



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۱۱۲

شماره چاپ:

تاریخ اعلام وصول:

۱۴۰۳/۰۴/۱۳

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات بخش عمومی

گروه اقتصاد امور عمومی

نوع گزارش:

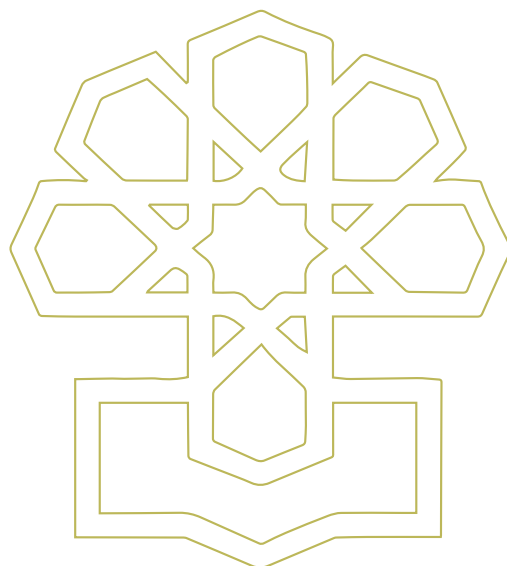
- پیش‌نویس قانونی
- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی

شماره مسلسل:

۲۳۰۲۰۸۳۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۴/۲۸



## اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه الحاق یک بند به ماده (۲۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین



فاطمه تیمورا

### چکیده

لایحه الحاق یک بند به ماده (۲۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، در تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۱۳ با هدف افزایش کیفیت نظام آموزش عالی و حمایت از طریق گسترش شمول درآمدهای اختصاصی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی توسط مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. با این حال، بررسی مفاد لایحه مزبور از منظر قانونی، مالیه عمومی و سیاستگذاری حاکی از بروز چالش‌های اساسی در سازگاری با اصول بودجه‌ریزی و احکام قانونی است.

این لایحه در حالی به گسترش دامنه درآمدهای اختصاصی می‌پردازد که بند «ب» ماده (۱۷) **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، ایجاد هرگونه درآمد اختصاصی جدید (به جز برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی) را ممنوع اعلام کرده است. افزون بر این، تعیین فهرست خدمات آموزشی و پژوهشی با توجه به ابهام در تعاریف آنها در کنار تعرفه‌ها توسط هیئت‌وزیران بدون تصویب مجلس، می‌تواند شائبه مغایرت با اصل (۸۵) **قانون اساسی** را ایجاد کند. همچنین، با توجه به فقدان تفکیک وظایف حاکمیتی از غیر حاکمیتی و مناقشات حول محور مرجعیت ارزیابی و تضمین کیفیت آموزش عالی، هرچند کلیات لایحه قابل پذیرش ارزیابی می‌شود، اما تصویب آن منوط به اعمال اصلاحات ساختاری در متن پیشنهادی است.

حسین نصیری، محمد برزگر خسروی (اظهار نظر کنندگان)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی)؛ سمیرا صادقی عسکری (صفحه‌آرا).



## مسئله اصلی

لایحه الحاق یک بند به ماده (۲۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی) با هدف توسعه شمول درآمد اختصاصی برای وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در راستای ارتقای کیفیت آموزش عالی و حمایت از فناوری به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. مطابق مفاد لایحه مذکور، دو وزارتخانه مذکور مجاز خواهند بود در ازای ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی، اعتبارسنجی و تضمین کیفیت به مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری غیردولتی و آزاد، نسبت به دریافت وجه و واریز آن به حساب درآمد اختصاصی اقدام کنند. باین حال، بررسی حقوقی و سیاستگذاری لایحه مزبور، حاکی از بروز چالش‌هایی در انطباق با اصول مالیه عمومی و قوانین موضوعه است.

