



تحول در دانشگاه:

استمرار روند یا رخداد شگفتی ساز؟

تکنگاشت چهارم

اصل سیام قانون اساسی
و هدفمندسازی هزینه کرد
اعتبارات در آموزش عالی

حسین نصیری

اردیبهشت ماه ۱۴۰۳



در این نگاشت می‌خوانیم:

- مأموریت‌های آموزش عالی
- میزان اعتبارات آموزش عالی
- دستاوردهای آموزش عالی
- الگوهای توزیع اعتبارات دانشگاه‌ها
- آسیب‌ها و چالش‌های موجود در نظام آموزش عالی
- الف) عدالت
- ب) کارایی
- ج) کفایت
- جمع‌بندی و راهکارها

اصل سی‌ام قانون اساسی و هدفمندسازی هزینه کرد اعتبارات در آموزش عالی

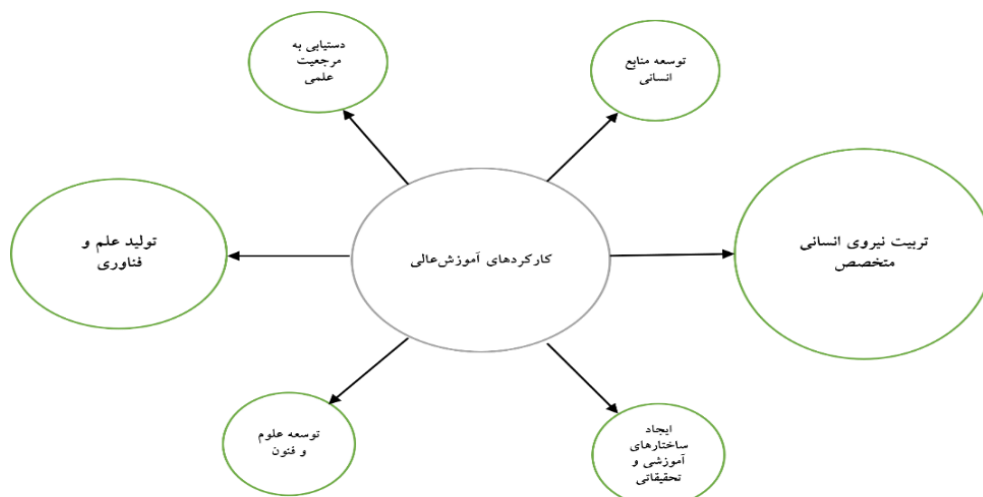
مقدمه

مجموعه حاضر چکیده مطالب چهارمین نشست از سلسله نشست‌های اقتصاد آموزش عالی کشور با عنوان «تحول در دانشگاه: استمرار روند یا رخداد شگفتی‌ساز؟» است. در این نشست که در ۱۲ اردیبهشت ۱۴۰۳ در پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس برگزار شد، دکتر حسین نصیری به ارائه و تحلیل اصل سی‌ام قانون اساسی و هدفمندسازی هزینه‌کرد اعتبارات در آموزش عالی پرداخت. وی اشاره کرد که آموزش عالی کشور با گذشت بیش از چهار دهه از انقلاب اسلامی با وجود دستاوردهای کم‌نظیر (در بعد سخت و نرم) با چالش‌هایی مواجه شده است که نیازمند بازاندیشی و بازبینی در ساختار و شیوه اداره و مدیریت آن است. در این خصوص چنانچه خواهیم هرگونه سیاست‌گذاری یا تصمیم‌گیری در آموزش عالی را اصلاح کنیم یا رویکردی را تغییر دهیم، ابتدا باید از خودمان بپرسیم که در طول این چهار دهه اسناد بالادستی از آموزش عالی چه خواسته‌اند؟ برای این خواسته‌ها و انتظارات چقدر سرمایه‌گذاری کرده‌ایم؟ و عملکرد این سرمایه‌گذاری‌ها چه بوده است؟ پرسش مهم دیگر اینکه این سرمایه‌گذاری‌ها را با چه سازوکارهایی انجام داده‌ایم؟ و درنهایت اینکه آسیب‌ها و چالش‌های تجارب قبلی و راهکار برون رفت از آن‌ها چیست؟

مأموریت‌های آموزش عالی

در اسناد و قوانین بالادستی انتظارات دولت و حاکمیت از آموزش عالی تعریف شده است. در این راستا، بند سوم اصل سوم قانون اساسی، اصل سی‌ام قانون اساسی و بند هفتم اصل چهارم و سوم قانون اساسی بر تحصیلات عالی و تکلیف دولت در این زمینه تأکید شده است. در سطح سیاست‌های کلی نیز بخش دیگری از مأموریت‌های آموزش عالی مشخص شده است. از جمله در سیاست‌های کلی علم و فناوری و سیاست‌های کلی اشتغال، سیاست‌های کلی سلامت، نقشه جامع علمی کشور، نقشه مهندسی فرهنگی کشور. در این زمینه باید به این نکته توجه کنیم که نظام آموزش عالی برای تأمین نیازهای کشور در بخش‌های مختلف تلاش می‌کند، بنابراین طبیعی است که در سیاست‌های کلی همه حوزه‌ها، بحثی در خصوص آموزش عالی داشته باشند. در لایه پایین‌تر نیز قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی اهداف و مأموریت‌هایی برای نظام آموزش عالی تعیین شده است. از جمله در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارتین علوم و بهداشت مأموریت‌هایی برای نظام آموزش عالی تعیین شده است و حتی در ماده ۲۱ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مأموریت تربیت نیروی انسانی در بخش کشاورزی را به حوزه آموزش عالی واگذار کرده است.

در اسناد و قوانین بالادستی شش دلالت مفهومی از مأموریت‌های آموزش عالی شناسایی شد. این شبکه مفاهیم مشتمل بر تربیت نیروی انسانی متخصص، تولید علم و فناوری، دستیابی به مرجعیت علمی، توسعه منابع انسانی، توسعه علوم و فنون و ایجاد ساختارهای آموزشی و تحقیقاتی است. در این بین می‌توان عنصر تربیت نیروی انسانی متخصص را به عنوان پرتکرارترین دلالت مفهومی از کارکردهای آموزش عالی به‌شمار آورد که در صورت تحقق می‌توان انتظار تولید و توسعه علوم و فناوری و دستیابی به مرجعیت علمی و سایر کارکردهای آموزش عالی را داشت.



شکل ۱: اهداف و مأموریت‌های آموزش عالی

میزان اعتبارات آموزش عالی

پس از اینکه اهداف و مأموریت‌های آموزش عالی مشخص شد، این سؤال پیش می‌آید که در این چهل سال چقدر در آموزش عالی سرمایه‌گذاری کرده‌ایم؟ در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات فصل آموزش عالی حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان برآورد شد. در حوزه پژوهش و فناوری در بهترین حالت نسبت اعتبارات پژوهشی به تولید ناخالص داخلی (GDP) ۰/۳۳ درصد است.

اگر بخواهیم به‌طور کلی بررسی کنیم که نظام آموزش عالی چه سهمی از GDP دارد و این گردش مالی چقدر است، باید گفت براساس گزارش حساب‌های ملی مرکز آمار ایران کل چرخه مالی آموزش عالی کشور نسبت به تولید ناخالص داخلی ۰/۷۱ درصد است که سهم هزینه‌های آموزش عالی در بخش دولتی ۰/۵۲ درصد و بخش خصوصی ۰/۲۰ درصد است. به عبارت دیگر از این گردش مالی در چرخه تولید ناخالص داخلی کشور، ۷۲٪ سهم آموزش عالی دولتی و ۲۸٪ سهم آموزش عالی خصوصی است. درواقع ۷۰ درصد از حجم آموزش عالی کشور با حدود ۳۰ درصد اعتبار و ۳۰ درصد باقی مانده از حجم آموزش عالی را با ۷۰ درصد منابع اداره می‌کنیم. این نوع مدیریت و اداره‌کرد خودش را در کیفیت و سایر شاخص‌های آموزش عالی نشان داده است.

دستاوردهای آموزش عالی

پس از مشخص شدن مأموریت‌ها و اهداف آموزش عالی و میزان سرمایه‌گذاری انجام‌شده در این بخش، این سؤال پیش می‌آید که آموزش عالی در این چهار دهه چه عملکردی داشته است؟

از بُعد تأمین نیروی انسانی به‌طور کلی در سال تحصیلی ۴۰۱-۱۴۰۰، تعداد کل دانشجویان ۳ میلیون و ۳۴۲ هزار نفر بوده‌اند که از این تعداد یک میلیون و ۸۵۴ هزار نفر در دانشگاه‌های دولتی (دوره‌های مختلف روزانه، شبانه و غیره) مشغول به تحصیل بوده‌اند. حدود سی درصد از این تعداد دانشجو از آموزش عالی رایگان برخوردارند، یعنی اصل سی قانون اساسی که دولت را مکلف نموده است تا آموزش عالی را تا سر حد خودکفایی به‌طور رایگان گسترش دهد، از نظر حجم فقط سی درصد از دانشجویان را پوشش داده است. جمعیت اعضای هیئت علمی بخش دولتی که در واقع جزئی از دستاوردهای نظام آموزش عالی کشور در این چهار دهه محسوب می‌شود، تقریباً پنج برابر شده است (از ۹۲۷۴ نفر در سال ۵۷-۱۳۵۶ به ۵۴۳۱۰ نفر در سال ۴۰۱-۱۴۰۰ رسیده است). در بخش زنان این اعداد حدود هشت برابر شده است (از ۱۸۱۷ نفر در سال ۵۷-۱۳۵۶ به ۱۶۱۰۳ نفر در سال ۴۰۱-۱۴۰۰ رسیده است).

اگر بخواهیم از نظر تعداد تولید مستندات علمی عملکرد آموزش عالی کشور را نشان دهیم، رتبه ما از ۵۴ در سال ۱۹۹۶ میلادی به رتبه شانزدهم در سال ۲۰۲۳ رسیده است (در پایگاه اسکوپوس). به هر روی افتخارات بسیاری از ناحیه آموزش عالی نصیب کشور شده است که در اینجا مجال بیان آن را نداریم؛ مانند تعداد شرکت‌های دانش بنیان، اختراعات بین‌المللی، تولید دانش فنی و ...

نکته بسیار مهمی که باید به آن توجه داشت این است که بسیاری از دستاوردهای آموزش عالی قابل‌ارزش‌گذاری نیست، یعنی نمی‌توان آن‌ها را محاسبه کرد، ازجمله توسعه فرهنگی، رشد فکری، توسعه اجتماعی و مواردی از این دست که از ناحیه آموزش (در اینجا آموزش عالی) حاصل شده است.

الگوهای توزیع اعتبارات دانشگاه‌ها

پرسش دیگری که در اینجا مهم است، این است که در طی این سال‌ها اعتبارات دولتی آموزش عالی را چگونه و بر چه مبنایی توزیع کرده‌ایم. در این خصوص باید گفت از سال ۱۳۹۶ تاکنون دولت از الگوی سرانه استاندارد و شاخص‌های تکمیلی عملکردی برای تأمین و تخصیص اعتبارات آموزش عالی استفاده می‌کند. مراحل این الگوی بدین شرح است:

گام نخست: تعیین فروض فعالیت‌های آموزشی؛

گام دوم: ترسیم و شبیه‌سازی دانشگاهی با رعایت شاخص‌های مطلوب در مراکز اصلی هزینه؛

گام سوم: تقسیم‌بندی سرانه بر حسب گروه‌های آموزشی (علوم پایه، فنی و مهندسی، کشاورزی، علوم انسانی، کشاورزی و هنر) و مقاطع (کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری)؛

گام چهارم: محاسبه هزینه سرانه آموزشی؛

گام پنجم: محاسبه هزینه خدمات پشتیبانی عمومی؛

گام ششم: محاسبه سرانه خدمات دانشجویی - فرهنگی؛

گام هفتم: محاسبه سرانه فعالیت‌های پژوهشی و فناوری.

آسیب‌ها و چالش‌های موجود در نظام آموزش عالی

نکته مهمی که باید به آن پرداخت و درواقع موضوع اصلی بحث ماست، این است که علی‌رغم این دستاوردها، آسیب‌هایی که در نظام آموزش عالی با آن مواجه‌ایم چه بوده و چه کار نکرده‌ایم که این مشکلات (آسیب‌های نظام آموزش عالی) پیش آمده است؟

به‌طور خلاصه می‌توان گفت دولت در طی چهار دهه گذشته، سه اصل مالیه آموزش یعنی اصل عدالت، اصل کفایت و اصل کارایی را در توزیع اعتبارات آموزش عالی کمتر مورد توجه قرار داده است.

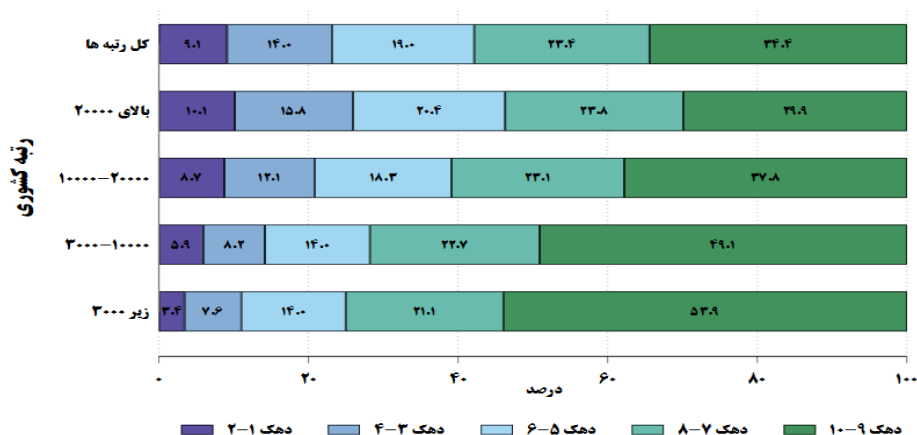
الف) عدالت

در پژوهشی که در مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۴۰۳ انجام شد، از بین جمعیت ۱۸ تا ۲۴ دهک‌های ۱ و ۲، فقط ۲۰ درصد وارد دانشگاه می‌شوند؛ در صورتی که این عدد برای دهک‌های ۹ و ۱۰، بیش از ۵۰ درصد است.

همچنین اگر بخواهیم با جزییات بیشتر بررسی کنیم، می‌بینیم که ۳۸ درصد از دهک‌های ۹ و ۱۰ در دانشگاه دولتی هستند، در صورتی که فقط ۹ درصد از دهک‌های ۱ و ۲ در دانشگاه دولتی تحصیل می‌کنند - از آنجایی که بحث ما در اینجا بررسی توزیع اعتبارات دولتی آموزش عالی است، این مسئله تاحدی قابل تأمل است - درواقع با وجود عملکرد مثبتی که در نظام آموزش عالی داشته‌ایم، نتوانسته‌ایم این اعتبارات را به شکل عادلانه توزیع کنیم. بررسی توزیع درآمد رتبه‌های پذیرفته‌شدگان آزمون سراسری نشان می‌دهد که هرچه دهک درآمدی پایین‌تر باشد، میزان بهره‌مندی از آموزش عالی و بخصوص آموزش عالی دولتی (رایگان) کاهش می‌یابد.

۱. گزارش «بررسی وضعیت عدالت آموزش عالی در ایران فصل اول: داده‌ها و شواهد آماری». شماره مسلسل ۲۰۰۳۷.

در شکل زیر توزیع رتبه‌های پذیرفته‌شده آزمون سراسری به تفکیک دهک‌های درآمدی آمده است، وضعیت به‌وضوح بی‌عدالتی در بهره‌مندی از رتبه‌های برتر را بین دهک‌های مختلف درآمدی نشان می‌دهد.



شکل ۲: توزیع درآمد رتبه‌های پذیرفته‌شدگان کنکور (همه گروه‌ها)

(ب) کارایی

برای بررسی بُعد کارایی آموزش عالی، می‌توانیم نرخ اشتغال دانش‌آموختگان را ملاک بررسی قرار دهیم. همین که ما اعتبارات را هزینه می‌کنیم و دانش‌آموختگان دانشگاهی شاغل به کار نمی‌شوند، بدین معنا است که فعالیت‌ها و اقدامات کارایی لازم را نداشته‌اند. در این خصوص در سال ۱۴۰۲ به‌طور میانگین تقریباً بیش از ۳۰ درصد از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در تمامی مقاطع بیکار بودند.

نکته مهم بعدی که کمتر هم به آن پرداخته شده، این است که آیا دانش‌آموختگان دانشگاهی متناسب با مقطع و رشته تحصیلی‌شان شاغل به کار هستند یا خیر؟ اگر این متغیر را بررسی کنیم، آمار بیکاری دانش‌آموختگان وضعیت بدتری خواهد داشت، برای مثال فردی که دکترای ادبیات دارد و در شرکتی مشغول به کار است که تناسبی با رشته و مقطع دانشگاهی او ندارد و اساساً با مقطع لیسانس هم می‌توانست در آن کار شاغل شود، به نوعی مصداق یک فرد بیکار است. علاوه بر این عنصر بسیار مهم دیگر از نظر کارایی، مهاجرت نیروی‌های تحصیل‌کرده است که علناً سرمایه‌های کشور را هدر می‌دهد.

(ج) کفایت

یکی از نکات مهم در بحث کفایت، تناسب تعداد دانشجویان در رشته‌های مختلف با نیازهای کشور است. اما در عمل برخی از رشته‌ها بیش از نیاز کشور آموزش داده شده است، درحالی‌که تعدادی از رشته‌ها و تخصص‌های مورد نیاز کشور روز به روز با کاهش اقبال مواجه می‌شوند. براساس آمار وزارت بهداشت، درمان

و آموزش پزشکی از دوره تخصصی و فوق تخصصی پزشکی، بعضی از رشته‌ها اصلاً متقاضی ندارند و اکثر داوطلبان در دوره تخصصی‌شان به دنبال رشته‌هایی با درآمد بیشتر هستند، برای مثال در دوره تخصصی در تخصص طب اورژانس تقریباً ۸۰ درصد از ظرفیت خالی است یا حدود ۶۰ درصد از ظرفیت تخصص بیماری‌های عفونی گرمسیری خالی مانده است. در پزشکی قانونی یا حتی تخصص بیهوشی که از تخصص‌های بسیار ضروری و مورد نیاز کشور است نیز وضعیت به همین منوال است. این در حالی است که قانون اساسی از آموزش عالی خواسته که نیازهای کشور در همه بخش‌ها را به صورت متعادل تأمین کند.

اگر بخواهیم بحث کفایت نیازها را در حوزه علوم پایه مطرح کنیم، باز هم با آمار نگران‌کننده‌ای مواجه می‌شویم. با توجه به اهمیت علوم پایه، قانونگذار در برنامه ششم توسعه بر روی این موضوع تأکید داشته است. در برنامه ششم ۳۷۰ هزار دانشجوی علوم پایه برای سال پایانی برنامه هدف‌گذاری شده است، در صورتی که آمار سال تحصیلی ۹۹-۱۳۹۸ آمار ۲۰۶ هزار دانشجو را نشان می‌دهد. این یعنی اینکه عملکرد نسبت به هدف‌گذاری برنامه ششم توسعه، ۵۰ درصد عقب‌تر است.

جمع‌بندی و راهکارها

برای حل و بهبود مسائل آموزش عالی موضوع مهم این است که باید نظام توزیع اعتبارات آموزش عالی را از توزیع اعتبار بر حسب دستگاه به سمت ذی‌نفع تغییر دهیم. اینکه چهارچوبی به نام دانشگاه دولتی داشته باشیم و صرفاً از همان چهارچوب حمایت و اعتبارات را بر همان مبنا توزیع کنیم، کارآمد نیست و باید به سمت ذی‌نفع حرکت کنیم.

در بازتوزیع منابع، بر حسب ذی‌نفع سه محور را باید مدنظر قرار داد:

- نیازها و اولویت‌های کشور؛
- دهک درآمدی خانوار ذی‌نفع؛
- کیفیت ذی‌نفع (شایستگی).

اما لازمه این اتفاقات، وجود یک نهاد مستقل و فرادستگاهی است که ارزیابی کیفیت نظام آموزش عالی را تضمین کند و داده‌ها و اطلاعاتش را به صورت عمومی منتشر نماید که خانواده‌ها، دانشجویان و ذی‌نفعان براساس توانمندی و علاقه‌مندی خود، دانشگاه موردنظرشان را انتخاب کنند. نکته دیگری که باید در بازتوزیع مد نظر قرار گیرد بحث توزیع اعتبارات بر حسب ارزیابی‌ها است؛ ارزیابی‌ای که می‌تواند حاصل همین نهاد مستقل باشد.

در این فرآیندها دانشگاه‌ها باید استقلال کامل داشته باشند که به چه صورت خودشان را اداره کنند. دولت باید در بخش عملکردی دانشگاه را ارزیابی کند، نه اینکه در بخش‌های فرآیندی ورود کند و دست دانشگاه‌ها را ببندد. نکته‌ای که صاحب‌نظران مطرح می‌کنند این است که می‌توان بخشی از ناعدالتی در آموزش عالی را با اعتبارات آموزش عالی و با سازوکاری که در نهاد آموزش عالی است حل کرد، اما بعضی از موضوعات خارج از نظام آموزش عالی است. از جمله تقویت نظام آموزش و پرورش دولتی و حذف مدرک‌گرایی از نظام حقوق و دستمزد و جایگزینی صلاحیت و شایستگی حرفه‌ای دو عامل مهم در اصلاح و جهت‌دهی آموزش عالی به‌شمار می‌روند.



نشست «اصل سی‌ام قانون اساسی و هدفمندسازی هزینه‌کرد اعتبارات در آموزش عالی»
۱۲ اردیبهشت ماه ۱۴۰۳ - پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس