



اداره کل حسابرسی داخلی

**جایگاه دانشگاه‌ها و مراکز علمی کشور در  
مقررات نظام مالی و اداری کشور**

بهمن ماه ۱۴۰۱

## قانون تشکیل و اختیارات هیأت امناء دانشگاه تهران مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۱۱

ماده ۱ - برای فراهم کردن تسهیلات لازم در امور اداری و مالی و سازمانی و استخدامی دانشگاه تهران از تاریخ تصویب این قانون هیأتی به نام هیأت امنای دانشگاه تهران تشکیل می شود.

ماده ۲ - هیأت امنای دانشگاه تهران از اعضای زیر تشکیل می شود:

۱- نخست وزیر

۲- وزیر دربار شاهنشاهی

۳- وزیر آموزش و پرورش

۴- وزیر دارایی

۵- مدیر عامل شرکت ملی نفت ایران

۶- رییس دانشگاه تهران

۷- مدیر عامل سازمان برنامه

۸- دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور

۹- ۷ نفر از شخصیت‌های فرهنگی و دانشگاهی و اقتصادی کشور

## قانون تشکیل هیأت های امناء دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی

مصوبات جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ ۹ و ۲۳ اسفند ماه ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی

ماده ۱ - هر یک از وزارتخانه های فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی وابسته به خود که در این قانون "مؤسسه" نامیده می شود هیأت امنایی با ترکیب ذیل تشکیل خواهند داد.

الف - وزیر

ب- رئیس مؤسسه

ج- ۴ تا ۶ تن از شخصیت‌های علمی و فرهنگی و یا اجتماعی محلی و کشوری که نقش مؤثری در توسعه و پیشرفت مؤسسه مربوط داشته باشند.

د- وزیر و یا نماینده وزیر برنامه و بودجه

تبصره - حداقل دو تن از شخصیت‌های بند "ج" باید از اعضای هیأت علمی دانشگاه ها باشند.

## قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب تاریخ تصویب: ۱۳۸۳/۰۶/۱۱

**ماده ۴۹** - دولت موظف است برای زمینه سازی و تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد، دانش مدار، خلاق و کارآفرین، منطبق با نیازهای نهضت نرم افزاری با هدف توسعه کمی و کیفی، از ابتدای برنامه چهارم اقدامات ذیل را در مأموریت ها و ساختار دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی برای پاسخگویی به نیازهای بخش های مختلف کشور به انجام برساند:

الف - دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان های تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط می باشند صرفاً بر اساس آیین نامه ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص، مصوب هیأت های 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 آیین نامه ها و مقررات مورد نیاز به تصویب هیأت امناء نرسیده است طبق مقررات سابق عمل خواهد شد. اعتبارات هزینه ای از محل بودجه عمومی دولت براساس قیمت تمام شده به دستگاه های اجرایی یادشده اختصاص می یابد.

### بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم و نهایتاً «قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور»

مصوب یکشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰

**ماده ۱-** دانشگاه ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان ها و پارک های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط می باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین نامه های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امناء که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان ها به تأیید رئیس جمهور و در مورد دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می رسد، عمل می کنند.

## صحبت های جناب آقای دکتر سید محمد مقیمی رئیس محترم دانشگاه تهران

در گفتگو با خبرنگار مهر آذرماه ۱۴۰۱

استقلال دانشگاه نه به معنای استقلال از حاکمیت بلکه در حقیقت اعطای برخی اختیارات ویژه به دانشگاه‌ها است که این اختیارات را برخی وزارت علوم قبضه کرده، برخی شورای عالی انقلاب فرهنگی و برخی دیگر توسط سازمان مدیریت و برنامه بودجه و سازمان امور استخدامی و یا نهادهای نظارتی گرفته شده است. وی خاطرنشان کرد: ما معتقدیم باید هیأت امنای دانشگاه‌ها نقش محوری داشته باشد و دانشگاه‌ها به تناسب وضعیت خودشان بتوانند از جنبه‌های مالی، اداری، سازمانی، استخدامی و نظارتی شرایط منحصر به فردی داشته باشند نه این که دانشگاه خود را تافته جدا بافته بدانند بلکه ویژگی توسعه علم و پژوهش می‌طلبد که این اختیارات به تناسب شرایط دانشگاه‌ها به آن‌ها اعطا شود تا بتوانند هدف مهم، یعنی توسعه علمی کشور را محقق کنند. رئیس دانشگاه تهران ضمن تأکید بر این که این نهاد حرفه‌ای دانشگاه‌ها باید اختیارات ویژه‌ای پیدا کند و به همان نسبت هم معتقدیم ستاد دانشگاه این اختیارات را به گروه‌های علمی و اساتید منتقل کند، ولی وقتی خود ستاد این اختیارات را ندارد بحث واگذاری آن به اساتید، پژوهشگران و نخبگان در داخل دانشگاه اصلاً معنایی پیدا نمی‌کند. مقیمی بیان کرد: ما معتقدیم که سلول اصلی ما در دانشگاه یعنی گروه‌های علمی و اساتید، باید اختیارات ویژه‌ای پیدا کنند و این از رهگذر این استقلال اداری مالی محقق خواهد شد.

