



سازوکارهای تأمین مالی دانشگاه‌ها، بررسی موردی دانشگاه‌های کشور آلمان

مهدی مهدی^۱، سید مهدی حسینی داورانی^۲، مرتضی فیروزآبادی^۳

^۱ دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی توسعه آموزش عالی، گروه سیاست‌گذاری آموزش عالی، شبکه کانون‌های تفکر ایران (ایتان)

^۲ کارشناسی ارشد مهندسی شیمی، گروه سیاست‌گذاری آموزش عالی، شبکه کانون‌های تفکر ایران (ایتان)

^۳ دانشجوی دکتری اقتصاد و مدیریت مالی آموزش عالی، مدیر شبکه کانون‌های تفکر ایران (ایتان)

دکتری مدیریت آموزش عالی دانشگاه شهید بهشتی

ارتباط با نویسنده: m_mahdi@sbu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۶، تاریخ انجام اصلاحات: ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۲/۲۱

Financing mechanisms of higher education, Case study universities in Germany

Mahdi Mehdi¹, Seyed Mehdi Hosseini Davarani², Morteza Firuzabadi³

^۱-Ph.D. Student in Higher Education Development Planning, Higher Education Policy Making, Iranian Thinking Networks (ITAN)

^۲-Department of Higher Education Policy Making, Iranian Thinking Networks (ITAN)

^۳-Ph.D. Student in Economics and Financial Management of Higher Education, Manager, Iranian Thinking Networks (ITAN)

Received 06/01/2018, Revised 11/03/2018, Accepted 11/05/2018

چکیده

الگوی تعیین بودجه دانشگاه‌ها و سازکارهای تخصیص آن، یکی از ابزارهای مهم دولت در راهبری و حکمرانی آموزش عالی کشور است. در حال حاضر، بودجه دانشگاه‌های کشور بر اساس الگوی «هزینه سرانه دانشجو» تعیین و توزیع می‌شود که نهاده محوری و عدم عملکرد محوری از ضعف‌های عمده این الگو است. در این پژوهش، جهت استفاده از تجربیات موفق کشورهای دیگر، با استفاده از روش توصیفی و کتابخانه‌ای، سازکارهای دولت آلمان در تأمین مالی دانشگاه‌ها مطالعه و آموزه‌هایی برای آموزش عالی ایران استخراج شده است. یافته‌های مطالعه نشان می‌دهد که آلمان، به رغم داشتن آموزش عالی غالب دولتی، از نظر بهره‌وری سرمایه‌گذاری در آموزش عالی، کمک به شتاب علم و فناوری و کاهش نرخ بیکاری دانش‌آموختگان، عملکرد موفقیت‌میزی داشته است؛ همچنین، تنوع‌بخشی به سازکارهای تأمین مالی، به‌کارگیری نهادهای میانی، مأموریت‌گرا نمودن دانشگاه‌ها، هدفمندسازی کمک‌های مالی دولت و عملکرد محوری به جای نهاده محوری عناصر اصلی نظام تأمین مالی آموزش عالی آلمان را تشکیل می‌دهند.

کلمات کلیدی: آلمان، تأمین مالی دانشگاه، نهاده محوری، عملکرد محوری

مقدمه

الگوی تعیین بودجه دانشگاه‌ها و سازکارهای تخصیص آن، یکی از ابزارهای در دسترس مهم دولت در راهبری آموزش عالی کشور است. بهبود این سازکارها می‌تواند بر کیفیت خروجی‌های دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی کشور، اعم از دانش‌آموخته و تولیدات علمی بسیار موثر باشد. در حال حاضر، بودجه دانشگاه‌های کشور از محل منابع دولتی براساس مدل «هزینه سرانه دانشجو»^۱، تعیین و توزیع می‌شود [۱]. مهمترین نقاط ضعف این مدل محاسبه اعتبار، عبارتند از: نهاده‌محوری با هدف جبران هزینه‌های اولیه و حقوق کارکنان، تعیین‌کننده نبودن عملکرد دانشگاه‌ها در میزان اعتبار آن‌ها و سطح پاسخگویی پایین برای حل مسائل و مشکلات موجود. بر این مبنا، ضرورت تغییر و بهبود نظام فعلی تخصیص بودجه دولتی به دانشگاه‌ها بسیار احساس می‌شود. بدین منظور، مطالعه سازکارهای موفق کشورهای دیگر در این زمینه می‌تواند راهگشا باشد. در این میان یکی از الگوهای موفق تخصیص اعتبار دولتی به دانشگاه‌ها در کشور آلمان پیاده شده است. آلمان، به رغم داشتن آموزش عالی غالب دولتی^۲، کمک به شتاب علم و فناوری و کاهش نرخ بیکاری دانش‌آموختگان^۳، عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته است. در این گزارش، سازکارهای دولت آلمان برای تخصیص بودجه به دانشگاه‌های این کشور بررسی و دلالت‌هایی برای استفاده در آموزش عالی ایران استخراج شده است.

جنگبلود^۴، طبقه‌بندی الگوهای تأمین مالی دانشگاه‌ها از طرف دولت را در گرو پاسخگویی به دو سوال زیر می‌داند [9]:

۱. دولت چه بخشی را در دانشگاه تأمین مالی می‌کند؟

۲. تأمین مالی دانشگاه چگونه صورت می‌گیرد؟

سوال اول، بیانگر میزان خروجی‌گرایی در تأمین مالی دولتی است. زمانی که منابع مالی در اختیار موسسات آموزش عالی قرار می‌گیرد تا صرف هزینه‌های خود مانند حقوق کارکنان، تهیه مواد مصرفی، نگهداری ساختمان‌ها، سرمایه‌گذاری و هزینه‌های جاری را پوشش دهند، به آن تأمین مالی نهاده‌محور^۵ گفته می‌شود. اگر بودجه بر اساس شاخص‌های فعالیت، از جمله تعداد دانشجویان ثبت‌نامی در موسسه نیز تخصیص یابد، در این حالت نیز با تأمین مالی نهاده‌محور مواجه هستیم. در مقابل، زمانی که بودجه موسسه آموزش عالی به خروجی‌های خاص آموزشی یا پژوهشی آن مرتبط شود، تأمین مالی به صورت ستانده‌محور^۶ خواهد بود. اگر میزان بودجه به معیارهای عملکرد وابسته باشد، می‌توان انتظار داشت که کسانی که دریافت‌کننده بودجه هستند، توجه بیشتری به عملکرد خود خواهند داشت.

سوال دوم، به جهت‌گیری بازاری در سازکار تأمین مالی ارتباط پیدا می‌کند. یکی از ویژگی‌های جهت‌گیری بازاری، میزان رقابتی است که با استفاده از تصمیمات تأمین مالی اعمال می‌شود. در یک سر طیف قاعده‌گذاری، دولت به صورت مرکزی منابع موسسه را به عنوان نمونه از طریق سرانه دانشجو تعیین می‌کند. در حالت فقدان قاعده، تصمیمات انفرادی دانشجویان و تأمین‌کنندگان آموزشی، سیستم را به پیش می‌رانند. در شکل ۱، محور عمومی میزان تمرکزگرایی/تمرکززدایی و محور افقی، میزانی که دولت به نتایج (ستانده) یا فعالیت (نهاده) می‌پردازد، به تصویر می‌کشد. ملاحظه روند جهانی در سازکار تأمین مالی دانشگاه‌ها، حرکت تدریجی ساعت‌گرد از ربع اول (Q1) به ربع سوم (Q3) را نشان می‌دهد.

^۱ بند الف ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه

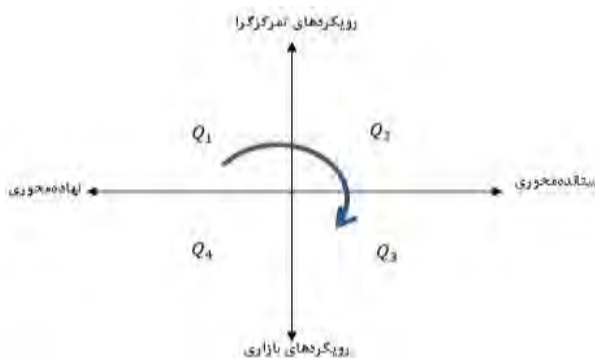
^۲ حدود ۹۳ درصد دانشجویان کشور آلمان در دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی دولتی مشغول به تحصیل هستند [12].

^۳ نرخ بیکاری کل در آلمان، ۶/۷ درصد است؛ در حالی که این نرخ برای دانش‌آموختگان دانشگاهی، ۲/۵ درصد می‌باشد [4].

^۴ Jongbloed

^۵ input funding

^۶ output funding



شکل (۱): طبقه‌بندی الگوهای تأمین مالی مؤسسات آموزش عالی [9]

ار و همکاران [10] معتقدند که کمک‌های مالی دولت به دانشگاه‌ها را نمی‌توان در الگوی واحدی خلاصه کرد، بلکه از ۴ مؤلفه مختلف تشکیل زیر می‌شوند:

۱. تأمین مالی نشانگرپایه^۱ (فرمولی)
۲. تأمین مالی پروژه‌پایه^۲ (مانند گرنت‌های شورای پژوهشی)
۳. تأمین مالی مأموریت‌پایه^۳ (قراردادی) و
۴. تأمین مالی احتیاطی^۴ (افزایش بر اساس نرخ تورم)

هر یک از این مولفه‌ها، رویکرد راهبردی متفاوتی داشته و در نتیجه، سطح متفاوتی از رقابت را ایجاد می‌نمایند. تفاوت الگوهای تأمین مالی دانشگاه‌ها در کشورهای مختلف را باید بر حسب وزنی که به هر یک از این مولفه‌ها داده می‌شود، درک کرد.

در داخل کشور، تنها مطالعه صورت‌گرفته درباره موضوع مقاله حاضر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد یوسفی است که به مطالعه تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی بخش آموزش عالی در کشورهای ایران، ژاپن و آلمان پرداخته است [۲]. در این پایان‌نامه، به میزان هزینه‌های مؤسسات آموزش عالی آلمان اشاره شده و سه منبع یارانه‌های اساسی [دولتی]، درآمدهای حاصل از انجمن‌های پژوهشی و منابع خصوصی به عنوان اصلی‌ترین منابع درآمدی دانشگاه‌های آلمان ذکر شده است. همچنین در رابطه با ساز کارهای دولت برای تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها، به الگوهای چانه‌زنی و قراردادهای عملکردی اشاره شده است؛ با این حال مشخص نیست که کدام یک از ساز کارها توسط دولت فدرال یا دولت‌های ایالتی به کار گرفته شده و در دهه‌های گذشته چه تغییراتی را تجربه کرده است.

این مقاله، در پی بررسی روش‌های تأمین مالی دانشگاه‌های آلمان نیست، بلکه از نگاه حاکمیتی ساز کارهای تخصیص بودجه دولتی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی این کشور را بررسی می‌نماید. در واقع، تلاش می‌شود به این سوالات پاسخ داده شود: هر یک از سطوح دولت آلمان چه نقشی در تأمین مالی دانشگاه‌های آلمان ایفا می‌کنند؟ دولت فدرال یا دولت‌های ایالتی از چه ساز کارهایی برای تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها سود می‌برند؟ چه معیارهایی از نظر آموزشی، پژوهشی و ... برای تعیین میزان بودجه دانشگاه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد؟ ساز کارهای تخصیص بودجه چه روندی را در سالیان گذشته طی کرده است؟

¹ indicator-based funding

² project-based funding

³ mission-based funding

⁴ discretionary funding

در این پژوهش، با روش توصیفی و کتابخانه‌ای، مقالات، گزارش‌ها و منابع اینترنتی مربوط به تأمین مالی آموزش عالی آلمان بررسی و تحلیل شده و در مواقع ضروری نیز با کارشناسان آموزش عالی آلمان مکاتبه شده است. در نهایت، آموزه‌هایی برای استفاده در آموزش عالی ایران استخراج شده است.

تجربه کشور آلمان در تأمین مالی دانشگاه‌ها

تقسیم وظایف میان دولت‌های ایالتی و دولت فدرال

آلمان دارای نظام جمهوری فدرال بوده و مشتمل بر ۱۶ ایالت می‌باشد. هر یک از این ایالت‌ها، در درون خود دارای دولتی هست که تقریباً همه اختیارات مربوط به فرهنگ، علم، آموزش و پرورش و آموزش عالی را در محدوده ایالت در دست دارد؛ بنابراین، در بخش آموزش عالی، تأمین مالی دانشگاه‌های هر ایالت بر عهده خود آن ایالت بوده و دولت فدرال صرفاً نقش هماهنگ‌سازی میان ایالت‌ها را بر عهده دارد. البته، دولت فدرال در زمینه حمایت مالی از دانشجویان و حمایت از پروژه‌های علمی و آموزشی کلان و ملی اقداماتی انجام می‌دهد که با موافقت و همکاری ایالت‌ها محقق می‌شود [11].

درآمد موسسات آموزش عالی در آلمان از دو منبع عمده به دست می‌آید: (۱) منابع عمومی و (۲) تأمین مالی بخش سوم. منابع عمومی، بودجه‌ای است که توسط دولت فدرال و دولت‌های ایالتی به موسسات آموزش عالی اختصاص می‌یابد یا از درآمد عملیاتی خود موسسات به دست می‌آید. تأمین مالی بخش سوم، منابعی را شامل می‌شود که از طریق همکاری با صنعت و جامعه به دست می‌آید یا اینکه دولت، منابعی را در ازای انجام فعالیت و خدماتی از طریق نهادهای واسطه، مانند بنیاد پژوهش آلمان به دانشگاه‌ها منتقل می‌کند [8]. در حال حاضر، ۲۰ درصد از کل منابع دانشگاه‌ها مربوط به تأمین مالی بخش سوم است. از ۸۰ درصد باقی‌مانده منابع دانشگاه‌ها، ۷ درصد از محل درآمد عملیاتی خود دانشگاه‌ها، ۱۳ درصد از محل کمک‌های مستقیم دولت فدرال و ۶۰ درصد از طرف دولت‌های ایالتی عاید دانشگاه‌ها می‌شود [8]. ترکیب درآمدهای دانشگاه‌های دولتی آلمان در سال ۲۰۱۳ در شکل ۲ نشان داده شده است.



شکل (۲): ترکیب درآمدی موسسات آموزش عالی آلمان

سازکارهای مشترک فدرال و ایالت‌ها

همان‌طور که اشاره شد مداخله مالی دولت فدرال در آموزش عالی، تنها به سطح کلان و ملی محدود می‌شود. بر طبق ماده ۹۱-ب، پاراگراف اول قانون اساسی^۲، در موضوعات بااهمیت فرامنطقه‌ای، دولت فدرال و ایالت می‌توانند برای ارتقای موارد زیر همکاری نمایند:

- موسسات علمی-پژوهشی و پروژه‌های بیرون از موسسات آموزش عالی؛
- پروژه‌های علمی و تحقیقاتی در موسسات آموزش عالی (پیمان‌ها به موافقت همه ایالت‌ها نیاز دارد)؛

¹ third party funds (Drittmittel)

² Basic Law

• ساختمان‌های تحقیقاتی در موسسات آموزش عالی، شامل تجهیزات بزرگ [11]. در راستای تحقق وظایف یادشده، دولت فدرال آلمان برنامه‌هایی را برای ارائه حمایت‌های مالی جهت توسعه آموزش عالی این کشور طراحی کرده است که در ادامه بدان پرداخته می‌شود.

۱. طرح تعالی^۱: یکی از اهداف و اولویت‌های استراتژیک دولت فدرال آلمان، تقویت پژوهش‌های سطح بالا و کمک به شکل‌گیری دانشگاه‌های پژوهشی در تراز بین‌المللی و توان رقابت با دانشگاه‌های مطرح جهانی است. بدین منظور، طرحی با عنوان «طرح تعالی» تعریف شده است که سه محور زیر را در دستور کار خود قرار داده است:

- مأموریت‌گرا نمودن دانشگاه‌های برتر،
 - تقویت تحصیلات تکمیلی برای تربیت نخبگان و دانشمندان جوان،
 - شبکه‌سازی میان دانشگاه‌ها با شرکت‌های صنعتی از طریق ایجاد خوشه‌های تعالی.
- این طرح، با همکاری و مشارکت ایالت‌ها طراحی و پیاده شده و نهادهای واسطی چون بنیاد پژوهش آلمان و شورای علم و علوم انسانی آلمان، نقش اساسی در سازماندهی و مدیریت طرح بر عهده دارند. در این طرح، طی فرایندی رقابتی، از میان دانشگاه‌های متقاضی و ارائه‌دهنده طرح پیشنهادی، چند دانشگاه انتخاب شده و در دوره زمانی حدوداً ۵ ساله مورد حمایت مالی قرار می‌گیرند. پس از خاتمه دوره موردنظر، دانشگاه‌ها ارزیابی مجدد می‌شوند و نسبت به تداوم حمایت‌ها از دانشگاه‌های قبلی یا افزودن دانشگاه‌های جدید تصمیم‌گیری می‌شود [6].
۲. میثاق آموزش عالی^۲: یکی دیگر از مواقع مداخله دولت فدرال در آموزش عالی، پدید آمدن چالش‌های فراگیر در این حوزه است؛ به عنوان نمونه، دولت فدرال جهت مواجهه با افزایش قابل ملاحظه تعداد متقاضیان ورود به دانشگاه، در اثر معافیت خدمت سربازی و کاهش تعداد سال‌های تحصیل در مدرسه، طرح میثاق آموزش عالی را طراحی و به منصفه اجرا گذاشت که در راستای ایجاد ظرفیت و صندلی جدید در دانشگاه‌ها جهت گسترش کمی بوده است. در میثاق آموزش عالی، دولت فدرال بخشی از هزینه‌های مربوط به ظرفیت‌های تازه ایجادشده را تقبل کرد (جبران مابقی هزینه‌ها بر عهده خود ایالت‌ها گذاشته شده است) [5].
۳. میثاق کیفیت آموزشی^۳: این طرح، جهت جلوگیری از کاهش کیفیت آموزشی در اثر توسعه کمی آموزش عالی طراحی شده است. هدف کلی طرح این است که به یک نسبت «دانشجو به کارکنان» بهتری در موسسات آموزش عالی نائل شود، آموزش‌هایی را برای افزایش توانمندی کارکنان ارائه دهد و منجر به افزایش کیفیت آموزشی در موسسات آموزش عالی شود. در میثاق کیفیت آموزشی با تشکیل کمیته‌ای ۱۲ نفره از مدیران دولتی و شخصیت‌های علمی، تعدادی از دانشگاه‌ها به صورت رقابتی جهت حمایت مالی انتخاب می‌شود تا نسبت به بهبود شاخص‌های آموزشی و پژوهشی و افزایش کیفیت خدمات خود اقدام نمایند.
۴. ساختمان و تجهیزات پژوهشی. دولت فدرال در راستای ایجاد زیرساخت‌هایی برای پژوهش در موضوعات بااهمیت فرامنطقه‌ای، ارتقای ساختمان‌های تحقیقاتی و تجهیزات آن‌ها در موسسات آموزش عالی کمک‌هایی ارائه می‌کند. پروژه‌های دانشگاهی حائز دریافت این کمک‌ها هستند که هزینه‌هایشان از مقدار معینی بیشتر باشد. این مقدار برای دانشگاه‌های عادی، ۲۰۰ هزار یورو و برای دانشگاه‌های علوم کاربردی، ۱۰۰ هزار یورو است [11]. حجم مالی هر یک از سازکارهای مشترک دولت فدرال و دولت‌های ایالتی آلمان در جدول ۱ آورده شده است.

¹ Excellence Initiative

² higher education pact

³ Quality Pact for Teaching

جدول (۱): مقدار بودجه تخصیص یافته از طریق سازکارهای مشترک [11]

سازکار	میزان اعتبار تخصیص داده شده		میزان کل اعتبار
	دولت فدرال	دولت‌های ایالتی	
طرح تعالی ۲۰۱۲-۲۰۱۷	۷۵ درصد	۲۵ درصد	۷/۲ میلیارد یورو
میثاق آموزش عالی ۲۰۱۱-۲۰۱۵	۷ میلیارد یورو	مابقی هزینه طرح	بالای ۷ میلیارد یورو
میثاق کیفیت آموزشی ۲۰۱۰-۲۰۲۰	۲ میلیارد یورو	مابقی هزینه طرح	بالای ۲ میلیارد یورو
ساختمان و تجهیزات برای پروژه‌های پژوهشی	۱۰۰ درصد	۰	۲۹۸ میلیون یورو

سازوکارهای دولت‌های ایالتی

در گذشته، دولت‌های ایالتی، بودجه دانشگاه‌ها را به صورت فهرست جزئی هزینه‌ها تحت عنوان «بودجه‌بندی ردیفی سالانه» تخصیص می‌دادند. این رویکرد، متضمن کنترل کامل دولت بر نحوه هزینه‌کرد دانشگاه‌ها از طریق وضع قوانین و آیین‌نامه‌های مختلف بود که با انعطاف‌پذیری و پاسخگویی دانشگاه‌ها در تعارض بود. بعد از اصلاح قانون چارچوب آموزش عالی^۱ در سال ۱۹۹۸، به اجرای تحول دانشگاه‌ها از طریق پارادایم «رقابت هدایتی» به سوی منابع کمیاب مبادرت ورزیده شد. این رویکرد، بر پایه‌های هدایت خروجی محور توسط دولت و خودمختاری نهادی دانشگاه‌ها استوار است [10].

امروزه، همه دولت‌های ایالتی، اعتبار دانشگاه‌ها را از طریق بودجه‌بندی لام‌سام^۲ تخصیص می‌دهند؛ به این معنی که دانشگاه‌ها این اختیار را دارند که بودجه تخصیص یافته را به تشخیص و صلاح‌دید خود هزینه نمایند. سازکارهای ایالت‌ها بر مبنای ایده تأمین مالی هدف‌محور طراحی شده و با استفاده از «الگوی تأمین مالی سه رکنی» صورت می‌پذیرد. این سه رکن عبارتند از: تأمین مالی پایه، تأمین مالی عملکردمحور و تأمین مالی نوآوری محور (شکل ۳). هر کدام از این ارکان، نقشی را در دستیابی به اهداف و کارکردهای تأمین مالی ایفا می‌نمایند و دولت‌ها باید تلاش کنند که بین این سه رکن تعادل برقرار شود [13].



شکل (۳): ارکان سه‌گانه تأمین مالی دانشگاه‌ها در ایالت‌های آلمان

¹ Framework Act for Higher Education

² Lump sum

تأمین مالی پایه^۱. در قالب این رکن، مقداری منابع مالی در اختیار موسسات آموزش عالی قرار می‌گیرد که تا حد زیادی در یک بازه زمانی، ثابت و پایدار بوده و برای دانشگاه‌ها اطمینان و قطعیت لازم را جهت برنامه‌ریزی بلندمدت به وجود می‌آورد. هدف این رکن تأمین مالی، پوشش هزینه‌ها و فعالیت‌های روزمره و معمول موسسات آموزش عالی است. روش مورد استفاده برای تعیین بودجه پایه هر دانشگاه، استفاده از سازکار تأمین مالی افزایشی مبتنی بر چانه‌زنی است که روال آن بر اساس ساختار اداری هر ایالت متفاوت است؛ اما، در کل سه نهاد دانشگاه، وزارت آموزش و مجلس ایالتی طرف‌های چانه‌زنی را تشکیل می‌دهند. قبل از دهه ۱۹۹۰ میلادی، ایالت‌ها بیشتر بودجه خود را با استفاده از این الگو به دانشگاه‌ها تخصیص می‌دادند. در دو دهه اخیر، ایالت‌ها از سهم این نوع تأمین مالی کاسته و به سوی تأمین مالی عملکردمحور حرکت کرده‌اند. با این حال، هنوز هم ایالت‌هایی مانند لاور ساکسونی^۲ وجود دارند که نزدیک به ۹۰ درصد بودجه دانشگاه‌های خود را با این سازکار تخصیص می‌دهند.

تأمین مالی عملکردمحور^۳. ذیل این رکن، سیاست‌گذار در نظر دارد تا بازیگران درگیر در سطوح مختلف آموزش عالی (مدیران، اعضای هیئت علمی، پژوهشگران و غیره) را به سمت اهداف و اولویت‌های ملی راهبری کند. در این راستا، عملکرد مطلوب، تشویق و حمایت شده و نتایج ضعیف جریمه می‌شوند. این نوع تأمین مالی، متضمن بیشترین رقابت و شفافیت بوده و ثبات مالی موسسات را با ریسک مواجه می‌کند. سازکار متناسب با تأمین مالی عملکردمحوری، استفاده از فرمول یکسان برای تعیین بودجه دانشگاه‌ها است. در این روش، بر اساس اولویت‌های آموزشی، پژوهشی، برابری دسترسی و غیره، شاخص‌هایی در فرمول تعیین بودجه گنجانده می‌شود. نمونه بارز ایالتی که از این الگو استفاده کرده است، ایالت برلین است که معیارها و نشانگرهای موثر در مقدار بودجه هر دانشگاه مطابق جدول ۲ است.

جدول (۲): «الگوی نرخی» ایالت برلین به عنوان مثالی از تأمین مالی عملکردمحور [13]

نرخ (یورو)	نشانگر
۱۳۰۰۰	(دانشگاه) علوم انسانی، سرانه دانشجو
۲۴۰۰۰	(دانشگاه) مهندسی، سرانه دانشجو
۱۸۰۰۰	(دانشگاه علوم کاربردی) مهندسی، سرانه دانشجو
۴۳۰۰۰	(دانشگاه) هنر و موسیقی، سرانه دانشجو
۵۰۰	تأمین مالی بخش سوم (به ازای هر ۱۰۰۰ یورو)
۳۰۰۰۰۰	داشتن دانشکده تحصیلات تکمیلی (به ازای هر دانشکده)
۲۵۰۰۰	(دانشگاه) دارندگان مدرک دکتری
۲۵۰۰۰	قراردادهای همکاری منطقه‌ای (دانشگاه علوم کاربردی)
تا ۷۰۰۰۰	اساتید زن منصوب شده جدید
۱۰۰۰۰	دارندگان مدرک دکتری زن
۱۰۰۰۰	دانشجویان ترم اول با پیشینه مهاجرتی
۲۵۰۰۰	دانشجویان ترم اول با پیشینه مهاجرتی در تربیت معلم

¹ basic funding

² Lower Saxony

³ performance-oriented funding

تأمین مالی نوآوری محور^۱. میزان تخصیص منابع مالی در دو رکن فوق، به صورت پسینی و بر اساس سابقه و عملکرد گذشته موسسه آموزش عالی صورت گرفته و ظرفیت محدودی برای تحریک نوآوری در آینده و فعالیت‌های درآمدت و دیربازده دارند. تأمین مالی نوآوری محور در نظر دارد تا به صورت پیشینی از عملکردی حمایت به عمل بیاورد که در آینده محقق خواهد شد. این رویکرد، زمینه را برای تأمین مالی از طریق قرارداد عملکردی^۲ فراهم می‌آورد. در سازگار قرارداد عملکردی، هر ایالت با هر کدام از دانشگاه‌های خود، بر روی یک قراردادی که محورهای فعالیت دانشگاه را برای یک دوره چندساله معین می‌کند، به توافق می‌رسند و تأمین مالی طبق برنامه زمانی آن صورت می‌گیرد. از جمله ایالت‌هایی که از این الگو استفاده می‌کنند، می‌توان به ایالت‌های هامبورگ، هسن^۳ و نوردراین وستفالی^۴ اشاره کرد [۳].

این سه رویکرد، در سازکارهای ایالت‌ها برای تأمین مالی آموزش عالی به صورت خالص وجود ندارند؛ بلکه در بسیاری از سازکارهای موجود، نوعی همزیستی شامل دو یا حتی هر سه رویکرد قابل تشخیص است.

آموزه‌هایی از نظام تأمین مالی آموزش عالی آلمان برای ایران

نظر به کارایی پایین الگوی فعلی محاسبه و تخصیص بودجه دانشگاه‌ها در کشور و تحلیل سیاست‌ها و سازکارهای به کار رفته در آلمان، نکاتی برای اصلاح الگوی موجود پیشنهاد می‌شود.

۱. حرکت به سمت آموزش عالی غیرمتمرکز. فدرالی بودن سیستم حکمرانی آموزش عالی آلمان و واگذاری اختیارات به ایالت‌ها، در آسان‌سازی و انعطاف‌پذیری اداره و تأمین مالی دانشگاه‌ها و جهت‌دهی آن‌ها به سمت مسائل جامعه بسیار موثر بوده است. با توجه به وسعت جغرافیایی ایران و تنوع موجود در ظرفیت‌های بومی و اقتضائات هر منطقه، واگذاری اختیارات وزارتخانه‌های مرتبط با آموزش عالی (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) به مناطق مورد نظر، گام بلندی در راستای آمایش آموزش عالی و فعالیت دانشگاه‌ها متناسب با زیست‌بوم خویش خواهد بود. بدین منظور، لازم است وزارتخانه‌ها، دامنه مداخله خود در نظام تأمین مالی آموزش عالی را به تنظیم سیاست‌های کلی و هماهنگ‌سازی مناطق مختلف آموزش عالی محدود نمایند.

۲. تنوع‌بخشی به سازکارهای تأمین مالی. در حال حاضر، تعیین و تخصیص اعتبار انواع موسسات آموزش عالی (وزارت علوم، پیام نور، جامع علمی-کاربردی، فنی و حرفه‌ای و ...) در تمامی زمینه‌های علمی از الگوی یکسانی (هزینه سرانه دانشجو) پیروی می‌کند. استفاده از الگوی یکسان، پاسخگوی اهداف و اولویت‌های مختلف علمی کشور و متناسب با ماهیت متفاوت دانشگاه‌ها و رشته‌ها نیست. در نتیجه، لازم است اهداف حمایت مالی دولت از آموزش عالی به طور روشن و دقیق، مشخص و برای هر کدام سازگار جداگانه‌ای طراحی شود.

۳. به‌کارگیری نهادهای واسط در نظام تأمین مالی. اعطای مستقیم منابع مالی دولتی به دانشگاه با عملکردمحوری و پاسخگویی دانشگاه در برابر بودجه دریافتی در تعارض است. در آلمان، برای حل این مشکل تأسیس نهادهای واسطی مانند بنیاد پژوهش آلمان و شورای علم و علوم انسانی جهت ارزیابی و خرید تولیدات و خدمات دانشگاه اندیشیده شده است. نظام آموزش عالی ایران، فاقد چنین نهادهایی است و لازم است بدین منظور، نهادهای جدیدی تأسیس یا مأموریت نهادهای موجود، بازتعریف شود.

¹ innovation-oriented funding

² Performance contract

³ Hessen

⁴ North Rhine-Westphalia

۴. مأموریت‌گرا نمودن دانشگاه‌ها. در آموزش عالی آلمان، طرح تعالی به منظور مأموریت‌گرایی چند دانشگاه برتر و کمک به رقابت‌پذیری بین‌المللی آن‌ها طراحی شده است. این هدف، مستلزم ارزیابی و انتخاب چند دانشگاه برتر کشور در حوزه‌های مختلف و ارائه امکانات و حمایت‌های ویژه به آن‌ها است. مأموریت هر دانشگاه باید اهداف، راهبردها و زمانبندی روشنی داشته و میان دولت و دانشگاه به توافق برسد. جهت ایجاد رقابت میان دانشگاه‌ها، امکان لغو حمایت از یک دانشگاه و شروع حمایت از دانشگاه دیگر از طریق انجام ارزیابی‌های دوره‌ای باید وجود داشته باشد.

۵. تغییر رویکرد از نهاده‌محوری به عملکردمحوری. در حال حاضر، بودجه دانشگاه‌های کشور بر اساس نهاده‌ها (تعداد دانشجو، هزینه حقوق کارکنان و مواد مصرفی) تعیین شده و کیفیت خروجی‌ها، تأثیری در مقدار بودجه‌شان ندارد. این رویکرد، انگیزه‌ای برای بهبود فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی دانشگاه‌ها ایجاد نکرده و یکی از دلایل اصلی مسئولیت‌پذیری پایین دانشگاه‌ها در برابر مسائل و نیازهای جامعه است؛ لذا توصیه می‌شود دولت به جای تمرکز بر کنترل ورودی‌ها و فرایندهای داخلی دانشگاه‌ها، کیفیت خروجی‌ها را معیار تشویق و برخورداری از بودجه دولتی قرار دهد.

۶. هدفمندسازی کمک‌های مالی دولت. سازکارهای ایالت‌های آلمان برای تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها بر ۳ مبنای ایجاد ثبات مالی، ایجاد رقابت و تحریک نوآوری استوار شده است. این مبانی، بسته به شرایط آموزش عالی کشور می‌تواند متفاوت باشد. آنچه مهم است شناسایی اصول تأمین مالی دانشگاه‌ها توسط دولت بر اساس اقتضائاتی مانند میزان بلوغ دانشگاه، اولویت‌های کشور در زمینه کارکردهای دانشگاهی (آموزش، پژوهش و خدمات) و ... جهت هدفمندسازی حمایت‌ها و طراحی سازکارهای تأمین مالی بر اساس این عناصر می‌باشد.

جمع‌بندی

با توجه به این که الگوی فعلی تعیین و تخصیص بودجه دولتی به دانشگاه‌های کشور، ضعف‌های جدی دارد، محققان تلاش‌هایی را برای ارائه پیشنهادهایی برای اصلاح این الگو انجام داده‌اند. در این راستا، این پژوهش به منظور استخراج اصول و آموزه‌هایی از نظام تأمین مالی آموزش عالی در آلمان صورت گرفت. در آلمان، به خاطر نظام سیاسی فدرالی، دولت مرکزی نقش محدودی در تأمین مالی دانشگاه‌ها بر عهده دارد و تنها در موارد طرح-های ملی و پروژه‌های پژوهشی کلان، حمایت‌هایی را از ایالت‌ها به عمل می‌آورد. در مقابل، وظیفه اصلی تأسیس، مدیریت و تأمین مالی دانشگاه‌ها بر عهده ایالت مربوطه گذاشته شده است. همین امر، به تنوع و پیچیدگی زیاد سازکارهای تأمین مالی آموزش عالی آلمان منجر شده است. هر یک از این سازکارها، متناسب با زمینه تاریخی، سیاسی، بومی و با همکاری نهادهای حرفه‌ای دانشگاهی توسعه یافته است. این تنوع و زمینه‌مندی، به نوبه خود، مأموریت‌گرایی، انعطاف‌پذیری و هدفمندی تخصیص منابع مالی دولتی متناسب با مسائل و نیازهای هر ایالت در دوره‌های زمانی مختلف را تسهیل کرده است. به نظر می‌رسد تمرکززدایی، مأموریت‌گرایی، تنوع‌بخشی به سازکارهای تأمین مالی بر اساس نوع موسسه آموزش عالی، حوزه و رشته علمی و منطقه، مشارکت‌دادن نهادهای حرفه‌ای دانشگاهی در طراحی سازکارها و عملکردمحوری، عناصر به‌هم‌وابسته‌ای هستند که برای تحول تأمین مالی آموزش عالی در ایران بایستی مورد توجه قرار گیرند.

مراجع

دین‌محمدی، مصطفی، مدل تعیین بودجه سرانه دانشجو و مدل توزیع اعتبارات عمومی دانشگاه‌ها، (۱۳۹۴) دفتر برنامه، بودجه و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.



یوسفی، امیدعلی، مطالعه تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی بخش آموزش عالی در کشورهای ایران، ژاپن و آلمان، (۱۳۸۸) پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده روانشناسی و علوم تربیتی، صص ۱۰۲-۱۲۰.

Benneworth, P., Boer, H. D., Cremonini, L., Jongbloed, B., Leisyte, L., Vossensteyn, H., & Weert, E. D. (2011). Quality related funding, performance agreements and profiling in higher education: An international comparative study. *Enschede, The Netherlands: Centre for Higher Education Policy Studies.*

BMBF (2017). *Education and Research in Figures 2016*, www.datenportal.bmbf.de.

De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J., & File, J. (2010). Progress in higher education reform across Europe: Governance reform. *Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.-2010*

Forschungsgemeinschaft, D. (2013). *Excellence initiative at a glance.*

Hornbostel, S. (2001). Third party funding of German universities. An indicator of research activity?. *Scientometrics, 50(3)*, 523-537.

HRK (2015), *Higher Education Institutions in Figures 2015.*

Jongbloed, B. (2009). Higher Education Funding Systemns: An Overview covering Five European Jurisdictions and the Canadian Province of Ontario. *CHEPS, retrieved from <http://www. Ugc. Edu. Hk/eng/doc/ugc/publication/other/2010/HEFS-overview. Pdf>, last accessed, 15, 2014.*

Orr, D., Jaeger, M., & Schwarzenberger, A. (2007). Performance-based Funding as an Instrument of Competition in German Higher Education1. *The Routledge International Handbook of Higher Education, 297.*

Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany. (2015). *The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014.*

The Federal Statistical Office (2017). *Institutions of higher education by type of institution.* <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/EducationResearchCulture/InstitutionsHigherEducation/Tables/TypeInstitution.html> 2017. 01.18.

Ziegele, F., & Rischke, M. (2013). Higher Education Funding: Mechanisms in Germany. *Revista de Educacion y Derecho, 8.*