

# استقلال اعطایی به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی (فرصت یا تهدید)

دکتر جعفر باباجانی

عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

## چکیده

دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی پژوهشی تا قبل از انقلاب اسلامی از نظر مالی، اداری و استخدامی و تشکیلاتی مستقل و بر اساس مقررات مصوب هیئت‌های امنای اداره می‌شدند. از سال ۱۳۵۸ به بعد اداره کل امور این قبیل موسسات نیز (باستثنای مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی) تابع مقررات عمومی کشور گردید. از همان سال دانشگاه‌های کشور و وزارتخانه‌های متبوع آنها تلاش‌های زیادی در جهت کسب استقلال مجدد به عمل آوردند که نتیجه نهایی آن استقلال اعطایی موضوع ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۸۳ می‌باشد. به موجب مقررات مذکور

دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی از ابتدای سال ۸۴ دارای استقلال مالی، اداری استخدامی و تشکیلاتی بوده و صرفاً بر اساس آئین‌نامه‌های خاص مصوب هیئت‌های امنای مربوط اداره خواهند شد.

تسهیلات اعطائی موضوع مواد قانونی فوق، مقامات مسئول دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی را با چالشی بزرگ در زمان مدیریت خویش روبرو نموده‌است. به بیان دیگر، انتظار می‌رود مدیران این قبیل موسسات اهمیت تغییرات حاصله را به درستی درک و اقداماتی اساسی در جهت استفاده از تمام ظرفیتهای تسهیلات اعطایی به عمل آورند. در صورت تحقق چنین امری، از مجوزهای قانونی فوق به مثابه فرصتی طلایی در جهت ارتقای سطح اهداف آموزش عالی و تحقیقات استفاده می‌شود و در غیر این صورت شرایط لازم برای بازگشت به وضعیت گذشته فراهم خواهد گردید.

**واژه‌ها کلیدی:** تسهیلات اعطائی، استقلال مالی، اداری استخدامی و تشکیلاتی، بودجه‌بندی عملیاتی، حسابداری بهای تمام شده.

#### مقدمه

دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش دولتی تا قبل از انقلاب اسلامی و در اجرای قوانین و مقررات موضوعه کشور از نظر اداری، مالی و استخدامی به صورت مستقل و براساس مقررات مصوب هیئت‌های امنای خود اداره می‌گردیدند. پس از انقلاب اسلامی و در اجرای تبصره ۳۶ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ که تالغو نشده به قوت خود باقی است، استقلال مالی و اداری و استخدامی (به استثنای مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی) آنها لغو و این قبیل امور تابع مقررات عمومی نظیر قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و مقررات حاکم بر بودجه سالانه گردید.

از سال ۱۳۵۸ تاکنون مقامات مسئول در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین دانشگاه‌ها و موسسات، آموزش عالی و پژوهشی تلاشهای فراوانی در جهت کسب استقلال مجدد امور اداری، مالی و استخدامی دانشگاه‌ها به عمل آورده‌اند. در نتیجه این قبیل تلاشها و با تصویب برخی قوانین و مقررات نظیر قانون وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب شورای انقلاب فرهنگی،

قانون مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و ماده ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب مجلس شورای اسلامی و همچنین آئین‌نامه مالی و معاملاتی مصوب هیئت‌های امنای، بخشی از مشکلات مربوط به امور مالی و پاره‌ای از مشکلات مربوط به امور استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش رفع و تسهیلاتی در امور فوق برای این قبیل موسسات فراهم گردید.

اگرچه بخشی از مشکلات مربوط به امور مالی یا پاره‌ای از مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی موسسات آموزشی و پژوهش دولتی، در اجرای مقررات فوق‌الذکر مرتفع و زمینه مناسبی جهت کسب استقلال مالی آنها فراهم شد، لیکن هرگز به استقلال مورد نظر این قبیل موسسات در زمینه‌های مالی، اداری و استخدامی منجر نگردید. در ادامه تلاش‌های دانشگاهیان از یک سو و توجه دولتمردان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی به ویژگی‌های محیطی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی از سوی دیگر، استقلال این قبیل موسسات در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب هیجدهم مرداد ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی ایران به رسمیت شناخته شد و در قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز زمینه‌های لازم برای استقلال اعطائی پیش‌بینی گردیده‌است. استقلال مالی، اداری و استخدامی موضوع قوانین فوق از اهمیت درخور ملاحظه‌ای برخوردار بوده و دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی را با چالش‌ها جدیدی روبرو می‌نماید. در این مقاله کوشش می‌شود ضمن تشریح سیر تطور استقلال دانشگاه‌ها، نکات کلیدی مقررات مربوط به استقلال موسسات مذکور در قوانین فوق‌الذکر را تحلیل تا موسسات آموزشی و پژوهشی دولتی با فرصت‌ها و تهدیدهای استقلال اعطائی آشنا گردیده و با آگاهی لازم در جهت تحقق استقلال واقعی مالی، اداری، و استخدامی و استفاده مطلوب از تسهیلات پیش‌بینی شده، همت گمارند.

### سیر تطور استقلال دانشگاه‌ها

به منظور ارائه تحلیل صحیح از استقلال مالی، اداری و استخدامی اعطائی موضوع مصوبات قانونی سال ۱۳۸۳، لازم است سیر تطور استقلال دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی در سه بخش شامل وضعیت استقلال مالی و استخدامی تا قبل

از سال ۱۳۵۸، سیر تنزل استقلال مالی و احیای استقلال مالی، اداری و استخدامی به شرح زیر تشریح گردد.

**وضعیت استقلال مالی و استخدامی تا قبل از سال ۱۳۵۸:** دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی تا قبل از سال ۵۸ به صورت مستقل اداره و تابع آئین نامه های مصوب هیئتهای امنای خود بودند. اعتبارات جاری منظور در بودجه سالانه کل کشور برای این قبیل موسسات، براساس آئین‌نامه‌های مصوب هیئتهای امنای آنها مصرف می‌گردید. ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی مصوب دیماه ۱۳۴۹ مقرر نموده بود:

«موسسات دولتی که تمام یا قسمتی از اعتبار بودجه آنها به عنوان کمک در بودجه کل کشور منظور می‌شود، در صورتی که دارای مقررات قانونی خاص برای مصرف اعتبارات خود نباشند مشمول مقررات این قانون خواهند بود.

تبصره: موسسات عالی علمی که زیر نظر هیئتهای امنای اداره می‌شوند مسئول مقررات این قانون نیستند و تابع آئین‌نامه‌هاییکه به تصویب هیئت امنای هر یک از این موسسات می‌رسد خواهند بود.»

با توجه به تصریح تبصره ۵۸ قانون بودجه سالهای ۵۳ و ۵۴ در خصوص اینکه عناوین کمک و اعانه مندرج در بودجه کل کشور منحصراً ناظر بر اعتبارات جاری است، لذا اعتبارات عمرانی موسسات آموزشی و پژوهش دولتی، مسئول مفاد ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ۱۳۵۱ بوده و بر اساس قانون اخیرالذکر و قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ و آئین‌نامه‌های مربوط مصرف می‌گردید. مصرف منابع مالی حاصل از درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، در اجرای تبصره ۷۴ قانون بودجه اصلاحی ۱۳۵۲ و بودجه ۱۳۵۳ مشمول تسهیلات مشروحه زیر بود:

الف) درآمدهای اختصاصی به هر میزان که وصول می‌گردید قابل مصرف بوده و مشمول محدودیت‌های ناشی از سقف بودجه مصوب نمی‌گردید.

ب) تمرکز و وجوه اختصاصی در حسابهای خزانه الزامی نبود.

ج) تمرکز درآمدهای اختصاصی در حسابهای بانکهای دولتی الزامی نبوده و افتتاح حساب در بانکهای غیر دولتی که تسهیلات بیشتر و مطلوبی ارائه می‌دادند با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارائی مجاز بود.

د) مصرف درآمدهای اختصاصی و میزان بودجه پیش‌بینی شده برای این قبیل درآمدها مستلزم تأیید قبلی سازمان برنامه و بودجه وقت نبود.

نگاهی اجمالی به مقررات مشروحه فوق، نشان‌دهنده این واقعیت است که دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی تا اوایل سال ۱۳۵۸ از تسهیلات نسبتاً ویژه‌ای برخوردار بوده و استقلال مالی آنها تا حدودی ملحوظ گردیده بود.

سیر تنزل استقلال مالی: از ابتدای سال ۱۳۵۸، تسهیلات اعطائی به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی در اجرای مقررات مشروحه زیر لغو و مصرف اعتبارات جاری، عمرانی و اختصاصی آنها تابع مقررات عمومی گردید.

الف) در اجرای لایحه قانون راجع به درآمدهای اختصاصی مصوب آذر ۱۳۵۸، کلیه درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی به درآمد عمومی کشور منظور گردید، لذا دانشگاه‌ها و موسسات آموزشی عالی نیز از این قاعده مستثنی نبوده و از تاریخ تصویب قانون مذکور نسبت به انجام آن اقدام نمودند.

ب) در اجرای تبصره ۲۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸، درآمدهای اختصاصی کلیه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی باید به حساب درآمد عمومی منظور و وجوه مربوط به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌گردید. دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی نیز به عنوان موسسات دولتی مشمول این قانون، موظف به اجرای آن گردیدند.

ج) در اجرای تبصره ۳۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۸، مصرف کلیه اعتبارات از محل درآمدهای عمومی منظور در قانون بودجه، تابع مقررات عمومی دولت شد، لذا مصرف اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی نیز از ابتدای سال مذکور، تابع قانون محاسبات و سایر مقررات عمومی دولت گردید.

د) با انحلال هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی و تعیین هیئت سه نفری جانشین آنها، بخش عمده‌ای از وظایف و اختیارات دانشگاه‌ها در زمینه‌های امور مالی و اداری محدود گردید.

سیر احیای استقلال دانشگاه‌ها: از سال ۱۳۵۸ به بعد، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی از طریق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی انقلاب

فرهنگی، تلاشهایی در جهت کسب استقلال مجدد مالی، اداری و استخدامی به عمل آوردند. تصویب قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزشی عالی و پژوهشی مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۲ مورخ ۶۷/۱۲/۲۳ مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی را می‌توان قدم اول در جهت احیای استقلال موسسات مذکور تلقی نمود. در این قانون که به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجازه داده‌است تا برای هر یک از موسسات آموزشی و پژوهشی وابسته به آنها هیئت‌امنا تشکیل دهند، وظایف و اختیارات در خود ملاحظه‌ای به شرح زیر برای هیئت‌های امنای تعیین نموده‌است.

#### الف) تصویب آئین‌نامه‌های داخلی

ب) تصویب سازمان اداری موسسه براساس ضوابطی که به پیشنهاد وزارتخانه‌های مربوط با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید.

ج) بررسی و تصویب بودجه موسسه که از طرف رئیس پیشنهاد می‌شود.

د) تصویب بودجه تفصیلی موسسه

ه) تصویب حسابها و ترازنامه سالانه موسسه

و) تصویب نحوه وصول درآمدهای اختصاصی و مصرف آن

ز) تعیین حسابرس و خزانه‌دار برای موسسه

ح) کوشش برای جلب کمکهای بخش خصوصی و عواید محلی اعم از نقدی، تجهیزاتی،

ساختمانی

ی) پیشنهاد و میزان فوق‌العاده‌های اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی

(کارشناسان و تکنسین‌ها)

ک) تعیین نحوه اداره واحدهای تولیدی، خدماتی، کارگاهی و بهداشتی و درمانی

موسسه در چهارچوب ضوابطی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ل) تعیین میزان پرداخت حق التحقق، حق التدریس، حق الترجمه، حق التألیف و نظایر

آن.

م) بررسی گزارش موسسه که از طرف رئیس ارائه می‌شود

ن) تصویب مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی موسسه که به منظور هماهنگی پس از تأیید وزارتخانه‌های مربوط قابل اجرا خواهد بود.

اگرچه برخی از وظایف و اختیارات هیئت‌های امنا، نظیر بندهای (و، ز، ن) فوق به دلایل گوناگون از جمله مخالفت وزارت امور اقتصادی و اداری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به مرحله اجرا در نیامده‌است، لیکن تسهیلات اعطائی موضوع این قانون برای موسسات آموزشی و پژوهشی دولتی راهگشا بوده و بخشی از مشکلات مالی و استخدامی آنها را مرتفع نموده‌است.

تصویب قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی توسط مجلس شورای اسلامی در دیماه ۱۳۶۹ نیز گام دیگری در جهت استقلال دانشگاه‌ها به ویژه در زمینه امور مالی و معاملاتی تلقی می‌شود. در این قانون و آئین‌نامه مالی و معاملاتی مرتبط با آن، فرصتهای بسیار مناسبی در زمینه امور مالی و معاملاتی برای موسسات مذکور فراهم نمود که اهم آن به شرح زیر می‌باشد.

الف) مقرر گردیده است که اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی صرفاً در قالب برنامه و طرح و به صورت کمک در بودجه کل کشور منظور و تصویب شود (ماده ۲).  
ب) تخصیص اعتبارات جاری و عمرانی هر سه ماه، حداقل به مأخذ سه دوازدهم بودجه مصوب و در مورد اعتبارات اختصاصی معادل کلیه درآمدهای وصولی، ابلاغ گردد (ماده ۳).

ج) مانده وجوه مصرف نشده اعتبارات جاری، عمرانی و اختصاصی به سال بعد قابل انتقال باشد (ماده ۴).

