

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«طرح مدیریت ادارات کل، شهرستان‌ها، نواحی و مناطق آموزش و پرورش

به صورت هیأت امنایی»

مقدمه و بیان مسئله

تعدادی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به منظور بهینه‌سازی منابع انسانی و مادی و مالی، تمرکززدایی اداری و توسعه دامنه مشارکت همه عوامل مؤثر و ذی‌نفع در آموزش و پرورش طرح ۷ ماده‌ای را با قید یک فوریت تقدیم مجلس کردند که این طرح به صورت عادی در جلسه علنی شماره ۲۰۹ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۸ اعلام وصول شد. طبق این طرح از تاریخ تصویب، ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها، شهرستان‌ها، نواحی و مناطق کشور به صورت هیأت امنایی اداره خواهند شد؛ ترکیب اعضا و شرح وظایف هیأت امنای توسط وزارت آموزش و پرورش تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. وزارت آموزش و پرورش حداکثر در مدت دو سال نسبت به تشکیل هیأت‌های امنای اقدام می‌نماید و مادامی که این هیأت‌ها تشکیل نشود طبق مقررات سابق عمل می‌شود. اعتبارات این قانون نیز در قالب فصل و برنامه به صورت کمک در لایحه بودجه سالیانه کشور منظور و تصویب می‌شود. همچنین هیأت امنای فوق مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشند. آیین‌نامه اجرایی این قانون هم حداکثر ظرف سه ماه توسط وزارت آموزش و پرورش تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و از تاریخ تصویب نیز کلیه قوانین مغایر لغو می‌شود.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۵۲

شماره چاپ:

۱۰۲۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۳/۳

مزایای طرح

۱. تطابق بیشتر نظام‌های عدم تمرکز با تمایلات فطری انسان (داشتن اختیار).
۲. تقویت اعتماد به نفس و ابتکارات و خلاقیت‌ها و نوآوری‌های محلی و منطقه‌ای.
۳. تسریع در نظام تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم به دلیل کاهش فاصله بین برنامه‌ریزی و اجرای برنامه.
۴. احساس تعهد و مسئولیت بیشتر مسئولان محلی در بسیج منابع انسانی و مالی و مادی و کاهش بار اجرایی حوزه‌های ستادی.
۵. توجه به اولویت‌ها، نیازها، تفاوت‌ها و شرایط فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی مناطق.
۶. رقابت مناطق، کارآیی بیشتر و توسعه مناطق و نیز پرورش مدیران آینده.
۷. حذف تشریفات بی‌مورد و دست‌وپاگیر اداری (از کل اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در سال ۱۳۹۳، ۹۶/۴۸ درصد آن هزینه عمومی است و از این مبلغ نیز ۸۷/۱۷ درصد آن حقوق و مزایای مستمر است. از این مبلغ هم ۹۹/۱۵ درصد آن مربوط به حقوق و مزایای مستمر ادارات کل و شهرستان‌ها و نواحی و مناطق است یعنی کمتر از ۱ درصد مربوط به حوزه‌های ستادی است).
۸. کمک به گسترش ارتباط با نهادهای محلی و امکان جذب بیشتر امکانات مالی و تجهیزاتی.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفاتر: مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۳۷۷۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۴/۱۷

۹. آزادی عمل و استقلال بیشتر مدیران منطقه‌ای.

معایب و نگرانی‌های طرح

۱. مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: به لحاظ عدم پیش‌بینی و جبران بار مالی هیئت امنای مورد نظر، طرح دارای بار مالی و مغایر با این اصل است.
۲. مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی: بودجه سالیانه صرفاً از طریق لایحه و از طرف دولت تقدیم مجلس می‌شود. بنابراین هر طرحی که متضمن تقدیم بخشی از لایحه بودجه یا تعیین تکلیف برای لایحه بودجه باشد نیز مغایر این اصل است.
۳. مغایرت با برنامه پنجم توسعه: ماده (۴) و (۵) مغایر بند «ب» قانون برنامه پنجم توسعه محسوب می‌شود و براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، برای تصویب نیازمند رأی دوسوم نمایندگان می‌باشد. مضاف بر اینکه اصلاح قانون برنامه توسعه در قالب قانونی دیگر خالی از اشکال نخواهد بود.
۴. با توجه به امر حاکمیتی آموزش و پرورش و وجود تمرکز به‌ویژه در حوزه محتوا و منابع درسی و تعیین صلاحیت‌ها و انتخاب معلمان و مدیران ممکن است اداره واحدها به صورت هیئت امنایی به ناهماهنگی و ناسازگاری ملی بیانجامد.
۵. مشکل هماهنگی در موارد اساسی و کاهش میزان کنترل مدیران ارشد نظام آموزشی و احتمال دور زدن اصل سی‌ام قانون اساسی.
۶. کاهش نظارت مالی و اداری بر مناطق: شمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه به موارد زیرمجموعه این قانون موجب از بین رفتن نظارت مالی از سوی دیوان محاسبات می‌شوند براساس این بند ادارات و مناطق آموزش و پرورش ملزم به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها نیستند و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری - استخدامی - تشکیلاتی مصوب هیئت امنای عمل می‌نمایند.
۷. تنوع منافع اقوام و گروه‌ها در مناطق و تأثیر در تعیین اولویت‌ها.
۸. عدم تجربه و کادرسازی لازم و آمادگی مناطق برای اجرای چنین شیوه‌ای.
۹. مشکل هماهنگی سیستم و پایگاه دقیق داده‌ها و اطلاعات ۳۲ اداره کل و ۷۱۹ منطقه آموزشی برای نظارت مستمر حوزه‌های ستادی.
۱۰. وجود ۳۲ اداره کل و ۷۱۹ منطقه آموزشی به‌صورت مستقل امر بودجه‌نویسی و تخصیص بودجه را با چالش‌های اساسی مواجه خواهد ساخت.
۱۱. مشخص نبودن وظایف، مأموریت‌ها، ترکیب اعضا و نیز موضوعات قابل تفویض به هیئت امنای در این طرح (امور مالی، اداری، استخدامی و...).
۱۲. ابهام در فلسفه وجودی هیئت امنای ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها و نحوه ارتباط با ادارات شهرستان‌ها، نواحی و مناطق: در صورت تشکیل هیئت امنای در این واحدها و گسترش اختیاراتشان در حد بند «ب» ماده (۲۰) این سؤال جدی پیش می‌آید که نقش ادارات کل استان‌ها چیست؟ زیرا مناطق خود دارای اختیارات کامل بوده و ملزم به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر

دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها نیستند.

۱۳. احتمال تداخل با قانون شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور.

۱۴. نادیده گرفتن هیئت امنا در مدارس و ضرورت نگاه یکپارچه به هیئت امنا از ستاد تا مدرسه.

۱۵. احتمال کاهش احساس تعلق ملی و فاصله با اهداف کلی آموزش و پرورش و نیز احتمال کاهش حساسیت و حمایت دولت از آموزش و پرورش و ایجاد بحران مالی در مناطق.

بررسی مواد قانونی

۱. ماده (۱) طرح (برخلاف آنچه در این ماده آمده است) با مواد (۱۳) و (۱۶) قانون خدمات کشوری ارتباطی ندارد. توضیح اینکه ماده (۱۳) قانون مدیریت مربوط به واگذاری امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق حمایت، خرید خدمات و مشارکت بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و همچنین واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی است. حال آنکه این طرح به موضوع واگذاری خدمات آموزشی و مشارکت آنان در انجام امور توجهی نداشته و به دنبال آن است که اختیارات کامل مالی و اداری را به مدیران دولتی واگذار کند.

۲. تضاد بین مواد (۲) و (۵) طرح: در ماده (۲) آمده است که ترکیب و شرح وظایف هیئت امنا به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید درحالی که ماده (۵) هیئت امنا را مشمول بند «ب» ماده (۲۰) برنامه پنجم اعلام کرده است که در این بند وظایف و اختیارات هیئت امنا آورده شده است.

۳. مغایرت مواد (۴) و (۵) طرح با قانون برنامه پنجم توسعه: در بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه، مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری - استخدای - تشکیلاتی مصوب هیئت امنا حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد در صورتی که منظور طراحان تصویب مصوبات توسط وزیر آموزش و پرورش باشد (که از ماده (۲) چنین برداشت می‌شود) این امر در تضاد با برنامه پنجم توسعه و جهت تصویب نیازمند دوسوم آراست. ازسوی دیگر با عنایت به اینکه مشمولین بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه در ماده مذکور احصا شده است، بنابراین افزودن هیئت‌های امنای ادارات کل آموزش و پرورش استان، شهرستان‌ها، نواحی و مناطق طبق ماده (۵) طرح ارائه شده، اصلاح قانون برنامه محسوب می‌شود.

۴. ابهام در نگارش ماده (۴) طرح که مشخص نیست منظور از اعتبارات اجرای این قانون در قالب فصل و برنامه به صورت کمک در لایحه بودجه سالیانه کشور، اعتبارات کل آموزش و پرورش است یا صرفاً هزینه اجرای این قانون؟

۵. ابهام در ماده (۷) طرح (لغو کلیه قوانین مغایر از تاریخ تصویب) بدون احصای قوانین مغایر و به‌ویژه نحوه تداوم قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوبه سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی.

جمع‌بندی

با توجه به ویژگی‌های تمرکز و عدم تمرکز ساختاری و اداری و نیز عوامل و شرایط مرتبط با اداره کردن متمرکز و نامتمرکز، اصل تمرکززدایی در وزارت آموزش و پرورش امری صحیح و ضروری است، اما از طرف دیگر مغایرت طرح با قانون اساسی، احتمال فاصله طرح پیشنهادی با اهداف کلی و اساسی آموزش و پرورش، تداخل با قانون شوراهای آموزش و پرورش‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور، پیچیدگی فرآیند هماهنگی و کاهش نظارت مدیران ارشد وزارت آموزش و پرورش و دخالت گروه‌ها و صاحبان قدرت در مناطق، این طرح را با چالش‌ها و مشکلات اساسی مواجه گردانده است.

پیشنهاد

۱. رد کلیات طرح با توجه به بررسی‌های انجام شده و شرایط موجود نظام آموزشی کشور.
۲. با توجه به مأموریت‌ها و وظایف شورای عالی آموزش و پرورش (بند «۴» قانون تشکیل) موضوع این طرح به آن شورا ارجاع تا این نهاد حسب وظایف قانونی خود آن را بررسی و در قالب لایحه به مجلس ارائه کند.
۳. با اصلاح قانون شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق اختیارات منطقی و تدریجی به استان‌ها و سپس مناطق آموزش و پرورش داده شود.

