

الفصل السابع

الحكم الذاتي والمساءلة والميثاق الجديد

ينبغي أن يترافق كل تحرك نحو المزيد من الحكم الذاتي والمساءلة مع جهد يهدف إلى تجديد ذلك الميثاق العريض بين الولاية (الدولة) والتعليم العالي. ومن خلال عملية تجديد الميثاق - وهو أمر يكتسب صفة الاستعجال - تحدد الدولة ما يحتاجه المجتمع من التعليم العالي ثم تحدد بالتعاون مع المؤسسات السبل التي تكفل للكليات والجامعات قيامها بتحقيق الأغراض العامة للتعليم العالي.

يخوض التعليم العالي في العالم أجمع صراعاً حول ما يعرف الآن عموماً بأنه «مقايضة الحكم الذاتي بالمساءلة». وقد عكف القادة الأكاديميون والقادة السياسيون في بلد إثر آخر على وضع سياسات من شأنها أن تتيح الفرصة والحوافز معاً للمؤسسات لتتمتع بالمزيد من الحكم الذاتي وتصبح كما الشركات، وفي الوقت ذاته تكون أكثر خضوعاً للمساءلة عن أداؤها⁽¹⁾.

وبينما يعمل القادة السياسيون والأكاديميون في الولايات المتحدة على مناقشة هذه الشروط - أي المزيد من الحكم الذاتي مقابل المزيد من المساءلة والمحاسبة - يجدر بهم أيضاً أن يناقشوا جدياً الوسائل الأكثر فاعلية لوضع أسس العلاقة بين مؤسسات التعليم العالي والولاية التي تعمل هذه المؤسسات فيها وذلك لتقوم المؤسسات بعملها

بفاعلية وجدوى في بيئة تتسم بكثافة المنافسة وبالتوجه نحو السوق كالتالي نشهدها هذه الأيام. إن «مشروع المستقبل» ليس في موضع الدفاع عن خلق سوق للتعليم العالي، فالسوق قد وصل وهو قائم فعلاً، إنما ينبغي على التعليم أن يقر بوجود هذا السوق وأن يستجيب له بفاعلية ناجمة عن دراسة متأنية.

ومع أن معظم المبادرات السياسية التي تجري مناقشتها الآن في جميع الولايات جديدة - وسوف نتحدث عنها في هذا الفصل - إلا أنه توجد أشياء كثيرة لا بد من معرفتها من خلال مراجعة وتحليل التوجهات التي أدت إلى إطلاقها. وفي هذا السياق أجرى «مشروع المستقبل» تحليلاً أولياً للنتائج المتوفرة بخصوص تلك السياسات ووضع عدداً من التوصيات لمنهجية واحدة باتجاه مقايضة الحكم الذاتي بالمساءلة.

تشير تجارب عدد كبير من الولايات أن مزيداً من الحكم الذاتي في الأعمال اليومية للمؤسسات يجعل هذه المؤسسات في وضع أفضل إزاء الاستجابة لهذه البيئة التنافسية الجديدة. لكن للولاية مصلحة أساسية في الحفاظ على سيطرتها ورقابتها في عدد من الأمور الهامة مثل أدوار المؤسسات ومهامها وأدائها. من أجل ذلك ينبغي أن يترافق كل تحرك نحو المزيد من الحكم الذاتي والمساءلة مع جهد يهدف إلى تجديد ذلك الميثاق العريض بين الولاية (الدولة) والتعليم العالي ومن خلال عملية تجديد الميثاق - وهو أمر يكتسب صفة الاستعجال - تحدد الدولة ما يحتاجه المجتمع من التعليم العالي، ثم تحدد بالتعاون مع المؤسسات السبل التي تكفل للكليات والجامعات قيامها بتحقيق الأغراض العامة للتعليم العالي. وبعد أن تتم مناقشة هذا الميثاق على مستوى الولاية يمكن للاتفاقيات التي يتم التوصل إليها على مستوى المؤسسات أن تتيح للقادة الأكاديميين والسياسيين تحديد الأدوار والمهام المناسبة للمؤسسات، والمستويات الجديدة من الحكم الذاتي، وصيغ المساءلة ذات العلاقة ولكل مؤسسة على حدة.

الأسباب الداعية للبحث عن هيكليات جديدة

يأتي هذا الاهتمام الجديد بالحكم الذاتي والمساءلة من تلاقي توجهات عديدة. أولاً، وبادئ ذي بدء، إن الكليات والجامعات في هذه الأيام تعمل في سوق عالمي تغلب

عليه المنافسة. ولكي تحفظ بقاءها، بل ولتتفوق، في هكذا بيئة، ينبغي على المؤسسات أن تكون مرنة، وتتغير سريعاً وأن تستجيب للضغوط التي يفرضها السوق. والكثيرون من القادة الأكاديميين يدركون هذه الضغوط ويقرون بوجودها، وقد شرعوا فعلاً بالبحث عن الوسائل التي تجعل مؤسساتهم ذاتية الحكم وتعمل كما الشركات. وغالباً ما كانوا يلتقون عند منتصف الطريق مع المشرعين من ذوي التوجه نحو السوق الذين كانوا مثلهم يخشون أن يؤدي الغلو في السيطرة الحكومية إلى خنق الإبداع والمرونة في التعليم العالي. (انظر الفصل الثاني للمزيد من التفاصيل حول المنافسة الجديدة في التعليم العالي).

والقادة الأكاديميون أيضاً يطالبون بالمزيد من الحكم الذاتي في ولاية أو أمة تتناقص من ميزانياتها حصة المؤسسات. ومع أن مخصصات الولايات في الولايات المتحدة قد واصلت ارتفاعها (60.2 بالمائة من عام 1993 وحتى 2003)، إلا أن ميزانيات المؤسسات قد توسعت، فشكل التمويل من الولاية نسبة متدنية (Grapevine Project, 2003)⁽²⁾. لذلك حين يقول القادة الأكاديميون إن تمويل مؤسساتهم يأتي، وبصورة متزايدة، من موارد خاصة، فإنهم يشعرون بأنه يوجد ما يسوغ لهم المطالبة بمزيد من التحرر من تدخل الدولة. كما أن أزمة الميزانية التي حصلت في الولايات المتحدة عام 2003 والتي نتج عنها تخفيضات حقيقية في العديد من الولايات، إضافة إلى مآزق في الميزانيات في كل مكان تقريباً، قد جعلت قادة الجامعات العامة أكثر جرأة وإلحاحاً في مطالبتهم تلك، وفي الوقت نفسه جعلت كبار المسؤولين أكثر استعداداً للاستماع إليهم.⁽³⁾ بيد أن معظم الدول الأخرى لا تعتمد على التمويل الخاص بالدرجة نفسها كما في الولايات المتحدة، ومع ذلك يوجد توجه متصاعد نحو الخصخصة وله أثر مماثل. (انظر الفصل الثالث للمزيد من التفاصيل حول ارتفاع التكاليف).

وأخيراً، إن مشاعر الإحباط جراء التغير المتباطئ والأخطاء في أداء التعليم العالي قد جعلت صناعات السياسات يبحثون عن وسائل جديدة لاستخدام قوى المنافسة في السوق لتحقيق مزيد من المساءلة عن الأداء. يأمل صناعات السياسات هؤلاء أن

يكون السوق قوة تدفع المؤسسات لتكون أكثر فاعلية وأكثر جدارة بعد أن فشل التدخل الحكومي في ذلك. والجدير بالذكر أن هذا التحول اليميني نحو السوق في الولايات المتحدة واضح بجلاء في عدد من مؤسسات القطاع العام ابتداءً من التعليم الابتدائي والثانوي وحتى السياسة البيئية والرعاية الصحية. هذا وقد شهدت العديد من دول العالم محاولات مماثلة لهذا التحرك نحو السوق. فقد ذكر مراقبو التعليم العالي في أوروبا «وجود شعور متنام بانعدام الثقة في عمل ووظيفة التعليم العالي» ما أدى إلى تزايد الاهتمام بالعلاقات العقدية التي تحدد المساءلة بوضوح (Gornitzka, Smeby, Stensaker, and de Boer, 2002, p.2). وقال الأمين العام لرابطة جامعات الكومنولث: «كل جامعة في العالم أخذت تتعلم كيف تلعب في رهانات المحاسبة والمساءلة والقيمة المضافة» (Gibbons, 2003)⁽⁴⁾. انظر الفصل الثالث لمزيد من الحديث عن صناعات السياسات وتوجهاتهم نحو السوق.

فالنتيجة التي نستخلصها من كل هذه التوجهات أن القادة السياسيين والأكاديميين في مختلف أنحاء المعمورة يدرسون الآن الوسائل الجديدة لوضع أسس للعلاقة بين المؤسسة والدولة ويبدو على نحو يثير الدهشة أنهم مستعدون للدخول في مناقشات وبحث مستفيض حول أفضل سبيل لذلك.

أنواع العلاقات القائمة

كشفت دراسة عامة للعلاقات القائمة حالياً بين الحكومات والجامعات في العالم أجمع عن طيف واسع من التمويل يتراوح بين التمويل العام الكامل والمضمون وتمويل من القطاع الخاص بمعدل مائة بالمائة. ففي الولايات المتحدة يصعب على المرء أن يجد مؤسسة عامة لا تتلقى تمويلاً خاصاً من القطاع الخاص مهما كان نوعه، باستثناء الأكاديميات العسكرية، وحتى في بلد مثل ألمانيا، ذات التاريخ العريق لنظام عالي المركزية ويعتمد اعتماداً كلياً على التمويل العام، دخل فيه قدر صغير من الرسوم الخاصة.⁽⁵⁾

وأما على جانب القطاع الخاص من هذا الطيف، قلما نجد مؤسسات أمريكية تعتبر خاصة مائة بالمائة. فالجامعات، حتى الربحية منها، تتلقى تمويلاً من حكومة

الولاية، أو الحكومة الفدرالية، من خلال المساعدات المالية لطلبتها. بيد أن ثمة عدداً قليلاً جداً من الكليات والجامعات الأمريكية الخاصة التي لا تتلقى أي دعم مالي عام، وتلك عادة المؤسسات الدينية التي ترفض التمويل العام - بما في ذلك المساعدات المالية - وذلك بهدف أن تحمي نفسها من المحاسبة والنفوذ العام. ولكن، حتى هذه المؤسسات، إن كانت غير ربحية، تعتبر إلى درجة ما تعتمد على رضا الجمهور العام من خلال وضعها بالإعفاء من الضرائب.

ولو أردنا أن نرتب هذه العلاقات مع الدولة وفق تسلسل معين، نجد أن عدداً قليلاً من المؤسسات تتجمع في كل من طرفي السلسلة، طرف المؤسسات الخاصة كلياً وطرف المؤسسات العامة كلياً، بينما تقع معظم المؤسسات في مواضع معينة بين هذين الطرفين، وهي تعتمد على التمويل من كلا القطاعين. وكذلك الحال في مختلف أنحاء العالم حيث تشهد العلاقة بين الدولة والمؤسسات تغييراً كبيراً، وحيث الكليات والجامعات تتفاعل مع التغييرات الحاصلة في بيئتها. لكن أهم هذه التغييرات هو ذلك التحول العالمي نحو السوق، ونحو المزيد من التمويل الخاص والتقليل ما أمكن من سيطرة الدولة في جميع القطاعات، وكان أحدثها في قطاع التعليم العالي حيث يشكل هذا التحول دفعاً للمؤسسات نحو طرف القطاع الخاص لسلسلة الطيف وبالتالي تتماهى الفروق بين التعليم العام والخاص (انظر الشكل 7.1).

ولكن برغم هذا التماهي في الفروق يبرز فرق وحيد هام في طبيعة السيطرة الحكومية، يمكن توضيحه بالسؤال: هل الحكومة هي التي تعين مجلس الجامعة، وتمتلك أموال المؤسسة؟ هل تخضع المؤسسات للقوانين المتعلقة بالإنفاق العام أو الاستئجار العام، وغير ذلك؟ ولكن بصرف النظر عن درجة الاعتماد على الأموال الخاصة، فإن المؤسسات العامة عموماً تعمل ضمن قطاع عام خاضع للسيطرة الحكومية له مطالب بمهام معينة مقابل الدعم المالي. وعلى سبيل المثال يوجد عدد لا بأس به من الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية تقدم حصة ضئيلة نسبياً إلى ميزانيات مؤسسات التعليم العالي لديها، ولكن لا يزال لديها أنظمة صارمة مرهقة للتدخل الحكومي.

وفي الوقت الذي تواصل فيه الولايات والدول مسيرتها على الدرب المؤدي إلى الحكم الذاتي والخصخصة توجد أسئلة خطيرة حول الطريقة التي ينظم بها عمل التعليم العالي، وكيف ينبغي محاسبة المؤسسات لاسيما وأنها لا تزال تتلقى مساعدات دعم كبيرة من الحكومة، وأخيراً كيف يمكن الحفاظ على الصالح العام.

الشكل 7.1 - سلسلة العلاقات القائمة من العام إلى الخاص

تمويل عام وكامل ومضمون	_____
مؤسسة عامة حيث الدراسة أربع سنوات وستان (قليل من التمويل الخاص)	_____
مؤسسة عامة بتمويل يعتمد على الأداء	_____
رفع التدخل الحكومي	_____
لا مركزية	_____
شركة عامة	_____
عقود	_____
كلية ذات امتياز	_____
قسائم	_____
مؤسسة خاصة عادية (قليل من التمويل العام)	_____
مؤسسة ربحية عادية أو فرع ربحي لمؤسسة	_____
تمويل خاص مائة بالمائة	_____

ظهور نماذج جديدة في مختلف أنحاء العالم

برزت أفكار لسياسات جديدة خلال السنوات الخمس عشرة الماضية تمثل جميعها تحولاً راديكالياً في تفكير الحكومة إزاء الطريقة التي تنظم عمل الجامعات العامة، وهي أفكار تتعلق بالتمويل المعتمد على الأداء وبوضع الميزانية والتبعية. وقد اعتمدت في عدد من الولايات كانت في البدء ثمان عشرة ثم ارتفع العدد إلى ست وعشرين ثم أربع وأربعين ولاية على التوالي. واعتمدها أيضاً بعض الدول مثل استراليا.⁽⁶⁾ تمثل هذه السياسات محاولات يقوم بها المشرعون للمكافأة على النتائج الناجحة

وجعل الأداء أكثر شفافية وإدخال المزيد من المساءلة في هذا النظام. لكنها لا تمنح المؤسسات المزيد من الحكم الذاتي كما تفعل أفكار أخرى - مثل اللامركزية وحتى القسائم. ولكن يحدث حالياً مزيد من التحولات في السياسة - بعضها يهدف إلى تغيير الهيكلية بشكل جذري، وبعضها الآخر يحاول شيئاً من الإصلاح على الهوامش. وفي غضون ذلك، تجد أعداداً متزايدة من المؤسسات العامة، وفي بعض الأحيان منظومات جامعية كاملة، تتحرك بنفسها (أو ثمة من يحركها) نحو نماذج للسوق على الطرف المخصص للقطاع الخاص من الطيف.⁽⁷⁾ بيد أن هذه هي المرحلة المبكرة من التوجه تقتضي تحليلاً أكثر عمقاً، وفيما يلي محاولة لاستجلاء ما هو معروف حالياً.

اللامركزية ورفع التدخل الحكومي: اضطراب على الهوامش

عندما يفكر صناع السياسات والقادة الأكاديميون والباحثون بطريقة لتحقيق المزيد من الحكم الذاتي في التعليم يلتفتون أولاً إلى اللامركزية ورفع السيطرة الحكومية. وهذان الأمران يعنيان تغييراً في دور الحكومة، تحولاً من السيطرة الواسعة على التعليم العالي إلى الإقلال من هذه السيطرة وتركيز أكبر على إدارة هذا النظام. والجهود الهادفة إلى رفع هذه السيطرة والتخلص من عبء القوانين والأحكام والأنظمة الزائدة وتخفيف وطأة يد التشريع المركزي الثقيلة إنما الحامية. وبالمقابل يمكن تعريف اللامركزية عموماً بأنها «طريقة ذاتية في الحكم» يمكن ترجمتها على وجه التقريب بأنها زيادة في السيطرة المحلية على التمويل وسلطة التشغيل والمساءلة⁽⁸⁾.

وقد وصفت اللامركزية المطبقة في نظام التعليم العالي في ولاية نيوجيرسي بأنها من أنجح الحالات التي طبقت في الولايات المتحدة. ففي عام 1994، أعلنت حاكمة الولاية كريستين تود ويتمان Christine Todd Whitman عن نيتها بإلغاء مجلس التعليم العالي ووزارة التعليم العالي التابعة له لصالح إحداث نظام صغير للحكم اللامركزي فانتقل جزء كبير من صلاحيات مجلس التعليم العالي إلى مجالس لا مركزية أحدثت في كل مؤسسة على حدة وفوضت بصلاحيات السيطرة على الرسوم والأقساط الجامعية، والبرامج الأكاديمية والشؤون القانونية وشؤون العاملين وترشيحات الأمناء

وبناء المنشآت، وفي الوقت نفسه ألغيت عناصر ميزانية الولاية ومراجعة البرامج. ولكن برزت بعض الأمور الباعثة على القلق، أهمهما ما يتعلق بالمنافسة بين المؤسسات وضرورة أن يقوم رؤساء الجامعات بإيجاد الوسائل «لدمج المصالح الفردية للجامعات» وذلك في مسعى منهم لدفع الصالح العام نحو الأمام، ناهيك عن الحجة التي طرحها بعض خبراء التعليم العالي والقائلة بأن ولاية نيو جيرسي سوف تستفيد من ازدياد حجم المساءلة. بيد أن مجمل أداء هذا النظام كان جيداً. ففي تقييم مؤقت أجري عام 1996 تبين أن إعادة التنظيم هذه كانت إيجابية من نواحيها كافة، كما أن أداء نيو جيرسي كان جيداً أيضاً في التقييمات الخارجية Measuring Up 2000 and 2002 (من أجل المزيد من المعلومات عن أداء نيو جيرسي انظر: National Center for Public Policy and Higher Education, 2000; Martinez and Richardson, 2003, McMahan, 1997, McLarin, 1994)

لقد شجع النجاح الذي حققته نيو جيرسي إجراء تجارب عديدة للامركزية ولرفع التدخل الحكومي. في شهر أيار/مايو عام 2001، وقع حاكم ولاية نورث داكوتا على قانون عرف باسم «المرونة والمساءلة»، والذي بموجبه أعطيت المؤسسات مخصصاتها على شكل منح إجمالية وتلقت مقابل ذلك سلطة الاحتفاظ بأقساطها والتبرعات والمنح الخاصة (Gouras, 2001). وفي مرحلة لاحقة أعطيت صلاحية السيطرة على تحديد أقساطها ضمن مجالات محددة (Sullivan, 2002). كما أوجد هذا القانون نوعاً جديداً من التقارير الخاصة بالمساءلة والمحاسبة وذلك بهدف «إعطاء المشرعين معلومات كافية لتتبع أداء النظام حيث أن سيطرتهم ضعيفة على خزائن المنظومة الجامعية» (Gouras, 2001, p.5B).

كما شهدت ولايات أخرى محاولة مماثلة للبحث ودراسة عملية انتقال السيطرة من السلطة المركزية. ففي ولاية ساوث كارولينا تبنى المجلس التشريعي قانوناً لم يلق تأييداً فيما بعد، كان من شأنه أن يفسح المجال أمام جامعة ساوث كارولينا وجامعة كلمسون Clemson والجامعة الطبية في ساوث كارولينا أن تنفصل عن هيئة التعليم العالي

Higher Education Commission وأن تتحرر من بعض القيود والأنظمة وأن تنشئ مجلساً جديداً يعمل على تنسيق الأهداف لهذه الجامعات الثلاث (Stensland, 2003a)؛ وانظر أيضاً (Stensland, 2003b). وفي ولاية فلوريدا حيث خضعت محاولات تطبيق اللامركزية عام 2002 للتسييس (انظر الفصل الثالث) تقدمت الجامعات بمقترحات في عامي 2003 و 2004 للحصول على مزيد من الحكم الذاتي. لقد كانت الجامعات تسعى لتبرم عقوداً مع حكومة الولاية تحدد فيها نتائج معينة تكون مسؤولة عنها وتحاسب عليها، مثل التحاق الطلاب ومعدلات التخرج، وبالمقابل تقترح المؤسسات أن تتلقى مبلغاً مضموناً من تمويل الحكومة مع منحها حرية انفاق هذه الأموال حسبما ترى ذلك مناسباً لتحقيق أهدافها (Yeager, 2003)، وفي اتصال شخصي مع جون هيت John Hitt في 2003/7/23، و (Yeager, 2004). وفي ولاية كولورادو، أحدثت كلية متروبوليتان - دنفر Metropolitan State College of Denver كفرع مستقل عن الكليات التابعة لمنظومة جامعات كولورادو، ومنحت صلاحية تشكيل مجلسها في آب/أغسطس 2002 (في اتصال شخصي مع S.Kaplan عام 2002، وانظر أيضاً (Metropolitan State College of Denver, 2003).

إن التحرك نحو المزيد من الحكم الذاتي آخذ بالانتشار في أصقاع عديدة من المعمورة. ففي شهر شباط/فبراير عام 2002 تبنى البرلمان السلوفاكي قانوناً جديداً أضاف فيه حكماً ذاتياً اقتصادياً كاملاً علاوة على صلاحية تشكيل مجالس الحكم في الجامعات إلى الحكم الذاتي الأكاديمي الذي تأسس بموجب القانون الصادر عام 1990 (Mederly, 2002). كما تحولت أندونيسيا نحو المزيد من الحكم الذاتي مالياً وأكاديمياً، ومن المتوقع أن تحصل أربع جامعات على الحكم الذاتي بحلول العام 2005. ومع تطبيق نظام الحكم الذاتي تتمكن الجامعات من تشكيل مجالسها الخاصة والحصول على تمويل عام من خلال المنح الإجمالية، وأن تكون لديها الصلاحيات بتجديد وتحصيل الرسوم الجامعية (Beerkins, 2002). وفي روسيا انخفض دعم الدولة للتعليم انخفاضاً كبيراً في الفترة ما بين 1992 و 1998 بسبب تراجع الأداء الاقتصادي، فمنحت الدولة الجامعات مزيداً من الحريات. أعطيت المؤسسات حكماً

ذاتياً في بعض المجالات مثل الموافقة على البرامج وتحصيل إيرادات خارجية (Bain, 2002، وانظر أيضاً Morgan, 2002a).

إحداث الشركات العامة

إن هذه النماذج التي أوردناها للامركزية وللحد من تدخل الدولة هي وسائل ذات أهمية بالغة في تحسين طريقة الحكم داخل مؤسسات التعليم العالي. ولكن توجد أيضاً وسائل أو مقاربات أخرى، نذكر منها في هذا المقام تحويل الجامعات إلى «شركات عامة» أو «شركات تابعة للدولة» يمكن أن تكون حافزاً لإجراء تغيير راديكالي. ولعل التعريف المعقول لهذا النوع من الشركات ما أورده بعض المؤلفين بقولهم إنها «شركة تكون فيها الدولة أكبر حامل لأسهمها». وهناك تعريف آخر ورد في القانون الذي أكسب جامعة أوريغون للصحة والعلوم عام 1995 صفة الشركة العامة، حيث نص هذا التعريف على ما يلي:

«يعني مصطلح «الشركة العامة» كياناً تحدثه الدولة ليقوم بأداء المهام والخدمات العامة. ولكي تقوم الشركة العامة بهذه المهام والخدمات العامة ينبغي لها أن تشارك في الأنشطة أو تقدم الخدمات التي تقدمها أيضاً شركات القطاع الخاص. تمنح الشركة مزيداً من المرونة في العمل لتضمن نجاحها، وفي الوقت نفسه تحتفظ بمبادئ المساءلة العامة وأساسيات السياسة العامة. يعين الحاكم مجلس إدارة الشركة العامة ويصادق مجلس الشيوخ على هذا التعيين. وخلاف ذلك، ولهذا المجلس الصلاحية الكاملة لوضع السياسة وإدارة عمليات الشركة العامة.»

[S.B.2 كما اقتبست في كتاب Hibbard, 1997, p.3.

وانظر أيضاً Oregon Revised Statutes, ORS 353.010, Title 30; Education and Cultural Facilities, Chapter

[353, Oregon Health Sciences University

حين أصبحت هذه الجامعة شركة عامة انفصلت عن نظام التعليم العالي في الولاية، وصار لها مجلس إدارة خاص بها يدير شؤونها (An) Hibbard, 1997; OHSU: "Historical Chronology" 2003). يتمثل هدف هذه الجامعة في وضعها الجديد أن تكون أكثر فاعلية وأكثر تجاوباً مع السوق وذلك من خلال تقليص البيروقراطية التي تترافق عادة مع أعمال الجهات العامة، لكنها في الوقت ذاته تحافظ على رسالتها في الخدمة العامة (Kohler, 1996; Kertesz, 1995). وما يجدر ذكره أن المسؤولين في هذه الجامعة، في محاولاتهم لإقناع حكومة الولاية لجعل جامعتهم شركة عامة، كانوا يؤكدون على أن لهذه الجامعة رسالة أساسية في الرعاية الصحية وهي ما تقتضي المزيد من المرونة والحكم الذاتي، هذا بالإضافة إلى رسالة التعليم والبحث (Hibbard, 1997)، ناهيك عن كون الولاية تقدم ما نسبته أقل من 10 بالمائة من الميزانية التشغيلية للجامعة (OHSU Foundation, 2001). وقد أعطت التقييمات لتحول هذه الجامعة إلى شركة عامة نتائج إيجابية، دلت على قدرتها على تأمين التبرعات الخاصة وتحقيق تحسينات في خدمة الموارد البشرية وفي الرواتب وخطط التقاعد، ورفع مستوى الفاعلية والتخطيط المالي، إضافة إلى التعاون المبتكر الذي يجعل المؤسسة أكثر قدرة على تقديم العناية الصحية (انظر Kohler, 1996; OHSU Foundation, 2001).

في عام 1995 تبنى المجلس التشريعي قانوناً مماثلاً يمنح نظام التعليم العالي بولاية أوريغون درجة جيدة إلى حد ما من الحكم الذاتي، ما جعل نظام التعليم العالي في هذه الولاية يتمتع بوضعية «كيان شبه مستقل» أي أدنى قليلاً من وضعية الشركة العامة. وحيث أصبح هذا النظام شبه مستقل تحرر من كثير من القوانين والأنظمة، برغم أنه لم يفز بالحكم الذاتي الكامل الذي كان يطالب به. لكنه منح بسبب وضعه الجديد صلاحية السيطرة على الشراء والتعاقد وإدارة شؤون العاملين مقابل وعد بتقديم خدمات إضافية لألفي طالب مقيم في المرحلة الجامعية الأولى دون طلب المزيد من دعم حكومة الولاية (Novak and Johnson 2001, Lively, 1995). ووضعت الحكومة «قيماً معيارية» تكون مرشداً لصناع القرار في الجامعة، وأحكاماً «لما بعد التدقيق» تكون أساساً للمساءلة (Hibbard, 1997).

والتقييم الذي أجري لأداء النظام في ظل الحكم الذاتي أعلن نجاح هذا التغيير، مؤكداً أن النظام حقق أهدافه فيما يتعلق بزيادة حجم الإقبال على الالتحاق مع حلول خريف عام 1997، كما حقق وفراً قدره 5.8 مليون دولار في العامين الأولين من عمله وذلك بفضل الإجراءات الجديدة المتبعة في طريقة إبرام العقود والشراء بما يخص منشآته، ناهيك عن أن بعض العمليات قد تم توجيهها بالشكل الصحيح وبالتالي تحسينها. وقد تبع صدور هذا القانون خطوات أخرى نحو المزيد من الحكم الذاتي كان منها تحول نحو التمويل على أساس الأداء ومعدلات التحاق الطلاب ومنها أيضاً تسريع عملية الموافقة على البرامج الأكاديمية (Novak and Johnson, 2001). ومع ذلك يواصل القادة الأكاديميون في هذه الولاية مطالبتهم بمزيد من الحكم الذاتي. ففي كتاب رفعه رؤساء الجامعات العامة في ولاية أوريغون في تموز/يوليو عام 2002 إلى مجلس التعليم العالي في الولاية جاء فيه «إذا كانت الولاية عازمة على سحب دعمها فعليها أيضاً أن تسحب القيود والأكبال التي تمنعنا من العمل بكفاءة وفاعلية في بيئة تحتم علينا أن نكسب معظم إيراداتنا» (College Want to Sever Ties with State", 2002, P.C2). ثم اقترح هؤلاء الرؤساء نوعاً من المقايضة، أو ما يدعى بشكل غير رسمي «الصفقة»، تتضمن صيغة عقدية لمعادلة تمويل مستقر إضافة إلى مجموعة مبادرات من أجل المرونة في الجامعات مقابل إجراء تحسينات بالأداء في بعض المجالات مثل التحاق الطلبة في الجامعات والبحوث ومعدلات التخرج والتكاليف (Universities Ask for" Freedom ...", 2003).

في عام 1999 أقرت الجمعية العامة بولاية ماريلاند بالتصويت قانوناً يقضي بجعل المنظومة الجامعية لماريلاند شركة عامة «ما يمنحها المرونة في الأداء اللازمة لها في سعيها لكسب الرفعة وسمو المقام على الصعيد الوطني في زمن يتسم بالتغيرات السريعة في التعليم العالي» (University System of Maryland, 2001a). كان الحافز لهذا التغيير مشاعر قلق أحس بها حاكم الولاية والمشرعون والمؤسسات على السواء بأن هذه المنظومة الجامعية قد باتت على درجة عالية من البيروقراطية ما جعل

الكليات والجامعات العامة عاجزة عن المنافسة والتجاوب مع حاجات المجتمع (Hill, 1999a، وانظر أيضاً Schmidt, 1998, 1999 و University System of Maryland, 2000 و "1998" College Presidents in U. System و Hart, 2001). وبالتالي تحررت المؤسسات الثلاث عشرة التي تشكل هذه المنظومة من كثير من مقتضيات التبعية لحكومة الولاية وأعطيت مزيداً من الحرية لوضع برامجها الأكاديمية الجديدة (Hill, 1999؛ وانظر أيضاً University System of Maryland, 2002). كان من شأن هذا القانون الجديد أن قلل من سلطة هيئة التعليم العالي في ماريلاند على موازنات وبيان رسالات هذه الجامعات (University System of Maryland, 2001b; "Governor, Leaders Support"; Greater College Autonomy," 1999; Hill, 1998).

كليات ذات امتياز خاص

إن تحويل مؤسسة عامة قائمة إلى وضعية الكلية ذات امتياز خاص يتطلب جهداً مشتركاً من قادة المؤسسات وكبار المسؤولين في الدولة لوضع أسس العلاقة بين الدولة والمؤسسة ابتداءً من الجذور. وعملية إدارة البناء من جديد هذه التي تتضمن مناقشات وبحثاً مستفيضاً حول دور ورسالة المؤسسة تعد ذات فائدة كبرى لعملية منح الامتياز، ذلك أنها تتيح للقادة السياسيين والأكاديميين (وهم الفئات التي يغلب على حديثها أن يكون غير بنّاء) أن يبدأوا من قاعدة نظيفة ويشرعوا في مباحثات حول ماهية احتياجات الدولة (أو حكومة الولاية) من التعليم العالي. وينتج عن هذه المناقشات انتعاش لدور ورسالة المؤسسة، وبالتالي وضع تعريف جديد واضح لا لبس فيه لهذا الدور وتلك الرسالة، كما تتم مناقشة مجالات جديدة للحكم الذاتي والمساءلة وتذكر بوضوح في صك الامتياز. بيد أن لفظة «صك الامتياز» تعيد إلى الأذهان تلك المعركة التي احتدمت فيها الآراء والآراء المضادة في المدارس الثانوية K-12 حول إحداث مدارس ذات امتياز، لكن النموذجين مختلفان، ولا يمكن للشروط التي نوقشت في المدارس K-12 أن تمتد عبر الحدود الفاصلة نحو التعليم العالي⁽⁹⁾.

ولعل أشهر مثال دون شك لكلية تعمل بامتياز خاص هو كلية سينت ماري في ماريلاند St Mary's College، وهو نموذج تمت دراسته بدقة. في عام 1992 بحثت قيادة هذه الكلية مع حاكم الولاية والمشرعين فيها مسألة منح الكلية مزيداً من الحكم الذاتي (Berdahl, 1998). ونتج عن هذه المناقشات أن حصلت الكلية على ميزانية بمبلغ إجمالي وكسبت مزيداً من السيطرة على مجالات معينة من أنشطتها مثل التوظيف وشراء ما يلزمها. ومقابل هذه الحرية وافقت الكلية على إعادة تدوير جزء من إيراداتها الجديدة من الرسوم الجامعية وتجعلها مساعدات للطلاب تمنح على أساس لمن يحتاجها وذلك بهدف إتاحة التعليم العالي لطلبة من ذوي الدخل المحدود، وأن تتولى مسؤولية الحصول على تمويل من الخارج وتقبل بسقف يحدد الدعم من حكومة الولاية (Berdahl, 1998).

وفي الوقت نفسه تجري محاسبة الكلية على مدى ما تحققه من دورها ورسالتها من خلال تقارير ترفعها إلى المجلس التشريعي، ومن خلال برنامج يشرف على أداء المؤسسات التابعة للدولة يعرف باسم برنامج Managing for Results (الإدارة من أجل النتائج) (في اتصال شخصي مع Torre Meringolo في 2002/11/25، وانظر أيضاً Berdahl, 1998؛ وبرنامج "Managing for Results"، 2002). وقد تبين نتيجة التقييمات الخارجية التي أجراها روبرت برداهل Robert Berdahl، الأستاذ الفخري بجامعة ماريلاند، أن هذا التغيير في وضعية الكلية قد كان إيجابياً لها. وأثبتت على هذا التغيير مصادر مختلفة بما فيها الصحافة ولجان الاعتماد (Naughton, 2001; Berdahl, 1998; Berdahl and MacTaggart, 1996). ولكن في الفترة التي أعقبت تقييمات بيرداهل شهدت كلية سينت ماري انخفاضاً في أعداد الطلبة الملونين الراغبين في الالتحاق. ولأول مرة انخفض انخفاضاً كبيراً عدد الطلبة الأمريكيين من أصل أفريقيين المداومين في السنة الأولى، إذ هبط من ذروة حققها عام 1994 حين بلغت نسبتهم 14.1 بالمائة عام 2000، كما انخفض عدد الطلاب الملونين حتى وصل إلى نسبة 12.4 بالمائة⁽¹⁰⁾. لكن قيادة هذه الكلية لم تتوان في معالجة هذا الانخفاض، ذلك أنها سرعان ما أخذت

تبحث عن وسائل جديدة لتحسين نسبة الإقبال عليها، وأحرزت تقدماً، حيث وصلت نسبة الطلاب الملونين الذين دخلوا الكلية في خريف عام 2002 إلى 17.1 بالمائة. وهذا يعني أن وضعية الامتياز التي حصلت عليها كانت ناجحة، أي أن قيادة الكلية عمدت جاهدة لتطوير جانب من أنشطتها كانت تعرف أنها سوف تحاسب عليه (التحاق الطلاب الملونين). لكن الطريق أمامها طويل إذا كانت تريد أن يكون الحسم الطلابي فيها مماثلاً للنسيج السكاني في الولاية، حيث يشكل الطلبة الملونون ما نسبته 39 بالمائة من مجموع الطلاب الملتحقين في مؤسسات تعليمية مدة الدراسة فيها أربع سنوات في هذه الولاية (انظر "2002", "3-2002 Almanac").

في عام 2001 أقرت السلطة التشريعية في ولاية كولورادو إنشاء ثاني كلية في البلد من صنف «كلية ذات امتياز»، وذلك حين منحت كلية المناجم في كولورادو وضعاً «نموذجياً» يقتدى به، منحت فيه كلية المناجم ميزانية بمبلغ إجمالي وأعطيت صلاحية السيطرة على الأقساط الجامعية والبرامج الأكاديمية، وأعفيت من نظام «هيئة التعليم العالي» الخاص بالتقييم ورفع التقارير حول الأداء. أما مساءلة الكلية فقد أخضعت لاتفاقية خاصة بالأداء تحدد المعايير التي على أساسها يكون الحكم على أدائها. تتضمن هذه المعايير قوة الاتفاقيات الخاصة بالانتقال مع كليات المجتمع، ورفع معدلات التخرج والاستجابة للدراسات التي يجربها أرباب العمل ومعدل النجاح في الامتحانات الخاصة بأساسيات الهندسة⁽¹¹⁾.

ولم يلبث المجلس التشريعي في ولاية ماساتشوستس أن سار على هذا الدرب وحذا حذو الولايتين آنفتي الذكر وذلك في شهر حزيران/يونيو عام 2003، حين أسس «شراكة جديدة» مع كلية ماساتشوستس للفنون MassArt، منح المجلس التشريعي بموجبها لهذه الكلية حق الاحتفاظ برسوم التعليم لفترة تجريبية مدتها خمس سنوات، ووجه إلى مجلس التعليم العالي أن يتباحث مع الكلية في أمر منحها المزيد من الحكم الذاتي المالي، إضافة إلى إبرام عقد بخصوص الأداء خاص بدور ورسالة كلية الفنون (Massachusetts College of Art, 2003; وفي اتصال شخصي مع Ktherine Sloan في 2003/6/30).

لم تقتصر النماذج المشابهة لوضعية «كليات ذات امتياز» على الولايات المتحدة الأمريكية وحدها، فقد أصبحت جامعة تشالمرز للتقنية Chalmers في السويد مؤسسة شبه خاصة عام 1994 - وهو وضع مشابه لأوضاع الكليات ذات الامتياز. لهذه

الجامعة مجلسها الخاص الذي يشرف على عقد مدته خمسة عشر عاماً أبرم مع الحكومة ويحدد أهداف الأداء وعدد الطلاب الواجب تعليمهم في الجامعة وعلاقتها بالمجتمع. وخلافاً للجامعات السويدية الأخرى فإن مجلس جامعة تشالمرز يملك الصلاحية بتعيين نائب رئيس الجامعة، وقيم علاقات مع الشركات الخاصة، وقبول الهبات وجمع الأموال وتوظيف الموظفين وفصلهم. وعلى الرغم من أن جامعات السويد كلها قد منحت فرصة للتقدم بطلبات لتمنح هذا الوضع الجديد إلا أن الجامعة الوحيدة التي تحولت إلى مؤسسة هي جامعة يونكوبنغ Jonkoping. وقد كان أداء جامعتي تشالمرز ويونكوبنغ ممتازاً في التقييمات الخارجية وتقييمات الحكومة معاً. وكانت موضع اهتمام دولي من حيث طبيعة عملهما المماثل لأعمال الشركات (Clark, 1998)⁽²¹⁾.

من هذا الاهتمام الدولي يجدر بنا أن نذكر أن جامعة تشالمرز شكلت نموذجاً احتذت به الجامعة التقنية في الدانمارك لتتحول إلى «مؤسسة مستقلة» في كانون الأول/ديسمبر عام 2000. تضمن هذا القانون الجديد الذي جعل الجامعة مؤسسة مستقلة بنداً ينص على إحداث مجلس من سبعة أعضاء لإدارة شؤون الجامعة. وطبق الوزير نظاماً للمحاسبة والمساءلة عرف باسم «عقود التطوير» وكانت بمثابة قواعد وإرشادات للجامعة، تضمنت بنوداً عديدة مثل زيادة معدلات التحاق الطلبة بالجامعة، ومعدلات إكمال الطلبة لدراساتهم، وعدد المنشورات التي تصدرها، ونسبة المتفوقين من الطلبة وكذلك براءات الاختراع. كان القصد من هذه التغييرات أن تكون الجامعة التقنية في الدانمارك مشروعاً رائداً لتحديث نظام التعليم العالي في هذا البلد بأكمله. وقد تقدم وزير العلوم والتقنية والتطوير بمشروع قانون يقضي بتطبيق تغييرات مماثلة في الجامعات كلها.⁽¹³⁾

وعلى هذا النحو ذاته عملت النمسا على تحويل جامعاتها دون استثناء إلى جامعات ذات امتياز. فأصبحت الجامعات بموجب قانون صدر عام 2002 تحت اسم «قانون التنظيم الجديد» مؤسسات مستقلة عن الدولة وتحولت إلى شركات عامة لها مجالس إدارتها الخاصة. وأدخل نظام عقود الأداء التي من شأنها أن تكون عوناً للوزارة في الإشراف، بينما يكاد يندم تدخّل الوزارة. ومنحت هذه الجامعات صلاحيات كاملة في مجالات التوظيف والبرامج الأكاديمية وتخصيص الموارد. أما التمويل فقد خصص لها من خلال ميزانيات بمبلغ إجمالي لثلاث سنوات. وتمتعت الجامعات بحكم ذاتي لكافة أبواب الميزانية (Sporn, 2002).

التعاقد لصالح الأداء

وعلى نحو مماثل لفكرة الكليات ذات الامتياز كان ثمة عقود تبرم بين المؤسسات والدولة (حكومة الولاية). وهي عقود تعد في جوهرها «أنصاف ترخيص بالامتياز»، لكن لا يوجد فرق كبير بينها. وقد توصلنا إلى استنتاج من خلال بحوث أجراها «مشروع المستقبل» أن الفارق الرئيسي بينها هو «روح العقد». فتأسيس كلية ذات امتياز، كما نتصورها، يتطلب القيام بعملية تهدف إلى إعادة تعريف لرسالة الكلية وميثاق المؤسسة، ناهيك عن محاولة توضيح فلسفة ما يمكن محاسبة الجامعة عليه بالمقارنة مع مالمدى الجامعة من سلطة وصلاحيات في أعمالها. وينبغي أن تناقش هذه الأمور كلها قبل أن تقرر ماهي الالتزامات التي ستكون موضوع العقد.

ففي فرنسا كان النظام على درجة عالية من المركزية وذلك إلى أن صدر قانون سافاري Savary عام 1984، الذي منح الجامعات حكماً ذاتياً في الأمور المالية والإدارية والأكاديمية وفي التعليم أيضاً. بعد ذلك، وتحديداً في العام 1988 طبق نظام «التمويل من خلال المفاوضات» الذي خول الجامعات إبرام عقود لأربع سنوات ومنحها ميزانيات بمبالغ إجمالية. كانت الفكرة الأساسية لهذا النظام تشجيع الجامعات على القيام بتحليلات لأولوياتها، وبالتالي التخطيط للسنوات الأربع المقبلة، ثم التفاوض مع الإدارة المركزية للحصول على الموارد اللازمة لدعم هذه الأولويات. ولم تؤثر هذه العقود إلا

فيما نسبته 5 بالمائة من إجمالي الميزانيات. ليست هذه العقود بمستندات قانونية ولا المقصود بها محاسبة المؤسسات. لكنها تحمل قيمة رمزية عالية. وقد تبين بنتيجة دراسة هذه العقود أنها موضع احترام الجميع، وأنها قد أوجدت درجة عالية من الثقة وسلامة النية بين الوزارة والجامعات. لكن ضعف وضعها القانوني أفضى إلى اندثارها حين جاءت حكومة جديدة عام 1993 ورفض الوزير بعض ما جاء في هذه العقود (Henkel and Little, 1999)، وانظر أيضاً “Structures of the Education and the Initial Training Systems”, 1995; “The French Education System”, 2003).

برزت فكرة العقود بمنهجية تعتمد اقتصاد السوق لتنظيم قطاع التعليم العالي في الدول الاسكندنافية. ففي عام 2000 شرعت الجامعات الدانمركية التي تعمل بنظام التمويل من خلال المنح بالتفاوض مع الوزارة لإبرام عقود تطوير مدتها أربع سنوات، وضعت الوزارة من خلالها أهداف الأداء في التعليم والبحوث. وكانت العقود طوعية ولا ترتبط ارتباطاً مباشراً بالتمويل، لكنها في واقع الأمر تؤثر في هذا التمويل، ويمكن أن تشارك فيها المؤسسات كافة. أما السويد فقد بادرت إلى اللامركزية، ومنحت الصلاحيات إلى المؤسسات في عام 1993، وتضمنت برنامجاً لعقود مدتها ثلاث سنوات يجري التفاوض بشأنها مع الوزارة، لكنها مرتبطة بالتمويل ارتباطاً مباشراً. تتضمن هذه العقود معايير معينة مثل عدد الدرجات العلمية التي يشترط بالمؤسسة أن تمنحها، وما هي ميادين الدراسة التي تمنح لها وعدد الطلبة. وفي عام 1998 شرعت الحكومة الفنلندية بالتفاوض مع كل مؤسسة على حدة لإبرام عقد لثلاث سنين يحدد الأهداف والتمويل معاً. أما التمويل الذي يمنح على أساس مبلغ إجمالي فيستند إلى معايير معينة مثل عدد الدرجات العلمية التي تمنحها المؤسسة وحجم المؤسسة إضافة إلى أموال خاصة تمنح لبحوث أو نتائج علمية استثنائية (Gornitzka, Smeby, Stensaker, and de Boer, 2002).

مقترحات مستند الصرف الأول

بالرجوع إلى فكرة الطيف التي تحدثنا عنها وإذا اقتربنا من طرفه المخصص للقطاع الخاص في التعليم نجد مستندات التعليم العالي التي هي عبارة عن أداء

يقصد به أن تضع حكومة الولاية مخصصات الجامعة في أيدي الطلبة. وقد درس المشرعون في ولايتي تكساس ومينيسوتا هذه الفكرة منذ زمن، إلا أنها لم توضع موضع التطبيق في أي من هاتين الولايتين. غير أن ولاية كولورادو تبنت هذه الفكرة، ورفعتها إلى المجلس التشريعي وتابعتها بقوة في العام 2003 إلى أن وضعت على جدول أعمال الجلسة التشريعية لعام 2004 (Jordan, 2002; Amacher and Meiners, 2001; Prah, 2004; Burdman, 2003). إن الهدف من هذا التشريع أن يتحول التمويل المقدم دعماً للمؤسسات مباشرة إلى مستندات يحملها الطلاب إلى المؤسسات، ولا يقصد بها أن تغطي كامل تكاليف الدوام، إنما فقط توجيه مخصصات ميزانية الولاية نحو الطلبة بغية خلق مزيد من المنافسة بين المؤسسات. إضافة لذلك فإن من شأن هذه الطريقة أن تساعد المؤسسات في الالتفاف حول «قانون الحقوق الخاصة بدافعي الضرائب في ولاية كولورادو» الذي وضع قيوداً صارمة على أي زيادات في الرسوم الجامعية. وفي هذا السياق نشير إلى النائب الجمهوري كيث كنج Keith King الذي كان عضواً في هيئة الشريط الأزرق^{*} وكان له دور كبير في صياغة هذا القانون، والذي أوضح عن عظيم اهتمامه بالمنافسة حين أكد بفخر واعتزاز أن مشروع القانون هذا «تجسيد لعمل اقتصاد السوق».

يعتقد أنصار هذا المبدأ والداعون له في ولاية كولورادو أن مستندات الصرف هذه سوف تجعل الطلبة من ذوي الدخل المحدود أكثر قدرة على الالتحاق إلى الجامعة. وقد تأثرت هيئة الشريط الأزرق بجماعات الهدف مؤكدة أن الطلبة من ذوي الدخل المحدود وجدوا هذه المستندات فكرة رائعة. كما قال تيم فوستر Tim Foster، المدير التنفيذي لهيئة التعليم العالي في كولورادو: «المهم في هذه الفكرة أنك تحول هذه المساعدة الداعمة للمؤسسة إلى مال بأيديهم، فتزيد من حصتهم. إنها تغيير سيكولوجي عارم.» (Burdman, 2003, p.4). بيد أن خصوم هذه الفكرة يشبهونها بلعبة

(×) هيئة يختار أعضاؤها من ذوي الكفاءات العالية والثقافة الرفيعة لاسيما فيما يتعلق بالشؤون القانونية

«الكشبتانات»^x حيث تنتقل الأموال من هنا إلى هناك، ولا يشعر ذوو الدخل المحدود بأي تحسينات. ومن جانبه أطلق دونالد هيلر Donald Heller، الأستاذ المشارك في مركز دراسة التعليم العالي بجامعة بنسلفانيا، تحذيراً بأن الزيادات في الأسعار المعلنة سوف تشكل عائقاً أمام الطلبة (Burdman, 2003).

من جهة أخرى وافقت جامعة ميامي التابعة لمجلس أمناء أوهايو على خطة اختارت لها العنوان «خطة إعادة هيكلة الرسوم الجامعية، وهي شبيهة إلى حد كبير بالمستندات المعتمدة في ولاية كولورادو. من شأن هذه الخطة أن تضاعف الكلفة الحالية لرسوم التعليم داخل الولاية لتصل إلى ما يعادل مستوى رسوم التعليم لغير المقيمين في خريف عام 2004. وبهذه الحالة يتلقى طلبة ولاية أوهايو جميعاً «منحة مقيم في أوهايو» تشكل تعويضاً قدره 5000 دولار عن الزيادة في الرسوم الجامعية. وهنالك مجموعة ثانية من المنح الدراسية تعرف باسم «منحة قائد في أوهايو» وتمنح على أساس استثنائي بحسب الحاجة المالية أو للتفوق. وقد تعرضت هذه الخطة للنقد الشديد لجهة كونها تؤدي إلى رفع الأسعار المعلنة إلى درجة كبيرة تجعل الطلبة من ذوي الدخل المحدود يشعرون أنهم استبعدوا بسبب السعر، وكذلك لجهة كونها تعطي على أساس التفوق - بدلاً من التركيز على الحاجة إلى المال - كما تقتضي استراتيجية هذا النوع من المنح الدراسية. وهنا نسمع تحذيراً آخر أطلقه جوني فيني Joni Finney نائب رئيس المركز الوطني للسياسات العامة والتعليم العالي، حين قال: «الجامعات الأخرى التي رفعت الرسوم الجامعية بزعم أنها تريد جعل التعليم العالي في متناول الطلبة الفقراء قد استخدمت هذه الزيادة في الإيرادات في وجهة أخرى، إذ عمدت إلى تقديم المنح الدراسية للطلبة المتفوقين الذين بانتسابهم لها يرفعون من مكانة ومنزلة الجامعة».⁽¹⁵⁾ لذلك فإن تجربة جامعة ميامي ستكون موضع دراسة دقيقة من جانب خبراء التعليم العالي الذين يتلهفون لمعرفة أثرها في المشاركة وعلى وجه الخصوص مشاركة الطلبة من ذوي الدخل المحدود.

(x) لعبة يلعبها محتالون يخبثون شيئاً معيناً بكشبتان ثم ينقلونه بخفة من تحت كشبتان إلى آخر أو ثالث، والنظارة يشاهدون ويراهنون، ثم يخسرون. والمحتال يربح - المترجم.

تشجيع المؤسسات الربحية

من أنشطة الخصخصة الرئيسية إضافة جديدة تمثلت بإدخال المؤسسات الخاصة في ذلك الخليط من مؤسسات التعليم العالي. فقد شجعت بعض البلدان، مثل ألمانيا، إقامة مؤسسات خاصة في هذا القطاع بغية خلق روح المنافسة في تلك المنظومة التقليدية من جامعات الدولة لعل هذه الأخيرة تغدو أكثر استجابة لحاجات المجتمع. وهناك بلدان أخرى تعمل على فتح أبواب منظوماتها لتسمح بدخول الجامعات الخاصة لتلبي طلباً على التعليم العالي لا تستطيع الجامعات العامة بقدراتها وإمكاناتها الحالية تلبية. نظام التعليم العالي العام في الصين، على سبيل المثال، لا يستطيع استقبال أكثر من 7 بالمائة من خريجي المدارس الثانوية، وفي ماليزيا لا يستطيع قطاع التعليم العالي العام أن يستوعب أكثر من 15 بالمائة من الطلاب المؤهلين لدخول الجامعات (The Star, 1997; Doyle, 2000). أمام هذا الطلب المتزايد على التعليم فيما بعد المرحلة الثانوية لم تجد الحكومات خياراً أمامها سوى تشجيع نماء المؤسسات الخاصة لتزيد من حجم القبول في الجامعات وفي الوقت نفسه تخفض درجة الاستثمار العام.

وعلى سبيل المثال لم يكن يوجد جامعات خاصة في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية قبل عام 1989 (Lewis, Hendel, and Dundar, 2002). ومنذ ذلك الحين، شهد التعليم العالي الخاص معدلات نمو سنوية قدرت بنحو 60 بالمائة وسطياً في كل من جمهورية التشيك وهنغاريا وبولونيا ورومانيا في المدة ما بين عامي 1990 حين لم يكن عدد الطلاب الذين يتلقون تعليمهم في الجامعات الخاصة يتجاوز 12000 طالب وعام 1997 حيث وصل عددهم إلى 320000 طالب (Giesecke, 1999). وفي العام الجامعي 2000-2001 أصبح لدى بولونيا زهاء 195 مؤسسة تستوعب 30 بالمائة من إجمالي عدد الطلاب، ولدى رومانيا 83 مؤسسة تستوعب 29 بالمائة من الطلاب (Lewis, Hendel, and Dundar, 2002).

مع أن هذا التوجه سائد بصورة خاصة في البلدان النامية إلا أن ثمة توجهاً لدى غالبية الحكومات في العالم لإفساح المجال أمام شرائح واسعة من السكان لتلقي التعليم

العالي. لذلك نرى تشجيعاً كبيراً لإنشاء المؤسسات الخاصة في مختلف البلدان، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الولايات المتحدة، ألمانيا، مصر، التشيلي، عمان، نيوزيلندا، وسنغافورة (Wan,2000; Hashim, 2000; Suroor, 2000; Farag, 2000). وفيما يلي بعض الأمثلة:

- يبلغ عدد المؤسسات الخاصة في قطاع التعليم العالي بالبرازيل ما نسبته 80 بالمائة من مجموع الجامعات وتستوعب نحو 60 بالمائة من الطلاب (Cavalcanti, 2000).
- عدد المؤسسات الخاصة العاملة في حقل التعليم العالي في بينين (داهومي سابقاً) قفز من الصفر في مطلع التسعينيات من القرن العشرين إلى سبع وعشرين مؤسسة عام 1998، تستقطب ما نسبته 16.72 بالمائة من إجمالي عدد الطلاب المسجلين في الجامعات (Guedegbe, 1999).
- وفي ماليزيا ارتفع عدد مؤسسات التعليم العالي الخاصة من 156 عام 1992 إلى 564 في عام 1999، وشهدت نمواً في أعداد الطلبة من نحو 15000 طالب عام 1985 إلى 127594 مع حلول عام 1995. (Lee, 1999).
- يوجد نحو 1200 مؤسسة خاصة في قطاع التعليم العالي في أندونيسيا تستوعب ما نسبته 60 بالمائة من طلبة الدرجة الثالثة (World Bank, 2000).
- وافق البرلمان الإيراني على السماح بافتتاح الجامعات الخاصة والأجنبية في البلاد - لأول مرة منذ قيام الثورة الإسلامية في هذا البلد (Uvalic-Trumbic and Varoglu, 2003).

بعض هذه المؤسسات الجديدة غير ربحية وغايتها البر والإحسان، وبعضها الآخر مؤسسات ربحية أنشأها رجال أعمال يرون فيها سوقاً مربحاً، ومنها أيضاً جامعات متفرعة عن مؤسسات أجنبية تسعى وراء الربح وزيادة إيراداتها. ومع أنه يصعب معرفة العدد الدقيق للمؤسسات غير الربحية مقابل المؤسسات الربحية، إلا أن هناك إجماعاً في الرأي بأنها على الأغلب مؤسسات ربحية، حتى المؤسسات التي تعمل في

بلدانها دون غاية ربحية تحاول البحث عن أسواق جديدة بقصد «زيادة الإيراد» إن لم يكن لغاية الربح.

إن إضافة هذه المؤسسات الخاصة سوف يساعد دون شك على تلبية حاجة قصيرة الأجل للمزيد من التعليم بعد المرحلة الثانوية. ولكن يجب ألا ننسى أن النتيجة النهائية هي إدخال المزيد من الخصخصة في هذا النظام وخلق منافسة في سبيل الحصول على الطلبة بين المؤسسات العامة القائمة والمؤسسات الخاصة الجديدة ربما لا تركز جيداً على تلبية الاحتياجات العامة. وهذا الأثر الارتدادي واضح منذ الآن، حيث نجد معظم البلدان قد بدأت تدرك ما يحمله ذلك من أخطار تهدد جودة التعليم وفرص الوصول إليه والنظام العام بمجمله جراء تزايد الخصخصة والمنافسة. ففي جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، تعرض هذا القطاع المتنامي سريعاً من المؤسسات الخاصة لنقد شديد لعدم مشاركته التزام القطاع العام «بمبادئ دخول الجامعة والجودة والعدالة» ولأنه يسعى «لقطف ثمار المقررات الدراسية المربحة حالياً» ولكونه يشكل خطراً على قدرة القطاع العام في مناقلة الدعم المالي بغية دعم الاختصاصات العلمية باهظة التكاليف مثل الطب والهندسة (MacGregor, 2000). وهكذا، وجد هؤلاء النقاد أن هذه المؤسسات تشكل تهديداً لجودة المؤسسات العامة وقابليتها للحياة، فصدرت أنظمة وأحكام كان من نتائجها انخفاض عدد المؤسسات الخاصة من 202 في عام 2000 إلى ما دون المائة الآن (Uvalic-Trumbic, 2003 and Varoglu).

انفتاح النظام على السوق: نموذجان من نيوزيلندا وأستراليا

لعل أكثر الحالات غلواً في انفتاح النظام التعليمي على السوق يمكن أن نجدها في نيوزيلندا وأستراليا حيث كان هذا التحول جزءاً من جهود كبيرة تهدف إلى إدخال مبادئ السوق الحر في مؤسسات القطاع العام جميعاً. تبين لنا من تحليل هذين النموذجين أن اللجوء إلى السوق باعتباره الوسيلة الوحيدة لتنظيم عمل قطاع التعليم العالي ليس الجواب الصحيح، وأن المطلوب إصدار أنظمة وأحكام معقولة للسيطرة

على الآثار الجانبية السلبية.

إن الخطر الكامن في إفساح المجال نحو المزيد من المنافسة يتمثل في كون هذه الضغوط التي يقصد بها جعل المؤسسات كافة تسعى نحو التحسين قد أفرزت، عوضاً عن ذلك، ضغطاً ينجم عنه رابحون وخاسرون. وهذه هي الحال في نيوزيلندا عقب إطلاق العنان لقوى السوق في أواخر ثمانينيات القرن الماضي، حين بدأت الحكومة بخفض تمويلها للتعليم العالي وأدخلت نظام «الرسوم الطلابية»، وجعلت التمويل مرتبطاً بعدد الطلبة المقبولين في الجامعات، وتنافسياً ومقيداً بحجم الطلب. وفي الوقت ذاته، أعطيت المؤسسات الحرية في تحديد رسوم التعليم وفي إنفاق الأموال، فوجدت المؤسسات الخاصة ما يشجعها.⁽¹⁶⁾

وفي الواقع، حصد التعليم العالي في نيوزيلندا بعض الفوائد منها زيادة المشاركة الإجمالية، ونشوء المزيد من الجامعات التي تعمل كما الشركات، وإتاحة المزيد من الخيارات أمام الطلبة. ولكن هذا التحرك السريع نحو سوق للتعليم العالي دون وجود تدخل كاف من جانب الحكومة للوقاية من الجوانب السلبية له قد تسبب مشكلات جمة. فالأقساط الجامعية ارتفعت ارتفاعاً صاروخياً. وبالتالي، بغية إعانة الطلاب في تغطية هذه التكاليف، قدمت الحكومة مشروعاً لتقديم قروض تتوقف مبالغها على الدخل، وكان مشروعاً أثير حوله جدل كبير وحصل جدال لا ينتهي حول عدالة المشاركة ومستوى مديونية الطالب.⁽¹⁷⁾ وإضافة لذلك كان من شأن عدم كفاية الأنظمة الخاصة بضمان الجودة أن أتاحت للبرامج ذات الجودة المتدنية أن تنمو وتتزايد. ولوحظ أيضاً أن ثلاث مؤسسات عامة وجدت نفسها في وضع لا يسمح لها بالمنافسة، فأفلست، وأخيراً دمجت في مؤسسات أخرى.⁽¹⁸⁾ ولكن، هناك كثيرون ممن يقولون إنه ينبغي على المؤسسات الضعيفة أن تغلق أبوابها، بل وأن تشجع على ذلك. غير أن هذه المؤسسات الثلاث لا تمثل سوى 8 بالمائة من إجمالي عدد المؤسسات العامة العاملة في حقل التعليم العالي بنيوزيلندا. وإذا حاولنا أن نعقد مقارنة لنعرف ما تعنيه هذه النسبة المئوية في الولايات المتحدة نجد أنها تعني إغلاق 135 مؤسسة عامة في قطاع

التعليم العالي⁽¹⁹⁾

وأمام هذا الواقع لم تكن حركة إصلاح التعليم الابتدائي والثانوي ذات التوجه نحو السوق ناجحة على الإطلاق. فقد تركز قبول الطلاب في المدارس على العرق والإثنية والوضع الاجتماعي والاقتصادي وأداء الطالب. ولم تجد وزارة التربية مفرًا من الإقرار عام 1998 بأن نظام السوق قد فشل في جميع الأحوال ما عدا مدارس النخبة (Fiske and Ladd 2000a, 2000b). وشرعت الحكومة في عام 2000 بالبحث عن وسائل لإعادة بسط سيطرتها على قطاع التعليم بكامله (التعليم العالي وفي المرحلتين الابتدائية والثانوية) وأخذت تفكر بكيفية إلغاء عملية الإصلاح ذات التوجه نحو السوق.

كانت تجربة نيوزيلندا بمثابة سهم أطلق في قوس بلدان أخرى تفكر بعملية إصلاح على هذا النحو من التوجه نحو السوق. صحيح أن وهكذا إصلاح بعض الفوائد، لكن ينبغي على صناعات السياسات أن يحرصوا على وضع السياسات الكافية لذلك. ففي دراسة تحليلية للإصلاحات الجارية في نيوزيلندا، قامت بها مورين ماك لوخلين Maureen McLaughlin، مديرة الشؤون التربوية لأوروبا وآسيا الوسطى في البنك الدولي عندما كانت تدرس في ذلك البلد بمنحة دراسية من فولبرايت Fulbright، توصلت المؤلفة إلى الاستنتاج بأن «تقديم المعلومات من أجل صنع قرار مبني على معلومات جيدة واتخاذ إجراءات وقائية تضمن المساواة ومساعدة المؤسسات في طرائق الحكم فيها وبناء قدراتها هي مكونات على جانب كبير من الأهمية لنموذج تنافسي يعتمد على الطلب. غير أن المقترحات الأصلية على الصعيد الوطني الهادفة إلى إطلاق قوى السوق من عقالها قد أهملت توجيه الاهتمام الكافي لهذه العوامل عندما فتحت النظام أمام قواعد وأحكام وطرائق جديدة للعمل.» (McLaughlin, 2003, p.24).

