

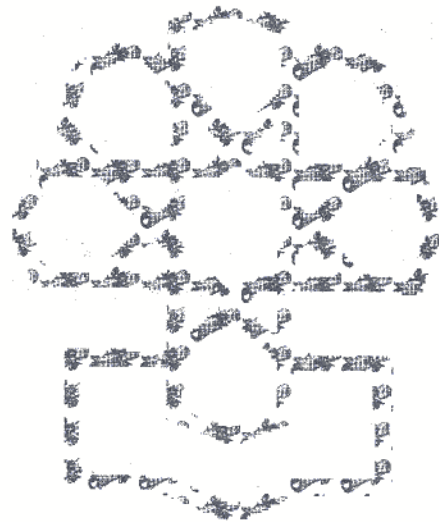
۱۴۸۵

۱۴۸۵



گزارش کارشناسی پیرامون

# طرح اصلاح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹



معاونت پژوهشی

تیرماه ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۱۹۰۱۴۸۵

عنوان طرح  
طرح اصلاح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر  
دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹

مشخصات طرح  
شماره ترتیب چاپ: ۱۲  
شماره چاپ سابقه: —  
شماره دفتر ثبت: ۱۰  
تاریخ چاپ: ۱۳۷۵/۳/۲۷  
۱- کمیسیونهای ارجاعی: امور اداری و استخدامی  
۲- شوارها و امور داخلی کشور  
۳- فرهنگ و آموزش عالی

در باره طرح اصلاح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹

کد گزارش: ۱۹۰۱۴۸۵

۱- مقدمه

به طور کلی هر شخص حقیقی یا حقوقی از نقطه نظر حقوقی یا جز اشخاص عمومی است و یا جز اشخاص خصوصی. اشخاص عمومی نیز خود یا دولتی هستند یا غیر دولتی. لذا هر تشکیلاتی لزوماً مصداق یکی از عناوین فوق الذکر است و خارج از آن قابل تصور نیست بنابراین هر مؤسسه و نهاد از همان بدو تأسیس باید مشخص نماید که در قالب کدام دسته تشکیل می شود. این مطلب در مورد موضوع طرح حاضر یعنی نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها نیز صادق است. به عبارت دیگر از جهت حقوقی لازم است که مشخص شود که این نهاد داخل در کدام دسته از دسته های فوق و مصداق کدام یک از آنها می باشد. از آنجایی که این نهاد به دستور مقام معظم رهبری به وجود آمده در چارچوب امور عمومی فعالیت می نماید، مسلم است که یک شخص حقوقی عمومی است حال اینکه یک شخص حقوق عمومی دولتی است یا غیر دولتی مسئله ای است که باید مورد بررسی قرار گیرد. در این ارتباط طرحی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است مبنی بر افزودن عنوان «نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری» به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی که در گزارش حاضر سعی شده است که این طرح از بعد حقوقی مورد بررسی قرار گیرد.

۲- اهداف طرح

اصولاً بر طبق تبصره ۱ ماده ۹۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طرحهای قانونی باید اولاً دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و ثانیاً دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به طور و وضوح درج شده در حالی که در طرح حاضر این مسئله به معنای دقیق کلمه رعایت نشده است. چنانکه از مقدمه توجیهی آن، دلایل لزوم و توجیه آن مستفاد نمی گردد. علی ای حال قدر مسلم این است که هدف آن، اضافه نمودن عنوان «نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها» به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی است که در این ارتباط لازم است دلایل توجیهی آن نیز بررسی شود.

۳- سابقه امر

نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها به تدبیر مقام معظم رهبری به وجود آمد و متعاقباً در جلسات ۲۱۷ و ۲۱۸ مورخ ۶۹/۴/۵ و ۶۹/۴/۱۹ شورای انقلاب فرهنگی اساسنامه آن در ۴ ماده و ۳ تبصره به تصویب رسید. در این اساسنامه اهداف، وظایف، تشکیلات و بودجه نهاد مشخص شد و سپس در جلسه ۲۲۱ مورخ ۶۹/۵/۳۰ شورای انقلاب فرهنگی، تبصره ۲ بند ۷ ماده ۲ در خصوص انتخاب رئیس گروه

معارف اسلامی هر دانشگاه مورد اصلاح قرار گرفت. مجدداً همین تبصره در جلسه ۲۶۶ مورخ ۷۰/۹/۱۲ شورای انقلاب فرهنگی مورد اصلاح قرار گرفت. همچنین در جلسه ۳۰۵ مورخ ۷۲/۲/۱۴ شورای انقلاب فرهنگی تبصره فوق الذکر (برای سومین مرتبه) و بند ۶ ماده ۲ در خصوص وظایف نهاد اصلاح گردید. در نهایت به دستور مقام معظم رهبری اساسنامه شورای نمایندگان و دفاتر آنها در دانشگاهها توسط شورای انقلاب فرهنگی مورد اصلاح قرار گرفت که در این اساسنامه در ۱۲ ماده و ۵ تبصره به تعیین اهداف و ارکان نهاد و وظایف آنها پرداخته شد.

#### ۴- ضرورت ارائه طرح

همانطور که در مقدمه ذکر شد وضعیت و جایگاه حقوقی «نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها» مشخص نیست و به همین دلیل قوانین و مقررات حاکم بر آن نیز مشخص نمی باشد و این در حالی است که طبق ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی اشخاص عمومی اعم از دولتی و غیر دولتی باید عنوان مشخصی با اجازه قانون داشته باشند. به عبارت دیگر اشخاص عمومی دولتی لزوماً باید تحت یکی از عناوین وزارتخانه، مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی باشند و اشخاص عمومی غیر دولتی نیز باید طبق قانون و تحت عنوان مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی به وجود آمده و فعالیت نمایند. لذا با توجه به مراتب فوق و با توجه به لزوم تطبیق عنوان نهاد مذکور با یکی از عناوین مقرر و همچنین با توجه به لزوم تعیین مبنای قانونی تشکیل و تعیین قوانین و مقررات حاکم بر نهاد تردیدی در لزوم و ضرورت ارائه طرح حاضر وجود ندارد.

#### ۵- جایگاه و ماهیت حقوقی نهاد نمایندگان مقام معظم رهبری در دانشگاهها

با ملاحظه مواد ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۱۳۰ قانون محاسبات میتوان دریافت که اشخاص عمومی به چهار دسته تقسیم شده که عبارت است از:

۱- وزارتخانه؛

۲- مؤسسه دولتی؛

۳- شرکت دولتی؛

۴- مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی.

ماده ۲ قانون محاسبات عمومی در تعریف «وزارتخانه» مقرر می دارد: «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده یا می شود» بدیهی است که «نهاد نمایندگان مقام معظم رهبری در دانشگاهها» مصدق چنین عنوانی نیست، چرا که نه به موجب قانون تحت چنین عنوانی شناخته شده است و نه اینکه چنین ماهیتی دارد<sup>(۱)</sup>

۱- در ماده ۱ اساسنامه نهاد مذکور مصوب ۷۲/۱۲/۳ شورای انقلاب فرهنگی نهاد مورد بحث چنین تعریف شده است: «نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها که در این اساسنامه اصطلاحاً «نهاد نمایندگی» نامیده می شود، نهادی است که زیر نظر معظم له در کلیه دانشگاهها و مراکز آموزش عالی به انجام وظایف مصرح در اساسنامه می پردازد»

ماده ۳ قانون محاسبات عمومی مؤسسه دولتی را چنین تعریف می‌کند: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد»

در ماده ۴ قانون یاد شده «شرکت دولتی» نیز چنین تعریف شده است: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شده و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد...»

با ملاحظه تعاریف فوق مشخص می‌گردد که «نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها» «مصادق عنوان «مؤسسه دولتی» و یا «شرکت دولتی» نیز نمی‌باشد، چرا که به موجب قانون چنین عنوانی برای آن شناخته نشده و یا زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه نمی‌باشد و به فعالیت تجاری و دیگر فعالیت‌های موضوع شرکت‌های دولتی نیز اشتغال ندارد.<sup>(۱)</sup>

به نظر می‌رسد که «نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها» مصادق تعریف «مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی» در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی باشد. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شود.

تبصره - فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.»

اما عنوان «نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها» در «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی» نیامده و به عبارتی با اجازه قانون و تصویب مجلس شورای اسلامی تحت چنین عنوانی شناخته نشده است. بنابراین می‌توان گفت که در حال حاضر جایگاه حقوقی این نهاد مشخص نیست.

طرح حاضر در صدد است که با اخذ مجوز قانونی و در مقام رعایت ماده ۵ قانون محاسبات عمومی این عنوان را به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی اضافه نماید. در واقع می‌توان گفت که این نهاد در حال حاضر مشمول ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی است که در راستای رعایت این ماده در مقام تطبیق عنوان خود با عنوان «نهاد و مؤسسه عمومی غیر دولتی» موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی می‌باشد.

ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد: «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه، مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند و الا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهد بود.»

تبصره - نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورت‌های

۱- در اساسنامه نهاد مصوب ۷۲/۱۲/۳ شورای انقلاب فرهنگی وظایف و اهداف نهاد مذکور مشخص شده است که عمدتاً جنبه فرهنگی-مذهبی دارد.

انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام و یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند، در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون تعیین نشده باشد مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲ و ۳ و ۴ و ۵ این قانون تطبیق دهند.»

#### ۶- چشم انداز آینده تصویب طرح

اولین اثر تصویب این طرح را می‌توان تعیین جایگاه حقوقی و عنوانی مشخص برای نهاد مذکور دانست و به عبارت دیگر با تصویب این طرح نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها تحت عنوان نهاد عمومی غیر دولتی داخل در دسته اشخاص حقوق عمومی غیر دولتی قرار می‌گیرد و اثر قهری این امر این است که این نهاد تحت حاکمیت قانون محاسبات عمومی قرار خواهد گرفت زیرا همانطور که ذکر شد مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی تعریف و در مواد دیگر از جمله مواد ۱۳، ۳۱، ۷۲، ۷۶، ۷۹، ۸۴، ۹۰، ۱۰۰، ۱۱۰، ۱۱۳ و تبصره‌های آنها مقررات حاکم بر این نهادها مشخص گردیده است.

به عنوان مثال تبصره ۲ ماده ۱۳ مقرر می‌دارد: «ذی حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده ۵ این قانون در مورد وجوهی که از محل درآمد عمومی دریافت می‌دارند، با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی و با موافقت آن دستگاه منصوب خواهد شد.»

در ماده ۷۲ نیز مقرر شده است: «مصرف اعتبارات جاری و عمرانی منظور در بودجه کل کشور تابع مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت می‌باشد...»

تبصره ۳- در صورتی که مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی دارای مقررات قانونی خاصی برای مصرف اعتبارات خود باشند می‌توانند اعتبارات جاری را که از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور در اختیار آنها گذارده می‌شود جز در مواردی که در این قانون صراحتاً برای آن تعیین تکلیف شده است طبق مقررات مربوط به خود به مصرف برسانند. در مواردی که اعتبارات موضوع این تبصره از محل اعتبارات منظور در بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به عنوان کمک در اختیار مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی گذارده می‌شود ذی حساب دستگاه پرداخت کننده کمک و جوه پرداختی از این بابت را با اخذ رسید مؤسسه دریافت کننده به هزینه قطعی منظور خواهد نمود.

تبصره ۴- اعتبارات و طرحهای عمرانی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی تابع این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت می‌باشد.

تبصره ۵- حساب و اسناد هزینه مربوط به اعتبارات جاری و طرحهای عمرانی (سرمایه گذاری ثابت) مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی باید قبل از تصویب مراجع قانونی ذی ربط به وسیله حسابرسان منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی رسیدگی شود و حساب سالانه آنها برای حسابرسی به دیوان محاسبات کشور تحویل گردد.

تبصره ۶- آیین نامه‌های مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری آن دسته از مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی که به موجب قانون از شمول مقررات عمومی مستثنی شده یا بشوند با رعایت قانون

دیوان محاسبات کشور توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تنظیم و به تصویب هیئت وزیران خواهند رسید.»

در تبصره ماده ۷۶ نیز آمده است: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مادام که از محل درآمد عمومی و جهی دریافت می‌دارند در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاهها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصراً از طریق حسابهای بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.» قابل ذکر است که در صدر ماده ۷۶ افتتاح حساب بانکی برای پرداختهای مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و انجام پرداخت با امضای ذی حساب یا مقام مجاز از طرف او و یک نفر به معرفی خزانه یا نمایندگی خزانه پیش‌بینی شده است. در ماده ۱۰۰ نیز آمده است: «کلیه مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده ۵ این قانون مکلفند صورت حساب دریافت و پرداخت سالانه خود را اعم از اعتبارات جاری و یا طرحهای عمرانی (اعتبارات سرمایه گذاری ثابت) را مطابق دستور العملی که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد تنظیم و پس از تصویب مراجع قانونی ذی ربط حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد جهت درج در صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند.»

تبصره - نهادها و مؤسسات مشمول این ماده پس از به تصویب رسیدن آیین نامه مالی مربوط در اجرای تبصره ۶ ماده ۷۲ این قانون در مورد تنظیم و ارسال صورتحسابهای فوق در موعد و به ترتیب مقرر در آیین نامه مذکور عمل خواهند کرد.»

در ماده ۱۱۰ نیز به امانت گرفتن اموال منقول وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی توسط مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی بدون حق تصرف مالکانه و با اطلاع و هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی پیش‌بینی شده است.

ماده ۱۳۷ نیز مقرر می‌دارد: «... و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مکلفند کلیه اطلاعات مالی مورد درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی را که در اجرای این قانون برای انجام وظایف خود لازم است مستقیماً در اختیار وزارتخانه مذکور قرار دهند»

البته ذکر این نکته ضروری است که اعمال قوانین و مقررات مذکور در مورد نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها، منوط به اذن مقام معظم رهبری خواهد بود چرا که تبصره ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مقرر می‌دارد:

«اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.»

پیشنهاد می‌شود بنا به تبصره ۲ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹، در مورد تصویب طرح حاضر از مقام معظم رهبری کسب اطلاع و تکلیف شود.