

به نام خدا

۲۴. بررسی بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه  
چهارم توسعه؛  
«فرصت‌ها و چالش‌ها»

فهرست مطالب

۱. چکیده ..... ۱

۲. مقدمه ..... ۲

۴. ۱. جایگاه هیئت امنای در کشورهای دیگر ..... ۴

۶. ۲. هیئت امنای و اختیارات آن در نظام آموزش عالی ایران ..... ۶

۱۵. ۳. چالش‌های عمده در اجرای بند «الف» ماده (۴۹) ..... ۱۵

۱۶. ۴. نگاهی به برخی ایرادهای وارده به بند «الف» ماده (۴۹) ..... ۱۶

۲۲. ۵. تحلیل بند «الف» ماده (۴۹) و ایرادهای وارده بر آن ..... ۲۲

۲۷. بند «الف» ماده (۴۹): فرصت‌ها ..... ۲۷

۳۱. بند «الف» ماده (۴۹): تهدیدها و چالش‌ها ..... ۳۱

۳۲. نتیجه‌گیری ..... ۳۲

۳۶. منابع و مآخذ ..... ۳۶



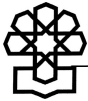
## ۲۴. بررسی بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه؛

### «فرصت‌ها و چالش‌ها»

#### چکیده

تأمین اهداف سند چشم‌انداز و دستیابی کشور به رتبه اول اقتصادی، علمی و فناوری در منطقه آسیای جنوب غربی مستلزم برنامه‌ریزی بیش از پیش بنگاه‌های دانش - دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و فرهنگستان‌ها - ست. به همین مناسبت بند «الف» ماده (۴۹) برنامه چهارم توسعه، اداره این‌گونه مؤسسات را براساس مصوبات هیئت‌های امنای ذی‌ربط مقرر کرده و آنها را از شمول مقررات عمومی اداری، مالی، و استخدامی خارج دانسته است، تا با این تمهید آنها بتوانند نقش کلیدی خود را در رهبری توسعه علمی و به‌تبع آن توسعه متوازن کشور، که لازمه آن ابتدای بر دانایی است، ایفا کنند.

اما این قانون، برای دستگاه اجرایی و نظارتی حاکم بر تشکیلات حکومتی، خلاف رویه و عادت معمول و متداولی است که ریشه در تاریخ قانونگذاری کشور دارد. به این لحاظ مقاومت دستگاه‌های مذکور در اجرای این قانون سنت‌شکن و بدعت‌گذار عجیب نیست. این گزارش به تجزیه و تحلیل و نقد دیدگاه‌های مخالفان بند «الف» ماده (۴۹) می‌پردازد و نشان می‌دهد که دغدغه مخالفان مبنی بر استفاده نابه‌جا و خلاف مقررات از بودجه عمومی دولت تحت تأثیر اجرای این قانون بی‌وجه است، بلکه



به‌عکس تحقق اهداف سند چشم‌انداز، مستلزم تداوم بخشیدن به اداره هیئت امنایی دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و فرهنگستان‌هاست.

#### مقدمه

کمتر ایرانی است که از دستاوردهای دانشمندان ایرانی در عرصه‌های مختلف علوم، مشتمل بر حوزه‌های هسته‌ای، پزشکی، زیست‌فناوری، سلول‌های بنیادی و نانو فناوری طی سال‌های اخیر، احساس غرور و مباهات نداشته باشد. در عین حال به‌رغم اینکه در بین آحاد مردم، دانشگاه به‌عنوان خاستگاه آموزش عالی کشور مورد توجه جدی قرار دارد، اما کمتر کسی را می‌توان یافت که از نقش دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی در جهت رسیدن به این‌گونه دستاوردهای غرورآفرین آگاه باشد.

در حقیقت بیشتر، وجهه آموزشی دانشگاه‌ها بارز و آشکار است و دیگر دستاوردهای مؤثر، اما غیرمستقیم آموزش که به‌صورت مختلف و از طریق اجرای تحقیقات بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی حاصل می‌شود و نهایتاً به تولید فناوری منتهی می‌شود، کمتر در معرض قضاوت عموم قرار می‌گیرد.

اما آیا همه دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی تحت هر شرایطی می‌توانند چنین دستاوردهایی داشته باشند؟ مسلماً چنین نیست، بلکه فرایند تولید علم هنگامی به سهولت عمل می‌کند و به نتیجه منتج می‌شود که حداقل استقلال سازمانی و آزادی علمی وجود داشته باشد؛ منابع مالی در حد لازم در اختیار قرار گیرد؛ و دانشگاه بتواند فارغ از مقررات عمومی جاری و بی‌دغدغه نظارت‌های ادواری و موردی دستگاه‌های



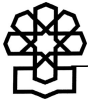
نظارتی برون‌دانشگاهی، اصول و روش‌های علمی مدیریت بر منابع را اعمال کند. به بیان دیگر برای دانشگاه آزادی عمل در تأمین و مصرف منابع و مصارف وجود دارد و حاکمیت به جای کنترل فرایندها، یافته‌ها و نتایج را کنترل می‌کند.

بیانیه مجمع بین‌المللی دانشگاه‌ها (۱۹۹۸) هدف از ایجاد دانشگاه را منافی می‌داند که برای نوع انسان و جامعه در بردارد و آزادی علمی و استقلال دانشگاه را لازمه تحقق توسعه انسانی و گسترش دائمی دانش اعلام می‌کند.

آزادی علمی، به معنای آزادی جامعه علمی دانشگاهی و دانشجویان در دنبال کردن فعالیت علمی‌شان در چارچوب تعیین شده و استقلال سازمانی معطوف به آزادی عمل نسبی دانشگاه‌ها برای سازمان‌دهی و مدیریت داخلی خود، توزیع منابع مالی و تولید درآمد از منابع غیرعمومی، استخدام کارکنان، تعریف شرایط تحصیل و بالاخره آزادی تدریس و پژوهش است (۱، ۹۸).

در چنین شرایطی است که دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی قادر خواهند بود که با تمام قوا به پیشبرد برنامه توسعه علمی کشور کمک کنند و زمینه‌ساز توسعه مبتنی بر دانایی، یعنی توسعه پایدار و متوازن قرار گیرند. این در حالی است که تمام اعضای جامعه علمی نسبت به ارتقای کیفیت آموزش، بهره‌گیری از مجموعه ظرفیت‌های ذهنی خلاق، نوآوری و گسترش مرزهای دانش متعهدند.

با توجه به چنین جایگاهی است که اداره دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی از بدو ظهور با اداره دستگاه‌های اجرایی متفاوت بوده است، هم از این جهت که برون‌دادهای دانشگاه، درون‌داد سایر دستگاه‌های اجرایی و راهگشای آنها برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور است و دیگر اینکه نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری



در دانشگاه و برای دانشگاه با نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برای دیگر دستگاه‌های اجرایی متفاوت است.

### ۱. جایگاه هیئت امنای در کشورهای دیگر

هیئت امنای اطلاق به جمعی منتخب از افراد سرشناس، مؤثر و مورد وثوق است که به عنوان امین حکومت و به نیابت از آن اداره امور دانشگاه را برعهده دارند. از این حیث هیئت امنای نهادی است که برای هماهنگی امور و اعمال نظارت بر عملکرد دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی و پژوهشی، به‌ویژه در زمینه‌های بودجه‌ای، انجام وظیفه می‌کند [۳/۲، ۵۳].

در آمریکا مؤسسه‌های آموزش عالی دولتی و خصوصی توسط هیئت‌های امنای اداره می‌شوند. این هیئت‌ها وظیفه سیاست‌گذاری و اداره دانشگاه را عهده‌دار هستند و در برابر دولت مسئولیت دارند. [۳/۲، ۵۳].

در کانادا، دانشگاه‌ها مؤسساتی مستقل و خودمختار محسوب می‌شوند و تأمین منابع مالی آنها برعهده مسئولین ایالتی و دولت مرکزی است که با حمایت مالی خود بخشی از منابع مالی مورد نیاز دانشگاه‌ها را تأمین می‌کنند. ضمن اینکه بخشی از منابع مالی مورد نیاز نیز از طریق دریافت شهریه دانشجویی، موقوفات و هبه تأمین می‌شود.

اداره امور آموزش عالی در کانادا به صورت غیرمتمرکز است و معمولاً توسط دو هیئت انجام می‌شود: هیئت رئیسه دانشگاه که مسائل آموزشی و تحقیقاتی دانشگاه را مورد بررسی قرار می‌دهد و هیئت امنای که به امور مالی و اداری دانشگاه می‌پردازد [۳/۲، ۵۸].



در استرالیا نیز دانشگاه‌ها مؤسساتی مستقل و خودمختار هستند که تأمین مالی آنها از طریق دولت فدرال صورت می‌گیرد و شورای هر دانشگاه، متشکل از نمایندگان منتخب فارغ‌التحصیلان، کادر آموزشی، دانشجویان و همچنین نمایندگان از طرف پارلمان ایالت مربوط و بخش صنایع و بازرگانی، بر دانشگاه اعمال مدیریت می‌کنند. در مجموع می‌توان گفت، این هیئت‌ها صرف نظر از عنوان و وظایفی که برای آنها در نظر گرفته شده است دارای شخصیت حقوقی هستند، به این معنی که اعضای این هیئت‌ها نمی‌توانند از طرف خود تصمیمی اتخاذ کنند که دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی متبوع آنها را متعهد کند. عمده وظایف و مسئولیت‌های این هیئت‌ها در خارج کشور به شرح زیر است [۳/۱، ۳۱۲-۳۱۱]:

۱. تدوین و مشخص کردن رسالت مؤسسه و بازنگری در آن،
۲. انتصاب و عزل رئیس مؤسسه،
۳. حمایت و نظارت و ارزشیابی عملکرد رئیس مؤسسه در رسیدن به اهداف مؤسسه،
۴. تصویب برنامه‌های دراز مدت مؤسسه و تجدید نظر در آن،
۵. تصویب بودجه و حصول اطمینان از متعادل بودن بودجه،
۶. تصویب طرح تجهیز منابع، شناسایی و تشویق کمک‌کنندگان خصوصی و جلب حمایت بنیادها و صنایع،
۷. نظارت بر اجرای بودجه برای حصول اطمینان از مطابقت بودجه با اهداف و برنامه‌های مؤسسه،
۸. تأیید انتخاب مدیران امور مالی برای نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها و امور اوقاف،



۹. حصول اطمینان از توسعه و نگهداری تسهیلات فیزیکی کافی برای ارائه برنامه آموزشی،
  ۱۰. تصویب سیاست‌های مرتبط با کارکنان علمی و فرایندهای آن،
  ۱۱. تصویب برنامه‌های آموزشی مؤسسه و حصول اطمینان از آنکه برنامه‌های آموزشی با رسالت و مقاصد مؤسسه سازگار باشد،
  ۱۲. حصول اطمینان از اینکه اولویت‌های علمی در بودجه منعکس شده باشد،
  ۱۳. حصول اطمینان از برقرار شدن فرایندهای لازم برای بازنگری‌های دوره‌ای و ارزیابی برنامه‌ها و کارکنان،
  ۱۴. ایجاد ارتباط دانشگاه و جامعه، به‌طوری‌که دانشگاه بتواند پاسخگوی نیازهای جامعه شود،
  ۱۵. حفظ استقلال مؤسسه آموزشی.
- جالب توجه اینکه تصمیمات هیئت امانا جز از طریق دادگاه یا مرجع قانونگذاری نمی‌تواند از نظر حقوقی مورد اعتراض قرار گیرد. در چارچوب این وظایف، هیئت امانا به‌عنوان یک شخصیت حقوقی می‌تواند آیین‌نامه‌هایی وضع کند که نقش و مسئولیت‌های مسئولان کمیته‌های دائمی و رئیس دانشگاه را در ارتباط با هیئت روشن کند [۳/۱، ۳۱۲-۳۱۳].

## ۲. هیئت امانا و اختیارات آن در نظام آموزش عالی ایران

تأسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳ را شاید بتوان با استقلال نسبی دانشگاه به



مفهوم اجازه تصمیم‌گیری در امور آموزشی و تاحدودی استخدامی (هیئت علمی) و مالی - همراه دانست. ماده (۷) قانون تأسیس دانشگاه تهران مصوب هشتم خرداد ماه ۱۳۱۳ تصریح دارد بر اینکه: «... از لحاظ اداری و مالی دانشگاه مستقل و تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف خواهد بود» [۴، ۱۱۸]. قانون همچنین به دانشگاه اجازه می‌دهد «در مقابل امور علمی و فنی که اشخاص و مؤسسات غیررسمی رجوع می‌نمایند بر طبق نظامنامه مخصوص حق الزحمه دریافت دارد». علاوه بر این قانون تصریح می‌کند به اینکه: «وجوهی که از این راه عاید می‌شود و همچنین اعانه‌هایی که اشخاص مختلف می‌دهند و عایدات دیگر، به استثنای حقوقی که از محصلین دریافت می‌شود، به حساب جداگانه در تحت نظر رئیس دانشگاه جمع‌آوری و با تصویب وزیر معارف به مصارفی که در شورای دانشگاه پیشنهاد می‌شود خواهد رسید» (ماده ۸).

هر چند که اختیارات شورای دانشگاه به‌ظاهر بیشتر معطوف به حوزه غیراداری و مالی یعنی، تعیین شرایط و ضوابط آموزشی و احراز صلاحیت اعضای هیئت علمی است، با این‌همه امکان افتتاح حساب جداگانه، واریز وجوه حاصل از درآمدهای اختصاصی و اعانات به این حساب و مصرف آن به پیشنهاد شورای دانشگاه و تصویب وزیر معارف را باید از امتیازات دانشگاه تهران در بدو تأسیس به‌شمار آورد.

#### ۲-۱. امنای دانشگاه

لفظ «امنا» برای نخستین بار در اساسنامه دانشگاه ملی ایران (شهید بهشتی فعلی)، مصوب نهم و نود هشتمین جلسه مورخ ۱۳۳۹/۸/۸ شورای عالی فرهنگ به‌عنوان نخستین رکن از ارکان سه‌گانه دانشگاه مطرح شد [۵، ۲۷۸] با این‌همه اساسنامه،



تشکیل هیئت امنا دانشگاه را برطبق اساسنامه جداگانه‌ای می‌دانست (ماده ۵) که باید در آینده تدوین و تصویب شود. اما حتی در غیاب چنین اساسنامه‌ای نیز وظایف نخستین هیئت امنای دانشگاه از خلال مواد و تبصره‌های اساسنامه مصوب مشخص شده بود:

- الف) تصویب تأسیس دانشکده‌ها و مؤسسات علمی و فنی و هنری وابسته به آن دانشکده (ماده ۳)،
- ب) تصویب بودجه سالیانه دانشگاه (ماده ۸)،
- ج) تصویب پیشنهاد رئیس دانشگاه در مورد رؤسای دانشکده‌ها و استادان و دانشیاران و استادیاران و دبیران و تعیین حقوق آنان،
- د) انتخاب رئیس دانشگاه از بین سه نفر نامزد پیشنهادی شورای دانشگاه و معرفی به وزیر فرهنگ برای تصویب (بند «۱» ماده ۱۴).

#### ۲-۲. وظایف و اختیارات هیئت‌های امنا

وظایف و اختیارات هیئت‌های امنا را می‌توان در دو فاصله ۱۳۳۹-۱۳۸۳ و ۱۳۸۴-۱۳۸۷ مورد بررسی قرار داد.

بررسی وظایف هیئت‌های امنا دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی و غیردولتی در فاصله سال‌های ۱۳۳۹ (تصویب اساسنامه دانشگاه ملی ایران) و ۱۳۸۳ (تصویب قانون برنامه چهارم توسعه) نشان می‌دهد که برای هیئت‌های امنا وظایف مختلفی به شرح مندرج در جدول پیوست منظور بوده است که غالب این وظایف در سه حوزه مالی، اداری و استخدامی قابل طبقه‌بندی است [۵] وظایف دیگری همچون نظارت بر



دانشگاه، تنظیم برنامه دروس و تصویب آیین‌نامه مربوط به اعطای گواهینامه و درجات رسمی دانشگاه و نظایر آن کاملاً موردی است و در مجموعه مقررات مربوط به تأسیس هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور عمومیت ندارد.

نکته قابل توجه اینکه در تمامی قوانین مربوط، مؤسسات مذکور، جز در مورد ذی‌حسابی موضوع ماده (۲۴) (یا ۳۱)<sup>۱</sup> قانون محاسبات عمومی، از شمول سایر مقررات قانون مزبور و آیین‌نامه معاملات دولتی و سایر قوانین و مقررات مربوط به مؤسسات دولتی معاف شمرده شده‌اند [۷]. با این همه مقایسه وظایف هیئت‌های امنای مورد بررسی در مجموع نشان می‌دهد که قانون تشکیل هیئت‌های امنای مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی از جامعیت بیشتری نسبت به سایر موارد

۱. ماده (۳۱) (۲۴ سابق) قانون محاسبات عمومی به شرح زیر است [۷]:

ذی‌حساب مأموری است که به‌موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروحه زیر را به عهده خواهد داشت:

الف) نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌ها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آنها،

ب) نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی،

ج) نگاهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه و سپرده‌ها و اوراق بهادار،

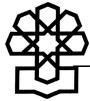
د) نگاهداری حساب و اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور،

هـ) تعیین پایه حقوق و حقوق بازنشستگی مستخدمین رسمی هیئت آموزشی، تحقیقاتی پس از تصویب کمیسیون دارایی مجلسین قابل اجرا خواهد بود،

و) مقررات مربوط به پایه حقوق و حقوق بازنشستگی مستخدمین رسمی هیئت آموزشی و پژوهشی به پیشنهاد وزارت علوم و آموزش عالی پس از تصویب کمیسیون‌های علوم و آموزش عالی و دارایی و استخدام مجلسین قابل اجرا خواهد بود،

ز) کوشش برای جلب کمک‌های بخش خصوصی و عواید محلی اعم از نقدی، تجهیزاتی، ساختمانی با رعایت

ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی.



برخوردار است، هرچند که ماده (۹) مصوبه مذکور نیز بر تبعیت امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشوری مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی تصریح دارد [۶، ۳۱۲].

جدول ۱. وظایف هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی طی سال‌های ۱۳۳۹-۱۳۸۳

ردیف	وظایف هیئت امنای	دانشگاه تهران ۱۳۴۶/۴/۱۱	مؤسسه‌های عالی علمی دولتی ۱۳۵۰/۱۲/۲۱	مؤسسه‌های عالی علمی دولتی (اصلاحیه) ۱۳۵۳/۵/۱۶	شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۶۷/۱۲/۲۳	فراوانی
۱	تصویب سازمان اداری و علمی و فنی دانشگاه	×	×	×	×	۴
۲	تصویب مقررات مربوط به امور استخدامی هیئت آموزشی	×۱	×۲	×۲	×	۴
۳	تصویب مقررات مربوط به استخدام معلمان و اعضای هیئت علمی غیرایرانی		×			۱
۴	تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی		×	×	×	۳
۵	تصویب ترانزنامه / حساب‌های سالیانه			×	×	۳
۶	تصویب بودجه سالیانه دانشگاه	×	×	×	×	۴
۷	انتخاب خزانه‌دار / حسابرس				×	۱
۸	تصویب میزان فوق‌العاده مخصوص اعضای رسمی هیئت علمی			×	×	۲
۹	تعیین میزان پرداخت حق‌التحقیق، حق‌التدریس و حق‌التألیف و نظایر آن				×	۱
۱۰	تصویب مقررات مربوط به پرداخت فوق‌العاده مخصوص کارکنان غیرآموزشی		×		×	۲



ردیف	وظایف هیئت امنای	دانشگاه تهران	مؤسسه‌های عالی علمی دولتی	مؤسسه‌های عالی علمی دولتی (اصلاحیه)	شورای عالی انقلاب فرهنگی	فراوانی
۱۱	قبول یا رد هرگونه کمک و هدیه و موقوفه		×	×	×	۳
۱۲	تصویب نحوه وصول درآمدهای اختصاصی و مصرف آن				×	۱
۱۳	تعیین نحوه اداره امور واحدهای تولیدی دانشگاه به صورت بازرگانی			×	×	۲
۱۴	تصویب اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری و استخدامی و مالی				×	۱
۱۵	انتخاب رئیس دانشگاه و معرفی به وزیر فرهنگ	×	×	×		۳
۱۶	تصویب انتخاب رؤسای دانشکده‌ها	×				۱
۱۷	تصویب آیین‌نامه داخلی				×	۱
۱۸	بررسی گزارش مؤسسه که از طرف رئیس ارائه می‌شود				×	۱

قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ که در جهت وجهه قانونی بخشیدن به مواد (۸) و (۹) مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است، نیز از تاریخ اجرای قانون مذکور (۱۳۷۰/۱/۱)، قانون محاسبات عمومی کشور و آیین‌نامه معاملات دولتی، به استثنای ماده (۳۱) قانون مذکور، را در مورد دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی موضوع قانون نافذ نمی‌داند [۷].

با این همه آموزش عالی کشور، از بدو تشکیل هیئت‌های امنای با مشکلات اجرایی،



مالی، اداری و استخدامی مختلف روبه‌رو بوده است، که اهم آنها را می‌توان در اختلاف با سازمان برنامه و بودجه (اصرار سازمان بر لزوم مبادله موافقت‌نامه با آن سازمان پس از تصویب بودجه تفصیلی توسط هیئت امنای، برای تخصیص اعتبار،<sup>۱</sup> سازمان امور اداری و استخدامی (مخالفت با ورود هیئت‌های امنای به موضوعاتی نظیر پرداخت فوق‌العاده مدیریت،<sup>۲</sup> پرداخت کمک هزینه مسکن، کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد<sup>۳</sup> و سایر پرداخت‌ها در زمینه فوق‌العاده روزانه و حق‌التألیف و ... در مورد اعضای هیئت علمی)، وزارت امور اقتصادی و دارایی (ایراد به آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب وزارت فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) و دیوان محاسبات خلاصه کرد.

به این ترتیب آن عده از مصوبات هیئت‌های امنای که دارای بار مالی بوده حتی اگر تأمین آن از محل بودجه مصوب نیز ممکن بوده است غالباً مورد اعتراض سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ذی‌حساب‌ها، دیوان محاسبات و سازمان امور اداری و استخدامی قرار گرفته است [۳/۳، ۴۰]، که نتیجه محتوم آن کند شدن سیر امور، کم اثر شدن تصمیمات هیئت‌های امنای و کاهش بهره‌وری دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی است.

- این موضوع با اصرار سازمان برنامه و بودجه وقت در تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۷۲ وجهه قانونی یافت و در قانون بودجه سال‌های بعد نیز تکرار شد [۳/۳، ۳۶].
- تصویب تعیین فوق‌العاده مدیریت توسط هیئت امنای با استدلال حقوقی مورد تأیید کمیسیون مشورتی شورای عالی انقلاب فرهنگی و قائم مقام معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور منتفی گردید [۳/۳، ۳۸].
- ایراد وارده در مورد هزینه عائله‌مندی و اولاد با تصویب قانون اصلاح ماده (۹) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، مصوب ۱۳۷۵/۷/۱۵ مرتفع گردید [۳/۳، ۳۸].



## ۲-۳. وظایف و اختیارات هیئت‌های امانا در برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، توسعه کشور را در چارچوب توسعه مبتنی بر دانایی تعریف و تبیین کرده است، که این خود، توسعه ظرفیت‌های علمی فرهنگستان‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی کشور و سایر بنگاه‌های دانش و فراهم آوردن امکان استفاده بهینه از این ظرفیت‌ها را ایجاب می‌کند.

طبیعتاً دستیابی به حدی از توسعه ظرفیت علمی کشور که تحقق اهداف سند چشم‌انداز را تضمین کند، در درجه اول مستلزم فراهم آمدن بستر حقوقی مناسب برای تحقق این هدف است. طراحی بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، در حقیقت، در جهت پاسخ‌گویی به این نیاز و تدارک بستر حقوقی لازم برای توسعه علمی کشور، به‌عنوان برون‌داد نهایی مجموعه مراکز علمی و پژوهشی کشور است و به همین جهت قانونگذار دولت را به «انجام اقداماتی در مأموریت‌ها و ساختار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی برای پاسخ‌گویی به نیازهای مختلف کشور» موظف ساخته است.

### بند «الف» ماده (۴۹) به‌عنوان تبلور اختیارات جدید هیئت‌های امانا مشتمل بر گزاره‌هایی به‌شرح زیر است [۲، ۹۲]:

۱. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌های تخصصی، صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص مصوب هیئت‌های امانای مربوط اداره می‌شوند.
۲. مصوبات هیئت‌های امانای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و



فرهنگستان‌ها، حسب مورد پس از تأیید هر یک از وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قابل اجراست.

۳. در صورت تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی توسط هیئت‌های امانا و تأیید وزرای ذی‌ربط، اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها، براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات مصوب هیئت‌های امانا و بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی انجام می‌شود.

۴. اعتبارات هزینه‌ای از محل بودجه عمومی دولت براساس قیمت تمام شده [محصولات و خدمات علمی] دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها اختصاص می‌یابد.

۵. اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی این مؤسسات کمک تلقی شده و پس از پرداخت به هزینه قطعی منظور می‌شود.

با اندک دقتی در این گزاره‌های قانونی می‌توان دریافت که دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌ها با اجرای برنامه چهارم توسعه از اختیارات قانونی جدیدی برخوردار شده‌اند، ضمن اینکه استفاده از این اختیارات مسئولیت‌ها و تکالیف جدیدی را نیز برعهده آنها گذاشته است.

این اختیارات در ساده‌ترین صورت شامل رفع الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی، و به هزینه قطعی گذاشته شدن اعتبارات اختصاص یافته از محل بودجه کل کشور است. در مقابل مدیران دانشگاهی از اجرای برنامه‌هایی که برای



دولت، زائد بر کمک اختصاص داده شده در بودجه کل کشور، تعهد ایجاد کند منع شده‌اند. به بیان دیگر با اجرای بند «الف» ماده (۴۹)، مدیران دانشگاهی برای تأمین منابع مالی برنامه‌هایی که به اجرا می‌گذارند مسئولیت دارند و دولت در قبال کسر بودجه احتمالی آنان مسئولیتی ندارد.

### ۳. چالش‌های عمده در اجرای بند «الف» ماده (۴۹)

در مورد اجرای بند «الف» ماده (۴۹) می‌توان چالش‌های مختلفی را با توجه به درجه اهمیت آنها برشمرد. اما از آن میان دو چالش از همه چشمگیرتر عمومی‌تر و آشکارتر است:

۳-۱. به‌رغم وسعت دامنه اختیارات هیئت‌های امنا و جذابیت کار در چنین محیط حقوقی و قانونی، این مشکل مطرح است که دستگاه‌های اجرایی، نظیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه‌های نظارتی همچون دیوان محاسبات این نظم قانونی جدید را نپذیرفته‌اند و در جهت بی‌اثر کردن قانون مذکور و بازگرداندن روال گذشته به‌شدت تلاش می‌کنند.<sup>۱</sup>

۳-۲. از جهتی دیگر، نظر به اینکه آن سوی اختیار، مسئولیت قرار دارد، با اجرای بند «الف» ماده (۴۹) مدیران دانشگاهی، با توجه به اختیارات جدیدی - که از زمان اجرای قانون برنامه چهارم توسعه در اختیار داشته‌اند - ناگزیر به پاسخگویی خواهند بود. حال آنکه پاسخگو بودن برای یک مدیر دولتی که اقتصاد سازمان تحت امر خود

۱. نامه شماره ۲۰۰۰/۲۵۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۹ معاون حقوقی، امور مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور به‌عنوان رئیس کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی نمونه بارز کوشش در جهت بلا اثر کردن آن است، که در صفحات آینده به آن پرداخته خواهد شد.



را، بی‌توجه به مأموریت‌های سازمانی، به دریافت و پرداخت اعتبارات دولتی محدود می‌بیند و هیچ دغدغه‌ای از بابت سطح بهره‌وری سازمانی، کمیت و کیفیت برون‌دادها، و قیمت تمام شده کالاها و خدمات ندارد، بسیار دشوار می‌نماید. به این لحاظ در صورتی که مدیران ارشد دانشگاهی به‌رغم تحول ساختاری مورد بحث، همچنان بر عادت مألوف باقی بمانند یا این قدرت و این امکان را در خود نیابند که به‌جای مدیریت بر دریافت و پرداخت، درآمد و هزینه را مدیریت کنند، هیچ بعید نیست که هم‌اوا با مدعیان بیرونی بند «الف» ماده (۴۹)، زمینه حذف این امتیاز قانونی را فراهم آورند و یا حداقل در دفاع برای ابقا و تداوم بخشیدن به آن در برنامه‌های آتی توسعه، جدیت و پیگیری لازم را نداشته باشند.

### ۴. نگاهی به برخی ایرادهای وارده به بند «الف» ماده (۴۹)

همان‌گونه که پیش‌تر عنوان شد، مقاومت دستگاه‌های اجرایی و نظارتی در برابر بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه بزرگترین چالش پیش‌روی اجرای قانون مذکور را تشکیل می‌دهد. اهم ایرادات مطروحه در این خصوص به شرح زیر است:

۱. با توجه به ماده (۱۵۶)<sup>۱</sup> قانون برنامه چهارم توسعه که اجرای قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۷۹ را برای سال‌های طول برنامه تنفیذ کرده است،

۱. ماده (۱۵۶) قانون برنامه چهارم توسعه: «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۶ برای دوره برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸) تمدید می‌گردد».

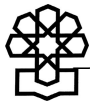


مستند به مواد (۱۷۹ و ۱۰۳) قانون اخیرالذکر، احکام قانون تشکیل هیئت امانا دانشگاه‌ها ... مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها ... مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی همچنان نافذ است و براین اساس نادیده گرفته شدن ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور ناقض ماده (۹)

۱. ماده (۷۹) قانون تنظیم: افزایش اعتبار هزینه هریک از برنامه‌ها و فصول هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالیانه، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ذی‌ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا سی درصد (۳۰٪) به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجاز می‌باشد دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی کماکان بودجه خود را در قالب برنامه و طرح، تنظیم و اجرا می‌نمایند و تخصیص دریافت می‌کنند و تابع «قانون تشکیل هیئت امانای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی» و آیین‌نامه‌های مربوطه می‌باشند. تأمین و پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت از شمول محدودیت‌های این ماده مستثنا می‌باشد. در اجرای ماده (۱۱) «اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۵۴/۰۲/۰۸»، خزانه مکلف است به تقاضای سازمان مذکور، کسور مربوط به هر دوره را از تخصیص اعتبار آن دوره برداشت و به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت نماید.

۲. ماده (۱۰۳) قانون تنظیم: اجازه داده می‌شود کل اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و فرهنگستان‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی وابسته به سایر دستگاه‌ها که دارای مجوز از سوی شورای گسترش آموزش عالی می‌باشد، براساس «قانون تشکیل هیئت امانای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی پژوهشی مصوب ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی» و آیین‌نامه‌های مربوطه در قالب برنامه و طرح به صورت کمک و بدون الزام به رعایت سایر قوانین و مقررات عمومی کشور به استثنای ماده (۳۱) «قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۷/۱» هزینه شود. موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مراکز فوق‌الذکر (به استثنای طرح‌های تجهیزاتی) با هماهنگی وزارتخانه‌های متبوع با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله می‌گردد. انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز سایر دستگاه‌هایی که دارای مجوز از شورای فوق‌الذکر و یا مجلس شورای اسلامی می‌باشند صرفاً مشمول مقررات این ماده می‌باشد.

۳. به پاورقی صفحه ۵ مراجعه شود.



قانون تشکیل هیئت‌های امانا<sup>۱</sup> و ماده (۱۰) قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها<sup>۲</sup> محسوب می‌شود.

۲. مستند به حکم اصل (۵۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۳</sup> و بند «ج» ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور<sup>۴</sup> و قانون تفریح بودجه مصوب سال ۱۳۶۵،<sup>۵</sup>

۱. ماده (۹) قانون تشکیل هیئت‌های امانا: ماده (۹) امور مالی و معاملاتی مؤسسات جز در مورد ذی‌حسابی موضوع ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی، مشمول سایر مقررات قانون مزبور و آیین‌نامه معاملات دولتی و سایر قوانین مربوط به مؤسسات دولتی نخواهد بود.

۲. ماده (۱۰) قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها: این قانون از اول سال ۱۳۷۰ لازم‌الاجرا بوده و از تاریخ مذکور قانون محاسبات عمومی کشور و آیین‌نامه معاملاتی دولتی به استثنای ماده (۳۱) قانون مذکور در مورد این مؤسسات نافذ خواهد بود. قانون فوق مشتمل بر ۱۰ ماده و ۲ تبصره در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ هیجدهم دیماه ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۹/۱۰/۲۶ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

۳. اصل پنجاه‌ونهم (۵۵) قانون اساسی: دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

۴. قانون دیوان محاسبات کشوری: ماده (۱) هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق: الف) کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند. ب) بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوطه. ج) تهیه و تدوین گزارش تفریح بودجه بانضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.

۵. ماده (۶) قانون تفریح بودجه سال‌های پس از انقلاب: دیوان محاسبات کشور مکلف است (مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی) یا بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور نسبت به تهیه و تفریح بودجه سالانه اقدام و هر سال گزارش تفریح بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم و هر نوع تخلف از مقررات این قانون را رسیدگی و به هیئت‌های مستشاری ارجاع نماید.



وظیفه تهیه، تدوین و ارائه گزارش تفریغ بودجه بر عهده دیوان محاسبات کشور است، حال آنکه دانشگاه‌ها با اتکا به بند «الف» ماده (۴۹) خود را مکلف به ارائه صورت‌حساب‌های مالی به دیوان محاسبات کشور نمی‌دانند.

۳. نحوه نگهداری حساب‌ها و اسناد و مدارک حسابداری و گزارشات مالی و نمونه اوراق دفاتر به موجب دستورالعمل هیئت‌های امنا تعیین می‌شود، حال آنکه از نظر مسئولان دیوان محاسبات به موجب تبصره ماده (۳۹) قانون محاسبات کشور<sup>۱</sup> این اختیار انحصاراً به آن دیوان واگذار شده است.

۴. دانشگاه‌ها در حالی از اختیارات مورد نظر در مصرف بودجه عمومی بهره‌مند شده‌اند، که قیمت تمام شده محصولات خود را تعیین نکرده‌اند.

۵. برداشت دانشگاه‌ها از مفهوم کمک ناصواب است و براین اساس آنها، کلیه دریافتی‌ها را به محض وصول از خزانه به هزینه قطعی منظور می‌کنند.

۶. تعدد هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، به تصویب آیین‌نامه‌های متفاوت و مغایر با هم در مباحث واحد می‌انجامد که این امر موجب اختلال در تصمیم‌گیری کلان کشور و همچنین عدم وحدت رویه در بُعد نظارتی گردیده است.

۱. ماده (۳۹) قانون دیوان محاسبات کشوری: دستگاه‌ها مکلفند حساب‌های درآمد و هزینه، صورت‌های مالی، اسناد و مدارک مربوط را به نحوی که دیوان محاسبات کشور تعیین می‌نماید به دیوان مزبور تحویل نمایند. حسابداری و رسیدگی آنها به تشخیص دیوان محاسبات کشور در ادارات دیوان یا محل خود آن دستگاه‌ها انجام می‌گیرد. تبصره - مدت و نحوه نگهداری، حفظ اسناد، دفاتر صورت‌حساب‌های مالی و مدارک مزبور که توسط دستگاه‌ها به دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود و یا مدارکی که توسط دیوان محاسبات کشور تهیه می‌گردد، به‌صورت عین و همچنین طرزتبدیل آنها به عکس یا فیلم یا میکروفیلم و یا میکروفیش یا نظایر آن و همچنین طریقه محو اسناد و مدارک مزبور به موجب دستورالعملی خواهد بود که با پیشنهاد رئیس دیوان محاسبات کشور به تصویب کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. اسناد تبدیلی به نحو فوق در حکم اسناد اصلی است.



۷. تعیین انواع درآمدها و صدور مجوز تحصیل آنها برخلاف نص صریح اصل ۵۳ قانون اساسی<sup>۱</sup> و خارج از حیطه وظایف و اختیارات قانونی هیئت امنا، موضوع بند «و» ماده (۷) قانون تشکیل هیئت امنا<sup>۲</sup> است.

۸. نظر به اینکه حقوق حساب‌برسان منتخب هیئت امنا، توسط دانشگاه پرداخت می‌شود، التزام آنها نسبت به حراست از بیت‌المال و تهیه گزارش دقیق تفریغ بودجه می‌تواند محل تردید واقع شود.

۹. اینکه مالکیت اموال با دانشگاه‌ها و هرگونه تصمیم‌گیری و تعیین تکلیف در مورد آنها از اختیارات هیئت امنا باشد، با قانون اساسی و قانون مدنی که مالکیت را از آن دولت می‌داند و نیز مفاد ماده (۶۹) قانون تنظیم<sup>۳</sup> مغایرت دارد.

۱۰. در آیین‌نامه مالی و معاملاتی غالب دانشگاه‌ها رعایت قانون برگزاری

۱. اصل پنجاه‌وسوم (۵۳) قانون اساسی: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد».

۲. بند و ماده (۷) قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها ...: «تصویب نحوه وصول درآمدهای اختصاصی و مصرف آن».

۳. ماده (۶۹) قانون تنظیم: 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 به‌عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به‌عهده هیئت وزیران می‌باشد. 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.

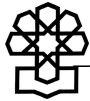


مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۰۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام<sup>۱</sup> لحاظ نشده است، حال آنکه با استناد به نص صریح ماده (۱) قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها ... مصوب سال ۱۳۶۹، واحدهای سازمانی مزبور در انجام معاملات خود مشمول قانون برگزاری مناقصات می‌باشند.

۱۱. در حالی که «افزایش سهم دولت در هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی بر مبنای هزینه سرانه و رشد جمعیت دانشجویی پیش‌بینی شده [است]، بودجه هزینه‌ای این‌گونه مؤسسات طی سال ۱۳۸۴ به نسبت سال گذشته بین ۳۰ تا ۵۰ درصد افزایش داشته و این افزایش اساساً با رشد پوشش جمعیت دانشجویی متناسب نبوده است».

۱۲. در مجموع، مخالفت با بند «الف» ماده (۴۹) به حدی است که این شبیه را ایجاد کرده است که «مجلس محترم شورای اسلامی ... خود را عاری از هرگونه سلاح به‌منظور اعمال تکالیف قانونی نموده و برای هیئت امنا نیز علاوه بر تفویض اختیار قانونگذاری به نوعی مصونیت نظارتی نیز قائل گردیده است».

۱. ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات: الف) این قانون به منظور تعیین روش و مراحل برگزاری مناقصات به تصویب می‌رسد و تنها در معاملاتی که با رعایت این قانون انجام می‌شود، کاربرد دارد. ب) قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانکها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (درموردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند.



## ۵. تحلیل بند «الف» ماده (۴۹) و ایرادهای وارده بر آن

همان‌گونه که پیش‌تر عنوان شد، قانونگذار در بند «الف» ماده (۴۹) اداره دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی فرهنگستان‌های کشور را از شمول مقررات اداره سایر دستگاه‌های اجرایی خارج می‌بیند و بر کفایت هیئت‌های امنا به‌عنوان امین حاکمیت، وضع مقررات مربوط برای اداره این‌گونه مؤسسات و نظارت بر عملکرد آنها مهر تأیید می‌زند.

بررسی خاستگاه هیئت‌های امنا در خارج کشور نیز مؤید این معنی است که دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی در دنیای خارج نیز به‌عنوان تافته‌های جدا بافته‌ای از سایر دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند، به همین لحاظ است که آنها از آغاز موجباتی را فراهم آورده‌اند که انجام فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی در پیچ و خم فرایندهای اداری و مالی گرفتار نشود و به تحلیل و تعلیل مبتلا نگردد.

واقعیت این است که دانشگاه‌ها و سایر مراکز علمی کشور مغز متفکر جامعه محسوب می‌شوند و فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی آنان بیشترین ارزش افزوده را در جامعه ایجاد می‌کند، به همین لحاظ قانونگذار پذیرفته است که جمع منتخبی که امین حاکمیت محسوب می‌شود بر انجام فعالیت‌های آنها و نحوه هزینه‌کرد آنها - اعم از آنچه که به‌عنوان کمک دولت از محل بودجه عمومی کشور و یا به صورت درآمدهای اختصاصی و کمک اشخاص در اختیار آنها قرار می‌گیرد نظارت کند.

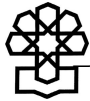
بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، می‌کوشد تا با رفع موانع اداری و اجرایی موجود، جریان آموزش و پژوهش را در دانشگاه‌ها و دیگر مراکز علمی



کشور تسهیل و تسریع کند و بستر حقوقی لازم برای توسعه علمی کشور را فراهم سازد، زیرا تحقق توسعه مبتنی بر دانایی جز با ایجاد زمینه مناسب برای فعالیت‌های علمی و دانشگاهی امکان‌پذیر نمی‌تواند باشد. از این حیث بند «الف» ماده (۴۹) را می‌توان به سکوی پرتابی تشبیه کرد که می‌خواهد جامعه را به سوی اهداف سند چشم‌انداز رهنمون گردد. زیرا دستیابی به رتبه اول علمی، فنی و اقتصادی در منطقه آسیای غربی جز با حرکت جهادی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها امکان‌پذیر نمی‌تواند باشد و حرکت جهادی این‌گونه مؤسسات هم جز با اصلاح فرایندها و رفع موانع اداری و اجرایی ممکن نخواهد بود.

با یک چنین زمینه‌ای، روشن است که قانونگذار:

۱. به شأنیت و جایگاه برنامه توسعه علمی کشور و نقش آن در توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی توجه دارد.
  ۲. صلاحیت دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌های کشور در هدفگذاری، برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه علمی کشور را باور دارد.
  ۳. هیئت‌های امنا را مراجع صالحی برای وضع مقررات اداری، مالی و استخدامی این‌گونه مؤسسات و نظارت بر عملکرد آنها می‌شناسد.
- اما از منظر دیگری نیز می‌توان به این موضوع نگریست و آن اینکه تمامی اعتبارات اختصاص یافته به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی، به یک درصد بودجه کل کشور نمی‌رسد و به این لحاظ نگرانی در مورد هزینه‌کرد درست اعتبارات مذکور، بی‌وجه است. ضمن اینکه اولاً شأنیت دانشگاه و دانشگاهیان



شائبه هرگونه انحرافی را از اهداف و مقررات مصوب منتفی می‌سازد و ثانیاً هیئت‌های امنا که بنابر قانون مربوط با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند، می‌توانند بر عملکرد مدیران دانشگاهی نظارت کامل داشته باشند.

با این همه دستگاه‌های اجرایی و نظارتی ذی‌مدخل در امور، تفویض قانونی اختیارات مالی و اداری به هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی را بر نمی‌تابند، تا آنجا که حتی بر قانون مصوب مجلس نیز خدشه روا می‌دارند. در همین خصوص توضیح چند نکته ضروری است:

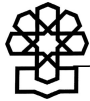
۱. در حالی معطل ماندن اجرای ماده (۱۵۶) قانون برنامه چهارم توسعه، تبصره ماده (۳۹) قانون دیوان محاسبات کشور، ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور، ماده (۹) قانون تشکیل هیئت امنا و ماده (۱۰) قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها به‌عنوان عملکرد خلاف بند «الف» ماده (۴۹) ذکر می‌شود، که بند «الف» ماده (۴۹) اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها را براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات مصوب هیئت‌های امنا و بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی تجویز می‌کند.
۲. نادیده گرفته شدن اصول ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی در شرایطی که قانون برنامه چهارم توسعه از سوی شورای نگهبان قانون اساسی مورد تأیید قرار گرفته است، به‌کلی بی‌وجه و غیرقابل دفاع است.
۳. به تصریح بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه کمک دولت به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها پس از واریز به هزینه



قطعی گذاشته می‌شود. چنین صراحتی جای هیچ‌گونه ابهام و سوءبرداشتی باقی نمی‌گذارد و تعارض آن با قانون منسوخ موجبی برای نقض آن نمی‌تواند باشد.

۴. تصویب آیین‌نامه‌های متفاوت و احیاناً مغایر توسط هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی را نباید موجب اختلال در تصمیم‌گیری کلان کشور و همچنین عدم وحدت رویه در بعد نظارتی دانست. بلکه به عکس باید توجه داشت که فلسفه بند «الف» ماده (۴۹) تصمیم‌گیری هیئت امنای دانشگاه با توجه به شرایط و اوضاع و احوال آن دانشگاه است و هیچ الزامی برای تصمیم‌گیری یکسان و مشابه وجود ندارد، هر چند که الزامی بودن تنفيذ وزیری علوم، تحقیقات و فناوری یا وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای اجرایی شدن مصوبات هیئت‌های امناء می‌تواند آرای هیئت‌های مذکور را به یک نواختی و مشابهت سوق دهد، زیرا اگر قانونگذار چنین منظوری را در سر داشت، رأی خود را به ایجاد هیئت امنای واحد برای همه مؤسسه‌های آموزش عالی معطوف می‌کرد. علاوه بر این نظارت بر عملکرد دانشگاه از ابعاد اداری، مالی و استخدامی توسط حسابرس هیئت امنای انجام می‌شود و تفاوت مقررات موضوعه توسط هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها کمترین خللی در انجام نظارت حسابرس‌ها ایجاد نمی‌کند.

۵. تحصیل درآمد از سوی هیئت‌های امنای و واریز آن به حساب دانشگاه به دلیل آنکه بند «الف» ماده (۴۹) توسط شورای نگهبان قانون اساسی مورد تأیید قرار گرفته است نمی‌تواند در تعارض با اصل ۵۳ قانون اساسی باشد. از جنبه‌ای دیگر باید به این نکته توجه داشت که صدور مجوز تحصیل درآمدهای دیگری در کنار کمک دولت، اساس و بنیان بند «الف» ماده (۴۹) را تشکیل می‌دهد. در غیر این صورت محدود



ماندن درآمد دانشگاه به کمک دولت، امکان هرگونه پیشرفت برنامه‌های دانشگاهی و به تبع آن نیل به اهداف برنامه توسعه علمی را منتفی می‌ساخت. در حقیقت مجلس شورای اسلامی با تصویب بند «الف» ماده (۴۹)، دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها را به کسب درآمد از راه‌های مصوب هیئت امنای و می‌دارد و از این طریق بار تعهدات اضافی را از دوش دولت برمی‌دارد و طبیعی است که شورای نگهبان با توجه به محتوا و نه صورت ظاهر به بررسی مغایرت یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی می‌پردازد.

۶. تصمیم‌گیری در مورد اموال دانشگاه‌ها با تصمیم‌گیری در مورد اعتباراتی که به‌عنوان کمک از سوی دولت به دستگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۴۹) تعلق می‌گیرد به لحاظ ماهوی تفاوتی ندارد. بنابراین اگر آن اقدام در مغایرت با قانون اساسی نیست دخل و تصرف در اموال دانشگاه نیز مغایر با قانون اساسی تلقی نمی‌شود. همچنین این اقدام با قانون مدنی که مالکیت را از آن دولت می‌داند نیز مغایرتی ندارد، زیرا که در نهایت تمامی دانشگاه‌ها نیز به دولت تعلق دارند و در این مرحله تنها بحث بر سر این موضوع است که آیا برای فروش ساختمانی که به یک دانشگاه تعلق دارد و احیاناً تبدیل آن به ساختمانی دیگر باید مصوبه هیئت دولت را دریافت کرد و یا تصمیم هیئت امنای در این خصوص کفایت دارد.

۷. اینکه مجلس شورای اسلامی با تصویب بند «الف» ماده (۴۹) «خود، را عاری از هرگونه سلاح به منظور اعمال تکالیف قانونی [خود] نموده» و یا دولت کمک خود به دانشگاه‌ها را بی‌تناسب با رشد پوشش جمعیت دانشجویی افزایش داده است، موضوعاتی است که مسئولیتی را متوجه هیئت‌های امنای دانشگاهی نمی‌سازد، ضمن



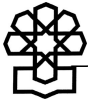
اینکه باید توجه داشت که مجلس در حدود مقرر در قانون اساسی و دولت در حدود مقرر در قوانین عادی مختارند و هرگونه ایراد به آنها به جهت وضع مقررات ناسخ مقررات موجود فاقد وجه قانونی است.

### بند «الف» ماده (۴۹): فرصت‌ها

صرف‌نظر از باور و برداشت قانونگذار از موقعیت مؤسسه‌های آموزش عالی مشمول بند «الف» ماده (۴۹) و هیئت‌های امناء، برای بند قانونی مذکور استفاده از فرصت‌هایی به شرح زیر متصور است:

الف) بند «الف» ماده (۴۹) امکان بالقوه‌ای است که می‌تواند، مدیریت دولتی غیرمسئول و غیر پاسخگو را به مدیریتی مسئول و پاسخگو تبدیل کند.

توضیح اینکه در نظام مالی معمول، دولت تنها و بعضاً اصلی‌ترین منبع تأمین‌کننده اعتبارات دستگاه‌های دولتی است. به این ترتیب هزینه‌کرد اعتبارات به پشتوانه حمایت دولت و تأمین کسر بودجه احتمالی، بی‌هیچ دغدغه‌خاطری از کمبود منابع صورت می‌گیرد. در همین ارتباط حضور ذی‌حساب در دستگاه اجرایی - که صرفاً به اجرای کلیشه‌ای مقررات مالی و نه به اجرای محتوای برنامه‌های دستگاه اجرایی، توجه دارد - ملجأ و پناهگاه و قوت قلبی برای مدیریت‌های دولتی محسوب می‌شود. به این ترتیب در نظام مالی معمول، بودجه از منظر ذی‌حسابی، برابر مقررات، هزینه می‌شود، کمبود اعتبارات از طریق دولت جبران می‌شود، و در عین حال هیچ مرجعی هم برای بررسی عملکرد، هزینه تمام شده هر یک از پرونده‌ها و میزان بهره‌وری سازمان وجود ندارد. در این نظام خرج تراشی برای دولت معمول و



کم‌هزینه است و به این لحاظ بدنه دولت به سرعت رشد می‌کند و متورم می‌شود، اما به لحاظ قوه عاقله و تفکر به تدریج تنزل می‌کند و فرو می‌افتد. اما در نظام هیئت امنایی، دولت برای پرداخت مازاد بر اعتبار منظور شده در بودجه کل کشور، نه تنها مسئولیتی ندارد، بلکه از نظر قانونی با محدودیت‌های مذکور در قوانین بودجه سالیانه روبه‌رو است. بنابراین مدیران دانشگاهی اجازه ندارند، نه در حال و نه در آینده، تعهدی اضافه بر کمک دولت برای دولت ایجاد کنند. به این ترتیب هر اقدام دانشگاه در امور سازمانی، استخدامی، آموزشی، پژوهشی و خدماتی باید مبتنی بر تحلیل هزینه - فایده و تشخیص و تعیین محل تأمین اعتبار باشد، در غیر این صورت امکان طرح در هیئت امناء نخواهد داشت. به عبارت دیگر مدیران دانشگاهی ناگزیرند که در هر مورد برنامه داشته باشند و براساس آن و از طریق انجام بررسی‌های امکان‌سنجی اولویت‌های کاری مؤسسه را تشخیص و برای تصویب به هیئت امناء ارائه کنند.

ب) بند «الف» ماده (۴۹)، مدیران دانشگاهی را به برقراری ارتباط با جامعه، بازاریابی برای محصولات دانش‌بنیان، تعدیل برنامه‌های آموزشی و پژوهشی متناسب با نیاز بازار کار و پرداختن به امور مختلف و حل معضلات و مشکلات جامعه سوق می‌دهد.

ج) با اجرای دقیق بند «الف» ماده (۴۹)، به تدریج حذف ساختارهای زائد و پرهزینه و برنامه‌های آموزشی بی‌محتوا و غیر مورد نیاز اجتناب‌ناپذیر می‌شود و ساختارهای کوچک و چابک و اجرای برنامه‌های جذاب و پرمشتری جای آنها را می‌گیرد. حال آنکه این‌گونه تغییر و جابه‌جایی در وضعیت حاکمیت مدیریت دولتی ابداً متصور نیست.



د) با اجرای بند «الف» ماده (۴۹)، انجام امور مالی و اداری و به تبع آن اجرای برنامه‌های آموزشی و پژوهشی با سرعت بیشتر و هزینه کمتری انجام می‌شود و از این طریق به افزایش بهره‌وری دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها می‌انجامد.

در حقیقت مدیران ارشد دانشگاهی در غیاب ذی‌حسابی موضوع ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی، که همواره غالب نارسایی‌های عملکردی نظام آموزش عالی کشور را متأثر از حوزه مالی و نهایتاً به آن عامل منتسب می‌دانسته‌اند، ناگزیر خواهند بود به طراحی نظام جایگزینی بپردازند که دریافت‌ها و پرداخت‌ها را با ریزبینی هرچه تمام‌تر و در انطباق با اهداف برنامه توسعه دانشگاه تأمین و توزیع کند و از این طریق امکان اداره اقتصادی دانشگاه را به احسن وجه فراهم سازد.

به بیان روشن‌تر، اجرای بند «الف» ماده (۴۹) به مدیران جسور و پرتلاشی نیاز دارد که با آمادگی و آگاهی کامل در کسوت مدیریت یک بنگاه و نه در هیئت یک مدیر دولتی ظاهر شوند، با این هدف که مأموریت‌های خود را به صورت اقتصادی و در شرایط رقابتی به انجام رسانند و آمادگی لازم برای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در قبال تصمیمات و اقدامات خود و دیگر مدیران منصوب خود را داشته باشند.

از آنجا که پیمودن این راه جز با تحمل سختی‌ها و دشواری‌ها و برخورداری از برنامه‌ریزی هدفمند و سنجیده امکان‌پذیر نمی‌تواند باشد، مدیریت‌های دانشگاهی هنگامی می‌توانند احساس موفقیت کنند که بهای تمام شده بروندهای دانشگاه را در عین حفظ کیفیت، بنابر استانداردهای مشخص به حداقل ممکن و رقابت‌پذیر تنزل دهند. رسیدن به چنین نقطه‌ای در اقتصاد دانشگاهی مستلزم شناخت نیازهای متحول



جامعه و رقبای داخلی و خارجی از یک سو و اعمال مدیریت زمان، مدیریت هزینه، مدیریت منابع انسانی و مدیریت روابط بین سازمانی از سوی دیگر است [۵، ۹].

ه) با دقت در محتوای بند «الف» ماده (۴۹) می‌توان دریافت که قانونگذار با واگذاری اختیارات پیشگفته و ایجاد فضای رقابتی برای اجرای مأموریت‌های مراکز علمی، هیئت‌های امنا و مدیران دانشگاهی را به پاسخگویی درخصوص عملکرد خود موظف ساخته است که این خود اعمال کاراترین شیوه‌های مدیریتی را از سوی مدیران ارشد دانشگاهی اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

به این ترتیب، برخلاف آنچه از ظاهر قانون مستفاد می‌شود، وجه غالب بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، واگذاری اختیارات بر شمرده شده به هیئت‌های امنای دانشگاهی نیست، بلکه در این قانون غلبه بر مسئولیت آن هیئت‌ها و مدیران ارشد دانشگاهی است که باید برای اولین بار در تاریخ آموزش عالی ایران برای برنامه‌های خود تحلیل هزینه - فایده ارائه کنند، برای ایجاد یک رشته، یک دانشکده، یک پست جدید گزارش امکان‌سنجی ارائه دهند، با ایجاد زیرساخت‌های لازم برای انجام فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی، فراهم آوردن زمینه ارتباط گسترده و روزآمد با مجامع علمی جهانی، و ارائه مناسب‌ترین خدمات پشتیبانی، موجبات جذب شاخص‌ترین اعضای هیئت علمی و مستعدترین دانشجویان را فراهم کنند و سمت و سوی برنامه‌های خود را به پاسخگویی و تأمین نیازهای حال و آتی بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی جامعه با حداکثر بهره‌وری معطوف کنند، تا بتوانند در صحنه رقابت ملی، در درجه اول و در صحنه رقابت منطقه‌ای و بین‌المللی در درجه دوم، باقی بمانند. از این منظر می‌توان گفت که قانون مورد بحث عناصر نظارتی، بازدارنده و هشداردهنده را در بطن خود دارد، به

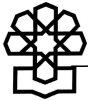


گونه‌ای که عمل به قانون شرایط کار و محیط رقابتی را برای مدیران دانشگاهی حاکم می‌سازد و به این لحاظ دغدغه دستگاه‌های اجرایی و نظارتی موصوف، وجهی ندارد، بلکه نگرانی احتمالی هیئت‌های امنا و مدیران دانشگاهی از حیث عمل به قانون، حفظ جایگاه دانشگاه و ارتقای آن از یک سو و پاسخگویی در قبال اختیارات قانونی از سوی دیگر، قابل تأمل است، تا آنجا که این نگرانی وجود دارد که اجرای بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه بیش از آنچه از تهدید بیرون متأثر شود، از درون با ضعف و سستی و بی‌انگیزگی مواجه گردد.

#### بند «الف» ماده (۴۹): تهدیدها و چالش‌ها

تداوم اجرای بند «الف» ماده (۴۹)، با تهدیدها و چالش‌هایی به شرح زیر روبه‌رو است: الف) دستگاه‌های اجرایی خارج از حوزه بند «الف» ماده (۴۹)، چه دستگاه‌هایی که پیش از این در زمینه‌های اداری، مالی و استخدامی بر دانشگاه‌ها، مراکز پژوهش و فرهنگستان‌ها کنترل و نظارتی داشته‌اند و چه دستگاه‌هایی که به لحاظ جایگاه اداری و اجرایی خود را با مؤسسه‌های مشمول بند «الف» ماده (۴۹) هم‌تراز می‌دانند، تداوم اجرای بند «قانونی مذکور را بر نمی‌تابند.

مقاومت گروه اول بیشتر از آن جهت است که اختیارات خود را در بخشی از دستگاه‌های اجرایی از دست رفته می‌بینند و امکان‌پذیر بودن اداره اصولی و بهینه مؤسسات مذکور را خارج از نظارت و دخالت خود نفی می‌کنند. اما مخالفت گروه دوم مخالفتی ضمنی و مبتنی بر اصل برابری است. این گروه از دستگاه‌های اجرایی بیش از



آنچه مایل باشند موجبات سلب این اختیار را فراهم آورند می‌کوشند که خود نیز به این جرگه بپیوندند و این استثناء را به قاعده تبدیل کنند.

ب) هیئت‌های امنا چه به لحاظ وظایف، ترکیب و چه از حیث وقت‌گذاری و اقتدار، بعضاً وظایف و مسئولیت‌های خود را به‌درستی نمی‌دانند و هم اشراف لازم بر برنامه‌های دانشگاهی ندارند و به این لحاظ همواره در معرض این خطر قرار دارند که به ماشین امضای مدیران اجرایی تبدیل شوند و از جنبه‌های نظارتی و کنترلی خود غفلت کنند.

ج) مسئولیت‌ناپذیری مدیران اجرایی یکی از عمده‌ترین چالش‌های پیش‌روی اجرای بند «الف» ماده (۴۹) است. به بیان روشن‌تر اجرای بند «الف» ماده (۴۹) مستلزم وجود مدیریتی خطرپذیر، کارآفرین، برنامه‌ریز، اقتصادی و پاسخگو است، حال آنکه در غیاب بند «الف» ماده (۴۹) و اتکاء کامل به اعتبارات دولتی، مدیران دولتی از این امتیاز برخوردارند که کارهای خود را بی‌هیچ دغدغه‌ای از حیث کمبود منابع، استفاده بهینه از امکانات و پتانسیل‌های موجود و پاسخگویی دنبال کنند.

#### نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه گذشت می‌توان گفت:

۱. ابقای بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم در برنامه پنجم ضروری است. در غیر این صورت تأخیر در تأمین اهداف سند چشم‌انداز قابل انتظار است. ضمن اینکه این اقدام قانونگذار، نوعی بازگشت به عقب محسوب می‌شود.
۲. محتوای بند «الف» ماده (۴۹) تنها، واگذاری اختیار نیست، بلکه وجه شاخص



آن مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران دانشگاهی است.

۳. نظم معمول یک‌صدساله را در یک دوره پنج‌ساله نمی‌توان تغییر داد. بنابراین ضعف در اجرای بند «الف» ماده (۴۹) را نمی‌توان تنها به قانون منتسب دانست، بلکه باید در عین توجه به نارسایی‌های قانونی، به فراهم آوردن بستر و زمینه اجرای قانون اندیشید و مقدمات لازم را برای این مهم مهیا ساخت. عزم دولت بر واگذاری تدریجی و برنامه‌ریزی شده مسئولیت کسر بودجه دانشگاه‌ها به مدیران دانشگاهی، انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی براساس معیارهای خاص مدیریت یک بنگاه اقتصادی، و تعدیل میزان کمک دولت مبتنی بر قیمت تمام شده، از اهم مواردی است که می‌تواند به نهادینه شدن اجرای بند «الف» ماده (۴۹) بینجامد، بدون اینکه تبعات ناخوشایندی در پی داشته باشد.

۴. تغییر ترکیب هیئت‌های امنای آگاه ساختن آنها از وظایف، اختیارات، تکالیف و مسئولیت‌هایی که قانون بر عهده آنها گذاشته است، لازمه اجرای دقیق قانون محسوب می‌شود. به این لحاظ بر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری فرض است که نسبت به اجرای تبصره ماده (۱۰) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اهتمام ورزد.<sup>۱</sup>

۱. تبصره ماده (۱۰) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم تحقیقات و فناوری به شرح زیر است [۱۷]:  
به‌منظور تحقق تمرکززدایی در فعالیت‌های اجرایی بخش آموزش عالی و پژوهشی، افزایش اختیارات هیئت امنای شوراهای علمی 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 هیئت‌های امنای، تعریف و تبیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیئت‌های امنای و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی، لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم توسط وزارت علوم و تحقیقات و فناوری تنظیم و برای طی مراحل قانونی به مراجع ذیصلاح ارائه خواهد شد.



۵. ریاست وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بر هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی از دو جهت محل ایراد است. اول اینکه با توجه به اشتغالات بیش از حد وزراء، تشکیل جلسات هیئت‌های امنای در حداقل ممکن صورت می‌گیرد و دیگر اینکه تصمیمات هیئت‌های امنای به همگرایی و مشابَهت سوق داده می‌شود، حال آنکه مزیت‌های نسبی، مأموریت‌ها، هدف‌ها و امکانات هر یک از دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی، می‌تواند از دیگری متفاوت باشد.

مبتنی بر آنچه گذشت، محتوای بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه برای درج در برنامه پنجم توسعه به شرح زیر می‌توان پیشنهاد کرد:

دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌های تخصصی صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص مصوب هیئت‌های امنای مربوط و بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره می‌شوند.

دولت موظف است ظرف ۳ ماه از ابلاغ قانون، نسبت به اصلاح ترکیب و وظایف هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی، متناسب با ظرفیت‌های حقوقی این بند و تنظیم حدود اختیارات حوزه‌های ستادی در امور این هیئت‌ها اقدام کند، با تأکید بر اینکه عضویت در هیئت‌های امنای به‌عنوان موظف اعضا تلقی شود، و اعضا نسبت به نتیجه تصمیمات خود پاسخگو باشند.

مصوبات این هیئت‌ها در صورت وجود اعتبار و مشروط به اینکه، تعهد جدیدی



اضافه بر کمک مصوب مجلس و درآمدهای حاصل از فروش محصولات و خدمات، برای دولت و مؤسسه مبتوع ایجاد نکند، لازم الاجراست.

اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل بودجه عمومی دولت براساس «قیمت تمام شده معیار» به دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها اختصاص می‌یابد.

وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و فرهنگستان‌های تخصصی کشور مکلفند ظرف ۴ ماه از ابلاغ قانون، حسب مورد نسبت به طراحی الگوی تعیین قیمت تمام شده محصولات و خدمات علمی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها اقدام و برای تصویب به هیئت دولت ارائه کنند.

اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی این مؤسسات کمک تلقی می‌شود و پس از پرداخت به هزینه قطعی منظور می‌شود.

مسئولیت حسابرسی و نظارت بر میزان و نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات صرفاً بر عهده هیئت‌های امنای مربوط است. تأمین کسری احتمالی مؤسسات مشمول این بند، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکانپذیر است.

وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظفند ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب قانون نسبت به تدوین ضوابط لازم برای انتخاب مدیران دانشگاهی و اصلاح آیین‌نامه مدیریت دانشگاهی متناسب با جایگاه جدید هیئت‌های امنای مدیریت‌های دانشگاهی اقدام و برای تصویب به مراجع قانونی ذی‌ربط تسلیم کنند.



## منابع و مأخذ

۱. مجلس و پژوهش، شماره ۴۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نشر دوران، چاپ دوم، ۱۳۸۲.
۳. مقالات اولین سمینار هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، ۲۰-۲۲ اسفند ماه ۱۳۷۵، (۱۳۷۶)، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- ۳-۱. زرغام، نصرت‌اله و همکاران. تحلیلی بر وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای شیوه‌های تأمین منابع مالی دانشگاه‌ها در ایران و کشورهای منتخب، (۳۰۷-۳۶۷).
- ۳-۲. صالحی، علی‌اکبر و طجریلو، رضا. هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها در ایران و جهان (۴۷-۶۳).
- ۳-۳. مهاجرانی، عطاءالله. بررسی ضرورت اتخاذ تصمیم در هیئت‌های امنای به‌صورت هماهنگ یا غیرهماهنگ و موانع و مشکلات اجرایی و بررسی حقوقی قانون و مقررات هیئت‌های امنای در ارتباط با سایر قوانین و مقررات مصوب و ضمانت اجرایی مصوبات هیئت‌های امنای، (۱۳-۴۶).
- ۳-۴. محقق داماد، سید مصطفی. نقدی بر قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها (۶۵-۷۱).
۴. وزارت فرهنگ و آموزش عالی، مجموعه قوانین، مقررات، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های آموزش عالی، ۱۳۶۰.
۵. وزارت فرهنگ و آموزش عالی، سیر تحول آموزش عالی در ایران (اساسنامه‌های مراکز آموزش عالی)، ۱۳۶۱.
۶. معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۰.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، لوح حق، مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۶.
۸. مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، نامه آموزش عالی، شماره ۱۱، اسفندماه ۱۳۸۳.
۹. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب، ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
۱۰. قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، مصوب سال



۱۳۶۷/۱۲/۲۳

۱۱. قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی،

مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸

۱۲. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب، ۱۳۶۶/۰۶/۰۱

۱۳. قانون دیوان محاسبات کشوری مصوب، ۱۳۶۱/۱۱/۱۱

۱۴. قانون تفریح بودجه مصوب، ۱۳۶۵/۴/۲۲

۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، لوح حق، ۱۳۸۷

۱۶. قانون برگزاری مناقصات مصوب، ۱۳۸۳/۱۱/۳

۱۷. قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۸۵۱

عنوان گزارش: ۲۴. بررسی بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه؛  
«فرصت‌ها و چالش‌ها»

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آموزش عالی)

تهیه و تدوین: احمد داوری

ناظر علمی: ایروان مسعود اصل

همکار: فاطمه سبزی‌علی

مشاور: احمد خدادادی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۶/۱۵