

## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۴۴. «بند ۴» تبصره «۱۹» و جزء «۱» و «۳» بند «ب» تبصره «۲۱»

### خرید خدمات آموزشی و آموزش پرورش

#### مقدمه

تبصره‌های «۱۹» و «۲۱» لایحه بودجه ۱۳۹۸ حاوی موضوع پُرمناقشه خرید خدمات آموزشی از مدارس غیردولتی توسط وزارت آموزش و پرورش است. این ایده پیش‌تر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نیز پیشنهاد شده بود که در آن زمان با مخالفت نمایندگان مجلس روبه‌رو شد. با توجه به اهمیت این موضوع و تبعات اجتماعی و آموزشی مترتب بر اجرای چنین احکامی در ادامه به بررسی تبصره‌های مرتبط پرداخته می‌شود.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۵

#### متن تبصره‌ها

شماره چاپ:

۱۲۴۷

**بند «۴» تبصره «۱۹» -** به منظور توسعه عدالت آموزشی و افزایش کیفیت ارائه خدمات با تأمین شرایط لازم جهت برخورداری همگان از خدمات آموزشی و پرورشی در چارچوب قانون و مقررات، دولت مجاز به خرید خدمات آموزشی از مؤسسان مدارس غیردولتی و ایجاد مدارس از طریق ظرفیت این تبصره است. تحصیل در این مدارس رایگان بوده و مسئولیت انتخاب مشارکت‌کنندگان این طرح‌ها و نظارت بر کیفیت و ارزیابی خدمات ارائه شده بر عهده وزارت آموزش و پرورش است.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۰/۵

**جزء «۱» بند «ب» تبصره «۲۱» -** دولت مکلف است از ابتدای سال تحصیلی ۱۳۹۹-۱۳۹۸ سالیانه ده درصد (۱۰٪) از دانش‌آموزان تحت پوشش وزارت آموزش و پرورش را به صورت خرید خدمات از بخش غیردولتی واجد شرایط و ذی‌صلاح و به صورت آموزش رایگان (علاوه بر تعداد دانش‌آموزان مشمول فعلی) اداره کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

اجتماعی

مشخصات گزارش

**جزء «۳» بند «ب» تبصره «۲۱» -** وزارت آموزش و پرورش مکلف است با برنامه‌ریزی مناسب نیروی انسانی مورد نیاز خود از جمله در پژوهش‌سراها، راهنمایان آموزشی، مربیان پیش‌دبستانی، متصدیان آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌ها را از طریق خرید خدمات تأمین کند. به نحوی که تا پایان سال ۱۳۹۸ حداقل سی درصد (۳۰٪) و تا پایان سال ۱۳۹۹ حداقل ۵۰ درصد خدمات فوق از طریق خرید خدمات تأمین شود.

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۲۸۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۰/۲۶

## ارزیابی تبصره

مواد (۲۵) و (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه که مربوط به خرید خدمات از بخش غیردولتی و کاهش حجم دولت از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی است، مدارس دولتی را از شمول احکام فوق مستثنا کرده است. بنابراین جزء «۱» و «۳» تبصره «۲۱» و جزء «۴» تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور که خرید خدمات آموزشی و مشارکت با بخش غیردولتی توسط وزارت آموزش و پرورش را از تکالیف دولت تلقی کرده است، در مغایرت با احکام مذکور در قانون برنامه ششم توسعه است و طبیعتاً تصویب این تبصره‌ها نیازمند دوسوم رأی نمایندگان مجلس می‌باشد. این در حالی است که ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اجازه چنین کاری را البته با برخی ملاحظات همچون «پوشش کامل تحصیلی دانش‌آموزان لازم‌التعلیم» و «عدم وجود ظرفیت کافی در مدارس دولتی» به وزارت آموزش و پرورش داده است. در حالی که تبصره‌های مورد بحث هیچ محدودیتی را در این باره برای وزارت آموزش و پرورش قائل نشده‌اند، بلکه حکم به خرید خدمات آموزشی به صورت مطلق، در همه مناطق و برای ۱۰ درصد از جمعیت دانش‌آموزی کشور داده‌اند. تصویب تبصره‌های مذکور با ماهیت اجازه مطلق به وزارت آموزش و پرورش برای خرید خدمات آموزشی، افزون بر مغایرت با مواد (۲۵) و (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مسائل و مشکلاتی را در نظام آموزش و پرورش نیز ایجاد می‌کند، که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. از منظر عملکردی وزارت آموزش و پرورش: در برنامه‌های مربوط به وزارت آموزش و پرورش، هیچ‌گونه اشاره‌ای به تعداد دانش‌آموزان و بهای تمام‌شده هر دانش‌آموز مرتبط با تبصره‌های مذکور نشده است، در حالی که هرگونه تصمیم‌گیری از سوی قانونگذار به ویژه در حوزه آموزش و پرورش که همواره با حساسیت زیادی همراه بوده است، نیازمند اطلاع از کم‌وکیف و چارچوب کلی برنامه پیشنهادی است. حال آنکه تبصره‌های مذکور فاقد این ویژگی است و این امر را به آیین‌نامه‌های اجرایی احاله نموده است.
۲. از منظر هزینه‌های آموزش و پرورش: با توجه به کاهش بار ده درصدی آموزش و پرورش انتظار آن است که هزینه‌های آموزش و پرورش کاهش یابد. اما بررسی اعتبارات این وزارتخانه در لایحه بودجه ۱۳۹۸ نشان از آن دارد که اعتبارات این دستگاه همچنان روند افزایشی سال‌های گذشته را پیش گرفته است و خرید خدمات ده درصدی، از بار مالی آن نکاسته است.
۳. از منظر نظارتی وزارت آموزش و پرورش: وزارت آموزش و پرورش در حال حاضر که حدود ۱۲ درصد از جمعیت دانش‌آموزی این وزارتخانه در مدارس غیردولتی مشغول به تحصیل می‌باشند، نظارت کافی در خصوص عملکرد مالی، شهریه‌های دریافتی از اولیا و سطح کیفی خدمات آموزشی ارائه شده در این مدارس را ندارد، بنابراین به نظر نمی‌رسد که قادر باشد نظارت کافی بر روی چنین حجمی از وظایف واگذار شده داشته باشد و این امر به نارضایتی روزافزون خانواده‌ها خواهد انجامید.
۴. از منظر ظرفیت‌های اجرایی وزارت آموزش و پرورش: گستره اجرایی تبصره‌های مذکور به وسعت کل کشور است، حال آنکه در برخی از مناطق کشور با مزاد نیروی انسانی و فضای آموزشی مواجه هستیم. بنابراین خرید خدمات آموزشی از بخش غیردولتی در این مناطق، منطقی به نظر نمی‌رسد. همچنین این پرسش مطرح می‌شود در صورتی که این روند به صورت سالیانه ادامه یابد، طی یک دهه آتی تمامی نیروهای آموزش و پرورش مزاد خواهند بود، چراکه ظرف مدت ۱۰ سال قرار است مدارس غیردولتی عهده‌دار تأمین و تولید خدمات آموزشی مورد نیاز کشور در حوزه آموزش و پرورش عمومی باشند. همچنین این نکته نیز باید مورد توجه قرار گیرد که طی تجربه سالیان گذشته هرساله تعداد بسیاری از نیروهای خرید خدمت با تجمع در مقابل مجلس، خواستار استخدام در وزارت آموزش و

پرورش می‌شوند که این امر نیز مسئله جدیدی به سایر مسائل مبتلابه آموزش و پرورش خواهد افزود.

۵. از منظر کیفیت خدمات آموزشی: با توجه به تأمین نیروی انسانی ارزان‌تر توسط بخش غیردولتی با هدف کاهش هزینه‌های پرسنلی و مقرون به صرفه‌تر بودن چنین نیروهایی برای مدیران بخش غیردولتی، بدیهی است دانش‌آموزان در این مدارس از معلمان کارآموده محروم و کیفیت خدمات آموزشی تحت تأثیر قرار خواهد گرفت.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. تبصره‌های مذکور در مغایرت با مواد (۲۵) و (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است.

۲. تعیین تکلیف برای سنوات آتی (سال‌های بعد از سال ۱۳۹۸) در قالب قانون بودجه یکساله، به جهت ماهیت غیربودجه‌ای واجد اشکال است.

۳. تبصره‌های مذکور در صورت تصویب واجد آثار زیر است:

- با توجه به کاهش نظارت آموزش و پرورش بر عملکرد مدارس و واحدهای مورد بحث، می‌تواند منجر به کاهش کیفیت خدمات آموزشی شود.

- روند افزایش اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در سال ۱۳۹۸ که به نسبت سال ۱۳۹۷ با حدود ۲۴ درصد رشد همراه بوده است، نشان می‌دهد که سیاست‌های پیشنهادی در زمینه ارائه خدمات آموزشی، منجر به کاهش هزینه‌های آموزش و پرورش کشور نمی‌شود.

- با توجه به اینکه اختیار تأمین نیروی انسانی در تبصره‌های مذکور با بخش غیردولتی است، لذا نیروهای فعلی وزارت آموزش و پرورش دچار بلا تکلیفی خواهند شد و تبصره‌های مذکور در این رابطه حکمی را پیش‌بینی نکرده است.

- با توجه به سابقه قانونگذاری در زمینه جذب و استخدام نیروهای خرید خدمات وزارت آموزش و پرورش، این احکام نیز انتظاراتی را برای نیروهای خرید خدمات موضوع این تبصره‌ها ایجاد خواهد کرد.

۴. با توجه به مباحث فوق و با عنایت به اینکه تبصره‌های پیشنهادی عملاً در مغایرت با سیاست‌های مورد نظر قانونگذار طی سال‌های اخیر در حوزه اداره مدارس و خرید خدمات از بخش غیردولتی است و از سوی دیگر ماهیت غیربودجه‌ای این احکام، **پیشنهاد حذف تبصره‌های مذکور را دارد.** در صورتی که دولت قائل به اجرای مدلی جدید از شیوه ارائه خدمات آموزش و پرورش عمومی در کشور است، این امر را باید از طریق لایحه‌ای جامع و مستقل در این زمینه دنبال کند.