د) اجازه ایجاد شرکت سهامی خاص جهت ایجاد تسهیلات لازم برای احداث، تعمیر و نگهداری و خدمات سلف سرویسها، خوابگاههای دانشجویی و تأسیس مسکن اعضای هیئت علمی (ماده ۶).

ه) خارج شدن از شمول قانون محاسبات عمومی کشور به استثنای ماده ۳۱ این قانون (ماده ۱۰).

هر چند که تسهیلات موضوع بندهای (الف و ب) فوق مستند به مواد ۲ و ۳ قانون مذکور، به رغم صراحت مواد قانونی، در طول ۱۴ ساله اخیر (تازمان نگارش این مقاله) به مرحله اجرا در نیامد و دلایل منطقی و قانونی آن نیز از سوی مراجع ذیربط اعلام نگردید،

لیکن قانون مالی و معاملاتی و آئین نامه مربوط، بسیاری از مشکلات ناشی از مقررات مالی را مرتفع و تسهیلات لازم را تا حدود زیادی برای اجرای برنامه‌های موسسات آموزشی و پژوهشی موضوع این قانون، فراهم نمود.

پس از تصویب قانون مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، در تبصره‌های قوانین بودجه سالانه، تسهیلاتی در مورد مصرف اعتبارات این قبیل موسسات منظور گردید و در مواد ۷۹ و ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی نیز مجدداً بر منظور شدن اعتبارات دانشگاه‌ها در قالب برنامه و طرح و به صورت کمک و عدم الزام آنها به رعایت سایر قوانین و مقررات عمومی (به استثنای ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور) تأکید گردید.

به رغم تأکید و تصریح مقررات قانونی فوق و تا سال ۱۳۸۳ نه تنها سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعتبارات دانشگاه‌ها را به صورت کمک در بودجه سالانه کل کشور منظور ننمود، بلکه وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز تلاش نمود تا دستورالعمل حسابداری وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی را که بر اساس ماده ۱۲۸ قانون محاسبات عمومی کشور تنظیم گردیده‌است، با استناد به ماده اخیر الذکر که دانشگاه‌ها مشمول آن نبودند، تحمیل نماید.

دور نهائی تلاش‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و همراهی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مسئولین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، در سال ۸۳ به نتیجه رسید و با تصویب قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، استقلال کامل اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش اعطاء گردید.

### استقلال اعطائی و تحولات موردانتظار

به منظور ارائه تحلیل مناسب در مورد استقلال اعطائی به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی دولتی و بحث و بررسی درباره حدود و نحوه تحقق این استقلال، مفاد بند



الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری عیناً نقل می‌گردد.  
بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم مقرر می‌دارد:

«دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط می‌باشند، صرفاً بر اساس آئین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص مصوب هیئت‌های امنای مربوط که به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد می‌رسد، بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره خواهند شد و تا زمانی که آئین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز به تصویب هیئت امنای اداره است طبق مقررات سابق عمل خواهد شد.

اعتبارات هزینه‌ای از محل بودجه عمومی دولت بر اساس قیمت تمام شده به دستگاه‌های اجرائی یاد شده اختصاص می‌یابد. اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی این موسسات کمک تلقی شده و پس از پرداخت به هزینه قطعی منظور می‌گردد. سهم دولت در هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی بر مبنای هزینه‌سرانه تعیین و نسبت آن به بودجه عمومی دولت بر اساس رشد پوشش جمعیت دانشجویی در مقایسه با برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران افزایش می‌یابد».

ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم مقرر می‌دارد:

«دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آئین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت امنای و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند. اختیارات وزارت در امور دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و حدود تعیین سیاست‌های عمومی اداره آنها، ارزیابی، نظارت و حمایت و پشتیبانی آنها در چارچوب این قانون و مصوبات مراجع ذیصلاح خواهد بود».

نگاهی اجمالی به مفاد مواد قانون فوق و نکات کلیدی مندرج در آنها، نشان‌دهنده این واقعیت است که در صورت اجرای صحیح مقررات فوق، ایجاد تحولات بنیادی مشروحه زیر در اداره امور این قبیل موسسات دور از انتظار نخواهد بود.

۱- تحول در نظام نظارت مالی: تا پایان سال ۸۳، به دلیل پیروی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش دولتی از ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور، اداره امور حسابداری و نظارت مالی این قبیل موسسات به عهده ذیحساب منصوب وزارت امور اقتصادی و دارائی بوده و ذیحساب در اعمال نظارت مالی و کنترل بودجه و انجام پرداختهای ناشی از مصرف اعتبارات و نظارت بر اموال و نگهداری و تنظیم حساب ماهانه و نهائی، نقش اساسی ایفا می‌نمود. قانونگذار در مواد قانونی پیش گفته بر استقلال مالی دانشگاه‌ها و موسسات آموزشی مورد بحث تأکید و عدم الزام آنها به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور را به صراحت اعلام نموده‌است. از سوی دیگر تصریح نموده‌است که اعتبارات هزینه‌ای، تملک داراییهای سرمایه‌ای و اختصاصی این قبیل موسسات صرفاً در قالب برنامه و طرح، در بودجه سالانه کل کشور پیش بینی و پس از واریز وجه به حساب آنها به حساب هزینه قطعی منظور گردد. با این ترتیب، هیچگونه محمل قانونی برای تداوم استقرار ذیحساب منصوب و مأمور از سوی وزارت امور اقتصادی و اداری در موسسات مورد نظر باقی نخواهد ماند.

به بیان دیگر، جوهی که از سوی خزانه و از محل اعتبارات سه گانه فوق به حساب دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی واریز می‌شود، به محض واریز، هزینه قطعی تلقی و وزارت امور اقتصادی و دارائی می‌تواند این قبیل پرداختها را تحت عنوان هزینه قطعی در صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور منظور نماید. به همین دلیل، انتصاب ذیحساب موضوع ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور توسط وزارت فوق‌الذکر، در موسساتی که مشمول این قانون نبوده و وجوه پرداختی از محل اعتبارات منظور در بودجه سالانه به آنها نیز قانوناً قابل احتساب به هزینه قطعی می‌باشد، منتفی می‌باشد. ذکر این نکته نیز ضروری به نظر می‌رسد که مجوزهای قانونی اعطائی به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، هرگز به معنی حذف نظارت دیوان محاسبات کشور بر مصرف اعتبارات این قبیل موسسات نبوده و دیوان محاسبات کشور

به عنوان حسابرس مستقل، کماکان در اجرای اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بر اساس قوانین و مقررات مربوط و به طریق مقتضی بر موسسات مورد بحث اعمال نظارت می‌نماید.

