

نقدی بر کتاب مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)

عبدالله انصاری*

چکیده

برای نقد کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* از فرم داوری شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی استفاده شد. طبق نتایج، ارائه تفصیلی و یک پارچه بحث بودجه‌ریزی، به‌همراه قابلیت خواندن، نوع خط، و کیفیت چاپ نسبتاً خوب از مزایای این کتاب‌اند و بی‌بهره بودن از ویرایش ادبی و علمی، استناد به منابع به‌صورت دل‌خواه، و نبود تمرین و آزمون و جمع‌بندی در پایان هر فصل از کاستی‌های ظاهری کتاب به‌شمار می‌روند. مهم‌ترین کاستی محتوایی روزآمد نبودن به‌دلیل پوشش‌ندادن تحول گسترده در نظام آمارهای مالی دولت (GFS) و تغییرات ناشی از دگرگونی در مقررات و روش‌های بودجه‌ریزی در دولت و آموزش و پرورش است؛ کم‌توجهی به مبانی مالیه آموزش و اقتصاد سیاسی به‌منزله پشتوانه نظری جنبه‌های کاربردی و زمینه‌ای که بودجه‌ریزی در آن واقع می‌شود و هم‌چنین نپرداختن به چگونگی توزیع اعتبارات در میان استان‌ها، برنامه‌ها، و فعالیت‌ها در آموزش و پرورش از دیگر کاستی‌های محتوایی کتاب‌اند. ضعف دقت علمی در پرداختن به مباحث نظری نیز به‌چشم می‌خورد.

کلیدواژه‌ها: بودجه آموزش و پرورش، مالیه آموزش و پرورش، نقد کتاب، ارزش‌یابی، کتب دانشگاهی

* استادیار اقتصاد آموزش و پرورش، سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش، abd_ansari@yahoo.com
تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۵/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۰۲

۱. مقدمه

منافع غیرمستقیم و خارجی گسترده‌ای که برای آموزش نصیب جامعه می‌شوند، نبود بازارهای مالی که به دانش‌آموزان امکان استقراض کافی برای تأمین هزینه‌های آموزش را با پشتوانه افزایش درآمدهای آتی بدهد، و نقش آموزش به منزله راه بردی برای مبارزه با فقر عمومی‌ترین تجربه بیش‌تر کشورها برای تأمین مالی آموزش عمومی، یعنی اتکا بر درآمدهای عمومی، را توجیه اقتصادی می‌کنند. تأمین منابع مالی آموزش و پرورش عمومی فرایندی است که از طریق آن منابع برای تأسیس و اداره مدارس ابتدایی و متوسطه فراهم می‌شوند (لوین ۱۹۹۵: ۳۹۸) و امور مالی و بودجه سالانه دولت سازوکارهای جامعه برای به‌کارگیری تصمیم‌ها در زمینه چگونگی تهیه منابع و به‌ویژه نحوه توزیع و تخصیص منابع را در خود منعکس می‌کند.

هم‌چنین، سیاست‌های کلی تأمین منابع آموزش و پرورش، از آن‌جاکه باید در قالب اقدام‌هایی در مدارس پیاده شوند، با مدیریت آموزش و پرورش مرتبط می‌شوند و به دلیل این‌که مدیریت و راهبری آموزشی اهمیت دارد، تصمیم‌های مربوط به چگونگی تأمین و تخصیص منابع در امور آموزشی نیز مهم‌اند.

کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* منبع اصلی درس مبانی امور مالی و تنظیم بودجه است که برای آشنایی دانشجویان رشته مدیریت آموزشی و به‌طور کلی علوم تربیتی با چگونگی تأمین منابع مالی و توزیع اعتبارات دولتی در کشور تدوین شده و روشن است که کیفیت محتوای آن می‌تواند در کیفیت آموخته‌های دانشجویان مؤثر باشد. در همین زمینه، شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی به ارزش‌یابی کتاب یادشده اقدام کرده است. ارزش‌یابی ماهیتی پژوهشی دارد و از روش‌های تحقیق کمی و کیفی برای داوری درباره اثر استفاده می‌کند تا بتواند به بهبود آن کمک کند. نگارنده مقاله حاضر از طرف شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی عهده‌دار ارزش‌یابی کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* تألیف داوود صالحی شده است.

۲. معرفی کلی اثر

کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* منبع اصلی درس «مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش» به ارزش سه واحد است که برای دانشجویان رشته علوم تربیتی در مقطع کارشناسی تدوین شده است و از دو بخش مبانی امور مالی و اصول

بودجه در مؤسسات مختلف تشکیل می شود (صالحی ۱۳۹۲: ۱). کتاب یادشده را داوود صالحی نگاشته و سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت) آن را برای نخستین بار در سال ۱۳۷۴ به زبان فارسی منتشر کرده است. در سال ۱۳۹۲ چاپ دوازدهم کتاب در ۳۰۷ صفحه منتشر شد که از ده فصل و بخش ضمائم تشکیل می شود؛ نسخه‌ای از آن در مقاله حاضر نقد شده است.

در فصل اول، موضوع مالیه عمومی، تأمین درآمدهای عمومی، و محاسبه مخارج عمومی برای دستیابی به اهداف کلی جامعه تبیین شده است. هم‌چنین، مطالبی برای آشنایی خواننده کتاب با امور مالی دولت، تاریخچه و تکامل، و اهمیت مالیه عمومی مطرح شده است. ارتباط مالیه عمومی با اقتصاد، سیاست، و علوم اجتماعی و نیز پیدایش و روند تکامل بودجه‌نویسی از دیگر مطالبی است که مؤلف به آن‌ها اشاره کرده است. در پایان فصل نیز تلاش شده است تا مطالب فصل یادشده را، که جنبه عمومی دارد، با یادآوری اهمیت بودجه‌نویسی برای دستیابی به اهداف آموزشی به آموزش و پرورش مرتبط کند (همان: ۲۵).

فصل دوم به تعریف بودجه اختصاص دارد و در آن تعاریف گوناگونی از بودجه ارائه شده است. در ذیل عنوان «تعریف امروزی بودجه و آشنایی با اجزای آن»، جمله «پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه برنامه‌ها و عملیات معین و سایر پرداخت‌ها که در دوره محدودی از زمان انجام می شود» به منزله تعریف جامعی از بودجه آمده است (همان: ۳۱). در پایان این فصل، به موضوع ارتباط برنامه و بودجه اشاره شده و بودجه را برنامه‌ای کلان تعریف کرده است که به قسمت‌های گوناگونی مانند امور دفاعی، اجتماعی، و اقتصادی می پردازد؛ برای نمونه و نیز گوش زد موضوع کتاب که درباره مبانی امور مالی و بودجه در آموزش و پرورش است، قسمتی از فصل «آموزش و پرورش در بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور» ارائه شده است که عناوین دوازده برنامه مختلف را در بر دارد (همان: ۳۲).

فصل سوم به اصول بودجه اختصاص دارد و در آن چهار اصل سالانه بودن، تعادل، وحدت، و تفصیل به منزله اصول بنیادی بودجه و اصول وضوح، کاملیت، تخصیص، انعطاف پذیری، تفکیک هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای، تخمینی بودن درآمدها و تحدیدی بودن هزینه‌ها، و قانونی بودن به مثابه اصول فرعی بودجه ارائه شده‌اند. در ذیل مبحث «اصل تعادل» به جایگاه بودجه در نزد برخی مکاتب اقتصادی و کسری بودجه با تفصیل بیش تری پرداخته شده است.

فصل چهارم کتاب به موضوع مراحل تهیه، تنظیم، پیش نهاد، تصویب، اجرا، کنترل، و نظارت بر بودجه اختصاص دارد. مراحل گوناگون بودجه در کشور با صدور بخش‌نامه بودجه و ارسال آن به همه دستگاه‌های مشمول آغاز می‌شود (همان: ۵۷). همچنین، هدف از تصویب بودجه اعمال نظارت مردم بر عملیات دولت از طریق نمایندگان مردم در مجلس ذکر شده است (همان: ۶۵). نظارت مجلس از طریق دیوان محاسبات و در دو مرحله حین اجرای بودجه و پس از پایان دوره مالی بودجه اعمال می‌شود (همان: ۶۹).

