

«اگر برای یک سال نان می‌خواهی گندم بکار، اگر برای ۱۰ سال میوه
می‌خواهی درخت بکار و اگر برای صد سال تأمین زندگی می‌خواهی به
آموزش و پرورش روی آور»
کنفوسیوس

نقش سرمایه انسانی در رشد و توسعه اقتصادی امروزه انکارناپذیر است. حتی
برخی از صاحب‌نظران یکی از شاخص‌های مهم توسعه‌یافتگی یک کشور را تعداد
نخبگان و محققان علمی آن کشور می‌دانند. توسعه نیازمند تحول فکری و فرهنگی
است و در ایجاد این تحول، آموزش و پرورش مهم‌ترین عامل تأثیرگذار است. در
کشور ما به این بخش اهمیت لازم داده نمی‌شود و آثار تبعی آن مشهود است. جمعیت
دانش‌آموزی کشور در سال تحصیلی ۸۱-۸۰ معادل ۱۷/۸ میلیون نفر بوده یعنی ۲۷/۴
درصد از جمعیت ۶۵ میلیونی کشور در ۱۳۲۷۴۱ آموزشگاه با ۶۸۷۹۰۶ کلاس و در
قالب ۲۹ سازمان و ۷۰۰ منطقه آموزشی، در کل کشور تحت پوشش آموزش و
پرورش قرار داشت. در حالی که سهم بودجه جاری مصوب آموزش و پرورش در
طی سال‌های گذشته از بودجه عمومی کشور حدوداً ۲۰ درصد بوده است. در این
بررسی ابتدا تصویری از روند و وضعیت بودجه‌ای آموزش و پرورش ارائه
می‌شود و سپس به مهم‌ترین مشکلات بودجه‌ای آموزش و پرورش اشاره می‌گردد.
کسری بودجه دائمی آموزش و پرورش، تمایل وزارتخانه به تمرکز بودجه‌ای در این
بخش، درآمد اختصاصی دستگاه، ساختار تشکیلاتی و ساختار نیروی انسانی از
مشکلات اساسی این بخش است و در این گزارش سعی می‌شود آثار بودجه‌ای این
مشکلات دیده شود.

:

:

-
-
- الف) جایگاه آموزش و پرورش در بودجه عمومی دولت ۳
- ب) روند بودجه‌های جاری ملی آموزش و پرورش طی دوره ۸۱-۱۳۷۶ ۲۰
- ج) روند بودجه جاری استانی آموزش و پرورش طی دوره ۸۱-۱۳۷۶ ۲۰
-
-
-
-
-
-
-

در سال تحصیلی ۸۱-۱۳۸۰ تعداد ۱۷,۸۲۲,۸۶۳ نفر دانش‌آموز در مجموع ۱۳۲,۷۴۱ آموزشگاه و ۶۸۷,۹۰۶ کلاس، در قالب ۲۹ سازمان و ۷۰۰ منطقه آموزشی به امر تحصیل اشتغال داشته است.^۱

(

آموزش و پرورش عمومی کشور یکی از دستگاه‌های عمده مصرف‌کننده اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت است. این دستگاه حوزه عملکردی معادل کل مساحت کشور و طبق اصول قانون اساسی وظیفه ارائه آموزش عمومی رایگان به کلیه جمعیت لازم‌التعلیم را دارد. اعتبار مصوب این دستگاه از محل درآمد عمومی و اختصاصی در سال ۱۳۷۶ از رقم ۸۹۹۳/۶ میلیارد ریال به ۳۱۵۲۰/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ رسیده و طی ۶ سال رشدی حدود ۲۵۰/۵ درصد داشته است. این در حالی است که بودجه جاری مصوب کشور از محل درآمد عمومی و اختصاصی طی این دوره رشدی بالغ بر ۲۸۱/۷ درصد را داشته است. به عبارت دیگر، رشد بودجه جاری آموزش و پرورش، کم‌تر از بودجه جاری کشور است. از جمله دلایل آن علاوه بر یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۸۱، می‌توان به تلقی و باور سیاستگذاران، برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران نسبت توزیع اعتبارات و جایگاه آموزش و پرورش و سهم آن در توسعه پی برد.

از طرف دیگر در سال ۱۳۷۶ عملکرد بودجه جاری آموزش و پرورش از محل اعتبارات درآمد عمومی و اختصاصی از رقم ۱۱۰۰۱/۶ میلیارد ریال به رقمی معادل ۱۹۳۲۴/۹ میلیارد ریال در بودجه جاری در سال ۱۳۷۹ رسیده و رشدی حدود ۷۵/۷ درصد داشته است، در حالی که رشد عملکرد بودجه جاری دولت از محل درآمدهای

۱. آمار آموزش و پرورش، سال تحصیلی ۸۱-۸۰، دفتر فن‌آوری اطلاعات، ص ۹.

عمومی و اختصاصی طی این دوره ۱۰۰ درصد بوده است. در بررسی عملکردهای بودجه جاری شاهدیم که طی ۴ سال بودجه جاری آموزش و پرورش حدود ۲۴ درصد کم‌تر از متوسط کشور رشد کرده است. با توجه به اهمیت مقایسه رشد رقم مصوب و عملکرد در این بخش، ملاحظه می‌شود که دولت به هنگام برنامه‌ریزی (تعیین رقم مصوب بودجه) اهمیت لازم را برای آموزش و پرورش قائل بوده و رشد این بخش بیش‌تر از متوسط بودجه عمومی دولت بوده است، لکن در عمل و هنگام اجرای بودجه، سایر بخش‌ها ارجحیت یافته‌اند به طوری که رشد بودجه آموزش و پرورش ۲۴ درصد کم‌تر از متوسط رشد بودجه کل کشور شده است. به عبارت دیگر، طی دوره ۷۶ تا ۸۰ در ارقام مصوب بودجه جاری کشور، سهم آموزش و پرورش از ۱۷/۳ درصد به ۱۹/۶ درصد افزایش یافته است. منتهی این ظاهر امر است، در بررسی ردیف شماره ۲ جدول ۱ (سهم عملکرد بودجه آموزش و پرورش کشور از بودجه عمومی)، شاهد یک روند نزولی هستیم. یعنی سهم ۲۴/۵ درصد سال ۷۶ این دستگاه به ۲۱/۳ درصد در سال ۱۳۷۹ تقلیل یافته است.

بر اساس ردیف اول جدول ۱، بودجه جاری مصوب آموزش و پرورش کشور از محل درآمد عمومی طی سالیان ۷۶ تا ۸۰ تقریباً بین ۱۹ تا ۲۰ درصد بوده و در سال ۱۳۸۱ به دنبال یکسان‌سازی نرخ ارز و رشد سریع ارقام ریالی بودجه دستگاه‌هایی که بودجه ارزی داشته‌اند، رشد داشته است و چون آموزش و پرورش بودجه ارزی نداشته سهم آن از بودجه عمومی کم شده است. اما اگر سهم بودجه جاری مصوب آموزش و پرورش را از درآمدهای اختصاصی بودجه عمومی بررسی کنیم شاهد رشد بسیار سریع این سهم هستیم. یعنی دولت تا حدود زیادی تأمین اعتبار هزینه‌های جاری آموزش و پرورش کشور را به درآمدهای اختصاصی این وزارتخانه مربوط کرده است که بعداً به آن خواهیم پرداخت.

بررسی روند این سهم‌ها مؤید دو نکته است: اول آن‌که، همواره سهم رقم عملکرد بودجه جاری آموزش و پرورش از سهم رقم مصوب آن بیش‌تر بوده است. این نکته

بیشتر نشانه آن است که در عمل، وقتی دولت به دلیل عدم تحقق درآمدهای خود نتوانسته بودجه جاری را به طور کامل تخصیص دهد، آموزش و پرورش پول بیشتری گرفته، یعنی بودجه این دستگاه تقریباً غیر از حقوق و مزایای پرسنلی چیز دیگری برای کاهش و صرفه‌جویی نداشته است. این نکته را در کسری بودجه این دستگاه مفصلاً بحث خواهیم کرد. اما تا این‌جا می‌توان نتیجه گرفت که

()

نکته دوم، روند نزولی سهم آموزش و پرورش از عملکرد بودجه جاری کشور است. هر چند این کاهش بسیار کند است، اما قابل تأمل است.

(

در ردیف ۷ و ۸ جدول شماره یک، سهم اعتبارات ملی وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های تابعه آن از مجموع بودجه جاری مصوب و عملکرد آموزشی کشور ملاحظه می‌شود. نکات زیر در این رابطه قابل طرح هستند:

۱. سهم اعتبارات جاری مصوب وزارت آموزش و پرورش (ملی) از بودجه جاری آموزشی کشور: بر اساس سطر ۷ جدول ۱، سهم ملی هزینه‌های جاری مصوب از محل درآمد عمومی طی دوره ۷۶ تا ۸۱ با نوساناتی حدود ۱۸ درصد روبرو است. اگر به سهم درآمدهای اختصاصی توجه شود به خصوص در سال‌های اخیر بیش از نیمی از درآمدهای اختصاصی آموزش و پرورش هم ملی بوده است و در مجموع بودجه‌های جاری (عمومی و اختصاصی) مصوب ملی آموزش و پرورش با روندی صعودی طی سالیان ۸۰ و ۸۱ حدود ۲۳ درصد از بودجه کل آموزش و پرورش را به خود اختصاص داده است.

۲. سهم عملکرد اعتبارات جاری ملی آموزش و پرورش از مجموع اعتبارات جاری این بخش: بر اساس بند ۸ جدول شماره ۱، طی دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ سهم عملکرد ملی از ۱۲/۴ درصد به ۱۵/۴ درصد افزایش یافته است، یعنی مرتباً در طول زمان سهم عملکرد ملی از مجموع بودجه آموزشی کشور اضافه شده است. حال سؤال اساسی این است که با توجه به وظایف ستادی وزارتخانه و پذیرش سیاست عدم تمرکز، چه اتفاقی در ۵ ساله گذشته افتاده که مرتباً بودجه دستگاه مرکزی سهم بیشتری را به خود اختصاص داده است؟

در سال تحصیلی ۸۱-۸۰، آموزش و پرورش کشور ۹۹۴،۲۴۷ نفر پرسنل رسمی یا پیمانی داشته است که ۸۹۵،۵۴ نفر آن‌ها در پست‌های اداری و ستادی در وزارتخانه و ادارات کل استان مشغول فعالیت بوده‌اند. با احتساب نیروهای حق‌التدریس روزمزد و خدماتی رسمی و پیمانی و روزمزد مجموع پرسنل آموزش و پرورش ۱،۰۶۵،۰۷۸ نفر می‌شود.^۱ بدون احتساب نیروهای خدماتی ۵/۵ درصد پرسنل و با احتساب آن‌ها ۵/۲ درصد از پرسنل آموزش و پرورش در واحدهای ستادی ملی و استانی در وزارتخانه و واحدهای تابعه آن، سازمان آموزش و پرورش استان‌ها و مناطق آموزشی فعالیت می‌کنند. با این‌که حداقل نیمی از این افراد در استان‌ها هستند، پس چه طور ۲۲ درصد از بودجه جاری مصوب و ۱۵ درصد عملکرد بودجه جاری آموزش و پرورش کشور ملی است؟

وزارت آموزش و پرورش و سازمان‌های تابعه، واحدهای ستادی و سیاستگذار محسوب می‌شوند. یعنی باید به عنوان واحد ستادی کلیه وظایف و فعالیت‌های واحدهای مختلف دستگاه‌های صف (سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها) را به صورت دقیق و شفاف و روان تعریف و با طراحی سیستم‌های هدایتی و کنترلی لازم، نظارت دقیقی بر روند کار دستگاه‌های اجرایی استانی اعمال کرد و با برنامه‌ریزی اصولی و تفکر و تعقل به طور مستمر در صدد اصلاح و بهبود و ارتقای سیستم

۱. آمار آموزش و پرورش، سال تحصیلی ۸۱-۸۰، دفتر فناوری اطلاعات، ص ۱۸.

اعتبارات ملی آموزش و پرورش به دو صورت هزینه می‌گردد:

الف) اعتبارات دستگاه‌های ملی تابع وزارت آموزش و پرورش که در سال ۸۱ شامل: دبیرخانه شورای عالی آموزش و پرورش، سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، سازمان ملی پرورش استعدادها، پژوهشکده تعلیم و تربیت، دانشگاه شهید رجایی، سازمان نوسازی مدارس کشور و آموزشکده‌های فنی و آموزش و پرورش استثنایی بوده است. اعتبار دستگاه‌های فوق ۹۰۹/۲ میلیارد ریال است که معادل ۲۰ درصد از اعتبار مصوب جاری ملی آموزش و پرورش می‌شود.

ب) اعتبار فعالیت‌های مختلف که جزء وظایف اجرایی بوده و وزارت آموزش و پرورش به صورت متمرکز آن‌ها را انجام می‌دهد و شامل کسورات بازنشستگی دولت، تغذیه رایگان و امور رفاهی دانش‌آموزان مناطق محروم، کمک به تغذیه دانشجویان مراکز آموزش دانشگاه شهید رجایی و تربیت معلم، فعالیت‌های بهبود کیفیت (۹ فعالیت) و دو درصد ارزش کالاهای وارداتی می‌شود. اعتبار ردیف‌های فوق ۳۸۵۶/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ بوده که حدود ۸۰ درصد از اعتبار مصوب جاری ملی آموزش و پرورش است.

دو شیوه هزینه کرد اعتبارات ملی وزارت آموزش و پرورش مشخص می‌کند که این وزارتخانه بیش‌تر از اعتبار انجام وظایف قانونی دستگاه‌های ستادی و سیاستگذار خود، اعتباراتی را برای انجام سایر فعالیت‌های اجرایی و مختلف که بعضاً عناوینی بسیار کلی دارند، صرف کرده و فعالیت‌هایی را انجام می‌دهد که بعضاً منجر به هیچ تغییر معنی‌داری نمی‌شود.

در جدول شماره ۲ روند ۶ ساله تعداد دستگاه‌های ردیف ملی وزارت آموزش و پرورش ملاحظه می‌شود. در سال ۱۳۸۰ این وزارتخانه از محل ۴۶ ردیف دستگاه و ردیف متفرقه در قانون بودجه دارای اعتبار جاری مصوب بوده است. یک وزارتخانه باید چه طیف وسیعی از فعالیت‌ها داشته باشد که از ۴۶ ردیف مختلف بودجه بگیرد؟ گفتنی است که هر ردیف دستگاه شامل چندین برنامه می‌شود. این روند به شدت

برابر بیش‌تر از رقم کسری بودجه داده شده از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از محل این ردیف‌های ملی در اختیار آموزش و پرورش استان‌ها قرار می‌گیرد می‌توان گفت تجمیع ردیف‌های چندگانه در یک ردیف بر ابهام و سردرگمی در توزیع شفاف اعتبارات افزوده است.

(رشد زیاد بودجه واحدهای ستادی ملی منجر به ترکیب اداری نامناسب و تشکیل واحدهای سازمانی غیر ضروری و موازی متعددی شده است، به طوری که در تهران حدود ۱۱ گروه و کمیته تحقیق و پژوهش‌کننده تحقیقاتی فعالیت می‌کنند.^۱) برخی از ردیف‌های فوق قابلیت اجرایی در سطح وزارتخانه و سازمان‌های مرکزی را ندارد و حتی سازماندهی کردن آن‌ها در سطح ستادی بسیار مشکل و غیرعملی است.

شاید بنا به دلایل فوق در سال ۱۳۸۱ تعداد ۳۲ ردیف دستگاه ملی حذف و ۲ ردیف جدید اضافه شد که در مجموع ردیف‌های اعتبارات جاری (هزینه‌ای) وزارت آموزش و پرورش به ۱۶ رسیده است. اما با کمی دقت در ترکیب این ردیف‌ها مشخص می‌شود که نه تنها وزارت آموزش و پرورش گام مثبتی در زمینه عدم تمرکز بر نداشته است، بلکه نسبت به قبل تمرکز بودجه آن، شدیدتر شده است. در بررسی قانون بودجه سال ۱۳۸۱ مشاهده می‌شود که:

۱. رشد بودجه هزینه‌ای (جاری) سال ۱۳۸۱ وزارت آموزش و پرورش (ردیف ۱۲۷۵۰۰) نسبت به سال قبل ۲۳۳/۸ درصد (رقم ۱۶۲ میلیارد ریال سال ۱۳۸۰ به ۵۴۰/۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ رسیده است)، بوده است.

۲. رشد بودجه هزینه‌ای (جاری) سال ۱۳۸۱ کسورات بازنشستگی ملی و استانی (ردیف ۱۲۷۵۰۷) نسبت به سال قبل ۲۳۸/۵۰ درصد (از ۶۵۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ به ۲۲۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ بالغ گردیده است)، بوده است.

۱. گزارش لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ آموزش و پرورش، مرکز پژوهش‌های مجلس.

۳. در سال ۱۳۸۱ مجموع رشد بودجه جاری تعداد ۱۶ ردیف دستگاه ملی وزارت آموزش و پرورش نسبت به سال قبل ۳۵/۹ درصد بوده است.

۴. رشد بودجه هزینه‌ای سال ۱۳۸۱ ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها نسبت به سال قبل ۲۷/۲ درصد بوده است.

به عبارتی طی سالیان ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ تعداد ۳۰ تا ۴۶ ردیف دستگاه ملی وجود داشت که بجز یکی که متعلق به وزارتخانه آموزش و پرورش بود (ردیف ۱۲۷۵۰۰) با اعمال روش‌های اصولی یا روش‌های غیر اصولی اعتبار سایر ردیف‌ها (که حدود ۸۰ درصد اعتبار ملی را تشکیل می‌دادند) به نوعی توزیع استانی می‌شد و چون در قالب ردیف‌های گوناگون بود نحوه توزیع آن مشخص‌تر بود، اما در سال ۱۳۸۱ تعداد ۳۲ ردیف حذف شده و اعتبار آن‌ها در ردیف ۱۲۷۵۰۰ متمرکز گردیده که توزیع آن نسبت به گذشته احتمالاً با ابهام بیش‌تری همراه است. در صورتی که هدف از حذف ردیف‌های ملی از بین بردن آفات و مضرات تمرکزی بود و باید رقم آن به بودجه جاری آموزش و پرورش استان‌ها اضافه می‌شد و نه به بودجه وزارتخانه. پس در عمل بودجه ۱۳۸۱ هم همانند سنوات قبل همچنان به شدت متمرکز است، منتهی دست وزارتخانه در توزیع استانی آن نسبت به سالیان قبل به مراتب بازتر است.

(بر اساس مصوبه اسفند ماه ۱۳۷۹ شورای عالی اداری در اصلاح ساختار اداری و تجمیع کلیه فعالیت‌ها و دستگاه‌های وابسته به هر وزارتخانه در استان‌ها در یک سازمان، ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها با زیرپوشش قراردادن آموزش و پرورش استثنایی، استعدادهای درخشان و نهضت سوادآموزی به «سازمان آموزش و پرورش استان» ارتقاء یافته و در ۲۸ استان کشور ۲۹ سازمان آموزش و پرورش از تجمیع کلیه دستگاه‌های تحت پوشش آموزش و پرورش شکل گرفت.^۱ مقدمات کار

۱. استان تهران به دلیل تعداد زیاد دانش‌آموز دارای ۲ سازمان آموزش و پرورش است.

در سال ۱۳۸۰ فراهم و در سال ۱۳۸۱ عملاً سازمان‌های فوق شروع به کار کردند. بار و وظیفه اصلی آموزش و پرورش کشور به عهده این سازمان‌ها است.

بودجه سازمان آموزش و پرورش استان‌ها ملی نیست و جزء نظام درآمد - هزینه استانی (فصل هشتم قانون برنامه سوم) بوده و در پیوست استانی قانون بودجه (پیوست ۲) منظور می‌گردد. تا سال ۱۳۸۱ توزیع استانی بودجه هزینه‌ای (جاری) آموزش و پرورش استان‌ها از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور صورت گرفته است. دفتر آموزش و پرورش در این سازمان هر ساله بر اساس فرم‌های بخشنامه بودجه، بودجه پیشنهادی ادارات کل (سازمان) آموزش و پرورش استان‌ها را که توسط سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها پیشنهاد می‌شود بررسی می‌کند و براساس سیستم داخلی خود و در هماهنگی با وزارت آموزش و پرورش و ضوابط اجرایی بخشنامه بودجه و محدودیت‌های اعتباری لایحه بودجه، پیشنهاد خود را به ستاد بودجه کشور اعلام و توزیع استانی لایحه را انجام می‌دهد. نکته مهم و قابل اهمیت در این پروسه این است که سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها به دلیل همکاری و تعامل نزدیک با سازمان‌های آموزش و پرورش استان معمولاً به‌طور نسبتاً دقیق از بودجه دستگاه‌های تحت پوشش خود و نیاز واقعی آن‌ها خبر دارند. در ضمن با پیاده شدن سیستم رایانه‌ای «بکفا» در آموزش و پرورش، کلیه اطلاعات پرسنلی، دانش‌آموزی، کارگزینی، حسابداری، ... از طریق فرم‌های مربوط در مدارس تکمیل و به مناطق آموزش و پرورش ارسال شده است که در مناطق جمع‌بندی شده و به سازمان‌های آموزش و پرورش استان فرستاده می‌شود. این سازمان‌ها نیز این اطلاعات را در اختیار وزارتخانه قرار می‌دهند و جمع‌بندی اطلاعات کشور توسط وزارتخانه انجام می‌شود.

سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها هم هر ساله در فصل تهیه و تنظیم بودجه بر اساس اطلاعات رایانه‌ای دریافتی از دستگاه اجرایی که به تأیید ذی‌حسابی نیز رسیده است، اقدام به بررسی بودجه پیشنهادی آموزش و پرورش استان‌ها

می‌کنند و طبق جدول زمانبندی ارائه شده از دفتر آموزش و پرورش، بودجه پیشنهادی خود را به آن دفتر ارائه می‌کنند. یکی از مشکلاتی که در چند سال اخیر همواره وجود داشته عدم هماهنگی اطلاعات رایانه‌ای سازمان‌های استان با اطلاعات رایانه‌ای است که وزارت آموزش و پرورش در اختیار دفتر آموزش و پرورش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار می‌دهد. به عبارتی، هر ساله بین کارشناسان اغلب استان‌های کشور و مدیریت آموزش و پرورش جدل‌های کارشناسی بر سر آمار تعداد پرسنل و هزینه حقوق و مزایای ماهانه وجود دارد و تا کنون علی‌رغم هماهنگی‌های انجام شده و اصلاحات عدیده در سیستم «بکفا» این مغایرت آماری، همواره به ضرر آموزش و پرورش استان‌ها ادامه داشته است.

نکته کلیدی دیگر در پروسه تدوین بودجه آموزش و پرورش نبود یک سیستم دقیق بودجه‌ریزی مبتنی بر روش‌های علمی است. به عبارتی، بودجه هزینه‌ای (جاری) دارای فعالیت‌ها و رفتارهای مشخصی است که کاملاً در قالب نرم‌ها^۱ و استانداردها^۲ می‌گنجد و به راحتی قابل برآورد است. ولی متأسفانه به دلیل نبود مطالعه علمی درست و عدم مستندسازی تجربیات کسب شده، سیستم مشخصی وجود ندارد و همواره توزیع استانی بودجه آموزش و پرورش تا حدود زیادی قائم به افراد خاص در وزارت آموزش و پرورش (دفتر بودجه) و دفتر آموزش و پرورش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. بر اساس قدرت کارشناسی یا نفوذ مدیریت‌های هر یک از این دستگاه در دوره‌هایی توزیع این بودجه کاملاً در دست دفتر آموزش و پرورش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قرار می‌گیرد و در زمانی تحت سیطره دفتر بودجه وزارت آموزش و پرورش. در چند سال اخیر نیروهای خبره و متخصص هر دو دستگاه بنا به دلایل تغییرات مدیریتی یا رسیدن به سن بازنشستگی تا حدود

۱. نرم، قالب مشخصی که با تجربه برای انجام یک فعالیت به‌دست می‌آید.

۲. استاندارد، قالب مشخصی که با مطالعه علمی برای انجام یک فعالیت به‌دست می‌آید.

زیادی جابه‌جا یا از دستگاه خارج شده‌اند. که این امر نظم کنونی حاکم بر توزیع بودجه را دچار تزلزل بیشتری کرده است.

با توجه به شکل تهیه و تنظیم بودجه استانی آموزش و پرورش که در اصل واحدهای اجرایی این دستگاه است، به بررسی روند بودجه استانی طی چند سال اخیر می‌پردازیم.

بر اساس ردیف ۹ جدول شماره یک طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۱ حدود ۸۲ درصد از بودجه مصوب جاری کل آموزش و پرورش از محل درآمد عمومی به آموزش و پرورش استان‌ها اختصاص داشته است. در بررسی ردیف ۱۰ جدول یک مشاهده می‌شود که سهم عملکرد استان‌ها از کل بودجه جاری آموزش و پرورش بیشتر بوده و حدود ۸۴ درصد است. این امر می‌تواند دو دلیل داشته باشد:

(تمرکز بودجه ملی وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های ردیف آن که باعث شده است به دلیل عدم رشد مناسب بودجه استان‌ها در هر سال، قسمتی از تخصیص اعتبارات ملی آموزش و پرورش داده نشود و در عوض به اعتبار استانی آن اضافه شود (نمودار شماره یک). به عبارتی، همواره عملکرد ملی آموزش و پرورش کمتر از مصوب آن است که به نوعی نشان‌دهنده وجود اعتبار ملی مازاد است که باید بین استان‌ها توزیع شود.

(بالاتر بودن عملکرد بودجه جاری آموزش و پرورش استان‌ها از رقم مصوب آن که به نوعی نشان‌دهنده ماهیت آن می‌باشد که چون سهم هزینه‌های پرسنلی (حقوق و مزایا) بسیار زیاد است، بنابراین عملکرد آن اجتناب‌ناپذیر است و هر ساله دولت ناگزیر است در آخر سال عملکردی به مراتب بیشتر از رقم مصوب برای آموزش و پرورش داشته باشد تا بتواند حقوق و مزایا و عیدی معلمان را در سراسر کشور پرداخت کند (نمودار شماره ۲).

(ارقام به هزار ریال)

	۱,۶۲۹,۳۵۹,۰۰۰	۲,۳۳۳,۷۸۵,۰۰۰	۲,۲۹۴,۸۳۹,۰۰۰	۳,۱۰۹,۳۱۳,۳۰۰	۳,۵۰۵,۵۳۸,۰۰۰	۴,۶۹۵,۶۹۴
	۱,۳۶۱,۳۹۱,۸۸۳	۱,۵۳۶,۹۰۴,۶۴۴	۲,۳۱۷,۱۵۴,۶۴۹	۲,۸۶۹,۰۱۴,۱۰۱	۳,۴۴۷,۷۱۶,۰۰۰	

مطلب مهم بعدی در مورد بودجه جاری استانی آموزش و پرورش، سهم آن از مجموع بودجه‌های استانی است. با توجه به ماهیت فعالیت‌های استانی، اندازه اکثریت دستگاه‌های اجرایی استانی کوچک بوده و پرسنل محدودی دارند. با توجه به نوع و گستره فعالیت دستگاه‌های اجرایی در استان، تعداد معدودی از آن‌ها مانند اداره کل جهاد کشاورزی، بهداشت و درمان و آموزش و پرورش و ... دارای پرسنل قابل توجهی هستند که در این بین آموزش و پرورش بزرگ‌ترین دستگاه اجرایی استانی محسوب می‌شود و به تبع آن بالاترین سهم بودجه‌ای را نیز در بین دستگاه‌های اجرایی استانی دارد. براساس ردیف ۱۱ جدول شماره ۱ سهم آموزش و پرورش استان‌ها از کل بودجه جاری مصوب استانی از ۷۶/۹ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۶۵/۷ درصد در سال ۱۳۸۱ تنزل یافته است. براساس ردیف ۱۲ جدول شماره ۱ سهم عملکرد آموزش و پرورش استان‌ها از مجموع بودجه استانی نیز طی سالیان ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ از ۷۴/۵ درصد به ۶۷/۳ درصد کاهش یافته است. روند نزولی در سهم بودجه مصوب و عملکرد آموزش و پرورش شاید به دلیل این است که سالانه به تعداد دستگاه‌هایی که بودجه جاری آن‌ها استانی می‌شود، اضافه شده، که همین موضوع سبب کاهش سهم آموزش و پرورش شده است. دلیل دوم آن نیز شاید کم‌توجهی مسئولان ملی در رشد مناسب بودجه استانی آموزش و پرورش باشد. زیرا یکی از مشکلات مزمن آموزش و پرورش استان‌های کشور طی دو دهه اخیر کسری بودجه دائمی آن‌ها است. بنابراین کم‌توجهی به آموزش و پرورش استان‌ها نیز از دلایل کاهش سهم آن به شمار می‌رود.

مجموعه نکات فوق دلیل دیگری است بر این که هر چه زودتر باید نسبت به تهیه و تدوین یک نظام بودجه‌ریزی علمی و عملیاتی مبتنی بر نرم‌ها و استانداردها، اقدام کرد تا مانع از توزیع ناعادلانه بودجه بین دستگاه‌های مختلف در سطوح ملی و استانی شود.

(ارقام به هزار ریال)

	۷,۳۶۴,۲۱۵,۵۶۰	۸,۱۳۱,۲۵۸,۲۰۰	۱۰,۹۸۷,۷۸۳,۰۰۰	۱۵,۲۲۱,۴۰۰,۳۰۰	۱۷,۴۷۳,۴۰۲,۰۰۰	۲۲,۲۱۴,۷۹۲,۰۰۰
	۹,۶۳۷,۱۸۷,۴۷۲	۱۰,۹۵۷,۳۶۰,۱۷۵	۱۲,۹۲۷,۰۰۲,۰۴۵	۱۶,۴۰۱,۵۳۵,۰۰۰	۱۹,۰۰۷,۳۹۰,۰۰۰	

در کنار موارد فوق نکاتی چند در مورد بودجه آموزش و پرورش استان ها قابل بررسی است:

(پرداخت سهم بازنشستگی دولت برای کارکنان فرهنگی و معلمان استان ها که در سنوات گذشته تا سال ۱۳۷۷ این سهم توسط بودجه استانی پرداخت می شد که به دلیل کسری بودجه آموزش و پرورش استان ها و فشار پرداخت حقوق و مزایای ماهانه و عیدی و پاداش پایان سال، همواره یکی از منابع تأمین کسری، عدم پرداخت سهم دولت به صندوق بازنشستگی بود، که این امر خسارات فراوانی به صندوق فوق وارد کرده و لطمات شدیدی بر پیکر این سازمان که ارائه خدمات مستمر آن ارتباط نزدیکی به رفاه یکی از محروم ترین اقشار اجتماعی دارد، وارد کرده بود. خوشبختانه براساس رایزنی های کارشناسی انجام شده پرداخت مبلغ فوق از سال ۱۳۷۸ جزء ردیف های متمرکز قرار گرفته و دیون فوق به صورت ملی پرداخت می گردد. با اجرای این سیاست بار بزرگی از دوش ادارات آموزش و پرورش استان ها برداشته شد و اکنون چند سالی است که حداقل یکی از مشکلات این اداره مرتفع شده است.

به این تعبیر ردیف فوق یکی از ردیف های مفید ملی بوده است. لکن یک سؤال اساسی وجود دارد. در حالی که سیستم بکفا حتی یک ریال پرداخت شده به معلمان در دورافتاده ترین نقاط کشور را مشخص می کند و در حالی که وزارتخانه توانسته دیون خود را به صندوق بازنشستگی پرداخت کند و در سال ۱۳۸۱ ردیف ۱۲۷۰۰۷ کسورات بازنشستگی سهم دولت ملی و استانی رشدی ۲۳۸/۵ درصدی نسبت به مصوب سال قبل دارد، پس چرا توزیع این ردیف بین استان ها انجام نشده است؟ به عبارتی ردیف فوق نیز در صورت طراحی یک سیستم دقیق بودجه ریزی به راحتی قابل توزیع بین بودجه هزینه ای سازمان های آموزش و پرورش استان ها و در برنامه بیمه های اجتماعی کارمندان است و برای این که اعتبار آن صرف پرداخت کسری های حقوق و مزایا نگردد می توان در تبصره های قانون بودجه یا قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اعتبار

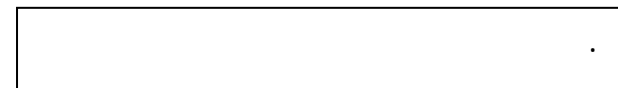
این برنامه را غیر قابل جابجایی دانست. در این صورت باز هم یک گام به عدم تمرکز و شفافیت هرچه بیش تر بودجه آموزش و پرورش برداشته خواهد شد.

(یکی دیگر از عوامل فشار بر بودجه جاری آموزش و پرورش استان ها، هزینه دانشجویان متعهد خدمت است که از طریق کنکور سراسری بورسیه آموزش و پرورش شده و هر ماهه بار قابل ملاحظه ای بر بودجه جاری این دستگاه وارد می کنند.

(از دیگر مشکلات بودجه آموزش و پرورش استان ها که در سال ۱۳۸۱ و به دنبال استقرار نظام جدید بودجه ریزی به وجود آمده، عدم تأمین اعتبار تجهیزات است. در تبصره ۲۲ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ درباره اعتبار خرید تجهیزات سرمایه ای ادارات کل استانی که درصدی از سرجمع اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای استانی (عمرانی) است، تعیین تکلیف شده، لکن به دلیل حجم و مقدار زیاد اعتبارات آموزش و پرورش این دستگاه استثنا شده و متأسفانه ارائه هرگونه راه حلی برای تأمین تجهیزات سرمایه ای این دستگاه فراموش شده است. همین امر موجب تأخیر در مبادله موافقتنامه های مربوط شده و در جریان انجام وظایف محوله اخلاص ایجاد کرده است.

(مشکل بزرگ دیگری که در بودجه سال ۱۳۸۱ آموزش و پرورش استان ها به وجود آمده مسأله پاداش پایان خدمت بازنشستگان است. براساس مصوبات برنامه سوم توسعه برای تکریم کارمندان دولت و به پاس یک عمر تلاش آنان مقرر شده که در زمان بازنشستگی به ازای سنوات خدمت، یک ماه آخرین حقوق و مزایا، به عنوان پاداش به آن ها پرداخت گردد. در سال اول اجرای برنامه (۱۳۷۹) تأمین پنج روز در هر ماه از این اعتبار به عهده دستگاه بوده و مابقی از محل اعتبارات ردیف متمرکز پیش بینی شده پرداخت گردید، که خوشبختانه با اقبال خوبی مواجه گردید. در سال ۱۳۸۰ قانونگذار تأمین سی درصد (ده روز در هر ماه) را به عهده دستگاه گذاشت که از محل صرفه جویی های مربوطه آن را پرداخت کنند و ۷۰ درصد آن از طریق ردیف متمرکز پرداخت شد. در سال ۱۳۸۱ تأمین کل مبلغ این پاداش به عهده بودجه جاری دستگاه گذاشته شده که این امر فشار زیادی بر بودجه ضعیف آموزش و پرورش استان ها

وارد می کند. به عنوان مثال در آموزش و پرورش شهر تهران ۱۴۵۰ نفر پرسنل سی سال خدمت و بالاتر وجود دارد که بالاجبار بازنشسته شده و حدود ۴,۰۰۰ نفر هم داوطلب بازنشستگی پیش از موعد بوده و در صورت بازنشستگی این تعداد از پرسنل، گام موثری در جهت تعدیل نیروهای مازاد دستگاه برداشته می شود. بار مالی بازنشستگی این ۵۵۰۰ نفر حدود ۱۷۰ میلیارد ریال است که به هیچ عنوان بودجه هزینه ای این دستگاه در سال ۱۳۸۱ توان و تحمل آن را ندارد. لذا ناچاراً فقط با بازنشستگی همان ۱۴۵۰ نفر دارای سابقه کاری ۳۰ سال تمام موافقت شده است و برای سایرین به صورت مشروط و در صورت تأمین اعتبار از سوی وزارتخانه موافقت شده است. (از دیگر مشکلات بودجه ای آموزش و پرورش مسکوت ماندن بازنشستگی پیش از موعد پرسنل با ۲۵ سال سابقه خدمت در مناطقی است که آموزش و پرورش با مازاد نیرو مواجه است. این مصوبه نیز به دلیل بار مالی ناشی از اجرای آن و بی عدالتی که بر نحوه انجام آن حاکم است مسکوت مانده، در حالی که اجرای آن می توانست عامل موثری در تعدیل نیروی انسانی مناطق دارای مازاد نیرو باشد.



همان طور که قبلاً هم عنوان شد، آموزش و پرورش از قدیمی ترین دستگاه های دیوانسالاری کشور محسوب و به دلیل تحت پوشش قرار دادن بیش تر از ۲۷ درصد از جمعیت کل کشور با پرسنلی بیش از یک میلیون نفر عظیم ترین دستگاه دولتی نیز محسوب می شود. در طی دو دهه اخیر یکی از مشکلات گریبانگیر این دستگاه که به دلیل حل نشدن و طولانی شدن آن به صورت دردی مزمن درآمده، «

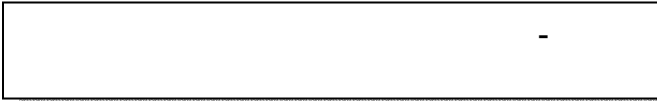
است که دیگر به صورت یک سنت و باور در فرهنگ بودجه ریزی کشور ما درآمده است. یعنی عملکرد دو دهه اخیر موجب باور کلیه مسئولان و دست اندرکاران شده که بودجه آموزش و پرورش همه ساله دارای کسری است، به طوری که از هم اکنون ارقام متفاوتی از کسری بودجه سال ۱۳۸۱ این دستگاه اعلام می شود.

با توجه به این که بودجه آموزش و پرورش کشور از دو جزء بودجه ملی وزارتخانه و بودجه استانی ادارات کل تشکیل شده است، کسری بودجه آن نیز دارای دو بعد است:

الف) با توجه به بررسی های انجام شده در فصل قبل مشاهده شد که تمرکزگرایی شدیدی در وزارت آموزش و پرورش وجود دارد و این وزارتخانه سعی کرده بنا به دلایل موجه و غیرموجه از طریق ایجاد ردیف های متمرکز بودجه ای، تا حد ممکن بر سهم ملی بودجه آموزش و پرورش بیافزاید و همواره رشد ارقام مصوب بودجه جاری ملی بسیار بیش تر از ارقام استانی آموزش و پرورش بوده است. همین امر سبب شده تا دولت در مواقعی که دچار عدم وصول درآمدهای بودجه ای خود می شود از طریق مکانیسم عدم تخصیص یا انتقال مازاد بودجه ملی آموزش و پرورش، اقدام به صرفه جویی کند. در نمودارهای شماره ۳ و ۴ و جداول ذیل آن ها این امر به خوبی مشاهده می شود. در واقع کسری بودجه ملی این بخش منفی است و ارقام مازادی در آن وجود دارد که دولت آن ها را تخصیص نداده است.

(بر اساس نمودار شماره ۳ و ۴ و جداول ذیل آن و نمودار شماره ۲ ملاحظه شد که در بودجه جاری ادارات کل آموزش و پرورش استان ها همواره ارقام بسیار بزرگی در طی ۵ سال گذشته (۱۳۸۰-۱۳۷۶) کسری بودجه استانی وجود داشته است و ارقام عملکرد بودجه جاری آن ها، بسیار بیش تر از رقم مصوب بوده است. در سال ۱۳۷۶ ادارات کل آموزش و پرورش استان ها ۲۲۷۳ میلیارد ریال کسری داشته اند که به رقم ۲۸۲۶/۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷ افزایش و سپس تا رقم ۱۵۳۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ کاهش یافته است.

بنابراین، با توزیع صحیح بودجه ملی آموزش و پرورش و شفاف شدن آن و حذف ردیف های غیرضروری و دستگاه های موازی ملی و توزیع اعتبار آن ها بین ادارات کل آموزش و پرورش استان ها، رقم کسری بودجه واقعی این دستگاه به



مراتب کم‌تر از آن چیزی خواهد بود که اتفاق افتاده است. این امر در نمودار شماره ۳ به وضوح قابل مشاهده است.

اما دلایل این کسری بودجه دائمی و مزمن چه می‌تواند باشد؟

(مهم‌ترین دلیل این کسری بودجه دائمی به نگرش مسئولان و برنامه‌ریزان برمی‌گردد. متأسفانه در کشور ما علی‌رغم ادعاهایی که می‌شود، مسئولان در عمل به آموزش و پرورش به عنوان دستگاهی نگاه می‌کنند که هرچه بودجه مملکت را به آن تزریق کنند، خود را نشان نمی‌دهد و این بخش سیری‌ناپذیر است و بودجه کشور را می‌بلعد. به عبارتی مسئولان ارشد درباره عملکرد این بخش به عنوان یکی از ارکان سازنده سرمایه انسانی در کشور اتفاق نظر نداشته و سرمایه‌گذاری در آموزش را امری دیربازده می‌دانند و برای بهتر نشان دادن عملکرد خود، سعی در توجه به بخش‌هایی دارند که نمود عینی بیشتری داشته و زود بازده‌تر باشد.

عده‌ای دیگر نیز اهمیت آن را نمی‌دانند. امروزه در کشور ما عنوان می‌شود که خسارات ناشی از سیل و بلایای طبیعی به ارقام سرسام‌آوری رسیده که با خسارات جنگ تحمیلی برابری می‌کند. با کمی دقت در این هزینه‌ها مشخص می‌شود که یکی از دلایل اصلی و انکارناپذیر وقوع این حوادث در کشور تخریب محیط زیست و بهره‌برداری غیراصولی از جنگل‌ها و مراتع است. به عبارتی چون در دهه قبل به هر دلیل موجه و غیر موجهی اهمیت آموزش و پرورش به عنوان رکن اصلی تشکیل سرمایه انسانی مشخص نشده و معلوم نبوده که موتور اصلی رشد و توسعه مستمر و پایدار وجود سرمایه انسانی است که آموزش و پرورش وظیفه تربیت آن را به عهده دارد و از طرفی خود آموزش و پرورش هم تا حدودی نتوانسته آموزش‌های با کیفیت لازم را، به دلایل کمبود بودجه و ساختار نامناسب اداری و علمی، فراهم آورد بنابراین توجه لازم را برای تخصیص بودجه کافی به آن نداشته‌اند. به دلیل همین کوتاهی و عدم اولویت دادن لازم به امر آموزش، اکنون چندین برابر هزینه آن دهه را باید صرف بازسازی خسارات سیل و سایر بلایای طبیعی کنیم.

()	-	()
-----	---	-----

بنابراین به نظر می‌رسد که یکی از دلایل اصلی شکل‌گیری و استمرار کسری بودجه در آموزش و پرورش عدم اولویت این بخش در نزد مسئولان تصمیم‌گیری است. (دومین دلیل کسری بودجه مزمن آموزش و پرورش که به نوعی نتیجه عملکرد دلیل اول است، این است که در نظام بودجه‌ریزی کشور ما به بخش آموزش و پرورش به عنوان بخش باقی‌مانده^۱ نگاه می‌شود. یعنی با توجه به حجم عظیم این دستگاه به طور نسبی ابتدا بودجه سایر دستگاه‌ها بررسی و نیازهای آن‌ها تأمین می‌شود و چون سقف بودجه پیشنهادی به مجلس هم محدود بوده و نمایندگان مجلس امکان زیادی در اصلاح ساختاری و ایجاد تغییرات اساسی در لایحه بودجه دولت را ندارند، بنابراین باقی‌مانده بودجه به آموزش و پرورش می‌رسد که مسلماً کسری خواهد داشت.

(دلیل دیگر کسری بودجه آموزش و پرورش همان طور که قبلاً هم گفته شد ساختار غیرکارا و نامناسب بودجه‌ریزی این بخش و توزیع اعتبار بین دستگاه‌های ملی و استانی است. در صورت اصلاح این ساختار و کاهش تمرکز در بودجه‌ریزی و حذف ردیف‌های ملی غیرضروری و دستگاه‌های ملی موازی و توزیع اعتبار آن‌ها به صورت شفاف و دقیق بین استان‌ها، کمکی به حل مشکل خواهد کرد.

(یکی دیگر از دلایل کسری فوق‌اتفاقات پیش‌بینی نشده‌ای است که در برخی سال‌ها می‌افتند. به‌عنوان مثال در زمان ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ به مجلس، اصولاً بخش افزایش حقوق معلمان جهت جبران خط فقر مطرح نبود و ارقامی نیز پیش‌بینی نشده بود، لکن در زمستان ۱۳۸۰ و به دنبال راهپیمایی و تحصن معلمان، توجه سیاستمداران و تصمیم‌گیران ارشد به این قضیه جلب شده و مقرر شد به حق جذب معلمان ۱۵ درصد و سایر کارکنان دولت ۸ درصد اضافه شود. بار مالی ناشی از این تصمیم و همچنین کمک غیرنقدی ۶۰۰ هزار ریالی به پرسنل در لایحه بودجه دیده نشده بود، که خود می‌تواند منجر به کسری بودجه شود.

1. Residual.

سطح کیفی آموزش و پرورش و تشویق معلمان و دانش آموزان نیز آن را صرف کنند.

تا این جای کار ترسیم فضای حاکم بر قانون شوراها و درآمد آن فضای زیبایی را نشان می‌دهد. این درآمد شوراها همان درآمد اختصاصی است که آموزش و پرورش استان‌ها از آن استفاده می‌کنند. اما سهم این درآمدها در بودجه آموزش و پرورش استان‌ها چه قدر است؟ براساس ردیف ۳ جدول ۱ ناگهان طی سالیان ۱۳۷۸ به بعد درآمد اختصاصی در بودجه آموزش و پرورش نقش پیدا کرد، به طوری که بیش از ۱۴ درصد اعتبار آن در سال ۱۳۸۰ از این محل تأمین گردید. براساس ردیف ۱۳ و ۱۴ جدول ۱ نقش درآمدهای اختصاصی در بودجه ملی آموزش و پرورش طی ۲ سال اخیر به شدت زیاد شده و به حدود ۳۳ درصد رسیده است. در مورد بودجه استانی آموزش و پرورش نیز هم اکنون ۹ درصد از اعتبارات جاری آن از محل درآمدهای اختصاصی تأمین می‌گردد. در سال ۱۳۸۱ معادل ۴۵۳۹/۸ میلیارد ریال درآمد اختصاصی به عهده وزارت آموزش و پرورش گذاشته شده که ۲/۲ درصد از بودجه جاری کشور است. در این سال درآمد اختصاصی استانی آموزش و پرورش ۴۸ درصد از کل درآمد اختصاصی این دستگاه بوده و معادل ۲۱۷۶/۹ میلیارد ریال است که تنها ۱ درصد از بودجه هزینه‌ای (جاری) کشور محسوب می‌شود و شامل ۱۳ نوع دریافتی مختلف است که ۱۵۰۰ میلیارد ریال آن (۶۹ درصد) متعلق به ۲ درصد عوارض فروش کالا و خدمات است که نوعی مالیات تلقی می‌گردد.

نکته مهم دیگر سهم حدوداً ۹ درصدی درآمدهای اختصاصی از مجموع اعتبارات آموزش و پرورش است. یعنی دولت بار ۹ درصدی از بودجه خود را به آموزش و پرورش و مردم منتقل کرده است، که این بار بسیار سنگین است و در عمل می‌توان مشاهداتی داشت که با توجه به عملکرد سه سال اخیر در واقع این درآمد اختصاصی به نوعی معضل در بودجه آموزش و پرورش تبدیل شده است. در کشورهای پیشرفته دنیا با توجه به اهمیت آموزش و پرورش، مسئولان جهت کاهش هزینه‌های

از سال ۱۳۷۳ با انگیزه تمرکززدایی و گسترش مدیریت مشارکتی و برقراری ارتباط هرچه بیش‌تر با مردم، قانون شوراها را آموزش و پرورش به تصویب رسید. هدف این قانون رسیدن به جایی است که تصمیم‌گیری در آموزش و پرورش از مرکز محوری به سمت مدرسه محوری برود و مدیران مدارس حق داشته باشند که در تمامی زمینه‌ها تصمیم‌گیری کنند و خودشان نیز با رأی معلمان انتخاب شوند. این شوراها در استان، دارای ساختار تشکیلاتی به این شرح است: ابتدا شورای آموزش و پرورش استان با ریاست استاندار و دبیری سازمان آموزش و پرورش استان و عضویت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، شهردار مرکز استان، امام جمعه آن، چند نفر از والدین، رئیس یکی از مناطق آموزش و پرورش، معاون پرورشی اداره کل و نماینده معلمان استان و ... شورای آموزش و پرورش شهرستان تقریباً با همین ترکیب ولی با مشارکت مسئولان و مردم همان شهرستان شکل گرفته و این روند تا تشکیل شورای مدرسه ادامه پیدا می‌کند. قانون شوراها را آموزش و پرورش تکلیف و وظایف قانونی هرکدام از این شوراها را مشخص کرده و جهت تحقق اهداف و وظایف پیش‌بینی نشده برای آن‌ها، منابع تأمین اعتباری را پیش‌بینی کرده است.

مهم‌ترین منبع تأمین اعتبار و درآمد شورای آموزش و پرورش وصول ۲ درصد عوارض از فروش کلیه کالاها و خدمات است. همچنین در جهت گسترش فضاهای آموزشی و تجهیز آن‌ها دریافت تا ۵ درصد عوارض از صدور پروانه‌ها و جوازهای ساختمان‌سازی صادره از طریق شهرداری‌ها و دریافت عوارض از واحدهای تجاری تأسیس شده را پیش‌بینی کرده است. این منابع از طریق اداره درآمد سازمان آموزش و پرورش استان وصول می‌گردد و عمدتاً صرف هزینه‌های سایر فصول و هزینه‌های اداری و تجهیزاتی مدارس می‌شود و طبق قانون، شوراها حق دارند در جهت افزایش

تولیدی، اجتماعی و فرهنگی آینده خود کلیه بودجه و امکانات لازم جهت تربیت و پرورش صحیح کودکان و نوجوانان را فراهم کرده و مسئولان آموزش و پرورش آن‌ها تمام انرژی و توان خود را صرف امر مهم تعلیم و تربیت می‌کنند. در کشور ما به دلیل نگرش خاص برخی از مسئولان و عدم تشخیص صحیح اولویت‌ها باعث شده تا اهمیت آموزش و پرورش و امر تعلیم و تربیت ناشناخته بماند و آموزش و پرورش بخش هزینه بر و اعتبار خور بودجه و ترازکننده آن تلقی گردد.

نگرش فوق مسئولان آموزش و پرورش را به سمت ناخوشایندی هدایت کرده و آن‌ها مجبور شده‌اند برای تأمین حداقل نیازهای خود به فکر تأمین منابع اعتباری باشند. یعنی آموزش و پرورش به جای امر تعلیم و تربیت مثل یک ممیز مالیاتی تلاش خود را برای وصول درآمد صرف نمایند و دولتمردان و مسئولان نیز به بهانه این موضوع سهم درآمدهای اختصاصی از کل بودجه آموزش و پرورش استان‌ها را به شدت افزایش داده‌اند، به طوری که طی سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۱ این سهم به ۳ برابر رسیده و ۹ درصد از کل بودجه آموزش و پرورش استان‌ها را شامل می‌شود. این خود یکی از معضلات و مشکلات اساسی بودجه آموزش و پرورش است.

چنان‌که اشاره شد، از مجموع ۲۴۳۹۱/۶ میلیارد ریال بودجه جاری مصوب سال ۱۳۸۱ آموزش و پرورش استان‌ها تنها ۲۱۷۶/۹ میلیارد ریال آن که کم‌تر از ۱ درصد بودجه کشور است، درآمد اختصاصی است و آموزش و پرورش استان‌ها برای وصول این رقم ناچیز در بودجه کل کشور باید دنبال کارخانجات پفک نمکی، آدامس، خودروساز و هتل‌دار و اصناف خدماتی و ... بگردند تا عوارض گرفته و هزینه‌های خود را به نوعی جبران کنند. هر گردشگر خارجی که وارد کشور می‌شود، در هنگام خروج و تسویه حساب از هتل با رقم ۲ درصد عوارض آموزش و پرورش مواجه شده و برای همیشه این سؤال در ذهن او می‌ماند که چرا او باید به آموزش و پرورش کشور ما مالیات بدهد و مسلماً این موضوع را برای سایرین نیز خواهد گفت. در حالی که در تمام دنیا ادارات دارایی و مالیاتی این کار را انجام می‌دهند.

وصول درآمد توسط آموزش و پرورش تفکیک وظایف اجرایی بین دستگاه‌های مختلف را از بین می‌برد و این نهاد را درگیر کارهایی می‌کند که به هیچ عنوان از وظایف اصلی آن نبوده و توان تخصصی، انرژی و امکانات مدیران و پرسنل این سازمان به نحو چشمگیری صرف این کار شده و آن‌ها را از تفکر و تصمیم‌گیری درباره امر مهم تعلیم و تربیت دور می‌کند.

اتفاق ناگوار دیگری که در طی سه سال اخیر در امر بودجه‌ریزی آموزش و پرورش افتاده و اکنون به صورت یک سنت ناپسند در حال ایجاد شدن است، این است که دیدگاه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هر ساله بیش از سال قبل به این جا می‌رسد که تأمین هزینه پرسنلی را نیز به دوش این اعتبار کم و اندک تحمیل کند.

به عبارتی با این کار، آموزش و پرورش که مجبور به کسب درآمد شده از حداقل برنامه‌ریزی و سیاستگذاری درباره آن محروم می‌شود و قسمت عمده‌ای از این درآمد کم را نیز مجبور است بابت کسری حقوق و مزایا و پاداش عیدی در اسفند ماه اختصاص داده یا پاداش بازنشسته‌ها را از محل آن پرداخت کند.

تا قبل از سال ۱۳۷۸ که سایر فصول آموزش و پرورش استان‌ها از محل درآمد عمومی تأمین می‌شد همه چیز واضح و شفاف بود، لکن از وقتی تأمین تمامی یا قسمتی از آن به عهده درآمد اختصاصی افتاد، مدعی زیادی پیدا کرده و اصولاً از اهداف اولیه خود در قانون شوره‌های آموزش و پرورش دور می‌شود. دلیل دیگر آن در بخش عمرانی این درآمدها و عوارض ۵ درصد شهرداری‌ها است. اکنون که این درآمد کم برای توسعه و تجهیز فضاهای فیزیکی و خرید زمین و تملک مدارس استیجاری پیدا شده در بعضی استان‌ها به صراحت اعلام شده که از سهم بودجه عمرانی فصل آموزش و پرورش از محل درآمد عمومی کم خواهند کرد.

یعنی درآمد اختصاصی آموزش و پرورش، که آیا وصول بشود یا خیر، مانند بلایی شده و مسئولان ذی‌ربط، مشکلات تأمین بودجه هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) خود را از محل درآمد عمومی بر آن سوار کرده‌اند.

این امر در حال تبدیل شدن به یک سنت ناپسند است. و اگر این تفکر کاملاً حاکم شود قانون شوراهای آموزش و پرورش کارایی خود را از دست داده و از اهداف اولیه خود دور می‌شود.

بخش دوم درآمد اختصاصی مصوب آموزش و پرورش در سال ۱۳۸۱ به مبلغ ۲۳۶۲/۹ میلیارد ریال مربوط به فعالیت‌ها و دستگاه‌های ملی وزارت آموزش و پرورش است. رقم فوق مربوط به ۷ دستگاه و ردیف است و ۷۵/۲ درصد آن مربوط به برنامه خدمات اداری وزارت آموزش و پرورش است که این هم جای تأمل دارد. مگر وزارت آموزش و پرورش چه فعالیت‌های خاصی انجام می‌دهد که نمی‌توان آن را از محل درآمد عمومی تأمین کرد و مبلغ ۱۷۷۷/۹ میلیارد ریال برای آن درآمد اختصاصی و هزینه از محل آن پیش‌بینی می‌شود. یا سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی مبلغ ۱۱ میلیارد ریال در برنامه کمک آموزشی و ۲۲ میلیارد ریال در برنامه تحقیقات درآمد اختصاصی دارد. این سازمان پژوهشی دارای چه اهدافی بوده و چه خدماتی را ارائه می‌دهد که ۲۲ میلیارد ریال فعالیت مطالعاتی و تحقیقاتی درآمدزا داشته باشد. به هر حال این قسمت از بودجه ملی آموزش و پرورش نیز از دیگر موارد مبهم است که باید فعالیت‌های مربوط به آن مورد ارزیابی دقیق و تجدیدنظر قرار گیرد.

بودجه سایر فصول آموزش و پرورش صرف انجام فعالیت‌هایی می‌شود که به موجب آن‌ها خدمات اداری و تجهیزاتی و امکاناتی لازم برای فعالیت‌های آموزشی مهیا می‌شود. این بودجه از دو محل تأمین می‌شود. در مورد استان‌های برخوردار مثل تهران، مرکزی، اصفهان و خوزستان که از صنایع و منابع اقتصادی خوبی برخوردارند کل هزینه‌های این بخش از محل درآمد اختصاصی ۲ درصد عوارض آموزش و پرورش تأمین می‌شود. در مورد استان‌های با امکانات متوسط، بخشی از

بودجه از محل درآمد اختصاصی و بخشی از محل درآمد عمومی و در مورد مناطق محروم قسمت عمده اعتبار سایر فصول از محل درآمد عمومی دولت تأمین می‌شود. به استناد ماده ۱۴۳ قانون برنامه سوم توسعه دولت براساس تعریف ضریب محرومیت برای استان‌ها، اقدام به توزیع اعتبار سایر فصول کرده و یکی از شاخص‌های مهم در این توزیع تعداد دانش‌آموز است. این امر باعث شده که استان‌های محروم‌تر که از وسعت زیاد و تراکم پایین جمعیت و دانش‌آموز برخوردارند نتوانند از سهم اعتباری مناسبی برخوردار شوند.

کشور ما بعد از انقلاب در حال اجرای سومین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود است و کلیه بخش‌ها و دستگاه‌های اجرایی و مناطق برای خود دارای برنامه ۵ ساله هستند. لکن در برنامه‌ریزی آموزش و پرورش، در کشور و استان‌ها چندگانگی عجیبی به چشم می‌خورد، به طوری که اگر از ادارات استانی سؤال شود، عنوان می‌کنند که اصلاً برنامه‌ای وجود ندارد، گرچه وزارت آموزش و پرورش از طریق کمیته برنامه‌ریزی مربوطه برنامه‌ای تدوین کرده ولی به علت ارائه دیرنگام آن، نتوانسته است اهداف کمی خود را به تصویب برساند.

در کتاب قانون برنامه سوم فصل ۲۰ مربوط به آموزش بوده و راهکارها و سیاست‌هایی را برای آموزش و پرورش عمومی کشور ارائه کرده که آیین‌نامه‌های مربوطه نیز تنظیم و در حال اجرا است. متأسفانه اکنون که در سال سوم اجرای برنامه هستیم ارزیابی دقیق و منطقی از اجرای همه جانبه آن ارائه نشده است.

در استان‌ها نیز براساس دستورالعمل‌های رسیده برنامه ۵ ساله آموزش و پرورش استان توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهیه و به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان رسیده است. لکن بعد از سه سال از اجرای برنامه هنوز برنامه‌های فوق از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مورد

تأیید واقع نشده و استان‌ها فاقد برنامه مصوب قطعی در کلیه بخش‌ها و بخش آموزش و پرورش هستند.

جالب این که برنامه‌های استانی تهیه شده نیز در اکثر استان‌ها فقط بر روی کاغذ بوده و دستگاه‌های اجرایی عملاً کار خود را به طور روزمره انجام می‌دهند. البته بعضی از سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها رأساً اقدام به تدوین برنامه ۵ ساله خود کرده‌اند که این برنامه‌ها نیز معمولاً غیر عملیاتی هستند و در تشکیلات و ساختار داخلی این سازمان‌ها هر معاونت و بخش مشغول به فعالیت‌های خود است.

البته در برخی مقاطع زمانی اگر لازم باشد شاخص‌هایی تهیه و اطلاعات و ارقامی نیز از عملکرد معاونت‌های مختلف و سازمان آموزش و پرورش قابل حصول و ارزیابی است. لکن این فعالیت‌ها در نتیجه یک برنامه‌ریزی اولیه مصوب مورد قبول همه نیست و برحسب ضرورت چنین اقدامات پراکنده‌ای انجام می‌شود.

نکته قابل تأمل دیگر تضاد بین بخش‌های مختلف قانون برنامه سوم توسعه است. بین فصل هشتم این قانون و نظام درآمد - هزینه استانی و سایر قسمت‌های این قانون بعضاً ارتباطات لازم وجود ندارد و گاهی نیز فعالیت استان در قالب نظام درآمد هزینه استانی با گردش کار ملی وزارتخانه و فعالیت‌های ملی در تقابل قرار می‌گیرد (تقابل ماده ۱۴۳ با ماده ۷۰ و موارد دیگر).

مجموعه عوامل فوق باعث شده به دلیل تناقضات موجود و عدم هماهنگی‌های لازم اصولاً برنامه‌ای برای سازمان آموزش و پرورش استان‌ها به عنوان واحدهای عملیاتی این دستگاه وجود نداشته باشد.

.

به دنبال بررسی جایگاه کلان بودجه آموزش و پرورش و ترکیب ملی و استانی آن، اعتبار سایر فصول و درآمدهای اختصاصی، در این قسمت مشکلات ساختار تشکیلاتی و نیروی انسانی در رابطه با بودجه را بررسی خواهیم کرد.

(متأسفانه یکی از مشکلات نظام اداری کشور ما که گریبانگیر کلیه دستگاه‌های اداری من جمله آموزش و پرورش است، عدم ارتباط منطقی مناسب بین قسمت‌های مختلف چارت تشکیلاتی آن‌ها است. به عنوان مثال معاونت برنامه‌ریزی و نیروی انسانی در سازمان آموزش و پرورش استان‌ها فعالیت‌هایشان برای معاونت پشتیبانی و اداری مالی مشخص نیست. نتیجه این امر آن است که اگر معاونت نیروی انسانی برای انجام برنامه خود احتیاج به اعتباری داشته باشد، مجبور است در یک سیستم چانه‌زنی با معاونت پشتیبانی نسبت به تأمین اعتبار خود اقدام کند. یعنی به دلیل تعریف نشدن دقیق اهداف و برنامه‌های دستگاه استانی و به تبع آن مستند نبودن فعالیت‌های لازم برای تحقق آن برنامه و هدف، نظام توزیع اعتبار به سمت چانه‌زنی پیش رفته و افراد مختلف برحسب قابلیت‌های فردی در توجیه فعالیت واحد خود یا قابلیت‌های ارتباطی و داشتن پشتوانه قوی حرف و برنامه خود را توجیه کرده و اعتبار دریافت می‌کنند. مهم‌ترین دلیل این امر دور شدن واحدهای ستادی وزارت آموزش و پرورش از اهداف و وظایف قانونی خود است. وقتی که واحدهای ستادی و وزارتی به جای تفکر و تدوین دقیق اهداف و برنامه‌ها و فعالیت‌های لازم واحدهای مختلف اجرایی استانی خود وارد جمع‌آوری عوارض می‌شوند این مشکل نیز در واحدهای اجرایی پدید می‌آید و واحدهای مختلف سازمان

آموزش و پرورش استان به طور شفاف و دقیق در جریان فعالیت‌های همدیگر قرار نمی‌گیرند و برای انجام وظایف خود مرتباً باید در حال توجیه همدیگر باشند.

(متأسفانه ساختار پرسنلی سازمان‌های آموزش و پرورش در اغلب استان‌ها نامتوازن است. این موضوع دارای دو بعد است:

۱. توزیع نامناسب و نامتوازن نیرو در مناطق مختلف آموزش و پرورش از لحاظ:

الف) تعداد نیروها،

ب) مقاطع مورد نیاز،

۲. توزیع نامتوازن جنسیتی پرسنل آموزش و پرورش.

برحسب برخورداری و محرومیت در کلیه استان‌ها، نیروهای فرهنگی معمولاً جذب مناطق برخوردارتر شده و مناطق محروم همیشه با کمبود نیرو مواجه‌اند. به عنوان مثال شهرهای مراکز استان یا شهرهای بزرگ معمولاً دارای نیروی مازاد بوده و به خصوص در مناطق برخوردار و مرفه‌تر این شهرها این مازاد نیروی انسانی بیشتر است و برعکس در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ و در مناطق محروم‌تر و مستضعف‌نشین شهرها معمولاً کمبود نیروی انسانی وجود دارد.

این نکته در توزیع نیروها بین مقاطع تحصیلی ابتدایی، راهنمایی و متوسطه نیز حاکم بوده و معمولاً در مناطقی که نیروی مازاد دارند این امر در مناطق ابتدایی و راهنمایی است که البته از جمله دلایل این موضوع تغییرات دموگرافیکی به وجود آمده در هرم سنی جمعیت است. به عبارتی با رشد منفی دانش‌آموزان در مقاطع ابتدایی و راهنمایی طی چند سال اخیر، این مقاطع با مازاد نیرو مواجه شده و متأسفانه جابه‌جایی پرسنل به مناطق برخوردارتر آن را تشدید می‌کند.

دومین عدم توازن در ساختار جنسیتی پرسنل است، به عنوان مثال از ۹۸ هزار نفر پرسنل آموزش و پرورش شهر تهران ۲۳ هزار نفر مرد و ۷۵ هزار نفر زن هستند. یعنی خانم‌ها بیش‌تر از سه برابر آقایان هستند.

سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها به دلیل این ساختارهای نامتوازن متحمل هزینه‌های قابل ملاحظه‌ای می‌شوند که این مخارج اضافی نیز دو قسمت عمده است:

۱. جبران کمبود نیرو در مناطق مختلف به دلیل ترکیب نامناسب جنسیتی یا مقطعی یا مکانی از طریق گرفتن نیروهای حق‌التدریس که دارای بار مالی فراوان و کیفیت کاری پایین‌تری است.

۲. عدم توازن مکانی نیروها و عدم تناسب محل زندگی و کار معلمان و پرسنل فرهنگی که مناطق و سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها را مجبور به دایر کردن سرویس ایاب و ذهاب می‌کند که این هم بار مالی بسیار زیادی دارد.

نکته مهم دیگر در ارتباط با ساختار نیروی انسانی آموزش و پرورش و بار مالی ناشی از آن، به ارتباط بین نهضت سوادآموزی و آموزش و پرورش برمی‌گردد. براساس قانون، آموزشیاران نهضت سوادآموزی بعد از ۵ سال باید به استخدام آموزش و پرورش درآیند و مجدداً نهضت سوادآموزی اقدام به گزینش آموزشیاران جدید نماید. این امر خود در عدم توازن نیروی انسانی آموزش و پرورش استان‌ها مؤثر است. زیرا معمولاً این آموزشیاران خانم بوده و همگی هم باید در مقطع ابتدایی به کار گرفته شوند، یعنی درست در دو قسمتی که استان‌ها دارای مازاد نیرو هستند! (هم از لحاظ مقطع تحصیلی و هم از لحاظ جنسیتی). این موضوع و تراکم این نیروهای مازاد در بسیاری از استان‌ها خود بار مالی زیادی را به همراه دارد.

(به استناد مصوبه شورای عالی اداری در اسفند ۱۳۷۹ سازمان آموزش و پرورش استان‌ها شکل گرفته و از سال ۱۳۸۱ عملاً شروع به کار کرده است.

این ارتقای سازمانی مستلزم اصلاح ساختار اداری است. براساس چارت مصوب وزارت آموزش و پرورش، استان‌ها به چند درجه تبدیل و در استان‌های درجه یک (شامل ۵ استان) سازمان آموزش و پرورش با ۱۵ مدیریت شکل می‌گرفت.

وزارت آموزش و پرورش در ابتدای سال ۱۳۸۱ این چارت را به استان‌ها اعلام و آن‌ها نیز براساس آن اقدام به صدور حکم برای پرسنل تحت امر خود کردند. اما طی سال ۱۳۸۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور این چارت را رد کرده و طی مکاتبه‌ای اعلام نموده بنا به دلایل عدم هماهنگی آموزش و پرورش با آن سازمان، ایجاد بار مالی ناشی از ارتقای پست‌ها و این‌که در برنامه، تجمیع واحدهای استانی پیش‌بینی شده و ارتقای پست وجود ندارد، با این چارت مخالف است. از طرفی وزارت آموزش و پرورش نیز مدعی است که چارت فوق با مدیر کل بازنشسته سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، هماهنگ و مصوب شده، لکن مسئولان بعدی آن را قبول ندارند. از طرفی وزارتخانه فوق مدعی است که این ارتقای پست به دلیل وجود بخشنامه ۲۳۰ که براساس آن «دبیر شاغل در پست اداری» خواهد بود و همچنین حذف برخی پست‌ها و کاهش مجموعه پست‌های مصوب موجود بار مالی چندانی ندارد. به عنوان مثال عنوان شده که بار مالی این احکام برای آموزش و پرورش شهر تهران با پرداخت ماهانه ۱۴۰ میلیارد ریال حقوق، حدود ۱۰۰ میلیون ریال در ماه می‌باشد، که بسیار ناچیز است. از طرفی این ارتقاء در پست‌های خدماتی مثل راننده، تکثیرچی، کارپرداز، بایگان و ... نبوده و فقط ۱/۵ درصد پست‌های اداری را شامل می‌شود. مجموعه شرایط فوق نشانه وضعیت بلاتکلیفی است که هر چه سریع‌تر باید مرتفع گردد. زیرا این احکام قبل از حل مشکل نباید صادر می‌شد و اکنون که صادر شده اگر به حالت قبل برگردد بر روحیه پرسنل آثار نامطلوبی دارد. همچنین آموزش و پرورش مدعی است در صورتی که این پست‌ها ارتقا نداشته باشند، عدم تمرکز بیشتر امکان‌پذیر نیست و تا وقتی به افراد پست متناسب با مسئولیت آن‌ها را ندهیم نمی‌توانیم از آن‌ها کار مربوطه را درخواست کنیم، ضمن این‌که بسیاری از این ارتقای پست‌ها نیز بیش‌تر جنبه روانی دارد و بار مالی چندانی ندارد.

(: طبق قانون، به کارگیری سربازان دارای مدارک دانشگاهی برای آموزش‌های فنی و حرفه‌ای در مناطق محروم بلامانع است. این امر باعث صرفه‌جویی

قابل ملاحظه‌ای برای بودجه جاری آموزش و پرورش بوده و کمک شایانی به گسترش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای کرده است و باعث باز شدن پای افراد تحصیل کرده به آن شده است. به صرفه و صلاح کشور و بودجه آموزش و پرورش خواهد بود که این قانون در کل کشور و در کلیه مناطق قابل اجرا باشد.



۱. با توجه به مشکلات ۷ گانه مندرج در صفحات ۱۰ و ۱۱ همین گزارش، پیشنهاد می‌شود که مسئولان دستگاه‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت آموزش و پرورش، مکلف به شکستن ساختار متمرکز بودجه‌ای شوند و بخشی از ردیف‌های متمرکز ملی فوق را که صد درصد شامل فعالیت‌های اجرایی واحدهای استانی است در قالب فعالیت‌های خاص یا برنامه‌های بودجه‌ای مربوطه بین استان‌ها توزیع و در بودجه سنواتی آن‌ها درج نمایند.

به عبارت دیگر توصیه می‌شود، با اصلاح موارد فوق ضمن کمک به جبران قسمتی از کسری بودجه آموزش و پرورش استان‌ها و شفاف شدن بودجه این دستگاه عظیم، با حذف واقعی ردیف‌های غیرضروری، به اصلاح بخشی از ساختار اداری وزارت آموزش و پرورش و حذف موارد و فعالیت‌های غیرضروری و ادغام نهادهای موازی کمک شود.

۲. یکی از راه‌حل‌های پیشنهادی برای بهبود و اصلاح نظام بودجه‌ریزی آموزش و پرورش مکلف کردن وزارت آموزش و پرورش و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به رفع مغایرت‌های کامپیوتری (بکفا) آمار و اطلاعات پرسنلی و حقوقی است.

۳. یکی دیگر از راه‌حل‌های پیشنهادی در جهت اصلاح ساختار بودجه‌ریزی آموزش و پرورش و رفع تنگناها و مشکلات آن، مکلف کردن وزارت آموزش و پرورش و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به موارد زیر است: انجام مطالعه علمی دقیق درباره تدوین سیستم بودجه‌ریزی و توزیع اعتبارات جاری بین آموزش و

پرورش استان‌ها در طی مدت زمان حداکثر ۶ ماهه. . مقید و مکلف کردن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به پذیرش تجربیات با ارزش و منطقی کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (زیرا در حالی که بدنه کارشناسی دفتر آموزش و پرورش سازمان کشوری با خروج نیروهای خبره به دلیل تعویض مدیریت‌ها یا بازنشستگی پرسنل ضعیف شده، ۲۸ استان کشور دارای کارشناسان با تجربه‌ای هستند که از نزدیک با فعالیت‌های روزمره آموزش و پرورش استان‌ها در ارتباط و تماس هستند و به راحتی در تدوین ریز فعالیت‌ها و نرم‌ها و استانداردهای مربوطه می‌توانند مشارکت داشته باشند).

انجام مطالعه مورد اشاره در بند ۱ و استفاده از تجربیات کارشناسی استان‌ها و مرکز، در زمانی محدود و معقول، ضمن رهایی از وضعیت موجود و اتکا به افراد، منجر به ایجاد سیستمی می‌گردد که در توزیع عادلانه بودجه هزینه‌ای (جاری) آموزش و پرورش استان‌ها می‌تواند مفید واقع شود.

انجام این مطالعه و تهیه نرم‌ها و استانداردها بهتر است در طی سال ۱۳۸۱ به انجام برسد، زیرا تغییر عمده دیگری در نظام بودجه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۲ پدید خواهد آمد. این تغییر بدین شرح است که در سال ۱۳۸۲ بودجه استان‌ها به صورت سرجمع (global) و از طریق شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به تصویب خواهد رسید. به عبارتی توزیع بودجه بین دستگاه‌های اجرایی هر استان در سال ۱۳۸۲ توسط خود استان‌ها خواهد بود. بنابراین وجود یک سیستم علمی بودجه‌ریزی عملیاتی که در آن براساس تعریف فعالیت‌های هر دستگاه و پرسنل و امکانات موجود، میزان بودجه مورد نیاز براساس ضوابط و دستورالعمل‌های اجرایی بودجه و سایر قوانین و آیین‌نامه‌ها داده شود، مانع از اعمال نظرات شخصی افراد و توزیع ناعادلانه بودجه کشور بین استان‌ها و بودجه استان‌ها بین دستگاه‌های استانی می‌شود.

۴. خوشبختانه در شرایطی که با گسترش آموزش عالی تعداد فارغ التحصیلان دانشگاهی به نحو چشمگیری در سراسر کشور افزایش یافته، می‌توان به جای پرداخت ۴ سال هزینه بورسیه دانشجویان متعهد خدمت که بعضاً به دلیل بورسیه بودن، احتمالاً، یا تحصیلات خود را به نحو مطلوبی انجام نداده یا پس از فراغت از تحصیل به دلیل مازاد نیرو، قادر به استخدام آن‌ها نمی‌شویم یا این‌که خودشان مایل به رفتن در نقاط تعیین شده نیستند، استخدام از طریق آزمون کتبی از بین فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بومی هر منطقه و برگزاری دوره‌های ۶ ماهه یا حداکثر یک ساله، می‌توان بهترین داوطلبان را با هزینه‌ای به مراتب کم‌تر به کار گرفت و قسمتی از فشار وارده بر بودجه هزینه‌ای استان‌ها را کم کرد.

۵. دستگاه اجرایی و قانونگذاران محترم در تدوین قانون بودجه سال ۱۳۸۲ باید دقت لازم را به عمل آورند تا از تکرار عدم تأمین اعتبار لازم برای تهیه تجهیزات سازمان‌های آموزش و پرورش اجتناب کنند.

۶. پیشنهاد می‌شود که در سال آینده حتماً قانونگذاران محترم، ردیف مربوط به پاداش بازنشستگان را به نحو مقتضی فعال کنند و این بار را کلاً از دوش آموزش و پرورش به خصوص از درآمدهای اختصاصی آن بردارند چراکه این کار برای تعدیل نیروی انسانی مازاد دستگاه نیز بسیار مؤثر و مفید است.

۷. ارائه یافته‌های علم اقتصاد در دهه ۹۰ میلادی تاکنون در کشورهای سرمایه‌داری نشان داده است که نقش و اثر شکل‌گیری سرمایه انسانی در رشد و توسعه مستمر، تابع سرمایه‌گذاری لازم در آموزش و پرورش است. ارائه این یافته‌های پژوهشی، سبب می‌شود نگرش فیزیکی برخی از تصمیم‌گیران به امر رشد و توسعه و سرمایه‌گذاری تغییر یابد.

۸. باید درآمد اختصاصی که اکثر آن عوارض کالا است و نوعی مالیات محسوب می‌شود، به حساب درآمد عمومی دولت واریز شود و وصول‌کننده آن دستگاه تخصصی مربوطه یعنی وزارت امور اقتصادی و دارایی باشد. پیشنهاد می‌شود دولت

تکراری و غیرضروری صرفه‌جویی‌های قابل ملاحظه‌ای نیز در بودجه به عمل خواهد آمد.

۱۲. پیشنهاد می‌گردد قانونگذار با اصلاح قانون استخدام آموزشیاران، نهضت سوادآموزی را مکلف کند که از پرسنل رسمی آموزش و پرورش به عنوان آموزشیار استفاده کند تا منجر به ایجاد تعهد استخدامی جدید نگردد، یا حداقل به صورت تفاهم بین دستگاهی این موضوع عملی شود.

۱۳. پیشنهاد می‌شود علاوه بر مناطق محروم، سربازان دارای مدرک تحصیلی دانشگاهی واجد شرایط، در تمام مراکز آموزشی سطح کشور و برای تمام رشته‌ها، به کار گرفته شوند.

رقم ۲۱۷۶/۹ میلیارد ریال، درآمد اختصاصی استان‌ها را که به زحمت ۱ درصد بودجه جاری کشور در سال ۱۳۸۱ است را از محل درآمد عمومی تأمین نماید.

۹. در غیر این صورت، پیشنهاد می‌شود قانونگذاران محترم حتماً در قوانین بودجه سنوات بعد یا در اصلاحیه قانون شوراهای آموزش و پرورش، استفاده دولت از درآمد اختصاص را در غیر از محل تعیین شده تحت هر شرایطی ممنوع نمایند و مانع شوند که مسئولان در شرایط اضطراری مرتباً به این بودجه فشار وارد آورند. (البته چنان که اشاره شد راه حل منطقی این است که مسئولیت وصول این عوارض به عهده دستگاه مربوطه یعنی وزارت امور اقتصادی و دارایی گذاشته شود تا به حساب درآمد عمومی، واریز گردد و دولت نیز از محل درآمد عمومی کل سایر فصول آموزش و پرورش استان‌ها را تأمین کند و در عوض با اصلاح قانون، تصمیم‌گیری در مورد درصدی از اعتبارات سایر فصول را به عهده شورای آموزش و پرورش استان، شهرستان، منطقه و مدرسه بگذارد).

۱۰. در تعریف ضریب محرومیت علاوه بر محوریت دانش‌آموز، در نظر گرفتن تعداد کلاس دایر، نیز بسیار مهم است. به عبارتی دیگر، واحد عملیاتی در آموزش و پرورش که هزینه‌ها جهت بهره‌برداری آن خرج می‌شود، عمدتاً کلاس است. بنابراین پیشنهاد می‌شود که طی مدت کوتاهی با انجام یک مطالعه دقیق و علمی، مدل واقعی تهیه ضریب محرومیت طراحی شود و با در نظر گرفتن و محوریت دادن به کلاس دایر، دانش‌آموز، وسعت استان و برحسب مناطق آموزشی، این ضریب محاسبه و مبنای توزیع اعتبار سایر فصول قرار گیرد.

۱۱. باید وزارت آموزش و پرورش و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مکلف نمود که در یک فاصله زمانی معقول و کوتاه، مقدمات تهیه برنامه کاری و عملیاتی آموزش و پرورش استان‌ها را فراهم نماید. در صورت وجود چنین برنامه‌هایی به واسطه هدفمند شدن بسیاری از فعالیت‌ها و جلوگیری از کارهای



:

: مشکلات و تنگناهای بودجه‌ای آموزش و پرورش

: مطالعات فرهنگی - مطالعات برنامه و بودجه : عبدالرضا حسنی

: حمید صراف - ابراهیم موسوی نژاد، فرزین اربابی، محمدرضا همایی ابیان، کورش بزرگی

: حمید صراف و ابراهیم موسوی نژاد،

:

۱. آموزش و پرورش (Education) ۲. بودجه (Budget)

۳. کسری بودجه (Budget Defiat) ۴. درآمد اختصاصی (Specialised Income)

۵. نیروی انسانی (Many Power) ۶. سازمان آموزش و پرورش (Education Organisation)

:

۱. وزارت آموزش و پرورش، آمارهای سالانه،

۲. وزارت آموزش و پرورش، آموزش و پرورش در دولت هفتم (۱۳۷۶-۱۳۸۰) خرداد ۱۳۸۱،

۳. اداره کل آموزش و پرورش شهر تهران، نگاهی به عملکرد آماری و مقایسه‌ای دستاوردهای چهار ساله

تحصیلی ۱۳۷۷-۱۳۷۶ لغایت ۱۳۸۰-۱۳۷۹،

۴. اداره کل آموزش و پرورش شهرستان‌های استان تهران، آمارهای سالانه،

۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قوانین بودجه سالانه ۱۳۷۶-۱۳۸۱،

۶. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارش نظارتی سال ۱۳۸۰،

۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بخش آموزش و پرورش و تحقیقات درلایحه بودجه سال

۱۳۸۱ و همسنجی آن با برنامه سوم توسعه، سال ۱۳۸۰،

۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی بخش آموزش و پرورش در برنامه اول و دوم اردیبهشت ۱۳۷۸،

۹. نشست‌های کارشناسی با مسئولین و کارشناسان، وزارت آموزش و پرورش، سازمان آموزش و

پرورش شهر تهران سازمان آموزش و پرورش شهرستان‌های استان تهران.