

به نام خدا

## بررسی نحوه اجرای بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه

### فهرست مطالب

|    |                       |
|----|-----------------------|
| ۱  | چکیده                 |
| ۲  | مقدمه                 |
| ۴  | طرح مسئله             |
| ۴  | سابقه طرح             |
| ۵  | دیدگاه‌های صاحب‌نظران |
| ۹  | نتیجه‌گیری            |
| ۱۰ | پیشنهادات             |
| ۱۰ | منابع و مأخذ          |

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۰۹۵۰

مردادماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات اجتماعی



## بررسی نحوه اجرای بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه

### چکیده

توسعه آموزش عالی و افزایش جمعیت دانشجویی تا حد ۴ میلیون نفر از یکسو و ضرورت پرداختن عاجل به مشکلات و مسائل دانشجویی ازسوی دیگر، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را به احیای سازمان امور دانشجویان ناگزیر ساخته است؛ زیرا در عمل دریافته است که تعدد، تنوع و بعضاً عاجل بودن اقدامات حل مسائل دانشجویی را از طریق سازوکارهای معمول ستاد وزارت ناممکن می‌سازد و همین امر تشکیل سازمان مستقل و مختار امور دانشجویان را توجیه می‌کند.

در همین ارتباط بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد مدیریت واحد دانشجویی را، با بهره‌گیری از تمامی امکانات معاونت دانشجویی وزارت، صندوق رفاه دانشجویان و اداره تربیت بدنی و امور ورزشی دانشجویان، به دولت تکلیف کرده است. ضمن اینکه پیش از آن شورای عالی اداری، تشکیل سازمان امور دانشجویان را، از ادغام معاونت دانشجویی، صندوق رفاه دانشجویان و پژوهشکده تربیت بدنی و علوم ورزشی به تصویب رسانده است.

نظر به اینکه تشکیل سازمان امور دانشجویان در قانون برنامه پنجم به صراحت

عنوان نشده است و ازسویی ایجاد مدیریت واحد امور دانشجویی، بدون برخورداری از اختیارات خاص هیئت‌های امنای دانشگاهی وافی به مقصود نمی‌تواند باشد، گزارش با بهره‌گیری از سوابق قانونی و اجرایی و دیدگاه‌های صاحب‌نظران و ذینفعان این پیشنهاد را عنوان کرده است که مصوبه شورای عالی اداری ازسوی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مبنای اقدام قرار گیرد و اساسنامه سازمان امور دانشجویان با توجه به قانون تشکیل صندوق رفاه دانشجویان و لحاظ سایر نکات و الزامات ناشی از ایجاد مدیریت واحد امور دانشجویی، تدوین و به عنوان لایحه برای طی مراحل تصویب به هیئت وزیران تقدیم شود.

### مقدمه

بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی، دولت را مکلف ساخته است که به منظور جلوگیری از انجام امور موازی و تقویت نقش حاکمیتی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وحدت رویه در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، ارتقای کمیت و کیفیت ارائه خدمات دانشجویی نسبت به ایجاد مدیریت واحد ساماندهی امور مربوط، بهره‌گیری از مجموعه امکانات و توانمندی‌های حقوقی، پرسنلی و اعتبارات صندوق رفاه دانشجویان، فعالیت‌های امور ورزشی دانشجویان، اداره تربیت بدنی و معاونت دانشجویی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، طی سال اول برنامه اقدام کند.

پیش از این شورای عالی اداری در یکصد و چهل و نهمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۶/۳۰، بنا



به پیشنهاد مشترک وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، تشکیل سازمان امور دانشجویان را از ادغام معاونت دانشجویی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، صندوق رفاه دانشجویان و پژوهشکده تربیت‌بدنی و علوم ورزشی به تصویب رسانده بود.

هر چند به نظر می‌رسد، مصوبه شورای عالی اداری راه را بر اجرای بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم گشوده باشد با این همه به زعم عده‌ای از صاحب‌نظران و نمایندگان مجلس شورای اسلامی تشکیل سازمان امور دانشجویان در مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه است. در همین ارتباط اینگونه استدلال می‌شود که:

اولاً، صندوق رفاه دانشجویان براساس قانون مصوب مجلس شورای اسلامی تأسیس شده است، بنابراین هرگونه دخل و تصرف در ماهیت صندوق نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است.

ثانیاً، «ایجاد مدیریت واحد» با تشکیل سازمان جدید و جدا از تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری متفاوت است.

ثالثاً، تشکیل سازمان دانشجویان در مغایرت با قانون مدیریت خدمات کشوری و برخلاف اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

با توجه به تفاوت دیدگاه‌های ذینفعان در موضوع تشکیل سازمان دانشجویان، موضوع در جلسه‌ای با حضور ۸ تن از دست‌اندرکاران و صاحب‌نظران و اعضای گروه آموزش و تحقیقات مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بررسی قرار گرفت، به این امید که نتایج حاصل از این تعاطی افکار و هم‌افزایی ذهنی و تجربی بتواند راهگشای حل مسئله باشد و دستیابی به نظری واحد را برای اجرای قانون تسهیل کنند.

### طرح مسئله

تشکیل سازمان امور دانشجویان حداقل در دهه ۸۰ از جمله دغدغه‌های دست‌اندرکاران امور دانشجویی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری بوده است، با این همه این درخواست به دلایل مختلف از جمله تعارض با قانون مربوط به کاهش تصدی‌گری دولت، محلی برای طرح نیافتاده است، و تنها در برنامه پنجم توسعه است که «با تصویب ایجاد مدیریت واحد ساماندهی امور مربوط [به دانشجویان]» راهی به سوی ایجاد سازمان امور دانشجویان گشوده است.

### سابقه طرح

با تشکیل وزارت علوم و آموزش عالی در سال ۱۳۴۶، و در جهت کمک به اجرای قانون مربوط، سازمان سنجش آموزش کشور و سازمان دانشجویان به عنوان سازمان‌های وابسته به وزارت مذکور تأسیس شد و سازمان اخیر انجام اموری همچون کمک به تأمین موارد مورد نیاز سلف سرویس‌ها، تأمین و احداث خوابگاه‌های دانشجویی، ارزشیابی مدارک تحصیلی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی داخل و خارج، اعطای بورسیه تحصیلی برای ادامه تحصیل در خارج کشور را به عهده گرفت.

به دنبال پیروزی انقلاب اسلامی، با ادغام سازمان‌های مذکور در وزارت فرهنگ و آموزش عالی، عملاً به فعالیت‌های این سازمان ولو به صورت موقت خاتمه داده شد. اما این فترت فعالیت‌های ناگزیر، دیری نپایید و به فاصله کمتر از یک سال، شاخه معاونت جدیدی با عنوان معاونت دانشجویی در وزارت فرهنگ و آموزش عالی



تشکیل شد و وظایف پیشگفته را بر عهده گرفت و وظایف سازمان سنجش آموزش کشور نیز به اداره کل گزینش دانشجو به عنوان یکی از ادارات کل معاونت دانشجویی محول شد.

اما دیری نگذشت که با بازگشایی دانشگاه‌ها احیای سازمان سنجش آموزش کشور اجتناب‌ناپذیر شد، حال آنکه معاونت دانشجویی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری همچنان به عنوان جایگزین سازمان امور دانشجویان در تشکیلات وزارت فرهنگ و آموزش عالی به کار خود ادامه داد، ضمن اینکه به تدریج صندوق رفاه دانشجویان به موجب قانون مربوط فعالیت خود را به عنوان دستگاهی مستقل دنبال کرد؛ پژوهشکده تربیت بدنی تأسیس شد؛ و فدراسیون ورزش‌های دانشجویی شکل گرفت.

تعدد نهادهای دخیل در امور دانشجویی از یکسو و ضرورت چابکی و سرعت عمل لازم برای پاسخگویی به نیازهای صنفی دانشجویی نظیر تأمین خوابگاه و مواد مورد مصرف سلف سرویس‌های دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی از سوی دیگر، یکپارچگی مدیریت کلیه امور دانشجویی و جدایی این دسته از امور از حوزه ستادی را توجیه می‌کرد، با توجه به اینکه حوزه ستادی به هیچ‌وجه از چابکی و سرعت عمل لازم برای پاسخگویی به مسائل فوری دانشجویی برخوردار نبود.

### دیدگاه‌های صاحب‌نظران

درخصوص امور دانشجویی و نحوه پرداختن به این امور به نحوی که مخل انجام مأموریت‌های اصلی دانشگاه‌ها نباشد، بلکه به انجام بهینه مأموریت‌های دانشگاهی

کمک کند، دیدگاه‌هایی به شرح زیر مطرح شده است:

۱. تأمین امکانات رفاهی، معیشتی و خدمات دانشجویی بخش قابل توجهی از اوقات مدیریت دانشگاه را به خود اختصاص می‌دهد و به تبع آن پرداختن به امور آموزشی و پژوهشی، به عنوان اهم مأموریت‌های دانشگاه را، با ضعف و سستی مواجه می‌سازد. به این لحاظ عده‌ای از صاحب‌نظران بر این اعتقادند که لازم است این بخش از امور با برون‌سپاری از صاحب‌نظران بر این اعتقادند که لازم است این دیدگاه، برای اثبات درستی دیدگاه خود به قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی (مصوب ۱۳۴۶/۱۱/۳۰)، قانون اصلاح قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی (مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۱۸) و قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸) استناد می‌کنند که در هیچ‌کدام از این قوانین پرداختن به امور دانشجویی مطرح نشده است و یا اگر هم مواردی وجود داشته باشد، در قیاس با سایر امور بسیار کم‌رنگ است.

۲. صندوق رفاه دانشجویان در حال حاضر از اختیارات قانونی بالایی برخوردار است و از نظر مالی به صورت هیئت امنایی اداره می‌شود. بنابراین احیای سازمان دانشجویی سال ۱۳۶۰، به نحوی که صندوق رفاه دانشجویان نیز در داخل آن قرار گیرد، ابدأ وافی به مقصود نیست، بلکه باید به تشکیل سازمان جدید - و نه فقط مدیریت واحدی - اندیشید که نیازهای روز جمعیت دانشجویی ۴ میلیونی کشور را تأمین کند و فرصت‌های بیشتری را در اختیار نهادهای تشکیل‌دهنده سازمان قرار دهد.

ناگفته نباید گذاشت که در مورد «ایجاد مدیریت واحد» ابهامات جدی وجود دارد و به همین دلیل اجرای این بند قانونی در دانشگاه‌ها حاشیه‌های جدی ایجاد خواهد



کرد. در جهت رفع این مشکل لازم است نیازهای موجود و توجیه‌گر تشکیل سازمان دانشجویان به صورتی روشن و شفاف تعریف شود، نکات مبهم شناسایی و در جهت رفع ابهام اقدام شود و نهایت اینکه تمامی ظرفیت‌های قانونی موجود مورد استفاده قرار گیرد.

۳. در شرایطی که دانشگاه‌ها به شیوه هیئت امنایی اداره می‌شوند، سازمان امور دانشجویان نیز مقررات مالی - معاملاتی و تشکیلاتی خاص و متناسب با مأموریت‌هایش را می‌طلبد، والا تشکیل سازمان دانشجویی به‌گونه‌ای که همچون ستاد وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به تبعیت از قانون مدیریت خدمات کشوری و دیگر قوانین عمومی اداری و مالی و استخدامی ناگزیر باشد، به رفع مشکلات مبتلا به کمک نخواهد کرد.

۴. تشکیل سازمان دانشجویی نافعی برون‌سپاری عمده کارهای اجرایی نخواهد بود. بلکه سازمان دانشجویی، در مرکز، و شعب و واحدهای آن، در شهرستان‌ها، به ایفای نقش حاکمیتی خود که نظارت و ارزیابی است خواهند پرداخت. درحالی‌که امروزه حداقل ۷۰ درصد از وقت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در امور دانشجویی - که تمامی آنها از جنس تصدیگری است - صرف می‌شود.

۵. تشکیل سازمان دانشجویی نه تنها به بزرگ شدن دولت نمی‌انجامد، بلکه با ادغام واحدهای سازمانی موجود و حذف حدود ۹۰ پست سازمانی به کوچک‌سازی دولت کمک می‌کند.

۱. بنابر اعلام معاون مرکز خدمات آموزشی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حدود ۶۰ درصد از مراجعات به ستاد وزارت مذکور نیز در ارتباط با مسائل دانشجویی است.

هر چند غالب شرکت‌کنندگان در نشست، بر ضرورت تشکیل سازمان دانشجویان مختار و مستقل تأکید داشتند، اما برای برخی از صاحب‌نظران نکاتی مطرح بود که توجه به آنها می‌توانست به رفع برخی از ابهامات در خصوص تشکیل سازمان دانشجویان منتهی شود. از جمله مطرح شد که:

۱. اگر امور دانشجویی، از جمله امور تربیتی نیست، جزو کدام اموری است که می‌تواند به عنوان تکلیف دانشگاه قلمداد شود؟

۲. اگر امور دانشجویی می‌تواند از تکالیف مدیریت دانشگاهی جدا شود، چرا این تفکیک و جداسازی به امور فرهنگی تسری داده نشود؟

۳. اگر قانونگذار به کاهش تصدیگری توجه دارد، چرا فدراسیون ورزش‌های دانشجویی و پژوهشکده تربیت‌بدنی و علوم ورزشی به وزارت در حال تأسیس ورزش واگذار نشود؟

۴. با بررسی قانون تأسیس صندوق‌های رفاه دانشجویان می‌توان دریافت که قانونگذار بر استقلال صندوق‌های مذکور اصرار داشته است، تا از اعتبارات آنها جز در مورد اهداف قانونی - صرف اعتبارات در جهت ارتقای تحصیلات دانشجویی - استفاده نشود. حال آنکه قرار گرفتن صندوق در مجموعه‌ای با عنوان سازمان دانشجویی می‌تواند اعتبارات صندوق را در طریق انجام اموری همچون تغذیه دانشجویان به مصرف برساند.



## نتیجه‌گیری

با مرور دیدگاه‌های مسئولین اجرایی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دیگر صاحب‌نظران می‌توان نتیجه گرفت که:

۱. تشکیل سازمان امور دانشجویان مستقل و مختار، یک ضرورت است.  
۲. از متن قانونی (بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه)، تشکیل سازمان دانشجویی مستفاد نمی‌شود.

۳. ایجاد مدیریت واحد، آنگونه که در بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم آمده است، رافع مشکلات دانشجویی نمی‌تواند باشد، به خصوص که این شائبه وجود دارد که سایه ستاد وزارت علوم، تحقیقات و فناوری همچنان بر سر این «مجمع» باقی خواهد بود.

۴. تأسیس سازمان امور دانشجویان، مستند به مصوبه یکصد و چهل و نهمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۶/۳۰ شورای عالی اداری نیز وافی به مقصود نمی‌تواند باشد، زیرا اثربخشی سازمان امور دانشجویان در صورتی به کمال می‌رسد که این سازمان بتواند همچون دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها از حیث رعایت مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی در شمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم قرار گیرد، که این خود به کسب مصوبه مجلس شورای اسلامی نیاز دارد.

## پیشنهادات

با عنایت به مراتب فوق پیشنهاد می‌شود:

۱. مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر تشکیل سازمان امور دانشجویان مبنای اقدام وزارت علوم، تحقیقات و فناوری قرار گیرد.
۲. اساسنامه سازمان امور دانشجویان با محوریت قانون تشکیل صندوق رفاه دانشجویان از یکسو و لحاظ سایر نکات و الزامات ناشی از ایجاد مدیریت واحد نهادهای مختلف از سوی دیگر تنظیم و برای تصویب به هیئت وزیران تقدیم شود.

## منابع و مآخذ

۱. قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی، مصوب ۱۳۴۶/۱۱/۳۰.
۲. قانون اصلاح قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی، مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۱۸.
۳. قانون اهداف، وظایف و تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸.
۴. مصوبه یکصد و چهل و نهمین جلسه شورای عالی اداری، مورخ ۱۳۸۹/۶/۳۰.
۵. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۹۵۰

عنوان گزارش: بررسی نحوه اجرای بند «ه» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آموزش عالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: احمد داوری، فاطمه سبزی‌علی

شرکت‌کنندگان در جلسه هم‌اندیشی (به ترتیب حروف الفبا):

اعضای شرکت‌کننده در جلسه: دکتر حشمت‌الله امیرطاهرخانی، معاون مرکز خدمات آموزشی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، دکتر علی‌اکبر متکان معاون اداری و مالی و مدیریت منابع وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، حمید خوشگفتار مشاور معاون دانشجویی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دکتر احمد خدادادی عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی و معاون اسبق اداری و مالی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دکتر فرهاد جعفری رئیس صندوق رفاه دانشجویان علوم پزشکی، کیوان مرادیان، رئیس صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم، منصور حبیب‌پور گودرزی عضو صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم، و فرهاد بهرامی مدیر کل دفتر برنامه، بودجه و تشکیلات وزارت علوم.

ناظر علمی: علی اخوان‌بهبهانی

همکار: فرهاد نصرتی‌نژاد

متقاضی: کمیسیون آموزش و تحقیقات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۱۷