

تحلیلی بر بودجه وزارت آموزش و پرورش در برنامه پنجم توسعه و ارائه راهبردهای اصلاحی

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۴۵۷۵

آذرماه ۱۳۹۴

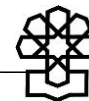
معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات اجتماعی

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|-------------------------------------------------------------------|
| ۱ | چکیده |
| ۱ | مقدمه |
| ۲ | ۱. تغییرات ترکیب جمعیت دانش‌آموزان و آثار مالی آن |
| ۳ | ۲. تغییرات ترکیب جمعیت دانش‌آموزی فنی و حرفه‌ای و کاردانش (دولتی) |
| ۴ | ۳. دانش‌آموزان مدارس شبانه‌روزی و نمونه دولتی |
| ۴ | ۴. مدارس غیردولتی |
| ۵ | ۵. کارکنان و ترکیب آن از نظر مشاغل اصلی و پشتیبانی |
| ۷ | ۶. تناسب نیروی انسانی زن و مرد در آموزش و پرورش |
| ۷ | ۷. میانگین حقوق و مزایای معلمان و کارکنان آموزش و پرورش |
| ۸ | ۸. توزیع عادلانه اعتبارات بر حسب استان‌ها |
| ۹ | ۹. نکته قابل توجه در بررسی بودجه آموزش و پرورش |
| ۹ | ۱۰. کسری بودجه آموزش و پرورش |
| ۱۶ | ۱۱. شیوه‌های مقابله با کسری بودجه آموزش و پرورش |
| ۲۱ | نتیجه‌گیری |
| ۲۲ | پیشنهادها |
| ۲۲ | منابع و مأخذ |



تحلیلی بر بودجه وزارت آموزش و پرورش در برنامه پنجم توسعه و ارائه راهبردهای اصلاحی

چکیده

یکی از الزامات اساسی تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور بودجه و اعتبارات است. بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود. از طرفی با توجه به نقش آموزش و پرورش در انتقال فرهنگ، تأمین و تربیت نیروی انسانی و شکوفاسازی استعدادهای بالقوه، تأمین منابع لازم امری ضروری است. ضمن آنکه عوامل و متغیرهای متنوع و متعدد درونی از جمله تغییرات ترکیب جمعیت دانش‌آموزی در دوره‌های مختلف تحصیلی، رشته‌های فنی و حرفه‌ای، مدارس شبانه‌روزی و نمونه دولتی و غیردولتی، نسبت کارکنان آموزشی و پشتیبانی، تناسب نیروی انسانی حسب جنسیت‌ها، توزیع عادلانه اعتبارات استانی و... نیز عوامل بیرونی می‌تواند بودجه وزارت آموزش و پرورش را تحت تأثیر خود قرار دهد و آموزش و پرورش را با کسری بودجه مواجه سازد. بر این اساس ضمن بررسی برخی عوامل درونی آموزش و پرورش در طول برنامه پنجم توسعه کشور، پیامدهای کسری بودجه آموزش و پرورش در سه بخش کمک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، غیرپرسنلی و پرسنلی مورد بررسی قرار گرفته و بر این اساس سه راهبرد اساسی یافتن منابع مالی جدید، مدیریت بهتر منابع و تغییر روش‌ها برای برون‌رفت از کسری بودجه آموزش و پرورش پیشنهاد شده است.

مقدمه

یکی از اصول مهم برنامه‌ریزی اصل ارزیابی است و ارزیابی عملکرد وزارت آموزش و پرورش در قبال خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، اهداف کمی و کیفی و تکالیف قانونی ترسیم شده در قوانین برنامه پنجم توسعه و بودجه‌های سالیانه، گذشته از اینکه بیانگر عملکرد مجموعه قوه مجریه در قبال برنامه‌ها و تکالیفی است که پیش‌تر نظام برنامه‌ریزی و شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و سایر عناصر و عوامل درگیر امر برنامه‌ریزی براساس ظرفیت‌ها، امکانات، انتظارات و نیازهای کشور را در این بخش پایه و زیربنایی برآورد کرده، مجموعه دولت، به‌طور عام و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت آموزش و پرورش، به‌طور اخص چارچوب و اصول و مفاهیم و سیاست‌ها و تکالیف مد نظر را پذیرفته و در واقع دولت براساس امکانات پیش‌رو و ظرفیت‌های موجود خود را مکلف به انجام و اجرای آن نموده است و مجلس شورای اسلامی نیز براساس وظایف قانونی خود تکالیفی را بر آن افزوده است. این رویکرد به این دلیل

اهمیت دارد که اهداف کمی و کیفی بخش آموزش و به ویژه فصل آموزش و پرورش در مجلس شورای اسلامی (قانونگذاری) معمولاً دچار تغییر نمی‌شود یا تغییرات آن نسبت به بخش‌های اقتصادی و سایر فصول اجتماعی کمتر است؛ بر این اساس، هرگونه ضعف در عملکرد، یا ناشی از اشتباه در نظام و روش برنامه‌ریزی است یا مسئولین اجرایی در انجام وظایف قانونی خود کوتاهی می‌کنند در این گزارش ضمن نگاه به بعضی شاخص‌های عملیاتی و مالی آموزش و پرورش، چگونگی اجرای تکالیف قانونی و ابعاد و تأثیرات بودجه آموزش و پرورش به صورت کلی - به خصوص کسری‌های آن - در سال‌های گذشته بررسی می‌شود و در نهایت به نحوه توزیع بودجه‌های هزینه‌ای استان‌ها و تفاوت‌های آن اشاره خواهد شد.

۱. تغییرات ترکیب جمعیت دانش‌آموزان و آثار مالی آن

در سال‌های گذشته ترکیب جمعیت دانش‌آموزی در دوره قبل از دبستان و ابتدایی رو به افزایش بوده و از تعداد دانش‌آموزان در دوره‌های تحصیلی بالاتر یعنی متوسطه اول و دوم کاسته شده است. جدول ۱ این کاهش تعداد دانش‌آموزان در دوره‌های تحصیلی را در سال‌های تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳-۱۳۹۴ به خوبی نشان می‌دهد. در نظام بودجه‌ریزی برای آموزش و پرورش که مبتنی بر روش بودجه افزایشی است، معمولاً فراوانی تعداد کل دانش‌آموزان مبنا قرار گرفته و این‌گونه تغییرات در محاسبات بودجه‌ای مورد توجه قرار نمی‌گیرد، بدیهی است در صورت تخصیص بودجه آموزش و پرورش متناسب با هر فعالیت و ترسیم دقیق سهم هزینه‌بری هزینه و رعایت الزاماتی بودجه‌ریزی عملیاتی این مشکلات قابل رفع خواهد بود. جدول ۱ آمار دانش‌آموزان و اهمیت نسبی دوره‌های تحصیلی در سال‌های تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ الی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ را نشان می‌دهد.

ارقام جدول ۱ نشانگر آن است که تعداد دانش‌آموزان در اولین سال برنامه پنجم توسعه ۱۲,۸۱۶,۰۶۲ نفر بوده و در سال تحصیلی پایان برنامه پنجم توسعه به ۱۳,۱۱۳,۵۲۳ نفر افزایش یافته است. اما نکته مهم در این افزایش، آن است که در طول برنامه پنجم بر تعداد دانش‌آموزان در دوره تحصیلی قبل از دبستان و ابتدایی افزوده شده و از طرف دیگر از تعداد دانش‌آموزان در دوره‌های تحصیلی متوسطه اول و دوم کاسته شده است. اهمیت نسبی دوره ابتدایی در آغاز برنامه پنجم از ۴۳/۹۵ درصد به ۵۴/۸۶ درصد در سال پایانی برنامه رسیده و متوسطه اول نیز از ۲۵/۳۲ درصد به ۱۵/۶۱ درصد رسیده است. به عبارت دقیق‌تر، به تعداد دانش‌آموزان در دوره کم هزینه ابتدایی افزوده شده و از دوره‌های پرهزینه راهنمایی و متوسطه کاسته شده است که این امر در بودجه‌ریزی عملیاتی باید مد نظر قرار گیرد.



جدول ۱. آمار دانش‌آموزان دولتی و غیردولتی بدون بزرگسالان و اهمیت نسبی دوره‌های تحصیلی در سال‌های تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ لغایت ۱۳۹۳-۱۳۹۴

| جمع | اهمیت نسبی دوره‌های تحصیلی به درصد | | | | آمار دانش‌آموزان | | | | | سال تحصیلی |
|-----|------------------------------------|------------|---------|---------------|------------------|------------|------------|---------|---------------|------------|
| | متوسطه دوم | متوسطه اول | ابتدایی | قبل از دبستان | جمع | متوسطه دوم | متوسطه اول | ابتدایی | قبل از دبستان | |
| ۱۰۰ | ۲۷/۱۱ | ۲۵/۳۲ | ۴۳/۹۵ | ۳/۶۲ | ۱۲۸۱۶۰۶۲ | ۳۴۷۳۸۸۲ | ۳۲۴۴۹۰۱ | ۵۶۳۲۸۲۶ | ۴۶۴۴۵۳ | ۱۳۸۹-۱۳۹۰ |
| ۱۰۰ | ۲۵/۶۵ | ۲۵/۷۱ | ۴۵/۴۱ | ۳/۲۲ | ۱۲۵۵۵۴۸۲ | ۳۲۲۰۶۶۰ | ۳۲۲۸۴۰۵ | ۵۷۰۱۵۲۱ | ۴۰۴۸۹۶ | ۱۳۹۰-۱۳۹۱ |
| ۱۰۰ | ۲۵/۸۰ | ۱۶/۶۳ | ۵۳/۹۴ | ۳/۶۱ | ۱۲۷۰۰۹۲۰ | ۳۲۷۸۰۳۶ | ۲۱۱۲۸۷۵ | ۶۸۵۰۹۹۲ | ۴۵۹۰۱۷ | ۱۳۹۱-۱۳۹۲ |
| ۱۰۰ | ۲۵/۴۷ | ۱۶/۰۴ | ۵۴/۳۶ | ۴/۱۲ | ۱۲۹۰۹۵۳۸ | ۳۲۸۸۱۵۶ | ۲۰۷۱۱۷۳ | ۷۰۱۸۲۸۵ | ۵۳۱۹۲۴ | ۱۳۹۲-۱۳۹۳ |
| ۱۰۰ | ۲۴/۳۹ | ۱۵/۶۱ | ۵۴/۸۶ | ۵/۱۳ | ۱۳۱۱۳۵۲۳ | ۳۱۹۸۹۵۱ | ۲۰۴۷۶۳۲ | ۷۱۹۴۱۹۳ | ۶۷۲۷۴۷ | ۱۳۹۳-۱۳۹۴ |

۲. تغییرات ترکیب جمعیت دانش‌آموزی فنی و حرفه‌ای و کاردانش (دولتی)

جدول ۲ آمار دانش‌آموزان رشته‌های فنی و حرفه‌ای و کار دانش را نسبت به دانش‌آموزان سال‌های دوم و سوم متوسطه نشان می‌دهد. تعداد دانش‌آموزان فنی و حرفه‌ای و کار دانش از ۶۷۴,۴۲۳ نفر در سال ۱۳۸۹-۱۳۹۰ به ۷۰۲,۹۸۸ نفر در سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ افزایش یافته است. بدین ترتیب در حال حاضر ۳۸/۹۹ درصد دانش‌آموزان پایه‌های دوم و سوم متوسطه در رشته‌های فنی و حرفه‌ای و کار دانش مشغول تحصیل هستند که این نسبت در سال پایه ۳۵/۳۱ درصد بوده است.

جدول ۲. آمار و نسبت دانش‌آموزان فنی و حرفه‌ای و کار و دانش به دانش‌آموزان پایه‌های متناظر خود

| سال تحصیلی | ۱۳۸۹-۱۳۹۰ | ۱۳۹۰-۱۳۹۱ | ۱۳۹۱-۱۳۹۲ | ۱۳۹۲-۱۳۹۳ | ۱۳۹۳-۱۳۹۴ |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| تعداد | ۶۷۴۴۲۳ | ۶۸۴۵۶۲ | ۷۶۸۰۹۰ | ۷۷۶۷۲۷ | ۷۰۲۹۸۸ |
| نسبت به پایه‌های ۲ و ۳ متوسطه (درصد) | ۳۵/۳۱ | ۳۶/۹۲ | ۴۱/۱۹ | ۴۱/۲۵ | ۳۸/۹۹ |

۳. دانش‌آموزان مدارس شبانه‌روزی و نمونه دولتی

هزینه سرانه (قیمت تمام شده) مدارس شبانه‌روزی با توجه به هزینه‌های غذایی، بهداشتی، خوابگاه‌ها، ایاب و ذهاب و سایر هزینه‌های مرتبط، بیش از دو برابر دانش‌آموز مدارس عادی است. از این رو افزایش تعداد دانش‌آموزان این مدارس تأثیر قابل توجهی بر هزینه‌های آموزش و پرورش دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد تعداد دانش‌آموزان مدارس شبانه‌روزی دوره متوسطه اول و دوم که بیشتر در مناطق روستایی، عشایری و محروم قرار دارند در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۴ نزدیک به ۱۸/۹۳- درصد کاهش داشته است. بی‌شک توجه ویژه به این مدارس نقشی محوری در تحقق شعار عدالت‌محوری و توجه به مناطق روستایی و محروم ایفا خواهد کرد. هم‌اکنون تعداد ۴۰۴،۱۸۹ نفر دانش‌آموز در مدارس شبانه‌روزی مشغول به تحصیل هستند. از طرفی نیز، برنامه پنجم توسعه وزارت آموزش و پرورش را موظف کرده است به منظور دسترسی به فرصت‌های عادلانه آموزشی به تناسب جنسیت و نیاز مناطق به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته و رفع محرومیت آموزشی نسبت به تأمین هزینه‌های تغذیه، رفت و آمد، بهداشت و سایر امور مربوط به مدارس شبانه‌روزی اقدام نماید (برنامه پنجم توسعه، فصل دوم، ماده (۱۹)، بند «د»).

همچنین دانش‌آموزان شاغل به تحصیل در مدارس نمونه دولتی علاوه بر هزینه‌های شبانه‌روزی، به دلیل شرایط ویژه و برخورداری کادر آموزشی آنان از مزایای خاص و هزینه‌های فعالیت‌های فوق‌العاده آموزشی و پرورشی، هزینه‌های بیشتری را به آموزش و پرورش تحمیل می‌کند. در سال‌های اخیر تعداد دانش‌آموزان شاغل به تحصیل در این نوع مدارس ۷۴/۳۱ درصد رشد داشته و از ۱۹۴،۶۹۴ نفر در سال تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ به ۳۳۹،۳۸۲ در سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ افزایش یافته است که اهمیت و ضرورت توجه مضاعف به آموزش و پرورش را آشکار می‌کند. البته سطح آزمون‌ها موضوع مهمی است که باید به آن توجه کرد.

جدول ۳. روند افزایش جمعیت دانش‌آموزی مدارس شبانه‌روزی و نمونه دولتی

| سال تحصیلی | ۱۳۸۹-۱۳۹۰ | ۱۳۹۰-۱۳۹۱ | ۱۳۹۱-۱۳۹۲ | ۱۳۹۲-۱۳۹۳ | ۱۳۹۳-۱۳۹۴ |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| شرح | | | | | |
| شبانه‌روزی | ۴۹۸۵۷۰ | ۵۱۵۶۸۶ | ۴۵۱۷۴۹ | ۴۳۳۲۳۶ | ۴۰۴۱۸۹ |
| نمونه دولتی | ۱۹۴۶۹۴ | ۲۲۹۷۱۶ | ۲۵۹۰۲۵ | ۳۲۱۴۳۵ | ۳۳۹۳۸۲ |

۴. مدارس غیردولتی

هدفگذاری برنامه سوم توسعه برای مدارس غیردولتی بر این اساس بود، که در سال پایانی برنامه سوم توسعه، نسبت دانش‌آموزان مدارس غیردولتی به ۱۰ درصد کل دانش‌آموزان بالغ شود، اما در پایان برنامه پنجم توسعه این نرخ به ۱۰/۴۵ رسیده است. نسبت دانش‌آموزان غیردولتی در سال اول برنامه پنجم



توسعه ۷/۶۷ بوده که با آهنگ رشدی آرام در سال پایانی برنامه پنجم به نرخ ۱۰/۴۵ رسیده است. به نظر می‌رسد با توجه به تأکید سند تحول بنیادین و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری بر جلب مشارکت عمومی در فرآیند تعلیم و تربیت رسمی این نرخ مطلوب نیست.^۱ همچنین از، هدف اصلی، تأسیس چنین مدارسی در برنامه‌ریزی‌های آموزشی و توسعه کشور غفلت شده است. اصل بر این بود که اعتبار دانش‌آموزان غیردولتی به‌عنوان دانش‌آموزان دولتی در سرجمع اعتبارات آموزش و پرورش منظور شود و آموزش و پرورش نیز با بهره‌گیری از اعتبار مزبور، نسبت به ارتقای کیفیت آموزشی و سالم‌سازی محیط‌های پرورشی و آموزشی اقدام کند، ولی این هدف مترقی، عملی نشده است.

