دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	الادارة المالية في الجامعات دراسة إمكان استعمال موازنة التخطيط والبرمجة B P P
المصدر:	المجلة العربية لبحوث التعليم العالي
الناشر:	المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - المركز العربي لبحوث التعليم العالي
المؤلف الرئيسي:	الحسين، أحمد مصطفى
المجلد/العدد:	ع 10
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1989
الشهر:	ديسمبر
الصفحات:	25 - 40
رقم MD:	24938
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EduSearch
مواضيع:	السياسة التعليمية، الجامعات والكليات، التعليم الجامعي ، تمويل التعليم، الموارد الاقتصادية، التخطيط الاداري، الموازنات ، المشكلات التربوية، الولايات المتحدة الامريكية، التخطيط التربوي ، البرامج التدريبية، التنظيم الاداري ، المناهج
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/24938

© 2020 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

الإدارة المالية في الجامعات ، دراسة إمكان استعمال موازنة التخطيط والبرمجة (P. P. B.)

الدكتور أحمد مصطفى الحسين

حصل على البكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة الخرطوم عام ١٩٧٦ ، والماجستير عام ١٩٨٠ ، والدكتوراه في اللامركزية والتنمية عام ١٩٨٣ من جامعة مانشستر (المملكة المتحدة) . يعمل الآن محاضرا معارا بقسم الادارة العامة في جامعة الامارات العربية المتحدة . له كتب ومقالات باللغتين العربية والانجليزية في مجال تخصصه .

١ ـ مقدمة : اهداف الدراسة

تعد دراسة الادارة المالية العامة في الجامعات العربية كمؤسسات حكومية عامة واعداد الموازنة فيها واستغلالها لتخطيط وتنفيذ الاهداف الاكاديمية موضوعا مهملا في دراسات الادارة العامة بالمقارنة مع العلوم الاجتماعية الاخرى(١) . إن اهمية هذا الموضوع تنبع من أن الجامعات كمؤسسات تعليمية عامة تستهلك جزءا كبيرا من موارد الدولة الاقتصادية والمالية مما يجعل التعليم الجامعي ، وخاصة في الدول النامية الفقيرة عملية باهظة التكاليف . ولكن رغم هذا لم تكن هناك محاولة من جانب الدول العربية عموما لربط عملية المدخلات الاقتصادية (الصرف على التعليم الجامعي) بمخرجات التعليم الجامعي (تحقيق الاهداف المناطة به) . كما أن النظم المالية التقليدية المتبعة حاليا لا تساعد على تحقيق مثل هذا الهدف الذي يتطلب تحقيقه ادخال تغيرات جذرية على نظم التخطيط الاداري والمالي واستغلال موازنة الجامعة كأداة ادارية فعالة في تحديد وبرمجة وقياس نتائج البرامج الجامعية . ولهذا السبب قصدنا من هذه المقالة استكشاف محاولة استعمال نظام موازنة

التخطيط والبرمجة (P. P. B.) كأسلوب اداري يمكن من ربط الاهداف الجامعية ببرامج مدروسة وتكون هـذه البرامج موضوع موازنـة الجامعة . وحتى نوضح هذا الامر سنبدأ بالحديث عن مشكلات اعداد الموازنة الحالية في معظم الجامعات العربية .

٢ ـ الاسلوب الحالي لاعداد الموازنة في الجامعات

لقد نشأت الموازنـة تاريخيا وتطورت كوثيقـة رسمية تسجل ايرادات ومصروفات الدولة لفتـرة زمنية محـددة . كما انها تطـورت ايضا كوسيلة لضمان مسئولية ومراقبة السلطـة التشريعية للسلطـة التنفيذية وخاصة في الانظمة الديمقراطية(٢) . ولقد قاد هذا التركيز علـى الرقابة المالية والضبط الاداري في الموازنة العامة الى ظهور ما يعرف بموازنة البنود (Line - Item Budgeting) التي تهتم برصـد الاشياء التـي تريد أجهزة الدولـة المختلفة ان تشتريها وتستهلكها في خلال السنة المالية المعنية . وبما أن السلطة التشريعية تطالب الجهاز التنفيذي بتحديد تفاصيل الانفاق على هذه البنود ، فان الرقابة المالية تتم عن طريق مراقبة الصرف على البنود في اطار الاعتمادات المصدقة من السلطة التشريعية . وبهـذا تضمن السلطـة التشريعية قانونية الصرف المالي ومشروعيتـه(٣) . غير أن هـذه الطريقة لا تضمـن كفاءة هذا الصرف وعلاقته بانتاجية الجهاز التنفيـذي . لقد شجعت هذه الطريقة في التخطيط المالي سيادة الاسلوب التراكمي في طريقة اتخاذ القرار (Incrementalist Approach) وهذا الاسلوب يعني إن عملية اعداد الموا نة ما هي الا عملية اضافة اعتمادات اضافية طفيفة للمـوازنة السابقـة . إن مثل هـذه العملية تتخـذ الموازنة السابقة كقاعدة لتحديد الاضافات الماليـة الممكنة للبنود المعتمدة سابقا حتى يمكن أن تستمر البرامـج القديمة في السنـة القادمة . وبهـذه الطريقة فان موازنة البنـود تؤدي الـى استمرار البرامـج القديمة دون محاولة لدراسة كفاءتها أو إحلال برامج اكثر كفاءة وفعالية محلها(٤) .

لقد انتقل هذا الاسلوب الى الموازنـة الجامعية في الـدول العربية سواء أكان ذلك في تلك الدول التي تمنح الجامعـة استقلالا ماليا وموازنة منفصلة من موازنة الدولة العامة كما هو الحـال في جامعة الامارات العربية المتحدة ام تلك الجامعات العربية التـي يكون فيهـا جهاز قومي مستقل مسؤول عـن ماليتها كما هو الحال في الجامعـات المصريـة وجامعات السودان ، إن موازنة هذه الجامعات تمثل صورة مصغرة للموازنة العامة في الدولة ، كما ان أساليب اتخاذ القرار فيها تكاد تطابق أساليب القـرار التراكمية المتبعة على مستوى

الدولة والتي يمكن تلخيصها في ان صانع القرار المالي يأخذ في اعتباره النواحي التالية فقط وهي :

١ ـ السياسات التي تختلف اختلافا هامشيا عن السياسات الحالية .

٢ ـ تحليل النواحي المتعلقة بالاضافات (Increments) المالية على الاعتمادات المالية السابقة دون مراجعة هذه الاعتمادات .

٣ ـ التركيز على جانب المدخلات (الاعتمادات المطلوبة) دون اجراء الدراسات التحليلية لمعرفة النتائج المتوقعة من تلك الاعتمادات وأثرها في اهداف الوحدة الادارية او البرامج .

لقد قاد هذا الاسلوب في اتخاذ القرار المالي الى ديمومة الابواب المالية في الموازنة التقليدية . كما ان وجود ابواب وبنود ثابتة في تلك الموازنة ساعد على استمرار هذا النوع من صنع القرار . وحتى نوضح هذه الحقيقة لعله من الضروري ان نستعرض طريقة التبويب المستعملة في معظم الموازنات الجامعية في الدول العربية . على انه يجب ان نذكر ان الوصف ادناه لطريقة التبويب المالي لموازنة الجامعات يعتمد على شكل الموازنة في جامعة الامارات العربية المتحدة . ولكن رغم الاختلافات التي قد توجد في موازنات الجامعات العربية المختلفة واختلاف مسميات الابواب والبنود المختلفة فيها فان التبويب المستعمل في جامعة الامارات يعبر عن الشكل التقليدي المستعمل في تلك الجامعات(٥) .

٣ ـ التبويب التقليدي للموازنة الجامعية

إن الطريقة المتبعة حاليا في اعداد الموازنات الجامعية عموما تقوم على تقسيمها الى جزئين رئيسيين وهما الجزء الخاص بالايرادات والجزء الخاص بالمصروفات ، غير ان المساحة المخصصة للمصروفات تفوق بكثير مساحة الايرادات . ولعل هذا يعكس اهتمام الموازنة التقليدية في الجامعات بموضوع الرقابة المالية القانونية على المصروفات كما يعكس اعتماد الموازنة على اعانات الدولة وعدم الاهتمام بتنمية موارد مالية مستقلة لها . فالنصيب الاوفر من موازنات معظم الجامعات العربية يأتي من اعانات الحكومة المركزية . فمثلا بلغت اعانة الدولة لجامعة الامارات العربية المتحدة في العام المالي ١٩٨٧ مبلغ ٣٧٢ مليون درهم مقارنة بـ ٣٥ مليون درهم من موارد الجامعة الاخرى .. ولعل هذه الحقيقة تفسر تشابه موازنة الجامعة مع الموازنة الحكومية اذ ان الحكومة المركزية تكون مهتمة بمراقبة ومتابعة الانفاق المالي للجامعة مثلها في ذلك مثل اي وحدة ادارية اخرى في الدولة .

اما الجزء الخاص بالمصروفات فانه ينقسم الى اربعة ابواب مستقلة دائمة ، ويشتمل كل باب منها على مجموعة من البنود المستقلة التي تحتوي على اعتمادات مالية موجهة للصرف على جوانب معينة يشملها الباب . فالباب الاول الذي يكون عادة اكبر ابواب الموازنة يحتوي على موازنة الوظائف في الجامعة ويشتمل على بنود الرواتب والاجور ، والعلاوات والبدلات والمكافآت لكل العاملين بالجامعة كما يشتمل على المزايا العينية والتعويضات لاسر المتوفين واصابات العمل . اما الباب الثاني فيشتمل عموما على تكاليف تشغيل الجهاز الاداري والاكاديمي للجامعة ويشمل بنود المستلزمات السلعية والمستلزمات الخدمية والمصروفات التمويلية الجارية والمصروفات التمويلية التخصصية . اما المستلزمات السلعية فتشتمل على المواد والسلع التي تحتاج اليها الجامعة مثل الادوات المكتبية وشراء الكتب وادوات المختبرات وغيرها من الوسائل التعليمية ، اما المستلزمات الخدمية فتشمل خدمات البريد والبرق والاعلان والتدريب والبعثات والاحتفالات والصيانة وتذاكر السفر وغيرها . وتشمل التحويلات الجارية ايجارات المباني والسيارات وايجار الكمبيوتر بينما تشمل المصروفات التحويلية الجارية التخصصية اشتراك الجامعة في المنظمات العالمية . ويشمل الباب الثالث المصروفات الراسمالية مثل اثاث المكاتب والثلاجات والطباخات والغسالات ومعدات التصوير والمعدات الهندسية وآلات الطباعة وما شابهها . ويشتمل الباب الرابع على الاستثمارات الثابتة وهي في معظمها مشاريع بناء وتشييد للمختبرات والمباني الجامعية الاخرى .

ولعله من الواضح ان الموازنة بهذا التبويب تعكس نوعية الاسلوب التراكمي في صنع القرار الذي تحدثنا عنه وتشجعه اذ ان كل ما تفعله الوحدات الادارية في الجامعة حين اعداد الموازنة هو انها تستعمل اعتمادات الموازنة السابقة بأبوابها الاربعة كأساس لموازنة السنة القادمة . ولهذا فان كل ما تعمله أي وحدة ادارية من وحدات الجامعة هو اضافة مبالغ تغطي الاحتياجات الجديدة في الابواب المختلفة واضعة في الاعتبار معدلات التضخم العام في النقود ، دون ان تحاول دراسة وتحليل اعتمادات الموازنة ودورها في تحقيق اهداف الجامعة بفاعلية وكفاءة . غير ان هذا المنطق لا يعني ان موازنة البنود تخلو من اي قيمة . لقد درج مؤيدو هذه الموازنة على تأييد هذه الموازنة من منطلقات محافظة (Conservative) تحذر من (عقبات) التغير السريع . فهم يعتقدون بأنه نتيجة لمحدودية القدرة على التكهن بالنتائج الاجتماعية لتغير برامج الموازنة تغييرا سنويا ، لذا فان عملية السير نحو تحقيق الاهداف في خطى تراكمية قصيرة (Increments) بواسطة الابواب الثابتة في الموازنة التقليدية عملية مضمونة النتائج . فالتغيير الجذري

لنشاطات الحكومة تؤدي الى اقتراح برامج لا يمكن تقدير نتائجها بصورة مضمونة . وخلاصة هذا الدفاع عن الموازنة التقليدية هي أنها تجنب الاخطاء الخطيرة التي يمكن ان تنتج من التخطيط الشامل للبرامج العامة لفترات زمنية طويلة . كما أن التخطيط الشامل يتطلب قدرات على التنبؤ تفوق قدرة ومعرفة الاداري العادي حتى بمساعدة الآلات التكنولوجية الحديثة . ولذا فان اسلوب الموازنة التراكمية يمكّن الاداري من اختبار توقعاته كلما تحرك من خطوة نحو خطوة اخرى وهذا يساعده على تصحيح الاخطاء التي تنجم عن قراراته في الموازنة السابقة دون تكاليف باهظة(٦) .

إن هذا الدفاع عن الموازنة التقليدية يمكن أن يكون صحيحا اذا كانت نتائج البرامج الحالية مقبولة وجيدة لانها ان لم تكن كذلك فان الموازنة التقليدية ستؤدي الى تمكين البرامج الفاشلة . كما أن هذا الدفاع عن الموازنة التقليدية كان من الممكن أن يكون صحيحا اذا كانت هناك استمرارية روتينية في نوعية المشكلات التي تواجهها الوحدة الادارية واستقرار وثبات في نوعية الاساليب الادارية المتاحة لمواجهة تلك المشكلات . وبما أن هذه الشروط غير متوافرة في كثير من الاجهزة الادارية فان الاثر المباشر لهذا النوع من اعداد الموازنة واتخاذ القرار المالي هو محاربة التغير والتجديد والابتكار . كما ان هذه الطريقة تشجع على استمرار البرامج والاعتمادات المالية التي اثبتت عدم جدواها سنة بعد سنة . ولهذا السبب كانت هناك كثير من المحاولات العلمية لتقديم طرق بديلة وأساليب فنية حديثة لاعداد الموازنة العامة للدولة . ومن اهم هذه الاساليب موازنة الاداء وموازنة قاعدة الصفر وموازنة التخطيط والبرمجة . ان العامل المشترك الذي يجمع هذه الاساليب الحديثة هو اهتمام العلماء بادخال نوع من العقلانية في عملية اعداد الموازنة . ونسبة لضيق حيز هذه المقالة فاننا لن نتمكن من تسويغ ترشيحنا لموازنة التخطيط والبرمجة كبديل لطريقة اعداد الموازنة الجامعية دون غيرها من الاساليب الاخرى .

٤ ـ موازنة التخطيط والبرمجة

لقد وجد نظام التخطيط والبرمجة دفعة قوية في سنوات حكم الرئيس جونسون في الولايات المتحدة الامريكية . ففي اغسطس ١٩٦٥ طلب الرئيس جونسون من رؤساء المصالح والوزارات الاتحادية استعمال اسلوب نظام التخطيط والبرمجة في اعداد موازنة ذلك العام بعد أن ثبت نجاحه في وزارة الدفاع الامريكية في اثناء الحرب العالمية الثانية . لقد كانت الفكرة العامة لهذا الاسلوب هو أن تركز موازنة الدولة على جانب النتائج المتوقعة

(المخرجات) بدلا من التركيز على المدخلات والتي تتمثل في اوجه الصرف المختلفة على شؤون الموظفين والادوات وانصيانة وذلك بتوجيه الصرف لتحقيق اكبر قدر من المكاسب . ثم انتشر هذا النوع من التخطيط المالي حتى شمل العديد من المدن والولايات الامريكية والحكومات الاجنبية والمنظمات العالمية(٧) .

ولعله من الضروري ان نشير الى انه ليس هناك جديد في مكونات أسلوب التخطيط والبرمجة ـ التخطيط ، البرمجة ، الموازنة ـ اذا أخذت منفصلة بعضها عن بعض . ولكن الجديد فيها هو الترابط بين هذه المكونات في اطار النمط الفكري لموازنة التخطيط والبرمجة والمعاني المحددة لتلك المكونات . فالتخطيط في هذا الاطار هو التحديد الدقيق للاهداف المراد تحقيقها . اما عملية البرمجة فهي عملية اختيار انسب البرامج لتحقيق تلك الاهداف . وفي هذا الاطار تصبح عملية تحويل الاهداف والبرامج والمشاريع الى تقديرات مالية سنوية محددة هي موضوع الموازنة العامة للدولة . وبما ان الانفاق على البرامج المختلفة يتم وفق خطة مالية تحتوي على تكلفة البرنامج لسنوات عديدة قادمة فان هذه الخطة المالية تصبح الاساس للاعتمادات المالية لهذا البرنامج في الموازنة السنوية . ومن هنا ينشط الترابط بين الاهداف العامة والبرامج الحكومية والموازنة السنوية ويمكن تلخيص خطوات العمليات التي تتم في اطار موازنة التخطيط والبرمجة على النحو التالي :

١ ـ التحديد الدقيق (في صورة كاية كلما كان ذلك ممكنا) والفحص المتأني للاهداف والمرامي في كل ناحية من نواحي النشاط الحكومي (أو في المنشآت الادارية) .

٢ ـ تحليل الناتج المتوقع من برنامج معين ومدى مساهمة هذا الناتج في تحقيق الاهداف الحكومية .

٣ ـ قياس تكاليف البرنامج الشاملة ليس فقط لسنة واحدة ولكن لعدة سنوات مقبلة .

٤ ـ تحديد أهداف البرنامج لاكثر من سنة الموازنة وعلى المدى القصير .

٥ ـ تحليل البدائل المختلفة لايجاد افضل الطرق لتحقيق أهداف البرنامج بأقل التكاليف .

٦ ـ ابتكار أساليب وادوات تحليلية لمراجعة وتقييم البرامج كنشاط من أنشطة عملية اعداد الموازنة .

ولعل من الواضح ان نظام التخطيط والبرمجة نظام بعيد المدى ويركز على التخطيط بصفة خاصة . غير انه من الضروري أن نذكر انه لا يحدد أساليب معينة لاجراء التحليلات للبرامج المختلفة ولكنه يخلق جوا فكريا يتيح

استعمال عدد من الاساليب العلمية كتحليل النظم ، وتحليل التكلفة والمنفعة وغيرها من الاساليب العلمية التي تساعد على اتخاذ قرارات علمية للاختيار بين البدائل المطروحة(٨) .

٥ ـ امكانية نجاح موازنة التخطيط والبرمجة على مستوى الجامعات

لقد نشأت عندي فكرة امكانية نجاح موازنة التخطيط والبرمجة على مستوى الجامعات من استقراء فشل تطبيق هذه الموازنة على أجهزة الحكومة الاتحادية في الولايات المتحدة الامريكية . لقد فسر آلن شيك هذا الفشل بالربط الذي تطلبه موازنة التخطيط والبرمجة بين عملية التخطيط (وضع الاهداف) وعملية الموازنة (تحديد الاعتمادات المالية للبرامج) . ونظرا لارتباط الموازنة الحكومية بمصالح كثير من الجماعات السياسية المتنافسة على مخصصات الموازنة فقد اضحى من المستحيل تحديد أهداف عقلانية بعيدا عن تلك المصالح . ولذا فان عملية الموازنة التقليدية تساعد على عملية اخماد الصراع السياسي لانها تساعد على الوصول الى توازنات سياسية فيما يتعلق بتوزيع مخصصات المال العام . أما نظام التخطيط والبرمجة فانه يؤجج هذا الصراع السياسي لانه يطالب بضرورة تناسق أهداف البرامج ليس مع مصالح الجماعات السياسية ولكن مع الاهداف العقلانية للبرنامج . وهذه النظرة العقلانية قد تؤدي احيانا الى المطالبة بالغاء بعض البرامج المرتبطة ببعض المصالح السياسية القوية اذا فشلت في اثبات جدواها(٩) .

وقد لاحظ هذه الحقيقة الكاتب أرون فالدفسكي الذي وضح صعوبة استعمال الاساليب العقلانية التي تتجاهل المصالح السياسية في اعداد الموازنات في الدول الديمقراطية ، والتي لا بد أن تصطدم بالمصالح السياسية المتصارعة(١٠) . على انه يجب أن نقرر هنا ان فشل نظام التخطيط والبرمجة على مستوى الحكومة الاتحادية في الولايات المتحدة لا يعني فشلا مطلقا بمعنى ان هناك خطأ أساسيا في الفكرة نفسها ، ولكن هذا الفشل نتيجة لازمة للبيئة السياسية المعقدة على مستوى الدولة الديمقراطية التي تهتم فيها كل الفعاليات السياسية بالموازنة ، الشيء الذي صبغ عملية الموازنة بصبغة سياسية يصعب الفكاك منها . غير انه من الملاحظ أن الاسباب التي اوردها آلن شيك وارون فالدفسكي لفشل نظام التخطيط والبرمجة في الولايات المتحدة توحي بصورة غير مباشرة بأن هذا النظام يمكن ان ينجح في بيئة يقل فيها الصراع السياسي على مخصصات الموازنة كما اثبتت تجارب بعض المؤسسات العالمية الخاصة والعامة . ويمكن أن نقول هنا أن امكانية وجود

مثل هذه البيئة في المؤسسة الجامعية امر ممكن الحدوث . ومن هنا جاءت توصياتنا بامكانية استغلال النظم التحليلية التي يوفرها نظام التخطيط والبرمجة . وسنحاول ان نناقش هذا الامر من خلال مناقشة الشروط اللازمة لنجاح موازنة التخطيط والبرمجة والتي يمكن تلخيصها في الآتي : (١) هرمية الاهداف (٢) وضوح خطوط السلطة ومركزية القرار (٣) تقسيم العمل على وحدات ادارية متخصصة (٤) تنسيق السياسات والبرامج (٥) كفاءة النظام الاداري .

(١) هرمية الاهداف

تعني هرمية الاهداف وجود سلطة ادارية مركزية تستطيع ان تحدد اهداف المنشأة وترتبها من حيث الاهمية والاولوية . ان المطلوب هنا ان تكون هذه الاهداف عقلانية ومحددة بقدر الامكان ويستحسن ان تكون في صورة كمية (في حالة الجامعة مثلا عدد الخريجين المطلوب) . وبما ان اهداف الجامعة ليس في الامكان وضعها كلها في صورة كمية مثلا (المشاركة في احياء التراث القومي) فيجب وضع مثل هذه الاهداف في صورة دقيقة بقدر الامكان . وكما رأينا أن الطبيعة السياسية المعقدة للدولة تمنع تحديد الاهداف بصورة هرمية وخاصة في الدول الديمقراطية . وحتى في الانظمة التي لا تسمح بتعدد الاحزاب هناك مشكلة في تحديد الاهداف بصورة هرمية وذلك لوجود مراكز قوى سياسية وبيروقراطية متعددة تهتم بأمر اعتمادات الموازنة . اما البيئة الجامعية فانها توفر بيئة تتميز نسبيا بخلوها من مثل هذا الصراع السياسي غير ان هذا لا يعني خلو الجامعة تماما من مثل هذه الصراعات التي تتمثل في وجود اتحادات طلاب قوية كما في الجامعات السودانية والمصرية . هذا بالاضافة الى ان بعض الجامعات العربية تتميز بوجود تأثير قوي لهيئة التدريس في عملية صنع القرار عن طريق نقابة عامة تؤثر في تحديد اهداف الجامعة واولياتها ومن ابرز الامثلة لهذا نقابة اساتذة جامعة الخرطوم . ولكن رغم وجود هذه الجماعات المتنافسة على اعتمادات الموازنة في الجامعة فانه من الممكن الوصول معها الى اتفاق حول الاهداف اذ ان عملية التنافس بينها أقل من التنافس بين الجماعات السياسية على مستوى الدولة .

(٢) وضوح خطوط السلطة ومركزية القرار المالي

يعد وضوح خطوط السلطة ومركزية القرار المالي من اهم الشروط التي يتطلبها نجاح موازنة التخطيط والبرمجة . ويعني وضوح خطوط السلطة هنا ان يكون توصيف الوظائف وواجباتها المختلفة توصيفا دقيقا وموضحا

لمهام كل وظيفة وعلاقاتها مع الوظائف الاخرى ومع اهداف البرامج في الموازنة حتى لا يكون هناك تنازع على السلطات والاختصاصات . ولعله من نافلة القول ان نذكر ا نكل هذا يقتضي مركزية في اتخاذ القرار المالي حتى يكون هناك تناسق في القرارات المالية حسب الخطة الموضوعة وحسب اهدافها وذلك لان لا مركزية القرار المالي تعني اخضاع اهداف الخطة لتفسيرات مختلفة . ان تحقيق هذا الشرط داخل الجهاز الاداري والمالي للجامعة ممكن ولو انه قد يكون غير متوافر الآن في معظم الاجهزة الادارية الجامعية العربية التي يتميز بعضها بالتعقيد الشديد والروتين .

(٣) تقسيم العمل على وحدات ادارية متخصصة

يعد هذا الشرط مكملا للشرط السابق ، حيث ان توصيف الوظائف داخل الجامعة لا تتم فاعليته الا اذا تقسمت الاجهزة الادارية الى وحدات متخصصة حسب برامج الموازنة .

(٤) تنسيق السياسات والبرامج

لعله من نافلة القول ان نذكر ان موازنة التخطيط والبرمجة تدور حول برمجة السياسات (الاهداف الاساسية) حتى يمكن وضع الاعتمادات المالية اللازمة لجعلها واقعا . ان هذا الامر يقتضي ايضا تنسيق البرامج بعضها مع بعض حتى لا تتضارب تلك البرامج أو تتنافس . ان هذا التنسيق بين السياسات والبرامج في اطار موازنة التخطيط والبرمجة وفي اطار البيئة الجامعية امر ممكن اذا توافرت الشروط السابقة . فاذا توافرت الاهداف والبرامج المدروسة والمرتبطة بتحقيق تلك الاهداف والوحدات المتخصصة المرتبطة بتنفيذ تلك البرامج فان عملية تنسيق السياسات والبرامج تصبح عملية اوتوماتيكية .

(٥) كفاءة الجهاز الاداري

ان هذا الشرط يشمل كل الشروط السابقة كما انه ضروري لتحقيقها . ان عمليات وضع الاهداف وترتيبها وتحليلها ووضعها في برامج تقوم بادارتها وتنسيقها وحدات متخصصة تحتاج الى كفاءة ادارية في التنظيم الاداري ، وادارة المشاريع والبرامج ، ودراسات في التكلفة والمنفعة وكفاءات في التخطيط الاداري والاقتصادي والاحصاء . ان هذا يقتضي تدريب الكوادر الادارية في الجامعة واعادة تدريبها وهذا في حد ذاته يمكن ان يكون احد برامج الموازنة الجامعية التي تخصص له اعتمادات مالية لتنفيذه . ان كفاءة

النظام الاداري في الجامعة تقتضي تغيير الاساليب التي اعتاد عليها الجهاز الاداري والتي ارتبطت بالموازنة التقليدية . لان هذا النوع من الموازنة يشجع الروتين ، وعدم الابتكار والتجديد والتنافس البيروقراطي بين وحدات الجامعة على مخصصات الموازنة مما يقلل الاهتمام بالنتائج وذلك لان الموازنة التقليدية لا تشجع على تطوير معايير علمية دقيقة لقياس كفاءة البرامج ونتائجها اذ ان كل المطلوب هو صرف الاعتمادات المصدقة على البنود المختلفة بصورة قانونية ومشروعة .

ان الصرف على البنود قد يكون مشروعا وقانونيا ولكنه قد لا يكون ضروريا في النظام المحاسبي للجامعات والذي يقوم على مجرد مراقبة الصرف على البنود ولا علاقة له بأهداف الجامعة وبرامجها . وهذا يعني ضرورة التغيير الجذري المختلفة ومشروعيته كما أسلفنا . ان النظام المحاسبي المطلوب يجب الا يكون مهتما فقط بمشروعية الصرف ولكن ايضا بفائدته كما يجب أن يكون النظام المحاسبي مخزنا للمعلومات المطلوبة لاعداد البرامج وتعديلها اذا لزم الامر . ويقودنا هذا الحديث الى موضوع الرقابة المالية والرقابة الادارية بصورة عامة . يجب الا يكون مقياس الاداء في الجامعة هو الانضباط باللوائح فقط ، ولكن قياس الاداء بالنتائج المتوقعة من البرنامج المعين ويساعد على هذا الهدف أن تكون الوظائف والادوار موصفة توصيفا دقيقا يحدد لكل موظف وعامل واداري واكاديمي دوره في تحقيق البرنامج الذي يشارك فيه . ان الاشراف الاداري الذي يقوم على المباشرة الفورية يقتل الابداع والابتكار لانه لا يمكن عن طريقه التمييز بين الموظفين مادام المطلوب فقط تطبيق اللوائح والقوانين البيروقراطية . وهذا يؤدي الى ان يتجه الموظف الى تحقيق الحد الادنى من الاداء الذي يخرجه من المساءلة القانونية . ان التركيز على الاداء والنتائج في الرقابة يميز الموظف المبتكر والمبدع مما يجعل من الممكن استحداث طرق جديدة لتحفيز العاملين غير نظام الاقدمية الذي يبدو متناسقا مع مفاهيم الرقابة المالية والادارية التقليدية .

ان كفاءة الجهاز الاداري في الجامعة تعني خلق جو جديد للعمل واساليبه بالاضافة الى تدريب كوادر متخصصة جديدة يمكن أن تساعد في اعداد كليات الجامعة المتخصصة في مجالات الاقتصاد والتخطيط والادارة . ولكن لا بد ان ننبه الى ان عملية الانتقال من الموازنة التقليدية الى موازنة التخطيط والبرمجة ليست عملية سهلة وتحتاج لوقت وجهد لانها سوف تجد مقاومة من جانب الاجهزة البيروقراطية المختلفة في الجامعة والتي تعودت على طرق معينة لاعداد الموازنة والادارة المالية . ومع وضع هذه النقطة في الحسبان يمكن أن ننتقل الآن لتقديم نموذج نظري لتبويب الموازنة الجامعية واضعين في الحسبان ان هذا

النموذج يمثل احد الصور الممكن استعمالها . كما يجب ان نذكر ان هذا النموذج يهتم بالهيكل العام للموازنة المقترحة ، تاركا التفاصيل لمتخصصين في المحاسبة الحكومية والاقتصاد ، اذ ان كل التركيز في هذه المقالة منصب على الجانب الاداري من عملية الموازنة .

المنهج المقترح لاعداد موازنة التخطيط والبرمجة في الجامعات

ان النقطة الاساسية في هذا المنهج هو انه لا يقوم على أبواب الموازنة التقليدية الثابتة وانما يعتمد تبويب الموازنة فيه على برامج تدخل مصروفات الابواب التقليدية في تكلفتها . وهذا يساعد على معرفة ودراسة تكاليف كل برنامج وتقييم نتائجه . وبالتالي يمكن ربط ابسط النشاطات بأهداف الجامعة الاساسية . ولهذا السبب فان اخطر مراحل هذه الموازنة هي مرحلة اعداد هيكل البرامج التي يتبعها تقسيم البرامج الى مجموعات ونشاطات ذات أهداف محددة ومرتبطة بهيكل البرنامج . ولهذا فان الاسئلة الضرورية الواجب طرحها عند اعداد الموازنة الجامعية هي (١) ما الاهداف التي تريد الجامعة تحقيقها ؟ (٢) ما نوعية النشاطات التي من الممكن أن تساهم في تحقيق هذه الاهداف ؟ (٣) ما الموارد التي خصصت لتنفيذ هذه النشاطات ؟ (٤) ما الانجاز الحقيقي الذي أمكن تحقيقه ؟ وما المعايير التي استعملت في قياسه ؟ . ان الاجابة عن هذه الاسئلة بصورة عملية تؤدي في الواقع الى تأسيس هيكل نظام التخطيط والبرمجة في الجامعة ، ولكن حتى نكون أكثر تحديدا فانه من الضروري أن نتابع بايجاز عناصر هذا الهيكل التي تتمثل في (١) تحديد اهداف الجامعة (٢) تخطيط البرامج وتحليلها (٣) تقييم البرامج .

(١) تحديد الاهداف الجامعية :

ان الخطوة الاولى في تحديد الاهداف الجامعية ليست عملية سهلة كما يبدومن اول وهلة لانها تحتوي على أهداف لايمكن وضعها في صورة رقمية يمكن قياسها . وخطورة هذا الامر تكمن في أن وضع الاهداف بصورة غامضة ومعممة يؤدي الى ضعف في اتخاذ القرار وفي قياس النتائج . ولذا فان عملية وضع الاهداف نفسها تشتمل على اكثر من خطوة . فالخطوة الاولى يمكن أن تبدا بوضع هذه الاهداف في صورة خطوط عريضة توضح الاطار الذي تتحرك فيه الجامعة . وغالبا ما تكون هذه الخطوط العريضة مضمنة في قانون تأسيس الجامعة نفسها . ويمكن أن نلخص هذه الاهداف العامة في الآتي :

أ ـ مقابلة حاجة المجتمع والافراد للتعليم الجامعي وهذه تشمل رغبات الافراد وحاجة المجتمع للتخصصات العلمية والعملية الضرورية للتنمية .

ب ـ زيادة المعرفة الانسانيـة وتشـجيع البحث العلمـي الذي يسهم في تحسين الحياة الانسانية في المجتمع .

جـ ـ الاسهام في احياء التراث القومي وتجديده وتطويره .

ان وضع الاهـداف بهذه الصـورة العامة لا يساعـد على وضع البرامج الضرورية لتحقيقها ولكنه يساعد على التعرف على مجمـل النشاط الجامعي، الشيء الذي يمكن من وضع هذه الاهداف العامة في صـورة مجموعات كبيرة . فمثلا يمكن وضـع الاهداف الثلاثة المذكـورة اعلاه في ثلاث مجمـوعات هي : (١) التعليم (٢) البحث العلمي (٣) النشاطات الفكرية والترفيهية . ويساعـد هذا التقسيم العام لاهداف الجامعة الى الدخول في المرحلة التالية وهي مرحلة التخطيط داخل هذه المجموعات الكبيرة .

(٢) التخطيط داخل المجموعات الكبيرة

ان الهدف الاساسي لهذه المرحلة هو وضـع البرامـج المحـددة في ضوء الاهداف العامة المقررة سلفا . وتمثل هذه الخطوة المستوى التحليلي الثانـي والاهم في نظام موازنة التخطيط والبرمجة . وحتى نوضح ما يجب فعله يمكن ان نأخذ حالة التعليـم التي تمثل الهدف الاساسـي للجامعة . والبرامج التي يجب وضعها في هـذه الحالة قـد تشمل النشـاطات الاكاديميـة الرئيسية في الجامعة مثلا (١) برنامج الدراسات الطبية (٢) برنامج الدراسات الاقتصادية(٣) برنامج الدراسات الادبية (٤) برنامج الدراسات الهندسية (٥) برنامج الدراسات العليـا .

وبما ان هذه البرامج تشكل هيكل تبويب الموازنة الجامعية فيجب دمـج كل البنود التي كانت تظهر منفصلة في الموازنة التقليدية ، فمثلا مرتبات هيئـة التدريس والمستلزمات الاخرى الضرورية للبرنامج وهذا يقتضي حصر المـوارد المالية والعينية الاخرى المتاحة للبرامج مثلا قاعات الدرس والمعامل والمكتبـات والبحث عن افضل السبل لاسـتغلالها . كما انه من الضروري بمكان في هـذه المرحلة تحديد اهداف البرنامج بصورة دقيقة (مثلا عدد الخريجين وعددالطلاب الجدد المطلوب استيعابهم .. الخ) . كما انه من الضروري بمكان تحديد الاسس التي يتم بها تقييم البرامج والمعايير التي يقاس بها نجـاح البرنامج . باكتمال هذه المرحلة يكتمـل الهيكل الاساسـي للبرنامـج وتبقى الدراسـات التحليلية الدقيقة داخل البرنامـج . وهذه تشـكل المستوى التحليلـي الثالث والاكثر تعقيدا في هذه الموازنة .

٣ ـ التخطيط في اطار البرامج

يتم في هذه المرحلة تقسيم البرامج الرئيسية الكبيرة الى مشاريع ذات اهداف مرتبطة بأهداف البرنامج الام . ان هذا التقسيم يساعد في اجراء الدراسات التحليلية اللازمة لتكلفة البرامج المختلفة واكتشاف البدائل المختلفة لاستعمال الموارد المتاحة للبرنامج . ويمكن التنسيق في هذه المرحلة مع البرامج الاخرى لمعرفة امكان التعاون فيما بينها لاستغلال الموارد المتاحة مثلا قاعات المحاضرات والمختبرات ، ويمكن ان تستخدم معايير كثيرة لتقسيم البرامج لمجموعة مشاريع مثلا بحسب المستوى الدراسي أو بحسب التخصصات داخل البرنامج الكبير مثلا طب الاسنان والصيدلة .

ويمكن في هذه المرحلة ان يستمر تقسيم هذه البرامج والمشاريع الى عناصر اخرى حتى تسهل عملية وضع الاهداف وتحديدها . فالتقسيم الثاني يمكن ان يكون على اساس الاقسام العلمية . ان المطلوب هنا ليس تقسيم البرامج والمشاريع الى أقسام اصغر في حد ذاته ، ولكن المطلوب عملية تقسيم هذه البرامج الى وحدات أصغر حتى تسهل عملية تحليل البرامج وتقييمها . كما ان تقسيم البرامج يساعد على تحديد الاهداف ومن ثم تحديد مسئولية تنفيذ تلك الاهداف في المستويات المختلفة للبرنامج . ومن المواضيع التي تناقش في المستويات المختلفة للبرنامج يمكن ان نذكر مثلا (١) المحافظة على المستوى الحالي للبرنامج (مثلا عدد الخريجين) (٢) تقليل تكلفة البرنامج الام او احد مشاريعه أو احد عناصره الصغيرة مع الاحتفاظ بالمستوى الحالي للبرنامج (٣) التغيير في مختلف أقسام البرنامج او في احد او بعض التخصصات العلمية (٤) التغيير في مستويات الاسكان والاعاشة للطلاب (٥) توفير اعداد هيئة التدريس والتدريب الملائم لاغراض البرامج (٦) تحسين وسائل التدريس والمنهج المقرر (٧) مراجعة تكلفة البرامج .

٤ ـ تقييم النتائج

تعد عملية تقييم البرامج من النشاطات المهمة ليس فقط للموازنة الجامعية ولكن لكل نشاطات الدولة كما هو واضح من تجارب كثير من الدول المتقدمة التي ترصد اعتمادات مالية كبيرة لدراسة آثار البرامج الحكومية في ضوء اهدافها(١١) . ولذا فهي تعد من اهم مراحل موازنة التخطيط والبرمجة . وعملية تقييم البرامج الجامعية في ضوء المنهج الذي قدمناه عملية تبدأ ولا تنتهي ، اذ انها تتطلب مراجعة البرامج الجامعية بصورة منتظمة وطرح التساؤلات المستمرة حول صلاحية الاهداف في المستويات المختلفة للبرامج

بالاضافة الى البحث عن طرق بديلة لتحقيق الاهداف وقياس درجة التقدم فيها . ومن الضروري أن نذكر انه كلما كانت الاهداف واضحة وقابلة للقياس كانت عملية التقييم أكثر سهولة واعم فائدة . وبالنسبة للبرامج الجامعية فان عملية تقييم الاهداف الكمية للبرامج عملية سهلة ، على اننا يجب ان ننبه الى ان كثيرا من الاهداف الجامعية لا يمكن وضعها في صورة كمية ولذا فيجب الا تعطي الدراسات التقييمية وزنا اكبر للنواحي التي يمكن حسابها مع تجاهل النواحي التي لا يمكن وضعها في صورة كمية محسوبة . وتشمل عملية التقييم ايضا مراجعة وتصميم البرامج الجديدة كما يجب ان توضح عملية التقييم قدرة المؤسسات الجامعية على زيادة برامجها الدراسية والفكرية دون زيادة مقابلة في مواردها المتاحة(١٢) . ويمكن ان تتناول عملية تقييم البرامج الموضوعات الآتية :

(١) أعداد الخريجين ونوعيتهم (٢) حجم الفصول الدراسية وتكاليف البرامج الاساسية (٣) استيعاب الطلاب الجدد وسياسة القبول (٤) تكلفة الخريج في البرامج المختلفة وعلاقة البرامج بسوق العمل واحتياجات التنمية (٥) اعباء هيئة التدريس وعلاقتها بنوعية البرامج المختلفة وتكلفتها (٦) نوعية البرامج كما تنعكس في سمعة الجامعة ومؤهلات اعضاء هيئة التدريس (٧) الاصلاح والاقتصاد الذي يمكن احداثه في نوعية البرامج وتكلفتها مع دراسة الاثر الذي يترتب على الغاء البرنامج (٨) رغبات الطلاب الدراسية أو الطلب على البرامج المختلفة (٩) مناسبة البرامج لاهداف الجامعة .

خاتمة :

ان الغرض الرئيسي لهذه المقالة هو لفت النظر الى موضوع في غاية الاهمية لم يجد حقه في الدراسة الموضوعية والاكاديمية . فالتكلفة العالية للتعليم بصفة عامة والتعليم الجامعي بصفة خاصة ، تجعل من دراسة موضوع ترشيد الانفاق على مؤسسات التعليم العالي عملية بالغة الاهمية . ان المؤسسات الجامعية في الوطن العربي تستنزف مواردها هامة في الدولة دون أن تكون هناك محاولة لربط أهداف الجامعة بأهداف المجتمع وربط التكلفة العالية لهذا النوع من التعليم بأهدافه . ان الخطط التنموية الطموحة في تلك البلاد تستدعي ذلك كما أن الفقر الذي يعيشه بعضها يجعل من ترشيد الانفاق أمرا حيويا .

ان تحديد أهداف الجامعات يتم الآن بصورة عامة وفي صورة خطوط عريضة لا تحمل اي معنى محدد لدى النظرة العلمية الدقيقة . كما أن هذه الاهداف يتم تحديدها بمعزل عن الموارد المالية المتاحة ويتم رصد الاعتمادات

المالية في موازنة الجامعة بنفس الصورة العشـوائية . وكل ما تقوم به الاجهزة الادارية في الجامعة هو اعادة توزيع الموارد المالية على أبواب وبنود ثابتة فيمـا يعرف بموازنة البنود دون ان تكـون هناك محاولـة لدراسة كفاءة استعمال هذه الاعتمادات . ولهذا السبب حاولنا تقديم خطوط عريضة لنموذج جديـد لاعداد الموازنة الجامعية يقوم على مفهوم التخطيط والبرمجة .

ان الاسلوب الذي قدمناه لاعداد موازنة الجامعة كبديل للاسلوب الحالي يقوم على تمييز هرم من اهداف واولويات الجامعية المحـددة وتوزيـع موارد الجامعة واعتمـاداتها بصورة كمية دقيقة لتحقيـق تلك الاهداف ثم المراجعـة الدورية لتلك الاهداف في كل المسـتويات . ولكننا يجب أن ننبه الى أن نظام التخطيط والبرمجـة ليس نظامـا جامـدا لا تتغـير خططه بمجرد الانتهاء من تأسيسه ، بل هو في الحقيقة نظام يطالب بالمراجعة المستمرة للبرامج والخطط. وهذه الحقيقة اكثر ما تكون صحة في نظم الادارة العامـة بصفة عامة والادارة الجامعية بصفة خاصة وذلك بسبب التحولات التي تحدث في السياسة العامة والخطط الجامعيـة .

واخيرا ان هذه المقالـة لا تدعـي انها قدمت نموذجا قابلا للتطبيق الفعلي الآن كما أن هذا ليس هدفها . ان الهدف منها ان تثير نقاشا حول امكان ترشيد استعمال المـوارد الماليـة في الجامعة ، بين المختصـين في علم المحاسبة والادارة المالية . ولذلك لم تهتم بايراد التفاصيل الكثيرة المرتبطة بمـوازنة التخطيط والبرمجة . فـاذا نجحت هـذه المقالة في لفت نظـر المعنيين بالامـر وفي تطوير النقاش حولها بحيث يتم الوصول الى صيغة فنية قابلة للتطبيق فانها تكـون قد ادت الغرض منها تماما .

والله الموفق

□ □ □

المراجـــع

١ ـ د. حسين محمد جمعة المطوع ، اقتصاديات التعليم ، الامارات العربية للنشر والتوزيع ـ دبي ـ ١٩٨٧ ـ ص١١ ـ ١٢ .

2 - Jesse Burhead, Budgeting. John wiley and Sons. New York. 1965 P. 2.

3 - K.L. Handa. «Budget Management Techniques ; A Perspective for India. Indian Journal of Public Administration. VOL. XXVI No 3 (July/Sept. 1980) P. 648.

4 - George Samuel. Zero Base Mudgeting, Georgia State University, Atlanta, 1975. P. 7.

٥ ـ دولة الامارات العربية المتحدة ، وزارة المالية والصناعة ، الموازنات العامة للاعوام ١٩٨٤ ، ١٩٨٥ ، ١٩٨٦ ، ١٩٨٧ .

6 - George Samuel, op. cit., P. 9.

7 - Aaron Waldvsky. The Politics Of The Budgetary Process, Little Brown and Company. Boston, 1979 P. 186.

8 - George Samuel, Op. Cit., P. 10.

9 - Allen Shick, «A Death in The Bureaucracy : The Demise of Federal P.P.B», Public Administration Review, Vol. 33. No. 2, March/April 1973. pp. 146-156

10 - Aaron Waldvsky. op. cit., pp 128-29.

11 - Eleanor Chelimskey, Program Evaluation : Patterns and Directions. The Amevican Society for Public Administration. Washington, 1985. pp 1-38.

12 - Kenneth C. Green, «Program Review and the State Responsibility for Higher Education», The Journal of Higehr Education. Vol. 52. No. 1, (Jan./Feb., 1981) pp 67-80.

□ □ □