

نقدی بر کتاب «مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)»

عبداله انصاری*

چکیده

برای نقد کتاب «مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)» از فرم داوری شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی استفاده شد. نتایج نشان داد ارائه تفصیلی و یکپارچه مبحث بودجه ریزی، به همراه قابلیت خواندن، نوع خط و کیفیت چاپ نسبتاً مناسب از مزایا و عدم ویرایش ادبی و علمی، استناد به منابع به صورت دلخواه، نبود تمرین، آزمون و جمع بندی در پایان هر فصل از کاستیهای ظاهری کتاب هستند. مهم ترین کاستی محتوایی، روزآمد نبودن به دلیل عدم پوشش تحول گسترده در نظام آمارهای مالی دولت (GFS) و تغییرات ناشی از دگرگونی در مقررات و روشهای بودجه ریزی در دولت و آموزش و پرورش است. کم توجهی به مبانی مالیه آموزش و اقتصاد سیاسی به عنوان پشتوانه نظری جنبه‌های کاربردی و زمینه‌ای که بودجه ریزی در آن واقع می‌شود به همراه نپرداختن به چگونگی توزیع اعتبارات در میان استانها، برنامه‌ها و فعالیتها در درون آموزش و پرورش، از دیگر کاستی‌های محتوایی کتاب هستند. ضعف دقت علمی در پرداختن به مباحث نظری نیز به چشم می‌خورد.

کلیدواژه‌ها: بودجه آموزش و پرورش، مالیه آموزش و پرورش، نقد کتاب، ارزشیابی، کتب دانشگاهی

۱. مقدمه

وجود منافع غیرمستقیم و خارجی گسترده برای آموزش که نصیب جامعه می‌شود، نبود بازارهای مالی که به دانش آموزان امکان استقراض کافی برای تأمین هزینه‌های آموزش

* استادیار اقتصاد آموزش و پرورش، سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش، abd_ansari@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۵/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۷/۲

را با پشتوانه افزایش درآمدهای آتی دهد و نقش آموزش به عنوان راهبردی برای مبارزه با فقر، عمومی‌ترین تجربه اکثر کشورها برای تأمین مالی آموزش عمومی، یعنی اتکا بر درآمدهای عمومی را توجیه اقتصادی می‌کند. تأمین منابع مالی آموزش و پرورش عمومی فرآیندی است که به وسیله آن منابع برای تأسیس و اداره مدارس ابتدایی و متوسطه فراهم می‌شود (لوین، ۱۳۸۱: ۳۹۸) و امور مالی و بودجه سالانه دولت، ساز و کارهای جامعه برای به کارگیری تصمیم‌ها در زمینه چگونگی تهیه منابع و به ویژه نحوه توزیع و تخصیص منابع را در خود منعکس می‌سازد.

همچنین سیاست‌های کلی تأمین منابع آموزش و پرورش از آنجا که باید در قالب اقدام‌هایی در مدارس پیاده شوند، با مدیریت آموزش و پرورش مرتبط می‌شود و از آنجا که مدیریت و راهبری آموزشی اهمیت دارد، تصمیم‌های مربوط به چگونگی تأمین و تخصیص منابع در امور آموزشی نیز مهم هستند.

کتاب مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش) به عنوان منبع اصلی درس مبانی امور مالی و تنظیم بودجه برای آشنائی دانشجویان رشته مدیریت آموزشی و به طور کلی علوم تربیتی با چگونگی تأمین منابع مالی و توزیع اعتبارات دولتی در کشور تدوین شده و روشن است که کیفیت محتوای آن می‌تواند بر کیفیت آموخته‌های دانشجویان مؤثر باشد. در همین راستا شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی به ارزشیابی کتاب یاد شسده اقدام کرده است. ارزشیابی ماهیتی پژوهشی دارد و از روش‌های تحقیق کمی و کیفی برای داوری در مورد اثر استفاده می‌کند تا بتواند به بهبود آن کمک کند. نگارنده مقاله حاضر از طرف شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی عهده دار ارزشیابی کتاب مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش) تألیف داود صالحی شده است.

۲. معرفی کلی اثر

کتاب «مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش» به عنوان منبع اصلی درس «مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش» به ارزش ۳ واحد برای دانشجویان رشته علوم تربیتی در مقطع کارشناسی تدوین شده و دارای دو بخش مبانی امور مالی و اصول بودجه در مؤسسات مختلف است (ص ۱). کتاب یاد شده توسط داود صالحی نگاشته شده و سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت) آن را برای نخستین بار در سال ۱۳۷۴ به زبان فارسی منتشر کرده است. در سال ۱۳۹۲ چاپ دوازدهم کتاب در ۳۰۷ صفحه انتشار یافته و شامل ده فصل و بخش ضمیمه می‌باشد که نسخه‌ای از آن در مقاله حاضر نقد شده است.

در فصل اول، موضوع مالیه عمومی، تأمین درآمدهای عمومی و محاسبه مخارج عمومی برای دستیابی به اهداف کلی جامعه عنوان شده است. همچنین مطالبی برای آشنایی خواننده کتاب با امور مالی دولت، تاریخچه و تکامل و اهمیت مالیه عمومی تبیین شده است. ارتباط مالیه عمومی با اقتصاد، سیاست و علوم اجتماعی، پیدایش و روند تکامل بودجه نویسی از دیگر مطالبی است که مولف به آنها اشاره کرده است. در پایان فصل نیز تلاش شده است تا مطالب فصل یادشده که جنبه عمومی دارد را با یادآوری اهمیت بودجه نویسی برای دستیابی به اهداف آموزشی به آموزش و پرورش مرتبط سازد (ص ۲۵).

فصل دوم به تعریف بودجه اختصاص دارد و در آن تعاریف گوناگونی از بودجه ارائه شده است. در ذیل عنوان «تعریف امروزی بودجه و آشنایی با اجزای آن»، عبارت «پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه برنامه‌ها و عملیات معین و سایر پرداختها که در دوره محدودی از زمان انجام می‌شود» به عنوان تعریف جامعی از بودجه معرفی شده است (ص ۳۱). در پایان فصل به موضوع ارتباط برنامه و بودجه اشاره و بودجه را برنامه‌ای کلان که به قسمت‌های مختلفی مانند امور دفاعی، اجتماعی، اقتصادی می‌پردازد، تعریف کرده است. برای نمونه و نیز گوشزد موضوع کتاب که میانی امور مالی و بودجه در آموزش و پرورش است، قسمتی از فصل آموزش و پرورش در بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور که عنوان ۱۲ برنامه مختلف را در بردارد، ارائه شده است (ص ۳۲).

فصل سوم به اصول بودجه اختصاص دارد و در آن چهار اصل سالانه بودن، تعادل، وحدت و تفصیل به عنوان اصول بنیادی بودجه و اصول وضوح، کاملیت، تخصیص، انعطاف پذیری، تفکیک هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای، تخمینی بودن درآمدها و تحدیدی بودن هزینه‌ها و قانونی بودن به عنوان اصول فرعی بودجه ارائه شده اند. در ذیل مبحث «اصل تعادل» به جایگاه بودجه در نزد برخی مکاتب اقتصادی و کسری بودجه با تفصیل بیشتری پرداخته شده است.

فصل چهارم کتاب به موضوع مراحل تهیه، تنظیم، پیشنهاد، تصویب، اجرا، کنترل و نظارت بر بودجه اختصاص دارد. مراحل بودجه در کشور با صدور بخشنامه بودجه و ارسال آن به کلیه دستگاههای مشمول آغاز می‌شود (ص ۵۷). همچنین هدف از تصویب بودجه، اعمال نظارت مردم بر عملیات دولت به وسیله نمایندگان مردم در مجلس عنوان شده است (صالحی، ۱۳۹۲: ۶۵). نظارت مجلس از طریق دیوان محاسبات و در دو

مرحله حین اجرای بودجه و پس از پایان دوره مالی بودجه اعمال می‌شود (ص ۶۹). موضوع فصل پنجم، انواع طبقه‌بندی‌های بودجه است که ۵۱ صفحه از کتاب را در بر گرفته است. پس از بیان ضرورت موضوع، بودجه، طبقه‌بندی و اصول درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، هزینه‌ها، سازمان و عملیات و در پایان طبقه‌بندی اقتصادی و اصول مربوطه عنوان شده است. طبقه‌بندی به عنوان ضرورتی برای ارزشیابی از اثر بخشی بودجه در زمینه‌هایی چون کارآئی و عادلانه بودن مالیاتها، سیاستهای دولت برای ایجاد اشتغال، مهار تورم و دیگر اهداف اجتماعی و سیاسی ذکر شده است. درآمدهای بودجه کل کشور به دسته‌های عمومی، اختصاصی و درآمد شرکتهای دولتی دسته‌بندی و هزینه‌ها نیز در قالب فصول مشابه و چهارگانه پرسنلی، اداری، سرمایه‌ای و پرداختهای انتقالی و مواد بیست‌گانه طبقه‌بندی (پیش‌ین) شده‌اند. طبقه‌بندی سازمانی بودجه کل کشور بر اساس تعریف قانون محاسبات عمومی کشور به عمل آمده و شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، شرکتهای دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی است. وظایف دولت در چارچوب عملیات طبقه‌بندی شده و بر پایه بودجه سال ۱۳۷۰ کشور عبارت از امور (مجموعه فصول همگن از وظایف کلی دولت شامل امور عمومی، دفاع ملی، اجتماعی و اقتصادی)، فصل (مجموعه وظایف مشابه در درون هریک از امور)، برنامه (مجموعه وظایف مشابه در درون هریک از فصول)، فعالیت (مجموعه عملیات ضروری برای نیل به اهداف برنامه) و طرح (مجموعه عملیاتی که جنبه سرمایه‌ای دارند) است. مجموعه طبقه‌بندیهای عنوان شده در این فصل مربوط به گذشته بوده و کاملاً دگرگون شده‌اند.

فصل ششم به چگونگی تهیه و تنظیم بودجه اختصاص یافته و از پیش‌بینی‌های مقدماتی بودجه در دستگاہها آغاز و در ادامه روشهای بودجه محدود و نامحدود، انواع روشهای پیش‌بینی درآمدها (روشهای خودکار یا سال ماقبل آخر، میانگین، ارزیابی مستقیم، پیش‌بینی سنجیده و منظم درآمدها) و روشهای برآورد هزینه‌ها (بودجه متداول، برنامه‌ای، عملیاتی، بودجه‌بندی طرح و برنامه و براساس صفر) معرفی شده است. مبنای برآورد بودجه متداول، هزینه‌های قطعی سال گذشته است که با توجه به افزایش احتمالی سال جاری بر اساس نظر کارشناسان برآورد می‌شود. در گام بعدی دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه عنوان و پس از شرح نحوه تهیه و تنظیم درخواست بودجه، وظایف نهادهای دفتر بودجه و سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کنونی) معرفی و در پایان به بودجه کل کشور و پیوستهای آن پرداخته شده است. برای آشنائی دانشجویان با چگونگی تهیه و تنظیم بودجه نیز نمونه‌ای از تهیه و تنظیم بودجه یک مؤسسه آموزشی ارائه شده است.

عنوان فصل هفتم رسیدگی، اصلاح و تصویب بودجه در مجلس است که مواردی مانند عدم تصویب بودجه، بودجه چند دوازدهم و ویژگیهای قانون بودجه را در بر دارد. موضوع اصلی فصل هشتم کتاب، اجرای بودجه و چگونگی استفاده از اعتبارات مصوب است که در آن چهار مرحله اجرای بودجه یعنی ابلاغ بودجه، عقد موافقتنامه فعالیتهای جاری و طرحهای عمرانی، تخصیص یا تقسیط اعتبار و مصرف اعتبارات بررسی شده است. موافقتنامه قرارداد حقوقی مالی میان سازمان برنامه و بودجه پیشین با دستگاهها جرائی است که در آن تعهد می شود تا اعتبارات مصوب بر اساس سازوکار تخصیص اعتبار در اختیار دستگاه اجرائی قرار داده شود. مصرف اعتبارات نیز مراحل تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، حواله، درخواست وجه و هزینه را شامل می شود که در کتاب مورد بررسی قرار گرفته است.

فصل نهم به نظارت بر اجرای بودجه اختصاص دارد. در ابتدا اهداف نظارت بودجه با تاکید بر نیل به اهداف بودجه، اجرای محدودیتهای مالی و بهبود مدیریت و پس از آن انواع نظارت بودجه در ایران شامل مالی و عملیاتی شرح داده شده است. نظارت مالی خود در دو مرحله قبل و بعد از خرج تعریف شده که هدف از نظارت قبل از خرج، انطباق هزینه های تشخیص داده شده با قوانین و مقررات بوده و بر عهده ذی حسابان و خزانه است. نظارت بعد از خرج نیز با استفاده از سه روش ممیزی حسابها، نظارت قضائی و نظارت مجلس اعمال می شود و به عهده دیوان محاسبات کشور است.

فصل دهم به موضوع ارتباط بودجه و حسابداری مربوط است. موضوع اصلی این فصل حسابداری دولتی است که پس از پرداختن به ویژگیهای آن مانند انواع حسابداری و روشهای ثبت، مسئولیت محاسباتی و کاربردهای حسابداری و بودجه مدیریت مورد بحث قرار گرفته است. مسئولیت محاسباتی در مرحله قبل از خرج بر عهده دستگاه اجرائی است و باید با رعایت قانون محاسبات عمومی کشور تحقق یابد. نظارت بعد از خرج نیز بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارائی و دیوان محاسبات کشور است. در بخش ضمایم کتاب نیز قوانین دیوان محاسبات کشور، محاسبات عمومی کشور و بخشنامه بودجه سال ۱۳۷۲ کشور به پیوست آمده است.

کتاب مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش) برای دانشجویان رشته علوم تربیتی در دوره کارشناسی نوشته شده است و اصول بودجه در دوره پیش از تغییر نظام آمارهای مالی دولت را در مؤسسات مختلف به تفصیل تبیین کرده است. اصول مورد اشاره برای مؤسسات مختلف اعم از خصوصی و عمومی مشابه است و کاربرد عمومی

دارد که البته مثالهای عنوان شده در برخی از فصول کتاب به مؤسسات آموزشی اختصاص یافته است.

۳. سئوال‌ها و روش ارزشیابی

- ۱) شکل ظاهری کتاب موردنظر تا چه اندازه مناسب است؟
 - ۲) شیوه ارجاع به منابع چگونه است؟
 - ۳) پیوستگی و انسجام مطالب چگونه است؟
 - ۴) روزآمد و جامع بودن مطالب کتاب چگونه است؟
 - ۵) جنبه کاربردی اثر چگونه است و محتوای اثر با واقعیت چه نسبتی دارد؟
- برای ارزشیابی اثر از چهارچوب شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی استفاده، اطلاعات مورد نیاز براساس محورهای مندرج در پرسشهای ارزشیابی، گردآوری و با استفاده از روش‌های ویژه مطالعات کیفی (طبقه‌بندی، تلخیص) تحلیل شد. تحلیل اطلاعات برپایه مبانی نظری اقتصاد، اقتصاد آموزش و مالیه آموزش انجام شد.

۴. تحلیل ابعاد شکلی اثر

۴-۱. امتیازها

وضع کتاب از نظر حروف نگاری، نوع قلم، اندازه حروف، نوع خط، کیفیت چاپ، رعایت اصول عمومی نگارش و صحافی نسبتا مناسب و خواندن مطالب آسان است. با وجود شمار نسبتا زیاد صفحات (حدود ۳۰۷ صفحه)، صحافی کتاب قابل قبول است. اثر مورد بررسی دارای فهرست مطالب بوده و علاوه بر پیشگفتار مؤلف که به موضوع‌های کلی کتاب و معرفی عمومی اثر پرداخته، ناشر نیز در پیشگفتار خود، هدف از تدوین کتاب را بیان کرده است.

۴-۲. کاستی‌ها

فصول کتاب، مقدمه، اهداف درس، خلاصه و جمع بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهاد، تمرین و آزمون، معرفی منابع برای مطالعه و پیشنهاد پژوهش ندارند. همچنین از تمرین و آزمون، جمع بندی، نمایه، نتیجه‌گیری و پیشنهاد نهایی، فهرست نمودارها و جداول نیز برخوردار نیست. کتاب مورد بررسی به عنوان منبع اصلی درس مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش، تقریبا از مؤلفه‌های لازم برای اهداف آموزشی

برخوردار نبوده و ظرفیت ویژه‌ای برای انتقال بهتر مطالب و یادگیری بهتر دانشجویان تدارک ندیده است. بیشتر نمودارها و جدول‌ها فاقد عنوان و ذکر منبع بوده و برخی جدول‌ها در یک صفحه قرار نگرفته اند (ص ۴۸). طرح روی جلد مبهم است و معنای نمادین آن نشانی از آموزش و پرورش و نشانه روشنی از امور مالی و بودجه ندارد. البته کاربردی مبهم از یک فلک به همراه شماری سکه و اسکناس تلاش ناکافی طراح را برای انتقال معنای بودجه نشان می دهد. با وجود اینکه کتاب از جمله انتشارات دانشگاهی است، انتظار می رفت از خدمات ویراستاری علمی و ادبی بهره مند شده باشد که چنین نیست. البته نمونه های عدم رعایت قواعد عمومی نگارش و ویرایش و نیز شمار اغلاط چاپی و املائی در پیشگفتار و فصل اول به طور نسبی فزون تر هستند. یافتن همه موارد نیازمند نمونه خوانی مجدد است و بنابر این به ارائه نمونه‌هایی در جدول ۱ بسنده می شود.

جدول ۱: برخی از اغلاط چاپی و املایی کتاب «مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)»

صفحه	واژه نادرست	واژه درست	صفحه	واژه نادرست	واژه درست
۱	بسرعت	به سرعت	۳	می بایست	باید
۱	بناچار	به ناچار	۶	قالب	غالب
۱	بویژه	به ویژه	۷	بسادگی	به سادگی
۲	متنوعتر	متنوع تر	۳۴	بعلاوه	به علاوه
۲	عامتر	عام تر	۳۴	اصلهائی	اصل هائی
۲	انحرافات	انحراف‌ها	۱۱۳	غالب	قالب

۵. تحلیل ابعاد محتوایی اثر

۵-۱. امتیازها

در فصول دوم تا دهم کتاب مورد بررسی که به موضوع بودجه اختصاص دارد، در قالب ۲۸۱ صفحه (بیش از ۹۱ درصد از مجموع صفحات کتاب) فرآیند عمومی بودجه ریزی از تهیه و تنظیم تا تصویب و نظارت به تفصیل ارائه شده است. اشاره به تاریخچه پیدایش بودجه در کشور، اصول، مراحل، طبقه بندی بودجه، روشهای برآورد درآمد و هزینه از جنبه تبیین فعالیتها، گردش امور از مرحله تهیه تا تصویب و نظارت، جامع به

نظر می‌رسد. محتوای کتاب درسی باید علاوه بر وضوح و ایجاز، یکدستی و انسجام داشته باشد (آرمند و ملکی، ۱۳۹۱: ۲). از این دیدگاه، به دلیل پیوستگی فرآیند و مراحل بودجه ریزی که در فصول یاد شده از کتاب بازتاب یافته، اثر یکپارچه، منسجم و برخوردار از نظم منطقی است.

ارائه قسمتی از فصل آموزش و پرورش در بودجه کل کشور (صص ۳۲ و ۴۸)، نمودار تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه در وزارت آموزش و پرورش (ص ۶۵)، برنامه‌های فصل اول امور اجتماعی یعنی آموزش و پرورش عمومی (صص ۱۱۵ و ۱۱۶)، فرمهای توزیع اعتبارات به تفکیک فصل و برنامه و حواله (صص ۱۹۳ و ۱۹۷) به عنوان نمونه‌ی از تهیه و تنظیم بودجه یک موسسه آموزشی (صص ۱۵۱-۱۷۵)، ارتباط موضوع کتاب با آموزش و پرورش را یادآوری می‌کنند.

حق نظارت مردم بر عملیات دولت از رهگذر مراحل تصویب و نظارت نمایندگان مجلس که از سوی مؤلف، در مواردی چند و اگر چه به صورت تکراری، مورد تأکید قرار گرفته (صص ۴۴ و ۶۵) از نقاط قوت کتاب به شمار می‌رود. وی یادآور شده است که حق مذکور پس از پیروزی مشروطه بر استبداد و پذیرش اصل تفکیک قوا به دست آمده است (ص ۶۶). فرآیندها و فعالیت‌های مرتبط با امور مالی و بودجه مبتنی بر اندیشه خاصی هستند که اهداف و اصول خود را از یک سلسله مبانی نظری و ارزشی ویژه بر می‌گیرند. نگرش کاربردی بر مالیه و بودجه در کشور سبب شده است تا به ندرت مبانی فلسفی و اصولی مربوطه تحلیل شود و یادآوری چنین نکاتی از سوی مؤلف، خواننده را تشویق می‌کند تا در مورد مسائلی از این قبیل به صورتی عمیق بیاندیشد. کاربرد اصطلاحات و معادل سازی نیز از سوی مؤلف با مفهوم متن سازگار است.

۲-۵. کاستی‌ها

۲-۵-۱. روزآمد نبودن

چاپ نخست کتاب مربوط به زمستان ۱۳۷۴ است و شواهد نشان می‌دهد چاپ دوازدهم کتاب در زمستان ۱۳۹۲، بازنگری و روزآمد نشده و دگرگونی گسترده در ساز و کارهای بودجه ریزی و حسابداری دولتی در کتاب بازتاب نیافته است. گستره و شدت ناسازگاری با واقعیت به اندازه‌ای است که اعتبار کتاب را مخدوش و از سودمندی آن به شکل قاطعی کاسته است. این امر برخلاف نظر نویسنده محترم کتاب

است که عنوان کرده بود "در مباحث فنی همچون بودجه و حسابداری، به ویژه در سطح مبانی و اصول، تغییرات و نوآوریها به سرعت رایج در علوم نیست و بدین لحاظ مطالب درسی کتب این گونه فنون به سرعت مشمول نمی‌شوند" (صالحی، ۱۳۹۲: ۱). بر این مبنا کتاب اطلاعاتی کاملاً مغایر با واقعیت را به خواننده منتقل می‌سازد. نبود سازگاری مطالب کتاب با واقعیت، برخاسته از دو منشأ است. برخی ریشه در تغییر نظام آمارهای مالی دولت دارد و گروه دیگر ناشی از تغییر فرآیندها و گردش کار در دولت و معاونت توسعه مدیریت آموزش و پرورش است.

۵-۲-۱-۱. دگرگونی بنیادی نظام آمارهای مالی دولت و حسابداری دولتی

نظام حسابداری دولتی پیشین ایران مربوط به سال ۱۳۴۹ بوده و تا سال ۱۳۸۱، تغییر قابل ملاحظه‌ای نداشته است (ملکیان و دریائی، ۱۳۹۰: ۳) اما به دنبال پذیرش توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول (International Monetary Fund) و سازگار شدن شاخصهای مالی دولت با شاخصهای حسابهای ملی (System National Accounts) (SNA, 93)، نظام آمارهای مالی دولت (Government Finance Statistics) طبق تبصره ۴۸ از قانون بودجه سال ۱۳۸۰ متحول شد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در اجرای تکالیف قانونی یادشده از سال ۱۳۸۱ سطوح اولیه طبقه‌بندی اطلاعات بودجه‌ای را با نظام آمارهای مالی دولت (GFS) سازگار ساخت و لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ را به صورت عملیاتی تنظیم و پیشنهاد کرد (شیرینی، ۱۳۸۶: ۸۱). نظام آمارهای مالی دولت (GFS) چارچوب جامع مفهومی و حسابداری است که داده‌های مورد نیاز برای تحلیل عملکرد بخش عمومی را فراهم می‌کند، با معرفی حسابداری تعهدی و ترازنامه‌های ابتدا و انتهای دوره مالی، تصویر کاملی از فعالیت‌های مالی و اقتصادی دولت را ارائه می‌دهد (لامعی، ۱۳۸۴: ۷۰) و راهنمای مناسبی برای تحلیل سیاستهای مالی به‌شمار می‌رود (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۸۷).

دامنه گسترده تغییر نظام آمارهای مالی دولت و حسابداری دولتی، طبقه‌بندیهای بودجه‌ای را دگرگون کرد و مفاهیم اساسی بودجه ریزی مانند درآمد و هزینه متفاوت از معانی پیشین شد. پیامدهای تحول بنیادی یاد شده در کتاب بازتاب نیافته و سبب شده است تا بخش عمده‌ای از کتاب نامعتبر شود. در این بخش به اهم تغییرات یاد شده که سازگار با مطالب کتاب نیستند، اشاره می‌شود:

۱. طبقه‌بندی سازمانی: در کتاب مورد بررسی، طبقه‌بندی سازمانی که از بودجه دولت استفاده می‌کردند، در گروه‌های وزارتخانه، مؤسسات دولتی، شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته و سایر مؤسسات دولتی معرفی شده اند (صالحی، ۱۳۹۲: ۱۰۵). نظام نوین آمارهای مالی دولت (GFS)، تقسیم‌بندی نظام حسابهای ملی سازمان ملل متحد (SNA, 93) (پنج بخش نهادی مستقل شامل بخش شرکتهای غیرمالی، بخش شرکتهای مالی، بخش عمومی دولت و نهادهای غیرانتفاعی ارائه کننده خدمات به بخش خانوار) را مبنا قرار داد و بخش دولتی را به صورت مجموعه ای از واحدهای مقیم کشور تعریف کرد. بر این اساس واحد دولتی، واحدی است که فعالیت اولیه و اصلی آن فراهم آوردن کالا و خدمات برای جامعه یا خانوارها به صورت رایگان یا از نظر اقتصادی بی اهمیت و همچنین توزیع مجدد درآمد و ثروت از طریق پرداخت‌های انتقالی است. واحدهای مذکور برای انجام فعالیت‌های خود اختیار برقراری مالیات و عوارض مستقیم و غیرمستقیم را دارند (نوبخت، ۱۳۹۱: ۲۸). در نظام بودجه ریزی نوین تعریف بخش دولتی به صورت مجموعه ای از واحدها به جای مجموعه‌ای از وظایف دارای مضامین مهمی است. نخست اینکه، بخش عمومی دولت را می‌توان به صورت واحدهایی که دارای مجموعه ای کامل از حساب‌های مالی هستند تعریف کرد که هر یک از این واحدها می‌توانند از نظر جذب دارایی و ایجاد بدهی به طور مستقل عمل کنند. دوم، اطلاعات مورد نیاز برای تلفیق حساب‌ها یا وجود دارد و یا اینکه قابل دسترسی است. سوم، مفهوم به کار برده شده در مورد دولت با سایر مفاهیم تشکیلات قانونی کشور مطابقت دارد. چهارم، هماهنگی لازم بین نظام آمارهای مالی با نظام حساب‌های ملی (SNA, 93) ایجاد می‌شود (نوبخت، ۱۳۹۱: ۲۸).

۲. طبقه‌بندی درآمدها: درآمد در طبقه‌بندی نوین برخلاف سال‌های پیش از ۱۳۸۱ که وجوه حاصل از فروش و واگذاری دارایی‌ها و سرمایه‌ها از قبیل نفت و گاز و معادن را نیز شامل می‌شد (ص ۷۸)، تنها شامل آن دسته از داد و ستدهای بخش دولتی می‌شود که ارزش خالص و وجوه طبقه‌بندی شده حاصل از فروش دارایی‌ها و سرمایه تحت عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای خالص را افزایش می‌دهد (دستگیر و صبوری، ۱۳۸۴). در چارچوب فوق مجموع درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت به عنوان درآمدهای بودجه و درآمد نفت به عنوان

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای^۱ طبقه‌بندی شده‌اند. همچنین فروش اوراق مشارکت، اصل وام‌های دولت در خارج از کشور، وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی، استفاده از تسهیلات خارجی و استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی و موارد مشابه که دارای ماهیت ایجاد بدهی یا تبدیل دارایی مالی هستند، در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی شده‌اند (لامعی، ۱۳۸۴: ۹۲). در نظام آمارهای مالی دولت (GFS) خالص تملک دارایی‌های غیر مالی (تملک دارایی‌های غیرمالی منهای واگذاری دارایی‌های غیرمالی و مصرف سرمایه ثابت) نشان می‌دهد که دولت به طور خالص بر ثروت و دارایی مادی خود اضافه کرده است یا از آن کاسته است. خالص تملک دارایی‌های مالی تفاوت میان واگذاری و تملک دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد که اگر خالص ایجاد بدهی یا تعهدات مالی از آن کسر شود، تراز انتقال منابع مالی بین نسلی به دست می‌آید (لامعی، ۱۳۸۴: ۷۱ و ۷۲).

۳. طبقه‌بندی هزینه: مفهوم هزینه در گذشته به انواع پرداخت‌هایی اطلاق می‌شد که به طور قطعی در وجه ذی نفع و در ازای تعهد یا تحت عنوان کمک، انجام می‌شد. در همین رابطه شیوه دسته‌بندی هزینه‌ها که از سال ۱۳۷۱ تغییر یافته بود و طی آن فصول چهارگانه (ص ۸۵) هزینه جایگزین مواد بیست‌گانه و برای برخی دستگاهها در قالب فصل اول- سایر فصول و برای گروهی دیگر در قالب چهار فصل شده بود، در سال ۱۳۸۱ تغییر یافت. از سال یاد شده و در قالب نظام نوین آمارهای مالی، مفهوم هزینه تنها آن دسته از داد و ستدهای بخش دولتی را شامل می‌شود که ارزش خالص را کاهش می‌دهد. در نتیجه پرداخت‌ها بابت خرید و ساخت دارایی ثابت و موجودی انبار، به جای هزینه، تحت عنوان تملک دارایی سرمایه‌ای منظور می‌شود (دستگیر و صبوری، ۱۳۸۴). در این سال، چهارده فصل تازه (هفت فصل برای هزینه‌های جاری و هفت فصل برای عمرانی) جایگزین فصول چهارگانه مذکور شد و از سال ۱۳۸۱ اعتبارات تمام دستگاههای اجرایی بر اساس فصول چهارده‌گانه جدید برآورد شد و در لایحه بودجه ۱۳۸۵ شمار برنامه‌های ذیل فصول از ۱۸۸ برنامه به حدود ۵۴۸ برنامه افزایش یافت (شبیروی، ۱۳۸۶: ۸۴ و ۸۵). لازم به یادآوری است که در سالهای پیش از سال ۱۳۸۱، هزینه‌ها در قالب چهار فصل و بیست ماده طبقه‌بندی شده بود.

۴. با تغییر مفهوم هزینه در نظام نوین آمارهای مالی دولت، پرداختها برای خرید و ساخت دارایی ثابت و موجودی انبار تحت عنوان تملک دارایی سرمایه‌ای منظور می‌شود و بر همین پایه در طبقه‌بندی نوین، عبارات بودجه عمرانی، مصرف اعتبارات و مرحله ۷ با عنوان هزینه (ص ۲۸) به ترتیب به تملک داراییهای سرمایه‌ای، مراحل خرج و صدور چک تبدیل شده است. با توجه به نکات بالا طبقه‌بندی پیشین بودجه (درآمدها، هزینه‌ها، سازمانی و...) و بخش عمده‌ای از مطالب کتاب به ویژه در فصل هشتم (صص ۷۲ و ۷۳) نیازمند دگرگونی کامل است.

۵-۲-۱-۲. تغییر ساختار سازمانی، روش‌ها و فنون توزیع اعتبارات در دولت و آموزش و پرورش

از دیگر موارد کهنه بودن کتاب، بازتاب نیافتن واقعیت به دلیلی جز تغییر نظام آمارهای مالی دولت و حسابداری دولتی است. روشها و فنون بودجه ریزی در گذر زمان هم در دولت و هم در وزارت آموزش و پرورش دگرگون و موجب ناسازگاری فزونی‌تر مطالب کتاب با واقعیت شده است. برای نمونه به برخی از تغییرات اشاره می‌شود:

۱. برای تبیین نحوه تخصیص اعتبار در کتاب، به کمیته‌های تخصیص اعتبار و برنامه ریزی استان (صالحی، ۱۳۹۲: ۵۱ و ۶۱) اشاره شده است که با توجه به تغییر روش توزیع اعتبارات در وزارت آموزش و پرورش به حالت متمرکز، چنین کمیته‌هایی در حال حاضر موجود نبوده و در برابر، نقش شورای برنامه ریزی توسعه استان در تخصیص اعتبار پوشیده مانده است.
۲. در کتاب از سازمان برنامه و بودجه (صالحی، ۱۳۹۲: ۶۰) نام برده شده و این در شرایطی است که مطابق مصوبه ۱۶ اسفند ۱۳۷۸ شورای عالی اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از ادغام دو سازمان به عنوان، سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه تأسیس و در سال ۱۳۸۶ به دستور رئیس جمهور وقت، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی تأسیس و بخشی از وظایف آن را به عهده گرفت. در ۱۹ آبان ۱۳۹۳، نیز با ادغام دو معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تشکیل شد.
۳. در کتاب مورد نقد و در ذیل مرحله تشخیص، به ماده ۵۳ قانون محاسبات و

نقش ذیحساب به عنوان مسئول تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات اشاره شده است (ص ۱۹۴). از جمله تغییرات بازتاب نیافته، پرداختن به نقش و جایگاه دستگاه‌های هیأت امنائی بوده و لازم به یادآوری است که در نهاد مورد اشاره، مدیر مالی عهده‌دار اجرای مصوبات هیأت امناء است و ذیحساب نقشی ندارد.

۴. درنمودار با عنوان «تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه در وزارت آموزش و پرورش» (ص ۶۵) به واحدهای اجرائی تابعه به عنوان نهادهای مؤثری که بودجه خود را از اداره کل آموزش و پرورش استان درخواست می‌کنند، اشاره شده است که مصداق واحد اجرائی نمی‌تواند جز مدرسه و یا ادارات شهرستان و یا مناطق باشد (ص ۱۲۴). در کتاب عنوان شده است که بودجه مدارس در منطقه تهیه می‌شود (ص ۱۵۱) و این در شرایطی است که در قوانین و مقررات کنونی کشور، مدارس، ادارات شهرستانها و مناطق تعریف نشده، جایگاه حقوقی و قانونی نداشته و در عمل نقشی در فرآیند بودجه‌بندی ندارند.

۳. ناسازگاری دیگر کتاب با واقعیت به قوانینی از قبیل دیوان محاسبات، برنامه و بودجه و محاسبات عمومی کشور مربوط می‌شود که در سالهای پس از سال ۱۳۷۱ و در قالب چند اصلاحیه تغییر یافته‌اند.

۴. فصل هشتم کتاب به موضوع اجرای بودجه یا چگونگی استفاده از اعتبارات مصوب اختصاص دارد. به دنبال تغییر نظام آمارهای مالی دولت، لازم است از سال ۱۳۹۴، روشهای حسابداری دولتی نیز در قالب استانداردهای بخش عمومی تغییر یافته و اجرای بودجه از رهگذر حسابداری دولتی و استانداردهای یاد شده روزآمد شود.

۵. برای آشنائی بیشتر دانشجویان، فرم‌های متنوعی از فعالیتهای مربوطه (۱۸۸، ۱۹۰، ۱۹۳ و ۱۹۷ و ۱۹۸) در کتاب درج شده که با توجه به تغییرات مورد اشاره، ضرورت دارد همگی روزآمد شوند.

۳.۵. جامع نبودن

۱.۳.۵. کم توجهی به روش های برآورد میزان اعتبارات دولتی و نحوه توزیع و تخصیص آن میان برنامه‌ها، فعالیت‌ها و استان‌ها

از دیگر کاستیهای محتوایی که به جامع بودن کتاب، آسیب زده است، کم توجهی به موضوع چگونگی توزیع اعتبارات در درون آموزش و پرورش شامل روشهای برآورد منابع مالی مورد نیاز، ساز و کارهای توزیع اعتبارات (اعم از پرسنلی و غیر پرسنلی) میان برنامه‌ها، فعالیتهای آموزشی و اجرائی، عملیات گوناگون، استان‌های کشور و نیز برآورد منابع مالی غیر دولتی است.

روشهای یاد شده را می‌توان بر مبنای موضوع دسته‌بندی کرد. نحوه برآورد هزینه حقوق و دستمزد معلمان، کارکنان غیرآموزشی، هزینه‌های مشترک ستادی، تعمیر، نگهداری و استفاده از ساختمانها و تسهیلات آموزشی، هزینه کتابهای درسی، خدمات اجتماعی (شبانه‌روزی و مانند آن)، خدمات جنبی (حمل و نقل و مانند آن)، کمک هزینه زندگی و بورس تحصیلی، هزینه مواد آموزشی به جز کتابهای درسی، به تفکیک پایه تحصیلی، نوع آموزش یا دوره آموزشی و سال تقویمی از موضوع‌هائی هستند که در قالب مالیه آموزش، شایان واکاوی هستند.

چگونگی برآورد و توزیع مخارج تدارک ساختمان مدارس، خوابگاه‌های دانش‌آموزی و مسکن کارکنان آموزشی، هزینه تهیه و فراهم کردن زمین و هزینه‌های اضافی مربوطه مانند انشعاب آب، برق، گاز، تلفن و امثال آن، هزینه فضاهای عمومی، آزمایشگاهها، هزینه ساخت ورزشگاه، ساخت کارگاهها و دیگر فضاهای آموزشی مشابه، مواردی هستند که برآورد آنها پیچیده و نیازمند به کار گرفتن روشهای کارآمد است (عبدالهی، ۱۳۷۸: ۱۷۸). توزیع اعتبارات برنامه‌های توسعه میان استان‌ها با دشواری‌هائی مانند تأثیر فوق‌العاده دوری از مرکز، بدی آب و هوا و مزایای استان‌های محروم و مانند آن روبرو است که تابع شرایط ویژه هر استان بوده و به کارکنان پرداخت می‌شود و تأثیر تراکم دانش‌آموز در کلاس که نشان دهنده اختلاف در به کارگیری نیروی انسانی در هر برنامه آموزشی می‌باشد، از موضوع‌هائی هستند که بر دشواری و نیز اهمیت روشهای توزیع اعتبارات برای دستیابی به اهداف تأکید می‌کنند (عبدالهی، ۱۳۷۸: ۱۹۴).

برنامه‌های توسعه بخش آموزش و پرورش در سطح کلان تهیه شده و فاقد ابعاد دستگامی و منطقه‌ای است (عبدالهی، ۱۳۷۸: ۱۹۳). بنابراین بررسی شیوه توزیع منابع

مالی میان دستگاه‌ها و استان‌های مختلف کشور نیز دارای اهمیت فراوانی است. ارتباط بودجه و برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش نیز قابل واکاوی است. تجزیه و تحلیل روش‌های به کار گرفته شده در برآورد منابع مالی برنامه‌ها نشان می‌دهد که حتی اگر در اسناد رسمی برنامه‌های توسعه، هدف‌های کیفی، استراتژیها، هدف‌های کمی، سیاستها و خط‌مشی‌های کلی و برنامه‌های اجرایی تصریح شده باشند، ولی برآورد منابع مالی بر اساس برنامه‌های اجرایی صورت می‌پذیرد که بیشتر در برگیرنده هدف‌های کمی است ولی تأثیرپذیری آنها از هدف‌های کیفی، استراتژیها، سیاستها و خط‌مشی‌های کلی مشخص نیست به چه اندازه است (عبداله‌ی، ۱۳۷۸: ۱۷۵). نظام فعلی توزیع بودجه به دلیل استفاده از روشی غیر قابل انعطاف، قابلیت استفاده از اطلاعاتی که تفاوت‌های میان مناطق مختلف و نیازهای منحصر به فرد آنها را منعکس می‌سازد، نداشته و منتهی به نتایجی می‌شود که فاقد توجیه منطقی است. ساز و کار تخصیص منابع مالی در نظام فعلی بودجه ریزی به عدم کارآئی درونی آن منحصر نشده و آثار منفی بر توزیع منابع را نیز در پی دارد. (نفیسی، ۱۳۸۱: ۱۳).

۵-۳-۲. نپرداختن به موضوع مالیه آموزش

کاستی دیگر این کتاب به نبود مطالبی مربوط است که مباحث اقتصاد آموزش را به امور مالی و بودجه ریزی در آموزش و پرورش پیوند زند. امروزه، منابع مالی فراوانی برای تدارک خدمات آموزشی اختصاص می‌یابد که در این میان دولت‌ها سهم قابل ملاحظه‌ای از منابع عمومی را در قالب بودجه میان نهادهای آموزشی توزیع می‌کنند. تأمین مالی آموزش و پرورش با تصمیم‌گیری‌های اساسی در باره آموزش و پرورش آغاز می‌شود. مانند آن که چه کسی، چه اندازه و با چه شیوه‌ای باید آموزش ببیند. (لوین، ۱۳۸۰: ۳۹۹-۴۰۱). چه نوع آموزشی باید فراهم شود. کدام گروه از اعضای جامعه باید هزینه‌های تأمین منابع مورد نیاز آموزش را پرداخت کند. ساختار و تشکیلات مناسب دولت برای اداره آموزش و پرورش که پیامدهای مهمی بر تأمین منابع مالی آموزش و پرورش به همراه دارد، کدامند؟ منابع چگونه به دست خواهد آمد و میان سطوح مختلف آموزش، انواع مختلف دانش‌آموزان و مناطق و جوامع محلی مختلف چگونه توزیع خواهد شد؟ چگونه باید بار این پشتیبانی میان دولت و خانواده‌ها تقسیم شود؟ (همان: ۴۰۳-۴۰۸) به علاوه باید درباره چگونگی توزیع و تخصیص منابع به انواع و سطوح مختلف تحصیلی، گروه‌های متفاوت دانش‌آموزی و

منطقه‌های مختلف نیز تصمیم‌گیری شود (همان: ۴۱۳). امور مالی و بودجه، ساز و کار اجرای تصمیمات گرفته شده در زمینه چگونگی تهیه منابع و به ویژه نحوه توزیع و تخصیص هستند و درک مباحث یاد شده می‌تواند پشتوانه مناسبی برای فهم عمیق امور مالی و بودجه ریزی در آموزش و پرورش تلقی شود.

از جنبه مدیریت به طور کلی دو نگرش اصلی نسبت به منابع مالی در آموزش وجود دارد، یکی نگرش «نهاد‌ای» و دیگری نگرش «سیاست‌گذاری». در نگرش نهاد‌ای، منبع مالی به عنوان اصلی‌ترین نهاد در نظر گرفته می‌شود که به کمک آن سایر عوامل آموزشی (مانند نیروی انسانی، فضا و تجهیزات آموزشی) فراهم می‌شود و بنابراین تنگنای مالی، محدودیت در رابطه با تأمین سایر عوامل آموزشی را سبب خواهد شد. نگرش سیاست‌گذاری، منابع مالی را به عنوان نهاد در نظر می‌گیرد و قابلیت سیاست‌گذاری و مدیریتی یا راهبری نیز برای آن قائل است. توجه ویژه به سازوکارهای تأمین منابع مالی، به این دلیل است که نوع سازوکارهای تأمین بر «رفتار تخصیص منابع افراد» تأثیر می‌گذارد. وقتی که افراد در مورد هزینه کردن پول دیگران تصمیم‌گیری می‌کنند، رفتاری متفاوت از زمانی که پول خودشان را خرج می‌کنند، خواهند داشت. نحوه تخصیص یا توزیع منابع مالی بین واحدهای آموزشی عکس‌العمل و عملکرد عاملان آموزشی در درون نظام آموزش را تعیین می‌کند (نادری، ۱۳۸۸: ۲-۳).

اگر تخصیص بر مبنای عوامل آموزشی (مانند نیروی انسانی، فضای آموزشی، تجهیزات و ...) باشد، تلاش واحدهای آموزشی مصروف کسب حداکثر عوامل آموزشی خواهد شد و چگونگی تحقق اهداف کیفیت ستانده‌های آموزشی و نحوه پاسخگویی به نیازهای واقعی متقاضیان آموزش، چندان مورد توجه نخواهد بود. اگر منابع مالی بر اساس ستانده‌های آموزشی و پیامدهای آن تخصیص یابد، دست اندرکاران امور آموزشی و تصمیم‌گیران در درون نظام آموزشی، همواره در راستای بهینه‌سازی تخصیص منابع (از جهات سازمان و مدیریت، فرایند آموزش، برنامه‌های درسی و فناوری آموزشی) کوشا خواهند بود و انگیزه لازم را برای تأمین نیازهای واقعی متقاضیان و تخصیص دهندگان منابع مالی پیدا خواهند کرد. به کمک چنین مباحثی است که مبانی و فنون علمی - تحلیلی برای توانایی انجام تحلیل «گزینه‌های ممکن» در تصمیم‌گیری‌های تخصیص منابع (مالی) به آموزش فراهم می‌شود، این زمینه به «مالیه آموزش» معروف است. «مالیه آموزش» مبحثی است که می‌تواند مقدمه مناسبی برای انتقال از مفاهیم اقتصاد آموزش (به ویژه تأمین و تخصیص منابع مالی) به حوزه

فنی و کاربردی برنامه ریزی، سیاستگذاری و مدیریت آموزشی تلقی شود. وقتی گزینه برتر مشخص شد، طی یک فرایند معین، این گزینه در قالب یک سند رسمی بنام بودجه یا برنامه تدوین خواهد شد. برای تدوین چنین سندی، مبانی، فرایند و فنون خاصی لازم است که اصولاً در متون تخصصی مانند «برنامه ریزی و بودجه ریزی» بحث و بررسی می‌شوند (نادری، ۱۳۸۸: ۴-۶). با توجه به پیش نیاز بودن درس اقتصاد آموزش و پرورش برای درس «مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش»، اهمیت پرداختن به موضوع مالیه آموزش، در کتاب «مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش» به عنوان منبع اصلی درس مذکور، بیشتر می‌شود.

۵-۳-۳. کم توجهی به اقتصاد سیاسی

شایسته بود که مؤلف به تحلیل زمینه نیز توجه می‌کرد. تحلیل زمینه فعالیت مهمی است چرا که بودجه ریزی در خلأ اتفاق نمی‌افتد و زمینه، همه ابعاد بودجه ریزی را متأثر می‌سازد. اقتصاد سیاسی (The Economics of Politics) به موضوع ساختارهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازیهای سیاسی می‌پردازد (انصاری، ۹۲: ۱۳۹۰) و به تحلیل بهتر مبانی امور مالی و بودجه ریزی در کشور کمک می‌کند. در ادبیات اقتصاد سیاسی، بودجه سالانه دولت به عنوان یکی از مهمترین اسناد قابل دسترس برای تحلیل چگونگی تخصیص منابع و توزیع منافع مورد توجه قرار می‌گیرد. واقعیت این است که به واسطه ساخت مسلط اقتصاد سیاسی افزونه‌ای (رانتی)، مسابقه میان دستگاه‌ها در فرایند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع بودجه‌ای چیزی فراتر از مسابقه برای دریافت منابع رانتی بیشتر نخواهد بود. نشانه‌های بسیاری که در زمینه مسؤولیت‌گریزی نهادمند در میان همه دستگاه‌های اجرایی کم و بیش مشاهده می‌شود، بازتاب طبیعی چنین شرایطی است. پدیده مسؤولیت‌گریزی در عین حال موجب آن می‌شود که در عین سردادن شعارهای کرکننده در زمینه کوچک سازی دولت، همه دستگاه‌ها تمایل مستمر و سیری‌ناپذیر به گسترش داشته باشند زیرا تنها از این رهگذر است که می‌توانند تمایلات رانت‌جویانه خود را توجیه و ارضاء کنند، بدون آنکه این گسترش کوچکترین زمینه‌ای برای افزایش مسؤولیت‌های آنها به شمار آید. در چنین فضایی، درآمدها همواره بیش از حد تخمین می‌خورند و هزینه‌های صورت گرفته نه رابطه‌ای با نیازهای واقعی و ظرفیت جذب دستگاه‌ها برقرار می‌کنند و نه نسبتی با اهداف اعلام شده و نتایج برگرفته دارند. به این ترتیب تخصیص منابع تنها یک منطقی دارد که عبارت از سطح درآمدهای انتظاری از محل فروش نفت خام است. طبیعی است تا در چنین ساختاری از یک سو پدیده فساد مالی تبدیل به همزاد هرگونه اقدام در زمینه توزیع

رانتی منابع شود و از سوی دیگر همواره بر حجم تعهدات معوقه دولت اضافه خواهد شد (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۹۴).

۴.۵. توزیع مطالب

تناسب مورد انتظار در کتاب مشاهده نمی‌شود. فصل اول که به موضوع مالیه عمومی پرداخته، ۲۳ صفحه و مبحث بودجه ۲۸۴ صفحه (از حدود ۳۰۷ صفحه کل کتاب) را به خود اختصاص داده است.

مواردی وجود دارند که به نظر می‌رسد مؤلف به صورت سطحی به موضوع پرداخته و سبب شده است تا موضوع مبهم باقی بماند و فهم آن دشوار باشد. روشهای بودجه‌بندی طرح و برنامه و بودجه‌بندی بر اساس صفر (صص ۱۳۷-۱۴۰) از جمله موارد یاد شده هستند. همچنین مطالبی هستند که گنجاندن آنها در کتاب با درجه تفصیل موجود لزومی ندارد. برای نمونه درج همه ردیفهای هزینه فصول (صص ۸۵-۱۰۴) مفید نبوده و تنها ذکر نمونه ای از آنها کافی به نظر می‌رسد. البته درج برخی مطالب مانند ردیف ۱۰۱۹۲ که مربوط به اعتبار حقوق سپاهیان دانش، بهداشت و ترویج و آبادانی است، توجیهی ندارد (ص ۸۶).

یکی از کاستی‌های کتاب مورد بررسی، عدم ارجاع مطالب کتاب به منابع در بسیاری از موارد لازم (برای نمونه صفحات ۹ تا ۲۵) بوده و به نظر می‌رسد ارجاع به منبع به دلخواه مؤلف صورت گرفته است. علاوه بر این، شمار قابل توجهی از منابع مورد استفاده در کتاب قدیمی است و به سالهای دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ میلادی و ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ شمسی تعلق دارد. تنها یکی از منابع به سال ۱۹۹۱ میلادی و یک منبع به سال ۱۳۷۱ شمسی تعلق دارند. با توجه به تحول پرشتاب در نظام آمارهای مالی دولت، کاستی اخیر به اعتبار منابع خدشه جدی وارد ساخته است. همچنین در تدوین فهرست منابع دقت لازم به عمل نیامده و برای نمونه سال انتشار برخی منابع از قلم افتاده است.

۵.۵. ناسازواری با مبانی اندیشه‌ای (کم‌دقتی در ارائه نظریه‌های اقتصادی)

نکاتی که در مورد نظریه‌های اقتصاد کلان و بدون ارجاع به منبع عنوان شده، اگر نادرست نباشند، دست کم از دقت کافی برخوردار نیستند. برای نمونه می‌توان به عبارت زیر اشاره کرد: «به نظر اقتصاددانان جدید از جمله مارشال و کینز وظایف دولتها تحول بسیار پذیرفته و محدوده فعالیت‌های آنان گسترش یافته است. بدین لحاظ دولتهای جدید ... به فعالیتهای مختلفی چون آموزش و پرورش، مبارزه با بیسوادی، گسترش تحقیقات، ساختن راه و نیروگاه و سد و غیره روی آورده‌اند» (ص ۳۹). در این رابطه

لازم به ذکر است در سال ۱۹۲۹ میلادی، اقتصاد کشور آمریکا که در حال اجرای تجویزهای نئوکلاسیکی بود، با بحران شدیدی روبرو شد و دست نامرئی الگوی کلاسیکی و نئوکلاسیکی نتوانست رکود گسترده و بیکاری را از بین ببرد (قدیری اصل، ۱۳۷۶: ۵۵۷). برای مقابله با بحران، کینز باور داشت که افزایش مخارج بخش عمومی در زمان رکود می‌تواند مفید باشد (هانت، ۱۳۷۶: ۴۰) و بر خلاف کلاسیک‌ها که علت رکود و بیکاری را بالا بودن سطح مزد واقعی می‌دانستند (گرجی، ۱۳۷۶: ۲۵)، معتقد بود که کاهش دستمزدها باعث کاهش بیشتر تقاضای کل و در نتیجه تشدید بیکاری می‌شود. همچنین باور داشت که در شرایط رکودی دولت می‌تواند هزینه‌های خود را افزایش دهد تا از پایین آمدن تقاضای کل و در نتیجه کاهش سطح تولید جلوگیری کند (غنی‌نژاد، ۱۳۸۱). بر این اساس دولت می‌تواند در هر زمان و به هر اندازه که ایجاب می‌کند در هریک از فعالیتهای اقتصادی که نزدیکتر به جواب تشخیص دهد سرمایه گذاری یا از آن حمایت کند و مثلاً راه و جاده بسازد و عملیات زیربنایی کند، خانه برای مردم بسازد، شغل برای بیکاران ایجاد نماید و از طریق سیاستهای مالی و پولی به جبران افت ساختاری تقاضای کل بپردازد. به اعتقاد کینز در شرایط رکود اقتصادی، کسری بودجه به دلیل اثر مثبتی که بر انبساط اقتصاد ملی دارد، نه تنها نامطلوب نیست، بلکه در یک مدیریت کارآمد بودجه می‌تواند بسیار مطلوب ارزیابی شود (لامعی، ۱۳۸۴: ۶۴-۶۵). بنابراین ملاحظه می‌شود که رویکرد کینز به موضوع دخالت دولت در اقتصاد برای مقابله با کمبود تقاضای مؤثر، به عنوان منشأ ایجاد و استمرار شرایط رکودی بوده و ارتباطی با رویکرد دولتهای جدید به فعالیتهایی چون آموزش و پرورش، مبارزه با بیسوادی و گسترش پژوهش نداشته است.

نمونه دیگر به سیاستهای تثبیت مربوط است. "سیاستهای مالی در مالیه عمومی در شرایط مطلوب تثبیت می‌بایست بیکاری را کاهش دهد، تورم را مهار کند، ثبات نسبی قیمتها را معمول کند، تراز پرداختها را متعادل سازد و نهایتاً درصد معقولی از رشد را فراهم آورد" (ص ۲۲). اقتصاددانان کلاسیک معتقد بودند دست نامرئی از طریق سازوکارهای قیمتی تعادل کلان را تأمین می‌کند و نیازی به برنامه‌ریزی دولت وجود ندارد (شاگری، ۱۳۸۴: ۷۴-۷۰). مکتب پول‌گرایی نیز به مؤثر نبودن سیاستهای تثبیت در تعادل بلندمدت اقتصاد کلان باور داشت. کلاسیک‌های جدید نیز قائل بودند که سیاستهای دولت بعد از اجرا به دلیل پیش‌بینی آنها از سوی کارگزاران اقتصادی از تأثیرگذاری باز می‌مانند (همان: ۸۵-۸۳). در مقابل کینز قائل بود که دولت باید از طریق

اعمال سیاست‌های طرف تقاضا اقتصاد را اداره و بر آن نظارت کند (همان: ۷۴-۷۰). بنابراین این، عبارت مورد نظر از آنجا که بر مفید بودن دخالت دولت در اقتصاد دلالت دارد، با مکاتب کلاسیک، نئو کلاسیک و پولی مغایر است. همچنین با اینکه در ابتدا به نظر می‌رسد با مکتب کینزی سازگاری دارد اما با توجه به اینکه مکتب کینزی به تبادل میان بیکاری و تورم باور دارد و مهار همزمان تورم و کاهش بیکاری در مکتب کینز مطرح نشده، می‌توان دریافت که عبارت شده مبتنی بر اندیشه کینز نیز نیست. البته در عبارتی دیگر چنین عنوان می‌کند: «نظریه کینزی پیش بینی می‌کند که کسری بودجه با بیکاری همبستگی منفی دارد و از طرفی کسری بودجه با نرخ رشد واقعی اقتصاد رابطه مثبت دارد (ص ۳۱)». به بیان دیگر کسری بودجه دولت به تورم منجر شده و به دلیل وجود توهم پولی نزد فعالان اقتصادی سطح تولید و اشتغال افزایش می‌یابد که سازگار با مکتب کینزی و به معنای پذیرش تبادل میان تورم و بیکاری است. مقایسه این دو عبارت نشان از سطح پائین دقت در بیان مطالب دارد.

۶. جنبه کاربردی اثر

کهنه و نامعتبر بودن مطالب کتاب به دلیل لحاظ نشدن تغییرات مربوط به تحول در نظام آمارهای مالی دولت و حسابداری دولتی در طی زمان به همراه جامع نبودن پوشش ندادن گستره موضوعی مرتبط و نبود تمرین و آزمون، جنبه کاربردی کتاب را تضعیف کرده است.

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این مقاله، کتاب «مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)» مورد نقد و بررسی قرار گرفت. انسجام و پیوستگی مطالب کتاب در بخش بودجه ریزی وضعیت مناسبی دارد. اشاره به مبانی اصولی تصویب بودجه توسط مجلس و نظارت بر آن نیز اقدامی شایسته است. مهم‌ترین کاستی کتاب کهنه بودن و پوشش ندادن تغییرات ناشی از تحول نظام آمارهای مالی دولت (GFS) و حسابداری دولتی در سال ۱۳۸۱ است. عدم بازتاب تغییر در روشهای برآورد میزان اعتبارات دولتی و نحوه توزیع اعتبارات دولتی در دولت و آموزش و پرورش کاستی مهم دیگری است که اعتبار مطالب کتاب را مخدوش ساخته است. اثر جامع نبوده و همه مباحث ضروری پوشش داده نشده است. کم توجهی به مالیه آموزش که مباحث اقتصاد آموزش را به امور مالی و بودجه

ریزی در آموزش و پرورش مرتبط می‌سازد، سازو کارهای تخصیص و تحلیل زمینه‌ای اقتصاد سیاسی، فهم کارکرد واقعی امور مالی و بودجه ریزی برای سیاست گذاری و مدیریت آموزشی را برای خواننده دشوار می‌سازد.

با توجه به مجموعه نکات پیشنهاد می‌شود برای ارتقای سطح اثربخشی آموزشی، کتاب مورد بررسی به عنوان یک کتاب درسی دانشگاهی، طراحی مجدد (گنجانیدن مقدمه، اهداف درس، خلاصه و جمع بندی برای هر فصل، نتیجه‌گیری و پیشنهاد تمرین، آزمون و جمع‌بندی نهایی) و ویراستاری علمی و ادبی شود. از آنجا که کهنه و ناسازگار بودن مطالب کتاب با واقعیت (منسوخ شدن نظام پیشین آماری دولت و حسابداری دولتی) مهم ترین کاستی کتاب است، روزآمد کردن و سازگار ساختن مطالب کتاب با نظام نوین آمارهای مالی دولت (GFS) و به طور کلی بازبینی مطالب کتاب در دوره‌های زمانی کوتاه به منظور اعمال تغییرات متناسب و جلوگیری از کهنه شدن مطالب، ضرورت دارد. البته نباید فراموش کرد که اثر مورد بررسی در زمان چاپ اول (۱۳۷۴) کتاب مناسبی بوده که برای نخستین بار در قلمرو موضوعی مالیه آموزش عمومی منتشر شده است اما با توجه تحولات گسترده ای مانند تغییر نظام آمارهای مالی دولت (تغییر مفاهیم و طبقه بندیهای درآمد، هزینه و سرمایه گذاری)، تغییر روشها و فنون بودجه ریزی در دولت و وزارت آموزش و پرورش و توسعه دانش اقتصاد و مالیه آموزش، تجدید چاپ چند باره آن بدون بازنگری و روزآمد شدن، برای ناشر و نویسنده محترم شایسته نیست و سبب می‌شود تا کتاب برای مخاطب مفید نباشد. بنابراین توصیه می‌شود ناشر و نویسنده محترم نسبت به روزآمد سازی آن اقدام کنند.

همچنین به دلیل پوشش مناسب مباحث مهمی که در کتاب مغفول واقع شده اند، پیشنهاد می‌شود موضوع هائی از قبیل مالیه آموزش، سازو کارها و روشهای توزیع اعتبارات در دولت و وزارت آموزش و پرورش و اقتصاد سیاسی بودجه ریزی (مبانی رفتار و تصمیم گیری دولت در اختصاص اعتبارات دولتی میان بخشها و فعالیتهای مختلف) مورد توجه قرار بگیرند. مستند ساختن مطالبی که نیازمند ذکر منبع هستند، به همراه استفاده از منابع معتبر و نوین و پرداختن به نظریه‌های اقتصاد کلان به گونه ای دقیق تر و مستندتر توصیه می‌شود. همچنین شایسته است در راستای جامع بودن اثر، ترکیب و توزیع محتوای کتاب بازنگری اساسی. شده و با استفاده از طرحی که محتوای کتاب را بهتر منعکس کند، کیفیت طراحی جلد کتاب بهبود یابد.

پی‌نوشت

۱. درآمد نفت در سال‌های قبل از ۱۳۸۱ در بخش درآمدها و در سال‌های پس از ۱۳۸۱ در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) ثبت شده است.

منابع

- آرمند، محمد؛ ملکی، حسن. (۱۳۹۱). مقدمه‌ای بر شیوه طراحی و تالیف کتب درسی دانشگاهی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
- انصاری، عبدالله، (۱۳۹۰)، تأمین مالی آموزش و پرورش در ایران، نشر نورعلم و پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش،
- دستگیر، محسن و مصطفی صبوری. (۱۳۸۴) بررسی موانع استقرار سیستم آمارهای مالی دولت، GFS، (مورد مطالعه استان اصفهان)، بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، پائیز ۸۴، صص ۵۷-۲۹
- شاکری، عباس، (۱۳۸۴)، مروری تاریخی بر روند شکل‌گیری نظریه‌های اقتصاد کلان، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۲۳، تابستان.
- شیرازی، نژاد، علی اکبر، (۱۳۸۶)، مسائل ساختاری در فرآیند بودجه ریزی ایران، راهبرد، شماره ۴۳، بهار ۱۳۸۶
- صالحی داود. (۱۳۹۲). مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش). تهران: سمت
- عبداللهی، حسین، (۱۳۷۸)، ارزیابی برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش ایران از نظر فنون برنامه ریزی و عملکرد نسبت به هدفهای مصوب، سالهای ۱۳۷۸-۱۳۲۷، طرح پژوهشی، گروه پژوهشی اقتصاد و برنامه ریزی توسعه آموزش و پرورش، پژوهشکده تعلیم و تربیت وزارت آموزش و پرورش.
- غنی‌نژاد، موسی، (۱۳۸۱)، دولت در اقتصاد کینزی، منتشر شده در: فراهانی فرد، سعید، نقش دولت در اقتصاد (مجموعه مقالات)، موسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر
- قدیری اصلی، باقر، (۱۳۷۶)، سیر اندیشه اقتصادی، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران
- گرچی، ابراهیم، (۱۳۷۶)، ارزیابی مهمترین مکاتب اقتصاد کلان، موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی
- لامعی، بهزاد، (۱۳۸۴)، نگاهی به کسری بودجه و روند آن در ایران در دوره ۱۳۸۲-۱۳۵۸، مجلس و راهبرد، تابستان ۱۳۸۴، شماره ۴۷،
- لوین، م.ه. (۱۹۹۵) تأمین منابع مالی آموزش و پرورش عمومی، ترجمه عبدالحسین نفیسی، دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش، پژوهشکده تعلیم و تربیت، جلد اول، آموزش و پرورش عمومی، ۱۳۸۰

عبداله انصاری ۴۵

مؤمنی، فرشاد. (۱۳۸۴). اقتصاد سیاسی بودجه ریزی در ایران، جامعه و اقتصاد، شماره ۶، زمستان ۱۳۸۴.

ملکیان، اسفندیار، دریائی، عباسعلی (۱۳۹۰)، بررسی تطبیقی نظام حسابداری دولتی قدیم و جدید در ایران (با تاکید بر طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، اولین همایش ملی رویکردهای نوین در حسابداری دولتی

نادری، ابوالقاسم، (۱۳۸۸)، مالیه آموزش، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۸

نقیسی، عبدالحسین، (۱۳۸۱)، تحلیلی بر مدیریت امور مالی و اجرایی در نظام مدیریت مبتنی بر مدرسه در

ایران، مقاله منتشر نشده، پژوهشکده تعلیم و تربیت، ۱۳۸۱

هانت، دایانا، (۱۳۷۶)، نظریه‌های اقتصاد توسعه، تحلیلی از الگوهای رقیب، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)، نشرنی.

