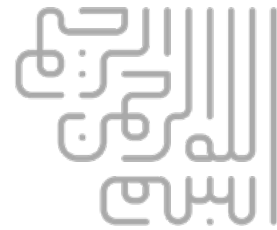


بررسی سیاست‌ها و الگوهای مدیریت تغذیه دانشجویی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای اصلاحی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۱۲
Publish Date : 2026/10/4



عنوان: بررسی سیاست‌ها و الگوهای مدیریت تغذیه دانشجویی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای
اصلاحی
تهیه و تدوین (Author): یونس رومیانی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)
واژه‌های کلیدی: تغذیه، دانشجوی، دانشگاه، صندوق رفاه دانشجویان، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21934>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11993.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: بررسی سیاست‌ها و الگوهای مدیریت تغذیه دانشجویی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای اصلاحی

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری)

مدیر مطالعه: حسین نصیری

ناظر علمی: موسی بیات

ناظر علمی خارج از مرکز: محمدرضا حیدری (مدیر بودجه و توسعه منابع دانشگاه صنعتی شریف)

اظهار نظر کننده داخل مرکز: فاطمه تیمورا (دفتر مطالعات بخش عمومی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: حامد علی صادقی (عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی خواجه

نصیرالدین طوسی)، امینه محمودزاده (رئیس مرکز برنامه‌ریزی راهبردی و توسعه منابع دانشگاه

صنعتی شریف)، هادی باقری ثالث (مشاور سازمان امور دانشجویان)

همکاران: محمد امین گزار (گروه ورزش، میراث و گردشگری)، هادی یوسفی (عضو هیئت علمی

مؤسسه مطالعات فرهنگی و اجتماعی)

گرافیک و صفحه‌آرایی: امیررضا محمودی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. بررسی تجارب جهانی در حوزه سیاستگذاری تغذیه دانشجویی.....	۱۰
۲-۱. آلمان.....	۱۰
۲-۲. فرانسه.....	۱۰
۲-۳. ترکیه.....	۱۱
۲-۴. عربستان سعودی.....	۱۱
۳. جمع‌بندی و تحلیل مطالعات تطبیقی سیاست‌های حوزه تغذیه دانشجویی در کشورهای منتخب.....	۱۲
۴. بررسی و مطالعه وضعیت موجود حوزه تغذیه دانشجویی در ایران.....	۱۳
۴-۱. بررسی قوانین و اسناد مرتبط با حوزه تغذیه دانشجویی.....	۱۴
۴-۲. وضعیت اعتبار تأمین غذای دانشجویی دانشگاه‌های دولتی.....	۱۷
۵. آسیب‌شناسی سیاست‌های حوزه تغذیه دانشجویی در ایران.....	۱۹
۵-۱. اشکالات و نقایص طرح جدید تغذیه (پرداخت به‌ذی‌نفع‌نهایی).....	۲۱
۶. راهکارهای سیاستی و اجرایی.....	۲۴
۷. جمع‌بندی.....	۲۷
منابع و مأخذ.....	۲۸

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه وضعیت حکمرانی و سیاستگذاری حوزه تغذیه دانشجویی در ۴ کشور منتخب.....	۱۲
جدول ۲. بررسی قوانین بالادستی در حوزه تغذیه دانشجویی.....	۱۴
جدول ۳. تعداد (پرس) غذای دانشجویی و سهم دانشجو و دولت از اعتبارات مورد نیاز در سال تحصیلی ۱۴۰۴-۱۴۰۵.....	۱۸
جدول ۴. تعداد آشپزخانه‌های دانشگاه‌های ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به تفکیک سطوح و اعتبارات مورد نیاز جهت ارتقا به سطح صنعتی در سال ۱۴۰۳.....	۱۹

فهرست شکل

شکل ۱. نقاط ضعف سیاستگذاری حوزه تغذیه دانشجویی.....	۲۱
---	----



بررسی سیاست‌ها و الگوهای مدیریت تغذیه دانشجویی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای اصلاحی

چکیده



هدف این مطالعه بررسی سیاست‌ها و الگوهای مدیریت تغذیه دانشجویی در ایران است. طرح پرداخت اعتبار به ذی‌نفع نهایی (دانشجو) که براساس مصوبات قانون بودجه سال ۱۴۰۵ و ماده (۷۳) ضوابط اجرایی این قانون با اعتبار ۲۲ هزار میلیارد تومان (همت) پیش‌بینی شده؛ نقطه تمرکز بررسی گزارش حاضر است. هرچند به‌دلایلی این طرح هم‌اکنون به‌صورت موقت متوقف شده است؛ اما با توجه به حکم قانون، بررسی کارشناسی آن دارای اهمیت است. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که طرح جدید بدون اجرای آزمایشی و با نادیده گرفتن تفاوت‌های منطقه‌ای و دهک‌های درآمدی، صرفاً محل هزینه را از دانشگاه به دانشجو تغییر داده و به هدفمندسازی یارانه‌ها منجر نخواهد شد. همچنین براساس تجارب چهار کشور (آلمان، فرانسه، ترکیه و عربستان)، نبود سازوکارهای شفاف برای تعیین گروه‌های هدف و تعدیل قیمت‌ها براساس تورم، از جمله ایرادات طرح حاضر است. پیشنهادهای این گزارش در سه بازه زمانی ارائه شده است: الف) **راهکارهای کوتاه‌مدت و مرتبط با شروع طرح** مانند اجرای آزمایشی (پایلوت) در چند دانشگاه منتخب پیش از شروع رسمی طرح و ایجاد انگیزه برای مشارکت پیمانکاران در دانشگاه‌های کوچک، ب) **راهکارهای میان‌مدت** شامل عدالت محوری در تخصیص یارانه براساس دهک درآمدی، تعدیل دوره‌ای قیمت‌ها براساس تورم و هزینه‌های منطقه‌ای، نوسازی و استانداردسازی زیرساخت‌های طبخ و توزیع غذا و ج) **راهکارهای بلندمدت** مانند کاهش رسوب تحصیلی و اصلاح نسبت کارکنان به دانشجو به‌منظور مدیریت هزینه‌های دانشگاه و تجمیع و ساماندهی دانشگاه‌های کوچک در چارچوب آمایش آموزش عالی، استفاده از رویکرد چندترکیبی یارانه، وام و نقدی برای پشتیبانی از امور رفاهی به‌خصوص تغذیه دانشجویی.



بیان / شرح مسئله

در قانون بودجه سال ۱۴۰۵، بالغ بر ۲۲ همت اعتبار برای تغذیه دانشجویی پیش‌بینی شده است. مدیریت بهینه و اثربخش اعتبارات تغذیه دانشجویی، بدون تغییر نقش هریک از ذی‌نفعان از جمله دانشگاه و دانشجو، به‌روزرسانی زیرساخت‌های تهیه غذا در دانشگاه و هدفمندسازی پرداخت اعتبار براساس دهک درآمدی دانشجویان، امکان‌پذیر نخواهد بود. این مسئله به‌ویژه زمانی اهمیت می‌یابد که آمارهای رسوب تحصیلی نشان می‌دهد به‌ترتیب ۹۰ درصد دانشجویان دکتری، ۷۰ درصد کارشناسی‌ارشد، ۵۰ درصد کاردانی و ۳۰ درصد مقطع کارشناسی در سنوات مجاز فارغ‌التحصیل نمی‌شوند. این پدیده، رفاهیات دانشجو به‌خصوص تغذیه را از یک خدمت رفاهی ساده به چالشی در مدیریت دانشگاه تبدیل کرده است. افزون‌براین، تداخل نهادی میان سازمان امور دانشجویان، صندوق رفاه دانشجویان و خود دانشگاه‌ها در باب مسئولیت امور رفاهی دانشجویان از جمله امور تغذیه، ساختار مدیریتی را با ابهام و ناکارآمدی مواجه ساخته است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس یافته‌های مطالعه تطبیقی و بررسی سیاست‌های کشورهایمان، یافته‌های زیر احصا شده است:

۱- **الگوی غیرمتمرکز با مشارکت سازمان‌های دانشجویی (آلمان):** آلمان با اتکا به ایالت‌ها و ۵۷ سازمان نیمه‌مستقل دانشجویی، یارانه‌های غیرمستقیم را به سلف سرویس‌های محلی اختصاص می‌دهد. قیمت هر وعده حدود ۲ تا ۴ یورو (نصف قیمت بازار) است و انعطاف‌پذیری محلی، تنوع صورت‌غذا (منو) و ادغام با سایر خدمات رفاهی از نقاط قوت آن محسوب می‌شود.

۲- **الگوی متمرکز با یارانه مستقیم و فراگیر (فرانسه):** فرانسه با اختصاص یارانه‌های دولتی (بیش از ۷۰ درصد هزینه)، وعده‌های یک یورویی را برای دانشجویان نیازمند و ۳.۳ یورویی برای سایرین ارائه می‌دهد. تمرکز قوی بر عدالت در دسترسی، کیفیت و پایداری غذا از ویژگی‌های این مدل است.

۳- **الگوی استانداردسازی کیفیت و آموزش تغذیه‌ای (عربستان سعودی):** عربستان با تأکید بر تنظیم استانداردهای تغذیه‌ای و ابتکارات آموزشی سلامت محور (مانند ابتکار ملی بهبود انتخاب‌های غذایی)، حمایت مالی مستقیم را محدود (کمتر از ۲۰ درصد) و سرمایه‌گذاری بر سواد تغذیه‌ای و کنترل کیفیت را در اولویت قرار داده است.

۴- **الگوی تلفیقی دولتی - خصوصی با تمرکز محلی (ترکیه):** ترکیه با وجود سیاست ملی متمرکز، اجرای عملیاتی و تأمین مالی را تا حد زیادی به دانشگاه‌ها واگذار کرده است؛ تنها ۲۰ تا ۳۰ درصد دانشجویان از حمایت مستقیم بهره‌مند می‌شوند و برنامه ملی یکپارچه برای تغذیه دانشجویان وجود ندارد، اما تلاش برای استانداردهای ملی سلامت و حمایت از مناطق محروم از نقاط قوت آن است.

همچنین ارزیابی الگوی پیشنهادی (پرداخت به ذی‌نفع نهایی) حاوی نکات زیر است:

■ **تغییر یک‌باره رویه بدون اجرای آزمایشی:** در این طرح جدید که مبتنی بر جایگزینی یارانه پنهان با پرداخت مستقیم به دانشجو و واگذاری امور به بخش خصوصی است، بدون طی مرحله اجرای آزمایشی و برای بیش از ۶۰۰ هزار دانشجو در ۱۰۰ دانشگاه اجرا می‌شود. این تغییر ناگهانی می‌تواند به چالش‌های مدیریتی، سردرگمی در میان دانشگاه‌ها و دانشجویان منجر شود.

■ **عدم جذابیت اقتصادی برای پیمانکاران در دانشگاه‌های کوچک:** تقاضای پایین در دانشگاه‌های با جمعیت دانشجویی محدود، صرفه اقتصادی را برای پیمانکاران کاهش می‌دهد و انگیزه مشارکت آنان را از بین می‌برد.

■ **احتمال کاهش بودجه حمایتی:** با وجود تعادل اولیه میان آزادسازی قیمت و افزایش حمایت از دانشجو، در بلندمدت و در شرایط کسری بودجه، احتمال کاهش تدریجی یارانه‌ها بسیار بالاست.



■ **کاهش قدرت چانه‌زنی سیاسی:** با تغییر طرف حساب دولت از دانشگاه‌ها به خانوارها، قدرت رایزنی و چانه‌زنی برای حفظ یارانه‌ها کاهش می‌یابد.

■ **عدم لحاظ دهک در آمدی دانشجوی:** یارانه‌ها بدون هدفمندی و به صورت یکسان به همه دانشجویان تخصیص می‌یابد، بدون آنکه توان اقتصادی خانوارهای آنان در نظر گرفته شود. در شرایط تورمی یا کاهش حمایت دولت، این رویکرد، فشار بیشتری به دانشجویان کم‌درآمد وارد می‌کند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

پیشنهادهای این گزارش در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت به شرح زیر آورده شده است.

الف) کوتاه‌مدت

۱- **لزوم اجرای آزمایشی (پایلوت) پیش از شروع سال تحصیلی:** با توجه به تغییرات بنیادین و چالش اجرای سراسری برای بیش از ۶۰۰ هزار دانشجوی، پیشنهاد می‌شود طرح ابتدا در چند دانشگاه با ویژگی‌های متفاوت به صورت آزمایشی اجرا شود تا چالش‌ها شناسایی و اصلاح گردد. در صورت نیاز، اجرای کامل تا نیم‌سال دوم به تعویق بیفتد.

۲- **ایجاد انگیزه برای مشارکت پیمانکاران در دانشگاه‌های کوچک:** به منظور افزایش جذابیت اقتصادی برای پیمانکاران در دانشگاه‌های با جمعیت محدود، دانشگاه‌ها اجازه دهند پیمانکاران به مخاطبان بیرونی نیز خدمات ارائه دهند.

ب) میان‌مدت

۱- **عدالت محوری در تخصیص یارانه بر اساس دهک در آمدی:** به منظور تحقق اصول عدالت و هدفمندی در پرداخت یارانه‌ها، پرداخت‌ها باید مبتنی بر دهک در آمدی دانشجویان باشد تا حمایت هدفمند از کم‌درآمدها صورت گیرد.

۲- **تعدیل دوره‌ای قیمت‌ها بر اساس تورم و هزینه‌های منطقه‌ای:** به جای قیمت‌گذاری ثابت و یکسان در سطح ملی که با واقعیت‌های اقتصادی مناطق مختلف سازگار نیست، باید فرمولی برای تعدیل دوره‌ای قیمت‌ها بر پایه شاخص تورم منطقه‌ای، هزینه‌های منطقه‌ای و قیمت تمام شده هر دانشگاه تدوین شود. این فرمول می‌تواند توسط سازمان امور دانشجویان ابلاغ شود، اما اختیار اجرای آن با در نظرگیری ضریب تعدیل منطقه‌ای به دانشگاه‌ها واگذار شود.

۳- **نوسازی و استانداردسازی زیرساخت‌های طبخ و توزیع غذا (ارتقا به آشپزخانه‌های صنعتی):** تدوین برنامه زمان‌بندی شده برای ارتقای ۲۵۷ آشپزخانه نیمه‌صنعتی و ۶ آشپزخانه سنتی به صنعتی، با استفاده از منابع ترکیبی (بودجه دولتی، وام‌های کم‌بهره بلندمدت، مشارکت بخش خصوصی در قالب طرح‌های BOT و BLT و معافیت‌های مالیاتی).

ج) بلندمدت

۱- **کنترل پذیرش دانشجوی در رشته‌های غیرراهبردی و هدایت منابع به سمت رشته‌های اولویت‌دار کشور:** بهبود مدیریت دانشگاه با تأکید بر تسهیل فرایند دانش‌آموختگی دانشجویان در موعد مقرر و اصلاح نسبت کارکنان به دانشجوی به عنوان یکی از علت‌های اصلی وضع موجود پیشنهاد می‌شود.

