

# بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران، فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی (تجربه سال‌های ۱۳۲۷-۱۳۷۸)

(بخش اول: تحلیل تحولات گذشته، نارسایی‌ها و دستاوردها)

نویسندگان: عبدالحسین نفیسی - حسین عبداللهی

معرفی مقاله

این مقاله جزئی از سلسله مقالاتی است که در شماره‌های گذشته فصلنامه به چاپ رسیده و به بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران اختصاص داشته است. نویسندگان مقاله در این بخش به تحلیل تحولات گذشته فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی آموزشی پرداخته و شیوه‌های برنامه‌ریزی را در فاصله بیش از پنج دهه برنامه‌ریزی به چند دوره مشخص تقسیم کرده‌اند: (۱) شیوه‌های برنامه‌ریزی در برنامه‌های اول و دوم هفت ساله عمرانی که تا حدودی با شیوه برنامه‌ریزی "اقتضایی" و برنامه‌ریزی "مبتنی بر طرح‌های آموزشی" مشابهت دارد؛ (۲) شیوه برنامه‌ریزی در برنامه‌های سوم تا ششم پیش از پیروزی انقلاب اسلامی که با رویکرد "برنامه‌ریزی براساس تقاضای اجتماعی" تطابق دارد و بالاخره (۳) شیوه برنامه‌ریزی بخش آموزش و پرورش پس از استقرار نظام

جمهوری اسلامی.

نویسندگان به قسمت اخیر بیش‌تر توجه کرده و ضمن معرفی مشروح‌تر شیوه‌ها و فنون، به کار گرفته شده در برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش در سه برنامه توسعه مصوب، به نارسایی‌های آنها پرداخته‌اند. در این بررسی نارسایی‌ها به سه دسته تقسیم شده‌اند: (۱) نارسایی در شیوه بررسی وضعیت موجود و تحلیل مشکلات، (۲) نارسایی در شیوه تعیین هدف‌ها، راهبردها و سیاست‌های بخش و (۳) نارسایی در شیوه‌های تعیین هدف‌های کمی، برنامه‌های اجرایی و منابع مورد نیاز. سپس در هر دسته جنبه‌های مختلف نارسایی‌ها مورد بحث قرار گرفته است. پیشنهاد‌های اصلاحی موضوع مقاله دیگری است که در همین شماره درج شده است. این مقاله را آقایان مهندس عبدالحسین نفیسی و حسین عبد‌اللهی اعضا و پژوهشگران پژوهشکده تعلیم و تربیت نوشته و برای درج در ویژه‌نامه برنامه‌ریزی آموزشی در اختیار فصلنامه تعلیم و تربیت قرار داده‌اند که به این وسیله از آنان قدردانی می‌شود.

فصلنامه

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## بخش اول: تحلیل تحولات گذشته، نارسایی‌ها و دستاوردها\*

## مقدمه

قبل از شروع مطلب، یادآوری دو نکته ضروری است. نخست آن که این مقاله در ادامه سلسله مقالاتی است که با عنوان کلی بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران، قبلاً<sup>۱</sup> در فصلنامه تعلیم و تربیت منتشر شده است (مأخذ ۱۶). مطالعه آن مقالات برای آشنایی با تصویر کلی برنامه‌های توسعه آموزش در ایران توصیه می‌شود. نکته دوم این است که هرچند این تجربه از سال ۱۳۲۷ آغاز و نیمی از آن در رژیم گذشته طی شده است اما در این جا بیش‌تر بر تجربه پس از پیروزی انقلاب تأکید شده که به زمان ما نزدیک‌تر است.

برنامه‌ریزی آموزشی و به تعریف دقیق‌تر، برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران به طور رسمی دست کم از پیشینه‌ای بیش از پنجاه سال برخوردار است. از نُه برنامه تهیه شده، شش برنامه به اجرا گذاشته شده است که سال ۱۳۷۸ آخرین سال برنامه پنجساله دوم توسعه آموزش و پرورش به شمار می‌آید. به تبعیت از نوع سازمان دهی و مدیریت حاکم بر تشکیلات دولتی ایران در سه ربع قرن اخیر - که بر تمرکز شدید تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در تقریباً تمامی فعالیت‌های اصلی فرایند آموزشی بنا شده - همه برنامه‌های توسعه در سطح کلان کشوری تهیه شده است. نیز بنا به ماهیت همگانی و رایگان بودن آموزش و پرورش عمومی و پذیرفته شدن حق دست‌یابی به آموزش و پرورش برای کلیه آحاد ملت توسط قوانین اساسی و قوانین عادی (از جمله قانون تعلیمات اجباری سال ۱۳۲۲)، شیوه برنامه‌ریزی و تعیین هدف‌های کمی در این دوره عمدتاً با استفاده از شیوه برنامه‌ریزی براساس تقاضای اجتماعی، به صورت کلان و خطی بوده است. ارزش‌یابی میزان موفقیت برنامه‌ریزی توسعه و شیوه‌های به کار گرفته شده در آن، در مجموع نشان می‌دهد که این نوع برنامه‌ریزی در ایران موفق نبوده است (مأخذ ۸، ص ۲). یکی از شواهد عدم توفیق برنامه‌ریزی‌های آموزشی در ایران، پایایی نارسایی‌های عمده در امر تدریس و یادگیری مانند تکیه بیش از حد بر محفوظات، تمرکز شدید امور اجرایی و اداری، ضعیف بودن انگیزه در کارکنان آموزشی، وجود نابرابری‌های آموزشی بین گروه‌های مختلف و مناطق جغرافیایی، بی‌سوادی با نسبت بالا (در سال ۱۳۷۵ نزدیک ده میلیون نفر بی‌سواد) در سطح کشور، عدم انطباق محتوای برنامه‌های درسی و رشته‌های تحصیلی با نیازهای

\*- قسمت اصلی این مقاله برگرفته از تحقیق مندرج در مأخذ ۸ است که به هزینه پژوهشکده تعلیم و

تربیت در سال‌های ۷۷ و ۱۳۷۸ انجام شده است.

جامعه و منطقه و... است. این نارسایی‌ها که در بررسی‌های سال ۱۳۲۷ مستند شده، اکنون نیز در بررسی‌های سال ۱۳۷۸ به عنوان عمده‌ترین نارسایی‌های نظام آموزش و پرورش مورد استناد قرار گرفته است (برای مستندات سال ۱۳۲۷ مأخذ ۲۰ ص ۸۴ تا ۹۰ و برای سال ۱۳۷۸ مأخذ ۴ ص ۵ تا ۷ بخش آموزش عمومی).

هدف از این مقاله، بررسی و تحلیل شیوه‌ها و فنون برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در تجربه ایران و معرفی نارسایی‌ها و اشکالاتی است که سبب ناکامی و شکست نسبی فعالیت پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران شده است. در این مقاله، تلاش بر این است از دیدگاه روش برنامه‌ریزی، این تجربه طولانی مدت تجزیه و تحلیل شود و نارسایی‌ها و نقاط قوت آن مشخص گردد. ارائه پیشنهادها و اصلاحی موضوع مقاله دیگری است که در همین ویژه‌نامه چاپ شده است. در این جا، ابتدا مختصری درباره تعریف و محدوده برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش و مسائل مرتبط با آن سخن می‌گوییم. سپس شیوه‌های برنامه‌ریزی به کار گرفته شده در نه بار تجربه برنامه‌ریزی کشور را به اجمال معرفی خواهیم کرد و ضمن آن به تحلیل و نقد این تجربه‌ها خواهیم پرداخت.

تعریف و قلمرو برنامه توسعه آموزش و پرورش به شکلی که در ایران تجربه شده است. با ملاحظه اسناد و مدارک برنامه‌های نه‌گانه توسعه آموزش و پرورش، تعریفی که از این تجربه می‌توان استخراج کرد به شرح زیر است.

"برنامه توسعه آموزش و پرورش به مجموعه فعالیت‌های اجرایی و آموزشی مرتبط با یک دیگر اطلاق می‌شود که در یک محدوده زمانی پنج یا هفت ساله، با استفاده از منابع مالی تعیین شده به منظور رسیدن به هدف‌های کمی مشخص (از نظر دانش آموز و ظرفیت فیزیکی) و تحقق سیاست‌های اجرایی و آموزشی معین (معطوف به جنبه‌های کیفیت، مدیریت، عدالت اجتماعی، کارایی) در چهارچوب یک برنامه کلان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به اجرا گذاشته می‌شود. بنابراین در این برنامه عناصر زیر عموماً باید ملحوظ شوند:

- ۱- مشخص بودن زمان اجرای برنامه (معمولاً پنج سال مگر برای دو برنامه اول).
- ۲- مشخص بودن منابع مالی قابل اختصاص داده شدن به اجرای برنامه (معمولاً از محل بودجه عمومی دولت و گاه با تعیین سهم بخش خصوصی).
- ۳- مشخص بودن هدف‌های کمی با استفاده از شاخص‌های دانش آموز و ظرفیت کالبدی کلاس‌ها.
- ۴- مشخص بودن سیاست‌های آموزشی و اجرایی که سمت‌گیری عملیات آموزشی و

اجرائی را در حین اجرا مشخص می‌کند.

۵- قرار گرفتن مجموعه این عملیات، به خصوص از لحاظ منابع مالی و سیاست‌های اصلی، در چهارچوب برنامه کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.

اگر تعریف فوق را که معرف خصوصیات عموم برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش تهیه شده در ایران است با دیدگاه‌های نظری برنامه‌ریزی مقایسه کنیم، مشاهده می‌شود که این نوع برنامه‌ریزی در ایران هم برنامه‌ای است برای سامان دادن و هدایت گسترش آموزش و پرورش در سطوح مختلف تحصیلی و هم حاوی برنامه‌ای برای اصلاح نظام آموزش و پرورش و بهبود کیفیت در محتوا و شیوه کار است. مسلماً این دو نوع برنامه بر یک دیگر تأثیر می‌گذارند و در مواردی کسب موفقیت در یکی بدون تحقق هدف‌های دیگری میسر نیست؛ یعنی یکی مکمل دیگری است. از سوی دیگر، این دو در تقسیم منابع کمیاب رقیب یک دیگر به حساب می‌آیند. تحلیل این پدیده و تشریح آثار و پیامدهای آن در بخش‌های بعدی مقاله دنبال خواهد شد.

قلمرو برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش را با نگاهی اجمالی به حیطه‌های متمایز انواع آموزش‌ها بهتر می‌توان شناخت. از لحاظ برنامه‌ریزی، مجموعه فعالیت‌های آموزش و پرورش را در ایران در سه دسته به شرح زیر می‌توان تقسیم کرد. این تقسیم بندی رسماً نیز پذیرفته شده است و در سه برنامه‌ای که بعد از استقرار جمهوری اسلامی ایران تهیه شده و - به خصوص در تنظیم بودجه عمومی دولت - رعایت گردیده است.

۱- آموزش و پرورش عمومی - شامل فعالیت‌های آموزش رسمی دوره‌های ابتدایی، راهنمایی تحصیلی و متوسطه و هم چنین فعالیت سوادآموزی (عمدتاً بزرگ سالان) و آموزش کودکان استثنایی و تیزهوشان است. علاوه بر این، فعالیت‌های پشتیبانی و ستادی مرتبط با این آموزش‌ها چون تحقیق، مدیریت، فعالیت‌های پرورشی و تربیت معلم (برای دوره‌های آموزشی ابتدایی و راهنمایی و کودکان استثنایی) را نیز شامل می‌شود.

۲- آموزش فنی و حرفه‌ای - شامل آموزش‌های رسمی (منتهی به مدرک تحصیلی) و آموزش‌های غیر رسمی و بازآموزی‌هاست که به واسطه جا به جایی آموزش‌های کاردانی با آموزش عالی و آموزش‌های متوسطه با آموزش و پرورش عمومی، محدوده آن در هر برنامه متغیر بوده است.

۳- آموزش عالی - که با توجه به تغییرات محدوده آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و چگونگی جایگاه تحقیقات در کشور محدوده آن در هر برنامه متغیر بوده است.

در این مقاله قلمرو بحث فقط به حیطه اول - یعنی آموزش و پرورش عمومی - محدود می‌شود.

## معرفی شیوه‌های برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران و تحلیل نارسایی‌های آن‌ها

پیش از شروع بحث، یادآوری نکته ظریفی در قلمرو برنامه‌ریزی آموزشی ضرورت دارد و آن تمیز دادن بین "نظام برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش" و شیوه‌های برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش است. منظور از مفهوم نخست آن است که اموری چون تهیه، تنظیم، تلفیق، تصویب، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه (از جمله آموزش و پرورش) چگونه سازمان دهی و هدایت شود. مجموعه این کارها در هر کشور به تناسب ساختار اجرایی و سیاسی آن به شکل خاص خود صورت می‌پذیرد. مفهوم دوم، به جنبه‌های فنی و علمی محتوای برنامه‌ریزی مربوط می‌شود، و در واقع به بحث و بررسی در باره شیوه انجام عملیات در "درون نظام برنامه‌ریزی" می‌پردازد. در ادبیات موضوع، هر جا که از برنامه‌ریزی آموزشی نام برده می‌شود مقصود مفهوم دوم است و مفهوم اول تحت عنوان "جنبه‌های اجرایی برنامه‌های آموزشی" یا جنبه‌های سیاسی برنامه‌ریزی آموزشی<sup>۲</sup> مطمح نظر قرار می‌گیرد.

چون درباره مفهوم اول و نظام برنامه‌ریزی آموزش در ایران به تفصیل در جای دیگری بحث شده است (مأخذ ۱۶)، در این مقاله منحصراً به معرفی مفهوم دوم و شیوه‌های برنامه‌ریزی در تجربه ایران می‌پردازیم. برای سهولت کار مجموعه تجارب ایران را به سه دوره برنامه‌های هفت ساله اول و دوم، برنامه‌های سوم تا ششم قبل از پیروزی انقلاب و برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی تقسیم می‌کنیم.

### شیوه برنامه‌ریزی در برنامه‌های هفت ساله عمرانی اول و دوم

در سابقه برنامه‌ریزی آموزش و پرورش در ایران، مطالعات مشاوران ماورای بحار را برای برنامه هفت ساله عمرانی اول (که فرصت تصویب و اجرا نیافت) نخستین تجربه برنامه‌ریزی آموزشی به شمار آورده‌اند. از بررسی محتوای این برنامه و تا حدودی برنامه هفت ساله دوم چنین برمی‌آید که این برنامه‌ها بیش‌تر از نوع طرح‌های اصلاح آموزش و پرورش بوده‌اند تا برنامه‌هایی از نوع الگوهای کمی برنامه‌ریزی آموزشی که یونسکو از اوایل دهه ۱۹۶۰ به کشورهای در حال توسعه معرفی کرد. الگوی برنامه‌ریزی - به ویژه در برنامه هفت ساله عمرانی اول - به برنامه‌ریزی به شیوه اقتضایی<sup>۳</sup> شبیه است.

برنامه‌ریزی اقتضایی که نخستین بار در اواخر دهه ۱۹۸۰ در ادبیات برنامه‌ریزی به آن

اشاره شده \*، بر پایه این تفکر بنا شده است که طراحی تفصیلی و دقیق اقدامات، ساختار سازمانی و فرایندهای مدیریت اجرایی بنا به مقتضای شرایط خاصی که برنامه در آن به اجرا گذاشته می‌شود، باید اصلاح و تعدیل گردد. توفیق در اجرای یک برنامه به عوامل چندی وابسته است. از جمله هدف‌های برنامه، شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی محل اجرای برنامه، هدف‌های دولت در اصلاح و توسعه سازمان‌ها، نگرش‌ها و رفتارها در درون نهادهای آموزشی، خصوصیات و نیازهای مردمی که قرار است از فواید اجرای برنامه بهره‌مند شوند و مشارکت آنها در فرایند تهیه و اجرای برنامه. نظریه پردازان رویکرد اقتضایی بر این باورند که برنامه‌ریزان غالباً نمی‌توانند در ابتدای کار برنامه‌های نوآورانه را به طور جامع طراحی کنند؛ زیرا شیوه‌های کار به علت تغییر شرایط و تجربیاتی که مدیران در حین اجرا به دست می‌آورند، تغییر می‌کند. در عین حال، انجام اصلاحات در حین اجرا مفید و ضروری است. بنابراین، سؤال اصلی در این رویکرد این است که کدام ساختار سازمانی و راهبرد اجرایی در این شرایط خاص مناسب است.

فرض پایه این رویکرد آن است که سطح نوآوری در اقدامات مندرج در برنامه و میزان عدم اطمینان در شرایط اقتصادی - اجتماعی حاکم بر محیط اجرای برنامه، بیش از هر عامل دیگری تعیین‌کننده راهبرد مدیریتی مناسب - یعنی نوع ساختار سازمانی و شیوه‌های مدیریت - برای اجرای مؤثر برنامه است. برنامه‌ریزان می‌توانند شیوه اجرای برنامه را با مرحله بندی کار طراحی و برقرار کردن توافق و تناسب بین سازمان دهی و توان مدیریت بهبود بخشند. بدیهی است کارشناسان برنامه آموزشی، این شیوه جدید برنامه‌ریزی را که نتیجه پشت سر گذاشتن دوره گسترش کمتی و تعمیم آموزش همگانی و روی آوردن به بهبود کیفیت آموزش و سرعت گرفتن نوآوری‌ها و پیچیده‌تر شدن شرایط محیطی است، در زمان تهیه برنامه عمرانی هفت ساله اول، هنوز نمی‌شناخته‌اند اما شیوه‌ای که در مطالعات مشاوران مسؤول تهیه برنامه تفصیلی و فنی برنامه اول به کار گرفته شده، اگر نه در همه جزئیات، به طور کلی مشابه شیوه مذکور است.

محتوای برنامه هفت ساله اول در بخش آموزش (مأخذ ۲۰) بیش‌تر بر نوآوری و بهبود

\*- برای آشنایی بیش‌تر با این شیوه، به ترجمه مقاله زیر در کتاب در دست انتشار پژوهشکده تعلیم و تربیت با "عنوان اقتصاد و برنامه‌ریزی آموزش و پرورش" رجوع کنید:

Verspoor A.M. (1994), "Planning Educational Reforms: Use of Contingency Approach", in:

Husen et al (Eds.) International Encyclopedia of Education, Pergamon Press, Oxford.

بخشیدن به کیفیت و محتوا و شیوه‌های آموزشی و مدیریتی تأکید داشته است (تاگسترش خطی و کمتی آموزش و پرورش که در برنامه‌های سوم عمرانی به بعد مورد توجه قرار گرفت). معمولاً نتایج این گونه برنامه‌های کیفی و نوآورانه را، به ویژه در زمینه برنامه‌ریزی درسی و شیوه‌های تدریس و تمرکز زدایی در امور اجرایی (مواردی که در برنامه مزبور مورد تأکید ویژه‌ای قرار داشته است) نمی‌توان از قبل پیش‌بینی کرد. علاوه بر این، اثر آن بر عناصر تشکیل دهنده، برنامه مالی و حتی هدف‌های کمتی و به تبع آن، عوامل آموزشی مورد نیاز مانند کلاس، معلم و تجهیزات و کتاب و مانند آن، چندان روشن نیست. بدین جهت، برنامه‌ریزی منطقی حکم می‌کند که به اقتضای نتایج حاصل از توفیق در طرح‌های کیفی نوآورانه، برای گسترش و تعمیم جنبه‌های کمتی اقدام شود. بررسی محتوایی برنامه هفت ساله اول به خوبی نشان می‌دهد که شیوه به کار گرفته شده برای اجرای برنامه به شیوه اقتضایی شباهت زیادی دارد. دستاوردهای علمی بعداً نشان داده است که این شیوه برنامه‌ریزی، با شرایط ایران در دهه ۱۳۲۰ احتمالاً تناسب بیش‌تری داشته است. از آن جا که این برنامه به اجرا در نیامد، به درستی نمی‌توان درباره شیوه آن قضاوت کرد؛ زیرا مجریان برنامه باید در حین اجرای برنامه و به مقتضای شرایط و نتایج حاصل از اجرای برنامه‌های قبلی برنامه‌ریزی کنند.

در برنامه هفت ساله دوم نیز بخش آموزش و پرورش چندان مورد توجه قرار نگرفته بود ولی از بررسی مفاد اسناد در دسترس (مأخذ ۲۱) چنین برمی‌آید که شیوه کار به الگوی "سیاست‌گذاری آموزشی" و برنامه‌ریزی مبتنی بر طرح‌های آموزشی\* نزدیک‌تر بوده است. رابطه سازمان متولی برنامه در فاصله سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۴۱ (مقارن برنامه هفت ساله دوم)، با دولت و از جمله وزارت فرهنگ و وقت، رابطه یک نهاد کمک دهنده و یک سازمان دریافت‌کننده کمک بوده است. براساس این رابطه، طرح‌های پیشنهادی وزارت فرهنگ وقت در سازمان برنامه مورد بررسی، ارزیابی و تصویب قرار می‌گرفت و اعتبار لازم برای اجرای طرح در اختیار مجری مورد تأیید طرفین گذاشته می‌شد. حسابرسی نهایی نیز برعهده نماینده سازمان برنامه بود. هر طرح معمولاً سیاست یا هدف مشخصی را دنبال

\*- در این شیوه به جای کلیت نظام آموزشی، فقط جزئی از نظام و حل مشکلات یا کمبودها و نارسایی‌های آن در یک طرح (پروژه) آموزشی مورد توجه قرار می‌گیرد. موضوع این طرح می‌تواند اجرای یک "سیاست" آموزشی باشد یا توسعه امکانات و ظرفیت‌های یک دوره آموزشی برای یک قشر یا گروه یا منطقه خاص.



می‌کرد و پس از خاتمه کار حساب آن بسته می‌شد. ارزیابی هر طرح به طور مستقل و با توجه به بررسی‌های امکان‌سنجی<sup>۴</sup> اقتصادی - اجتماعی صورت می‌گرفت. با وجود این، شیوه مذکور را نمی‌توان به معنای واقعی بر الگوی بررسی سیاست‌های آموزشی یا طرح اصلاح آموزش و پرورش منطبق کرد؛ زیرا طرح‌های پذیرفته شده بیش‌تر هزینه‌های ساختمان و تجهیزات را شامل می‌شد، نه کلیه هزینه‌های عملیاتی یک طرح نوآوری و بهبود کیفیت آموزشی را. همین امر سبب می‌شد که به دلیل کمبود مزن بودجه جاری، از سرمایه‌گذاری‌های به عمل آمده برای ایجاد ساختمان و خرید تجهیزات بهره‌برداری کامل صورت نگیرد. نظر به معلوم نبودن شیوه تصمیم‌گیری درباره سرمایه‌گذاری‌ها و کیفیت توجیه اقتصادی - اجتماعی تهیه شده برای طرح‌ها و نیز اندک بودن سهم آموزش و پرورش در برنامه هفت ساله دوم عمرانی، از بحث بیش‌تر در این باره خودداری می‌کنیم. تنها اشاره می‌شود که این شیوه برنامه‌ریزی به شکل کامل و با رعایت جوانب علمی و نظری آن در اوایل دهه ۱۳۵۰ در ایران به شکل پروژه وام بانک جهانی به کار گرفته شد که بعداً در جای خود در این باره سخن خواهیم گفت.

### شیوه برنامه‌ریزی در برنامه‌های عمرانی پنج ساله سوم تا ششم پیش از پیروزی انقلاب اسلامی

در این دوره که از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷ به درازا کشیده است، چهار برنامه عمرانی پنج ساله برای آموزش و پرورش تهیه شده که آخرین آن - برنامه ششم - فرصت اجرا نیافته است. شروع این دوره هم زمان با آغاز پُر شور برنامه‌ریزی‌های کمی آموزش و پرورش توسط یونسکو در مناطق مختلف جهان است. از آن جمله در سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۲ به همت یونسکو برای منطقه‌های آسیا، کشورهای عربی، آفریقا و آمریکای لاتین برنامه‌های بلندمدت‌گسترش آموزش و پرورش تهیه شد. پس از آن، در سال ۱۹۶۴ با تأسیس مؤسسه بین‌المللی برنامه‌ریزی آموزشی وابسته به یونسکو شیوه‌های برنامه‌ریزی آموزشی تدوین شد و به صورت الگوهای علمی به وسیله کارشناسان یونسکو در اکثر کشورهای جهان اشاعه یافت.

کارشناسان ایرانی که در همایش تهیه برنامه‌های آموزشی بلند مدت منطقه آسیا شرکت داشتند، به همراه کارشناسان یونسکو که به عنوان مشاور در خدمت دولت ایران بودند، این شیوه را برای نخستین بار در برنامه ریزی آموزشی در برنامه عمرانی پنج ساله سوم به کار گرفتند. این شیوه در برنامه‌های عمرانی بعدی نیز به کار گرفته شد (مأخذ ۱، ۱۹ و ۲۳). شیوه یاد شده که در ادبیات برنامه‌ریزی آموزشی "برنامه‌ریزی براساس تقاضای

اجتماعی<sup>۵</sup> نامیده می‌شود، بر اصول ساده و منطقی تجربی پایه گذاری شده است.

دیدگاه نظری و فلسفی حاکم بر این شیوه برنامه‌ریزی از این باور نشأت گرفته است که آموزش و پرورش عمومی حقی از حقوق اساسی انسان هاست و در برخورداری همه افراد یک کشور از آن، هیچ شرط و محدودیتی نمی‌توان و نباید قائل شد. در این روش هدف‌های کمی آموزش و پرورش به منظور فراهم آوردن وسیله دست یابی کلیه افراد لازم‌التعلیم به آموزش عمومی، با توجه به ساختار سنی جمعیت و استقبال مردم از آموزش یا الزام‌های قانونی برای گسترش آموزش تنظیم می‌شود و فقط عوامل خارجی - مانند کمبود منابع مالی و انسانی - و توان اجرایی نهادهای ارائه خدمات آموزشی و ماهیت آموزش‌ها و پیش‌نیازهای هر یک، محدودکننده برنامه‌ریزان در هدف‌گذاری و تنظیم عملیات برنامه خواهد بود. این نوع برنامه‌ریزی خطی با پیش‌بینی جمعیت در گروه سنی لازم‌التعلیم آغاز می‌گردد. سپس جمعیت دانش‌آموزی از طریق ورود (نسبتی از) شش ساله‌ها به مدرسه و تعیین جریان گذر از پایه‌ای به پایه بالاتر برآورد می‌شود. پس از آن، منابع انسانی مالی و کالبدی و سایر نیازهای آموزشی، با انتخاب ضوابط و معیارهایی به تناسب تعداد دانش‌آموزان تعیین می‌شوند.

این شیوه برنامه‌ریزی کلان هم در سطح کشور و هم در سطح استان و منطقه آموزشی قابل اجراء است و به دلیل سادگی و انعطاف روش، با هر اندازه از اطلاعات آموزشی و جمعیتی و به کمک انتخاب سیاست‌های مشخص، می‌توان داده‌های مورد نیاز برای تدوین برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش را از آن به دست آورد. به دلیل همین قابلیت اجرایی، در تهیه برنامه‌های عمرانی سوم به بعد همواره از این روش برای برنامه‌ریزی آموزش و پرورش عمومی استفاده شده و به تدریج با فراهم آمدن اطلاعات جمعیتی و آموزشی دقیق‌تر بر پیچیدگی و گسترش کاربرد آن از نظر جغرافیایی افزوده شده است.

در برنامه عمرانی سوم، از شیوه برنامه‌ریزی مبتنی بر تقاضای اجتماعی استفاده شده اما بعضی عناصر شیوه‌های به کار گرفته شده در برنامه هفت ساله دوم - به ویژه برای آموزش‌های متوسطه فنی و حرفه‌ای و تربیت معلم - هم مورد استفاده قرار گرفته‌اند. علاوه بر این، در برنامه عمرانی سوم در کنار دو شیوه پیش‌گفته، هرچند به شکل اندک، از شیوه دیگری هم استفاده به عمل آمده است. این شیوه، برنامه‌ریزی آموزشی مبتنی بر نیازهای نیروی انسانی و به بیان دیگر "برنامه‌ریزی نیروی انسانی"<sup>۶</sup> است. این شیوه با آموزش و پرورش عمومی تناسب چندانی ندارد اما چون همواره نظام آموزش و پرورش ایران در ساختار خود، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای را نیز - حتی گاهی در سطح آموزش ابتدایی به صورت آموزش حرف روستایی و کشاورزی - جای داده است، برنامه‌ریزی مستقل برای

آموزش و پرورش عمومی، بدون توجه به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای عملاً منطقی و میسر نبوده است.

در این شیوه، بین نیاز بازار کار به نیروی انسانی (در سطوح مختلف مهارت) و هدف‌گذاری برای توسعه مؤسسات آموزشی غالباً در زمینه‌های آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش عالی ارتباط مستقیمی برقرار می‌شود. این شیوه را در همه سطوح سلسله مراتب آموزشی می‌توان به کار گرفت اما در برنامه‌های عمرانی و توسعه فقط در سطح کلان (ملی) و گاهی در سطح بخش‌ها (عموماً بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و گاهی کشاورزی) از آن استفاده شده است. چون ارتباط این شیوه برنامه‌ریزی آموزشی با آموزش و پرورش عمومی حاشیه‌ای است، ضرورتی ندارد که به جزئیات انواع شیوه‌هایی که تحت این عنوان طبقه‌بندی می‌شوند، پردازیم. فقط به این نکته اشاره می‌شود که در برنامه سوم عمرانی با مراجعه مستقیم مأموران به کارفرمایان و بنگاه‌های تولیدی نیاز به نیروی انسانی در وضعیت موجود و در مقاطع دو سال و پنج سال آینده در سال ۱۳۳۷ از طریق سرشماری برای کارگاه‌های بیش از ۵۰ نفر و نمونه‌گیری برای سایر کارگاه‌ها بررسی گردید و از نتایج آن در تدوین برنامه سوم - به ویژه برنامه نیروی انسانی - استفاده شد (مأخذ ۱۵).

در برنامه عمرانی چهارم در برنامه‌ریزی بخش آموزش و پرورش عمومی از الگویی استفاده شد که در برنامه‌های پنجم و ششم قبل از انقلاب اسلامی و برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران همواره همانند سستی پابرجا از آن پیروی شده است. این الگو عبارت است از تعیین هدف‌های کمی و منابع مادی و مالی مورد نیاز آن براساس الگوی برنامه‌ریزی کمی کلان و خطی آموزش و پرورش متناسب با تقاضای اجتماعی و تدوین هدف‌های کیفی و سیاست‌های کلی (در برنامه‌های اخیر به عنوان راهبردها از آن نام برده شده است) به صورت تفاهم کارشناسی - سیاسی و کنار هم قرار دادن نتایج حاصل از این دو روش به عنوان سند برنامه.

ساز و کاری که به تداوم کاربرد این الگو در تدوین برنامه‌های عمرانی و توسعه کمک کرد، ماده ۱۰ قانون "برنامه و بودجه کشور" است که سازمان برنامه و بودجه را موظف می‌کند که با دستگاه‌های اجرایی کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی تشکیل دهد (مأخذ ۱۰). این کمیته‌ها به طور مقطعی به هنگام تدوین برنامه‌های پنج ساله تشکیل می‌شوند و کار عمده آنها کنار هم گذاشتن نتایج کار کارشناسی برنامه‌ریزی کمی کلان آموزش و پرورش و سیاست‌های کلی برنامه‌هاست؛ بدون آن که به آنها فرصتی داده شود تا بین این دو جزء ارتباط عملیاتی منطقی برقرار کنند. البته باید در نظر داشت که هم از لحاظ نظری و هم عملی برقراری این ارتباط کاری است که انجام دادن آن از یک گروه موقت، متشکل از

نمایندگان دستگاه‌های مختلف (که هر یک منافع و قیود و ملاحظات خاص خود را دارند) ساخته نیست. در مورد نارسایی‌های این شیوه عمل در بخش‌های بعدی مقاله به تفصیل توضیح داده خواهد شد.

همان‌طور که اشاره شد، در برنامه‌های پنجم و ششم آموزش و پرورش در قبل از پیروزی انقلاب اسلامی از این الگوی برنامه ریزی و در کنار آن، برای آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و عالی از شیوه برنامه‌ریزی نیروی انسانی استفاده شد.

در زمان اجرای برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی تجربه‌های دیگری نیز که از آنها به هنگام تدوین و تصویب برنامه نامی به میان نیامده بود، برای اصلاح نظام آموزش و پرورش تصویب و به اجرا گذاشته شد که در خور توجه است و نارسایی شیوه برنامه‌ریزی بخش آموزش و پرورش عمومی را ملموس‌تر نشان می‌دهد. در سال دوم اجرای برنامه سوم، برنامه "سپاه دانش" در آموزش ابتدایی به اجرا گذاشته شد که در برنامه مصوب به آن اشاره‌ای نشده بود. این برنامه در واقع "سیاستی" برای گسترش ارائه خدمات آموزشی در روستاها بود؛ گزینه‌ای نو در برابر روش سنتی گسترش بسیار کند آموزش ابتدایی در مناطق دور افتاده. در متن برنامه، برگسترش آموزش در روستاها تأکید شده بود؛ بدون آن که برای آن راهکار عملیاتی مشخصی پیشنهاد شود و هزینه‌ها و منابع انسانی آن در برنامه پیش‌بینی گردند. با اجرای این سیاست، محاسبات به عمل آمده برای نیروی انسانی مورد نیاز آموزش ابتدایی و هزینه‌های ارائه خدمات روستایی به طور کلی در هم ریخت\*.

اصلاح نظام آموزش و پرورش و تغییر ساختار آن از ۳-۶-۳ پایه به ۴-۳-۵ پایه در دو سال آخر برنامه سوم (از مهرماه سال ۱۳۴۴) و تمامی دوره برنامه‌های چهارم و پنجم به اجرا در آمد. این برنامه که نمونه روشن شیوه برنامه‌ریزی برای بهبود کیفیت و اصلاح نظام آموزش و پرورش به شمار می‌آید، در برنامه عمرانی سوم اصولاً انعکاس نیافته است. در دوره برنامه پنجم عمرانی، بار دیگر برای بهبود کیفیت و اصلاح آموزش و پرورش وامی از بانک جهانی دریافت شد که عملیات طراحی و برنامه‌ریزی و اجرای آن در متن

\*- در برنامه امکانات برای افزایش ۶۸۱ هزار نفر در آموزش ابتدایی پیش‌بینی شده بود؛ در حالی که در عمل تعداد دانش‌آموزان به ۱۱۲۶ هزار نفر رسید که ۲۶۹ هزار نفر از آنان به دانش‌آموزان مدارس سپاه دانش تعلق داشتند (مأخذ آمار آموزش و پرورش در سال ۱۳۴۷ و ۱۳۴۱ و گزارش مقدماتی برنامه سوم فرهنگ).

برنامه پیش‌بینی نشده بود. فقط در متن برنامه چند سیاست کلی گنجانیده شده بود که توجیه طرح اصلاح آموزش و پرورش و موضوع وام بانک جهانی احتمالاً به استناد آنها امکان‌پذیر شده است.\* این طرح، نمونه منحصربه‌فردی از چگونگی برنامه‌ریزی، ارزیابی مقدماتی، تدوین عملیات اجرایی و اجرای یک سیاست آموزشی به منظور کیفیت بخشیدن به آموزش دوره‌های ابتدایی، راهنمایی و متوسطه و تا حد محدودی تربیت معلم و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای است. در این زمینه طرح کلیه جنبه‌های عملیاتی آموزشی، از طراحی و ایجاد ساختمان‌های آموزشی گرفته تا انتخاب تجهیزات و لوازم کارگاهی و آموزشی، برنامه‌ریزی درسی و تدوین کتاب‌های آموزشی و کمک آموزشی، ایجاد مراکز تربیت معلم و دوره‌های تربیت مدرس برای مراکز تربیت معلم، اعزام معلمان به خارج کشور برای بازآموزی و بالاخره سازمان‌دهی اجرایی مناسب برای مرحله "طراحی و ساخت" واحدهای آموزشی مشمول پروژه و نیز مرحله "اداره و اجرای" عملیات بهره‌برداری جزو مراحل پروژه تلقی می‌شوند. بازنگری علمی این تجربه می‌توانست در هدایت و سازمان‌دهی مناسب‌تر و کاراتر نظام برنامه‌ریزی آموزشی وزارت آموزش و پرورش مؤثر باشد اما قبل از این که عملیات پروژه به بهره‌برداری برسد، انقلاب اسلامی به پیروزی رسید و بساط این تجربه را یکجا برچید. نیروی انسانی تربیت شده پراکنده شد و از ساختمان‌ها برای مقاصد دیگری جز آنچه به خاطر آن طراحی و بنا شده بودند، استفاده به عمل آمد.

### شیوه برنامه‌ریزی بخش آموزش و پرورش عمومی پس از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران

به جز فعالیتی که از نیمه دوم سال ۱۳۷۷ برای تدوین برنامه سوم توسعه شروع شد، از سال ۱۳۶۱ که مجدداً مقوله تهیه برنامه‌های توسعه در دستور کار دولت قرار گرفت تا سال ۱۳۷۷ برای بخش آموزش و پرورش سه برنامه توسعه تدوین شده که برنامه اول آن (تجربه سال ۱۳۶۱) به اجرا در نیامده است.

بین شیوه برنامه‌ریزی به کار گرفته شده در این سه تجربه از نظر اصول کار تفاوت محسوسی مشاهده نمی‌شود؛ هر چند که در پاره‌ای جزئیات و شیوه‌های محاسباتی در میان

\*- گزارش‌های مربوط به پروژه وام بانک جهانی در زمینه آموزش و پرورش و نیز متن موافقت‌نامه‌های طرح مربوط به این پروژه که بین سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی مبادله شده است و در بایگانی سازمان برنامه و بودجه نگهداری می‌شود.

آنها تفاوت‌هایی به چشم می‌خورد. استخوان‌بندی شیوه به کار گرفته شده در این سه برنامه مشابه شیوه‌ای است که در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم عمرانی پیش از انقلاب به کار گرفته شده است. به این ترتیب که هدف‌های کمی و منابع انسانی و مالی با استفاده از شیوه برنامه‌ریزی کمی کلان آموزشی به شیوه خطی و به تناسب تقاضای اجتماعی تعیین شده است و سیاست‌های کلی (یا راهبردها یا خط‌مشی‌های اساسی) که از تفاهات سیاسی - کارشناسی برخاسته به آنها الصاق شده است، بدون این که تعاملی بین این دو جزء برقرار شود یا با عملیاتی کردن سیاست‌ها، منابع مالی و انسانی و ساز و کارهای اجرایی برای آنها پیش‌بینی شود.

خوش بختانه، شیوه‌های برنامه‌ریزی در برنامه‌های اول و دوم توسعه مستند شده و به وسیله سازمان برنامه و بودجه انتشار یافته است (مأخذ ۱۱ و ۱۲). به علاوه، در سند برنامه اول، توسعه که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، اطلاعات و ارقام به نسبت جامعی درباره بخش آموزش و پرورش عمومی گنجانیده شده که قانون برنامه دوم فاقد آن است. سندهای منتشر شده - به ویژه در ارتباط با برنامه اول توسعه - برای کسانی که علاقه‌مندند با جزئیات روش‌های به کار گرفته شده در برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در سال‌های اخیر آشنا شوند، حاوی اطلاعات مناسبی است. محتوای این مقاله بر مقوله شیوه‌ها و فنون برنامه‌ریزی توسعه متمرکز است اما چون نظام برنامه‌ریزی ظرفی است که این محتوا در درون آن شکل می‌گیرد، لذا در این جا به اختصار نظام برنامه‌ریزی توسعه در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران شرح داده می‌شود و پس از آن شیوه‌های برنامه‌ریزی به کار گرفته شده به طور مختصر تشریح می‌گردد.

الف) توصیف نظام برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

تدوین برنامه توسعه، فعالیت‌های سیاسی - کارشناسی (فنی) است که در ایران، براساس قانون برنامه و بودجه کشور باید با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه و مشارکت وزارتخانه‌های ذی‌ربط انجام پذیرد و نتیجه کار با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه برای تصویب در مراجع ذی‌ربط - که عموماً شورای اقتصاد، هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی به ترتیب سلسله مراتب آن را تشکیل می‌دهند - مطرح شود. این ساز و کار در هر برنامه بنا به مقتضیات سیاسی و شرایط روز به نوعی سازمان دهی می‌شود و در فرهنگ برنامه‌ریزی توسعه به آن "نظام برنامه‌ریزی توسعه" می‌گویند. در این نظام جنبه‌های سیاسی و کارشناسی (فنی) تلفیق می‌شوند. در مراجع تصمیم‌گیری بنا به ماهیت وظایف و اعضای

شرکت کننده، تصمیم‌گیری سیاسی صورت می‌پذیرد و به ندرت مسائل تخصصی و فنی مطرح می‌شود.

در برنامه اول توسعه، در اولین مرحله از مراحل نظام برنامه‌ریزی، کمیته کارشناسی برنامه‌ریزی آموزش و پرورش عمومی تهیه و تدوین برنامه پنج ساله اول توسعه بخش آموزش و پرورش عمومی را برعهده داشته است. نتیجه کار این کمیته پس از بررسی در شورای برنامه‌ریزی آموزش و فرهنگ و هماهنگ شدن با برنامه سایر بخش‌های آموزشی و دیگر برنامه‌های فرهنگی، برای تلفیق با برنامه سایر بخش‌ها به سازمان برنامه و بودجه (در زمان تهیه برنامه اول توسعه - سال ۱۳۶۷ - وزارت برنامه و بودجه) ارسال شده است. پیشنهاد برنامه و بودجه در قالب پیش نویس لایحه دولت به تصویب هیأت دولت رسیده و لایحه دولت پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی به صورت "قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی" برای اجرا به دولت ابلاغ شده است (سال ۱۳۶۸). در این فرایند، جنبه‌های تخصصی و کارشناسی برنامه‌ریزی بیش‌تر در کمیته کارشناسی برنامه‌ریزی آموزش عمومی مورد توجه قرار می‌گیرد. به همین دلیل، اعضای این کمیته بیش‌تر از متخصصان، دانشگاهیان، مسئولان برنامه‌ریزی و اجرایی و کارشناسان برنامه‌ریزی تشکیل می‌شود. شورای برنامه‌ریزی آموزش و فرهنگ که اعضای اصلی آن را وزرای وزارتخانه‌های مرتبط با آموزش، کار، تحقیقات و مقوله‌های فرهنگی تشکیل می‌دهند، بالاترین مرجع سیاست‌گذاری آموزشی - فرهنگی، در هنگام تدوین برنامه اول درون دولت به شمار می‌آید. بدیهی است ماهیت این شورا و مراجع تصمیم‌گیری بعدی، به طور کلی سیاسی و اجرایی است تا فنی و تخصصی.

در تدوین برنامه دوم توسعه، نظام برنامه‌ریزی از نظر بخش آموزش و پرورش عمومی اندکی تغییر یافت. به طوری که برای مجموعه آموزش‌های زیر نظر وزارت آموزش و پرورش - اعم از عمومی و فنی و حرفه‌ای - یک کمیته برنامه‌ریزی با نام "کمیته برنامه‌ریزی آموزش و پرورش عمومی و آموزش متوسطه نظری و فنی" با عضویت کارشناسان و متخصصان برنامه‌ریزی آموزشی تشکیل شد. علاوه بر این و به جای شورای برنامه‌ریزی آموزش و فرهنگ در برنامه اول، در این‌جا "شورای برنامه‌ریزی آموزش" از وزرای آموزش و پرورش، فرهنگ و آموزش عالی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی، نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و مؤسسات آموزشی غیر دولتی و چند نفر از متخصصان و دانشگاهیان تشکیل شد و امر تلفیق و ایجاد هماهنگی بین آموزش و فرهنگ و سایر بخش‌ها به ساز و کارهای درون سازمان برنامه و بودجه واگذار گردید. در این برنامه نیز کار تخصصی و کارشناسی برنامه‌ریزی در کمیته برنامه‌ریزی آموزش صورت

گرفت.

در برنامه سوم توسعه در نظام برنامه‌ریزی توسعه تغییراتی به وجود آمده ولی باز هم مسؤولیت تهیه و تدوین برنامه بخش آموزش و پرورش عمومی به "کمیته برنامه‌ریزی بخش آموزش و پرورش عمومی" محول شده است که زیر مجموعه "شورای آموزش و پژوهش" محسوب می‌شود. این شورا خود زیر مجموعه شورای فراهی "تلفیق امور آموزشی و فرهنگی و پژوهشی" به شمار می‌آید. اعضای دو شورای اخیر بیش تر مسؤولان عضو هیأت دولت و عده‌ای از صاحب نظران و دبیران کمیته‌های برنامه‌ریزی هستند.

تفاوت عمده نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه با برنامه‌های قبلی این است که در این برنامه، ابتدا سیاست‌های کلی و راهبردهای پیشنهادی دولت برای برنامه سوم بر اساس مفاد قانون اساسی به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد (که بررسی کارشناسی آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار شد) و سپس دولت براساس این سیاست‌ها به تدوین سیاست‌های اجرایی و هدف‌های بخش‌ها می‌پردازد. به این منظور، در نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم سه مرحله متمایز از یکدیگر قابل تشخیص است: مرحله اول به بررسی وضعیت موجود و ارزش‌یابی برنامه‌های گذشته و تدوین پیش‌نویس سیاست‌ها و راهبردهای کلی و بخشی (از جمله آموزش و پرورش) برنامه سوم برای کسب نظر مقام معظم رهبری اختصاص دارد؛ در مرحله دوم، پس از دریافت سیاست‌های مصوب، کمیته‌ها و شوراهای برنامه‌ریزی بخش‌ها به تدوین سیاست‌های راهبردی و مجموعه اقدامات و اصلاحات در بخش آموزش و پرورش می‌پردازند. نتایج کار این دو مرحله با یکدیگر تلفیق می‌شود و به صورت لایحه برنامه سوم توسعه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و برای تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی فرستاده می‌شود. مرحله سوم شامل تدوین برنامه‌های اجرایی است که در قالب سیاست‌ها و راهبردهای مصوب مجلس شورای اسلامی و به صورت بودجه عمومی دولت هر ساله به هنگام تهیه لایحه بودجه صورت می‌گیرد و در بردارنده هدف‌های کمی و اعتبارات جاری و سرمایه‌ای مورد نیاز اجرای برنامه‌ها و حجم عملیات هر بخش می‌باشد (مأخذ ۳، ۴ و ۵).

ب) فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی بخش آموزش و پرورش عمومی در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه در دو برنامه اول و دوم توسعه، برنامه بخش آموزش و پرورش عمدتاً از سرفصل‌های زیر تشکیل می‌شد:

۱- بررسی عملکرد گذشته و وضع موجود بخش: شامل ارائه کمی عملکرد طی ده سال گذشته با استفاده از شاخص‌های هدف مانند پوشش تحصیلی در سطوح مختلف، نسبت اشتغال به



تحصیل دختران و روستاییان، در مؤسسات غیردولتی و... و شاخص‌های کیفیت و عملکرد مانند تراکم دانش‌آموز در کلاس، نسبت دانش‌آموز به معلم، نسبت تکرار پایه و ترک تحصیل، نرخ بهره برداری از فضا، نسبت معلمان واجد شرایط و... تحلیل تنگناها و مشکلات.

۲- بررسی عوامل محیطی و پیش‌فرض‌های مهم برنامه‌بخش: میزان رشد جمعیت، همکاری سایر بخش‌ها در تأمین منابع انسانی و مالی، نقش بخش خصوصی و ...

۳- تعیین هدف‌های بخش: تعیین هدف‌های کیفی و هدف‌های کمی با توجه به شاخص‌های کمی.

۴- تعیین راهبردهای بخش: طراحی خطوط اصلی حرکت بخش به سوی هدف‌های تعیین شده.

۵- تعیین سیاست‌های بخش: تعیین سیاست‌ها که چارچوب تصمیم‌گیری‌های بخش هستند و به بهبود سازمان دهی، تشکیلات و مدیریت، کاهش افت، بهبود وضعیت نیروی انسانی، بهبود کیفیت آموزش و پرورش، توزیع متعادل تر امکانات بین استان‌ها و مناطق و... مربوط می‌شوند.

۶- پیشنهاد سیاست‌های مشخص در زمینه تجهیز منابع بخش غیردولتی: تعیین روش‌های تشویق و میزان کمک دولت به بخش غیر دولتی در آموزش و پرورش.

۷- تدوین برنامه‌های اجرایی بخش: برنامه‌های اجرایی هر یک از زیر بخش‌ها از نظر هدف‌های کمی، سرمایه‌گذاری ثابت و جاری در سال‌های برنامه و برنامه ایجاد ظرفیت جدید.

۸- جمع‌بندی منابع مورد نیاز بخش: شامل منابع مالی، انسانی، فیزیکی و بهبود قوانین و مقررات و تشکیلات و سازمان دهی.

این سرفصل‌ها در برنامه سوم توسعه، به دلیل سه مرحله‌ای شدن کار برنامه‌ریزی تغییر یافت. به طوری که ردیف ۱، ۲ و ۳ در مرحله اول و ردیف ۴ و ۵ و ۸ در مرحله دوم انجام شد و عملیات بندهای ۳ و ۶ و ۷ باید در مرحله سوم و هم‌زمان با تهیه لایحه بودجه هر سال انجام گیرد.

در یک طبقه بندی کلی تر می‌توان سرفصل‌های بالا را به سه گروه فعالیت برنامه‌ریزی تقسیم کرد:

الف- بررسی وضعیت موجود و تحولات گذشته و نارسایی‌ها و مشکلات (فعالیت‌های ردیف ۱ و ۲).

ب- تعیین هدف‌ها، راهبردها و سیاست‌های بخش (فعالیت‌های ردیف ۳، ۴، ۵ و ۸).

پ- تدوین هدف‌های کمی و برنامه‌های اجرایی و تعیین منابع مورد نیاز (فعالیت‌های

ردیف ۶ و ۷).

اکنون به اختصار به معرفی و تحلیل شیوه‌های انجام سه دسته از فعالیت‌های یاد شده می‌پردازیم.

### اول - معرفی و تحلیل شیوه بررسی وضعیت موجود و نارسایی‌ها و مشکلات

از بررسی اسناد و مدارک منتشر شده درباره برنامه‌های اول و دوم توسعه (مأخذ ۱۱ و ۱۲) چنین بر می‌آید که بررسی فعالیت‌های اول توسط کارشناسان سازمان برنامه و بودجه (مدیریت آموزش و پرورش) و کارشناسان وزارت آموزش و پرورش انجام می‌شود. محتوای کلی آن بیش‌تر معطوف به ارائه تصویری کمی از تحولات گذشته بخش و شاخص‌های آن است که با فهرستی از تنگناها و مشکلات مرتبط با جنبه‌های کیفی آموزش همراه می‌شود. این مشکلات از اظهار نظرهای مسؤولان و صاحب نظران آموزش و پرورش برداشت شده است و با اطلاعات مندرج در توصیف‌های کمی تحولات گذشته بخش ارتباط مستقیمی ندارد.

این بررسی در فرایند تهیه و تدوین برنامه اهمیت ویژه‌ای دارد و هدف آن شناخت ریشه‌های مسائل، تنگناها و محدودیت‌های بخش است و به همین جهت باید از جنبه تحلیلی قوی برخوردار باشد اما چون در ایران، برنامه‌ریزی توسعه به شکل یک فعالیت ادواری در مقاطع معمولاً پنج ساله تکرار می‌شود و باید در یک زمان‌بندی بسیار فشرده چند ماهه به اتمام برسد، انجام دادن مطالعات تحلیلی برای بررسی عملکرد گذشته و وضع موجود میسر نیست. علاوه بر این، مسؤولان دستگاه‌های اجرایی که اعضای مؤثر کمیته برنامه‌ریزی هستند، این‌گونه تحلیل‌ها را نقد عملکرد خود تلقی می‌کنند. بنابراین و با توجه به روحیه دیوان سالاری حاکم بر واحدهای دولتی نمی‌توان انتظار داشت که حتی اگر کارشناسان فرصت کافی و توان فنی لازم را هم داشته باشند، اجازه انجام دادن این‌گونه تحلیل‌ها را بیایند.

از مطالعه اسناد نه برنامه گذشته بر می‌آید که فهرست مسائل آموزش و پرورش در این برنامه‌ها تقریباً مشابه یک دیگر است (ص ۱۳۰ مأخذ ۸). یکی از دلایل این امر کم‌تأثیر بودن مسائل و تنگناها در شکل‌گیری محتوای برنامه‌هاست. اگر مسائل آموزش و پرورش را بتوانیم برحسب ماهیت به کمی و کیفی تقسیم کنیم، می‌بینیم که معمولاً مباحث کمی - مثلاً وضعیت پوشش تحصیلی یا میزان دسترسی دختران به آموزش یا حتی نابرابری دسترسی به آموزش و پرورش یا توزیع امکانات آموزشی بین استان‌ها و مناطق - در محتوای برنامه‌ها بیش‌تر مورد توجه قرار می‌گیرد و در طول زمان هم بهبودی نسبی در وضعیت آن حاصل

می‌شود اما مسائل مرتبط با جنبه‌های کیفی، که ریشه‌یابی آنها می‌تواند اطلاعات مناسبی برای تدوین یک راهکار عملیاتی جهت رفع آنها در اختیار کارشناسان بگذارد، در غالب برنامه‌ها حل نشده تکرار می‌گردد.

از این بحث این نتیجه به دست می‌آید که شناخت وضع موجود باید مبتنی بر مطالعات تحلیلی باشد. شیوه انجام دادن این گونه مطالعات متناسب با نوع مسائل کیفی متفاوت است. پاره‌ای از مسائل کیفی به زمینه‌های علوم تربیتی و مباحث یاددهی - یادگیری مربوط می‌شوند اما پاره‌ای دیگر به جامعه‌شناسی، اقتصاد و مدیریت ارتباط پیدا می‌کنند و هر دسته را باید به شیوه خاصی بررسی کرد و مسلماً زمان بررسی آنها فراتر از مهلت فشرده‌ای است که در زمان بندی تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه در نظر گرفته می‌شود.

### دوم- معرفی و تحلیل شیوه تعیین هدف‌ها، راهبردها و سیاست‌های بخش

در برنامه‌ها، هدف‌ها به دو دسته کیفی (در پاره‌ای از برنامه‌ها کلی) و کمی تقسیم می‌شوند. موضوع تعیین هدف‌های کمی و دیگر ابعاد کمی برنامه‌های آموزشی در بند سوم مطرح و بررسی خواهد شد. درباره چگونگی تعیین هدف‌های کیفی، راهبردها و سیاست‌ها در اسناد برنامه شیوه مشخصی ذکر نشده و تنها به مأخذهایی که این سه عنصر برنامه از آنها برگرفته می‌شود، اشاره شده است. این مأخذها برای هر برنامه متفاوت است اما معمولاً سه مأخذ مشترک در همه آنها اساس کار قرار می‌گیرد: (۱) نتایج مطالعات کلان اقتصادی (گاهی مطالعات آمایش سرزمین)؛ (۲) سیاست‌ها و راهبردهای مصوب مراجع سیاست‌گذاری (شورای عالی سیاست‌های بازسازی، شورای تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش) و (۳) بررسی عملکرد گذشته و وضع موجود بخش.

در این باره سه مسأله متمایز اما مرتبط با یکدیگر وجود دارد:

اول: محتوای مأخذهای سه گانه از چه درجه روایی و اعتبار برخوردارند؟

دوم: اصولاً این سه عنصر (هدف، راهبرد و سیاست) در برنامه‌ریزی توسعه آموزش و

پرورش چه تعریفی دارند و مصادیق آنها چیست؟

سوم: این سه عنصر با چه معیار و بر اساس چه شیوه‌ای از مأخذهای سه گانه مذکور استنباط و استخراج شده‌اند و در مواردی که اختلاف نظر یا تضاد آرا وجود داشته، چگونه عمل شده است؟

پاسخ پرسش نخست اهمیت ویژه‌ای دارد. پیش از این درباره نارسایی شیوه‌های تهیه مأخذ سوم - یعنی بررسی عملکرد گذشته - مطالبی ذکر شد. از آن جا که روال کار برای تهیه محتوای مأخذ ۲ (سیاست‌ها و راهبردها) نیز عموماً همان شیوه جلسات کارشناسی و جمع

آوری نظریات دست‌اندرکاران است، چندان دور از انتظار نخواهد بود که مطالب آنها نیز برگرفته از مطالعات تحلیلی باشد (ص ۳۱۶ مأخذ ۹). در مورد مأخذ اول که مطالعات کلان اقتصادی است، بررسی‌ها نشان می‌دهد که مسأله اصلی در برنامه‌ریزی توسعه در سطح کلان، فقدان یک دیدگاه نظری است که بتواند بین عناصر مختلف برنامه ارتباط برقرار کند و همه بخش‌ها را همسو سازد و بین برنامه‌های پنج ساله استمرار برقرار کند. هنگامی که بحث آموزش و پرورش عمومی مطرح می‌شود، باید به نقش و جایگاه این بخش در توسعه توجه کرد. تفاوت بخش آموزش و پرورش عمومی با بسیاری از بخش‌های دیگر این است که آموزش و پرورش، به عنوان عنصر اساسی تشکیل دهنده سرمایه انسانی (که از دیدگاه کلان، خود یک رویکردی عمده در بین رویکردهای اصلی برنامه‌ریزی توسعه به شمار می‌آید) نقش بسیار مؤثری در توسعه ایفا می‌کند. نقشی محوری که بر کلیه سیاست‌های کلان برنامه و ارتباط بین بخش‌ها و چگونگی تخصیص منابع تأثیر می‌گذارد. بنابراین، مهم‌ترین ادعایی که این بخش مطرح می‌کند، این است که فلسفه و دیدگاه نظری برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور باید بر مبنای سرمایه انسانی و رشد درون‌زا - که به شکلی گذرا در اسناد برنامه سوم توسعه به آن اشاره شده است (ص ۳۲ مأخذ ۱۸) - بنا نهاده شود. این دیدگاه باید در مطالعات آمایش سرزمین به درستی انعکاس یابد و برای کلیه بخش‌های تولیدی و خدماتی چارچوبی به وجود آورد. هم‌چنان که می‌باید در سیاست‌های بازسازی و بالاخره در خط مشی‌ها و سیاست کلی برنامه کلان توسعه نیز رعایت شود. اگر از این منظر به روایی و اعتبار مأخذهای سه‌گانه نگاه شود، تأثیر متقابل سیاست‌ها و هدف‌های کیفی بخش آموزش و پرورش عمومی در برنامه کلان و در آمایش سرزمین نیز باید مطالعه و بررسی شود و الزامات آن مورد توجه قرار گیرد. اگر این کار به انجام برسد، محدودیت‌های منابع که در برنامه‌های توسعه مانع ایجاد تحول بنیادی در آموزش و پرورش است، بر طرف می‌شود و این بخش می‌تواند هم به عنوان زمینه ساز توسعه (از نظر فرهنگی و سیاسی) و هم به عنوان عامل توسعه (به عنوان مهم‌ترین عنصر در تشکیل سرمایه انسانی) برای ایفای نقش اساسی خود در توسعه، منابع کافی در اختیار داشته باشد. چون این رویکرد در تدوین مأخذ اول مشاهده نمی‌شود، به روایی و اعتبار آن آشکارا خدشه وارد می‌گردد.

اما درباره پرسش دوم، مرور ادبیات برنامه‌ریزی همپوشی قابل توجهی را در قلمرو برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش، بین این سه عنصر (هدف، راهبرد و سیاست) نشان می‌دهد. درباره این نکته از دیدگاه نظری و فلسفی تنها اشاره می‌شود به این مسأله که این سه مفهوم ماهیتی "سیاستی"<sup>۷</sup> دارند؛ به این معنا که تعیین‌کننده جهت‌گیری‌ها و هدایت‌کننده

عملیات برنامه‌ریزی و اجرا هستند اما در یک سطح تصمیم‌گیری معین، ابتدا هدف‌های کیفی (یا کلی)، سپس راهبرد (استراتژی) و در مرتبه سوم سیاست قرار می‌گیرد. دیگر آن که عموماً هدف‌های کیفی متعلق به مرتبه نازل‌تر تصمیم‌گیری، ریشه در راهبردهای سطوح بالاتر دارند؛ مثلاً هنگامی که در سطح کلان برنامه ملی توسعه (در سطح بخش) راهبرد بهبود کیفیت آموزش ابتدایی انتخاب شده باشد، برای برنامه توسعه دوره ابتدایی (در سطح زیر بخش یا برنامه) بهبود کیفیت آموزش ابتدایی هدف کلی و کیفی به شمار می‌آید و برای آن می‌توان از میان گزینه‌های مختلف سیاستی را برگزید؛ مثلاً می‌توان ارتقای سطح عملکرد (یا افزایش بهره‌وری) معلمان و در اجرای این سیاست، راهکارهای اجرایی را برنامه‌ریزی کرد.

اکنون به پاسخ پرسش سوم می‌رسیم. اگر پاسخ پرسش‌های اول و دوم به درستی داده شده باشد، مسلم است که با بررسی مستندات و مطالعاتی که مبنای انتخاب راهبردها و هدف‌های کیفی در سطوح بالاتر قرار گرفته‌اند، به میزان کافی معیار و دلیل در اختیار کارشناسان قرار خواهد گرفت که راه‌گشای آنان در استنباط و استخراج هدف‌های کیفی، راهبردها و سیاست‌ها باشد.

علاوه بر اشکال اساسی که در بالا به آن اشاره شد و یکی از عمده‌ترین دلایل ضعف برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش به شمار می‌آید، نارسایی اصلی در شیوه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش، انتخاب شیوه‌های نامناسب برای تکوین راهبردها و سیاست‌ها و انتخاب گزینه مناسب از میان آنهاست. روش ساده‌ای که در نظام برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش متداول شده و کار تهیه فهرست بلند بالای هدف‌های کیفی، راهبردها و سیاست‌های آموزشی به چند جلسه کارشناسی واگذار می‌شود، با دو نارسایی اساسی روبه‌روست: الف) فقدان یک دیدگاه نظری و فلسفی حاکم بر کلیت توسعه نظام آموزش و پرورش، ب) بی‌توجهی به ماهیت سیاسی آموزش و پرورش و هدف‌ها و سیاست‌های حاکم بر آن. شرح این نارسایی‌ها به قرار زیر است:

#### الف - فقدان دیدگاه نظری و فلسفی حاکم بر توسعه نظام آموزش و پرورش

بررسی اسناد و محتوای بیش از پنجاه سال تجربه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش آشکار می‌سازد که عدم انسجام درونی هر یک از برنامه‌ها و مکمل یک دیگر نبودن برنامه‌های توسعه، ناشی از فقدان یک دیدگاه نظری و فلسفی تعلیم و تربیت است که بر پایه دستاوردهای علمی و فکری بشر بنا شده باشد و بتواند به آرمان‌ها و ارزش‌های جامعه ایران و شرایط، محدودیت‌ها و مزیت‌های حاکم بر آن پاسخ بگوید. این دیدگاه نظری، اولویت‌ها

را مشخص می‌کند و عناصر هر برنامه را با یکدیگر پیوند می‌زند و بین برنامه‌های توسعه ارتباط و استمرار برقرار می‌سازد. هدف‌های کیفی، راهبردها و سیاست‌های هر برنامه باید ابتدا از این مبنای نظری استخراج شود و سپس به کمک اطلاعات دریافتی از مأخذهای دیگر رنگ و شکل خاص زمانه خود را به دست آورد.

در برنامه اول توسعه، این دیدگاه نظری می‌توانست متن مصوب « کلیات نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران » (مأخذ ۶) باشد؛ مشروط بر آن‌که تفاهم سیاسی بر سر آن حاصل شده و مشروعیت و مقبولیت آن به تأیید کلیه مراجع تصمیم‌گیری رسیده باشد. در این صورت، متن مزبور به عنوان منشور ملی آموزش و پرورش کشور شناخته می‌شد و هم‌چون قانون اساسی آموزش و پرورش بر کلیه عناصر، فرایندها، و قوانین حاکم بر آموزش و پرورش تأثیر می‌گذاشت. این امر نه تنها در زمان تدوین برنامه اول توسعه تحقق نیافت، بلکه هنوز هم انجام نشده و آموزش و پرورش کشور فاقد یک منشور ملی مورد تفاهم عموم است.

ب- بی‌توجهی به ماهیت سیاسی آموزش و پرورش و سایر اقدامات زمینه‌ساز

آموزش و پرورش عمومی؛ پرورنده نسل آینده کشور و بزرگ‌ترین و گسترده‌ترین بخش از فعالیت‌های دولت به شمار می‌آید و هر دو جنبه مورد اشاره به آن ماهیتی کاملاً سیاسی می‌بخشد که از یک طرف با در برگرفتن نزدیک به ۱ جمعیت کشور همه خانواده‌های ایرانی را با خود مرتبط می‌کند و از طرف دیگر، بالاترین مراجع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نظام را به تصمیم‌گیری در باره خود وامی‌دارد. پس، سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش مانند هر نوع کار سیاسی دیگر، فرایندی بسیار زمان بر است که طی آن هم مراجع تصمیم‌گیرنده (مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی آموزش و پرورش، هیأت دولت و...) باید به اندازه کافی قانع شده باشند و هم بدنه کارشناسی و مدیریتی آموزش و پرورش حقانیت و مشروعیت آن را باور داشته باشند. به علاوه، چون در هر حال، مسأله به دانش آموز و اولیای او برمی‌گردد، آنان نیز باید به موقع توجیه شده باشند.

نمونه آشکار بی‌ثمر بودن سیاست‌گذاری‌های آموزشی از طریق متداول در تدوین برنامه‌های توسعه، مقوله تمرکز زدایی در آموزش و پرورش است. این هدف کیفی (یا راهبرد یا سیاست) از سال ۱۳۲۷ و با شکل‌گیری مطالعات برنامه هفت ساله عمرانی اول در برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش گنجانیده شده و در هشت برنامه بعدی تکرار شده است. با وجود این، هنوز هم هنگام تدوین برنامه سوم توسعه پس از گذشت ۵۱ سال از

نخستین برنامه، این سیاست یکی از مهم‌ترین سیاست‌های برنامه سوم آموزش و پرورش به شمار می‌آید؛ مانند این که در برنامه‌های گذشته در این باره کاری انجام نشده است. این شکست به دلیل آن است که در انتخاب این سیاست (تمرکز زدایی) به پیش نیازها و الزامات سیاسی و فرهنگی آن توجه نشده است؛ مثلاً در این مورد خاص، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۱۰۰ تا ۱۰۷ بر تشکیل شوراهای مردمی به عنوان ابزاری مؤثر برای جلب مشارکت مردم و تمرکز زدایی تأکید شده است. در قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش که در سال ۱۳۶۶ به تصویب رسیده، مجدداً این وزارتخانه مکلف به تشکیل شوراهای آموزش و پرورش شده است تا بالاخره در دی ماه ۱۳۷۲ قانون «تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور» برای اجرای اصول قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است (ص ۶۹ مأخذ ۷). طبق گزارش وزارت آموزش و پرورش، این شورا در سال ۱۳۷۶ تنها در ۹ استان (از ۲۶ استان) و ۸۵ شهرستان (از حدود ۶۰۰ شهرستان و منطقه آموزش و پرورش) تشکیل شده (ص ۹۳ - مأخذ ۱۴) و تعمیم کامل آن به همه استان‌ها در سال تحصیلی ۷۸-۱۳۷۷ اتفاق افتاده است. البته این شوراها به دلیل دولتی بودن، ابزار مناسبی برای اجرای سیاست تمرکز زدایی به شمار نمی‌آیند و باید انتظار داشت که بخشی از نارسایی‌های آنها توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا - که نخستین انتخابات آنها در اواخر سال ۱۳۷۷ انجام گرفت و از اردیبهشت ۱۳۷۸ شروع به کار کردند - بر طرف شود (کل زمان صرف شده برای ایجاد ابزار قانونی مناسب برای تمرکز زدایی ۲۰ سال). هنوز هم نمی‌توان امیدوار بود که این ابزار بتواند در آموزش و پرورش موفق عمل کند؛ زیرا تا این مرحله، فقط یک وجه از اقدامات زمینه ساز آن صورت پذیرفته است. وجه دیگر آن سازمان دهی تشکیلات داخلی آموزش و پرورش و بازنگری در شرح وظایف و اختیارات و مقررات و آیین‌نامه‌های حاکم بر نظام آموزش و پرورش و آموزش و توجیه مدیران میانی و کارشناسان و کارکنان اداری برای پذیرش سیاست تمرکز زدایی و هم‌زمان با آن آگاه کردن مردم از مسؤلیت‌ها و اختیارات جدیدشان در نظام غیر متمرکز اداری است که همگی بر زمین مانده و شیوه‌های اجرایی آنها حتی در سطح محدود هم به اجرا در نیامده است. عملیاتی شدن آنها نیز مسلماً از محدوده یک برنامه پنج ساله فراتر خواهد رفت.

نمونه دوم از سیاست‌ها در زمینه تخصصی تعلیم و تربیت، تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش است. این سیاست، پس از مطالعات زمینه‌سازی که از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۷ در این زمینه انجام شده بود، در متن سند و قانون برنامه اول توسعه (تبصره ۱۱ مأخذ ۲) گنجانیده شد. طراحی تفصیلی و تهیه مقدمات کار در سه سال اول

برنامه اول توسعه به انجام رسید و اجرای آزمایشی کار که جزء جدایی ناپذیر طراحی اجرایی و عملیاتی هر سیاستی است، از مهرماه ۱۳۷۱ آغاز شد اما در اواسط سال ۱۳۷۵، یعنی در حالی که مرحله آزمایشی این سیاست به پایان نزدیک می‌شد، اجرای آن با مانع روبه رو گردید. به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی بروز این مانع، عدم رعایت کامل مقتضیات سیاسی اجرای این سیاست بوده است؛ زیرا مسئولان آموزش و پرورش، تغییر نظام آموزش و پرورش را از طریق شورای عالی انقلاب فرهنگی - که بالاترین نهاد سیاست‌گذاری فرهنگی و آموزشی کشور است - دنبال می‌کردند. در حالی که مجلس شورای اسلامی در قانون وظایف وزارت آموزش و پرورش، این وزارتخانه را مکلف کرده بود که لایحه تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. بنابراین، در سال ۱۳۷۵ مجدداً مجلس شورای اسلامی با یادآوری مصوبه قبلی خود، وزارت آموزش و پرورش را مکلف کرد که لایحه تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش را در مدت شش ماه به مجلس ارائه کند. کاری که هنوز انجام نشده (بیش از ۲ سال از مهلت تعیین شده گذشته است) اما در هر حال سرنوشت سیاست قبلی را در ابهام فرو برده است. چون معلوم نیست در این مسیر جدید سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، در هیأت دولت کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، نظام آموزش و پرورش با چه ساختار و چه تأکیدی به تصویب خواهد رسید و اجرای آن به چه تمهیداتی نیاز خواهد داشت.

اگر زمان صرف شده برای روشن شدن ابعاد اجرایی این سیاست را نیز در نظر بگیریم، مشاهده می‌کنیم که برای گنجاندن اجرای یک سیاست - شبیه تغییر نظام آموزشی - در متن یک برنامه تاکنون سیزده سال وقت صرف شده است (در این محاسبه هفت سالی که از ابتدای پیروزی انقلاب تا پایان سال ۱۳۶۴ صرف آماده کردن ذهنیت‌ها و تغییر برداشت‌ها و بیش‌ها شده است تا شورای عالی انقلاب فرهنگی اجازه فعالیت در زمینه تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش را در اسفند ماه ۱۳۶۴ صادر کند، حساب نشده) اما هنوز موضوع عملیاتی کردن این سیاست آموزشی در ابتدای مسیر قرار نگرفته است. یعنی در برنامه سوم توسعه نیز اگر قرار باشد سیاست‌ها و راهبردها به درستی انتخاب و به شکل عملیاتی در برنامه گنجانده شوند، نمی‌توان برای تغییر بنیادی آموزش و پرورش منابع و عملیاتی را منظور داشت. مگر آن که برای انجام مطالعات و برنامه‌ریزی‌های تفصیلی سیاستی که محدود و محتوای آن معلوم نیست، منابعی محدود به صورت مبهم پیش‌بینی شود.

سوم: معرفی و تحلیل شیوه تعیین هدف‌های کمی، برنامه‌های اجرایی و منابع نیاز بررسی اسناد در دسترس نشان می‌دهد که اساس روش‌های کمی به کار گرفته شده در



برنامه‌های اول و دوم، همان شیوه برنامه‌ریزی تقاضای اجتماعی است که به روش خطی (با ضرایب ثابت) از تبدیل جمعیت لازم‌التعلیم در سن شش سالگی به دانش‌آموز پایه اول ابتدایی، تکلیف جریان جمعیت ورودی به نظام را مشخص می‌کند. از آن پس، این دانش‌آموزان ورودی تحت تأثیر ضرایب گذر در درون نظام آموزش و پرورش، مسیر ارتقا را می‌پیمایند و ضمن ریزش‌های بین راه، بالاخره در پایه دوازدهم نظام آموزش و پرورش را ترک می‌کنند. با در دست داشتن تعداد دانش‌آموزان - که همان هدف کمی برنامه‌هاست - تعیین هدف کمی برنامه‌ها (زیر بخش‌ها) در دوره‌های آموزشی، محاسبه منابع انسانی و فضای کلاسی و منابع مالی با اعمال ضرایب و معیارهایی امکان‌پذیر خواهد شد.

یکی از معیارهای سنجش اعتبار الگو، بررسی میزان صحت پیش‌بینی‌های آن است. از این معیار، به خصوص می‌توان در مورد الگوی برنامه‌ریزی هدف‌های کمی آموزش و پرورش در برنامه اول توسعه استفاده کرد؛ زیرا همان‌طور که در قسمت بعد (تحلیل شیوه‌های کمی و نارسایی‌های آن) با تفصیل بیش‌تری توضیح داده خواهد شد، برنامه اول توسعه به دلیل ابر ماندن فرایند تدوین برنامه‌های تفصیلی و عملیاتی نشدن، عملاً معلوم نیست که چگونه به اجرا گذاشته شده ولی هرچه هست، برای دست‌یابی به هدف‌های کمی دانش‌آموزی اقدام خاصی صورت نگرفته است. بنابراین، می‌توان گفت آنچه در عمل حاصل شده نتیجه سیر طبیعی گسترش کمی آموزش و پرورش بوده است. اکنون از مقایسه نتایج این سیر طبیعی با پیش‌بینی‌های حاصل از الگو می‌توان به اعتبار آن پی برد. برای این مورد از دو مثال استفاده می‌شود. نخست در مورد هدف کمی سوادآموزی و دوم در مورد هدف‌های کمی آموزش ابتدایی.

در «ارزیابی عملکرد برنامه‌های سوادآموزی ایران» (ص ۲۴۶ مأخذ ۸)، بین نتایج و وضعیت سواد در سرشماری‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ و نتایج حاصل از کاربرد شیوه برنامه‌ریزی وضعیت سواد در برنامه اول توسعه مقایسه‌ای به عمل آمده است و چنین نتیجه گرفته شده که در همه سال‌های مورد بررسی، نتایج سرشماری کم‌تر از نتایج شیوه به کار برده شده است اما رقم اضافی از  $\frac{1}{4}$  درصد در سال شروع دوره تا  $\frac{2}{8}$  درصد در سال پایان تجاوز نمی‌کند. این میزان تفاوت بین پیش‌بینی و واقعیت، از نظر علمی قابل چشم‌پوشی است و نشان می‌دهد که الگوی به کار گرفته شده در برنامه واجد اعتبار است. در مورد آموزش ابتدایی، بین عملکرد (واقعیت) و پیش‌بینی برنامه اختلاف فاحشی وجود دارد که در سال ۱۳۷۲ نزدیک به ۱۱ درصد کل تعداد دانش‌آموزان می‌شود (حدود  $\frac{1}{1}$  میلیون نفر). برای به دست آوردن علت این اختلاف فاحش بین پیش‌بینی و عملکرد،

لازم است اطلاعات پایه استفاده شده در هنگام تهیه برنامه با اطلاعات واقعی مقایسه شود. برای این کار جدول زیر تهیه شده است.

مقایسه اطلاعات پایه به کار گرفته شده در برآورد دانش آموزان ابتدایی

در هنگام تهیه برنامه با اطلاعات واقعی

(ارقام به هزار نفر)

سال	جمعیت شش ساله‌ها		دانش آموزان پایه اول		تفاوت عملکرد از پیش‌بینی	
	پیش‌بینی برنامه	واقعی	پیش‌بینی برنامه	واقعی	جمعیت	دانش آموز
۱۳۶۸	۱۸۵۲	۱۸۸۶	۲۲۱۶	۲۱۴۴	+۳۴	-۷۲
۱۳۶۹	۱۸۹۲	۱۸۷۸	۲۳۳۰	۲۲۵۸	-۱۴	-۷۲
۱۳۷۰	۱۹۳۴	۱۸۷۹	۲۴۵۷	۲۲۷۸	-۵۵	-۱۷۹
۱۳۷۱	۱۹۷۸	۱۷۶۵	۲۵۹۷	۲۱۵۴	-۲۱۳	-۴۴۳
۱۳۷۲	۲۰۲۲	۱۷۴۴	۲۷۵۲	۲۰۳۴	-۲۷۸	-۷۱۸
جمع	۹۶۷۸	۹۱۵۲	۱۲۳۵۲	۱۰۸۶۸	-۵۲۶	-۱۴۸۴

مأخذ: ارقام برنامه برگرفته از مأخذ ۲ و ارقام جمعیت برگرفته از مأخذ ۱۳.

ارقام این جدول نشان می‌دهد که قسمتی از بیش تخمینی تعداد دانش آموزان ناشی از اشتباه‌های برآورد جمعیت کودکان شش ساله و قسمت دیگر آن مربوط به برآورد تعداد دانش آموزان پایه اول است که بنا به فرض برنامه بایستی با جذب ۱/۱ میلیون نفر از کودکان بازمانده از تحصیل در طول پنج سال دوره برنامه به پایه اول ابتدایی، عقب‌ماندگی‌های گذشته نیز جبران می‌شد ولی ظاهراً این اتفاق نیفتاده است؛ زیرا پوشش ظاهری که در برنامه برای سال ۱۳۷۲ معادل ۱۲۳ درصد پیش‌بینی شده بود، در عمل به میزان بسیار کم‌تر (نزدیک ۱۰۱ درصد) اتفاق افتاد. قسمتی از این تفاوت ناشی از عدم جذب کودکان بازمانده از تحصیل و قسمتی دیگر ناشی از بهبود ضرایب گذر است (در عمل مشاهده شده که ضریب توفیق اتمام تحصیلات در دوره ابتدایی که در محاسبات برنامه ۷۸ درصد برآورد شده بود، به ۸۸ درصد افزایش یافته است)؛ (ص ۱۵۳، مأخذ ۸)

از این بحث می‌توان چنین نتیجه گرفت که شیوه محاسبه دانش آموزان پایه اول ابتدایی در برنامه اول از اعتبار کافی برخوردار نیست. این شیوه در برنامه دوم توسعه اصلاح شده است و نتایج به دست آمده، با واقعیت مطابقت بیش تری دارد (مأخذ ۱۷).

اکنون به بررسی تحلیلی نارسایی شیوه‌های کمی به کار گرفته شده در برنامه اول

می‌پردازیم.

روش‌های کمی برنامه اول که به صورت کامل تری در برنامه دوم توسعه نیز به کار گرفته شده است (به ویژه استفاده از آن به کمک نرم‌افزارهای صفحه‌گسترده رایانه‌های شخصی با سهولت بیش تری صورت گرفت) در معرض سه دسته از نارسایی‌ها قرار دارند؛ دسته اول، نارسایی‌های ناشی از مرتبط نبودن الگوی محاسبات کمی با هدف‌های کیفی، راهبردها و سیاست‌های برنامه؛ دسته دوم، نارسایی‌های ناشی از عملیاتی نشدن چگونگی دست‌یابی به هدف‌های کمی در سطوح تفصیلی تر برنامه‌ریزی و دسته سوم، نارسایی‌های خاص برآوردهای مالی برنامه.

دسته اول: بی‌ارتباط بودن الگوی محاسبات کمی با هدف‌های کیفی، راهبردها و سیاست‌های برنامه در الگوی محاسبات کمی برنامه اول توسعه، به ویژه هنگام برآورد منابع انسانی، مادی (کلاس و تجهیزات) و مالی از نرخ‌ها و ضرایبی استفاده می‌شود که در فرایند برنامه‌ریزی کار ترجمه کیفیت‌ها به کمیت‌ها را به عهده دارند. اندازه این نرخ‌ها و ضرایب و چگونگی تحول آنها در دوره برنامه از نتایج بررسی‌های تفصیلی برای عملیاتی کردن سیاست‌های آموزشی نشأت می‌گیرد اما چون این‌گونه مطالعات برای انتخاب گزینه‌های سیاست‌گذاری انجام نشده‌اند، کاربرد آنها نیز در الگوی محاسبات کمی موضوعیت پیدا نمی‌کند. در جهت مخالف، با وجود آن که بهبود کیفیت آموزش و پرورش در هدف‌های کیفی و سیاست‌ها مورد تأکید قرار گرفته است اما شاخص‌های مهمی چون تراکم دانش آموز در کلاس، نسبت مدارس دو نوبته یا نسبت هزینه‌های غیرپرستلی به کل هزینه جاری و مانند آن در طول برنامه ثابت نگاه داشته می‌شود. هم‌چنین، با وجود اتخاذ سیاست‌های گسترش آموزش ابتدایی در نقاط پراکنده و دور دست یا زیرپوشش قرار دادن بیش تر دختران در دوره‌های راهنمایی و متوسطه در نقاط روستایی - که هر دو سیاست مستلزم هزینه سرانه بیش تری نسبت به میانگین هزینه سرانه است - در محاسبات برای این منظور ضریب تعدیلی اعمال نمی‌شود.

دسته دوم: عملیاتی نشدن چگونگی دست‌یابی به هدف‌های کمی

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، در تجربه برنامه‌ریزی ایران فقط برنامه‌ریزی کلان توسعه آموزش به شکل قانون برنامه به تصویب می‌رسد و تهیه برنامه‌های سایر سطوح (استانی، منطقه‌ای) عموماً مسکوت می‌ماند یا در حد یک تمرین کارشناسی رها می‌شود که این نوع اخیر برای بخش آموزش و پرورش عمومی پیش آمده است. به این ترتیب، برنامه

کلان توسعه در حد یک برنامه صوری و تشریفاتی - در واقع ابر - و حداکثر یک پیش‌بینی کارشناسی باقی می‌ماند و مشخص نیست چه نهادی، چه موقع، با چه امکانات و روشی و در کجا باید احکام برنامه را پیاده کند. شکستن کلیات برنامه کلان به برنامه‌های تفصیلی سطوح تشکیلاتی و اجرایی نظام آموزش و پرورش را می‌توان عملیاتی کردن برنامه کلان نام‌گذاری کرد. بر این کار فایده‌های زیر مترتب است:

۱ - نظارت بر اجرای برنامه و اصلاح نقاط ضعف اجرایی آن تسهیل می‌شود؛

۲ - تهیه برنامه‌های تفصیلی، خود نیازمند به کارگیری شیوه‌های مشارکت‌جویانه در تهیه برنامه و دخالت دادن و درگیر کردن بدنه کارشناسی و اجرایی نظام آموزش و پرورش است. نفس این مشارکت سبب غنای برنامه کلان و رفع ابهام‌ها و کاستی‌های آن می‌شود. ضمن آن که واقع‌گرایی و درجه عملی شدن آن را نیز افزایش می‌دهد.

۳ - اگر بالا بردن کارایی داخلی و بهره‌وری مورد نظر سیاست‌گذاران و مسؤولان کشور باشد، بدون تهیه برنامه‌های تفصیلی تا سطح واحد آموزشی و تعیین وظیفه و نقش مشخصی در این باره برای واحدهای اجرایی، این امر تحقق نخواهد پذیرفت. دستورالعمل تهیه برنامه اول مقرر کرده بود برنامه‌های اجرایی در دو محور تدوین شوند: (۱) برنامه بهبود بهره‌برداری از امکانات، و (۲) برنامه ایجاد ظرفیت جدید. برخلاف دلیلی که کارشناسان سازمان برنامه و بودجه برای عدم اجرای این دستورالعمل اظهار کرده‌اند یعنی "عدم امکان جداسازی هدف‌های متأثر از بهبود بهره‌برداری [از هدف‌های] ایجاد ظرفیت‌های جدید" (ص ۳۷، مأخذ ۱۱)، دلیل واقعی عدم اجرای این دستورالعمل نپرداختن به برنامه‌ریزی تفصیلی و عملیاتی بوده است. زیرا در آموزش و پرورش، بدون برنامه‌ریزی تفصیلی نمی‌توان به ظرفیت‌های آزاد شده به واسطه افزایش بهره‌وری پی برد. چون تعیین ظرفیت بهینه (از نظر اقتصادی با کم‌ترین هزینه سرانه برای تحقق هدف آموزشی مشخص) برای هر واحد آموزشی به شدت به مقتضیات و شرایط آن واحد از نظر شرایط محیطی، خصوصیات ساختمان، اندازه و زمین، ظرفیت دانش‌آموزخیزی منطقه استقرار و... بستگی دارد و بدون تعیین این ظرفیت و مقایسه آن با وضعیت فعلی، نمی‌توان از میزان تغییرات ظرفیت ناشی از بالا بردن بهره‌وری آگاه شد.

۴ - یکی از نارسایی‌های اجرایی آموزش و پرورش، بی‌توجهی مدیران و مسؤولان به ارزیابی اقتصادی تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌هاست. در نتیجه این بی‌توجهی، گاهی در آموزش و پرورش به نیت «صرفه‌جویی» امکان استفاده بهینه از بسیاری سرمایه‌گذاری‌های قابل توجه سلب می‌شود (مثلاً هنگامی که با وجود معلم و فضای آموزشی مناسب، در زمستان بودجه کافی برای تأمین سوخت و وسایل گرم‌کننده کلاس

تأمین نمی‌شود) یا با یک تصمیم اداری که ظاهراً بار مالی ندارد و در بهبود فرایند یاددهی - یادگیری نیز تأثیری نمی‌گذارد (مثلاً تغییر اندکی در آیین‌نامه امتحانات یا طرح سؤالات امتحانات نهایی با بی‌دقتی) نرخ تکرار پایه و ترک زودرس تحصیل افزایش می‌یابد و میلیاردها ریال خسارت مستقیم و غیرمستقیم اقتصادی و اجتماعی به بار می‌آید. تهیه برنامه‌های تفصیلی، خاصه اگر با مطالعات تحلیلی برای سیاست‌گذاری و ارزیابی سیاست‌ها همراه باشد، فرهنگ تفکر اقتصادی را در بین فرهنگیان تقویت خواهد کرد.

۵- تحلیل محتوای سیاست‌های مندرج در برنامه‌های توسعه و از جمله برنامه اول توسعه نشان می‌دهد که گاهی سیاست‌های رقیب یا حتی متضاد در متن وارد شده است. این رویداد، با توجه به شیوه تدوین سیاست‌ها - که قبلاً بررسی شد - امری طبیعی است. تهیه برنامه‌های عملیاتی، این تضادها و ناهمگنی‌ها را آشکار می‌سازد؛ مثلاً نشان می‌دهد که در یک منطقه محروم و دورافتاده، نمی‌توان قبل از گسترش آموزش ابتدایی دختران به میزانی معین، آموزش راهنمایی یا متوسطه آنان را گسترش داد و سیاست برابری فرصت‌های دستیابی به آموزش را - که در برنامه کلان مورد تأکید قرار گرفته است - تحقق بخشید.

این موضوع از نظر برنامه‌های کمی و منابع مالی و انسانی که معمولاً بر پایه میانگین‌های کشوری محاسبه می‌شوند نیز صادق است. از جمله، مواردی پیش می‌آید که به دلیل عدم امکان به کارگیری یک ضابطه مثلاً نسبت دانش آموز در کلاس در یک منطقه محروم، برای حفظ میانگین کشوری ناگزیر باید نسبت دانش آموز در کلاس منطقه شهری از حد نصاب تجاوز کند. از آن‌جا که این رویداد بر کیفیت آموزش تأثیر منفی می‌گذارد، با سیاست محوری برنامه - که اعتلای کیفیت آموزش است - تضاد پیدا می‌کند.

۶- نهادینه نشدن برنامه‌ریزی در آموزش و پرورش که معمولاً از آن به عنوان یکی از نارسایی‌های محسوس نظام آموزش و پرورش در ایران نام برده می‌شود (ص ۲۹، مأخذ ۱۶) می‌تواند با عمیق‌تر شدن سطوح برنامه‌ریزی و شکستن برنامه کلان پنج ساله کشوری به برنامه سالانه یک منطقه آموزشی یا یک مدرسه، با سرعت و سهولت بیش‌تری تحقق یابد.

دسته سوم - نارسایی‌های خاص برآوردهای مالی برنامه‌ها

مباحث اقتصادی و مالی برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش در مقاله دیگری به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در این جا فقط به دلیل اهمیت موضوع، خلاصه‌ای فشرده از نارسایی‌های برآوردهای مالی برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش را ذکر می‌کنیم.

۱- در عموم برنامه‌های توسعهٔ آموزش و پرورش، برآوردهای مالی به روش حسابداری صورت می‌گیرد؛ یعنی، اولاً "خرج<sup>۸</sup> مساوی هزینه<sup>۹</sup> (اقتصادی) فرض می‌شود. ثانیاً منافع حاصل از اجرای آموزش در محاسبات دخالت داده نمی‌شود و ثالثاً، این محاسبات در آخرین مرحلهٔ فرایند برنامه‌ریزی - یعنی هنگامی که هدف‌ها و سیاست‌ها مشخص شد - صورت می‌گیرد. روش دیگر، مبتنی کردن برآوردهای مالی بر اصول علم اقتصاد است. در این رویکرد از آغاز فرایند برنامه‌ریزی، جنبه‌های اقتصادی سیاست‌ها و هدف‌ها و در گزینه‌های بدیل مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و هزینه‌ها و منافع به مفهوم اقتصادی آن در محاسبات وارد می‌شود. این نکته در آموزش و پرورش ایران حائز کمال اهمیت است؛ زیرا همانند اغلب کشورهای جهان، فرهنگیان عموماً وقت دانش‌آموزان و هزینه‌های فرصت<sup>۱۰</sup> و درآمدهای از دست رفته<sup>۱۱</sup> و هزینه‌های غیر مستقیم و مستقیم خانواده‌ها را برای آموزش در طرح‌ها و عملیات جاری خود در نظر نمی‌گیرند. این ساده‌انگاری سبب می‌شود طرح‌هایی که بار هزینهٔ اقتصادی آنها زیاد اما خرج‌های مستقیم و ظاهری آنها در آموزش و پرورش کم تر است، بیش تر مورد استقبال مسؤولان قرار گیرند.

۲- علاوه بر نارسایی فلسفی و اساسی فوق، در همان روش مرسوم حسابداری که برای برآورد هزینه‌ها در برنامه‌های توسعه به کار می‌رود، نارسایی‌های چندی به شرح زیر به چشم می‌خورد.

الف) در محاسبات معمولاً از "هزینهٔ سرانهٔ دانش‌آموز" استفاده می‌شود. بنابراین، تأثیر عوامل موثر بر کارایی داخلی (تراکم در کلاس، نسبت دانش‌آموز، نرخ‌های تکرار پایه و ترک تحصیل) و عوامل مؤثر بر کیفیت آموزش در محاسبات مد نظر قرار نمی‌گیرد.

ب) برای جبران کاهش قدرت خرید بودجه‌های آموزشی - یعنی جبران تورم قیمت‌ها - عموماً پیش‌بینی‌های برنامه با واقعیت فاصله بسیار دارد.

پ) هزینه اجرای سیاست‌ها و احکامی که در تبصره‌های برنامه مندرج است، به دلیل استفاده از هزینهٔ سرانهٔ دانش‌آموزی غالباً در برآوردها ملحوظ نمی‌شود.

ت) در برآورد هزینه‌های عمرانی، معمولاً به صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس<sup>۱۲</sup> و صرفه‌جویی ناشی از تکمیل و توسعه مدارس موجود به جای ایجاد واحدهای جدید یا نگهداری بهتر ساختمان‌ها توجه نمی‌شود.

#### ۴- جمع بندی

در این مقاله، شیوه‌ها و فنون به کارگرفته شده در تدوین نه برنامهٔ توسعه آموزش و

پرورش در ایران در فاصله سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۷۸ بررسی و نارسایی‌های آنها با تأکید بیش‌تر بر تجارب پس از پیروزی انقلاب اسلامی تجزیه و تحلیل شد. خلاصه یافته‌ها به شرح زیر است.

۱- ضروری است بین مفهوم "نظام برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش" و مفهوم "فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش" تمیز قائل شویم. مفهوم اول به چگونگی سازمان دهی امر تهیه، تلفیق، تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه، نهادهای مسؤول و روابط آنها و وظایف هر یک در تهیه و اجرای برنامه‌ها مربوط می‌شود. مفهوم دوم به فنون و شیوه‌های علمی به کار گرفته شده در تعیین و ارزش‌یابی هدف‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی مربوط می‌شود. مسلماً بین این دو مفهوم تعاملی برقرار است و یکی بردیگری تأثیر می‌گذارد. در این مقاله، وضعیت فعلی و تحولات گذشته مفهوم دوم در تجربه پنجاه ساله برنامه‌ریزی کشور مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است.

۲- هم‌چنین قلمرو و محدوده آموزش و پرورش در این مقاله، آموزش‌های رسمی تا پایان دوره متوسطه تعیین شده است.

۳- در بررسی شیوه‌ها و فنون برنامه‌ریزی نتیجه‌گیری شد که شیوه به کار گرفته شده در برنامه هفت ساله اول "برنامه‌ریزی اقتضایی" و در برنامه هفت ساله دوم، "برنامه‌ریزی مبتنی بر طرح‌های آموزشی" است. از برنامه عمرانی سوم تا کنون گرایش اصلی برنامه‌ریزی، شیوه متداول "برنامه‌ریزی براساس تقاضای اجتماعی" بوده است اما الگویی که در برنامه‌های پیش از انقلاب و پس از استقرار جمهوری اسلامی به کار گرفته شده عبارت است از تعیین هدف‌های کمی و منابع مادی و مالی مورد نیاز آن براساس برنامه ریزی کلان و خطی آموزش و پرورش (متناسب با تقاضای اجتماعی) و تدوین هدف‌های کیفی و سیاست‌های کلی (یا در برنامه‌های اخیر راهبردها) به صورت تفاهم کارشناسی - سیاسی و کنار هم قرار دادن نتایج حاصل از این دو روش به عنوان متن برنامه.

۴- مطالعات و بررسی‌های مربوط به تهیه برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش در ایران را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم کرد:

۱- بررسی وضعیت موجود و تحولات گذشته و نارسایی‌ها و مشکلات

۲- تعیین هدف‌ها، راهبردها و سیاست‌های بخش آموزش

۳- تدوین هدف‌های کمی، برنامه‌های اجرایی و تعیین منابع مورد نیاز.

۵- در تجربه ایران، شیوه‌های به کار گرفته شده در بررسی وضعیت موجود و نارسایی‌ها بیش‌تر معطوف به جنبه‌های کمی است و مطالعات کیفی و تاریخی در آن کم‌تر مشاهده می‌شود. مطالعات تحلیلی که از جنبه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و فرهنگی عملکرد

گذشته و سیاست‌های به کار گرفته شده را ارزش‌یابی و نقد کند، به چشم نمی‌خورد.

۶- هم چنین در تجربهٔ ایران، شیوه تعیین هدف‌ها و راهبردها و سیاست‌های بخش با نارسایی‌های زیر روبه‌روست:

- در مطالعاتی که منجر به تعیین راهبردها و سیاست‌های کلان اقتصادی می‌شود، به نقش و جایگاه بخش آموزش و پرورش در توسعهٔ کشور توجه لازم مبذول نمی‌شود و نقش محوری آن به عنوان سرمایهٔ انسانی و زمینه ساز و محرک توسعه نادیده گرفته می‌شود؛ بنابراین، منابع و راهکارهایی متناسب با رسالت این بخش در اختیار گذاشته نمی‌شود.

- فقدان یک دیدگاه نظری و فلسفی تعلیم و تربیت که ضمن پاسخ‌گویی به آرمان‌ها و ارزش‌های جامعه ایران، بر پایهٔ دستاوردهای علمی و فکری بشر بنا شده و محدودیت‌ها، الزامات و مزیت‌های جامعهٔ اسلامی ایران را در نظر گرفته باشد.

- بی‌توجهی به ماهیت سیاسی آموزش و پرورش و گنجاندن سیاست‌هایی در برنامه‌های توسعه بخش که مقدمات لازم و زمینه سازی مناسب برای پذیرش گستردهٔ آنها در جامعه و تصویب و تأییدشان نزد مراجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری به عمل نیامده است.

در متن مقاله با ذکر مثال‌هایی از تجارب برنامه‌ریزی ایران، مصادیق این نارسایی‌ها نشان داده شده است.

۷- شیوه‌های تعیین هدف‌های کمی، برنامه‌های اجرایی و منابع مورد نیاز در تجربهٔ برنامه‌ریزی توسعهٔ ایران با نارسایی‌های زیر روبه‌روست:

الف - بی‌ارتباط بودن الگوی محاسبات کمی با هدف‌های کیفی، راهبردها و سیاست‌های برنامه؛ این نارسایی بیش‌تر نشأت گرفته از شیوهٔ تدوین و تعیین سیاست‌ها و راهبردهاست که چون به صورت انشایی تهیه می‌شوند، فاقد بُعد عملیاتی هستند و بارمالی و محدودیت‌ها و الزامات اجرایی آنها روشن نیست؛ بنابراین، وجود یا عدم آنها در محاسبات منابع مورد نیاز برنامه تأثیری نمی‌گذارد.

ب - عملیاتی نشدن چگونگی دست‌یابی به هدف‌های کمی؛ سند برنامه‌ها به شکلی که هم‌اکنون به تصویب می‌رسد، مشخص نمی‌کند که چه نهادی، چه موقع، با چه مشکلاتی، چه روشی و در کجا باید احکام برنامه را پیاده کند. شکستن برنامهٔ کلان حتی در شکل کمی آن، به برنامه‌های تفصیلی سطوح تشکیلاتی و اجرایی نظام آموزش و پرورش نیاز دارد. در واقع، عملیاتی کردن برنامهٔ کلان از ضروریات تحقق برنامه در اجراست. براین کار شش فایده متصور است:

- ۱- تسهیل نظارت بر اجرای برنامه و اصلاح نقاط ضعف در حین اجرا،
- ۲- تسهیل امر مشارکت بدنهٔ آموزش و پرورش در تصمیم‌گیری‌ها و افزایش غنای برنامه



- و نزدیک‌تر شدن آن با واقعیت استان‌ها و مناطق؛
- ۳- فراهم آوردن زمینه برای افزایش کارایی داخلی و حداکثر استفاده از ظرفیت‌های موجود؛
- ۴- تقویت فرهنگ ارزیابی اقتصادی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش؛
- ۵- جلوگیری از درج سیاست‌های رقیب یا متضاد در متن برنامه‌ها؛
- ۶- نهادینه شدن برنامه ریزی در آموزش و پرورش، که هنوز پس از نیم قرن تجربه برنامه‌ریزی محقق نشده است.
- ج- نارسایی‌های خاص برآوردهای مالی:
- ۱- انجام دادن برآوردهای مالی به روش حسابداری به جای روش اقتصادی که به موجب آن، اولاً "خرج مساوی هزینه (اقتصادی) فرض می‌شود؛ ثانیاً منافع حاصل از آموزش در محاسبات دخالت داده نمی‌شود و ثالثاً این محاسبات در آخرین مرحله فرایند برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد و در تصمیم‌گیری درباره هدف‌ها و سیاست‌ها جنبه‌های مالی و اقتصادی لحاظ نمی‌گردد.
- ۲- در محاسبات مالی معمول در برنامه‌ها تأثیر کارایی داخلی و عوامل مؤثر بر کیفیت مدنظر قرار نمی‌گیرد.
- ۳- برای جبران تورم قیمت‌ها پیش‌بینی برنامه با واقعیت تفاوت بسیار دارد.
- ۴- برای اجرای سیاست‌ها و احکام قانون برنامه، غالباً در برآوردها اعتباراتی در نظر گرفته نمی‌شود.
- ۵- در برآورد هزینه‌های عمرانی معمولاً "به صرفه جویی ناشی از مقیاس و بازسازی مدارس موجود و نگهداری آنها توجه کافی مبذول نمی‌شود.



پی نوشت ها

1. Administration and Implementation of Educational Plans
2. Politics of Educational Planning
3. Contingency approach
4. Feasibility Study
5. Planning on Social Demand Approach
6. Manpower Planning
7. Policy
8. Expenditure
9. Cost
10. Opportunity Cost
11. Earning Forgone
12. Economies of Scale



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



## فهرست منابع

## الف - به زبان فارسی

- ۱- اداره کل تعلیمات ابتدایی (۱۳۴۰)؛ طرح پیشنهادی یونسکو برای اجرای تعلیمات ابتدایی همگانی و مجانی در ایران، وزارت فرهنگ، تهران
- ۲- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۸)؛ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- ۳- سازمان برنامه و بودجه (آبان ۱۳۷۷)؛ مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹-۱۳۸۳: جلد اول، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، مرکز اسناد و انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- ۴- سازمان برنامه و بودجه (دی ۱۳۷۷)؛ ارزیابی عملکرد گذشته و پیشنهاد جهت‌گیری‌های آینده آموزشی و پژوهشی کشور در برنامه پنج ساله سوم کشور، شورای آموزش و پژوهش، نظام برنامه پنج ساله سوم، تهران.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)؛ گزارش مرحله دوم بخش آموزش و پرورش در برنامه سوم توسعه، شورای برنامه‌ریزی آموزش و پژوهش، نظام برنامه پنج ساله سوم، تهران.
- ۶- ستاد اجرایی تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش (۱۳۶۷)؛ طرح کلیات نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران، وزارت آموزش و پرورش، تهران.
- ۷- صافی، احمد (۱۳۷۳)؛ سازمان و قوانین آموزش و پرورش ایران، سازمان سمت، تهران.
- ۸- عبداللهی، حسین (۱۳۷۸)؛ ارزیابی برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش ایران از نظر فنون برنامه‌ریزی و عملکرد نسبت به هدف‌های مصوب، پژوهشکده تعلیم و تربیت، تهران.
- ۹- فولادی، محمدحسن (۱۳۷۷)؛ نظریه پایه توسعه ملی، مجله برنامه و بودجه شماره ۳۵-۳۶، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- ۱۰- مجلس شورای ملی (۱۳۵۱)؛ قانون برنامه و بودجه کشور، مجلس شورای ملی، تهران.
- ۱۱- مدیریت آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای (۱۳۶۸)؛ روش برنامه‌ریزی توسعه بخش آموزش و پرورش در برنامه اول توسعه، جلد چهارم، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- ۱۲- مدیریت آموزش عمومی، عالی و تحقیقات (۱۳۷۳)؛ گزارش عملکرد نظام برنامه‌ریزی و مستندات برنامه دوم توسعه در بخش آموزش و پرورش، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- ۱۳- مرکز آمار ایران؛ نتایج تفصیلی سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۷۵، مرکز آمار ایران، تهران.
- ۱۴- معاونت برنامه‌ریزی و نیروی انسانی (۱۳۷۶)؛ هشت سال تلاش، گزارش دستاوردها، مشکلات،

- برنامه‌های آینده و چشم‌انداز آموزش و پرورش، وزارت آموزش و پرورش، تهران.
- ۱۵- مؤسسه امور دولتی (۱۳۳۸)؛ بررسی منابع و احتیاجات نیروی انسانی در ایران مهر ۱۳۳۷ طرح مشترک وزارت کار و سازمان برنامه، مؤسسه امور دولتی، تهران.
- ۱۶- نفیسی، عبدالحسین (۱۳۶۹ تا ۱۳۷۴)؛ بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران...، فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره‌های ۴۲-۴۱، ۲۷-۲۸، ۲۴، ۲۲-۲۳ پژوهشکده تعلیم و تربیت (سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی)، تهران.
- ۱۷- نفیسی، عبدالحسین (۱۳۷۳)؛ برآورد دانش آموزان آموزش عمومی و متوسطه برحسب استان‌ها در برنامه دوم توسعه و بررسی تحولات احتمالی وضعیت نابرابری آموزش در استان‌ها در سال ۱۳۷۲ و ۱۳۷۸، سازمان برنامه و بودجه، دفتر آموزش عمومی، عالی و تحقیقات، تهران.
- ۱۸- نیلی، مسعود و درگاهی حسن (۱۳۷۷)؛ چشم‌انداز تحولات اقتصادی ایران و چالش‌های اصلی توسعه کشور در افق آینده، مجله برنامه و بودجه، شماره ۳۴-۳۵، سازمان برنامه و بودجه، تهران.



### فهرست منابع

#### (ب) منابع خارجی

- 19- Medard, Robert (1969) *Le Developpement de L'education en IRAN Pendant Les Troisieme et Quatrieme Plans Quinquennaux (1963-1973)*, L'Organisation du Plan, Tehran.
- 20- Overseas Consultants inc. (1949). "Seven year Development Plan, Vol.II Education and Public Health" NewYork, USA.
- 21- Plan Organization (1960), "Review of The Second Seven Year Plan Program of IRAN" Tehran.
- 22- Verspoor, A.M. (1994), "Planning Education Reforms: Use of Contingency Approach", in Husen et al (Eds.) *International Encyclopedia of Education*, Pergamon. Press, Oxford.
- 23- UNESCO (1967), "Modele de developpement de L'education: Perspective Pour L'Asie (1965-1980)", Paris.