### چرائی این اختیارات و استثنائات:

- تسریع، چابکی و حذف بوروکراسی‌های جاری در تصمیم‌گیری‌ها و انجام فعالیت‌های توسعه‌ای در کشور با توجه به در اختیار داشتن اساتید و صاحب نظران دارای دانش روز دنیا در حوزه‌های مختلف،
- دارا بودن مراکز و بنیادهای علمی، تحقیقاتی و پژوهشی،
- در اختیار داشتن مستعدترین جوان‌های کشور برای همکاری در انجام امور تحقیقاتی و پژوهشی و همراه با بخش‌های مختلف کشور و...

# کنترل داخلی

با توجه به حجم اعتبارات، تعدد فعالیت‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها و پراکندگی واحدهای تابعه و...

سؤال ۱- چگونه می‌توان امکان نظارت و حصول اطمینان تفویض کننده از عملکرد اداری و مالی سایر مقامات و مسئولین تفویض گیرنده و واحدهای تابعه را فراهم نمود؟

سؤال ۲- چگونه می‌توان ضمن انجام به موقع تکالیف و مأموریت‌های قانونی و سازمانی از وقوع تخلف، فساد و... پیشگیری نمود یا احتمال وقوع آن را کاهش داد؟

## ماده ۱۷ آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه

صلاحیت و اختیار تشخیص و همچنین مسئولیت انجام تعهد، تسجیل و حواله به عهده رئیس دانشگاه یا مقام مجاز می‌باشد و تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با ضوابط مورد عمل به عهده مدیرکل امور مالی می‌باشد. (مجوز قانونی) تبصره ۱- اختیارات و مسئولیت‌های موضوع این ماده حسب مورد مستقیماً و بدون واسطه از طرف رئیس دانشگاه به سایر مقامات دانشگاه کلاً یا بعضاً قابل تفویض می‌باشد. لکن در هیچ مورد تفویض اختیار و مسئولیت، موجب سلب اختیار و یا رافع مسئولیت از تفویض کننده نخواهد بود.

### \* تعریف کنترل داخلی

کنترل داخلی فرآیندی است که به وسیله آن از تحقق اهداف مختلف سازمان در حوزه های، اطمینان معقولی حاصل می‌شود.

کنترل داخلی به مسئولین سازمان اطمینانی در حد معقول یا نسبی می‌دهد که آیا واحدهای تابعه در راستای تحقق اهداف تعیین شده گام بر می‌دارند و آیا اهداف تعیین شده محقق خواهد شد یا خیر؟

### \* لزوم استقرار کنترل‌های داخلی

- اطلاع از چگونگی عملکرد و فرآیند انجام امور
- حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات مربوط تکالیف و مأموریت‌های سازمان
- اطمینان معقول از سلامت فرآیندهای اداری با هدف پیشگیری و کاهش احتمال وقوع

### \* تخلفات و ارتقاء انضباط و سلامت نظام اداری و مالی

- هدایت و ارتقاء اثربخش و کارآیی سازمان
- استفاده از بازخورد فرآیند کنترل داخلی جهت ارتقاء هوشیاری مدیران به منظور حصول اطمینان معقول از انضباط و سلامت فرآیندها و عملیات اداری و مالی سازمان و کارکنان
- جلوگیری از ایجاد شرایط نامساعدی که منجر به اشتباه یا سوء استفاده در فعالیت‌های مالی شود. به معنای دیگر ایجاد کنترل‌های بازدارنده و همچنین کنترل‌هایی که منجر به کشف به موقع اشتباهات و تخلفات می‌گردد یعنی کنترل‌های کشف‌کننده.
- حراست از دارائی‌ها اعم از نقدی و غیرنقدی و نشان دادن مطلوب آنها در دفاتر و گزارش‌های مالی
- نظارت و بر نحوه استفاده صحیح، مناسب و بجا از اموال دولتی، نحوه دسترسی به آنها و جلوگیری از هرگونه حیف و میل، سوء استفاده از آنها سرقت و آتش سوزی و نظایر آن.

### \* حفظ سرمایه‌ها و منابع انسانی در اختیار

#### ۱- محیط کنترلی:

- (مجموعه‌ای از استانداردها، فرآیندها و ساختارهاست که پایه و اساس کنترل داخلی در سازمان به حساب می‌آید).
- ساختار سازمانی
- فلسفه و سبک عملیاتی مدیریت
- تفویض اختیار و تعیین مسئولیت
- درستکاری و ارزش‌های اخلاقی
- شایستگی و صلاحیت کارکنان
- خط مشی و روش‌های منابع انسانی
- هیأت مدیره و کمیته حسابرسی

#### ۲- روش‌ها و عملکردهای کنترلی:

- عبارتند از سیاست‌ها و رویه‌هایی که مدیریت علاوه بر محیط کنترلی برقرار می‌کند.

### \* سطوح فعالیت‌های اداری کنترل‌های داخلی

فعالیت‌های زنجیره ارزش (مالی) دانشگاه:

نظیر خرید کالا و خدمات، ارائه و فروش کالا و خدمات، اجاره، واگذاری اماکن و...  
فعالیت‌های عملیاتی/بنیادی دانشگاه:  
نظیر امور مدیریتی، منابع انسانی، توسعه فناوری اطلاعات، امور پشتیبانی و تدارکات و...

### \* اقدامات لازم جهت استقرار حصول اطمینان از کفایت کنترل‌های داخلی

- تنظیم و ابلاغ دستورالعمل کنترل‌های داخلی
- استقرار کنترل‌های داخلی
- استقرار واحد حسابرسی داخلی
- گزارش دهی و اظهار نظر نسبت به کنترل‌های داخلی
- پیگیری نتایج حسابرسی داخلی

### \* مسئولیت استقرار کنترل‌های داخلی

- حوزه ریاست دانشگاه
- معاونت‌ها و ستاد مراکز و هم تراز
- ادارات کل
- واحدهای تابعه و تنخواه بگیر

### ارتباط کلی انواع کنترل داخلی با انواع حسابرسی

انواع حسابرسی	گروه‌های کنترل داخلی
حسابرسی صورتهای مالی	کنترل داخلی حاکم بر گزارشگری مالی
حسابرسی رعایتی	کنترل داخلی حاکم بر رعایت قوانین و مقررات
حسابرسی عملکرد	کنترل داخلی حاکم بر عملکرد

### \* مبانی قانونی کنترل‌های داخلی از منظر نظارت‌های برون سازمانی

ماده ۱- قانون دیوان محاسبات کشور:

هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت المال از طریق:

الف- کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

ماده ۳- بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها به منظور اطمینان از وصول و ارسال صحیح و به موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها.

ماده ۴- رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها

ماده ۵- بررسی جهت اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاه‌های مورد رسیدگی

ماده ۶- اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی با توجه به گزارشات حسابرسی‌ها و رسیدگی‌های انجام شده جهت حفظ حقوق بیت‌المال

#### \* فراوانی تخلفات براساس یافته‌های حسابرسی

- عدم رعایت ضوابط و مقررات کلی حاکم بر دریافت‌ها و پرداخت‌ها

- به کارگیری و جبران خدمات کارکنان دولت

- عدم رعایت احکام قوانین برنامه‌های توسعه‌ای، قانون بودجه سنواتی و سایر قوانین مرتبط با بودجه

- عدم رعایت ضوابط انتخاب پیمانکار و قراردادهای

- هدایا و کمک‌های مردمی

- خرید کالا و خدمات

- تهیه اسناد صوری یا جعلی (تدلیس)

- تخلفات در اجرای طرح‌های عمرانی

- عدم رعایت ضوابط پیش پرداخت و علی‌الحساب

- تنخواه گردان، کارپردازی

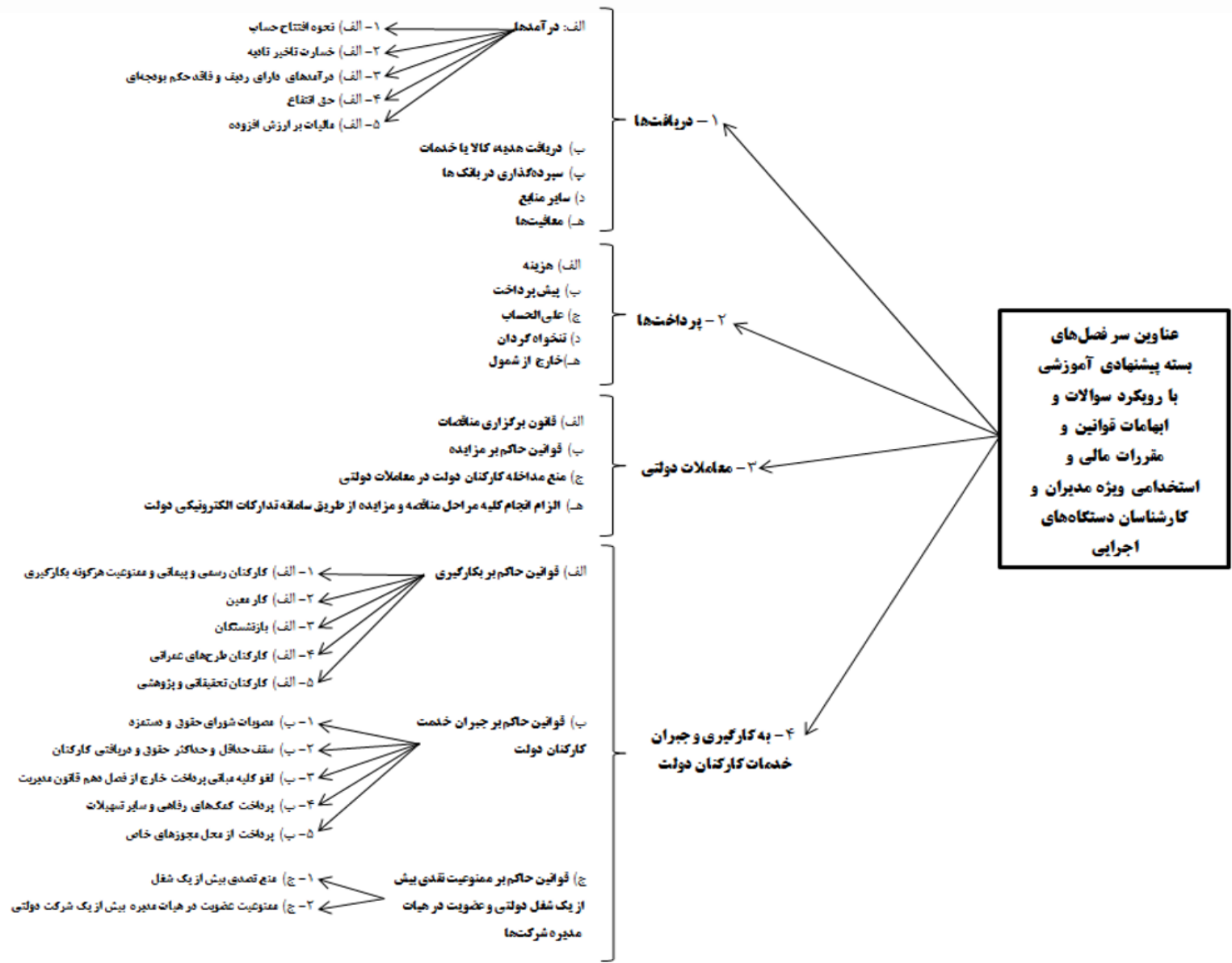
- حساب‌های بانکی غیر مجاز

- عدم رعایت مقررات مربوط به اموال دولتی

- کسری انبار و ابواب جمعی

- عدم ارائه صورتحساب در موعد مقرر قانون





## \*راهکارهای کلی پیشگیری از تخلف

- شناخت و احصاء قوانین و مقررات مرتبط و لازم الاجراء
- آشنائی کامل مدیران و کارکنان به قوانین و مقررات مرتبط و لازم الاجراء (آموزش)
- برقراری و تقویت کنترل‌های داخلی
- نظارت داخلی اثر بخش، کارآمد و به موقع بر فرایند امور

## \*عوامل مؤثر در پیشگیری از وقوع تخلف درون سازمانی

۱- تقویت و نهادینه کردن باور پیشگیری و استقرار انضباط اداری و مالی در سازمان از طریق استقرار و تقویت نظام کنترل‌های داخلی:

- تعیین و ترویج شعار پیشگیری از وقوع تخلف
- تأکید و توضیح مستمر اهمیت پیشگیری
- ایجاد کانال‌های ارتباطی درون و بیرون سازمانی جهت گزارش تخلف‌های احتمالی از سوی کارکنان و مردم
- استقبال مدیریت از پیشرفت نهادهای کارکنان در مورد راهکارهای افزایش بهره‌وری، پیشگیری از تخلف و...
- توجه لازم از سوی مدیریت در برقراری فضای سالم سازمانی
- تفاوت اختیار صریح و مناسب و تعیین مسئولیت با پاسخگوئی و کنترل
- نظارت بر اموال در اختیار مدیران و کارکنان و نحوه استفاده از آن نظیر خانه‌های سازمانی، خودرو و...
- برخورداری کارکنان از سطح مناسب دانش و مهارت‌های لازم برای انجام صحیح مشاغل
- نظارت لازم بر انضباط اداری کارکنان از پرداخت اضافه‌کار، مأموریت‌ها، ورود و خروج، مرخصی
- تشویق عوامل مؤثر در پیشگیری از تخلف
- تناسب اختیارات با مسئولیت‌های محول شده
- نظارت بر جابجائی کارکنان در سمت‌های کلیدی و حساس و اطمینان از صحت و سقم دلایل جابجائی
- توجه لازم از سوی مدیران سازمان بر کنترل‌های داخلی و پایبندی مدیریت نسبت به کنترل‌های مقرر

## ۲- اطلاع کامل از قوانین و مقررات:

- آموزش صحیح و مستمر قوانین و مقررات
- دسترسی سریع و آسان کلیه کارکنان به قوانین و مقررات
- استقرار و بروز رسانی سیستم قوانین و مقررات سازمان
- وجود و رعایت آیین نامه رفتار حرفه‌ای
- تهیه شرح وظایف مکتوب برای مشاغل مختلف و آموزش آن به کارکنان با هدف آگاه کردن کارکنان به مسئولیت‌هایشان و توقعاتی که از آنها وجود دارد.

### ۳- استفاده از مشورت مراجع تخصصی و نظارتی:

- دسترسی به نظرات مشورتی مراجع تخصصی مشورتی
- استعلام از مراجع نظارتی و تخصصی در موارد ابهام در قوانین و مقررات
- تشکیل کمیته‌های تعاملی با مراجع نظارتی
- ۴- استفاده از مشورت خرد جمعی صاحب‌نظران سازمان قبل از اخذ تصمیمات واجد آثار مالی و اداری
- ۵- تقویت نقش ذیحسابان و مدیران مالی در اتخاذ تصمیمات واجد آثار مالی و توجه به نظرات حسابرسان داخلی
- ۶- ارتقاء دانش و مهارت مدیریت و صرف وقت و تمرکز کافی برای اجرای وظایف

با توجه به افزایش کمیت، کیفیت و تنوع کار اولویت استراتژی مدیریتی پیشنهادی "باز مهندسی فرایندهای جاری کسب کار دانشگاه" با رویکرد بهره برداری از فناوری اطلاعات می باشد.

### خروجی باز مهندسی

- اصلاح فرآیندها و رویه‌های جاری اعم از آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های ذی‌ربط
- آموزش و توانمندسازی کارکنان و در صورت نیاز تغییر افراد
- اصلاح ساختار

### نکات و ملاحظات لازم در خصوص:

- ۱- رعایت احکام قوانین برنامه‌های توسعه‌ای
- ۲- قوانین بودجه سنواتی
- ۳- سایر قوانین مالی و محاسباتی
- ۴- دریافت‌ها و پرداخت
- ۵- حساب‌های بانکی و صدور چک
- ۶- معاملات دولتی
- ۷- به کارگیری و جبران خدمات کارکنان
- ۸- هدایا و کمک‌ها

### نکته پایانی:

- \*\* انتخاب بهترین راه
- \*\* همراهی تمایم واحدها برای تحقق اهداف متعالی دانشگاه