۲- **رویکرد ترکیبی یارانه، وام و نقدی (تبدیل تدریجی یارانه به وام):** بر این اساس، طی یک بازه پنج‌ساله، سهم یارانه دولت برای دانشجویان بر خوردار کاهش یافته و درصد وام و پرداخت نقدی افزایش می‌یابد. در حالی که این روند برای دانشجویان گروه‌های کم‌درآمد برعکس خواهد بود. یعنی میزان پرداخت نقدی و وام به نسبت یارانه دولت کاهش خواهد یافت.

۳- **کاهش رسوب تحصیلی و اصلاح نسبت کارکنان به دانشجوی:** بازنگری در فرایندهای آموزشی برای فارغ‌التحصیلی به موقع دانشجویان و اصلاح ساختار نیروی انسانی و متناسب‌سازی آن با جمعیت دانشجویی می‌تواند گامی مؤثر در جهت افزایش کارایی و پایداری مالی دانشگاه‌ها و به تبع آن، تسهیل اجرای سیاست‌های رفاهی و تغذیه‌ای باشد.

۱. مقدمه

توسعه نظام آموزش عالی و دستیابی به اهداف نظام علم و فناوری مستلزم رشد متوازن و متعادل در هر دو بُعد کمی و کیفی است. گسترش کمی نظام آموزش عالی، بدون توجه به توسعه کیفی می‌تواند منجر به شکل‌گیری نارضایتی برای افراد از یک سو و هدررفت منابع برای سیستم از سوی دیگر شود. در این بین، خدمات رفاهی با اثر مستقیم بر رضایت دانشجویان به عنوان ذی‌نفعان اصلی نظام آموزش عالی - یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های شناسایی شده است. خدمات رفاهی دانشجویان شامل موارد متعددی است که به مرور و به اقتضای شرایط دولت و دانشگاه‌ها به دانشجویان ارائه شده، به طوری که اکنون دامنه آن وسعت قابل توجهی داشته و بخش قابل ملاحظه‌ای از اعتبارات کلی نظام آموزش عالی را به خود اختصاص داده است. این خدمات را می‌توان شامل خوابگاه، تغذیه، خدمات درمانی، ایاب و ذهاب، تسهیلات، امور ورزشی و تربیت بدنی، خدمات مشاوره‌ای و ... قلمداد کرد.

از این رو، خدمات مرتبط با تغذیه دانشجویی و تأمین منابع مالی مرتبط با آن به یکی از چالش‌های اصلی دولت و دانشگاه در سال‌های اخیر تبدیل شده است. ارائه خدمات تغذیه‌ای به دانشجویان، به عنوان یکی از ارکان اصلی نظام رفاه اجتماعی آموزش عالی، همواره در تقاطع سیاستگذاری عمومی، اقتصاد سلامت و مدیریت منابع مالی قرار داشته است. در ایران، این حوزه با وجود پوشش گسترده و تعدد مقررات حمایتی، با چالش‌های ساختاری عمیقی مواجه است که بر اساس آخرین گزارش‌های رسمی، کارایی اقتصادی و توزیع عادلانه منابع را با مخاطره روبه‌رو ساخته است. بر مبنای گزارش‌های عملکردی سال ۱۴۰۳، بخش تغذیه دانشجویی حدود ۱۷ درصد از کل بودجه دانشگاه‌های دولتی را به خود اختصاص داده [۱] که در مقایسه با میانگین جهانی (حدود ۱۰ درصد) نشان‌دهنده فشار مالی غیرمتناسب بر سیستم آموزش عالی کشور است. به طور مشخص، در سال مذکور شکاف بین اعتبارات تخصیص یافته و هزینه‌های واقعی به کمبود ۳۲۰۰ میلیارد تومانی اشاره دارد که دانشگاه‌ها ناگزیر به تأمین آن از محل سایر مأموریت‌های اصلی خود شده‌اند؛ امری که با توجه به نرخ تورم و افزایش شاخص بهای مواد غذایی، در صورت عدم مداخله سیاستی هدفمند، تشدید خواهد شد. البته به این نکته نیز باید توجه داشت که تحلیل دقیق تر آثار و ارقام فوق نشان می‌دهد؛ تمایز بنیادین در شکل، ساختار و مدل حکمرانی ارائه این خدمات رفاهی است. این تفاوت‌های ساختاری است که تبعات مالی، کیفیت خدمات و عدالت توزیعی را به گونه‌ای متمایز شکل می‌دهد.

در ایران، مدل حاکم بر ساز و کار تغذیه دانشجویی، یک سیستم متمرکز، یکسان‌ساز و مبتنی بر یارانه قیمتی سراسری است. در این مدل، تصمیم‌گیری درباره قیمت، استانداردها و حتی سهمیه‌بندی عمدتاً در سطح ملی (توسط صندوق رفاه دانشجویان) اتخاذ می‌شود و دانشگاه‌ها صرفاً اجراکننده دستورالعمل‌های ثابت هستند. این یکسان‌سازی اجباری بدون توجه کافی به شکاف عمیق هزینه‌های مناطق مختلف، تفاوت در ترکیب جمعیت دانشجویی و توان مالی دانشگاه‌ها، منجر به دو پیامد اصلی شده است: اول، تحمیل بار مالی به دانشگاه‌های واقع در مناطق با هزینه‌های بالاتر یا با درصد بیشتری از دانشجویان غیربومی؛ و دوم، کاهش انگیزه و توان دانشگاه‌ها برای نوآوری، کنترل کیفیت و مدیریت بهینه منابع، زیرا اختیار و مسئولیت واقعی از آنان سلب شده است. در این مدل، رفاه عمدتاً به معنای پرداخت یارانه نقدی تعریف شده و ابعادی همچون پایداری، آموزش تغذیه‌ای و تنوع مبتنی بر ترجیح مخاطب عموماً مغفول مانده‌اند. لذا پرسش محوری این مطالعه این است که چگونه می‌توان تغذیه دانشجویی را با تمرکز بر کیفیت و کارآمدی ساماندهی کرد و مهم‌ترین راهکارهای سیاستی و اجرایی در این راستا کدام‌اند؟



۲. بررسی تجارب جهانی در حوزه سیاستگذاری تغذیه دانشجویی

در شرایطی که نظام آموزش عالی ایران با چالش‌هایی نظیر محدودیت منابع مالی، کاهش جمعیت دانشجویی، وابستگی به دولت و کاهش درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها و ازسوی دیگر تداوم هزینه‌های بالای جاری خدمات رفاهی (از جمله تغذیه) مواجه است، مطالعه تطبیقی تجارب موفق جهانی در حوزه سیاستگذاری تغذیه دانشجویی می‌تواند به عنوان نقشه راهی کارآمد برای طراحی الگوهای بومی، کارآمد و مقرون به صرفه مورد بهره‌برداری قرار گیرد. این گزارش با انتخاب چهار کشور آلمان، فرانسه، ترکیه و عربستان سعودی، به بررسی طیف متنوعی از مدل‌های حکمرانی، تأمین مالی و اجرایی در این حوزه می‌پردازد. آلمان به عنوان نماد نظام غیرمتمرکز با مشارکت قوی ایالت‌ها و اتحادیه‌های دانشجویی، فرانسه با سیستم یارانه‌ای گسترده و متمرکز دولتی، ترکیه به عنوان کشوری با زمینه‌های فرهنگی-اجتماعی مشابه و مدل تلفیقی دولتی-خصوصی و عربستان سعودی با الگوی سرمایه‌گذاری کلان در شهرهای دانشگاهی و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، نمونه‌هایی هستند که هر یک می‌توانند درس‌هایی کلیدی در زمینه بهینه‌سازی هزینه‌ها، افزایش مشارکت بخش خصوصی، هدفمندسازی یارانه‌ها و ارتقای کیفیت خدمات ارائه دهند. این مطالعه تطبیقی با هدف استخراج راهکارهای قابل انطباق و نوآورانه جهت ساماندهی اثربخش‌تر تغذیه دانشجویی در ایران انجام شده است.

۲-۱. آلمان

سیاست تغذیه دانشجویی در آلمان مبتنی بر یک سیستم غیرمتمرکز و یارانه‌ای است. در این مدل، دولت‌های ایالتی یارانه‌هایی را به سازمان‌های دانشجویی محلی ارائه می‌دهند تا غذای ارزان قیمت در سلف سرویس‌های دانشگاهی عرضه شود. این سیاست بر دسترسی عمومی متمرکز است و اگرچه تمایز گسترده‌ای براساس درآمد وجود ندارد، اما حمایت‌های اضافی برای دانشجویان کم‌درآمد در نظر گرفته شده است. قیمت یک وعده کامل برای دانشجویان حدود ۲ تا ۴ یورو است که تقریباً نصف قیمت بازار است. یارانه‌های دولتی حدود ۳۰ تا ۵۰ درصد از بودجه این سازمان‌ها را تأمین می‌کند. دانشجویان از خانواده‌های وابسته به کمک‌های اجتماعی نیز می‌توانند تا سقف ۱۰۰۰ یورو کمک هزینه یک‌بار در یافت کنند. سیاستگذاری کلی تحت نظارت وزارت آموزش و تحقیقات فدرال (BMBF) و وزارتخانه‌های ایالتی انجام می‌شود، اما هماهنگی ملی و مشاوره را انجمن ملی سازمان‌های دانشجویی برعهده دارد. اجرای مستقیم برعهده ۵۷ سازمان نیمه‌مستقل اتحادیه دانشجویی است که بودجه آنها از ترکیب یارانه‌های دولتی، هزینه‌های ترم دانشجویان و درآمد حاصل از رستوران‌ها تأمین می‌شود. مزایای این سیستم شامل دسترسی آسان به غذای متنوع و ارزان، کاهش فشار مالی، ترویج عادات غذایی سالم و ادغام با سایر خدمات رفاهی است [۲]. با این حال، معایبی همچون پوشش ناکافی (حدود یک سوم دانشجویان زیر خط فقر)، وابستگی به بودجه ناهمگون ایالتی و عدم تمرکز کافی بر موضوعات پایداری و آموزش تغذیه نیز وجود دارد. به طور کلی، سیستم آلمان با تأکید بر استقلال محلی، انعطاف‌پذیری را فراهم می‌کند؛ اما هماهنگی و پوشش یکسان در سراسر کشور را به چالش می‌کشد [۳].

۲-۲. فرانسه

فرانسه از یک سیاست متمرکز، فراگیر و مستقیم برای حمایت از تغذیه دانشجویان پیروی می‌کند. دولت مرکزی یارانه‌های قابل توجهی را برای ارائه وعده‌های غذایی بسیار ارزان قیمت به دانشجویان، با تمرکز ویژه بر دانشجویان بورسیه‌دار و افراد در وضعیت ناامنی مالی، اختصاص می‌دهد. قیمت عادی هر وعده غذایی در رستوران‌های دانشگاهی حدود ۳.۳۰ یورو است. با این حال، دانشجویان بورسیه‌دار و افراد دارای شرایط خاص مالی، می‌توانند هر وعده را با قیمت یک یورو (و برای دو وعده در روز) دریافت کنند. در سال ۲۰۲۱ و در چارچوب اقدامات حمایتی

دولت فرانسه، این وعده‌های یک یورویی به طور موقت به کلیه دانشجویان (صرف نظر از وضعیت مالی) تعمیم داده شد، اما این سیاست در دوره‌های بعدی مجدداً به گروه‌های هدف (بورسیه‌داران و نیازمندان) محدود گردید. دولت بیش از ۷۰ درصد از هزینه‌ها را یارانه می‌دهد و این طرح به بیش از ۷۰۰ هزار دانشجو خدمت‌رسانی می‌کند. سیاستگذاری کلان بر عهده وزارت آموزش عالی، تحقیقات و نوآوری و مرکز ملی امور دانشگاهی و مدرسه‌ای است. اجرای محلی نیز توسط ۲۶ مرکز منطقه‌ای که مستقیماً رستوران‌های دانشجویی را مدیریت می‌کنند، انجام می‌شود. بودجه عمدتاً از محل منابع دولتی تأمین شده و نظارت دوره‌ای بر کیفیت و پایداری توسط شوراهای ملی مانند شورای تغذیه صورت می‌گیرد. مزایای این سیستم شامل دسترسی بسیار ارزان (به‌ویژه برای نیازمندان)، تمرکز قوی بر کیفیت غذای سالم و پایدار، آموزش فرهنگی در مورد غذا و کاهش مؤثر فقر غذایی است. با این وجود، معایبی مانند محدودیت بودجه برای انتقال کامل به غذای پایدار، صف‌های طولانی در رستوران‌ها و وابستگی حمایت به وضعیت مالی (که ممکن است همه دانشجویان را تحت پوشش کامل قرار ندهد) نیز مشاهده می‌شود. در مجموع، مدل متمرکز فرانسه دسترسی عادلانه به خدمات تغذیه را تضمین می‌کند، اما ممکن است با چالش‌های کارایی اجرایی و انعطاف‌پذیری محلی مواجه باشد [۴-۱۰].

۲-۳. ترکیه

سیاست تغذیه دانشجویی در ترکیه عمدتاً در چارچوب یک سیاست ملی متمرکز با تمرکز بر تغذیه سالم تعریف می‌شود، اما حمایت مستقیم و فراگیر از دانشجویان دانشگاهی در مقایسه با نظام مدرسه‌ای، محدودتر است. وزارت سلامت ترکیه با انتشار «راهنمای تغذیه ترکیه» که بخشی از آن به تغذیه دانشجویان اختصاص دارد، چارچوب کیفی را تعیین می‌کند. اگرچه برنامه‌های ارائه وعده‌های غذایی رایگان عمدتاً در سطح مدارس (به‌ویژه در مناطق شرق و جنوب شرق به صورت آزمایشی) اجرا می‌شوند، اما این سیاست هنوز به طور سیستماتیک به سطح دانشگاه‌ها تسری نیافته است. حمایت اصلی از دانشجویان به شکل یارانه‌های غیرمستقیم و محلی از طریق بودجه دانشگاه‌ها به سلف‌سرویس‌های دانشگاهی ارائه می‌شود. قیمت یک وعده غذایی در دانشگاه‌ها معمولاً بین ۵۰ تا ۱۰۰ لیر (معادل ۱.۵ تا ۳ یورو) است که با حمایت مالی دانشگاه‌ها کاهش می‌یابد [۱۱]. آمار و ارقام‌های مرتبط با حوزه تغذیه دانشجویی در این کشور نشان می‌دهد که تنها حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد از دانشجویان از حمایت‌های تغذیه‌ای مستقیم بهره‌مند می‌شوند. نهادهای کلیدی سیاستگذار شامل وزارت آموزش ملی و شورای آموزش عالی در سیاستگذاری کلان و وزارت سلامت در تعیین استانداردهای تغذیه هستند؛ در حالی که اجرای عملیاتی و مدیریت سلف‌سرویس‌ها بر عهده خود دانشگاه‌هاست. منابع مالی عمدتاً از بودجه دولتی و دانشگاهی تأمین می‌شود و شورای آموزش عالی نظارت کلی را بر عهده دارد. رویکرد ترکیه مزایایی مانند تلاش برای تعمیم استانداردهای ملی سلامت و حمایت از مناطق محروم دارد، اما با معایبی همچون نبود برنامه ملی مستقیم و یکپارچه برای دانشجویان، پوشش حمایتی محدود و وابستگی به تصمیم‌گیری پراکنده دانشگاه‌ها مواجه است [۱۲].

۲-۴. عربستان سعودی

سیاست عربستان سعودی در حوزه تغذیه دانشجویی، بیشتر متمرکز بر تنظیم استانداردهای تغذیه‌ای و ابتکارات آموزشی سلامت‌محور است تا ارائه یارانه‌های مستقیم فراگیر. سازمان غذا و داروی عربستان با همکاری وزارت آموزش سیاست‌های ملی به منظور تضمین ارائه غذای سالم در محیط‌های آموزشی از جمله دانشگاه‌ها را تدوین و ابلاغ می‌کند. برنامه‌هایی مانند ابتکار ملی بهبود انتخاب‌های غذایی (۲۰۱۹) با هدف ارتقای سواد تغذیه‌ای دانشجویان و تنظیم استانداردهای اجباری برای سلف‌سرویس‌های دانشگاهی اجرا می‌شود. در این مدل، حمایت مالی مستقیم دولتی محدود است (کمتر از ۲۰-۱۰ درصد از بودجه دانشگاهی) و تمرکز اصلی بر کنترل کیفیت، آموزش و ترویج سبک زندگی سالم است [۱۳]. قیمت وعده‌های غذایی در دانشگاه‌ها معمولاً بین ۵ تا ۱۰ ریال (معادل ۱ تا ۲.۵ دلار) است که بازتاب‌دهنده سرمایه‌گذاری بر کیفیت مطلوب است. حمایت از دانشجویان کم‌درآمد عمدتاً از طریق برنامه‌های حمایت اجتماعی و سلامت عمومی دولت انجام می‌پذیرد.

نهادهای سیاستگذار و مجری شامل وزارت آموزش و سازمان غذا و دارو در سطح ملی هستند و دانشگاه‌ها مسئولیت اجرای محلی و انطباق با استانداردها را بر عهده دارند. منابع مالی عمدتاً از بودجه دولتی تأمین شده و وزارت آموزش، نظارت ملی بر اجرا را انجام می‌دهد. مزایای این سیستم شامل تأکید قوی بر سلامت، ایمنی و پایداری غذا، سرمایه‌گذاری بر آموزش تغذیه‌ای و ایجاد چارچوب نظارتی یکسان است. با این حال، محدود بودن پوشش یارانه‌ای مستقیم برای اقشار نیازمند، وابستگی موفقیت به توان اجرایی هر دانشگاه و کم‌رنگ بودن حمایت مالی مستقیم از جمله چالش‌های پیش‌رو محسوب می‌شوند [۱۶-۱۴].

۳. جمع‌بندی و تحلیل مطالعات تطبیقی سیاست‌های حوزه تغذیه دانشجویی در کشورهای منتخب

همان‌طور که مشاهده شد، تجربه آلمان و فرانسه مدل‌های پیشرفته‌تر با یارانه‌سازی ساختار یافته را نشان می‌دهند؛ در حالی که فرانسه بر تمرکز و یکپارچگی ملی تأکید دارد. از این‌رو، مدل غیرمتمرکز آلمان با واگذاری اختیار به نهادهای محلی، انعطاف‌پذیری بیشتری در انطباق با شرایط منطقه‌ای فراهم می‌آورد و به همین دلیل با رویکرد این گزارش (تقویت نقش دانشگاه‌ها و تفویض اختیار) همخوانی بیشتری دارد. همچنین ترکیه و عربستان اگرچه بر جنبه‌های سلامت و استانداردسازی متمرکزند، اما در عمل از حمایت مالی گسترده فاصله گرفته‌اند. یارانه مستقیم در فرانسه به اوج می‌رسد؛ در حالی که آلمان و ترکیه از مدل‌های ترکیبی و عربستان از مدل نظارتی-آموزشی استفاده می‌کند. پوشش نیازمندان در فرانسه و آلمان نظام‌مندتر است، اما در آلمان این پوشش با حفظ استقلال نهادهای محلی همراه است. یافته‌های این بخش، به‌ویژه تجربه آلمان در تفویض اختیار به سازمان‌های دانشجویی محلی، می‌تواند به عنوان چارچوبی به منظور طراحی سیاست‌های بومی در ایران با تأکید بر غیرمتمرکزسازی، افزایش نقش دانشگاه‌ها و انطباق با شرایط منطقه‌ای مورد استفاده قرار گیرد. اطلاعات مرتبط با شاخص‌های حکمرانی و سیاستگذاری حوزه تغذیه دانشجویی کشورهای منتخب در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۱. مقایسه وضعیت حکمرانی و سیاستگذاری حوزه تغذیه دانشجویی در ۴ کشور منتخب [۱۶-۴]

شاخص	آلمان	فرانسه	ترکیه	عربستان سعودی
مدل حکمرانی	غیرمتمرکز (ایالتی)	متمرکز	متمرکز ملی با اجرای محلی	متمرکز
نوع سیاست حمایتی	یارانه غیرمستقیم به سازمان‌های دانشجویی	یارانه مستقیم دولتی به وعده‌های غذایی	یارانه غیرمستقیم دانشگاهی به همراه برنامه‌های آزمایشی رایگان	استانداردسازی کیفیت به همراه آموزش تغذیه‌ای
منبع مالی اصلی	یارانه ایالتی (۳۰ تا ۵۰ درصد)	یارانه دولتی (بیش از ۷۰ درصد)	بودجه دولتی و دانشگاهی	بودجه دولتی
قیمت یک وعده	۲-۴ یورو	۳/۵ یورو، ۱ یورو برای نیازمندان	۱/۵-۳ یورو	۱-۲/۵ دلار
پوشش جمعیتی	همه دانشجویان (حمایت اضافی برای کم‌درآمدها)	همه دانشجویان (تمرکز بر بورسیه‌داران و نیازمندان)	حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد دانشجویان	تمرکز بر کیفیت و آموزش، پوشش مستقیم محدود

شاخص	آلمان	فرانسه	ترکیه	عربستان سعودی
نهاد سیاستگذار	وزارت آموزش فدرال و وزارتخانه‌های ایالتی	وزارت آموزش عالی و مرکز ملی امور دانشگاهی و مدرسه‌ای	وزارت آموزش ملی، شورای آموزش عالی و وزارت سلامت	وزارت آموزش و سازمان غذا و دارو
نهاد مجری	سازمان‌های دانشجویی محلی	مراکز منطقه‌ای	دانشگاه‌ها	دانشگاه‌ها (تحت نظارت سازمان غذا و دارو)
نقاط قوت	انعطاف‌پذیری محلی، تنوع صورت غذا، ادغام با خدمات رفاهی	عدالت در دسترسی، قیمت بسیار پایین، تاکید بر پایداری و سلامت	تلاش برای استانداردهای ملی سلامت، حمایت از مناطق محروم	تاکید بر کیفیت و ایمنی غذا، سرمایه‌گذاری بر آموزش و سواد تغذیه‌ای
نقاط ضعف	ناهمگونی بین ایالت‌ها، پوشش ناکافی برای نیازمندان، عدم تمرکز کافی بر موضوعات پایداری و آموزش تغذیه	صاف‌های طولانی، وابستگی به بودجه دولتی	عدم برنامه ملی یکپارچه، پوشش محدود، وابستگی به تصمیم‌گیری دانشگاه‌ها	حمایت مالی مستقیم کم، وابستگی به توان اجرایی دانشگاه‌ها، پوشش محدود نیازمندان

۴. بررسی و مطالعه وضعیت موجود حوزه تغذیه دانشجویی در ایران

با توجه به آمارهای موجود در خصوص پدیده رسوب تحصیلی در نظام آموزش عالی کشور، ابعاد این چالش در حوزه تغذیه دانشجویی آشکارتر می‌شود. براساس داده‌های محاسبه شده، میزان فارغ‌التحصیلی در سنوات مجاز برای مقطع دکتری تخصصی ۱۰ درصد، برای کارشناسی ارشد ۳۰ درصد، برای کاردانی ۵۰ درصد و برای کارشناسی ۷۰ درصد است؛ به عبارت دیگر، به ترتیب ۹۰، ۷۰، ۵۰ و ۳۰ درصد از دانشجویان این مقاطع در دوره مجاز تحصیلی خود موفق به فراغت از تحصیل نشده و دچار پدیده رسوب می‌شوند [۱۵]. این مسئله، موضوع تغذیه دانشجویی را از یک خدمت رفاهی ساده به یکی از چالش‌های حکمرانی آموزش عالی مبدل ساخته است. بررسی مقررات جاری نشان می‌دهد که برخی مصوبات مرتبط با ارائه غذای یارانه‌ای به دانشجویان خارج از سنوات، نه تنها به تعدیل وضعیت کمکی نکرده، بلکه بر فشار مالی دانشگاه‌ها نیز افزوده است. به استناد مصوبات صندوق رفاه دانشجویان در سال تحصیلی ۱۴۰۳-۱۴۰۴، دانشجویان خارج از سنوات به ترتیب برای دو نیم‌سال اول اضافی مکلف به پرداخت دوبرابر، برای نیم‌سال‌های سوم و چهارم سه‌برابر و برای بیش از چهار نیم‌سال پنج‌برابر قیمت یارانه‌ای تعیین شده هستند. باین حال، با توجه به طول متوسط دوره رسوب (۵ ترم در کاردانی، ۸ ترم در کارشناسی، بیش از ۵ ترم در کارشناسی ارشد و ۱۲ ترم در دکتری)، جمعیت قابل توجهی از دانشجویان در زمره مشمولان این مقررات قرار می‌گیرند [۱۵]. نتیجه آنکه حتی با اعمال ضرایب مذکور، به دلیل اختلاف فاحش بین قیمت یارانه‌ای و قیمت تمام شده هر وعده، کسری قابل ملاحظه‌ای همچنان متوجه دانشگاه‌ها بوده و این نهادها ناگزیر به تأمین آن از محل سایر منابع خود هستند. بدین ترتیب، پدیده رسوب گسترده، در تعامل با سیاست‌های ناکارآمد قیمت‌گذاری، به عاملی برای افزایش فزاینده هزینه‌های تغذیه دانشجویی و به تبع آن تضعیف منابع مالی مأموریت‌های اصلی آموزش و پژوهش تبدیل شده است. از دیدگاه نظری، این وضعیت در چارچوب شکست سیاست یارانه‌ای سراسری غیرهدفمند قابل تحلیل است. سیستم فعلی مبتنی بر قیمت‌گذاری ثابت و یکسان در سطح ملی (۱۷، ۱۱ و ۲۲ هزار تومان به ترتیب به ازای هر پرس غذای کم‌هزینه، متوسط هزینه و پر هزینه در سال ۱۴۰۵) است؛ در حالی که میانگین وزنی قیمت تمام شده واقعی هر پرس به ۲۷۲ هزار تومان می‌رسد. این شکاف عمیق، نه تنها انگیزه معکوس برای افزایش تقاضا (حتی در میان دانشجویان خارج از سنوات مجاز) ایجاد کرده، بلکه به دلیل عدم تمایز براساس وضعیت اقتصادی دانشجویان، از کارایی تخصیصی بسیار پایینی برخوردار است.



در بررسی ساختار مدیریتی و اجرایی تغذیه دانشجویی نیز، وجود دستگاه‌های متعدد و نامشخص بودن متولی اصلی، منجر به نوعی تداخل نهادی بدون پشتوانه قانونی و منطقی شده است. یکی از مصادیق بارز این تداخل، تعیین قیمت غذای دانشجویی توسط صندوق رفاه دانشجویان است؛ در حالی که این صندوق نقشی در تعیین و تخصیص اعتبارات مورد نیاز دانشگاه‌ها در امور تغذیه یا سایر خدمات مرتبط ندارد. تعیین قیمت واحد برای تمامی دانشگاه‌های کشور، نادیده گرفتن شرایط جغرافیایی، مأموریت‌های متفاوت دانشگاه‌ها و هزینه‌های خاص هر منطقه است. به عبارت دیگر، ساختار مدیریت و اجرای خدمات رفاهی دارای سطوح متعددی است که تأثیر آن بر کیفیت ارائه خدمات به دانشجویان در وضعیت موجود مبهم و نامشخص است.

در سطح سیاست کلان داخلی، هر چند اسنادی نظیر ماده (۶۵) قانون برنامه ششم توسعه و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، دولت را موظف به تأمین اعتبار و گسترش پوشش یارانه کرده‌اند، اما فقدان سازوکارهای نظارتی شفاف، نبود نظام ارزیابی اثربخشی و فقدان چارچوب مشخص برای محاسبه قیمت تمام شده به صورت منطقه‌ای، اجرای این سیاست‌ها را با ناکارآمدی ساختاری همراه ساخته است. بر این اساس، تدوین بسته سیاستی ارائه راهکارهای ساماندهی تغذیه دانشجویی با رویکرد کارآمدی و کیفیت ارائه خدمت با هدف انتقال از الگوواره (پارادایم) کنونی حمایت مالی گسترده و غیر متمایز به الگوواره (پارادایم) حمایت هوشمند، هدفمند و چندبعدی است.

۱-۴. بررسی قوانین و اسناد مرتبط با حوزه تغذیه دانشجویی

با توجه به اهمیت واکاوی و تحلیل وضعیت موجود ارائه خدمات رفاهی در کشور، در این بخش به مرور بررسی قوانین و اسناد مرتبط با خدمات تغذیه دانشجویی، روند زمانی و تکاملی مصوبات، الگوهای حاکم در حوزه خدمات تغذیه دانشجویی، آمار و داده‌های میزان استفاده از غذای دانشجویی ارائه می‌شود.

جدول ۲. بررسی قوانین بالادستی در حوزه تغذیه دانشجویی

ردیف	سیاست/قانون/مقرره	مفاد	نکات
۱	قانون صندوق رفاه دانشجویان (۱۳۷۱/۱۲/۹)	ماده (۱) - ایجاد زمینه مناسب جهت رشد استعدادها و کمک به وضع تحصیلی و معیشت دانشجویان مستعد و کم‌بضاعت کشور	برنامه‌ریزی در خصوص بهبود وضعیت رفاهی و معیشتی دانشجویان برعهده صندوق رفاه است.
۲	قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ (مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵)	ماده (۳۴) - کلیه دانشجویان دانشگاه‌های غیرانتفاعی - غیردولتی که از طریق کنکور سراسری پذیرفته می‌شوند، دانشجویان دوره‌های شبانه و دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی از امکانات یارانه‌ای نظیر دانشجویان دانشگاه‌های دولتی بهره‌مند می‌گردند.	تکلیف دولت به ارائه غذای یارانه‌ای به دانشجویان دوره نوبت دوم و دانشگاه آزاد و غیرانتفاعی - غیردولتی
۳	اساسنامه سازمان امور دانشجویان (۱۳۸۲/۰۸/۱۴)	- برنامه‌ریزی و نظارت بر امور معیشتی و خوابگاهی دانشجویان و تدوین طرح‌ها و راهکارهای اجرایی در این ارتباط - برنامه‌ریزی و اجرای روش‌های مناسب برای بهبود، توسعه و به‌کارگیری صحیح منابع اعم از مالی، فیزیکی و انسانی - تعیین شاخص‌های بهبود و ارتقای کیفی فعالیت‌های حوزه دانشجویی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی	امور برنامه‌ریزی مربوط به تغذیه دانشجویان برعهده سازمان امور دانشجویان است.
۴	قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵)	بند «د» ماده (۲۰) - به‌منظور افزایش کارایی مأموریت‌های اصلی دانشگاه‌ها در امور آموزش، پژوهش و فناوری در هر سال حداقل بیست درصد (۲۰٪) از امور خدمات رفاهی دانشجویان از نظر ساختاری از بدنه دانشگاه‌ها جدا و به بخش غیردولتی واگذار گردد.	واگذاری ۲۰ درصد مدیریت امور رفاهی دانشجویان به بخش غیردولتی

ردیف	سیاست/قانون/مقرره	مفاد	نکات
۵	آیین‌نامه تغذیه دانشجویان دانشگاه/ دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی کشور (۱۳۹۲/۱۱/۲۹)	– تکلیف تشکیل شورای تغذیه با ترکیب مشخص در سطح دانشگاه – تعیین وظایف شورای تغذیه – تعیین وظایف اداره تغذیه – استانداردهای تغذیه در غذاخوری‌های دانشجویی	تعیین تکلیف ساختار درونی دانشگاه‌های علوم پزشکی در نسبت امور تغذیه دانشجویان
۶	قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۱۴)	ماده (۶۵) – بند «ت» – دولت موظف است با رعایت قانون صندوق رفاه دانشجویان مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی، به‌منظور تحول در نظام اقتصاد آموزش عالی، هدفمندسازی یارانه‌ها و بهبود شرایط و امکانات رفاهی دانشجویان، ضمن تداوم و تقویت کمک به صندوق رفاه دانشجویان وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از ابتدای اجرای قانون برنامه، نسبت به پیش‌بینی و تأمین اعتبار مورد نیاز یارانه غذایی دانشجویی از محل درآمدهای عمومی علاوه بر اعتبارات فعلی اقدام کند و این اعتبارات را برای کمک به دانشجویان کم‌بضاعت مالی به‌صورت متمرکز در اختیار صندوق‌های رفاه دانشجویان وزارتخانه‌های مذکور قرار دهد. صندوق‌ها مکلف‌اند تا پایان اجرای قانون برنامه بخشی از یارانه را با تسهیلات بدون سود و بلندمدت جایگزین نمایند. وجوه حاصل از بازپرداخت تسهیلات اعطایی در قالب درآمد اختصاصی صندوق‌ها برای پرداخت مجدد به دانشجویان به مصرف می‌رسد.	تکلیف دولت به پیش‌بینی و تأمین اعتبار مورد نیاز یارانه غذای دانشجویی از محل درآمدهای عمومی برای کمک به دانشجویان کم‌بضاعت از طریق صندوق‌های رفاه دانشجویان
۷	دستورالعمل سالانه استفاده دانشجویان از غذای دانشجویی (۱۴۰۴/۰۶/۳۱)	صندوق رفاه دانشجویان معمولاً در شهریورماه هر سال اقدام به ابلاغ دستورالعملی می‌نماید که سهم دانشجو (در سنوات مجاز و خارج از سنوات مجاز) را به تفکیک قیمت غذای پرهزینه، متوسط‌هزینه و کم‌هزینه را مشخص می‌کند. علاوه بر موارد فوق، دستورالعمل مذکور شامل تعیین زمان شمول، میزان کمک دانشگاه‌ها در تأمین هزینه غذای دانشجویی و اختیار دانشگاه‌ها برای افزایش قیمت‌ها تا سقف ۲۰ درصد (با توجه به شرایط) است.	تعیین قیمت غذای دانشجویی توسط صندوق رفاه دانشجویان
۸	ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۴۰۴/۱۲/۲۶	ماده (۷۳) – اعتبارات تغذیه دانشجویی براساس سازوکار تعیین شده توسط وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری سازمان و خزانه‌داری کل کشور در قالب پرداخت به ذی‌نفع نهایی به مصرف خواهد رسید.	پرداخت یارانه غذا به ذی‌نفع نهایی (دانشجو)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

لازم به ذکر است که مصوبات مرتبط با تغذیه دانشجویی در ایران یک‌روند تکاملی خطی را طی کرده‌اند که از اصول بنیادی و ساختاری به سمت جزئیات اجرایی، هدفمندسازی، تخصص‌گرایی و درنهایت تحول در سازوکارهای تأمین مالی و واگذاری به بخش غیردولتی پیش رفته است. این روند هم‌زمان با تغییرات اقتصادی و اجتماعی کشور، نشان‌دهنده تکامل تدریجی سیاست‌گذاری رفاهی در حوزه آموزش عالی است. در مرحله بنیادی (اوایل دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰)، قانون صندوق رفاه دانشجویان (۱۳۷۱) با هدف ایجاد زمینه مناسب برای رشد استعدادها و کمک به وضع تحصیلی و معیشت دانشجویان مستعد و کم‌بضاعت، پایه‌گذار نظام حمایت رفاهی از دانشجویان شد. سپس قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۴) با ماده (۳۴) خود، دامنه شمول یارانه غذایی را به دانشجویان نوبت دوم (شبانه)، دانشگاه آزاد و مؤسسات غیرانتفاعی – غیردولتی گسترش داد و گام مهمی در جهت فراگیری و عدالت آموزشی برداشت.

اندکی پس از آن، اساسنامه سازمان امور دانشجویان (۱۳۸۲) با تأکید بر برنامه‌ریزی و نظارت بر امور معیشتی و خوابگاهی و نیز تعیین شاخص‌های بهبود و ارتقای کیفی فعالیت‌های حوزه دانشجویی، چارچوب اداری و نظارتی منسجم‌تری برای این حوزه ترسیم کرد.

نقطه عطف بعدی، قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) و به‌ویژه بند «د» ماده (۲۰) آن بود که به‌منظور افزایش کارایی مأموریت‌های اصلی دانشگاه‌ها در امور آموزش، پژوهش و فناوری، الزام کرد در هر سال حداقل بیست درصد (۲۰ درصد) از امور خدمات رفاهی دانشجویان از نظر



ساختاری از بدنه دانشگاه‌ها جدا و به بخش غیردولتی واگذار شود. این مصوبه، برخلاف قوانین قبلی که عمدتاً بر تأمین مالی و نظارت متمرکز بودند، رویکردی ساختاری و اجرایی را معرفی کرد و زمینه‌ساز ورود بخش خصوصی به مدیریت خدمات رفاهی از جمله تغذیه دانشجویان شد. در ادامه و با تصویب آیین‌نامه تغذیه دانشجویان دانشگاه‌های علوم پزشکی (۱۳۹۲)، لایه تخصصی دیگری به این ساختار افزوده شد که بر تشکیل شورای تغذیه، تعیین وظایف اداره تغذیه و تدوین استانداردهای غذایی در دانشگاه‌های علوم پزشکی متمرکز و نشان‌دهنده تخصص‌گرایی برای حوزه‌های حساس بود.

در دهه ۱۳۹۰، قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) و به‌ویژه بند «ت» ماده (۶۵) آن، هدفمندسازی یارانه‌ها را در دستور کار قرار داد و دولت را موظف به تأمین اعتبار یارانه غذایی از محل درآمدهای عمومی برای دانشجویان کم‌بضاعت کرد و بخشی از آن را با تسهیلات بدون سود و بلندمدت جایگزین نمود. این مصوبه که بر صندوق رفاه دانشجویان به‌عنوان واسطه تمرکز داشت؛ نشان‌دهنده گذار از حمایت عمومی صرف به رویکرد اقتصادی پایدارتر و هم‌راستا با سیاست‌های کلی هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران بود و وجوه بازپرداختی تسهیلات نیز به‌عنوان درآمد اختصاصی صندوق جهت چرخه حمایتی استفاده شد که الگویی از خودکفایی مالی را معرفی کرد.

در لایه اجرایی، دستورالعمل سالانه صندوق رفاه دانشجویان (که معمولاً در شهریور هر سال ابلاغ می‌شود) با تعیین قیمت غذاهای پرهزینه، متوسط و کم‌هزینه و اجازه افزایش تا ۲۰ درصد توسط دانشگاه‌ها، سازوکارهای انعطاف‌پذیری در برابر تورم را فراهم آورد و روند را از قوانین ثابت به تطبیق سالانه تبدیل می‌کند.

در نهایت، ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (مصوب ۱۴۰۴) با ماده (۷۳) خود، تحولی اساسی در سازوکار پرداخت یارانه ایجاد کرد و بر پرداخت اعتبارات تغذیه دانشجویی براساس سازوکار تعیین شده توسط وزارتخانه‌های علوم و بهداشت با همکاری خزانه‌داری کل کشور و در قالب پرداخت به‌ذی‌نفع‌نهایی (دانشجو) تأکید نمود که هدف آن حرکت به سمت شفافیت، حذف واسطه‌ها و افزایش کارایی و کیفیت اعلام شده است.

در کنار این روند قانونی، مصوبه حذف ارزش ترجیحی در اسفندماه ۱۴۰۰ به‌عنوان یک‌لایه کلان اقتصادی تأثیر شگرفی بر هزینه‌های تهیه غذای دانشجویی گذاشت و با افزایش قیمت تمام شده مواد اولیه به نرخ آزاد، شکاف میان قیمت یارانه‌ای و هزینه واقعی را چندبرابر کرد و فشار مضاعفی بر نظام تأمین مالی تغذیه دانشجویی وارد ساخت.

این روند کلی از بالابنده‌پایی (از سیاست‌های کلان به اجرایی) و اکنون با تأثیرپذیری از متغیرهای کلان اقتصادی و تحول در سازوکارهای تأمین مالی، نشان‌دهنده تکامل نظام‌مند و پاسخ‌گویی به چالش‌های بودجه‌ای، تورمی و نیاز به استانداردسازی و کارایی بیشتر است. در مجموع نظام حقوقی حاکم بر حوزه تغذیه دانشجویی در ایران مبتنی بر چارچوب‌های قانونی، مقرراتی و اجرایی چندلایه است که از سطح سیاست‌گذاری کلان تا اجرای جزئیات را پوشش می‌دهد (توضیحات این لایه‌ها در بالا ارائه شده است). در رأس این ساختار، سازمان امور دانشجویان و صندوق رفاه دانشجویان مسئولیت برنامه‌ریزی، نظارت و بهبود کیفیت خدمات معیشتی از جمله تغذیه را بر عهده دارد. به‌طور کلی، رویکرد نظام‌مند ایران در این حوزه ترکیبی از حمایت مالی یارانه‌ای، تمرکززدایی اجرایی و نظارت کیفیت‌محور است که با هدف تسهیل دسترسی عادلانه به غذای دانشجویی طراحی شده است. تحلیل مستندات این مصوبات نشان‌دهنده الگوهایی برای بخش سیاست‌گذاری حوزه تغذیه دانشجویی است که آشنایی با آنها می‌تواند شناخت جامعی نسبت به این حوزه به متولیان امر ارائه کند:

■ **الگوی حمایت مالی یارانه‌محور:** تمرکز اصلی بر کاهش بار مالی دانشجویان، به‌ویژه دانشجویان کم‌بضاعت، از طریق یارانه‌های دولتی است (مانند تعهد به تأمین اعتبار از درآمدهای عمومی در برنامه ششم). این الگو با گسترش پوشش به دانشجویان غیردولتی (ماده (۳۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) (مصوب ۱۳۸۴) عدالت‌محور است، اما با هدفمندسازی (جایگزینی

۱. ماده (۳۴) - کلیه دانشجویان دانشگاه‌های غیرانتفاعی - غیردولتی که از طریق کنکور سراسری پذیرفته می‌شوند، دانشجویان دوره‌های شبانه و دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی از امکانات یارانه‌ای نظیر دانشجویان دانشگاه‌های دولتی بهره‌مند می‌گردند.

با تسهیلات) به سمت پایداری مالی تغییر کرده است. این الگو می‌تواند در مطالعات اقتصادی آموزش عالی برای ارزیابی اثربخشی یارانه‌ها در کاهش نابرابری‌ها مورد بررسی قرار گیرد.

■ **الگوی اداری و ساختاری:** این الگو، بر ایجاد ساختارهای داخلی مانند شورای تغذیه و سپردن برنامه‌ریزی به سازمان امور دانشجویان تأکید دارد. این الگو دولتی محور و از بالا به پایین است که استانداردسازی (شاخص‌های کیفی و استانداردهای غذایی) را در اولویت قرار می‌دهد. در مطالعات حکمرانی آموزش عالی، این الگو می‌تواند برای تحلیل تمرکززدایی از دولت به نهادهای واسطه مانند صندوق رفاه دانشجویان مورد استفاده قرار گیرد.

■ **الگوی انعطاف‌پذیری و تطبیق‌پذیری:** در این الگو تصمیم‌گیری مبتنی بر جامعه هدف مهم‌ترین عنصر مفاد سیاست‌های حوزه تغذیه در اسناد مرتبط است. مطابق با این الگو، اجازه تعیین قیمت‌های غذای دانشجویی و تعیین سالانه قیمت‌ها (دستورالعمل صندوق) نشان‌دهنده پاسخ‌گویی به شرایط محلی است. این الگو تعادلی بین ثبات قانونی و انعطاف اقتصادی ایجاد می‌کند و در مطالعات سیاست‌گذاری پویا، می‌تواند به عنوان مدلی برای مدیریت بحران‌های اقتصادی بررسی شود.

■ **الگوی تمرکز بر گروه‌های خاص:** این الگو برخاسته از نقش ذاتی مشارکت یا مداخله دولت در امر سیاست‌گذاری است و بر همین اساس و مطابق با رسالت کاهش نابرابری‌های اجتماعی، اقتصادی و معیشتی، سیاست‌های مورد نظر در راستای حمایت از دانشجویان کم‌بضاعت تدوین شده است. لذا، اولویت‌دهی به دانشجویان کم‌بضاعت و تمایز سنوات مجاز/خارج از سنوات، نشان‌دهنده مصادیقی از اهداف دولت برای این منظور است.

۲-۴. وضعیت اعتبار تأمین غذای دانشجویی دانشگاه‌های دولتی

جدول ۳. تعداد (پرس) غذای دانشجویی و سهم دانشجو و دولت از اعتبارات مورد نیاز در سال تحصیلی ۱۴۰۵-۱۴۰۴ (ارقام به میلیون ریال)^۱ [۱۷]

عنوان	تعداد دانشجویان سنوات مجاز	تعداد دانشجویان خوابگاهی	تعداد دانشجویان غیر خوابگاهی	تعداد هفته آموزشی	تعداد پرس دانشجویان خوابگاهی			تعداد پرس ناهار غیر خوابگاهی	مجموع تعداد پرس			مبنای قیمت شده واقعی برای یک پرس (قیمت تمام شده پرس)			اعتبار مورد نیاز				سهم پرداختی دانشجو (۱۵ درصد هزینه)	یارانه پرداختی دولت
					صبحانه ۶ وعده در هفته	ناهار ۶ وعده در هفته	شام ۶ وعده در هفته		صبحانه	ناهار	شام	صبحانه	ناهار	شام	صبحانه	ناهار	شام	جمع		
دانشگاه‌های دولتی	۵۴۶,۷۳۰	۲۴۴,۶۵۵	۳۰۲,۰۷۵	۳۶	۵۲,۸۴۵,۴۸۰	۵۲,۸۴۵,۴۸۰	۵۴,۳۷۳,۵۰۰	۵۲,۸۴۵,۴۸۰	۱۰۷,۲۱۸,۹۸۰	۵۲,۸۴۵,۴۸۰	۵۲,۸۴۵,۴۸۰	۱,۲	۳,۵	۲,۵	۶۳,۴۱۴,۵۷۶	۳۷۵,۲۶۶,۴۳۰	۱۳۲,۱۱۳,۷۰۰	۵۷۰,۷۹۴,۷۰۶	۸۵,۶۱۹,۲۰۶	۴۸۵,۱۷۵,۵۰۰
دانشگاه ملی مهارت	۱۵۴,۵۱۵	۳۷,۲۶۳	۱۱۷,۲۵۲	۳۶	۸,۰۴۸,۸۰۸	۸,۰۴۸,۸۰۸	۲۱,۱۰۵,۳۶۰	۸,۰۴۸,۸۰۸	۲۹,۱۵۴,۱۶۸	۸,۰۴۸,۸۰۸	۸,۰۴۸,۸۰۸	۱,۲	۳,۵	۲,۵	۹,۶۵۸,۵۷۰	۱۰۲,۰۳۹,۵۸۸	۲۰,۱۲۲,۰۲۰	۱۳۱,۸۲۰,۱۷۸	۱۹,۷۷۳,۰۲۷	۱۱۲,۰۴۷,۱۵۱
جمع	۷۰۱,۲۴۵	۲۸۱,۹۱۸	۴۱۹,۳۲۷	---	۶۰,۸۹۴,۲۸۸	۶۰,۸۹۴,۲۸۸	۷۵,۴۷۸,۸۶۰	۶۰,۸۹۴,۲۸۸	۱۳۶,۳۷۳,۱۴۸	۶۰,۸۹۴,۲۸۸	۶۰,۸۹۴,۲۸۸	=	=	=	۷۳,۰۷۳,۱۴۶	۴۷۷,۳۰۶,۰۱۸	۱۵۲,۲۳۵,۷۲۰	۷۰۲,۶۱۴,۸۸۴	۱۰۵,۳۹۲,۲۳۳	۵۹۷,۲۲۲,۶۵۱

۱. راهنمای جدول: از حاصل ضرب تعداد دانشجویان خوابگاهی در تعداد هفته‌های آموزشی و سپس ضرب در تعداد وعده‌های صبحانه، نهار و شام، حجم پرس‌های دانشجویان خوابگاهی به دست می‌آید. همین فرایند برای دانشجویان غیر خوابگاهی طی شده، با این تفاوت که صرفاً در ۵ وعده نهار ضرب شده است (برای دانشجویان غیر خوابگاهی وعده صبحانه و شام لحاظ نشده است). پس از ضرب مجموع تعداد پرس در قیمت مصوب (۱۲۰ هزار تومان صبحانه، ۳۵۰ هزار تومان نهار و ۲۵۰ هزار تومان شام) اعتبار مورد نیاز به دست آمده است.

جدول ۳ به روشنی بیانگر حجم قابل توجه تهیه و عده‌های سه گانه غذا در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی زیر مجموعه وزارت علوم است. نکته کلیدی تفاوت ۳۷/۷ همتی بین پیش‌بینی اعتبارات تغذیه در قانون بودجه ۱۴۰۵ (۲۲ همت) با برآورد نیاز دانشگاه‌ها (۵۹/۷ همت) است. در صورتی که دولت تصمیم به اجرای مصوبه پرداخت به ذی‌نفع نهایی بگیرد، تأمین اعتبار باقی مانده (۳۷/۷ همت) یکی از چالش‌های جدی است. نکته مهم دیگر افزایش هزینه‌های تهیه غذا در طول سال تحصیلی است که ناشی از رشد تورم، حذف ارز ترجیحی و تأمین مواد اولیه با نرخ آزاد است. از آنجاکه سهم دریافتی از دانشجویان در طول سال تحصیلی ثابت است (به عنوان مثال در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۶ درصد کل هزینه)، اگر این افزایش هزینه با استفاده از منابع عمومی جبران نشود، علاوه بر کاهش کیفیت غذای دانشجویی، بار مالی قابل توجهی بر دوش دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی ایجاد خواهد نمود. در شرایط فعلی، دانشگاه‌ها به منظور جبران کسری بودجه تغذیه دانشجویی، ناگزیرند بخش قابل توجهی از منابع عمومی در سایر بخش‌ها و درآمدهای اختصاصی خود را که در شرایط عادی می‌توانست صرف ارتقای کیفیت آموزش، توسعه پژوهش و سایر مأموریت‌های اصلی شود، به این حوزه اختصاص دهند. این وضعیت نه تنها به معنای انحراف منابع از فعالیت‌های راهبردی دانشگاه است، بلکه عملاً توان نهادی برای تحقق اهداف علمی و آموزشی را تضعیف کرده و در بلندمدت به کاهش شاخص‌های عملکردی دانشگاه‌ها در حوزه‌های کلیدی منجر خواهد شد.

از طرفی دیگر، هزینه‌های تهیه غذای دانشجویان به کیفیت آشپزخانه‌ها نیز وابسته است. در تقسیم‌بندی موجود، آشپزخانه‌ها به سه سطح سنتی، نیمه‌صنعتی و صنعتی طبقه‌بندی می‌شوند. جدول زیر تعداد آشپزخانه‌های فعال در دانشگاه‌های زیر نظر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را به تفکیک این سه سطح نشان می‌دهد.

جدول ۴. تعداد آشپزخانه‌های دانشگاه‌های ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به تفکیک سطوح و اعتبارات مورد نیاز جهت ارتقا به سطح صنعتی در سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان) [۱۷]

عنوان	تعداد	اعتبار برای هر آشپزخانه	اعتبار کل
آشپزخانه سنتی	۶	۲۴	۱۴۴
آشپزخانه نیمه‌صنعتی	۲۵۷	۵	۱,۲۸۵
آشپزخانه صنعتی	۲۳	۰	۰
جمع	۲۸۶	-	۱,۴۲۹

جدول ۴ نشان می‌دهد؛ بیشتر آشپزخانه‌های فعال در دانشگاه‌های کشور از نوع نیمه‌صنعتی بوده که تبدیل آنها به نوع صنعتی می‌تواند به میزان قابل توجهی بهره‌وری در تهیه غذا را ارتقا داده و منجر به کاهش هدررفت هزینه‌ها و افزایش کیفیت غذای دانشجویی شود. هرچند که ارتقای کیفیت آشپزخانه‌ها به نوع صنعتی در ابتدا هزینه‌ها را به دولت/دانشگاه‌ها تحمیل می‌نماید، اما در بلندمدت می‌تواند از هزینه‌های صرف شده در این محل کاهش دهد.

۵. آسیب‌شناسی سیاست‌های حوزه تغذیه دانشجویی در ایران

نظام آموزش عالی کشور با چالش‌های ساختاری همچون نسبت بالای کارکنان به دانشجو، ماندگاری بالای دانشجویان (رسوب تحصیلی)، پذیرش بی‌ضابطه در رشته‌های غیرراهبردی و عدم اجرای آمایش آموزش عالی مواجه است که هر یک به نوبه خود هزینه‌های جاری دانشگاه‌ها از جمله هزینه‌های تغذیه دانشجویی را به طور قابل توجهی افزایش می‌دهند؛ به گونه‌ای که نیروی انسانی مازاد، طولانی شدن دوره‌های تحصیل

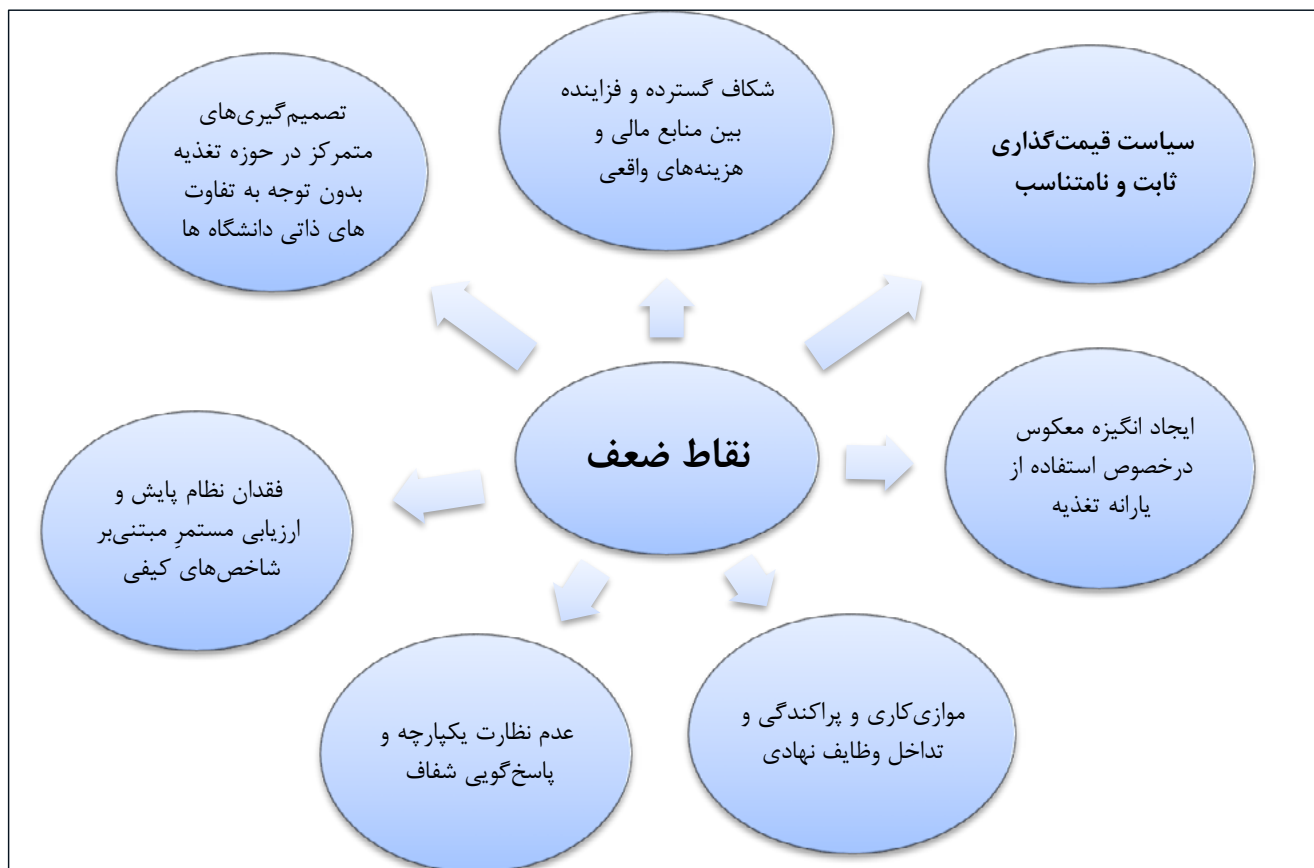


و توزیع نامتوازن دانشجو، فشار مضاعفی بر بودجه رفاهی و تغذیه‌ای وارد می‌آورد. باین حال، دولت به‌جای ورود هم‌زمان به تمامی این چالش‌ها، حل مسئله تغذیه دانشجویی را به‌عنوان یک گام مستقل و فوری در دستور کار قرار داده و سیاست‌هایی نظیر پرداخت اعتبار به ذی‌نفع نهایی را با هدف اصلاح نظام تأمین و توزیع غذای دانشجویان طراحی کرده است. در عین حال، از آنجاکه این چالش‌های ساختاری به‌طور مستقیم بر افزایش هزینه‌های تغذیه اثر گذارند، دولت برای دستیابی به راه‌حلی پایدار و مؤثر، ناگزیر از توجه هم‌زمان به این عوامل زمینه‌ای و اتخاذ تدابیر مکمل در کنار اصلاح نظام تغذیه خواهد بود؛ هر چند که رویکرد کنونی صرفاً بر ساماندهی یک حوزه مشخص (تغذیه) متمرکز است و حل کامل مسائل ساختاری، نیازمند برنامه‌ریزی جامع‌تر و بلندمدت‌تری است. به‌عنوان مثال، در خصوص نسبت بالای کارکنان به دانشجویان باید گفت که حدود ۲۵ درصد هزینه‌های کل هزینه نیروی انسانی دانشگاه را به خود اختصاص داده است [۱۸]. در رابطه با مسئله رسوب دانشجویی، پیش از این آمارهایی بیان شد. پذیرش در رشته‌های غیرراهبردی که نرخ بیکاری در آنها بسیار بالاست، دقیقاً برخلاف اصل سی‌ام قانون اساسی است که در کنار بیکاری، منجر به افزایش هزینه‌های دانشگاه می‌شود؛ لذا در مقام انتخاب، می‌توان گفت مسائل بیان شده، به مراتب اهمیت بیشتری در اصلاح نظام آموزش عالی و دانشگاه دارند.

اما در رابطه با موضوع اصلی این گزارش باید اشاره کرد که مهم‌ترین نقطه ضعف، شکاف گسترده و فزاینده بین منابع مالی و هزینه‌های واقعی است. به‌طوری که در سال ۱۴۰۳، حدود ۱۷ درصد از بودجه دانشگاه‌ها صرف تغذیه شده (بالاتر از میانگین جهانی) و با این وجود کسری اعتباری معادل ۳۲۰۰ میلیارد تومان وجود داشته که دانشگاه‌ها مجبور به پوشش آن از محل منابع درآمد اختصاصی خود شده‌اند؛ امری که به انحراف مأموریت اصلی دانشگاه‌ها از آموزش و پژوهش به تأمین هزینه‌های جاری منجر می‌شود. این وضعیت ناشی از سیاست قیمت‌گذاری ثابت و نامتناسب است که در آن قیمت یارانه‌ای هر پرس غذا (۱۱، ۱۷ و ۲۲ هزار تومان به ترتیب به‌ازای هر پرس غذای کم‌هزینه، متوسط هزینه و پر هزینه در سال ۱۴۰۵) تنها معادل ۵ درصد قیمت تمام شده واقعی (حدود ۲۷۲ هزار تومان) است و این اختلاف زیاد با منابع عمومی جبران می‌شود. این سازوکار نه تنها فشار مالی بالایی بر سیستم وارد می‌کند، بلکه با ایجاد انگیزه معکوس، تقاضا را حتی در میان دانشجویان خارج از سنوات مجاز افزایش داده و بار سیستم را مضاعف می‌سازد.

از جنبه مدیریتی، پراکندگی و تداخل وظایف نهادی مشهود است؛ به گونه‌ای که مرکز مسئولیت‌های سازمان امور دانشجویان، صندوق رفاه دانشجویان، وزارتخانه‌های علوم و بهداشت و دانشگاه‌ها به‌وضوح تعریف نشده و نظارت یکپارچه و پاسخ‌گویی شفاف وجود ندارد. تصمیم‌گیری‌های متمرکز و یکسان (مانند تعیین قیمت ملی) بدون توجه به تفاوت‌های هزینه‌ای منطقه‌ای، مأموریت‌های خاص دانشگاه‌ها و وضعیت اقتصادی دانشجویان هر منطقه، منجر به ناکارآمدی و نارضایتی شده است. در نهایت، فقدان نظام پایش و ارزیابی مستمر مبتنی بر شاخص‌های کیفی و اثربخشی (مانند رضایت دانشجویی، تأثیر بر موفقیت تحصیلی، کاهش ضایعات و بازده سرمایه‌گذاری در زیرساخت)، امکان شناسایی نقاط قوت و ضعف سیاست‌ها را از میان برده و عملاً فرایند اصلاح و یادگیری سیاستی را با چالش مواجه کرده است؛ نتیجه آنکه سیاست‌گذاران بدون بازخورد عملکردی، به تکرار رویه‌های ناکارآمد ادامه داده و زمینه تداوم و حتی تشدید وضعیت نامطلوب فعلی را فراهم می‌آورند.

شکل ۱. نقاط ضعف سیاست‌گذاری حوزه تغذیه دانشجویی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱-۵. اشکالات و نقایص طرح جدید تغذیه (پرداخت به‌ذی‌نفع‌نهایی)

افزایش چندبرابری قیمت مواد اولیه مصرفی در تغذیه دانشجویی در پی حذف ارز ترجیحی، فشار مالی سنگینی بر دانشگاه‌ها وارد کرد. در پاسخ به این تغییر، سازمان برنامه و بودجه در قانون بودجه سال ۱۴۰۵ مبلغ ۲۲ همت اعتبار برای این حوزه پیش‌بینی نمود. ماده (۷۳) ضوابط اجرایی قانون بودجه به‌صراحت تصریح دارد که این اعتبار باید در قالب پرداخت به‌ذی‌نفع‌نهایی (دانشجو) به مصرف برسد. بر همین اساس، صندوق رفاه دانشجویان طرحی را تدوین کرده است که از ابتدای مهرماه سال ۱۴۰۵ به اجرا در خواهد آمد. مهم‌ترین تحول این طرح، حذف یارانه‌های پنهان و پرداخت مستقیم اعتبار به دانشجو است. براساس این الگو، دانشجویان با مراجعه به رستوران‌های دانشگاه، غذای خود را با نرخ آزاد تهیه و اعتبار دریافتی را صرف هزینه‌های تغذیه می‌کنند. این رویکرد ضمن ایجاد مزایایی نظیر رقابت‌پذیری میان پیمانکاران دانشگاهی برای ارائه غذای باکیفیت‌تر، جلوگیری از هدررفت منابع، و کاهش فشار مدیریتی بر دانشگاه‌ها، با کاستی‌ها و نقایصی نیز همراه است که توجه به آنها برای موفقیت و کارآمدی طرح ضروری به‌نظر می‌رسد.

■ **تغییر رویه یک‌باره روش تغذیه و بدون اجرای آزمایشی:** دانشگاه‌های دولتی طی چند دهه، مدل یکنواختی از ارائه تغذیه دانشجویی را دنبال کرده‌اند. این مدل مبتنی بر یارانه پنهان بود؛ به‌گونه‌ای که دانشجو تنها ۱۰ تا ۱۵ درصد از هزینه تمام‌شده را پرداخت می‌کرد و تأمین، تهیه و پخت غذا مستقیماً بر عهده دانشگاه بود. اما قانون بودجه سال ۱۴۰۵، این رویه دیرینه را به یک‌باره تغییر داده است. طرح جدید که تاکنون با این دامنه و کیفیت اجرا نشده، طبیعتاً برای بسیاری از دانشگاه‌ها و دانشجویان، سؤالات و چالش‌های جدی ایجاد خواهد کرد. این امر ممکن است مدیریت اجرایی طرح را بادشواری‌های قابل توجهی مواجه سازد. تعداد بالای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی تحت پوشش (بیش از ۱۰۰ مورد) و جمعیت دانشجویان



بهره‌مند از این امکانات (حدود ۶۰۰ هزار نفر)، به‌خوبی نشان‌دهنده پیچیدگی و حساسیت موضوع است.

■ **عدم جذابیت مدل اقتصادی برای پیمانکاران در دانشگاه‌های کوچک:** یکی از ارکان اصلی طرح جدید، همکاری با پیمانکاران بخش خصوصی برای پخت و توزیع غذا در دانشگاه‌هاست و براساس این همکاری برپایه صرفه اقتصادی برای طرف خصوصی شکل می‌گیرد. با این حال، برخی از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور دارای جمعیت دانشجویی محدودی هستند (در مواردی حتی کمتر از ۱۰۰۰ نفر) و به‌تبع آن، میزان تقاضا برای تهیه غذا نیز پایین است. این شرایط ممکن است موجب شود که مشارکت در چنین مناطقی برای پیمانکاران از نظر اقتصادی به‌صرفه نباشد و عملاً انگیزه کافی برای ورود به این بازار را از بین ببرد. این موضوع می‌تواند به مانعی جدی در مسیر اجرای موفقیت‌آمیز طرح تبدیل شود و در نهایت، دانشجویان ساکن در این دانشگاه‌ها با محدودیت دسترسی به پیمانکاران معتبر و مراکز طرف قرارداد مواجه شوند.

■ **احتمال کاهش بودجه حمایتی:** آزادسازی نرخ تهیه غذای دانشجویی، به‌طور طبیعی با کاهش بار بودجه‌ای دولت همراه است، در حالی که افزایش حمایت مالی از دانشجو، بار اضافی بر بودجه تحمیل می‌کند. در شروع اجرای این سیاست، احتمالاً دولت میان این دو بخش تعادل برقرار می‌کند؛ اما در بودجه‌های آتی و در شرایط کسری بودجه، ممکن است تحت فشار رقابت با دیگر اولویت‌های بودجه‌ای (نظیر بهداشت، تأمین اجتماعی، امنیت و زیرساخت‌ها)، به تدریج به سمت کاهش حمایت از دانشجویان گرایش یابد. از این رو، این نگرانی وجود دارد که در طول زمان، میزان یارانه پرداختی نتواند هم‌پای رشد هزینه‌های تهیه غذا افزایش یابد و عملاً بار مالی بیشتری به دانشجو منتقل شود. همچنین در طرح حاضر، هیچ راهکار مشخصی برای مواجهه با آثار تورم در بلندمدت پیش‌بینی نشده است که این خود می‌تواند به تضعیف تدریجی کارایی و عدالت طرح بینجامد.

■ **کاهش قدرت و انگیزه چانه‌زنی سیاسی:** در نظام کنونی تغذیه دانشجویی، دانشگاه‌ها به‌عنوان طرف حساب اصلی دولت عمل می‌کنند و از ابزارهای سیاسی نظیر رایزنی، ارتباطات نهادی و چانه‌زنی بودجه‌ای برای حفظ و افزایش اعتبارات تغذیه استفاده می‌کنند. اما با اجرای سیاست آزادسازی نرخ ارز و تغییر رویه به سمت پرداخت مستقیم یارانه به ذی‌نفع نهایی (دانشجو)، عملاً خانوارها (به‌ویژه اقشار کم‌درآمد) جایگزین دانشگاه‌ها به‌عنوان طرف حساب دولت می‌شوند؛ گروهی که به‌مراتب از قدرت چانه‌زنی سیاسی و نفوذ نهادی کمتری برای حفظ سطح یارانه‌ها برخوردارند. این امر، به تدریج می‌تواند به تضعیف فشارهای سیاسی در جهت حفظ یا افزایش یارانه‌های تغذیه‌ای بینجامد.

■ **عدم لحاظ دهک در آمدی دانشجو در میزان حمایت‌ها:** در طرح جدید، هیچ سازوکاری برای تفکیک دانشجویان براساس توان اقتصادی آنها پیش‌بینی نشده است. به عبارت دیگر، یارانه پرداختی به دانشجویان، بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های طبقاتی و وضعیت مالی خانوار، به صورت یکسان تخصیص می‌یابد. این رویکرد، به‌ویژه در شرایطی که تورم مواد غذایی افزایش یابد یا در پی شوک‌های اقتصادی، میزان حمایت دولت کاهش پیدا کند، می‌تواند فشار بیشتری به دانشجویان کم‌درآمد وارد آورد. در چنین شرایطی، قشرهای آسیب‌پذیر جامعه دانشگاهی که بیشترین نیاز را به حمایت دارند، با کمبود منابع مؤثر مواجه خواهند شد و عملاً سیاست حمایتی، کارایی خود را در ایجاد عدالت آموزشی و رفاهی از دست خواهد داد. این در حالی است که در کشورهای مورد بررسی به‌خصوص فرانسه و آلمان دانشجویان کم‌برخوردار از بسته‌های حمایتی بیشتری برخوردارند.

■ **عدم تعریف و شفاف‌سازی گروه‌های هدف (دانشجویان سنواتی، بین‌الملل، پردیس، میهمان و...):** یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی طرح جدید تغذیه دانشجویی، عدم شفافیت در تعریف دقیق گروه‌های مشمول و نحوه پوشش حمایتی آنهاست. در این طرح، اگرچه سنوات مجاز به‌عنوان مبنای اصلی بهره‌مندی از یارانه در نظر گرفته شده، اما مشخص نیست که دانشجویانی که به هر دلیل در سنوات مجاز خود فارغ‌التحصیل نشده‌اند (دانشجویان سنواتی) تا چه زمانی و با چه ضوابطی می‌توانند از حمایت تغذیه‌ای برخوردار شوند. با توجه به آمار بالای رسوب تحصیلی در کشور این ابهام می‌تواند به فشار مالی مضاعف بر دانشجویان آسیب‌پذیر و یا برعکس، به استفاده ناعادلانه از منابع محدود دولتی منجر شود. همچنین، گروه‌های خاصی نظیر دانشجویان بین‌الملل (که ممکن است شرایط اقتصادی و حمایتی متفاوتی داشته باشند)، دانشجویان پردیس‌های خودگردان و بین‌الملل (با ساختار هزینه‌ای متمایز)، دانشجویان میهمان و انتقالی (که به‌صورت موقت در دانشگاه

دیگری حضور دارند) و نیز دانشجویان غیرروزانه (مانند شبانه و مجازی) در طرح جدید به وضوح تکلیف نشده‌اند. این نبود شفافیت، ضمن ایجاد سردرگمی در اجرا، می‌تواند به نارضایتی گسترده، بروز رفتارهای سلیقه‌ای در دانشگاه‌ها و حتی انحراف از اهداف عدالت‌محور طرح بینجامد.

■ **موانع حقوقی و ساختاری در فرایند واگذاری غذاخوری‌های دانشگاهی:** یکی از موانع جدی پیش‌روی اجرای طرح نوین تغذیه دانشجویی، پیچیدگی‌ها و طولانی بودن فرایند واگذاری غذاخوری‌های دانشگاهی به تأمین‌کنندگان بخش خصوصی است. قوانین و مقررات جاری حاکم بر مناقصات، مزایده‌ها و واگذاری اموال دولتی، اگرچه با هدف حفظ شفافیت و پیشگیری از تضییع حقوق عمومی وضع شده‌اند، اما در عمل به ساختاری زمان‌بر، کاغذی و گاهی غیرمنعطف تبدیل گشته‌اند که اجرای سریع و مؤثر طرح را با مانع مواجه می‌سازد. فرایندهایی نظیر تأیید صلاحیت پیمانکاران، تشریفات طولانی ارزیابی فنی و مالی، تأمین تضامین سنگین و دریافت مجوزهای متعدد از نهادهای نظارتی و مالی، اغلب ماه‌ها به طول می‌انجامد و بسیاری از تأمین‌کنندگان توانمند را به دلیل دشواری‌های اداری از ورود به این عرصه باز می‌دارد. این مسئله به‌ویژه در دانشگاه‌های کوچک و شهرستان‌ها که تعداد پیمانکاران واجد شرایط محدودتر است، حادث‌تر می‌شود و ممکن است به انحصار و کاهش کیفیت خدمات بینجامد. در این راستا از نظر فنی، دو چالش ممکن است پیش بیاید.

چالش اول: تقویت موقعیت انحصاری پیمانکاران و تضعیف موقعیت نظارتی دانشگاه

بازار شکل گرفته پیرامون تغذیه دانشجویان که مدنظر طرح مذکور است، به دلیل محدودیت‌های فیزیکی، هزینه‌های تجهیز و قراردادهای بلندمدت، ذاتاً ساختار انحصاری (کامل یا چندجانبه) دارد. از این رو، وجود «رقابت در مناقصه» لزوماً به معنای «رقابت در زمان ارائه خدمت» نیست و دانشجو در نهایت تنها با یک عرضه‌کننده روبه‌رو می‌شود. این انحصار به دلیل اختلاف چشمگیر قیمت یارانه‌ای با بازار آزاد و محدودیت استفاده از اعتبار ۸۵ درصدی، تشدید می‌شود. در نتیجه، دانشجو حتی در صورت کاهش کیفیت ناچار به ادامه خرید است و استمرار تقاضا دلیلی بر رضایت او نخواهد بود. همین تقاضای تضمین شده و عدم امکان خروج دانشجو، انگیزه پیمانکار را برای حفظ کیفیت کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، تقاضای تضمین شده و انحصاری، احتمالاً قدرت چانه‌زنی پیمانکار را در برابر دانشگاه افزایش می‌دهد. پیمانکار با آگاهی از اینکه توقف ناگهانی خدماتش موجب شکل‌گیری اعتراضاتی از سوی دانشجویان می‌شود، از این اهرم فشار در زمان تمدید قرارداد، مطالبه تعدیل قیمت‌ها یا اختلافات مالی بهره‌برداری می‌کند. دانشگاه نیز به دلیل زمان‌بر بودن برگزاری مناقصه مجدد و مخاطره ایجاد وقفه در تأمین غذای دانشجویان، در موضع ضعف قرار می‌گیرد. این قفل‌شدگی عملاً دست مدیران را در اعمال ضمانت‌های اجرایی بسته و آنها را وادار به پذیرش مطالبات مالی جدید یا چشم‌پوشی از کاهش کیفیت خدمات می‌کند.

چالش دوم: مخاطره شکل‌گیری تبانی میان ذی‌نفعان (پیمانکار و دانشجو)

یکی از آسیب‌پذیری‌های مهم این طرح، امکان شکل‌گیری تبانی میان دانشجو و پیمانکار برای تبدیل غیررسمی اعتبار به وجه نقد است. در غیاب سازوکار نظارتی مستقل برای تأیید تحویل فیزیکی غذا، طرفین می‌توانند معامله‌ای صوری انجام دهند؛ پیمانکار تراکنش فروش را ثبت و ۸۵ درصد سهم صندوق را از اعتبار دانشجو کسر می‌کند، سپس بخشی از این مبلغ را نقداً به دانشجو باز می‌گرداند و مابقی را به عنوان سود خالص و بدون صرف هزینه پخت و پز نزد خود نگه می‌دارد. انگیزه دانشجو نیز تبدیل اعتباری است که به دلایلی چون عدم حضور در خوابگاه، کیفیت نامطلوب یا ترس از انقضا، در آستانه از دست رفتن قرار دارد.

این پدیده مصداق پرداخت منابع عمومی در ازای خدمتی است که اساساً وجود خارجی ندارد. در نتیجه، نه تنها هدف سیاست طرح در ارتقای امنیت غذایی دانشجویان محقق نمی‌شود، بلکه بار مالی آن به‌طور کامل بر دوش صندوق رفاه می‌ماند. همچنین، ثبت تقاضاهای کاذب موجب خطای محاسباتی در برآورد نیاز واقعی و تمدید قرارداد با پیمانکاران ناکارآمد خواهد شد. این انحراف به‌ویژه در صورت انقضای زود هنگام اعتبار، کیفیت پایین غذا و تکیه صرف صندوق به گزارش‌های خوداظهاری پیمانکار برای تسویه حساب، تشدید می‌شود.



۶. راهکارهای سیاستی و اجرایی

براساس ماهیت، زمان اجرا و وابستگی‌های اجرایی، پیشنهادهای ارائه شده در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت (مرتبط با شروع اجرای طرح)، میان‌مدت (در یک بازه زمانی دو تا پنج‌ساله) و بلندمدت (نیازمند اصلاحات ساختاری و فراتر از یک دوره اجرایی) ارائه می‌شوند:

الف) راهکارهای کوتاه‌مدت و مرتبط با شروع اجرای طرح

■ **لزوم اجرای آزمایشی (پایلوت) طرح تغذیه دانشجویی پیش از شروع سراسری و امکان‌سنجی تأخیر در آغاز نیم‌سال تحصیلی:** با توجه به تغییرات بنیادین در مدل تغذیه دانشجویی، اجرای سراسری طرح برای بیش از ۶۰۰ هزار دانشجو، بدون طی مرحله آزمایشی، مخاطره بالایی دارد. پیشنهاد می‌شود؛ طرح ابتدا در چند دانشگاه با ویژگی‌های متفاوت به صورت آزمایشی اجرا شود تا چالش‌های اجرایی، عملکرد سامانه و ابهامات مربوط به گروه‌های خاص شناسایی و اصلاح شود. در صورت نیاز، شروع اجرای کامل طرح تا نیم‌سال دوم تحصیلی به تعویق افتد تا تجارب آزمایشی در طراحی نهایی به کار گرفته شود و زمینه استقرار پایدار و موفق طرح فراهم آید.

■ **ایجاد انگیزه برای مشارکت پیمانکاران در دانشگاه‌های کوچک و بازنگری در ساختار مؤسسات آموزش عالی:** به منظور افزایش جذابیت اقتصادی فعالیت پیمانکاران در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با جمعیت دانشجویی محدود، پیشنهاد می‌شود در گام نخست، دانشگاه‌ها طی قراردادهای منعقد، به پیمانکاران اجازه دهند تا با رعایت اولویت تأمین نیاز دانشجویان، نسبت به ارائه خدمات غذایی به مخاطبان بیرونی اقدام نمایند. این رویکرد، با افزایش ظرفیت درآمدی پیمانکاران، صرفه اقتصادی مشارکت در این دانشگاه‌ها را ارتقا داده و انگیزه ورود و ماندگاری آنان را تقویت می‌کند.

■ **تسهیل و تسریع فرایند واگذاری غذاخوری‌های دانشگاهی با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و کاهش تشریفات زائد:** به منظور رفع موانع حقوقی و ساختاری در واگذاری غذاخوری‌های دانشگاهی به بخش خصوصی، پیشنهاد می‌شود وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با همکاری معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و سازمان بازرسی کل کشور، دستورالعمل تسهیل شده‌ای تدوین نماید که در آن، مراحل زائد، زمان‌بر و غیرضرور در فرایندهای مناقصه و مزایده حذف یا به حداقل کاهش یابد. براساس این دستورالعمل، استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود نظیر اختیارات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها برای واگذاری سریع‌تر، پذیرش تضامین جایگزین به جای تضامین سنگین نقدی یا بانکی و نیز تفویض اختیار تأیید صلاحیت تأمین‌کنندگان به سطح دانشگاه‌ها مجاز گردد. همچنین، پیش‌بینی می‌شود دانشگاه‌های کوچک و شهرستان‌ها با تشکیل ائتلاف‌های منطقه‌ای و انجام مناقصات تجمیعی، امکان حضور پیمانکاران توانمند را افزایش دهند و از انحصار و کاهش کیفیت جلوگیری شود. در نهایت، ایجاد پنجره واحد الکترونیکی برای واگذاری، تسویه و نظارت بر عملکرد تأمین‌کنندگان، علاوه بر شفافیت بیشتر، زمان اجرا را به شدت کاهش داده و مشارکت بخش خصوصی را تسهیل خواهد کرد.

■ **نظام دوگانه فهرست مصوب و غذا در ارائه تغذیه دانشجویان:** در طرح اولیه، سازوکار پرداخت به صورت تک‌نرخه و یک‌دست طراحی شده بود؛ به این معنا که تمامی اقلام غذایی، بدون توجه به هزینه تمام شده، ارزش تغذیه‌ای یا میزان تنوع، مشمول یارانه ثابت ۸۵ درصدی می‌شدند. این یکنواختی باعث می‌شد، حساسیت قیمتی دانشجو تا حد زیادی از بین برود و انگیزه پیمانکار برای ارائه غذاهای متنوع‌تر و ارتقای کیفیت کاهش پیدا کند.

برای رفع این مشکل، در الگوی جدید، فهرست غذایی به دو بخش تقسیم می‌شود: فهرست مصوب و فهرست آزاد. غذای فهرست مصوب، وعده‌های استاندارد، سالم و مغذی روزانه است و از بالاترین سطح حمایت مالی برخوردار می‌شود؛ به گونه‌ای که ۸۵ درصد هزینه آن از سوی صندوق رفاه تأمین شده و دانشجو تنها ۱۵ درصد هزینه را پرداخت می‌کند. هدف اصلی این بخش، تضمین امنیت غذایی و فراهم کردن امکان دسترسی عادلانه همه دانشجویان، به‌ویژه دانشجویان کم‌برخوردار، به غذای سالم، کافی و اقتصادی است. در مقابل، غذای فهرست آزاد شامل

گزینه‌های متنوع‌تر، غذاهای خاص یا اقلام سفارشی است که با سطح حمایتی تعدیل شده ارائه می‌شود. در این بخش، ۴۰ درصد هزینه غذا توسط صندوق رفاه و ۶۰ درصد آن توسط دانشجویان پرداخت خواهد شد. این سطح از حمایت به دانشجویانی امکان می‌دهد که در کنار استفاده از غذای مصوب، در صورت تمایل از گزینه‌های متنوع‌تر و انتخابی نیز بهره‌مند شوند. وقتی دانشجویان برای دریافت غذای آزاد سهم نقدی بالاتری (۶۰ درصد) می‌پردازد، ارزش ریالی انتخاب خود را بهتر درک می‌کند. این تغییر باعث می‌شود رفتار مصرفی خود را مدیریت کند و تقاضای کاذب، اسراف یا سفارش‌های بدون مصرف که در الگوی تکنرخی شایع بود، به شدت کاهش یابد.

از سوی دیگر، با تفکیک فهرست غذایی به دو بخش «مصوب» و «آزاد»، بخش عمده هزینه غذاهای آزاد توسط خود مصرف‌کننده تأمین می‌شود. این سازوکار تضمین می‌کند که تعهدات مالی دولت عمدتاً بر حمایت از سبد غذایی پایه و ضروری متمرکز بماند. همچنین، پیمانکاران در بخش غذای آزاد از حاشیه سود منعطف‌تری برخوردارند؛ با این حال، برای جذب دانشجویان ناچارند کیفیت، طعم و تنوع غذا را ارتقا دهند، زیرا دانشجویان برای این غذاها سهم نقدی بیشتری می‌پردازد و در نتیجه، نسبت به کیفیت آنها حساس‌تر است و گزینه بی‌کیفیت را به راحتی نمی‌پذیرد؛ بنابراین، رقابت شکل گرفته در بخش غذای آزاد، علاوه بر تضعیف انحصار عرضه‌کننده، به طور غیرمستقیم موجب ارتقای استانداردهای کیفی در بخش غذای مصوب و بهبود کیفیت کل خدمات تغذیه دانشجویی می‌شود.

ب) راهکارهای میان‌مدت

■ **عدالت محوری در تخصیص یارانه تغذیه براساس دهک در آمدی دانشجویان:** به منظور تحقق اصول عدالت محور قانون اساسی (به ویژه اصل سوم و اصل سی‌ام)، ضروری است سازوکار پرداخت اعتبار تغذیه به گونه‌ای طراحی شود که مبتنی بر دهک درآمدی دانشجویان باشد. این رویکرد ضمن تأمین حمایت هدفمند از قشرهای کم‌درآمد و جلوگیری از تخصیص منابع به گروه‌های برخوردار، به شفافیت و عدالت در نظام رفاهی دانشجویی می‌افزاید و احتمال مقاومت و نارضایتی دانشجویان در مواجهه با تغییرات را به طور چشمگیری کاهش می‌دهد. همچنین، این امر می‌تواند با ارتقای اعتماد عمومی به طرح و ایجاد حس برابری در بهره‌مندی از یارانه‌ها، زمینه پذیرش گسترده‌تر و استقبال مؤثرتر از سیاست‌های جدید تغذیه‌ای را فراهم آورد.

■ **استقرار سازوکار تعدیل قیمت‌های دانشجویی براساس تورم و هزینه‌های منطقه‌ای:** به جای قیمت‌گذاری ثابت و ملی که با واقعیت‌های اقتصادی مناطق مختلف همخوانی ندارد، باید فرمول تعدیل دوره‌ای قیمت‌ها براساس شاخص تورم نقطه‌ای، هزینه‌های منطقه‌ای و قیمت تمام شده محاسبه شده برای هر دانشگاه تدوین شود. این فرمول می‌تواند توسط سازمان امور دانشجویان ابلاغ شود، اما اختیار اجرای آن با در نظرگیری ضریب تعدیل منطقه‌ای به دانشگاه‌ها واگذار شود. این انعطاف‌پذیری، از انباشت کسری بودجه غیرقابل کنترل جلوگیری کرده و امکان تداوم ارائه خدمات با کیفیت قابل قبول را بدون شوک‌های مالی ناگهانی فراهم می‌آورد.

■ **نوسازی و استانداردسازی زیرساخت‌های طبخ و توزیع غذا (ارتقا به آشپزخانه‌های صنعتی):** همان‌طور که داده‌های گزارش نشان می‌دهد، اکثر آشپزخانه‌های دانشگاهی نیمه‌صنعتی و سنتی هستند که باعث هدررفت بالای مواد، انرژی و نیروی انسانی می‌شوند. راهکار، تدوین یک برنامه زمان‌بندی شده با تأمین مالی ترکیبی (بودجه دولتی، مشارکت خصوصی، صندوق‌های توسعه) برای ارتقای این واحدها به آشپزخانه‌های صنعتی مدرن است. این ارتقا اگرچه نیازمند سرمایه‌گذاری اولیه (مطابق جدول ۴ گزارش) است، اما در میان‌مدت با کاهش چشمگیر ضایعات (تا ۳۰ درصد)، صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری و افزایش کیفیت و سلامت غذا، بازده اقتصادی مثبتی خواهد داشت و بار مالی بلندمدت سیستم را کم می‌کند.

■ **اجرای نظام هدفمندسازی یارانه‌ها براساس شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی دانشجویان:** راهکار اصلی برای کاهش بار مالی غیرهدفمند، جایگزینی سیستم یارانه همگانی فعلی با یک سامانه رفاهی هوشمند و مبتنی بر نیازسنجی است. در این مدل، با ایجاد یک بانک اطلاعاتی یکپارچه (با همکاری وزارت رفاه، صندوق رفاه دانشجویان و دانشگاه‌ها) و استفاده از شاخص‌هایی مانند درآمد خانواده، تعداد تکفل، معدل تحصیلی و وضعیت اشتغال، دانشجویان در سه دسته نیازمند (یارانه کامل)، با درآمد متوسط (یارانه جزئی) و بدون نیاز (بدون یارانه



یا با قیمت تمام شده) طبقه‌بندی می‌شوند. این هدفمندسازی نه تنها منابع محدود دولتی را به طور مستقیم به قشر کم درآمد می‌رساند، بلکه با حذف یارانه از دانشجویان برخوردار، سالانه از هدررفت هزاران میلیارد تومان جلوگیری کرده و امکان تخصیص مجدد این منابع به ارتقای کیفیت غذا یا سایر مأموریت‌های دانشگاه را فراهم می‌آورد.

ج) راهکارهای بلندمدت

■ **استقرار سامانه ملی هوشمند پایش مالی و ردیابی اعتبارات تغذیه‌ای:** یکی از ریشه‌های اصلی ناکارآمدی، فقدان شفافیت و نظارت واقع‌بینانه بر جریان اعتبارات از منبع تأمین تا مصرف نهایی است. راهکار، طراحی و راه‌اندازی یک سکوی متمرکز ردیابی مالی است که امکان پایش لحظه‌ای هزینه‌کرد هر دانشگاه، مقایسه شاخص‌هایی مانند هزینه سرانه، درصد ضایعات و انحراف از استانداردهای مالی را فراهم کند. این سامانه با اتصال به درگاه‌های پرداخت و سیستم‌های رزرو غذا، از پرداخت یارانه به افراد غیر مجاز جلوگیری کرده و داده‌های تحلیلی لازم برای تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و تنظیم بودجه سالانه را در اختیار سیاستگذاران قرار می‌دهد.

■ **مدیریت علمی و راهبردی پذیرش دانشجو با هدف صیانت از منابع ملی:** با استناد به اصل سی‌ام قانون اساسی که تأمین زمینه‌های مساوی آموزشی و تحقق خودکفایی را از وظایف دولت می‌شمارد، ضروری است پذیرش دانشجو در رشته‌های غیر راهبردی و فاقد بازار کار متناسب، با رویکردی کنترل شده و مبتنی بر نیازسنجی ملی صورت پذیرد. ادامه روند کنونی که در آن برخی رشته‌ها بدون توجه به ظرفیت اشتغال، نیاز بازار و اولویت‌های توسعه‌ای کشور پذیرش دارند، نه تنها به هدررفت سرمایه‌های انسانی و مالی منجر خواهد شد، بلکه بار مالی سنگینی بر نظام آموزش عالی و به تبع آن بر هزینه‌های جاری نظیر تغذیه دانشجویی تحمیل می‌کند. اعمال سیاست‌های هوشمندانه در تنظیم ظرفیت پذیرش، متناسب با مزیت‌های نسبی و راهبردهای توسعه علمی کشور، ضمن بهینه‌سازی هزینه‌ها، به ارتقای کیفیت آموزشی، افزایش انگیزه و کارایی دانشجویان و در نهایت، کاهش پدیده رسوب و ماندگاری غیر مجاز در دانشگاه‌ها کمک خواهد نمود.

■ **استقلال مالی و اجرایی دانشگاه‌ها در مدیریت تغذیه با چارچوب نظارتی کلان (مدل دانشگاه-محور):** در این راهکار، هر دانشگاه به عنوان واحد تصمیم‌گیر مستقل در حوزه تغذیه دانشجویی عمل می‌کند و اختیار کامل دارد تا براساس اقتضائات و شرایط اقتصادی منطقه، هزینه تمام شده، ترکیب دانشجویی و اولویت‌های رفاهی، نرخ غذا، میزان یارانه، نوع منو و مدل مدیریت را تعیین کند. به این ترتیب، قیمت غذا در دانشگاه‌های مختلف متفاوت خواهد بود و یارانه براساس توان مالی دانشجویان هر منطقه تنظیم می‌شود. تصمیم‌گیری‌ها با مشارکت نمایندگان دانشجویان، مدیران رفاه و کارشناسان در قالب شورای تغذیه دانشگاهی اتخاذ می‌گردد. نقش نهادهای مرکزی به تعیین چارچوب‌های کلان (استانداردهای سلامت، شفافیت مالی و حمایت از کم‌درآمدها) و نظارت بر اجرا محدود می‌شود. این رویکرد با انتقال تصمیم‌گیری به سطح منطقه‌ای، کارایی هزینه‌کرد را افزایش، ضایعات را کاهش و رضایت دانشجویان را ارتقا می‌دهد. با این حال، پیاده‌سازی آن مستلزم اصلاح حکمرانی آموزش عالی و حرکت به سمت غیر متمرکزسازی واقعی است که نیازمند بازنگری قوانین، تفویض اختیار مالی و اجرایی، تقویت پاسخ‌گویی و ایجاد نظارت کارآمد (غیردستوری) است. بدون این تحول، استقلال دانشگاه‌ها ممکن است به نابرابری یا فساد محلی بینجامد؛ از این رو، این راهکار باید به صورت تدریجی و همراه با توانمندسازی دانشگاه‌ها و نهادهای نظارتی مستقل دنبال شود.

■ **استفاده از رویکرد ترکیبی یارانه، وام و نقدی (تبدیل یارانه به وام به صورت گام به گام):** براساس این پیشنهاد به منظور مدیریت هزینه‌کرد غذای دانشجویی و مدیریت سهم دولت در پرداخت یارانه دانشجویی پیشنهاد می‌شود به گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که در طول یک بازه پنج ساله یارانه پرداختی به دانشجویان برخوردار به صورت گام به گام کاهش و سهم پرداخت نقدی و وام توسط دانشجویان افزایش شود، برای مثال، در سال اول برای اینکه مشکلی برای دانشجویان پیش نیاید، می‌توان میزان یارانه را از ۸۵ به ۶۰ درصد کاهش و ۲۵ درصد را با ارائه وام دانشجویی به دانشجویان جبران کرد؛ برعکس سهم دانشجویان کم‌برخوردار از یارانه دولت حداقل بدون تغییر یا حتی می‌تواند افزایش یابد.

■ **کاهش رسوب تحصیلی و اصلاح نسبت کارکنان به دانشجو به منظور مدیریت هزینه‌های دانشگاه:** یکی از عوامل کلیدی افزایش هزینه‌های جاری دانشگاه‌ها، به ویژه در حوزه تغذیه، پدیده رسوب تحصیلی و ماندگاری دانشجویان فراتر از سنوات مجاز است. از این رو، ضروری

است دانشگاه‌ها با بازنگری در فرایندهای آموزشی و پژوهشی، تدابیری اتخاذ نمایند که دانشجویان ضمن حفظ کیفیت آموزش، در موعد مقرر و در چارچوب سنوات مجاز فارغ‌التحصیل شوند. این اقدام علاوه بر تسهیل اشتغال زود هنگام دانش‌آموختگان و افزایش بهره‌وری اجتماعی، به مدیریت بهینه منابع مالی و کاهش هزینه‌های سربار دانشگاه کمک شایانی خواهد کرد. در کنار این راهکار، توجه به نسبت بالای کارکنان به دانشجو (که در برخی دانشگاه‌ها ۱ به ۳ است) به عنوان یک چالش مضاعف حائز اهمیت است؛ چرا که این نسبت نامتوازن، سهم قابل توجهی از اعتبارات دانشگاه‌ها را به خود اختصاص داده و فشار مضاعفی بر بودجه نهادهای آموزش عالی وارد می‌آورد. اصلاح ساختار نیروی انسانی و متناسب‌سازی آن با جمعیت دانشجویی، در کنار کاهش رسوب تحصیلی، می‌تواند گامی مؤثر در جهت افزایش کارایی و پایداری مالی دانشگاه‌ها و به تبع آن، تسهیل اجرای سیاست‌های رفاهی و تغذیه‌ای باشد.

■ **تجمیع و ساماندهی دانشگاه‌های کوچک در چارچوب آمایش آموزش عالی:** در بلندمدت، یکی از راهبردهای کلیدی برای حل چالش‌های ساختاری تغذیه دانشجویی و بهینه‌سازی هزینه‌های خدمات پشتیبانی، بازنگری در معماری شبکه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کوچک در چارچوب آمایش سرزمینی آموزش عالی است؛ چرا که بسیاری از این دانشگاه‌ها با جمعیت محدود (کمتر از ۱۰۰۰ دانشجو)، هزینه‌های سربار بالا، نسبت نامتوازن کارکنان به دانشجو و ناتوانی در ایجاد صرفه‌جویی مقیاس مواجه‌اند که نه تنها کیفیت خدمات را کاهش می‌دهد، بلکه مشارکت پیمانکاران حرفه‌ای بخش خصوصی را نیز با دشواری روبه‌رو می‌سازد. تجمیع این دانشگاه‌ها در قالب دانشگاه‌های منطقه‌ای، با بهره‌گیری از اقتصاد مقیاس، امکان ایجاد مراکز خدمات پشتیبانی متمرکز را فراهم می‌آورد و از طریق ابزارهایی نظیر برنامه‌های تشویقی (افزایش بودجه و اولویت‌های جذب)، بستر سازی حقوقی (تسهیل فرایند ادغام)، طراحی الگوی کاربری مشترک و هماهنگی با اسناد بالادستی آمایش، می‌تواند به کاهش هزینه‌های سربار، یکپارچه‌سازی خدمات (تغذیه، خوابگاه، کتابخانه)، افزایش توان چانه‌زنی در قراردادهای کلان و امکان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مدرن (مانند آشپزخانه‌های صنعتی) بینجامد. این سیاست، هر چند در کوتاه‌مدت با مقاومت‌هایی روبه‌رو خواهد شد، اما در بلندمدت به عنوان یکی از ابزارهای اجرای آمایش آموزش عالی و حل بحران هزینه‌ها، نیازمند زمان‌بندی چندساله، مطالعات امکان‌سنجی دقیق و هماهنگی میان نهادهای متولی (شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی علوم، وزارت علوم، سازمان برنامه و بودجه و وزارت کشور) است.

۷. جمع‌بندی

بررسی سیاست‌ها و الگوهای مدیریت تغذیه دانشجویی در ایران نشان می‌دهد که دولت، وضعیت نابسامان تغذیه دانشجویی را به عنوان ریشه بسیاری از مسائل آموزش عالی تلقی کرده است؛ در صورتی که وضع نامناسب اداره امور تغذیه دانشجویی، معلول چالش‌هایی آموزش عالی در سایر موضوعات همچون مدیریت سنوات تحصیلی دانشجویان، عدم تناسب نیروی انسانی و افزایش هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر، عدم اجرای آمایش آموزش عالی و بی‌وجهی به اجرای اصل سی‌ام قانون اساسی در خصوص مدیریت پذیرش دانشجو است. در هر حال نظام فعلی با اتکا بر یارانه همگانی و قیمت‌گذاری متمرکز، نه تنها به کارایی مالی نرسیده، بلکه با ایجاد شکاف عمیق میان قیمت یارانه‌ای و هزینه واقعی، به هدررفت منابع، انحراف بودجه دانشگاه‌ها و ناکارآمدی تخصیصی و بی‌عدالتی در پرداخت انجامیده است.

در راستای اصلاح این وضعیت، چهارده راهکار سیاستی در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌بلندمدت و بلندمدت تدوین شده است:

(الف) راهکارهای کوتاه‌مدت شامل: لزوم اجرای آزمایشی (پایلوت) طرح تغذیه دانشجویی پیش از شروع سراسری و امکان‌سنجی تأخیر در آغاز نیم‌سال تحصیلی، ایجاد انگیزه برای مشارکت پیمانکاران در دانشگاه‌های کوچک و بازنگری در ساختار مؤسسات آموزش عالی و تسهیل و تسریع فرایند واگذاری غذاخوری‌های دانشگاهی با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و کاهش تشریفات زائد؛

(ب) راهکارهای میان‌مدت شامل: عدالت‌محوری در تخصیص یارانه تغذیه بر اساس دهک درآمدی دانشجویان، استقرار سازوکار تعدیل

قیمت‌های دانشجویی براساس تورم و هزینه‌های منطقه‌ای، نوسازی و استانداردسازی زیرساخت‌های طبخ و توزیع غذا (ارتقا به آشپزخانه‌های صنعتی) و اجرای نظام هدفمندسازی یارانه‌ها براساس شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی دانشجویان؛

ج) راهکارهای بلندمدت شامل: استقرار سامانه ملی هوشمند پایش مالی و ردیابی اعتبارات تغذیه‌ای، مدیریت علمی و راهبردی پذیرش دانشجو با هدف صیانت از منابع ملی، استقلال مالی و اجرایی دانشگاه‌ها در مدیریت تغذیه با چارچوب نظارتی کلان (مدل دانشگاه-محور)، استفاده از رویکرد ترکیبی یارانه، وام و نقدی (تبدیل یارانه به وام به صورت گام به گام) و کاهش رسوب تحصیلی و اصلاح نسبت کارکنان به دانشجو به منظور مدیریت هزینه‌های دانشگاه

این مجموعه راهبردی، با تأکید بر کارایی تخصیصی، بهره‌وری عملیاتی و شفافیت مالی، مسیری عملی برای گذار از نظام حمایت گسترده و غیرمتمایز به الگوی هوشمند، عادلانه و پایدار در تغذیه دانشجویی ترسیم می‌کند و بر ضرورت اجرای مرحله‌ای، نظارت مستمر و بازخوردپذیری تأکید دارد.

منابع و مأخذ

- [۱] یوسفی، هادی (۱۴۰۳). «ارزیابی عملکرد قانون بودجه سال: ۱۴۰۳ حوزه آموزش عالی و تحقیقات»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۲۰۲۰۶.
- [2] Philipsborn P, Geffert K, Klinger C, Hebestreit A, Stratil J, Rehfuess EA, PEN Consortium. (2022). Nutrition policies in Germany: a systematic assessment with the Food Environment Policy Index. Public health nutrition. 25(6):1691-700.
- [3] <https://www.studierendenwerke.de/en/deutsches.studentenwerk/studentenwerke/financing-the-studentenwerke>
- [4] <https://www.sortiraparis.com/en/news/in-paris/articles/323662-1-meal-for-all-students-adopted-by-the-national-assembly>
- [5] <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A16017?lang=en>
- [6] <https://www.etudiant.gouv.fr/en/student-catering-assistance-3301>
- [7] <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/france/higher-education-funding>
- [8] <https://gogofrance.com/en/blog/student-cafeteria-in-france/>
- [9] <https://esu-online.org/how-french-youth-influences-national-policies-to-fight-student-poverty/>
- [10] <https://www.inrae.fr/en/news/transforming-food-systems-worldwide-school-meals>
- [11] Yesildemir O. Energy and Nutritional Content of Lunch Menus in Turkish Universities: (2025). The Impact on Ecological Footprint. Food Science & Nutrition. 13(4):e70149.
- [12] <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/turkiye/74-healthy-life-styles-and-healthy-nutrition>
- [13] Alzaben AS, Alnashwan NI, Alatr AA, Alneghamshi NA, Alhashem AM. (2021). Effectiveness of a nutrition education and intervention programme on nutrition knowledge and dietary practice among Princess Nourah Bint Abdulrahman University's population. Public Health Nutrition. 24(7):1854-60.
- [14] Alshahrani NZ, Bafaraj AG, Alamri HM. (2024). Exploring university students' nutrition literacy in Saudi Arabia: a cross-sectional survey. Frontiers in Nutrition. 7;11:1425650.

[۱۵] سعیدی، احمد (۱۴۰۵). «واکاوی وضعیت میزان ماندگاری (رسوب) دانشجویان در دانشگاه براساس داده‌ها و شواهد آماری»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش. ۲۱۴۶۱.

[16] Alshehri MA. (2024). A review of dietary behaviors among college students in Saudi Arabia. Saudi Journal for Health Sciences. 1;13(3):187-93.

[۱۷] مکاتبه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۳۹۷۷/۱۶۲۰۰-۸۲، مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۰۳ با صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و پاسخ نامه صندوق به شماره نامه ۱۳۰/۱۸۸۵۸ در تاریخ ۱۴۰۴/۱۱/۲۸.

[۱۸] نصیری، حسین و زراعت کیش، یوسف (۱۴۰۴). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۲۴): حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۳(۱۱)،

e21275 doi: 10.22034/mrc.report.21275.



عنوان: بررسی سیاست‌ها و الگوهای مدیریت تغذیه دانشجویی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای اصلاحی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21934>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11993.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

طرح جدید تغذیه دانشجویی که محل هزینه را از دانشگاه به دانشجو تغییر داده و در نهایت می‌تواند موجب صرفه‌جویی در هزینه‌ها شود؛ نیازمند اجرای آزمایشی در چند دانشگاه مشخص و در نظر گرفتن دهک درآمدي دانشجویان در پرداخت‌هاست.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir