

بررسی الحاق برخی مواد مرتبط با آموزش عالی و تحقیقات به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۹/۵

شماره مسلسل: ۱۹۴۰۸

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی الحاق برخی مواد مرتبط با آموزش عالی و تحقیقات
به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه آموزش عالی، تحقیقات)

تهیه و تدوین:

هادی یوسفی

همکار:

یوسف زراعت‌کیش

مدیر مطالعه:

حسین نصیری

اظهار نظر کنندگان:

غلامرضا گرابی‌نژاد، امین‌اله پاک‌نژاد، محمدبرزگر خسروی، مرتضی کیانی

ناظر علمی:

موسی بیات

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

طراح گرافیک:

سیده فاطمه ابوطالبی

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون تنظیم

۲. آموزش عالی و تحقیقات

۳. دانشجویان شاهد و ایثارگر



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۰	۲. ارزیابی مواد مرتبط با آموزش عالی و تحقیقات در لایحه
۱۳	۳. پیشنهادهای الحاقی
۱۷	۴. نتیجه گیری
۱۸	منابع و مأخذ



بررسی الحاق برخی مواد مرتبط با آموزش عالی و تحقیقات به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

چکیده



با توجه به تأکید بند «ز» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مبنی بر تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، دولت لایحه «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» را به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. در گزارش حاضر به بررسی مواد مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات پرداخته شد. بر این اساس مواد (۴۲) و (۴۵) لایحه فوق مورد بررسی قرار گرفت و پیشنهادهایی جهت اصلاح ارائه شد. در همین زمینه برخی پیشنهادهای الحاقی نیز همراه با دلایل توجیهی در موضوعاتی همچون احداث، تکمیل و تجهیز خوابگاه‌های دانشجویی با تأکید بر خوابگاه‌های متأهلین، تجهیز و به‌روزرسانی مواد و تجهیزات آزمایشگاهی، حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور، تعمیر، بازسازی و مقاوم‌سازی فضای فیزیکی فرسوده دانشگاه‌ها و تسری محل مصرف اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ به دانشگاه‌ها، ارائه شده است.

خلاصه مدیریتی

بیان مسئله

در لایحه فوق تنها دو ماده (۴۲) و (۴۵) را می توان مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات یافت که مرتبط با امور آموزشی دانشجویان شاهد و ایثارگر است. ماده (۴۲) دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی شهریه‌بگیر را مکلف کرده است که نسبت به ثبت نام، شرکت در امتحانات و یا ارائه مدرک تحصیلی دانشجویان شاهد و ایثارگر ممانعت ایجاد نکنند. در ماده (۴۵) نیز علاوه بر مشخص کردن دامنه شمول افراد، شرایط بهره‌مندی از کمک هزینه شهریه و همچنین سقف اعتبارات قابل استفاده برای این قانون اشاره و تعیین تکلیف شده است.

یافته‌های کلیدی

با در نظر گرفتن مشکلات پیش آمده برای دانشگاه‌ها در وصول مطالبات خود از بنیاد، به نظر می‌رسد نهاد دیگری که هم با نظام آموزش عالی ارتباط بیشتری داشته و هم در فرایندهای اجرایی مرتبط با دانشجویان شاهد و ایثارگر درگیر باشد بهتر بتواند اعتبارات مربوط به کمک هزینه شهریه و سایر کمک‌ها به دانشجویان شاهد و ایثارگر را مدیریت کند. بنابراین با توجه به این شرایط به نظر می‌رسد صندوق‌های رفاه دانشجویان می‌توانند در این زمینه ایفای نقش بهتری نمایند.

خارج از بررسی امکان عملیاتی شدن تغییرات صورت گرفته در مشمولان ماده (۶۶) قانون با توجه به تغییرات در دامنه مشمولان ماده (۶۶) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران به واسطه تغییرات به وجود آمده، به منظور مشخص نمودن اعتبارات مرتبط با این امر در لوایح بوجه سنواتی، میبایست تعداد مشمولان از سوی نهادهای مرتبط تعیین و به سازمان برنامه و بودجه اعلام شود. بدین منظور به نظر می‌رسد وزارتین علوم و بهداشت و دانشگاه آزاد اسلامی با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌تواند این مهم را انجام دهد.

علاوه بر موارد فوق، بررسی وضعیت مالی دانشگاه‌ها در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که عمده‌ی اعتبارات آنها صرف حقوق و دستمزد می‌شود و از این نظر اعتبارات کافی به امور عمرانی و زیرساختی دانشگاه اختصاص داده نمی‌شود. در اینجا استفاده از سایر منابع جهت به روز رسانی تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی و ساختمان‌های فرسوده از محل دریافت وام با توثیق اموال، استفاده از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ پیشنهاد شده است. همچنین جهت دهی اعتبارات هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به سمت دانشگاه‌ها و مراکز علمی می‌تواند علاوه بر تقویت ارتباط دانشگاه و صنعت به بهبود فرایندهای این واحدها نیز کمک مؤثری نماید.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی



در ماده (۴۲) لایحه: متن ماده حذف و متن پیشنهادی زیر به‌عنوان تبصره الحاقی به ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران جایگزین شود:

تبصره - سازمان برنامه و بودجه موظف است و وجه اعتباری مربوط به دانشجویان شاهد و ایثارگر از ردیف مربوط به «برنامه توانمندسازی دانشجویان» در قوانین بودجه سنواتی از ذیل اعتبارات بنیاد شهید و امور ایثارگران منتزع و با عنوان «شهریه دانشجویان شاهد و ایثارگر» به ردیف‌های ذیل صندوق‌های رفاه دانشجویی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صندوق رفاه دانشجویی دانشگاه آزاد اسلامی منتقل نماید تا پس از تبادل توافق‌نامه بین این صندوق‌ها و سازمان - که فهرست دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و اعتبارات مرتبط در آن درج می‌شود - به‌منظور پرداخت شهریه دانشجویان فوق هزینه گردد.

در ماده (۴۵) لایحه: متن زیر جایگزین بند «۲» شود:

«وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه آزاد اسلامی موظفند با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران هر ساله و تا قبل از تدوین لایحه بودجه تعداد واجدین شرایط تحصیل و دریافت کمک‌هزینه شهریه دانشجویان شاهد و ایثارگر و بودجه مورد نیاز را برآورد و به سازمان برنامه و بودجه اعلام نماید». همچنین احکام زیر با برخی اصلاحات که در سال‌های اخیر به‌طور مکرر در لوائح و قوانین بودجه مورد اشاره و تأکید قرار گرفته بودند و قابلیت تبدیل به قانون دائمی را داشتند به‌عنوان پیشنهادات الحاقی مطرح می‌شود:

■ اجازه به دانشگاه‌ها به‌منظور اخذ تسهیلات از بانک‌ها از محل توثیق اموال در اختیار خود جهت تکمیل طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای با اولویت ساخت، خرید و تکمیل خوابگاه‌های دانشجویان متأهل و خرید تجهیزات آزمایشگاهی،

■ واریز حداقل شصت درصد (۶۰٪) از هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در چهار مقطع با فاصله زمانی سه‌ماهه و در هر مقطع به میزان بیست و پنج درصد (۲۵٪)، به حساب صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نزد خزانه‌داری کل کشور به‌منظور حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور و در راستای حل مسائل و مشکلات همان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت،

■ اجازه انتشار اوراق مالی اسلامی به دولت جهت استفاده برای تعمیر، نگهداری، بازسازی و مقاوم‌سازی فضای فیزیکی فرسوده و یا در حال تخریب دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد دانشگاهی،

■ تسری محل مصرف اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه‌یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پارک‌های علم و فناوری و جهاد دانشگاهی مستقر در استان.

۱. مقدمه

بر اساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و رویه شورای نگهبان، بودجه ماهیت یک ساله داشته و احکام آن برای تنها یک سال معتبر می‌باشند. به دلیل ضرورت گردآوری برخی احکام در قوانینی به غیر از قانون بودجه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) - مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ - و قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ - تصویب شدند. بررسی لوایح بودجه ارائه شده از سوی دولت طی سال‌های اخیر نیز نشان می‌دهد برخی از این لوایح از یک سو ماهیت کوتاه مدت و یک ساله ندارند و از سوی دیگر ماهیت غیر بودجه‌ای دارند. از این رو در بند «ز» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حکمی مبنی بر تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن تصویب شد. لایحه دولت در این خصوص نیز در تاریخ ۱۴۰۲/۰۱/۲۷ توسط مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد.

گزارش حاضر تنها به بررسی دو ماده از لایحه مواد (۴۲) و (۴۵) که مرتبط با حوزه آموزش عالی است می‌پردازد، اما این دو ماده اصلاح ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را هدف قرار داده است، که می‌بایست این مهم با در نظر داشتن قواعد تنقیح صورت می‌پذیرفت. بنابراین بهتر این بود که دو ماده فوق در قالب اصلاح قانون مزبور تهیه و مورد بررسی و تصویب قرار می‌گرفت. اما به جهت طرح در لایحه پیشنهادی دولت در این گزارش نیز مورد بررسی قرار گرفته است.

برخی از احکام حوزه آموزش عالی و تحقیقات نیز در سال‌های اخیر به‌طور مکرر در لوایح و قوانین بودجه مورد اشاره و تأکید قرار گرفته‌اند که بنابر توضیحات فوق نیاز است تا این احکام شناسایی شده و به قوانین دائمی تبدیل شوند. برای مثال احکام مربوط به به‌روزرسانی تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی یکی از این موارد است که طی سال‌های اخیر در لوایح بودجه پیشنهادی دولت و قوانین بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی به‌طور مکرر قابل مشاهده است. از این رو با توجه به حل نشدن مسئله فوق و اهمیت موضوع و لزوم به‌روزرسانی مداوم تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی، تصویب قانونی دائمی در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد. موارد دیگری از این دست مسائل در حوزه آموزش عالی وجود دارد که در قوانین بودجه سال‌های گذشته نیز تکرار شده است، از این رو در این گزارش ابتدا به بررسی مواد مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات پرداخته می‌شود و در ادامه مواد الحاقی به‌همراه دلایل توجیهی آنها ارائه شده است.



۲. ارزیابی مواد مرتبط با آموزش عالی و تحقیقات در لایحه

ماده (۴۲) - در راستای اجرای ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران^۱، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی شهریه‌بگیر مجاز نیستند به دلیل عدم پرداخت هزینه شهریه از ثبت‌نام، شرکت در امتحانات و یا ارائه مدرک تحصیلی به مشمولان این ماده خودداری نمایند.

ارزیابی ماده (۴۲) - حذف ماده و جایگزینی متن پیشنهادی به عنوان تبصره الحاقی به ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران.

براساس آخرین آمار موجود تعداد دانشجویان شاهد و ایثارگر شهریه‌پرداز شاغل به تحصیل در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی تحت نظارت وزارت علوم، بهداشت و دانشگاه آزاد اسلامی به ترتیب ۱۳۶۵۲ هزار نفر^۲ و ۸ هزار نفر^۳ است و سهم دانشگاه آزاد اسلامی در این میان حدود ۴۶ هزار نفر^۴ می‌باشد. هرچند که بخشی از این دانشجویان در دوره‌های روزانه دانشگاه‌های دولتی مشغول به تحصیل بوده و شهریه‌ای پرداخت نمی‌کنند، اما بنیاد مکلف به پرداخت شهریه دانشجویان شهریه‌پرداز مشغول به تحصیل در دانشگاه‌هاست؛ که در این خصوص نیز برخی از دانشگاه‌ها با چالش‌های عمده‌ای در خصوص دریافت شهریه از بنیاد مواجه‌اند، به طوری که این مبالغ با تأخیر قابل توجه پرداخت می‌شود. این در حالی است که بحران‌های مالی سال‌های اخیر فشار مضاعفی نیز به دانشگاه‌ها وارد نموده است و عدم پرداخت به موقع و یا در اغلب موارد با تأخیر بسیار زیاد مطالبات دانشگاه‌ها، آنها را با چالش‌های مالی مواجه ساخته است. بنابراین نیاز است تا در این زمینه نیز چاره‌اندیشی شود تا دانشگاه‌ها در وضعیت فعلی کمتر متضرر شوند. همچنین نظر به اینکه حکم ماده (۴۲) لایحه، منجر به اصلاح قوانین ناظر بر اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی شهریه‌بگیر از قبیل مصوبه جلسه ۵۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی با

۱. ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مصوب سال ۱۳۹۱: «بنیاد موظف است نسبت به تأمین و پرداخت صد درصد (۱۰۰٪) هزینه شهریه کلیه دانشجویان شاهد (همسر و فرزندان شهدا)، جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و همسر و فرزندان آنها و آزادگان و همسر و فرزندان آنان را که در مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی غیردولتی، پیام نور، شبانه دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی و هر مؤسسه و دانشگاه آموزش عالی شهریه‌بگیر مورد تأیید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مشغول تحصیل می‌باشند، اقدام نماید.

تبصره - تعیین رشته‌های تحصیلی مورد نیاز، نوع، میزان و شرایط پرداخت هزینه شهریه دانشجویی به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط بنیاد و با همکاری وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.»

۲. این تعداد به نقل از دکتر سید فردین تقی زاده مدیر کل دانشجویان شاهد و ایثارگر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مربوط به دانشجویان دوره شبانه است.

۳. این تعداد به نقل از دکتر رضا البرزی مدیر کل دانشجویان شاهد و ایثارگر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مربوط به دانشجویان واحدهای پردیس بین الملل و همچنین دانشجویان پذیرفته شده تحت عنوان مازاد ظرفیت است.

۴. به نقل از مهندس احمد صالحی آراء، رئیس مرکز امور شاهد و ایثارگر دانشگاه آزاد اسلامی.

عنوان «تفویض تصویب آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه آزاد اسلامی و سایر مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی به هیئت امنای آنان» می شود، باید از حیث تنقیح و اصول قانون نویسی موضوع بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، در قالب اصلاح مصوبه مزبور، تهیه شود و مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد.

در همین زمینه و با توجه به نگرانی برخی از دانشگاه ها به عدم پرداخت به موقع و کامل مطالبات مربوط به دانشجویان شاهد و ایثارگر، بحث نظارت بر هزینه کرد اعتبارات اختصاص یافته در این خصوص نیز از اهمیت برخوردار خواهد شد. بنابراین باید توجه داشت که اعتبارات در اختیار نهادی قرار گیرد که امکان نظارت بیشتری برای دستگاه های ناظر همچون مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور فراهم گردد.

بنابراین در این خصوص پیشنهاد می شود متن ماده حاضر حذف شده و تبصره پیشنهادی زیر به عنوان تبصره «۲» ماده (۶۶) درج گردد.

تبصره - سازمان برنامه و بودجه موظف است و جوه اعتباری مربوط به دانشجویان شاهد و ایثارگر از ردیف مربوط به «برنامه توانمندسازی دانشجویان» در قوانین بودجه سنواتی از ذیل اعتبارات بنیاد شهید و امور ایثارگران منتزع و با عنوان «شهریه دانشجویان شاهد و ایثارگر» به ردیف های ذیل صندوق های رفاه دانشجویی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صندوق رفاه دانشجویی دانشگاه آزاد اسلامی منتقل نماید تا پس از تبادل توافق نامه بین این صندوق ها و سازمان - که فهرست دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و اعتبارات مرتبط در آن درج می شود - به منظور پرداخت شهریه دانشجویان فوق هزینه گردد.

ماده (۴۵) - ماده (۶۶) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران به شرح زیر اصلاح می گردد:

ماده (۶۶) - بنیاد شهید و امور ایثارگران موظف است تا صد درصد (۱۰۰٪) هزینه شهریه یک مقطع تحصیلی کلیه دانشجویان شاهد و ایثارگر شامل همسر و فرزندان شهدا و آزادگان و همسر و فرزندان آنها که در مؤسسات آموزش عالی شبانه دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی و هر مؤسسه و دانشگاه آموزش عالی شهریه بگیر مورد تأیید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که از طریق آزمون سراسری پذیرفته می شوند را تأمین و پرداخت نماید. استفاده از تسهیلات این ماده برای جانبازان، آزادگان و فرزندان شهدا تا دو مقطع تحصیلی مجاز است.

۱ تعیین شرایط بهره مندی از شهریه مشتمل بر رشته های تحصیلی، نوع دانشگاه، حداکثر سن مجاز، معدل و سنوات تحصیلی و میزان بهره مندی از شهریه موضوع این ماده، به موجب آیین نامه ای خواهد بود که به پیشنهاد بنیاد شهید و امور ایثارگران و با همکاری وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت،



درمان و آموزش پزشکی سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. **۲** این حکم، در سقف اعتبارات تخصیص یافته از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور قابل اجرا می‌باشد.

ارزیابی ماده (۴۵) - ابقا به شرط اصلاح

تغییرات ماده پیشنهادی نسبت به ماده (۶۶) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران به شرح زیر است:

■ حذف عبارت همسر و فرزندان جانبازان از دامنه شمول این حکم،

■ محدود نمودن پرداخت شهریه تحصیلی به یک مقطع،

■ محدود نمودن پرداخت شهریه دانشجویان پذیرفته شده صرفاً از طریق آزمون سراسری،

■ محدود شدن اجرای حکم در سقف اعتبارات تخصیص یافته سازمان برنامه و بودجه.

تغییرات ماده (۶۶) به گونه‌ای است که با وجود اینکه شرط جانبازی بالای ۲۵ درصد از متن قانون حذف شده و این امر باعث گسترش دامنه شمول قانون شده است، اما از سویی دیگر همسر و فرزندان جانبازان از دامنه شمول این حکم حذف شده است. همچنین محدود نمودن پرداخت شهریه به دانشجویان پذیرفته شده صرفاً از طریق آزمون سراسری به نوعی موجب محدود نمودن دامنه شمول قانون به دانشجویانی با سطح علمی بالاتر خواهد شد که مورد تأیید است؛ اگرچه از نظر اجرایی با توجه به تنوع رشته‌های با آزمون و بدون آزمون و همچنین تنوع دانشگاه‌ها با دشواری‌هایی مواجه است. علاوه بر این در بند «۲» پیشنهادی به محدودیت اجرای حکم در سقف اعتبارات تخصیص یافته از سوی سازمان برنامه و بودجه تصریح شده است، که این امر را می‌توان در عمل به معنی سلب مسئولیت از سازمان برنامه و بودجه در نظر گرفت، چرا که همه اعتبارات قانون بودجه به شرط تخصیص اعتبار و در سقف آن قابل تعهد و هزینه هستند. همچنین در صورت اجرای حکم در سقف اعتبارات تخصیص یافته از سوی سازمان برنامه بودجه از یک طرف و تعیین شرایط واجدین آن توسط آیین‌نامه‌ای توسط بنیاد و سایر دستگاه‌ها از سوی دیگر در عمل می‌تواند منجر به پیچیدگی‌هایی شود که اجرای قانون را با چالش‌های جدی روبه‌رو سازد. از طرفی نیز این حکم به دانشگاه‌ها این هشدار را می‌دهد که در صورت عدم تخصیص منابع کافی به بنیاد، هزینه متحمل شده از ثبت نام دانشجویان شاهد و ایثارگر پرداخت نخواهد شد. همچنین همان گونه که در بالا نیز اشاره شد از آنجایی که حکم این ماده، منجر به اصلاح ماده (۶۶) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران می‌شود، باید از حیث تنقیح و اصول قانون نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، در قالب اصلاح قانون مزبور، تهیه شود و مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد. اما به منظور اصلاح ماده (۴۵) پیشنهاد زیر مطرح می‌شود:

■ متن ذیل جایگزین بند «۲» شود:

«سازمان امور دانشجویان موظف است با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران هر ساله و تا قبل از تدوین لایحه بودجه تعداد واجدین شرایط تحصیل و دریافت کمک هزینه شهریه دانشجویان شاهد و ایثارگر را برآورد و به سازمان برنامه و بودجه اعلام نماید.»

۳. پیشنهادهای الحاقی



۱ تصویب بند «الف» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲

«الف»- به دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی دولتی و پارک‌های علم و فناوری اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت‌امنای خود هر سال تا سقف عملکرد درآمد اختصاصی سال قبل نسبت به اخذ تسهیلات از بانک‌ها از محل توثیق اموال در اختیار خود اقدام کنند و در جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با اولویت ساخت، خرید و تکمیل خوابگاه‌های دانشجویان متأهل و خرید تجهیزات آزمایشگاهی خود مشروط به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی اقدام کنند. همچنین دانشگاه‌های مذکور می‌توانند نسبت به تغییر کاربری و تبدیل به احسن نمودن املاک خود و تبدیل آن به خوابگاه‌های دانشجویان متأهل با تصویب هیئت‌امنا اقدام نمایند.

دلایل توجیهی

این بند در راستای حمایت از دانشجویان متأهل و همچنین تجهیز آزمایشگاه‌های دانشگاه‌ها تدوین شده است. براساس ماده (۷) «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، و تبصره‌های «۱، ۲، ۳ و ۴» ذیل آن، برخی از دستگاه‌های اجرایی شامل وزارخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و راه و شهرسازی مکلف به حمایت از احداث، تکمیل، تأمین و تجهیز خوابگاه‌های متاهلین شده‌اند. همچنین دانشگاه‌ها دارای اموال و سرمایه‌های قابل توجهی هستند که قابلیت استفاده به‌عنوان وثیقه جهت دریافت تسهیلات را دارا می‌باشند، اما تاکنون به این ظرفیت توجه چندانی نشده است. در همین راستا می‌توان با اعطای مجوز به دانشگاه‌ها جهت استفاده از این اموال به‌عنوان وثیقه جهت دریافت تسهیلات بانکی، بخشی از هزینه‌های مورد نیاز برای احداث، تکمیل، تأمین و تجهیز خوابگاه‌ها و البته خرید تجهیزات آزمایشگاهی را تأمین نمود. پرداخت اقساط این تسهیلات نیز از محل درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها خواهد بود. بازپرداخت تسهیلات از محل درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها موضوعی مهمی است که منجر به حساسیت بیشتر دانشگاه در دریافت و هزینه کردن آن خواهد شد و به‌نوعی می‌توان آن را سازوکار نظارتی اولیه برای اجرای صحیح این حکم تلقی کرد [۱].

۲ تصویب بند «د» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با اصلاحات جزئی

بند «د»- شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست (۳) قوانین بودجه سنواتی، مکلفند در اجرای تکالیف قانونی مربوط، حداقل شصت درصد (۶۰٪) از هزینه امور پژوهشی خود مندرج در آن پیوست را در چهار مقطع با فاصله زمانی سه‌ماهه و در هر مقطع به میزان بیست‌وپنج درصد (۲۵٪)، به حساب صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نزد خزانه‌داری کل



کشور واریز کنند، تا صرفاً در راستای حل مسائل و مشکلات همان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از طریق توافق نامه با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی اعم از دولتی و غیردولتی، جهاد دانشگاهی، پارک‌های علم و فناوری و حوزه‌های علمیه و در قالب طرح (پروژه) های کاربردی، عناوین پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی، طرح (پروژه) های پسادکتری و طرح (پروژه) های تحقیقاتی دانش‌آموختگان تحصیلات تکمیلی غیر شاغل به مصرف برسد. در صورت واریز نشدن وجوه مربوط در موعد مقرر توسط هر یک از شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، به خزانه‌داری کل کشور اجازه داده می‌شود رأساً مبلغ مربوط را از حساب آنها نزد خزانه برداشت کرده و آن را به حساب صندوق مذکور موضوع این بند واریز کند. این مبالغ برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و جهاد دانشگاهی، مازاد بر درآمد اختصاصی پیش‌بینی شده آنها در این قانون محسوب می‌شود. کاهش اعتبارات هزینه‌امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ممنوع است و هر ساله حداقل به میزان رشد اعتبارات این دستگاه‌ها، افزایش می‌یابد.

آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و معاونت حقوقی ریاست جمهوری تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

دلایل توجیهی

با وجود تفاوت ماهوی در بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی، به‌عنوان مقایسه‌ای ابتدایی بین اعتبارات پژوهشی شرکت‌های دولتی و بودجه عمومی دولت می‌توان گفت هر چند که حدود ۶۰٪ از بودجه کل کشور به شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی اختصاص دارد، اما تنها حدود ۲٪ از مجموع اعتبارات پژوهشی در بودجه کل کشور را شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی برعهده دارند، به عبارت دیگر نهادهای اخیرالذکر متناسب با بودجه خود در فعالیت‌های پژوهشی مشارکت ندارند. این در حالی است که بودجه عمومی دولت با تشکیل ۴۰٪ از بودجه کل کشور، تقریباً بار کل هزینه‌های پژوهشی (۹۸ درصد) آن را بر دوش می‌کشد [۲]. با در نظر گرفتن این نکته که بخش عمده اعتبارات دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی صرف حقوق و دستمزد اعضای هیئت‌علمی و کارکنان می‌شود و منابع مشخص شده برای فعالیت‌های پژوهشی، عمرانی و ... معمولاً به‌صورت کامل تخصیص پیدا نمی‌کند، از این رو نیاز است تا منابع پایدار دیگری به‌منظور تقویت هر چه بیشتر فعالیت‌های پژوهشی دانشگاه‌ها و پاسخ به نیازها و مسائل جامعه شناسایی و مورد استفاده قرار گیرد.

از این رو این بند را می‌توان یکی از پراهمیت‌ترین بندها برای حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و توسعه ارتباط دانشگاه با صنعت و جامعه تلقی نمود که به‌طور کلی از قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به بعد در قوانین

بودجه سنواتی با تغییرات اندکی تکرار شده است. در قوانین قبلی عملکرد این بند با چالش‌هایی همراه بود، از جمله سکوت متن در خصوص امکان انتقال مانده وجوه نزد خزانه به سال مالی بعد و زمان بر بودن تبادل توافق نامه بین دانشگاه‌ها و شرکت‌ها، که عملاً بخشی از اعتبار هر سال بلااستفاده می‌ماند. اما با تأسیس «صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری» و واریز اعتبارات موضوع این بند به صندوق مذکور، ضمن اینکه استفاده از این اعتبارات برای دانشگاه‌ها تسهیل می‌شود، عملاً تکلیف مانده وجوه نیز تعیین شده است که در این صندوق برای استفاده دانشگاه‌ها باقی خواهد ماند.

۳ تصویب جزء «۲» بند «ه» تبصره «۹» قانون بودجه ۱۳۹۸ با اصلاحات جزئی

در راستای حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به استثنای دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی و فناوری، که از اعتبارات برنامه‌های (پژوهش‌های علمی، کاربردی، فناوری و فن‌آفرینی، برنامه پژوهش‌های دینی، علمی و کاربردی یا عناوین مشابه) استفاده می‌کنند، مکلفند حداقل معادل سی درصد (۳۰٪) از این اعتبارات را با اعلام فراخوان در موضوعات مورد نیاز خود، از طریق پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی و مراکز پژوهشی، پارک‌های علم و فناوری، سراهای نوآوری دانشگاه آزاد اسلامی، حوزه‌های علمیه، شرکت‌های دانش‌بنیان و پژوهشکده‌های قانونی وابسته به بسیج هزینه نمایند. آیین‌نامه نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات به پیشنهاد مشترک وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

دلایل توجیهی

بر پایه داده‌های ثبت شده در سامانه‌های ایرانداک، در سال تحصیلی ۱۴۰۱-۱۴۰۰ از مجموع ۵۲۵۸۵ مورد پارسی ثبت شده، تنها ۷۴۸ مورد، یعنی حدود ۱/۴ درصد از پارسی‌ها تقاضامحور بوده‌اند [۳]. یکی از دلایل شکل‌گیری آمار فوق‌رأمی توان به عدم مشارکت جدی دستگاه‌های اجرایی در استفاده از ظرفیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در حل مسائل خود قلمداد کرد. این در حالی است که این دستگاه‌ها هر ساله مبالغ قابل توجیهی بودجه پژوهشی (تحت عناوین مختلف) از دولت دریافت می‌کنند و با توجه به وجود مسائل مختلف در هر دستگاه، می‌توانند از طریق واگذاری طرح‌های پژوهشی در قالب پایان‌نامه و رساله به دانشگاه‌ها در راستای مرتفع نمودن آنها اقدام نمایند. این مهم علاوه بر ایجاد منابع مالی برای دانشگاه‌ها، منجر به شناخت بیشتر دانشجویان و اعضای هیئت‌علمی از مسائل واقعی دستگاه‌ها شده و با ایجاد شناخت متقابل برای دستگاه‌ها می‌تواند در تأمین منابع انسانی مورد نیاز دستگاه‌ها از یک‌سو و کاهش بیکاری فارغ‌التحصیلان نیز مؤثر واقع شود.

۴ تصویب جزء «۲» بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه ۱۴۰۱

به دولت اجازه داده می‌شود در جهت تعمیر، نگهداری، بازسازی و مقاوم‌سازی فضای فیزیکی فرسوده و یا



در حال تخریب دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد دانشگاهی اوراق مالی اسلامی منتشر نماید و منابع حاصله را در این راستا به مصرف برساند.

■ مبالغ مالی اوراق مالی اسلامی هر ساله در لوایح بودجه سالیانه پیش‌بینی می‌شود.

دلایل توجیهی

با توجه به کمبود منابع مالی در سال‌های اخیر و عدم تخصیص مناسب برای طرح‌های عمرانی که بخشی از آنها معطوف به تعمیر، نگهداری، بازسازی و مقاوم‌سازی فضای فیزیکی دانشگاه است از یک سو و بالا رفتن عمر ساختمان‌ها و ابنیه دانشگاه‌ها، نیاز به تخصیص منابع به این منظور افزایش یافته است. به طوری که اکنون دغدغه بسیاری از مدیران دانشگاهی تعمیر/بازسازی/مقاوم‌سازی به‌منظور استفاده مجدد از ظرفیت این فضاها می‌باشد. تعمیر/بازسازی/مقاوم‌سازی فضاها می‌تواند تا مدتی احداث فضاهای جدید که نیازمند منابع مالی قابل توجهی است را به تعویق بیاورد. همچنین با توجه به مجوز انتشار اوراق مالی اسلامی به میزان قابل توجه در قوانین بودجه سال‌های اخیر برای اولویت‌های مختلف و رواج یافتن این شیوه تأمین مالی، استفاده از این ظرفیت می‌تواند محل قابل اطمینانی جهت تأمین هزینه‌های مربوط به این امر برای دانشگاه‌ها باشد.

۵ تصویب بند «ز» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

به‌منظور ارتقای شاخص‌های علمی، پژوهشی و فناوری، اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه‌یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ قابل اختصاص به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پارک‌های علم و فناوری و جهاد دانشگاهی مستقر در استان است.

دلایل توجیهی

زیرساخت‌های آموزشی و پژوهشی زیربنای اصلی توسعه به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته قلمداد می‌شوند و در این راستا قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه‌یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ که با هدف کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته و برقراری عدالت به تصویب رسیده است، کمک مؤثری در این خصوص نموده است. ساز و کار اجرایی این قانون به این نحو است که پس از تصویب بودجه سالیانه کشور (۳٪) از سرجمع اعتبارات هریک از دستگاه‌های اجرایی در ذیل ردیف با همین عنوان در جدول ۹ قانون بودجه پیش‌بینی می‌شود تا براساس شاخص‌هایی که سازمان برنامه مشخص می‌کند بین هریک از استان توزیع شود.

با عنایت به اینکه در متن این قانون و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، امور آموزشی و پژوهشی جز مشمولین استفاده‌کننده اعتبارات این قانون نبودند، قانونگذار در قوانین بودجه سنواتی حکم فوق (بند «ز» تبصره «۹») را وضع نموده تا دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقات نیز بتوانند از اعتبارات این قانون بهره‌مند شوند.

بررسی اعتبارات تخصیص داده شده ملی و استانی از ردیف خاص این قانون طی سال‌های ۱۳۹۷ الی ۱۳۹۹ به حوزه آموزش و پژوهش نیز نشان دهنده اهمیت این امر برای قانونگذار بوده است. به طوری که در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۵/۵ درصد، سال ۱۳۹۸ حدود ۱۱ درصد و سال ۱۳۹۹ حدود ۱۶ درصد از کل اعتبارات این ردیف به امور مربوط به آموزش و پژوهش اختصاص یافته است [۴]. از این رو دائمی شدن حکم اختصاص اعتبارات ردیف خاص «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از توجیه لازم برخوردار است.

۴. نتیجه گیری



در گزارش حاضر علاوه بر بررسی و پیشنهاد اصلاح مواد (۴۲) و (۴۵) لایحه «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» در خصوص ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، پیشنهاد دائمی شدن ۵ بند از تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های گذشته با توجه به ماهیت آنها و آثاری که می‌توانند بر بخش‌های مختلف نظام آموزش عالی و تحقیقات داشته باشند، ارائه شد. در صورت تصویب هر یک از بندهای فوق می‌توان شاهد پیامدهای قابل مثبتی در حوزه‌های مربوطه بود. به روزرسانی تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی که دولت سال‌هاست به دنبال تحقق آن است، پایدارسازی منابع مالی مربوط به پژوهش‌های تقاضامحور، احداث خوابگاه‌های دانشجویی با تأکید بر خوابگاه‌های متاهلین یا تعمیر و بازسازی این اماکن، تبدیل شدن ساختمان‌های فرسوده و ناامن دانشگاه‌ها به ساختمان‌هایی به‌روز و ایمن و... از جمله پیامدهای قابل پیش‌بینی این پیشنهادها در صورت تبدیل شدن به قوانین دائمی می‌باشد. اما شاید پیامدهای غیرمستقیم پیشنهادهای فوق با اهمیت‌تر و در بلندمدت آثار پربرکتی برای آموزش عالی نیز داشته باشد. از جمله پیامدهای غیرمستقیم، تقویت رشته‌های علوم پایه به دنبال تجهیز و به‌روزرسانی آزمایشگاه‌های دانشگاه‌ها می‌باشد که خود منجر به ارتقای کیفیت آموزش و پژوهش در این رشته‌ها شده و رغبت بیشتری برای تحصیل در این رشته‌ها برای داوطلبان ایجاد خواهد کرد. همچنین مرتفع نمودن بخش مهمی از دغدغه دانشجویان متأهل با احداث و افزایش خوابگاه‌های متاهلین که این امر خود می‌تواند به تمرکز بیشتر دانشجویان بر آموزش و پژوهش منجر شده و ارتقای کیفیت و اثرگذاری بیشتر فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی به‌ویژه دانشجویان دکتری را به دنبال داشته باشد.



منابع و مآخذ



- [۱] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. نصیری ح، یوسفی ه، زراعت کیش ی. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۵۱)». حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری. ۱۴۰۱ (شماره مسلسل ۱۸۷۴۹).
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. مهدی م، نصیری ح، زراعت کیش ی. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۵۰. روند تغییرات هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت». ۱۴۰۰ (شماره مسلسل ۱۸۰۲۹).
- [۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. عزیزی جیرآبادی ا، سرمست ع، عسکریان م. «آسیب‌شناسی پژوهش‌های دانشگاهی در حل مسائل کشور و شاخص‌گذاری پژوهش‌های مسئله‌محور». ۱۴۰۲ (شماره مسلسل ۱۹۰۲۶).
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. نصیری ح. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته». ۱۴۰۰ (شماره مسلسل ۱۷۷۹۸).

گزیده سیاستی

باتوجه به مشکلات موجود در پرداخت شهریه دانشجویان شاهد و ایثارگر توسط بنیاد شهید به دانشگاه‌ها، پیشنهاد انتقال ردیف اعتبارات مربوط به این بند از ذیل این بنیاد به ذیل مستوق‌های رفاه دانشجویی در قوانین بودجه ارائه می‌شود. پیشنهادهای الحاقی نیز در خصوص احداث و تکمیل خوابگاه‌های متاهلین، تجهیز آزمون‌گاه‌ها، حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور و تسری محل مصرف اعتبارات قانون استفاده متوازن به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پارک‌های علم و فناوری و جهاد دانشگاهی مستقر در استان مطرح شد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir