

سید علیرضا سجادیه
پژوهشگر هسته عدالت پژوهی مرکز رشد
دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه امام صادق علیه السلام

حکایت خصوصیزاسیون تعلیم و تربیت

مدارس غیردولتی با دخالت بازیگران مختلف و یک بازنمایی خاص از مسئله برای تصمیم‌گیران، حضور خود را ضرورت بخشیده‌اند.



نحوه مشارکت مردم در آموزش و پرورش مشخص شده و در ذیل آن درباره مدارس خاص نیز تعیین تکلیف شود. قانون مذکور طی یک ماده واحده دولت را موظف به ارائه لایحه «مشارکت مردم در امر آموزش و پرورش» [۲] می‌کرد که البته نخست وزیر وقت لایحه «تأسیس مدارس غیرانتفاعی» را به مجلس ارائه کرد.

با تصویب این لایحه در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۵ عملاً نوعی جدیدی از مدارس به نام غیرانتفاعی وارد سیستم و نظام آموزشی کشور شد. [۳] پیشنهاد اصلاح این قانون در سال ۱۳۸۱ مطرح و نهایتاً در سال ۱۳۸۷ به عنوان «قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» به تصویب مجلس رسید. علاوه بر اجرای ۵ ساله آزمایشی این قانون، ۳ سال (۱+۲) نیز مهلت آن تمدید شد. [۴]

اگر این روایت صرفاً خطی و مبتنی بر روند قانونی را کنار بگذاریم، می‌توان با لنزها و زوایای دیگری هم به چنین مسیری نگاه کرد. در حوزه ادبیات خط مشی‌گذاری، مجموعه نظریات فرآیند خط مشی عمومی [۵] تلاش دارند تا این چارچوب‌های نظری را تولید و آن‌ها را در مورد (Case) های مختلف بکار ببرند. یکی از این قالب‌ها، به نام رویکرد جریانات چندگانه [۶] شهرت یافته است.

عرصه تعلیم و تربیت به جهت ماهیت انسانی و دینی آن جزو دغدغه‌های اصلی نخبگان و دلسوزان هر کشوری خواهد بود. مسئله‌ای که تغییرات آن تبعات مختلف و متنوعی را با خود به همراه دارد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و در این ۴۰ سال، حوزه آموزش و پرورش به عنوان یکی از بازیگران اصلی و متولی کلیدی تعلیم و تربیت شاهد فراز و فرودهای زیادی در مأموریت‌ها، برنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و نظامات مختلف آموزشی بوده است. در میان انبوهی از مسائل، شاید موضوع «مدارس غیردولتی» یکی از بحث‌انگیزترین و مهم‌ترین تغییرات در عرصه نظام آموزشی کشور قابل ذکر باشد.

سابقه فعالیت مدارس غیردولتی به پیش از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد که کمتر از ۱۰٪ مدارس کشور را تشکیل می‌دادند و البته با تعمیم آموزش رایگان به دوره راهنمایی، رو به تعطیلی گذاشتند. بعد از انقلاب، بنا به تصمیم شورای انقلاب همه مدارس غیردولتی منحل و به دولت سپرده شدند. در این بین تعداد بسیار محدودی از این مدارس به دلیل وابستگی به افراد خاص [۱] تن به تعطیلی ندادند. این امر کشمکش‌هایی را میان وزارت آموزش و پرورش و مدارس مذکور به وجود آورد تا نهایتاً گام اول برای تهیه قانونی برداشته شد که در آن قرار بود

به طور خاص، نوعی دیدگاه خصوصی سازی و استفاده از مکانیسم های بخش خصوصی برای اداره بخش دولتی حاکم است. اندیشه ای که با عبارات زیبایی چون «کوچک سازی»، «مشارکت عمومی» و «کارایی» تزیین و تقدیس می شود [۱۰]. آبخسور این دیدگاه هم سویه اقتصاد سرمایه داری را با خود دارد و هم سویه مدیریت دولتی نوین را به ذهن متبادر می کند. پارادایمی از مدیریت دولتی که از زمان نخست وزیری تاجر و ریاست جمهوری ریگان آغاز و به دوران تاجریسم و ریگانیسم معروف شد. طی این دوره بخش اعظمی از بنگاه های اقتصادی و غیراقتصادی به دلیل بار مالی شدید و هزینه های دولت به بخش خصوصی واگذار شدند تا هم کارایی بهتری پیدا کنند و هم اثربخشی بیشتری داشته باشند. این دیدگاه اگرچه مزایایی را با خود به همراه داشت اما عیب بزرگی همچون «حاکمیت ارزش های پولی در خدمات عمومی» را پایه گذاری کرده و مکانیسم عرضه و تقاضای بازاری را بر همه بخش های جامعه حاکم می کند. نگرشی که پیامدهای ویرانگری برای عرصه های فرهنگی و اجتماعی برجای گذاشت.

۳- از منظر جریان راه حل ها نیز، آموزش و پرورش از مجراهای گوناگون (دولت، مجلس، شورای عالی آموزش و پرورش، معاونت های مختلف وزارتخانه) با برنامه ها و راه حل های مختلف برای حل مشکل بودجه و دیگر مسائل خود روبرو بوده است. یکی از این راه حل ها (از قدیم الایام) واگذاری مدارس به بخش خصوصی برای کاهش بار مالی و کاهش حجم کسری بودجه آموزش و پرورش است. راه حلی که در مقاطع مختلف عمر قانون «تأسیس و اداره مدارس غیردولتی» توسط مسئولان ذی ربط مورد تحسین و تمجید قرار گرفته و محسنات آن در اذهان پرنرنگ شده است:

- ایجاد سازوکار رقابت بین مدارس
- افزایش کیفیت و دسترسی آموزشی (عدالت آموزشی)

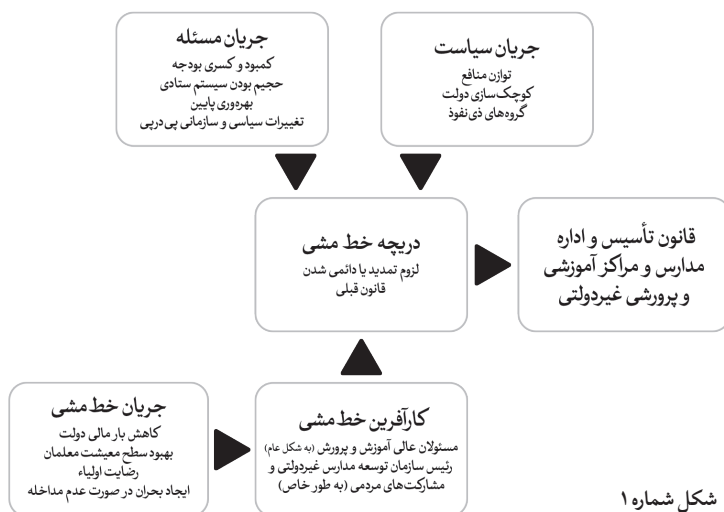
کلیدواژه رایج و همیشگی در بین مسئولان قبلی و حاضرین وزارتخانه کسری بودجه و کمبود منابع مالی است

به طور خلاصه آنکه این نظریه بیان می کند هر خط مشی از تلاقی سه جریان طبیعی مسئله (Problem)، سیاست (Politics) و خط مشی (Policy) در عرصه اداره امور عمومی به وجود می آیند. به این معنا که ما همیشه جریان و انبوهی از مسئله ها را در فضای جامعه با خود داریم. از طرف دیگر جریان و انبوهی از خط مشی ها (چه قدیمی و چه جدید) برای حل آن ها توسط افراد و دستگاه های مختلف تولید می شوند؛ اما چه می شود که در یک زمان خاص یک راه حل [۷] خاص از بین این همه راه حل برای یک مسئله خاص انتخاب می شود؟ آیا فرآیندی کاملاً عقلانی و محاسباتی دقیق بر این انتخاب حاکم است؟ نظریه فوق موافقت و همزمانی راه حل، مسئله و سیاست یک مسئول یا دولت را عامل انتخاب یک خط مشی تعریف می کند.

نگاه به سیر طی شده و حواشی تصویب قانون مدارس غیردولتی دلالت ها و مشابهت هایی با پیش فرض های نظریه جریانات چندگانه دارد به گونه ای که برخی از ابعاد مغفول آن قابل توجیه و تفسیر خواهد بود.

۱- از حیث مسائل و مشکلات، عرصه آموزش و پرورش نیز همانند سایر عرصه های اجرایی کشور دارای دغدغه ها و چالش های فراوان است که هر روز به اشکال مختلف ظهور و بروز می یابد. طیفی از مسائل همچون کمبود معلم، ظرفیت اندک دانشگاه فرهنگیان، محتوای کتب درسی، بودجه، کنکور، تحول در آموزش و پرورش، سند ۲۰۳۰ و... از جمله برجسته های آن هستند. در این میان کلیدواژه رایج و همیشگی در بین مسئولان قبلی و حاضر این وزارتخانه کسری بودجه و کمبود منابع مالی است [۸] و در ادامه لیستی از تبعات این کمبودها همچون کاهش انگیزه معلمان، نارضایتی والدین، قانون گریزی مدارس، تمرکز بر دغدغه مالی به جای تربیت بیان می شود و البته این مسئله به شکل حداکثری به موانع بیرونی و کمتر به عناصر و عوامل درونی ارجاع داده می شود. [۹]

۲- از نظر جریان سیاسی و با نگاهی به گفته های مطرح مسئولان در این دولت و متولیان بخش آموزش و پرورش



شکل شماره ۱

مدارس دولتی (شلوغ، پرتراکم، دانش‌آموزان بی‌تربیت، معلمان بی‌کیفیت و...) و از سمت دیگر تصویری بسیار مثبت از مدارس غیردولتی (امکانات بسیار خوب، کلاس‌های خلوت، معلمان قوی، قبولی‌های بسیار زیاد در کنکور و...) مواجه هستیم. این تصویرسازی به‌طور طبیعی هر فردی را به خود جذب کرده و لزوم تبدیل مدارس دولتی به غیردولتی را تصدیق می‌کند. از سوی دیگر مسئله کسری بودجه به شکلی بسیار بحرانی و فاجعه‌آمیز مطرح می‌شود به‌گونه‌ای که انتظار نوعی ورشکستگی در صورت عدم تحقق چنین قانونی می‌رود و صحبتی از مشکلاتی همچون وجود نیروی مازاد ستادی، بهره‌وری پایین سیستم اداری، حجم بودن ساختار اداری و... سخنی به میان نمی‌آید [۱۱]. علاوه بر این قانون به حدی کلی نوشته شده است که همه در وهله اول با آن موافق هستند اما همه ابزارهای اجرایی سازی این قانون عملاً در دست مسئولان آموزش و پرورش باقی می‌ماند و هیچ توضیح بیشتری پیرامون سازوکارهای نظارتی و اجرایی قانونی در آن قابل رصد نیست. نکته دیگر آنکه به‌طور طبیعی ادامه دادن هر قانونی باید پس از ارزشیابی جامع و کاملی از تأثیرات مثبت و منفی آن مورد بحث قرار گیرد. چنین گزارشی در سطح نخبگانی

- بهبود سطح معیشت معلمان
- کاهش بار مالی دولت و...

یکی از عناصر مهم در نظریه جریانات چندگانه وجود فرد یا سازمانی به‌منظور استفاده از فضای تداخل سه جریان مسئله، سیاست و خط‌مشی در راستای اهداف خود است که به نام «کارآفرین خط‌مشی» معرفی شده است. کارکرد اصلی این کارآفرین بازنمایی خاص از مسئله و استفاده از اطلاعات و شواهد میدانی (که به‌طور طبیعی او دسترسی وسیعی به آنها دارد) برای تأیید این بازنمایی خاص است. مطابق با ادعای ابتدای این نوشته، مسئله مدارس غیردولتی نه در یک روند کاملاً عقلایی و معمول بلکه ناشی از بازنمایی خاص از مسئله برای تصمیم‌گیران و دخالت بازیگران مختلف اتفاق افتاده است. صرف‌نظر از تغییراسم این نوع مدارس از غیرانتفاعی به غیردولتی که در بطن خود تأکیدی برانتفاعی بودن اکثریت چنین مدارس دارد، ما با یک تصویرسازی منفی از وضعیت

کارکرد اصلی کارآفرین خط‌مشی بازنمایی خاص از مسئله و استفاده از اطلاعات و شواهد میدانی (که به‌طور طبیعی او دسترسی وسیعی به آنها دارد) برای تأیید این بازنمایی خاص است.

پی‌نوشت

- [۱]. هم به معنای مثبت و هم به معنای منفی
- [۲]. در طی همین سال‌ها و در بیانات رهبر معظم انقلاب مفهوم مشارکت مردمی و نگاه اصیل به آن نیز تبیین شده است:
- «بنده موافق با سرمایه‌گذاری مردم در بخش آموزش و پرورش هستم؛ البته با کنترل و نظارت کامل دست مدیران آموزش و پرورش، مسئولان آموزش و پرورش، چه برنامه‌های درسی، چه بقیه تنظیمات و امور، نمی‌شود دولت اسلامی بر همه جوانب فرهنگ این کشور نظارت نداشته باشد... باید حواستان جمع باشد. زیر نظارت خودمان، زیر اشراف دولت جمهوری اسلامی و مسئولان آموزش و پرورش، اما با سرمایه‌های مردم، با کمک مردم (۱۳۶۳/۵/۱۱)».
- «آموزش و پرورش نباید فقط بگوید که من موافقم با مدارس غیرانتفاعی ملی، بلکه بایستی زمینه‌سازی کند تا این چنین مدرسه‌ها به وجود بیاید؛ کسانی بیایند سرمایه‌گذاری کنند، کار کنند. البته برای انتفاع نباید باشد، اینجا دکان نیست. اگر بنا شد به آموزش و پرورش به عنوان دکان، به چشم یک وسیله سودبخش و سودده نگاه بشود، یقیناً فساد آیزو فساد انگیز خواهد بود. محیط آموزش و پرورش را فاسد می‌کند، ارزش و اعتبار علم را از بین می‌برد (۱۳۶۶/۰۲/۱۲)».
- [۳]. در دو سال اول تأسیس این مدارس، ۲۰ واحد آموزشی، حدود ۳۰ هزار نفر را تحت پوشش خود قرار دادند.
- [۴]. آمار فوق تا سال ۱۳۹۴، به یک میلیون و ۵۷۵ هزار و ۶۸۰ نفر رسید (معادل افزایشی ۲۳ درصدی)

[5]. Public Policy Process

[6]. Multiple Streams Approach

[۷]. بخوانید «خط مشی»

- [۸]. «توسعه مشارکت» ها در آموزش و پرورش یک ضرورت بنیادین است یعنی آموزش و پرورش صرفاً با تکیه بر بودجه دولتی نمی‌تواند به کیفیت بخشی برسد و از این رو، این سیاست در آموزش و پرورش دولت اتخاذ شده است. (صحبت‌های آقای فانی - وزیر وقت آموزش و پرورش در گردهمایی روسای ادارات مشارکت‌های مردمی، کارشناسان مسئول و شورای مؤسسان مدارس غیردولتی)
- [۹]. ۹۹ درصد بودجه صرف حقوق دادن می‌شود (نشست خبری آقای فانی وزیر وقت آموزش و پرورش در اردوگاه شهید باهنر؛ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴)
- [۱۰]. «نکته دوم آموزش و پرورش از حالت دولتی بودن محض به تدریج و قدم به قدم باید خارج شود. این آمار خیلی خوب بود که بیش از ۱۰ درصد مدارس ما الآن غیردولتی است این باید بیشتر شود. این یک طرف قصه است طرف دیگر قصه این‌که ما آموزش و پرورش را خرید خدمت می‌خواهیم ما می‌خواهیم یک عده جوان و نوجوان را تربیت و عالم کنیم و مهارت زندگی را بهشان یاد بدهیم و اخلاق اسلامی هم بیاموزیم. خوب این را خرید خدمت کنیم، چه اشکالی دارد. حتی مدرسه را ما به آن‌ها بدهیم ما مدرسه خودمان را واگذار کنیم به یک جمعی مثل تعاونی معلمان، یک عده‌ای جمع می‌شوند می‌گویند ما حاضریم در این مدرسه خودمان در سال ۲۰۰ تا دانش آموز تربیت کنیم خوب اگر تربیت کردند با کیفیت بالاتر، شما هم نظارت کنید. هدایت و نظارت به عهده شماس است اگر نظارت و هدایت کردید و نتیجه بهتر و ارزان‌تری شد چه می‌خواهید دیگر، ما یک دانش آموز تربیت شده با قیمت ارزان‌تری خواهیم. ما می‌خواهیم یک دانش آموز گران‌هزینه سرانه‌اش در سال یک میلیون تومان است و جایی آمد برای ما و با او قرارداد خدمت بستیم و گفتیم ۲۰۰ تا دانش آموز به شما می‌دهیم و به جای یک میلیون، ۷۰۰ هزار تومان می‌دهیم و او بهتر تربیت کرد، دولت پولش را می‌دهد ما به دنبال هزینه کمتر و کیفیت بالاتر هستیم. حالا روی این مسائل آموزش و پرورش، فکرو کار می‌کند و باید برنامه‌ریزی کنیم (سخنان رئیس جمهوری در آیین نکوداشت معلم؛ ۱۳۹۴/۰۲/۱۴)».
- [۱۱]. سخنان امروزی مسئولان آموزش و پرورش در ادامه همان رویکردهای پیشینیان خود است: <http://www.ghatreh.com/news/m44374290>

مشاهده نشده است و همه چیز در یک حالت محرمانه و سریعی پیش می‌رود. مشابه با سایر رفتارهای سیاسی دیگر، مسائل مهم دیگری همچون معیشت معلمان و رضایت والدین به طور صددرصدی به تصویب این قانون و اجرای آن گره می‌خورد! و در نهایت، همه این‌ها ذیل عنوان و برجسب زیبایی به نام «مشارکت مردمی» تزئین می‌شود. قالبی که اگرچه امری مثبت و لازم را به ذهن متبادر می‌کند اما این مفهوم چندبعدی و مهم را به صرف «مشارکت مالی» تفسیر و تقلیل می‌دهد. این نحوه تعریف مسئله مدارس غیردولتی، مشخصاً با مدیریت رئیس سازمان توسعه مدارس و مشارکت‌های مردمی پیگیری شده است. سازمانی که متولی اصلی تأسیس، اداره و نظارت بر چنین مدرسه‌هاست. در چنین وضعیت آشوبناک و مبهمی که در باب آثار و پیامدهای چنین مدرسه‌ها وجود دارد، تلافی سه جریان گفته شده موجبات طی شدن فرآیند آزمایشی این قانون و تبدیل آن به یک قانون دائمی را فراهم آورده است. تلافی‌ای که می‌توان به طور خلاصه آن را بصورت شکل ۱ نشان داد.

مسیر قطار حرکت مدارس غیردولتی اگرچه با تصویب قانونش در آذرماه ۱۳۹۵ به یک ریل‌گذاری دائمی تبدیل شد، اما تبعات و اثرات منفی آن بر نظام تعلیم و تربیت رسمی کشور هنوز باقی و روزبه‌روز نیز تشدید خواهد شد. بهتر است یک بار و به دور از هیاهوی رسانه‌ای و سیاسی، با ارزیابی دقیق و جامع نگاهی به فلسفه این نوع مدارس و کارکرد فعلی آن‌ها بیندازیم و این نسبت را به طور دقیق بسنجیم. عناوینی مانند مشارکت مردمی، عدالت آموزشی، دسترسی به امکانات و... بسیار ارزشمند اما نیازمند تعریف و شاخص‌هایی برای تبیین دقیق خود هستند. تبیینی که جای خالی آن هنوز پس از ۳۰ سال از تولد این نوع از مدارس احساس می‌شود.