

تنظیم‌گری آموزش: راه حل نزاع دولتی-غیردولتی در اداره مدارس

محمد صادق تراب زاده جهرمی^۱

چکیده

اداره و مالکیت دولتی یا غیردولتی مدارس در تلاقی با مسئله تنوع آموزشی، یکی از بزرگترین چالش‌های نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران است. هر یک از این دو نوع اداره نیز مدافعان و مخالفان سرسختی دارد. مجموعه راه‌حل‌هایی که تاکنون برای این چالش مطرح شده است، در فضای انتخاب بین یکی از این دو یا تمرکز بر رونق یکی از این دو بوده است. در حالی که به نظر می‌رسد پاسخ و راه حل مناسب، تغییر زمین بازی از شیوه سنتی «دولتی-غیردولتی» به «تنظیم‌گری آموزش» در کشور است.

در تنظیم‌گری آموزش، به جای ارائه نسخه‌های کلیشه‌ای تعمیم یافته برای همگان، هر نوع از متقاضیان تاسیس و اداره مدارس، به صور مختلفی مدیریت می‌شوند. ارائه نسخه‌های غیرمنعطف، برای عموم متقاضیان نامطلوب و موجب نارضایتی شده است. در تنظیم‌گری، سه عنصر «تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت» ناظر به عناصر مختلف موثر در ارائه و انتقال آموزش به جامعه هدف، متناسب با تفاوت در شرایط و صلاحیت متقاضیان، به شکل مختلفی توزیع می‌شود. برای حداقل صلاحیت‌ها، شیوه استاندارد دولتی و برای صلاحیت‌های بالاتر، به تناسب رشد صلاحیت‌ها، اختیارات بیشتری تفویض می‌شود. مالکیت، تامین مالی، مدیریت منابع انسانی، برنامه درسی، جذب و اخراج دانش آموز و ... عناصری هستند که به تناسب شرایط متقاضیان تاسیس و اداره مدارس، اختیارات تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت در مورد آن‌ها، واگذار و کنترل می‌شود.

راه‌حل ادعایی، پاسخی برای چالش‌های مختلف نظام آموزش و پرورش کشور است: ۱. اداره دولتی-غیردولتی. ۲. مالکیت مدرسه. ۳. مشارکت در آموزش. ۴. تنوع آموزشی. ۵. عدالت آموزشی. ۶. تمرکز-عدم تمرکز. به نظر می‌رسد وجه مشترک عمده این برچسب‌ها، چالش در مدیریت انگیزه و رفتار ذی‌نفعان آموزش کشور است. تنظیم‌گری، مدعی کاهش چنین چالشی است.

کلیدواژه‌ها: تنظیم‌گری، تنوع آموزشی، مشارکت، عدالت آموزشی، مدارس دولتی و غیردولتی.

شکست های موجود در خط مشی گذاری و تداوم چالش های سیاستی را باید در دو حوزه واکاوی کرد: تعریف مسئله و نوع پاسخ به مسئله. اما چه عواملی باعث می شوند که تعریف مسئله و فرایند حل مسئله با شکست مواجه شوند؟

نبود یک مکتب فکری حاکم و اقتباس بی پایه اصول، اهداف و مبانی آموزش و پرورش از دیگران، در عین آسیب های فراوان، موجب بروز تغییرات پی در پی نظام آموزشی شده است (زیباکلام، ۱۳۸۰: ۱۵۵). همچنین باید توجه داشت که نبود مبانی نظری یکی از موانع اجرای خط مشی های دولتی و عدم تحقق اهداف خط مشی است (گیوریان، ۱۳۸۴: ۲۲۷). فرایند تصمیم سازی در مدیریت آموزشی معمولاً از بالا به پایین شکل گرفته است. زیرساخت های فرهنگی، اجتماعی و تمهیدات جامعه شناختی اجرای آن کمتر مورد توجه قرار گرفته اند و اغلب تحت تاثیر تحولات سیاسی ایران بوده است (سرکارآرانی، ۱۳۸۲: ۳۷۸). از سوی دیگر عدم حاکمیت یک نظریه واحد در برنامه ریزی موجب شده است تا خط مشی گذاران این حوزه، مجموعه ای از خط مشی ها را ابلاغ نمایند که در عمل ناهماهنگی اعمال خط مشی را به دنبال دارد (نفیسی و عبداللهی، ۱۳۷۹: ۵۷). درهم ریختگی و عدم انسجام مبانی نظری از جمله نظریه عدالت حاکم بر خط مشی های آموزشی می تواند به بروز و تداوم چالش ها و نیز شکست طراحی ها منجر شود (تراب زاده، ۱۳۹۱).

از جمله مثال های تشدت در خط مشی های آموزشی می توان به رویکردهای مختلف به تربیت و تامین معلم با محدود شدن تدریجی مراکز تربیت معلم در سالهای ۱۳۸۱-۱۳۸۷ (صافی، ۱۳۸۷)، خط مشی های اداره مدارس، تمرکززدایی و مشارکت (نفیسی و عبداللهی، ۱۳۷۹: ۵۷-۵۹)، خط مشی های پرورشی در مدارس، تشدت برنامه ریزی های توسعه در آموزش و پرورش در برنامه های مختلف توسعه (عبداللهی، ۱۳۷۹؛ نفیسی و عبداللهی، ۱۳۷۹) اشاره داشت.

یکی از حوزه های اصلی که در اوایل پیروزی انقلاب محل نزاع مکاتبی چون لیبرالیسم، سوسیالیسم و اسلام گردید، مساله اداره مدارس، خصوصی سازی و نگاه به مالکیت، آزادی و مبحث اصالت فرد و جامعه است. این نگاه ها در قالب دکترین های مختلف کارایی فردی، برابری طبقاتی و ...، خط مشی هایی را برای اداره جامعه تنفیذ می کردند که با یکدیگر همپوشانی، تعارض و حتی تضاد داشت. نوع تعریف هر مکتب از عدالت اجتماعی در حوزه های مختلف از جمله اداره مدارس، بدیل های سیاستی متنوعی پیش روی سیاست گذاران و مدیران جمهوری اسلامی قرار داد و متناسب با اخذ نگاه هر مکتب توسط این مسئولان، در طول بیش از ۳۰ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، تغییرات مختلفی این عرصه را در نوردید. این نزاع در قالب مختلفی از جمله مدارس دولتی- خصوصی- هیات امنایی و ... با نگاه مالکیت، کیفیت تحصیلی، تنوع و عدالت آموزشی، دسترسی همگانی و ... مطرح گردید.

آنچه در این مقاله خواهیم دید، مروری است بر چالش مدارس دولتی- غیردولتی و در یک معنای گسترده تر، مروری است بر چالش تنوع مدارس. چالش تنوع مدارس با خود، چالش مشارکت، عدالت، تمرکز-عدم تمرکز و ... را به همراه خواهد داشت. در ادامه مسئله اصلی را در میان چالش های مختلف بیان کرده و برای این مسئله، راه حلی به نام تنظیم گری ارائه خواهیم کرد.

کمیته آموزش و پرورش

مالکیت و اداره مدارس

پیرامون نحوه ارتباط نظام تعلیم و تربیت رسمی و دولت، نگاه‌های مختلفی وجود دارد که منجر به اتخاذ تصمیمات متفاوتی در حوزه مالکیت و اداره مدارس شده است. این گوناگونی نظرات از سویی به تصور از نقش دولت و کارکردهای آن بستگی دارد و از سوی دیگر تابع تصویری است که جامعه از نظام تعلیم و تربیت دارد (ضرغامی و صادق زاده، ۱۳۹۰: ۳۶۳). تصور از اینکه تعاون و مشارکت لازمه زندگی اجتماعی است و طبیعتاً در اداره و بعضاً مالکیت نظام آموزشی باید عنصر مشارکت در ابعاد مختلفی تحقق یابد، موجب می‌شود تا عنصر مشارکت مردمی در کنار نقش دولت نیز به تکرار مدل‌های مالکیت و اداره مدارس بیفزاید. در چنین فضایی است که رویکرد حداکثرسازی مشارکت غیردولتی توان عرض اندام می‌یابد (الیاسی، ۱۳۹۰: ۶۳). به طور کلی می‌توان سه نوع نظریه رایج را در کنار نظریه اسلامی مطرح ساخت: نظریه چپ رادیکال، آموزش و پرورش را ابزار تحکیم حاکمیت سلطه و نابرابری‌های حاصل می‌داند و قائل به لزوم خروج از سلطه دولت است. نظریه راست نومحافظه کار، نقش دولت را از برنامه‌ریزی برای فرصت‌های برابر آموزشی به ضامن اجرای قانون‌های رقابت اقتصادی کاهش می‌دهد و در نهایت کثرت‌گرای لیبرال به دنبال تأمین فرصت‌های برابر آموزشی است (ضرغامی و صادق زاده، ۱۳۹۰: ۳۶۲).

بررسی سیر تحول مشارکت بخش خصوصی در آموزش نشان داده که در ابتدا آموزش و پرورش در ایران، وظیفه‌ای دولتی محسوب نمی‌شد و سهم دولت در مقابل سهم مردم خیر، نهادهای خیریه و خودجوش ناچیز بوده است. اما بعد از رسمی شدن آموزش و پرورش و افزایش نقش دولت در تأمین آموزش، از ابتدای قانونی شدن آموزش و پرورش بر اساس اصل ۱۹ قانون اساسی مشروطیت و بر اساس ماده ۸ قانون اساسی معارف مصوب ۱۲۹۰ شمسی مشارکت بخش غیردولتی و خصوصی در کنار بخش دولتی به رسمیت شناخته شده بود. روند تحولات کمی حضور بخش خصوصی حاکی از آن است که سهم بخش غیردولتی در آموزش و پرورش قبل از انقلاب بیش از بعد از انقلاب بوده است. به طوری که در فاصله زمانی ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۷ نسبت دانش‌آموزان غیردولتی به دولتی بین ۴/۱۰ درصد (در سال ۱۳۵۰) و ۴/۸ درصد (۱۳۵۷) در نوسان بوده است (جعفری، ۱۳۸۹: ۲۷۰). البته این خصوصی‌سازی مدارس، همان اداره مدارس به صورت غیردولتی است که می‌تواند همراه با واگذاری مالکیت باشد یا بدون آن (اردشیری، ۱۳۸۶: ۳۵۲).

بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۵۸/۱۲/۲ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۵۸ تا سال ۱۳۶۸ (تصویب قانون مدارس غیرانتفاعی) مشارکت بخش خصوصی در آموزش و پرورش متنفی گردید. بنابراین در مدت مذکور بخش غیردولتی در آموزش و پرورش غیرفعال بوده است. «به منظور توزیع عادلانه امکانات آموزشی و بهره‌گیری صحیح از تحصیل رایگان بر طبق اصل ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می‌شود کلیه واحدهای آموزشی غیردولتی را که در تاریخ تصویب این قانون دایر بوده و با کسب اجازه تأسیس از وزارت آموزش و پرورش اداره می‌شوند بر اساس آیین‌نامه خاصش از اول تیرماه ۱۳۵۹ به صورت دولتی اداره نماید». دهه هفتاد آغاز فعالیت مجدد بخش غیردولتی در آموزش و پرورش با تصویب قانون مدارس غیرانتفاعی و مدارس نمونه دولتی و نمونه مردمی بوده است. در سال ۱۳۸۳ مدارس هیات امنایی با هدف گسترش مشارکت همه جانبه مردمی و سپردن امور مدرسه به دست خود مردم آغاز شد و تا سال ۱۳۸۶ مرحله آزمایشی آن در استان‌های مختلف کشور ادامه داشت. لایحه اصلاح قانون مدارس غیرانتفاعی در

کمیته آموزش و پرورش

سال ۱۳۸۷ در مجلس طرح و تعداد زیادی از بندهای آن به تصویب رسید. در این قانون برای بسیاری از مشکلاتی که مدارس غیرانتفاعی با آن مواجه بوده‌اند راه‌حل‌هایی ارائه شده است (جعفری، ۱۳۸۹: ۲۳۸-۲۴۸). همچنین در جهت افزایش مشارکت عمومی در اداره مدارس و نیز مشارکت اقتصادی مردم در تامین مالی مدارس، وزارت آموزش و پرورش اقدام به تاسیس مدارس هیأت امنایی نمود. نهایتاً قانون «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی» در سال ۱۳۹۵ و پس از کشمکش‌های مختلف به عنوان یک قانون دائمی به تصویب رسید.

مخالفان خصوصی‌سازی آموزش و پرورش، عدم شمولیت خصوصی‌سازی آموزش و پرورش ذیل اصل ۴۴، دامن زدن به شکاف طبقاتی و مغایرت با عدالت اجتماعی (اعظم بیگی، ۱۳۷۰: ۲۴)، تغایر با اصل ۳۰ قانون اساسی^۱ و آموزش رایگان را از دلایل مخالفت خود می‌دانند. این در حالی است که موافقان حرکت بر اساس ماده ۸۸ قانون بخشی از مقررات دولت مصوب دیماه ۱۳۸۰، کاهش بار اجرایی دولت، مشارکت و تمرکززدایی (برنجی، ۱۳۶۷، ۳۵)، رقابت در خدمات و قوت عملکرد را به عنوان دلیل حمایت از کاهش مدارس دولتی ذکر می‌کنند (رستمی نسب، ۱۳۸۴: ۴۲؛ تسلیمی و سجادی، ۱۳۸۰). نجفی (۱۳۸۲)، جعفری (۱۳۸۹)، هاشمیان و همکاران (۱۳۹۴)، نظری و نوری زاده (۱۳۹۳) و دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵) از جمله پژوهش‌هایی هستند که پیرامون ابعاد مختلف چالش دولتی-غیردولتی از قبیل خصوصی‌سازی، مشارکت، تنوع و ... به بحث و نظر پرداخته‌اند.

غیرانتفاعی، غیردولتی، مردمی، نمونه دولتی، نمونه فرزندان، پیش‌تازان، هیأت امنایی، مشارکتی، تیزهوشان، شاهد، ایثارگران و ... عنوان‌هایی هستند که برای مدارس و آموزشگاه‌های موجود در کشور و جامعه هدف دانش‌آموزی مورد استفاده قرار می‌گیرند. به صورت مشخص، در دهه اول انقلاب شاهد مدارس دولتی صرف هستیم. در دهه دوم شاهد بروز و ظهور مدارس شاهد، تیزهوشان و غیرانتفاعی می‌باشیم. در ادامه مدارس دیگری مانند مدارس نمونه مردمی و نمونه دولتی نیز ظهور یافته و در نیمه دوم دهه سوم تأکید بیشتری بر مدارس غیردولتی صورت می‌پذیرد. دهه چهارم را نیز می‌توان چالش دولتی-غیردولتی نامید. چندگانگی مدیریت در مدارس و آموزشگاه‌ها از جمله مسایلی است که در دهه‌ها و سال‌های اخیر نظام آموزشی را دچار بحران عدم بهره‌وری کرده و باعث بروز تبعیض و بی‌عدالتی آموزشی در میان دانش‌آموزان شده و در برخی موارد نارضایتی‌ها و اعتراض‌هایی را نیز به دنبال داشته است. این امر ناشی از وجود تعارض ذاتی این بسته خط مشی از منظر عدالت است:

۱ اصل ۳۰ قانون اساسی: دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد.

۲ ماده ۸۸: به آموزش و پرورش اجازه می‌دهد برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت بر اساس ضوابط و مقررات این ماده اقدام نماید.

کمیته آموزش و پرورش

جدول شماره ۱: تحلیل تعارض خط مشی های اداره مدارس از منظر مفاهیم عدالت (تراب زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۰)

خط‌مشی اداره مدارس			
عناصر ماهوی مفهوم عدالت	دولتی	غیردولتی	جمع‌بندی تعارض
مساوات	تساوی	تناسب	تعارض
نیاز	نیاز یکسان افراد جامعه و پاسخگویی یکسان	نیاز متنوع افراد جامعه و پاسخگویی متنوع بر اساس توان پرداخت و استعداد	تعارض
تلاش	بی توجهی کلی به مفهوم تلاش توجه حاشیه‌ای به امر استعداد	بی توجهی کلی به مفهوم تلاش توجه نسبی به امر استعداد	تأاحدی تعارض
اعطاء حق	حق برابر در دسترسی به آموزش یکسان حق به معنای اهلیت انتفاع	حق دسترسی به آموزش متفاوت بر اساس توان پرداخت و استعداد حق به معنای اختیار فعل یا ترک	تعارض
توازن	تعادل مبتنی بر امکان رشد برابر از طریق دسترسی به آموزش برابر	عدم توجه کلی به توازن تاکید بر فضای متنوع و رقابتی	تعارض
بیطرفی	نگاه بیطرفانه مبتنی بر حق استفاده برابر افراد	نگاه بیطرفانه مبتنی بر حق دسترسی به آموزش متنوع با توجه به توان پرداخت و استعداد	تعارض
زمینه	نگاه یکسان به جامعه توجه به تفاوت‌های زمینه‌ای به صورت حاشیه بر متن	نگاه متنوع به جامعه توجه به تفاوت‌ها به عنوان اصل حاکم بر ارائه آموزش	تعارض

آیا به صرف متفاوت بودن دو برنامه، می‌توان قائل به درهم ریختگی کلی بود؟ آیا نمی‌توان گفت که ناظر به اقتضائات، تصمیم گرفته شده است؟ آیا نمی‌توان این را ناشی از تکامل تصمیم‌گیری دانست؟ و در مجموع، فصل تمایز اقتضاء محوری و تکامل در تصمیم‌گیری با انسجام در خط‌مشی چیست؟ جواب این اشکال چنین است:

۱. هر دو برنامه ناظر به اهداف و کارکردهایی به وجود آمده‌اند، پس، هر دو نوع کارکرد، مورد نیاز و لازم است.

کمیته آموزش و پرورش

۲. مساله اصلی در این بررسی، عنصر زمان است. در طول زمان، بسته ترکیبی برنامه اداره مدارس (خطمشی ملی اداره مدارس)، شاهد تغییر تاکید و تمرکز بر برنامه‌های خاص یا ترکیبی خاص بوده که نشان از وضعیت‌های نهایی بهره‌مندی-های مختلف است.

۳. اگر ادعا شود که این تغییر در بسته ترکیبی، متناسب با مقتضیات زمان بوده است، چنین باید گفت که:

۳,۱. در انسجام خطمشی، برنامه‌ها باید موید و پشتیبان یکدیگر باشند: خطمشی‌ها نباید، متضاد، متعارض و متباین باشند بلکه باید پشتیبان و همراستا باشند. در واقع یا باید همراستا و هم جهت باشند یا همکار و پشتیبان یکدیگر. حالت همراستایی، زمانی است که یک هدف واحد را دنبال کنند و حالت پشتیبانی زمانی است که با هم، یک هدف را دنبال کنند و در یکدیگر دخل و تصرف می‌نمایند.

۳,۲. اگر بسته برنامه‌ای، در طول زمان تکامل یابد، آیا این نشان انسجام است؟ این تکامل، لزوماً به انسجام منجر نمی‌شود. در این مقال، دو سوال مطرح می‌شود:

۳,۲,۱. بر اساس کدام الگو یا سند بالادستی، این تغییرات و تکامل نشانه انسجام می‌باشند؟ اینکه تکامل بر اساس انسجام است، نیازمند دلیل می‌باشد. چنین چیزی در واقع وجود ندارد.

۳,۲,۲. تغییر در برنامه، در ۳ دهه گذشته، به علت مشکلاتی بوده است که ناظر به اقتضانات محیطی نیست بلکه به خاطر نقص در خود برنامه است. تفصیل مدعا، بدین شرح است:

اداره دولتی مدارس با هدف تامین آموزش و پرورش رایگان، همگانی، برابر و در دسترس شکل گرفت. در دهه اول، چنین پنداشته می‌شد که اداره دولتی، پاسخگوی نیاز آموزش و پرورش ماست. سپس مشاهده شد که این نوع اداره، ناقص است و این نقص نه به خاطر اقتضانات محیطی و تغییرات زمانه بوده است بلکه نقص، یک نقص درونی و از خود برنامه است. مدارس دولتی، دو نقص عمده داشتند: اول عدم توجه به تفاوت استعدادهای، دوم مشکل تامین مالی کافی برای تامین دسترسی رایگان، همگانی و برابر. از این رو و با هدف کمک به تامین مالی آموزش و پرورش و نیز کاهش تصدی‌گری دولتی، مدارس غیرانتفاعی ظهور یافتند. البته این مدارس غیرانتفاعی، دسترسی به آموزش و پرورش را فراهم می‌کردند اما نه رایگان، نه همگانی (نیاز به توان مالی کافی) و نه برابر بود. پس متضاد نسبت به اهداف اصلی اداره مدارس بود.

اگر گفته شود، هر کدام، در حال تامین دسترسی بخشی از جامعه هستند: یکی برای کسانی که رایگان می‌خواهند و دیگری برای کسانی که توان مالی دارند و نیز تمایل به توجه به استعدادهای متفاوت دارند. باید توجه داشت که این امر در حقیقت به پدیده «بخش‌بندی بازار» منجر می‌شود چراکه هنوز مساله توجه به استعدادهای متفاوت را در مدارس دولتی به صورت اصلی حل نکرده‌ایم. پس همراستایی و پشتیبانی از بین می‌رود.

نکته دوم در ظهور مدارس غیرانتفاعی این بود که رضایتمندی نسبت به کیفیت مدارس دولتی در برخی موارد، مورد رضایت نبود زیرا مدارس دولتی سطحی برابر و همگانی از تعلیم و تربیت را دنبال می‌کردند که در خود، حدی پایین تا متوسط از کیفیت را دنبال می‌کرد. این نکته نیز به دلیل اقتضانات جامعه نبود، بلکه نقص در خود خطمشی اداره دولتی مدارس بود.

نکته مهم اینکه با ظهور مدارس غیردولتی، باز این مشکل مدارس دولتی رفع نشد. بلکه مجدد، به بخش‌بندی بازار دامن زده شد. مساله قابل توجه این است که در سیستم تکامل تصمیم‌گیری اداره مدارس، به جای رفع نقص از خود خطمشی به

کمیته آموزش و پرورش

بخش‌بندی بازار و تعریف طبقات مشتری برای هر خط‌مشی پرداخته شده است. به عبارت دیگر به جای اینکه خط‌مشی‌ها از هم پشتیبانی کنند، مصرف‌کننده و مشتری خط‌مشی را تعریف نموده و امکان دسترسی را بر عهده توان خود مشتری قرار داده است. در ابتدا خود خط‌مشی‌ها، موظف به تامین دسترسی بودند، اما اکنون مشتری باید توان استفاده و حيازت را برای خود مهیا سازد.

در مجموع، باید گفت که مدارس غیرانتفاعی از ابتدای دهه ۷۰ به یاری مدارس دولتی آمدند. اما مجدداً مشاهده شد که ترکیب این دو نیز نواقصی را دارد و نیاز به تصمیم‌گیری تکاملی است. این بار هم تغییری در اقتضائات جامعه رخ نداده بود، بلکه هنوز نقص در خود برنامه‌ها، وجود داشت. زیرا اولاً مشکل تامین مالی خصوصاً برای دسترسی محرومین، حل نشد و گزینه مدارس نمونه دولتی و نمونه مردمی و هیات امنایی طرح شد. ثانیاً مساله جدیدی به نام مشارکت در اداره مدارس طرح شد که برای آن، مدارس هیات امنایی پیشنهاد شد. ثالثاً مساله توجه به تفاوت‌ها، باز حل نشد، لذا مدارس استعداد درخشان و نمونه دولتی و نمونه مردمی برای حل آن وارد عمل شدند. این بار در توجه به استعدادهای به جای بخش‌بندی بازار، به سراغ رفع نقص خود خط‌مشی اداره دولتی برآمدند. اما این رفع نقص بدین صورت بود که نقص درونی اداره دولتی حل نشد بلکه نوع دیگری از دولتی در کنار قبلی تعبیه شد و باز مشکل اداره دولتی مدارس باقی ماند.

بسته ترکیبی مدارس دولتی، غیرانتفاعی، استعداد درخشان، هیات امنایی، نمونه مردمی و نمونه دولتی و ... در طول دهه‌های ۷۰ و ۸۰، مدام دارای تغییراتی بود و هر از مدتی برخی از آنها برجسته و برخی مورد کم توجهی واقع شدند. تغییر در حجم و اثر عناصر این بسته سیاستی اداره مدارس، مسلماً منجر به تأثیرات و کارکردهای متفاوت و مختلفی ناظر به عدالت شدند. این عدالت‌های به وجود آمده، هیچ‌گاه متأثر از تغییر اقتضائات جامعه نبود.

در نیمه دوم دهه ۸۰ نیز، حرکت به سمت مدرسه محوری با تمرکز بر تامین مالی بیشتر نظام اداره مدارس، شتاب بیشتری گرفت و طبیعتاً ترکیب عناصر بسته سیاستی و نحوه اثرگذاری آنها در وضعیت نهایی بهره‌مندی‌ها دچار تغییراتی شده است که ناظر به تغییرات زمینه نمی‌باشد. توجه جدی به ترویج مدارس غیردولتی در دهه ۹۰ نیز رفع نقصی از نقص‌های ذاتی مدارس نکرد.

به علت اینکه به مرور مدارس استعداد درخشان و نمونه (متکی به کیفیت بهتر خود) و مدارس غیرانتفاعی (متکی به نظام انگیزش مالی و تا حدی کیفیت خود)، مدیران و معلمان و دانش‌آموزان بهتری و نیز منابع مالی بیشتری را جذب خود می‌کنند، به مرور شکاف بین تعلیم و تربیت مدارس دولتی، غیرانتفاعی و ... بیشتر شده و در نهایت شکاف آموزشی بزرگی نظیر شکاف طبقاتی از حیث رفاهی، در دسترسی به آموزش و پرورش ایجاد می‌شود و مدارس معمولی را کم‌کم ضعیف و سطح آموزش همگانی رایگان به شدت دچار نقص خواهد شد. بنابراین، به مرور زمان، مدارس استعداد درخشان و غیرانتفاعی و نمونه دولتی، در جهت عدم تحقق اهداف مدارس دولتی گام برمی‌دارند و با ضعیف شدن این مدارس، عملاً کارکرد آموزشی آن از بین رفته و مدارس دولتی به محاق خواهند رفت. به عبارت دیگر، گزینه‌هایی که برای کمک به مدارس دولتی آمده بودند و سعی در رفع نقص آن داشتند، باعث حذف این مدارس خواهند شد.

کمیته آموزش و پرورش

پس نه تنها در طول زمان، هم‌راستایی وجود نخواهد داشت و نه تنها پشتیبانی صورت نخواهد گرفت، بلکه موجب حذف مدارس دولتی و یا حذف کارکرد آموزشی آن، به علت شدت یافتن پدیده‌ای نظیر «اقتصاد تجمیع» یا در اصطلاحی ابداعی پدیده «آموزش تجمیع» خواهند شد و این همان عدم انسجام است. عدم انسجام در حوزه اداره مدارس را می‌توان به صورت «خورده شدن خط‌مشی» توسط سایر خط‌مشی‌ها دنبال کرد. پس:

۱. در مواجهه با مشکلات اداره مدارس، تصمیم خود را تکامل داده‌ایم اما این تکامل، ناظر به اقتضائات جامعه نبوده است بلکه ناظر بر رفع نقص درونی شیوه‌های اداره مدارس می‌باشد. البته باید توجه داشت که این نقص نیز برای هر شیوه اداره مدارس رفع نشد و به جای رفع نقص درونی، عناصر بسته سیاستی افزوده شد یا اینکه به بخش‌بندی بازار روی آورده شد.
۲. این تغییرات هیچ جهت واحدی را دنبال نکرده است و از انسجام برخوردار نیست و به جای اینکه برنامه‌ها در جهت پوشش نقص یکدیگر وارد شوند، گزینه‌های سیاستی متنوعی ایجاد شد که هزینه انتخاب را بر عهده ذینفعان جامعه (به صورت خاص، دانش آموزان و اولیاء) گذاشت. پس منطق انسجام، پشتیبانی از یکدیگر و رفع تعارض است که این مهم در بیان فوق محقق نشده است. از سوی دیگر نه تنها، هم‌راستایی و پشتیبانی مشاهده نمی‌شود، بلکه اگر عنصر زمان را دخیل نماییم، در طی زمان، موجب به محاق رفتن مدارس دولتی خواهند شد.

نسبت سنجی تنوع مدارس و عدالت آموزشی

یکی از چالش‌های انقلاب اسلامی در دهه‌های مختلف پس از پیروزی، مسئله مدارس دولتی و غیردولتی یا در معنایی وسیع‌تر، چالش تنوع مدارس بود. مدارس دولتی (عادی، استعداد درخشان، نمونه دولتی، نمونه مردمی، هیات امنایی، شاهد، ایثارگر، بزرگسال، از راه دور، عشایری، خارج از کشور، تطبیقی و) و غیر دولتی (که سابق به آن‌ها غیرانتفاعی گفته می‌شد) همواره در حال جنگ با یکدیگر بودند. گرچه مرز مسئله تنوع آموزشی هنوز مبهم و غیراجماعی است اما همواره یکی از دلایل پرداختن به آنها، مسئله عدالت اجتماعی بوده است. یکی از مهمترین اشکال این دعوا، چالش مدارس دولتی - غیردولتی است. دسترسی به آموزش رایگان، همگانی و برابر ادعای مدارس دولتی عادی است و از این منظر خود را عادلانه می‌خواند. از سوی دیگر، مدارس غیردولتی با ادعای لزوم توجه به استعدادهای متفاوت، خود را مدعی برقراری عدالت آموزشی می‌دانند. در حالی که به نظر می‌رسد بازی در این زمینه و طرفداری از یک جانب چالش، خود نشان از وجود یک مشکل بزرگ است: مشکل فهم ناقص و نادرست مسئله.

مسئله را باید از همان زاویه عدالت آموزشی دنبال کرد (نجفی، ۱۳۸۲: ۵۲-۵۳):

۱. توجه به رشد استعدادها به تناسب همان استعدادها. این امر پذیرش تنوع را الزامی می‌سازد.
۲. توزیع عادلانه مواهب اجتماعی و دسترسی به موقعیت‌های اجتماعی: در این زمینه، میزان و کیفیت آموزش‌های دریافتی عاملی بسیار موثر در دست‌یابی به موقعیت‌ها و یا دریافت بهره‌مندی‌هاست.

مدارس دولتی متهم به ارائه نسخه یکسان آموزشی به استعدادهای متفاوت هستند در حالی که مسئله اصلی این مدارس، بعد دوم عدالت آموزشی است. یعنی تلاش دارد تا با ارائه آموزش استاندارد همگانی و برابر، اثر آموزش در دستیابی به موقعیت

کمیته آموزش و پرورش

ها و بهره مندی ها را برابر کند. اما از سوی دیگر به دلیل همان استانداردها، در حال تخریب تنوع استعدادی است. در چنین موقعیتی، مدارس غیردولتی با ادعای توجه به تنوع استعدادها به تخطئه مدارس دولتی پرداختند. در حالی که اگر با دقت به ماهیت این مدارس دقت کنیم، تناقضاتی یافت می شوند. مدارس غیردولتی در مقایسه با مدارس دولتی به تنوع احترام می گذارند اما صرفاً در سطح کلان مقایسه بین مدارس دولتی و غیردولتی و نیز در سطح مقایسه بین مدرسه ای غیردولتی (یعنی دو مدرسه غیردولتی). در حالی که اساساً در سطح درون مدرسه ای، مدارس غیردولتی نیز همان نگاه یکسان انگارانه را دنبال می کنند. یعنی به طور مثال، یک مدرسه غیردولتی، یک نوع برنامه درسی واحد را که البته با مدارس غیردولتی دیگر متفاوت و با مدارس دولتی نیز متفاوت است در پیش می گیرد. در حالی که قرار بود به تنوع استعداد دانش آموزان بپردازد. از زاویه بعد دوم عدالت آموزشی نیز مدارس غیردولتی به دلیل استفاده از مکانیسم بازار و مبتنی بر مفهوم رقابت کامل (که البته وجود خارجی چنین فضایی تاکنون به اثبات نرسیده است)، حاکمیت پول در توزیع آموزش و بهره مندی بیشتر طبقه مرفهین را رقم زده است. در بهترین حالت باید گفت که این مکانیسم بین افراد دارای استطاعت مالی مدارس غیردولتی به ایجاد رقابت علمی می پردازد. لذا با بخش بندی بازار، عملاً افراد فاقد استطاعت را حذف کرده است. این کار موجب شده است که اولاً اصل «هر که پولش کافی، رقابت برایش آزاد» تثبیت شود و ثانیاً در طی زمان، به جهت جاذبه انگیزه های مالی در مدارس غیردولتی، نوعی انتقال و جابجایی مدیران، معلمان و دانش آموزان بهتر به سوی مدارس غیردولتی از سایر مدارس کلید بخورد. به عبارت دیگر، در عمل، سایر مدارس را می بلعد. سایر مدارس در عین اینکه وجود دارند اما دیگر کیفیتی برای ارائه ندارند. اشکال اصلی در حکمرانی بازار آموزش است. توجه به سایر ساختارهای ممکن حکمرانی از قبیل سلسله مراتب، شبکه و ... یا خلق ساختاری جدید، مفری برای این اشکال است.

اما سوال این است که چه باید کرد؟ برای این سوال دو نوع پاسخ وجود دارد: ۱. پاسخ ایده آل: تنوع آموزشی محترم است اما بین تنوع مدارس و تنوع آموزشی باید تفکیک ایجاد کرد. در همه مدارس باید به تنوع آموزشی احترام گذاشت. اساس این نگاه به برخورد متفاوت معلم و برنامه درسی با دانش آموزان به تناسب تفاوت هایشان است. توجه به استعدادهای متفاوت که در سطح افراد محل جستجو هستند، در همان سطح باید پاسخ داده شوند. در واقع همه مدارس باید مبتنی بر یک برنامه درسی منعطف و معلمان توانمند، به تربیت و آموزش دانش آموزان متناسب با اقتضائات آنان اقدام کنند. پر واضح است که جای خالی چنین معلمان و چنین برنامه درسی بسیار محسوس است. بدیهی است که دلالت گیری از این پاسخ به سمت آزادسازی آموزش در مدارس، سوءتفاهمی بیش نیست. ۲. پاسخ ممکن در راستای پاسخ ایده آل: **مدیریت تنوع مدارس بر اساس تنظیم گری انگیزه ها.** این پاسخ، یک مدیریت کنترل شده است. در واقع بر اساس انگیزه های مختلف در تاسیس و مدیریت مدارس و نیز بر اساس توانمندی متفاوت سرمایه انسانی و مادی آنان، حکومت به تخصیص اختیارات در حوزه های مختلف حکمرانی مدرسه می پردازد. این نسخه در قالب پیشنهاد «تنظیم مقررات آموزش عمومی دولتی و غیردولتی» بیان خواهد شد.

آسیب شناسی چالش: تجویز تک نسخه ای ثابت

چرا دولت ها (در معنای اعم و موسع) در یک حوزه عمل اجتماعی مداخله می کنند؟ پاسخ به این سوال را در قالب منطق مداخله دولت می توان جستجو کرد. منطق کارآمدی دولت، منطق شکست بازار و منطق انسجام و عدالت اجتماعی به عنوان

کمیته آموزش و پرورش

سه منطبق در چرایی و توجیه مداخله دولت قابل طرح هستند (بالدوین و همکاران، ۲۰۱۲). در منطبق اول، دولت چون حافظ منافع عامه است و نماینده بی طرف مردم و دارای شایستگی فنی است، بهترین عامل تنظیم گری خواهد بود. اما فرض منفعت عامه با ورود منفعت شخصی دچار چالش شده است. در واقع دولت توسط منافع شخصی بازیگران خود یا اربابان صنعت به اسارت (capture) در می آید (استیگلیتز، ۲۰۰۹: ۱۹). در طرف دیگر، در منطبق دوم، شکست بازار در شرایط مختلف به دلیل حاکمیت منفعت شخصی بر بازار و خدشه بر منافع عمومی که مغایر رسالت دولت است، مجوز دخالت های کنترل شده در حوزه عمل اجتماعی است. بنابراین تنظیم گری و دخالت دولت، به جهت نارسایی بازار است. اما در منطبق سوم، تنظیم گری را به دلیل شکست بازار موجه نمی داند بلکه جواز آن را از ناحیه ضرورت حفظ انسجام اجتماعی و برقراری عدالت می داند. در این نگاه، تنها قدرت ممکن برای تحقق چنین شرطی، دولت است.

اما دولت ها در تنظیم گری خود معمولاً از یک شیوه پیروی می کنند: تجویز نسخه های یکسان و ثابت. در این تجویزها و اعمال قدرت، همواره نسخه های استاندارد طرح شده است و خط مشی گذاری آموزشی نیز از این مهم خارج نیست. این تجویز استاندارد یکسان، دائماً دچار شکست می شود و در نتیجه نظام خط مشی گذاری، دائماً به دنبال ارائه نسخه های جدید کارآمدتر است. در حالی که ریشه شکست را باید در یکسان انگاری دید نه لزوماً در ناکارآمدی نسخه های قدیمی. چالش های یکسان انگاری عبارتند از:

۱. عدم توجه به اقتضائات موقعیت و موضوع
۲. عدم توجه به تغییرات شرایط
۳. عدم التزام به تنوع در پاسخ دهی به نیازها
۴. مرگ انگیزه ها و ناکارآمدی رفتارها

در واقع به جهت مواجهه دولت ها و طراحی های اجتماعی با ذی نفعان مختلف که دارای ادراکات و منافع مختلف هستند، هیچ نسخه واحدی را نمی توان به صورت همیشگی متصور بود. بالدوین و همکاران (۲۰۱۲: ۳۹)، ۵ معیار را به عنوان معیارهای تنظیم گری خوب بیان می کنند: تطابق قانونی، پاسخگو به نهادهای دموکراتیک، دارای رویه های عادلانه، مورد تایید خبرگان، کارایی. اما هیچ یک از این ملاک ها نیز لزوماً توان تایید خوب یا بد بودن تنظیم گری را ندارند چرا که تصور ذینفعان از تفسیر چنین معیارهایی نیز متفاوت است. لذا بزرگترین چالش تنظیم گری را می توان در «مدیریت و تنظیم انگیزه و رفتار ذی نفعان» جستجو کرد. از این روست که به جای ارائه نسخه ها، باید به سمت مکانیسم تنظیم گری نسخه ها و انگیزه ها رفت. تنظیم گری آموزش نیز پاسخ این مقاله به چالش هایی از قبیل چالش مدارس دولتی-غیردولتی است.

تنظیم گری به جای تجویز تک نسخه ای: بسته ابزارهای سیاستی از طیف نرم تا سخت

نهاد دولت از ابزارهای مختلف خط مشی در تحقق منویات خویش بهره می برد. تصمیمات و ابزارهای اجرای آن ها، خط مشی ها را شکل می دهند (لاسول، ۱۹۵۸: به نقل از هاوالت و همکاران، ۲۰۱۷). لذا بی توجهی به ابزارهای اجرا، نقص تصمیمات را عیان می کند. هاوالت و همکاران (۲۰۱۷)، این ابزارها را به دو دسته تقسیم می کنند: محتوایی، فرایندی. محتوایی بر تغییر متمرکز است اما فرایندی بر تنظیم نوع رفتار برای تضمین تحقق اهداف. جایگاه تنظیم گری نیز در چنین مقامی قابل

کمیته آموزش و پرورش

طرح است. در واقع تنظیم گری انگیزه ها، سبکی از به کارگیری ابزارهای محتوایی و فرایندی است. تنظیم گری در سه معنا مورد استفاده قرار می گیرد: ۱. مجموعه ای فرامین خاص برای تحقق اهدافی خاص. ۲. تمامی فعالیت های دولت برای اثرگذاری بر رفتارهای اقتصادی و اجتماعی. ۳. تمامی اشکال اثرگذاری بر رفتارهای اقتصادی و اجتماعی. در هر صورت باید توجه داشت که تنظیم گری با هدف محدودساختن رفتارها یا ترغیب و واداشتن به اجرای برخی رفتارها صورت می پذیرد (بالدوین و همکاران، ۲۰۱۲: ۳).

رفتار معمول دولت و تصور معمول در تنظیم رفتار آن است که نهاد دولت، قوانینی را وضع کرده و آن ها را اجرا می کند. اما توجه به اینکه هر تغییری نیازمند الزامات خویش است، دولت ها را بر آن می دارد تا از بسته ترکیبی ابزارها (Tool Mixes) در قالب تنظیم گری انگیزه ها استفاده کند. به همین جهت است که ادبیات تنظیم گری بیشتر در اجرای قوانین مطرح است تا وضع قوانین. طیفی از ابزارهای نرم تا سخت در اجرا وجود دارند که شیوه اعمال هر یک در هر گروه هدفی، نتایج متفاوتی را به بار خواهد آورد (استیگلitz، ۲۰۰۹: ۱۲). بنابراین یکی از بزرگترین آسیب ها در حوزه خط مشی گذاری، تمرکز صرف بر وضع قوانین (خصوصاً قوانین جزئی و تفصیلی) و اصرار بر اجرای کامل آن است.

تنظیم گری در ارائه آموزش؛ حل چالش دولتی-غیردولتی

عرصه آموزش عمومی ایران، بازیگران متعددی را درون خود جای داده است. مدارس دولتی و غیردولتی، آموزشگاه ها و مؤسسات آموزشی و کمک آموزشی، مؤسسات پرورشی و ... همگی از جمله این بازیگران هستند. مسلماً به دلیل اهمیت خاص آموزش عمومی کشور، نظارت بر این بازیگران و هدایت آنان بر مسیر مطلوب مدنظر نظام اسلامی ضرورتی دو چندان می یابد. این اهمیت در کنار تکرر و تشتت نهادهای مجوزدهی فعالیت یا نظارت بر عملکرد، نشان از لزوم اقدام اساسی در عرصه آموزش عمومی خصوصاً از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد. در عین حال، ظرفیت عظیم بازیگران موجود (بالفعل و بالقوه)، می تواند مشارکتی عظیم را برای حمایت از آموزش و پرورش کشور و کاهش مشکلات وزارت آموزش و پرورش فراهم آورد. وجود تنوع و تکرر بازیگران، یک فرصت و یک تهدید را پیش روی نظام تعلیم و تربیت ایجاد کرده است. نقص در هدایت و نظارت، دریچه تهدید را گشوده و ضعف در بسیج مشارکت بازیگران، امکان استفاده از فرصت را سلب نموده است. بنابراین نیازمند راهکاری هستیم تا تهدید را به فرصت و فرصت را به شکوفایی تبدیل کنیم.

نسخه های پیشنهادی موجود مشتمل بر ارائه یک راهکار واحد و در قالب قانون هستند. چالش این نوع تجویز، عدم توجه به تنوع ها و تفاوت ها، نگاه غیرمنعطف و فاقد قوه یادگیری و اصلاح است. برخورد یکسان با انگیزه های متفاوت در تأسیس و اداره مدارس، باعث بروز مشکلاتی برای عمده ذی نفعان عرصه آموزش و پرورش شده است. انتفاع و تجاری سازی آموزش، بی عدالتی آموزش، تصاحب منابع دولتی از طریق بسیاری مدارس غیرانتفاعی و ... از مشکلات این برخورد یکسان است.

مهم ترین راهکار اصلاح وضع موجود مدارس و مؤسسات آموزش عمومی، بازطراحی و بازتنظیم مستمر نظام انگیزشی در تأسیس و اداره این گونه مؤسسات و مدارس است. از این رو تفکیک نوع انگیزه ها و طراحی ساختار انگیزشی (مشوق ها و هزینه ها) متناسب با هر انگیزه، می تواند مسیر اصلاح این مؤسسات و مدارس قرار گیرد. این ساختار انگیزشی باید به گونه ای باشد که مشارکت مردمی را به صورت حداکثری با خود همراه کند. بنابراین، استمرار در تنظیم مقررات نظام انگیزشی و

کمیته آموزش و پرورش

اصلاح همیشگی بر اساس سنجش نتایج و اثرات این تنظیم مقررات، شیوه ای از حل مسئله در حوزه مسائل خط مشی آموزشی خواهد بود. در واقع، چنین شیوه ای، ارائه نسخه واحد مکانی-زمانی برای مؤسسات و مدارس را ناممکن دانسته و به جای تدوین قانون واحد و همیشگی، به تنظیمات موقت و متنوع اقدام می کند در عین حال، اصول ثابتی را برای تأسیس و اداره رعایت می کند. قطعاً شروع تدریجی و محدود به صورت آزمایشی و فراگیر ساختن آن در طی زمان باید مدنظر تصمیم گیران در همه عرصه ها از جمله تنظیم گری باشد.

در این راستا و به صورت تفصیلی می توان عملیات ذیل را در چنین شیوه ای انتظار داشت:

۱. شناسایی عرصه های مختلف آموزش عمومی اعم از مدرسه، آموزشگاه های فنی و حرفه ای و ... ابتدا باید عرصه های مختلف را از یکدیگر تفکیک کرد تا بتوان زمین های بازی متفاوت را ترسیم نمود. هر بازیگر ممکن است در زمین های مختلف، رفتار متفاوتی داشته باشد.
۲. شناسایی و تفکیک نوع انگیزه ها در تأسیس و اداره مدارس و مؤسسات آموزش عمومی (با تشریح خصوصیات رفتاری و انگیزشی هر یک): هر کدام از این انگیزه ها در تأسیس و اداره، با سطح مشخصی از مشوق ها و هزینه ها، حاضر به فعالیت هستند. باید این انگیزه ها را به صورت دقیق شناسایی و تعریف کرد. به طور مثال می توان ۵ نوع انگیزه را شناسایی کرد^۱ (در مصداق ممکن است یک بازیگر، چند نوع انگیزه را با هم پیگیری کند):
 - a. کسب سود: این افراد می توانند با هدف جلب منفعت (دریافت تسهیلات، زمین، اجازه واردات و ...) یا دفع ضرر (مالیات، عوارض، محدودیت قانونی و ...) به صورت مستقیم (دریافت شهریه و ...) یا به صورت غیرمستقیم (کسر مالیات، کسب سرمایه اجتماعی برای سایر فعالیت ها و ...) به تأسیس و اداره مدرسه یا موسسه ای اقدام کنند.
 - b. کسب شهرت: در سطح نیازهای اجتماعی و تعلق اجتماعی هستند. صرفاً برای کسب شهرت و اعتبار به این کار روی آورده اند و ممکن است تجربه یا منابع مادی یا سبک خاصی را دارا نباشند. لذا باید داشته های غیرآموزشی بسیاری را با خود به همراه بیاورند. انگیزه بالایی دارند و سعی می کنند از طریق روابطی که دارند، منابع و افراد خود را تهیه کنند. اگر در کوتاه مدت به دنبال شهرت باشند، کیفیت آموزشی پایین و تعهد اندکی را ارائه می دهند.
 - c. کسب ثواب، انجام کار خیر، ایجاد اثر ماندگار: انگیزه پیگیری، جمع آوری و هزینه کرد منابع مادی و تامین کادر انسانی باتجربه را دارا هستند. این افراد، تجربه آموزشی یا توان مدیریت آموزشی را ممکن است نداشته باشند. لذا مدیریت را واگذار می کنند و در سطح امین مدرسه یا موسسه نقش آفرینی می کنند.
 - d. آموزش حرفه ای: این افراد معمولاً تجربه طولانی در عرصه آموزش داشته و دانش ضمنی پر باری دارند. روابط گسترده، کانال های ارتباطی، آشنایی زیاد با فرایندهای اداری و غیراداری حوزه آموزش و

۱ یک کار پیمایشی در این زمینه و نیز کسب نظر از مدرسه داران حرفه ای برای شناسایی انگیزه ها ضروری است.

کمیته آموزش و پرورش

علاقه‌مندی وافر به امر آموزش از داشته‌های آنان به شمار می‌رود. انگیزه‌این افراد را می‌توان چنین تعریف کرد: هویت خود را از مسیر حرفه خود تعریف می‌کنند و احساس مفید بودن را در عرصه آموزش به دست می‌آورند. این افراد یا مسیر معمول آموزش را در مدارس یا مؤسسات دنبال می‌کنند یا اینکه می‌خواهند سبک‌های خاصی از آموزش یا اداره آموزش را تجربه کنند. چنین انگیزه‌ای معمولاً از حیث منابع مادی دچار مشکل است اما فرایندهای خرده سیستم را فهم می‌کند و به شبکه روابط وسیعی در این خرده سیستم، متصل و آشناست.

e. کادرسازی و تربیت: این گروه دارای افرادی علاقه‌مند به آموزش، دارای سبک خاصی در تربیت و نیروسازی و دارای انگیزه بالا هستند. ممکن است دارای تجربه آموزشی باشند یا نباشند. به شبکه تربیتی و فرهنگی گسترده‌ای مثل مسجد، کانون فرهنگی و ... وصل هستند. سرمایه اجتماعی بالایی دارند و مردم، راحت‌تر به آن‌ها اعتماد می‌کنند. سرمایه اصلی آنان، افرادشان هستند که در صورت داشتن فکر، می‌توانند منابع مردمی یا دولتی خوبی فراهم کنند. تمایل به کار بلندمدت دارند و آموزش را وسیله‌ای در جهت تربیت نیرو و کادرسازی خود تعریف کرده‌اند. سعی دارند که تعامل بلندمدتی با جامعه پیرامونی خود داشته باشند. معمولاً خلاق و ساختارشکن هستند. از سوی دیگر، به جهت گرایش‌ها کادرسازی، خطر انحراف نیز در این عرصه تشدید می‌شود.

۳. تعیین راهبرد مداخله نسبت به هر نوع انگیزه (همراه با شاخص دقیق سنجش موفقیت مداخله): برخی را باید محدود کرد و برخی را باید آزاد گذاشت. برخی را باید حمایت کرد و برخی را باید در معرض مالیات و ... قرار داد. مهم در همه این نظام‌های انگیزشی آن است که حداقل کیفیت آموزشی مطلوب تامین شده و در حداکثر خود، تربیت انقلابی رقم بخورد. همچنین باید بتوان مشارکت مردمی را چه در حوزه منابع مالی و مادی و چه غیر آن، رونق بخشید. از سوی دیگر مدارس و مؤسسات نباید محمل سودآوری به بهای کاهش کیفیت آموزشی یا تربیت غیرانقلابی شود. از این رو باید راهبرد خود را نسبت به هر نوع انگیزه تعریف کرد.

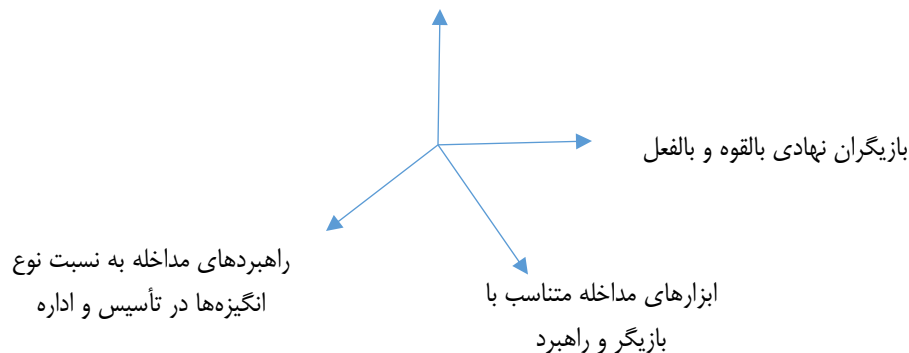
۴. شناسایی ظرفیت‌های قانونی موجود تنظیم گری برای هر راهبرد (تحلیل محدودیت‌های حقوقی)

۵. شناسایی ابزارها و بازیگران بالقوه و بالفعل تنظیم گیری: برای تنظیم نظام انگیزش در تأسیس و اداره مدارس و مؤسسات و نیز رونق بخشی به مشارکت مردمی، ابزارهایی در اختیار است که با حکمرانی مناسب و توزیع قدرت مداخله، اختیار و تکلیف می‌توان این مهم را رقم زد. این ابزارها در کنار فهم بازیگران بالقوه و بالفعل می‌توانند تنظیم گری را در چارچوب ارزش‌های مطرح شده صورت دهند. برخی از ابزارها و بازیگران موجود هستند و برخی را باید ایجاد کرد. برخی از این ابزارها و بازیگران عبارت‌اند از: حق استخدام و اخراج (معلم، مدیر، کارکنان)، پاسخگویی (به چه کسی و در چه چیزی)، بودجه و سرانه، وقف، خیریه، تجهیزات و منابع، زمین و مالکیت، اختیار و محل ذخیره و مصرف درآمد، برنامه رسی، کتاب درسی، کمک مردمی، کلاس فوق برنامه، تسهیلات بانکی، تخفیفات مالیاتی، دوره‌های ضمن خدمت (با هزینه، رایگان)، لزوم جذب دانش‌آموز محروم، شورای مدرسه، شورای معلمان، والدین، صنایع و کسب محلی، مسجد، سمن‌ها، کانون‌های فرهنگی، کتابخانه‌ها، انجمن اولیاء و مربیان، مؤسس، شورای دانش‌آموزی، وزارت خانه، شورای عالی، شوراهای استانی و محلی، اداره محلی، ارتباط

کمیته آموزش و پرورش

- با نهادهای محلی، مجوز تأسیس، نظارت بر عملکرد (استانداردهای پلکانی)، لغو مجوز، انتقال مجوز، نهادهای ناظر، نهادهای تصمیم گیر، سازمان مدارس غیردولتی و
۶. تنظیم ابزارها و بازیگران هر مداخله به تفکیک صلاحیت‌های تصمیم، نظارت و اجرا
 ۷. اثرسنجی پیشینی:
 - a. هر تنظیم‌گری به صورت انفرادی
 - b. ترکیب انواع تنظیم‌گری‌ها در کنار یکدیگر
 ۸. بررسی نهایی حقوقی از جهت تطبیق با قوانین
 ۹. تدوین متن مقررات تأسیس و اداره مدارس و مؤسسات آموزش عمومی غیردولتی
 ۱۰. ارزشیابی، بازنگری دوره‌ای و اصلاح مقررات

کف و سقف ارزش‌های آموزشی



بنابراین، چارچوب طراحی نظام اداره آموزش عمومی غیردولتی را می‌توان چنین ترسیم کرد:

آنچه که لازم است بر اساس این الگو تنظیم شود این است که ابتدا عرصه‌های مختلف و نوع انگیزه‌ها به دقت شناسایی و تعریف شوند. این تفکیک باید کاملاً تمایزبخش باشد تا در طراحی، با شکست مواجه نشویم. پس از شناسایی نوع انگیزه و مخاطب تأسیس و اداره، باید راهبرد مداخله خود را در خصوص این نوع انگیزه‌ها مشخص کنیم. حتماً در این مقام تعیین چند شاخص قابل سنجش برای موفقیت راهبرد مداخله باید ترسیم شود. سپس ابزارهای بالقوه و بالفعل را متناسب با بازیگران بالقوه و بالفعل در هر مداخله به صورت جداگانه سامان می‌دهیم. حتماً پس از این کار، باید جمع این چند نوع راهبرد و تنظیم‌گری در کنار هم، باید مورد مذاقه قرار گیرد تا تضاد و تعارض کارکردی رخ ندهد. مهم‌ترین معضل در این مقام، انتقال انگیزه مخاطبان از یک دسته به دسته دیگر است. اما این طراحی چگونه صورت می‌گیرد؟ باید بتوان صلاحیت تصمیم‌گیری، صلاحیت نظارت و صلاحیت اجرا را در توزیع ابزارها بین بازیگران به دقت انجام داد. برخی باید صلاحیت تصمیم‌داشته و برخی دیگر صلاحیت نظارت و برخی اجرا. مثلاً در جذب معلمان می‌توان صلاحیت تصمیم، نظارت و اجرا را جداگانه بین بازیگران توزیع نمود تا توازن قدرت، بهره‌وری و نیز مشارکت تأمین شود.

کمیته آموزش و پرورش

باید توجه داشت که تعیین مرز و جغرافیای تنظیم گری از لوازم تنظیم گری است. تنظیم مقررات در حوزه تأسیس و اداره مدرسه یا موسسه آموزشی عمومی از کودکی تا قبل از ورود به آموزش عالی، تحت شمولیت این امر قرار می گیرد. به عهده این سازمان است. مدارس و مؤسسات آموزش عمومی غیردولتی شامل انواع ذیل می باشند^۱:

۱. مدارس غیردولتی در مقطع ابتدایی و متوسطه، هنرستان و کار و دانش
۲. آموزشگاه‌های غیردولتی کمک آموزشی
۳. آموزشگاه‌های غیردولتی حرفه‌ای نظیر آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای
۴. مهدهای کودک و آمادگی‌ها
۵. مؤسسات پرورشی - تربیتی
۶.

نتیجه گیری

چالش‌های مختلفی از قبیل عدالت آموزشی، دسترسی آموزش، یکسان انگاری، آموزش با کیفیت، تنوع آموزشی، توجه به استعدادها، مشارکت در اداره مدارس، کمبود بودجه و ... در نظام آموزش و پرورش باعث شده است که مجموعه ای از راهکارهای مختلف برای پاسخ به هر چالش ایجاد شود. این چالش‌ها که بیشتر خود را در قالب نزاع مدارس دولتی - غیردولتی نشان می دهند را می توان به مسئله ریشه ای «مدیریت و تنظیم انگیزه و رفتار ذی نفعان» مرجوع کرد. در واقع چالش اصلی نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران، نقص در تنظیم گری انگیزه و رفتار است.

پاسخ‌های مختلفی نیز که در جواب به این چالش‌ها طرح شده اند، همگی دارای یک ضعف مشترک هستند: پاسخ یکسان و استاندارد در قالب نسخه‌های بلندمدت. عدم انعطاف و عدم تناسب با ذهنیت و خصائص ذی نفعان مختلف باعث می شود که موجی از نارضایتی در کنار عدم کارآمدی، نسخه‌های یکسان انگاری شده را به ناکارآمدی بکشاند.

شیوه اداره مدارس به شکل دولتی و غیردولتی که هر یک خاستگاه و انتظارات متفاوتی را یدک می کشد، در عین داشتن تعارضات کارکردی، به معضل نسخه‌های پایدار غیرمنعطف دچار هستند. در حالی که انتظارات مختلف نظام آموزشی را می توان تا حد زیادی، با تغییر سبک از این شیوه رایج به تنظیم گری انگیزه‌ها تامین کرد. هدف تنظیم گری، جهت دهی رفتارها به سمت تحقق ارزش هاست و در این بین، معمولاً وسیله‌ها، تقدس و ارزش ذاتی ندارند. لذا قابلیت انعطاف و متناسب سازی با اقتضائات به شدت وجود دارد.

^۱ لازم است به صورت دقیق و خرد، این مؤسسات و نهادها شناسایی و تعریف شوند. ضمناً مستثنیات نیز ذکر شوند: از قبیل بسیج، کانون‌های فرهنگی و

کمیته آموزش و پرورش

منابع

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲. قانون بخشی از مقررات دولت مصوب دی ماه ۱۳۸۰
۳. اردشیری، منصور (۱۳۸۶)، «خصوصی سازی در آموزش عالی؛ اهداف، روش ها، تامین مالی و تحلیل هزینه»، مجلس و پژوهش، شماره ۵۵، سال چهاردهم: ۳۴۹-۳۷۸.
۴. اعظم بیگی، علی (۱۳۷۰)، «مدارس غیرانتفاعی و نقش آن در ایجاد فرصت های برابر آموزشی»، تعلیم و تربیت، شماره ۲۷ و ۲۸: ۱۹-۳۴.
۵. الیاسی، فاطمه (۱۳۹۰)، «رویکرد مدیریتی به حداکثری کردن مشارکت در آموزش و پرورش (با تاکید بر مشارکت دانش آموزان)»، مجموعه مقالات همایش ملی رویکرد اسلامی در مدیریت آموزش و پرورش: نوآوری ها و تجربه های موفق مدیران مدارس، انتشارات مدرسه، تهران: ۶۳-۷۷.
۶. برنجی، محمدرضا (۱۳۶۷)، «مدارس غیرانتفاعی کمکی به توسعه آموزش و پرورش»، مجله تعلیم و تربیت، شماره ۱۵ و ۱۶: ۳۴-۵۴.
۷. تسلیمی، عباسعلی و سجادی، سیدمهدی (۱۳۸۰)، «نقدی بر مبانی نظری خصوصی سازی مراکز آموزش عالی»، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی، شماره ۲۰: ۱۵-۲۱.
۸. جعفری، پرویش (۱۳۸۹)، مشارکت بخش خصوصی در آموزش و پرورش، عترت نو، تهران.
۹. رستمی نسب، عباسعلی (۱۳۸۴)، «مبانی تاریخی خصوصی سازی مدارس و مراکز آموزش عالی در ایران قبل و بعد از اسلام»، نامه علوم انسانی، شماره ۱۲: ۴۱-۸۱.
۱۰. زیباکلام، فاطمه (۱۳۸۰)، مبانی فلسفی آموزش و پرورش در ایران، حفیظ: تهران.
۱۱. سرکارآرانی، محمدرضا (۱۳۸۲)، اصلاحات آموزشی و مدرن سازی؛ با تاکید بر مطالعه تطبیقی آموزش و پرورش ایران و ژاپن، روزنگار: تهران.
۱۲. صافی، احمد (۱۳۸۷)، «سیر تحول تربیت معلم در آموزش و پرورش معاصر ایران: گذشته، حال و آینده»، مجله تعلیم و تربیت، شماره ۹۶: ۱۷۳-۲۰۰.
۱۳. ضرغامی، سعید و صادق زاده، علیرضا (۱۳۹۰)، «تبیین نظریه های گوناگون درباره دولت و آموزش و پرورش و ارائه رویکردی اسلامی برای مدیریت دولت بر آموزش و پرورش»، مجموعه مقالات همایش ملی رویکرد اسلامی در مدیریت آموزش و پرورش: نوآوری ها و تجربه های موفق مدیران مدارس، انتشارات مدرسه، تهران: ۳۶۳-۳۷۵.
۱۴. عبداللهی، حسین (۱۳۷۹)، «بررسی و تحلیل تحولات، هدف ها، سیاست ها و مسائل و مشکلات برنامه های توسعه آموزش و پرورش طی سال های ۱۳۲۷-۱۳۷۸»، فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره ۶۴: ۱۰۳-۱۲۷.
۱۵. گیوریان، حسن (۱۳۸۴)، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، یکان: تهران.
۱۶. نجفی، نفیسه (۱۳۸۲)، عدالت در آموزش و پرورش از دیدگاه اسلام با تاکید بر مساله خصوصی سازی مدارس، پایان نامه کارشناسی ارشد، راهنما: خسرو باقری، دانشگاه تربیت مدرس: تهران.
۱۷. نفیسی، عبدالحسین و عبداللهی، حسین (۱۳۷۹)، «بازنگری تجربه برنامه ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران؛ فنون و شیوه های برنامه ریزی (تجربه سال های ۱۳۲۷-۱۳۷۸) - بخش اول»، فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره ۶۴: ۳۷-۷۲.
۱۸. تراب زاده، محمد صادق (۱۳۹۱)، ارزیابی نظریه های عدالت در خط مشی های آموزشی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، راهنما: حسن دانایی فرد، دانشگاه امام صادق علیه السلام: تهران.
۱۹. نظری بهروز و نوری زاده امیر (۱۳۹۳)، بررسی کارکردهای آشکار و پنهان تنوع و چندگونگی مدارس با (توجه به اهداف مصوب)، کارفرما: پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش، مجری: پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی واحد تهران.
۲۰. هاشمیان، فخرالسادات و همکاران (۱۳۹۴)، «تحلیل مشارکت بخش خصوصی، در نظام آموزش و پرورش»، سیاست های راهبردی و کلان، شماره ۱۲: ۱-۲۶.

کمیته آموزش و پرورش

۲۱. دفتر مطالعات اجتماعی (۱۳۹۵). گونه شناسی مدارس در نظام آموزش و پرورش ایران (با تاکید بر تحلیل اجتماعی پیامدهای آن)،

معاونت پژوهش های اجتماعی-فرهنگی مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۳۱۶.

22. Baldwin, R.; Cave, M.; Lodge, M. (2012): *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*: OUP Oxford.
23. Howlett, M.; Mukherjee, I; Woo, J. J. (2017): prepared for Handbook of Policy Process. R. Hopp and H. Colebatch eds.
24. Stiglitz, J. (2009): *Regulation and Failure*. In *New Perspectives on Regulation*. D. Moss and J. Cisternino, eds. Cambridge, MA; The Tobin Project