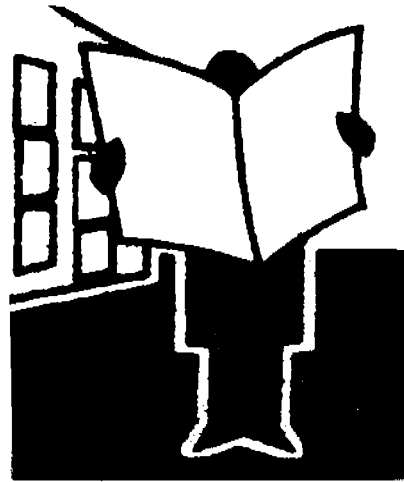


## مقدمه

اصطلاح سرمایه انسانی<sup>۱</sup> یک مفهوم اقتصادی است. ویژگیهای کیفی انسان اعم از آموزش، تخصص، مهارت، دانش، خلاقیت، نوآوری و غیره عموماً نوعی سرمایه به شمار می‌رود. به عبارت دیگر سرمایه انسانی را می‌توان ارتقاء و بهبود ظرفیت تولیدی افراد جامعه نامید. فرایند تشکیل سرمایه انسانی نقش بسزایی در افزایش ارزش افزوده بخشهای مختلف اقتصادی ایفا می‌نماید و لذا وجود رابطه مستقیم میان سرمایه انسانی و رشد اقتصادی<sup>۲</sup> مورد انتظار است. بدین جهت اکثریت اقتصاددانان توسعه اتفاق نظر دارند که رشد سریع ذخایر سرمایه مادی تا حدود زیادی به تراکم سرمایه انسانی بستگی دارد. برخی از نظریه پردازان شهیر نیروی انسانی نظیر شولتز (۱۹۶۱)، افزایش در سرمایه‌گذاریهای آموزشی را یکی از مهمترین عوامل تعیین کننده رشد اقتصادی در جوامع صنعتی دانسته‌اند.

از سوی دیگر تجارب برخی کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد، علی‌رغم ایجاد سرمایه‌های فیزیکی و مادی و همچنین واردات قابل ملاحظه سرمایه خارجی، به علت پایین بودن سطح سرمایه انسانی، رشد اقتصادی مطلوب تحقق نیافته است. یکی از مهمترین معیارهایی که برای ارزیابی سرمایه انسانی در سطح بین‌الملل از آن استفاده شده و یکی از مهمترین معیارهایی که برای ارزیابی سرمایه انسانی در سطح بین‌الملل از آن استفاده می‌گردد، تحصیلات عالی است. بدین معنی انسان متخصص کسی است که در یکی از سطوح کاردانی، کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکترا (عمومی و تخصصی) از یکی از دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی کشور یا خارج از کشور دانش آموخته باشد.

شواهد تاریخی در کشورهای در حال توسعه نشان دهنده تصدی‌گری گسترده دولت در امور مختلف است. این واقعیت در کشور ایران نیز کاملاً به چشم می‌خورد. لذا دولت باتوجه به اینکه متولی قوه اجرایی کشور است نقش سازنده‌ای در پیشبرد اهداف توسعه



## آسیب‌شناسی کمبود سرمایه انسانی در بافت کارکنان بخش عمومی ایران طی دهه ۱۳۷۰

عباس علوی‌راد - فروغ حیرانی\*

### اشاره

یکی از مهمترین اهداف دولتها در حوزه اقتصاد ایجاد رشد اقتصادی است. سالهای متمادی بود که تنها، سرمایه فیزیکی عامل رشد اقتصادی به شمار می‌رفت. اما با مشخص شدن نقش نیروی انسانی در رشد و توسعه اقتصادی گونه‌ای دیگر از سرمایه انسانی نیز به تدریج جای شایسته خود را در تحلیل‌ها و برنامه ریزی‌های رشد و توسعه جوامع مختلف یافت. یکی از مهمترین معیارهایی که برای ارزیابی سرمایه انسانی در سطح بین‌الملل از آن استفاده شده، تحصیلات عالی می‌باشد. اکثریت کارشناسان اقتصادی کشور اتفاق نظر دارند که بخش عمومی ایران یا ماشین اداری دولت از نظر تراکم سرمایه انسانی در سطح پایینی قرار دارد. این موضوع بعضاً باعث شده تا ترازنامه کارکنان قوه اجرایی کشور منفی و بهره‌وری اقتصادی در عرصه بخش عمومی بسیار اندک و مراتب پایین‌تر از سطوح بین‌المللی باشد. در تحلیل این نارسایی یکی از عوامل اساسی، ناکافی بودن نیروی انسانی متخصص یا دانش آموختگان نظام آموزش عالی کشور در بدنه اجرایی بخش عمومی است. به نظر می‌رسد دولت به عنوان متولی اصلی سرمایه‌گذاری در بخش آموزش عالی برغم انجام دو دهه سرمایه‌گذاری‌های روز افزون نتوانسته است از سرمایه انسانی تشکیل شده به عنوان یک عامل مکمل در کنار سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی موجبات ارتقا بهره‌وری و کارایی بخشهای مختلف کشور را فراهم نماید. از سوی دیگر با توجه به خروج و یا بیکار ماندن عده زیادی از فارغ التحصیلان نظام آموزش عالی در سالیان اخیر، کشور در آستانه یک معضل اساسی قرار دارد!

نظر دولتها در حوزه اقتصاد نیز که قابل رقابت با یکدیگرند شامل مصرف (یعنی، تولید کالاها و خدمات مصرفی) و سرمایه گذاری است. صرف نظر از حل مسأله، تعیین زمان میان مصرف و سرمایه گذاری، انتخاب میان انواع سرمایه گذاری به اهداف هر جامعه بستگی دارد، هرچند که اهداف جامعه متعدد و متغیر هستند. بنابراین جوامع مختلف اولویت‌های مختلفی را برای این اهداف قائل هستند که از میان آنها رشد اقتصادی و برابری از نقطه نظر بانک جهانی دارای اهمیت خاصی است.

آموزش از نقطه نظر اقتصادی هم مصرف است و هم سرمایه گذاری، از یک سو منافع فوری آن مطرح است و از سوی دیگر به ایجاد درآمد در آینده از طریق تولید و تربیت نیروی انسانی متخصص که قادرند در آینده، ظرفیت‌های تولیدی خویش را افزایش داده و درآمدهای بالاتری دریافت دارند کمک می‌کند. به عبارت دیگر توزیع آموزش بر توزیع درآمدهای آینده تأثیر می‌گذارد و بنابراین اثر سرمایه گذاری در آموزش بسیار با اهمیت است. در واقع ارزش آموزش به عنوان سرمایه گذاری که می‌تواند ظرفیت تولیدی آتی را افزایش دهد، باعث شده تا برقراری تعادل میان سرمایه گذاری در سرمایه انسانی (به خصوص آموزش) و سرمایه گذاری در سرمایه فیزیکی و زیر بنایی به منظور ایجاد رشد اقتصادی برای متولیان و سیاست‌گذاران امور اقتصادی بسیار با اهمیت باشد.

### آسیب‌شناسی عدم جذب و به کارگیری نیروی انسانی متخصص در بخش عمومی ایران طی دهه ۷۰

تأمین سرمایه انسانی در هر کشور مستلزم انجام فعالیتهای آموزشی است. در این راستا انجام هرگونه سرمایه گذاری آموزشی، سرمایه گذاری برای تشکیل فرایند سرمایه انسانی تلقی می‌گردد. بدون شک انتظار دولتها از انجام سرمایه گذاریهای آموزشی علاوه بر ایجاد منابع انسانی، بهبود و افزایش کارایی سرمایه‌های فیزیکی می‌باشد. نظریه‌پردازان توسعه اقتصادی، کمبود

انسانی در ادبیات اقتصادی از دهه ۱۹۵۰ آغاز شده است. در آثار و نوشته‌های اولیه در این زمینه بیشتر تلاش اقتصاددانان بر پایه شناسایی ارزش اقتصادی آموزش بوده است. عمده این بحث‌ها مربوط به نظریات اقتصاددانان کلاسیک و نئوکلاسیک است. در این مباحث، عمدتاً بر جنبه‌های منفی آموزش تأکید شده است. بدون آنکه یاسخی در باره میزان هزینه‌ها و یا سود ناشی از آموزش نیروی انسانی ارائه شده باشد. در واقع در این دوران هیچگونه قالب نظری و تئوریک در زمینه نقش سرمایه انسانی در بهبود فعالیتها و ایجاد رشد اقتصادی بوجود نیامد، تا اینکه در دهه ۱۹۶۰، نظریه‌پردازان نیروی انسانی، نظریه بیکر، شولتز و دنیسون نقش آموزش در ارتقا بهره‌وری نیروی انسانی و در نتیجه افزایش در آمد ملی را تبیین نمودند. نتایج این پژوهش‌ها نشان داد که آموزش از طریق افزایش موجودی سرمایه انسانی، بهره‌وری نیروی انسانی را ارتقا داده و در نتیجه در فرایند رشد اقتصادی نقش مؤثری ایفا می‌نماید. بنابراین مطالعات این گروه از نظریه‌پردازان نیروی انسانی، اقتصاددانان را قادر ساخت تا جهت بررسی و ارزیابی آثار تغییرات آموزش روی رشد اقتصادی مدل‌های متنوعی را طراحی نمایند. دنیسون، جورج سن و گری لیخز، والترز و رابینسون، جورج سن و فرامینی، گاندلاخ و ریمو مطالعات ارزشمندی در این زمینه انجام داده‌اند. هرچند نوع متغیری که نماینده سرمایه انسانی است و یا روش‌های تجزیه و تحلیل این پژوهشگران با یکدیگر تفاوت دارند، اما محور اساسی نتایج این مطالعات، نقش با اهمیت سرمایه انسانی در ارتقا بهره‌وری و رشد اقتصادی را مورد تأیید قرار داده است.

اساساً در حوزه اقتصاد، چگونگی تخصیص منابع میان اهداف قابل رقابت یکی از عمده‌ترین مسائلی است که دولتها همواره با آن مواجه هستند. این منابع شامل نیروی کار (متخصص و غیر متخصص)، سرمایه، زمین و دیگر منابع طبیعی است. از سوی دیگر اهداف مورد

اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی دارد. بدیهی است چنانچه دولت بخواهد در پیشبرد اهداف فوق موفق گردد، باید دولتی مقتدر و کارآمد باشد، این خصیصه مستلزم داشتن کارکنان کارا و دارای بهره اقتصادی می‌باشد. به عبارت دیگر چنانچه کارکنان بخش دولتی به عنوان مجریان اصلی برنامه‌های کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت از نظر مهارت، تخصص و نوآوری وضعیت مساعدی نداشته باشند و فاقد تحصیلات عالی لازم و هم نیاز با موضوع فعالیت باشند به همان اندازه دولت در انجام وظایف ملی و بین‌المللی خود دچار روزمره‌گی خواهد شد.

اکثریت کارشناسان اقتصادی کشور اتفاق نظر دارند که بخش عمومی<sup>۲</sup> ایران یا ماشین اداری دولت از نظر تراکم سرمایه انسانی در سطح مطلوبی فرار ندارد. به طوری که بعضاً گفته می‌شود ترازنامه کارکنان قوه اجرایی کشور منفی است و بهره‌وری اقتصادی در عرصه بخش عمومی با توجه به استانداردهای بین‌المللی به مراتب پایین است. در تحلیل عوامل این نارسایی یکی از عوامل اساسی ناکافی بودن نیروی انسانی متخصص یا دانش‌آموختگان نظام آموزش عالی کشور در بدنه اجرایی بخش عمومی می‌باشد. این در حالی است که نیروی انسانی متخصص و تشکیل فرایند سرمایه انسانی حاصل سرمایه گذاری‌های بسیار زیاد آموزشی در هر کشور است به بیان دیگر برای پرورش یک نیروی انسانی متخصص هزینه‌های قابل توجه‌ای صرف می‌گردد.

مهمترین هدف این مقاله آسیب‌شناسی و بررسی چالش‌های کمبود دانش‌آموختگان نظام آموزش عالی در بخش عمومی کشور می‌باشد. لذا تلاش خواهد شد، ضمن تبیین کمبود سرمایه انسانی در بخش عمومی و بررسی آثار و پیامدهای منفی آن، زبان‌های ناشی از هزینه‌های آشکار و پنهان انجام شده در بخش آموزش عالی به تصویر کشیده شود.

### مبانی نظری سرمایه گذاری آموزشی و تشکیل فرایند سرمایه انسانی

به طور مشخص، ورود مفاهیم سرمایه

جدول (۱): روند هزینه‌های آموزش عالی و تحقیقات به قیمت جاری (۱۳۶۰-۱۳۷۰)

میلیارد ریال

سال	هزینه‌های جاری	هزینه‌های عمرانی	جمع
۱۳۶۰	۲۷/۹۵۱	۱۱/۶۰۱	۳۹/۵۵۲
۱۳۶۱	۳۳/۳۲	۹/۷۹۸	۴۳/۱۱۸
۱۳۶۲	۴۳/۵۲۷	۱۱/۶۸۲	۵۵/۲۱۹
۱۳۶۳	۵۴/۴۴۱	۱۶/۷۳۴	۷۱/۱۷۵
۱۳۶۴	۵۸/۸۰۰	۱۸/۸۶۳	۷۷/۶۶۳
۱۳۶۵	۵۸/۴۴۱	۱۸/۸۶۳	۷۷/۳۰۴
۱۳۶۶	۶۵/۷۰۰	۱۷/۶۳۱	۸۳/۳۳۱
۱۳۶۷	۸۱/۲۰۰	۲۵/۴۰۹	۱۰۶/۶۰۹
۱۳۶۸	۱۰۲/۷۲۴	۳۲/۰۹۶	۱۳۴/۸۲
۱۳۶۹	۱۵۹/۸۶۳	۵۶/۶۷۸	۲۱۶/۵۴۱
۱۳۷۰	۲۳۹/۹۷۳	۸۲/۱۷۸	۳۲۲/۱۵۱

مأخذ: قوانین بودجه سالهای مختلف

جدول (۲): کارکنان دولت در سه وزارتخانه صنعتی کشور برحسب مدرک تحصیلی در سال ۱۳۷۰

کارکنان	تحصیلات	جمع	کمتر از دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکتر
وزارت صنایع		۶۸۰۷	۳۰۶۷	۲۰۹۰	۳۱۳	۱۱۵۷	۱۵۹	۲۱
درصد		۱۰۰	۴۵/۱	۳۰/۷	۴/۶	۱۷	۲/۳	۰/۳
وزارت صنایع سنگین		۱۸۱۸۳	۲۲۶۷	۹۵۸۶	۱۰۵۴	۳۵۵۷	۷۰۴	۱۵
درصد		۱۰۰	۱۸	۵۲/۸	۵/۷	۱۹/۶	۳/۹	۰/۱
وزارت معادن و فلزات		۶۲۵۱	۶۷۷	۳۴۷۷	۶۶۳	۱۱۶۲	۲۰۹	۶۳
درصد		۱۰۰	۱۰/۸	۵۵/۶	۱۰/۶	۱۸/۶	۳/۳	۱
کل کارکنان صنعت		۳۱۲۴۱	۷۰۱۱	۱۵۱۵۳	۲۰۳۰	۵۸۷۶	۱۰۷۲	۹۹
درصد		۱۰۰	۲۲/۴	۴۸/۵	۶/۵	۱۸/۸	۳/۴	۰/۳
سهم از کل کارکنان دولت		-	۱/۵	۲	۰/۷	۴	۱۲/۵	۱

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۷۰

مختلف کاسته شده و روند رشد اقتصادی کند و هزینه‌های توسعه فزاینده خواهند سیاست‌گذاران امور آموزش در کشور ایران قرار گرفت، در آن زمان یکی از موانع

مختلف کشور، بویژه دستگاههای اجرایی یکی از ضروریات اساسی به حساب آمد. روند مخارج آموزش عالی و تحقیقات در دهه ۶۰ نشان دهنده حرکت در مسیر افزایش سرمایه‌گذاری‌های آموزشی می‌باشد. پرواضح است که روند تغییرات هزینه‌ها و مخارج آموزش عالی برحسب قیمت‌های جاری از آنجا که نابعی از تغییر سطح عمومی قیمت‌هاست، نمی‌تواند نشان دهنده تغییرات واقعی باشد، هرچند که تورم به طور اجتناب‌ناپذیر بر هزینه‌های دولت تأثیر می‌گذارد و به هرحال این هزینه‌هایی است که از طرف دولت صورت گرفته است و بدیهی است که افزایش قیمت‌ها را در داخل خود به همراه دارد. روند هزینه‌های بخش آموزش عالی به قیمت‌های جاری طی سالهای ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ در جدول ۱ منعکس شده است.

تحلیل کلی هزینه‌های آموزش عالی در باره اهمیت نسبی کوشش‌های مالی انجام شده، که در شرایط ثابت در ارتباط با قدرت اقتصادی کشورها تغییر می‌کند، سخن نمی‌گوید، اما اطلاعات ارزشمندی در باره حجم منابع مالی صرف شده و روند زمانی آن در جهت تشکیل فرایند انباشت سرمایه انسانی فراهم می‌کند. همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، متولیان و سیاست‌گذاران امور اقتصادی انتظار داشتند که سرمایه‌گذاری‌های آموزشی باعث افزایش ظرفیتهای تولیدی نیروی انسانی آموزش دیده در آینده گردد و به عبارت دیگر سرمایه‌گذاری در آموزش به رشد اقتصادی آتی کشور کمک نماید.

جدول (۳): کارکنان دولت در وزارتخانه‌ها و مؤسسات مشمول و غیر مشمول قانون استخدام کشوری بر حسب مدرک تحصیلی در سال ۱۳۷۰

کارکنان	تحصیلات	کمتر از دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	لیسانس فوق	دکتر	تحصیلات حوزه‌ای	جمع
تعداد	۴۵۸۸۲۹	۷۴۹۷۰۷	۲۷۹۵۴۷	۱۴۵۸۸۹	۸۵۴۵	۱۰۴۵۳	۱۰۴۷	۱۶۵۳۹۱۷	
درصد	۲۷/۷	۴۵/۳	۱۷	۸/۸	۰/۵	۰/۶	۰/۱	۱۰۰	

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۷۰

جدول (۳): کارکنان دولت در امور اقتصادی بر حسب مدرک تحصیلی در سال ۱۳۷۰

کارکنان	تحصیلات	جمع	کمتر از دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکتر
وزارت امور اقتصادی و دارایی		۱۳۷۹۴۰	۴۸۴۲۶	۷۴۳۵۶	۵۴۱۳	۸۸۲۰	۷۶۵	۱۶۰
درصد		۱۰۰	۳۵/۱	۵۳/۹	۳/۹	۶/۴	۰/۶	۰/۱
وزارت بازرگانی		۱۴۸۲۳	۶۹۶۰	۶۰۷۴	۳۹۵	۱۲۲۸	۱۴۷	۱۹
درصد		۱۰۰	۴۶/۹	۴۱	۲/۷	۸/۳	۱	۰/۱
کل کارکنان اقتصادی		۱۵۲۷۶۳	۵۵۳۸۶	۸۰۴۳۰	۵۸۰۸	۱۰۰۴۸	۹۱۲	۱۷۹
درصد		۱۰۰	۳۶/۲	۵۲/۷	۳/۸	۶/۶	۰/۶	۰/۱
سهم از کل کارکنان دولت		-	۱۲/۱	۱۰/۷	۲/۱	۶/۹	۱۰/۷	۱/۷

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۷۰

اساسی سرمایه‌گذاری خارجی در کشور ایران ناچیز بودن سطح سرمایه انسانی قلمداد می‌گردید. لذا اهمیت مسأله آموزش نیروی انسانی به عنوان تشکیل فرایند سرمایه انسانی و ضرورت استمرار آموزشهای مختلف برای جلوگیری و ترمیم پدیده استهلاک دانش فنی و تقلیل نیروی انسانی متخصص در بخشهای

سرمایه‌گذاری در سرمایه‌های انسانی در کشورهای در حال توسعه را یکی از عوامل تقلیل رشد اقتصادی آنها دانسته‌اند. آنها اشاره می‌کنند تا زمانی که جوامع رو به رشد با آموزش و استفاده از علوم و فنون و افزایش سطح مهارت‌های فنی و حرفه‌ای را توسعه و گسترش ندهند، از بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی در بخش‌های

مشکلات کمبود سرمایه انسانی در بخش عمومی ایران و هدر رفتن هزینه‌های انجام شده در بخش آموزش عالی را مورد تأمل قرار دهد.

### بافت کارکنان دولت در امور اقتصادی از نظر سرمایه انسانی

نوسانات پیچیده اقتصادی و وظایف گسترده و با اهمیت دولت در امور همچون اقتصاد و بازرگانی و رسیدگی به مقوله‌هایی نظیر سرمایه گذارهای خارجی، همکاریهای اقتصادی، نظارت بر فعالیت‌های بخش خصوصی، خط مشی‌ها و مقررات بازرگانی کشور، توسعه بازرگانی داخلی و خارجی و غیره نشان دهنده اهمیت و حساسیت کارکرد اجرایی کارکنان دولت در دو وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی و بازرگانی می‌باشد.

بر اساس اطلاعات جدول شماره ۳، وضعیت سرمایه انسانی در امور اقتصادی و دارایی بسیار نامساعد است به طوری که سهم کارکنان دکترا ۰/۱۱ درصد، فوق لیسانس ۰/۶ درصد و لیسانس ۰/۳۳ درصد است، در حالی که کارکنان کمتر از دیپلم و دیپلم معادل ۸۹ درصد است.

از سوی دیگر بر اساس ارقام مندرج در جدول شماره ۳، بافت نیروی انسانی در امور بازرگانی تفاوت قابل ملاحظه‌ای با دستگاه اجرایی اقتصادی و دارایی ندارد و کارکنان لیسانس، فوق لیسانس و دکترا به ترتیب سهمی برابر ۸/۳ درصد، ۱ درصد و ۰/۱ درصد رانشان می‌دهند.

بدیهی است این آرایش نامطلوب نیروی انسانی در وزارتخانه‌های همچون بازرگانی باعث خواهد شد تا کارایی دستگاه اجرایی بازرگانی به پایین‌ترین سطح خود برسد!

### بافت کارکنان دولت در امور صنعتی از نظر سرمایه انسانی

در کشور ما قبل از ادغام وزارتخانه‌های مرتبط با صنعت و معادن و فلزات، تشکیلات اجرایی کشور در امور صنعتی در قالب سه وزارتخانه صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات در نظر گرفته شده بود. بر اساس اطلاعات جدول

برخی از نظریه پردازان شهیر نیروی انسانی نظیر شولتز (۱۹۶۱)، افزایش در سرمایه‌گذاریهای آموزشی را یکی از مهمترین عوامل تعیین کننده رشد اقتصادی در جوامع صنعتی دانسته‌اند.

جدول (۵): کارکنان دولت در امور کشاورزی بر حسب مدرک تحصیلی در سال ۱۳۷۰

کارکنان	تحصیلات	جمع	کمتر از دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکترا
وزارت کشاورزی		۳۷۳۲۱	۱۵۹۲۴	۱۴۱۱۶	۱۶۴۷	۴۷۰۶	۶۷۲	۹۷
درصد		۱۰۰	۴۲/۷	۳۸	۴/۴	۱۲/۶	۲	۰/۳
وزارت جهاد سازندگی		۷۷۶۰۳	۴۳۲۹۷	۲۰۷۹۴	۶۴۷۰	۶۰۳۳	۴۶۵	۵۴۴
درصد		۱۰۰	۵۵/۸	۲۶/۸	۸/۳	۷/۸	۰/۶	۰/۷
کل کارکنان کشاورزی		۱۱۴۹۲۴	۵۹۳۲۱	۳۴۹۱۰	۸۱۱۷	۱۰۷۳۹	۱۱۴۷	۶۴۱
درصد		۱۰۰	۵۱/۵	۳۰/۴	۷/۱	۹/۳	۱	۰/۶
سهم از کل کارکنان دولت		-	۱۲/۹	۴/۷	۲/۹	۷/۴	۱۳/۳	۶/۲

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۷۰

### جدول (۶): هزینه‌های آموزش عالی و تحقیقات به قیمت جاری

(۱۳۷۹-۱۳۷۱) میلیارد ریال

سال	هزینه‌های جاری	هزینه‌های عمرانی	جمع
۱۳۷۱	۳۷۱/۴۶۲	۱۲۲/۹۴۶	۴۹۴/۴۰۸
۱۳۷۲	۶۰۸/۶۰۰	۲۴۴/۲۲۰	۸۵۲/۸۲۰
۱۳۷۳	۹۸۶/۸۱۰	۳۸۴/۵۴۰	۱۳۷۱/۳۵۰
۱۳۷۴	۱۲۵۴/۰۲۰	۴۴۰/۵۱۰	۱۶۹۴/۵۳۰
۱۳۷۵	۱۳۴۴/۲۹۵	۴۸۳/۶۸۰	۱۷۲۷/۹۷۵
۱۳۷۶	۱۷۱۲۱/۰۰۴	۶۹۰/۱۰۰	۲۴۰۲/۱۰۴
۱۳۷۷	۲۱۰/۱۹۷۰	۳۸۵/۱۵۴	۲۴۸۷/۱۲۴
۱۳۷۸	۱۹۸۴/۸۴۹	۵۲۳/۱۵۰	۲۵۰۷/۹۹۹
۱۳۷۹	۲۷۸۰/۳۹۰	۷۲۶/۳۵۸	۳۵۰۶/۸۴۸

مأخذ: قوانین بودجه، سالهای مختلف

۱- فقط شامل پرداخت ارمحل درآمدهای عمومی می‌باشد.

۲- به علت ایجاد فصل جدید تحقیقات از سال ۱۳۷۵ فقط آموزش عالی را شامل می‌شود.

بر اساس اطلاعات جدول شماره ۲ از

جدول شماره (۷): کارکنان در وزارتخانه‌ها و مؤسسات مشمول و غیر مشمول قانون استخدام کشوری بر حسب مدرک تحصیلی در سال ۱۳۸۰

کارکنان تحصیلات	کمتر از دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکتر	جمع
تعداد	۴۴۸۵۶۹	۶۴۵۹۶۴	۶۴۰۴۸۴	۵۶۷۶۵۹	۵۴۴۵۵	۳۶۱۷۲	۲۲۱۳۳۰۴
درصد	۲۳/۳	۲۸/۴	۱۹/۸	۲۴/۵	۲/۴	۱/۶	۱۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۸۰

جدول شماره (۸): کارکنان دولت در وزارتخانه‌های کلیدی بر حسب مدرک تحصیلی در سال ۱۳۸۰

کارکنان تحصیلات	کمتر از دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکتر	جمع
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۴۶۳۱۰	۱۰۸۶۱۵	۷۳۴۷	۳۱۷۹۷	۲۲۲۷	۳۳۱	۱۹۶۶۲۷
درصد	۲۳/۶	۵۵/۲	۳/۷	۱۶/۲	۱/۱	۰/۲	۱۰۰
وزارت بازرگانی	۵۴۸۷	۴۳۱	۱۷۵۲	۳۵۷۰	۵۷۰	۵۹	۱۵۷۹۹
درصد	۳۴/۷	۲۷/۶	۱۱/۱	۲۲/۶	۳/۶	۰/۴	۱۰۰
وزارت صنایع و معادن	۲۴۴۷۶	۱۵۱۵۰	۳۵۰۴	۶۹۷۷	۱۱۱۳	۲۳۲	۵۱۴۵۲
درصد	۴۷/۶	۲۹/۴	۶/۸	۱۳/۶	۲/۲	۰/۴	۱۰۰
وزارت جهاد کشاورزی	۴۳۱۱۳	۲۹۷۰۱	۱۲۲۷۹	۲۵۰۲۲	۴۹۰۴	۱۳۵۸	۱۱۶۳۷۷
درصد	۳۷/۱	۲۵/۵	۱۰/۵	۲۱/۵	۴/۲	۱/۲	۱۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۸۰

- ۱- این وزارتخانه حاصل از ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و فلزات است.
- ۲- این وزارتخانه حاصل ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی است.

بهره‌وری در این بخش کمبود سرمایه انسانی است. به هر حال همچنانکه تحلیل‌های فوق نشان می‌دهد، علی‌رغم یک دهه سرمایه‌گذاری دولت در امر آموزش عالی، هنوز بدنه اجرایی دولت را افراد غیر متخصص تشکیل داده است بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که محصول نهایی نظام آموزش عالی و یا همان دارندگان تحصیلات عالی، حداقل در بخش عمومی به خوبی جذب نشده‌اند. این در حالی است که جامعه برای پرورش این افراد هزینه‌های سنگینی را متحمل شده است و روند سرمایه‌گذاری در بخش آموزش عالی ایران در دهه ۷۰ نیز به طور قابل ملاحظه‌ای رو به رشد بوده است. روند مخارج آموزش عالی به قیمت‌های جاری طی سالهای ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۹ در جدول ۶ منعکس شده است. چنانچه ملاحظه می‌گردد، جمع هزینه‌های آموزش عالی از ۴۹۴/۴۰۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۱ به ۳۵۰۶/۸۴۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ رسیده است. به عبارت دیگر هزینه‌های آموزش عالی در این فاصله بیش از ۷ برابر شده است. متأسفانه به رغم این سرمایه‌گذاری‌ها، چنانچه ارقام جدول ۷ نشان می‌دهد، در سال ۱۳۸۰ همچنان بیش از نیمی از کارکنان دولت فاقد تحصیلات دانشگاهی هستند و در واقع جز سرمایه انسانی به شمار نمی‌روند. از سوی دیگر در میان دارندگان تحصیلات عالی بیشترین تراکم مربوط به مقطع فوق دیپلم و لیسانس است و در سطوح عالی تحصیلات سهم کارکنان فقط ۴ درصد است. از سوی دیگر نتیجه سرمایه‌گذاری‌های دولت در بخش آموزش عالی در دهه ۱۳۷۰ و میزان بهبود سهم سرمایه انسانی در دستگاه‌های اجرایی کلیدی دولت پس از یک دهه سرمایه‌گذاری را می‌توان با استفاده از اطلاعات مندرج در جدول ۸ مورد بررسی قرار داد. چنانچه ارقام مندرج در جدول ۸ نشان

حدود ۲۹ درصد از کل کارکنان بخش صنعت دارای تحصیلات عالی هستند که سهم دکتر ۰/۳ درصد، فوق‌لیسانس ۳/۴ درصد، لیسانس ۱۸/۸ و فوق دیپلم ۶/۵ درصد است. به بیان بهتر بیش از ۷۰ درصد کارکنان صنعت جز سرمایه انسانی به شمار نمی‌روند!

در مورد سهم سرمایه انسانی و نیروی متخصص در هریک از سه وزارتخانه مرتبط با امور صنعت و معادن نیز وضعیت مساعدی وجود ندارد، به طوری که در وزارتخانه‌های صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات به ترتیب ۷۵/۸ درصد، ۷۰/۸ درصد و ۶۶/۴ درصد از کارکنان جز سرمایه انسانی به شمار نمی‌روند. بدین ترتیب یکی از اساسی‌ترین عوامل توسعه نیافتگی در بخش صنعت سهم ناچیز سرمایه انسانی در دستگاه‌های امور صنعتی کشور می‌باشد.

### بافت کارکنان دولت در امر کشاورزی از نظر سرمایه انسانی

دستگاه اجرایی دولت در امور کشاورزی به منظور فراهم نمودن شرایط بهبود و گسترش تولیدات محصولات کشاورزی و دامی و بهره‌برداری اصولی از منابع کشور ایجاد شده و وظایف مهمی برای آن طراحی گردیده است.

تراکم سرمایه انسانی در کل کارکنان دولت در امور کشاورزی بسیار محدود است. بر اساس داده‌های جدول ۵ بالغ بر ۸۰ درصد از کارکنان امور کشاورزی دارای تحصیلات دیپلم و زیر دیپلم هستند و جز سرمایه انسانی به شمار نمی‌روند. از سوی دیگر سهم دارندگان تحصیلات عالی دکتر ۰/۶ درصد، فوق لیسانس ۱ درصد، لیسانس ۹/۳ درصد و فوق دیپلم ۷/۱ درصد می‌باشد. از سوی دیگر تراکم سرمایه انسانی محدود به سطوح عالی تحصیلات یعنی کارشناسی ارشد و دکتر تنها حدود ۱/۶ درصد است.

بدین ترتیب دستگاه‌های اجرایی دولت در امور کشاورزی که جایگاه مهمی در اقتصاد کشور دارند نیز از نظر تراکم سرمایه انسانی و نیروی انسانی متخصص از شرایط مناسبی برخوردار نیستند. لذا به نظر می‌رسد یکی از دلایل پایین بودن

می‌دهد وضعیت سرمایه انسانی در حساس‌ترین دستگاه‌های اجرایی کشور به شدت نامناسب است. به طوری که از کل کارکنان دولت در وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی، بازرگانی و صنایع و معادن به ترتیب ۷۸/۸٪، ۶۲/۳٪ و ۷۷ درصد فاقد تحصیلات دانشگاهی هستند و جز سرمایه انسانی به شمار نمی‌روند.

### خلاصه و نتیجه‌گیری

شواهد تاریخی در بسیاری از کشورهای جهان و همچنین بررسی الگوهای توسعه در جوامع پیشرفته نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در آموزش و تشکیل سرمایه انسانی یکی از محورهای اصلی افزایش بهره‌وری و ارتقا کارایی سرمایه‌های فیزیکی و در نهایت رشد اقتصادی به حساب می‌آید.

براساس نظریه‌های موجود پیرامون سرمایه انسانی و رشد اقتصادی، آنچه که باعث می‌شود دولت‌ها تصمیم به سرمایه‌گذاری در منابع انسانی و تربیت نیروی انسانی متخصص و تشکیل فرایند سرمایه انسانی بگیرند، انتظار آنها از فواید آتی سرمایه‌گذاری‌های آموزشی است. همچنین از آنجایی که سرمایه‌های یک کشور محدود است، دولت‌ها به طور اجتناب‌ناپذیر باید در زمینه انجام انواع سرمایه‌گذاری‌های گوناگون دست به انتخاب بزنند و بدیهی است هراندازه انتخاب بهتری از میان انواع سرمایه‌گذاری‌ها صورت گیرد، هزینه‌های فرصت از دست رفته این انتخاب پایین‌تر و تخصیص منابع بهینه نزدیکتر خواهد بود. در اینکه بخش عمومی ایران یا ماشین اداری دولت از نظر کارایی و بهره‌وری اقتصادی با محدودیت‌هایی مواجه است ابهامی وجود ندارد. چرا که با اندکی تأمل و تعمق بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور به وضوح می‌توان دریافت که شاخصهایی از قبیل بهره‌وری، پویایی، نوآوری و خلاقیت در وضعیت بسیار نگران‌کننده‌ای قرار دارند و به عبارت دقیق‌تر اتلاف منابع و امکانات، خصیصه مهم دستگاه اجرایی کشور است.

در تحلیل این نارسایی‌ها و عدم کارایی بخش عمومی ایران یکی از مهمترین

عوامل، کمبود سرمایه انسانی یا نیروی انسانی متخصص در بدنه اجرایی دولت می‌باشد و این در حالی است که دولت با هدف تربیت نیروی انسانی متخصص و تبدیل منابع انسانی به سرمایه انسانی طی دهه‌های ۶۰ و ۷۰ بخش قابل ملاحظه‌ای از سرمایه‌های کشور را در بخش آموزش عالی سرمایه‌گذاری نموده است. ارقام جداول ۱ و ۶ نشان می‌دهد که مجموع هزینه‌های انجام شده در آموزش عالی سرمایه‌گذاری کشور از ۲۹/۵۵۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۰ به ۳۵۰۶/۸۴۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ رسیده است. به عبارت دیگر مجموع این هزینه‌ها حدود ۹۰ برابر شده است. متأسفانه به رغم میزان منابعی که در بخش آموزش عالی طی در دهه گذشته هزینه گردیده، هنوز دستگاه اجرایی کشور از نظر تراکم سرمایه انسانی و جذب نیروی انسانی متخصص تربیت شده توسط نظام آموزش عالی از وضعیت نامساعدی برخوردار است که جز سرمایه انسانی به شمار نمی‌روند. از سوی دیگر دارندگان تحصیلات دانشگاهی در میان کارکنان دولت نیز عمدتاً در سطح فوق دیپلم و لیسانس بوده و کمتر از سطوح عالی تحصیلات برخوردار هستند.

یافته‌های مقاله کنونی نشان می‌دهد دولت به عنوان متولی اصلی سرمایه‌گذاری در بخش آموزش عالی پس از پیروزی انقلاب، عملاً نتوانسته است از محصول نهایی نظام آموزش عالی یا همان سرمایه انسانی تشکیل شده به عنوان یک عامل مکمل در کنار سرمایه‌های فیزیکی کشور موجبات ارتقا بهره‌وری و کارایی بخشهای مختلف کشور را فراهم نماید. از سوی دیگر با توجه به رشد قابل ملاحظه فارغ‌التحصیلان نظام آموزش عالی در سال‌های اخیر و عدم جذب و به کارگیری آنها در بخش عمومی کشور، جامعه ایران با آسیب‌های جدی اقتصادی و اجتماعی مواجه است. مهمترین آسیب‌ها عبارتند از:

۱- سرمایه انسانی هسته اصلی توسعه اقتصادی است، لذا بدون استفاده ماندن نیروهای تخصصی پرورش یافته توسط نظام آموزش عالی فاجعه‌ای اقتصادی را

در پی خواهد داشت. این بدان علت است که حجم دخالت دولت در اقتصاد ایران گسترده است. بدیهی است در این شرایط کمبود سرمایه انسانی در بدنه اجرایی دولت مشکلات زیادی از قبیل کارایی پایین بخش عمومی نزول شدید کیفیت فعالیتها و وظایف دولت و در نهایت اتلاف منابع و امکانات و سرمایه‌های ملی را به همراه خواهد داشت.

۲- عدم جذب و به کارگیری فارغ‌التحصیلان نظام آموزش عالی یک سری پیامدهای اقتصادی و اجتماعی دیگر نیز به همراه خواهد داشت. در این میان می‌توان به خروج خزنده نیروی انسانی متخصص موجود از کشور اشاره نمود. در هر صورت نیروی انسانی متخصص محصول نهایی سرمایه‌گذاری‌های روز افزون انجام شده در نظام آموزش عالی است و خروج یا بیکار ماندن آنها به معنی اتلاف و هدر دادن امکانات و سرمایه‌های ملی خواهد بود.

### پی‌نوشت‌ها:

\* اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی برد

- 1- Human Capital
- 2- Economic Growth
- 3- Public sector
- 4- Higher Education

۵- اگر معیار را در سطح فوق لیسانس و دکترا مدنظر قرار دهیم، سهم این گروه اندکی بیشتر از ۱ درصد است.

۶- این بررسی مربوط به سال ۱۳۷۰ می‌باشد. در آن زمان امور صنعت از نظر اجرایی به سه وزارتخانه صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات سپرده شده بود.

### منابع و مأخذ:

- ۱- ساخارو پولوس؛ جرج، وودهال، مورین، (۱۳۷۳). آموزش برای توسعه. (پربدخت وحیدی و حمید سهرابی، مترجمان). سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات
- ۲- علوی‌راد، عباس، (۱۳۸۰)، بررسی رابطه سرمایه انسانی و رشد اقتصادی در ایران (۱۳۷۵ - ۱۳۴۸). مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ماهنامه علمی - ترویجی، شماره ۱۷۱-۱۷۲ مرکز آمار ایران (۱۳۷۰، ۱۳۸۰) سالنامه آماری کشور.
- ۳- وحیدی، پربدخت (۱۳۶۵). تحلیلی از هزینه در آموزش عالی. تهران، وزارت برنامه و بودجه مدیریت آموزش عالی و تحقیقات