

برخی راهکارهای اجرایی برای حل مشکلات مالی آموزش و پرورش

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۹۵۳۳

بهمن ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات اجتماعی

به نام خدا

فهرست مطالب

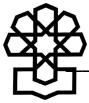
۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	هزینه و اعتبار در آموزش و پرورش
۳.....	سیاست‌های قانون اساسی در امر آموزش و پرورش و ارتباط این امر با مشارکت بخش خصوصی
۴.....	روش‌های مشارکت بخش خصوصی با آموزش و پرورش و ارتباط آن با کاهش هزینه‌ها
۱۰.....	نتیجه‌گیری



برخی راهکارهای اجرایی برای حل مشکلات مالی آموزش و پرورش

چکیده

در راستای اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری (به‌خصوص ماده (۱۳) و (۱۶)) و قانون برنامه چهارم توسعه (به‌خصوص بند «ج» ماده (۵۲)، بند «ط» ماده (۱۴۵) و ماده (۱۴۴)) و با توجه به سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در کلام رهبری (بند «۸» امور علمی و فناوری) با رعایت اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی به‌منظور دستیابی به روش‌های عملیاتی و کسب اعتماد مجریان اقدام به جمع‌آوری نظرات و پیشنهادات دست‌اندرکاران و صاحب‌نظران بخش دولتی و خصوصی شد. موضوع واگذاری تصدی مدارس دولتی به کارکنان و مدیران بخش دولتی و خصوصی با حفظ حق حاکمیت و نظارت دولت با پرداخت هزینه سرانه مورد تحلیل و پیشنهاداتی مانند کاهش دوره تحصیلات رایگان، تولید کالاهای آموزشی، ارائه کیفیت استثنایی، دریافت هزینه کلاس‌های کمک آموزشی و استفاده از توان مؤسسات خصوصی و غیرانتفاعی جهت ارائه خدمات آموزشی و پرورشی با استفاده از سازوکارهایی همچون دریافت مستقیم مالیات به‌عنوان سرانه دانش‌آموزی ارائه شده است. این گزارش در بردارنده خلاصه‌ای از این نظرات است که برای اطلاع و در صورت صلاح‌دید انعکاس به وزارت آموزش و پرورش و طرح در کمیسیون آموزش و تحقیقات تقدیم می‌شود.



مقدمه

یکی از مشکلات جدی آموزش و پرورش به‌عنوان بزرگ‌ترین بخش دولتی کشور بحران مالی (کمبود منابع مالی) و حجم بالای نیروی انسانی در حوزه پرسنلی (ستاد و صف) و دانش‌آموزی است. برای حل این معضل باید ارتباط منطقی میان منابع مالی و هزینه‌ها برقرار کرد. هزینه‌های پرسنلی آموزش و پرورش هم‌اکنون بیش از ۹۴ درصد بودجه آموزش و پرورش را به خود اختصاص می‌دهد این امر موجب کاهش سطح کیفی و کمی آموزش و پرورش در جامعه گسترده دانش‌آموزی شده است. قطعاً خروج از بحران عدم مطلوبیت با مقیاس کمیت و کیفیت در دو حوزه آموزش و پرورش به‌طور ناگهانی میسر نخواهد بود این امر باید به‌صورت تدریجی و در، درازمدت با روش‌های کارشناسی شده و مبتنی بر اصول قانونی صورت پذیرد. روش‌های حل منطقی این عدم تعادل پس از بحث و تبادل آرای کارشناسی شده در این گزارش ارائه شده است.

هزینه و اعتبار در آموزش و پرورش

شواهد موجود حاکی از آن است که هزینه‌های آموزش و پرورش به مراتب بیشتر از اعتباراتی است که به آن اختصاص می‌یابد و حتی اگر امکان اختصاص اعتبار بیشتر از جانب دولت، وجود داشته باشد، باز پاسخ‌گوی نیازهای رو به رشد این حوزه نخواهد بود. بحث مشکلات مالی آموزش و پرورش که هم‌اکنون بزرگی حجم آن از میزان بودجه سالیانه این وزارت بیشتر است، دغدغه مهمی است که نیازمند مشارکت بخش خصوصی و مردم و همچنین تغییر ساختار و محتوای برنامه‌های آموزشی است.



سیاست‌های قانون اساسی در امر آموزش و پرورش و ارتباط این امر با مشارکت بخش خصوصی

بند «۳» اصل ۳ و اصل ۳۰ قانون اساسی از مهم‌ترین، مسائل قانونی مطرح برای مشارکت بخش خصوصی و مردم در این حوزه است. هر چند که مفاد این دو اصل حکایت از آموزش و پرورش رایگان (تا پایان مقطع متوسطه) داشته و آن را از وظایف دولت برمی‌شمارد لکن مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس محترم خبرگان قانون اساسی که مرجع تصویب‌کننده قوانین یاد شده است، حاکی از امکان تفسیر بندهای یاد شده و در نتیجه جلب مشارکت مردم و بخش خصوصی است. در بررسی اصل ۳۰ قانون اساسی، همان‌طور که در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان آمده است، توجه به بضاعت دولت برای تحصیل رایگان مطرح بوده و بنا به اظهارات صریح اعضای محترم خبرگان با استناد به این اصل عقلی و فقهی که اساساً شرط «قدرت و توانایی» در هر امری ملحوظ است و نیاز نیست که در هر حکمی عبارت «به شرط قدرت» ذکر شود، از تذکر آن در مفاد این دو اصل خودداری شده است. بنابراین چنانچه امروز، بالا بردن بار آموزش و پرورش از عهده دولت خارج باشد، عدم توانایی می‌تواند مسقط تکلیف باشد. البته نه تمام تکالیف، بلکه تا میزان تعادل میان توانایی و تکلیف. لذا روشننگری اذهان جامعه و اطلاع‌رسانی به نمایندگان محترم نسبت به مشکلات این وزارتخانه و حدود وظیفه و توان آن می‌تواند علاوه بر خنثی کردن مهم‌ترین چالش پیش روی، این تهدید را به فرصتی برای رشد افکار عمومی جامعه در یافتن راه‌حل‌های منطقی برون رفت از این معضل، تبدیل نماید. به‌خصوص که دولت محترم (وزارت آموزش و پرورش) قصد ندارد که بار مالی آموزش رایگان



را به‌طور کامل از دوش خود برداشته و بر قشر کم‌بضاعت جامعه تحمیل نماید. لذا به‌نظر نمی‌رسد مشارکت مردمی در امر آموزش و پرورش به معنای نقض این ۲ اصل تلقی شود.

روش‌های مشارکت بخش خصوصی با آموزش و پرورش و ارتباط آن با کاهش هزینه‌ها

جلب مشارکت مردم و بخش خصوصی و به تبع آن کاهش هزینه‌های آموزش و پرورش از طرق مختلف ممکن است. ظرفیت‌های قانونی اجرای این امر در برنامه چهارم توسعه در مواد (۵۳) بند «ج»، ماده (۱۴۴) و ماده (۱۴۵) بند «ط» و در قانون مدیریت خدمات کشوری در بند «۱۳» و «۱۶» موجود است. در اینجا به برخی از این روش‌ها اشاره می‌شود:

الف) واگذاری تصدی مدارس دولتی با حفظ حق حاکمیت، مالکیت، سیاست‌گذاری و نظارت دولت

در این روش دولت مدیریت مدارس را به مجریان (ترجیحاً کارکنان خود) واگذار می‌کند و خود با تأمین سرانه صرفاً بر آن نظارت می‌کند. اجرای این طرح مستلزم توجه به نکات زیر است:

• تثبیت مدیریت‌ها

قطعاً پس از اجرایی شدن طرح یکی از دلایل عدم پذیرش واگذاری تصدی، بی‌ثباتی و تغییرات مکرر در نظام اجرایی کشور خواهد بود که برگرفته از تغییرات سیاسی است.



لذا برای جلب اعتماد مردم و اعتمادسازی، ضرورت دارد که در قوانین جاری کشور، راه‌حلی منطقی گنجانده شود که مانع از این نوسانات شود و چنانچه این امر نیاز به قانون‌گذاری ندارد، جزء مسئولیت‌های شورایی باشد که با پیشنهاد وزیر آموزش و پرورش و حکم نهادهای بالادستی مانند شورای انقلاب فرهنگی، برای مدت طولانی دستخوش تغییر نشود. به‌عنوان مثال مجریان پذیرنده طرح می‌باید مطمئن باشند که برای یک دوره تحصیلی (در دبستان ۵ سال - راهنمایی ۳ سال و...) در صورت رعایت مقررات مصوب، متصدی اداره مدرسه خواهند بود.

- تأمین منابع

تأمین منابع یکی از ارکان اساسی در موضوع هزینه سرانه است. مجریان علاوه‌بر اعتماد نسبت به ثبات وضعیت حقوقی خود جهت طراحی و برنامه‌ریزی نسبتاً بلندمدت برای حصول نتیجه مثبت، نیازمند اطمینان به تأمین منابع هستند. این مهم می‌تواند از طرق زیر محقق شود:

۱. جهت‌دهی به کمک‌های خیرین مدرسه‌ساز

سوق دادن کمک‌های خیرین مدرسه‌ساز به سمت کمک به این‌گونه مدارس، به‌خصوص که نیاز آموزش و پرورش به ساخت‌وساز جدید در شرایط فعلی کمتر از گذشته است.

۲. پرداخت مستقیم مالیات به‌عنوان سرانه دانش‌آموزی

ایجاد سازوکار مناسب برای آن که افراد مالیات‌های تعهدی خود را بتوانند به‌عنوان سرانه دانش‌آموزان به مدارس بپردازند به‌خصوص که این سازوکار در قوانین کشور بی‌سابقه نبوده است.



- تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۴

تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۴ که براساس آن دریافت مستقیم مالیات میسر می‌شود یکی از این موارد است. بنابراین با استفاده از مکانیسم این ماده می‌توان شرایطی را فراهم آورد که افراد مشمول مالیات عهده‌دار پرداخت سرانه دانش‌آموزی گردند. گذشته از آن می‌توان با تصویب ماده واحده‌ای مبنی بر اینکه «اولیای مشمول مالیات می‌توانند تا سقف مالیات خود را به‌عنوان هزینه سرانه فرزند خود و سایر دانش‌آموزان آن مدرسه پرداخت نمایند و وجوه پرداختی از بابت هزینه سرانه به‌عنوان مالیات منظور شده و وزارت امور اقتصادی و دارایی این وجوه را در ردیف مربوطه به‌عنوان مالیات مشاغل منظور خواهد نمود» شرایط را تسهیل کرد.

- بند «الف» ماده (۱۴۴) قانون برنامه سوم توسعه

گذشته از آن می‌توان با اصلاح بند «الف» ماده (۱۴۴) قانون برنامه سوم توسعه^۱ و گنجاندن آن در برنامه پنجم توسعه به‌صورتی که موضوع هزینه سرانه فرزند خود و سایر دانش‌آموزان جزو قابل قبول مالیاتی قرار گیرد، به توسعه این قبیل از مدارس کمک کرد. لازم به یادآوری است که در صورتی که این اطمینان در مردم به‌وجود آید که مالیات‌های پرداختی آنان صرف هزینه‌های آموزشی فرزندانشان خواهد شد، اولاً انگیزه بیشتری برای پرداخت مالیات پیدا کرده و ثانیاً اظهارنامه‌های مالیاتی خود را

۱. در مواردی که اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای احداث، توسعه، تکمیل و تجهیز فضاهای آموزشی، پرورش و ورزشی و خوابگاه و سالن‌های غذاخوری و کتابخانه‌ها و خوابگاه‌های دانش‌آموزی و دانشجویی وابسته به وزارت آموزش و پرورش و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در چارچوب مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در چارچوب طرح جامع یا طرح توسعه آنها هزینه‌هایی را انجام می‌دهند، این هزینه‌ها به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی مورد محاسبه قرار می‌گیرد



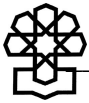
دقیق‌تر و واقعی‌تر پر خواهند کرد و در نتیجه به سقف درآمد مالیاتی افزوده شده و نظام مالیاتی واقعی‌تر خواهد شد.

- تخصیص به موقع منابع

تخصیص به موقع یکی دیگر از ارکان اساسی در کسب اعتماد مجریان طرح و گذاری است. این امر به معنای رهایی از تبعات نظام بوروکراتیک است تا منابع به راحتی و به موقع تخصیص یابند. مشکل یاد شده نیز از طریق برقراری تعامل میان دولت و بانک‌های دولتی یا خصوصی به راحتی قابل رفع است. به این شکل که دولت اعتبار مقرر شده را در اختیار نظام بانکی قرار می‌دهد و مدیریت مدارس واگذار شده با افتتاح حساب بانکی اقدام به دریافت اعتبار می‌کنند. در این روش، سرانه اختصاص یافته از طریق نظام بانکی مستقیماً به مدارس پرداخت می‌شود. گذشته از آن، نظام بانکی به اعتبار اعتبارات اختصاص داده شده از سوی دولت به مدارس واگذار شده، می‌تواند وام یا تسهیلاتی را جهت بازسازی، تکمیل و تجهیز امکانات آموزشی به آنها اختصاص دهد.

- ارتقای میزان سرانه

از دیگر مشکلات طرح و گذاری تصدی ناکافی بودن میزان سرانه خصوصاً در شهرهای بزرگ و در مقاطع بالاتر تحصیلی است. یکی از راه‌های افزایش میزان سرانه، کاهش هزینه‌های پرسنلی است. برای انجام این مهم می‌توان اقدام به افزایش سقف ساعات موظف کاری معلمان کرد. این روش علاوه از کاهش نیاز آموزش و پرورش به نیروهای غیررسمی (حق‌التدریس و ...) و کمک به ارتقای میزان سرانه موجب افزایش حقوق و رفع مشکلات مادی این قشر نیز خواهد شد.



(ب) تولید کالاهای آموزشی

هر چند که امروزه مؤسسات آموزشی بزرگ در این راستا قدم‌هایی برداشته‌اند (مانند آزمایشگاه انیمیشن، کتاب‌های کمک آموزشی، نرم افزارهای طراحی شده درسی، خودآزمونی و...)، اما این اول راه است، قطعاً استفاده از تکنولوژی مدرن (امکانات رایانه‌ای) و تبادل اندیشه‌ها و اطلاعات می‌تواند زمینه‌ساز نوآوری‌های شگرفی چه از حیث آموزشی و چه از جهت اقتصادی باشد.

(ج) ارائه کیفیت استثنایی

قطعاً آنچه که امروزه موجب موفقیت بسیاری از مدارس غیرانتفاعی برگزیده کشور شده است، فقط اختصاص به این مدارس ندارد. مشاهده کیفیت مناسب در مدارس دولتی با الگو گرفتن از مدارس فوق قطعاً موجب مشارکت مردم در تأمین هزینه‌ها خواهد شد.

(د) استفاده از توان مؤسسات خصوصی و غیرانتفاعی جهت ارائه خدمات خاص

آموزشی و پرورشی مورد نیاز آموزش و پرورش

بدیهی است نیازهای مدارس برخی کاملاً اختصاصی است که فقط باید در حوزه مدرسه مرتفع شود. لکن برخی از نیازها، این قابلیت را دارند که به صورت غیراختصاصی برطرف شوند. فراهم آوردن امکانات آزمایشگاهی، آموزش حرفه، زمین ورزشی و ... می‌تواند به صورت غیراختصاصی در اختیار مدارس قرار گیرد.

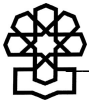
یکی از راه‌حل‌های پیشنهادی از سوی مدیران مدارس در این زمینه، اجرای «طرح



برادرخواندگی» میان برخی مؤسسات فرهنگی یا مدارس غیرانتفاعی با مدارس دولتی است. با اجرای این طرح مدارس غیرانتفاعی با میل باطنی توسعه ارتقای کیفی آموزش، مایلند مدارس دولتی را در استفاده از امکانات خود شرکت دهند. استفاده از امکانات آموزشی مانند آزمایشگاه، کارگاه، کلاس‌های تخصصی، امکانات رایانه‌ای، تایپ و تکثیر، کتب آموزشی کمک درسی و امکانات ورزشی (سالن‌ها، زمین‌های ورزشی)، نمونه‌ای از این همیاری است. این امر کمک شایانی به ارتقای سطح آموزش و پرورش، رشد روحیه همکاری و کاهش بار مالی دولت می‌نماید. گذشته از آن در صورت ایجاد چنین پیوندی می‌توان انتظار داشت که برخی از این مؤسسات، به مدارس دولتی، کمک‌هایی مالی نیز ارائه کنند. به خصوص که برخی از این مدارس از کمک‌های خیرین و مؤسسات خیریه فرهنگی نیز برخوردار هستند.

ه) دریافت هزینه از طریق برگزاری کلاس‌های کمک آموزشی

بدین شرح که مدارس برای آموزش مقرر شهریه‌ای از دانش‌آموزان دریافت نکرده، اما با برگزاری کلاس‌های کمک آموزشی، تقویتی و فوق برنامه و دریافت هزینه‌های مربوط به آن بخشی از هزینه‌های خود را تأمین کنند. لازم به یادآوری است که هم‌اکنون نیز این هزینه‌ها توسط اولیا به آموزشگاه‌های غیردولتی پرداخت می‌شود ضمن اینکه این هزینه‌ها در مقابل تحمل عوارض ناشی از کاستی‌های امور پرورشی برای خانواده‌ها و جامعه، ناچیز است، البته در اجرای آن باید نظارت لازم را اعمال کرد که وجود آن باعث کاهش کیفیت مدارس دولتی و گرایش به سمت کلاس‌های درسی نشود.



این روش دریافت هزینه قبلاً در مدارس نمونه مردمی تجربه شده است، لذا برنامه‌ریزی اصولی برای پیشگیری از معضلات مربوط به این امر که در تجربه قبلی به اثبات رسیده ضروری است (به خصوص پیش‌بینی سیستم نظارتی واحد برای کنترل مدارس، جهت جلوگیری از خارج شدن از چارچوب اهداف اصلی).

بدون تردید هر یک از روش‌های یاد شده به تنهایی یا به صورت ترکیبی می‌تواند بخشی از نیازهای مالی آموزش و پرورش را جبران و تا اندازه زیادی مشکلات مالی آن را از میان بردارد، لکن به نظر می‌رسد روش واگذاری تصدی مدارس به بخش غیردولتی در عین عادلانه بودن از کارآمدی بیشتر و فراگیرتری برخوردار باشد.

نتیجه‌گیری

همکاری آموزش و پرورش با بخش خصوصی همان‌گونه که در چکیده مطالب بدان اشاره شده است چنانچه با برنامه‌ریزی کارشناسی شده و با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و نظارت دقیق صورت گیرد، زمینه‌ساز تحول و سلامت نظام بیمار آموزش و پرورش خواهد شد. دستاوردهای این تحول می‌تواند موجب توسعه طرح‌های معطل مانده، بسترسازی حل سایر مشکلات و ارتقای سطح کیفی و کمی آموزش و پرورش که نیازمند بودجه و برنامه‌ریزی است، گردد.

بنابراین اجرای موارد ذکر شده در گزارش هر چند در مقطع کوچک امید است راهگشای برخی از بن‌بست‌های آموزش و پرورش کشور باشد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۵۳۳

عنوان گزارش: برخی راهکارهای اجرایی برای حل مشکلات مالی آموزش و پرورش

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آموزش و پرورش)

گردآوری و تدوین: محبوبه محمدعلی

ناظر علمی: محمدحسن طریقت

اظهار نظر کنندگان بخش خصوصی: سعید پورسیف (مدیر مجتمع فرهنگی پیام هدایت)، سیدعبدالهادی موسوی (مدیرعامل مجتمع فرهنگی طلوع)، حمید حاجی ابراهیم زرگر (عضو هیئت مدیره مجتمع فرهنگی طلوع)، محسن مفاخری (مدیر دبیرستان پیش‌دانشگاهی رشد)، علیرضا عربشاهی (رئیس دبیرستان هشترودی)، سعد حجاریان (مدیر دبیرستان انرژی اتمی)، احمد اشرف اسلامی (عضو شورای عالی نظارت بر مدارس غیرانتفاعی و هیئت امنای مجتمع روزبه)، علی دوابی (مدیر دبستان و راهنمایی نیکان)، علی فرهمندزاد (معاون آموزشی جامعه تعلیمات اسلامی)، سیدمحمد جواد لاری (مدیر دبیرستان علامه حلی تهران)، زهرا زعفرانی (مدیر دبستان ستوده)، خیریه بیگم حائری‌زاده (مدیر دبیرستان خرد)، طیبه ماهروزاده (مدیر دبیرستان و پیش‌دانشگاهی فرهنگ)، انسبه امین (عضو هیئت امناء دبیرستان روشنگر منطقه ۲)، سکینه صنم‌راد (مدیریت دبیرستان و پیش‌دانشگاهی روشنگر منطقه ۱)، اکرم ایرانمنش (مدیر راهنمایی - دبیرستان و پیش‌دانشگاهی بانو امین)، اشرف منظم (مدیر دبیرستان فرزندگان تهران)، زهره بصیری (مدیر دبیرستان فضیلت)، محمدرضا علیزاده (مؤسس و مدیر دبیرستان و پیش‌دانشگاهی فرجاد)، سیدعلی محمودی (دبیر بازنشسته و عضو دفتر تأمین و توسعه نیروی انسانی مدارس غیرانتفاعی)

اظهار نظر کنندگان بخش دولتی: احمد صافی (استاد دانشگاه)، ابوطالب حافظی (معاون دفتر پشتیبانی و توسعه مدارس غیردولتی)، رضا مؤمنین (مدیر کل دفتر پشتیبانی و توسعه مدارس غیرانتفاعی)، علی ابوطالبی (معاون دفتر پشتیبانی و توسعه مدارس غیرانتفاعی)، محمدرضا شریفیان (کارشناس مسئول حقوقی دفتر پشتیبانی)، علی اصغر یزدانی (رئیس سازمان آموزش و پرورش استان تهران)، فرشاد ابراهیم‌پور (معاون وزیر و رئیس سازمان مدارس غیردولتی)، هاجر تحریری نیک‌صفت (رئیس پژوهشگاه آموزش و پرورش)

متقاضی: لطف‌اله فروزنده (قائم مقام مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار تخصصی: فرهاد نصرتی‌نژاد

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۲۷