جدول ۴. آمار دانش‌آموزان مدارس غیردولتی (بدون بزرگسالان) و نسبت آن به کل دانش‌آموزان

| سال تحصیلی | ۱۳۸۹-۱۳۹۰ | ۱۳۹۰-۱۳۹۱ | ۱۳۹۱-۱۳۹۲ | ۱۳۹۲-۱۳۹۳ | ۱۳۹۳-۱۳۹۴ |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| دانش‌آموز | ۹۴۷۶۰۸ | ۹۷۸۱۱۷ | ۱۰۰۴۸۷۶ | ۱۰۸۰۰۶۰ | ۱۳۰۰۷۸۴ |
| نسبت دانش‌آموزان غیردولتی به کل دانش‌آموزان (درصد) | ۷/۶۷ | ۷/۹۳ | ۸/۲ | ۸/۷۲ | ۱۰/۴۵ |

۵. کارکنان و ترکیب آن از نظر مشاغل اصلی و پشتیبانی

تعداد کل کارکنان - بدون کارکنان حوزه استثنایی و دانشجویان در سال ۱۳۹۳-۱۳۹۴ و کارکنان اعزامی به غیردولتی در همه سال‌ها - از ۹۶۳,۹۶۳ نفر در سال ۱۳۸۹-۱۳۹۰ به ۹۴۴,۴۸۳ نفر در سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ کاهش یافته است. یعنی در مجموع در مقابل رشد ۲/۳۲ درصدی دانش‌آموزان، تعداد کارکنان حدود ۲/۰۲- درصد کاهش یافته است. به نظر می‌رسد با توجه به ضرورت چابک‌سازی در ساختار آموزش و پرورش، نرخ رشد جمعیت کشور، افزایش مهاجرت از روستاها به مراکز شهری و به تبع آن کاهش کلاس‌های درسی با تراکم پایین و افزایش تراکم دانش‌آموزی در مدارس شهری، رشد مراکز آموزشی غیردولتی و غیره این نرخ کاهش کارکنان آموزش و پرورش

۱. تقویت مشارکت عمومی در آموزش و پرورش با حفظ کارکردهای سیاست‌گذاری و نظارتی نظام از طریق تسهیل تأسیس مدارس غیردولتی و حمایت از فعالیت‌های آموزشی آنان (سند تحول بنیادین، فصل هفتم، هدف‌های عملیاتی، بند «۲۰»، راهکار ۷-۲۰). ظرفیت‌سازی، فرهنگ‌سازی و بسترسازی برای تقویت مشارکت‌های مردمی و غیردولتی، منطبق بر قانون اساسی و سیاست‌های کلان نظام اداری و آموزش و پرورش به‌ویژه ایجاد زمینه مشارکت معلمان، خانواده‌ها، حوزه‌های علمیه، دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی و سایر نهادهای عمومی و دستگاه‌های اجرایی در فرآیند تعلیم و تربیت (سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور، ماده (۶)، بند «۱»).

مطلوب نیست. علت این ناهماهنگی به کاهش تراکم دانش‌آموز در کلاس‌های روستایی، ضریب نیروبری بالای دوره‌های متوسطه نظری، فنی و حرفه‌ای و کار دانش نسبت به دوره ابتدایی و توسعه مدارس روستایی، عشایری و ایجاد آموزشگاه‌هایی حتی با دانش‌آموزان پایین‌تر از نرم مصوب مربوط است. ضمن اینکه دولت موظف بوده است بر اساس قانون متعهدین به خدمت، فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم، دانشسراها و متعهدین خدمت رشته‌های دبیری و دبیری فنی را استخدام کند این موضوعی است که می‌تواند عملیاتی کردن بودجه این وزارتخانه را به چالش بکشد. همچنین، ناتوانایی آموزش و پرورش در توزیع متعادل نیروی انسانی میان استان‌ها، مناطق آموزشی و حتی در واحدهای آموزشی، مشکل به‌کارگیری نیروی انسانی را فراتر از شاخص‌های نیروی انسانی موجب شده است. آمارها نشان می‌دهد که در سال تحصیلی ۱۳۷۵-۱۳۷۶ تعداد دانش‌آموزان ۱۷,۹۰۷,۸۴۰ نفر بوده که در سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ به تعداد ۱۳,۱۱۳,۵۲۳ نفر رسیده‌اند و ۲۶/۷۷- کاهش را تجربه کرده‌اند. در حالی که در طی همین دوره تعداد کارکنان از ۱,۰۰۲,۲۸۸ نفر به ۹۴۴,۴۸۳ نفر رسیده است که این دو عدد کاهش ۵/۷۷- را نشان می‌دهند. بنابراین همان‌طور که توضیح آن گذشت میان این دو نرخ هماهنگی و تعادل وجود ندارد.

جدول ۵. آمار کارکنان و نسبت کارکنان غیر آموزشی (کارکنان اداری و کادر خدماتی) به کل کارکنان

| سال تحصیلی | ۱۳۸۹-۱۳۹۰ | ۱۳۹۰-۱۳۹۱ | ۱۳۹۱-۱۳۹۲ | ۱۳۹۲-۱۳۹۳ | ۱۳۹۳-۱۳۹۴ | شرح |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|
| تعداد کارکنان | ۹۶۳۹۶۳ | ۹۸۱۹۳۹ | ۹۸۱۴۸۱ | ۹۶۷۷۵۸ | ۹۴۴۴۸۳ | |
| کارکنان غیر آموزشی | ۱۲۴۶۵۰ | ۱۲۳۵۲۸ | ۱۳۱۱۷۲ | ۱۲۴۴۹۵ | ۱۲۵۳۱۶ | |
| نسبت کارکنان غیر آموزشی به کل | ۱۲/۹۳ | ۱۲/۵۸ | ۱۳/۳۶ | ۱۲/۸۶ | ۱۳/۲۶ | |

مأخذ: سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش، سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴.

با مقایسه عملکرد آموزش و پرورش در به‌کارگیری کارکنان غیرآموزشی در برنامه پنجم توسعه باید گفت که نسبت به سال‌های گذشته بهبودی حاصل نشده است. به طوری که این دستگاه در حالی که نسبت کادر غیرآموزشی خود به کل کارکنان را در سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۹ تا ۱۳۸۴-۱۳۸۵ از ۱۲/۲ درصد به حدود ۹ درصد کاهش داده بود. با نگاهی به جدول ۵ مربوط به دوره برنامه پنجم توسعه می‌بینیم که نسبت کارکنان غیرآموزشی در سال آغازین برنامه پنجم توسعه از ۱۲/۹۳ به نرخ رشد ۱۳/۲۶ در سال پایانی برنامه پنجم رسیده است. این امر هزینه‌های مالی زیادی را بر وزارت آموزش و پرورش تحمیل کرده است.



۶. تناسب نیروی انسانی زن و مرد در آموزش و پرورش

آمارها نشان می‌دهد ضمن آنکه تعداد زیادی از کارکنان آموزش و پرورش علی‌رغم دریافت حقوق، به اشتغال مؤثر مشغول نیستند. بخشی به عدم استفاده از قوانین و مقررات جاری در آموزش و پرورش مربوط می‌شود و بخشی را نیز توزیع نامتناسب نیروی انسانی در میان استان‌ها و مناطق آموزشی باعث شده است. افراد مزبور با عناوینی مثل تقلیل ساعات کار (کارکنان بالای ۲۰ سال خدمت) مرخصی زایمان و استعلاجی، مازاد و معذور از خدمت، عدم تکمیل ساعات کار موظف هفتگی، مأمور در سایر دستگاه‌ها و مرخصی خدمت نیمه‌وقت بانوان، از خدمت مؤثر در آموزش و پرورش معاف شده‌اند. از طرفی برآوردها نشان می‌دهد بین تعداد دانش‌آموزان دختر و پسر با معلمان زن و مرد تعادلی وجود ندارد. به عبارت بهتر درحالی که در سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴، ۴۹ درصد دانش‌آموزان دولتی دختر است، ۶۰ درصد را زنان تشکیل داده‌اند، در حالی که این رقم در خصوص دانش‌آموزان پسر ۵۱ درصد و برای معلمان مرد ۴۰ درصد است.

۷. میانگین حقوق و مزایای معلمان و کارکنان آموزش و پرورش

میانگین حقوق و مزایای معلمان و کارکنان شاغل در آموزش و پرورش از ۶،۷۷۵،۳۲۰ ریال در سال ۱۳۸۹ به ۱۸،۷۸۰،۰۷۱ ریال در ۱۳۹۴ افزایش یافته که ۲/۷۷ برابر شده است (جدول ۶).

جدول ۶. میانگین حقوق و مزایای کارکنان آموزش و پرورش

| سال تحصیلی | ۱۳۸۹ | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ |
|------------------------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| شرح | | | | | | |
| سرانه حقوق و مزایا (به ریال) | ۶۷۷۵۳۲۰ | ۶۷۲۵۹۰۵ | ۸۴۷۱۸۰۰ | ۱۱۱۵۷۶۵۴ | ۱۴۷۷۲۲۵۲ | ۱۸۷۸۰۰۷۱ |
| رشد نسبت به سال قبل (درصد) | ۱۲/۸۳ | -۰/۷۲ | ۲۵/۹۵ | ۳۱/۷ | ۳۲/۳۹ | ۲۷/۱۳ |

ملاحظه می‌شود که بیشترین افزایش حقوق و مزایا در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ اتفاق افتاده است. علی‌رغم افزایش نسبی حقوق و مزایا، از آنجا که کارکنان وزارت آموزش و پرورش مانند کارکنان سایر وزارتخانه‌ها از مزایایی چون مأموریت، کارانه، اضافه‌کاری و... بهره‌مند نیستند بی‌تردید میانگین حقوق و مزایای آنان از میانگین هزینه زندگی یک خانواده شهری کمتر است، در نتیجه کاهش جاذبه شغل معلمی و نارضایتی همکاران فرهنگی از اولین نتایج این اختلاف است.^۱

۱. براساس گزارش مرکز آمار ایران میانگین هزینه زندگی یک خانواده شهری در سال ۱۳۹۳ در هر ماه ۱۹۵۷۱۶۶ تومان است.

۸. توزیع عادلانه اعتبارات بر حسب استان‌ها

یکی از محورهای اصلی مورد توجه وزارت آموزش و پرورش تحقق عدالت آموزشی است که باید در تنظیم بودجه سالیانه وزارت آموزش و پرورش، به ویژه آموزش و پرورش استان‌ها مورد توجه و دقت قرار گیرد. اندازه‌گیری عملکرد سرانه اعتبارات هزینه‌ای آموزش و پرورش در استان‌های کشور به تفکیک برنامه‌ها نشان می‌دهد که «دامنه تغییر» سرانه اعتبارات هزینه‌ای و انحراف معیار و درجه ناهماهنگی میان آنها شدید است. با توجه به اهمیت و نقش عدالت آموزشی در تحقق اهداف وزارت آموزش و پرورش، دستیابی به این هدف به تخصیص کافی، متناسب و هماهنگ بودجه‌ها نیازمند است که امید است این مهم در بودجه‌ریزی سال ۱۳۹۵ مراعات شود.

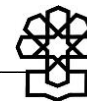
جدول ۷ عملکرد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها را به تفکیک برنامه‌های وزارت آموزش و پرورش در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد. بر این اساس ملاحظه می‌شود در یکی از استان‌ها بودجه برنامه ورزش و سلامت دانش‌آموزان ۴ هزار ریال است و در استانی دیگر نزدیک به ۹ برابر این مبلغ یعنی ۳۷ هزار ریال است. همچنین عملکرد سرانه اعتبارات برای برنامه آموزش ابتدایی در یکی از استان‌ها، ۲۳۷ هزار ریال و در همان زمان برای استان دیگری ۹۱۵ هزار ریال است و نیز میان توزیع اعتبارات در آموزش کار و دانش اختلاف بیش از ۳ برابر وجود دارد و در استانی ۸۸۹ هزار ریال و در دیگری ۲۷۵۰ هزار ریال است. ارقام این جدول به‌خوبی نمایانگر تفاوت استان‌ها در تخصیص و توزیع اعتبارات است.

جدول ۷. مقایسه عملکرد اعتبارات (سایر) از محل ردیف ۳-۱۲۷۵۰۰ اداره کل آموزش و پرورش

استان‌های کشور به تفکیک برنامه‌ها تا پایان اسفندماه ۱۳۹۳

| ردیف | عنوان برنامه | میانگین سرانه (هزار ریال) | حداکثر در استان‌ها (هزار ریال) | حداقل در استان‌ها (هزار ریال) | دامنه تغییرات (هزار ریال) | انحراف معیار | درجه ناهماهنگی* |
|------|------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------|--------------|-----------------|
| ۱ | آموزش ابتدایی | ۶۱۲ | ۹۱۵ | ۲۳۷ | ۶۷۸ | ۱۵۴/۱۱ | ۲۵/۱۸ |
| ۲ | آموزش راهنمایی | ۹۱۴ | ۱۳۱۴ | ۵۲۷ | ۷۸۷ | ۱۹۲/۴۹ | ۲۱/۰۶ |
| ۳ | متوسطه نظری | ۲۵۷۶ | ۳۵۲۰ | ۱۴۷۴ | ۲۰۴۶ | ۵۷۱/۳۴ | ۲۲/۱۷ |
| ۴ | متوسطه فنی و حرفه‌ای | ۴۰۰۰ | ۵۹۲۴ | ۲۵۸۸ | ۳۳۳۶ | ۷۸۳/۶۱ | ۱۹/۵۹ |
| ۵ | کار دانش | ۱۶۲۶ | ۲۷۵۰ | ۸۸۹ | ۱۸۶۱ | ۴۸۲/۱۲ | ۲۳/۵ |
| ۶ | آموزش استثنایی | ۶۱۶۱ | ۱۱۵۷۵ | ۷۴۶ | ۱۰۸۲۹ | ۲۰۵۴/۳۹ | ۳۳/۳۴ |
| ۷ | برنامه راهبری فعالیت‌های آموزشی و پرورشی | ۱۰۰ | ۱۷۳ | ۵۴ | ۱۱۹ | ۲۷/۰۹ | ۲۷/۰۹ |
| ۸ | برنامه پرورشی و امور تربیتی دانش‌آموزان | ۱۶ | ۴۰ | ۴ | ۳۶ | ۷/۶۱ | ۴۷/۵۶ |
| ۹ | برنامه ورزش و سلامت دانش‌آموزان | ۱۵ | ۳۷ | ۴ | ۳۳ | ۶/۹۲ | ۴۶/۱۳ |
| ۱۰ | برنامه یارانه غذا | ۴۴۸ | ۵۴۵ | ۸۴ | ۴۶۱ | ۱۲۲/۱۷ | ۲۷/۲۷ |

* دامنه اختلاف درجه ناهماهنگی بسیار بالاست. عدالت آموزشی و ایجاد فرصت مناسب و برابر آموزشی با این همه تفاوت نمی‌تواند حاصل شود.



۹. نکته قابل توجه در بررسی بودجه آموزش و پرورش

طبق قانون بودجه ۱۳۹۴، بودجه وزارت آموزش و پرورش ۲۵۳,۸۹۱,۰۸۰,۰۰۰ هزار ریال است که از این مبلغ سهم اعتبارات هزینه‌ای ۲۴۲,۳۵۳,۵۵۰,۰۰۰ هزار ریال و سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۰,۵۳۷,۵۳۰,۰۰۰ هزار ریال و سهم درآمد اختصاصی ۱,۴۸۶,۲۰۰,۰۰۰ هزار ریال است. سهم حقوق و مزایای مستمر از اعتبارات هزینه مبلغ ۲۱۲,۸۴۲,۹۶۰,۰۰۰ هزار ریال است که ۸۸ درصد از مجموع این اعتبارات را تشکیل می‌دهد. البته برای محاسبه هزینه‌های پرسنلی وزارت آموزش و پرورش باید هزینه دیون پرسنلی، بازخرید کارکنان، هزینه‌های بازنشستگان مندرج در فصل ششم و هفتم و همین‌طور هزینه‌های حق‌التدریسی را به آن اضافه کرد.

ازسویی دیگر، علیرغم افزایش بودجه ۱۳۹۴ آموزش و پرورش، عملاً فقط اعتبارات پرسنلی این وزارتخانه زیاد شده و مجموع بودجه بخش غیرپرسنلی (نظیر فعالیت‌های پرورشی و تربیت‌بدنی، تحقیق و پژوهش و...) به جای افزایش، کاهش نیز داشته است. به عبارت دیگر گرچه مسئولین دولت و به‌ویژه وزیر آموزش و پرورش از افزایش چند ده درصدی بودجه آموزش و پرورش سخن می‌گویند، ولی در عمل افزایش بودجه این وزارتخانه صرفاً موجب افزایش حقوق فرهنگیان شده است. از این رو شاید بهتر باشد به جای رشد اعتبارات آموزش و پرورش تعبیر «افزایش حقوق و مزایای کارمندان» را به کار ببریم. یعنی بخش اعظم بودجه تعلیم و تربیت بابت کارمندان هزینه می‌شود و وجوه دیگر تربیت‌کمر مورد توجه قرار می‌گیرد. این در حالی است که سند تحول بنیادین صراحتاً بر افزایش سهم هزینه‌های غیرپرسنلی در بودجه جاری آموزش و پرورش تأکید می‌کند و مقام معظم رهبری نیز به بهبود مدیریت منابع و مصارف با هدف ارتقای کیفیت و بهره‌وری نظام آموزش و پرورش اشاره دارند.

۱۰. کسری بودجه آموزش و پرورش

کسری بودجه یکی از مسائلی است که در سال‌های اخیر گریبانگیر اقتصاد ایران بوده است. این پدیده می‌تواند آثار مخربی بر متغیرهای اقتصادی و وضعیت اقتصادی جامعه بر جای نهد. علت کسری بودجه دولت، محقق نشدن درآمدهای پیش‌بینی شده در قانون بودجه است و در نتیجه منابع موجود، بودجه مورد نیاز کشور را تأمین نمی‌کند. در این بخش به کسری بودجه آموزش و پرورش، آثار، پیامدها و راهکارهای مقابله با آن می‌پردازیم.

اعتبارات آموزش و پرورش در بخش امور اجتماعی، شامل اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و درآمدهای اختصاصی است که هر سال به‌وسیله دولت تهیه و تنظیم و پس از تصویب مجلس به وزارت آموزش و پرورش و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ابلاغ می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌وسیله سازمان نوسازی و تجهیز مدارس کشور برای توسعه و تجهیز فضاهای آموزشی هزینه می‌شود.

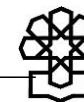
حدود ۸۸ درصد اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۴ برای حقوق و مزایای مستمر آموزش و پرورش پیش‌بینی و تصویب شده است.

جدول ۸ نشان می‌دهد، که بودجه آموزش و پرورش در تمامی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۳ با کسری مواجه بوده است و از طرف دیگر جدول ۸ نرخ رشد عملکرد به مصوب، کسری به مصوب و کسری به عملکرد را به خوبی نشان می‌دهد. در هر صورت در سال‌های گذشته کسری بودجه آموزش و پرورش پیامدهای زیر را به دنبال داشته است:

الف) کسری بودجه و کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی)،

ب) کسری بودجه و کاهش شدیدتر اعتبارات غیرپرسنلی،

ج) کسری بودجه و حفظ حداقل حقوق پرسنلی.

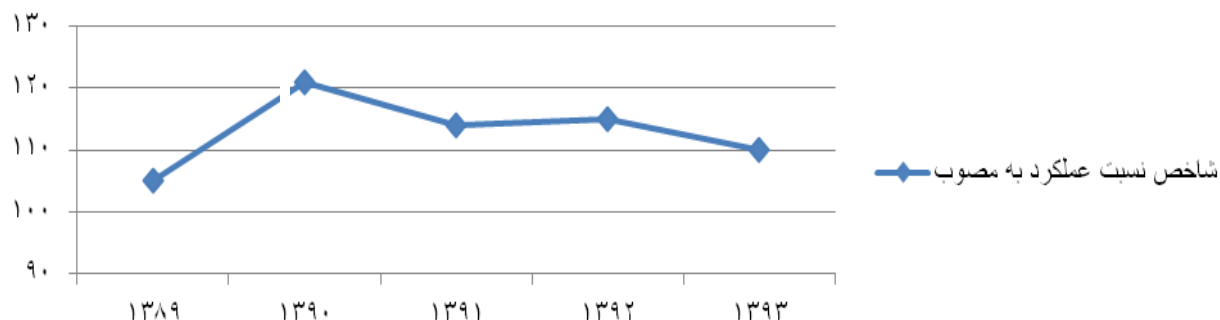


جدول ۸. وضعیت کسری اعتبارات پرسنلی (حقوق و مزایای مستمر) سازمان آموزش و پرورش استان‌ها در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۳ (ارقام به هزار ریال)

| عنوان | ۱۳۸۹ | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ |
|-----------------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| اعتبارات مصوب | ۷۰,۳۵۰,۰۰۰,۰۰۰ | ۷۶,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰ | ۹۹,۰۷۵,۳۹۵,۰۰۰ | ۱۳۰,۱۱۰,۰۰۰,۰۰۰ | ۱۷۰,۲۰۷,۷۱۴,۰۰۰ |
| عملکرد اعتبارات | ۷۴,۱۱۲,۵۰۶,۰۹۶ | ۹۲,۸۷۱,۸۷۷,۰۴۷ | ۱۱۳,۵۷۱,۰۳۹,۰۴۸ | ۱۴۹,۶۸۴,۱۳۴,۰۰۰ | ۱۸۷,۳۶۴,۴۱۶,۷۸۷ |
| مازاد عملکرد بر مصوب* | ۳,۷۶۲,۵۰۶,۰۹۶ | ۱۶,۳۷۱,۸۷۷,۰۴۷ | ۱۴,۴۹۵,۶۴۴,۰۴۸ | ۱۹,۵۷۴,۱۳۴,۰۰۰ | ۱۷,۳۶۴,۴۱۶,۷۸۷ |
| نسبت عملکرد به مصوب | ۱۰۵/۳۵ | ۱۲۱/۴۰ | ۱۱۴/۶۳ | ۱۱۵/۰۴ | ۱۱۰/۲۱ |
| نسبت کسری به مصوب | ۵/۳۵ | ۲۱/۴۰ | ۱۴/۶۳ | ۱۵/۰۴ | ۱۰/۲۱ |
| نسبت کسری به عملکرد | ۵/۰۸ | ۱۷/۶۳ | ۱۲/۷۶ | ۱۳/۰۸ | ۹/۲۷ |

* مازاد عملکرد بر مصوب از تفریق عملکرد اعتبارات از اعتبارات مصوب به دست آمده است.

نمودار ۱. شاخص نسبت عملکرد به مصوب اعتبارات پرسنلی سازمان آموزش و پرورش استان‌ها از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳

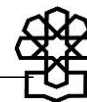


۱۰-۱. پیامدهای کسری بودجه در بخش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)
اولین پیامد کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در آموزش و پرورش، حذف پروژه‌های عمرانی و مدارس جدید از فهرست سازمان نوسازی و تجهیز مدارس کشور است این عمل و عدم ساخت مدارس تازه باعث افزایش تراکم کلاس، دو نوبته شدن مدارس، فرسودگی ساختمان‌ها، استفاده از فضاهای آموزشی غیراستاندارد و ... خواهد شد.
به اختصار و فهرست‌وار می‌توان پیامدهای کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آموزش و پرورش را به صورت زیر برشمرد:

- ۱-۱-۱. کاهش فعالیت‌های توسعه فضاهای آموزشی و پرورشی،
- ۱-۱-۲. افزایش تراکم کلاس‌ها،
- ۱-۱-۳. دو نوبته شدن مدارس،
- ۱-۱-۴. فرسودگی ساختمان‌ها و افزایش هزینه‌های تعمیر و تجهیز مدارس،
- ۱-۱-۵. افزایش درصد ساختمان‌های استیجاری و غیراستاندارد،
- ۱-۱-۶. نبود فضاهای آموزشی متناسب با نیازها و روش‌های جدید آموزشی،
- ۱-۱-۷. کاهش سرانه فضاهای آموزشی،
- ۱-۱-۸. استفاده از مصالح و مواد ساختمانی غیراستاندارد،
- ۱-۱-۹. افزایش طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام، طولانی شدن زمان ساخت پروژه‌ها و کاهش بهره‌وری و عمر مفید آنها،
- ۱-۱-۱۰. کمبود فضای آموزشی، فرهنگی و ورزشی جهت انجام فعالیت‌های فوق برنامه دانش‌آموزان.

۱۰-۲. پیامدهای کسری بودجه در بخش اعتبارات غیرپرسنلی
مهمترین پیامد بحران مالی آموزش و پرورش یا کسری ساختاری در بودجه آن کاهش شدیدتر اعتبارات غیرپرسنلی و عدم تحقق یا انجام مأموریت‌ها و اهداف اصلی نظام آموزش و پرورش است که به طور خلاصه و فهرست‌وار می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱-۲-۱. کاهش حجم و کیفیت فعالیت‌های پرورشی و فوق برنامه،
- ۱-۲-۲. کاهش فعالیت‌های کیفی آموزشی و در نتیجه افت تحصیلی دانش‌آموزان،
- ۱-۲-۳. کاهش فعالیت‌های پژوهشی به ویژه پژوهش‌های دانش‌آموزی،
- ۱-۲-۴. کاهش فعالیت‌های بهداشت و سلامت مدارس و دانش‌آموزان،
- ۱-۲-۵. کاهش عدم انجام برنامه‌ها و فعالیت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات (دانش‌آموز، نیروی انسانی، معلم، محتوی برنامه‌های درسی و ...)



