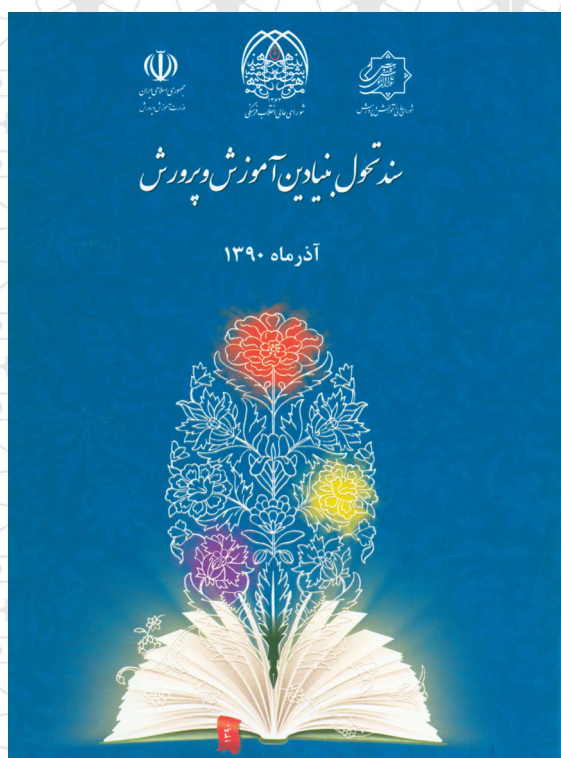


بررسی «نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» مصوب شورای عالی آموزش و پرورش



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل: ۲۰۹۳۵

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۶/۹

عنوان گزارش:

بررسی «نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» مصوب شورای عالی آموزش و پرورش

نوع گزارش: طرح / لایحه □ راهبردی □ نظارتی ■ پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه آموزش و پرورش و فن‌ی و حرفه‌ای)

تهیه و تدوین:

محمدصادق عبداللهی

ناظر علمی:

موسی بیات

اظهار نظر کنندگان:

علی ذوعلم (رئیس اندیشکده گام دوم انقلاب)، رحمت الله مرزوقی (عضو شورای عالی آموزش و پرورش)، سیدجلال موسوی (رئیس ستاد تعلیم و تربیت شورای عالی انقلاب فرهنگی)، نصرت الله فاضلی (کارشناس تعلیم و تربیت)، علی محبی (رئیس پژوهشگاه آموزش و پرورش) (بیانات در نشست ترمیم سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در پژوهشگاه آموزش و پرورش)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. آموزش و پرورش
۲. سند تحول بنیادین آموزش و پرورش
۳. تحول آموزشی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۴/۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۸	۲. رهنمودهای رهبر معظم انقلاب در خصوص اصلاح سند تحول بنیادین.....
۹	۳. بررسی کلیات «نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش».....
۱۰	۳-۱. عدم رعایت اصول سند نویسی و سیاستگذاری و تناسب با سیاست های کلی.....
۱۰	۳-۲. فقدان اولویت بندی برای اجرای سند.....
۱۰	۳-۳. ابهام در برخی از مفاهیم و اصطلاحات چالش برانگیز.....
۱۱	۳-۴. اصلاحات غیر ضرور و ابهام در هدف اصلاح سند.....
۱۲	۳-۵. اضافه شدن بی ضرورت بخش هایی از مبانی نظری به سند تحول بنیادین.....
۱۲	۳-۶. چالش آفرینی تغییرات گسترده نسخه ترمیم یافته با سایر اسناد تنظیم شده بر مبنای نسخه ۱۳۹۰.....
۱۳	۳-۷. فقدان چشم انداز و تصویر مشخص و شفافیت عملیاتی در راهکارها.....
۱۴	۳-۸. تکرار برخی از راهکارهای اجرا نشده پیشین بدون رفع ایرادات و موانع اجرایی.....
۱۴	۳-۹. هدف گذاری های غیر واقع بینانه و ابهام و تناقض در منطق برخی از گزاره های کمی.....
۱۵	۳-۱۰. نقص در نگاشت نهادی و نظام اجرایی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش.....
۱۶	۳-۱۱. عدم تصویری شفاف از مدرسه تراز سند تحول بنیادین.....
۱۷	۳-۱۲. عدم تعیین شاخص های دقیق برای سنجش میزان اجرایی سازی سند.....
۱۸	۴. جمع بندی و پیشنهاد رد کلیات.....
۱۸	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۹	جدول ۱. بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی پیرامون اصلاح سند تحول بنیادین آموزش و پرورش.....
۱۷	جدول ۲. نمونه ای از شاخص های راهبردی ذیل اهداف عملیاتی در نسخه ترمیم یافته سند تحول.....



بررسی «نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» مصوب شورای عالی آموزش و پرورش

10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20935

چکیده



سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به عنوان اصلی ترین سند بالادستی نظام تربیت رسمی – عمومی جمهوری اسلامی ایران در آذرماه ۱۳۹۰ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید. افق اجرایی این سند در سال ۱۴۰۴ به پایان می‌رسد و با آنکه در متن سند به بازنگری در بازه‌های پنج‌ساله تکلیف شده بود؛ اما این مهم هیچ‌گاه صورت نپذیرفت. اکنون در پایان چشم‌انداز، شورای عالی آموزش و پرورش «نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین» را برای تصویب نهایی به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه کرده که گزارش حاضر به بررسی آن اختصاص دارد. مطالعه نسخه ترمیم‌یافته که انتظار آن بود تکمیل و به‌روزرسانی نسخه ۱۳۹۰ و بر مبنای آسیب‌شناسی و تحولات و پیش آمدهای دهه گذشته و پیش‌بینی آینده باشد، اکنون عملاً سندننگاری با ادبیاتی جدید است که ایرادات نسخه ۱۳۹۰ باز هم در آن دیده می‌شود؛ لذا بیم آن می‌رود در صورت تصویب نهایی نسخه ترمیم‌یافته، بیست سال آینده نیز به منوال چهارده سال گذشته طی شود. اصلاحات غیر ضرور و ابهام در هدف اصلاحات، اضافه شدن بی ضرورت بخش‌هایی از مبانی نظری سند تحول به متن سند، عدم رعایت اصول سند نویسی و سیاست‌گذاری و تناسب با سیاست‌های کلی، فقدان اولویت‌بندی برای اجرای سند، ابهام در برخی از مفاهیم و اصطلاحات چالش برانگیز، فقدان چشم‌انداز و شفافیت عملیاتی در راهکارها، هدف گذاری‌های غیرواقع بینانه، نقص نگاشت نهادی، فقدان تصویری شفاف از مدرسه تراز سند و عدم تعیین شاخص‌های دقیق برای سنجش میزان اجرایی سازی سند از جمله انتقادات وارد به نسخه ترمیم‌یافته است که بر این مبنا به شورای عالی انقلاب فرهنگی پیشنهاد رد کلیات آن داده می‌شود.



