

## عقلانیت و عملکرد دولت در تأمین مالی آموزش عالی ایران Rationality and performance of government on financing higher education in Iran

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۴/۰۲/۲۴

تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۱۰/۲۵

Yagoub Entezari  
Maasumeh Gharun

یعقوب انتظاری \*

معصومه قارون \*\*

**Abstract:** Higher education is subsidized by the state in almost all countries, including Iran. Why? The aim of this article is to answer this question and review the government performance on financing higher education in Iran. The results of an exploratory study show that the state subsidizes higher education for a variety of reasons, including the failure of the market to financing higher education, having a full social benefits, imperfect capital markets, equal distribution of education opportunities and redistribution of income and wealth. The survey results of state performance to higher education show that in Iran, state not only does not apply an appropriate method of financing higher education, but also considerably has declined their actual subsidy to higher education during the last decade. If this trend continues, it will lead to undermine the efficiency, effectiveness, fairness and balance in the Iran's higher education economy.

**چکیده:** تقریباً در تمام کشورهای دنیا، از جمله ایران، دولت‌ها به آموزش عالی یارانه پرداخت می‌کنند؛ چرا؟ هدف مقاله حاضر، پاسخ به این سؤال و بررسی عملکرد دولت در تأمین مالی آموزش عالی ایران است. نتایج مطالعه اکتشافی نشان می‌دهد که دولت‌ها آموزش عالی را به دلایل مختلف، از جمله نارسایی سازوکار بازار در تأمین مالی آموزش عالی، شایسته بودن خدمات آموزش عالی، نقص بازار سرمایه آموزش، توزیع برابر فرصت‌ها و باز توزیع درآمد و ثروت، تأمین مالی می‌کنند. نتایج بررسی عملکرد دولت در تأمین مالی آموزش عالی ایران نشان می‌دهد که دولت، نه تنها با روش مناسب آموزش عالی را تأمین مالی نمی‌کند، بلکه در دهه گذشته، به‌طور قابل توجهی کمک مالی واقعی خود به آموزش عالی را کاهش داده است؛ اگر این روند تداوم داشته باشد، به تضعیف کارایی، اثربخشی، عدالت و تعادل در اقتصاد آموزش عالی ایران منجر خواهد شد.

**Keywords:** Rationality of state involvement in higher education, higher education finance, market failure, public benefits of higher education

**واژگان کلیدی:** عقلانیت دخالت دولت در آموزش عالی، تأمین مالی آموزش عالی، شکست بازار، منافع عمومی آموزش عالی.

\* عضو هیأت علمی مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی (مسئول مکاتبات: entpost@yahoo.com)

\*\* عضو هیأت علمی مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

## ۱- مقدمه

اقتصاد آموزش عالی، به‌عنوان زیر نظامی از نظام اقتصادی یک کشور، از سوی دو نهاد بازار و دولت سامان می‌یابد. دولت در چارچوب وظایف خود در نظام اقتصادی، در اقتصاد آموزش عالی نیز نقش بازی می‌کند. اقتصاددانان (مسگریو و مسگریو<sup>۱</sup>، ۱۹۸۴) سه وظیفه اقتصادی اولیه برای دولت بر شمرده‌اند که عبارتند از: ۱- کمک به تخصیص مؤثر منابع در تدارک کالاها و خدمات؛ ۲- کمک به توزیع عادلانه هزینه‌ها و منافع فعالیت‌های اقتصادی بین مردم؛ ۳- کمک به ایجاد ثبات در تولید، اشتغال و قیمت‌ها. وظیفه «کمک به توسعه انسانی پایدار» را نیز می‌توان به این وظایف اضافه کرد (تیلک<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱)؛ به‌عبارت دیگر، در اقتصاد بخش عمومی کارایی، عدالت، ثبات و توسعه انسانی پایدار، چهار معیار اصلی برای قضاوت در مورد سامان‌یابی مطلوب نظام اقتصادی هستند؛ بنابراین، وقتی که مکانیسم بازار در تخصیص مؤثر منابع یا توزیع عادلانه منافع و هزینه‌ها با شکست مواجه می‌شود، دولت با تدوین شرایط چارچوب و اتخاذ سیاست‌های مناسب، ضمن اصلاح سازوکار بازار برای کالاها و خدمات خصوصی و شبه خصوصی، عرضه و تقاضای کالاها و خدمات عمومی و شبه عمومی را هماهنگ می‌کند.

در چارچوب وظایف یادشده و همچنین برای کمک به آنها، دولت‌ها از سه طریق در «اقتصاد آموزش عالی» دخالت می‌کنند: ۱- تعیین شرایط چارچوب (تدوین و تصویب قوانین، مقررات، راهبردها و سیاست‌ها) که از این طریق نقش و سهم بازار و دولت در اقتصاد آموزش عالی مشخص می‌شود؛ ۲- فراهم‌سازی زیرساخت‌های فیزیکی مناسب برای عرضه خدمات آموزش عالی که با تأسیس دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی عمومی، عملی می‌شود؛ ۳- تأمین بخشی از نیازهای مالی آموزش عالی که با تدوین سیاست‌های مناسب و طراحی سازوکارهای مطلوب صورت می‌پذیرد.

در رابطه با وظیفه سوم دولت در آموزش عالی که مورد بحث مقاله حاضر است، سه سؤال مطرح است: ۱- چرا دولت باید آموزش عالی را تأمین مالی کند؟ ۲- دولت

---

۱. Musgrave and Musgrave

۲. Tilak

چگونه باید آموزش عالی را تأمین مالی کند؟ ۳- دولت به چه میزان باید آموزش عالی را تأمین مالی کند؟

در عرصه جهانی، تحقیقات زیادی در رابطه با «چرایی تأمین مالی آموزش عالی از سوی دولت» صورت گرفته و دلایل متنوعی برای دخالت دولت در آموزش عالی شناسایی شده است (به عنوان نمونه، استیگلیتز<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰؛ براونینگ و براونینگ<sup>۲</sup>، ۱۹۹۴؛ پولسن<sup>۳</sup>، ۲۰۰۱)؛ به طوری که امروزه یکی از موضوعات اصلی اقتصاد آموزش عالی، تبیین عقلانیت (دلایل) دخالت دولت در آموزش عالی و تأمین مالی آن بوده است؛ اما جای این گونه تحقیقات در ایران همچنان خالی است.

در رابطه با «چگونگی تأمین مالی آموزش عالی از سوی دولت» نیز تحقیقات قابل توجهی در کشورهای پیشرفته صورت گرفته است و تقریباً روش های مطلوب تأمین مالی آموزش عالی شناسایی شده است (سالمی و هایمن<sup>۴</sup>، ۲۰۰۶؛ مونکس<sup>۵</sup>، ۲۰۰۹). در راستای تحقیقات جهانی، در ایران نیز سازوکارهای مختلف تأمین مالی آموزش عالی بر اساس دو اصل کارایی و عدالت ارزیابی شده و سازوکار و روش مناسب تأمین مالی عمومی آموزش عالی برای ایران پیشنهاد شده است (انتظاری و محبوب، ۱۳۹۲). یافته های مطالعه انتظاری و محبوب (۱۳۹۲) نشان می دهد که متأسفانه دولت های ایران در دهه های گذشته، از بدترین روش ممکن (روند گذشته و چانه زنی سیاسی<sup>۶</sup>) برای کمک مالی به دانشگاه ها استفاده کرده اند.

جواب به سؤال سوم، در تبیین چرایی و چگونگی تأمین مالی آموزش عالی از سوی دولت نهفته است. در واقع، تنها با تبیین عقلانیت تأمین مالی آموزش عالی و انتخاب سازوکار تأمین مالی مناسب می توان تعیین کرد که دولت می بایست به چه میزان آموزش عالی را تأمین مالی کند؛ بنابراین، مطالعه مستقلی برای پاسخ به این سؤال صورت نگرفته است و نیازی نیز به آن احساس نمی شود. البته بعضی از

۱. Stiglitz

۲. Browning and Browning

۳. Paulsen

۴. Salmi and Hauptman

۵. Monks

۶. لازم به یادآوری است که طبق برنامه چهارم توسعه، دولت باید کمک مالی به دانشگاه ها را بر اساس فرمول «هزینه سرانه هنجاری» پرداخت می کرد.

کوشش‌های مطالعاتی برای تعیین میزان دقیق کمک دولت به هریک از دانشگاه‌ها صورت گرفته است (قارون، ۱۳۹۲)؛ اما نمی‌توان آن را به کل اقتصاد آموزش عالی تعمیم داد. عقلانیت اقتصادی اقتضاء می‌کند که دولت به اندازه منافع عمومی آموزش عالی در آن سرمایه‌گذاری کند. منافع عمومی آموزش عالی زیاد است و بخش قابل توجهی از آن، کیفی و غیر قابل اندازه‌گیری است؛ اما بخشی از آن با ارزشیابی بازدهی اجتماعی سنجیده می‌شود که تاکنون برای ایران انجام نشده است.

با توجه به بحث بالا، هدف مقاله حاضر صرفاً «تبیین چرایی تأمین مالی آموزش عالی از سوی دولت» و بررسی عملکرد دولت‌های ایران در رابطه با تأمین مالی آموزش عالی در چند دهه گذشته است. برای تبیین چرایی مسأله از بررسی اکتشافی ادبیات منتشر شده، و برای بررسی عملکرد دولت در رابطه با تأمین مالی آموزش عالی نیز از تحلیل سری‌های زمانی شاخص‌های تأمین مالی آموزش عالی استفاده شده است. داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز برای این منظور نیز به صورت کتابخانه‌ای به دست آمده است.

ادامه مقاله در سه بخش سازمان یافته است: در بخش اول، ضمن مرور ادبیات تأمین مالی عمومی آموزش عالی، «چرایی تأمین مالی آموزش عالی از سوی دولت» بررسی شده است. در این بخش به دلایلی مانند شایسته بودن خدمات آموزش عالی، منافع عمومی سرمایه‌گذاری در آموزش عالی، بازارهای ناقص، توزیع مساوی فرصت‌ها و توزیع مجدد درآمدها، اشاره شده است. در بخش دوم، عملکرد دولت ایران در تأمین مالی آموزش عالی با استفاده از شاخص‌های تأمین مالی با دو رویکرد تحلیل روند گذشته (با تأکید بر سه دهه اخیر) و مقایسه با کشورهای دیگر، بررسی شده است.

## ۲- عقلانیت دخالت دولت در اقتصاد آموزش عالی

دولت‌ها در تمام کشورها و در تمام دوره‌ها، آموزش عالی را تأمین مالی کرده و می‌کنند؛ تنها شدت تأمین مالی در کشورها و دوره‌های مختلف متفاوت بوده است (تیلک<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷، ۲۰۱۱؛ بلاگ و ودهال<sup>۲</sup>، ۱۹۷۹). هر کشوری منطق اقتصادی،

۱. Tilak

۲. Blaug and Woodhall

اجتماعی، سیاسی و تاریخی خاصی برای تأمین مالی داشته‌است (تیلک، ۲۰۰۴). نظریه پردازان اقتصاد بخش عمومی (از جمله استیگلیتز<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰؛ براوینگ و براوینگ<sup>۲</sup>، ۱۹۹۴؛ اپگار و براون<sup>۳</sup>، ۱۹۸۷؛ بودوی<sup>۴</sup>، ۱۹۷۹) نشان داده‌اند که بازار آزاد و رقابتی در بسیاری از زمینه‌ها، از جمله آموزش عالی، به‌تنهایی توانایی تخصیص مؤثر منابع و توزیع عادلانه فرصت‌ها و درآمدها را ندارد؛ به عبارت بهتر، نظام بازار در هماهنگی کارآ و عادلانه عرضه و تقاضای آموزش عالی با شکست مواجه می‌شود و برای هماهنگی مطلوب و تحقق عدالت و کارایی، دخالت دولت اجتناب‌ناپذیر می‌شود.

بعضی از محققان (از جمله، وایزی<sup>۵</sup>، ۱۹۶۲؛ ایکواس<sup>۶</sup>، ۱۹۶۴؛ بلاگ<sup>۷</sup>، ۱۹۷۰؛ تومیلسون<sup>۸</sup>، ۱۹۸۶؛ لوین<sup>۹</sup>، ۱۹۸۷) آموزش عالی را به عنوان یک کالای شبه عمومی که منافع جانبی<sup>۱۰</sup> عظیمی ایجاد می‌کند در نظر گرفته و تأمین آموزش عالی توسط دولت را در این راستا تفسیر کرده‌اند. بعضی دیگر از محققان (موسگریو<sup>۱۱</sup>، ۱۹۵۹؛ آرسیلوس و لوین<sup>۱۲</sup>، ۱۹۸۶) از مفهوم «آموزش عالی به مثابه کالای شایسته» برای توجیه پرداخت رایانه به آموزش عالی استفاده کرده‌اند. بعضی از محققان (بلاگ و ودهال<sup>۱۳</sup>، ۱۹۷۹ ص. ۳۵۲؛ تیلک<sup>۱۴</sup>، ۲۰۱۱) نیز علت دخالت دولت در تأمین آموزش عالی را توزیع برابر فرصت‌های آموزشی عالی دانسته‌اند. ارو<sup>۱۵</sup> (۱۹۹۳) از چشم‌انداز نقص در بازار

۱. Stiglitz

۲. Browning and Browning

۳. Apgar and Brown

۴. Boadway

۵. Vaizey

۶. Eckaus

۷. Blaug

۸. Tomlinson

۹. Levin

۱۰. Externalities

۱۱. Musgrave

۱۲. Arcelus and Levine

۱۳. Blaug and Woodhall

۱۴. Tilak

۱۵. Arrow

سرمایه و ناهمگنی اطلاعات در این بازار، کمک مالی دولت به آموزش عالی را تحلیل کرده است. در بعضی از تحقیقات (کولکلاو<sup>۱</sup>، ۱۹۹۶)، ایجاد اقتصاد مقیاس یا وجود بازدهی صعودی به مقیاس در صنعت آموزش عالی برای توجیه دخالت دولت در فراهم سازی آموزش عالی مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه، در رابطه با هریک از موارد یاد شده، به اختصار بحث می شود.

### ۱-۲- آموزش عالی به عنوان یک کالای شایسته

از چشم انداز جامعه، کالاها و خدمات تولیدی در یک نظام اقتصادی را به سه دسته می توان تقسیم کرد: کالاها و خدمات شایسته (مانند بهداشت و درمان، آموزش، هنر و ...)، کالاها و خدمات ناشایسته (مانند الکل و سیگار و مواد مخدر) و کالاها و خدمات خنثی مانند اتومبیل. یکی از استدلال ها و بحث های مهم برای توجیه دخالت دولت در بازار آموزش عالی این است که آموزش عالی یک «کالای شایسته» است (آرسیلوس و لوین<sup>۲</sup>، ۱۹۸۶؛ پالسن<sup>۳</sup>، ۲۰۰۱)؛ یعنی به طور مستقیم موجب بهبود وضعیت زندگی فردی و اجتماعی می شود، و هر نوع هزینه روی آموزش یک رفتار مثبت بوده و شایسته تشویق و تقدیر است. در مقابل، هزینه برای کالاهای ناشایست (مانند الکل، سیگار و غیره) رفتار ناشایست<sup>۴</sup> تلقی می شود و باید تنبیه شود. دولت ها از یارانه ها برای تشویق خرج کردن روی کالاهای شایسته و از مالیات برای تضعیف خرج کردن بر کالاهای نامطلوب استفاده می کنند. البته بعضی از افراد از شایسته بودن آموزش عالی اطلاعات کافی ندارند. در این حالت وظیفه دولت آگاه سازی افراد از ماهیت خدمات آموزش عالی است. هنگامی افراد برای صرف منابع خود (از جمله زمان) به منظور کسب دانش تشویق می شوند که اطلاعات جدید و فرصت مناسب برای یادگیری در مورد «شایستگی» (مزایای) سرمایه گذاری در آموزش عالی به دست آورند. یادگیری در مورد این فواید است که به دانشجو و اعضای خانواده اش امکان می دهد تا آگاهانه تر در مورد سرمایه گذاری در آموزش عالی تصمیم گیری کنند.

۱. Colclough

۲. Arcelus and Levine

۳. Paulsen

۴. Deleterious

## ۲-۲- منافع عمومی آموزش عالی

یادگیری عالی و مشارکت افراد در آموزش عالی، دو نوع پیامد و منفعت به ارمغان می‌آورد: پیامدها و منافع خصوصی و پیامدها و منافع عمومی (بون،<sup>۱</sup> ۱۹۷۷؛ تیلک<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸). منافع خصوصی، منافع هستند که صرفاً نصیب شخص یادگیرنده و متقاضی آموزش عالی می‌شود؛ در مقابل، منافع عمومی، منافع هستند که با یادگیری و تحصیل یک فرد در دانشگاه، نصیب افراد دیگر و کل جامعه می‌شود. این منافع ممکن است که اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و بهداشتی باشند. منافع اقتصادی نیز ممکن است که مالی یا غیر مالی باشند. در ادبیات اقتصاد آموزش عالی، منافع عمومی یادگیری عالی یک فرد، که به طور مستقیم نصیب دیگر افراد جامعه می‌شود، منافع خارجی<sup>۳</sup> نامیده شده است (وینتر و فیتزر<sup>۴</sup>، ۲۰۱۳)، و منافع عمومی یادگیری عالی مجموعه‌ای از افراد که نصیب کل جامعه می‌شود، سرریز<sup>۵</sup> نامیده می‌شود (مورتی<sup>۶</sup>، ۲۰۰۴).

منافع تحصیل یک فرد برای دیگران، به این دلیل «خارجی» تلقی می‌شود که فرد نمی‌تواند از کسب این منافع از سوی دیگران جلوگیری کند. هنگامی که دانشجویان از دانشگاه فارغ‌التحصیل می‌شوند، افزایش بهره‌وری آنها به دلیل افزایش سرمایه انسانی‌شان باعث افزایش بهره‌وری همکارانشان می‌شود. طبق نظریه متعارف دستمزد بر مبنای محصول نهایی در اقتصاد خرد، این امر باعث افزایش دستمزد آنها می‌گردد؛ در حالی که بابت افزایش بهره‌وری دیگر کارکنان، دستمزد اضافه‌ای به دانش‌آموختگان پرداخت نمی‌شود. میزان افزایش دستمزد دیگر کارکنان، به دلیل به افزایش سرمایه انسانی دانش‌آموختگان، منافع خارجی است، و چنان‌که همکاران دیگرشان نیز در آموزش عالی سرمایه‌گذاری کنند، منافع خارجی به صورت تصاعدی در جامعه افزایش می‌یابد و در کل جامعه گسترده می‌شود (پولسن<sup>۷</sup>، ۲۰۰۱).

۱. Bowen

۲. Tilak

۳. Externalities

۴. Winter and Pfitzner

۵. Spillover

۶. Moretti

۷. Paulsen

منافع سرریزها، علاوه بر خدمات تدریس، از تحقیقات و خدمات اجتماعی نیز حاصل می‌شود. منافع غیر مالی سرریز شده را به پنج بخش: شناختی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی می‌توان تقسیم کرد. ویژگی‌هایی مانند تمایل به تغییر، پذیرش تغییر، و سازگاری با تغییر، از جمله منافع شناختی است که در سایه سرمایه‌گذاری در آموزش عالی ایجاد می‌شود. بهبود ارزش‌ها، کاهش خرافات، بهبود بینش و نگرش به زندگی از جمله اثرات فرهنگی آموزش عالی هستند، و توسعه نگرش‌های سیاسی در حمایت از برنامه‌های عمومی، افزایش آگاهی و دخالت در امور سیاسی نمونه‌هایی از منافع سیاسی آموزش عالی هستند. کاهش اعمال مجرمانه، مشارکت بیشتر در خدمات عمومی و کار داوطلبانه، افزایش خیریه، بهبود سلامتی برای والدین تحصیل کرده و فرزندان، و هزینه‌های عمومی پایین‌تر برای رفاه و بیمه بهداشت مستمندان، کاهش نرخ رشد جمعیت، و افزایش امید به زندگی از جمله منافع اجتماعی آموزش عالی محسوب می‌شوند، و در نهایت نیز افزایش اشتغال، کاهش بیکاری، بهبود توزیع درآمد و ثروت و افزایش رفاه عمومی از جمله منافع اقتصادی هستند!

افراد هنگام برنامه‌ریزی برای یادگیری عالی و تصمیم‌گیری به تقاضای خدمات آموزش عالی، صرفاً منافع آنی و آتی خود را در نظر می‌گیرند و توجهی به منافع دیگران و جامعه ندارند. وقتی افراد با تحلیل هزینه - منفعت شخصی در رابطه با عدم تقاضای آموزش عالی تصمیم‌گیری می‌کنند، منافع اجتماعی از دست می‌رود. برای اینکه افراد برای تقاضای آموزش عالی برانگیخته شوند، لازم است که دولت با پرداخت یارانه به آموزش عالی، منافع آنی و آتی آموزش عالی را بالا ببرد یا هزینه تحصیل را کاهش دهد.

در رابطه با پرداخت یارانه به تقاضای آموزش عالی، این نکته قابل توجه است که: آیا پرداخت سوبسید به آموزش عالی به همان میزان موجب رشد منافع عمومی می‌شود؟ در واقع باید مواظب بود که هزینه نهایی منافع عمومی، معادل هزینه نهایی عمومی باشد. با توجه به اینکه منافع عمومی در چارچوب بازار اتفاق نمی‌افتد، اندازه‌گیری آن و تعیین سطح مناسب پرداخت یارانه به آموزش عالی، کمی مشکل



است. لسلی و برینکمن<sup>۱</sup> (۱۹۸۸) سه روش اصلی را برای اندازه‌گیری منافع اجتماعی یا عمومی آموزش عالی مطرح کرده‌اند: محاسبه نرخ بازده اجتماعی؛ برآورد سهم آموزش عالی در رشد اقتصادی، و اثرات اقتصادی مؤسسات آموزش عالی بر جوامع محلی. البته با هیچ یک از این روش‌ها نمی‌توان تعیین کرد که چه سطح و رشته تحصیلی دارای بالاترین منافع جانبی است.

### ۲-۳- بازارهای ناقص سرمایه در اقتصاد آموزش عالی

در کشورهای در حال توسعه بازارها ناقص عمل می‌کنند؛ حتی بازاری برای اعتبارات آموزش عالی وجود ندارد. این امر باعث می‌شود که تقاضای مؤثر برای آموزش عالی کاهش یابد (کودی و ریتزن<sup>۲</sup>، ۱۹۸۵). اگر آموزش عالی را به عنوان یک سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی در نظر بگیریم، تأمین مالی آن از منابع مؤسسات مالی خصوصی با مشکل مواجه می‌شود؛ چون مؤسسات مالی خصوصی برای تضمین بازگشت اصل و سود سرمایه خود از دریافت کننده وام و اعتبار، وثیقه دریافت می‌کنند، و دانشجویان نمی‌توانند این وثیقه را ارائه دهند؛ چون سرمایه آنها در وجودشان انباشته می‌شود و قابل انتقال و واگذاری به غیر نیست. به عبارت دیگر، سرمایه انسانی یک دارایی فکری و غیر پولی است. در نبود تضمین دولت، یارانه‌ها یا مقررات بیمه، این شرایط وام تحصیلی را برای مؤسسات وام‌دهنده، بدل به فعالیتی با ریسک بالا می‌سازد؛ در واقع، وام‌دهندگان با عدم اطمینان مواجه می‌شوند؛ به طوری که حتی به بازگشت اصل وامشان اطمینان ندارند، و همچنین نمی‌دانند، چه مقدار سرمایه انسانی از سوی سرمایه‌گذاری مالی مؤسسه وام‌دهنده، در فرد ایجاد شده است (ارو<sup>۳</sup>، ۱۹۹۳). به علت عدم اطمینان وام‌دهنده و ریسک فعالیت، حق بیمه اضافی می‌تواند به بهره وام اضافه شود.

نابرابری در دسترسی به منابع مالی، یکی دیگر از موارد نارسایی بازار اعتبارات سرمایه‌گذاری در آموزش عالی است؛ به عنوان مثال، درآمد خانواده از عوامل مهم دسترسی دانشجو به بازار منابع مالی برای سرمایه انسانی است که به طور نامساوی در

۱. Leslie and Brinkman

۲. Kodde and Ritzen

۳. Arrow

میان دانشجویان و خانواده‌های آنها توزیع شده‌است. دانشجویان با پدر و مادر دارای درآمد بالا، نسبت به کسانی که دارای پیش‌زمینه درآمدی پایین‌تری (در یک موقعیت یکسان) هستند، احتمال بیشتری برای به‌دست آوردن سرمایه‌های مالی برای سرمایه‌گذاری در آموزش عالی دارند. در میان دانشجویان با زمینه درآمدی بالاتر، ثروت خانواده (دارایی‌های واقعی) می‌تواند به عنوان وثیقه برای به دست آوردن وام‌های عمومی و خصوصی استفاده شود. در مجموع، این عیوب بازار به تخصیص ناکافی منابع برای سرمایه‌گذاری در آموزش عالی منجر خواهد شد؛ مگر اینکه سیاست‌های مناسب مداخله‌ای صورت گیرد.

## ۲-۴- توزیع عادلانه فرصت‌های آموزش عالی

آموزش عالی، ضمن اینکه یک فرصت یادگیری عالی است، فرصت یادگیری بیشتر درآینده را نیز فراهم می‌کند. یادگیری انباشتی از طریق آموزش عالی، باعث افزایش درآمد و ثروت افراد می‌گردد؛ بنابراین، اگر آموزش عالی به‌صورت عادلانه توزیع شود، می‌توان انتظار داشت که درآمد و ثروت در بلندمدت عادلانه توزیع گردد. در تأمین مالی عمومی آموزش عالی، دو نوع عدالت مورد توجه است: عدالت افقی و عدالت عمودی. منظور از عدالت افقی، پرداخت یارانه همسان به دانشجویان با زمینه‌های اقتصادی همسان است؛ در مقابل، منظور از عدالت عمودی پرداخت یارانه، ناهمسان به دانشجویان با زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی ناهمسان است (رودریگز، ۲۰۰۴)؛ یعنی به دانشجویان با زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی پایین، باید یارانه بیشتری پرداخت شود. یکی از مهم‌ترین مسائل آموزش عالی در عصر حاضر، عدم عدالت افقی و عمودی در تأمین مالی آموزش عالی است. آموزش عالی غیریارانه‌ای تقریباً در انحصار خانواده‌های ثروتمند قرار دارد و خانواده‌های کم‌درآمد از آن محروم هستند (اسپلنت و همکاران، ۲۰۰۸). بخش عمده‌ای از آموزش عالی کیفی یارانه‌ای نیز نصیب خانواده‌های پر درآمد می‌شود؛ علاوه بر آن، دسترسی خانواده‌های کم‌درآمد به بازارهای مالی (برای قرض گرفتن برای آموزش عالی) دشوار و تقریباً غیرممکن است. در این شرایط، حتی اگر همه منافع آموزش عالی به خود دانشجویان و خانواده‌های آنان برگردد و آنها علاقه

۱. Rodriguez

۲. Asplund et al

شدیدی به ادامه تحصیل داشته باشند، تعداد زیادی از دانشجویان به دلیل نداشتن بودجه از ادامه تحصیل بازمی‌مانند و فرصت یادگیری و کسب درآمد بیشتر را از دست می‌دهند. این مسأله، خود از عدم کارایی حکایت دارد؛ زیرا برخی افراد جامعه، فرصت یادگیری و خود شکوفایی را پیدا نمی‌کنند. این وضعیت می‌تواند فراخوانی برای اقدام دولت، بویژه برخی از برنامه‌های تضمینی دولت (همچون یارانه و وام دانشجویی)، باشد.

شدت نقصان بازار (به‌عنوان مانع سرمایه‌گذاری در آموزش عالی) به تمایل خانواده‌های کم‌درآمد (در مقایسه با خانواده‌ای ثروتمند) برای چشم‌پوشی از درآمد و خرج‌کرد امروزشان (به‌منظور قرض گرفتن) و کسب درآمد احتمالی بالاتر در آینده، وابسته است. با کاهش درآمد خانواده، ارزش یک ریال امروز نسبت به یک ریال آینده افزایش می‌یابد (این موضوع به اولویت‌های فرد از نظر زمانی اشاره دارد). در میان خانواده‌های کم‌درآمد، ارزش کنونی درآمد به دلیل نیازهای معیشتی، بسیار بالاست. محدودیت اعتباری خانواده‌های کم‌درآمد، بسیار شدیدتر از محدودیت اعتباری خانواده‌های پردرآمد است. در چنین شرایطی، اگر دولت در بازار آموزش عالی دخالت نکند، به احتمال زیاد عدم سرمایه‌گذاری در آموزش عالی ادامه خواهد یافت.

## ۲-۵- توزیع مجدد درآمد و ثروت

توزیع درآمد در هر جامعه‌ای از ساختار اقتصادی-اجتماعی آن جامعه، به‌ویژه شرایط بازار کار و نرخ‌های تورم و بیکاری و توزیع سرمایه انسانی، ناشی می‌شود. محققان (لی، رم و اسمیت<sup>۱</sup>، ۱۹۹۹) نشان داده‌اند بازتوزیع درآمد، که در راستای توزیع برابر درآمد انجام می‌شود، تمام مشخصات اثرات جانبی و کالای عمومی خالص را داراست؛ یعنی غیرقابل استثناء کردن و غیررقابتی است؛ بنابراین، اگر رفاه جامعه از طریق توزیع برابرتر درآمد اصلاح شود، سیاست عمومی (از جمله مالیات‌ها، انتقال‌ها و یارانه‌ها) برای اصلاح بعضی از شکست‌های بازار (دخیل در موضوع عدالت توزیعی) مورد نیاز خواهد بود.

طبق نظریه سرمایه انسانی، بهره‌وری و در نتیجه عایدی فردی در آینده (در زمان اشتغال) تحت تأثیر میزان و نوع تحصیلات او در دوره کودکی، نوجوانی و جوانی

۱. Lee, Ram and Smith

۲. Redistribution of income

است. اگر دولت دخالتی در آموزش نکند و به تحصیلات افراد فقیر یارانه پرداخت نکند، آنها از تحصیل باز می‌مانند؛ در نتیجه، توزیع درآمد در بلند مدت بدتر می‌شود؛ در مقابل، اگر دولت در تأمین مالی تحصیلات دخالت کند و به افراد فقیر و کم‌درآمد یارانه پرداخت کند، وضعیت توزیع درآمد در بلند مدت، بهتر می‌شود؛ به عبارت دیگر، آموزش عالی علاوه بر اینکه فرصت یادگیری در زمان حال و ایجادکننده فرصت یادگیری در زمان آینده‌است، اگر در زمان حال به‌طور برابر توزیع شود، به مکانیسم توزیع مجدد درآمد و ثروت در آینده تبدیل می‌شود. در واقع از آموزش، به‌عنوان راه حلی پایدار برای حل مشکل نابرابری درآمدی می‌توان استفاده کرد.

توجه به نقش آموزش در توزیع درآمد و ثروت در جامعه، سابقه طولانی در علم اقتصاد دارد و به تحقیقات بکر<sup>۱</sup> (۱۹۶۴) و مینسر<sup>۲</sup> (۱۹۵۹) برمی‌گردد؛ اما، اولین تحلیل تجربی از اثر آموزش عالی عمومی بر توزیع درآمد، از سوی هنسن و ویزبراد<sup>۳</sup> (۱۹۶۹) در ایالت کالیفرنیا آمریکا صورت گرفت. آنها نشان دادند که پرداخت یارانه (صرفاً) به خانواده‌های کم درآمد، زمینه اقتصادی و اجتماعی آنها را در آینده ارتقاء می‌دهد. در سال بعد هنسن<sup>۴</sup> (۱۹۷۰)، ضمن بررسی اهمیت ارزشیابی اثرات توزیعی آموزش عالی، همان تحلیل را برای ایالت کانساس انجام داد و با مطالعه قبلی در رابطه با کالیفرنیا مقایسه نمود و به این نتیجه رسید که اثر آموزش عالی عمومی بر توزیع درآمد در ایالات‌های مختلف، متفاوت است. همچنین پیچمن<sup>۵</sup> (۱۹۷۰) اثر آموزش عالی عمومی بر توزیع درآمد را در ایالت کالیفرنیا تحلیل کردند. هایت و پولوک<sup>۶</sup> (۱۹۷۳) بحث را با برآورد انتقال در درون گروه درآمدی در نتیجه مخارج عمومی روی آموزش عالی در سه ایالت کالیفرنیا، هاوای و فلوریدا دنبال کردند و نشان دادند که مخارج عمومی روی آموزش عالی، باعث انتقال افراد دریافت‌کننده یارانه از یک گروه درآمدی به گروه درآمدی دیگر می‌شود؛ اما سطح و الگوی انتقال در میان

۱. Becker

۲. Mincer

۳. Hansen and Weisbrod

۴. Hansen

۵. Pechman

۶. Hight and Pollock

ایالات‌ها متفاوت است. فیلدز<sup>۱</sup> (۱۹۷۵) بحث را به کشورهای کمتر توسعه یافته (مانند کنیا) کشاند و سه فرضیه جایگزین را در دو حالت «درون‌نسلی» و «میان‌نسلی» آزمون کرد و به این نتیجه رسید که در صورت توزیع برابر فرصت‌های آموزشی، آموزش عالی عمومی موجب بهبود توزیع درآمد می‌شود. کرین<sup>۲</sup> (۱۹۷۵)، ضمن نقد تحلیل‌های تجربی گذشته روی اثر آموزش عالی عمومی بر توزیع درآمد، رویکرد دوران زندگی را برای این منظور معرفی کرد. مور<sup>۳</sup> (۱۹۷۸ و ۱۹۸۲) ضمن نقد تحقیقات گذشته در آمریکا، به دلیل در نظر نگرفتن ماهیت بین نسلی انتقال منافع آموزش عالی عمومی، این رویکرد را برای تحلیل اثر آموزش عالی عمومی بر توزیع درآمد در ایالت نیویورک به‌کارگرفت که حکایت از انتقال درآمد به طرف گروه‌های درآمدی پایین داشت. در دهه ۱۹۹۰ تحقیقات در رابطه با اثر آموزش عالی عمومی بر توزیع درآمد در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، گسترش یافت؛ به عنوان مثال، خان<sup>۴</sup> (۱۹۹۱) اثر تأمین مالی عمومی آموزش عالی بر توزیع درآمد در پاکستان را مطالعه کرد؛ پاترینوز<sup>۵</sup> (۱۹۹۲) در مطالعه‌اش روی موضوع «تأمین مالی آموزش عالی و نابرابری اقتصادی» در یونان نشان داد که آموزش کاملاً رایگان که منابعش از مالیات بر درآمد تأمین می‌شود، پرداخت هزینه تحصیلی ثروتمندان از جیب فقر است؛ اما اگر به طور هدفمند به آموزش عالی فرزندان خانواده‌های کم درآمد یارانه پرداخت شود، باعث بهبود توزیع درآمد در آینده می‌گردد.

تحقیقات در کشورهای پیشرفته با کار پوتوار<sup>۶</sup> (۲۰۱۱) به اوج خود رسید و با یک مدل دوره‌ای و بین نسلی نشان داد که در دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، به دلیل سیاست‌های حمایت از طبقه متوسط و گسترش آموزش عالی دولتی، توزیع درآمد در کشورهای پیشرفته بهتر شده است.

مطالعات انجام شده در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، همه مؤید همبستگی مثبت و معنادار بین میزان تحصیلات و سطح درآمدهاست. از آنجا که

۱. Fields

۲. Crean

۳. Moore

۴. Khan

۵. Patrinos

۶. Poutvaara

حدود ۷۵ درصد از درآمد افراد، ناشی از دستمزدهاست و با توجه به آن که دستمزدها به شدت تحت تأثیر میزان مهارت‌های کسب شده و توانایی‌های ناشی از آموزش است، به این نتیجه کلی می‌توان دست یافت که آموزش به تدریج از توزیع ناعادلانه درآمدها می‌کاهد و پراکندگی موجود در آن را تقلیل می‌دهد. مطالعات انجام شده در ایران نیز نشان می‌دهند که آموزش، تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر سطح درآمدها و توزیع عادلانه‌تر آن داشته است (عمادزاده، ۱۳۸۰).

کفایی و همکاران (۱۳۸۶) در مطالعه‌ای، رابطه بین متغیرهای آموزشی (میانگین و انحراف معیار سواد در جامعه) و توزیع درآمد ایران را در طی دوره ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۰ ارزیابی کرده‌اند. نتایج آنها حاکی از آن است که افزایش سطح سواد، باعث بهبود توزیع درآمد می‌گردد ولی تشدید پراکندگی سواد، توزیع درآمد را بدتر می‌کند؛ بنابراین، سطح (متوسط) بالاتر سواد و اختلاف یا پراکندگی (انحراف معیار) کمتر آن توزیع درآمد در جامعه را بهبود می‌بخشند.

خلخالی و همکاران (۱۳۸۹) اثرات ساختار آموزش بر توزیع درآمد در ایران را در دوره ۱۳۴۷-۱۳۸۶ بررسی کرده‌اند. آنها در مطالعه خود، علاوه بر بررسی تأثیر میزان آموزش بر نابرابری، به تحلیل تأثیر هر کدام از سطوح آموزشی، تأثیر آموزش دولتی و خصوصی و تأثیر آموزش مردان و زنان بر توزیع درآمد پرداخته‌اند. یافته‌های این پژوهش حکایت از آن دارد که سطوح مختلف آموزش، سبب کاهش نابرابری شده، و همچنین افزایش آموزش دولتی نسبت به خصوصی، سبب کاهش بیشتر نابرابری خواهد شد و آموزش زنان نیز بیش از آموزش مردان، نابرابری درآمدی در جامعه را کاهش داده است.

### ۳- عملکرد دولت در تأمین مالی آموزش عالی ایران

عملکرد دولت در تأمین مالی آموزش عالی را با دو رویکرد «تحلیل روند» و «تحلیل مقایسه‌ای» می‌توان مطالعه کرد. در این قسمت، ابتدا تحولات تأمین مالی آموزش عالی در سه دهه گذشته بررسی می‌شود و آن‌گاه وضعیت تأمین مالی دولتی در ایران با سایر کشورها مقایسه می‌شود.

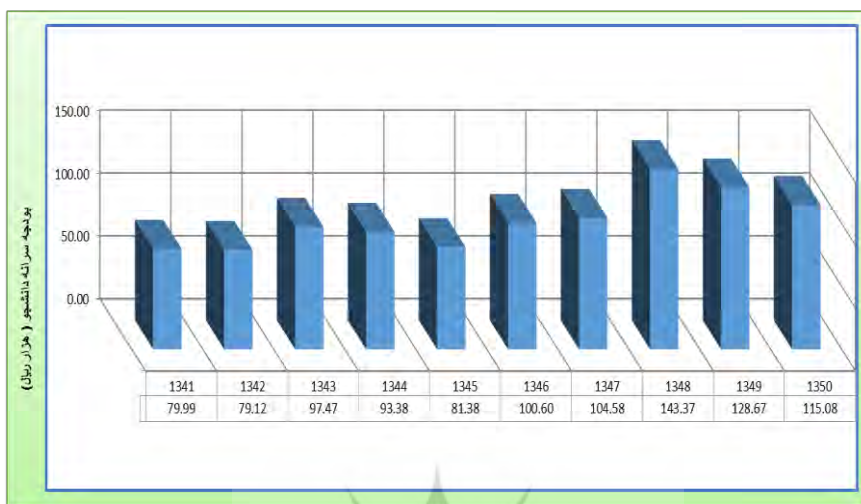
## ۳-۱- تحولات تأمین مالی آموزش عالی از سوی دولت

## الف. دوره قبل انقلاب

با تأسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳، سایر واحدهای آموزش عالی، از جمله دانشسراها، رسمیت بیشتر و شکل منسجم‌تری یافتند. با این وجود، در قانون بودجه سال ۱۳۱۳ ردیف خاصی برای هیچ یک از واحدهای آموزش عالی در نظر گرفته نشده بود. در سال ۱۳۱۴ ردیفی به مبلغ ۱ میلیون ریال برای ساخت مدرسه عالی فلاحت کرج در نظر گرفته شد. در سال ۱۳۱۵ نیز ردیفی به مبلغ ۱۲ میلیون ریال برای تکمیل ساختمان دانشگاه تهران در نظر گرفته شد. تا سال ۱۳۱۹ در قوانین بودجه نشانی از ردیف برای واحدهای آموزش عالی نبود؛ اما در سال ۱۳۲۰ برای اولین بار ردیفی برای دانشکده پزشکی دانشگاه تهران (به مبلغ ۹۰۲۵,۳ هزار ریال) و امور بیمارستان‌ها (به مبلغ ۱۷۳۳۸,۸ هزار ریال) در قانون بودجه منظور شد. در سال ۱۳۲۱ مبلغ ردیف دانشکده پزشکی و امور بیمارستان‌ها به ۳۰ میلیون ریال افزایش یافت. از سال ۱۳۲۲ تا سال ۱۳۲۵ بودجه دانشگاه تهران و امور بیمارستان‌ها در یک ردیف واحد در بودجه سنواتی ارائه شده بود. از سال ۱۳۲۶ به بعد ردیف بودجه دانشگاه تهران با در نظر گرفتن یک میلیون ریال از بودجه امور بیمارستان‌ها جدا شد؛ اما ردیف بودجه دانشکده پزشکی، همچنان همراه با ردیف امور بیمارستان‌ها نشان داده می‌شد (قوانین سنواتی بودجه کشور از ۱۳۱۳ تا ۱۳۲۶).

در قانون بودجه سال ۱۳۲۶، سال تأسیس دانشگاه تبریز، ردیفی به مبلغ ۶ میلیون ریال برای تکمیل و اداره امور دانشگاه تبریز در نظر گرفته شده بود؛ اما در سال‌های بعد، ردیف دانشگاه تبریز و وزارت فرهنگ ترکیب شد. این ردیف با تأسیس دانشگاه‌های فردوسی مشهد، شیراز، اصفهان و اهواز (جندی شاپور) به ردیف وزارت فرهنگ و دانشگاه‌های شهرستان‌ها تغییر نام یافت و به مدت ۱۰ سال (تا سال ۱۳۳۶) دوام یافت (قوانین بودجه سنواتی از ۱۳۲۶-۱۳۴۰). در سال ۱۳۳۷ ردیف بودجه دانشگاه‌های یادشده از ردیف وزارت فرهنگ جدا شدند.

بررسی‌ها و محاسبات نشان می‌دهد که در سال ۱۳۴۱ سهم اعتبارات آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی برابر ۰/۵۴ درصد بود که نسبت به سال ۱۳۴۰ (۰/۶۰) کاهش یافت. ولی در سال‌های بعد بهبود پیدا کرد و در سال ۱۳۵۰ به ۰/۷۶ درصد رسید. بودجه سرانه دانشجو در دهه ۱۳۴۰ به آرامی افزایش یافت و ۵۰ هزار ریال در ۱۳۴۱ حدود ۱۰۰ هزار ریال در پایان این دهه بالغ گردید (نمودار ۱).

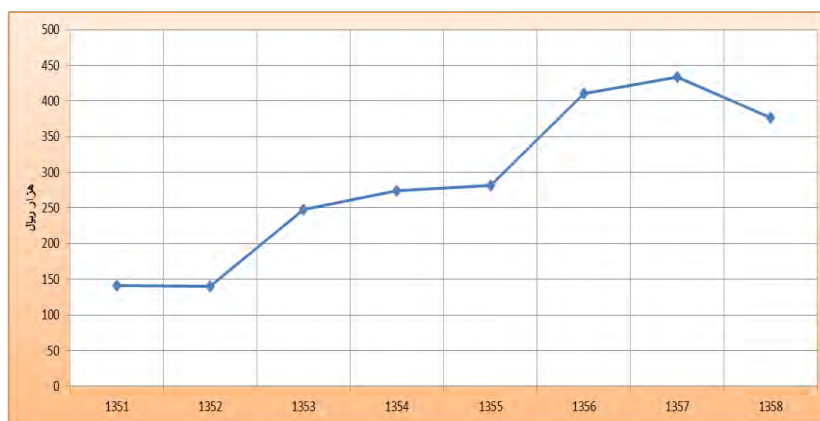


نمودار (۱) بودجه سرانه دانشجو در دوره (۱۳۵۰ - ۱۳۴۱)

منبع: محاسبه شده بر اساس قوانین بودجه ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰

در دهه ۱۳۵۰ آموزش عالی با رشد فزاینده ای رو به گسترش نهاد و شمار دانشجویان واحدهای دولتی از ۶۷۳۵۳ نفر در سال ۱۳۵۱ به ۱۰۵۱۸۸ نفر در سال ۱۳۵۴ افزایش یافت. در نتیجه این تحولات، اعتبارات سرانه دانشجویی از ۱،۴۰، ۸۷۶ ریال در سال ۱۳۵۱ به ۲۷۴، ۰۶۳ ریال در سال ۵۴ و ۳۷۶۵۳۶ ریال در سال ۱۳۵۷ افزایش یافت. رشد چشم گیر جمعیت دانشجویی در سال های مذکور، به دلیل رونق اقتصادی دهه ۱۳۵۰ و افزایش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۵۳ باعث شد که سهم اعتبارات آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی از ۰/۸۱ درصد به ۱/۰۸ درصد در سال ۱۳۵۸ افزایش یابد؛ ضمن آن که هزینه سرانه دانشجو نیز از حدود ۱۵۰ هزار ریال در ۱۳۵۱ به حدود ۴۵۰ هزار ریال در ۱۳۷۵ افزایش یافت (نمودار ۲).





نمودار (۲) سیر تحول هزینه سرانه دانشجو در دوره (۱۳۵۱-۱۳۵۸)

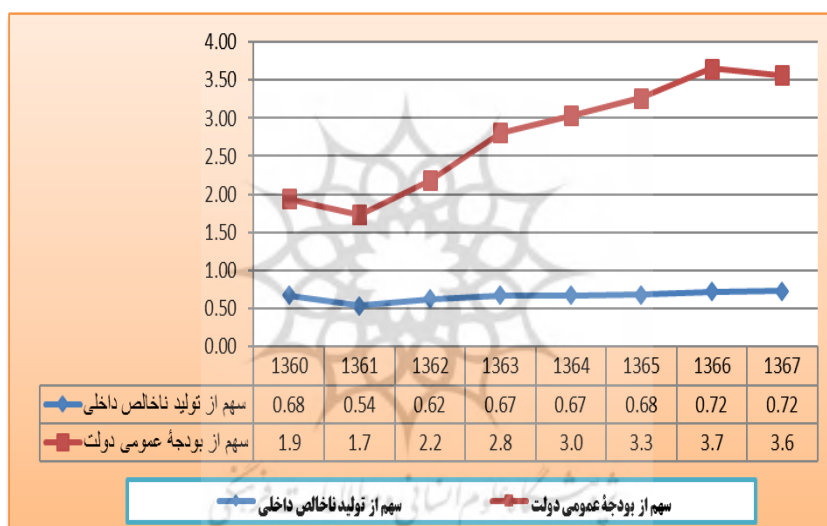
منبع: محاسبه شده بر اساس قوانین بودجه سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۵۸

به همین ترتیب، سهم اعتبارات این بخش از بودجه عمومی دولت از ۲/۲۷ درصد در ۱۳۵۱ به ۳/۰۲ درصد در سال ۱۳۵۸ و سهم آن از کل اعتبارات آموزشی از ۲۵ درصد به ۲۷/۰۷ درصد در سال ۱۳۵۷ رسید. در سال ۱۳۵۹ به دلیل تحولات سیاسی و اقتصادی، این روند رو به کاهش گذاشت. در سال ۱۳۵۹ به منظور متحول ساختن آموزش عالی و همسو نمودن آن با اهداف انقلاب اسلامی، انقلاب فرهنگی به وقوع پیوست. تعطیلی موقت دانشگاه‌ها و تشکیل ستاد انقلاب فرهنگی، اثرات ویژه‌ای در ابعاد کمی و کیفی نظام آموزش عالی بر جای گذاشت.

#### ب. دوره بعد از انقلاب

در پی تحول نظام آموزش عالی کشور به دلیل انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۵۹، نظام مالی آموزش عالی نیز دچار دگرگونی شد و تأمین مالی دانشگاه‌ها به منابع دولتی محدود گردید. گزارش دقیقی از میزان تأمین مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی از سوی دولت در سال‌های اول انقلاب وجود ندارد. با توجه به اینکه تا سال ۱۳۶۱ آموزش عالی و تحقیقات، فصل مستقلی در بودجه عمومی دولت نداشتند، اعتبارات مربوط به آنها ذیل فصل آموزش و پرورش منظور می‌شد. بررسی قوانین بودجه سنواتی حکایت از آن دارند که در سه سال پس از انقلاب فرهنگی، که هنوز پذیرش دانشجو آغاز نشده بود، اعتبارات دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی به شدت کاهش یافت؛ اما در سال ۱۳۶۲، به منظور تجهیز دانشگاه‌ها به وسایل و امکانات مورد

نیاز برای بازگشایی آنها پس از انقلاب فرهنگی، با رشد قابل توجهی مواجه شد و به ۸۰,۲ میلیارد ریال بالغ گردید؛ پس از آن با یک روند نسبتاً یکنواخت تا پایان جنگ تحمیلی ادامه یافت و به مبلغ ۱۵۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ رسید. بررسی شاخص‌های این دوره حاکی از آن است که سهم اعتبارات مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی از تولید ناخالص داخلی نیز تقریباً همین روند را طی کرده است؛ یعنی، این سهم، یک‌باره از ۰/۵۴ درصد در سال ۱۳۶۱ به ۰/۶۲ درصد در سال ۱۳۶۲ افزایش یافت و رشد این شاخص تا پایان دهه به‌آهستگی ادامه داشت.



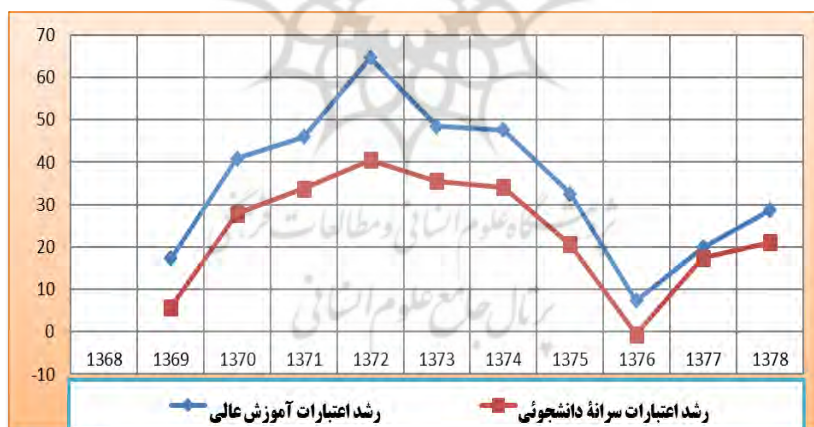
نمودار (۳) سهم اعتبارات آموزش عالی و تحقیقات از تولید ناخالص داخلی (۱۳۶۰-۱۳۶۷)

منبع: محاسبه محققان بر اساس قوانین سنواتی بودجه و تولید ناخالص داخلی کشور

در برنامه اول توسعه کشور، سهم اعتبارات آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی نسبتاً ثابت مانده بود و از ۱/۴۸ درصد در سال ۱۳۶۸ با افت و خیزهای سال‌های میانی به ۱/۴۷ درصد در سال ۱۳۷۲ رسید. همین روند در مورد سهم اعتبارات آموزش عالی از بودجه عمومی دولت و کل اعتبارات آموزشی مشاهده می‌شود؛ با این تفاوت که این دو شاخص، در مقایسه با شاخص اول در سال‌های پایانی برنامه، از افت بیشتری برخوردار شدند. اعتبارات سرانه دانشجو نیز در این سال‌ها از بهبود

برخوردار شد و به قیمت‌های اسمی از ۱/۳۲۵ میلیون ریال به ۳/۳۷۲ میلیون ریال افزایش یافت که رشد متوسط معادل ۲۳/۶۲ درصد را نشان می‌دهد. البته با توجه به نرخ تورم در آن سال‌ها، این رشد، رشد قابل توجهی نیست.

در برنامه دوم توسعه (۷۳-۱۳۷۸) نیز اعتبارات بخش آموزش عالی از رشد نسبتاً خوبی برخوردار بود؛ ولی متوسط رشد آن از برنامه اول کمتر بوده است. طی این دوره اعتبارات سرانه دانشجویی با رشد متوسط ۲۱/۳۷ درصد، از ۴/۵۶۹ میلیون ریال به ۱۰/۴۵۱ میلیون ریال افزایش یافت و شاخص‌های مالی بخش در سه سال اول برنامه دوم توسعه از رشد خوبی برخوردار بود؛ به طوری که سهم اعتبارات آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی از ۱/۶۶ درصد به ۱/۷۲ درصد رسید؛ ولی همانند برنامه اول در سال‌های پایانی برنامه کاهش یافت و به سطح سال ۱۳۷۳ رسید. شاخص‌های سهم اعتبارات آموزش عالی از بودجه عمومی دولت و کل اعتبارات آموزشی نیز همین تغییرات را داشته‌اند. در مجموع می‌توان گفت: تخصیص منابع دولتی در ابتدای هر برنامه، از وضعیت بهتری نسبت به سال‌های پایانی برخوردار بوده است.

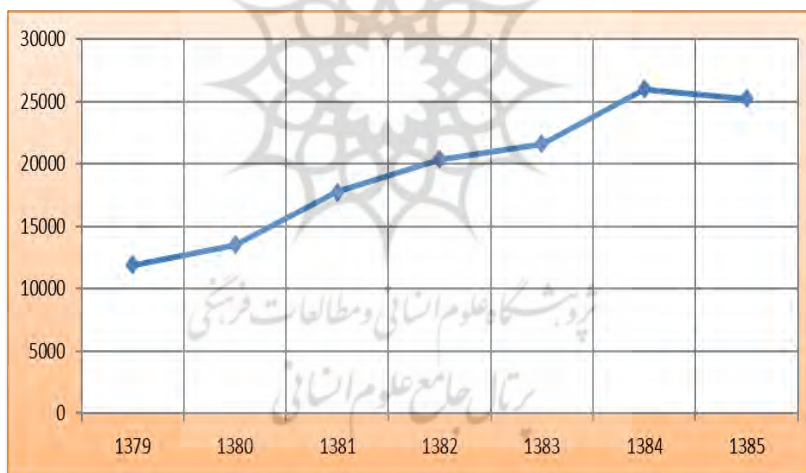


نمودار (۴) رشد اعتبارات کل و سرانه آموزش عالی در دوره (۱۳۶۸-۱۳۷۸)

منبع: محاسبه محققان بر اساس قوانین سنواتی بودجه و تعداد دانشجو

در آغاز برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) کل اعتبارات (آموزشی) تخصیص یافته به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بالغ بر ۹۴۲۰ میلیارد ریال بود که در پایان برنامه به ۲۶۰۵۸ میلیارد ریال افزایش یافت و رشد آن در دو سال آخر برنامه تقلیل

پیدا کرد؛ اما شاخص‌های مالی این بخش، روند دیگری را نشان می‌دهند؛ به طوری که به دلیل رقابت سایر بخش‌ها، سهم اعتبارات آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۷۹ برابر با ۱/۶۳ درصد و در سال ۱۳۸۰ به ۱/۷۲ درصد رسید و در سال ۱۳۸۲ به رقم بی سابقه ۲/۰۱ درصد بالغ گردید؛ ولی مجدداً در سال ۱۳۸۳ به ۱/۸۸ درصد نزول پیدا کرد. به دلیل رقابت سایر بخش‌ها در جذب اعتبارات دولتی، سهم اعتبارات آموزش عالی از بودجه عمومی دولت نسبت به شاخص اول روند نامناسب‌تری داشت و از ۷/۵۱ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۵/۶۷ درصد در سال ۱۳۸۳ کاهش یافت؛ اما در بین برنامه‌های مختلف آموزشی، آموزش عالی توانست در طول این دوره از اولویت نسبتاً خوبی برخوردار شود و سهم اعتبارات آن در کل اعتبارات آموزشی از ۳۶/۹ به ۴۷/۴۸ درصد برسد. همچنین اعتبارات سرانه دانشجوی در این دوره از ۱۲/۸۴۲ میلیون ریال به ۲۵/۵۷۳ میلیون ریال افزایش یافت.

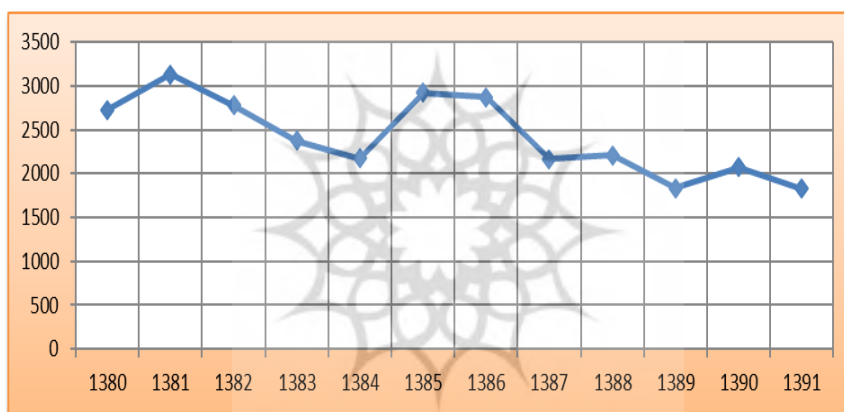


نمودار (۵) تغییرات بودجه سرانه دانشجوی به قیمت‌های جاری (هزار ریال) در دوره (۱۳۷۹-۱۳۸۵)

منبع: محاسبه محققان بر اساس قوانین سنواتی بودجه و تعداد دانشجوی

در دو سال اول برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) روند افزایشی اعتبارات کل (هرچند با ثابت ماندن اعتبارات سرانه) مشاهده می‌شود، ولی در سال سوم برنامه، منابع تخصیص یافته از سوی دولت با کاهش مواجه شده، به طوری که اعتبارات سرانه

به نصف کاهش یافته است. شاخص‌های سهم اعتبارات آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی و بودجه عمومی دولت نیز همین وضعیت را داشت، ولی سهم اعتبارات مذکور از اعتبارات آموزشی در تمامی سه سال افزایش یافته بود. مقایسه رشد اعتبارات آموزش عالی به قیمت جاری و ثابت نیز همانند سال‌های قبل حاکی از کاهش قدرت خرید واقعی این بخش به حد یک چهارم و حتی کمتر است. نمودار (۶) نشان می‌دهد که در دهه گذشته، روند بودجه سرانه به قیمت‌های ثابت، نزولی بوده است؛ به طوری که از ۳۱۳۳ دلار بین‌المللی در ۱۳۸۱ به ۱۸۲۸ دلار بین‌المللی در سال ۱۳۹۱ کاهش پیدا کرد.



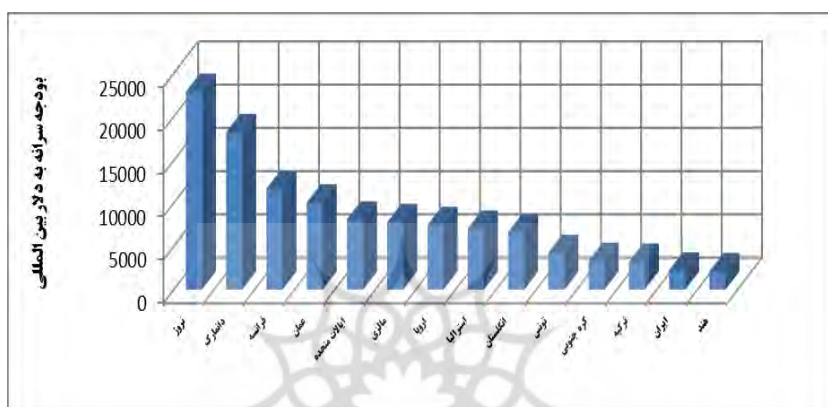
نمودار (۶) تغییرات بودجه سرانه دانشجویان به قیمت‌های ثابت (دلار بین‌المللی) در دوره (۱۳۸۰-۱۳۹۱)

منبع: محاسبه محققان بر اساس قوانین سنواتی بودجه و تعداد دانشجویان

### ۲-۳- مقایسه عملکرد تأمین مالی دولتی آموزش عالی در ایران و چند کشور جهان

بررسی داده‌های بین‌المللی از عملکرد مالی دولت‌ها در صنعت آموزش عالی نشان می‌دهد که تأمین مالی دولتی آموزش عالی در ایران، جایگاه مناسبی در جهان، کشورهای هم‌تراز و حتی کشورهای منطقه ندارد؛ به عنوان نمونه، نمودار شماره ۷ نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۰ مخارج سرانه دانشجویان از منابع دولتی در کشور نروژ تقریباً ۱۰ برابر ایران (۲۲۸۷۱ دلار بین‌المللی در مقابل ۲۲۱۸ دلار بین‌المللی)، در

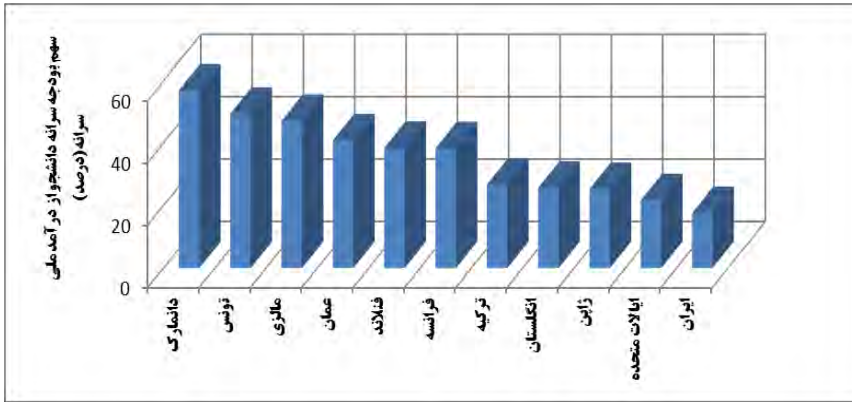
کشور عمان ۴,۶ برابر ایران، در مالزی ۳,۵ برابر ایران و در تونس ۲ برابر ایران بوده‌است. همچنین مخارج سرانه دانشجو از منابع دولتی در کشور همسایه شمالی (ترکیه) نزدیک به ۱,۵ برابر ایران است. ضمناً این کشور مانند ایران منابع خدادادی نفت و گاز ندارد.



نمودار (۷) مقایسه مخارج سرانه دانشجو از منابع دولتی در کشورهای منتخب

منبع: داده‌های بانک جهانی ۲۰۱۰

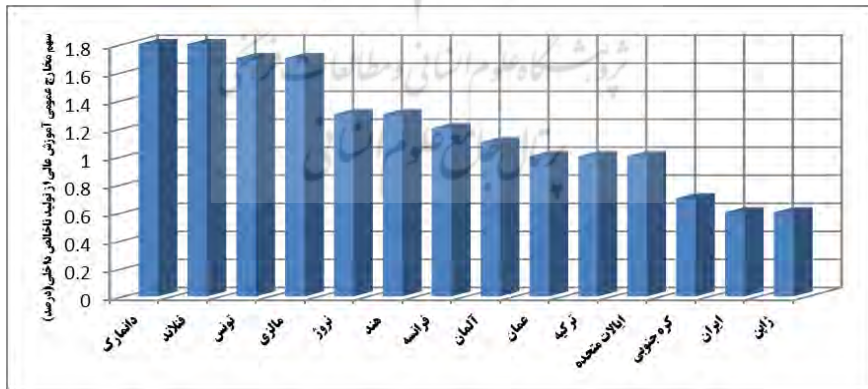
در ایران، سهم مخارج دولتی سرانه دانشجو از سرانه درآمد ملی نیز پایین است. نمودار شماره ۸ نشان می‌دهد که در این کشور، تنها ۱۷,۶ درصد از درآمد ملی سرانه از سوی دولت، صرف یک دانشجو می‌شود. در حالی که دولت‌های کشورهای مثل دانمارک، بیش از پنجاه درصد درآمد ملی سرانه را صرف یک دانشجو می‌کنند. کشور آفریقای تونس نیز دست کمی از این کشور پیشرفته ندارد؛ همچنان که در مالزی نیز تقریباً پنجاه درصد درآمد ملی سرانه از سوی دولت صرف یک دانشجو می‌گردد.



نمودار (۸) مقایسه شاخص مخارج سرانه دانشجو از منابع دولتی به عنوان درصدی از درآمد ملی سرانه در کشورهای منتخب

منبع: داده‌های بانک جهانی ۲۰۱۰

شاخص کلیدی دیگر در رابطه با تأمین مالی آموزش عالی از منابع عمومی «سهم مخارج عمومی آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی» است. این شاخص در سال ۲۰۱۰ میلادی در ایران در حدود ۰/۶ بود که در مقایسه با کشورهایمانند تونس، مالزی، ترکیه، هند و عمان بسیار پایین است (نمودار ۹).



نمودار (۹) مقایسه سهم مخارج عمومی آموزش عالی از تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب

منبع: داده‌های بانک جهانی ۲۰۱۰

### نتیجه‌گیری

در بند ۳ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تسهیل و تعمیم آموزش عالی، به عنوان یکی از ابزارهای دولت برای دستیابی به اهداف ذکر شده در اصل دوم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. اجرای این اصل، دخالت مناسب و مؤثر دولت در نظام آموزش عالی را طلب می‌کند. از نظر علمی نیز آموزش عالی خدمت شایسته‌ای است که علاوه بر تولید منافع خصوصی کوتاه مدت و بلند مدت برای افراد، منافع کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی فوق‌العاده‌ای را برای جامعه به ارمغان می‌آورد؛ بنابراین، یکی از وظایف مهم دولت، کمک مالی به دانشگاه‌ها و دانشجویان به منظور توسعه ارزش‌ها و توانایی‌ها (از جمله یادگیری، بهره‌وری، خلاقیت، نوآوری و کارآفرینی) در وجود یادگیرندگان عالی بوده است. در سند چشم‌انداز برنامه چهارم و پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز بر این امر تأکید شده است؛ این در حالی است که دولت نه تنها از سازوکار مطلوب برای پرداخت کمک به دانشگاه‌ها استفاده نمی‌کند (انتظاری و محبوب، ۱۳۹۲)، بلکه در دهه گذشته، به طور قابل توجهی کمک مالی واقعی خود به آموزش عالی را کاهش داده است که این مسأله باعث شده است، نه تنها کیفیت آموزش عالی تنزل پیدا کند و اهداف یاد شده به شعارهای بی‌محتوا تبدیل شوند، بلکه فعالیت‌های روزمره دانشگاه‌ها نیز مختل شده‌اند.

در دهه گذشته، تأمین مالی آموزش عالی از سوی دولت، به طور پیوسته، هم به طور مطلق، هم در مقایسه با تأمین مالی خصوصی و هم در مقایسه با کشورهای دیگر (از جمله کشورهای منطقه) به طور قابل توجهی کاهش یافته است. به دلیل عدم توجه مالی دولت به دانشگاه‌های دولتی، آزمایشگاه‌ها، کارگاه‌ها و دیگر امکانات آموزشی و پژوهشی دچار استهلاک تکنولوژیک و فیزیکی شده‌اند و اکثر آنها قابل استفاده نیستند و نیازمند به‌روزرسانی هستند؛ علاوه بر آن، در دهه گذشته، استهلاک فضای آموزشی و کمک آموزشی دانشگاه‌ها جبران نشده است. کمبود منابع مالی باعث شده است تا رفا دانشجویان، اعضای هیأت علمی و کارکنان دانشگاه‌ها، به شدت افت کند. این مسأله باعث می‌شود که نه تنها اهداف برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه تحقق نیابد، بلکه کیفیت موجود دانشگاه‌ها افت پیدا کند و اهدافی مانند تربیت دانش‌آموختگان یادگیرنده، خلاق، نوآور و کارآفرین به شعارهای بی‌محتوا تبدیل شوند.



تنها راه بازآفرینی اهداف یاد شده، افزایش مخارج سرانه دانشجوی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی است. این امر، نیازمند افزایش کمک‌های دولتی به عمران دانشگاه‌ها، اصلاح روش تخصیص منابع مالی به دانشگاه‌ها و تنوع‌بخشی به منابع مالی آنهاست. برای تنوع‌بخشی به منابع مالی، تجدید نظری اساسی در مکانیسم تأمین مالی آموزش عالی ضرورت دارد؛ بنابراین، سیاست‌ها و راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

- ۱- سازماندهی محیط رقابتی و بازاری‌سازی آموزش عالی؛
- ۲- هدف‌مندی‌سازی آموزش عالی رایگان و کمک به دانشجویان نیازمند؛
- ۳- پرداخت وام‌های تحصیلی بلندمدت مشروط بر درآمد به دانشجویان برای پرداخت شهریه؛
- ۴- برقراری معافیت مالیاتی برای خانواده‌هایی که شهریه تحصیلی پرداخت می‌کنند؛
- ۵- تشویق افراد خیر و بنیادهای عمومی و خیریه‌ها برای کمک به دانشگاه‌ها و دانشجویان؛
- ۶- تشویق تجاری‌سازی تحقیقات دانشگاهی و هدایت دانشگاه‌ها به سوی کارآفرینی مبتنی بر دانش.

## منابع

- انتظاری، یعقوب و محجوب، حسن (۱۳۹۲). انتخاب سازوکار و روش مناسب برای تخصیص منابع عمومی به آموزش عالی، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۱۹ (۶۸): ۱۴۱ - ۱۶۰.
- خلخال‌الی علی، مهرگان، منصور مهرگان و دلیری، حسن (۱۹۸۹). بررسی اثرات ساختار آموزش بر توزیع درآمد. فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، ۴ (۲): ۵۷.
- عمادزاده، مصطفی (۱۳۸۰). آموزش و توزیع درآمدها. روان‌شناسی و علوم تربیتی، ۳۱ (۱): ۲۰۳-۲۲۷.
- قارون، معصومه (۱۳۹۲). معرفی الگوی برآورد منابع مالی مورد نیاز برای اهداف کلان بخش علوم، تحقیقات و فناوری از محل منابع عمومی، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۱۹ (۶۷): ۱ - ۱۹.
- قوانین سنواتی بودجه سال‌های ۱۳۱۳ تا ۱۳۹۲.
- کفایی، سید محمدعلی و درستکار، عزت‌الله (۱۳۸۶). تأثیر آموزش رسمی بر توزیع درآمد ایران. پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۳۰: ۵۳ - ۷۶.
- Apgar, W.C. & Brown, H. J. (1987). *Microeconomics and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company.
- Arcelus, F. J. & Levine, A. L. (1986). Merit Goods and Public Choice: The Case of Higher Education, *Public Finance = Finances publiques*, 41 (3): 303-315.
- Arrow, K. J. (1993). Excellence and equity in higher education. *Education Economics*, 1 (1): 5-12.
- Asplund Rita, Oussama Ben Adbelkarim & Skalli, Ali (2008). An equity perspective on access to, enrolment in and finance of tertiary education, *Education Economics*, 16 (3): 261-274.
- Becker, Gary S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blaug, M. (1970). *An introduction to economics of education*. London: Allen Lane the Penguin.
- Blaug, M. (1982). The distributional effects of higher education subsidies. *Economics of Education Review*, 2 (3): 209-31.
- Blaug, M. & Woodhall, M. (1979). Patterns of subsidies to higher education in Europe. *Higher Education*, 7: 331- 361.
- Bowen, H. (1977). *Investment in learning: The individual and social value of American higher education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Bowen, H. R. (1980). *The Costs of Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers,
- Broadway, R. W. (1979). *Public Sector Economics*. Cambridge: Winthrop Publishers Inc.
- Browning, E. & Browning, J. (1994). *Public income and the price system*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Colclough, C. (1996). Education and the market: Which parts of the neoliberal solution are correct? *World Development*, 24 (4): 589-610.
- Crean John, F. (1975). The Income Redistributive Effects of Public Spending on Higher Education, *the Journal of Human Resources*, 10 (1): 116-123
- Eckaus, R.S. (1964). Economic criteria for education and training. *Review of Economics and Statistics* (May), 181-3.
- Fieds Gary, S. (1975). Higher Education and Income Distribution in a Less Developed Country. *Oxford Economic Papers*, 27 (2): 245-259.
- Hansen W. Lee & Burton, A. Weisbrod (1969). The Distribution of Costs and Direct Benefits of Public Higher Education: The Case of California. *The Journal of Human Resources*, 4 (2): 176-191.
- Hansen, W. Lee (1970). Income Distribution Effects of Higher Education. *The American Economic Review*, 60 (2): 335-340.
- Hight, Joseph E. & Richard, Pollock (1975). Income Distribution Effects of Higher Education Expenditures in California, Florida, and Hawaii. *The Journal of Human Resources*, 8 (3): 318-330.
- Khan, S. A. (1991). The Income Redistributive Impact of Financing higher education in Pakistan. *World Development*, 19 (9): 1241-1246.
- Kodde, D. A. & Ritzen, J. M. M. (1985). The demand for education under capital market imperfections. *European Economic Review*, 28: 347-362.
- Lee, Seong Soo; Rati, Ram & Charles, W. Smith (1999). Distributive effect of state subsidy to undergraduate education: the case of Illinois, *Economics of Education Review*, 18: 213-221.
- Leslie, L. L. & Brinkman, P. T. (1988). *The economic value of higher education*. New York, NY: American Council on Education, Macmillan.
- Levin, H. J. (1987). Education as a public and a private good. *Journal of Policy and Management*, 6 (4): 628-641.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: Columbia.
- Monks, James (2009). The impact of merit-based financial aid on college enrollment: A field experiment. *Economics of Education Review*, 28: 99-106.

- Moore, Gary A. (1978). Equity effects of higher education finance and tuition grants in New York STATE. *Journal of Human Resources*, 13 (Fa11):482-501.
- Moore, Gary A. (1982). Income Redistribution from Public Higher Education Finance Within Relevant Age Cohorts. *Economics of Education Review*, 2 (2): 175-187.
- Moretti, Enrico (2004). Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data, *Journal of Econometrics*, 121: 175 – 212.
- Musgrave, R.A. (1959). *Theory of public finance*. New York: McGraw Hill
- Musgrave, Richard A. & Peggy, B. Musgrave (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., New York: McGraw-Hill.
- Patrinos Harry A. (1992). Higher Education Finance and Economic Inequality in Greece. *Comparative Education Review*, 36 (3): 298-308.
- Paulsen, Michael B. (2001). The Economics of the public sector: The Nature and Role of Public Policy in the Finance of Higher Education. Chapter 4 of Paulsen M. B.: Smart J. C. (2001). *The Finance of Higher Education Theory, Research, Policy, and Practice*, A division of Algora Publishing, New York.
- Paulsen, M.B. (1998). Recent research on the economics of attending college: Returns on investment and responsiveness to price. *Research in Higher Education* 39 (4): 471-489.
- Pechman Joseph (1970). The Distributional Effects of Public Higher Education in California. *Journal of Human Resources*, 5: 361-370.
- Poutvaara P. (2011). The expansion of higher education and time-consistent taxation. *European Journal of Political Economy*, 27: 257-267.
- Rodriguez, Gloria M. (2004). Vertical Equity in School Finance and the Potential for Increasing School Responsiveness to Student and Staff Needs. *Peabody Journal of Education*, 79 (3): 7-30.
- Jamil, Salmi & Hauptman, Arthur M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. The World Bank Washington, D.C. – U.S.A.
- Stiglitz, J. (2000); *Economics of the public sector*; (3rd Ed.). New York: W. W. Norton.
- Tilak, J. B. G. (2008). Higher education: A public good or a commodity for trade? Commitment to higher education or commitment of higher education to trade. *Prospects (UNESCO)* 38 (4): 449-66.
- Tilak, J. B. G. (2011). Financing of Higher Education: Traditional versus Modern Approaches, *Yükseköğretim Dergisi*, 2 (1): 28-37.

- © 2012 Deomed Çevrimiçi erifim / Available online at:  
www.yuksekogretim.org • doi:10.2399/yod.12.00 □  
Tomilinson, T. R. G. (1986). Public education, public good. *Oxford Review of Education*, 12: 211-22.  
University Press  
Vaizey, J. (1962). *The economics of education*. London: Farber and Farber.  
Stefan, Winter & Pfitzner, Alexander (2013). *Externalities and Optimal Subsidization of Higher Education*, Working paper, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2281207>.

