

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری



مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

گروه مطالعات مدیریت آموزش عالی

## گزارش علمی

بازکاوی آیین نامه استخدامی اعضای هیأت علمی دانشگاهها و

مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری

تهیه کننده: حمید جاودانی

آبان ماه ۱۳۹۰

نخست بازه تنگ زمانی در نظر گرفته شده (۲ روز کاری) برای نظرخواهی در مورد اسنادی که می‌تواند نقش زیادی در سرنوشت نظام آموزش عالی کشور ایفا کند، مناسب به نظر نمی‌رسد. بویژه اینکه حتی مطالعه دقیق حجم زیاد آیین‌نامه‌ها نیازمند بازه زمانی گسترده‌تری است. از این رو کوشش می‌شود در گام نخست، روش‌شناسی و رویکرد تدوین آیین‌نامه‌ها مورد بازکاوی قرار گیرند. روشن است که بازاندیشی در مورد محتوای آیین‌نامه‌ها نیازمند زمان بسنده‌ای است که چنانچه نیاز باشد در فرصت بعدی انجام خواهد شد.

### ۱- بازکاوی رویکردهای تدوین آیین‌نامه‌ها

برای درک رویکردهای حاکم بر تدوین سند، گزیده‌تر آنست که نخست به بازنگری قوانین و ضوابط مربوط پرداخته شود. بویژه مواد قانونی که در مقدمه «آیین‌نامه استخدامی اعضای هیأت علمی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری» بازتاب یافته است.

### الف- قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت عتف

در ماده ۱ این قانون که به استناد ماده ۹۹ قانون برنامه سوم توسعه شده است بر «انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی» پاورزی شده است.

در بند «و» همین ماده بر «حفظ و تحکیم آزادی علمی و استقلال دانشگاهها و مراکز علمی و تحقیقاتی» به صراحت تأکید شده است.

ماده ۱۰ همین قانون که نگارش آیین‌نامه مورد اشاره بدان استناد یافته است، به روشنی بر «شخصیت حقوقی مستقل» نهادهای آموزش عالی تأکید شده است. روشن است نهادی که از «شخصیت حقوقی مستقل» برخوردار است، چه از نظر حقوقی و یا حتی تصریح ماده ۱۰ خود رأساً باید بتواند ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی، اداری و تشکیلاتی خود را بر مبنای نیازسنجی و امکان‌سنجی‌های خاص خود تدوین، به تصویب هیأت امنای (خاص آن نهاد) و تأیید وزیر (اعمال حاکمیت) برساند. در این ماده قانونی همچنین حدود و اختیارات وزارت در امور دانشگاهها و نهادهای آموزش عالی و پژوهشی به «تعیین سیاستهای عمومی، اداره آنها، ارزیابی، نظارت و حمایت و پشتیبانی» محدود شده است.

هدف از تدوین و تصویب این بند قانونی در تبصره آن بروشنی بازتاب یافته است «تحقق تمرکززدایی» و «افزایش اختیارات هیأت‌های امنای»، «شوراهای علمی» و «مدیریت اجرایی دانشگاهها» است.

در همین ماده قانونی (ماده ۱۰) به یکی از مسئولیت‌های حوزه ستادی یعنی: «تنظیم حدود اختیارات حوزه ستادی وزارتخانه در امور دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تقویت ترکیب اعضای هیأت‌امنا و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی نیز بروشنی اشاره شده است که مقرر شده است «لوايح، تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تنظیم و برای طی مراحل قانونی» به «مراجع ذیصلاح» ارائه شود. مسئولیتی که بنظر می‌رسد همچنان معطل باقی مانده است.

با درنگی بر روح حاکم بر این ماده قانونی که در مستندات آن نیز بازتاب یافته، و لازم‌الاجرا نیز هست، به خوبی می‌توان دریافت که هدف قانونگذار از تصویب چنین قانونی، تحکیم استقلال دانشگاههاست تا بر مبنای آن، دانشگاه‌ها بتوانند بر مبنای نیازها و امکانات خود با برخورداری از انعطاف پذیری در مدیریت نهادهای علمی مسیر توسعه آنها را فراهم سازند.

## ب- برنامه های توسعه کشور

بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم دیگر مستند تدوین این آیین نامه، نیز تأکیدی دوباره به این نکات دارد و بصراحت یادآور شده است که «دانشگاهها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستانها [...] بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم [...] فقط در چارچوب مصوبات و آیین نامه‌های مالی و معاملاتی و اداری استخدامی- تشکیلاتی مصوبات هیأت امناء که حسب مورد به تأیید وزارتخانه‌های مربوط رسیده باشد عمل نمایند.

بنابراین، دور از ذهن نخواهد بود که نتیجه گرفت، رویکرد حاکم بر تدوین این آیین نامه‌ها نه تنها با متن صریح قوانین مورد اشاره و دیگر اسناد بالادستی همگرایی ندارد، بلکه مباینتهایی نیز با روح حاکم بر قوانین و اهداف قانونگذار با آن دارد. چرا که دست کم یکسان سازی آیین نامه‌ها و روحیه تمرکزگرایی و تصدی گری بازتاب یافته در محتوای آیین نامه‌ها و روش شناسی تدوین آن چنین اندیشه‌ای را تقویت می‌کند.

به سخی دیگر، لازم است مفهوم انسجام بخشی در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی ارزیابی و نظارت و همچنین انعطاف پذیری در مدیریت نهادهای علمی کشور را از مفاهیم یکسان سازی، تمرکزگرایی، تصدی گری و مداخله گری در آنها را از یکدیگر بازشناخت. بویژه اینکه در اسناد بالادستی مصوب کشور و در اسناد پشتیبان آنها تأکید ویژه‌ای بر آنها شده است؛ که از جمله می‌توان به فصل نخست برنامه سوم توسعه با عنوان «اصلاح ساختار اداری و مدیریت» اشاره کرد که بر «کاهش تصدی‌های دولت»، «تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها» و «محدود نمودن فعالیت حوزه ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) پای می‌فشارد (بند «ب» ماده ۳ قانون برنامه سوم توسعه) و «رعایت اصل عدم تمرکز» را نه تنها در وزارت علوم، که از ویژگی‌های خاصی برخوردار است بلکه در تمامی نهادهای عمومی مورد تأکید قرار می‌دهد (ماده ۲، بند «د» قانون برنامه سوم) اشاره کرد.

در ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه، این نکته با صراحت بیشتری به تصویب رسیده است:

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 **مأموریتها و ساختار دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی** برای پاسخگویی به نیازهای بخشهای مختلف کشور به انجام برساند:

الف- دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستانهای تخصصی که دارای مجوز

از شورای گسترش آموزش عالی و 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 می رسد، 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 امنای نرسیده است، طبق مقررات سابق عمل خواهد شد.

بند ۵ قانون برنامه توسعه پنجم نیز دولت را «مکلف به کاهش تصدی گری، جلوگیری از انجام امور موازی و تقویت نقش حاکمیتی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وحدیت رویه در سیاستگذاری و برنامه ریزی (نه آیین نامه نویسی) می کند.

#### پ-سند نقشه جامع علمی کشور

نخستین راهبرد توسعه علم و فناوری در کشور که در فصل چهارم «سند نقشه جامع علمی کشور» بازتاب یافته است به روشنی بر «اصلاح ساختارها و نهادهای علم و فناوری و انسجام بخشیدن به آنها و هماهنگ سازی نظام تعلیم و تربیت، در مراحل سیاستگذاری و برنامه ریزی کلان و در بند ۳ آن بر «کاهش تصدی گری دولت همزمان با تقویت ابعاد نظارتی آن» پای می فشارد.

در بند ۲ اقدامات مربوط به راهبرد ۶ «افزایش استقلال مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در مدیریت امور اداری، منابع مالی، درآمدها و هزینه ها از طریق افزایش اختیارات و مسئولیت پذیری هیأت های امنای آنان پای می ورزد.

به این ترتیب، چنانچه، تنها در تدوین این آیین نامه رویکردی حقوقی و قانونی دنبال می شد، شاید در صد بر نمی آمد که به یکسان سازی، مقررات و ضوابط در کلیه نهادهای آموزشی و پژوهشی کشور پردازد. به نظر می رسد رویکرد حاکم بر تدوین آیین نامه ها، افزون بر نادیده انگاشتن الزامات قانونی، به مفاهیم نظری مربوط به نهادهای تولید دانش و بایسته های ساختاری و مدیریتی آنها نیز بی توجه باقی مانده است. چرا که، مشارکت پذیری، تنوع، تکثر و انعطاف پذیری از جمله اصولی است که کاربست آن در نهادهای علمی می تواند به نواندیشی و تولید دانش بیانجامد. به سخنی روشن تر و عینی تر، آیا با توجه به گوناگونی نهادهای آموزش عالی و پژوهشی کشور تدوین آیین نامه ای مشترک برای تمامی آنها می تواند کارآمد تلقی شود؟ بعنوان مثال نهادهای پردیرینه ای همچون دانشگاه تهران را می توان با همان الگویی مدیریت کرد که یک نهاد آموزشی نوپا در شهرستانی کوچک؟ و آیا اساساً، یکسان سازی چنین ضوابطی نادیده انگاشتن نقش دانشگاهیان و هیأت های امنای دانشگاهها نیست که باید با توجه به امکانات و نیازهای نهادهای خود ضوابطی را دراندازند که پاسخگوی نیازهای آنها باشد؟ و در آخر اینکه، اگر قرار بود که حوزه ستادی، همچون روال گذشته به تدوین و ابلاغ آیین نامه ها پردازد، اساساً چه نیازی بر پافشاری بر اصلاح ساختارها و فرایندها و تنظیم و تصویب اسناد و قوانین جدید ملی بود؟

## ۲- بازکاوی روش شناختی

اگرچه تلاش همکاران حوزه ستادی را نمی‌توان نادیده انگاشت، اما بنظر می‌رسد روش شناسی مناسبی در تدوین آیین نامه‌ها برگزیده نشده است. رویکرد حاکم بر تدوین سند نیز بر این کژتابی افزوده است. به سخن دیگر، رویکرد از «بالا به پایین»<sup>۱</sup> در تدوین سند، از جمله روش‌هایی است که نه تنها محتوای سند را نیز با چالش‌های زیادی روبرو ساخته است، بلکه حتی می‌تواند مقاومت‌هایی را، بویژه در نهادهای آموزش عالی و پژوهشی برانگیزاند.

وانگهی، این استدلال که این سند می‌تواند به مثابه پیش‌نویسی تلقی شود و نظرات نهادهای ذینفع در آن گنجانده خواهد شد چندان با ادبیات نظری آموزش عالی و حتی روح حاکم بر قوانین ملی سازگار بنظر نمی‌رسد. چرا که، اگرچه، کارویژه‌های نهادهای آموزش عالی یکسان بنظر می‌رسند: آموزش، پژوهش و خدمات اجتماعی؛ اما اهداف، روش‌های آموزشی و ... آنها می‌توانند بسیار متفاوت از یکدیگر باشند. بعنوان مثال، آیا اهداف و رسالت‌های دانشگاه‌های بزرگ ایران را می‌توان با اهداف و رسالت‌های نهادهایی همچون دانشگاه پیام نور یا علمی- کاربردی یکسان پنداشت و تمامی آنها را وادار ساخت که از ضوابط یکسانی پیروی کنند؟ تجربه‌های زیست شده در این قلمرو نیز که بر ضرورت استقلال نهادهای آموزش عالی پای می‌فشرد و به تدوین و تصویب قوانین ملی انجامید با چنین رویکردی روش شناختی همگرایی نشان نمی‌دهند.

از سویی، تمرکزگرایی موجود در مدیریت نهادهای آموزش عالی و پژوهشی، بیانگر آن است که بسیاری از این نهادها برای پاسخگویی به انتظارت، ناچار بوده‌اند که از پذیرش و کاربست بسیاری از آیین نامه‌ها و ضوابط سرباززنند که خود موجب شده است به تخلفات اداری روی آورند و یا با مصوبات موردی- که هم زمان بر است و هم کارویژه‌های اساسی هیأت امنایها را با دشواری روبرو می‌سازد- تنها برخی از این مشکلات را با دیرکرد فراوان سامان بدهند.

افزون بر آن، در نظر گرفتن بازه کوتاهی برای اعلام نظر در مورد آیین نامه‌ها (چند روز) و یا بعنوان مثال طرح آنها در شورای معاونان اجرایی، نهادهای آموزشی کارساز بنظر نمی‌رسند. و چنین شتابزدگی‌هایی که از مشارکت پذیری تمامی بازیگران اصلی و ذینفعان به طور کامل جلوگیری می‌کند، نمی‌تواند، روش مناسبی در تنظیم چنین اسناد بااهمیتی بشمار آید و دست کم سبب می‌شود که بطور مدام به بازنگری آنها پرداخت؛ رویه‌ای که در گذشته بسیار رایج بود.

از دگرسو، دانشگاهها و دانشگاهیان ایرانی، از جمله بدلیل همین تمرکزگرایی‌ها، اساساً برخی از مهارت‌های اصلی خود را در مدیریت دانشگاهها از یاد برده‌اند و یا بدلیل نادیده انگاشته شدن، چندان انگیزه‌ای برای مشارکت‌جویی ندارند. چنین وضعیتی می‌تواند بر عملکردهای اصیل نهادهای تولید دانش تأثیری منفی داشته باشد.

<sup>۱</sup> - Top-Down

<sup>۲</sup> - نقد محتوایی آیین نامه‌ها نیازمند بازه زمانی بیشتری است که در صورت نیاز در آینده انجام خواهد شد.

بنابراین، با چشم‌پوشی از کژتابی‌های مفهومی آیین نامه‌ها که بازکاوی آنها نیازمند زمان کافی و گفتگو و توافق میان بازیگران و ذینفعان است، بنظر می‌رسد، چنانچه حوزه ستادی تمایل به مشارکت در این قلمرو دارد، گزیده-تر آن است که از هیأت‌های امنای نهاد آموزش عالی و هیأت‌های امنای منطقه‌ای پژوهشی خواسته شود تا در بازه زمانی مشخصی با مشارکت تمامی بازیگران و ذینفعان، آیین نامه‌های خود را برای تأیید وزارت آماده سازند. این روش از «پایین به بالا» که از الگوهای برگزیده مدیریتی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری هاست، می‌تواند به تدوین آیین نامه‌هایی گوناگونی بیانجامد که با نیازها و امکانات آنها همگرایی بیشتری داشته باشد و چنانچه با مشارکت پذیری دانشگاهیان و اعضای نهادهای پژوهشی انجام شود، از مقاومت‌ها نیز بکاهد. روشی که با روح قوانین و اسناد ملی کشور همگرایی دارد و گامی در جهت اجرایی‌سازی آنها بشمار می‌آید.