## نقاط قوت و ضعف لایحه

- لایحه به یکی از چالش‌های اساسی نظام آموزش کشور، یعنی تأمین منابع مالی پایدار برای ارتقای کیفیت آموزشی و فناوری، پرداخته و تلاش دارد با ایجاد پیوند بین ارائه خدمات تخصصی و درآمد اختصاصی، بخشی از این خلأ مالی را جبران کند.
  - **مغایرت با قانون برنامه هفتم توسعه:** بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت، ایجاد هرگونه درآمد اختصاصی جدید (به جز برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی) را به صراحت ممنوع اعلام کرده است. درحالی که در لایحه حاضر، مرجع دریافت‌کننده وجه، «وزارتخانه‌ها» معرفی شده‌اند که به عنوان دستگاه‌های حاکمیتی مشمول این ممنوعیت هستند.
  - **مغایرت اطلاق مفاد لایحه با قوانین موضوعه:** بنابر بند «۱۰» جزء «الف» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری<sup>۱</sup>، ارزیابی جامع عملکرد نظام ملی علوم، تحقیقات و فناوری در مأموریت‌های اصلی و حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری قرار دارد. همچنین بنابر بندهای «۶»<sup>۲</sup> و «۱۰»<sup>۳</sup> جزء «ب» همین ماده نیز به ترتیب «ارزیابی مستمر فعالیت هرگونه واحد آموزش عالی و یا مؤسسه تحقیقاتی (اعم از دولتی و غیردولتی)» و «ارزیابی و اعتبارسنجی علمی دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی» نیز از دیگر مأموریت‌های اصلی و حدود اختیارات این وزارتخانه محسوب می‌شود. ازاین حیث «خدمات اعتبارسنجی» اشاره شده در لایحه حاضر ذیل مجموعه وظایف حاکمیتی دستگاه تلقی شده و مطابق اصول کلی حاکم بر بودجه‌ریزی، از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود. افزون بر آن، در ادبیات تخصصی آموزش عالی، اعتبارسنجی به عنوان ابزار اصلی در اجرای نظام تضمین کیفیت شناخته می‌شود. به همین دلیل، اگرچه در قوانین موضوعه به طور مستقیم به «تضمین کیفیت» اشاره نشده؛ اما با توجه به پیوند مفهومی و ساختاری این دو، این مأموریت نیز از جنس وظایف حاکمیتی تلقی شده و مشمول همان حکم مالی است.
  - از آنجاکه ممکن است مفاد لایحه مستمسکی برای انجام فعالیت‌های تصدی‌گرایانه غیرضرور، رقیب بخش خصوصی و ناصحیح توسط وزارتین شود، ضرورت دارد این قید اضافه شود که باید اهداف و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی رعایت شود و حکم این بند الحاقی، ناظر بر انجام تکالیف حاکمیتی وزارتین نیست.
  - **مناقشات حول محور تعیین مرجع اعتبارسنجی:** مطابق مورد نهم اقدام ملی ذیل راهبرد کلان (۶)<sup>۴</sup> سند نقشه جامع علمی کشور (۱۳۸۹)، ایجاد نهاد ملی مدیریت ارزیابی و اعتبارسنجی و تضمین کیفیت در نظام آموزش عالی تحت نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی تکلیف شده است. از یک منظر اشاره به ارائه خدمات اعتبارسنجی و تضمین کیفیت در این لایحه با راهبرد ملی دوم ذیل راهبرد کلان (۶)<sup>۵</sup> سند مذکور مبنی بر انسجام‌بخشی و تقویت یکپارچگی در سیاستگذاری و نظارت و اعتبارسنجی در نظام آموزش عالی در تعارض است. همچنین آخرین مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص
- 
۱. ارزیابی جامع عملکرد نظام ملی علوم، تحقیقات و فناوری شامل پیشرفت‌ها، شناخت موانع و مشکلات و تدوین و ارائه گزارش سالانه.
  ۲. ارزیابی مستمر فعالیت هرگونه واحد آموزش عالی و یا مؤسسه تحقیقاتی (اعم از دولتی و غیردولتی) و جلوگیری از ادامه فعالیت، تعلیق فعالیت و یا انحلال هر یک از آنها در صورت تخلف از ضوابط و یا از دست دادن شرایط ادامه فعالیت براساس اساسنامه‌های مصوب.
  ۳. ارزیابی و اعتبارسنجی علمی دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی به صورت مستقیم و یا از طریق حمایت از انجمن‌های مستقل علمی، تخصصی و فرهنگستان‌ها در ارزیابی علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات و انتشار نتایج در محافل علمی و ارائه گزارش سالانه به کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی و سایر مراجع ذیصلاح.
  ۴. ایجاد نهاد ملی مدیریت ارزیابی و اعتبارسنجی و تضمین کیفیت در نظام آموزش عالی تحت نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی.
  ۵. انسجام‌بخشی و تقویت یکپارچگی در سیاستگذاری و نظارت و اعتبارسنجی در نظام آموزش عالی کشور.



«تعیین الزامات اعمال صلاحیت‌های سنجش، پذیرش، ارزشیابی و تضمین کیفیت نظام آموزش کشور» (جلسه ۹۰۹) مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۴<sup>۱</sup> شامل مهلت یک‌ماهه برای ارائه طرح و سازوکاری مناسب به‌منظور ایفای مأموریت‌های ارزشیابی و تضمین کیفیت آموزش، توسط دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی و براساس پیشنهاد وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و آموزش و پرورش، تدوین و جهت تصویب به شورای عالی انقلاب فرهنگی در بند «۲» ماده‌واحد است.<sup>۲</sup> به‌نظر می‌رسد راهکار مطلوب تعیین تکلیف مناقشات حول محور وظیفه «اعتبارسنجی و تضمین کیفیت» و سپس تعیین تکلیف نوع آن درآمد، به‌صورت عمومی یا اختصاصی است.

■ **ابهام در تعاریف خدمات آموزشی و پژوهشی:** مفاهیم کلی به‌کار رفته در متن لایحه، از جمله «خدمات آموزشی و پژوهشی»، فاقد مصادیق مشخص بوده و نسبت آن با خدمات مصرح در بند «الف» ماده (۲۵) قانون مبهم است. درحقیقت، ابهام الفاظ «خدمات آموزشی و پژوهشی» و محول کردن تعیین فهرست خدمات مذکور مغایر با رویه اشاره شده در بند «الف» ماده (۲۵) بوده و ازسوی‌دیگر به سبب آنکه صلاحیت تعیین فهرست این خدمات با الفاظی مبهم را به هیئت‌وزیران اعطا می‌کند شائبه مغایرت با اصل (۸۵) **قانون اساسی** وجود دارد.

■ **لزوم بازنگری در مرجع دریافت‌کننده درآمد:** با توجه به سایر بندهای ماده (۲۵) **قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین** و با توجه به ماهیت اجرایی خدمات آموزشی و پژوهشی، به‌نظر می‌رسد برخلاف وزارتخانه‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته باید به‌عنوان مجریان و دریافت‌کنندگان اصلی وجوه مصرح در این لایحه معرفی شوند. این مسئله مجدداً بر ضرورت تفکیک وظایف حاکمیتی از وظایف غیرحاکمیتی تأکید می‌کند.

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

■ **حذف خدمات حاکمیتی از دامنه شمول لایحه:** با توجه به آنکه وظایف «اعتبارسنجی و تضمین کیفیت» به‌موجب **قانون اهداف و وظایف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (۱۳۸۳)**، از جمله وظایف نظارتی و حاکمیتی محسوب می‌شوند؛ لازم است این خدمات از فهرست مشمول دریافت وجه در لایحه حذف شود.

■ **عدم مغایرت با قوانین موضوعه:** به‌منظور پرهیز از تداخل نهادی و تأمین انسجام حکمرانی کیفیت آموزش، لازم است لایحه با اسنادی همچون نقشه جامع علمی کشور و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص مرجعیت نهاد ملی ارزیابی و تضمین کیفیت مغایرت نداشته باشد.

■ **تدقیق «خدمات آموزشی و پژوهشی»:** به‌منظور رفع ابهام و ایجاد شفافیت، لازم است مصادیق مشخص خدمات آموزشی و پژوهشی، تصریح شود.

■ **بازتعریف مرجع دریافت‌کننده وجه:** با توجه به مقام ارائه‌دهنده خدمات مصرح در ماده‌واحد و به‌منظور اتخاذ رویه‌ای هم‌راستا با ساختار ماده (۲۵) **قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین** و با تفکیک مأموریت‌های غیرحاکمیتی از حاکمیتی، پیشنهاد می‌شود دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به‌عنوان ارائه‌دهندگان مستقیم خدمات و دریافت‌کنندگان درآمد در متن لایحه تصریح شوند.

## ۱. مقدمه

لایحه الحاق یک بند به ماده (۲۵) **قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی)** با هدف توسعه شمول درآمد اختصاصی برای وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در راستای ارتقای کیفیت آموزش عالی و حمایت از فناوری به‌شرح زیر به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

«د- به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات در ازای ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی، اعتبارسنجی و تضمین کیفیت به مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1825347>.

۲. به‌منظور ایفای مأموریت‌های ارزشیابی و تضمین کیفیت آموزش؛ طرف مدت یک ماه، طرح و سازوکاری مناسب توسط دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی و براساس پیشنهاد وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و آموزش و پرورش، تدوین و جهت تصویب به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه می‌شود.



فناوری غیردولتی و آزاد، وجوهی را اخذ و به حساب درآمد اختصاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کرده و معادل آن را از محل ردیف درآمد اختصاصی مربوط و مطابق قوانین بودجه سنواتی دریافت و براساس قوانین و مقررات و موافقت‌نامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور در راستای افزایش کیفیت نظام آموزش عالی و حمایت از فناوری، مصرف نماید. فهرست خدمات قابل ارائه و تعرفه آنها متناسب با هزینه صورت گرفته جهت خدمات مزبور، سالیانه به پیشنهاد مشترک وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

مطابق مفاد لایحه مذکور، دو وزارتخانه مذکور مجاز خواهند بود در ازای ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی، اعتبارسنجی و تضمین کیفیت به مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری غیردولتی و آزاد، نسبت به دریافت وجه و واریز آن به حساب درآمد اختصاصی اقدام کنند.

در نظام مالی کشور، مسئله درآمدهای اختصاصی یکی از موضوعات مهم و همواره مورد بحث در فرایند بودجه‌ریزی بوده است. درآمد اختصاصی طبق ماده (۱۴) [قانون محاسبات عمومی \(۱۳۶۶\)](#)، درآمدی است که به موجب قانون، برای مصرف در موارد خاص در بودجه کل کشور با عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌شود. با آنکه در قسمت پایانی ماده مزبور، دولت مکلف به حذف کلیه درآمدهای اختصاصی ظرف سه سال یعنی پایان سال ۱۳۶۹ شده بود، اما روند قانونگذاری در دهه‌های بعدی، به‌ویژه با تصویب [قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین \(۱۳۷۳\)](#) و طی ماده (۹۲)، مسیری متفاوت را در پیش گرفت. پیش از [قانون محاسبات عمومی \(۱۳۶۶\)](#)، نخستین گام جدی در راستای حذف درآمدهای اختصاصی به لایحه قانونی راجع به [درآمدهای اختصاصی شورای انقلاب مصوب ۱۳۵۸](#) بازمی‌گردد که دولت را موظف می‌کرد، کلیه درآمدهای اختصاصی را حذف و به درآمد عمومی تبدیل کند.<sup>۱</sup> اما طی تغییر رویکرد به موجب ماده (۹۲) [قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳](#)، حکم انتهای ماده (۱۴) [قانون محاسبات عمومی](#) مبنی بر حذف درآمدهای اختصاصی صریحاً لغو<sup>۲</sup> و در سایر مواد به تعدادی از دستگاه‌ها، از جمله دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی وابسته به وزارتین، مجوز اخذ درآمد اختصاصی اعطا شد. ماده (۲۵) [قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین](#) درحقیقت با اعطای مجوزهایی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، نقطه عطفی در تثبیت درآمدهای اختصاصی این بخش محسوب می‌شود.

بررسی روند تحولات درآمدهای اختصاصی در بودجه کشور نشان می‌دهد که برخلاف سیاست‌های اولیه مبنی بر حذف آن، در عمل بر دامنه و حجم این درآمدها افزوده شده است. به‌عنوان نمونه، در [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#)، حدود ۳۷۰ دستگاه دارای ردیف درآمد اختصاصی بوده‌اند که سهم این نوع درآمدها در بخش هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی خود به ترتیب به حدود ۴۵ و ۱۵ درصد رسیده است [۱]. در این میان، دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری بیش از نیمی از کل اعتبارات اختصاصی را به‌خود اختصاص داده‌اند. توسعه این روند، هرچند که می‌تواند به‌مثابه ایجاد منابع مالی مکمل برای دستگاه‌های وصول‌کننده درآمد دولت و دستگاه‌هایی که خدماتی مازاد بر وظایف حاکمیتی خود ارائه می‌کنند، تلقی شده و انگیزه آنها را جهت ارائه خدمات تخصصی افزایش دهد؛ اما ازسوی دیگر، با اصول بنیادین بودجه‌ریزی نظیر اصل عدم تخصیص در تعارض قرار دارد [۲]. همچنین، گسترش بی‌رویه درآمدهای اختصاصی، موجب کاهش شفافیت، تضعیف پاسخ‌گویی مالی و گسست در انسجام منابع عمومی می‌شود.

با توجه به این پیامدها، در قوانین موضوعه، به‌ویژه [قانون برنامه هفتم پیشرفت \(۱۴۰۳\)](#)، تلاش‌هایی برای محدودسازی و ضابطه‌مند کردن درآمدهای اختصاصی صورت گرفته است. طبق بند «ب» ماده (۱۷) این قانون،<sup>۳</sup> ایجاد هرگونه درآمد اختصاصی

۱. ماده واحد: کلیه درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به‌استثنای درآمدهای مستثنا شده در تبصره «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۸ باید به درآمد عمومی منتقل شود. درآمدهای اختصاصی مؤسسات دولتی که شمول مقررات عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این حکم خواهند بود (لایحه قانونی راجع به درآمدهای اختصاصی، مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۴).

۲. عبارت «و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون بودجه اختصاصی را حذف نماید» از قسمت آخر ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ حذف می‌شود (قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸).

۳. بند «ب» ماده (۱۷) - «ب» - ایجاد درآمد اختصاصی جدید (به‌استثنای دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فناوری) و اختصاصی نمودن درآمدهای عمومی موجود به هر نحو، در طول اجرای برنامه جزء در مواردی که در این قانون تصریح شده است، ممنوع می‌باشد. ایجاد درآمدهای جدید به صورت درآمد - هزینه امکان پذیر است.

تبصره - مقصود از درآمد - هزینه عبارت است از: در قوانین بودجه سنواتی مبلغی به‌عنوان درآمد توسط دستگاهی پیش‌بینی می‌شود و مصرف و هزینه آن درآمد برای همان دستگاه اختصاص می‌یابد.



جدید (به‌استثنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی) ممنوع اعلام شده است.

در این باره، لایحه الحاق یک بند به ماده (۲۵) **قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین** که در تیرماه ۱۴۰۳ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده، درصدد توسعه دامنه خدمات مشمول درآمد اختصاصی برای وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در قبال ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی، اعتبارسنجی و تضمین کیفیت به مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی غیردولتی و آزاد است. اگرچه ظاهر این لایحه در امتداد مفاد ماده (۲۵) قانون مصوب ۱۳۷۳ قابل تحلیل است، اما گسترش دامنه درآمدهای اختصاصی و ورود به حوزه‌هایی نظیر اعتبارسنجی و تضمین کیفیت، موجب بروز ابهامات و چالش‌هایی شده است. از این رو، تحلیل کارشناسی ابعاد لایحه مذکور از منظر انطباق با قوانین موضوعه و اصول سیاستگذاری مالی در گزارش حاضر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## ۲. اظهارنظر کارشناسی و پیشنهادها

اهم نکات مشروح درخصوص لایحه حاضر به شرح زیر است:

علاوه بر نکات اشاره شده درخصوص رویکرد **قانون برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۳)** در بحث عدم گسترش دامنه درآمدهای اختصاصی، براساس ماده (۲) **قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری** (مصوب ۱۳۸۳)، وظایف مرتبط با ارزیابی، اعتبارسنجی و تضمین کیفیت نظام آموزش عالی از جمله مأموریت‌های حاکمیتی این وزارتخانه به‌شمار می‌آید. به‌ویژه مطابق بند «۱۰» از جزء «الف» ماده مذکور، ارزیابی جامع عملکرد نظام ملی علوم، تحقیقات و فناوری، و در بندهای «۶» و «۱۰» از جزء «ب» همین ماده، به ترتیب «ارزیابی مستمر فعالیت هرگونه واحد آموزش عالی و یا مؤسسه تحقیقاتی اعم از دولتی و غیردولتی» و «ارزیابی و اعتبارسنجی علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی» در شمار مأموریت‌های اصلی این وزارتخانه تصریح شده است. از این حیث، خدمات اعتبارسنجی و تضمین کیفیت مورد اشاره در لایحه، در زمره وظایف حاکمیتی تلقی شده و وفق اصول بودجه‌ریزی، باید از محل اعتبارات عمومی تأمین شود.

افزون بر آن، واگذاری تعیین مصادیق خدمات با توجه به ابهام حاکم بر آن و تعرفه آنها به هیئت‌وزیران، بدون تصویب مجلس شورای اسلامی، می‌تواند با اصل (۸۵) **قانون اساسی** مبنی بر منع تفویض قانونگذاری به قوه مجریه در امور اساسی، در تعارض قرار گیرد. در نهایت، براساس سند «نقشه جامع علمی کشور» (مصوب ۱۳۸۹)، در راهبرد کلان ششم و به‌ویژه اقدام ملی نهم آن، ایجاد نهاد ملی مدیریت ارزیابی و اعتبارسنجی و تضمین کیفیت در نظام آموزش عالی، تحت نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی تکلیف شده است. همچنین، بر مبنای راهبرد ملی دوم همان راهبرد کلان، بر ضرورت انسجام‌بخشی و تقویت یکپارچگی در سیاستگذاری، نظارت و ارزیابی تأکید شده است. در همین راستا، مصوبه جلسه (۹۰۹) شورای عالی انقلاب فرهنگی (مورخ ۱۴۰۳/۹/۱۳) مقرر داشته است که ظرف یک ماه، دبیرخانه شورا با همکاری وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، طرحی برای ارائه سازوکار مناسب ایفای مأموریت‌های ارزشیابی و تضمین کیفیت نظام آموزش کشور تهیه و جهت تصویب به شورا ارائه کند.

با وجود آنکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نمی‌توانند در تعارض با قوانین موضوعه قرار گیرند، به نظر می‌رسد تا زمان تعیین تکلیف نهایی نهاد مرجع در این حوزه و رفع چالش‌های موجود پیرامون مرجعیت سیاستگذاری و اجرا در امر تضمین کیفیت، اتخاذ سازوکار مالی در این زمینه، نیازمند تأمل بیشتر و هماهنگی نهادی است.

با توجه به موارد فوق، لایحه حاضر درعین حال که در راستای ایجاد ابزارهای مالی مکمل جهت ارتقای کیفیت نظام آموزش و حمایت از فناوری، مطلوب ارزیابی می‌شود؛ از منظر بودجه‌ای، قانونی و سیاستگذاری نیازمند بازنگری و تدقیق بیشتری است تا ضمن بهره‌گیری از ظرفیت‌های قوانین سنواتی در چارچوب‌های مصرح قانونی، از تعارض با اصول بنیادین بودجه‌ریزی، قوانین موضوعه پرهیز شود. جدول ۱ خلاصه ارزیابی لایحه حاضر را نشان می‌دهد.

جدول ۱. خلاصه ارزیابی لایحه الحاق یک بند به ماده (۲۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین

ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	شماره ماده
	✓			ماده واحده



### ۳. جمع‌بندی و پیشنهادها

لایحه الحاق یک بند به ماده (۲۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، هرچند با هدف ارتقای کیفیت نظام آموزش و حمایت از فناوری از طریق اعطای مجوز به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی جهت اخذ درآمد اختصاصی در قبال ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی، اعتبارسنجی و تضمین کیفیت به مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری غیردولتی و آزاد به مؤسسات آموزش عالی غیردولتی، تدوین شده، اما از منظر مالیه عمومی، قانونی و سیاستگذاری عمومی، همان‌طور که اشاره شد با چالش‌های اساسی مواجه است.

گنجاندن «خدمات اعتبارسنجی و تضمین کیفیت» در فهرست خدمات لایحه مذکور، با توجه به آنکه طبق بند «۱۰» جزء «الف» ماده (۲) **قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری** (مصوب ۱۳۸۳)، ارزیابی نظام ملی علم، فناوری و تحقیقات، و براساس **بندهای «۶» و «۱۰»** جزء «ب» همان ماده، ارزیابی مستمر مؤسسات آموزش عالی (اعم از دولتی و غیردولتی) و اعتبارسنجی علمی دانشگاه‌ها در زمره مأموریت‌های حاکمیتی وزارتخانه قرار دارد، از حیث ماهیت حاکمیتی این وظایف، فاقد توجیه برای کسب درآمد اختصاصی است. افزون بر این، براساس **نقشه جامع علمی کشور (۱۳۸۹)** و **به‌ویژه اقدام ملی نهم ذیل راهبرد کلان (۶)**، ایجاد نهاد ملی تضمین کیفیت زیر نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی تکلیف شده و راهبرد دوم همان بخش نیز بر انسجام و تمرکز سیاستگذاری و نظارت آموزشی تأکید دارد. همچنین، مطابق **مصوبه جلسه (۹۰۹) شورای عالی انقلاب فرهنگی (مورخ ۱۳/۹/۱۴۰۳)**، مقرر شده است که ظرف سه ماه، دبیرخانه شورا با همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط، طرح نهادی مناسب برای ارزیابی و تضمین کیفیت آموزش کشور ارائه کند. در نتیجه، به نظر می‌رسد تعیین تکلیف نهایی مرجع سیاستگذار در حوزه تضمین کیفیت، بهتر است مقدم بر هرگونه تفکیک یا تخصیص درآمد ناشی از این وظایف باشد.

همچنین مطابق **بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۳)**، ایجاد هرگونه درآمد اختصاصی جدید - به‌جز برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی - ممنوع اعلام شده است. در این چارچوب، شمول وزارتخانه‌ها به‌عنوان مرجع دریافت‌کننده درآمد، برخلاف حکم قانونی و همچنین اصل عدم تخصیص تلقی می‌شود. ازسوی دیگر، فقدان تفکیک روشن میان خدمات حاکمیتی و غیرحاکمیتی، ابهام در مفاهیم «خدمات آموزشی و پژوهشی»، عدم پیش‌بینی نقش مشورتی مؤسسات غیردولتی به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی در فرایند تعرفه‌گذاری، و تعیین سالیانه تعرفه‌ها بدون توجه به ملاحظات اجرایی، از دیگر ضعف‌های این لایحه است که نیازمند اصلاح است. در نتیجه، **پیشنهاد می‌شود:**

- ۱ حذف خدمات حاکمیتی نظیر اعتبارسنجی و تضمین کیفیت، با استناد به قوانین موضوعه، از دامنه شمول درآمد اختصاصی،
- ۲ بازنگری در مرجع دریافت‌کننده درآمد از «وزارتخانه‌ها» به «دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی»، در راستای انطباق با ساختار ماده (۲۵) و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی،
- ۳ تدقیق خدمات آموزشی و پژوهشی در لایحه به سیاق بند «الف» ماده (۲۵) قانون مذکور.

### منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه ۱۴۰۴ کل کشور.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). گزارش سیاستی با عنوان «بررسی مجوزهای قانونی ردیف‌های اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی»، شماره مسلسل: ۱۸۲۶۷.

#### گزیده سیاستی

با وجود پذیرش کلیات لایحه در راستای ارتقای کیفیت آموزش عالی، ضروری است مفاد آن با رعایت ملاحظات قانونی، بازتنظیم و تفکیک وظایف حاکمیتی از غیرحاکمیتی به‌نحوی انجام شود که انسجام مالی و هماهنگی سیاستگذاری حفظ شود.