- ۱۰-۲-۶. کاهش برنامه‌های آموزشی نیروی انسانی و تضعیف بنیه علمی فرهنگیان،
- ۱۰-۲-۷. کاهش کارآیی و اثربخشی نظام آموزشی،
- ۱۰-۲-۸. تضعیف هویت دینی و ملی دانش‌آموزان، خودباختگی و تأثیرپذیری از تهاجم فرهنگی،
- ۱۰-۲-۹. کمبود سرانه واحدهای آموزشی،
- ۱۰-۲-۱۰. قانون‌گریزی مدیران در مدارس،
- ۱۰-۲-۱۱. کاهش سطح کیفی محصول آموزش و پرورش (خروجی‌های آموزش و پرورش)،
- ۱۰-۲-۱۲. عدم دستیابی دانش‌آموزان به مهارت‌های فردی و اجتماعی مورد نیاز در زندگی.

۱۰-۳. پیامدهای کسری بودجه در بخش اعتبارات پرسنلی

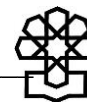
منابع نظام آموزشی به سه نوع منابع انسانی، مالی، فیزیکی (تجهیزات و فضاها) آموزشی قابل تقسیم هستند. منابع انسانی محوری‌ترین منابع در اختیار سیستم آموزشی است که با تغییر نگرش، آموزش مداوم، ارتقا و بهبود انگیزه آنان و با تخصیص اعتبارات به‌موقع و کافی می‌توان کارآیی درونی و بیرونی نظام آموزشی را تا حد قابل توجهی افزایش داد. اما متأسفانه کسری مزمن بودجه در آموزش و پرورش نه تنها بخش مدیریتی منابع انسانی نظام آموزشی کشور را ناتوان ساخته، بلکه مدیریت و راهبری آموزش و پرورش را به مدیریت هزینه‌ای و تدارکاتی تبدیل کرده است. بعضی از آثار کسری بودجه پرسنلی آموزش و پرورش به شرح زیر است:

- ۱۰-۳-۱. کاهش قدرت خرید فرهنگیان،
- ۱۰-۳-۲. کاهش رضایت شغلی،
- ۱۰-۳-۳. کاهش انگیزه فرهنگیان به‌ویژه معلمان،
- ۱۰-۳-۴. اجرای تبعیض‌آمیز قوانین در میان کارکنان دولت (ارتقای شغلی و ...)،
- ۱۰-۳-۵. تنزل توانایی و مهارت حرفه‌ای معلمان،
- ۱۰-۳-۶. افزایش مطالبات فرهنگیان و کاهش ارزش پولی آن به جهت انباشت این مطالبات در سنوات متمادی،
- ۱۰-۳-۷. کاهش جاذبه شغل معلمی،
- ۱۰-۳-۸. کاهش مشارکت معلمان در امور آموزشی، اداری، مدرسه‌ای، منطقه‌ای و ...،
- ۱۰-۳-۹. عدم توجه به رفاه فرهنگیان و معلمان،
- ۱۰-۳-۱۰. جایگزین شدن مدیریت هزینه‌ای و تدارکاتی به‌جای مدیریت راهبری و هدایت آموزش و پرورش.

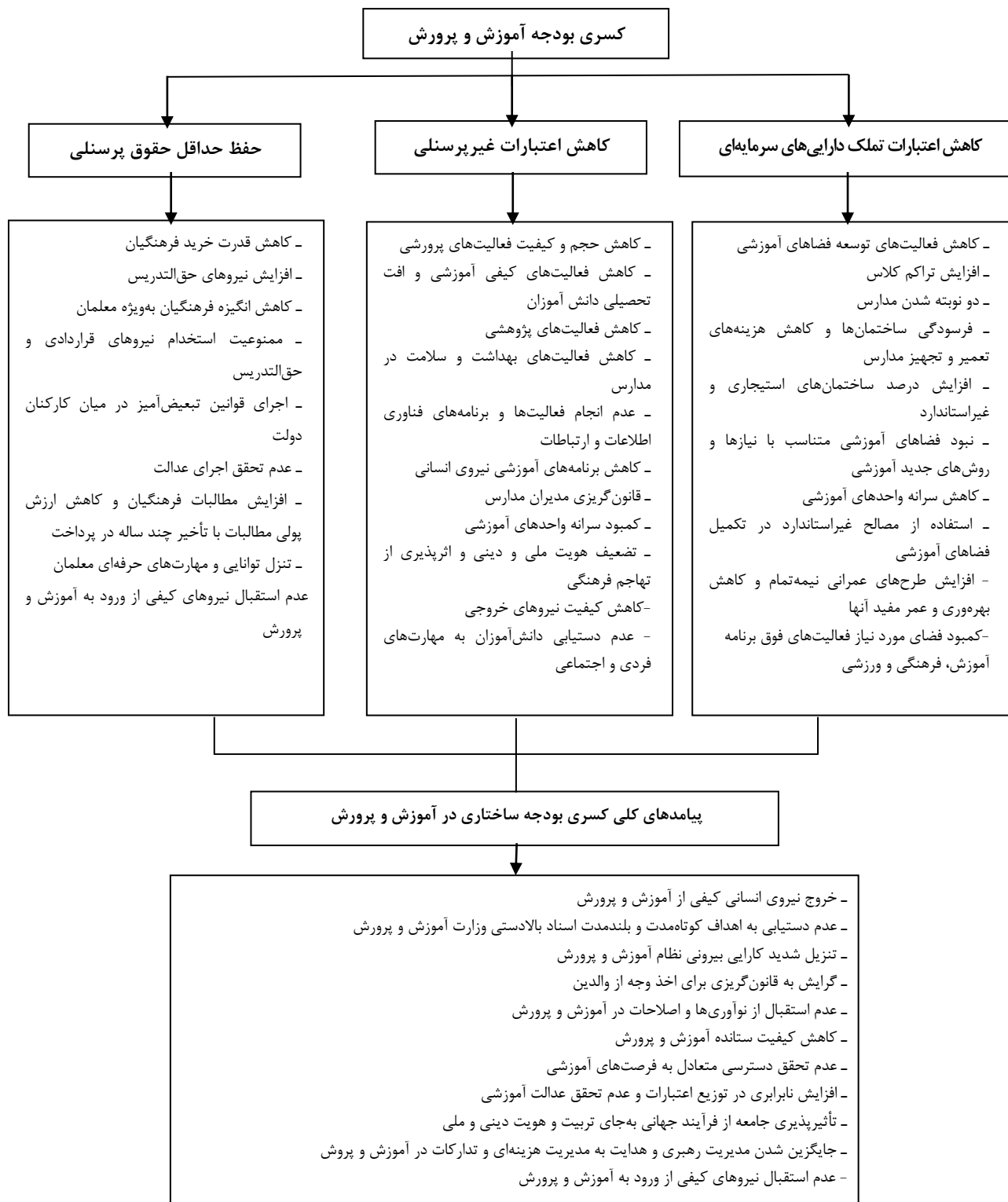
به‌طور خلاصه و کلی می‌توان پیامدهای کلی کسری بودجه ساختاری یا بحران مالی

آموزش و پرورش کشور را به‌صورت زیر برشمرد (نمودار ۲):

- الف) خروج نیروهای کیفی از آموزش و پرورش،
- ب) تنزل شدید کارآیی بیرونی نظام آموزش و پرورش،
- ج) گرایش به قانون‌گریزی برای اخذ وجه از والدین،
- د) کاهش کیفیت ستانده آموزش و پرورش (فارغ‌التحصیلان)،
- هـ) عدم دسترسی متعادل به فرصت‌های آموزشی و پرورشی،
- و) افزایش نابرابری در توزیع اعتبارات پرسنلی و غیرپرسنلی و عدم تحقق عدالت آموزشی،
- ز) تأثیرپذیری جامعه از فرآیند جهانی به‌جای تربیت و هویت دینی و ملی،
- ح) عدم دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت آموزش و پرورش،
- ط) مدیریت، رهبری و هدایت در آموزش و پرورش به مدیریت تأمین هزینه و تدارکات تبدیل شده است،
- م) عدم استقبال از نوآوری‌های علمی - فنی و تحصیلی و اصلاحات در آموزش و پرورش،
- ن) عدم استقبال نیروهای کیفی از ورود به آموزش و پرورش.



نمودار ۲. پیامدهای کسری بودجه آموزش و پرورش



۱۱. شیوه‌های مقابله با کسری بودجه آموزش و پرورش

بررسی و تجربه نشان می‌دهد کسری پایدار بودجه آموزش و پرورش را با سیاست‌ها و راهکارهای اجرایی موقت و مقطعی نمی‌توان از میان برد. پیشنهاد می‌شود همزمان سه راهبرد یا راه‌حل بلندمدت زیر برای کاهش یا حذف کسری بودجه آموزش و پرورش از سوی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان نظام تعلیم و تربیت مورد پذیرش قرار گیرد و براساس هر یک از آنها سیاست‌ها و راهکارهای اجرایی متناسب، هماهنگ و پایدار طراحی و اجرا شود.

این سه راهبرد عبارتند از:

الف) یافتن منابع مالی جدید،

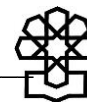
ب) مدیریت بهتر منابع،

ج) تغییر روش‌ها.

۱۱-۱. راهبرد یافتن منابع مالی جدید

برای تحقق این راهبرد به راهکارها و سیاست‌های اجرایی زیر فهرست‌وار اشاره می‌شود:

- ۱-۱-۱. اخذ مالیات‌های ویژه برای آموزش و پرورش (احیای ۲ درصد عوارض آموزشی) و افزایش سهم آموزش و پرورش از محل درآمدهای حاصل از طرح هدفمندسازی یارانه‌ها،
- ۱-۱-۲. توسعه مدارس غیردولتی (تأمین تسهیلات، حذف قوانین ناکارآمد، طراحی الگوی نظارتی و هدایتی کارآمد بر فعالیتهای مدارس غیردولتی و...)،
- ۱-۱-۳. واگذاری امور غیرمرتبط با آموزش و پرورش به بخش خصوص (درمانگاه‌های فرهنگیان، خانه‌های معلمان ...)،
- ۱-۱-۴. استفاده از ذخیره ارزی برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (توسعه، ترمیم و تجهیز فضاهای آموزشی
- ۱-۱-۵. افزایش سهم هزینه‌های آموزش و پرورش از منابع مالی دولت،
- ۱-۱-۶. اصلاح، نوسازی و طراحی الگوی مشارکت مردم (فکری، مالی، مادی)،
- ۱-۱-۷. جابجایی منابع یا بازیابی هزینه‌ها و تخصیص مجدد در سطح کلان و درون بخشی آموزش و پرورش،
- ۱-۱-۸. استقرار از نظام بانکی با بهره پایین و اقساط بلندمدت،
- ۱-۱-۹. مشارکت بخش خصوصی در ساخت، توسعه و بهره‌برداری از فضاهای آموزشی،
- ۱-۱-۱۰. اجاره ساختمان‌ها و فضاها و اماکن آموزشی، فرهنگی و ورزشی،
- ۱-۱-۱۱. جذب کمک مؤسسات بین‌المللی و سازمان‌های مردم نهاد،



- ۱۱-۱-۱۲. اجازه راهاندازی مراکز آموزشی آزاد به بخش خصوصی و اخذ مالیات از کارفرمایان آنها،
- ۱۱-۱-۱۳. جذب هدایا، موقوفات و سایر منابع مالی شرعی با استفاده از تبلیغات و اطلاع‌رسانی به مردم،
- ۱۱-۱-۱۴. فروش خدمات در قالب آموزش به خصوص در دوره‌های فنی و حرفه‌ای،
- ۱۱-۱-۱۵. راهاندازی سیستم بورسیه تحصیلی برای سازمان‌ها و نهادهایی که خواهان سطح معینی از آموزش هستند،
- ۱۱-۱-۱۶. خودکفا کردن هنرستان‌های فنی و حرفه‌ای و کاردانش،
- ۱۱-۱-۱۷. اختصاص بخشی از مالیات بر ارزش افزوده به آموزش و پرورش.

۱۱-۲. راهبرد مدیریت بهتر منابع

یکی از مهمترین ابزارهای مدیریتی که باعث ارتقا و بهبود نظام خواهد بود، مدیریت بهتر منابع است. به عبارت دیگر استفاده بهینه و مطلوب از منابع در دسترس ابزار اصلی مدیران است. در آموزش و پرورش از آنجایی که همواره نظام آموزشی با کسری بودجه مواجه بوده است و نظام مدیریتی حاکم نیز فقط به چگونگی تأمین آن فکر کرده درباره استفاده بهینه نه تنها اندیشه نشده، بلکه در بسیاری از اوقات نیز اگر از سوی برخی از مدیران مد نظر قرار گرفته باشد، از سوی دستگاه یا سیستم چندان اهمیتی به آن داده نشده است. به برخی از راهکارهای اجرایی که می‌تواند به راهبرد مدیریت بهتر منابع در نظام آموزش و پرورش کمک کند در زیر اشاره می‌شود:

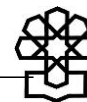
- ۱۱-۲-۱. سازماندهی بهتر نیروی انسانی (با رویکرد مدرسه محوری ...)،
- ۱۱-۲-۲. سازماندهی بهتر دانش‌آموزان (دو نوبته بودن، تراکم دانش‌آموزی و ...)،
- ۱۱-۲-۳. ضابطه‌مند کردن توسعه مدارس در مناطق کم جمعیت و پیش‌بینی و مطالعه جامع تحولات جمعیتی مناطق قبل از احداث مدارس و فضاهای آموزشی،
- ۱۱-۲-۴. اصلاح، نوسازی و بهبود ساختار تشکیلاتی از ستاد تا مدرسه،
- ۱۱-۲-۵. چابک‌سازی اداری و کاهش نیروهای پشتیبانی ادارات و مدارس،
- ۱۱-۲-۶. استفاده بهتر و کارآتر از فضاهای آموزشی و پرورشی،
- ۱۱-۲-۷. اصلاح، نوسازی و طراحی الگوی نظارتی کارآمد بر مصرف بودجه،
- ۱۱-۲-۸. اصلاح، نوسازی و طراحی روش‌های توزیع منابع بین برنامه‌ای (ابتدایی، متوسطه ...) و بین منطقه‌ای،
- ۱۱-۲-۹. نهادسازی و سیستم‌سازی در آموزش و پرورش با کمرنگ کردن اهمیت فرد و نگرش سیاسی در تصمیم‌گیری و استقرار مدیریت غیرسیاسی و عقلانی و علمی در نظام آموزش و پرورش،
- ۱۱-۲-۱۰. آموزش نیروی انسانی و به‌کارگیری نیروی متخصص و کارآمد،

- ۱۱-۲-۱۱. مطالعه جامع و همه‌جانبه و اعتبارسنجی طرح‌ها و برنامه‌ها قبل از اجرا جهت جلوگیری کردن از اتلاف سرمایه‌های انسانی و مالی،
- ۱۱-۲-۱۲. تعیین اولویت‌های هزینه‌ای، کاهش هزینه‌های غیر ضروری و اصلاح الگوی مصرف،
- ۱۱-۲-۱۳. توجه به برنامه آمایش سرزمینی در توسعه آموزش و پرورش،
- ۱۱-۲-۱۴. تمرکز زدایی در نظام آموزش و پرورش و واگذاری بخشی از اختیارات به استان‌ها و مناطق،
- ۱۱-۲-۱۵. استقرار روش برنامه‌ریزی آموزشی مبتنی بر پیش‌بینی نیروی انسانی و هزینه - فایده در نظام آموزشی کشور.

۱۱-۳. راهبرد تغییر روش‌ها

با تغییر تکنولوژی یا فناوری اطلاعات و ارتباطات و پیشرفت روزافزون علم ارائه خدمات آموزشی با روش‌های ناکارآمد سنتی و معلم‌محور نمی‌تواند پاسخگوی نیاز و تقاضای فزاینده آموزش گسترده باشد. به عبارت روشن‌تر نهاد آموزش و پرورش در مقابل تغییر و پیشرفت و توسعه سریع علم و تکنولوژی جامعه، نمی‌تواند ثابت و بدون تغییر روش‌ها به ارائه خدمات آموزشی بپردازد. ارائه خدمات آموزشی معلم‌محور و بدون استفاده از تکنولوژی روز همگام با جامعه نه تنها کارایی لازم را ندارد، بلکه خود نظام آموزش و پرورش نیز تداوم نخواهد داشت. دقت به این نکته لازم است که با ناکارآمدی نظام آموزش و پرورش، به آینده کشور از نظر وحدت و یکپارچگی ملی و تقویت هویت دینی نمی‌توان امیدوار بود، از این‌رو در کنار دو راهبرد قبلی، این راهبرد یعنی تغییر روش ارائه خدمات آموزشی و پرورشی، راهبردی است که همگام با سیاست‌های کلان کشور و برگرفته از تعالیم قرآن مجید و احکام شرع، سنت پیامبر اسلام و ائمه علیهم‌السلام نیز بوده است. با توجه به این مهم می‌توان فهرست‌وار به برخی از راهکارهای زیر اشاره کرد:

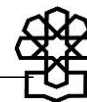
- ۱۱-۳-۱. تغییر ساختار برنامه‌های درسی و مدت دوره‌های تحصیلی،
- ۱۱-۳-۲. تعدیل اهداف بخش آموزش و پرورش و محور قرار دادن اهداف اصلی،
- ۱۱-۳-۳. اصلاح، نوسازی و طراحی نظام ارزشیابی جامع تحصیلی و ارزشیابی کارکنان،
- ۱۱-۳-۴. ارائه خدمات آموزشی و پرورشی متکی بر فناوری جدید،
- ۱۱-۳-۵. اجرای درست طرح رتبه‌بندی معلمان،
- ۱۱-۳-۶. استفاده و به‌کارگیری شیوه‌های متنوع و منعطف در ارائه خدمات آموزشی (آموزش از راه دور و...)،
- ۱۱-۳-۷. تمرکززدایی تدریجی و متعادل و واگذاری نسبی از اختیارات سیاستگذاری، طراحی و برنامه‌ریزی به دستگاه‌های پایین‌تر،



- ۱۱-۳-۸. استفاده از روش‌های مشارکتی به‌جای رقابتی در فرآیند یاددهی و یادگیری،
- ۱۱-۳-۹. ایجاد توازن و عدالت در توزیع اعتبارات،
- ۱۱-۳-۱۰. بازبینی و اصلاح اهداف و چشم‌اندازها متناسب با وضعیت موجود،
- ۱۱-۳-۱۱. تعیین صلاحیت‌های عمومی، حرفه‌ای و تخصصی معلمان با توجه به شرایط فعلی علم و فناوری،
- ۱۱-۳-۱۲. مرتبط کردن آموزش‌ها با محل و نوع زندگی (روستایی، شهری، عشایری، مرزی و...)،
- ۱۱-۳-۱۳. اصلاح قانون متعهدین خدمت و نحوه گزینش دانشجو معلم.

نمودار ۳. راهبردها و راهکارهای برون رفت از وضعیت کسری بودجه در آموزش و پرورش





نتیجه‌گیری

- در بین سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ بر تعداد دانش‌آموزان قبل از دبستان و ابتدایی افزوده شده و از طرف دیگر از تعداد دانش‌آموزان دوره‌های تحصیلی متوسطه اول و دوم که دوره‌های تحصیلی پرهزینه هستند، کاسته شده است. اهمیت نسبی هر یک از این دوره‌ها باید در تخصیص اعتبار به آنها مد نظر قرار گرفته شود.

- شاخه فنی و حرفه‌ای و بعد از آن کار و دانش در دوره دوم متوسطه پرهزینه‌ترین شاخه‌ها هستند و نسبت دانش‌آموزان این دو شاخه به پایه‌های متناظر خود از ۳۵/۳۱ درصد در سال تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ به ۳۸/۹۹ در سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ رسیده است که این امر مهم در تخصیص اعتبارات جایگاه ویژه‌ای دارد.

- هزینه سرانه مدارس شبانه‌روزی بیش از دو برابر مدارس عادی است. تعداد دانش‌آموزان شبانه‌روزی بین سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ با رشد منفی ۱۸/۹۳ درصد از ۴۹۸,۵۷۰ نفر به ۴۰۴,۱۸۹ نفر کاهش یافتند و این امر از هزینه‌های آموزش و پرورش می‌کاهد. البته از طرف دیگر، تعداد دانش‌آموزان مدارس نمونه دولتی با رشد ۷۴/۳۲ درصد از ۱۹۴۶۹۴ نفر به ۳۳۹,۳۸۲ نفر افزایش پیدا کردند.

- از مهمترین راه‌های مدیریت منابع مالی آموزش و پرورش، چابک‌سازی اداری و کاهش نسبت نیروهای غیرآموزشی به کل کارکنان است. در بین سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ نه تنها این مهم به دست نیامده است، بلکه نسبت کارکنان غیرآموزشی به کل کارکنان از ۱۲/۹۳ درصد در سال تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ به ۱۳/۲۶ در سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ رسیده است.

- توزیع عادلانه اعتبارات بین استان‌ها یکی از عوامل مهم در مدیریت منابع مالی آموزش و پرورش و امری مهم در جهت تحقق عدالت آموزشی است. جدول ۷ به بررسی عملکرد اعتبارات (سایر) از محل ردیف ۳-۱۲۷۵۰۰ پرداخته است. داده‌های این جدول به خوبی نشان می‌دهد که دامنه تغییر سرانه اعتبارات هزینه‌ای، انحراف معیار و درجه ناهماهنگی میان استان‌ها در برخی برنامه‌ها بسیار شدید است و عدالت آموزشی و ایجاد فرصت برابر آموزشی با این فاصله‌ها نمی‌تواند محقق شود.

- بودجه وزارت آموزش و پرورش در تمامی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۳ با کسری مواجه بوده است. استمرار کسری بودجه در آموزش و پرورش باعث تعطیلی بعضی از برنامه‌ها و تضعیف اعتماد به نفس مدیران آموزشی و در نهایت عدم تحقق کامل اهداف «آموزشی» و «پرورشی» را سبب می‌شود. بنابراین وزارت آموزش و پرورش در تمامی این سال‌ها برای تأمین بخشی از کسری خود و پرداخت هزینه‌های پرسنلی به ناچار از هزینه‌های غیرپرسنلی (کیفیت بخشی) کاسته است و این امر آثار و پیامدهایی بر بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبارات غیرپرسنلی و اعتبارات پرسنلی بر جای

می‌نهد که در این گزارش به تفصیل به آنها پرداخته‌ایم و راهکارهایی را نیز برای مقابله با کسری بودجه در آموزش و پرورش ارائه کرده‌ایم.

پیشنهادها

اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش که اسناد بالادستی بر عهده این وزارتخانه گذاشته‌اند، بسیار گسترده بوده و از طرف دیگر منابع و امکانات مورد نیاز آموزش و پرورش جهت تأمین این وظایف محدود است، لذا با برنامه‌ریزی، تشخیص اولویت‌ها، چابک‌سازی نظام اداری و ... می‌توان تا حد زیادی این فاصله را کاهش داد. در همین راستا اقدامات زیر را پیشنهاد می‌دهیم:

- افزایش همزمان سهم هزینه‌های پرسنلی و غیرپرسنلی در بودجه وزارت آموزش و پرورش جهت بالا بردن سطح کیفی امکانات رفاهی و معیشتی نیروی انسانی و توسعه برنامه‌های کیفیت‌بخشی نظیر فعالیت‌های پرورشی و تربیت‌بدنی، تحقیق و پژوهش، برنامه‌های آموزشی و

- توجه به مطالبات، دیون و پاداش‌های بازنشستگی در قانون بودجه سالیانه وزارت آموزش و پرورش و تأمین اعتبار سالیانه جهت جلوگیری از انباشت مطالبات و به تبع آن افزایش کسری بودجه وزارت آموزش و پرورش.

- پیش‌بینی افزایش حقوق سالیانه به صورت شفاف و دقیق در بودجه وزارت آموزش و پرورش جهت جلوگیری از ایجاد کسری مضاعف بر بودجه.

- افزایش سهم وزارت آموزش و پرورش از ردیف‌های متفرقه، مالیات بانک‌ها و شرکت‌های دولتی و همچنین از محل درآمدهای حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها و وصول به موقع این مبالغ.

- چابک‌سازی ساختار اداری (غیرآموزشی) وزارت آموزش و پرورش و لزوم کاهش تعداد نیروهای غیرآموزشی با توجه به افزایش این تعداد از نیروها در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ (جدول ۵).

- توزیع عادلانه سرانه اعتبارات استان‌ها جهت تحقق و توسعه عدالت آموزشی (جدول ۷).

منابع و مأخذ

۱. سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۲.
۲. سند تحول بنیادین آموزش و پرورش کشور، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰.
۳. سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۹۳-۱۳۹۴.
۴. عوامل موثر بر بودجه وزارت آموزش و پرورش و راهبردهای اصلاحی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۵. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴).
۶. قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۵۷۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیلی بر بودجه وزارت آموزش و پرورش در برنامه پنجم توسعه و ارائه راهبردهای اصلاحی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آموزش و پرورش)
تهیه و تدوین‌کنندگان: لطفاله عباسی، موسی بیات
ناظران علمی: ایروان مسعودی‌اصل، علی‌اخوان بهبهانی
متقاضی: معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی
ویراستار تخصصی: _____
ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. آموزش و پرورش
۲. بودجه
۳. راهبردهای اصلاحی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۱۶