

()

:

:

:



()



قلمرو تحلیل هزینه‌های آموزش و پرورش بسیار گسترده است به طوری که از فعالیت‌های درون مدرسه و مؤسسه آموزشی تا تحلیل زیر بخش‌های آموزشی، دوره‌های مختلف تحصیلی و مقایسه نظام آموزشی با سایر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و... را شامل می‌شود. از سوی دیگر یکی از ارکان اصلی برنامه‌های بلندمدت^۱ و کوتاه‌مدت^۲ توسعه، منابع مالی می‌باشد که در بخش آموزش، هزینه‌های دولتی اختصاص یافته به این بخش را در بر می‌گیرد و بنابراین تحلیل و بررسی وضع گذشته و موجود هزینه‌های آموزشی می‌تواند نقش قابل ملاحظه‌ای در تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، نظارت و خصوصاً تدوین برنامه تفصیلی و عملیاتی^۳ این بخش زیربنایی را داشته باشد.

1. برنامه چشم‌انداز بیست‌ساله کشور.
 2. برنامه سوم و چهارم توسعه.
 3. مهم‌ترین چالش برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب فقدان برنامه تفصیلی و عملیاتی در بخش آموزش و پرورش بوده است.



- مقدمه..... ۲
- ۱. شاخص‌های هزینه‌ای آموزش و پرورش در طول برنامه سوم توسعه ۳
- ۲. تحولات شاخص‌های مالی و اقتصادی آموزش و پرورش در برنامه سوم توسعه ۵



قبل از این که بخش مالی آموزش و پرورش در طول برنامه سوم توسعه به کمک برخی از شاخص های هزینه ای، مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد، ضروری است به منظور برنامه ریزی کارآمد در برنامه چهارم مسائل و مشکلاتی که بخش هزینه های آموزش و پرورش در برنامه های توسعه گذشته و حال با آن مواجه بوده، به شرح ذیل مطرح شود.

۱. مهم ترین مشکل بخش بودجه سالانه آموزش و پرورش در برنامه های توسعه و بودجه ریزی فقدان یک برنامه ریزی تفصیلی و عملیاتی بودجه ای است. به عبارت ساده تر برای تحقق سیاست ها و راهبردها دقیقاً مشخص نیست که چه نهادی، چه موقع، با چه امکانات و روش هایی و در کجا باید احکام برنامه را پیاده کند.

۲. مسائل و مشکلات تأمین، تخصیص و توزیع منابع مالی در شکل گیری محتوای طرح ها و برنامه ها و فعالیت های تدوین شده در اسناد برنامه ها دخالت داده نشده است.

۳. در برنامه های توسعه، فعالیت های کمی (شاخص های کمی) بیش تر مورد توجه قرار گرفته و از فعالیت های کیفی و چگونگی هزینه بری آن ها تصویر روشنی ارائه نشده است.

۴. برآوردهای مالی به روش صورت می گیرد به این مفهوم که: اولاً خرج مساوی هزینه فرض می شود. ثانیاً منافع حاصل از اجرای آموزش در محاسبات دخالت داده نمی شود، ثالثاً این محاسبات در آخرین مرحله فرایند برنامه ریزی - یعنی هنگامی که هدف ها و سیاست ها مشخص شد - صورت می گیرد.^۱

۱. بازنگری تجربه برنامه ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران، فنون و شیوه های برنامه ریزی (۱۳۲۷-۱۳۷۸)، عبدالعسین نفیسی، فصلنامه تعلیم و تربیت، زمستان ۱۳۷۹.



۵. عدم توجه به هزینه های مستقیم و غیرمستقیم آموزش در طرح ها و فعالیت های برنامه ها توسعه با توجه به طبقه بندی اقتصادی در بخش آموزش. هزینه های آموزشی فقط شامل مخارج دولتی برای کارکنان، امکانات مدرسه و تجهیزات نمی شود بلکه مخارج دانش آموزان و والدین برای آموزش (هزینه های خصوصی مستقیم، مثل شهریه و سایر منابع پرداختی برای آموزش، کتاب های درسی، روپوش مدرسه، حمل و نقل و غیره) فرصت های از دست رفته دانش آموز (هزینه های خصوصی غیرمستقیم، مثل درآمد از دست رفته یا سایر فعالیت های تولیدی) و به همان نسبت کمک ها و هدایا به آموزش و پرورش را نیز در بر می گیرد.^۱ این ساده انگاری در هزینه های آموزش (یعنی فقط مخارج دولتی را در نظر گرفتن) سبب می شود طرح هایی که بار هزینه اقتصادی آن ها زیاد اما خرج های مستقیم و ظاهری دولتی آن ها در آموزش و پرورش کم تر است بیش تر مورد استقبال مسئولان و برنامه ریزان آموزشی قرار می گیرد.

۶. در محاسبات معمولاً از هزینه سرانه دانش آموزان استفاده می شود. بنابراین تأثیر عوامل مؤثر بر کارایی داخلی (تراکم در کلاس، نسبت دانش آموز، نرخ های تکرار پایه و ترک تحصیل و...) و عوامل مؤثر بر کیفیت آموزش در محاسبات مد نظر قرار نمی گیرد.^۲

۷. برای جبران کاهش قدرت خرید بودجه های آموزشی (یعنی جبران تورم قیمت ها) عموماً پیش بینی های برنامه با واقعیت فاصله بسیار دارد.

۸. هزینه اجرای سیاست ها و احکامی که در تبصره های سالانه بودجه و برنامه مندرج است به دلیل نداشتن برنامه تفصیلی و عملیاتی در برآوردها لحاظ نمی شود.

۱. دانش نامه اقتصاد آموزش و پرورش، تحلیل هزینه در آموزش و پرورش، ترجمه غلامرضا گرای نژاد، ص ۲۱۹، ۱۳۸۰.

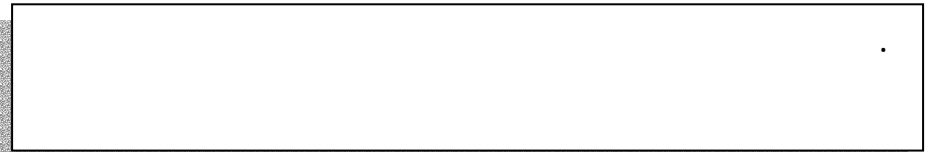
۲.



۹. در برآورد هزینه‌های عمرانی، معمولاً به صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و صرفه‌جویی ناشی از تکمیل و توسعه مدارس موجود به جای ایجاد واحدهای جدید یا نگهداری بهتر ساختمان‌ها توجه نمی‌شود.

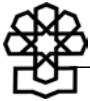
۱۰. عدم ارتباط الگوی محاسبات کمی با هدف‌های کیفی یا راهبردها و سیاست‌های برنامه، این نارسایی بیش‌تر نشأت گرفته از شیوه تدوین و تعیین سیاست‌ها و راهبردها است که به صورت انشایی تهیه می‌شوند و فاقد بعد عملیاتی هستند و بار مالی و محدودیت‌ها و الزامات اجرایی آن‌ها روشن نیست. بنابراین وجود یا عدم آن‌ها در محاسبات منابع مورد نیاز، برنامه تأثیری نمی‌گذارد.

با توجه به مسائل و چالش‌های مذکور در این برنامه توسعه، می‌باید در برآورد و تحلیل هزینه‌های آموزشی تلاش گردد حداقل برخی از مسائل و مشکلات مطرح شده برنامه‌های گذشته مورد توجه قرار گیرد و در جهت کاهش و رفع آن‌ها اقداماتی مؤثر و اساسی صورت پذیرد.



۱. اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی دولت در طی سال‌های برنامه سوم توسعه به‌طور متوسط ۳۶/۳ درصد رشد داشته است. در صورتی‌که در آموزش و پرورش رشد این اعتبارات ۲۵ درصد بوده است (جدول ۲).

۲. رشد اعتبارات امور اجتماعی در طی سال‌های (۱۳۷۸-۱۳۸۳) حدود ۲۵ درصد و رشد فصل آموزش و پرورش که یکی از زیربخش‌های مهم آن می‌باشد حدود ۲۰ درصد است.



(/) () :

() () .

۳. رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آموزش و پرورش در طی سال‌های برنامه سوم توسعه ۲۳/۶ درصد بوده است. در حالی‌که رشد این اعتبارات در کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت حدود ۳۲ درصد می‌باشد (جدول ۲).

۴. سهم بودجه آموزش و پرورش از تولید ناخالص داخلی یکی از مهم‌ترین شاخص‌های مقایسه‌ای کشورهای مختلف می‌باشد که در تحلیل‌های اقتصاد آموزش و پرورش از آن به عنوان **National effort** نام برده می‌شود. این شاخص در طی سال‌های برنامه سوم توسعه تقریباً روند ثابتی با میانگین ۳/۶ درصد داشته است (جدول ۳).

در ضمن با محاسبه سهم هزینه‌های آموزشی در سبد مصرفی خانوار نیز می‌توان اطلاعات مفیدتری در زمینه آموزش و پرورش به دست آورد.

۵. سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت در طی سال‌های برنامه سوم توسعه به‌طور متوسط ۱۶/۷ درصد بوده است که این رقم با محاسبه یارانه‌های حامل‌های انرژی و یکسان سازی نرخ ارز و سایر یارانه‌هایی که به دستگاه‌های مختلف داده می‌شود به حدود ۸ درصد کاهش می‌یابد^۱ این شاخص از ۱۹/۲ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۱۲/۵ درصد در سال ۱۳۸۳ کاهش یافته که دلیل اصلی آن تغییر نظام بودجه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۱ و شفاف سازی بودجه در اعمال یارانه حامل‌های انرژی و یکسان سازی نرخ ارز بوده است. در ضمن از این شاخص به‌عنوان **Fiscal effort** در اقتصاد آموزش و پرورش نام برده می‌شود

۱. مطالعه سهم واقعی بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت، دکتر انصاری، پژوهشکده تعلیم و تربیت.



(جدول ۳).

۶. سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) از ۴/۸ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۳/۵ درصد در سال ۱۳۸۳ کاهش یافته است، و متوسط این سهم در طول برنامه سوم توسعه ۴/۲ درصد می‌باشد (جدول ۳).

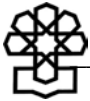
۷. سهم فصل آموزش و پرورش عمومی از کل بودجه امور اجتماعی از حدود ۴۴ درصد به ۳۶ درصد و سهم امور اجتماعی از کل بودجه دولت از ۵۲/۵ درصد به ۳۸/۹ درصد کاهش یافته است. همان‌طور که در بندهای قبل اشاره شده این تقلیل نشان‌دهنده عدم توجه کافی و متناسب به نقش سرمایه انسانی به خصوص مهم‌ترین نهاد تأثیرگذار و ایجادکننده آن، آموزش و پرورش می‌باشد (جدول ۳).

۸. اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی آموزش و پرورش در طی برنامه سوم توسعه به طور متوسط ۲۷/۳ درصد رشد داشته، در حالی که عملکرد این اعتبارات داری رشد ۲۵ درصد می‌باشد (جدول ۲).

۹. نسبت عملکرد اعتبارات آموزش و پرورش به اعتبارات مصوب بیانگر وجود کسری بیش از ۲۰ درصد در بودجه آموزش و پرورش در طی سال‌های برنامه سوم توسعه است. کسری موجود بیانگر این حقیقت تلخ است که بخش مهمی از توان مدیریتی مدیران (ستادی وصف) به جای طراحی، تدوین و اجرای برنامه‌های متنوع کمی و کیفی در سطوح مختلف برنامه‌ای (ابتدایی و راهنمایی و ...) و بین منطقه‌ای جهت ایجاد تعادل منطقه‌ای و رفع دوگانگی‌ها گردد، صرف پی‌گیری مبادله موافقت نامه، اخذ تخصیص و پرداخت حقوق معلمان و غیره شود (نمودار ۲).

۱۰. از آن جایی که بودجه سالانه (مصوب) نه براساس قیمت تمام شده فعالیت‌ها یا نیاز آموزش و پرورش بلکه براساس درآمد و هزینه، برآورد و تعیین می‌گردد، عمدتاً فعالیت‌های کیفی در موضع ضعف و انفعال قرار می‌گیرد.

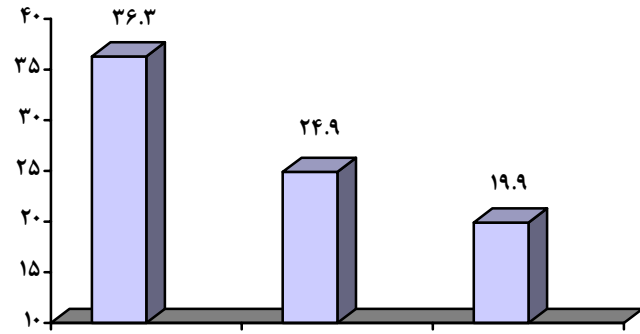
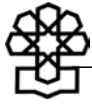
۱۱. بودجه سالانه متأسفانه هر سال فقط به صورت افزایش درصدی به ارقام مصوب



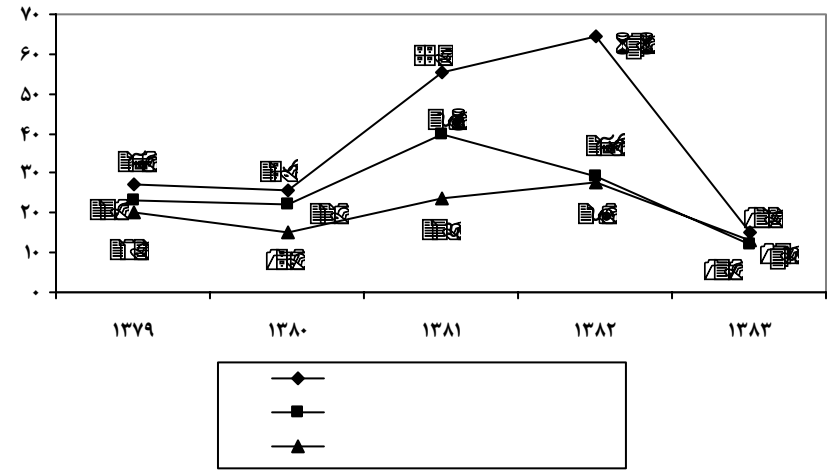
(و نه عملکرد) تعیین می‌شود، که این امر موجب کسری بودجه آموزش و پرورش و به وجود آمدن دور تسلسل و باطل برای آن شده است.

۱۲. سهم هزینه‌های غیرپرسنلی سازمان آموزش و پرورش استان‌ها در طی سال‌های برنامه سوم ۷/۶ درصد بود، که در مقایسه با سایر کشورها این مقدار ناچیز است. زنده یاد دکتر عظیمی به سهم ۳۰ تا ۴۰ درصدی در آموزش ابتدایی، به علت این‌که دانش‌آموزان از علم بریده نشوند و رگه‌های شخصیتی لازم در آن‌ها پرورش داده شود، اشاره نموده‌اند. (اقتصاد آموزش و پرورش - پژوهشکده تعلیم و تربیت) (جدول ۳).

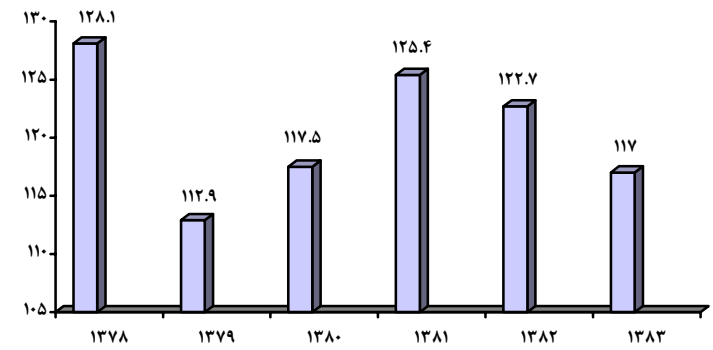
۱۳. سهم اعتبارات سرانه دانش‌آموزی از کل اعتبارات غیر پرسنلی در طول برنامه سوم توسعه به‌طور متوسط ۳۲/۷ درصد بوده است که در سال ۱۳۷۸ این سهم حدود ۲۸ درصد و در سال ۱۳۸۳ به میزان ۳۳/۷ درصد رسیده است. رشد متوسط این اعتبارات در سال‌های (۱۳۷۸-۱۳۸۳) حدود ۳۴/۷ درصد بوده است. این تغییرات ناپایدار به علت ۲ درصد عوارض آموزشی می‌باشد (جدول ۳).



()



()



() ()



(درصد)

۲۳/۹	۲۶/۰	۱۹/۶	۳۷/۹	۱۵/۳	۳۲/۷	تولید ناخالص داخلی
۳۶/۳	۱۴/۹	۶۴/۶	۵۵/۳	۲۵/۸	۲۷/۱	اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی دولت
۲۱/۹	۱۷/۲	-۱/۵	۱۳۶/۳	۳۸/۹	۵/۴	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت
۲۴/۹	۱۲/۲	۲۹/۳	۳۹/۶	۲۲/۰	۲۳/۱	اعتبارات هزینه‌ای امور اجتماعی
۱۹/۹	۱۳/۱	۲۷/۸	۲۳/۹	۱۵/۰	۲۰/۲	اعتبارات فصل آموزش و پرورش عمومی
۲۷/۳	۱۶/۶	۲۷/۶	۲۹/۹	۱۹/۶	۴۴/۷	اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی آموزش و پرورش (مصوب)
۲۵/۰	۱۱/۲	۲۴/۸	۳۸/۶	۲۴/۵	۲۷/۶	اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی آموزش و پرورش (عملکرد)
۲۳/۶	۱۰/۹	۲۰/۹	۶۰/۲	۸/۵	۲۳/۹	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آموزش و پرورش (مصوب)
۳۴/۷	۱۹/۳	۷/۸	۳۴/۹	۴۱/۸	۸۰/۳	عملکرد اعتبارات سرانه واحدهای آموزشی
۲۹/۸	۲۳/۳	۱/۶	۴۵/۵	۲۷/۷	۵۸/۴	عملکرد اعتبارات غیر پرسنلی آموزش و پرورش (استان‌ها)
۲۸/۲	۲۸/۰	۲۵/۰	۳۸/۲	۲۳/۸	۲۶/۲	هزینه‌های پرسنلی آموزش و پرورش



(مبالغ به میلیارد ریال) (-)

۱۳۸۰۸۱۷۵/۱	۱۰۹۵۷۱۷/۰	۹۱۶۴۶۵/۰	۶۶۴۶۲۰/۰	۵۷۶۴۹۳/۱	۴۳۴۳۸۴/۶	تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری
۳۷۴۸۰۰/۷	۳۲۶۳۱۸/۴	۱۹۸۳۴۶/۲	۱۲۷۶۴۹/۹	۱۰۱۴۴۵/۹	۷۹۷۷۹۴/۰	اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی دولت
۹۹۸۴۱/۳	۸۵۲۰۶/۳	۸۶۵۲۶/۶	۳۶۶۱۷/۰	۲۶۳۷۰/۳	۲۵۰۲۳/۶	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت
۹۲۷۱۹/۲	۸۲۶۴۳/۹	۶۳۹۰۹/۹	۴۵۷۹۵/۹	۳۷۵۴۱/۲	۳۰۵۰۱/۰	اعتبارات امور اجتماعی (درآمد اختصاصی)
۵۲۹۷۹/۰	۳۸۰۸۵/۳	۳۰۲۲۱/۴	۲۱۷۸۵/۴	۱۵۳۲۹/۴	۱۱۳۹۹/۰	اعتبارات امور اجتماعی (درآمد اختصاصی)
۱۴۵۶۹۸/۲	۱۲۰۷۲۹/۲	۹۴۱۳۱/۳	۶۷۵۸۱/۳	۵۲۸۱۰/۶	۴۱۹۰۰/۰	اعتبارات امور اجتماعی (کل)
۳۳۱۸۲/۵	۲۹۳۳۴/۲	۲۲۹۵۶/۱	۱۸۵۳۳/۴	۱۶۱۱۴/۳	۱۳۴۰۳/۲	اعتبارات فصل آموزش و پرورش عمومی
۴۰۰۹۴/۱	۳۴۳۹۲/۶	۲۶۹۵۴/۵	۲۰۷۵۴/۳	۱۷۳۴۹/۱	۱۱۹۸۸/۷	اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی آموزش و پرورش (مصوب)
۴۶۹۱۸/۸	۴۲۱۹۶/۰	۳۳۸۰۱/۴	۲۴۳۸۲/۸	۱۹۵۹۱/۰	۱۵۳۵۸/۵	اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی آموزش و پرورش (عملکرد)
۳۴۹۷/۳	۳۱۵۲/۹	۲۶۰۸/۳	۱۶۲۸/۲	۱۵۰۰/۰	۱۳۱۱/۰	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آموزش و پرورش (مصوب)
۱۰۰/۰	۹۲۲/۳	۸۵۵/۴	۶۳۴/۰	۴۴۷/۱	۲۴۸/۰	عملکرد اعتبارات سرانه واحدهای آموزشی
۳۲۶۸/۱	۲۶۵۰/۲	۲۶۰۷/۹	۱۷۹۲/۹	۱۴۰۴/۳	۸۸۶/۸	عملکرد اعتبارات غیر پرسنلی آموزش و پرورش (استان‌ها)
۴۳۹۵۶/۶	۳۴۳۴۱/۱	۲۷۴۶۶/۲	۱۹۸۶۸/۱	۱۶۰۴۵/۱	۱۲۷۱۷/۹	هزینه‌های پرسنلی آموزش و پرورش

مأخذ:

۱. نامگرهای اقتصادی بانک مرکزی، خلاصه تحولات

۲. قانون بودجه سنواتی

۳. گزارش‌های عملکرد اعتبارات آموزش و پرورش



(-) (درصد)

۳/۵	۳/۴	۳/۷	۳/۷	۳/۷	۳/۹	۳/۴	۳/۶	سهم بودجه آموزش و پرورش (عملکرد) از تولید ناخالص داخلی (تلاش ملی)
۱۹/۲	۱۹/۳	۱۹/۱	۱۷/۱	۱۲/۹	۱۲/۵	۱۶/۷	سهم بودجه آموزش و پرورش (عملکرد) از بودجه عمومی دولت (هزینه‌ای و درآمد اختصاصی)	
۴/۸	۵/۷	۴/۴	۳/۰	۳/۷	۲/۵	۴/۲	سهم بودجه آموزش و پرورش (عملکرد) از بودجه عمومی دولت (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای)	
۵۲/۵	۵۲/۱	۵۲/۹	۴۷/۵	۳۷/۰	۳۸/۹	۴۶/۸	سهم بودجه امور اجتماعی از کل بودجه دولت (هزینه‌ای و درآمد اختصاصی)	
۴۳/۹	۴۲/۹	۴۰/۵	۳۵/۹	۳۵/۵	۳۵/۸	۳۹/۱	سهم اعتبار فصل آموزش و پرورش عمومی از کل بودجه امور اجتماعی	
۱۲۸/۱	۱۱۲/۹	۱۱۷/۵	۱۲۵/۴	۱۲۲/۷	۱۱۷/۰	۱۲۰/۶	نسبت عملکرد اعتبارات آموزش و پرورش به مصوب آن (کسری)	
۹۲/۷	۹۲/۹	۹۳/۷	۹۲/۸	۹۳/۰	۹۳/۱	۹۳/۰	سهم اعتبارات هزینه‌ای و درآمد اختصاصی از کل بودجه فصل آموزش و پرورش (عملکرد)	
۲۸/۰	۳۱/۸	۲۵/۴	۳۲/۸	۳۴/۸	۳۳/۷	۳۲/۷	سهم اعتبارات سرانه دانش آموزی از کل اعتبارات غیر پرسنلی	
۶/۵	۸/۰	۸/۳	۸/۷	۷/۲	۶/۹	۷/۶	سهم هزینه‌های غیر پرسنلی از کل بودجه فصل آموزش و پرورش	



:

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور (۱۵) عملکرد بخش مالی آموزش و پرورش در برنامه سوم توسعه براساس برخی از شاخص‌های مالی و اقتصادی

: مطالعات فرهنگی

: حمید صراف

: صمد برزوئیان، کورش بزرگی

: کمیسیون آموزش و تحقیقات

:

:

۱. آموزش و پرورش (Education)

۲. کسری بودجه (Budget Defiat)

:

۱. برنامه چشم‌انداز بیست‌ساله کشور

۲. برنامه سوم و چهارم توسعه

۳. عبدالحسین نفیسی، بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران،

فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی (۱۳۲۷-۱۳۷۸)، فصلنامه تعلیم و تربیت، زمستان ۱۳۷۹

۴. غلامرضا گرای‌نژاد، دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش، ۱۳۸۰

۵. قانون بودجه سنواتی، ۱۳۷۸-۱۳۸۳