

بررسی ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم
توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران و کاستی‌های آن

کد موضوعی: ۴۱۰

شماره مسلسل: ۷۴۰۲

مرداد ماه ۱۳۸۴

دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات فرهنگی

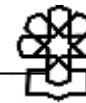


بررسی ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران^۱ و کاستی‌های آن

مقدمه

ضرورت نیل به اهداف تصریح شده در سند چشم‌انداز بیست ساله کشور، تحولی اساسی در ساختارها و نهادها را می‌طلبد. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به‌عنوان نخستین دستور کار هدفگذاری شده در این راستا، در پی آن است تا با اصلاح برخی از ساختارها و نهادهای کنونی کشور امکان تحقق اهداف عملیاتی سند مزبور را تسهیل کند. در این میان، اصلاح ساختار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی از جمله مواردی می‌باشد که برنامه چهارم در دستور کار سیاستی خود قرار داده و حکم قانونی آن در قالب ماده (۴۹) برنامه مزبور داده شده است. هرچند که این اقدام به قصد اصلاح کاستی‌های ساختار نظام آموزش عالی، ارتقای کارایی و کارکرد نهاد آموزشی و نیز هم‌نو کردن بیش‌تر آن با مقتضیات و نیازهای کنونی کشور انجام می‌گیرد و از نقاط قوت زیادی برخوردار است، با این حال به نظر می‌رسد که برخی محدودیت‌ها و مسائل اجرایی محتمل مدنظر قرار نگرفته باشد. بر این اساس، این نوشتار در پی آن است تا ضمن برجسته کردن نقاط ضعف و اشاره به کاستی‌های احتمالی ماده (۴۹) برنامه چهارم، توصیه‌های سیاستی لازم در این زمینه را نیز ارائه دهد.

۱. این گزارش بنا به درخواست مورخ ۱۳۸۴/۴/۳ جناب آقای فخرالدین حیدری نماینده محترم مردم شهرستان‌های سقز و بانه، تهیه شده است.



فهرست مطالب

مقدمه	۲
۱. قوانین و مقررات مالی و معاملاتی مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی	۳
۲. تبیین اهم اهداف ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه	۴
۳. کاستی‌های ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه	۵



۱. قوانین و مقررات مالی و معاملاتی مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی

- دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی و پژوهشی از ابتدای ۱۳۷۰ تابع قوانین و مقررات مالی، معاملاتی و اداری ذیل گردیدند:
- قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی (مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی).
- قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ ۹ و ۱۳۶۷/۱۲/۱۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های فرهنگ و آموزش عالی سابق و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که به تصویب وزرای وقت دو وزارتخانه فوق رسیده است (مصوب ۱۳۷۰).
- قانون نظام هماهنگ پرداخت جهت کارکنان غیر هیأت علمی و اعضای هیأت علمی (مصوب سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱) و دیگر قوانین استخدامی اعضای هیأت علمی و غیرهیأت علمی.
- هرچند تصویب مقررات استخدامی اعضای هیأت علمی مؤسسات فوق‌الذکر پس از تأیید وزارتخانه مربوط با هیأت امنای مربوط بوده است، لکن اعضای غیر هیأت علمی همواره تابع مقررات نظام هماهنگ پرداخت و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های استخدامی مرتبط با آن بوده‌اند.
- از سال ۱۳۸۰ طبق ماده (۱۰۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصرف اعتبارات دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی تابع مقررات فوق‌الذکر گردید و الزام آن‌ها به رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت منتفی شد. با این وصف، به‌منظور امکان نظارت مؤثر، منطقی بودن پرداخت‌ها و صرفه‌جویی در منابع بودجه‌ای «ذی‌حساب» موضوع ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور ابقا گردید. افزون بر این، اختیارات هیأت امنای نیز در خصوص مصارف به‌ویژه درآمدهای اختصاصی تقویت شد.



۲. تبیین اهم اهداف ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه

ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم با هدف زمینه‌سازی برای توسعه کمی و کیفی آموزش نیروی انسانی و تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد «دانش‌مدار، خلاق و کارآفرین و منطبق با نیازهای نهضت نرم‌افزاری» و پاسخگویی به نیاز توسعه‌ای بخش‌های مختلف کشور در سال‌های برنامه چهارم، دولت را موظف می‌سازد که از ابتدای برنامه چهارم توسعه اقدامات ذیل را در مأموریت‌ها و ساختار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مؤسسات پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌های تخصصی «که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های ۱. علوم، تحقیقات و فناوری، ۲. بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۳. سایر مراکز قانونی ذی‌ربط می‌باشند» به انجام برساند. به لحاظ رعایت جانب اختصار ذیلاً به اهم نکات این ماده اشاره شده است:

(الف) امور مراکز مذکور، صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاصی اداره می‌شود که توسط هیأت‌های امنای مربوط تصویب و حسب مورد به تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری یا وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد.

(ب) هر گونه اصلاحات در ساختار مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مراکز موصوف، منحصرأ مشمول مفاد این ماده باشد.

(ج) اداره امور مراکز مذکور، بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری، مالی و استخدامی صورت گیرد.

(د) اعتبارات هزینه‌ای مراکز مزبور از محل بودجه عمومی دولت، براساس قیمت تمام شده، تعیین شود و اختصاص یابد.



ه) اعتبارات مصوب و ابلاغی ۱. هزینه‌ای، ۲. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۳. از محل درآمدهای اختصاصی این مراکز کمک تلقی شده و پس از پرداخت به دستگاه به هزینه قطعی منظور می‌گردد.

توضیح این‌که به موجب مفاد جزء ۲ بند «ث» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور اعتبارات مصوب دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و تحقیقاتی موصوف، براساس درخواست وجه توسط بالاترین مقام اجرایی مؤسسات یاد شده یا مقام مجاز از طرف آن‌ها که به وزارت امور اقتصادی و دارایی «حسب مورد خزانه یا خزانه معین استان ذی‌ربط» معرفی می‌شوند به حساب بانکی که توسط خزانه یا خزانه معین ذی‌ربط به نام آن‌ها افتتاح می‌گردد، واریز و به هزینه قطعی منظور می‌شود.

و) سهم دولت در تأمین هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی بر مبنای هزینه سرانه تعیین و تأمین گردد.

ز) ارزیابی مستمر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی دولتی و خصوصی توسط وزارتخانه مذکور و با همکاری انجمن‌های علمی صورت گیرد و مداخلات مدیریتی براساس آن انجام شود.

۳. کاستی‌های ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه

۱. با تصویب بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و بند «ت - ۲» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۴ نظارت قبل، ضمن و حتی بعد از خرج تضعیف می‌شود. کارایی نظارتی اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبارات مالی و درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وابسته به وزارتخانه‌های علوم و تحقیقات و فناوری و بهداشت و درمان و سایر



وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌تواند مورد تردید قرار گیرد و موجبات ایجاد تعهداتی را فراهم آورد که قابل کنترل نیست.

۲. ماده (۴۹)، موضوع و نیت ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی در خصوص نظارت قبل از خرج (ذی‌حسابی) را نادیده می‌گیرد که این حکم می‌تواند در آیین‌نامه‌های مالی و اداری مصوب هیأت امناء هم تنفیذ شود. همچنین تدبیر در خصوص مدیریت امور مالی و تکالیف آن به عهده هیأت امنای دانشگاه‌ها واکذار شده است که می‌تواند در معرض آسیب‌های احتمالی ناشی از تدوین سلیقه‌ای آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی هیأت امنای دانشگاه‌ها قرار گیرد. به استناد بند «۲ - ث» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۴ وظیفه درخواست وجه از خزانه به عهده رئیس دانشگاه و مؤسسه آموزشی قرار داده شده است که با الگوهای مدیریت و نظارت مالی پذیرفته شده و متعارف تناسب ندارد. البته این نحوه عمل می‌تواند خود به مثابه الگوی جدید عمل کند که چه‌بسا از الگوهای بروکراسی گذشته - که دارای فرایندهای طولانی غیرلازم بود - کارآمدتر باشد.

۳. براساس ماده (۴۹)، اجرای قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی هیأت علمی در خصوص کارکنان غیرهیأت علمی و اعضای هیأت علمی اجباری نیست و با تصویب هیأت امناء، آیین‌نامه‌های جدیدی حاکم خواهد گردید. هرچند قانون نظام هماهنگ پرداخت در بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم لغو نشده است و ضرورتاً در دستگاه‌های مشمول باید اجرا شود، لذا مقررات اداری و استخدامی جدید و واگذاری اختیار به هیأت‌های امناء (که طبق قانون حداکثر ۱۳ نفر هستند) زمینه و موجبات تبعیض یا چندگانگی در اعطای برخی از امتیازات پرسنلی را فراهم می‌سازد و مشکلات اجرایی تازه‌ای را به دنبال خواهد داشت.

۴. طبق ماده (۶) قانون تشکیل هیأت امناء مصوب ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان مجازند دو یا چند مؤسسه



تابعه را زیر نظر یک هیأت امناء قرار دهند. براساس این ماده هر یک از هیأت‌های امناء، امکان و اجازه دارند که آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی متفاوت تصویب نمایند، در چنین شرایطی هماهنگ کردن آن‌ها توسط وزیر مربوطه مشکل آفرین خواهد بود.

● طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۴ علاوه بر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری، برای ۴۳ دستگاه آموزشی و پژوهشی و تحقیقاتی زیر نظر ۱۵ وزارتخانه و مؤسسه دولتی، اعتبار پیش‌بینی شده دیده شده است. به استناد ماده (۶) قانون تشکیل هیأت امناء مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی این امر تشکیل ۱۵ هیأت امناء را به دنبال دارد که مشمول بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم می‌شوند.

۵. براساس بند «الف» ماده (۴۹) «اعتبارات هزینه‌ای براساس قیمت تمام شده اختصاص خواهد یافت»؛ در این رابطه واحد حجم کار در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دانشجو است و تعیین قیمت تمام شده هر دانشجو در هر رشته و مقطع تحصیلی مستلزم حسابداری قیمت تمام شده است. در حالی که دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی براساس حسابداری دولتی اداره می‌شوند لذا قیمت تمام شده در هر مقطع تحصیلی و هزینه سرانه آن تخمینی خواهد بود و در نتیجه چگونگی برآورد اعتبارات برای سنوات بعد چالش‌زا و مسأله‌ساز خواهد بود.

۶. براساس ماده (۴۹) کلیه اعتبارات بدون رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی هزینه خواهد شد. آثار تبعی این حکم سبب می‌گردد که کارکنان اداری این مؤسسات که تاکنون تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت بوده‌اند با تصویب هیأت امناء از تابعیت این مقررات خارج و هر مؤسسه آموزشی ضوابط خاصی را برای خود



تصویب و موجب موج شدن پرداخت‌های گوناگون به آنان شود که در نتیجه آن شرایط و تقاضای نقل و انتقال به مؤسسه آموزشی که پرداخت‌های بیش‌تری دارند افزایش می‌یابد و ضمن ایجاد مشکل برای نگهداری و جذب کارکنان اداری فعال در مؤسسات آموزشی، مسائل اجرایی و اداری فراوانی را به مدیران و مراکز آموزشی و پژوهشی عالی تحمیل می‌کند.

۷. با اعمال این ماده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فقط پرداخت‌کننده اعتبارات می‌باشد و اعمال نظارت عملیاتی از طریق موافقت‌نامه‌ها عملاً غیرممکن می‌گردد و نقش و وظیفه نظارتی و ارزشیابی عملیاتی و برنامه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به شدت تضعیف می‌شود که در جایی خود قابل تأمل و توجه است.

۸. براساس ماده (۴۹) هیأت‌های امناء در هر یک از دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی و تحقیقاتی زیر نظر وزارتخانه‌های علوم و تحقیقات و بهداشت و درمان و سایر دستگاه‌های اجرایی اختیار دارند به صورت مستقل، ضوابط و نحوه مصارف اعتبارات و حتی هدایا و کمک‌های مردمی را طبق آیین‌نامه‌های خاص و خارج از کلیه ضوابط عمومی تدوین تصویب و اجرا نمایند. تنوع ضوابط پرداخت و تجمیع وظایف مدیریت اجرا، نظارت و ارزیابی در یک ساختار سازمانی احتمال شکل‌گیری تبعیض و فساد مالی را افزایش می‌دهد. البته باید اذعان داشت که رویکرد نظری این قانون، ایجاد رقابت بین دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی است تا از این طریق افزایش کیفیت و تقویت نظام علمی حاصل شود.

۹. این ماده ممکن است این تصور را در مؤسسات مذکور و مدیران آن‌ها ایجاد کند که چون از تمام قوانین و مقررات عمومی مالی و محاسباتی مستثنا هستند بنابراین از تهیه و تنظیم صورت‌های مالی و صورت حساب دریافت و پرداخت هم معاف می‌باشند. در این صورت تکلیف اصل ۵۵ قانون اساسی و مواد (۱۰۳) و (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی کشور در خصوص تهیه صورتحساب عملکرد سالانه و گزارش



تفریغ بودجه با ابهام و کاستی روبه‌رو می‌شود و امر نظارت مجلس شورای اسلامی هم به درستی صورت نمی‌گیرد. البته لازم به ذکر است که هیچ‌کدام از قانون برنامه و لایحه بودجه دستگاه‌های مزبور را رها از انضباط مالی و فرایند ثبت و ضبط عملیات مالی ندانسته است.

۱۰. چنان‌چه بپذیریم که وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی توان ایجاد هماهنگی از طریق تأیید آیین‌نامه تیپ مالی، اداری، استخدامی و... را برای دانشگاه‌های زیرمجموعه خود دارند، بی‌تردید، در امر هماهنگی بین ۱۵ وزارتخانه و مؤسسه دولتی دارای مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی با مسأله و مشکل مواجه می‌شوند و زمینه تنوع شیوه‌ها و موازین و مقررات در دیگر مراکز مشمول، گسترش می‌یابد.

الف) علی‌الاصول اقدام به اجرای اداره هیأت امنایی مراکز عالی آموزش و پژوهشی در چارچوب سازوکارهای پیش‌بینی شده در ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم در سطح چند دانشگاه و مراکز پژوهشی تا قبل از تعمیم احکام قانونی و مأموریت‌های منظور در این ماده قابل توصیه است.

ب) تهیه و تنظیم چارچوب سازمانی و مبانی و موازین اداره هیأت امنایی مراکز مذکور، با استفاده از نتایج مطالعات انجام یافته و تهیه و تدوین مقررات و ضوابط تشکیلاتی اداری، مالی و استخدامی الگو و رهنما، توسط وزارتخانه‌های مادر، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

ج) ترکیب هیأت امناء در نظام مدیریت هیأت امنایی مراکز نباید محدود به مدیران و مسئولان بخش دولتی باشد و توجه به ایجاد جایگاه برای حضور و مشارکت شخصیت‌های مقبول مردمی، معتمدان اجتماعی و صاحب‌نظران غیرشاغل در بخش دولتی و عمومی، یک اصل مهم و قابل اشاره است.



شماره مسلسل: ۷۴۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و کاستی‌های آن

Report Title: A Comprehensive Survey of Article (49) of Iran Forth Economic, Social and Cultural Development Plan

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه - مطالعات فرهنگی

تهیه و تدوین: علیرضا فرزیب، جهانگیر هوشیار، عباس محسنی، دکتر رحمت‌الله قلی‌پور

ناظر علمی: دکتر محمد قاسمی

متقاضی: فخرالدین حیدری (عضو کمیسیون بهداشت و درمان)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: —

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی.
- قانون بودجه ۱۳۸۴.
- قانون محاسبات عمومی.