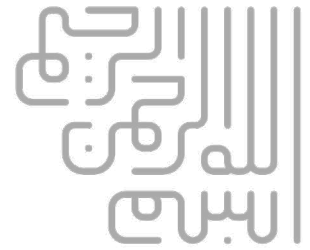


الزامات و بایدهای تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش و پرورش عمومی در شرایط اضطراری و بحران



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۲۵
Publish Date : 2026/10/17



عنوان: الزامات و بایدهای تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش و پرورش عمومی در شرایط اضطراری و بحران
تهیه و تدوین (Author): حمید طریفی حسینی (عضو هیئت علمی دانشگاه فرهنگیان)
واژه‌های کلیدی: آموزش و پرورش، کیفیت آموزش و پرورش، عدالت آموزشی، آموزش در بحران
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21980>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12018.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: الزامات و بایدهای تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش و پرورش عمومی در شرایط اضطراری و بحران

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای)

مدیر مطالعه: محمدصادق عبداللهی

ناظر علمی: موسی بیات

ناظر علمی خارج از مرکز: رضا مراد صحرایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: حبیب رحیم پور ازغدی (مشاور فرهنگی ریاست مجلس شورای اسلامی)، محمد آذین (مدیرعامل بنیاد برهان)، احسان طوفانی نژاد (عضو هیئت علمی دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی)، محمد ضیائی مؤید (عضو مؤسسه مطالعات تعالی نسل (متن))، علی حنیف زاده (پژوهشگر حوزه تعلیم و تربیت)، صادق کشاورز یان (پژوهشگر حوزه تعلیم و تربیت)، مرتضی نظری (پژوهشگر حوزه تعلیم و تربیت)، علی عبدالله زاده (پژوهشگر حوزه تعلیم و تربیت)، مهدی رضایی (کارشناس تعلیم و تربیت)، امیرحسین سلطانی فلاح (کارشناس تعلیم و تربیت)

گرافیک و صفحه آرایی: امیررضا محمودی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۱/۲۰



فهرست مطالب

۷	چکیده.....
۸	خلاصه مدیریتی.....
۹	۱. مقدمه.....
۱۲	۲. ابعاد و حوزه‌های متأثر از بحران در نظام آموزش عمومی و خلأهای سیاستی و تقنینی آنها.....
۱۳	۲-۱. نظام حکمرانی و سازوکارهای سیاستگذاری، قانونگذاری و نظارتی.....
۱۳	۲-۲. حقوق، مسئولیت‌ها و تقسیم کار نهادی آموزش و پرورش در شرایط بحران.....
۱۴	۲-۳. تأمین مالی و تخصیص منابع.....
۱۴	۲-۴. مشارکت خانواده، جامعه و نهادهای مردمی در تداوم آموزش.....
۱۴	۲-۵. مدیریت و ساماندهی نیروی انسانی.....
۱۵	۲-۶. زیرساخت‌های فیزیکی و فناوریانه آموزش و پرورش.....
۱۵	۲-۷. سلامت روانی-اجتماعی دانش‌آموزان، معلمان و خانواده‌ها.....
۱۶	۲-۸. عدالت آموزشی، پوشش تحصیلی و توزیع فرصت‌های یادگیری.....
۱۶	۲-۹. تقویم و زمان‌بندی آموزشی.....
۱۷	۲-۱۰. برنامه درسی، کتاب و محتوای آموزشی.....
۱۷	۲-۱۱. کیفیت آموزش و تداوم فرایندهای یاددهی-یادگیری.....
۱۸	۲-۱۲. نظام برنامه‌ریزی، سنجش و ارزشیابی آموزشی و پرورشی.....
۱۸	۲-۱۳. بهره‌گیری از رسانه‌های همگانی برای تداوم آموزش.....
۱۸	۳. الزامات و بایدهای حکمرانی آموزش و پرورش در شرایط بحران.....
۱۸	۳-۱. تمرکززدایی و تفویض اختیار به سطوح استانی، منطقه‌ای و مدرسه‌ای برای انتخاب سناریوی آموزشی متناسب با وضعیت بحران در بوم.....
۲۰	۳-۲. تعیین سیاست‌ها، قوانین و مقررات و استاندارد خدمات آموزشی و پرورشی در شرایط اضطراری و بحران.....
۲۱	۳-۳. استقرار نظام حقوقی و تقسیم کار نهادی آموزش و پرورش در شرایط بحران.....
۲۱	۳-۴. ایجاد نظام تأمین مالی پایدار و منعطف برای تداوم و کیفیت خدمات آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران.....
۲۲	۳-۵. استقرار نظام مشارکت خانواده، جامعه و نهادهای مردمی در تداوم آموزش.....
۲۲	۳-۶. استقرار نظام ملی حکمرانی داده، مدیریت اطلاعات و تاب‌آوری سایبری آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران.....
۲۳	۳-۷. استانداردسازی، ایمن‌سازی و ایجاد ظرفیت پشتیبان در فضاهای آموزشی.....
۲۴	۳-۸. انعطاف‌پذیری برنامه‌های درسی و افزایش اختیار حرفه‌ای معلمان.....
۲۴	۳-۹. استقرار نظام ملی تضمین کیفیت، پایش افت یادگیری و مداخله جبرانی.....
۲۵	۴. سناریوهای تداوم آموزش در شرایط بحران.....
۲۵	۴-۱. سناریوی اول: آموزش حضوری در محیط‌های فیزیکی ایمن.....
۲۶	۴-۲. سناریوی دوم: آموزش از راه دور فناوریانه.....
۲۶	۴-۳. سناریوی سوم: آموزش ترکیبی.....

۴-۴. سناریوی چهارم: آموزش جبرانی و خودراهبر.....	۲۷
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۰
۵-۱. پیشنهادات.....	۳۰
منابع و مآخذ.....	۳۲

فهرست شکل

شکل ۱. الگوی مفهومی انتخاب و استقرار سناریوهای تداوم آموزش و پرورش در شرایط بحران.....	۲۹
--	----

الزامات و بایدهای تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش و پرورش عمومی در شرایط اضطراری و بحران

چکیده



تجربه جنگ تحمیلی سوم نشان داد که استمرار و حفظ کیفیت آموزش عمومی در شرایط اضطراری، صرفاً یک مسئله اجرایی نیست، بلکه موضوعی در حوزه حکمرانی آموزش و پرورش است. نبود چارچوب قانونی جامع، پراکندگی مسئولیت‌ها، تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، ضعف آمادگی نهادی و اتکای بیش از حد به راهکارهای مقطعی، موجب شده که در شرایط اضطراری و بحران، هم تداوم آموزش و هم کیفیت و عدالت آموزشی با چالش یا تهدید مواجه شود. تحقق آموزش باکیفیت و عادلانه در شرایط بحران مستلزم استقرار نظامی منعطف و چندسطحی است که بر آمادگی پیشینی، تصمیم‌گیری مبتنی بر شرایط هر منطقه، حفاظت از زیرساخت‌های آموزشی، استمرار خدمات آموزشی و پرورشی، بازتنظیم برنامه‌های درسی و ارزشیابی، تأمین مالی پایدار و مشارکت هماهنگ دستگاه‌های اجرایی و نهادهای مردمی استوار باشد. همچنین، گزارش حاضر با معرفی چارچوب سیاستی انتخاب سناریوهای تداوم آموزش در شرایط بحران، تأکید می‌کند که هیچ شیوه واحدی برای همه شرایط بحران کارآمد نیست و انتخاب روش‌های آموزش در شرایط بحران باید متناسب با سطح مخاطرات، وضعیت زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های هر منطقه انجام شود.



خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

تجربه بحران‌های اخیر، به‌ویژه جنگ تحمیلی سوم، نشان داده که مسئله اصلی نظام آموزش و پرورش صرفاً استمرار فعالیت مدارس یا انتخاب میان شیوه‌های آموزش حضوری، مجازی و ترکیبی نیست، بلکه فقدان چارچوبی منسجم برای حکمرانی آموزش و پرورش است. بخش عمده قوانین، مقررات، ساختارهای تصمیم‌گیری، نظام تأمین مالی، برنامه‌ریزی آموزشی، استانداردهای کیفیت، نظام سنجش و ارزشیابی و سازوکارهای اجرایی کشور بر مبنای شرایط عادی طراحی شده‌اند و از ظرفیت لازم برای اداره نظام آموزش و پرورش در شرایط پیچیده، متغیر و پرخطر مانند جنگ یا سایر بحران‌ها برخوردار نیستند. در نتیجه، هنگام وقوع بحران، تصمیم‌گیری‌ها غالباً به صورت موردی، متمرکز و واکنشی انجام شده و امکان بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های متنوع آموزشی متناسب با شرایط هر منطقه فراهم نمی‌شود. استمرار این وضعیت، ضمن کاهش تاب‌آوری نظام آموزشی، کیفیت یادگیری، عدالت آموزشی و تحقق حق آموزش را با چالش مواجه کرده و هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی بحران را افزایش می‌دهد. از این رو، مسئله اساسی پیش‌روی سیاستگذاران، بازطراحی حکمرانی نظام آموزش و پرورش از طریق استقرار قواعد، نهادها، اختیارات، استانداردها و سازوکارهای ویژه‌ای است که علاوه بر افزایش کارایی و اثربخشی فعالیت‌های آموزش و پرورش در شرایط عادی، امکان تصمیم‌گیری منعطف، منطقه‌محور و متناسب با سطوح مختلف مخاطره یا تهدید را فراهم کرده و تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش را در همه شرایط تضمین کند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- ۱- تداوم آموزش و حفظ کیفیت آن در شرایط بحران، بیش از آنکه مسئله‌ای آموزشی باشد، مسئله‌ای حکمرانی پایه است. کشورهایی که توانسته‌اند کیفیت و عدالت آموزشی را در بحران حفظ کنند، پیش از وقوع بحران، چارچوب‌های قانونی، ساختارهای تصمیم‌گیری، تقسیم کار نهادی و سناریوهای اجرایی متناسب را طراحی و به‌عنوان بخشی از نظام حکمرانی آموزش و پرورش نهادینه کرده‌اند.
- ۲- نظام حکمرانی آموزش و پرورش کشور فاقد سازوکارهای لازم برای پاسخگویی به‌نگام و کارآمد به شرایط اضطرار و بحران است. قوانین، مقررات، ساختارهای مدیریتی و فرایندهای اجرایی موجود عمدتاً متناسب با شرایط عادی طراحی شده‌اند و در مواجهه با بحران‌های گسترده، از انعطاف، سرعت و هماهنگی لازم برای تصمیم‌گیری و اقدام مؤثر برخوردار نیستند.
- ۳- رویکردهای یکسان و متمرکز در مدیریت آموزش طی بحران، پاسخگوی تنوع شرایط مناطق کشور نیست. تفاوت در سطح تهدیدها و مخاطرات، ظرفیت زیرساخت‌ها، امکانات فناورانه و شرایط اجتماعی و امنیتی، اقتضا می‌کند تصمیم‌گیری‌ها بر مبنای الگوی منطقه‌محور و سناریوهای متناسب با سطح بحران انجام شود.
- ۴- استمرار آموزش به‌تنهایی تضمین‌کننده تحقق مأموریت نظام تعلیم و تربیت نیست. حفظ کیفیت یادگیری، عدالت آموزشی، حمایت از دانش‌آموزان آسیب‌پذیر، استمرار خدمات تربیتی، سلامت روانی و اجتماعی دانش‌آموزان و پایداری نظام ارزشیابی باید هم‌زمان در کانون سیاستگذاری قرار گیرد.
- ۵- تحقق آموزش تاب‌آور مستلزم ایجاد زیرساخت‌های چندبُعدی است. توسعه زیرساخت‌های فناورانه، حفاظت از زیرساخت‌های آموزشی به‌عنوان زیرساخت حیاتی کشور، تأمین مالی پایدار، توانمندسازی سرمایه انسانی، استقرار نظام داده و پایش، و ارتقای امنیت سایبری، پیش‌نیازهای اساسی مدیریت آموزش در شرایط اضطراری و بحران هستند.
- ۶- بازنگری در حکمرانی آموزش در بحران نیازمند اصلاحات هماهنگ در قوانین، مقررات و ترتیبات نهادی است. بدون بازتعریف اختیارات،

مسئولیت‌ها، سازوکارهای هماهنگی بین بخشی و الزامات پاسخگویی، امکان استقرار نظامی کارآمد برای مدیریت آموزش در شرایط اضطراری و بحران فراهم نخواهد شد.

۷ گذار از مدیریت واکنشی بحران به حکمرانی پیش‌نگر و تاب‌آور، مستلزم تدوین چارچوب جامع ملی برای تضمین تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش در شرایط اضطراری و بحران است؛ چارچوبی که تمامی ابعاد سیاستگذاری، قانونگذاری، برنامه‌ریزی، اجرا، تأمین منابع، نظارت و ارزیابی را به صورت یکپارچه در بستر نظام حکمرانی آموزش و پرورش پوشش دهد.

۸ استقرار حکمرانی سناریومحور، پیش شرط مدیریت کارآمد و اثربخش آموزش در شرایط اضطراری و بحران است. تداوم آموزش در بحران، مستلزم اتخاذ تصمیم‌های متناسب با سطح مخاطره یا تهدید و ظرفیت‌های هر منطقه است و نمی‌توان آن را با الگوی واحد و ثابت اداره کرد. بر این اساس، مدیریت فرایند آموزش باید بر سناریوهای از پیش طراحی شده و ضابطه‌مند مانند سناریوهای آموزش حضوری، ترکیبی، غیر حضوری یا توقف موقت آموزش استوار باشد تا با فعال‌سازی متناسب هر یک از این سناریوها، امکان تداوم آموزش همراه با حفظ کیفیت، عدالت آموزشی و کارآمدی نظام تصمیم‌گیری فراهم شود.

پیشنهاد راهکار سیاستی، تقنینی یا نظارتی

- ۱ تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و تفویض اختیار به سطوح استانی، منطقه‌ای و مدرسه‌ای برای اتخاذ تصمیمات متناسب با شرایط بحران؛
- ۲ تعیین مرجع تصمیم‌گیری، زنجیره جانشینی و حدود اختیارات مدیران در شرایط بحران برای تضمین تداوم و سرعت تصمیم‌گیری در شرایط اختلال ساختارهای عادی حکمرانی؛
- ۳ پیش‌بینی سازوکارهای متنوع و انعطاف‌پذیر برای تأمین، تخصیص و مصرف اعتبارات مالی آموزش و پرورش؛
- ۴ ارتقای استانداردهای ایمنی و تاب‌آوری مدارس در فرایند ساخت، بازسازی و تجهیز فضاهای آموزشی؛
- ۵ افزایش انعطاف‌پذیری برنامه‌های درسی، کاهش کتاب‌محوری و تفویض اختیار به معلمان و مدرسه؛
- ۶ استقرار نظام تضمین کیفیت، پایش افت یادگیری و مداخله جبرانی؛
- ۷ ایجاد سامانه یکپارچه شناسایی، تطبیق و تخصیص ظرفیت‌های مردمی به نیازهای آموزش و پرورش در شرایط بحران.

۱. مقدمه

آموزش و پرورش یکی از حیاتی‌ترین خدمات عمومی است که تداوم آن در هر شرایطی، برای حفظ انسجام اجتماعی، توسعه سرمایه انسانی و پایداری حکمرانی ضرورت دارد. تجربه جهانی نشان می‌دهد که تهدیدها و بحران‌های گسترده - اعم از جنگ، بلایای طبیعی، همه‌گیری‌های فراگیر، بحران‌های زیست‌محیطی، اختلالات زیرساختی، جابه‌جایی‌های جمعیتی، بحران‌های اقتصادی شدید و دیگر وضعیت‌های اضطراری - می‌توانند دسترسی کودکان و نوجوانان به آموزش را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم مختل کرده و کیفیت و عدالت آموزشی را با تهدیدهای جدی روبه‌رو کنند. مطابق استانداردهای حداقلی اعلام شده از سوی سازمان «شبکه بین‌نهادی آموزش در شرایط اضطراری»^۱ آموزش در شرایط بحران تنها یک خدمت آموزشی نیست، بلکه بخشی از خدمات حیاتی عمومی است که در حفاظت از کودکان، حمایت روانی-اجتماعی، تقویت تاب‌آوری، حفظ انسجام اجتماعی و کاهش آسیب‌پذیری جوامع نقش

1. Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE)



اساسی دارد. از این رو باید به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی نظام مدیریت بحران و حکمرانی عمومی به آن توجه شود [۱]. با این حال، رویه غالب در مواجهه با این تهدیدها و بحران‌ها، واکنش‌های مقطعی، شتاب‌زده و عمدتاً مبتنی بر تعطیلی مدارس یا انتقال سطحی آموزش‌ها (در حد تدریس بر خط (آنلاین) معلمان) به فضای مجازی بوده؛ واکنش‌هایی که در چارچوب قوانین، مقررات، ساختارهای مدیریتی، معیارها و استانداردهای متداول برای شرایط عادی و باثبات طراحی و اجرا شده‌اند. تجربه بحران‌های اخیر نشان می‌دهد که این الگو نه تنها ناکارآمد است، بلکه به دلیل ناهمخوانی ابزارها با ماهیت مخاطرات و نادیده گرفتن تفاوت‌های منطقه‌ای، به تشدید نابرابری‌های آموزشی و افت کیفیت یادگیری دامن زده که نتیجه آن را می‌توان در اجرای طرح‌های تعمیق و تثبیت یادگیری که توسط وزارت آموزش و پرورش پس از همه‌گیری کرونا و یا بعد از جنگ تحمیلی سوم به اجرا درآمده‌اند، مشاهده کرد. بنابراین منظور از بحران در گزارش حاضر، وضعیتی گذراست که در آن ساختارهای بنیادین، ارزش‌ها و هنجارهای اساسی یا منافع حیاتی یک نظام یا سازمان با تهدیدی جدی مواجه شده یا در معرض چنین تهدیدی ادراک می‌شوند؛ شیوه‌های معمول عملکرد و پاسخگویی دیگر کفایت نکرده و ضرورت واکنش در زمانی محدود، همراه با عدم قطعیت و ابهام بالا، اتخاذ تصمیم‌های حیاتی را اجتناب‌ناپذیر می‌کند [۱۳]. همچنین، شرایط اضطراری «وضعیت فوریت مدیریت‌پذیر در چارچوب رویه‌های موجود» در نظر گرفته شده که نیازی به تغییر اساسی در الگوهای عملکرد و پاسخگویی ندارد. در واقع، تفکیک‌کننده اصلی شرایط اضطراری از بحران نیز با ایجاد تغییر اساسی همراه است، در حالی که شرایط اضطراری در نبود چنین تغییری تعریف می‌شود.

تحولات دهه اخیر نشان می‌دهد که بحران‌ها دیگر وضعیت‌هایی استثنایی و موقتی نیستند که بتوان آنها را صرفاً با تعلیق فعالیت‌ها و انتظار برای بازگشت به شرایط عادی مدیریت کرد. امروزه بحران‌ها به بخشی از واقعیت محیطی نظام‌های حکمرانی تبدیل شده و به همین دلیل، رویکردهای جدید سیاستگذاری عمومی بر توسعه ظرفیت‌های تاب‌آوری، آمادگی، سازگاری و تداوم خدمات عمومی در شرایط بحران متمرکز شده‌اند. از این رو، مسئله اصلی نظام‌های آموزشی نه صرفاً اداره آموزش و پرورش در شرایط عادی، بلکه توانایی تداوم باکیفیت و عادلانه آن در شرایط بی‌ثبات، پیچیده و پیش‌بینی‌ناپذیر است. آموزش در شرایط اضطراری و بحران صرفاً به معنای انتقال محتوای درسی از طریق ابزارهای جایگزین نیست؛ بلکه حفظ کارکردهای اساسی نظام تعلیم و تربیت شامل یادگیری، تربیت، حمایت روانی و اجتماعی، مراقبت از کودکان، تقویت انسجام اجتماعی و حفظ فرصت‌های برابر آموزشی است. از این منظر، تداوم آموزش در بحران یک مسئله صرفاً آموزشی نیست، بلکه حکمرانی عمومی محسوب می‌شود که ابعاد حقوقی، مدیریتی، مالی، فناوریانه، اجتماعی و امنیتی را به طور هم‌زمان در بر می‌گیرد.

نظام آموزش و پرورش کشور در سال‌های اخیر در معرض انواع مختلفی از مخاطرات و بحران‌ها همچون همه‌گیری کووید-۱۹، تعطیلی‌های گسترده ناشی از آلودگی هوا، محدودیت‌های ناشی از کمبود انرژی، حوادث طبیعی و در یک سال اخیر تهدیدات و جنگ‌های نظامی تحمیلی قرار گرفته است. بررسی نحوه مواجهه با این مخاطرات و بحران‌ها به‌ویژه بحران شیوع ویروس کرونا، نشان می‌دهد که علی‌رغم تفاوت ماهوی آنها، الگوی واکنش نظام آموزش و پرورش در اغلب موارد مشابه و مشتمل بر غیرحضور کردن فعالیت مدارس، انتقال بخشی از فعالیت‌های آموزشی به فضای مجازی (آن هم تنها به صورت تدریس بر خط) و تلاش برای بازگشت سریع به شرایط عادی بوده است [۲]. این الگو اگرچه در کوتاه‌مدت بخشی از آثار بحران را کنترل کرده، اما در بحران‌های پیچیده، گسترده و طولانی مدت قادر به تضمین کیفیت، عدالت و پایداری آموزش نیست. در حال حاضر، یکی از مسائل محوری آموزش و پرورش کشور فقدان یک چارچوب سیاستی، حقوقی و مدیریتی از پیش طراحی شده برای شرایط اضطراری است. چارچوبی که صرفاً یک دستورالعمل برای روزهای بحران نباشد، بلکه به مثابه یک نظام حکمرانی منعطف تعریف شود و بتواند به جای واکنش‌های متمرکز و یکسان، پاسخ‌هایی متناسب با شدت، نوع و گستره مخاطرات در هر منطقه را ممکن کند. در غیاب چنین چارچوبی، هر بحرانی فارغ از اینکه جنگ باشد یا همه‌گیری یا کمبود انرژی، با همان سازوکارها، شاخص‌ها، استانداردها و ساختارهای متمرکز

قبلی مدیریت می‌شود. این رویکرد که فاقد پشتوانه هنجاری و ساختاری ویژه برای شرایط اضطراری است، افزون بر ناتوانی در مهار بحران، به بازتولید شکاف‌های آموزشی و تحمیل هزینه‌های نامتناسب بر قشرهای کم‌برخوردار می‌انجامد.

بررسی تجربه‌های اخیر نشان می‌دهد که مسئله اصلی آموزش در شرایط بحران، فقدان شناخت گزینه‌های تداوم آموزش نیست؛ زیرا امروزه طیف متنوعی از سناریوها و سازوکارها شامل آموزش حضوری ایمن، آموزش از راه دور مبتنی بر فناوری، آموزش ترکیبی، آموزش جامعه‌محور، آموزش جبرانی و سایر الگوهای انعطاف‌پذیر در ادبیات بین‌المللی و تجارب کشورها برای شرایط بحرانی مانند جنگ مطرح است. مشکل اساسی آن است که نظام حکمرانی آموزش و پرورش با فرض تداوم شرایط عادی طراحی شده و بخش عمده قوانین، مقررات، ساختارهای مدیریتی، سازوکارهای تأمین مالی، نظام برنامه‌ریزی، استانداردهای آموزشی، شیوه‌های ارزشیابی، رویه‌های اداری و شاخص‌های عملکرد آن به صورت صلب و غیر منعطف و بر مبنای شرایط پایدار و غیر بحرانی شکل گرفته‌اند، که البته کارآمدی آنها در همان رویه‌های عادی نیز محل سؤال است. در نتیجه، حتی اگر مجریان از وجود سناریوهای مختلف آگاه باشند، امکان انتخاب و اجرای مؤثر آنها با محدودیت‌های جدی روبه‌رو است. ساختارهای تصمیم‌گیری متمرکز، نبود اختیارات کافی در سطوح محلی، فقدان استانداردهای اختصاصی برای آموزش در شرایط بحران، انعطاف‌ناپذیری برنامه‌های درسی، محدودیت‌های قانونی در مدیریت منابع انسانی، کمبود زیرساخت‌های فناورانه، سازوکارهای مالی نامتناسب با شرایط اضطراری و تداوم نظام‌های سنجش و ارزیابی مبتنی بر وضعیت عادی، از جمله عواملی هستند که مانع بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های موجود می‌شوند. بر همین اساس، تداوم آموزش در شرایط اضطراری و بحران را نمی‌توان صرفاً با تغییر ابزارهای آموزشی یا جایگزینی روش تدریس محقق کرد. تازمانی که نظام‌های سیاستگذاری، قوانین، مقررات، استانداردها، ساختارهای مدیریتی و سازوکارهای اجرایی کاملاً صلب و غیر منعطف و بر منطق شرایط عادی استوار باشند، انتظار نتایج متفاوت در شرایط اضطراری یا بحران، واقع‌بینانه نیست. به بیان دیگر، مسئله اصلی تغییر ابزار نیست، بلکه تغییر قواعد و منعطف ساختن شرایط حاکم بر تصمیم‌گیری و اداره نظام آموزش و پرورش در وضعیت اضطراری یا بحرانی است.

از سوی دیگر، بحران‌ها در عین حال می‌توانند فرصتی برای بازاندیشی در الگوهای حکمرانی موجود باشند. تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که بحران‌های بزرگ غالباً نقطه آغاز اصلاحات ساختاری در نظام‌های عمومی بوده‌اند. از این منظر، بحران‌ها محرکی برای بازتعریف اولویت‌ها، بازطراحی ساختارها و اصلاح قواعد حکمرانی آموزش و پرورش هستند. جنگ نیز به عنوان یکی از شدیدترین اشکال بحران، افزون بر پیامدهای انسانی و زیرساختی، ضرورت بازنگری در مفروضات بنیادین اداره نظام آموزش و پرورش را آشکار می‌کند. بحران، نقطه گسستی است که می‌تواند سرآغاز تغییرات اساسی در قوانین، ساختارها، رویه‌ها و استانداردها باشد و نقطه تعادل‌های جدیدی را در نظام حکمرانی آموزش و پرورش رقم بزند. بحران باید به فرصتی برای «جهش به سوی وضعیتی بهتر» و بازطراحی نظام‌های آموزشی با هدف افزایش تاب‌آوری، انعطاف‌پذیری و کارآمدی تبدیل شود [۳]. بر این اساس، پیش‌نیاز بهره‌گیری موفق از هر سناریوی تداوم آموزش و حفظ کیفیت آن در شرایط بحران، استقرار یک چارچوب حکمرانی پاسخگو به شرایط اضطراری یا بحرانی در نظام آموزش و پرورش است. این چارچوب مستلزم ایجاد تعادل‌های جدید در حوزه‌های سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، قانونگذاری، مدیریت منابع، برنامه‌ریزی آموزشی، ارزشیابی، استانداردگذاری، تأمین مالی و اداره مدارس است. هدف از ایجاد تعادل‌های جدید آن است که نظام آموزشی بتواند متناسب با ماهیت، شدت، گستره و تداوم هر بحران، از مجموعه‌ای متنوع از سناریوها و سازوکارهای آموزشی بهره‌گیرد و بدون وابستگی به یک الگوی واحد، استمرار یادگیری، کیفیت آموزشی و عدالت تربیتی را تضمین کند. بر همین مبنا، این گزارش پیش از ورود به سناریوهای مختلف تداوم آموزش، الزامات و بایدهای حکمرانی آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران را تبیین کرده و می‌کوشد نشان دهد که ایجاد نظامات سازگار با حکمرانی در شرایط اضطراری یا بحران، شرط لازم برای انتخاب و اجرای موفق هر یک از سناریوهای آموزشی است. در این چارچوب، سناریوها نه



به‌عنوان راه‌حل‌های مستقل، بلکه به‌عنوان ابزارهایی در اختیار نظام حکمرانی منعطف، تاب‌آور و آماده برای کنشگری فعال در شرایط اضطراری یا بحرانی هستند. این نقطه تعادل‌های جدید به معنای کنار گذاشتن کلیت ساختارها و رویه‌ها و نظامات موجود نیست، بلکه به معنای ایجاد رویه‌هایی خاص برای شرایط اضطراری یا بحران است که در کنار ساختارهای عادی عمل کنند. این رویه‌ها را می‌توان اعم از بازتعریف ساختارها و فرایندهای اداری، تدوین استانداردهای حداقلی آموزش در شرایط اضطراری یا بحران، تفویض اختیار به سطوح استانی و منطقه‌ای براساس نقشه تهدیدها و مخاطرات، تغییر شاخص‌های ارزشیابی و برنامه درسی، بازتعریف مقررات بودجه‌ای برای امکان جابه‌جایی سریع اعتبارات، بازطراحی فرایندهای تأمین نیروی انسانی و حمایت‌های روانی-اجتماعی برشمرد. به عبارت دیگر، به جای آنکه بحران را وقفه‌ای موقت در مسیر عادی ببینیم و پس از فروکش کردن آن همه چیز را به حالت پیشین بازگردانیم، باید بحران را فرصتی برای اصلاح سازوکارهای حکمرانی آموزش و پرورش در نظر بگیریم؛ سازوکارهایی که در عین پایبندی به اصول بنیادین عدالت و کیفیت، از انعطاف‌پذیری لازم برای مواجهه با وضعیت‌های پیش‌بینی‌ناپذیر برخوردار باشند.

۲. ابعاد و حوزه‌های متأثر از بحران در نظام آموزش عمومی و خلأهای سیاستی و تقنینی آنها

تجربه بحران‌های اخیر، به‌ویژه جنگ، نشان داده که مسئله اصلی نظام آموزش و پرورش صرفاً تأثیرپذیری ابعاد مختلف آموزش از بحران نیست، بلکه فقدان یک چارچوب حکمرانی متناسب برای اداره این ابعاد در شرایط اضطراری است. اگرچه تقریباً تمامی ارکان نظام تعلیم و تربیت از بحران متأثر می‌شوند، اما همه این حوزه‌ها در این برهه زمانی الزاماً نیازمند مداخله قانونگذار یا سیاستگذار نیستند. آنچه بیش از هر چیز اهمیت دارد، شناسایی حوزه‌هایی است که استمرار و کیفیت خدمات آموزشی در آنها به دلیل نبود سیاست‌های اختصاصی، قوانین، مقررات، استانداردها، ضوابط اجرایی و سازوکارهای نهادی متناسب با شرایط بحران با اختلال مواجه می‌شود. در واقع، بحران بیش از آنکه ضعف ابزارهای آموزشی را آشکار سازد، کاستی‌های نظام حکمرانی آموزش و پرورش را نمایان می‌کند. بخش عمده قوانین، مقررات، استانداردها، برنامه‌های درسی، نظام‌های تصمیم‌گیری، شیوه‌های تأمین مالی، ضوابط اداری و شاخص‌های ارزیابی عملکرد آموزش و پرورش کشور به‌صورت نامنعطف و با فرض حاکم بودن شرایط عادی طراحی شده‌اند و برای اداره نظام آموزشی در وضعیت‌های پیچیده، ناپایدار و پرمخاطره پیش‌بینی لازم را ندارند. از این رو، هنگام وقوع بحران، تصمیم‌گیران ناگزیر به اتخاذ تصمیمات موردی، واکنشی و خارج از چارچوب‌های از پیش طراحی شده می‌شوند. از این منظر، بحران را باید نه صرفاً به‌عنوان عاملی برای آسیب‌شناسی نظام آموزش و پرورش، بلکه به مثابه آزمونی برای سنجش کفایت نظام سیاستگذاری و قانونگذاری کشور تلقی کرد. در واقع، هر بخشی از نظام آموزش عمومی که اداره آن در شرایط اضطراری مستلزم تغییر در اختیارات، مسئولیت‌ها، ضوابط اجرایی یا ترتیبات تصمیم‌گیری باشد، نیازمند پیش‌بینی احکام و سازوکارهای سیاستی و تقنینی متناسب با شرایط بحران خواهد بود. بنابراین، شناسایی این حوزه‌ها پیش‌نیاز طراحی هرگونه سیاست، قانون، برنامه یا اقدام اجرایی برای تضمین تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش در شرایط اضطراری و بحران است. بر همین اساس، در این بخش، ابعاد و حوزه‌های اصلی نظام آموزش عمومی که تجربه بحران‌های اخیر نشان داده فاقد پشتوانه‌های کافی سیاستی، قانونی، مقرراتی یا استانداردهای اجرایی هستند، شناسایی و تبیین می‌شوند. این حوزه‌ها صرفاً بیانگر آثار بحران بر آموزش نیستند، بلکه نشان‌دهنده مهم‌ترین خلأهای حکمرانی هستند که باید در مرحله بعد، از طریق سیاستگذاری، قانونگذاری، تدوین مقررات، استانداردها و سازوکارهای اجرایی مناسب، برای آنها راهکارهای نهادی و پایدار طراحی شود.

۲-۱. نظام حکمرانی و سازوکارهای سیاستگذاری، قانونگذاری و نظارتی

نظام حکمرانی و تصمیم‌گیری آموزش و پرورش، مهم‌ترین حوزه‌ای است که در شرایط بحران، خلأهای سیاستی، تقنینی، نهادی و مدیریتی آن آشکار می‌شود. بسیاری از نظام‌های آموزشی، از نظر فنی با شیوه‌های مختلف ارائه خدمات آموزشی در شرایط بحران آشنا هستند، اما به دلیل محدودیت‌های نهادی، ضعف چارچوب‌های قانونی و نبود سازوکارهای از پیش طراحی شده، قادر به انتخاب، ترکیب و اجرای مؤثر این سناریوها نیستند. تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که تمرکز بیش از حد در تصمیم‌گیری، ضعف نظام‌های اطلاعاتی و پایش، نبود برنامه‌ریزی مبتنی بر داده و محدود بودن ظرفیت‌های نهادی در سطوح محلی، از مهم‌ترین عوامل کاهش تاب‌آوری و ظرفیت پاسخگویی نظام‌های آموزشی در شرایط بحران به شمار می‌روند [۴]. در چنین شرایطی، بحران صرفاً موجب اختلال در فعالیت مدارس نمی‌شود، بلکه کارآمدی نظام حکمرانی آموزش و پرورش را در مدیریت منابع، هماهنگی بین دستگاهی، تصمیم‌گیری سریع و انطباق با شرایط متغیر به چالش می‌کشد. همان‌گونه که OECD در تحلیل تجربه جنگ اوکراین تأکید می‌کند، در شرایط بحران، اثربخشی نظام آموزشی بیش از آنکه به انتخاب یک شیوه آموزشی خاص وابسته باشد، به وجود ترتیبات حکمرانی چندسطحی، هماهنگی مؤثر میان سطوح مختلف حکومت، تصمیم‌گیری به موقع، و ظرفیت انطباق با شرایط متغیر بستگی دارد [۵]. بر این اساس، مسئله اصلی آموزش و پرورش در شرایط اضطراری یا بحران، صرفاً انتخاب میان آموزش حضوری، مجازی یا ترکیبی نیست؛ بلکه برخورداری از نظام حکمرانی است که بتواند متناسب با شرایط اضطراری یا بحران، قواعد تصمیم‌گیری، نظام توزیع اختیارات، سازوکارهای هماهنگی، مدیریت داده‌ها و تخصیص منابع را به صورت سریع، منعطف و قانونمند بازتنظیم کند. فقدان چنین چارچوبی، مهم‌ترین خلأ حکمرانی آموزش و پرورش در شرایط اضطراری یا بحران بوده و بسیاری از چالش‌های سایر حوزه‌های ذکر شده در گزارش حاضر نیز ریشه در همین خلأ نهادی و سیاستی دارد. از این رو، اصلاح نظام حکمرانی آموزش و پرورش، پیش شرط تحقق تمامی سیاست‌ها و مداخلات مورد نیاز در سایر حوزه‌های متأثر از بحران است.

از سوی دیگر، در شرایط جنگ و بحران، تهدیدها و مخاطرات صرفاً متوجه مدارس و فرایندهای آموزشی نیست، بلکه ممکن است سازوکارهای تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و نظارت در سطح ملی نیز با وقفه یا اختلال مواجه شوند. در چنین وضعیتی، استمرار فعالیت نهادهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی آموزش و پرورش، مجلس شورای اسلامی و سایر مراجع تصمیم‌گیر و نظارتی اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند؛ زیرا بخش قابل توجهی از تصمیمات مورد نیاز برای مدیریت آموزش در شرایط بحران، مستلزم تصویب مقررات، اصلاح ضوابط، تأمین منابع مالی، نظارت بر حسن اجرا و هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف است. در صورت اختلال در فعالیت این مراجع، امکان تصویب به موقع مقررات مورد نیاز، نظارت بر اجرای سیاست‌ها، اصلاح رویه‌های ناکارآمد و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی با محدودیت مواجه شده و این امر می‌تواند موجب تأخیر در تصمیم‌گیری، پراکندگی اقدام‌ها و کاهش انسجام مدیریتی در نظام آموزش و پرورش شود. تجربه بحران‌های بزرگ نیز نشان می‌دهد که هرچه فاصله میان وقوع بحران و اتخاذ تصمیمات لازم بیشتر باشد، هزینه‌های آموزشی، اجتماعی و اقتصادی آن افزایش خواهد یافت. با این حال، اسناد و قوانین موجود کشور، سازوکار روشنی را برای استمرار وظایف سیاستگذاری، تقنین و نظارت در شرایط اضطراری پیش‌بینی نکرده‌اند و درباره نحوه تشکیل جلسات، شیوه تصمیم‌گیری، اعتبار مصوبات، حدود اختیارات فوق‌العاده و استمرار نظارت این مراجع در شرایط جنگ و بحران، احکام صریح و جامعی وجود ندارد. از این رو، پیش‌بینی سازوکارهای حقوقی لازم برای تداوم فعالیت نهادهای سیاستگذار و نظارتی و یا ساز و کار جایگزین اتخاذ تصمیمات در این مراجع، یکی از پیش‌نیازهای حفظ انسجام حکمرانی آموزش و پرورش و تضمین استمرار تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری یا بحران است.

۲-۲. حقوق، مسئولیت‌ها و تقسیم کار نهادی آموزش و پرورش در شرایط بحران

اگرچه تضمین حق آموزش از وظایف اساسی دولت بوده، اما قوانین و مقررات موجود، حدود مسئولیت وزارت آموزش و پرورش، استانداری‌ها، دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه مدیریت تهدیدها و بحران‌ها، نهادهای محلی و سایر دستگاه‌های مرتبط را در شرایط بحران به صورت دقیق



تبیین نکرده‌اند. این ابهام حقوقی موجب شده تصمیماتی نظیر تعطیلی یا بازگشایی مدارس، جابه‌جایی دانش‌آموزان، اسکان موقت مدارس، استمرار آموزش، تأمین خدمات حمایتی و جبران خسارت‌ها، به‌جای استناد به قواعد از پیش تعیین شده، بر مبنای تصمیمات موردی و ناهماهنگ اتخاذ شوند. از این رو، حقوق و تکالیف دانش‌آموزان، خانواده‌ها، معلمان و دستگاه‌های اجرایی در شرایط اضطراری یا بحران، به یکی از حوزه‌های اصلی نیازمند سیاستگذاری، قانونگذاری و تدوین مقررات اختصاصی تبدیل می‌شود.

۳-۲. تأمین مالی و تخصیص منابع

نظام مالی آموزش و پرورش عمدتاً بر مبنای بودجه‌ریزی سالیانه و شرایط عادی طراحی شده و برای پاسخگویی به نیازهای فوری، پیش‌بینی نشده و متغیر ناشی از بحران، سازوکارهای اختصاصی و انعطاف‌پذیر در اختیار ندارد. از این رو، با وقوع بحران، نظام آموزش و پرورش علاوه بر محدودیت منابع، با چالش‌های جدی در نحوه تخصیص، جابه‌جایی و تأمین به موقع اعتبارات مورد نیاز مواجه می‌شود. در شرایط اضطراری یا بحران، اولویت‌های مالی دولت معمولاً به سمت تأمین امنیت، مدیریت بحران و تأمین نیازهای اساسی زندگی مردم تغییر کرده و اعتبارات آموزشی تحت فشار مضاعف قرار می‌گیرد. این در حالی است که هم‌زمان، نیازهای مالی جدیدی همچون بازسازی و مقاوم‌سازی مدارس یا تأمین تجهیزات و زیرساخت‌های آموزش‌های مجازی و ترکیبی، اجرای برنامه‌های جبران افت یادگیری برای استمرار و حفظ کیفیت آموزش ایجاد می‌شود. عدم پیش‌بینی راهکارهای تأمین مالی در بحران و جابه‌جایی ردیف‌های مصوب قانون بودجه متناسب با این نیازها، تداوم آموزش و حفظ عدالت آموزشی را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند. بر این اساس، مسئله تأمین مالی آموزش در شرایط اضطراری یا بحران، صرفاً افزایش اعتبارات نیست؛ بلکه این موضوع یکی از حوزه‌های اصلی نیازمند سیاستگذاری، قانونگذاری و تدوین قواعد مالی اختصاصی است.

۴-۲. مشارکت خانواده، جامعه و نهادهای مردمی در تداوم آموزش

تداوم آموزش در شرایط بحران، صرفاً بر ظرفیت‌های درون‌سازمانی آموزش و پرورش متکی نیست، بلکه مستلزم مشارکت فعال خانواده‌ها، نهادهای محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد، خیرین، رسانه‌ها و سایر ظرفیت‌های اجتماعی است. با این حال، نظام آموزش و پرورش فاقد چارچوب سیاستی و حقوقی منسجم برای سازماندهی، هدایت و بهره‌گیری نظام‌مند از این ظرفیت‌ها در شرایط اضطراری است. در نتیجه، مشارکت‌های مردمی غالباً به صورت موردی، پراکنده و مبتنی بر ابتکارات محلی شکل می‌گیرد و از انسجام، هماهنگی و پایداری لازم برخوردار نیست. این در حالی است که خانواده‌ها در شرایط اضطراری و بحران به یکی از ارکان اصلی استمرار یادگیری، حمایت روانی-اجتماعی و کاهش بازماندگی از تحصیل تبدیل می‌شوند و نهادهای اجتماعی نیز می‌توانند نقش مؤثری در تأمین فضاهای آموزشی، امکانات، خدمات حمایتی و جبران نابرابری‌های آموزشی ایفا کنند. بر این اساس، مشارکت اجتماعی در آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران، صرفاً یک اقدام حمایتی نیست، بلکه یکی از حوزه‌های نیازمند سیاستگذاری، قانونگذاری و تدوین سازوکارهای نهادی برای تعریف نقش، مسئولیت و حدود مشارکت ذی‌نفعان مختلف در تضمین تداوم و عدالت آموزشی است.

۵-۲. مدیریت و ساماندهی نیروی انسانی

نظام مدیریت منابع انسانی آموزش و پرورش برای شرایط عادی طراحی شده و پاسخگوی وضعیت‌هایی نظیر جنگ، جابه‌جایی گسترده جمعیت، تعطیلی طولانی مدت مدارس و استمرار آموزش در شرایط اضطراری نیست. معلمان، مدیران مدارس و سایر کارکنان آموزشی، همانند سایر شهروندان، در معرض آثار مستقیم و غیرمستقیم بحران قرار دارند. جابه‌جایی‌های اجباری، آسیب‌های جسمی و روانی، ناامنی محیط کار، افزایش حجم وظایف آموزشی و تربیتی و ضرورت ارائه هم‌زمان آموزش حضوری و غیرحضوری، فرسودگی سرمایه انسانی نظام آموزش و پرورش را تشدید می‌کند. تجربه جنگ اوکراین و جنگ‌های تحمیلی دوم و سوم علیه کشورمان نیز نشان می‌دهد که معلمان در شرایط

بحران ناگزیرند هم‌زمان با مواجهه با جابه‌جایی، ناامنی و فشارهای روانی، شیوه‌های جدید آموزش را نیز به سرعت به کار گیرند؛ وضعیتی که به افزایش حجم کار، فرسودگی شغلی و کاهش ظرفیت نظام آموزشی برای ارائه آموزش باکیفیت می‌انجامد [۶].

علاوه بر این، بحران می‌تواند موجب برهم خوردن تعادل توزیع معلمان در سطح کشور شود؛ به گونه‌ای که برخی مناطق با کمبود شدید نیروی انسانی و مناطق دیگر با افزایش ناگهانی تقاضا برای انتقال مواجه شوند. بر این اساس، مدیریت منابع انسانی در شرایط اضطراری یا بحران یکی از مهم‌ترین حوزه‌های نیازمند سیاست‌گذاری، قانونگذاری و تدوین مقررات اختصاصی محسوب می‌شود. فقدان چارچوب‌های حقوقی و مدیریتی برای حفظ، حمایت، جابه‌جایی، باز توزیع و پشتیبانی از سرمایه انسانی آموزش و پرورش در شرایط اضطراری، از مهم‌ترین خلأهای حکمرانی در این حوزه است.

۶-۲. زیرساخت‌های فیزیکی و فناوریانه آموزش و پرورش

زیرساخت‌های فیزیکی، فناوریانه و اطلاعاتی آموزش و پرورش، به دلیل نقش آنها در استمرار یکی از اساسی‌ترین خدمات عمومی کشور، در شرایط اضطراری یا بحران در زمره زیرساخت‌های حیاتی بوده و هرگونه اختلال در آنها، مستقیماً بر حق آموزش، عدالت آموزشی و امنیت اجتماعی اثر می‌گذارد. بحران‌ها، به‌ویژه شرایطی مانند جنگ، می‌توانند ساختمان‌های آموزشی، تجهیزات مدارس، شبکه‌های ارتباطی، سامانه‌های اطلاعاتی، زیرساخت‌های برق و انرژی و سایر زیرساخت‌های مورد نیاز آموزش و پرورش را با آسیب یا اختلال مواجه کنند. در نتیجه، امکان بهره‌گیری از هر یک از سناریوهای تداوم آموزش، اعم از حضوری، مجازی یا ترکیبی، به میزان تاب‌آوری و دسترس‌پذیری این زیرساخت‌ها وابسته خواهد بود. آسیب به مدارس و فضاهای آموزشی، آموزش حضوری را مختل کرده و اختلال در شبکه برق، اینترنت، ارتباطات و سامانه‌های دیجیتال نیز امکان بهره‌گیری از آموزش‌های مجازی و ترکیبی را با محدودیت‌های جدی مواجه می‌کند. ازسوی دیگر، وابستگی روزافزون نظام آموزش و پرورش به فناوری‌های اطلاعاتی و سامانه‌های الکترونیکی، دامنه آسیب‌پذیری این بخش را از زیرساخت‌های فیزیکی فراتر برده و مخاطراتی نظیر حملات سایبری، اختلال در پایگاه‌های داده، از دست رفتن اطلاعات آموزشی و قطع خدمات دیجیتال را نیز به چالش‌های اصلی آموزش در شرایط اضطراری یا بحران تبدیل کرده است. لذا پایداری آموزش، صرفاً به حفظ ساختمان‌های مدارس وابسته نیست، بلکه به تداوم کارکرد مجموعه‌ای از زیرساخت‌های فیزیکی، فناوریانه و اطلاعاتی وابسته است. بنابراین فقدان سیاست‌های اختصاصی، الزامات قانونی، استانداردهای تاب‌آوری و سازوکارهای نهادی برای حفاظت، پایداری و بازسازی این زیرساخت‌ها، یکی از مهم‌ترین خلأهای حکمرانی در این حوزه است.

۷-۲. سلامت روانی-اجتماعی دانش‌آموزان، معلمان و خانواده‌ها

خدمات مشاوره‌ای و روان‌شناختی اگرچه در شرایط عادی به عنوان بخشی از خدمات آموزشی و تربیتی ارائه شده، اما در شرایط بحران‌های گسترده، این خدمات به یکی از پیش‌نیازهای اساسی استمرار یادگیری، حفظ کیفیت آموزش و بازگشت مدارس به شرایط پایدار تبدیل می‌شوند. با این حال، چارچوب‌های موجود آموزش و پرورش، سازوکارهای مشخص و الزام‌آوری برای ارائه نظام‌مند این خدمات در شرایط اضطراری پیش‌بینی نکرده‌اند. بحران‌ها معمولاً با افزایش اضطراب، نااطمینانی، سوگ، احساس ناامنی و فشارهای روانی همراه هستند. استمرار این وضعیت، از طریق اختلال در تمرکز، حافظه، انگیزه و سایر کارکردهای شناختی، فرایند یادگیری را به‌طور جدی تحت تأثیر قرار داده و دستیابی به اهداف آموزشی و تربیتی را با محدودیت مواجه می‌کند. ازسوی دیگر، تعطیلی طولانی مدت مدارس، جابه‌جایی جمعیت و گسست ارتباطات اجتماعی، شبکه‌های حمایتی کودکان و نوجوانان را تضعیف کرده و سرمایه اجتماعی مدرسه را به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل تاب‌آوری در شرایط اضطراری یا بحران تحت تأثیر قرار می‌دهد. در چنین شرایطی، مدرسه یکی از مهم‌ترین نهادهای حمایت روانی-اجتماعی، بازسازی احساس امنیت و تقویت تاب‌آوری فردی و اجتماعی محسوب می‌شود. بر این اساس، سلامت روانی-اجتماعی در شرایط اضطراری یا بحران یکی از حوزه‌های اصلی نیازمند سیاست‌گذاری و تدوین ضوابط و استانداردهای اختصاصی است.



۸-۲. عدالت آموزشی، پوشش تحصیلی و توزیع فرصت‌های یادگیری

اگرچه برخورداری از آموزش عمومی رایگان از حقوق بنیادین شهروندان و از تکالیف اساسی دولت محسوب شده، اما قوانین، سیاست‌ها و سازوکارهای اجرایی موجود عمدتاً با فرض استمرار شرایط عادی طراحی شده و چارچوب مشخصی برای تضمین این حق در شرایط جنگ، بحران‌های امنیتی، بلایای طبیعی یا سایر شرایط اضطراری پیش‌بینی نکرده‌اند. در نتیجه، با وقوع بحران، استمرار دسترسی عادلانه به آموزش بیش از آنکه تابع یک نظام حقوقی و سیاستی از پیش طراحی شده باشد، به تصمیمات موردی، امکانات موجود و شرایط هر منطقه وابسته است. تجربه بحران‌های مختلف، به‌ویژه جنگ و شیوع ویروس کرونا، نشان می‌دهد که آثار بحران‌ها به‌صورت متوازن میان گروه‌های مختلف اجتماعی توزیع نمی‌شود. دانش‌آموزان مناطق محروم، روستایی، مرزی، عشایری، خانواده‌های کم‌درآمد، کودکان دارای معلولیت و دانش‌آموزان مهاجر یا جابه‌جا شده، بیش از سایرین در معرض محرومیت آموزشی قرار می‌گیرند. از این منظر، بحران نه تنها نابرابری‌های آموزشی موجود را آشکار کرده، بلکه در صورت نبود مداخلات سیاستی مناسب، شکاف‌های آموزشی را تعمیق و عدالت آموزشی را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند. جنگ و سایر بحران‌های گسترده با تخریب یا آسیب به مدارس، ناامن شدن مسیرهای تردد، جابه‌جایی اجباری جمعیت، اختلال در زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ارتباطات و ایجاد احساس ناامنی برای دانش‌آموزان، خانواده‌ها و معلمان، امکان دسترسی فیزیکی به مدرسه را مختل می‌کنند. در صورت استمرار بحران و جایگزینی آموزش حضوری با آموزش‌های غیرحضوری، نابرابری در دسترسی به اینترنت، تجهیزات الکترونیکی، برق و سایر زیرساخت‌های مورد نیاز، به تدریج به نابرابری در فرصت‌های یادگیری تبدیل می‌شود. همچنین طولانی شدن تعطیلی مدارس می‌تواند موجب افت یادگیری، بازماندگی از تحصیل و در نهایت ترک تحصیل بخشی از دانش‌آموزان شود؛ به‌ویژه آن دسته از دانش‌آموزانی که به دلیل فقر، اشتغال، مهاجرت یا مشکلات خانوادگی امکان بازگشت به مدرسه را از دست می‌دهند. این پیامدها در خصوص دانش‌آموزان دارای نیازهای ویژه از شدت بیشتری برخوردار است. از سوی دیگر، در غیاب ضوابط و استانداردهای اختصاصی برای حمایت از این گروه‌ها، احتمال خروج دائمی آنان از چرخه آموزش افزایش می‌یابد. بر این اساس، عدالت آموزشی در شرایط اضطراری یا بحران به یکی از مهم‌ترین حوزه‌های نیازمند مداخله سیاستی و قانونگذاری تبدیل می‌شود. فقدان چارچوب‌های حقوقی و استانداردهای الزام‌آور برای تضمین تداوم آموزش رایگان، تعیین تکالیف دستگاه‌های مسئول، شناسایی و حمایت از دانش‌آموزان آسیب‌پذیر، پایش مستمر پوشش تحصیلی و پیشگیری از بازماندگی از تحصیل، از مهم‌ترین خلأهای حکمرانی در این حوزه است.

۹-۲. تقویم و زمان‌بندی آموزشی

یکی از چالش‌های مهم نظام آموزش عمومی در شرایط اضطراری، انعطاف‌ناپذیری تقویم رسمی سال تحصیلی و محدود بودن اختیارات قانونی برای بازتنظیم زمان آموزش متناسب با شرایط اضطراری و بحران است. در چارچوب قوانین و مقررات موجود، آغاز و پایان سال تحصیلی، مدت آموزش و زمان‌بندی فعالیت مدارس عمدتاً بر الگوی ثابت و از پیش تعیین شده استوار بوده و سازوکار روشنی برای تغییر، تمدید یا جبران زمان آموزشی از دست رفته در مقیاس ملی یا منطقه‌ای پیش‌بینی نشده است. از این رو، در صورت تعطیلی مدارس به علت جنگ، ناامنی یا سایر شرایط اضطراری، بخش قابل توجهی از زمان آموزشی بدون امکان جبران مؤثر از دست می‌رود. این محدودیت، علاوه بر کاهش زمان آموزش، امکان اجرای برنامه‌های جبرانی، تغییر تقویم آموزشی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از زمان‌های جایگزین برای استمرار یا تکمیل فرایند یادگیری را نیز با مانع مواجه می‌کند. در نتیجه، مناطق درگیر بحران ناگزیر از تبعیت از تقویمی واحد می‌شوند که با شرایط واقعی آنها انطباق ندارد و این امر به تعمیق شکاف‌های یادگیری و نابرابری‌های آموزشی میان مناطق مختلف کشور می‌انجامد. از این رو، یکی از خلأهای مهم تقنینی، فقدان اختیار قانونی برای انعطاف‌بخشی به تقویم آموزشی و بازتنظیم زمان آموزش متناسب با شرایط و شدت بحران در سطوح ملی، استانی و منطقه‌ای است.

۱۰-۲. برنامه درسی، کتاب و محتوای آموزشی

برنامه‌های درسی موجود با فرض استمرار شرایط عادی طراحی شده‌اند و برای اجرا در وضعیت‌های اضطراری، طولانی شدن تعطیلی مدارس، محدودیت زمان آموزش یا تغییر شیوه‌های ارائه خدمات آموزشی، چارچوب مشخص و از پیش تعیین شده‌ای ندارند. در نتیجه، هنگام وقوع بحران، تصمیم‌گیری درباره کاهش، اولویت‌بندی یا تغییر محتوا و قالب آموزشی عمدتاً به صورت موردی و بدون اتکا به استانداردها و ضوابط ملی انجام می‌شود. بحران، برنامه‌های درسی از پیش تدوین شده را با دو چالش اساسی مواجه می‌کند؛ از یک سو، حجم محتوای آموزشی با زمان و امکانات محدود آموزش در شرایط بحران تناسب ندارد و معلمان ناگزیر به حذف، فشرده‌سازی یا سطحی‌سازی بخشی از محتوا می‌شوند. از سوی دیگر، محتوای موجود غالباً ارتباط کافی با واقعیت‌های زیسته دانش‌آموزان در شرایط بحران را ندارد و نمی‌تواند به نیازهای شناختی، عاطفی و تربیتی آنان در مواجهه با بحران پاسخ دهد. در عین حال، بحران صرفاً یک عامل اختلال در اجرای برنامه درسی نیست، بلکه زمینه‌های تربیتی جدیدی نیز ایجاد کرده که بهره‌گیری از آنها مستلزم سیاستگذاری آگاهانه است. تجربه مستقیم جامعه از مفاهیمی همچون امنیت ملی، مسئولیت‌پذیری اجتماعی، مشارکت عمومی، تاب‌آوری، همبستگی ملی و مدیریت مخاطرات، این امکان را فراهم کرده که برنامه درسی، ضمن حفظ اهداف اساسی تعلیم و تربیت، این تجربه‌های واقعی را به فرصت‌هایی برای تقویت شایستگی‌های مورد انتظار در ساحت تربیت سیاسی و اجتماعی دانش‌آموزان تبدیل کند. بر این اساس، برنامه درسی در شرایط اضطراری یا بحران صرفاً نیازمند تعدیل محتوای آموزشی نیست، بلکه این امر نیازمند سیاستگذاری و قانونگذاری است.

اتکای برنامه‌های درسی به کتاب‌های درسی چاپی و محدود بودن تنوع منابع یادگیری، یکی دیگر از ابعاد متأثر از شرایط اضطراری و بحران است. در شرایطی که به دلیل جنگ، جابه‌جایی جمعیت، تخریب مدارس، اختلال در شبکه توزیع کتاب‌های درسی یا محدودیت دسترسی به منابع آموزشی، امکان استفاده مستمر از کتاب‌های درسی رسمی کاهش می‌یابد، استمرار آموزش مستلزم بهره‌گیری از منابع یادگیری متنوع، محتوای رقومی (دیجیتال) و برخط (آفلاین)، بسته‌های آموزشی جایگزین، رسانه‌های آموزشی و سایر منابع مکمل است. با این حال، چارچوب‌های سیاستی و مقررات موجود عمدتاً بر کتاب درسی به عنوان منبع اصلی آموزش استوار بوده و سازوکار مشخصی را برای تولید، اعتباربخشی، توزیع و به کارگیری منابع آموزشی جایگزین و همچنین بروز خلاقیت‌های معلمان و مدرسه‌محور در شرایط اضطراری پیش‌بینی نکرده‌اند. این خلأ موجب شده انعطاف‌پذیری برنامه درسی در مواجهه با بحران کاهش یافته و امکان تداوم آموزش متناسب با شرایط و امکانات مناطق مختلف کشور با محدودیت مواجه شود.

۱۱-۲. کیفیت آموزش و تداوم فرایندهای یاددهی-یادگیری

تاکنون چارچوب مشخصی برای تعیین حداقل استانداردهای کیفیت آموزش، الزامات فرایند یاددهی-یادگیری و نحوه تضمین اثربخشی آموزش در شرایط اضطراری و بحران تدوین نشده است. در نتیجه، در بسیاری از موارد، استمرار آموزش به هر شیوه‌ای، جایگزین تضمین کیفیت آموزش می‌شود. تجربه بحران‌های مختلف نشان می‌دهد که بحران‌های طولانی مدت می‌توانند موجب کاهش زمان آموزش، افت یادگیری، گسست تحصیلی، افزایش ترک تحصیل و کاهش اثربخشی فعالیت‌های آموزشی و تربیتی شوند. حتی در مواردی که آموزش از طریق شیوه‌های جایگزین استمرار می‌یابد، کیفیت یادگیری و میزان دستیابی دانش‌آموزان به اهداف آموزشی با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌شود. از این رو، مسئله اصلی در شرایط بحران صرفاً تداوم آموزش نیست، بلکه استمرار آموزش با سطح قابل قبولی از کیفیت، اثربخشی و تحقق اهداف یادگیری است. حذف آموزش حضوری، کاهش تعامل مؤثر میان معلم و دانش‌آموز، کاهش زمان مفید آموزش، محدودیت‌های زیرساختی و استفاده گسترده از تلفن همراه به عنوان مهم‌ترین ابزار دسترسی بسیاری از دانش‌آموزان به آموزش‌های مجازی، کیفیت فرایند یاددهی-یادگیری را به طور محسوسی کاهش می‌دهد. استمرار این وضعیت، به ویژه در دوره ابتدایی، یادگیری مهارت‌های پایه‌ای مانند خواندن، نوشتن و حساب را با چالش مواجه کرده و پیامدهای آن در بلندمدت بر کیفیت سرمایه انسانی کشور آشکار خواهد شد.



۱۲-۲. نظام برنامه‌ریزی، سنجش و ارزشیابی آموزشی و پرورشی

بخش عمده ضوابط، شاخص‌ها، استانداردها و سازوکارهای برنامه‌ریزی و ارزشیابی آموزش و پرورش بر مبنای شرایط عادی طراحی شده‌اند و برای اداره نظام آموزشی در وضعیت‌های اضطراری، طولانی شدن تعطیلی مدارس، جابه‌جایی جمعیت یا تغییر شیوه‌های ارائه خدمات آموزشی، چارچوب‌های اختصاصی و انعطاف‌پذیر پیش‌بینی نشده است. از این رو، استمرار اجرای همان قواعد و رویه‌های معمول، می‌تواند خود به یکی از عوامل کاهش کارآمدی نظام آموزشی در شرایط اضطراری یا بحران تبدیل شود. در چنین شرایطی، الزام به اجرای کامل برنامه‌های آموزشی، استمرار شیوه‌های متعارف سنجش و ارزشیابی، معیارهای ثابت ارزیابی عملکرد مدارس و مناطق آموزشی و رویه‌های اداری غیرمنعطف، امکان تصمیم‌گیری متناسب با شرایط متغیر بحران را محدود می‌کند. علاوه بر این، نبود نظام‌های پایش مستمر وضعیت یادگیری، ارزیابی پیامدهای آموزشی بحران و سنجش اثربخشی مداخلات جبرانی، برنامه‌ریزی مبتنی بر شواهد را با چالش مواجه کرده و احتمال تخصیص نامناسب منابع و اتخاذ تصمیمات غیرهدفمند را افزایش می‌دهد. بر این اساس، نظام برنامه‌ریزی، سنجش و ارزشیابی در شرایط بحران صرفاً نیازمند تعدیل برخی رویه‌های اجرایی نیست، بلکه به یکی از حوزه‌های اصلی نیازمند سیاست‌گذاری، قانونگذاری و تدوین استانداردهای اختصاصی تبدیل می‌شود. لذا، فقدان چارچوب‌های ملی برای برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر، بازطراحی نظام سنجش و ارزشیابی متناسب با شرایط اضطراری یا بحران و استقرار نظام‌های پایش و ارزیابی مستمر، از مهم‌ترین خلأهای حکمرانی در این حوزه است.

۱۳-۲. بهره‌گیری از رسانه‌های همگانی برای تداوم آموزش

دسترسی نظام آموزش عمومی به ظرفیت رسانه‌های همگانی برای ارائه خدمات آموزشی، یکی دیگر از ابعاد متأثر از شرایط اضطراری و بحران است. در شرایطی که آموزش حضوری با وقفه یا محدودیت مواجه شده، رسانه‌های فراگیر به‌ویژه رسانه ملی، یکی از مهم‌ترین بسترهای تداوم آموزش برای بخش قابل توجهی از دانش‌آموزان هستند؛ به‌ویژه در مناطقی که دسترسی به اینترنت یا تجهیزات هوشمند محدود است. از این رو، میزان دسترسی آموزش و پرورش به ظرفیت‌های رسانه‌ای کشور، زمان پخش برنامه‌های آموزشی، استمرار و کیفیت ارائه این خدمات، به یکی از مؤلفه‌های اثرگذار بر تداوم و عدالت آموزشی در شرایط بحران تبدیل می‌شود. باین حال، در قوانین و مقررات موجود، تکالیف، مسئولیت‌ها و سازوکارهای لازم برای تخصیص و به‌کارگیری ظرفیت رسانه‌های همگانی در حمایت از آموزش عمومی در شرایط اضطراری به صورت شفاف و الزام‌آور پیش‌بینی نشده و همین امر می‌تواند هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول و بهره‌گیری به موقع از این ظرفیت‌ها را با محدودیت مواجه کند.

۳. الزامات و بایدهای حکمرانی آموزش و پرورش در شرایط بحران

بر اساس ابعاد و حوزه‌هایی متأثر از بحران در نظام آموزش عمومی، الزامات و بایدهای حکمرانی آموزش و پرورش در شرایط بحران در ادامه آمده است.

۱-۳. تمرکززدایی و تفویض اختیار به سطوح استانی، منطقه‌ای و مدرسه‌ای برای انتخاب سناریوی آموزشی متناسب با وضعیت

بحران در بوم

یکی از ضعف‌های اساسی در مدیریت کلان آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران، تداوم سیاست‌های تمرکزگرا در تصمیم‌گیری در خصوص وضعیت مخاطراتی است که در مناطق مختلف کشور اساساً ناهمگن، سیال و غیرقابل پیش‌بینی هستند. در جنگ، ماهیت و شدت تهدید در سطح هر استان و شهرستان از منطقه‌ای که صرفاً در معرض هشدارهای امنیتی بوده تا منطقه‌ای که مستقیماً درگیر آتشباری

و تخریب زیرساخت‌هاست می‌تواند متفاوت باشد. در چنین بستری، تجویز یک راهکار واحد از ستاد وزارت آموزش و پرورش (مانند اعلام سراسری آموزش غیرحضوری یا الزام به بازگشایی مدارس) آسیب‌زا است. در راستای تمرکززدایی و تفویض اختیار به سطوح استانی، منطقه‌ای و مدرسه‌ای برای انتخاب سناریوی آموزشی متناسب با شرایط اضطراری یا بحران، قانونگذار باید نظام تصمیم‌گیری آموزش و پرورش را از الگوی متمرکز به نظام حکمرانی چندسطحی مبتنی بر ارزیابی تهدیدها یا مخاطرات تغییر داده و حدود صلاحیت، اختیارات و مسئولیت‌های هر یک از سطوح ملی، استانی، منطقه‌ای و مدرسه‌ای را به‌طور صریح تعیین کند. مطالعات نشان می‌دهد نظام‌های آموزشی که تصمیم‌گیرندگان محلی - استان‌ها، مناطق و مدارس - را درگیر کرده، به دلیل آشنایی بیشتر آنان با تهدیدها و مخاطرات و ظرفیت‌های بومی، تداوم آموزش را بهتر تضمین می‌کنند [۱۱]. تفویض اختیار به سطوح محلی، در صورتی که با ظرفیت‌سازی نهادی، نظام‌های پاسخگویی، برنامه‌ریزی مناسب و تأمین منابع کافی همراه باشد، می‌تواند به بهبود کیفیت، کارآمدی و عدالت آموزشی کمک کند [۱۲]. بنابراین ضروری است نظام حکمرانی آموزش و پرورش در بحران‌ها از الگوی متمرکز به مدل چندسطحی مبتنی بر ارزیابی تهدیدها و مخاطرات تبدیل شود. قانونگذار باید نظام تصمیم‌گیری خود برای مواجهه با شرایط اضطراری را به یک الگوی تصمیم‌گیری چندسطحی تبدیل کند. به این منظور وزارت آموزش و پرورش باید با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه مدیریت تهدیدها یا بحران‌ها، «نظام ملی سطح‌بندی تهدیدها و مخاطرات آموزشی» را تدوین و پس از تصویب، ملاک تشخیص را سطح مخاطره یا تهدید در هر منطقه قرار دهد. بر این اساس، تنها در چارچوب سطح وضعیت اضطراری اعلام شده هر سطح می‌تواند سناریوهای آموزشی (برای مثال تعطیلی، حضوری یا ترکیبی) را در آن منطقه فعال کند و به جز اعلام اضطراری ملی، ستاد وزارت آموزش و پرورش مجاز به تحمیل یکسان سناریو بر همه استان‌ها نخواهد بود. قانونگذار باید اصل «تصمیم‌گیری در نزدیک‌ترین سطح به محل وقوع بحران» را به رسمیت شناخته و مقرر کند که هیچ مرجع ملی مجاز به تحمیل یک سناریوی واحد بر تمامی استان‌ها و مناطق، بدون توجه به تفاوت سطح تهدیدها یا مخاطرات و ارزیابی‌های محلی، نیست؛ مگر در مواردی که به موجب قانون، وضعیت اضطراری ملی اعلام شده باشد. در عین حال، ستاد وزارت باید دستورالعمل‌هایی حاوی شاخص‌های ارزیابی تهدید یا مخاطره و حدود اختیارات هر سطح را تدوین کند تا از اجرای سلیقه‌ای تصمیمات جلوگیری شود. در چنین ساختاری، تعیین سیاست‌های کلان و استانداردهای آموزشی به عهده ستاد وزارت می‌ماند اما تصمیمات اجرایی با توجه به شرایط هر منطقه به سطوح استانی و منطقه‌ای واگذار می‌شود. به عنوان نمونه، مطابق حدود و اختیارات مصرح در [قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶](#)، این شوراها می‌توانند تقویم آموزشی مناطق خود را متناسب با شرایط اقلیمی و جمعیتی تنظیم کنند. براساس [قانون بازگشایی مدارس در اول مهرماه هر سال](#) (مصوب ۱۳۷۶/۶/۱۸) این اختیار از شوراهای مذکور سلب شد. بر همین مبنا، می‌توان با اصلاح این قانون اختیار تقویم آموزشی را به شوراهای استانی داد تا متناسب با سطح مخاطره یا بحران، وضعیت زیرساخت‌ها و ویژگی‌های جمعیتی هر منطقه، سناریوهای آموزشی مناسب را انتخاب، تغییر یا تعلیق کنند و تصمیم آنان برای همه مدارس استان لازم‌الاجرا شود. تحقق این امر را می‌توان از مصادیق اجرایی‌سازی هدف ۱۳ و راهکار ۱-۱۳ [سند تحول بنیادین](#) هم در نظر گرفت.^۱ همچنین ادارات آموزش و پرورش مناطق و مدیران مدارس نیز در چارچوب اختیارات تفویض شده مجازند با توجه به شرایط هر مدرسه، اقدام‌هایی مانند کاهش تراکم کلاس‌ها، اعمال آموزش غیرحضوری یا تغییر موقت محل آموزش را بدون نیاز به مجوز موردی از ستاد مرکزی اجرا کنند.

ازسوی دیگر، در راستای شفافیت و پاسخگویی، قانون باید الزام کند که همه تصمیمات محلی بر پایه ارزیابی مخاطرات مستندسازی و در سامانه ملی مدیریت بحران ثبت شده و مسئولیت حقوقی تصمیم‌گیران در صورت خروج از حدود اختیارات تعیین شود. همچنین دولت باید زیرساخت‌های اطلاعاتی و سامانه‌های پایش برخط را فراهم کند تا تصمیمات محلی براساس داده‌های معتبر و به‌موقع اتخاذ شود. این رویکرد ضمن حفظ انسجام سیاست‌های کلان ملی، اختیارات قابل توجهی برای مدیریت بحران به سطوح محلی می‌سپارد که با جهت‌گیری‌های

۱. راهکار ۱-۱۳: اصلاح قوانین و مقررات موجود در راستای تقویت نقش شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها و مناطق و مدارس متناسب با مقتضیات تربیتی.

مدرسه‌محوری که در بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت و تقویت مسئولیت‌پذیری مدیران که در اسناد بالادستی همچون سند تحول بنیادین (راهکارهای ۲-۳)، تأکید شده نیز هم‌خوانی دارد.

۲-۳. تعیین سیاست‌ها، قوانین و مقررات و استاندارد خدمات آموزشی و پرورشی در شرایط اضطراری و بحران

در سال‌های اخیر، نظام آموزش و پرورش کشور به‌طور مکرر در معرض مخاطرات محیطی و شرایط اضطراری و بحران‌هایی همچون شیوع ویروس کرونا، آلودگی هوا، سرما و برودت هوا، کمبود انرژی (گاز و برق) و جنگ قرار گرفته که پیامد مشترک آنها تعطیلی یا غیر حضوری شدن گسترده مدارس بوده است. باین حال، تاکنون هیچ سند مصوبی در شورای عالی آموزش و پرورش یا مراجع ذی‌صلاح دیگر، چارچوب، مقررات و استاندارد فعالیت مدارس، پوشش فراگیر آموزش و ارائه خدمات آموزشی و پرورشی عادلانه و باکیفیت در چنین شرایطی را تبیین نکرده است. آنچه امروز به‌عنوان شیوه عمل غالب مشاهده می‌شود، اعلام غیر حضوری شدن مدارس در فاصله‌ای کوتاه از طریق اطلاعیه‌های منطقه‌ای و تقلیل برنامه درسی، زمان آموزش و فرایندهای آموزشی و پرورشی به فعالیت‌های محدود آموزشی در پیام‌رسان‌ها، بدون هیچ‌گونه معیاری بوده که الگویی کاملاً واکنشی، موقت و فاقد پشتوانه هنجاری و قانونی است. این خلأ حقوقی و سیاستی، برنامه‌ریزی بلندمدت را ناممکن و شکاف آموزشی را میان دانش‌آموزان برخوردار و محروم از زیرساخت‌های دیجیتال عمیق‌تر کرده است. بر این اساس، نخستین و بنیادی‌ترین گام در حکمرانی آموزش در شرایط اضطراری، گذار از مدیریت منفعلانه و پراکنده به یک نظام هنجارمند و پیش‌بینی‌پذیر است.

لذا در راستای تعیین سیاست‌ها، قوانین، مقررات و استانداردهای خدمات آموزشی و پرورشی در شرایط اضطراری و بحران عبارت‌اند از:

الف) قانونگذار باید با بازنگری در قوانین سلب پیشین، ایجاد انعطاف در ساختار وزارت آموزش و پرورش را در وجه مختلف از ساختار و تشکیلات اداری تا تقویم و برنامه آموزشی را در دستور کار خود قرار داده و با نظارت بر قوانین مصوب از جمله بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت که بر تغییر ساختار با رویکرد مدرسه‌محوری و تفویض اختیارات تأکید دارد، تغییر ساختار را تا وصول نتیجه دنبال کند. قانونگذار همچنین باید تصریح کند که هیچ‌گونه تصمیم مبنی بر تعطیلی مدارس، تغییر شیوه ارائه آموزش یا جایگزینی آموزش حضوری با سایر شیوه‌ها، بدون استناد به استانداردهای ملی مصوب و خارج از چارچوب‌های مقرر در این قانون معتبر نخواهد بود. وزارت آموزش و پرورش نیز مکلف شود تمامی سناریوهای تداوم آموزش مانند آموزش حضوری ایمن، ترکیبی، برخط، تلویزیونی، رادیویی، مبتنی بر بسته‌های خودآموز و سایر روش‌های جایگزین را به‌عنوان اجزای رسمی نظام آموزشی طراحی و مستندسازی کرده و برای هر یک دستورالعمل‌های اجرایی و استانداردهای اختصاصی تهیه و ابلاغ کند، به گونه‌ای که هیچ یک از این شیوه‌ها به موجب قانون یا مقررات، جایگزین انحصاری سایر روش‌ها تلقی نشوند. قانونگذار همچنین باید دولت را مکلف کند تا «ستاد ملی آموزش در شرایط اضطراری و بحران» را به‌عنوان مرجع دائمی هماهنگی بین بخشی میان وزارت آموزش و پرورش، وزارت کشور، سازمان مدیریت بحران، سازمان پدافند غیرعامل، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، صدا و سیما، وزارت بهداشت و دستگاه‌های امنیتی تشکیل دهد و تصمیمات این ستاد در حدود صلاحیت‌های قانونی برای تمامی دستگاه‌های عضو لازم‌الاجرا بوده و آنها مکلف به تأمین امکانات و زیرساخت‌های مورد نیاز برای اجرای سناریوهای مصوب باشند. در نهایت، قانون باید پیش‌بینی کند که تمامی اسناد برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، برنامه درسی، آموزش معلمان و توسعه زیرساخت‌ها با سیاست‌ها و استانداردهای ملی آموزش در شرایط اضطراری و بحران انطباق داده شده و تصویب هر گونه مقرر مغایر با این چارچوب ممنوع باشد.

ب) شورای عالی انقلاب فرهنگی باید «سیاست‌ها و اصول حاکم بر ارائه خدمات آموزشی و پرورشی در شرایط اضطراری و بحران» را با تعیین اهداف، اصول بنیادین، حقوق و تکالیف دولت، الزامات عدالت آموزشی، تداوم یادگیری، حفظ کیفیت، حمایت از دانش‌آموزان آسیب‌پذیر و حفظ سلامت روانی-اجتماعی دانش‌آموزان، به‌عنوان مبنای تدوین تمامی قوانین و مقررات اجرایی تصویب و ابلاغ کند.

ج) شورای عالی آموزش و پرورش باید براساس سیاست‌های مصوب، «استانداردهای ملی ارائه خدمات آموزشی و پرورشی در شرایط اضطراری و بحران» را در مؤلفه‌هایی مانند حداقل زمان آموزش و تعامل مؤثر معلم و دانش‌آموز، الزامات برنامه درسی و اولویت‌بندی محتوا

و تنوع بخشی به قالب های آموزشی، ضوابط سنجش و ارزشیابی تحصیلی، استانداردهای کیفیت آموزش، الزامات دسترس پذیری برای دانش آموزان آسیب پذیر مانند دانش آموزان مناطق محروم، روستایی، مرزی، عشایری و کودکان دارای معلولیت، الزامات ارائه خدمات تربیتی و مشاوره ای و استانداردهای ایمنی و امنیت اطلاعات در بسترهای آموزشی در شرایط بحران را تدوین، تصویب و به طور مستمر بازنگری کند و این استانداردها برای وزارت آموزش و پرورش و تمامی واحدهای آموزشی لازم الاجرا باشند.

د) وزارت آموزش و پرورش باید پیش از وقوع بحران، دستورالعمل های اجرایی، برنامه های عملیاتی، محتوای استاندارد و برنامه های آموزشی مورد نیاز برای اجرای هر یک از سناریوهای مصوب را تهیه و آمادگی لازم را در تمامی استان ها و مدارس کشور ایجاد کرده و حداقل هر پنج سال یکبار استانداردها و سناریوهای مزبور را براساس نتایج ارزیابی عملکرد، تحولات فناوری و تجربیات بحران های گذشته بازنگری و گزارش آن را به شورای عالی آموزش و پرورش و مراجع نظارتی ارائه کند.

۳-۳. استقرار نظام حقوقی و تقسیم کار نهادی آموزش و پرورش در شرایط بحران

تضمین تداوم، کیفیت و عدالت آموزشی در شرایط بحران، مستلزم استقرار نظامی روشن برای تعیین مسئولیت ها، اختیارات و حدود پاسخگویی دستگاه های ذی ربط است. هر چند که در بند «د» فصل هشتم سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و بند «الف» ماده (۹۲) قانون برنامه هفتم به موضوع تقسیم کار ملی در حوزه آموزش و پرورش اشاره شده؛ با این حال این تقسیم کار نیز فقط ناظر به احکام ذکر شده در آن اسناد و قوانین بوده و در خصوص تقسیم کار بین دستگاهی ناظر به شرایط اضطراری و بحرانی سکوت شده است. لذا، دولت باید با تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات، چارچوب حقوقی اداره آموزش و پرورش در شرایط اضطراری را به گونه ای طراحی کند که مسئولیت هر یک از دستگاه های اجرایی، نهادهای محلی و مراجع تصمیم گیر در تمامی مراحل پیشگیری، آمادگی، پاسخ، بازسازی و بازتوانی به صورت شفاف تعیین شود. همچنین لازم است نظام مشخصی برای هماهنگی بین بخشی میان وزارت آموزش و پرورش، سازمان مدیریت بحران، استانداری ها، وزارت کشور، دستگاه های خدمات رسان و سایر نهادهای مسئول ایجاد شده تا از تداخل وظایف، تعارض تصمیمات و تأخیر در اقدام های اجرایی جلوگیری شود که در این راستا نیز می توان از ظرفیت قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان ها، شهرستان ها و مناطق کشور استفاده کرد.

۳-۴. ایجاد نظام تأمین مالی پایدار و منعطف برای تداوم و کیفیت خدمات آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران

نظام بودجه ریزی آموزش و پرورش کشور اساساً برای شرایط باثبات و قابل پیش بینی طراحی شده و در مواجهه با شوک های ناگهانی مانند جنگ، نه تنها فاقد چابکی لازم برای تأمین نیازهای نوظهور است، بلکه دچار پدیده انجماد منابع نیز می شود. برای مثال، در شرایط جنگی که مدارس به اجبار غیر حضوری می شوند، طیف وسیعی از ردیف های اعتباری جاری مانند توزیع شیر رایگان، ایاب و ذهاب، اردوهای دانش آموزی، فعالیت های پرورشی و فوق برنامه، هزینه های نگهداری فضاهای فیزیکی و مدارس شبانه روزی عملاً بدون مصرف باقی می ماند؛ در حالی که هم زمان نیازهای پر هزینه ای نظیر تأمین زیرساخت های آموزش مجازی، تولید محتوای دیجیتال، تجهیزات ارتباطی دانش آموزان محروم و بسته های حمایت روانی-اجتماعی ایجاد شده که فاقد ردیف اعتباری در قانون بودجه هستند. در چنین شرایطی، انعطاف ناپذیری قوانین بودجه ای و ممنوعیت جابه جایی اعتبارات میان ردیف ها، عملاً وزارت آموزش و پرورش را در موقعیتی متناقض قرار می دهد که از یک سو منابع مالی موجود در حساب های خود را داشته که قابل هزینه کردن نیست و از سوی دیگر، نیازهای مبرم و حیاتی دارد که برای آنها اعتباری پیش بینی نشده و یا ممکن است سازمان برنامه و بودجه اعتبارات این گونه ردیف ها را اصلاً اختصاص ندهد. البته قانونگذار در قانون مدیریت بحران کشور تدابیر و سازوکارهایی را برای رفع مشکلات مالی در شرایط اضطراری و بحران پیش بینی کرده است. براساس ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور، دولت مکلف شده به منظور پاسخ به حوادث و بحران ها، از اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به



قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ با رعایت بند مذکور استفاده کند. این اعتبار به محض وقوع حادثه، از طریق تنخواه خزانه و با تأیید سازمان برای پاسخ در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه می‌شود. در صورت نیاز به اعتباری مازاد بر آن، دولت می‌تواند با تصویب هیئت وزیران اعتبار لازم را تخصیص داده، مشروط بر اینکه حداکثر یک ماه پس از تخصیص اعتبار، فرایند قانونی اصلاح بودجه را انجام دهد. همچنین براساس ماده (۱۸) این قانون مدیران دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استان مجازند هنگام پاسخ به حوادث و بحران‌ها، در چارچوب اعتبارات جاری به استثنای «حقوق و دستمزد» موضوع فصول اول و ششم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تحت اختیار با تأیید وزیر کشور (در سطح ملی) و استانداران (در سطح استان) هزینه کنند تا بلافاصله پس از رفع شرایط اضطراری از طریق وزارت کشور تأمین شود. باین حال، سازمان برنامه و بودجه کشور باید منابع مالی پایدار، انعطاف‌پذیر و متناسب با نیازهای ناشی از بحران را برای تضمین استمرار و کیفیت خدمات آموزشی و پرورشی پیش‌بینی و تأمین کند. در بُعد انعطاف‌پذیری مالی، قانونگذار باید مقرر دارد که با اعلام رسمی وضعیت اضطراری یا بحران از سوی مرجع ذیصلاح قانونی، وزارت آموزش و پرورش مجاز باشد با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور و تصویب هیئت وزیران، اعتبارات ردیف‌هایی که امکان هزینه کردن آنها به دلیل شرایط بحران میسر نیست را به ردیف‌های مرتبط با تداوم آموزش و پرورش، حفظ کیفیت خدمات و حمایت از دانش‌آموزان و کارکنان منتقل کند. همچنین، در قوانین مالی و بودجه‌ای کشور مانند قانون محاسبات عمومی، احکام ویژه‌ای پیش‌بینی شود تا وزارت آموزش و پرورش بتواند در دوره اعلام رسمی وضعیت اضطراری، بدون رعایت تشریفات معمول اداری و در حدود، سقف و مدت تعیین شده قانونی، نسبت به تخصیص، جابه‌جایی، تعهد، پرداخت و مصرف اعتبارات مورد نیاز با نظارت سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات اقدام کند. به منظور تحقق عدالت آموزشی، تخصیص منابع در شرایط بحران براساس شاخص‌های مصوب از جمله شدت بحران و مخاطره، میزان آسیب‌دیدگی زیرساخت‌ها، تعداد دانش‌آموزان، میزان محرومیت مناطق و نتایج نظام ملی پایش آموزش صورت پذیرد.

۵-۳. استقرار نظام مشارکت خانواده، جامعه و نهادهای مردمی در تداوم آموزش

استمرار آموزش در شرایط بحران مستلزم بهره‌گیری سازمان یافته از ظرفیت خانواده‌ها، نهادهای محلی، خیرین، سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌ها و سایر سرمایه‌های اجتماعی است. دولت باید با تدوین سیاست‌ها، قوانین و مقررات لازم و همچنین رفع موانع قانونی و اجرایی، چارچوب نهادی مشارکت این بازیگران را به گونه‌ای طراحی کند که نقش، مسئولیت، حدود اختیارات و شیوه همکاری هر یک در مراحل مختلف بحران به صورت شفاف مشخص باشد. این چارچوب باید امکان مشارکت سازمان یافته خانواده‌ها در حمایت از فرایند یادگیری، همکاری نهادهای مردمی در تأمین فضاها، تجهیزات و خدمات آموزشی، جلب ظرفیت خیرین در بازسازی و تجهیز مدارس و استفاده از توان رسانه‌ها در اطلاع‌رسانی و آموزش عمومی را فراهم کند. همچنین لازم است سازوکارهای حقوقی لازم برای هماهنگی، هدایت، نظارت و ارزیابی مشارکت‌های مردمی پیش‌بینی شده تا این ظرفیت‌ها از اقدام‌های پراکنده و مقطعی به بخشی پایدار از نظام حکمرانی آموزش و پرورش در شرایط بحران تبدیل شوند.

۶-۳. استقرار نظام ملی حکمرانی داده، مدیریت اطلاعات و تاب‌آوری سایبری آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران

در شرایط بحران، اطلاعات، داده‌ها و زیرساخت‌های دیجیتال آموزش و پرورش از جمله دارایی‌ها و زیرساخت‌های حیاتی نظام تعلیم و تربیت هستند و استمرار حکمرانی آموزشی، تصمیم‌گیری مؤثر و تداوم خدمات آموزشی به امنیت، یکپارچگی و دسترسی‌پذیری آنها وابسته است. از این رو، وزارت آموزش و پرورش با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط باید «نظام ملی حکمرانی داده، مدیریت اطلاعات و تاب‌آوری سایبری آموزش و پرورش در شرایط اضطراری و بحران» را طراحی و مستقر کند؛ به گونه‌ای که استمرار دسترسی به اطلاعات پایه، سامانه‌های حیاتی و خدمات آموزشی حتی در صورت وقوع جنگ، حملات سایبری، جنگ الکترونیک، تخریب زیرساخت‌های ارتباطی، جابه‌جایی گسترده جمعیت یا

اختلال در مراکز داده تضمین شود. در اجرای این تکلیف، وزارت آموزش و پرورش باید نسبت به ایجاد، یکپارچه سازی و روزآمدسازی برخط بانک جامع اطلاعات دانش آموزان، معلمان، مدیران، کارکنان، فضاهای آموزشی، تجهیزات و سایر داده های حیاتی اقدام کرده و برای تمامی دانش آموزان، معلمان و کارکنان شناسه یکتای آموزشی پیش بینی کند تا ارائه خدماتی نظیر ثبت نام، انتقال، ارزشیابی، صدور سوابق تحصیلی و سایر خدمات آموزشی، بدون وابستگی به اسناد فیزیکی یا محل جغرافیایی استقرار افراد امکان پذیر باشد و هیچ دانش آموزی صرفاً به دلیل جابه جایی ناشی از بحران، مفقود شدن مدارک یا اختلال در سامانه های اداری از ادامه تحصیل محروم نشود. وزارت آموزش و پرورش همچنین باید تمامی دارایی های اطلاعاتی و زیرساخت های فناوری را براساس سطح اهمیت طبقه بندی کرده و سازوکارهای پشتیبان گیری منظم، استقرار مراکز داده جایگزین، نگهداری نسخه های امن، بازیابی سریع اطلاعات و برنامه های مدیریت تداوم خدمات فناوری اطلاعات و بازیابی پس از حادثه را به گونه ای پیش بینی و به صورت دوره ای آزمون کند که از بین رفتن یک یا چند مرکز داده یا اختلال در سامانه های اصلی، موجب توقف خدمات آموزشی یا از دست رفتن اطلاعات حیاتی نشود. علاوه بر این، وزارت آموزش و پرورش باید نظام پایش برخط و هوشمند وضعیت مدارس، جمعیت دانش آموزی، نیروی انسانی، ظرفیت فضاهای آموزشی، میزان آسیب دیدگی زیرساخت ها و الگوهای جابه جایی جمعیت را ایجاد کند تا تصمیمات مربوط به تخصیص منابع، ساماندهی نیروی انسانی، انتخاب سناریوهای آموزشی و بازگشایی مدارس در تمامی سطوح، مبتنی بر داده های معتبر، بهنگام و یکپارچه اتخاذ شود. همچنین وزارت آموزش و پرورش باید الزامات حکمرانی داده، امنیت اطلاعات، محرمانگی، صحت، تمامیت، دسترسی پذیری و تاب آوری سایبری سامانه ها و زیرساخت های آموزشی را براساس استانداردهای ملی امنیت اطلاعات و رعایت قانون داده ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱ مستقر کرده و ارزیابی های امنیتی، آزمون های نفوذ، مانورهای سایبری، پایش مستمر آسیب پذیری ها و برنامه های ارتقای سواد امنیت سایبری مدیران، معلمان، کارکنان و دانش آموزان را به صورت مستمر اجرا کند.

۷-۳. استانداردسازی، ایمن سازی و ایجاد ظرفیت پشتیبان در فضاهای آموزشی

تداوم آموزش در شرایط اضطراری و بحران، پیش از هر چیز به وجود فضاهای آموزشی ایمن و قابل بهره برداری وابسته است. از این رو، ایمنی و تاب آوری مدارس باید به عنوان یکی از الزامات دائمی نظام آموزش و پرورش بوده و تمامی مدارس کشور، متناسب با سطح مخاطرات هر منطقه، از حداقل استانداردهای ایمنی، مقاوم سازی و الزامات پدافند غیرعامل برخوردار باشند. این استانداردها باید در طراحی، احداث، توسعه، بازسازی و تجهیز مدارس رعایت شده و صرفاً به اقدام های پس از وقوع بحران محدود نباشد. در کنار ایمن سازی عمومی مدارس، لازم است در هر شهرستان و منطقه آموزشی، متناسب با جمعیت و سطح مخاطرات، تعدادی مدرسه یا مجتمع آموزشی بزرگ، ایمن و مجهز به عنوان ظرفیت پشتیبان پیش بینی شود. این مراکز باید از ظرفیت فیزیکی و تجهیزات لازم برای پذیرش موقت دانش آموزان مدارس آسیب دیده یا غیرقابل استفاده برخوردار باشند و بتوانند در شرایط اضطراری یا بحران، بدون نیاز به ایجاد فوری زیرساخت های جدید، بخشی از بار آموزشی منطقه را بر عهده گیرند. برای تحقق این امر، وزارت آموزش و پرورش با همکاری مراجع مسئول در حوزه مدیریت بحران، پدافند غیرعامل و ساخت و ساز باید استاندارد ملی ایمنی و تاب آوری فضاهای آموزشی را متناسب با انواع تهدیدها و مخاطرات تعیین و وضعیت ایمنی مدارس موجود را به صورت دوره ای ارزیابی کند. مدارس فاقد حداقل الزامات ایمنی باید در اولویت مقاوم سازی، بازسازی یا جایگزینی قرار گیرند و در طراحی فضاهای جدید نیز الزامات ایمنی، دسترسی اضطراری، فضاهای امن و پناهگاهی، سامانه های هشدار و امکان استمرار فعالیت آموزشی پیش بینی شود. همچنین، برای هر منطقه آموزشی باید متناسب با نقشه یا اطلس تهدیدها و مخاطرات و ظرفیت مدارس، نظام پیش بینی و بهره برداری از فضاهای آموزشی جایگزین تدوین شود تا در صورت آسیب یا عدم امکان استفاده از یک مدرسه، محل انتقال دانش آموزان و نحوه استمرار فعالیت آموزشی از پیش مشخص باشد. تأمین اعتبارات پایدار برای ایمن سازی، مقاوم سازی و نگهداری این فضاها نیز باید در نظام بودجه ریزی آموزش و پرورش پیش بینی شود.



۸-۳. انعطاف‌پذیری برنامه‌های درسی و افزایش اختیار حرفه‌ای معلمان

یکی از الزامات افزایش تاب‌آوری نظام آموزش و پرورش، بازنگری در ساختار و نحوه اجرای برنامه‌های درسی به گونه‌ای است که در برابر تفاوت شرایط، نیازهای یادگیری و محدودیت‌های محیطی انعطاف‌پذیر باشند. برنامه درسی نباید به مجموعه‌ای ثابت و کتاب‌محور از محتواهای الزام‌آور تقلیل یابد؛ بلکه باید ضمن حفظ اهداف، شایستگی‌ها و چارچوب‌های ملی آموزش و پرورش، امکان تنظیم محتوا، زمان، روش تدریس و نحوه سازماندهی فرایند یاددهی-یادگیری را متناسب با شرایط فراهم کند. بر این اساس، لازم است در چارچوب برنامه درسی ملی، میان اهداف و شایستگی‌های اساسی و محتوای قابل انعطاف تفکیک روشنی ایجاد شود؛ به گونه‌ای که در شرایط مختلف، مانند محدودیت زمانی، اختلال در دسترسی به مدرسه یا تغییر شیوه ارائه آموزش، امکان اولویت‌بندی، تلفیق، جابه‌جایی یا کاهش بخشی از محتوا، بدون خدشه به اهداف اساسی تعلیم و تربیت وجود داشته باشد. در این چارچوب، به جای تجویز یک برنامه درسی جداگانه برای شرایط بحران، باید سازوکارهای لازم برای اعمال انعطاف در برنامه درسی موجود از قبل پیش‌بینی و در اختیار سطوح اجرایی قرار گیرد. در این میان، افزایش اختیار حرفه‌ای معلمان اهمیت اساسی دارد. معلم باید بتواند در چارچوب اهداف و استانداردهای ملی، با توجه به وضعیت دانش‌آموزان، شرایط محیطی، زمان در دسترس و شیوه ارائه آموزش، درباره نحوه سازماندهی و اجرای برنامه درسی تصمیم‌گیری کند. تحقق این امر مستلزم کاهش وابستگی برنامه درسی به کتاب درسی به عنوان تنها منبع یادگیری و فراهم کردن امکان استفاده از منابع، فعالیت‌ها و روش‌های متنوع آموزشی است. در چنین الگویی، نقش سیاستگذار از تعیین جزئیات اجرای یکسان برنامه درسی به تعیین اهداف، استانداردهای یادگیری و چارچوب‌های حرفه‌ای تغییر می‌یابد و اختیار تطبیق برنامه با شرایط واقعی به مدرسه و معلم واگذار می‌شود. همچنین لازم است ضوابط برنامه درسی و ارزشیابی به گونه‌ای تنظیم شود که کاهش زمان آموزش یا تغییر شیوه ارائه آن در شرایط خاص، الزاماً به حذف یا افت نامتناسب یادگیری منجر نشود.

۹-۳. استقرار نظام ملی تضمین کیفیت، پایش افت یادگیری و مداخله جبرانی

تداوم ارائه خدمات آموزشی در شرایط اضطراری و بحران، صرفاً به معنای حفظ دسترسی دانش‌آموزان به کلاس و محتوا نیست، بلکه باید با سازوکاری برای سنجش مستمر کیفیت و شناسایی به‌موقع افت یادگیری همراه باشد. از این رو، وزارت آموزش و پرورش باید «نظام ملی تضمین کیفیت، پایش افت یادگیری و مداخله جبرانی» را به گونه‌ای مستقر کرده که بتواند وضعیت ارائه خدمات و نتایج یادگیری را در سطوح مدرسه، منطقه، استان و ملی به صورت مستمر پایش و موارد افت کیفیت یا یادگیری را شناسایی و اعلام کند. این نظام باید حداقل‌های کیفیت آموزش، میزان تحقق اهداف برنامه درسی، دسترسی و مشارکت دانش‌آموزان، وضعیت یادگیری و افت تحصیلی، عدالت آموزشی و کیفیت خدمات تربیتی و حمایتی را براساس شاخص‌های مصوب اندازه‌گیری کند و نتایج آن مبنای ارزیابی عملکرد واحدهای آموزشی و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی قرار گیرد. یکی از کارکردهای اصلی این نظام، تشخیص به‌موقع افت یادگیری و فعال‌سازی مداخلات جبرانی در نزدیک‌ترین سطح به دانش‌آموز است. بر این اساس، هرگاه نتایج پایش نشان دهد که عملکرد یک مدرسه، گروهی از دانش‌آموزان یا یک منطقه از حداقل‌های تعیین شده فاصله گرفته، مدرسه موظف باشد در چارچوب اختیارات و منابع پیش‌بینی شده، برنامه جبرانی متناسب با نیاز دانش‌آموزان را طراحی و اجرا کند و برای این اقدام نیازمند اخذ مجوز یا ابلاغیه موردی از سطح ستاد نباشد. در مناطق یا مدارس که امکان جبران در سطح مدرسه وجود ندارد، منطقه و استان باید موظف به تأمین پشتیبانی‌های مورد نیاز باشند. نظام تضمین کیفیت باید علاوه بر نقش اصلاحی و حمایتی، مبنای پاسخگویی و نظارت بر عملکرد نظام آموزش و پرورش نیز قرار گیرد. نتایج پایش باید به صورت برخط و در سطوح دسترسی متناسب، در اختیار مراجع ذیصلاح نظارتی و سیاستگذاری قرار گیرد تا امکان ارزیابی عملکرد وزارت آموزش و پرورش در حفظ کیفیت و عدالت آموزشی در شرایط بحران فراهم شود.

۴. سناریوهای تداوم آموزش در شرایط بحران

براساس گزارش حاضر، مسئله اصلی آموزش و پرورش در شرایط اضطراری یا بحران، فقدان سناریوهای تداوم آموزش نیست؛ بلکه فقدان بسترهای حکمرانی، حقوقی، نهادی، مالی و اجرایی لازم برای انتخاب، استقرار و اجرای متناسب این سناریوهاست. به همین دلیل، در بخش سوم گزارش، مهم‌ترین الزامات و بایدهای حکمرانی، سیاستی، تقنینی و اجرایی مورد نیاز برای افزایش تاب‌آوری نظام آموزش و پرورش و تضمین استمرار، کیفیت و عدالت آموزشی در شرایط اضطراری یا بحران تبیین شد. تحقق این الزامات، ظرفیت لازم را برای تصمیم‌گیری منعطف، پاسخگو و مبتنی بر شرایط واقعی در اختیار مدیران و مجریان نظام آموزش و پرورش قرار می‌دهد و امکان عبور از تصمیمات موردی، یکنواخت و واکنشی را فراهم می‌کند. بر این اساس، پس از استقرار این بسترهای حکمرانی، نوبت به انتخاب مناسب‌ترین شیوه ارائه خدمات آموزشی و پرورشی در هر شرایط و هر منطقه می‌رسد. این انتخاب نباید براساس ترجیح یک روش آموزشی بر روش دیگر یا اتخاذ یک تصمیم واحد برای سراسر کشور باشد؛ بلکه باید بر پایه ارزیابی مستمر شرایط امنیتی، وضعیت زیرساخت‌ها، میزان دسترسی به امکانات آموزشی و ارتباطی، شرایط جمعیتی، ویژگی‌های دانش‌آموزان، ظرفیت مدارس و امکانات اجرایی هر منطقه صورت گیرد. بنابراین، رویکرد این گزارش، تجویز یک سناریوی واحد برای تمامی شرایط اضطراری یا بحران نیست، بلکه ارائه چارچوبی برای تصمیم‌گیری هوشمند، انعطاف‌پذیر و منطقه‌محور در انتخاب سناریوهای تداوم آموزش است. در این چارچوب، نقش سیاستگذار و قانونگذار، ایجاد قواعد، استانداردها، حدود اختیارات و سازوکارهای لازم برای انتخاب و تغییر بهنگام سناریوها بوده و نقش مدیران و مجریان آموزش و پرورش در سطوح ملی، استانی و محلی، انتخاب و به کارگیری مناسب‌ترین سناریو یا ترکیبی از سناریوها براساس داده‌های معتبر، ارزیابی مستمر شرایط و الزامات حکمرانی آموزش در بحران است. از این رو، سناریوهای ارائه شده در ادامه، نه راه‌حل‌های رقیب، بلکه گزینه‌های اجرایی مکملی هستند که باید متناسب با سطح بحران، ویژگی‌های مناطق و میزان آمادگی نظام آموزش و پرورش، به صورت منعطف و متناسب به کار گرفته شوند.

۴-۱. سناریوی اول: آموزش حضوری در محیط‌های فیزیکی ایمن

این سناریو مشتمل بر روش‌ها و سازوکارهایی است که در آنها تعامل حضوری و مستقیم معلم و دانش‌آموز حفظ شده، اما محل، زمان و شیوه ارائه آموزش متناسب با شرایط امنیتی، شدت بحران و امکانات هر منطقه تنظیم می‌شود. مهم‌ترین سازوکارهای این سناریو عبارت‌اند از:

۱- آموزش حضوری در مدارس مناطق امن و دور از درگیری: این سازوکار در مناطقی قابل اجراست که از کانون‌های درگیری فاصله داشته، زیرساخت‌های آموزشی آنها قابل بهره‌برداری بوده و الزامات ایمنی مانند پناهگاه‌های استاندارد و سامانه‌های هشدار سریع در مدارس فراهم شده باشد. در این شرایط، آموزش حضوری مطابق برنامه‌های مصوب استمرار می‌یابد و در صورت اعلام وضعیت اضطراری، دانش‌آموزان و کارکنان براساس رویه‌های از پیش تعیین شده به پناهگاه‌های ایمن منتقل شده و در صورت امکان، فرایند آموزش ادامه پیدا می‌کند.

۲- آموزش حضوری در فضاهای زیرزمینی و پناهگاه‌ها و فضاهای آموزشی و پرورشی مناسب و ایمن‌سازی شده: این سازوکار برای مناطقی مناسب است که استمرار آموزش حضوری امکان‌پذیر بوده، اما تهدیدات نظامی، استفاده از فضاهای آموزشی متعارف را با مخاطره یا تهدید مواجه می‌کند [۱۰]. اجرای این سازوکار مستلزم پیش‌بینی و تجهیز پناهگاه‌های استاندارد، مقاوم‌سازی مدارس، استفاده از فضاهای ایمن جایگزین، استقرار سامانه‌های هشدار سریع، تدوین رویه‌های تخلیه اضطراری و تداوم آموزش در شرایط خطر، و رعایت الزامات پدافند غیرعامل و دسترس‌پذیری برای همه دانش‌آموزان است.

۳- آموزش حضوری در فضاهای یادگیری موقت و سیار: این سازوکار در شرایطی به کار گرفته شده که به دلیل تخریب گسترده مدارس، جابه‌جایی اجباری جمعیت یا محدودیت ظرفیت فضاهای آموزشی ایمن، امکان بهره‌برداری از مدارس دائمی وجود نداشته باشد. در مناطقی



که دسترسی به آموزش بر خط امکان‌پذیر است، می‌توان از مراکز یادگیری دیجیتال موقت و سیار نیز برای حضور دانش‌آموزان، بهره‌گیری از آموزش‌های مجازی، دریافت خدمات آموزشی و فعالیت‌های مکمل استفاده کرد. از این روش در کشور اوکراین نیز استفاده شده است [۷].

۴- آموزش حضوری جامعه‌محور: آموزش حضوری جامعه‌محور^۱ می‌تواند به‌عنوان آخرین سازوکار آموزش حضوری استفاده شود. در این الگو، آموزش با بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی و در فضاهای عمومی ایمن مانند مساجد، مراکز فرهنگی، خانه‌های محله یا سایر مکان‌های مناسب و با مشارکت معلمان، خانواده‌ها، خیرین و سایر نیروهای داوطلب واجد صلاحیت استمرار می‌یابد.

۲-۴. سناریوی دوم: آموزش از راه دور فناورانه

این سناریو شامل روش‌هایی است که در آنها فرایند یاددهی-یادگیری بدون حضور هم‌زمان معلم و دانش‌آموز در یک مکان و با بهره‌گیری از فناوری‌های ارتباطی انجام می‌شود. وجه تمایز این روش‌ها، نوع فناوری واسط و میزان وابستگی آنها به زیرساخت‌های ارتباطی و انرژی است. مهم‌ترین سازوکارهای این سناریو عبارت‌اند از:

۱- آموزش کاملاً بر خط (مدرسه مجازی): در مناطقی که به‌دلیل شرایط امنیتی، امکان حضور فیزیکی دانش‌آموزان و معلمان در مدارس وجود نداشته، اما زیرساخت‌های ارتباطی و اینترنتی همچنان برقرار باشد، مدرسه مجازی می‌تواند به‌عنوان کامل‌ترین شیوه آموزش از راه دور استفاده شود. در این زمینه، استفاده از ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در [اساسنامه مدرسه مجازی](#) (مصوب جلسه ۱۰۵۸ مورخ ۱۴۰۴/۳/۵ شورای عالی آموزش و پرورش) [۸] می‌تواند چارچوب حقوقی و اجرایی لازم را فراهم کند. تحقق عدالت آموزشی در این شیوه مستلزم کاهش شکاف دیجیتال از طریق تأمین تجهیزات و دسترسی مناسب دانش‌آموزان و معلمان به خدمات ارتباطی است. تجربه کشور اوکراین نشان می‌دهد که ۹۰ درصد دانش‌آموزان این کشور حداقل یک ابزار الکترونیکی برای یادگیری داشتند، اما در ۴۶ درصد موارد، این ابزار تنها یک تلفن همراه بوده که برای انجام تکالیف پیچیده مناسب نبود [۹].

۲- آموزش تلویزیونی: آموزش تلویزیونی یکی از گزینه‌های مؤثر تداوم آموزش در شرایطی بوده که آموزش حضوری امکان‌پذیر نبوده اما زیرساخت پخش تلویزیونی کشور همچنان فعال است. این روش، با بهره‌گیری از ظرفیت شبکه‌های سراسری صدا و سیما، امکان دسترسی گسترده و نسبتاً عادلانه دانش‌آموزان به محتوای آموزشی را بدون نیاز به اینترنت یا تجهیزات هوشمند فراهم می‌کند. مهم‌ترین محدودیت این روش، فقدان تعامل مستقیم معلم و دانش‌آموز و دشواری در ارزشیابی مستمر و ارائه بازخورد آموزشی است.

۳- آموزش مبتنی بر رادیو: رادیو به‌عنوان یک رسانه فراگیر و کم‌هزینه، یکی از گزینه‌های ممکن برای تداوم آموزش در مناطقی بوده که دسترسی به اینترنت و حتی برق ناپایدار است. در روش آموزش رادیویی تعاملی^۲ می‌توان با پخش برنامه‌های آموزشی از پیش ضبط شده، جریان آموزش در شرایط بسیار اضطراری را حفظ کرد.

۴- بسته‌های مکاتبه‌ای و یادگیری غیربر خط (آفلاین) مبتنی بر تلفن همراه: در مناطقی که پهنای باند برای ویدئوهای بر خط (آنلاین) کافی نیست و یا شبکه اینترنت با اختلال مواجه بوده، می‌توان از گوشی‌های هوشمند و نرم‌افزارهای کم‌حجم، ایجاد کتابخانه‌های الکترونیکی آفلاین و کتاب‌های الکترونیکی به‌عنوان ابزارهای یادگیری استفاده کرد. در این سازوکار می‌توان با ایجاد و تجهیز مراکز محلی یادگیری امکان حضور دانش‌آموزان برای دریافت و استفاده از محتواهای غیربر خط (آفلاین) از طریق گوشی‌های هوشمند را فراهم کرد.

۳-۴. سناریوی سوم: آموزش ترکیبی

این سناریو شامل روش‌هایی است که در آن دو یا چند شیوه از آموزش حضوری و آموزش‌های مبتنی بر فناوری به‌صورت مکمل و در چارچوب یک برنامه درسی واحد به کار گرفته می‌شوند. مهم‌ترین سازوکارهای این سناریو عبارت‌اند از:

1. Community-based
2. Transactional Radio Instruction

۱ آموزش ترکیبی حضوری و آنلاین: در این الگو، بخشی از آموزش به صورت حضوری و بخشی دیگر از طریق بسترهای برخط ارائه می شود. مدل های متنوعی از آموزش ترکیبی را می توان در نظر گرفت. برای مثال، مدل چرخشی^۱ که در آن گروه های مختلف دانش آموزان به طور هفتگی بین آموزش حضوری و آنلاین جابه جا شده؛ مدل انعطاف پذیر^۲ که بخشی از دروس کاملاً حضوری و بخشی دیگر کاملاً برخط (آنلاین) ارائه می شوند؛ مدل محیط مجازی غنی شده^۳ که در آن مدرسه به طور عمده از راه دور فعال است، اما جلسات حضوری منظمی برای تعامل اجتماعی و رفع اشکال برگزار می کند؛ و مدل هم زمان حضوری-از راه دور که در آن یک کلاس به طور هم زمان با حضور برخی دانش آموزان در کلاس و برخی دیگر از طریق ویدئو کنفرانس تشکیل می شود [۱۰]. با این حال، افزایش حجم کار معلمان، نیاز به برنامه ریزی دقیق و وابستگی نسبی به زیرساخت های فناوری، از مهم ترین چالش های اجرای آن محسوب می شود [۹].

۲ آموزش از راه دور چندلایه با ترکیبی از آموزش های رادیویی، تلویزیونی، موبایل و سکوی های برخط (آنلاین) و محتوای آموزشی غیر برخط (آفلاین): با توجه به آسیب پذیری زیرساخت های اینترنت و ارتباطات در شرایط جنگ، اتکای انحصاری به آموزش برخط (آنلاین) می تواند تداوم آموزش را با اختلال مواجه کند. از این رو، وزارت آموزش و پرورش باید پیش از وقوع بحران، سبکی متنوع و مکمل از فناوری های ارتباطی و محتوای آموزشی (ترکیبی از ظرفیت های رادیویی، تلویزیونی، تلفن همراه، سکوی های آنلاین و فناوری های غیر برخط) را طراحی و زیرساخت های آن را مستقر کند تا متناسب با سطح دسترسی و وضعیت زیرساختی هر منطقه، امکان جایگزینی یا ترکیب شیوه های مختلف فراهم باشد. در این خصوص تجربه آموزش مبتنی بر رادیو، و استفاده از فناوری های آفلاین در کشورهایمانند یمن و هند وجود دارد. در کامبوج نیز تجربه مدارس دیجیتال سیار با استفاده از فناوری آفلاین محور برای کمپ های اسکان آوارگان مرزی وجود دارد که از طریق ارائه محتوای آموزشی از طریق ایجاد سرورها و شبکه های وای فای محلی دسترسی به محتوای آموزشی آفلاین را برای کودکان عمدتاً بازمانده از تحصیل فراهم می کنند.

۴-۴. سناریوی چهارم: آموزش جبرانی و خودراهبر

این سناریو ناظر بر شرایطی است که به دلیل شدت بحران، دسترسی دانش آموزان به هرگونه آموزش سازمان یافته اعم از حضوری، فناوریانه یا ترکیبی، برای مدتی امکان پذیر نباشد. در این وضعیت، هدف سیاستگذار صرفاً استمرار آموزش روزمره نیست، بلکه حفظ حداقل جریان یادگیری، جلوگیری از گسست تحصیلی، جبران عقب ماندگی های آموزشی و فراهم سازی زمینه بازگشت دانش آموزان به نظام آموزش رسمی است. مهم ترین سازوکارهای این سناریو عبارتند از:

۱ آموزش در منزل: آموزش در منزل زمانی استفاده می شود که به دلیل شدت بحران، امکان بهره گیری از سایر شیوه های آموزش وجود نداشته باشد. در این روش، خانواده نقش مکمل مدرسه را در هدایت و پشتیبانی از فرایند یادگیری برعهده می گیرد و آموزش بر پایه بسته های آموزشی، درس نامه ها، راهنماهای خودآموز و سایر منابع یادگیری قابل استفاده در منزل استمرار می یابد.

۲ برنامه های آموزشی خودآموز: در این روش، دانش آموز با بهره گیری از بسته های آموزشی خودراهبر، به صورت فردی یا با حمایت محدود والدین، مراقبان یا تسهیلگران محلی، فرایند یادگیری را ادامه می دهد تا زمینه بازگشت وی به آموزش رسمی فراهم شود.

۳ برنامه های یادگیری شتاب بخشی شده و جبرانی برای بازگشت کودکان بازمانده از تحصیل: هدف برنامه های یادگیری شتاب بخشی شده^۴ و جبرانی، جبران شکاف های یادگیری، فشرده سازی محتوای آموزشی و فراهم سازی زمینه بازگشت دانش آموزان بازمانده از تحصیل ناشی از شرایط بحران به مسیر عادی تحصیل در کوتاه ترین زمان ممکن است.

1. Rotational
2. Flexible
3. Enriched Virtual Environment
4. Accelerated Learning Programs



۴ آموزش برای دانش‌آموزان مهاجر و پناهنده در داخل و خارج از کشور: جابه‌جایی گسترده دانش‌آموزان در داخل یا خارج از کشور، یکی از مهم‌ترین پیامدهای جنگ به‌عنوان شرایط اضطراری است. در چنین شرایطی، سیاستگذار باید با پیش‌بینی سازوکارهای انعطاف‌پذیر، از گسست تحصیلی این دانش‌آموزان جلوگیری کرده و امکان استمرار یا ازسرگیری آموزش را متناسب با محل استقرار آنان در داخل یا خارج از کشور فراهم کند. هدف این رویکرد آن است که جابه‌جایی ناشی از بحران، به وقفه یا ترک تحصیل دائمی دانش‌آموزان منجر نشود و زمینه بازگشت آنان به مسیر عادی آموزش در نخستین فرصت فراهم شود.

شکل ۱ الگوی مفهومی انتخاب و استقرار سناریوهای تداوم آموزش و پرورش در شرایط بحران را نشان می‌دهد.

شکل ۱. الگوی مفهومی انتخاب و استقرار سناریوهای تداوم آموزش و پرورش در شرایط بحران



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی تجارب بین‌المللی و تجربه کشور در مواجهه با شرایط جنگ و سایر وضعیت‌های اضطراری نشان می‌دهد که مسئله اصلی نظام آموزش و پرورش در شرایط بحران، فقدان یک چارچوب حکمرانی منسجم برای اداره امور آموزش و پرورش و تضمین تداوم، کیفیت و عدالت آموزشی است. تجربه‌های اخیر نیز نشان داده که تصمیم‌گیری‌های موردی، تمرکز بر یک روش آموزشی واحد و نبود قواعد از پیش تعیین شده برای تغییر شیوه ارائه خدمات آموزشی، موجب کاهش کیفیت یادگیری، افزایش نابرابری‌های آموزشی و اختلال در استمرار آموزش شده است. بر این اساس، استمرار آموزش در شرایط اضطراری مستلزم آن است که نظام آموزش و پرورش از رویکردهای واکنشی و مقطعی فاصله گرفته و بر پایه یک نظام حقوقی و سیاستی پایدار، از پیش برای سطوح مختلف بحران آماده باشد. در چنین چارچوبی، سناریوهای مختلف آموزش نه به عنوان راهکارهای مستقل، بلکه به منزله ابزارهای اجرایی یک نظام تصمیم‌گیری منعطف و مبتنی بر ارزیابی مستمر مخاطرات، وضعیت زیرساخت‌ها و شرایط مناطق مختلف کشور به کار گرفته می‌شوند. براساس یافته‌های این گزارش، تحقق آموزش با کیفیت و عادلانه در شرایط اضطراری یا بحران، مستلزم مجموعه‌ای از الزامات حکمرانی، حقوقی، نهادی، مالی، برنامه‌ای و اجرایی است که بدون استقرار این الزامات، هیچ‌یک از سناریوهای آموزشی قادر به تضمین استمرار آموزش همراه با حفظ کیفیت و عدالت نخواهند بود.

۵-۱. پیشنهادها

یافته‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد که تداوم آموزش و پرورش عمومی در شرایط جنگ و بحران و انتخاب سناریوی مطلوب برای ارائه خدمات آموزشی و پرورشی بیش از آنکه به طراحی یک سازوکار آموزشی جدید نیاز داشته باشد، به اصلاح برخی ترتیبات موجود در حکمرانی آموزش و پرورش وابسته است. قواعد تصمیم‌گیری، نحوه توزیع اختیار، وضعیت ایمنی فضاهای آموزشی، انعطاف برنامه درسی، تأمین مالی و سازوکار سنجش کیفیت باید به نحوی تنظیم شوند که تغییر شرایط، نظام آموزشی را ناگزیر به توقف یا تصمیم‌گیری‌های موردی و شتاب‌زده نکند. بر این اساس، پیشنهادهای سیاستی به شرح ذیل زیر قابل طرح است.

الف) تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و تفویض اختیار به سطوح استانی، منطقه‌ای و مدرسه‌ای برای اتخاذ تصمیمات متناسب با شرایط بحران: با هدف تحقق عدالت آموزشی و تضمین حق آموزش همگانی و با استفاده از ظرفیت بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش و هدف عملیاتی ۱۳ و راهکارهای مربوطه سند تحول بنیادین، اختیار تصمیم‌گیری درباره نحوه استمرار و ارائه آموزش متناسب با شرایط بحران به سطوح استانی و محلی تفویض شود. وزارت آموزش و پرورش سیاست‌ها، استانداردها و الزامات ملی را تعیین و حدود اختیارات سطوح مختلف را مشخص کرده و شورای آموزش و پرورش استان در چارچوب این ضوابط و براساس شدت مخاطره یا تهدید و وضعیت زیرساخت‌ها، درباره تنظیم تقویم آموزشی، زمان شروع و پایان سال تحصیلی، تعطیلی موقت مدارس، تغییر شیوه ارائه آموزش از حضوری به ترکیبی یا غیر حضوری و بالعکس و جابه‌جایی موقت دانش‌آموزان و معلمان تصمیم‌گیری کند. همچنین، در مواردی که مخاطره یا تهدید محدود به شهرستان، منطقه یا مجموعه‌ای از مدارس باشد، تصمیم‌گیری در همان سطح انجام شود.

ب) تعیین مرجع تصمیم‌گیری، زنجیره جانشینی و حدود اختیارات برای تضمین تداوم و سرعت تصمیم‌گیری در شرایط اختلال ساختارهای عادی حکمرانی: با هدف تضمین تداوم خدمات آموزشی و پرورشی و صیانت از حق آموزش همگانی و با استناد به بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت و ظرفیت‌های سند تحول بنیادین، مرجع تصمیم‌گیری و حدود اختیارات مسئولان آموزش و پرورش در شرایط بحران، پیش از وقوع بحران و به صورت روشن تعیین شود. در این چارچوب، وزیر آموزش و پرورش در سطح ملی و مدیرکل آموزش و پرورش استان در سطح استانی، در حدود اختیارات قانونی و بدون نیاز به تشکیل مراجع فوق‌العاده یا طی تشریفات اداری زمان‌بر، مسئول

اتخاذ تصمیمات لازم برای تداوم و تنظیم نحوه ارائه خدمات آموزشی و پرورشی باشند. وزارت آموزش و پرورش مکلف است با همکاری سازمان مدیریت بحران کشور، زنجیره جانشینی، حدود اختیارات سطوح مختلف و سازوکار هماهنگی با سایر دستگاه‌های مؤثر بر ارائه خدمات آموزشی و پرورشی در شرایط بحران را به صورت روشن تعیین و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه کند؛ به گونه‌ای که در صورت اختلال در ساختارهای عادی حکمرانی، مسئول تصمیم‌گیری، جانشین وی و حدود اختیار هر سطح از پیش مشخص بوده و تصمیمات ضروری بدون وقفه و با حفظ انسجام مدیریتی اتخاذ و اجرا شود.

ج) پیش‌بینی سازوکارهای انعطاف‌پذیر برای تخصیص و مصرف اعتبارات مالی آموزش و پرورش: به منظور تضمین تأمین به موقع منابع مالی و رفع محدودیت‌های ناشی از انجماد اعتباراتی که به دلیل تغییر شیوه ارائه خدمات آموزشی و پرورشی در شرایط بحران مانند مجازی شدن آموزش امکان مصرف در محل اولیه را ندارند، با الحاق یک تبصره به ماده (۱۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران وزارت آموزش و پرورش پس از اعلام رسمی وضعیت اضطراری توسط مرجع ذیصلاح و با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور، مجاز به جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای مصوب برنامه‌ها و فعالیت‌های غیر مرتبط با نیازهای فوری بحران، در چارچوب سقف اعتبارات مصوب، شود. منابع جابه‌جاشده صرفاً برای تأمین هزینه‌های ضروری تداوم و کیفیت آموزش و پرورش، مانند آموزش از راه دور، تولید و تأمین محتوای آموزشی، ایمن‌سازی و آماده‌سازی فضاهای آموزشی، حمایت روانی-اجتماعی از دانش‌آموزان و جبران افت یادگیری قابل مصرف باشد. تأیید جابه‌جایی اعتبارات توسط سازمان برنامه و بودجه کشور حداکثر ظرف ۴۸ ساعت انجام شود و کلیه جابه‌جایی‌ها در سامانه‌های مالی دولت ثبت و قابل رصد باشد. وزارت آموزش و پرورش مکلف باشد گزارش جابه‌جایی و نحوه مصرف اعتبارات را پس از پایان دوره اضطراری به دیوان محاسبات کشور و کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

د) ارتقای استانداردهای ایمنی و تاب‌آوری مدارس در فرایند ساخت، بازسازی و تجهیز فضاهای آموزشی: وزارت آموزش و پرورش باید استانداردهای اجباری ایمنی، مقاوم‌سازی و پدافند غیرعامل مدارس را متناسب با انواع مخاطرات، در ضوابط طراحی، احداث، بازسازی و تجهیز مدارس اعمال و صدور مجوز بهره‌برداری از فضاهای آموزشی را به رعایت این الزامات منوط کند. در این راستا ضوابط فنی طراحی ساختمان‌های آموزشی که در قالب نشریه‌های فنی سازمان برنامه و بودجه کشور (مانند نشریه ۶۹۷) منتشر شده و مبنای عمل وزارت آموزش و پرورش در ساخت مدارس و فضاهای آموزشی قرار می‌گیرند، باید متناسب با شرایط بحران به‌روزرسانی شوند. همچنین، وضعیت ایمنی مدارس باید براساس یک نظام ارزیابی و رتبه‌بندی استاندارد به صورت دوره‌ای ثبت و به‌روزرسانی شود تا اولویت تخصیص اعتبارات مقاوم‌سازی و بهسازی بر مبنای میزان خطرپذیری و وضعیت ایمنی تعیین شود. در هر شهرستان و منطقه آموزشی نیز باید، متناسب با جمعیت، پراکندگی مدارس و سطح مخاطرات، مجموعه‌ای از فضاهای آموزشی منتخب به عنوان مدارس پشتیبان بحران تعیین و برای آنها الزامات بالاتری از نظر ایمنی، دسترسی، ظرفیت، تأمین برق و آب، ارتباطات و امکان استمرار فعالیت آموزشی پیش‌بینی شود.

ه) افزایش انعطاف‌پذیری برنامه‌های درسی، کاهش کتاب‌محوری و تفویض اختیار به معلمان و مدرسه: تجربه بحران‌های اخیر نشان می‌دهد برنامه درسی که اجرای آن به توالی ثابت محتوا، زمان‌بندی مشخص و یک منبع آموزشی واحد وابسته باشد، در برابر اختلالات ناگهانی آسیب‌پذیر است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود در بازنگری برنامه درسی ملی، اهداف برنامه‌های درسی و شایستگی‌های اساسی که به صورت متمرکز از سوی شورای عالی آموزش و پرورش و سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی تعیین می‌شوند از شیوه و زمان ارائه محتوا تفکیک شده و امکان تغییر توالی، انتخاب منابع متنوع و سازماندهی متفاوت محتوای آموزشی و فرصت‌های یادگیری برای معلمان و مدرسه فراهم شود. افزایش اختیار حرفه‌ای معلمان و مدرسه در انتخاب روش و منابع آموزشی، در کنار حفظ چارچوب‌ها و استانداردهای ملی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی مانند بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، این امکان را فراهم می‌کند که برنامه درسی بدون نیاز به تغییر رسمی و گسترده، با شرایط متفاوت محیط یادگیری نیز سازگار شود.

و) استقرار نظام تضمین کیفیت، پایش افت یادگیری و مداخله جبرانی: نظام آموزش و پرورش به سازوکاری نیاز دارد که بتواند افت



کیفیت آموزش و یادگیری را پیش از انباشته شدن آن شناسایی کند. پیشنهاد می‌شود «نظام تضمین کیفیت، پایش افت یادگیری و مداخله جبرانی» را با رویکرد مدرسه محور و مبتنی بر شاخص‌های عینی به نحوی استقرار یابد که اطلاعات مربوط به دسترسی، مشارکت، کیفیت ارائه آموزش و نتایج یادگیری را در سطح مدرسه و منطقه پایش و مواردت را به عنوان هشدار ثبت کند. پس از شناسایی افت، مدرسه باید بتواند در حدود اختیارات و منابع خود، برنامه جبرانی متناسب را اجرا کند و برای هر اقدام اصلاحی نیازمند ابلاغ مجدد از سطح ستاد نباشد. در مقابل، نتایج این امر باید در اختیار مراجع سیاستگذار و نظارتی قرار گیرد تا عملکرد وزارت آموزش و پرورش در حفظ کیفیت و کاهش افت یادگیری قابل ارزیابی باشد.

ز) ایجاد سامانه شناسایی، تطبیق و تخصیص ظرفیت‌های مردمی به نیازهای آموزش و پرورش در شرایط بحران: وزارت آموزش و پرورش با بهره‌گیری از ظرفیت ماده (۳) «آیین‌نامه سازماندهی و استفاده از ظرفیت تشکلهای مردمی، داوطلبان و بخش خصوصی در مدیریت بحران» مصوب ۱۴۰۲/۵/۱ هیئت وزیران، زیرسامانه‌ای برای شناسایی و ثبت ظرفیت‌های قابل استفاده بخش مردمی و اجتماعی شامل خیرین، مؤسسات خیریه، سازمان‌های مردم‌نهاد، نهادهای عمومی و سایر ظرفیت‌های داوطلبانه ایجاد و با اتصال آن با سامانه جامع موضوع آیین‌نامه فوق‌الذکر، نوع، محدوده و شرایط استفاده از هر ظرفیت را ثبت کند. همچنین، نیازهای احتمالی آموزش و پرورش در شرایط اضطراری یا بحران، مانند تأمین فضای آموزشی، تجهیزات، خدمات آموزشی و پشتیبانی، به تفکیک مناطق پیش‌بینی و در همین سامانه ثبت شود. در زمان بحران، وزارت آموزش و پرورش باید براساس اطلاعات این سامانه، ظرفیت‌های مردمی را به نیازهای اولویت‌دار مناطق اختصاص دهد و سازوکار دریافت، توزیع و نظارت بر این حمایت‌ها را مشخص کند.

منابع و مأخذ

- [1] Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE). (2024). INEE Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery (2024 Edition). New York: INEE. <https://inee.org/minimum-standards>.
- [۲] بیات، موسی (۱۳۹۹). درباره مبارزه با شیوع ویروس کرونا (۳۹) «ملاحظات و الزامات کرونایی آموزش و پرورش برای سال تحصیلی آینده» (۱۳۹۹-۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل گزارش: ۲۷۰۱۷۰۱۵.
- [3] OECD. (2020). Lessons for education from COVID-19: A policy maker's handbook for more resilient systems. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0a530888-en>.
- [4] UNESCO International Institute for Educational Planning. (2023). Institutionalizing education in emergencies data production and use for crisis-sensitive educational planning: Guidance note. UNESCO International Institute for Educational Planning. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388205>.
- [5] OECD. (2022). Rebuilding Ukraine by reinforcing regional and municipal governance. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>.
- [6]. OECD. (2024). Learning during crisis: Insights for Ukraine from across the globe. OECD Publishing.
- [۷] یونسکو (۲۰۲۵). یادگیری در بحبوحه جنگ: چگونه یونسکو مدارس اوکراین را برای کودکان و معلمان امن‌تر می‌کند. قابل دسترس در تارنمای <https://www.unesco.org/en/articles/learning-amid-war-how-unesco-makes-ukrainian-schools-safer-children-and-teachers>.
- [۸] شورای عالی آموزش و پرورش. اساسنامه مدرسه مجازی مصوب جلسه ۱۰۵۸ مورخ ۱۴۰۴/۳/۵.
- [9] CEDOS, & savED. (2023). War & Education: How a year of the full-scale invasion affected Ukrainian

schools. International Renaissance Foundation. <https://cedos.org.ua/en/researches/war-and-education-how-a-year-of-the-full-scale-invasion-influenced-ukrainian-schools/>.

[10] Linnik, O., Bozhynskyi, V., Hrynevych, L., Kryzhanovska, V., Nikolaiev, Y., & Riy, G. (2024). Education during war: The Ukrainian schools' experience. Analytical Report. Kyiv: Kunst NGO, OsvitAnalytics Think Tank of Grinchenko University.

[11] Hurtt, A., Reed, S., Dykeman, K., & Luu, J. (2025). Ensuring educational continuity in the midst of crisis: Policy and planning during the COVID-19 pandemic. *Educational Policy*, 39(2), 279–323. <https://doi.org/10.1177/08959048231215488>.

[12] UNESCO. (2017). A guide for ensuring inclusion and equity in education. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248254>.

[13] Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.



عنوان: الزامات و بایدهای تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش و پرورش عمومی در شرایط اضطراری و بحران

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21980>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12018.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

تضمین تداوم آموزش در شرایط بحران، بیش از آنکه مسئله‌ای آموزشی باشد، مسئله‌ای در حوزه حکمرانی است؛ حکمرانی مبتنی بر قانون، سناریوهای از پیش طراحی شده و تصمیم‌گیری منطقه‌محور که استمرار باکیفیت و عادلانه آموزش را حتی در دشوارترین شرایط، ممکن می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir