

«فرهیختگان» از نقش نظام تأمین مالی دولتی در رسیدن کشور به شرایط امروز گزارش می‌دهد

۱۱ مسیر نجات عدالت آموزش عالی

زهرا رضایی - مرضیه قیاسی گروه دانشگاه

طی سال‌های اخیر، حرف‌های زیادی از ناعادالانه بودن نظام آموزش عالی در کشور مطرح شده است، از حوزه پذیرش دانشجویان گرفته تا توزیع امکانات آموزشی، توسعه رشته‌ها بدون در نظر گرفتن ظرفیت بومی استانی‌ها و... را باید جزو

اصلی‌ترین موضوعاتی دانست که باعث شده تا بحث نبود عدالت آموزشی پررنگ شود. مقوله‌ای که در تضاد با اصل ۳۰ قانون اساسی به شمار می‌رود؛ اصلی که براساس آن دولت موظف شده تا وسایل آموزش و پرورش را تا پایان دوره متوسطه به صورت رایگان تأمین کرده و همچنین در حوزه آموزش عالی نیز وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به طور

رایگان گسترش دهد. با وجود اینکه از زمان تدوین برنامه هفتم توسعه، تفسیرهای مختلفی از این اصل شده است، اما موضوع آن است که بررسی وضعیت مؤلفه‌های مختلف مرتبط با نظام آموزش عالی نشان می‌دهد که عدالت به معنای واقعی آن در این حوزه وجود ندارد. اتفاقی که شاید اصلی‌ترین نمود آن را هم بتوان در توزیع اعتبارات دولتی در این حوزه بازنمایی کرد.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با عنوان «ملاحظاتی درباره بازتوزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران متناسب با اصل سیم‌ام قانون اساسی» به بررسی نظام تأمین مالی آموزش عالی ایران پرداخته که نشان‌دهنده اجزای ناقص اصل ۳۰ قانون اساسی در حوزه‌های مختلف، مانند روند تأمین مالی این حوزه در برنامه‌های توسعه‌ای کشور است.

آموزش رایگان از نگاه شورای نگهبان به چه معناست؟

شاید برای شما سوال باشد که دانشگاه‌های ایران چگونه بودجه خود را تأمین می‌کنند؟ از سوی دیگر، باید این مسئله را هم مدنظر قرار داد که آیا می‌توان صرفاً با ارائه خدمات و شهریه دانشجویان شهریه‌پرداز از پس تمامی هزینه‌های دانشجویان، اساتید، کارکنان و دیگر بخش‌های دانشگاه برآمد یا خیر؟ طبق اصل ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف است امکانات لازم برای آموزش عالی رایگان را تا زمانی که کشور به خودکفایی لازم برسد، فراهم کند. تا زمانی که کشور به خودکفایی نرسیده، آموزش عالی باید به صورت رایگان عرضه شود. موضوعی که دلیلی شده تا برخورداری از آموزش عالی رایگان به عنوان یک حق در جامعه شناخته شود. البته نکته مهم در این میان آن است که قطعاً رایگان بودن آموزش عالی نیز مانند هر اصل دیگری شرایط خاص به خودش را دارد، اما به دلیل تفسیرهای مختلف این حوزه، عمل‌آی شورای نگهبان به میدان باز شده و تکلیف را در این زمینه مشخص کرده است. به طوری که براساس نظر این شورا، وظیفه دولت در حمایت از آموزش عالی، رعایت توازن در توسعه رشته‌ها، تقدم افراد مستضعف بر افراد مستعد و توجه به نیازها و اولویت‌ها تعیین شده و این شرایط فرصت مناسبی برای تنظیم یک سازوکار عادلانه برای تأمین مالی آموزش عالی فراهم می‌کند.

۳ دلیل چرایی حمایت مالی دولت از نظام آموزش عالی

برای مشخص شدن تأکید اصل ۳۰ قانون اساسی در زمینه تأمین مالی، سه اصل کفایت، عدالت و کارایی مطرح می‌شود که بیشترین تأکید اصل ۳۰ بر عدالت نیز مربوط به ایجاد زمینه‌های دسترسی

الگوهای سه‌گانه دولتی‌ها برای تأمین مالی دانشگاه

دولت بخش بزرگی از منابع مالی دانشگاه‌ها را تأمین کرده و از طریق شمار دانشجویان، بودجه‌های سنواتی را پرداخت می‌کند. البته مسئولان مربوطه برای انجام چنین کاری ۳ الگوی مختلف را مدنظر قرار می‌دهند و براساس آن اقدام به تصمیم‌گیری نهایی درخصوص میزان و چگونگی حمایت‌ها می‌کنند؛ الگوهایی که هر کدام اثرات متفاوتی را در حوزه تأمین مالی دانشگاه‌ها خواهد گذاشت. الگوی دیوان‌سالارانه، الگوی مشارکتی و الگوی بازار را باید همان الگوهایی قلمداد کرد که بنا به نیاز و شرایط، وضعیت تصمیم‌گیری‌ها را تغییر می‌دهد.

الگوی دیوان‌سالارانه این مسئله را دنبال می‌کند که تمامی منابع دانشگاه از بودجه دولت تأمین شود و به همین خاطر دولت بر تمامی امور دانشگاه نظارت و کنترل داشته و دانشگاه‌ها توان مدیریتی زیادی در وجوه تخصیص یافته ندارند. ویژگی مثبت این الگو، اطمینان دولت از تأمین و پرورش نیروی انسانی متخصص مورد نیاز خود است؛ از طرف دیگر این مسئله توان مدیریتی دانشگاه‌ها را کاهش می‌دهد.

بر اساس الگوی مشارکتی نیز بودجه دولت، منابع عمومی دانشگاه را تشکیل می‌دهد اما دانشگاه‌ها می‌توانند از منابع خصوصی نیز کسب درآمد کنند و این مسئله باعث می‌شود سبد منابعی دانشگاه‌ها تنوع بیشتری پیدا کند.

در الگوی بازار کمک‌های مستقیم دولت به آموزش عالی را شاهد هستیم، اما دانشگاه‌ها برای جذب هرچه بیشتر این منابع با یکدیگر رقابت دارند. وجه تمایز این الگو با الگوهای دیوان‌سالارانه و مشارکتی این است که دانشگاه‌ها می‌توانند از طریق شهریه‌های بالایی که از دانشجویان دریافت می‌کنند و محصولات آموزشی و پژوهشی درآمدزایی داشته باشند. البته تحقق این مسئله شامل حال همه دانشگاه‌ها نمی‌شود و تنها آن‌هایی که دارای ارتباطات گسترده و قوی با صنعت و جامعه بوده و در عین حال بر توازن تأمین مالی دولتی و خصوصی تأکید می‌کنند، توانایی بیشتری در کسب درآمدهای بیشتر دارند.

الگوها ساخت کلان تأمین مالی دانشگاه‌ها محسوب می‌شوند، اما واقعیت آن است که امروزه شیوه‌های مختلفی نیز برای این مسئله وجود دارد. شیوه تأمین منابع مالی دانشگاه براساس سه اصل عدالت، کفایت و کارایی استوار است. البته این شیوه‌ها هم سازوکارهای مختلفی از جمله چانه‌زنی، هزینه سرانه دانشجوی، عملکرد دانشگاه، پیش‌خرید محصولات، تخصیص براساس سفارش خدمات، اعطای بن تحصیلی، کمک هزینه تحصیل، تخفیف شهریه و اعطای انواع وام برای تخصیص اعتبارات به آموزش عالی استوار است که همه آن‌ها بر محور عرضه و تقاضا دنبال می‌شود.

هزینه سرانه دانشجوی؛ مؤلفه اصلی تخصیص منابع دولتی به آموزش عالی

تعداد دانش‌آموختگان این رشته‌ها، نیاز کشور را تأمین نمی‌کند.

دور باطل برای تحقق عدالت آموزشی

همانطور که می‌دانیم هدف دولت از برنامه‌های پنج‌ساله، تحقق اصول عدالت و کفایت است. اصل سیم‌ام می‌خواهد با رایگان کردن آموزش عالی، به عدالت آموزشی و خودکفایی دست یابد اما طبق بررسی‌های صورت گرفته، به دلیل بی‌عدالتی در آموزش عمومی، کنتور و ظرفیت محدود دانشگاه‌های معتبر و رشته‌های پردرآمد، افراد طبقات پردرآمد حضور پررنگ‌تری در رشته‌های خوب و دانشگاه‌های دولتی و آموزش رایگان دارند. تا جایی که از هر دو دانشجوی رتبه زیر ۳ هزار کسوری، یک نفر متعلق به دهک‌های نهم و دهم درآمدی بوده و سه دهم دیگر پایین درآمدی تنها ۳۴ درصد است. بی‌شک دلیل حضور بیشتر دهک‌های پردرآمدی بالا در میان رتبه‌های برتر، نشان‌دهنده نابرابری در تحصیلات پیش از دانشگاه است و وجود تفاوت‌های کیفیت آموزشی در مدارس دولتی و غیردولتی و تأثیر آن بر عملکرد دانش‌آموزان در آزمون‌های ورودی دانشگاه نیز به تشدید نابرابری‌ها کمک کرده است. نتیجه این امر، افزایش شکاف درآمدی در آینده و ایجاد یک چرخه نابرابری است که اهداف عدالت آموزشی را مختل می‌کند. در واقع، برنامه‌های آموزشی دولت به جای کمک به طبقات محروم، عمدتاً به نفع دهک‌های پردرآمد درآمدی هزینه می‌شود. بنابراین با شرایطی روبه‌رویم که منجر به ناکارایی در تخصیص منابع و اجزای ناقص اصل سیم‌ام شده است. بنابراین باید به دنبال شیوه‌هایی باشیم که ضمن تحقق اهداف اصل سیم‌ام قانون اساسی، منجر به کارایی در تخصیص بودجه شوند.

دست‌فرمانی که هر کدام از برنامه‌های توسعه‌ای به حوزه آموزش عالی دادند!

با بررسی شیوه تأمین مالی دانشگاه‌های ایران باید عنوان کرد این مسئله براساس نیازهای سمت عرضه و براساس الگوی دیوان‌سالارانه دنبال می‌شود. در حقیقت دولت برای آنکه بتواند بودجه و اعتبارات آموزش عالی را تأمین و توزیع کند، در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه که در امتداد قانون اساسی و رعایت اصول آن تنظیم می‌شوند، مسیر خود را دنبال می‌کند. برنامه‌هایی که هر کدام با توجه به شرایط روز کشور تنظیم شده بودند و طبیعتاً در تهیه و تنظیم بودجه حوزه آموزش عالی هم اثرگذار بودند. به همین دلیل وضعیت دانشگاه‌ها در هر کدام از این برنامه‌ها متفاوت بوده است.

در برنامه اول دولت برای دستیابی به خودکفایی نیروی انسانی در زمینه‌های تخصصی، به ایجاد و گسترش مراکز آموزش عالی در مناطق محروم و افزایش سهمیه‌های آنان اقدام کرد تا نیروی انسانی مورد نیاز هر منطقه تربیت شود. همچنین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اجازه تأسیس دوره‌های شبانه و خاص را دریافت کردند.

در برنامه دوم نیز دانشگاه‌ها توانستند در رشته‌های خاصی که مورد نیاز جامعه بود، دانشجوی شهریه‌پرداز به ویژه از میان اقشار پردرآمد جامعه جذب کنند و از این راه کسب درآمد داشته باشند. در این برنامه به تأمین نیروی انسانی که موجب صرفه‌جویی مالی دولت و ایجاد تناسبات بیشتر تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها با نیازهای بازار کار نیز می‌شود، توجه شده است.

برنامه سوم اشاره‌ای کوتاه به حمایت دولت از پژوهش‌های سفارش‌داده شده به دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی در شرایطی که حداقل ۴۰ درصد از هزینه‌ها را کارفرما یا تأمین‌کنند، در قالب بودجه سنواتی داشت که باعث شد بحث پژوهش‌ها در کشور بعد از این برنامه به تدریج پررنگ‌تر شود.

در برنامه چهارم هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی، سهم دولت بر مبنای هزینه سرانه تعیین شد و نسبت آن به بودجه عمومی براساس رشد پوشش جمعیت دانشجویی افزایش یافته و دولت بر این اساس تأمین بودجه را انجام می‌داد. دستگاه‌های اجرایی دارای واحد آموزش عالی برای جلب توجه مردم جهت مشارکت در تأمین مالی، توانستند برای ظرفیت مازاد بر نیاز خود در مقطع کاردانی، دانشجو پذیرش کنند. این برنامه به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اجازه داد با تنوع بخشی در شیوه‌های ارائه، هزینه‌ها را دریافت و درآمد اختصاصی داشته باشند.

در برنامه پنجم به این مسئله تأکید شده بود که دولت هزینه سرانه تربیت نیروی انسانی را برای هر دانشگاه و مؤسسه آموزشی دولتی محاسبه و به طور سالیانه تأمین کند. بر همین اساس مجموعه‌ای از اقدامات برای دولت مجاز شد که نشان‌دهنده حرکت به سمت بازاری‌سازی و کسب درآمد از این راه در دانشگاه‌ها بود. از نمونه‌های این اتفاق می‌توان به حمایت مالی دولت از پژوهش‌های تقاضامحور دانشگاه‌ها مشروط به اینکه حداقل ۵۰ درصد از هزینه‌های آن را کارفرمای غیردولتی تأمین کرده باشد، اشاره کرد. همچنین پرداخت بخشی از هزینه ثبت اختراعات و تولید فنی توسط دولت و بورس تحصیلی به منظور حمایت مادی از نخبگان و نوآوران علمی و فناوری و جداسازی سالیانه ۲۰ درصد از

دست‌فرمانی که هر کدام از برنامه‌های توسعه‌ای به حوزه آموزش عالی دادند!

امور خدمات رفاهی دانشجویان از بدنه دانشگاه‌ها و واگذاری آن به بخش غیردولتی جهت افزایش کارایی مأموریت اصلی دانشگاه‌ها در امور آموزش، پژوهش و فناوری هم از دیگر کارهایی بود که بر اساس این برنامه در دستورکار دولت قرار گرفت.

برنامه ششم به گونه‌ای بود که دولت موظف شد اعتبارات دستگاه‌های اجرایی از جمله آموزش عالی را به صورت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به گونه‌ای تنظیم کند که تا پایان برنامه صددرصد دستگاه‌ها از بودجه مبتنی بر عملکرد برخوردار باشند. در این میان اما مدارس دولتی، چون آموزش عمومی جنبه آموزشی در سطوح پایین و غیرتخصصی داشته و امکان عرضه محصول آموزشی و فناوری را در بازار ندارند، مشمول این قانون نمی‌شدند. واقعیت آن است که دولت در برنامه ششم نیز همچون برنامه پنجم از پژوهش‌های تقاضا محور مشترک با دانشگاه‌ها حمایت مالی کرد با این تفاوت که سهم کارفرما از هزینه به ۵۱ درصد رسیده بود. البته در اینجا هم مانند برنامه‌های قبل اعتبارات لازم از محل درآمدهای عمومی در اختیار صندوق رفاه دانشجویان قرار گرفته و بخشی از بودجه تغذیه دانشجویان هم از طریق ارائه تسهیلات تأمین می‌شد. مسئله مهم دیگر در اینجا نیز آن است که بر اساس این برنامه دولت به گونه‌ای برنامه‌ریزی کرد که سهم وقف و خیریه از تأمین مالی دانشگاه‌ها افزایش یابد.

وضعیت مالی کشور و محدودیت‌های بودجه‌ای که طی سال‌های اخیر ایجاد شده بود باعث شد تا دولت اقدامات خود را در حوزه آموزش عالی در برنامه هفتم توسعه در قالب ماده‌های ۹۴، ۹۵ و ۹۶ دنبال کند. موادی که هر کدام موضوعات مختلفی را مدنظر قرار داده است. بر اساس ماده ۹۴ اعتبارات پژوهشی با هدف تحقق اولویت‌های نقشه جامع علمی کشور و رفع نیازهای واقعی باید به گونه‌ای تأمین شود که حداقل ۵۰ درصد اعتبارات به طرح‌های تحقیقاتی هدفمند و اولویت‌دار برسد و از این طریق شاهد کارایی و اثربخشی در تخصیص اعتبارات باشیم.

در ماده ۹۵ این برنامه نیز توزیع دانشجویان متناسب با رشته، مقطع و زیرنظام هدف قرار داده است. از آنجایی که سازوکار تخصیص بودجه براساس پذیرش دانشجویان است، اعتبارات دریافتی دانشگاه‌ها به صورت غیرمستقیم، با ملاحظات آمایش منطقه‌ای انجام می‌شود که این موضوع با توجه به اصل کفایت دنبال خواهد شد. بر اساس ماده ۹۶ نیز تأمین مالی آموزش عالی وابسته به کنترل کمی‌وکیفی خدمات آموزشی صورت می‌گیرد و میزان و کیفیت محصول در تعیین بودجه دانشگاه‌ها نقش دارد. برنامه هفتم به اصل کارایی و کفایت توجه داشته و هیچ نگرشی نسبت به عدالت ندارد.

نکته قابل توجه در برنامه‌های توسعه این است که تنها برنامه اول به دو اصل کفایت و عدالت در توزیع منابع دولتی توجه کرده است؛ به طوری که دولت با گذشت زمان در تنگنای اقتصادی قرار گرفت و برنامه‌های آن به سمت کارایی سوق پیدا کرد. البته باید این مسئله را هم ملاک قرار داد که اصل کارایی در صورتی که به عدالت در دسترس‌ی به فرصت‌ها و امکانات آموزشی لطمه‌ای وارد نکند، با اصل سیم‌ام در تناقض نیست.

زخم عدالت آموزشی را چطور می‌توان درمان کرد؟

دانست که هرچند طی سال‌های اخیر مورد تأکید قرار گرفته، اما تا امروز در حد حرف باقی مانده است.

کاهش نیافتن اعتبارات دولتی بخش آموزش عالی در فرایند بازتوزیع اعتبارات را هم باید در زمره راهکارهای بیرون‌رفت از وضعیت فعلی تعریف کرد.

تفکیک رشته‌ها براساس کشش تقاضای بازار کار و دسته‌بندی آن‌ها در سه گروه تقاضای بالا، متوسط و پایین و توجه به این مهم در توزیع اعتبارات را هم باید کاری دانست که باید یک بار برای همیشه اجرایی شود.

توجه به معیار نیاز و شایستگی دانشجویان در توزیع اعتبارات هم از دیگر پیشنهادهایی است که در این گزارش به عنوان راهکار بیرون‌رفت از وضعیت فعلی معرفی شده است.

توجه به رشته‌هایی که برای توسعه علمی کشور ضروری است و حمایت ویژه از آن‌ها، حتماً می‌تواند سهم بسزایی در تخصیص بهینه‌تر منابع مالی دولت به حوزه آموزش عالی داشته باشد.

ایجاد رقابت سالم بین دانشگاه‌های کشور با هدف ارتقای کیفیت آموزش، پژوهش و حل مسائل کشور هم راهکار دیگری است که می‌تواند در بهبود وضعیت تأمین منابع مالی نقش آفرین باشد.

ایجاد منابع مالی پایدار برای آموزش عالی با هدف تحقق سیاست‌ها را هم باید یکی از مهم‌ترین کارهایی برای تحقق این مسئله دانست.



سه‌شنبه ۲۹ آبان ۱۴۰۳



شماره ۴۲۸۳



FARHIKHTEGANDAILY.COM



FARHIKHTEGANONLINE