موضوع فصل پنجم انواع طبقه بندی‌های بودجه است که ۵۱ صفحه از کتاب را در بر می‌گیرد. پس از بیان ضرورت موضوع، بودجه، طبقه بندی و اصول درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، هزینه‌ها، سازمان و عملیات، و در پایان طبقه بندی اقتصادی و اصول مربوطه بیان شده‌اند. طبقه بندی به منزله ضرورتی برای ارزش‌یابی اثربخشی بودجه در زمینه‌هایی چون کارایی و عادلانه بودن مالیات‌ها، سیاست‌های دولت برای ایجاد اشتغال، مهار تورم، و دیگر اهداف اجتماعی و سیاسی ذکر شده است. درآمدهای بودجه کل کشور به دسته‌های عمومی، اختصاصی، و درآمد شرکت‌های دولتی دسته بندی و هزینه‌ها نیز در قالب فصول مشابه و چهارگانه پرسنلی، اداری، سرمایه‌ای، و پرداخت‌های انتقالی و مواد بیست‌گانه طبقه بندی (پیشین) شده‌اند. طبقه بندی سازمانی بودجه کل کشور براساس تعریف قانون محاسبات عمومی کشور شکل گرفته است و وزارت‌خانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، شرکت‌های دولتی، و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را در بر دارد. وظایف دولت در چهارچوب عملیات طبقه بندی شده و برپایه بودجه سال ۱۳۷۰ کشور عبارت از امور (مجموعه فصول همگن از وظایف کلی دولت از جمله امور عمومی، دفاع ملی، اجتماعی، و اقتصادی)، فصل (مجموعه وظایف مشابه درون هر یک از امور)، برنامه (مجموعه وظایف مشابه درون هر یک از فصول)، فعالیت (مجموعه عملیات ضروری برای نیل به اهداف برنامه)، و طرح (مجموعه عملیاتی که جنبه سرمایه‌ای دارند) است. مجموعه طبقه بندی‌های مطرح شده در این فصل مربوط به گذشته و کاملاً دگرگون شده‌اند.

فصل ششم به چگونگی تهیه و تنظیم بودجه اختصاص یافته و از پیش‌بینی‌های مقدماتی بودجه در دستگاه‌ها آغاز شده است و در ادامه روش‌های بودجه محدود و نامحدود، انواع روش‌های پیش‌بینی درآمدها (روش‌های خودکار یا سال ماقبل آخر، میانگین، ارزیابی مستقیم، پیش‌بینی سنجیده و منظم درآمدها)، و روش‌های برآورد هزینه‌ها (بودجه متداول، برنامه‌ای، عملیاتی، بودجه بندی طرح و برنامه و براساس صفر) معرفی شده‌اند. مبنای برآورد بودجه متداول هزینه‌های قطعی سال گذشته است که با توجه به افزایش احتمالی سال جاری،

بر اساس نظر کارشناسان برآورد می شود. در گام بعدی، دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه بیان شده است و پس از شرح نحوه تهیه و تنظیم درخواست بودجه، وظایف نهادهای دفتر بودجه و سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کنونی) معرفی شده و در پایان به بودجه کل کشور و پیوست های آن پرداخته شده است. برای آشنایی دانشجویان با چگونگی تهیه و تنظیم بودجه نیز نمونه ای از تهیه و تنظیم بودجه یک مؤسسه آموزشی ارائه شده است.

عنوان فصل هفتم رسیدگی، اصلاح، و تصویب بودجه در مجلس است که مواردی مانند تصویب نکردن بودجه، بودجه چنددوازدهم، و ویژگی های قانون بودجه را در بر دارد. موضوع اصلی فصل هشتم کتاب اجرای بودجه و چگونگی استفاده از اعتبارات مصوب است که در آن چهار مرحله اجرای بودجه، یعنی ابلاغ بودجه، عقد موافقت نامه فعالیت های جاری و طرح های عمرانی، تخصیص یا تقسیط اعتبار و مصرف اعتبارات، بررسی شده است. موافقت نامه قرارداد حقوقی مالی میان سازمان برنامه و بودجه پیشین با دستگاه های اجرایی است که در آن تعهد می شود اعتبارات مصوب بر اساس سازوکار تخصیص اعتبار در اختیار دستگاه اجرایی قرار داده شود. مصرف اعتبارات نیز مراحل تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، حواله، درخواست وجه، و هزینه را شامل می شود که در کتاب بررسی شده است.

فصل نهم به نظارت بر اجرای بودجه اختصاص دارد. در ابتدا اهداف نظارت بودجه با تأکید بر نیل به اهداف بودجه، اجرای محدودیت های مالی، و بهبود مدیریت و پس از آن انواع نظارت بودجه در ایران، شامل مالی و عملیاتی، شرح داده شده اند. نظارت مالی خود در دو مرحله قبل و بعد از خرج تعریف شده که هدف از نظارت قبل از خرج انطباق هزینه های تشخیص داده شده با قوانین و مقررات است و بر عهده صاحبان حساب و خزانه است. نظارت بعد از خرج نیز با استفاده از سه روش ممیزی حساب ها، نظارت قضایی، و نظارت مجلس اعمال می شود و به عهده دیوان محاسبات کشور است.

فصل دهم به موضوع ارتباط بودجه و حساب داری مربوط است. موضوع اصلی این فصل حساب داری دولتی است که پس از پرداختن به ویژگی های آن مانند انواع حساب داری و روش های ثبت، مسئولیت محاسباتی، و کاربردهای حساب داری و بودجه مدیریت تبیین و بررسی شده است. مسئولیت محاسباتی در مرحله قبل از خرج بر عهده دستگاه اجرایی است و باید با رعایت قانون محاسبات عمومی کشور تحقق یابد. نظارت بعد از خرج نیز بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات کشور است.

در بخش ضمائم کتاب نیز قوانین دیوان محاسبات کشور، محاسبات عمومی کشور، و بخش‌نامه بودجه سال ۱۳۷۲ کشور به پیوست آمده است.

کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* برای دانشجویان رشته علوم تربیتی در دوره کارشناسی نوشته شده است و اصول بودجه در دوره پیش از تغییر نظام آمارهای مالی دولت را در مؤسسات گوناگون به تفصیل تبیین کرده است. اصول اشاره شده در این کتاب برای مؤسسات مختلف اعم از خصوصی و عمومی مشابه است و کاربرد عمومی دارد که البته مثال‌های ذکر شده در برخی از فصول کتاب به مؤسسات آموزشی اختصاص یافته‌اند.

۳. سؤال‌ها و روش ارزش‌یابی

۱. شکل ظاهری کتاب موردنظر تا چه اندازه مناسب است؟
 ۲. شیوه ارجاع به منابع چگونه است؟
 ۳. پیوستگی و انسجام مطالب چگونه است؟
 ۴. روزآمد و جامع بودن مطالب کتاب چگونه است؟
 ۵. جنبه کاربردی اثر چگونه است و محتوای اثر با واقعیت چه نسبتی دارد؟
- برای ارزش‌یابی اثر از چهارچوب شورای بررسی متون و کتب علوم انسانی استفاده شد؛ اطلاعات لازم نیز براساس محورهای مندرج در پرسش‌های ارزش‌یابی گردآوری و با استفاده از روش‌های ویژه مطالعات کیفی (طبقه‌بندی و تلخیص) تحلیل شد. هم‌چنین، اطلاعات برپایه مبانی نظری اقتصاد، اقتصاد آموزش، و مالیه آموزش تحلیل شد.

۴. تحلیل ابعاد شکلی اثر

۱.۴ امتیازها

وضع کتاب از نظر حروف‌نگاری، نوع قلم، اندازه حروف، نوع خط، کیفیت چاپ، رعایت اصول عمومی نگارش، و صحافی تقریباً مناسب و خواندن مطالب آسان است. باتوجه به شمار نسبتاً زیاد صفحات (حدود ۳۰۷ صفحه)، صحافی کتاب قابل قبول است. اثر مذکور فهرست مطالب دارد و علاوه بر پیش‌گفتار مؤلف که به موضوع‌های کلی کتاب و معرفی عمومی اثر پرداخته، ناشر نیز در پیش‌گفتار خود هدف از تدوین کتاب را بیان کرده است.

۲.۴ کاستی‌ها

فصول کتاب مقدمه، اهداف درس، پیش‌نهاد، تمرین و آزمون، و معرفی منابع برای مطالعه و پیش‌نهاد پژوهش و هم‌چنین جمع‌بندی، نمایه، نتیجه‌گیری، و فهرست نمودارها و جدول‌ها ندارد؛ در واقع کتاب مذکور با این که منبع اصلی درس مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش است، اما تقریباً هیچ‌کدام از مؤلفه‌های لازم برای اهداف آموزشی را ندارد و ظرفیت ویژه‌ای برای انتقال بهتر مطالب و یادگیری مفیدتر دانشجویان تدارک ندیده است. بیشتر نمودارها و جدول‌ها نیز بدون عنوان و ذکر منبع‌اند و برخی جدول‌ها در یک صفحه قرار نگرفته‌اند (همان: ۴۸). طرح روی جلد مبهم است و معنای نمادین آن نشانی از آموزش و پرورش و نشانه‌ی روشنی از امور مالی و بودجه ندارد؛ البته کاربردی مبهم از یک کلک به‌همراه تعدادی سکه و اسکناس تلاش ناکافی طراح را برای انتقال معنای بودجه نشان می‌دهد. انتظار می‌رفت این کتاب که چاپ‌شده در انتشارات دانشگاهی است، از خدمات ویراستاری علمی و ادبی بهره‌مند شده باشد، اما چنین نیست؛ البته نمونه‌های رعایت‌نکردن قواعد عمومی نگارش و ویرایش و نیز اشتباه‌های تایپی و املائی در پیش‌گفتار و فصل نخست تقریباً بیش‌تر به چشم می‌خورد. یافتن همه‌ی موارد نیازمند نمونه‌خوانی مجدد است؛ بنابراین به ارائه‌ی نمونه‌هایی در جدول ۱ بسنده می‌شود.

جدول ۱. برخی از اشتباه‌های تایپی و املائی کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)*

صفحه	واژه نادرست	واژه درست	صفحه	واژه نادرست	واژه درست
۱	بسرعت	به‌سرعت	۳	می‌بایست	باید
۱	بناچار	به‌ناچار	۶	قالب	غالب
۱	بویژه	به‌ویژه	۷	بسادگی	به‌سادگی
۲	متنوع‌تر	متنوع‌تر	۳۴	بعلاوه	به‌علاوه
۲	عام‌تر	عام‌تر	۳۴	اصل‌هایی	اصل‌هایی
۲	انحرافات	انحراف‌ها	۱۱۳	غالب	قالب

۵. تحلیل ابعاد محتوایی اثر

۱.۵ امتیازها

فصول دوم تا دهم کتاب که به موضوع بودجه اختصاص دارد، فرایند عمومی بودجه‌ریزی را از تهیه و تنظیم تا تصویب و نظارت، به تفصیل در ۲۸۱ صفحه (بیش از ۹۱ درصد از

مجموع صفحه‌های کتاب) ارائه کرده است. اشاره به تاریخچه پیدایش بودجه در کشور، اصول، مراحل، طبقه‌بندی بودجه، روش‌های برآورد درآمد و هزینه از جنبه تبیین فعالیت‌ها، و گردش امور از مرحله تهیه تا تصویب و نظارت جامع به نظر می‌رسد. محتوای کتاب درسی باید، علاوه بر وضوح و ایجاز، یک‌دستی و انسجام داشته باشد (آرمند و ملکی ۱۳۹۱: ۲). از این دیدگاه، به دلیل پیوستگی فرایند و مراحل بودجه‌ریزی که در فصول یادشده از کتاب بازتاب یافته است، اثر یکپارچه و منسجم است و نظامی منطقی دارد.

ارائه قسمتی از فصل آموزش و پرورش در بودجه کل کشور (صالحی ۱۳۹۲: ۳۲، ۴۸)، نمودار تهیه و تنظیم و پیش‌نهاد بودجه در وزارت آموزش و پرورش (همان: ۶۵)، برنامه‌های فصل اول امور اجتماعی، یعنی آموزش و پرورش عمومی (همان: ۱۱۵-۱۱۶)، فرم‌های توزیع اعتبارات به تفکیک فصل و برنامه و حواله (همان: ۱۹۳، ۱۹۷) به‌منزله نمونه‌ای از تهیه و تنظیم بودجه یک مؤسسه آموزشی (همان: ۱۵۱-۱۷۵)، ارتباط موضوع کتاب با آموزش و پرورش را یادآوری می‌کنند.

حق «نظارت مردم بر عملیات دولت از ره‌گذر مراحل تصویب و نظارت نمایندگان مجلس» که مؤلف در مواردی چند، اگرچه به‌صورت تکراری، بر آن تأکید کرده است (همان: ۴۴، ۶۵)، از نقاط قوت کتاب به‌شمار می‌رود. او یادآور شده است که حق مذکور پس از پیروزی مشروطه بر استبداد و پذیرش اصل تفکیک قوا به‌دست آمده است (همان: ۶۶). فرایندها و فعالیت‌های مرتبط با امور مالی و بودجه بر اندیشه خاصی مبتنی‌اند که اهداف و اصول خود را از سلسله‌مبانی نظری و ارزشی ویژه‌ای می‌گیرند. نگرش کاربردی بر مالیه و بودجه در کشور سبب شده است که مبانی فلسفی و اصولی مربوطه به‌ندرت تحلیل شود و یادآوری چنین نکاتی از سوی مؤلف خواننده را تشویق می‌کند تا درباره مسائلی از این قبیل به‌طور عمیق بیندیشد. کاربرد اصطلاحات و معادل‌سازی از سوی مؤلف نیز با مفهوم متن سازگار است.

۲.۵ کاستی‌ها

۱.۲.۵ روزآمد نبودن

چاپ نخست کتاب مربوط به زمستان ۱۳۷۴ است و شواهد نشان می‌دهد که چاپ دوازدهم آن در زمستان ۱۳۹۲ بازنگری و روزآمد نشده و دگرگونی گسترده در سازوکارهای بودجه‌ریزی و حسابداری دولتی در کتاب بازتاب نیافته است. گستره و

شدت ناسازگاری با واقعیت به اندازه‌ای است که اعتبار کتاب را مخدوش کرده و از سودمندی آن قاطعانه کاسته است. این امر برخلاف نظر نویسندۀ کتاب است که می‌گوید: «در مباحث فنی هم‌چون بودجه و حساب‌داری، به‌ویژه در سطح مبانی و اصول، تغییرات و نوآوری‌ها به سرعت رایج در علوم نیست و بدین لحاظ مطالب درسی کتب این‌گونه فنون به سرعت مشمول نمی‌شوند» (همان: ۱). بر این مبنا، کتاب اطلاعاتی کاملاً مغایر با واقعیت را به خواننده منتقل می‌کند. سازگار نبودن مطالب کتاب با واقعیت از دو منشأ برخاسته است؛ برخی ریشه در تغییر نظام آمارهای مالی دولت دارد و گروه دیگر ناشی از تغییر فرایندها و گردش کار در دولت و معاونت توسعه مدیریت آموزش و پرورش است.

۱.۱.۲.۵ دگرگونی بنیادی نظام آمارهای مالی دولت و حساب‌داری دولتی

نظام حساب‌داری دولتی پیشین ایران مربوط به سال ۱۳۴۹ است و تا ۱۳۸۱ تغییر چشم‌گیری نداشته است (ملکیان و دریایی ۱۳۹۰: ۳)، اما به‌دنبال پذیرش توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول (international monetary fund) و سازگار شدن شاخص‌های مالی دولت با شاخص‌های حساب‌های ملی (system national accounts/ SNA 1993)، نظام آمارهای مالی دولت (government finance statistics) طبق تبصره ۴۸ از قانون بودجه سال ۱۳۸۰ متحول شد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در اجرای تکالیف قانونی یادشده از سال ۱۳۸۱ سطوح اولیه طبقه‌بندی اطلاعات بودجه‌ای را با نظام آمارهای مالی دولت (GFS) سازگار و لایحه بودجه ۱۳۸۵ را به‌صورت عملیاتی تنظیم و پیش نهاد کرد (شبییری نژاد ۱۳۸۶: ۸۱). نظام آمارهای مالی دولت (GFS) چهارچوب جامع مفهومی و حساب‌داری است که داده‌های موردنیاز برای تحلیل عملکرد بخش عمومی را فراهم می‌کند و با معرفی حساب‌داری تعهدی و ترازنامه‌های ابتدا و انتهای دوره مالی تصویر کاملی را از فعالیت‌های مالی و اقتصادی دولت ارائه می‌دهد (لامعی ۱۳۸۴: ۷۰). هم‌چنین، راه‌نمای مناسبی برای تحلیل سیاست‌های مالی به‌شمار می‌رود (شبییری نژاد ۱۳۸۶: ۸۷).

دامنه گسترده تغییر نظام آمارهای مالی دولت و حساب‌داری دولتی طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای را دگرگون کرد و باعث شد که مفاهیم اساسی بودجه‌ریزی مانند درآمد و هزینه از معانی پیشین متفاوت شود. پی‌آمدهای تحول بنیادی یادشده در کتاب بازتاب نیافته و سبب شده است که بخش عمده‌ای از کتاب نامعتبر شود. در این بخش به اهم تغییرات یادشده، که با مطالب کتاب سازگار نیستند، اشاره می‌شود:

۱. طبقه بندی سازمانی: در کتاب مذکور، سازمان‌هایی که از بودجه دولت استفاده می‌کردند در گروه‌های وزارت‌خانه، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته، و سایر مؤسسات دولتی طبقه بندی شده‌اند (صالحی ۱۳۹۲: ۱۰۵). نظام نوین آمارهای مالی دولت (GFS) تقسیم بندی نظام حساب‌های ملی سازمان ملل متحد (SNA 1993) (پنج بخش نهادی مستقل شامل بخش شرکت‌های غیرمالی، بخش شرکت‌های مالی، بخش عمومی دولت، و نهادهای غیرانتفاعی ارائه‌کننده خدمات به بخش خانوار) را مبنا قرار داد و بخش دولتی را به شکل مجموعه‌ای از واحدهای مقیم کشور تعریف کرد. بر این اساس، واحد دولتی واحدی است که فعالیت اولیه و اصلی آن فراهم کردن کالا و خدمات برای جامعه یا خانوارها به صورت رایگان یا با هزینه‌ای ناچیز و هم‌چنین توزیع مجدد درآمد و ثروت از طریق پرداخت‌های انتقالی است. واحدهای مذکور برای فعالیت‌های خود اختیار برقراری مالیات و عوارض مستقیم و غیرمستقیم را دارند (نوبخت ۱۳۹۱: ۲۸). در نظام بودجه‌ریزی نوین تعریف بخش دولتی به صورت مجموعه‌ای از واحدها، به جای مجموعه‌ای از وظایف، مضامین مهمی را در بر دارد؛ نخست این‌که، بخش عمومی دولت را می‌توان به صورت واحدهایی تعریف کرد که مجموعه‌ای کامل از حساب‌های مالی را شامل می‌شود و هریک از این واحدها می‌توانند از نظر جذب دارایی و ایجاد بدهی مستقل عمل کنند؛ دوم، اطلاعات موردنیاز برای تلفیق حساب‌ها یا وجود دارد یا این‌که در دسترس است؛ سوم، مفهوم به‌کاربرده شده برای دولت با سایر مفاهیم تشکیلات قانونی کشور مطابقت دارد؛ چهارم، هماهنگی لازم بین نظام آمارهای مالی با نظام حساب‌های ملی (SNA 1993) ایجاد می‌شود (همان)؛

۲. طبقه‌بندی درآمدها: درآمد در طبقه‌بندی نوین، برخلاف سال‌های پیش از ۱۳۸۱ که وجوه حاصل از فروش و واگذاری دارایی‌ها و سرمایه‌ها از قبیل نفت و گاز و معادن را در بر داشت (صالحی ۱۳۹۲: ۷۸)، اکنون فقط شامل آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی می‌شود که ارزش خالص و وجوه طبقه‌بندی شده حاصل از فروش دارایی‌ها و سرمایه را تحت عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای خالص افزایش می‌دهد (دستگیر و صبوری ۱۳۸۴). در چهارچوب فوق مجموع درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت، به منزله درآمدهای بودجه و درآمد نفت، با عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای^۱ طبقه‌بندی شده‌اند. هم‌چنین، فروش اوراق مشارکت، اصل وام‌های دولت در خارج از کشور، وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی، استفاده از تسهیلات خارجی و استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی، و موارد مشابه، که ماهیت ایجاد بدهی یا تبدیل دارایی مالی را دارند،

در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی شده‌اند (لامعی ۱۳۸۴: ۹۲). در نظام آمارهای مالی دولت (GFS) خالص تملک دارایی‌های غیرمالی (تملك دارایی‌های غیرمالی منهای واگذاری دارایی‌های غیرمالی و مصرف سرمایه ثابت) نشان می‌دهد که دولت به‌طور خالص بر ثروت و دارایی مادی خود اضافه کرده است یا از آن کاسته است. خالص تملک دارایی‌های مالی تفاوت میان واگذاری و تملک دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد که اگر خالص ایجاد بدهی یا تعهدات مالی از آن کسر شود، تراز انتقال منابع مالی بین‌نسلی به‌دست می‌آید (همان: ۷۱-۷۲)؛

۳. طبقه‌بندی هزینه: در گذشته هزینه به وجوهی گفته می‌شد که به‌طور قطعی دروجه ذی‌نفع و درازای تعهد یا به‌منزله کمک پرداخت می‌شد. در همین خصوص، شیوه‌دسته‌بندی هزینه‌ها که در سال ۱۳۷۱ تغییر یافته بود، و در آن فصول چهارگانه (صالحی ۱۳۹۲: ۸۵) هزینه جای‌گزین مواد بیست‌گانه و برای برخی دستگاه‌ها در قالب «فصل اول - سایر فصول» و برای گروهی دیگر در قالب چهار فصل شده بود، در سال ۱۳۸۱ تغییر یافت. از آن سال به بعد، در قالب نظام نوین آمارهای مالی، مفهوم هزینه فقط آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی را شامل می‌شود که ارزش خالص را کاهش می‌دهد؛ در نتیجه، پرداخت‌ها بابت خرید و ساخت دارایی ثابت و موجودی انبار، به‌جای هزینه، به‌منزله تملک دارایی سرمایه‌ای منظور می‌شود (دستگیر و صبوری ۱۳۸۴). در سال ۱۳۸۱، چهارده فصل تازه (هفت فصل برای هزینه‌های جاری و هفت فصل برای عمرانی) جای‌گزین فصول چهارگانه مذکور شد و از آن سال اعتبارات همه دستگاه‌های اجرایی براساس فصول چهارده‌گانه جدید برآورد شد و در لایحه بودجه ۱۳۸۵ شماره برنامه‌های ذیل فصول از ۱۸۸ برنامه به حدود ۵۴۸ برنامه افزایش یافت (شیرینی‌نژاد ۱۳۸۶: ۸۴-۸۵). گفتنی است که در سال‌های پیش از ۱۳۸۱، هزینه‌ها در قالب چهار فصل و بیست ماده طبقه‌بندی شده بودند؛

۴. با تغییر مفهوم هزینه در نظام نوین آمارهای مالی دولت، پرداخت‌ها برای خرید و ساخت دارایی ثابت و موجودی انبار با عنوان تملک دارایی سرمایه‌ای منظور می‌شود و بر همین پایه، در طبقه‌بندی نوین، عبارت‌های بودجه عمرانی، مصرف اعتبارات، و مرحله هفت با عنوان هزینه (صالحی ۱۳۹۲: ۲۸) به‌ترتیب به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مراحل خرج، و صدور چک تبدیل شده است.

باتوجه به نکات بالا، طبقه‌بندی پیشین بودجه (درآمدها، هزینه‌ها، سازمانی، و ...) و بخش عمده‌ای از مطالب کتاب، به‌ویژه در فصل هشتم (همان: ۷۲-۷۳)، نیازمند دگرگونی کامل است.

۲.۱.۲.۵ تغییر ساختار سازمانی، روش‌ها، و فنون توزیع اعتبارات در دولت و

آموزش و پرورش

از دیگر موارد کهنه‌بودن کتاب، بازتاب‌نیافتن واقعیت به‌دلیلی جز تغییر نظام آمارهای مالی دولت و حساب داری دولتی است. روش‌ها و فنون بودجه‌ریزی در گذر زمان هم در دولت و هم در وزارت آموزش و پرورش دگرگون و موجب ناسازگاری فزون‌تر مطالب کتاب با واقعیت شده است؛ برای نمونه به برخی از تغییرات اشاره می‌شود:

۱. برای تبیین نحوه تخصیص اعتبار در کتاب به کمیته‌های تخصیص اعتبار و برنامه‌ریزی استان (همان: ۵۱، ۶۱) اشاره شده است که با توجه به تغییر روش توزیع اعتبارات در وزارت آموزش و پرورش به حالت متمرکز، چنین کمیته‌هایی در حال حاضر موجود نیست و در برابر، نقش شورای برنامه‌ریزی توسعه استان در تخصیص اعتبار پوشیده مانده است؛

۲. در کتاب از سازمان برنامه و بودجه (همان: ۶۰) نام برده شده و این در شرایطی است که مطابق مصوبه ۱۶ اسفند ۱۳۷۸ شورای عالی اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در پی ادغام دو سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه تأسیس شد و در سال ۱۳۸۶، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راه بردی، به‌دستور رئیس‌جمهوری وقت، تأسیس شد و بخشی از وظایف آن را به‌عهده گرفت. در ۱۹ آبان ۱۳۹۳ نیز با ادغام دو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راه بردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل شد؛

۳. در این کتاب و در ذیل مرحله تشخیص به ماده ۵۳ قانون محاسبات و نقش ذی‌حساب در جایگاه مسئول تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات اشاره شده است (همان: ۱۹۴). از جمله تغییرات بازتاب‌نیافته پرداختن به نقش و جایگاه دستگاه‌های هیئت‌امنایی است و شایان ذکر است که در نهاد مذکور مدیر مالی عهده‌دار اجرای مصوبات هیئت‌امناست و ذی‌حساب نقشی ندارد؛

۴. در نمودار «تهیه، تنظیم، و پیش‌نهاد بودجه در وزارت آموزش و پرورش» (همان: ۶۵) به واحدهای اجرایی تابعه به منزله نهادهای مؤثری که بودجه خود را از اداره کل آموزش و پرورش استان درخواست می‌کنند اشاره شده است که مصداق واحد اجرایی نمی‌تواند جز مدرسه یا اداره‌های شهرستان و مناطق باشد (همان: ۱۲۴). در این کتاب مطرح شده است که بودجه مدارس در منطقه تهیه می‌شود (همان: ۱۵۱) و این در شرایطی است که در قوانین و مقررات کنونی کشور مدارس و ادارات شهرستان‌ها و مناطق تعریف نشده‌اند، جایگاه حقوقی و قانونی ندارند، و در عمل نقشی در فرایند بودجه‌بندی ندارند؛

۵. ناسازگاری دیگر کتاب با واقعیت به قوانینی از قبیل دیوان محاسبات، برنامه بودجه، و محاسبات عمومی کشور مربوط می‌شود که در سال‌های پس از سال ۱۳۷۱ و در قالب چند اصلاحیه تغییر یافته‌اند؛

۶. فصل هشتم کتاب به موضوع اجرای بودجه یا چگونگی استفاده از اعتبارات مصوب اختصاص دارد. به دنبال تغییر نظام آمارهای مالی دولت، لازم است از سال ۱۳۹۴، روش‌های حساب داری دولتی نیز در قالب استانداردهای بخش عمومی تغییر یابند و اجرای بودجه از ره‌گذر حساب‌داری دولتی و استانداردهای یادشده روزآمد شود؛

۷. برای آشنایی بیش‌تر دانشجویان، فرم‌های متنوعی از فعالیت‌های مربوطه (همان: ۱۸۸، ۱۹۰، ۱۹۳، ۱۹۷، ۱۹۸) در کتاب درج شده است که با توجه به تغییرات مورد اشاره، ضرورت دارد همگی روزآمد شوند.

۲.۲.۵ جامع‌نبودن

۱.۲.۲.۵ کم‌توجهی به روش‌های برآورد میزان اعتبارات دولتی و نحوه توزیع و

تخصیص آن میان برنامه‌ها، فعالیت‌ها، و استان‌ها

از دیگر کاستی‌های محتوایی که به جامع‌بودن کتاب آسیب زده است کم‌توجهی به موضوع چگونگی توزیع اعتبارات درون آموزش و پرورش است که روش‌های برآورد منابع مالی مورد نیاز، سازوکارهای توزیع اعتبارات (اعم از پرسنلی و غیرپرسنلی) میان برنامه‌ها، فعالیت‌های آموزشی و اجرایی، عملیات گوناگون، استان‌های کشور، و نیز برآورد منابع مالی غیردولتی را در بر می‌گیرد.

روش‌های یادشده را می‌توان بر مبنای موضوع دسته‌بندی کرد. نحوه برآورد هزینه حقوق و دست‌مزد معلمان، کارکنان غیرآموزشی، هزینه‌های مشترک ستادی، تعمیر، نگه‌داری و استفاده از ساختمان‌ها و تسهیلات آموزشی، هزینه کتاب‌های درسی، خدمات اجتماعی (شبانه روزی و مانند آن)، خدمات جنبی (حمل و نقل و مانند آن)، کمک هزینه زندگی و بورس تحصیلی، هزینه مواد آموزشی به جز کتاب‌های درسی به تفکیک پایه تحصیلی، نوع آموزش یا دوره آموزشی، و سال تقویمی از موضوع‌هایی‌اند که در قالب مالیه آموزش درخور واکاوی‌اند.

چگونگی برآورد و توزیع مخارج تدارک ساختمان مدارس، خوابگاه‌های دانش‌آموزی و مسکن کارکنان آموزشی، هزینه تهیه و فراهم کردن زمین، و هزینه‌های اضافی مربوطه مانند

انشعاب آب، برق، گاز، تلفن، و امثال آن، هزینه فضاهای عمومی، آزمایشگاه‌ها، هزینه ساخت ورزشگاه، ساخت کارگاه‌ها، و دیگر فضاهای آموزشی مشابه، مواردی اند که برآورد آن‌ها پیچیده و نیازمند به‌کارگیری روش‌های کارآمد است (عبداللهی ۱۳۷۸: ۱۷۸). توزیع اعتبارات برنامه‌های توسعه میان استان‌ها با دشواری‌هایی مانند تأثیر فوق‌العاده دوری از مرکز، بدی آب‌وهوا، مزایای استان‌های محروم، و مانند آن روبه‌رو است که تابع شرایط ویژه هر استان است و به کارکنان پرداخت می‌شود. تأثیر تراکم دانش‌آموز در کلاس نیز، که نشان‌دهنده اختلاف در به‌کارگیری نیروی انسانی در هر برنامه آموزشی است، از موضوع‌هایی است که بر دشواری و نیز اهمیت روش‌های توزیع اعتبارات برای دستیابی به اهداف تأکید می‌کند (همان: ۱۹۴).

برنامه‌های توسعه بخش آموزش و پرورش در سطح کلان تهیه می‌شوند و ابعاد دستگامی و منطقه‌ای ندارند (همان: ۱۹۳). بنابراین، بررسی شیوه توزیع منابع مالی میان دستگاه‌ها و استان‌های گوناگون کشور نیز اهمیت فراوانی دارد. ارتباط بودجه و برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش نیز قابل‌واکاوی است. تجزیه و تحلیل روش‌های به‌کارگرفته‌شده در برآورد منابع مالی برنامه‌ها نشان می‌دهد که حتی اگر در اسناد رسمی برنامه‌های توسعه، هدف‌های کیفی، استراتژی‌ها، هدف‌های کمی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی، و برنامه‌های اجرایی تصریح شده باشند، باز هم منابع مالی براساس برنامه‌های اجرایی برآورد می‌شوند که بیش‌تر دربرگیرنده هدف‌های کمی‌اند، ولی مشخص نیست که تأثیرپذیری آن‌ها از هدف‌های کیفی، استراتژی‌ها، سیاست‌ها، و خط‌مشی‌های کلی چه مقدار است (همان: ۱۷۵). نظام فعلی توزیع بودجه، به دلیل استفاده از روشی انعطاف‌ناپذیر، قابلیت استفاده از اطلاعات منعکس‌کننده تفاوت‌های میان مناطق گوناگون و نیازهای منحصربه‌فرد آن‌ها را ندارد و به نتایجی منتهی می‌شود که توجیه منطقی ندارند. سازوکار تخصیص منابع مالی در نظام فعلی بودجه‌ریزی به نداشتن کارایی درونی آن منحصر نمی‌شود و در توزیع منابع نیز تأثیراتی منفی دارد (نفیسی ۱۳۸۱: ۱۳).

۲.۲.۲.۵ نپرداختن به موضوع مالیه آموزش

کاستی دیگر این کتاب به نبود مطالبی مربوط است که می‌توانست مباحث اقتصاد آموزش را به امور مالی و بودجه‌ریزی در آموزش و پرورش پیوند بزند. امروزه، منابع مالی فراوانی به تدارک خدمات آموزشی اختصاص می‌یابد که در این میان دولت‌ها سهم چشم‌گیری از منابع عمومی را در قالب بودجه میان نهادهای آموزشی توزیع می‌کنند. تأمین مالی

آموزش و پرورش با تصمیم‌گیری‌های اساسی درباره این نهاد آغاز می‌شود؛ مانند این‌که چه کسی، چه اندازه، و با چه شیوه‌ای باید آموزش ببیند؟ (لویس: ۱۹۹۵: ۳۹۹-۴۰۱) چه نوع آموزشی باید فراهم شود؟ کدام گروه از اعضای جامعه باید هزینه‌های تأمین منابع مورد نیاز آموزش را پرداخت کند؟ ساختار و تشکیلات مناسب دولت برای اداره آموزش و پرورش، که پی آمدهای مهمی بر تأمین منابع مالی آموزش و پرورش به هم راه دارد، کدام است؟ منابع چگونه به دست خواهند آمد و میان سطوح مختلف آموزش، دانش‌آموزان گوناگون، و مناطق و جوامع محلی متعدد و متفاوت چگونه توزیع خواهد شد؟ بار این پشتیبانی چگونه باید میان دولت و خانواده‌ها تقسیم شود؟ (همان: ۴۰۳-۴۰۸)؛ به علاوه، باید درباره چگونگی توزیع و تخصیص منابع به انواع و سطوح مختلف تحصیلی، گروه‌های متفاوت دانش‌آموزی، و منطقه‌های گوناگون نیز تصمیم‌گیری شود (همان: ۴۱۳). امور مالی و بودجه سازوکار اجرای تصمیم‌های گرفته‌شده در زمینه چگونگی تهیه منابع و به‌ویژه نحوه توزیع و تخصیص است و درک مباحث یادشده می‌تواند پشتوانه مناسبی برای درک عمیق امور مالی و بودجه‌ریزی در آموزش و پرورش تلقی شود.

از جنبه مدیریت به‌طور کلی دو نگرش اصلی به منابع مالی در آموزش وجود دارد؛ یکی نگرش «نهاد‌ای» و دیگری نگرش «سیاست‌گذاری» است. در نگرش نهاد‌ای، منبع مالی در حکم اصلی‌ترین نهاد در نظر گرفته می‌شود که به کمک آن سایر عوامل آموزشی (مانند نیروی انسانی، فضا، و تجهیزات آموزشی) فراهم می‌شود و بنابراین، تنگنای مالی محدودیت برای تأمین سایر عوامل آموزشی را سبب خواهد شد. نگرش سیاست‌گذاری منابع مالی را به‌منزله نهاد در نظر می‌گیرد و برای آن قابلیت سیاست‌گذاری و مدیریتی یا راه‌بری نیز قائل است. توجه ویژه به سازوکارهای تأمین منابع مالی به این دلیل است که نوع سازوکارهای تأمین در «رفتار تخصیص منابع افراد» تأثیر می‌گذارد. وقتی که افراد درباره هزینه‌کردن پول دیگران تصمیم‌گیری می‌کنند، رفتاری متفاوت خواهند داشت از زمانی که پول خودشان را خرج می‌کنند. نحوه تخصیص یا توزیع منابع مالی بین واحدهای آموزشی عکس‌العمل و عملکرد عواملان آموزشی درون نظام آموزش را تعیین می‌کند (نادری: ۱۳۸۸: ۲-۳).

اگر تخصیص بر مبنای عوامل آموزشی (مانند نیروی انسانی، فضای آموزشی، تجهیزات، و ...) باشد، تلاش واحدهای آموزشی مصروف کسب حداکثر عوامل آموزشی خواهد شد و چگونگی تحقق اهداف کیفیت ستانده‌های آموزشی و نحوه پاسخ‌گویی به نیازهای واقعی متقاضیان آموزش چندان مورد توجه نخواهد بود. اگر منابع مالی بر اساس ستانده‌های

آموزشی و پی‌آمدهای آن تخصیص یابد، دست‌اندرکاران امور آموزشی و تصمیم‌گیران درون نظام آموزشی همواره در جهت بهینه‌سازی تخصیص منابع (از جهات سازمان و مدیریت، فرایند آموزش، برنامه‌های درسی، و فناوری آموزشی) کوشا خواهند بود و انگیزه کافی را برای تأمین نیازهای واقعی متقاضیان و تخصیص‌دهندگان منابع مالی پیدا خواهند کرد. به‌کمک چنین مباحثی است که مبانی و فنون علمی - تحلیلی برای توانایی تحلیل «گزینه‌های ممکن» در تصمیم‌گیری‌های تخصیص منابع (مالی) با آموزش فراهم می‌شود، این زمینه به «مالیه آموزش» معروف است. «مالیه آموزش» مبحثی است که می‌تواند مقدمه مناسبی برای انتقال از مفاهیم اقتصاد آموزش (به‌ویژه تأمین و تخصیص منابع مالی) به حوزه فنی و کاربردی برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، و مدیریت آموزشی تلقی شود. وقتی گزینه برتر مشخص شد، در فرایندی معین این گزینه در قالب سندی رسمی به نام بودجه یا برنامه تدوین خواهد شد. برای تدوین چنین سندی، مبانی، فرایند، و فنون خاصی لازم است که اصولاً در متون تخصصی مانند «برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی» بحث و بررسی می‌شوند (همان: ۴-۶). با توجه به پیش‌نیاز بودن درس اقتصاد آموزش و پرورش برای درس «مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش»، اهمیت پرداختن به موضوع مالیه آموزش در کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* به‌منزله منبع اصلی درس مذکور بیش‌تر می‌شود.

۳.۲.۲.۵ کم‌توجهی به اقتصاد سیاسی

شایسته بود که مؤلف به تحلیل زمینه نیز توجه می‌کرد. تحلیل زمینه فعالیت مهمی است؛ چراکه بودجه‌ریزی در خلأ اتفاق نمی‌افتد و زمینه همه ابعاد بودجه‌ریزی را متأثر می‌کند. اقتصاد سیاسی (the economics of politics) به موضوع ساختارهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های سیاسی می‌پردازد (انصاری ۱۳۹۰: ۹۲) و به تحلیل بهتر مبانی امور مالی و بودجه‌ریزی در کشور کمک می‌کند. در ادبیات اقتصاد سیاسی، بودجه سالانه دولت در حکم یکی از مهم‌ترین اسناد در دست رس برای تحلیل چگونگی تخصیص منابع و توزیع منافع مورد توجه قرار می‌گیرد. واقعیت این است که به‌سبب ساخت مسلط اقتصاد سیاسی افزونه‌ای (رانتی)، مسابقه میان دستگاه‌ها در فرایند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع بودجه‌ای چیزی فراتر از مسابقه برای دریافت منابع رانتی بیش‌تر نخواهد بود. نشانه‌های بسیاری که در زمینه مسئولیت‌گریزی نهادمند در میان همه دستگاه‌های اجرایی کم‌وبیش مشاهده می‌شود بازتاب طبیعی چنین شرایطی است. پدیده مسئولیت‌گریزی موجب آن می‌شود که، در عین

سردادن شعارهای کرکننده در زمینه کوچک‌سازی دولت، همه دستگاه‌ها تمایل مستمر و سیری ناپذیری به گسترش داشته باشند، زیرا فقط از این ره گذر است که می‌توانند تمایلات رانت‌جویانه خود را توجیه و ارضا کنند؛ بدون آن‌که این گسترش کوچک‌ترین زمینه‌ای برای افزایش مسئولیت‌های آن‌ها به‌شمار آید. در چنین فضایی، درآمدها همواره بیش از حد تخمین می‌خورند و هزینه‌های صرف‌شده نه با نیازهای واقعی و ظرفیت جذب دستگاه‌ها رابطه‌ای برقرار می‌کنند و نه نسبتی با اهداف اعلام‌شده و نتایج برگرفته دارند. به این ترتیب، تخصیص منابع فقط یک منطقی دارد که عبارت از سطح درآمدهای انتظاری از محل فروش نفت خام است. طبیعی است که در چنین ساختاری از یک سو پدیده فساد مالی به هم‌زاد هرگونه اقدام در زمینه توزیع رانتی منابع تبدیل شود و از سوی دیگر، همواره بر حجم تعهدات معوقه دولت اضافه خواهد شد (مؤمنی ۱۳۸۴: ۱۹۴).

۳.۲.۵ توزیع مطالب

تناسب موردانتظار در کتاب مشاهده نمی‌شود. فصل اول که به موضوع مالیه عمومی پرداخته ۲۳ صفحه و مبحث بودجه ۲۸۴ صفحه (از حدود ۳۰۷ صفحه کل کتاب) را به خود اختصاص داده است.

مواردی وجود دارند که به نظر می‌رسد مؤلف به صورت سطحی به موضوع پرداخته و سبب شده است تا موضوع مبهم باقی بماند و فهم آن دشوار باشد. روش‌های بودجه بندی طرح و برنامه و بودجه بندی براساس صفر (صالحی ۱۳۹۲: ۱۳۷-۱۴۰) از جمله موارد یادشده‌اند. هم‌چنین مطالبی هستند که گنجاندن آن‌ها در کتاب با درجه تفصیل موجود لزومی ندارد. برای نمونه، درج همه ردیف‌های هزینه فصول (همان: ۸۵-۱۰۴) مفید نیست و فقط ذکر نمونه‌ای از آن‌ها کافی به نظر می‌رسد؛ البته درج برخی مطالب مانند ردیف ۱۰۱۹۲ که مربوط به اعتبار حقوق سپاهیان دانش، بهداشت، و ترویج و آبادانی است توجیهی ندارد (همان: ۸۶).

یکی از کاستی‌های کتاب ارجاع ندادن مطالب به منابع در بسیاری از موارد لازم (برای نمونه صفحات ۹ تا ۲۵) است و به نظر می‌رسد ارجاع‌ها به منابع به‌دل‌خواه مؤلف داده شده‌اند. علاوه‌براین، تعداد زیادی از منابع مورد استفاده در کتاب قدیمی است و به دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ م و ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ ش تعلق دارد. فقط یکی از منابع به ۱۹۹۱ م و یک منبع به ۱۳۷۱ ش تعلق دارد. باتوجه به تحول پرشتاب در نظام آمارهای مالی دولت، کاستی اخیر

به اعتبار منابع خدشه‌جدی وارد کرده است. هم‌چنین، در تدوین فهرست منابع دقت لازم نشده و برای نمونه سال انتشار برخی منابع از قلم افتاده است.

۴.۲.۵ ناسازواری با مبانی اندیشه‌ای (کم‌دقتی در ارائه نظریه‌های اقتصادی)

نکاتی که درباره نظریه‌های اقتصاد کلان و بدون ارجاع به منبع مطرح شده‌اند، اگر نادرست نباشند، دست‌کم دقت کافی هم ندارند. برای نمونه، می‌توان به عبارت زیر اشاره کرد:

به نظر اقتصاددانان جدید از جمله مارشال و کینز وظایف دولت‌ها تحول بسیار پذیرفته و محدودۀ فعالیت‌های آنان گسترش یافته است. بدین لحاظ دولت‌های جدید ... به فعالیت‌های مختلفی چون آموزش و پرورش، مبارزه با بی‌سوادی، گسترش تحقیقات، ساختن راه و نیروگاه و سد و غیره روی آورده‌اند (همان: ۳۹).

شایان ذکر است که در سال ۱۹۲۹ م اقتصاد کشور آمریکا، که در حال اجرای تجویزهای نئوکلاسیکی بود، با بحران شدیدی روبه‌رو شد و دست نامرئی الگوی کلاسیکی و نئوکلاسیکی نتوانست رکود گسترده و بی‌کاری را از بین ببرد (قدیری اصل ۱۳۷۶: ۵۵۷). برای مقابله با بحران، کینز باور داشت که افزایش مخارج بخش عمومی در زمان رکود می‌تواند مفید باشد (هانت ۱۳۷۶: ۴۰) و برخلاف کلاسیک‌ها که علت رکود و بی‌کاری را بالابودن سطح مزد واقعی می‌دانستند (گرچی ۱۳۷۶: ۲۵)، معتقد بود که کاهش دست‌مزدها باعث کاهش بیش‌تر تقاضای کل و در نتیجه تشدید بی‌کاری می‌شود. هم‌چنین، باور داشت که در شرایط رکود دولت می‌تواند هزینه‌های خود را افزایش دهد تا از پایین آمدن تقاضای کل و در نتیجه کاهش سطح تولید جلوگیری کند (غنی‌نژاد ۱۳۸۱). بر این اساس، دولت می‌تواند در هر زمان و به هر اندازه که ایجاب می‌کند، در هریک از فعالیت‌های اقتصادی که نزدیک‌تر به جواب تشخیص دهد، سرمایه‌گذاری یا از آن حمایت کند و مثلاً راه و جاده بسازد و عملیات زیربنایی کند، برای مردم خانه بسازد، برای بی‌کاران شغل ایجاد کند، و از طریق سیاست‌های مالی و پولی به جبران افت ساختاری تقاضای کل پردازد. به اعتقاد کینز، در شرایط رکود اقتصادی، کسری بودجه به دلیل اثر مثبتی که در انبساط اقتصاد ملی دارد، نه تنها نامطلوب نیست، بلکه در یک مدیریت کارآمد بودجه می‌تواند بسیار مطلوب ارزیابی شود (لامعی ۱۳۸۴: ۶۴-۶۵). بنابراین، ملاحظه می‌شود که رویکرد کینز به موضوع دخالت دولت در اقتصاد برای مقابله با کمبود تقاضای مؤثر در حکم منشأ ایجاد و استمرار شرایط رکود است و با رویکرد دولت‌های جدید در فعالیت‌هایی چون آموزش و پرورش، مبارزه با بی‌سوادی، و گسترش پژوهش ارتباطی نداشته است.

نمونه دیگر به سیاست‌های تثبیت مربوط است. «سیاست‌های مالی در مالیه عمومی در شرایط مطلوب تثبیت می‌بایست بی‌کاری را کاهش دهد، تورم را مهار کند، ثبات نسبی قیمت‌ها را معمول کند، تراز پرداخت‌ها را متعادل سازد، و نهایتاً درصد معقولی از رشد را فراهم آورد» (صالحی ۱۳۹۲: ۲۲). اقتصاددانان کلاسیک معتقد بودند دستی نامرئی از طریق سازوکارهای قیمتی تعادل کلان را تأمین می‌کند و نیازی به برنامه‌ریزی دولت وجود ندارد (شاکری ۱۳۸۴: ۷۰-۷۴). مکتب پول‌گرایی نیز به مؤثر نبودن سیاست‌های تثبیت در تعادل بلندمدت اقتصاد کلان باور داشت. کلاسیک‌های جدید نیز قائل بودند که سیاست‌های دولت بعد از اجرا به دلیل پیش‌بینی آن‌ها از سوی کارگزاران اقتصادی از اثرگذاری بازمی‌مانند (همان: ۸۳-۸۵). در مقابل، کینز قائل بود که دولت باید از طریق اعمال سیاست‌های طرف تقاضا اقتصاد را اداره و بر آن نظارت کند (همان: ۷۰-۷۴). بنابراین، عبارت موردنظر، از آن‌جا که بر مفید بودن دخالت دولت در اقتصاد دلالت دارد، با مکاتب کلاسیک، نئوکلاسیک، و پولی مغایر است. هم‌چنین، با این‌که در ابتدا به نظر می‌رسد با مکتب کینزی سازگاری دارد، اما با توجه به این‌که مکتب کینزی به تبادل میان بی‌کاری و تورم باور دارد و مهار هم‌زمان تورم و کاهش بی‌کاری در مکتب کینز مطرح نشده است، می‌توان دریافت که عبارت گفته‌شده بر اندیشه کینز نیز مبتنی نیست.

البته در عبارتی دیگر چنین بیان می‌کند: «نظریه کینزی پیش‌بینی می‌کند که کسری بودجه با بی‌کاری هم‌بستگی منفی دارد و از طرفی کسری بودجه با نرخ رشد واقعی اقتصاد رابطه مثبت دارد» (صالحی ۱۳۹۲: ۳۱). به بیان دیگر، کسری بودجه دولت به تورم منجر می‌شود و به دلیل وجود توهم پولی نزد فعالان اقتصادی سطح تولید و اشتغال افزایش می‌یابد که با مکتب کینزی و به معنای پذیرش تبادل میان تورم و بی‌کاری سازگار است. مقایسه این دو عبارت نشان از سطح پایین دقت در بیان مطالب دارد.

۶. جنبه کاربردی اثر

کهنه و نامعتبر بودن مطالب کتاب، به دلیل لحاظ‌نشدن تغییرات مربوط به تحول در نظام آمارهای مالی دولت و حساب‌داری دولتی در گذر زمان و هم‌چنین جامع‌نبودن (پوشش‌ندادن گستره موضوعی مرتبط) و نبود تمرین و آزمون، جنبه کاربردی کتاب را تضعیف کرده است.

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای

در این مقاله، کتاب *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* نقد و بررسی شد. انسجام و پیوستگی مطالب کتاب در بخش بودجه‌ریزی وضعیت مناسبی دارد. اشاره به مبنای اصولی تصویب بودجه از سوی مجلس و نظارت بر آن نیز اقدامی شایسته است. مهم‌ترین کاستی کتاب کهنه‌بودن و پوشش‌ندادن تغییرات ناشی از تحول نظام آمارهای مالی دولت (GFS) و حساب‌داری دولتی در سال ۱۳۸۱ است. بازتاب‌نداشتن تغییر در روش‌های برآورد میزان اعتبارات دولتی و نحوه توزیع اعتبارات دولتی در دولت و آموزش و پرورش کاستی مهم دیگری است که اعتبار مطالب کتاب را مخدوش کرده است. این اثر جامع نیست و در آن همه مباحث ضروری پوشش داده نشده است. کم‌توجهی به مالیه آموزش که مباحث اقتصاد آموزش را به امور مالی و بودجه‌ریزی در آموزش و پرورش مرتبط می‌کند و نیز سازوکارهای تخصیص و تحلیل زمینه‌ای اقتصاد سیاسی فهم کارکرد واقعی امور مالی و بودجه‌ریزی برای سیاست‌گذاری و مدیریت آموزشی را برای خواننده دشوار می‌کند.

باتوجه به مجموعه نکات گفته‌شده، پیش‌نهاد می‌شود این اثر، به‌منزله یک کتاب درسی دانشگاهی، برای ارتقای سطح اثربخشی و آموزشی، طراحی مجدد (گنجاندن مقدمه، اهداف درس، خلاصه و جمع‌بندی برای هر فصل، نتیجه‌گیری و پیش‌نهاد، تمرین و آزمون، و جمع‌بندی نهایی) و ویراستاری علمی و ادبی شود. از آن‌جاکه قدیمی بودن و ناسازگار بودن مطالب مطرح‌شده با واقعیت (منسوخ‌شدن نظام پیشین آماري دولت و حساب‌داری دولتی) مهم‌ترین کاستی کتاب است، به‌روزرسانی و سازگار کردن مطالب آن با نظام نوین آمارهای مالی دولت (GFS) و به‌طور کلی بازبینی مطالب کتاب در دوره‌های زمانی کوتاه، به‌منظور اعمال تغییرات متناسب، و جلوگیری از کهنه‌شدن مطالب ضرورت دارد؛ البته نباید فراموش کرد که این اثر در زمان چاپ اول خود (۱۳۷۴) کتاب مناسبی بوده که برای نخستین‌بار در قلمرو موضوع مالیه آموزش عمومی منتشر شده است، اما باتوجه به تحولات گسترده‌ای مانند تغییر نظام آمارهای مالی دولت (تغییر مفاهیم و طبقه‌بندی‌های درآمد، هزینه، و سرمایه‌گذاری)، تغییر روش‌ها و فنون بودجه‌ریزی در دولت و وزارت آموزش و پرورش، و توسعه دانش اقتصاد و مالیه آموزش، تجدید چاپ چندباره آن بدون بازنگری و روزآمدشدن برای ناشر و نویسنده محترم شایسته نیست و سبب می‌شود که کتاب برای مخاطب مفید نباشد؛ بنابراین، توصیه می‌شود ناشر و نویسنده محترم برای به‌روزرسانی آن اقدام کنند.

هم چنین، به منظور پوشش مناسب مباحث مهمی که در کتاب مغفول مانده‌اند پیش نهاد می‌شود به موضوع‌هایی از قبیل مالیه آموزش، سازوکارها و روش‌های توزیع اعتبارات در دولت و وزارت آموزش و پرورش، و اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی (مبانی رفتار و تصمیم‌گیری دولت در اختصاص اعتبارات دولتی میان بخش‌ها و فعالیت‌های گوناگون) توجه شود. مستند کردن مطالبی که نیازمند ذکر منبع‌اند، به‌همراه استفاده از منابع معتبر و نوین، و پرداختن به نظریه‌های اقتصاد کلان به‌گونه‌ای دقیق‌تر و مستندتر توصیه می‌شود. هم چنین شایسته است، در جهت جامع‌بودن اثر، ترکیب و توزیع محتوای کتاب بازنگری اساسی شود و با استفاده از طرحی که محتوای کتاب را بهتر منعکس کند کیفیت طراحی جلد کتاب بهبود یابد.

پی‌نوشت

۱. درآمد نفت در سال‌های پیش از ۱۳۸۱ در بخش درآمدها و در سال‌های پس از ۱۳۸۱ در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ثبت شده است.

کتاب‌نامه

- انصاری، عبدالله (۱۳۹۰)، *تأمین مالی آموزش و پرورش در ایران*، تهران: نور علم و پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش.
- آرمند، محمد و حسن ملکی (۱۳۹۱)، *مقدمه‌ای بر شیوه طراحی و تألیف کتب درسی دانشگاهی*، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
- دستگیر، محسن و مصطفی صبوری (۱۳۸۴)، «بررسی موانع استقرار سیستم آمارهای مالی دولت، GFS، (مورد مطالعه استان اصفهان)»، *مجله بررسی‌های حساب‌داری و حساب‌رسی*، ش ۴۱، پاییز.
- شاگری، عباس (۱۳۸۴)، «مروری تاریخی بر روند شکل‌گیری نظریه‌های اقتصاد کلان»، فصل‌نامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ش ۲۳، تابستان.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶)، «مسائل ساختاری در فرایند بودجه‌ریزی ایران»، *راه‌برد*، ش ۴۳، بهار.
- صالحی، داوود (۱۳۹۲)، *میانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)*، تهران: سمت.
- عبداللهی، حسین (۱۳۷۸)، «ارزیابی برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش ایران از نظر فنون برنامه‌ریزی و عملکرد نسبت به هدف‌های مصوب، سال‌های ۱۳۲۷-۱۳۷۸»، طرح پژوهشی، گروه پژوهشی اقتصاد و برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش، پژوهشکده تعلیم و تربیت وزارت آموزش و پرورش.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۸۱)، «دولت در اقتصاد کینزی» در: *تقش دولت در اقتصاد*، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر.

- قدیری اصلی، باقر (۱۳۷۶)، *سیر اندیشه اقتصادی*، تهران: دانشگاه تهران.
- گرجی، ابراهیم (۱۳۷۶)، *ارزیابی مهم‌ترین مکاتب اقتصاد کلان*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- لامعی، بهزاد (۱۳۸۴)، «نگاهی به کسری بودجه و روند آن در ایران در دوره ۱۳۵۸-۱۳۸۲»، *مجلس و راه‌برد*، ش ۴۷، تابستان.
- لوین، ه. م. (۱۹۹۵)، «تأمین منابع مالی آموزش و پرورش عمومی»، ترجمه عبدالحسین نفیسی، *دانش‌نامه اقتصاد آموزش و پرورش*، پژوهشکده تعلیم و تربیت، ج ۱، آموزش و پرورش عمومی.
- ملکیان، اسفندیار و عباس علی دریایی (۱۳۹۰)، «بررسی تطبیقی نظام حساب‌داری دولتی قدیم و جدید در ایران؛ با تأکید بر طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، *اولین همایش ملی رویکردهای نوین در حساب‌داری دولتی*.
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۴)، «اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی در ایران»، *جامعه و اقتصاد*، ش ۶، زمستان.
- نادری، ابوالقاسم (۱۳۸۸)، *مالیه آموزش*، تهران: دانشگاه تهران.
- نفیسی، عبدالحسین (۱۳۸۱)، «تحلیلی بر مدیریت امور مالی و اجرایی در نظام مدیریت مبتنی بر مدرسه در ایران»، *مقاله منتشر نشده*، پژوهشکده تعلیم و تربیت.
- هانت، دایانا (۱۳۷۶)، *نظریه‌های اقتصاد توسعه*، *تحلیلی از الگوهای رقیب*، ترجمه غلام‌رضا آزادارمکی، تهران: نشر نی.