

## بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاهها در ایران (موضوع ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه) و تدوین راهکارهای اجرایی تحقق آن

غلامرضا ذاکر صالحی\*

استادیار گروه مطالعات تطبیقی و نوآوری در آموزش عالی،

مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

### چکیده

در مطالعه حاضر پس از بیان پنج دوره سیر تحول استقلال و خودمختاری دانشگاهها در ایران، آموزه‌های نظری مختلف در این زمینه بیان و در نهایت، رابطه متقابل و هم‌افزای چهار مفهوم استقلال علمی، خودگردانی اداری، استقلال مالی و استقلال در ارتباطات ملی و بین‌المللی در قالب یک مدل ارائه شده است. سپس، با توجه به دوره پنجم استقلال و خودمختاری دانشگاهی در ایران که با تصویب بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم آغاز شده، تلاش شده است تا به دو پرسش در این زمینه پاسخ داده شود. نخست اینکه اصلی‌ترین مسائل و مشکلات در مسیر تحقق کامل مفاد ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم چیست و دوم اینکه چه راهکارهایی برای غلبه بر این مسائل و مشکلات وجود دارد؟ یافته‌های این تحقیق با روش مطالعه اکتشافی متکی بر ابزار مصاحبه با گروه‌های کانونی و همچنین، استفاده از ابزار پرسشنامه حاصل شده است. یافته‌های تحقیق در ۱۴ گروه از مسائل و مشکلات تحقق استقلال دانشگاهی در ایران بازشناسی و دسته‌بندی شد. در بین این مشکلات مواردی چون ابهام در ضوابط آیین‌نامه استخدامی جدید، ابهام در نحوه نظارت دیوان محاسبات، مسئله بازنگری در تشکیلات و پستهای سازمانی و نحوه پاسخگویی رئیس دانشگاه در قبال نهادهای نظارتی از نظر پاسخگویان اهمیت بالایی داشته‌اند. یافته دیگر این مطالعه نشان داد که دانشگاههای مناطق محروم یا تازه تأسیس تمایل بیشتری به تمرکز، یکسان‌سازی و استمرار نظارت‌های سنتی بر دانشگاهها دارند. در عین حال، دانشگاههای بزرگ و توسعه یافته گرایش بیشتری به کسب مؤلفه‌های استقلال دانشگاهی دارند. در پایان متناظر با هر گروه از مشکلات راه‌حلهای پیشنهادی برای رفع یا کاهش آن ارائه شده است.

\* مسئول مکاتبات : zsalehi@irphe.ir

پذیرش مقاله: ۱۳۸۸/۵/۱۱

دریافت مقاله: ۱۳۸۷/۱۱/۱

کلید واژگان: استقلال دانشگاهی، خودمختاری دانشگاهی، آزادی علمی، استقلال مالی، خودگردانی اداری، تمرکز زدایی از آموزش، ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه.

### مقدمه

ماهیت و سرشت دانش که رهایی بخشی، نقادی و نوآوری است، آزادی و خودمختاری نهادهای علمی را طلب می‌کند. در کشور ایران مقوله استقلال و خودمختاری دانشگاهی با فراز و فرودهایی مواجه بوده است. سیر تحول استقلال و خودمختاری دانشگاهها در ایران را در پنج مرحله زیر می‌توان دسته‌بندی کرد:

**مرحله اول:** از سال ۱۲۷۷ تا سال ۱۳۳۹ شورای دانشگاهها و مؤسسات علمی عملاً عهده‌دار هدایت نسبی مؤسسات علمی بود (Kaskeh, 2008).

**مرحله دوم:** شامل استقلال مالی و استخدامی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی تا قبل از سال ۱۳۵۸ است، زیرا قبل از سال ۱۳۵۸ آنها به صورت مستقل اداره می‌شدند و تابع آیین‌نامه‌های مصوب هیئتهای امنای خود بودند. اعتبارات جاری منظور در بودجه سالانه کل کشور برای این قبیل مؤسسات براساس آیین‌نامه‌های مصوب هیئتهای امنای آنها مصرف می‌شد. [عنوان هیئت امنا عملاً پس از سال ۱۳۳۹ در اساسنامه دانشگاه شهید بهشتی و پس از آن در اساسنامه سایر دانشگاهها پیش بینی شد]. در ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی مصوب دی ماه ۱۳۴۹ مقرر شده بود: «مؤسسات دولتی که تمام یا قسمتی از اعتبار بودجه آنها به عنوان کمک در بودجه کل کشور منظور می‌شود، در صورتی که دارای مقررات قانونی خاص برای مصرف اعتبارات خود نباشند، مشمول مقررات این قانون خواهند بود» (Babajani, 2004).

**مرحله سوم:** شامل سیر نزولی استقلال مالی است. از ابتدای سال ۱۳۵۸ تسهیلات اعطایی به دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی لغو و مصرف اعتبارات جاری، عمرانی و اختصاصی آنها تابع مقررات عمومی شد.

**مرحله چهارم:** شامل سیر احیای استقلال دانشگاههاست. از سال ۱۳۵۸ به بعد دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از طریق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی

انقلاب فرهنگی تلاشهایی برای کسب (Babajani, 2004) استقلال مجدد مالی، اداری و استخدامی به عمل آوردند. تصویب قانون تشکیل هیئتهای امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۲ مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی را می‌توان قدم اول در جهت احیای استقلال مؤسسات مذکور تلقی کرد (Babajani, 2004).

**مرحله پنجم:** شامل تصویب بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه است. در این بند بیان شده است که دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین، فرهنگستانهای تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی ربط هستند، صرفاً بر اساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص، مصوب هیئتهای امنای مربوط که به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد می‌رسد، بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره خواهند شد و تا زمانی که آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز به تصویب هیئت امنای نرسیده است، طبق مقررات سابق عمل خواهد شد. اعتبارات هزینه‌ای از محل بودجه عمومی دولت بر اساس قیمت تمام شده به دستگاههای اجرایی یاد شده اختصاص می‌یابد. اعتبارات هزینه‌ای، تملک داراییهای سرمایهای و اختصاصی این مؤسسات کمک تلقی و پس از پرداخت به هزینه قطعی منظور می‌شود. سهم دولت در هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی بر مبنای هزینه سرانه تعیین می‌شود و نسبت آن به بودجه عمومی دولت بر اساس رشد پوشش جمعیت دانشجویی، در مقایسه با عدد مشابه در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، افزایش می‌یابد (4<sup>th</sup> Development Plan of Iran, 2004).

قانونگذار در پیش‌بینی بند الف ماده ۴۹ برنامه چهارم توسعه کشور موضوع مهم «خودمختاری دانشگاهها» را مدنظر قرار داده است. این موضوع که پس از مباحثات طولانی و کشتار دهه گذشته در درون جامعه دانشگاهی کشور در نهایت به تصویب این ماده قانونی منجر شد، نیازمند تمهید زیرساختهای مدیریتی، حقوقی و فنی و حتی فرهنگ‌سازی در این

زمینه است. صرف‌نظر کردن از این پیش‌نیازها و تمهیدات این فرصت را به آمیزه‌ای از «فرصت و تهدید» مبدل ساخته است. تحقق مفاد این ایده مستلزم تغییر رویکرد دولت به کارکردها و وظایف و جایگاه دانشگاهها، یکپارچه‌سازی و رفع تعارض در قوانین و مقررات گذشته، نیازسنجی برای تدوین و پیش‌بینی قوانین و مقررات مناسب با ایده استقلال دانشگاهها و مشخص ساختن حیطه اختیارات محلی و سازمانی و اختیارات متمرکز دولت و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است. در چنین صورتی است که می‌توان ضمن رهایی سازمان مراکز علمی از دیوانسالاری متمرکز و ناکارآمد اداری و مالی، نقشهای جدید وزارت را در قلمرو نظارت، ارزیابی و سیاستگذاری تعریف کرد.

اهمیت مسئله به حدی است که برخی از کارشناسان تحول جدید را به مثابه تأسیس یک «دولت محلی» برای هر مرکز علمی تعبیر کرده‌اند؛ یعنی تأسیس یک واحد مدیریتی با قوانین استخدامی و مالی منحصر به فرد که حاکی از خودمختاری<sup>۱</sup> در بیشتر زمینه‌های فعالیت است. در شرایط حاضر چنانچه دانشگاهها با بهره‌مندی هرچه بیشتر از اختیارات هیئتهای امنای تقویت کمیسیونهای دایمی نتوانند نسبت به وضع و تصویب قوانین و مقررات جدید بموقع اقدام کنند، در وضعیت «خلاء قانونی» بسر خواهند برد، وضعیتی که تداوم آن برای دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی خسارت‌بار خواهد بود.

در این پژوهش تلاش شده است تا اصلی‌ترین مسائل و مشکلات در مسیر تحقق استقلال اداری و مالی دانشگاهها (مفاد ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه) کشف و راهکارهای پیشنهادی پاسخگویان متناظر با هر مشکل تدوین شود.

**آموزه‌های نظری و پیشینه موضوع:** واژه *Autonomy* در فرهنگ انگلیسی آکسفورد به معنی حق خودگردانی یا جامعه خودگردان و آزادی فردی معنا شده است. استقلال دانشگاهی به مفهوم حق خودگردانی در طول دهه‌های گذشته روند پر فراز و نشیب و رو به رشدی داشته است. مفهوم استقلال دانشگاهی عبارت است از: «برخورداری از آزادی و عدم پابندی به مقررات دست و پاگیر دیوانسالارانه دولتی در ارتباط با سازمان داخلی دانشگاه، مدیریت آن، توزیع داخلی منابع مالی، کسب

---

## 1. Autonomy

درآمد از منابع غیرعمومی، استخدام کارکنان، شرایط تحصیل و برخورداری از آزادی درخصوص چگونگی تدریس و پژوهش» (Javdani, 2003).

ژان گروف و همکارانش و همچنین، رابرت دال استقلال دانشگاهی را در سه بعد زیر دنبال می‌کنند:

- استقلال بنیادی یا ذاتی<sup>۲</sup>
- استقلال رویه‌ای (نظام نامه‌ای)<sup>۳</sup>
- استقلال سازمانی<sup>۴</sup>

استقلال بنیادی یا ذاتی: بر این اساس دانشگاه حق دارد تا برنامه‌های تحصیلی و اهداف خود را که از بنیادی‌ترین مأموریت‌های آن است، تدوین کند.

استقلال رویه‌ای (نظام نامه‌ای): در برگرنده رویه‌ای است که بر مبنای آن دانشگاه می‌تواند مقاصد خود را به منظور به انجام رساندن اولویت‌هایی، که از قبل برای او به مثابه بخشی از سیاست ملی تعیین شده است، دنبال کند. همان‌گونه که مشهود است، شرایط جامعه بزرگ‌تر (عرضه ملی) محیط بر دانشگاه است و ناگزیر استقلال سازمانی در محدوده آن قابل اجراست.

استقلال سازمانی: استقلال سازمانی بیشتر به بخش ساختاری دانشگاه برمی‌گردد و اعضای هیئت علمی بر اساس مهارت‌ها و تخصص‌های خویش نسبت به دیگران این حق را خواهند داشت که سازمان علمی خود را که غالباً در برگرنده دانشکده، گروه، مدارس، مؤسسه‌ها و حوزه‌های حرفه‌ای است، سامان بخشند (Javdani, 2003).

بدین ترتیب، آنچه می‌توان از استقلال دانشگاه برداشت کرد، بیشتر به مرزبندی میان دانشگاه به مثابه یک خرده سیستم در قبال سیستم‌های فراگیرتر نظیر جامعه و حکومت است که گاه به عنوان رکن چهارم یا جمهوری اندیشمندان از آن یاد می‌شود. استقلال در این خصوص به مفهوم وابسته نبودن به دولت و نوعی خودگردانی اداری<sup>۵</sup> است که ابعاد و عوامل مختلفی را در بر می‌گیرد.

- 
2. Substantive Autonomy
  3. Procedural Autonomy
  4. Organizational Autonomy
  5. Self-administration

به اعتقاد ژوستین تورن پرسش از استقلال دانشگاه هیچ پاسخ روشنی ندارد، چرا که مفهوم استقلال خود نسبی است. اولاً استقلال دانشگاه همچون آزادی علمی تنها هدفش ارتقای نقش دانشگاه به منظور گسترش دانش، تداوم آن و همچنین، ارائه دیگر خدمات به جامعه است. در واقع، محدودیتهای استقلال دانشگاه در دوره‌ها و مکانهای مختلف بسیار متفاوت بوده است. این امر حتی شامل بهترین دانشگاهها نیز می‌شود.

در هر صورت امروزه، دانشگاه نمی‌تواند به دلایل اقتصادی کاملاً مستقل از حکومت و جامعه باشد. حتی معروف‌ترین دانشگاههای خصوصی آمریکا نمی‌توانند بدون نوعی وابستگی ادامه حیات دهند. آنها بدون یارانه و معافیت مالیاتی نمی‌توانند پژوهشهای پیشرفته انجام دهند (Thorens, 1998)

اریک اشبای<sup>۶</sup> (Tight, 1995) در تحلیلی بسیار مؤثر عوامل زیر را برای استقلال دانشگاهی برشمرده است:

- الف. رهایی از مداخلات غیرعلمی در مدیریت مؤسسه؛
  - ب. داشتن آزادی عمل در تخصیص منابع مالی، به نحوی که مؤسسه مناسب می‌داند؛
  - ج. داشتن آزادی عمل در استخدام افراد و تعیین شرایط کار؛
  - د. داشتن آزادی عمل در گزینش دانشجویان؛
  - هـ. داشتن آزادی در طراحی و ارائه مواد درسی؛
  - و. داشتن آزادی در وضع معیارها و تعیین روش ارزیابی.
- برخی دیگر از محققان جنبه مهم دیگر استقلال؛ یعنی آزادی آموزشی را مورد توجه قرار داده‌اند. آزادی آموزشی را اغلب به حق هر یک از اعضای هیئت علمی هر نهاد آموزشی به برخورداری از آزادی مطالعه، پژوهش، بیان افکار، انتقال فکرها و بیان آن چیزی که آن را حقیقت می‌دانند، تعریف می‌کنند. در ایالات متحده آزادی آموزشی استاد را غالباً به آزادی کامل در اجرای پژوهش و انتشار نتایج آن و بحث در کلاس درس و اعمال حقوق بنیادی شهروند تعریف می‌کنند (Felman, 1973).

---

6. E. Ashby

در کنفرانس جهانی آموزش عالی (۱۹۹۹) نیز مبحث آزادی علمی و استقلال دانشگاهی به عنوان یکی از مباحث اصلی کنفرانس مورد توجه قرار گرفت. چکیده‌ای از گزارش گای نیو، مدیر پژوهشی اتحادیه بین‌المللی دانشگاهها، در ادامه بیان شده است

اگر چه دانشگاهها کاملاً مسئولیتهایی را که جامعه بر دوش آنها گذاشته است، پذیرفته و به اجرای آنها پرداخته‌اند، اما دانشگاه به عنوان یک نهاد آموزشی و با یک کادر علمی فردیتی دارد که لازم است شرایط خاص کاری که لازمه انجام دادن بهینه این مسئولیتهاست، تضمین شود. این امر شامل دو مفهوم؛ یعنی استقلال و آزادی علمی در دانشگاههاست. استقلال به خودگردانی مؤسسات آموزشی و آزادی به اعضای کادر علمی مربوط می‌شود؛ آزادی اعضای کادر علمی، انتخاب آنچه در باره آنها آموزش خواهند داد و انتخاب دانشجویان را در بر می‌گیرد. این شرایط در جزئیات عملی، میزان و حدودی که در کشورهای مختلف به کار می‌رود و نیز درون کشورها در خصوص انواع مختلف مؤسسات و درون یک نظام ملی متفاوت است. (Neave, 1999).

حیطه‌های مورد بحث در کنفرانس جهانی آموزش عالی در باره «استقلال، مسئولیت اجتماعی و آزادی علمی» با این گزاره آغاز شد: آزادی علمی و استقلال دانشگاه پیش شرط جستجوی نامحدود و ترویج دانش است. آزادی و استقلال، دانشگاه را برای مواجهه با مسئولیتهايش در برابر جامعه توانا می‌سازد.

به اعتقاد شرکت‌کنندگان در این کنفرانس آزادی علمی و استقلال دانشگاه از دو عنصر تشکیل یافته است: نخست اینکه در آینده قابل پیش‌بینی احتمالاً دانشگاهها به یک دوره ثبات بازخواهند گشت و به جای اینکه آنها دائماً با یک مجموعه نیازهای ایجاد شده ناشی از بخشهای مختلف جامعه و اقتصاد روبه رو باشند، آموزش عالی خود یک عنصر و عامل اصلی خواهد بود. عنصر دیگر این است که به جای اینکه دانشگاه صرفاً با هر نیازی که جامعه در برابر دانشگاه مطرح می‌کند روبه رو شود، این نیازها را باید قابل قبول و مناسب تشخیص دهد. فرض بر این است که دانشگاه باید «فعال و خودجوش» باشد؛ به عبارت دیگر، باید خود را برای خطرپذیری در ارتباط با یافتن راههایی برای پیش‌بینی نیازهای جامعه و داشتن ابتکار عمل در رویارویی با این نیازها آماده کند (Neave, 1999).

فلسفه استقلال آکادمیک و کنترل درونی: به اعتقاد بروباخر یکی از دیرینه‌ترین سنتهای آموزش عالی استقلال آن بوده است. جامعه اندیشمندان اگر چه از طریق منابع اهدایی یا یارانه‌های عمومی حمایت می‌شدند و تأیید فعالیتهای آنها بر اساس فتوهای پاپ، فرمانهای حکومتی یا قوانین استانها یا ایالات بود، اما اداره امور آنها برعهده خودشان بوده است. آموزش عالی بدون استقلال عاری از جنبه‌های ناب و کامل آن محسوب می‌شد. دلایل بسیار خوبی برای این سنت دیرینه وجود دارد. از آنجا که آموزش عالی نیازمند تخصص برآمده از پیچیدگی - و حتی اسرارآمیز- و فراتر از مسائل عادی است، فقط اندیشمندان در موقعیتی هستند که توانایی درک این پیچیدگیها را دارند. بر همین مبناست که از کالجها و دانشگاهها به عنوان جمهوری اندیشمندان یاد می‌شود.

بروباخر معتقد است که برای بهره‌گیری از این استقلال در فعالیتهای آموزش عالی به نظر منطقی می‌رسد که دانشگاهها در اجرای برنامه‌های علمی خود به اعمال کنترل درونی بپردازند. نظر به اینکه اعضای هیئت علمی آگاه‌ترین افراد درخصوص محتوای آموزش عالی هستند، آنها مناسب‌ترین افراد برای تصمیم‌گیری در باره برنامه‌ریزی درسی و شیوه اندیشیدن در این زمینه نیز به شمار می‌روند (Brubacher, 1997)

**تمرکززدایی از آموزش:** یکی از مباحث مهم و در خور توجه مرتبط با موضوع بحث، فرایند تمرکززدایی از نظام آموزشی است. یکی از آثار در خور اعتنا در این زمینه کتاب «مدیریت مدرسه محور»<sup>۷</sup> است که توسط مؤسسه بین‌المللی برنامه‌ریزی آموزشی (IIEP) انتشار یافته است. ابتسام ابوضحی، ویراستار این کتاب، توضیح می‌دهد که از نظر کرانز، آگاو و مالن<sup>۸</sup> «نوعی از ساختارهای مدیریتی جایگزین و رسمی و نوعی از تمرکززدایی است که مدارس را به عنوان واحد اصلی اصلاحات تلقی می‌کند و بر توزیع مجدد مسئولیت تصمیم‌گیری به عنوان اصلی‌ترین ابزار ایجاد اصلاحات مداوم تأکید دارد.» وی از فیسک (۱۹۹۶) نقل می‌کند که در هر شرایطی برنامه‌ریزان باید تصمیم بگیرند از کدام یک از اجزای سیستم (تأمین منابع، اعمال مسئولیت، استخدام، توسعه برنامه‌های درسی و...) تمرکززدایی

7. School- Based Management

8. Krans, Ogawa and Malen



کنند و این اجزای تمرکززدایی شده را در اختیار کدام یک از سطوح (منطقه‌ای، بخشی، محلی و مدارس) قرار دهند (Abu-Duhou, 1999).

به اعتقاد کایلود تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین پدیده‌هایی است که در طول ۱۵ سال اخیر تأثیرات چشمگیری بر برنامه‌ریزی آموزشی داشته است. سؤالاتی از قبیل اینکه چه کسی واقعاً باید راجع به تحصیل و آموزش عمومی تصمیم‌گیری کند؟ یا اینکه چه کسی باید هزینه آن را بپردازد، موضوع بحث‌های داغی در این زمینه است (Welesh and Mc Ginn, 2000).

از سویی، فیسک معتقد است که تمرکززدایی از نظام آموزشی کشورها موجب بهبود آموزشی<sup>۹</sup>، ارتقای کارایی اداری<sup>۱۰</sup>، ارتقای کارایی مالی، افزایش مشروعیت دولت [مانند مورد کلمبیا و اسپانیا] و افزایش ریسک نابرابری در آموزش [مانند مورد شیلی، مکزیک و آرژانتین] می‌شود. از بین آثار یاد شده فقط مورد اخیر نقش منفی دارد. وی سپس، بر چند عامل اساسی که رمز موفقیت تمرکززدایی در نظام آموزشی و حاصل مطالعات تجربی وی در ده کشور مختلف جهان است، تأکید می‌کند که شامل موارد زیر است:

- نقش مهم عوامل بیرونی به ویژه یک محیط سیاسی مطلوب؛
- وحدت اهداف سیاسی و سایر اهداف؛
- ایجاد اتفاق نظر<sup>۱۱</sup> میان عاملان مختلف و نیل به یک بینش مشترک<sup>۱۲</sup> (Fiske, 1996).

دانشگاه به مثابه یک سازمان نوع سوم: دلامینی دانشگاه را یک سازمان نوع سوم (نه دولتی و نه خصوصی) می‌داند و بر این اساس برداشتهای خود را از خودمختاری آن تشریح می‌کند. به اعتقاد وی خودمختاری و آزادی علمی با هم به تحقق می‌رسند. بدون خودمختاری سازمانی آزادی علمی هم وجود نخواهد داشت و خودمختاری سازمانی به عنوان یک شرط ضروری، ولی نه کافی، برای آزادی علمی به حساب آورده می‌شود.

