

بازنگری روشها در نگاه به آینده

ارزیابی بودجه آموزش و پرورش عمومی کشور در سال ۱۳۷۷

فریبرز رئیس دانا

بودجه سرانه جاری و عمرانی هر محصل ایرانی در مهرماه ۱۳۷۷، بنا به برآورد، به ترتیب عبارت خواهد بود از: ۴۹۰۰۰ ریال و ۵۸۰۰۰ ریال. با توجه به اینکه ارقام بودجه عمومی جاری و عمرانی برای سال ۱۳۷۶ به ترتیب ۷۲۳۳ و ۱۰۸۸ (و برای سال ۱۳۷۵ نیز با یکی دو درصد اختلاف تقریباً همین مقدار) بود، می توان گفت که بودجه سرانه جاری و عمرانی در سال ۱۳۷۵ به ترتیب در حدود ۴۰۵۰۰۰ و ۶۳۰۰۰ ریال بوده است. بنابراین پس از تحمل تقریباً ۵۵ درصد تورم (از مهرماه ۱۳۷۵ تا مهرماه ۱۳۷۷)، بودجه سرانه کشور برای فعالیتهای جاری ۲۱ درصد افزایش یافت اما بودجه سرانه برای فعالیتهای عمرانی ۸ درصد نیز کاهش یافت. در واقع، با احتساب نرخ تورم یاد شده، باید بگوییم بودجه جاری سرانه واقعی ۳۴ درصد و بودجه عمرانی سرانه واقعی ۶۳ درصد کاهش داشته است.

این توضیح را همین جا ضروری می دانم که منشأ چنین تغییر ناخوشایندی تنها به بودجه سال ۱۳۷۷ و سیاست اقتصادی و مالی دولت آقای خاتمی مربوط نمی شود؛ پیش از آن نیز وجود داشته است. توجه داشته باشیم که جمع بودجه و بودجه های جاری و عمرانی آموزش و پرورش در سال ۱۳۷۷ نسبت به سال ۱۳۷۶ به ترتیب ۲۳/۳ درصد، ۲۶/۴ درصد و ۲/۷ درصد رشد کرد. اما این نرخ رشدها در سال ۱۳۷۶ نسبت به سال ۱۳۷۵ به ترتیب عبارت بودند از: صفر درصد، ۱/۲- درصد و ۸/۶ درصد. به این ترتیب، در اولین بودجه ریاست جمهوری خاتمی، جمع بودجه آموزش و پرورش بیش از ۲۳ درصد افزایش یافت و از سکون سال پیش از خود خارج شد؛ با این وصف، رشد بودجه

هر محصل نیز ۲۰ برابر ایران می شود یا خیر. همین کار را باید درباره کشورهای که درآمد سرانه شان به طور متوسط، مثلاً، نصف ایران است انجام دهیم. اما این، همه کار نیست، زیرا بودجه سرانه هر دانش آموز نمی تواند توزیع دانش آموزان را برحسب درجه برخورداری آنها از امکانات آموزشی - به عبارت دیگر، درجه عادلانه بودن توزیع امکانات - را نشان بدهد. همچنین این مقایسه ها و نسبتها نمی توانند پوشش آموزش و پرورش را نشان بدهند و، به عبارت دیگر، بگویند چند درصد از افراد در سن تحصیل از خدمات تحصیل منظم و پیوسته برخوردارند (و این در کشورهای میان درآمد و کم درآمد بسیار مهم است). نکته دیگری که بودجه و بودجه سرانه نشان نمی دهد همانا استفاده از امکانات خانوار و درآمدهای محلی و درآمدهای نهادها و بنگاههای اقتصادی است که وارد بودجه عمومی نمی شود.

بنابراین، هزینه های آموزش و پرورش سرانه هر محصل باید مرکب باشد از بودجه های دولتی و درآمدهای محلی و بودجه های به کار رفته از سوی خانوار. اگر چنین باشد، ایران در وضعیتی کاملاً متوسط قرار ندارد و پائین تر از آن است. اما از حیث پوشش آموزشی، ایران در وضعیتی نسبتاً بهتر از متوسط است. به این ترتیب، بودجه سرانه تحصیلی هر محصل در ایران نشان از کم توسعه و پایین بودن جدی کیفیت دارد، اما در عین حال می تواند بیانگر این واقعیت نیز باشد که ایران در میان کشورهای کم توسعه پوشش آموزشی بالاتر از حد متوسط دارد.

برآورد این است که در میانه سال ۱۳۷۷ شمار دانش آموزان کشور به شرح زیر خواهد بود:

دوره	سال ۱۳۷۷	سال ۱۳۷۵
ابتدایی	۹,۴۰۰,۰۰۰	۹,۰۲۰,۳۷۸
راهنمایی	۵,۳۵۰,۰۰۰	۵,۱۵۳,۴۹۴
متوسطه (جدید و قدیم)	۳,۷۸۰,۰۰۰	۳,۶۷۶,۲۲۰
پیش دانشگاهی	۱۴۰,۰۰۰	۱۰۸,۲۵۱
جمع	۱۸,۶۷۰,۰۰۰	۱۷,۹۵۸,۳۴۳

ماخذ: نتایج تفصیلی سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵

اعتبارات بودجه عمومی کشور در فصل اول بخش امور اجتماعی به آموزش و پرورش عمومی مربوط می شود. مقدار این بودجه برای امور جاری و عمرانی به ترتیب معادل ۹۱۴۲ میلیارد و ۱۱۱۷ میلیارد ریال به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شد و همین مقادیر نیز به تصویب رسید.

به این ترتیب، بودجه آموزش و پرورش عمومی همچنان حدود ۳/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. در کشورهای جهان، جز چند استثنا، هزینه های آموزش و پرورش در بودجه های عمومی دولتی در حدود ۲ تا ۶ درصد از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می دهد. بنابراین از این حیث ایران وضعیتی متوسط دارد. اما یادمان باشد که متوسط برای رقم مزبور به معنای متوسط بودن وضعیت آموزش و پرورش کشور نیست. در این باره باید بحث را از جنبه های مختلف پی بگیریم.

درآمد سرانه متوسط ۱۰ کشور پیشرفته جهان در حدود ۲۰ برابر ایران است. اگر در ایران رقم در حدود ۱۱۰۰ دلار باشد، در آن کشورها ۲۲۰۰۰ دلار است. باید ببینیم آیا بودجه سرانه

عمرانی به نفع بودجه جاری کاهش یافت.

به هر تقدیر، کاهش بودجه سرانه جاری به قیمت‌های واقعی در فاصله دو سال گذشته به منزله عدم امکان تأمین درآمد کافی برای بیش از ۸۰۰۰۰۰ هزار نفر کارکنان بخش آموزش عمومی کشور است. این امر می‌تواند، و توانسته است، با کاهش سطح زندگی کارکنان بخش آموزش عمومی کشور، کیفیت کار و زمینه‌های دانش و تخصص آنان را پایین بیاورد و دوشغله و چند شغله بودن را بیش از حد کاملاً غیرقابل قبول فعلی کند.^۱ از سوی دیگر، محدودماندن ظرفیتها و امکانات بهره‌برداری که به هزینه‌های جاری کافی نیاز دارند، زمینه را برای استفاده بیشتر و ناکارآتر از فضای موجود فراهم می‌آورد و مقدار کاربرد دو یا سه‌نوبتی از فضاها را زیاد می‌کنند.

کاهش شدید بودجه عمرانی سرانه به قیمت‌های واقعی، توسعه امکانات آموزش عمومی کشور را ناممکن می‌سازد. توجه داشته باشیم که اگر شمار جمعیت ۵ تا ۱۹ ساله کشور در مهرماه سال ۱۳۷۷ بین ۲۵/۵ تا ۲۶ میلیون نفر باشد و این تعداد جمعیت سالانه ۲ درصد رشد کند، یعنی در هر سال ۵۰۰۰۰۰ هزار نفر به جمعیت در سن تحصیل کشور افزوده می‌شود؛ یعنی روزانه حدود ۱۳۷۰ نفر و هر ساعت ۵۷ نفر. بنابراین در هر ۳۵ دقیقه، کشور ما به احداث يك کلاس جدید (بین ۳۰ تا ۳۵ نفری) احتیاج دارد (در مدت زمانی که شما این گزارش را با سرعت عادی می‌خوانید، در حدود يك کلاس درس). این در حالی است که جمعیت در سن تحصیل اما بازمانده از تحصیل، یعنی شمار کسانی را که زیر پوشش آموزش عمومی نیستند، به حساب نیاورده‌ایم. برای رسیدن به وضعیت مطلوب، بین هر ۱۵ تا ۲۰ دقیقه به يك کلاس درس جدید (با معلمها و امکانات كمك آموزشی و فضاهای لازم و جانبی آن) نیاز خواهیم داشت (به این ترتیب، در مدت زمانی که شما این گزارش را مطالعه می‌کنید، می‌شود دو کلاس درس).

البته ممکن است کماکان کار پاسخگویی به نیازهای موجود و آتی را از حیث عدد و رقم - همچنان با استفاده چندنوبتی از امکانات، با گذاشتن فشار بر دوش معلمان و با گسترش مدارس مبتنی بر شهریه دانش‌آموزان - جلو ببریم، اما این روشها، به هر حال، هم حد و اندازه‌های دارند و هم به خودی خود می‌توانند مانع توسعه عمومی و رشد اقتصادی شوند و کاهش یا کندرشدی درآمدهای دولتی را در پی داشته باشند. این‌که بیش از ۹۵ درصد از

هزینه‌های آموزش و پرورش کشور از بودجه عمومی تأمین می‌شود و ۵ درصد مابقی از سایر منابع، در حالی که وضع در بسیاری کشورهای دیگر برعکس است،^۲ البته ممکن است ما را به این نتیجه بکشاند که باید سهم مردم و منابع و منافع و سودها و درآمدهای محلی را در تأمین هزینه‌های آموزش و پرورش بالا ببریم. اما به هیچ وجه این نتیجه‌گیری نباید چنین توصیه ضدتوسعه و ضددردمی را در بر داشته باشد که پس بیاییم در جا از مسئولیت دولت، یکطرفه، بکاهیم. بخش مهمی از آن ۵۰ درصد مردم ما که زیر خط فقر هستند توان تأمین غذای مکفی و شرایط اولیه برای رشد طبیعی جسمی و روحی فرزندان خود را نیز ندارند، چه برسد به اینکه بیایند، مثلاً، در استانهایی چون

کردستان و ایلام و کهگیلویه و بویراحمد و زنجان، بودجه برای آموزش و پرورش با کیفیت و موثر فرزندانشان فراهم کند.

پس باید منظور واقعی ما از سایر منابع با چگونگی توزیع منابع و اخذ مالیات و سرشکن کردن هزینه‌های آموزش و پرورش برحسب توان مالی طبقات و گروههای اجتماعی مرتبط باشد. این امر نیز ما را به این حقیقت می‌کشاند که بی‌اصلاحات در ساختار مالیات و توزیع درآمد و چگونگی مشارکت در هزینه‌های عمومی، اصلاح منابع مالی آموزش و پرورش همان‌قدر بی‌نتیجه می‌ماند که چنین اصلاحی درغیاب يك فرایند رشد با دوام.

اگر میزان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به‌ازای هر دانش‌آموز سالانه ۶۰۰۰۰ ریال باشد (معادل تقریباً ۵ درصد بیش از بودجه عمرانی سرانه)، آن‌گاه به‌ازای هر محصل روزانه در حدود ۱۶۰ ریال برای توسعه تجهیزات و تاسیسات و فن‌شناسی و وسایل کمك آموزشی و ارتقای دانش و تخصص و مهارت معلمان و همانند آنها سرمایه‌گذاری می‌شود. اما توجه داشته باشیم که اگر میزان استهلاکی که یک محصل در روز وارد می‌کند رقم بالایی باشد، آن‌گاه معنای روزانه ۱۶ تومان ناخالص به‌ازای هر محصل برای توسعه و عمران این است که نه توسعه و نه عمران و نه کارآمدی، هیچ يك وجود نخواهند داشت و ممکن است به سیر قهقراپی نیز بقیتمی - که به دفعات آن را آزموده‌ایم.

فراموش نکنیم که بودجه کل کشور شامل دو بخش است: بودجه عمومی و بودجه شرکتها و موسسات دولتی. در سال ۱۳۷۷ این بودجه کل تغییر تازه‌ای به خود دید. در حالی که مجموع بودجه عمومی کشور پس از تصویب در حدود ۹۰/۵ هزار میلیارد ریال بود، بودجه شرکتها و موسسات دولتی به حدود ۱۴۰ هزار میلیارد ریال (که تنها ۳/۳ آن بودجه موسسات و مابقی

دریافت پنجاه‌گانه انواع عوارض آشکار

و دریافتهای پنهانی و ارتباطی از این و آن واحد تولیدی و تجاری و ساختمانی می‌تواند جای خود را به دریافتهای قانونمند و در عین حال مشوق رشد بدهد و به جای دریافتهای بی‌پایه و شخصی، دریافتهای قانونی و مناسب به نفع آموزش و پرورش صورت گیرد.

بودجه شرکتها بود) بالغ شد. با این حساب، بودجه عمومی دولت فقط چیزی بیش از ۱۱ درصد نسبت به بودجه عمومی سال قبل از آن افزایش یافته است. با احتساب نرخ تورم احتمالی سال ۱۳۷۷، می‌توان گفت که بودجه با ارقام واقعی، حدود ۱۰ درصد نسبت به سال قبل از آن (۱۳۷۶) کاهش یافته است. این در حالی است که بودجه کل کشور، شامل شرکتها دولتی و بانکها و موسسات، ۲/۵۵ برابر بودجه عمومی است. یعنی به‌ازای يك ریال بودجه عمومی، چیزی حدود ۱/۵۵ ریال بودجه شرکتها و موسسات دولتی پیش‌بینی شده است. البته این ۱/۵۵ ریال به جز رقم مربوط به بنیادها و نهادهایی است که با وجود داشتن سرمایه‌ها و درآمدهای هنگفت، اصلاً وارد حساب دخل و خرج بودجه نمی‌شوند و هیچ علاقه‌ای هم به این کار ندارند و ظاهراً توان زیادی هم برای عملی کردن علاقه خود دارند. وضعیت این‌گونه بنیادها و نهادها و شرکتها چنان است که یکی از آنها می‌تواند معادل چندین ده شرکت بزرگ ببرزد. فعالیتهای نهادهایی از این دست، ۱۵ تا ۲۰ درصد از تولید ناخالص ملی کشور برآورد می‌شود. شمار اعظم این نهادها مالیاتی به دولت پرداخت نمی‌کنند تا چیزی از آن سهم آموزش و پرورش کشور شود. آنها قدرت انحصاری و فراوانی دارند و بر سود و قیمت‌های خود تسلط کافی. ارزش افزوده خالص آنها حدود ۱۰ درصد از جمع ارزش افزوده خالص ملی را شامل

می‌شود. گفتنی است که این شرکتها نه تنها نقش چندانی در تامین بودجه عمومی، یعنی ابزارهای رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی و فرهنگی کشور ندارند، چه بسا که خود سربار بودجه عمومی دولت شده باشند. آنها فقط چیزی حدود ۳ درصد (یا کمتر) از درآمد عملیاتی خود را مالیات می‌دهند. با این وصف، بودجه شرکتها و مؤسسات دولتی، بنا به آنچه در سال ۱۳۷۷ به تصویب رسید، نسبت به سال قبل حدود ۳۱ درصد رشد کرد.

وضع چنان است که براساس يك بند الحاقی به تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۷، دولت موظف شد پیش از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به مجلس، نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکتهای بخش دولتی - از راه انحلال، واگذاری یا فروش سهام به بخشهای خصوصی و تعاونی - اقدام کند. اما هنوز نامی از آن نهادها و بنیادهایی که به آن اشاره کردیم در میان نیست. می‌توان پذیرفت که بخشی از نیروی وارد شده برای تصویب این بند، به جای قوانینی که همه نهادها و شرکتها را زیر پوشش بگیرد و بخش لازمی از آنها را براساس معیارهای کارشناسی و مصالح توسعه اجتماعی و اقتصادی به بخشهای تعاونی و خصوصی بدهد، فشار نمایندگان جناحهای اقتصادی ویژه برای تصاحب ارزان قیمت واحدهای دولتی بوده است. اما عقب‌نشینی دولت را نیز در این مورد نمی‌توان کاملاً انفعالی توصیف کرد. دولت نیز خود را وارث انبوهی از شرکتهای سربار و ناکارآمد یافته است. مهم آن است که این شرکتها با کدام معیارها واگذار شوند، چه قوانین بعدی، ناظر بر کار نهادهایی که زیر پوشش هستند خواهد بود و، از همه مهمتر، در این گیرودار وضعیت بخشهای اساسی همچون آموزش و پرورش عمومی چه می‌شود.

مسئله البته تنها به آموزش و پرورش عمومی محدود نیست. دو مورد دیگر: سرمایه‌گذاری در بخش تحقیقات از ۵۵/۰ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۳۷۶ به ۳/۰ درصد در سال ۱۳۷۷^۳ و بودجه تحقیقاتی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی از ۱۳۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به ۱۲۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷ کاهش یافت. در مجلس از بودجه تربیت بدنی پیشنهادی دولت معادل ۱۰۰ میلیارد ریال زده شد. شرکتها که موظف به تخصیص بخشی از سود خود برای بودجه تحقیقاتی هستند معلوم نیست در این کار چه می‌کنند (در بودجه سال

۱۳۷۷ نیز). این در حالی است که به همت و برکت و اقبال بلند بازرگانان و تجار بزرگ کشور، درصدی از بخشی از سودهای تجاری که به سمت بودجه تحقیقات و مطالعات بازرگانی می‌رود و در يك مؤسسه عظیم دولتی به مصرف می‌رسد و شماری از محققان وابسته به تجارت را به کار می‌گیرد رقمی کاملاً هنگفت است، اما اثربخشی مثبت آن بر فرایند رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی و صادرات کشور بر کمتر کسی آشکار است. اما پرداخت بابت آموزش و پرورش عمومی و بابت تحقیقات اجتماعی و انسانی در راستای رشد همگانی، از محل فعالیتهای شرکتهای دولتی و شرکتهای خصوصی و برخی از معاملات کاملاً نارسا و ناچیز است که با افت سطح درآمد آنها، در جریان رکودی که از میانه سال ۱۳۷۵ کاملاً دامنگیر شد، ناچیزتر هم شده است. وضعیت نهادها و بنیادهای خارج از پوشش قانون بودجه از این نیز پایین‌تر و مبهم‌تر است.

بی‌تودید آموزش و پرورش به بودجه بیشتری نیاز دارد تا بتواند هم با افزایش قیمت ناگهانی تند رشد آینده روبه‌رو شود، هم کیفیت آموزش را بالا ببرد، هم پوشش آموزشی را تا پایان دبیرستان به صددرصد ببرد، و هم بتواند تأمین نیروی کار در رده تخصصیهای میانی (تکنسین و دیپلمه فنی و کاردانی و جز آن) را که برای فعالیتهای تولیدی کشور بسیار ضروری‌اند برعهده بگیرد. تربیت نسلهایی کارآمد، آگاه، با اعتماد به نفس به جای کسانی که دوره‌های پی‌درپی و معین را با روالهایی دستگاه‌مانند و بسیار بی‌محتوا برای رسیدن به مدرک دانشگاهی به هر بها طی می‌کنند و دست آخر جز افراد مدعی و پرهزینه اجتماعی نباشند، در پایه‌ها، برعهده آموزش و پرورش کشور است. این ضرورتی محتوایی برای نجات اقتصاد کشور از مدارهای عقب‌ماندگی است. توجه داشته باشیم که موضوع محور قراردادن توسعه همه جانبه انسانی تکلیفی است مبرم، وگرنه همه جانبه محیط زیست، تا امنیت اجتماعی، تا بهره‌وری سرمایه‌ها و زیرساختها، تا نیروی کار و همانند آنها، رو به تباهی خواهند گذاشت.

اگر چنین باشد، با توجه به ساختار راکد اقتصاد، بودجه آموزش و پرورش از کجا می‌تواند تامین شود؟ پیشنهاد من این است (و این پیشنهاد بر بررسیهایی در زمینه ساختارها و سیاستهای ضروری برای توسعه عمومی کشور مبتنی

است):

□ سیاست مالیاتی با هدف گسترش آموزش و پرورش به مثابه يك امر عدالت اجتماعی در جهت دریافت مالیات از اقشار بالایی و درآمدهای پنهان تغییر کند و حوزه نفوذ آن گسترده‌تر و ژرف‌تر و عملکرد آن عادلانه‌تر شود.

□ فرایند آموزش و پرورش با فرایند توسعه همگانی کشور پیوندی سازگار و ساختاری بیابد تا بتواند توجیه اساسی برای تأمین مالی بیشتر نسبت به سایر هزینه‌های خانوار و مؤسسات به دست آورد.

□ از درآمدهای محلی و درآمدهای خانوار به توسعه آموزش و پرورش عمومی کمک برسد، به شرط آنکه این امر تابع رفاه اجتماعی را بالا ببرد و توزیع همه‌جانبه امکانات را عادلانه‌تر کند، نه اینکه برعکس باشد و استثناً در آموزش را به زیان روحیه عمومی جوانان تقویت کند.

□ شرکتهای دولتی - که حالا قرار است برابر قانون زیر نظر شخص رئیس جمهور واگذار شوند - در چهارچوب راهبردهای ویژه تا حد امکان در خدمت توسعه آموزش و پرورش قرار گیرند، چه در واگذاری و چه در بهره‌برداری و دریافت عوارض و مالیات.

□ دریافت پنجاه‌گانه انواع عوارض آشکار و دریافتهای پنهانی و ارتباطی از این و آن واحد تولیدی و تجاری و ساختمانی جای خود را به دریافتهای قانونمند و در عین حال مشوق رشد بدهد و به جای دریافتهای بی‌پایه و شخصی، دریافتهای قانونی و مناسب به نفع آموزش و پرورش صورت گیرد.

□ بنگاهها و نهادهای خارج از پوشش قانون و محاسبات مالی همگی به زیر پوشش در آیند و امتیازهایشان برحسب نیروسانی آنها به توسعه اجتماعی و اقتصادی، شامل آموزش و پرورش و رفاه و ورزش عمومی، تعیین شود.

□ بودجه‌های تحقیقاتی و محلهای تأمین و چگونگی کاربرد آن جدی گرفته شود و ساختار آن در خدمت رشد و توسعه اصلاح گردد. □

۱ در این زمینه نگارنده تحقیقی جامعه‌شناختی- اقتصادی انجام داده است که چاپ خواهد شد.
۲ بر پایه مصاحبه با مصطفی میرسلیم، وزیر پیشین فرهنگ و ارشاد اسلامی، روزنامه ایران، ۱۲ بهمن ۱۳۷۶.

۳ جواد فرهودی، معاون پژوهشی وزارت فرهنگ و آموزش عالی، روزنامه ایران، ۶ بهمن ۱۳۷۶.