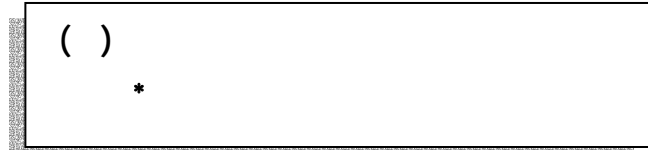


( )

مقدمه.....	۱
۱. نقدی بر روش بودجه‌ریزی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.....	۵
۱-۱. ضعف در تعریف مأموریت‌ها و فعالیت‌های دانشگاه.....	۵
۱-۲. عدم توجه به سند چشم‌انداز و برنامه چهارم توسعه.....	۶
۱-۳. فقدان میانی نظری قابل اتکا.....	۸
۱-۴. نامعین بودن اکثریت محرک‌های هزینه.....	۹
۱-۵. عدم توجه به معیارهای مطلوبیت اقتصادی و اجتماعی.....	۱۱
۱-۶. در اختیار نبودن عناصر لازم در بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۱۲
۲. تحلیل محتوای لایحه بودجه ۱۳۸۵ آموزش عالی و تحقیقات.....	۱۳
۲-۱. بودجه تحقیقات.....	۱۴
۲-۱-۱. رشد اعتبارات تحقیقاتی.....	۱۵
۲-۱-۲. اصلاح و ساماندهی اعتبارات پژوهشی.....	۱۸
۲-۲. بودجه آموزش عالی.....	۲۳
۲-۲-۱. برنامه‌های آموزش عالی.....	۲۳
۲-۲-۲. پیش‌بینی اعتبارات.....	۲۶
۲-۲-۳. درآمدهای اختصاصی.....	۲۷
۲-۲-۴. عدم توازن در افزایش اعتبارات.....	۳۰
نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....	۳۱

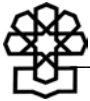
:

:



امروزه جوامع مدرن برای زودتر تبدیل شدن به اقتصاد مبتنی بر دانش شدیداً با یکدیگر رقابت می‌کنند. توسعه دانش به مفهوم عام و تولید سرمایه انسانی و فناوری مبتنی بر علم به مفهوم خاص، نقش بسیار مهمی در تسریع توسعه اقتصادی و حرکت جوامع و نظام‌های اقتصادی به طرف جامعه و اقتصاد مبتنی بر دانش دارند. بنابراین جوامع پیشرفته برای حفظ خود در این رقابت فزاینده، بخش قابل توجهی از منابع خود را در آموزش عالی، تحقیقات و کارآفرینی مبتنی بر علم سرمایه‌گذاری می‌کنند. منابع مورد نیاز در این رابطه از سه طریق بازار، دولت و اهدانات تأمین می‌شود. در ده سال گذشته نقش سازوکار بازار در تأمین مالی بیشتر و نقش دولت کمتر شده است.<sup>۱</sup> با وجود این، امروزه بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری در آموزش عالی توسط دولت‌ها تأمین می‌شود و به صورت کمک به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی پرداخت می‌گردد. اما مسأله مهمی که تمام کشورها در این رابطه با آن‌ها مواجه‌اند این است که:

\* این گزارش، از گزارش جامع‌تری تحت عنوان «جستجوی بهترین روش بودجه‌ریزی برای نظام دانشگاهی ایران» استخراج شده است که در گروه آموزش عالی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.



تلاش‌های تحقیقاتی و سیاستی قابل توجهی برای حل مسأله اول صورت گرفته است، دولت‌ها در کشورهای مختلف، از عقلانیت‌ها، رویکردها، روش‌ها و سازوکارهای مختلف برای تعیین میزان سرمایه‌گذاری خود در آموزش عالی و تخصیص وجوه به دانشگاه‌ها استفاده می‌کنند. در ایران، طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سهم سرمایه‌گذاری دولت در آموزش عالی با اصطلاح «مرز خودکفایی» تعیین می‌شود که تاکنون تفسیر و تعریف علمی، رسمی و عینی از آن‌ها ارائه نشده است. بر این اساس دولت‌ها تا قبل از تصویب برنامه چهارم با تفسیر خود و با توجه به امکانات مالی، استراتژی‌های سرمایه‌گذاری و اولویت‌بندی‌های خود که در بسیاری موارد غیرکارشناسی بوده است به آموزش عالی بودجه تخصیص می‌دادند.

اما بند «الف» ماده (۴۹) برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با معیار قرار دادن هزینه سرانه دانشجوی و رشد پوشش جمعیت دانشجویی برای تعیین سهم کمک‌های دولت در رابطه با اعتبارات جاری بخشی از این مسأله را حل کرده است. اما همین برنامه، پاسخی برای بخش قابل توجهی از مسأله یعنی چه سهمی از اعتبارات باید توسط دولت پرداخت شود؟ و چه تعداد دانشجوی بایستی از کمک‌های دولتی استفاده کنند؟ ارائه نداده است. جواب این سؤالات به‌طور ضمنی در بودجه‌های سالانه داده می‌شود.

بند «الف» ماده (۴۹) برنامه چهارم توسعه پاسخ سؤال دوم را با طرح قیمت تمام شده می‌دهد. طبق این قانون از سال اول اجرای این برنامه باید اعتبارات هزینه‌ای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های



تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، از محل بودجه عمومی دولت، بر اساس قیمت تمام شده به دستگاه‌های اجرایی یاد شده اختصاص یابد.

در بودجه سال ۱۳۸۴ قیمت تمام شده و هزینه سرانه مورد توجه قرار نگرفت. اما تنظیم‌کنندگان لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ در بخش آموزش عالی و تحقیقات ادعا می‌کنند که مطابق ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم عمل کرده و سهم بخش آموزش عالی از بودجه عمومی دولت بر مبنای هزینه سرانه تعیین شده و براساس قیمت تمام شده به صورت عملیاتی به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی ذی‌ربط اختصاص یافته است.

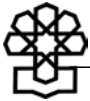
با علم به حقایق فوق، در ادامه لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، در دو قسمت روش بودجه‌ریزی و محتوای لایحه بودجه مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱. پذیرش دانشجو و کمک به تولید سرمایه انسانی تنها یکی از مأموریت‌های دانشگاه است.

۲. هزینه سرانه دانشجو در یک سال از تقسیم هزینه کل آموزش عالی بر تعداد دانشجو به دست می‌آید.<sup>۱</sup>

۳. هزینه کل آموزش عالی معادل قیمت تمام شده کلیه خدماتی است که در طول یک سال توسط دانشگاه به دانشجویان ارائه می‌شود.

۴. روش‌ها و تکنیک‌های متنوع (استاندارد و غیراستاندارد) برای محاسبه یا تخمین قیمت تمام شده محصولات و خدمات دانشگاه‌ها وجود دارد که بهترین آن‌ها



روش هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت است.<sup>۱</sup>

۵. معیارهای متنوع برای انتخاب بهترین روش بودجه‌ریزی یا تخصیص منابع به دانشگاه وجود دارد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- بهبود کیفیت خدمات و محصولات دانشگاه‌ها و دیگر مراکز علمی.
- ایجاد رقابت بین دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی.
- افزایش نوآوری و کارآفرینی مبتنی بر علم در دانشگاه.
- بهبود کارایی و بهره‌وری در دانشگاه.
- افزایش امکان دسترسی برابر همگان به آموزش عالی و یادگیری مادام‌العمر.

با عنایت به این معیارها و با توجه به این‌که بهترین روش محاسبه قیمت تمام شده روش هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت است.

۱. تنها راه محاسبه دقیق هزینه سرانه دانشجو و قیمت تمام شده سایر محصولات و خدمات براساس «اطلاعات موجود در داخل دانشگاه» ممکن است. بنابراین تنها دانشگاه می‌تواند به بهترین نحو قیمت تمام شده و هزینه سرانه محصولات و خدمات خود را محاسبه کند، برنامه عملیاتی تهیه نماید و درخواست بودجه کند.

۲. محاسبه قیمت تمام شده و هزینه سرانه محصولات دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، تهیه برنامه عملیاتی و تخصیص بودجه به دانشگاه به تنهایی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور امکان‌پذیر نیست.

1. Professor Michael H. Granfor(2000) Using Activity-Based Costing to Manage More Effectively University Department of Accounting College of Business Administration University of Texas at Austin.

1. Paul T. Brinkman (2000) The Economics of Higher Education: Focus on Cost NEW DIRECTIONS FOR INSTITUTIONAL RESEARCH, no. 106, Summer 2000 © Jossey-Bass Publishers.



سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای بودجه‌ریزی نظام دانشگاهی دولتی از یک روش ابتکاری استفاده کرده است که از اعتبار و روایی لازم برخوردار نیست و نمی‌توان روش اتخاذ شده را یک بودجه‌ریزی عملیاتی (بودجه‌ریزی مبتنی بر فعالیت) قلمداد نمود. چرا که در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر فعالیت بودجه‌ریزی وابسته به برنامه‌ریزی عملیاتی (برنامه سالانه) و هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت است که در دانشگاه‌ها باید شکل بگیرد. این در حالی است که در ایران کم‌تر دانشگاهی برنامه‌ریزی عملیاتی دارد و هیچ دانشگاهی از هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت پیروی نمی‌کند. دانشگاه‌ها همچنان به روش هزینه‌یابی سنتی عمل می‌کنند.

نظام بودجه‌ریزی عملیاتی بر مبنای اصول اقتصاد دانش در دانشگاه‌ها پیاده می‌شود. اقتصاد دانش رفتار و کارکرد دانشگاه‌ها را مطالعه می‌کند. تحقیقات اقتصاد دانش<sup>۲</sup> اسناد سیاستگذاری دولت‌های کشورهای پیشرفته در علم و فناوری<sup>۳</sup> و نهادهای بین‌المللی<sup>۴</sup> نشان می‌دهند که دانشگاه به عنوان نهاد برجسته علم و فناوری علاوه بر تولید سرمایه انسانی و دانش، مأموریت‌های توسعه فناوری و کارآفرینی مبتنی بر علم نیز دنبال می‌کند. در واقع نیروی محرک اقتصاد مبتنی بر دانایی است. فصل چهارم برنامه چهارم (توسعه مبنی بر دانایی) نیز بر این واقعیت صحنه می‌گذارد.

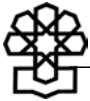
این در حالی است که بحث‌های ارائه شده توسط مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ در محل کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس

1. برای اطلاعات بیشتر به گزارش شماره ۴ مرکز پژوهش‌ها درباره لایحه بودجه ۱۳۸۵ مراجعه شود.

2. Siegel and et al, 2004

3. Shane, 2004

4. OECD, 2004



شورای اسلامی، لایحه بودجه ۱۳۸۵ و سند محاسبه هزینه سرانه دانشجو (پیوست ۱) نشان می‌دهد که سازمان مدیریت توجهی به مأموریت‌های خدمات عمومی و کارآفرینی مبتنی بر علم نکرده است و بودجه‌ای به آن‌ها تخصیص داده نشده است.

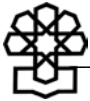
علاوه بر آن سازمان مدیریت، آموزش عالی و دانشگاه‌ها را در مفهوم کلاسیک خود یعنی فرایند تربیت نیروی انسانی متخصص تعریف می‌کند. این در حالی است که توسعه مبتنی بر دانایی (موضوع فصل چهارم برنامه چهارم) و تحقق جامعه و اقتصاد مبتنی بر دانایی نیازمند دانشگاهی است که انسان‌های خلاق، یادگیرنده و کارآفرین تربیت کند.<sup>۱</sup> طبق بند «ج» ماده (۴۸) نیز دولت باید به منظور ارتقای توانایی، خلاقیت، نوآوری، خطرپذیری و کارآفرینی آموزش‌گیرندگان و ایجاد روحیه آموختن و پژوهش مستقل در میان نسل جوان، نظام آموزشی کشور و آزمون‌های ورودی دانشگاه‌ها را اصلاح کند. تربیت چنین انسان‌هایی و ایجاد چنین دانشگاهی نیازمند سرمایه‌گذاری فوق‌العاده دولت است که در فرمول‌های ارائه شده توسط سازمان مدیریت نمی‌گنجد. بنابراین باید روش‌هایی را جستجو کرد که هزینه انقلاب کیفی در آموزش عالی را برآورد کند.

در فرمول محاسبه هزینه سرانه دانشجو ارائه شده توسط سازمان مدیریت توجهی به احکام سند چشم‌انداز و قانون برنامه چهارم نشده است. این دو سند پر از دستوراتی است که اجرای آن‌ها نیازمند انسان‌های یادگیرنده، خلاق، نوآور و کارآفرین است. به عنوان مثال طبق سند چشم‌انداز، ایران باید در طول بیست سال آینده به مقام اولی در منطقه خاورمیانه از نظر شاخص‌های توسعه علوم و فناوری دست یابد؛ طبق ماده (۳۷) برنامه چهارم توسعه، دولت موظف است، در جهت ایجاد فضا و بسترهای

1. Conceicao and et al, 1998



مناسب، برای تقویت و تحکیم رقابت‌پذیری و افزایش بهره‌وری، نیروی کار متوسط را سالانه سه و نیم درصد (۳/۵٪) و رشد صادرات غیرنفتی متوسط را سالانه ده و هفت دهم درصد (۱۰/۷٪) افزایش دهد و سهم صادرات فناوری پیشرفته در صادرات غیرنفتی را از دو درصد (۲٪) به شش درصد (۶٪) ارتقا دهند؛ طبق بند «د» ماده (۴۵) قانون برنامه چهارم، دولت موظف است از کلیه پژوهش‌های سفارشی (دارای متقاضی) از طریق پیش‌بینی اعتبار در بودجه سنواتی، مشروط به این‌که حداقل چهل درصد (۴۰٪) از هزینه‌های آن را، کارفرما تأمین و تعهد کرده باشد، حمایت کند؛ بند «ه» ماده (۴۶) قانون برنامه چهارم، 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 (به استثنای سود سپرده‌های بانکی) و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخش غیردولتی، تا پایان برنامه چهارم و سمت‌دهی سرمایه‌گذاری‌های فوق در جهت پژوهش‌های مأموریت‌گرا و تقاضامحور. طبق بند «ج» ماده (۵۰) قانون برنامه چهارم دولت موظف است، به منظور حمایت از دانشجویان آن عده از مؤسسات آموزش عالی غیردولتی - غیرانتفاعی دارای مجوز از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که صندوق رفاه دانشجویان آن‌ها تشکیل نشده است، اعتبار خاصی را علاوه بر اعتبارات معمول به طور موقت در اختیار صندوق رفاه دانشجویان قرار دهد، تا به عنوان وام قرض‌الحسنه بلندمدت در اختیار دانشجویان این گونه مؤسسات قرار گیرد؛ طبق بند «د» ماده (۵۰) قانون برنامه چهارم دولت موظف است، به منظور حمایت از دانشجویان آن عده از مؤسسات آموزش عالی غیردولتی - غیرانتفاعی دارای مجوز از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که صندوق رفاه دانشجویان آن‌ها تشکیل نشده



است، اعتبار خاصی را علاوه بر اعتبارات معمول به طور موقت در اختیار صندوق رفاه دانشجویان قرار دهد، تا به عنوان وام قرض‌الحسنه بلندمدت در اختیار دانشجویان این گونه مؤسسات قرار گیرد.

با توجه به مفاد و اهداف فوق که در سند چشم‌انداز توسعه و قانون برنامه چهارم و نیز قانون جدید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تعیین شده است، لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ به شرحی که در بخش بعدی می‌آید و روش اتخاذ شده در این لایحه (بودجه‌ریزی بر مبنای قیمت تمام شده یک دانشجوی)، در راستای اهداف یاد شده، ارزیابی نمی‌شود.

- .

به نظر می‌رسد روشی که سازمان مدیریت برای محاسبه هزینه سرانه و تخصیص بودجه به دانشگاه به کار گرفته است فاقد مبانی نظری قابل قبول متخصصان ذی‌ربط باشد. چرا که این روش با هیچ یک از روش‌های استانداردی که متخصصان مالی، حسابداری و اقتصاددانان برای تحلیل هزینه، محاسبه یا برآورد قیمت تمام شده و هزینه سرانه در بخش‌های مختلف به خصوص نهادهای آموزش عالی مورد استفاده قرار می‌دهند، سازگاری ندارد. در روش‌های نوین حسابداری مدیریت، هزینه سرانه بر مبنای محاسبه بهای تمام شده محاسبه می‌شود. مگر این‌که از روش‌های تخمینی استفاده شود. این در حالی است که سازمان مدیریت بدون این که توجهی به محاسبه قیمت تمام شده داشته باشد فرمول حسابداری برای محاسبه هزینه سرانه ارائه کرده است. امروزه اکثر دانشگاه‌ها در کشورهای پیشرفته از روش هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت برای محاسبه بهای تمام شده و هزینه سرانه دانشجویان استفاده می‌کنند. در حالی که در روش مذکور توجهی به این روش نشده است. بر این اساس علاوه بر این که توانایی تحلیل درست هزینه‌ها را ندارد، شاخص‌هایی که برای اندازه‌گیری هزینه



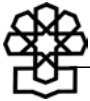
سرانه معرفی شده‌اند، فاقد اعتبار لازم هستند. متخصصانی که در رابطه با محاسبه بهای تمام شده فعالیت‌ها و محصولات دانشگاه کار کرده‌اند، کل هزینه‌های دانشگاه را به دو بخش هزینه‌های مستقیم و هزینه‌های غیرمستقیم تقسیم می‌کنند. هزینه‌های هیأت علمی هزینه مستقیم و سایر هزینه‌ها، هزینه‌های غیرمستقیم محسوب می‌شوند. متخصصان شاخص‌های اندازه‌گیری، بهای تمام شده محصولات دانشگاه را بر مبنای مأموریت‌های آن یعنی تولید سرمایه انسانی، تولید ایده، توسعه فناوری و کارآفرینی مبتنی بر علم و حمایت از آن‌ها تعریف می‌کنند که عبارتند از: آموزش، پژوهش، کارآفرینی، حمایت اطلاعاتی - علمی، حمایت دانشجویی، حمایت اداری و اجرایی، حمایت فیزیکی و فنی و بورس و کمک هزینه‌های تحصیلی.

این در حالی است که در فرمول ارائه شده توسط سازمان مدیریت تنها تولید سرمایه انسانی به عنوان مأموریت دانشگاه در نظر گرفته شده است و در این راستا سازه‌های آموزش عالی، پژوهش، خدمات فرهنگی، رفاهی و خدمات مدیریت برای اندازه‌گیری هزینه سرانه تعریف شده است. روش ابداعی سازمان مدیریت پردیس‌های آموزشی، کمک آموزشی و رفاهی را از یکدیگر جدا می‌کند در حالی که این پردیس‌ها تفکیک‌پذیر نیستند.

-

در روشی که سازمان مدیریت ابداع کرده است فعالیت‌های (سازه‌ها) هزینه با محرک‌های هزینه با یکدیگر مخلوط شده‌اند. به عنوان مثال نگه‌داشت فضا (ساختمان و پردیس) خود یک نوع فعالیت است. نمی‌توان آن را به عنوان محرک هزینه تنها در محاسبه هزینه فعالیت آموزشی منظور کرد. همچنین فراهم‌سازی تکنولوژی اطلاعات (تأمین پهنای باند اینترنت) خود یک فعالیت مستقل است و نمی‌توان آن را به عنوان

1. لازم به یادآوری است، علت اصلی وقوع هزینه محرک هزینه نامیده می‌شود.



محرک هزینه، تنها در محاسبه هزینه پژوهشی در نظر گرفت.

در روش هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت که یک روش استاندارد برای محاسبه هزینه سرانه و قیمت تمام شده است مدت زمانی که اعضای هیأت علمی به هر یک از مأموریت‌های دانشگاه تخصیص می‌دهند و حقوق و دستمزدی که برای هر یک از فعالیت‌های خود (با توجه به نرخ تورم) درخواست می‌کنند، مهم‌ترین محرک‌های منابع هزینه محاسبه هر فعالیت هستند. در حالی که در روش سازمان مدیریت در زمینه فعالیت آموزشی، تعداد اعضای هیأت علمی و حقوق و دستمزد دریافتی بدون توجه به نرخ تورم در سال آینده (به عنوان محرک‌های هزینه) در نظر گرفته شده است.

در روش‌های استاندارد محاسبه بهای تمام شده و هزینه سرانه، محرک‌های هزینه با روش‌های علمی تعیین می‌شوند و سطح استاندارد و مطلوب یا بهینه مورد توجه قرار می‌گیرد. در حالی که در روشی که سازمان مدیریت پیشنهاد کرده است، اولاً سطح موجود که در مقایسه با استانداردهای جهانی بسیار نامطلوب است، در نظر گرفته شده است، ثانیاً خاستگاه و چگونگی تعیین اکثریت محرک‌های هزینه نامشخص است. به عنوان مثال:

- سرانه اعتبارات طرح‌های تحقیقاتی اعضای هیأت علمی چگونه تعیین شده است؟ لازم به ذکر است که در این روش هزینه سرانه هر طرح تحقیقاتی ۱/۵ میلیون در نظر گرفته شده است. در حالی که امروزه نوشتن یک مقاله علمی بیش از این هزینه دارد.
- درصد پوشش اعضای هیأت علمی که اعتبار پژوهشی دریافت می‌کنند، چگونه تعیین شده است؟ چرا به جای ۱۰۰ درصد ۷۰ درصد در نظر گرفته شده است؟
- هزینه سرانه خرید نشریات علمی چگونه تعیین شده است؟ چرا اشتراک بانک‌های نشریات و کتب الکترونیکی در نظر گرفته نشده است؟
- هزینه سرانه پهنای باند چگونه تعیین شده است؟ چرا توسعه فناوری اطلاعات به



مفهوم عام لحاظ نشده است؟

• درصد هزینه مدیریتی از کل هزینه‌ها چگونه تعیین شده است؟

نکته مهم دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که محرک‌های هزینه از دانشگاهی به دانشگاه دیگر متفاوت است. در حالی که در روش سازمان مدیریت برای تمامی دانشگاه‌ها یکسان در نظر گرفته شده است.

در روش ابداعی سازمان مدیریت، محرک‌هایی مورد توجه قرار گرفته است که هیچ‌گاه هزینه‌ای در این رابطه ثبت نمی‌شود و اصولاً در خیلی از زمینه‌ها هزینه‌ای اتفاق نمی‌افتد. به عنوان مثال هزینه تلفن برای فضای روباز معنی ندارد و اساساً برای فضاهای مختلف قبض آب و برق و تلفن جداگانه صادر نمی‌شود.

- .

همچنان‌که قبلاً نیز اشاره شد یک روش بودجه‌ریزی مطلوب از نظر اقتصادی و اجتماعی در آموزش عالی آن است که:

۱. محصولات و خدمات را با بهترین کیفیت ارائه دهد،

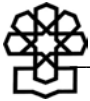
۲. دسترسی برابر تمام اقشار جامعه به آموزش عالی را تضمین کند،

۳. کارایی اقتصادی و فنی را بهبود بخشد،

۴. نوآوری و کارآفرینی مبتنی بر علم در دانشگاه را تشویق کند،

۵. رقابت را بین نهادهای آموزش عالی ارتقا بخشد. روش بودجه‌ریزی مبتنی بر هزینه سرانه دانشجوی ارائه شده به وسیله سازمان مدیریت با هیچ یک از معیارهای مذکور مطابقت ندارد چرا که:

• این روش بر مبنای وضعیت موجود استاندارد کیفیت محصولات و خدمات دانشگاه که وضعیت بسیار نامطلوبی است شکل گرفته است. بهبود استاندارد کیفیت در آموزش عالی نیازمند تحول ساختاری و کارکردی در دانشگاه است که بودجه



فوق‌العاده‌ای را طلب می‌کند.

• اگر محدودیتی برای پذیرش دانشجو وجود نداشته باشد و دانشجویان با استعداد نیازمند یارانه به درستی شناسایی شوند، بودجه‌ریزی مبتنی بر هزینه سرانه، می‌تواند دسترسی برابر به آموزش عالی را تضمین کند. اما روش پیشنهادی سازمان مدیریت چنین سازوکاری را به نمایش نمی‌گذارد. در روش پیشنهادی این سازمان رشد پذیرش دانشجوی روزانه (مشمول یارانه‌های دولتی) به پنج درصد محدود شده است و بخش قابل توجهی از پذیرفته‌شدگان در دوره‌های مشمول یارانه نیازی به یارانه‌های دولتی ندارند. چرا که اکثر آن‌ها از دبیرستان‌های غیرانتفاعی و نمونه مردمی که پذیرای دانش‌آموزان خانواده‌های پردرآمد هستند، پذیرفته می‌شوند.

• روش بودجه‌ریزی سازمان مدیریت هیچ مبلغی را برای سرمایه‌گذاری خطرپذیر در تجاری‌سازی نتایج تحقیقات دانشگاهی ارائه نمی‌دهد.

- .

به منظور عملیاتی نمودن بودجه دانشگاه‌ها و تعیین قیمت تمام شده هر دانشجو، ضروری است عوامل ذیل در اختیار تنظیم‌کنندگان بودجه باشد.

- شناخت کامل برنامه‌ها و فعالیت‌های دانشگاه‌ها، به گونه‌ای که تنظیم‌کنندگان بودجه اشراف و اطلاع کافی از کلیه فعالیت‌های عملیاتی در اختیار داشته باشند.

- هزینه تمام شده هر یک از فعالیت‌ها، به عبارت دیگر نرخ هر یک از فعالیت‌ها در دانشگاه‌های مختلف با توجه به شرایط محیطی متفاوت، در اختیار تنظیم‌کنندگان بودجه باشد.

- در اختیار داشتن دقیق حجم عملیاتی، براساس روش پیشنهادی سازمان مدیریت، تعداد دانشجو، حجم عملیات دانشگاه‌ها را تعیین می‌کند. بر این اساس تنظیم‌کنندگان بودجه باید آمار دقیق دانشجویان را به صورت دقیق و روزآمد در

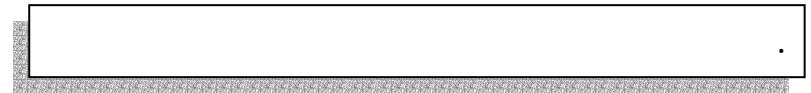


اختیار داشته باشند.

- استانداردها و شاخص‌های کنترل کیفیت، روش تعیین قیمت تمام شده، ماهیتاً دانشگاه‌ها را به دست افزایش کمیت بدون لحاظ کیفیت سوق می‌دهد. به منظور جلوگیری از این چالش، باید استانداردهای لازم به منظور حفظ و بهبود کیفیت در دانشگاه تعیین و اعمال شود.

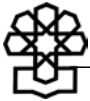
همان‌طور که مشاهده می‌شود عناصر فوق شرایط لازم و کافی برای استفاده از روش قیمت تمام شده در تعیین بودجه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی خواهد بود. اما می‌توان ادعا نمود در شرایط فعلی بخش زیادی از عناصر فوق، در اختیار تنظیم‌کنندگان بودجه نیست. از این رو امکان کارایی روش فوق را ضعیف نموده و احتمال بروز چالش‌های جدی در فراروی دانشگاه‌ها را افزایش می‌دهد.

از این رو، با توجه به بحث‌های بالا این روش از اعتبار و روایی لازم برای محاسبه هزینه سرانه و تخصیص بودجه بر مبنای آن به دانشگاه را ندارد. بنابراین تصویب این روش توسط مجلس شورای اسلامی به عنوان پایه تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی، باید با تأمل بیش‌تری صورت گیرد.



بخش قابل توجهی از لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ سرمایه‌گذاری دولت در توسعه دانش را به نمایش می‌گذارد که در دو بخش تحقیقات و آموزش در سه بعد دستگاه، برنامه و اهداف دسته‌بندی شده است. تحلیل حاضر بر دو محور تحقیقات و آموزش عالی خواهد بود. قبل از بحث بهتر است بعضی از ویژگی‌های یک لایحه بودجه مطلوب به عنوان معیار تحلیل و ارزیابی معرفی شود.

۱. لایحه بودجه حاوی اطلاعات مهمی برای سرمایه‌گذاری، یارانه‌ها و مخارج دولت در زمینه‌های مختلف است. لذا باید به گونه‌ای طراحی و تدوین شود که استفاده همگان از آن



ساده و تحلیل‌های آماری و اقتصادی و سایر تحقیقات علمی بر مبنای آن امکان‌پذیر باشد.

۲. لایحه بودجه باید به گونه‌ای تدوین شود که ارزیابی و کنترل سرمایه‌گذاری یارانه‌ها و مخارج دولت امکان‌پذیر باشد.

۳. در یک لایحه و قانون بودجه خوب مطالب (برنامه‌ها، ردیف‌ها، امور و غیره) باید مطابق استانداردهای بین‌المللی دسته‌بندی و سازماندهی شود تا امکان مقایسه توسط تحلیلگران، سیاستگذاران و محققان فراهم باشد.

۴. برنامه‌ها، امور و ردیف‌های لایحه بودجه بایستی بدون ابهام و بر مبنای واقعیت‌های عینی و علمی تعریف شود.

۵. برنامه‌ها و امور باید مکمل یکدیگر و قابل جمع باشند و نباید با یکدیگر داخل و اشتراک داشته باشند.

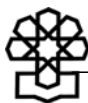
۶. دسته‌بندی و سازماندهی برنامه‌ها و امور در لایحه بودجه باید بر مبنای مشخصه همسان و با وحدت رویه صورت پذیرد.

۷. لایحه بودجه باید مبتنی بر یک برنامه عملیاتی منسجم و کنترل شده باشد.

-

به منظور بررسی بودجه تحقیقات و پژوهشی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، لازم است ابتدا مروری بر مأموریت و هدف اصلی در این بخش داشته باشیم.

رویکرد و هدف اصلی چشم‌انداز ۲۰ ساله و قانون برنامه چهارم به بخش تحقیقات و پژوهش، توسعه این بخش با رویکرد اقتصاد مبتنی بر دانایی است. در راستای تحقق این هدف، دو سازوکار متفاوت اما در تعامل با هم پیش‌بینی شده است. سازوکار اول، رشد اعتبارات تحقیقات به‌ویژه تحقیقات دانشگاهی است. سازوکار دوم، اصلاح ساختار بودجه پژوهشی مطابق بند «ب» ماده (۴۶) قانون برنامه چهارم و ساماندهی به اعتبارات پژوهشی براساس قانون یاد شده است.



( ) ( )

GDP *													
	GDP ( )												
۱۳۸۳	۳۰۸۶	۴۰۰	۳۴۸۶/۰	۲۶۳۰		۳۶۷	۳۹۹۷/۰	۵۳۶	۱۲۱	۷۱۴۰/۰	۱۳۸۱۸۱۲	۰/۵۲	
۱۳۸۴	۱۴۶۳/۸	۲۳۹۸/۸	۲۴۰/۰	۴۱۰۲/۶	۱۷۱۷/۴	۱۲۶۰/۲	۱۷۰/۰	۳۱۴۷/۶	۱۷۳۱/۹	۱۶۵۶/۵	۱۰۶۳۸/۶	۱۶۷۰۲۵	۰/۶۴
۱۳۸۵	۳۰۱۶/۵	۱۳۴۴/۴	۲۶۴	۴۶۲۳/۹	۱۴۷/۱	۹۱۶/۷	۱۲۷	۲۵۱۴/۸	۱۶۸۸/۷	۱۷۸۸/۶	۹۰۰/۶	۲۰۱۸۹۶۵	۰/۴۵

\* مبلغ GDP سال ۱۳۸۳ براساس قیمت‌های جاری سال ۱۳۸۲ توسط بانک مرکزی اعلام گردیده است.

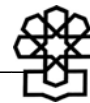
مبلغ GDP سال ۱۳۸۴ پس از در نظر گرفتن رشد ۵/۸ درصدی اقتصاد و اعمال ۱۴ درصد نرخ تورم پیش‌بینی شده محاسبه شده است (برآوردی).

مبلغ GDP سال ۱۳۸۵ پس از در نظر گرفتن رشد ۶/۵ درصدی اقتصاد و اعمال ۱۲/۵ درصد نرخ تورم پیش‌بینی شده محاسبه شده است (برآوردی).

$$۱۳۸۴۸۲ \times ۱/۰۵۸ = ۱۴۶۵۱۳۹ \quad ۱۳۹۱۳۹ \times ۱/۱۴ = ۱۶۷۲۵۸$$

$$۱۶۷۰۲۵۸ \times ۱/۰۶۵ = ۱۷۷۸۸۲۴ \quad ۱۷۷۸۸۲۴ \times ۱/۱۳۵ = ۲۰۱۸۹۶۵$$

با توجه به جدول فوق، کلان بودجه تحقیقاتی و پژوهشی سال ۱۳۸۵ نه‌تنها رشد نداشته است بلکه کاهش نیز داشته است. به گونه‌ای که از ۰/۶۴ درصد نسبت به GDP در سال ۱۳۸۴ به ۰/۴۵ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است. برای نمونه اعتبارات پژوهشی در بخش تملک سرمایه‌ای از ۳۱۴ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۴ به ۲۵۱ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵، اعتبارات پژوهشی استانی از ۱۶۵ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۴ به ۱۷۳ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵ و درآمدهای اختصاصی از ۱۷۳ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۴ به ۱۶۸ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است و به طور کلی مجموع اعتبارات پژوهشی داخل فصل از ۱۰۶۴ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۴ به ۹۰۰/۶ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است.

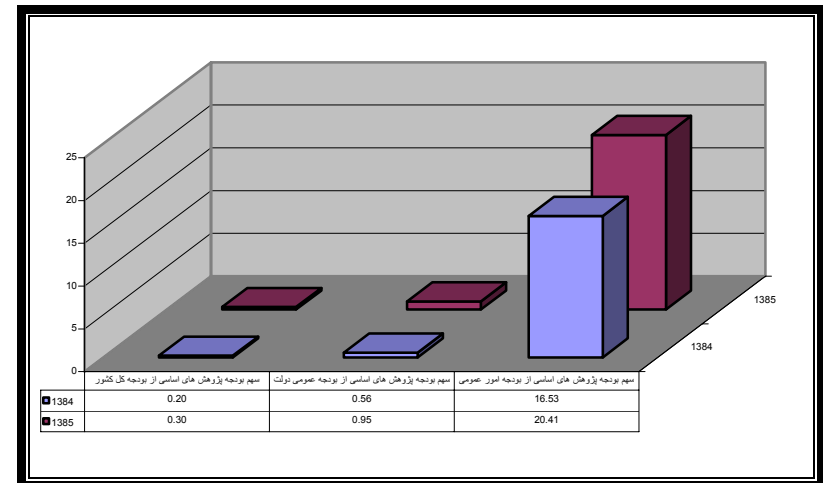


اعتبارات تحقیقاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ براساس گزارشی که توسط دفتر آموزش عالی و تحقیقات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انتشار یافته است به شرح جداول ذیل می‌باشد.

مؤسسات پژوهشی و فناوری	۹۸۴/۸۱	۶۳/۷۵	۱۰۴۸/۵۶	۱۲۴۳/۵۶
سایر ردیف‌ها	۴۰۲/۵۵	۰	۴۰۲/۵۵	۳۷۹/۱۵
	/	/	/	/
مؤسسات پژوهشی و فناوری	۴۷۰/۹۷	۴۶/۳۲	۵۱۷/۲۹	۵۸۵/۶۶
سایر ردیف‌ها	۱۱۰/۰۶	۰	۱۱۰/۰۶	۵۰/۰۷
	/	/	/	/
مؤسسات پژوهشی و فناوری	۲۶۸/۹۸	۱۶/۶۲	۲۸۵/۶	۳۴۴/۲۲
سایر ردیف‌ها	۲۶/۱۱	۰	۲۶/۱۱	۳۱/۳۴
	/	/	/	/
مؤسسات پژوهشی و فناوری	۲۴۴/۸۶	۰/۸۱	۲۴۵/۶۷	۳۱۳/۶۸
سایر ردیف‌ها	۲۶۶/۳۸	۰	۲۶۶/۳۸	۲۹۷/۷۴
	/	/	/	/



در کنار کاهش یاد شده که کلان بودجه پژوهشی را شکل می‌دهد، افزایش‌های بخشی و دستگامی نیز صورت گرفته است برای نمونه بودجه تحقیقات دانشگاهی (هزینه‌ای) از ۲۹ میلیارد تومان (مجموع دو وزارت علوم و بهداشت) در سال ۱۳۸۴ به ۱۱۸ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵ افزایش داشته است. یا در فصل پژوهش‌های اساسی از ۱۴۶ میلیارد تومان اعتبار هزینه‌ای این فصل در سال ۱۳۸۴ به ۳۰۱ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵ افزایش داشته است. براساس این افزایش سهم بودجه پژوهش‌های اساسی از بودجه کل کشور از ۲ درصد به ۳ درصد رسیده است. سهم پژوهش‌های اساسی از بودجه عمومی دولت از ۵۶ درصد به ۹۵ درصد افزایش یافته است. همچنین سهم این فصل از امور عمومی نیز از ۱۶/۵۳ درصد به ۲۰/۴ درصد افزایش پیدا کرده است.



افزایش فوق در بودجه پژوهش‌های اساسی و نیز بودجه تحقیقات دانشگاهی اگرچه با هدف قانون برنامه (افزایش بودجه‌های پژوهشی به میزان ۲ درصد تولید ناخالص داخلی از محل اعتبارات عمومی و ۱ درصد درآمد عملیاتی شرکت‌های دولتی) فاصله زیاد دارد، اما گام مثبتی برای تحقق اهداف کمی برنامه چهارم است. صرف‌نظر از این‌که این افزایش در جهت رشد کلان بودجه پژوهشی نیست (یعنی در کلان بودجه پژوهشی کاهش وجود دارد) اما سؤال مهم این است که آیا جامعه علمی و اقتصاد ایران ظرفیت بهره‌برداری مؤثر از این بودجه را دارد؟ آیا مکانیسم‌هایی برای بهره‌برداری مطلوب از آن‌ها تعریف شده است؟ به عبارت دیگر آیا این افزایش مبتنی بر یک برنامه عملیاتی منسجم بوده است؟ واقعیت قضیه این است که تا زمانی که ساختار بودجه پژوهشی اصلاح نشود، نه افزایش‌ها امیدوارکننده خواهد بود و نه کاهش اعتبارات نگرانی جدی ایجاد خواهد نمود.

برنامه‌های فصل پژوهش‌های اساسی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ در مقایسه با بودجه سال ۱۳۸۴ و سال‌های قبل از آن به طور کل تغییر کرده است. تا سال ۱۳۸۳ فصل بودجه تحقیقاتی بر مبنای بخش‌هایی که منابع مالی در آن‌ها خرج می‌شد، دسته‌بندی می‌گردید. این نوع دسته‌بندی مزیت‌های زیادی داشت از جمله مشخص بود که بودجه تحقیقاتی در چه بخش‌هایی خرج شده است و تحلیلگران می‌توانستند میزان دانش بری و بازدهی تحقیقات در بخش‌های مختلف اقتصادی را اندازه‌گیری کنند و تداخل برنامه‌ها در این دسته‌بندی بسیار کم بود.

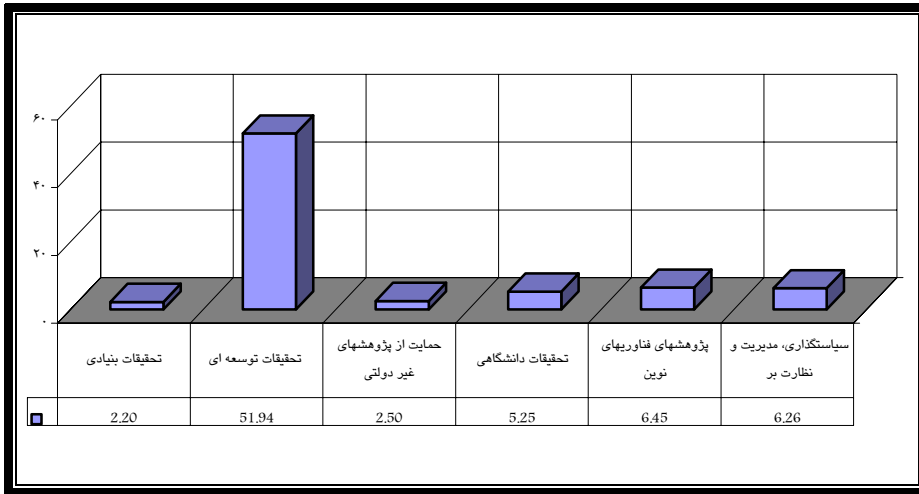
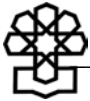
اما از سال ۱۳۸۴ وحدت رویه در دسته‌بندی برنامه از بین رفت به‌طوری‌که مبنای دسته‌بندی بر مبنای نوع پژوهش (بنیادی، کاربردی و توسعه)، با دسته‌بندی بر مبنای نوع فعالیت ادغام شده است. اصولاً دسته‌بندی برنامه‌ها بر مبنای نوع پژوهش (بنیادی، توسعه و کاربردی) منطقی نیست چرا که امروزه نمی‌توان مرزهای آن‌ها را



به دقت از یکدیگر تمیز داد. دسته‌بندی از نظر اجرای طرح پژوهشی شاید مفید باشد، اما از لحاظ بودجه‌ریزی هیچ اهمیتی ندارد.

با توجه به عدم استفاده از مشخصه همسان در دسته‌بندی و عدم رعایت وحدت رویه در بودجه‌ریزی، برنامه‌هایی که بودجه‌ریزان در قالب فصل پژوهش‌های اساسی دسته‌بندی کرده‌اند، تداخل کامل با یکدیگر دارند. به عنوان مثال تحقیقات دانشگاهی را ممکن است بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای باشد، همچنین تحقیقات دانشگاهی را می‌توان در درون هر یک از تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای جستجو کرد؛ برنامه تحقیقات توسعه‌ای بخشی از برنامه توسعه فناوری است و برنامه پژوهش‌های فناوری‌های نوین می‌توانند توسعه‌ای، کاربردی و بنیادی باشند.

در سال ۱۳۸۴ حدود ۵۲ درصد از بودجه پژوهش‌های اساسی به تحقیقات توسعه تخصیص داده شده بود و ظاهراً هیچ بودجه‌ای به تحقیقات کاربردی تخصیص داده نشده بود. سهم تحقیقات بنیادی از کل بودجه تحقیقات تنها ۲/۲ درصد بود. تحقیقات دانشگاهی نیز ۵/۲۵ درصد از بودجه پژوهش‌های اساسی را به خود اختصاص می‌داد. این در حالی است که از نظر علمی وظیفه دولت سرمایه‌گذاری در تحقیقات توسعه نیست بلکه بیش‌تر باید در تحقیقات بنیادی (به‌عنوان کالای عمومی) سرمایه‌گذاری کند.



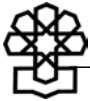
در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، روش استفاده شده در سال ۱۳۸۴ به تفصیل و در عین حال با ابهام بیش‌تری دنبال شده است. با توجه به معیارهای ذکر شده در بالا بودجه‌ریزی در سال ۱۳۸۵ وضعیت نامناسب‌تری پیدا کرده است. چرا که نخست، مشخصه همسانی برای دسته‌بندی برنامه‌های پژوهش‌های اساسی استفاده نشده است. دوم، برای بیش‌تر برنامه‌های ذکر شده نمی‌توان تعریف علمی و عینی پیدا کرد. به‌عنوان مثال در فصل پژوهش‌های اساسی عنوان یکی از برنامه‌ها پژوهش است. این در حالی است که از لحاظ زبان‌شناسی، مفهوم پژوهش کلی‌تر از مفهوم پژوهش‌های اساسی است. هیچ منطقی برای جدایی برنامه‌های تحقیقات کاربردی پژوهش و فناوری و تحقیقات کاربردی و توسعه علمی از سه نوع تحقیقات کاربردی، توسعه و بنیادی موجود نیست و هیچ دلیلی برای جدایی برنامه پشتیبانی علمی و پژوهشی از مجلس، از برنامه تحقیقات کاربردی موجود نیست. تنها جدایی سه برنامه حمایت از انجمن‌ها و نهادهای علمی غیردولتی، حمایت از پژوهش‌های غیردولتی و حمایت از



پژوهشگران و نخبگان منطقی به نظر می‌رسد.

برخلاف بودجه سال ۱۳۸۴، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، حدود ۳۷ درصد از بودجه فصل پژوهش‌های اساسی به تحقیقات دانشگاهی، ۱۸ درصد به تحقیقات توسعه‌ای، ۱۵ درصد به پژوهش‌های فناوری‌های نوین، ۸ درصد به تحقیقات کاربردی و توسعه علمی و مابقی به سایر برنامه‌ها اختصاص یافته است. مقایسه این ارقام با ارقام مربوط به سال ۱۳۸۴ حکایت آشوبناکی در محاسبات و بودجه‌ریزی در فصل پژوهش‌های اساسی دارد. چگونه ممکن است در طول یک سال تحقیقات بنیادی به صفر برسد. آیا از این به بعد ایران نیازی به تحقیقات بنیادی ندارد. آیا دولت به‌عنوان مسئول تولید کالاهای عمومی نباید در تحقیقات بنیادی سرمایه‌گذاری کند. چگونه ممکن است تحقیقات توسعه‌ای در طول یک سال ۳۶ درصد کاهش پیدا کند. آیا ایران از نتایج تحقیقات کاربردی ناامید شده است. پس قاعدتاً بایستی تحقیقات کاربردی به طور سرسام‌آوری رشد کرده باشد. چون سه نوع تحقیق بیشتر وجود ندارد. این در حالی است که برنامه پژوهش‌های کاربردی تنها ۰/۷۵ درصد از کل این فصل را تشکیل می‌دهد. این تحولات ناگهانی و نابسامان در ساختار بودجه پژوهش‌های اساسی با هیچ تئوری و منطقی سازگاری ندارد.

بحث بالا نشان می‌دهد که کم‌تر مشخصه‌های یک لایحه خوب در تدوین بودجه پژوهش‌های اساسی رعایت شده است. دسته‌بندی ارائه شده از برنامه‌های پژوهشی در فصل پژوهش‌های اساسی مبنای علمی ندارد و نمی‌توان رفتار، ساختار و کارکرد سرمایه‌گذاری دولت در توسعه دانایی و حرکت به طرف اقتصاد مبتنی بر دانایی را تحلیل کرد. با توجه به تحلیل‌های فوق که در دو بخش ارائه شده است، ضرورت بازنگری در الگوی بودجه‌ریزی پژوهشی را براساس بند «ب» ماده (۴۶) قانون برنامه چهارم توسعه، حتی می‌سازد با توجه به تصویر لایحه بودجه ۱۳۸۵ در بخش آموزش عالی که درجه اول ۳ و ۴ به نمایش گذاشته شده است.



/	/	/	/	
۱۱۶۲۹/۴۵	۹۷۴۰/۱۸	۲۱۸۶/۲۵	۷۵۵۳/۹۳	دانشگاه‌ها
۱۸۷۹/۳۵	۱۸۴۱/۹۵	۰	۱۸۴۱/۹۵	سایر ردیف‌ها
/	/	/	/	
۷۳۷۱/۵۳	۶۲۸۱/۱	۱۵۱۵/۸۷	۴۷۶۵/۲۳	دانشگاه‌ها
۱۲۴۷/۹۱	۱۲۳۰/۲۲	۰	/	سایر ردیف‌ها
/	/	/	۳۰۷۶/۵۲	
۳۸۷۲/۶۷	۳۲۱۱/۶۱	۶۴۷/۵۷	۲۵۶۴/۰۴	دانشگاه‌ها
۵۱۱/۴۳	۵۱۲/۴۸	۰	/	سایر ردیف‌ها
/	/	/	۳۲۳/۹۱	
۳۸۵/۲۵	۲۴۷/۴۷	۲۲/۸۱	۲۲۴/۶۶	دانشگاه‌ها
۱۲۰/۰۱	۹۹/۲۵	۰	۹۹/۲۵	سایر ردیف‌ها

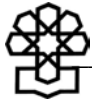


(مبالغ به میلیون ریال)

احداثی	۱۷	۲۲۸۸۰۸۴	۱۹۵۴۴۴۲
تعمیر و تجهیز	۲۴	۱۲۷۳۲۳۷	۱۰۲۶۰۱۹
سایر	-۱۹	۸۰۳۹۲۰	۹۹۱۲۶۶
احداثی	۲۲	۱۶۸۶۲۹۸	۱۳۸۰۵۱۵
تعمیر و تجهیز	۲۱	۸۷۱۴۴۵	۷۱۹۸۹۷
سایر	۲۲	۱۹۵۹۰۰	۱۶۰۵۰۰
احداثی	۲۹	۳۹۹۵۷۸	۳۰۸۸۵۲
تعمیر و تجهیز	۱۹	۲۸۶۸۷۱	۲۴۰۵۴۱
سایر	-۲۴	۳۷۰۲۰	۴۸۷۶۶
احداثی	-۲۴	۲۰۲۲۰۸	۲۶۵۰۷۵
تعمیر و تجهیز	۷۵	۱۱۴۹۲۱	۶۵۵۸۱
سایر	۰	۵۷۱۰۰۰	۷۸۲۰۰۰

لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ در بخش آموزش عالی در محورهای ذیل قابل تحلیل است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ برنامه‌های مربوط به فصل آموزش در مقایسه با بودجه سال ۱۳۸۴ بیشتر تجزیه شده و از ۱۷ برنامه به ۴۴ برنامه گسترش پیدا کرده است.



این برنامه‌ها را می‌توان در دو گروه برنامه‌های مستقیم و برنامه‌های غیرمستقیم دسته‌بندی نمود. تجزیه اعتبارات به برنامه‌های جزئی‌تر به دلیل این‌که کنترل، ارزیابی و تحلیل را دقیق‌تر و ساده‌تر می‌کند، کار درستی است. اما مشکلی که در این رابطه در لایحه ۱۳۸۵ وجود دارد این است که برنامه‌ها به نحو مطلوبی سازماندهی نشده است. به لحاظ منطقی بایستی برنامه‌های آموزش عمومی، برنامه‌های آموزش عالی و برنامه‌های حمایت از آموزش به طور مجزا در کنار هم قرار بگیرند. در لایحه معلوم نیست اعتبارات برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات، برنامه مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و فضاهای آموزشی و کمک آموزشی مربوط به آموزش عالی است یا آموزش عمومی است. بنابراین نمی‌توان سهم بودجه آموزش عمومی و آموزش عالی را از کل بودجه آموزشی و بودجه عمومی دولت محاسبه کرد.

محاسبات نشان می‌دهد که بودجه فصل آموزش در سال ۱۳۸۵ در مقایسه با سال ۱۳۸۴ حدود ۴۵ درصد و بودجه مستقیم آموزش عالی (بودجه تخصیص داده شده به چهار مقطع تحصیلی) ۳۳ درصد رشد یافته است.<sup>۱</sup> میزان رشد بودجه مقاطع مختلف تحصیلی کاملاً غیرعادی است. بودجه کاردانی ۲۶۷ درصد، بودجه کارشناسی ارشد و دکترای حرفه‌ای ۵۹ درصد و بودجه دکترای تخصصی ۸۵ درصد افزایش یافته است، در حالی که بودجه برنامه کارشناسی ۶ درصد کاهش یافته است.

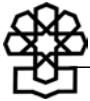
بر این اساس، سهم برنامه آموزش کاردانی از کل بودجه مستقیم آموزش عالی از ۶/۲۶ درصد به ۱۷/۲ درصد، سهم آموزش کارشناسی ارشد و دکترای حرفه‌ای از ۲۵/۲ درصد به ۳۰ درصد، سهم دکترای تخصصی از ۶/۷ درصد به ۹/۳ درصد افزایش و سهم برنامه کارشناسی از ۶۱/۹ درصد به ۴۳/۵۸ درصد کاهش یافت. این تحول ساختاری در طول یک سال غیرمنطقی است.

۱. لازم به ذکر است از طریق فصل آموزش نمی‌توان ارزش و سهم بودجه آموزش عالی را محاسبه کرد.



در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ مبنای تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها، دانشجو و محقق است که نهاده (منابع) دانشگاه محسوب می‌شوند. بنابراین این ادعا که بودجه‌ریزی در بخش آموزش عالی عملیاتی است، چندان به واقعیت نزدیک نیست. چرا که در بودجه‌ریزی عملیاتی مبنای تخصیص منابع ستانده‌های دانشگاه‌ها هستند که در قالب برنامه‌ریزی عملیاتی تعریف می‌شود.

در اعتبارات هزینه‌ای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی اعتبارات غیرمستقیم مانند خدمات فرهنگی و رفاهی و راهبری (به‌عنوان مدیریت) هم در هزینه سرانه دانشجو محاسبه شده است و هم به طور مستقل به‌عنوان یک برنامه در نظر گرفته شده است.



این امر باعث می‌شود اعتبارات این گونه برنامه دو بار در بودجه دانشگاه‌ها منظور شود.

. - -

یکی از اهداف مهم نظام بودجه‌ریزی هر کشور، پیش‌بینی صحیح اعتبارات برای سال مالی پیش رو است.

این هدف در کنار بهبود مدیریت سیستم، کمک خواهد نمود تا سازمان‌ها با در اختیار گرفتن نظام مالی مناسب، به فعالیت‌های خود بپردازند. صرف‌نظر از موضوع «بهبود مدیریت سیستم»، که در صورت تحقق، بسیاری از مسائل و مشکلات سازمان‌های امروز کشور حل خواهد شد و با روش‌های نوین مدیریتی می‌توان صرفه‌جویی‌های وسیعی در هزینه‌ها انجام داد، اما پیش‌بینی صحیح اعتبارات برای سال مالی آینده نیز کمک زیادی در جهت تحقق اهداف و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای خواهد نمود. امری که در طول سال‌های گذشته همواره اتفاق نیافتاده است. تنها با نگاهی به کسری اعتبارات سال جاری در بخش آموزش عالی و تحقیقات و هزینه‌های جبران‌ناپذیر ناشی از آن، می‌توان این سؤال مهم را مطرح نمود که چه تدابیری در لایحه بودجه ۱۳۸۵ اندیشیده شده است که مطابق سنت گذشته بودجه سال ۱۳۸۵ با کسری مواجه نشود. با بررسی اعتبارات مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، نشان می‌دهد که درصد رشد اعتبارات در بخش آموزش عالی و تحقیقات به طور متوسط ۵۰ درصد می‌باشد، به علاوه آن که مبنای محاسبه نیز براساس قیمت تمام شده وابسته است. این دو سازوکار به ظاهر می‌تواند این امید را ایجاد کند که در سال مالی آینده بخش آموزش عالی و تحقیقات با کسری اعتبارات مواجه نشود. اما به دلایل ذیل احتمال افتادن در دام کسری اعتبارات بسیار زیاد خواهد بود.

آن که مبنای محاسبه رشد در لایحه بودجه ۱۳۸۵، بودجه مصوب سال ۱۳۸۴ بوده است. این در حالی است که همه دستگاه‌های بخش آموزش عالی و تحقیقات در

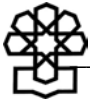


سال جاری بین ۱۰ تا ۵۰ درصد کسری اعتبار داشته‌اند (رجوع شود به گزارشی که در دفتر آموزش عالی و تحقیقات سازمان مدیریت موجود است)، که با احتساب کسری یاد شده رشد اعتبارات در بخش یاد شده بین صفر تا ۲۰ درصد می‌باشد. روش محاسبه قیمت تمام شده است که البته در بخش پیشین به تفصیل به آن پرداخته شد، که اگرچه آغاز خوبی برای سازماندهی نظام برنامه‌ریزی مالی دانشگاه‌ها، ارزیابی می‌شود، اما این روش به دلایل پیشگفته، از کارامدی لازم برخوردار نخواهد بود و همین مهم سبب خواهد شد که پیش‌بینی اعتبارات سال ۱۳۸۵، با ضریب خطای بالایی مواجه شود.

. - -

کاهش اتکا به منابع عمومی که بیش‌تر این منابع خود متکی بر درآمدهای نفتی است و افزایش اعتبارات ناشی از منابع اختصاصی (که بیش‌تر آن حاصل درآمدهای اختصاصی سازمان‌ها است)، یکی از سیاست‌های اصولی است که در برنامه چهارم دنبال می‌شود. در سطح بخشی یعنی بخش آموزش عالی و تحقیقات، تأمین منابع اختصاصی تنها از طریق درآمدهای حاصل از برگزاری دوره‌های شبانه یا نوبت دوم، خواهد بود.

تحقق منابع اختصاصی پیش‌بینی شده در این بخش، در طول سال‌های گذشته، با مشکل مواجه بوده و حجم زیادی از این منابع، محقق نشده است. این چالش دو زیان جدی به بخش آموزش عالی و تحقیقات وارد نموده است. اول حجم بودجه مراکز آموزش عالی را غیرواقعی نشان داده است و سبب شده تا این‌گونه مراکز نتوانند منابع مالی خود را از منابع عمومی تأمین نمایند. دوم اجرای بعضی برنامه‌های توسعه‌ای را به تأخیر انداخته است. چالش یاد شده به دلیل سیاست‌هایی که در دولت جدید دنبال می‌شود برای سال آینده مضاعف خواهد بود. به جهت آن که جهت‌گیری دولت بر کاهش شهریه‌های دانشجویان است و این جهت‌گیری سبب کاهش منابع



اختصاصی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی خواهد شد. این در حالی است که اختلاف قیمت تمام شده دانشجوی که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی محاسبه شده با قیمت عرضه آموزش عالی که اکنون توسط دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی ارائه می‌شود، رقم قابل توجهی است. برای نمونه، برنامه آموزش کارشناسی به ازای هر دانشجو ۱۳۸۵۸۰۰۰ ریال در دانشگاه تهران برآورد شده است. حال آن که قیمت عرضه فعلی آموزش کارشناسی در دانشگاه تهران در دوره شبانه متوسط ۵۰۰۰۰ ریال می‌باشد.

لذا به منظور عدم مواجهه با پیش‌بینی‌های غیرواقعی درآمدهای اختصاصی برای سال آینده مالی دو پیشنهاد ذیل ارائه می‌شود.

اول سیاست‌های دولت در خصوص کاهش شهریه دانشجوی هماهنگ با سیاست‌های بودجه‌ای باشد. برای این منظور لازم است قیمت عرضه آموزش عالی در دوره‌های نوبت دوم از هم‌اکنون برای دوره‌ها و مقاطع مختلف تعیین شود.

دوم مابه‌التفاوت قیمت سرانه تعیین شده در دوره روزانه، با قیمت عرضه آموزش عالی در حال حاضر، در بودجه تعیین شود و به دانشگاه‌ها اختصاص یابد.

در نگاهی دیگر، به منظور عدم مواجهه با مسأله مورد اشاره در این بند و در راستای اجرای ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، که براساس آن مقرر شد دولت از محل منابع عمومی اعتباراتی را در قالب کمک در اختیار دانشگاه‌ها قرار دهد، پیشنهاد می‌شود درآمدهای اختصاصی به جهت آن که توسط دولت تأمین و در اختیار دانشگاه‌ها قرار داده نمی‌شود در قانون بودجه نیز منظور نشود و دانشگاه‌ها براساس ضوابط و مقررات خود به تأمین منابع مالی مورد نیاز خود بپردازند.

. - -

در گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ بخش آموزش عالی و تحقیقات که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده بود، کاهش اعتبارات تملک سرمایه‌ای، یکی از



چالش‌های بودجه‌ای سال ۱۳۸۴ برای این بخش ارزیابی شده بود، که با توجه به جهت‌گیری‌ها و اهداف توسعه بخش آموزش عالی و تحقیقات، این کاهش قابل توجیه نبود. در گزارش یاد شده برخی اهداف و جهت‌گیری‌های مهم در این حوزه اعلام شده، که در این نوشتار نیز به طور اجمال معرفی می‌شود.

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

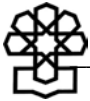
- الزامات برنامه چهارم مبنی بر افزایش جمعیت دانشجویی در سال ۱۳۸۵-۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ و قبل از آن.

- 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 ۱۳۸۲ و ۱۳۸۴ که به هر دلیل در سال‌های مذکور عملاً به اتمام نرسیده و البته لازم است پاسخ مقتضی توسط مسئولان ذی‌ربط ارائه شود و تأمین اعتبار لازم برای طرح‌های با سال خاتمه ۱۳۸۵.

بی‌تردید اهداف و جهت‌گیری‌های فوق که در سال ۱۳۸۵ نیز مورد توجه است، تعهدات جدید بودجه‌ای را ایجاد خواهد کرد، که ضروری است رشد قابل توجهی در اعتبارات تملک سرمایه‌ای، در نظر گرفته شود. حال آن که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نه تنها رشد یاد شده مشاهده نمی‌شود بلکه اعتبارات این بخش با احتساب بودجه عملکرد با کاهش نیز مواجه است.



نکته مهم‌تر در این خصوص، تغییر جهت ساختار بودجه‌نویسی در ستون تملک سرمایه‌ای است، که این تغییر جهت مخالف با اهداف برنامه چهارم نیز می‌باشد. با این توضیح که، در سال ۱۳۸۴ برای اولین بار و در راستای اجرای بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، بودجه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی در قالب جداولی در پایان جلد اول قانون بودجه تنظیم شده و به صورت متمرکز با تنظیم موافقتنامه توسط وزارت علوم به صورت یک جا در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌گرفت.

اما در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ بدون اخذ بازخورد از مزایا و معایب روش فوق و در جهت خلاف اهداف قانون برنامه چهارم، مجدداً روش گذشته تنظیم بودجه که در سال‌های قبل از ۱۳۸۴ اعمال می‌شد، به کار گرفته شده است که نتیجه آن، تنظیم موافقتنامه‌های دستگاهی به طور جداگانه و انجام فرایندهای طولانی، با معایبی که عامل تغییر به حساب می‌آید، می‌باشد. صرف‌نظر از درست یا غلط بودن این روش، تغییرات مداوم و پی در پی در روش بودجه‌نویسی، بدون اخذ بازخورد از روش‌های قبلی، موجبات هزینه‌های فرصت و نیز هزینه‌های مالی برای سازمان‌ها را فراهم می‌سازد. ضمن آن‌که روش پیشنهادی در لایحه بودجه ۱۳۸۵ مغایر با قانون برنامه چهارم توسعه می‌باشد.

- - -

بی‌تردید افزایش اعتبارات دستگاه‌ها با توجه به رشد تورم در جامعه و نیز فقدان نظام کارآمد مدیریت مالی، اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. اما عدم توازن در رشد اعتبارات دستگاه‌ها که در بودجه سال ۱۳۸۵ مشاهده می‌شود، دارای توجیه منطقی نیست. برای مثال بعضی از دستگاه‌ها تا ۲۵۰ درصد رشد بودجه داشته‌اند، اما برای برخی دیگر تنها ۱۰ تا ۲۰ درصد رشد اعتبارات (بر مبنای بودجه مصوب ۱۳۸۴) پیش‌بینی شده است. این تفاوت فاحش با هر منطقی هم که باشد، تنها با این استدلال که نه دستگاه‌های مشمول افزایش بسیار بالا، ظرفیت جذب را خواهند داشت و نه



دستگاه‌های مشمول افزایش بسیار پایین، امکان ادامه فعالیت و انجام مأموریت‌های خود را خواهند داشت، (براساس تئوری چسبندگی مصرف) غیرعلمی و غیرواقعی خواهند بود.



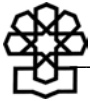
بحث‌های بالا نشان می‌دهد که برآورد اعتبارات تحقیقات و آموزش عالی در لایحه بودجه ۱۳۸۵ محل تأمل است و از اعتبار روایی لازم برخوردار نیست. بنابراین پیشنهاد می‌شود:

۱. با توجه این که توسعه اقتصاد جهانی وارد فاز جدید توسعه یعنی اقتصاد دانش شده است؛ فعالیت‌های دانش و مبتنی بر دانش سال به سال گسترده‌تر می‌شوند و برنامه چهارم توسعه نیز بر توسعه مبتنی بر دانش تأکید دارد و فصل مستقلی برای توسعه مبتنی بر دانایی دارد؛ پیشنهاد می‌شود، در اصلاحیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، امور جداگانه‌ای برای توسعه دانش، تحت عنوان «امور توسعه دانایی» در نظر گرفته شود.

۲. پیشنهاد می‌شود امور توسعه دانایی به چهار فصل، آموزش عمومی، آموزش عالی، تحقیقات و فناوری و کارآفرینی مبتنی بر علم تقسیم شود و برنامه‌های آن‌ها بر مبنای فعالیت دسته‌بندی شوند نه نوع تحقیقات و فناوری.

۳. پیشنهاد می‌شود اعتبارات هزینه‌ای دانشگاه‌ها بر مبنای چهار فعالیت اصلی آموزش عالی، تحقیقات دانشگاهی، توسعه فناوری و کارآفرینی مبتنی بر علم و چهار فعالیت حمایتی و خدماتی مانند خدمات دانشجویی، حمایت آکادمیک، حمایت نهادی، نگهداری از فضای کالبدی و بورس تحصیلی و کمک هزینه تحصیلی تدوین گردد.

۴. پیشنهاد می‌شود به برنامه‌های تحقیقات دانشگاه اجرایی بر مبنای تعداد طرح‌های پژوهشی و اختراعات و اکتشافات سال‌های گذشته بودجه تخصیص داده



شود نه بر مبنای تعداد محقق. تخصص بر مبنای تعداد طرح‌های پژوهشی امسال و تعداد اختراعات و اکتشافات ثبت شده سال گذشته، کارایی و بهره‌وری تولید دانش را افزایش می‌دهد.

۵. پیشنهاد می‌شود اعتبارات طرح‌های تملک سرمایه‌ای به مانند سال ۱۳۸۴ و با روش تنظیم موافقتنامه توسط وزارت علوم و اختصاص آن به دانشگاه‌ها در قالب کمک، منظور شود.

۶. در جزء ۳ بند «د» تبصره «۹»، لایحه بودجه اجازه جابه‌جایی اعتبارات با روش کاهش اعتبارات از دستگاهی و افزایش به دستگاه دیگر، به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری داده شده است. با این استدلال که این روش دارای منطق علمی نخواهد بود، ضمن آن‌که موجبات نگرانی برای برخی دستگاه‌ها ایجاد خواهد نمود، پیشنهاد حذف این جزء ارائه می‌شود.

۷. شفاف نمودن بودجه تحقیقاتی سایر دستگاه‌ها و سازمان‌ها؛ به این معنا که همه اعتبارات پژوهشی که توسط سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی هزینه می‌شود در قانون بودجه نشان داده شود.

۸. همان‌طور که گفته شد، یکی از شرایط و الزامات مهم روش قیمت تمام شده، تعیین دقیق حجم عملیات (تعداد دانشجوی) است، که با بررسی اجمالی لایحه، این شرط اتفاق نیافتاده است. لذا به منظور جلوگیری از چالش‌های احتمالی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، تبصره یا یک بند به یکی از تبصره‌های مرتبط اضافه شود، که در صورت مشاهده اشتباه در تعیین حجم عملیات دستگاه، امکان اصلاح بودجه‌ای برای دستگاه مربوطه وجود داشته باشد. یا آن‌که اعتبار متمرکز در اختیار وزارتخانه به منظور پاسخگویی به مسأله فوق، قرار گیرد.



:

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۱۱): بخش آموزش عالی و

تحقیقات

**Report Title:** About Budget dyaft in 1385, The Part Of Higher Education And Researches

: مطالعات فرهنگی

: رحمتا... قلی پور، یعقوب انتظاری

: مرتضی شکوهی

: کمیسیون آموزش و تحقیقات

:

۱. بودجه عملیاتی (Practical Budget)

۲. پژوهش‌های اساسی (Original Researches)

۳. بودجه آموزش عالی (Higher Education Budget)

:

در پیوست گزارش درج شده است.