skills Development, Feb. Iss.2015, Gaborone, pp.1-18.
113. Botswana Government (2016) **Directorate of Corruption and Economic Crime (DCEC)**, available at: <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/State-President/Department-of-Corruption-and-Economic-Crime-DCEC/About-the-DCEC1/History-and-Mandate/What-is-the-DCEC> accessed on: 13-7-2019.
114. Botswana Government (2019a) **Directorate on Corruption and Economic Crime, Anti-corruption clubs**, available at: <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/State-President/Department-of-Corruption-and-Economic-Crime-DCEC/Public-Education1/5>, accessed on 11-10-2019.
115. Botswana Government (2019b) BDP, **Botswana Democratic Party**, available at: <http://www.bdp.org.bw/>, accessed on 10-7-2019.
116. Botswana Government (2019c) **Directorate on Economic Crime-Investigation**, available at <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/State-President/Department-of-Corruption-and->

- 
- [Economic-Crime-DCEC/Divisions/Investigation/](#), accessed on: 1-3-2019.
117. Botswana Government (2019d) **Office of the President**, available at: <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/State-President/Office-of-the-President/Tools--Services/NewsPress-Releases/Transparency-International---Botswana-still-among-the-least-corrupt-with-improved-score-and-ranking/> , accessed on: 27-10-2019
118. Botswana Government (2019e) **MFDP\_2** - Ministry of Finance and Development Planning, available at: <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/Ministry-of-Finance-and-Development-Planning/Tools-and-Services/Services--Forms/Public-education-on-money-laundering/>, accessed on: 10-9-2019.
119. Botswana Government (2019f) **Ministry of Education and Skills Development, Departments**, available at: <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/Ministry-of-Education-and-Skills-Development/About-Us/Departments/>, accessed on: 7-10-2019.
120. Botswana Government (2019g) **Office of the Auditor General, History**, available at: <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/Office-of-the-Auditor-General/About-OAG/> , accessed on: 15-7-2019.
121. Botswana Government (2019h) **Office of the Ombudsman**, available at: <http://www.gov.bw/en/SearchResults/?quicksearchquery=ombudsman&lan>, accessed on: 1-7-2019.
122. Breakey, Hugh (2017) Arbitrary Power, Arbitrary Interference and the Abuse of Power: Corruption, Natural Rights and Human Rights, in **Responsible Leadership and Ethical Decision-Making**, pp.125-145.
123. Brehm, W. C. (2016) The Structures and Agents Enabling Educational Corruption in Cambodia: Shadow Education and the Business of Examination, in Y. Kitamura, D. B. Edwards Jr., C Sitha, and J. H. Williams., **The Political Economy of Schooling in Cambodia**, [International and Development Education](#) book series (INTDE), Institute for International Studies in Education, Pittsburgh.

124. Brehm, W. C. and Silova, I. (2014) Hidden Privatization of Public Education in Cambodia: Equity Implications of Private Tutoring, **Journal of Educational Research Online**, Vol.6, No.1, pp.94-116.
125. Business Dictionary (2019) available at: <http://www.businessdictionary.com/definition/institutionalization.html>, accessed on: 10-9-2019.
126. Cambridge Dictionary (2019) Institutionalization, available at: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/institutionalization>, accessed on: 12-9-2019.
127. Cardiff University (2019) **School of Social Sciences**, available at: <https://www.cardiff.ac.uk/>, accessed on 22-8-2019.
128. Cheteni, P. and Shindika, E. S. (2017) Ethical Leadership in South Africa and Botswana, **Barazilian Administration Review**, Rio de Janeiro, Vol. 14, No. 2, pp. 1-19.
129. Cheung, C.; Cheung, H. Y. and Hue, M. (2017) Educational contributions to students' belongingness to the society, neighbourhood, school and family, **International Journal of Adolescence and Youth**, Vol. 22, No.2, pp. 226-237.
130. Chisholm, L. and Leyendecker, R. (2008) Curriculum Reform in Post-1990s Sub-Saharan Africa, **International Journal of Educational Development**, Vol. 28, No. 3, pp.195-205.
131. CIPE (2009) CIPE and Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies, **Business Environment for Small and Medium-Sized Enterprises (SME) in Egypt and SMEs' Interaction with Government Agencies, 2009 Survey on Corruption**, available at: [http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/2009%20Egypt%20SME%20Survey%20Report%20EN\\_0.pdf](http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/2009%20Egypt%20SME%20Survey%20Report%20EN_0.pdf), accessed on 2-3-2019.
132. Clark, April (2017) Measuring Corruption: Transparency International's Corruption Perceptions Index, **Corruption, Accountability and Discretion**, pp.3-22.
133. Cooper, S; Parkes, C. and Blewitt, J. (2014) Can Accreditation Help a Leopard Change its Spots? Social Accountability and Stakeholder Engagement in Business Schools, **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, Vol.27, No. 2, pp.234-258.
134. Dagiliene, L. and Nedzinskiene, R.(2018) An Institutional Theory Perspective on Non-Financial Reporting The Developing Baltic Context,

- Journal of Financial Reporting and Accounting**, Vol.16, No.4, pp.490-521.
135. De Jager, N., and D. Sebudubudu (2017) Towards Understanding Botswana and South Africa's Ambivalence to Liberal Democracy, **Journal of Contemporary African Studies**, Vol. 34, No.4, pp.15-33.
136. De Neve, J. W.; Gunther F.; Subramanian; Moyo, S. and Bor, J. (2015) Length of Secondary Schooling and Risk of HIV Infection in Botswana: Evidence from a Natural Experiment, **Lancet Glob Health**, Iss.3, pp.470-477.
137. Dewah, P. and Porogo, K. M. (2018) **The Place of Records in Combating Corruption in Southern Africa: A Study of Botswana and Zimbabwe's Anti-Corruption Commissions**, available at: [https://www.scecsal.org/publications/papers2018/030\\_dewah\\_2018](https://www.scecsal.org/publications/papers2018/030_dewah_2018), accessed on 1-8-2019
138. Dimaggio, P. and Powell, W.W. (1983) The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields, **American Sociological Review**, Vol.48, No. 2, pp.147-160.
139. Dryden-Peterson, S. and Mulimbi, B. (2017) Pathways toward Peace? Negotiating National Unity and Ethnic Diversity through Education in Botswana, **Comp. Educ. Rev.**, Vol.61, No.1, pp.58-82.
140. Duerrenberger and Warning (2018) Corruption and Education in Developing Countries: The Role of Public vs. Private Funding of Higher Education, **International Journal of Educational Development**, Vol. 62, pp.217-225.
141. Eberlein, B. (2011) Institutionalization, **International Encyclopaedia of Political Science**, SAGE Publications, pp. 1-2.
142. Encyclopaedia Britannica (2018) Botswana: Education, **Encyclopaedia Britannica**, inc., available at <https://www.britannica.com/place/Botswana/Government-and-society#ref43895> , accessed on: 11-7-2019.
143. Encyclopaedia Britannica (2019a) Botswana: Government and society, Constitutional framework, **Encyclopaedia Britannica**, inc., available at: <https://www.britannica.com/place/Botswana/Government-and-society>, accessed on: 12-7-2019.
144. Encyclopaedia Britannica (2019b) Botswana: Land, **Encyclopaedia Britannica**, inc., available at

- 
- <https://www.britannica.com/place/Botswana#ref282039> , accessed on: 1-7-2019.
- 145.Everhart, S. (2010) The Resource Curse and Private Investment: A Theoretical Model of the Impact of Corruption, Education, **Business and Society: Contemporary Middle Eastern Issues**,Vol.3, No.2, pp.117-135.
- 146.Botha, Ferdi (2016) The Good African Society Index, **Soc Indic Res**, Iss. 126, pp.57-77.
- 147.Forest Trends (2019) **Anti-corruption Commissions as a Tool for Good Governance: Without Political Will It Isn't Worth It**, available at: <https://www.forest-trends.org/wp-content/.../3-anti-corruption-commissions>, accessed on: 12-8-2019.
- 148.Freedom House, (2019), Our work, available at: <https://freedomhouse.org/>, accessed on: 11-8-2019.
- 149.Global Integrity (2010) **Global Integrity Report: Egypt**, available at: <http://www.globalintegrity.org/report/Egypt/2010>, accessed on: 2-6-2019
- 150.Global Integrity (2019) **What we do**, available at: <https://www.globalintegrity.org/>, accessed on: 11-8-2019.
- 151.Goldenstein, J. and Walgenbach, P. (2020) Embodied and Reflexive Agency in Institutional Fields: An Integrative Neo-Institutional Perspective of Institutional Change, in *Microfoundations of Institutions*, Ch.6, **Research in the Sociology of Organizations**,Vol. 65A, pp.135-152.
- 152.Good, K. (2017) Democracy and development in Botswana, **Journal of Contemporary African Studies**, Vol.35, Iss.1, pp.113-128.
- 153.Groop, C. (2017) Controlling the unruly agents – linkages between accountability and corruption within the executive structures of Botswana, **Journal of Contemporary African Studies**, Vol. 35, Iss.1, pp.34-53.
- 154.Gulbrandsen, O. (2012) **The State and the Social: State Formation in Botswana and Its Precolonial and Colonial Genealogies**, Berghahn Books, New York.
- 155.Gwebu, T. D. (2012) Botswana's mining path to urbanisation and poverty alleviation, **Journal of Contemporary African Studies**, Vol.30, Iss.4, pp.611-630.

156. IMF (2016) Botswana: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report, the Executive Director for Botswana, Country Report No. 16/103, **International Monetary Fund (IMF)**, Washington DC.
157. Isbell, T. (2017) Efficacy for Fighting Corruption: Evidence from 36 African Countries, Afrobarometer Policy Paper No. 41, **Afrobarometer Working Papers Series**, pp.1-15.
158. Jetter, M. and Parmeter, C. (2018) Sorting through Global Corruption Determinants: Institutions and education matter – Not culture, **World Development**, No.109, pp. 279-294.
159. Jones, D. S. (2017) Combating Corruption in Botswana: Lessons for Policy Makers, **Asian Education and Development Studies**, Vol.6, No.3, pp. 213-226.
160. Jones, M. B. (2014) Overview of Corruption and Anti-corruption in Botswana, Anti-Corruption Helpdesk, **Transparency International**, European Union, pp.1-3.
161. Jotia, A. L. and Boikhutso, K. (2016) Two Worlds Apart in Botswana's Education System: Lessons from the 2010 Examinations Crisis, in **Annual Review of Comparative and International Education 2015**, Emerald Insight, pp.251-278.
162. Kaboyakgosi, G. (2017) Botswana, in **Effectiveness of Anti-Corruption Agencies in Southern Africa**, **Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)**, African Minds, Johannesburg.
163. Keman, H. (2007) Institutionalization, **Encyclopaedia of Governance**, SAGE Publications, pp. 1-2.
164. Kuris, G. (2013) Managing Corruption Risks: Botswana Builds an Anti-Graft Agency, 1994-2012, **Innovations for Successful Societies**, Princeton University, available at: [http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy\\_Note\\_ID233.pdf](http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID233.pdf), accessed on: 5-4-2019
165. Kwok, D. (2018) An Investigation into Best Practices and Lessons Learnt with Respect to China's Crackdown on Corruption, **Joseph Wharton Scholars**, Available at: [https://repository.upenn.edu/joseph\\_wharton\\_scholars/49](https://repository.upenn.edu/joseph_wharton_scholars/49), accessed on: 18-8-2019.
166. Lockwood, S. J. and Kronke, M. (2018) Do Electoral Systems Affect How citizens hold their Government Accountable? Evidence from

