

()



| | |
|---|----|
| مقدمه | ۲ |
| تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ | ۵ |
| تحلیل بودجه آموزش عالی | ۷ |
| برخی ویژگی‌های بودجه آموزش عالی و تحقیقات در سال ۱۳۸۴ | ۹ |
| ۱. رشد اعتبارات هزینه‌ای و کاهش اعتبارات تملک سرمایه‌ای | ۹ |
| ۲. درج واژه کمک در مقابل واژه ردیف بودجه | ۱۳ |
| ۳. تغییر روش از طبقه‌بندی برنامه‌ای به طبقه‌بندی موضوعی | ۱۶ |
| ۴. تجمیع کلیه اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای دانشگاه‌ها | ۱۷ |
| ۵. تضاد در تعریف اهداف | ۱۸ |
| ۶. فصل جداگانه برای پژوهش‌های اساسی | ۱۹ |
| نسبت بودجه پژوهش به تولید ناخالص داخلی | ۲۱ |
| جمع‌بندی | ۲۲ |



()



در این بخش با هدف تبیین جایگاه و نقش بودجه‌ریزی در کشور و نیز تبیین نقش مجلس در بررسی بودجه به دو نکته اشاره می‌شود:

۱. در کشورهایی مانند کشور ما که استراتژی توسعه خود را بر مبنای تدوین برنامه‌های توسعه‌ای چند ساله قرار داده‌اند، نظام بودجه‌ریزی معمولاً به معنای تقسیم اهداف کلان برنامه‌های پنج‌ساله، در چارچوب اهداف کوتاه‌مدت یکساله است. از این رو فعالیت بودجه‌ریزی در کشور ما در زمره فعالیت‌های مهم و اساسی خواهد بود.

بدین منظور ضروری است بودجه سالانه کشور به گونه‌ای تنظیم گردد که در یک دوره پنج ساله، اهداف برنامه توسعه تدوین شده را تأمین نماید و به بیان دیگر اهداف برنامه، ملاک اصلی در تنظیم بودجه سالانه باشد که موجب می‌شود چگونگی این رابطه یعنی دستیابی به اهداف میان‌مدت پنج‌ساله از طریق بودجه سالانه مورد بررسی قرار گیرد. بدین خاطر ضروری است بررسی شود آیا در صورت تحقق کامل اجرای بودجه هر سال:

(
(
(



پس از بررسی سؤالات فوق، می‌توان به بررسی زیر مجموعه مطرح شده در بودجه پرداخت.

به طور کلی بررسی بودجه زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که در نظر داشته باشیم برنامه چهارم توسعه، پایه و زیربنای چشم‌انداز بیست‌ساله کشور بوده و بودجه سال آینده، پایه و زیربنای برنامه چهارم توسعه است. بدین جهت باید بودجه سال آتی از منظر میزان و چگونگی پاسخگویی به این برنامه یعنی نقشی که به عنوان پایه و محور برنامه چهارم توسعه را به عهده دارد، مورد کنکاش قرار گیرد. در این رابطه ذکر برخی نکات ضروری است:

الف) قصد ایران برای تبدیل شدن به یک کشور پیشرفته در یک دوره بیست ساله،

ب) تأکید زیاد بر توسعه فناوری، صنعت و دانش برای دستیابی به این هدف،

پ) نقش نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده در دستیابی به اهداف بالا،

ت) نقش نظام آموزش عالی در تربیت نیروهای متخصص مورد نیاز برای این مهم،

ث) نقش محوری دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی در نیل به موارد بالا،

ج) نقش امکانات مالی، فیزیکی و انسانی کافی در دانشگاه‌ها به عنوان ابزارهای

اصلی برای رسیدن به اهداف بالا.

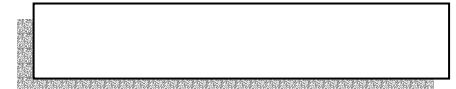
۲. نکته دیگری که باید در این زمینه مورد توجه قرار گیرد، ضرورت بازنگری در فرایند تنظیم، تدوین، اصلاح و تصویب لایحه بودجه است. آنچه که تا به حال در بررسی‌های بودجه‌ای به‌ویژه توسط مجلس شورای اسلامی، تجربه شده، اغلب اصلاحاتی است که ناظر بر تبصره‌ها و در برخی موارد، مواد بودجه است. زیرا فرایندی که معمولاً همه ساله شاهد آن هستیم به گونه‌ای است که بودجه تنظیمی توسط برنامه‌ریزان دولتی تدوین و پس از ارائه به مجلس به لحاظ محدودیت‌های



زمانی، عملاً حدود یک هفته در کمیسیون‌های مربوط مورد کنکاش قرار می‌گیرد و این امر موجب شده است که مواد و تبصره‌های بودجه به صورتی گذرا و نه عمیق تحلیل شده و هدف اصلی از تدوین بودجه که دستیابی به دست‌کم یک پنجم اهداف برنامه پنج‌ساله است، کمرنگ شده و گاه به بوته فراموشی سپرده شود.

حال آن که این اصلاحات غالباً جنبه روبنایی داشته و موجب می‌شود زیربنای بودجه تنظیمی بدون تغییر یا با تغییرات اندک باقی بماند. در حالی که برای اصلاح بودجه و ایجاد تحول اساسی در آن، انجام بررسی‌های ریشه‌ای و تحولات بنیانی بر مبنای این بررسی‌ها، امری ضروری است. بدین خاطر در این گزارش این نگرش مبنای بررسی قرار خواهد گرفت. در این بررسی ابتدا باید در جستجوی یک روش مناسب بودجه‌ریزی مطابق با شرایط متغیر دنیای امروزین بود و سپس با رویکرد تحلیلی پویا، بودجه پیشنهادی براساس یک روش منطقی با نگرش عدالت در توزیع، بهینه‌یابی و اثربخشی توزیع، مورد بررسی قرار گیرد. براساس این رویکرد تلاش کمیسیون باید در جهت توزیع عادلانه، که اثربخشی و بازدهی بیش‌تر را به همراه داشته باشد، معطوف گردد و دنبال نقاط بهینه توزیع به منظور افزایش اثربخشی فعالیت دستگاه‌های آموزشی در چارچوب قانون برنامه چهارم و چشم‌انداز بیست‌ساله، باشد.

با توجه به نکات فوق، این گزارش با رویکرد کلان و با روش تحلیل کیفی به بررسی ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ و میزان همسنگی آن با اهداف برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد.



بودجه با توجه به اهمیت آن که به تعبیر اقتصاددانان آینه تمام نمای اقتصاد هر کشور است، مورد توجه بسیاری از صاحب نظران قرار می‌گیرد. در تحلیل بودجه از یک منظر به بررسی روش‌های بودجه‌ریزی می‌پردازند. آنان روش‌های مختلفی در بودجه‌ریزی ارائه می‌کنند که هر یک رویکرد خاصی به بودجه‌ریزی دارد و شیوه‌ای را برای آن معرفی می‌کند.

علی‌رغم وجود روش‌های متنوع در بودجه‌ریزی، هنوز هم بسیاری از کشورها، به خصوص کشورهای در حال توسعه، در این زمینه با مشکل رو به رو هستند و نتوانسته‌اند یک بودجه کارآمد مبتنی بر واقعیت‌های درآمدی و هزینه‌ای جامعه و نیز مبتنی بر شرایط اقتصادی تدوین کنند. در این بین جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. دولت جمهوری اسلامی ایران و وزارتخانه‌های تابعه به طور خاص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی علی‌رغم پیشرفت نسبی در برنامه‌ریزی و تغییر در طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای براساس الگوی GSF، در دستیابی به برنامه بودجه سالانه بر بنیاد و روش علمی - اقتصادی توفیق چندانی نداشته و هنوز هم از روش بودجه‌ریزی سنتی براساس دو ستون هزینه و درآمد استفاده می‌کنند. این روش علاوه بر این که الگوی کارآمدی برای فعالیت دستگاه نیست و عملکرد دستگاه‌ها را با نوعی ایستایی مواجه می‌سازد، ارزیابی از عملکرد را مشکل می‌کند، زیرا در این روش تعیین شاخص ارزیابی و اندازه‌گیری آن مشکل خواهد بود.

روش ناکارآمد بودجه‌ریزی فوق، در کنار مشکلات عمده و اساسی اقتصاد کشور، ساختاری از نظام برنامه‌ریزی یکساله (بودجه) را شکل داده که برخی ویژگی‌های اساسی آن عبارتند از:

۱. سهم پایین درآمدهای مالیاتی در مجموع درآمدهای دولت.
۲. اتکای بیش از حد بودجه کشور به درآمد نفت که موجب می‌شود



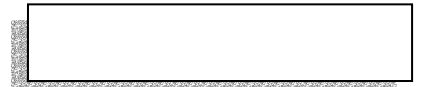
تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری درباره آن تا حدود زیادی خارج از اراده برنامه‌ریزان اقتصادی کشور باشد.

۳. یارانه‌ای بودن شدید اقتصاد کشور موجب می‌شود علی‌رغم آن‌که مدیران و برنامه‌ریزان کشور تلاش می‌کنند با هدفمند نمودن یارانه‌ها بر مشکلات و تبعات ناشی از آن پیروز شوند، اما به دلیل وجود مشکلات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، فائق آمدن بر مشکلات مزبور در کوتاه‌مدت و حتی میان‌مدت امکان‌پذیر نیست.

۴. ترکیب غیرمتعارف اعتبارات در طبقه‌بندی عملیات بودجه با توجه به ارقام پیشنهادی برای سال ۱۳۸۴، حدود ۴۶ درصد از کل اعتبارات در قالب طبقه‌بندی عملیات در امور چهارگانه اصلی که مبنای طبقه‌بندی بودجه کشور براساس آن‌ها پایه‌ریزی شده است توزیع گردیده و حدود ۵۴ درصد تحت عنوان ردیف‌های متفرقه و عمومی منظور می‌شود؛ که این شیوه عمل، علاوه بر آن‌که مبنای بودجه برنامه‌ای و اصل شفافیت در بودجه را زیر سؤال می‌برد، هرگونه تجزیه و تحلیل از بودجه را نیز غیرواقعی و ناممکن می‌کند.

* عدم تحصیل سایر درآمدهای عمومی دولت (به غیر از نفت) به‌ویژه درآمدهای مالیاتی و نیز درآمدهای اختصاصی سازمان‌ها و مواجه شدن دولت با کسری بودجه.

* سهم بالای اعتبارات مربوط به هزینه نیروی انسانی و جبران خدمات کارکنان در بودجه دستگاه‌های اجرایی که معادل ۲۴ درصد از مجموع اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده است. این امر موجب می‌شود انعطاف‌پذیری در بودجه بخش اعتبارات هزینه‌ای، بسیار ناچیز شود و در موارد عدم تحقق درآمدها (که با توجه به تجارب قبلی، امری بسیار محتمل بوده و در فرایند اجرای بودجه همواره و تقریباً همه ساله با آن مواجه بوده‌ایم)، ناگزیر شود اعتبارات تملک دارایی‌ها را تحت تأثیر و فشار شدید قرار داده و به دلیل این نحوه اقدام، آثار و تبعات بسیار نامطلوب اقتصادی را شاهد باشیم.



نظام آموزش عالی و تحقیقات با توجه به مأموریتی که در چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه چهارم توسعه برای آن در نظر گرفته شد، از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. به‌گونه‌ای که این نظام نقش تعیین‌کننده در تحقق اهداف برنامه چهارم توسعه برعهده دارد و بنیان این برنامه بر پایه اقتصاد مبتنی بر دانایی پی‌ریزی شده، که تحقق آن مستلزم آموزش عالی پیشرفته و تحقیقات بنیادی و کاربردی خواهد بود. از این رو انتظار می‌رود برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت عملیاتی که در قالب بودجه تصویر خواهد شد در راستای این مأموریت، بتواند بسترها و تسهیلات لازم برای رشد و توسعه آن را فراهم سازد. قانون جدید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری گامی مهم در جهت این رسالت و مأموریت برداشته است. پیرو آن، قانون برنامه چهارم اقدامات برنامه‌ای مشخص‌تری را تنظیم و تدوین کرده است. اکنون وقت آن رسیده، قانون بودجه سالانه (بودجه ۱۳۸۴) که اولین سال اجرای برنامه چهارم است، سازوکارهای عملیاتی این مهم را فراهم سازد. زیرا روند بودجه‌ریزی سال‌های گذشته به‌گونه‌ای بوده که دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی کشور را با مشکلات و تنگناهای ساختاری مواجه ساخته، به‌گونه‌ای که می‌توانسته‌اند به‌مثابه ابزاری مؤثر جهت نیل به اهداف پیش‌گفته، رسالت مهم خود را برعهده گرفته و نقش مؤثری در این زمینه ایفا کنند. از جمله مهم‌ترین دلایل این امر، نحوه یا به بیان دیگر چارچوب حاکم بر ساختار هزینه کردن در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور است.

با وجود تسهیلات ایجاد شده در قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب سال ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی، مؤسسات مذکور در شرایط حاضر به لحاظ مالی با موانع و محدودیت‌های



متعددی روبه‌رو هستند. البته ضمن آن که تنگناها و محدودیت‌های مالی موجبات از قوه به فعل درآوردن تمامی امکانات و منابع این مؤسسات و استفاده از ظرفیت‌های موجود را با مشکل روبه‌رو می‌سازد، اما وجود قوانین و مقررات مزاحم به‌عنوان عوامل ساختاری در اجرای فعالیت‌ها، مانع عمده به شمار می‌آید.

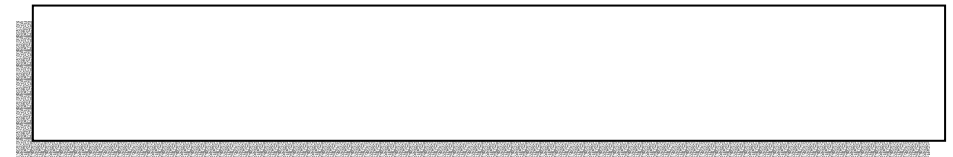
با توجه به این مشکل، به بررسی ویژگی‌های بودجه سال ۱۳۸۴ پرداخته تا ضمن بررسی میزان توجه این لایحه به مشکلات فوق و راه‌حلهای پیشنهادی برای حل آن‌ها میزان همسویی اهداف مندرج در قانون جدید وزارتخانه و قانون برنامه چهارم مشخص شود. البته قبل از بیان ویژگی‌ها، تصویر بودجه آموزش عالی و تحقیقات طی سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ در قالب جداول ذیل به نمایش گذاشته می‌شود.

(ارقام به میلیارد ریال)

| () | | | | | | |
|------|------|-----|-----|------|------|-------------|
| | ۷۲۸۴ | ۱۸۳ | ۳۴۰ | ۱۲۵۶ | ۵۴۰۵ | مصوب ۱۳۸۳ |
| ۲۲/۱ | ۸۸۹۶ | ۲۵۱ | ۰ | ۱۶۴۲ | ۷۰۰۳ | برآورد ۱۳۸۴ |

(ارقام به میلیارد ریال)

| () | | | | | | |
|-----|--------|------|-------|--------|--|-------------|
| | ۲۱۷۱/۳ | ۱۵/۵ | ۱۹۸/۷ | ۱۹۵۷/۱ | | مصوب ۱۳۸۳ |
| ۷/۳ | ۲۳۲۸/۸ | ۵۰ | ۱۹۸/۷ | ۲۰۸۰/۱ | | برآورد ۱۳۸۴ |



نمایش اعتبارات آموزش عالی و تحقیقات در لایحه بودجه ۱۳۸۴، افزایش به نسبت مناسب اعتبارات هزینه‌ای و کاهش نسبی اعتبارات تملک دارایی را نشان می‌دهد. افزایش اعتبارات هزینه‌ای با توجه به افزایش حقوق اعضای هیأت علمی، افزایش حقوق کارکنان و رشد فعالیت‌های آموزشی و نیز افزایش تقاضای اجتماعی آموزش عالی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. به‌ویژه آن که قانون برنامه چهارم توسعه دولت را مکلف به پاسخگویی متعارف به تقاضای اجتماعی آموزش عالی کرده است، به‌گونه‌ای که براساس پیش‌بینی، رشد کمی دانشجویان در مقطع کارشناسی ۵ درصد، کارشناسی ارشد ۱۵ درصد و دکترای تخصصی نیز ۱۵ درصد است (جدول ۳).

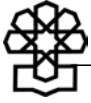
| | | | | |
|--------|--------|----------------|--------|--|
| | | | | |
| ۱۵۰۰۰ | ۱۵۰۰۰ | کاردانی | روزانه | |
| ۲۱۳۲۰۰ | ۲۰۷۰۰۰ | کارشناسی | | |
| ۴۵۸۰۰ | ۳۹۸۰۰۰ | کارشناسی ارشد | | |
| ۲۰۰۰ | ۲۰۰۰ | دکترای حرفه‌ای | | |
| ۸۶۰۰۰ | ۷۵۰۰ | دکترای تخصصی | | |



رشد کمی مذکور در سطح هیأت علمی و قانون بودجه کارکنان نیز پیش‌بینی می‌شود. براساس ارقام مندرج در بودجه‌های تفصیلی دانشگاه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۸۳، مبلغ ۳۲ میلیارد ریال به‌منظور پرداخت حقوق ۱۱۰۰ نفر از اعضای هیأت علمی جدیدالاستخدام پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۸۴ تعدیل حقوق استخدام مذکور برای ۱۲ ماه به اعتباری بالغ بر ۶۹ میلیارد ریال نیاز دارد و با احتساب ۸/۵ درصد رشد اعتبار استخدام در سال ۱۳۸۴، مازاد اعتبار لازم برابر ۳۶ میلیارد ریال خواهد بود. لذا اعتبارات لازم برای تعدیل استخدام هیأت علمی در سال ۱۳۸۳ و استخدام در سال ۱۳۸۴، ۱۰۵ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود.

همچنین براساس ارقام مندرج در بودجه‌های تفصیلی دانشگاه‌ها در سال ۱۳۸۳ اعتبار مورد نیاز برای استخدام ۱۵۰۰ نفر کارکنان غیرهیأت علمی بالغ بر ۱۸ میلیارد ریال است که تعدیل حقوق مستخدمین فوق در سال آتی با پیش‌بینی ۸/۵ درصد رشد ۳۹ میلیارد ریال خواهد بود و با احتساب حقوق مستخدمین سال ۱۳۸۴ کل اعتبار لازم برای تعدیل حقوق مستخدمین ۱۳۸۳ و حقوق مستخدمین ۱۳۸۴ بالغ بر ۶۰ میلیارد ریال می‌شود.

بنابراین با توجه به اعداد و ارقام فوق و حتی در صورت نگهداشت وضعیت موجود و تأمین افزایش‌های اجتناب‌ناپذیر که برخی از مصادیق آن بیان شده و برخی دیگر براساس تکالیف برنامه و دستورات ویژه شکل گرفته، ضروری است بودجه آموزش عالی و تحقیقات رشد قابل توجهی داشته باشد، به‌گونه‌ای که در برخی پیش‌بینی‌ها این رشد تا مرز ۵۴/۶ درصد برآورد می‌شود (نمودار ۱).



البتة تأمين بودجه و پاسخگویی بودجه عمومی به همه رشد با توجه به محدودیت‌های درآمدی کشور، امکان‌پذیر نخواهد بود. از این رو با توجه به ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم و افزایش اختیارات هیأت امناء، ضروری است این هیأت تدابیر لازم و سازوکارهای مدیریتی برای تأمین باقیمانده اعتبارات بودجه‌ای را اندیشیده و از محل صرفه‌جویی‌های هزینه‌ای و سایر منابع مشروع و قانونی بودجه لازم را تأمین کند.

اما نکته مورد توجه و قابل تأمل، کاهش رشد اعتبارات تملک دارایی بودجه آموزش عالی و تحقیقات (۷/۳ درصد) است که با توجه به جهت‌گیری‌ها و اهداف توسعه بخش آموزش عالی و تحقیقات، این کاهش قابل توجیه نیست. برخی اهداف و جهت‌گیری‌های مهم در این حوزه به شرح ذیل است.

- دستیابی به استانداردهای قابل قبول برای فضاهای آموزشی و کمک آموزشی موجود،

- الزامات برنامه چهارم مبنی بر افزایش جمعیت دانشجویی در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳،

- فراهم کردن شرایط لازم برای بهره‌برداری از فضاهای آموزشی و کمک آموزشی موجود با پیش‌بینی طرح‌ها و پروژه‌های محوطه‌سازی و تأسیسات زیربنایی،

- توجه ویژه به نوسازی و بازسازی دانشگاه‌های مادر و مهم دولتی متعدد در تهران به منظور ارتقای توانمندی آن‌ها،

- تأمین اعتبار لازم برای طرح‌های با پیشرفت فیزیکی بالا یا دارای اهمیت نقش در بهره‌برداری از سایر فضاها، تأمین اعتبار طرح‌های با سال خاتمه ۱۳۸۳ که به هر دلیل در سال مذکور عملاً به اتمام نرسیده و البتة لازم است پاسخ مقتضی توسط مسئولان مربوط به مجلس محترم ارائه و اعتبار لازم برای طرح‌های با سال خاتمه



۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ تأمین شود.

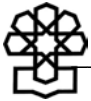
اهداف و جهت‌گیری‌های فوق که تعهدات جدید بودجه‌ای را ایجاد خواهد کرد، به علاوه میزان نرخ تورم ۱۵ درصدی، ایجاب می‌کند تا اعتبارات کافی به منظور اثربخشی برنامه‌ها، پیشگیری از ضرر و زیان اقتصادی ناشی از عدم بهره‌برداری به موقع از طرح‌های سرمایه‌ای و تأمین نیاز مبرم دانشگاه‌ها به فضاها و آموزشی و رفاهی جدید، پیش‌بینی شود.

مهم‌ترین ویژگی لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ در حوزه آموزش عالی و تحقیقات که نقطه تمایز آن با بودجه سال‌های گذشته است؛ در نظر گرفتن اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی در قالب «کمک» برای دانشگاه‌هاست.

کمک یعنی پولی که دولت از محل بودجه عمومی به دستگاه کمک‌گیرنده (دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و پژوهشی) می‌دهد و پس از تصویب و تخصیص، به‌عنوان هزینه قطعی به شمار می‌آید.

این روش بودجه‌ریزی که در راستای ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه و به‌منظور افزایش اختیارات و استقلال دانشگاه‌ها در انجام فعالیت‌های مالی صورت گرفته، فصل نوینی از نظام مدیریتی دانشگاه‌ها را رقم خواهد زد که سبب تسهیل در هزینه‌ها و فعالیت‌های دانشگاه‌ها خواهد شد و به‌موجب آن دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و پژوهشی براساس سیاست‌های هیأت امنای به دور از نظارت‌های مستقیم نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی (ذی‌حسابی‌ها) به تعهد و تسجیل هزینه‌ها می‌پردازند.

براساس این روش که بیش‌تر یک روش بازاری است و محدودیت دیوان محاسبات به شکل رایج نیز در آن مشاهده نمی‌شود، کل اعتباری که دولت به مؤسسات می‌دهد در قالب هزینه سرانه محاسبه و در اختیار هیأت امنای قرار می‌گیرد.



هیأت امنای نیز براساس اختیارات قانونی، این اعتبارات را هزینه خواهد کرد.

روش پرداخت اعتبارات در قالب «کمک» ضمن آن‌که می‌تواند موجبات تسهیل فعالیت‌ها و اثربخشی عملکردها و توسعه نظام آموزش عالی و تحقیقات را فراهم سازد مستلزم الزاماتی است که در صورت تأمین آن یکی از راه‌های برون‌رفت از وضعیت فعلی ساختار بودجه‌ای نظام آموزش عالی و تحقیقات به شمار می‌آید. برخی الزامات مهم به شرح زیر است:

- اشکال این روش آن است که نمی‌توان عملکرد سالانه را بر مبنای اهداف برنامه‌ای ارزیابی کرد. از این‌رو لازم است ورودی اعتبارات با روش کمک و با طبقه‌بندی موضوعی انجام گیرد، اما خروجی آن، اطلاعات هزینه‌ای براساس برنامه و در راستای اهداف آن باشد که به تعبیر رایج از الگوی ظرف آب‌پاش استفاده شود. همان‌گونه که آب به صورت یکجا وارد ظرف آب‌پاش می‌شود اما با خروجی‌های متعدد از ظرف خارج می‌شود. اعتبارات بودجه‌ای به صورت یکجا و کلی در اختیار دستگاه‌ها قرار گیرد اما گزارش عملکرد در قالب برنامه‌ای تنظیم و در اختیار نهادهای نظارتی قرار گذارده شود.

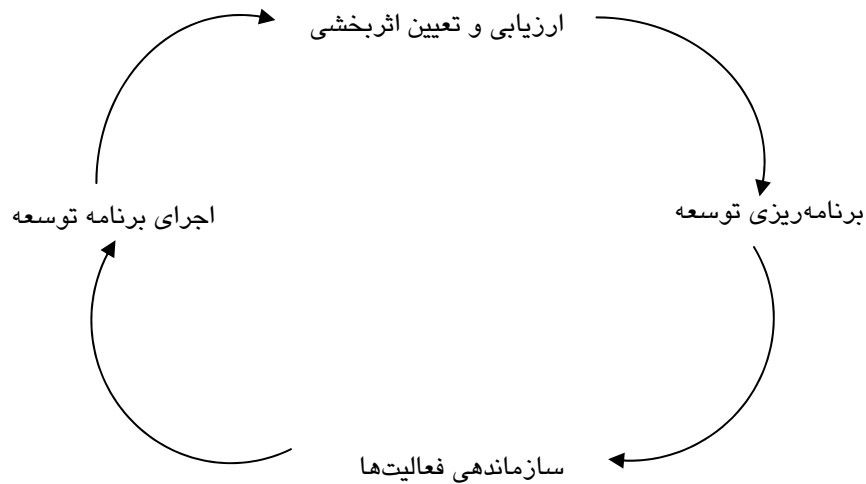
- در روش جدید، اعتبارات براساس هزینه سرانه محاسبه و در اختیار دستگاه‌ها قرار خواهد گرفت. از این رو لازم است اقداماتی برای تعیین قیمت تمام شده یا هزینه تمام شده فعالیت‌ها براساس سرانه دانشجو صورت گیرد تا هزینه‌ها واقعی محاسبه شوند.

توضیح آن‌که، بر اساس روش جدید بودجه‌ریزی، مجلس کلیه اعتبارات بودجه‌ای را بر مبنای صفر و بدون الزام برنامه‌ای در اختیار دانشگاه‌ها قرار می‌دهد، از این رو انتظار آن است که دانشگاه‌ها نیز بر اساس یک معیار مشخص (قیمت تمام شده هر دانشجو) به تعریف نیاز مالی خود بپردازد.



- در روش جدید، اعتبارات عمومی و دولتی به‌عنوان کمک و مکمل اعتبارات و درآمدهای اختصاصی خواهد بود. به عبارت دیگر فلسفه استفاده از این روش کمک به اعتبارات دانشگاه‌ها است و نه تأمین همه اعتبارات. از این رو لازم است مؤسسات و دانشگاه‌ها ابتدا به تحصیل درآمدها و هزینه آن‌ها بپردازند و کمبودهای خود را با اعتبارات عمومی و دولتی جبران کنند. براین اساس استفاده از منابع عمومی و دولتی فقط در زمان کمبود منابع خواهد بود.

- ضرورت تغییر رویکرد دستگاه‌های نظارتی در نظارت بر فعالیت‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، به گونه‌ای که سازمان‌های نظارتی به جای کنترل فعالیت دستگاه‌ها به ارزیابی عملکرد آن‌ها با روش بهینه و در جهت بهبود فرایندها و دستیابی به الگوی توسعه‌ای، بپردازند، در این صورت نظارت دستگاه‌های نظارتی به افزایش بازده و بهره‌وری منتهی خواهد شد. به عبارت دیگر لازم است دستگاه‌های نظارتی در مواجهه با دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی تغییر رویکرد داده و الگوی ارزیابی عملکرد و اثربخشی برنامه‌ها را جایگزین الگوی سنتی کنترل بر عملکرد و به عبارت رایج مچ‌گیری، نمایند. نتیجه این تغییر رویکرد، بازدهی و بازخورد ناشی از ارزیابی و تعیین اثربخشی و برنامه‌ریزی توسعه دستگاه‌های مجری خواهد بود (نمودار ۲).



تغییر رویکرد دستگاه‌های نظارتی در مواجهه با فعالیت دانشگاه‌ها آثار مثبتی نیز به همراه خواهد داشت. از جمله آن‌که:

- جایگزینی مدیریت عملکرد به جای نظارت بر عملکرد،
- جایگزینی ارزیابی درونی به جای ارزیابی بیرونی،
- جایگزینی ارزیابی فرایندها به جای ارزیابی و نظارت بر بازده.

در طول سال‌های گذشته تلاش دولت و سازمان‌های برنامه‌ریز در جهت برنامه‌های کردن بودجه سالانه بوده است. محصول این تلاش دستیابی نسبی به روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای بوده است که براساس آن هزینه‌های هر یک از دستگاه‌ها در قالب ۷ فصل هزینه‌ای و سرمایه‌ای طبقه‌بندی شده و بودجه در قبال برنامه‌ها تنظیم خواهد شد.

اتفاق تازه‌ای که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ در بخش آموزش عالی و تحقیقات



رخ داده، تنظیم بودجه براساس طبقه‌بندی موضوعی است که براساس آن اعتبارات هزینه‌ای بر مبنای دو ستون موضوعی تحقیقات و آموزشی طبقه‌بندی شده است. روش طبقه‌بندی موضوعی به معنای واریز اعتبارات در یک سبد ترکیبی است که مطابق آن قدرت مدیریت دستگاه‌ها در انجام وظایف مربوطه افزایش می‌یابد، اما می‌تواند نگرانی‌های نظارتی و کنترلی به وجود آورد که در صورت تأمین الزامات پیش‌گفته، این نگرانی‌ها منتفی خواهد شد.

ویژگی دیگر لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ تجمیع کلیه اعتبارات تملک هزینه‌ای دانشگاه‌ها در ردیف ۱۱۳۵۹۷ و اعتبارات تملک سرمایه‌ای دانشگاه‌ها در طرح‌های ۳۰۱۰۷۱۶۱ و ۳۰۱۱۲۱۸۳ است.

انتخاب این روش بودجه‌ریزی براساس ادعای دولت در راستای اجرایی کردن اهداف برنامه چهارم توسعه به‌ویژه ماده (۴۹) آن است. در این روش کلیه اعتبارات به‌صورت متمرکز در ردیف‌های مشخص در اختیار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری قرار می‌گیرد و این وزارتخانه، سهم هر یک از دانشگاه‌ها را براساس جداول پیوست لایحه بودجه ۱۳۸۴ به‌صورت یکجا و در قالب مبادله موافقتنامه در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد.

این روش علی‌رغم آن‌که تصویر بودجه‌ای شفاف و سهل‌الوصولی را در اندهان متبادر می‌سازد؛ اما بروز مشکلات جدید در اجرای برنامه بودجه‌ای در طی سال محتمل است از جمله آن‌که:

این روش می‌تواند موجب طولانی‌تر شدن فرایندها و تأخیر زمانی در وصول اعتبارات توسط دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی شود. به عبارت دیگر با الگوی جدید در فرایند تخصیص اعتبار، حلقه جدیدی به نام دستگاه وزارتی بر حلقه‌های گذشته اضافه خواهد شد.



دیگر آن‌که این روش در تضاد با الگوی جدید بودجه‌ریزی در بخش آموزش عالی و تحقیقات است. به عبارت دیگر برنامه بودجه در حوزه روش، هدف واحدی را دنبال نمی‌کند، زیرا در بخش‌های پیشین بحث از افزایش اختیارات هیأت‌امنا، عدم تمرکز و استقلال دانشگاه‌ها و تسریع در عملیات مالی و برنامه‌ای مطرح بود. اما با روش تجمیع در این بخش، تا حدودی اهداف فوق‌ناپایه گرفته شده و نقش تصدی‌گری حوزه ستادی (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) حداکثر می‌شود.

از این رو پیشنهاد می‌شود دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی به‌طور مستقل و در قالب بودجه مشخص در جداول پیوست لایحه، به تبادل موافقتنامه با سازمان‌های ذی‌ربط پرداخته، تا ضمن تسریع در فعالیت‌های بودجه‌ای، فرصت کافی در اختیار حوزه ستادی به‌منظور پرداختن به سایر اهداف کلیدی و مهم حوزه آموزش عالی و تحقیقات، قرار گیرد.

- در ذیل بند «ب» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۴ به دولت اجازه داده می‌شود درآمدها و سایر منابع مندرج در قسمت سوم این قانون را با رعایت قوانین و مقررات مربوط در سال ۱۳۸۴ وصول و هزینه‌ها و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و همچنین کمک‌ها و سایر اعتباراتی را که در جداول قسمت چهارم و پیوست (۱) این قانون منظور شده است در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع در سال ۱۳۸۴ با رعایت قوانین و مقررات مربوط و براساس عملیات و فعالیت‌های موافقتنامه‌های مبادله شده و تبصره‌های این قانون و براساس تخصیص اعتبار، تعهد و پرداخت کند.

آنچه که به نظر نگارنده از این پاراگراف مستفاد می‌شود؛ در تضاد با روشی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ برای دانشگاه‌ها در نظر گرفته شده است. در روش جدید مقرر شد کلیه اعتبارات از محل درآمد عمومی دولت به شکل کمک و با



اختیار (هزینه‌ای) هیأت امانا در اختیار دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و پژوهشی قرار گیرد. اما به موجب این پاراگراف کلیه اعتبارات حتی کمک‌ها باید براساس رویه قانونی معمول انجام گیرد. از این رو به نظر می‌رسد این دو در تضاد با هم باشند.

- همچنین براساس آنچه که در بند ۴ این بخش از گزارش اشاره شد تجمیع کلیه اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، با استدلالی که گذشت، در تضاد با هدف کلان برنامه چهارم توسعه به‌منظور استقلال و اختیار بیش‌تر به دانشگاه‌ها و نیز در تضاد با روش جدید بودجه‌ریزی در حوزه آموزش و تحقیقات است.

یکی دیگر از ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۴، تنظیم فصلی جداگانه برای پژوهش‌های اساسی است که تمرکز آن بر تولید علم و دانش خواهد بود.

این فصل در راستای اجرایی کردن برنامه چهارم توسعه است که مأموریت آن رشد، توسعه و دستیابی به اقتصاد مبتنی بر دانش است.

ویژگی بارز این روش، برنامه‌ای کردن پژوهش و تحقیقات در کشور است.

جدول ۴ و مقایسه آن با جدول ۵ نمایانگر این خصوصیت است.

| | |
|--|-------|
| | |
| | |
| برنامه تحقیقات بنیادی | ۱۰۵۰۱ |
| برنامه تحقیقات توسعه‌ای | ۱۰۵۰۲ |
| برنامه حمایت از پژوهش‌های غیردولتی | ۱۰۵۰۳ |
| برنامه پژوهش‌های فناوری‌های نوین | ۱۰۵۰۴ |
| برنامه سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر فعالیت‌ها | ۱۰۵۰۵ |



| | |
|--|-------|
| | |
| | |
| حمایت از پژوهش‌های غیردولتی | ۳۱۳۱۴ |
| تحقیقات توسعه‌ای و غیرصنعتی | ۳۱۳۱۶ |
| حمایت از تحقیقات و فناوری‌های نوین | ۳۱۳۱۹ |
| تحقیقات بنیادی و توسعه علمی | ۳۱۳۴۰ |
| سایر برنامه‌های فصل حسب موضوع در فصول جدید به عنوان پژوهش‌های کاربردی منظور شده است. | |

تصویر بودجه ای این فصل در دو بخش اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به شرح جداول زیر است:

| | | | |
|------|-------|--------|-------------|
| | | | |
| | | | |
| | ۳۱۰/۵ | ۸۴۷/۹ | مصوب ۱۳۸۳ |
| ۲۹/۹ | ۲۴۰ | ۱۲۶۴/۷ | برآورد ۱۳۸۴ |

| | | | |
|------|-------|--------|-------------|
| | | | |
| | | | |
| | | ۱ | |
| | ۴۴۸/۵ | ۱۲۷۶/۵ | مصوب ۱۳۸۳ |
| ۱۳/۴ | ۲۲۰ | ۱۷۳۵/۵ | برآورد ۱۳۸۴ |



برآورد اعتبارات پژوهش‌های اساسی فوق و اختصاص فصل جداگانه برای این منظور اقدامی مؤثر در جهت توسعه تحقیقات بنیادی و پژوهش‌های دانش محور خواهد بود. اما در نظر گرفتن اعتبارات به نسبت زیاد در قالب ردیف‌های متفرقه در شرایطی که بسیاری از اعتبارات تحقیقاتی و پژوهشی کشور خارج از حیطه نظارت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است و بعضاً خارج از حوزه‌های اصلی تحقیقات و پژوهش صرف می‌شود، اقدامی به دور از اصل شفافیت و نیز خارج از اصول برنامه ریزی در نظام بودجه‌ریزی، ارزیابی می‌شود. از این رو پیشنهاد می‌شود ردیف‌های متفرقه در قالب برنامه‌های مدون بودجه‌ای در پیوست قانون یا ردیف‌های هزینه‌ای تنظیم شود.



براساس بند «ه» ماده (۴۶) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف است اقدام‌های لازم به‌منظور افزایش یکنواخت سرمایه‌گذاری دولت در امر پژوهش و فناوری (موضوع مأموریت‌های مندرج در بند «ب») به میزان حداقل دو درصد (۲٪) تولید ناخالص داخلی از محل اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی و یک درصد (۱٪) درآمد عملیاتی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم و سمت‌دهی سرمایه‌گذاری فوق در جهت پژوهش‌های مأموریت‌گرا و تقاضا محور، انجام دهد.

اگر چه تعیین هدف فوق در قانون برنامه به نظر بلندپروازانه بوده و مرکز پژوهش‌های مجلس در زمان بررسی لایحه برنامه چهارم طی گزارشی به این نکته اشاره داشته که در شرایطی که هدف قانون برنامه سوم توسعه تنها ۱/۵ درصد تعیین شده بود، عملکردها طی سال‌های اجرای برنامه به‌طور تقریب ۰/۸ درصد را



نشان می‌دهد و حال چگونگی دولت می‌تواند به هدف ۳ درصدی دست یابد و چه اتفاق تازه‌ای در فاصله یک سال رخ خواهد داد که دولت با توان ویژه به این هدف برسد؟ بررسی بودجه سال ۱۳۸۴ همزمان با اجرای برنامه چهارم نشان می‌دهد که در صورت تأمین اعتبار ۹۰۰ میلیارد تومان، امکان دستیابی به هدف برنامه فراهم خواهد شد و حال آن‌که نه این عدد در بودجه پیش‌بینی شده و نه در صورت برآورد، امکان تأمین آن فراهم خواهد بود. مطابق پیش‌بینی‌ها و برآوردها و نیز براساس اظهارات کارشناسان دولت، در سال ۱۳۸۴ تنها امکان دستیابی به ۰/۷ درصد فراهم خواهد شد. بنابراین با توجه به شرایط و واقعیت‌های موجود یا قانون برنامه اصلاح شود و اهداف واقعی برای آن در نظر گرفته شود یا آن‌که مجلس و دولت سعی و تلاش خود را در جهت دستیابی به اهداف برنامه معطوف داشته و از همه امکانات و منابع موجود در جهت تأمین اعتبار لازم برای دستیابی به اهداف برنامه استفاده نمایند.



نظام بودجه‌ریزی در ایران در طول سال‌های گذشته با فراز و نشیب‌های مختلفی مواجه بوده و تغییرات شکلی و بعضاً محتوایی در آن مشاهده شده است. ضعف در نظام بودجه‌ریزی سبب ضعف ساختاری و عملکردی دستگاه‌ها شده و مسائل مالی به جهت اتکای بیش از حد بر درآمدهای نفتی بر این مشکلات افزوده است. این مسأله در نظام بودجه‌ریزی بخش آموزش و تحقیقات نیز مشهود بوده است، به گونه‌ای که دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی علی‌رغم آن که ماهیتی حرفه‌ای دارند اما از ساختار غیرحرفه‌ای برخوردار بوده، که این ساختار بر حوزه برنامه‌ریزی مالی نیز حاکم بوده است. ساختار برنامه‌ریزی مالی ناکارآمد، سبب بروز مشکلات زیادی در فرایند مدیریتی شده، به‌گونه‌ای که مدیران این بخش بسیاری، از ناکارآمدی مدیریتی



خود را نیز به ساختار یاد شد برمی گردانند.

با توجه به مشکلات فوق، تغییراتی به منظور توسعه و بهبود سازمانی در نظام برنامه‌ریزی مالی (بودجه) در سال ۱۳۸۴ در راستای قانون جدید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و قانون برنامه چهارم، ایجاد شده که پیش‌بینی می‌شود برخی مشکلات یاد شده مرتفع گردد. برخی ویژگی‌های این نظام عبارتند از:

- افزایش اختیارات و استقلال دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی،
- طبقه‌بندی موضوعی بودجه به جای طبقه‌بندی برنامه‌ای،
- اختصاص ردیف متمرکز در اختیار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، برای همه اعتبارات دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی،
- خارج شدن دانشگاه‌ها از حوزه نظارتی و کنترلی نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی (ذی‌حسابی‌ها)،
- واگذاری روش‌های هزینه‌ای در اختیار هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی،

- در کنار ویژگی‌های فوق، افزایش ۲۹/۶ درصد اعتبارات دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی فصل نوینی از عملکرد مراکز علمی - دانشگاهی را نوید می‌دهد که امید توسعه و بهبود را افزایش خواهد داد. اما نگرانی‌هایی را نیز در نظام مدیریت مالی این مراکز به وجود می‌آورد که در صورت تأمین الزامات پیش‌گفته، نگرانی‌های فوق حداقل خواهد شد. ضمن آن‌که تعارض‌ها و تضادهایی نیز در متن لایحه بودجه ۱۳۸۴ مشاهده می‌شود که در صورت توجه و دقت بیشتر نمایندگان و کارشناسان محترم و تغییرات اجمالی و بعضاً شکلی در آن، این مهم نیز مرتفع خواهد گردید.

به‌طور خلاصه، به منظور مرتفع شدن برخی نگرانی‌ها و حداقل نمودن ریسک ناشی از تغییر در روش‌ها و به منظور جلوگیری از خطاهای عملکردی احتمالی، پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:



۱. اتخاذ روش واحد در بودجه‌ریزی: به این معنا که اگر اعتبارات هزینه‌ای به صورت یکجا بدون فصول برنامه‌ای و بر مبنای صفر در اختیار دانشگاه‌ها قرار می‌گیرد، لازم است دانشگاه‌ها نیز تعریف نیازهای خود را واقع‌بینانه نمایند. برای این منظور پیشنهاد می‌شود یک بند به تبصره «۹» لایحه بودجه ۱۳۸۴ اضافه شود و در آن دولت را مکلف به ارائه الگویی برای محاسبه قیمت تمام شده هر دانشجو در فرصت زمانی سه ماهه اول سال ۱۳۸۴ نمایند.

۲. طراحی الگوی مناسب نظام ارزیابی عملکرد و تعیین اثربخشی آن در بخش آموزش عالی و تحقیقات. برای این منظور پیشنهاد می‌شود یک بند دیگر به تبصره مربوطه اضافه شود و در آن از دستگاه‌های نظارتی خواسته شود تا در سقف زمانی منطقی، الگوی مناسب ارزیابی عملکرد برای مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی با توجه به ماهیت حرفه‌ای آن‌ها، ارائه نمایند.

۳. دولت مکلف به ارائه الگویی به منظور نظارت بر تحقیقات و پژوهش‌های سایر دستگاه‌های اجرایی، با توجه به قانون جدید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری شود.



:

: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور (۱۰) نگاهی بر اعتبارات بخش آموزش عالی و تحقیقات

: مطالعات فرهنگی

: دکتر رحمت‌ا... قلی‌پور

: دکتر علی مظاهری

: کمیسیون آموزش و تحقیقات

:

:

:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۳.

۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۳.

۳. قانون برنامه چهارم توسعه.

۴. لایحه بودجه سال ۱۳۸۴.

۵. گزارش وضعیت اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای - معاونت فرهنگی و

آموزش سازمان مدیریت برنامه‌ریزی.