

سازمان تنظیم مقررات «آموزش عمومی غیردولتی»



۱۳۹۶/۲/۹

مقدمه

عرصه آموزش عمومی ایران، بازیگران متعددی را درون خود جای داده است. مدارس دولتی و غیردولتی، آموزشگاه‌ها 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 می‌یابد. این اهمیت در کنار تکرر و تشتت نهادهای مجزدهی 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)، می‌تواند مشارکتی عظیم را برای حمایت از آموزش و پرورش کشور و کاهش مشکلات وزارت آموزش و پرورش فراهم آورد.

مسئله

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، در نتیجه 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.

نسخه‌های پیشنهادی موجود مشتمل بر ارائه یک راهکار واحد و در قالب قانون هستند. چالش این نوع تجویز، عدم توجه به تنوع‌ها و تفاوت‌ها، نگاه غیرمنعطف و فاقد قوه یادگیری و اصلاح است. برخورد یکسان با انگیزه‌های متفاوت در تأسیس و اداره مدارس، باعث بروز مشکلاتی برای عمده ذی‌نفعان عرصه آموزش و پرورش شده است. انتفاع و تجاری‌سازی

آموزش، بی‌عدالتی آموزش، تصاحب منابع دولتی از طریق بسیاری مدارس غیرانتفاعی و ... از مشکلات این برخوردار یکسان است. این مشکل در حوزه‌های دیگر آموزش عمومی غیردولتی نیز خودنمایی می‌کند.

راه‌کار

مهم‌ترین راهکار اصلاح وضع موجود مدارس و مؤسسات آموزش عمومی غیردولتی، بازطراحی و بازتنظیم مستمر نظام انگیزشی در تأسیس و اداره این‌گونه مؤسسات و مدارس است. از این رو تفکیک نوع انگیزه‌ها و طراحی ساختار انگیزشی (مشوق‌ها و هزینه‌ها) متناسب با هر انگیزه، می‌تواند مسیر اصلاح این مؤسسات و مدارس قرار گیرد. این ساختار انگیزشی باید به گونه‌ای باشد که مشارکت مردمی را به‌صورت حداکثری با خود همراه کند.

این مهم نیازمند نهادی درون ساختار آموزش و پرورش کشور است تا به صورت مستمر، تنظیم مقررات نظام انگیزشی را در دستور قرار دهد و بر اساس سنجش نتایج و اثرات این تنظیم مقررات، مسیر را دائماً اصلاح کند. در واقع، ارائه نسخه واحد مکانی-زمانی برای مؤسسات و مدارس غیردولتی را ناممکن دانسته و به جای تدوین قانون واحد و همیشگی، به تنظیمات موقت و متنوع اقدام می‌کند در عین حال، اصول ثابتی را برای تأسیس و اداره رعایت می‌کند. این سازمان، ابتدا به صورت آزمایشی، نظام‌های انگیزشی طراحی شده را اعمال و پس از ارزشیابی و اصلاح، به صورت تدریجی آن‌ها را فراگیر می‌سازد.

مأموریت سازمان

مأموریت اصلی سازمان، «بسیج و تنظیم انگیزه‌های مختلف غیردولتی برای تحقق ارزش‌های حوزه آموزش عمومی کشور» است. در این راستا و به صورت فرعی می‌توان عملیات ذیل را از سازمان انتظار داشت:

۱. شناسایی عرصه‌های مختلف آموزش عمومی غیردولتی اعم از مدرسه، آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای و ...: ابتدا باید عرصه‌های مختلف را از یکدیگر تفکیک کرد تا بتوان زمین‌های بازی متفاوت را ترسیم نمود. هر بازیگر ممکن است در زمین‌های مختلف، رفتار متفاوتی داشته باشد.
۲. شناسایی و تفکیک نوع انگیزه‌ها در تأسیس و اداره مدارس و مؤسسات آموزش عمومی غیردولتی (با تشریح خصوصیات رفتاری و انگیزشی هر یک): هر کدام از این انگیزه‌ها در تأسیس و اداره، با سطح مشخصی از مشوق‌ها و هزینه‌ها، حاضر به فعالیت هستند. باید این انگیزه‌ها را به صورت دقیق شناسایی و تعریف کرد. به

طور مثال می‌توان 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 می‌توانند 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 فعالیت‌ها و ...) به تأسیس و اداره مدرسه یا موسسه‌ای اقدام کنند.

b. کسب شهرت: در سطح نیازهای اجتماعی و تعلق اجتماعی هستند. صرفاً برای کسب شهرت و اعتبار به این کار روی آورده‌اند و ممکن است تجربه یا منابع مادی یا سبک خاصی را دارا نباشند. لذا باید داشته‌های غیرآموزشی بسیاری را با خود به همراه بیاورند. انگیزه بالایی دارند و سعی می‌کنند 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 می‌دهند.

c. کسب ثواب، انجام کار خیر، ایجاد اثر ماندگار: انگیزه پیگیری، جمع‌آوری و هزینه کردن 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 می‌کنند و در سطح امین مدرسه یا موسسه نقش آفرینی می‌کنند.

d. آموزش حرفه‌ای: این افراد معمولاً تجربه طولانی در عرصه آموزش داشته و دانش ضمنی پر باری دارند. روابط گسترده، کانال‌های ارتباطی، آشنایی زیاد با فرایندهای اداری و غیراداری حوزه آموزش و علاقه‌مندی وافر به امر آموزش از داشته‌های آنان به شمار می‌رود. انگیزه این 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

^۱ یک کار پیمایشی در این زمینه و نیز کسب نظر از مدرسه داران حرفه‌ای برای شناسایی انگیزه‌ها ضروری است.

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 تنظیم‌گری برای هر راهبرد (تحلیل محدودیت‌های حقوقی)

۵. شناسایی ابزارها و بازیگران بالقوه و بالفعل تنظیم‌گیری: 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 تنظیم‌گری 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 با نهادهای محلی، مجوز تأسیس، نظارت بر عملکرد (استانداردهای پلکانی)، لغو مجوز، انتقال مجوز، نهادهای ناظر، نهادهای تصمیم‌گیر، سازمان مدارس غیردولتی و

۶. تنظیم ابزارها و بازیگران هر مداخله به تفکیک صلاحیت‌های تصمیم، نظارت و اجرا

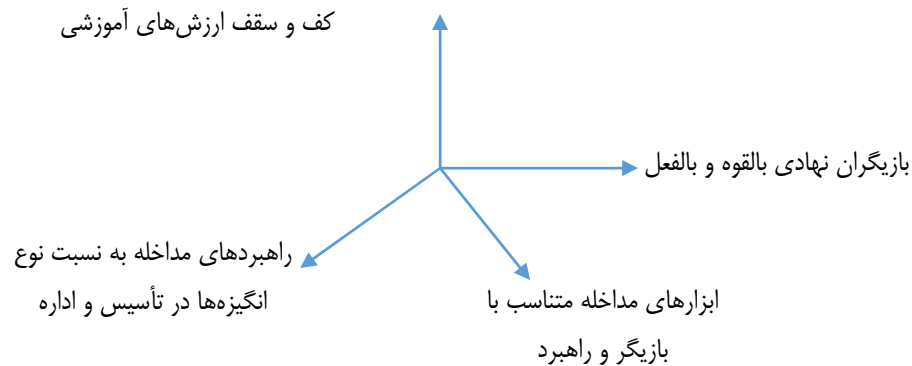
۷. اثرسنجی پیشینی:

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

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 قابل‌سنجش 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 تامین شود.

تنظیم مقررات در حوزه تأسیس و اداره مدرسه یا موسسه آموزشی عمومی غیردولتی از کودکی تا قبل از ورود به آموزش عالی، به عهده این سازمان است. مدارس و مؤسسات آموزش عمومی غیردولتی شامل انواع ذیل می‌باشند^۲:

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.

اختیارات

۱. تعیین شرایط تأسیس مدرسه یا موسسه آموزش عمومی غیردولتی و ارائه مجوز تأسیس آن
۲. تنظیم قلمرو عملکرد و اختیارات بازیگران فعال در اداره مدرسه یا موسسه آموزش عمومی غیردولتی
۳. تعیین شرایط انحلال مدرسه یا موسسه آموزش عمومی غیردولتی و لغو مجوز آن
۴. ارزشیابی موقعیت و عملکرد مدرسه یا موسسه آموزش عمومی غیردولتی و اداره آن
۵. بازتنظیم مقررات تأسیس و اداره مدرسه یا موسسه آموزش عمومی غیردولتی

پاسخگویی

این سازمان نیازمند اساسنامه‌ای است که ذیل ساختار و تشکیلات وزارت آموزش و پرورش تعریف شده و رژیم عملکردی بازیگران مرتبط با این سازمان را ترسیم کند. این اساسنامه باید ذیل قانونی تحت عنوان «قانون آموزش و پرورش عمومی ایران» تعریف و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسد.

^۲ 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