- Africa, Working Paper No. 181, **Afrobarometer Working Papers Series**.
- 167.Makgala, C. J. and Botlhomilwe, M. Z. (2017) Elite interests and political participation in Botswana, 1966–2014, **Journal of Contemporary African Studies**, Vol. 35, Iss.1, pp.54-72.
- 168.March, J. G. and Olsen, J. P. (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, **The American Political Science Review**, Vol. 78, No. 3, pp.734-749.
- 169.Maruatona, T. (2004) State Hegemony and the Planning and Implementation of Literacy Education in Botswana, **International Journal of Educational Development**, Iss. 24, pp.53-65.
- 170.Merriam-Webster, (2019) Corruption, *The Merriam-Webster.com Dictionary*, available at: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption> , accessed on: 2-4-2019
- 171.Meyer, J. W. (2008) Reflections on institutional theories of organizations. In: R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Eds), **The Sage handbook of organizational institutionalism**, Los Angeles, Sage, pp.790-811.
- 172.Meyer, J.W. and Rowan, B. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, **American Journal of Sociology**, Vol. 83 No. 2, pp.340-363.
- 173.Mogalakwe, M. and Nyamnjoh, F. (2017) Botswana at 50: Democratic Deficit, Elite Corruption and Poverty in the Midst of Plenty, **Journal of Contemporary African Studies**, Vol.35, No.1, pp1-14.
- 174.Khyareh, Mohsen Mohammadi (2017) Institutions and Entrepreneurship: The Mediating Role of Corruption, **World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development**, Vol. 13, Iss.3, pp.262-282.
- 175.Monteduro, F.; Hinna, A. and Moi, S. (2016) Governance and Corruption in the Public Sector: An Extended Literature Review, In **Governance and Performance in Public and Non-Profit Organizations**, pp. 32-36.
- 176.Moreetsi, Thobega (2010) Enhancing Quality of Tertiary Education through Programme Accreditation: A Case of Botswana, **Procedia Social and Behavioral Sciences**, No. 2, pp.2637-2641.
- 177.Mulimbi, B. and Dryden-Peterson, S. (2018) There is Still Peace, There are No Wars: Prioritizing Unity over Diversity in Botswana's

- Social Studies Policies and Practices and the Implications for Positive Peace, **International Journal of Educational Development**, No. 61, pp.142-154.
- 178.Mwamba, L. T. (2013) An Evaluation of the Anti-Corruption Initiatives in Botswana and Their Relation to Botswana's Development, **Unpublished Master of Arts**, Development Studies, University of South Africa.
- 179.OLCAC (2019) National Anti-Corruption Observatory, available at: <https://enacademic.com/dic.nsf/enwiki/5679639>, accessed on:1-6-2019.
- 180.APNAC (2019) Us, available at: [https://apnacafrica.org/en\\_US/](https://apnacafrica.org/en_US/), accessed on: 8-9-2019.
- 181.Nudelman, C. (2011) Increasing Access to Education for San Children in Settlements of Ghazi District in Botswana, available at: <http://www.osisa.org/education/botswana/increasing-access-education-san-children-settlements-ghanzi-district-botswana>, accessed on:1-4-2019
- 182.Nyati-Saleshando, L. (2011) An Advocacy Project for Multicultural Education: The Case of the Shiyeyi Language in Botswana, **Int. Rev. Educ.**, Vol. 57, No. 5–6, pp.567-582.
- 183.Olowu, B. (1999) Combatting Corruption and Economic Crime in Africa:An Evaluation of the Botswana Directorate of Corruption and Economic Crime, **The International Journal of Public Sector Management**, ,Vol.12, No 7, pp.604-614.
- 184.Osei-Assibey, E.; Domfeh, K. O. and Danquah, M. (2018) Corruption, Institutions and Capital Flight: Evidence from Sub-Saharan Africa, **Journal of Economic Studies**, Vol. 45 Iss.1, pp. 59-76.
- 185.Palmer, D. (2012) **Normal Organizational Wrongdoing: A Critical Analysis of Theories of Misconduct in and by Organizations**, Oxford, Oxford University Press.
- 186.Pansiri, N. (2008) Improving Commitment to Basic Education for the Minorities in Botswana: A Challenge for Policy and Practice, **International Journal of Educational Development**, Vol.28, pp.446-459.
- 187.Pansiri, N.O. (2012) Ethnocultural Identities and School Retention: The Case of Rural Ethnic Minorities in Botswana, **Alter Native: Int. J. Indig. Peoples**, Vol. 8, No.3, pp.239-252.



188. Payne, J. and Leiter, J. (2013) Structuring Agency Examining Healthcare Management in the USA and Australia using Organizational Theory, **Journal of Health Organization and Management**, Vol. 27, No.1, pp.106-126.
189. Puddephatt, A. (2012) **Corruption in Egypt**, Global Partners and Associates, pp.1-17.
190. Quah, J. S. (2015) The normalisation of corruption: why it occurs and what can be done to minimise it, United Nations, **Department of Economic and Social Affairs**, pp.45-46.
191. Rajib, S. U.; Adhikari, P. Hoque, M. and Akter, M. (2019) Institutionalisation of the Cash Basis International Public Sector Accounting Standard in the Central Government of Bangladesh: An example of Delay and Resistance, **Journal of Accounting in Emerging Economies**, Vol. 9 No. 1, pp. 28-50.
192. Ramatsui, P. T. (1998) The School System: Is it Teaching Democracy? Democracy in Botswana, **A Symposium of the Botswana Society**, pp.1-5.
193. Rudolph. L.B. and Moeti-Lysson, J. (2011) The Workings and Achievements of the Anti-Corruption Departments- Botswana Case Study- DCEC, Paper presented at **the 2011 Ben Africa Conference**, Zanzibar, Tanzania, from 31 Oct. to 2 Nov. 2011, pp.1-12.
194. Russell, C. D. (2013) Functionalist Theory of Education, in Ainsworth, J. (Ed.), **Sociology of Education: An A-to-Z Guide**, SAGE Publications Inc., Thousand Oaks, pp. 293-294.
195. Sapsford, R.; Tsourapas, G.; Abbott, P. and Teti, A. (2017) Corruption, Trust, Inclusion and Cohesion in North Africa and the Middle East, **Applied Research Quality Life**, pp.1-21.
196. Schein, E. H. (2010) **Organizational Culture and Leadership**, San Francisco, Jossey-Bass, Wiley.
197. Schulz, N. (2015) Anti-Corruption Agencies: Why Do Some Succeed and Most Fail? A Quantitative Political Settlement Analysis, **Unpublished MSc**, Department of International Development, London School of Economics and Political Science.
198. Scott, W. R. (2008) Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society*, Vol.37, pp.427-442.

- 199.Seitshiro, K. (2016) **No More Ghost Employees at Government Enclave**, available at:<http://www.sundaystandard.info/no-more-ghost-employees-government-enclave>, accessed on: 17-8-2019.
- 200.Tabulawa, R. (2011) The rise and Attenuation of the Basic Education Programme (BEP) in Botswana: A global–local Dialectic Approach, **International Journal of Educational Development**, Vol. 31, pp.433-442.
- 201.Tabulawa, R. T. (2009) Education Reform in Botswana: Reflections on Policy Contradictions and Paradoxes, **Comparative Education**, Vol.45, No.1, pp.87-107.
- 202.Taylor, I. (2003) As Good as It Gets? Botswana's 'Democratic Development, **Journal of Contemporary African Studies**, Vol.21, No.2, pp.215-231.
- 203.Terracol, M. (201<sup>o</sup>) How to reduce levels of corruption at country level: Lessons learned, Anti-Corruption Helpdesk, **Transparency International, European Union**.
- 204.Thang V. Nguyen, Thang N. Bach, Thanh Q. Le and Canh Q. Le, (2017) Local Governance, Corruption, and Public Service Quality: Evidence from a National Survey in Vietnam, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 30 Iss.2, pp. 137-153.
- 205.TI, (2009) Corruption in the Education Sector, Transparency International, **Working paper 04/2009**, pp. 1-7.
- 206.TI, (2010) **Corruption Perceptions Index 2010 Results**, Transparency International, available at: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), accessed on: 1-3-2019.
- 207.TI. (2013a) Ending Corruption to ensure Basic Education for All, Transparency International, **Policy Brief 02/2013**.
- 208.TI. (2013b) Protecting Education Sector Resources from Corruption, Transparency International, **Policy Brief 05/2013**, pp. 1-3.
- 209.TI. (2013c) School and Teaching Lay the Foundations for Fighting Corruption, Transparency International, **Policy Brief 06/2013**.
- 210.TI. (2015) **Botswana 2015 Country Summary, Government Defence Anti-corruption Index**, Transparency International, pp.1-4.
- 211.TI. (2020) **Corruption Perceptions Index 2019**, Transparency International, available at:

- <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019> ,  
accessed on: 25-1-2020.
212. Tiba, S and Frikha, M. (2018) Africa is Rich, Africans are Poor: A Blessing or Curse, An Application of Cointegration Techniques, **J Knowl Econ**, available at: <https://doi.org/10.1007/s13132-018-0538-9>, accessed on: 5-5-2019 .
213. Twinomurizi, H and Gharthey-Tagoe, K. B. (2011) Corruption in African Democratic Developing Countries and ICT: Apathy, Anxiety and Patriotism, paper presented at the **SIG GlobDev Fourth Annual Workshop**, Shanghai, China December 03, pp. 1-21.
214. U.S. Department of State (2010) **Country Reports on Human Rights Practices- Egypt**, available at: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/nea/154460.htm>, accessed on: 22-6-2019.
215. Ulriksen, M. S. (2017) Mineral wealth and limited redistribution: social transfers and taxation in Botswana, **Journal of Contemporary African Studies**, 2017, Vol.35, Iss.1, pp.73-92.
216. UN (2019) **UNODC Regional Office for West and Central Africa**, available at: <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/UNODC-in-West-and-central-africa/regional-office.html>, accessed on: 12-1-2019.
217. United Nations (2004) **United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)**, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna.
218. UNDP (2011) United Nations Development Programme, **Fighting Corruption in the Education Sector Methods, Tools and Good Practices**, Bureau for Development Policy, New York.
219. UNODC (2019) **Country Review Report of the Republic of Botswana**, the United Nations Convention against Corruption, pp.1-257.
220. Vargas-Hernández, J. G., (2020), available at: [revistacientifica.fce.unam.edu](http://revistacientifica.fce.unam.edu), accessed on: 26-2-2020
221. Warf, B. (2017) Geographies of African Corruption, **PSU Research Review**, Vol.1, No. 1, pp. 20-38.
222. Wiseman, A. W. and Baker, D. P. (2006) The Symbiotic Relationship Between Empirical Comparative Research on Education and Neo-

- Institutional Theory, The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory, **International Perspectives on Education and Society**, Vol.7, pp. 1-26.
223. Wiseman, A. and Chase-Mayoral, A. (2013) Shifting the Discourse on Neo-Institutional Theory in Comparative and International Education, Annual Review of Comparative and International Education, **International Perspectives on Education and Society**, Vol.20, pp.99-126.
224. Woock, R. (1981) Sociological Analysis and Comparative Education. **International Review of Education**, Vol. 27, No. 4, pp.411-425.
225. World Bank, (2019), **Botswana Economic Overview**, available at: <http://www.worldbank.org/en/country/botswana/overview>, accessed on: 12-7-2019.
226. Zarker, D. (2017) Success in Combating Corruption in New Zealand, **Asian Education and Development Studies**, Vol.6, Iss.3, pp.238-248.
227. Zhai, Q. and Su, J., A (2019) Perfect couple? Institutional Theory and Entrepreneurship Research, **Chinese Management Studies**, Vol.13, No.3, pp.618-619.

ملحق (١) تحكيم التصور المقترح

الأستاذ الدكتور الفاضل المحكم / السلام عليكم ورحمة الله وبركاته.... وبعد،،  
تعد الباحثة دراسة بعنوان " تصور مقترح لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم بمصر فى ضوء خبرة بتسوانا". وتهدف لوضع تصور مقترح لمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم بمصر فى ضوء استقراء الأدبيات فى المجال، ونتائج الدراسة الميدانية، والدروس المستفادة من خبرة بتسوانا كنموذج ناجح فى مأسسة مكافحة الفساد بالتعليم. ويقصد بمأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم بالدراسة الحالية استحداث مؤسسات جديدة وتدعيم أو دمج المؤسسات القائمة والمختصة بمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى، بما يضمن تنفيذ سياسات وخطط وبرامج مكافحة الفساد بمصر، فى ضوء كل من خبرة بتسوانا فى هذا المجال، ونتائج الدراسة الميدانية". ويتكون التصور الحالى من عدة محاور فرعية، تتمثل فى مصادر اشتقاق التصور المقترح وأهدافه، وتوضيح مختصر للوضع الحالى لمكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر، وعرض لعناصر التصور المقترح، والذى بدوره يتضمن خمسة عناصر فرعية، ثم متطلبات تطبيق التصور المقترح، وصعوبات متوقعة عند تطبيقه ومقترحات للتغلب عليها. وبحكم خبرتكم فى هذا المجال، فإن الباحثة تأمل من سيادتكم الاطلاع على التصور المقترح وإبداء ملاحظاتكم حول عناصره، وبيان مدى ملاءمته للتطبيق فى البيئة المصرية، ومقترحات تطويره. ولغرض الدراسة، يرجى التكرم بملء البيانات التالية: الاسم: --- الجامعة: --- الكلية: --- التخصص: --- الدرجة العلمية: ---

**عناصر التصور المقترح** من خلال استقراء الأدبيات الخاصة بطبيعة الفساد عموماً وفى قطاع التعليم على وجه الخصوص، والمقارنة بين كل من بتسوانا ومصر فى مكافحة الفساد فى التعليم قبل الجامعى وبعد تحليل نتائج الدراسة الميدانية؛ تم التوصل للتصور الحالى.  
**أولاً: مصادر اشتقاق التصور المقترح:** الإطار النظرى عبر تحليل للأدبيات عن طبيعة ظاهرة الفساد فى قطاع التعليم. -الاستفادة من خبرة بتسوانا فى مأسسة جهود مكافحة الفساد فى قطاع التعليم. -نتائج الدراسة الميدانية عن واقع مأسسة مكافحة الفساد فى التعليم قبل الجامعى بمصر.  
**ثانياً: أهداف التصور المقترح** يهدف التصور المقترح إلى: -وضع إجراءات قابلة للتطبيق فى المجتمع المصرى لمأسسة الجهود المبذولة لمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى فى ضوء الواقع الحالى بالاستفادة من خبرة بتسوانا فى هذا الشأن. -إيجاد سبل لدمج جهود

## مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

المؤسسات المتعددة لمكافحة الفساد فى مصر، وفى التعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص، بما يمكن أن يضمن فعالية مايبذل من جهود. -تحديد أبرز الصعوبات المتوقعة، وسبل التغلب عليها.

### ثالثاً: الوضع الحالى لمكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر

يتبين من الشكل (١) أن مأسسة جهود مكافحة الفساد فى مصر حالياً تعتمد على تعدد مؤسسات مكافحة الفساد بالدولة، وهو الأمر الذى أدى لتداخل عمل بعض تلك الجهات وتكرار الجهود بل والاتكالية فى بعض الأحيان؛ مما أدى فى نهاية الأمر إلى استمرار تفسى الفساد؛ كما يتبين من التقارير الدولية فى هذا الشأن، وكما أوضحت الدراسة الميدانية.

#### شكل (١) الوضع الحالى لمأسسة مكافحة الفساد فى التعليم بمصر (كما فى متن البحث)

ويتضح من الشكل (١) السابق أن من أهم الجهات التى تكافح الفساد بمصر عموماً، هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات، ولجنة الشفافية والنزاهة، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة، والنيابة الإدارية، والأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد. وفى قطاع التعليم قبل الجامعى على وجه الخصوص، تتعدد أيضاً الوحدات الإدارية الخاصة بالمحاسبية وتقييم الأداء وبالتالي مكافحة الفساد، ومن أبرزها لجنة مكافحة الفساد، وإدارة الشئون القانونية، وإدارة التوجيه المالى والإدارى، وإدارة المتابعة وتقييم الأداء، ووحدة الكسب غير المشروع، وإدارة القضايا والعقوبات. ويتدرج ذلك من مستوى الوزارة ثم المديرىات التعليمية ثم الإدارات التعليمية التى يرتكز عملها بشكل مباشر مع المدارس، دون وجود وحدات بتلك المدارس خاصة بمكافحة الفساد.

### رابعاً: التصور المقترح لمأسسة جهود مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر

تقترح الدراسة إعادة هيكلة جميع المؤسسات المسؤولة عن مكافحة الفساد فى مصر، بضمها معاً فى هيئة واحدة، ذات مستويات إدارية متدرجة ممثلة فى كل قطاعات الدولة، ومنها قطاع التعليم. ويمكن توضيح ذلك من خلال شكل (٢). شكل (٢) الوضع المقترح لمأسسة مكافحة الفساد بالتعليم قبل الجامعى بمصر (كما فى متن البحث بشكل ٣). ويتبين من الشكل (٢) أنه يمكن مأسسة جهود مكافحة الفساد من خلال إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. على أن تكون اختصاصاتها مشتقة من الاختصاصات التى تقوم بها كل من هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات، ولجنة الشفافية والنزاهة، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة،

## د. نهى العاصي

والنيابة الإدارية، والأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد؛ بالإضافة للاستفادة من الخبرات الفنية والإدارية الموجودة بالأجهزة الحالية، بأن يعمل أعضائها بالهيئة المقترحة. وترى الباحثة في هذا ضمانا لقيام الهيئة بأدوارها بفعالية، دون تكرار للجهود وتداخل في الأدوار وهو الأمر الذي أثبتته نتائج الدراسة الحالية. ويمكن الاسترشاد باختصاصات مديرية مكافحة الفساد ببيتسوانا والتي تم تناولها بالدراسة المقارنة. وبالتالي يعتمد التصور على فكرة توحيد المؤسسات التي تكافح الفساد بمصر مع تطبيق مبادئ الرقابة الخارجية على جميع مؤسسات الدولة، تمهيدا بعد ذلك لإنشاء وحدات رقابة داخلية بعد نشر فكر وثقافة النزاهة والشفافية.

أما في قطاع التعليم قبل الجامعي، فيقترح أن يكون بكل مؤسسة تعليمية وحدة دائمة خارجية لاتباع وزارة التربية والتعليم، بل تتبع ماليا وإشرافيا وقانونيا الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المقترح إنشاؤها. وتستحدث تلك المؤسسات الرقابية الخارجية بوزارة التربية والتعليم والمديريات والمدارس، على أن يكون لديها سلطة الضبطية القضائية والتحقيق والتفتيش وغير ذلك. وبالتالي تقترح الدراسة أن يلغى كل من لجنة مكافحة الفساد، وإدارة الشئون القانونية، وإدارة التوجيه المالي والإداري، وإدارة المتابعة وتقييم الأداء، ووحدة الكسب غير المشروع، وإدارة القضايا والعقوبات الموجودة حاليا، وذلك لتوحيد كل تلك الكيانات واستبدالها بوحدة رقابة خارجية دائمة الوجود بمؤسسات التعليم؛ نظرا لوجود العديد من المشكلات في فعالية عملها، كما توصلت الدراسة الميدانية. وبما أن الدراسة الحالية تركز على دراسة الفساد في قطاع التعليم فسوف يتم التعمق أكثر في التحديد التفصيلي للاختصاصات والأدوار المقترحة للمستويات التنفيذية من إدارة مكافحة الفساد بالوزارة والمديريات والإدارات التعليمية والمدارس. وفيما يلي عرض لذلك، بعد توضيح مايتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. مقترحات الأستاذ الدكتور المحكم الفاضل:

### إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمصر:

تقترح الدراسة إنشاء جهازا مركزيا لمكافحة الفساد يتبع رئاسة الجمهورية، وتعتمد فلسفته على توحيد جهود المؤسسات المتعددة الموجودة حاليا بمصر في جهاز واحد بالاستعانة بالخبرات الموجودة حاليا في تلك الأجهزة المتعددة. وذلك أنه بالرغم من وجود العديد من أجهزة الرقابة والمحاسبية في الدولة إلا أن ذلك يؤدي إلى تعقد قيام تلك الأجهزة في عملها ولذا تقترح الدراسة ضم كل تلك الأجهزة في جهاز رقابي واحد يسعى لمكافحة الفساد ويراقب القطاعات

المختلف للدولة مع وجود إدارات داخلية متخصصة داخل ذلك الجهاز. ويؤكد التصور المقترح على أن ذلك لا يعنى إلغاء للأجهزة الموجودة حاليا؛ ولكن ضمها معا فى جهاز مركزى واحد، مما قد ييسر من عملها ويفعل من جهودها، مع الاستفادة القصوى من خبرات من يعملون بها. لذا يقترح أن يتم انتداب أعضاء من ذلك الجهاز المركزى للعمل فى وحدات مكافحة الفساد بمختلف القطاعات بالدولة، وبذلك تكون عملية الرقابة الخارجية مستمرة بداخل كل المؤسسات ولا تعتمد فقط على بعض الزيارات أو طلب معلومات من حين لآخر. ويتوقع أن تقوم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بأدوار ثلاثة أساسية، تتمثل فى التحقيق فى جرائم الفساد، والوقاية من الفساد، والإشراف على وحدات مكافحة الفساد فى قطاعات الدولة المختلفة. ويتمثل العمل الإشرافى للجهاز المركزى لمكافحة الفساد فى الإشراف على عمل الإدارات العليا لمكافحة الفساد المقترح إنشاؤها فى قطاعات الدولة وفى ديوان الوزارات، وهو ماسيتم توضيحه تاليا، تطبيقا على وزارة التربية والتعليم. مقترحات الأستاذ الدكتور المحكم الفاضل:

#### إنشاء إدارة عليا لمكافحة الفساد بوزارة التربية والتعليم

تقترح الدراسة إنشاء إدارة عليا لمكافحة الفساد بديوان عام الوزارة، تتبع الإدارة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ولاتتبع وزارة التربية والتعليم؛ ذلك أنه يفترض وجود مثل تلك الإدارة كجهاز مراقبة خارجى متواجد بصورة دائمة داخل الوزارة لمكافحة الفساد، ومنعه قبل حدوثه، ورصد مظاهره إذا ما حدث بالفعل. وبالتالي ينبغى أن لا يكون تابعا للوزارة لضمان استقلاليته ونزاهته. ويتمثل دور الإدارة العليا فى القيام بأدوارها فى مكافحة الفساد على مستوى الوزارة، وأول تلك الأدوار يتمثل فى رصد مظاهر الفساد فى جميع مجالات عمل الوزارة وقطاعاتها من قطاع الكتب، والامتحانات، و...إلخ؛ لذا ينبغى أن يكون لموظفى تلك الإدارة سلطة الضبطية القضائية. ويتمثل الدور الثانى فى الوقاية من الفساد، وذلك من خلال عقد الدورات التدريبية المتنوعة. على أن تستهدف تلك التدريبات موظفى ديوان عام الوزارة والعاملون بالقطاعات المختلفة التابعة لها، ويقترح أن تقوم الإدارة العليا بالإشراف على الإدارات العامة لمكافحة الجهاز المقترح إنشاؤها بالمديريات؛ والتي يشار إليها فى المحور التالى. مقترحات الأستاذ الدكتور المحكم الفاضل:



### إنشاء إدارة عامة لمكافحة الفساد بمديريات التربية والتعليم

تقترح الدراسة إنشاء إدارة عامة لمكافحة الفساد بمديريات التربية والتعليم، على أن تتبع الإدارة العليا لمكافحة الفساد المقترح إنشاؤها بوزارة التربية والتعليم؛ وهى بذلك تقوم بعمل كل من الإدارة العامة للتوجيه المالى والإدارة، والإدارة العامة للشئون القانونية، وإدارة المتابعة والتنسيق، وإدارة المتابعة وتقويم الأداء الموجودة حالياً بالمديريات التعليمية. ويفترض وجود الإدارة العامة لمكافحة الفساد كجهة مراقبة خارجية متواجد بصورة دائمة داخل كل مديرية. ويتمثل دور الإدارة العامة لمكافحة الفساد بالمديريات التعليمية فى القيام بمكافحة الفساد على مستوى المديرية، وذلك من خلال رصد مظاهر الفساد فى جميع إدارات المديرية، كما أن لها دوراً فى الوقاية من الفساد، من خلال تنظيم عقد الدورات التدريبية بالتعاون مع إدارة التدريب بالمديرية التابعة لها. ويقترح أن تقوم تلك الإدارات العامة بالإشراف على إدارات مكافحة الفساد بالإدارات؛ كما يتضح بالمحور التالى. مقترحات الأستاذ الدكتور المحكم الفاضل:

### إنشاء إدارة لمكافحة الفساد بإدارات التربية والتعليم

يقوم التصور المقترح على إنشاء إدارة مكافحة الفساد بجميع الإدارات التعليمية، تتبع الإدارة العامة لمكافحة الفساد بالمديريات. وهى بهذا تقوم مقام كل من إدارة التوجيه المالى والإدارى والشئون القانونية والمتابعة وتقويم الأداء الموجودة بالإدارات مستوى (أ) الحالية، وتعمل كجهاز مراقبة خارجى متواجد بصورة دائمة داخل الإدارات لمكافحة الفساد بها ومنعه قبل حدوثه ورصد مظاهره إذا ماحدث. ويتمثل دور إدارة مكافحة الفساد بالإدارات فى القيام بمكافحة الفساد على مستوى الإدارة، من خلال رصد مظاهر الفساد فى كل الأقسام والإدارات التابعة للإدارة التعليمية، كما تقوم بدور فى الوقاية من الفساد، وذلك من خلال عقد الدورات التدريبية لموظفى الإدارات المختلفة وذلك بالتعاون مع إدارة التدريب بالمديرية. كما تقوم بالدور الإشرافى وذلك من خلال متابعة عمل وحدات مكافحة الفساد المقترح إستحداثها بالمدارس؛ والتى سيشار إليها فى المحور التالى. مقترحات الأستاذ المحكم الفاضل:

### إنشاء وحدة لمكافحة الفساد بالمدارس

تقترح الدراسة استحداث لوحدة لمكافحة الفساد بكل مدرسة؛ وهى غير موجودة بالمدارس حالياً. ويقترح أن تتبع تلك الإدارة المستحدثة إدارة مكافحة الفساد بالمديرية، ولا يكون موظفوها

## مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

من المعلمين أو الإداريين العاملين بالمدرسة؛ بل أن تلك الوحدة تعمل كجهاز مراقبة خارجى متواجد بصورة دائمة داخل المدرسة؛ ضمانا للاستقلالية والنزاهة. ويتوقع أن يتم تمكين لأعضاء الوحدة للإطلاع على جميع وثائق المدرسة، والتواصل الفعال والمباشر مع كل من أصحاب المصلحة الداخليون، مثل الجهاز الإدارى بالمدرسة من مدير ووكلاء، وخاصة السكرتير المالى بالمدرسة، والمعلمين؛ وأيضا أصحاب المصلحة الخارجيون من مجلس الأمناء بالمدرسة، وأولياء الأمور، وأعضاء المجتمع الخارجى المحيط بالمدرسة، والموجهين الذين يتابعون المعلمين بالمدارس، وغيرهم. ويتمثل دورها فى رصد أى مظاهر للفساد تتم على نطاق المدرسة بعد مراجعة الأمور المالية بالمدرسة، ومايتعلق بالشكاوى التى قد تتم من أولياء الأمور أو غيرهم من أعضاء المجتمع المحلى، ومايتعلق بمدى إلزام المعلمين والإداريين، مع ضم تقارير الموجهين والذين يقومون بزيارات دورية للمدرسة، مع التواصل الفعال فى ذلك مع إدارة مكافحة الفساد بالإدارة التابع لها المدرسة. ويقترح أن تلعب دورا أساسيا فى الوقاية من الفساد، من خلال عقد أنشطة للتلاميذ والطلاب وعمل معرض سنوى تعرض به أعمال الطلاب ذات العلاقة بمكافحة الفساد. كما يتوقع أن تقوم الوحدة المقترحة بالوقاية من الفساد عن طريق عقد الدورات التدريبية المتنوعة للعاملين بالمدرسة وأولياء الأمور والمجتمع الخارجى، بالتعاون مع وحدة التدريب والجودة الموجودة بالفعل بالمدارس. على أن تقوم بعرض تقارير دورية تقدم لإدارة مكافحة الفساد بالإدارة عن أنشطتها وتقييمها لمدى تواجد أى مظاهر للفساد بالمدرسة.

مقترحات المحكم الفاضل:

### خامسا: متطلبات تطبيق التصور المقترح

تعديلات فى الإطار التشريعى، إعداد توصيف وظيفى لأعضاء كل وحدة إدارية لمكافحة الفساد، تدريب العاملين بأجهزة الرقابة الخارجية، توعية أصحاب المصلحة بالمؤسسات التعليمية المختلفة، إعداد مقاييس متنوعة لمعدلات تطبيق مبادئ النزاهة ومعدلات الأداء، تطبيق دورى للمقاييس المتعددة، نشر التقارير الدورية بشفافية. مقترحات الأستاذ الدكتور المحكم الفاضل:

### سادسا: الصعوبات المتوقعة لتطبيق التصور المقترح وكيفية التغلب عليها

مقترحات الأستاذ الدكتور المحكم الفاضل	مقترحات الأستاذ الدكتور المحكم الفاضل
كيفية التغلب عليها	الصعوبات المتوقعة

د. نهى العاصى

ملحق (2) أسماء السادة المحكمون الأفاضل من أساتذة الجامعات(\*)

الإسم	الوظيفة	الجامعة
١.أ.د. إبراهيم أحمد غنيم	استاذ المناهج وطرق التدريس - وزير التعليم الأسبق	قناة السويس
٢.أ.د. بيومى محمد ضحاوى	استاذ التربية المقارنة والإدارة التعليمية	قناة السويس
٣.أ.د. جورجيت دميان جورج	استاذ أصول التربية	بورسعيد
٤.أ.د. حمدى حسن عبد الحميد المحروقى	استاذ أصول التربية	الزقازيق
٥.أ.د. شعبان حفى	استاذ المناهج وطرق التدريس	قناة السويس
٦.أ.د. عادل عبد الفتاح سلامة	استاذ التربية المقارنة والإدارة التعليمية	عين شمس
٧.أ.د. عبد التواب عبد اللاه عبد التواب	استاذ أصول التربية والتخطيط التربوى	أسيوط
٨.أ.د. على صالح جوهر	استاذ التخطيط التربوى	دمياط
٩.أ.د. محمد أحمد ناصف	استاذ التربية المقارنة والإدارة التعليمية	الزقازيق
١٠.أ.د. محمود عباس عابدين	استاذ الإدارة التربوية وتخطيط التعليم واقتصادياته	قناة السويس
١١.أ.د. ميرفت صالح ناصف	استاذ التربية المقارنة والإدارة التعليمية	عين شمس
١٢.أ.د. نهلة عبد القادر هاشم	استاذ الإدارة التربوية	عين شمس

(\*) ترتيب الأسماء تم طبقاً للحروف الأبجدية.

مأسسة مكافحة الفساد فى قطاع التعليم قبل الجامعى بمصر فى ضوء الإفادة من خبرة بتسوانا

ملحق (٣) أسماء المحكمون من العاملين بمؤسسات التربية والتعليم (\*)

الإسم	الوظيفة
١. إلهام محمد عبد المقتدر	وكيل إدارة شمال التعليمية- محافظة الإسماعيلية
٢. انتصار السيد محمود	مديرة إحدى المدارس الرسمى لغات- محافظة السويس
٣. تهانى حسن رفاعى	مدير إدارة التعليم الخاص بإدارة الشروق- محافظة القاهرة
٤. زينب محمد عبد الجليل	مدير شئون مالية وإدارية- الغردقة- محافظة البحر الأحمر
٥. السيد محمد عبده الشحات	مدير إدارة التعليم الإعدادى- محافظة الشرقية
٦. عادل محمد حسن	مدير الشئون المالية والإدارية- الصالحية الجديدة- الشرقية
٧. عرفات أحمد مصطفى	مدير إدارة التعليم الخاص- إدارة الغردقة- البحر الأحمر
٨. فهيمة عبد الحميد أحمد	وكيل مدرسة رسمية- إدارة شمال- محافظة السويس
٩. محمد جاد عبدالعال عامر	مدير مدرسة رسمية لغات- إدارة فاقوس- محافظة الشرقية
١٠. محمود أحمد عيد	موجه عام الرياضيات بالتوجيه الفنى- محافظة الإسماعيلية
١١. مصطفى السيد دسوقى	مدير مدرسة إعدادية- إدارة الصالحية الجديدة- الشرقية
١٢. ميرفت محى الدين محمد	مديرة إحدى المدارس الإعدادية- محافظة السويس
١٣. هبة محمد حسين	مديرة إحدى المدارس الرسمى لغات- إدارة شمال- السويس
١٤. وفاء اسماعيل	عضو بإدارة تنسيق المديرية- محافظة الإسماعيلية
١٥. يمنى إبراهيم سيد أحمد	مديرة إحدى المدارس الابتدائية بإدارة فاقوس- الشرقية

(\*) ترتيب الأسماء تم طبقاً للحروف الأبجدية.