

شماره چاپ: ۸۳۲

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۸۹

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۸/۲۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ارتقای بهره‌وری در نظام آموزش و پرورش کشور»

کد موضوعی: ۲۱۰

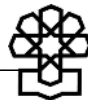
شماره مسلسل: ۱۳۴۷۰

دی‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه و بیان مسئله.....
۴.....	مبانی نظری.....
۹.....	بهره‌وری.....
۱۰.....	مدیریت بهره‌وری.....
۱۱.....	اصول مدیریت بهره‌وری.....
۱۲.....	چرخه مدیریت بهبود بهره‌وری.....
۱۲.....	بررسی اسناد و مواد قانونی مرتبط با موضوع.....
۱۵.....	مغایرت‌های قانونی طرح پیشنهادی.....
۱۸.....	نقاط قوت طرح.....
۱۹.....	نقاط ضعف طرح.....
۲۰.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۲۳.....	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای بهره‌وری در نظام آموزش و پرورش کشور»

چکیده

با توجه به نقش و اهمیت آموزش و پرورش در توسعه و جایگاه کلیدی مدرسه در نظام آموزشی و به‌منظور ارتقای بهره‌وری در نظام آموزش و پرورش، تعدادی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، طرحی را تحت عنوان «ارتقای بهره‌وری در نظام آموزش و پرورش کشور» تهیه و پیشنهاد نموده‌اند. نکته اصلی طرح این است که آموزش و پرورش نتوانسته از منابع اختصاص یافته استفاده بهینه را به عمل آورد و پیشنهاد شده وزارت آموزش و پرورش با واگذاری فضاهای آموزشی و واریز وجوه به خزانه طی ۱۰ سال حداقل ۵۰ درصد خدمات آموزشی مورد نیاز را از محل وجوه واریزی یا منابع بودجه عمومی در سقف متوسط هزینه سرانه دانش‌آموزان دولتی از واحدهای آموزشی واگذار شده یا غیردولتی خریداری نماید. با مطالعه اسناد و قوانین و بررسی‌های به عمل آمده مشخص شد علیرغم اینکه ظرفیت‌های بسیار خوبی در این زمینه وجود دارد اما استفاده چندانی از آن نشده است. لذا بهتر است ابتدا از ظرفیت‌های موجود از جمله مواد (۱۰) و (۱۱) و (۱۲) و (۱۳) قانون اصلاح قانون مدارس غیرانتفاعی مصوب سال ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی و نیز بندهای «ب» و «ج» ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

مصوب سال ۱۳۸۰ استفاده نمود. با توجه به مغایرت‌های قانونی این طرح با اصول بیست و دوم، سی‌ام، چهل و چهارم و پنجاه و سوم، هفتاد و پنجم، هشتاد و پنجم و یکصد و بیست و ششم قانون اساسی و بندهای «ک» و «ل» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و بند «۲» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور ابلاغی مقام معظم رهبری و همچنین با توجه به حساس بودن حوزه آموزش و پرورش و نگاه صرف اقتصادی به آن در طرح پیشنهادی و نیز وجود نقاط ضعف فراوان در طرح از جمله تبدیل یک امر حاکمیتی مهم به تصدیگری، فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم و فرهنگ‌سازی، نیاز بیشتر به کار کارشناسی بسیار زیاد و دقیق، احتمال غفلت از مأموریت‌های اساسی آموزش و پرورش، فقدان ساختار و سیستم نظارت، کنترل و پایش و تضمین کیفیت در مدارس غیردولتی، عدم اطمینان از وجود منابع مالی کافی دولت برای اجرای طرح، عدم اطمینان از ارائه خدمات استاندارد توسط بخش غیردولتی، اولویت دادن درآمذایی و منفعت‌طلبی نسبت به کیفیت آموزش، افزایش رانت‌خواری، ایجاد تنش‌های حقوقی در صورت عدم اجرای درست طرح، عدم اطمینان از واگذاری فضاهای آموزشی و ارتقای بهره‌وری، رد کلیات طرح پیشنهادی توصیه می‌شود.

مقدمه و بیان مسئله

طرح «ارتقای بهره‌وری در نظام آموزش و پرورش کشور» توسط تعدادی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی تهیه و پیشنهاد شده است. در مقدمه این طرح اشاره شده؛



علیرغم تخصیص بودجه زیاد به آموزش و پرورش، استفاده بهینه از منابع اختصاص یافته به عمل نیامده و لذا تشکیل سرمایه انسانی با مشکلات جدی مواجه است. هدف این طرح ارتقای بهره‌وری و استفاده بهینه از منابع اختصاص یافته به امر مهم آموزش و پرورش است. به نحوی که اصل سی‌ام قانون اساسی (دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد) رعایت شده و آموزش و پرورش برای آحاد ملت تا پایان دوره متوسطه رایگان ارائه گردد ولی نحوه ارائه خدمت با استفاده از ظرفیت بخش غیردولتی تأمین گردد که بدون شک باعث صرفه‌جویی در منابع، افزایش بهره‌وری و درنهایت تخصیص بهینه منابع خواهد شد. در قسمت موضوع طرح ماده واحده‌ای با مضمون زیر پیشنهاد شده است: وزارت آموزش و پرورش مکلف است با واگذاری فضاهای آموزشی به فرهنگیان شاغل یا بازنشسته و در صورت نبودن متقاضی به سایر اشخاص و واریز وجوه به خزانه طی ۱۰ سال آینده، حداقل ۵۰ درصد خدمات آموزشی مورد نیاز را از محل وجوه واریزی به خزانه یا منابع بودجه عمومی در سقف متوسط هزینه سرانه دانش‌آموزان دولتی (با احتساب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) از بخش واحدهای آموزشی واگذار شده یا غیردولتی خریداری نماید. ضمناً چگونگی خرید خدمات از مدارس واگذار شده یا غیردولتی، تعیین استانداردهای آموزشی، نظارت بر رعایت استانداردهای تعیین شده، چگونگی واگذاری فضاهای آموزشی در تبصره ذیل همین ماده، موکول به آیین‌نامه اجرایی شده که به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش، وزارت امور اقتصادی و دارایی و

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. حال با توجه به طرح پیشنهادی فوق و نیز اسناد و قوانین مصوب و مرتبط قبلی در این زمینه، بررسی خواهیم نمود که آیا ارائه این طرح منطقی است یا نه؟

مبانی نظری

مشارکت بخش غیردولتی و خصوصی در ارائه خدمات پدیده جدیدی نیست. در طول تاریخ، در بسیاری از کشورهای جهان و از جمله ایران، بخش خصوصی به صورت محدود یا غالب نقش‌هایی را برعهده داشته است. بسیاری از خدماتی که امروز توسط دولت ارائه می‌شود از جمله آموزش و پرورش، توسط بخش خصوصی یعنی افراد، سازمان‌های مدنی و یا مراکز مذهبی ارائه می‌شده است. یعنی آنچه ما امروز خصوصی‌سازی می‌نامیم همان‌گونه که پیتر دراکر^۱ اشاره کرده است در واقع همان خصوصی‌سازی مجدد است. لذا نارضایتی و ناامیدی از کیفیت خدمات ارائه شده توسط دولت و ناتوانی در پاسخ به تقاضاهای روزافزون مشتریان، به تلاش برای بازگرداندن تولید و ارائه انواع کالاها و خدمات به بخش خصوصی منجر شده است. از همین رو در دنیای امروز خصوصی‌سازی به‌عنوان یک ابزار سیاستی برای کاهش نقش دولت در ارائه خدمات در بخش‌های مختلف مورد توجه قرار گرفته است. در بخش آموزش نیز برای توسعه آموزش و به تبع آن توسعه همه‌جانبه اهمیت بیشتری یافته است. این اهمیت از یک طرف به دلیل کاهش بودجه دولتی آموزش و از طرف

1. Peter Drucker



دیگر تقاضای روزافزون اجتماعی برای آموزش و پرورش بوده است. با توجه به اهمیت روزافزون خصوصی‌سازی به‌طور اعم، در سال‌های اخیر علاقمندی به خصوصی‌سازی در حوزه آموزش و پرورش نیز افزایش یافته و به‌عنوان سیاستی برای افزایش کارآیی، تأمین گرایش‌های تکثرگرایانه، پاسخگویی بیشتر مؤسسات در قبال مخاطبان آن و کاهش هزینه‌های دولت در فرآیندهای اصلاحات در آموزش و پرورش، توجه و حمایت زیادی را به‌خود جلب نموده است. یکی از صاحب‌نظران در تعریف خصوصی‌سازی می‌گوید: خصوصی‌سازی روندی است که طی آن دولت در هر سطحی امکان انتقال وظایف و تسهیلات و تأسیسات خود را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی می‌کند و در صورت تشخیص اقتصادی نسبت به انجام چنین انتقالی اقدام می‌کند. درخصوص دلایل استفاده از بخش غیردولتی و خصوصی در آموزش و پرورش می‌توان به نکات زیر اشاره نمود:

الف) ضرورت گسترش دسترسی به فرصت‌های آموزشی و پرورشی و ارتقای کیفی آن،

ب) ناکافی بودن پاسخگویی به نیازها و تقاضاهای جامعه،

ج) نارضایتی‌های موجود از کیفیت و کارآیی نظام آموزشی،

د) محدودیت منابع دولت و افزایش سریع هزینه‌ها،

در این راستا برخی از محققان براساس دو مؤلفه ارائه خدمات و تأمین منابع مالی، گزینه‌های مختلفی را برای فعالیت بخش دولتی و بخش خصوصی به‌شرح ذیل ارائه نموده‌اند:

۱. ارائه خدمات توسط بخش دولتی و تأمین منابع مالی توسط بخش خصوصی،
 ۲. ارائه خدمات و تأمین منابع مالی توسط بخش دولتی،
 ۳. ارائه خدمات توسط بخش خصوصی و تأمین منابع مالی توسط بخش دولتی،
 ۴. ارائه خدمات و تأمین منابع مالی توسط بخش خصوصی.
- همچنین با توجه به خدمات وسیعی که بخش خصوصی می‌تواند ارائه کند، قراردادهای متنوعی برای جذب بخش خصوصی در آموزش و پرورش در سراسر جهان استفاده شده است - البته استفاده از این روش‌ها در ایران نیاز به فراهم شدن زیرساخت‌ها و مطالعه جامع دارد - در جدول ۱ انواع قراردادها آورده شده است.

جدول ۱. انواع قراردادها در آموزش و پرورش

آنچه دولت می‌خرد	مواردی که دولت برای آن با بخش خصوصی قرارداد می‌بندد
مدیریت مدرسه (مدیریت منابع مالی و انسانی)	خدمات پشتیبانی، حرفه‌ای و مدیریت (ورودی)
خدمات پشتیبانی (وعده‌های غذایی و حمل‌ونقل)	
خدمات حرفه‌ای (تربیت معلم، طراحی برنامه‌ریزی درسی، تحویل کتاب درسی، تضمین کیفیت و خدمات تکمیلی)	
آموزش و پرورش دانش‌آموزان، مدیریت منابع مالی و انسانی، خدمات حرفه‌ای و نگهداری ساختمان	خدمات عملیاتی (فرآیند)
گماردن دانش‌آموزان در مدارس خصوصی (از طریق قرارداد بستن با مدرسه برای ثبت نام از دانش‌آموزان خاص)	خدمات آموزشی و پرورشی (خروجی)
حفظ و نگهداری بنا و زیرساخت‌ها	ارائه امکانات (ورودی)
زیرساخت‌های ترکیب شده با خدمات (خروجی‌های آموزشی و عملیاتی)	ارائه امکانات و خدمات آموزش و پرورش

مأخذ: گزارش تولید کالای خصوصی کالای عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۱۴، نهایی نشده.



از سوی دیگر دیدگاه مخالفان خصوصی‌سازی مدارس نیز قابل تأمل است. آنها نگرانی‌های زیر را در این مورد بیان می‌دارند:

۱. مخالفان این موضوع در مورد عوارض اجتماعی تأسیس مدارس غیردولتی بر این نکته تأکید داشته‌اند که با این کار آموزش و پرورش بیشتر طبقاتی می‌شود و آموزش بیشتر به سوی قطبی شدن کشیده می‌شود و بیم آن می‌رود که به تدریج، قبولی در دانشگاه‌ها و بهره‌مندی از آموزش عالی و به تبع آن کسب موفقیت‌های اجتماعی و گمارده شدن در پست‌های کلیدی، بیشتر مختص فارغ‌التحصیلان این مدارس شود و نتایج این فرآیند فاصله طبقاتی را تشدید کند و عواقب زیانبار آن دامنگیر جامعه شود. این مدارس ممکن است بر ارزش‌های فرهنگی تأثیرات سوء بگذارد، کرامت انسان‌ها را خدشه‌دار و ارزش‌های معنوی آموزش و پرورش را کم‌رنگ کند و حرمت مدرسه را کاهش دهد. مردم را به سوی تفکر اصالت پول سوق دهد و روابط خانواده و ارزش‌های انسانی را دگرگون کند. از طرفی در مدارس غیرانتفاعی ارزش‌ها محدود و منحصر به علائق والدین و فراگیران است، اما در مدارس دولتی ارزش‌ها بیشتر جنبه عمومی و مردمی دارد و بی‌توجهی به این مسئله می‌تواند عوارض سیاسی و اجتماعی داشته باشد.
۲. در زمینه مشارکت و نهادینه کردن آن برنامه‌ریزی دقیقی انجام نشده است. تصمیم‌ها بیشتر، مقطعی و مبتنی بر نیازها و فشارهای کوتاه‌مدت بوده است. باید دید کدامیک از شکل‌های فعلی مشارکت در جامعه پتانسیل و پایگاه استوار و گسترده‌ای دارد؟ و چگونه و طی چه برنامه‌ای در جهت تقویت و گسترش آن باید حرکت کرد. باید سهم دولت و ملت و وظایف هریک مشخص و دقیق تعیین و تعریف شود.

۳. نگرش مدیران سطوح بالا نسبت به مفهوم و چگونگی مشارکت هماهنگ نیست و نظر منسجم در این زمینه وجود ندارد. این امر سبب برخوردهای ضدونقیض می‌شود. مدیریت غیرمتمرکز را برنمی‌تابند، از عملکرد مدیران میانی و پایینی ارزشیابی به عمل نمی‌آید و شایسته‌سالاری ملاک گزینش بسیاری از مدیران نیست، در نتیجه همواره با تحول اجتماعی و سیاسی مدیریت‌ها دچار دگرگونی می‌شوند.

۴. در برخی از مدارس غیردولتی به‌منظور جلب بیشتر و نگهداشت دانش‌آموزان ارزشیابی پیشرفت تحصیلی به‌درستی انجام نمی‌گیرد و قبولی در این مدارس با مسامحه و اغماض غیرعلمی صورت می‌گیرد. در برخی دیگر از این مدارس به‌منظور حفظ استانداردهای بالای آموزشی و کسب نام و شهرت از نظر بالا بودن سطح علمی مدرسه، سختگیری‌های بی‌پایه‌ای انجام می‌گیرد. در نتیجه به دانش‌آموزان فشار روانی بسیار وارد می‌شود. به سخن دیگر، افراط و تفریط در ارزشیابی در اکثر این مدارس مرسوم است.

۵. چون در ادامه کار مدارس غیردولتی مسائل مالی نقش اساسی و محوری ایفا می‌کند، در اکثر مواقع وضعیت آموزشی تحت‌الشعاع میزان درآمد این مدارس قرار می‌گیرد. کادر ورزیده، فضاهای مناسب و اعمال روش‌های مناسب آموزشی و دیگر مسائل رایج در آموزش و پرورش کشور، تحت تأثیر عامل ویژه اینگونه مدارس یعنی مسائل مالی قرار می‌گیرد. اکثر اداره‌کنندگان این مدارس پیوسته دغدغه اداره مدرسه را دارند و تورم و دیگر مسائل اقتصادی کشور مستقیم و سریع بر اینگونه مدارس تأثیر می‌گذارند.



۶. چگونگی اداره مدارس غیردولتی و عواقب ناشی از آن، جملگی به پای دولت و مسئولان مملکت نوشته می‌شود و سبب عدم اعتماد مردم نسبت به مسئولان دولتی می‌شود. گرچه اینگونه مدارس در درجه نخست به منظور کمک به کمبودهای مالی دولت و وزارت آموزش و پرورش تأسیس شده‌اند، اما در عمل دولت مجبور شده برای سر پا نگه داشتن این مدارس به برخی از آنها وام‌هایی بدهد و امکانات مالی در اختیارشان بگذارد و جهت اداره این مدارس معاونت مخصوصی به وجود آمد که هزینه‌های آن را دولت پرداخت می‌کند.

۷. تشکیلات اداری ما به گونه‌ای نیست که مشارکت‌کنندگان بالقوه بتوانند به راحتی و بدون درگیر شدن در پیچ و خم اداری، به یاری وزارت آموزش و پرورش بشتابند. بوروکراسی وسیع و ناآگاهی برخی از اداره‌کنندگان نهادها و سازمان‌های آموزشی و اداری از مفهوم مشارکت و نگرش آنان نسبت به مردم، مانع بزرگی در تحقق یافتن امر مشارکت در آموزش و پرورش است. مشارکت چون یک کار داوطلبانه غیررسمی است، با تشکیلات اداری خشک و بسته همخوانی ندارد.

بهره‌وری

از نکات دیگری که به طرح پیشنهادی مربوط می‌شود مفهوم بهره‌وری است. بهره‌وری به تعبیر کلی معیار سنجش این امر است که مصرف منابع به‌عنوان ورودی (نهادها) برای تولید و خروجی و ستانده مورد نیاز جامعه در بلندمدت چقدر مؤثر و کارآمد است. از دیدگاه لغوی در زبان فارسی کلمه بهره‌وری به‌عنوان معادل واژه Productivity مطرح

گردیده است. بهره‌وری از دیدگاه سیستمی ارتباط بین داده‌ها (Inputs) و ستانده‌ها (Outputs) را مشخص می‌سازد. براین اساس بهره‌وری نشان‌دهنده میزان کارآیی ترکیب عوامل در فرآیند تولید است. یعنی اگر از امکانات خوب استفاده شود بهره‌وری نیز افزایش می‌یابد. همچنین بهره‌وری یکی از معیارهای سنجش فعالیت‌ها می‌باشد.

از آنجا که فعالیت‌های انسان نمی‌تواند بدون هدف و مقصد باشد، لذا وقتی سخن از بهره‌وری به میان می‌آید ارتباط آن با هدف انجام کار، از دو زاویه کاملاً جدا از هم قابل بررسی می‌باشد. از یکسو نقش مفید و مؤثر بودن فعالیت دستیابی به هدف ترسیمی مورد سؤال است و ازسوی دیگر بازده فعالیت مطرح می‌شود. براین اساس می‌توان بهره‌وری را به دو مؤلفه تقسیم‌بندی کرد:

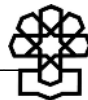
مؤلفه نخست کارآیی و مؤلفه دیگر اثربخشی انجام فعالیت

کارآیی: به توانایی به‌دست آوردن ستانده از داده اطلاق می‌گردد (خوب کار کردن یا درست انجام دادن کار).

اثربخشی: به تطبیق نتایج حاصل از انجام کار با هدف‌های مورد نظر اطلاق می‌گردد (کار خوب کردن یا انجام کار درست).

مدیریت بهره‌وری

منظور از مدیریت بهره‌وری، اداره کردن مجموعه فعالیت‌هایی است که به‌منظور ارتقای بهره‌وری صورت می‌پذیرد. مدیریت مؤثر بهره‌وری مستلزم لحاظ داشتن دو معیار عملکرد، یعنی اثربخشی و کارآیی به‌طور هم‌زمان می‌باشد. زیرا تنها زمانی



می‌توان سیستمی را بهره‌ور دانست که در آن سیستم، فعالیت‌های درست به‌صورت درستی انجام شوند. از این رو است که موفقیت مدیریت بهره‌وری، برقراری تعادل میان مدیریت عملیاتی و مدیریت استراتژیک است. چرا که مدیریت عملیاتی مرتبط با کارآیی و مدیریت استراتژیک مرتبط با اثربخشی می‌باشد.

اصول مدیریت بهره‌وری

اصول مدیریت بهره‌وری به شرح ذیل می‌باشد:

۱. تلاش‌های افزایش بهره‌وری باید همه‌جانبه و توسط تمام کارکنان انجام شود.
۲. کوشش‌های افزایش بهره‌وری باید دائم و مستمر باشد.
۳. برنامه‌های افزایش بهره‌وری باید از حمایت کامل، فعالانه، مشهود و مشارکت مدیران تمام سطوح به ویژه مدیران رده بالا برخوردار باشد.
۴. در برنامه‌های افزایش بهره‌وری باید از جزء جزء دانش شغلی و خلاقیت هر چه بیشتر کارکنان، بدون در نظر گرفتن سمت آنها بهره‌برداری گردد.
۵. سازمان باید بتواند شاخص‌های کمی سطوح بهره‌وری هر قسمت یا واحد را شناسایی کند.
۶. مدیران باید قادر باشند اهداف محسوس بهره‌وری را برای کلیه بخش‌های سازمان مشخص نموده و حمایت و تأیید افراد مافوق، پذیرش و تعهد افراد زیردست و همکاری همکاران خود را جلب نمایند.
۷. باید نظامی ایجاد کرد که بتواند به‌طور پیوسته و دقیق نتایج افزایش بهره‌وری

را نسبت به هدف‌های تعیین شده منتشر کند و به‌طور منظم این اطلاعات را به تمام مدیران ذینفع برساند.

۸. درجه موفقیت و تحقق هدف‌های بهره‌وری باید داده‌ای مهم برای ارزیابی عملکرد مدیریت باشد و نظام پاداش باید به موفقیت ارتقای بهره‌وری کمک کند.

۹. کارکنان خدمات فنی که هم در سنجش و افزایش بهره‌وری تخصص دارند و هم برنامه‌ها را هماهنگ می‌کنند برای سازمان سودمند و لازمند.

۱۰. مدیریت باید قادر باشد تا عواملی را که منجر به بهره‌وری پایین در سازمان می‌شود شناسایی و اصلاح کند.

چرخه مدیریت بهبود بهره‌وری

مرحله اول: مرحله اندازه‌گیری بهره‌وری.

مرحله دوم: مرحله ارزیابی یا تحلیل بهره‌وری.

مرحله سوم: مرحله برنامه‌ریزی بهره‌وری.

مرحله چهارم: مرحله بهبود بهره‌وری.

بررسی اسناد و مواد قانونی مرتبط با موضوع

در هیچ‌یک از اسناد و مواد قانونی اشاره‌ای به واگذاری فضاها برای آموزش غیرمجاز به افراد حقیقی و حقوقی یا کارکنان و یا بازنشستگان آموزش و پرورش به‌طور کلی



نشده است. حداکثر مجوزی که صادر شده در حد بندهای «ب» و «ج» ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۷) است که آن هم اجازه داده با پرداخت هزینه سرانه خدمات، نسبت به خرید خدمات و ارائه آن به مردم طبق شرایط دولتی اقدام نمایند. همچنین مواد (۱۰) تا (۱۳) قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی که به شکل‌های مختلف تسهیلاتی برای مؤسسان مدارس پیش‌بینی شده است. از سوی دیگر در قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغی مقام معظم رهبری از مهد کودک و پیش‌دبستانی تا دانشگاه امری حاکمیتی معرفی شده و به تصریح مورد اشاره قرار گرفته است. بنابر این ورود بخش غیردولتی به این حوزه صرفاً در حد بند «ج» ماده (۸۸) و برای توسعه کمی خدمات امکان‌پذیر است نه به‌عنوان واگذاری وظایف و امور به بخش غیردولتی و سپس خرید خدمت از آنان که این امر نکته بسیار مهم و اساسی است که در طرح مزبور (ارتقای بهره‌وری نظام آموزش و پرورش) مورد عنایت قرار نگرفته است. از سوی دیگر باید دید اساساً این طرح پیشنهادی می‌تواند بهره‌وری را افزایش دهد؟ همان‌طور که در بخش بهره‌وری آمده است، بهره‌وری از دیدگاه سیستمی ارتباط بین داده‌ها و ستانده‌ها را مشخص می‌سازد و نشان‌دهنده میزان کارآیی ترکیب عوامل در فرآیند تولید است. یعنی اگر از امکانات به خوبی استفاده شود بهره‌وری نیز افزایش می‌یابد. بنابراین برای استفاده بهینه از امکانات، برنامه لازم است. اینکه آموزش و پرورش بهره‌وری لازم را نداشته است باید دید ارتباط بین ستانده و داده چه بوده و میزان تحقق اهداف چقدر بوده که چنین نتیجه‌ای بیان

شده است که البته نمی‌توان به‌طور کلی چنین قضاوتی داشت زیرا این نوع بررسی به شکل علمی تاکنون انجام نشده است. نکته بسیار مهم دیگر که در بخش مؤلفه‌های بهره‌وری آمده، بهره‌وری یکی از معیارهای سنجش فعالیت‌ها می‌باشد. از آنجا که فعالیت‌های انسان نمی‌تواند بدون هدف و مقصد باشد، لذا وقتی سخن از بهره‌وری به میان می‌آید ارتباط آن با هدف انجام کار، از دو زاویه کاملاً جدا از هم قابل بررسی می‌باشد. باید دید با واگذاری مدارس، اهداف آموزش و پرورش چقدر محفوظ باقی می‌ماند زیرا آموزش و پرورش از حالت حاکمیتی خارج شده و به‌تدریج به شکل تصدیگری اداره می‌شود آیا تصدیگری پاسخگوی اهداف حاکمیتی است؟ اگر اینگونه است چرا وظایف و امور حاکمیتی از تصدیگری جدا شده است؟ آیا این خطر وجود ندارد که متصدیان، اهداف خود را جایگزین اهداف آموزش و پرورش کنند؟ چه تضمینی وجود دارد که بهره‌وری آموزش و پرورش به‌جای ارتقا، پایین نیاید؟ به نظر می‌رسد شواهد علمی و تجربی مؤید ارتقای بهره‌وری با واگذاری مدارس و تبدیل آموزش و پرورش از امور حاکمیتی به تصدیگری نیست و مضاف بر این خطر از دست رفتن سررشته مهمترین امر حاکمیتی یعنی آموزش و پرورش از دست دولت و نهادهای حاکمیتی در یک دهه آینده به شدت قوت می‌یابد. با نگاهی به اصول مدیریت بهره‌وری که در صفحات پیشین آورده شده است در می‌یابیم ارتقای بهره‌وری نیازمند رعایت اصول مدیریت بهره‌وری است. بهتر است آموزش و پرورش به مسیری هدایت شود که با مدیریت دانش و با توجه به میزان بهره‌وری اداره شود. واگذاری مدارس رافع مسئولیت دولت و ضامن ارتقای بهره‌وری نخواهد بود. ضمن



آنکه علیرغم وجود قانون مدارس غیرانتفاعی و برخورداری این قانون از ظرفیت‌های بسیار بالا، متأسفانه با بررسی به عمل آمده بسیاری از این ظرفیت‌ها بلااستفاده مانده‌اند. لذا در حد مشارکت بخش غیردولتی در آموزش و پرورش در حال حاضر خلأ قانونی وجود ندارد. بلکه نداشتن الگوی مناسب مشارکتی، نظارت کم توسط آموزش و پرورش بر مدارس غیردولتی، عدم انجام تکالیف مقرر در قانون توسط دولت و بانک‌ها درخصوص مدارس و مراکز غیردولتی است که باعث کندی حرکت رو به جلو و باکیفیت در مدارس غیردولتی شده است.

مغایرت‌های قانونی طرح پیشنهادی

۱. قانون اساسی

- با توجه به اصل سی‌ام قانون اساسی که دولت را موظف کرده است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم کند، تکلیف دولت به واگذاری ۵۰ درصد این وظایف به بخش غیردولتی با حکم اصل مزبور مغایر به نظر می‌رسد. اگرچه این طرح بیان می‌دارد که خدمات آموزشی از واحدهای واگذار شده یا غیردولتی توسط آموزش و پرورش خریداری می‌شود ولی تجربه واگذاری‌ها در حوزه‌های مختلف و از سوی دیگر محدودیت منابع مالی دولت نشان می‌دهد که غالباً بخش قابل توجهی از هزینه خدمات که توسط بخش خصوصی یا غیردولتی ارائه می‌گردد توسط خود مردم و شهروندان پرداخت می‌گردد.

- اصل چهل و چهارم: طبق تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». لذا حساسیت‌های بخش آموزش و جزئیات تخصصی این حوزه مستلزم در نظر گرفتن تمامی جوانب کار می‌باشد که این امر بدون ارائه لایحه توسط دولت ممکن نیست. کلی‌گویی طرح حاضر و عدم توجه به اقتضائات اجرایی و تعیین ضوابط آن، می‌تواند پدیده خریداری خدمت از بخش خصوصی برای بخش دولتی را منجر به فراموش شدن جنبه پرورشی کارویژه وزارت آموزش و پرورش نماید که این امر با روح قانون اساسی تطابق ندارد.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری

- بند «ک» ماده (۸) - امور حاکمیتی: ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش آثار حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی.

- بند «ل» ماده (۸) - امور حاکمیتی: بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت وزیران امکانپذیر نمی‌باشد.



۳. سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور ابلاغی

مقام معظم رهبری

بند «۲» - ارتقای جایگاه آموزش و پرورش به مثابه مهمترین نهاد تربیت نیروی انسانی و مولد سرمایه اجتماعی و عهده‌دار اجرای سیاست‌های مصوب و هدایت و نظارت بر آن (از مهد کودک و پیش‌دبستانی تا دانشگاه) به‌عنوان امر حاکمیتی با توسعه همکاری دستگاه‌ها.

۴. اگر وزارت آموزش و پرورش به اندازه‌ای فضای آموزشی نداشته باشد که بتواند از محل واگذاری آنها طی ۱۰ سال آتی حداقل ۵۰ درصد خدمات آموزشی را خریداری نماید، این طرح منجر به افزایش هزینه‌های عمومی گشته که محل تأمین آن مشخص نشده است لذا مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.

۵. نحوه تنظیم طرح به نحوی است که مشعر بر واریزی وجوه به خزانه طی ۱۰ سال آینده است که این امر نقض اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است، زیرا دریافت‌های دولت باید فوراً به خزانه واریز شوند.

۶. مفاد طرح مبنی بر الزام به خریداری و تأمین حداقل ۵۰ درصد خدمات آموزشی مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش طی ۱۰ سال آینده به معنای تحدید حقوق استخدامی فرهنگیان و تعهدات دولت نسبت به مستخدمین وزارت آموزش و پرورش بوده و موجب تضییع حقوق آنها می‌باشد. در نتیجه مغایر با اصول بیست‌ودوم، سی‌ام و یکصد و بیست‌وششم (مسئولیت رئیس‌جمهور نسبت به امور اداری - استخدامی) قانون اساسی می‌باشد.

۷. عبارت «از واحدهای آموزشی واگذار شده یا غیردولتی خریداری نماید» در ذیل ماده واحده پیشنهادی واجد این ابهام خواهد بود که «واحدهای آموزشی واگذار شده» به دلیل تفکیک از «واحدهای غیردولتی» همچنان ماهیت دولتی خواهند داشت. در حالی که این مفهوم با واگذاری این واحدها سازگار نخواهد بود.
۸. چگونگی واگذاری فضاهای آموزشی دولتی تابع قوانین مربوط است و احاله آن به آیین‌نامه اجرایی مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود.
۹. در تبصره طرح حاضر، تعیین استانداردهای آموزشی ماهیت تقنینی داشته و تفویض آن بدون تصریح بر ضوابط مشخص این استانداردها مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

نقاط قوت طرح

۱. کوچک‌سازی و کاهش تصدیگری دولت،
۲. ایجاد فرهنگ تعاون و اشتراک مساعی،
۳. نهادینه کردن مدرسه‌محوری و خودگردانی مدارس،
۴. افزایش فرصت مسئولین برای امور تخصصی‌تر و اساسی‌تر آموزش و پرورش،
۵. جذب بخشی از سرمایه‌های راکد جامعه،
۶. ایجاد فضای رقابتی بین مدارس،
۷. افزایش اختیارات مدیران.



نقاط ضعف طرح

۱. تبدیل یک امر حاکمیتی مهم به تصدیگری،
۲. فقدان سیستم نظارت، کنترل و پایش و تضمین کیفیت در مدارس غیردولتی،
۳. تشدید نظام طبقاتی و تبعیض در فرصت‌های آموزشی،
۴. عدم شفافیت در عملکرد و برنامه‌های مدارس،
۵. اولویت دادن درآمذزایی و منفعت‌طلبی به کیفیت آموزش و پرورش،
۶. ارزشیابی غیردقیق از دانش‌آموزان برای تبلیغ و جذب دانش‌آموزان بیشتر،
۷. جذب نیروهای کم‌توان‌تر جهت صرفه‌جویی در هزینه‌ها،
۸. سلیقه‌ای عمل کردن و عدم توجه به قوانین و مقررات (مسامحه در اجرای قوانین)،
۹. کم‌توجهی به مسائل پرورشی و تربیت دینی دانش‌آموزان،
۱۰. فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم برای اجرا،
۱۱. عدم آمادگی مردم و جامعه برای این کار (عدم اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی)،
۱۲. افزایش رانت‌خواری،
۱۳. نیاز به کار کارشناسی بسیار زیاد و دقیق،
۱۴. احتمال غفلت از مأموریت‌های اساسی آموزش و پرورش،
۱۵. عدم وجود استانداردهای آموزشی و زمان‌بر بودن تعیین آنها،
۱۶. دشوار بودن بازگرداندن مدارس به آموزش و پرورش و ایجاد تنش‌های حقوقی در صورت عدم موفقیت طرح،

۱۷. از دست رفتن بخش بسیار بزرگی از سرمایه حاکمیتی مادی و معنوی و عدم امکان جایگزینی آن،
۱۸. تجربه عدم موفقیت قابل توجه چنین طرح‌هایی در آموزش و پرورش (قانون اصلاح قانون مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۸۷/۵/۶)،
۱۹. با توجه به پیچیدگی واگذاری امور دولتی و عدم وجود جاذبه‌های لازم و از سوی دیگر وجود فعالیت‌های پرسود در سایر بخش‌های اقتصادی بعید است افرادی که تمکن مالی دارند در این طرح سرمایه‌گذاری کنند چون در هر حال افراد باید در ازای واگذاری فضاهاى آموزشی مبلغ قابل توجهی آورده داشته باشند تا بتوانند مشارکت کنند و دولت نیز می‌خواهد مبالغ را به حساب خزانه واریز نماید و به این پول نیاز دارد لذا موفقیت آن مورد تردید جدی است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

طرح پیشنهادی بیشتر با رویکرد اقتصادی تنظیم شده و توجهی به ابعاد آموزشی و فرهنگی موضوع نشده است. حوزه آموزش و پرورش حوزه‌ای است بسیار حساس و کلیدی و دارای آثار مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در سطح کشور که هرگونه تغییر در سیاست‌ها و برنامه‌های این حوزه نیازمند مطالعه، بررسی و آسیب‌شناسی و از سوی دیگر توجه به نقش قابل توجه دولت در این زمینه است. تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و قانونگذاری در این حوزه باید با هماهنگی کامل دولت صورت پذیرد، زیرا دولت بیشتر از هر نهادی در جریان آسیب‌ها و مشکلات این



حوزه و نقاط قوت و ضعف هریک از راهکارهای پیشنهادی برای رفع مشکلات و مسائل حوزه آموزش و پرورش است. خرید خدمات آموزشی از بخش خصوصی براساس ایجاد قرارداد میان بخش خصوصی و دولتی نیازمند:

۱. اطمینان از وجود منابع مالی کافی دولت برای اجرای طرح،

۲. اطمینان از ارائه خدمات استاندارد توسط بخش خصوصی،

۳. وجود ساختاری شفاف در جهت نظارت بر بخش‌های خصوصی است.

عدم توجه به مؤلفه‌های مذکور و نقش دولت در این رابطه، آثار و تبعات جبران‌ناپذیری را به نظام آموزش و پرورش کشور وارد خواهد کرد. نکته دیگر این است که واگذاری فضاهای آموزشی در طرح پیشنهادی تعریف عملیاتی نشده و منظور از آن به‌طور دقیق مشخص نشده است (فروش، اجاره و...). زیرا این مفهوم مصادیق مختلفی دارد و معلوم نیست کدامیک مدنظر است. اما با در نظر گرفتن همه مصادیق واگذاری باید گفت صرفاً واگذاری مدارس دولتی به اشخاص فرهنگی، بازنشسته و یا غیرفرهنگی نمی‌تواند افزایش بهره‌وری را به دنبال داشته باشد. بهتر است در شرایط فعلی و با توجه به حاکمیتی بودن آموزش و پرورش، از روش‌های مناسب دیگر مثل افزایش مدارس هیئت امنایی و غیردولتی با اصلاح و اجرایی کردن مفاد قانون موجود و نیز اصلاح سازوکارهای اداره آموزش و پرورش و نظارت دقیق بر فعالیت‌های آن و حاکمیت مدیریت دانش در اداره امور و توجه به افزایش بهره‌وری با تأکید بر دیدگاه سیستمی و مدیریت بهره‌وری و چرخه مدیریت بهبود بهره‌وری که شامل چهار مرحله، اندازه‌گیری بهره‌وری، ارزیابی یا تحلیل بهره‌وری،

برنامه‌ریزی بهره‌وری و بهبود بهره‌وری است، استفاده شود. از سوی دیگر ظرفیت‌های بسیار زیادی وجود دارد که از آنها تاکنون استفاده نشده و یا به‌طور کامل به اجرا در نیامده است که این ظرفیت‌ها در صورت به‌کارگیری، تحول جدی در این حوزه ایجاد نموده و به هیچ‌رو نیاز به تصویب قوانین جدید نیست. از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- مواد (۱۰)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۳) قانون اصلاح قانون مدارس غیرانتفاعی مصوب

۱۳۸۷/۵/۶.

- بندهای «ب» و «ج» ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.

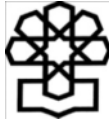
لذا پیشنهاد می‌شود نسبت به اجرای موارد یاد شده که در واقع ظرفیت‌های بلااستفاده می‌باشند اقدام شود. با اجرای موارد فوق شاهد تقویت جدی مشارکت بخش غیردولتی در آموزش و پرورش خواهیم بود و اتفاقات ناشی از اجرای این موارد به شرح زیر خواهد بود: بانک‌ها ۵۰ درصد نیاز مالی مؤسسان مدارس غیردولتی را به‌صورت وام قرض‌الحسنه تأمین می‌نمایند. وزارت آموزش و پرورش زمین و ساختمان‌های مازاد خود را به‌صورت اجاره یا فروش به مؤسسان مدارس غیرانتفاعی واگذار می‌کند (آیین‌نامه آن هم تصویب شده است)، صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی ایجاد می‌شود و حداقل معادل ۵۰ درصد از قیمت تمام شده سرانه سالیانه دانش‌آموزی در بخش دولتی به ازای کل دانش‌آموزان مدارس غیردولتی به صندوق کمک می‌شود. همچنین وزارت آموزش و پرورش می‌تواند با



پرداخت هزینه سرانه خدمات نسبت به خرید خدمات آموزشی و ارائه آن به مردم طبق شرایط دولتی اقدام نماید. اگر این فعالیت‌ها انجام شود هم از ظرفیت‌های غیردولتی بیشتر استفاده خواهد شد و هم بهره‌وری در آموزش و پرورش ارتقا می‌یابد. با این وصف رد کلیات طرح پیشنهادی توصیه می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. جعفری، پریش. مشارکت بخش خصوصی در آموزش و پرورش، عترت، ۱۳۸۹.
۲. سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۲.
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، چاپ هفتم، ۱۳۸۷.
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی، ۱۳۸۷.
۶. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ۱۳۸۰.
۷. گزارش تولید کالای خصوصی کالای عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نهایی نشده)، ۱۳۹۲.
۸. گزارش سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مردادماه ۱۳۹۲.
۹. پورتال مدیریت توسعه منابع انسانی شرکت ملی نفت ایران: hrm.nioc.ir
۱۰. نظرات کارشناسی دفاتر مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۲.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای بهره‌وری در نظام آموزش و پرورش کشور»

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آموزش و پرورش)

تهیه و تدوین‌کنندگان: لطفاله عباسی، سیدخسرو صادق موسوی

مدیر مطالعه: لطفاله عباسی

ناظران علمی: ایروان مسعودی اصل، علی اخوان بهبهانی

متقاضی: کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی

همکاران: _____

همکاران خارج از مرکز: _____

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: _____

ویراستار: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۸/۲۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۱۰/۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۳۰