

()

:

:

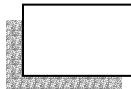
:



مقدمه.....	۲
الف) تعیین جایگاه آموزش و پرورش در توسعه و ایجاد ارزش افزوده.....	۵
۱. سرمایه انسانی و توسعه کشورها.....	۵
۲. آموزش و پرورش و ایجاد ارزش افزوده.....	۹
ب) دسترسی متعادل به آموزش و پرورش و مسائل منابع مالی.....	۱۴
۱. اعتبارات آموزش و پرورش به‌عنوان درصدی از اعتبارات عمومی دولت.....	۱۵
۲. عدم دید سرمایه‌ای به آموزش و پرورش (نگاه مصرفی).....	۱۷
۳. کمبود اعتبارات هزینه‌ای آموزش و پرورش.....	۲۱
۴. ترکیب بودجه از نظر پرسنلی و غیرپرسنلی.....	۲۵
۵. عدم نیروی متخصص در بخش‌های غیرآموزشی به‌خصوص بخش اقتصاد آموزش و پرورش.....	۲۷
۶. کمبود منابع مالی و برنامه‌های کیفی.....	۲۸
۷. عدم هماهنگی بین برنامه‌ریزان آموزشی و برنامه‌ریزان اقتصادی و مالی.....	۲۸
۸. نبود ابزار نظارتی کارآمد در نحوه مصرف اعتبارات ردیف‌های ملی و استانی.....	۲۹



()



عدم رعایت توازن در توسعه ساختارهای یک کشور مسائل خاصی را به دنبال خواهد داشت. این مسائل باعث ایجاد دوگانگی‌هایی^۱ از قبیل دوگانگی اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، فناوری، مالی، بخشی، منطقه‌ای و ... می‌شود. این دوگانگی‌ها از طرف اقتصاددانان و جامعه‌شناسان مطرح و تأکید شده است که به منظور دستیابی به توسعه پایدار برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کلان کشور می‌باید برنامه‌های توسعه بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت را با محوریت کاهش و رفع این دوگانگی‌ها تهیه و تنظیم کنند.

با توجه به این مهم و با مطالعه اهداف و محورهای اصلی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، برقراری عدالت اجتماعی خصوصاً عدالت آموزشی در بین سطوح مختلف تحصیلی و منطقه‌ای یکی از مهم‌ترین محورهای برنامه‌های کلان توسعه کشور بوده است. از سوی دیگر تنها و مهم‌ترین ابزاری که برنامه‌ریزان را می‌تواند در دستیابی به این هدف یاری دهد، منابع مالی در دسترس است.

بنابراین سؤال اصلی و مهم‌ترین ابهام این است که آیا می‌توان با افزایش یا



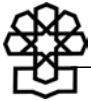
اختصاص منابع مالی بیشتر به یک منطقه آموزشی به اهداف آموزشی و پرورشی آن منطقه دست یافت؟ آیا تنها عامل عدم برقراری عدالت آموزشی، مسائل و منابع مالی است؟ به صورت کلی تر آیا دوگانگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و ... منجر به دوگانگی آموزشی می شود یا دوگانگی آموزشی باعث تشدید سایر دوگانگی ها می شود؟

آیا ریشه نابرابری های غیر عادلانه در دستیابی به تعلیم و تربیت را نباید در نابرابری توزیع عادلانه ثروت، درآمد، موقعیت اجتماعی، شغلی، قدرت سیاسی و دولتی جستجو کرد؟ آیا باید این نابرابری ها را مانع اصلی دستیابی به تساوی فرصت های آموزشی دانست؟

اگر معنای تساوی فرصت های آموزشی آن است که هیچ کس به تناسب هوشمندی، استعداد و علاقه ای که دارد به سبب فقدان امکانات از وصول به تعلیم و تربیت محروم نماند؛ آیا در جوامعی که مردم نه براساس هوشمندی، استعداد، انگیزه ها و فعالیت های خود، بلکه براساس امتیازبندی هایی که گروه های معین خانوادگی، شغلی، مالی و اجتماعی را برتر از دیگران قرار می دهد تقسیم بندی می شوند، نابرابری های فرصت های آموزشی را باید بیشتر انتظار داشت؟

آیا می توان در مناطقی که محرومیت فرهنگی خصوصاً هزینه های بالاسری اجتماعی به ندرت به آن منطقه اختصاص یافته انتظار تحقق تساوی فرصت های آموزشی داشت؟ آیا بدون کاهش دوگانگی های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می توان به دستیابی برابر به فرصت های آموزشی امیدوار بود؟

بنابراین پاسخ به این سؤالات یا به طور کلی تحقق عدالت آموزشی نیازمند طراحی و تعیین جایگاه و نقش آموزش و پرورش در بین سایر بخش ها است. از آنجایی که نظام های آموزشی عمدتاً منعکس کننده و تجدیدکننده ساخت اقتصادی و اجتماعی جوامع است و نه تغییردهنده آن، لذا هر برنامه یا مجموعه ای از سیاست ها



(قوانین برنامه های توسعه، چشم انداز بیست ساله و...) که برای متناسب ساختن نظام آموزشی با نیازهای توسعه و تحولات جهانی و سایر بخش ها طراحی می شود باید ارتباط پسین و پیشین این بخش را با سایر بخش های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... در طول برنامه به طور دقیق و مشخص تبیین کند.

به عبارت دیگر هنگامی که بحث آموزش و پرورش عمومی و دسترسی متعادل به فرصت های آموزشی طرح می شود، باید به نقش و جایگاه این بخش در توسعه توجه کرد، زیرا تفاوت بخش آموزش و پرورش عمومی با بسیاری از بخش های دیگر این است که آموزش و پرورش به عنوان عنصر اصلی تشکیل دهنده سرمایه انسانی نقش بسیار مؤثری در توسعه ایفا می کند. نقش محوری بر کلیه سیاست های کلان برنامه و ارتباط بین بخش ها و چگونگی تخصیص منابع تأثیر می گذارد.

علاوه بر تغییر الگوی تخصیص منابع بین بخشی در برنامه های توسعه می باید با نگاه سرمایه ای به آموزش و پرورش به توسعه متعادل و پایدار کشور از طریق این بخش به عنوان زمینه ساز توسعه فرهنگی و سیاسی و هم به عنوان عامل اصلی تشکیل سرمایه انسانی دست یافت.

با توجه به مراتب فوق به منظور طراحی و نوسازی نظام بودجه ریزی آموزش و پرورش برای کاهش و رفع نابرابری فرصت های آموزشی یا تغییر نظام بودجه ریزی آموزش و پرورش و طراحی نظام بودجه ریزی مدرسه محور در راستای دستیابی به فرصت های برابر آموزشی، موارد زیر باید مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد:

الف) تبیین جایگاه آموزش و پرورش به عنوان عامل اصلی توسعه و ایجاد ارزش افزوده.

ب) مسائل مالی آموزش و پرورش در دهه گذشته و دسترسی متعادل به آموزش و پرورش.

ج) اندازه گیری نابرابری های دسترسی به فرصت های آموزشی در بین استان ها



در دهه گذشته.

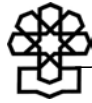
(د) پیشنهادها و راهکارها به منظور کاهش نابرابری‌های فرصت‌های آموزشی (کاهش دوگانگی آموزشی).

(

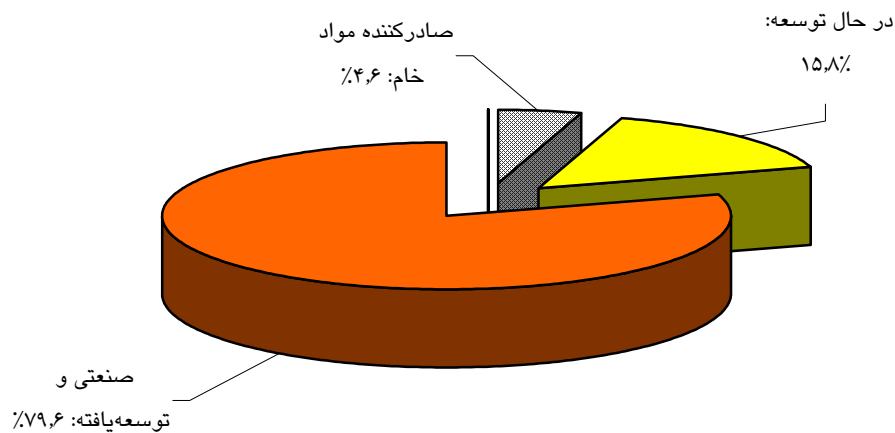
در این قسمت از گزارش با استفاده از اسناد و نشریات آماری منتشر شده از سوی بانک جهانی و مرکز آمار ایران به بررسی و مطالعه نقش و جایگاه آموزش و پرورش در توسعه و ایجاد ارزش افزوده پرداخته شده است.

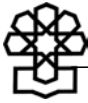
براساس پژوهش‌های بانک جهانی عوامل مؤثر بر رشد و توسعه کشورها عبارتند از: منابع طبیعی، منابع فیزیکی و در نهایت منابع انسانی که با توجه به وضعیت جغرافیایی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و ... کشورها سهم این سه گروه عوامل در توسعه متعادل و پایدار متفاوت خواهد بود.

به منظور بررسی و تعیین سهم هر یک از عوامل فوق، کشورها را به سه گروه شامل صادرکننده مواد خام، در حال توسعه، صنعتی و توسعه‌یافته تقسیم کرده‌اند و در هر یک از کشورها ترکیب عوامل مؤثر بر رشد و توسعه محاسبه شده است که نتایج آن به طور خلاصه به شرح جدول زیر است:



۴/۶	۱۰۰	۳۶	۲۰	۴۴	۶۳ کشور صادرکننده مواد خام
۱۵/۸	۱۰۰	۵۶	۱۶	۲۸	۱۰۰ کشور در حال توسعه
۷۹/۶	۱۰۰	۶۷	۱۶	۱۷	۲۹ کشور صنعتی و توسعه‌یافته





۱۰۰	۲	۱۸	۸۰	۵۶۵۰۰۰	ژاپن
۱۰۰	۵	۱۷	۷۸	۲۹۹۰۰۰	آلمان
۱۰۰	۹	۱۳	۷۸	۲۶۸۰۰۰	اسپانیا
۱۰۰	۱۳	۱۵	۷۲	۴۴۰۰۰	ترکیه
۱۰۰	۲۹	۳۷	۳۴	۲۸۰۰۰	ایران
۱۰۰	۲۰	۱۶	۶۴	۸۶۰۰۰	متوسط جهانی

تحلیل آمار جدول بالا نیز مانند نتیجه‌گیری قبلی است و به خوبی سهم منابع انسانی را در کشورهای مختلف نشان می‌دهد، یکی از دلایل اصلی رشد ثروت سرانه افزایش سهم منابع انسانی است. نکته دیگری که می‌توان در اهمیت ثروت انسانی و نقش آن در توسعه پایدار کشورها اشاره کرد؛ این‌که در دهه ۸۰ در ایالات متحده درآمدی که از منابع انسانی (دانش و مهارت‌های انسانی) به دست آمده ۱۴ برابر درآمدی است که از ثروت‌های فیزیکی یا طبیعی کسب شده است.

دکتر قره‌باغیان در کتاب اقتصاد توسعه می‌نویسد: «هر یک دلار سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش، درآمد ملی را به مراتب بیش از یک دلار سرمایه‌گذاری در احداث جاده‌ها، سدسازی، کارخانه‌ها یا سایر کالاهای سرمایه‌ای افزایش می‌دهد». یک پژوهشگر امریکایی در دهه ۷۰ بیان می‌دارد «هر ده درصد افزایش در آموزش نیروی شاغل در بخش کشاورزی باعث ۳ تا ۵ درصد افزایش در بهره‌دهی می‌شود در حالی که سرمایه‌گذاری ده درصدی در زمین یا کود شیمیایی و استفاده از ماشین‌آلات صنعتی فقط یک تا دو درصد افزایش در بهره‌دهی خواهد داشت».

۱. عبدالحسین نفیسی، دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش، پژوهشکده تعلیم و تربیت، جلد ۱، سال ۱۳۸۱.



با مطالعه جداول و نمودارهای صفحات قبلی می‌توان نتیجه گرفت که بین افزایش سهم ثروت جهانی هر یک از کشورها و درصد سهم منابع انسانی آن‌ها رابطه مستقیم و با درصد ثروت فیزیکی و ثروت طبیعی آن‌ها رابطه معکوس وجود دارد. به عبارت دیگر می‌توان گفت که هرچه کشورها سهم کم‌تری از کل ثروت جهانی داشته باشند بیش‌تر به ثروت فیزیکی و طبیعی خود وابسته هستند، در مقابل با افزایش سهم منابع انسانی سهم کشورها در ثروت جهانی نیز افزایش می‌یابد. بدون شک مهم‌ترین نهادی که باعث افزایش منابع انسانی (دانش، مهارت‌ها و در کل افزایش توانایی‌ها و مهارت‌های انسانی و ...) خواهد شد و سهم بیش‌تری نیز در ایجاد آن دارد نهاد آموزش و پرورش است.

علاوه بر این نتیجه‌گیری می‌توان به طور مشخص ثروت سرانه برخی از کشورها را با سهم هر یک از عوامل مؤثر در توسعه آن کشورها مقایسه کرد.

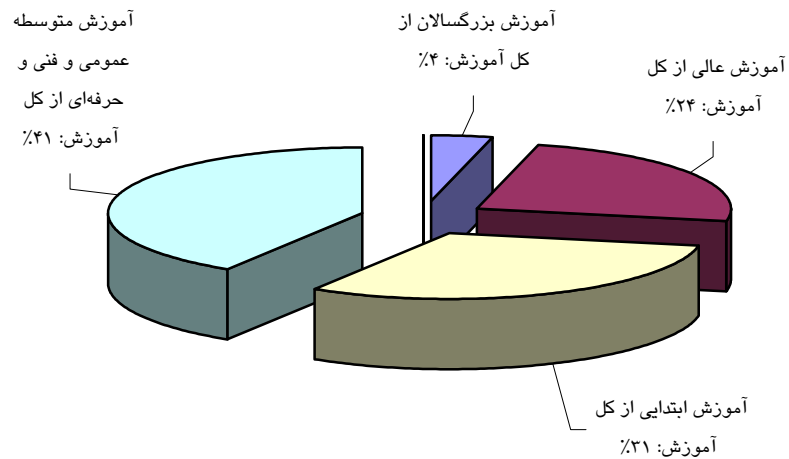
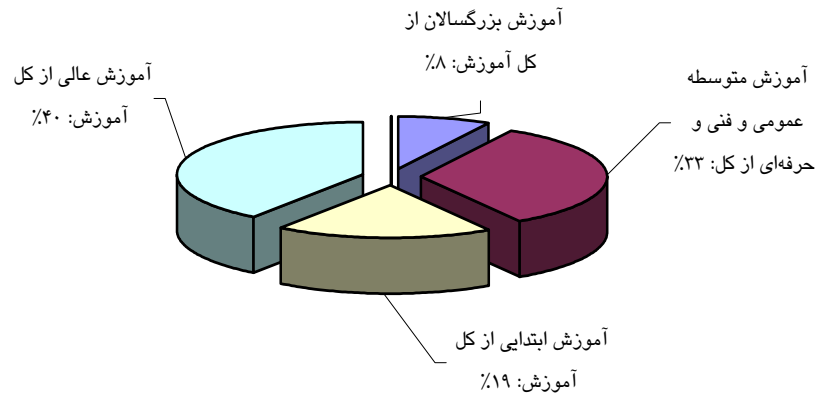


با مطالعه و بررسی گزارش‌های آماری که براساس SNA^۱ سال ۱۹۹۳ با عناوین «حساب‌های ملی ایران در سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۰» و «حساب‌های منطقه‌ای کشور در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰»، از سوی مرکز آمار ایران^۲ منتشر شده می‌توان با محاسبه شاخص‌هایی مانند سهم ارزش افزوده آموزش از کل ارزش افزوده ایجاد شده و سهم مصرف واسطه از کل مصرف واسطه آموزش و بخش‌های مختلف، جایگاه بخش آموزش و پرورش کشور را در مقایسه با سایر بخش‌ها به طور واضح و مستدل تبیین و به نکات زیر با مطالعه نمودارها و جداول اشاره کرد:

- در این دهه سهم مصرف آموزش از کل تولید ناخالص داخلی یک درصد بوده، در صورتی که سهم ارزش افزوده بخش آموزش ۳/۶ درصد است.
- با وجود این‌که سهم مصرف آموزش عالی ۰/۴ درصد و آموزش و پرورش ۰/۶ درصد از کل تولید ناخالص داخلی است، ارزش افزوده ایجاد شده توسط بخش آموزش و پرورش ۲/۸ درصد (حدود ۵ برابر مصرف) و آموزش عالی فقط ۰/۸ درصد است.

1. A System of National Accounts.

2. مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی ایران (حساب تولید استان‌های کشور) در سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰.

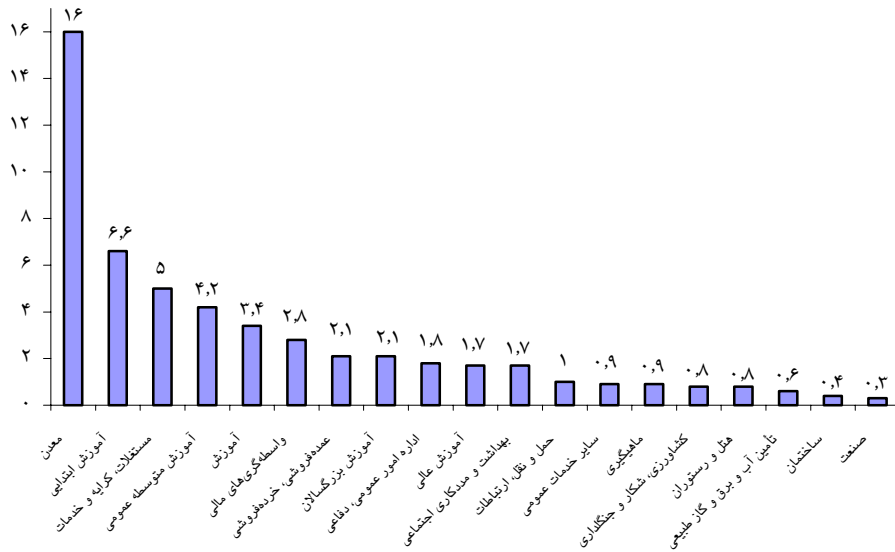




()

کشاورزی، شکار و جنگلداری	۱۳/۷۵	۱۳/۱۲	۱۱/۴۶	۱۰/۹۶	۰/۸	۰/۸
ماهگیری	۰/۳۶	۰/۳۵	۰/۳۰	۰/۲۷	۰/۸	۰/۸
معادن	۱/۱۲	۱/۲۰	۱۷/۸۳	۱۵/۷۲	۱۳/۱	۱۶
صنعت	۴۵/۹۵	۴۳/۴۲	۱۵/۵۰	۱۵/۱۵	۰/۳	۰/۳
تأمین آب و برق و گاز طبیعی	۳/۲۴	۳/۹۷	۲/۰۳	۱/۹۵	۰/۵	۰/۶
ساختمان	۱۱/۱۵	۱۱/۷۱	۴/۴۲	۴/۷۵	۰/۴	۰/۴
عمده‌فروشی، خرده‌فروشی، تعمیر و وسایل نقلیه و کالاهای	۶/۷۱	۶/۷۵	۱۴/۱۲	۱۴/۶۲	۲/۲	۲/۱
هتل و رستوران	۱/۱۹	۱/۲۴	۰/۹۵	۰/۹۹	۰/۸	۰/۸
حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات	۶/۶۵	۶/۹۵	۶/۹۵	۷/۲۴	۱	۱
واسطه‌گری‌های مالی	۰/۷۴	۰/۸۳	۲/۰۸	۲/۳۰	۲/۸	۲/۸
مستغلات، کرایه و خدمات کسب و کار	۲/۲۸	۳/۱۹	۱۱/۴۶	۱۱/۶۹	۳/۷	۵
اداره امور عمومی، دفاعی و تأمین اجتماعی	۳/۰۴	۳/۲۴	۵/۶۳	۶/۱۹	۱/۹	۱/۸
آموزش	۱/۰۴	۱/۱۷	۳/۵۱	۳/۹۸	۳/۴	۳/۴
آموزش ابتدایی	۰/۱۸	۰/۱۸	۱/۱۷	۱/۲۳	۶/۹	۶/۶
آموزش متوسطه عمومی و متوسطه فنی و حرفه‌ای	۰/۳۲	۰/۳۲	۱/۳۷	۱/۵۲	۴/۸	۴/۲
آموزش عالی	۰/۴۳	۰/۴۹	۰/۷۵	۰/۹۱	۱/۹	۱/۷
آموزش بزرگسالان	۰/۱۱	۰/۱۹	۰/۲۲	۰/۳۲	۱/۷	۲/۱
بهداشت و مددکاری اجتماعی	۱/۶۱	۱/۶۸	۲/۷۲	۳/۰۱	۱/۸	۱/۷
سایر خدمات عمومی، اجتماعی، شخصی و خانگی	۱/۱۸	۱/۱۸	۱/۰۴	۱/۱۸	۱	۰/۹

مأخذ: مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی ایران (حساب تولید استان‌های کشور) در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰.



- در دهه گذشته سهم مصرف واسطه آموزش از کل مصرف واسطه بخش‌های مختلف یک درصد بوده در حالی که سهم ارزش افزوده آموزش از کل ارزش افزوده بخش‌های مختلف ۳/۶ درصد بوده است.
- متوسط سهم مصرف واسطه بخش آموزش در تولید ناخالص داخلی در دهه گذشته یک درصد بوده که حدود ۰/۴ درصد سهم آموزش عالی و ۰/۶ درصد سهم مصرف واسطه آموزش و پرورش بوده است.
- متوسط سهم ارزش افزوده بخش آموزش در تولید ناخالص داخلی در دهه گذشته، ۳/۶ درصد بوده که ۲/۸ درصد آن توسط بخش آموزش و پرورش (یعنی ۵ برابر مصرف واسطه) و ۰/۸ درصد آن توسط بخش آموزش عالی ایجاد شده است.
- در دهه گذشته سهم مصرف واسطه آموزش عالی از کل مصرف واسطه بخش آموزش ۴۰ درصد بوده در صورتی که فقط ۲۴ درصد از کل ارزش افزوده



بخش آموزش متعلق به آموزش عالی است در صورتی که بیش از ۷۶ درصد از کل ارزش افزوده بخش آموزش توسط آموزش و پرورش ایجاد شده است.

۵. علی‌رغم این‌که ۱۹ درصد از مصرف واسطه بخش آموزش در آموزش ابتدایی هزینه شده، اما بیش از ۳۱ درصد از کل ارزش افزوده بخش آموزش توسط این دوره تحصیلی ایجاد شده است.

۶. سهم مصرف واسطه آموزش بزرگسالان از کل مصرف بخش آموزش ۸ درصد است در حالی که فقط ۴ درصد سهم ارزش افزوده ایجاد شده در کل ارزش افزوده بخش آموزش توسط این بخش تولید شده است.

۷. در دهه گذشته سهم متوسط مصرف واسطه آموزش متوسطه عمومی و فنی و حرفه‌ای از کل مصرف واسطه بخش آموزش ۳۳ درصد بوده در حالی که ۴۱ درصد سهم ارزش افزوده کل آموزش توسط این بخش ایجاد شده است.

۸. نکته قابل توجه این است که سالانه بخش عظیمی از اعتبارات دولت به بخش‌های صنعت، تأمین آب و برق و گاز، ساختمان و غیره به امید ایجاد ارزش افزوده بیشتر (توسط این بخش‌ها) تخصیص می‌یابد. از سوی دیگر تصورات ذهنی افراد مبنی بر ایجاد بیش‌ترین سهم ارزش افزوده توسط این بخش‌ها محقق نگشته و عملاً مشاهده می‌شود نه تنها این بخش‌ها به اندازه سهم مصرف واسطه، ارزش افزوده ایجاد نمی‌کنند، بلکه اختلاف فاحشی بین مصرف واسطه و ارزش افزوده این بخش‌ها وجود دارد که این موضوع در بخش آموزش علی‌رغم کلیه بی‌توجهی‌ها مثبت بوده است. حتی در آموزش ابتدایی حدود هفت برابر مصرف واسطه ارزش افزوده توسط این بخش ایجاد شده است و در مقابل بخش صنعت حدود یک سوم مصرف واسطه تولید ارزش افزوده کرده است و آموزش ابتدایی بعد از بخش معدن دومین بخش زیربنایی کشور است که بیش‌ترین ارزش افزوده را در تولید ناخالص داخلی داشته است.



(

مهم‌ترین مسأله‌ای که آموزش و پرورش جهان در گذشته و کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته در حال و آینده با آن مواجهند کمبود شدید منابع مالی برای انجام فعالیت‌های آموزشی و پرورشی است.^۱ از سوی دیگر با توجه به نقشی که آموزش و پرورش در فرایند توسعه داشته و دارد مسئولان، تصمیم‌گیرندگان و برنامه‌ریزان آموزشی سعی در فراهم کردن امکانات به منظور دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی داشته‌اند. این توجه خاص برنامه‌ریزان و افزایش انتظارات خانواده‌ها برای بهبود کیفیت آموزش و پرورش همراه با نوآوری‌های علمی و تکنولوژی این معضل را حادتر کرده است.

بنابراین در این قسمت از گزارش، سعی خواهد شد مسائلی که باعث عدم تحقق دستیابی و دسترسی متعادل به آموزش و پرورش در بین استان‌های کشور یا در یک استان در بین مناطق شده است، مورد بررسی قرار گیرد.

با مطالعه اسناد ۹ برنامه توسعه کلان کشور در بخش آموزش و پرورش همواره یکی از هدف‌های کیفی، کاهش نابرابری دسترسی به آموزش و پرورش در بین گروه‌های مختلف و مناطق جغرافیایی بوده است، اما متأسفانه تاکنون در این بخش موفقیت‌های کم‌تری حاصل شده است و مهم‌ترین دلایل عدم توفیق نظام آموزشی، پایدار بودن نارسایی‌های عمده در امر تدریس و یادگیری مانند تکیه بیش از حد بر محفوظات، تمرکز شدید امور اجرایی و اداری^۲ و ضعیف بودن انگیزه خدمت در کارکنان آموزشی و الگوهای سنتی توزیع بودجه و امکانات بین مناطق آموزشی و

۱. اقتصاد آموزش و پرورش و کاربردهای آن، ترجمه ابوالقاسم حسینیان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خراسان ۱۳۶۷.

۲. در سال‌های اخیر برخی از وظایف وزارتخانه به استان‌ها واگذار شده است ولی به علت فراهم نبودن سازوکارهای لازم و عدم ارائه آموزش‌های مورد نیاز برای کارکنان، انتظار نمی‌رود نتایج درخشان از آن حاصل شود.



نظام چانه‌زنی در توزیع بودجه بین مناطق در سطح استان‌ها و در کل ایجاد ۲۹ نظام متمرکز مالی، با اجرای نظام بودجه‌ای شدن استانی است. عوامل مذکور علاوه بر این‌که مانع کاهش نابرابری دسترسی به آموزش و پرورش شده‌اند، بلکه در مواردی نیز موجب تشدید نابرابری شده‌اند.

بدین ترتیب در این بخش موانع اصلی دسترسی متعادل به فرصت‌های آموزشی که از طریق بخش منابع مالی ایجاد می‌شود، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایی که از طرف مؤسسات آموزشی جهان مانند یونسکو و... طرح و برای مقایسه بین کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرد و اهمیت این بخش را در مقایسه با سایر بخش‌ها خصوصاً بخش نظامی نشان می‌دهد، سهم اعتبارات آموزش و پرورش از اعتبارات عمومی دولت است. اما در استفاده از این شاخص باید به نکات زیر توجه کرد:

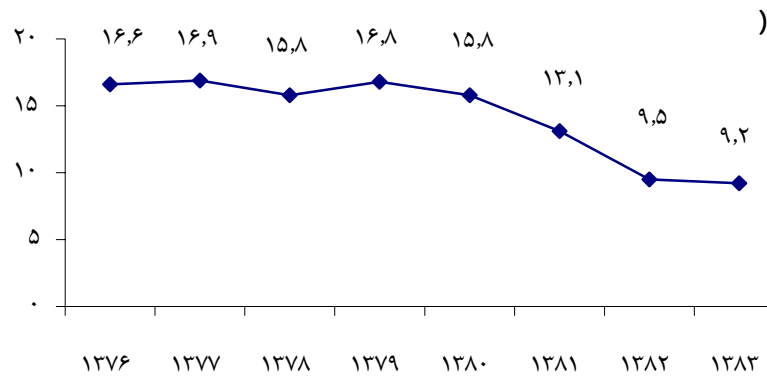
(

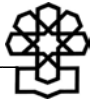
بدون توجه به ترکیب سنی جمعیت سهم جمعیت دانش‌آموزی از کل جمعیت، یعنی شاخص سهم بودجه آموزش و پرورش از کل بودجه گمراه‌کننده خواهد بود. به عنوان مثال در کشورهای توسعه‌یافته حداکثر ۱۰ تا ۱۵ درصد کل جمعیت، دانش‌آموز خواهد بود، اما در کشوری مانند کشور ما بیش از ۲۵ درصد جمعیت، دانش‌آموز هستند. بنابراین نمی‌توان سهم بودجه آموزش و پرورش کشورها را بدون در نظر گرفتن ترکیب جمعیت دانش‌آموزی مورد مقایسه قرار داد.

از سوی دیگر ترکیب خود جمعیت دانش‌آموزی باید مورد توجه قرار گیرد. به عنوان مثال سهم دانش‌آموزان ابتدایی که هزینه‌بری کم‌تری دارد در سال‌های اخیر کاهش یافته است، اما سهم دوره متوسطه و فنی و حرفه‌ای که هزینه‌بری زیادی دارد،



افزایش یافته است؛ لذا نه تنها سهم بودجه آموزش و پرورش از کل بودجه عمومی دولت با کاهش دانش‌آموز کاهش نخواهد یافت، بلکه با هزینه‌بری بخش متوسطه افزایش می‌یابد. نمودار زیر بیانگر کاهش سهم هزینه‌های آموزش و پرورش از کل هزینه‌های دولت است.





() ()

۱۷۸۳۵۸۱۰	۱۹۴۰۵۳	۳۴۸۳۸۰۸	۵۰۲۱۷۰۰	۸۶۷۱۷۵۱	۱۶۴۳۹۸	۱۳۷۶-۱۳۷۷
۱۷۶۸۶۳۸۴	۳۴۶۶۳۷	۳۷۰۴۲۷۶	۵۰۴۵۳۰۰	۸۴۰۴۲۸۰	۱۸۵۸۹۱	۱۳۷۷-۱۳۷۸
۱۷۳۱۲۹۶۱	۳۶۱۶۷۶	۳۷۷۷۳۷۴	۴۰۹۱۷۹۸۵	۸۰۳۶۲۲۶	۲۱۹۷۰۰	۱۳۷۸-۱۳۷۹
۱۶۹۲۰۷۶۱	۳۷۵۳۲۳	۳۸۲۲۶۲۰	۴۰۷۶۶۳۲۵	۷۶۹۹۱۲۹	۲۵۷۳۵۴	۱۳۷۹-۱۳۸۰
۱۶۳۸۹۷۷۳	۴۳۲۹۴۶	۳۷۳۸۵۷۸	۴۶۸۷۷۹۶	۷۲۲۸۳۷۹	۳۰۲۰۷۴	۱۳۸۰-۱۳۸۱
۱۵۶۸۱۲۰۴	۴۰۴۱۸۸	۳۵۷۶۷۰۵	۴۵۹۴۵۹۲	۶۷۳۲۸۸۴	۳۷۲۸۳۵	۱۳۸۱-۱۳۸۲
۱۵۰۶۷۷۰۳	۳۸۰۴۳۱	۳۵۴۸۶۲۹	۴۴۰۱۰۴۵	۶۳۳۳۵۳۳	۴۰۴۰۶۴	۱۳۸۲-۱۳۸۳
۱۴۶۲۰۰۰۰	۳۵۸۰۰۰	۳۵۲۱۰۰۰	۴۲۰۸۰۰۰	۶۰۶۳۰۰۰	۴۷۰۰۰۰	۱۳۸۳-۱۳۸۴

()

بر اساس اصول اولیه اقتصاد، کالاهای و خدمات به دو دسته سرمایه‌ای و مصرفی تقسیم‌بندی می‌شوند و هدف اصلی از هزینه‌هایی که صرف کالاهای و خدماتی می‌شود ایجاد رفاه در زمان حال یا در آینده است. بر این اساس کالاهای و خدمات که به‌طور مستقیم موجب ایجاد رفاه برای مصرف‌کننده می‌شود کالاهای مصرفی (رفاه فوری) و برعکس کالاهای و خدماتی که در تولید کالاهای و خدمات آینده به کار گرفته می‌شوند یا مورد استفاده قرار می‌گیرند، کالاهای سرمایه‌ای می‌نامند. علاوه بر این کالاهای مصرفی به دو نوع:

یعنی کالاهایی که رفاه فوری ایجاد می‌کند (روزنامه، غذا و...).



یعنی کالاهایی که هم در حال حاضر و هم در آینده رفاه ایجاد می‌کنند (مانند ضبط صوت، اتومبیل و ...) تقسیم می‌شوند. نکته دیگری که باید به آن توجه کرد، تفاوت اساسی بین کالاهای مصرفی بادوام و سرمایه‌ای است که کالاهای سرمایه‌ای فقط از طریق نقشی که در مصرف آینده دارند رفاه ایجاد می‌کند ولی کالاهای مصرفی بادوام علاوه بر آن به‌طور مستقیم نیز رفاه ایجاد می‌کنند.

بنابراین آموزش، دارای خصوصیتی است که آن را مشمول هر دو مفهوم مصرفی و سرمایه‌ای می‌کند به عبارت دیگر آموزش به خودی خود لذتبخش است و به شخص امکان می‌دهد که در زمینه‌هایی مانند هنر، ادبیات و موسیقی درک و لذت بیشتری به دست آورد (جنبه مصرفی) از سوی دیگر سال‌های اضافی تحصیل و آموزش، منافع پولی مشخصی ایجاد می‌کند، بنابراین کسب آموزش به افزایش توانایی فرد در کسب درآمد در حال حاضر و مصرف بیشتر در آینده منجر می‌شود (جنبه سرمایه‌ای) که متأسفانه در عمل مشاهده می‌شود که «دید مصرفی» در نظام آموزشی کشور غالب بوده و مورد توجه قرار می‌گیرد. در مصداق عینی آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

- بودجه سالانه کشور در طول دهه گذشته توسط نهادها، مسئولان و سیاستگذاران و تصمیم‌گیرندگان کلان تهیه و تصویب و ابلاغ می‌شود در صورتی که همواره بیش از ۲۵ درصد در بودجه نهاد سرمایه‌ای کشور (آموزش و پرورش) کسری وجود دارد.

- نکته دیگری که در تصویب بودجه سالانه مورد تأکید مسئولان است جهت‌گیری قانون بودجه یکساله به سمت رشد هزینه‌های سرمایه‌ای است و این در حالی است که به بخش آموزش به‌عنوان یک نهاد سرمایه‌ای در قوانین بودجه توجه لازم نشده است؛ بلکه مسائل و مشکلات عدیده‌ای که از کسری بودجه در ابتدای سال برای نظام مدیریتی این و ایجاد می‌شود نیز هر سال تکرار شده است.



- عدم تناسب نسبت اعتبارات آموزش و پرورش به مصارف بودجه عمومی دولت (در بخش اول به آن اشاره شد).

- عدم شناخت فرایند نظام آموزشی و تخصیص اعتبارات به سایر بخش‌ها. اگر به دقت فرایند نظام آموزشی و نقش و جایگاه آن مورد بررسی، تجزیه و تحلیل قرار گیرد مشاهده می‌شود به علت کم‌توجهی به این بخش زیربنایی، سالانه در سایر بخش‌ها بیش از ده برابر هزینه می‌شود که در برخی از موارد نیز مکفی نبوده و موجب خسارات غیرقابل جبران می‌شود.

بنابراین با دید سرمایه‌ای به آموزش و پرورش و حل مشکلات آن می‌توان معضلات و مشکلات جامعه امروزی در زمینه‌های زیر را تا حدودی کاهش و در نهایت برای رفع آن‌ها اقدام ریشه‌ای و مؤثری انجام داد؛ مانند:

۱. تربیت شهروند متناسب با نیازهای جامعه،
۲. کاهش بزهکاری و اعتیاد بین گروه سنی جوان،
۳. افزایش بهداشت روانی و جسمانی،
۴. کاهش تخلفات در سطح جامعه از جمله تخلفات راهنمایی و رانندگی،
۵. کاهش هزینه‌های شهرداری،
۶. افزایش تفاهم و مشارکت سیاسی اجتماعی در جامعه و ...

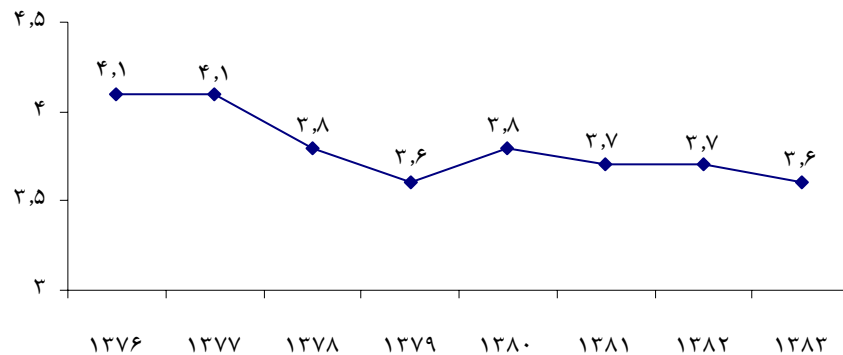
در واقع حتی تأمین هزینه‌های آموزش و پرورش و حذف کسری بودجه نیز نگاه مصرفی به آموزش و پرورش بوده و اصولاً برای نگاه «سرمایه‌ای» به آموزش و پرورش نه تنها اقدامی نشده و نمی‌شود بلکه به دلیل محدودیت‌های درآمدی آن را حتی در اولویت‌ها هم قرار نمی‌دهند. بنابراین به نظر می‌رسد یکی از محوری‌ترین دلایل عدم پویایی نظام آموزشی و پرورشی کشور مربوط به نوع نگاهی است که در عمل مسئولان و تصمیم‌گیرندگان ارشد کشور به آن دارند.

علاوه بر موارد بالا در این راستا می‌توان به شاخص‌های زیر اشاره کرد:



۱. سهم کل اعتبارات آموزش و پرورش از تولید ناخالص داخلی (تلاش ملی)،
۲. سهم اعتبارات امور اجتماعی مصارف بودجه عمومی دولت،
۳. سهم اعتبارات هزینه‌ای فصل آموزش و پرورش عمومی از امور اجتماعی،
۴. سهم اعتبارات آموزش و پرورش از مصارف بودجه عمومی دولت.

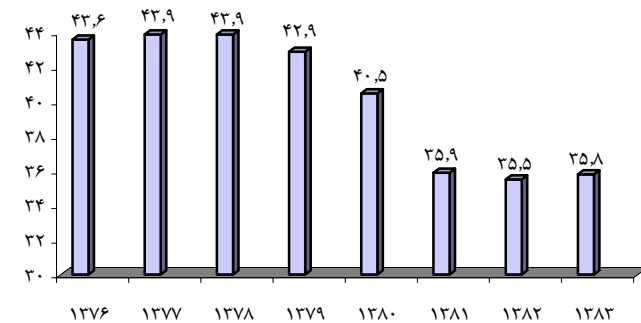
()



۱. گزارش حساب‌های ملی بانک مرکزی و عملکرد اعتبارات وزارت آموزش و پرورش.



()



با بررسی و محاسبه شاخص نسبت عملکرد اعتبارات جاری سازمان آموزش و پرورش استان‌ها به اعتبارات جاری مصوب از سال ۱۳۷۵ تاکنون همواره بیش از ۳۰ درصد کسری مشاهده می‌شود. براساس این شاخص، کسری کل بودجه جاری وزارت آموزش و پرورش / درصد است؛ در این رابطه توجه به سه نکته حائز اهمیت است:

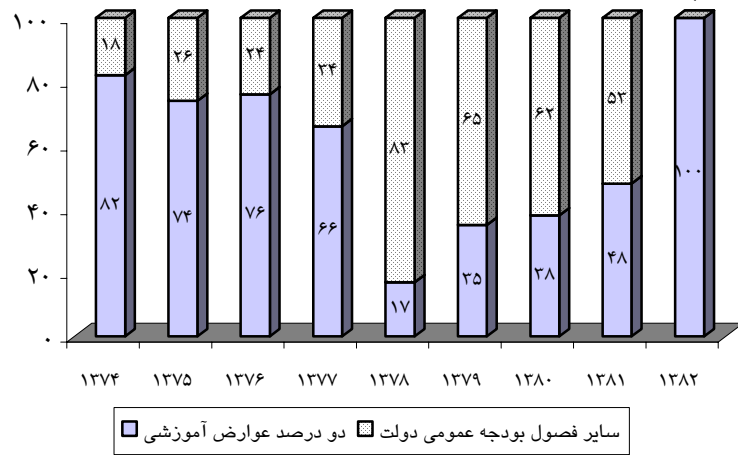
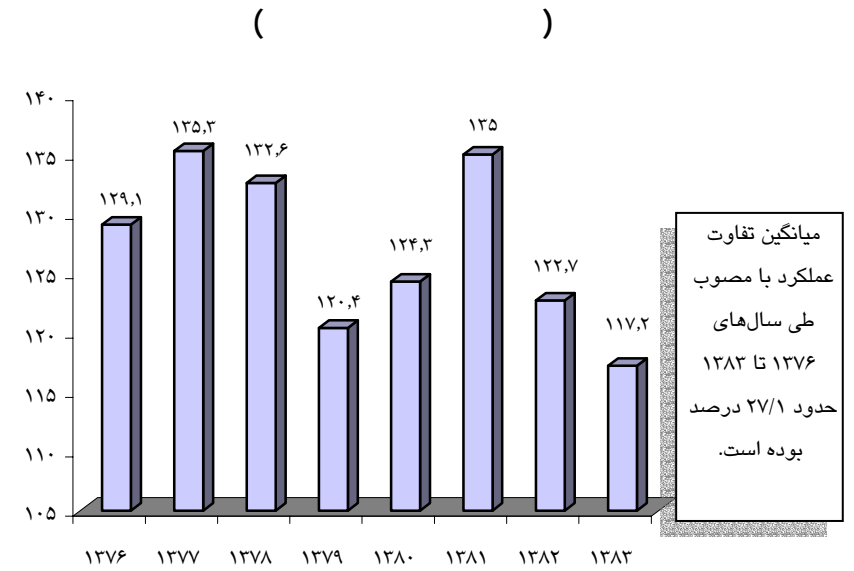
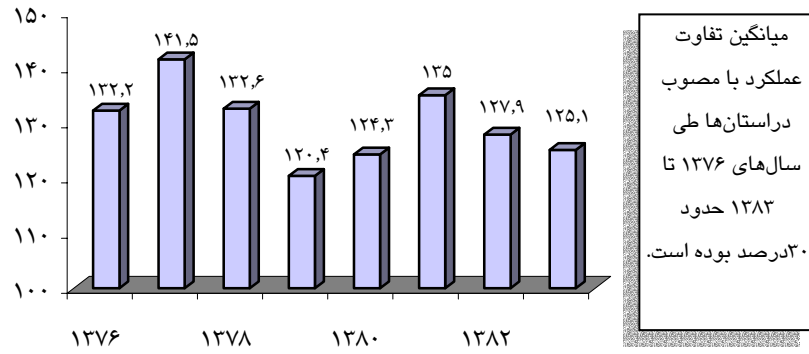
الف) کسری بیش از ۲۷ درصد بودجه برای هر سال در دهه گذشته بیانگر این حقیقت تلخ است که بخش مهمی از توان مدیریتی مدیران (ستادی و صف) به جای طراحی، تدوین و اجرای برنامه‌های متنوع کیفی در سطوح مختلف بین برنامه‌ای (پیش از دبستان، ابتدایی، راهنمایی، کاردانش و ...) و بین منطقه‌ای جهت ایجاد تعادل منطقه‌ای و رفع دوگانگی‌ها و به عبارت ساده‌تر تحقق یکی از مهم‌ترین اهداف نظام



جمهوری اسلامی یعنی برقراری عدالت اجتماعی و آموزشی، صرف پیگیری مبادله موافقتنامه، اخذ تخصیص به حد کافی و پرداخت حقوق معلمان و ... می‌شود که استمرار آن تا آخرین روزهای اسفند هر سال و گاه در روزهای اولیه سال بعد نیز با شدت تمام وجود دارد در حالی که به نظر می‌رسد «پرداخت حقوق» امری بدیهی و مسلم بوده و انتظار است با صرف حداقل انرژی و به صورت سیستمی انجام شود.

ب) از آن جا که بودجه سالانه براساس قیمت تمام شده مأموریت‌ها و فعالیت‌های آموزش و پرورش صورت نمی‌گیرد و متأسفانه هر سال فقط درصدی به ارقام مصوب (و حتی نه عملکرد) که کسری در آن نهفته است؛ می‌افزایند، یک دور تسلسل و باطلی برای این دستگاه به وجود آورده‌اند که حتی هدف ایجابی آن یعنی دستگاهی مولد و انسان‌ساز که نیروهای شاغل در آن (یعنی معلمان) رسالت انبیایی یعنی تربیت نیروی انسانی و مورد نیاز کشور را به عهده دارد، نیز به فراموشی سپرده می‌شود.

ج) از همه مهم‌تر چون تعیین بودجه سالانه (مصوب) نه براساس قیمت تمام شده فعالیت‌ها یا نیاز آموزش و پرورش بلکه براساس درآمد و بودجه، برآورد و تعیین می‌شود، عمدتاً فعالیت‌های کیفی در موضع ضعف و انفعال قرار گرفته و فعالیت‌های کیفیت بخشی در آموزش و پرورش که از محل هزینه‌های غیرپرسنلی تأمین می‌شود هر سال آسیب‌پذیری بیش‌تری دارند.



۱. وزارت آموزش و پرورش، دفتر بودجه و تشکیلات، عملکرد اعتبارات آموزش و پرورش، سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۳.



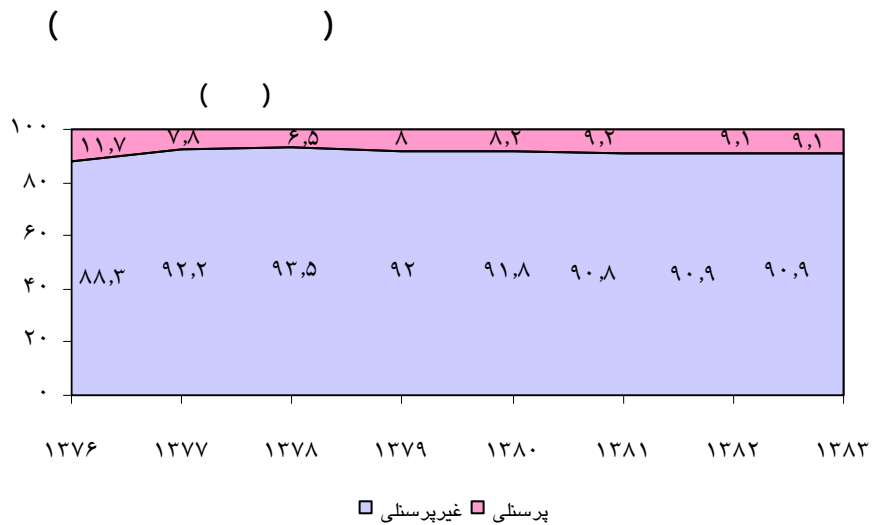
همان‌طور که در نمودار مشخص می‌شود در دهه گذشته به‌طور متوسط ۸/۵ درصد از بودجه جاری به هزینه‌های غیرپرسنلی اختصاص یافته که دکتر عظیمی، به این نکته اشاره می‌کند که در همه جای دنیا می‌گویند: اگر قرار است کودکان در دوران آموزش ابتدایی از علم بریده نشوند و رگه‌های شخصیتی لازم در آن‌ها پرورش داده شود باید حداقل ۳۰ تا ۴۰ درصد هزینه‌های آموزشی، هزینه‌های غیرپرسنلی باشد. اما حدود ۹۲ درصد هزینه مدارس ابتدایی ما هزینه پرسنلی است. یعنی تعداد بسیار زیادی از کودکان ما در یک اطاق و احتمالاً روی صندلی‌های شکسته می‌نشینند و معلمی با هزاران مشکل سر می‌رسد و آموزش‌هایی را در سطوح پایین کیفی به آن‌ها ارائه می‌دهد.

گرچه زنده یاد دکتر عظیمی تمام مطالب را به‌طور دقیق ارائه کرده‌اند اما اعتبارات ۸/۵ درصد که به مصرف هزینه‌های غیرپرسنلی از قبیل سرانه واحدهای آموزشی، هزینه نگهداری و تعمیرات ساختمان‌ها، سوخت، آب، برق و تلفن، اجاره اماکن استیجاری و ... خواهد رسید (آن‌هم اگر تخصیص کامل بدهند در غیر این صورت به علت کسری حقوق، این ارقام هم خدشه‌دار می‌شود) پاسخگوی بهبود کیفیت فعالیت‌های آموزشی و پرورشی و انتظارات فزاینده جامعه از آموزش و پرورش نخواهد بود. علاوه بر آن می‌توان به شاخص‌های سرانه دانش‌آموزی واحدهای آموزشی و میانگین حقوق و مزایای فرهنگیان نیز اشاره کرد که مشکلات این بخش را حادث کرده است.

۱. حسین عظیمی، آموزش و پرورش و توسعه، پژوهشکده تعلیم و تربیت، جلد ۱، سال ۱۳۸۱.

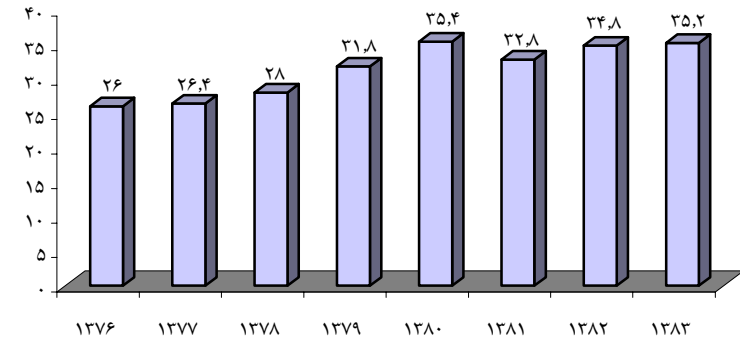


نکته قابل توجه این‌که سهم سرانه‌های آموزشی نیز از کل متوسط ۸/۵ درصد هزینه‌های غیرپرسنلی حدود ۳۰ درصد است.

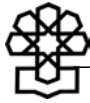




()



بیش از ۱۵ درصد اعتبارات این کشور توسط دستگاهی هزینه می‌شود که با نهایت تأسف باید بیان کرد در این بخش تعداد انگشت‌شماری از افراد دارای مدارک کارشناسی ارشد و بالاتر دانشگاهی در اقتصاد با گرایش آموزش و پرورش هستند. این دستگاه مقصر نیست هم باید جایگاه این متخصصان تبیین شود و هم آموزش عالی با توجه به نیاز به تربیت نیرو همت گمارد و در حال حاضر با توجه به این‌که نهادینه شدن این کار در آموزش عالی به زمان زیادی نیاز دارد. آموزش و پرورش می‌باید با برگزاری دوره‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت و دعوت از اساتید و صاحب‌نظران خارجی و داخلی به تقویت نیروی انسانی بپردازد نکته دیگر این‌که با توجه به محدود کردن حوزه فعالیت‌های اقتصادی و مدیریت منابع آموزش و پرورش: اولاً افراد علمی تمایل برای کار کردن در چنین محیطی را ندارند. ثانیاً افراد صاحب‌نظر و فعال که در کار اجرایی تجربه داشته و دارای تحصیلات با گرایش اقتصاد آموزش و پرورش



باشند بسیار اندک هستند. بنابراین فراهم کردن آموزش‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت غیر کلیشه‌ای از ضروریات است که البته می‌توان در این زمینه از تجربه‌های سایر کشورها نیز استفاده کرد.

با مطالعه سند و عملکرد برنامه سوم توسعه به‌خصوص در بخش آموزش ابتدایی و راهنمایی تحصیلی اهداف مصوب کمی تقریباً تحقق یافته است؛ اما به‌منظور افزایش بهبود کیفیت فعالیت‌های آموزشی و پرورشی قطعاً نیاز به اعتبارات بیش‌تری خواهد بود؛ به‌عنوان مثال پوشش تحصیلی واقعی در ابتدایی ۹۷ و در راهنمایی تحصیلی ۷۴ درصد رسیده است، اما آیا نظام آموزشی توانسته مهارت‌های زندگی را به دانش‌آموزان تا همین درصد نیز بیاموزد؟ آیا نظام آموزشی توانایی‌های لازم را در فرد ایجاد کرده تا فارغ‌التحصیلان در نهایت بتوانند به نقش اجتماعی خود آن‌چنان‌که شایسته یک جامعه و کشور توسعه یافته است عمل کنند؟ پاسخ به این سؤالات یا دستیابی به این اهداف سازوکار خود را می‌خواهد که از اصلی‌ترین آن‌ها نیاز به اعتبارات بیش‌تر و مدیریت بهینه منابع و همکاری سایر بخش‌هاست. به عبارت دیگر تنها گسترش کمی آموزش، نیاز به افزایش منابع مالی نیست؛ بلکه افزایش و بهبود فعالیت‌های کیفی در مدارس به متقاضیان نوآوری‌های علمی نیز نیاز به افزایش سهم هزینه‌های غیرپرسنلی و مدیریت بهینه اقتصادی برای منابع موجود دارد.

با بررسی و مطالعه اهداف برنامه‌های توسعه در بخش آموزش و پرورش و برنامه‌ها و اولویت‌های کاری سالانه بخش‌ها و حوزه‌های مختلف آموزش و پرورش می‌توان به این نکته اشاره کرد که برنامه‌ریزان آموزشی یا به‌طور روشن‌تر حوزه‌ها و



معاونت‌های آموزشی با صرف زمان بسیاری به تهیه و تدوین برنامه‌ها و فعالیت‌های مفید و منطقی براساس نیاز توسعه آموزشی و پرورشی کشور می‌پردازند؛ اما پس از ابلاغ و تخصیص اعتبار یا مشورت با بخش مالی به این نتیجه خواهند رسید که با اعتبارات موجود حتی به ۵۰ درصد از اهداف آرمانی طراحی شده نمی‌توانند دست یابند.

بنابراین تا زمانی که متخصصان و کارشناسان حوزه‌های آموزشی با حوزه پشتیبانی یا مدیریت منابع به تدوین و طراحی برنامه‌های آموزشی و پرورشی بلندمدت، میان مدت و کوتاه‌مدت نپردازند و در کنار یکدیگر با همکاری و هم‌اندیشی و با در نظر گرفتن محدودیت‌های منابع مالی برنامه‌های توسعه تهیه و تدوین و طراحی نگردد؛ مدیریت بهینه منابع اتفاق نخواهد افتاد. بنابراین اهداف آرمانی نیاز به بودجه آرمانی خواهد داشت (از آن جا که در اقتصاد نیز نهار مجانی وجود ندارد) یعنی در درجه اول در هر برنامه‌ای باید مراحل زمان‌بندی و اعتبار مورد نیاز آن برنامه به‌طور شفاف مشخص شود تا مراحل اجرای آن با نظارت و ارزشیابی دقیق صورت پذیرد. لذا برای تحقق اهداف آموزش و پرورش هماهنگی بین برنامه‌ریزان آموزشی و برنامه‌ریزان اقتصادی و مالی ضرورت می‌یابد.

سالانه اعتباراتی در ردیف‌های ملی به‌منظور تعادل بخشی بین فعالیت‌های آموزشی و پرورشی استان‌ها یا اجرای برخی از برنامه‌های کیفی جدید و ... در قالب برنامه‌های مختلف در نظر گرفته می‌شود و سهم هر یک از معاونت‌ها از این اعتبارات مشخص می‌شود. بنابراین باید مکانیسمی طراحی شود که تطابق اهداف مشخص شده با اعتبارات توزیع شده را مورد بررسی و گزارش قرار دهد. به هر حال نیاز به یک ابزار نظارتی یا مکانیسم نظارتی متعادل و کارا بر نحوه مصرف اعتبارات ردیف‌های ملی



ضروری است که نه فقط نظارت بر ضوابط و مقررات را عهده‌دار باشد بلکه تحلیل هزینه و فایده را در مصرف اعتبارات به عهده گیرد.

این ابزار نظارتی یکی از مراحل مهم مدیریت اقتصادی است که هر طرح یا برنامه‌ای که می‌باید به اجرا درآید:

۱. باید ابتدا تحلیل هزینه و فایده شود چون محدودیت منابع داریم.

۲. مراحل زمان‌بندی و اجرای آن طرح مشخص شود.

۳. در حین اجرا و پس از اجرا براساس ابزار نظارتی طراحی شده، طرح و برنامه مورد ارزیابی قرار گیرد.

نکته قابل توجه این‌که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز در بخش آموزش و پرورش ابزارهای نظارتی دقیقی ندارد. به‌عنوان مثال در بخش مالی وقتی اعتباری برای افزایش پوشش تحصیلی در نظر گرفته می‌شود آیا اعتبار مذکور در راستای این هدف هزینه شده است یا خیر؟ و معمولاً در پایان سال به خاطر کمبود اعتبارات در بخش پرسنلی به دستور خود سازمان مدیریت اعتبارات کیفیت بخشی کاهش و حقوق پرسنل پرداخت می‌شود.



:

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور (۱۶) بازنگری در بودجه آموزش و پرورش با هدف عادلانه کردن فرصت‌های آموزشی

: مطالعات فرهنگی

: صمد برزوییان - کورش بزرگی

: حمید صراف

: کمیسیون آموزش و تحقیقات

: پرند فیاضی

:

۱. آموزش و پرورش (Education)

۲. کسری بودجه (Budget Defiat)

:

۱. حساب‌های ملی ایران، حساب‌های منطقه‌ای، مرکز آمار ایران سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۰.

۲. وزارت آموزش و پرورش، دفتر بودجه و تشکیلات، عملکرد اعتبارات آموزش و پرورش، سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۳.

۳. عبدالحسین نفیسی، دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش، پژوهشکده تعلیم و تربیت، جلد ۱، سال ۱۳۸۱.

۴. زنده یاد دکتر حسین عظیمی، آموزش و پرورش و توسعه، پژوهشکده تعلیم و تربیت، ۱۳۸۱.

۵. توسعه اقتصاد در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، ۱۳۶۷.

۶. اقتصاد آموزش و پرورش و کاربردهای آن، ترجمه ابوالقاسم حسینیان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خراسان، ۱۳۶۷.