



DOI: 10.22034/mral.2023.2002337.1468

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۳۰

تاریخ ارسال: ۱۴۰۲/۰۲/۲۷

چالش‌های نظارت دیوان محاسبات کشور بر دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

فردین مرادخانی^۱

سعید گماری^۲

چکیده

نیاز به هماهنگ شدن با تحولات روزافزون دانش باعث شده است در بسیاری از کشورهای دنیا، دانشگاه‌ها با درجات مختلف در مسائل اداری و مالی خود استقلال داشته باشند. یکی از روش‌های اعطای استقلال به دانشگاه‌ها، اداره آن‌ها توسط هیئت امناست. اداره هیئت امنایی در عمل و هنگام اجرایی شدن مصوبات آن‌ها ممکن است به دلیل مغایرت یا حتی تضاد با دیگر قوانین و مقررات با مشکلات عمده‌ای مواجه شوند و دستگاه‌های نظارتی مثل دیوان محاسبات کشور از آن‌ها ایراد بگیرند.

این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و بررسی آرای دیوان عدالت اداری و رویه دیوان محاسبات کشور به دنبال پاسخ به این پرسش است که دیوان محاسبات کشور برای نظارت بر دانشگاه‌ها با چه ابهام‌ها و چالش‌هایی مواجه است. از جمله ابهام‌های بررسی شده می‌توان به ناهماهنگی بین قانون هیئت امنای دانشگاه‌ها و دیگر قوانین، فهم متفاوت از قوانین و دشواری پیدا کردن متخلف اشاره کرد.

واژگان کلیدی: دانشگاه، هیئت امنای، مصوبات، بودجه، نظارت، دیوان محاسبات.

۱ دانشیار حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان. ایران (نویسنده مسئول)

email:f.moradkhani@basu.ac.ir

۲ کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان. ایران، saeedgoomari@yahoo.com

مقدمه

در حقوق اداری، الگوهای متعددی برای اداره کردن وجود دارد. یکی از این الگوها، عدم تمرکز است. در این شیوه به مقامات یا نهادها، صلاحیت تصمیم‌گیری در موضوعاتی داده می‌شود و سطوح اعطای این صلاحیت متفاوت است. این نهادها شخصیت حقوقی مستقل دارند، مقاماتشان انتخابی‌اند و صلاحیت تصمیم‌گیری دارند.^۱ سیستم عدم تمرکز به دو صورت سرزمینی و فنی است. در عدم تمرکز فنی، تصمیم‌گیری در مورد امور عمومی که جنبه تخصصی و فنی دارند، به نهادی اعطا می‌شود.^۲ عموماً مبنای اعطای این صلاحیت، نیاز سیستم اداری یا منفعتی خاص است یا این که ملاحظه‌ای فنی یا علمی ایجاب کرده است که قدرت مرکزی، اموری را از حوزه تمرکز خود جدا کند.^۳

به گفته پژوهشگران، در این سیستم، مبنای اعطای تصمیم‌گیری، مشارکت دادن مردم در سرنوشت خودشان نیست، بلکه هدف، سودمندی یا کارآمدی بیش‌تر است^۴ و بر خلاف عدم تمرکز سرزمینی، اصل بر تخصص‌گرایی است.^۵ هدف از عدم تمرکز فنی این است که در اموری که جنبه تخصصی دارد، متخصصان آن امر بتوانند فارغ از جریان‌های سیاسی، کار خود را انجام دهند و در انجام کار خود، آزادی عمل داشته باشند. البته برای این که به سمت بی‌قانونی حرکت نکنند، دولت بر آن‌ها، نوعی از نظارت را اعمال می‌کند. به گفته برخی پژوهشگران، نظارت از مهم‌ترین چالش‌های نظام عدم تمرکز فنی است.^۶

به گفته برخی محققان، سیر تحول نظام اداری ایران، حرکت از سمت تمرکز به سوی عدم تمرکز بوده

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۹۰، صص ۵۴-۵۵.

۲. مشکینی اصفهانی، اصغر، «بهبود نظام اداری به سمت خصوصی‌سازی و عدم تمرکز»، ماه‌نامه تدبیر، شماره ۲۱۶، ۱۳۸۹، ص ۵۹؛ امامی و استوارسنگری، پیشین، ص ۱۳۷.

۳. قلی‌زاده، احد، «تحلیل مسائل حقوقی نظام بازرسی شرکت‌های سهامی، دولتی و عمومی»، پژوهش‌نامه بازرگانی، شماره ۵۸، ۱۳۹۰، ص ۲۴۱.

۴. واعظی، مجتبی، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۴۰۰، ص ۱۹۴.

۵. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۸۳.

۶. سرمدی، محمد حسین، مجید نجارزاده هنجنی و محمدرضا حکاک‌زاده، «آسیب‌شناسی نظام عدم تمرکز فنی در ایران با تأکید بر حوزه نظارت و بودجه»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، دوره پنجم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، ص ۴۰۵۴.

است،^۱ اما در نظم حقوقی ایران، اصل بر اداره امور به صورت تمرکز است و انتخاب شیوه‌های عدم تمرکز به تصریح قانون‌گذار نیاز دارد.^۲ این نهادها، عناوین متعددی در نظام حقوقی ایران دارند، مانند مؤسسه دولتی، مؤسسه عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی. اداره دانشگاه نیز مصداقی از بحث عدم تمرکز فنی است. نکته‌ای که باید به آن توجه داشت، این است که درجات عدم تمرکز فنی متفاوت است. یکی از معیارهای قوی بودن یا ضعیف بودن عدم تمرکز سیستم، برگزیدن مدیران است. اگر مدیران، منتصب سیستم مرکزی باشند، طبیعتاً استقلالشان، کم‌تر از مدیری است که ساختار خود اداره یا مؤسسه مربوط برمی‌گزیند. به گفته حقوق دانان، زمانی می‌توان مدعی شد که عدم تمرکز فنی به صورت کامل صورت گرفته است که منابع مالی آن‌ها نیازمند دولت نباشد و بتوانند خودشان درآمدزایی کنند. این استقلال مالی زمانی ایجاد می‌گردد که دارایی مستقل داشته باشند.^۳

علم و فناوری در دنیای امروز نقشی حیاتی دارد و دانشگاه‌ها به عنوان مراکز تولید علم و فناوری و به منزله پل ارتباطی با فناوری‌های جدید و تربیت و پرورش نیروی انسانی در حل مشکلات جامعه اهمیتی ویژه دارند. از این رو، سامان‌دهی و برنامه‌ریزی برای توسعه علمی هر کشوری اهمیت فراوان دارد که میزان زیادی از این توسعه بر عهده نظام آموزشی عالی است. هم‌چنین ماهیت دانش‌رهای بخش، نقادی و نوآورانه است و آزادی را طلب می‌کند.^۴ تغییرات سریع در دانش ایجاب می‌کند که دانشگاه‌ها امکان تصویب و بازنگری ضوابط و مقررات اداری خود را داشته باشند. زمانی که قوه قانون‌گذار تصمیم می‌گیرد برای یک دستگاه دولتی، استقلال قائل شود، هدفی را دنبال می‌کند که ممکن است سیاسی یا فنی باشد.^۵ فرض بر این است که با اعطای استقلال، دستگاه اجرایی، وظایف محول شده را بهتر انجام می‌دهد. اعطای استقلال به مؤسسات آموزشی بیش‌تر ناشی از ملاحظات فنی و علمی است و برای رسیدن به اهداف علمی است. چون انجام یک عمل اداری از

۱. آیین‌نگینی، حسین و محمد ابریشمی‌راد، «تحول ساختار دولت کشور در ایران در پرتو پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۷، ۱۴۰۰، ص ۱۱۶.

۲. انصاری، ولی‌الله، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۷۴.

۳. دوگی، لئون، دروس حقوق عمومی، ترجمه: محمدرضا ویژه، تهران: میزان، ۱۳۸۸، ص ۱۸۹.

۴. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، حقوق مالی محاسباتی، تهران: دادگستر، ۱۳۹۶، ص ۲۴۷.

۵. بنایی اسکویی، محمد، «جایگاه قلمرو مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، ۱۳۹۴، ص ۱.

سوی دستگاه اجرایی، روندی طولانی نیاز دارد که با انجام سریع کارها در حوزه علم در تضاد است، قانون‌گذار به سوی استقلال آن‌ها به ویژه در حوزه مالی حرکت کرده است. برای رسیدن به اهداف یادشده، علاوه بر این‌که دانشگاه‌ها، قوانین و مقررات خاص خود را دارند، همه ساله بخشی از منابع مالی کشور به دانشگاه‌ها اختصاص می‌یابد.

الگوهای مختلفی در مورد شیوه اداره و تصمیم‌گیری در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی وجود دارد. برخی صاحب‌نظران، شرایط اداره دانشگاه را حکمرانی دانشگاهی نامیده‌اند که به معنای برخورداری از آزادی و پای‌بند نداشتن به مقررات دست و پاگیر بوروکراسی دولتی است. هم‌چنین می‌توان به الگوهای دانشکده‌ای (کالجی)، سیاسی، دیوان‌سالاری و کارآفرینی اشاره کرد. هر کدام از این الگوها معایب و محاسنی دارند. برای مثال، در الگوی دانشکده‌ای، رئیس مؤسسه قدرت چندانی ندارد یا در الگوی دیوان‌سالاری، ابتکار کم‌تر بوده و در الگوی کارآفرینی، منابع بودجه متعدد و پراکنده است.^۱ اداره دانشگاه‌ها توسط هیئت امنایی هم یک الگو محسوب می‌شود.

استقلال سه جنبه ساختاری، مالی و محتوایی دارد.^۲ اعطای استقلال به دانشگاه‌ها و اختیار وضع مقررات به هیئت امنایان نیازمند این است که استقلال دانشگاه‌ها به طور کامل انجام گیرد، نه این‌که دانشگاه در شرایط پذیرش دانشجو، انتخاب آزادانه روش‌های تدریس، جذب استاد و استفاده از منابع علمی استقلال نداشته باشند. با توجه به قوانین و مقررات فعلی، دانشگاه‌های ایران در اموری مثل جذب دانشجو، برنامه‌ریزی علمی و روش‌های تدریس از مصوبات بیرون دانشگاه تبعیت می‌کنند، ولی در امور اداری و مالی تا میزان زیادی، تابع مصوبات هیئت امنای خودند که این دوگانگی با ایراد مواجه است؛ زیرا نه تنها استقلال دانشگاه به معنای دقیق کلمه وجود ندارد، بلکه بخش اصلی بودجه دانشگاه از بودجه عمومی کشور تأمین می‌شود و از قواعد بودجه تبعیت نمی‌کند.

این مشکل در نظام حقوقی دانشگاه‌ها ریشه دارد که در حقوق ایران با ابهام‌هایی مواجه است. سؤالاتی مانند جایگاه مصوبات هیئت امنای در سلسله مراتب قوانین ایران کجاست؟ آیا هیئت امنای یک

۱. فرهنگی، علی‌اکبر و سید حیدر حسینی، «رهبری مدیریت در دانشگاه‌ها»، فصل‌نامه مطالعات مدیریت، بهبود و تحول، شماره ۲۷، ۱۳۷۸، ص ۵.

۲. مهرآرام، پرهام و بدیع فتحی، حکمرانی دانشگاهی: مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا، آلمان و ایران (با تأکید بر رویه قضایی)، تهران: جنگل، ۱۳۹۶، ص ۴.

دانشگاه می‌تواند مقرراتی خلاف قوانین جاری کشور وضع کند؟ شیوه نظارت بر این مصوبات هنگام اجرای آن‌ها چگونه است؟ نسبت دیوان محاسبات و دانشگاه چیست؟ رابطه دانشگاه با وزارت علوم و مقررات آن چیست؟ شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن بر دانشگاه چه اثری دارد؟ این سؤالات در مورد مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌های علوم پزشکی بیش‌تر اهمیت می‌یابد؛ زیرا این مصوبات علاوه بر داشتن جنبه آموزشی بر سلامت و بهداشت عمومی مردم نیز اثر می‌گذارند.

این ابهام‌ها با وضع چند ماده قانونی بیش‌تر شده است. در ماده ۱۰ قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم در سال ۱۳۸۳ آمده است که دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت امنای و تأیید وزیر می‌رسد، اداره می‌شوند. سند بعدی، سیاست‌های کلی نظام در بخش آموزش عالی، مصوب ۱۵ اسفند ۱۳۸۳ است. سپس با تصویب بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه و بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و در حال حاضر به استناد ماده (۱) احکام دائمی برنامه‌های توسعه، دانشگاه‌ها به وضع مقررات مالی، معاملاتی، اداری و تشکیلاتی برای خود اقدام می‌کنند. اکنون به شمار دانشگاه‌های ایران، مراجع قانون‌گذاری درباره دانشگاه وجود دارد که این مصوبات گاه در مغایرت با قوانین مجلس شورای اسلامی و قانون اساسی هستند. همه دانشگاه‌ها هم رویه واحدی ندارند و در خصوص یک موضوع معین، رویه‌های متعدد و گاه متناقضی در دانشگاه‌ها وجود دارد.

موضوع این مقاله به یکی از مسائل موجود در دانشگاه یعنی نظارت دیوان محاسبات اختصاص دارد. نظارت مالی یکی از انواع نظارت است که به منظور ایجاد نظم و انضباط مالی، شرایط و سازوکار لازم، طراحی، تدوین و اجرا می‌شود. طبق اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۴ قانون اساسی، هر گونه تغییر در ارقام بودجه تابع قانون است و همه دریافت‌های دولتی باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام گیرد. دیوان محاسبات به همه حساب‌های وزارت خانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی و حسابرسی می‌کند و گزارش تفریغ بودجه را در اختیار مجلس شورای اسلامی می‌گذارد.

با وجود صراحت قانون اساسی، چگونه ممکن است سازمانی که بودجه سالانه خود را از دولت و بر اساس قانون مصوب بودجه دریافت می‌کند، به استناد مصوبات هیئت امنا، خود را مجاز به تغییر ارقام بودجه و افتتاح حساب خارج از قواعد خزانه‌داری کل بداند و به دستگاه نظارتی نیز پاسخگو نباشد؟ این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی به دنبال پاسخ‌گویی به این پرسش است که نظارت دیوان محاسبات بر دانشگاه‌ها دارای چه مبانی و چالش‌هایی است؟

در خصوص این موضوع تاکنون تحقیقی صورت نگرفته است. البته در مورد ابهام‌های نظام حقوقی دانشگاه در ایران، تحقیقاتی صورت گرفته است. برای نمونه، بنایی اسکویی در مقاله «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی»،^۱ قلی‌پور و محمدنژاد در مقاله «تحلیلی بر عملکرد هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی»^۲ و جواد محمودی در کتاب نظام حقوقی دانشگاه در ایران^۳ و نیز مشهدی و دبیرنیا در خصوص نظارت دیوان عدالت اداری بر دانشگاه‌ها^۴ به برخی از این ابهام‌ها اشاره کرده‌اند، اما تاکنون موضوع نظارت دیوان محاسبات بر نهاد دانشگاه در تحقیق مستقلی بررسی نشده است. نکته آخر این است که چون نظام حقوقی حاکم بر دانشگاه‌های وزارت بهداشت و منابع مالی آن‌ها، متفاوت از دانشگاه‌های زیرمجموعه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است، در این مقاله تنها به رابطه دیوان محاسبات با دانشگاه‌های زیرمجموعه وزارت علوم پرداخته می‌شود.

گفتار اول. تقسیم‌بندی دانشگاه‌ها

درباره تقسیم انواع دانشگاه‌ها، اتفاق نظری وجود ندارد و انواع متفاوتی از آن‌ها وجود دارد.^۵ دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، وابسته به وزارت بهداشت، وابسته به سازمان‌ها، وزارت‌خانه‌ها

۱۱. بنایی اسکویی، پیشین، صص ۱۷ و ۱۸.

۲۲. محمدنژاد، یوسف و رحمت‌الله قلی‌پور، تحلیلی بر عملکرد هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، صص ۱۳ و ۱۴.

۳۱. محمودی، جواد، نظام حقوقی دانشگاه‌های ایران، تهران: میزان، ۱۳۹۵.

۴. مشهدی، علی، علیرضا دبیرنیا، «نظارت قضایی بر تصمیمات دانشگاه جامع علمی-کاربردی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، دوره ۲ شماره ۱۲

۵. همان، صص ۱۸-۱۹.

و نهادهای دولتی و دانشگاه آزاد اسلامی، نمونه‌هایی از انواع دانشگاه در ایران هستند. البته می‌توان از جنبه‌های دیگری هم دانشگاه‌ها را تقسیم کرد. برای مثال، دانشگاه‌های وزارت علوم، صلاحیت و وظیفه تربیت نیروی متخصص در رشته‌های علمی به جز رشته‌های علوم پزشکی را دارند، اما دانشگاه‌های علوم پزشکی علاوه بر تربیت نیروی متخصص، وظیفه بهداشت و سلامت مردم را نیز به عهده دارند. از سوی دیگر، دانشگاه‌های وابسته به سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌های دولتی ضمن تبعیت از قوانین و مقررات بالادستی ملزم به رعایت مقررات تبیین شده از سوی دستگاه متولی خود نیز هستند. دانشگاه آزاد نیز نسبت به دیگر دانشگاه‌ها استقلال مالی دارد، اما ماهیت حقوقی آن با توجه به استفاده از عبارت «مؤسسه غیر خصوصی و غیر دولتی» توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی مبهم است.^۱ با توجه به تفاوت‌های اساسی که دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی با یکدیگر دارند، نظارت دیوان محاسبات بر آن‌ها نیز متفاوت است.

طبق ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، شخصیت حقوقی مستقل دارند و بر اساس ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی و معاملاتی، اداری و استخدامی اداره می‌شوند که به تصویب هیئت امنا و تأیید وزیر می‌رسد. علاوه بر آن، در دیگر قوانین از جمله ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم و نیز ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه یا اساس‌نامه‌های تأسیس برخی دانشگاه‌ها - مانند ماده ۲ اساس‌نامه دانشگاه تربیت مدرس - به استقلال دانشگاه‌ها و نقش هیئت امنا در اداره آن‌ها اشاره شده است.

به طور کلی، شناسایی شخصیت حقوقی دانشگاه‌ها آثار فراوانی دارد. برای نمونه، می‌توان به استقلال دیون و مطالبات و اموال آن‌ها از وزارت علوم اشاره کرد. بارزترین وجه شخصیت مستقل حقوقی دانشگاه‌ها را می‌توان در ساختار تصمیم‌گیری اداری، استخدامی و به ویژه امور مالی توسط هیئت امنا مشاهده کرد. دریافت بودجه سالانه دولتی، آثاری مانند درج بودجه دانشگاه‌ها در لایحه بودجه سالانه کشور، نظارت دیوان محاسبات بر این اعتبارات، نظارت دیگر دستگاه‌ها از جمله وزارت دارایی و سازمان بازرسی را به دنبال دارد.

۱. ویژه، محمدرضا و فاطمه افشاری، «دانشگاه آزاد اسلامی، مؤسسه عمومی یا خصوصی؟»، مجله مطالعات حقوقی شیراز، دوره ششم، شماره ۴، ۱۳۹۳، محمودی، پیشین، ص ۳۰.

گفتار دوم. نظام تصمیم‌گیری در دانشگاه‌ها

در یک تقسیم‌بندی، نظام تصمیم‌گیری دانشگاه‌ها به چهار دوره تقسیم شده است: نخست از تأسیس دانشگاه تا سال ۱۳۳۹ که توسط شوراهای دانشگاه اداره می‌شدند. دوم تا سال ۱۳۵۸ که دانشگاه‌ها نوعی استقلال نسبی داشتند و تابع مصوبات هیئت امنا بودند و در ماده ۶۹ قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ آمده بود: «مؤسسات دولتی که تمام یا قسمتی از بودجه آن‌ها در بودجه کل کشور منظور می‌شود، در صورتی که دارای مقررات قانونی خاصی برای مصرف اعتبارات خود نباشند، مشمول مقررات این قانون خواهند بود.» طبق تبصره این ماده، «مؤسسات علمی که هیئت امنا دارند، مشمول مقررات این قانون نیستند.» مرحله سوم تا سال ۱۳۶۷ است که تسهیلات اعطایی به دانشگاه‌ها حذف و صرف اعتبارات جاری و عمرانی شد و استقلال از دست رفت و با محدودیت جدی مواجه شد. مرحله چهارم از سال ۱۳۶۷ تاکنون است که در مسیر اعطای استقلال به دانشگاه‌ها گام برداشته شده است.^۱ در یک تقسیم‌بندی دیگر از مراحل تلاش برای استقلال از دولت از سال ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ و کنترل مطلق دولت بر دانشگاه از ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۲ نام برده شده است.^۲ نظام دانشگاه در ایران اکنون هیئت امنایی است. در نظام‌های هیئت امنایی، این هیئت در بالای هرم ساختار اداره دانشگاه‌ها قرار دارد و صیانت از استقلال سازمانی و آزادی علمی، تضمین اثربخشی و اطمینان از مدیریت مطلوب نهاد علمی از وظایف آن است.^۳ نظام هیئت امنایی دانشگاه در ایران سابقه طولانی ندارد؛ زیرا اساساً خود دانشگاه در ایران قدمت چندانی ندارد. در هیچ یک از مؤسسات قدیمی آموزشی مثل دارالفنون یا مدارس عالی حقوق، بازرگانی و فلاحی و حتی هنگام تشکیل دانشگاه تهران، سخنی از هیئت امنا به میان نیامده است. البته در دانشگاه تهران، شورایی به نام شورای دانشگاه با عملکردی شبیه به هیئت امنا وجود داشت. اصطلاح هیئت امنا اولین بار در سال ۱۳۳۹ در اساس‌نامه دانشگاه ملی پیش‌بینی شد، اما اولین دانشگاهی که توانست هیئت

۱۱. مهرآرام و فتحی، پیشین، صص ۶۹-۷۱.

۲۲. جمالی، شادی، «بررسی مقایسه‌ای رابطه دولت و دانشگاه در ایران در دوران پهلوی دوم و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی»، فصل‌نامه علوم اجتماعی دانشگاه آزاد شوشتر، سال یازدهم، شماره ۴، پیاپی ۳۹، ۱۳۹۶، صص ۱۹۴-۱۹۶.

33. Baird, J., *Taking it on board: Quality audit findings for higher education governance*. Higher education research & development, 2007, 26(1), pp. 101-115.

امنا را تشکیل دهد، دانشگاه شیراز در سال ۱۳۴۳ بود. به تدریج، دیگر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی دارای هیئت امنا شدند.^۱ اولین مقررات نسبتاً جامع در این خصوص، تصویب قانون تشکیل و اختیارات هیئت امنای دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۶ بود. قبل از این، در سال ۱۳۲۱، مقرراتی برای استقلال دانشگاه تهران از وزارت علوم به تصویب مجلسین شورای ملی و سنا رسیده بود. به واسطه همین قانون، دانشگاه تهران بسیاری از تصمیمات را بدون مراجعه به وزارت می‌گرفت.

پس از انقلاب به موجب لایحه قانونی انحلال هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی، هیئت امنای دانشگاه‌ها منحل و هیئت سه نفره جانشین هیئت امنا شد. این هیئت سه نفره دارای چند کمیته کارشناسی از جمله کمیته اداری، مالی و بررسی آیین‌نامه استفاده بود.^۲ گسترش آموزش عالی در دهه اول انقلاب باعث شد اندیشه احیای هیئت امنا دوباره مطرح گردد. سرانجام با تصویب قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ ۹ و ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی مشتمل بر ۱۱ ماده، هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به عرصه وضع مقررات پا نهاد. البته این مسئله که آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهادی سیاست‌گذار می‌تواند قانون وضع کند و مصوبات این نهاد چه جایگاهی در نظام حقوقی ایران دارند، با ابهام‌های بسیاری مواجه است.^۳ سپس آیین‌نامه مدیریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در جلسه ۲۴۹ مورخ ۱۱ تیر ۱۳۷۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسید که تاکنون بارها اصلاح شده است.

طبق ماده ۳ این مصوبه، هیئت امنا، عالی‌ترین رکن مؤسسه است که چهارده وظیفه دارد از جمله تصویب بودجه و بودجه تفصیلی، تصویب حساب‌ها، تصویب آیین‌نامه مالی و معاملاتی، تعیین میزان حق التحقیق و حق التدریس و حق الزحمه. اعضای هیئت امنا شامل وزیر، رئیس دانشگاه، چهار تا شش

۱. بنایی اسکویی، پیشین، ص ۱.

۲. شریعت، بهاء‌الدین، «تحلیلی بر عملکرد هیئت امنا در نظام آموزش عالی»، فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، شماره ۷، ۱۳۷۳، ص ۶.

۳. نک: زارعی، محمدحسین، سید محمد حسینی و محمد نجفی کلینی، «شورای عالی انقلاب فرهنگی در ترازوی استقلال قوا»، مطالعات حقوقی، دوره یازدهم، شماره ۳، ۱۳۹۸؛ شریف، محمد، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش حقوق عمومی، شماره‌های ۱۵ و ۱۶، ۱۳۸۴.

تن از شخصیت‌های علمی فرهنگی یا اجتماعی محلی و کشوری که نقش محوری در توسعه و پیشرفت دانشگاه داشته باشند، نماینده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری می‌شود. در همه کشورها، هیئت امناء، ترکیبی از نیروهای درون و بیرون دانشگاه است. طبق یک تحقیق، ترکیب اعضای هیئت امناء در ایران با کارکردهای آن تناسبی ندارد. تعداد اعضای هیئت امناء به تدریج کاهش یافته، ترکیب شخصیت‌های حقیقی از شخصیت‌های فرهنگی، اقتصادی و صاحبان صنایع به شخصیت‌های علمی و فرهنگی یا اجتماعی محلی تغییر کرده است و شخصیت‌های حقوقی از مقامات بالای سیاسی به مقامات اداری و مدیریتی تغییر پیدا کرده‌اند.^۱ برای نمونه، در آمریکا، تعدادی از اعضای هیئت امناء، عضو هیئت مدیره شرکت‌های بزرگ هستند^۲ تا بتوان از منابع مالی این شرکت‌ها استفاده کرد.

با این حال، در ایران، اعضای هیئت امناء عمدتاً از نیروهای دولت هستند.^۳ ترکیب هیئت امناء در ایران نمونه‌ای از قرار گرفتن نیروهای سیاسی و دخالت دولت در هیئت امناء است.^۴ قرار گرفتن وزیران علوم، تحقیقات و فناوری یا بهداشت به عنوان رئیس هیئت امناء، رئیس مؤسسه به عنوان دبیر و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور یا نماینده وی به عنوان یکی از اعضای اصلی هیئت امناء برای هم‌خوانی و برقراری سیاست‌های مالی و بودجه‌ای همه دانشگاه‌ها و سیاست‌های مالی دولت می‌تواند از نکات مثبت ترکیب هیئت امناء باشد. با این حال، نمی‌توان از این نکته غفلت کرد که وقتی در کشورهای دیگر، شاهد کاهش وابستگی به دولت هستیم و با فروش خدمات آموزشی و پژوهشی، موقوفات، قراردادهای خصوصی و کمک‌بنگاه‌ها مواجهیم، در ایران، وابستگی به دولت روز به روز بیش‌تر می‌شود.^۵

۱. کسکه، شهاب و یوسف محب‌زادگان، «توسعه راهبردی دانشگاه‌ها از منظر تبیین مؤلفه‌های عملکردی هیئت‌های امناء و روند پژوهی کارکرد و ترکیب اعضای آن»، فصل‌نامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۵، ۱۳۸۹، ص ۱۰.

2. Mathies, C. & Slaughter, S., *University Trustees as Channels Bween Academe and Industry: Toward an Understanding of the Executive Science Network*, Res Policy, 2013, 42(6-7), 1286-1300.

۳. اخوان هزاوه، فاطمه، مصطفی اجتهادی، امیرحسین محمد داوودی و کامران محمدخانی، «شناسایی و تبیین ابعاد و مؤلفه‌های ایجاد نقش هیئت امناء در تأمین منابع مالی دانشگاه و ارتقای آن»، فصل‌نامه مدیریت و برنامه‌ریزی در نظام‌های آموزشی، دوره چهاردهم، شماره ۱، پیاپی ۲۶، ۱۴۰۰، ص ۱۳۴.

۴. بنایی اسکویی، پیشین، ص ۹۱.

۵. اخوان هزاوه و همکاران، پیشین، ص ۱۳۴.

در خصوص عملکرد هیئت امنای دانشگاه‌ها به ویژه در دوره احیای این نهاد، تحقیقاتی توسط پژوهشگران انجام گرفته است. یکی از این پژوهش‌ها نشان می‌دهد متوسط تعداد جلسات هیئت امنای در دوره ۱۳۸۵-۱۳۷۰ یک و نیم جلسه در سال بوده که خیلی کم است و یکی از دلایل افزایش تعداد صورت‌جلسات و بی‌کیفیتی مصوبات را همین موضوع دانسته‌اند. هم‌چنین مصوبات هیئت امنای بیش‌تر در خصوص امور مالی و معاملاتی و امور اعضای هیئت علمی است و با سیاست‌گذاری ارتباطی ندارد.^۱ تحقیق دیگری با بررسی مصوبات هیئت امنای نتیجه گرفته که عمده این فعالیت‌ها در زمینه مسائل اداری و استخدامی و معاملاتی متمرکز شده است، نه تحقیقاتی و پژوهشی.^۲ کسی منکر لزوم وجود هیئت امنای نیست، بلکه مسئله، نوع کارکرد آن است که گاه از مسیر اصلی و هدفی که برای آن منظور شده است، خارج می‌گردد.^۳

به مرور با وضع قوانین متعدد، حوزه وظایف و اختیارات هیئت امنای تغییراتی کرده که حاصل آن‌ها تبعیت سهل‌گیرانه دانشگاه‌ها از قوانین بوده است. با وضع قوانین جدید به ویژه ماده ۱ قانون احکام دائمی، حکومت مقررات عمومی در این حوزه دچار تحول چشم‌گیری شد. تصویب این قوانین را تحولی مثبت در استقلال دانشگاه‌ها می‌دانند، ولی با توجه به ماهیت مالکیت دولت در دانشگاه‌ها و نقش نمایندگان دولت در هیئت امنای، استقلال دانشگاه‌ها مغفول مانده است. به گفته یکی از محققان، جایگاه حقوقی هیئت امنای در نظم جدید در برنامه چهارم و پنجم تثبیت شد، اما در دولت نهم و دهم به تدریج بخش اعظم اختیارات اعطایی به دانشگاه‌ها در قالب قوانین بودجه سنواتی پس گرفته شد و تمرکزگرایی سال‌های ۸۴ تا ۹۲ تعارض جدی بین متن‌های مکتوب و رویه‌های عملی ایجاد کرد.^۴ اکنون در بهترین حالت، هیئت امنای به نهادی

۱. آذرگش، اذن‌الله، حمیدرضا آراسته، زهرا صباغیان و جعفر توفیقی، «کارکردهای هیئت امنای دانشگاه‌های دولتی»، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۴۶، ۱۳۸۶.

۲. کسکه و محب‌زادگان، پیشین.

۳. مهدی، رضا و اذن‌الله آذرگش، «اداره هیئت امنایی در نظام آموزش عالی ایران»، فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دوره بیست و سوم، شماره ۳، ۱۳۹۶.

۴. ذاکر صالحی، غلام‌رضا، «مطالعه تطبیقی ساختار مدیریت و رهبری دانشگاهی: مطالعه مورد هیئت امنای»، فصل‌نامه آموزش عالی ایران، سال هشتم، شماره ۳، ۱۳۹۵، ص ۸۱.

هماهنگ‌کننده تبدیل شده که نهادی دولتی برای پی‌گیری امور به ویژه بودجه‌ای است.^۱ به هر حال، هیئت امنا باید به عنوان واسطه بین دانشگاه و جامعه باشد تا منابع مالی را تأمین کند و گسترش روزافزون دانشگاه‌ها، کار را دشوارتر کرده است.^۲

در خصوص مصوبات هیئت امنا، دو نظر مطرح شده است. طبق نظر اول، مصوبات هیئت امنا در حکم قانون است که لازمه استقلال این نهاد است و وزیر هم آن‌ها را امضا می‌کند. در پاسخ به این نظر باید گفت وقتی خود مصوبات وزیر تحت نظارتند، نمی‌توان چنین شأنی را برای مصوبات هیئت امنا قائل شد.^۳ طبق نظر دوم، مقررات دولتی و تابع قانون هستند.^۴ بر این اساس، شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز اختیارات هیئت امنا را مشخص کرده است. دیوان عدالت اداری هم در دادنامه ۲۵۳ مورخ ۶ مهر ۷۳ و دادنامه ۱۹۴ مورخ ۹ مرداد ۸۴ بر این مسئله تأکید کرده است.

شورای دانشگاه، دومین رکن سیاست‌گذاری بعد از هیئت امناست که متشکل از هیئت رئیسه، رؤسای دانشکده‌ها، دو نفر از اعضای شوراهای تخصصی و دو تن از اعضای هیئت عملی (حداقل دانشیار) است. سپس هیئت رئیسه دانشگاه قرار دارد که دومین رکن اجرایی است و متشکل از رئیس و معاونان دانشگاه است و تعداد آن‌ها به تناسب حجم کار و گستردگی دانشگاه، حداکثر هفت نفر خواهد بود (ماده ۵ مصوبه جلسه مورخ ۱۳۷۰/۶/۱۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی). مهم‌ترین اختیارات هیئت رئیسه مطابق آیین‌نامه مدیریت دانشگاه‌ها، فراهم‌سازی زمینه‌های اجرایی مصوبات شورای انقلاب فرهنگی، پیشنهاد نمودار تشکیلاتی به هیئت امنا و از جمله آن‌ها که مرتبط با موضوع این بحث است، پیشنهاد بودجه سالانه دانشگاه به هیئت امناست.

مقام بعدی در اداره دانشگاه، رئیس دانشگاه است که عملاً و به طور مستمر، وظیفه اداره دانشگاه را به عهده دارد و یکی از وظایفش، تهیه آیین‌نامه‌های مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی و پیشنهاد به هیئت امنا برای تصویب و هم‌چنین تهیه بودجه تفصیلی و ارائه به هیئت امناست. در

۱. همان، ص ۸۲.

۲. اخوان هزاوه و همکاران، پیشین، صص ۱۲۹-۱۳۰.

۳. محمودی، پیشین، ص ۸۴.

۴. همان، صص ۹۱-۹۲.

دوران پیش از انقلاب، در ظاهر امر، رئیس دانشگاه، منتصب شورای دانشگاه بود که به تدریج، نقش شورای دانشگاه در تعیین رئیس کم‌رنگ شد. در حال حاضر، شورای انقلاب فرهنگی، اختیار خود را در این مورد به کمیته‌ای مرکب از رئیس نهاد نمایندگی مقام رهبری در دانشگاه‌ها، وزیر علوم و دبیر شورای انقلاب فرهنگی و رئیس هیئت نظارت و بازرسی شورا تفویض کرده است (مصوبه تفویض صلاحیت انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها شورای عالی انقلاب فرهنگی، جلسه ۷۶۴ مورخ ۱۳۹۴/۳/۵). در عمل، رئیس و هیئت رئیسه دانشگاه، کار اصلی را انجام می‌دهند و در طول سال، دو یا چند جلسه انگشت‌شمار توسط هیئت امنای برگزار می‌شود و همان مصوبات هیئت رئیسه را به تصویب می‌رسانند. حتی در بسیاری از دانشگاه‌ها، اصطلاحات عجیبی مانند دست‌گردان پدید آمده است که بدون حضور اعضای هیئت امنای صرفاً مصوبه را به امضای تک‌تک اعضا بدون برگزاری جلسه می‌رسانند. در این مقاله قصد نقد و بررسی این شیوه‌ها را نداریم و صرفاً به تعارض این مصوبات با قوانین بودجه به عنوان یکی از ایرادهای آن‌ها اشاره می‌شود.

گفتار سوم. نظام مالی دانشگاه‌ها

وجود نظام مالی روشن، پاسخ‌گو و شفاف، لازمه یک حکمرانی خوب و مطلوب است. نبود نظام مالی منسجم و شفاف، تبعاتی مانند ایجاد فساد، اختلاف نظر و صرف زمان طولانی در تصمیم‌گیری و نیز طرح دعوی و اختلاف با دستگاه‌های نظارتی خواهد داشت. یک نظام مالی مطلوب به گونه‌ای طراحی می‌گردد که ضمن پیش‌بینی کامل نیازهای مجموعه، ارتباطی منطقی نیز در سطح دریافت منابع، مصرف منابع و گزارش‌گیری سریع از وضعیت حاضر را فراهم آورد.

بند اول. اجرای بودجه

بودجه بندی، فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود است و سند درآمدها و هزینه‌های دولت است که به تصویب پارلمان می‌رسد.^۱ بودجه دولت، بزرگ‌ترین سند مالی است که بر بیش‌تر شاخص‌های اقتصادی اثر می‌گذارد.^۲ موضوع مهم در این خصوص، ارزیابی عملکرد دولت در تحقق

۱۱. رستمی، ولی، مالی عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۹۸.

۲۲. فرج‌وند، اسفندیار، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، تهران: فروزش، ۱۳۹۴، ص ۳۲.

اهداف و استخراج انحرافات از بودجه است و دلیل اصلی آن نیز منابع محدود و نیازهای نامحدود و تعیین اهداف مشخصی در قانون بودجه است. بودجه سالانه دانشگاه‌ها در چارچوب راهبردها، سیاست‌ها و پیوست‌های مندرج در بخش‌نامه بودجه هر سال تهیه و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌شود و پس از تصویب، در پیوست‌های قانون بودجه انعکاس می‌یابد (ماده ۲ قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها) و به دانشگاه‌ها ابلاغ می‌گردد. پیش‌بینی و تصویب نهایی بودجه دانشگاه‌ها به صورت مجزا از تبعات شناسایی شخصیت مستقل دانشگاه‌هاست و تا زمان تهیه بودجه تفصیلی توسط هیئت امناء، به تشخیص رئیس مؤسسه یا مقام مجاز، هزینه‌ها حداکثر به میزان یک دوازدهم بودجه برای هر ماه انجام خواهد شد. هم‌چنین بر اساس تبصره ۲ ماده یادشده، هرگونه جابه‌جایی در میزان اعتبارات بودجه تفصیلی مصوب تا میزان حداکثر ۱۰ درصد اعتبار هر یک از اقلام دارای کسری از محل کاهش دیگر اقلام با تشخیص رئیس مؤسسه و تصویب هیئت رئیسه مجاز است. این‌گونه تغییرات در اولین اصلاحیه بودجه تفصیلی درج می‌شود و به تصویب هیئت امناء می‌رسد.

بر اساس ماده ۷ قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها، دانشگاه‌ها مکلفند حساب همه اعتبارات و هزینه‌ها را نگه‌داری و صورت حساب دریافت و پرداخت هر ماه و حساب نهایی هر سال را تنظیم کنند و پس از گواهی ذی حساب به همراه مدارک و اسناد مرتبط برای رسیدگی یا حسابرسی در اختیار دیوان محاسبات قرار دهند و یک نسخه را هر سال را به وزارت اقتصاد ارسال کنند.

بر اساس دادنامه ۱۹۵ مورخ ۲۷ تیر ۱۳۹۰، دیوان محاسبات، صلاحیت رسیدگی به امور مالی دانشگاه‌ها را دارد.^۱ رعایت نشدن مهلت‌های مقرر در آیین‌نامه در تصویب بودجه تفصیلی و اصلاحیه مربوط از آسیب‌های جدی هیئت امناء است که معیار هزینه و بالتبع نظارت را محو می‌کند، به گونه‌ای که بودجه تفصیلی عمدتاً بر مبنای عملکرد در سنوات بعدی اصلاح می‌شود و شکل قانونی به عملکرد مالی می‌بخشد. یکی از تحقیقات صورت‌گرفته در خصوص عملکرد هیئت امناء دانشگاه‌های دولتی نشان می‌دهد میانگین مصوبات تصویب بودجه تفصیلی دانشگاه‌ها با ۹ فقره در پانزده سال مورد بررسی (۱۳۸۵-۱۳۷۰)، کم‌تر از حد انتظار بوده و این در حالی است که در دانشگاه‌های معتبر

۱. رستمی و قهوه‌چیان، پیشین، ص ۲۵۲.

جهان مثل دانشگاه واشینگتن و کالیفرنیا، بررسی و تصویب بودجه پیشنهادی از کارکردهای اصلی هیئت امناست.^۱

بودجه موصوف پس از ابلاغ و در راستای مفاد بندهای (ج) و (د) قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، تحت عنوان بودجه تفصیلی، شامل بودجه ابلاغی سال مربوط و هم‌چنین وجوه انتقالی از سنوات قبل و دیگر منابع تأمین اعتبار (وام و شبیه آن) به تفکیک برنامه‌ها و طرح‌ها، مستند به ماده ۲۶ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها باید تا پایان شهریور همان سال به تصویب هیئت امنای برسد.

یکی از نقاط ضعف موجود در خصوص نظام حقوقی حاکم بر دانشگاه‌ها، پیش‌بینی نشدن مرجع یا سازوکار لازم برای انطباق مصوبات هیئت امنای با حدود اختیارات قانونی است که این امر، دستگاه‌های نظارتی را با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌سازد. دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کشور از طریق دیوان عدالت اداری، برخی مصوبات هیئت امنای را ابطال کرده‌اند، ولی با توجه به تعدد مصوبات هیئت امنای، مشکلات عدیده‌ای در این زمینه وجود دارد. برای نمونه می‌توان به دادنامه شماره ۱۹۵ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۷ اشاره کرد که دیوان عدالت اداری، ماده ۵۵ اصلاحی آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها مبنی بر ارسال نشدن اسناد و مدارک لازم به دیوان محاسبات کشور را ابطال کرده است. نمونه دیگر، دادنامه شماره ۳۱۷ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ دیوان است که در آن، ماده ۲۸ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها مبنی بر واریز نشدن وجوه حاصل از سپرده‌های دریافتی به حساب‌های خزانه به استناد مخالفت با اصل ۵۳ قانون اساسی ابطال شد.

البته دانشگاه‌ها در این دعاوی همواره معترض بوده‌اند. مستثنی شدن دانشگاه‌ها در ماده ۱ احکام دائمی بودجه، مستند دانشگاه‌هاست. ایجاد استثنا، آثار بسیار بدی مثل بدبینی به حکومت، خودکامگی و فسادهای عظیم دارد، اما نظام حقوقی ایران، استثنائات فراوان محاسباتی شامل مراجع، موضوعات و اعتبارات را به رسمیت شناخته است.^۲ برخی از نهادهای مستثنی شده دارای آیین‌نامه

۱. آذگش و همکاران، پیشین، ص ۱۳

۲. نک: رستمی و قهوه‌چیان، پیشین، صص ۲۰۲-۲۵۶.

مالی و محاسباتی نیز هستند، مانند شرکت ملی نفت، صنایع پتروشیمی، انرژی اتمی و دانشگاه‌ها.^۱ باید توجه داشت که وضع استثنائات محاسباتی فقط در صلاحیت قانون‌گذار است و هیچ نهادی نمی‌تواند مرجعی را مستثنی کند.^۲ به همین دلیل، دیوان عدالت اداری، مصوبه ۳۷۳۳۲/۳۲۱۱۲ مورخ ۱۹ خرداد ۸۶ را که در آن اعلام شده بود وجوه مصرف‌شده، اعتبارات مصرف‌نشده و اعتبارات هزینه‌ای در تراز نهایی سال‌های ۸۴ و ۸۵ سازمان میراث فرهنگی تابع مقررات مالی و معاملاتی دانشگاه شود، در دادنامه ۷۹۲ مورخ ۳ بهمن ۱۳۸۷ خارج از صلاحیت قوه مجریه دانست.^۳ البته مستثنی شدن یک مرجع به معنای خروج از حکومت قانون نیست و استثنا باید دلیلی موجهی داشته باشد، موقت باشد و مضیق تفسیر شود.^۴

بند دوم. اموال دانشگاه

مسئله مهم دیگر، موضوع اموال دانشگاه‌ها و حدود اختیار دانشگاه‌ها در مورد این اموال است. هم‌زمان با گسترش دانشگاه‌ها در ایران، قوانینی در مورد اموال دانشگاه‌ها به تصویب رسید، مانند بندهای ۸ و ۹ ماده هفتم لایحه قانونی تأسیس دانشگاه پهلوی که «فروش و تعویض و انتقال اموال دانشگاه‌ها» را در زمره اختیارات هیئت امنای قرار داد.^۵ پس از تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۴۹ تا تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۹، قوانین و مقررات متعددی برای اداره اموال دانشگاه‌ها به اجرا گذاشته شد. از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به قانون هیئت امنای مؤسسات عالی علمی دولتی اشاره کرد که در ماده ۱۱ آن تصریح گردید دانشگاه‌ها جز در خصوص ذی‌حسابی، مشمول دیگر مقررات قانون محاسبات عمومی کشور و دیگر قوانین و مقررات مربوط به مؤسسات دولتی نخواهند بود.^۶ در قانون محاسبات عمومی نیز فصل پنجم به اموال دولتی اختصاص یافت. در این فصل و مواد ۱۰۶ تا ۱۲۲، مقررات مفصلی در خصوص اموال دولتی به تصویب رسید و وظایف

۱۴. همان، ص ۳۰۳.

۲۵. همان، ص ۳۰۰.

۳. همان.

۴. همان، صص ۲۰۰-۲۰۱.

۵. عباسی، اسماعیل، نظام حقوقی و ضوابط حاکم بر اموال دانشگاه‌ها، تهران: مؤسسه مطالعات فرهنگی و اجتماعی، ۱۴۰۰، ص ۳۵.

۶. همان، ص ۳۶.

متعددی برای نگه‌داری حساب اموال دولتی به عهده وزارت دارایی گذاشته شد که مبنایی برای پیدایش اختلاف میان این وزارت‌خانه و وزارت علوم شد. نکته جالب این است که تصویب این قانون تقریباً با احیای مجدد هیئت امانا دانشگاه‌ها مقارن شد.

گفتار چهارم. چالش‌های نظارت دیوان محاسبات بر دانشگاه

به گفته یکی از محققان، سه فرض را برای نظارت دیوان محاسبات بر دانشگاه‌ها می‌توان مطرح کرد: فرض نخست، خروج نسبی دانشگاه از نظارت دیوان محاسبات است که طبق این نظر، دانشگاه‌ها از قانون محاسبات عمومی به جز ماده ۳۱ آن قانون مستثنی هستند. تصویب‌نامه ۷ شهریور ۱۳۸۰ راجع به اموال دانشگاه‌ها و ماده ۹ قانون تشکیل هیئت امانا هم بر شمول ماده ۳۱ تأکید کرده‌اند. فرض دوم، خروج مطلق از نظارت دیوان محاسبات است که قانون نحوه هزینه کردن اعتبارات دانشگاه پیام نور خارج از مقررات عمومی دولت (۱۹ اسفند ۷۵) و نیز قانون استفاده از ساعات اساتید آزاد و مدرّسین دانشگاه‌ها و درآمد کارگاه‌ها (۲ مرداد ۶۵) می‌تواند مؤید این نظر باشد. فرض سوم هم نظارت دیوان محاسبات بر دانشگاه است؛ زیرا به موجب قانون اساسی، هر دستگاهی که از بودجه استفاده می‌کند، تحت نظارت دیوان محاسبات است و دانشگاه نیز در زمره این دستگاه‌ها قرار دارد. دیوان محاسبات از جمله دستگاه‌های نظارتی است که طبق قانون اساسی تأسیس شده است. اصل ۵۴ مبّین نهاد دیوان و جایگاه آن و اصل ۵۵ نیز مبّین کارویژه‌های دیوان است. دیوان محاسبات، دو هدف عمده اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال و نیز تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه را به عهده دارد و مأمور کنترل و نظارت مستمر مالی تمامی دستگاه‌های اجرایی است. این نهاد در رسیدگی‌های خود دارای صلاحیت شبه قضایی است و در خصوص تخلفات مالی، وظیفه کشف، تعقیب و رسیدگی و صدور حکم را بر عهده دارد.

در ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور، «کنترل مالی سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند»، درج گردیده است که این موضوع می‌تواند ابهام در صلاحیت دیوان محاسبات در ورود به کنترل مالی برخی از دستگاه‌های اجرایی وابسته به سه قوه و دیگر

۱. محمودی، پیشین، صص ۲۵۷-۲۶۰.

مؤسسات مستقل از جمله دانشگاه‌ها را رفع کند. اگر ملاک و معیار نظارت مالی دیوان محاسبات را دستگاه اجرایی یا بودجه عمومی در نظر بگیریم، هر میزان استفاده از بودجه عمومی و به هر نحو ممکن، در صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات قرار می‌گیرد.

شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ در پاسخ استعلام رئیس جمهور وقت عنوان کرده است: «اصل پنجاه و پنجم ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است». این نظر، چالش‌های فراوانی در روند رسیدگی دیوان محاسبات در مورد مؤسسات عمومی غیر دولتی ایجاد کرده^۱ و تأیید قانون دیوان محاسبات توسط شورای نگهبان، مفهوم پاسداری از بیت‌المال، تهیه گزارش مهم تفریغ بودجه و نظارت دیوان محاسبات را با ابهام مواجه ساخته است. برای نمونه به حسابرسی کردن یا نکردن شرکت‌هایی که سهم دولت در آن‌ها کم‌تر از (۵۰ درصد) باشد یا حسابرسی نهادهایی مثل تأمین اجتماعی و شهرداری می‌توان اشاره کرد. به نظر می‌رسد موضوع حسابرسی یا رسیدگی در اصل ۵۵ قانون اساسی، همه حساب‌های دستگاه‌های دولتی است و نه صرف اعتبار مصوب مندرج در قانون بودجه. وظایف دیوان محاسبات کشور در قانون مصوب مجلس هم معین شده و این قانون تاکنون نسخ نشده است.

تفسیر شورای نگهبان از اصل ۵۵ چالش‌های فراوانی ایجاد کرده، ولی در خصوص دانشگاه‌ها این موضوع کم‌تر چالش آفریده است؛ زیرا دانشگاه‌ها از جمله مؤسسات دولتی به شمار می‌روند و به لحاظ مالی، وابسته به بودجه عمومی دولت هستند. البته این سخن به معنی نبود چالش نظارت دیوان محاسبات با دانشگاه‌ها نیست. چالش اصلی و مهم در حسابرسی و رسیدگی به عملکرد مالی دانشگاه‌ها، نگاه ویژه رؤسا و هیئت امنای دانشگاه‌ها به صلاحیت‌های خود است و پس از تصویب ماده ۱ قانون احکام دائمی، خود را از پاسخ‌گویی به دیوان مبرا می‌دانند. این موضوع تا جایی پیش

۱۲. مرادخانی، فردین و فرشید بنده علی، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در پاسداری از بیت‌المال (با نگاهی بر نقش نظارت دیوان بر شهرداری‌ها)»، فصل‌نامه حقوق اداری، دوره هشتم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷؛ کد خدایی، عباس علی، سید محمد طباطبایی نژاد و علی فتاحی زرقندی، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی: رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌های شهرداری‌ها)»، دانش حقوق عمومی، دوره هشتم، شماره ۲۳، ۱۳۹۸.

رفت که در ماده ۵۵ اصلاحی آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها عنوان شد لزومی به ارسال اسناد و مدارک مالی برای انجام حسابرسی و رسیدگی به دیوان محاسبات نیست که در دادنامه شماره ۱۹۵ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۷ دیوان عدالت اداری ابطال شد. در سال‌های اخیر، دیدگاه دانشگاه‌ها نسبت به اختیارات خود در اداره دانشگاه‌ها تا حدودی تغییر کرده است، به گونه‌ای که هیئت‌های حسابرسی دیوان محاسبات در مجموعه وزارت علوم و دانشگاه‌های وابسته به آن مستقرند و صورت‌های مالی را رسیدگی و گزارش می‌کنند. با این وجود، هم‌چنان چالش‌هایی در حسابرسی وجود دارد که در ادامه به علل این چالش‌ها اشاره خواهیم کرد.

بند اول. تفسیر متفاوت از قوانین

مهم‌ترین چالش در خصوص نظارت مالی دیوان محاسبات بر دانشگاه‌ها به تفسیر متفاوت از قوانین مربوط است. دانشگاه‌ها به استناد قانون برنامه چهارم و پنجم و ماده ۱ قانون احکام دائمی، خود را از شمول همه قوانین و مقررات عمومی از جمله نظارت دیوان محاسبات مستثنی می‌دانند. دیوان محاسبات کشور نیز صلاحیت نظارتی خود را برگرفته از قانون اساسی می‌شمارد و دانشگاه‌ها را مشمول نظارت خود می‌داند. اگرچه با توجه به ماده ۱ قانون احکام دائمی، دانشگاه‌ها از شمول بسیاری از قوانین خارجند و از آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، اداری و استخدامی مصوب هیئت امنا خود پیروی می‌کنند، اما تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را بایستی در منظومه قانون‌گذاری کشور و صلاحیت قوه مقننه و در پرتو اصل حاکمیت قانون در نظر گرفت. مفاد ماده ۱ قانون احکام دائمی به دانشگاه‌ها اجازه داده است که امور اداری و مالی و معاملاتی و استخدامی خود را با تصویب هیئت امنا و تأیید وزارت مربوط به انجام برسانند و این اختیار به مفهوم قانون‌گذاری مستقل از قوه مقننه و خارج از سلسله‌مراتب قانون‌گذاری نیست. همان‌گونه که قانون‌گذار، اختیار اداره دانشگاه‌ها را به هیئت امنا واگذار شده، دیگر قوانین مانند قانون دیوان محاسبات را هم وضع کرده است. بنابراین، اختیار واگذار شده به دانشگاه‌ها به منزله نادیده گرفتن اصل حاکمیت قانون و سلسله‌مراتب قوانین نیست. مسئولان دانشگاه‌ها، تأکیدی بیش از حد بر جنبه ظاهری ماده ۱ قانون احکام دائمی در خصوص استقلال نسبی دانشگاه‌ها در امور مالی، محاسباتی و استخدامی بدون در نظر داشتن سلسله‌مراتب قانون‌گذاری دارند و برای هیئت امنا، شأن قانون‌گذاری تصور می‌کنند.

به نظر می‌رسد دانشگاه‌ها نمی‌توانند مصوباتی وضع کنند که منظومه نظام حقوقی کشور را به هم بریزد. این موضوع را دیوان عدالت اداری هم تأیید کرده است. در موارد متعددی، هیئت امنای دانشگاه‌ها، مواردی را مغایر با اصول قانون اساسی تصویب کرده‌اند که نشان می‌دهد درکی صحیح از اختیارات قانونی هیئت امنای ندارند و دیوان به درستی در مقابل آن‌ها ایستاده است. برای نمونه می‌توان به ابطال دستور سیزدهم از بیست و یکمین نشست مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۴ هیئت امنای دانشگاه جامع علمی کاربردی در خصوص تخفیف شهریه دانشجویان خانواده کارکنان دانشگاه اشاره کرد که دیوان عدالت اداری آن را در دادنامه شماره ۷۵۲ به عنوان مصداق تبعیض ناروا موضوع بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی ابطال کرد. این موضوع در دادنامه شماره ۱۷۸۶ در مورد مصوبه هیئت امنای دانشگاه تهران نیز اتفاق افتاد (ابطال امتیاز برای فرزندان پرسنل دانشگاه). در مواردی هم هیئت امنای با تصویب مقرراتی، قوانین عادی از جمله قوانین کیفری را نقض کرده است. بر خلاف بودن چنین مصوباتی به صراحت در رأی شماره ۱۰۵۵ مورخ ۱۳۹۸/۶/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با این عبارت تأکید شده است: «صلاحیت قانونی هیئت امنای دانشگاه نمی‌تواند متضمن تعطیل و توقف نصوص کیفری باشد».

حال سؤال این است که آیا تهیه گزارش تفریغ بودجه بدون انجام نظارت مالی و اعزام کارشناسان در خصوص بررسی و حسابرسی عملکرد دستگاه‌ها درباره قانون بودجه در سال مورد نظر قابلیت انجام دارد؟ مجلس شورای اسلامی متناسب با تحولات اقتصادی و اهداف بودجه دولت با عنایت به انبساطی بودن (افزایش هزینه‌های دولت) یا انقباضی بودن بودجه (کاهش هزینه‌های عمومی دولت)، تکالیف متعددی را بر عهده دستگاه‌های دریافت‌کننده بودجه می‌گذارد. با توجه به دو مؤلفه مهم محدوده زمانی اجرای بودجه (اصل سالانه بودن) و تخصیص منابع در سال مورد نظر، گزارش تفریغ بودجه از اهمیت دوچندانی برخوردار می‌گردد. دانشگاه‌ها نیز مکلف به اجرای سیاست‌های ابلاغی بودجه هستند و در مصوبات خود بایستی این موضوع را در نظر بگیرند و گزارش عملکرد خود را به دیوان محاسبات ارائه کنند.

اداره دانشگاه‌ها بر اساس آیین‌نامه مالی، معاملاتی و استخدامی خاص مورد قبول دستگاه‌های نظارتی است، چنان‌که دیوان محاسبات نیز در حسابرسی از عملکرد دانشگاه‌ها، آیین‌نامه مصوب آن‌ها و مصوبات هیئت امنای را ملاک رسیدگی قرار می‌دهد. چالش از جایی آغاز می‌گردد که در

عمل و هنگام اجرای بودجه، در مواردی، مصوبات هیئت امنای اجرا و تفسیر آیین‌نامه‌ها با قوانین بالادستی مغایرت دارد و دیوان محاسبات به آن‌ها ایراد می‌گیرد. حلقه مفقوده در ارتباط منطقی و سلسله‌مراتبی مصوبات هیئت امنای بودجه در دانشگاه‌ها و رعایت دیگر قوانین است. دانشگاه در قلمرو سرزمینی کشور قرار گرفته و مکلف است قوانین مصوب به ویژه بالادستی را رعایت کند. تنها تفاوت اداره آن با دیگر دستگاه‌ها، آزادی عملی است که در قالب آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیئت امنای اداره خود دارد. در مواردی، دانشگاه‌ها آزادی عمل خود را حتی فراتر از قوانین مناطق آزاد تجاری تصور می‌کنند که منجر به مصوبات مغایر با قوانین بالادستی از جمله قانون اساسی می‌شود که در بسیاری از موارد با شکایت سازمان‌ها یا اشخاص حقیقی ابطال شده است.

بند دوم. دشواری مشخص کردن متخلف

چالش دوم در مورد نظارت مالی دیوان محاسبات بر دانشگاه‌ها، تشخیص نقش اشخاص حقیقی و حقوقی در نقض قوانین مالی و معاملاتی یا به عبارت دیگر، تعیین میزان تقصیر اشخاص در تخلفات مالی است. شاید در نگاه اول این‌گونه به نظر آید که در تمامی موارد نقض قوانین مالی، هیئت امنای، مقصر اصلی باشد، ولی در عمل، شناسایی مقصران به سادگی امکان‌پذیر نیست. برای مثال، در مواردی، رئیس دانشگاه با توجه به موارد فورس مازور یا دیگر دلایل در ارقام بودجه تغییر می‌دهد. سپس تغییرات انجام‌شده را برای پیمودن مراحل قانونی به اطلاع هیئت امنای می‌رساند؛ یعنی موضوعی که ابتدا باید به تصویب هیئت امنای برسد، در انتها و پس از انجام فعل به اطلاع و احیاناً به تصویب هیئت امنای می‌رسد. در موارد متعدد، مسئولان اجرایی دانشگاه در توجیه فعل یا ترک فعل خود به مصوبات هیئت امنای اشاره و در واقع، خود را تبرئه می‌کنند. اگر مصوبات هیئت امنای دانشگاه واجد ایراد قانونی باشد و بعد از تصویب به اجرا نیز گذاشته شود، روشن است که در این‌گونه موارد، تمام ارکان دانشگاه، مسبب و مباشر فعل یا ترک فعل مسئول هستند. با این حال، در مواردی که سلسله‌مراتب در انجام فعل یا ترک فعل رعایت نشود و مسئولان، تقصیر را به عهده نمی‌گیرند و حتی در پاسخ مکاتبات، دیگر ارکان تصمیم‌گیری را مسئول معرفی می‌کنند، مستندسازی موضوع با ابهام مواجه می‌گردد.

موضوع مهم دیگر در تخلفات مالی، نقش مدیر مالی دانشگاه است. برخی محققان اشاره کرده‌اند

که در مراجع استثنایی، مدیر مالی، جای‌گزین ذی‌حساب می‌شود که خلاف اصل بی‌طرفی است.^۱ مدیر مالی دانشگاه برخلاف دیگر دستگاه‌های دولتی از میان کارکنان دانشگاه انتخاب می‌گردد و همانند مدیران مالی و ذی‌حسابان منصوب وزارت دارایی استقلال کافی ندارد و در صورت مخالفت، امکان برکناری آن توسط رئیس مؤسسه وجود دارد؛ موضوعی که در خصوص عزل ذی‌حساب منصوب وزارت دارایی به سهولت امکان‌پذیر نیست و در جلوگیری از وقوع تخلفات مالی نقش دارد.

گفتار پنجم. انواع تخلفات مالی دانشگاه‌ها

تخلفات دانشگاه‌ها در امور مالی به انواع متعددی تقسیم می‌شوند که با توجه به رویه دیوان محاسبات تقسیم‌بندی می‌کنیم:^۲

بند اول. بی‌توجهی به قوانین

نمونه اول: در یک دانشگاه با استناد به مصوبات متعدد هیئت‌امنا و در سه سال، تعداد کارکنان غیر هیئت‌علمی، بیش از ۳۰۰ درصد رشد داشته است. با توجه به اسناد بالادستی که در آن به صراحت بر کوچک‌سازی دولت در طول دوره اجرا اشاره شده است، آیا می‌توان این موضوع را به بهانه وجود ماده ۱ قانون احکام دائمی نادیده گرفت؟

نمونه دوم: محکومیت مسئولان یک دانشگاه به دلیل برگشت وجوه برخلاف قوانین و مقررات به حساب مؤسسه و هزینه کردن آن.^۳

نمونه سوم: جذب و استخدام اعضای غیر هیئت‌علمی در یک پارک علم و فناوری بدون رعایت قوانین و مقررات و در قالب نیروی خدماتی.

۱۱. رستمی و قهوه‌چیان، پیشین، ص ۳۰۹.

۲۲. متأسفانه مجموعه کامل و منقحی از آرای دیوان محاسبات تاکنون منتشر نشده است و دسترسی به این آرا با دشواری‌هایی مواجه است. حتی در یکی از معدود آثاری که در این خصوص منتشر شده است (سلطان‌نیا، ۱۴۰۰)، نهاد متخلف، متن رأی به طور کامل و اطلاعات دقیق پرونده درج نشده است. برای این مقاله به برخی آرا دسترسی پیدا کردیم که به شرط اشاره نکردن به اشخاص و شماره رأی به آن‌ها ارجاع دادیم.

۳۱. سلطان‌نیا، اکبر، نقد و بررسی ۱۱۰ رأی صادره از سوی هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور، تهران: مرکز آموزش و برنامه‌ریزی دیوان محاسبات کشور، ۱۴۰۰، ص ۱۷۱.

نمونه چهارم: تسامح و تساهل (ترک فعل) در دفاع از دانشگاه در مرجع قضایی (دیوان عدالت اداری) و صدور رأی در خصوص اجبار دانشگاه در تبدیل وضعیت تعداد بیش از ۱۰۰ نفر از افراد قراردادی به پیمانی که دانشگاه مورد نظر را با مشکل تورم نیرو در بخش غیر هیئت علمی مواجه خواهد کرد. این موضوع، مغایر با تبصره ۲ ماده ۱ احکام دائمی مبنی بر اخذ مجوز استخدام از سازمان امور اداری و استخدامی در استخدام‌های جدید توسط وزارت علوم است.

نمونه پنجم: پرداخت هزینه‌های نامرتبب مانند حق الزحمه مربیان ورزشی، حق طراحی سؤال و پاداش تشویقی مغایر با امر تحقیقات از محل اعتبارات تحقیقات دانشگاهی که این موضوع، مغایر با اهداف تعیین شده برنامه و موافقت‌نامه و نیز بودجه تفصیلی دانشگاه مورد نظر بوده است.

نمونه ششم: تغییر ماهیت اعتبارات کمکی در خصوص حمایت از واحدهای فناور مستقر در یکی از پارک‌های علم و فناوری و مصرف این اعتبارات در قالب تسهیلات و دریافت اقساط آن از واحدهای فناوری مستقر که این موضوع ضمن مغایرت با ماده ۲۴ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم مقررات مالی دولت (۲) با مقررات عملیات بانکی از جمله پرداخت تسهیلات و وام مغایر است.

نمونه هفتم: واریز نشدن وجوه سپرده، وجه‌الضمان، ودیعه و نظایر آن به حساب‌های خزانه‌داری کل کشور توسط یک دانشگاه، در حالی که این موضوع در دادنامه شماره ۳۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ با شکایت دیوان محاسبات کشور ابطال گردیده است.

نمونه هشتم: هزینه کردن اعتبارات برنامه مدیریت راهبری علم، فناوری و برنامه انتشار علم و توسعه فناوری در امور نامرتبب مانند خرید اقلام مصرفی دانشگاه که مغایر با اهداف برنامه‌های یادشده بوده و نیز مغایر نص صریح بند (ع) ماده ۲۸ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مبنی بر رعایت شرح موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در خصوص دریافت اعتبارات ردیف‌های خاص است.

نمونه نهم: رعایت نشدن قانون راجع به منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی در یک دانشگاه در قالب قرارداد خدمات رایانه. دانشگاه در پاسخ خود به انعقاد هر ساله قرارداد با این فرد، قرارداد را مشمول قانون منع مداخله ندانسته است.

نمونه دهم: رعایت نکردن مفاد آیین‌نامه مالی معاملات دانشگاه در تسویه نکردن به موقع مبلغ

تنخواه‌گردان پرداختی با واحدهای دانشگاه است. در این مورد مشاهده می‌گردد که در مواردی، دانشگاه‌ها حتی آیین‌نامه مصوب خود را رعایت نمی‌کنند.^۱

نمونه یازدهم: در یک دانشگاه، دو میلیارد و هفت صد میلیون ریال برخلاف قانون در سال ۱۳۷۷ پرداخت می‌شود که هرچند مدیر مالی و رئیس دانشگاه آن را برگردانند، دیوان، آن‌ها را محکوم کرده است.^۲

نمونه دوازدهم: پرداخت به کارکنان دانشگاه به عنوان پاداش از برنامه تحقیقات، خارج از ضوابط ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات کشوری است و به استناد ماده ۲۰ آن قانون به رعایت آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران وابسته است.^۳

بند دوم. رعایت نشدن قانون بودجه سالانه مصوب مجلس شورای اسلامی

نمونه اول: دانشگاهی در سال مالی ۱۳۹۶، اعتبارات برنامه پژوهشی پایه‌ای و توسعه‌ای خود را کاهش داد و مبلغ کاهش یافته را بابت جبران کسری حقوق و مزایای پرسنل هزینه کرد. در سال مورد نظر، کاهش اعتبارات پژوهشی، مغایر نص صریح مفاد قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (تبصره ۹) است.

نمونه دوم: رعایت نشدن قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (تبصره ۴ بند ه) توسط یکی از پارک‌های علم و فناوری مبنی بر رعایت نشدن اهداف قانون‌گذار در تخصیص منابع جهت حمایت از نوآوری علمی و صرف اعتبار دریافت شده در احداث مستحقات که نه تنها قانون بودجه سال مورد نظر رعایت نشده، بلکه مفاد تفاهم‌نامه تبادل شده بین پارک و معاونت علمی و فناوری رئیس جمهوری نیز رعایت نگردیده است.

نمونه سوم: کاهش اعتبارات برنامه‌های پژوهشی پایه‌ای و توسعه‌ای و اضافه شدن به اعتبارات پرسنلی که ضمن مغایرت با قانون بودجه سال مورد بررسی (قانون بودجه سال ۱۳۹۶ تبصره ۹) با بودجه تفصیلی مصوب هیئت امنای نیز مغایر بوده است.

۱۱. همان، ص ۱۹.

۲۲. همان، ص ۱۵۶.

۳. همان، ص ۱۵۷.

نمونه چهارم: کاهش اعتبارات تحقیقات دانشگاهی مندرج در اعتبار مصوب دانشگاه و نیز بودجه تفصیلی مصوب هیئت امناء و مصرف این اعتبارات در دیگر برنامه‌های مصوب که با قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و نیز بودجه تفصیلی مصوب هیئت امناء دانشگاه مغایر بوده است.

نمونه پنجم: رعایت نشدن قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (تبصره ۷) مبنی بر افتتاح حساب بانکی نزد بانک مرکزی توسط دانشگاه.

نمونه ششم: رعایت نشدن مفاد قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (تبصره ۴) توسط دو دانشگاه مبنی بر دریافت گواهی از معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور در خرید تجهیزات آزمایشگاهی.

بند سوم. رعایت نشدن قوانین مرتبط با اموال

نمونه اول: فروش یک قطعه زمین توسط یک دانشگاه با مجوز هیئت امناء به صندوقی که اعضای آن از کارکنان دانشگاه بوده که مغایر قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی است. دانشگاه ادعا کرده که مطابق ماده ۱ قانون احکام دائمی از شمول قانون برگزاری مناقصات مستثنی است، در حالی که موضوع، مغایر با قانون منع مداخله بوده است.

نمونه دوم: فروش اموال غیر منقول دانشگاه بدون دریافت مجوز از هیئت وزیران. با توجه به رأی شماره ۲۴۶۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر این که همه اموال دانشگاه‌ها که به نام دولت یا دانشگاه ثبت شده است، جزء اموال دولتی محسوب می‌گردد و فروش آن‌ها بدون اخذ مجوز از هیئت وزیران ممنوع است، دانشگاه در دفاع از این اقدام خلاف خود، به دریافت مصوبه هیئت امناء اشاره کرده است.

نتیجه‌گیری

اهمیت مراکز علمی بر کسب پوشیده نیست. رشد مراکز علمی و دانشگاهی در بلندمدت می‌تواند دیگر شاخص‌های توسعه یک کشور را بهبود بخشد. به همین دلیل، استقلال دانشگاه‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است. استقلال دانشگاه‌ها، طیف وسیعی از امور فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اداری را دربرمی‌گیرد. موضوع این نوشتار به استقلال دانشگاه‌ها از جنبه اداری و مالی مربوط بود. در سال ۱۳۶۷ و با تصویب قانون تشکیل هیئت امناء دانشگاه‌ها توسط شورای انقلاب فرهنگی، اداره

دانشگاه‌ها به هیئت امناء واگذار گردید. سپس با تصویب بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و بند ب ماده ۲ قانون برنامه پنجم و در نهایت نیز ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، روند استقلال مالی و اداری دانشگاه‌ها ادامه یافت.

با توجه به نمونه‌های یافت‌شده از انحرافات و تخلفات مالی کشف‌شده می‌توان این نتایج را برداشت کرد: هیئت امنای دانشگاه‌ها، تفسیر منطقی از اختیارات و صلاحیت‌های خود ندارند و این موضوع منجر به چالش با دستگاه نظارتی دیوان محاسبات می‌گردد. در بسیاری از موارد، هیئت امنای دانشگاه‌ها، مصوباتی مغایر با قوانین جزایی و قوانین بودجه سالانه داشته‌اند. این مصوبات در بسیاری موارد در دیوان عدالت اداری ابطال شده‌اند.

هدف اصلی از اعطای استقلال، کمک به آزادی و سرعت در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با امور علمی و پژوهشی است؛ در حالی که عمده مصوبات هیئت امنای یا هیئت رئیسه دانشگاه که دارای ابهام قانونی هستند، با فعالیت‌های علمی و پژوهشی ارتباط ندارند. تعدادی از دانشگاه‌ها، اعتبارات دیگر نهادهای پژوهشی مانند معاونت علمی رئیس جمهوری را نیز در محل و در راستای اهداف خود هزینه نکرده‌اند.

نمونه‌های بررسی‌شده نشان می‌دهد دانشگاه‌ها ابتدا تصمیم می‌گیرند و سپس موضوع را در هیئت امناء طرح می‌کنند. این موضوع بیش‌تر در امور پرسنلی و پرداخت حقوق و مزایا رخ داده است، به گونه‌ای که بودجه امور پرسنلی و کارکنان را از منابع و بودجه پژوهشی تأمین و پرداخت می‌کنند. آن‌گاه پس از رفع مشکل، موضوع را به هیئت امناء واگذار می‌کنند و برای آن مصوبه می‌گیرند. این موضوع نه تنها مغایر قوانین و سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری است، بلکه نظام تصمیم‌گیری در دانشگاه را گرفتار دور باطل می‌کند.

در این مقاله بیش‌تر به وجوه سلبی اشاره و کوشش شد به لزوم نظارت دیوان محاسبات بر دانشگاه‌ها اشاره شود. نظارت دیوان محاسبات بر دانشگاه یک اصل است که در قانون اساسی نیز به آن توجه شده است. به بیان دیگر، دیوان محاسبات، صلاحیت خود را از قانون اساسی دریافت کرده است و نمی‌توان با استناد به قانون عادی، صلاحیت آن را مخدوش کرد. البته این سخن به آن معنی نیست که استقلال دانشگاه قابل قبول نیست. دانشگاه به عنوان نهاد علم نیازمند استقلال

است. برای رسیدن به این استقلال، دو کار باید صورت بگیرد:

نخست، استقلال باید در همه وجوه آن به وجود آید. نمی‌توان گفت که دانشگاه از جذب استاد و دانشجو گرفته تا قوانین انضباطی و انتظامی و تخلفات اداری و حتی سرفصل دروس تحت نظارت نهادهای بالادستی و مکلف به تبعیت از مصوبات و قوانین باشد و نوبت به نحوه مصرف بودجه تخصیص یافته از دولت که می‌رسد، ادعای استقلال مالی کند.

دوم این که لازم است دانشگاه‌ها بنا بر سنت دانشگاهی در دیگر کشورها از کمک‌های دولت بی‌نیاز گردند و بتوانند منابع مالی خود را با کارآفرینی، ارتباط با بازار و کمک از خیرین تأمین کنند و دولت نیز در مواردی که نیاز باشد، به آن‌ها کمک کند، نه این که دانشگاه در عمل، همه منابع مالی خود را از دولت و در ردیف بودجه بگیرد و پاسخ‌گوی شیوه هزینه‌کرد آن نیز نباشد.

در پایان با توجه به وضعیت موجود در نظام حقوقی دانشگاه‌ها در ایران برای اداره مطلوب و بهتر دانشگاه‌ها پیشنهاد می‌شود:

۱. مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها از نظر مغایر نبودن با دیگر قوانین برای بررسی به یک مرجع بالادستی ارجاع و با دیگر قوانین تطبیق داده شود.

۲. وزارت علوم با همکاری سازمان برنامه و بودجه می‌توانند آیین‌نامه‌ای واحد برای اداره امور اداری و مالی و معاملاتی و اموال دانشگاه‌ها با دیدگاه سهیل‌گیرانه آماده کنند و برای تصویب آن و پیمودن مراحل قانونی به هیئت وزیران یا مجلس شورای اسلامی ارائه دهند.

۳. با توجه به اهمیت اعتبارات پژوهشی و علمی در دانشگاه‌ها می‌توان برای این گونه اعتبارات، مقرراتی در نظر گرفت که متضمن سرعت در تصمیم‌گیری باشد و دیگر اعتبارات دانشگاه‌ها را مشمول قوانین عام در نظر گرفت.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، *حقوق اداری (جلد ۱)*، تهران: میزان، ۱۳۹۰.
۲. انصاری، ولی‌الله، *حقوق اداری*، تهران: میزان، ۱۳۷۴.
۳. آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی، *حقوق اداری*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۴. دوگی، لئون، *دروس حقوق عمومی*، ترجمه: محمدرضا ویژه، تهران: میزان، ۱۳۸۸.
۵. رستمی، ولی، *مالیه عمومی*، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۶. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، *حقوق مالی محاسباتی*، تهران: دادگستر، ۱۳۹۶.
۷. سلطان‌نیا، اکبر، *نقد و بررسی ۱۱۰ رأی صادره از سوی هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور، تهران: مرکز آموزش و برنامه‌ریزی دیوان محاسبات کشور*، ۱۴۰۰.
۸. عباسی، اسماعیل، *نظام حقوقی و ضوابط حاکم بر اموال دانشگاه‌ها*، تهران: مؤسسه مطالعات فرهنگی و اجتماعی، ۱۴۰۰.
۹. فرج‌وند، اسفندیار، *فراگرد تنظیم ناکنترل بودجه*، تهران: فروزش، ۱۳۹۴.
۱۰. محمدنژاد، یوسف و رحمت‌الله قلی‌پور، *تحلیلی بر عملکرد هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۱۱. محمودی، جواد، *نظام حقوقی دانشگاه‌های ایران*، تهران: میزان، ۱۳۹۵.
۱۲. مهرآرام، پرهام و بدیع فتحی، *حکمرانی دانشگاهی: مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا، آلمان و ایران (با تأکید بر رویه قضایی)*، تهران: جنگل، ۱۳۹۶.
۱۳. واعظی، مجتبی، *حقوق اداری*، تهران: میزان، ۱۴۰۰.

۱. اخوان هزاوه، فاطمه، مصطفی اجتهادی، امیرحسین محمدداوودی و کامران محمدخانی، «شناسایی و تبیین ابعاد و مؤلفه‌های ایجاد نقش هیئت امنای در تأمین منابع مالی دانشگاه و ارتقای آن»، فصل‌نامه مدیریت و برنامه‌ریزی در نظام‌های آموزشی، دوره چهاردهم، شماره ۱، پیاپی ۲۶، ۱۴۰۰.
۲. آذرگش، اذن‌الله، حمیدرضا آراسته، زهرا صباغیان و جعفر توفیقی، «کارکردهای هیئت امنای دانشگاه‌های دولتی»، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۴۶، ۱۳۸۶.
۳. آیین‌نگینی، حسین و محمد ابریشمی‌راد، «تحول ساختار دولت کشور در ایران در پرتو پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۷، ۱۴۰۰.
۴. بنایی اسکویی، محمد، «جایگاه قلمرو مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، ۱۳۹۴.
۵. جمالی، شادی، «بررسی مقایسه‌ای رابطه دولت و دانشگاه در ایران در دوران پهلوی دوم و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی»، فصل‌نامه علوم اجتماعی دانشگاه آزاد شوشتر، سال یازدهم، شماره ۴، پیاپی ۳۹، ۱۳۹۶.
۶. ذاکر صالحی، غلام‌رضا، «مطالعه تطبیقی ساختار مدیریت و رهبری دانشگاهی: مطالعه مورد هیئت امنای»، فصل‌نامه آموزش عالی ایران، سال هشتم، شماره ۳، ۱۳۹۵.
۷. زارعی، محمدحسین، سید محمد حسینی و محمد نجفی‌کلیانی، «شورای عالی انقلاب فرهنگی در ترازوی استقلال قوا»، مطالعات حقوقی، دوره یازدهم، شماره ۳، ۱۳۹۸.
۸. سرمدی، محمدحسین، مجید نجارزاده هنجنی و محمدرضا حکاک‌زاده، «آسیب‌شناسی نظام عدم تمرکز فنی در ایران با تأکید بر حوزه نظارت و بودجه»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، دوره پنجم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱.
۹. شریعت، بهاء‌الدین، «تحلیلی بر عملکرد هیئت امنای در نظام آموزش عالی»، فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، شماره ۷، ۱۳۷۳.

۱۰. شریف، محمد، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش حقوق عمومی، شماره‌های ۱۵ و ۱۶، ۱۳۸۴.
۱۱. فرهنگی، علی‌اکبر و سید حیدر حسینی، «رهبری مدیریت در دانشگاه‌ها»، فصل‌نامه مطالعات مدیریت، بهبود و تحول، شماره ۲۷، ۱۳۷۸.
۱۲. قلی‌زاده، احد، «تحلیل مسائل حقوقی نظام بازرسی شرکت‌های سهامی، دولتی و عمومی»، پژوهش‌نامه بازرگانی، شماره ۵۸، ۱۳۹۰.
۱۳. کدخدایی، عباس‌علی، سید محمد طباطبایی نژاد و علی فتاحی زفرقندی، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی: رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌های شهرداری‌ها)»، دانش حقوق عمومی، دوره هشتم، شماره ۲۳، ۱۳۹۸.
۱۴. کسکه، شهاب و یوسف محب‌زادگان، «توسعه راهبردی دانشگاه‌ها از منظر تبیین مؤلفه‌های عملکردی هیئت‌های امانا و روند پژوهی کارکرد و ترکیب اعضای آن»، فصل‌نامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۵، ۱۳۸۹.
۱۵. مرادخانی، فردین و فرشید بنده علی، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در پاسداری از بیت‌المال (با نگاهی بر نقش نظارت دیوان بر شهرداری‌ها)»، فصل‌نامه حقوق اداری، دوره ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷.
۱۶. مشکینی اصفهانی، اصغر، «بهبود نظام اداری به سمت خصوصی‌سازی و عدم تمرکز»، ماه‌نامه تدبیر، شماره ۲۱۶، ۱۳۸۹.
۱۷. مشهدی، علی، علیرضا دبیرنیا، (۱۴۰۰) «نظارت قضایی بر تصمیمات دانشگاه جامع علمی-کاربردی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۲ شماره ۱۲
۱۸. مهدی، رضا و اذن‌الله آذرگشپ، «اداره هیئت امنایی در نظام آموزش عالی ایران»، فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دوره بیست و سوم، شماره ۳، ۱۳۹۶.
۱۹. ویژه، محمدرضا و فاطمه افشاری، «دانشگاه آزاد اسلامی، مؤسسه عمومی یا خصوصی؟»، مجله مطالعات حقوقی شیراز، دوره ششم، شماره ۴، ۱۳۹۳.

۳. قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها، مصوب ۱۳۸۴.
۲. قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، مصوب ۱۳۸۴.
۳. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۶.
۵. قانون برنامه چهارم توسعه ج.ا.ا، مصوب ۱۳۸۴.
۶. قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، مصوب ۱۳۶۷.
۷. قانون دیوان محاسبات، مصوب ۱۳۶۱.
۸. قانون هیئت امنای مؤسسات آموزشی دولتی، مصوب ۱۳۵۰.
۹. گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۴.
۱۰. ماده واحده اداره دانشگاه‌ها، مصوب شورای انقلاب ۱۳۵۸.

2. Latin source

1. Baird, J., Taking it on board: **Quality audit findings for higher education governance**. Higher education research & development, 2007, 26(1), 101-115.
2. Mathies, C. & Slaughter, S., **University Trustees as Channels Bween Academe and Industry: Toward an Understanding of the Executive Science Network**, Res Policy, 2013, 42(6-7), 1286-1300.

Challenges of the supervision of supreme audit court on the universities of the Ministry of Science

Fardin Moradkhani¹

Saeed Gomari²

Abstract

Investigation of the supervision of the supreme audit court on the universities of the Ministry of Science. The need to adapt to the increasing developments of knowledge has caused universities in many countries of the world to have independence with different degrees in administrative and financial issues. One of the methods of granting independence to universities is their administration by the Board of Trustees. The administration of the Board of Trustees in practice and during the implementation of their resolutions may face major problems due to inconsistencies or even contradictions with other laws and regulations and may be challenged by regulatory bodies such as the supreme audit court. This article uses a descriptive-analytical method and examines the rulings of the Administrative Justice Court and the procedure of the supreme audit court to answer the question of what ambiguities and challenges the supreme audit court faces in supervising universities. Among the ambiguities examined, we can mention the inconsistency between the law of the University Board of Trustees and other laws, different understanding of the laws, and difficulty in finding the offender.

Keywords: University, Board of Trustees, Supervision, supreme audit court

1. Associate Prof in public law, Department of law, Faculty of humanities, Bu Ali Sina university, Hamadan, Iran. (Corresponding Author), f.moradkhani@basu.ac.ir

2. Master of Public Law. Department of law, Faculty of humanities, Bu Ali Sina university, Hamadan, Iran, saeed-gomari@yahoo.com