با وجود اینکه آزادی علمی در ساختار دانشگاه محافظت می‌شود، این بدان معنا نیست که به آسانی شکوفا می‌شود. آزادی علمی که شامل خودمختاری سازمانی می‌شود، گاهی با سایر

- 
9. Educational Improvement
  10. Administrative Efficiency
  11. Consensus
  12. Shared Vision

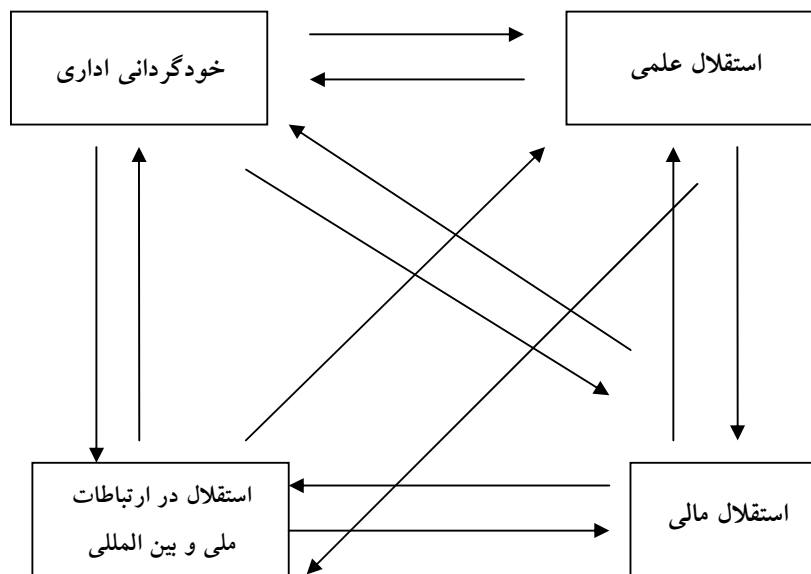
حقوق رقابت می‌کند و آزادی علمی باید نسبت به آن حقوق متعادل شود. در بر طرف و حل کردن تضادهایی که پیش می‌آیند، دادگاهها مجبور می‌شوند به حقوق قیاسی و بین‌المللی در این زمینه متوسل شوند. تجربه آمریکایی در این خصوص آموزنده است، به‌ویژه وقتی که قضیه خودمختاری سازمانی و منع تبعیض نژادی مطرح باشد (Delamini, 2006).

**چالش بین همکاری و خودمختاری:** جونز رابطه همکاری دانشگاهها با خودمختاری آنها را بررسی کرده و توضیح داده است که در مواجهه با فشار برای گسترش تواناییهای دانش‌آموختگان، وابسته بودن بیشتر به سرمایه‌گذاران و تأمین یک جامعه آموزشی بیشتر، دانشگاهها باید هم موقعیتهای آموزشی‌ای را که ارائه می‌دهند و هم چگونگی آن را مجدداً مورد ملاحظه قرار دهند. امروزه، دانشجویان از طریق موقعیتهای آموزشی بالقوه انعطاف‌پذیری بیشتری را می‌خواهند، یک روش دانشجو محور که تواناییهای رشد یافته از راه تجربه را تشخیص بدهد و بر عوامل جهانی مؤثر بر روی کار تأکید کند (Jones, 2006).

پرسش وی این است که چگونه شخصیت‌های علمی را تشویق کنیم که خودمختاریشان را کنار گذارند و به سوی مدل مشارکتی حرکت کنند، بدون اینکه مزایای یک روش مدیریتی و دانشگاهی را از دست بدهند؟ در واقع، رضایت اخیر RMIT در خصوص پژوهش سنا در باره ظرفیت دانشگاههای دولتی که نیازهای آموزش عالی استرالیا را تأمین می‌کند، نشان می‌دهد که فشار چندگانه بر روی کارکنان دانشگاه این نگرانی را ایجاد می‌کند که دانشگاهیان از یک سو قدرت دانشجویان و از سوی دیگر، قدرت مدیران را از دست بدهند. از این رو، باید در باره یک انضباط مشارکتی و مدل عمل‌کننده، که به خلق و ایجاد مشارکت و حفاظت از خودمختاری آکادمیک کمک کند، کار کرد (Jones, 2006).

بنابراین، خودمختاری علمی که در این پژوهش گاهی از آن به استقلال یا خودگردانی دانشگاهی هم یاد شده است، دارای چهار مؤلفه و بُعد مهم است که با همدیگر رابطه هم افزا<sup>۱۳</sup> دارند: خودگردانی اداری، استقلال مالی، استقلال علمی و استقلال در ارتباطات ملی و بین‌المللی. بعد چهارم مؤلفه جدیدی است که به لحاظ شرایط خاص ایران به الگوی سه

وجهی رایج در ادبیات نظری افزوده شد. استقلال اداری و استقلال مالی موجب رهایی دانشگاه از قید و بند مقررات و دیوانسالاری دولتی می‌شود. فاصله گرفتن از ساختار دولتی قدرت علمی و نقادی دانشگاه و استقلال عمل این نهاد تأثیرگذار را بر جریان تفکر و اندیشه و تولید علم ارتقا می‌دهد. با توسعه استقلال علمی متقابلاً جامعه علمی خواهان خودگردانی اداری و مالی بیشتر می‌شود و این فرایند متقابل در نهایت، به بلوغ مدیریتی مراکز علمی منتهی می‌شود. این چهار مؤلفه اساسی ارتباطات متقابل و هم‌افزایی با هم دارند که در شکل ۱ ترسیم شده است.



شکل ۱ - مدل ارتباط متقابل و هم‌افزایی مؤلفه‌های استقلال دانشگاهی

**ابعاد و تأثیرات:** در فرایند این پژوهش شش جنبه از ابعاد و تأثیرات استقلال اداری و مالی دانشگاهها واکاوی شد که سه مورد آن مدیریتی و سه مورد آن حقوقی است که ابعاد مدیریتی آن عبارت‌اند از: ۱. توسعه عدم تمرکز سازمانی؛ ۲. آغاز یک برنامه تغییر در آموزش عالی کشور

با محوریت خود مختاری و استقلال دانشگاهها؛ ۳. آغاز روند مقررات زدایی. ابعاد حقوقی آن نیز عبارت‌اند از: ۱. تبدیل شدن دانشگاهها از مراکز کاملاً دولتی به مؤسسه عمومی مستقل؛ ۲. تبدیل شدن دانشگاهها به سازمانهای دارای مقررات خاص (خروج از شمول تبصره ۲ ماده ۸ قانون استخدام کشوری و تبصره ماده ۱۱۲ این قانون)؛ ۳. الزام آور بودن مصوبات هیئت امنا با تصریح بیشتر. ملاحظات مهم و راهبردی مرتبط با هریک از ابعاد یاد شده در متن پژوهش آمده است.

جدول ۱- جمع‌بندی ابعاد و آثار حقوقی و مدیریتی ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه

| ابعاد/آثار         | مؤلفه   | تعریف   | ملاحظات مهم راهبردی و اجرایی   |
|--------------------|---|---|--|
| ابعاد و آثار حقوقی | تبدیل شدن دانشگاهها از مراکز کاملاً دولتی به مؤسسه عمومی مستقل  | مؤسسه عمومی مستقل به سازمانهایی اطلاق می‌شود که دارای شخصیت حقوقی جدا از دولت‌اند و به صورت یک واحد سازمانی مستقل، خدمت عمومی معینی را زیر نظر خود اداره می‌کنند.                     | - فلسفه تشکیل مؤسسات عمومی مستقل این است که این مؤسسات از جریان عادی وزارتخانه خارج و به صورت کم و بیش مستقل اداره شوند. بنابراین، از این امکان باید در کسب استقلال نسبی حداکثر استفاده را به‌عمل آورد.<br>- مزایای مؤسسه عمومی دارا بودن شخصیت حقوقی مستقل، استقلال اداری و مالی، جلب هدایا و کمکهای مردمی و موقوفات و دوری از اعمال نفوذ و کشمکشهای سیاسی و اداری است. دانشگاهها می‌توانند از این پتانسیل بالقوه حداکثر استفاده را به‌عمل آورند. |
|                    | تبدیل شدن دانشگاهها به سازمان با مقررات خاص پس از قانون تشکیل هیئتهای امنای مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و تأکید ماده ۴۹ بر آن | این سازمانها مشمول تبصره ۲ ماده ۸ قانون استخدام کشوری و تبصره ماده ۱۱۲ این قانون نیستند و در مسائل مالی و معاملاتی و اداری و استخدامی از قانون خاص خود تبعیت می‌کنند.                 | - عملیاتی کردن ظرفیتهای قانونی موجود در قوانین خاص مصوب هیئتهای امنای دانشگاهها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی<br>- حفظ اطمینان از عدم تعارض مصوبات و مقررات با قوانین مادر و قوانین جاری   |
|                    | لازم الاجرا بودن مصوبات هیئتهای امنا  | تصمیماتی که از طرف مقامات اداری در حدود صلاحیت آنها اتخاذ می‌شود، برای افراد الزام آور است و عدم اطاعت از تصمیمات و احکام اداری قابل تعقیب و مجازات است. این مصوبات در حکم قانون است. | در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی به قوانین استناد شود و در تدوین آیین‌نامه‌های مستقل به اختیارات هیئتهای امنا و در هر حال، مراعات حدود صلاحیت اداری هیئتهای امنا با مشورت حقوقدانان ضرورت دارد.   |

| ابعاد/آثار     | مؤلفه   | تعریف  | ملاحظات مهم راهبردی و اجرایی  |
|----------------|---|--|---|
| ابعاد<br>حقوقی | عدم تمرکز سازمانی   | پراکندن اختیار تصمیم‌گیری در یک ساختار سازمان یافته  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه به ویژگی یکپارچگی نظام اداری در ایران و لزوم نهادینه شدن ایده عدم تمرکز در کل ساختار اداری</li> <li>- لزوم تغییر نگرشهای تمرکز گرا و خطر بازگشت تدریجی به وضعیت سابق</li> <li>- مرحله بندی فرایند تفویض اختیار و سعی در تفویض تصمیمات مهم تر و بنیادی</li> <li>- ارتقای سطح اعتماد به زیردستان و لایه‌های پایین‌تر آموزش عالی و دادن فرصت اشتباه به آنان</li> <li>- تقویت سازکارهای نظارتی معقول در ستاد وزارت</li> <li>- پرهیز از آفات عدم تمرکز</li> </ul>  |
|                | آغاز یک برنامه تغییر در آموزش عالی کشور (استقلال و خودگردانی) | تعریف تغییر بر مبنای فرایندهای آن عبارت است از: خروج از انجماد فعلی، تحول براساس هدفهای جدید و تثبیت مجدد، تغییر عمده‌تاً تابع محیط خارجی و متغیرهای فراسازمانی است. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- لزوم تبدیل تغییر (غیر شدن) به تکامل و بهبود سازمانی</li> <li>- اشراف و تسلط بر آسیبهای فرایند تغییر از طریق تقویت نیروهای پیشران و تضعیف نیروهای بازدارنده</li> <li>- توجه به این نکته که تغییر در خلأ رخ نمی‌دهد و تغییر در یک زیر سیستم (مانند سیستم مالی دانشگاه) به تغییر در سایر زیر سیستمها منجر می‌شود.</li> <li>- لزوم اعتقاد مدیران عالی به هدفها و برنامه‌های تغییر و صرف وقت و هزینه برای تحقق آن</li> <li>- ترویج و ترسیم چشم‌اندازهای جدید توسط مدیران عالی آموزش عالی</li> <li>- کسب مستمر حمایت سیاسی از استقلال و خودگردانی دانشگاهها</li> <li>- شناسایی نیروهای مقاوم در برابر تغییر و مکانیسم عمل آنان (نهادهای نظارتی و ...)</li> <li>- داشتن برنامه برای شکستن مقاومت در برابر تغییر و حمایت همه جانبه از برنامه تغییر توسط مدیران سطوح عالی، میانی و اجرایی</li> <li>- مشارکت دادن همگان در فرایند تغییر</li> </ul> |
|                | مقررات زدایی  | حذف یا کاهش مقررات نامناسب دولتی و قضایی و وضع مقررات جدید عمده‌تاً صنفی - حرفه ای   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه به ماهیت یکپارچه قوانین و مقررات دولتی و لزوم همه جانبه دیدن روند مقررات زدایی</li> <li>- تحلیل دقیق کارکرد و نقش لایه های دولتی و دقت نظر در حذف لایه های ناکارکرد</li> <li>- توجه به این نکته که مقررات زدایی لزوماً باعث کاهش مقررات نمی‌شود.</li> <li>- همزمان با کاهش مقررات دولتی باید مقررات صنفی - حرفه‌ای و مقررات بین‌المللی افزایش یابد تا خلأ ایجاد شده پر شود.</li> </ul>  |

**اهداف پژوهش:** اهداف عمده پژوهش حاضر عبارت‌اند از: شناسایی عمده‌ترین مسائل و مشکلات پیش رو در تحقق کامل مفاد ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه [با تأکید بر بند الف و ب آن]، کشف و دسته‌بندی راهکارهای اجرایی متناظر برای حل مشکلات موجود، ایجاد عرصه‌ای برای انتقال تجارب عملی دانشگاهها به یکدیگر به منظور تحقق مفاد ماده ۴۹ و کمک فکری برای توانمندسازی دانشگاهها برای غلبه بر مسائل و مشکلات موجود.

**سؤالات پژوهش:** ۱. اصلی‌ترین مسائل و مشکلات در مسیر تحقق کامل مفاد ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه چیست؟ ۲. چه راهکارهایی برای غلبه بر این مسائل و مشکلات وجود دارد؟

### روش پژوهش

این پژوهش یک مطالعه اکتشافی زمینه‌یاب از نوع کیفی است. در بخش ادبیات نظری از روش مطالعه اسنادی<sup>۱۴</sup> بهره گرفته و در کنار آن تجربه چند کشور در زمینه استقلال دانشگاهی بررسی و مرور شده است. در بخش دیگر به منظور مسئله‌یابی (کشف عمده‌ترین مسائل و مشکلات تحقق ماده ۴۹) از روش مصاحبه با گروههای کانونی<sup>۱۵</sup> استفاده شده است، زیرا موضوع استقلال دانشگاهی در ایران موضوعی غیر ساخت‌مند و پیچیده است. روش مصاحبه برای مطالعات عمیق، ژرفانگر و موردی روش مناسبی است، زیرا تعداد افراد مورد مطالعه محدودند. بنابراین، وسعت جامعه کم، ولی عمق مطالعه بسیار زیاد است و محقق به خوبی می‌تواند اعماق و زوایای موضوع مورد مطالعه را بکاود.

هدف مصاحبه با گروههای کانونی بررسی تأثیر یک رویداد یا یک تجربه شخصی بر روی کسانی است که در آن حضور یا مشارکت داشته‌اند. در این حالت مصاحبه‌کننده مثل بررسی پرسشنامه‌ای، فهرستی از پرسشهای از پیش آماده در اختیار ندارد، بلکه آنچه در اختیار دارد، فهرستی از نکات دقیق در باره مضمون بررسی است.

از نظر مؤلفان، این روش پژوهش برای هدفهای زیر مناسب است:

- تحلیل معنایی که کنشگران از اعمالشان و رویدادهایی که با آنها روبه‌رو هستند، دارند؛

14. Documental Method

15. Focus Groups Interview

۹۳ **بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاهها در ایران ...**

- تحلیل یک مسئله دقیق اجتماعی، داده‌هایش، بازتاب‌هایش، دیدگاه‌های مربوط به آن، نظام‌های روابط، کارکرد یک سازمان و غیره؛
  - بازسازی فرایندهای کنش، تجربه‌ها یا رویدادهای گذشته.
- جامعه آماری و حجم نمونه:** جامعه آماری تحقیق مدیران و خبرگانی هستند که در عرصه عمل به نوعی با اجرای مفاد این ماده درگیر بوده‌اند. همچنین، کلیه دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی دولتی به عنوان سازمانهای ذی نفع در تحقق ماده ۴۹ مخاطب این تحقیق در جمع‌آوری داده بوده‌اند. در بخش مصاحبه با گروههای کانونی پنج صنف (طیف) مختلف مخاطب قرار گرفتند و نمونه غیراحتمالی (انتخابی و موردی) با هماهنگی و موافقت مؤسسه (کارفرما) انتخاب و مصاحبه شدند.

توزیع شرکت کنندگان در جلسات مصاحبه عمیق با گروههای متمرکز

| شماره گروه | گروه (طیف)  | تعداد کل دعوت‌شدگان | تعداد شرکت کنندگان | دلیل انتخاب  |
|------------|---|---------------------|--------------------|--|
| ۱          | معاونان اداری مالی دانشگاههای دولتی مستقر در شهر تهران (گروه اول)               | ۱۶                  | ۱۲                 | معاونان اداری مالی بیشترین درگیری را با مسائل ماده ۴۹ دارند                    |
| ۲          | معاونان اداری مالی دانشگاههای دولتی مستقر در شهر تهران (گروه دوم)               | ۱۲                  | ۱۲                 | معاونان اداری مالی بیشترین درگیری را با مسائل ماده ۴۹ دارند                    |
| ۳          | استادان حقوق اداری شاغل به تدریس در دانشکده‌های حقوق دانشگاههای دولتی شهر تهران | ۴                   | ۳                  | ارتباط مستقیم ابعاد حقوقی مسئله تحقیق با حقوق اداری                            |
| ۴          | مدیران مرتبط با اجرای ماده ۴۹ در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی              | ۵                   | ۳                  | لزوم انتقال تجارب وزارت بهداشت به وزارت علوم و اشتراک مسائل جاری در هر دو حوزه |
| ۵          | استادان امور مالی و حسابداری دارای تجربه در مسائل مالی آموزش عالی               | ۵                   | ۲                  | برخورداری ماده ۴۹ از مسائل و جنبه‌های مالی                                     |
|            | جمع کل  | ۴۲                  | ۳۲                 |  |

پس از این مرحله پرسشنامه‌ای با سؤالات باز برای کلیه دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی دولتی ارسال شد تا نظرها و راهکارهای دانشگاهها [به عنوان مهم ترین سازمان ذی‌نفع] اخذ، جمع‌آوری و تدوین شود. با پیگیری‌هایی که به عمل آمد، از مجموع ۷۰ پرسشنامه ارسال

شده ۳۳ دانشگاه و مؤسسه پژوهشی آن را تکمیل و ارسال کردند. بنابراین، در بخش مربوط به گردآوری داده از طریق پرسشنامه نیز این تحقیق بدون نمونه‌گیری بود و کلیه اعضای جامعه آماری به صورت تمام شماری در تحقیق شرکت داده شدند.

**محدودیت‌های تحقیق:** موضوع استقلال دانشگاهی و به ویژه مرحله جدید آن در قالب ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم صرفاً برای بخش اندکی از جامعه علمی کشور موضوعی آشناست، به ویژه در سطح تخصصی ابعاد و تأثیرات آن عمدتاً پیچیده و پنهان است. از سویی، تشکیل گروه‌های کانونی در قالب جلسات هم‌اندیشی رو در رو مشکلات خاص خود را دارد و سپس، تبدیل مباحث به ایده‌های منسجم در قالب عبارات و گویه‌های روشن و تبدیل آنها به کمیته‌های مشخص از محدودیت‌های تحقیق به شمار می‌روند. ضمن آنکه محدودیت در زمان و بودجه نیز موجب محدود شدن دایره جامعه آماری طرح می‌شود.

### یافته‌ها

**الف. میزان اهمیت مسائل از دیدگاه پاسخگویان:** در مسیر مطالعات اسنادی و پس از آن فرایند برگزاری مصاحبه عمیق با گروه‌های متمرکز، ۱۴ مسئله یا مشکل مهم در تحقق مفاد ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه کشور کشف و دسته‌بندی شد. ایده‌ها و راهکارهای ارائه شده از نظر ماهیت کیفی است، اما می‌توان با یک بررسی کوتاه کمی فراوانی (بسامد) این ایده‌ها را نیز طبقه‌بندی کرد. این بسامدها می‌تواند نشان دهد که کدام مسئله (مشکل) از نظر پاسخگویان اهمیت بیشتری داشته یا اینکه شایسته عطف توجه بیشتری در مقطع زمانی فعلی بوده است [به دلیل اینکه این مسئله جاری و مبتلا به است]. در جدول ۲ ترتیب و اهمیت مسائل و مشکلات از نظر پاسخگویان نشان داده شده است.



جدول ۲- ترتیب اهمیت مسائل از نظر توجه مخاطبان و حجم ایده‌ها

| رتبه | مسئله یا مشکل  | بسامد ایده‌های مرتبط |           |        |
|------|--|----------------------|-----------|--------|
|      |  | پرسشنامه             | مصاحبه‌ها | جمع کل |
| ۱    | ابهام در ضوابط بنیادین برای تصویب آیین‌نامه جدید استخدامی کارکنان و اعضای هیئت علمی                        | ۵۳                   | ۱۹        | ۷۲     |
| ۲    | ابهام در نحوه نظارت دیوان محاسبات و شمول یا عدم شمول دانشگاهها با توجه به اصل ۵۵ قانون اساسی               | ۴۰                   | ۱۴        | ۵۴     |
| ۳    | ابهام در ضوابط بازنگری تشکیلات و پستهای سازمانی و بار مالی آن  | ۴۰                   | ۸         | ۴۸     |
| ۴    | نحوه پاسخگویی رئیس دانشگاه در قبال نهادهای نظارتی  | ۳۶                   | ۱۱        | ۴۷     |
| ۵    | تراکم زیاد فعالیت در هیئت امنا و لزوم بازنگری و تقویت ساختار آن  | ۲۳                   | ۱۸        | ۴۱     |
| ۶    | ابهام در نحوه تملک داراییهای سرمایه‌ای و انتقال یا فروش آنها   | ۳۰                   | ۷         | ۳۷     |
| ۷    | لزوم گسترش رابطه با صنعت و بازار و جذب منابع جدید  | ۳۶                   | -         | ۳۶     |
| ۸    | نبود مدیران مالی قوی   | ۳۲                   | ۴         | ۳۶     |
| ۸    | مشکلات تدوین آیین‌نامه مالی - معاملاتی جدید (ضوابط کلی و بار مالی آن)                                      | ۱۱                   | ۱۲        | ۳۳     |
| ۹    | مشکلات طراحی و تدوین نظام بودجه‌بندی عملیاتی و محاسبه بهای تمام شده خدمات و استقرار نظام حسابداری تمام شده | ۲۶                   | ۵         | ۳۱     |
| ۱۰   | مشکل کاهش نظارت برنامه‌های وزارت علوم و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی  | ۲۵                   | ۵         | ۳۰     |
| ۱۱   | مشکلات طراحی نظام ارزیابی عملکرد جدید  | ۲۶                   | ۱         | ۲۷     |
| ۱۲   | ابهام در نظام گزارش‌گیری مالی  | ۲۵                   | ۱         | ۲۶     |
| ۱۳   | آشفته‌گی یا تعارض در قوانین و مصوبات   | ۲۲                   | ۲         | ۲۴     |
| ۱۴   | سایر مشکلات <sup>۱۶</sup> (پاسخ به سؤال باز)   | ۳۲                   | ۱۸        | ۵۰     |
|      | جمع کل   | ۴۵۷                  | ۱۲۵       | ۵۹۲    |

هدف از انجام دادن این تحلیل محتوا<sup>۱۷</sup> بررسی نگرشی و رویکرد مدیران دانشگاههای مختلف در خصوص مقوله خود مختاری است. معیار امتیاز دهی عبارت بود از: میزان اعتقاد و

۱۶. برای اطلاع از تفصیل این گروه از مشکلات به اصل گزارش تحقیق مراجعه شود. برخی از موارد آن عبارت‌اند از: ناآگاهی سایر سازمانها از اختیارات و الزامات ماده ۴۹، آشنایی ناکافی مسئولان، وجود ابهام در عبارات ماده ۴۹، مداخله افراد غیرمسئول در سیاستهای کلان آموزش عالی جابه جایی منابع مالی و ....

اصرار پاسخگویان به مفهوم کلیدی استقلال و میزان دوری یا نزدیکی مضامین به کار رفته در پاسخها نسبت به این مفهوم کلیدی.

نشانگرهای زیر نشان از دوری مراکز علمی از ایده خود مختاری و استقلال دارد. این نشانگرها معیار داوری برای دادن امتیاز به هر پرسش قرار گرفت:

۱. تمایل به استمرار نظارتهای سنتی؛ ۲. اتکا به وزارت علوم و سازمان مدیریت و سایر سازمانها در تدوین مقررات، درعین حال که ماده ۴۹ این اختیار را به هیئتهای امانا تفویض کرده است؛ ۳. تمایل به تمرکزگرایی؛ ۴. تمایل به یکسان‌سازی، در عین حال که روح ماده ۴۹ تنوع را پذیرفته است.

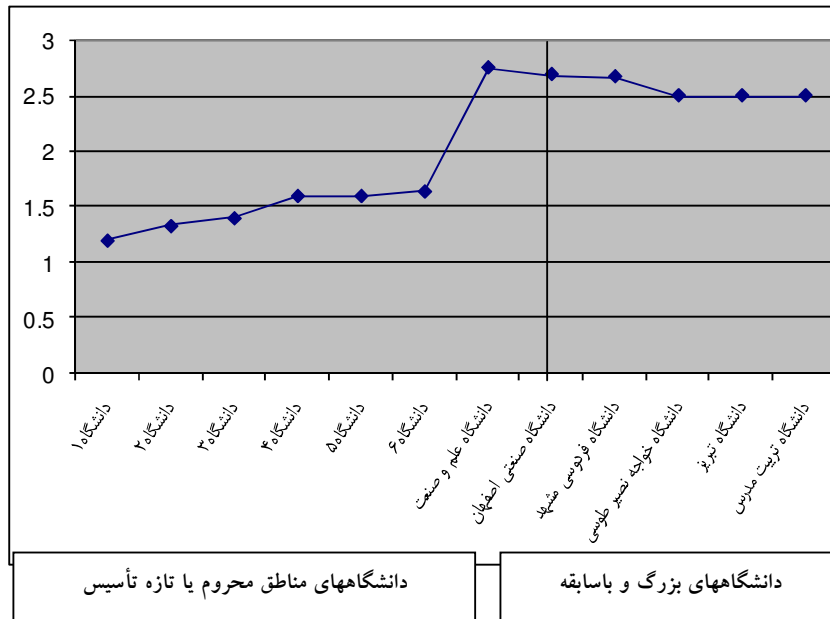
جهت عکس این نشانگرها نیز برای معیار نزدیکی به مفهوم خود مختاری و استقلال، معیار ارزیابی و داوری قرار گرفته است. در طیف سه بعدی که از جمع امتیازات هر ۱۵ پرسش به دست آمد، دو گروه شاخص در دو سر انتهای طیف قرار گرفتند: دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی با امتیازات بالا که خواهان حداکثر استفاده از اختیارات تفویضی (استقلال) هستند و دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی که تمایل چندانی به این امر نشان نداده و پایین‌ترین امتیاز را کسب کرده‌اند.

جدول ۳- طیف‌بندی میزان گرایش مدیران دانشگاهها به خودمختاری و استقلال و استفاده از اختیارات ماده ۴۹

| ردیف | امتیازات بالا (گروه اول)*    | امتیاز | امتیازات پایین (گروه دوم)                 | امتیاز |
|------|------------------------------|--------|---|--------|
| ۱    | دانشگاه علم و صنعت           | ۲/۷۵   | اسامی دانشگاهها در دفتر فصلنامه موجود است | ۱/۲    |
| ۲    | دانشگاه صنعتی اصفهان         | ۲/۶۹   | اسامی دانشگاهها در دفتر فصلنامه موجود است | ۱/۳۳   |
| ۳    | دانشگاه فردوسی مشهد          | ۲/۶۷   | اسامی دانشگاهها در دفتر فصلنامه موجود است | ۱/۴    |
| ۴    | دانشگاه خواجه نصیرالدین طوسی | ۲/۵    | اسامی دانشگاهها در دفتر فصلنامه موجود است | ۱/۶    |
| ۵    | دانشگاه تبریز                | ۲/۵    | اسامی دانشگاهها در دفتر فصلنامه موجود است | ۱/۶    |
| ۶    | دانشگاه تربیت مدرس           | ۲/۵    | اسامی دانشگاهها در دفتر فصلنامه موجود است | ۱/۶۴   |

\* دانشگاه تهران در گروه اول پرسشنامه را تکمیل و ارسال نکرد، اما بدیهی است در زمینه مؤلفه‌های استقلال دانشگاهی این دانشگاه پیشتاز است و این نکته با مطالعه سایر گزارشها در فرایند این تحقیق روشن شد.

## 17. Content Analysis



نمودار ۱- طیف بندی میزان گرایش دانشگاهها به خودمختاری و استقلال و استفاده از اختیارات ماده ۴۹

مقایسه گروه اول و دوم در جدول ۳ و نمودار ۱، که صرفاً برای نمونه از هر گروه شش مرکز علمی درج شده است، نشان می‌دهد که تفاوت معناداری بین دو گروه مشهود است. دانشگاهها و مراکز پژوهشی گروه اول عمدتاً مراکز توسعه یافته و گروه دوم در حال توسعه‌اند [معیار در حال توسعه بودن فهرستی است که وزارت علوم از دانشگاههای در حال توسعه و محروم دارد]. بنابراین، دانشگاههای در حال توسعه آمادگی کافی برای خودمختاری در قلمرو مدیریتی، اداری و مالی را ندارند و لازم است در مقابل آسیبهای ناشی از خودمختاری کوتاه مدت توانمند شوند و کمکهای فکری، آموزشی، برنامه‌ریزی و تقنینی دریافت کنند.

ب. راهکارهای اجرایی: پس از شناسایی مشکلات متناظر با هر مشکل راهکارهای اجرایی توسط مخاطبان پیشنهاد شده است که خلاصه آنها در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴- مشکلات تحقق کامل ماده ۴۹ و راهکارهای اجرایی برای مرتفع شدن آنها (چکیده)

| مسئله / مشکل   | خلاصه راهکار اجرایی  |
|--|--|
| <p>۱. لزوم بهره‌گیری مؤثر از اختیارات ماده ۴۹ [این نکته مورد تأکید دانشگاههای قدیمی و توسعه یافته است]</p> <p>۲. تهیه آیین‌نامه تیپ و جامع</p> <p>۳. حفظ نقش نظارتی وزارت علوم در تدوین آیین‌نامه</p> <p>۴. پیش‌بینی برون سپاری برخی فعالیتهای جاری</p> <p>۵. هماهنگی با لایحه مدیریت خدمات کشوری و هماهنگ شدن این لایحه با اختیارات ماده ۴۹</p> <p>۶. در خصوص مشکلات بار مالی آیین‌نامه سیاستهای زیر پیشنهاد شده است:</p> <p>۶-۱- پیش‌بینی بار مالی آیین‌نامه قبل از تصویب نهایی آن</p> <p>۶-۲- لحاظ شدن توان مالی دانشگاهها</p> <p>۶-۳- تأمین بخش مهمی از بار مالی توسط دولت</p> <p>۶-۴- تمهیداتی برای توزیع مناسب بار مالی در آیین‌نامه</p> <p>در نهایت، برای تدوین آیین‌نامه جامع اداری و استخدامی فرایندهای متفاوتی به صورت زیر تعیین شده است:</p> <p>۱. تهیه آیین‌نامه توسط یک دانشگاه مادر و تبعیت سایر دانشگاهها از آن با ایجاد تغییراتی در آن</p> <p>۲. تشکیل تیم کارشناسی متشکل از دانشگاههای منتخب و دفتر مرکزی هیئتهای امانا</p> <p>تدوین آیین‌نامه تیپ توسط دفتر مرکزی هیئتهای امانا با کسب مشارکت و نظرات کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی</p>  | <p>۱. لزوم بهره‌گیری مؤثر از اختیارات ماده ۴۹ [این نکته مورد تأکید دانشگاههای قدیمی و توسعه یافته است]</p> <p>۲. تهیه آیین‌نامه تیپ و جامع</p> <p>۳. حفظ نقش نظارتی وزارت علوم در تدوین آیین‌نامه</p> <p>۴. پیش‌بینی برون سپاری برخی فعالیتهای جاری</p> <p>۵. هماهنگی با لایحه مدیریت خدمات کشوری و هماهنگ شدن این لایحه با اختیارات ماده ۴۹</p> <p>۶. در خصوص مشکلات بار مالی آیین‌نامه سیاستهای زیر پیشنهاد شده است:</p> <p>۶-۱- پیش‌بینی بار مالی آیین‌نامه قبل از تصویب نهایی آن</p> <p>۶-۲- لحاظ شدن توان مالی دانشگاهها</p> <p>۶-۳- تأمین بخش مهمی از بار مالی توسط دولت</p> <p>۶-۴- تمهیداتی برای توزیع مناسب بار مالی در آیین‌نامه</p> <p>در نهایت، برای تدوین آیین‌نامه جامع اداری و استخدامی فرایندهای متفاوتی به صورت زیر تعیین شده است:</p> <p>۱. تهیه آیین‌نامه توسط یک دانشگاه مادر و تبعیت سایر دانشگاهها از آن با ایجاد تغییراتی در آن</p> <p>۲. تشکیل تیم کارشناسی متشکل از دانشگاههای منتخب و دفتر مرکزی هیئتهای امانا</p> <p>تدوین آیین‌نامه تیپ توسط دفتر مرکزی هیئتهای امانا با کسب مشارکت و نظرات کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی</p>  |
| <p>۱. تعیین شاخصها و ضوابط مانند تعداد دانشجویان، تعداد استادان، مقاطع تحصیلی، دانشکده ها، خروجی پژوهش، نسبت استاد به دانشجو، قدمت، مراکز پژوهشی فعال و ...</p> <p>۲. گروه‌بندی و رتبه‌بندی دانشگاهها و تعیین سطوح تشکیلاتی بر اساس اختیارات کسب شده</p> <p>۳. استفاده حداکثری از این اختیار تفویضی و اصلاح ساختار تشکیلاتی دانشگاهها بر اساس مأموریتها و اعتبارات هر دانشگاه که عمدتاً توسط دانشگاههای بزرگ توصیه شده است.</p> <p>۴. تصویب تشکیلات دانشگاهها با کمک سایر نهادها که مورد تأکید دانشگاههای شهرستانی بوده است:</p> <p>۴-۱- با کمک کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و هماهنگی وزارتین؛</p> <p>۴-۲- تشکیل کمیسیون ویژه ای در دفتر مرکزی هیئتهای امانا برای تهیه طرح تشکیلاتی؛</p> <p>۴-۳- تهیه تشکیلات کلی دانشگاهها توسط وزارت علوم و سپس تصویب آن در شورای عالی انقلاب فرهنگی</p> <p>رویکرد دوگانه به اختیارات اعطا شده ماده ۴۹ در بین دانشگاههای بزرگ و در حال توسعه در این خصوص نیز کاملاً مشهود است. رویکرد استقلال حداکثری توسط دانشگاههای بزرگ و قدیمی و رویکرد اتکا به وزارت علوم و سازمان مدیریت توسط دانشگاههای در حال توسعه.</p> <p>دو نکته دیگر که مورد توجه ویژه قرار گرفته است، عبارت‌اند از: توجه به توان مالی دانشگاهها و پرهیز و احتیاط در زمینه توسعه تشکیلاتی و لزوم توجه به شرایط و ویژگیهای محلی و بومی دانشگاهها.</p> | <p>۱. تعیین شاخصها و ضوابط مانند تعداد دانشجویان، تعداد استادان، مقاطع تحصیلی، دانشکده ها، خروجی پژوهش، نسبت استاد به دانشجو، قدمت، مراکز پژوهشی فعال و ...</p> <p>۲. گروه‌بندی و رتبه‌بندی دانشگاهها و تعیین سطوح تشکیلاتی بر اساس اختیارات کسب شده</p> <p>۳. استفاده حداکثری از این اختیار تفویضی و اصلاح ساختار تشکیلاتی دانشگاهها بر اساس مأموریتها و اعتبارات هر دانشگاه که عمدتاً توسط دانشگاههای بزرگ توصیه شده است.</p> <p>۴. تصویب تشکیلات دانشگاهها با کمک سایر نهادها که مورد تأکید دانشگاههای شهرستانی بوده است:</p> <p>۴-۱- با کمک کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و هماهنگی وزارتین؛</p> <p>۴-۲- تشکیل کمیسیون ویژه ای در دفتر مرکزی هیئتهای امانا برای تهیه طرح تشکیلاتی؛</p> <p>۴-۳- تهیه تشکیلات کلی دانشگاهها توسط وزارت علوم و سپس تصویب آن در شورای عالی انقلاب فرهنگی</p> <p>رویکرد دوگانه به اختیارات اعطا شده ماده ۴۹ در بین دانشگاههای بزرگ و در حال توسعه در این خصوص نیز کاملاً مشهود است. رویکرد استقلال حداکثری توسط دانشگاههای بزرگ و قدیمی و رویکرد اتکا به وزارت علوم و سازمان مدیریت توسط دانشگاههای در حال توسعه.</p> <p>دو نکته دیگر که مورد توجه ویژه قرار گرفته است، عبارت‌اند از: توجه به توان مالی دانشگاهها و پرهیز و احتیاط در زمینه توسعه تشکیلاتی و لزوم توجه به شرایط و ویژگیهای محلی و بومی دانشگاهها.</p> |
| <p>۱. افشاری بر صراحت ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و حذف کامل نظارت دیوان و پرهیز از موضع دفاعی [با توجه به اصل ۵۵ قانون اساسی حذف کامل نظارت مناقشه برانگیز است].</p> <p>۲. درخواست تفسیر ماده ۴۹ از مجلس یا شورای نگهبان [دارای ریسک و مخاطره است و ممکن است این مراجع به سود دیوان رأی دهند].</p> <p>۳. هم‌اندیشی با کارشناسان دیوان و رسیدن به یک مصالحه یا دستورالعمل ویژه برای نظارت بر عملکرد مالی دانشگاهها [با تغییر مدیران این راه حل تضعیف می‌شود].</p> <p>۴. محدود شدن نظارت دیوان محاسبات در دایره آیین‌نامه مالی معاملاتی مصوب هیئت امانا [که لازمه این امر افزودن فصل</p>   | <p>۱. افشاری بر صراحت ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و حذف کامل نظارت دیوان و پرهیز از موضع دفاعی [با توجه به اصل ۵۵ قانون اساسی حذف کامل نظارت مناقشه برانگیز است].</p> <p>۲. درخواست تفسیر ماده ۴۹ از مجلس یا شورای نگهبان [دارای ریسک و مخاطره است و ممکن است این مراجع به سود دیوان رأی دهند].</p> <p>۳. هم‌اندیشی با کارشناسان دیوان و رسیدن به یک مصالحه یا دستورالعمل ویژه برای نظارت بر عملکرد مالی دانشگاهها [با تغییر مدیران این راه حل تضعیف می‌شود].</p> <p>۴. محدود شدن نظارت دیوان محاسبات در دایره آیین‌نامه مالی معاملاتی مصوب هیئت امانا [که لازمه این امر افزودن فصل</p>   |

| <p>نظارت و پیش بینی سازکار نظارت دیوان در این آیین نامه‌هاست].<br/>۵ استمرار نظارت دیوان به شیوه سستی بنابر بر دانشی که خود دیوان دارد [با روح ماده ۴۹ معایر است].<br/>۶ تفویض اختیارات و مسئولیت نظارتی دیوان به حسابرس تعیین شده از طرف هیئت امانا [با سناریو چهارم می تواند جمع شود].<br/>تنها بخشی از هزینه ها تحت نظارت دیوان قرار گیرد [که قابل مناقشه و تردید است و مبنای قانونی ندارد].</p>   |   |   |        |   |               |   |   |       |   |   |                   |  |                             |
|---|---|---|--------|---|---------------|---|---|-------|---|---|-------------------|--|-----------------------------|
| <p>۱. تهیه یک نرم افزار جامع و کامل حسابداری و بودجه بندی با قابلیت بالا و یکسان برای کلیه دانشگاهها<br/>۲. تشکیل تیمی در وزارت علوم با همکاری هیئت امنای دانشگاهها برای مطالعه و طراحی نظام مالی جدید و سپس اجرای یکپارچه آن<br/>با توجه به تأکید فراوان پاسخگویان، برگزاری کارگاههای آموزشی توسط مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی به منظور استقرار نظام نوین حسابداری دانشگاهها توصیه می‌شود.</p>   | <p>مشکلات طراحی و تدوین نظام بودجه بندی عملیاتی و محاسبه بهای تمام شده خدمات و استقرار نظام حسابداری بهای تمام شده</p>                                  |   |        |   |               |   |   |       |   |   |                   |  |                             |
| <p>در بیشتر پیشنهادها به نوعی انتقال و جابه جایی (Shift) پاسخگویی از مدیران دانشگاهی به هیئت امانا یا وزارت علوم مشهود است. شاخص پاسخگویی نیز از نظر آنان مصوبات هیئت اماناست. پاسخگویان بر نظام مند شدن انواع نظارتها [از طریق تدوین آیین نامه جامع نظارتی یا فرمهای مشخص گزارشگیری] و یکنواخت سازی و هماهنگ شدن آنها در وزارت علوم تأکید داشته اند.<br/>سایر پیشنهادها مفید عبارت اند از:<br/>۱. تعیین نوع و سطوح نظارت و پاسخگویی<br/>۲. تعیین شاخصهای نظارت بر عملکرد دانشگاهها<br/>۳. پاسخگویی در قبال مسائل کلان توسط وزارت علوم و کاهش نظارت های مستقیم سازمانهای خارج از وزارت علوم بر دانشگاهها<br/>۴. آشنا کردن مدیران با ماهیت کار خود (اختیارات، مسئولیتها، قوانین و ...)<br/>۵. فعال تر برخورد کردن هیئت امنای دانشگاه و توجه به این نکته که رئیس دانشگاه موظف است در چارچوب برنامه های مصوب این هیئت اقدام کند و در قبال آن پاسخگوست و ملاک و معیار نظارت سایر دستگاہها نیز در همین چارچوب است.</p>   | <p>نحوه پاسخگویی رئیس دانشگاه در قبال نهادهای نظارتی از قبیل هیئت امانا، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل و وزارت علوم و سازمان مدیریت و برنامه ریزی</p> |   |        |   |               |   |   |       |   |   |                   |  |                             |
| <p>راهکارهای ارائه شده و برخورد فعال پاسخگویان با این پرسش نشانه اهمیت موضوع است. ایده های موجود در پاسخها را می توان در جدول زیر خلاصه کرد:</p> <table border="1" data-bbox="373 1218 1006 1627"> <thead> <tr> <th>ردیف</th> <th>گروه راهکار</th> <th>راهکار</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>۱</td> <td>جذب و استخدام</td> <td>- جذب و استخدام مدیران مالی قوی از طریق رقابتی و چاپ آگهی<br/>- ایجاد جاذبه از طریق حقوق و مزایای ویژه<br/>- بها دادن بیشتر به حرفه مالی و حسابداری</td> </tr> <tr> <td>۲</td> <td>آموزش</td> <td>- اعطای بورسیه تحصیلات تکمیلی در رشته های مالی و حسابداری به افراد مستعد<br/>- برگزاری همایشهای کاربردی<br/>- تشکیل کلاسها و دوره های کوتاه مدت به ویژه در زمینه حسابداری بهای تمام شده<br/>- برگزاری آزمون متمرکز توسط وزارت علوم برای ارتقای سطح معلومات مدیران و کارشناسان مالی</td> </tr> <tr> <td>۳</td> <td>سازکارهای مدیریتی</td> <td>- اتوماسیون کردن نظامهای مالی دانشگاه<br/>- گرفتن مشاور مالی برای کمک به مدیران مالی<br/>- شفاف سازی مقررات مالی<br/>- افزایش اختیارات مدیران مالی با توجه به حذف ذیحساب و پاسخگویی آنها در قبال هیئت امانا</td> </tr> </tbody> </table> <p>باتوجه به حذف ذیحسابی و آسیب پذیر شدن مدیرتهای مالی در قبال نهادهای نظارتی، اقدامات حمایتی و توانمندساز یاد شده باید با سرعت و دقت پیگیری شود. نقش مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی در تحقق بند دوم (آموزش مدیران) بسیار اساسی است.</p> | ردیف  | گروه راهکار   | راهکار | ۱ | جذب و استخدام | - جذب و استخدام مدیران مالی قوی از طریق رقابتی و چاپ آگهی<br>- ایجاد جاذبه از طریق حقوق و مزایای ویژه<br>- بها دادن بیشتر به حرفه مالی و حسابداری | ۲ | آموزش | - اعطای بورسیه تحصیلات تکمیلی در رشته های مالی و حسابداری به افراد مستعد<br>- برگزاری همایشهای کاربردی<br>- تشکیل کلاسها و دوره های کوتاه مدت به ویژه در زمینه حسابداری بهای تمام شده<br>- برگزاری آزمون متمرکز توسط وزارت علوم برای ارتقای سطح معلومات مدیران و کارشناسان مالی | ۳ | سازکارهای مدیریتی | - اتوماسیون کردن نظامهای مالی دانشگاه<br>- گرفتن مشاور مالی برای کمک به مدیران مالی<br>- شفاف سازی مقررات مالی<br>- افزایش اختیارات مدیران مالی با توجه به حذف ذیحساب و پاسخگویی آنها در قبال هیئت امانا | <p>نبود مدیران مالی قوی</p> |
| ردیف  | گروه راهکار   | راهکار  |        |   |               |   |   |       |   |   |                   |  |                             |
| ۱   | جذب و استخدام   | - جذب و استخدام مدیران مالی قوی از طریق رقابتی و چاپ آگهی<br>- ایجاد جاذبه از طریق حقوق و مزایای ویژه<br>- بها دادن بیشتر به حرفه مالی و حسابداری   |        |   |               |   |   |       |   |   |                   |  |                             |
| ۲   | آموزش   | - اعطای بورسیه تحصیلات تکمیلی در رشته های مالی و حسابداری به افراد مستعد<br>- برگزاری همایشهای کاربردی<br>- تشکیل کلاسها و دوره های کوتاه مدت به ویژه در زمینه حسابداری بهای تمام شده<br>- برگزاری آزمون متمرکز توسط وزارت علوم برای ارتقای سطح معلومات مدیران و کارشناسان مالی |        |   |               |   |   |       |   |   |                   |  |                             |
| ۳   | سازکارهای مدیریتی   | - اتوماسیون کردن نظامهای مالی دانشگاه<br>- گرفتن مشاور مالی برای کمک به مدیران مالی<br>- شفاف سازی مقررات مالی<br>- افزایش اختیارات مدیران مالی با توجه به حذف ذیحساب و پاسخگویی آنها در قبال هیئت امانا  |        |   |               |   |   |       |   |   |                   |  |                             |

|   |   |
|---|---|
| <p>- حرکت از نظام حسابداری نقدی تبدیل شده به مبنای تعهدی کامل</p> <p>- مکانیزه و شبکه‌ای کردن نظام حسابداری دانشگاهها، تهیه نرم افزار جامع و یکپارچه با بهره‌گیری از تجارب وزارت اقتصاد و دارایی و مدیران مالی دانشگاهها و حسابرسان خبره</p> <p>- توجه به نیازهای مدیریتی در نظام گزارشگری مالی [و نه صرفاً نیازهای قانونی و حقوقی]</p> <p>- ایجاد سطوح دسترسی به صورت On line و تعاملی و طراحی خروجیها براساس نیاز مخاطبان و مراکز نظارتی</p> <p>- ارائه CDهای آموزشی برای توجیه و آموزش مدیران و کارشناسان</p>  | <p>ابهام در نظام گزارشگری مالی</p>  |
| <p>دو راهکار اجرایی که دارای بیشترین بسامد بوده اند عبارت‌اند از :</p> <p>- بازشناسی موانع و مشکلات موجود، تدوین آیین‌نامه جدید و اجرای آزمایشی آن (۱۰ مورد)</p> <p>- اصلاح آیین‌نامه موجود با نظرخواهی از مدیران مالی دانشگاهها (۴ مورد)</p>   | <p>مشکلات تدوین آیین‌نامه مالی معاملاتی جدید (ضوابط کلی- بار مالی آن و....)</p> |
| <p>راهکارهای موجود را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:</p> <p>۱- راهکار ریشه‌ای که ناظر بر رفع ابهام از بند الف ماده ۴۹ است و می‌توان به صورت ریشه‌ای از تصویب قوانین جدید مغایر با خودگردانی دانشگاهها پیشگیری کرد.</p> <p>۲- راهکارهای عملیاتی دیگری نیز از سوی پاسخگویان ارائه شده است که کاملاً عملی و منطقی است و می‌تواند توسط وزارت علوم پیگیری شود:</p> <p>- تأسیس بانک اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با ماده ۴۹ و به روز رسانی آن توسط دانشگاهها به صورت نرم افزار قابل جستجو</p> <p>- تشکیل هسته حقوقی یا هیئتی از خبرگان برای رصد کردن و گردآوری تعارضات و ابهامات و ارائه پیشنهادهاى راهبردى (با بسامد ۹ مورد)</p> <p>- حفظ یکپارچگی و سنخیت با سایر قوانین و مقررات کشور</p> <p>- هماهنگی و تنقیح مصوبات قبل از ابلاغ وزیر محترم توسط یک هسته حقوقی</p> | <p>آشفته‌گی یا تعارض در قوانین و مصوبات</p>                                     |
| <p>- پیش بینی راه حل این معضل در بخش اموال آیین‌نامه مالی معاملاتی جدید با صراحت بیشتر</p> <p>- دادن اختیار ویژه به هیئت امنا در این خصوص</p> <p>- تلاش برای اعطای مالکیت این اموال به دانشگاهها و حل ریشه‌ای آن از طریق به نام شدن اسناد مالکیت به نام دانشگاه</p> <p>- حل تعارض در قوانین دیگر دستگاههای نظارتی</p> <p>- ایجاد شیوه‌نامه و روش هماهنگ برای کلیه دانشگاهها براساس آیین‌نامه جامع مالی -معاملاتی (۵ مورد)</p> <p>- تأسیس کمیته کارشناسی در کنار هیئت امنا برای بررسی موارد فروش یا انتقال داراییهای سرمایه‌ای</p>   | <p>ابهام در نحوه تملک داراییهای سرمایه‌ای و انتقال یا فروش آنها</p>             |
| <p>- بررسی پاسخهای بیان شده نشان می‌دهد که اولاً طراحی نظام ارزیابی عملکرد جدید با توجه به خودگردانی دانشگاهها و تغییر نظامهای مالی کاملاً ضروری است. ثانیاً این نظام یک نظام جامع است که مجموعه‌ای هماهنگ از اقدامات را طلب می‌کند. در شمای صفحه بعد تلاش شده است تا مجموعه این اقدامات نشان داده شود. شایان ذکر است که فرایندها و اقدامات زیر مواردی است که صرفاً توسط پاسخگویان تأکید شده است و ممکن است حلقه‌های تکمیلی دیگری نیز برای توسعه و تکمیل آن مورد نیاز باشد.</p>   | <p>مشکلات طراحی نظام ارزیابی عملکرد جدید</p>                                    |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| <p>به همان نسبت که نقش عملیاتی و تصدیگرانه وزارت علوم و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کاهش می‌یابد، باید نقش نظارتی (نظارت کلان) آنها پررنگ‌تر شود. بیشتر پاسخگویان نظارت معقول و متعارف این دو نهاد را در پاسخها پذیرفته‌اند و برای نیل به آن راه‌حلهایی ارائه کرده‌اند. در این میان، هستند مراکزی (دانشگاه شیراز) که بر مبنای برداشت از ماده ۴۹ معتقدند نه تنها این نظارتها حذف شده است، بلکه هسته‌هایی از قطبهای علمی باید بر وزارت علوم نظارت کنند. راه‌حلهای میانه که اکثریت پاسخگویان بر آن تأکید دارند، نظارت وزارت علوم را در چارچوب و ماهیت زیر خواهان است: تعدادی از پاسخگویان نیز معتقدند وظیفه نظارت باید به خود دانشگاهها و ترجیحاً هیئتهای امنای واگذار شود. در خصوص استمرار نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پاسخگویان اعتقاد چندانی به این امر ندارند و معتقدند این اعمال نظارت باید از طریق وزارت علوم و هیئتهای امنای انجام شود. جوهره کلی پاسخها نشان می‌دهد که خوشبختانه، روح کلی ماده ۴۹ که حرکت به سمت استقلال و خودگردانی است، در حال درک شدن است و دانشگاهها خواهان استفاده از ظرفیتهای قانونی جدید هستند.</p>  | <p>مشکل کاهش نظارت برنامه‌های وزارت علوم و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی</p>  |   |  |
| <table border="1"> <tr> <td data-bbox="344 835 738 1123"> <p><b>اقدامات مورد تأکید در مصاحبه‌های با گروههای کانونی</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تفویض اختیار به کمیسیونهای تخصصی و کمیته‌های کاری</li> <li>- بهره‌گیری از مشاوره هسته‌های تخصصی</li> <li>- تبادل ارتباط و تجربه بین هیئت امنای دانشگاهها</li> <li>- استفاده از عضویت اعضای با مشغله کاری کمتر</li> <li>- امکان شرکت معاونان دانشگاهها در جلسات هیئت امنا</li> <li>- افزایش تعداد جلسات</li> <li>- تفویض بخشی از اختیارات هیئت امنا به هیئت رئیسه</li> <li>- سازگار شدن قانون هیئت امنا با وظایف و اختیارات آن</li> </ul> </td> <td data-bbox="738 835 1089 1123"> <p><b>اقدامات مورد تأکید دانشگاهها</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تجدید نظر در وظایف و اختیارات هیئت امنا بر اساس ماده ۴۹ (۲ مورد)</li> <li>- افزایش تعداد جلسات هیئت امنا (۶ مورد)</li> <li>- تفویض اختیار به کمیسیون دائمی و کمیته‌های تخصصی و هیئتهای اجرایی (۹ مورد)</li> <li>- تغییر در ساختار نیروی انسانی (اعضا ۳ مورد)</li> <li>- تقویت ساختار اجرایی هیئت امنا (۲ مورد)</li> <li>- گروههای کاری مورد اعتماد و متخصص در کنار هیئت امنا تشکیل و نتایج کار در هیئت امنا تصویب نهایی شود (۳ مورد)</li> <li>- استفاده از افراد کم مشغله (۱ مورد)</li> </ul> </td> </tr> </table>   | <p><b>اقدامات مورد تأکید در مصاحبه‌های با گروههای کانونی</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تفویض اختیار به کمیسیونهای تخصصی و کمیته‌های کاری</li> <li>- بهره‌گیری از مشاوره هسته‌های تخصصی</li> <li>- تبادل ارتباط و تجربه بین هیئت امنای دانشگاهها</li> <li>- استفاده از عضویت اعضای با مشغله کاری کمتر</li> <li>- امکان شرکت معاونان دانشگاهها در جلسات هیئت امنا</li> <li>- افزایش تعداد جلسات</li> <li>- تفویض بخشی از اختیارات هیئت امنا به هیئت رئیسه</li> <li>- سازگار شدن قانون هیئت امنا با وظایف و اختیارات آن</li> </ul>                                | <p><b>اقدامات مورد تأکید دانشگاهها</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تجدید نظر در وظایف و اختیارات هیئت امنا بر اساس ماده ۴۹ (۲ مورد)</li> <li>- افزایش تعداد جلسات هیئت امنا (۶ مورد)</li> <li>- تفویض اختیار به کمیسیون دائمی و کمیته‌های تخصصی و هیئتهای اجرایی (۹ مورد)</li> <li>- تغییر در ساختار نیروی انسانی (اعضا ۳ مورد)</li> <li>- تقویت ساختار اجرایی هیئت امنا (۲ مورد)</li> <li>- گروههای کاری مورد اعتماد و متخصص در کنار هیئت امنا تشکیل و نتایج کار در هیئت امنا تصویب نهایی شود (۳ مورد)</li> <li>- استفاده از افراد کم مشغله (۱ مورد)</li> </ul> | <p>تراکم زیاد فعالیت در هیئت امنا و لزوم بازنگری و تقویت ساختار آن</p> |
| <p><b>اقدامات مورد تأکید در مصاحبه‌های با گروههای کانونی</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تفویض اختیار به کمیسیونهای تخصصی و کمیته‌های کاری</li> <li>- بهره‌گیری از مشاوره هسته‌های تخصصی</li> <li>- تبادل ارتباط و تجربه بین هیئت امنای دانشگاهها</li> <li>- استفاده از عضویت اعضای با مشغله کاری کمتر</li> <li>- امکان شرکت معاونان دانشگاهها در جلسات هیئت امنا</li> <li>- افزایش تعداد جلسات</li> <li>- تفویض بخشی از اختیارات هیئت امنا به هیئت رئیسه</li> <li>- سازگار شدن قانون هیئت امنا با وظایف و اختیارات آن</li> </ul>   | <p><b>اقدامات مورد تأکید دانشگاهها</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تجدید نظر در وظایف و اختیارات هیئت امنا بر اساس ماده ۴۹ (۲ مورد)</li> <li>- افزایش تعداد جلسات هیئت امنا (۶ مورد)</li> <li>- تفویض اختیار به کمیسیون دائمی و کمیته‌های تخصصی و هیئتهای اجرایی (۹ مورد)</li> <li>- تغییر در ساختار نیروی انسانی (اعضا ۳ مورد)</li> <li>- تقویت ساختار اجرایی هیئت امنا (۲ مورد)</li> <li>- گروههای کاری مورد اعتماد و متخصص در کنار هیئت امنا تشکیل و نتایج کار در هیئت امنا تصویب نهایی شود (۳ مورد)</li> <li>- استفاده از افراد کم مشغله (۱ مورد)</li> </ul> |   |  |
| <p>بر اساس جهت‌گیریهای ماده ۴۹ لازم است رفته رفته دانشگاهها به سوی استقلال مالی و خودکفایی و افزایش درآمدهای اختصاصی پیش روند. پاسخگویان به خوبی این ضرورت و جهت‌گیری را درک کرده و با ارائه ۲۹ پیشنهاد مفید با پرسش حاضر برخورد فعالی داشته‌اند. طیف پاسخها مشتمل بر تحولات ساختاری، رفتاری و قانونی و مدیریتی و ارتباطی و حتی فرهنگی است. بخشی از پیشنهادها تحول را در درون دانشگاهها دیده‌اند و بخش دیگر بر ضرورت تغییر رفتار صنعت و دستگاههای اجرایی تأکید دارند. بخش نخست حجم بیشتری از پیشنهادها و پاسخها را در بر می‌گیرد. از نظر ساختاری اهم پیشنهادها عبارت‌اند از: تأسیس شرکتهای مشتق از دانشگاه، توسعه مراکز رشد و پارکها، توسعه دفاتر ارتباط با صنعت، استفاده از فعالان صنایع مادر در ساختار هیئتهای امنای و ... از نظر رفتاری اهم پیشنهادها عبارت‌اند از: افزایش اعتماد صنعت به دانشگاه و انجام دادن کار فرهنگی در این زمینه. در قلمرو مدیریتی هم می‌توان به پیشنهادهایی چون کاهش وابستگی دانشگاهها به بودجه دولتی، تقویت روشها و مکانیزم بازاریابی توسط دانشگاهها، جلوگیری از گسترش واحدهای موازی پژوهشی و آموزشی در دستگاههای اجرایی، رویکرد مشتری محوری در فعالیتهای دانشگاه، ایجاد رابطه بین اعتبار اعضای هیئت علمی و آورده مالی آنها به دانشگاه و ... اشاره کرد. برخی پیشنهادها نیز در حوزه قانونی است، مانند دادن اختیارات ویژه در انعقاد قراردادهای پژوهشی و آموزشی با صنایع، تجدیدنظر در آیین‌نامه مالی - معاملاتی به منظور تسهیل ارتباطات با دستگاهها و صنایع، الزام قانونی کارخانه‌های صنعتی به استفاده از نیروها و پروژه‌ها و دانشگاهی و ...</p> | <p>لزوم گسترش رابطه با صنعت و بازار و جذب منابع جدید</p>  |   |  |

### بحث و نتیجه‌گیری

روند استقلال و خودگردانی دانشگاهی در ایران روندی پر فراز و نشیب بوده است و رویکردهای گوناگون مدیریتی به عنوان اصلی‌ترین عامل همواره نگاهی با دیده‌تردید به آن داشته‌اند. در پژوهش حاضر پنج دوره مشخص زمانی ارتباط با این روند تشریح شد: دوره قبل از سال ۱۳۳۹، دوره ۱۳۳۹ تا ۱۳۵۸، دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۷، دوره تصویب قانون تشکیل هیئتهای انما و در نهایت، از تصویب ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه تاکنون.

با توجه به داده‌های کیفی پژوهش حاضر باید اذعان کرد که نوع و ماهیت خود مختاری و استقلال دانشگاهی اولاً استقلال تام نیست، بلکه نسبی است. ثانیاً منظور از *Autonomy* هیچ‌گاه به معنای استقلال از دولت (استقلال سیاسی) نیست. اگر این سوء تفاهم مرتفع شود، راه برای نهادینه کردن ماده ۴۹ بسیار هموار خواهد شد. نگاهی به متن ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که این ماده قانونی هر چند در حد کلیات باقی مانده است، اما ابهامی در آن وجود ندارد. بلکه ابهامات بیشتر به موانع اجرایی بر می‌گردد و کمتر ارزش‌تئوریک دارد. ریشه این ابهامات در این است که:

الف. در بطن استقلال نهادی مرتبه‌ای از استقلال از حوزه سیاسی هم نهفته است، ولی اصل تفکیک نهادی لزوماً به اقتدار دولت صدمه نمی‌زند. این به روشها و سازکارهای فرایندی خودمختاری بستگی دارد.

ب. خود مختاری دانشگاهی در ایران با توجه به پیچیدگیهای محیط اجتماعی و سیاسی این کشور کار دشوار، عظیم و پرمشقتی است. مبهم جلوه دادن ماده ۴۹ بیشتر ریشه در این دشواریها دارد، نه در ذات و عبارات حقوقی ماده ۴۹.

ج. نظامهای سنتی نظارتی که ریشه در دیوانسالاری دولتی دارند، حتی زمانی که حذف یا تعدیل می‌شوند، میل به بازگشت دارند. در صورت خلأ نظامهای نظارتی جدید و جایگزین این تمایل تشدید هم می‌شود.

د. نظام اداری در کشور ایران یکپارچه است و مرحله گذار از نظام متمرکز به غیر متمرکز با پیچیدگیها و مشکلاتی همراه است؛ این پیچیدگیها هم به روح ماده ۴۹ ارتباطی ندارد، بلکه



### بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاهها در ایران ... ۱۰۳

بیشتر مربوط به محیط تغییر است، نه برنامه تغییر. برنامه تغییر روشن و آن رهایی دانشگاه از قید و بند بوروکراسی متصلب و غیر منعطف است!

با اتکا به داده‌های این پژوهش ماده ۴۹ یک فرصت طلایی برای نظام علم و فناوری کشور است که جامعه علمی کشور خواهان استفاده حداکثری از ظرفیتهای قانونی نهفته در آن است. البته، این تمایل در دانشگاههای قدیمی و توسعه یافته بیشتر است. دانشگاههای در حال توسعه برابر داده‌های موجود استقلال را نفی نکرده‌اند، بلکه خواهان کمک دولت برای توانمندسازی و آمادگی برای خودگردانی هستند. بنابراین، در راهکارهای آتی یک بسته توانمندساز مشتمل بر مشاوره و آموزش و مکانیزم تبادل اطلاعات و تجارب پیشنهاد شد تا این دسته از دانشگاهها نیز بتوانند با آسیب کمتری دوران گذار از الگوی متمرکز به الگوی عدم تمرکز را طی کنند.

بر مبنای داده‌های کیفی موجود کاهش نقش تصدیگرانه و عملیاتی و اجرایی ستاد وزارت و ارتقای نقش سیاستگذاری<sup>۱۸</sup>، هماهنگی و نظارت قطعی و ضروری است. با توجه به شباهت مفاد سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۴۹ ادغام کمیته پیگیری اصل ۴۴ و ستاد تحولی که باید در راستای نهادینه سازی ماده ۴۹ تلاش کند، می‌تواند مطرح شود. با توجه به ابعاد وسیع این برنامه تغییر یا باید ستاد تحول با اختیارات وسیع در سطح وزارتخانه تأسیس شود یا دایره اختیارات ستاد تحول اداری موجود توسعه و از نظر اعضا تقویت شود تا اهداف مهم ماده ۴۹ و اصل ۴۴ بتواند جامه عمل بپوشد، نظامهای جدید مدیریتی را تدوین و اجرا سازد و برای مقاومت در برابر تغییر برنامه داشته باشد.

### پیشنهادها

الف. ارائه راهکارهای اجرایی و خرد متناسب و متناظر با هر مشکل که به صورت مبسوط در فصل مربوط به یافته‌های تحقیق آمده است. خلاصه این راهکارها در جدول ۴ ارائه شده است.

ب. اجرای برنامه‌های پیشنهادی که در قالب دوازده برنامه مستقل به شرح زیر برای تدوین تفصیلی و اجرا توصیه می‌شوند. در هر برنامه هدف، دلایل توجیهی، متولیان، اقدامات اساسی

و ... درج و پیش‌بینی شده است (Zaker Salehi, 2006). عناوین این برنامه‌ها عبارت است از:

۱. دایمی کردن مفاد ماده ۴۹ (استقلال و خودگردانی دانشگاهها)؛
۲. تنقیح و یکپارچه‌سازی قوانین و مقررات آموزش عالی با مشارکت حقوقدانان خبره؛
۳. تأسیس و راه‌اندازی بانک اطلاعات قوانین و مقررات آموزش عالی و مصوبات هیئتهای امانا؛
۴. شفاف‌سازی نحوه نظارت دیوان محاسبات بر دانشگاهها؛
۵. نوسازی دیدگاههای مدیران عالی و میانی مرتبط با نظام علمی کشور در خصوص خودمختاری دانشگاهی؛
۶. رسیدگی به فوریت‌های حقوقی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی [در مرحله گذار و نبودن قوانین و مقررات جدید و درگیر شدن با نظارت‌های سنتی دستگاههای نظارتی که کماکان استمرار دارد، دانشگاهها نیازمند مشاوره‌های فوری و حمایت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری هستند]؛
۷. تقویت ستاد تحول اداری وزارتخانه در راستای اجرای سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۴۹؛
۸. تأمین، جذب و آموزش مدیران مالی قوی و کارآمد و ارتقای کارآمدی بخشهای مالی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور؛
۹. توسعه و تجدید ساختار دفتر هیئتهای امانا و هیئت ممیزه مرکزی و دبیرخانه هیئت امنای دانشگاه/ مؤسسه با توجه به مأموریتها و کارکردهای جدید و توجه به تقویت نیروی انسانی این بخش؛
۱۰. تدوین آیین‌نامه اداری و استخدامی تیپ و جامع مبتنی بر ایده‌های جدید و قابلیت انعطاف؛
۱۱. تدوین نظام جدید ارزیابی عملکرد مالی دانشگاهها؛
۱۲. تشکیل کارگاههای آموزشی برای مدیران وزارت علوم، دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی.

## References

1. 4<sup>th</sup> Development Plan of Iran (2004); "Tehran, Management and Planning Organization Press (in Persian).
2. Abu- Duhou, Ibtisam, (1999); School- based Management, International Institute for Educational Planning (IIEP), Unesco.
3. Babajani, Jafar (2004); "Academic Autonomy: Threat or Opportunity?" *Accounting Study Journal, Winter*, Allameh Tabatabaie University, Tehran (in Persian).
4. Brubacher, J. S. (1977); *On the Philosophy of Higher Education*. San Francisco. Jossey Bass, Translated by Javdani, Hamid, Tehran (in Persian).
5. Delamini, C. R. M. (2006); *Academic Freedom and the Autonomy of Tertiary Institutions*, Available at: [www. General. Ac. Za/](http://www.General.Ac.Za/).
6. Felman, David (1973); *Academic Freedom*, in : *Dictionary of the History of Ideas*, Vol. 1, Translated in Iran, 2006, Saad Press.
7. Fiske, Edward B. (1996); *Decentralization of Education: Politics and Consensus*; The World Bank, Washington Dc.
8. Javdani, Hamid (2003); *Academic Autonomy*; Tehran, Institute for Research and Planning in Higher Education, Monograph (in Persian).
9. Jones, Sandra (2006); *Collaboration – A Threat to Academic Autonomy?*; Available at: [www. sccure. ascilite. org. au/conferences/melbourne01/](http://www.sccure.ascilite.org.au/conferences/melbourne01/).
10. Kaskeh, Shahab (2008); *The Evaluation of Performance of Universities and Research Centers Courts*; Tehran, Research Center of Islamic Assembly of Iran (in Persian).
11. Neave, Guy (1999); *Report of International Conference of Higher Education*; Available at: [www.unesco.org/iau/newsletters/](http://www.unesco.org/iau/newsletters/)
12. Thorens, Justin (1998); *Academic Freedom and University Autonomy; in Prospects*, Vol. XXXIII, No. 3, September.

13. Tight, M. (1992); Organizational Autonomy, in : The Encyclopedia of Higher Education, Edited by: Burton R. Clark and Guy R. Neave Translated by Institute for Research and Planning in Higher Education, Tehran, 1997(in Persian).
14. Welsh, Thomas and Mc Ginn, Noel. F. (2000); *Decentralization of Education: Why, When, What and How?*; International Institute for Educational Planning (IIEP), Unesco, Paris.
15. Zakersalehi, Gholamreza (2006); A Study of Legal and Managerial Aspects of “Article” 49 of 4<sup>th</sup> Development Plan of Iran; Institute for Research and Planning in Higher Education (in Persian).