

بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش (۱): موازنه تمرکززدایی و مشارکت در نظام آموزش و پرورش



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۶۰۸
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱۱/۱۴

عنوان گزارش:
بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش (۱):
موازنه تمرکززدایی و مشارکت در نظام آموزش و پرورش

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

تهیه و تدوین کنندگان:
محمد محمدشیرازی، جلال کریمیان

ناظر علمی:
موسی بیات

مدیر مطالعه:
محمدصادق عبداللهی

گرافیک و صفحه آرایی:
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:
زهرة عطاردی

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۰۶/۰۱



واژه‌های کلیدی:
۱. آموزش و پرورش
۲. تمرکززدایی
۳. مشارکت



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه‌مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۸	۲. تمرکززدایی و مشارکت در اسناد بالادستی.....
۸	۲-۱. سند تحول بنیادین.....
۱۰	۲-۲. سند زیرنظام برنامه درسی ملی.....
۱۱	۲-۳. سند زیرنظام راهبری و مدیریت.....
۱۳	۳. باهم‌نگری و جمع‌بندی.....
۱۴	۴. مروری اجمالی بر پیشینه تمرکززدایی و مشارکت در اجرا.....
۱۴	۴-۱. در حیطه مدیریت سازمانی.....
۱۷	۴-۲. در حیطه برنامه درسی.....
۱۷	۴-۳. پولی کردن آموزش.....
۱۹	۵. جمع‌بندی.....
۱۹	۵-۱. حوزه ستاد.....
۱۹	۵-۱. مدرسه.....
۱۹	۶. مهم‌ترین موانع و چالش‌های تمرکززدایی در نظام آموزشی ایران.....
۱۹	۶-۱. موانع ساختاری.....
۲۰	۶-۲. چالش‌های سیاستگذاری و برنامه‌ریزی.....
۲۰	۶-۳. موانع حقوقی و عدم نظارت بر اجرای قانون.....
۲۰	۶-۴. موانع منابع انسانی و مالی.....
۲۰	۶-۵. موانع فرهنگی و اجتماعی.....
۲۰	۶-۶. چالش‌های پیامدی.....
۲۰	۷. چارچوبی نظری برای فهم موازنه تمرکززدایی و مشارکت در آموزش و پرورش.....
۲۲	۸. یافته‌ها و پیشنهادهای سیاستی.....
۲۲	۸-۱. مروری بر یافته‌ها.....
۲۲	۸-۲. یافته‌ها و پیشنهادهای سیاستی.....
۲۵	منابع و مأخذ.....
۲۶	پیوست.....

فهرست شکل‌ها

۹	شکل ۱. حیطه‌های مشارکت در سند تحول.....
۱۱	شکل ۲. حیطه‌های مشارکت در زیرنظام برنامه درسی.....
۱۲	شکل ۳. حیطه‌های مشارکت در زیرنظام راهبری و مدیریت.....
۱۳	شکل ۴. انواع تمرکززدایی در تصمیم‌گیری.....
۲۱	شکل ۵. نسبت تمرکززدایی و مشارکت.....
۲۳	شکل ۶. ابعاد مختلف تمرکززدایی بر اساس چهارچوب مفهومی ارائه‌شده.....

فهرست جدول

۲۱	جدول ۱. چارچوب مفهومی برای درک ابعاد تمرکززدایی.....
۲۶	جدول ۲. اهم چالش‌ها و موانع تمرکززدایی و مشارکت، با ارجاع به متن مقاله‌ها.....



بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش (۱): موازنه تمرکززدایی و مشارکت در نظام آموزش و پرورش

چکیده



تمرکزگرایی مانع جدی استفاده از ظرفیت حضور و مشارکت مردم در موقعیت‌های مختلف مدیریتی، نظارتی و آموزشی است. کاهش تمرکز و مشارکت یکی از محورهای مهم سیاستگذاری آموزشی در ۳۰ سال گذشته ایران بوده و در اسناد بالادستی نظام آموزشی تأکید فراوانی به آن شده است. اما این سیاست با وجود ظرفیت‌های قانونی از جمله قانون شوراها، حاصل چندانی در عمل نداشته است. در پژوهش حاضر، به بررسی پیشینه و دلایل اجرایی نشدن این سیاست پرداخته و با ارائه چارچوبی مفهومی، تلاش شد، ابعاد مختلف تمرکززدایی و نسبت آن با مشارکت مشخص شود. این موانع عبارتند از: ۱. موانع ساختاری، ۲. چالش‌های سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، ۳. موانع حقوقی و عدم نظارت بر اجرای قانون، ۴. چالش‌های منابع انسانی و مالی، ۵. موانع فرهنگی و اجتماعی و ۶. چالش‌های پیامدی. در نهایت، یافته‌ها و پیشنهادهایی برای اجرایی‌سازی متعادل سیاست تمرکززدایی ارائه شد که می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱. در نظر گرفتن تمرکززدایی به‌عنوان یک روش (نه هدف)، ۲. ضرورت تفکیک میان خصوصی‌سازی و تمرکززدایی و مشارکت، ۳. تقلیل ندادن مشارکت به جذب منابع مالی، ۴. لزوم انتخاب راهبردی متوازن برای پیاده‌سازی ابعاد مختلف تمرکززدایی، ۵. اتخاذ راهبردی واحد برای اجرای سیاست‌های مدرسه‌محوری، ۶. فراهم کردن و اصلاح ملزومات حقوقی تمرکززدایی و نظارت بر آنها و ۷. لزوم ارتقای جایگاه ساختاری و اختیارات ادارات کل استانی.



■ بیان / شرح مسئله

احساس نیاز به تمرکززدایی در نظام آموزشی، برآمده از نیاز به اصلاح ساختارهای فربه، کم‌بازده، کم‌توجه به خلاقیت‌های فردی و کنترل‌گر است؛ به‌گونه‌ای که بسیاری از کارشناسان یکی از موانع بر سر راه تحول در نظام آموزشی را تمرکز بیش از حد در نظام آموزش و پرورش ایران می‌دانند.

از دیگر مفاهیم هم‌پیوند با تمرکززدایی و مورد تأکید اسناد بالادستی، «مشارکت» است. مشارکت همه‌جانبه مردم در آموزش و پرورش، همواره مورد نظر سیاستگذاران بوده است چراکه تحقق اهداف و رسالت‌های این نهاد تأثیرگذار بدون نقش‌آفرینی همه‌جانبه تمامی ارکان حاکمیت و مشارکت مردم و تمامی ذی‌نفعان ممکن نیست. ساختار آموزش و پرورش در کشور ما اداره امور به شیوه مرکزی است که این امر نشان از وجود ساختار متمرکز و بروکراتیک است.

می‌توان گفت تمرکزگرایی مانع جدی استفاده از ظرفیت حضور و مشارکت مردم در موقعیت‌های مختلف مدیریتی، نظارتی و آموزشی است. بر این اساس، به‌طور هم‌زمان باید دو مسیر را در پیش گرفت: اول، کاهش تمرکز که فرایندی است از بالا به پایین که با تفویض اختیارات به لایه‌های میانی و پایینی همراه است و بستر را برای مشارکت مهیا می‌کند و دوم، تقویت مشارکت نهادهای مردمی که فرایندی از پایین به بالاست و باعث می‌شود عقلانیت و توانمندی‌های مردمی به نظام آموزشی کشور تزریق شود. همچنین حرکت به سمت کاهش تمرکز، فراغتی را برای ستاد مرکزی به وجود می‌آورد تا نظارت بیشتری بر فرایندهای آموزشی انجام دهد.

■ یافته‌های کلیدی

در پژوهش حاضر، با بررسی نزدیک به ۳۰ مقاله معتبر علمی و

گفت‌وگو با صاحب‌نظران آموزش و پرورش، به بازشناسی موانع و چالش‌های پیش‌روی تمرکززدایی پرداختیم. سپس آنها را در ۶ مقوله دسته‌بندی کردیم و به شرح و بسط هر کدام پرداختیم. این موانع عبارتند از: ۱. موانع ساختاری، ۲. چالش‌های سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، ۳. موانع حقوقی و عدم نظارت بر اجرای قانون، ۴. چالش‌های منابع انسانی و مالی، ۵. موانع فرهنگی و اجتماعی و ۶. چالش‌های پیامدی.

در ادامه، برای سهولت درک ابعاد تمرکززدایی و نسبت آن با مشارکت، به کمک یک طبقه‌بندی ماتریسی، چهار قسمت از تمرکززدایی را بازشناسی کردیم. بر این اساس، هر نوع تمرکززدایی دارای یک موضوع و یک جغرافیاست؛ موضوع تمرکززدایی می‌تواند معطوف به یکی از دو حوزه برنامه‌درسی و مدیریت سازمانی باشد. همچنین پیاده‌سازی سیاست‌های تمرکززدایی یا در جغرافیای مدرسه رخ می‌دهد و یا در لایه‌های مختلف ستاد انجام می‌گیرد. بدین ترتیب، در یک ضرب ماتریسی ۲×۲، چهار حوزه برنامه‌ریزی در تمرکززدایی را از یکدیگر متمایز کردیم.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، سیاستی یا نظارتی

در نهایت با توجه به چارچوبی مفهومی به دست آمده برای فهم ابعاد مختلف تمرکززدایی و سهولت در پیاده‌سازی آن، پیشنهادهای سیاستی زیر ارائه شد: ۱. در نظر گرفتن تمرکززدایی به عنوان یک روش (نه هدف)، ۲. ضرورت تفکیک میان خصوصی‌سازی و تمرکززدایی و مشارکت، ۳. تقلیل ندادن مشارکت به جذب منابع مالی، ۴. لزوم انتخاب راهبردی متوازن برای پیاده‌سازی ابعاد مختلف تمرکززدایی، ۵. اتخاذ راهبردی واحد برای اجرای سیاست‌های مدرسه‌محوری، ۶. فراهم کردن و اصلاح ملزومات حقوقی تمرکززدایی و نظارت بر آنها و ۷. لزوم ارتقای جایگاه ساختاری و اختیارات ادارات کل استانی.



۱. مقدمه

کاهش تمرکز و مشارکت یکی از محورهای مهم سیاستگذاری آموزشی در ۳۰ سال گذشته ایران بوده و در اسناد بالادستی نظام آموزشی تأکید فراوانی به آن شده است. تمرکززدایی دلالت بر مشارکت آفرینی و اعطای خودگردانی نسبی به نهادها و افراد در آموزش عمومی دارد. به عبارتی دیگر، تمرکززدایی در بخش عمومی به این صورت تعریف می‌شود: «انتقال قدرت و مسئولیت برای کارکردهای عمومی از دولت مرکزی به سازمان‌های دولتی تابع و نیمه‌مستقل یا بخش خصوصی» [۱].^۱

بدین ترتیب تعبیر عملیاتی از این پدیده در آموزش و پرورش را می‌توان این گونه شرح داد: افزایش نقش استان‌ها، مناطق، مدرسه و ... در تصمیم‌گیری‌ها و با هدف چابک‌سازی فرایندهای آموزشی در مدرسه.

در نظام آموزشی ایران و اسناد بالادستی، تمرکززدایی پیدا و نهان یکی از محورهای سیاستگذاری در ایران بوده و به شیوه‌ها و بیان‌های گوناگون به آن تأکید شده است. در همین راستا دهه هفتاد قانون شوراهای آموزش و پرورش به تصویب رسید، در دهه هشتاد مدیریت مدرسه محور، سیاست تمرکززدایی قرار گرفت و از ابتدای دهه ۹۰ تحت تأثیر ادبیات سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، مدرسه قانون پیشرفت محله نماد این کلان‌سیاست در آموزش و پرورش کشور قرار گرفته است. به رغم این پیشینه، تمرکززدایی و مدرسه‌محوری تاکنون در نظام آموزشی ایران مجال کافی برای عرض اندام نداشته است و امروزه تقریباً الگوی عملیاتی مشخصی برای پیاده‌سازی آن وجود ندارد.

تمرکززدایی باید به درستی و با تمامی ابعادش تعریف و راهکارهای واقع‌بینانه و مبتنی بر اهداف تحولی برای پیاده‌سازی آن در بخش‌های مختلف نظام آموزش و پرورش کشور ارائه شود. در غیر این صورت همچون گذشته تمرکززدایی یک شعار باقی خواهد ماند و ختم به مشارکت‌های مردمی یا سایر مشارکت‌های مطلوب نمی‌شود. حتی برداشت‌های ناصواب از آن ممکن است منجر به کاهش کیفیت و عدالت آموزشی شود و همچنین تهدیدی برای شأن حاکمیتی آموزش و پرورش به حساب آید.

لذا در این پژوهش قصد داریم ضمن نشان دادن پیچیدگی‌های نظری و اجرایی تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش ایران الگویی برای فهم سیاستگذارانه در این حوزه ارائه دهیم؛ با این فرض که اگر خواهان مشارکت ذی‌نفعان در امر آموزش هستیم، باید به سمت کاهش تمرکز گام برداریم.

۲. تمرکززدایی و مشارکت در اسناد بالادستی



۲-۱. سند تحول بنیادین

راهبرد اصلی سند تحول در زمینه تمرکززدایی و مشارکت، در بند «۲۸» بیانیه ارزش‌های آن، چنین ترسیم شده است:

■ «تقویت شأن حاکمیتی نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی در ابعاد سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، پشتیبانی و نظارت و ارزیابی ضمن مشارکت‌پذیری و کاهش تصدی‌گری غیرضروری در بُعد اجرا با رعایت اصل عدالت» [۴].

«تقویت شأن حاکمیتی نظام تعلیم و تربیت» از یک سو و «مشارکت‌پذیری» از سوی دیگر باید به گونه‌ای تعریف شوند که مغایر هم نباشند. تأکید بیش از اندازه بر یکی و در نظر نگرفتن ابعاد مختلف هر کدام می‌تواند مانع مهمی بر سر راه تمرکززدایی و

یکی از ایده‌های مهم در حکمرانی آموزش و پرورش ایران، که در جای جای اسناد بالادستی، مشاهده می‌کنیم، تمرکززدایی و مشارکت است. این ایده با مفاهیمی همچون کاهش تمرکز، مدرسه‌محوری، محله‌محوری، مشارکت مردمی، مدیریت تفویض مشارکتی، کوچک‌سازی و چابک‌سازی حوزه ستادی و ... بیان شده است.

برای آنکه بتوان به حدود و ثغور ایده تمرکززدایی در اسناد بالادستی دست پیدا کرد، دو پرسش را مقابل متن اسناد قرار می‌دهیم: اول، «تمرکززدایی مطلوب از دید این اسناد چیست و در چه حیطه‌هایی آن را رومی دانند؟» دوم، «چه سازوکاری را برای رسیدن به وضع مطلوب ترسیم کرده‌اند؟».

۱. در ادبیات جهانی به‌طور کلی احساس نیاز به تمرکززدایی در سازمان‌ها برآمده از نیاز جوامع به اصلاح ساختارهای فریه، کم‌بازده، کم‌توجه به خلاقیت‌های فردی و کنترل‌گر است. کاستن از تمرکز در نظام آموزش و پرورش دو آشخور دارد: ۱. از طرفی اهالی اندیشه و تربیت معتقدند، تصدی‌گری تام و تمام دولت‌ها باید کاسته تا خلاقیت و روحیه مبتنی بر مشارکت جایگزین روابط بالا به پایین شود [۲]. این دورنمایی است که به سیاست مدرسه‌محوری معنا می‌دهد، ۲. دیگر سرمنشأ این گرایش در آموزش و پرورش، جریان‌های اقتصادی مخالف با تصدی‌گری دولت در مدیریت بنگاه‌ها هستند. این ادبیات به‌خصوص پس از شکست دولت‌های رفاه و رواج نگاه‌های راست‌گرایان گردید و بر مبنای آن توصیه می‌شود که دولت حتی در حوزه‌هایی همچون آموزش عمومی اجباری و رایگان که وظیفه دولت‌ها در سراسر جهان است، تصدی مدارس (و نه حکمرانی تربیتی) را به مردم واگذار کند. بی‌شک یکی از اهداف کم‌وبیش آشکار این نگاه کاستن از هزینه‌های آموزش عمومی و افزایش کارایی و بهره‌وری در این حوزه بوده است [۳].

شوراهای آموزشی تفویض شده است،
۲ افزایش کارآمدی شوراهای درون مدرسه (مانند شورای معلمان و شورای دانش آموزان) با تفویض برخی از اختیارات اداره و مدرسه به آنان و فراهم آوردن زمینه مشارکت بیشتر ایشان در فرایند تعلیم و تربیت مدرسه؛ در فرایند تعلیم و تربیت مدرسه (راهکار ۲-۱۳)،
۳ توسعه مشارکت بخش های دولتی و غیردولتی در انجام امور مربوط به تولید، چاپ و توزیع مواد و منابع آموزشی (راهکار ۳-۹)،
۴ مشارکت مالی خیرین و واقفین (راهکار ۲-۹)،
۵ تقویت و گسترش مدارس غیردولتی (راهکار ۴-۹). (در مدارس غیردولتی اختیارات مدیر در حیطه های مختلفی افزایش پیدا می کند از جمله انتخاب و تخصیص منابع مالی و انسانی).

مشارکت شوند. در ادامه به ابعاد مختلف تمرکززدایی که در سند آمده، خواهیم پرداخت و بعد از آن به راهکارهای ارائه شده، اشاره خواهیم کرد.

تمرکززدایی مطلوب از نظر این سند (راهبردهای کلان، بند «۵») چنین است: «تقویت و نهادینه سازی مشارکت اثربخش و مسئولیت پذیری مردم، خانواده و نهادهای اقتصادی، مدیریت شهری و روستایی و بنیادهای عام المنفعه در نظام تعلیم و تربیت رسمی» این توصیه مؤکد به تعامل و مشارکت اثربخش، در چند حیطه ترسیم شده است:

۱ تقویت نقش شوراهای آموزش و پرورش استان ها و مناطق و مدارس متناسب با مقتضیات تربیتی (راهکار ۱-۱۳)؛ در این قانون اختیارات متنوعی (در حیطه برنامه درسی و اداری-مالی) به

شکل ۱. حیطه های مشارکت در سند تحول





همچنین چند راهکار برای رسیدن به وضع مطلوب تمرکززدایی پیشنهاد داده است:

۱- اختصاص حداقل ۱۰ درصد و حداکثر ۲۰ درصد از برنامه‌های آموزشی به معرفی حرفه‌ها، هنرها، جغرافیا، آیین و رسوم، نیازها و شرایط اقلیمی و جغرافیایی استان‌ها به‌ویژه مناطق روستایی و عشایری با رعایت استانداردهای ارتقای کیفیت و تقویت هویت اسلامی-ایرانی دانش‌آموزان در چارچوب ایجاد کارآمدی و تقویت هویت ملی (راهکار ۵-۵)؛

۲- فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای نقش‌آفرینی مدرسه به‌عنوان کانون کسب تجربیات تربیتی محله و جلوه‌ای از جامعه اسلامی و حیات طیبه با تفویض اختیار و مسئولیت به آن و استانداردهای تمام مؤلفه‌ها و عوامل درون مدرسه‌ای (راهکار ۷-۱)؛

۳- نهادینه‌سازی و تقویت همکاری مدرسه با مراکز فرهنگی و علمی محله به‌ویژه مسجد و کانون‌های مذهبی و حوزه‌های علمیه و مشارکت فعال مدیران، معلمان و دانش‌آموزان در برنامه‌های مرتبط محله و نیز حضور نظام‌مند و اثربخش روحانیون توانمند و مبلغان مذهبی با تجربه در مدرسه (راهکار ۷-۲)؛

۴- برقراری ارتباط سازمان‌یافته مراکز علمی-پژوهشی با نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی در سطح ملی و منطقه‌ای و بهره‌مندی از پشتیبانی علمی و تخصصی حوزه‌های علمیه و مؤسسات آموزش عالی و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای به‌ویژه دانشکده‌های علوم قرآنی، علوم تربیتی و روان‌شناسی در مدارس (راهکار ۷-۳)؛

۵- ایجاد تسهیلات قانونی و سازوکارهای تشویقی و انگیزشی لازم اعم از مادی و معنوی، برای بسط فرهنگ نیکوکاری و تعاون، مشارکت‌پذیر و مشارکت‌جویی در جامعه و در بین دانش‌آموزان با الهام از آموزه‌های دینی با تأکید بر استفاده مناسب از ظرفیت کتاب‌های درسی، مجلات و رسانه‌های آموزشی و برگزاری اردوهای جهادی (راهکار ۹-۱)؛

۶- ایجاد سازوکارهای مناسب برای حفظ و ارتقای مستمر سطح مشارکت واقفین و خیرین مدرسه‌ساز از قبیل نام‌گذاری مدارس به نام ایشان، مشارکت آنان در مدیریت مدارس خیرساز، مشارکت

دولت در تأمین هزینه‌های این مدارس (راهکار ۲-۹)؛

۷- توسعه مشارکت بخش‌های دولتی و غیردولتی در انجام امور مربوط به تولید، چاپ و توزیع مواد و منابع آموزشی در چارچوب سیاست‌های آموزش و پرورش با تأکید بر سیاست تولید بسته‌های آموزشی و سیاست چندتألیفی در کتاب‌های درسی (راهکار ۳-۹)؛

۸- تقویت و گسترش مدارس غیردولتی با اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات موجود (راهکار ۴-۹)؛

۹- اصلاح قوانین و مقررات موجود در راستای تقویت نقش شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها و مناطق و مدارس متناسب با مقتضیات تربیتی (راهکار ۱-۱۳)؛

۱۰- افزایش کارآمدی شوراهای درون مدرسه (مانند شورای معلمان و شورای دانش‌آموزان) با تفویض برخی از اختیارات اداره و مدرسه به آنان و فراهم آوردن زمینه مشارکت بیشتر ایشان در فرایند تعلیم و تربیت مدرسه (راهکار ۲-۱۳)؛

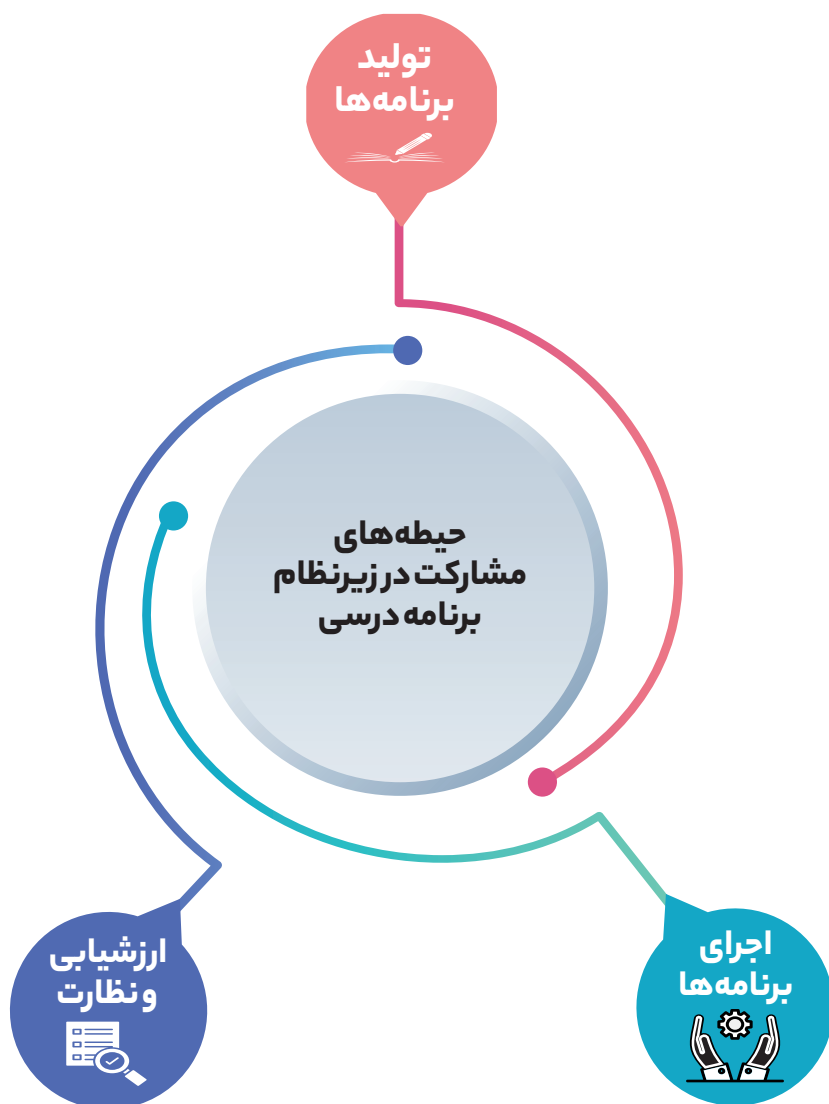
۱۱- تقویت مشارکت عمومی در آموزش و پرورش با حفظ کارکردهای سیاستگذاری و نظارتی نظام از طریق تسهیل تأسیس مدارس غیردولتی و حمایت از فعالیت‌های آموزشی آنان (راهکار ۷-۲۰)؛

۱۲- تهیه اصول، چارچوب و ضوابط مشارکت بخش‌های دولتی و غیردولتی در تولید بسته‌های یادگیری (۹-۲۱).

۲-۲. سند زیرنظام برنامه درسی ملی

در این سند [۵] وضع مطلوب تمرکززدایی را مشارکت تمامی ذی‌نفعان از جمله معلمان، دانش‌آموزان، خانواده‌ها، نهادهای غیردولتی و از مسیر «کاهش تمرکز در نظام برنامه‌ریزی درسی و حرکت به سمت برنامه‌ریزی درسی مدرسه‌محور بیان کرده است» (سیاست‌های اجرایی، بند «۳») و همچنین موضوع مشارکت را نیز در سه بخش تولید، اجرا و ارزشیابی برنامه‌ها ترسیم کرده است: «فرایند برنامه‌ریزی درسی و تربیتی باید زمینه مشارکت و تعامل مؤثر معلمان، دانش‌آموزان، خانواده‌ها و سایر گروه‌های ذی‌نفع، ذی‌ربط و ذی‌صلاح را در طراحی، تولید، اجرا و ارزشیابی برنامه‌ها فراهم نماید» (سیاست اجرایی بند «۱»).

شکل ۲. حیطه‌های مشارکت در زیرنظام برنامه درسی



و یادگیری و غنی‌سازی فعالیت‌ها (تجویزی و نیمه تجویزی و غیر تجویزی) متناسب با نیازها و علایق و توانمندی‌های دانش‌آموزان با مشارکت بخش غیردولتی (راهکار ۱-۱۶، بند «۲»).

۲-۳. سند زیرنظام راهبری و مدیریت

ایده محوری تمرکززدایی در این سند، در سه بند، چنین آمده است (سیاست‌های اجرایی؛ بندهای «۱»، «۲» و «۳» [۶]:
۱. کاهش تمرکز و افزایش تفویض اختیار و برخورداری از ساختار نظام تشکیلاتی منعطف و چابک،
۲. مشارکت‌پذیر و تقویت نقش ارکان سهیم و مؤثر و بخش غیردولتی در فرایند سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا،

همچنین چند راهکار برای رسیدن به وضع مطلوب تمرکززدایی پیشنهاد داده است:

- ۱ «توسعه سیاست چندتألیفی و زمینه‌سازی برای مشارکت فعال استان‌ها، معلمان، مربیان، افراد و تشکل‌های ذی‌علاقه و ذی‌صلاح با تأکید بر بخش غیردولتی در تولید، تکمیل و غنی‌سازی مواد، منابع و مراکز متنوع یادگیری در چارچوب سیاست‌های آموزش و پرورش» (اقدامات اساسی ۴)،
- ۲ تدوین، تصویب و اجرای آیین‌نامه مشارکت معلمان در بخش تجویزی، نیمه تجویزی و غیر تجویزی برنامه‌های درسی حوزه‌های تربیت و یادگیری و حمایت از مشارکت آنان (راهکار ۶-۱۱، بند «۱»)،
- ۳ تولید بسته‌های متنوع یادگیری مبتنی بر حوزه‌های تربیت



بودن آموزش و پرورش، نسبت به واگذاری حداکثر اختیارات آموزشی و تربیتی به مدارس اقدام نماید،
۳. سازوکارهای لازم را برای ارتقای حق خانواده در تربیت فرزندان، انتخاب مدرسه، نظارت بر کارکرد مدرسه، مشارکت در فعالیت‌های مدرسه‌ای و حضور در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های آموزش و پرورش، حداکثر تا پایان سال دوم برنامه ششم توسعه، پیش‌بینی و به تصویب شورای عالی آموزش و پرورش برساند.

همچنین در بخش وظایف با عنوان «وزارت آموزش و پرورش موظف است» آمده است:

۱. نسبت به چابک‌سازی ساختار اداری و تشکیلاتی از سطح ستاد تا مناطق با هماهنگی مراجع ذی‌ربط به‌گونه‌ای اقدام نماید که تعداد ادارات آموزش و پرورش مناطق کشور تا پایان برنامه هفتم متناسب با ساختار تقسیمات کشوری شود،
۲. در راستای رویکرد کاهش تمرکز، مشارکت‌پذیری و ارتقای جایگاه مدرسه به‌مثابه کانون تربیتی محله با رعایت اصل حاکمیتی

شکل ۳. حیطه‌های مشارکت در زیرنظام راهبری و مدیریت



مشارکت آنها در تکمیل و کیفیت بخشی فعالیت‌های مدارس در چارچوب برنامه درسی ملی (راهکار ۴-۶)،
۳. بازنگری مقررات و آیین‌نامه‌ها (با تأکید بر آیین‌نامه اجرایی مدارس) با رویکرد کاهش تمرکز و افزایش اختیارات ارکان مدرسه جهت برنامه‌ریزی و ارائه خدمات فرهنگی، هنری، اجتماعی، آموزشی و ورزشی تا پایان سال دوم برنامه ششم توسعه (راهکار ۱-۷)،
۴. ظرفیت‌سازی برای حضور مؤثر و عضویت مدیران ارشد آموزش و پرورش در شوراهای سیاستگذار (راهکار ۴-۸)،
۵. طراحی سازوکار قانونی برای ارتباط سازمانی شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها با شورای عالی آموزش و پرورش جهت

در بخش راهکارها

در این سند ما با راهکارهای متعددی روبه‌رو هستیم که برخی از آنها هم‌پوشان با راهکارهای دیگر هستند و برخی به قدری کلی هستند که فاقد دلالت‌های عملیاتی‌اند. در ادامه سعی می‌کنیم راهکارهای شفاف‌تر و جزئی‌تر سند را مرور کنیم:
۱. تشکیل، حمایت و توسعه سازمان‌های غیردولتی و مردم‌نهاد (سمن) توسط متخصصان و خانواده‌های توانمند در حوزه‌های مربوط به آموزش و پرورش (راهکار ۳-۴)،
۲. تدوین بسته‌های تشویقی برای افزایش سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی ذی‌صلاح در تأسیس مؤسسات و آموزشگاه‌های علمی آزاد بزرگ با واگذاری بخش‌هایی از برنامه درسی مدارس و

شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها، مناطق و مدارس، متناسب با مقتضیات تربیتی (راهکار ۱-۱۳)،
۸ طراحی و استقرار نظام جامع دولت الکترونیک در آموزش و پرورش و کاهش تصدی‌گری‌های غیرضروری (راهکار ۵-۲۲).

ارتقای نقش شوراهای سطح ملی (همان)،
۶ تقویت و گسترش مدارس غیردولتی با اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات موجود (راهکار ۲-۹)،
۷ اصلاح قوانین و مقررات موجود در راستای تقویت نقش

۳. باهم‌نگری و جمع‌بندی



۳-۱. چيستی تمرکززدایی در آموزش و پرورش

همان‌طور که آورده شد، اسناد بالادستی آموزش و پرورش ابعاد متنوع و متعددی از تمرکززدایی و مشارکت را در سطوح مختلف بیان کرده‌اند. به‌طور عمده تمرکززدایی آموزشی در ایران ریشه در توسعه هم‌زمان دو گفتمان در سیاستگذاری دارد: ادبیات مشارکت و ادبیات خصوصی‌سازی. با این حال این مفهوم به‌مرور هویتی مستقل پیدا کرده است.^۱ در ادامه، برای فهم ساده‌تر، به ۳ مؤلفه کلیدی تمرکززدایی اشاره می‌کنیم که به‌طور صریح و ضمنی در اسناد نظام آموزشی ایران آمده است و می‌تواند تمامی ابعاد و چرایی تمرکززدایی را ذیل آن فهم کرد. این ۳ مؤلفه به‌نوعی مراحل منطقی توسعه تمرکززدایی نیز هستند: ۱. کاستن از تمرکز در تصمیم‌گیری، ۲. توسعه

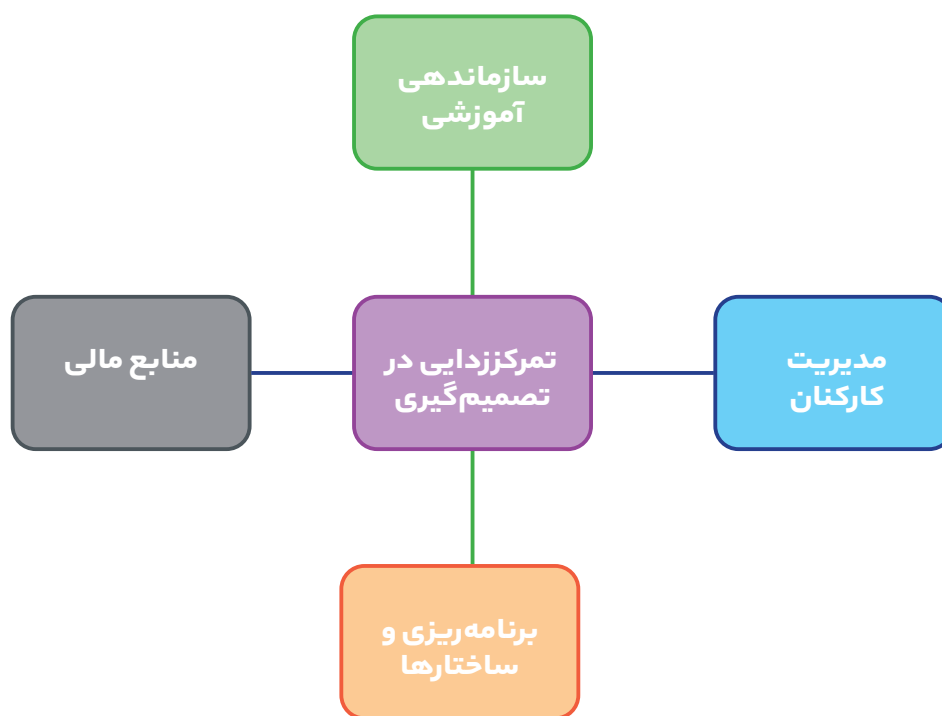
مشارکت و در نهایت ۳. مدرسه‌محوری.

۳-۱. تعدیل ساختار متمرکز تصمیم‌گیری

تمرکززدایی بر این مبنا شکل گرفته است که اصلاح مدارس جزء با ایجاد تغییر کلی در نظام آموزشی میسر نیست؛ یعنی در شکل مطلوب، مدیریت آموزشی و نظام سیاسی و اداری حاکم بر کشور باید شرایطی را فراهم کند تا حداکثر تصمیم‌گیری‌ها به مناطق آموزشی و مدارس سپرده شود، البته با حفظ شأن حاکمیتی نظام تعلیم و تربیت. در واقع لایه‌های مختلف تصمیم‌گیری از ستاد مرکزی تا مدرسه باید به‌گونه‌ای باشد که همه مسئولیت‌ها و اختیارات در نهایت به مرکز سپرده نشود.

می‌توان چهار نوع تصمیم در نظام آموزشی را در همین زمینه معرفی کرد. تصمیمات راجع به سازماندهی آموزشی، مدیریت کارکنان، برنامه‌ریزی و ساختارها و تصمیمات مرتبط با منابع مالی.

شکل ۴. انواع تمرکززدایی در تصمیم‌گیری



۱. در بعضی اسناد مانند سند تحول و سند برنامه درسی گفتمان مشارکت بیشتر به چشم می‌خورد، ولی در سند تأمین و تخصیص منابع مالی گفتمان خصوصی‌سازی.



۲-۳. توسعه مشارکت

هدف تمرکززدایی نزد سیاستگذاران تعلیم و تربیت مشارکت واقعی همه ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های داخل مدرسه است. مسئولیت‌سپاری به همه دست‌اندرکاران یک سازمان، موضوعی است که در بحث‌های کلاسیک و نئوکلاسیک علم مدیریت، همواره به آن توجه می‌شود. با مطرح شدن دیدگاه‌های روابط انسانی در علم مدیریت، تأکید بر مشارکت کارمندان در سازمان‌ها برای اعمال نظر بیش از هر زمان مورد توجه قرار گرفت [۷]؛ به طوری که بخش مهمی از ادبیات علم مدیریت به ارائه الگوهای مدیریت مشارکتی و رفع نواقص آنها اختصاص داده شده است. همچنین اندیشمندان این حوزه بزرگ‌ترین تحول در عرصه مدیریت در پایان قرن بیستم را همین اتفاق دانسته‌اند.

سازمان‌های آموزشی و مدارس نیز که در آن روابط انسانی و توانمند شدن افراد جزء اهداف اصلی و بی‌واسطه است، باید بتواند برای گذران امور روزمره و پیشرفت سازمانی از تمام ظرفیت انسانی خود استفاده کند. در مباحث مربوط به مدرسه‌محوری پس از بحث در مورد ساختارهای سازمانی و اختیارات منطقه‌ای، امکان‌های درون مدارس برای گسترش مشارکت‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد.

مدیریت مشارکتی، به خصوص در مدارس، مزایای زیادی به همراه دارد که به طور اختصار به آن اشاره می‌کنیم:

■ تصمیم‌ها، گروهی گرفته می‌شوند و لذا از منظر افراد مورد مذاکره قرار می‌گیرد،

■ موجب تقویت ارتباطات میان کارکنان اجرایی، معلمان، اولیای مدرسه و دانش‌آموزان شده است و استهلاک سازمانی را کم می‌کند. در عین حال تجربه کار در این زمینه لذت‌بخش می‌شود و این خود پشتوانه امر تعلیم و تربیت است،

■ در این سامانه از آنجاکه قدرت بین افراد تقسیم می‌شود، انگیزه‌ها نیز برای بهبود امور مختلف مدرسه بیشتر می‌شود.

۳-۳. مدیریت مدرسه‌محور

شکل کمال‌یافته و غایی تمرکززدایی و توسعه مشارکت، مدیریت

مدرسه‌محور است که در اکثر قریب به اتفاق اسناد بالادستی نظام آموزشی جمهوری اسلامی ایران به آن اشاره شده است. به گونه‌ای که مسیر تمرکززدایی در آموزش در نهایت باید به تقویت و استقلال بخشی نسبی به مدرسه ختم شود. همچنین برای پیشبرد پروژه مدرسه‌محوری باید سه تغییر عمده اتفاق بیفتد: ۱. طراحی مجدد نقش‌های کارکنان، ۲. عدم تمرکز در سه حوزه حیاتی مدرسه یعنی بودجه، برنامه درسی و انتخاب کارکنان و ۳. توزیع تصمیم‌گیری.

ایده مدرسه‌محوری علاوه بر آنکه در اسناد نظام آموزشی ایران وجود دارد، در اصلاحات نظام‌های آموزشی جهان نیز تأکیدی محوری و اساسی به آن شده است؛ به طوری که فراگیرترین رویکرد در تمرکززدایی آموزشی محسوب می‌شود. از همین رو مدرسه‌محوری لازمه مشارکت ذی‌نفعان در آموزش عمومی و غایت تمرکززدایی است و از این رو توسعه مدیریت مدرسه‌محور فراگیرترین رویکرد در تمرکززدایی آموزشی محسوب می‌شود [۸].

در ادبیات جهانی مدیریت مدرسه‌محور نوعی شکل مدیریت غیرمتمرکز است که در آن مدرسه واحد اصلی تصمیم‌گیری‌های آموزشی است [۹]. در این الگو تمام یا بخشی از مدیریت بودجه، کارکنان و برنامه درسی به مدرسه سپرده می‌شود و در نتیجه ذی‌نفعان اصلی زیست‌بوم تربیتی یعنی مدیران، معلمان، دانش‌آموزان و والدین اختیارات بیشتری در فرایندهای آموزشی دارند. همچنین همان‌طور که در این تعریف مشخص است، معمولاً وظیفه تأمین منابع در این رویکرد بر عهده مدرسه نیست. طبیعی است در این رویکرد به موازات اعطای اختیارات بیشتر به مدرسه، این نهاد وظیفه بیشتری برای پاسخ‌گویی به محیط خواهد داشت و این به صورت دوجانبه باعث افزایش کارایی و اقتدار مدرسه خواهد شد. بر اساس مطالعات ناظر بر اثربخشی مدرسه، اقتدار مدرسه برای پاسخ‌گویی به محیط، بسیار بر اثربخشی آن تأثیرگذار است و لذا مدرسه‌محوری مهم‌ترین عامل برای داشتن مدرسه‌اثربخش معرفی شده است [۹].

۴. مروری اجمالی بر پیشینه تمرکززدایی و مشارکت در اجرا

و مدارس به صورت مردمی اداره می‌شدند. برای نمونه، مدرسه شوکتیه (۱۲۸۲) در بیرجند مدرسه‌ای مردم‌نهاد بود که استخدام و پرداخت حقوق معلمان بر عهده شخصی به نام شوکت‌الملک بود. اما رفته‌رفته مدارس به سمت دولتی شدن پیش رفتند. سرانجام در متمم قانون اساسی مشروطه اولین قانون درباره ساماندهی مدارس وضع شد. در اصل (۱۹) این قانون آمده است: «تأسیس مدارس به

به‌طور کلی تمرکززدایی و مشارکت به عمل درآمده در نظام آموزشی ایران را می‌توان در سه مسیر پی‌جویی کرد: ۱. در حیطه مدیریت سازمانی، ۲. برنامه درسی و ۳. خصوصی‌سازی.

۱-۴. در حیطه مدیریت سازمانی

تا حدود سال ۱۲۸۶ شمسی برنامه درسی ایران غیرمتمرکز بود

و پرورش ایران (۱۳۵۲) که به اهتمام عباس خاقانی تهیه شده است، قانون شوراهای را از اقدامات مطلوب برای رهایی از تمرکزگرایی دانسته و ۱۷۲ منطقه را مشخص کرده است که باید قانون شوراهای آن اجرا شود [۱۱]. اما در سال ۱۳۵۸ با تصویب شورای انقلاب کلیه شوراهای آموزش و پرورش مناطق منحل شدند.^۲

در دهه ۶۰ نظام آموزش و پرورش به سمت افزایش تمرکز پیش رفت؛ به طوری که حتی برگزاری امتحانات هم از مدارس و معلمان گرفته شد و به صورت هماهنگ، در سطح استان و کشور برگزار شد. دهه ۷۰، اما دهه تحولات گسترده برای کاهش تمرکز است. اولین اقدامی که در این دهه انجام شد، تصویب قانون «تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور»^۳ با افزایش دامنه اختیاراتی بیشتر نسبت به قانون «تشکیل شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای» قبل بود. براساس متن قانون، شوراهای به منظور تحقق مشارکت و نظارت مردم در امر آموزش و پرورش و بهره‌گیری از منابع و امکانات موجود در کشور در جهت ارتقای کمی و کیفی آموزش و پرورش و تسهیل اجرای فعالیت در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور تشکیل می‌شود. پس از تصویب این قانون، شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها به عنوان یکی از مهم‌ترین مراکز تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در امور مختلف آموزش و پرورش مشغول به فعالیت شده‌اند.

بین سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ رویکرد مدرسه محوری انتخاب شد. این رویکرد یک گام جلوتر از قانون شوراهای مناطق بود و در صدد بود هویت، استقلال و اختیارات ویژه‌ای به مدارس و مدیران بدهد. در سال ۱۳۷۹ آیین‌نامه اجرایی مدارس^۴ با رویکرد مدرسه محوری و تفویض اختیار به تصویب شورای عالی آموزش و پرورش رسید. این آیین‌نامه با استناد به ماده (۱۱) قانون شوراهای^۵ به مدیر اجازه داده شد تا از راه‌های مختلف منابع مالی جذب کند و آن را صرف برنامه‌ریزی و کیفیت بخشی به مدرسه کند. اما این آیین‌نامه به حدی محدود و با مخالفت روبه‌رو شد که بی‌فایده ماند.

در تدوین آیین‌نامه اجرایی سعی شد تمامی اختیاراتی را که مدیران برای کیفیت بخشی به مدارس خود و اداره آن نیاز دارند، گنجانده شود و دیگر نه بخش‌نامه‌ای به آنها ارائه شود و نه دستوری داده شود. اما گزارش‌ها نشان می‌دهد این آیین‌نامه اجرا نشد؛ چرا که مدیران جرئت و توانایی اجرای آن را نداشتند و همچنین از طرفی دیگر، قوانین حمایت‌کننده از استقلال مدارس توسط وزارتخانه نقض می‌شد. برای نمونه، انتخاب منابع آموزشی در مدرسه که

مخارج دولتی و ملتی و تحصیل اجباری باید مطابق قانون وزارت علوم و معارف مقرر شود و تمام مدارس و مکاتب باید در تحت ریاست عالی و مراقبت وزارت علوم و معارف باشد».

در گزارش مشاوران ماوراء بحار^۱ (۱۳۲۸) [۱۰] که از گزارش‌های اولیه، درباره نظام آموزش و پرورش محسوب می‌شود، آمده است: «به دلیل تمرکزگرا بودن نظام آموزش ایران چه در روش و چه در مدیریت و اجرا، یک نوع روح تئوریک تمامیت‌خواهی در آن به چشم می‌خورد که در آن هرگونه اصلاحی تنها در مرحله حرف و ایده باقی می‌ماند و تحول بنیادین در چنین نظامی تبدیل به علم و واقعیت نمی‌گردد» (ص ۱۳).

به نظر می‌رسد این روند بر نظام آموزشی ما سایه افکنده است و همچنان ادامه دارد؛ به طوری که تلاش برای ایجاد تحول بنیادین هم پیش از انقلاب، هم در دهه ۶۰ و هم نمونه آخر آن یعنی سند تحول بنیادین، همگی تاکنون تحقق نیافته و فقط تغییراتی در اصلاح روند موجود رخ داده است.

در صفحه ۱۶ این سند (گزارش مشاوران ماوراء بحار) آمده است: «امور اداری نظام رسمی آموزش و پرورش در ایران به شدت تمرکزگرا و بروکراتیک و ستادی بوده که در آن همه چیز تحت کنترل وزارت آموزش و پرورش بوده است». همین موضوع باعث شده است تا نیروهای سطوح میانی و پایینی در کشور از خودشان توانمندی احساس نکنند.

همچنین در صفحه ۱۹ بیان شده است که «نظام آموزشی ایران سیستمی بیش از حد استاندارد و با کمترین انعطاف‌پذیری است؛ چرا که در این سیستم یک محتوای درسی واحد برای تمامی مدارس کشور ارائه می‌شود و بچه‌های روستاهای دورافتاده ایران همان کتاب‌های درسی را می‌خوانند که بچه‌های پایتخت نشین». همچنین صفحه ۳۱: «این نظام به شدت انعطاف‌ناپذیر و مقاوم در برابر تغییر و تحول است و در پاسخ‌گویی به تقاضاها و نیازهای نهادهای محلی ناتوان است و مهارت‌ها و مفاهیمی در آن آموزش داده می‌شود که چندان مفید و ضروری نیست».

برای رهایی از نظام تمرکزگرای آموزشی، در سال ۱۳۴۸ مجلس، قانون «تشکیل شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای» را براساس رویکرد تفویض اختیار تصویب کرد. این قانون به مناطق این اختیار را می‌داد تا با توجه به ظرفیت‌های محلی و منابع انسانی محلی، آموزش و پرورش خود را اداره کنند. اما این مصوبه قانونی به علت سیستم متمرکز جاری به اجرا در نیامد. در گزارش بررسی تحولات آموزش

۱. سال ۹۸ شورای عالی آموزش و پرورش ترجمه کرده است.

۲. انحلال کلیه شوراهای آموزش و پرورش مناطق کشور. مصوبه ۱۳۵۸/۳/۶.

۳. مصوبه سال ۱۳۷۲/۱۰/۲۶.

۴. تصویب آیین‌نامه اجرایی مدارس در جلسه ۶۵۲ شورای عالی آموزش و پرورش تاریخ ۱۳۷۹/۵/۲۰ شد.

۵. ماده (۱۱) - مدیران مدارس موظفند مدارس تحت مدیریت خود را براساس بودجه تخصیص یافته از محل منابع زیر و در چارچوب ضوابط آموزش و پرورش و خط‌مشی‌ها و سیاست‌های شوراهای مناطق و با همکاری انجمن اولیا و مربیان با کیفیت مناسب اداره نمایند: ۱ - اعتبارات دولت که به صورت سرانه دانش‌آموزی پرداخت می‌شود، ۲ - کمک‌های مردمی، ۳ - سهمی که از طریق شورای آموزش و پرورش شهرستان یا منطقه از عوارض اخذ شده در اختیار مدرسه قرار می‌گیرد و ۴ - وجوه حاصل از ارائه خدمات آموزشی و پرورشی فوق برنامه.



آیین‌نامه اجرایی مدارس آن را به عهده شورای آموزشی مدارس نهاد، پیاپی توسط معاونین وزیر و وزارتخانه با ارسال انبوه و مکرر بخشنامه‌های ستادی نقض شد.

همه این تجربیات نشان‌دهنده آن است که تمرکزگرایی در ستاد نمی‌گذارد تغییری در سطوح پایین‌تر اتفاق بیفتد.

از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴، رویکرد تفویض اختیار و کاهش تمرکز در وزارت آموزش و پرورش، در ادامه روندهای پیشین، همچنان ادامه یافت. یکی از بهترین اقدامات انجام شده برای تمرکززدایی، تغییر ساختار سازمانی استان‌ها بود. بهمن ۷۹ با مصوبه شورای عالی اداری^۱، ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها تبدیل به سازمان آموزش و پرورش استان‌ها شدند؛^۲ یعنی ارتقای سازمانی به وجود آمد و اختیارات آن از نهادی صرفاً اجرایی به نهادی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر، برنامه‌ریز و مدیریتی افزایش یافت. مبنی بر این قانون، مدیر کل آموزش و پرورش رئیس سازمان می‌شود و اداره‌های کل استانی مانند نهضت سوادآموزی، نوسازی مدارس و کانون پرورش فکری تجمیع شده و زیرمجموعه سازمان قرار می‌گرفتند تا مدیریت آموزش و پرورش یکپارچه شود. به عبارت دیگر، بیش و کم هر سازمان همان اختیارات وزارتخانه را پیدا می‌کرد.

در آن دوره سازمان‌های مذکور ردیف بودجه مستقل داشتند و برگزاری آزمون‌های استخدامی و استخدام نیروها به عهده آنها بود. اما بیش از ۶ سال این قانون ادامه پیدا نکرد و با تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری»^۳ دوباره آن سازمان‌ها به اداره کل تنزل پیدا کردند. در زمانی که ادارات کل تبدیل به سازمان شدند، یک مطالبه‌گری اتفاق افتاد که چرا هر تصمیمی باید در سطح شورای عالی آموزش و پرورش گرفته شود. برای پاسخ‌گویی به این مطالبه‌گری، شورای عالی آموزش و پرورش، کمیسیون موارد خاص ادارات آموزش و پرورش مناطق (۷۲۰ منطقه) را تصویب و برخی از وظایف خودش را به آنها محول کرد؛ از جمله: تصمیم‌گیری درباره کبر و صغر سن در ثبت‌نام دانش‌آموزان، جابجایی بین مدرسه و ثبت‌نام بین سال تحصیلی.

اثر این اقدام زودگذر، به سطح مدرسه هم کشیده شد. در سال ۱۳۸۰، با توجه به قانون برنامه سوم توسعه که یکی از محورهای اصلی آن «اصلاح ساختار سازمانی و تشکیلاتی در بخش آموزش و پرورش در راستای کاهش تمرکز و افزایش اختیارات مدیران در سطوح مختلف»^۴ بود، تصمیم گرفته شد نیم‌درصد مدارس به صورت خودگردان اداره شوند. به همین منظور، دستورالعملی تهیه شد که تعدادی از مدارس به صورت آزمایشی خودگردان شوند؛ یعنی سرانه مدرسه همان ابتدا به مدیر^۵ مدرسه پرداخت

۱. طرح تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان، مصوبه شورای عالی اداری، ۱۳۷۹/۱۲/۱۵.

۲. بند «۱»-سازمان آموزش و پرورش استان از تجمیع واحدهای استانی وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های دولتی وابسته به آن (سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش استثنایی، سازمان ملی پرورش استعدادها در خشان) در هر استان تشکیل می‌گردد. تبصره: واحدهای استانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور به‌عنوان واحد وابسته به سازمان آموزش و پرورش استان در هر استان عمل خواهد کرد.

۳. بند «ی» ماده (۲۹) مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶/۷/۲۴: واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به‌استثنای استانداری‌ها) با رعایت ماده (۲۹) این قانون حداکثر در سطح اداره کل سازماندهی می‌شوند و سازمان‌های موجود در این سطح تغییر می‌یابند.

۴. بررسی جایگاه و عملکرد آموزش و پرورش در برنامه‌های توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴.

۵. مدیران این مدارس از طرح تعالی انتخاب می‌شدند.

۶. مصاحبه با سلیمی؛ کارشناس برنامه‌ریزی آموزش خانواده انجمن اولیا و مربیان.

شود و همچنین جذب معلم و برنامه‌ریزی به عهده مدیر باشد. این طرح در سال تحصیلی ۸۲-۸۱ و ۸۳-۸۲ به صورت آزمایشی و اختیاری در ۱۴ استان با تشکیل ۵۹ مجتمع آموزشی و پوشش ۴۷۵ مدرسه به اجرا درآمد. نتایج ارزشیابی ساکی (۱۳۸۲) و نویدی (۱۳۸۳) نشان می‌دهد این مدارس در تحقق بخشیدن به اهداف ناکام ماندند. سرانجام با رأی شورای عالی آموزش و پرورش این طرح متوقف شد [۹].

انجمن اولیا و مربیان

یکی از مهم‌ترین و قدیمی‌ترین ساختارها جهت مشارکت‌های مردمی انجمن اولیا و مربیان است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی این انجمن از حالت غیردولتی درآمده، به ساختار رسمی آموزش و پرورش ملحق گشته، با عنوان سازمان مرکزی انجمن اولیا و مربیان ایران به فعالیت خود ادامه داد. با تحول اساسی در ساختار انجمن اولیا ظرفیت زیاد ملی و دولتی برای گسترش مشارکت خانواده‌ها از این طریق در مدارس فراهم گشت. از آن زمان به بعد انجمن اولیا و مربیان به یکی از ارکان مدیریت مدرسه تبدیل گشته و مدیران مدارس موظف به تشکیل انجمن در درون مدارس شدند.

انجمن مرکزی اولیا و مربیان دارای سه بخش اصلی است: ۱. بخش آموزش خانواده، ۲. بخش مشاوره خانواده و ۳. اداره کل انجمن‌های اولیا و مربیان مدارس.

بخش آموزش، بزرگ‌ترین مرکز برگزارکننده دوره‌های آموزش خانواده در سطح کشور محسوب می‌شود که در دوره اوج خود پیش از کرونا، سالانه بیش از ۲۶۰ هزار دوره با حدود ۷ میلیون شرکت‌کننده از والدین دانش‌آموزان را برگزار کرده است.

در بخش مشاوره، سازوکار ستادی انجمن مرکزی، ایجاد مراکز مشاوره خانواده‌ها و تربیت مشاوران از میان فرهنگیان سراسر کشور است که در حال حاضر ۳۶۰ مرکز از این گونه مراکز در حال فعالیت هستند. فعالیت قابل توجه دیگر انجمن در حوزه آموزش و مشاوره، تولیدات محتوایی و انتشارات تخصصی است؛ انتشارات انجمن اولیای کشور از ابتدای انقلاب تاکنون بیش از ۳۲۰ عنوان کتاب تخصصی در این زمینه منتشر کرده و صاحب‌امتیاز نشریه پیوند به‌عنوان یکی از پرتیراژترین نشریات کشور است.^۶

اداره کل انجمن‌های اولیا و مربیان نیز مسئولیت پشتیبانی از انجمن‌های مدرسه‌ای را بر عهده دارد. این اداره نقشی اساسی در تعریف ساختار مشارکتی چندسطحی داشته که از مدرسه تا وزارتخانه را در بر می‌گیرد. این سازوکار عبارت است از تشکیل شوراهای انجمن اولیا و مربیان استانی، شهرستانی و مناطق. با ایجاد

تدریس شدند. اما دیری نپایید که این روند به بن بست خورد و دیگر ادامه نیافت. فقط آنچه از آن دوران باقی ماند، کتاب جغرافیای ایران بود. کنار این کتاب، زمانی برای جغرافیای استان نیز در نظر گرفته شد که تألیفش به عهده استان ها بود. این کتاب اکنون به اسم استان شناسی در حال اجراست و جزو تجربه های موفق تمرکززدایی در حوزه برنامه درسی است.^۲

اقدامات به جای مانده تمرکززدایی در حوزه برنامه درسی

به طور کلی می توان از سه اقدام کم و بیش موفق در حوزه تمرکززدایی برنامه درسی که تاکنون امتداد یافته است، نام برد:

۱- همان گونه که پیش تر آمد، کتاب استان شناسی که به شرح وضعیت هر استان اعم از وضعیت جغرافیایی و صنایع دستی آن می پردازد و هر استان عهده دار تألیف و بازنگری این کتاب است،

۲- برنامه درسی دوره پیش دبستانی. بدین صورت که چارچوبی تهیه و به استان ها ابلاغ شده است تا براساس آن کتاب های مربوط به دوره پیش دبستانی تألیف کنند،

۳- طرح بوم (برنامه ویژه مدارس). در سند تحول و زیرنظام برنامه درسی مصوبه ای آمده است که استان ها یا مناطق یا مدارس، عهده دار برنامه ریزی برای ۲۰ درصد از زمان آموزش باشند. این برنامه ریزی باید به تولید برنامه های بومی و رفع انتظارات جامعه محلی بپردازد و از ظرفیت آنها نیز استفاده کند. (البته این برنامه با چالش های متعددی مواجهه است و در حد بسیار محدودی در حال اجراست).

۴-۳. پولی کردن آموزش

خصوصی سازی در نظام آموزش و پرورش ایران در دو مسیر انجام شد: ۱. با تقویت و گسترش مدارس غیردولتی و ۲. با خاص و پولی کردن برخی از مدارس دولتی به طور صریح و ضمنی؛ مانند مدارس سمپاد، نمونه مردمی و هیئت امنایی.

تقویت و گسترش مدارس غیردولتی

در کنار موارد مطرح شده، غیردولتی شدن مدارس که با تعبیر مدارس ملی، غیرانتفاعی و بعدها غیردولتی از آن نام برده شده است، دیگر سیاست تأمل برانگیزی است که می توان آن را از حیث نوعی از تمرکززدایی بررسی کرد.

در سال ۱۳۵۸، با تصویب اصل (۳۰) قانون اساسی^۳ دولت عهده دار آموزش رسمی عمومی رایگان، معرفی شد و با مصوبه شورای انقلاب، آموزش و پرورش موظف شد مدارس غیردولتی را به صورت دولتی اداره نماید.^۴ اما با گذشت زمان و با بروز مشکلاتی که بخش مهمی از آن را مشکلات مالی دولت برای ارائه آموزش رایگان، تشکیل می داد، دبیر شورای نگهبان در پاسخ به نامه وزیر آموزش

این ساز و کار مشورتی و اجرایی، ظرفیت قابل توجهی برای استفاده از توانمندی های اولیا در سطوح ستادی فراهم شده که البته هنوز آن چنان که باید و شاید از این ظرفیت استفاده نشده است.

۴-۲. در حیطه برنامه درسی

در سال ۱۳۴۲، هیئت وزیران اساسنامه سازمان کتاب های درسی ایران را تصویب کردند. در این اساسنامه قرار شد برای هر درس فقط یک کتاب انتخاب، چاپ و توزیع شود. در سال ۱۳۴۶ این مصوبه به تصویب مجلس رسید و در سال ۱۳۵۵ سازمان پژوهش و نوسازی آموزشی (سازمان پژوهش و برنامه ریزی درسی فعلی) تأسیس شد. از سال ۱۳۵۰ تاکنون، تهیه برنامه ها و تعیین سرفصل های هر ماده درسی، متمرکز و به عهده دفتر تحقیق و برنامه ریزی نهاده شد. همچنین تألیف، چاپ و توزیع کتاب های درسی نیز به عهده سازمان کتاب های درسی ایران قرار گرفت.^۱

در سال ۱۳۸۲، وزیر وقت بخش نامه ای صادر کرد و از هر معاونت درخواست کرد تا اعلام کنند چه میزان از اختیارات خود را می تواند تفویض کند. مدیر کل دفتر تألیف پیشنهاد داد استان ها وارد تألیف کتاب درسی شوند. بنابراین بخش نامه ای صادر شد تا همه استان ها بتوانند تألیف کتاب درسی را بر عهده بگیرند. اما هیچ یک از استان ها زیر بار این مسئولیت نرفتند.

سپس به دعوت سازمان پژوهش ۴۰ نفر از حوزویان انتخاب شدند؛ برای آنها کارگاه های مختلف، در سازمان پژوهش، گذاشته شد و در نهایت از آنها خواسته شد که یک درس در حوزه تخصص خود تألیف کنند؛ اما کتابی از این سرمایه گذاری تألیف نشد.

اقدام تکمیلی دیگر، انتخاب ۱۰ استان قوی و سپس از هر استان ۱۰ نفر برای گذراندن دوره های آموزشی تألیف کتاب بود. این ۱۰۰ نفر که شامل معلم، سرگروه آموزش و استاد دانشگاه در حیطه برنامه درسی بودند، به تهران دعوت شدند.

سه دوره برای آنها تنظیم شد: ۱. برنامه ریزی درسی، ۲. دوره تألیف، ۳. مدیریت هنری. بعد از گذراندن این دوره ها به هر استان گفته شد، هر کدام یک کتاب تألیف کنند. این کتاب ها مربوط به دوره راهنمایی بود؛ چراکه در دوره ابتدایی به تازگی کتاب بخوانیم و بنویسیم در حال اجرا بود و انتظار می رفت تحول بسزایی در آموزش ایجاد کند و در دوره متوسط دوم هم به دلیل ختم شدن آن به کنکور امکان تألیف گوناگون کتب درسی نبود.

ماحصل این تلاش ها، تألیف چند کتاب درسی شد؛ اما برخلاف انتظار کتاب ها رنگ و بوی بومی نداشتند. با وجود این، کتاب ها چاپ شدند و در مدارس هر استان و برخی از استان های مجاورشان،

۱. «اساسنامه سازمان کتاب های درسی ایران»، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، ۸ مهر ۱۳۴۲.

۲. مصاحبه با مهندس زرافشان؛ مدیر کل اسبق دفتر برنامه ریزی و تألیف کتاب های درسی سازمان پژوهش و برنامه ریزی.

۳. اصل (۳۰) قانون اساسی: دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خود کفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد.

۴. ماده واحده «اداره واحدهای آموزش غیردولتی به صورت دولتی» مصوب شورای انقلاب مورخ ۱۳۵۸/۱۲/۲؛ به منظور توزیع عادلانه امکانات آموزشی و بهره گیری صحیح از تحصیل رایگان بر طبق اصل (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می شود کلیه واحدهای آموزش غیردولتی را که در تاریخ تصویب این قانون دایر بوده و با کسب اجازه تأسیس (امتیاز) از وزارت آموزش و پرورش اداره می شوند، براساس آیین نامه خاص از اول تیرماه ۱۳۵۹ به صورت دولتی اداره نماید.



بالاتری نسبت به مدارس دولتی عادی برخوردار هستند، به‌مرور در قالب‌ها و بهانه‌های مختلف همچون «فوق برنامه» مجاز به گرفتن شهریه نیز شدند؛ به‌طوری که دسترسی افرادی که توانایی پرداخت شهریه را نداشتند، به این مدارس محدود شد.

با آغاز به کار دولت سیزدهم و ابلاغ سند انتظار دولت از آموزش و پرورش توسط رئیس‌جمهور، یکی از سیاست‌های روی میز آموزش و پرورش برای مشارکت و تمرکززدایی، گسترش مدارس هیئت‌امنایی است. در سند مذکور به بهانه مردمی‌سازی و افزایش مشارکت‌های مردمی در امر تعلیم و تربیت آمده است که انتظار می‌رود تا سال تحصیلی ۱۴۰۳-۱۴۰۴ گسترش مدارس هیئت‌امنایی به میزان ۲۵ درصد کل مدارس روستایی، شهری و عشایری کشور شود. در حال حاضر مدارس هیئت‌امنایی حدود سه‌ونیم درصد مدارس کل کشور را تشکیل می‌دهند^{۱۲}.

ارزیابی این سیاست و بررسی ابعاد و تأثیرات این مدارس در پژوهشی جداگانه مورد مطالعه قرار گرفته است،^{۱۳} اما مختصراً لازم به ذکر است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۱۷، آیین‌نامه مدارس هیئت‌امنایی را با توجه به اینکه «تغییر اداره مدارس دولتی به هیئت‌امنایی شائبه غیردولتی بودن مدارس را ایجاد می‌کند و منجر به این می‌شود که در عمل، هیئت‌امنایی مدارس، اولیای دانش‌آموزان را به پرداخت شهریه برای غیر از خدمات آموزشی و پرورشی فوق برنامه ملزم می‌کند»^{۱۴} مغایر اصل (۳۰) قانون اساسی دانسته شد و حکم به ابطال آن داد. اما در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۱۷ این آیین‌نامه اصلاح و ابلاغ شد. عمده‌ترین تمایز این آیین‌نامه با آیین‌نامه پیشین، تأکید بر پاسخ‌گویی مدیر در قبال هیئت‌امنا و اجباری نبودن پرداخت شهریه برای فعالیت‌های آموزشی و پرورشی فوق برنامه، به‌طوری که شائبه واگذاری مدرسه به بخش خصوصی نشود، است. تأکید بر عدم پرداخت شهریه در حالی است که با توجه به کیفیت بیشتر این مدارس نسبت به مدارس عادی دولتی و افزایش درخواست‌ها برای ثبت‌نام در این مدارس، عملاً پرداخت شهریه اجباری و به شرطی تعیین‌کننده برای ثبت‌نام تبدیل شده است.

اصل (۳۰) قانون اساسی دانسته شد و حکم به ابطال آن داد. اما در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۱۷ این آیین‌نامه اصلاح و ابلاغ شد. عمده‌ترین تمایز این آیین‌نامه با آیین‌نامه پیشین، تأکید بر پاسخ‌گویی مدیر در قبال هیئت‌امنا و اجباری نبودن پرداخت شهریه برای فعالیت‌های آموزشی و پرورشی

و پرورش در خصوص مدارس ملی اعلام کرد^{۱۵} فعالیت مدارس و دانشگاه‌های غیردولتی (ملی) با اصل سی قانون اساسی، مغایرت ندارد. این تفسیر به زمینه‌ای برای تصویب قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی در سال ۱۳۶۷ انجامید.

از طرفی دیگر با گسترش مدارس غیرانتفاعی که در واقع جنبه انتفاعی هم داشتند، قانون «اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷/۳/۵» در سال ۱۳۸۷/۵/۶ تصویب شد. این قانون، برخلاف قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی (۱۳۶۷)، به‌طور رسمی جنبه انتفاعی مدارس غیردولتی را پذیرفت.

امروزه به گسترش و تقویت مدارس غیردولتی در اسناد بالادستی آموزش و پرورش^{۱۶} تأکید شده است و شاخص‌هایی نیز برای سهم این نوع از مدارس در نظام آموزش در نظر گرفته شده است. در حال حاضر مطابق سالنامه آماری ۱۴۰۱ وزارت آموزش و پرورش حدود ۱۳ درصد مدارس غیردولتی هستند. این در حالی است که رئیس سازمان مدارس و مراکز غیردولتی آموزش و پرورش اعلام کرده است: «باید آن را به ۱۵ درصد برسانیم تا کمک مؤثری در تأمین فضای‌های آموزشی مورد نیاز دانش‌آموزان باشد»^{۱۷}.

همچنین در زیرنظام «تأمین و تخصیص منابع مالی آموزش و پرورش» درباره توسعه این مدارس آمده است: «الگوی بهینه مشارکت بخش دولتی و غیردولتی را با استفاده حداکثری از قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش و قانون تأسیس مراکز غیردولتی در آموزش و پرورش، به‌گونه‌ای که سهم دانش‌آموزان مدارس غیردولتی (نسبت به سال پایه ۱۳۹۷) سالانه به میزان حداقل ۱ درصد افزایش یابد، طراحی کند و به کار گیرد» (اقدامات اساسی؛ بند «۱۰»).

بررسی تأثیر این سیاست بر عدالت و کیفیت آموزشی موضوع مهمی است که خارج از حیطه پژوهش حاضر است.

تقویت و گسترش مدارس دولتی خاص

علاوه بر تأکید به تقویت مدارس غیردولتی در اسناد بالادستی، در دهه ۷۰ مدارس نمونه دولتی تأسیس شدند و به‌مرور زمان تنوع زیادی در مدارس دولتی، مانند مدارس تیزهوشان و هیئت‌امنایی، به‌وجود آمد؛ در زیرنظام «راهبری و مدیریت» سند تحول بنیادین نیز به گسترش مدارس دولتی خاص تأکید شد: «گسترش مدارس هیئت‌امنایی و تقویت نقش ارکان سهیم و مؤثر در فرایند تعلیم و تربیت» (راهکار عملیاتی ۱-۹؛ بند «۴»). این مدارس که از کیفیت

۱. اصل سی‌ام قانون اساسی و بعضی اصول مشابه آن مسیر سیاست کلی نظام را تعیین می‌نماید و مقصود این است که دولت امکاناتی را که در اختیار دارد، در کل رشته‌هایی که در قانون اساسی پیشنهاد شده، به‌طور متعادل طبق قانون توزیع نماید، بنابراین آموزش رایگان در حد امکان کلاً یا بعضاً باید فراهم شود و با عدم امکانات کلی دولت با رعایت اولویت‌ها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران اقدام می‌نماید. لازم به تذکر است که مستفاد از اصل سی‌ام قانون اساسی دولتی بودن آموزش و ممنوعیت تأسیس مدارس و دانشگاه‌های ملی به‌موجب قوانین عادی نمی‌باشد. بنابراین مادامی که دولت از امکانات فراهم کردن وسایل آموزش رایگان برخوردار نیست، عمل به مصوبه شورای انقلاب مغایر با قانون اساسی نمی‌باشد. دبیر شورای نگهبان _ لطف‌الله صافی.

۲. «تقویت و گسترش مدارس غیردولتی» (راهکار ۴-۹، سند تحول بنیادین) و «گسترش مؤسسات غیردولتی با استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و حمایت مؤثر از آنان در امر تصدی فعالیت‌های آموزشی و پرورشی» (زیرنظام تأمین و تخصیص منابع مالی؛ سیاست‌های اجرایی؛ بند «۳»).

۳. مجتبی زینی‌وند در گفتگو با خبرنگار مهر mehrnnews.com/xQYsY.

۴. مدارس هیئت‌امنایی در واقع محل گذار، از مدارس دولتی به مدارس غیردولتی، تلقی می‌شدند. در تبصره «۵» آیین‌نامه سال ۸۸ این مدارس آمده است: «در صورتی که عملکرد مدرسه هیئت‌امنایی از نظر شورای آموزش و پرورش شهرستان یا منطقه اثر بخش باشد، اداره مدرسه به‌صورت غیردولتی با رعایت مقررات واگذاری مدارس و حفظ حقوق دولت جمهوری اسلامی ایران بلا مانع است». البته در اصلاحات بعدی این تبصره حذف شد.

۵. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به: «گزارش بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش (۲): تجربه مدیریت مدارس به شیوه هیئت‌امنایی»؛ مرکز پژوهش‌های مجلس؛ شماره مسلسل ۱۹۳۱۱.

۶. رأی شماره ۱۶۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال مصوبه هفتصد و هشتاد و هشتمین جلسه شورای عالی آموزش و پرورش مورخ ۱۳۸۸/۲/۱ موضوع «آیین‌نامه توسعه مشارکت‌های مردمی به شیوه مدیریت هیئت‌امنایی در مدارس».

و اجباری نبودن پرداخت شهریه برای فعالیت‌های آموزشی و پرورشی فوق برنامه، به طوری که شائبه واگذاری مدرسه به بخش خصوصی نشود، است. تأکید بر عدم پرداخت شهریه در حالی است که با توجه به کیفیت بیشتر این مدارس نسبت به مدارس عادی دولتی و افزایش در این مدارس، عملاً پرداخت شهریه اجباری و به شرطی تعیین کننده برای ثبت نام شده است. اصل (۳۰) قانون اساسی دانسته شد و حکم به ابطال آن داد. اما در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۱۷ این آیین نامه اصلاح و ابلاغ شد. عمده ترین تمایز این آیین نامه با آیین نامه پیشین، تأکید بر پاسخ گویی مدیر در قبال هیئت امنا

فوق برنامه، به طوری که شائبه واگذاری مدرسه به بخش خصوصی نشود، است. تأکید بر عدم پرداخت شهریه در حالی است که با توجه به کیفیت بیشتر این مدارس نسبت به مدارس عادی دولتی و افزایش در خواست‌ها برای ثبت نام در این مدارس، عملاً پرداخت شهریه اجباری و به شرطی تعیین کننده برای ثبت نام تبدیل شده است. اصل (۳۰) قانون اساسی دانسته شد و حکم به ابطال آن داد. اما در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۱۷ این آیین نامه اصلاح و ابلاغ شد. عمده ترین تمایز این آیین نامه با آیین نامه پیشین، تأکید بر پاسخ گویی مدیر در قبال هیئت امنا

۵. جمع بندی

و جذب کمک‌های مردمی، دارای اختیاراتی هستند، اما در بیشتر موارد اختیار و امکاناتی، نه در حوزه مدیریت سازمانی و نه در حوزه برنامه درسی، در اختیار ندارند. در واقع تمرکززدایی در سطح مدرسه به شدت وابسته به منابع مالی است که مدرسه به آن دسترسی دارد. طبیعتاً مدارس غیردولتی، نمونه دولتی و استعدادهای درخشان به دلیل دسترسی بیشتر مدیر به منابع مالی امکان تعریف فعالیت‌های درسی و غیردرسی متفرقه را دارند؛ بنابراین مدارس کشور به دلیل عدم تأمین حداقل نیازها که باید به صورت سرانه دانش آموزی در اختیار آنها قرار داده شود، امکانی برای فرارفتن از مدل متمرکز سنتی را ندارند. باین حال آموزش و پرورش در قالب طرح‌هایی مانند «بوم»، کاستن از تمرکز در برنامه درسی را هدف قرار داده و سعی نموده است انتخاب‌هایی در برنامه درسی برای معلمان و مدیران مدرسه به وجود آورد.

ملاحظات بالانشان می‌دهد، توسعه مشارکت و تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش ایران صرفاً به حداقل‌ها و نیز مشارکت مالی محدود است و مسیر عملیاتی مشخصی برای پیاده‌سازی آن پیش روی نظام آموزشی وجود ندارد. این در حالی است که مرور پیشینه آیین نامه‌ها و قوانین نشان می‌دهد ظرفیت‌های متنوعی برای کاهش تمرکز در این اسناد تعبیه شده است. بنابراین بررسی موانع و چالش‌هایی که بر سر راه پیاده‌سازی این سیاست رخ داده، امری مهم و ضروری است.

به رغم تمام فراز و نشیب‌ها، امروز در نقطه‌ای قرار داریم که پس از گذشت ۷۰ سال از طرح ادبیات تمرکززدایی می‌توانیم حاصل سیاستگذاری‌ها در این حوزه را مشخص کنیم. به این منظور، وضعیت ستاد و مدرسه را جداگانه بررسی می‌کنیم.

۱-۵. حوزه ستاد

در این حوزه، به رغم اختیارات قانونی شوراهای آموزش و پرورش استانی و منطقه‌ای، از تمام ظرفیت قانونی تعیین شده بهره چندانی برده نمی‌شود. این شوراها بیشتر به پشتیبانی از برخی اقدامات آموزشی در استان‌ها و مناطق اشتغال دارند و نقش تصمیم‌ساز خود را از دست داده‌اند. همچنین هم‌اکنون ادارات کل استان‌ها به طور مستقیم ذیل وزارتخانه قرار گرفته‌اند و ارکان آن استقلال کمی در مدیریت منابع دارند. به طور خاص، در حال حاضر، هم در حوزه نیروی انسانی و هم مدیریت منابع مالی این ادارات تقریباً هیچ نقش عمده‌ای بر عهده ندارند و کار گزار تصمیمات مرکزند. در حوزه برنامه درسی نیز هر چند اقدامات پراکنده‌ای ممکن است صورت گیرد، اما مهم مشارکت استان‌ها در این زمینه تألیف کتب استان‌شناسی است. اینها همه در حالی است که طبق منویات سند تحول، استان‌ها و مناطق باید ۱۰ تا ۲۰ درصد محتوای برنامه درسی را خود تعیین نمایند.

۲-۵. مدرسه

مدارس نیز هر چند در برخی امور، مانند برگزاری کلاس‌های کمک‌درسی

۶. مهم ترین موانع و چالش‌های تمرکززدایی در نظام آموزشی ایران

مانعی جدی برای ایجاد مشارکت‌های مردمی در امر آموزش است. این امر سبب شده که هر گونه سیاستگذاری برای تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش صرفاً در اسناد بالادستی باقی بماند. برای غلبه بر این موانع و ایجاد مشارکت چندوجهی در آموزش و پرورش باید تمامی لایه‌های ستادی، از وزارت آموزش و پرورش در تهران تا اداره آموزش و پرورش مناطق و همچنین مدارس را در نظر گرفت و به نحو متوازن اختیارات را به آنها تفویض کرد. تا

این وضعیت ما را بر آن داشت تا در این گزارش با بررسی نزدیک به ۳۰ مقاله معتبر علمی^۱ که درباره تمرکززدایی در کشور نگارش شده است و گفت‌وگو با صاحب نظران، موانع و چالش‌های موجود بر سر راه تمرکززدایی آموزشی را کاوش نماییم. این موانع و چالش‌ها در یک تقسیم‌بندی ابتدایی، ۶ دسته‌اند:

۱-۶. موانع ساختاری

تمرکزگرایی ساختاری آموزش و پرورش در ایران دوره معاصر

۱. در پیوست خلاصه‌ای از مهم ترین آنها را آورده‌ایم.



برای اجرای ایده‌ها، نبود زیرساخت لازم برای اعطای اختیارات مالی به مدارس، عدم آمادگی ستادهای استانی و منطقه‌ای برای قبول مسئولیت، کمبود نیروی متخصص و توانمند، آموزش ندیدن نیروی انسانی و دانش‌اندک مدارس نسبت به تمرکززدایی مشکلات مرتبط با دو حوزه منابع مالی و انسانی‌اند. جالب آن است که بسیاری از پژوهش‌های انجام شده در کشور نیز بر سنجش آمادگی نیروی انسانی مدارس در این زمینه تمرکز داشته‌اند و این می‌تواند نشان از آن داشته باشد که مدرسه محوری و توسعه مشارکت در مدرسه باید با آموزش نیروها آغاز شود.

۵-۶. موانع فرهنگی و اجتماعی

آمادگی نداشتن جامعه و نبودن فرهنگ مشارکت، همراهی نکردن و بی‌انگیزگی سایر ذی‌نفعان یکی از موانع جدی مشارکت است. این امر ریشه‌های تاریخی و علل اقتصادی و ... دارد که بررسی آن از حوزه این پژوهش خارج است.

۶-۶. چالش‌های پیامدی

برخی از مشکلات مطرح شده در پژوهش‌ها، نشان‌دهنده برخی عواقب نادرست سیاست‌های تمرکززدا هستند. خطرات تمرکززدایی برای کیفیت آموزش و توسعه خصوصی‌سازی به جای توسعه مشارکت از آن جمله‌اند. متأسفانه همان‌طور که در پیشینه تاریخی موضوع نیز اشاره شد، خصوصی‌سازی آموزش در ایران ذیل تمرکززدایی اجرا شده و همین امر باعث واکنش‌های گسترده‌ای نسبت به ایده تمرکززدایی شده است.

بی‌شک علاوه بر موارد فوق بسیاری از مشکلات در حوزه اجرا نیز وجود دارند که به آنها اشاره نشده است. وجود این چالش‌ها نشان می‌دهد بی‌ثمر ماندن سیاست‌های تمرکززدا در آموزش و پرورش، نه تنها به بستر نامناسب تصمیم‌گیری باز می‌گردد، بلکه ناشی از سردرگمی در سیاستگذاری است. بی‌توجهی در شناسایی امکان‌های واقعی باعث شده تمرکززدایی به‌رغم آزمودن روش‌های مختلف به عمل نرسد.

هنگامی که تمامی یا بیشتر تصمیمات در مرکز گرفته می‌شود و بقیه سطوح صرفاً بازوی اجرایی آن تصمیمات هستند، امکان مشارکت مهیا نمی‌شود.

۲-۶. چالش‌های سیاستگذاری و برنامه‌ریزی

فقدان مدل کارآمد برای پیاده‌سازی، عدم ایجاد توازن مؤثر میان تمرکز و عدم تمرکز در برنامه‌ریزی، ضعف در برنامه‌ریزی و اجرا، خلط تمرکززدایی با خصوصی‌سازی، بی‌توجهی به تمرکززدایی در برنامه درسی، فراموشی شأن ابزاری تمرکززدایی و تبدیل آن به هدفی خودبنیاد در آموزش، مهم‌ترین مسائل در این عرصه‌اند. مواردی همچون عدم استمرار سیاست‌ها و همچنین بی‌توجهی به اجرای قانون شوراهای آموزش و پرورش دیگر مشکلات مهم در این حوزه هستند. این مسائل در کنار یکدیگر مجموعه‌ای از اقدامات ناهمگون در سال‌های گذشته را رقم زده‌اند؛ به طوری که امروزه، ارائه تصویری جامع از سیاست‌های تمرکززدا در آموزش و پرورش امکان‌پذیر نیست.

۳-۶. موانع حقوقی و عدم نظارت بر اجرای قانون

اگرچه ظرفیت‌های قانونی و حقوقی متنوعی برای اتخاذ سیاست‌های کاهش تمرکز وجود دارد، اما همچنان در برخی موارد موانع قانونی محدودیت‌هایی برای تمرکززدایی ایجاد می‌کند که نیاز به وضع قوانین جدید یا اصلاح آن وجود دارد. برای مثال محدودیت قانونی مدیر مدرسه و استقلال کافی نداشتن ستادهای استانی و مدارس نشان‌دهنده بستر و محیط ناهموار پیاده‌سازی تمرکززدایی در آموزش و پرورش‌اند.

همچنین در مواردی، قانونی در راستای کاهش تمرکز وجود دارد، اما به دلیل عدم نظارت بر اجرای آن مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. برای نمونه قانون «تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور» مصوب سال ۱۳۷۲ که قانونی در راستای کاهش تمرکز بود، تاکنون به صورت مطلوبی پیاده نشده؛ یکی از عوامل آن، عدم نظارت بر اجرای آن است.

۴-۶. موانع منابع انسانی و مالی

فقدان بودجه کافی در اختیار مدیران (از سطح مدرسه تا استان)

۷. چارچوبی نظری برای فهم موازنه تمرکززدایی و مشارکت در آموزش و پرورش

بر این اساس، هر نوع تمرکززدایی دارای یک موضوع و یک جغرافیاست؛ موضوع تمرکززدایی می‌تواند معطوف به یکی از دو حوزه برنامه درسی و یا مدیریت سازمانی باشد.^۱ همچنین پیاده‌سازی سیاست‌های تمرکززدایی یا در جغرافیای مدرسه رخ می‌دهد و یا در لایه‌های مختلف ستاد انجام می‌گیرد. بدین ترتیب، در یک ضرب ماتریسی ۲ در ۲، چهار حوزه برنامه‌ریزی در تمرکززدایی از یکدیگر متمایز می‌شوند.

برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری نیاز است به کمک معیارهایی کاربردی ساخت‌های تمرکززدایی را به صورت عملیاتی از یکدیگر بازشناسیم تا از سوی دیگر امکان مشارکت ذی‌نفعان مهیا شود. در پژوهش حاضر، پس از مرور بیش از ۳۰ مقاله داخلی و خارجی و نیز اسناد بالادستی نظام آموزش و پرورش، به کمک یک طبقه‌بندی ماتریسی، چهار قسم تمرکززدایی را بازشناسی کردیم.

۱. برخی پژوهش‌ها تمرکززدایی در آموزش و پرورش را به دو دسته نرم و سخت تقسیم می‌کنند: منظور از تمرکززدایی سخت تصمیمات معطوف به اداره سازمان آموزش و پرورش عمومی در سطوح مختلف است و در مقابل، تمرکززدایی نرم به مشارکت‌گرایی در حوزه برنامه درسی اشاره دارد [۱۳].

جدول ۱. چارچوب مفهومی برای درک ابعاد تمرکززدایی

موضوع	جغرافیا	مدرسه	ستاد
برنامه درسی		(مدرسه / برنامه درسی) مشارکت مدرسه در برنامه درسی	(ستاد / برنامه درسی) ایفای نقش استان‌ها و شوراهای استانی در برنامه درسی
مدیریت سازمانی (منابع-نیروی انسانی)		(مدرسه / مدیریت سازمانی) استقلال نسبی مدرسه در مدیریت منابع و نیروی انسانی	(ستاد / مدیریت سازمانی) تفویض عمده مسئولیت‌های ستاد مرکزی به استان‌ها و مناطق

باید تمام ذی‌نفعان را در چارچوب اصول و ارزش‌ها، به مشارکت فراخواند.

بر همین اساس برای توسعه مشارکت باید دو مسیر را به‌طور هم‌زمان در پیش گرفت: اول، کاهش تمرکز که فرایندی است از بالا به پایین و با تفویض اختیارات به لایه‌های میانی ستادی، مدرسه و همچنین مردم همراه است و بستر را برای مشارکت مهیا می‌کند و دوم، تقویت مشارکت نهادهای مردمی که فرایندی از پایین به بالاست و باعث می‌شود عقلانیت و توانمندی‌های مردمی به نظام آموزشی کشور تزریق شود. بنابراین موازنه تمرکززدایی و مشارکت امری مهم برای نظام آموزشی است.

این تقسیم چهارگانه نشان‌دهنده تفکیک عملی این عرصه‌ها در برنامه‌ریزی و اجرا نیست؛ بلکه به سیاستگذار کمک می‌کند که تمرکززدایی را در چارچوب سیستمی و نظام‌مند مورد توجه قرار دهد. تمرکززدایی آموزشی در هر کشور نیازمند ایجاد توازن میان این چهار عرصه است و نادیده گرفتن هر یک از آنها، در تعیین راهبردهای آموزشی موجب شکست در سیاستگذاری‌ها خواهد شد. برای مثال تا سطوح میانی نظام آموزش و پرورش در موضوع مدیریت سازمانی تقویت نشوند و به‌حدی از توانمندی و استقلال نرسند، در موضوع برنامه درسی نمی‌تواند نقشی ایفا کنند. علاوه بر این باید توجه داشت برای توسعه مشارکت و تمرکززدایی نباید صرفاً به درون آموزش و پرورش توجه کرد؛ بلکه می‌توان و

شکل ۵. نسبت تمرکززدایی و مشارکت





۸. یافته‌ها و پیشنهادهای سیاستی



۸-۱. مروری بر یافته‌ها

تمرکززدایی در آموزش می‌تواند مشارکت ذی‌نفعان را در تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت، هم در ستاد و هم در مدرسه افزایش داده و موجب پویایی سیستم آموزش کشور شود. به عبارتی دیگر، تمرکززدایی در هم‌شکستن ساختارهای متمرکز ستادی و فرایندی است که از بالا به پایین اتفاق می‌افتد تا زمینه را برای مشارکت مردمی و نهادی (از پایین به بالا) فراهم سازد.

کاستن از تمرکز در ساختار متمرکز اداره کشور ما چالش بزرگی به حساب می‌آید. این شرایط در حوزه آموزش به دلیل وظیفه دولت برای فراهم کردن آموزش رایگان در سراسر کشور، اهمیت حاکمیتی آموزش و همچنین گستردگی و سترگی وزارتخانه آموزش و پرورش ابرمسئله‌ای چندوجهی است. همین شرایط زمینه‌ای باعث شده است تمرکززدایی آموزشی در ایران حتی در مقام نظر نیز با چالش‌های بزرگی روبه‌رو باشد.

ایجاد هر تغییر مؤثر و جدی علاوه بر عزم، نیاز به اتخاذ راهبرد مشخص دارد. به‌طور کلی ما می‌توانیم توأمان دو راهبرد را در این زمینه مدنظر داشته باشیم: اول، تفویض برخی اختیارات به استان‌ها و مناطق و اعطای استقلال نسبی به مدرسه و دوم فرهنگ‌سازی جهت مشارکت‌های مردمی و نهادی در امر آموزش و پرورش. هر دو این موارد به لحاظ ساختار اداری بستر مناسبی ندارد. همچنین برای پیشبرد مدرسه‌محوری نیازمند مدیران توانمند و نیروهای آموزش دیده هستیم تا بتوانند از رسوبات نظام اداری متمرکز ایران فاصله بگیرند و گام‌های روبه‌رشدی بردارند. با وجود این، حتی اگر عزم و برنامه‌ای کامل برای تمرکززدایی تهیه کنیم، بدون تخصیص منابع کافی به مدارس و افزایش سرانه دانش‌آموزی، آب در هاون کوبیده‌ایم.

در پایان باید توجه داشت تمرکززدایی در نهایت یک روش برای ارتقا کیفیت و مسئولیت‌پذیری^۱ در حکمرانی آموزش و پرورش عمومی و مشارکت است. بدین جهت اگر این فرآیند به فرار دولت از مسئولیت ارائه آموزش با کیفیت برای عموم مردم ختم شود، بی‌شک باید آن را خصوصی‌سازی آموزش (و نه تمرکززدایی) نامید.

۸-۲. یافته‌ها و پیشنهادهای سیاستی

ارائه پیشنهادهای سیاستی در حوزه کلان و پرچالشی همچون تمرکززدایی امری سهل و ممتنع است؛ چراکه به‌رغم روشن بودن ابعاد و اهمیت موضوع، حل مسئله نیازمند تدابیری گوناگون در ابعاد مختلف است. لذا در پایان گزارش با آگاهی از این محدودیت پیشنهادهایی ارائه خواهد شد:

در نظر گرفتن تمرکززدایی به‌عنوان یک روش (نه هدف):

اولین توصیه سیاستی پژوهش حاضر، ارائه این بینش به سیاستگذاران کشور است که تمرکززدایی و مشارکت را به‌عنوان یک روش و نه هدف در نظام آموزشی به کار گیرند. در مقام یک روش تمرکززدایی یک ابزار در کنار سایر ابزارها برای افزایش کارایی، کیفیت و عدالت آموزشی و مدرسه است. این در حالی است که تمرکززدایی به‌عنوان هدف سوء برداشت‌هایی را نزد دست‌اندرکاران ایجاد می‌کند و ممکن است باعث شود این مقوله سیاستی، به‌جای راه‌حل، خود یک مسئله شود. همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد، مهم‌ترین پیامد این کژفهمی در عرصه سیاستگذاری آموزشی در ایران گسترش مدارس غیر دولتی و کاهش بودجه آموزش و پرورش عمومی بوده است.

ضرورت تفکیک میان خصوصی‌سازی و تمرکززدایی و

مشارکت: در ایران در برخی مقاطع تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش با سیاست‌های پیداپنهان خصوصی‌سازی یکسان انگاشته شده است. برای مثال از ابتدای دهه ۷۰ تاکنون مدارس غیر دولتی تحت عنوان مشارکت مردمی توسعه پیدا کرده‌اند و در ثانی مدارس تحت عنوان جلب مشارکت خانواده‌ها و کمک به مدرسه، بخش قابل توجهی از هزینه‌های آموزشی را به‌دوش خانواده‌ها گذاشته است. این در حالی است که در سیاست‌های مدرسه‌محوری، مدارس بیش از آنکه در تأمین منابع مشارکت کنند، اختیارشان در هزینه‌کردها افزایش پیدا می‌کند. نشانه بارز وجود این نگرش در حکمرانی آموزش و پرورش ادغام اداره کل مشارکت‌های مردمی وزارت آموزش و پرورش در سازمان مدارس غیردولتی است.

بنابراین، یکی دیگر از دلالت‌های مهم سیاستی این گزارش توجه قانون‌گذار به اشکالات و کژفهمی‌های موجود در قانون تأسیس مدارس غیر دولتی (مصوب ۱۳۹۵) است. خطای راهبردی مستتر در متن این قانون همانا تقلیل مشارکت (و به یک معنا تمرکززدایی) به واسطه خدمات آموزش عمومی به بخش خصوصی است. بر اساس این قانون مشارکت مردمی منحصر در تأمین هزینه‌های آموزش عمومی توسط مردم و خیرین است.

تقلیل‌ندادن مشارکت به جذب منابع مالی: علاوه بر گسترش

مدارس غیردولتی که در راستای ایده خصوصی‌سازی آموزش است، در مدارس دولتی نیز مشارکت صرفاً به جذب منابع مالی فرو کاسته شده است. این امر، علاوه بر آنکه فهم ناموجهی را از مشارکت رقم زده است، باعث به‌وجود آمدن طبقه‌ای به نام مدارس دولتی خاص شده است. برای مثال، مدارس نمونه‌مردمی و هیئت‌امنایی

حیطه از تمرکززدایی را در مرکز توجه قرار داده و به سایر حیطه‌ها بی توجه باشیم. به همین دلیل و بر اساس چهارچوب مفهومی ارائه شده در این پژوهش ۴ حیطه برنامه‌ریزی باید به صورت هماهنگ و مبتنی بر واقعیات و امکانات توسعه یابند.

بدین ترتیب:

■ در حیطه مدیریت سازمانی لازم است چارچوب منسجمی از مقولات تصمیم‌گیری که قابل تفویض به لایه‌های میانی و مدرسه‌اند، تهیه شده و الزامات قانونی آن فراهم گردد. برای مثال دو پیشنهاد قابل بررسی در این زمینه افزایش اختیارات حقوقی مدیران مدارس و دیگری تبدیل ادارات کل استانی به سازمان است. ■ در حوزه برنامه‌ریزی راهکارهای شفاف‌تری وجود دارد. تنها لازم است اختیارات ستادهای استانی و منطقه‌ای در کنار مدرسه مشخص گردند. علی‌رغم این سهولت برنامه‌ریزی مشکل اصلی در این زمینه کمبود نیروهای توانمند و متخصص، هم در سطوح کارشناسان ستادی و هم مدیران و معلمان است. بدین ترتیب تربیت و آموزش نیروهای متخصص و بانگیزه جهت پذیرش مسئولیت‌های بیشتر در فرآیند یاددهی‌یادگیری، پیش شرط تمرکززدایی از حوزه برنامه‌ریزی درسی است. بدیهی است پیاده‌سازی این پیشنهادها بدون اعطای سطحی از منابع و اختیارات مالی به لایه‌های میانی و مدارس غیر ممکن است.

به‌طور صریح و ضمنی پولی شدند؛ به‌طوری که دسترسی افرادی که توانایی پرداخت شهریه نداشتند، به این مدارس سخت‌تر شد. شایان ذکر است که این مدارس از کیفیت بالاتری نسبت به مدارس دولتی عادی برخوردار هستند.

با توجه به ابعاد مختلف تمرکززدایی که در اسناد بالادستی آمده است و چهارچوب مفهومی ارائه شده در پژوهش حاضر، ظرفیت‌های متعددی برای مشارکت‌های مردمی و نهادی در نظر گرفته شده است که نباید آنها را به مشارکت‌های مالی فرو کاست.

لزوم انتخاب راهبردی متوازن برای پیاده‌سازی ابعاد مختلف تمرکززدایی: هرچند در سند تحول آموزش و پرورش، تمرکززدایی در حیطه‌های مختلفی مورد تأکید قرار گرفته است، اما در مقام اجرا، دیدگاه راهبردی و متوازن در این زمینه وجود ندارد. لذا باید به راهبرد تمرکززدایی در مراتب بعدی تصمیم‌گیری آموزشی توجه شود. به‌طور کلی چالش اصلی در پیاده‌سازی سیاست‌های تمرکززدایی، انتخاب راهی میانه در راهبردهای بالا به پایین و پایین به بالا است.

در ایران، به راهبرد چندوجهی در توسعه تمرکززدایی توجه نشده است. زمانی قانون شوراهای آموزش و پرورش بدون آنکه مدرسه در آن نقش چندانی داشته باشد محور بود و پس از آن در دهه ۸۰ بیشتر به مدرسه محوری توجه شده بود. ما نمی‌توانیم تنها یک

شکل ۶. ابعاد مختلف تمرکززدایی بر اساس چهارچوب مفهومی ارائه شده





اتخاذ راهبردی واحد برای اجرای سیاست‌های مدرس‌محوری

مدرس‌محوری یکی از رویکردهای مهم تمرکززدایی و مشارکت و همچنین مورد تأکید اسناد آموزش و پرورش است. به عبارتی ساده، مدرس‌محوری یعنی فراهم کردن زمینه انتقال قدرت تصمیم‌گیری به سطح مدرس‌ها تا تصمیم‌ها به وسیله کسانی اتخاذ شوند که بیش از دیگران نسبت به کیفیت آموزشی دانش‌آموزان آگاهی و توجه دارند.

با وجود این، هنوز سازوکار منسجم و واحدی برای اجرایی‌سازی این سیاست وجود ندارد. برای مثال مهم‌ترین رکن در مدرس‌محوری تعبیه جایگاهی در مدارس است که باید راهبری مدرس‌ها را به عهده بگیرد و اختیارات از ستاد به آن تفویض شود. بدون مشخص شدن این جایگاه و چگونگی شکل‌گیری آن سیاست مدرس‌محوری شکل نخواهد گرفت.

در اسناد و آیین‌نامه‌های آموزش و پرورش چند جایگاه وجود دارد که می‌توانند عهده‌دار اجرایی‌سازی سیاست مدرس‌محوری شوند: ۱. مدیر مدرس‌ها؛ ۲. شورای مدرس‌ها؛ ۳. انجمن اولیاء و مربیان مدرس‌ها و ۴. هیئت امنای مدارس.

با توجه به یافته اول پژوهش حاضر «در نظر گرفتن تمرکززدایی به عنوان یک روش» و ارزیابی عملکرد هر یکی از این سه جایگاه، باید بررسی شود کدام یک، وسیله کارآمدتری برای ارتقا کیفیت و عدالت آموزشی هستند و باز یست‌بوم آموزش و پرورش ایران تناسب بیشتری دارند.

همچنین باید توجه داشت، تأکید بر اجرای سیاست مدرس‌محوری، بدون تعدیل در ساختار متمرکز آموزش و پرورش، امکان‌پذیر نیست همان‌گونه که تا به حال این سیاست نتوانسته است اجرایی شود.

فراهم کردن و اصلاح ملزومات حقوقی تمرکززدایی و نظارت بر آن‌ها: همان‌طور که آورده شد ظرفیت‌های قانونی در راستای کاهش تمرکز وجود دارد. اما بسیاری از آن‌ها به دلیل آنکه ضمانت اجرایی نداشته‌اند یا نظارتی بر اجرای آن‌ها صورت نگرفت، اجرا نشدند. در این زمینه مجلس شورای اسلامی می‌تواند در تعامل با وزارت آموزش و پرورش مجموعه مواد قانونی را به تصویب برساند که می‌توانند بستر تمرکززدایی در آموزش و پرورش کشور را به گونه‌ای که به شأن حاکمیتی آن لطمه وارد نشود، فراهم سازند. برای مثال **قانون شوراهای آموزش و پرورش** در سال ۱۳۷۲ تصویب شد. این قانون به‌زعم بسیاری از مدیران ارشد وزارت آموزش و پرورش ظرفیتی عظیم در اختیار آموزش و پرورش قرار داده است. با این حال به دلیل ماهیت چنددستگاهی این قانون و همچنین عدم تمایل به کاستن از تمرکز تصمیم‌گیری‌ها در آموزش عمومی، وزارت آموزش و پرورش نتوانسته است این قانون

را به درستی پیاده کند. به همین دلیل پیشنهاد می‌شود جهت فعال‌سازی این ظرفیت قانونی بزرگ، مجلس شورای اسلامی از شأن تقنین و نظارتی خود برای اصلاح و تقویت این قانون در عرصه عمل بهره گیرد.

سند تحول بنیادین هم در راهکار ۱-۱۳ به این موضوع اشاره کرده است: «اصلاح قوانین و مقررات موجود در راستای تقویت نقش شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها و مناطق و مدارس متناسب با مقتضیات تربیتی».

همچنین باید به این نکته مهم اشاره کرد که تمرکززدایی و نظارت و ارزیابی دو کفه یک ترازو هستند؛ یعنی به میزان آنکه به سمت کاهش تمرکز حرکت شود باید میزان نظارت نیز افزایش پیدا کند تا تعادل برقرار شود. تمرکززدایی بدون اتخاذ سازوکاری برای نظارت و ارزیابی به راحتی می‌تواند کیفیت و عدالت آموزشی را زیر سؤال ببرد.

لزوم ارتقا جایگاه ساختاری و اختیارات ادارات کل استانی ستاد آموزش و پرورش از لایه‌های مختلفی تشکیل شده است: اداره آموزش و پرورش مناطق، شهرستان‌ها و استان‌ها. اراده معطوف به تمرکززدایی بدون طرح‌ریزی برای تقویت لایه‌های میانی امکان‌پذیر نیست. تا زمانی که برای مثال ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها صرفاً بازوی اجرایی تصمیمات ستاد مرکزی باشند و استقلال و توانایی نسبی برای تصمیم‌گیری نداشته باشند، پروژه تمرکززدایی و مشارکت با مانعی جدی روبه‌رو به است.

در برهه‌ای از تاریخ تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش ایران، این ارتقا ساختاری اتفاق افتد. از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ بار و یکبار تفویض اختیار و کاهش تمرکز در وزارت آموزش و پرورش ساختار سازمانی استان‌ها تغییر یافت. بهمن ۱۳۷۹ با مصوبه شورای عالی اداری، ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها تبدیل به سازمان آموزش و پرورش استان‌ها شدند؛ یعنی ارتقای سازمانی به وجود آمد و اختیارات آن از نهادی صرفاً اجرایی به نهادی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر، برنامه‌ریز و مدیریتی افزایش یافت. مبنی بر این قانون، مدیر کل آموزش و پرورش رئیس سازمان می‌شود و اداره‌های کل استانی مانند نهضت سوادآموزی، نوسازی مدارس و کانون پرورش فکری تجمیع شده و زیرمجموعه سازمان قرار می‌گرفتند تا مدیریت آموزش و پرورش یکپارچه شود. به عبارت دیگر، بیش و کم هر سازمان همان اختیارات وزارتخانه را پیدا می‌کرد.

در آن دوره سازمان‌های مذکور ردیف بودجه مستقل داشتند و برگزاری آزمون‌های استخدامی و استخدام نیروها به عهده آن‌ها بود. اما بیش از شش سال این قانون ادامه پیدا نکرد و با تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری» در سال ۱۳۸۶ دوباره آن سازمان‌ها به اداره کل تنزل پیدا کردند. حال با توجه به تجربه کوتاه مدت تبدیل ادارات کل به سازمان و

مرکزی تلقی نگردند و استقلال و توانایی لازم برای تصمیم‌گیری به دست آورند. از طرفی دیگر ستاد با تفویض برخی از اختیارات به سازمان‌ها، فراغتی برای نظارت بیشتر به فرآیندهای آموزشی و پرورشی به دست می‌آورد.

بررسی ابعاد حقوقی و سطوح مختلف بودجه‌ریزی (منطقه‌ای، استانی، کشوری) آن، پیشنهاد می‌شود بار دیگر امکان سازمان‌شدن ادارات کل آموزش و پرورش سنجدیده شود تا آموزش و پرورش استان‌ها صرفاً بازوی اجرایی تصمیمات ستاد

منابع و مأخذ



۱. واعظی، کمال؛ عباسی، بهزاد (۱۳۹۷). ارائه الگوی تمرکززدایی در فرایند خط‌مشی گذار نظام آموزشی ایران. راهبرد اجتماعی فرهنگی سال هفتم بهار ۱۳۹۷ شماره ۲۶.
2. European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2017. Decentralisation in Education Systems – Seminar Report. (V.J. Donnelly, E. Óskarsdóttir and A. Watkins, eds.). Odense, Denmark
3. Hanson, E. M. (1997). Educational decentralization: Issues and challenges. Open Archives Initiative
۴. سند تحول بنیادین آموزش و پرورش (۱۳۹۰).
۵. سند زیرنظام برنامه درسی نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹)؛ مصوب جلسه نهم و هشتم ستاد و هشتمین شورای عالی آموزش و پرورش.
۶. زیرنظام راهبری و مدیریت (۱۳۹۶). مصوب نهم و چهارم هشتمین (۴۹۸) جلسه شورای عالی آموزش و پرورش.
۷. صافی، احمد. (۱۳۷۳). سازمان و قوانین آموزش و پرورش ایران. تهران: سمت، ۱۳۷۳.
8. Bolstad, R. (2004). School-based curriculum Development: Principles, Processes, and practices, Wellington: Newzealand council for Educational Research.
۹. ساکی، رضا. (۱۳۸۹). بررسی وضعیت بسترهای حمایتی مدرسه‌محوری در آموزش و پرورش. فصلنامه تعلیم و تربیت. ۱۳۸۹، جلد ۱۰۹.
۱۰. گزارش مشاوران ماوراء بحار (۱۳۲۸). ترجمه شورای عالی آموزش و پرورش آبان ۹۸.
۱۱. خاقانی، عباس (۱۳۵۲). بررسی تحولات آموزش و پرورش ایران. مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی بخش تحقیقات جامعه‌شناسی شهری.
۱۲. سند انتظار دولت از آموزش و پرورش (۱۴۰۱).
۱۳. امین خندقی، مقصود؛ دهقانی، مرضیه (۱۳۸۹)، تأملی بر تمرکزگرایی، تمرکززدایی و رجعت مجدد به تمرکزگرایی و بررسی دلالت‌های آنها برای نظام برنامه درسی ایران: منظر جدید، مطالعات تربیتی و روان‌شناسی، دوره (۱۱)، شماره (۲)، سال (۲۰۱۱-۲)، صفحات (۱۸۴-۱۶۵).
۱۴. گویا، زهرا؛ قدکساز خسروشاهی، لیلا (۱۳۸۶). تبیین جدیدی برای تمرکز و عدم تمرکز در ایران. مطالعات برنامه درسی.
15. Hanson, E. M. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. Journal of educational administration.
۱۶. دهقانی، مرضیه؛ حیدری، مجتبی (۱۳۸۶) بررسی مسائل و مشکلات اداری و مدیریتی سازمان آموزش و پرورش استان آذربایجان غربی. طرح پژوهشی استانی، استانداری استان آذربایجان غربی.
۱۷. صالحی، مهدی؛ بازگیر، زانیاز؛ ازکات، عادل (۱۳۹۹). مدیریت مدرسه‌محور: موانع و راهکارها، پژوهشی پدیدارشناسانه. «نشریه مدیریت مدرسه» دوره ۸ - شماره ۴.
۱۸. احسانی، پری. مدنیان، عبدالحسین. مشتاقی، سعید. (۱۳۹۳). بررسی تفاوت نظر مدیران، معاونان و کارشناسان آموزشی و پرورش شهرستان اهواز در به‌کارگیری الگوی مدیریت مدرسه‌محور در نظام آموزشی (۳-۳-۶)، اولین اجلاس بین‌المللی مدیریت در قرن ۲۱.
۱۹. ملکی، حسن؛ اقامحمدی، جواد (۱۳۹۴). تمرکزگرایی و تمرکززدایی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه آموزشی: چالش‌ها و موانع، کار و جامعه اردیبهشت ۱۳۹۴ شماره ۱۸۰.
۲۰. عبداللهی، بیژن؛ کبیری، مسعود (۱۳۹۱). بررسی تمرکززدایی آموزشی به‌عنوان رویکرد اصلاحی در مدارس. تعلیم و تربیت ۱. ۵۵.
۲۱. مورفی، جوزف؛ بک، ولین (۱۳۸۲). مدیریت مبتنی بر مدرسه، به‌منزله اصلاح مدرسه، بررسی وضع موجود. فرهاد کریمی (مترجم) وزارت آموزش و پرورش، پژوهشکده تعلیم و تربیت.



در جدول زیر اهم این چالش‌ها و موانع تمرکززدایی و مشارکت، با راجع به متن مقاله، احصا شده‌اند.

جدول ۲. اهم چالش‌ها و موانع تمرکززدایی و مشارکت، با راجع به متن مقاله‌ها

چالش‌ها	مقوله‌های اصلی
دانش و بینش مربوط به مدرسه‌محوری در میان نمونه مورد مطالعه در حد مناسبی نیست. همچنین براساس دیدگاه آزمودنی‌ها، آموزش و پرورش از توانش لازم برای اجرای رویکرد مدرسه‌محوری برخوردار نیست [۹].	فقدان نیروی انسانی توانمند
حرکت به سمت عدم تمرکز در آموزش و پرورش زمانی ممکن است که مدیران بتوانند تصمیمات مناسبی راجع به مسائل مالی داشته باشند [۱۳].	اختیارات محدود مدیران مدرسه
تمرکززدایی گاه به جای وسیله به عنوان هدف مورد نظر دولت‌ها قرار می‌گیرد [۱۳] و [۱۴].	سوءاستفاده از تمرکززدایی و فراموشی شأن ابزاری آن
تمرکززدایی در آموزش با هدف اصلاح ساختاری و مالی دولت‌ها انجام می‌شود و انگیزه‌های سیاسی بیشتر از انگیزه‌های تربیتی در آن دخالت دارند و در پس آنها کاهش بودجه‌های ملی هدف است [۱۵].	خلط تمرکززدایی با خصوصی‌سازی
بیشتر از آنکه بخش‌های نهم آموزش مانند تربیت معلم و برنامه درسی مورد توجه قرار گیرند اصلاحات سخت و ساختار مدنظر سیاست‌مداران است [۱۳].	بی‌توجهی به تمرکززدایی در برنامه درسی
سازمان‌های استانی و منطقه‌ای آمادگی پذیرش وظایف و مسئولیت ندارند [۱۶]. به‌طور کلی کارکنان نیز فاقد توانمندی‌های لازم‌اند.	عدم آمادگی ستادهای استانی و منطقه‌ای برای قبول مسئولیت
عدم تجانس سیاست‌های تمرکززدا با ساختار تمرکزگرای اداره کشور [۱۷].	تمرکزگرایی حاکمیت در ایران
امکانات و بودجه فعلی مدارس پاسخ‌گوی مدرسه‌محوری نیست [۱۷].	کمبود بودجه و امکانات
علاوه بر نیروهای مدرسه باید دید که جامعه نیز آماده مشارکت در مدیریت مدرسه‌محور است [۱۷].	عدم آمادگی جامعه
مطالعه‌ای در کشور ترکیه نشان داده است تمرکززدایی ممکن است ذی‌نفعان آموزش را از یکدیگر جدا سازد و موجب کاهش کیفیت آموزشی گردد [۱].	خطرات تمرکززدایی برای کیفیت آموزش
فقدان مدل و استراتژی برای تمرکززدایی در نظام آموزشی ایران [۱].	فقدان مدل کارآمد برای پیاده‌سازی
براساس جمع‌آوری نظرات معاونان آموزشی، مدیران و کارشناسان مانع ساختاری و قدرت، مانع سیاسی و قدرت، مانع فرهنگی و اجتماعی، مانع اطلاعاتی و دانش و مانع مدیریتی به ترتیب موانع مهم مدرسه‌محوری به حساب می‌آیند [۱۸]. این پژوهش نشان می‌دهد مانع ساختاری سخت‌ترین مانع است.	دانش اندک مدارس نسبت به تمرکززدایی
چالش‌های تمرکززدایی عبارتند از سردرگمی مفهومی، ساختار متمرکز سیاسی و اداری کشور نگرش بخشی، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای، فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری در سطوح مدیریتی، کمبود نیروی متخصص و ضعف برنامه‌ها [۲۰].	کمبود نیروی متخصص
در چهار فعالیت هدایت شوراهای مدرسه، بودجه و هزینه‌کرد مدرسه، فراهم‌سازی تجهیزات مدرسه و مقررات مدرسه میزان استقلال مدیران مدارس زیاد است. اما در فعالیت‌های آموزش ضمن خدمت، معلمان، درآمدزایی و کسب درآمد برای مدرسه و تعیین و تنظیم محتوای درسی، کمتر تمرکززدایی انجام شده است [۲۰].	محدودیت‌های قانونی مدیر مدرسه
به‌جای آنکه تمرکززدایی وسیله دانسته شود به عنوان هدف معرفی شده است [۱۴].	نبود تعادل میان تمرکز و عدم تمرکز
ضعف در فرایندهای اجرایی، مقاومت ذی‌نفعان مدرسه، نبود حمایت و محیط‌های آموزشی محدودکننده [۲۱].	ضعف در برنامه‌ریزی و اجرا عدم همراهی ذی‌نفعان

گزیده سیاستی

تمرکزگرایی مانع جدی استفاده از ظرفیت حضور و مشارکت مردم در موقعیت‌های مختلف آموزشی است. بر این اساس حرکت به سمت کاهش تمرکز، با تفویض برخی از اختیارات به لایه‌های میانی و پایینی، ضمن آنکه بستر را برای مشارکت نهادهای مردمی فراهم می‌سازد، فرآیندی را برای ستاد مرکزی به وجود می‌آورد تا نظارت بیشتری بر فرآیندهای آموزشی انجام دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir