

ثبت: ۵۰۹
مسلسل: ۱۸۰۸۰
بهمن ۱۴۰۰
دوره یازدهم – سال دوم

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها
و مؤسسات آموزش عالی»

معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



شماره مسلسل: ۱۸۰۸۰

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی»

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش

تهیه و تدوین کنندگان: یوسف زراعت‌کیش، هادی یوسفی

همکاران: محمد عبدالحسین‌زاده، محمد برزگر خسروی

ناظران علمی: موسی بیات، صادق ستاری فرد، کمیل قیدرلو

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مأموریت دانشگاه‌ها

۲. سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها

۳. دانشگاه پیام نور

۴. دانشگاه آزاد اسلامی

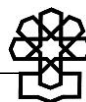


تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۳۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	اسناد و سوابق قانونی
۹	بررسی کلیات طرح
۱۲	بررسی جزئیات طرح
۱۷	نتیجه‌گیری و پیشنهاد



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی»

چکیده

طرح «سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی» با هدف ایجاد تمرکز بیشتر دانشگاه‌ها بر مأموریت‌ها و کاهش آسیب‌ها و کژکارکردی‌های موجود در هفت ماده طراحی و در تاریخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۱ توسط مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. در طرح حاضر به مواردی همچون «محدود شدن فعالیت دانشگاه پیام نور به مراکز استان‌ها و گسترش دامنه فعالیت آن به خارج از کشور»، «تعطیلی دانشگاه‌های علمی - کاربردی دولتی»، «ممنوعیت ادامه تحصیل کارمندان دولت در ساعات اداری»، «سامان‌دهی واحدهای آموزش عالی غیردولتی»، «سامان‌دهی وضعیت دانشگاه آزاد اسلامی با توجه به زیان‌ده بودن برخی از واحدهای آن» و «ارائه راه‌حل در زمینه کاهش تعداد دانشجویان دانشگاه‌ها و هزینه‌های وارده بر سیستم» اشاره شده است. با وجود اینکه طرح دارای یک عنوان کلی است از جامعیت کافی که بتوان آن را سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها دانست برخوردار نیست. با توجه به عدم جامعیت طرح، وجود مصوبات و قوانین متعددی که در خصوص موضوعات مطروحه در مواد مختلف این طرح وجود دارد، عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و برخی همپوشانی‌های این طرح با قوانین پیشین^۱ و مغایرت با قانون اساسی، پیشنهاد رد کلیات این طرح داده می‌شود.

۱. این قوانین در بخش سوابق قانونی اشاره شده است.

مقدمه

با توجه به اهمیت موضوع سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مراجعه به اسناد و سیاست‌های بالادستی نشان می‌دهد در همین زمینه، سیاست آمایش آموزش عالی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده و برای اجرا نیز ابلاغ شده است. سند مربوط به این سیاست به شکل تفصیلی به بسیاری از بندهای طرح حاضر پرداخته است. برای مثال در فصل دوم آن با عنوان «راهبردها، سیاست‌ها و راهنمای عمل گسترش آموزش عالی در آینده» به مباحث تمرکززدایی، مسائل منطقه‌بندی دانشگاه‌ها، افزایش اختیارات دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و توزیع عادلانه منابع و راهبرد مأموریت‌گرا کردن مؤسسات آموزش عالی پرداخته شده و بدین منظور در این بخش به بررسی این سیاست و اسناد و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن پرداخته می‌شود.

سیاست‌ها و ضوابط اجرایی حاکم بر آمایش آموزش عالی در جمهوری اسلامی ایران

سیاست‌های فوق مصوب جلسه ۷۷۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ است. در ماده یک این مصوبه، یکی از اهداف آن توزیع مأموریت آموزش نیروی انسانی متخصص مورد نیاز عنوان شده است. در ماده (۳)، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به‌منظور سامان‌دهی به واحدهای آموزش عالی مکلف به جمع‌آوری و ادغام مؤسسات آموزش عالی به‌نحوی که پاسخگوی نیازهای منطقه‌ای و منجر به کاهش هزینه‌های سربار و ارتقای کیفی خدمات شود، شده است. همچنین ماده (۵) این مصوبه، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را به‌منظور «پاسخگویی به نیازهای گوناگون کشور در بخش‌های مختلف»، مکلف به تدوین و اجرای طرح مأموریت‌گرایی مؤسسات آموزش عالی، با توجه به سطوح



عملکردی بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای و خاص نموده است.

– دستورالعمل طرح سامان‌دهی و تقویت مؤسسات آموزش عالی در حال توسعه
این دستورالعمل مصوب ستاد آمایش آموزش عالی به تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ بوده و موضوع آن سامان‌دهی و مأموریت‌گرا نمودن مؤسسات آموزش عالی در حال توسعه است که با هدف هم‌افزایی بین مراکز دانشگاهی، استفاده بهینه از منابع و تحقق پوشش تحصیلی جمعیت محلی براساس شاخص‌های تعیین شده و کمک به توسعه هدفمند این مؤسسه‌ها از طریق بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در دانشگاه‌های توسعه‌یافته، تنظیم شده است.

اسناد و سوابق قانونی

– کلیات آیین‌نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی

این آیین‌نامه در تاریخ ۱۳۶۴/۷/۲۳ توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است. در ماده (۹) این سند و ذیل وظایف هیئت امانا تصریح شده است که «تصویب سازمان دانشگاه» و همچنین «پیشنهاد هر نوع تأسیس و توسعه یا انحلال واحدها و مراکز علمی و آموزشی» برعهده این هیئت است.

– قانون نحوه تأمین هیئت علمی مورد نیاز دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور

این قانون که مصوب ۱۳۶۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی همراه با اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیز به موضوعات مختلف مرتبط با جذب و انتقال اعضای هیئت علمی که در طرح حاضر اشاره شده، پرداخته است.

– اساسنامه دانشگاه پیام نور

این اساسنامه مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده و در ماده (۱) آن به صراحت اجرای برنامه‌های آموزشی به شیوه آموزش نیمه‌حضور و از راه دور قید شده است. همچنین در ماده (۱۶) همین اساسنامه در خصوص قید عبارت «آموزش این دانشگاه از راه دور و به طریق نیمه‌حضور بوده است» تأکید شده است.

– **قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به پایه حقوق اعضای رسمی هیئت علمی**
این قانون در تاریخ ۱۳۶۸/۱۲/۱۶ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. در ماده (۶) این قانون، قانون استفاده از خدمت خارج از وقت اداری اعضای هیئت علمی و اعضای غیر هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور لغو شده است.

– قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری

این قانون در تاریخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۴ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و ماده واحده آن تأکید دارد که «از تاریخ تصویب این قانون اشتغال و ادامه به تحصیل کارگزاران شاغل در جمهوری اسلامی ایران اعم از قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه و نهادهای انقلاب اسلامی و شرکت‌های تابعه دولت و کلیه مؤسساتی که به‌نحوی از بودجه عمومی کشور استفاده می‌نمایند در ساعات اداری روزهای کاری هفته در داخل و خارج از کشور ممنوع می‌باشد و متخلفین به انفصال موقت از خدمت از یک سال تا سه سال محکوم می‌شوند». **قانون اصلاح قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری:** این قانون نیز توسط مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۶/۹/۲۳ به تصویب رسیده است. در این قانون ادامه تحصیل کارکنان آموزشی و پرورشی وزارت آموزش و پرورش اجازه



یافتند به صورت مأموریت تحصیلی نیمه وقت به ادامه تحصیل بپردازند. البته باید ذکر شود با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری این قانون ملغی شد.

– قانون مدیریت خدمات کشوری

این قانون در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. براساس ماده (۶۱) این قانون «اعزام کارمندان دستگاه‌های اجرایی از زمان تصویب این قانون برای طی دوره‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی و یا معادل آن می‌گردد در داخل و خارج از کشور با هزینه دستگاه‌های مربوطه و استفاده از مأموریت آموزشی ممنوع می‌باشد». همچنین در تبصره «۱» ماده (۸۴) این قانون این مهم ذکر شده است: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در طول مدت خدمت خود با موافقت دستگاه ذی‌ربط حداکثر سه سال از مرخصی بدون حقوق استفاده نمایند و در صورتی که کسب مرخصی برای ادامه تحصیلات عالی تخصصی در رشته مربوط به شغل کارمندان باشد تا مدت دو سال قابل افزایش است».

– اساسنامه اصلاحی دانشگاه آزاد اسلامی

اساسنامه اصلاحی دانشگاه آزاد اسلامی در ۲۴ ماده توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده است. مطابق ماده (۱۲) این اساسنامه تصویب سازمان و تشکیلات دانشگاه و آیین‌نامه‌های مالی و اداری باید به تصویب هیئت امنای این دانشگاه برسد.

– اساسنامه دانشگاه فرهنگیان

این اساسنامه که مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۶ است، در ماده (۲۲) به نحوه جذب اعضای هیئت علمی اشاره کرده است. در این ماده آمده است: «جذب هیئت علمی «دانشگاه» به صورت استخدام پیمانی، راتبه تحصیلی (بورس)، طرح سربازی،

مأموریت و انتقال از سایر مؤسسات، تبدیل وضعیت استخدامی از پیمانی به رسمی - آزمایشی، از رسمی - آزمایشی به رسمی - قطعی، تبدیل وضعیت از کارشناس به هیئت علمی براساس ضوابط و مقررات مصوب هیئت عالی جذب اعضای هیئت علمی شورای عالی انقلاب فرهنگی و با ساختار هیئت اجرایی جذب زیر نظر هیئت مرکزی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری خواهد بود».

- سند دانشگاه اسلامی

این سند در تاریخ ۱۳۹۲/۰۴/۲۵ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است. این سند دارای بخش‌های مختلفی از جمله سیاست‌های راهبردی و اجرایی اسلامی شدن دانشگاه‌هاست که آن نیز شامل امور مختلف مانند مدیریت، نظام برنامه‌ریزی فرهنگی و... است. همان‌طور که مشاهده شد موضوعات مطرح شده در این طرح در قوانین و مصوبات متعددی سابقه داشته و تدوین این طرح بدون توجه و اشراف مناسب با قوانین و مصوبات فوق انجام شده است و خلأ قانونی در موضوع طرح مشاهده نمی‌شود. از این رو به نظر می‌رسد با وجود این تعداد مصوبه، عدم موفقیت کشور در سامان‌دهی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور به ضعف در اجرا مرتبط است. لذا تحقق سامان‌دهی آموزش عالی کشور نیاز به اجرای صحیح و نظارت جدی و مستمر مجلس شورای اسلامی دارد و افزودن بر حجم عناوین قانونی رافع مشکلات نخواهد بود.

در این بخش و قبل از ورود به بررسی طرح، متن طرح به صورت دقیق و کامل

ارائه می‌شود.

ماده (۱) - ادامه تحصیل کارکنان رسمی و غیررسمی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده



۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در دوره‌های روزانه و شبانه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی و غیردولتی داخلی و خارجی ممنوع است و این قبیل کارکنان صرفاً مجاز به ادامه تحصیل در دوره‌های مجازی و غیرحضوری دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در ساعات غیراداری هستند.

تبصره «۱» - ادامه تحصیل اعضای رسمی هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و فرهنگیان رسمی در شرایط غیراداری و در قالب مأموریت تحصیلی سالیانه در دوره‌های روزانه، شبانه و حضوری بلامانع است.

تبصره «۲» - در صورت اخذ مرخصی اداری سالیانه، ادامه تحصیل در دوره‌های روزانه برای پرسنل اداری دستگاه‌های فوق‌الذکر بلامانع است.

ماده (۲) - فعالیت دانشگاه پیام نور در دوره‌های روزانه، شبانه، حضوری و نیمه‌حضوری تعطیل و این دانشگاه صرفاً مجاز به برگزاری دوره‌های مجازی و غیرحضوری می‌باشد.

تبصره «۱» - فعالیت کلیه واحدها و مراکز دانشگاه پیام نور صرفاً در مراکز استان‌ها ادامه پیدا می‌کند.

تبصره «۲» - کلیه ساختمان‌ها و امکانات دانشگاه پیام نور در شهرستان‌های غیر مرکز استان به قیمت کارشناسی روز محاسبه و در اختیار دانشگاه فنی‌وحرفه‌ای، یا دانشگاه آزاد اسلامی، یا دانشگاه فرهنگیان و یا سایر واحدهای دانشگاهی وابسته به وزارت علوم، قرار گرفته و قیمت آن در همان سال و یا سال‌های بعدی به نرخ روز به این دانشگاه پرداخت خواهد شد.

تبصره «۳» - نیروی انسانی رسمی و غیررسمی دانشگاه پیام نور در شهرستان‌ها اعم از هیئت علمی رسمی و قراردادی و یا نیروی اداری که مازاد بر نیاز این دانشگاه در مراکز استان‌ها است، با توجه به تمایل خود افراد با ابلاغ وزارت علوم به یکی از دانشگاه‌های

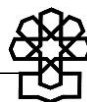
فنی‌وحرفه‌ای و یا دانشگاه‌های فرهنگیان و یا سایر دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم و یا وزارت آموزش‌وپرورش منتقل می‌شوند.

تبصره «۴» - دانشگاه پیام نور با استفاده از هیئت علمی کیفی باقی‌مانده و جذب هیئت علمی جدید و یا اعضای هیئت علمی سایر دانشگاه‌ها و تجهیز مراکز استان‌ها به آخرین دستاوردهای فناوری اطلاعات اقدام به برگزاری دوره‌های مجازی و غیرحضوری داخلی و خارجی به زبان فارسی و سایر زبان‌های دارای متقاضی خواهد کرد. هیچ دانشگاهی حق ندارد مانع همکاری اعضای هیئت علمی خود در برگزاری دوره‌های خارج از کشور دانشگاه پیام نور شود. واحدهای تدریس شده به‌عنوان حق‌التدریس در سقف مجاز محسوب شده و هزینه آن با احتساب یک بالاسری ابلاغی وزارت علوم توسط دانشگاه پیام نور به هیئت علمی و دانشگاه مربوطه پرداخت خواهد شد.

تبصره «۵» - کلیه واحدهای دانشگاهی وابسته به وزارت علوم، از جمله دانشگاه فنی‌وحرفه‌ای و دانشگاه فرهنگیان مستقر در شهرستان‌ها و خارج از کشور و نیز سفارتخانه‌های ایرانی در خارج از کشور مکلفند با تعرفه توافق شده بین دانشگاه پیام نور و این دانشگاه‌ها و سفارتخانه‌ها، در برگزاری آزمون میان ترم و پایان ترم دانشگاه پیام نور در شهرستان‌ها و خارج از کشور، قرارداد منعقد و همکاری نمایند.

ماده (۳) - کلیه مراکز علمی و کاربردی دولتی در داخل و خارج از کشور، تعطیل و امکانات، تجهیزات و نیروی انسانی این مراکز به دانشگاه‌های فنی‌وحرفه‌ای شهرستان و سایر دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، در شهرستان محل فعالیت واگذار می‌شود.

ماده (۴) - دانشگاه آزاد اسلامی مکلف است برای اجتناب از هزینه‌های اضافی و حذف



واحدهای زیان‌ده، رشته‌های اضافی و هیئت علمی این رشته‌ها را در شهرستان‌های زیان‌ده به واحدهای دیگر با اولویت واحدهای همجوار منتقل نمایند.

ماده (۵) - پذیرش دانشجو در دوره‌های فراگیر و مجازی پیام نور در مقاطع مختلف صرفاً به صورت غیرحضوری و مجازی بوده و شورای گسترش حق محدودیت پذیرش در این دوره‌ها را ندارد.

ماده (۶) - از تاریخ تصویب این قانون، شورای گسترش حق صدور مجوز تأسیس دانشگاه‌های غیردولتی، پیام نور و علمی کاربردی در هیچ شهرستانی را ندارد. ایجاد مراکز دانشگاه آزاد اسلامی در بخش‌ها نیز ممنوع است. جابه‌جایی مراکز دانشگاه‌های غیردولتی از یک شهرستان به شهرستان دیگر بلامانع است. تأسیس مراکز دانشگاهی فنی‌وحرفه‌ای و فرهنگیان در شهرستان‌های واجد شرایط به روال گذشته منعی ندارد.

ماده (۷) - در صورت نرسیدن دانشجو به حدنصاب در کلاس‌های حضوری در هر کدام از دانشگاه‌های مجری دوره‌های حضوری، با تعریف مجازی درس، کسری دانشجو از سایر دانشگاه‌ها جذب خواهد شد. این دانشگاه‌ها موظفند نسبت به اعلام لیست دانشگاه‌های قابل قبول خود برای میزبانی دروس و تبادل دانشجو در دروس مجازی را اعلام نمایند.

بررسی کلیات طرح

بررسی «طرح سامان‌دهی مأموریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی» نشان می‌دهد هرچند موضوع طرح از اولویت‌های نظام آموزش عالی کشور است، اما به دلایل مختلف که در ادامه خواهد آمد در اولویت قانونگذاری نیست. همچنین، این طرح دارای ایرادات

قانونی، حقوقی و مغایرت قانون اساسی است و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در آن رعایت نشده است.

یکی از مهم‌ترین ایرادات طرح، عدم توجه به سوابق قانونی، مصوبات و آیین‌نامه‌های پیشین و اسناد مرتبط است که توسط مراجع ذیصلاح ارائه شده است. در واقع مشخص نیست این طرح معطوف به کدام یک از کاستی‌ها، ایرادات، نواقص یا نقاط قوت مصوبات و قوانین پیشین است. از جمله این مصوبات «سیاست‌ها و ضوابط اجرایی حاکم بر آمایش آموزش عالی در جمهوری اسلامی ایران» است که در سال ۱۳۹۴ از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است. این سند از جامعیت کافی برخوردار است و ماده (۳) این مصوبه معطوف به سامان‌دهی واحدهای آموزش عالی است. در این ماده به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اختیار داده شده که به منظور سامان‌دهی به واحدهای آموزش عالی، مؤسسات آموزش عالی را تجمیع و ادغام کند؛ به نحوی که پاسخگوی نیازهای منطقه‌ای و منجر به کاهش هزینه‌های سربار و ارتقای کیفی خدمات شود. متناظر با این ماده «دستورالعمل طرح سامان‌دهی و تقویت مؤسسات آموزش عالی در حال توسعه» توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تدوین و ابلاغ شده است. در طرح آمایش آموزش عالی کشور همه اقدامات با مطالعه، بررسی و لحاظ جوانب کار انجام می‌شود تا تأثیرات نامطلوب و غیرمنتظره کاهش پیدا کند. با وجود مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص آمایش و سامان‌دهی آموزش عالی کشور، ارائه طرح قانونی با همین موضوع از اولویت برخوردار نیست و مکلف نمودن دولت به انجام اقدامات یکباره و عاری از مطالعه در خصوص سامان‌دهی ممکن است تبعات اجتماعی به‌همراه داشته باشد. همچنین،



موضوعات این طرح دارای سابقه در قوانین متقدم متعددی است. از جمله موضوع ماده (۱) این طرح که مربوط به ممنوعیت ادامه تحصیل کارکنان دستگاه‌های اجرایی است در «قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری»^۱ مصوب ۱۳۷۲ آمده است. طبق این قانون ادامه به تحصیل کارگزاران شاغل در جمهوری اسلامی ایران در ساعات اداری روزهای کاری هفته در داخل و خارج کشور ممنوع می‌باشد و متخلفین به انفسال موقت از خدمت از یک سال تا سه سال محکوم می‌شوند. همچنین، این طرح «قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به پایه حقوق اعضای رسمی هیئت علمی» و «قانون مدیریت خدمات کشوری» را اصلاح می‌کند که به لحاظ موضوعی ذیل مبحث سامان‌دهی دانشگاه‌های کشور قرار نمی‌گیرند. به‌طور کلی این طرح ضمن اینکه به‌نظر نمی‌رسد مشکلی را حل کند بدون توجه به سوابق قانونی مرتبط و متعدد تهیه شده است و به تورم و تشتت قانونی دامن می‌زند.

علاوه بر آنچه گذشت، این طرح به‌علت اضرار به غیر مغایر اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳)، به‌علت ایجاد بار مالی برای دولت بدون در نظر گرفتن منابع تأمین آن مغایر اصل (۷۵)، به‌علت استفاده از واژگان بیگانه مغایر اصل (۱۵) و همچنین حکم مواد (۴)، (۶) و (۷) مغایر اصل (۵۷)، قانون اساسی تشخیص داده شده است.

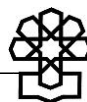
۱. **ماده واحد** - از تاریخ تصویب این قانون اشتغال و ادامه به تحصیل کارگزاران شاغل در جمهوری اسلامی ایران اعم از قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه و نهادهای انقلاب اسلامی و شرکت‌های تابعه دولت و کلیه مؤسساتی که به‌نحوی از بودجه عمومی کشور استفاده می‌نمایند در ساعات اداری روزهای کاری هفته در داخل و خارج کشور ممنوع می‌باشد و متخلفین به انفسال موقت از خدمت از یک سال تا سه سال محکوم می‌شوند.

تبصره «۱» - ادامه به تحصیل تمام‌وقت کارکنان با استفاده از مأموریت یا مرخصی با تعیین جانشین ایشان به‌شرطی مجاز است که هم‌زمان با تحصیل، اشتغال اداری نداشته باشند.

بررسی جزئیات طرح

۱. در مقدمه توجیهی به این نکته اشاره شده که جذب افراد با مدرک تحصیلی پایین منجر به رها کردن کار و ادامه تحصیل می‌شود، مسئله‌ای مبتلابه نظام اداری بوده، ولی راهکار آن را نمی‌توان عدم جذب این افراد دانست، بلکه شکل‌گیری نظام صلاحیت‌ها و شایستگی‌های علمی و مهارتی برای جایگاه‌های شغلی و به‌کارگیری نیرو بر آن اساس می‌تواند پاسخی به این مسئله باشد، که البته آموزش‌های ضمن خدمت و توسعه توانمندی‌های کارکنان براساس نیازسنجی صورت گرفته می‌تواند تا حدی رافع این مشکل باشد. نکته مهم دیگر اینکه براساس نظام طبقه‌بندی مشاغل، برخی از شغل‌ها نیازمند به مدرک تحصیلی بالا نبوده، بلکه اساساً مهارت‌محور می‌باشند و اصرار بر جذب افراد با مدرک تحصیلی دانشگاهی بالا برای این مشاغل، سبب کاهش کارایی آنها خواهد شد.

۲. ماده (۱) و تبصره «۱» آن درخصوص ممنوعیت ادامه تحصیل کارکنان دولت و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، تکرار قوانین پیشین ازجمله ماده (۶۱) و ماده (۸۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری» است. بنابراین، موضوع این قانون قبلاً تعیین تکلیف شده است و حتی اگر نیاز به تغییر وجود داشته باشد باید این قانون اصلاح شود. همچنین، این مواد ضمن اینکه موجب افزایش حجم عناوین قانونی در یک موضوع خاص می‌شود از اولویت لازم نیز برخوردار نیست. همچنین، مصادیق کارکنان دستگاه‌های اجرایی بسیار زیاد است و این موضوع که بدون در نظر گرفتن تنوع کارکنان دستگاه‌های اجرایی یک حکم عمومی صادر شود و ادامه تحصیل همه آنها ممنوع شود با اشکال جدی مواجه است.



همچنین در ماده (۱) واژه «ادامه» باید حذف شود؛ زیرا شامل کارکنان فعلی مشغول به تحصیل می‌شود و شمول حکم ماده (۱) به آن افراد، موجب اضرار به غیر است؛ لذا از این حیث مغایر اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی می‌باشد. همچنین از آنجا که حکم مزبور، حقوق مکتسبه افراد را تضييع می‌کند، مغایر بند «۱۴» اصل سوم قانون اساسی می‌باشد.

- در تبصره «۲» ماده (۱) نیز استفاده از واژه «پرسنل» مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است. همچنین عبارت در شرایط غیراداری، ابهام دارد.

۳. ماده (۲) در خصوص تعطیلی فعالیت دانشگاه پیام نور در دوره‌های روزانه، شبانه، حضوری موضوعیت ندارد چراکه طبق اساسنامه این دانشگاه اجرای برنامه‌های آموزشی به شیوه آموزش نیمه‌حضوری و از راه دور پیش‌بینی شده است و این دانشگاه بدو فاقد دوره‌های روزانه و شبانه است. در خصوص تعطیلی برنامه آموزشی حضوری دانشگاه پیام نور و محدود کردن این دانشگاه به دوره‌های غیرحضوری که خلاف اساسنامه این دانشگاه است هیچ‌گونه اولویت و استدلالی وجود ندارد. دانشگاه می‌تواند به اقتضای شرایط خود و جامعه دوره‌های نیمه‌حضوری و یا آموزش مجازی خود را فعال یا غیرفعال کند. این مطلب را نیز باید افزود که این دانشگاه هیچ اجباری برای حضور دانشجویان در کلاس اعمال نمی‌کند.

۴. در تبصره «۲» ماده (۲) آمده است که کلیه ساختمان‌ها و امکانات دانشگاه پیام نور به قیمت روز در اختیار دیگر دانشگاه‌ها قرار بگیرد. همچنین، در ماده (۳) در مورد دانشگاه علمی - کاربردی و تعطیلی واحدهای آن نیز همین مطلب آمده است. اولاً، باید بیان شود که تعطیلی کامل واحدهای دانشگاه پیام نور و علمی - کاربردی نیازمند بررسی همه‌جانبه است و باید براساس آمایش دقیق و مبتنی بر نیاز، برخی واحدها تعطیل و برخی دیگر

تقویت شوند. دوماً، اموال این دانشگاه‌ها در مواردی که از کمک‌های دولتی استفاده می‌کرده است می‌بایست در چارچوب قانون برگزاری مناقصات به فروش برسد.

در این تبصره (یعنی تبصره «۲» ماده (۲))، عبارت به نرخ روز ابهام دارد و مشخص نیست که منظور نرخ روز فروش است یا نرخ روز پرداخت. همچنین به جهت محاسبه قیمت به نرخ روز در صورت پرداخت در سال‌های بعد، واجد بار مالی برای دولت بدون تعیین محل تأمین آن است؛ لذا از این حیث مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

۵. در تبصره «۳» ماده (۲) بیان شده است که نیروی انسانی رسمی و غیررسمی دانشگاه پیام نور در شهرستان‌ها به دیگر دستگاه‌ها و دانشگاه‌ها منتقل شوند. باید توجه داشت انتقال نیروی انسانی بین دستگاه‌های اجرایی تابع ضوابط معین و محدودیت‌های خاصی است و باید مبتنی بر ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) «قانون مدیریت خدمات کشوری» و آیین‌نامه‌های اجرایی آن همچون «آیین‌نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت کارمندان» و دستورالعمل سامان‌دهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی و غیره باشد و نمی‌توان بدون در نظر گرفتن این قوانین و پیچیدگی‌های اجرایی موجود چنین موضوعی را تصویب کرد.

همچنین از آنجایی که پیش‌فرض و اصل اساسی جذب نیروی انسانی در هر نهاد و سازمانی شایستگی، کارآمدی و بهره‌وری فرد در نسبت مأموریت و کارکرد آن نهاد یا سازمان می‌باشد، از این منظر انتقال نیروی انسانی از دانشگاه پیام نور به سایر دستگاه‌ها می‌تواند مغایر با نیازهای دستگاه‌ها بوده و کارکرد سازمان را تحت تأثیر قرار دهد. چراکه ممکن است نیاز دستگاه‌ها با تخصص و پست نیروهای دانشگاه پیام نور متناسب نباشد، زیرا در بسیاری موارد مدارک و تحصیلات افراد غیرمرتبط است و به‌دلیل اجبار قانونی، فرد



غیرمتخصص و نامرتبط جذب خواهد شد.

۶. در تبصره «۴» ماده (۲) به مکلف نمودن دانشگاه پیام نور به تجهیز مراکز استان‌ها به آخرین دستاوردهای فناوری اطلاعات اشاره شده است. این موضوع در اساسنامه این دانشگاه پیش‌بینی شده است. در ماده (۱۷) اساسنامه دانشگاه پیام نور آمده: «شیوه‌های تدریس و نوع تجهیزات و وسایلی که برای آموزش از راه دور و نیمه‌حضوری لازم است طی آیین‌نامه خاصی از طرف دانشگاه تعیین خواهد شد».

از سوی دیگر در این تبصره آمده است: «هیچ دانشگاهی حق ندارد مانع همکاری اعضای هیئت علمی خود در برگزاری دوره‌های خارج از کشور دانشگاه پیام نور شود». این حکم براساس ماده یک احکام دائمی برنامه‌های توسعه اولاً اخلال در کار دانشگاه‌هاست و اداره دانشگاه‌ها را با مشکل مواجه می‌کند. ثانیاً این حکم از اولویت لازم برخوردار نیست و رافع هیچ‌کدام از چالش‌های آموزش عالی کشور نمی‌باشد.

نکته دیگری که درباره تبصره «۴» ماده (۲) باید مدنظر قرار گیرد اینکه واژه «بالاسری» در این تبصره دارای ابهام است.

درخصوص ماده (۲) باید اشاره شود که تبصره‌های «۲»، «۴» و «۵» این ماده و همچنین ماده (۳) طرح، باید عنوان دقیق وزارتخانه ذکر شود.

۷. در ماده (۴) دانشگاه آزاد اسلامی مکلف شده برای اجتناب از هزینه‌های اضافی و حذف واحدهای زبان‌ده، رشته‌های اضافی و هیئت علمی این رشته‌ها را در شهرستان‌های زبان‌ده به واحدهای دیگر با اولویت واحدهای همجوار منتقل نمایند. اول اینکه دانشگاه آزاد اسلامی با توجه به اختیاراتی که در ماده (۱۲) اساسنامه اصلاحی آن تصریح شده است با در نظر گرفتن جوانب می‌تواند به سامان‌دهی واحدهای زبان‌ده بپردازد و نیازی به قانون

وجود ندارد. دوم، این ماده پیچیدگی‌های ناظر به بحث سامان‌دهی آموزش عالی را در نظر نگرفته و با یک ماده قانونی ساده به دنبال حذف واحدهای زبان‌ده دانشگاه آزاد و انتقال آن به واحدهای با اولویت‌دار است. مسئله عدم تناسب دانشگاه با نیازهای منطقه‌ای مسئله‌ای اساسی است که بر آن اساس سیاست‌ها و ضوابط اجرایی حاکم بر آمایش آموزش عالی در جمهوری اسلامی ایران و بحران در نظام آموزش عالی و همچنین اقدامات وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تاکنون شکل گرفته، اما راهکار دقیقی در این ماده قانونی ارائه نشده است.

۸. درخصوص ماده (۶) باید اشاره شود که جمله آخر آن به جهت تکرار قوانین جاری، زائد به نظر می‌رسد.

۹. موضوع ماده (۷) درخصوص «نرسیدن دانشجو به حدنصاب در کلاس‌های حضوری» از طریق مقررات جاری قابلیت رفع دارد و نیاز به قانونگذاری ندارد. ورود در مصادیق جزئی نظیر این موضوع متناسب با شأن قانونگذاری مجلس شورای اسلامی نیست. همچنین در این ماده به کارگیری واژه غیرفارسی «لیست» مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است.

۱۰. حکم مواد (۴)، (۶) و (۷) طرح به جهت مغایرت با ترکیب و وظایف و اختیارات هیئت امنای استانی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۹۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی، با اصل (۵۷) مغایرت دارد. همچنین در مواد (۵) و (۶) طرح باید عنوان دقیق شورای گسترش قید شود.



نتیجه‌گیری و پیشنهاد

اگرچه سامان‌دهی دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و توجه به مأموریت آنها از موضوعات مهم و اساسی نظام آموزش عالی کشور است و حتماً باید برای آن چاره‌اندیشی شود، اما این مهم با تصویب این طرح تحقق پیدا نخواهد کرد. چراکه از یک سو طرح حاضر دارای نواقص و اشکالات متعددی از قبیل عدم توجه به سوابق قانونی، مصوبات و آیین‌نامه‌های پیشین و اسناد مرتبط مانند سیاست‌ها و ضوابط اجرایی حاکم بر آمایش آموزش عالی، قانون نحوه تأمین هیئت علمی مورد نیاز دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و سایر قوانین که شرح آن در گزارش آمده، همچنین ورود به جزئیات فعالیت‌های دانشگاهی که نیاز به قانونگذاری نداشته نظیر «ترسیدن تعداد دانشجو به حدنصاب در کلاس‌های حضوری» و همچنین در نظر نگرفتن پیچیدگی‌های مربوط به فرایند سامان‌دهی دانشگاه‌ها و ارائه راه‌حل‌های جزئی و مصداقی و مغایرت با اصول (۱۵)، (۴۰)، (۵۷) و (۷۵) قانون اساسی می‌باشد؛ از سوی دیگر طرح آمایش آموزش عالی کشور، سال‌هاست که به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده و در حال اجراست. بنابراین، قانونگذاری در این خصوص از اولویت و کارکرد مناسب در آموزش عالی کشور برخوردار نیست و بهتر است راه‌حل‌های پیشنهادی هماهنگ با طرح آمایش آموزش عالی باشد. با این وصف رد کلیات این طرح پیشنهاد می‌شود.