

ملاحظات درباره بازتوزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۷/۱۸

شماره مسلسل: ۲۰۱۰۵
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ملاحظات در باره بازتوزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران متناسب
با اصل سی‌ام قانون اساسی

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری)

تهیه و تدوین کنندگان:

وحید مهربانی (عضو هیئت علمی گروه مدیریت و برنامه ریزی آموزشی دانشگاه تهران)،
حسین نصیری

همکار:

عطیه درویشوند (دانشجوی دکتری آموزش عالی، دانشگاه تهران)

ناظران علمی:

موسی بیات، غلامرضا گرای نژاد (استاد بازنشسته دانشگاه آزاد اسلامی)

اظهار نظر کننده:

محمدسعید آقامحمدحسین تجریش (دفتر مطالعات بخش عمومی)

مدیر مطالعه:

حسین نصیری

گرافیک و صفحه آرایی:

منیره حاجی محمدی
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۰/۰۱

واژه‌های کلیدی:

۱. تأمین مالی
۲. آموزش عالی
۳. عدالت
۴. کارایی
۵. کفایت
۶. اصل سی‌ام



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۹	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. بیان مسئله.....
۱۱	۳. اصول تأمین مالی آموزش عالی.....
۱۳	۴. الگوهای تأمین مالی آموزش عالی.....
۱۳	۵. تأمین و توزیع اعتبارات آموزش عالی ایران در برنامه‌های پنج‌ساله.....
۱۶	۶. مقتضیات الگوی فعلی تأمین مالی.....
۱۷	۷. دلالت‌های اجرای ناقص اصل سی‌ام در آموزش عالی.....
۲۱	۸. نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۲۲	منابع و مأخذ.....

فهرست شکل‌ها

۲۴	شکل ۱. نمودار سهم گروه‌های درآمدی از دانشجویان به تفکیک نوع دانشگاه (فرزندان ۱۸ تا ۲۴ سال).....
۱۸	شکل ۲. نمودار توزیع دهک‌های درآمدی رتبه‌های کشوری پذیرفته‌شدگان کنکور سراسری سال ۱۴۰۲.....
۲۰	شکل ۳. نمودار درصد دانش‌آموزان دبیرستان در مدارس غیرانتفاعی برای گروه‌های درآمدی ... ۲۰



ملاحظات در باره باز توزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی

چکیده



اصل سی‌ام قانون اساسی مرتبط‌ترین اصل با تأمین مالی آموزش عالی بوده که به صراحت آموزش عالی را رایگان و مشروط به قید سرحد خود کفایی کرده است. در این ارتباط همه متقاضیان آموزش عالی (دوره روزانه) به صورت رایگان در دانشگاه‌های دولتی تحصیل می‌کنند؛ در حالی که توجه اندکی به کیفیت آموزشی، نیازها و اولویت‌های کشور و دهک درآمدی دانشجویان شده است. به عبارتی دیگر، در توزیع منابع یارانه‌ها در آموزش عالی دولتی کشور از موارد اخیرالذکر غفلت شده است. بر این اساس در این مطالعه با هدف گسترش فرصت‌های برابر آموزش عالی برای همه دانشجویان، افزایش کارایی منابع دولت در بخش آموزش عالی و حمایت از تحقق اولویت‌ها و نیازهای علمی کشور به بررسی اصول مالیه آموزش عالی (کفایت، عدالت و کارایی)، روند تأمین مالی در برنامه‌های توسعه کشور، مقتضیات الگوی فعلی تأمین مالی آموزش عالی ایران پرداخته و شواهدی از اجرای ناقص اصل سی‌ام قانون اساسی ارائه شد. در نهایت بر اساس بررسی‌های انجام شده ملاحظات سیاستی همچون افزایش حق انتخاب خانوار و دانشجویان در خصوص شیوه‌های حمایت مالی دولت (اعم از آموزش رایگان، دریافت وام، بورسیه، تخفیف شهریه و ...)، افزایش رقابت بین دانشگاه‌ها و ارتقای کارایی در تخصیص منابع، توجه به اولویت‌ها و نیازهای علمی کشور، حفظ استقلال دانشگاه‌ها، عدم کاهش اعتبارات دولتی بخش آموزش عالی و ملاک عمل قرار دادن نیاز و شایستگی داوطلبان فارغ از محل تحصیل (دولتی و غیردولتی) در هر مدلی از باز توزیع اعتبارات دولتی آموزش عالی باید مورد توجه قرار گیرد.

شرح / بیان مسئله

شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه اصل سی‌ام قانون اساسی اشاره دارد که:

«اصل (۳۰) قانون اساسی و بعضاً اصول مشابه آن مسیر سیاست کلی نظام را تعیین می‌کند و مقصود این است که دولت امکاناتی را که در اختیار دارد، در کل رشته‌هایی که در قانون اساسی پیشنهاد شده، به‌طور متعادل طبق قانون توزیع کند، بنابراین آموزش رایگان در حد امکان کلاً یا بعضاً باید فراهم شود و با عدم امکانات کلی دولت با رعایت اولویت‌ها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران اقدام می‌کند».

سه نکته مهم در این نظریه تفسیری وجود دارد:

- ۱ نخست اینکه دولت باید بستر آموزش عالی رایگان را فراهم کند.
- ۲ دوم اینکه اعتبارات باید در کلیه رشته‌های مورد تأیید قانون اساسی توزیع شود.
- ۳ نکته سوم و مهم‌تر اینکه در زمان وجود برخی از محدودیت‌های بودجه‌ای دولت باید اولویت‌ها را ملاک عمل قرار دهد که مهم‌ترین این اولویت‌ها ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران است.

با استنباط از نکته سوم، در شرایط کنونی که توزیع اعتبارات آموزش عالی، به‌صورت یکسان بین کلیه متقاضیان آموزش عالی دولتی بدون توجه به دهک درآمدي خانوار آنها، شایستگی‌های آنها و همچنین نیازها و اولویت‌های علم و فناوری کشور توزیع می‌شود، چنین وضعیتی موجب آسیب‌هایی در نظام آموزش عالی شده است. از جمله اینکه دسترسی رایگان به آموزش عالی فارغ از اینکه دانشجوی به چه موقعیت اجتماعی-اقتصادی تعلق دارد و به‌علاوه تسلط طبقات بر خوردار و مرفه بر کنکور موجب شده است که در بین قبول‌شدگان دانشگاه، طبقات مرفه‌تر حضور پررنگ‌تر داشته باشند و به‌تبع، بر خورداری این دسته از یارانه‌ای آموزش عالی دولتی (رایگان) بیشتر از طبقات محروم جامعه باشد که این در تقابل آشکار با اصل عدالت است. مسئله بعدی اینکه بسیاری از رشته‌های اولویت‌دار کشور همچون علوم پایه با کمبود تقاضای شدید مواجه شده‌اند که بخش عمده آن حاصل رویکردهای حمایتی یکسان به همه رشته‌های دانشگاهی است.^۱ آسیب دیگر مربوط به بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی (که یکی از دلایل آن پذیرش بی‌ضابطه و مهارت پایین بسیاری از آنهاست) است. بنابراین نقصان‌های موجود در شیوه کنونی تأمین مالی آموزش عالی و همچنین تنگناهای مالی دولت ایجاب می‌کند که در جهت رفع نواقص و نیل به وضعیت کارا اقدام کرد و طرحی نو اندیشید. در این راستا، تمرکز مطالعه حاضر بر مباحثی است که در هر مدلی از توزیع اعتبارات آموزش عالی، لازم است مورد توجه قرار گیرد؛ به‌نحوی که توزیع اعتبارات مبتنی بر اصول سه‌گانه مالیة آموزش (کارایی، عدالت و کفایت) باشد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

کفایت، کارایی و عدالت اصول سه‌گانه مالیة آموزش هستند. در مقوله کفایت، تمرکز بر تأمین نیازهای آموزشی است. طبق اصل کارایی، منابع مالی در آموزش باید به‌گونه‌ای تخصیص یابند که بیشترین دستاورد آموزشی (براساس معیارهای مختلف آموزشی) حاصل شود. اصل عدالت در آموزش عالی، ایجاد زمینه‌ای به‌منظور دسترسی عادلانه جوانان در سن ورود به دانشگاه از اقشار مختلف اجتماعی-اقتصادی جامعه است. طبق بررسی‌ها، اصل سی‌ام قانون اساسی بر دو اصل کفایت و عدالت دلالت دارد، اما درباره کارایی سکوت کرده است، هر چند نافی تأمین شرط کارایی نیست.

الگوهای دیوان‌سالارانه، مشارکتی و الگوی بازار سه نمونه از الگوهای عمده تأمین و تخصیص منابع مالی به دانشگاه‌ها هستند. الگوی نظام تأمین مالی در ایران در دهه‌های گذشته بیشتر از نوع دیوان‌سالارانه بود.

سیر برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد که تأکید دولت‌ها از کفایت و عدالت به‌سوی کارایی تغییر کرده است. به‌نحوی که در برنامه هفتم

۱. باید در نظر داشت که هم‌اکنون رشته‌های پرمقتضی و کم‌مقتضی به‌صورت یکسان مورد حمایت قرار می‌گیرند.



پیشرفت تأمین و تخصیص اعتبارات دانشگاه‌ها منوط به رعایت شاخص‌های عملکردی شده است. اصل سی‌ام و تحقق آن (آموزش عالی رایگان) در اجرا در پرتو اتخاذ رویکرد سمت عرضه و مبتنی بر هزینه سرانه دانشجوی عملیاتی شده است.

در حالی که حدود ۳۸٪ از جمعیت دانشجویان خانوارهای دهک‌های ۹ و ۱۰ در دانشگاه‌های دولتی (آموزش رایگان) حضور دارند، اما تنها ۹ درصد از فرزندان دهک‌های ۱ و ۲ تنها در دانشگاه‌های دولتی مشغول به تحصیل هستند.

براساس داده‌های آزمون سراسری سال ۱۴۰۲، حدود ۵۴ درصد از رتبه‌های زیر ۳ هزار کشوری از دهک ۹ و ۱۰ درآمدی هستند؛ اما در مقابل سهم دو دهک پایین درآمدی از رتبه‌های زیر ۳ هزار، با فاصله‌ای زیاد از دهک‌های بالا، تنها ۳/۴ درصد است.

اجرای ناقص اصل (۳۰) به خصوص بی‌توجهی به دهک درآمدی خانوارها و اولویت‌های کشور و نظام آموزش عمومی موجود منجر به این شده است که در عمل عمده قبول‌شدگان برتر کنکور به رشته‌های پرتقاضا و دارای بازار کار پررونق وارد شوند. به این ترتیب این افراد در آینده به درآمدهای بالاتر دست خواهند یافت.

توزیع اعتبارات دولتی آموزش عالی متناسب با شاخص‌هایی همچون تقاضای بازار کار رشته‌های دانشگاهی، شایستگی داوطلبان، دهک درآمدی خانوار هر یک از داوطلبان ورود به دانشگاه و اولویت‌ها و نیازهای علمی کشور، با دغدغه مقنن اساسی تناسب بیشتری دارد.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در هر مدلی از بازتوزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران، توجه به ملاحظات سیاستی زیر در راستای تحقق اصل سی‌ام قانون اساسی، از اهمیت بسزایی برخوردار است.

- افزایش حق انتخاب خانوار و دانشجویان در خصوص شیوه‌های حمایت مالی دولت؛
- افزایش دسترسی (میزان تمکن مالی خانوار داوطلب هیچ‌گاه مانع دسترسی به آموزش عالی نباشد)؛
- توجه به کارایی در تخصیص منابع با استفاده از شاخص‌های عملکردی؛
- حفظ استقلال دانشگاه‌ها در فرایند تأمین و تخصیص اعتبارات؛
- مشروط کردن ایجاد رشته و دانشکده با عملکرد علمی و مالی هر یک از مؤسسات متقاضی توسعه؛
- عدم کاهش اعتبارات دولتی بخش آموزش عالی در فرایند بازتوزیع اعتبارات؛
- تفکیک رشته‌ها براساس کشش تقاضای بازار کار و دسته‌بندی آنها در سه گروه تقاضای بالا، متوسط و پایین و توجه به این مهم در توزیع اعتبارات؛

- توجه به معیار نیاز و شایستگی (مستعد و مستضعف) دانشجویان در توزیع اعتبارات؛
- توجه به رشته‌هایی که برای توسعه علمی کشور ضروری است و حمایت ویژه از آنها (مانند علوم پایه و علوم انسانی)؛
- شمول امکانات و منابع دولت به تمام جوانان کشور از جمله تحصیل در مراکز آموزش عالی غیردولتی؛
- ایجاد رقابت سالم بین دانشگاه‌های کشور با هدف ارتقای کیفیت آموزش، پژوهش و در نهایت حل مسائل کشور؛
- ایجاد منابع مالی پایدار برای آموزش عالی با هدف تحقق سیاست‌ها و اسناد بالادستی.

۱. مقدمه

توزیع منابع یا تخصیص بودجه در هر کشور تابع ارزش‌های پذیرفته شده‌ای است که بر تصمیمات سیاستی حاکمیت تأثیر گذار است. سبک و نگرش حکمرانی در هر جامعه تعیین می‌کند که بر مبنای چه منطقی، منابع توزیع شوند، چه گروه‌هایی در اولویت قرار گیرند و تخصیص بودجه چه اهدافی را تأمین کند. نظام آموزش عالی نیز به عنوان بخشی از کلیت پیکره حکمرانی مشمول همین وضعیت است. فلسفه آموزش عالی و کارکرد آن در نظام حکمرانی و فلسفه فکری حاکم بر سیاست و اقتصاد؛ نوع، شیوه و گستره تخصیص منابع را در آموزش عالی تعریف و تعیین می‌کند. در ایران، به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی، به دنبال تغییرات ایدئولوژیک که دامنه آن به حوزه سیاست و اقتصاد کشانده شد، نگرش جدیدی را بر نظام آموزش عالی حکم فرما کرد که به موجب آن ساختار متفاوتی را در تأمین مالی این بخش مستقر ساخت. در همین راستا، در اصل دوم قانون اساسی یکی از روش‌های «حفظ کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا» استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آنها دانسته شده است. این مهم به خوبی جایگاه تحصیلات عالی را به عنوان وسیله رشد و تعالی انسان در مکتب اسلام و انقلاب، فضیلت علم، تضارب آرا (جدال احسن)، علم و فناوری کمال آفرین و توانمندساز و ... نشان می‌دهد.

بر اساس اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «دولت موظف است (...) وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خود کفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد». بر مبنای این اصل، تا زمانی که کشور به وضعیت خود کفایی دست نیافته، آموزش عالی باید رایگان باشد. این الزام به رایگان بودن موجب شده است که بخش عمده بار مالی آموزش عالی بر دوش دولت قرار بگیرد، مگر آنکه نیاز جامعه به نیروی انسانی متخصص با کیفیت توسط دولت در رشته خاصی به‌طور موقت تأمین شود (سرحد خود کفایی تأمین شود) و از آن پس تا زمان بروز نیاز بعدی، می‌توان در کنار ظرفیت‌های بخش دولتی از ظرفیت بخش مردمی نیز استفاده کرد. از این رو، با توجه به تنگناهای پیش آمده در تأمین مالی آموزش عالی برای دولت در سال‌های اخیر، توجه به توزیع منابع مالی تا سرحد خود کفایی اهمیت دوچندان یافته است. علاوه بر این، مفهوم کلیدی دیگری که در اصل سی‌ام وجود دارد و بار معنایی و سیاستی بسیار مهمی دارد، رایگان بودن آموزش عالی است. بر این اساس، برخورداری از آموزش عالی رایگان به عنوان یک حق برای جامعه شناخته می‌شود. از این رو، آنچه در ساز و کار توزیع منابع باید در نظر داشت، تأمین این مؤلفه‌های مصرح در قانون است که تحقق توأم آن‌ها به پیچیدگی موضوع می‌افزاید. آنچه در شناسایی و ارائه الگویی برای توزیع منابع مالی در تناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی و نظرات تفسیری پیرامون آن مهم و کلیدی است، آگاهی از معنای دقیق مفاهیم به کار رفته در این اصل به خصوص «سرحد خود کفایی» است. در این ارتباط، ابتدا نگرش‌های مختلف به تعیین میزان منابع مورد نیاز معرفی می‌شوند که ابعاد و خطوط اصلی پژوهش را مشخص می‌کند. در مجموع با بهره‌گیری از یک پژوهش حقوقی، برداشت خاصی از سرحد خود کفایی مبنای کار قرار می‌گیرد و بر اساس آن در زمینه توزیع منابع بحث خواهد شد. سپس، برنامه‌های اخیر توسعه کشور در این زمینه مورد بررسی قرار می‌گیرند تا مشخص شود آیا تاکنون مبتنی بر مفهوم خود کفایی و سایر اصول مالیه آموزش عمل شده است یا خیر. پس از آن، با درک به‌دست آمده از مباحث ارائه شده، ملاحظات باز توزیع اعتبارات دولتی آموزش عالی بیان خواهد شد.



۲. بیان مسئله



بررسی سیر تاریخی تأمین مالی آموزش عالی در جهان نشان می‌دهد در بیشتر موارد که آموزش عالی عمدتاً دولتی بوده و بودجه دولت قسمت اعظم منابع مالی دانشگاه‌ها را تشکیل می‌داده است، به تدریج حرکتی به سمت کاهش سهم دولت و روی آوردن به منابع غیردولتی مشاهده شده است. نکته قابل توجه در اینجا این است که این تغییر روند تأمین مالی در کشورهای اتفاقی افتاده که منابع درآمدی دانشگاه‌ها دارای تنوع قابل قبولی است. این در حالی است که یک ویژگی (ضعف) نظام تأمین مالی آموزش عالی ایران، نبود تنوع در منابع مالی و اعتباری دانشگاه‌هاست. در کنار این تنوع، دولت‌ها در نحوه تخصیص اعتبارات به دانشگاه‌ها تغییراتی ایجاد کرده‌اند. برای مثال دولت انگلستان اصرار داشته است که کمک‌های خود را در قالب قراردادهای تعهدآور به دانشگاه‌ها بدهد و به مثابه نماینده مالیات‌دهندگان، دانشگاه را به سفارش‌گرایی و تعامل و پاسخ‌گویی و نیز به تنوع منابع مالی تشویق کند [۱]. به‌طور کلی، تحولات اقتصادی دهه ۱۹۹۰ کشورها را وادار کرد که در تأمین مالی آموزش عالی به تنوع‌بخشی به منابع در دسترس توجه بیشتری کنند و حتی در چگونگی کاربرد منابع بودجه عمومی برای آموزش عالی نیز با توجه به دو اصل کارایی در بهره‌گیری از منابع عمومی در آموزش عالی و تأمین عدالت و افزایش دسترسی افراد به این آموزش‌ها، راه‌های نوینی را دنبال کنند [۲].

در مقابل، وضعیت ایران از این حیث کاملاً متفاوت است: اتکای دولت به درآمد نفت، تحریم اقتصادی، دسترسی ضعیف به تجارت و از طرفی ضعف درآمدزایی دانشگاه‌ها در ارتباط با جامعه (قراردادهای پژوهشی و تجاری‌سازی اختراعات و ...) از جمله چالش‌هایی است که سایه آن بر عرصه‌های مختلف اقتصاد و به‌ویژه تأمین مالی آموزش عالی افتاده و دانشگاه‌ها را به منابع عمومی متکی کرده است. محدود شدن درآمد دولت و کسری بودجه‌های متمادی، کاهش کیفیت آموزش عالی و خالی شدن بخشی از ظرفیت رشته‌های علمی همچون علوم پایه و علوم انسانی، تداوم آموزش عالی رایگان به شیوه کنونی را با مشکل روبه‌رو کرده و ایجاب می‌کند که در این زمینه یک بازاندیشی صورت گیرد. همه اینها در حالی است که طبق قانون اساسی، آموزش عالی رایگان به وضعیت خاصی محدود شده است. در این خصوص شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۱۵۴۳ مورخ ۱۷/۵/۱۳۶۳ در رابطه با اصل سیام قانون اساسی بیان می‌دارد که «مقصود از اصل سی‌ام این است که دولت امکاناتی را که در اختیار دارد، در کل رشته‌هایی که در قانون اساسی پیشنهاد شده، به‌طور متعادل طبق قانون توزیع کند، بنابراین آموزش رایگان در حد امکان کلاً یا بعضاً باید فراهم شود و با عدم امکانات کلی دولت با رعایت اولویت‌ها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران اقدام می‌کند»^۱.

همان‌طور که از نظر تفسیری شورای نگهبان برمی‌آید، رایگان بودن آموزش عالی فارغ از هر گونه شرایط نیست؛ بلکه دولت در حمایت از آموزش عالی مکلف به رعایت توازن در توسعه رشته‌ها، توجه به نیازها و اولویت‌ها و تقدم مستضعفان و مستعدان بر دیگران است. این ظرفیت قانونی، فرصت مناسبی را برای تنظیم یک سازوکار بسنده و عادلانه برای تأمین مالی آموزش عالی فراهم می‌آورد تا وضعیت فعلی اصلاح شود و در ضمن توزیع عادلانه هزینه‌های دولت در کلیت آن نیز بهبود یابد.

بر این اساس، متون مالیه آموزش عالی در ارتباط با نقش دولت، حول سه مسئله اصلی نگاشته شده‌اند: چرایی، چگونگی و میزان حمایت دولت از آموزش عالی. با این وصف، از آنجا که تحقیق حاضر به دنبال رهنمودهایی مرتبط با سازوکار توزیع منابع (تخصیص بودجه) دولتی در بخش آموزش عالی ایران بر اساس اصل سی‌ام است، لذا این مطالعه روی چهار سؤال تمرکز می‌یابد: اصول تأمین مالی آموزش عالی مبتنی بر اصل سی‌ام قانون چیست؟ در برنامه‌های توسعه کشور پس از انقلاب اسلامی چه سیاست‌ها و راهبردهایی مرتبط با تأمین مالی آموزش اتخاذ شده است؟ چالش‌های تأمین مالی آموزش عالی به خصوص از منظر عدالت چیست؟ در نهایت در باز توزیع اعتبارات دولتی آموزش عالی، چه ملاحظاتی باید مورد توجه قرار گیرد؟

۱. نظر تفسیری شماره ۱۵۴۳ مورخ ۱۷/۵/۱۳۶۳ شورای نگهبان.

۳. اصول تأمین مالی آموزش عالی



با توجه به اشاره مستقیم اصل سی‌ام به ابعاد مالی آموزش عالی، لازم است که اصول تأمین مالی بررسی شود تا تأکید قانون در این زمینه مشخص شود. بدون واضح شدن این موضوع که قانون دلالت بر کدام اصول مالیه آموزش دارد، نمی‌توان به‌الگوی مدنظر که راهگشا باشد، دست یافت.

در کل سه اصل **کفایت، کارایی و عدالت** اصول سه‌گانه مالیه آموزش هستند [۳]. کفایت ناظر بر تعیین میزان منابع مورد نیاز است. بر این اساس، منابع مالی باید به اندازه‌ای به آموزش اختصاص یابد که نیازهای آموزشی جامعه را در حد کفایت تأمین و فراهم کند. مقوله کفایت دارای ابعاد و انواع مختلفی است که محور تمرکز در همه آنها، نیازهای آموزشی است. به این ترتیب، توجه و تمرکز اصلی بر روی نیازهای آموزشی در همه سطوح جامعه است. طبق اصل کارایی، منابع مالی در آموزش باید به‌گونه‌ای تخصیص یابد که بیشترین دستاورد آموزشی (براساس معیارهای مختلف آموزشی) حاصل شود. اصل عدالت، ملاحظات کفایت و کارایی را کنار گذاشته و بر تأمین منابع مالی در راستای تحقق عدالت در دسترسی به آموزش تأکید می‌کند. معمولاً منظور از عدالت در آموزش عالی، ایجاد زمینه‌ای برای دسترسی عادلانه جوانان در سن ورود به دانشگاه از اقشار مختلف اجتماعی - اقتصادی جامعه است. از آنجاکه افراد مرفه با محدودیت مالی برای پرداخت هزینه‌های دانشگاه مواجه نیستند، دولت تلاش می‌کند با حمایت مالی از دانشگاه‌ها امکان تحصیل فرزندان خانوارهای کم‌درآمد در دانشگاه را فراهم کند. البته اصل عدالت به دو صورت **افقی و عمودی** ظاهر می‌شود. عدالت افقی اشاره دارد به توزیع منابع به‌طور یکسان بین همه افراد ذی‌نفع فارغ از موقعیت آنها در توزیع درآمد. مثلاً امکانات آموزشی در مناطق برخوردار مساوی با مناطق کمتر برخوردار باشد (به نسبت جمعیت). اما عدالت عمودی به توزیع منابع به‌طور غیر یکسان توجه دارد؛ به طوری که منابع بیشتری به دانشجویانی داده می‌شود که نیازشان بیشتر است. به عبارت دیگر، در عدالت عمودی تفاوت‌ها لحاظ می‌شود و توزیع منابع متناسب با شدت فقر آموزشی و شکاف یادگیری انجام خواهد شد.

با شناسایی ایده‌محوری اصول سه‌گانه مالیه آموزش در می‌یابیم که اصل سی‌ام در ارتباط با تأمین مالی آموزش عالی بیشتر دغدغه دو اصل کفایت و عدالت را دارد. دلیل بر این مدعا، تصریح موجود در این اصل در قالب دو واژه «سرحد خودکفایی» و «رایگان» است. آنچه از واژه سرحد خودکفایی مستفاد می‌شود این است که وظیفه دولت در تدارک آموزش عالی تا جایی است که برای رفع نیازهای کشور به نیروی انسانی متخصص کفایت کند. همچنین، رایگان بودن آموزش عالی تا سرحد خودکفایی به عدالت در دسترسی به آموزش عالی اشاره دارد؛ زیرا جزء با عرضه رایگان آموزش عالی نمی‌توان شرایط را برای حضور دانشجویان از اقشار کمتر برخوردار جامعه مهیا ساخت. با بررسی اصل سی‌ام، مشخص می‌شود که با وجود اینکه قانون درباره کارایی سکوت کرده، اما نافی تأمین شرط کارایی نیست. بنابراین، آنچه در قانون سازوکار تأمین مالی متناسب با اصل سی‌ام باید قرار بگیرد، دو شرط کفایت و عدالت است.

کفایت منابع مالی برای آموزش عالی دارای ابعاد و انواع مختلفی است: کفایت تأمین معیارهای مشخص، کفایت و رای تأمین معیارهای مشخص و کفایت تأمین عدالت آموزشی. در واقع، تقسیم‌بندی انواع کفایت با دو طرف آموزش عالی یعنی نیاز افراد و عملکرد مؤسسات آموزش عالی ارتباط دارد. به بیان دیگر، فقط بررسی و سنجش نیازهای آموزشی و اختصاص منابع کافی، تأمین نیازهای آموزشی در حد کفایت را تضمین نمی‌کند زیرا با وجود دسترسی به امکانات آموزشی، ممکن است برخی از افراد به دلایلی درگیر آموزش نشوند.

کفایت نوع اول، تأمین مالی آموزش عالی تا تحقق معیارهای مشخص: با در نظر گرفتن نیازهای آموزشی جامعه، معیارهای خاصی برای مؤسسات آموزش عالی مورد توجه قرار می‌گیرد که در ازای منابع تخصیص یافته، معیارهای مزبور تحقق یابند. برای نمونه، بودجه خاصی توسط دولت متناسب با تعداد معینی دانشجو در اختیار یک دانشگاه قرار داده می‌شود تا بتواند دانشجویان به تعداد مورد نظر را پذیرش کرده و آنها را با کیفیت مناسب از لحاظ دانش و مهارت دانش‌آموخته ساخته و آماده قبول مسئولیت‌های اجتماعی کند. در اینجا، صرفاً برای دستیابی به تعداد مشخصی دانش‌آموخته بودجه تخصیص پیدا می‌کند و این موضوع که این دانش‌آموختگان کدام اقشار جامعه



را نمایندگی می‌کنند (موضوع عدالت) یا تربیت این دانش‌آموختگان با چه هزینه‌ای انجام شده است (موضوع کارایی) نادیده گرفته می‌شود. در این مثال، هدف، رسیدن به تعداد معینی متخصص است که بتوانند نیازهای علمی و تخصصی جامعه را برآورده کنند.

کفایت نوع دوم، تأمین مالی آموزش عالی و رای معیارهای مشخص: مؤسسات آموزش عالی از جنبه کیفیت خدماتی که ارائه می‌دهند یکسان نیستند و بهره‌وری آنها متفاوت است. سیاستگذاران به دنبال این هستند که مؤسسات با سطح عملکرد پایین را کمک کنند تا کارایی خود را ارتقا دهند. برای این منظور، بودجه‌گذار با تخصیص اعتبارات اضافی سعی می‌کند تا مؤسسات مزبور را به ارتقای بهره‌وری تشویق کند. در واقع از این منظر، کفایت در راستای بهبود کارایی تعریف می‌شود و اصل عدالت مدنظر نیست.

کفایت نوع سوم، تأمین عدالت آموزشی: با اینکه اختصاص بودجه به دانشگاه‌ها یک موضوع سمت عرضه است، اما این موضوع از ویژگی‌های سمت تقاضا منفک نیست. خانوارهایی که در آموزش عالی نمایندگانی دارند از لحاظ وضعیت اقتصادی-اجتماعی یکسان نیستند، به طوری که برخی از آنها بدون کمک دولت نمی‌توانند مخارج آموزش فرزندان خود را تأمین کنند. حتی در صورتی هم که دانشجویان متعلق به طبقات محروم جامعه بتوانند وارد دانشگاه شوند، ممکن است به دلیل تنگنای مالی قادر به ادامه تحصیل نشوند یا پیشرفت تحصیلی مناسبی نداشته باشند و در آینده موقعیت قابل رقابت با سایرین در بازار کار را از دست بدهند. از این رو، نظام‌های آموزشی موفق، بخشی از منابع مالی را فقط برای رفع موانع تحصیلی چنین افرادی قرار می‌دهند تا درباره تأمین نیازهای آموزشی همه اقشار در حد کفایت اطمینان حاصل شود. چنین سیاستی عدالت آموزشی را در حد امکان فراهم می‌کند [۳].

در مجموع، بر مبنای هر یک از اصول سه‌گانه، ۱۰ سازوکار برای تخصیص اعتبارات به آموزش عالی وجود دارد [۴]:

شیوه‌های سمت عرضه:

- تخصیص براساس چانه‌زنی؛
- تخصیص براساس فرمولی از نهاده‌ها؛
- تخصیص براساس هزینه سرانه دانشجو؛
- تخصیص براساس عملکرد؛
- تخصیص براساس پیش‌خرید محصولات؛
- تخصیص براساس سفارش خدمات.

شیوه‌های سمت تقاضا:

- اعطای بن تحصیلی؛
- کمک هزینه تحصیل؛
- تخفیف شهریه؛
- اعطای انواع وام.

سازوکارهای سمت عرضه بیشتر در راستای تأمین مستقیم بودجه دانشگاه‌ها در ارائه خدمات آموزش عالی به جامعه به اجرا درمی‌آیند و هر یک با نقاط ضعف و قوتی همراه است. اما سازوکارهای سمت تقاضا، بیشتر به منظور بازاری‌سازی آموزش عالی و در عین حال تحقق عدالت در دسترسی به آن مورد توجه قرار می‌گیرند. اکنون در ایران شیوه سوم سمت عرضه اجرا می‌شود، اما می‌توان ترکیبی از شیوه‌ها و الگوها را در نظر گرفت تا بر ابعاد مثبت توزیع منابع مالی بین مؤسسات آموزش عالی افزوده شده و از ضعف‌های آن کاسته شود.

۴. الگوهای تأمین مالی آموزش عالی

الگوهای عمده تأمین و تخصیص منابع مالی به دانشگاه‌ها در سه الگوی غالب قرار می‌گیرند:

۱ الگوی دیوان سالارانه^۱

۲ الگوی مشارکتی^۲

۳ الگوی بازار^۳ [۵].

در الگوی دیوان سالارانه همان‌طور که از نامش پیداست، کل منابع مورد نیاز دانشگاه از محل بودجه دولت تأمین می‌شود. از این رو، دولت بر همه امور آموزش عالی اشراف دارد و آن را کنترل و نظارت می‌کند و به همین دلیل دانشگاه چندان قدرت مدیریت و جوه تخصیص یافته را ندارد. نظام تأمین مالی، متمرکز بوده و منابع بر اساس اعتبارات سال قبل به دانشگاه‌ها تخصیص می‌یابد. باین حال، یک ویژگی (مثبت) این الگو، اطمینان دولت از تأمین و پرورش نیروی انسانی متخصص مورد نیاز است. البته این نیاز ممکن است فقط به دولت مربوط شود نه کل جامعه اعم از بخش‌های اقتصادی، صنعتی، خدماتی و ... در الگوی دوم، عمده منابع درآمدی دانشگاه را بودجه دولت تشکیل می‌دهد، اما امکان کسب درآمد از منابع خصوصی وجود دارد و به همین دلیل مشارکتی نامیده می‌شود. بنابراین، منابعی مانند شهریه، خدمات مشاوره‌ای و طرح‌های تحقیقاتی در این الگو قابل تعبیه هستند و امکان مدیریت و جوه بیش از الگوی نخست است. در الگوی سوم، منطق بازار حاکم است. در عین حال که کمک‌های مستقیم دولت به مؤسسات آموزش عالی وجود دارد، اما همین منبع مالی نیز جنبه رقابتی دارد و دانشگاه‌ها برای جذب هر چه بیشتر این جوه با یکدیگر رقابت می‌کنند. به علاوه، آنچه در این الگو برجسته است و تمایز آن را با دو الگوی قبلی نشان می‌دهد، برجستگی درآمدزایی از طریق شهریه و محصولات آموزشی و پژوهشی دانشگاه است؛ در حالی که در دو الگوی دیوان سالارانه و مشارکتی سهم عمده تأمین مالی به دولت تعلق دارد. مؤسساتی که در قالب این الگو فعالیت می‌کنند معمولاً شهریه‌های بالایی را از دانشجویان اخذ می‌کنند و دارای ارتباطات گسترده و قوی با صنعت و جامعه هستند. تأکید این الگو بر توازن بین تأمین مالی دولتی و خصوصی است، اما شیوه خصوصی اولویت دارد. با وجود این، با هدف تحقق عدالت، دولت از دانشجویان حمایت مالی می‌کند. بنابراین، در این الگو است که تأمین مالی سمت تقاضا اتفاق می‌افتد. نمونه‌های موفق این الگو را می‌توان در کشورهای صنعتی مشاهده کرد [۶].

۵. تأمین و توزیع اعتبارات آموزش عالی ایران در برنامه‌های پنج‌ساله

به‌طور کلی، باید برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در امتداد قانون اساسی و رعایت اصول آن تنظیم شوند. از آنجا که سیاست‌های دولت در قالب همین برنامه‌های پنج‌ساله نظام می‌یابد، بنابراین رویه‌های دولت در این بستر تعیین‌کننده سمت و سوی خط‌مشی‌ها در زمینه تأمین مالی آموزش عالی خواهد بود. در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به مجاری تأمین مالی آموزش عالی اشاره شده است [۷]. در ادامه، برنامه‌های مذکور از این منظر مورد بررسی اجمالی قرار می‌گیرند تا مشخص شود آیا با رهنمود اصل سی‌ام قانون اساسی تطابق دارند یا خیر؟

■ برنامه اول توسعه به صراحت به محرومیت اجتماعی و اقدام برای برطرف‌سازی این مشکل توجه کرده است. در این برنامه دولت مکلف شد به منظور دستیابی به خودکفایی نیروی انسانی، به‌ویژه در زمینه‌های تخصصی، به ایجاد و گسترش مراکز آموزش عالی در مناطق شهری محروم و همچنین افزایش سهمیه بخش‌های محروم در پذیرش دانشگاه‌ها اقدام کند تا نیروی انسانی مورد نیاز هر منطقه تربیت شود (برنامه اول توسعه، تبصره «۶»، بند «۳»). علاوه بر این، درآمدزایی دانشگاه‌ها از طریق شهریه نیز مورد توجه قرار گرفت. لذا به دانشگاه‌ها و

1. Bureaucratic
2. Collegial
3. Market



مؤسسات آموزش عالی اجازه داده شد که دوره‌های شبانه و خاص را تأسیس کرده و هزینه‌های سرانه را از داوطلبان به تحصیل وصول کند (تبصره «۴۸»).

■ برنامه دوم توجه مختصری به بخش آموزش عالی داشت. در این برنامه مشابه با برنامه اول، پذیرش دانشجویان شهریه پرداز (شبانه) در رشته‌های مورد نیاز و خاص مجاز شمرده شد (برنامه دوم توسعه، تبصره «۸۷»). این سیاست امکان جذب تعداد بیشتر دانشجویان - به ویژه از میان اقشار پردرآمد - را فراهم ساخت و در ضمن مجرای درآمدی جدیدی را برای دانشگاه‌ها به وجود آورد. البته در تبصره «۳۶» این برنامه نیز به تأمین و تربیت نیروی انسانی توجه شده بود که نتیجه آن صرفه‌جویی مالی دولت و ایجاد تناسب بیشتر در تخصیص بودجه دانشگاه‌ها با نیازهای بازار کار است.

■ در برنامه سوم، ابعاد تأمین مالی آموزش عالی چندان برجسته و نمایان نبود و بیشتر در قالب ماده (۱۰۲) به حمایت دولت در قالب بودجه‌های سنواتی از پژوهش‌های سفارش داده شده به دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی که حداقل ۴۰ درصد از هزینه‌های آن را کارفرما تأمین کرده باشد، اشاره شده است.

■ در برنامه چهارم، رویکرد «جبران هزینه» در تأمین مالی مؤسسات و مراکز آموزش عالی دنبال شده است. براساس ماده (۴۹) این برنامه (بند «الف»)، مقرر شد که سهم دولت در هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی بر مبنای هزینه سرانه تعیین شود و نسبت آن به بودجه عمومی دولت براساس رشد پوشش جمعیت دانشجویی در مقایسه با برنامه سوم افزایش یابد. بنابراین، دولت با توجه به شمار دانشجویان ثبت‌نام شده اقدام به تخصیص بودجه می‌کرد. البته در کنار این رویکرد، خط‌مشی‌های دیگری نیز برای جلب مشارکت‌های مردمی در تأمین مالی آموزش عالی اندیشیده شد. به دستگاه‌های اجرایی دارای واحد آموزش عالی اجازه داده شد برای ظرفیت مازاد بر نیاز خود در مقطع کاردانی دانشجوی پذیرش کرده و هزینه آن را از متقاضیان دریافت کنند (برنامه چهارم توسعه، ماده (۵۰)، بند «الف»). همچنین، به منظور ارتقای پوشش جمعیت دانشجویی به ۳۰ درصد تا پایان برنامه، به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اجازه داده شد که با تنوع بخشی در شیوه‌های ارائه آموزش عالی (برگزاری دوره‌های شبانه، نوبت دوم، از راه دور، مجازی و ...) هزینه‌های مربوط را از دانشجویان اخذ کرده و به حساب درآمد اختصاصی خود واریز کنند (ماده (۵۰)، بند «ب»).

■ در برنامه پنجم نیز همان رویکرد برنامه چهارم برای تأمین مالی مؤسسات و مراکز آموزش عالی، اما در قالبی متفاوت دنبال شد. دولت اجازه یافت که هزینه سرانه تربیت نیروی انسانی را در چارچوب «بودجه ریزی عملیاتی» برای هر دانشگاه و مؤسسه آموزشی دولتی محاسبه و به‌طور سالیانه تأمین کند (برنامه پنجم توسعه، ماده (۲۰)، بند «الف»). با وجود این، نکته حائز اهمیت این است که انجام مجموعه‌ای از اقدامات توسط دولت مجاز شمرده شد که نشان می‌دهد حرکت به سمت بازاری‌سازی آموزش عالی (هرچند تا حدی ضعیف) و کسب درآمد از این طریق پررنگ‌تر شده است؛ از جمله: حمایت مالی دولت از پژوهش‌های تقاضامحور دانشگاه‌ها مشروط به اینکه حداقل ۵۰ درصد از هزینه‌های آن را کارفرمای غیردولتی تأمین کرده باشد (ماده (۱۷)، بند «الف»)، حمایت مالی دولت از پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی در راستای ارتقای بهره‌وری و حل مسائل کشور (ماده (۱۷)، بند «ه»)، پرداخت بخشی از هزینه ثبت اختراعات و تولید دانش فنی توسط دولت (ماده (۱۷)، بند «و»)، امکان تأسیس مؤسسات و شرکت‌های ۱۰۰ درصد خصوصی دانش‌بنیان توسط اعضای هیئت علمی و عدم شمول قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، مصوب ۱۳۳۷ برای این مؤسسات و شرکت‌ها در صورت انعقاد قرارداد پژوهشی مستقیم یا غیرمستقیم با دستگاه‌های اجرایی (ماده (۱۷)، بند «و»)، تبصره «۴»، اعطای حمایت‌های مالی و بورس تحصیلی به‌منظور حمایت مادی از نخبگان و نوآوران علمی و فناوری و حمایت از تجاری‌سازی دستاوردهای آنان (ماده (۱۸))، حمایت مالی و حقوقی و پشتیبانی ویژه از ۱۰ دانشگاه برتر وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و پنج دانشگاه برتر وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که دارای عملکرد برجسته در راستای گسترش مرزهای دانش و فناوری هستند (ماده (۲۰)، بند «الف»)، جداسازی سالیانه ۲۰ درصد از امور خدمات رفاهی دانشجویان از بدنه دانشگاه‌ها و واگذاری آن به بخش غیردولتی به‌منظور افزایش کارایی مأموریت اصلی دانشگاه‌ها در امور آموزش، پژوهش و فناوری (ماده (۲۰)، بند «د»).

