

## **Explaining Educational Policy Change Using Kingdon's Multiple Stream, Law of The Establishment and Operation of Private schools and Educational centers**

Seyyed Alireza Sajadieh \*  
Hosein Sarabadani Tafreshi \*\*

Received: 2017/03/13  
Accepted: 2017/10/2

### **Abstract**

Because large extent field of education, training and breeding has direct consequences of any change in the social arena. In this respect, understanding of change interventions and public policies in this area is of utmost importance. One of the important policies in this area is the law, "the establishment and operation of private schools and educational centers" that have passed with different purposes such as participation, competition between schools and financial problems.

This study aims to explain the policy change by using Kingdon's Multiple Streams. Therefore, this model been considered as one of theoretical frameworks of policy change process and the it's Elements, Problem Stream, Politics Stream and Policy Stream and the main assumptions of a comparative approach to the law "the establishment and operation of private schools and educational centers" have been analyzed.

Therefore, this paper we use case study method as a qualitative research approach. For data collection the literature review and a review of documents, interviews and various reports on this law has been used.

The results of this analysis indicate that synchronization and the intersection of three streams above with instances such as the budget and finance in the level of education (the problem), the new government, market-oriented ideology and willingness to privatization (the policy), promoting education and livelihood in the field of education (the policy) focusing organization of private school and development of popular participation, as a policy entrepreneur, has managed to pass a law by adopting various strategies

**Keywords:** Education, Private Schools, Privatization of Schools, Multiple Streams, policy changes

---

\* Phd. student of Administrative Management and Policy Making and researcher in Roshd Centre, Imam Sadeq University

\*\* Phd. student of Administrative Management and Policy Making and researcher in Roshd Centre, Imam Sadeq University (corresponding author ) 87sarabadani@gmail.com

## تبیین تغییر خط‌مشی آموزشی با بهره‌گیری از نظریه جریان‌ات چندگانه؛

### مطالعه موردی قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی

سید علیرضا سجاده‌ی \*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۲/۲۳

حسین سرآبادانی تفرشی \*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۱۰

#### چکیده:

بدلیل گستردگی عرصه تعلیم و تربیت، هرگونه تغییر و تحول در آموزش و پرورش دارای پیامدهای مستقیم در عرصه اجتماعی است. از این جهت، فهم تغییر مداخله‌ها و خط‌مشی‌های عمومی در این حوزه از اهمیت زیادی برخوردار است. یکی از خط‌مشی‌های مهم در این عرصه را می‌توان قانون «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» دانست که با اهداف مختلفی چون مشارکت مردم، رقابت بین مدارس و رفع مشکلات مالی به تصویب رسیده است.

هدف پژوهش حاضر تبیین این تغییر خط‌مشی با استفاده از نظریه جریان‌ات چندگانه کینگدون است. بدین منظور، این مدل به‌عنوان یکی از چارچوب‌های نظری فرآیند تغییر خط‌مشی مدنظر بوده و عناصر- جریان مسئله (Problem Stream)، جریان سیاست (Politics Stream) و جریان خط‌مشی (Policy Stream) - و مفروضات اصلی آن با نگاهی تطبیقی در قانون «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

از این رو، روش مطالعه موردی (Case Study) بعنوان یکی از رویکردهای تحقیق کیفی، محور پژوهش قرار گرفت و در جمع‌آوری داده‌ها از مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسناد، مصاحبه‌ها و گزارشات مختلف پیرامون این قانون استفاده شده است.

نتایج حاصل از این تحلیل نشانگر آن است که همزمانی و تقاطع سه جریان فوق با مصادیقی چون مشکل بودجه و تأمین مالی در سطح آموزش و پرورش (جریان مسئله)، روی‌کار آمدن دولت جدید، ایدئولوژی بازارمحور و تمایل به خصوصی‌سازی (جریان سیاست)، ارتقای سطح آموزشی و معیشتی در عرصه تعلیم و تربیت (جریان خط‌مشی) و با محوریت سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی، بعنوان کارآفرین خط‌مشی، توانسته است قانون فوق را با اتخاذ راهبردهایی متنوع به تصویب برساند.

**کلیدواژه‌ها:** آموزش و پرورش، مدارس غیردولتی، خصوصی‌سازی مدارس، جریان‌ات چندگانه، تغییر خط‌مشی

\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی و پژوهشگر مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه‌السلام  
\*\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی و پژوهشگر مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه‌السلام (نویسنده مسئول) 88sarabadani@gmail.com

## ۱. مقدمه و بیان مسئله

### ۱.۱. ضرورت و پیشینه پژوهش

عرصه تعلیم و تربیت، به‌عنوان رکن اساسی تربیت نیروی انسانی متخصص بر اساس ارزش‌ها و فرهنگ مورد پذیرش جامعه، از جایگاهی بی‌بدیل در نظام اجتماعی برخوردار بوده و عامل اصلی رشد و توسعه اجتماعی و اقتصادی تلقی گشته است. فرهنگ، جامعه‌پذیری، پیشرفت، موفقیت اقتصادی و سیاسی جامعه به مسئله تعلیم و تربیت مرتبط است. نهاد آموزش و پرورش به‌عنوان متولی اصلی و بزرگ این عرصه، در طی سالیان گذشته با مسئله‌های متنوعی روبرو بوده و عرصه تصمیم و خط‌مشی در آن با نوعی پویایی ذاتی همراه بوده است (جهانیان، ۱۳۹۱: ۲۶). نظر به اهمیت و پیامدهای گسترده اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و حتی سیاسی این عرصه، نوعاً تنظیم و تمشیت حوزه تعلیم و تربیت به‌عنوان یک کالای عمومی<sup>۱</sup>، به شکل متمرکز توسط دولت صورت می‌پذیرد. تصمیم‌های حوزه آموزش و پرورش اغلب به اصلی‌ترین مسائل خانواده‌ها مرتبط بوده و دارای بالاترین بُرد و اثرگذاری اجتماعی است.

دوگان مدارس دولتی-غیردولتی از عصر تاریخ باستان در کشور وجود داشته و همواره مدارس بر اساس طبقه اجتماعی (همچون مدارس نظامی) توزیع و تنظیم می‌شده است. در دوره ایران بعد از اسلام، نظام طبقاتی در آموزش و پرورش به نظام همگانی مبدل می‌شود. این الگو، برخلاف نظام طبقاتی بود که اجازه رشد همه استعدادها را نمی‌داد، و استعداد هر طبقه ناگزیر در محدوده هر طبقه رسوب می‌کرد و مثلاً یک دهقان لزوماً نمی‌توانست نویسنده یا دبیر باشد، بلکه بر نظام همگانی و عمومی تعلیم و تربیت تأکید می‌شد (رستمی‌نسب، ۱۳۸۴: ۵۵). طرح مدارس رایگان عمومی از دهه ۲۰ شمسی اجرایی گشت. در همین راستا، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، اصل ۳۰ قانون اساسی به‌صراحت بیان می‌دارد: «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد».

اما برخی استدلال‌ها در دهه‌های گذشته که از سویی ریشه در نظریه‌های اقتصاد نئوکلاسیک و سیاست‌های تعدیل ساختاری دارد و از سوی دیگر پارادایمی در حیطه مدیریت دولتی از دهه ۸۰ میلادی، که از آن به مدیریت دولتی نوین<sup>۲</sup> یاد می‌شود، بر خصوصی‌سازی گسترده نقش‌ها و وظایف دولت با هدف استفاده از سازوکار بازار جهت افزایش کارایی و بهره‌وری و کاهش هزینه‌های دولت تأکید می‌کند. اگرچه عرصه تعلیم و تربیت نوعاً از این موج جاری خصوصی‌سازی در امان بوده است، اما در کشور ما به این حیطه نیز تسری کرده و در طی دهه‌های گذشته با توجه

1 . Public Goods

2 . New Public Management

به مسائل دولت در تأمین بودجه<sup>۱</sup> این حوزه و به جهت استفاده از سازوکار رقابت، بر تنوع مدارس و مراکز آموزشی تأکید شده است. مسئله کارآمدی پایین در سیستم آموزش و پرورش در کشور، موجب کاهش تمایل به معلم شدن گشته است. مسائل پیرامون ضعف محتواهای آموزشی و توزیع نامناسب امکانات فعلی در کنار یکدیگر، موجب شده تا رهاورد حاصل شده از نهاد آموزش و پرورش رضایت‌بخش نباشد (حسام و بیات، ۱۳۹۶).

اما آیا راه‌حل و خط‌مشی بهینه جهت برون‌رفت آموزش و پرورش از وضعیت کنونی، اتخاذ خط‌مشی‌های مبتنی بر پارادایم مدیریت دولتی نوین و راهبرد تنوع مدارس به معنای ایجاد رقابت میان مدارس دولتی و غیردولتی است؟ به نظر می‌رسد جمع‌بندی خط‌مشی‌گذاران فعلی عرصه تعلیم و تربیت در کشور به این پرسش مثبت بوده و آن‌ها تلاش کرده‌اند به تدوین قانونی جهت تحقق این راهبرد مبادرت ورزند.<sup>۲</sup> بنابراین به جهت شفافیت بیشتر در تبیین آنچه در عمل تصمیم‌گیری پیرامون این حوزه مهم صورت پذیرفته است، در پژوهش حاضر نحوه تغییر و شکل‌گیری خط‌مشی در این حوزه را مورد توجه قرار داده‌ایم.

به نظر می‌رسد، آنچه در عمل از سوی خط‌مشی‌گذاران حوزه آموزش و پرورش برای تغییر مسیر از مدارس دولتی همگانی به سمت مدارس غیردولتی انجام شده، با استفاده از نظریه‌های تغییر خط‌مشی قابل تبیین باشد. پژوهشی تاکنون از این منظر به تغییر خط‌مشی در عرصه آموزش و پرورش وجود نداشته و پژوهش حاضر از این جهت فاقد پیشینه تحقیق در کشورمان است. اما در حیطه تبیین تغییر خط‌مشی از منظر چارچوب جریان‌ات چندگانه دو سطح از پیشینه تحقیق قابل بیان است. پیشینه عام پژوهش که ناظر بر پژوهش‌های صورت گرفته در تبیین خط‌مشی‌های عمومی براساس نظریه جریان‌ات چندگانه است. در این سطح در ادبیات داخل کشور می‌توان به پژوهشی در تبیین قانون تغییر ساختار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اشاره کرد<sup>۳</sup> اما در گستره جهانی، پژوهش‌های متعددی پیرامون تغییر خط‌مشی در سه سطح منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی بر اساس چارچوب جریان‌ات چندگانه انجام گرفته که در جدول یک به بخشی از آن‌ها اشاره شده است. در سطح پیشینه خاص پژوهش سه تحقیق در ادبیات حوزه خط‌مشی‌گذاری یافت شد که به تبیین تغییرات در خط‌مشی‌های آموزشی براساس نظریه

۱. بر طبق آمار سال ۱۳۹۵، حدود ۹۸ درصد اعتبارات چند ده هزار میلیارد تومان وزارت آموزش و پرورش صرف تأمین حقوق کارکنان آموزش و پرورش می‌شود و علی‌رغم این اختصاص، همچنان در تأمین معیشت کارکنان خود با مشکل روبرو است. آنچه به شکل مشهود در این زمینه قابل‌رؤیت است، فقدان کارایی و بهره‌وری است. در سال ۱۳۷۴ درحالی‌که تعداد دانش‌آموزان ۱۷ میلیون و پانصد هزار نفر بوده است، این رقم در سال ۱۳۹۴ به ۱۲ میلیون دانش‌آموز و یک‌میلیون و صد و پنجاه‌هزار نفر رسیده است که از این تعداد حدود ۷۰۰ هزار معلم و بقیه ستادی هستند که همگی حکایت از راندمان پایین در آموزش و پرورش دارد.

۲. در نقطه مقابل پاسخ دیگر آن است که خصوصی‌سازی مدارس به این شیوه راه‌حل نادرستی به این پرسش است. اصلاح ساختار بخش دولتی و تقویت نهاد آموزش و پرورش به روش‌های دیگر باید در دستور کار قرار گیرد. این نحوه خصوصی‌سازی منجر به بسط و گسترش فقر و آسیب به عدالت اجتماعی است. (رک به راغفر، ۱۳۹۵).

۳. عباسی و همکارانش (۱۳۸۹).

جریانات چندگانه می‌پردازند که در ادامه جدول شماره (۱) آمده است.

نویسنده	عنوان تحقیق
پیشینه عام تحقیق	
سطح منطقه‌ای	
Dudley (2013)	هزینه تراکم لندن
(Greathouse et al. 2005)	تصویب قانون بدون دود در کنتاکی
Henstra (2010)	مدیریت اورژانس شهری در کانادا
Liu et al. (2010)	ادراکات تغییر اقلیم جهانی در تگزاس و فلوریدا
Exworthy (2011)	اصلاح سلامت در لندن
Protopsaltis (2008)	خطمشی آموزشی متوسطه در کلورادو
Ridde (2009)	خطمشی سلامت در بورکینافاسو
Eller (2010)	خطمشی مدرسه در تگزاس
سطح ملی	
Birkland (2004)	خطمشی امنیتی آمریکا از ۱۱ سپتامبر
Brunner (2008)	خطمشی تجاری حق انتشار در آلمان
Howie (2009)	خطمشی سلامت آمریکا
Mazzar (2007)	دستور کار آمریکا و جنگ عراق
Natali (2004)	اصلاح رفاه ایتالیایی
Sharma (2008)	خطمشی اجتماعی هندوستان
بین‌المللی	
Bache (2013)	کاربست نماگرهای کیفیت زندگی در اتحادیه اروپا
Mirwaldt (2013)	انسجام ارضی در اتحادیه اروپا
Corbett (2005)	خطمشی آموزشی در اتحادیه اروپا
Ackrill and Kay (2011)	اصلاحات پیرامون شکر در اتحادیه اروپا
پیشینه خاص تحقیق (خطمشی‌های آموزشی)	
Teodorovic(2013)	چرا خط مشی‌های آموزشی شکست می‌خورند؟
Shepley(2010)	فهم دستورکارهای دولت در خطمشی‌های آموزشی
McLendon (2003)	خطمشی آموزشی دولت آمریکا

جدول ۱: پیشینه پژوهش‌های MSA: (تلخیص از Zahariadis,2014: 50-51)

## ۱.۲. مسئله و روش پژوهش

از جمله خلأهای اساسی در حیطه علوم انسانی، شکاف بین نظر و عمل و عدم توانایی در پیوند میان نظریه‌ها و الگوهای علمی با واقعیت‌های اجتماعی است. این در حالی است که در حوزه‌هایی همچون عرصه خط‌مشی‌های عمومی و دولتی، می‌توان به‌وضوح ردّپای نظریه‌ها و مدل‌های علمی را یافت. اساساً نظریه‌های خط‌مشی عمومی، از میان واقعیت‌های جاری در عالم اجتماعی، اصطیاد، تجزیه و تحلیل و ارائه شده‌اند. این دغدغه موجب آن شد تا به تحلیل و بررسی یکی از قانون‌های مهم و جدید در عرصه تعلیم و تربیت (حوزه مدارس غیردولتی) نظر اندازیم و آن را از منظر یکی از نظریه‌های مشهور حوزه فرآیند خط‌مشی عمومی<sup>۱</sup> مورد تحلیل قرار دهیم.

بنابراین سؤال اصلی پژوهش حاضر آن است که چگونه می‌توان تغییر خط‌مشی در حیطه مدارس غیردولتی در ایران را با استفاده از نظریه جریانات چندگانه تبیین نظری کرد؟ از این سؤال اصلی، پرسش‌های فرعی دیگری مستفاد می‌گردد که در این پژوهش مورد توجه قرار گرفته و به‌نوعی ساختار مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد.

از آنجایی که محوریت این نوشته بطور خاص بررسی و تحلیل قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی و زمینه‌ها و بسترهای شکل‌گیری و تصویب آن است، روش مطالعه موردی<sup>۲</sup> مناسب‌ترین راهبرد پژوهشی یا روش‌شناسی برای تحقق چنین هدفی است.<sup>۳</sup> در این روش محقق در پی کشف و تبیین حالت طبیعی یک سیستم (یک مورد<sup>۴</sup>) در طول زمان و با جزئیات است که این کار از طریق جمع‌آوری اطلاعات از منابع متعدد (مصاحبه‌ها، گفتگوها، مشاهدات، اسناد و گزارش‌ها) انجام می‌شود (Creswell, 2013: 79). بنابراین، در فرآیند انجام تحقیق حاضر، به جهت موضوع‌شناسی و تحلیل این قانون با استفاده از روش تحلیل اسنادی همه متون و منابع مرتبط اعم از گزارش‌های کارشناسی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، مصاحبه‌های مکتوب مسئولان آموزش و پرورش، وب سایت‌های خبری (یادداشت‌های تحلیلی - خبری)، وب سایت آموزش و پرورش، اسناد مرتبط با قانون در شورای نگهبان مورد مطالعه و بررسی دقیق و چندباره قرار گرفت.

1 . Public policy process

2 . Case Study

۳. در منابع مختلف از «مطالعه موردی» به مثابه یک استراتژی پویا کیفی، یک روش‌شناسی یا استراتژی پژوهشی جامع نام برده شده است (Creswell, 2013, p97). منظور نویسندگان در این مقاله مطالعه موردی به عنوان یک روش‌شناسی است.

۴. مفهوم مورد (Case) طیفی از مصادیق چون یک پروژه، یک تصمیم، یک فرد، یک گروه کوچک، یک سازمان و... را در بر می‌گیرد (Creswell, 2013, p98).

ردیف	عنوان	نوع منبع	آدرس دقیق
۱.	قانون تأسیس و اداره مدارس مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی، مصوب سال ۱۳۸۷ (آزمایشی) و قانون نهایی (۱۳۹۵)	مکتوب (قانون)	سایت سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی
۲.	متن لایحه «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی»	سند قانونی (مکتوب)	مصوبه هیئت دولت در ۱۳۹۴/۰۸/۲۰
۳.	اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس در باب «لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی»	گزارش مکتوب	سایت مرکز پژوهش‌های مجلس
۴.	اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در باب لایحه «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی»	مکتوب	سامانه جامع نظرات شورای نگهبان
۵.	مجموع مصاحبه‌های خانم مرضیه گرده؛ رئیس سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی	مصاحبه‌ها	- گفتگو با سایت جماران: ۹۵/۰۳/۲۷ - خبرگزاری مهر: ۱۳۹۴/۱۲/۰۹ - خبرگزاری مهر: ۱۳۹۴/۱۱/۰۶ - خبرگزاری تسنیم: ۱۳۹۵/۰۵/۲۲ - سایت عیارآنلاین: ۱۳۹۵/۰۳/۲۶
۶.	مناظره با موضوع توسعه مدارس غیردولتی میان دکتر راغفر و دکتر مشایخی	تصویری- تلویزیونی	برنامه ۱۸۰ درجه، قسمت ۲۵. شبکه افق پخش شده در ۱۳۹۵/۰۶/۱۵
۷.	گزارشی درباره کسری بودجه در آموزش و پرورش	گزارش خبری	خبرگزاری تسنیم: ۱۳۹۵/۱۱/۲۳
۸.	عدالت آموزشی و خصوصی‌سازی آموزش و پرورش با حضور دکتر پیغامی و خانم گرد	تصویری- تلویزیونی	برنامه ثریا پخش شده در ۱۳۹۴/۱۰/۱۷
۹.	مصاحبه با علی باقرزاده؛ رئیس وقت سازمان مدارس غیردولتی با موضوع توسعه این مدارس در کشور	مصاحبه	هفته برنامه، شماره ۳۷۰
۱۰.	مصاحبه وزیر وقت آموزش و پرورش دکتر فانی	تصویری (تلویزیونی)	برنامه تلویزیونی «تیتراشب» شبکه خبر پخش شده در ۱۳۹۵/۰۶/۰۸

ردیف	عنوان	نوع منبع	آدرس دقیق
۱۱.	خبر وزیر محترم آموزش و پرورش (جناب آقای دانش آشتیانی) پیرامون وضعیت بودجه آموزش و پرورش	گزارش خبری	خبرگزاری تسنیم: ۱۳۹۵/۰۹/۲۴
۱۲.	بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، بخش آموزش و پرورش	گزارش مکتوب	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۳.	مصاحبه‌ها و صحبت‌های وزیر و معاونین وزرای قدیم و جدید آموزش و پرورش	گزارش خبری	پایگاه جامع اطلاع‌رسانی وزارت آموزش و پرورش (مرکز اطلاع‌رسانی و روابط عمومی)

جدول ۲: شواهد و مستندات بررسی شده پیرامون قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی

ذکر این نکته نیز لازم به نظر می‌رسد که متأسفانه در مورد این قانون تأثیرگذار و مهم، هیچ‌گونه گزارش پشتیبانی از سوی طراحان اصلی در دولت، ارائه نگشت.<sup>۱</sup>

بر این اساس، پس از این مقدمه، در ابتدا تاریخچه قوانین و مقررات پیرامون مدارس غیردولتی مورد بررسی قرار گرفته و در ادامه مروری بر قانون جدید و مورد مطالعه این تحقیق یعنی قانون «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» خواهیم انداخت و ضمن مروری اجمالی، عناصر کلیدی آن را مورد توجه قرار می‌دهیم. بعد از موضوع شناسی تحقیق، نظریه جریان‌ات چندگانه کینگدون به شکل اجمالی معرفی شده است. در نهایت در بخش جمع‌بندی نهایی و اصلی پژوهش، تلاش می‌شود در قالب مباحثه و بحث میان نویسندگان و با تمرکز بر قانون مذکور به عنوان یک مورد مطالعه و تطبیق اجزا و عناصر آن با نظریه جریان‌ات چندگانه کینگدون، چگونگی شکل‌گیری، تدوین و تصویب این قانون به‌عنوان یکی از مهمترین خط‌مشی‌های اساسی حوزه تعلیم و تربیت ملی تبیین شود.

## ۲. تاریخچه خط‌مشی‌گذاری پیرامون مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی

### ۲.۱. سوابق خط‌مشی‌گذاری پیرامون مدارس غیردولتی (غیرانتفاعی)

بحث پیرامون مدارس غیردولتی یا غیرانتفاعی به قبل از انقلاب بازمی‌گردد. در طی بیش از صد سال گذشته و تأسیس نهاد قانون‌گذاری در کشور، حدود ۱۰ درصد قوانین مربوط به آموزش و پرورش تحت عناوین مختلف<sup>۲</sup> به توسعه بخش غیردولتی اختصاص داشته است (خاضعی، ۱۳۸۹: ۴). اما در سالیان اخیر و با گسترش مسئله خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت به شکل

۱. یا حداقل در دسترس نخبگان و تحلیل‌گران مسئله قرار نگرفته است.  
 ۲. همچون مدارس غیررسمی، ملی، غیردولتی و غیرانتفاعی.



گسترده‌تری مورد توجه قرار گرفت. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و به منظور توسعه مشارکت‌های مردمی و بعد از چند سال بحث و بررسی، سرانجام در ۱۳۶۷/۰۳/۰۵ قانون «تأسیس مدارس غیرانتفاعی» مشتمل بر ۲۱ ماده و ۱۵ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (معاونت قوانین مجلس، گزارش سوابق لایحه، ۱۳۹۴: ۳). درگذر زمان و توسعه کمی مدارس غیرانتفاعی، ضرورت قانون جدید به شکل جدی طرح گردید. این امر منجر به آن شد که لایحه اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی در ۱۳۸۱/۰۹/۲۱ تقدیم مجلس گردد و بعد از سال‌ها بحث کارشناسی، سرانجام در ۱۳۸۷/۰۵/۰۶ قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی تحت عنوان «قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورش غیردولتی» در ۴۱ ماده به تصویب رسید (گزارش مجمع مشورت حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۹۵: ۴۵). قانون جدید بستر رشد و گسترش مدارس غیرانتفاعی را فراهم کرد لکن به جهت بررسی پیامدها و ایجاد بسترهای لازم برای تحقق آن<sup>۱</sup>، پنج سال به شکل آزمایشی اجرا گردید. با پایان یافتن عمر آزمایشی و روی کار آمدن دولت جدید، تلاش‌ها برای طراحی و تدوین قانون دائمی در حوزه مدارس غیردولتی در دستور کار قرار گرفت، لکن به علت طولانی شدن این فرآیند، قانون آزمایشی مصوب سال ۸۷، دو بار (یک‌بار به مدت دو سال و یک‌بار به مدت یک سال) تمدید گردید<sup>۲</sup>.

در بیستم آبان سال ۱۳۹۴ دولت یازدهم لایحه‌ای با عنوان «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی» را به مجلس ارائه کرد<sup>۳</sup> که در نهایت با انجام برخی اصلاحات، سرانجام با تصویب شورای نگهبان در ۱۷ آذرماه ۱۳۹۵ - بعد از بیش از یک سال کشمکش - تبدیل به قانون شد. این قانون در واقع، عملاً قانونی دائمی پیرامون مقررات مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی شد لکن ذکر این نکته لازم به نظر می‌رسد که این بار برخلاف قوانین سابق، به جای مدارس غیرانتفاعی، از واژه مدارس غیردولتی بهره برده شد که عملاً مشتمل بر مدارس انتفاعی و غیرانتفاعی است و خود حکایت از نوعی جهت‌گیری بازارمحور و انتفاعی در این قانون دارد که

۱. همچون تأسیس سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی و تصویب اساسنامه آن در ۱۳۸۷/۰۵/۲۵.

۲. اجرای ۸ ساله دوره آزمایشی قانونی به منظور شناسایی نقاط قوت و ضعف قانون بود که عملاً چنین کار کارشناسی و ارزیابی دیده نشد.

۳. این لایحه، پس از اعلام وصول در ۹۴/۱۰/۱۳ سرانجام در ۱۳۹۵/۰۲/۲۸ و در آخرین روزهای مجلس نهم، به تصویب رسید. شورای نگهبان پس از سه مرحله ایراد به این قانون که اولین مرحله آن دارای ۱۴ اشکال بود، سرانجام در مرحله چهارم رأی به عدم تقابیر این قانون با قانون اساسی داد. به نظر می‌رسد علت اصلی مخالفت چندباره شورای نگهبان، تقابیر حداقل ظاهری آن با سیاست تقویت مدارس دولتی بود که به‌صراحت در بیانات ۱۳۹۵/۰۲/۱۳ مقام معظم رهبری مورد اشاره قرار گرفته بود: «یک مطلب هم راجع به این مسائل مدارس موجود خودمان عرض بکنم. خوب حالا اینکه مسئله آموزش و پرورش طبق قانون اساسی و آن‌چنان که انسان درست فکر می‌کند می‌فهمد، یک مسئله حاکمیتی است، معنایش این نیست که حتماً همه بازش باید بر دوش دولت باشد؛ لکن دولت باید در مسئله آموزش و پرورش نقش‌آفرینی کند. اینکه ما مدارس دولتی را مدام تبدیل کنیم به غیرانتفاعی، معلوم نیست خیلی این‌یک کار پخته درستی باشد؛ حالا اسمش مدارس غیرانتفاعی است اما بعضی از این‌ها مدارس انتفاعی است، نه غیرانتفاعی؛ با آن شهریه‌های کذایی که شنیده‌ام از بعضی‌ها می‌گیرند، سطح مدارس دولتی را بالا ببریم تا رغبت خانواده‌ها به این مدارس بیشتر بشود».

در ادامه بیشتر مورد توجه قرار خواهد گرفت<sup>۱</sup>. در لایحه برنامه ششم توسعه تبصره ۲۳ بند اول نیز به صراحت از خرید خدمت آموزشی در سیاست‌های آموزش و پرورش سخن گفته شده است<sup>۲</sup>.

## ۲.۲. مروری بر قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی

این قانون، که حاصل فراز و نشیب‌های طی شده در تاریخچه خط‌مشی‌گذاری در این عرصه است، سرانجام به‌عنوان قانون دائمی پیرامون مدارس غیردولتی و به‌عنوان یکی از ریل‌گذاری‌های اصلی آینده نظام تعلیم و تربیت کشور تدوین و تصویب شد. این قانون در پرتو اصل توسعه مشارکت مردمی و با تمسک به توجه اسناد بالادستی به این مقوله<sup>۳</sup>، با تمرکز بر سازوکار بازار بر اساس ادله و توجیهاتی که در جدول ۳ آمده است، تدوین شد:

ردیف	اهداف قانون
۱	توسعه مشارکت‌های مردمی
۲	صرفه‌جویی مالی، جذب منابع مالی و کاهش بار مالی و تصدی‌گری دولت
۳	ایجاد فضای رقابتی به‌منظور توسعه کیفی خدمات آموزشی با اتخاذ راهبرد تنوع مدارس
۴	لزوم قانون‌مندی نحوه تأمین مالی و نظارت بر آن‌ها
۵	پاسخگویی به تقاضاهای رو به رشد جامعه از مدارس به لحاظ کیفیت و کمیت آموزشی
۶	تخصیص سهم بیشتری از منابع دولتی به افراد کم‌درآمد جامعه در آموزش و پرورش
۷	توسعه فضاهای آموزشی و تقویت مدارس دولتی با منابع آزادشده

جدول ۳: اهداف ذکر شده برای قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی

غیردولتی (تلخیص از رستمی‌نسب (۱۳۸۴: ۴۲)، مقدمه لایحه (۱۳۹۴))

۱. بنا به تأکید حامیان مدارس موسوم به «غیرانتفاعی» در دهه شصت، این مدارس باهدف استفاده از ظرفیت تربیتی بیرون از وزارت آموزش و پرورش راه‌اندازی شدند و نه اینکه مؤسسان به دنبال منابع اقتصادی و کسب سود باشند این در حالی است که با تغییر عنوان این مدارس از «غیرانتفاعی» به «غیردولتی» در اصلاح قانون در سال ۱۳۸۷ و حذف برخی از مفاد ناظر به رویکرد غیرانتفاعی، عملاً رویکرد «انتفاعی» به رسمیت شناخته شد و در قانون مورد بحث و جدید نیز این موضوع تکرار شده است.

۲. «وزارت آموزش و پرورش مجاز است در جهت ارتقاء کیفیت، عدالت آموزشی و بهره‌وری نسبت به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی با اولویت روستاها و مناطق محروم اقدام نماید. ارائه خدمات آموزشی در این‌گونه مدارس با استفاده از نیروی انسانی، تجهیزات و امکانات بخش خصوصی و تعاونی و یا با مشارکت در استفاده از امکانات و تجهیزات بخش دولتی و نیروی انسانی خصوصی و تعاونی بر اساس ضوابطی که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، صورت می‌گیرد. آموزش عمومی دولتی در طول سال‌های برنامه ششم توسعه، رایگان می‌باشد»

۳. سیاست‌های کلی ایجاد تحول در آموزش و پرورش: بند ۶-۱ و سند بنیادین تحول آموزش و پرورش: راهبردهای ۲-۴، ۳-۳، ۳-۱، ۴-۳، ۴-۴، ۴-۱، ۵-۱ و ۴-۶ البته تنها جایی که به صراحت از توسعه مدارس غیردولتی در سند بنیادین تحول سخن گفته شده است، راهبرد ۴-۹ «تقویت و گسترش مدارس غیردولتی با اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات موجود» است و درواقع مقید به اصلاح قوانین است.

اما میزان و حدود تشکیل این مدارس و جایگزینی آن‌ها با مدارس دولتی مورد اشاره قرار نگرفته است.<sup>۱</sup> در نگاه برخی کارشناسان، اصل قرار دادن ارائه خدمات آموزشی به صورت غیردولتی و سودمحور، حضور افراد بخش خصوصی در نهادهای حاکمیتی، فقدان سیستم نظارت، کنترل، تضمین کیفیت در مدارس غیردولتی، تضاد با عدالت آموزشی و ایجاد نظام طبقاتی (باقری و نجفی، ۱۳۹۳)، ایجاد بار مالی دیگر برای دولت و به‌نوعی تسهیل مشارکت دولت تا مشارکت مردمی، انحصار کردن مشارکت مردمی به مشارکت پولی و مالی از جمله اشکالات و ایرادات بر این قانون است (ناظمی، ۱۳۹۵: ۱۷-۱۴). آنچه به‌عنوان خصوصی‌سازی در آموزش و پرورش ملهم از الگوهای سرمایه‌داری قابل طرح است، بعد اقتصادی آن است نه بعد تربیتی و رشد استعدادها. حضور نفع شخصی مؤسسان در الگوریتم رفتارهای آن‌ها قابل‌ردیابی است. تأسیس مدارس غیرانتفاعی بر اساس منافع مادی و نه انگیزه‌های اجتماعی، چالش بزرگ خصوصی‌سازی فعلی در عرصه تعلیم و تربیت است (رستمی‌نسب، ۱۳۸۴: ۷۳). در مقابل برخی بر این امر تأکید دارند که عنصر رقابت با تأسیس مدارس خصوصی موجب افزایش کیفیت آموزشی، ارتقای کارایی و موجب اثربخش‌تر کردن توزیع خدمات آموزشی می‌گردد.

در جدول شماره (۴) تلاش شده است محورهای مورد انتقاد در زمینه توسعه مدارس غیردولتی آورده شود:

ردیف	انتقادات به قانون
۱	خصوصی‌سازی مدارس با عنوان مشارکت مردمی
۲	ایجاد بار مالی جدید با پذیرش پرداخت هزینه نیمی از هزینه‌های مدارس و سایر حمایت‌های دولتی
۳	فضا دادن کامل به پول و پذیرش رسمی جهت‌گیری بازارمحور با تغییر عنوان قانون
۴	فقدان نظام و ابزار نظارتی مؤثر و جامع
۵	ایجاد نظام طبقاتی آموزشی و حذف عدالت آموزشی
۶	عدم شفافیت در برخی معیارها و ایجاد بسترهای رانت اقتصادی

جدول ۴: «انتقادات و اشکالات به قانون از دیدگاه کارشناسان»

۱. در حال حاضر، نزدیک به ۱۲ هزار مدرسه غیردولتی وجود دارد و نزدیک به ۲۷ هزار مرکز پیش‌دبستانی و مرکز آموزشی آزاد و علمی وجود دارد (حسام و بیات، ۱۳۹۵؛ سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۹۴).

### ۳. مروری بر نظریه چارچوب جریان‌ات چندگانه

#### ۳.۱. پیش‌فرض‌ها و مقدمات طرح نظریه

رویکرد جریان‌ات چندگانه<sup>۱</sup> به دنبال تبیین چگونگی شکل‌گیری و تغییر خط‌مشی‌ها توسط دولت در فضای ابهام است<sup>۲</sup> (Zahariadis, 2014: 26). مبنا و محور اساسی آنچه کینگدون<sup>۳</sup> در سال ۱۹۹۵ تحت عنوان «دستور کارها، گزینه‌ها و خط‌مشی‌های عمومی»<sup>۴</sup> طرح کرد، ریشه در نظریه‌ای مهم در حوزه تصمیم‌گیری داشت که به مدل سطل زباله<sup>۵</sup> مشهور است. مارچ و اولسن<sup>۶</sup> در سال ۱۹۷۲ در تبیین انتخاب و تصمیم‌سازی سازمانی در شرایط آشفتگی، هرج و مرج سامان‌یافته و به‌طور خلاصه در شرایط ابهام، ضمن نقد مدل‌های منطقی تصمیم‌گیری بر این اصل پافشاری کردند که در شرایط ابهام راه‌حل‌های مسئله به مسئله پیوند می‌خورد و هر راه‌حل، مسئله خود را می‌سازد. چگونگی پیوند میان راه‌حل‌ها و مسائل در یک شرایط آشفتگی و هرج و مرج گونه رقم می‌خورد (March & other, 1972: 1).

کینگدون با بهره‌گیری از این ایده در مورد تصمیم‌های سازمانی، تلاش کرد به تبیین الگوی خط-مشی‌گذاری در دولت در چنین شرایط پیچیده و مبهمی بپردازد. به باور کینگدون آنچه در این شرایط ابهام جریان داشت، مشارکت سیال، ترجیحات متفاوت و بحث‌انگیز و فناوری و اهداف مبهم گونه بود. در این فضا افراد به‌واقع نمی‌دانند چه می‌خواهند و اهداف روشن و واضح نیست. نظم زمانی به‌هم‌ریخته و در شرایطی که مسئله مشخص نیست، تعریف اهداف متغیر و مبهم است و تمایز اطلاعات مرتبط از غیر مرتبط دشوار شده است، به گفته وایک<sup>۷</sup> (۱۹۷۹) انتخاب و تصمیم‌نه یک مداخله اثربخش که عمدتاً تلاشی برای معنا بخشی به جهان تلقی خواهد شد (Kingdon, 2003: 31). در چنین شرایطی، کینگدون با طرح MSA بر پایه سه پیش‌فرض تلاش دارد تا نحوه انتخاب دولت‌ها در دستور کار قرار دادن یک مسئله و برگزیدن بدیل‌های آن را تبیین نظری کنند:

■ اول آنکه سیستم پردازش و توجه به شکل سیستمی و نظام‌مند موازی است نه سریالی؛

#### 1. Multiple Streams Approach

۲. در این چارچوب، ابهام آن‌طور که زاهاردیس مطرح می‌کند متفاوت از نا اطمینانی است. ابهام حاکی از نوعی تردید و دودلی است درحالی‌که نا اطمینانی ممکن است به‌عنوان بی‌اطلاعاتی یا غفلت تعبیر شود. اطلاعات بیشتر از عدم اطمینان می‌کاهد اما اطلاعات بیشتر ابهام را افزایش می‌دهد (زاهاردیس، ۱۳۹۳: ۱۳۴).

#### 3. Kingdon

۴. البته ایده این نظریه را اولین بار کینگدون در سال ۱۹۸۴ طرح کرد (Sabatier, 2014: 9).

#### 5. Agendas, Alternatives, and Public Policies

#### 6. Garbage Can Model

#### 7. March and Olsen

#### 8. weick

- دوم جریان‌ات که در سراسر سیستم در جریان هستند مستقل هستند (در نظریه کینگدون جریان مسائل، جریان خطمشی‌ها و جریان سیاست)؛ و
- سوم آنکه در چنین شرایطی خطمشی‌گذاران تحت محدودیت‌های زمانی معنی‌داری عمل می‌کنند (Zahariadis, 2014: 28, 29).

به باور MSA ابهام<sup>۱</sup> محور اصلی سیاست است و در آن «منطق دست‌کاری سیاسی»<sup>۲</sup> به‌عنوان تلاشی برای کنترل آن دیده می‌شود. افراد در یک تنازع سیاسی بر اساس رفتار راهبردی، بر محور اطلاعات به ایجاد معنا، وضوح، هویت‌دهی و تحریف اطلاعات جهت غلبه بر ابهام می‌پردازند (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۱۳۹).

### ۳،۲. ساختار کلی نظریه

زهاردیس (۲۰۱۴) در مقاله‌ای که در کتاب اخیر ساباتیه منتشر کرد، در شکل شماره (۱) که در صفحه بعد آمده، به تبیین ساختار کلی نظریه کینگدون پرداخته است. سه جریان مستقل جریان مسئله، سیاست و خطمشی<sup>۳</sup>، مقوله دریاچه خطمشی<sup>۴</sup> به‌عنوان نقطه پیوند جریان‌ها و کارآفرین خطمشی<sup>۵</sup> به‌عنوان بازیگر کلیدی در این فرایند به‌عنوان عناصر اصلی نظریه کینگدون حضور دارند. جریان مسئله شرایط و موقعیت‌هایی است که خطمشی‌گذاران و شهروندان می‌خواهند برطرف شود. گرچه مسائل حاوی برداشت تفسیری و ادراکی هستند، اما نوعاً موقعیت مسئله به شکل عینی به طرق مختلف مورد توجه و آگاهی عمومی است. نماگرهای آماری، رویدادهای برجسته و... از جمله راهکارهای شناخت و تفسیر این جریان است.

جریان خطمشی، معجونی<sup>۶</sup> از ایده‌ها است که در شبکه خطمشی در حال رقابت با یکدیگر هستند. جوامع خطمشی پیرامون حوزه‌های خطمشی‌گذاری شکل می‌گیرند و متشکل از کارشناسان درون و بیرون از دولت است. مقبولیت ارزشی، امکان‌پذیری فنی، پذیرش و رضایت عمومی، پذیرش مسئولین منتخب یا پیش‌بینی نسبت به محدودیت‌های آتی از جمله معیارهای مهم در بقای بدیل‌های خطمشی است (عباسی، ۱۳۸۹: ۸۳).

---

1 . Ambiguity

2 . Logic of Political Manipulation

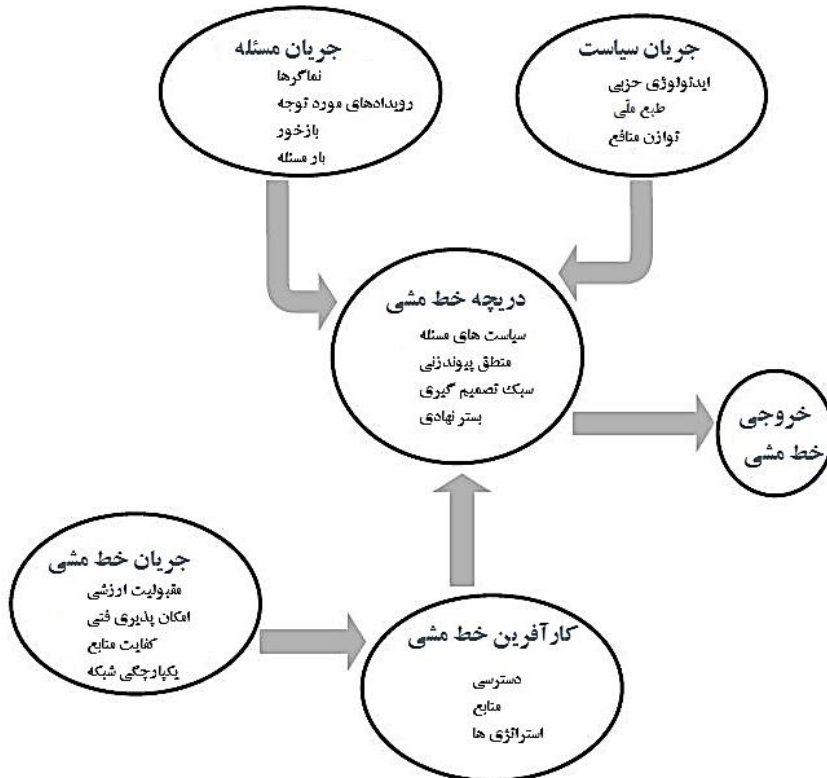
3 . Problems, Policies, Politics

4 . Policy Windows

5 . Policy Entrepreneurs

6 . Soup

در جریان سیاست، برخلاف جریان خط‌مشی که در آن جهت جلب آرای عمومی، فرآیند اقناع و ترغیب مهم است، دستیابی به اجماع در جریان سیاسی مبتنی بر چانه‌زنی بین ائتلاف‌هاست. علاوه بر سه عامل طبع (مشرَب) ملی، ایدئولوژی حزبی و عنصر مهم توازن منافع، برخی عناصری چون تغییرات انتخاباتی، افکار عمومی، گروه‌های ذی‌نفوذ در این جریان از اهمیت برخوردار است. (Zahariadis, 2014: 34).



شکل ۱: «چارچوب کلی نظریه جریان‌ات چندگانه» (zahariadis, 2014:31)

اما بر اساس MSA آنگاه که جریان سیاست و مسئله در موقعیت مهم زمانی از سویی و جریان خط‌مشی به کمک کارآفرین خط‌مشی از سوی دیگر در یک نقطه به یکدیگر تلاقی یابند، تصمیم به تغییر خط‌مشی شکل می‌گیرد. دریچه خط‌مشی ناظر بر این لحظه و موقعیت است که به‌سان فرصتی زودگذر دیده می‌شود که خط‌مشی‌گذاران برای مطرح کردن راه‌حل‌های خود و یا جلب توجه عامه به مسائل خاص رقم می‌خورد. این دریچه‌ها می‌توانند ناشی از تغییرات در جریان سیاسی یا به جهت بروز یک مسئله جدید در جریان مسائل باشد (عباسی، ۱۳۸۹: ۸۵).

این مسائل زمانی مطرح می‌شود که کارآفرین خطمشی از این دریچه‌ها برای تعقیب اهداف خود بهره ببرد. آن‌ها باید طرح‌های پیشاپیش آماده‌شده خود را به‌محض باز شدن دریچه، ارائه نمایند. کارآفرین خطمشی به‌عنوان بازیگری فعال در این زمینه به‌بازنمایی خاص از مسئله، در تلاش جهت تسهیل تلفیق میان جریان‌های سه‌گانه مستقل برمی‌آید و در این فرایند به‌استفاده راهبردی از اطلاعات مبادرت می‌ورزد به‌گونه‌ای که رضایت همگان را در پی داشته باشد. از این جهت آن‌ها چیزی بیش از مدافعین یک خطمشی خاص هستند؛ آن‌ها کارگزاران قوی و کنترل‌کنندگان ترجیحات مسئله‌ساز هستند (zahariadis, 2014: 36).

### ۳,۳ روایت مسیر طی شده

پس از آشنایی تفصیلی با ابعاد و مولفه‌های مهم نظریه جریان‌ات چندگانه کینگدون و مباحثه آن در قالب گروهی، نویسندگان، منابع مرتبط با عرصه آموزش و پرورش و سایر اسناد و مکتوبات حقوقی و قانونی و همچنین صحبت‌های مسئولان دست‌اندرکار مدارس غیردولتی را به شکل کامل مورد مطالعه قرار دادند. همچنین آمارهای ارائه شده از دل این بررسی استخراج شدند.

سپس بر طبق طبقه‌بندی عناصر مدل جریان‌ات چندگانه و پس از بحث و بررسی‌های فراوان در قالب جلسات متعدد، هر عنوان ذیل یکی از جریان‌ات مسئله، سیاست و خطمشی قرار داده شدند. سپس با مرور فرآیندهای طی شده در سالیان گذشته پیرامون نحوه مواجهه و پیش رفتن قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی و همچنین تاثیرات و پیامدهای آنها، مدل مورد بازمینی مجدد قرار گرفت. از سوی دیگر، یافته‌های تحقیق در اختیار برخی از متخصصان این عرصه (خطمشی و آموزش و پرورش) قرار گرفته و نکات گفته شده نیز مدنظر قرار گرفتند. با این همه باید تصریح کرد که مدل بدست آمده مبتنی بر فهم و قضاوت نویسندگان نسبت به موضوع فرآیند طی شده مدارس غیردولتی است.

### ۴. تبیین تغییر خطمشی در عرصه مدارس غیردولتی با نظریه جریان‌ات چندگانه

#### ۴,۱. تطبیق پیش‌فرض‌های نظریه بر قانون

رویکرد جریان‌ات چندگانه نیز به‌عنوان چارچوبی مفهومی در تبیین موقعیت‌های خاص خطمشی‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌تصریح مبدعان این مدل، MSA اساساً برای شناخت و تحلیل دستور کارهای سیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد و هدف اصلی آن پاسخ به این سؤال است که چرا یک موضوع خاص در دستور کار دولت قرار می‌گیرد؟ چه عواملی باعث توجه

دولت به این موضوع یا دستورکار شده است؟

از منظر نویسندگان، هر ۳ پیش فرض گفته شده درباره MSA در موضوع مدارس غیردولتی و قانون تصویب شده درباره آن صادق هستند.

- اولاً ما با یک سیستم حکومتی-به جای یک فرد- مواجه هستیم که در آن حجم نسبتاً زیادی از اطلاعات پردازش می شود و از این جهت پردازی بصورت موازی انجام می گیرد<sup>۱</sup>.
- ثانیاً هر سه جریان مورد اشاره بطور طبیعی درون سیستم آموزش و پرورش وجود داشته و دارند. سیستم آموزشی در این سی و چندسال همواره با مشکلاتی چون ظرفیت مدارس، معیشت معلمان، سرانه مدارس، ساختار اداری، بهره‌وری پایین و... روبرو بوده است (حسام و بیات، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶). از سوی دیگر همواره و با ظهور دولت‌ها و حضور مسئولان جدید طرح‌ها و برنامه‌های مختلفی در حوزه‌های آموزشی، پرورشی، مالی، سازمانی، رفاهی تدوین و اجرا شده‌اند. اگرچه که باید اذعان کرد جریان غالب فکری هر دولت اثرات متعددی بر روی برنامه‌های مختلف تهیه شده داشته است.
- ثالثاً همان‌طور که در سابقه چنین قانونی نیز ذکر شد، بعد از چندین بار تمدید آزمایشی قانون تأسیس مدارس غیردولتی، سرانجام و به دلیل وجود مشکلات مختلف اجرایی و قانونی و در یک بازه کوتاه مدت زمانی-در نسبت با سایر قوانین مشابه- این قانون ارائه و مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت.

در زمینه گسترش و مدیریت مدارس غیردولتی در سطح آموزش و پرورش نیز ابهامات فراوانی وجود دارد. مفهوم ابهام، از حیث نظری به معنای وجود راه‌های مختلف برای تحقق یک هدف است که در آن تصمیم‌گیرنده دقیقاً نمی‌داند کدام مسیر را برای دستیابی به مقصد خود برگزیند. اما از دیدگاه کاربردی، درصحنه مدیریت کلان آموزش و پرورش دو ابهام عمده به چشم می‌خورد (Sabatier, 2014: 26).

- **ابهام در هدف:** در حوزه فعالیت‌های آموزش و پرورش، بخصوص در زمینه گسترش مدارس غیردولتی، با اهداف متفاوتی روبرو هستیم که هریک در مقام خودشان راهبردهای خاص خود را طلب می‌کنند. در مرور اسناد و گفته‌های مدیران و نخبگان، مباحثی چون کیفیت آموزشی بهتر، آماده‌سازی بهتر برای ورود به مقاطع بالاتر (کنکور

۱. زمانی که یک فرد می‌خواهد اطلاعات مرتبط با موضوعی بحث‌انگیز (Issue)-در یک زمان مشخص- را تجزیه و تحلیل (پردازش) کند طبیعی است که بدلیل محدودیت‌های بیولوژیک و شناختی تنها می‌تواند به یک موضوع توجه کند. به این نوع تحلیل، پردازش سریالی (Serial Processing) گفته می‌شود. در مقابل وقتی یک سازمان-که خود مجموعه‌ای از سیستم‌ها و افراد است- موضوعاتی بحث‌انگیز را تحلیل می‌کند، امکان پردازش حجم زیادتری از اطلاعات وجود دارد. به این نوع تحلیل، پردازش موازی (Parallel Processing) گفته می‌شود (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۱۳۷-۱۳۸).



سراسری)، استقلال بودجه‌ای بیشتر از وزارتخانه، مشارکت بیشتر مردم، خصوصی‌سازی تعلیم و تربیت، دسترسی برابر بیشتر افراد به امکانات آموزشی، ارتقای جایگاه کشور در شاخص‌های بین‌المللی و... به‌عنوان اهداف پیش‌گفته مطرح می‌شوند. همه این موارد علاوه بر وظایف روزمره این وزارتخانه در تأمین بودجه و مسائل معیشتی فرهنگیان جامعه، آن را با انبوهی از مسئولیت‌های ملی، قانونی و اخلاقی مواجه می‌سازد و خلاً جدی «نظام حکمرانی آموزشی» در عرصه تعلیم و تربیت را بیش‌ازپیش مشخص می‌کند. در این صورت است که به نظر می‌رسد جز مجریان-که دسترسی کاملی به اطلاعات دارند- هیچ‌یک از بازیگران دیگر از هدف واقعی گسترش چنین مدارسی چندان آگاه نیستند.

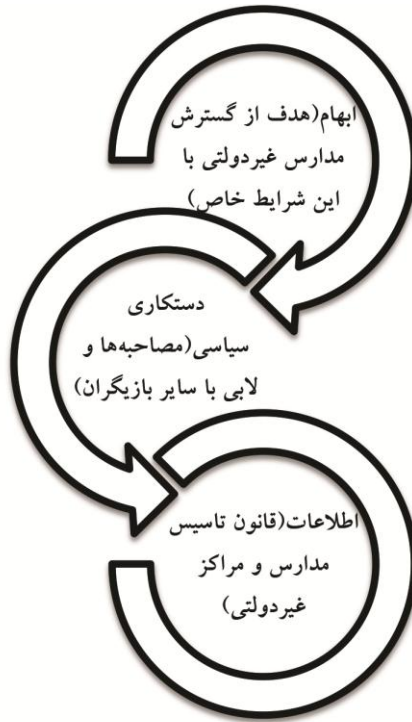
■ *ابهام در فناوری (فناوری مبهم):* اگرچه که خود تنوع مدارس- که مدارس غیردولتی مصداقی از آن‌ها هستند- در کشور مبتنی بر نیازها و الزامات بیرونی و قانونی به وجود آمده‌اند لکن به نظر می‌رسد از مزیت آن‌ها در راستای ایجاد و مدیریت تقاضا در سطح آموزش و پرورش به حد تمام استفاده‌نشده و صرفاً از رویکرد اداری و بخشنامه‌های دستوری بالا به پایین برای مدیریت کلان و مداخله در نظام تعلیم و تربیت کشور شده است در صورتی که فناوری‌های نرم متنوع در این بخش می‌تواند تسهیلگر مسیر دستیابی به اهداف باشد. لکن به نظر می‌رسد تکثر و چندگانگی اهداف-درمعنای منفی- خود مانعی بر سر تولید، توسعه و استفاده از ابزارهای تنظیم‌گری در این حوزه شده است.

در چنین شرایط ابهامی<sup>۱</sup>، دسترسی به اطلاعات و تجزیه و تحلیل آن نقشی حساس و حیاتی ایجاد خواهد کرد (Sabatier, 2014: 26). یعنی هر بازیگری که بتواند در این شرایط به اطلاعات دست پیدا کند، امکان بیشتری برای تدوین و اجرای خطمشی‌های خود پیدا خواهد کرد. به‌طور طبیعی و از سالیان دور، نقش حداکثری دولت در امور مختلف کشور با میزان دسترسی او به اطلاعات همساز شده است. یعنی همیشه این افراد و مسئولان اجرایی هستند که- در نبود سیستم دسترسی همگانی به اطلاعات عمومی و مدیریتی- به‌دوراز فشارهای افکار عمومی یا

1 . Unclear Technology

۲. این ابهام هم می‌تواند از منظرهای مختلف وجود داشته باشد: مجری، قانونگذار، معلم، دانش آموز، اولیاء، سیستم آموزش عالی کشور، نهادهای نظارتی، ناظران ملی و بین‌المللی و ....

نقدهای نخبگانی- در سطح وسیع خود- دستورکارهای خط‌مشی را در حوزه‌های مختلف تدوین و از طرق رسمی یا غیررسمی تصویب و به اجرا می‌رساندند. سایر بازیگران نیز چون به‌طور پسینی از شرایط و نیازها آگاه می‌شوند نقش پررنگ و حیاتی در این مسیر ایفا نمی‌کنند. اگرچه با رشد رسانه‌های گروهی اخبار و اطلاعات بیشتر در منظر و بازیگران مختلف قرار می‌گیرد لکن هنوز دست برتر با مدیران اجرایی است چراکه امکان «دستکاری سیاسی»<sup>۱</sup> در اطلاعات منتشرشده به‌منظور تحریف، معنادهی یا اقناع مخاطبان، بازیگران و تصمیم‌گیران دیگر وجود دارد (Sabatier, 2014: 30-31). به نظر می‌رسد، چنین فرآیندی در زمینه تدوین و تصویب قانون تأسیس مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی وجود داشته و طی شده است. در ادامه با استفاده از مدل جریان‌ات چندگانه تلاش خواهیم کرد به‌طور متقن به ادعای فوق پاسخ دهیم.



شکل ۲: تطبیق مراحل اصلی مدل جریان‌ات چندگانه درباره قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز غیردولتی

همان‌طور که در بخش قبلی تبیین شد، مدل MSA از چند عنصر اصلی تشکیل شده است: جریان مسئله، جریان سیاسی، جریان خط‌مشی، پنجره خط‌مشی و کارآفرین خط‌مشی. در ادامه

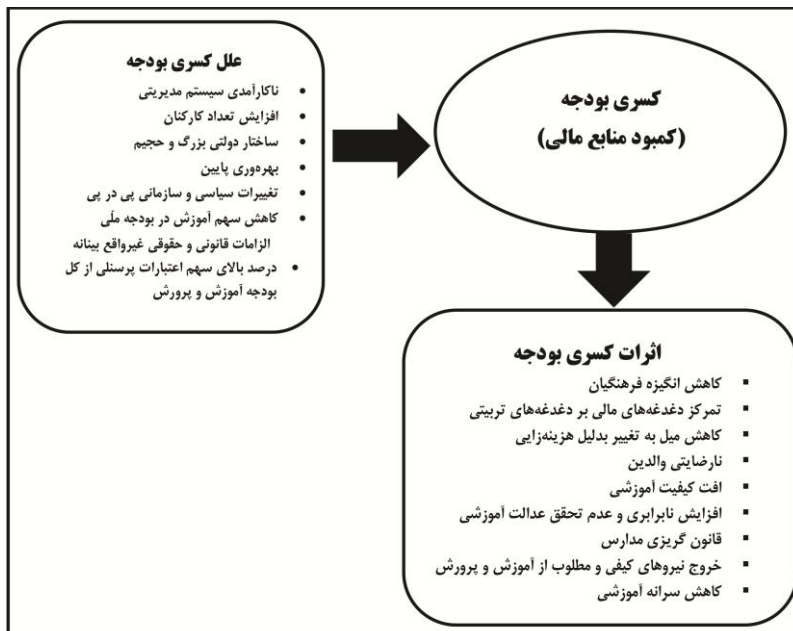
به‌طور تفصیلی این عناصر را-با اجزای مفهومی زیرمجموعه هر یک- در نسبت با موضوع مورد بحث-قانون تأسیس مدارس و مراکز غیردولتی- بررسی خواهیم کرد.

## ۴,۲. تطبیق عناصر نظریه جریانات چندگانه بر قانون

### ۴,۲,۱. جریان مسئله-Problem Stream:

مشابه با سایر وزارتخانه‌های کشور، آموزش و پرورش نیز از ابتدای تأسیس خود تا به امروز با مشکلات متعددی مواجه بوده است که احصای کامل آن‌ها در مجال این نوشته نخواهد بود. از طرف دیگر حجم گسترده این وزارتخانه- به‌عنوان بزرگ‌ترین وزارتخانه کشور از حیث نیروی انسانی- و انتظارات افراد و نهادهای مختلف از آن و مهم‌تر از آن تأثیرپذیری آن از فضای سیاسی دولت‌ها در طول سالیان گذشته بر مشکلات و معضلات آن افزوده است.

اما در مقام طرح موضوع، به نظر می‌رسد مهم‌ترین مسئله آموزش و پرورش، مسئله «بودجه و تأمین منابع مالی» برای اداره اجزای مختلف نظام آموزشی-معلم، کارکنان، مدارس، کتب درسی و....- است (بیات و حسام، ۱۳۹۵؛ عباسی و وفادار، ۱۳۹۴). فارغ از اصل چنین ادراکی- که در محل خود جای تأمل بسیاری دارد- می‌توان سایر مشکلات و مسائل آموزش و پرورش ملی را نیز در نسبت با بودجه تبیین کرد.



شکل ۳: بازشناسی جریان مسئله در نظام آموزش و پرورش (تلخیص شده از عباسی، ۱۳۹۴)

## ۴،۲،۲. جریان سیاسی - Politics Stream:

حرکت در محیط آشوبناک و ماهیتاً سیاسی تصمیم‌گیری در کشور خود باعث می‌شود که هم صبغه تصمیم‌ها در برخی مواقع از شکل کاملاً علمی و حرفه‌ای به شکل سیاسی و منفعت‌محور سوق پیدا کند و هم روابط سیاسی نقشی پررنگ در تدوین دستورکارهای سیاسی و تصویب آن‌ها داشته باشند. جریان سیاسی واجد این پیش‌فرض مهم است که بازیگران در هر منصب اجرایی، در زمان تدوین دستور کارهای سیاسی، جدای از موضوع و سطح تصمیم، از عناصری چون طبع ملی<sup>۱</sup>، ایدئولوژی حزبی، توازن منافع و... پیروی کرده و آن‌ها را در مسیر کار دخالت می‌دهند.

پیرامون سیر تدوین قانون تأسیس مدارس و مراکز غیردولتی نیز این جریان وجود داشته است. برخی از عناصر چشمگیر در این جریان عبارت‌اند از:

**(الف) توازن منافع:** به‌طور طبیعی هر نوع قانون یا مداخله اجتماعی عاملی برای توزیع منافع در بین افراد جامعه یا گروه‌های خاص هدف است. در قانون موردبحث، به دلیل نزدیکی و اعتماد سیستم آموزش و پرورش به فرهنگیان سابق و بازنشسته بخش عظیمی از مدارس غیردولتی توسط این قشر تأسیس شده یا خواهند شد و این قانون باعث می‌شود نوعی درآمدزایی برای این قشر فراهم شود.

از سوی دیگر و در شکل کلان خود، در جای‌جای مواد این قانون مزایا و منافع زیادی برای مؤسسان در نظر گرفته شده است. به‌طور مثال مواردی همچون تسهیلات وام (ماده ۱۰)؛ یارانه مربوط به امور زیرساختی مدارس غیردولتی (ماده ۱۱)؛ سازوکارهای واگذاری مدارس غیردولتی به سرمایه‌گذاران (ماده ۱۲)؛ پرداخت بخشی از سرانه آموزشی (ماده ۱۳)؛ تعیین منابع مالی مدارس غیردولتی (ماده ۱۴) و ارائه انواع مالیات‌ها و تخفیفات برای مؤسسان مدارس غیردولتی (ماده ۱۹) و... از این قبیل هستند.

همچنین دو نکته به‌عنوان ذکر همیشگی مسئولان مربوطه در مکان‌های مختلف به اذهان مخاطبان و تصمیم‌گیران القا می‌شود مبنی بر اینکه به‌طورکلی این قانون هم موجب افزایش سرانه مدارس دولتی شده و هم کیفیت آموزشی در چنین مدرسی را ارتقا می‌بخشد. این دو عامل در بطن خود به دنبال این هستند که منافع بازیگران در حوزه مدارس دولتی را تقویت کنند که حاصل این کار، حمایت و پشتیبانی از قانون تأسیس مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی خواهد بود.

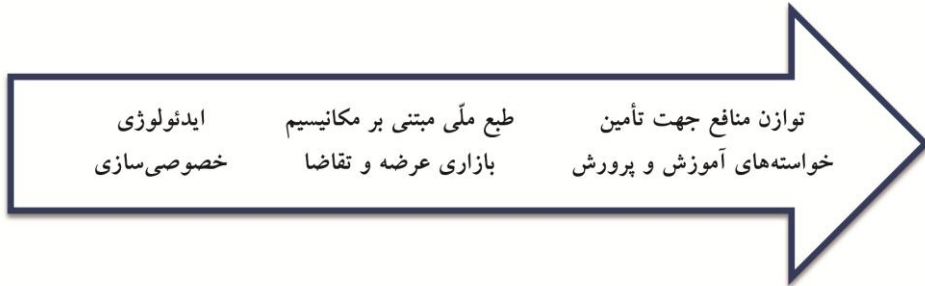
**(ب) ایدئولوژی:** اگرچه که مفهوم ایدئولوژی در اینجا بامعنای اصیل خود متفاوت است اما رسوب فکری یک مشرب فکری در اذهان مدیران و تصمیم‌گیران در بستر زمان منجر به تولید

چارچوب فکری محکمی خواهد شد که تأثیر دائمی بر تصمیمات فردی و اجتماعی آن‌ها خواهد داشت. در این قانون هم، ما با نوعی تمایل شدید به خصوصی‌سازی و واگذاری مدارس به بخش خصوصی و ورود دولت در نقش سیاست‌گذارانه به جای نقش تصدی‌گرانه مواجه هستیم. چنین واژگانی در ادبیات مدیریت دولتی در مکتب فکری «مدیریت دولتی نوین» بسیار مشهود است. پایه اصلی این رویکرد، استفاده از مکانیسم‌های مدیریتی و اجرایی بخش خصوصی در بخش دولتی است تا از رهگذر آن بتوان ناکارآمدی، هزینه‌زایی و بهره‌وری پایین در این بخش را جبران کرد. ادبیات رایج این رویکرد در بین عامه مردم، «خصوصی‌سازی» و «کوچک‌سازی» است. NPM اگرچه از اوایل دهه ۹۰ آغاز و پس از ایجاد مشکلات و نقاط ضعف فراوان جای خود را به «خدمات عمومی نوین» داد لکن هنوز در اذهان و اعمال سیاستمداران و مجریان کشور وجود دارد. از دریچه چنین ایدئولوژی است که واگذاری مدارس به بخش غیردولتی-خصوصی-برکات و آثار بسیار مثبتی برای همه اجزای آموزش و پرورش کشور و رافع مشکل اصلی آن-یعنی کمبود بودجه- از طریق کاهش بار مالی اداره مالی مدارس بوده و هیچ‌گونه مشکل خاصی را نیز برای آن به وجود نمی‌آورد<sup>۱</sup>.

**ج) طبع ملی:** از منظر عنصر طبع ملی، به نظر می‌رسد مبتنی بر ایدئولوژی سرمایه‌داری، نوعی ایده و فکر مبتنی بر پول و سرمایه و به معنای دقیق‌تر مکانیسم بازاری عرضه و تقاضا بر همه روابط و تعاملات فردی و اجتماعی افراد حاکم شده است. بقای بلندمدت این رویکرد در عرصه‌های مختلف اجتماعی آنرا کم‌کم تبدیل به فرهنگی عمومی کرده که مردم جامعه نیز همه تصمیمات شخصی و جمعی خود را صرفاً بر اساس این نوع محاسبات انجام می‌دهند. طبیعی است که در این فضا ارزشیابی مردم نسبت به خطامشی‌های حکومت نیز بر اساس معیارهای بازاری استوار می‌شود و هرکس بر اساس میزان منفعت مادی کسب شده برای خود، این راه‌حل‌ها را مورد قضاوت قرار می‌دهد. در چنین شرایطی اتخاذ رویکرد بازاری نزد عامه مردم نوعی ارزش تلقی شده و اکثر حکومت‌ها تلاش می‌کنند فعالیت‌های خود را بر اساس همین مکانیسم تنظیم و اجرا کنند. حوزه مدارس غیردولتی و شیوع گسترده آن در شهرهای بزرگ کشور به نوعی شکل‌دهنده این تفکر بازاری است که «به جای دخالت دولت از طریق اعمال قدرت یا تزریق پول به روند عرضه و تقاضا در بخش آموزش و پرورش-که مدارس دولتی مصداق بارز چنین دخالتی است- اجازه بدهد که خود مردم بر اساس شاخص‌های مختلف

۱. این در حالی است که بر خلاف ادعاهایی از این دست نقدها و خلأهای جدی به رویکرد واگذاری مدارس و خصوصی‌سازی آنها در شکل خاص و بطور کلان خصوصی‌سازی افراطی و بدون برنامه در سطح دولت وارد شده است.

طرف عرضه- کیفیت آموزشی مدرسه، هزینه تمام شده، معلمان مدرسه و...- مدرسه دلخواه خود را انتخاب و هزینه آن را نیز پرداخت کنند.» دلالت چنین حرفی آن است که دولت باید با واگذاری هرچه بیشتر چنین مدارسی امکان عرضه متناسب را فراهم نماید.



شکل ۴: عناصر جریان سیاست در سیستم آموزش و پرورش

### ۳،۲،۴. جریان خط‌مشی - Policy Stream:

در محیط پیرامون هر مسئله، راه‌حل‌ها زیادی مطرح می‌شود که ممکن است در طول زمان به وجود آمده باشند. بر اساس منطق مدل جریان‌ات چندگانه، این راهکارها، اگرچه امکان فراموش شدن دارند اما هیچ‌وقت حذف نمی‌شوند. همه آن‌ها در قالب‌های مختلف-اسناد، مقالات، صورت جلسات و مذاکرات و...- باقی می‌مانند و در زمان‌هایی که توجه افکار عمومی یا ضرورت دخالت دولت برای حل آن مسئله وجود داشته باشد، وارد دستور کارها شده و مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند. از این منظر، موارد بسیار اندکی وجود دارد که پیرامون مسئله‌ای جدید راه‌حلی جدید و بدیع ابداع شود بلکه اکثر اوقات برای هر نوع مسئله‌ای، از راه‌حل‌های در دسترس گذشته استفاده می‌شود.

همان‌طور که گفته شد، قانون تأسیس مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی نیز به‌عنوان یکی از راه‌کارهای حل‌طیفی از مسائل عرصه آموزش و پرورش مطرح شده است. دلایل و توجیهاتی مطرح شده است تا این راه‌حل-از بین سایر راه‌حل‌ها- انتخاب شود. در یک دسته‌بندی ساده می‌توان این استدلال‌ها را به شکل زیر ارائه کرد:

مقبولیت ارزشی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• راهبردهای سند تحول بنیادین (راهبرد ۹-۴)</li> <li>• سیاست‌های کلی نظام آموزش و پرورش (بند ۶-۱)</li> </ul>
امکان‌پذیری فنی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• حل یکی از مشکلات آموزش و پرورش از طریق ایجاد سازوکار رقابت بین مدارس (تجربه ۲۸ سال اجرای قانون مدارس غیرانتفاعی)</li> </ul>
تمایل به پذیرش توسط مسئولان	<ul style="list-style-type: none"> <li>• رفع دغدغه مالی و بودجه از اذهان و وظایف مدیران آموزش و پرورش</li> </ul>
کفایت منابع	<ul style="list-style-type: none"> <li>• کاهش بار مالی دولت</li> </ul>
پیش‌بینی محدودیت‌های آینده	<ul style="list-style-type: none"> <li>• باقی مانده مشکلات فعلی و ایجاد بحران در آینده در صورت عدم مداخله در وضعیت کنونی (لزوم گسترش مدارس غیردولتی)</li> </ul>
پذیرش و رضایت عمومی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بهبود کیفیت معیشت معلمان و سطح خدمات آموزشی</li> <li>• رضایت خانواده‌ها و دانش‌آموزان</li> </ul>

شکل ۵: دلایل ارائه‌شده پیرامون قانون تأسیس مدارس و مراکز غیردولتی

#### ۴,۲,۴. دریچه خطمشی - Policy window

بر اساس منطق مدل جریان‌ات چندگانه پیرامون یک دستور کار، در یک زمان خاص و با هوشمندی کارآفرین خطمشی این سه جریان مسئله، مشکل و خطمشی در نقطه‌ای به نام دریچه خطمشی باهم تلاقی پیدا می‌کنند. یعنی در یک مقطع زمانی، یک مسئله از میان انبوه مسائل با راه‌حلی خاص از بین طیف وسیعی از راه‌حل‌ها و با یک هدف و بستر سیاسی در دستور کار بررسی قرار می‌گیرد. درباره قانون محل بحث، مجموعه‌ای از شرایط و عوامل محیطی و غیرمحیطی باعث شده‌اند که گسترش و تثبیت مدارس غیردولتی با نگرش بازارمحوری و ایدئولوژی «مدیریت دولتی نوین»، در سطح آموزش و پرورش به‌عنوان یک راه‌حل اصلی برای مسئله بودجه و تأمین منابع مالی و کمک‌کننده برای سایر مشکلات موجود-همچون ناکارآمدی سیستم آموزشی، سطح پایین معیشت معلمان، نارضایتی والدین، افت کیفیت آموزشی و...- تلقی و معرفی شود.

#### ۴,۲,۵. کارآفرین خطمشی - Policy Entrepreneurs

در میان این جریان پیچیده‌ای از مسائل، سیاست‌ها و خطمشی‌ها، کارآفرینان خطمشی نقشی محوری در به هم پیوستن این جریان‌ات دارند. منظور از کارآفرین در اینجا صرف افراد نیست بلکه سازمان‌ها و نهادهای طرفدار یک خطمشی خاص نیز می‌تواند مصداق آن باشد. درباره قانون تأسیس مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی، اصلی‌ترین متولی و مجری «سازمان توسعه مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی» است که رئیس آن معاون وزیر آموزش و

پرورش نیز محسوب می‌شود. با مرور اخبار و گفتگوهای انجام‌شده حول قانون، نقش پررنگ این سازمان در تدوین و ارتباط با رسانه‌های گروهی، نمایندگان مجلس، شورای عالی انقلاب فرهنگی و دیگر افراد و نهادهای مختلف بیش‌ازپیش هویدا است.

از حیث نظری، کارآفرین خط‌مشی دو کار عمده را انجام می‌دهد: یکی دسترسی حداکثری به منابع و اطلاعات موردنیاز دارد و ثانیاً برای اقناع یا اجماع‌سازی ذی‌نفعان باهدف طرح و تثبیت خط‌مشی موردنظر، راهبردهایی را بکار می‌گیرد.

به دلیل موقعیت و مسئولیت این سازمان نسبت به حوزه مدارس غیردولتی، به‌طور طبیعی اطلاعات کاملی از پیشینه قانون و اسناد پشتیبان آن-در صورت وجود- در اختیار دارند و نقشی مستقیم نیز در تدوین قانون فعلی ایفا کرده‌اند. در همین راستا و برای حمایت از تصویب چنین قانونی در دولت و مجلس، راهبردهای مختلف و متنوعی را نیز اعمال کرده‌اند:

اقدامات راهبردی	راهبردها
تقلیل و تحویل مفهوم «خصوصی‌سازی» به «مشارکت مردمی»	بازنمایی خاص از مسئله
تبدیل واژه «غیرانتفاعی» به «غیردولتی» در قانون جدید	
تصویرسازی افراطی از مدارس دولتی به‌عنوان مدارس شلوغ، پرتراکم، بی‌کیفیت، با نیروی انسانی فاقد انگیزه و دارای معضلات فرهنگی	
تصویرسازی بسیار مثبت از مدارس غیردولتی به‌عنوان مدارس کم‌جمعیت، با امکانات بسیار زیاد، معلمان بسیار مجرب، کیفیت آموزشی بالا و....	
نفی جدید بودن قانون مطرح‌شده و تأکید بر ادامه مسیر و روال سابق در مدیریت و هدایت مدارس غیردولتی	
توجیه تقویت مدارس دولتی و خدمت بهتر آن‌ها با گسترش مدارس غیردولتی	
ارتقای قدرت حاکمیتی آموزش و پرورش و حذف نقش تصدی‌گری آن	
انتشار گزارش‌های کاملاً مثبت و تقویت‌کننده مدارس غیردولتی	دست‌کاری، تحریف و معنادهی به اطلاعات
تمرکز بر شاخص‌های خاص در آموزش و پرورش (مثال: رتبه ۷۷ آموزش و پرورش ایران در اختصاص بودجه به آموزش)	
تمرکز بر یک روش خاص (تقویت مدارس غیردولتی) و نادیده گرفتن سایر روش‌های ارتقای بهره‌وری مدارس و سیستم آموزش و پرورش	
توجه به‌نوعی خاص از مشارکت مردم (مشارکت مالی) در حوزه تعلیم و تربیت	
نوشتن قانون به‌صورت بسیار کلی و مبهم	
ادعای حمایت حداکثری نخبگان از قانون تدوین‌شده	
گسترش سرمایه‌گذاری در عرصه آموزش و پرورش	
گره زدن مسئله معیشت معلمان با این قانون	

جدول ۵: راهبردهای اتخاذشده توسط کارآفرین خط‌مشی



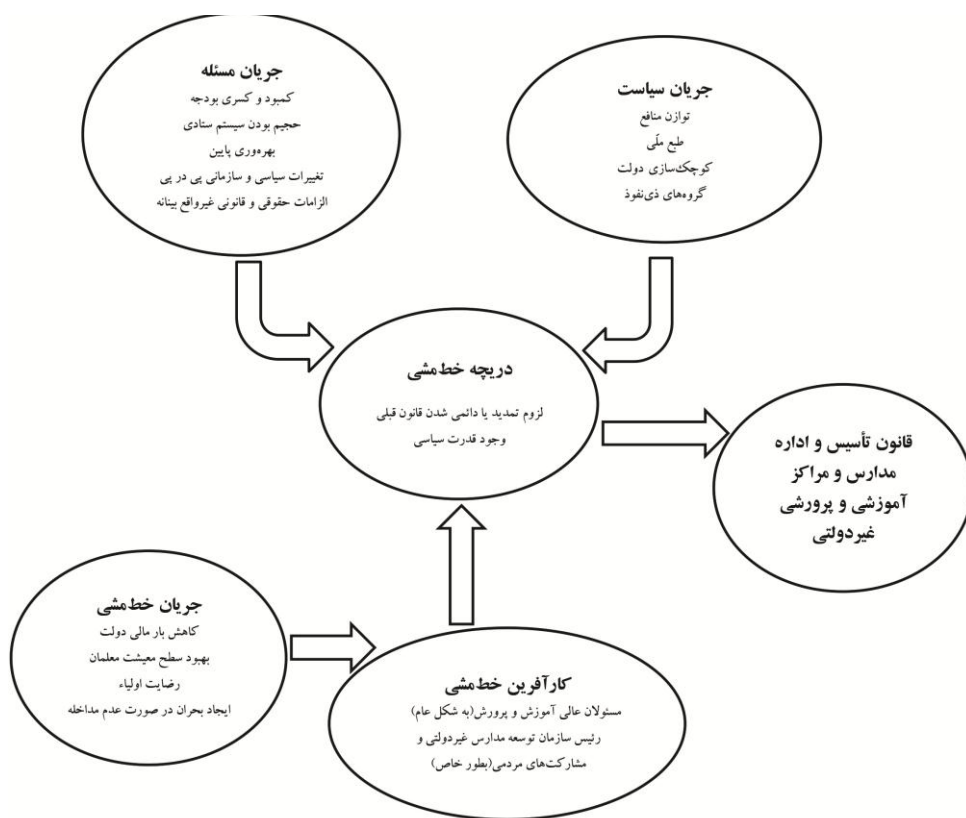
مجموعه اقدامات فوق توسط مسئولین آموزش و پرورش و به‌طور خاص سازمان توسعه مدارس و مشارکت‌های مردمی - در یک سال گذشته سبب شد تا بحث گسترش مدارس غیردولتی به‌عنوان یک دستور کار سیاسی در اولویت جدی این وزارتخانه قرار گرفته و قانون آن از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. در ادامه نیز این لایحه با اصلاحاتی بسیار جزئی توسط شورای نگهبان تأیید و به قانون دائمی تبدیل شد.

## نتیجه‌گیری

فهم تغییرات خط‌مشی‌ها در حوزه‌های مختلف همواره به‌عنوان یکی از عرصه‌های مهم دانش خط‌مشی‌گذاری مطرح بوده است. سیر تطور نظریات مختلف این حوزه، تا به امروز موجب تولید چارچوب‌های مفهومی و فرآیندی متنوع در تبیین و فهم نحوه توجه، شکل‌گیری، تدوین یا اجرای خط‌مشی‌ها است.

یکی از این مدل‌ها، جریان‌ات چندگانه کینگدون است که پیرامون دستورکارهای سیاسی و وضع خط‌مشی‌ها در شرایط آشوبناک و ابهام ارائه شده است. از منظر این چارچوب، خط‌مشی‌ها در چنین شرایطی و با وجود محدودیت زمانی، از تلاقی سه جریان مسئله، سیاست و خط‌مشی شکل گیرند. جریان‌هایی که همیشه وجود دارند و این هوشمندی و تلاش حامی یک خط‌مشی خاص است - کارآفرین خط‌مشی - باعث می‌شود از فرصت به هم پیوستن این سه جریان برای تحقق اهداف خود استفاده کند.

قانون تأسیس مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی که در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۱۷ توسط شورای نگهبان به تصویب رسید از جمله خط‌مشی‌هایی است که فرازوفرودهای زیادی را تجربه کرده است. مقاله حاضر تلاش کرد با تبیین و برقراری تناظر بین اجزای مدل جریان‌ات چندگانه با عرصه عمل تدوین و ارائه این قانون، نحوه قرار گرفتن موضوع گسترش مدارس غیردولتی در سطح آموزش و پرورش را موردبررسی قرار دهد.



شکل ۶: تطبیق مدل جریان‌ات چندگانه پیرامون «قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی»

به اعتقاد نویسندگان، مسئله کمبود و کسری بودجه در آموزش و پرورش به‌عنوان اولویت اول مسئولان این وزارتخانه موجب شده است تا مجموعه اقدامات خود را به سمت کاهش بار مالی این حوزه از یک‌طرف و دیگر روش‌های تأمین مالی معطوف کنند. از سوی دیگر نگرش خصوصی‌سازی نهادها و وظایف مختلف دولت که در بطن خود واجد نوعی نگرشی بازار محور است نیز با استقرار دولت جدید در اذهان و گفتار مسئولان مختلف - و به‌طور خاص عرصه تعلیم و تربیت - نمود ظاهری و عینی پیدا کرده و در بسترهای گوناگون اجرایی شده است.

برآیند سه جریان گفته‌شده، مسئله بودجه، حاکمیت سیاست خصوصی‌سازی و بازار محور در دولت جدید و خط‌مشی گسترش مدارس غیردولتی - که در قالب لایحه به مجلس ارائه شد - با مساعی کارآفرین نهادی خط‌مشی - سازمان توسعه مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی و با اتخاذ راهبردهایی چون کلی‌نویسی و ابهام در جزئیات قانون، گره زدن معیشت مردم با این قانون، تصویرسازی منفی از وضعیت مدارس دولتی، تلاش برای اجماع نخبگانی و... موفق شدند

نمایندگان قوه مقننه را با خود همراه و قانون تأسیس مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی را تصویب کنند.

به نظر می‌رسد استفاده از مدل‌های دیگری چون ائتلاف مدافع، ساخت اجتماعی، تجزیه و تحلیل نهادی و... در مورد این قانون یا دیگر تصمیم‌های اجرایی در کشور زمینه بسیار خوبی را هم برای ارتقای دانش خط‌مشی‌گذاری ملی و هم برای بهبود قوانین و راه‌حل‌های عملیاتی فراهم می‌آورد.

## منابع

۱. باقری، خسرو، نجفی، نفیسه (۱۳۹۳)، «عدالت در آموزش و پرورش از دیدگاه اسلام با تأکید بر خصوصی سازی مدارس»، *روان شناسی و علوم تربیتی*، سال سی و هشتم، شماره ۱.
۲. بیات، موسی و حسام، فرحناز (۱۳۹۵)، *بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور*، ۲۴. بخش آموزش و پرورش، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۳. جهانیان، رمضان (۱۳۹۱)، «بررسی و مقایسه وضع موجود و مطلوب عملکرد مدارس غیردولتی شهر کرج از دیدگاه اولیاء دانش آموزان»، *فصلنامه رهبری و مدیریت آموزشی*، سال ششم، شماره ۲.
۴. حسام، فرحناز و بیات، موسی (۱۳۹۶)، *الزامات و ضرورت های برنامه وزیر آموزش و پرورش (دولت دوازدهم)*، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۵. حسام، فرحناز و بیات، موسی (۱۳۹۴)، *گونه شناسی مدارس در نظام آموزش و پرورش ایران (با تأکید بر تحلیل اجتماعی پیامدهای آن)*، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۶. عباسی، طیبه و دیگران (۱۳۸۹)، «تبیین تغییر خط مشی با استفاده از نظریه جریانات چندگانه کینگدون؛ مطالعه موردی تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»، *سیاست علم و فناوری*، سال سوم، شماره ۱.
۷. عباسی، طیبه و دیگران (۱۳۹۳)، «چارچوب ائتلاف مدافع و تبیین تغییر خط مشی؛ تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»، *سیاست علم و فناوری*، سال ششم، شماره ۳.
۸. عباسی، لطف الله (۱۳۹۴)، *تحلیلی بر بودجه وزارت آموزش و پرورش در برنامه پنجم توسعه و ارائه راهبردهای اصلاحی*، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۹. عباسی، لطف الله و وفادار، صداقت (۱۳۹۴)، *بررسی جایگاه و عملکرد آموزش و پرورش در برنامه های توسعه*، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. خاضعی، فریبا (۱۳۸۹)، «مدارس غیردولتی، نمادی از مشارکت مردمی»، *هفته نامه برنامه*، سال هشتم، شماره ۳۷۰.
۱۱. رستمی نسب، عباسعلی (۱۳۸۴)، «مبانی تاریخی خصوصی سازی مدارس و مراکز آموزش عالی در ایران قبل و بعد از اسلام»، *نامه علوم انسانی*، سال پنجم، شماره ۱۲.
۱۲. ساباتی، پل. ای. (۱۳۹۳)، *نظریه های فرایند خط مشی عمومی*، ترجمه حسن دانایی فرد، تهران: صفار.
۱۳. ناظمی، حامد و دیگران (۱۳۹۵)، *اظهار نظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی»*، مرکز پژوهش های مجلس، مطالعات حقوقی.

### مجموعه اسناد و قوانین

۱۴. معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، گزارش سوابق لایحه «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی»، دوره نهم، سال چهارم.
۱۵. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۵)، اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در باب لایحه «تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی».
۱۶. قانون تأسیس و اداره مدارس مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی، مصوب سال ۱۳۸۷ و ۱۳۹۵، متن لایحه تأسیس و اداره مدارس مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی؛ ۱۳۹۴، سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی.
۱۷. لایحه برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴)، معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی ریاست جمهوری.
۱۸. سند تحول بنیادین آموزش و پرورش (۱۳۹۰)، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۱۹. سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش (۱۳۹۵)، مرکز برنامه‌ریزی منابع انسانی و فناوری اطلاعات.
۲۰. مجموعه اخبار تحلیلی پیرامون مدارس غیردولتی (۱۳۹۴ و ۱۳۹۵)، سایت خبری-تحلیلی عیار آنلاین
21. Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative science quarterly*, Vol. 17.
22. Creswell, John W. (2013), *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
23. Sabatier, P. A., & Weible, C. (Eds.). (2014), *Theories of the policy process*, Westview Press.
24. Zahariadis, N. (2014), "Ambiguity and multiple streams", in *Theories of the policy process*, Paul Sabatier (Eds.), Westview Press.
25. Kingdon, J. W. (2003), *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman Pub Group.