■ بیان/شرح مسئله

سند تحول بنیادین آموزش و پرورش پس از تصویب در آذرماه ۱۳۹۰ در شورای عالی انقلاب فرهنگی با وجود آنکه بنا بود در بازه‌های زمانی پنج ساله مورد بازنگری قرار گیرد اما تا سال جاری که پایان چشم‌انداز این سند به حساب می‌آید، هیچ گونه اصلاحی را به خود ندید. اکنون با پایان چشم‌انداز آن، شورای عالی آموزش و پرورش «نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» را به تصویب رسانده و برای بررسی و تصویب نهایی به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه داده که در گزارش حاضر به بررسی آن پرداخته شده است.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعه نسخه ترمیم یافته نشان می‌دهد با وجود اینکه انتظار می‌رفت این سند با توجه به تجربیات چهارده سال گذشته (از تصویب سند در سال ۱۳۹۰ تا پایان چشم‌انداز آن در سال ۱۴۰۴) مورد بازنگری قرار گیرد؛ اما به رغم برخی از نکات مثبت همچنان در موارد بسیاری خطاهای گذشته را تکرار کرده است. حجم اصلاحات سند نیز به گونه‌ای است که عملاً مخاطب را با سندی جدید مواجه می‌کند که گزاره‌ها، عبارات و بخش‌هایی کلی و تفسیرپذیر بدان افزوده شده و مشخص نیست اساساً چرا این تغییرات که برخی از آنها صرفاً سلیقه‌ای در نوشتار می‌باشد، به متن اضافه شده است. عناوین انتقاداتی که به کلیات نسخه ترمیم یافته وارد شده به شرح ذیل است:

- ۱- عدم رعایت اصول سندنویسی و سیاستگذاری و تناسب با سیاست‌های کلی،
- ۲- فقدان اولویت‌بندی برای اجرای سند،
- ۳- ابهام در برخی از مفاهیم و اصطلاحات چالش برانگیز،
- ۴- اصلاحات غیر ضرور و ابهام در هدف اصلاح سند،
- ۵- اضافه شدن بی ضرورت بخش‌هایی از مبانی نظری به سند تحول بنیادین،
- ۶- چالش آفرینی تغییرات گسترده نسخه ترمیم یافته با سایر اسناد تنظیم شده بر مبنای نسخه ۱۳۹۰،
- ۶- فقدان چشم‌انداز و تصویر مشخص و شفافیت عملیاتی در راهکارها،
- ۷- تکرار برخی از راهکارهای اجرا نشده پیشین بدون رفع ایرادات و موانع اجرایی،
- ۸- هدف گذاری‌های غیرواقع بینانه و ابهام و تناقض در منطق برخی از گزاره‌های کمی،
- ۹- نقص در نگاشت نهادی و نظام اجرایی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش،
- ۱۰- عدم تصویری شفاف از مدرسه تراز سند تحول بنیادین،
- ۱۱- عدم تعیین شاخص‌های دقیق برای سنجش میزان اجرایی سازی سند.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به ایرادات فوق که نمونه‌ای از مصادیق آن نیز در متن گزارش حاضر آمده، پیشنهاد شده است شورای عالی انقلاب فرهنگی با رد کلیات «نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» بار دیگر این کار را به شورای عالی آموزش و پرورش بازگرداند تا ضمن رفع ایرادات، نسخه‌ای برای اصلاح سند با توجه به تجربیات اجرای سند در چهارده سال گذشته و تحولات نسلی پیش رو که با توجه به پیشرفت‌های فناوری قطعاً پیچیده خواهد بود، آماده سازد.



۱. مقدمه

سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در آذرماه ۱۳۹۰ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید. براساس آخرین بند سند، فرایند ترمیم آن در افق چشم‌انداز در بازه‌های زمانی پنج‌ساله از تاریخ تصویب و مطابق با بنیان‌های نظری سند ملی (فلسفه تعلیم و تربیت در جمهوری اسلامی ایران، فلسفه و تربیت رسمی عمومی در جمهوری اسلامی ایران، رهنامه نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی در جمهوری اسلامی ایران) پس از تصویب شورای عالی آموزش و پرورش به تصویب نهایی شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید. بر این مبنا سند مذکور باید حداقل در بازه‌های زمانی پنج‌ساله اصلاح می‌شد. رهبر معظم انقلاب نیز در چندین دیدار با جامعه معلمان بر لزوم اصلاح و تکمیل روزه‌روز این سند تأکید داشتند. اما با گذر سال‌ها، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش بی‌هیچ اصلاحی به افق خود که همان چشم‌انداز ۱۴۰۴ است رسید و متأسفانه نمی‌توان از اجرای سند نیز سخنی متقن به میان آورد.

در این شرایط «نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» پس از تصویب در شورای عالی آموزش و پرورش به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه شد تا به تصویب نهایی برسد.

در گزارش پیش‌رو ضمن مرور بیانات رهبر معظم انقلاب در خصوص اصلاح سند تحول بنیادین که روشنگر مسیر اصلاح است، تلاش شده «نسخه ترمیم‌یافته» به شکلی مختصر مورد نقد و بررسی قرار گیرد تا بتوان به سندی دست یافت که وقتی بدان نگریسته می‌شود، اشکالاتی که امروز به سند آذرماه ۱۳۹۰ وارد است، در آن مرتفع شده باشد و در افق چشم‌اندازش که سال ۱۴۲۴ تعیین شده، شاهد موفقیت و اجرای تام و تمام آن باشیم.

۲. رهنمودهای رهبر معظم انقلاب در خصوص اصلاح سند تحول بنیادین

از سال‌های ابتدایی تصویب سند تحول بنیادین، رهبر معظم انقلاب رهنمودهایی را در خصوص اصلاح و تکمیل سند تحول بیان داشته‌اند. این بیانات شامل محورهای اساسی است که روشن‌کننده مسیر اصلاح سند خواهد بود. از این‌رو در جدول ذیل مروری مختصر بر این بیانات شده است:

جدول ۱. بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی پیرامون اصلاح سند تحول بنیادین آموزش و پرورش

تاریخ	متن بیانات رهبر معظم انقلاب
۱۴۰۳/۲/۱۲	سند [تحول بنیادین آموزش و پرورش] روز به روز باید بیشتر و بهتر ترمیم بشود؛ یعنی امروز شما سند را به روز کردید، ممکن است دو سال دیگر، سه سال دیگر نیاز داشته باشد که سند به روز بشود؛ چون تحولات سریع است.
۱۴۰۲/۲/۱۲	بایستی سند تحول دائماً به روز رسانی بشود. درست است که سند تحول تنظیم شد و سند خوبی هم هست، اما آیه قرآن نیست؛ نه اینکه حالا هر روز به یک شکلی در بیاورند، اما بایستی افراد صاحب نظر آن را به روز رسانی کنند و تکمیل کنند... دیگر اینکه برای سند تحول، یک بدیلی و رقیبی درست نکنند. سند تحول یک سند متقن و محکم و خوبی است؛ دیگر از یک گوشه ای باز یک سند دیگری سر در نیاورد برای تحول، همه را متحیر کند که چه کار کنیم، چه کار نکنیم.
۱۴۰۱/۲/۲۱	اگر چنانچه مسئولان و مدیران آموزش و پرورش معتقدند که ایرادی در این سند هست، خیلی خوب، به روز کنند آن را؛ سند را به روز کنند، کامل کنند، مشکلش را برطرف کنند.
۱۳۹۵/۲/۱۳	همین طرح تحول که علی الظاهر خوب تهیه شده، یک گامی است؛ همین را با دقت و با نگاه انتقادی اجرا کنند؛ نگاه کنند و ببینند کجایش اشکال دارد. بالاخره در هر نوشته غیر الهی و هر کار بشری یک اشکالی هست؛ بگردیم آن اشکال را پیدا کنیم. اشکالات را شناسایی کنیم، عیوب را شناسایی کنیم، یک نظام پاکیزه منظم خوبی طراحی کنیم.
۱۳۹۳/۲/۱۷	عرض نمی کنیم که این سند تحول حدّ اعلاّی خواسته ها است؛ نه، برای هر چیزی یک حدّ بالاتری هم متصور است - ممکن است ان شاء الله شما عمل کنید، پیش بروید، تجربه بیاورید، بعد از گذشت زمانی چیزی بر آنچه امروز موجودی شما است بیفزایید - لکن فعلاً این سند تحول در اختیار ما است؛ این را باید جدی گرفت.

مأخذ: استخراج شده از پایگاه www.khamenei.ir

براساس آنچه آمد و سایر بیانات رهبر معظم انقلاب در باب اهمیت سند تحول بنیادین و اجرایی سازی آن در سال های گذشته، می توان چند محور اساسی را از بیانات معظم له در خصوص اصلاح سند تحول بنیادین برداشت کرد:

- ۱- اصل، اساس و کلیت سند تحول بنیادین پذیرفته و امری نکوست و نیاز به هیچ سند جایگزین و بدیل دیگری وجود ندارد.
 - ۲- اصلاح سند تحول باید جنبه تکمیل، ترمیم و به روز رسانی داشته باشد؛ نه آنکه به گونه ای باشد که سند را به شکل دیگری در آورد.
 - ۳- اصلاح سند تحول نباید فرایندی دفعی باشد؛ بلکه این اصلاح باید فرایندی دائمی و پیوسته باشد.
 - ۴- بنای اصلاح سند، تحولات سریع روز، تجربه اجرایی سازی، مطالعات جدید افراد صاحب نظر و ایرادات و مشکلات اجرایی است.
- حال با در نظر گرفتن محورهای فوق به بررسی کلیات و سپس «نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» که پس از تصویب در شورای عالی آموزش و پرورش برای تصویب نهایی به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارسال شده است، پرداخته می شود.

۳. بررسی کلیات «نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش»

نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش نسبت به نسخه مصوب آذرماه ۱۳۹۰ به شکلی میسوط گسترش یافته و تغییرات محسوس و گسترده ای از سطح مقدمات تا اهداف و راهکارها در آن ایجاد شده است. بنابر آنچه که در مقدمه آمده است؛ شورای عالی آموزش و پرورش با ترکیب سه رویکرد «آینده نگرانه، اصلاحی و اجرایی» و با اتکا بر تجربیات و یافته های جدید علمی و پژوهشی ترمیم و به روز رسانی سند تحول را به انجام رسانده است. البته نگاهی به تغییرات نشان می دهد که هر چند نام سند جدید «نسخه ترمیم یافته» است؛ اما در اصل آنچه که اکنون نوشته شده نه نسخه ای برای اصلاح و بازنگری در سند بلکه نسخه جدیدی برای تحول بنیادین در آموزش و پرورش است که حتی برخی اهداف آن نیز متفاوت با سند آذرماه ۱۳۹۰ است. با نگاهی انتقادی، در ادامه به برخی از انتقاداتی که به کلیات نسخه ترمیم یافته وارد است و نیاز به رفع آنان برای نیل به سندی قابل اجراست، اشاره می شود:



۳-۱. عدم رعایت اصول سندنویسی و سیاستگذاری و تناسب با سیاست‌های کلی

بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری در مهرماه ۱۳۹۸ ویژگی‌هایی را برای قانونگذاری و قانون‌نویسی ذکر می‌کند که این موارد قابل تعمیم به سیاستگذاری نیز است. از مهم‌ترین این موارد عبارتند از: «قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن؛ معطوف بودن به نیازهای واقعی؛ شفافیت و عدم ابهام؛ استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی». این در حالی است که در نسخه ترمیم‌یافته سند تحویل موارد متعددی به چشم می‌آید که برطرف‌کننده نیازهای واقعی نبوده و شفافیت لازم را ندارند و از سویی قابل سنجش نیز نمی‌باشند که در ادامه این گزارش به نمونه‌های آن ذیل محورهای دیگر اشاره خواهد شد.

از سوی دیگر، انتظار آن بود چنین سندی با حفظ سلسله‌مراتب سیاستگذاری ذیل سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۲ تعریف شود؛ هرچند که در مقدمه بدین امر اشاره شده است؛ اما در نهایت نمی‌توان ارتباط واضح، منطقی و شفاف بین چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای کلان و راهکارهای عملیاتی سند با سیاست‌های کلی در نظر گرفت.

ورود به متن سند نیز گویای آن است که سلسله‌مراتب یک سند سیاستی به‌درستی رعایت نشده است؛ مشخصاً آنکه چشم‌انداز سند بعد از تعریف مأموریت‌ها آمده، در حالی که قاعده آن است مأموریت‌ها براساس چشم‌انداز تعریف شوند. در تناسب اهداف کلان با راهبردها و راهکارها نیز انتظار است هر مرحله که از سیاست‌های کلی به سمت راهکارها می‌رویم، اقدامات جزئی‌تر و اجرایی‌تر در نظر گرفته شود؛ در حالی که این موضوع نیز رعایت نشده و عباراتی عیناً در اهداف، راهبردها و راهکارها تکرار می‌شود که نمونه‌ای از آن آمده است:

هدف کلان ۲ سند ترمیم‌یافته: ارتقا و بهبود کیفیت فرایند «برنامه‌ریزی آموزشی و درسی»،

هدف عملیاتی ۵ سند ترمیم‌یافته: انطباق برنامه‌های آموزشی و درسی با ساحت‌های شش‌گانه تربیتی،

راهکار ۱-۵ سند ترمیم‌یافته: بازنگری در برنامه درسی ملی براساس ساحت‌های تربیتی و هدف‌گذاری تربیت.

آن‌طور که مشاهده می‌شود از هدف کلان تا راهکار تنها صحبت از بازنگری است و عملاً تنها عبارات بازنویسی می‌شوند.

۳-۲. فقدان اولویت‌بندی برای اجرای سند

از جمله موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در چهارده سال گذشته آن بود که سند فاقد اولویت‌بندی راهکارها بود و در نتیجه هر مدیری به فراخور وضعیت، امکانات و منابع مالی و سلاقی مدیریتی به سراغ یکی از راهکارها رفته و پروژه‌هایی را برای اجرای آن تعریف می‌کرد که در دوره مدیریتی بعد عمدتاً دستخوش تغییرات اساسی می‌شد. بدین جهت و به‌خصوص آنکه بنا بود یکی از رویکردهای اصلی اصلاح سند تحول بنیادین رفع موانع اجرایی‌سازی آن باشد، انتظار می‌رفت فصلی مشخص با تدبیر دیگری برای اولویت‌بندی میان اهداف عملیاتی و راهکارهای سند در نظر گرفته شود که اکنون نسخه ترمیم‌یافته فاقد چنین اولویت‌بندی است.

۳-۳. ابهام در برخی از مفاهیم و اصطلاحات چالش‌برانگیز

در موارد متعددی از نسخه ترمیم‌یافته عبارت‌های مبهم و تفسیرپذیری به کار رفته است که سوءبرداشت‌هایی را به همراه دارد و با مبانی نظری سند تحول بنیادین نیز هم‌خوانی ندارد. برخی از عبارت‌های مبهم نیز در پاورقی‌ها^۱ به صورت محاوره و خارج از ادبیات سیاستگذاری شرح داده شده‌اند که با توجه به قواعد سیاستگذاری عملاً این موارد در نسخه نهایی دیده نخواهد شد و در نتیجه متن مبهم خواهد ماند. به عنوان مثال، به نمونه‌ای از مهم‌ترین این موارد اشاره می‌شود:

راهکار ۴-۱۲ سند ترمیم‌یافته - مشارکت دانشگاه‌های برتر و حوزه‌های علمیه با مدیریت دانشگاه‌های فرهنگیان و تربیت دبیر فنی

۱. در مجموع ۷۶ پاورقی در متن موجود است.

شهید رجایی در تنوع بخشی به مسیر ورود به معلمی، تربیت تخصصی، حرفه ای و دینی و حفظ کرامت دانشجو-معلمان.

استفاده از عبارت تنوع بخشی در این راهکار مبهم است و دقیقاً مشخص نیست که به چه معناست و چه اتفاقی در پی تصویب آن اتفاق خواهد افتاد. از سویی این عبارت را می توان مغایر با بیانات رهبر معظم انقلاب در ارتباط تصویری با رؤسا و مدیران آموزش و پرورش در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۱۱ دانست که معظم له فرمودند: «مسیر عبور معلم و ورودش به آموزش پرورش صرفاً از اینجا [دانشگاه های فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی] باشد». به ویژه آنکه شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در مصوبه نحوه جذب منابع انسانی در مشاغل آموزشی و تربیتی وزارت آموزش و پرورش مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۷ وزارت آموزش و پرورش را مکلف کرد که نیروی انسانی مورد نیاز خود را صرفاً از طریق دو دانشگاه فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی تأمین کند.^۱ حالاً تصویب این بند عملاً نفی بیان مقام معظم رهبری و مصوبه پیشین شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد بود که نیازمند بازنگری یا شفافیت بیشتر برای جلوگیری از سوء برداشت های احتمالی است. نمونه دیگری از راهکارهایی که ایراد مذکور به آنها وارد است، عبارتند از:

راهکار ۴-۲۲ سند ترمیم یافته - تعیین تدریجی و مرحله ای سطوح آزادسازی برنامه درسی متناسب با مقتضیات و اختیارات قانونی مدرسه.

در پاورقی این راهکار در سند ترمیم یافته آمده است: «واگذاری بخشی از تصمیمات در برنامه ریزی درسی به سطوح بعد از ستاد (حرکت از برنامه ریزی درسی متمرکز به سمت نیمه متمرکز و غیر متمرکز) (از ص ۳۷۷ تا ۳۷۹ مبانی نظری تحول بنیادین)» که به درستی گویای مفهوم آزادسازی نیست و بهتر آن است که سطوح مورد اشاره مبانی نظری سند تحول بنیادین و تأکید بر حفظ شأن حاکمیتی نظام آموزش و پرورش به جهت شفافیت راهکار و جلوگیری از سوء برداشت ها به متن افزوده شود. به ویژه اگر پاورقی ها در نسخه نهایی لحاظ نشوند ممکن است رویکردهایی از برنامه ریزی درسی از متن برداشت شود که مغایر با مبانی نظری باشد. از این نمونه، موارد بسیار دیگری نیز در متن موجود است که ضروری است به دقت شناسایی و مورد بازنگری قرار گیرند تا از هر گونه تفسیرهایی مغایر با شئون حاکمیتی وزارت آموزش و پرورش جلوگیری شود.

۴-۳. اصلاحات غیر ضرور و ابهام در هدف اصلاح سند

توقع آن بود که اصلاح سند آن طور که در بیانات و رهنمودهای مقام معظم رهبری نیز مشهود بود، مبتنی بر روشی مشخص و برگرفته از تحولات، رخدادها و پیش آمدهای چهارده سال گذشته در ابعاد مختلف و ایراداتی باشد که در نسخه آذرماه ۱۳۹۰ با آن مواجه بوده ایم یا در اجرا دارای چالش و مانعی بوده اند. اما با وجود آنکه در مقدمه نسخه ترمیم یافته به این رویکرد اشاره شده است، نه تنها از رخدادها و تحولات سال های گذشته و پیش بینی شرایط پیچیده آینده خبری نیست؛ بلکه بسیاری از ایراداتی که در سند آذرماه ۱۳۹۰ مشاهده می شد، باز هم در نسخه ترمیم یافته تکرار شده است. برخی از موارد افزوده شده نیز کاملاً سلیقه ای یا صرفاً با نگاه ویرایشی باز نویسی شده و هدف اصلی اصلاح که مانع زدایی از اجرا یا افزودن و کاستن نکاتی بر مبنای تجربیات و تحولات روز بوده، در این موارد دیده نمی شود. برای مثال می توان به بخشی از تعریف «جامعه اسلامی» در ابتدای فصل اول سند اشاره داشت:

سند آذرماه ۱۳۹۰: در جامعه اسلامی که مظهر تحقق بُعد اجتماعی حیات طیب به شمار می آید، پیوندها خشونت آمیز (ناشی از ترس و تهدید و ارعاب) نیست؛ بلکه ارتباط میان اعضای جامعه به ارزش های انسانی و اخلاقی، معرفت، محبت و اطاعت از خدا (پیروی آگاهانه و اختیاری از نظام معیار دینی) معطوف است.

۱. وزارت آموزش و پرورش مکلف است به استناد سیاست های کلی تحول در نظام آموزش و پرورش (ابلاغی مقام معظم رهبری) منابع انسانی مورد نیاز خود در مشاغل آموزشی و تربیتی را در چارچوب شایستگی های مندرج در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و براساس شرایط و ضوابط مصوب شورای عالی آموزش و پرورش، صرفاً از طریق دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه تربیت دبیر فنی شهید رجایی تأمین کند.



نسخه ترمیم‌یافته: در جامعه اسلامی که مظهر تحقق بُعد اجتماعی حیات طیبیه به‌شمار می‌آید، پیوندها و ارتباط میان اعضای جامعه به ارزش‌های انسانی و اخلاقی، معرفت، محبت و اطاعت از خدا (پیروی آگاهانه و اختیاری از نظام معیار دینی) معطوف است و خشونت آمیز (ناشی از ترس و تهدید و ارعاب) یا انتفاعی (ناشی از سودگرایی و استثمار یا استخدام دیگران) نیست. آن‌طور که مشخص است این تغییرات هیچ ضرورت و اهمیتی نداشته و تأثیری نیز در کلیت سند تحول نخواهد گذاشت و صرفاً شاکله نسخه اولیه سند را به‌هم زده و ابهاماتی را ایجاد می‌کند. از این دست تغییرات را می‌توان در موارد دیگر نیز مشاهده کرد؛ در حالی که، سند نیاز به تغییراتی تا این حد گسترده و جزئی ندارد و اساساً اصلاح سند قرار نبوده صرفاً برای اصلاح سند باشد و باید هر اصلاح گره‌ای از اجرای سند بگشاید.

۵-۳. اضافه شدن بی‌ضرورت بخش‌هایی از مبانی نظری به سند تحول بنیادین

مبانی نظری اساساً لایه پیشین سند تحول بنیادین و بنابر آن است که سند براساس و در چارچوب آن مبانی نگاشته شود. بر این اساس نیاز به آن نیست که جملاتی از متن مبانی نظری را به‌خصوص در تعاریف فصل یکم تکرار کنیم. این کار علاوه بر آن که موجب اختلال در سیاستگذاری می‌شود و مخاطب را دچار ابهام در سطوح اسناد می‌کند، موجب طولانی شدن تعاریف و اهداف خواهد شد. به‌عنوان نمونه «معلم و مربی» در متن سند آذرماه ۱۳۹۰ به شکل ذیل تعریف شده است:

معلم و مربی: در سند تحول بنیادین، واژه‌های معلم و مربی مترادف هم به کار رفته‌اند. «معلم» و «مربی» به فردی اطلاق می‌شود که رسالت خطیر تربیت دانش‌آموزان را در نظام تربیت رسمی و عمومی در همه ساحت‌ها برعهده دارد. اکنون جملات ذیل از مبانی نظری به آن افزوده شده است که هیچ توجیه مشخصی ندارد و کمکی هم به فهم بهتر متن نمی‌کند. طبیعتاً تعریف پیشین براساس همین جملات بوده و اگر نبوده است اساس تعریف نیاز به اصلاح دارد نه آنکه بنا باشد جملاتی را از مبانی به انتهای تعریف اضافه کرد:

مربیان مجموعه‌ای از افراد رشدیافته، دلسوز و خیرخواهی هستند که با کسب شایستگی‌های فردی و جمعی و تحقق مراتب قابل توجهی از حیات طیبیه در وجود خویش، مسئولیت سنگین کمک به هدایت دیگران و زمینه‌سازی برای رشد و تحول وجودی آنان را در راستای شکل‌گیری و پیشرفت مداوم جامعه صالح برعهده گرفته‌اند (ص ۳۵۷ مبانی نظری تحول بنیادین). ممکن است گفته شود اضافه کردن تعاریف فوق بدین جهت بوده که مبانی نظری به‌صورت جداگانه به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی نرسیده و اکنون برای لازم‌الاجرا شدن آنها فرصت غنیمت شمرده شده است. این حرف نیز استدلالی کافی نیست؛ چراکه اولاً موجب اختلال در سطوح اسناد سیاستی می‌شود و سند تحول بنیادین را که سندی بالادستی و بلندمدت است دچار آشفتگی سیاستی می‌سازد و ثانیاً چرا تنها این عبارات برای اجرا برگزیده شده است آیا سایر ۴۴۰ صفحه مبانی نظری دارای اهمیت در اجرا نیست؟!

۶-۳. چالش آفرینی تغییرات گسترده نسخه ترمیم‌یافته با سایر اسناد تنظیم شده بر مبنای نسخه ۱۳۹۰

با توجه به آنکه سند تحول بنیادین آموزش و پرورش سندی بالادستی بوده، در بسیاری از اسناد، ابلاغیه‌ها، آیین‌نامه‌ها و سیاستگذاری‌های دیگر به راهکارها، اهداف و فصول سند آذرماه ۱۳۹۰ استناد شده و بر مبنای آنها اسناد اجرایی به تصویب رسیده است. اکنون وقتی سطح تغییرات آن قدر گسترده است که تمامی نظم و ساختار پیشین سند دچار دگرگونی‌های اساسی می‌شود و حتی شماره‌گذاری و نظم فصول، اهداف عملیاتی و راهکارها بدون هیچ ضرورتی تغییر کرده است، طبیعتاً تمامی اسنادی که براساس سند ۱۳۹۰ تنظیم شده‌اند حتی اگر از حیث محتوایی تغییر نکنند، از حیث شکلی نیازمند بازنگری و تغییر خواهند بود تا با نسخه جدید از حیث شکلی انطباق یابند؛ لذا با بازنگری این چینی پس از تصویب «نسخه ترمیم‌یافته» نیاز به بازنگری در تمامی اسناد قبل و اصلاح آنان خواهد بود که به معنای لزوم تکرار راه چهارده

سال گذشته و تغییر بنده‌بند همه اسناد مصوب پیشین است. در حالی که، روش‌ها و رویکردهایی برای اصلاح اسناد سیاستی بالادستی و قوانین وجود دارد تا با حفظ ساختار و نظم گذشته موارد جدید به متن افزوده شود و نیاز به بازنگری دومینوار سایر اسناد نباشد. برای مثال مراقبت‌هایی برای حفظ عناوین فصول، شماره مواد و ... انجام می‌شود تا سیستم و نظم اداری نیز دچار ابهام نشود.

۷-۳. فقدان چشم‌انداز و تصویر مشخص و شفافیت عملیاتی در راهکارها

یکی از اصلی‌ترین چالش‌های اجرایی سازی سند تحول بنیادین در سالیان گذشته ابهام و تفسیرپذیر بودن بسیاری از راهکارها و عبارت‌ها و نبود تصویر شفاف و روشن از ارکان مطلوب نظام آموزشی بوده است که توقع می‌رفت در متن حاضر به رفع این ایرادات پرداخته شود. رهبر معظم انقلاب نیز در سال ۱۳۹۹/۶/۱۱ به این مهم تأکید کرده بودند:

بایستی این راهبردها و دستورالعمل‌ها [در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش] که معین می‌شود، روشن باشد، با تبیین صحیح مفهوم مورد نظر همراه باشد؛ لفاظی و مانند اینها در آن به درد نمی‌خورد، فایده‌ای ندارد؛ باید مشخص باشد که چه کار می‌خواهیم بکنیم، آن دستورالعمل کلی و راهبرد کلی چیست.

باین حال، نه تنها ابهام مذکور مرتفع نشده است؛ بلکه عبارات کلی و مبهم دیگری به متن افزوده شده که مشخص نمی‌کند قرار است چه اتفاقی و به چه نحوی برای ارکان مختلف نظام آموزشی رخ دهد. گویا هر بخش مجموعه‌ای از راهکارها، آرمان‌ها و هر حرف خوبی است که در آن حوزه مطرح بوده است. برای مثال، به راهکارهای ذیل هدف عملیاتی ۱۱ در نسخه ترمیم یافته که به عنوان «اعتلای جایگاه حرفه‌ای، منزلت اجتماعی و فرهنگی منابع انسانی با تأکید بر نقش الگویی معلم» نام گذاری شده بنگرید:

راهکار ۱-۱۱- اصلاح قوانین و مقررات موجود استعدادی، مالی و اداری براساس رویکرد حاکم بر اسناد بالادستی و تحولی با مشارکت دستگاه‌های ذی ربط و منطبق با برنامه‌های توسعه کشور،

راهکار ۲-۱۱- طراحی و اجرای الگوی بالندگی شغلی - حرفه‌ای منابع انسانی،

راهکار ۳-۱۱- استقرار نظام سنجش صلاحیت‌های عمومی، تخصصی و حرفه‌ای، با تأکید بر شایستگی‌های علمی، اخلاقی، اعتقادی، انقلابی معلمان و دانشجو- معلمان و بهبود فرایند رتبه‌بندی با رویکرد تقویت انگیزه ارتقای شغلی در آنان،

راهکار ۴-۱۱- فراهم کردن زمینه مشارکت نمایندگان معلمان در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های ناظر به حوزه معلمی و به رسمیت شناختن شأن و حق کنشگری و اظهار نظر تخصصی آنان در ساختارهای سیاست‌گذاری آموزش و پرورش از جمله تأسیس و راه‌اندازی «سازمان نظام معلمی»،

راهکار ۵-۱۱- به کارگیری امکانات و فرصت‌های اجتماعی و فرهنگ‌سازی عمومی در تکریم و پاسداشت مقام معلم با تأکید بر استفاده از ظرفیت سایر نهادهای فرهنگی به‌ویژه رسانه ملی،

راهکار ۶-۱۱- بازطراحی و استقرار نظام خاص بازنشستگی فرهنگیان،

راهکار ۷-۱۱- ایجاد سازوکارهای لازم در ثبت تجربیات و بهره‌مندی فزون‌تر از دانش و تجارب مفید نخبگان و پیشکسوتان نظام تربیت رسمی و عمومی.

مجموع این راهکارها دارای چه چشم‌انداز، ایده یا نگاهی به اعتلای نیروی انسانی آموزش و پرورش است؟ راهکارهایی همچون «طراحی و اجرای الگوی بالندگی شغلی - حرفه‌ای منابع انسانی» یا «ایجاد سازوکارهای لازم در ثبت تجربیات» یا «به کارگیری امکانات و فرصت‌های اجتماعی در تکریم مقام معلم» دقیقاً به چه معناست و قرار است چه اتفاقی بیفتد که سالیان آتی این راهکارهای کلی، قابل تفسیر و مبهم را تحقق یافته تلقی کنیم؟ اصلاح قوانین با رویکرد حاکم بر اسناد بالادستی به چه معناست؟ اساساً قوانینی در کشور بوده‌اند که با وجود نظارت شورای نگهبان با «رویکرد» حاکم بر اسناد بالادستی متناقض باشند؟ دقیقاً این راهکار اصلاح چه قوانینی را مدنظر دارد؟ به همین شکل



«استقرار نظام سنجش صلاحیت‌ها» چه تفاوتی با آنچه که در قانون رتبه‌بندی اتفاق افتاد دارد مگر نه آنکه نظام رتبه‌بندی معلمان ذیل راهکار ۱۰-۲ نسخه ۱۳۹۰ تدوین شده بود که با عباراتی مشابه در آن تکلیف شده بود:

راهکار ۱۰-۲ نسخه ۱۳۹۰ سند- استقرار نظام سنجش صلاحیت‌های عمومی، تخصصی و حرفه‌ای، تعیین ملاک‌های ارزیابی و ارتقای مرتبه (نظام رتبه‌بندی) علمی و تربیتی معلمان و تقویت انگیزه ارتقای شغلی در آنان براساس نظام معیار اسلامی. به‌عنوان مثالی دیگر می‌توان به راهکار ۱-۲۸ آمده در نسخه ترمیم‌یافته اشاره داشت. در این راهکار قید شده است:

راهکار ۱-۲۸ نسخه ترمیم‌یافته سند- فراهم آوردن سازوکارهای قانونی برای حضور فعال و مؤثر مسئولین نظام تربیت رسمی و عمومی در نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌ساز فرادستی.

در این راهکار ابهامات متعددی به چشم می‌آید: چه کسی مسئول فراهم آوردن سازوکارهای فوق است؟ این سازوکارها دقیقاً به چه معناست؟ حضور فعال و مؤثر دقیقاً معطوف به چه نقشی است؟ نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌ساز فرادستی دقیقاً چه نهادهایی هستند؟ این سؤالات که نمونه‌های آن در موارد مختلفی به چشم می‌آید، جواب‌های مشخص و شفافی ندارند؛ در نهایت منجر به رفتارهای سلیقه‌ای و عدم اجرای دقیق خواهد شد که معیاری هم برای سنج آنها وجود ندارد.

۸-۳. تکرار برخی از راهکارهای اجرانده پیشین بدون رفع ایرادات و موانع اجرایی

بسیاری از راهکارهای مندرج در نسخه ۱۳۹۰ سند، نه تنها در چهارده سال گذشته هیچ‌گاه اجرایی نشد؛ بلکه به دلایلی که عمدتاً به نحوه سیاستگذاری بازمی‌گشت عملاً امکان اجرایی‌سازی نیز نداشتند. به‌طور منطقی انتظار آن بود که براساس آسیب‌شناسی اجرایی، این موارد مورد اصلاح قرار گیرند، نه اینکه همان موارد عیناً در نسخه ترمیم‌یافته نیز تکرار شود. به‌عنوان نمونه در نسخه ۱۳۹۰ راهکارهای ذیل آمده است:

راهکار ۱-۱۲ نسخه ۱۳۹۰- بهینه‌سازی نظام پرداخت‌ها، مبتنی بر شایستگی‌ها و براساس رویکرد رقابتی،

راهکار ۳-۱۲ نسخه ۱۳۹۰- ایجاد سازوکارهای قانونی برای افزایش انگیزه معلمان و مربیان با ساماندهی مناسب خدمات و امکانات رفاهی و رفع مشکلات مادی و معیشتی آنان.

به‌نظر می‌رسد این دو راهکار بدون هیچ‌گونه عبرتی از نحوه سیاستگذاری مبهم در نسخه ۱۳۹۰ که موجب عدم اجرای آنها شده، در یکدیگر ادغام و در نسخه ترمیم‌یافته به شکل زیر آمده است:

راهکار ۲-۱۳ نسخه ترمیم‌یافته- بهینه‌سازی نظام پرداخت‌ها، برقراری الگوی جبران خدمات و ساماندهی مناسب خدمات و امکانات رفاهی با رویکرد ایجاد انگیزه خدمت‌مطلوب در منابع انسانی مبتنی بر تخصص، شایستگی‌ها، عملکرد رقابتی و کیفیت خدمات تربیتی.

۹-۳. هدف‌گذاری‌های غیرواقع‌بینانه و ابهام و تناقض در منطق برخی از گزاره‌های کمی

در نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش گزاره‌ها و هدف‌گذاری‌هایی کمی به چشم می‌آید که منطق آنان مشخص نیست و به‌نظر می‌رسد غیرواقع‌بینانه و بدون توجه به محدودیت‌ها و امکان‌های چانه‌زنی وزارت آموزش و پرورش در دو دهه گذشته است که با توجه به فقدان پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای تحقق آنها از هم‌اکنون نیز شکست این اهداف عیان است. به‌خصوص آنکه برخی از این اهداف و گزاره‌ها پیش از این در قالب‌های دیگری همچون زیرنظام‌های سند تحول بنیادین نیز به تصویب نهادهای سیاستگذار رسیده و عدم قابلیت اجرایی آنها اثبات شده بود. به‌عنوان مثال:

راهکار ۱-۱۴- افزایش سهم اعتبارات آموزش و پرورش به میزان حداقل ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP)،

بند «۱» وظایف حاکمیت (دولت) در فصل هشتم - دولت به عنوان تأمین کننده اصلی منابع مالی نظام تربیت رسمی و عمومی حداقل ۱۵/۵ درصد از بودجه عمومی کشور را هر سال به آموزش و پرورش اختصاص داده و یا سهم اعتبارات آموزش و پرورش حداقل به میزان ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی تعیین گردد.

بند «۳» عوامل سهم و مؤثر در الزامات مالی فصل هشتم - به منظور تحقق عدالت تربیتی، حداقل یک درصد از اعتبارات هدفمندی یارانه ها با تأکید بر مناطق کم برخوردار آموزشی به نظام تربیت رسمی و عمومی اختصاص یابد.

بند «۴» عوامل سهم و مؤثر در الزامات مالی فصل هشتم - به منظور تأمین، تجهیز و استفاده از فناوری های نوین در مدارس دولتی حداقل یک درصد از مالیات بر ارزش افزوده به آموزش و پرورش اختصاص یابد.

حال سؤال این است که چرا با وجود آنکه پیش از این در سند زیر نظام تأمین و تخصیص منابع مالی (مصوب سال ۱۳۹۷) سهم بودجه نظام تربیت رسمی عمومی حداقل به میزان ۲۰ درصد از کل بودجه عمومی دولت تعیین شده بود، اکنون برای بودجه آموزش و پرورش سهم ۱۵/۵ درصدی از بودجه عمومی دولت یا ۵ درصدی از تولید ناخالص داخلی تعیین شده است؟

جالب این است که در زیر نظام سهم ۲۰ درصدی از بودجه عمومی در کنار سهم ۵ درصدی از GDP قید شده بود و حالا سهم ۱۵/۵ درصدی نیز باز در کنار همان سهم ۵ درصدی از GDP آمده است! جالب تر آنکه در پاورقی ۶۸ نسخه ترمیم یافته ذیل حکم فصل هشتم قید شده است: «میانگین سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت در بین کشورها ۱۵/۵ درصد است و از بین دو مؤلفه مطروحه (سهم ۱۵/۵ درصدی از بودجه عمومی دولت یا ۵ درصدی از GDP) در این بند، هر کدام که بیشتر است مدنظر می باشد». در واقع یعنی این درصدها نه بر مبنای نیاز آموزش و پرورش و پیش بینی قید شده، بلکه با میانگین گیری از کشورها و با منطق «هر چه بیشتر بهتر» آمده است! از سوی دیگر، بر اساس برآوردهای وزارت آموزش و پرورش، نیاز واقعی بودجه این وزارتخانه در سال ۱۴۰۴ حدود ۷۹۵ هزار میلیارد تومان بوده^۱ که با احتساب بودجه عمومی دولت به میزان ۵۳۸۴ هزار میلیارد تومان گویای سهم ۱۴/۵ درصدی است؛ حال اگر یک درصد از اعتبارات هدفمندی یارانه ها و یک درصد از مالیات بر ارزش افزوده نیز به آموزش و پرورش تخصیص یابد و راهکار ۲-۱۳ نیز عملیاتی شده و حقوق معلمان با حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه ها همسان شود، قاعدتاً این عدد بسیار بزرگ تر خواهد شد و از ۱۵/۵ درصد عبور می کند! البته باز جای سؤال دارد که با چه منطقی و اصلاً چرا فقط یک درصد از اعتبارات هدفمندی یارانه ها و یک درصد از مالیات بر ارزش افزوده باید به آموزش و پرورش تخصیص داده شود؟ چرا حقوق معلمان به جای آنکه قاعده و قانون خودش را داشته باشد، باید متناسب با حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه ها شود؟ چرا حقوق معلمان نباید بالاتر از حقوق اعضای هیئت علمی یا مثلاً متناسب با حقوق کارمندان شرکت نفت باشد؟! این نوع سیاست گذاری بی پشتوانه در نهایت موجب ابهام در اجرا، شکست پیشاپیش سیاست ها به دلیل عدم تطابق با واقعیت های حکمرانی و بودجه ریزی و در نهایت ایجاد نارضایتی در گروه مخاطب خواهد شد؛ به ویژه که اگر دولت در شرایطی قرار داشته باشد که عملاً عملیاتی کردن این سیاست ها تا چندین سال آینده ممکن نباشد.

۱۰-۳. نقص در نگاهت نهادی و نظام اجرایی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش

از جمله مشکلات اجرایی سازی سند تحول بنیادین آن بود که اجرای تمامی بندهای آن به تنهایی از عهده وزارت آموزش و پرورش ساخته نبود و از سوی دیگر تقسیم کاری ملی شفافیتی نیز برای آن مشخص نشده بود. از این رو، در بند «الف» ماده (۹۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت بر تدوین برنامه تقسیم کار ملی و نقشه راه اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش تکلیف شد. بر این اساس، افزوده شدن فصل هشتم به سند با عنوان «نگاشت نهادی و نظام اجرایی تحول بنیادین آموزش و پرورش» امری پسندیده و مطلوب است. اما همچنان احساس می شود

۱. بر اساس صفحه ۲۲۸ کتابچه «لایحه پیشنهادی بودجه وزارت آموزش و پرورش سال ۱۴۰۴» منتشر شده از سوی معاونت برنامه ریزی و توسعه منابع (دفتر برنامه، بودجه و مدیریت منابع).



این نگاشت کلی و ناقص بوده و برای فهم این نواقص توجه به تجربیات گذشته حائز اهمیت است. در سند آذرماه ۱۳۹۰ تقسیم کار به صورت کلی و بدون اشاره جزئی به وظایف هر دستگاه آمده بود:

جز «د» بند ۷-۲ فصل هفتم: تمام دستگاه‌ها و نهادها، به‌ویژه رسانه ملی، موظفند در چارچوب این سند، همکاری لازم با نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی را برای تحقق اهداف تحول بنیادین آموزش و پرورش معمول دارند.

این بند به دلیل استفاده از عبارات کلی و غیردقیق موجب شده بود که عملاً هیچ دستگاهی خود را مکلف به انجام کاری نداند. به نظر می‌رسد، نویسندگان نسخه ترمیم‌یافته در نظر داشته‌اند که این خلأ را با تشکیل «ستاد هماهنگی و پشتیبانی از اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» و موکول کردن تقسیم کار ملی به جلسات این شورا با ریاست معاون اول رئیس‌جمهور رفع کنند که به نظر می‌رسد این پیشنهاد نمی‌تواند جایگزین تقسیم کار ذکر شده در سند تحول باشد و انتظار این بود که با دوری از کلی‌گویی و موکول کردن کار به جلساتی در آینده نامعلوم که مشخص هم نیست با توجه به کثرت شوراهای ستادهای کشور چقدر فرصت برگزاری آن برای معاون اول رئیس‌جمهور ممکن است، عناوین تمامی دستگاه‌های دارای وظیفه در اجرای سند آورده شود و چارچوب و کلیات وظایف آنها به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسد تا ضمانت اجرایی بالاتری نیز داشته باشند.

البته در سند وظایفی برای «سازمان برنامه و بودجه» و در مجموع برای «حاکمیت (دولت)» در تخصیص منابع و اعتبارات آمده که در صورت نبود این احکام نیز براساس قانون اساسی مکلف به انجام آن بوده‌اند. در موردی دیگر نیز وظیفه احداث، نوسازی و بازسازی کلیه مدارس به وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها با همکاری سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس سپرده شده است که این عملاً سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس را از متولی امر به همکاری تنزل می‌دهد و وظیفه‌های سنگین و یک‌سویه‌ای برای وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها تعریف شده که احتمالاً با مخالفت آنها نیز مواجه خواهد بود. حکمی نیز برای تکلیف نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد برای کمک مالی حداکثری به منظور اجرای سند آورده شده که خلاف قواعد سیاستگذاری است و عملاً نمی‌توان نهادهای غیردولتی را به این امر مکلف کرد. همچنین ضروری است برشی تقنینی و سیاستگذاری نیز به این فصل افزوده شود تا وظایف مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی برای وضع یا اصلاح قوانین و سیاست‌های مورد نیاز اجرای سند به وضوح و به ترتیب اولویت مشخص شود.

۱۱-۳. عدم تصویری شفاف از مدرسه تراز سند تحول بنیادین

ایجاد تصویر از مدرسه تراز سند تحول بنیادین امری بسیار نکو است به شرط آنکه این تصویر، واضح و عملیاتی و برآمده از اهداف و راهکارهای سند تحول باشد؛ اما آنچه که در فصل نهم سند ترمیم‌یافته مشاهده می‌کنیم هر چند دارای نقاط قوتی از جمله تفویض اختیار به مدارس است؛ اما در مجموع تکرار یا بازنویسی آرمان‌ها، اهداف و نقاط مطلوبی است که در بیانیه ارزش‌ها و اهداف سند نیز مشاهده می‌شود یا پیش از این در آیین‌نامه اجرایی مدارس شاهد آن بودیم. برخی از گزاره‌های آمده نیز مبهم، کلی و تفسیرپذیر است. برای مثال برخی ویژگی‌های مدرسه در تراز سند تحول بنیادین این گونه آمده است:

- دارای روابط مبتنی بر درک و همدلی متقابل بین همکاران و توافق بر سر مجموعه‌ای از ارزش‌ها و عزم جمعی برای تحقق آنها در مدرسه، پایبند توجه به حقوق و مسئولیت تربیتی دانش‌آموزان و اولیای آنان،
- بهره‌مند از محیط اخلاقی، علمی، امن، دوست‌داشتنی، زیبا، نشاط‌آور، مهرورز، تحرک‌آفرین و باطراوت، متناسب با ویژگی‌های جسمی، جنسیتی، سنی و روحی دانش‌آموزان و معلمان،
- پاسخ‌گو در قبال نتایج و پیامدهای اجرای تصمیمات،
- برخوردار از اعتبارات مناسب و پایدار با استفاده از منابع مالی دولتی، کمک‌های خیرین و مشارکت‌های مردمی با رعایت اصل عدالت تربیتی،

انتصاب مدیر و معلمان در آن براساس شایستگی‌های «عمومی، حرفه‌ای و تخصصی»،

- ناظر بر اجرای تصمیمات و رصد کردن پیامدها.

این گزاره‌هایی کلی و بدیهی است که هر مدرسه‌ای، فارغ از آنکه بر مبنای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش کار کند یا نکند، به آنها به عنوان آرمان‌های خود پایبند است. از سوی دیگر، دقیقاً موارد ذکر شده همان مواردی هستند که در فصل اول در تعریف «مدرسه صالح» و در فصل چهارم به عنوان چشم‌انداز و در فصل پنجم به عنوان اهداف و در فصل ششم نیز به عنوان راهبردهای کلان نیز مطرح شده بود. با این حساب چه نیازی به بازنویسی مجدد آنها وجود دارد؟ در واقع توقع آن بود که در این بخش تصویر دقیقی از مدرسه تراز سند تحول و سازوکارهای عملیاتی شدن و تحقق اهداف آن دیده شود، وگرنه بازنویسی اهداف و راهکارهای گذشته به عنوان «ویژگی» منظور از این فصل را محقق نخواهد کرد.

۱۲-۳. عدم تعیین شاخص‌های دقیق برای سنجش میزان اجرایی سازی سند

یکی دیگر از نکات مطلوب که در نسخه ترمیم یافته سند به چشم می‌آید فصل دهم با عنوان «شاخص‌های ارزشیابی نظام تربیت رسمی و عمومی» است. این بخش از نیازهای اساسی اجرای سند بود؛ اما در این فصل برای هر هدف عملیاتی، تنها شاخص‌هایی راهبردی معین و شاخص‌های برنامه‌ای و اجرایی نامعلوم رها شده است و به این طریق عملاً حرف جدیدی بیان نشده و تنها واژه «میزان» به ابتدای برخی اهداف افزوده شده است. نمونه‌ای به عنوان شاهد مثال در جدول ذیل آورده شده است:

جدول ۲. نمونه‌ای از شاخص‌های راهبردی ذیل اهداف عملیاتی در نسخه ترمیم یافته سند تحول

هدف کلان	هدف عملیاتی	شاخص راهبردی
۱. ارتقا و بهر روزآوری فرایند «راهبری و مدیریت تربیتی» در نظام تربیت رسمی و عمومی	هدف عملیاتی ۱. بهسازی مستمر کیفیت کارشناسی و مدیریتی در نظام راهبری و مدیریت	۱. میزان کیفیت عملکرد کارشناسی و مدیریتی در نظام راهبری و مدیریت
	هدف عملیاتی ۳. بهبود و بازطراحی «ساختار اداری» و «روابط درونی» سطوح مختلف سازمان از مدرسه تا ستاد با توجه به زیرنظامها	۳. میزان تناسب ساختار و روابط سازمانی با اهداف سند تحول بنیادین آموزش و پرورش
۲. ارتقا و بهبود کیفیت فرایند «برنامه آموزشی و درسی»	هدف عملیاتی ۵. انطباق برنامه‌های آموزشی و درسی با ساختارهای شش‌گانه تربیتی	۱. میزان انطباق برنامه‌های آموزشی و درسی با ساختارهای شش‌گانه تربیتی
۳. ارتقای همه‌جانبه منابع انسانی و بهسازی فرایند تربیت معلم	هدف عملیاتی ۱۱. اعتلای جایگاه حرفه‌ای، منزلت اجتماعی و فرهنگی منابع انسانی با تاکید بر نقش الگویی معلم	۱. میزان اعتلای جایگاه حرفه‌ای، منزلت اجتماعی و فرهنگی منابع انسانی

قابل توجه آن است که شورای عالی آموزش و پرورش در مصوبه ۱۰۵۰ با عنوان «شاخص‌های راهبردی ارزشیابی نظام تربیت رسمی و عمومی مبتنی بر سند تحول بنیادین» مورخ ۲۴ دی ماه سال ۱۴۰۳ (ابلاغ ۱۴۰۴/۱/۲۶) پیش از آنکه نسخه ترمیم یافته به تصویب نهایی برسد و تکلیف اهداف عملیاتی و شاخص‌های راهبردی معین شود، ذیل هریک از شاخص‌های مذکور به شاخص‌گذاری جزئی‌تر پرداخته و «شاخص‌های برنامه‌ای و اجرایی» را در آنجا مصوب و سپس ابلاغ کرده که این در جای خود تخلف از رویه‌های سیاست‌گذاری و حفظ ترتیب سندنویسی است و با توجه به آنکه امکان تغییر اهداف و راهکارها و در نتیجه شاخص‌های عملیاتی در مرحله تصویب در شورای عالی انقلاب فرهنگی وجود دارد، می‌تواند مصوبه ۱۰۵۰ را غیر قابل استناد و اجرا کند؛ لذا اساساً شورای عالی آموزش و پرورش نباید مبتنی بر سندی که هنوز مصوب نشده است، شاخص‌گذاری کند!



با توجه به توضیحات فوق، آوردن شاخص‌هایی در فصل دهم به اسم «شاخص راهبردی» که راهگشا و حرف تازه‌ای هم نیست و صرفاً تکرار همان اهداف عملیاتی است، تنها موجب حجیم شدن نسخه سند تحول خواهد شد و سوء برداشت‌هایی را نیز از نحوه شاخص‌گذاری به همراه خواهد داشت.

لازم به ذکر است؛ مقدمه فصل دهم نیز به گونه‌ای توجیهی نوشته شده که فاقد ادبیات لازم برای سندی بالادستی است. این مسئله در مقدمه کلی ابتدای نسخه ترمیم‌یافته و فصول دیگر نیز به چشم می‌آید. در حالی که باید دقت داشت، نسخه ترمیم‌یافته در آینده جایگزین نسخه آذرماه ۱۳۹۰ خواهد شد و از این رو ادبیات آن در بخش‌های مختلف باید ادبیاتی مستقل و سیاستی باشد نه شرح و مقدمه تغییرات انجام شده.

۴. جمع‌بندی و پیشنهاد رد کلیات

بر اساس آنچه که گذشت نمی‌توان نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین را نسخه‌ای کارآمد دانست که بتواند با رفع ایرادات گذشته، راه برای اجرای سند در افق چشم‌انداز ۱۴۱۴ و متناسب با تحولات عمیق، پیچیده و سریع دهه پیش‌رو زیر سایه فناوری‌ها و نوظهور هموار سازد. انتظار آن بود ترمیم سند تحول بنیادین مبتنی بر آسیب‌شناسی چهارده سال گذشته باشد که تغییرات جدید حاکی از این رویکرد نیست و همان ایرادات و ابهامات نسخه ۱۳۹۰ باز هم در آن تکرار شده است.

از سویی اصول سند نویسی و سیاست‌گذاری در متن رعایت نشده و نمی‌توان تناسبی منطقی میان سند با سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش برقرار کرد. همچنین نسخه ترمیم‌یافته که مانند نسخه ۱۳۹۰ فاقد اولویت‌بندی است، نقاطی پرابهام و تفسیرپذیر و راهکارهایی غیر شفاف و فاقد چشم‌انداز مشخص دارد که اجرا را با چالش مواجه خواهد کرد.

البته در نسخه ترمیم‌یافته تلاش شده است برخی ایرادات نسخه پیشین همچون نبود تصویر از مدرسه تراز سند، فقدان شاخص‌های قابل سنجش و نداشتن نگاهت نهادهی برای تقسیم کار ملی رفع شود که باز هم به دلیل نواقص بسیار نتوانسته است، به رفع کامل ایرادات نائل آید. لذا پیشنهاد می‌شود؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی بدون فوت وقت و با صرف بیان ایراداتی که به کلیات وارد است، کلیات نسخه ترمیم‌یافته را رد کرده و شورای عالی آموزش و پرورش به رفع ایرادات بپردازد.

منابع و مآخذ

- [۱] سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۹۸/۷/۶.
- [۲] سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغیه مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰.
- [۳] سند تحول بنیادین آموزش و پرورش مصوبه آذرماه ۱۳۹۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- [۴] «لایحه پیشنهادی بودجه وزارت آموزش و پرورش سال ۱۴۰۴» منتشر شده از سوی معاونت برنامه‌ریزی و توسعه منابع (دفتر برنامه، بودجه و مدیریت منابع) در پاییز ۱۴۰۳.
- [۵] شاخص‌های راهبردی ارزشیابی نظام تربیت رسمی و عمومی مبتنی بر سند تحول بنیادین مصوب جلسه ۱۰۵۰ شورای عالی آموزش و پرورش مورخ ۲۴ دی‌ماه سال ۱۴۰۳ (ابلاغ ۱۴۰۴/۱/۲۶).
- [۶] قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳) مصوب ۱۴۰۳/۳/۱ مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

بررسی نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش نشان می دهد که ایرادات نسخه آذرماه ۱۳۹۰ که موجب چالش هایی در اجرای سند شد، پابرجاست و در صورت تصویب نهایی ۱۰ سال پیش رو نیز همچون چهارده سال گذشته طی خواهد شد. از این رو پیشنهاد رد کلیات داده شده است.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir