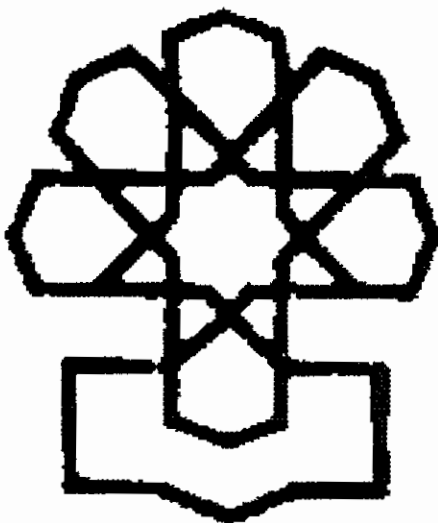




نگاهی به تبصره‌های بودجه سال ۱۳۸۰ مرتبط
با بخش‌های آموزش عالی و آموزش و پرورش و
میزان انطباق آن‌ها با خط‌مشی‌های برنامه سوم توسعه

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۱۵)

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه واحد اسناد و اطلاع‌رسانی ماری
شماره: ۱۳۳۹۹
تاریخ: ۷۵ / ۱۰ / ۷۹



کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۸۰

معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر زیربنایی

نگاهی به تبصره‌های بودجه سال ۱۳۸۰ مرتبط با بخش‌های آموزش عالی و آموزش و پرورش و میزان انطباق آن‌ها با خط‌مشی‌های برنامه سوم توسعه

کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۸۰

۱- آموزش عالی

۱-۱- مقدمه

تدوین و اجرای دو برنامه پنج ساله اول و دوم؛ مطمئناً پشتوانه محکمی است که با تکیه بر آن می‌توان انتظار داشت که برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به گونه‌ای تدوین گردیده که ضمن شناسایی و تحلیل نقاط قوت و ضعف با نگرشی آینده‌پژوهی؛ راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی آن منطبق با واقعیت‌ها و ضرورت‌های جامعه باشد، بنابراین انتظار می‌رود لوایح بودجه سالیانه که توسط دولت (در واقع مجری اصلی برنامه‌های توسعه) تدوین و به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌گردد، از هماهنگی مطلوبی با خط‌مشی‌های برنامه سوم توسعه برخوردار باشد. این گزارش در بخش اول سعی دارد با نگاهی به تبصره‌های مرتبط با بخش آموزش عالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰؛ میزان انطباق بودجه سال جاری با برنامه سوم توسعه را بررسی نماید.

۱-۲- نگاهی به تبصره‌های بودجه سال ۱۳۸۰ مرتبط با بخش آموزش عالی و میزان انطباق آن‌ها با خط‌مشی‌های برنامه سوم توسعه

تبصره ۱۷

این تبصره مرتبط با تأمین بودجه مورد نیاز وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دانشگاه‌های تابعه و سازمان‌های وابسته است (مبلغ ۴۸,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) در بند «و» این تبصره امکان استفاده از تسهیلات یارانه‌ای برای دانشجویان دانشگاه‌های غیرانتفاعی - غیر دولتی، شبانه و دانشگاه آزاد اسلامی پیش‌بینی گردیده است. همچنین بندهای «ز» و «ی» تبصره مذکور به پرداخت بخشی از

شهریه دانشجویان جانباز و تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) شاغل به تحصیل در دانشگاه‌های غیرانتفاعی - غیردولتی از محل اعتبارات خاص این تبصره اشاره دارد. یکی از معدود مواردی که انطباق و هماهنگی بین برخی از خط مشی‌های برنامه سوم توسعه در بخش آموزش عالی و لایحه بودجه دیده می‌شود، برخی از بندهای تبصره ۱۷ می‌باشد که می‌توان آن را مرتبط با بند «ب» ماده ۸۸ از فصل ۸ (نظام تأمین اجتماعی) برنامه سوم توسعه دانست.

تبصره ۲۲

براساس این تبصره، حداقل بیست درصد از اعتبارات منحصراً تحقیقاتی دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی از طریق عقد قرار دادهای پژوهشی با دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی هزینه می‌گردد. این تبصره در واقع مکانیزم مالی برای برقراری ارتباط بین دانشگاه و سایر بخش‌های توسعه‌ای می‌باشد که در سیاست‌های کلی برنامه سوم و رهنمودهای هیأت وزیران از اهمیت وافری برخوردار بوده است.

تبصره ۴۳

این تبصره تأمین‌کننده اعتبار «طرح ملی تحقیقات» می‌باشد و دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی بخش غیردولتی و خصوصی نیز می‌توانند از اعتبارات این تبصره از طریق سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی استفاده نمایند. آیین نامه اجرایی تبصره نیز به صورت مشترک به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وزارت علوم و بهداشت تنظیم خواهد شد.

با توجه به گزارشات منتشره از برنامه‌های تحقیقات کشور در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ به نظر می‌رسد نقش و حضور بخش خصوصی چه در صنعت و چه در آموزش عالی در طرح ملی تحقیقات کم رنگ می‌باشد. لذا طراحی مکانیزم‌های حمایتی به منظور تشویق بخش مذکور به حضور فعال‌تر در «طرح ملی تحقیقات» ضروری به نظر می‌رسد.

۱-۳- نتیجه‌گیری و پیشنهادات

یکی از ضعف‌های عمده نظام برنامه‌ریزی در کشور که کماکان به قوت خود باقی مانده است، عدم التزام به قانون برنامه توسعه است، (اتفاقی که در برنامه دوم توسعه نیز رخ داده است)، از سوی دیگر نظام بودجه‌ریزی نیز حال و روز بهتری از نظام برنامه‌ریزی ندارد، زیرا به دلیل ضعف

در سیستم باز خورد اطلاعات و تحمیل نظرات سیاسی و... ارتباط ضعیفی بین نظام‌های نظارتی با مراحل بودجه ریزی وجود دارد به طوری که بسیاری از اعتبارات (به خصوص عمرانی) بیشتر بر اساس نوعی چانه زنی تصویب و تخصیص می‌یابد و اهداف و سیاست‌های برنامه در حد جملات انشایی باقی مانده بدون آن‌که نقش مهمی در تخصیص منابع برنامه داشته باشند. به عبارت دیگر تخصیص منابع برنامه تا حدود زیادی مستقل از اهداف و سیاست‌های برنامه می‌باشد. به هر حال با توجه به خط مشی‌های برنامه سوم توسعه، پیشنهادات ذیل را در خصوص تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ می‌توان مطرح نمود:

۱- با توجه به ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه که دولت را مکلف به کمک و حمایت از گسترش کمی و کیفی و فعالیت‌های مراکز پژوهشی بخش غیردولتی طی سال‌های اجرایی برنامه دوم نموده است و همچنین ماده ۲۷ که بر طبق آن دولت مکلف به تأسیس صندوق‌های غیردولتی و تقویت صندوق‌های دولتی و موجود گردیده است، پیشنهاد می‌گردد از محل اعتبارات تبصره ۴ که به منظور اعمال سیاست‌های خاص به منظور توسعه مشارکت زنان و جوانان در امور مختلف کشور تخصیص یافته است، ردیفی نیز به منظور ایجاد صندوق حمایت از پژوهشگران جوان منظور نماید.

۲- با توجه به بند ۵ از ماده ۱۵۰ برنامه سوم توسعه که به دولت اجازه داده به طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه ایجاد و توسعه واحدهای آموزش عالی از محل بودجه عمومی، یارانه سود اعتبارات بانکی اعطا کند. پیشنهاد می‌گردد ردیفی مشخص برای ماده مذکور در یکی از تبصره‌های مرتبط تعیین گردد.

۳- پیشنهاد می‌گردد در راستای ایجاد زمینه‌های مشارکت بخش غیردولتی در تحقیقات، آیین نامه اجرایی تبصره ۴۳ به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت علوم، تحقیقات و فن آوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نماینده بخش غیردولتی آموزش عالی تنظیم گردد.

۲-۱- اولویت‌ها و اهداف برنامه سوم

برای بررسی موارد انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ با برنامه سوم توسعه، نخست شایسته به نظر می‌رسد که اولویت‌ها و اهداف این برنامه را در ارتباط با بخش آموزش و پرورش برشماریم تا موارد مطابقت یا مغایرت بودجه پیشنهادی روشن باشد.

سیاست‌ها و اهداف عمده قانون برنامه سوم توسعه کشور بدین شرح است:

۱- نوسازی ساختار اداری و اجرایی مدیریت دولت، که اولین فصل و مواد قانون برنامه سوم را به خود اختصاص داده است. در طرح «کلیات نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران» مصوب شورای تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش در سال ۱۳۶۷ که سپس به تصویب شورای انقلاب فرهنگی رسید نیز نوسازی اداری و اجرایی مقدم بر اصلاحات دیگر شناخته شد چنان‌که در مقدمه آن آمده است: «... تغییر در شیوه‌های اداری و اجرایی باید مقدم بر هر کار دیگری صورت پذیرد تا زمینه مناسب برای تغییرات بنیادی دیگر آماده شود».

۲- ارتقای کیفیت آموزش و پرورش، که سبب افزایش بهره‌وری آن خواهد شد. در تحلیل کیفیت آموزش و پرورش در صفحه ۳۲۵ جلد ۲ سند برنامه آمده است:

- عدم کارآمدی نظام برنامه‌ریزی درسی؛

- عدم تناسب محتوای برخی از کتب درسی با نیازهای فعلی جامعه؛

- عدم تناسب حجم کتب درسی با ظرفیت ذهنی دانش‌آموزان.

که در برنامه باید با این کاستی‌ها مقابله شود.

۳- افزایش آگاهی عمومی دانش‌آموزان (در مقابل) تهاجم فرهنگی دشمنان. در صفحه ۳۲۳ جلد

۲ سند برنامه مربوط به آموزش و پرورش پس از بیان پیدایش گروه‌های ناپه‌نجاز اجتماعی و فحشا و منکرات تصریح دارد که:

«چنین شرایطی وظیفه نهادهای فرهنگی به ویژه آموزش و پرورش به‌عنوان مهم‌ترین و فراگیرترین پایه تعلیم و تربیت در کشور حساسیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. به علاوه اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز ناظر به همین موضوع است.»

۴- عدالت بیشتر اجتماعی و تربیتی

در صفحه ۳۲۵ جلد ۲ سند برنامه وجود «نابرابری در دستیابی به فرصت‌های آموزشی و توزیع امکانات» را مورد توجه قرار داد تا به تدریج طی برنامه‌ها شرایط بهتر ایجاد گردد.

۲-۲- ارزیابی مطابقت یا مغایرت لایحه بودجه با قانون برنامه سوم

الف- آنچه مربوط به بند ۱ بالا می‌شود یعنی نوسازی ساختار اداری و اجرایی، فعالیت‌هایی در بودجه پیشنهادی پیش‌بینی شده است که می‌تواند در جهت هدف‌های برنامه در این مورد به شمار آید. این فعالیت‌ها عبارتند از:

۱- در ردیف ۱۲۷۵۲۵ قسمت چهارم صفحه ۱۷۶ لایحه بودجه تحت عنوان ارتقا سطح علمی معلمان و مدیران و کارکنان مبلغ ۱۲۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ منظور شد این رقم در سال ۱۳۷۹ بالغ بر ۲۰۰ میلیارد ریال است و در سال ۱۳۷۸ بالغ بر ۶۹/۹ میلیارد ریال بود. موضوع کاهش بودجه ۱۳۸۰ نسبت به ۱۳۷۹ قابل تأمل است.

۲- در ردیف ۳۱۱۰۴ صفحه ۱۷۶ قسمت چهارم لایحه:

مبلغ ۸۴/۱۶۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ منظور شده که برای «آموزش کارکنان دولت» این رقم در سال جاری بالغ بر ۱۷۱/۵ میلیارد ریال است. در این مورد نیز کاهش بودجه ۱۳۸۰ جای سؤال دارد.

از آنجا که هدف برنامه سوم توسعه نوسازی بنیادی ساختار اداری و اجرایی است. بنابراین شایسته است از سال ۱۳۸۰ مطالعات و بررسی‌های مربوط برای یک نوسازی جامع و مطالعه شده، آغاز شود.

ب- آنچه مربوط به بند ۲ می‌شود یعنی مسأله کیفیت آموزش و پرورش، فعالیت‌های زیر در بودجه پیش‌بینی شده است که ظاهراً می‌توانند به ارتقای کیفیت آموزشی مربوط باشند.

۱- ردیف ۱۲۷۵۲۷ صفحه ۱۷۷ قسمت چهارم لایحه تحت عنوان بهینه‌سازی و افزایش بهره‌وری در منابع آموزش انسانی و تجهیزاتی هنرستان‌های فنی و حرفه‌ای می‌باشد. بدین منظور مبلغ ۴۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ پیش‌بینی شد.

۲- ردیف ۱۲۷۵۴۴ قسمت چهارم لایحه صفحه ۱۷۹

مبلغ ۲۰۰ میلیارد ریال برای ۱۳۸۰ منظور شد و در سال جاری نیز مبلغ ۲۵ میلیارد ریال پیش‌بینی گردید. تحت عنوان «بهبود کیفیت و اجرای برنامه‌های آموزشی برای تغییر کتب درسی دوره ابتدایی».

۳- ردیف ۱۲۷۵۴۷ تحت عنوان: «سامان دهی و بهره‌وری نیروی انسانی (سطوح ابتدایی، راهنمایی تحصیلی، متوسطه)».

مبلغ ۲۵۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ پیش‌بینی شده است و در سال جاری مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال به همین منظور آمده است.

البته باید تفصیل این برنامه‌ها را دید تا روشن شود که هدف‌های اصلی برنامه تحقق خواهند یافت یا خیر. اما در این مورد باید توجه داشت که آموزش و پرورش عمومی که شامل سطوح ابتدایی و راهنمایی تحصیلی و متوسطه می‌شود وظیفه اصلی وزارت آموزش و پرورش است که در واقع ناظر به تربیت شهروند ایرانی می‌شود. همان طور که پیش از این هم اشاره شده است در آغاز قرن ۲۱ و بعد از یک انقلاب اصیل اجتماعی و فرهنگی در کشور قطعاً تعاریف قبلی درباره شهروند باید بازبینی شود. یعنی برنامه‌های آموزش عمومی به صورتی بنیادی مورد نوسازی قرار گیرد و تعاریف درست و مناسب مقتضیات کنونی جامعه و جهان تدوین گردد. جای این بررسی جامع و بنیادی خالی است و برنامه‌های پیشنهادی لایحه بودجه بیشتر در چارچوب سنتی روش اداری عمل می‌کند و حال آن که تکلیف تربیت شهروند یعنی برنامه‌های آموزش عمومی هنوز به درستی روشن نیست.

پ- آنچه مربوط به بند ۳ یعنی افزایش آگاهی عمومی و مسأله تهاجم فرهنگی می‌شود:

۱- ردیف ۱۲۷۵۴۶ قسمت چهارم صفحه ۱۷۹ لایحه آمده است «اعتلای معرفت دینی دانش‌آموزان» بدین منظور مبلغ ۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ پیش‌بینی شده است مبلغ ۶/۴ میلیارد ریال هم در سال جاری منظور است.

۲- ردیف ۱۲۷۵۳۹ قسمت چهارم صفحه ۱۷۸ تحت عنوان «پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر» بدین منظور مبلغ ۱۱ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ پیش‌بینی شده است.

۳- ردیف ۳۰۲۰۹ قسمت چهارم صفحه ۱۷۶ تحت عنوان «گسترش معارف اسلامی» بدین منظور مبلغ ۸ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ پیش‌بینی شده است. در سال جاری نیز مبلغ

۷ میلیارد ریال منظور گردید.

۴- ردیف ۳۰۲۱۴ صفحه ۱۷۶ قسمت چهارم لایحه تحت عنوان «مصون سازی جامعه در مقابل تهاجم فرهنگی» فقط در سال جاری ۲/۹۱۶ میلیارد ریال در بودجه منظور شده است. درباره فعالیت‌هایی که به شرح بالا در لایحه بودجه پیش‌بینی گردیده است به نظر می‌رسد که دستگاه اجرایی مسئول پیش از مطالعه و تحقیق علمی در زمینه مسأله تهاجم و چگونگی آسیب‌پذیری شهروندان یا دانش‌آموزان که خود دقت و تحقیقات روان‌شناختی و جامعه‌شناختی و انسان‌شناختی فرهنگی را ایجاب می‌کند برنامه‌هایی را پیشنهاد کرده و کارشناسان برنامه و بودجه نیز همان‌ها را با کمی جرح و تعدیل یا چانه زدن منظور کرده‌اند.

پیوست ۱

نگاهی به برنامه سوم توسعه بخش آموزش عالی

با توجه به تجربه‌اندکی که در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه در کشور بعد از انقلاب اسلامی وجود داشت در یک ارزیابی کلی از وضعیت آموزش عالی (دولتی و غیردولتی) کشور می‌توان اذعان نمود که نظام آموزش عالی به طور نسبی حداقل در تحقق اهداف کمی برنامه‌های توسعه موفق عمل نموده است. هر چند این موفقیت یک جانبه بوده ولیکن می‌توان امید داشت با افزایش تجارب بومی در تدوین برنامه‌های توسعه در آینده، ایجاد ارتباط ارگانیک بین اهداف و سیاست‌ها از یک سو و برنامه‌های اجرایی و عملیاتی از سوی دیگر، تغییر ساختارهای وظیفه‌ای به ساختارهای ماتریسی در اجرای برنامه و... شاهد موفقیت مجریان برنامه سوم توسعه در دو بعد کمی و کیفی باشیم.

لایحه برنامه سوم توسعه شامل چهار بخش «سیاست‌های کلی» (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری)، «رهنمودهای کلی برنامه» (مصوب هیأت وزیران) و لایحه برنامه سوم توسعه در حوزه‌های «فوابخشی» و «امور بخشی» می‌باشد. در ذیل عمده‌ترین مواردی که در هر یک از بخش‌های چهارگانه فوق‌الذکر مرتبط با نظام آموزش عالی (به خصوص بخش غیردولتی) است ذکر می‌گردد:

سیاست‌های کلی برنامه ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری

- آموزش و بازآموی نیروی انسانی در سطوح گوناگون، برای پاسخگویی به نیاز بسنگاه‌های اقتصادی و فراهم ساختن مهارت‌ها و تخصص‌های لازم در همه سطوح (فصل ۱- اقتصادی - بند ۱۶)

- توجه به پرورش و شکوفایی استعدادها، تشویق خلاقیت و نوآوری علمی و تقویت امر پژوهش و بالا بردن توان علمی و فن آوری کشور (فصل ۲- فرهنگی - بند ۲۱)

- گسترش و عمق بخشیدن روحیه تعاون و مشارکت عمومی و بهره‌مند ساختن دولت از همدلی و توانایی‌های عظیم مردم (فصل ۳- بند ۳۳)

- اهتمام به موضوع «جوانان»، ایجاد زمینه‌های مساعد برای پیشرفت معنوی و علمی و مسئولیت‌پذیری (فصل ۳- اجتماعی، سیاسی، دفاعی، امنیتی - بند ۲۴)

رهنمودهای کلی برنامه مصوب هیأت وزیران

مصونیت فرهنگی جامعه به ویژه نسل جوان به عنوان جهت‌گیری اصلی سیاست‌های فرهنگی کشور تلقی شده و در این راستا ارتقای ایمان و ارزش‌های معنوی و اخلاقی، زمینه‌سازی مناسب برای شکوفایی معرفت و خلاقیت‌های علمی و پژوهشی، فرهنگی و هنری مد نظر قرار می‌گیرد (فصل ۱- امور فرهنگی - بند ۱)

- سیاست‌های علوم و فن آوری در کشور معطوف به نیازهای توسعه علمی، قابلیت‌های کشور در زمینه‌های مختلف و سهم شده در فرایند علوم و فن آوری جهانی بوده و در جهت هدفمند کردن بیشتر آموزش، تحقیقات و فن آوری اقدام می‌شود (فصل ۲- علوم و فن آوری - بند ۲)

- نقش و سهم تحقیقات و فن آوری در برنامه‌های توسعه و تولید ناخالص داخلی با حمایت از سرمایه‌گذاری بخش‌های دولتی و غیردولتی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و با تأکید بر تحقیقات توسعه‌ای افزایش می‌یابد (فصل ۲- علوم و فن آوری - بند ۲۶)

- توسعه مشارکت مردمی در اداره امور با جهت‌گیری تحقق مطلوب و وظایف حاکمیتی دولت از طریق فراهم نمودن زمینه‌های لازم برای واگذاری تصدی امور غیر حاکمیتی به مردم و اجتناب از تصدی این امور توسط دولت و تقویت سازمان‌های غیردولتی برای کاهش حجم تصدی دولت و واگذاری تصدی‌های غیر ضرور دولتی به این سازمان‌ها انجام می‌گیرد (فصل ۷- اصلاح

ساختار عمومی - بند ۱۶)

- پرداخت یارانه برای توسعه فعالیت‌های اجتماعی به صورت کمک‌های انتقالی یا به شکل مستقیم (نظیر یارانه‌های اعطایی درمانی، آموزشی و تربیت بدنی، اشتغال و...) (فصل ۸- نظام تأمین اجتماعی - بند ۸۸- ب)

- باز آرای آموزش نیروی انسانی در سطوح مختلف عمومی، فنی و حرفه‌ای و عالی در جهت تأمین نیازهای بنگاه‌ها و مؤسسات و کارگاه‌های اقتصادی و بازسازی تخصصی مهارت‌های نیروی انسانی، با تأکید بر نیاز اشتغال زنان و جوانان با مشارکت بخش تعاونی و خصوصی مورد تأکید قرار می‌گیرد. (فصل ۹- امور اقتصادی - بند ۱۳۳)

لایحه برنامه سوم توسعه

حوزه‌های فرابخشی

- به منظور ایجاد زمینه‌های مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و حمایت کمی و کیفی از فعالیت‌های پژوهشی و فن آوری، حداکثر تا پایان سال اول برنامه، نسبت به تأسیس صندوق‌های غیردولتی و تقویت صندوق‌های دولتی موجود اقدام می‌گردد. (فصل ۱- توسعه علوم و فناوری - ماده ۲۷)

- دولت مکلف است به منظور کمک و حمایت از گسترش کمی و کیفی فعالیت‌های مراکز پژوهشی و بخش غیردولتی طی سال‌های اجرای برنامه، برای این مؤسسات در قوانین و مقررات موضوعه، استفاده از تسهیلات مالی و بیمه‌های حمایتی را پیش‌بینی و به مورد اجرا گذارد. (فصل ۱۱- توسعه علوم و فن آوری - ماده ۹۸)

امور بخشی

- به دولت اجازه داده می‌شود به طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه ایجاد و توسعه واحدهای آموزش عالی، به صورت انطباق با ضوابط و سیاست‌های آموزش عالی کشور، از محل بودجه عمومی، یارانه سود اعتبارات بانکی اعطا کند. ایجاد آموزشکده‌های غیردولتی غیرانتفاعی به منظور توسعه دوره‌های کاردانی علمی - کاربردی در اولویت استفاده از تسهیلات بانکی مذکور خواهند بود. (فصل ۲۰- آموزش - بند ۵ ماده ۱۵۰)