عندما انتخبت حكومة عمالية جديدة في العام 1999، أخذت هذه الحكومة تعمل بجد من أجل «الحفاظ على الكثير من المظاهر التنافسية في النظام الحالي، لكنها

كانت في الوقت نفسه تفعل ذلك من خلال منهجية تتسم بالمركزية والتدخل الحكومي»، لكن المشكلة أن قوى السوق إن سيطرت يصعب، بل يستحيل، تغيير مسارها.

أما استراليا، فقد تبنت سياسات في التعليم العالي تعتمد مبادئ السوق في أواخر الثمانينيات. وبدأت الحكومة في عام 1987 تطبيق نظام «الرسوم الطلابية» الذي يشجع على التمويل الخاص للتعليم الجامعي - فأدخلت مشروع «مساهمات التعليم العالي Higher Education Contribution Scheme» بهدف إتاحة الفرصة للطلبة بتأجيل دفع الرسوم إلى أن تصبح لديهم الإمكانيات المالية للدفع بعد التخرج (Nelson, 2002). وشجعت الجامعات على جذب الطلبة من مختلف دول العالم ممن لديهم القدرة على دفع كامل تكاليف التعليم. يقول أصحاب هذه النظرية في التغيير إن «الطلاب الذين يدفعون ليتعلموا سوف يطلبون المزيد من العلم ممن يقدم هذا العلم والمؤسسات التي تنافس للحصول على إيراداتها من الطلبة ستكون أكثر استجابة لطلب هؤلاء الطلاب، وبالتالي تتحسن جودة التجربة المتدنية عند الطلبة.» (Scott, 1999, p.193).

وقد منح التعليم العالي مزيداً من الحكم الذاتي في النواحي المالية في التسعينيات، وكان ثمة ضغط متزايد على الجامعات لتكون أكثر إدارية. فمثلاً تحولت واجبات نواب الرؤساء لتصبح مماثلة لواجبات ومهام كبار المسؤولين التنفيذيين في الشركات الكبرى. وأصبحت مجالس الجامعات تدعى مجالس المحافظين (Meek, 2002). وامتدت الإصلاحات إلى ما هو أبعد من مبدأ «مستخدم الجهاز هو الذي يدفع ثمنه» لتشمل نموذجاً جديداً لجامعة تعمل كما الشركة، تقود أعمالها الحوافز بدلاً من القرارات، وحيث يكون توليد الإيرادات ضرورياً لتحافظ الجامعة على بقائها (Gallagher, 2000).

لكن الإصلاحات في استراليا التي تعتمد مبادئ السوق لم تمتد كثيراً كما حصل في نيوزيلندا، إنما استمرت وعلى الأقل، واصلت الحكومة الحالية تطبيقها (Nelson, 2003). صحيح أن بعض الأحزاب السياسية قد استاءت من هذا التغيير، إنما لم

يكن ثمة دفع حقيقي للعودة بهذا النظام إلى سابق عهده قبل هذه الإصلاحات، بل إن الدلائل الأولية تشير إلى تحسن لجهة العدالة، وإنصاف الفئات المحرومة (Meek, 2002). ومع ذلك أثيرت بعض القضايا. عدد لا بأس به من الأكاديميين ينتقدون بشدة ضياع الجودة والتنوع في الرسائل لا سيما وأن المؤسسات باتت توجه اهتمامها نحو إيراداتها، فتحول الاهتمام بالتعليم وبالطلبة إلى المقام الثاني (Meek and Wood, 1997; Gilbert, 2000). وهناك أمر آخر كان باعثاً للقلق ذلك أن المؤسسات التي حققت ثروة هائلة ومكانة رفيعة قبل الانتقال إلى نهج قوى السوق باتت تملك أفضلية كبرى تميزها عن تلك التي لم تحقق مثل هذه الثروة، وحين ينخفض التمويل الحكومي تزداد الفجوة اتساعاً بين الجامعات ذات المكانة العليا وتلك المؤسسات الأقل شهرة (Scott, 1999).

تقودنا المقارنة بين استراليا ونيوزيلندا إلى الاستنتاج بأن السوق لا يقدم دوماً ما يحتاجه المجتمع. وبرغم الفوائد التي يمكن جنيها من منهجيات اعتماد مبادئ السوق مثل زيادة فرص الاختيار أمام الطلبة وتحسين فاعلية الجامعات، إلا أن القوانين والأنظمة المدروسة التي تحمي جودة التعليم وإمكانية وصول الطلبة للجامعات ضرورية جداً لتوجيه وإدارة منظومات التعليم العالي في هذا السوق.

الحكم الذاتي في مواجهة التخفيضات في الميزانية

اكتسبت مبادرات الحكم الذاتي في الولايات المتحدة زخماً قوياً كردة فعل على تباطؤ الأداء الاقتصادي في عامي 2002 و 2003 وما رافق ذلك من تخفيضات في الميزانية. فكانت هذه المبادرات ثمرة نقاشات بين رؤساء الجامعات الذين يريدون الحصول على شيء ما مقابل المخصصات المتدنية في الميزانية وبين المشرعين في الولايات الذين كانوا على استعداد للعمل على تخفيض وطأة تدني المخصصات من خلال تيسير التشريعات والتدخل الحكومي. وكما قال أحد أعضاء مجلس الشيوخ بولاية إلينوي كان يفكر بوسيلة منح الجامعات مزيداً من الحكم الذاتي في مواجهة التخفيضات في الميزانية في معرض توصيفه لهذه المعضلة: « لا نستطيع أن نقول من جانب واحد «خذوا تخفيضاً في الميزانية» ثم اربطوا أيديكم وقولوا إنكم لا تستطيعون

أن تزيدوا إيراداتكم.» (Josephsen, 2003, p.A6). كانت تلك المبادرات جديدة، لذلك فإن أية محاولة لتتبع أثرها تشبه محاولة التسديد على هدف متحرك سيما وأنها تنتقل بين مراحل مختلفة للحصول على الموافقات. لكن نظرة عامة لها تبين أنها ليست بعيدة عن الأفكار المطروحة في بحثنا هذا، إذ يبدو بعضها شبيهاً باللامركزية، وبعضها الآخر أكثر شبيهاً بالكليات ذات الامتياز، ومنها ما يبدو مماثلاً للشركات العامة.

يذهب المسؤولون في منظومة جامعة كولورادو إلى القول إنه بسبب القيود التي يفرضها «قانون حقوق دافعي الضرائب لعام 1993» الذي يقيد ارتفاع رسوم التعليم، تحتاج الجامعات إلى مزيد من المرونة في خططها لجذب أساتذة من ذوي الجودة العالية والاحتفاظ بهم ولوضع برامج أكاديمية أفضل ومن أجل استخدام أموالها بفاعلية أكبر. فاقترحوا مقايضة تتضمن تلقي الجامعة نسبة متناقصة من إيراداتها من حكومة الولاية (أقل من 10 بالمائة من ميزانيتها) وبالمقابل تصبح «شركة عامة تابعة للدولة تتمتع بمزيد من السيطرة على بعض الأمور مثل المشتريات وتحديد الرسوم الجامعية (Hoffman, 2003) وانظر أيضاً (Burdman, 2003; Hebel, 2002). لكن مشروع القانون هذا اعترض عليه حاكم الولاية بيل أوينز Bill Owens فوضع عليه «الفيتو» حيث خشي من أن تعمد جامعة كولورادو إلى رفع الرسوم الجامعية كثيراً وتوجه اهتمامها إلى طلبة أثرياء يستطيعون تحمل تلك الرسوم العالية ويأتون من خارج الولاية (”Owens Ties CU’s Purse Strings”, 2003; Martinez, 2003).

كما أدت التخفيضات في الميزانية إلى مناقشات حول إعطاء مزيد من التحرر من حكومة الولاية لكامل منظومة جامعة وسكنسون والخصخصة الكاملة لفرع هذه الجامعة في ماديسون. وقد تضمن مشروع الميزانية الذي قدمه حاكم الولاية في نيسان/أبريل 2003 تخفيضاً قدره 250 مليون دولار من مخصصات التعليم العالي، كان نصيب جامعة وسكنسون في ماديسون تخفيضاً في مخصصاتها بمقدار ربع هذا المبلغ. أمام هذا الوضع عوّمت كاثرين ليال Katherine Lyall رئيسة منظومة جامعة وسكنسون فكرة تحويل المنظومة إلى سلطة مستقلة لها مجلس محافظين خاص بها

وتتمتع بحق السيطرة على مجالات عديدة منها المشتريات وشؤون العاملين ووضع ميزانياتها. فقد كانت الشكوى التي ترددت كثيراً داخل جامعة ماديسون وسمعتها الكثيرون هي أن «السياسيين ما فتئوا يتدخلون في الجامعة وكأنهم يديرون أحد أذرع حكومة الولاية يتلقى تمويلاً كاملاً» وذلك برغم انخفاض ما تدفعه الحكومة لهذه المنظومة (”Don’t Dismiss UW Privatization”, 2003، وانظر أيضاً ”Among Offered” (Budget Ideas: Privatize UW Madison”, 2003).

هناك أمثلة كثيرة أخرى يضيق هذا المقام بذكرها جميعاً بالتفصيل. السلطة التشريعية بولاية واشنطن تعكف حالياً على دراسة مشروع وضع ميثاق بين الحكومة والمؤسسات. لم يتم الاتفاق بعد على تفاصيل هكذا ميثاق، إنما الفكرة لهذا المشروع أن هذه المواثيق من شأنها أن تمنح المؤسسات مزيداً من الحكم الذاتي في النواحي التشغيلية وفي الوقت ذاته تنص على صيغ جديدة للمحاسبة.⁽²⁰⁾ ومن جهة أخرى تعمل جامعة أريزونا وجامعة الدولة في أريزونا وجامعة شمال أريزونا على دراسة خطة أطلقت عليها تسمية «تغيير الاتجاهات Changing Directions» تهدف إلى إعطاء الجامعات الثلاث مزيداً من الحكم الذاتي في مجالات تحديد الرسوم الجامعية ومعايير قبول الطلاب في حين يطلب إليها أن تفرق بين رسالتها بحيث تكون في وضع أفضل لتلبية احتياجات الولاية (Cavanagh, 2003). وفي السياق نفسه تقدمت ثلاث جامعات في ولاية فرجينيا، هي جامعة فرجينيا والجامعة التقنية بفرجينيا وكلية ويليام وماري بخطة تقضي بمنحها مزيداً من الحكم الذاتي في مجالات صنع القرار والمشتريات والتوظيف والانفاق، وذلك كرد فعل على التخفيضات الكبيرة في الميزانية جعلت هذه الجامعات تعاني عجزاً يقدر بـ 385 مليون دولار في العام. بيد أن هذه المؤسسات استسلمت لضغوط سياسية وأوقفت متابعتها لهذا التغيير في العام 2004، وربما تعود هذه المتابعة في السنة القادمة (Sizmore, 2003؛ وانظر أيضاً Edds, 2003). وبدوره وجد مجلس الأمناء لجامعة أيوا ما يشجعه على دراسة فكرة جعل الجامعات الثلاث التابعة لهذا المجلس في الولاية «كيانات مستقلة» (Charles, 2002).

وكذلك الأمر في تكساس حيث أقرت السلطة التشريعية مشروع قانون يرفع التدخل الحكومي عن تحديد الرسوم الجامعية. كان وراء هذه الخطة المستشار رئيس الجامعة مارك يودوف Mark Yudof الذي وصفها بأنها تتيح لمجلس الأمناء أن «يخلقوا الأسواق ويعملوا كما رجال الأعمال» حين يتخذون القرارات المالية (Kay, 2003a; Potter, 2003a; Potter 2003b, p.A23؛ وانظر أيضاً Drosjack, 2003; Kay, 2003b).

وينبغي ألا يغيب عن البال أن أية مناقشات تدور حول تغيير البنية التنظيمية لمنظومات التعليم العالي إنما هي في نهاية المطاف مناقشات سياسية. ولكن يجدر بنا أن نلاحظ أن تلك المبادرات إن بدأت أحياناً بمفاوضات على مستويات متساوية وابتعدت عن التغطية الإعلامية وعن المشاحنات الحزبية يمكن أن تتيح مزيداً من الحكم الذاتي، بينما نستطيع أن نلاحظ من بعض الأمثلة، مثل فلوريدا، أنه كلما ازداد تسييس المبادرة انخفضت فاعليتها في نهاية المطاف.

وكما توضح لدينا من هذه النظرة العامة للخيارات المطروحة فإنه من العسير أن يلحظ المرء الفروق بين مختلف السياسات. فالترخيص الذي يعطى لكلية ذات امتياز في ولاية معينة قد يبدو قريب الشبه من عقد أو ميثاق أو اتفاق أداء في ولاية أخرى.⁽²¹⁾ ومهما اختلفت التسميات واتسع نطاقها يبقى شيء واحد شديد الوضوح، ألا وهو أن المؤسسات والولايات والبلدان تجد في البحث عن وسائل لإدخال مزيد من الحكم الذاتي في نظام عانى خلال عقود طويلة من تنامي الأنظمة والقوانين الناظمة لأعمالها (Berdahl and MacTaggart, 2000). يقول بينو شميدت Benno C. Schmidt, Jr. الرئيس السابق لجامعة ييل Yale ورئيس مجلس الأمناء لجامعة مدينة نيويورك City University ورئيس مجلس معاهد أديسون Edison School وهو يستبعد كل التعاريف والمصطلحات مركزاً على فكرة المزيد من الحكم الذاتي: «سواءً دعت بالتسمية كلية ذات امتياز أو بأية تسمية أخرى فإن الحركة نحو المزيد من الحكم الذاتي في العمليات وفي الموارد موجودة ... وبرأيي إنها سوف تتنامى في المستقبل (Hebel, 2000, P. A34).

سياسات قابلة للتطبيق في المقايضة بين الحكم الذاتي والمحاسبة

استنتجنا من خلال دراسة تلك البدائل كلها بأن عناصر هذه المنهجيات عظيمة القيمة وينبغي أن تكون جزءاً من إطار لسياسة جديدة للمؤسسات العامة في الولايات المتحدة. ولكن يفترض بهذا الجدل العام ألا ينحو منحى البساطة في التفكير ويكتفي بالقول هل نريد التدخل الحكومي أم اللامركزية. بل يجب أن تتخذ المناقشات البناءة المقام الأول في كل جدال من هذا القبيل وبخاصة فيما يتعلق بالمصلحة العليا للدولة في رسالات الجامعات ومحاسبتها على الأداء. وقد يفيد طرح أسئلة من مثل «ماذا تريد الدولة من نظام التعليم العالي فيها؟» و «كيف تضمن بأن الطلاب، وبخاصة أولئك الفقراء منهم، يستفيدون من أية تغييرات جديدة في السياسة التعليمية؟».

التأسيس لميثاق على صعيد الولاية يربط بين التعليم العالي وحاجات المجتمع

في معرض الإجابة عن هذه الأسئلة يوصي «مشروع المستقبل» بالتأسيس لميثاق على صعيد الولاية كلها، تكون من أهم أهدافه الرئيسية توضيح غاية الدولة من دعم نظام التعليم العالي ووضع صيغة جديدة لأسلوب الحكم فيه يوازن بين مقدار ملائم من الحكم الذاتي مع المحاسبة عن الأداء لكل مؤسسة بما يناسب أوضاعها. ولعل أفضل نموذج هو ما قاله مايكل غيبونز Michael Gibbons الأمين العام لرابطة جامعات الكومنولث حين طرح فكرة «عقد اجتماعي» جديد بين العلم والمجتمع. يقول غيبونز إن الجامعات، منذ الحرب العالمية الثانية، تقدم للمجتمع بحوثاً وتعليماً في العلوم المختلفة لقاء تمويل وحكم ذاتي، وذلك من خلال «ترتيبات قامت على أساس من الثقة التي تحدد توقعات كل منهما من الآخر، والتي تتضمن، من حيث المبدأ، عقوبات مناسبة إن لم تكن تلبية هذه التوقعات» (Gibbons, 1999, p.C81).

من هذا المنطلق ينادي «مشروع المستقبل» بمبدأ مماثل لمنظومات التعليم العالي في الولايات. ينبغي على كل ولاية أن تحدد حاجاتها وأدوار المؤسسات العاملة فيها. من بين الولايات التي تناولت هذه الفكرة بجدية ولاية نورث داكوتا من خلال علاقة

المرونة مع المحاسبة، وجامعة وست فرجينيا من خلال مبادرتها بعنوان «ميثاق من أجل مستقبل جامعة وست فرجينيا» (انظر على سبيل المثال West Virginia Higher Education Policy Commission 2003, "North Dakota University System, 2001) . ومن المهم جداً التفكير ملياً بالعملية اللازمة لوضع ميثاق على صعيد الولاية قبل البدء بها . فمثلاً، كيف يمكن للولاية أن تجمع البيانات والآراء حول ما يريده الجمهور العام من نظام التعليم العالي؟ وهناك أيضاً أسئلة أخرى تتعلق بهذه العملية، مثل من الذي يجب أن يشارك في هذه العملية؟ ومن الذي سيشرف عليها وبالتالي يحتفظ بالميثاق؟ وكيف سيتم مراجعة الميثاق والموافقة عليه أمن الجمهور العام أم من الممثلين المنتخبين؟ وكيف سيتم إدخال هذا الميثاق في المساق العام؟

فيما يلي نقدم مشروعاً لهذا الميثاق بخطوطه العريضة، وهو مجرد نقطة البداية لمناقشات ينبغي أن تجري على صعيد الولاية، فهو يلقي الضوء على معايير الأداء التي من حق الجمهور العام أن يتوقعها من منظومة التعليم العالي. ربما تكون بعض نواحي هذا المشروع غير ذات علاقة باحتياجات الولاية، وربما توجد مجالات لم يتطرق لها، فكل ناحية فيه بحاجة للمزيد من التطوير، كما ينبغي وضع التفاصيل لأحداث معينة، وتوضيح وسائل التقييم، وتوصيف خطط التحسين المستمر (انظر الفصل الرابع للمزيد من التفاصيل حول أداء التعليم العالي في تعامله مع حاجات المجتمع):

- الإقبال على التعليم العالي غير كاف - وهذا أمر على جانب كبير من الأهمية لمستقبل هذا البلد. لذلك يتوجب توسيع نطاق هذا الإقبال ليشمل قطاعات واسعة من السكان. ولكن ينبغي ألا نترك السياسة العامة تتوقف عند مسألة الإقبال على التعليم العالي، بل يجب أن يكون هدفنا أكبر من ذلك، بحيث يضمن النجاح الأكاديمي لشريحة آخذة بالاتساع من السكان وهذا يعني إعداد الطلبة إعداداً جيداً، وبالتالي الاحتفاظ بهم بعد أن ينتسبوا للجامعة.

- تحمل مسؤولية الاستخدام الفعال للموارد. وحيث إن كليات وجامعات الولاية هم أمناء الوديعة العامة والمسؤولة عن الاستثمار الأمثل لأموال دافعي الضرائب يجب

عليها أن تتعهد بانفاق المال العام بطريقة تستجيب بفاعلية للحاجات العامة، وهذا يعني الانتباه جيداً إلى الكفاءة والبحث عن السبل الكفيلة بتحسين الجودة والإقلال من التكاليف.

● التعليم والتعلم أمران على جانب كبير من الأهمية. لقد أخفت الجامعات أمر التعليم والتعلم تحت ستار كثيف من السرية بذريعة أن ما يجري داخل غرفة الصف شيء مقدس يجب ألا تطاله العيون الفاحصة. أما الآن فيتوجب على المؤسسات أن تفعل ما هو أكثر من مجرد إتاحة الفرصة والموارد اللازمة للتعلم، بل عليها أن تأخذ على عاتقها مسؤولية التعلم.

● الحفاظ على نزاهة المنح الدراسية واحترامها. يجب ألا يسمح لإغراءات رعاية الشركات للبحوث أن تحل محل نزاهة المنح الدراسية. يتعين على التعليم العالي أن يكشف كشفاً كاملاً عن جميع المصالح المالية التي يهتم بها الباحثون ومؤسساتهم، ويتعين على الجامعات أن تحتفظ بسيطرتها على حقوق النشر والمراجعة.

● إعداد الطلبة لديمقراطية الغد. فقد عمل التعليم العالي بدأب ومثابرة لإشراك الطلبة في خدمة المجتمع. فكان من شأن هذا العمل أن رسخ روح التطوعية عند الطلبة، لكنه لم يترجم إلى مشاركة أكثر فاعلية في العملية السياسية. يتعين على التعليم العالي أن يبذل المزيد من الجهود الجبارة لتشجيع الثقافة المدنية عند طلبة اليوم لضمان الفاعلية والتأثير لديمقراطية الغد.

● تعميق الخدمة والامتداد. لقد وجدت الكليات والجامعات وسائل عديدة لترد شيئاً إلى مجتمعاتها ومن خلال أنشطتها برامج تمتد إلى الطلبة المحليين وبرامج التعلم من خلال الخدمة وكذلك تطبيقات البحوث التي يجريها أعضاء هيئة التدريس على حاجات المجتمع. ولكن ما زالت هناك مجالات يتعين على الجامعات أن تكون فيها أكثر ضلوعاً في هذه الخدمات - وأهمها مشاركتها الداعمة للتعليم الابتدائي والثانوي.⁽²²⁾

وإلى جانب كونه يحدد ويعرّف ماهية احتياجات الولاية، ينبغي للميثاق أن يحدد احتياجات المؤسسات وذلك من خلال توصيفه لما يجب أن تكون عليه فلسفة العلاقة بين الولاية والمؤسسات العاملة فيها، مثل:

- ما هي القرارات التي يفضل أن تتخذ مركزياً؟
- ما هي القرارات التي يفضل أن تترك بأيدي المؤسسات؟
- مانوع الحكم الذاتي الذي يساعد المؤسسة لتكون أكثر فاعلية؟
- ما هي الأنظمة والتدخلات المغالية في بيروقراطيتها؟
- ما هي الأولويات التي من مصلحة الولاية (الدولة) أن تواصل تدخلها فيها؟
- ما الصيغة الأكثر جدوى للمحاسبة إذا أخذ في نظر الاعتبار الظروف السائدة في الولاية؟
- كيف يمكن للولاية والمؤسسة أن تطور علاقة مستقرة طويلة الأمد بينهما؟
- ما التوقعات المعقولة إذا أخذ في عين الاعتبار مستوى دعم الولاية لمنظومة التعليم العالي واستثمارها في هذه المنظومة؟

إن ميثاقاً على صعيد الولاية لن يحل مشاكل التعليم العالي العديدة، لكنه خطوة بالاتجاه الصحيح نحو تحديد المسؤوليات والأولويات أمام من تتعامل معهم - ابتداءً من حاكم الولاية والسلطة التشريعية وحتى دافعي الضرائب وطلاب هذه المؤسسات. كما يجب أن تكون النقطة المحورية الناجمة عن هذه المناقشات مبدأ المزيد من الحكم الذاتي في عمل الجامعات والكليات العامة. ومقابل هذه الحرية ينبغي أن يكون هنالك اتفاق واضح بين الولاية وكل واحدة من هذه المؤسسات يوضح بالتفصيل الرسائل التفاضلية لهذه الأخيرة وكذلك مسؤولياتها العامة والوسائل المناسبة لقياس أدائها ورفع التقرير بشأنه. وهكذا، وبعبارة مقتضبة، يمكن القول إن الولاية (الدولة) تقايض الحكم الذاتي مقابل رسالات واضحة ومسائلة، بما يمنح المؤسسة مرونة لا بأس بها في أسلوب عملها وفي الوقت نفسه تحتفظ لنفسها بصوت عال ومسموع إزاء الأغراض العامة التي ينبغي للمؤسسة أن تهتم بها وتتابعها (انظر الشكل 7.2).

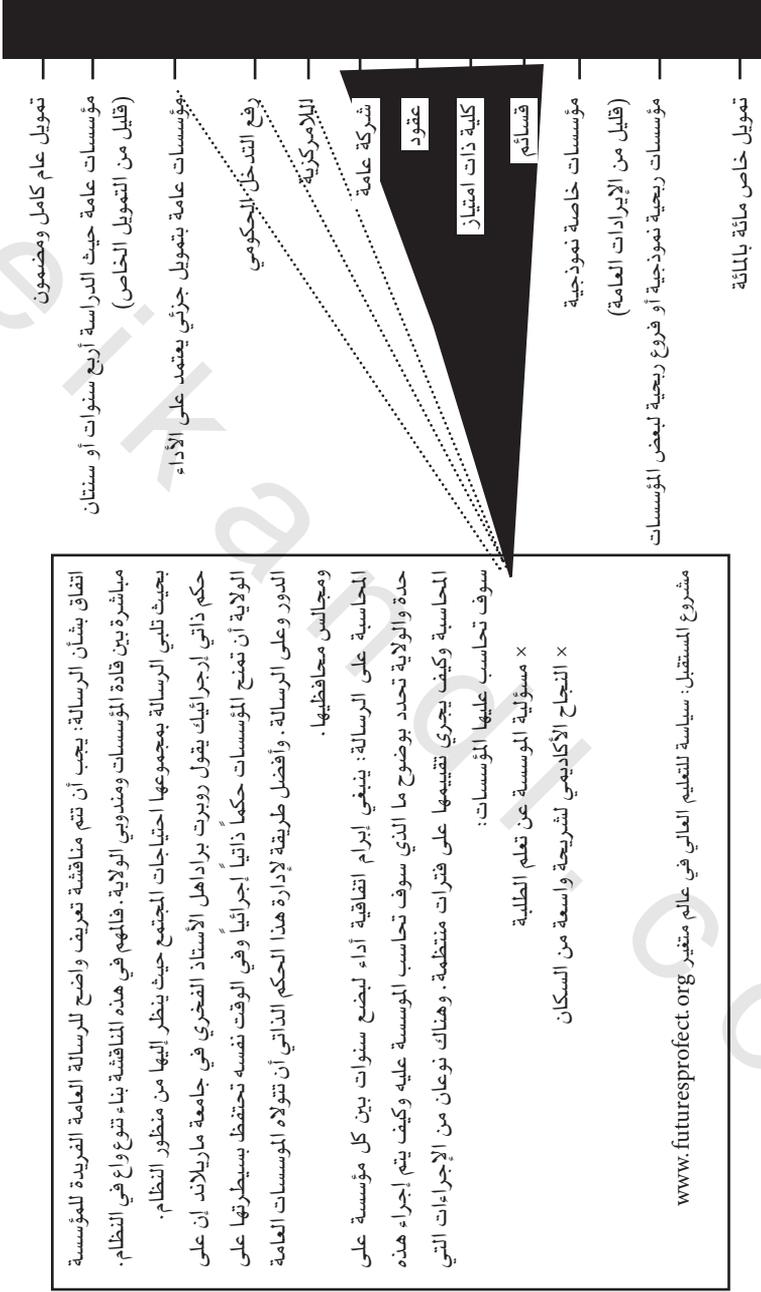
تنظيم الاتفاقيات المؤسسية: أدوار فريدة في نوعها ومسؤوليات وحریات

بعد أن يتم تحديد الأهداف العامة للولاية ويجري ذكرها في الميثاق تصبح المهمة التالية الواجب القيام بها تقرير موقع كل مؤسسة على حدة في تلك الصورة الكبيرة للولاية كلها. من أجل ذلك ينبغي على الولاية أن تناقش مع كل واحدة من المؤسسات العامة صيغة اتفاق مؤسسي. وهذا الأمر يتطلب من قادة المؤسسة أن ينخرطوا في مناقشات بناءً مع قادة الولاية حول الدور والرسالات الفريدة للمؤسسة ونوع الحكم الذاتي الذي تحتاجه لكي تتجج وتزدهر في المستقبل الصيغة الملائمة للمحاسبة الفاعلة والمقبولة من الطرفين. وفيما يلي نبين التقسيمات العريضة العامة التي ينصح «مشروع المستقبل» تضمينها في صيغة اتفاقية تعقد على مستوى المؤسسة.

● اتفاق بشأن رسالات: يجب أن تتم مناقشة تعريف واضح للرسالات العامة الفريدة للمؤسسة بين قادة المؤسسات ومندوبي الولاية بصورة مباشرة. فالمهم في هذه المناقشة بناءً تنوع واع في النظام بحيث تلبى الرسالات في مجموعها احتياجات المجتمع حيث ينظر إليها من منظور النظام. قد يبدو هذا الأمر مثالياً، إلا أن عدداً من المؤسسات قد اعتمدته، وتشير الدلائل إلى أنه صحي ويجدد النشاط في رسالات المؤسسة ويبني لعلاقة جيدة بين المعسكرين الأكاديمي والسياسي.

● حكم ذاتي إجرائي: يقول روبرت برداهل الأستاذ الفخري في جامعة ماريلاند إن على الولايات أن تمنح المؤسسات حكماً ذاتياً إجرائياً وفي الوقت نفسه تحتفظ بسيطرتها على الدور وعلى الرسالات (Berdahl, 1998). وأفضل طريقة لإدارة هذا الحكم الذاتي أن تتولاه المؤسسات العامة ومجالس محافظيها. بل إن «مشروع المستقبل» يؤكد على صيغة للحكم الذاتي الإجرائي تحرر قادة المؤسسات من البيروقراطية التدخلية التي تحد من قدرتها على العمل بفاعلية في مناخ تنافسي للتعليم العالي، بما في ذلك ودون حصر، ما يتعلق ببنود الموازنة والتحديد المركزي للرسوم الجامعية وتوزيعها، وإجراءات المشتريات والبرنامج الأكاديمي المطول والمرهق والممارسات المركزية في التوظيف.

الشكل 7.2 الموازنة الصحيحة بين الحكم الذاتي والمحاسبة



● المحاسبة على الرسالة: بما أن لكل جامعة وكلية رسالة تتفرد بها لذلك ينبغي أن تكون إجراءات المحاسبة فريدة أيضاً. ويجب التوصل إلى صيغة لاتفاقية خاصة بالأداء لسنوات عدة تبرمها كل مؤسسة على حدة مع الولاية، وبحيث تحدد بوضوح ما الذي سوف تحاسب المؤسسة عليه وكيف يتم إجراء هذه المحاسبة وتقييمها على فترات منتظمة. واعتماداً على طبيعة المؤسسة ورسالتها يمكن أن تغطي إجراءات المحاسبة إنتاجية البحوث والعلاقات مع الشركات المحلية أو خدمة المجتمع.

وهناك نوعان من الإجراءات يمكن اتخاذهما على مستوى الولاية كلها تتم محاسبة المؤسسة على أساسهما وهما مسؤولية المؤسسة عن تعلم الطلبة (انظر الفصل الثامن حول هذا الموضوع)، والنجاح الأكاديمي لشريحة واسعة من السكان (انظر الفصل التاسع للمزيد من التفاصيل).

ومن المهم جداً أثناء هذه المفاوضات بين المؤسسات والدولة أن تحدد السلطة التشريعية تصوراتها بوضوح، ذلك أن رؤساء الجامعات يشعرون في كثير من الأحيان أن السلطة التشريعية ترسل إشارات متناقضة ومختلطة. فقد دلت البحوث التي أجريت في الماضي أن الحكومات في الولايات التي تحدد تصوراتها بوضوح تتلقى بالمقابل أداءً جيداً من المؤسسات العاملة فيها⁽²³⁾.

لكن المحاسبة مسألة أثير حولها جدل كثير. يقول منتقدوها إنها أسلوب مغرق في بيروقراطيته، ويلزم المؤسسات بتطبيق معايير واحدة دونما اعتبار لرسالتها التي تتفرد بها، وإنه لا لزوم لها بالنظر للجودة التي يتمتع بها نظام التعليم العالي. أما نحن، في «مشروع المستقبل»، فنرى إن ثمة قوى تلح على المحاسبة، ولا يمكن الوقوف في مواجهتها. وبدلاً من أن تفرض حلول في المحاسبة يضعها نقاد التعليم العالي، فإن الطريق الأسلم والأذكى أن تقوم كل مؤسسة بوضع إجراءات للمحاسبة تناسب دورها ورسالتها. وإذا كانت الكليات والجامعات تريد أن تدخل في مفاوضات بناءة مع الدولة (الولاية)، يتعين الإقرار بوجود أخطاء في أداء التعليم العالي ينبغي معالجتها. يضاف إلى ذلك أنه بالنظر لحجم الاستثمار العام في التعليم العالي ينبغي،

بل يتعين، على المؤسسات أن تحاسب، وأن تتحمل مسؤولية تلبية احتياجات الولاية لكيلا تطفى المصالح المؤسسية. وهذا القول ينسجم مع ما قاله إيمز ماك غينيس Aim MsGuinness، محلل الشؤون الأكاديمية في المركز الوطني لأنظمة إدارة التعليم العالي، في تعليقه على أوضاع المؤسسات: «لم أر في حياتي حالة تكون فيها محصلة أهداف المؤسسات الفردية تساوي محصلة الأهداف العامة» (Stensland, 2003b, p.B1).

غير أن صيغ المحاسبة المتبعة في هذه الأيام غير مجدية، واعتماد «القياس» الواحد المناسب للجميع لا يفيد التعليم العالي. لذلك يظل الخيار الوحيد الصالح للمستقبل اعتماد مبدأ اتفاقيات إفرادية تحدد لكل مؤسسة على حدة إسهاماتها التي تنفرد بها، وكيف تجري محاسبتها، على أن تكون هذه المحاسبة مرنة ومقبولة من الطرفين وبما يتلاءم مع كل مؤسسة على حدة.

فوائد الاتفاقيات المؤسسية

نعرف جميعاً أن التعليم العالي في سائر أنحاء المعمورة يتحرك باتجاه هيكلية تعتمد مبادئ السوق. لذلك يتعين على القادة الأكاديميين والقادة السياسيين، في مواجهة هذا التحرك، أن يتفقوا على هيكلية لهذا النظام تقدم الفوائد العامة وتخدم الصالح العام. والجدير بالذكر أن ضغوط الموازنة والرغبة في خلق جو تنافسي مماثل لما يحصل في السوق قد دفعت القادة من المعسكرين، الأكاديمي والسياسي، إلى

الشروع في جدال حول مزيد من الحكم الذاتي في وقت أخذت فيه قضية المحاسبة تحتل موقعاً متقدماً في مفردات التعليم العالي. ونتيجة لهذا كله نشهد حالياً مناقشات جادة لم يسبق لها مثيل حول مقايضة الحكم الذاتي بالمحاسبة.

إن الاتفاقيات المؤسسية التي تحدثنا عنها في هذا الفصل تحمل وعداً جديداً في هذا الزمن الذي يكثُر فيه الحديث عن هذه المقايضة. فهذه الاتفاقيات تقتضي بادئ ذي بدء أن يجلس القادة الأكاديميون والقادة السياسيون حول طاولة حوار بناء يناقشون فيه احتياجات الولاية وكيف يمكن أن يكون دور التعليم العالي في تلبية هذه

الاحتياجات. فالحوار يتيح لهؤلاء القادة أن يشرعوا في حديث جديد وأن يؤسسوا لعلاقة بين الدولة والمؤسسات تتوافق مع الحاجات الآنية دون أن يحاولوا الحديث ثانية حول كل نظام من الأنظمة القائمة، وأن يتوصلوا أيضاً إلى تفاهم خطي مشترك بخصوص دور المؤسسات ودور الدولة ومسؤوليات كل منهما، وبذلك يعملون على إزالة أي فهم مغلوط لهذه الأدوار ويهيئوا الأجواء لعلاقة بناءة. وبما أن هذه الاتفاقيات سوف توضع لكل مؤسسة على حدة وبما يناسب حجمها هنالك فرصة لتشجيع التنوع في الأدوار والرسالات بين المؤسسات. وإلى جانب ذلك يتيح هذا النموذج للدولة أن تبدأ بمشروع رائد يشمل مؤسسة واحدة أو اثنتين، فتكتسب الخبرة وتكسب القبول به قبل أن تعالج المنظومة كلها.

ومن خلال هذه الاتفاقيات وصياغتها من ألفها إلى يائها يستطيع قادة المؤسسات أن يطالبوا بالحكم الذاتي الإجرائي الذي يلبي ما تصبو إليه مؤسساتهم بدلاً من محاولة الخوض في عمل شاق جهيد لدراسة تعديل أو إلغاء الأنظمة القانونية القائمة واحداً بعد الآخر. والاتفاقيات المؤسسية تتيح للقادة الأكاديميين أيضاً دوراً قوياً في خلق إجراءات المحاسبة بدلاً من أن تفرض هذه الإجراءات عليهم من جانب السلطة التشريعية (كما حصل في عدد من الولايات والبلدان الأخرى). والمعروف أن القادة الأكاديميين يجتنبون الحديث عن المحاسبة لاعتقادهم بأنها إضافة جديدة للبيروقراطية. ربما هم على حق في اعتقادهم، إنما واقع الحال يشير إلى أنها قادمة شاء الأكاديميون أم أبوا.

ثم إن هناك فائدة لها أهمية بالغة تنجم عن الميثاق والاتفاقيات المؤسسية الفردية تتمثل بفهم أفضل لدى الجمهور العام لأدوار ورسالة التعليم العالي، ناهيك عن الإقرار بوجود أخطاء في أداء هذا التعليم والتوقعات التي يجب أن يحققها. وقد أشرنا في الفصل الخامس إلى أن عامة الناس لا يدركون هذه الأمور جيداً. كما أنه يوجد حالياً اهتمام عام متزايد، وقد آن الأوان لتقوم الجامعات بمعالجة هذه الاهتمامات وتؤسس لفهم ودعم جديدين لأدوارها ورسالتها.

إن المقايضة بين الحكم الذاتي والمحاسبة تجعل جميع الأطراف يشعرون بأنهم ينالون شيئاً من هذه الصفقة. القادة الأكاديميون يحصلون على الحكم الذاتي والقادة السياسيون يكسبون الرافعة التي تخولهم التأكيد على الحاجات العامة. وما هو أكثر أهمية من ذلك كله أن هذه العلاقة الجديدة توفر الشروط للتعليم العالي ليكون مرناً ويعمل كما الشركات ولكل مؤسسة ما يناسبها وليكون قادراً على تلبية احتياجات الولاية.

