

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی»

#### مقدمه

مقدمه توجیهی «طرح مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی» به شماره ثبت ۱۶۵ بیان می‌کند که رانت مدیریتی و پست دولتی در برخی دولت‌ها، سبب ازدیاد تأسیس دانشگاه‌های غیرانتفاعی شده است. لذا، مطابق آنچه در متن طرح ذکر شده است به نظر می‌رسد طرح مزبور در راستای حمایت از دانشگاه پیام نور، جلوگیری از رانت و حل تعارض منافع در دانشگاه‌های غیرانتفاعی و سامان‌دهی درست مراکز علمی، پیشنهاد «ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی» را ارائه کرده است. این گزارش ضمن اذعان به ضرورت سامان‌دهی مناسب مراکز علمی کشور، طرح مذکور را حاوی ایرادات عمده‌ای از جمله ابهام در متن، اهداف و پیشنهاد طرح، عدم وجود دلایل توجیهی متقن، ضعف در نگارش، مغایرت با سیاست‌های کلی علم و فناوری و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و نیز در تعارض با اصول یکصدودهم و پنجاه‌وهفتم قانون اساسی یافته است که در ادامه بیشتر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مشخصات طرح

دوره یازده - سال اول

شماره ثبت:

۱۶۵

شماره چاپ:

۱۷۹

تاریخ چاپ:

#### ارزیابی طرح پیشنهادی

بنابر آخرین اطلاعات موجود<sup>۱</sup> حدود ۲۵۶۹ دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی در کشور وجود دارد که از این میان تعداد ۵۳۰ واحد سهم دانشگاه آزاد، ۳۰۹ مؤسسه غیرانتفاعی، ۱۷۰ مرکز فنی و حرفه‌ای، ۴۶۶ مرکز پیام نور، ۹۵۳ واحد علمی - کاربردی و ۱۴۱ دانشگاه دولتی (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) در ۳۱ استان کشور ثبت شده است. بررسی کلی آمار دانشگاه‌ها و دانشجویان موجود در کشور نشان‌دهنده این موضوع است که گسترش بی‌رویه مراکز آموزش عالی طی سال‌های اخیر نه تنها کمکی به رشد علمی و حل معضلات جامعه به‌ویژه اشتغال نکرده است، بلکه خود موجب ایجاد معضلات جدیدی نظیر شکل‌دهی پدیده صندلی‌های خالی دانشگاهی، افت کیفیت آموزش، افزایش تعداد فارغ‌التحصیلان بیکار، بالا رفتن سطح توقع فارغ‌التحصیلان، اتلاف مبلغ هنگفتی از بودجه کشور و معضلاتی از این قبیل شده است. لذا، دغدغه طراحان طرح مزبور، جهت سامان‌بخشی این موضوع قابل توجه است، لکن «طرح مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی»، ایجاد تعداد زیاد دانشگاه‌های غیرانتفاعی را ناشی از رانت مدیران دولتی در دولت‌های پیشین دانسته است که برای تأمین منافع خود اقدام به تأسیس این نوع از دانشگاه‌ها کرده‌اند. به نظر می‌رسد این طرح

معاونت پژوهش‌های  
اجتماعی - فرهنگی  
دفتر: آموزش و  
فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۷۲۲۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۸/۱۹

۱. گزارش مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

وجود دانشگاه‌های غیرانتفاعی را با وجود دانشگاه‌های دولتی مانند دانشگاه پیام نور محل اشکال و تعارض منافع دانسته است که منجر به تجاری‌سازی و کاهش شأن علم می‌شود. با این حال در ادامه کلیت و مفاد طرح مذکور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. متن «طرح مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی» ناقص و مبهم بوده و مشخص نیست در راستای موارد مذکور در متن مقدمه توجیهی طرح، دقیقاً چه چیزی باید تصویب شود. اما رجوع به عبارت «طرح دو فوریتی ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی را به رأی گذاشته و تصویب نماییم»، به نظر می‌رسد طرح خواستار ایجاد ممنوعیتی برای دانشگاه‌های غیرانتفاعی شده است که این ممنوعیت به صراحت بیان نشده است. بنابراین با توجه به متن طرح می‌توان معانی مختلفی از این ممنوعیت برداشت نمود که شامل موارد ذیل هستند:

۱. ممنوعیت ایجاد دانشگاه‌های غیرانتفاعی توسط مدیران دولتی و سایر کسانی که پست دولتی دارند.

۲. ممنوعیت ایجاد دانشگاه‌های غیرانتفاعی جدید با توجه به وجود دانشگاه پیام نور و هم‌پوشانی با آن.

۳. ممانعت از ادامه فعالیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی.

۴. ممنوعیت ایجاد دانشگاه غیرانتفاعی جدید و ممانعت از ادامه فعالیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی موجود.

همچنین، این طرح حمایت از افشار آسیب‌پذیر و دسترسی آنان با آموزش ارزان، جلوگیری از رانت و تجاری نمودن علم و مراکز علمی، بالا بردن شأن علم، سامان‌دهی بهتر مراکز علمی و حل تعارض منافع (ادعایی) را از اهداف خود برشمرده است. اما به نظر می‌رسد با توجه به اشاره دانشگاه پیام نور در مقدمه توجیهی این طرح یکی از اهداف این طرح حمایت و تقویت دانشگاه پیام نور بوده هرچند به شکلی کاملاً مبهم به مبحث تعارض منافع در عنوان طرح نیز اشاره شده است.

۲. اینکه در دهه‌های گذشته تعداد زیادی دانشگاه غیرانتفاعی تأسیس شده، به دلیل پاسخ به تقاضای اجتماعی ورود به آموزش عالی در آن بازه زمانی و اقتضات روز بوده - که البته اکنون آن حجم از تقاضا نیز برای آموزش عالی وجود ندارد - و تأسیس دانشگاه‌های غیرانتفاعی نیز براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت پذیرفته است. کلیات آیین‌نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی در تاریخ ۱۳۶۴/۷/۲۳ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است و لذا ذکر ادعای تأسیس تعداد زیادی دانشگاه غیرانتفاعی توسط عده‌ای و با استفاده از رانت، در طرح مذکور، قابل تأمل است. به طوری که مواد (۲)، (۴) و (۵) آیین‌نامه فوق که به ترتیب به ترکیب اعضای هیئت مؤسس، شرایط عمومی اعضای هیئت مؤسس و ترکیب اعضای هیئت امنا اشاره دارد و درباره ممنوعیت حضور این افراد در جایگاه‌های یاد شده یا به‌عنوان رئیس مؤسسه، ممنوعیتی قائل نشده است.

۳. به نظر می‌رسد درباره هم‌پوشانی این دسته از دانشگاه‌ها با دانشگاه‌های پیام نور نمی‌توان ایرادی را وارد دانست، چراکه اساس و اهداف تشکیل این دو نوع دانشگاه با یکدیگر متفاوت است. در ماده (۱) اساسنامه تشکیل دانشگاه پیام نور که به تاریخ ۱۳۶۷/۹/۸ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده، این‌گونه آمده است: به منظور اجرای برنامه‌های آموزشی در سطح دانشگاه از طریق آموزش نیمه‌حضور و از راه دور، دانشگاهی به نام «دانشگاه پیام نور» تأسیس می‌شود. همان‌گونه که از مفاد این ماده مشخص است این دانشگاه به منظور آموزش نیمه‌حضور و از راه دور تأسیس شده، اما دانشگاه غیرانتفاعی سه سال قبل‌تر اساسنامه آن توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب شده، یکی از اهداف آن «ایجاد زمینه مناسب برای فعالیت

همه‌جانبه مردم در امر گسترش و اعتلای دانش و پژوهش کشور» بوده است. بنابراین نمی‌توان هزینه بالاتر دانشگاه غیرانتفاعی را دلیل بر حذف یا ممنوعیت فعالیت آن قلمداد کرد، چراکه کیفیت و چگونگی ارائه خدمات این دو دانشگاه نیز متفاوت است. باید توجه نمود که وجود دانشگاه غیرانتفاعی مزاحمت و ممانعتی برای تحصیل اقشار محروم در دانشگاه پیام نور ندارد، به‌ویژه آنکه اجازه تحصیل در دانشگاه پیام نور مانند دانشگاه‌های غیردولتی غیرانتفاعی معطوف به اخذ شهریه از دانشجویان است.

۴. به‌منظور سامان‌دهی بهتر مراکز علمی و تقویت و حمایت مؤسسات آموزش عالی باکیفیت، مسیر بهتر اجرای «طرح سامان‌دهی مؤسسات آموزش عالی» در راستای سند آمایش آموزش عالی است، که از طریق ابزار نظارتی مجلس قابل پیگیری است. در همین راستا به‌نظر می‌رسد توجه به مأموریت دانشگاه‌ها و بررسی تناسب رشته‌ها با نیازها و ملزومات هر منطقه اصل مهمی است که در هر طرح سامان‌دهی مورد نیاز است. بدین ترتیب اگر هدف از طرح فوق سامان‌دهی درست مراکز علمی است، ابتدا باید به بررسی مسائل، نیازها و اولویت‌های هر منطقه اقدام نمود و سپس طرحی جامع تدوین کرد که علاوه بر دانشگاه‌های غیرانتفاعی، شامل مراکز دانشگاه آزاد و دانشگاه‌های پیام نور نیز باشد. ازسوی دیگر یکی از موضوعاتی که در طرح «سامان‌دهی مؤسسات آموزش عالی» به‌عنوان سیاست وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مطرح است، بحث تجمیع و ادغام کمی مراکز دانشگاهی است که به‌نظر می‌رسد هدف طراحان طرح اعلام وصول شده یعنی «سامان‌دهی درست به مراکز علمی» را تحقق می‌بخشد.

۵. گستردگی جریان علم و فناوری و نیاز به سرمایه‌گذاری‌های بیشتر در این زمینه باعث شده است که دولت‌ها به‌تنهایی توان سرمایه‌گذاری در این زمینه گسترده را نداشته باشند، لذا در این برهه نیاز به مشارکت بخش غیردولتی و خصوصی در آموزش عالی، علم و فناوری بیش از هر زمانی است. همچنین، افزایش نقش مشارکت بخش‌های غیردولتی در حوزه علم و فناوری از موضوعاتی است که در سیاست‌های کلی علم و فناوری بند «۷-۵»<sup>۱</sup> ابلاغی مقام معظم رهبری مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا به‌نظر می‌رسد رویکرد نظام سیاست‌گذاری و قانونگذاری کشور از خصوصی‌سازی نظام آموزش و پرورش عمومی و مدارس کشور می‌بایست به افزایش مشارکت بخش غیردولتی در آموزش عالی و دانشگاه‌ها تغییر یابد.

۶. هم‌اکنون حدود ۳۰۰ هزار دانشجو در مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی مشغول به تحصیل هستند و حدود ۱۲ هزار هیئت علمی تمام‌وقت و ۳۸ هزار مدرس حق‌التدریس و تعداد بسیار زیادی کارمند در این مراکز آموزش عالی مشغول فعالیت هستند. جلوگیری از فعالیت قانونی این مؤسسات و عدم پیش‌بینی راهکار مناسب برای سامان‌دهی خیل عظیم نیروهای انسانی مذکور می‌تواند تبعاتی برای نظام اداری و سیاسی کشور به‌همراه داشته باشد.

۷. مفروضات این طرح چندان قابل اعتنا نیست. چراکه اولاً تأسیس همه مؤسسات غیرانتفاعی لزوماً با استفاده از رانت صورت نگرفته یا حداقل مستنداتی در این خصوص ارائه نشده است.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر؛ طرح از حیث حقوقی نیز دارای اشکالاتی به شرح ذیل است:

۱. عنوان و متن طرح نامفهوم است و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی معنای مشخصی ندارد. طرح فاقد شکل و ساختار یک قانون و تخصیص مواد است، به‌گونه‌ای که هیچ‌گونه تقسیم‌بندی به‌لحاظ مواد، بندهای ذیل مواد و یا تبصره پیشنهادی در آن مشاهده نمی‌شود. بنابراین فاقد ملاحظات نگارشی و استحکام در ادبیات است. همچنین، این طرح ضمن عدم تعیین اولویت‌های قانونگذاری، فاقد پیشنهاد(های) و تکالیف قانونی شفاف و روشن است. بنابراین، مغایر بندهای «۹» و «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

۱. افزایش نقش و مشارکت بخش‌های غیردولتی در حوزه علم و فناوری و ارتقاء سهم وقف و امور خیریه در این حوزه.

۲. مفاد طرح با بند «۵-۷» سیاست‌های کلی علم و فناوری مبنی بر افزایش نقش و مشارکت بخش‌های غیردولتی در حوزه علم و فناوری مغایرت دارد. بنابراین با اصل یکصد و نهم قانون اساسی در تعارض است.
۳. با عنایت به اینکه «آیین‌نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است، ورود قانونگذار به مسئله دانشگاه‌های غیرانتفاعی به شرح مندرج در طرح اعلام وصول شده، در تعارض با اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی تشخیص داده می‌شود.
۴. طرح از حیث رعایت مفاد ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نیز واجد اشکال است.
۵. طرح از این حیث واجد ابهام است که مشخص نکرده آیا به موجب تصویب این طرح، فعالیت کلیه مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی ممنوع می‌شود یا صرفاً تأسیس واحدهای جدید آموزش عالی غیرانتفاعی ممنوع خواهد بود.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

متن «طرح مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی» مبهم و فاقد پیشنهاد و اهداف روشن است. ممنوعیت مطرح شده در خصوص دانشگاه‌های غیرانتفاعی (استمرار فعالیت یا تأسیس جدید) مغایر با اهداف مطرح شده در این طرح به خصوص سامان‌دهی بهتر مراکز علمی است. همچنین، به دلیل عدم وجود دلایل توجیهی کافی در خصوص موضوع طرح، لزوم قانونگذاری برای هرگونه ممنوعیت در تشکیل و یا ادامه کار دانشگاه‌های غیرانتفاعی محل تردید جدی است. باید افزود این طرح مغایر با سیاست‌های کلی علم و فناوری مبنی بر افزایش نقش و مشارکت بخش‌های غیردولتی در حوزه علم و فناوری و در موارد متعددی مغایر با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است که از این حیث مغایر اصل یکصد و نهم قانون اساسی می‌باشد. به علاوه، نظر به تصویب مقررات تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی در شورای عالی انقلاب فرهنگی بنابر رویه حقوقی حاکم، طرح اعلام وصول شده در تعارض با اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مورد استناد واقع می‌شود. در انتها اینکه طرح مذکور از حیث کارشناسی قابل دفاع نبوده و پیشنهاد می‌شود دغدغه طراحان محترم در «طرح مدیریت تعارض منافع» به شماره ثبت ۵۷ اعلام وصولی تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۳، پیش‌بینی و پیگیری شود.