۲- تحول در مقررات استخدامی: همانطور که قبلاً بیان گردید، تا قبل از مجوزهای قانونی اخیر، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش از نظر مقررات استخدامی مستقل نبوده و در مورد کارکنان اداری تابع قانون استخدام کشوری و در مورد اعضای هیئت علمی، تابع مقررات استخدامی دانشگاه تهران و قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به پایه حقوق اعضای رسمی هیئت علمی شاغل و بازنشسته دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی مصوب اسفند ۱۳۶۸ و مصوبات هیئت وزیران بوده است.

از تاریخ تصویب قانون برنامه چهارم توسعه و قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، این قبیل موسسات از نظر استخدامی و در همه امور مربوط به اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی (کارکنان اداری)، صرفاً تابع ضوابط و آئین‌نامه‌های خاص مصوب هیئت‌های امنای خود که به تأیید وزارتخانه‌های مربوط می‌رسد، خواهند بود.

ایجاد هرگونه تحول بنیادی در مقررات و ضوابط استخدامی با هدف بهبود کارایی و ارتقای سطح کیفی و ایجاد انگیزه در اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، از یک سو مستلزم وجود مجوز قانونی جهت تدوین ضوابط جدید به عنوان شرط لازم و از سوی دیگر، نیازمند منابع مالی برای تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای آن به عنوان شرط کافی خواهد بود.

با اعطای مجوز قانونی جدید، شرط لازم برای ایجاد تحول در مقررات استخدامی این قبیل موسسات فراهم گردیده است. در صورتیکه منابع مالی نیز برای تأمین بار مالی ناشی از تدوین مقررات جدید استخدامی و به طریق مقضی فراهم شود، ایجاد تحولی اساسی در مقررات استخدامی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، دور از دسترس نخواهد بود.

منابع مالی مورد نیاز برای تأمین هزینه‌های ناشی از تجدید نظر در مقررات استخدامی، از طریق بازنگری در ساختار تشکیلاتی به منظور کاهش هزینه‌های جاری و

نیروی انسانی و استفاده از ظرفیتهای بلا استفاده در جهت پذیرش دانشجو با دریافت شهریه و همچنین افزایش سهم اعتبارات منظور در بودجه سالانه کل کشور و ارجاع امور تحقیقاتی دستگاههای اجرای به دانشگاهها و موسسات آموزش عالی و پژوهش، امکان پذیر می باشد.

**تحول در ساختار تشکیلاتی:** با توجه به اختیاراتی که در اجرای بند (ب)، ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در مورد اصلاح ساختار اداری و تشکیلاتی به هیئت های امنای دانشگاهها و موسسات آموزش عالی و پژوهش داده شده است، لذا انتظار می رود که در آینده نزدیک ساختار اداری و تشکیلاتی این قبیل موسسات با تجدید نظر اساسی و اعمال رویکردهای جدید در نحوه انجام امور و با هدف کاهش هزینه های جاری، مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد.

**تحول در نظام حسابداری و گزارشگری مالی و عملیاتی:** با توجه به تأکید قانونگذار در بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم دایر بر اختصاص اعتبارات هزینه ای از محل بودجه عمومی به موسسات آموزشی و تحقیقاتی بر اساس قیمت تمام شده، لزوم تجدید نظر اساسی در سیستم حسابداری و گزارشگری مورد عمل و همچنین استقرار سیستم حسابداری بهای تمام شده در موسسات مورد نظر، امری اجتناب ناپذیر خواهد بود.

**تحول در نظام بودجه بندی:** به رغم تأکید قانونگذار در قانون برنامه سوم توسعه دایر بر ایجاد تحول در نظام بودجه ریزی دولت و تغییر آن از بودجه برنامه ای به بودجه عملیاتی، تا پایان سال ۸۳ که آخرین سال اجرای برنامه می باشد، توفیق چندانی نصیب سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و دستگاههای اجرای نگردیده است. اگرچه این تغییرات عمدتاً در قالب طبقه بندی هزینه ها و درآمدهای پیش بینی شده در بودجه سالهای ۸۱ به بعد محدود گردیده لیکن تلاش برای استقرار نظام بودجه بندی عملیاتی کماکان ادامه داشته و در قانون برنامه چهارم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است. دانشگاهها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، نه تنها در اجرای سیاستهای دولت وظیفه دارند سیستم بودجه بندی خود را از برنامه ای به عملیاتی تغییر دهند، بلکه در اجرای بند (الف)

ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم، ملزم به تهیه بودجه عملیاتی به منظور دستیابی به بهای تمام شده فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی و تعیین هزینه‌سرانه دانشجوی و دریافت سهم دولت از بودجه عمومی خواهند بود. با این ترتیب، تغییر در نظام بودجه‌ریزی دانشگاه‌ها و بازنگاری و ایجاد تحول اساسی در سیستم بودجه‌بندی مورد عمل، ضروری و اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

**مسئولیت پاسخگوئی مالی و عملیاتی:** تا قبل از اعطای تسهیلات جدید و در اجرای آئین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و ماده ۳۱ قانون محاسباتی عمومی کشور، نیحساب منصوب وزارت امور اقتصادی و دارائی مستقر در دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، مسئولیت برخی از مراحل انجام هزینه و سایر پرداختها نظیر تطبیق خرج با قوانین و مقررات، تأمین اعتبار (کنترل بودجه)، تنظیم حساب و پرداخت را برعهده داشتند. در این حالت، مسئولیت اعمال کنترل‌های داخلی و مالی و هرگونه پاسخگوئی مالی در زمینه‌های فوق عمدتاً به عهده نیحساب بوده و دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور و وزارت امور اقتصادی و دارائی نیز نیحساب مستقر در موسسات آموزشی و پژوهشی دولت را مسئول انجام صحیح این قبیل امور تلقی می‌نمودند. از ابتدای سال ۸۴ و در اجرای ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه و ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و با حذف سیستم نظارت مالی «نیحساب محور» در دانشگاه‌ها و تبدیل آن به یک سیستم نظارت مالی «رئیس دستگاه اجرای محور» مسئولیت مستقیم پاسخگوئی مالی و اعمال نظارت مالی در مورد مصرف کلیه منابع مالی، شامل اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارائیهای سرمایه‌ای و درآمدهای اختصاصی و سایر منابع مالی دیگر، به عهده رؤسای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی محول می‌گردد.

مسئولیت پاسخگوئی مالی شامل آن دسته از اقداماتی است که نهادهای نظارتی نظیر هیئت‌های امناء، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را از طریق گزارشهای مالی و عندالزوم گزارشهای خاص متقاعد نماید که منابع مالی در محل صحیح و در جهت اهداف قانونی و بر طبق بودجه مصوب و با رعایت قوانین و مقررات و اعمال نظارت و کنترل مصرف گردیده و درآمدها نیز بر اساس

مجوزهای قانونی و تعرفه‌های مصوب تحصیل گردیده‌است. رؤسای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش برای انجام وظیفه یا سخنگویی مالی باید آمادگی لازم را کسب و سیستم نظارت مالی مناسب پیش‌بینی نمایند.

مسئولیت پاسخگویی عملیاتی که برکسب نتایج حاصل از مصرف منابع مالی تاکید دارد، شامل اقداماتی است که از طریق آن، نهادهای نظارتی متقاعد می‌شوند که منابع مالی و نیروی انسانی و غیره به عنوان نهاده‌های ورودی به سیستم "Input" به صورتی کارا و اثر بخش مصرف و خروجی‌ها "out put" بر طبق اهداف عملیاتی پیش‌بینی شده حاصل گردیده و نتایج آن نیز بر طبق انتظارات، تحقق یافته است. اگر چه مسئولیت پاسخگویی عملیاتی در گذشته نیز برعهده روسای دستگاههای اجرائی بوده و وظیفه نظارت بر آن نیز بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بوده‌است و کماکان نیز ادامه خواهد یافت، لیکن این نوع پاسخگویی که مستلزم تنظیم بودجه عملیاتی و استقرار سیستم حسابداری بهای تمام شده می‌باشد تاکنون در دستگاههای اجرائی کشور از جمله دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی تحقق نیافته است.

با توجه به صراحت بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه دایر بر تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی بر مبنای "قیمت تمام شده" دانشجوی، پاسخگویی عملیاتی باید به صورتی جدی در دستورکار این قبیل موسسات قرارگیرد و ابزار لازم جهت تحقق این امر فراهم گردد. به بیان دیگر، دستگاههای اجرائی مشمول ماده قانونی فوق باید برای رویارویی با شرایط جدید از آمادگی لازم بر خوردار گردیده و ابزار و وسائل مورد نیاز را جهت انجام صحیح وظایف قانونی فراهم نمایند.

### تسهیلات اعطائی فرصت یا تهدید

دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش در آستانه تغییری نسبتاً درخور ملاحظه قرار گرفته‌اند. تغییر همیشه پدیده ساده و آسانی نیست و اغلب آن را به جای فرصت، تهدید تلقی می‌نمایند. اگر چه در فرایند تغییر مشکلاتی نیز وجود داشته، لیکن تاریخ نشان داده‌است که روند تکامل و پیشرفت عموماً مثبت بوده‌است. چالش بزرگ مدیریت در دوره تغییر، یافتن راههایی جهت غلبه بر تغییر و تطبیق و هماهنگ‌سازی محیط

فعالیت با شرایط جدید است. دوره تغییر فرصتی جهت بازنگری اساسی در وظایف و مأموریتها و چگونگی اجرای آن فراهم می‌آورد و مدیران باید ضمن درک شرایط جدید و ارائه تحلیلی صحیح از تغییرات ایجاد شده، نه تنها محیط فعالیت را برای پاسخ به تغییرات فراهم می‌نمایند بلکه از آن به عنوان فرصتی برای خلاقیت و نوآوری استفاده می‌کنند.

به نظر نگارنده، تسهیلات اعطائی به موسسات آموزشی و پژوهشی و به رسمیت شناختن استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی آنها از سوی قانونگذار، از دو منظر فرصت یا تهدید قابل بررسی است. تسهیلات اعطائی فرصتی مجدد برای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی فراهم آورده است تا به عنوان نهادهای تولید علم و فکر و دانش، امور خود را به صورتی کارا، اثر بخش و همراه با صرفه اقتصادی اداره نمایند. به بیان دیگر، استفاده صحیح از تسهیلات اعطائی در جهت اداره عالمانه دانشگاهها، علاوه بر اینکه ثابت می‌کند که نهادهای مذکور استحقاق واقعی کسب استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی را دارند، می‌تواند منشأ تغییر و تحول در اداره امور سایر دستگاههای اجرائی کشور گردیده و به عنوان نهادهای پیشتاز و اثرگذار، الگوی مناسبی از مدیریت مبتنی بر دانش روز ارائه نماید. از منظر دیگر، تسهیلات اعطائی می‌تواند به عنوان تهدید نیز مورد تأمل قرار گیرد. بنظر نگارنده اگر دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی ابزارهای لازم را برای استفاده صحیح از تسهیلات اعطائی فراهم نیاورند و در دوره پنج ساله برنامه توسعه، شایستگی خود را در مورد استقلال مالی، اداری و تشکیلاتی به صورت درخور ملاحظه‌ای نشان ندهند، آنگاه تسهیلات اعطائی از فرصت به تهدید تبدیل می‌شود. تحقق چنین امری علاوه بر مخدوش نمودن اعتبار دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، زمینه‌های لازم را برای بازگشت به سیستم گذشته دایر بر اعمال هر چه بیشتر نظارتهای مالی، اداری و تشکیلاتی سنتی بر این قبیل نهادها، فراهم می‌نماید.

#### اقدامات ضروری برای حفظ استقلال

همانطور که قبلاً بیان گردید، استفاده صحیح از تسهیلات اعطائی به منظور برقراری استقلال پایدار در زمینه‌های مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، مستلزم انجام اقداماتی است که شرایط و زمینه‌های لازم را

برای تحولات اساسی در حوزه‌های فوق فراهم نماید. برخی از این اقدامات که می‌تواند منشأ تحول و نوسازی سیستم‌های مالی، اداری و تشکیلاتی باشد به شرح موارد زیر ارائه می‌گردد.

۱- تدوین آئین‌نامه مالی و معاملاتی جدید: آئین‌نامه مالی و معاملاتی در سازمانهای بخش عمومی که دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی نیز از جمله آنها هستند، به مثابه منشور نظام نظارت مالی عمل می‌نماید. نظام نظارت مالی در سازمانهای عمومی، به منظور ایجاد نظم و انضباط مالی و فراهم نمودن تسهیلات لازم برای تحقق اهداف مصوب و قانونی طراحی و به مورد اجرا گذاشته می‌شود. در دنیای امروز، سیستم نظارت مالی بر مبنای مسئولیت پاسخگوئی و به نحوی طراحی و اجرا می‌گردد که ضمن برقراری نظم و انضباط در تحصیل و مصرف منابع مالی، شرایط را برای مقامات مسئول جهت ایفای مسئولیت پاسخگوئی فراهم می‌نماید. ساختار سیستم نظارت مالی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی باید پس از انجام مطالعات کافی در مورد تسهیلات اعطائی و شرایط جدید حاکم بر این قبیل موسسات، طراحی و چگونگی استقرار و اجرای آن در قالب احکام سازمان یافته و مرتبط باهم پیش‌بینی و تدوین و در قالب آئین‌نامه مالی جدید ارائه گردد. آئین‌نامه مالی و معاملاتی باید حاوی احکام کلی و بنیادی لازم برای اداره امور مالی و تحصیل و مصرف صحیح و سالم منابع مالی باشد. آئین‌نامه مالی باید بر مبنای یک سیستم نظارت مالی مبتنی بر ویژگیهای محیطی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی و بنحوی تدوین شود که ضمن لحاظ نمودن عوامل کلیدی نظارت مالی و تنظیم رابطه صحیح و شفاف این عوامل در قالب احکام پیشرفته، مفهوم نظارت و کنترل را از عامل محدودیت به عامل فراهم‌کننده شرایط برای تحقق اهداف سازمان تغییر دهد. در چارچوب این مفهوم، سیستم نظارت و کنترل از یک سو در برگیرنده شیوه‌هایی است که شرایط تحقق اهداف دانشگاه‌ها را فراهم و از سوی دیگر بر حذف کنترل‌های غیر ضرور و اعمال کنترل‌های ضروری و اثر بخش تاکید می‌شود.

آئین‌نامه مالی و معاملاتی که با ویژگیهای مشروحه فوق و با همکاری افراد صاحب نظر در امور مالی و نظارتی تدوین می‌گردد، بیانگر این واقعیت خواهد بود که دانشگاهیان ضمن پذیرش نظارت‌های سازمان‌های مستقل قانون اساسی، از یک سیستم نظارت و کنترل



هدایت‌کننده که خود انضباطی مالی را در موسسات آموزش و پژوهش حاکم می‌نماید، حمایت می‌نمایند.

**۲- انتصاب مدیران مالی کارآمد:** استقرار سیستم نظارت مالی "ذیحساب محور" در دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و انتصاب ایشان توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و از بین مستخدمین وزارت مذکور موجب گردیده است تا افراد کارآمد و متخصص در امور مالی این قبیل از موسسات به دلیل محدودیت ارتقای شغلی، انگیزه کافی برای افزایش تواناییها و قابلیت‌های خود نداشته باشند. اگرچه این محدودیت از زمان تصویب آئین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها مصوب ۷۰/۱/۱۵ شامل سمت معاونت ذیحسابی نبوده و به همین دلیل برخی از کارکنان واجد شرایط در امور مالی فرصت یافته‌اند قابلیت‌های خود را به نمایش بگذارند، لیکن بنظر می‌رسد برخی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی در انتصاب مدیر امور مالی از ابتدای سال ۸۴ و جایگزین نمودن آن با ذیحساب منصوب وزارت امور اقتصادی و دارایی، تردید به خود راه می‌دهند. نگارنده اعتقاد دارد که انتصاب یکی از معاونین فعلی ذیحسابی یا کارشناسان امور مالی که دارای تحصیلات دانشگاهی در زمینه حسابداری و رشته‌های مرتبط بوده و از تجربه نیز برخوردارند، به عنوان مدیر امور مالی امری منطقی است.

تردید احتمالی برخی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی در انتصاب مدیران امور مالی و جایگزین نمودن آنها با ذیحسابان منصوب وزارت امور اقتصادی و دارایی به شیوه‌های مختلف قابل رفع می‌باشد. برگزاری کارگاه‌های آموزشی مناسب به منظور ارتقای سطح دانش مالی و نظارتی مدیران مالی منصوب و عاملین آنها و همکاری دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهش در زمینه انتقال یا مأمور نمودن برخی از کارشناسان مالی یا معاونین ذیحسابی به دیگر دانشگاه‌ها و به منظور انتصاب به سمت مدیر امور مالی، در کوتاه‌مدت موثر و راهگشا خواهد بود. ذکر این نکته ضروری است که رفع محدودیت از ارتقای شغلی کارکنان امور مالی دانشگاه‌ها تا سطح مدیر امور مالی، در بلندمدت موجب افزایش مهارت این قبیل کارکنان و ایجاد یک فضای مناسب برای رقابت سالم در جهت کسب سمت مدیر امور مالی موسسات مذکور می‌گردد. دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی نیز باید ضمن تخصیص مزایای مناسب برای این

قبیل مدیران و ایجاد انگیزه‌های کافی برای آنها، زمینه‌های لازم را برای تحقق شایسته‌سالاری و انتخاب مدیران مالی کارآمد فراهم نمایند.

۳- مطالعه، طراحی و تدوین سیستم بودجه‌بندی عملیاتی: در دنیای امروز که نظامهای نظارتی بر مبنای نتایج تدوین و اعمال کنترل‌های سنتی بر مصرف منابع مالی یا **Input** کاهش یافته و نظارت و کنترل بر مبنای ستانده یا **Out put** و اثر بخش و پی‌آمدهای آن یعنی نتایج یا **out come** اعمال می‌گردد، استفاده از سیستم بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت **(Activity - Based Budgeting (ABB)** امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.

دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی باید برای دستیابی به نظام بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت تلاش نموده و با اجرای یک پروژه تحقیقاتی مناسب نسبت به مطالعه، طراحی و تدوین یک سیستم بودجه‌بندی عملیاتی مطلوب اقدام نمایند تا ضمن استفاده بهتر از منابع مالی و اقتصادی، یک مبنای مناسب و منطقی نیز برای ارزیابی عملکرد فراهم گردد.

۴- طراحی و اجرای یک سیستم ارزیابی عملکرد: همانطور که قبلاً بیان گردید، با تغییر رویکرد نظارت و کنترل از **In put** و تأکید و تمرکز آن بر **out put** و **out come** طراحی و اجرای یک سیستم ارزیابی عملکرد **Performance Measurement** ضروری و لازم اجراء گرییده است. در اغلب کشورهای توسعه یافته و برخی کشورهای در حال توسعه، از دهه ۹۰ قرن بیستم نسبت به طراحی و اجرای این سیستم در دستگاههای اجرائی و بالادست دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی این قبیل کشورها اقدام گردید. کشورهای مورد نظر در ابتدا با انجام مطالعات کافی، شاخص‌های ارزیابی عملکرد را شناسائی و تعریف نموده و سپس سیستم ارزیابی عملکرد را بر مبنای آنها طراحی نمودند. این قبیل کشورها در حال حاضر و پس از یک دهه تجربه مشغول انجام تحقیقاتی در زمینه ارزیابی اثر بخشی شاخصهای مورد نظر و عندالزوم بازنگری در آنها می‌باشند. اگرچه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز اخیراً اقداماتی در جهت تعیین شاخصهای ارزیابی عملکرد دستگاههای اجرائی و تدوین آئین‌نامه و مقررات مربوط نموده‌است، لیکن

بنظر می‌رسد دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور می‌توانند نسبت به طراحی و اجرای واقعی یک سیستم ارزیابی عملکرد اقدام نموده و نمونه‌های موفق برای تحقق این امر ارائه نمایند.

**۵- بازنگری در سیستم حسابداری و گزارشگری مالی:** یکی از ابزارهای اصلی ایفای مسئولیت پاسخگوئی مالی و عملیاتی سازمانهای عمومی، سیستم حسابداری و گزارشگری مالی است. به بیان دیگر، این قبیل سازمانها از طریق تنظیم و انتشار گزارشهای مالی، وضعیت و نتایج عملیات مالی خود را به مراجع ذیربط قانونی و نظارتی اعلام و با اضافه نمودن برخی گزارشهای تکمیلی تصویری کلی از عملکرد ارائه می‌دهند. اگر چه سیستم حسابداری و گزارشگری مالی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش حدود ۱۳ سال پیش توسط نگارنده طراحی و به رغم محدودیتهای حاکم بر زمان طراحی تا آنجا که امکان داشت براساس اصول و موازین پذیرفته شده حسابداری و گزارشگری مالی موسسات آموزشی و پژوهشی کشورهای پیشرفته طراحی و به مورد اجرا گذاشته شده، لیکن در حالی حاضر و متناسب با رفع محدودیت‌ها و تسهیلات اعطائی به دانشگاهها، مجدداً باید مورد بازنگری اساسی قرار گیرد.

**۶- طراحی و استقرار سیستم حسابداری بهای تمام شده:** همانطور که در بند(الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تأکید شده است، از سال ۱۳۸۴ اعتبارات هزینه‌ای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی از محل بودجه عمومی دولت و براساس قیمت تمام شده اختصاص می‌یابد. منظور قانونگذار از بکارگیری اصطلاح قیمت تمام شده در این ماده، بهای تمام شده دانشجویانی است که دولت در اجرای اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مکلف به تأمین هزینه‌های آن می‌باشد. اگرچه تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی براساس بهای تمام شده دانشجوی امری منطقی و مبارکی است و تداوم و اجرای صحیح آن موجب ارتقای سطح کیفی آموزش عالی و تحقیقات کشور خواهد گردید، لیکن در حال حاضر هیچکدام از دستگاههای اجرائی مذکور قادر به برآورد بهای تمام شده دانشجوی و دریافت اعتبارات واقعی و استحقاقی خود نمی‌باشند.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که مدعی تحول در نظام بودجه‌بندی کشور از برنامه‌ای به عملیاتی می‌باشد و دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری که اغلب آنها دوره‌های تحصیلات تکمیلی در رشته حسابداری برگزار می‌نمایند، نیک می‌دانند که برآورد بهای تمام شده دانشجوی مستلزم استفاده از سیستم بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت (ABB) بوده و محاسبه بهای تمام شده واقعی دانشجوی نیز نیازمند بکارگیری سیستم حسابداری هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت **Activity – Based Costing** است. تا زمان نگارش این مقاله، نه تنها سیستمهای مورد نظر در دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی استقرار نیافته بلکه اقدامات اولیه برای مطالعه و طراحی این قبیل سیستمها نیز صورت نگرفته است.

با این ترتیب، مطالعه، طراحی، تدوین و استقرار سیستم هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر بوده و از جمله اموری است که باید انجام آن در اولویت قرارگیرد. از آنجا که هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت در اغلب دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تدریس می‌شود و اعضای هیئت‌علمی ذیصلاحی نیز در این زمینه وجود دارد، لذا مطالعه، طراحی و تدوین یک سیستم مناسب حسابداری بهای تمام شده و استقرار آن در این قبیل دستگاههای اجرایی دور از دسترس نبوده و تعدادی از دانشگاههای کشور با مشارکت یکدیگر و در مدتی معقول (حداقل یک سال)، قادر به انجام این مهم خواهند بود. شایان ذکر است که دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی با طراحی و اجرای یک سیستم مطلوب حسابداری بهای تمام شده، علاوه بر اینکه سهم واقعی و استحقاقی خود را از بودجه عمومی دولت دریافت می‌نمایند، عملکرد مالی و عملیاتی خود را بر مبنای اطلاعات واقعی گزارش و در معرض ارزیابی قرار می‌دهند. این قبیل سازمانها در صورت موفقیت، به عنوان دستگاههای اجرایی نمونه، نقش درخور ملاحظه‌ای در ایجاد انگیزه برای اجرا و گسترش نظام بودجه‌بندی عملیاتی مورد نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ایفا خواهند نمود.

۷- اصلاح ساختار تشکیلاتی: مجوز موضوع بند (ب) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه فرصت مناسبی به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی اعطا نموده است تا با توجه به ویژگیهای محیطی فعالیت، نسبت به اصلاح ساختار تشکیلاتی خود

اقدام نمایند. این فرصت طلایی به دستگاه‌های اجرائی مذکور اجازه می‌دهد تا تشکیلات سنتی موجود را براساس فناوری پیشرفته تغییر داده و ضمن کوچک‌سازی تشکیلات اداری و بالاخص ستادی، تشکیلاتی مناسب و کارآمد با هدف کاهش هزینه‌های جاری طراحی نمایند. به بیان دیگر، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی می‌توانند با تغییر در نگرش موجود که بر مبنای نظارت و کنترل سنتی شکل گرفته است، تحولی اساسی در تفویض اختیار و مسئولیت از واحدهای ستادی به دانشکده‌ها و واحدهای تابعه ایجاد و تشکیلات موجود را که عمدتاً بر مبنای نظارت و کنترل سنتی متمرکز طراحی شده‌است با تشکیلاتی کوچکتر و کارآمدتر مبتنی بر هدایت و کنترل غیر متمرکز جایگزین نموده و در مصرف اعتبارات هزینه‌ای صرفه‌جویی لازم به عمل آورند.

در اصلاح ساختار تشکیلاتی، ادامه فعالیت برخی از مدیریتهای ضروری نبوده و یا سطح آنها تغییر خواهد نمود. تحقق این امر در صورتی امکان‌پذیر خواهد بود که در طراحی تشکیلات جدید، از هرگونه برخورد احساسی با وضع موجود خودداری و از افراد صاحب نظر و متخصص در انجام آن استفاده شود.

#### ۸- تدوین آئین‌نامه جامع استخدامی: همانطور که قبلاً بیان گردید، در حال حاضر

اغلب مقررات استخدامی مربوط به اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی به تصویب هیئت‌امنا می‌رسد، لیکن اعضای اداری یا غیر هیئت‌علمی تابع مقررات قانون استخدام کشوری و نظام هماهنگ پرداخت می‌باشند. از آنجا که آئین‌نامه استخدامی دانشگاه تهران که حاکم بر اعضای هیئت‌علمی است، از قدمت در خود ملاحظه‌ای برخوردار بوده و در مقاطع زمانی مختلف و متناسب با ضرورتها، اصلاحات فراوانی در آن صورت گرفته است، لذا تغییر بنیادی در مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی اجتناب‌ناپذیر است. از سوی دیگر، خروج کارکنان ادارات از مقررات استخدام کشوری و حاکمیت مقررات مصوب هیئت‌امنا بر وضعیت استخدامی آنها، مستلزم تدوین مقررات استخدامی برای این قبیل اعضا خواهد بود.

با عنایت به موارد فوق، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی باید نسبت به تدوین آئین‌نامه استخدامی مناسب و روزآمد و مبتنی بر شایسته‌سالاری و استفاده از نیروهای متخصص و کارآمد اقدام نمایند. آئین‌نامه استخدامی جدید باید به نحوی نگاشته

شود که نیروهای متخصص و کیفی، انگیزه لازم جهت ورود به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی را در مقایسه با بخش خصوصی داشته باشند، در غیر این صورت، این قبیل دستگاهها همانند سایر دستگاههای اجرائی، کماکان قادر به جذب نیروهای متخصص نخواهند شد. دستگاههای آموزشی و پژوهشی می‌توانند با استفاده از تسهیلات اعطائی جدید، ساختار تشکیلاتی را به نحوی طراحی نمایند که امور اجرائی آنها با تعداد مناسبی نیروی انسانی متخصص، با حقوق و مزایای کافی و دارای انگیزه لازم، انجام و منابع مالی مورد نیاز آن از محل صرفه‌جویی حاصل از کوچک‌سازی تشکیلات اداری تأمین گردد.

اگرچه تدوین یک آئین‌نامه استخدامی مطلوب حاوی مقررات استخدامی اعضای هیئت‌علمی و غیر هیئت‌علمی، در مدتی کوتاه مسیر نخواهد بود و دانشگاه‌ها نیز نباید در انجام این امر تعجیل نمایند، لیکن مطالعه و تدوین آن در طول سال ۸۴ و اجرای آن از سال ۸۵ امکان‌پذیر می‌باشد. با این ترتیب، مادام که مقررات استخدامی جدید در قالب یک آئین‌نامه استخدامی مناسب تدوین نگردیده است، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی می‌توانند از مقررات مورد عمل فعلی استفاده و اصلاحات فوری و ضروری و تکمیلی آنرا در کوتاه‌مدت به تصویب هیئت‌امنا برسانند. هرگونه شتاب در تدوین مقررات استخدامی جدید و عدم تخصیص زمان مناسب برای تدوین آن، نه تنها دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی را در دسترسی به آئین‌نامه استخدامی مبتنی بر یک مطالعه و تحقیق علمی با مشکل جدی مواجه می‌نماید، بلکه استفاده صحیح این قبیل دستگاهها را از برخی مزایای مقررات استخدامی موجود که در زمان خود بر مبنای نظر کارشناسان تدوین یافته است، محروم خواهد نمود.

### نتیجه‌گیری

تسهیلات اعطائی پیش‌بینی شده در ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، شرایطی را برای تغییرات بنیادی در مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور و تحقق استقلال آنها فراهم نموده است. در صورتیکه دستگاههای مورد نظر، از این شرایط به نحو شایسته‌ای استفاده و

مقررات مذکور را بر مبنای ویژگی‌های محیطی فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی و در فرصت مناسب و مبتنی بر مطالعات علمی تغییر دهند، آنرا به یک فرصت طلایی تبدیل و استقلال واقعی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی کشور را محقق خواهند نمود. در غیر این صورت و هر گونه سهل‌انگاری در انجام تغییرات اساسی مناسب در مقررات مذکور و عدم استفاده صحیح از تسهیلات پیش‌بینی شده، فرصت اعطائی به تهدیدی بزرگ تبدیل و داعیه این قبیل موسسات را دایر بر استحقاق استقلال و خود انضباطی و دارای آمادگی کافی برای اداره بهینه امور مبتنی بر روشهای کارآمد و علمی، به یک ادعای بی اساس تنزل خواهد داد.

**انتخاب گزینه اول** که شایسته موسسات آموزش عالی و پژوهشی بوده و از قابلیت‌های علمی کافی برای اجرای آن نیز بهره‌مند می‌باشند، نه تنها موجب حصول اصمیان نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در مورد اتخاذ تصمیم منطقی در جهت اعطای استقلال به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی می‌گردد، بلکه موجب تضعیف موضع حامیان نظارت و کنترل متمرکز و سنتی (که در حال حاضر در کشورهای توسعه یافته و برخی کشورهای در حال توسعه منسوخ گردیده) نیز خواهد گردید و ممکن است موجب گسترش اعطای این قبیل تسهیلات به سایر دستگاه‌های اجرائی شود. **تحقق گزینه دوم**، علاوه بر اینکه شرایط لازم را برای بازگشت به وضعیت گذشته فراهم می‌نماید، موجب ناامیدی سایر دستگاه‌های اجرائی در جهت دسترسی به روشهای نظارتی "نتیجه محور" و مبتنی "برخود انضباطی" و تقویت موضع حامیان تفکر نظارت و کنترل متمرکز و سنتی می‌گردد. در دنیای پیچیده امروز که امور آن در چارچوب شعار "دانائی محور" اداره می‌شود و دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی نیز مدعی نقش و جایگاه ویژه‌ای در تحقق این شعار می‌باشند، بازگشت به گذشته و ناتوانی در شکار فرصتها امر پسندیده‌ای نخواهد بود.

نگارنده اعتقاد دارد که دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، این تغییرات اساسی در نگرش دولتمردان و نمایندگان قانونی را به فرصتی مناسب و در خور جایگاه خود تبدیل خواهند نمود و به عنوان دستگاه‌های اجرائی پیشرو در امر استفاده از روشهای مناسب و کارآمد، شرایط لازم را برای انجام تحولات اساسی در امور اجرائی سایر دستگاه‌های دولتی فراهم خواهند نمود. تحقق این امر، عمدتاً در گرو انجام مطالعات

علمی کافی و استفاده از نیروی افراد متخصص و صاحب نظر و اختصاص زمان لازم جهت تدوین آئین‌نامه‌های مورد نیاز و پرهیز از هرگونه اقدام شتابزده می‌باشد.



## منابع و مآخذ

### منابع فارسی

- ۱- آئین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزشی مصوب ۷۰/۱/۱۵ و اصلاحات بعدی آن.
- ۲- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب مجلس شورای اسلامی.
- ۳- قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب هجدهم مرداد ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و سه.
- ۴- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۵- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب شهریور ۱۳۶۶.
- ۶- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب بهمن ۱۳۸۰.
- ۷- قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب جلسات ۱۸۳ و ۱۸۱ مورخ ۶۷/۱۲/۲۳ مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- ۸- قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب دی ماه ۱۳۶۹.
- ۹- قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ۱۳۵۱.
- ۱۰- قانون بودجه سال ۱۳۵۸ (تبصره‌های ۲۸ و ۳۳ و ۳۶).
- ۱۱- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۴۹.
- ۱۲- قانون راجع به درآمدهای اختصاصی مصوب ۱۳۵۸.