

بررسی نقش شاخص‌های کیفیت نظام دانشگاهی در تخصیص بودجه دانشگاه‌های ایران



افسانه رفیعی
زهره عزیزی

مقدمه

پاسخگو بودن در قبال مصرف بهینه و اثربخش منابع به‌منظور تحقق هدف‌های مصوب و ایفای تعهداتی است که دولت تقبل نموده است (باباجانی، ۱۳۸۲). دستیابی به اطلاعات مورد نیاز برای سنجش مصرف منابع به‌گونه‌ای بهینه و اثربخش در راستای هدف‌های سازمان، مستلزم تدوین و اجرای بودجه عملیاتی است. بودجه عملیاتی براساس تعریف سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD, 2003) عبارت است از بودجه‌ریزی به‌نحوی که اعتبارات تخصیص یافته به نتایج قابل سنجش ارتباط یابد (ضیایی و همکاران، ۱۳۸۷). بنابراین، دانشگاه‌ها به‌منظور تحقق پاسخ‌گویی عملیاتی، باید به اهداف خود واقف شوند و با تدوین شاخص‌هایی برای سنجش دستیابی به این هدف‌ها، امکان پاسخ‌گویی عملیاتی را فراهم سازند، که پیش شرط آن نیز تدوین بودجه به‌نحوی است که ارتباط آن با شاخص‌های کیفیت نظام دانشگاهی قابل ردیابی و مشخص باشد.

دانشگاه‌های ایران در ۱۵ بهمن ماه ۱۳۲۱ در مراسم هفتمین سالگرد تاسیس دانشگاه تهران، به استقلال مالی، اداری و استخدامی دست یافتند. از سال ۱۳۵۸ این استقلال محدود شد و مجدداً در سال ۱۳۶۷ گام‌هایی در جهت احیای استقلال دانشگاه‌ها برداشته شد، تا جایی که در سال ۱۳۸۳ با تصویب قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، استقلال کامل اداری، مالی، استخدامی، و تشکیلاتی به دانشگاه‌ها اعطا شد (باباجانی، ۱۳۸۳).

دستیابی به این استقلال، دانشگاه‌ها را در جایگاهی قرار می‌دهد که می‌توانند پیشرو در ارائه مدلی مطلوب برای حسابداری و بودجه‌ریزی به‌شمار روند و به‌ویژه با اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، پیشگام و الگوی حرکت به‌سوی پاسخ‌گویی عملیاتی در میان سازمان‌ها و نهادهای ایرانی باشند. پاسخ‌گویی عملیاتی به معنی

تامین مالی و تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها

تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی به دلیل پیچیدگی‌های ذاتی فعالیت‌های این مراکز که به‌سادگی در قالب اعداد و ارقام بیان شدنی نیستند، موضوع مباحث بسیاری بوده است و نظریه‌پردازان بسیاری به دنبال راه‌حل و مبنایی برای تخصیص بهینه و هدفمند بودجه به این بخش بوده‌اند. نخستین بار در دهه ۱۹۵۰، در ایالت‌های کالیفرنیا و تگزاس فرمول‌هایی برای تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها به‌کار گرفته شد. این فرمول‌ها براساس معیارهای ثابتی نظیر تعداد دانشجویان و متوسط حقوق و دستمزد دانشکده تدوین شده بود (Damowood, 1987). به‌تدریج، در دهه ۱۹۸۰، با افزایش تاکید و توجه به مباحثی نظیر ارزیابی و پاسخ‌گویی، فرمول‌های تخصیص بودجه دانشگاه‌ها به سمت فرمول‌های مرتبط با نتایج، برون‌دادها و عملکرد پیشرفت و این روند با کاهش کمک‌های دولتی به دانشگاه‌ها در دهه ۱۹۹۰ شدت گرفت (Horns & Turner, 2006).

کمیسیون آموزش آمریکا در گزارش سال ۲۰۰۲ خود اعلام کرد که بیشتر ایالت‌های این کشور در تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها از بودجه‌ریزی عملیاتی استفاده می‌کنند که بر گزارش‌های ادواری از عملکرد دانشگاه‌ها مبتنی است و براساس شاخص‌های کلیدی عملکرد تهیه می‌شود. این شاخص‌ها عمدتاً مبتنی بر عبارت‌هایی نظیر کارایی، اثربخشی، ورودی‌ها، فرایند، خروجی‌ها، کیفیت و پاسخگویی هستند (Horns & Turner, 2006).

مارکز و کاروترز (Marks & Caruthers, 1999) به رهنمودهایی اشاره می‌کنند که می‌توانند در تدوین مبنایی مناسب برای تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها سودمند باشند. به عقیده آنها، روش تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها باید:

- در راستای هدف‌های دولت از آموزش عالی باشد،
 - همسو با رسالت و مأموریت دانشگاه باشد،
 - وجوه مورد نیاز را فراهم سازد،
 - ایجاد انگیزه کند و به عملکرد مطلوب پاداش دهد،
 - نسبت هزینه به‌اندازه را به‌نحو مطلوب در برداشته باشد،
 - در مقابل تغییر تقاضا جوابگو باشد،
 - تخصیصی یکنواخت را فراهم کند،
 - به‌سادگی درک‌پذیر باشد،
 - وجوه مورد نیاز دانشگاه‌ها و دانشکده‌ها را به‌طور عادلانه تامین کند،
 - وجوه مورد نیاز مقاصد خاص را فراهم سازد،
 - مبتنی بر اطلاعات اتکاپذیر و معتبر باشد، و
 - برای هزینه کردن وجوه انعطاف‌پذیر اداری داشته باشد.
- یکی از سودمندترین ابزارهای که می‌تواند تخصیص بودجه را به

ویژگی‌های یادشده نزدیک سازد، شاخص‌های نظام دانشگاهی است. این شاخص‌ها به‌طور گسترده در تخصیص بودجه به دانشگاه‌های آمریکا به‌کار گرفته می‌شوند. به‌علاوه، از شاخص‌های کیفیت نظام دانشگاهی به‌عنوان ابزاری سودمند برای مدیریت کیفیت نظام دانشگاهی و موسسه‌های آموزش عالی نیز بهره گرفته می‌شود. این شاخص‌ها علاوه‌بر تخصیص اعتبارات و بودجه، در فراهم ساختن اطلاعات مدیریتی نیز نقش اساسی ایفا می‌کنند.

در استرالیا، در سال ۱۹۸۶، روسای دانشگاه‌ها مأموریت یافتند تا شاخص‌های عملکردی را تهیه کنند و پس از آن شاخص‌های نظام دانشگاهی و نتایج ارزشیابی آن، ملاک اختصاص بودجه به دانشگاه‌ها گردید. در نظام آموزش عالی انگلستان نیز تخصیص بودجه تابعی از نتایج ارزشیابی سالانه است (Berden & Banta, 1994). کشور هلند نیز در سال ۱۹۹۳، چارچوبی برای سیاست‌گذاری و تخصیص بودجه دانشگاه‌ها مبتنی بر شاخص‌های نظام دانشگاهی ایجاد کرد. به‌علاوه در آن کشور، بودجه اختصاص یافته براساس شاخص‌های درونی دانشگاه توزیع می‌شود. اخیراً نیز به شاخص‌های عملکردی به‌ویژه در ارزیابی چگونگی هزینه کردن منابع مالی، توجه بیشتری شده است (قورچیان و خورشیدی، ۱۳۷۹).





کیفیت نظام دانشگاهی

کیفیت در نظام آموزش عالی را می‌توان میزان تطابق عوامل درون‌داد، فرایند، و برون‌داد این نظام با هدف‌ها و یا استانداردهای از قبل تعیین شده به‌منظور بهبود فعالیت‌های آموزشی تعریف کرد (بازرگان، ۱۳۷۵). بدین ترتیب، لازمه شناخت کیفیت نظام آموزش عالی، تعیین عوامل درون‌داد، فرایند و برون‌داد این سیستم و نیز ارائه تعریفی از هدف‌ها و رسالت آن است. با استفاده از الگوی عناصر سازمانی (کافمن و هرمن، ۱۳۸۵) می‌توان یک سیستم آموزش عالی را به صورت نمایشگر ۱ نشان داد.

بنابراین، به‌منظور تشخیص کیفیت آموزش عالی، هر یک از عناصر مشخص شده در نمایشگر ۱ باید با هدف‌ها و استانداردهای از پیش تعیین شده مقایسه و دستیابی به این هدف‌ها مورد بررسی قرار گیرد. به عبارت دیگر، برای هر یک از عناصر نظام دانشگاهی، باید استانداردها و وضعیت مطلوبی را در نظر گرفت و تعریف کرد تا امکان سنجش آن به‌وجود آید.

شاخص‌های کیفیت نظام دانشگاهی

به‌منظور سنجش کیفیت نظام دانشگاهی، باید معیارهایی در دست داشت، تا بدان وسیله هدف‌ها و استانداردهای مورد نظر را تعیین کرد و میزان کارآمدی نظام دانشگاهی در دستیابی به این هدف‌ها را سنجید. از جمله ابزاری که معمولاً برای سنجش کیفیت و عملکرد نظام آموزش عالی به‌کار می‌رود، شاخص‌های کیفیت نظام دانشگاهی است. این شاخص‌ها به پنج دسته زیر تقسیم می‌شوند (Ogava & Collom, 1998):

- ۱- توصیف وضعیت نظام و آگاهی دادن به عموم،
- ۲- مبنایی برای ایفای مسئولیت پاسخ‌گویی،
- ۳- ارزشیابی خطمشی‌ها و اصلاحات،

۴- مدیریت سیستم‌های اطلاعاتی، و

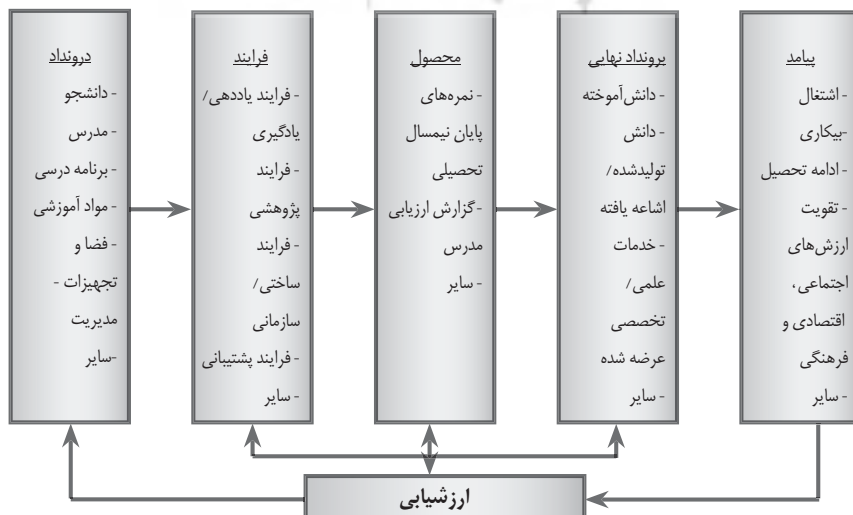
۵- پیشبرد خطمشی‌های سیاسی.

توجه به شاخص‌های کیفیت نظام دانشگاهی طی سال‌های اخیر را می‌توان به‌دلایل زیر نسبت داد (قورچیان و خورشیدی، ۱۳۷۹):

- گسترش و توسعه دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی،
- محدودیت منابع مالی و بودجه بخش آموزش عالی، و
- تاثیر کیفیت دانشگاه‌ها در توسعه اقتصادی کشور.

همان‌طور که اشاره شد، یکی از کاربردهای مهم شاخص‌های کیفیت نظام آموزش عالی، تخصیص بودجه به دانشگاه‌هاست. نخستین گام برای دستیابی به این مقصود، تعیین و تبیین این

نمایشگر ۱- نمودار عناصر سیستم آموزش عالی براساس الگوی عناصر سازمانی



تشکیل دهنده آن

عوامل کیفیت نظام دانشگاهی	ملاکها
۱. مدیریت و برنامه ریزی:	تدوین رسالت و اهداف
	تدوین برنامه استراتژیک
	انتخاب و ارزیابی مدیران
	ارتباطات و فعالیت های دورن و برون دانشگاهی
	ارتباطات بین المللی
	تضمین کیفیت جامع دانشگاه
	بودجه ریزی
	خودگردان کردن برخی بخش ها
	تدوین آیین نامه های داخلی
	آموزش کارکنان و مدیران
۲. پژوهش:	کارشناسی آموزشی
	بهبود تجهیزات
	ایجاد تنوع در آموزش عرضه
	به کارگیری فناوری ارتباطات و اطلاعات
	تدوین برنامه فعالیت های پژوهشی
	اخذ و اجرای طرح های پژوهشی
	فصلنامه (نشریه) علمی
	تدوین بودجه پژوهشی دانشگاه
	تجاری سازی یافته های پژوهشی
	تولید دانش
۳. هیات علمی:	حمایت از پایان نامه ها
	ایجاد مراکز پژوهشی وابسته به دانشگاه
	برنامه ریزی برای گردهمایی های علمی
	تصویب انتشار آثار علمی
	بهبود توزیع و ترکیب اعضای هیات علمی
	جذب و نگهداشت اعضای هیات علمی
	ارتقای اعضای هیات علمی
۴. دوره های آموزشی و برنامه های درسی:	ارائه فرصت های مطالعاتی به اعضای هیات علمی
	ارائه امکانات و تسهیلات رفاهی به اعضای هیات علمی
	بهبود ترکیب دوره های آموزشی
	طراحی برنامه های آموزشی
۵. دانشجویان:	تدوین برنامه های درسی
	ارزیابی برنامه های آموزشی و درسی
	بهبود ترکیب و توزیع دانشجویان
	ارتقای پیشرفت تحصیلی دانشجویان
۵. دانش آموختگان	جذب، حمایت و نگهداشت استعداد های درخشان
	ارتباط دانش آموختگان با دانشگاه
	ارزیابی کیفیت دانش آموختگان
	نظر خواهی از دانش آموختگان در خصوص برنامه های آموزشی و درسی

شاخص ها است. کیدوری (۱۳۸۶) با بررسی شاخص های آموزش عالی مورد استفاده در کشورهای دیگر، الگویی را طراحی کرد که در نمایشگر ۲ نشان داده شده است. همان گونه که در آن نمایشگر مشاهده می شود، می توان کیفیت نظام دانشگاهی را به ۶ عامل نسبت داد: مدیریت و برنامه ریزی، پژوهش، هیات علمی، دوره های آموزشی و برنامه های درسی، دانشجویان و دانش آموختگان. هر یک از این عوامل را می توان به ملاک هایی تفکیک کرد و برای هر یک از ملاک ها شاخص هایی را تدوین نمود تا امکان ارزیابی آن ملاک ها و در نتیجه عوامل فراهم شود.

همان گونه که در نمایشگر ۲ نیز مشاهده می شود، شاخص های کیفیت نظام دانشگاهی به گونه ای طراحی می شوند که تمام عناصر و اجزای سیستم آموزش عالی را زیر پوشش داشته باشند. لذا تخصیص بودجه دانشگاه ها بر اساس این شاخص ها و ارزیابی مصرف بودجه تخصیص یافته با توجه به این شاخص ها می تواند دانشگاه ها را در دستیابی به بودجه ریزی هدفمند و عملیاتی و به تبع آن نیل به پاسخ گویی عملیاتی یاری کند. بدین وسیله، بودجه تخصیص یافته به دانشگاه ها در راستای اهداف و رسالت های دانشگاه ها و بر مبنای معیارهای قابل اندازه گیری، معتبر، و قابل درک تدوین می شود و علاوه بر تامین عادلانه و منطقی وجوه مورد نیاز دانشگاه ها و دانشکده ها، مبنایی مناسب نیز برای تشویق و ترغیب فعالیت های آموزشی و پژوهشی فراهم می سازد.

نتیجه گیری

با توجه به اهمیت تحول نظام بودجه بندی دانشگاه های ایران، چگونگی تخصیص بودجه آموزش عالی به موضوع با اهمیتی تبدیل شده است. استفاده از الگوی مورد استفاده در دانشگاه های سایر نقاط جهان می تواند در طراحی الگویی مناسب برای شرایط محیطی ایران سودمند باشد. در کشورهای پیشرفته، تخصیص بودجه با استفاده از شاخص های کیفیت نظام دانشگاهی به عنوان رویکردی پذیرفته شده برای تخصیص بودجه دانشگاه ها مورد توجه قرار گرفته است. به کارگیری عوامل و ملاک های کیفیت نظام دانشگاهی و شاخص های سنجش آنها دانشگاه ها را در رسیدن به بودجه ای منطبق با هدف های نظام دانشگاهی یاری می کند و سطح پاسخ گویی عملیاتی دانشگاه ها را بالا می برد.

به نظر نگارندگان این مقاله، پیاده سازی روش بودجه ریزی مبتنی بر شاخص های کیفیت نظام آموزش عالی امری اجتناب ناپذیر است، زیرا چنین رویکردی هم به تخصیص بهینه بودجه و جلوگیری از مغفول ماندن عناصر مهم سیستم آموزش عالی کمک به سزایی می کند و هم ابزاری مناسب جهت ارزیابی عملکرد دانشگاه ها به دست می دهد.