

**آسیب‌شناسی سیاستگذاری آموزش و پرورش  
در قوانین برنامه‌های توسعه و عمرانی  
(۱۳۲۷-۱۴۰۰)**

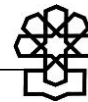
معاونت مطالعات فرهنگی

کد موضوعی: ۲۷۰  
شماره مسلسل: ۱۷۷۸۹  
مهرماه ۱۴۰۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|         |                                                                           |
|---------|---------------------------------------------------------------------------|
| ۱.....  | خلاصه مدیریتی.....                                                        |
| ۴.....  | مقدمه.....                                                                |
| ۵.....  | ۱. آسیب‌شناسی مفاهیم برنامه‌ریزی در قوانین برنامه‌های عمرانی و توسعه..... |
| ۵.....  | ۱-۱. کم‌توجهی به سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی.....                             |
| ۷.....  | ۱-۲. عدم انسجام درونی و عدم برخورداری از امر محوری معین.....              |
| ۱۱..... | ۱-۳. فقدان اولویت‌بندی مناسب برنامه در میان مسئله‌های موجود.....          |
| ۱۴..... | ۱-۴. خلأ نظارت‌پذیری و عدم امکان ارزیابی عملکرد متناسب با برنامه.....     |
| ۱۷..... | ۱-۵. ضرورت قابلیت تجزیه اهداف به اهداف خُرد و میانی.....                  |
| ۲۰..... | ۱-۶. کم‌توجهی به هندسه نهادی و سندی در سیاستگذاری کلان کشور.....          |
| ۲۱..... | ۱-۷. فقدان ارتباط نظام‌مند طولی بین برنامه‌ها.....                        |
| ۲۱..... | ۱-۸. تکرار احکام ثابت طی برنامه‌های متوالی.....                           |
| ۲۲..... | ۲. ملاحظات پیشنهادی برای رعایت در قانون برنامه هفتم توسعه.....            |
| ۲۲..... | ۲-۱. نسبت قانون برنامه توسعه با اسناد بالادستی حوزه آموزش و پرورش.....    |
| ۲۴..... | ۲-۲. وضع شاخص‌های جدید متناسب با اهداف بومی.....                          |
| ۲۸..... | ۲-۳. ابتناء چارچوب برنامه بر آمار به‌روز و شفاف.....                      |
| ۳۰..... | ۲-۴. جبران آسیب‌های آموزشی و پرورشی ناشی از کرونا.....                    |
| ۳۱..... | ۲-۵. آموزش مجازی؛ فرصت‌ها و تهدیدهای حکمرانی تعلیم و تربیت.....           |
| ۳۲..... | ۲-۶. برنامه به‌عنوان بستری برای توافق جمعی برای تحول.....                 |
| ۳۴..... | جمع‌بندی و پیشنهادها.....                                                 |
| ۳۴..... | آسیب‌های ناظر به فرایند تدوین برنامه توسعه.....                           |
| ۳۵..... | آسیب‌های ناظر به مقدمات تدوین برنامه توسعه.....                           |
| ۳۵..... | آسیب‌های ناظر به چارچوب تدوین برنامه توسعه.....                           |
| ۳۵..... | ضرورت‌های محتوایی برنامه توسعه.....                                       |
| ۳۶..... | منابع و مآخذ.....                                                         |



## آسیب‌شناسی سیاستگذاری آموزش و پرورش در قوانین برنامه‌های توسعه و عمرانی (۱۴۰۰-۱۳۲۷)

### خلاصه مدیریتی

آموزش و پرورش به‌عنوان مهم‌ترین دستگاه تربیتی در کشور که هم به نوعی آینده‌ساز کشور است و هم در عین حال زودبازده نیست، به‌مراتب بیش از سایر دستگاه‌ها نیازمند ثبات سیاستگذاری و اتقان در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت است. اما با این وجود، بندهای مربوط به آموزش و پرورش در قوانین برنامه توسعه دچار آشفتگی جدی بوده‌اند؛ احکام نامتجانس، بعضاً غیرهمسو و غیرشفاف عملاً کارآمدی برنامه‌ها را زیر سؤال برده و علاوه بر مخدوش کردن قابلیت نظارت در برخی موارد، شرایطی را ایجاد کرده‌اند که مجریان هر نوع عملکردی هرچند نامطلوب را بتوانند با آن احکام توجیه کنند. در این وضعیت، برای رسیدن به ترکیب مناسب احکام در برنامه هفتم آموزش و پرورش، آسیب‌شناسی ۱۲ قانون برنامه عمرانی و توسعه پیشین ضروری به‌نظر می‌رسد. گزارش حاضر پس از مروری آسیب‌شناختی نسبت به بخش‌های مربوط به آموزش و پرورش در قوانین مزبور، تلاش کرده با کمک صاحب‌نظران و با رعایت منطق برنامه‌ریزی، دلالت‌هایی استخراج کند که رعایت آنها در تدوین قانون برنامه هفتم توسعه ضروری است. برخی دلالت‌هایی که در مرحله آسیب‌شناسی برنامه‌های قبل به‌دست آمدند و در برنامه هفتم باید رعایت شوند، عبارتند از:

❖ تدوین برنامه، محتاج اشراف نظری کلان جهت طراحی راهکارهای اجرایی برای تحقق اهداف است؛ انعکاس این وضعیت در برنامه و تلاش برای حفظ هماهنگی میان اهداف کلان و برنامه‌های اجرایی در مسیر تدوین قانون برنامه که در دوره‌های اخیر در حوزه آموزش و پرورش کم‌رنگ بوده است اهمیت کلیدی دارد.

❖ اجزای برنامه باید بتوانند در قالب تکه‌های یک پازل، یکدیگر را تکمیل و حول یک محور واحد انسجام خود را حفظ کنند. ترتیبی که در قانون برنامه چهارم توسعه برای رسیدن به «فرصت‌های برابر آموزشی» پیاده شده، می‌تواند به‌عنوان یک نمونه نسبتاً خوب مدنظر قرار گیرد.

❖ طی ۵۰ سال گذشته، آموزش و پرورش همواره با چالش‌های متنوعی درگیر بوده است. اولویت داشتن همزمان این چالش‌ها در برنامه‌ریزی (چنانچه در قوانین متعدد برنامه‌های توسعه دیده می‌شود)

به این معناست که هیچ کدام از اولویت‌ها، قرار نیست پیگیری شوند؛ برنامه باید بتواند از میان چالش‌های متنوع و متکثر، تعداد محدودی اولویت کلیدی را انتخاب و ناظر به آنها طراحی‌هایی صورت دهد.

❖ از مهم‌ترین چالش‌ها در قوانین برنامه توسعه کشور، عدم ارزیابی، نظارت و پیگیری اهداف و احکام آن بوده است. برای حل این معضل باید گزاره‌های برنامه (اهداف کلی و جزئی) طوری طراحی شده باشند که قابلیت نظارت و ارزیابی و تقسیم‌بندی به گام‌های میانی در طول پنج سال برنامه (مثل هدف‌گذاری‌های کمی) یا بروز مطلق (مثل تأسیس یک سازمان یا دسترسی همگانی رایگان به خدمات) داشته باشند و از کلی‌گویی و احکام غیرشفاف اجتناب شود.

❖ قوانین برنامه توسعه، باید ارتباط ارگانیک با لوایح بودجه سالیانه داشته باشند و این مهم باید در تدوین برنامه مدنظر باشد؛ اهداف قانون برنامه باید قابلیت تجزیه به گام‌های سالیانه داشته باشند. علاوه بر اهداف، الزامات رسیدن به آنها و منابع مورد نیاز سالیانه باید در برنامه مدنظر قرار گیرند. این ادبیات، نه تنها در اسناد پشتیبان تدوین قانون، بلکه در متن قانون باید منعکس باشد. وضعیتی که قانون برنامه ششم توسعه در حوزه آموزش و پرورش از آن بی‌بهره بوده است.

❖ انتظار می‌رود سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش و سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به‌عنوان اسناد بالادستی، در تدوین قوانین برنامه توسعه نصب‌العین باشند. از طرفی شورای عالی آموزش و پرورش به‌عنوان متولی تصویب و ابلاغ سیاست‌های اجرایی و پیاده‌سازی سند تحول بنیادین، در فرایند تدوین و تصویب قانون برنامه، نقشی ندارد. این کم‌توجهی به هندسه نهادی و سندی در سیاستگذاری آموزش و پرورش باید با اصلاح مسیر تدوین قانون برنامه هفتم، مرتفع شود.

❖ تدوین قوانین برنامه فرصتی کم‌نظیر برای تعامل بدنه کارشناسی تمام کشور، بدنه اجرایی (شامل وزارت آموزش و پرورش، سازمان برنامه و بودجه کشور) و نهادهای دیگر از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است که در صورت هدف‌گذاری، می‌تواند زمینه ارتقای یادگیری سیستمی و سازمانی را برای کشور مهیا کند.

❖ تدوین قانون برنامه، نباید مستقل از برنامه‌های قبلی صورت گیرد؛ نگاه آسیب‌شناسانه نسبت به برنامه‌های قبلی برای مشخص شدن کامیابی‌ها و شکست‌ها و علت‌های آنها، برقراری ارتباط نظام‌مند طولی بین قوانین برنامه‌های متوالی و مدنظر قرار دادن افقی بالاتر برای برنامه بعدی (افق قانون برنامه هفتم برای برنامه هشتم توسعه) اموری ضروری در طراحی برنامه هستند.

❖ از آسیب‌های برنامه‌های توسعه، بلا تکلیفی برخی احکام تکراری در برنامه‌های متوالی است که معلوم نیست باید تبدیل به یک قانون منظم و منسجم دائمی بشوند یا موقتی هستند و بعد از برطرف شدن ضرورت‌ها، دیگر تکرار نخواهند شد. احکام مربوط به کمک دولت به صندوق ذخیره فرهنگیان در برنامه توسعه دوم، سوم، چهارم و ششم از این موارد است.



پس از ذکر مفاهیم فوق که با مرور آسیب‌شناسانه بر قوانین برنامه استخراج شده‌اند، در ادامه و ناظر به شرایط امروز آموزش و پرورش ایران، مفاهیمی پیشنهاد شده است که رعایت‌شان در کنار مفاهیم فوق‌الذکر در برنامه هفتم، ضروری است:

❖ تبیین نسبت قانون برنامه توسعه هفتم با اسناد بالادستی حوزه آموزش و پرورش به‌ویژه سند تحول بنیادین و سیاست‌های کلی تحول در آموزش و پرورش ضرورت دارد.

❖ در سیاستگذاری، شاخص‌ها به‌عنوان یک ابزار کلیدی حکمرانی تلقی می‌شوند. از این جهت برنامه هفتم باید شاخص‌های مناسبی را برای سنجش تحقق اهداف تعیین شده برای آموزش و پرورش در اسناد بالادستی معلوم کند. شاید یکی از جدی‌ترین موانع اجرایی‌سازی سند، نداشتن شاخص‌های کمی و کیفی متناسب با اهداف آن باشد که نتیجه آن نیز عدم امکان ترسیم دقیق وضعیت فعلی نسبت به دوری یا نزدیکی به اهداف تعیین شده است علاوه اینکه برنامه‌ریزی برای بهبود چالش‌ها را نیز با اخلاص مواجه کرده است.

❖ از پیچیده‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی در آموزش و پرورش ایران، عدم دسترسی به اطلاعات به روز، شفاف و دقیق است که این موضوع در مسئله کمبود معلم و برنامه‌ریزی نیروی انسانی در دهه اخیر، نمود پررنگی داشته است. قانون برنامه هفتم توسعه نباید به روال سابق، بر آمار ناقص استوار شود.

❖ با توجه به دسترسی نابرابر به آموزش‌های مجازی در سراسر کشور، افت کیفیت آموزش در برنامه‌های آموزش مجازی و آسیب‌های تربیتی و روانی متأثر از خانه‌نشینی دانش‌آموزان در دوره ۱۸ ماهه کرونایی، طراحی برای جبران آسیب‌های آموزشی و پرورشی در برنامه هفتم ضرورت دارد.

❖ هجوم پلتفرم‌ها، محتواهای آموزشی مجازی و مؤسسات بین‌المللی برای به‌دست گرفتن جریان آموزش در کشورهای در حال توسعه می‌تواند حاکمیت ملی در آموزش عمومی را با مخاطرات جدی روبه‌رو کند و باید توجه داشت که نگاه صرف «حراست ملی» پاسخگو نخواهد بود و در این حوزه باید با نگاه «فوق فعال فراملی» برای توسعه مخاطبان آموزش و پرورش ایرانی تلاش کرد.

❖ تدوین برنامه هفتم توسعه می‌تواند بستری برای توافق جمعی میان کنشگران عرصه تعلیم و تربیت از جمله پژوهشگران، اندیشمندان و اندیشکده‌های مرتبط با تعلیم و تربیت برای تحول بنیادین آموزش و پرورش باشد مشروط به اینکه بتوان طراحی مناسبی با حضور این کنشگران پیاده کرد. شاید شورای عالی آموزش و پرورش بتواند به‌عنوان محور این طراحی نقشی کلیدی ایفا کند. نکته دیگر اینکه در تدوین بخش آموزش و پرورش برنامه هفتم باید نهادهای متولی تدوین سند تحول بنیادین آموزش و پرورش همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی دخالت داده شوند.

❖ نکته آخر اینکه متأسفانه قبل از انقلاب، قوانین برنامه با تمرکز بر عمران و توسعه کالبدی و فیزیکی کشور تدوین می‌شدند و بعد از انقلاب اسلامی نیز قوانین برنامه توسعه با محوریت رشد اقتصادی به تصویب رسیدند و این غلبه اقتصادی بر برنامه‌های پنجساله هنوز هم ادامه دارد به نحوی که سایر

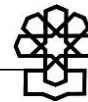
بخش‌های برنامه تحت‌الشعاع این موضوع قرار گرفته‌اند. این در حالی است که بر اساس مبانی اسلامی و نیز قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقتصاد هدف نبوده بلکه تعالی و کمال انسان مقصود می‌باشد. از سوی دیگر رویکردهای توسعه امروزین نیز بر توجه به انسان به عنوان محور توسعه و پیشرفت تمرکز دارند از همین‌رو آموزش به طور عام و آموزش و پرورش به طور خاص به عنوان زمینه‌ساز و بستر رشد و تعالی سرمایه انسانی باید مورد توجه و محور برنامه‌های توسعه قرار گیرد.

لازم به ذکر است که هدف‌گذاری این گزارش ارائه دلالت‌های آسیب‌شناسانه مبتنی بر مرور قوانین برنامه عمرانی و توسعه است که می‌توانند مقدمه‌ای برای شکل‌گیری یک پیشنهاد برای مفاهیم اصلی برنامه هفتم توسعه باشند. لذا این گزارش ظرفیت کافی برای نگاه جامع به تدوین برنامه هفتم را نخواهد داشت.

### مقدمه

تدوین برنامه پنج‌ساله توسعه به‌عنوان ریل‌گذاری در سیاست‌های اجرایی کشور تلقی می‌شود. با توجه به اینکه بخش آموزش و پرورش عمومی در هر برنامه (در مقایسه با دیگر بخش‌ها)، به‌علت دیربازده بودن نیازمند ثبات سیاست‌گذاری و شکل‌گیری عزم همگانی است، تأمل جدی در تدوین این بخش از قانون برنامه را امری حیاتی و ضروری می‌کند. در این شرایط، باید توجه داشت که عملاً برنامه توسعه در آموزش و پرورش طی دوره‌های اخیر، ناکارآمد بوده؛ نه اهداف شفاف و قابل قبولی داشته و نه پیگیری کامل برای پیاده‌سازی آن صورت گرفته است، حال آنکه قانون برنامه توسعه برای وزارت آموزش و پرورش به‌عنوان یک دستگاه اجرایی، مهم‌ترین سند سیاستی میان‌مدت و ناظر به عملیات تلقی می‌شود و این وضعیت قانون برنامه (در کنار تغییر مکرر وزیر در این سال‌ها) عملاً آموزش و پرورش را دچار روزمرگی و عدم تحرکت نظام‌مند به سمت اهداف کلان کرده است.

براساس مرور ۶ قانون برنامه عمرانی و ۶ قانون برنامه توسعه قبل و بعد از انقلاب، مصاحبه با کارشناسان برنامه‌ریزی آموزش و پرورش و مرور منابع علمی در حوزه آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران قبل و بعد از انقلاب، مفاهیم کلیدی که در قوانین برنامه قبلی در حوزه آموزش و پرورش دچار آسیب و چالش بوده‌اند شناسایی و در بخش اول فهرست شد. با توجه به اینکه قوانین برنامه پیشین از ناحیه این موارد غالباً دچار اشکال یا اختلال بوده‌اند، این فهرست برای رسیدن به نسخه‌ای مناسب‌تر در تدوین و تصویب قانون برنامه هفتم توسعه باید مدنظر قرار گیرد. در بخش دوم، پیشنهادهایی برای تدوین برنامه پیش روی دولت سیزدهم ارائه شده که می‌تواند یک گام اولیه برای رسیدن به چارچوب احکام برنامه هفتم توسعه در حوزه آموزش و پرورش تلقی شود. لذا با توجه به رویکرد آسیب‌شناسانه این گزارش، پیشنهادهای ارائه شده، به‌عنوان طرح جامع پیشنهادی برای برنامه هفتم تلقی نمی‌شود. در ادامه تلاش شده تا همه مفاهیم به همراه مثال‌هایی از برنامه‌های قبلی با رویکرد آسیب‌شناسی ذکر شود.



## ۱. آسیب‌شناسی مفاهیم برنامه‌ریزی در قوانین برنامه‌های عمرانی و توسعه

### ۱-۱. کم‌توجهی به سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی

در یک برنامه‌ریزی دقیق و منسجم انتظار می‌رود سلسله‌مراتب «اهداف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، راهبردها، اقدامات اجرایی، شاخص‌های نظارتی، مجری اصلی و بخش‌های همکار» به‌صورت دقیق رعایت و مشخص شوند. ازجمله چالش‌های جدی برنامه‌های اخیر در حوزه آموزش و پرورش، عدم رعایت این مراحل و مشخص کردن دقیق هریک از آنها بوده است.

در میان برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، سه برنامه اول، اصلاً نزدیک به چنین ادبیاتی نبوده‌اند اما برنامه چهارم تلاش کرده است با تبیین «هدف کلی برنامه در آموزش و پرورش» و تفکیک «خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی» از «هدف‌ها و برنامه‌های بخشی» از ادبیات بهتری در برنامه‌ریزی استفاده کند. اما برنامه پنجم و ششم عمرانی علاوه بر تبیین هدف‌های اساسی برنامه در همه حوزه‌ها به‌شکل درهم‌تنیده، در حوزه آموزش و پرورش هم سلسله‌مراتب اهداف اساسی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی، برنامه‌های مشخص را به‌طور بهتری مراعات کرده است.

در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، ضمن اینکه گاهی احکام مرتبط با آموزش و پرورش به‌صورت پراکنده‌ای در بخش‌های دیگر برنامه گنجانده شده است، در بخش‌های مربوط به حوزه آموزش و پرورش نیز رویه یکسانی اتفاق نیفتاده است. برنامه اول توسعه در تبصره «۱۴» ماده واحده دولت را مکلف به تصویب لایحه تغییر بنیادی آموزش و پرورش ظرف ۶ ماه کرده است. اما در ضمیمه، بعد از تعیین هدف کلی (گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه با توجه خاص نسبت به نسل جوان) خط‌مشی‌هایی را ذیل آن برشمرده است. در متن برنامه دوم توسعه، صرفاً تعدادی تبصره‌های پراکنده و غیرمنسجم درباره آموزش و پرورش آورده شده است. اما در فصل ۷ پیوست برنامه دوم توسعه، هدف‌های کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌ها، هدف‌های کمی، برنامه‌های اجرایی بخش دولتی/غیردولتی، اقدامات اجرایی و منابع مورد نیاز کاملاً تفکیک شده آمده است. گرچه به‌نظر می‌رسد این وضعیت، عملاً دستگاه اجرایی را مقید به پیاده‌سازی برنامه نکند؛ چراکه پیوست برنامه در حکم قانون لازم‌الاجرا نیست و در ارزیابی از عملکرد دستگاه اجرایی نیز، عملاً متن قانون مبنا قرار می‌گیرد.

در پیوست برنامه سوم توسعه که سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه کرده بود، بعد از مرور وضعیت فعلی، تبیین چالش‌ها و تنگناها، چشم‌انداز آینده و نیز چالش‌های آینده به تبیین سیاست‌های استراتژیک متناسب با آن موارد و سپس سیاست‌های اجرایی ذیل آنها پرداخته شده است. سیاست‌های اجرایی متشکل از دو بخش بوده‌اند: الف) همان موارد قانونی که در برنامه پیشنهادی به مجلس در قالب لایحه توسعه ارائه شده است. ب) راهکارهای اجرایی که در ۳۰ مورد به تفصیل بیان شده بودند. به‌نظر می‌رسد به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته برای طراحی مواد برنامه توسعه در چارچوب سلسله‌مراتب سیاست‌گذاری،

با توجه به فاصله سندیت متن اصلی قانون با پیوست‌ها، اولاً متن قانون بعد از ورود به مجلس دچار تحولاتی شده که لزوماً ناظر به چارچوب سیاستگذاری طراحی شده قبلی نبوده است و ثانیاً برای دستگاه اجرایی مربوطه، مواد ذکر شده داخل برنامه جنبه قانونی داشته و ضمانت اجرایی برای راهکارهای اجرایی داخل پیوست عملاً وجود نداشته است.

در برنامه چهارم توسعه، علاوه بر تنفیذ بند «الف» و «ب» ماده (۱۴۴) (پذیرش کمک‌های اشخاص به تجهیز فضاهای آموزشی به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی)، بند «الف» ماده (۱۴۷) (شراکت دولت با فرهنگیان در صندوق ذخیره فرهنگیان) و مواد (۱۴۹) (اجازه اجاره اماکن و فضاهای آموزشی در خارج از ساعت بهره‌برداری و تعیین تکلیف عواید آن) و (۱۵۱) (تشکیل ستاد هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای هماهنگی سازمان‌های ذی‌مدخل) از قانون برنامه سوم توسعه، احکام اصلی مربوط به آموزش و پرورش در ماده (۵۲) و برخی مواد پراکنده (مثل ماده (۴۸)، (۹۵) و (۹۷)) ذکر شده است. ضمن اینکه در قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، موضوع ماده (۱۵۶) برنامه چهارم توسعه»، ماده (۱۳)، (۱۴)، (۱۵) و (۹۲) احکامی مرتبط با آموزش و پرورش وجود دارد. نکته قابل توجه آنکه نه در متن قانون برنامه و نه در پیوست «مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم» خبری از سلسله‌مراتب هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی بخشی نیست و عدم انسجام در احکام متنوع فوق‌الذکر مشهود است.

در برنامه پنجم توسعه، نکته مهم و کلیدی، تصویب سند تحول بنیادین بعد از ارائه لایحه برنامه بوده که موجب شد، بخش اصلی احکام مربوط به آموزش و پرورش در ماده (۱۹) برنامه پنجم، به اولویت‌بندی و ضرورت تدوین و تصویب برنامه تحول بنیادین در هیئت‌وزیران اختصاص یابد. در کنار این موضوع، احکامی درباره عدالت آموزشی، توانبخشی گروه‌های مختلف آموزشی، مقاوم‌سازی مدارس و انتزاع آموزش‌دهنده‌های فنی حرفه‌ای از آموزش و پرورش به وزارت علوم در مواد (۱۹)، (۲۲) و (۲۳) ذکر شده است. به لحاظ مبنایی، سیاستگذاری در برنامه پنجم در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه پنجم (ابلاغی مقام معظم رهبری)، سند چشم‌انداز صورت گرفته است؛ چنانچه اشاره شد، موضوع‌های مواد (۱۹)، (۲۲) و (۲۳) (که مواد مرتبط با آموزش و پرورش در قانون برنامه پنجم توسعه بودند) چارچوب منسجمی ندارند و در این وضعیت، عملاً احکام برنامه پنجم، سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی را به‌طور جدی مراعات نکرده است.

برای تهیه قانون برنامه ششم توسعه، سند تفصیلی بخشی (شبیه برنامه چهارم) تهیه شده که ضمن بررسی وضعیت موجود و چالش‌های آن، برنامه راهبردی شامل اهداف کلی، اهداف کمی، راهبردها و سیاست‌ها و اقدام‌های اساسی تهیه شده است. همچنین الزامات اجرای برنامه، منابع مورد نیاز برای تحقق اهداف کمی و شیوه تأمین منابع دیده شده است. اما ذکر دو نکته اساسی ضروری است: اول اینکه این برنامه‌ریزی، مستقل از سند تحول بنیادین آموزش و پرورش صورت گرفته و در این سند تفصیلی اشاره‌ای به سند تحول نشده است و متأسفانه برعکس در صفحه ۲۴۸ سند تفصیلی بخش ۲ در چارچوب سیاست



«مشارکت فعال در تعاملات بین‌المللی و ارتقای جایگاه ایران در ارزیابی‌های کیفیت جهانی» به‌عنوان یکی از اقدام‌های اساسی آمده است: «مشارکت فعال در اجرای برنامه‌ها و تعهدات جهانی به‌ویژه اهداف توسعه پایدار و آموزش ۲۰۳۰» که تلقی نوعی بی‌توجهی به اسناد بالادستی ملی را تداعی می‌کند. سند دیگری تحت عنوان سند تطبیق برنامه ششم با سیاست‌های کلی هشتادگانه نیز تدوین شده که در آن نیز صرفاً از «اجراسازی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و تأکید بر دوران تحصیلی کودکی و جوانی» به‌عنوان یکی از بندهای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (ابلاغی مقام معظم رهبری) نام برده شده و سیاست‌های تدوین شده در سند تفصیلی بخشی برنامه، ذیل این سیاست کلی معرفی شده است. درحالی‌که ربط و نسبت میان مفاد سند تفصیلی بخشی در حوزه آموزش و پرورش با سند تحول بنیادین به‌عنوان محور سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم اصلاً تبیین نشده است. نکته دوم اینکه اقدام‌های طراحی شده مبتنی بر نظام برنامه‌ریزی پیش گفته در سند تفصیلی برنامه ششم، در متن قانون برنامه ششم به‌درستی منعکس نشده و عملاً آنچه به‌عنوان قانون مصوب مجلس شورای اسلامی پیش روی ماست، نسبت مشخصی با نظام برنامه‌ریزی صورت گرفته در سازمان برنامه و بودجه کشور ندارد و صرفاً شامل احکام پراکنده و به‌شدت غیرمنسجم در حوزه آموزش و پرورش است. برای مثال در جزء «۱» بند «الف» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم بحث از ضرورت اجرای سند تحول شده است که یک حکم راهبردی و سیاستی است؛ اما هم‌عرض با آن در جزء «۴» بند «الف» ماده (۶۳) موضوع توسعه و تسهیل سفرهای فرهنگی دانش‌آموزی به‌ویژه اردوهای زیارتی و راهیان نور نیز ذکر شده است. درحالی‌که این حکم، یک حکم اجرایی و بخش کوچکی از اقدام‌های اجرایی مورد نیاز برای پیاده‌سازی سند تحول بنیادین است. این وضعیت چینش احکام نامتجانس در کنار هم، نشان از آشفتگی متن برنامه دارد. اگر ساختار سلسله‌مراتبی برنامه‌ریزی در تدوین نسخه اولیه برنامه رعایت می‌شد، احتمالاً دیگر در مسیر تغییرات و اصلاحات برنامه، این حد از آشفتگی عارض نمی‌شد.

به‌نظر می‌رسد برای رهایی از این وضعیت، لازم باشد در کنار گزارش تفصیلی و اسناد پشتیبان لایحه برنامه که دربردارنده شرح وضعیت موجود و سلسله‌مراتب سیاستگذاری است و تقدیم مجلس می‌شود، خلاصه‌ای از آن در متن قانون هم ذکر شود. یا اینکه ساختار مواد قانون برنامه که شامل اهداف کلی، سیاست‌ها، راهبردها، اقدام‌های اساسی و شاخص‌های نظارتی و دستگاه‌های مجری و همکار است در پیوست ارائه شوند.

## ۲-۱. عدم انسجام درونی و عدم برخورداری از امر محوری معین

بندهای برنامه باید شبیه اجزای یک پازل در کنار هم بتوانند تحقق یک هسته اصلی را تمهید کنند. بنابراین لازم است تا این مواد با محوریت یک امر کلی واحد به‌مثابه نخ تسبیح اصلی برنامه طراحی شده و نسبت همه آن مواد با محور مزبور نیز معین شود.

در میان برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، سه برنامه اول فقط تخصیص اعتبار برای کلان پروژه‌های ملی بودند که غالباً با نگاه «ابزاری برای اشتغال و توسعه اقتصادی» نگاشته می‌شدند اما فرایند برنامه‌نویسی در دوره چهارم، شکل متفاوتی گرفت، به‌طوری‌که هسته اصلی آن به‌خوبی تبیین شد و در همه برنامه قابلیت رهگیری پیدا کرد. در صفحه ۷۹ از فصل پانزدهم گزارش اصول و اهداف برنامه عمرانی چهارم آمده است:

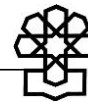
هدف کلی برنامه چهارم تعلیم و تربیت، توسعه سریع آموزش و پرورش کشور ضمن ایجاد تناسب بیشتر و تعادل بهتر بین سطوح و اجزای آموزش و پرورش و بهبود کیفیت آن و همچنین برقرار کردن تطابق و توافق بیشتر میان نظام آموزشی کشور و احتیاجات متنوع و رو به افزایش نیروی انسانی در بخش‌های مختلف تولیدی و اجتماعی و فرهنگی است. بر این اساس اجرای نظام جدید آموزش و پرورش در برنامه چهارم منظور گشته و ضمناً پیش‌بینی‌های کمی و کیفی مربوط به سطوح مختلف آموزشی نیز با توجه به نیازمندی‌های نیروی انسانی ماهر در اقتصاد و اجتماع ایران به‌عمل آمده است.

در خلاصه تجدیدنظر شده برنامه پنجم عمرانی گرچه آنچه در اهداف اساسی برنامه آمده (گسترش چتر آموزش عمومی) با آنچه در مقدمه فصل آموزش و پرورش (فصل ۱) آمده (تعلیم و تفهیم هدف‌های ملی و تقویت روح انضباط و همکاری اجتماعی و غرور ملی در جوانان به‌عنوان عامل مؤثر در تجهیز ملی برای پیشرفت و استقلال کشور) انطباق کامل ندارد، اما با یک رویکرد جدید، علاوه بر هدف‌گذاری کوتاه مدت (پنج‌ساله)، هدف‌گذاری بلندمدت (۱۵ ساله) نیز صورت گرفته که امری منحصربه‌فرد در میان برنامه‌های عمرانی و توسعه است. در جزئیات احکام حاضر در قانون برنامه پنجم توسعه، کم‌وبیش محوریت هدف‌گذاری کوتاه‌مدت که در صفحه ۱۶۶ از فصل ۱ قسمت پنجم خلاصه تجدیدنظر شده برنامه پنجم عمرانی و بند «ب» از اهداف برنامه آموزش و پرورش آمده قابل رهگیری است:

در یک مرحله کوتاه‌تر به‌خصوص طی سال‌های برنامه پنجم هدف توسعه آموزش و پرورش عبارت است از تأمین سریع نیروی انسانی مورد نیاز صنعت و کشاورزی و خدمات

در گزارش خطوط کلی، هدف‌ها، سیاست‌ها، خط‌مشی‌های برنامه عمرانی ششم هسته اصلی در مقدمه بخش آموزش و پرورش قسمت سوم به شرح زیر تبیین شده و تقریباً در جزئیات احکام حاضر در برنامه ششم محوریت آن به‌عنوان نخ تسبیح قابل رهگیری است. خصوصاً اینکه آن هدف اصلی به هدف‌های اساسی کوچک‌تر و سپس به برنامه‌های مشخص خرد شده است:

برنامه ششم آموزش و پرورش براساس بهبود کیفیت و افزایش کارایی و بهره‌دهی سرمایه‌گذاری‌های انجام شده تنظیم شده است. هدف این است که نظام آموزشی کشور پاسخگوی نیازهای پیچیده و متنوع جامعه‌ای نوین بوده، انسان‌هایی با دانش و بینش که قادر به حل مسائل حال و آینده کشور باشند تربیت کند.



در متن برنامه اول توسعه (بعد از انقلاب) صرفاً دولت مکلف شده ظرف ۶ ماه لایحه تغییر بنیادی آموزش و پرورش را به مجلس ارائه کند. در هدف‌های کلی در قسمت یکم ضمیمه هسته برنامه به شرح زیر تبیین شده که با توجه به کلی بودن بیش از حد، همه خط‌مشی‌هایی که ذیل آن تبیین شده را عملاً پوشش می‌دهد:

۳. گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه با توجه خاص نسبت به نسل جوان.

برنامه دوم توسعه عملاً شامل تبصره‌هایی پراکنده و غیرمنسجم است. از آموزش عمومی اجباری تا تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان و تأمین اعتبار کافی برای تسریع اجرای نظام جدید متوسطه و اختصاص امکانات ورزشی برای دختران و بانوان در تبصره‌های «۶۲» تا «۶۵» از ماده واحد. همچنین اهداف کیفی اشاره شده در پیوست برنامه (هدف‌ها، خط‌مشی‌ها و ...) به قدری متنوع و متعدد هستند که نمی‌توان اولویت اصلی برنامه در حوزه آموزش و پرورش را استنباط کرد.

برنامه سوم توسعه که از نظر مبانی برنامه‌ریزی و استنباط مواد قانونی از آن مبانی در مقایسه‌ها برنامه‌های قبلی و بعدی وضعیت به مراتب بهتری دارد، در احکام مواد (۱۴۳) تا (۱۵۱) تقریباً دو مسئله اصلی را به عنوان محور اصلی و نخ تسبیح همه اقدام‌های مدنظر قرار داده است: بهبود وضعیت نیروی انسانی و اصلاح ساختار آن در کنار تجهیز مدارس و تأمین منابع آن. لذا می‌توان برنامه سوم توسعه را برنامه نیروی انسانی و تجهیز دانست و با توجه به تمرکز برنامه بر این دو مؤلفه توقع داشت که در انتهای برنامه، وضعیت این حوزه در آموزش و پرورش عمومی به طور جدی بهبود یافته باشد.

در احکام برنامه چهارم توسعه، هسته اصلی را می‌توان در ماده (۵۲) از فصل ۴ بخش اول یافت که در ادامه می‌آید. بقیه مواد ذکر شده در برنامه که مرتبط با آموزش و پرورش هستند، یا تنفیذ موادی از قانون برنامه سوم هستند یا احکامی هستند که در بخش‌های نامربوط (بهداشت، مسکن و ...) ذکر شده‌اند.

*دولت موظف است، به منظور تضمین دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته و گسترش دانش، مهارت و ارتقای بهره‌وری سرمایه‌های انسانی به ویژه برای دختران و توسعه کمی و کیفی آموزش عمومی، آن دسته از اقدام‌های ذیل که جنبه قانونگذاری ندارد را به انجام برساند: ...*

بخش اصلی احکام آموزش و پرورش برنامه پنجم توسعه در ماده (۱۹) فصل دوم متمرکز شده است. این ماده چهار بند دارد که بند اصلی آن تعیین اولویت‌هایی (۱۶ مورد) برای برنامه تحول بنیادین است که به دولت اجازه می‌دهد آن را ظرف ۶ ماه در هیئت وزیران تصویب کند. سه بند بعدی اجمالاً به افزایش سهم اعتبارات غیرپرسنلی، تأکید بر ادبیات بومی و گویش‌های محلی و نیز آموزش از راه دور پرداخته است. گرچه با توجه به در جریان بودن تدوین سند تحول در شورای عالی انقلاب فرهنگی، فلسفه وجودی بند «الف» ماده (۱۹) در قانون برنامه به شدت محل چالش است اما درواقع به نظر می‌رسد نخ تسبیح برنامه پنجم توسعه در حوزه آموزش و پرورش همین بند است:

الف) در راستای تحقق بند «۸» سیاست‌های کلی ابلاغی و با هدف ارتقای کیفی سه حوزه دانش، مهارت و تربیت اسلامی به دولت اجازه داده می‌شود برنامه تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور را در چارچوب قوانین موضوعه و با رعایت اولویت‌های ذیل تدوین نماید و پس از تصویب در هیئت وزیران به اجرا درآورد: ...

متن قانون برنامه ششم توسعه در خصوص آموزش و پرورش بسیار مشوش و ناهمگون است زیرا ماده (۶۳) که حاوی بخش اصلی احکام مرتبط با آموزش و پرورش است، شامل مسائل متنوع و نامتجانسی است که قبلاً به آنها اشاره شد و به‌هیچ‌وجه بین آنها نمی‌توان نخ تسبیح واحدی را مشاهده کرد. البته در فصل آموزش از جلد دوم سند تفصیلی بخشی برنامه ششم پس از بررسی وضع موجود و چالش‌های پیش روی آموزش و پرورش در صفحات ۲۲۶ تا ۲۴۴، در صفحه ۲۴۶ سند، چهار هدف کلی برشمرده شده و سپس متناسب با آنها راهبرد و اهداف کمی تبیین شده که می‌توانست نخ تسبیح قانون برنامه ششم قرار گیرد. این چهار هدف به شرح زیر است:

۱. تأمین و بسط عدالت در برخورداری از فرصت‌های تعلیم و تربیت،

۲. ارتقای کیفیت تعلیم و تربیت،

۳. بازنگرایی و بازمهندسی ساختارها، رویه‌ها و روش‌ها،

۴. ارتقای منزلت اجتماعی و جایگاه حرفه‌ای سرمایه انسانی آموزش و پرورش با تأکید

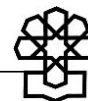
بر نقش الگویی و جایگاه معلم.

به نظر می‌رسد آنچه در ماده (۵۲) قانون توسعه چهارم اتفاق افتاده می‌تواند به‌عنوان الگویی برای برنامه توسعه هفتم نیز مورد استفاده قرار گیرد. ماده مذکور سعی کرده در ۱۴ بند تمهیدات لازم برای دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی - به‌عنوان نخ تسبیح برنامه - را تبیین کند. به نظر می‌رسد محور اصلی و نخ تسبیح برنامه توسعه هفتم در حوزه آموزش و پرورش باید پیاده‌سازی جدی سند تحول بنیادین با نگاه به تلاش‌های موفق و ناموفق قبلی در مسیر پیاده‌سازی آن سند باشد.

ضمناً باتوجه به مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که اقتصاد را به عنوان وسیله تلقی کرده است و نه هدف، چالش جدی اینجاست که روح حاکم بر قوانین برنامه و هدف‌گذاری‌های اصلی آن کماکان بعد از انقلاب اسلامی باید اقتصادی باشد و هدف‌گذاری بخشها، در چارچوب هدف‌گذاری‌های اصلی اقتصادی قانون برنامه تنظیم شود؟ در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است:

در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی، زیرا که در مکاتب مادی، اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل رشد، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی می‌شود؛ ولی در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارائی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت.

مقام معظم رهبری نیز در دیدار معلمان در ۱۱ اردیبهشت ۱۳۹۸ در خصوص اهمیت تربیت نیروی انسانی چنین تأکید داشته‌اند؛ برای یک کشور، برای یک تمدن، برای یک ملت، مهم‌تر از همه ی سرمایه‌ها، سرمایه ی انسانی است؛ یعنی اگر شما پول داشته باشید اما سرمایه ی انسانی درست و حسابی نداشته باشید، به جایی نمی‌رسید؛



### ۳-۱. فقدان اولویت‌بندی مناسب برنامه در میان مسئله‌های موجود

برای ایجاد تحول در حوزه آموزش و پرورش، عملاً نیازمند یک برنامه تحولی هستیم. با توجه به اصل کمبود منابع، الزامات یک برنامه تحولی، یافتن نقطه آغاز و داشتن اولویت‌بندی مناسب است. مثلاً اینکه برنامه‌ای، پیاده‌سازی کل سند را یکجا از دولت مطالبه کند، شبیه این است که عملاً چیزی را مطالبه نکرده باشد. چون وقتی همه‌چیز در اولویت باشد، یعنی هیچ اولویتی وجود ندارد. برنامه باید با انتخاب یک مجموعه از هدف‌های ذی‌ربط، اولویت‌ها را مشخص کرده و مسیر به‌کارگیری منابع کمیاب را معلوم کند. چنین وضعیتی موجب تمرکز تلاش‌ها می‌شود و موفقیت را در دسترس قرار خواهد داد. در میان برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب همان‌طور که قبلاً اشاره شد، سه برنامه اول صرفاً به تخصیص منابع پرداختند و وارد ادبیات برنامه‌ریزی نشدند. لذا مسئله اولویت‌بندی برای آنها اصلاً قابل طرح نیست. در فصل ۱۵ از گزارش اصول و اهداف برنامه عمرانی چهارم، سه اولویت اصلی قابل مشاهده است: افزایش سطح پوشش آموزش عمومی، پیاده‌سازی نظام جدید راهنمایی تحصیلی، سوق دادن دانش‌آموزان به سمت رشته فنی حرفه‌ای برای تقویت اشتغال. تقریباً همه بندهای دیگر این گزارش در حوزه آموزش و پرورش، از الزامات این سه اولویت هستند و به‌نظر می‌رسد این وضعیت، شرایط خوب و قابل‌تحملی از نظر برنامه‌ریزی برای مجریان مهیا خواهد کرد.

خلاصه تجدیدنظر شده برنامه پنجم عمرانی با وجود اینکه در هدف‌های اساسی قسمت اول، ۶ اولویت را برای حوزه آموزش و پرورش مشخص می‌کند و مخاطب دچار ابهام می‌شود، در اهداف فصل یک از قسمت پنجم که ویژه آموزش و پرورش است، مشخصاً برای طول مدت برنامه یک اولویت در نظر می‌گیرد: «تأمین سریع نیروی انسانی مورد نیاز صنعت و کشاورزی و خدمات» که در ادامه برنامه تلاش کرده همه مواد و احکام را در امتداد برآورده شدن این اولویت طراحی کند.

گزارش خطوط کلی، هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های برنامه ششم عمرانی در صفحه ۲۷۸ و ۲۷۹ اصول و هدف‌های اساسی برنامه در آموزش و پرورش را در ۱۱ عنوان اولویت‌بندی کرده و تلاش کرده تا برنامه‌ریزی مبتنی بر ۱۱ هدف باشد. چنانچه قبلاً گفته شد، این وضعیت در عمل کارایی نخواهد داشت، مگر اینکه این اهداف در طول هم قابل تعریف باشند که متأسفانه چنین نبوده و عرضی تعریف شده‌اند. عناوین اهداف مزبور در ادامه می‌آید:

۱. همگانی کردن آموزش و ایجاد امکانات تحصیلی و آموزشی مساوی برای جبران،

نارسائی‌های ناشی از منشأ اجتماعی، جغرافیایی و یا علل دیگر،

۲. قبول اصل آموزش مستمر و تجدید آموزش افراد در طول زندگی آنان،

۳. آموزش نقش‌های متنوع اجتماعی (آموزش ملی) برای همه افراد و توجه به لزوم حفظ

و توسعه ارزش‌های فرهنگی و افزودن آموزش‌های فرهنگی بر این مجموعه، به‌ترتیبی

که افراد در درجه اول خصلت‌های ارجمند ایرانی را در خویش متجلی سازند،

۴. ایجاد پیوند عمیق در میان آموزش نظری و فنی و حرفه‌ای به‌نحوی که برای

تحصیل‌کردگان رشته‌های حرفه‌ای و فنی فرصت‌های آموزش نظری و برای دانش‌آموزان رشته‌های نظری و علمی، امکان آشنایی با حرفه‌ها و فنون حتی پس از دوره راهنمایی تحصیلی فراهم باشد،

۵. افزایش بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و اتخاذ تدابیری برای بهبود سازمان و مدیریت جهت برداشت کامل‌تر از منابع به‌کاررفته در آموزش،

۶. تمرکززدایی و تطبیق برنامه‌های آموزشی با نیازهای منطقه‌ای،

۷. توجه خاص به تعلیم و تربیت مربیان از استادان و دبیران و آموزگاران و مربیان کودکان‌ها گرفته تا متخصصان وسایل سمعی و بصری و کادر آموزشی،

۸. تأکید خاص بر جنبه‌های پرورش، آموختن نحوه زندگی در جامعه و پرورش استعدادها گوناگون به‌منظور ایجاد شرایط سازگاری با جامعه و همکاری با دیگران و همچنین توجه خاص به ورزش و تربیت بدنی و پیشاهنگی و فعالیت‌های تنظیم شده جوانان در کلیه سطوح آموزشی،

۹. منطبق کردن محتوای آموزشی به کمک متخصصان با پیشرفت‌های علمی و فنی و احتیاجات امروز کشور با استفاده از تجارب کشورهای پیشرفته در رشته‌های مختلف آموزشی،

۱۰. استفاده کامل‌تر از وسایل سمعی و بصری و تکنولوژی نوین آموزشی،

۱۱. استفاده از انواع آموزش‌های کوتاه‌مدت و حین اشتغال و انواع نوین آموزش به‌صورت سیار و درون کارگاه پس از سنجش نتایج تجربه‌های انجام شده در این زمینه.

برنامه اول توسعه بعد از انقلاب در حوزه آموزش و پرورش دو اولویت اساسی دارد که در متن قانون و ضمیمه قسمت یکم به آنها پرداخته است. یکی مطالبه لایحه تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش در تبصره «۱۴» ماده واحده:

دولت موظف است اقدامات لازم جهت تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش را به‌عمل آورده و حداکثر ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون لایحه مورد نیاز را تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

و مسئله پوشش تحصیلی که در بند «ح-۱» تبصره «۶» ماده واحده به آن صریحاً اشاره شده است و بقیه احکام برنامه و ضمیمه آن را می‌توان در چارچوب این اولویت اصلی تعبیر کرد:

تحت پوشش آموزشی قرار دادن کلیه افراد واجب‌التعلیم در بخش‌های محروم.

در برنامه دوم توسعه، عملاً قانونگذار قائل به اولویت‌بندی برنامه نبوده است؛ چنانچه پیش از این نیز اشاره شد تبصره «۶۱» تا «۶۵» که بندهای اصلی مربوط به بخش آموزش و پرورش در برنامه هستند، پنج موضوع کاملاً مستقل و مجزا (از امکانات ورزشی دختران تا آموزش عمومی اجباری و ...) را در عرض هم اشاره کرده‌اند. لذا با توجه به توضیحاتی که قبلاً درباره ضرورت اولویت‌بندی برای موفقیت برنامه ارائه شد، قانون برنامه دوم توسعه هم وضعیت مناسبی از این جهت نداشته است.



چنانچه پیش‌تر اشاره شد، قانون برنامه سوم توسعه را می‌توان متمرکز بر منابع انسانی و تجهیز مدارس تحلیل کرد. با این وجود در فصل ۱۰ از سند (پشتیبان) برنامه، بعد از برشمردن چالش‌های حال و آینده، در صفحه ۳۳۲ و در مقام تعیین سیاست‌های استراتژیک برنامه در آموزش و پرورش عمومی هفت عنوان زیر را برشمرده است:

۱. ایجاد زمینه‌های لازم برای برخورداری از فرصت‌های برابر آموزشی و پرورشی و تعمیم آموزش عمومی به کلیه افراد لازم‌التعلیم،
۲. ارتقای کیفیت آموزش و پرورش در زمینه کسب علم، کاربرد علوم و فنون و پرورش اخلاقی و اعتقادی دانش‌آموزان،
۳. ساماندهی و تغییر ساختار نیروی انسانی در راستای ارتقای کیفیت نیروی انسانی و افزایش کارایی آنان،
۴. افزایش مشارکت مردم و تقویت بخش خصوصی در فعالیتهای آموزش و پرورش،
۵. بهبود مدیریت منابع و استفاده کارآمد از ظرفیت‌ها و امکانات موجود در آموزش و پرورش،
۶. تنوع‌بخشی و تجهیز منابع مالی برای بخش آموزش و پرورش،
۷. اصلاح ساختار سازمانی و تشکیلاتی در بخش آموزش و پرورش در راستای کاهش تمرکز و افزایش اختیارات مدیران در سطوح مختلف.

گرچه می‌توان گفت موارد فوق‌الذکر تقریباً در دو حوزه مزبور (منابع انسانی و تجهیز مدارس) هستند اما نتوانسته بین آنها اولویت‌بندی کرده یا برخی را در طول برخی دیگر طراحی کند. درحالی‌که در برنامه‌ریزی، وقتی هفت اولویت در نظر گرفته شده باشد، مثل این است که اولویت‌بندی نشده باشد. ازاین‌رو می‌توان این‌طور قضاوت کرد که قانون برنامه سوم توسعه در اولویت‌بندی اهداف، موفقیت جدی نداشته است.

قانون برنامه چهارم توسعه در کنار تنفیذ بند «الف» و «ب» از ماده (۱۴۴) و بند «الف» ماده (۱۴۷) و مواد (۱۴۹) و (۱۵۱) از قانون توسعه سوم، موضوع تضمین فرصت‌های برابر آموزشی به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته و دختران را به‌عنوان اولویت مدنظر قرار داده است. این موضوع در بخش دوم (توسعه مبتنی بر دانایی) از فصل هفتم مبانی برنامه‌ریزی و مستندات قانون برنامه چهارم به‌عنوان هدف و راهبرد اصلی در این برنامه مدنظر قرار گرفته است. به‌نظر می‌رسد تنفیذ برخی مواد از قانون قبلی به‌معنای کامل نشدن بخشی از اهداف نیروی انسانی و تجهیز مدارس در برنامه قبل بوده و قانونگذار انتظار دارد در انتهای قانون برنامه چهارم مسئله برابری فرصت‌های آموزشی به‌عنوان یک اولویت جدی پیگیری شود. ماده (۱۹) قانون برنامه توسعه پنجم که بخش اصلی احکام مرتبط با آموزش و پرورش را در خود جای داده است، شامل ۶ بند با موضوع‌های کاملاً مجزاست (شامل تحول بنیادین، ارتقای سهم غیرپرسنلی در بودجه آموزش و پرورش، تقویت گویش‌های محلی، فرصت‌های برابر آموزشی، توانبخشی گروه‌های مختلف آموزشی و تقویت برنامه‌های صدا و سیما در موضوع تحول آموزش و پرورش و هویت

ملی). این موضوع‌ها هیچ‌کدام نسبت به دیگری اولویت‌بندی نشدند و حتی در مورد اول که تدوین برنامه تحول آموزش و پرورش توسط دولت بوده، در کمال حیرت ۱۶ مورد را به‌عنوان اولویت معرفی کرده است؛ حال آنکه مفهوم اولویت داشتن اقتضا می‌کند که تعداد محدودی مدنظر قرار گیرد.

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، متن قانون برنامه ششم توسعه، به‌شدت پراکنده و غیرمنسجم است و از احکام داخل آن به‌هیچ‌وجه نمی‌توان اولویت‌بندی معینی را استنباط کرد. گرچه بخش مربوط به آموزش و پرورش در جلد دوم سند تفصیلی بخشی قانون برنامه ششم توسعه، نظم‌ثوری بهتری دارد و چهار اولویت را برای آموزش و پرورش هدف‌گذاری کرده است (قبلاً به آنها اشاره شد) که دور از هم هستند و به‌سختی می‌توان هر چهار اولویت را هم‌زمان از دستگاه اجرایی مطالبه کرد.

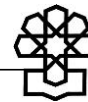
شاید بهتر باشد برای قانون برنامه هفتم توسعه، اولویت‌ناظر به پیاده‌سازی سند تحول باشد و با توجه به تجربیات قبلی و وضعیت فعلی پیاده‌سازی سند، چالش‌ها و افق‌های پیش‌رو، اولویت‌بندی مناسب و یک نقشه راه برای وزارت آموزش و پرورش تبیین شود.

#### ۴-۱. خلأ نظارت‌پذیری و عدم امکان ارزیابی عملکرد متناسب با برنامه

از مهم‌ترین چالش‌ها در برنامه‌های توسعه کشور، عدم قابلیت ارزیابی، نظارت و پیگیری اهداف و احکام آن بوده است. برای کاهش این مشکل باید گزاره‌های برنامه (اهداف کلی و جزئی) طوری طراحی شده باشند که قابلیت نظارت، ارزیابی و تقسیم‌بندی به گام‌های میانی در طول پنج سال برنامه یا بروز مطلق داشته باشند (مثل تأسیس یک سازمان یا دسترسی همگانی رایگان به خدمات).

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، قانون‌های برنامه اول، دوم و سوم عمرانی، صرفاً تخصیص اعتبار به پروژه‌های کلان بودند که پیگیری و نظارت بر آنها نظارت بر تخصیص بودجه کامل (و در برخی موارد اتمام آن پروژه) بوده است.

قانون برنامه عمرانی چهارم برای اولویت‌های اصلی خود در بسیاری موارد هدف‌گذاری‌های کمی شفاف داشته است؛ در مسئله پوشش تحصیلی جمعیت مورد انتظار دانش‌آموزی برای انتهای برنامه در کودکان، دبستان‌ها، دبستان‌های شهری و روستایی، راهنمایی، دانش‌آموزان متوسطه نظری در مدارس دولتی و ملی، مدارس جامع نظری و فنی، مدارس فنی حرفه‌ای، نسبت جمعیت با سواد ۴۵-۱۰ ساله و تعداد روستای تحت پوشش آموزش از راه دور از طریق رادیو شفاف مطالبه شده است. همچنین مربیان مورد نیاز برای اهداف فوق‌الذکر به تفکیک تعیین و تکلیف شده است. اما در بند «۱۴» سیاست‌های اجرایی فصل ۱۵ از گزارش خط‌مشی‌های برنامه برای موضوع ساختار اداری آموزش و پرورش برای تمرکززدایی در تصمیم‌گیری، کاهش تراکم کادر اداری مرکز و تبدیل آن نیروها به نیروی آموزشی، ادغام واحدهای آموزشی در مناطق شهری، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و بسیاری برنامه‌های دیگر (برنامه‌های بند



«۱۵» تا «۲۵» از برنامه‌های بخشی فصل ۱۵) به بیان احکام کلی و غیر قابل سنجش اکتفا شده است. در قانون برنامه عمرانی پنجم افزایش سهم آموزش و پرورش از درآمد ناخالص ملی به ۷/۴٪ در کنار اهداف کمی در بند «پ» بخش اهداف از فصل اول قسمت پنجم خلاصه تجدید نظر شده برنامه عمرانی مطالبه شده است. همچنین در بخش برنامه‌های مشخص از همین گزارش، بندهای «الف» تا «د» که ذکر شده، همگی هدف‌گذاری کمی و یا قابل پیگیری و نظارت دارند.

در قانون برنامه ششم عمرانی، نه در اهداف کلی، نه در خط‌مشی‌های اجرایی و نه در برنامه مشخص، تقریباً هیچ هدف‌گذاری کمی مشاهده نمی‌شود و غالب هدف‌گذاری‌ها قابلیت پیگیری و نظارت را ندارند. برای نمونه در بند «ت» از برنامه‌های مشخص آموزش و پرورش در قسمت سوم گزارش خطوط کلی، هدف‌ها و سیاست‌های قانون برنامه ششم عمرانی آمده است:

دوره راهنمایی تحصیلی: هدف‌های کلی این دوره از آموزش عبارت است از: ۱. گسترش معلومات و تجارب عمومی جوانان ۲. پرورش شخصیت ۳. پرورش و شناخت استعدادها ۴. راهنمایی تحصیلی در تناسب با استعدادهای دانش‌آموزان نسبت به انواع آموزش در سطح متوسطه. خط‌مشی‌های عمده دوره راهنمایی تحصیلی عبارتند از: ۱. اصلاح و بهبود راهنمایی تحصیلی، تعمیم و گسترش آن به منظور تحقق هرچه سریع‌تر هدف اجرا تعلیمات هشت ساله عمومی و اجباری ۲. گسترش و تقویت دانشسراهای راهنمایی تحصیلی و تأمین هرچه بیشتر معلم مورد نیاز برای این دوره از آموزش. برای تحقق هدف‌ها و خط‌مشی‌های فوق از سیاست‌های اجرایی زیر پیروی خواهد شد: ۱. تقویت آموزش مشاوران راهنما ۲. استفاده از معلمین مجرب برای راهنمایی ۳. گسترش تدریجی مراکز راهنمایی تحصیلی و شغلی ۴. ایجاد موجباتی که شناخت و پرورش استعدادهای دانش‌آموزان به نحو احسن عملی گردد (و ادامه راهنمایی تحصیلی در دوره‌های بالاتر) ۵. شناساندن بهتر مشاغل و مقتضیات شغلی مختلف به دانش‌آموزان و جلب همکاری بخش خصوصی و دولتی در این جهت ۶. انتشار نشریات راهنمایی شغلی و اتخاذ تدابیر دیگر به نحوی که کلیه دانش‌آموزان از این امکانات شغلی پس از تحصیلات آگاهی کافی یابند و استفاده از انجمن‌های کارفرمایان و اطاق بازرگانی به این منظور ۷. ایجاد نوعی تقسیم کار در میان مدارس راهنمایی تحصیلی هر بخش یا ناحیه آموزشی از لحاظ ارائه وسایل مورد نیاز درس «شناخت حرفه و فن» و همچنین ایجاد کارگاه‌ها در مدارس بزرگ‌تر برای استفاده مدارس راهنمایی مجاور از آن کارگاه‌ها ۸. برقراری رابطه منظم با مؤسسات استخدام‌کننده در بخش‌های صنعت، کشاورزی، خدمات و تنظیم قراردادهایی برای بازدیدها و کارهای عملی ساده دانش‌آموزان راهنمایی تحصیلی.

تقریباً هیچ‌کدام از سیاست‌های اجرایی هشتگانه که در بالا برای دوره راهنمایی تحصیلی اشاره شد، قابلیت نظارت و پیگیری را ندارند و معلوم نیست دستگاه اجرایی با چه حدت و شدتی به دنبال تأمین این اهداف خواهد بود.

در متن قانون برنامه اول توسعه، جدی‌ترین تبصره ماده واحده، تکلیف دولت بر تهیه لایحه تغییر بنیادی آموزش و پرورش طی ۶ ماه بوده که متأسفانه اجرای آن را نهادهای ناظر پیگیری نکرده‌اند. در

ضمیمه قانون برنامه هم غالب بندها، احکام غیرقابل پیگیری و نظارت هستند. برای نمونه در بند ۳-۷ و ۳-۸ از خط‌مشی‌های قسمت یکم ضمیمه برنامه آمده است:

۳-۷. توسعه فضای آموزشی متناسب با رشد دانش‌آموز و ایجاد امکانات آموزشی و پرورشی لازم و تربیت نیروهای کافی برای تمامی مقاطع به‌ویژه کودکان لازم‌التعلیم با اولویت روستاها.  
۳-۸. اولویت دادن به ریشه‌کنی بی‌سوادی در اقشار مولد.

درحالی‌که انتظار می‌رود برنامه توسعه، برآورد نیاز کشور از امکانات مورد نیاز را صورت داده و با توجه به پتانسیل‌های موجود در کشور، برنامه شفاف‌تری برای دستگاه اجرایی آماده سازد. یا مثلاً در بند ۸-۳ این اولویت دادن، در برابر چه اموری شکل گرفته است؟ این بند دقیقاً دلالت بر چه کاری دارد؟ چگونه قابل پیگیری و نظارت خواهد بود؟

گرچه در قانون برنامه دوم توسعه می‌توان ادعا کرد تقریباً هدف‌گذاری کمی صورت نگرفته، اما حدود نیمی از احکام آن قابلیت پیگیری و نظارت دارند؛ برای مثال، رایگان شدن حق انشعاب خدمات شهری به مدارس، تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان و شراکت دولت در آن، عدم رشد قیمت تعرفه خدمات شهری برای مدارس و ... اما کماکان بندهای غیرقابل پیگیری زیادی هم در متن قانون برنامه مشاهده می‌شود. ازجمله در تبصره «۶۵» مشخص نیست که نیاز برآورد شده و هدف‌گذاری مدنظر قانونگذار چه اندازه بوده؛ گرچه موضوع از نظر قانونگذار ظاهراً با اهمیت بوده، اما این سنخ از برنامه‌ریزی، در عمل بهره‌ای نخواهد داشت:

تبصره «۶۵» - دولت مکلف است نسبت به ایجاد و اختصاص امکانات ورزشی برای دانش‌آموزان دختر و بانوان، با توجه به حفظ شئون زن در جامعه اسلامی اقدام نماید.

در قانون برنامه سوم توسعه نیز هدف‌گذاری‌های کمی به‌ندرت دیده می‌شود اما تقریباً همه مواد و تبصره‌های مصوب در حوزه آموزش و پرورش، قابلیت نظارت و پیگیری داشته‌اند؛ یا از سنخ اعطا مجوز بوده یا تأسیس و تغییر شکل سازمان‌ها یا تخصیص کامل یک هزینه یا منبع. لذا از این جنبه می‌توان قانون برنامه سوم را کم آسیب دانست. گرچه هدف‌گذاری‌های کمی، می‌تواند مسیر حرکت و رشد دستگاه اجرایی را بهتر تبیین کند و قانون برنامه سوم از این جهت در وضعیت قوت نیست.

در قانون برنامه چهارم توسعه، بخش‌هایی به تنفیذ موادی از قانون برنامه سوم پرداخته و بخش اصلی جدید در قانون برنامه چهارم برای موضوع آموزش و پرورش، ماده (۵۲) است که با هدف دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی در ۱۶ بند تدوین شده است. ضمن عدم مشاهده اهداف کمی در این ۱۶ بند، می‌توان گفت تقریباً نیمی از جنس تأسیس یا تکلیف مطلق است و نیم دیگر، متأسفانه اصلاً قابلیت نظارت و پیگیری ندارد. به‌طور نمونه در بند «و» ماده (۵۲) قانون برنامه چهارم توسعه آمده است:

بند «و» - افزایش انگیزه شغلی معلمان، با تأمین جایگاه و منزلت حرفه‌ای مناسب و اصلاح نظام پرداخت متناسب با میزان بهره‌وری و کیفیت خدمات آنها.



چنین گزاره‌ای، عملاً ناقص بوده و قابلیت ارزیابی نخواهد داشت؛ ضمن اینکه سازمان برنامه و بودجه کشور و مجلس شورای اسلامی امکان نظارت و پیگیری موفقیت یا شکست دولت در پیاده‌سازی آن را ندارند. شاید بهتر می‌بود به جای این بند، مثلاً سهم بودجه پرسنلی آموزش و پرورش از تولید ناخالص داخلی یا میزان اقبال داوطلبان کنکور به رشته‌های تربیت معلم یا برخی شاخص‌های دیگر در نظر گرفته می‌شد.

ماده (۱۹) قانون برنامه توسعه پنجم که بخش اصلی احکام مرتبط با آموزش و پرورش را در خود جای داده است، شامل ۶ بند با موضوع‌های کاملاً مجزاست؛ حداقل سه مورد از آنها (تقویت گویش محلی، تقویت برنامه‌های آموزشی و ... در صدا و سیما، برخی اقدام‌ها برای تأمین دانش‌آموزان نیازهای ویژه) صرفاً یک جهت‌گیری کلی را معین کردند و به علت عدم هدف‌گذاری کمی در آنها، قابلیت پیگیری و نظارت بعدی جدی نداشتند. در بقیه موارد (مثل افزایش سهم غیرپرسنلی بودجه وزارت آموزش و پرورش به سهم پرسنلی) امکان هدف‌گذاری بهتر و دقیق‌تر برای مسئله، وجود داشته است.

در قانون برنامه ششم توسعه یک پدیده متفاوت از همه دوره‌های قبل را شاهد هستیم: در بخش مربوط به آموزش و پرورش در جلد دوم سند تفصیلی بخشی قانون برنامه ششم، بخش ویژه به عنوان اهداف کمی تعبیه شده و هدف‌گذاری‌ها مبتنی بر شرایط موجود و چالش‌های پیش رو به صورت سالیانه تا پایان دوره برنامه ششم انجام شده است. در حالی که در متن قانون برنامه، هیچ اثری از هیچ کدام از آن هدف‌گذاری‌ها نیست و این وضعیت جای تأمل و سؤال جدی دارد. اما احکام موجود در متن قانون برنامه، شبیه دوره‌های قبلی، بعضاً قابل نظارت و بعضاً کلی و مجمل هستند که ضمن شفاف نبودن تکلیف دستگاه اجرایی، امکان پیگیری از طرف نهادهای نظارتی را هم دچار چالش می‌کند.

به نظر می‌رسد برای قانون برنامه هفتم توسعه، در قدم اول لازم باشد شاخص‌هایی متناسب با اهداف و اولویت‌های پیاده‌سازی سند تحول تعیین شود و در فرایندی شبیه آنچه در سند تفصیلی قانون برنامه ششم صورت گرفته، بعد از بررسی وضعیت فعلی در این شاخص‌ها، وضعیت سال‌های اجرای برنامه در آنها تعیین تکلیف شود.

## ۵-۱. ضرورت قابلیت تجزیه اهداف به اهداف خرد و میانی

علاوه بر قابلیت ارزیابی طی برنامه، گام‌های لازم برای تحقق آن اهداف در طول برنامه هم باید شفاف باشد. قانون برنامه عمرانی پنجم اولین بار نسبت به این موضوع التفات جدی داشته است. در کتاب نیلی و کریمی با عنوان برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۱۶-۱۳۵۶) در صفحات ۸۹-۸۸ آمده است:

بسیاری معتقدند برنامه عمرانی پنجم نسبت به برنامه‌های قبل، از نظر کیفی بهبود یافته است. یکی از ویژگی‌های مهم برنامه مذکور آن است که به طور کامل توسط متخصصان ایرانی تهیه و تدوین شده است. یکی دیگر از ویژگی‌های این برنامه، تلفیق واقعی برنامه پنج‌ساله و بودجه و ایجاد یکنواختی و هماهنگی در طبقه‌بندی‌های مربوط به این دو است. در برنامه‌های گذشته، ارتباط و به هم پیوستگی

روشنی میان این دو سند وجود نداشت. در برنامه عمرانی پنجم تلاش شد تا حد امکان این ارتباط برقرار شود و اثرات متقابل آنها بر یکدیگر مشخص گردد.

به عنوان نمونه در سال‌های اخیر، هدف‌گذاری‌های کمی در صفحه ۲۴۶ و ۲۴۷ از جلد ۲ سند تفصیلی بخشی قانون برنامه ششم اهداف جزئی سالیانه را نیز برای دستگاه مجری تعیین کرده که می‌تواند الگوی مطلوبی برای تدوین برنامه هفتم توسعه باشد. این اهداف در ادامه آورده شده است:

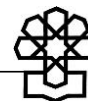
### جدول ۱. اهداف کمی

| ردیف | هدف کلی                                                  | هدف کمی                                                          |      | وضعیت در پایان سال‌های |      | سال‌های برنامه ششم |      |      |      |      |
|------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------|------------------------|------|--------------------|------|------|------|------|
|      |                                                          | عنوان                                                            | واحد | ۱۳۹۳                   | ۱۳۹۴ | ۱۳۹۵               | ۱۳۹۶ | ۱۳۹۷ | ۱۳۹۸ | ۱۳۹۹ |
| ۱    | تأمین و بسط عدالت در برخورداری از فرصت‌های تعلیم و تربیت | نرخ پوشش نواآموزان در دوره پیش از دبستان                         | درصد | ۵۲                     | ۵۴   | ۶۲                 | ۶۹   | ۷۲   | ۷۴   | ۷۵   |
|      |                                                          | پوشش تحصیلی واقعی دوره ابتدایی                                   | درصد | ۹۸                     | ۹۸   | ۹۸٫۲               | ۹۸٫۴ | ۹۸٫۶ | ۹۸٫۸ | ۹۹   |
|      |                                                          | پوشش تحصیلی واقعی دوره متوسطه اول                                | درصد | ۸۲                     | ۸۲   | ۸۵                 | ۸۸   | ۸۹   | ۹۰   | ۹۱   |
|      |                                                          | پوشش تحصیلی واقعی دوره متوسطه دوم                                | درصد | ۷۶                     | ۷۶   | ۷۸                 | ۷۹   | ۸۰   | ۸۱   | ۸۲   |
|      |                                                          | درصد باسوادی جمعیت ۱۰ ساله و بالاتر                              | درصد | ۸۸٫۶                   | ۸۸٫۶ | ۸۹                 | ۸۹٫۵ | ۹۰   | ۹۱   | ۹۲   |
|      |                                                          | سهم دانش‌آموزان غیردولتی از کل دانش‌آموزان                       | درصد | ۱۰٫۵                   | ۱۰٫۵ | ۱۱                 | ۱۲   | ۱۳   | ۱۴   | ۱۵   |
| ۲    | ارتقای کیفیت تعلیم و تربیت                               | درصد دانش‌آموزان رشته‌های نظری از کل دانش‌آموزان دوره دوم متوسطه | درصد | ۶۱٫۶                   | ۶۱٫۲ | ۶۱٫۲               | ۶۱   | ۶۰٫۵ | ۶۰   | ۵۹   |
|      |                                                          | نرخ گذر ظاهری از دوره ابتدایی به متوسطه اول                      | درصد | ۹۴٫۲                   | ۹۴٫۲ | ۹۵                 | ۹۵٫۵ | ۹۶   | ۹۶٫۵ | ۹۷   |

این فرایند در ادوار قبل از قانون برنامه توسعه ششم برای آموزش و پرورش صورت نگرفته است. حتی در مواردی که هدف‌گذاری‌های کمی صورت گرفته، تفکیک سال‌های برنامه ذکر نشده‌اند مثلاً در خلاصه تجدید نظر شده قانون برنامه پنجم عمرانی، در مقدمه فصل ۱ آمده است:

با توجه به حجم/اعتبارات برنامه پنجم، میزان سرمایه‌گذاری دولت در آموزش و پرورش از معادل ۳/۲٪ درآمد ناخالص ملی در پایان برنامه چهارم به ۴/۷٪ افزایش می‌یابد.

در چنین وضعیتی، معلوم نیست که سالیانه چه درصدی باید به سهم آموزش و پرورش اضافه شود و احتمال محقق نشدن این هدف کمی در انتهای برنامه، بالاتر می‌رود.



در صفحات ۲۵۰ تا ۲۵۳ جلد دوم سند تفصیلی بخشی قانون برنامه ششم توسعه علاوه بر جدول فوق، الزامات مورد نیاز برای تحقق این اهداف، میزان منابع مالی مورد نیاز برای هر هدف کمی در هر سال و نحوه تأمین آن منابع نیز به تفکیک در جداول آورده شده است. این رویه غالباً در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب وجود داشته که در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب کم‌رنگ شده و مجدد در سند تفصیلی قانون برنامه ششم توسعه (نه در خود قانون برنامه) احیا شده است. اضافه شدن مجدد این ادبیات به قانون برنامه توسعه هفتم می‌تواند از تکرار تجربیات منفی قبلی در برخی برنامه‌ها از جمله افزایش ۵۰ درصدی سهم آموزش‌های مهارتی در طول قانون برنامه پنجم یا بند «ث» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم درخصوص اختصاص ۳ میلیارد دلار از محل صندوق ذخیره جلوگیری کند.

چالش دیگری که در متن برخی برنامه‌ها دیده می‌شود، بندهایی است که به **کلی‌گویی** اکتفا کرده و نه قابلیت ارزیابی و پیگیری دارد و نه شفافیتی برای کارگزار. عملاً این احکام، جز اضافه کردن بیهوده حجم برنامه، فایده‌ای ندارند. به‌طور مثال در بند «ح» ماده (۶۳) قانون برنامه توسعه ششم آمده:

*دولت موظف است در طول سال‌های برنامه اعتبار و منابع لازم را در جهت ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری و مرزی در اختیار قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان قرار دهد.*

در چنین بندهایی عملاً هیچ تکلیفی برای هیچ بخشی از دولت معین نشده است؛ صرفاً اجازه‌هایی برای مصرف بودجه‌هایی داد شده که امکان نظارت را از بین می‌برد.

در میان برنامه‌های قبل از انقلاب تا قبل از قانون برنامه ششم عمرانی، غالب بندها دلالت‌های مفهومی نسبتاً خوبی دارند و تقریباً از کلی‌گویی و ابهام پرهیز شده. اما در قانون برنامه عمرانی ششم، گزاره‌های کلی که آدرس‌دهی به‌قدر کافی دقیقی برای اجرا ندارند، به‌کرات در متن برنامه قابل مشاهده است. از جمله در بند «ت» از برنامه‌های مشخص فصل آموزش و پرورش در قسمت سوم از گزارش خطوط کلی، هدف‌ها، سیاست‌های قانون برنامه عمرانی ششم آمده است:

*برای تحقق هدف‌ها و خط‌مشی‌های دوره راهنمایی تحصیلی از سیاست‌های*

*اجرایی زیر پیروی خواهد شد:*

۱. *تقویت آموزش مشاوران راهنما،*
۲. *استفاده از معلمان مجرب برای راهنمایی،*
۳. *گسترش تدریجی مراکز راهنمایی تحصیلی و شغلی،*
۴. *ایجاد موجهاتی که شناخت و پرورش استعدادها و دانش‌آموزان به‌نحو احسن عملی گردد (و ادامه راهنمایی تحصیلی در دوره‌های بالاتر)،*
۵. ...

## ۶-۱. کم توجهی به هندسه نهادی و سندی در سیاستگذاری کلان کشور

با مطالعه در مسیر برنامه‌ریزی‌های توسعه، یک مسئله جدی رخ می‌دهد: ربط و نسبت اسناد بالادستی و نهادهای تدوین‌گر آنها با برنامه توسعه و سازمان‌های درگیر در نگارش آن، چیست؟ به نظر می‌رسد مادامی که شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان تدوین‌گر سند و شورای عالی آموزش و پرورش به عنوان متولی تصویب و ابلاغ سیاست‌های اجرایی و پیاده‌سازی سند (طبق بند «الف» از بخش دوم از فصل هشتم سند تحول) در فرایند تدوین برنامه توسعه مشارکت جدی نداشته باشند، نه تنها امید به اجرای سند غیرمعقول خواهد بود، بلکه امید به نگارش سندی قابل اجرا نیز نزدیک به واقع نیست، چراکه رفت و برگشت مستمر بین سیاستگذاران، برنامه‌ریزان و مجریان برای بهبود این چرخه، امری ضروری است. چنانچه اشاره شد، تدوین برنامه‌های توسعه، بهترین (و شاید تنها) فرصت برای ایجاد ارتباط ارگانیک میان نهادهای تقنینی و اجرایی و بودجه‌ای کشور باشد و باید با درایت به مدیریت جریان دانش و تجربه بین این نهادها در این موقف اهتمام ورزید در غیر این صورت، مشاهده گزاره‌هایی شبیه بند «الف-۱» تا «الف-۴» از ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه، اصلاً دور از انتظار نیست:

الف) دولت مکلف است برای ایجاد تحول در نظام تعلیم و تربیت اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به نحوی که کلیه اقدامات وزارت آموزش و پرورش براساس این سند انجام

شود و اقدامی مغایر با قانون و سند صورت نگیرد،

۲. تهیه نظام رتبه‌بندی معلمان و استقرار نظام پرداخت‌ها براساس تخصص با شایستگی‌ها و عملکرد رقابتی مبتنی بر نظام رتبه‌بندی معلمان و مهندسی نیروی انسانی براساس سند تحول و نقشه جامع علمی کشور با تصویب مجلس شورای اسلامی در قالب بودجه سنواتی،

۳. ارتقای جایگاه آموزش و پرورش به مثابه مهم‌ترین نهاد تربیت نیروی انسانی و مولد سرمایه اجتماعی و انسانی عهده‌دار اجرای سیاست‌های مصوب و هدایت و نظارت بر آن به عنوان امر حاکمیتی با توسعه همکاری دستگاه‌های اجرایی،

۴. توسعه و تسهیل سفرهای فرهنگی دانش‌آموزی به‌ویژه اردوهای زیارتی و راهیان نور.

چنانچه مشاهده می‌شود، علاوه بر عدم یک نقشه راه ایجابی برای پیاده‌سازی سند و اکتفا به گزاره‌ای سلبی در بند «الف-۱»، بندهای مربوطه، به شدت نامتجانس هستند و ربط و نسبت شفافی با خود سند تحول ندارند! در بند «الف» ماده (۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه هم شرایط نسبتاً مشابهی دیده می‌شود:

الف) در راستای تحقق بند «۸» سیاست‌های کلی ابلاغی و با هدف ارتقای کیفی سه حوزه دانش، مهارت و تربیت اسلامی به دولت اجازه داده می‌شود برنامه تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور را در چارچوب قوانین موضوعه و با رعایت اولویت‌های ذیل تدوین نماید و پس از تصویب در هیئت وزیران به اجرا درآورد:

گفتنی است بند فوق، صرفاً دولت را «مجاز» شمرده که برنامه اجرایی سند تحول را تدوین کند؛ ضمن اینکه اولویت‌هایی برای تدوین این برنامه ذکر کرده که معلوم نیست این اولویت‌ها طبق نظر شورای



عالی انقلاب فرهنگی تبیین شده یا شورای عالی آموزش و پرورش، کارشناسان وزارت آموزش و پرورش، کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور یا نمایندگان مجلس آنها را انتخاب کرده‌اند.

در کنار سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، فراموشی و نادیده انگاشتن سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش نیز برای برنامه‌ریزی، آسیب جدی تلقی می‌شود. در شرایطی که ابلاغ سیاست‌های کلی تحول در آموزش و پرورش، پس از تصویب سند تحول بنیادین صورت گرفته، عملاً کارکرد، نقش و جایگاه آن در برنامه‌ریزی تحولی آموزش و پرورش مغفول مانده است.

به نظر می‌رسد در شرایط فعلی که ارتباطی نظام‌مند آن‌طور که بایسته و شایسته است، بین نهادهای متولی اسناد بالادستی تحولی و فرایند تدوین برنامه توسعه به چشم نمی‌خورد، شاید بهترین راه عضو کردن نمایندگان رسمی نهادهای مربوطه همچون شورای عالی آموزش و پرورش و شورای عالی انقلاب فرهنگی (شورای تحول و نوسازی نظام آموزشی کشور) در شورای برنامه‌ریزی آموزش در سازمان برنامه و بودجه در کنار نمایندگان رسمی وزارت آموزش و پرورش باشد. در این صورت با ایجاد وفاق در میان نهادهای متولی آموزش و پرورش، زمینه شکل‌گیری یک ضمانت اجرای نرم برای تحقق برنامه طی سال‌های اجرا باشد.

#### ۷-۱. فقدان ارتباط نظام‌مند طولی بین برنامه‌ها

به نظر می‌رسد یکی از مواردی که می‌توان به‌عنوان یک مؤلفه در بررسی قوانین برنامه توسعه مدنظر قرار داد، ارتباط سیستمی برنامه‌های توسعه با یکدیگر است به این نحو که فارغ از ارتباط اجزای درونی یک برنامه، آیا برنامه‌های توسعه ارتباط طولی با برنامه‌های قبل از خود دارند؟ آیا مکمل یکدیگرند؟ یا اینکه هرکدام از نقطه صفر برنامه‌ریزی را شروع کرده است؟ برای تحقق این هدف، لازم است قبل از نگارش برنامه و تبیین هدف‌گذاری‌ها، علاوه بر تبیین وضع وجود براساس شاخص‌های مربوطه، گزارش آسیب‌شناسی نسبت به چرایی و چگونگی تحقق یا عدم تحقق برنامه(ها)ی قبلی توسعه تهیه شود. بررسی این موضوع که چرا هدف‌گذاری‌های برنامه قبلی به‌طور کامل محقق نشده‌اند، می‌تواند برای تعیین جهت‌گیری اهداف و برنامه‌های اجرایی بخشی کمک بسزایی کند. در میان قوانین برنامه توسعه بعد از انقلاب، فرایند تدوین و تصویب قانون برنامه سوم توسعه، از این نظر شرایط بهتری داشته و تلاش کرده است مسیر طی شده را با کمک نظرات کارشناسی داخل و خارج سازمان برنامه و بودجه کشور تا حد خوبی تحلیل و رصد کند.

#### ۸-۱. تکرار احکام ثابت طی برنامه‌های متوالی

به نظر می‌رسد یکی از آسیب‌های اصلی برنامه‌های توسعه، بلا تکلیفی برخی احکام تکراری در برنامه‌های متوالی باشد که معلوم نیست باید تبدیل به یک قانون منظم و منسجم دائمی بشوند یا موقتی هستند و

بعد از برطرف شدن ضرورت‌ها، دیگر تکرار نخواهند شد. برای مثال حکم تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه در خصوص صندوق ذخیره فرهنگیان، در قانون برنامه سوم، چهارم و ششم عیناً تکرار شده است. یا برخی از مفاهیم همچون ریشه‌کنی بی‌سوادی و پوشش تحصیلی کامل افراد لازم‌التعلیم طی قوانین توسعه قبل و بعد از انقلاب تکرار شده است. موضوع «توجه خاص با آموزش کودکان استثنایی» در قانون برنامه اول توسعه مورد توجه قرار گرفته و همین موضوع با عبارت «توسعه مدارس استثنایی و کودکان با نیازهای خاص» در بند «ه» ماده (۱۹) قانون برنامه پنجم آمده است.

## ۲. ملاحظات پیشنهادی برای رعایت در قانون برنامه هفتم توسعه

### ۲-۱. نسبت قانون برنامه توسعه با اسناد بالادستی حوزه آموزش و پرورش

برنامه هفتم به‌عنوان اولین برنامه در گام دوم انقلاب اسلامی، باید بتواند نسبت میان سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و بیانیه گام دوم انقلاب و نیز نسبت خودش با این سه را تبیین کرده باشد. وضعیت نابسامان سیاستگذاری در وزارت آموزش و پرورش که ارتباط نظام‌مندی بین سیاست‌های کلی تحول و سند تحول بنیادین آموزش و پرورش دیده نمی‌شود، شرایط اجرایی موجود که پیاده‌سازی سند تحول را «در کنار اداره امور روزمره» قرار داده و نیم‌نگاهی هم به دلالت‌های بیانیه گام دوم انقلاب می‌کند نیازمند ساماندهی و انسجام سیاستگذارانه است. مقام معظم رهبری در ۱۳۹۴/۰۲/۱۶ در دیدار جمعی از معلمان و فرهنگیان سراسر کشور و قبل از تدوین قانون برنامه ششم توسعه، تبیین رابطه برنامه توسعه با سند تحول را مطالبه فرمودند:

یک موضوع دیگری که در این مسئله سند مهم است که وزیر محترم هم خوشبختانه امروز اشاره کردند، ظرفیت برنامه ششم است. الان سیاست‌های برنامه ششم در حال تدوین است، بعد هم خود برنامه را تدوین می‌کنند، تصویب می‌کنند، اجرا می‌کنند. در ضمن این برنامه و در ذیل این برنامه، مسئله آموزش و پرورش و سند تحول بنیادین باید حتماً دیده بشود تا بدانیم ما در سال ۱۴۰۴ چه خواهیم داشت در آموزش و پرورش.

در قوانین برنامه عمرانی قبل از انقلاب، تجربه طرح‌های تحولی حوزه آموزش و پرورش در قانون برنامه چهارم مشاهده می‌شود که ناظر به نیازمندی‌های نیروی انسانی ماهر در اقتصاد و اجتماع ایران و اجرای نظام جدید آموزش و پرورش و استقرار دوره راهنمایی تحصیلی بوده است. این تحول در همه ۲۴ بند مرتبط با آموزش و پرورش در قانون برنامه چهارم قابل ردیابی است و برای پیاده‌سازی آن، هدف‌گذاری‌های کمی و احکام تبیینی کافی به خدمت گرفته شده است.

در قانون برنامه پنجم عمرانی همزمان با افزایش جدی درآمدهای نفتی، شاهد بلندپروازی‌های اصلاح‌گرانه در آموزش و پرورش هستیم. نکته مهم آنجاست که محور این اصلاحات به‌طور کامل در



قانون برنامه آمده است. گرچه احکام موجود در قانون برنامه، نتوانسته به اندازه کافی تمهیدگر آن محورها برای اصلاح باشد. در بند «ت» از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی فصل ۱ در قسمت پنجم خلاصه تجدیدنظر شده قانون برنامه عمرانی پنجم آمده است:

رفع نقایص بنیادی نظام آموزشی:

۱. پیشرفت جامعه ایران ایجاب می‌کند که همگام با تربیت مهارت و تخصص به تعلیم و تفهیم هدف‌های ملی و پرورش حس انضباط و همکاری اجتماعی و غرور ملی توجه اساسی مبذول گردد. بر این اساس در محتوی و روش نظام آموزش و پرورش تجدیدنظر کلی به عمل خواهد آمد.
  ۲. فوریت امر ایجاب می‌کند که با مشارکت وسیع صاحب‌نظران و با الهام از نیازهای درازمدت جامعه ایران نسبت به هدف، رسالت، ساخت و روش‌های آموزشی تعلیمات متوسطه تجدیدنظر اساسی انجام پذیرد.
  ۳. یکی از گرایش‌های ناسالمی که به صورت بنیادی باعث انحطاط وضع تحصیلات شده است، ارزش استخدامی مدارک تحصیلی است. این ترتیب موجب شده است که اخذ این مدارک بیشتر از کسب دانش و صلاحیت و تخصص مورد توجه جوانان کشور قرار گیرد. از این نقطه نظر در تدوین و نحوه اجرای قوانین استخدامی و کسب مجوز قانونی لازم برای اعطای گواهینامه تخصصی یکسانی که بر اثر تجربه مهارت یا تخصص لازم را کسب کرده باشند، انجام خواهد گرفت.
  ۴. تجهیز و تقویت سازمان یا دستگاه‌های اجرایی مسئول توسعه آموزش و پرورش و اصلاح سازمان و روش‌های مدیریت و آیین‌نامه و مقررات اجرایی در اسرع اوقات انجام خواهد شد. به همین مناسبت سازمان نوسازی و گسترش ساختمان‌های آموزشی و سازمان کاربرد تکنولوژی آموزشی در وزارت آموزش و پرورش و سازمان آموزش کشاورزی وابسته به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و برحسب ضرورت سازمان‌های آموزشی مشابهی برای وزارتخانه‌هایی که فعالیت آموزشی عمده‌ای انجام می‌دهند در برنامه پنجم تشکیل خواهد شد. برای تسریع گردش کار آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و تربیت معلم از تسهیلات قانونی شبیه به هیئت امنای مؤسسات آموزش عالی استفاده خواهد شد.
- پس از انقلاب هم دو بار عزم تغییر بنیادی متناسب با ارزش‌های انقلاب اسلامی ایران صورت گرفت. آنچه در مرتبه اول در قوانین برنامه توسعه منعکس شد، تبصره «۱۴» از ماده واحده قانون برنامه اول توسعه بود که براساس آن، دولت موظف بود لایحه مربوطه را ظرف ۶ ماه به مجلس ارائه کند که آن تلاش‌ها در نهایت به نتیجه عملیاتی منجر نشد.
- در تجربه آخر که سند تحول بنیادین بود، قانون برنامه پنجم توسعه تقریباً منفعل بوده است؛ چراکه تصویب قانون برنامه در دی‌ماه ۱۳۸۹ اتفاق افتاده در حالی که تصویب نسخه آخر سند تحول بنیادین در دی‌ماه ۱۳۹۰ صورت گرفته است. لذا قانون برنامه پنجم، در زمان تصویب، نتوانسته احکام خود را در چارچوب سند تحول تدوین و تبیین کند؛ بلکه در تبصره «۱۹» قانون برنامه پنجم اشاره شده که دولت اجازه دارد برنامه تحول بنیادین را تهیه و در هیئت‌وزیران تصویب و اجرا کند.
- اما قانون برنامه ششم که اسفند ۱۳۹۵ و در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه ششم تصویب شده، علی‌القاعده می‌بایست تمام‌قد در خدمت پیاده‌سازی سند تحول می‌بود. در حالی که از بندهای «الف» تا «ح» ماده (۶۳) (به عنوان اصلی‌ترین ماده آموزش و پرورش برنامه) قانون برنامه ششم چنین برداشت می‌شود که اجرای سند، پروژه‌ای است در کنار بقیه کارهایی که دستگاه اجرایی بناست انجام دهد.

در برنامه‌های توسعه حوزه آموزش و پرورش حتی نسبت به سیاست‌های کلی برنامه هم دقت نظر جدی وجود ندارد؛ برای مثال در بند «۷۵» سیاست‌های کلی قانون برنامه ششم توسعه چنین آمده است:

*اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و تأکید بر دوران تحصیل کودکی و نوجوانی.*

با این بند انتظار می‌رود که قانون برنامه ششم در حوزه آموزش و پرورش به مثابه منشوری در جهت تحقق این دو هدف برنامه‌هایی را برای یک دوره پنج‌ساله ارائه دهد، اما این در حالی است که در بند «الف» ماده (۶۳) تقریباً با همان ادبیات سیاست‌های کلی، دولت مکلف به اجرای سند تحول شده است و درخصوص قسمت دوم از بند «۷۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم تقریباً هیچ حکمی نیامده است! درخصوص بند «۷۶» با موضوع افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور نیز برنامه عملیاتی تعریف نشده و فقط یک جدول کمی (جدول ۱۲) تعیین شده است درحالی که باید برای افزایش آموزش‌های مهارتی قاعده‌گذاری برنامه‌ای شود.

به نظر می‌رسد برنامه هفتم باید بتواند جایگاه سند تحول را در برنامه‌ریزی تبیین و با ایفای نقش کلیدی، ربط و نسبت برنامه‌های آموزش و پرورش با اسناد بالادستی مربوطه را ساماندهی کند. نکته مهم دیگر در این باره آن است که وزرای دولت به هنگام اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی، برنامه اقدام‌ها و فعالیت‌های خود را به مجلس ارائه می‌دهند و براساس آن از مجلس رأی اعتماد می‌گیرند و این برنامه، یکی از محورهای مهم عملکرد آن وزارتخانه و نظارت مجلس بر آن دستگاه به شمار می‌رود. به‌ویژه آنکه برنامه وزرای دولت، هم‌اکنون و قبل از ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه، به مجلس تقدیم شده است. بنابراین در برنامه مذکور باید تدوین برنامه هفتم توسعه لحاظ شود.

## ۲-۲. وضع شاخص‌های جدید متناسب با اهداف بومی

از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی در دنیا، تولید و ارائه شاخص‌ها متناسب با اهداف و سیاست‌های قصد شده است. عملاً مخاطبان با مدنظر قرار دادن «بهبود شاخص‌ها» مستقل از اینکه بدانند یا ندانند، برای رسیدن به اهداف قصد شده تلاش می‌کنند. برای مثال با توجه به اهداف کلان قانون برنامه پنجم عمرانی که تربیت نیروی فنی و متخصص برای توسعه اقتصادی بوده است، در قسمت پنجم (امور اجتماعی)، فصل ۱ (آموزش و پرورش)، برنامه‌های مشخص-بند «ث» آمده است:

*آموزش متوسطه عمومی و جامع: در برنامه پنجم آهنگ رشد تعلیمات متوسطه عمومی حتی/المقدور تعدیل شود و به حدود ۹٪ تقلیل می‌یابد. با تنوع بخشیدن به رشته‌های تحصیلی در دبیرستان‌ها و توسعه مدارس جامع تعداد زیادی از داوطلبان تحصیل به رشته‌های فنی، بهداشتی، خدماتی و امور فنی و اداری سوق داده می‌شوند.*

همان‌طور که مشاهده می‌شود، تقلیل آهنگ رشد تعلیمات متوسطه به عنوان یک شاخصه کمی شفاف و یک ابزار حکمرانی در راستای اهداف اصلی برنامه مورد استفاده قرار گرفته است. از این جهت



تولید شاخص‌های ارزیابی (به‌مثابه ابزار حکمرانی) متناسب با انتظارات سند تحول بنیادین برای فهم بهتر نسبت به پیشرفت برنامه توسعه در آن چارچوب ضروری است. شاید یکی از جدی‌ترین موانع اجرایی‌سازی سند، نداشتن شاخص‌های کمی و کیفی متناسب با اهداف آن باشد که منجر شده نتوانیم وضعیت فعلی را به‌خوبی تبیین کنیم و برنامه‌ریزی برای بهبود را نیز برای ما با چالش روبه‌رو ساخته است.

در صفحه ۲۴۶ و ۲۴۷ سند تفصیلی بخشی برنامه ششم به‌عنوان آخرین پژوهش برنامه‌ریزی ملی در حوزه آموزش و پرورش، شاخص‌های زیر در چارچوب هدف‌های کلی مورد اشاره، مدنظر قرار گرفته بودند:

➤ تأمین و بسط عدالت در برخورداری از فرصت‌های تعلیم و تربیت: نرخ پوشش نوآموزان در دوره پیش از دبستان - پوشش تحصیلی واقعی دوره ابتدایی - پوشش تحصیلی واقعی دوره متوسطه اول - پوشش تحصیلی واقعی دوره متوسطه دوم - درصد باسواد جمعیت ۱۰ ساله و بالاتر.

➤ ارتقای کیفیت تعلیم و تربیت: سهم دانش‌آموزان غیردولتی از کل دانش‌آموزان - درصد دانش‌آموزان رشته‌های نظری از کل دانش‌آموزان دوره متوسطه دوم - نرخ گذر ظاهری از دوره ابتدایی به متوسطه اول - نرخ گذر ظاهری از دوره متوسطه اول به متوسطه دوم - نرخ تکرار پایه در دوره ابتدایی - نرخ تکرار پایه در دوره متوسطه اول.

➤ بازنگری و باز مهندسی ساختارها، رویه‌ها و روش‌ها: بهبود شاخص نسبت دانش‌آموز به معلم در دوره ابتدایی - بهبود شاخص نسبت دانش‌آموز به معلم در دوره متوسطه اول - بهبود شاخص نسبت دانش‌آموز به معلم در دوره متوسطه دوم.

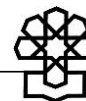
➤ ارتقای منزلت اجتماعی و جایگاه حرفه‌ای سرمایه انسانی آموزش و پرورش با تأکید بر نقش الگویی و جایگاه معلم: سهم جذب دانش‌آموخته واجد شرایط سایر دانشگاه‌ها برای تربیت حرفه‌ای در دانشگاه فرهنگیان از کل ظرفیت دانشگاه.

شورای عالی آموزش و پرورش در جلسه ۷۶۰ به تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۳ چارچوب مفصلی برای ارزشیابی نظام آموزشی کشور شامل ۱۴۷ شاخص در سه محور درون‌داد، فرایند و برون‌داد تنظیم کرده و وزارت آموزش و پرورش را موظف به گزارش دو سالیانه این شاخص‌ها به شورا کرده است. متأسفانه نگارنده از نتایج احتمالی عملی این مصوبه اثری پیدا نکرده است. شورای عالی آموزش و پرورش ۶ سال بعد در مصوبه شماره ۸۸۶ به تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۵ نشانگرهای ارزشیابی نظام آموزش و پرورش و استانداردهای آن را با اولویت ۴۳ شاخص به شرح زیر مجدداً تعیین و وزارت آموزش و پرورش را موظف به گزارش سالیانه آنها کرده است:

شاخص‌های کمی شامل:

۱. درصد پذیرش ظاهری و واقعی جمعیت ۶ ساله‌ها،
۲. درصد پذیرش دوره پیش‌دبستانی،
۳. درصد پوشش تحصیلی ظاهری و واقعی،
۴. نسبت دانش‌آموزان به کلاس‌های درس دایر (حداکثر تراکم در هر کلاس)،
۵. نسبت دانش‌آموزان به کل کارکنان آموزشی،
۶. نسبت دانش‌آموزان شاخه فنی حرفه‌ای و کار و دانش به کل دانش‌آموزان متوسطه،
۷. نسبت دانش‌آموزان مدارس غیردولتی به کل دانش‌آموزان،
۸. درصد دانش‌آموزان کلاس‌های چندپایه،

۹. نسبت کارکنان آموزشی واجد شرایط تخصصی به کل کارکنان،
  ۱۰. نسبت کارکنان آموزشی واجد شرایط حرفه‌ای به کل کارکنان،
  ۱۱. ضریب اشتغال واقعی کل کارکنان آموزشی،
  ۱۲. میانگین سطح تحصیلات کارکنان،
  ۱۳. میانگین ساعات آموزش‌های ضمن خدمت سالیانه کارکنان،
  ۱۴. میزان رضایت شغلی کارکنان،
  ۱۵. نسبت مدارس دونوبته به کل مدارس،
  ۱۶. نرخ اتصال مدارس به شبکه ملی اطلاعات و ارتباطات،
  ۱۷. سرانه دانش‌آموزی (به تفکیک دوره‌ها و شاخه‌های دانش‌آموزی)،
  ۱۸. سهم اعتبارات غیرپرسنلی از کل اعتبارات (جاری-هزینه‌ای) آموزش و پرورش،
  ۱۹. سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی (به تفکیک جاری/هزینه‌ای و عمرانی/تملک‌دارایی و سرمایه‌ای)،
  ۲۰. سهم هزینه‌های آموزش و پرورش از کل تولید ناخالص داخلی (GDP)،
  ۲۱. نسبت مقالات منتشر شده (در نشریات معتبر داخلی و خارجی) به کل پژوهش‌های انجام شده در آموزش و پرورش،
  ۲۲. نسبت مقالات منتشر شده به کل کارکنان،
  ۲۳. نرخ ارتقای دانش‌آموزان،
  ۲۴. نرخ فارغ‌التحصیلی دانش‌آموزان،
  ۲۵. نرخ ترک تحصیل دانش‌آموزان،
  ۲۶. نرخ ماندگاری دانش‌آموزان،
  ۲۷. نرخ گذر دانش‌آموزان،
  ۲۸. نرخ تکرار پایه دانش‌آموزان،
  ۲۹. نرخ باسوادی گروه‌های سنی (۶ساله و بالاتر- ۱۰ ساله و بالاتر/۱۵ساله و بالاتر).
- شاخص‌های کیفی شامل:
۳۰. میزان تناسب محتوای آموزشی و پرورشی با ویژگی‌ها و نیازهای دانش‌آموزان،
  ۳۱. میزان برخورداری دانش‌آموختگان از کرامت اخلاقی و عزت‌نفس،
  ۳۲. میزان برخورداری دانش‌آموختگان از اعتمادبه‌نفس و استقلال شخصیت،
  ۳۳. میزان برخورداری دانش‌آموختگان از روحیه تحقیق، تفکر، تعقل، تعمق، نقد و ابتکار،
  ۳۴. میزان ادای احترام دانش‌آموختگان به قانون و التزام به رعایت آن،
  ۳۵. میزان برخورداری دانش‌آموختگان از بینش سیاسی مبتنی بر اصل ولایت فقیه برای مشارکت آگاهانه در سرنوشت سیاسی کشور،
  ۳۶. میزان برخورداری دانش‌آموختگان از روحیه مسئولیت‌پذیری و مشارکت در فعالیت‌های دینی، فرهنگی، مذهبی و اجتماعی،



۳۷. میزان مشارکت و همکاری دانش‌آموختگان در فعالیتهای گروهی،

۳۸. میزان برخورداری دانش‌آموختگان از روحیه حراست از اموال عمومی و ثروت ملی،

۳۹. میزان برخورداری دانش‌آموختگان از روحیه امید به آینده،

۴۰. میزان علاقه‌مندی دانش‌آموختگان به مطالعه و کتابخوانی،

۴۱. میزان پاسخگویی کتابخانه‌های مدارس به نیازهای دانش‌آموزان،

۴۲. میزان اهتمام مدیریت به رفع آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان،

۴۳. نسبت مدارس استاندارد به کل مدارس.

نکته بسیار مهمی که بعد از مرور متن مصوبه، همه این شاخص‌های ۴۳‌گانه و دقت در تاریخ مصوبه (۱۸ ماه بعد از تصویب و ابلاغ سند تحول) حاصل می‌شود آن است که به نظر می‌رسد این مصوبه به‌طور کلی مستقل از سند تحول بنیادین و هدف‌گذاری‌های آن طراحی شده است؛ درحالی‌که شورای عالی آموزش و پرورش مسئولیت بررسی، تصویب و ابلاغ سیاست‌های اجرایی، طراحی سازوکار تحقق اهداف، ساختارها و فرایندهای مربوط، به روزآوری و ترمیم، هماهنگی و انسجام در سیاست‌ها و برنامه‌ها و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های تحول راهبردی را برعهده دارد و می‌بایست گزارش پیشرفت اجرای سند و چگونگی عملکرد وزارت آموزش و پرورش را به‌صورت سالیانه به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه دهد. (به نقل از فصل دوم از بخش هشتم - چارچوب نهادی و نظام اجرایی تحول بنیادین آموزش و پرورش) در صفحه ۷۲ گزارش شماره ۵۳ از مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع که دفتر مطالعات معاونت رفاه اجتماعی وزارت کار آن را منتشر کرده، پیشنهاد شده برخی شاخص‌های مرتبط برای برنامه‌ریزی بهتر در این حوزه اندازه‌گیری شوند که عبارتند از:

جدول ۲. مهم‌ترین داده‌ها و مقولات مرتبط با پایش فقر و نابرابری

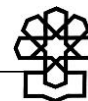
| نام شاخص یا موضوع            | ضرورت     | خلاصه وضعیت                                                     | نقاط یا گروه‌های محروم               | مقایسه استانی | وضعیت ملی | مقایسه منطقه‌ای | مقایسه بین‌المللی |
|------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------|-----------|-----------------|-------------------|
| پوشش پیش‌دبستانی             | فقر آموزش | نه‌چندان مناسب پوشش پیش‌دبستانی ۲ نزدیک به ۷۰٪                  | مناطق دوزیانه مناطق کم‌درآمد روستاها | ✓             | ✓         | ✓               | ✓                 |
| پوشش مقاطع تحصیلی به تفکیک   | فقر آموزش | مناسب در مقطع ابتدایی نسبتاً مناسب در متوسطه                    |                                      | ✓             |           |                 |                   |
| پوشش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای | فقر آموزش | نه‌چندان مناسب پوشش فنی و حرفه‌ای در شهرها سه برابر روستاها است | مناطق کم‌درآمد روستاها               |               | ✓         | ✓               | ✓                 |

| نام شاخص یا موضوع                                 | ضرورت                     | خلاصه وضعیت                           | نقاط یا گروه‌های محروم                  | مقایسه استانی | وضعیت ملی | مقایسه منطقه‌ای | مقایسه بین‌المللی |
|---------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|---------------|-----------|-----------------|-------------------|
| دسترسی رایگان و آسان به آموزش‌های راه‌دور دیجیتال | فقر آموزش                 | شکاف میان مناطق برخوردار و نابرخوردار | مناطق کم‌درآمد روستاها                  | ✓             | ✓         | ✓               | ✓                 |
| بازماندگی از تحصیل                                | فقر آموزش                 | نیازمند توجه                          | کودکان فاقد هویت مناطق محروم و کم‌درآمد | ✓             | ✓         |                 |                   |
| ترک تحصیل                                         | فقر آموزش                 | نیازمند توجه                          | مناطق محروم و کم‌درآمد                  | ✓             | ✓         |                 |                   |
| فقر آموزش (خانواده)                               | فقر آموزش (کمتر از ۵ سال) | نامطلوب                               | مناطق محروم و کم‌درآمد                  | ✓             | ✓         |                 | ✓                 |
| ضریب جینی آموزش                                   | نابرابری                  | نامطلوب                               |                                         |               | ✓         |                 | ✓                 |
| تأثیر نابرابری درآمدی در یافته‌های تیمز و پرلز    | نابرابری                  | نامطلوب                               |                                         |               | ✓         |                 |                   |
| سهم دولت از هزینه‌های آموزش عمومی                 | نابرابری                  | بسیار نامطلوب                         |                                         |               | ✓         | ✓               | ✓                 |
| سهم آموزش و پرورش از بودجه عمومی                  | نابرابری                  | بسیار نامطلوب                         |                                         |               | ✓         | ✓               | ✓                 |

نکته بسیار مهم این است که شاخص‌ها باید متناسب با اهداف انتخاب و تبیین شوند. باید بپذیریم که اگر سند تحول بنیادین، حرفی جدید در تعلیم و تربیت برای ایران به ارمغان آورده، احتمالاً شاخص‌های ارزیابی متناسب با آن اهداف هم باید از ابتدا اندیشیده شوند. چه‌بسا که قبل از تدوین برنامه هفتم، لازم باشد مطالعات جدی درباره انتخاب یا تولید شاخص‌هایی متناسب با اهداف سند تحول صورت گیرد.

### ۳-۲. ابتناء چارچوب برنامه بر آمار به‌روز و شفاف

یکی از موانع جدی برنامه‌ریزی در وزارت آموزش و پرورش، عدم دسترسی به آمار جامع و شفاف ملی است. متأسفانه در بسیاری شاخص‌های مرسوم از جمله پوشش تحصیلی، افت تحصیلی، ترک تحصیلی، وضعیت نیروی انسانی و کارایی درونی سیستم آمار به‌روز، شفاف و قابل استنادی وجود ندارد. این وضعیت



علاوه بر از بین بردن امکان برنامه‌ریزی دقیق، باعث پوشاندن نقاط ضعف و عدم امکان برنامه‌ریزی برای

**رفع آنها** خواهد شد. به‌عنوان نمونه در بند «ب» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه آمده است:

سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان مواظفند به‌منظور ارتقای کیفیت نظام تعلیم و تربیت با جذب معلم از طریق دانشگاه‌های فرهنگیان و شهید رجایی، در طول اجرای قانون برنامه، ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار مورد نیاز آموزش و پرورش را با رعایت قوانین و ضوابط مربوطه و ظرفیت جذب دانشجو در دانشگاه‌های یاد شده برای جذب دانشجو معلم‌ها در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار دهند.

این‌طور به‌نظر می‌رسد که نگارندگان برنامه اطلاع نداشته‌اند که در هر کدام از سال‌های اجرای قانون برنامه توسعه ششم چه میزان معلم مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش خواهد بود از این‌رو مجبور بوده‌اند بند مربوطه را طوری انشا کنند که بودن و نبودنش، تفاوتی را ایجاد نمی‌کند؛ درحالی‌که ضرورت تأمین نیروی انسانی کافی آموزشی برای مدارس دولتی و ارائه خدمات کیفی آموزش رایگان براساس اصل (۳۰) قانون اساسی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران است و به‌عنوان یک راهبرد اصولی برای بهبود عدالت آموزشی در کشور تلقی می‌شود.

در جدول اهداف کمی شماره ۱ قانون برنامه ششم توسعه، هدف‌گذاری برای آموزش‌های مهارتی در سال ۱۳۹۶ برابر ۳۵ درصد است که باید تا پایان برنامه به ۵۰ درصد برسد. این در حالی است که آمارهای سال ۱۳۹۵ برابر ۳۴ درصد است و هنوز هم این شاخص به ۳۵ درصد نرسیده است. به‌نظر می‌رسد نبود آمارهای دوره‌ای دقیق و معتبر سبب چنین هدف‌گذاری‌های آرمانی و دور از دسترس می‌شود.

در گزارش شماره ۵۳ از مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع که دفتر مطالعات معاونت رفاه اجتماعی وزارت کار آن را مهرماه ۱۳۹۹ منتشر کرده است، در صفحه ۳۲ و ۳۳ آمده:

به‌رغم ارائه سالنامه آماری، گزارش‌های مجلس و پژوهش‌های گوناگون درون و بیرون از نهاد آموزش و پرورش، آمار و اطلاعات مرتبط با نابرابری آموزشی در ایران کاستی‌هایی دارد که در زیر به آن خواهیم پرداخت. مسئولیت تولید داده‌ها درباره آموزش و پرورش برعهده اداره آمار این وزارتخانه است و سالانه داده‌های گوناگونی درباره تعداد و عملکرد دانش‌آموزان، مشخصات معلمان و کارمندان و فضاهای آموزشی به تفکیک استانی، شهری و روستایی در آن منتشر می‌شود. با وجود این، آمار و اطلاعاتی وجود دارد که به‌رغم اهمیت آنها یا محاسبه نمی‌شوند یا آنکه محاسبه منتشر نمی‌شوند و محرمانه می‌مانند. برخی نقایص آماری حوزه آموزش و پرورش:

۱. عدم محاسبه مخارج کل آموزش عمومی،

۲. تعارض داده‌ها و آمارها،

۳. منتشر نکردن گزارش دوره‌ای توسط دولت یا مجلس درباره نابرابری‌ها،

۴. برآورد نکردن مخارج ملی آموزش.

## ۴-۲. جبران آسیب‌های آموزشی و پرورشی ناشی از کرونا

با توجه به تحولات پرشتاب دوران کرونا در سبک آموزش عمومی و توسعه آموزش مجازی، نگاه به جریان‌های بین‌المللی آموزش مجازی و آسیب‌های آموزشی و تربیتی دوران کرونا در کشور، برنامه هفتم توسعه ضرورتاً باید با رویکرد آینده‌پژوهانه و در چارچوب سند تحول بنیادین، نسبت به ترسیم افق میان‌مدت در آموزش عمومی و روندهای آموزش مجازی در کشور اقدام کند.

باید پذیرفت که بعد از حضوری شدن مجدد مدارس، شرایط به‌هیچ‌وجه مانند قبل نخواهد بود؛ از طرفی مسئله دسترسی دانش‌آموزان به آموزش مجازی در دوران قرنطینه محل بحث جدی است که در ایام حضوری شدن آموزش، باید نسبت به آن چاره جدی اندیشید و عقب ماندگی‌های انباشته را جبران کرد. در گزارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با عنوان آموزش و پرورش در دوران شیوع کرونا آمده است:

در زمینه دسترسی به کامپیوتر یا تلفن‌های هوشمند برای دسترسی به اینترنت آمار و ارقام اصلی باید توسط وزارت آموزش و پرورش اعلام شود. وزیر آموزش و پرورش اعلام کرده است که ۶/۹ درصد از دانش‌آموزان کشور به اینترنت دسترسی ندارند. باین‌حال آنچه مهم‌تر از صرف دسترسی به اینترنت است، سهولت این دسترسی است. طبق نظرسنجی انجام شده در بستر اینترنت ۳۰ درصد کسانی که به‌نحوی به ابزارهای اتصال به اینترنت دسترسی دارند، با سختی این امکان برایشان فراهم شده است. این ارقام نشان می‌دهد که امکان آموزش‌های آنلاین حداقل برای حدود ۴۰ درصد از دانش‌آموزان کشور به‌راحتی ممکن نبوده است. همچنین داده‌های نظرسنجی حاکی از آن است که حدود ۳۵ درصد از دانش‌آموزان به میزان روزهای حضور در مدرسه از محتواهای آموزشی از راه دور استفاده کرده‌اند.<sup>۱</sup>

از طرف دیگر، دوران قرنطینه، شرایط روحی سختی برای دانش‌آموزان ایجاد کرده است. برخی محققان معتقدند:

یافته‌ها بیانگر این است که دانش‌آموزان در نتیجه بیماری کرونا و قرنطینه، در بعد فردی مشکلات روان‌شناختی مانند اضطراب، افسردگی، اختلال استرس پس از آسیب، استرس، ناکامی، ترس، خشم، احساس تنهایی و بی‌حوصلگی را تجربه کرده‌اند. در بعد بین فردی، دانش‌آموزان مشکلاتی مانند مشکل در ارتباط با اعضای خانواده، محدودیت ارتباطی با دوستان و معلمان، حمایت‌های اجتماعی ناکافی و کاهش درآمد خانواده را تجربه کرده‌اند. در بعد آموزشی مشکلاتی مانند حضور شناختی و اجتماعی ضعیف دانش‌آموزان در فرایند آموزش آنلاین، افزایش بار شناختی، ضعف انگیزه، مشکلاتی در مدیریت زمان، و نگرانی از ارزشیابی شناسایی شد.<sup>۲</sup>

۱. در آخرین اظهارنظر وزیر آموزش و پرورش در فروردین ۱۴۰۰ این رقم به ۸۵٪ رسیده است:  
<https://medu.ir/fa/news/item/1497821>

۲. ابوالمعالی حسینی، خدیجه، ۱۳۹۹، ص ۱۵۳.



در صورت عدم طراحی و آمادگی برای مواجه شدن با این چالش‌ها، دوران هجده ماهه قرنطینه خانگی و آموزش مجازی خسارات جبران‌ناپذیری برای سرمایه انسانی کشور در آینده رخ خواهد داد. به همین دلیل در برنامه هفتم در عین توجه به سلامتی جسمی دانش‌آموزان باید به سلامتی روحی و همچنین ارتقای فرایند یادگیری آنها نیز دقت کرد و تدبیری اندیشید که در صورت تداوم شرایط کرونایی یا اتمام آن بهترین تصمیم در جمع بین همه این جوانب اخذ شود.

## ۵-۲. آموزش مجازی؛ فرصت‌ها و تهدیدهای حکمرانی تعلیم و تربیت

مواجهه فعالانه با فضای مجازی در عرصه بین‌المللی می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای جایگاه بین‌المللی و منطقه‌ای گفتمان تعلیم و تربیت اسلامی را فراهم کند و دیگر اینکه این مواجهه فعالانه با آموزش مجازی زمینه‌ساز توفیق در مقابله با نفوذ فرهنگی جبهه غرب در نسل آینده کشور خواهد شد، به‌ویژه آنکه امروزه تولید محتوای آموزشی نرم در بستر فضای مجازی یکی از مهم‌ترین ابزارهای اعمال حکمرانی است. افزون بر این آموزش مجازی فرصت‌های درونی را نیز برای نظام تعلیم و تربیت ایجاد کرده است و توانایی حل برخی از چالش‌های اساسی این حوزه را در خود دارد. هم‌اکنون در کشور دسترسی یکسانی به امکانات و فرصت‌های آموزشی با کیفیت وجود ندارد و همین امر می‌تواند بر فرصت دسترسی افراد به آموزش عالی باکیفیت نیز اثرگذار باشد، ازسوی دیگر از گذشته تاکنون به سبب برخی حوادث غیرمترقبه همچون سیل و زلزله و آلودگی هوا و مواردی از این دست به‌طور مکرر مدارس دچار تعطیلی می‌شدند و بدین ترتیب بخش زیادی از زمان آموزش از دست می‌رفت. بنابراین استفاده از آموزش مجازی می‌تواند این کمبودها را جبران کند و دانش‌آموزان سراسر کشور به‌طور برابر به فرصت‌های آموزشی باکیفیت دسترسی داشته باشند.

در کنار نقاط قوت آموزش مجازی و فرصت‌های آن، این نوع از آموزش تهدیدهایی را نیز برای نظام تعلیم و تربیت در بر دارد. آسیب‌های دوران آموزش مجازی برای دانش‌آموزان و خانواده‌ها، هجوم پلتفرم‌ها، محتواهای آموزشی مجازی و مؤسسات بین‌المللی برای به‌دست گرفتن جریان آموزش در کشورهای درحال توسعه موضوعی به‌شدت قابل تأمل است که می‌تواند در سال‌های برنامه هفتم توسعه و پس از آن حاکمیت ملی در امر آموزش عمومی را با مخاطرات جدی روبه‌رو کند. پژوهشگاه فضای مجازی وابسته به مرکز ملی فضای مجازی در گزارش «ائتلاف جهانی آموزش و حکمرانی پلتفرم‌های آموزش از راه دور» در مهر ۱۳۹۹ نشان می‌دهد تنها راه مقاومت در برابر موج ائتلاف جهانی آموزش و خدمات بین‌المللی ارائه محتوای آموزشی، اتخاذ رویکرد فعال و تهاجمی است:

*با توجه به قدرت عظیم و چندگانه شرکای ائتلاف بدون شک نگاه صرف حراست ملی پاسخگو*

*نخواهد بود و باید با نگاه فوق فعال فراملی، در پی استفاده از تمام ظرفیت‌های منطقه‌ای و فراملی*

*باشیم. از این رو پیشنهادهایی در دو سطح ملی و فراملی ارائه گردیده است ...*

در صورت غفلت برنامه هفتم توسعه از تهدیدها و فرصت‌های پدید آمده در آموزش مجازی، حاکمیت ملی در امر تعلیم و تربیت با چالش جدی روبه‌رو خواهد شد و با تبعات جبران‌ناپذیری مواجه می‌شویم. با توجه به ظرفیت‌های آموزش مجازی در داخل کشور، برنامه توسعه می‌تواند درباره فعالیت‌های برون‌مرزی و استراتژی فوق‌فعال فرهنگی در خارج از کشور برای تولید محتوای آموزشی با هدف کشورهای حوزه نفوذ فرهنگی ایران تصمیم بگیرد.

نکته پایانی اینکه، آموزش مجازی با همه فرصت‌ها و تهدیدهایی که دارد در عین اینکه گریزناپذیر است اما نمی‌تواند جایگزین آموزش حضوری دانش‌آموزان در مدرسه باشد زیرا عدم حضور مطلق دانش‌آموزان در مدرسه از یک سو روند جامعه‌پذیری آنها و نهادینه کردن ارزش و باورهای مورد وفاق را دچار چالش جدی خواهد کرد، دوری دانش‌آموزان از فضای مدرسه و جمع همسالان و تنهاگزینی آنها در خانه زمینه‌ساز آسیب‌های روحی و روانی بسیاری خواهد شد و دیگر اینکه برخی از برنامه‌های درسی همچون آموزش‌های مهارتی و فنی نیاز به حضور فیزیکی در مدرسه دارد. بنابراین باید در شرایط پساکرونا از آموزش تلفیقی برای ارتقای کیفیت آموزشی استفاده کرد.

## ۲-۶. برنامه به‌عنوان بستری برای توافق جمعی برای تحول

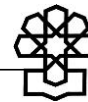
برای پی‌ریزی تحولی بنیادین در آموزش و پرورش کشور از رهاورد اجرای قانون برنامه توسعه، عزم ملی و هم‌راستا شدن عناصر فعال در حوزه آموزش و پرورش امری ضروری است. برنامه هفتم توسعه خود می‌تواند زمینه‌ای برای شکل‌گیری این توافق و عزم ملی باشد؛ در غیر این صورت امید به موفقیت برنامه دور از ذهن می‌نماید. در مطالعات جهانیان سال ۱۳۹۱ در صفحه ۱۱۲ با مروری بر تاریخ برنامه‌ریزی آموزش و پرورش ایران آمده است:

دوران حیات ۵۰ سال گذشته، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش ایران را می‌توان به سه مرحله تقسیم نمود:

مرحله اول: که مرحله تمرکز مسئولیت‌ها نامیده شد (برنامه اول تا پایان برنامه چهارم عمرانی) مشخصه اصلی این مرحله تمرکز نسبی کلیه امور سیاستگذاری و برنامه‌ریزی آموزش و پرورش در یک نهاد (سازمان برنامه) که کم‌وبیش مستقل از دولت عمل می‌کرد.

مرحله دوم: که مرحله تفکیک مسئولیت‌ها نامیده شد (برنامه پنج‌ساله پنجم و ششم عمرانی) در این مرحله تشکیلات اجرایی دولت به تدریج در تهیه، بررسی، تلفیق و اجرای سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ها نقش مهم‌تری به‌عهده می‌گیرد و قوه مقننه در تصویب برنامه‌های کلان فعال‌تر برخورد می‌کند.

مرحله سوم: مرحله زمینه‌سازی برای مشارکت؛ این مرحله تجارب دوران استقرار جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۵۸ به بعد را دربرمی‌گیرد، در این دوره به تدریج در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، نقش مراجع سیاستگذاری و اعمال نظرات مردم توسط نمایندگان آنان در مجلس شورای اسلامی،



نقش نهادهای اجرایی و طرح برنامه به صورت بارزتری مشخص می‌شود.

برای هرکدام از برنامه‌های قبلی عمرانی و توسعه، یک نظام تهیه و تدوین مستقل وجود دارد. در دوره‌های اخیر فرایند تدوین برنامه پس از تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه و اصلاح فرایند تدوین برنامه، وارد مرحله تهیه اسناد و پیش‌نویس احکام برنامه توسط ۳۰ شورای برنامه‌ریزی بخشی می‌شود. سپس این اسناد در سازمان برنامه تلفیق و پس از تصویب کلیات در هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود تا مراحل قانونی را طی کند. در حوزه آموزش و پرورش، شورای برنامه‌ریزی آموزش به ریاست آموزش و پرورش و عضویت مسئولان اجرایی مرتبط در خارج از وزارت آموزش و پرورش مسئولیت تدوین پیش‌نویس احکام را به عهده دارد. باید توجه داشت که پشتوانه کارشناسی این شورا، در شکل‌گیری سنگ بنای اول و جهت‌گیری کلی برنامه نقش پررنگ و مؤثری دارد. درحالی‌که در برخی حوزه‌ها (مثل آموزش عالی) برای تدوین نسخه اولیه برنامه از پتانسیل جریان‌های کارشناسی تخصصی مثل پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران استفاده می‌شود، به نظر می‌رسد پشتوانه‌های کافی برای تدوین برنامه اولیه در حوزه آموزش و پرورش مهیا نیست؛ و به نظر می‌رسد باید بستر را طوری فراهم کرد تا نسخه اولیه که مبنای اصلی قانون مصوب خواهد شد، پخته‌تر و کارشناسی شده‌تر تدوین شود. در مطالعه جهانیان سال ۱۳۹۱ در صفحه ۱۱۳ پس از آسیب‌شناسی فرایند برنامه‌ریزی آموزش و پرورش در کشور به عنوان یکی از اصلی‌ترین پیشنهادها برای اصلاح، اشاره شده است:

۲. تلاش جدی در راستای نهادینه کردن فرهنگ مشارکت و سیاستگذاری در

آموزش و پرورش،

۳. همکاری نزدیک آموزش و پرورش با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی در

راستای انجام مطالعات و تحقیقات بنیادی در زمینه سیاستگذاری و

برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش.

به علاوه در آموزش و پرورش برای پیاده‌سازی سند تحول دچار یک **تعارض تقنینی** هستیم. از طرفی سند تحول آموزش و پرورش مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است و طبق بند «الف» از بخش دوم از فصل هشتم سند تحول شورای عالی آموزش و پرورش مسئولیت برنامه‌ریزی برای پیاده‌سازی سند را به عهده دارد:

*الف) شورای عالی آموزش و پرورش با استفاده از همه ظرفیت آموزش و پرورش و سایر نهادها و امکانات کشور مسئولیت بررسی، تصویب و ابلاغ سیاست‌های اجرایی، طراحی سازوکار تحقق اهداف، ساختارها و فرایندهای مربوط، به روزآوری و ترمیم، هماهنگی و انسجام در سیاست‌ها و برنامه‌ها و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های تحول راهبردی را برعهده دارد و گزارش پیشرفت اجرای سند و چگونگی عملکرد وزارت آموزش و پرورش را به صورت سالیانه به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه می‌دهد.*

با این حساب اصلی‌ترین تکلیف آموزش و پرورش باید اجرای مصوبات شورای عالی آموزش و پرورش در پیاده‌سازی سند تحول بنیادین باشد. از طرف دیگر، وزارت آموزش و پرورش موظف به اجرای قوانین

برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه است و باید هدف‌گذاری‌های تعیین شده در آن قوانین را جامه عمل بپوشاند. طبیعتاً بین برنامه توسعه و سند تحول باید ارتباط منطقی و طولی برقرار باشد درحالی‌که در فرایند تدوین احکام برنامه توسعه، شوراهای عالی اصلی مرتبط با سند تحول (شورای عالی آموزش و پرورش و شورای عالی انقلاب فرهنگی) و همین‌طور اندیشکده‌های فعال در این حوزه نقشی (نه در فرایند کارشناسی و نه در فرایند تصویب در شورای مربوطه در سازمان برنامه و بودجه) در تدوین احکام ندارند. از این جهت با توجه به آنچه گفته شد بازنگری در فرایند تدوین پیش‌نویس برنامه در وزارت آموزش و پرورش از جهت مشارکت همه این بردارها (شوراهای عالی مربوطه، فعالان تعلیم و تربیت، اندیشکده‌های حوزه تعلیم و تربیت و ...) برای نزدیک‌تر شدن به وفاق عمومی، ایجاد تحرک در بدنه آموزش و پرورش و تسهیل پیاده‌سازی برنامه تحولی با همراهی همه نیروهای تعلیم و تربیتی (داخل و خارج از بدنه اجرایی دولت) منطقی می‌کند.

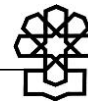
### جمع‌بندی و پیشنهادها

نکات پانزده‌گانه مطرح شده در گزارش را می‌توان به چهار دسته کلی تقسیم‌بندی کرد و در هر دسته جمع‌بندی‌هایی ناظر به عمل ارائه داد:

#### آسیب‌های ناظر به فرایند تدوین برنامه توسعه

با توجه به آنچه گفته شد، تدوین برنامه‌های توسعه باید با استفاده حداکثری از توان علمی و تخصصی کشور و در فرایندی اجماع‌ساز به پیش رود.

همچنین نسبت برنامه با اسناد بالادستی همچون سند تحول بنیادین، سیاست‌های کلی تحول در آموزش و پرورش و بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی باید شفاف باشد. درحالی‌که عناصر اصلی دخیل در طراحی و پایش سند تحول و ... در فرایند تدوین برنامه توسعه حضور جدی ندارند. از این جهت به‌نظر می‌رسد، بهتر باشد وزارت آموزش و پرورش در مرحله کارشناسی و تهیه پیش‌نویس اولیه از کارشناسان و از دانشگاه‌ها و اندیشکده‌های مرتبط نیز استفاده کند. علاوه بر این مناسب است که نمایندگان شوراهای دخیل همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی آموزش و پرورش در مرحله نهایی کردن پیش‌نویس برنامه به‌عنوان عضو در شورای برنامه‌ریزی آموزش سازمان برنامه و بودجه حضور داشته باشند. حتی نماینده کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی نیز اگر در جلسات حضور داشته باشد بر غنای مباحث و حصول اجماع کمک می‌کند.



### آسیب‌های ناظر به مقدمات تدوین برنامه توسعه

برای برنامه‌ریزی نیازمند آمارهای به‌روز و شفاف در آموزش و پرورش هستیم. این آمارها باید مربوط به شاخص‌هایی باشند که مبتنی بر انتظارات سند تحول بنیادین، وضعیت آموزش و پرورش را به خوبی توصیف کنند. برای این توصیف، می‌توان از برخی شاخص‌های قبلی کمک گرفت، اما در مواردی نیازمند تعریف شاخص‌های جدید متناسب با سند تحول هستیم.

بعد از رسیدن به توصیف مناسب از وضعیت آموزش و پرورش ایران و نیز آسیب‌شناسی عالمانه از دلایل ناکامی در اجرای برنامه ششم توسعه، می‌توان اولویت‌های برنامه هفتم توسعه را در این بخش انتخاب کرد تا براساس آن اولویت‌ها، جهت‌گیری و تدوین برنامه آغاز شود.

### آسیب‌های ناظر به چارچوب تدوین برنامه توسعه

تعیین اولویت‌ها یکی از ضرورت‌های برنامه‌نویسی است اما این مهم رخ نمی‌دهد مگر وقتی که محور اصلی برنامه به‌عنوان گرانیگاه مرکزی معین شود. بنابر اولویت‌های تعیین شده نیز باید اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی متناظر به‌گونه‌ای تدوین شود که قابلیت نظارت و ارزیابی اجرای آنها فراهم باشد؛ از مسیرهای نظارت‌پذیری برنامه، صراحت و تفسیرناپذیری احکام و نیز تعیین شاخص‌های کمی جهت اندازه‌گیری میزان پیشرفت است. اگر با اصلاح فرایند تدوین برنامه، اجماع کافی برای چارچوب برنامه شکل گرفته باشد، پیگیری مربوطه و نظارت بر اجرای آن مسئله‌ای بین‌نهادی خواهد بود و تحقق موفقیت‌آمیز برنامه را در دسترس قرار خواهد داد.

در کنار نظارت‌پذیری، برنامه توسعه باید خطوط کلی بودجه‌ریزی سالیانه را ترسیم کرده باشد؛ انتخاب اهدافی که قابلیت تجزیه به گام‌های سالیانه داشته باشند، می‌تواند در این چارچوب دیده شود.

### ضرورت‌های محتوایی برنامه توسعه

آموزش و پرورش امروز، در کنار توجه به ضرورت‌های پیاده‌سازی سند تحول بنیادین، نیازمند توجه به مسائلی است که شاید به‌صراحت در سند به آنها اشاره نشده باشد: جبران آسیب‌های آموزشی و پرورشی ناشی از آموزش مجازی در دوران کرونا و توجه به تهدیدها و فرصت‌های آموزش مجازی برای حکمرانی تعلیم و تربیت کشور از این جمله هستند.

## منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه اول عمرانی کشور.
۲. برنامه تفصیلی اول عمرانی کشور مصوب کمیسیون برنامه مجلس.
۳. قانون برنامه دوم عمرانی کشور.
۴. برنامه تفصیلی دوم عمرانی کشور مصوب کمیسیون برنامه مجلس.
۵. قانون برنامه سوم عمرانی کشور.
۶. گزارش اصول و اهداف برنامه عمرانی چهارم.
۷. خلاصه تجدیدنظر شده برنامه عمرانی پنجم.
۸. گزارش خطوط کلی، هدف‌ها، سیاست‌ها، خط‌مشی‌های برنامه عمرانی ششم.
۹. قانون برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی.
۱۰. پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸، فصل ۱۸، آموزش و پرورش.
۱۱. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰.
۱۲. هدف‌ها، خط‌مشی‌های اساسی، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی بخش‌های اقتصادی در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اسفند ۱۳۷۴، فصل ۷، بخش آموزش.
۱۳. قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی.
۱۴. سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شهریور ۱۳۷۸، جلد دوم پیوست شماره ۲ لایحه برنامه-فصل ۱۰، آموزش و پرورش عمومی.
۱۵. سیاست‌های کلی ایجاد تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۲.
۱۶. سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰.
۱۷. قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، مصوب ۱۳۸۳/۰۷/۱۱ مجلس شورای اسلامی.
۱۸. مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳، جلد ۱ و ۲.
۱۹. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۲۰. اسناد بالادستی تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹.
۲۱. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی.
۲۲. سند تفصیلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) - حوزه بخشی (۲)، ۱۳۹۴.



۲۳. سند تطبیق برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) با سیاست‌های کلی ۸۰ گانه برنامه ششم توسعه، بهمن ۱۳۹۴، بند ۷۵ و ۷۶.
۲۴. نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه چشم‌انداز) (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، مرداد ۱۳۹۴.
۲۵. آقاسی‌زاده، فتح‌الله؛ غلامی نتاج امیری، سعید، هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ آسیب‌ها و چالش‌ها، انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.
۲۶. نیلی، مسعود؛ کریمی، محسن، برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶، نشر نی، ۱۳۹۶.
۲۷. گزارش نقد و بررسی لایحه احکام برنامه ششم توسعه و انطباق با سیاست‌های کلی برنامه ششم - تهیه شده توسط امیر بهشتی.
۲۸. سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، شورای عالی انقلاب فرهنگی، آذرماه ۱۳۹۰.
۲۹. ابوالمعالی، خدیجه، پیامدهای روان‌شناختی و آموزشی بیماری کرونا در دانش‌آموزان و راهکارهای مقابله با آنها، فصلنامه روان‌شناسی تربیتی دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۵۶، ۱۳۹۹.
۳۰. جهانیان، رمضان، بررسی و تحلیل سیاست‌های توسعه‌ای آموزش و پرورش ایران در دوره معاصر، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، شماره ۱۹، ۱۳۹۱.
۳۱. گزارش شماره ۵۳ از مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع، تهیه شده توسط دفتر مطالعات معاونت رفاه اجتماعی وزارت کار، مهرماه ۱۳۹۹.
۳۲. گزارش ائتلاف جهانی آموزش و حکمرانی پلتفرم‌های آموزش از راه دور - گروه حکمرانی و آینده‌پژوهی پژوهشگاه مرکز ملی فضای مجازی، مهرماه ۱۳۹۹.
۳۳. کریمیان، جلال، گزارش آموزش و پرورش در دوران شیوع کرونا، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، خرداد ۱۴۰۰.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۷۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در قوانین برنامه‌های توسعه و  
عمرانی (۱۴۰۰-۱۳۲۷)

نام معاونت: مطالعات فرهنگی

مدیر مطالعه: موسی بیات

تهیه و تدوین: محمدتقی رجبی

ناظران علمی: مسعود فیاضی، صادق ستاری‌فرد، موسی بیات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۷/۱۷