

آسیب‌شناسی سیاست تقنینی در اداره دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی

دکتر محمد باقری کمار علیا^۱

عیسی تمیمی^۲

فهیمه تویسرکانی^۳

چکیده

طبق قوانین مربوط از جمله بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و بند (ب) قانون برنامه پنجم توسعه و متعاقباً ماده (۱) قانون احکام دائمی شدن برنامه‌های توسعه کشور، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی بدون رعایت قوانین و مقررات حاکم بردستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برگزاری مناقصات و صرفاً براساس مصوبات و آیین‌نامه‌های استخدامی، اداری، مالی و معاملاتی و تشکیلاتی مصوب هیأت‌امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد، عمل می‌کنند.

با در نظر گرفتن این فرض که هدف قانون‌گذار تسهیل در تصمیم‌گیری و اجرای امور جاری دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی و گریز از بروکراسی بعضاً نابه‌جا می‌باشد، آنچه قابل تأمل است این‌که در ظاهر امر حدود و ثغور اختیارات و تصمیمات هیأت‌های امنا احصاء نگردیده و با آسیب‌ها و چالش‌هایی مواجه است که از جمله آنها قانون‌گریزی است. در این نوشتار به تبعات منفی رویکرد قانون‌گذار در این رابطه پرداخته و به همین منظور از نتیجه حاصله پیشنهاد اصلاحی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: هیأت‌امنا، دانشگاه، جایگاه مصوبات، دستگاه اجرایی، بودجه تفصیلی، تفویض

اختیار، برنامه راهبردی

۱ - دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی - mbagherik@yahoo.com

۲ - کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی - tamimi1341@gmail.com

۳ - کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی - fa_toyserkani@yahoo.com

کلیات و بیان مسأله

مقدمه

دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در مسیر شتابان علم و دانش نیازمند مقررات متناسب و تمهیدات لازم هستند که برای رسیدن به اهداف تعیین شده دچار مشکل نگردند. در این مسیر بایستی همواره از افراط و تفریط خودداری شده و اصول حقوقی نادیده گرفته نشود. در حال حاضر شعاری که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به عنوان قوه‌ی عاقله و متفکر دولت در طول برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه مورد عمل بوده به این جمله خلاصه می‌شود که «اجرای قوانین و مقررات عمومی و قانونمندی مناسب و شایسته است اما برای دیگران» یعنی سایر دستگاه‌های اجرایی ضرورتاً بایستی پایبند قوانین و مقررات باشند ولی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در مسیر شتابان علمی به مقام ترخیص رسیده و مجوز برای عدم اجرای قوانین و مقررات دارند. این امر موجب ایجاد دوگانگی و شکاف در قوه مجریه و اجرای مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی شده و به نوعی جایگاه و قداست مقررات عمومی را دچار خدشه می‌سازد.

تحول مقررات مربوط به هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها

با بررسی تاریخچه هیأت امنای راجع به تدوین و تصویب ضوابط اداری، مالی و استخدامی دانشگاه‌ها و نحوه نظارت بر مصوبات هیأت امنای، ملاحظه می‌شود که طبق ماده هفتم قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون هیأت‌های امنای مؤسسات عالی علمی دولتی مصوب سال ۱۳۵۳ مجلسین شورای ملی و سنای وقت؛ نحوه نظارت مراجع قانونی بر مصوبات هیأت‌های امنای در قانون مذکور به روشنی ذکر گردیده است به این نحو که ضوابط مذکور ابتدا از طریق شورای مرکزی دانشگاه‌ها تهیه و پیشنهاد شده و سپس دستورالعمل یا آیین‌نامه مصوبات هیأت امنای علاوه بر تأیید وزارت علوم حسب مورد به تصویب شورای حقوق و دستمزد، سازمان برنامه و بودجه و یا سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌رسیده و به این نحو موجبات ایجاد هماهنگی و انضباط مالی و اداری در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی فراهم می‌گردید.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به موجب ماده واحده لایحه قانونی انحلال هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها

۱ - طبق قانون راجع به تأسیس شورای مرکزی دانشگاه‌ها مصوب سال ۱۳۴۲ برای رسیدگی به امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و ایجاد هماهنگی بین آنها شورایی به نام شورای مرکزی دانشگاه‌ها تشکیل شده که عده اعضای آن ۱۵ نفر از اساتید و دانشمندان دارای مقام شامخ علمی بوده است.

و مؤسسات آموزش عالی مصوب ۵۷/۱۲/۱۶ شورای انقلاب، از پنجم اسفند ماه ۱۳۵۷ کلیه هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی اعم از دولتی و غیردولتی و شورای مرکزی دانشگاه‌ها منحل و قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در سال ۶۷ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید (روزنامه رسمی، ۱۳۹۶).

درخصوص نظارت برون‌سازمانی بر مقررات اداری و مالی مؤسسات آموزش عالی طبق مواد ۷ و ۶ قانون مذکور مقرر گردیده است که تصویب سازمان اداری مؤسسه با هماهنگی سازمان امور اداری و استخدامی به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده و ذی‌حساب (موضوع ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی) برای نظارت مالی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کماکان منصوب گردد. در ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم مصوب سال ۸۳ اعلام شده است: دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیأت‌امنا و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند. در این قانون که در حال حاضر نیز لازم‌الاجرا و ملاک عمل است نحوه نظارت بر مصوبات هیأت‌امنا مشخص نبوده و در تبصره ماده مذکور مقرر شده است به‌منظور تنظیم حدود اختیارات حوزه ستادی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیأت‌های امنای و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی لویح و تصویب‌نامه‌های لازم توسط وزارت علوم تهیه و برای طی مراحل قانونی و تصویب به مراجع ذی‌صلاح ارائه گردد.

لازم به ذکر است که در این خصوص به‌رغم گذشت بیش از دوازده سال از تصویب قانون مزبور هیچ لایحه یا تصویب‌نامه‌ای به مراجع قانونی ارائه نشده است.

طبق بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مصوب هیأت‌امنا که به تأیید وزیر علوم می‌رسد، عمل می‌نمایند.

در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۹۵ مجلس شورای اسلامی مقرر شده است: «دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر

دستگاه‌های دولتی فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مصوب هیأت‌امنا که به تأیید وزیر علوم می‌رسد عمل می‌کنند.» با توجه به قانون مزبور به دانشگاه‌ها مجوز عدم رعایت قوانین و مقررات داده شده ولی سازوکار تأیید مصوبات هیأت‌امنا و نحوه نظارت برون‌سازمانی بر مصوبات مذکور پیش‌بینی نگردیده است. به عبارت دیگر هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها که بخشی از قوه مجریه کشور هستند در حال حاضر هم‌عرض مجلس شورای اسلامی و یا هیأت‌وزیران اختیار قانون‌گذاری داشته درحالی‌که نظارت مناسب بر عملکرد آنها وجود نداشته و مصوبات مزبور صرفاً با تأیید وزیر علوم لازم‌الاجرا خواهند بود.

بیان مسأله

از ابتدای تشکیل اجتماع، انسان عاقل به خوبی تشخیص داد که بقای اجتماع با آشوب و زورگویی امکان ندارد و ناچار باید قواعدی بر روابط اشخاص از جهتی که عضو جامعه‌اند حکومت کند و به تبع آن دستگاه‌های اجرایی دولتی نیز به‌طور هماهنگ و الزامی تابع مقررات مشترکی باشند تا قوانین به هدف نهایی خود یعنی ایجاد نظم در جامعه برسد. تکالیفی که قوانین برای دستگاه‌های اجرایی تعیین نموده دارای ضمانت اجرای مؤثر و مستقیم بوده و با توجه به اینکه کلی بودن قواعد حقوقی از صفات اساسی آن است برای اینکه حقوق بتواند به هدف نهایی خود (ایجاد نظم) برسد ناچار باید نوع روابط را بدون توجه به خصوصیت‌های دستگاه‌های اجرایی یا افراد در نظر بگیرد و برای آن قاعده وضع کند چون فرض می‌شود که قانون جنبه عمومی داشته و با عنایت به لزوم تساوی مردم در قبال قوانین (اصل بیستم قانون اساسی) و اصل حکومت قانون (اصل ۵۸ قانون اساسی ایران) این صفت استنباط می‌شود (کاتوزیان ۱۳۸۲؛ ۱۰۸)، زیرا اگر قانون ناظر به کلیت قوه مجریه نباشد یا حکمرانان ناگزیر از رعایت قواعد کلی در رفتار خود نباشند و قانون‌گریزی یا عدم اجرای قوانین و مقررات عمومی را برای آنها مشروع جلوه دهند، چگونه می‌توان ادعا کرد که همه مردم در برابر قوانین حقوق مساوی دارند یا بر آنها قانون حکومت می‌کند نه اراده افراد. در این فرض قانون‌گریزی و عدم اجرای قوانین عمومی دولتی برای عده‌ای ممنوع و برای عده‌ای دیگر مشروع بوده و این دوگانگی اقدام، توجیه منطقی ندارد. از ابتدای تأسیس نهاد قانون‌گذاری و وضع قوانین و مقررات، قانون‌گریزی ممنوع بوده و دادن مجوز عدم اجرای قوانین و مقررات عمومی دولتی به سازمان یا نهاد دولتی سابقه نداشته است. به‌رغم این موضوع مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با تصویب ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور برای دانشگاه‌ها مبادرت به این کار نموده و موضوع به هر نحو به تأیید شورای

محترم نگهبان نیز رسیده است و بدین صورت برای اولین بار در طول تاریخ قانون‌گذاری ایران قبح نقض قوانین و مقررات عمومی حاکم بردستگاه‌های اجرایی از بین رفته و عدم رعایت قوانین و مقررات مذکور در بخشی از قوه مجریه رسماً مجاز اعلام شده است. این امر قطعاً صدمات جبران‌ناپذیری بر شأن و جایگاه قوانین عمومی کشوری و دلایل توجیهی و ضرورت‌های حاکم بوضع و اجرای قوانین مزبور داشته و ناکارآمدی آنها را برای امور اجرایی متبادر به ذهن نموده و همچنین مراجع نظارتی را در تهیه گزارش‌ها و ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی مربوط دچار تشتت آرا می‌نماید. در این نوشتار سعی می‌شود با استناد به مقررات موجود، اصول مسلم حقوقی و بیان مصادیقی از عملکرد هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها این وضعیت مشخص شود.

دامنه و ظرفیت مصوبات هیأت امنای

با نگاهی به سیر تحول هیأت‌های امنای تکامل تدریجی آنها در روند خودمختاری بر مبنای اعطای استقلال به دانشگاه‌ها مشخص می‌گردد (ابوالحمد، ۱۳۸۳؛ ۸۵). این روند تکاملی از دو منظر قابل بررسی است:

الف- ظرفیت و قدرت اجرایی: قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی، مصوبات هیأت‌های امنای حسب مورد برای مسائل مالی به تأیید شورای حقوق و دستمزد و برای مسائل استخدامی به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌رسید. بعد از انقلاب اسلامی در مرحله اول در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی و قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، لزوم تأیید مراجع مذکور از متن قانونی حذف گردید. در گام بعدی در بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه، قید عدم الزام دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی به رعایت قوانین اضافه و اجرای قوانین عمومی دولتی برای دانشگاه‌ها جنبه تأخیری و داوطلبانه پیدا کرد و در مرحله سوم در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به موضوع عدم اجرای قوانین و مقررات توسط دانشگاه‌ها تصریح گردید. به عبارت دیگر در حال حاضر اجرای قوانین و مقررات عمومی دولتی توسط دانشگاه‌ها (بدون تصویب هیأت‌های امنای) تخلف محسوب می‌شود!

ب- دامنه و محدوده عملکرد: طبق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری ابتدا اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها از شمول مقررات استخدام دولتی مستثنا و مشمول مقررات هیأت‌های امنای گردیدند. در این دوران طبق مصوبه هیأت وزیران، اعضای غیر هیأت علمی دانشگاه‌ها مشمول مقررات عمومی دولتی بودند. در مرحله بعد با تصویب آیین‌نامه استخدامی اعضای غیر هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی

مصوب هیأت‌های امنای در سال ۱۳۹۱ اعضای غیر هیأت علمی نیز مشمول مصوبات هیأت امنای گردیدند. در مرحله سوم حوزه ستادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و حتی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز بنا به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۶) مشمول مصوبات هیأت‌های امنای گردیدند تا بدون قید و بند قانونی آزادی عملکرد داشته باشند و از مزایای مصوبات هیأت‌های امنای برخوردار گردند. این مزایا عمدتاً جنبه مالی داشته و تحت عنوان فوق‌العاده ویژه هیأت امنای و همچنین فوق‌العاده مخصوص هیأت امنای به کارکنان مورد اشاره پرداخت می‌گردد. در حالی که در حقوق عمومی، مقررات ناظر به تشکیلات دولتی و سازمان‌های اداری و چگونگی موارد استخدامی و مالی آنها که ناظر به نهادهای دولتی و حفظ مصالح عمومی است جزو قوانین امری و الزامی بوده و در هیچ صورت گریز از اجرای آنها ممکن نیست (کاتوزیان، ۱۳۶۵؛ ۴۲۸).

بررسی عملکرد هیأت‌های امنای

۱- تدوین برنامه راهبردی

طبق ماده ۲۱۷ قانون برنامه پنجم توسعه کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظف‌اند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران اجرا نمایند. این برنامه‌ها مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه اجرایی خواهد بود. طبق بندهای ۲ و ۳ جزء (ه) ماده ۴ آیین‌نامه جامع مدیریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی پژوهشی و فناوری مصوب سال ۸۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تهیه و پیشنهاد برنامه‌های راهبردی، سیاست‌ها، اهداف و خط‌مشی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی برای طرح و تصویب در هیأت امنای و تعیین خط‌مشی اجرایی براساس برنامه‌های مذکور تأکید شده است.

در ماده ۸ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها مقرر شده است که از سال ۱۳۹۲ بودجه پیشنهادی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی براساس برنامه‌های راهبردی، پنج‌ساله و عملیاتی سالانه تنظیم گردد و همچنین طبق ماده ۱۱ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مؤسسات مزبور ملزم شده‌اند حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۱ (سال دوم برنامه پنجم توسعه) برنامه راهبردی و برنامه پنج‌ساله مؤسسه را تهیه و به تصویب هیأت امنای برسانند و مبتنی بر این برنامه‌ها برای هر سال مالی برنامه عملیاتی سالیانه خود را تهیه و برای تصویب به هیأت امنای ارائه نمایند.

مطابق آخرین گزارش سازمان بازرسی تا پایان سال ۱۳۹۵ برنامه راهبردی برخی از دانشگاه‌های برتر کشور

به تصویب هیأت امنای دانشگاه نرسیده و یا تحت عنوان کلیات برنامه راهبردی به تصویب رسیده که به دلیل نداشتن شاخص‌ها و اهداف ناقص بوده و کاربردی نمی‌باشد.

۲- تدوین و تصویب بودجه تفصیلی

طبق تبصره ۲ ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه مقرر گردیده است که اعتبارات دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی براساس بودجه تفصیلی مصوب هیأت امنای هزینه گردد. در بند ج ماده ۷ قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز بررسی و تصویب بودجه مؤسسه که از طرف رئیس مؤسسه پیشنهاد می‌شود از وظایف هیأت امنای ذکر شده است.

به استناد بند ۷ ماده ۱ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی پژوهشی و فناوری؛ بودجه، برنامه مالی مؤسسه است که برای یک سال مالی تهیه می‌گردد و شامل برآورد هزینه‌ها برای انجام برنامه‌ها و عملیات مرتبط با تحقق اهداف مؤسسه است. طبق ماده ۹ آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، بودجه تفصیلی به تفکیک برنامه‌ها و طرح‌ها بایستی حداکثر تا پایان شهریور ماه همان سال با تأیید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (دفتر بودجه و تشکیلات) به تصویب هیأت امنای برسد.

مطابق گزارش سازمان بازرسی کل کشور؛ بودجه تفصیلی و اصلاحیه بودجه تفصیلی برخی دانشگاه‌ها با تأخیر و پس از هزینه‌کرد به تصویب رسیده است. به طور مثال بودجه سال ۹۵ دانشگاه تا خرداد ۹۶ به تصویب هیأت امنای نرسیده و یا تحت عنوان کلیات بودجه به تصویب رسیده درحالی‌که در آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه عنوان «کلیات بودجه» به‌کار نرفته و تعریف آن مشخص نمی‌باشد.

۳- تصویب گزارش حسابرسی

طبق مواد ۴۱ و ۴۲ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و ماده ۷ قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها، مصوب سال ۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، حساب‌ها و صورت‌های مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بایستی تا پایان شهریور ماه توسط حسابرس منتخب هیأت امنای بررسی و حساب‌ها و تراز سالانه مؤسسه به تصویب هیأت امنای برسد. حسابرس منتخب هیأت امنای لازم است درخصوص رعایت قوانین و مقررات مالی و تطبیق عملیات مالی، بودجه تفصیلی و سایر قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های مؤسسه صراحتاً اعلام نظر کند.

مطابق گزارش سازمان بازرسی کل کشور در برخی از دانشگاه‌ها حسابرسی انجام نشده و گزارش‌های مالی و تراز سالانه دانشگاه به تصویب هیأت امناء نرسیده و یا با تأخیر انجام شده است به طور مثال گزارش حسابرسی سال‌های ۸۹ تا ۹۲ در جلسه ۹۴/۱۲/۹ هیأت امناء مطرح شده که دارای تأخیر غیرمتعارف می‌باشد.

۴- اصلاحیه آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها بدون ارائه دلایل توجیهی از جانب وزارت علوم و هیأت‌های امناء

دلایل توجیهی اصلاحیه آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها موضوع ابلاغیه شماره ۶/۲۴۶۰۶۹-۹۳/۱۲/۲۵ معاون اداری و مالی و مدیریت منابع وقت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به شرح بندهای ذیل مشخص نیست:

- اجازه سپرده‌گذاری در بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری (تبصره ۳ ماده ۲۸ و ماده ۳۹) مغایر ماده ۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه و دستورالعمل‌های مربوط.
- حذف دستورالعمل نحوه انجام حسابرسی دانشگاه (پیوست چهارم آیین‌نامه مالی و معاملاتی سابق).
- حذف تأیید بودجه دانشگاه‌ها توسط دفتر برنامه و بودجه و تشکیلات (ماده ۲۶ آیین‌نامه).
- حذف موافقت شورای گسترش آموزش عالی برای ایجاد واحدهای تابعه دانشگاه (بند ۳-۱).
- حذف تکلیف بررسی اصالت اسناد مالی در اعمال نظارت توسط مدیر مالی موضوع ماده (۱۶).
- حذف تکلیف تنظیم بودجه براساس برنامه راهبردی پنج‌ساله و عملیاتی سالانه (ماده ۲۵).
- حذف تکلیف اعلام دستور خلاف مقام مافوق به هیأت امناء و مراجع نظارتی توسط مدیر امور مالی مندرج در ماده ۳۷ (ماده ۵۰ اصلاحی).
- در تبصره ماده (۵۵) آیین‌نامه مالی و معاملاتی ابلاغی، تصویب صورت‌های مالی توسط هیأت امناء، رافع مسئولیت و تخلفات احتمالی هیأت رئیسه و به منزله تسویه حساب آنان تلقی شده است.
- در تبصره (۲) ماده (۲۸) آیین‌نامه مالی و معاملاتی (جایگزین تبصره ۲ ماده ۱۳ سابق) علاوه بر اجازه استفاده از موجودی حساب‌های سپرده به مؤسسه اجازه داده شده که در موارد ضروری از موجودی سایر حساب‌های خود از جمله حساب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تشخیص رئیس مؤسسه در غیر موارد معین شده طبق موافقت‌نامه‌ها استفاده نماید.

۵- تفویض اختیار توسط هیأت‌های امانا

وظایف و اختیارات هیأت‌ امانا مطابق قانون تشکیل هیأت‌های امانای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، براساس صلاحیت، موقعیت و شخصیت اعضای حقیقی و حقوقی آن بوده و هر نوع تفویض و واگذاری آن به مراجع دیگر مستلزم تصویب قانون‌گذار است. توضیح اینکه اصولاً اعطای وکالت و نمایندگی و تفویض اختیار (جز در موارد خلاف شرع یا موارد قائم به شخص) از نظر قانون مجاز بوده و به موجب آن تمام یا بخشی از اختیارات شخص به اختیار گیرنده واگذار می‌شود تا از طرف او اعمال نماید؛ اما اگر فرد اختیار خود را از دیگری اخذ نموده باشد دیگر نمی‌تواند آن را به شخص دیگری واگذار کند مگر به اذن و تصریح مقام تفویض کننده (وکیل با این شرط حق توکیل دارد) و در این قبیل موارد اصل بر عدم تفویض اختیار است؛ بنابراین هیأت‌ها و شوراهایی که اختیارات خود را به موجب قانون دریافت نموده‌اند جز در موارد مصرحه قانونی حق تفویض آن به دیگری را ندارند. در قوانین مربوطه مجوز تفویض اختیار انجام وظایف قانونی هیأت امانا به مراجع دیگر پیش‌بینی نگردیده و این امر مجوزی ندارد. به‌رغم موارد فوق گزارش بازرسی با موضوع بررسی مصوبات هیأت امانای چند دانشگاه حاکی است که مواردی توسط هیأت امانای دانشگاه‌ها به سایر مراجع از قبیل کمیسیون دائمی و هیأت رئیسه تفویض اختیار شده است.

۶- بررسی حقوقی مصوبات هیأت‌های امانا

برای ایجاد هماهنگی و بررسی و تنقیح مصوبات هیأت‌های امانا در سال ۱۳۷۰ شورای هماهنگی هیأت‌های امانا تشکیل و آیین‌نامه اصلاحی تشکیل شورای مذکور با تعیین وظایف و ترکیب اعضاء و کمیته‌های تخصصی اداری و مالی، بودجه، تشکیلات و حقوقی در تاریخ ۷۷/۷/۱۹ به تصویب وزیر وقت علوم رسیده است.

شورای هماهنگی هیأت‌های امانا و کمیته‌های تخصصی یاد شده حسب تشخیص وزیر وقت با ابلاغ آیین‌نامه شورای هماهنگی هیأت‌های امانا تشکیل و جلسات آن تا سال ۸۲ ادامه داشته است. از آنجایی‌که تشکیل این شورا در قانون هیأت‌های امانا تصریح نشده است و احکام اعضای جدید صادر نشده است، عملاً شورا و کمیته‌های مذکور از تاریخ یاد شده منتفی شده است. در حالی‌که شورای هماهنگی هیأت‌های امانا به منظور انجام هر چه بهتر وظایفی که از طرف مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از نظر تأیید نهایی و ابلاغ مصوبات هیأت‌های امانا بر عهده وزیر علوم محول گردیده و با توجه به نقش ستادی وزارت

علوم درخصوص سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت بر مصوبات هیأت امنای، تشکیل شده و ترکیب اعضا و وظایف کمیته‌های تخصصی آن برای اعمال نقش نظارتی بر مصوبات هیأت‌های امنای مناسب و مؤثر است. به عنوان نمونه کمیته تخصصی حقوقی و تطبیق مصوبات با مسئولیت معاون حقوقی و امور مجلس وزارت و با عضویت مدیرکل دفتر وزارتی، مدیرکل دفتر هیأت امنای و دو تن از صاحب‌نظران تشکیل و وظیفه بررسی و تطبیق حقوقی مصوبات هیأت‌های امنای با قوانین و مقررات و مشخص نمودن موارد مغایر با ضوابط و مقررات را به عهده دارند.

در ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم مصوب سال ۸۳ اعلام شده است: دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیأت امنای و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند. در این قانون که در حال حاضر نیز لازم‌الاجرا و ملاک عمل است نحوه نظارت بر مصوبات هیأت امنای مشخص نبوده و در تبصره ماده مذکور مقرر شده است به منظور تنظیم حدود اختیارات حوزه ستادی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیأت‌های امنای و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی لوایح و تصویب‌نامه‌های لازم توسط وزارت علوم تهیه و برای طی مراحل قانونی و تصویب به مراجع ذی‌صلاح ارائه گردد. لازم به ذکر است که در این خصوص به رغم گذشت بیش از دوازده سال از تصویب قانون مزبور هیچ لایحه یا تصویب‌نامه‌ای به مراجع قانونی ارائه نشده است. این در حالی است که با توجه به اختیارات قانونی جدیدی که به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی داده شده است کاربرد بسیاری از ادارات و تشکیلاتی که در ساختار سازمانی وزارت علوم از قبل ایجاد و نظارت استصوابی بر عملکرد واحدهای تابعه و دانشگاه‌ها داشته‌اند بی‌اثر و فاقد کارایی شده‌اند. به طور مثال اداره کل طرح‌های عمرانی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در حال حاضر با توجه به استقلال دانشگاه‌ها عملاً وظایف اداری منفعلی نسبت به این واحدها داشته چراکه هرگونه عملیات عمرانی در این واحدها به تشخیص و اختیار خودشان می‌باشد و مستلزم اخذ تأییدیه از آن اداره کل نیستند.

در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۹۵ مجلس شورای اسلامی مقرر شده است: «دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مصوب هیأت امنای که به تأیید وزیر علوم

می‌رسد عمل می‌کنند.» با توجه به قانون مزبور به دانشگاه‌ها مجوز عدم رعایت قوانین و مقررات داده شده ولی سازوکار تأیید مصوبات هیأت‌امنا و نحوه نظارت برون‌سازمانی بر مصوبات مذکور پیش‌بینی نگردیده است. به عبارت دیگر هیأت‌های امنا دانشگاه‌ها که بخشی از قوه مجریه کشور هستند در حال حاضر هم عرض مجلس شورای اسلامی و یا هیأت‌وزیران اختیار قانون‌گذاری داشته درحالی‌که نظارت مناسب بر عملکرد آنها وجود نداشته و مصوبات مزبور صرفاً با تأیید وزیر علوم لازم‌الاجرا خواهند بود. چگونگی نظارت وزارت علوم در تدوین مقررات شفاف نبوده و تقریباً همه پیشنهادها مطرح شده در هیأت‌های امنا تصویب شده است و بیشتر مصوبات به جای اینکه جنبه هدایتی داشته باشد جنبه حمایتی و موردی دارند.

۷- تصویب مقررات موردی و حمایتی

هیأت‌های امنا نه تنها به قوانین و مقررات عمومی کشوری پایبند نیستند بلکه به مصوبات خود نیز که به‌زعم آنان با ساعت‌ها تلاش کارشناسی تهیه و تصویب شده و به تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری رسیده نیز پایبند نیستند. به این معنا که هرگاه مصوبات مطابق میل رؤسای دانشگاه‌ها یا افراد مورد نظر آنان نباشد مصوبه را به راحتی تغییر و مطابق با شرایط فرد مورد نظر مبادرت به وضع مصوبه می‌نمایند. به عبارت دیگر هیچ‌کس از پیش نمی‌داند که چه وضعی در برابر مصوبات هیأت‌امنا دارد.

با توجه به یکسان بودن افراد در مقابل قوانین و مقررات تصویب مصوبات موردی و با نام موجه نمی‌باشد.

تعارض مصوبات هیأت‌های امنا با قوانین

۱- تعارض مصوبات هیأت‌امنا با قانون اساسی

مطابق دستورنهم مصوبه ۹۴/۷/۵ هیأت‌امنا دانشگاه ... (گزارش سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۶)، مبنی بر تصدی دو پست اجرایی به صورت سرپرستی بدون سقف زمانی مشخص مغایر با اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل است.

۲- تعارض مصوبات هیأت‌امنا با مصوبات شورای پول و اعتبار

طبق ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۳) دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۱ مورخ ۹۱/۷/۲۵ شورای پول و اعتبار، حساب‌های دانشگاه‌ها نزد بانک مرکزی افتتاح نشده و به حساب واحد

خزانه (TSA) منتقل نشده‌اند.

۳- تعارض مصوبات هیأت‌های امانا با مصوبات شورای حقوق و دستمزد

طبق ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه دستگاه‌های اجرایی اعم از اینکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلف‌اند قبل از اتخاذ تصمیم در مراجع قانونی ذی‌ربط برای تعیین یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان خود و یا هر نوع پرداخت جدید، موافقت شورای حقوق و دستمزد را کسب کنند درحالی‌که برای مصوبات مرتبط با تعیین حقوق و مزایا و فوق‌العاده‌های اعضای هیأت علمی و غیرعلمی موافقت شورای حقوق و دستمزد کسب نشده است. به‌طور نمونه موضوع برقراری ۵۰ درصد حقوق و مزایا به مدیران ستادی پردیس به‌عنوان فوق‌العاده خاص بدون تصویب شورای حقوق و دستمزد و مغایر با ماده ۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه (با توجه به ایجاد بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی و دولت) به تصویب رسیده است. همچنین افزایش ۶ درصد حقوق کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی پردیس و عطف به ماسبق نمودن آن به سال ۸۹ بدون مصوبه شورای حقوق و دستمزد و مصوبه هیأت وزیران صورت گرفته است و تعیین فوق‌العاده مدیریت برای سال ۹۴ به مبلغ ۴۵/۶۰۰/۰۰۰ ریال بدون تصویب شورای حقوق و دستمزد صورت گرفته است.

افزایش ضرایب حقوق مرتبه و پایه اعضای هیأت علمی با ضرایب ۱۰ و ۱۵ برای پایه‌های ویژه و ممتاز به سایر دانشگاه‌ها در موارد مشابه تسری داده نشده و موافقت شورای حقوق و دستمزد برای آن کسب نگردیده است.

۴- تعارض مصوبات هیأت‌های امانا با موافقت‌نامه‌های ابلاغی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در تبصره (۲) ماده (۲۸) آیین‌نامه مالی و معاملاتی (جایگزین تبصره ۲ ماده ۱۳ سابق) علاوه بر اجازه استفاده از موجودی حساب‌های سپرده به مؤسسه اجازه داده شده که در موارد ضروری از موجودی سایر حساب‌های خود از جمله حساب تملک دارایی سرمایه‌ای به تشخیص رئیس مؤسسه در غیر موارد معین شده طبق موافقت‌نامه‌ها استفاده نماید. درحالی‌که موافقت‌نامه‌های مرتبط با تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سازمان برنامه و بودجه (معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) ابلاغ و لزوماً بایستی در محل خود مصرف شود و طبق ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی هرگونه جابه‌جایی اعتبارات و مصرف آن در غیر محل معین جرم تلقی شده است. بعضاً مصوبات هیأت امانا مجوز جابه‌جایی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به رؤسای دانشگاه‌ها داده و این امر دارای اشکال بوده و دستگاه‌های نظارتی را در تطبیق عملکرد

مالی دانشگاه‌ها دچار ابهام می‌نماید.

۵- تعارض مصوبات هیأت‌های امنای با قوانین خاص مالی و معاملاتی دانشگاه (حذف ذی حساب)

با توجه به ماده (۱۰) قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب سال ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم انتصاب ذی حساب در دانشگاه‌ها، این حکم به موجب ماده (۱۰) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بند (ب) ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه نسخ نشده و مصوبه جلسه ۷۶۷-۹۴/۶/۲۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر انتصاب مدیر مالی در دانشگاه‌ها به جای ذی حساب برخلاف قانون مذکور و خارج از حدود وظایف این شورا به تصویب رسیده است.

بنابراین ماده (۲) آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها (ماده ۱۸ آیین‌نامه مالی و معاملاتی جدید) مبنی بر انتصاب مدیر مالی در دانشگاه‌ها مغایر ماده (۱۰) قانون مورد اشاره به تصویب هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها رسیده است.

۶- تعارض مصوبات هیأت امنای با قوانین برنامه

طبق ماده ۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه، به منظور ایجاد نظم و نسق در امور مالی دستگاه‌های اجرایی، مقرر گردیده است کلیه دستگاه‌های اجرایی طبق دستورالعمل شورای پول و اعتبار، حساب‌های خود را با هماهنگی خزانه‌داری کل کشور در حساب واحدی متمرکز نمایند. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی با تمسک به اختیارات هیأت‌های امنای از این حکم قانون استنکاف نموده و تاکنون به اجرای دستورالعمل نحوه نگهداری حساب‌های دولتی مصوب شورای پول و اعتبار تمکین نکرده‌اند و همچنان در مؤسسات خصوصی و بانک‌های دولتی با افتتاح حساب‌های دومنظوره سرمایه‌گذاری می‌نمایند.

۷- مسئولیت جمعی، مصونیت جمعی

با توجه به قید (عدم رعایت...) در قوانین برنامه و دادن اختیار وضع مقررات به هیأت‌های امنای بدون مشخص کردن محدوده اختیارات آنان بعضاً مشاهده شده است که مقرراتی مغایر قوانین آمره یا حتی مصالح امنیتی کشور از جمله برگزاری سمینارها و گردهمایی‌های بین‌المللی و دعوت از افراد خارجی بدون تصویب

هیأت وزیران مغایر با تبصره ۳ ماده یک قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی (مصوب ۱۳۷۰/۹/۲۷ مجلس شورای اسلامی) و یا برگزاری دوره‌های رسمی با زبان انگلیسی مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی به تصویب رسیده و اجرا شده است. برای فرزندان اعضای هیأت علمی و غیر هیأت علمی دانشگاه‌ها تخفیف شهریه به تصویب رسیده که نقض اصل تساوی مردم در مقابل قانون و مصداق بارز تبعیض و سوءاستفاده از جایگاه هیأت‌های امنای است. در این شرایط حتی با وجود رأی دیوان عدالت اداری و پیشنهادهای سازمان بازرسی کل کشور، مجدداً مصوبات مشابه توسط هیأت امنای دانشگاه‌ها به تصویب رسیده است. با توجه به تعداد و جایگاه علمی اعضای هیأت‌های امنای، الزام آنان برای تمکین به مقررات، ضمانت اجرای مناسبی ندارد. هیأت‌های رسیدگی به تخلفات انتظامی اعضای هیأت علمی وزارت علوم غالباً با اغماض، رأی برائت برای تخلفات آنان صادر می‌نمایند. به عبارت دیگر مسئولیت جمعی هیأت‌های امنای به انضمام مهر تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، بر مصوبات مزبور به نوعی مصونیت جمعی را برای آنان به ارمغان آورده است به این نحو که مرکز هیأت‌های امنای و حوزه ستادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مسئولیت تصویب مقررات و پاسخ‌گویی اشکالات احتمالی آنها را به عهده دانشگاه‌ها و دبیران هیأت‌های امنای محول نموده و متقابلاً دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی پس از اخذ تأییدیه وزیر علوم، تحقیقات و فناوری به نحوی خود را مبری از مسئولیت تلقی و مسئولیت هرگونه اشکالات و نقایص قانونی را به عهده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری می‌دانند و نتیجه این دور باطل عدم پاسخ‌گویی مناسب به مراجع نظارتی و در نتیجه تحقق خودمختاری دانشگاه‌ها می‌باشد.

۸- عدم الزام سایر دستگاه‌های اجرایی در خصوص اجرای مصوبات هیأت امنای

ایجاد الزام در اجرای مصوبات هیأت‌های امنای برای سایر دستگاه‌های اجرایی یکی از چالش‌های فرا روی هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی است. تعارض مصوبات هیأت امنای با مقررات جاری حاکم بر دستگاه‌های دولتی با توجه به گستره شمول مصوبات هیأت امنای قابل بررسی است به این نحو که اگر قائل باشیم مصوبات هیأت امنای جایگاه و اعتبار قانون را دارد، تبعیت سایر دستگاه‌ها از این مصوبات الزامی است؛ اما اگر برای مصوبات فوق ارزشی پایین‌تر از قانون قائل باشیم نه تنها هیچ دستگاه تکلیفی برای رعایت مصوبات معارض با قانون ندارد بلکه عمل به مصوبات فوق نقض قانون مجلس و موجب مسئولیت برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی پژوهشی است. برای مثال و برای روشن شدن موضوع بحث به یک

مصادق عملی که در حال حاضر برای بخش قابل توجهی از کارکنان دانشگاه‌ها ایجاد مشکل کرده است اشاره می‌شود. هیأت امنای یکی از دانشگاه‌های مطرح، در یکی از مصوبات خود و در جهت ترمیم حقوق کارکنان غیر هیأت علمی، اقدام به وضع فوق‌العاده جذب نمود. فوق‌العاده مقرر همانند سایر مزایای مستمر به عنوان مزایای ثابت تلقی و مشمول کسور بازنشستگی شد، لیکن سازمان بازنشستگی کشور از پذیرش این فوق‌العاده امتناع نمود. استدلال سازمان مذکور آن است که وفق ماده ۱۰۶ قانون مدیریت خدمات کشوری که ذکری از فوق‌العاده‌های قانونی نموده، سخنی از فوق‌العاده جذب نکرده است و از آنجا که این سازمان ملزم به رعایت قانون (نه مصوبات هیأت امنای) است، لذا نمی‌تواند به فوق‌العاده جذب مصوب هیأت امنای ترتیب اثر دهد (اسکوئی، ۱۳۹۴: ۶).

نتیجه‌گیری و پیشنهاد:

مصوبات هیأت‌های امنای (به‌عنوان بخشی از قوه مجریه) در سلسله‌مراتب قوانین و مقررات علاوه بر آنکه نمی‌تواند مخالف شرع و قانون اساسی باشد، نباید با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، قوانین خاص مجلس، اصول حقوقی و قوانین آمره حاکمیتی از جمله مصوبات مغایرات داشته باشد. با توجه به یکسان بودن افراد در مقابل قوانین و مقررات، تصویب مقررات حمایتی و موردی برای اشخاص موجه نبوده و مغایر شأن هیأت‌های امنای است. با عنایت به لزوم تأیید مصوبات هیأت‌های امنای توسط وزیران وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و پیش‌بینی سازوکار مناسب برای تأیید حقوقی مصوبات هیأت امنای و بخشنامه‌های ارسالی برای طرح و تصویب در هیأت‌های امنای لازم بوده و برای رفع مشکلات و برداشته‌های مختلف ناشی از عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بردستگاه‌های دولتی» مندرج در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، لازم است در راستای پیشینه تاریخی قانون هیأت امنای (قبل از انقلاب) و مفاد ماده ۱ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، عبارت مذکور در اصلاحات قانونی مورد توجه قانون‌گذار و شورای محترم نگهبان قرار گرفته و حذف گردد.

فهرست منابع

۱. ابوالحمد، عبدالمجید (۱۳۸۳)، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس.
۲. بنایی اسکویی، مجید، جایگاه و قلمرو مصوبات هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی (۱۳۹۴)، شماره ۴۷.
۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۵)، فلسفه حقوق، تهران، انتشارات به نشر.
۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲)، مقدمه علم حقوق، تهران، موسسه انتشار.
۵. مجموعه قوانین قبل و بعد از انقلاب از ۱۳۵۳ تا ۱۳۹۶، روزنامه رسمی
۶. مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
۷. گزارش سال ۱۳۹۶ سازمان بازرسی کل کشور