

فرصت‌ها و چالش‌های ناشی از تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی به «مؤسسه عمومی غیردولتی»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

فرصت‌ها و چالش‌های ناشی از تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی
به «مؤسسه عمومی غیردولتی»

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

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

تهیه و تدوین:

محمد قاسم تنگستانی (عضو هیئت علمی دانشگاه خوارزمی)

مدیر مطالعه:

حسین نصیری

ناظر علمی:

موسی بیات

ناظر علمی خارج از مرکز:

غلامرضا گرایبی‌نژاد (رئیس اسبق امور آموزش عالی سازمان برنامه و بودجه)

اظهار نظر کننده داخل مرکز:

حسین محمدی احمدآبادی (دفتر مطالعات حقوقی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

بهرام صمدنیا (دکتری سیاست‌گذاری عمومی)، غلامرضا ذاکر صالحی (مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی)، اکبر حیدری (کارشناس مسئول آموزش عالی دیوان محاسبات)، امیرعلی سیف‌الدین (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، حمیدرضا طیبی (رئیس اسبق جهاد دانشگاهی)، عباس کارگر (معاون اداری و مالی دانشگاه شهرکرد)، عباسعلی وفایی (معاون سابق توسعه و مدیریت منابع دانشگاه علامه طباطبائی)، سیدعابد رضایی (عضو هیئت علمی دانشگاه جامع امام حسین (ع))

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

مزگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

- آموزش عالی
- استقلال دانشگاه‌ها
- عدم تمرکز فنی و تخصصی
- مؤسسات عمومی غیردولتی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۷/۰۱



شماره مسلسل:

۲۱۵۳۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۲۸

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه و بیان مسئله.....	۹
۲. چارچوب نظری.....	۱۰
۲-۱. پیشینه تاریخی و ضرورت استقلال سازمانی دانشگاه.....	۱۰
۲-۲. جایگاه و شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی در نظام حقوقی کنونی.....	۱۱
۲-۳. مفهوم و مؤلفه‌های مؤسسات عمومی غیردولتی.....	۱۲
۳. مطلوبیت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی.....	۱۴
۳-۱. نقاط اشتراک.....	۱۶
۳-۲. نقاط افتراق.....	۱۷
۴. جمع‌بندی.....	۲۳
منابع و مأخذ.....	۲۶



فرصت‌ها و چالش‌های ناشی از تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی به «مؤسسه عمومی غیردولتی»

Doi: [10.22034/mrc.report.21530](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21530)

چکیده



در شرایطی که دانشگاه‌های دولتی کشور براساس مقررات حاکم بر آنها با برخی چالش‌ها و محدودیت‌های ساختاری ناشی از تمرکز اداری، وابستگی به بودجه عمومی و کاهش انعطاف‌پذیری مدیریتی مواجه‌اند، بازاندیشی در شکل حقوقی آنها، به‌عنوان یکی از گزینه‌های اصلاح نظام حکمرانی آموزش عالی مطرح شده است. در این گزارش به واکاوی نقاط اشتراک و افتراق میان مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی پرداخته و ضمن تبیین فرصت‌های این تغییر، چالش‌های آن بیان شده است. از جمله فرصت‌های تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی می‌توان به مواردی همچون انعطاف در امور اداری و استخدامی، غیرقابل تملک بودن اراضی آنها توسط دولت، آزادی عمل بیشتر در حوزه ساختار سازمانی و سقف پست‌های سازمانی خود و نبود نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیم‌ها و اقدام‌های این قبیل نهادها اشاره کرد. از سوی دیگر شکل حقوقی مؤسسه عمومی غیردولتی نه تنها از نظر بازرسی و نظارت دستگاه‌ها از جمله دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور تغییری برای دانشگاه‌ها ایجاد نمی‌کند، بلکه برخی مزایای قانونی تصریح شده برای مؤسسات دولتی از جمله برخورداری حداکثری از اعتبارات دولتی (از حیث نسبت میان اعتبارات حاصل از منابع دولتی و غیردولتی در تأمین بودجه سالیانه)، عدم توقیف اموال در صورت محکومیت مالی، محرومیت از وصول مطالبات از اشخاصی که براساس احکام و اسناد لازم‌الاجرا به مرحله قطعیت رسیده و معافیت مالیاتی محروم خواهد کرد. همچنین باید اذعان داشت اکثریت قریب به اتفاق دانشگاه‌های دولتی در شرایط کنونی قادر به انطباق با بخشی از شرایط قانونی لازم برای شناسایی یک نهاد به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی نیستند.



شرح / بیان مسئله

در مواجهه با مشکلاتی که هم‌اینک در زمینه‌های مختلفی همچون آموزشی، پژوهشی، ساختاری، مدیریتی و حقوقی گریبان‌گیر نظام آموزش عالی کشور است، یکی از گزینه‌های اصلاح، تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها و به تبع آن، تغییر نظام حقوقی حاکم بر نهادهای مذکور است. طرح این ایده که پیش‌تر مسبوق به سابقه بوده، اخیراً نیز در چهل و دومین اجلاس رؤسای دانشگاه‌های سطح یک کشور در تاریخ ۱۴۰۴/۸/۸ مطرح شده است. در این گزارش به بررسی این پیشنهاد در نظام حقوقی کشور و آثار مثبت و منفی آن پرداخته شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج بررسی تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی حاوی فرصت‌ها و چالش‌های زیر است:

فرصت‌ها

- با توجه به عدم شمول [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) و ماده (۱۰۶) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی، یکی از ویژگی‌های مثبت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها، ایجاد انعطاف اداری و استخدامی است.
- مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول حکم ماده (۶۹) [قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت](#) (مصوب سال ۱۳۸۰) و ماده (۱۰) [قانون جهش تولید مسکن](#) (مصوب سال ۱۴۰۰) نبوده و طبعاً در صورتی که شکل حقوقی دانشگاه‌ها، مؤسسه عمومی غیردولتی شود، امکان تملک اراضی آنها توسط دولت نیز منتفی خواهد شد.
- در حالی که دستگاه‌های دولتی بر اساس ماده (۲۹) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) مکلف‌اند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با مقررات دولتی تنظیم کنند و همچنین به موجب ماده (۱۰۵) [قانون برنامه هفتم](#) نسبت به کاهش پست‌های سازمانی خود اقدام کنند اما با توجه به عدم شمول قوانین فوق بر مؤسسات عمومی غیردولتی، این مؤسسات از حیث تأیید ساختار سازمانی و تشکیلاتی و تصویب سقف پست‌های سازمانی خود توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تکلیفی ندارند.
- بر اساس ماده (۱۰) [قانون دیوان عدالت اداری](#)، تصمیم‌ها و اقدام‌های مؤسسات عمومی غیردولتی (جز شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی) مشمول نظارت دیوان عدالت اداری نیست. هر چند پیش از این دانشگاه‌ها بر اساس مصوبه «خروج تصمیم‌ها و آرای صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در خصوص امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» شورای عالی انقلاب فرهنگی مشمول نظارت دیوان مذکور نبودند.

چالش‌ها

- اگرچه دانشگاه‌ها در امور مالی و معاملاتی تابع مصوبات هیئت امنا هستند و اساساً وظایف ذی حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی در دانشگاه‌ها بر عهده مدیر امور مالی آنهاست، اما با توجه به اینکه مؤسسات عمومی غیردولتی در قسمت مربوط به مصرف اعتبارات غیردولتی خود تابع [قانون محاسبات عمومی](#) نیستند و به موجب تبصره «۲» ماده (۳۱) قانون فوق، صرفاً در برابر اعتبارات دولتی پاسخ‌گو خواهند بود. لذا تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها از بعد مالی و معاملاتی امتیاز ویژه‌ای به حساب نمی‌آیند.
- نظر به اینکه در شکل حقوقی مؤسسه دولتی، دولت مکلف به تأمین بودجه دستگاه است حال آنکه در مؤسسه عمومی غیردولتی، میزان تعهد دولت در تأمین بودجه به کمتر از پنجاه درصد تقلیل می‌یابد. لذا در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی به نهاد عمومی



غیردولتی، پیش‌بینی می‌شود چالش‌هایی مالی برای آنها به وجود آید. البته ذکر این نکته ضروری است که در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، نهادهای مذکور در خصوص نحوه مصرف اعتبارات دولتی، پاسخ‌گو بوده و مشمول احکام **قانون محاسبات عمومی کشور** و نیز تابع نظارت‌های مراجع نظارتی از جمله دیوان محاسبات کشور خواهند بود.

- از آنجایی که مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول ماده‌واحد **قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی** (مصوب سال ۱۳۶۵) نیستند، در صورت محکومیت مالی مؤسسات عمومی غیردولتی، اجرای احکام دادگستری و ادارات ثبت و سایر مراجع می‌توانند اموال آنها را توقیف کنند یا به دادن تأمین ملزم کنند.

- براساس ماده (۴۸) **قانون محاسبات عمومی کشور**، «مطالبات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از اشخاصی که به موجب احکام و اسناد لازم‌الاجرا به مرحله قطعیت رسیده است بر طبق مقررات اجرایی مالیات‌های مستقیم قابل وصول خواهد بود». حکم فوق تسهیلات قابل توجهی را برای وصول مطالبات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ایجاد کرده و آن را تابع مقررات مربوط به اجرای مالیات‌های مستقیم کرده است، این در حالی است که نهادهای عمومی غیردولتی از امتیاز خاص مقرر در ماده فوق برخوردار نیستند.

- براساس ماده (۲) **قانون مالیات‌های مستقیم**، دستگاه‌های دولتی از پرداخت مالیات معاف هستند؛ در صورتی که معافیت مالیاتی (از پرداخت مالیات موضوع قانون فوق) برای مؤسسات عمومی غیردولتی وجود ندارد.

- با توجه به معذوریت‌های مربوط به عدم امکان تأمین بیش از نیمی از منابع مالی لازم در بودجه سالانه دانشگاه‌ها از محل منابع غیردولتی، به نظر می‌رسد اکثریت قریب به اتفاق دانشگاه‌های دولتی در شرایط کنونی قادر به انطباق با بخشی از شرایط قانونی لازم برای شناسایی یک نهاد به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی نیستند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بی‌تردید، ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ظرفیت قابل‌اعتنایی را برای ایجاد انعطاف در مقررات حاکم بر دانشگاه‌های دولتی ایجاد کرده است. به نظر می‌رسد در همین وضعیت موجود و نهایتاً اعمال اصلاحات و الحاق احکام مورد نیاز، می‌توان بخش قابل توجهی از ملاحظات که در زمینه پیشنهاد تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی وجود دارد را تأمین کرد. **بنابراین ضرورتی به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی نیست.**

از جمله احکام اصلاحی که می‌تواند زمینه بهبود وضعیت موجود را بدون نیاز به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها فراهم کند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ثبت اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها به نام آنها (و نه به نام دولت) با اصلاح ماده (۶۹) **قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت** (مصوب سال ۱۳۶۰) یا از طریق وضع حکم مستقل، ممنوعیت تملک اراضی دانشگاه‌ها براساس مقررات قانونی مثل ماده (۱۰) **قانون جهش تولید مسکن** (و سایر مقررات قانونی مشابه) و استقلال بیشتر در زمینه امور اداری و استخدامی با اصلاح ماده (۷۴) **قانون مدیریت خدمات کشوری** یا وضع حکم مستقل. (با این ملاحظه که بین دولت و دانشگاه قراردادی براساس شاخص‌های عملکرد محور منعقد می‌شود).

همچنین تدوین دستورالعمل اجرایی ماده (۱) قانون احکامی دائمی با تفسیر دقیق از قانون به جهت جلوگیری از تفسیرهای غیردقیق و ورود غیراصولی برخی از دستگاه‌های نظارتی در امور تصمیم‌گیری و اجرایی دانشگاه‌ها و در نهایت حفظ استقلال دانشگاه متناسب با چارچوب مورد نظر قانونگذار، پیشنهاد می‌شود.

۱. مقدمه

نظام آموزش عالی در دوره کنونی با مسائل و مشکلات متعددی دست به‌گریبان است. برخی از این مسائل شامل مواردی از جمله چالش‌های ساختاری و سیاستگذاری (جایگاه نهادی مراجع سیاستگذار، موازی‌کاری در سیاستگذاری، نسبت مقررات حاکم بر نظام آموزش عالی کشور با یکدیگر و...)، ضعف در میزان استقلال دانشگاه‌ها بر اساس اسناد قانونی و در عمل (در ابعاد بودجه‌ای، مالی و اداری-استخدامی)، چالش‌های آموزشی (مدرک‌گرایی افراطی، رشد بی‌رویه تعداد واحدهای دانشگاهی و ایجاد رشته‌ها بدون توجه کامل به نیاز بازار کار)، چالش‌های پژوهشی (عدم ارتباط بایسته میان دانشگاه با جامعه و صنعت، نیاز محور نبودن پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی) و چالش‌های حقوقی (ابهام در قوانین و مقررات حاکم بر دانشگاه‌ها، عدم تناسب برخی از مقررات موجود با اقتضات خاص حاکم بر فعالیت‌های دانشگاه‌ها) است. مسائل و مشکلات مذکور از ابعاد مختلف مالی، حقوقی، اداری، آموزشی، پژوهشی و... قابلیت آسیب‌شناسی و واکاوی را دارد. بر اساس منطق سیاستگذاری، پیشنهاد هرگونه راهکار اصلاحی علی‌القاعده باید مسبوق به شناسایی مشکل (مشکلات)، آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی مشکلات، بررسی و ارزیابی پیشینی گزینه‌های اصلاحی پیش‌رو، انتخاب مناسب‌ترین گزینه و اعتباربخشی حقوقی گزینه مورد نظر باشد. همچنین پس از تصویب حکم قانونی مربوط، اجرا آن، ارزیابی پسینی و اعمال اصلاحات لازم بعد از بررسی آثار و پیامدهای ناشی از اجرای سیاست مربوط، ضروری است. نادیده گرفتن یا غفلت از هر یک از مراحل فوق، اثربخشی سیاست‌های اولیه و اصلاحی را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

یکی از پیشنهادهایی که اخیراً برای حل حداقل بخشی از مسائل و مشکلات دانشگاه‌های دولتی در نظام حقوقی ایران به‌عنوان یک گزینه مطرح شده است، تغییر شکل حقوقی آنها به مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی است. ظاهراً پیش‌فرض پیشنهاد فوق این است که شکل حقوقی فعلی دانشگاه‌ها، موجب ایجاد یا تشدید برخی مشکلات در نظام آموزش عالی شده و یا حداقل از حل پاره‌ای از مسائل این نظام، ناتوان بوده است. نخستین گام در ارزیابی راهکار پیشنهادی فوق، دستیابی به اسناد پشتیبانی است که مطلوبیت آن را توجیه می‌کند. حسب بررسی انجام‌شده تاکنون پژوهش (قابل دسترسی) در این زمینه انجام نشده است. صرف‌نظر از این که پیشنهاد مذکور بر اساس چه آسیب‌شناسی اولیه و مبتنی بر چه تحلیلی ارائه شده است، در این نوشتار در صددیم در ابتدا مطلوبیت گزینه مزبور را بررسی کرده و در ادامه، فرصت‌ها و چالش‌های تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی را ارزیابی کنیم.

شایان ذکر است با توجه به اینکه شکل حقوقی «مؤسسه عمومی غیردولتی» یک قالب طراحی شده بومی است که مشابهی در سایر نظام‌های حقوقی ندارد، مطالعات تطبیقی در این حوزه منتفی است. گرچه می‌توان در مورد نحوه مدیریت و نظام حقوقی حاکم بر دانشگاه‌های دولتی در سایر کشورها، واکاوی کرد.

حال، در این شرایط، در این که تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به نهاد عمومی غیردولتی تا چه میزان کارکرد مورد انتظار از انجام تغییر مذکور را دارد، محل تأمل جدی است. آنچه در خصوص موضوع نوشتار حاضر ملاحظه می‌شود، این است که آسیب‌شناسی دقیقی از مشکلات موجود و طراحی راه‌حل‌های مناسب برای رفع آن صورت نگرفته است. همچنین با توجه به معذوریت‌های مربوط به عدم امکان تأمین بیش از نیمی از منابع مالی لازم در بودجه سالیانه دانشگاه‌های دولتی از محل منابع غیردولتی، به‌نظر می‌رسد اکثریت قریب به اتفاق دانشگاه‌های مذکور در شرایط کنونی قادر به



انطباق با بخشی از شرایط قانونی لازم برای شناسایی یک نهاد به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی نیستند. صرف نظر از اینکه در مطلوبیت گزینه تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها، تأمل جدی وجود دارد. پرسش‌های اصلی تحقیق حاضر به این صورت قابل بیان است که در مسیر اصلاح نظام حقوقی حاکم بر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در ایران، آیا ایده تغییر شکل حقوقی نهادهای مذکور به مؤسسه عمومی غیردولتی، با عنایت به فرصت‌ها و چالش‌های آن، مطلوبیت لازم را دارد؟ رابطه دولت و دانشگاه‌ها در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها چه تغییرهایی خواهد کرد و چگونه خواهد شد؟ برای مثال، نسبت شکل حقوقی غیردولتی دانشگاه‌ها با شمول قوانین عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون کار، قانون دیوان عدالت اداری و نیز قوانین خاص حاکم بر آموزش عالی در ایران و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی چگونه خواهد بود؟

۲. چارچوب نظری



۲-۱. پیشینه تاریخی و ضرورت استقلال سازمانی دانشگاه

به موجب ماده (۱) «قانون اجازه تأسیس دانشگاه در طهران» مصوب ۱۳۱۳/۳/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی، «مجلس شورای ملی به وزارت معارف اجازه می‌دهد مؤسسه‌ای به نام دانشگاه برای تعلیم درجات عالی‌ه علوم و فنون و ادبیات و فلسفه در طهران تأسیس نماید». براساس ماده (۷) قانون فوق، «دانشگاه دارای شخصیت حقوقی می‌باشد و نمایندگی آن به عهده رئیس است و از لحاظ اداری و مالی دانشگاه مستقل و تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف خواهد بود». همان‌طور که ملاحظه می‌شود در قانون فوق حکمی در مورد شکل حقوقی دانشگاه تهران مقرر نشده است.

با توجه به اینکه وضعیت دانشگاه‌ها از حیث ماهیت فعالیت‌ها و نوع مأموریت‌های محوله به آنها متفاوت از سایر دستگاه‌های دولتی است، مقررات حاکم بر مراجع اخیر تا حدود قابل توجهی قابلیت اعمال در مورد دانشگاه‌ها را ندارد. بر این اساس، تبعیت دانشگاه‌ها از مقررات خاص در امور مختلف همچون اداری، مالی و استخدامی ضروری است. به منظور تهیه و تصویب مقررات متناسب با وضعیت خاص دانشگاه‌ها و اعطای استقلال اداری به آنها، بر گرفته از تجربه برخی از کشورهای، رکنی تحت عنوان «هیئت امنا» در ساختار مدیریتی دانشگاه‌ها ایجاد شده است. در واقع، ایجاد هیئت امنا، یکی از نخستین گام‌ها در مسیر اعطای استقلال سازمانی به دانشگاه‌ها بوده است. اولین بار اصطلاح «هیئت امنا» در اساسنامه دانشگاه شهید بهشتی (ملی سابق) مصوب جلسه ۹۰۸ شورای عالی فرهنگ مصوب سال ۱۳۳۹ به کار گرفته شد. تصویب قانون تشکیل و اختیارات هیئت‌امنا دانشگاه تهران مصوب سال ۱۳۴۶، منشأ تحولات اساسی در نظام آموزش عالی قبل از انقلاب اسلامی شد. پس از انقلاب اسلامی، مواد (۷ و ۹) قانون تشکیل هیئت‌امناهای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۶۷)، اختیارات گسترده‌ای در امور بودجه، سازمان داخلی، آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و مقررات استخدامی به دانشگاه‌ها اعطا کرد [۱].

اساساً ایجاد نهادهای مستقل دولتی و نیز مؤسسات عمومی غیردولتی در اجرای الگوی عدم تمرکز فنی و برای اعطای استقلال عملکردی به نهادهای مزبور و دور کردن آنها از دخالت‌های سیاسی و زمینه‌سازی برای انجام وظایف آنها به صورت مستقل، فنی و تخصصی صورت گرفته و می‌گیرد [۲]. در حقوق اداری، منظور از سازمان‌های مستقل دولتی، مؤسساتی هستند که براساس اصل تخصص و اقتضائات اجرایی و اداری و نیاز به نوعی عدم تمرکز فنی و اداری، از تابعیت مستقیم وزارتخانه مربوط خارج بوده و معمولاً دارای بودجه مخصوص و تشکیلات جداگانه می‌باشند و تحت عناوینی مثل سازمان، مؤسسه، بنگاه، مرکز یا شرکت به وجود آمده‌اند. هدف از ایجاد این قبیل نهادها، به لحاظ اداری، اعطای آزادی عمل بیشتر و رهایی از مقررات پیچیده و سلسله‌مراتب نظام متمرکز اداری و بعضاً لزوم تصمیم‌گیری‌های اداری به صورت گروهی بوده

است تا از این طریق، سازمان‌هایی که طبیعت کار و مأموریت آنها مستلزم انعطاف بیشتر و سرعت عمل در تصمیم‌گیری و اقدام است، بتوانند وظایفی را که بر عهده آنها گذاشته شده، به نحو مناسب ایفا کنند [۳].

البته باید تأکید داشت ماهیت و نوع خودمختاری و استقلال دانشگاه‌ها، مطلق و تام نیست بلکه کاملاً نسبی است و در هر حال به معنای استقلال کامل از دولت نیست. گرچه در بطن استقلال نهادی، حدی از استقلال نسبت به حوزه سیاسی وجود دارد. از نظر برخی پژوهشگران، با توجه به یکپارچه بودن نظام اداری ایران، گذار از نظام متمرکز به غیرمتمرکز، با پیچیدگی‌ها و دشواری‌هایی مواجه است. براساس دیدگاه فوق، هرگونه تغییر در شرایط کنونی، مستلزم رهایی دانشگاه از قید و بند بوروکراسی خشک و غیرمنعطف است [۲]. با وجود مراتب فوق، مسئله اصلی در تعیین حدود استقلال دانشگاه‌هاست. روش‌های حکمرانی در نظام آموزش عالی، به دلیل ماهیت فعالیت‌های دانشگاه‌ها، متفاوت با سایر دستگاه‌های دولتی است. برای مثال، از روش‌هایی برای تعیین مسئول راهبری دانشگاه‌ها استفاده می‌شود که در سایر دستگاه‌های دولتی استفاده نمی‌شود. یکی از این شیوه‌ها، تشکیل گروه‌های حائل متخصص همچون هیئت‌امنا و تفویض اختیار از سوی دولت به آنهاست. گرچه براساس نظرها و دیدگاه‌های متخصصان حوزه آموزش عالی، الگوی هیئت‌امنایی مدل مناسبی برای مدیریت دانشگاه‌هاست، اما به‌رغم استفاده از الگوی مدیریتی دانشگاه‌ها در ایران از مدل هیئت‌امنایی، متأسفانه از مزایای آن به‌صورت کامل بهره کافی برده نشده است. از جمله به این دلیل که نهادهای سیاستگذار و اجرایی با تفسیر مضیق از ماده (۱) قانون احکام دائمی، اختیارات اداری و استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه را محدود کرده‌اند.

به لحاظ سوابق قانونی، اشاره به حکم تبصره «۳۶» لایحه بودجه سال ۱۳۵۸ (مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۷ شورای انقلاب اسلامی) لازم است که «الف) از اول شهریورماه ۱۳۵۸ قوانین و مقررات استخدامی کادر آموزشی و هیئت‌علمی دانشگاه تهران درباره کلیه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی (اعم از دولتی و یا غیردولتی) که نام آنها در این قانون در ردیف دستگاه‌های دولتی درج شده است اجرا می‌شود و مقررات استخدامی مغایر با آن لغو می‌گردد. ب) کلیه کارکنان اداری دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی براساس آیین‌نامه‌ای که بنابه پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید از تاریخ مذکور مشمول مقررات قانون استخدام کشوری خواهد بود». هم‌اینک براساس ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و نظر به عدم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی نسبت به دانشگاه‌های دولتی، کلیه دانشگاه‌های دولتی تابع نظام حقوقی نسبتاً واحد و دارای ساختار و تشکیلات تقریباً مشابهی با یکدیگر هستند.

۲-۲. جایگاه و شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی در نظام حقوقی کنونی

ماده (۱۰) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸، مقرر داشته است: «دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت‌امنا و تأیید وزیر می‌رسد، اداره می‌شوند. اختیارات وزارت در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و حدود تعیین سیاست‌های عمومی اداره آنها، ارزیابی، نظارت و حمایت و پشتیبانی آنها در چارچوب این قانون و مصوبات مراجع ذیصلاح خواهد بود»^۱.

۱. همچنین تبصره ماده فوق‌الذکر داشته است: «به منظور تحقق تمرکززدایی در فعالیت‌های اجرایی بخش آموزش عالی و پژوهشی افزایش اختیارات هیئت‌امنا شورای عالی و مدیریت اجرایی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تنظیم حدود اختیارات حوزه‌های ستادی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تقویت ترکیب اعضای هیئت‌امنا، تعریف و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیئت‌های امنا و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، لوائح، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تنظیم و برای طی مراحل قانونی به مراجع ذیصلاح ارائه خواهد شد».

در آخرین حکم قانونی، براساس ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب سال ۱۳۹۵) «دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت‌امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند».



البته ذکر این نکته ضروری است که عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» در ماده (۱) [قانون احکام دائمی بر نامه‌های توسعه کشور](#)، بیشتر از آنکه موجب ارائه ملاکی برای تشخیص صلاحیت مراجع فوق باشد، به تولید ابهام و سردرگمی راجع به نظام حقوقی حاکم بر دانشگاه‌ها و به خصوص اسناد بالادستی حاکم بر مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها منجر شده است [۵].

در نظام حقوق اداری ایران، دانشگاه‌های دولتی یکی از مصادیق دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر اصل عدم تمرکز فنی محسوب می‌شوند. این دانشگاه‌ها به دلیل اقتضات خاص از جمله لزوم استقلال و مصون ماندن از دخالت سیاسی، دارای شخصیت حقوقی مستقل از وزارت علوم، تحقیقات و فناوری هستند. گرچه باید اذعان داشت این استقلال، مطلق نیست و طبق مقررات کنونی، وزارت مذکور جایگاه سیاستگذار و نظارت بر دانشگاه‌ها دارد. همان‌طور که اشاره شد، در ایران، الگوی مدیریت هیئت امنایی دانشگاه‌ها مورد شناسایی قرار گرفته و تلاش شده با ایجاد هیئت‌های مذکور، ضوابط متناسب با شرایط دانشگاه‌ها به تصویب هیئت امنای آنها برسد. از نظر برخی پژوهشگران، تجربه نظام‌های آموزش عالی در کشورهای توسعه‌یافته از جمله ایالات متحده آمریکا، حاکی از ضرورت اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بر مبنای الگوی هیئت امنایی است. نهاد مذکور مرکب از اشخاص سرشناس، مؤثر و مورد وثوق است که امین حکومت هستند و به نیابت از آن، در خصوص اداره دانشگاه قاعده‌گذاری می‌کنند. در اغلب دانشگاه‌های معتبر نظیر هاروارد، لیدن، بولونیا، ادینبورگ و ... از این الگو برای مدیریت دانشگاه‌ها استفاده می‌شود [۶].

در خصوص شکل حقوقی دانشگاه‌ها، اشاره به حکم ماده (۲) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) ضرورت دارد که براساس آن، مؤسسه دولتی «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد...». با عنایت به مفاد حکم فوق و نیز با توجه به رویه مقنن در نام‌گذاری مؤسسات دولتی، این دسته از دستگاه‌های اجرایی به لحاظ حقوقی لازم نیست در عنوان خود واژه «مؤسسه» را داشته باشند.

با توجه به مراتب فوق به نظر می‌رسد با توجه به اینکه وضعیت حقوقی دانشگاه‌ها با مؤلفه‌های قانونی مذکور برای مؤسسات دولتی انطباق بیشتری دارد، شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی، مؤسسه دولتی باشد؛ گرچه باید اذعان داشت به شکل حقوقی مذکور در قوانین و مقررات کنونی تصریح نشده است. همچنین باید توجه داشت دانشگاه‌های دولتی با حکم قانون ایجاد نمی‌شوند. بلکه با تجویز قانونگذار و براساس سازوکار مندرج در مقررات قانونی حاکم بر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ایجاد می‌شوند. البته برخی پژوهشگران قائل به این نظر هستند که وضعیت دانشگاه‌ها با هیچ‌یک از اشکال حقوقی موضوع ماده (۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) منطبق نیست. براساس نظر مذکور از سال ۱۳۸۳ به بعد، دانشگاه‌ها به شکل حقوقی مؤسسه عمومی غیردولتی نزدیک‌تر شده‌اند. در نهایت، این دیدگاه مطرح شده که در شرایط فعلی دانشگاه‌ها را می‌توان «مؤسسه عمومی مستقل» نامید. از حیث حقوق اداری، مؤسسات عمومی مستقل دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و از نظر سازمانی، اداری و مالی استقلال دارند [۷]. در حالی که به نظر می‌رسد دانشگاه‌های دولتی با شکل حقوقی مؤسسه دولتی منطبق هستند. همچنین شکل حقوقی «مؤسسه عمومی مستقل» در نظام حقوقی فعلی ایران شناسایی نشده است. به این ترتیب و همان‌طور که پیش‌تر نیز بیان شد، شکل حقوقی دانشگاه‌ها با مؤلفه‌های مؤسسه دولتی منطبق است.

۲-۲. مفهوم و مؤلفه‌های مؤسسات عمومی غیردولتی

شکل حقوقی مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، در نظام حقوقی قبل از انقلاب اسلامی مسبوق به شناسایی نبود. برخی پژوهشگران، ساختار مؤسسات عمومی غیردولتی را با سازمان‌های غیردولتی شبه‌مستقل، تطبیق داده‌اند. نهادهای اخیر در برخی از کشورهای انگلیسی‌زبان ایجاد شده‌اند و سپس به سایر نظام‌های حقوقی تسری یافته‌اند. نهادهای مذکور علی‌القاعده با وضع قانون ایجاد می‌شوند و به زمینه موضوعی خاصی محدود نمی‌شوند. نهادهای فوق دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت بوده؛ اما به لحاظ ساختاری به بخشی از دولت وابسته بوده و حتی برخی اختیارات دولت نیز به آنها واگذار شده است [۸]. در دهه ۶۰ و با تصویب [قانون محاسبات عمومی کشور](#) (مصوب سال ۱۳۶۶) شکل حقوقی فوق

تعریف شد. به موجب ماده (۵) قانون مزبور، «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود». همچنین در تبصره مقرر شد «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».

در اجرای حکم فوق، [قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی](#) (مصوب سال ۱۳۷۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی) به تصویب می‌رسد. در زمان تدوین نوشتار حاضر (دی ماه ۱۴۰۴) قانون فوق دارای ۲۴ بند است که مصادیق نهادهای مزبور را نام برده است. ماده واحده قانون فوق مقرر داشته «واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) [قانون محاسبات عمومی کشور](#) مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند: ...». در تبصره «۱» ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز منظور از مؤسسات وابسته به آنها، به شرح زیر تعریف شده است: «واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجاری و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد».

با تصویب [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) در سال ۱۳۸۶ (لازم‌الاجرا از ۱/۱/۱۳۸۸)، ماده (۳) این قانون، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» را این گونه تعریف کرده است: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». همان طور که ملاحظه می‌شود، براساس حکم اخیر، ضرورت ندارد نام مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی درج شود. بر این اساس، با عنایت به مؤخرالتصویب بودن [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) نسبت به [قانون محاسبات عمومی کشور](#)، برای ایجاد یک مؤسسه عمومی غیردولتی در وضعیت کنونی، نیازی به درج عنوان آن در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیست. شایان ذکر است وفق ماده (۵) قانون مذکور نهادهای یادشده، یکی از مصادیق «دستگاه اجرایی» موضوع ماده اخیر هستند.

در شرایط کنونی، مؤلفه‌های قانونی تشکیل دهنده مؤسسات عمومی غیردولتی به شرح زیر قابل ذکر است:

■ ایجاد به موجب قانون؛

■ داشتن شخصیت حقوقی مستقل؛

■ انجام وظایف و خدمات عمومی؛

■ تأمین بیش از نیمی از بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی.

شایان ذکر است که مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، مترادف با نهادهای غیردولتی نیست. به عبارتی، واژه «غیردولتی» در عنوان این نهادها به معنای غیر حاکمیتی و غیردولتی بودن آنها به صورت کلی نیست. بلکه به نظر می‌رسد ناظر بر قید تأمین بیش از نیمی از بودجه آنها از محل منابع غیردولتی است. از این رو، نهادهای عمومی غیردولتی با نهادهای غیردولتی متفاوت‌اند. نهادهای اخیر تابع نظام حقوق عمومی نبوده و اساساً هم به لحاظ مقررات مربوط به نحوه ایجاد، چگونگی فعالیت و اداره آنها، وضعیت متفاوتی با نهادهای عمومی غیردولتی دارند. برخی پژوهشگران، افزون بر عامل بودجه سالیانه آنها، انفکاک سازمانی این قبیل مؤسسات از قوای حاکمه و یا سایر ارکان حاکمیتی را نیز به عنوان وجه تسمیه آنها به عنوان مؤسسه عمومی «غیردولتی» بر شمرده‌اند [۹]. گرچه این گزاره درست است که مؤسسات مذکور از رابطه مستقیم و سلسله‌مراتبی با نهادهای حکومتی خارج شده‌اند اما اینکه جایگاه قانونی آنها به کلی خارج از قوای حکومتی و سایر نهادهای حاکمیتی است، با ایراد مواجه است. کما اینکه برخی از این قبیل نهادها تحت نظارت قیمومتی برخی از وزارتهای آنها هستند. برای مثال می‌توان به نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نسبت به سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرد.

با توجه به تغییراتی که در تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) نسبت به [قانون محاسبات عمومی](#)



کشور صورت گرفته، باید تأکید داشت صرف نظر از رویه مجلس شورای اسلامی، ضرورتی در تصریح به نام مؤسسات مذکور در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی وجود ندارد. همچنین باید افزود لزومی به ایجاد دستگاه‌های مذکور با عنوان «مؤسسه» یا «نهاد» نیست. در میان دستگاه‌های اجرایی، وزارخانه‌ها تحت عنوان «وزارخانه» ایجاد می‌شوند. با وجود مراتب فوق، باید تأکید داشت که اصل «ایجاد» مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، همچنان نیازمند اخذ مصوبه مجلس شورای اسلامی است.

۳. مطلوبیت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی

به‌رغم اعلام رئیس دانشگاه تهران مبنی بر تهیه و تقدیم لایحه قانونی تبدیل دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی به مجلس شورای اسلامی [۱۰]، حسب بررسی و استعلام صورت گرفته از دفتر هیئت دولت تاکنون لایحه‌ای با عنوان و محتوای فوق در هیئت دولت مورد بررسی قرار نگرفته است. مرتب‌ترین سند حقوقی در دست بررسی در هیئت وزیران، اساسنامه سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری دانشگاه تهران است که مستند به ماده (۱۴) **قانون جهش تولید دانش‌بنیان** (مصوب سال ۱۴۰۱) تهیه شده است.

در چهل و دومین اجلاس رؤسای دانشگاه‌های سطح یک کشور، رئیس دانشگاه تهران بیان داشته است: «اگر استقلال مالی اتفاق بیفتد، خودگردانی هم به دنبال آن خواهد آمد. یعنی اگر اختیارات به دانشگاه‌ها داده شود و استقلال مالی آنان به رسمیت شناخته شود، دانشگاه‌ها در فرصتی معقول، منابع خود را متنوع و تأمین خواهند کرد». ایشان در ادامه بیان داشته که در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، «تمام دارایی‌های دانشگاه متعلق به خود دانشگاه خواهد بود». وی با بیان اینکه هر چند براساس قانون، دانشگاه‌ها از استقلال مالی برخوردارند، اما «متأسفانه در عمل، هیچ نهادی این استقلال را به رسمیت نمی‌شناسد و دانشگاه‌ها برای انجام امور حقوقی و اداری خود با مشکل جدی مواجه هستند» [۱۱]. صرف نظر از ابهام در برخی از گزاره‌های فوق، از اظهارات مزبور چنین استنباط می‌شود که **تأمین استقلال مالی دانشگاه‌ها**، یکی از مهم‌ترین علل توجیهی تغییر شکل حقوقی آنها به مؤسسه عمومی غیردولتی است.

در خصوص نکات فوق باید ضمن تأکید بر این نکته مهم که کسب استقلال مالی، یک فرایند پویا، پیچیده و طولانی است که نه به صورت دستوری و دفعی، بلکه به صورت مستمر به دست می‌آید، باید اذعان داشت استقلال مالی دانشگاه‌ها در هر حال نمی‌تواند و نباید مطلق باشد؛ زیرا در غیر این صورت بیم آن می‌رود که دانشگاه‌ها در مدیریت اموال خود که در واقع متعلق به دولت و مردم است، خارج از مأموریت‌های محوله و در راستای اهدافی غیر از آنچه مورد نظر مقنن بوده، اقدام کنند.

با توضیحاتی که پیش‌تر ارائه شد، این پرسش مطرح می‌شود که آثار تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی از مؤسسه دولتی به مؤسسه عمومی غیردولتی، بر تغییر نظام حقوقی حاکم بر ایجاد، فعالیت، امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی نهادهای مذکور چیست؟ پرسش مذکور ریشه در این پرسش مهم دارد که اساساً هدف از طراحی اشکال حقوقی مختلف برای دستگاه‌های اجرایی چیست؟ در پاسخ، ابتدا باید اشاره داشت که اشکال حقوقی شناسایی شده دستگاه‌های اجرایی در نظام حقوقی کنونی براساس ماده (۵) **قانون مدیریت خدمات کشوری** و سایر مقررات قانونی مربوط (نظیر ماده (۱۳۰) **قانون محاسبات عمومی کشور**)، عبارت‌اند از: وزارخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی. اما آیا انحصار اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی (دولتی) به چهار شکل فوق، حصر عقلی است؟

واقعیت آن است که الزام منطقی در منحصر کردن اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی در اشکال چهارگانه فوق وجود ندارد. لذا در صورت وجود مبانی توجیهی لازم برای شناسایی شکل حقوقی جدید، انجام آن به لحاظ منطقی و حقوقی، ناممکن نیست. البته شناسایی شکل حقوقی جدید، نیازمند تقنین است. در این صورت، قانونگذار باید ضمن اشاره به مؤلفه‌های قانونی شکل حقوقی جدید، آثار و تفاوت‌های آن نسبت به سایر اشکال حقوقی موجود را نیز بیان کند. در پاسخ به پرسش مهم هدف از طراحی اشکال حقوقی مختلف برای دستگاه‌های اجرایی، باید اشاره کرد که تقسیم‌بندی مذکور باهدف ایجاد تنوعی از مقررات مختلف متناسب با وضعیت

دستگاه‌های اجرایی از حیث مقررات حاکم بر نحوه ایجاد، چگونگی اداره امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی است. تقسیم‌بندی مذکور نافی تفاوت‌ها در اقتضات مربوط به دستگاه‌های ذیل یک شکل حقوقی واحد نیست. در همین راستا به‌عنوان مثال، برخی از وزارتخانه‌ها از شمول برخی مقررات عمومی حاکم بر وزارتخانه‌ها مستثنا شده و تابع نظام حقوقی خاصی شده‌اند.

شایان ذکر است پیش از انقلاب اسلامی، نهادهایی همچون مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در نظام حقوقی شناسایی شده بودند که با توجه به حکم ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) مقرر شد «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲ و ۳ و ۴) این قانون منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی 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 یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند، مکلف‌اند حداکثر ظرف مدت یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند، والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود». همان‌طور که ملاحظه می‌شود سیاست قانونگذار بر این بوده است که اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی را محدودتر و منحصر در یکی از سه شکل حقوقی فوق کند. با وجود این، باید تأکید داشت که هم‌اکنون در پیوست قانون بودجه سالیانه کل کشور، همچنان دو مصداق از مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (سازمان صنایع دفاع و سازمان بنادر و دریانوردی)، مورد اشاره قرار گرفته‌اند. لذا خود قانونگذار نیز به حکم موضوع ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور، در عمل وفادار نمانده است.

حال، با توجه به اینکه دانشگاه‌های دولتی هم‌اکنون بر اساس ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، از شمول قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی مستثنا شده و تابع مصوبات هیئت امنای خود (که حسب مورد به تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر بهداشت و آموزش پزشکی یا رئیس‌جمهور می‌رسند) هستند، این پرسش مهم مطرح است که تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها در وضعیت کنونی که دانشگاه‌ها در حال تبعیت از مقررات اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی خاص خود هستند، چه رهاورد مشخصی را ممکن است به همراه داشته باشد؟ همچنین پیامدهای چنین تغییری چگونه ارزیابی می‌شود؟ قبل از ارائه هرگونه پاسخ به این پرسش، لازم است هدف طراحان پیشنهاد یا ایده فوق بررسی شود. بدیهی است هر پیشنهاد سیاستی باید مسبقاً به اسناد پشتیبانی باشد که حاوی ضرورت ارائه آن پیشنهاد (در پاسخ به رفع مشکل یا مشکلات مشخصی)، راه‌حل‌های بدیل، ارزیابی پیشینی هر راه‌حل، مبنای انتخاب گزینه مورد نظر و ارائه متن مناسب برای اعتباربخشی حقوقی به گزینه منتخب باشد. با بررسی سوابق موضوع، اولاً سند پشتیبان مذکور (حتی به صورت بسیار مختصر) ملاحظه نشد. ثانیاً با بررسی اجمالی مطالب بیان شده در این زمینه به نظر می‌رسد محدودیت‌های مالی دانشگاه‌ها، عامل اصلی در ارائه پیشنهاد فوق بوده است.

با وجود ابهام در پشتوانه کارشناسی و علمی پیشنهاد فوق، به نظر می‌رسد ابهام در ماهیت و نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی و نیز وجود حدی از انعطاف در مقررات حاکم بر این قبیل نهادها، در ارائه پیشنهاد مذکور مؤثر بوده است. البته باید اشاره داشت که ابهام فوق در عمل موجب سردرگمی مدیران مؤسسات مذکور، مراجع نظارتی و قضایی در شناسایی مقررات حاکم بر آنها شده است. این امر موجب شده است تمایل برای ایجاد دستگاه اجرایی با شکل حقوقی فوق برای تبعیت از محدودیت‌های قانونی کمتر (به نسبت سایر دستگاه‌های اجرایی) بیشتر شود [۱۲].

با توجه به این که دانشگاه‌های دولتی در نظام حقوقی کنونی، منطبق با شکل حقوقی «مؤسسه دولتی» به نظر می‌رسند، در این بخش از پژوهش می‌کوشیم نظام حقوقی حاکم بر دو شکل حقوقی مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی را ذیل دو قسمت نقاط اشتراک و افتراق بررسی کنیم.



۳-۱. نقاط اشتراک

عموم دستگاه‌های اجرایی شناسایی شده در نظام حقوقی ایران به شرح مذکور در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، دارای ویژگی‌های مشترکی هستند که آنها را از اشخاص حقوقی خصوصی متمایز می‌کند. با بررسی مؤلفه‌های قانونی تشکیل دهنده مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی، نقاط مشترک میان این دو شکل حقوقی به شرح زیر قابل ذکر است.

۳-۱-۱. نحوه ایجاد

هر دو شکل مؤسسه دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی باید به موجب حکم قانونگذار ایجاد شوند. بنابراین امکان ایجاد یک دستگاه اجرایی تحت یکی از اشکال مذکور بدون طی مراحل استصوابی مجلس وجود ندارد. در خصوص ایجاد دانشگاه‌های دولتی اشاره به حکم جزء «۱۱» بند «ب» ماده (۲) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (مصوب سال ۱۳۸۳)، ضروری است که به موجب آن، «تأیید اساسنامه و صدور مجوز ایجاد یا توسعه هر گونه واحد آموزش عالی یا مؤسسه تحقیقاتی (اعم از دولتی یا غیردولتی)، رشته‌ها و مقاطع تحصیلی»، یکی از صلاحیت‌های وزارت مذکور نام برده شده است. شایان ذکر است گرچه در جزء فوق بحث از تأیید اساسنامه به میان آمده است، اما همه دانشگاه‌های دولتی دارای اساسنامه مصوب نیستند.^۱ همچنین شایان ذکر است به موجب بند «۲۴» مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» (مصوب سال ۱۳۷۶ و الحاقات بعدی)، «تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی، فرهنگی، تحقیقاتی، فرهنگستان‌ها، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تصویب اساسنامه هر یک و تجدیدنظر در اساسنامه‌های مؤسسات مشابه عنداللزوم» بر عهده شورای مذکور است. بر این اساس، هر گونه اقدام وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در اجرای جزء فوق علی‌القاعده باید در چارچوب بند «۲۴» مصوبه مزبور صورت پذیرد.

۳-۱-۲. نظارت

هر دو شکل حقوقی فوق تابع نظارت‌هایی هستند که مراجع مختلف از جمله وزارت علوم، تحقیقات و فناوری یا وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، مجلس شورای اسلامی (در قالب‌های مختلفی مثل تحقیق و تفحص، کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی، سؤال از وزیر مربوطه و ...)، نسبت به دستگاه‌های اجرایی اعمال می‌کنند. لذا تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها، آنها را از شمول نظارت مراجع کنترلی درون قوه مجریه و نیز مراجع عام نظارتی، مستثنا نخواهد کرد. گرچه همان‌طور که بیان خواهد شد، دایره موضوعات تحت نظارت دیوان محاسبات کشور، محدود به اعتباراتی است که دولت در اختیار آنها قرار می‌دهد. از این رو چنانچه یکی از مؤسسات عمومی غیردولتی از محل منابع دولتی، مرتکب تخلفی شود، طبقاً امکان ورود نهاد اخیر و رسیدگی به تخلف مذکور وجود دارد. بند «الف» ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب سال ۱۳۶۱ با اصلاحات بعدی)، یکی از اهداف دیوان مذکور را «کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌کنند» اعلام کرده است. همچنین تبصره ماده (۲) قانون مزبور، مقرر داشته است: «منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به‌طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول (۴۴) و (۴۵) قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود، می‌باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند».^۲

۱. اساسنامه برخی از دانشگاه‌های قدیمی، مصوب شورای عالی معارف و نهادهای مشابه است.
۲. همچنین به موجب دادنامه شماره ۱۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲ هیئت تخصصی اصناف دیوان عدالت اداری، «در خصوص شکایت شهرداری تهران به طرفیت دیوان محاسبات کشور به خواسته ابطال تصمیم دیوان محاسبات کشور در خصوص استقرار هیئت حسابرسی در محل ستاد و مناطق تابع شهرداری تهران، نظر به اینکه طبق تبصره ماده دو قانون دیوان محاسبات کشور واحدهایی که مالکیت عمومی برای آنها مترتب است را مشمول نظارت دیوان محاسبات اعلام کرده و شهرداری نیز از واحدهایی است که مالکیت عمومی بر آن مترتب است و از طرفی نظارت شوراهای اسلامی مانع نظارت دیوان محاسبات نبوده و ناسخ مقررات قبلی نیز نمی‌باشد و از سویی ماده یک قانون دیوان محاسبات کشور، کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، بر عهده دیوان محاسبات قرار داده و شهرداری نیز در مواردی از بودجه عمومی استفاده می‌کند، بنابراین بخشنامه مورد شکایت خلاف قانون و خارج از اختیار نبوده به استناد بند «ب» ماده (۸۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی بر رد شکایت صادر و اعلام می‌کند...».

در خصوص نظارت سازمان بازرسی کل کشور، بند «الف» ماده (۲) [قانون تشکیل سازمان](#) مذکور، یکی از وظایف سازمان مزبور را «بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است براساس برنامه منظم» بر شمرده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در بند فوق اشاره‌ای به نظارت سازمان بازرسی کل کشور نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی نشده است. اما به یکی از مصادیق آنها (شهرداری‌ها) تصریح شده است. همچنین به نظر می‌رسد «سازمان‌هایی که ... دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید» شامل مؤسسات عمومی غیردولتی نیز می‌شود. قابل توجه آنکه نظارت سازمان بازرسی کل کشور، محدود به نظارت بر نحوه مصرف اعتبارات و کمک‌های دولتی نبوده و طبعاً نسبت به کلیه امور مؤسسات مذکور برقرار خواهد بود. بر خلاف نظارت دیوان محاسبات کشور که منحصر در امور مالی است، نظارت سازمان بازرسی به لحاظ موضوعی عام و شامل کلیه امور (اعم از اداری، استخدامی، مالی و...) دستگاه‌های اجرایی می‌شود.

۳-۱-۳. از حیث عدم معافیت از پرداخت هزینه دادرسی

تفاوتی بین مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی از جهت الزام به پرداخت هزینه دادرسی وجود ندارد و هر دو دسته از دستگاه‌های اجرایی فوق ملزم به پرداخت هزینه دادرسی هستند. هر چند برخی از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی معافاند. برای مثال، به موجب تبصره [قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضائی و معافیت بنیاد شهید انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی \(ره\) از پرداخت هزینه دادرسی](#) (مصوب سال ۱۳۷۴)، «بنیاد شهید انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی معاف خواهند نمود».

اما به‌طور کل تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، تغییری در وضعیت حاکم بر دانشگاه‌ها از حیث لزوم پرداخت هزینه دادرسی ایجاد نمی‌کند. گفتنی است براساس ماده (۶۹۰) [قانون آیین دادرسی مدنی](#) (مصوب سال ۱۳۱۸) که هم‌اکنون نسخ شده است، «دولت و همچنین دادستان از تأدیه هزینه دادرسی معاف هستند». با تصویب [قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی](#) (مصوب سال ۱۳۷۹) حکمی مشابه حکم فوق به تصویب نرسید. بر این اساس، دستگاه‌های دولتی از جمله دانشگاه‌ها در نظام حقوقی کنونی، معاف از پرداخت هزینه دادرسی نیستند؛ مگر آنکه به‌صورت خاص به معافیت آنها در برخی از قوانین تصریح شده باشد.^۱

۳-۲. نقاط افتراق

آنچه عامل تمایز اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی از یکدیگر است، تفاوت‌هایی است که قانونگذار در مؤلفه‌های قانونی مربوط به ایجاد آنها لحاظ کرده است. همچنین باید به تفاوت در نظام حقوقی حاکم بر اداره آنها از حیث امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی اشاره کرد.

۱. نظریه شماره ۷/۱۴۰۲/۳۱۸ مورخ ۱۴۰۲/۶/۱۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه درباره اعمال معافیت برای دولت در پرداخت هزینه دادرسی، اشعار داشته است: «اولاً، اصل بر پرداخت هزینه‌های دادرسی توسط دستگاه‌های اجرایی است و استثناء از شمول این اصل مستلزم تصریح قانونی است. ثانیاً، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، حسب مورد و صرفاً در دعوی موضوع برخی قوانین خاص؛ از جمله بند «ف» تبصره «۸» قانون بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۲، ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵، تبصره «۲» ماده (۴) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور مصوب سال ۱۳۹۶، ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، تبصره «۲» ماده (۳۲) قانون هوای پاک مصوب سال ۱۳۹۶، ماده (۱۰) قانون حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷ و در حدود مقرر در این مواد قانونی از پرداخت هزینه دادرسی معاف است. ثالثاً، برخلاف آنچه در مکاتبه پیوست استعلام آمده است، با توجه به تصریح بند «۱۳۶» قانون بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۰، احکام این قانون فقط در سال ۱۳۹۰ قابل اجراست. بنابراین و با عنایت به رأی شماره ۱۲۵۴ و ۱۲۵۵ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، حکم مقرر در بند «۱۳۲» قانون مذکور، فقط در خصوص دعوی مربوط به حفظ حقوق بیت‌المال در سال ۱۳۹۰ قابل اعمال بوده است و در سال‌های بعد قابل اجرا نیست؛ همچنین است معافیت وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) از پرداخت هزینه دادرسی دعوی مربوط به رفع تعارض از اراضی دولتی و ملی؛ موضوع بند «ب» ماده (۱۴۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۹۰ که صرفاً در طول اجرای قانون یادشده قابل اعمال بوده و در حال حاضر قابل اجرا نمی‌باشد...».



۱-۲-۳. از حیث اداری، استخدامی

مؤسسات دولتی از حیث اداری و استخدامی عموماً تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هستند، در حالی که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به موجب ماده (۱۱۷) قانون فوق از شمول قانون یادشده مستثنا هستند. دانشگاه‌ها در حال حاضر به لحاظ استخدامی تابع آیین‌نامه‌های استخدامی اعضای هیئت علمی و اعضای غیر هیئت علمی (مصوب هیئت امنای خود با تأیید وزیر ذی‌ربط) هستند. از این رو، وضعیت امور اداری و استخدامی دانشگاه‌ها به صورت متمایز از سایر مؤسسات دولتی ساماندهی و تلاش شده اقتضائات خاص حاکم بر آنها لحاظ شود.

البته حکم ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور موجب ایجاد استقلال مطلق اداری و استخدامی دانشگاه‌ها نشده است بلکه صلاحیت تنظیم احکام استخدامی را به هیئت‌امنای دانشگاه‌ها واگذار کرده است. صلاحیت اخیر، مانع از لزوم اخذ مجوزهای استخدامی لازم چه برای استخدام اعضای هیئت علمی و چه برای اعضای غیر هیئت علمی دانشگاه‌ها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور با تأییدیه سازمان برنامه و بودجه کشور (از حیث تأمین اعتبار) نیست. همچنان که دانشگاه‌های دولتی مشمول برخی دیگر از قوانین استخدامی نظیر قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس (مصوب سال ۱۴۰۱) و قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی (مصوب سال ۱۳۷۵) هستند.

در همین زمینه اشاره به حکم بند «الف» ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، ضروری است که براساس آن، «تمامی اختیارات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی زیر مجموعه قوه مجریه در مورد جذب و به کارگیری نیروی انسانی ... در طول اجرای برنامه، موقوف‌الاجراست. هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه و به کارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کار معین، قرارداد کاری، قرارداد از محل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین، صرفاً بر مبنای اطلاعات ثبت‌شده در سامانه یکپارچه نظام اداری با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی و براساس مجوز مشترک سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور در صورت تأمین اعتبار توسط سازمان انجام می‌شود...». با وجه به اینکه دانشگاه‌ها از شمول حکم فوق مستثنا نشده‌اند، بنابراین همچون سایر دستگاه‌های اجرایی تابع حکم مزبور هستند. ماده (۵) ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور نیز بر این مهم تأکید کرده است.

در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، محدودیت‌های قانونی فوق شامل وضعیت آنها نمی‌شود.^۱ بدین ترتیب، ایجاد انعطاف اداری و استخدامی، یکی از فرصت‌های تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی است.

در خصوص تأثیر تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث شمول قانون کار نسبت به آنها، باید اذعان داشت روابط استخدامی دانشگاه‌ها به خصوص با اعضای هیئت علمی، قابلیت تنظیم براساس قانون کار را ندارد. هم‌اکنون در نظام حقوقی ایران، حکم عامی در مورد نحوه تنظیم روابط استخدامی در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی وجود ندارد. به نظر می‌رسد شناسایی صلاحیت هیئت امنای دانشگاه‌ها در تصویب آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت علمی و نیز اعضای غیر هیئت علمی، تناسب بیشتری با اقتضائات خاص دانشگاه‌ها دارد. گرچه در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسات عمومی غیردولتی، امکان استفاده از ظرفیت قانون کار برای تنظیم روابط کاری با کارکنان اداری دانشگاه‌ها وجود دارد.

۱-۲-۳. از حیث مالی و معاملاتی

مؤسسات دولتی از حیث مالی و معاملاتی عموماً تابع قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) هستند؛ مگر آنکه برخی از مؤسسات

۱. البته این امر به معنای رفع کلیه محدودیت‌های حاکم بر استخدام دولتی در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی نیست. برای مثال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۲۶۶۱ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۲ اشعار داشته است: «... در آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، برقراری امتیازات استخدامی برای برخی افراد به غیر از آنچه در قانون مقرر شده در دستگاه‌های اجرایی از جمله دستگاه‌های اجرایی خارج از شمول قانون مدیریت از جمله دانشگاه‌ها، شهرداری‌ها و همچنین سازمان تأمین اجتماعی به علت مغایرت با بند «۹۹» اصل (۳) قانون اساسی (رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی) و اصل (۲۸) قانون اساسی (تکلیف دولت به اینکه برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید) ابطال شده است...».

مذکور از شمول قانون اخیر مستثنا شده باشند. مؤسسات عمومی غیردولتی اما در قسمت مربوط به مصرف اعتبارات غیردولتی خود تابع قانون مذکور نیستند. به موجب تبصره «۲» ماده (۳۱) قانون فوق، «ذی حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی 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 خواهند شد» و دستگاه موظف به پاسخ‌گویی در این بخش خواهد بود. همچنین براساس تبصره‌های ماده (۷۲) قانون یادشده، در صورتی که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارای مقررات قانونی خاصی برای مصرف اعتبارات خود باشند می‌توانند اعتبارات جاری را که از محل اعتبارات مذکور 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 وزارخانه‌ها و مؤسسات دولتی به‌عنوان کمک در اختیار مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی گذارده می‌شود، ذی حساب دستگاه پرداخت‌کننده کمک و جوه پرداختی از این بابت را با اخذ رسید مؤسسه دریافت‌کننده به هزینه قطعی منظور خواهد کرد. همچنین اعتبارات طرح‌های عمرانی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تابع این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت است. حساب و اسناد هزینه مربوط به اعتبارات جاری و طرح‌های عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید قبل از تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط به وسیله حساب‌رسان منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی رسیدگی شود و حساب سالیانه آنها برای حسابرسی به دیوان محاسبات کشور تحویل شود. این در حالی است که اساساً دانشگاه‌ها تابع آیین‌نامه مالی و معاملاتی مصوب هیئت امنای خود با تأیید وزیر مربوطه هستند. بر این اساس، وضعیت امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها نیز به‌صورت خاص و متمایز از سایر مؤسسات دولتی تلقی شده است. در این خصوص نیز لازم به تأکید است که استقلال دانشگاه‌ها در امور مالی و معاملاتی، مطلق نبوده و صرفاً اجازه تصویب احکام حقوقی در زمینه مالی و معاملاتی به هیئت امنای دانشگاه‌ها داده شده است.

در جریان تصویب ایجاد سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری در دانشگاه تهران و دانشگاه شریف، این بحث مطرح شد که ایجاد سازمان مذکور، بدون اخذ مجوز قانونگذار و صرفاً با مصوبه هیئت امنای دانشگاه مربوط، خارج از صلاحیت مراجع اخیر است. در این خصوص می‌توان به رأی شماره ۱۰۷۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند «۱» صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۷ دومین نشست عادی از دوره پنجم هیئت امنای دانشگاه تهران مصوب ۱۳۹۸/۶/۱۲ با موضوع ایجاد سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری در دانشگاه اشاره کرد که براساس آن، «نظر به اینکه مطابق اصل (۸۵) قانون اساسی، تصویب اساسنامه دائمی سازمان‌های دولتی برعهده مجلس شورای اسلامی است و مجلس می‌تواند این وظیفه را به دولت یا کمیسیون مربوطه دولت واگذار کند و از طرفی بند «الف» ماده (۴۹) [قانون برنامه چهارم توسعه مصوب سال ۱۳۸۳](#) که حاکم به زمان تصویب مصوبه بوده و نیز احکام مشابه در ماده (۲۰) [قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹](#) و ماده (۱) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#)، هیئت امنای دانشگاه‌ها را صرفاً از لحاظ رعایت مقررات عمومی مستثنا کرده و این امر شامل اصول قانون اساسی نمی‌شود، بنابراین بند «۱» مصوبه مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۷ هیئت امنای دانشگاه تهران مغایر قانون اساسی و خارج از حدود اختیارات وضع شده» لذا ابطال شده است. همچنین است مفاد رأی شماره ۲۶۶۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال دستور یازدهم جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷ هیئت امنای دانشگاه صنعتی شریف مصوب ۱۳۹۸/۹/۱۲ که مقرر داشته «با عنایت به اینکه مصوبه مورد اعتراض، سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری دانشگاه صنعتی شریف را ایجاد و اساسنامه آن را نیز تصویب کرده است و ایجاد چنین سازمانی و تصویب اساسنامه آن خارج از صلاحیت هیئت امنای بوده زیرا در هیچ یک از قوانین مربوطه از جمله [قانون تشکیل هیئت امنای](#)، بند «ب» ماده (۲۰) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) و ماده (۱) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#) چنین اختیاری به هیئت امنای اعطاء نشده است و تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی به موجب ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید با تصویب مجلس شورای اسلامی یا با اجازه مجلس توسط دولت صورت پذیرد».



۳-۲-۳. از حیث بودجه‌ای

مؤسسات دولتی از بودجه عمومی دولت بهره‌مند می‌شوند و موارد درآمدی و هزینه‌ای آنها در قانون بودجه سالیانه کل کشور درج می‌شود. در حالی که بیش از نیمی از بودجه سالیانه مؤسسات عمومی غیردولتی باید از منابع غیردولتی تأمین شود. در نظام حقوقی کنونی، اعتبارات مالی مورد نیاز دانشگاه‌های دولتی بدون محدودیت از حیث نسبت اعتبارات دولتی به غیردولتی، در لایحه بودجه سالیانه دولت درج می‌شود. در این مورد هیچ الزامی برای تأمین بخشی از منابع مذکور از محل منابع غیردولتی وجود ندارد. در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، طبعاً ضرورت دارد بیش از نیمی از بودجه سالیانه آنها از محل منابع غیردولتی باشد. به نظر می‌رسد رعایت شرط فوق در خصوص اکثریت قریب به اتفاق دانشگاه‌های دولتی، عملاً امکان‌پذیر نیست. البته باید اشاره داشت در قوانین بودجه سنواتی، معمولاً اعتباراتی برای نهادهای عمومی غیردولتی پیش‌بینی می‌شود اما این میزان، نباید معادل نیم یا بیش از نیمی از بودجه سالیانه آنها باشد. بنا به تصریح تبصره «۱» ماده (۱) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#)، بودجه اختصاص یافته به دانشگاه‌ها، به عنوان «کمک» تلقی می‌شود. این به آن معناست که این بودجه در قالب فصل‌های از قبل مشخص شده به دانشگاه‌ها تخصیص داده نمی‌شود بلکه دولت بودجه را به صورت کلی به دانشگاه می‌دهد تا زیر نظر هیئت امناء مصرف شود. همچنین حاوی این دلالت است که بودجه دانشگاه‌ها نباید به کمک دولت وابسته باشد. بنابراین دانشگاه‌ها باید برای خود منابع مالی دیگری خلق کنند [۱۳].

۳-۲-۴. از حیث مالکیت نسبت به اموال غیرمنقول

بر اساس ماده (۶۹) [قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت](#) (مصوب سال ۱۳۸۰)، «کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود، متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌شود. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیئت‌وزیران است. کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با این اموال در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد و در خصوص واگذاری حق استفاده از ساختمان‌های مازاد دستگاه‌های مذکور مطابق بند «ب» ماده (۸۹) این قانون اقدام خواهد شد». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، حکم فوق شامل نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود بنابراین در صورتی که شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی تغییر یابد، طبعاً مالکیت اموال آنها به نام دولت نخواهد بود. در وضعیت کنونی، اموال دانشگاه‌ها علی‌القاعده به نام دولت و با بهره‌بردار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (دانشگاه مربوطه) است. لذا تغییر بهره‌بردار آنها تابع مقررات حاکم بر سایر مؤسسات دولتی است.

یکی دیگر از چالش‌های فراروی دانشگاه‌ها در سال‌های اخیر، احتساب بخشی از اراضی آنها به عنوان اراضی مازاد و تلاش برای تملک آنها برای اجرای طرح‌های تأمین زمین مورد نیاز جهت احداث مسکن بوده است. در این خصوص ماده (۱۰) [قانون جهش تولید مسکن](#) (مصوب سال ۱۴۰۰) مقرر داشته است کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های دولتی و همچنین شرکت‌هایی که صد درصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت است، مکلفاند نسبت به واگذاری و تحویل رایگان اراضی در اختیار خود که در چارچوب مکان‌یابی موضوع ماده (۶) [قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن](#) قرار می‌گیرند (به استثنای اراضی تبصره «۲» ماده (۹) این قانون)، ظرف دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون فوق بنا به درخواست وزارت راه و شهرسازی اقدام کنند. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلف‌اند پس از اعلام وزارتخانه یادشده ظرف یک ماه نسبت به تفکیک و ثبت انتقال ملک در دفتر املاک و صدور سند مالکیت به نام دولت با نمایندگی وزارت راه و شهرسازی اقدام کنند. چنانچه دستگاه‌های موضوع این ماده ظرف دو ماه از تاریخ درخواست وزارت راه و شهرسازی نسبت به واگذاری و تحویل زمین و تسلیم اسناد و مدارک آن اقدام نکنند، ادارات ثبت اسناد و املاک موظفند به درخواست وزارت راه و شهرسازی، ظرف یک ماه به ترتیب یادشده، اقدام و سند مالکیت جدید را به نام دولت با نمایندگی وزارت راه و شهرسازی صادر کنند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول حکم فوق نبوده و وزارت راه و شهرسازی قادر به تملک

اراضی آنها در اجرای ماده قانونی فوق نیست. طبعاً در صورتی که شکل حقوقی دانشگاه‌ها، مؤسسه عمومی غیردولتی باشد، امکان تملک اراضی آنها نیز منتفی خواهد شد.

به نظر می‌رسد این عامل یعنی استقلال بیشتر در زمینه اموال غیر منقول دانشگاه‌ها و محدود کردن اختیارات دولت در این زمینه، نقش بسزایی در طرح ایده تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها داشته است. زیرا یکی از چالش‌های فراروی دانشگاه‌های دولتی، مسائل مربوط به خرید، فروش و تملک اراضی آنها بوده است. شایان ذکر است ماده (۱) **قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور**، صراحتاً دانشگاه‌ها از شمول قانون برگزاری مناقصات مستثنا کرده و دانشگاه‌ها در این قبیل موارد، تابع آیین‌نامه مالی و معاملاتی خود هستند.

تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، اختیارات هیئت‌وزیران در تغییر بهره‌بردار اموال مذکور و نیز اختیارات سایر مراجع نظیر وزارت راه و شهرسازی در تملک اراضی مزاد آنها را تا حدود قابل توجهی محدود خواهد کرد.

۵-۲-۳. از حیث امکان توقیف و تأمین اموال

به موجب ماده واحده **قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی** (مصوب سال ۱۳۶۵)، «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که در آمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌شود، مکلف‌اند و جوه مربوط به محکوم‌به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی یا اجرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت کنند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور معاف است. چنانچه ثابت شود وزارتخانه‌ها و مؤسسات یادشده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم‌به استنکاف کرده‌اند، مسئول یا مسئولان مستنکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفسال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم‌له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود حکم فوق شامل مؤسسات عمومی غیردولتی نمی‌شود و در صورت محکومیت مالی نهادهای اخیر، اجرای احکام دادگستری و ادارات ثبت و سایر مراجع می‌توانند اموال آنها را توقیف کنند یا به دادن تأمین ملزم کنند. البته از بین مؤسسات عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها به موجب قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۱ نیز مشمول منع توقیف هستند. اما همان‌طور که ملاحظه می‌شود، حکم اخیر یک حکم خاص بوده و قابل تسری به سایر مؤسسات عمومی غیردولتی نیست. در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، از حیث امکان توقیف و تأمین اموال آنها، وضعیت دانشگاه‌ها تضعیف خواهد شد.

۶-۲-۳. از حیث وصول مطالبات قانونی از اشخاص

بر اساس ماده (۴۸) **قانون محاسبات عمومی کشور**، «مطالبات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از اشخاصی که به موجب احکام و اسناد لازم‌الاجرا به مرحله قطعیت رسیده است بر طبق مقررات اجرایی مالیات‌های مستقیم قابل وصول خواهد بود». این در حالی است که نهادهای عمومی غیردولتی از امتیاز خاص مقرر در ماده فوق محروم‌اند. بر این اساس، در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، وضعیت دانشگاه‌ها از جهت سهولت در وصول مطالبات قانونی از اشخاص، تضعیف خواهد شد.

۷-۲-۳. از حیث تشکیلات و ساختار سازمانی

گرچه مصطلح است در ادبیات قانونی، از اصطلاح «امور اداری، استخدامی» به صورت توأمان استفاده می‌شود، اما به نظر می‌رسد امور استخدامی، یکی از مصادیق مهم امور اداری است پس نسبت بین آنها عموم و خصوص مطلق است. بر خلاف «**قانون استخدام کشوری**» (مصوب سال ۱۳۴۵



با اصلاحات بعدی)، قانونگذار در سال ۱۳۸۶ از عنوان «[قانون مدیریت خدمات کشوری](#)» نام می‌برد و همان طور که ملاحظه می‌شود، عنوان قانون اخیر، محدود به امور استخدامی نمی‌شود. با بررسی مفاد آن نیز باید تأکید داشت ماهیت آن علاوه بر امور استخدامی، شامل موضوع‌های اداری نیز می‌شود. یکی از مصادیق امور اداری، نحوه تنظیم تشکیلات اداری دولت است. به صورت مشخص، آیا دستگاه‌های اجرایی در تنظیم تشکیلات سازمانی خود و هر گونه تغییر و اصلاح در آن، مستقل هستند یا ملزم به اخذ مجوز از مراجع ذی صلاح هستند؟

به موجب ماده (۲۹) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#)، «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد با رعایت موارد ذیل انجام دهند: الف) سقف پست‌های سازمانی با رعایت راهبردهای مذکور در فصل دوم این قانون و با پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. ب) تشکیلات و سقف پست‌های سازمانی مصوب حداقل پس از یک برنامه و حداکثر پس از دو برنامه پنج‌ساله متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه جدید مورد بازنگری و تصویب مجدد قرار خواهد گرفت...». همان طور که پیش‌تر گفته شد، مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول قانون فوق نیستند.

همچنین به موجب ماده (۱۰۵) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران](#) (مصوب سال ۱۴۰۳)، «به منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و چابک‌سازی، هوشمندسازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت، مبتنی بر نقش دولت در سیاستگذاری و تنظیم‌گری و کاهش تصدی‌گری اقدامات زیر انجام شود: الف) دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند با رعایت موارد مذکور در این بند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به نحوی که هر سال، حداقل به میزان پنج درصد (۵٪) از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به صورت فصلی به رئیس‌جمهور و مجلس ارائه دهد». قابل توجه آنکه بند «پ» ماده (۱) قانون فوق، در تعریف «دستگاه‌های اجرایی»، مؤسسات عمومی غیردولتی را داخل در تعریف و مصادیق آن ندانسته است. بر این اساس، تکلیفی متوجه مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث تأیید ساختار سازمانی و تشکیلاتی خود و تصویب سقف پست‌های سازمانی خود توسط سازمان اداری و استخدامی کشور وجود ندارد. به این ترتیب، تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، وضعیت دانشگاه‌ها از حیث انعطاف در طراحی ساختار تشکیلاتی و سازمانی آنها بهبود خواهد یافت.

۸-۲-۳. از حیث مرجع نظارت قضایی

در حالی که وفق مواد (۱۰ و ۱۲) [قانون دیوان عدالت اداری](#) (مصوب سال ۱۳۹۲ با اصلاحات ۱۴۰۲)، دیوان مذکور مرجع نظارت قضایی بر تصمیم‌ها، اقدام‌ها و مصوبات وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی است اما در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی به امکان نظارت قضایی بر مصوبات آنها در ماده (۱۲) قانون فوق تصریح شده و در خصوص نظارت بر تصمیم‌ها و اقدامات‌شان در ماده (۱۰) قانون فوق، صرفاً به دو مصداق از مصادیق مؤسسات مذکور (سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها) اشاره شده است. این در حالی است که دو نهاد اخیر، ویژگی خاصی ندارند تا از میان تعداد قابل توجهی از مؤسسات عمومی غیردولتی، صرفاً امکان نظارت بر تصمیم‌ها و اقدامات آنها وجود داشته باشد. با عنایت به نکته فوق، در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، مرجع نظارت بر تصمیم‌ها و اقدامات آنها، دیوان عدالت اداری نخواهد بود. شایان ذکر است به موجب مصوبه شماره ۱۴۰۲/۲۴۳۶۰/دش مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی، بر تداوم اعتبار و اجرای ماده واحده «خروج تصمیم‌ها و آرای صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در خصوص امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» (مصوب جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی) که بنا به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۰۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری در جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ شورای عالی به تصویب رسیده است، تأکید شده است. همچنین شورای مذکور به منظور تسهیل دسترسی ذی‌ربطان و حسن اجرای این مصوبه، در جلسه ۸۹۵ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۰

با تجمیع و یکپارچه‌سازی آن با مصوبه «تشکیل هیئت عالی تجدیدنظر موضوع تبصره ماده واحده مصوب جلسه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی» (مصوب جلسه ۷۶۳ مورخ ۲۲ اردیبهشت ۱۳۹۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی) و تکمیل آن، موافقت کرد.

۹-۲-۳. معافیت از پرداخت مالیات

یکی از آثار دولتی بودن دانشگاه‌ها، معافیت از پرداخت مالیات است [۱۴]. البته منظور، معافیت دانشگاه‌ها از پرداخت هر گونه مالیاتی نیست. در ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب سال ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی)، افزون بر شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، «دستگاه‌هایی که بودجه آنها به وسیله دولت تأمین می‌شود» نیز از پرداخت مالیات موضوع قانون فوق معاف شده‌اند. در وضعیت فعلی، با توجه به ماده فوق، دانشگاه‌ها مشمول پرداخت مالیات نمی‌شوند. در صورت تغییر شکلی حقوقی آنها به مؤسسه عمومی غیردولتی، طبعاً امکان استفاده از معافیت فوق را نخواهند داشت.

۱۰-۲-۳. از حیث نحوه ارتباط با دولت

هر دو شکل حقوقی مؤسسات دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، در نظام حقوقی ایران از جمله «دستگاه‌های اجرایی» تلقی شده‌اند که دارای شخصیت حقوقی مستقلی از دولت هستند. اشکال حقوقی مذکور از رابطه سلسله‌مراتبی مستقیم با دولت، خارج شده و اصطلاحاً تابع «نظارت قیمومتی» هستند که دولت نسبت به آنها اعمال می‌کند. مؤسسات مذکور دارای استقلال عملکردی نسبت به وزارتخانه متبوع خود دارند؛ اما وزیر ذی‌ربط، در چارچوب قوانین و مقررات مربوط می‌تواند نسبت به آنها نظارت‌های لازم را اعمال کند. بر این اساس، هر دو مشمول نظارت‌های قانونی دولت مرکزی قرار دارند، اما محدوده نظارتی تابع مواردی است که در قانون به آن تصریح شده است. با عنایت به استقلال بیشتر مؤسسات عمومی غیردولتی در امور اداری، استخدامی، بودجه‌ای و محاسباتی، طبعاً اختیارات نهادهای ذی‌ربط دولت (از جمله سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور، ذی‌حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی) در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی، کمتر از مؤسسات دولتی است. البته ذکر این توضیح لازم است که هم‌اکنون، مقام وزارت اقتصاد تحت عنوان «ذی‌حساب» در دانشگاه‌ها حضور ندارد.

۴. جمع‌بندی



اساساً هدف از طراحی اشکال حقوقی مختلف برای دستگاه‌های دولتی، دسته‌بندی آنها بر اساس اقتضائات خاص هر یک و حاکمیت نظام حقوقی متفاوت در زمینه ایجاد، فعالیت، اداره امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی آنهاست. البته ذکر این نکته ضروری است که انحصار اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی در چهار شکل وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، مبتنی بر مبنای منطقی نیست. بر این اساس، در صورتی که امکان اداره امور یک دستگاه اجرایی طبق هیچ یک از اشکال چهارگانه فوق وجود نداشته باشد، خلق شکل حقوقی جدید برای دستگاه‌های اجرایی منتفی نیست. البته ایجاد و شناسایی شکل‌های حقوقی دیگر، نیاز به وضع قانون دارد. باید اذعان داشت که با توجه به ابهام در نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی، اخیراً تمایل برای ایجاد دستگاه اجرایی بر اساس شکل حقوقی فوق به جهت امکان انعطاف بیشتر و شمول محدودیت‌های کمتر، بیشتر شده است.

گرچه در شرایط کنونی وضعیت دانشگاه‌های دولتی در نظام حقوقی ایران با شکل حقوقی «مؤسسه دولتی» منطبق است، اما با توجه به مقررات قانونی خاص حاکم بر دانشگاه‌ها از جمله در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات دولتی تا حدود قابل توجهی نسبت به آنها اعمال نمی‌شود. بر این اساس، تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، تأثیری در شمول قوانینی همچون قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی کشور و (در مواردی) قانون دیوان عدالت اداری نخواهد داشت. در خصوص قوانین و مقررات خاص حاکم بر آموزش عالی در ایران از جمله مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، به نظر می‌رسد مقررات مزبور در حال،



حتی با تغییر شکل حقوقی آنها، همچنان بر دانشگاه‌ها حاکم است.

شایان ذکر است حتی در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی، نظارت‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری کماکان ادامه خواهد داشت که از جمله می‌توان به نظارت بر تحقق مأموریت و اهداف مورد نظر از ایجاد دانشگاه‌ها، تعیین مقامات و مدیران ارشد دانشگاه‌ها مانند رئیس و اعضای هیئت امنا، اعمال نظارت‌های لازم در قالب و از طریق تصویب مقررات و آیین‌نامه‌ها حاکم بر دانشگاه‌ها و نظارت از طریق گزارش‌گیری برای تضمین کیفیت آموزش و پژوهش اشاره کرد.

در مجموع تغییر شکل دانشگاه‌ها به نهاد عمومی غیردولتی حاوی فرصتهایی است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ **کسب استقلال مالی بیشتر** به خصوص در مورد مدیریت اموال غیر منقول از حیث سهولت در خرید و فروش و به‌طور کلی، تعیین نحوه بهره‌بردار آنها؛

■ **ممنوع شدن دولت از تملک اراضی** دانشگاه‌ها که در سنوات اخیر در اجرای ماده (۱۰) [قانون جهش تولید مسکن](#)؛

■ **چابکی در استخدام و مدیریت منابع انسانی**، امکان طراحی پاداش‌های مبتنی بر عملکرد و جذب مدیران حرفه‌ای.

به‌نظر می‌رسد مواردی نظیر ارتقای همکاری با صنعت و بازار کار، تسهیل قراردادهای صنعتی، تجاری‌سازی نتایج پژوهشی، تقویت پاسخ‌گویی مبتنی بر عملکرد با گزارش دهی سالیانه و ارزیابی‌های مستقل، امکان جذب منابع پژوهشی و قراردادی، راه‌اندازی صندوق‌های پژوهشی و درآمدزایی در شرایط کنونی یعنی براساس شکل حقوقی مؤسسه دولتی نیز قابلیت اقدام را دارد و ضرورتی به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی نیست.

در سوی مقابل، تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی به مؤسسه عمومی غیردولتی، چالش‌هایی نیز دارد که عبارت‌اند از:

■ **عدم امکان تحقق شرط لزوم تأمین بیش از نیمی از بودجه سالیانه دانشگاه‌های دولتی فعلی** از محل منابع غیردولتی توسط اکثریت قاطع دانشگاه‌های دولتی؛

البته ممکن است در پاسخ گفته شود که دانشگاه‌ها، با رغم تأمین بیش از نیمی از بودجه سالیانه‌شان از محل منابع دولتی، می‌توانند «در حکم» مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی شوند. با این توضیح که گرچه تمامی شرایط قانونی مربوط به ایجاد مؤسسات مذکور (ایجاد به‌موجب قانون/ تأمین بیش از نیمی از بودجه سالیانه از محل منابع غیردولتی)، اما با توجه به مزایای اداره کردن آنها براساس نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات یادشده، صرفاً نظام حقوقی حاکم بر نهادهای اخیر بر دانشگاه‌ها حاکم شود. با توجه به انعطافی که ماده (۱) [قانون احکام دائمی بر نامه‌های توسعه کشور](#) برای طراحی نظام حقوقی حاکم بر دانشگاه‌ها ایجاد کرده است، به‌نظر می‌رسد اساساً مطلوبیت تغییر شکل حقوقی فوق، قدری قابل تأمل است؛ زیرا در وضعیت کنونی که دانشگاه‌ها تابع نظام حقوقی خاصی هستند که در عمده موارد تابع مصوبات هیئت امنای خود محسوب می‌شوند، این پرسش مهم مطرح می‌شود که چه ضرورتی به تغییر شکل حقوقی آنهاست.

■ **خطر تجاری‌سازی آموزش**، افزایش شهریه‌ها و عدم توجه بایسته به مأموریت‌های اصیل آموزشی و پژوهشی به‌ویژه فاصله گرفتن از اهداف اجتماعی و سوق یافتن به سمت انجام پروژه‌های سودمحور و کوتاه‌مدت؛

■ **افزایش احتمال نابرابری منطقه‌ای**. در این فرض، دانشگاه‌های ثروت‌ساز ممکن است توانمندسازی بیشتری کسب کنند و فاصله با دانشگاه‌های مناطق کمتر برخوردار افزایش یابد؛

■ **کاهش سطح نظارت‌پذیری و پاسخ‌گویی** دانشگاه‌ها است؛ امری که می‌تواند زمینه‌ساز فساد اداری و مالی و ناکارآمدی در این قبیل نهادها شود. در خصوص مورد اخیر می‌توان به تجربه ناموفق تأسیس قریب به ۳۵۰ مؤسسه غیرانتفاعی آموزش عالی در کشور اشاره کرد که درصد قابل توجهی از آنها فاقد کیفیت مناسب ارزیابی شده و حدود یک‌صد مؤسسه نیز منحل شده‌اند.

■ **افزایش احتمال اعمال فشار بیرونی و وابستگی** به منابع غیردولتی و در نتیجه، تأثیر گذاری منفی فشارهای سیاسی و تجاری بر فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی.

■ تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی موجب پیامدهای منفی نظیر امکان تأمین یا توقیف اموال آنها در اجرای احکام قطعی دادگاه‌ها، اسناد لازم‌الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا سایر مراجع قانونی، تضعیف موقعیت دستگاه‌ها از حیث سهولت وصول مطالبات از اشخاص وفق ماده (۴۸) [قانون محاسبات عمومی کشور](#) و نظارت دو گانه توسط محاکم عمومی دادگستری (در نظارت بر تصمیم‌ها و اقدام‌های دانشگاه‌ها) و دیوان عدالت اداری (در نظارت بر مصوبات دانشگاه‌ها) می‌شود. گرچه باید مجدداً بر اهمیت این نکته که اساساً دانشگاه‌ها در وضعیت فعلی امکان تأمین بیش از نیمی از بودجه سالیانه خود از محل منابع غیردولتی را ندارند، تأکید کرد. با وجود این، امکان رفع ایراد اخیر با این راه‌حل که آنها را «در حکم» مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی کنیم، وجود دارد، اما در هر حال، نمی‌توان پیامدهای منفی فوق را نادیده انگاشت.

به نظر می‌رسد اکثریت قریب به اتفاق دانشگاه‌های دولتی در شرایط کنونی قادر به تأمین بیش از نیمی از اعتبارات مالی مورد نیاز خود از محل منابع غیردولتی نیستند.

یکی از نکات قابل تأمل، نحوه استفاده از ظرفیتی است که ماده (۱) [قانون احکام دائمی](#) در اختیار دانشگاه‌ها قرار داده است. نکته محوری آن است که در همین وضعیت موجود و در نهایت اعمال اصلاحات و الحاق احکام مورد نیاز، می‌توان بخش قابل توجهی از ملاحظات که در زمینه پیشنهاد تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی وجود دارد را تأمین کرد. لذا ضرورتی به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی نیست.

احکام اصلاحی که می‌تواند زمینه بهبود وضعیت موجود را بدون نیاز به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها فراهم کند، از جمله به شرح زیر است: ثبت اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها به نام آنها (و نه به نام دولت)، سهولت خرید و فروش اموال مذکور به تشخیص هیئت امنای دانشگاه‌ها و بدون نیاز به اخذ مصوبه هیئت وزیران، ممنوعیت تملک اراضی دانشگاه‌ها بر اساس مقررات قانونی مثل ماده (۱۰) [قانون جهش تولید مسکن](#) (و سایر مقررات قانونی مشابه)، استقلال بیشتر در زمینه امور اداری و استخدامی (از جمله برای تعیین حداکثر حقوق قابل پرداخت)^۱ و ... لکن برخی محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی نظیر لزوم اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی برای استخدام کارشناسان خارجی کماکان باقی خواهد ماند.

۱. در این زمینه اشاره به حکم ذیل جزء «۱» از بند «ت» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور مبنی بر اینکه «اعضای هیئت علمی شاغل و بازنشسته و نیز قضات شاغل و بازنشسته از شمول سقف این جزء [سقف خالص پرداختی متوسط ماهانه به کارمندان دولت] مستثنی هستند» ضروری است.



منابع و مأخذ



- [۱] برزگر خسروی، محمد، محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۳). «چارچوب حقوقی اختیار هیئت امنای دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و وزیر مربوطه، در تفویض صلاحیت موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، با تحلیل و نقد رویه دیوان عدالت اداری»، فصلنامه تعالی حقوق، سال ۱۵، شماره ۴: ۸۴-۸۳.
- [۲] شیخ‌موحّد، مهدی، آزادی، محمدجواد، جوهری، مهدی (۱۴۰۲). «مفهوم و مصادیق مؤسسه عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ۵، شماره ۱۵: ۲۴۲.
- [۳] توازنی‌زاده، عباس (۱۳۸۵). «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱: ۶۸.
- [۴] ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸). «بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاه‌ها در ایران (موضوع ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه) و تدوین راهکارهای اجرایی تحقق آن»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۵۳: ۱۰۳-۱۰۲.
- [۵] دهقان بنادکی، علی و فلاح‌زاده، علی محمد (۱۴۰۳). «بایسته‌های حقوقی حاکم بر هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با تأکید بر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۵: ۳۵۸.
- [۶] رحیمیان، حمید و همکاران (۱۴۰۰). «تحلیل محتوای مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها با تأکید بر آثار مالی مصوبات و حوزه اثرگذاری؛ مورد مطالعه دانشگاه‌های منتخب سطح ۲»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دوره ۲۷، شماره ۴: ۸۹.
- [۷] ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۶). حقوق آموزش عالی: مفاهیم و مسائل، تهران: مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، چاپ اول: ۲۱۱-۲۱۰.
- [۸] افشار، سجاد (۱۴۰۰). «بازخوانی مفهوم نهادهای عمومی غیردولتی با نگاهی به قوانین حاکم در حقوق اداری ایران»، مجلس و راهبرد، سال ۲۸، شماره ۱۰۸: ۲۰۹-۲۰۸.
- [۹] غمامی، سیدمحمد مهدی، کدخدامرادی، کمال. فلاحیان، مهدی (۱۳۹۶). «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال ۱۸، شماره ۲: ۸۱.
- [10] <https://farhikhtegandaily.com/news/217053/%D8>
- [11] <https://snn.ir/fa/news/1324829/%D8>
- [۱۲] تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۹). «ابهام در ماهیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و پیامدهای آن»، مجلس و راهبرد، سال ۲۷، شماره ۱۰۳: ۲۹.
- [۱۳] اخوان هواز، فاطمه و همکاران (۱۴۰۰). «شناسایی و تبیین ابعاد و مؤلفه‌های ایجاد نقش هیئت امنای در تأمین منابع مالی دانشگاه و ارتقای آن»، مدیریت و برنامه‌ریزی در نظام‌های آموزشی، دوره ۱۴، شماره ۱: ۱۵۰.
- [۱۴] محمودی، جواد (۱۳۹۵). درآمدی بر نظام حقوقی دانشگاه‌های ایران (دولتی و غیردولتی)، تهران: میزان، چاپ اول: ۲۸.

گزیده سیاستی

بخش قابل توجهی از ملاحظات در زمینه پیشنهاد تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی را می‌توان با اصلاح ماده (۱) قانون احکام دائمی تأمین کرد. از این رو ضرورتی به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی نیست.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir