



جعفر افقهی

ارزیابی حقوقی و عملکردی قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش

استانها و شهرستانها دوره (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸)

قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استانها، شهرستانها و مناطق کشور در تاریخ ۱۳۷۲/۱۰/۲۶ شمسی با ۲۲ ماده، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. آیین نامه اجرای قانون پس از ۳ سال در ۱۳۷۶/۲/۳۱ از تصویب هیئت دولت وقت گذشت و از همان سال اجرای آن در سراسر کشور آغاز گردید. امروز تمام استانها، شهرستانها و برخی از آموزش و پرورش مناطق کشور دارای شورای آموزش و پرورش با ترکیب تعیین شده در قانون هستند. در سابقه تاریخی: "قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای" در سال ۱۳۴۸ شمسی به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسیده بود. بعد از انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۲۱ توسط شورای انقلاب لغو و منحل گردید. توجه دوباره به تشکیل شورای آموزش و پرورش از ابتدای دهه ۷۰ تحت تأثیر شرایط دشوار اداره آموزش و پرورش ناشی از تنگناها و کمبود منابع مالی شکل گرفت.

قانون فعلی طی دوبار و در قالب ماده واحده مستقیماً در مجلس شورای اسلامی دچار تغییر گردید. هر دوبار تغییر، به شکل طرح در مجلس هدایت شده است. اما قانون شورا بارها توسط قوانین دیگر (قانون برنامه، قانون بودجه و قوانین دیگر) دچار تحولات و تغییرات بسیار پراثر و یا کم اثر شده است. این تأثیرات بر عملکرد قانون تأثیری جدی گذاشته است.

این مطالعه از دو قسمت تشکیل شده است: قسمت اول بررسی حقوقی که به چگونگی شکل‌گیری قانون و تحولات آن طی دوره ۱۶ ساله (۱۳۷۲-۱۳۸۸) پرداخته است و به تحلیل و ارزیابی تغییرات مکرر قانون تمرکز نموده است.

قسمت دوم: به سه بخش براساس منابع داده‌ها و اطلاعات قابل تقسیم است. بخش اول: تحلیل محتوای مصوبات شوراهای آموزش و پرورش ۵ استان (خوزستان، شهر تهران، سیستان و بلوچستان، گلستان، یزد) و نیز سه شهرستان (دماوند، ماهشهر، میبد) طی دوره ده سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ می‌باشد. بخش دوم: پیمایش نظرات و دیدگاه اعضا شوراهای آموزش و پرورش استانها و شهرستانهای نمونه در همان دوره ده ساله ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ در ارزیابی از قانون شورا و عملکرد شورا می‌باشد. بخش سوم: بررسی و تحلیل گزارش سالانه دفتر امور شوراهای وزارت آموزش و پرورش با عنوان «گزارش عملکرد یکساله شوراهای آموزش و پرورش کشور» می‌باشد.

روش بررسی متناسب با نوع و چگونگی اطلاعات و داده ای هر قسمت بوده و به دو روش کیفی و کمی قابل تقسیم است. تحلیل محتوا و پیمایش در چارچوب مطالعات کمی گرایانه هدایت شده است. نتایج داده‌های این بررسی حاکی از آن است که تغییرات مکرر قانون تحت تأثیر ناسازواری نظام هنجاری حقوقی قوانین موضوعه کشور و نگاههای بخشی در مدیریت کشور صورت پذیرفته است. در بخش تحلیل محتوا معلوم گردید، شوراهای استانها و شهرستانهای نمونه جمعا طی ۱۰ سال ۳۷۴۴ مصوبه را تولید کرده‌اند، که بطور میانگین سهم هر منطقه (استان یا شهرستان) ۴۶۸ مصوبه خواهد شد. یعنی در هر سال بیش از ۴۶ مصوبه و در هر جلسه حدود ۴ مصوبه را عرضه کرده‌اند. از این تعداد ۳۸۸ مصوبه در چارچوب وظایف و اختیارات شورا شناخته نشد. که سهم هر شورا ۴۸/۵ مصوبه است. مضافاً شوراهای مورد بررسی ۱۶۲۵ مصوبه مأموریتی تولید کرده‌اند. به این معنا که شورا تصمیم را به تأخیر انداخته یا به کمیته ای واگذار کرده یا تقاضای بررسی نموده و یا تصویب آن را منوط به امر دیگر کرده است. به عبارت روشن‌تر "مصوبه" تصمیم نهایی نیست. سهم هر شورا از مصوبات مأموریتی حدود ۲۰۳ مصوبه خواهد بود مابقی مصوبات شورا در چارچوب اختیارات و وظایف قانونی و همراه با تصمیم نهایی بوده است. که جمعا حدود ۱۷۳۲ مصوبه که نسبتی معادل ۴۶ درصد را نشان می‌دهد شوراهای شهرستان نسبت به استانها کمتر مصوبات مأموریتی خلق کرده‌اند و بیشتر از استانها مصوبات سایر دارند.

دسته‌بندی داده‌های تحلیل محتوای مصوبات شوراهای حاکی از آن است که شورای استانها و شهرستانها بیش از آنکه تحت تأثیر امتیازات یا ویژگی‌های اقتصادی منطقه قرار داشته باشند، تحت تأثیر محدودیت‌ها و محرومیت‌ها و نیز ویژگیها و امتیازات آموزشی و فرهنگی منطقه قرار گرفته‌اند.

نتایج ناشی از داده‌های پیمایش از اعضا شوراهای که با مشارکت ۲۴۱ نفر از ۵ استان و ۴ شهرستان آشکار شده نیز گویای آن است که اعضا از انسجام نظری و دیدگاهی لازم نسبت به قانون و شورا برخوردار نیستند، شورا موفق به تولید هویت اجتماعی منحصر و متکی به شورا نشده است و تحت سیطره ساختار بورکراتیک آموزش و پرورش است. نظرات اعضا نیز گواهی بر آن است. گسست در واحدهای موثر عضو شورا آشکارا خود را در نظرات اعضا نشان می‌دهد. اولویت آنان به برنامه‌های هزینه‌ای و کم‌اعتنایی آنها به برنامه تولید درآمد از نکات مهم پیمایش دیدگاه اعضا شوراهاست.

و در پایان درآمدهای ایجاد شده از محل قانون شوراهای آموزش و پرورش قابل اعتماد نیست. گزارش‌های تهیه شده توسط دفتر امور شوراهای ناتوان از تبیین و آشکارسازی کانون‌های اختلاف انگیز مواد و بندهای درآمدی قانون شورا است. تفاوت‌های درآمدی شهرستانها که منبع اصلی تولید درآمد هستند در گزارش سالانه دفتر امور شوراهای به واسطه استانی دیدن گزارش ناپدید و یا پنهان می‌ماند و روشن نمی‌گردد چرا درآمد بند ۳ ماده ۱۳ قانون در شهر تهران حدود نیمی از کل درآمد کشور است؟