

نقدی بر نظام تأمین و تخصیص منابع مالی در صنعت آموزش عالی ایران

دکتر یعقوب انتظاری

عضو هیأت علمی مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی

entpost@yahoo.com

مقدمه

آموزش عالی یک خدمت خصوصی (رقابتی در مصرف و محدودیت پذیر در استفاده) است. بنابراین، برای آموزش عالی بازاری وجود دارد که در آن افراد آموزش عالی را با دو هدف مصرف (برای مطلوبیت آنی) و سرمایه‌گذاری (برای مطلوبیت آتی) تقاضا می‌کنند؛ و مؤسسات آموزش عالی نیز عرضه‌کننده خدمات آموزش عالی هستند. در بازار خدمات آموزش عالی، تقاضاکنندگان برای دسترسی به بهترین فرصت آموزشی (یادگیری) و عرضه‌کنندگان برای کسب بیشترین منابع مالی و جذب بهترین دانشجویان با یکدیگر رقابت می‌کنند. به عبارت دیگر، نظام آموزش عالی یک صنعت است. در این صنعت دانشجویان و خانواده‌های آنها مشتریان خدمات آموزش عالی، و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی تولیدکننده دانش و عرضه‌کننده خدمات آموزش عالی هستند.

بر خلاف سایر خدمات، آموزش عالی یک خدمت شایسته و دارای منافع جانبی و عمومی فوق‌العاده است؛ و بر خلاف مشتریان دیگر خدمات، دانشجویان تولیدکنندگان سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی هستند که علاوه بر خود آنها، برای جامعه نیز مطلوبیت ایجاد می‌کنند. البته، آنها از نظر توانایی فکری و توانایی مالی همسان نیستند. با توجه به این مسائل و دستیابی به اهداف توسعه ملی (مانند ایجاد تنوع و ثبات در تأمین مالی آموزش عالی، بسط دسترسی به آموزش عالی، بهبود برابری دسترسی به آموزش عالی، بهبود انگیزش یادگیری عالی، بهبود کارایی و اثربخشی آموزش عالی) دولت در بازار خدمات آموزش عالی دخالت کرده و به عرضه و تقاضای آموزش عالی یارانه پرداخت می‌کند.

مطالعات سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD, 2007) بر روی زیر مجموعه‌ای از کشورها عضو نشان داده‌است که نظام تأمین مالی آموزش عالی اثرات مهمی بر توسعه صنعت آموزش عالی و در نتیجه توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها برجای می‌گذارد. البته هر نظام تأمین مالی آموزش عالی مناسب توسعه صنعت آموزش عالی و در نتیجه توسعه اقتصادی نیست. بعضی از نظام‌های تأمین مالی محرک توسعه، و بعضی دیگر بازدارنده توسعه هستند. بنابراین، امروزه کشورها در تلاش‌اند نظام تأمین مالی آموزش عالی خود را به گونه‌ای بازآفرینی کنند که اهداف توسعه را هرچه بهتر و بیشتر تحقق بخشد (Johnstone and Marcucci, 2010).

بعضی از مسائل تأمین و تخصیص منابع مالی در صنعت آموزش عالی ایران

تحلیل‌های نظری و شواهد تجربی از مسائل آموزش عالی (انتظاری، ۱۳۹۱)، حکایت از آن دارند که نظام موجود تأمین و تخصیص مالی آموزش عالی در ایران چندان سازگار با اهداف توسعه این کشور نیست و در این رابطه چهار مسأله عمده را می‌توان یادآور شد.

اولین مسأله در رابطه با دسترسی افراد جامعه به «فرصت‌های یادگیری کیفی» است. با توجه به اثرات مطلوب «آموزش عالی کیفی» بر رشد و توسعه اقتصادی و ساخت جامعه مبتنی بر دانش، هر چقدر افراد جامعه به یادگیری عالی کیفی دسترسی داشته باشند، رشد و توسعه اقتصادی سریع‌تر اتفاق خواهد افتاد. در ایران به دلیل وجود دانشگاه آزاد اسلامی، دانشگاه پیام نور و دانشگاه جامع علمی و کاربردی، دسترسی به آموزش عالی فوق‌العاده افزایش یافته است. اما این نوع افزایش دسترسی‌ها به آموزش عالی کیفی نبوده و اثربخشی و ثمربخشی لازم را نداشته است و نیاز به افزایش «دسترسی کیفی» همچنان احساس می‌شود.

مسأله دوم به برابری دسترسی افراد به آموزش عالی و توزیع برابر فرصت ها و درآمد ها مربوط می شود.^۱ در ایران (همانند کشورهای پیشرفته جهان) فرزندان خانواده‌های طبقات بالای اقتصادی و اجتماعی در سطح دبیرستان از فرصت‌های آموزشی ممتاز (دبیرستان های غیر انتفاعی، معلم خصوصی و کلاس های کنکور) برخوردارند.^۲ با توجه به اینکه استفاده از تحصیلات رایگان و دستیابی به فرصت‌های آموزش عالی ممتاز (رشته های پزشکی، فنی و مهندسی و حقوق) در دانشگاه‌ها بر اساس رتبه علمی انجام می‌شود، عمدتاً فرزندان خانواده‌های طبقات بالای اقتصادی و اجتماعی به این فرصت‌ها دست پیدا می‌کنند. بنابراین، آموزش عالی رایگان که فاقد هدف توزیعی است نه تنها به توزیع برابر درآمد و ثروت کمک نمی‌کند، بلکه آن را نامتوازن می‌سازد. این در حالی است که دانشجویان نظام آموزش عالی مبتنی بر شهریه (دانشگاه آزاد و مؤسسات غیرانتفاعی) که اکثراً از خانواده‌های متوسط و متوسط به پایین جامعه هستند؛ به وام مناسب و پایدار تحصیلی دسترسی ندارد.

مسأله سوم عدم توجه به کارایی در آموزش عالی است. کارایی آموزش عالی در سطح فرد، مؤسسه و اقتصاد کلان مطرح است. آموزه‌های علم اقتصاد نشان می‌دهد وقتی که افراد به‌طور مستقیم پولی برای کالاها یا خدمات پرداخت نمی‌کنند، برای آن ارزش چندانی قائل نمی‌شوند و برای استفاده بهینه از آنها نمی‌کوشند و حتی برای خود درد سر می‌سازند.^۳ در شرایطی که دانشجو شهریه پرداخت نمی‌کند، احساس مشتری بودن ندارد و لذا حق خود را طلب نمی‌کند و دانشگاه نیز که بودجه را بی‌دغدغه و بدون پاسخ‌گویی از دولت دریافت می‌کند، اهمیت چندانی به بهینه خرج کردن، نمی‌دهد. از این رو، آموزش رایگان در دانشگاه‌ها علاوه بر افت تحصیلی دانشجویان و تنزل کیفیت یادگیری، موجب اتلاف زمان و منابع مادی توسط دانشجویان و دانشگاهیان می‌شود و در نتیجه عدم کارایی اقتصادی مؤسسات آموزش عالی و اثربخشی پایین سرمایه (دانش نهاده‌ها در وجود افراد) را به بار می‌آورد. تحقیقات تجربی نیز از عدم کارایی بودجه و هزینه در دانشگاه‌های دولتی ایران حکایت دارد (انتظاری، ۱۳۹۱).

بخش قابل توجهی از عدم اثربخشی و ثمربخشی آموزش عالی رایگان در سطح کلان در مهاجرت نخبگان تجلی می‌یابد. آمارها نشان می‌دهد که امروزه جریان‌های نیروی انسانی متخصص بین کشورها شدت گرفته‌است. این جریانات عمدتاً از کشورهای در حال توسعه به طرف کشورهای توسعه یافته است. این مسأله در خصوص ایران نیز صادق است. در واقع، امروزه در ایران منابع محدود دولت صرف آموزش رایگان کسانی می‌شود که به احتمال زیاد در آینده به کشور دیگری مهاجرت خواهند کرد. این به معنی استفاده غیر اثربخش از منابع محدود دولتی است.

مسأله چهارم مربوط به عدم توجه کافی به تولید و توزیع دانش بنیادی (به مثابه کالای عمومی) است. رشته‌های تحصیلی در سطح آموزش عالی را به دو بخش رشته‌های خصوصی و عمومی می‌توان تقسیم کرد. رشته‌های خصوصی آن بخش از رشته‌های آموزش عالی هستند که مطلوبیت خصوصی حال و آینده آنها از مطلوبیت اجتماعی حال و آینده آنها بیشتر باشد. در مقابل، رشته‌های عمومی آن بخش از رشته‌های دانشگاهی هستند که مطلوبیت اجتماعی حال و آینده آنها بیشتر از مطلوبیت خصوصی آنها است. مانند رشته‌های شیمی، فیزیک، زیست‌شناسی، ریاضی، فلسفه و غیره. طبق عقلانیت اقتصادی دخالت دولت در نظام اقتصادی، لزومی ندارد دولت منابع محدود خود را در رشته‌های خصوصی مانند رشته‌های مهندسی سرمایه‌گذاری کند و آنها را تأمین مالی نماید. چون افراد انگیزه لازم و کافی برای این کار را دارند. در مقابل، دولت‌ها باید منابع محدود خود را در رشته‌های عمومی سرمایه‌گذاری کنند. چون افراد انگیزه لازم و کافی برای این امر را ندارند. این در حالی است که در ایران دولت بنابر منطق بازارکار، عمدتاً در رشته‌های خصوصی سرمایه‌گذاری می‌کند. منطق بازارکار، یک منطق خصوصی است و دولت نباید از آن پیروی کند، بلکه باید از آن پاسداری نماید.

- لازم به یادآوری است که در اقتصاد بخش عمومی تولید کالاها و خدمات عمومی و توزیع مجدد ثروت و درآمد، دو مأموریت مهم دولت در یک نظام اقتصادی محسوب می‌شوند. اقتصاددانان دانش بر این باورند که برای توزیع برابر درآمد و ثروت در جامعه باید ابتدا فرصت‌های یادگیری را برابر توزیع کرد. در عصر حاضر فرصت‌های یادگیری بسیار وسیع است. اما فرصت یادگیری در نظام آموزش رسمی هم چنان اهمیت بالایی دارد. در نظام رسمی آموزش، توزیع برابر فرصت‌های یادگیری در سطوح بالا، تابعی از توزیع فرصت آموزشی در سطوح پایین است.

^۲ - لازم به ذکر است که مطالعات در سازمان سنجش نشان داده است که بیشتر افرادی در رشته‌های ممتاز قبول می‌شوند که در دبیرستانهای غیر انتفاعی تحصیل کرده‌اند (سازمان سنجش، ۱۳۸۷).

^۳ یک ضرب المثل اقتصادی می‌گوید: اگر طناب رایگان باشد مردم خود را دار می‌زنند.

این مسائل به سیاست‌گذاران گوش زد می‌کند که باید اصلاحاتی در نظام تأمین مالی آموزش عالی بوجود آورند. اولین سئوالی که در این راستا فکر آنها را به خود مشغول می‌کند، این است که چه سازوکارهای جایگزینی برای سازوکار فعلی تأمین مالی آموزش عالی در ایران وجود دارد؟ دومین سئوال مطرح برای سیاست‌گذاران این است که کدام یک از سازوکارهای موجود بهتر از سازوکارهای دیگر است و می‌تواند اهداف توسعه آموزش عالی و کشور را تحقق بخشد؟ پس از پاسخ به این سئوالات این سئوال برای سیاست‌گذاران مطرح خواهد شد که نظام مناسب برای تأمین مالی آموزش عالی در ایران چیست؟ برای پاسخ به این سئوالات تحقیق جامع‌ای در مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی انجام شده است (انتظاری، ۱۳۹۱) یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که اولاً، نظام‌های تأمین مالی بازار محور کارا تر و اثربخش تر از نظام‌های تأمین مالی دولت محور عمل می‌کنند؛ ثانیاً، بهترین سازوکار پرداخت یارانه‌ها به آموزش عالی، «پرداخت وام کم بهره به دانشجویان با بازپرداخت مشروط بر درآمد آتی آنها» است. این در حالی است که سازوکار مورد استفاده در ایران (پرداخت مستقیم به دانشگاه‌ها) جزء بدترین سازوکارهای تخصیص منابع دولتی به آموزش عالی است.

پیشنهاد اصلاح نظام تأمین و تخصیص منابع مالی آموزش عالی در ایران

با توجه به بحث بالا بهتر است نظام تأمین مالی آموزش عالی ایران، بازار محور باشد. یعنی باید برای هر رشته محل یک بازار خدمات آموزش عالی وجود داشته باشد. قیمت سالانه (یا ترمی) خدمات آموزش عالی در هر رشته - محل توسط عرضه‌کننده خدمات آموزش عالی پیشنهاد و توسط شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری تصویب شود. مشتریان هر رشته محل بدون توجه به توانایی مالی یا توانایی فکری باید قیمت مصوب را به عنوان شهریه^۵ پرداخت کنند و دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی نیز نباید بیشتر از قیمت مصوب دریافت نماید. بازار خدمات آموزش عالی در هر رشته-محل دارای ویژگی‌های زیر است:

- ✓ قیمت رشته - محل‌های دولتی و غیر دولتی، بر حسب قیمت تمام شده، کیفیت عرضه و فراوانی تقاضا متفاوت می‌تواند متفاوت باشد؛
- ✓ شهریه هر رشته - محل در سال‌ها و ترم‌های مختلف متغیر خواهد بود؛
- ✓ نظارت بر بازار خدمات آموزش عالی را شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری بر عهده خواهد داشت؛
- ✓ مشتریانی که توانایی پرداخت شهریه تعیین شده را ندارند می‌توانند از دولت، بانک‌ها و بخش خصوصی وام یا کمک مالی دریافت کنند. کمک مالی می‌تواند در ازای خدماتی در آینده یا بلاعوض باشد؛
- ✓ فرصت دریافت وام از مؤسسات مالی با بهره بازار برای تمام دانشجویان وجود خواهد داشت.

تجاری سازی دانش

دانشگاه‌های دولتی برای تنوع بخشی به منابع مالی خود می‌توانند در کنار عرضه خدمات آموزش عالی به دانشجویان، دانش تکنولوژیک خود را تجاری کنند. این عمل را می‌توان از طرق زیر انجام داد:

- ایجاد بنگاه‌های مبتنی بر دانش؛
- فروش اختراعات و ابداعات به شرکت‌های تولیدی موجود؛
- انجام تحقیقات برای شرکت‌های متقاضی؛
- انجام تحقیقات برای سازمان‌های دولتی؛
- برگزاری کارگاه‌های صنعتی؛

^۴- لازم به ذکر است که نظام تأمین مالی بازار محور نظام ایده‌الی نیست. در واقع نظام تأمین مالی ایده‌الی وجود ندارد. انتخاب نوع نظام به اهداف مورد نظر سیاست‌گذاران در ارتباط با دانشجویان و جامعه به‌طور کل بستگی دارد (Jongbloed, 2004).

^۵- شهریه ابزاری مناسب برای سیاست‌گذاری توسعه آموزش عالی است، وجود شهریه در دانشگاه‌های دولتی (هر چند اندک) دانشجویان را به تلاش و کوشش بیشتر وادار می‌کند و از طولانی شدن بی‌مورد تحصیل جلوگیری می‌کند. اما در تعیین سطح شهریه باید به اندازه تقاضای آموزش عالی، کشش قیمتی تقاضای آموزش عالی و زمینه‌های اقتصادی دانشجویان و والدین توجه کرد.

- برگزاری آموزش‌های آزاد در زمینه فناوری اطلاعات و غیره؛

نقش دولت در تأمین مالی خدمات آموزش عالی

با توجه به شکست‌هایی که وجود دارد، مکانیسم بازار به تنهایی بالاترین سطح دسترسی، کارایی، اثربخشی و برابری دسترسی در صنعت آموزش عالی را تضمین نمی‌کند و دخالت دولت را اجتناب ناپذیر می‌سازد. برای اینکه دولت نیز در تحقق این اهداف با شکست مواجه نشود، لازم است دخالت حداقلی و حساب شده داشته باشد. بنابراین، بهتر است دولت تنها در موارد زیر در صنعت آموزش عالی دخالت کند.

۱- پرداخت هزینه‌های توسعه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی دولتی در قالب بودجه‌های عمرانی

۲- پرداخت هزینه‌های ثابت دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی

۳- دولت به منظور افزایش دسترسی به آموزش عالی، انگیزش سرمایه‌گذاری افراد در آموزش عالی و تضمین برابری دسترسی افراد جامعه (به‌خصوص افراد کم درآمد و بی درآمد در زمان حال)، پاسخ‌گویی به نیازهای یادگیری مادام‌العمر شهروندان در جامعه مبتنی بر دانش در حال ظهور، اقدامات زیر را انجام دهد.

۳-۱. پرداخت وام بلند مدت تحصیلی به افراد متقاضی نیازمند، معادل شهریه‌های مصوب و هزینه‌های زندگی بدون توجه به رشته-محل تحصیلی. پرداخت وام متناسب با تغییر شهریه تغییر خواهد کرد. بازپرداخت این وام‌ها مشروط بر درآمد خواهد بود. یعنی تنها فارغ‌التحصیلانی این وام‌ها را بازپرداخت خواهد کرد که پس از فارغ‌التحصیلی درآمد داشته باشند.

۳-۲. پرداخت کمک هزینه‌های تحصیلی به افراد مستعد نیازمند در رشته-محل‌های دولتی در قالب بن‌های تحصیلی. تشخیص افراد مستعد نیازمند بر عهده سازمان سنجش خواهد بود.

۳-۳. ارائه بورس تحصیلی به دانشجویان نخبه و مستعد به تشخیص وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.

۴- پرداخت هزینه‌های تحقیقات بنیادی (به مثابه تولید کالای عمومی) با روش تأمین مالی مبتنی بر عملکرد.

تأمین مالی تحقیقات باید براساس نتایج تحقیقات از قبیل گزارش علمی، مقاله، کتاب و اختراع پرداخت گردد.

پرداخت‌ها باید طوری طراحی شوند که به انگیزه‌های انحرافی نیانجامد. چون این انگیزه‌ها کیفیت، ارتباط و کارایی را کاهش می‌دهد.

با توجه به اینکه فقدان اطلاعات از رشته-محل‌ها، شهریه آنها، بازار کار آنها، درآمدهای مورد انتظار و فرصت‌های تأمین مالی تحصیل موجب شکست بازار خدمات آموزش عالی می‌شود. مهمترین وظایف دولت فراهم سازی اطلاعات دقیق از رشته‌های مختلف، شهریه‌ها، بازار کار، عایدی‌های مورد انتظار و فرصت‌های تأمین مالی تحصیلات عالی در زمان حال و آینده برای مشریان بالقوه و بالفعل خدمات آموزش عالی است.

با توجه به عدم اطمینانی که در بازگشت سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی وجود دارد و بعضی از دانشجویان یا خانواده آنها توان وثیقه سپاری ندارند، یکی دیگر از وظایف دولت تضمین بازپرداخت وام این‌گونه دانشجویان است.

برای آگاهی از ملاحظات اجرایی روش مطرح شده در بالا، اطمینان از اثر بخشی وام‌های دانشجویی و امکان‌پذیری سیاسی اصلاحات مالی در صنعت

آموزش عالی ایران به گزارش اصلی تحقیق (انتظاری، ۱۳۹۱) مراجع شود.

-طبق آموزه های اقتصاد نوکلاسیک اگر سه شرط زیر برقرار باشد سرمایه گذاری دولت در آموزش عالی اقتصادی خواهد بود: ۱- منافع اجتماعی خالص سرمایه گذاری مثبت باشد؛ ۲- بخش خصوصی توانائی یا انگیزه لازم برای سرمایه گذاری در آموزش عالی را نداشته باشد؛ ۳- سرمایه گذاری در آموزش عالی منافع اجتماعی خالص بیشتری نسبت به بخش های رقیب داشته باشد (Bloom and Sevilla, 2004).