

مسائل ساختاری نظام آموزش عالی ایران و راه‌های برون‌رفت از آن در برنامه چهارم دکتر محمد باقر غفرانی^۱

لکل شیئ طریق و طریق الجنه العلم
(حدیث نبوی)

چکیده

در این نوشتار، مسائل ساختاری نظام آموزش عالی ایران که در دو دهه گذشته، مانع پویایی مطلوب آن بوده است، به تفکیک سه سطح: (۱) دانشگاه، (۲) وزارت، و (۳) فراوزارتی، مورد تحلیل قرار گرفته و راهکارهای اجرایی متناسب با هر سطح، در برنامه چهارم توسعه، پیشنهاد شده است. مهمترین مساله ساختاری نظام آموزش عالی ایران در سطح دانشگاه، فقدان حداقل استقلال عملیاتی برای اداره امور دانشگاه به نحو مطلوب است. نهاد دانشگاه در ایران فاقد اختیارات اولیه لازم برای مدیریت منابع مالی (به دلیل شمول قانون محاسبات عمومی و ذی‌حسابی)، مدیریت منابع انسانی (به دلیل شمول مقررات استخدام کشوری و

۱. عضو هیات علمی دانشکده مهندسی مکانیک، دانشگاه صنعتی شریف.

جذب هیات علمی)، گزینش دانشجو و برنامه‌ریزی فعالیت‌های آموزشی (به دلیل تمرکز تصمیم‌گیری در وزارت) است. مهمترین مسائل ساختاری در سطح وزارت عبارتند از: رویکرد سنتی و دیرینه تمرکزگرایی در امور اجرایی و قیمومیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پراکندگی سازمانی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و وجود مسیرهای موازی با عملکرد بعضاً فراقانونی. به این سبب این نظام هم از مزایای تمرکزگرایی (سرعت عمل، وحدت رویه و عملکرد طبق برنامه و سیاست‌ها) محروم مانده است و هم از کاستی‌های عدم تمرکز (دوباره کاری، کندی، استفاده غیر بهینه از منابع و...) رنج می‌برد. وجود شوراهای فراوزارتی، که در آموزش عالی دخالت داشته یا دارند از مهمترین مسائل ساختاری نظام آموزش عالی در سطح فراوزارتی است. در این میان شورای عالی انقلاب فرهنگی بیشترین نقش آفرینی را در نظام آموزش عالی کشور داشته و دیگر شوراهای فراوزارتی نیز، توسط شورای عالی بوجود آمده‌اند.

رفع معضل ساختاری آموزش عالی در سطح اول، مستلزم قانونمند کردن نحوه اداره امور دانشگاه‌ها براساس اصول متعارف استقلال عملیاتی و آزادی علمی است، که در چارچوب هیچ یک از الگوهای سازمانی تعریف شده در قوانین کشوری (از قبیل: سازمان، موسسه یا شرکت دولتی، نهاد انقلابی، نهاد عمومی غیر دولتی و...) به طور کامل و مطلوب قابل تحقق نیست. برای حل این معضل ساختاری دو راه حل اجرای به نظر می‌رسد: الف) تهیه و تصویب یک لایحه جامع برای نحوه اداره امور دانشگاه‌ها، در برگیرنده کلیه نیازهای قانونی لازم (خروج از قانون محاسبات عمومی و ذی‌حسابی، استخدام کشوری و قانون کار و اداره دانشگاه بر اساس آیین‌نامه‌های اداری مالی مصوب هیات‌امنا)، ب) تصویب کلیات لایحه در قانون برنامه چهارم. پیش‌نویس مواد قانونی مورد نیاز در پیوست مقاله پیشنهاد شده است. لایحه قانونی تشکیل وزارت علوم تحقیقات و فناوری می‌تواند، پس از بازنگری و رفع برخی کاستی‌ها (با استفاده از فرصت عودت لایحه از شورای نگهبان)، محمل قانونی لازم برای رفع موانع ساختاری در سطح وزارت را ایجاد نماید. اصول مهمی که باید در بازنگری مورد توجه قرار گیرد عبارتند از: تجمیع کلیه

وظایف اجرایی در دولت، کاهش نقش تصدی‌گری وزارت و اجتناب از تعدد مراکز تصمیم‌گیری. همچنین توصیه می‌شود «شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری»، در بازنگری لایحه حذف و نقش آن به هیات وزیران واگذار شود. رفع موانع ساختاری در سطح فراوزارتی، که عمدتاً به تداخل وظایف وزارت با شورای عالی انقلاب فرهنگی و ابهام‌های موجود در مورد جایگاه حقوقی این شورا بر می‌گردد، از پیچیدگی برخوردار است و راه‌حل‌های ساده را بر نمی‌تابد. راه حل ریشه‌ای این معضل، ارتقای جایگاه فعلی شورای عالی انقلاب فرهنگی، به یک جایگاه قانونی مستحکم در قانون اساسی، از طریق ادغام آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام است. دلایل توجیهی این پیشنهاد در بخش ۳-۴ مقاله آمده است.

۱. درآمد

۱-۱. هدف از این نوشتار، شناخت آن دسته از مسائل ساختاری و ریشه‌ای نظام آموزش عالی ایران است که لااقل در دو دهه گذشته، مانع پویایی مطلوب آموزش عالی و پاسخگویی آن به نیاز جامعه و بازار کار بوده است. در این مقاله همچنین تلاش به عمل آمده است، در آستانه برنامه چهارم توسعه، راهکارهای اجرایی مناسب، برای رفع موانع ساختاری و ارتقای پویایی و ظرفیت پاسخگویی نظام آموزش عالی ایران، پیشنهاد شود.

۱-۲. در مدیریت سازمان یا سیستم‌های پیچیده، مسائل سیستم بعضاً به دو گروه مسائل مدیریتی (Managerial)، که در آن شیوه‌ها و ابتکار عمل‌های رهبران و مدیران مورد بررسی قرار می‌گیرد، و مسائل ساختاری (Structural)، که در آن به مسائل مربوط به اجزای سیستم و نحوه ارتباط بین آن‌ها پرداخته می‌شود، تفکیک می‌شود. اگرچه مسائل ساختاری کنونی ریشه در شیوه‌های مدیریتی گذشته دارند، این تفکیک در مواردی که مسائل ساختاری مزمن مانع جدی در راه پویایی سیستم ایجاد نموده و ارتقای کارایی و اثر بخشی سیستم، بدون اصلاحات ساختاری میسر نباشد، مفید است. پیش فرض اصلی این نوشتار این است که نظام آموزش عالی ایران نیز این‌گونه است. منظور از مسائل ساختاری

نظام آموزش عالی در این مقاله، مجموعه عوامل سازمانی، نهادها و مراجع سیاستگذاری و تصمیم‌گیری، ارتباط متقابل بین آن‌ها و قوانین و مقررات حاکم بر نظام آموزش عالی است، که در پویایی و ایفای نقش و مأموریت‌های اصلی این نظام مانع ایجاد می‌کند.

۳-۱. از نظر پیشینه، بررسی مسائل ساختاری نظام آموزش عالی ایران در دستور کار برنامه سوم توسعه نیز قرار داشته است. (۱) در سند برنامه سوم، به نبودن اختیارات، انعطاف و پویایی در نظام آموزش عالی و مؤسسات وابسته برای پاسخگویی سریع به نیازهای در حال تحول جامعه و رشد شتابان دنیای علم و فناوری، عدم انسجام، هماهنگی و ثبات در سیاست‌های کلان آموزش عالی متأثر از تعدد مراکز تصمیم‌گیری و نیز نقیصه‌های قانونی، و فقدان نظام جامع و کارآمد ارزیابی و نظارت، به عنوان بخشی از مشکلات ساختاری بخش اشاره شده (بندهای ۲ تا ۴ مشکلات و تنگناها، ص ۳۶۰، سند برنامه)، و اصلاحات سازمانی در نظام آموزش عالی به منظور افزایش پویایی انعطاف و رقابت علمی از طریق اعطای اختیارات کافی ... به دانشگاه‌ها و همچنین کاهش تعدد مراجع تصمیم‌گیری و ...، به عنوان بخشی از سیاست‌های راهبردی برنامه، پذیرفته شده است (بند ۱۰ سیاست‌های استراتژیک، همان، ص ۳۷۲). با این وجود، راهکارهای اجرایی و قانونی مؤثر برای تحقق این راهبرد، عملاً محدود به تهیه لایحه قانونی تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری شد، که حداکثر می‌توانست به اصلاحات ساختاری در سطح وزارت، بیانجامد. بی‌توجهی به مسائل ساختاری موجود در سطح اول (سطح دانشگاه و مؤسسات) و سطوح بالاتر (فراوزارتی) در یک نگرش جامع، موجب گردید که در عمل همان لایحه وزارت نیز، پس از بیش از چهار سال تلاش برای تهیه آن در وزارتخانه و تصویب در دولت و مجلس شورای اسلامی، بار در شورای نگهبان به سرنوشت نامطلوب فعلی دچار شود، که خود حاکی از وجود یک مسأله ساختاری عمیق دیگر در نظام سیاستگذاری کشور است!

۴-۱. برای بررسی مسائل ساختاری نظام آموزش عالی به صورت جامع، الگوهای مختلفی از قبیل تحلیل سیستمی یا زنجیره ارزش می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. به کارگیری هر یک از این الگوها مستلزم تعریف و اجرای یک طرح مطالعاتی تحقیقاتی

است، که تاکنون انجام نشده است و انجام آن نیز با توجه به پیچیدگی غیرعادی نظام فعلی سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در کشور (ناشی از تعدد مراکز تصمیم‌گیری) وقتگیر و دشوار است. در این مقاله، یک الگوی بسیار ساده شده، مبتنی بر تفکیک مسائل ساختاری به سه سطح:

۱. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،

۲. وزارت،

۳. فراوزارتی، و جستجوی راه‌حل‌های متناسب با هر سطح،

مورد استفاده قرار گرفته است. اگرچه این برش عمودی، ممکن است در ابتدا با نگرش سیستمی ناسازگار به نظر برسد ولی تلاش به عمل آمده است عوامل مهم و تأثیرگذار بر عملکرد سیستم در هر سطح، هرچند به اجمال، مورد بررسی قرار گیرد.

۲. مسائل ساختاری در سطح دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی

مهم‌ترین مساله ساختاری نظام آموزش عالی ایران در سطح دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، فقدان حداقل استقلال عملیاتی برای اداره امور دانشگاه به نحو مطلوب است. و این در حالی است که در عرف بین‌المللی، استقلال سازمانی (Institutional Autonomy) و آزادی علمی (Academic Freedom) مؤسسات آموزش عالی، از بدیهی‌ترین اصول پذیرفته شده و جزو لاینفک تعریف نهاد دانشگاه محسوب می‌شود و به رسمیت شناختن و احترام به این اصول، کاملاً مستقل از میزان وابستگی دانشگاه به منابع مالی عمومی و اعتبارات دولتی است. بحث تفصیلی در مورد مبانی نظری استقلال عملیاتی و آزادی علمی دانشگاه از حوصله این مقاله خارج است^۱ در زیر به مروری اجمالی بر مبانی و مفاهیم پذیرفته شده در این زمینه اکتفا می‌شود.

۱. به مقاله ارزنده آقای غلامرضا رحمانی در سمینار منطقه‌ای آموزش عالی (۲) و یادداشت‌های نگارنده در همایش برنامه سوم (۳)، مراجعه شود.

۱-۲. مروری بر مفاهیم و مبانی استقلال و آزادی علمی دانشگاه

از نظر پیشینه تاریخی، با وجود آنکه اصول خودگردانی و آزادی علمی دانشگاه سابقه دیرینه داشته و از ابتدای پدید آمدن نهاد دانشگاه در قرون وسطی تاکنون همواره ماده اصلی ایده دانشگاه را تشکیل داده است، تثبیت این اصول را می‌توان به اوایل قرن نوزدهم میلادی، که وظایف و اصول حاکم بر دانشگاه در جامعه مدرن توسط همبولت (Humboldt) پیشنهاد شد (و به اصول همبولتی مشهور است)، برگرداند. در قرن گذشته نیز، به ویژه پس از جنگ جهانی دوم، موضوع همواره در معرض نظریه‌پردازی و بحث در محافل علمی قرار داشته و دارد. در این دوره اولین بار در سال ۱۹۵۰، در کنفرانس بین‌المللی یونسکو در شهر نیس فرانسه، سه اصل:

۱. حق جستجوی دانش برای دانش و پیگیری تا هر کجا که جستجوی حقیقت ایجاب نماید،

۲. تساهل در برابر عقیده مخالف و فارغ بودن از مداخله سیاسی و،

۳. التزام اجتماعی، به ترویج اصول آزادی و عدالت، کرامت و همبستگی انسانی و توسعه کمک‌های مادی و معنوی در سطح بین‌المللی، از طریق آموزش و پژوهش، به‌عنوان اصول پایه و لایتجزا، که باید در مورد نهاد دانشگاه رعایت شود، شناخته شده است.

۴. موضوع استقلال عملیاتی و آزادی علمی، به‌عنوان بخشی از اصول بنیادی که دانشگاه بر مبنای آن پایه‌گذاری می‌شود، متعاقباً در بسیاری از بیانیه‌ها و گزارش‌های اجلاس‌های بین‌المللی آموزش عالی، در نیمه دوم قرن گذشته، به‌ویژه دهه پایانی قرن، مورد تأکید قرار گرفته است (بیانیه سی‌ینا، ۱۹۸۲؛ لیما، ۱۹۸۸؛ بولونیا، ۱۹۸۸؛ دارالسلام، ۱۹۹۰؛ کامپالا، ۱۹۹۰؛ سینائیا، ۱۹۹۲؛ توکیو، ۱۹۹۸). آخرین نظریه‌ها در این زمینه در کنفرانس بین‌المللی آموزش عالی در قرن ۲۱ (پاریس، اکتبر ۱۹۹۸) ارائه شده است. من جمله بیانیه انجمن بین‌المللی دانشگاه‌ها (IAU)، که به مناسبت همین کنفرانس انتشار یافت. (۴) منعکس‌کننده اجماع بین‌المللی در مورد استقلال عملیاتی، آزادی علمی و

مسئولیت‌های دانشگاه در دنیای امروز است. به دلیل اهمیت و جامعیت این بیانیه، خلاصه‌ای از آن در پیوست ۱ همین مقاله آمده است.

فصل مشترک تعاریفی که از استقلال سازمانی (Institutional Autonomy) یا خودگردانی دانشگاه (Self Governance) ارائه شده است، اداره مؤسسه بدون مداخله خارجی یا عدم مداخله در زندگی داخلی دانشگاه است (بند ۱ بیانیه انجمن بین‌المللی دانشگاه‌ها). در تعاریف متداول، دانشگاهی مستقل محسوب می‌شود که بتواند، با استفاده از اسانامه داخلی خود، گام وسیعی از تصمیمات را در زمینه‌های: هدفگذاری و تعیین اولویت‌ها، آموزش، پژوهش، برنامه‌های درسی و اعتبار مدارک، جذب و تخصیص منابع به مصارف مختلف، استخدام هیأت علمی و کارکنان و گزینش دانشجو، اتخاذ کند. در حالی که موضوع استقلال سازمانی و خودگردانی به نهاد دانشگاه یا «مؤسسه» مربوط می‌شود، مفهوم آزادی علمی (Academic Freedom) بیشتر به افراد یا اعضای جامعه علمی (استادان، مدرسان، پژوهشگران، دانشجویان)، در دنبال کردن آزادانه فعالیت علمی‌شان، بدون فشار خارجی، بر می‌گردد (بند ۲ بیانیه، همان).

نکته مهم، که در تمامی نظریه‌های مربوط به خودگردانی دانشگاه مورد تأکید قرار گرفته است این است که مفهوم خودگردانی (Autonomy) در این جا، به معنای استقلال و خود مختاری تام و عدم وابستگی (Independence) نیست، بلکه دانشگاه نیز مانند دیگر زیر نظام‌های اجتماعی، با جامعه فراگیر خود در اندرکنش و وابستگی است و در مقابل منابع، اختیارات و آزادی عملی که از جامعه دریافت می‌کند، در قبال جامعه مسئولیت (التزام اجتماعی) داشته و باید به آن پاسخگو باشد. «نه آزادی علمی، که بر آزادی پرس‌وجو و تدریس و آزادی آموختن برای دانشجویان تأکید دارد، و نه استقلال دانشگاهی، امتیاز محسوب نمی‌شوند، بلکه شرایط پایه و غیر قابل خدش‌ای است که دانشگاه را، به‌عنوان یک مؤسسه آموزش و فراگیری و همچنین یکایک اعضای آن را، قادر می‌سازد، تا مسئولیت‌هایی را که جامعه به آن‌ها واگذار کرده است، به نحو بهینه ایفا کنند» (مقدمه بیانیه، همان). قدر مسلم بحث‌های یاد شده این است که ایفای بسیاری از رسالت‌های امروزی دانشگاه در قبال جامعه، از قبیل مشارکت در توسعه پایدار

اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، از طریق پژوهش، نوآوری و توسعه یا انتقال فناوری‌های مفید و مورد نیاز جامعه، تربیت نیروی انسانی متخصص و مورد نیاز بازار کار و جامعه، توسعه و تعالی سرمایه انسانی جامعه (توسعه فردی و تعمیم آموزش عالی در یک جامعه فراگیر)، ارتقای فرهنگ و تمدن و صیانت از ارزش‌ها و سلامت اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و...، تنها با تکیه بر این مزیت نسبی دانشگاه (یعنی استقلال و آزادی علمی) میسر و معنی‌دار می‌شود. همچنین پاسخگویی دانشگاه در برابر جامعه (التزام اجتماعی)، قابلیت اعتماد (Accountability) و حفظ کیفیت و اعتبار علمی آن، با تکیه بر همین اصول بنیادین، مفهوم پیدا می‌کند. **دانشگاه فاقد هویت علمی و فرهنگی مستقل، نه می‌تواند مؤثر باشد و نه پاسخگو.**

۲-۲. وضعیت در ایران

در ایران، با وجود آن‌که هر دو مفهوم آزادی علمی و استقلال تشکیلاتی، قرن‌ها در حوزه‌های علمیه، به عنوان اصول زیربنا و رمز پویایی فعالیت‌های حوزوی، به رسمیت شناخته شده و مصداق عینی داشته است، شگفت‌آور است که این اصول هیچ‌گاه در تاریخ نهاد دانشگاه در کشور (از تأسیس دانشگاه تهران در ۱۳۱۳ تا کنون)، مورد پذیرش و حمایت جدی قرار نگرفته است. به‌ویژه پس از انقلاب، این اصول بیش از گذشته تحت الشعاع ملاحظات سیاسی قرار گرفته و رویکرد نگاه به دانشگاه، یک نگاه تردیدآمیز، بدبینانه و کنترل‌گرا بوده است (۵). بررسی سیر تحول قوانین و مقررات آموزش عالی، از قانون دانشگاه تهران و تشکیل وزارت علوم در سال ۱۳۴۶ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۵۳، تا مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد هیات‌های امانا در سال ۱۳۶۷، خط‌مشی‌های اساسی برنامه‌های اول و دوم توسعه، برنامه ایران ۱۴۰۰ و بالاخره برنامه سوم توسعه و قانون اخیر تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، نشان می‌دهد که موضوع واگذاری اختیارات به دانشگاه در ایران، یک ترجیح بند تکراری و به قولی، هنوز یک مرثیه ناتمام است. نگاهی گذرا به مجموعه مقاله‌ها و بحث‌های اولین سمینار هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها در بهمن سال ۱۳۷۵ (۶) به خوبی نشان می‌دهد که مسأله ما پس از دو دهه از انقلاب، هنوز حول

بحث‌های ابتدایی نحوه تمرکززدایی و تفویض اختیارات محدود به دانشگاه دور می‌زند و فاصله زیادی با مفاهیم استقلال سازمانی و آزادی علمی در عرف بین‌المللی، فاصله دارد. از نظر عملیاتی، نهاد دانشگاه در ایران فاقد اختیارات اولیه زیر برای اداره امور خود به نحو مطلوب است (۷-۹):

فقدان اختیارات لازم برای برنامه‌ریزی و مدیریت منابع مالی، به دلیل شمول قانون محاسبات عمومی و مقررات ذی‌حسابی،

فقدان اختیارات لازم برای برنامه‌ریزی و مدیریت منابع انسانی (هیأت علمی و کارکنان)، به دلیل شمول مقررات استخدام کشوری و جذب هیأت علمی.

فقدان اختیارات لازم در گزینش دانشجو به عنوان درون داد اصلی دانشگاه، به دلیل تمرکز گزینش دانشجو در سطح وزارت.

فقدان اختیارات لازم برای برنامه‌ریزی فعالیت‌های آموزشی و توسعه رشته‌ها، به دلیل تمرکز تصمیم‌گیری در وزارت،

بحث تفصیلی در موارد بالا، بویژه پیچیدگی‌های اداری مالی که گریبانگیر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی است، در مراجع دیگری آمده است (۹) به فهرست یاد شده بالابسنده می‌شود.

مهم‌ترین پیامد استمرار این وضعیت و بی‌توجهی به استقلال عملیاتی دانشگاه این بوده است که دانشگاه، که از ابتدا یک نهاد وارداتی از دنیای غرب محسوب می‌شده است، هیچ‌گاه نتواند هویت علمی و فرهنگی مستقل و واقعی خود را در جامعه پیدا کرده و با ایفای نقش‌های اصلی، با محیط ملی و منطقه‌ای خود به تعامل و تعادل طبیعی برسد. در نتیجه دانشگاه به تدریج به یک نهاد اداری تبدیل شده است که فقط پاسخگوی سطح بالاتر است و تا هنگامی که در اجرای آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها کوتاهی یا انحرافی روی ندهد، عملکرد آن در تلقی مسئولان، رضایت بخش ارزیابی می‌شود. دیگر پیامدهای این وضعیت چنین است (۱۰-۱۱).

ایستایی و روزمرگی مهم‌ترین نهادهای علمی کشور^۱ و فراهم نبودن زمینه و امکان رشد خلاقیت، بروز ابتکار عمل، پویایی و انعطاف و به ویژه، فضای رقابت سالم. شکل نگرفتن بازار کار مدیران دانشگاهی و عدم تلاش برای آشنایی با علوم و فنون مدیریت نهادهای علمی و پژوهشی و به‌ویژه مدیریت منابع مالی، انسانی و اطلاعات. عدم استفاده مؤثر از منابع و امکانات بالقوه و بالفعل، پایین بودن کارایی داخلی و مهم‌تر از آن نهادینه شدن و طبیعی جلوه کردن ناکارآمدی، مشابه سایر نهادهای اداری دولتی.

پایین بودن اثر بخشی اجتماعی به دلیل عدم امکان ایفای نقش‌ها و رسالت‌های اصلی در جامعه به نحو مطلوب و سلب اعتماد تدریجی بخش‌های مختلف از دانشگاه و در نتیجه کاهش حمایت‌ها.

فقدان ارتباط منطقی و طبیعی با محیط اجتماعی و بین‌المللی و پاسخگویی به نیازهای در حال تغییر جامعه و بازار کار.

نبود امکان برقراری یک نظام اطمینان از کیفیت و اعتبار بخشی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به دلیل فقدان اختیارات و فضای رقابتی لازم.

بنابراین، نخستین و بنیادی‌ترین چالش پیش روی دانشگاه‌های ایران، کسب هویت علمی و فرهنگی مستقل، خارج شدن از حالت یک اداره یا مدرسه، و تبدیل شدن به دانشگاه است، و تنها در این صورت است که مقوله پاسخگویی دانشگاه قابلیت طرح پیدا خواهد نمود.

۱. یادآوری این نکته در اینجا ضروری است که در حالی که در کشورهای پیشرفته مراکز علمی بسیاری در بخش خصوصی و دولتی در خارج از دانشگاه در تولید علم و فناوری با دانشگاه رقابت دارند، در ایران بالغ بر ۸۰ درصد متخصصان در دانشگاه‌ها فعالیت دارند و بنابراین دانشگاه تا مدتها، مهم‌ترین کانون توسعه علمی و حتی فناوری کشور محسوب می‌شود.

۳. مسائل ساختاری آموزش عالی در سطح وزارت و فرا وزارتی

بررسی تطبیقی نظام آموزش عالی دیگر کشورها نشان می‌دهد که حتی در کشورهای با نظام کاملاً آزاد و غیرمتمرکز، نوعی نظام سیاستگذاری و راهبری (Governance) آموزش عالی (و درحالت کلی‌تر نظام توسعه علوم و فناوری) در سطح کلان و در سطوح بالای تصمیم‌گیری، وجود دارد (۱۲) شکل‌گیری نظام سیاستگذاری و راهبری آموزش عالی در ایران بعد از انقلاب، تحت تأثیر انقلاب فرهنگی و مسائل سیاسی و رویکرد کنترل‌گرا در قبال دانشگاه بوده است (۵) این رویکرد پس از بازگشایی دانشگاه‌ها و تشکیل وزارت فرهنگ و آموزش عالی و شورای عالی انقلاب فرهنگی، در عمل به صورت‌های مختلف (ایجاد شوراها و نهادهای برنامه‌ریزی و نظارتی و وضع قوانین و مقررات) نمود پیدا کرده و بر تقریباً کلیه شئون آموزش عالی سیطره داشته است. برنامه‌ریزی متمرکز درسی و آموزشی، گزینش دانشجو و استاد، انتصاب و تغییر روستای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، برقراری نظارت بر دانشگاه‌ها از بالاترین سطوح تصمیم‌گیری، حساسیت فوق‌العاده مسئولان نسبت به اموردانشجویی، ... نمونه‌هایی از تأثیر حاکمیت ملاحظات سیاسی و رویکرد کنترل‌گرا بر آموزش عالی ایران به شمار می‌روند. استمرار این رویکرد دو پیامد ساختاری مشخص را به دنبال داشته است:

شکل‌نگرفتن هویت مستقل علمی و فرهنگی نهاد دانشگاه و درماندگی در چرخه دیوان‌سالاری اداری مالی و پیامدهای آن، که در قسمت ۲ مورد بحث قرار گرفت.

شکل‌نگرفتن یک نظام سیاستگذاری منسجم، پایدار و کارآمد در سطوح بالاتر.

در نتیجه نظام آموزش عالی کشور با یکسری مسائل پیچیده ساختاری مواجه شده است که از ویژگی‌های منحصر به فرد نظام آموزش عالی ایران محسوب می‌شود و برون رفت از آن مستلزم طی یک فرآیند فرساینده بازنگری در بسیاری از قوانین و مقررات وضع شده در این فاصله است. برخی از مسائل ساختاری در سطوح بالاتر از دانشگاه، چنین است:

۳-۱. مسائل ساختاری در سطح وزارت

سطح وزارت علی‌القاعده و در عرف بین‌المللی (در مواردی که برای آموزش یا آموزش عالی وزارت وجود دارد)، سطح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی توسعه و تعیین اولویت‌های ملی، تخصیص منابع، تسهیل ارتباطات، ارزیابی و صدور مجوزها است. اگرچه وظایف وزارت در قوانین قبلی و فعلی، بسیاری از موارد یاد شده را پوشش می‌دهد ولی در عمل و به دو دلیل عمده (ساختاری)، هیچ‌کدام از نقش‌های یادشده در سطح وزارت به درستی ایفا نمی‌شود:

رویکرد سنتی و دیپلمه تمرکزگرایی در امور اجرایی و قیمومیت دانشگاه‌ها

مؤسسات آموزش عالی (به جای تمرکز در سیاست‌گذاری)، در عمل جایی و فرصتی برای ایفای نقش‌ها و رسالت‌های اصلی وزارت در زمینه سیاست‌گذاری در سطح کلان و ملی، باقی نگذاشته است. در ایران، در عین محروم بودن نظام آموزش عالی از یک ساز و کار سیاست‌گذاری علمی و منسجم، تمرکز و مداخله غیرعادی در امور اجرایی مؤسسات آموزش عالی و مراکز پژوهشی (امور اداری، مالی، گزینش دانشجویان، هیأت علمی، کارکنان، حقوق و مزایا، برنامه‌ریزی توسعه، جذب و استفاده از منابع مالی و درآمدهای اختصاصی و حتی ساخت خوابگاه‌های دانشجویی و دیگر فضاها کالبدی ...) همواره برقرار بوده است. به‌ویژه، دانشگاه‌های دولتی تحت پوشش دو وزارت اصلی متولی آموزش عالی، که مهم‌ترین نقش آفرینان نظام آموزش عالی ایران محسوب می‌شوند، اولین قربانی دیوانسالاری به شدت متمرکز اداری و مالی، موجود بوده‌اند (۱۰). خوشبختانه در سال‌های اخیر با جهت‌گیری وزارت در جهت واگذاری هر چه بیشتر اختیارات به دانشگاه‌ها، گام‌های بسیار مثبتی در جهت تمرکززدایی از امور اجرایی برداشته شده است (از قبیل واگذاری برنامه‌ریزی درسی، گزینش دانشجویان در سطح دکتری، جذب هیأت علمی و... به دانشگاه‌ها) ولی وزارت هنوز، تا تغییر نقش از متولی بودن و قیمومیت مؤسسات آموزش عالی، به نقش سیاست‌گذاری و راهبری، فاصله زیاد دارد. در لایحه اخیر تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، که انتظار می‌رفت لاقلاً به رفع موانع ساختاری در سطح وزارت بیانجامد، هنوز موارد زیادی از تمرکز در امور اجرایی به چشم می‌خورد (مراجعه شود به

نقد لایحه وزارت توسط نگارنده (۱۳))، که بحث تفصیلی در مورد آن به لیل توقف فعلی لایحه، مفید به نظر نمی‌سد.

پراکندگی سازمانی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و وجود مسیرهای موازی با عملکرد فرا قانونی، از دیگر ویژگی‌های نظام آموزش عالی ایران در سطح وزارت در دو دهه اخیر بوده است، که عمده‌تاریخه در مسائل ساختاری فرا وزارتی (بند ۳-۲ زیر) دارد و امید می‌رفت با قانون جدید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تا حدی سامان یابد. علاوه بر دو وزارت اصلی متولی آموزش عالی پزشکی و غیر پزشکی، در حال حاضر طیف گسترده‌ای از مراکز و عوامل تصمیم‌گیری، از قبیل دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های عمومی و نهادهای انقلابی و حوزوی، شوراهای فرا وزارتی (شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی علمی کاربردی، کمیته سه نفره ارزیابی رشته‌های دانشگاه آزاد، شورای هدایت استعدادها درخشان و ...)، مرکز آموزش مدیریت دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی (سابق) و ...، علاوه بر جذب بخش عمده‌ای از بودجه آموزش عالی، به نحوی در فرآیند سیاستگذاری و تصمیم‌گیری آموزش عالی دخالت دارند، که موجب تداخل در وظایف، اتلاف فرصت‌ها و منابع و بروز تعارض در جهتگیری‌ها شده و می‌شود (مراجعه شود به پژوهش ارزنده انجام شده در زمینه جریان‌ها مختلف آموزش عالی در چارچوب طرح نیاز سنجی نیروی انسانی متخصص (۱۴)). به این سبب این نظام هم از مزایای تمرکزگرایی (سرعت عمل، وحدت رویه و عملکرد مطابق برنامه و سیاست‌ها) محروم مانده است و هم از کاستی‌های عدم تمرکز (دوباره کاری، کندی در کار، در اولویت قرار نگرفتن مصالح ملی، استفاده غیر بهینه از منابع و تشدید نابرابری‌ها)، رنج می‌برد (۱۱-۱۰).

۲-۳. مسائل ساختاری در سطح فرا وزارتی

در ابتدای تشکیل دولت جدید جناب آقای خاتمی در سال ۱۳۷۶، مشاهده شد تعداد زیادی شوراها و نهادهای فرا وزارتی وجود دارد که تصمیمات آن‌ها، بدون عبور از مسیر تصمیم‌گیری هیأت دولت، برای دولت ایجاد تعهد می‌کند. همین امر موجب گردید تا

اصل تجمیع وظایف اجرایی در دولت، به عنوان یکی از اصول برنامه سوم توسعه، مورد توجه قرار گیرد (بند ۲-۱ از رهنمودهای اداری برنامه سوم). اینکه این اصل در عمل و در سایر زمینه‌ها، به چه میزان تحقق یافته است از موضوع این نوشتار خارج است ولی آنچه مسلم است این اصل در مورد آموزش عالی امکان تحقق نیافت و وجود تعدادی شوراهای فراوزارتی، کماکان از مهمترین مسائل ساختاری نظام آموزش عالی ایران در سطح فراوزارتی، باقی ماند. برخی از این شوراها، که در امور مربوط به آموزش عالی دخالت داشته یا دارند عبارتند از: شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی برنامه‌ریزی، شورای پژوهش‌های علمی کشور، شورای عالی آموزش‌های علمی کاربردی، شورای هدایت استعدادهای درخشان، کمیته سه نفره ارزیابی رشته‌های دانشگاه آزاد اسلامی و هیأت مرکزی گزینش استاد.

در این میان شورای عالی انقلاب فرهنگی، مهم‌ترین شورای فراوزارتی است که در دو دهه گذشته، بیش‌ترین نقش آفرینی را در نظام آموزش عالی کشور داشته است. دیگر شوراهای فراوزارتی نیز، که به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم در آموزش عالی دخالت داشته‌اند، شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌وجود آمده یا مورد حمایت واقع شده‌اند.

شورای عالی انقلاب فرهنگی در آذر ماه ۱۳۶۳، جایگزین ستاد قبلی انقلاب فرهنگی (مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۳ شورای انقلاب) شد. اهداف اولیه تشکیل شورای عالی را، گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی، تزکیه محیط‌های علمی و فرهنگی، تحول دانشگاه‌ها و مدارس، تعمیم سواد آموزی و حفظ و احیای آثار ملی و اسلامی، تشکیل می‌داد (۱۵) از نظر پیشینه در تاریخ بعد از انقلاب، ابتدا در ۱۳۵۹/۲/۱۹، تشکیل شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی، با اهداف مشابه (تحقق فرهنگ انقلابی، ایجاد نظام آموزشی نوین و آموزش عالی، گسترش فرهنگ و تمدن اصیل اسلامی، و...) به تصویب شورای انقلاب رسیده بود (۱۶) ولی با تعطیلی دانشگاه‌ها، فرصت شکل‌گیری پیدا نمود و به‌جای آن، عملاً ستاد انقلاب فرهنگی و متعاقباً شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل شد. تفاوت اساسی شورای قبلی فرهنگ و آموزش عالی و شورای عالی انقلاب فرهنگی، در این بود که شورای اول، به‌عنوان

بالاترین مرجع تصویب ضوابط و مقررات آموزش عالی (ماده ۵)، وابسته به وزارت فرهنگ و آموزش عالی بود (سازمان اداری آن طبق ماده ۱ قانون مربوط، یکی از واحدهای وزارت محسوب می‌شد)، در حالی که شورای عالی دوم، با دبیرخانه و سازمان مستقل، در خارج از وزارت شکل گرفت و بدین ترتیب وزارت نقش منطقی دبیرخانه‌های خود در شورای عالی را که می‌توانست در سرنوشت نظام آموزش عالی تعیین‌کننده باشد، از دست داد. و این نقطه شروعی بود برای شکل‌گیری تعدد مراجع تصمیم‌گیری در آموزش عالی، که تا به امروز نیز ادامه یافته و تنها ابعاد آن گسترده‌تر شده است. وزارت که از یکسو عضو هیأت دولت و تابع قوه مجریه بود، می‌باید مجری مصوبات یک شورای فراوزارتی مستقل از قوه مجریه نیز، باشد. اگرچه این واقعیت که ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی با رئیس جمهور (رئیس قوه مجریه) است، می‌تواند از نظر حقوقی مفید و موجب هماهنگی شود، ولی این امر در عمل و در موارد زیادی نتوانسته است تداخل وظایف و تعارض بین مصوبات شورای عالی و وزارت را حل کند.

اگرچه چنان‌که در بالا آمد، شورای عالی انقلاب فرهنگی با هدف سیاستگذاری کلان فرهنگی در سطحی گسترده‌تر از آموزش عالی، یعنی در سطح جامعه، به وجود آمد و دلیل توجیهی استقلال دبیرخانه آن از وزارت فرهنگ و آموزش عالی نیز ابتدائاً همین بود، ولی این شورا پس از تشکیل و پس از بازگشایی دانشگاه‌ها، بیشترین هم‌خود را مصروف آموزش عالی نمود. آمار موضوعی مصوبات شورا در پنج ساله اول فعالیت (۷۲-۱۳۶۳) نشان می‌دهد، بالغ بر ۷۵ درصد مصوبات شورا به آموزش عالی اختصاص داشته است (۱۷-۱۸). این درصد در ۵ ساله دوم و سوم فعالیت، به ترتیب به حدود ۶۰ درصد و ۵۰ درصد کاهش یافته است. جالب این که مصوبات شورا در زمینه فرهنگ عمومی در همین سه دوره به ترتیب ۱۳ درصد، ۲۳ و ۱۰ درصد بوده است.

به همان اندازه که تمرکز فعالیت شورا روی آموزش عالی در ابتدای کار و پس از بازگشایی دانشگاه‌ها، طبیعی و منطقی به نظر می‌رسید، استمرار آن از یک سو و پایین بودن فعالیت در زمینه سیاستگذاری کلان فرهنگی جامعه، که رسالت اصلی و علت وجودی شورا

را تشکیل می‌داده است، غیر عادی می‌نمود. انعکاس این امر موجب شد که مقام معظم رهبری در دیماه سال ۱۳۷۳، با ارزیابی یک دهه فعالیت شورا، خواستار بازنگری در شرح وظایف و ترکیب شورا، در جهت ارتقای اثربخشی اجتماعی و پرداختن جدی‌تر شورا به مسائل فرهنگ عمومی شوند، که منجر به نظرخواهی از اعضای شورا و دیگر صاحب‌نظران و تهیه گزارش‌های تحلیلی روی عملکرد شورا گردید (۲۱-۱۹) تحلیل‌های به عمل آمده نشان داد شورای عالی از رسالت‌های اولیه خود (گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در جامعه و اعتلای فرهنگ عمومی) فاصله گرفته و عملاً به شورای عالی آموزش عالی تبدیل شده است. ارزیابی‌های دیگری نیز، در مورد بسته عمل کردن شورای عالی و عدم ارتباط با دنیای بیرون و بهره‌گیری از متفکران و خبرگان، نارسایی در سازوکارهای حقوقی ابلاغ و نفوذ مصوبات شورا و تعارض آن با سایر قوانین و مقرات موجود، و ... بعمل آمد، که از موضوع بحث این نوشتار خارج است. نهایتاً اهداف و وظایف بازنگری شده شورای عالی، پس از بحث در بیش از شش جلسه شورا، در آبان‌ماه ۱۳۷۶ به تصویب رسید (۲۲) در آیین‌نامه جدید، اهداف شورا بدون تغییر ماند ولی وظایف آن، از ده وظیفه در آیین‌نامه سال ۱۳۶۳، به ۲۸ وظیفه، گسترش یافت.

با وجود نقش سازنده شورای عالی، در شکل‌دهی به نظام آموزش عالی در دهه اول فعالیت، به تدریج تعارض حقوقی بین مصوبات شورا و تداخل وظایف با وزارت فرهنگ و آموزش عالی وقت رو به تزیاید گذاشت. صدور مجوز به مؤسسات آموزش عالی، که به هر دلیل با ضوابط شورای گسترش آموزش عالی موفق به اخذ مجوز نمی‌شدند، ایجاد شورای‌های فرا وزارتی با اختیارات موازی وزارت (نظیر شورای عالی آموزش‌های علمی کاربردی ۲۳-۲۴)، رسمیت بخشیدن به ضوابط خاص جریان آموزش عالی غیر دولتی و عملکرد فرا قانونی آن، نقض مصوبات و مجوزهای وزارت در برخی موارد (از قبیل توسعه مؤسسات آموزش عالی غیر دولتی غیر انتفاعی) و ... نمونه‌هایی از مداخله‌های اجرایی روزمره نهادی است که رسالت عمده آن سیاستگذاری کلان فرهنگی بوده است. پیامدهای این وضع در دهه دوم فعالیت شورای عالی عبارت بوده است از: سلب اختیار و ابتکار عمل

از وزارت فرهنگ و آموزش عالی و تبدیل آن به یک مجری ساده مصوبات شورای عالی و شوراهای فرا وزارتی وابسته. تضعیف شورای گسترش آموزش عالی و ضوابط کنترل کیفی مؤسسات آموزش عالی، باز شدن راه دور زدن وزارت و ضوابط آن و سرانجام، حذف عملی هیأت دولت از فرایند سیاستگذاری در آموزش عالی.

و بالاخره تشخیص تعارض لایحه تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط شورای نگهبان در سال گذشته، نقطه اوج بحران ماهیت حقوقی شورای عالی را به نمایش گذاشت. مواردی از وظایف وزارت یا شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری در لایحه قانونی، که به تشخیص شورای نگهبان با وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی تداخل دارد، بسیار گسترده است (۳۱ مورد ۲۵) ولی نگاهی اجمالی به عناوین برخی موارد تعارض ذکر شده از قبیل: تدوین سیاست‌های جامع عملکرد نظام علوم، تحقیقات و فناوری (بند ج)، معیارهای پذیرش دانشجو (بند ب-۱)، ارزیابی مستمر فعالیت واحدهای آموزش عالی (بند ب-۶)، صدور مجوز انجمن‌های علمی و ارزیابی مستمر فعالیت آنان (بند ب-۷)، صدور مجوز تاسیس دانشگاه‌ها و مراکز دولتی و غیردولتی با مشارکت خارجی (بند ب-۱۵)، انطباق فعالیت‌های آموزشی سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی (بند ۷) و ... به خوبی نشان می‌دهد چگونه رسالت‌های اصلی شورای عالی در سیاستگذاری کلان فرهنگی و حتی آموزش عالی، با وظایف اجرایی مرتبط با وزارت و هیأت دولت (قوه مجریه) آمیخته شده است و معلوم نیست این نهاد فرا وزارتی، که در مقدمه آیین نامه جدید شرح وظایف آن (۲۲) آمده است مصوبات آن حکم قانون دارد، بالاخره یک نهاد سیاستگذاری و قانونگذاری (مکمل قوه مقننه) است یا بخشی از قوه مجریه، با وجود بحث‌های مفصلی که در سال‌های اخیر در مورد ماهیت و جایگاه حقوقی شورای عالی انجام شده است، نگارنده ورود به مناقشه حقوقی در این زمینه را مفید و کارساز نمی‌داند، زیرا در چارچوب قانون اساسی فعلی، برای وظایف و اختیارات شورای عالی، به عنوان یک نهاد وابسته به رهبری، حقیقتی قابل تصور نیست. شورا همواره می‌تواند شرح وظایف خود را بازنگری کرده و گسترش دهد (مانند بازنگری مصوب

سال ۱۳۷۶) یا آن گونه که مایل است تفسیر کند و به تأیید مرجع بالاتر خود (رهبری نظام) برساند. رفع تعارض موجود بین وظایف شورای عالی و قوه مقننه و مجریه، راه حل ریشه‌ای تری را می‌طلبد که در زیر پیشنهاد شده است (بند ۴-۳).

۳-۳. قوانین و مقررات حاکم بر نظام آموزش عالی

بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که قوانین و مقررات موجود آموزش عالی، با وجود حجم زیاد، به دلیل رعایت نکردن معیارهای عمومی حقوقی (معلوم نبودن کیفیت نسخ قوانین پیشین؛ وجود عبارات مجمل و مبهم که موجب بروز برداشت‌ها و تفسیرهای گاه متضاد از یک متن می‌شود؛ عینی نبودن ملاک‌ها؛ کیفیت نامطلوب به کارگیری اصطلاحات، مواد و قواعد دستوری و تنقیح و تدوین؛ نکردن پیش‌بینی ضمانت اجرا؛ عدم رعایت اصل کلیت یا تفصیل؛ عدم رعایت سلسله مراتب قوانین) و معیارهای حقوق اداری (تداخل اهداف، وظایف و مسئولیت‌ها؛ جامع نبودن ارکان سازمان؛ متناسب نبودن اختیارات و مسئولیت‌ها؛ ناهماهنگی آیین‌نامه‌های اداری با قوانین کشور و وجود تعارض و تناقض در آن‌ها؛ تناسب نداشتن ماهیت و عنوان حقوقی سازمان‌ها با قوانین و مقررات مربوط به آن‌ها؛ جامعیت نداشتن قوانین)، از کیفیت مطلوب برخوردار نیستند و خود از عوامل شفاف نبودن، تداخل و تعارض مسئولیت‌ها به شمار می‌آیند (۲۶).

قوانین سرنوشت‌ساز نظیر «تشکیل هیأت‌های انسانی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی (مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی)»، نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها (مصوب مجلس شورای اسلامی)، ارزشیابی رشته‌های دانشگاه آزاد اسلامی (مصوب مجلس شورای اسلامی)، و حتی لایحه قانونی جدید تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، نمونه‌های بارزی از نارسایی‌های موجود در تدوین قوانین و مقررات آموزش عالی است (۱۱-۱۰).

۴. راهکارهای رفع موانع ساختاری آموزش عالی در برنامه چهارم

با توجه به اینکه این نوشتار در آستانه طراحی و تصویب برنامه چهارم توسعه انتشار می‌یابد، در زیر تلاش شده تا راهکارهای اجرایی مشخصی که می‌تواند به رفع موانع ساختار آموزش عالی کمک کند، پیشنهاد شود. در این‌جا نیز راه‌حل‌ها در سه سطح دانشگاه، وزارت و فرا وزارتی تنظیم شده‌اند:

۴-۱. رفع موانع ساختاری در سطح دانشگاه

چنان‌که در بخش ۲-۱ آمد، مهم‌ترین مسأله ساختاری نظام آموزش عالی ایران در سطح دانشگاه، فقدان حداقل استقلال عملیاتی برای اداره امور دانشگاه به نحو مطلوب است (که در منشور توسعه علمی ایران (بیانیه ۸۰) نیز مورد تأکید قرار گرفته است^۱ (۲۷)). رفع این معضل ساختاری مستلزم قانونمند کردن نحوه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، از طریق تهیه و تصویب یک لایحه قانونی خاص دانشگاه، است. دلایل عمده نیاز به قانون جدید چنین است:

راهکار اصلی استقلال عملیاتی دانشگاه، خروج از قانون محاسبات عمومی و ذی‌حسابی، استخدام کشوری و قانون کار است و این بدون تصویب قانون خاص میسر نیست.

قانون فعلی مالی معاملاتی دانشگاه‌ها و آیین‌نامه اجرایی مربوط (که مبتنی بر قانون محاسبات عمومی و ذی‌حسابی است)، استمرار حاکمیت دیوانسالاری اداری مالی بر دانشگاه‌ها است و بدون تصویب قانون جدید قابل نسخ نیست.

آیین‌نامه هیأت امنای مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، با وجود آن‌که با هدف تفویض اختیار بیش‌تر به دانشگاه‌ها تهیه شده است، در مواردی ناقض استقلال عملیاتی است (به دلیل مفروض گرفتن قوانین استخدام کشوری).

۱. آزادی علمی و استقلال عمل دانشگاه‌ها برای تحقق رشد تفکر و نوآوری در جامعه ضروری است. دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی سعی خواهند کرد این آزادی و استقلال را برای رویارویی با مشکلات اجتماعی به کار بگیرند و از طریق رقابت سالم زمینه رشد علوم و تحقیقات و فناوری را فراهم کنند (بند ۲۲ بیانیه).

لایحه قانون جدید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تیز، با وجود طرح موضوع استقلال دانشگاه در ماده ۱۱، بدون پرداختن به نسخ صریح قوانین متعارض، عملاً موضوع را به آینده احاله کرده است.

علاوه بر دلایل یاد شده ذکر این نکته اهمیت دارد که فعالیت نهاد دانشگاه، براساس اصول متعارف استقلال عملیاتی و آزادی علمی، در چارچوب هیچ‌یک از الگوهای سازمانی تعریف شده در قوانین کشوری تاکنون (از قبیل: مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، نهاد انقلابی، نهاد عمومی غیر دولتی و امثالهم) به طور کامل و مطلوب قابل تحقق نیست. این امر به تنهایی، تصویب یک قانون خاص برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی را ایجاب می‌کند.

با توجه به نکات یاد شده بالا، در حال حاضر دو راه حل اجرایی برای حل این معضل ساختاری به نظر می‌رسد:

الف) تهیه و تصویب یک لایحه جامع برای نحوه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، که در برگیرنده کلیه اصول و نیازهای قانونی لازم باشد^۱. اتخاذ این راه حل این نگرانی را در بردارد، که ظرافت‌های بسیار زیاد حقوقی و کارشناسی بکار رفته در تهیه چنین لایحه‌ای، در مراحل بعدی تأیید و تصویب در سطح وزارت، دولت و مجلس، دستخوش تغییرات زیاد شده و از هدف اصلی دور افتد (تجربه تهیه و تصویب لایحه وزارت علوم و تحقیقات و فناوری در سال‌های اخیر، این نگرانی را تأیید می‌کند).

ب) تصویب کلیات لایحه، در برگیرنده اصول و نیازهای قانونی اصلی، در قانون برنامه چهارم و واگذاری تصویب جزئیات اجرایی به دولت پس از آن. پیش‌نویس این کلیات در پیوست ۲ این مقاله پیشنهاد شده است. با تصویب این مواد قانونی سنگ بنای لازم برای خودگردانی دانشگاه‌ها گذاشته شده و تصویب آن نیز بسیار سهل‌تر خواهد بود.

۱. پیش‌نویس چنین لایحه‌ای با مشارکت تعدادی از صاحب‌نظران آموزش عالی و آشنا با مسائل اداری مالی دانشگاه‌ها و با کار کارشناسی طولانی، در معاونت آموزشی وزارت فرهنگ و آموزش عالی وقت در سال ۱۳۷۶ تهیه شده و در برگیرنده کلیه مواد قانونی لازم است (۲۸).

۴-۲. رفع موانع ساختاری در سطح وزارت

لایحه تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، که در اجرای یکی از سیاست‌های برنامه سوم تهیه شده است، می‌تواند پس از رفع برخی کاستی‌ها، محمل قانونی لازم را برای برطرف کردن موانع ساختاری در سطح وزارت، ایجاد کند. به اعتقاد نگارنده رد قانون وزارت در شورای نگهبان و ثمر بخش نبودن مذاکرات پس از آن، فرصت بسیار مناسبی را برای بازنگری و رفع کاستی‌های لایحه در اختیار وزارت قرار داده است. با توجه به آشنایی کامل وزیر محترم با سوابق لایحه، توصیه می‌شود این بازنگری، که به سرعت عملی است، هرچه سریع‌تر انجام شود. اصول مهمی که باید در این بازنگری مورد توجه قرار گیرد عبارتند از: اصل تجمیع کلیه وظایف اجرایی در دولت، اصل کاهش نقش تصدی‌گری وزارت و تمرکززدایی و اصل اجتناب از تعدد مراکز تصمیم‌گیری. همچنین توصیه می‌شود در جهت رفع ایراد مورد اشاره شورای نگهبان در زمینه تداخل وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی با شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای اخیر در بازنگری لایحه حذف و نقش آن به هیأت وزیران واگذار شود. علاوه بر آن که ایجاد شوراهای عالی مشابه در گذشته (نظیر شورای عالی صنایع)، تجربه موفقی نبوده است، این راه حل با اصل تجمیع وظایف اجرایی در دولت نیز هماهنگی بیش‌تری دارد.

۴-۳. رفع موانع ساختاری در سطح فرا وزارتی

رفع موانع ساختاری نظام آموزش عالی در سطح فرا وزارتی، که عمدتاً به تداخل وظایف وزارت با شورای عالی انقلاب فرهنگی و ابهام‌های موجود در مورد جایگاه حقوقی این شورا برمی‌گردد (فصل ۳-۳ همین مقاله)، پیچیدگی خاصی دارد و راه‌حل‌های ساده را بر نمی‌تابد. به اعتقاد نگارنده راه حل ریشه‌ای این معضل، ارتقای جایگاه فعلی شورای عالی انقلاب فرهنگی، به یک جایگاه قانونی مستحکم در قانون اساسی، از طریق ادغام آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام است. این گزینه از دلایل توجیهی قوی زیر برخوردار است: رسالت اصلی شورای عالی انقلاب فرهنگی، که بارها مورد تأکید رهبر انقلاب قرار گرفته است، سیاست‌گذاری کلان فرهنگی و اعتلای فرهنگ و ارزش‌های اسلامی در جامعه

است. این رسالت با رسالت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام که طبق ماده قانون اساسی، رسالت تعیین سیاست‌های کلی نظام را برعهده دارد، همسویی کامل دارد و در واقع زیر مجموعه‌ای از آن محسوب می‌شود. با قبول این گزینه، شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان یکی از کمیسیون‌های تخصصی شورای تشخیص مصلحت، در زمینه امور فرهنگی و آموزشی، فعالیت خواهد کرد.

اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز، همانند مجمع تشخیص مصلحت، همگی از طرف رهبری منصوب می‌شوند و از این نظر نیز همسویی کامل بین دو شورا وجود دارد (هر دو نهاد وابسته به رهبری هستند).

مجمع تشخیص مصلحت دارای جایگاه مستحکم و وظایف مشخص در قانون اساسی است و ادغام شورای عالی انقلاب فرهنگی در آن، جایگاه قانونی این شورا را ارتقا می‌بخشد و از آن رفع ابهام می‌کند. در این صورت مصوبات شورا از مجرای قانونی مشخص نفوذ پیدا نمود و بر آن نظارت خواهد شد.

شوراهای تخصصی وابسته به وزارتخانه‌های مختلف (نظیر شورای فرهنگ عمومی و شورای آموزش و پرورش) نیز خواهند توانست در چارچوب سیاست‌های کلان مصوب مجمع تشخیص مصلحت، هم خود را بیش‌تر معطوف اتخاذ سیاست‌های اجرایی کنند، بدون آنکه اصل تجمیع وظایف اجرایی در دولت خدشه‌دار شود. بدین ترتیب تفکیک بهتر قوا، تقسیم کار روشن قانونی و انسجام بیش‌تر در سیاستگذاری و اجرا بوجود خواهد آمد.

بدیهی است گزینه پیشنهادی، که دگرگونی در روند موجود ایجاد خواهد کرد، باید در سطوح بالای تصمیم‌گیری مورد بررسی قرار گیرد. بدین منظور پیشنهاد می‌شود این موضوع، خود به عنوان یک سیاست کلان مدیریتی، ابتدا در مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح شود و پس از دستیابی به یک اجماع مناسب، به تأیید مقام معظم رهبری برسد.

کلام آخر این که، شورای عالی انقلاب فرهنگی پس از دو دهه فعالیت، نیاز به یک پارادایم جدید دارد. علاوه بر این، اگر عدالت «قرار گرفتن هر چیز در جایگاه مناسب

خود»، تعریف شود، زمان آن فرارسیده است که شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز جایگاه واقعی خود را، در سیاستگذاری کلان، پیدا کند.

منابع و مأخذ

۱. سند برنامه سوم توسعه، امور بخشی، سیاست‌های بخش آموزش عالی، ص ۳۶۰، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۷.
۲. استقلال و پویایی دانشگاه زیر بنای تحول علوم و فناوری و اعتلای موقعیت علمی و فرهنگی کشور، محمد باقر غفرانی، همایش برنامه سوم توسعه، تهران، مهرماه ۱۳۷۷.
۳. نگاه اقتدارگرا به دانشگاه‌ها، نگاه استقلال‌گرا به دانشگاه‌ها، (سر مقاله)، روزنامه یاس نو، شماره‌های ۱۲۱-۱۲۰، ۷ و ۸ مرداد ۱۳۸۲.
۴. مجموعه مقالات اولین سمینار هیأت‌های انضامی دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، دانشگاه تهران، ۲۲ اسفند ۱۳۷۵.
۵. مسائل ساختاری نظام آموزش عالی کشور، راهبردها و سیاست‌های اجرایی، کمیته بررسی مسائل ساختاری آموزش عالی، برنامه سوم توسعه، محمد باقر غفرانی، ۱۳۷۷/۱۱/۱۱.
۶. لایحه پیشنهادی نحوه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، تجدید نظر ۳، معاونت آموزشی، وزارت فرهنگ و آموزش عالی، مرداد ۱۳۷۶.
۷. طرح پیشنهادی نحوه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، بازنگری ۱، عباس مظفر، دانشگاه صنعتی شریف، تیرماه ۱۳۸۱.
۸. تحلیل نظام آموزش عالی کشور و عرضه نیروی انسانی متخصص، طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، گزارش تلفیق شماره ۶، غلامحسین نفیسی، اسفند ۱۳۸۰.
۹. گزارش نهایی طرح، طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، گزارش تلفیق شماره ۷، حسن طایبی، پریدخت وحیدی، محمد باقر غفرانی، خرداد ۱۳۸۱.
۱۰. تجارب سیاستگذاری علم و فناوری در ۱۹ جهان، محمد نفی مهدوی، محمد باقر غفرانی، مجله رهیافت، شماره ۲۶، ۱۳۷۸.
۱۱. اصلاحات پیشنهادی برای شور اول لایحه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، محمد باقر غفرانی، نامه مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۷ به رئیس کمیسیون آموزش و پژوهش مجلس شورای اسلامی.
۱۲. جریبان‌های مختلف آموزش عالی، طیه فیروز کوهی، گزارش طرح پژوهشی، طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، اسفند ۱۳۸۰.

۱۳. اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب جلسات ۹، ۵، ۴ و ۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۶۳/۱۲/۵.
۱۴. لایحه قانونی تشکیل شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی، مصوب ۱۳۵۹/۲/۱۷ شورای انقلاب، کتاب مجموعه قوانین آموزش عالی.
۱۵. مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، فهرست تاریخی و موضوعی ۷۹-۱۳۶۳، ریاست جمهوری، معاونت پژوهش و تنقیح قوانین و مقررات، زمستان ۱۳۸۰.
۱۶. خلاصه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، دبیرخانه شورای گسترش آموزش عالی، وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۷۳.
۱۷. نامه آقای میرسلیم (دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی) به وزیر فرهنگ و آموزش عالی، شماره ۱/۲۶۸/م د ش، مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۴.
۱۸. تحلیل‌ها و پیشنهادها درخصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، تیرماه ۱۳۷۳.
۱۹. تحلیلی بر رسالت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی، محمد باقر غفرانی، معاونت آموزشی، وزارت فرهنگ و آموزش عالی، بهمن ۱۳۷۳.
۲۰. جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب جلسات ۳۸۸-۴۰۹، مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۸.
۲۱. آیین‌نامه آموزش‌های علمی کاربردی، مصوب جلسه ۳۶۹ مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۱۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۲۲. آیین‌نامه جدید شورای عالی آموزش‌های علمی کاربردی، مصوب جلسه ۳۵۸، مورخ ۱۳۷۴/۶/۱۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۲۳. نامه شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی در مورد لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، شماره ۸۱/۳۰/۱۹۴۳، مورخ ۱۳۸۱/۹/۵.
۲۴. بررسی قوانین و مقررات حاکم بر توسعه علم و فناوری، مهداد مشایخی، محمد کریمیان، طرح سیاست‌گذاری کلان علم و فناوری در کشور، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، اسفند ۱۳۷۷.
۲۵. بیانیه ۸۰، منشور توسعه علمی ایران، مصوب چهل و چهارمین نشست رؤسای دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی کشور، ۹-۷ دی‌ماه ۱۳۸۰، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.
۲۶. لایحه پیشنهادی نحوه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، تجدید نظر ۳، مرداد ۱۳۷۶.

27. University Autonomy in the Future, G. Rahmani , Z Naserabadi, Regional Seminar on Higher Education in the Coming Century, UNESCO ,16-18 Feb. 1998, Tehran.

28. Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility, IAU Newsletter, Vol 4, no 4, Sept. 1998.

پیوست ۱

خلاصه بیانیه مجمع بین‌المللی دانشگاه‌ها (IAU)

در مورد استقلال سازمانی، آزادی علمی و مسئولیت اجتماعی دانشگاه

توضیح: بیانیه دارای یک مقدمه و ۱۴ ماده است، در زیر گزیده‌هایی از هریک، با تیربندی، آورده شده است.

پیشینه

در بیانیه کنفرانس بین‌المللی یونسکو در سال ۱۹۵۰، دانشگاه‌های دنیا بر سه اصل تفکیک‌ناپذیر، که هر دانشگاهی باید بر آن مبتنی باشد، تأکید کردند: حق جستجوی دانش برای دانش و پیگیری تا هر کجا که جستجوی حقیقت ایجاب کند.

تساهل در برابر عقیده مخالف و فارغ بودن از مداخله سیاسی.

التزام داشتن به عنوان نهادهای اجتماعی، به ترویج اصول آزادی و عدالت، کرامت و همبستگی انسانی و توسعه کمک‌های مادی و معنوی در سطح بین‌المللی، از طریق آموزش و پژوهش.

اصول و باورها

توسعه انسانی و گسترش دائمی دانش، مستلزم آزادی آزمون و پرس‌وجو است و آزادی علمی و استقلال دانشگاه، برای تحقق این هدف، اساسی است.

دانشگاه برای خود و حتی برای دانش به وجود نمی آید بلکه برای منافع به وجود می آید که برای نوع انسان و جامعه در بر دارد.

نه آزادی علمی، که بر آزادی پرس و جو و تدریس و آزادی آموختن برای دانشجویان تأکید دارد و نه استقلال دانشگاهی، امتیاز نیست، بلکه شرایط پایه و غیر قابل خدشه‌ای است که دانشگاه را به عنوان یک مؤسسه آموزش و فراگیری و همچنین یکایک اعضای آن را، قادر می‌سازد، تا مسئولیت‌هایی را که جامعه به آن‌ها واگذار نموده است، به نحو بهینه ایفا نمایند.

تعریف استقلال سازمانی (Institutional Autonomy)

این اصل می‌تواند به صورت درجه‌ای از استقلال نسبت به مداخله بیرونی تعریف شود که دانشگاه، برای سازماندهی و مدیریت داخلی خود، توزیع منابع مالی و تولید درآمد از منابع غیر عمومی، استخدام کارکنان، تعریف شرایط تحصیل و بالاخره آزادی تدریس و پژوهش، به آن نیازمند است.

تعریف آزادی علمی (Academic Freedom)

اصل آزادی علمی می‌تواند به عنوان آزادی اعضای جامعه علمی (هیأت علمی)، مدرسان و دانشجویان، در دنبال کردن فعالیت علمی‌شان در چارچوب تعیین شده توسط آن جامعه علمی، از نظر قواعد اخلاقی و استانداردهای بین‌المللی، بدون فشار خارجی تعریف شود.

اختیار در برابر مسئولیت

اختیار مسوولیت به دنبال دارد. بار این مسوولیت، به میزان وابستگی به دولت و جامعه، بردوش افراد و دانشگاهی که عضو آن هستند، سنگینی می‌کند.

آزادی علمی تعهد هریک از اعضای جامعه علمی را، نسبت به: کیفیت، نوآوری، گسترش مرزهای دانش از طریق پژوهش، و نشر نتایج آن از طریق آموزش و انتشارات، به دنبال دارد.

آزادی علمی همچنین تعهد اخلاقی اعضای جامعه علمی را، نسبت به هدایت تحقیقات، چه از نظر اولویت‌های تحقیقاتی و چه از نظر پیامدهای آن برای بشریت و طبیعت، ایجاب می‌کند.

دانشگاه نیز به سهم خود وظیفه دارد تا پایبندی جمعی خود به کیفیت و اخلاق، انصاف و تساهل اجتماعی، حفظ و ارتقای استانداردها (علمی در آموزش و پژوهش و اداری در فرآیندها)، پاسخگویی و حساب پس دادن به جامعه، خود ارزیابی و شفافیت در نحوه خودگردانی سازمانی را، به جامعه نشان دهد.

وظایف مسئولان

ذی‌نفعان دولتی یا خصوصی نیز متقابلاً موظف‌اند: از مداخله‌های سلیقه‌ای احتراز و شرایط لازم برای بهره‌گیری افراد عضو حرفه آکادمیک از آزادی علمی و استقلال سازمانی دانشگاه را، مطابق با استانداردهای شناخته شده بین‌المللی، فراهم آورند.

مسئولیت جهانی

تعهد نسبت به انتقال و توسعه دانش، هدف بنیادی است که آزادی علمی و استقلال سازمانی به خاطر آن ضروری و به رسمیت شناخته شده است. چون دانش جهانی است، این تعهد نیز چنین است.

در حالی که استقلال سازمانی و آزادی علمی از نظر تاریخی در چارچوب معیارهای ملی شکل گرفته است، دانشگاه‌ها از بدو پیدایش، نسبت به اصول جهانی بودن و بین‌المللی بودن، پایبندی فکری و معنوی خود را بروز داده‌اند. برای آنکه دانشگاه‌ها بتوانند به یک جامعه جهانی خدمت کنند، ضرورت دارد استقلال سازمانی و آزادی علمی دانشگاه، سنگ زیر بنای یک قرار داد اجتماعی جدید را تشکیل دهد، قراردادی در برگیرنده ارزش‌های مشترک بشری و انتظارات دنیایی که مرزهای آن به سرعت در حال اضمحلال است.

پیوست ۲

مواد قانونی پیشنهادی برای برنامه چهارم توسعه در مورد خودگردانی دانشگاه‌ها

دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند که برابر آیین‌نامه‌های خاص، که به تصویب هیأت امنای آن‌ها می‌رسد، اداره می‌شوند. نحوه تشکیل، ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات هیأت امنای، طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت علوم تحقیقات و فناوری تهیه و به تصویب هیأت دولت می‌رسد. از تاریخ تصویب این قانون برنامه:

الف) دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی از شمول قانون محاسبات عمومی، قانون مالی معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط، مستثنی و ترتیب رسیدگی به حساب‌ها و امور مالی و همچنین نحوه مصرف اعتبارات و وصول درآمدهای عمومی و اختصاصی آن‌ها، تابع آیین‌نامه مالی معاملاتی مصوب هیأت امنای دانشگاه خواهد بود. دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی مشمول این قانون دارای بازرس و حسابرس رسمی خواهند بود. آیین‌نامه حسابرسی و نظارت بر امور مالی معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی توسط وزارت تهیه و به تصویب هیأت دولت خواهد رسید.

ب) امور استخدامی کارکنان، اعم از هیأت علمی و غیر آن، تابع اساسنامه دانشگاه یا مؤسسه و آیین‌نامه استخدامی مصوب هیأت امنای بوده و از شمول قانون استخدام کشوری، قانون نظام هماهنگ پرداخت، قانون کار و دیگر قوانین مغایر خارج است.

ج) شمول این قانون به هریک از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، مطابق آیین‌نامه اجرایی این قانون خواهد بود که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تهیه و به تصویب هیأت دولت می‌رسد.