مجلة جامعة بنغازي العلمية (2018) مجلد 31(1): صفحة 7-33
Scientific Journal of University of Benghazi (2018) vol. 31 (1):pp 7-33
http://sjuob.uob.edu.ly

السياســـة العامة للبعثات في ليبيا : دراسة تقييمية 1969-2017

عبير ابراهيم امنينه[1]*

*قسم الادارة العامة – كلية الاقتصاد – جامعة بنغازي– بنغازي– ليبيا

الملخص

هدفت الورقة إلى تقييم السياسة العامة للبعثات المتبعة من قبل "أمانة التعليم العالي"(1969-2011) إبان النظام السابق ، ووزارة التعليم العالي بعد انتفاضة فبراير(2011-2017) ، وذلك من خلال تحليل مضمونها وتقييم أدائها وفقاً لما تم إعلانه من أهداف.

توصلت الدراسة والتي تم فيها تبني مدخل السياسات العامة بشكل رئيسي إلى أن الإجراءات التي تم أتباعها طيلة مرحلة الدراسة لا ينطبق عليها مفهوم السياسة العامة من حيث وضوح الأهداف وفعالية التنفيذ و تحقيق النتائج المرجوة والمتابعة والتقييم المستمرين. فما تم إقراره ووضعه موضع التطبيق خلال الفترة الزمنية الممتدة من (1969- 2010)،أو المرحلة التي تلتها (2011-2017)، يظل مجرد قرارات إيفاد مبعثرة لم يتم تنفيذها بناء على استراتيجية واضحة تتضمن تحديدا مسبقا ومدروسا للاحتياجات من كافة التخصصات لتحقيق أهداف محددة للسياسة العامة للبعثات، إنما جاءت مرتجلة، عشوائية ، ومفتقدة للتخطيط والتقويم.

كلمات افتتاحية : سياسة عامة ، ايفاد ، بعثات دراسية، وزارة التعليم، اللجنة الشعبية العامة للتعليم .

[1] E.mail politique06@yahoo.fr

Abstract

The paper aimed to assess the policy of sending students abroad for study, followed by the Higher Education Secretariat (1969-2011) during the previous regime and the Ministry of Higher Education after February 2011-2017 by analyzing its content and evaluating its performance according to the declared objectives.

The study concluded that the procedures followed throughout the study period do not apply to the concept of public policy in terms of clarity of objectives and effectiveness of implementation, and achieve the desired results and ongoing follow-up and evaluation. What has been adopted and put into effect during the period of time (1969-2010), or the subsequent phase (2011-2017), remains only scattered dispatch decisions that have not been implemented based on a clear strategy that includes pre-defined and studied needs for all disciplines, to achieve specific objectives of the assess the policy of sending students abroad for study, but came impromptu, random, and missing planning.

مقدمة (Introduction).

أجمعت أهداف التعليم العالي على أهمية الاستثمار البشري وربط السياسة التعليمية بالمتطلبات المختلفة لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية سيما في مجال تنويع المخرجات، للحصول على تخصصات مختلفة تفي باحتياجات هذه الخطط .

ولقد تم في هذا السياق تبني سياسة عامة للبعثات خاصة بخريجي الجامعات من مختلف التخصصات لبناء القدرات العلمية والمهنية للجامعات ولسد النقص من الكوادر الليبية، خاصة في مجالات التدريس الجامعي والمعاهد العليا1.

ولقد مرت هذه العملية بتعثر كبير ساهم في تجميدها أو بالأحرى تقليصها لفترة ليست بوجيزة، أثرت دون شك في تحقيق الأهداف العامة لسياسة البعثات من جهة وتلبية احتياجات التعليم العالي من الكوادر المختصة من جهة أخرى.

[1] قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (43) لسنة 2005 بشأن لائحة الإيفاد للدراسة بالداخل والخارج"، موقع اللجنة الشعبية العامة للتعليم

سوف يتم من خلال هذه الورقة التركيز على السياسة العامة للبعثات المتبعة من قبل أمانة التعليم العالي خلال الفترة الزمنية (1969– 2010)، وأيضا تلك التي تبنتها وزارة التعليم العالي بعد انتفاضة فبراير (2011–2017)،وذلك من خلال تقييم أدائها وفقاً لما تم إعلانه من أهداف.

لهذا الغرض استندت الدراسة إلى ثلاث فرضيات، الأولى اساسية ، وهي:

" لا توجد سياسة عامة واضحة ومحددة الأهداف للبعثات الدراسية في ليبيا"

وما تبقى من فرضيات جزئية مفادها:

لم يساهم التغيير في بنى النظام السياسي في تحقيق أهداف السياسة العامة للبعثات

بالرغم من المساهمة الجزئية للإيفاد للخارج بغرض الدراسة في توفير الكوادر الليبية في مجالات التدريس الجامعي، إلا إنه تميز بالارتجالية وغياب التخطيط وعدم الاستمرارية.

أولا/التعريفات الإجرائية

1. السياسة العامة للبعثات : يقصد بها مجموعة القرارات و الإجراءات الخاصة بتنظيم الإيفاد للدراسة إلى الخارج والموضوعة في ظل أهداف واضحة وأدوات محددة لتنفيذها.

2.الإيفاد للخارج :العملية التي من خلالها يتم إرسال الطلاب الذين تنطبق عليهم الشروط المنصوص عليها في لائحة البعثات خارج البلاد، للحصول على الإجازة الجامعية، أو العالية أو الدقيقة على حساب الدولة في الجامعات والتخصصات التي تحددها لجنة الإيفاد للدراسات العليا1، وذلك لسد نقص أو لمواجهة حاجة تتطلبها المصلحة العامة أو يتطلبها العمل في إحدى الجامعات أو المراكز البحثية والوحدات الإدارية أو الشركات والمنشآت العامة وما في حكمها ،وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة(1) من قرار "اللجنة الشعبية العامة" رقم (588) لسنة 1993 بشأن إصدار لائحة البعثات2.

1 المادة (1) من لائحة الإيفاد، نفس المرجع السابق

2على الهادي الحوات وآخرون، مسيرة التعليم العالي في ليبيا: إنجازات وطموحات، النقابة العامة لأعضاء هيئة التدريس الجامعي ، ص 237

هذا وينقسم الإيفاد وفقاً للائحة البعثات إلى: إيفاد داخلي للدراسة، يصدر بقرار من "اللجنة الشعبية العامة للتعليم"، وآخر خارجي تصدره اللجنة الشعبية العامة (1969– 2010) ومجلس الوزراء(2011–2017).

وسوف يتم في هذا السياق التركيز بشكل أساسي على الإيفاد إلى الخارج ، ولن تتم الإشارة إلى الإيفاد الداخلي الا إذا اقتضت دواعي التحليل ذلك . كما ننوه بأننا نظراً لتعدد قنوات الإيفاد من جامعات ومعاهد عليا، و شعبيات، ووزارات ومؤسسات (هيأة شؤون المحاربين)، ومنظمات غير حكومية (مؤسسة القذافي للتنمية)، لن نتناول بالتحليل سوى الإيفاد الخاص بترشيحات الجامعات ونترك ما تبقى لدراسة أخرى لنا أو لغيرنا.

ثانيا/المنهجية المتبعة

تستند الورقة الى المنهج المقارن والذي يتطلبه تقييم سياسة البعثات وفقا للمراحل الزمنية التي مر بها النظام السياسي وتمت الإشارة إليها في مقدمة الورقة ، وذلك لرصد أوجه التشابه والاختلاف في تنفيذ هذه السياسة. كما سوف يتم تبني مدخل السياسات العامة من خلال تناول مستويات التحليل التالية:

آلية صنع سياسة البعثات

تنفيذ سياسة البعثات

تقييم الأداء لسياسة البعثات

قبل الشروع في دراسة هذه المستويات ، سنخصص قراءة تحليلية لطبيعة تطور هذه السياسة مع التغيرات السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية التي لحقت بالمجتمع ، ونقترح تناول أربع فترات زمنية لها دلالة في التحليل من خلال تأثيرها في السياسة العامة للبعثات وهي:

الفترة الأولى 1969 – 1980

الفترة الثانية 1981 – 1999

الفترة الثالثة 2000– 2010

الفترة الرابعة 2011– 2017

1. تطور السياسة العامة للبعثات

يعد إنشاء الجامعة الليبية في سنة 1955 وافتتاح كلية الآداب ببنغازي في السنة عينها نقطة التحول في المجتمع الليبي إجمالا والتعليم العالي بشكل خاص ، فلقد بلغ عدد الطلاب المنخرطين في الكلية واحد وثلاثين طالبا. وبالرغم من قلة الإمكانيات وفقر الدولة حينها، استمرت سياسة إنشاء الجامعات حيث تم افتتاح كلية العلوم بطرابلس والاقتصاد والتجارة في بنغازي العام 1957، وتحقق بموجب ذلك زيادة سنوية في نسبة عدد الطلبة الخريجين لتبلغ العام 1970 حوالي 383خريج1.

اما عن سياسة الايفاد قد شرعت فيها ادارة الجامعة في فبراير 1961، حيث تكونت أوّل دفعة من المعيدين في كلية الآداب من أحد عشر معيداً تم ايفادهم إلى الولايات المتحدة للدراسة العليا في جامعاتها والعودة للتدريس في الجامعة، وأوفدت بعد ذلك المتفوقين في كلّ دفعة من جميع الأقسام والكليات الإنسانيّة والعلميّة والتي شكلت كادر أعضاء هيئة التدريس فيما بعد إلى أكبر الجامعات مكانة في الولايات المتحدة وأوروبا ومصر، وكان عطاؤهم بعد عودتهم متميزاً حيث نقلوا خبرات الجامعات الخارجية في مناهج البحث والتدريس، و رسخوا تقاليد جامعيّة أسوة بالجامعات العريقة التي درسوا فيها.

<u>الفترة الأولى 1969 - 1980</u>

تبنى النظام السياسي منذ 1969 خططا تنموية ورث بعضها عن النظام الملكي، هدفت وفقا لما تم إعلانه إلى تحديث المجتمع وخلق مخرجات متخصصة لدفع البلاد قدماً، وبناءً على ذلك شرعت الدولة في تبني سياسة بعثات واسعة لبناء كوادرها في كافة القطاعات، ولعل التكنوقراط الذين يحتلون مناصب مختلفة في أعلى السلم الوظيفي وأعضاء هيئة التدريس الذين تولوا زمام التدريس الجامعي ابتداء من الثمانينيات هم من المخرجات الفعلية لهذه السياسة. تم خلال الفترة الممتدة من (1970 إلى 1980) إرسال حوالي 5000 مبعوث لدرجتي الماجستير والدكتوراه في الجامعات الأوروبية وفي الولايات المتحدة الأمريكية وكندا2. ولقد تميز الإيفاد طوال

[1] فهيمه الهادي الشكشوكي،" مخرجات التعليم العالي واحتياجات سوق العمل من القوى العاملة،" ندوة التعليم العالي والتعليم في الجماهيرية، تحرير على الأعور، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ص 145

[2] علي الهادي الحوات وآخرون،مرجع سبق ذكره ، ص 237

فترة السبعينيات بالانتظام والاستمرارية خاصة للمعيدين للحصول على أعلى الدرجات العلمية. وكانت سمة الاستمرارية عائدة لجملة أسباب أهمها:

1. تخصيص الأموال الكافية للإنفاق على المبعوثين من ميزانية ثابتة ودون إبطاء وفقاً لاحتياجات فعلية للبرامج الدراسية للمبعوثين مع المتابعة المستمرة لهم.

2. إيفاد المبعوثين بعد تخرجهم مباشرة وفي مرحلة عمرية مبكرة ، الأمر الذي ساعد على زيادة التحصيل العلمي لعدم الارتباط بمسئوليات اجتماعية، وتوفير الكثير من مصاريف العلاج ودراسة الأبناء، هذا فضلاً عن حصول المبعوث على الدرجة العلمية في سن مبكرة سمحت بالاستفادة من عطائه لفترة ليست بالوجيزة .

وتجدر الإشارة إلى أنه لو استمرت سياسة الإيفاد على هذه الوتيرة ،لأصبح المتوفر من أساتذة التعليم والكوادر المهنية والباحثين يكفي حاجة المجتمع ويفيض عنها، ولتم توفير الملايين من النفقات الناجمة عن الإيفاد المتأخر نظراً لتغير الظروف الاجتماعية للمبعوث. إلا أن الانتظام في الابتعاث تعثر، وتدنى بناء على ذلك عدد المبعوثين ليصل إلى أدنى معدل له في أواخر الثمانينيات مسجلاً حوالي 1650 مبعوثاً[1]، الأمر الذي عزَز الحاجة إلى استجلاب أعضاء هيئة تدريس أجانب وعرب لكافة التخصصات لتعويض النقص في الكوادر المحلية المؤهلة للتدريس في الجامعات والمعاهد العليا. ولقد استعانت جامعة بنغازي في هذا السياق بعدد كبير من هؤلاء يوضح عددهم (الجدول .1).

[1] نفس المرجع السابق، ص 238

الجدول – 1

عدد أعضاء هيئة التدريس الأجانب لسنوات مختلفة بجامعة بنغازي

السنة	العدد
1983	533
1988.1987	228
1989 .1988	217
1992.1991	220
1993. 1992	234
1994 .1993	225
1995.1994	219
1996.1995	216
2004.2003	181
2005.2004	278
2006.2005	261
2007.2006	340
2008.2007	227

المصدر: مكتب التخطيط والمتابعة، جامعة قاريونس، 2009

الفترة الثانية 1981. 1999

كان للظروف الاقتصادية التي مرت بها البلاد في هذه الفترة سيما في بداية عقد الثمانينيات تأثيراً واضحاً على تعثر أداء وتنفيذ سياسة البعثات؛ ففي هذه المرحلة شهدت الموارد البترولية تدنياً واضحاً ومنها غاب المنظور التنموي للآجال المتوسطة والطويلة1، ما حدا بالدولة إلى الاتجاه إلى تبني سياسات تقشفية تحملتها النفقات الاستثمارية بدرجة أشد من تلك الإدارية والتسييرية، فتضرر قطاع التعليم خاصة بعد سياسات خفض الإنفاق العام بغية السيطرة على العجز المتنامي في الموازنة العامة والدين المحلي2. وانخفضت الميزانية

[1] عماد السايح، تخطيط القدرات العلمية والمهنية ومتطلبات بنائها في الاقتصاد الليبي، يمكن مراجعة الرابط التالي: http://www.npc.gov.ly/home.php?id=149&page=other

[2] المرجع السابق، ص 7

المخصصة للتعليم من(145)مليون دينار العام 1980 إلى (82) مليون دينار في العام 11989 ، وتضاءلت كذلك الميزانية المقررة للبحث العلمي من (50) مليون دينار إلى (10)مليون لنفس الفترة2.

ولقد تزامن ذلك مع تدهور العلاقات الليبية . الأمريكية . الأوروبية الذي توج بحصار اقتصادي أثر بنتائجه على كافة القطاعات وساهم بدوره في تعثر سياسة البعثات، حيث تغيرت الأولويات وجمدت خطط التنمية. ولقد ارتبط ذلك مع سيادة خطاب رسمي عدائي حول كل موروث أجنبي لتشمل هذه الرؤية صانعي سياسة البعثات التي كادت أن تتوقف، بل جمدت خلال فترة الثمانينيات ليقتصر الابتعاث بعدها على المقربين من المؤثرين في صنع القرار أو من أعضاء اللجان الثورية . هذا وإن تم السماح بالإيفاد في منتصف التسعينيات، فإن توزيع الطلبة على الدول تدخلت فيه اعتبارات لا تمت إلى أي استراتيجية علمية، فنظراً لسوء علاقات ليبيا بالدول الغربية تم الإيفاد على ندرته إلى بعض الدول العربية أو دول أوروبا الشرقية، لتصبح الجامعات الأوروبية الغربية غنائم يكافأ بها الأكثر ولاءً لمكتب الاتصال باللجان الثورية الذي كان بدوره مسيطراً على شؤون الإيفاد الخارجي من حيث منح الموافقات والترشيحات واختيار الدول .

إن ما ميز هذه الفترة على مستوى سياسة البعثات غياب القرارات الجماعية للإيفاد، وسيادة القرارات الفردية ،الأمر الذي ضاعف من الاتجاه نحو الالتحاق ببرامج الدراسات العليا بالداخل رغم افتقارها الشديد إلى المعامل والمكتبات والأساتذة المتخصصين، كما تميزت هذه المرحلة من جهة أخرى باستمرارية اعتماد الجامعات على أعضاء هيئة التدريس من غير الليبيين.

الفترة الثالثة 2000 . 2010

تميزت هذه المرحلة بتضاعف الإيرادات النفطية، والذي انعكس في صورة تزايد في الإنفاق العام ، حيث ارتفعت هذه النفقات من(702) مليون دينار في العام 1990 إلى (1811.9) مليون العام 2000، ليتصاعد المخصص لنفقات التنمية العام 2004 إلى (3801.6) مليون دينار3. هذه الزيادة اثرت ولا شك على عودة الاهتمام بالإيفاد بقوة بعد تجميده لفترة ليست بوجيزة ،فلقد قامت "أمانة التعليم والتكوين المهني" في بداية

[1] المرجع السابق، ص8

[2] أحمد الفنيش وأخرون، ،مسيرة التعليم العالي في ليبيا : إنجازات وطموحات، الهيئة القومية للبحث العلمي،1998،طرابلس، ص 27

[3] مجلس التخطيط الوطني، ليبيا 2025:رؤية استشرافية، التقارير القطاعية، ص 57

الألفية بإصدار قرارات متعددة للإيفاد للدراسة في الخارج (القرار "764" للعام 2001، القرار "614" للعام 2002 ، القرارين " 393" و "892" للعام 2003 ، القرارين " 459" ، "251" للعام 2005، وكذلك القرار"8" و "613" لسنة 2008.

كما شهدت هذه الفترة على مستوى التدريس الجامعي احلال تدريجي للكوادر الوطنية بدلاً من الأجنبية، وإن كانت الحاجة ما زالت قائمة كما هو واضح من (الجدول –1) لأعضاء هيئة التدريس الأجانب خاصة في التخصصات التطبيقية ،حيث لم يشكل عددهم انخفاضاً ثابتاً بل تأرجح بين الزيادة والنقصان حسب السنوات، ولعل الملاحظة التي نشير إليها في هذا السياق هي ان سبب الزيادة الواضحة في العدد خلال العام الدراسي 2006ـ 2007 ، يعزى إلى التوسع في سياسة فتح أقسام لجامعة بنغازي، والحاجة المتزايدة إلى أعضاء هيئة تدريس لسد النقص في التخصصات المختلفة مع تزايد أعداد الطلبة.

<u>الفترة الرابعة 2011–2017</u>

شهد النظام السياسي الليبي تغيراً كاملاً في بنيته السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد17 فبراير 2011 بانتهاء حقبة نظام القذافي والشروع في مراحل انتقالية أخرى، أفرزت مؤسسات مختلفة أدارت وتدير العملية السياسية .

ولقد شهدت الفترة الانتقالية في إطار هذا التحول (2011–2017) اربع حكومات بمسميات مختلفة فرضتها طبيعة المرحلة، وكانت على التوالي: المكتب التنفيذي، الحكومة الانتقالية ، الحكومة المؤقتة ، حكومة " الوفاق".

ولقد تكونت أول حكومة بعد تغيير النظام القائم من وزارة خاصة للتعليم العالي لم تعلن عن أي سياسة واضحة ومحددة للإيفاد، هذا ناهيك عن استمرارية اللوائح المعمول بها في الحقبة السابقة، هذا وقد يبرر ذلك موضوعيا بالظرف الزمني، حيث خرجت البلاد حينها من أتون حرب مع النظام السابق لتدخل في مراحل انتقالية فاشلة زرعت كثير من الفوضى والإرباك في أداء كل مؤسسات الدولة، وبالرغم من ذلك لم تتوقف قرارات الإيفاد خلال (2012–2014) ، بل زادت وتيرتها بشكل يدعو إلى التساؤل،

فخلال سنة واحدة وصلت قرارات الإيفاد للحصول على درجتي الماجستير أو الدكتوراه إلى ثمانية قرارات خاصة فقط بالجامعات.

لكن ما لبثت مظاهر التشظي المؤسسي (2014–2017) تظهر على مستوى اعلى الهرم في السلطة التنفيذية لتلقى بتبعاتها على السياسة العامة للبعثات ، حيث اصبحت قضايا التعليم تدار من قبل وزارتين منفصلين تماما، الاولى في الشرق تابعة لحكومة السيد/ عبدالله الثني، والاخرى في الغرب تابعة للسيد /خليفة الغويل ((2014–2015)) قبل ان تتغير باعتماد المجلس الرئاسي (20 مارس2016) . ولقد كان لهذا الانقسام اثار وخيمة على سياسة الإيفاد حيث توقف تماما في شرق البلاد لعدم وجود التغطية المالية للأنفاق على طلبة جدد ، وتعسر الالتزام بتسديد نفقات الطلبة عموما، الأمر الذي أرجعته إدارة البعثات إلى رفض وزارة المالية إتمام إجراءات الطلبة منذ نهاية شهر ديسمبر 2014 لعدم وجود تغطية مالية.1.

2. مستويات التحليل في السياسة العامة للبعثات

1. عملية صنع السياسة

نُظمت على المستوى التشريعي شؤون الإيفاد وفقاً للائحة صادرة في العام 1979 ، واستمرت حتى صدور القرار (963) لسنة 1991 بإصدار لائحة الدراسات العليا بالجامعات الليبية، والقانون رقم (1) لسنة 1992 الخاص بتنظيم التعليم العالي ، لتصدر اللجنة الشعبية العامة لائحتها التنفيذية الثانية رقم (758) للعام 1992" والخاصة بتنظيم الإيفاد إلى الخارج2، وأيضا لائحتها المختصة بشؤون الإيفاد وما يتعلق به..

ركزت اللوائح عموما على ما أسمته استراتيجية عامة وسياسات تنفيذية لغرض تنظيم الدراسة بالداخل والخارج ،تُقترح من قبل لجنة الإيفاد للدراسة العليا، الأمر الذي يعكس وجود توجهات ومعلنة، ولكن السؤال الذي يُطرح، من يصنع هذه السياسة؟

[1] https://touch.facebook.com/Almofad.Forum/?__tn__=C-R

[2] فضيل المهدي عبد الرسول، سياسة ايفاد البعثات الدراسية العليا الليبية للخارج والعوامل المؤثرة فيها: دراسة استكشافية مقارنة على جامعة قاريونس من الفترة 1969–2008 ، رسالة ماجستير غير منشورة، 2012، جامعة بنغازي، ص56

أشارت أدبيات السياسات العامة إلى جهات متعددة تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في عملية صنع السياسات العامة تم حصرها في الفاعلين الرئيسين التاليين:

صناع السياسة العامة الرسميون

صناع السياسة العامة غير الرسميين

أولا/ صناع السياسة الرسميون

هي الفئة التي تمارس دورها في صنع السياسة العامة من خلال ما تتمتع به من سلطات مباشرة للتصرف واتخاذ القرار، و الفريق هنا يتكون عادة من أعضاء السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، الذين يشاركون في صنع السياسات العامة ويسهمون بأدوار هامة في تنفيذها بدرجات متفاوتة[1].

لقد حصر المشرع على المستوى المحلي قنوات صنع السياسة العامة للبعثات في لجنة الإيفاد للدراسة العليا بالداخل والخارج، والتي تتشكل وفقاً للمادة (4) من لائحة البعثات من أمناء اللجان الشعبية للجامعات. ولقد أوكل لهذه اللجنة جملة اختصاصات منها[2]:

. اقتراح الاستراتيجية العامة والسياسات التنفيذية للدراسة بالداخل والخارج.

. التحديد العددي والنوعي لمن يقترح إيفادهم للداخل والخارج في ضوء متطلبات الجهات العامة المختلفة وإمكانيات المؤسسات العلمية العليا.

. اقتراح الموازنة اللازمة لتنمية وتطوير الكوادر العلمية المراد إيفادها بالداخل أو الخارج.

تحديد الجامعات التي يتم الإيفاد إليها بالداخل أو الخارج .

[1] فهمي الفهداوي، السياسة العامة، : منظور كلي في البنية والتحليل، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع ،2001، ص 215

[2] https://drive.google.com/file/d/0B12sqdvYaGLJNmFmY2E3YmYtY2UwZi00ZmU2LWExYmEtMTgzYzBmODhlZDk3/view قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 43 لسنة 2005 بشأن لائحة الايفاد للدراسة بالداخل والخارج

دراسة وتقييم التقارير المعدة من قبل إدارة البعثات الدراسية والتعاون الفني عن الموفدين في كل مجال، و إيضاح أعداد من أنهوا دراستهم بنجاح، وكذلك من انتهى ايفادهم لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في لائحة البعثات.

بالرغم من أن هذه الاختصاصات قد تم إيلائها إلى لجنة الإيفاد ، إلا أن اللجنة واقعياً لم تكن فاعلة، فلا توجد هناك أي استراتيجيات مكتوبة أو تحديد احتياجات واضحة من الكوادر في مختلف التخصصات والتي تنبئ عن وجود سياسة واضحة وتخطيط متعدد الآجال. أيضاً يلاحظ على لجنة الايفاد عدم وجود اي تنسيق بينها وبين بقية الأمانات " الوزارات" أو مجلس التخطيط، لتحديد احتياجات القطاعات المختلفة ، الأمر الذي يدلل على عدم فعالية دور هذه اللجنة ؛1 فقائمة الترشيح النهائي في واقع الأمر تعَد بشكل أو بآخر من قبل إدارة البعثات ويتم اعتمادها من قبل أمين اللجنة الشعبية العامة للتعليم ووزير التعليم لاحقا بالرغم من الحديث المتكرر عن أهمية القضاء على مركزية الإيفاد من خلال تولي الجامعات كل الإجراءات التنفيذية المتعلقة بإيفاد طلبتها.

والجدير بالإشارة انه شاركت خلال مرحلة الدراسة جهات عديدة في إعداد قوائم إيفاد الطلبة والتي لا تحتكم بالضرورة غالبا لأي معايير متفق عليها، فهناك هيأة شؤون المحاربين والمعاهد العليا على اختلافها ، و الهيأة القومية للبحث العلمي، والوزارات والجهات العامة ، ولو افترضنا أن الشركات والهيئات العامة لها خططها التدريبية التي تحكم ايفاد موظفيها، إلا أن التساؤل يظل مطروحاً حول الاستراتيجية التي تبنتها هيأة شؤون المحاربين في إيفاد ما يربو عن خمسة ألاف موفد2، وتأثير ذلك على الميزانية العامة ومخصصات وزارة التعليم ، هذا وإن كنا نحصر تحليلنا في هذه الورقة بالابتعاث من قبل وزارة التعليم العالي، إلا أنه من المهم الإشارة إلى أن الإيفاد بأعداد مهولة من قبل هذه الجهة تحديدا، أثر على انتظامية الإنفاق

[1] أشارت المادة (7) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (588) لسنة 1993 بشأن إصدار لائحة البعثات الدراسية إلى إن لجنة البعثات تجتمع أربع مرات على الأقل في السنة، وتعتبر اجتماعاتها صحيحة بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين ،وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس وتعتمد قراراتها من اللجنة الشعبية العامة، موقع اللجنة الشعبية العامة،مرجع سبق ذكره

[2] عين ليبيا، "التعليم العالي يعتمد 5000 موفد من هيأة شؤون المحاربين ، https://www.eanlibya.com/archives/20336

على الطلبة المبعوثين لدرجة الماجستير والدكتوراه، حيث بدأت معاناة الطلبة الموفدين في بعض الساحات الدراسية من تأخر منحهم الدراسية واضحة وبشكل جلي[1].

ثانياً/ صناع السياسة غير الرسميين [2]

هم الفريق الثاني الذي يمارس دوره في صنع السياسة العامة من خلال صفتهم الشخصية وليس بشكل رسمي؛ فهم يشاركون في صنع السياسة العامة من خلال التأثيرات والضغوطات التي يمارسونها ويؤثرون بها على السلطات الرسمية، وإن كانوا لا يتمتعون بسلطات قانونية رسمية تمنحهم الحق في صنع القرارات السياسية العامة الملزمة.

هذا ما نلاحظه أيضا في حالة الدراسة، حيث تتدخل في صنع سياسة البعثات في كل مراحلها أطراف غير مرئية ومحددة في اللائحة المنظمة للبعثات، أو بالأحرى قنوات غير رسمية تساهم بشكل واضح في إعداد وترتيب القوائم ،منها شبكة العلاقات القبلية و الشخصية التي تعمل على إضافة أسماء تفتقد الشروط المحددة سلفاً في اللوائح خاصة التقدير، حيث تدخل المحاباة والوساطة أثناء إعداد القرار. أيضاً لا يمكن إغفال الدور الجلي لمكتب الاتصال باللجان الثورية الذي لعب دوراً فاعلاً في هذه السياسة خلال حقبة النظام السابق؛ فإتمام إيفاد الطالب مرهون بالحصول على موافقة هذا المكتب الذي حدد بدوره حتى وقت قريب من يذهب إلى أين دون أن يكون هناك إي إشارة لدور هذا المكتب في لائحة الإيفاد.

في السياق عينه ، تميزت الفترة التي أعقبت سقوط نظام القذافي 2011–2017 باستمرار تأثير العلاقات الشخصية والقبلية على اعداد القوائم الخاصة بالإيفاد، عزز من ذلك تعدد قنوات الترشيح للإيفاد والتي يقع على وزارة التعليم الإنفاق على كل من فيها دون أن يكون لها دور فاعل وحصري في إعداد القوائم أو فرزها .

[1] الطلبة الموفدون إلى الولايات المتحدة يطالبون بمستحقاتهم"، موقع ليبيا المستقبل http://www.libya-al-mostakbal.org/news/clicked/62365 " 24/1/2015 15:01

[2] فهمي الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 216

نشير في هذا الشأن إلى أكثر قرارات وزير التعليم العالي جدلا وهو القرار رقم (655) لسنة 2012 ، والذي يتضمن إيفاد (1163) طالب 1، وضم عدد كبير من الطلبة المقيمين في الخارج أو الدارسين في المراحل الجامعية الأولى ، أو أولئك الذين لا علاقة لهم بالتدريس في التعليم الجامعي إلى مجموع الموفدين دون دراسة أو مبرر واضحين ، ولقد لحق بهذا القرار الكثير من اللغط والاتهام بالمحاباة لشبكة الأصدقاء والأقارب، وأُخِذ على وزير التعليم استثناره بالقرار دون الرجوع إلى اللجنة المختصة بدراسة قرارات الضم2 .

2.عملية تنفيذ السياسة العامة للبعثات 1969– 2017

يعرف تنفيذ أي سياسة عامة بأنها مجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي لتحقيق الأهداف المتفق عليها، وتقوم الجهة المخولة بالتنفيذ باستخدام الموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة3.

ومن خلال تتبع آلية تنفيذ السياسة العامة للبعثات ، نلاحظ أنه قد أنيط تنفيذ هذه العملية طيلة فترة الدراسة إلى وزارة التعليم (أمانة التعليم إبان النظام السابق) مع اختلاف تسميات الإدارات التي تقوم على إخراج السياسة إلى دائرة التنفيذ ؛ فلقد تولت إدارة البعثات والعلاقات الثقافية والخارجية بوزارة التعليم " أمانة التعليم و التربية "شؤون هذه الإدارة في فترة السبعينيات ، لتضطلع بعدها إدارة البعثات الدراسية والتعاون الفني خلال الفترة الأخيرة بتنفيذ سياسة البعثات.

هذا وتكونت إدارة البعثات من مستويين؛ المستوى الأول هو الإدارة العامة التي تشرف على تنفيذ سياسة البعثات والثاني يتمثل في الإدارات الفرعية في الجامعات التابعة إدارياً للإدارة في طرابلس، والتي تختص بدورها بتنظيم إجراءات الطالب الموجود في نطاقها، ولا تملك في المقابل إصدار قرار أو تغيير ساحة دراسية، حيث يتوجب على الطالب الموفد الاتصال دوماً بالإدارة العامة في حال تمديد مدة الإيفاد أو تغيير الساحة

[1] https://docs.google.com/document/d/1MUHkxaX--2hkY1aKl-tORIIxPOFOW0tmuvkfoGODKHo/edit

[2] https://www.youtube.com/watch?v=Td3sGZ9FLE4

[3] نفس المرجع السابق، ص 273

الموفد إليها، أو قفل ملف أو إتمام إجراءات الإيفاد، الأمر الذي اضفي المزيد من البيروقراطية والتعقيد على إنهاء الإجراءات، خاصة مع تزايد عدد الطلبة المبعوثين واتساع المناطق الجغرافية وبعدها عن السلطة المركزية.

ولقد اختصت إدارة البعثات وفقاً للوائح المنظمة لشؤون الإيفاد على اختلافها بـ:

استلام الترشيح من الجامعات والمعاهد العليا ومن في حكمها،

التأكد من الشروط المنصوص عليها في لائحة البعثات في المرشحين،

متابعة وإدارة شؤون الموفدين بالتنسيق مع الجهات المكلفة بالإشراف على شؤون الطلاب .

إعداد التقارير السنوية عن الموفدين إلى الداخل والخارج من خلال التقارير الدورية التي ترد عنهم.

وبمقارنة هذه الاختصاصات بسابقاتها نلاحظ المهام ذاتها[1]، ولعل الاختصاص الوحيد المفقود هو عدم التزام الإدارة بإتمام إجراءات التأشيرات للطلبة الموفدين، ولعل زيادة عدد الطلبة الموفدين هي السبب وراء عدم التزام إدارة البعثات بإتمام هذا الإجراء لصعوبته.

هذا و تمر عملية تنفيذ سياسة البعثات بعدة خطوات حيث ترشح عادة الجامعات معيديها وأعضاء هيئة التدريس بها من حملة الماجستير إلى وزارة التعليم "أمانة التعليم" التي بدورها تعد قوائم تشمل الأسماء والدول المرشح لها وترسلها إلى مجلس الوزراء "اللجنة الشعبية العامة". يتم بعد ذلك إرسال القائمة التي تأخذ عملية إعدادها فترة قد تصل إلى سنة وأحيانا أكثر إلى "اللجنة الشعبية العامة" لاعتمادها وإصدار قرار الترشيح ليعقبه صدور قرار بالدعم المالي. ولقد استمر أداء العملية بهذه الكيفية حتى نهاية 2016 قبل ان يصدر وزير التعليم المفوض قراره (1047) بخصوص عدم اشتراط ترشيح الجامعات كشرط للإيفاد ، ليفتح الباب على مصراعيه أمام الإيفاد للخارج دون رؤية واضحة وبشكل عشوائي على الأقل في المناطق الخاضعة لسيطرة حكومة الوفاق.

[1] جامعة قار يونس ، مطبعة انتربرنت، مالطا ،بدون صفحات

لقد تأثرت عملية تنفيذ السياسة العامة للبعثات بالأوضاع السياسية غير المستقرة ، فبالرغم من زيادة عدد الموفدين الذي وصل خلال الفترة 2011–2013 إلى 16236 موفد، إلا أن تنفيذ السياسة تميز بالعشوائية حيث شرعت في هذه المرحلة وزارة التعليم في انتهاج سياسة جديدة دون رؤية واضحة، تمثلت في ضم الطلبة الدارسين في الخارج على حساب أنفسهم إلى قائمة الطلبة المبعوثين من قبل الوزارة ، وذلك بموجب قرار وزير التعليم رقم (655) لسنة 22012 كما نوهنا إلى ذلك سابقا.

3.تقييم السياسة العامة للبعثات 1969–2017

إن المتتبع لواقع أداء سياسة البعثات وآلية تنفيذها يلاحظ غياب استراتيجية واضحة الأهداف للبعثات، فلو افترضنا جدلاً وجود دراسات مبدئية، فإن الأخذ بالاعتبار بتوصياتها غير مرئي على الإطلاق. فالواقع التنفيذي يعكس بامتياز تخبط، وعدم تخطيط في كل اجراءات هذه السياسة خاصة من حيث الاستمرارية و التوقيت وملائمة التخصصات والساحات الدراسية الموفد إليها، ناهيك عن عدم وجود التنسيق بين إدارة البعثات والجهات ذات العلاقة (الوزارات المختلفة والشؤون الثقافية بكافة تسمياتها في السفارات والملحقيات)، فضلاً عن الأقسام العلمية والتي لا يوجد لديها أي قناة لمتابعة موفديها، والتي قد تتفاجأ بان موفدها قد تغير تخصصه إلى قسم أخر دون أن يتم إخطارها أو أخذ رأيها.

كما يلاحظ ان سياسة البعثات المتبعة لم يؤخذ فيها بعين الاعتبار عملية توزيع الطلبة على الجامعات والساحات الدراسية المختلفة وفقا لمقومات مدروسة للرفع من مستوى الطلبة الموفدين، إلا إنها تميزت هذه العملية بالارتجالية، حيث تم إيفاد عدد ليس بالقليل إلى جامعات عربية قد لا تختلف في مستواها عما هو موجود فعلاً في ليبيا ، فضلاً عن أن توجيه الطالب الى الدراسة في هذه الساحات الدراسية من شأنه حرمانه تعلم لغة أجنبية تمكنه من الاطلاع والتعرف على مدارس مختلفة لإثراء البحث العلمي والعملية التعليمية . ناهيك عن توجيه الطالب إلى دول قد لا يرغب في الدراسة بها ولا تلبي طموحه يعد إهدارا للمال والزمن فضلاً عن عدم تحقيق الأهداف المرجوة من هذه السياسة.

[1] محمد ادريس علي، عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الليبي : الأسباب والمعالجة، دراسة تحليلية عن الفترة من 2007–2015، دون بيانات أخرى، ص 15

[2] https://docs.google.com/document/d/1MUHkxaX--2hkY1aKl-tORIIxPOFOW0tmuvkfoGODKHo/edit

من ناحية أخرى لم يؤخذ بعين الاعتبار في الإيفاد التوزيع العادل في الفرص بين طلبة الجامعات المحلية المختلفة تحقيقاً لمبدأ العدالة المكانية وكذلك لضمان توازن المخرجات ، فيلاحظ على الكثير من قرارات الإيفاد عدم توخي المساواة في إيلاء فرص الإيفاد بين الجامعات أو بالأحرى بين المناطق الجغرافية المختلفة، وفي هذا دلالة على غياب أبسط معايير التخطيط وفقا لاحتياجات التنمية ،فضلاً عن انتهاج نهج غير عادل في منح الفرص في الحصول على أرقى درجات التعليم بين كل مناطق ليبيا، فمن غير المبرر أن تكون حصة جامعة بنغازي بكل أقسامها على امتداد المنطقة الشرقية هو (6) طلبة فقط في القرار(336) لسنة 12006 و (46) طالباً للجامعات في المنطقة الغربية ،وهو حوالي ما نسبته 67 % من إجمالي الطلبة الموفدين للحصول على درجة الماجستير. (الجدول– 2) ، وان كان يرجح البعض هذا التفاوت في احتمالية عدم تقديم الجامعة ترشيحاتها في الوقت المناسب.

الجدول–2

عدد الطلبة الموفدين وفقاً للقرار 336/ 2006 للحصول على درجة الماجستير

المنطقة	العدد	النسبة
الشرقية	6	%8.7
الغربية	46	%66.7
الجنوب	17	%24.6
الإجمالي	69	%100

المصدر :موقع اللجنة الشعبية العامة http://www.gpc.gov.ly/html/home.php

في السياق عينه، تصدق الملاحظة ذاتها على قرار الإيفاد (336) للحصول على درجة الدكتوراه لنفس السنة (الجدول 3) ،والذي جاء على غير المعتاد موزعاً بناء على المناطق الجغرافية وليس طبقاً للجامعات، ففي هذا القرار تمثلت النسبة الساحقة للطلبة الموفدين من الجامعات في المنطقة الغربية، حيث بلغت حوالي 73.3%، وشغلت الجامعات في الجنوب ما نسبته 26%، ليكون نصيب الجامعات في المنطقة الشرقية لا يكاد يذكر(0.7%)، وهي نسبة متواضعة في ظل الحاجة الملحة لهذه الجامعات إلى كوادر محلية متخصصة .

[1] كان بودنا أن نعيد تقسيم قرار الإيفاد للعام 2005 ،ولكن لم تذكر في هذا القرار أسماء الجامعات أو المناطق ، حيث كان مصنفاً وفقاً للتخصصات فقط

الجدول– 3

عدد الطلبة الموفدين وفقاً للقرار(336 / 2006) لتحضير الدرجة الدقيقة الدكتوراه

المنطقة	العدد	النسبة
الشرقية	2	0.7%
الغربية	211	%73.3
الجنوب	75	26%
إجمالي	288	%100

المصدر: موقع اللجنة الشعبية العامة http://www.gpc.gov.ly/html/home.php

في نفس الإطار جاءت القرارات اللاحقة لتؤكد على عدم التوزيع العادل بين مختلف الجامعات ، حيث يعكس (الجدول– 4) بجلاء الفرق الواضح ما بين الجامعات الواقعة في المناطق الجغرافية الثلاثة لصالح المنطقة الغربية ايضا، كما لو أن الأمر أصبح سياسة عامة وثابتة للبعثات، وإن كانت كذلك فهي سياسة خطرة على المدى الطويل على مستوى خطط التنمية ، حيث تؤدي هذه التفرقة إلى اختلال في توزيع الكوادر والتخصصات المختلفة، خاصة مع التوسع في إنشاء اقسام للجامعات على مستوى المنطقة الشرقية وما يتطلبه ذلك من أعداد متزايدة من أعضاء هيئة التدريس.

الجدول – 4

توزيع عدد الموفدين وفقا للمناطق الجغرافية 2007–2008

القرار	المنطقة الشرقية	المنطقة الغربية	المنطقة الجنوبية
(700) لسنة 2007	505	1063	47
(8) لسنة 2008	110	356	28
(613) لسنة 2008	231	713	109
إجمالي	736	1776	156

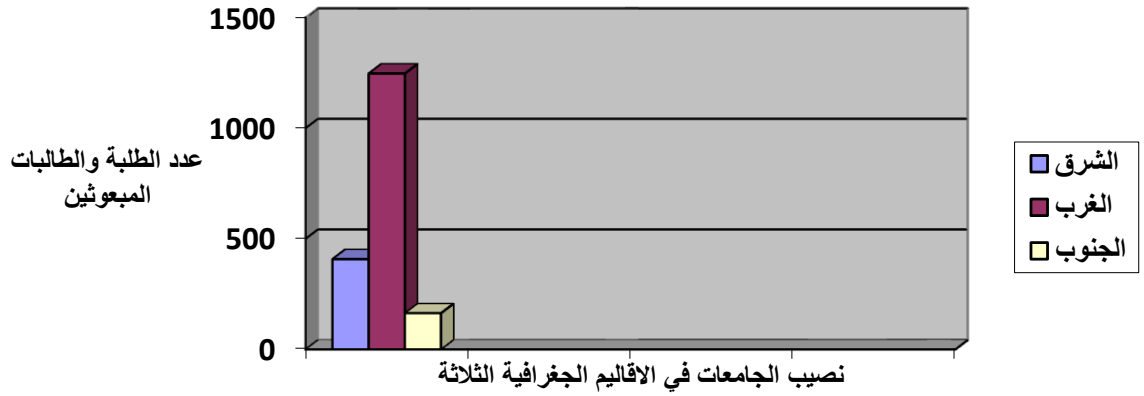
المصدر: موقع اللجنة الشعبية العامة http://www.gpc.gov.ly/html/home.php

أيضا بالرغم من تغيير النظام السياسي في 2011 ، إلا أننا نلاحظ استمرار الظاهرة عينها في غياب التكافؤ بين الطلبة المبعوثين من الجامعات الواقعة في المناطق الجغرافية الثلاث ، حيث يعكس لنا (الشكل–1) عدم التوازن في الإيفاد بين هذه الجامعات ، إذ تأتي بفارق كبير جامعات الغرب

التي بلغ موفدوها (1247) طالباً، ونلاحظ أن النسبة الأقل كانت من نصيب جامعات الجنوب تليها جامعات الشرق والتي لم يشملها القرار (293)، ولا القرار رقم (294) .

الشكل – 1

نصيب الجامعات وفقا للمناطق الجغرافية من قرارات الإيفاد الصادرة عن وزارة التعليم العالي 2012–2013

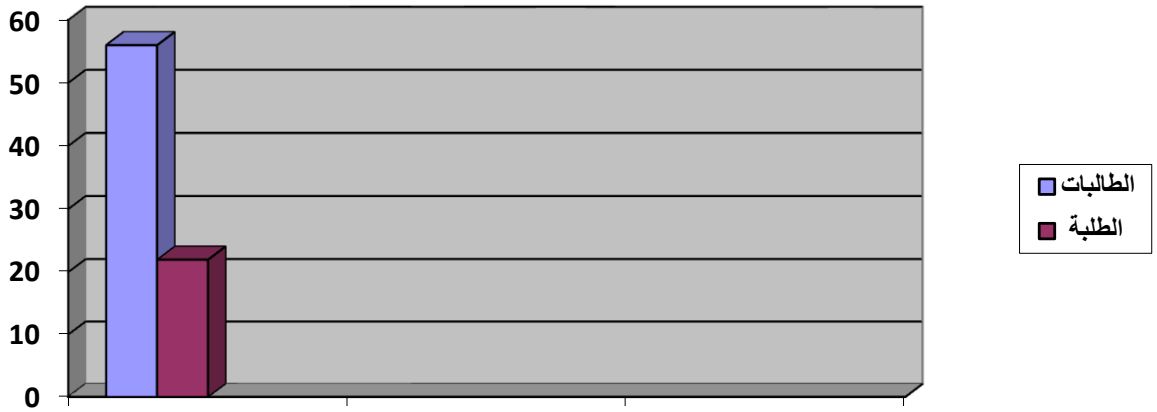


المصدر تجميع الباحثة لقرارات مختلفة

ما يلاحظ أيضاً على سياسة البعثات المتبعة ضعف تمثيل الطالبات في بعض القرارات بالرغم من النسبة المرتفعة لوجودهن في التعليم العالي وتفوقهن أيضا. يعكس في هذا الإطار (الجدول –6،5) و(الشكل –2،3) بجلاء تدني عدد الطالبات الموفدات عن عدد نظرائهن من الطلبة في أغلب قرارات الإيفاد(الشكل –3).

الشكل –2

القرار رقم (295)لسنة 2013 بشأن إيفاد أوائل الدفعات



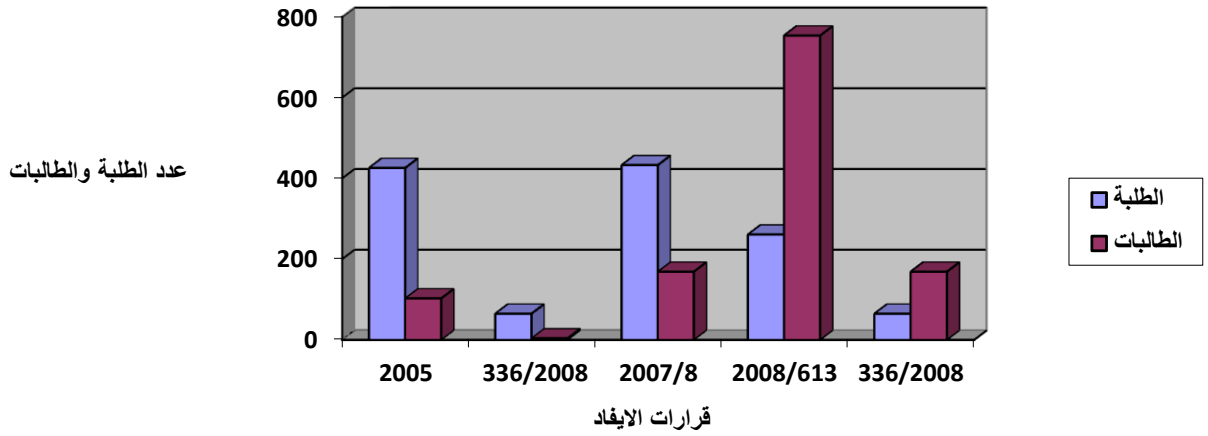
المصدر file:///C:/Users/atlas%20libya/Downloads/295.pdf

تجدر الإشارة إلى أن القرار(613) لعام 2008 هو الوحيد الذي اكتسحت فيه نسبة الطالبات المجموع العام للموفدين ولقد كان متعلقاً بأوائل الجامعات، حيث سجلت فيه الطالبات نسبة عالية بلغت 74 % ومرد ذلك يرجع إلى تفوق الطالبات وحصولهن على المراتب الأولى في أغلب التخصصات.

الشكل – 3

عدد الطلبة والطالبات في قرارات متفرقة لتحضير درجة الدكتوراه

2008-2005



موقع اللجنة الشعبية العامة http://www.gpc.gov.ly/html/home.php

الجدول –5

عدد ونسبة الطالبات في قرارات إيفاد متفرقة لتحضير الدرجة العالية " الماجستير"

2008-2005

القرار	عدد الطلبة	النسبة	عدد الطالبات	النسبة	إجمالي
2005	52	56%	41	44%	93
2007/8	75	53%	66	47%	141
2008/336	242	79%	64	21%	306
2008/613	261	26%	754	74%	1015

المصدر: موقع اللجنة الشعبية العامة http://www.gpc.gov.ly/html/home.php

وتظل الأسباب التي قد تكون وراء تدني وجود الطالبات في قوائم الإيفاد بعدد يتناسب مع وجودهن في الساحات الجامعية (الجدول–6)، مفتوحة لدراسات أكثر عمقا تبحث عن سبب ضعف تواجد العنصر النسائي، الأمر الذي قد يرجعه البعض إلى القيد الاجتماعي المرتبط بضرورة الزواج من جهة وتواجد محرم من جهة أخرى كشرط للسفر

الجدول . 6

قرار الإيفاد رقم (803) لسنة 2013 للإيفاد لغرض الحصول على درجة الدكتوراه

عدد الطلبة وفقا للتقسيم الجغرافي							
الشرق		الغرب			الجنوب		
الجامعة	الجنس		الجامعة	الجنس		الجامعة	الجنس	
	الذكور	الإناث		الذكور	الإناث		الذكور	الإناث
بنغازي	36	9	الجبل الغربي	70	1	سبها	16	2
			الزاوية	70	6			
عمر المختار	79	19	الزيتونة	13	3			
			المرقب	56	–			
			سرت	1	–			
			طرابلس	34	12			
			الاسمرية	6	–			
			مصراتة	13	–			
المجموع	115	25	المجموع	263	22	المجموع	16	2

المصدر

https://www.facebook.com/pg/Almofad.Forum/photos/?tab=album&album_id=510445025742663

وعلى نطاق أوسع من التحليل، يعد ضعف نسبة الطالبات في قرارات الإيفاد سمة مميزة لسياسة البعثات على إطلاقها، حيث شكلت المرشحات من قبل "القطاعات العامة"في العام(2008) حوالي 8 % فقط من الإجمالي البالغ (280) مرشحاً وهي نسبة جد ضئيلة1. و بالرغم من تواجدهن بشكل لافت في هذه القطاعات ؛ فلقد سجلت نسبة المرأة العاملة في القطاع التعليمي 63%، والقطاع الصحي والعمل الاجتماعي ما نسبته 54%.2

[1]"القرار رقم 159/ 2008 الخاص بمرشحي القطاعات العامة"، موقع اللجنة الشعبية العامة، مرجع سبق ذكره

[2]الهيئة العامة للمعلومات، النتائج النهائية للتعداد العام للسكان لسنة 2006 ،ص ص 203، موجود على الرابط التالي: http://www.lip.gov.ly/images/gia/publication/people/final_people_2006.pdf204

أيضـاً مـا يـدلل علـى غيـاب الرؤيـة الواضـحة لسياسـة البعثـات وتخـبط القـرارات فيهـا ، الآلية المتبعة لفتح الساحات الدراسية وحجبها دون سابق إنذار أو تبرير، فالطالب قد يفاجأ بغلق الساحة التـي تتناسـب مـع تخصصـه بعـد أن يكـون قـد شـرع فـي مراسـلة الجامعـات، و إتمـام إجراءاتـه ، فيجبر على الذهاب إلى دول و جامعات ليدرس فيها بدون رغبة خوفاً من ضياع فرصة الإيفاد ، الأمر الذي يمس بجوهر سياسة البعثات ومخرجاتها.

من جهة أخرى، لا يهتم منفذو سياسة البعثات بإشكالية تاريخ البدء في السنة الدراسية وانتهائها في الجامعات الدولية، فعدم أخذ ذلك في عين الاعتبار يؤدي إلى إرباك الطالب والذي يتفاجأ بوصوله إلى بلد الإيفاد بعد قضاء ما يقارب السنة انتظاراً للتفويضات المالية وإتمام إجراءات تأشيرة الدخول متأخرا في منتصف السنة الدراسية ، ولعل صدور هذه القرارات بطريقة عشوائية دون انتظام ودون اهتمام يقف وراء هذا الخلل.

مـا يلاحـظ كـذلك علـى آليـة تنفيـذ سياسـة البعثـات هـو الانفصـال التـام عـن الواقـع الفعلـي للنظـام الدراسـي فـي الجامعـات الأجنبيـة مـن حيـث المعرفـة بشـروطها وإمكانياتهـا وتخصصـاتها، و قـد تجلـى ذلـك فـي عـدم وجـود دراسـات واضـحة عـن الكثيـر مـن السـاحات مثـل الأمريكيـة حتـى يـتم إعـداد وتهيئـة الطالـب الموفـد لهـا، الأمـر الـذي دفـع بـالكثير إلـى العـودة لتغييـر دولـة الدراسـة لعـدم حصـولهم علـى تقـدير مناسـب لاجتيـاز اختبـارات اللغـة أو إجبـارهم علـى العـودة، الأمر الذي أدى و يؤدي إلى هدر الأموال والزمن .

وفي نفس السياق لا تخطر في بعض الاحيان إدارة البعثات الطالب مسبقاً بقائمة الجامعات المحظورة ،فيتفاجأ المبعوث بعد عودته بأن الجامعة غير معتمدة من مركز "الجودة واعتماد مؤسسات التعليم العالي" فيذهب المجهود والزمن والمال سدى، ما يدلل على غياب الاستراتيجيات الواضحة لتنفيذ ومتابعة سياسة البعثات. هذا ناهيك عن عدم وضوح دور الملحقيات الثقافية وغياب التنسيق المزعوم بينها وبين إدارة البعثات وانعدام التقارير الدراسية الدورية عن الطلبة .

إضافة إلى كل هذه العناصر لا يمكن إغفال أثر عدم الاستقرار الهيكلي لأمانة التعليم ع لى استقرار تنفيذ السياسات التعليمية بشكل عام؛ فتعرض أمانة التعليم إلى محاولات عدة للدمج والإلغاء أثرت ليس فقط على مستوى التنظيم، ولكن أيضاً على مستوى صنع السياسات التعليمية؛ فمنذ العام 1980 حتى 2009 تم تعديل أمانة التعليم أكثر من (11) مرة ، وتعرضت كذلك للإلغاء خلال الفترة(2000 – 2006)،1 لتوزع اختصاصاتها على اللجان الشعبية للتعليم بالشعبيات دون وجود أي لجنة مركزية للقطاع على مستوى الدولة، وانحسرت تلك اللجان بالشعبيات في اختصاصات تسييريه لا ترتقي لمستوى السياسة التعليمية العامة، واستمرت في ذلك حتى (2006) حيث تم تشكيل اللجنة الشعبية العامة للتعليم مرة أخرى، قبل أن تتغير بنى النظام السياسي في 2011 ليعاني قطاع التعليم ايضا من تغيرات هيكلية وتنظيمية نجمت عن التشظي المؤسسي والانقسامات الموازية التي أوجدت أكثر من وزارة للتعليم العالي في إطار حكومتان في دولة واحدة 2014 ولنا في ذلك تصور واقع أداء واستقرار الإدارات المختلفة للتعليم ومنها إدارة البعثات في ظل هذه التغيرات وأثرها على تطبيق ومتابعة سياسة البعثات ومخرجاتها.

من الملاحظ ايضا عدم الجدية في تطبيق لائحة البعثات فيما يخص مواجهة عدم رجوع المبعوثين لجامعاتهم بعد انهاء دراستهم ، فلقد دلت الإحصاءات في هذا الشأن على وجود عدد كبير من الطلبة استكملوا دراستهم ولم يعودوا إلى الوطن بالرغم من إنفاق مبالغ طائلة عليهم ، وحسب تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2014 بلغ عدد هؤلاء حوالي (16915) من أصل (37591) طالب تم إيفادهم ، وبلغت نسبتهم من أجمالي الموفدين في حدود 45% (الجدول 7). كما وجد عدد (6441) طالب في منظومة البعثات لم يتم قفل ملفاتهم ولا زال الصرف مستمر ، بالإضافة الى عدم متابعة وزارة التعليم العالي البحث العلمي لأعمال الملحقات بالخارج وعدم وجود منظومة ربط بين إدارة البعثات والملحقيات ،

[1] عبير إبراهيم امنينه ، "أثر التغيرات الهيكلية والتنظيمية لقطاع التعليم على أداء وتنفيذ سياسات التعليم العالي:دراسة تطبيقية على سياسة التنسيب إلى جامعة قاريونس 1980- 2000" ، مجلة البحوث الاقتصادية، المجلد 12 ، العدد الأول والثاني، 2001، ص ص 113141

هذا الأمر سبب وجود اختلاف في المبالغ المحالة للطلبة الدارسين بالخارج وفق الكشوف المحالة من أدارة البعثات وما تم تحويله فعليا من إدارة العمليات المصرفية.1

الجدول 7

الاوضاع الدراسية للطلبة الدارسين

الأوضاع الدراسية للطلبة	عدد الطلبة	النسبة
انتهى الصرف عليهم ولم يرجعوا بعد	16915	%45
تحصلوا على الدرجة الموفدين إليها	3486	%9
مستمر الإنفاق عليهم	16077	%43
إيقاف مؤقت	1113	%3
الإجمالي	37591	%100

المصدر: محمد ادريس علي، عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الليبي : الاسباب والمعالجة، دراسة تحليلية عن الفترة من 2007–2015، ص –15

[1]محمد ادريس علي، ،مرجع سبق ذكره، ص ص 14–15

الخلاصة

كشفت الدراسة عدم وجود سياسة تعليمية واضحة ومحددة للبعثات تستهدف توفير احتياجات البلاد من الكوادر العلمية والكفاءات المستقبلية 1، تجلى ذلك في عدم وضوح الأهداف والسياسات المنفذة، فلقد عانت هذه السياسة الكثير من التعثر بين التوقف والتوسع المفاجئ نحو الإيفاد الخارجي والذي جاء بدوره مفتقراً للدراسة والتخطيط في كل جوانبه ، مما يعزز فرضية الدراسة الرئيسية ، ولعلَ النهوض بهذه السياسة يحتم وضع سياسة واضحة وامتلاك إرادة جدية في التنفيذ خاصة مع تزايد معدل صدور قرارات الإيفاد، فلا جدوى من الزيادة في عدد حاملي الشهادات العليا إذا لم تكن كفؤة وتلبي حاجة المجتمع الماسة للكوادر المتخصصة.

إن ما هو ملاحظ حالياً وما تم الإشارة إليه في متن هذه الورقة لا يمكن أن نطلق عليه سياسة عامة للبعثات سواء إبان حقبة النظام السابق (1969–2011) أو ما بعدها (2011–2017)، حيث ما ورد من مؤشرات يفتقر لكل مقومات السياسة ، فما هو موجود مجرد قرارات إيفاد مبعثرة، لم يتم إقرارها بناء على خطة واضحة طويلة الأجل أو قصيرة تتضمن تحديداً مسبقاً ومدروساً للاحتياجات من كافة التخصصات على مستوى الجامعة والمجتمع على حد سواء. إن السياسة تعني أهدافا مترجمة إلى خطط وإجراءات محددة ومدروسة وميزانيات ثابتة ، و ما هو ملاحظ هو الغياب لكل هذه الأسس التي يرتكز عليها المفهوم الحقيقي للسياسات العامة .

[1] على الهادي الحوات وآخرون، **مسيرة التعليم العالي في ليبيا** ، مرجع سبق ذكره، ص25

قائمة المراجع:

أولا: المصادر الأولية:

1. **الجريدة الرسمية**، العدد 29 ،سنة 1973
2. **إحصائية بعدد أعضاء هيئة التدريس الأجانب لسنوات المختلفة بجامعة قاريونس**، منشورات مركز البحوث، جامعة قاريونس، التقرير النهائي ،د.ت
3. مكتب التخطيط والمتابعة، جامعة قاريونس، 2009
4. مجلس التخطيط الوطني، **ملامح استراتيجية المرأة وتحفيز مشاركتها في النشاط الاقتصادي**، 2009
5. مجلس التخطيط الوطني، **ليبيا 2025:رؤية استشرافية، التقارير القطاعية، بدون معلومات أخرى**

ثانياً: المصادر الثانوية:

أ. الكتب

1. الاعور ،على "محرر" ،" **ندوة التعليم العالي والتعليم في الجماهيرية**، المركز العالمي لدراسات و أبحاث الكتاب الأخضر
2. الحوات، على الهادي وآخرون، **مسيرة التعليم العالي في ليبيا**، النقابة العامة لأعضاء هيئة التدريس الجامعي. بدون معلومات اخرى
3. **جامعة قار يونس** ، مطبعة انتربرنت، مالطا ، بدون بيانات اخرى
4. الفهداوي، فهمي خليفة، **السياسة العامة، : منظور كلي في البنية والتحليل**، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع ،2001.
5. الفنيش، أحمد وآخرون ،**مسيرة التعليم العالي في ليبيا : إنجازات وطموحات**، الهيئة القومية للبحث العلمي،1998، طرابلس
6. الكبتي، سالم **من تاريخ الجمعة الليبية1955**–1973، دار الساقية للنشر2012

ب. الدوريات

1. امنينة، عبير إبراهيم ،"التعليم العالي: دراسة تطبيقية على سياسة التنسيب إلى جامعة قاريونس 1980. 2000" ، **مجلة البحوث الاقتصادية**، المجلد 12 ، العدد الأول والثاني، 2001، ص ص113. 141

ج. أطروحات علمية

1. عبد الرسول، فضيل المهدي ،**سياسة ايفاد البعثات الدراسية العليا الليبية للخارج والعوامل المؤثرة فيها: دراسة استكشافية مقارنة على جامعة قاريونس من الفترة 1969–2008**، رسالة ماجستير غير منشورة، 2012، جامعة بنغازي،ص،56

د. مواقع على شبكة الانترنت

1. موقع اللجنة الشعبية العامة http://www.gpc.gov.ly/html/home.php
2. موقع اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي /http://www.higheredu.gov.ly
3. موقع جامعة قاريونس http://uog.edu.ly/advert.htm

هـ. مقالات منشورة في شبكة الأنترنت

1. السايح، عماد، **تخطيط القدرات العلمية والمهنية ومتطلبات بنائها في الاقتصاد الليبي**، موجود على الرابط التالي: http://www.npc.gov.ly/home.php?id=149&page=othe
2. "التعليم العالي يعتمد ايفاد 5000 من هيئة شؤون المحاربين" ، منشور على الرابط التالي: : https://www.eanlibya.com/archives/20336

مقالات غير منشورة

حمد ادريس علي، عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الليبي : الاسباب والمعالجة، دراسة تحليلية عن الفترة من 2007–2015