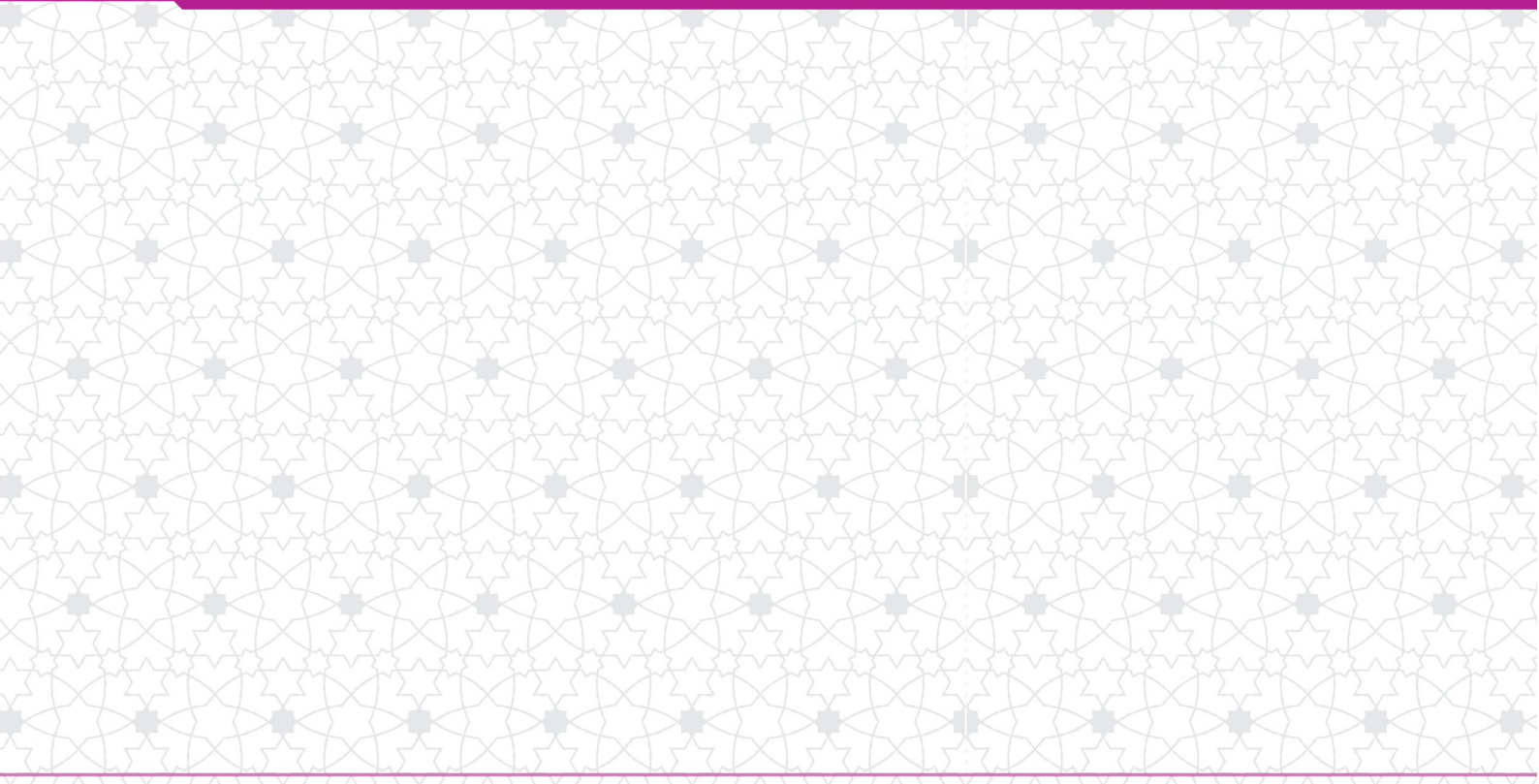


# ارزیابی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۳: حوزه آموزش عالی و تحقیقات





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۰۸/۱۹

شماره مسلسل: ۲۰۲۰۶  
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

### عنوان گزارش:

ارزیابی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۳:  
حوزه آموزش عالی و تحقیقات

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □

### نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری)

### تهیه و تدوین:

هادی یوسفی

### مدیر مطالعه:

حسین نصیری

### ناظر علمی:

موسی بیات

### اظهار نظرکننده داخل مرکز:

محمدحسین فاطمی (دفتر مطالعات بخش عمومی)

### اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز:

محمدجواد ساعی (مدیر منابع مالی دانشگاه فردوسی مشهد)، صدیقه میرزایی (مدیر بودجه و تشکیلات دانشگاه شهید باهنر کرمان)، غلامرضا برازنده (مدیر امور مالی دانشگاه رازی کرمانشاه)، محمدحسین حمزه گرگانی (مدیر بودجه و توسعه منابع دانشگاه صنعتی شریف)، مسعود گنجی (رئیس صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)، حمید رئیسی (معاون تسهیلات صندوق رفاه دانشجویان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی)، میرمحمد صالح راحمی (مدیرکل دفتر برنامه و بودجه، تشکیلات و تحولات اداری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)، نرگس قنبری (معاون بودجه دفتر برنامه و بودجه، تشکیلات و تحول اداری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)

### گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

### ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۸/۵

### واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه ۱۴۰۳

۲. آموزش عالی

۳. دانشگاه‌ها

۴. صندوق رفاه دانشجویان



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. بررسی تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه آموزش عالی و تحقیقات.....	۸
۳. بررسی میزان تحقق ردیف‌های مربوط به آموزش عالی و تحقیقات در قانون بودجه ۱۴۰۳.....	۱۰
۴. مهم‌ترین مسائل دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزشی و پژوهشی.....	۱۱
۴-۱. کمبود اعتبارات مربوط به تغذیه دانشجویی.....	۱۱
۴-۲. هدررفت منابع اختصاص یافته به تهیه غذای دانشجویی به دلیل فرسودگی آشپزخانه‌ها.....	۱۱
۴-۳. کمبود منابع صندوق‌های رفاه و عدم پوشش کافی جمعیت دانشجویی جهت ارائه تسهیلات.....	۱۲
۴-۴. کاهش توان مالی صندوق‌های رفاه به دلیل کاهش درآمدها.....	۱۲
۴-۵. مسائل مربوط به پاداش پایان خدمت بازنشستگان.....	۱۲
۴-۶. عدم بهره‌مندی دانشگاه‌ها از قانون استفاده متوازن از امکانات کشور با وجود کسر ۳ درصد از اعتبارات عمومی و اختصاصی.....	۱۲
۵. نتیجه‌گیری.....	۱۳
منابع و مأخذ.....	۱۴

## فهرست جداول

جدول ۱. بررسی عملکرد تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۳۱.....	۹
جدول ۲. میزان تحقق اعتبارات هزینه‌ای مصوب دانشگاه‌های فردوسی مشهد، رازی کرمانشاه، صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی، تهران، شهید باهنر کرمان، محقق اردبیلی و علامه طباطبائی و صندوق‌های رفاه دانشجویان وزارتخانه‌های علوم و بهداشت.....	۱۰



## ارزیابی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۳: حوزه آموزش عالی و تحقیقات

### چکیده



در این گزارش، عملکرد تبصره‌ها و ردیف‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین اهم مسائل دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزشی و پژوهشی در بخش دولتی در حوزه‌های مربوط به اعتبارات صندوق‌های رفاه دانشجویان وزارتین علوم و بهداشت (شامل کمبود اعتبارات مربوط به تغذیه دانشجویان، کمبود منابع و پوشش ناکافی برای اعطای تسهیلات به دانشجویان، مشکلات مربوط به کاهش درآمد صندوق‌ها)، مشکلات مربوط به تهاتر املاک و اراضی دانشگاه‌ها و مشارکت با بخش غیردولتی جهت احداث بناهای مورد نیاز و همچنین سایر مسائل مربوط به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی (شامل مسائل مربوط به پاداش پایان خدمت دانشگاهیان، عدم بهره‌مندی از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور...) مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج نشان می‌دهد تخصیص اعتبارات عمومی در ۶ ماهه نخست سال ۱۴۰۳ در دانشگاه‌های مورد بررسی از وضعیت مناسبی برخوردار بوده است. در خصوص تبصره‌ها نیز باید عنوان شود که اعتبارات صندوق رفاه دانشجویان وزارتین از محل بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویان به دلیل اتمام دوره زمانی بازپرداخت عایدی خاصی نداشته است و از سوی دیگر با توجه به کاهش درآمدها و هدررفت منابع از روش‌های مختلف، صندوق‌های رفاه در انجام مأموریت‌های خود با چالش‌هایی مواجه شده‌اند. در راستای بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز بررسی‌ها نشان می‌دهد تاکنون ۹۵ ملک و اراضی متعلق به دانشگاه‌ها جهت انجام تهاتر و احداث ساختمان و خوابگاه در پردیس اصلی دانشگاه‌ها شناسایی شده و مجوز هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت را اخذ کرده است، اما وجود برخی مسائل و چالش‌های حقوقی می‌تواند چالش‌هایی را برای تحقق این حکم ایجاد کند که در صورت رفع آنها، این حکم می‌تواند منشأ اثر قابل توجهی برای دانشگاه‌ها باشد.

## شرح / بیان مسئله

عدم تحقق یا تحقق دیر هنگام اعتبارات پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های ذی‌ربط در قوانین بودجه سنواتی، ابهام و ضعف نگارش در تبصره‌ها و بندهای قانونی، عدم پیش‌بینی آیین‌نامه‌های اجرایی، تخلف دستگاه‌ها در هزینه‌کرد اعتبارات در محل‌های پیش‌بینی شده و غیره بخشی از آسیب‌های احتمالی است که ارزیابی عملکرد قوانین بودجه می‌تواند بخش قابل توجهی از این مسائل را برای سیاستگذار و مجری روشن کند. از دیگر مزایای بررسی عملکرد قوانین بودجه سالیانه احصای نظرات، پیشنهادهای، مسائل و چالش‌های ذی‌نفعان و استفاده از این موارد برای بهبود لوایح بودجه سالیانه است. در گزارش حاضر، اعتبارات و تبصره‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات از همین منظر مورد بررسی و ارزیابی کارشناسی قرار گرفته است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی عملکرد تبصره‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات و بررسی وضعیت موجود برخی از دانشگاه‌ها نشان‌دهنده نقاط قوت و البته چالش‌هایی است که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

۱. میزان اعتبارات در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۳ برخی از دانشگاه‌هایی که گزارش عملکرد آنها بررسی شده، نشان‌دهنده تخصیص مناسب اعتبارات عمومی با میانگین حدود پنجاه درصد (۵۰٪) است، اما دقت در اعتبارات اختصاصی نشان می‌دهد، میزان تحقق این اعتبارات کمتر بوده و میانگین آن برای دانشگاه‌های بررسی شده حدود چهل درصد (۴۰٪) است.

۲. با توجه به اتمام دوره زمانی بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویی مربوط به سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۲، عملکرد بند «ب» تبصره «۱۲» که سقف ۳۰۰ میلیارد تومانی برای صندوق‌های رفاه دانشجویان پیش‌بینی کرده بود، عملاً امکان تحقق نداشته و اعتباری از این بند به صندوق‌ها افزوده نشده است. همین امر، شفافیت بودجه را نیز تحت‌الشعاع قرار داده و انتظارات غیرواقع‌بینانه برای ذی‌نفعان ایجاد کرده است.

۳. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تاکنون ۹۵ مورد از املاک و اراضی متعلق به خود را شناسایی و برای کمک به تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام مجوز هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت را اخذ کرده‌اند که دانشگاه‌های یزد، پیام نور و شهید چمران اهواز به ترتیب بیشترین عملکرد را در این خصوص داشته‌اند، اما برخی مشکلات و چالش‌های حقوقی نیز در مسیر اجرای این بند شناسایی شده است که در صورت رفع آنها می‌تواند منشأ اثر قابل توجهی برای دانشگاه‌ها باشد، شامل:

- ناهماهنگی بین دستگاهی جهت تفکیک املاک و اراضی دارای سند یکپارچه،

- مشکلات مربوط به آیین‌نامه اجرایی، به طوری که امکان تهاتر اموال منوط به بدهی‌های قطعی شده است که پس از اتمام احداث بنا به طلبکار پرداخت می‌شود که این رویه با در نظر گرفتن شرایط تورمی، امکان مشارکت را به حداقل ممکن کاهش داده است.

۴. اعتبارات در نظر گرفته شده برای بخش آموزش عالی و تحقیقات نیز در حوزه‌های مختلف با چالش‌هایی همراه است که به طور خلاصه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- کمبود اعتبارات پیش‌بینی شده مربوط به تغذیه دانشجویی و در نتیجه صرف اعتبارات مربوط به سایر امور همچون پژوهش و فناوری برای رفاهیات دانشجویان (به طور میانگین ۱۷٪ اعتبارات دانشگاه‌ها صرف تغذیه می‌شود)،

- هدررفت منابع اختصاص یافته به تهیه غذای دانشجویی به دلیل فرسودگی آشپزخانه‌ها،

- کمبود منابع صندوق‌های رفاه و عدم پوشش کافی جمعیت دانشجویی جهت ارائه تسهیلات،

- کاهش توان مالی صندوق‌های رفاه به دلیل کاهش درآمدها،

- مسائل مربوط به پاداش پایان خدمت بازنشستگان،

- عدم بهره‌مندی دانشگاه‌ها از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور با وجود کسر سه درصد (۳٪) از اعتبارات عمومی و اختصاصی آنها.



## ۱. مقدمه

آموزش عالی و تحقیقات، محور اصلی توسعه و پیشرفت هر کشوری است. بنابراین هرگونه هزینه‌کرد در این حوزه یک نوع سرمایه‌گذاری ارزشمند و تأثیرگذار محسوب می‌شود. در ایران، تأمین اعتبارات آموزش عالی از دو روش منابع عمومی و دیگری بخش خصوصی (شامل خانوارها و نهادهای خصوصی) صورت می‌گیرد. قوانین بودجه سالیانه معطوف به بخش اول منابع تأمین مالی آموزش عالی یعنی اعتبارات عمومی است. این اعتبارات در برنامه‌های مختلفی از جمله آموزش نیروی انسانی متخصص (حقوق و دستمزد)، تأمین فضاهای آموزشی و کمک آموزشی، فرهنگی و اجتماعی، رفاهی و ورزشی، تأسیس و احداث، تأمین فضاهای پژوهشی، تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و محوطه‌سازی، توسعه فناوری و فن‌آفرینی، کمک‌هزینه تغذیه و اسکان دانشجویان، برنامه پژوهش‌های علمی و غیره مصرف می‌شود. بنابراین، این اعتبارات تمام جنبه‌های آموزش عالی را در بر می‌گیرد و برای ادامه کار این مؤسسات حیاتی است. بنابراین، در شرایط کنونی لازم است سیاستگذاران و تصمیم‌گیران کشور از جمله مجلس شورای اسلامی بر عملکرد و میزان تأثیرگذاری و استفاده بهینه از اعتبارات عمومی نظارت کافی داشته باشند و در کنار این نظارت با احصای مسائل این حوزه برای سال‌های آتی تصمیمات دقیق‌تر و مطلوب‌تری را اتخاذ کنند. در این گزارش تلاش شد در خصوص تبصره‌ها، ردیف‌های بودجه‌ای دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و صندوق‌های رفاه دانشجویی و مسائل آموزش عالی کشور تصویری برای سیاستگذاران از جمله نمایندگان مجلس شورای اسلامی با هدف تصمیم‌گیری بهتر ایجاد شود و پیشنهادهایی ارائه شده است.

## ۲. بررسی تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه آموزش عالی و تحقیقات

تصویب **قانون بودجه سال ۱۴۰۳** [۱] با حذف دو بند بسیار مهم و دارای عملکرد مثبت طی سال‌های اخیر که یکی مربوط به هزینه‌کرد یک درصد (۱٪) اعتبارات پژوهشی دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده (۵۶) قانون الحاق ۲) و دیگری هزینه‌کرد شصت درصد (۶۰٪) هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها از طریق پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی می‌شد همراه بود، همچنین دو بند «الف» با موضوع اعطای مجوز به دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی دولتی و پارک‌های علم و فناوری وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و قوه قضائیه (دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری) به تجمیع املاک خود از طریق تهاتر و احداث ساختمان‌های مورد نیاز در پردیس اصلی و خوابگاه‌های متاهلین و «ب» با موضوع واریز صددرصد (۱۰۰٪) وجوه اداره شده پرداختی از محل بازپرداخت وام‌های شهری به دانشجویی از سال ۱۳۸۵ تا سال ۱۴۰۲ به خزانه‌داری کل کشور و مصرف این وجوه تا سقف سه هزار میلیارد (۳۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به‌عنوان کمک جهت افزایش منابع صندوق‌ها ... تبصره «۱۲» در این قانون به تصویب رسید که در جدول زیر به بررسی این دو بند پرداخته می‌شود.



جدول ۱. بررسی عملکرد تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۳

تبصره / بند	موضوع تبصره	عملکرد	اظهار نظر کارشناسی
تبصره (۱۲۲) بند (الف)	به دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی دولتی و پارک‌های علم و فناوری وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و قوه قضائیه (دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری) اجازه داده می‌شود ضمن رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی نسبت به تجمیع املاک خود از طریق تهاتر و احداث ساختمان‌های مورد نیاز در پردیس اصلی و خوابگاه‌های متاهلین با تصویب هیئت امنای رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام کنند.	تاکنون ۹۵ ملک و اراضی مازاد متعلق به دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (دانشگاه بین‌المللی امام خمینی ۳ مورد، دانشگاه پیام نور ۲۰ مورد، دانشگاه جامع علمی - کاربردی ۱ مورد، دانشگاه شهید چمران اهواز ۱۳ مورد، دانشگاه علامه طباطبایی ۴ مورد، دانشگاه مازندران ۱۶ مورد، دانشگاه پاسوج ۱ مورد، دانشگاه بزد ۳۲ مورد سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی و اسلامی ۱ مورد، و دانشگاه سمنان ۴ مورد) برای کمک به تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام مجوز هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت را اخذ کرده‌اند. همچنین تعداد دیگری از دانشگاه‌ها نیز در مرحله بررسی و ارزیابی برای معرفی املاک مازاد خود به هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت جهت کمک به احداث یا تکمیل طرح‌های عمرانی مورد نیاز با اولویت خوابگاه‌های متاهلین هستند.	با توجه به نیاز دانشگاه‌ها به احداث ساختمان‌های جدید جهت توسعه علوم و همچنین کمبود خوابگاه‌های متاهلین، حکم حاضر در راستای تبدیل به احسن کردن املاک دانشگاه‌ها و کاهش دغدغه مسکن دانشجویان متاهل با ایجاد خوابگاه‌های متاهلین، می‌تواند مؤثر باشد. دقت در عملکرد دانشگاه‌ها در این خصوص نیز نشان از استقبال آنها دارد، اما شواهد نشان از چالش‌هایی نیز در این خصوص دارد، که از جمله آنها می‌توان به عدم هماهنگی بین دستگاهی و تشریفات سخت مزایده اشاره کرد. به طوری که بررسی‌ها نشان می‌دهد در صورت هماهنگی بین دستگاهی جهت تفکیک (املاک دارای اسناد یکپارچه) و سپس فروش آنها می‌توانست در این زمینه بیشتر راهگشا باشد. برخی مشکلات اجرای این حکم نیز مربوط به آیین‌نامه اجرایی آن است که امکان تهاتر اموال موصوف با بدهی‌های مسجل را از نظر قانونی با دشواری‌هایی همراه کرده است. چراکه بدهی پس از اتمام احداث بنا به طلبکار پرداخت می‌شود که این رویه با در نظر گرفتن شرایط تورمی، امکان مشارکت را به حداقل ممکن کاهش داده است. بنابراین به نظر می‌رسد با اصلاحاتی در آیین‌نامه اجرایی و همچنین تولی‌گری وزارت علوم به منظور هماهنگی بیشتر با سایر دستگاه‌ها برای صدور اسناد تفکیکی اشاره شده و سپس تهاتر یا فروش می‌تواند عملکرد این حکم را نیز به میزان قابل توجهی بهبود بخشد.
تبصره (۱۲۲) بند (ب)	ب - صد در صد (۱۰۰٪) وجوه اداره شده پرداختی از محل بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویی از سال ۱۳۸۵ تا سال ۱۴۰۲ به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. وجوه مذکور تا سقف سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صندوق‌های رفاه دانشجویی به‌عنوان کمک، جهت افزایش منابع مالی صندوق‌های مزبور اختصاص می‌یابد تا مطابق اساسنامه مصوب، برای پرداخت وام شهریه به دانشجویان دانشگاه‌های دولتی و دانشگاه آزاد اسلامی براساس سرانه دانشجویی و سایر پرداخت‌های رفاهی دانشجویی و مازاد هزینه تحصیلی دانشجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و ایثارگران و فرزندان آنها و افرادی که تحت پوشش هیچ نهادی نیستند به تشخیص کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به مصرف برسد.	کل اعتبار وجوه اداره شده صندوق‌های رفاه دانشجویان تا ۱۳۹۵ به‌عنوان آخرین سال، حدود ۸۰۰ میلیارد تومان بوده است. بازپرداخت این منابع از سوی دانشجویان از سال ۱۳۹۸ تا پایان سال ۱۴۰۲ به‌طور کامل محقق شده است. یعنی از سال ۱۳۹۵ هر ساله به‌طور میانگین ۲۰ درصد از این اعتبار وصول شده است. میزان اعتبارات باقی‌مانده از کل وجوه اداره شده مربوط به سال ۱۳۹۵، کمتر از ۵ میلیارد تومان است که احتمالاً تا پایان سال ۱۴۰۳ محقق خواهد شد.	بنابراین در نظر گرفتن سقف ۳۰۰ میلیارد تومان برای بازپرداخت وجوه اداره شده به صندوق‌های رفاه، غیر واقعی است و شفافیت بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد، ضمن اینکه حمایت از دانشجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته امام‌خمینی (ره) مشروط به اعتبارات این بند امری غیر ممکن است، زیرا همان‌طور که بیان شد اعتبار باقی‌مانده رقم بسیار ناچیزی است که امکانی برای حمایت این دانشجویان را فراهم نمی‌سازد. شایان ذکر است در حال حاضر منابع صندوق رفاه دانشجویی وزارت علوم کفاف پرداخت وام شهریه فقط به حدود ۱۰۰ هزار نفر دانشجو از کل جمعیت حدود سه میلیون نفری دانشجویان را دارد.

۱. پاسخ مکاتبه شماره ۸۴۵۸/۱۶۲۰۰-۸۲ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۸ مرکز با جمعی از دانشگاه و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، پاسخ مکاتبه شماره ۸۴۱۴/۱۶۲۰۰-۸۲ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۸ مرکز با صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و مکاتبه، شماره ۱۴۹۶/۸۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۸/۰۶ صندوق رفاه دانشجویان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با مرکز.

### ۳. بررسی میزان تحقق ردیف‌های مربوط به آموزش عالی و تحقیقات در قانون بودجه ۱۴۰۳

با توجه به کثرت ردیف‌های مربوط به حوزه آموزش عالی و تحقیقات و عدم امکان بررسی تمامی آنها در قالب گزارش حاضر، میزان تخصیص اعتبارات عمومی و تحقق اعتبارات اختصاصی برخی از دانشگاه‌ها (فردوسی مشهد، رازی کرمانشاه، صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی، تهران، شهید باهنر کرمان، محقق اردبیلی و علامه طباطبایی) و همچنین صندوق‌های رفاه دانشجویان وزارتین به همراه اعتبارات ستادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مورد بررسی قرار گرفته که در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۲. میزان تحقق اعتبارات هزینه‌ای مصوب دانشگاه‌های فردوسی مشهد، رازی کرمانشاه، صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی، تهران، شهید باهنر کرمان، محقق اردبیلی و علامه طباطبایی و صندوق‌های رفاه دانشجویان وزارتخانه‌های علوم و بهداشت [۲] (میلیارد تومان)

مؤسسه	مصوب سال ۱۴۰۳			عملکرد سال ۱۴۰۳			درصد تحقق (درصد)		
	هزینه عمومی	اختصاصی	جمع	هزینه عمومی	اختصاصی	جمع	عمومی	اختصاصی	جمع
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۱۱۵	۷	۱۱۲۲	۴۶۷	۰	۴۶۷	۴۱/۹	۰	۴۱/۶
صندوق رفاه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۶۰۳	۵۹۰	۱۱۹۳	۲۷۷	۴۱۰	۶۸۷	۴۶	۶۹/۵	۵۷/۶
صندوق رفاه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۳۸۵	۳۰۲	۶۸۷	۲۲۶	۲۱۰	۴۳۶	۵۹	۷۰	۶۳
فردوسی مشهد	۱۲۳۷	۴۰۹	۱۶۴۶	۵۷۳	۱۴۴	۷۱۷	۴۶/۳	۳۵/۲	۴۳/۵
رازی کرمانشاه	۶۶۹	۱۰۴	۷۷۳	۳۰۴	۲۴	۳۲۸	۴۵/۴	۲۳/۱	۴۲/۴
صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی	۴۸۷	۱۰۴	۵۹۱	۲۶۱	۵۱	۳۱۲	۵۳/۶	۴۹	۵۲/۸
تهران	۳۰۲۰	۱۲۶۲	۴۲۸۲	۱۶۹۷	۷۷۸	۲۴۷۵	۵۶/۲	۶۱/۶	۵۷/۸
شهید باهنر کرمان	۷۱۰	۱۳۴	۸۴۴	۴۰۵	۶۰	۴۶۵	۵۷	۴۴/۷	۵۵/۱
محقق اردبیلی	۵۸۴	۸۶	۶۷۰	۳۱۳	۴۶	۳۵۹	۵۳/۶	۵۳/۵	۵۳/۶
علامه طباطبایی	۱۱۱۰	۱۸۱	۱۲۹۱	۵۳۵	۶۸	۶۰۳	۴۸/۲	۳۷/۶	۴۶/۷

دقت در جدول فوق نشان می‌دهد هر چند که میزان تحقق اعتبارات دانشگاه‌های فردوسی مشهد و رازی کرمانشاه در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۳ کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) بوده، اما دقت در جزئیات حاکی از این است که تحقق اعتبارات اختصاصی آنها کمتر از میزان مورد انتظار بوده است. البته با در نظر گرفتن این مهم که بخشی از اعتبارات اختصاصی از قراردادهای پژوهشی حاصل می‌شود و از آنجاکه اکنون در میانه سال قرار داریم و اغلب قراردادها به اتمام نرسیده، امکان تحقق کامل آنها وجود نداشته است. از سوی دیگر بررسی اعتبارات دانشگاه‌های شهید باهنر کرمان و محقق اردبیلی نیز نشان می‌دهد میزان تحقق اعتبارات این دانشگاه‌ها بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بوده که دانشگاه محقق اردبیلی هم در اعتبارات عمومی و هم اختصاصی به این میزان دست یافته است. در همین خصوص بررسی اعتبارات تحقق یافته صندوق‌های رفاه دانشجویی نیز نشان دهنده میزان تحقق قابل توجه اعتبارات این دو دستگاه بسیار مهم است.

۱. مکاتباتی با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، دانشگاه‌های شهید بهشتی، صنعتی اصفهان، پژوهشگاه‌های علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، پلیمر و پتروشیمی و هوا و فضا نیز صورت گرفته که تا زمان انتشار این گزارش پاسخی دریافت نشده است.

## ۴. مهم ترین مسائل دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزشی و پژوهشی

کاهش ارزش اعتبارات آموزش عالی کشور به‌رغم رشد عددی این اعتبارات در دهه اخیر موجب شکل‌گیری مسائل عمیقی در اغلب دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور شده است. در سال‌های اخیر بخش قابل توجهی از اعتبارات این نهادها (حدوداً بیش از ۹۰ درصد) صرف هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر از قبیل حقوق و دستمزد نیروی انسانی و تغذیه دانشجویی شده است. این مهم بدین معناست که با استمرار این وضعیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در انجام مأموریت‌هایی همچون حل مسائل و رفع نیازهای کشور از طریق پژوهش، ارائه خدمات به بخش‌های مختلف جامعه و ... با مشکلات و چالش‌های عمیق تری مواجه خواهند بود. در ادامه اهم مسائل مبتلا به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور ناشی از ضعف اعتبارات این دستگاه‌ها آمده است:

### ۴-۱. کمبود اعتبارات مربوط به تغذیه دانشجویی

در سال‌های اخیر با توجه به استمرار تورم و افزایش هزینه‌های دانشگاه‌ها از محل خرید مواد اولیه و حقوق و دستمزد نیروی انسانی جهت تهیه غذای دانشجویی، دانشگاه‌ها سالیانه منابع بیشتری نسبت به سال قبل برای این موضوع اختصاص می‌دهد، به طوری که طبق گزارش صندوق‌های رفاه دانشجویی حدود هفده درصد (۱۷٪) از منابع دانشگاه‌ها صرف این مهم می‌شود که این عدد در دانشگاه‌های دنیا به‌طور معمول کمتر از ده درصد (۱۰٪) است. براساس گزارش صندوق رفاه دانشجویی، کل اعتبار در نظر گرفته شده در سال ۱۴۰۳ برای تغذیه دانشجویان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به ترتیب حدود شش هزار میلیارد تومان (۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) از منابع عمومی دولت در اختیار مؤسسات قرار گرفته است و یک هزار و پانصد میلیارد تومان (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) نیز از منابع اختصاصی آنها به این محل اختصاص یافته است که در مجموع هفت هزار و پانصد میلیارد تومان (۷۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) را شامل می‌شود، اما محاسبات صندوق رفاه دانشجویان نشان می‌دهد، در سال ۱۴۰۳ مبلغ مورد نیاز جهت تأمین هزینه کل تغذیه دانشجویان ذیل وزارتین علوم و بهداشت حدود نه هزار و یکصد و بیست میلیارد تومان (۹۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) بوده که با کسر اعتبارات در نظر گرفته شده (هفت هزار و پانصد میلیارد تومان)، مبلغی در حدود یک هزار و ششصد و بیست میلیارد تومان (۱۶,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) یعنی مبلغی بیش از میزان اعتباراتی که از محل بودجه اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به این امر اختصاص یافته، کسری وجود دارد که مؤسسات باید از منابع در اختیار خود اقدام به پرداخت آن کنند. این بدین معناست که دانشگاه‌ها و مؤسسات ملزم به تأمین اعتبار باقی مانده به هر نحو ممکن هستند. به عبارت دیگر اعتبارات باقی مانده (هزار و ششصد میلیارد تومان) از منابع در اختیار مؤسسات که باید به سایر امور همچون آموزش، پژوهش، امور فرهنگی و غیره اختصاص می‌یافت، تأمین می‌شود.

### ۴-۲. هدررفت منابع اختصاص یافته به تهیه غذای دانشجویی به دلیل فرسودگی آشپزخانه‌ها

هزینه‌های صرف شده برای تهیه غذای دانشجویان بسته به کیفیت آشپزخانه‌هایی که اقدام به تهیه غذا می‌کنند می‌تواند متفاوت باشد. در تقسیم‌بندی موجود آشپزخانه‌ها در سه سطح سنتی، نیمه‌صنعتی و صنعتی قرار می‌گیرند. برآورد صندوق‌های رفاه دانشجویی وزارتین نشان می‌دهد بهره‌وری آشپزخانه‌های صنعتی ۳۰ درصد نسبت به آشپزخانه‌های نیمه‌صنعتی و ۵۰ درصد نسبت به آشپزخانه‌های سنتی بیشتر است. در ارزیابی دیگر مشخص شد هزینه تمام شده طبخ سه وعده غذا (صبحانه، ناهار و شام) برای آشپزخانه‌های صنعتی حدود ۱۲۰ هزار تومان بوده که این هزینه در آشپزخانه‌های تقریباً نیمه‌صنعتی حدود ۲۲۰ هزار تومان محاسبه شده است. در آمار ارائه شده از سوی صندوق رفاه دانشجویی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ۶ آشپزخانه سنتی و ۳۵۸ آشپزخانه نیمه‌صنعتی در حال فعالیت هستند که تبدیل آنها به نوع صنعتی هر چند هزینه‌ای را - تنها برای یک بار - تحمیل می‌کند - که برآوردها نشان می‌دهد ۱۹۲ میلیارد تومان اعتبار بدین منظور مورد نیاز است - اما در بلندمدت می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری و کاهش هدررفت منابع از این محل شود.



### ۳-۴. کمبود منابع صندوق‌های رفاه و عدم پوشش کافی جمعیت دانشجویی جهت ارائه تسهیلات

صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم از محل منابع در اختیار خود در سال ۱۴۰۲ به دانشجویان دانشگاه‌های آزاد اسلامی (۶۱ میلیارد تومان)، دانشگاه دولتی (۲۷ میلیارد تومان)، دانشگاه پیام‌نور (۴۶ میلیارد تومان)، غیرانتفاعی (۳۷ میلیارد تومان) و دانشجویان دانشگاه‌ها و مؤسسات وابسته به دستگاه‌های اجرایی و تحت پوشش کمیته امداد (۳ میلیارد تومان) و در مجموع حدود ۱۷۴ میلیارد تومان پرداخت کرده است. صندوق رفاه دانشجویان وزارت بهداشت نیز از محل منابع در اختیار خود در سال ۱۴۰۲ حدود ۳۴۳ میلیارد تومان تسهیلات به ۷۰ هزار دانشجو در قالب‌های مختلف وام دستیاری، وام شهریه، ودیعه مسکن، تولد فرزند، کمک بلاعوض و ... پرداخت کرده است. همچنین دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی در این میان ۳۱ میلیارد تومان وام شهریه از صندوق رفاه وزارت بهداشت دریافت کرده‌اند. این در حالی است که بنا به گزارش صندوق‌های رفاه دانشجویان وزارتین، در حال حاضر منابع اعتباری صندوق رفاه دانشجویان وزارت بهداشت کفاف وام‌دهی به ۳۶ درصد (۳۶٪) از دانشجویان را دارد و در بخش وزارت علوم، منابع موجود تنها برای ۷ درصد (۷٪) از کل حدود ۳ میلیون دانشجوی ذیل این وزارتخانه امکان استفاده از تسهیلات صندوق رفاه دانشجویان را فراهم می‌کند. همچنین با توجه به عدم کفایت اعتبارات صندوق‌ها برای پرداخت وام شهریه به دانشجویان شهریه‌پرداز، صندوق‌های رفاه دانشجویان نیز در سال جاری قادر به ارائه وام برای این دسته از دانشجویان نبوده‌اند. این در حالی است که صندوق‌های رفاه دانشجویان براساس ماده (۳۴) **قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی مقررات مالی دولت** [۳] موظف به پرداخت یارانه رفاهی به دانشجویان دانشگاه‌های غیردولتی و آزاد اسلامی نیز هستند.

### ۴-۴. کاهش توان مالی صندوق‌های رفاه به دلیل کاهش درآمدها

با توجه به حکم بند «ب» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ مبنی بر مسدود نمودن کلیه حساب‌های فرعی تمامی دستگاه‌های اجرایی و موظف شدن این دستگاه‌ها بر انجام تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود تنها از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صندوق‌های رفاه دانشجویان که «سرمایه‌گذاری برای ایجاد درآمد و نیل به خود کفایی صندوق» به عنوان بند «ط» ماده (۳) اساسنامه این صندوق از جمله وظایف هیئت امنای باشد قابلیت اجرایی خود را از دست داده و امکان درآمدزایی از این محل از بین رفته است. براساس گزارش صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، این صندوق از محل سرمایه‌گذاری حدود ۴۰۰ میلیارد تومانی نزد بانک‌ها سالیانه مبلغ قابل توجهی (حدود ۱۳۳ میلیارد تومان) سود حاصل از این سرمایه‌گذاری را برای امور مختلف به‌ویژه تعمیر، تجهیز و نگهداری خوابگاه‌های دانشجویی هزینه کرده که در سال جاری به دلیل از بین رفتن این امکان، توان مالی صندوق‌ها نیز کاهش یافته است.

### ۵-۴. مسائل مربوط به پاداش پایان خدمت بازنشستگان

با توجه به حذف ردیف مستقل مربوط به پرداخت پاداش پایان خدمت بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی از قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و لزوم تأمین منابع مورد نیاز بدین منظور، دستگاه‌های اجرایی به‌جز وزارت آموزش و پرورش موظف به پرداخت پاداش پایان خدمت کارکنان خود به‌صورت درآمد - هزینه و از محل بودجه سنواتی خود شدند. اما با توجه به محدودیت منابع دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به دلیل هزینه کرد بیش از ۹۰ درصد (۹۰٪) اعتبارات برای حقوق و دستمزد و لزوم تأمین اعتبارات مورد نیاز مربوط به تغذیه دانشجویان، در عمل منبعی برای پرداخت پاداش پایان خدمت اعضای هیئت علمی و کارکنان باقی نمی‌ماند و این خود فشار مضاعفی بر مجموعه دانشگاهی کشور وارد آورده است.

### ۶-۴. عدم بهره‌مندی دانشگاه‌ها از قانون استفاده متوازن از امکانات کشور با وجود کسر ۳ درصد از اعتبارات عمومی و اختصاصی

دانشگاه‌ها، به‌عنوان پیشران توسعه در هر منطقه‌ای شناخته می‌شوند که این مهم را با تربیت نیروی انسانی متخصص و همچنین زمینه‌سازی

جهت توسعه فناوری از طریق مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری به انجام می‌رسانند. مطابق «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» [۴]، مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ مجلس شورای اسلامی، از اعتبارات دانشگاه‌ها نیز به مانند سایر دستگاه‌های دولتی سه درصد (۳٪) کسر می‌شود تا برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته به مصرف برسد، اما با توجه به اینکه نام دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها و پارک‌های علم و فناوری به عنوان محل مصرف اعتبارات این قانون ذکر نشده است، دولت نیز در عمل تکلیفی برای هزینه کردن در این بخش ندارد. نکته اساسی دیگر که مانع از بهره‌مندی دانشگاه‌ها از مزایای این قانون شده، محدود بودن تخصیص این منابع تنها به دستگاه‌های استانی است و از آنجا که دانشگاه‌ها، دستگاه‌های ملی به شمار می‌روند، قابلیت دریافت اعتبار استانی از محل این قانون را ندارند.

## ۵. نتیجه گیری

بررسی عملکرد بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نشان داد تاکنون ۹۵ ملک و اراضی متعلق به دانشگاه‌ها جهت انجام تهاتر و احداث ساختمان و خوابگاه در پردیس اصلی دانشگاه‌ها شناسایی شده و مجوز هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت را اخذ کرده است. اما وجود برخی مسائل و چالش‌های حقوقی چالش‌هایی را برای تحقق این حکم ایجاد کرده است که در صورت رفع آنها، این حکم می‌تواند منشأ اثر قابل توجهی برای دانشگاه‌ها باشد. همچنین بررسی بند «ب» همین تبصره که به موضوع وجوه اداره شده پرداختی از محل بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویی از سال ۱۳۸۵ تا سال ۱۴۰۲ اشاره دارد نشان داد که صندوق رفاه دانشجویان وزارتین از محل بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویان به دلیل اتمام دوره زمانی بازپرداخت عایدی خاصی نداشته است و از سوی دیگر با توجه به کاهش درآمدها و هدررفت منابع از روش‌های مختلف، صندوق‌ها در انجام مأموریت‌های خود با چالش‌هایی مواجه شده‌اند.

اما در خصوص عملکرد ردیف‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۳، بررسی وضعیت اعتبارات عمومی برخی از دانشگاه‌ها مانند دانشگاه فردوسی مشهد، رازی کرمانشاه، شهید باهنر کرمان و محقق اردبیلی در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد بیش از ۹۰ درصد اعتبارات این دانشگاه‌ها صرف هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر نظیر حقوق و دستمزد و تغذیه دانشجویان شده و به همین دلیل امکان پرداختن به سایر مأموریت‌ها و برنامه‌ها را برای دانشگاه‌ها دشوار کرده است. به عبارت دیگر هزینه‌های مربوط به رفاهیات دانشجویان که مهم‌ترین آن را می‌توان تغذیه دانشجویی در نظر گرفت بخش عمده دیگری از اعتبارات را مصرف می‌کند. به طوری که علاوه بر عدم توزیع مناسب یارانه غذا از یک سو، هدررفت اعتبارات از محل‌هایی همچون فرسودگی بناها (به ویژه آشپزخانه‌های سلف‌های دانشجویی) و همچنین کاهش درآمدهای صندوق‌ها به دلیل عدم امکان سرمایه‌گذاری (ناشی از اجرایی شدن بند «ب» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ مبنی بر مسدود نمودن کلیه حساب‌های فرعی تمامی دستگاه‌های اجرایی و موظف شدن این دستگاه‌ها بر انجام تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود تنها از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی) از سوی دیگر منجر به تحت‌تأثیر قرار گرفتن فعالیت‌های پژوهشی و فرهنگی مؤسسات شده است.

به طور کلی با توجه به محدودیت منابع در کشور به نظر می‌رسد تمرکز بر هزینه‌کرد بهینه و افزایش بهره‌وری می‌تواند به عنوان راهکاری اساسی در خصوص اعتبارات حوزه آموزش عالی مورد توجه قرار گیرد. در این زمینه با توجه به هزینه‌های فزاینده مربوط به رفاهیات دانشجویان که می‌توان به دو قسمت عمده تغذیه دانشجویی و سایر تقسیم‌بندی کرد از دو روش قابل مدیریت است: هزینه‌های تغذیه از طریق مدیریت یارانه‌های پرداختی به دانشجویان و همچنین ارتقای بهره‌وری فرایند تهیه غذا با صنعتی کردن آشپزخانه‌ها و آموزش نیروی انسانی فعال در این خصوص و سایر امور رفاهی همچون خوابگاه‌های دانشجویی (مجردی و متأهلین) از طریق اهرم کردن اعتبارات موجود و استفاده از ظرفیت وقف.



## منابع و مأخذ



- [۱] قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (بخش اول)، مصوب ۱۴۰۳/۰۱/۰۷ مجلس شورای اسلامی.
- [۲] پاسخ مکاتبه شماره ۸۴۵۸/۱۶۲۰۰/۸۲-۱۶۲۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۸ مرکز با جمعی از دانشگاه‌ها و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، پاسخ مکاتبه شماره ۸۴۱۴/۱۶۲۰۰/۸۲-۱۶۲۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۸ مرکز با صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و مکاتبه، شماره ۸۰۰/۱۴۹۶ مورخ ۱۴۰۳/۰۸/۰۶ صندوق رفاه دانشجویان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با مرکز.
- [۳] قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۱۵ مجلس شورای اسلامی.
- [۴] قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ مجلس شورای اسلامی.



#### گزیده سیاستی

بالغیر ۹۰ درصد اعتبارات عمومی مؤسسات آموزش عالی صرف هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر همچون تغذیه دانشجویان (با حدود ۱۷٪) شده و اعتبارات اندکی صرف امور پژوهشی و فرهنگی می‌شود. با توجه به کمبود بیش از ۱۵۰۰ میلیارد تومان در بخش تغذیه دانشجویان، نیازمند توجه جدی به بهره‌وری در هزینه‌کرد در این بخش، ظرفیت وقف در احداث خوابگاه‌ها و تسری اعتبارات قانون استفاده متوازن به دانشگاه‌ها هستیم.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)