

جایگاه هیئت امنای در نظام آموزش عالی ایران

احمد داوری*

تاریخ پذیرش ۸۸/۳/۲۴

تاریخ دریافت ۸۷/۱۱/۲۹

از بدو تأسیس هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی در ایران وظایف قانونی آن هیئت‌ها را همواره دستگاه‌های اجرایی و نظارتی به چالش کشیده‌اند. در همین خصوص تصویب بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، اداره دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌ها را صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص مصوب هیئت‌های امنای مربوط و بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری، مالی و استخدامی، جایز می‌شمارد که نقطه عطفی در وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای محسوب می‌شود. هرچند اختیارات قانونی مذکور نیز از آسیب‌های سازمانی و فراسازمانی مصون نیست. مقاله حاضر می‌کوشد با مرور سابقه موضوع، به تبیین ظرفیت‌های قانونی بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم بپردازد و اهم چالش‌های فراروی اجرای آن را نشان دهد.

کلیدواژه‌ها: هیئت امنای دانشگاه؛ بند «الف» ماده (۴۹)؛ قانون برنامه چهارم توسعه؛

آموزش عالی؛ دانشگاه

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* پژوهشگر آزاد؛

E-mail: ahmaddvri@yahoo.com

مقدمه

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) در بخش مربوط به توسعه علوم و فناوری دربرگیرنده گزاره‌ها، احکام، تکالیف و الزامات قانونی مختلفی به شرح زیر بوده است (ماده (۹۹)):

الف. تأکید بر ضرورت انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی کشور،
 ب. تغییر نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و افزودن وظایف برنامه‌ریزی، حمایت و پشتیبانی، ارزیابی و نظارت، بررسی و تدوین سیاست‌ها و اولویت‌های راهبردی در حوزه‌های تحقیقات و فناوری به وظایف وزارت،
 ج. الزام دولت به اصلاح اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹: ۶۸).

به این ترتیب با اجرای برنامه سوم توسعه، اصلاح ساختار نظام آموزش عالی کشور به عنوان یک الزام قانونی در دستور کار قرار گرفت و با تصویب قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در هجدهم مرداد ۱۳۸۳، بستر حقوقی و قانونی لازم برای انجام اصلاحات ساختاری تأمین شد و حفظ و تحکیم آزادی علمی و استقلال دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی در ردیف اهداف شش‌گانه وزارت قرار گرفت (ماده (۱) قانون یاد شده). برای تحقق این هدف، به عنوان اساس و پایه تأمین سایر هدف‌های مصرحه در قانون، قانونگذار در ماده (۱۰)، تصریح می‌کند که: «دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت‌امنای وزیر می‌رسد اداره می‌شوند».

علاوه بر این تبصره ماده (۱۰) قانون مذکور، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را مکلف می‌سازد به منظور تحقق تمرکززدایی در فعالیت‌های اجرایی بخش آموزش عالی و پژوهشی، افزایش اختیارات هیئت‌های امنای، تقویت ترکیب اعضای هیئت‌های امنای، تعریف و تبیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیئت‌های امنای و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات

آموزش عالی و پژوهشی، لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم را تهیه و برای مراحل قانونی به مراجع ذی‌صلاح ارائه کند.

به موازات آن، قانون برنامه چهارم توسعه در بند «الف» ماده (۴۹) جایگاه هیئت‌های امنای دانشگاهی و حدود اختیارات آن هیئت‌ها را بیش‌ازپیش توجه می‌کند و با ذکر موارد و مصادیق به آنها وجهه قانونی می‌بخشد. از نظر این قانون: «دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی ...، صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص مصوب هیئت‌های امنای مربوط ... بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره خواهند شد» (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۲: ۹۲).

در دوره‌هایی هرچند کوتاه از تاریخ آموزش عالی ایران، معدود دانشگاه‌های کشور و بیش از همه دانشگاه تهران از استقلال نسبی در محدوده قوانین عمومی کشور برخوردار بوده‌اند. با این‌همه، معافیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها از رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری، مالی و استخدامی دستاوردی است که پس از گذشت هفتاد سال از تأسیس دانشگاه تهران، نخستین بار حاصل شده است و بنابراین حفظ این دستاورد و فراهم آوردن سازوکارهای لازم برای عملیاتی کردن آن ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. برای تبیین جایگاه بند «الف» ماده (۴۹) و اهمیت آن در اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور، بررسی اجمالی جایگاه و سیر تحول نهاد هیئت امنای در نظام آموزش عالی ایران ضروری است.

۱ خاستگاه و پیشینه هیئت امنای

سابقه تشکیل هیئت امنای در دانشگاه‌های اروپا به قرن چهاردهم و در دانشگاه‌های معتبر آمریکا به قرن هفدهم میلادی می‌رسد. به طوری که امروزه برای اداره بیشتر دانشگاه‌های معتبر اروپا و آمریکا از هیئت امنای استفاده می‌شود (ضرغام و همکاران، ۱۳۷۶: ۳۱۱).

هیئت امنای به جمعی منتخب از افراد سرشناس، مؤثر و مورد وثوق اطلاق می‌شود که به‌عنوان امین حکومت و به نیابت از آن، اداره امور دانشگاه را برعهده دارند. از این حیث هیئت امنای نهادی است که برای هماهنگی امور و اعمال نظارت بر عملکرد دستگاه اجرایی، به‌ویژه در زمینه‌های بودجه‌ای، انجام وظیفه می‌کند (صالحی و طجرلو، ۱۳۷۶: ۵۳).

هیئت‌های امنای در آمریکا به‌عنوان هیئت‌های اداره‌کننده و در انگلستان و کشورهای مشترک‌المنافع به نام شورا یا شورای عالی دانشگاه یا هیئت اداره‌کنندگان شناخته می‌شوند. آنها وظیفه سیاست‌گذاری و اداره دانشگاه را برعهده دارند و در برابر دولت مسئول‌اند. در آمریکا مؤسسه‌های آموزش عالی دولتی و خصوصی را هیئت‌های امنای اداره می‌کنند و اعضای هیئت‌های مؤسسات آموزش عالی دولتی را معمولاً یک مرجع سیاسی منصوب می‌کند، ضمن اینکه در برخی ایالت‌ها و مناطق، اعضای هیئت‌های امنای مردم یا قوای مقننه ایالت انتخاب می‌کنند (همان).

در کانادا، دانشگاه‌ها مؤسساتی مستقل و خودمختار محسوب می‌شوند و تأمین منابع مالی آنها برعهده مسئولان ایالتی و دولت مرکزی است که با حمایت خود بخشی از منابع مالی مورد نیاز دانشگاه‌ها را تأمین می‌کنند. ضمن اینکه بخش دیگری از آن با دریافت شهریه دانشجویی، موقوفات و هبه تأمین می‌شود.

اداره امور آموزش عالی در کانادا به‌صورت متمرکز نیست و معمولاً دو هیئت آن را انجام می‌دهد: هیئت‌رئیس دانشگاه که مسائل آموزشی و تحقیقاتی دانشگاه را بررسی می‌کند و هیئت امنای که به امور مالی و اداری دانشگاه می‌پردازد. به این ترتیب، هیئت‌رئیس و هیئت امنای دانشگاه در کانادا مسئولیت تهیه و تدوین برنامه‌های درسی، برنامه‌ریزی آموزشی، ایجاد رشته‌های جدید، استخدام و ترفیع اعضای هیئت علمی و تعیین بودجه آموزشی دانشگاه را برعهده دارند (همان: ۵۸).

در استرالیا نیز دانشگاه‌ها مؤسساتی مستقل و خودمختار هستند که تأمین مالی آنها با دولت فدرال است و شورای هر دانشگاه متشکل از نمایندگان منتخب فارغ‌التحصیلان،

کادر آموزشی، دانشجویان و همچنین نمایندگان از طرف پارلمان ایالت مربوط و بخش صنایع و بازرگانی بر دانشگاه اعمال مدیریت می کنند.

در نهایت، صرف نظر از عنوان و وظایفی که برای هیئت‌ها در نظر گرفته شده است دارای شخصیت حقوقی هستند، به این معنی که اعضای این هیئت‌ها نمی توانند از طرف خود تصمیمی اتخاذ کنند که دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی متبوع آنها را متعهد سازد.

در انتخاب اعضای هیئت‌های امنای معمولاً دو الگو استفاده می شود: یک الگو به انتخاب هیئت امنای مؤسساتی از نوع مؤسسات خیریه معطوف است، که بنابر ماهیت به وسیله هیئت امنای قائم‌بالذات اداره می شوند و در مؤسسات آموزش عالی خصوصی نیز به کار می رود. اما الگوی دوم متعلق به دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی دولتی است که اعضای هیئت امنای این گونه مؤسسات معمولاً از میان رجال سیاسی، کارگزاران عالی رتبه مجلس یا ایالتی، نمایندگان مردم و اعضای هیئت علمی انتخاب می شوند (ضرغام و همکاران، ۱۳۷۶: ۳۱۱).

مهم‌ترین وظایف و مسئولیت‌های این هیئت‌ها در خارج از کشور به شرح زیر است (همان: ۳۱۲-۳۱۱):

۱. تدوین و مشخص کردن رسالت مؤسسه و بازرنگری در آن،
۲. انتصاب و عزل رئیس مؤسسه،
۳. حمایت، نظارت و ارزشیابی عملکرد رئیس مؤسسه در رسیدن به اهداف مؤسسه،
۴. تصویب برنامه‌های درازمدت مؤسسه و تجدیدنظر در آن،
۵. تصویب بودجه و حصول اطمینان از متعادل بودن آن،
۶. تصویب طرح تجهیز منابع، شناسایی و تشویق کمک‌کنندگان خصوصی و جلب حمایت بنیادها و صنایع،
۷. نظارت بر اجرای بودجه برای حصول اطمینان از مطابقت بودجه با اهداف و برنامه‌های

۸. تأیید انتخاب مدیران امور مالی برای نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها و امور اوقاف،
 ۹. حصول اطمینان از توسعه و نگهداری تسهیلات فیزیکی کافی برای ارائه برنامه آموزشی،
 ۱۰. تصویب سیاست‌های مرتبط با کارکنان علمی و فرایندهای آن،
 ۱۱. تصویب برنامه‌های آموزشی مؤسسه و حصول اطمینان از آنکه برنامه‌های آموزشی با رسالت و مقاصد مؤسسه سازگار باشد،
 ۱۲. حصول اطمینان از اینکه اولویت‌های علمی در بودجه منعکس شده باشد،
 ۱۳. حصول اطمینان از برقرار شدن فرایندهای لازم برای بازنگری‌های دوره‌ای و ارزیابی برنامه‌ها و کارکنان،
 ۱۴. ایجاد ارتباط دانشگاه و جامعه، به طوری که دانشگاه بتواند پاسخ‌گوی نیازهای جامعه شود،
 ۱۵. حفظ استقلال مؤسسه آموزشی،
 ۱۶. انجام وظیفه به‌عنوان دادگاه تجدیدنظر (به تصمیمات هیئت امانا از نظر حقوقی نمی‌توان اعتراض کرد مگر از طریق دادگاه یا مرجع قانونگذار)،
 ۱۷. ارزیابی و سنجش عملکرد مؤسسه و هیئت امانا.
- در محدوده این وظایف هیئت امانا به‌عنوان یک شخصیت حقوقی می‌تواند آیین‌نامه‌هایی وضع کند که مسئولیت و وظایف مسئولان، کمیته‌های دائمی و رئیس دانشگاه را در خصوص هیئت روشن کند. از حیث روش کار، بیشتر امور هیئت ابتدا در کمیته‌ها بررسی می‌شود و پس از انجام کار کارشناسی در دستور هیئت امانا قرار می‌گیرد. تعداد و وظایف کمیته‌های دائمی هیئت امانا متغیر است ولی عمدتاً شامل: کمیته‌های اجرایی، انتصابات، امور مالی، سرمایه‌گذاری، حسابرسی، توسعه ساختمان و محوطه، امور دانشجویی و امور علمی است. عضویت در کمیته‌ها به اعضای هیئت امانا منحصر نیست، بلکه دانشجویان و اعضای هیئت علمی نیز می‌توانند به عضویت کمیته‌ها پذیرفته شوند (همان: ۳۱۳-۳۱۲).

۲ اختیارات هیئت امنای

تأسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳ را شاید بتوان با استقلال نسبی دانشگاه - به مفهوم اجازه تصمیم‌گیری در امور آموزشی، و تا حدودی استخدام هیئت علمی و مالی - همراه دانست. ماده (۷) قانون تأسیس دانشگاه تهران مصوب هشتم خرداد ۱۳۱۳ تصریح دارد که: «... از لحاظ اداری و مالی دانشگاه مستقل و تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف خواهد بود» (وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۶۰: ۱۱۸).

قانون همچنین به دانشگاه اجازه می‌دهد «در مقابل امور علمی و فنی که اشخاص و مؤسسات غیررسمی رجوع می‌نمایند بر طبق نظام‌نامه مخصوص حق‌الزحمه دریافت دارد». علاوه بر این قانون تصریح می‌کند: «وجوهی که از این راه عاید می‌شود و همچنین اعانه‌هایی که اشخاص مختلف می‌دهند و عایدات دیگر، به استثنای حقوقی که از محصلین دریافت می‌شود، به حساب جداگانه در تحت نظر رئیس دانشگاه جمع‌آوری و با تصویب وزیر معارف به مصارفی که در شورای دانشگاه پیشنهاد می‌شود خواهد رسید» (ماده ۸). دیگر وظایف شورای دانشگاه، به موجب ماده (۵) قانون تأسیس به شرح زیر عنوان شده است:

الف. تعیین شرایط ورود محصل به دانشگاه،

ب. تدوین دستور تحصیلات دانشکده‌ها،

ج. تعیین شرایط گرفتن درجه و تصدیق‌نامه و دیپلم،

د. تهیه نظام‌نامه‌های لازم جهت امتحانات و پیشرفت کار دانشکده‌ها،

ه. اظهار نظر در مورد اشخاصی که به سمت استاد و دانشیار از طرف شورای هر دانشکده

پیشنهاد شده‌اند،

و. پیشنهاد هر اقدامی که موجب ترقی و اصلاح کار دانشگاه باشد،

ز. معاونت و کمک فکری با رئیس دانشگاه (همان).

هر چند اختیارات شورای دانشگاه به ظاهر بیشتر معطوف به حوزه غیراداری و مالی یعنی

تعیین شرایط و ضوابط آموزشی و احراز صلاحیت اعضای هیئت علمی است، باین همه امکان

افتتاح حساب جداگانه، واریز وجوه حاصل از درآمدهای اختصاصی و اعانات به این حساب و مصرف آن به پیشنهاد شورای دانشگاه و تصویب وزیر معارف را باید از امتیازات دانشگاه تهران در بدو تأسیس به‌شمار آورد.^۱

اما این اختیارات و امتیازات چندان دوام نیاورد و به تدریج با افزایش تعداد مؤسسات آموزش عالی، دامنه این اختیارات و امتیازات محدودتر شد، که کم‌و‌کیف آن در ادامه بررسی خواهد شد.

۱-۲ امنای دانشگاه

لفظ امنا نخستین بار در اساسنامه دانشگاه ملی ایران^۱ (شهید بهشتی)، مصوب نه‌صدونودو‌هشتمین جلسه مورخ ۱۳۳۹/۸/۸ شورای عالی فرهنگ مطرح شد (همان، ۱۳۶۱: ۲۷۸). در همین

۱. با بررسی عملکرد شورای دانشگاه تهران می‌توان دریافت که، اختیارات استفاده شده آن شورا اختلاطی از وظایف و اختیارات شورای دانشگاه و هیئت امنا بیش از آن چیزی است که در قانون مشخص شده است، به‌عنوان نمونه می‌توان به اساسنامه مؤسسه زبان‌های خارجی، مصوب شش‌صدویست‌وهفتمین جلسه شورای دانشگاه مورخ ۱۴ شهریور ۱۳۴۱ اشاره کرد که به‌موجب آن با تصویب شورای دانشگاه: (وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۶۱: ۱۸۴-۱۷۹)

الف. مؤسسه زبان‌های خارجی تأسیس می‌شود (اختیارات گسترشی)،

ب. رشته‌های درسی، دوره‌های تحصیلی و مواد درسی هر دوره تعیین می‌شود (اختیارات برنامه‌ریزی درسی)،

ج. معادل‌سازی دروس رشته اصلی دانشجویانی که دوره مقدماتی مؤسسه زبان‌های خارجی را گذرانده‌اند

(اختیارات برنامه‌ریزی)،

د. تعیین سطح تحصیلات برای ورود به دوره‌های آموزشی مؤسسه (اختیارات برنامه‌ریزی)،

ه. اعطای دانشنامه به فارغ‌التحصیلان دوره تخصصی (اختیارات ارزشیابی مدارک تحصیلی)،

و. پذیرش فارغ‌التحصیلان دوره تخصصی در رشته زبان‌های خارجی دانشکده ادبیات بدون شرکت در مسابقه

ورودی دانشکده، و معاف شمردن آنها از گذراندن دروس مبانی زبان و به‌تبع آن اجازه گذراندن دوره لیسانس به آنها

در دو سال به‌جای سه سال (اختیارات برنامه‌ریزی)،

ز. دادن استقلال مالی به مؤسسه و اجازه دریافت شهریه و پرداخت حقوق معلمان و کارکنان و سایر هزینه‌های

مؤسسه از محل شهریه دریافتی (اختیارات هیئت امنایی)،

ح. اعطای مجوز به رئیس دانشگاه برای تعیین شهریه و میزان حقوق کارکنان و حق‌التدریس معلمان مؤسسه

براساس پیشنهاد رئیس دانشکده ادبیات (اختیارات هیئت امنایی) (وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۶۱: ۱۸۴-۱۷۹).

خصوص بنابر ماده (۳) اساسنامه مذکور، تأسیس دانشکده‌های دیگر (علاوه بر آنچه در اساسنامه پیش‌بینی شده بود) و مؤسسات علمی، فنی و هنری وابسته به آن با پیشنهاد رئیس دانشگاه و تصویب امنای صورت می‌گیرد، در این اساسنامه همچنین امنای رکن اول از سه رکن دانشگاه را تشکیل می‌دهد (ماده (۴))، اما تشکیل هیئت امنای دانشگاه را بر طبق اساسنامه جداگانه‌ای می‌داند (ماده (۵)) که باید در آینده تدوین و تصویب شود. با این حال در غیاب چنین اساسنامه‌ای نیز می‌توان وظایف نخستین هیئت امنای دانشگاه را از خلال مواد و تبصره‌های اساسنامه مصوب به شرح زیر احصا کرد:

الف. تصویب تأسیس دانشکده‌ها و مؤسسات علمی و فنی و هنری وابسته به آن دانشکده (ماده (۳))،

ب. تصویب بودجه سالیانه دانشگاه (ماده (۸))،

ج. تصویب پیشنهاد رئیس دانشگاه در مورد رؤسای دانشکده‌ها و استادان و دانشیاران

و استادیاران و دبیران و تعیین حقوق آنان،

د. انتخاب رئیس دانشگاه از بین سه نفر نامزد پیشنهادی شورای دانشگاه و معرفی به

وزیر فرهنگ برای تصویب (بند «۱» ماده (۱۴))،

ه. تأیید تغییر اساسنامه و پیشنهاد به شورای عالی فرهنگ برای تصویب (ماده (۱۶)).

به این ترتیب، صرف نظر از وظایف هیئت امنای و انطباق یا عدم انطباق آن با هیئت امنای

دانشگاه‌های آمریکا و اروپا - به عنوان خاستگاه هیئت‌های امنای - و فقط از نظر سابقه زمانی

می‌توان گفت سابقه هیئت امنای در اداره آموزش عالی ایران از دانشگاه‌های اروپا و آمریکا - که

به ترتیب به قرون چهاردهم و هفدهم میلادی می‌رسد - (ضرغام و همکاران، ۱۳۷۶: ۳۱۱) بسیار

ناچیز است. از این گذشته، حتی اگر شورای دانشگاه تهران، به دلیل اینکه بخشی از عملکردش

با وظایف هیئت‌های امنای مشابهت دارد، جایگزین هیئت امنای قلمداد شود، باز هم تغییری در اصل

۱. هر چند در عنوان مصوبه از دانشگاه ملی ایران نام برده شده است، اما در متن به نام دانشگاه تصریح نشده، بلکه

به صورت «دانشگاه تهران» آورده شده است. با این همه دانشگاه مورد نظر پس از تصویب تأسیس با عنوان

دانشگاه ملی ایران آغاز به کار کرد و پس از پیروزی انقلاب اسلامی بود که نام دانشگاه به شهید بهشتی تغییر یافت.

مسئله حاصل نمی‌شود که حاکی از جوان بودن نهاد هیئت امنای در نظام آموزش عالی ایران است. اما این فاصله زمانی لزوماً نمی‌تواند به معنی فاصله محتوایی باشد، بلکه به‌عکس چه‌بسا احتمال دارد که شرح وظایف هیئت امنای دانشگاه در ایران در انطباق کامل با هیئت امنای دانشگاه‌های آمریکا و اروپا باشد، ضمن اینکه نهاد هیئت امنای می‌تواند از حیث ترکیب و وظایف، با توجه به خصوصیات جامعه ایرانی و نهادهای آموزش عالی، متفاوت با آنچه که در غرب عمل شده است، در نظر گرفته شود.

اما صرف نظر از سابقه، روشن است که این نهاد برگرفته از هیئت‌های امنای دانشگاه‌های اروپا و آمریکا است و به این لحاظ هیئت امنای یک دانشگاه ایرانی در ترکیب و وظایف خواه ناخواه از هیئت امنای یک دانشگاه اروپایی یا آمریکایی متأثر است، هرچند می‌تواند متفاوت از آن هیئت‌ها عمل کند و فلسفه و سیاست خاصی برای خود قائل شود.

۲-۲ چرایی تشکیل هیئت‌های امنای

در اسناد مورد استفاده، معمولاً شرح وظایف، ترکیب و کم و کیف اختیارات هیئت‌های امنای به‌روشنی بیان شده است، اما لزوماً به چرایی تشکیل آنها اشاره‌ای نشده است. به‌این ترتیب یکی از راه‌های معمول برای اطلاع از چرایی تشکیل این هیئت‌ها و توسل به وضع قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط، بررسی نگرش صاحب‌نظران و مسئولان ذی‌ربط به این موضوع است که در اینجا به مواردی از آنها اشاره می‌شود:

هاشمی رفسنجانی، رئیس‌جمهور وقت، علت تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها را در ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی ضعف مدیریت در دانشگاه‌ها و راهی برای تقویت آن می‌داند، به این امید که هیئت‌های امنای بتوانند دانشگاه‌ها را بهتر اداره کنند. به‌زعم ایشان حتی در جزئیات، ترکیب هیئت امنای به‌گونه‌ای انتخاب شد که برای تقویت مدیریت و رفع مشکلات دانشگاه‌ها مؤثر باشد (مقالات اولین سمینار هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، ۱۳۷۶: ۴).

هاشمی گلپایگانی، وزیر وقت فرهنگ و آموزش عالی، خاطرنشان کرد هیئت امناء اختصاص به مراکز آموزشی و تحقیقاتی ندارد، [بلکه] بسیاری از ارگانها از روش و مکانیزم هیئت امناء استفاده می‌کنند. از نظر وی، هیئت امناء (در نظام دانشگاهی) جایگاهی است قابل اتکا برای مسئولان نظام در جهت بهینه‌سازی ارتباطات دانشگاه با صنعت، جامعه و توسعه پایدار؛ هیئت امناء حلقه مفقوده‌ای است که رابطه دانشگاهها با جامعه را قابل گسترش و تسهیل می‌کند؛ نهاد هیئت امناء یکی از ارکان مهم تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و نظارت در امور اجرایی دانشگاه است (همان: ۱۱).

هاشمی گلپایگانی همچنین، نهاد هیئت امناء را مکانیزمی می‌داند که به‌منظور جذب، تلفیق و به‌دست آوردن نتایج بهینه در اداره امور دانشگاه ایجاد شده و با داشتن انعطاف‌پذیری در قالب قوانین کلی دانشگاه می‌تواند در جایگاه خود با توان و مسائل خاص خودش برنامه‌ریزی لازم را انجام داده و از محدوده خشک مقررات یکنواخت تا اندازه‌ای رها شود. به‌عبارت‌دیگر، هیئت امناء عالی‌ترین جلوه‌گاه ترکیب دولت با مردم در بهبود روند امور مراکز آموزشی، فرهنگی و تحقیقاتی و راهی برای سلب قدرت از مراکز غیرمسئول دانشگاهی به نفع تقویت مدیریت است (همان: ۱۲).

یکی از معاونان حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور سابق حفظ موقعیت دانشگاهها و تقویت و تحکیم مبانی آن در جهت ایجاد ارتباط صحیح با احتیاجات جامعه در فرایند توسعه و بالندگی را از جمله مسائل بسیار مهم و ضروری برمی‌شمارد و به‌این‌ترتیب این احتمال را مطرح می‌کند که قوانین و مقررات مربوط به آموزش عالی از لحاظ تعیین چگونگی نظام اداری، تشکیلاتی و مالی دانشگاهها مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کنند؛ زیرا به‌زعم وی مسئله بسیار مهمی که از دیرباز مورد توجه بوده، این است که آنها در اداره امور خود تا حدودی استقلال عمل داشته باشند و از دیوان‌سالاری و تشریفات اداری معمول به دور باشند (مهاجرانی، ۱۳۷۶: ۱۸). وی مسئله حائز اهمیت مبتلابه دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور را تنظیم و تنسيق روش و نظامی می‌داند که مؤسسات مزبور بتوانند اداره امور خود را در ابعاد مختلف تشکیلاتی، اداری، مالی و معاملاتی و نیز پیشبرد

اهداف اسلامی کردن دانشگاه‌ها، فارغ از مقررات و بوروکراسی معمول در دستگاه‌های اجرایی، به کار گیرند (همان: ۱۹).

علی‌اکبر صالحی و همکارش، هیئت‌های امنا را در آمریکا به‌عنوان هیئت‌های اداره‌کننده معرفی می‌کنند و معتقدند که این هیئت‌ها سیاستگذاری و اداره دانشگاه‌ها را برعهده دارند و در برابر دولت مسئول‌اند. به بیان دیگر هیئت‌های امنا (در آمریکا) نهادهایی دولتی هستند که برای اعمال نظارت و هماهنگی، به‌ویژه در زمینه‌های بودجه‌ای در بین مؤسسات علمی دولتی انجام وظیفه می‌کنند (صالحی و طجریلو، ۱۳۷۶: ۵۳).

حفظ تمامیت و عدم وابستگی مؤسسات در برابر دخالت‌های خارجی یکی از دستاوردهای مهم امنای غیرمتخصص^۱ برای مدارس عالی و دانشگاه‌ها در آمریکا بوده است؛ زیرا این هیئت موظف است محیط داخلی را به ترتیبی حفظ کند که آزادی هیئت علمی حمایت شود و جوی فراهم کند که در آن دانشجویان، دانشمندان، کتابداران، محققان و دیگران به تفکر غیروابسته پردازند (همان: ۵۶).

در کانادا اداره امور آموزش عالی را معمولاً هیئت‌رئیس (مسائل آموزشی و تحقیقاتی) و هیئت امنای دانشگاه (امور مالی و اداری) انجام می‌دهند و در مجموع، مسئولیت تهیه و تدوین برنامه‌های درسی، برنامه‌ریزی آموزشی، ایجاد رشته‌های جدید، استخدام و ترفیع اعضای هیئت علمی و تعیین بودجه آموزشی (حسب مورد) برعهده این دو هیئت است (همان: ۵۸).

محقق داماد، عالی‌ترین شکل تبلور و برآیند هم‌گرایی ظرفیت‌های موجود در دولت و نیز توانمندی‌های قابل استفاده در بخش غیردولتی را در قالب هیئت‌های امنا مشاهده می‌کند و معتقد است نهاد هیئت امنا مکانیزمی است که به‌منظور جذب و تلفیق کلیه امکانات و نیل به نتایج بهینه تأسیس شده است. وی قبض و بسط دخالت سیاست‌های دولتی را در آینه ترکیب و اولویت عنصر هیئت‌های امنا مشاهده می‌کند و وزن بالای عناصر فرهنگی و آموزشی هیئت‌های امنا را وجه شاخص هیئت‌های مذکور با دیگر نهادهای دولتی - مردمی می‌داند (محقق داماد، ۱۳۷۶: ۶۷).

۱. در آمریکا، انگلستان و کشورهای مشترک‌المنافع معمولاً اعضای هیئت امنا را افراد غیرمتخصص تشکیل می‌دهند.

۳ وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای

وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای را می‌توان در خلال فاصله سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۳۹ و ۱۳۸۷-۱۳۸۴ بررسی کرد.

۳-۱ وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای در خلال سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۳۹

بررسی وظایف هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی و غیردولتی در فاصله سال‌های ۱۳۳۹ (تصویب اساسنامه دانشگاه ملی ایران) و ۱۳۶۷ (تصویب قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به‌دست شورای عالی انقلاب فرهنگی) نشان می‌دهد که برای هیئت‌های امنای وظایف مختلفی به‌شرح مندرج در جدول منظور بوده است که غالب این وظایف در سه حوزه مالی، اداری و استخدامی قابل طبقه‌بندی است (وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۶۱) وظایف دیگری همچون نظارت بر دانشگاه، تنظیم برنامه دروس و تصویب آیین‌نامه مربوط به اعطای گواهینامه و درجات رسمی دانشگاه و نظایر آن کاملاً موردی است و در مجموعه مقررات به تأسیس هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور عمومیت ندارد.

نکته قابل توجه اینکه در تمامی قوانین مربوط، مؤسسات مذکور، جز در مورد ذی‌حسابی موضوع ماده (۲۴) یا (۳۱)^۱ قانون محاسبات عمومی، از شمول سایر مقررات

۱. ماده (۳۱) (۲۴ سابق) قانون محاسبات عمومی به‌شرح زیر است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶):

ذی‌حساب مأموری است که به‌موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمان رسمی واجد صلاحیت به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروحه زیر را به‌عهده خواهد داشت:

۱. نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌ها طبق قانون، ضوابط و مقررات مربوط و

صحت و سلامت آنها،

۲. نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی،

۳. نگاهداری، تحویل، تحول و وجه و نقدینه و سپرده‌ها و اوراق بهادار،

۴. نگاهداری حساب و اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور.

قانون مزبور و آیین‌نامه معاملات دولتی و سایر قوانین و مقررات مؤسسات دولتی معاف شمرده شده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶). باین حال مقایسه وظایف هیئت‌های امنای مورد بررسی در مجموع نشان می‌دهد که قانون تشکیل هیئت‌های امنای مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی از جامعیت بیشتری نسبت به سایر موارد برخوردار است، هرچند ماده (۹) مصوبه مذکور نیز بر تبعیت امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشوری مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی تصریح دارد (معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۰: ۳۱۲).

قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۶۹/۱۰/۱۸ که برای وجهه قانونی بخشیدن به مواد (۸ و ۹) مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است، نیز از تاریخ اجرای قانون مذکور (۱۳۷۰/۱/۱)، قانون محاسبات عمومی کشور و آیین‌نامه معاملات دولتی، به‌استثنای ماده (۳۱) قانون مذکور را در مورد دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی موضوع قانون نافذ نمی‌داند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶).

باین حال آموزش عالی کشور، از بدو تشکیل هیئت‌های امنای با مشکلات اجرایی، مالی، اداری و استخدامی مختلف روبه‌رو بوده است، که اهم آنها را می‌توان در اختلاف با سازمان برنامه و بودجه (اصرار سازمان بر لزوم مبادله موافقت‌نامه با آن سازمان پس از تصویب بودجه تفصیلی توسط هیئت امنای برای تخصیص اعتبار)،^۱ سازمان امور اداری و استخدامی (مخالفت با ورود هیئت‌های امنای به موضوعاتی نظیر پرداخت فوق‌العاده مدیریت،^۲

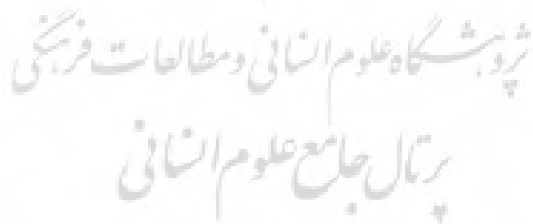
۱. این موضوع با اصرار سازمان برنامه و بودجه وقت در تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۷۲ و وجهه قانونی یافت و در قانون بودجه سال‌های بعد نیز تکرار شد (مهاجرانی، ۱۳۷۶: ۳۶).

۲. تصویب تعیین فوق‌العاده مدیریت را هیئت امنای با استدلال حقوقی مورد تأیید کمیسیون مشورتی شورای عالی انقلاب فرهنگی و قائم مقام معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور منتفی می‌کنند (همان: ۳۸).

پرداخت کمک هزینه مسکن، کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد^۱ و سایر پرداخت‌ها مربوط به فوق‌العاده روزانه و حق‌التألیف و ... درباره اعضای هیئت علمی، وزارت امور اقتصادی و دارایی (ایراد به آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی (برای اطلاع از جزئیات نک. عطاءاله مهاجرانی، ۱۳۷۶: ۴۶-۱۳) مصوب وزارت فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) و دیوان محاسبات خلاصه کرد.

به این ترتیب آن دسته از مصوبات هیئت‌های امنای که دارای بار مالی بوده است بیشتر مورد اعتراض سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ذی حساب‌ها، دیوان محاسبات و سازمان امور اداری و استخدامی قرار گرفته است (همان: ۴۰)، که نتیجه محتوم آن کُند شدن سیر امور، کم‌اثر شدن تصمیمات هیئت‌های امنای و کاهش بهره‌وری است.

توجه به این مشکلات مبتلابه آموزش عالی کشور و هیئت‌های امنای طی چهار دهه (از بدو تأسیس هیئت امنای دانشگاه تهران، تا تصویب برنامه چهارم توسعه) اهمیت جایگاه و ظرفیت‌های حقوقی بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه را نشان می‌دهد.



۱. ایراد وارده درباره هزینه عائله‌مندی و اولاد با تصویب قانون اصلاح ماده (۹) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، مصوب ۱۳۷۵/۷/۱۵ مرتفع گردید (همان).

جدول ۱ وظایف هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی طی سال‌های ۱۳۶۷-۱۳۳۹

ردیف	وظایف هیئت امانا	دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۳۹	دانشگاه شیراز ۰۰۰۴۳/۳/۶	مؤسسه عالی حسابداری ۰۴۳/۸/۹	دانشگاه علامه طباطبائی ۰۴۳/۹/۷	دانشگاه الزهراء (س) ۰۴۳/۱۲/۱۵	دانشگاه صنعتی شریف ۰۴۴/۱۰/۱۸	دانشگاه تهران ۰۰۰۴۶/۴/۱۱	مؤسسه‌های عالی علمی دولتی (اصلاحیه) ۰۰۰۰۵۰/۱۲/۲۱	مؤسسه‌های عالی علمی دولتی (اصلاحیه) ۰۰۰۰۵۳/۵/۱۶	شورای عالی انقلاب فرهنگی ۰۰۰۰۶۷/۱۲/۲۳	فراوانی
۳۴	تصویب آیین‌نامه داخلی					x	x				x	۳
۳۵	تفویض اختیار لازم به رئیس دانشگاه		x									۱
۳۶	تفویض اختیار لازم به کمیته‌های فرعی هیئت امانا		x									۱
۳۷	بررسی گزارش مؤسسه که از طرف رئیس ارائه می‌شود										x	۱

* وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۶۱: ۲۷۸-۳۳۳-۳۳۸-۳۵۰-۲۷۰

** وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۶۰: ۱۴۹

*** مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶: (لوح حق)

**** معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۰: ۳۰۹

۱. تصویب تمام امور مالی، اداری و آموزشی مدرسه.

۲. تعیین پایه حقوق و حقوق بازنشستگی مستخدمین رسمی هیئت آموزشی، تحقیقاتی پس از تصویب کمیسیون دارایی مجلسین اجرا خواهد شد.

۳. مقررات مربوط به پایه حقوق و حقوق بازنشستگی مستخدمین رسمی هیئت آموزشی و پژوهشی به پیشنهاد وزارت علوم و آموزش عالی پس از تصویب کمیسیون‌های علوم و آموزش عالی و دارایی و استخدام مجلسین اجرا خواهد شد.

۴. تصویب انتخاب معلمان تمام وقت دانشگاه به پیشنهاد رئیس دانشگاه (ماده ۱۲).

۵. کوشش برای جلب کمک‌های بخش خصوصی و عواید محلی اعم از نقدی، تجهیزاتی، ساختمانی با رعایت ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۶. شور و اخذ تصمیم به آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی و خارجی.

۷. تصویب آیین‌نامه‌های دانشگاه/تصویب آیین‌نامه‌های تعیین حدود و وظایف و اختیارات نیابت تولیت عظمی هیئت امنای شورای دانشگاه و شورای دانشکده‌ها.

۲-۳ وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای در برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، توسعه کشور را در چارچوب مبتنی بر دانایی، تعریف و تبیین کرده است که این خود توسعه ظرفیت‌های علمی فرهنگستان‌ها، دانشگاه‌ها، مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی کشور و سایر بنگاه‌های دانش و فراهم آوردن امکان استفاده بهینه از این ظرفیت‌ها را ایجاب می‌کند.

طبیعتاً دستیابی به حدی از توسعه ظرفیت علمی کشور که تحقق اهداف سند چشم‌انداز است، در درجه اول مستلزم فراهم آمدن بستر حقوقی مناسب برای تحقق این هدف است. طراحی بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، درحقیقت برای پاسخ‌گویی به این نیاز و تدارک بستر حقوقی لازم برای توسعه علمی کشور، به‌عنوان برون‌داد نهایی مجموعه مراکز علمی و پژوهشی کشور است و به همین دلیل قانونگذار دولت را به انجام اقداماتی در مأموریت‌ها و ساختار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی برای پاسخ‌گویی به نیازهای مختلف کشور موظف ساخته است.

بند «الف» ماده (۴۹) به‌عنوان تبلور اختیارات جدید هیئت‌های امنای مشتمل بر گزاره‌هایی به شرح زیر است (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۸۲: ۹۲):

۱. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌های تخصصی، صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص مصوب هیئت‌های امنای مربوط اداره می‌شوند.

۲. مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها، حسب مورد پس از تأیید هریک از وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قابل اجراست.

۳. در صورت تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی توسط هیئت‌های امنای و تأیید وزرای ذی‌ربط، اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها، براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات مصوب هیئت‌های امنای بدون الزام

به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری، و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی انجام می‌شود. اما تا زمانی که آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز به تصویب هیئت‌های امنا نرسیده باشد، طبق مقررات سابق عمل خواهد شد.

۴. اعتبارات هزینه‌ای از محل بودجه عمومی دولت براساس قیمت تمام شده [محصولات و خدمات علمی] دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها اختصاص می‌یابد.

۵. اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی این مؤسسات کمک‌تلقی شده و پس از پرداخت به هزینه قطعی منظور می‌گیرد.

با کمی دقت در این گزاره‌های قانونی، می‌توان دریافت که دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌ها با اجرای برنامه چهارم توسعه از اختیارات و قانون جدیدی برخوردار شده‌اند، ضمن اینکه استفاده از این اختیارات، مسئولیت‌ها و تکالیف جدیدی نیز برعهده آنها می‌گذارد:

الف. اعتبارات هزینه‌ای از محل بودجه عمومی دولت براساس قیمت تمام شده [تولیدات و خدمات علمی] آنها اختصاص می‌یابد. تحقق این جزء از قانون ایجاب می‌کند که اولاً هریک از دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی، پژوهشی و فرهنگستان‌ها، رسالت، اهداف و مأموریت‌های خود را در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز و اسناد برنامه‌های توسعه کشور تدوین کنند. ثانیاً، تولیدات و خدمات خود را در چارچوب بیانیه مأموریت احصا نمایند و برای هریک از این تولیدات و خدمات با استفاده از روش‌های علمی و مبتنی بر هزینه‌های مصروفه، قیمت تمام شده مشخص کنند.^۱ ثالثاً، دریافت اعتبارات هزینه‌ای

۱. طبیعتاً این اقدام باید در تعامل با دولت و مبتنی بر مبانی و روش‌های دقیق علمی صورت گیرد؛ زیرا درعین حال که بیشتر عوامل تعیین‌کننده برون‌دادهای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و مؤثر بر قیمت تمام شده آنها یکسان است، به دلیل عوامل محیطی و مدیریتی، قیمت تمام شده تولیدات و خدمات علمی هر دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی و پژوهشی می‌تواند با دانشگاه یا مؤسسه دیگر متفاوت باشد. به این ترتیب رسیدن به قیمت تمام شده واحد و ارائه دلایل و مستندات لازم برای توجیه تفاوت‌های احتمالی از اهم مواردی است که از سوی دستگاه اجرایی تخصیص‌دهنده کمک‌دولت مورد تقاضاست، که پاسخ‌گویی به این تقاضا، شفافیت عوامل مؤثر بر قیمت تمام شده و میزان تأثیر هریک از عوامل از یک سو و امکان ارزیابی کمی و کیفی برون‌دادهای ناشی از عملکرد و هزینه‌ها را از سوی دیگر ایجاب می‌کند.

براساس قیمت تمام شده، استقرار نظام آماری ثبتي را برای تمامی عناصر و مؤلفه‌های ورودی، فرایندی و خروجی نظام ایجاب می‌کند، زیرا در غیاب چنین نظامی هر قلم آماری ارائه شده از سوی مؤسسه درخواست‌کننده اعتبار می‌تواند مورد اعتراض و خدشه دستگاه اجرایی تخصیص‌دهنده اعتبار قرار گیرد.

ب. اجرای قانون، تدوین آیین‌نامه‌های جدید اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی را دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و تصویب آن مقررات را هیئت‌های امنای ذی‌ربط تکلیف می‌کند و اجرای قانون را به انجام این مهم موكول می‌سازد. بنابراین بازنگری و اصلاح در مقررات مجری و معمول تا قبل از اجرای برنامه چهارم توسعه بایستی در اولویت اقدامات دانشگاه‌ها و مؤسسات مشمول قرار گیرد تا امکان اجرایی شدن قانون فراهم شود؛ زیرا در غیر این صورت، تا تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات جدید، مطابق مقررات سابق عمل خواهد شد.

ج. با توجه به اینکه اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی مؤسسات مشمول بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه در قالب کمک اختصاص می‌یابد و پس از پرداخت به هزینه قطعی گذاشته می‌شود، بنابراین می‌توان دریافت که قانونگذار اعتبارات اختصاص یافته به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مورد بحث و نحوه هزینه کردن آن را به‌طور کامل به هیئت‌های امنای ذی‌ربط - به‌عنوان امین حاکمیت - واگذار کرده و به‌تبع آن حسابرسی اعتبارات مذکور را نیز از شمول حسابرسی دیوان محاسبات خارج دانسته و هرگونه نظارتی در مورد نحوه هزینه کردن اعتبارات عمومی اختصاص یافته به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فرهنگستان‌ها را برعهده حسابرسی گذاشته است که هیئت‌های امنای به این منظور انتخاب می‌کنند.

به این ترتیب می‌توان دریافت که برای مؤسسه‌های مشمول بند «الف» ماده (۴۹) تنها یک محدودیت وجود دارد و آن اینکه نمی‌توانند به اقدامات یا اقداماتی متوسل شوند که برای دولت، چه در حال و چه در آینده، علاوه بر کمک مقرر، تعهد ایجاد کند. حال آنکه با پایبندی به این محدودیت می‌توانند با تصویب مقررات مربوط از سوی هیئت‌های امنای

ذی‌ربط و کسب نظر موافق وزیر مربوط، برای خود مقررات خاص اداری، مالی، معاملاتی و استخدامی تدوین کنند و مطابق با آنها عمل نمایند. مؤسسه‌های مورد بحث، در صورت توانایی برای کسب درآمدهای اختصاصی، افزون بر کمک دولت، می‌توانند با تصویب هیئت‌های امنا و کسب نظر موافق وزیر مربوط، رأساً درخصوص پرداخت‌ها به اعضای هیئت علمی و کارکنان تصمیم‌گیری کنند. در صورت نیاز، به استخدام نیروهای تخصصی جدید روی آورند، برنامه‌های عمرانی جدیدی را به اجرا گذارند و توسعه دوره‌ها و رشته‌های دانشگاهی را با جدیت دنبال کنند و بخش بیشتر اعتبارات را به اجرای طرح‌های پژوهشی اختصاص دهند، بالطبع در این راه از نظر حقوقی و قانونی با هیچ‌گونه محدودیتی مواجه نخواهند بود. در غیر این صورت [عدم امکان کسب درآمد اختصاصی یا انحای دیگر تأمین مالی] باید هزینه‌های خود را تا حد کمک دولت تقلیل دهند.

۴ چالش‌های عمده در اجرای بند «الف» ماده (۴۹)

در مورد اجرای بند «الف» ماده (۴۹) می‌توان چالش‌های مختلفی را با توجه به درجه اهمیت برشمرد. اما از میان آنها سه مورد از همه چشمگیرتر، عمومی‌تر و آشکارتر است:

۱. به‌رغم وسعت دامنه این اختیارات و جذابیت عملکرد در چنین محیط حقوقی و قانونی این مشکل مطرح است که دستگاه‌های اجرایی نظیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه‌های نظارتی چون دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور این نظم قانونی جدید را نپذیرفته‌اند و برای بی‌اثر کردن قانون مذکور و بازگرداندن روال گذشته، با استناد به قوانین منسوخ و رویه‌های معمول مبتنی بر آن قوانین، به بیان دلایل حقوقی و محکمه‌پسند می‌پردازند و چه‌بسا مدیران دانشگاهی از برخی لحاظ در تنگنا قرار گیرند و به‌ناچار از قید اجرای قانون جدید بگذرند و به همان مقررات گذشته بسنده کنند.

۲. با نظر به اینکه آن سوی اختیار، مسئولیت قرار دارد، با اجرای بند «الف» ماده (۴۹) مدیران دانشگاهی، با توجه به اختیارات موسع قانونی - که از زمان اجرای قانون برنامه

چهارم توسعه در اختیار داشته‌اند - ناگزیر به پاسخ‌گویی خواهند بود. حال آنکه پاسخ‌گو بودن برای هر مدیر دولتی که اقتصاد سازمان تحت امر خود را، بی‌توجه به مأموریت‌های سازمانی، به دریافت و پرداخت اعتبارات دولتی محدود می‌بیند و هیچ دغدغه‌ای از بابت سطح بهره‌وری سازمانی، کمیت و کیفیت برون‌دادها، قیمت تمام شده کالاها و خدمات ندارد، بسیار دشوار است. به این ترتیب در صورتی که مدیران ارشد دانشگاهی به‌رغم تحول ساختاری مورد بحث، همچنان بر عادت مألوف باقی بمانند و یا این قدرت و امکان را در خود نیابند که به جای مدیریت بر دریافت و پرداخت؛ درآمد، هزینه و فایده را مدیریت کنند بعید نیست که هم‌آوا با مدعیان بیرونی بند «الف» ماده (۴۹)، زمینه حذف این امتیاز قانونی را فراهم آورند یا حداقل در دفاع برای ابقا و تداوم بخشیدن به آن جدیت و پیگیری لازم را در برنامه‌های آتی توسعه نداشته باشند.

۳. به‌رغم اینکه قانونگذار، دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی دولتی و فرهنگستان‌ها را از شمول قانون محاسبات عمومی قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی، اداری، مالی و استخدامی مستثنا دانسته و اداره آنها را صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت‌های امنای مربوط، تجویز کرده است، با این حال دولت بی‌توجه به قانونی که خود آن را به مجلس پیشنهاد داده است، بنابر روال معمول و گذشته عمل می‌کند، تا آنجا که، استخدام نیروی جدید - حتی استخدام اعضای هیئت علمی - را به تعداد معینی^۱ محدود می‌کند یا آنها را از به‌کارگیری اعضای هیئت‌های علمی بازنشسته نهی می‌کند^۲ و جالب توجه اینکه نه دفتر تطبیق قوانین مجلس شورای اسلامی و نه

۱. تصویب‌نامه شماره ۳۲۹۶۴/ت/۲۵۵۲۶۰ ه مورخ ۸۴/۰۵/۱۱ هیئت وزیران استخدام اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی دولتی را به ۲۲۵۰ نفر محدود کرده است.

۲. تصویب‌نامه شماره ۵۸۲۷۹/ت/۳۵۷۴۰ ک مورخ ۱۳۸۵/۰۷/۱۷ وزرای کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت دولت، استفاده از خدمات اعضای هیئت علمی بازنشسته را برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی موضوع بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، تا حد ۱۰ ساعت، آن‌هم با تأیید وزیر مربوط مجاز دانسته است.

دفا تر حقوقی ریاست جمهوری و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و هیئت‌های امنا و نه مدیران دانشگاهی هیچ‌یک به این نوع تصمیمات نه تنها اعتراض نمی‌کنند، بلکه به‌عکس، با عمل به آنها به سوءبرداشت از قانون دامن می‌زنند.

نتیجه‌گیری

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که:

۱. مدیران ارشد دانشگاهی در جهت فرهنگ‌سازی برای استقرار کامل و حفظ نظم قانونی جدید ناگزیر خواهند بود که اولاً: با تجهیز خود و همه دانشگاهیان به‌خصوص مدیران میانی و اعضای هیئت علمی به جزئیات اختیارات قانونی هیئت‌های امنا، مبتنی بر ماده (۱۰) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، و گسترش ادبیات مربوط در جامعه اقدام کنند و از طرفی در غیاب ذی‌حسابی موضوع ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی، که همواره غالب نارسایی‌های عملکردی نظام آموزش عالی کشور را متأثر از حوزه مالی و در نهایت به آن عامل منتسب می‌دانستند، ناگزیر خواهند بود به طراحی نظام جایگزینی پیردازند که دریافت‌ها و پرداخت‌ها را با ریزینی هرچه تمام‌تر و در انطباق با اهداف برنامه توسعه دانشگاه، تأمین و توزیع کند و به این ترتیب امکان اداره اقتصادی دانشگاه را به نحو احسن فراهم سازد.

درحقیقت با توجه به بستر حقوقی جدیدی که فراهم آمده است، می‌توان گفت که تنها یک راه فراروی مدیریت‌های دانشگاهی قرار دارد، که گام نهادن در آن با تغییر نگرش مدیران دانشگاهی ملازمه دارد. به بیان روشن‌تر اجرای بند «الف» ماده (۴۹) به مدیران جسور و پرتلاشی نیاز دارد که جامعه مدیریت دولتی را از تن بدر کنند و با آمادگی و آگاهی کامل در کسوت مدیریت یک بنگاه ظاهر شوند که قصد دارند مأموریت‌های خود را به‌صورت اقتصادی و در وضعیت رقابتی انجام دهند و آمادگی لازم برای پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری در قبال تصمیم‌گیری و اقدامات خود و دیگر مدیران منسوب خود را داشته باشند.

۲. از آنجاکه پیمودن این راه جز با برنامه‌ریزی هدفمند و سنجیده امکان‌پذیر نیست، مدیریت‌های دانشگاهی هنگامی می‌توانند احساس موفقیت کنند که بهای تمام شده برون‌دادهای دانشگاه را در عین حفظ کیفیت بنابر استانداردهای مشخص به حداقل ممکن و رقابت‌پذیر تنزل دهند. رسیدن به چنین نقطه‌ای در اقتصاد دانشگاهی مستلزم شناخت نیازهای متحول جامعه و رقابت داخلی و خارجی از یک سو و اعمال مدیریت زمان، هزینه، منابع انسانی و روابط بین سازمانی از سوی دیگر است (مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۸۲: ۵).

۳. با دقت در محتوای بند «الف» ماده (۴۹) می‌توان با قاطعیت عنوان کرد که قانونگذار با واگذاری اختیارات پیش‌گفته و ایجاد فضای رقابتی برای اجرای مأموریت‌های مراکز علمی، هیئت‌های امنا و مدیران دانشگاهی به پاسخ‌گویی در خصوص عملکرد خود - حداقل در خصوص کمک دریافتی از دولت - موظف ساخته است، که این خود اعمال کاراترین شیوه‌های مدیریتی را از سوی مدیران ارشد دانشگاهی اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

به بیان دیگر، وجه غالب بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، اختیارات برشمرده شده نیست، بلکه در این قانون غلبه بر مسئولیت هیئت‌های امنا و مدیران دانشگاهی است که ناگزیرند برای برنامه‌های پیشنهادی خود تحلیل هزینه - فایده ارائه کنند و برای ایجاد هر رشته، هر دانشکده، هر پست جدید گزارش امکان‌سنجی ارائه دهند، با ایجاد زیرساخت‌های لازم برای انجام فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی، فراهم آوردن زمینه ارتباط گسترده و روزآمد با مجامع علمی جهانی، و ارائه مناسب‌ترین خدمات پشتیبانی موجبات جذب شاخص‌ترین اعضای هیئت علمی و مستعدترین دانشجویان را فراهم سازند و سمت‌وسوی برنامه‌های خود را به پاسخ‌گویی و تأمین نیازهای حال و آتی بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی جامعه با حداکثر بهره‌وری معطوف کنند، تا بتوانند در صحنه رقابت ملی، در درجه اول و رقابت منطقه‌ای و بین‌المللی در درجه دوم، باقی بمانند.^۱ از این رو می‌توان گفت که قانون مورد بحث

۱. به‌زعم نادرقلی قورچیان، مدیریت‌های دانشگاهی برای مواجهه با چالش‌های جدیدی که گسستن بندهای وابستگی فراروی آنها قرار می‌دهد به انجام اقداماتی برنامه‌ریزی شده به‌شرح زیر ناگزیر خواهند بود (مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۸۳: ۵).

عناصر نظارتی، بازدارنده و هشداردهنده را در بطن خود دارد، به گونه‌ای که عمل به قانون، وضعیت کار و محیط رقابتی را برای مدیران دانشگاهی حاکم می‌سازد و به این ترتیب دغدغه دستگاه‌های اجرایی و نظارتی موصوف، دغدغه‌ای بی‌مورد و نگرانی احتمالی هیئت‌های امنا و مدیران دانشگاهی از حیث عمل به قانون، حفظ جایگاه دانشگاه و ارتقای آن از یک سو و پاسخ‌گویی در قبال اختیارات قانونی از سوی دیگر تأمل‌پذیر است، تا آنجا این نگرانی وجود دارد که اجرای بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه بیش از آنچه از تهدید بیرون متأثر شود، از درون با ضعف، سستی و بی‌انگیزگی مواجه گردد.



شوش گاه علم از رسالت و...

- الف. اعمال مدیریت منطقی و درعین حال عاطفی و بهره‌گیری از پژوهش برای تصمیم‌گیری،
- ب. احترام به ذی‌نفعان و مخاطبان، ارج گذاشتن به اعضای هیئت علمی، دانشجویان و کارکنان، شخصیت دادن به دانشجویان به‌عنوان پیش‌شرط موفقیت آنها در امر یادگیری،
- ج. سخت‌کوشی و مبارزه برای تأمین اهداف مورد نظر و خطرپذیری برای ایجاد رابطه و بازاریابی،
- د. استفاده از ابزار سلسله‌مراتبی و مقررات برای تسهیل امور و حل مشکل،
- و. کاشتن بذر امید در دل اعضای هیئت علمی، دانشجویان و کارکنان و جهت‌دهی برنامه‌های درسی به‌سمت تعالی بخشیدن به امیدها و تلاش‌های دانشجویان برای رسیدن به دنیایی بهتر،
- ز. تعامل و گفت‌وگو با مخاطبان و آمادگی برای شنیدن حرف‌های آنها.

منابع و مأخذ

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹). قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران، چاپ دوم.

صالحی، علی اکبر و رضا طجرلو (۱۳۷۶). «هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها در ایران و جهان»، مقالات اولین سمینار هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.

ضرغام، نصرت‌اله و همکاران (۱۳۷۶). «تحلیلی بر وظایف و اختیارات هیئت‌های امنای و شیوه‌های تأمین منابع مالی دانشگاه‌ها در ایران و کشورهای منتخب»، مقالات اولین سمینار هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). تهران، دوران، چاپ دوم.

مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی (اسفند ۱۳۸۳). فصلنامه آموزش عالی، ش ۱۱. محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۷۶). «نقدی بر قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها»، مقالات اولین سمینار هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶). لوح حق، (مجموعه قوانین و مقررات کشور). _____ (۱۳۸۶). لوح حق، (قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مصوب ۱۳۸۳/۰۵/۱۸ مجلس شورای اسلامی).

معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۸۰). مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.

مقالات اولین سمینار هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی (۱۳۷۶). تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.

مهاجرانی، عطاءالله (۱۳۷۶). «بررسی ضرورت اتخاذ تصمیم در هیئت‌های انما به‌صورت هماهنگ یا غیرهماهنگ و موانع و مشکلات اجرایی و بررسی حقوقی قانون و مقررات هیئت‌های انما در ارتباط با سایر قوانین و مقررات مصوب و ضمانت اجرایی مصوبات هیئت‌های انما»، مقالات اولین سمینار هیئت‌های انمای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی. وزارت فرهنگ و آموزش عالی (۱۳۶۰). مجموعه قوانین، مقررات، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های آموزش عالی.

_____ (۱۳۶۱). سیر تحول آموزش عالی در ایران (اساسنامه‌های مراکز آموزش عالی).



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 پرتال جامع علوم انسانی