■ در برنامه ششم، تحولی صورت گرفت که براساس آن شیوه تخصیص بودجه برای کل دستگاه‌های اجرایی از جمله بخش آموزش عالی را دربرمی‌گرفت. لذا دولت موظف شد که اعتبارات دستگاه‌های اجرایی را به صورت «بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد» تنظیم کند؛ به نحوی که

در پایان برنامه ۱۰۰ درصد دستگاه‌ها دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند^۱ (برنامه ششم توسعه، ماده (۷)، بند «پ»). بنابراین، بخش آموزش عالی نیز مشمول این قانون بوده و باید تأمین مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به شیوه مبتنی بر عملکرد انجام می‌شد. البته تنها استثنای این قانون، مدارس دولتی بود؛ چراکه آموزش عمومی (ابتدایی و متوسطه) صرفاً جنبه آموزشی، آن هم در سطوح پایین و غیر تخصصی داشته و امکان عرضه محصول آموزشی و فناوری در بازار را ندارند که بتوانند براساس عملکرد خود تأمین مالی شوند. جدا از این سیاست تحول آفرین، تدابیر دیگری نیز اندیشیده شد که مشابهتی با برنامه‌های قبلی داشت. برای نمونه، همانند برنامه پنجم، دولت از پژوهش‌های تقاضامحور مشترک با دانشگاه‌ها حمایت مالی به عمل آورد، اما سهم کارفرما یا بهره‌بردار از هزینه‌ها به حداقل ۵۱ درصد افزایش یافت (ماده (۶۴)، بند «ج»). در ارتباط با کمک مالی به دانشجویان کم‌بضاعت و شیوه تأمین مالی تغذیه دانشجویان، همچنان همان رویه قبلی در پیش گرفته شد؛ به این ترتیب که طبق روال گذشته، دولت موظف شد اعتبارات از محل درآمدهای عمومی را در اختیار صندوق‌های رفاه دانشجویی وزارتین قرار دهد (ماده (۶۵)، بند «ت»). همچنین، مقرر شد که تا پایان برنامه، بخشی از یارانه تغذیه دانشجویان از طریق تسهیلات بلندمدت جایگزین شود که این سیاستی برای صرفه‌جویی بیشتر در بودجه دولت بود. یک اقدام مثبت و متمایز با برنامه‌های قبلی، توجه به مشارکت خیرین و واقفین بود. دولت موظف شد به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که سهم وقف و خیریه از تأمین مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فناوری افزایش یابد (ماده (۶۵)، بند «ث»). شیوه عمل به این صورت بود که هزینه خیرین در این زمینه به‌مثابه هزینه قابل قبول مالیاتی آنها در نظر گرفته می‌شد.

■ در برنامه هفتم پیشرفت تصمیمات نوینی اتخاذ شده است که در قالب سه ماده با تأمین مالی و تخصیص بودجه مرتبط می‌شود. براساس ماده (۹۴) این برنامه، اعتبارات پژوهشی باید در راستای رفع نیازهای واقعی و تحقق اولویت‌های نقشه جامع علمی کشور تخصیص پیدا کند؛ به این صورت که حداقل ۵۰ درصد اعتبارات در قالب طرح‌های تحقیقاتی هدفمند و اولویت‌دار تأمین می‌شود. این موضوع آشکارا کارایی و اثربخشی در تخصیص اعتبار را دنبال می‌کند؛ به‌صورتی که میزان بودجه دریافتی منوط به هم‌راستایی با حل مسائل عمده کشور است. ماده (۹۵)، به‌طور ضمنی به ابعاد مالی آموزش عالی مربوط می‌شود. طبق این ماده، توزیع دانشجو باید متناسب با ملاحظات آمایش (رشته، مقطع و زیرنظام) انجام شود. از آنجا که سازوکار تخصیص بودجه براساس پذیرش دانشجو است، لذا تلویحاً میزان اعتبارات دریافتی دانشگاه‌ها با ملاحظات آمایش منطقه‌ای انجام می‌پذیرد. این موضوع بیشتر ناظر بر اصل کفایت است؛ چراکه توجه به الزامات و نیازهای منطقه‌ای در پذیرش دانشجو و به‌تبع آن تخصیص اعتبار با هدف کفایت آموزشی انجام می‌شود.

همچنین در ماده (۹۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت به صراحت بیان شده است که تأمین مالی آموزش عالی منوط به پایش (کنترل) کمی و کیفی خدمات آموزشی انجام شود. بر این اساس، میزان محصول آموزشی و کیفیت آن در تعیین بودجه دانشگاه‌ها نقش خواهد داشت. این نگرش بیشتر همسو با رویکرد بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد بوده که ماهیت آن محوریت بخشی به اصل کارایی است. به‌طور خلاصه، برنامه هفتم پیشرفت عمدتاً به اصل کارایی و تاحدی به کفایت توجه دارد و رگه‌هایی از عدالت (به معنای تسهیل دسترسی اقشار کمتر برخوردار به آموزش عالی) در آن دیده نمی‌شود.

با مرور آنچه در برنامه‌های توسعه در ارتباط با نقش دولت در حمایت مالی از آموزش عالی به تصویب رسیده، درمی‌یابیم که تنها در برنامه اول به هر دو بُعد عدالت و کفایت در توزیع منابع دولتی توجه شده است. شاید شرایط حاکم بر اقتصاد در ادوار مختلف ایجاب می‌کرد که بنابر اقتضای زمان، نگرش‌های معطوف به کارایی در تخصیص منابع تسلط یابد. از طرفی، تدقیق در اصل سی‌ام نشان داد که قانونگذار هدفش عدالت و کفایت است نه کارایی، در حالی که در گذر زمان و رفت و آمد دولت‌ها، گرایش به سمت کارایی در تخصیص منابع بیشتر شده است. گفتنی است که اولاً، این گرایش به کارایی به دلیل تنگناهای مالی بوده است که همواره دولت‌ها را درگیر خود ساخته بود و دولت‌ها ناگزیر از اتخاذ سیاست‌های کاهش حمایت در تأمین مالی آموزش عالی شدند، ثانیاً، توجه به اصل کارایی ذاتاً در تقابل با اصل سی‌ام نیست. البته این در حالی است که کارایی به عدالت در دسترسی به فرصت‌ها و امکانات آموزشی لطمه نزنند، زیرا معمولاً تمرکز بر یکی ممکن است دیگری را به حاشیه ببرد. مگر اینکه در زمان اجرای سیاست‌ها، یک رویکرد همه‌جانبه تدوین شود که در عین توجه به سیاست‌های کارایی، عدالت را نیز مورد توجه قرار دهد.

۱. مدارس از این قانون مستثنا بودند.



۶. مقتضیات الگوی فعلی تأمین مالی



از آنجا که اصل سی‌ام دارای چند بُعد مرتبط با تأمین و توزیع منابع مالی است که باید در ارائه یک الگوی جایگزین اندیشیده شود، لذا در اینجا لازم است که معنا و مفهوم سرحد خودکفایی مشخص شود تا بتوان شیوه تأمین مالی متناسب را شناسایی کرد. در این زمینه برداشت‌های مختلفی ارائه شده است، اما آنچه بیش از سایر برداشت‌ها خودنمایی می‌کند، «تربیت نیروی انسانی متخصص» یا «تأمین نیازمندی‌های کشور به کارکردهای آموزش عالی» است [۸]. دلیل برجستگی این برداشت، چالش‌های بسیار زیاد اجرایی‌سازی اصل سی‌ام است [۹]. دیدگاه غالب این است که تحصیلات عالی رایگان تا رسیدن به خودکفایی راجع به این است که خروجی آموزش عالی نیاز جامعه (همه بخش‌های اقتصادی و غیراقتصادی) را برطرف سازد و کشور از لحاظ نیروی انسانی متخصص نیازمند خارج نباشد. بر این اساس، به‌منظور نیل به یک معنای صریح و کاربردی از سرحد خودکفایی، می‌توان در کنار توجه به سایر شاخص‌های وضعیت علم و فناوری به وضعیت بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاه نیز توجه کرد تا تقریبی از مرز اعطای یارانه دولت به آموزش عالی مشخص شود.^۱ واضح است که بیکاری دانش‌آموختگان به‌ویژه اگر گسترده باشد، تا حدودی تعیین‌کننده حد کفایت نیروی انسانی است و از این رو طبق قانون، دولت الزامی برای تأمین مالی فراتر از آن نخواهد داشت. البته باید توجه کرد که بیکاری نه تنها شاخص کافی نیست و لزوماً نمی‌تواند به معنای کفایت باشد؛ بلکه موانع بسیاری بر سر راه اشتغال وجود دارد. علاوه بر این، پیداست که این موضوع به رشته‌های تحصیلی نیز مرتبط می‌شود. به عبارت دیگر، یک شیوه تأمین مالی باید مدنظر باشد که به نوع رشته‌های تحصیلی دانشگاهی نیز توجه داشته باشد؛ چراکه میزان اقبال داوطلبان ورود به دانشگاه در رشته‌های مختلف یکسان نیست. برخی رشته‌ها بازار کار بسیار پررونقی دارند، اما برخی دیگر از این حیث وضعیت بسیار نامطلوبی دارند. این تفسیر از اصل سی‌ام و به‌طور خاص از حد خودکفایی، خطوط کلی تأمین و تخصیص منابع مالی را برای آموزش عالی ترسیم می‌کند. البته این تنها یکی از کارکردهای آموزش عالی در دستیابی به سرحد خودکفایی است و این موضوع ابعاد مهم دیگری نیز دارد مانند: دستیابی به مرجعیت علمی، تولید علم و فناوری، توسعه منابع انسانی و ... [۸]. البته باید توجه داشت که در سنجش بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی به مثابه شاخصی برای اجرای اصل سیام، تناسب شغل و شاغل (رشته و مقطع تحصیلی) نیز لحاظ شود. توجه به نرخ پوشش تحصیلی، میزان هزینه‌کرد دولت در آموزش عالی، تحولات فناوری، مهاجرت نخبگان و ... دیگر مواردی است که ضرورت دارد در بازتوزیع اعتبارات آموزش عالی مبتنی بر اصل سی‌ام قانون اساسی مورد توجه قرار بگیرد.

در این بین، مقتضی است که رویه موجود در توزیع بودجه آموزش عالی نیز بررسی شود تا در تطبیق با هدف اصل سی‌ام، ویژگی‌های شیوه بودجه‌بندی مورد نظر به دست آید. طبق ادبیات مالیه آموزش، یکی از شیوه‌های تشخیص نیازهای آموزشی (میزان منابع مالی مورد نیاز)، شناخت «هزینه واحد» در مؤسسات آموزش عالی است. برای این منظور، هزینه تحقق یافته به‌ازای هر واحد محصول (هزینه متوسط) مبنایی برای میزان بودجه قابل تخصیص قرار می‌گیرد. بر این اساس و با توجه به رویه اتخاذ شده در برنامه چهارم توسعه که بدان اشاره شد، تعداد دانشجویان به‌عنوان معیاری برای تعیین بودجه دانشگاه‌ها در نظر گرفته شد (بودجه‌بندی بر مبنای هزینه سرانه دانشجو) و تا به امروز نیز این شیوه ادامه دارد. اهمیت موضوع در همین معیار است که به مقوله کفایت بسیار مرتبط می‌شود. در صورتی که میزان بودجه در تناسب با تعداد دانشجو باشد، هر چه شمار دانشجویان در یک دانشگاه بیشتر باشد، میزان بودجه دریافتی نیز بیشتر خواهد بود، فارغ از اینکه تعداد دانشجویان متناسب با وضعیت خودکفایی مورد نظر قانون است یا خیر. بنابراین، اگر در مجموع دانشگاه‌ها با انگیزه جذب منابع مالی بیشتر اقدام به پذیرش دانشجو کنند، تخصیص بودجه فراتر از هدف خودکفایی انجام خواهد شد و اتلاف منابع دولتی (ناکارایی) به میزان هنگفت رخ خواهد داد. شاید بتوان مزایای این شیوه را در تحقق عدالت توزیعی در توزیع اعتبارات عمومی، شفافیت در بودجه‌ریزی دانشگاه‌ها، حذف چانه‌زنی و رفتارسازی دانشگاه‌ها در جهت توجه به شاخص‌های عملکرد و نیز توجه به مدیریت هزینه‌ها با شفاف شدن حداکثر اتکا به اعتبارات عمومی دانست [۱۰].

۱. گفتنی است که معیار بیکاری دانش‌آموختگان تنها به‌مثابه یک شاخص شناخته شده و قابل احصا و با فرض اینکه برای رشته و سطوح تحصیلی محاسبه شده و در دسترس باشد، پیشنهاد شده است. بی‌شک برای کامل‌تر شدن تعیین سرحد خودکفایی می‌توان معیارهای دیگری را نیز به‌الگو افزود.

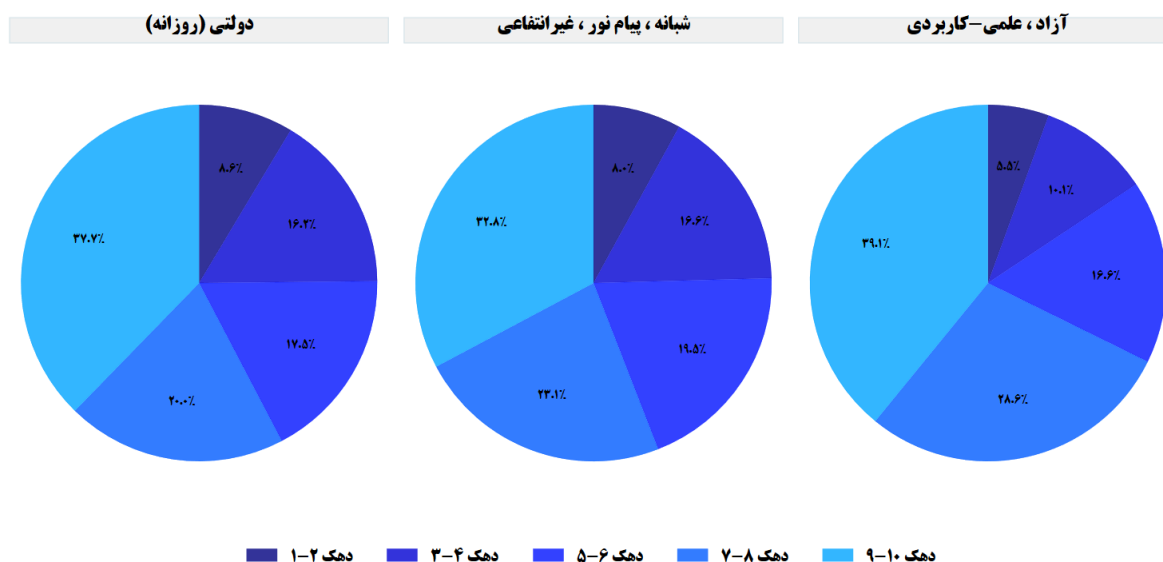
با این وصف، دولت در ایران، اجرای اصل سی‌ام و تحقق آن (آموزش عالی رایگان) را در پرتو اتخاذ رویکرد سمت عرضه در حمایت مالی از آموزش عالی و آن هم مبتنی بر هزینه سرانه دانشجوی جستجو کرده است. این رویکرد چنین اقتضا می‌کند که در رشته‌های کم‌هزینه، قابلیت ورود بخش خصوصی و واگذاری مسئولیت دولت در تأمین مالی وجود داشته باشد. شاهدهی بر این ادعا تجربه کشورهایی است که آموزش عالی خصوصی در آنها سهم مهمی دارد و فعالیت بخش خصوصی در این عرصه به رشته‌هایی محدود می‌شود که هزینه سرانه در آنها کمتر است [۱۱]. تجربه ایران در دهه ۱۳۵۰ نیز نشان داده که بیشتر رشته‌های علوم انسانی در دانشگاه‌ها به دلیل کم‌هزینه بودن ایجاد شده‌اند، با وجود اینکه بازار کار برای جذب دانش‌آموختگان این رشته‌ها با نقصان همراه بوده است. در نقطه مقابل، بیشتر رشته‌های پر هزینه مانند گروه پزشکی با حمایت دولت و در دانشگاه‌های دولتی برگزار شده‌اند. افزایش مفرط در گروه علوم انسانی و کاهش بیش از اندازه در گروه پزشکی، از یک جهت ناشی از فعال شدن بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری آموزش عالی است که به علت میل به سود بیشتر و سرمایه‌گذاری آسان‌تر، کم‌خرج‌تر و کم‌خطرتر، به علوم انسانی گرایش پیدا کرده است؛ چراکه تأسیس و اداره مؤسسه آموزش عالی در گروه پزشکی نیاز به آزمایشگاه، تجهیزات، امکانات و سرمایه‌گذاری بیشتری داشت [۱۲]. به عبارت دیگر، اگر پشتیبانی مالی دولت از این گونه رشته‌ها وجود نداشته باشد، تقاضای این رشته‌ها به طور کامل در اختیار طبقات پردرآمد قرار خواهد گرفت که در این صورت اصل عدالت مخدوش می‌شود، یا میزان عرضه دانش‌آموخته در آنها بسیار محدود شده و نیاز کشور را تأمین نمی‌کند که در این صورت اصل کفایت زیر سؤال می‌رود، همان‌طور که در دو دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ کشور با کمبود پزشک روبه‌رو بود و پزشکان خارجی در کشور مشغول فعالیت شده بودند. رهنمود این موضوع چنین است که برای دستیابی به الگویی از تأمین مالی آموزش عالی، سمت تقاضا و همچنین ملاحظه رشته‌های تحصیلی در سمت عرضه باید مورد توجه قرار گیرد.

۷. دلالت‌های اجرای ناقص اصل سی‌ام در آموزش عالی

بررسی پیشینه تأمین مالی آموزش عالی در برنامه‌های توسعه گذشته نشان می‌دهد که این برنامه‌ها عمدتاً با هدف کارایی انجام نشده است (به استثنای برنامه ششم و هفتم پیشرفت)؛ بلکه هدف عدالت و کفایت، بیشتر دغدغه دولت‌ها بوده است (به استثنای برنامه هفتم پیشرفت که در آن کارایی و کفایت پررنگ‌تر است).

بررسی کارکرد آموزش عالی در دهه‌های اخیر می‌تواند تصویری از تحقق اصول نام‌برده را ارائه دهد و در یافتن آنچه باید در سازوکار متناسب با اصل سی‌ام رعایت شود، کمک کند. در این اصل، به صراحت به عرضه «رایگان» آموزش عالی (با قید سرحد خود کفایی) اشاره شده و عرضه رایگان دقیقاً در راستای تحقق عادلانه در دسترسی است. نگرش قانونگذار این بوده است که با رایگان شدن آموزش عالی، مانع اصلی پیش روی افراد کم‌درآمد برای ورود به دانشگاه برداشته شده و عدالت محقق می‌شود (طبق اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف به رفع تبعیض‌های ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی است). در ظاهر با اتخاذ این رویکرد می‌تواند نابرابری در دسترسی به آموزش عالی را از بین ببرد و همه اقشار به طور عادلانه به آموزش عالی دست می‌یابند، اما نکته مهم این است که به دلیل بی‌عدالتی‌های موجود در آموزش عمومی (قبل از آموزش عالی) و نیز وجود کنکور برای ورود به دانشگاه و ظرفیت محدود دانشگاه‌های با کیفیت به خصوص در رشته‌محل‌های پرمتقاضی، در عمل افراد از طبقات پردرآمد حضور پررنگ‌تری در این بخش از آموزش عالی پیدا کرده‌اند. برای درک این موضوع، شواهدی از پیشرفت تحصیلی دانش‌آموزان و قبولی داوطلبان کنکور در سال‌های اخیر در ارتباط با موقعیت اقتصادی خانوارها ارائه می‌شود. به این منظور، تحصیلات دانشگاهی در میان دهک‌های مختلف درآمدی به تفکیک نوع دانشگاه، سهم هر یک از دهک‌های درآمدی از صندلی‌های دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی را به صورت جداگانه در شکل ۱ نشان داده شده است [۱۳]. این شکل سهم نابرابر دهک‌های درآمدی از جمعیت دانشجویان را مستقل از نوع دانشگاه نشان می‌دهد. دهک‌های بالای درآمدی سهم بیشتری هم در دانشگاه‌های «دولتی (روزانه)»، و هم در «شبانه، پیام‌نور، غیرانتفاعی» و نیز «آزاد، علمی-کاربردی»، البته با شدت متفاوت، دارند. با توجه به نرخ بیشتر حضور دهک‌های بالاتر در دانشگاه‌های دولتی (روزانه)، که مشمول یارانه آموزشی بیشتری هستند، به این نتیجه می‌رسیم که سهم عمده‌ای از یارانه آموزش عالی دولت به دهک‌های بالاتر درآمدی اختصاص دارد [۱۳].

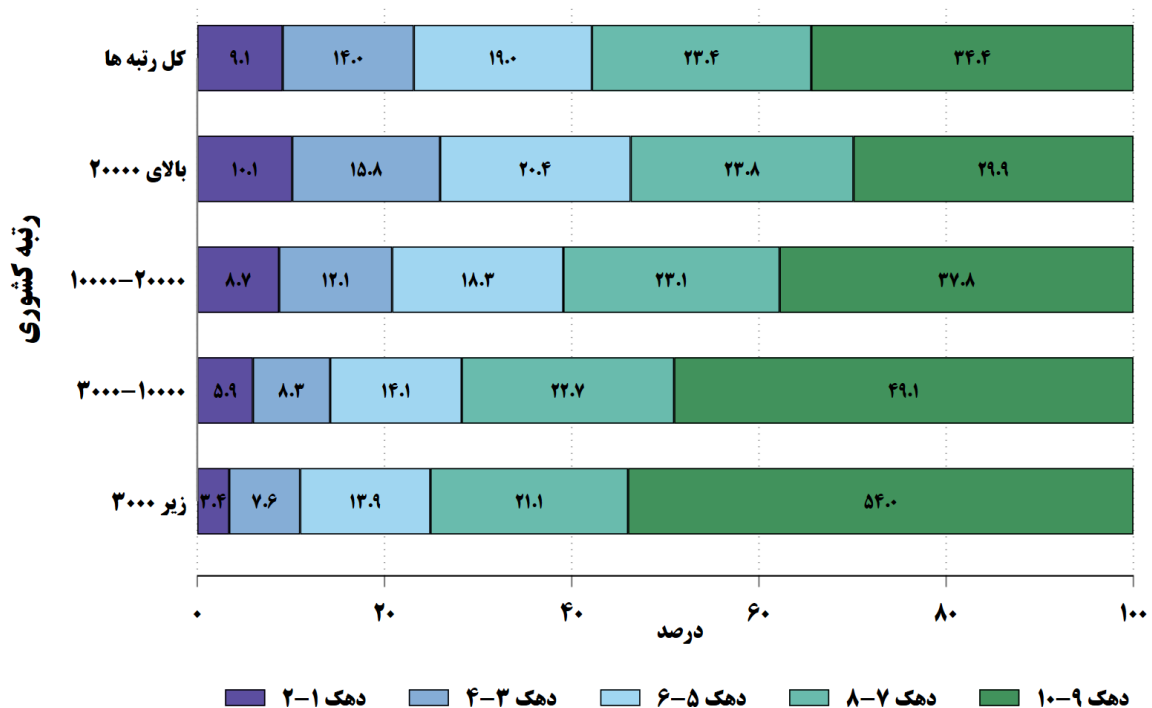
شکل ۱. نمودار سهم گروه‌های درآمدی از دانشجویان به تفکیک نوع دانشگاه (فرزندان ۱۸ تا ۲۴ سال)



توضیحات: در این شکل سهم هر گروه درآمدی خانوار از دانشجویان (فرزندان ۱۸ تا ۲۴ ساله خانوارها) در حال تحصیل در دانشگاه مقطع کاردانی یا کارشناسی، به تفکیک نوع دانشگاه، نشان داده شده است. مأخذ: [۱۳].

علاوه بر تفاوت در برخورداری از صندلی‌های آموزش عالی در بین دهک‌های مختلف درآمدی، دسترسی به کیفیت نیز در میان دهک‌های گوناگون درآمدی تفاوت قابل ملاحظه‌ای دارد. همان‌طور که در شکل ۲ مشاهده می‌شود، ۵۴ درصد از رتبه‌های زیر ۳ هزار کشوری از دو دهک بالای درآمدی هستند که اختلاف بسیار زیادی با سهم جمعیتی این گروه‌ها دارد. یعنی از هر ۲ دانشجویی با رتبه زیر ۳ هزار، یک دانشجو متعلق به دو دهک ۹ و ۱۰ است. به علاوه، در مجموع ۷۵ درصد از این رتبه‌های زیر ۳ هزار از دهک‌های ۶ تا ۱۰ درآمدی هستند. کسب رتبه بالا طبعاً موجب ورود این دانشجویان به رشته‌ها و دانشگاه‌های دارای با کیفیت و رایگان شده و این مسئله همان عدم تناسب سهم بهره‌مندی و سهم جمعیتی این گروه درآمدی در دانشگاه‌های برتر را نمایش می‌دهد. اما در مقابل سهم دو دهک پایین درآمدی از رتبه‌های زیر ۳ هزار، با فاصله‌ای زیاد از دهک‌های بالا، تنها ۳٫۴ درصد به دست آمده است. این مسئله مؤید عدم برابری در دسترسی به آموزش عالی رایگان و با کیفیت برای دهک‌های پایین درآمدی است [۱۳]. این نسبت نابرابر اگرچه با افزایش رتبه‌ها تعدیل می‌شود، اما همچنان شکاف قابل توجهی بین بهره‌مندی دهک‌های مختلف درآمدی از رشته‌های برتر و آموزش رایگان است.

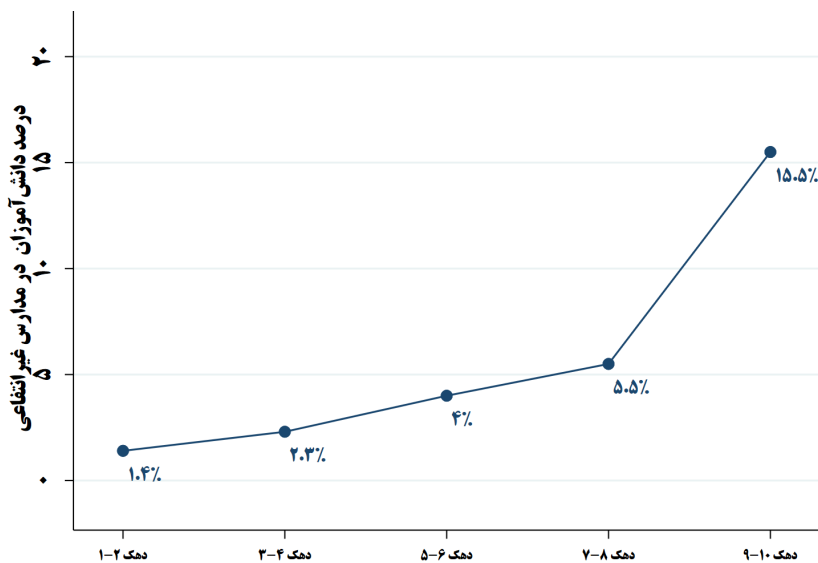
شکل ۲. نمودار توزیع دهک‌های درآمدی رتبه‌های کشوری پذیرفته‌شدگان کنکور سراسری سال ۱۴۰۲



توضیحات: این شکل سهم هر گروه درآمدی از محدوده‌های مختلف رتبه‌ای را نشان می‌دهند. رتبه کشوری بیست هزار پذیرفته شده کنکور سراسری به صورت تصادفی به همراه دهک‌های درآمدی مربوط به خانوار همین دانش‌آموزان اخذ شده و سهم هر دهک درآمدی از رتبه‌های کنکور در محدوده تعیین شده رتبه‌های دانش‌آموزان در شکل تعیین شده است. مأخذ: همان.

بی تردید یک دلیل عمده حضور بیشتر دهک‌های درآمدی بالا در بین رتبه‌های برتر و بهره‌مندی آنها از آموزش عالی رایگان، نابرابری در تحصیلات پیش از دانشگاه است. توضیح بیشتر اینکه به دلیل ارتباط معنادار بین میزان هزینه خانوارها در دوره دبیرستان و قبولی فرزندان آنها در دانشگاه‌ها دولتی (رایگان) با کیفیت، فرزندان خانوارهای پردرآمد به میزان بیشتری در مدارس با کیفیت‌تر (غیردولتی) حضور یافته و از این رو عملکرد تحصیلی بهتری در آینده خواهند داشت و به این ترتیب شکافی در عملکرد تحصیلی براساس طبقه اقتصادی شکل می‌گیرد. نتیجه چیزی جز نابرابری در دسترسی به آموزش عالی (به‌ویژه آموزش عالی رایگان) نخواهد بود. برای مثال، طبق شکل ۳، درصد حضور دانش‌آموزان در مدارس غیرانتفاعی (به نسبت دولتی) در میان دهک‌های ۹ و ۱۰ معنادار بوده، در حالی که در میان دهک‌های ۱ و ۲ این سهم ناچیز بوده و آموزش عمدتاً از نوع دولتی است. با توجه به اختلاف زیاد هزینه آموزشی در انواع مدارس، نتیجه‌گیری بهتر دانش‌آموزان مدارس غیرانتفاعی از میان دهک‌های درآمدی بالاتر در آزمون‌های سراسری مورد انتظار است.

شکل ۳. نمودار درصد دانش آموزان دبیرستان در مدارس غیرانتفاعی برای گروه‌های درآمدی



توضیحات: این شکل درصد دانش آموزان متوسطه دوم (از جمله پیش‌دانشگاهی) در مدارس غیرانتفاعی را از کل دانش آموزان (در مدارس غیرانتفاعی و دولتی) نشان می‌دهد. مأخذ: همان.

علاوه بر موارد فوق، با وجود اینکه اصل سی‌ام قانون اساسی صراحت لازم در خصوص نحوه حمایت رایگان دولت از ذی‌نفعان نداشته، مجری قانون در عمل این منابع را محدود و محصور به ذی‌نفعان کرده است که در دانشگاه‌های دولتی با هر کیفیتی در حال تحصیل هستند. بنابراین، طبیعتاً دامنه شمول امکانات رایگان دولتی به ذی‌نفعان که به هر دلیل در دانشگاه‌های غیردولتی در حال تحصیل هستند، تسری نیافته است. هر چند در برخی از قوانین از جمله ماده (۳۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴^۱ اشاره داشته است که دانشجویان دانشگاه‌های غیردولتی همانند دیگر دانشجویان از امکانات یارانه‌ای دولت برخوردارند، و در همین راستا صندوق‌های رفاه دانشجویی وزارتین علوم و بهداشت هر سال اعتباراتی در قالب وام تحصیلی به دانشجویان دانشگاه‌های آزاد اسلامی و غیرانتفاعی پرداخت می‌کنند، اما همان‌طور که بیان شد در عمل عمده منابع و امکانات رایگان محدود به دانشجویان دانشگاه‌های دولتی است.

پیام آشکار وضعیت فوق، نابرابری در بهره‌مندی از آموزش عالی رایگان بوده و این موضوع در تقابل با مفهوم عدالت توزیعی است. وضع موجود از یک سو نتیجه عرضه رایگان آموزش عالی با حمایت مالی دولت بدون توجه به معیارهایی همچون دهک درآمدی خانوارها بر اساس قانون (اصل سی‌ام) و از سوی دیگر، تفاوت معنادار مدارس از لحاظ کیفیت و سطح علمی است که خود ارتباط مستقیمی با موقعیت اجتماعی-اقتصادی خانوارها دارد. در کنار هم قرار گرفتن اجرای ناقص اصل سی‌ام به خصوص بی‌توجهی به دهک درآمدی خانوارها و اولویت‌ها و نیازهای کشور و نظام آموزش عمومی موجود منجر به این شده است که در عمل عمده قبول‌شدگان برتر کنکور به رشته‌های پرتقاضا و دارای بازار کار پررونق وارد شوند. به این ترتیب، این افراد در آینده به درآمدهای بالاتر دست خواهند یافت. نتیجه تبعی این موضوع، پایداری و تشدید نابرابری درآمدی در آینده است که این نیز دوباره شکاف در دسترسی به آموزش عالی را موجب می‌شود. این وضعیت یک دور باطل را بین توزیع یارانه دولت با هدف عدالت و نابرابری در توزیع درآمد شکل می‌دهد.

بنابراین، با ترکیبی از اجرای ناقص قانون و نظام آموزشی (تأمین مالی، نظام مدارس، شیوه پذیرش دانشجو و ...) روبه‌رو هستیم که ائتلاف

۱. ماده (۳۴) - کلیه دانشجویان دانشگاه‌های غیرانتفاعی - غیردولتی که از طریق کنکور سراسری پذیرفته می‌شوند، دانشجویان دوره‌های شبانه و دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی از امکانات یارانه‌ای نظیر دانشجویان دانشگاه‌های دولتی بهره‌مند می‌شوند.

بودجه عمومی (ناکارایی در تخصیص منابع) و در عین حال انحراف از عدالت در ورود به دانشگاه را به وجود آورده است. با توجه به این وضعیت، باید به دنبال تغییری در شیوه توزیع اعتبارات آموزش عالی باشیم که از یک سو به تحقق عدالت نزدیک باشد و از سوی دیگر ضمن تحقق اهداف اصل سی‌ام و عدم عدول از کلیات اصل سی‌ام، کارایی در تخصیص بودجه به آموزش عالی نیز تأمین شود.

۸. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در حال حاضر، شیوه توزیع بودجه آموزش عالی به این شکل است که دولت بر اساس شمار دانشجویان، دانشگاه‌ها را از طریق بودجه‌های سنواتی تأمین مالی می‌کند. در این الگو، حقوق و دستمزد همه کارکنان دانشگاه‌های دولتی اعم از اعضای هیئت علمی و کارمندان، مخارج سرمایه‌ای و مصرفی دانشگاه‌ها مانند توسعه امکانات و فضای آموزشی - پژوهشی، هزینه‌های انرژی، تغذیه دانشجویی و ... در بودجه دولت پیش‌بینی می‌شود و در طول سال به تدریج در وجه دانشگاه‌ها واریز می‌شود. بنابراین، با یک شیوه کاملاً متمرکز بر سمت عرضه که به شیوه مستقیم موسوم است، روبه‌رو هستیم. در این الگو، هیچ‌گونه پرداختی به دانشجویان (خانوارها) که به شیوه غیرمستقیم موسوم است، انجام نمی‌شود، به جز اعطای وام دانشجویی از طریق صندوق رفاه دانشجویان در دو وزارت علوم و بهداشت که آن هم مبالغ بسیار ناچیز و اندکی است و باید توسط دانشجو بازپرداخت شود و هیچ تفاوتی بین سطح رفاه دانشجویان دریافت‌کننده وام قائل نیست. همان‌طور که توضیح داده شد، این شیوه تأمین مالی به ناکارایی در تخصیص منابع و نیز بی‌عدالتی در دسترسی به آموزش عالی منجر شده است که بر لزوم بازنگری در آن صحنه می‌گذارد.

با نگاهی به تصویر کلی و مجمل ارائه شده از الگوهای مختلف، می‌توان اظهار داشت که نوع نظام تأمین مالی در ایران در دهه‌های گذشته بیشتر از نوع دیوان سالارانه بود و همه چیز به خزانه دولت ختم می‌شد. وجود ضعف‌های متعدد و قابل توجه در الگوی جاری تأمین مالی، برخی از محققان [۱۴]، [۴] و [۱۵] را بر آن داشت که الگوهای جایگزینی را در این زمینه ارائه دهند؛ اما به نظر می‌رسد که همچنان الگوهای پیشنهادی به‌طور کامل قادر به حل مشکلات اساسی نظام تأمین مالی آموزش عالی ایران، به‌ویژه در بر گرفتن توأم عدالت و کارایی، نیستند. از این گذشته، همه الگوهای پیشنهادی به جانب عرضه توجه دارند و سمت تقاضای آموزش عالی را نادیده می‌گیرند. البته در معدود مطالعات و الگوهای پیشنهادی مانند [۱۶] که به سمت تقاضا توجه شده است، رشته‌های تحصیلی مبنا قرار گرفته‌اند نه موقعیت اقتصادی - اجتماعی متقاضیان آموزش عالی. بررسی الگوی کنونی تأمین مالی دانشگاه‌های ایران و ضعف‌های شناسایی شده در آن ما را به این سمت رهنمون می‌کند که الگوی بهینه باید هر دو سمت عرضه (مسیر مستقیم) و تقاضا (مسیر غیرمستقیم) بر اساس دهک درآمدی خانوار را در بازار آموزش عالی در بر بگیرد.

در هر الگویی از تأمین مالی باید اصولی اساسی وجود داشته باشد که خطوط کلی و مسیر جریان منابع و نحوه تأمین و تخصیص آن را مشخص کند. از این رو، شواهد به‌دست آمده از ورود به دانشگاه و هزینه‌های دولت در آموزش عالی ایران حاکی از ضرورت بازاندیشی در نظام تأمین مالی آن دارد؛ چرا که الگوی ثابت و مشخصی در طول زمان به اجرا در نیامده است و شاهد تغییر نگرش به موازات رفت و آمد دولت‌ها بوده‌ایم. بررسی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نشان داد که هر چند الگوهای متنوعی در گذر زمان تجربه شده‌اند، اما با این حال مسائل اساسی آموزش عالی از جمله تأمین مالی این بخش حل نشده است. عدالت در دسترسی به آموزش عالی تحقق نیافته، بلکه وخیم‌تر شده است. کارایی در مخارج جزء در برنامه‌های توسعه ششم و هفتم پیشرفت در پنج برنامه قبلی چندان مشاهده نمی‌شود و اصل کفایت در تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها به استثنای برنامه هفتم پیشرفت در سایر برنامه‌ها چندان برجسته نبوده است. بر اساس آنچه که گذشت، با هدف ارتقای وضعیت تأمین مالی آموزش عالی ایران و ضرورت بازنگری در سازوکارهای توزیع اعتبارات دولتی توجه به **ملاحظات سیاستی** زیر پیشنهاد می‌شود:

■ افزایش حق انتخاب خانوار و دانشجویان در خصوص شیوه‌های حمایت مالی دولت (اعم از آموزش رایگان، دریافت وام، بورسیه، تخفیف شهری و ...)



- افزایش دسترسی (میزان تمکن مالی خانوار داوطلب هیچ‌گاه مانع دسترسی به آموزش عالی نباشد)؛
- افزایش کارایی در تخصیص منابع با استفاده از شاخص‌های عملکردی؛
- حفظ استقلال دانشگاه‌ها در فرایند تأمین و تخصیص اعتبارات؛
- مشروط کردن ایجاد رشته و دانشکده با عملکرد علمی و مالی هر یک از مؤسسات متقاضی توسعه؛
- عدم کاهش اعتبارات دولتی بخش آموزش عالی در فرایند بازتوزیع اعتبارات؛
- تفکیک رشته‌ها براساس کثرت تقاضای بازار کار و دسته‌بندی آنها در سه گروه تقاضای بالا، متوسط و پایین و توجه به این مهم در توزیع اعتبارات؛
- توجه به معیار نیاز و شایستگی (مستعد و مستضعف) دانشجویان در توزیع اعتبارات؛
- توجه به رشته‌هایی که برای توسعه علمی کشور ضروری است و حمایت ویژه از آنها (مانند علوم پایه و علوم انسانی)؛
- شمول امکانات و منابع دولت به تمام جوانان کشور از جمله تحصیل در مراکز آموزش عالی غیردولتی؛
- ایجاد رقابت سالم بین دانشگاه‌های کشور با هدف ارتقای کیفیت آموزش، پژوهش و در نهایت حل مسائل کشور؛
- ایجاد منابع مالی پایدار برای آموزش عالی با هدف تحقق سیاست‌ها و اسناد بالادستی.

منابع و مآخذ



- [۱] فراست‌خواه، مقصود (۱۳۹۷). «دانشگاه و آموزش عالی؛ منظره‌ای جهانی و مسئله‌های ایرانی». تهران: نشر نی.
- [۲] گرایبی‌نژاد، غلامرضا، صبحی، فرحناز، اخلاقی، ملیحه (۱۳۹۹). «صندوق توسعه ملی علمی و پژوهشی کشور (از آغاز تا سرانجام)»، سازمان برنامه و بودجه. معاونت امور علمی، فرهنگی و اجتماعی.
- [۳] نادری، ابوالقاسم (۱۳۸۸). «مالیه آموزش». تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- [۴] انتظاری، یعقوب و محبوب، حسن (۱۳۹۲). «انتخاب سازوکار و روش مناسب برای تخصیص منابع عمومی به آموزش عالی». فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۶۸: ۶۹-۴۹.
- [5] Pranevičienė, B. & Pūraitė, A. (2010). The Financing Methods of Higher Education System. Jurisprudence. 4(8): 335–356.
- [۶] مهربانی، وحید، فتحی شهری، مرتضی، درویشوند، عطیه، قنبری، رضا و فاطمه رستمی (۱۴۰۲). «بررسی تطبیقی سازوکارهای حمایت مالی دولت از نظام آموزش عالی در کشورهای منتخب (۱)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۷] «قانون برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم، ششم و هفتم پیشرفت». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۸] نصیری، حسین و سربیلو، مهدی (۱۴۰۲). «واکاوی مفهوم «سرحد خودکفایی کشور» در اصل سی‌ام قانون اساسی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۹] زراعت‌کیش، یوسف (۱۴۰۲). «چالش‌های اجرایی‌سازی اصل سی‌ام قانون اساسی در حوزه آموزش عالی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۰] دین‌محمدی، مصطفی (۱۳۹۴). «مدل تعیین بودجه سرانه دانشجوی و مدل توزیع اعتبارات عمومی دانشگاه‌ها و پیش‌بینی بودجه دانشگاه‌ها در سال ۱۳۹۵». وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دفتر برنامه، بودجه و تشکیلات.
- [۱۱] قارون، معصومه (۱۳۷۶). «بررسی راه‌های تأمین مالی دانشگاه‌ها». مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
- [۱۲] فراست‌خواه، مقصود (۱۳۸۸). «سرگذشت و سوانح دانشگاه در ایران و تحولات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مؤثر بر آن». تهران: انتشارات رسا.
- [۱۳] ابراهیمیان، مهران، اکباتان، سپهر (۱۴۰۳). «نابرابری آموزش عالی ایران (فصل اول: داده‌ها و شواهد آماری)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۴] انتظاری، یعقوب (۱۳۹۰). «ارائه الگویی برای تأمین مالی دانشگاه‌های دولتی». فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۶۰: ۳۶-۱۷.
- [۱۵] انتظاری، یعقوب و قارون، معصومه (۱۳۹۴). «عقلانیت و عملکرد دولت در تأمین مالی آموزش عالی ایران». نامه آموزش عالی، ۸(۲۹): ۳۸-۱۱.
- [۱۶] رسته‌مقدم، آرش و نادری، ابوالقاسم (۱۳۹۴). «الگوهای تأمین منابع مالی و استخراج آموزه‌هایی برای نظام آموزش عالی ایران». فصلنامه انجمن آموزش عالی ایران، ۷(۲): ۱۵۲-۱۱۳.

گزیده سیاستی

افزایش حق انتخاب خانوار و دانشجویان درخصوص شیوه حمایت مالی دولت، ملاک عمل قرار دادن نیاز و شایستگی داوطلبان فارغ از محل تحصیل (دولتی و غیردولتی)، افزایش رقابت بین دانشگاه‌ها و ارتقای کارایی در تخصیص منابع، توجه به اولویت‌ها و نیازهای علمی کشور، حفظ استقلال دانشگاه‌ها و عدم کاهش اعتبارات دولتی بخش آموزش عالی بخشی از مهم‌ترین ملاحظات سیاستی در بازتوزیع اعتبارات دولتی آموزش عالی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir