

بررسی وضعیت پیش دبستانی با تأکید بر  
اسناد قانونی و وظایف سازمان بهزیستی و  
وزارت آموزش و پرورش

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۴	مقدمه و بیان مسئله
۸	تاریخچه پیش‌دبستانی در ایران
۱۰	دوره پیش‌دبستانی در اسناد بالادستی، قوانین و مصوبات کشور
۲۰	آمار کودکان پیش‌دبستانی
۲۲	جمع‌بندی
۲۸	پیشنهادها
۳۱	منابع و مأخذ



## بررسی وضعیت پیش‌دبستانی با تأکید بر اسناد قانونی و وظایف سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش

### چکیده

دوران پیش از دبستان از مهمترین دوره‌های زندگی هر فرد است که حساسیت آن ناشی از اهمیت و تأثیر تربیت در دوره کودکی می‌باشد. بر این اساس سابقه مراکز پیش‌دبستانی در ایران به اوایل سده حاضر باز می‌گردد. پس از انقلاب اسلامی ایران نیز براساس آیین‌نامه توافقی میان سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش در سال ۱۳۶۷، صدور مجوز و اداره امور مهدهای کودک از سه ماهگی تا پایان پنج سالگی برعهده سازمان بهزیستی گذاشته شد و وزارت آموزش و پرورش نیز متولی دوره پیش‌دبستانی برای کودکان ۵ سال تمام گردید. اما در سال ۱۳۷۷، شورای عالی انقلاب فرهنگی کلیه امور دوره پیش‌دبستانی را به شورای عالی آموزش و پرورش واگذار کرد. این شورا هم در سال ۱۳۸۲ با تصویب اساسنامه دوره پیش‌دبستانی، این دوره را از یک سال به دو سال توسعه داد و پیش‌دبستانی را به‌عنوان دوره‌ای دوساله برای کودکان ۴ سال تمام و ۵ سال تمام تعریف کرد. بدین ترتیب کودکان ۴ سال تمام، موضوع اختلاف میان بهزیستی و آموزش و پرورش شدند و در حالی که سازمان بهزیستی همچنان این کودکان را مشمول دوره مهد کودک می‌دانست،

آموزش و پرورش بر دوساله بودن پیش‌دبستانی پافشاری نمود. در سال ۱۳۸۷ قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی و در سال ۱۳۹۱ برنامه درسی ملی، بر مصوبه شورای عالی آموزش و پرورش مبنی بر دوساله بودن پیش‌دبستانی صحه گذاشتند. به‌علاوه تفاهمنامه‌ای در جهت اجرایی شدن قانون سال ۱۳۸۷، توسط دو دستگاه امضا گردید؛ تفاهمنامه‌ای که سازمان بهزیستی آن را اجرا نکرد. ازسوی دیگر محدودیت امکانات وزارت آموزش و پرورش منجر به ضعف این وزارتخانه در برگزاری دوره پیش‌دبستانی که سبب حرکت به سمت خصوصی شدن کامل این دوره ازسوی آموزش و پرورش شد. این امر منجر به کاهش میزان ثبت‌نام کودکان پیش‌دبستانی به دلیل افزایش هزینه‌ها برای خانواده‌ها به‌گونه‌ای که آمار کودکان پیش‌دبستانی، اعلام شده توسط وزارت آموزش و پرورش در سال تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ برابر با ۴۶۴،۴۵۳ نفر بوده که این تعداد در سال تحصیلی ۱۳۹۰-۱۳۹۱ به ۴۰۴،۸۹۶ نفر کاهش پیدا کرد.

این گزارش پس از طرح مقدمات، به بیان استنادات و تفاسیر سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش درخصوص ادعای خود در موضوع پیش‌دبستانی می‌پردازد و سپس نتیجه می‌گیرد که به‌لحاظ قانونی، پیش‌دبستانی شامل دوره‌ای دوساله است و سازمان بهزیستی نمی‌تواند از قوانین مربوطه تخطی کند. در عین حال، وزارت آموزش و پرورش توان به دوش کشیدن باری که اساسنامه به عهده آن گذاشته را ندارد. ازسوی دیگر دایر شدن دوره پیش‌دبستانی در مناطق محروم و دوزبانه کشور به‌لحاظ کاهش آسیب‌های بعدی و افزایش بهره‌وری آموزشی، ضروری می‌نماید. بنابراین، با توجه به پیش‌بینی دو نوع پیش‌دبستانی در اساسنامه



که عبارت است از:

۱. دولتی با مشارکت مردم، ۲. غیردولتی.

پیشنهاد می‌شود که اولاً در خصوص پیش‌دبستانی دولتی، دوره پیش‌دبستانی به مدت یک سال در مناطق محروم و دوزبانه به صورت رسمی و رایگان توسط وزارت آموزش و پرورش دایر گردد و در مناطق دیگری که وزارت آموزش و پرورش با مشارکت مردم امکانات لازم برای تسهیل تشکیل دوره پیش‌دبستانی را داراست، کلیه خدمات مربوط به دادن مجوز، تهیه محتوا و نظارت بر نحوه اجرای دوره پیش‌دبستانی از لحاظ آموزشی و پرورشی و نیز تعیین استانداردهای فیزیکی و غیره برعهده وزارت مذکور قرار گیرد. بدین ترتیب در مناطقی که آموزش و پرورش به ارائه مجوز اقدام می‌کند، ملزم به ارائه تسهیلات برای تشکیل دوره پیش‌دبستانی نیز هست. ثانیاً در خصوص مراکز پیش‌دبستانی غیردولتی ویژه کودکان ۴ و ۵ ساله، دادن مجوز تأسیس، سیاستگذاری، نظارت و تعیین استانداردهای محتوایی و فیزیکی همچنان در اختیار وزارت آموزش و پرورش باشد و مراکز غیردولتی براساس آن اقدام نمایند. البته برگزاری دوره پیش‌دبستانی توسط آموزش و پرورش در مناطق محروم و دوزبانه و نیز نظارت بر تمامی مراکز پیش‌دبستانی نیازمند تأمین امکانات لازم و اختصاص ردیف بودجه‌ای مستقل در وزارت آموزش و پرورش است. ثالثاً کماکان امور مربوط به سنین ۳ سال و پایین‌تر برعهده سازمان بهزیستی باشد. اگرچه به نظر می‌رسد با توجه به بند «۲» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور ابلاغی مقام معظم رهبری، از این به بعد وزارت آموزش و پرورش در خصوص مهدهای کودک هم باید وارد عمل شود.

## مقدمه و بیان مسئله

مقطع سنی پیش از دبستان از مهمترین و حساس‌ترین دوران زندگی فرد محسوب می‌شود که تأثیر مستقیم و غیرمستقیمی بر شکل‌گیری شخصیت او در طول سال‌های عمر دارد. در متون دینی از هفت سال ابتدای زندگی به‌عنوان دوره سیادت فرد یاد شده<sup>۱</sup> و یادگیری در این مقطع سنی چون نقشی بر سنگ، عمیق و ماندگار دانسته شده است.<sup>۲</sup> فرموده پیامبر اکرم (ص) در ضرورت کسب علم از گهواره تا گور<sup>۳</sup> نیز اهمیت وافر سنین پیش از دبستان را در عرصه تعلیم و تربیت آشکار می‌سازد؛ چراکه در حقیقت، پایه‌های شخصیت، عقلانیت، معنویت و خلاقیت در این دوره شکل می‌گیرد.

آموزش پیش از دبستان موجب می‌شود که انضباط فکری لازم قبل از ورود به مدرسه در ذهن کودک شکل گیرد و این امر هماهنگی بیشتر کودک با محیط دبستان را سبب می‌گردد. به‌علاوه دوره آموزش پیش از دبستان به مربیان این امکان را می‌دهد که کودک را از منظر سلامت جسمی و روحی مورد ارزیابی قرار دهند و بدین ترتیب امکان اقدام در جهت ترمیم و بهبود کاستی‌های احتمالی در کودک فراهم می‌گردد. همچنین تحقیقات انجام شده، ارتباط دوره آموزشی پیش‌دبستانی را با

۱. «الولد سید سبع سنین و عبد سبع سنین و وزیر سبع سنین».

۲. «العلم فی الصغر كالنقش فی الحجر».

۳. «اطلبوا العلم من المهد إلى اللحد».



کاهش نرخ جرم در کودکی و بزرگسالی تأیید می‌کند.<sup>۱</sup> با توجه به اهمیت این مقطع تحصیلی، پوشش تحصیلی کودکان پیش‌دبستانی از شاخص‌های توسعه کشورها محسوب شده و همواره مورد تأکید سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌ها بوده است.

از طرفی غفلت از مسائل تربیتی و پرورشی در سال‌های پیش از دبستان می‌تواند آسیب‌های جدی به روند رشد متوازن فرد وارد کرده و موجب افزایش هزینه‌های آتی آموزش گردد. این امر بدین علت است که دوره پیش از دبستان نقش مؤثری در کاهش میزان مردودی و ترک تحصیل و هزینه‌های مادی و معنوی ناشی از آن دارد. این دوره از آموزش، آمادگی لازم در جهت انتقال از محیط خانواده به محیط مدرسه و طی شدن این فرآیند با شیب ملایم و منطقی فراهم می‌نماید. براساس مطالعات انجام شده، طول بیشتر دوره پیش‌دبستانی که به معنای شروع دوره در سنین پایین‌تر است، در بهبود عملکرد دانش‌آموز به هنگام وارد شدن به کلاس اول مؤثر می‌باشد.<sup>۲</sup> نکته دیگر اینکه آموزش پیش‌دبستانی در مناطق دوزبانه از اهمیت بیشتری برخوردار است. چراکه کودکان می‌بایست پس از سال‌ها زندگی در محیط خانواده و تکلم به گویش محلی، با زبان رسمی فارسی آشنا شده و کلاس اول ابتدایی را به زبان رسمی آغاز کنند. در صورتی که کودکان آشنایی قبلی کافی با زبان معیار نداشته باشند، اختلالات یادگیری به‌خصوص در سال اول ابتدایی بر آنها

---

1. W. Steven Barnett, *Preschool Education and Its Lasting Effects: Research and Policy Implications*, National Institute for Early Education Research, Rutgers, The State University of New Jersey, 2008. p. 1.

2. Cathy Sylva, and others, *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Finding from the Early Primary Years*, Institute of Education, University of London and University of Oxford, 2004.

مضاعف خواهد بود که این امر می‌تواند بر سطح یادگیری و انگیزه‌های فرد آثار مخربی داشته باشد. توجه به این نکته نیز ضروری است که بسیاری از مناطق دوزبانه در کشور ما، در شمار مناطق محروم به حساب می‌آیند که این امر نیاز بیشتر به حمایت دولتی در مقطع پیش‌دبستانی را آشکار می‌سازد؛ نکته‌ای که متأسفانه در سال‌های اخیر از آن غفلت شده و با واگذاری کامل امر پیش‌دبستانی به بخش خصوصی، شاهد افت پوشش تحصیلی این دوره هستیم.

در کشور ما پس از انقلاب اسلامی ایران براساس «آیین‌نامه تأسیس و اداره مهدهای کودک خصوصی» مورخ ۱۳۶۷/۱۱/۳۰، وظیفه نگهداری و پرورش کودکان از سه ماهه تا پایان ۵ سال به عهده سازمان بهزیستی گذاشته شد و وزارت آموزش و پرورش نیز برپایه «قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی» مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۵ و آیین‌نامه اجرایی آن، مسئولیت کودکان پیش‌دبستانی که شامل یک سال پیش از دبستان می‌شد را به عهده گرفت. بنابراین طول دوره پیش‌دبستانی یک سال تعیین گردید و مقرر شد کودکان از پایان ۶ سالگی وارد کلاس اول ابتدایی شوند. اما پس از تصویب اساسنامه پیش‌دبستانی توسط شورای عالی آموزش و پرورش در سال ۱۳۸۲ و توسعه دوره پیش‌دبستانی از یک سال به دو سال، وضعیت کودکان ۴ سال تمام، مورد اختلاف دو دستگاه قرار گرفت. از یک سو سازمان بهزیستی همچنان بر یکساله بودن پیش‌دبستانی تأکید کرده و کودکان ۴ سال تمام را مشمول دوره مهد کودک دانست و از سوی دیگر وزارت آموزش و پرورش به استناد مصوبه مذکور، این کودکان را مشمول سن پیش‌دبستانی و تحت نظر خود تلقی نمود. بر این اساس و با توجه به قانون «اصلاح قانون تأسیس مدارس



غیرانتفاعی» مصوب سال ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی، وزارت مذکور معتقد است که سازمان بهزیستی می‌بایست درخصوص کودکان ۴ سال تمام از جهت مجوز، نظارت و محتوا تابع مقررات آموزش و پرورش در خصوص مراکز پیش‌دبستانی باشد؛ امری که سازمان بهزیستی از پذیرفتن آن سر باز زد. تا اینکه در سال ۱۳۸۹ با امضای تفاهمنامه بین دو دستگاه به نظر رسید که مشکل مرتفع شده است؛ اما اختلافات ادامه یافت؛ چراکه سازمان بهزیستی عملاً از اجرای تفاهمنامه خودداری نمود. لذا هم‌اکنون در شرایطی که هریک از دو دستگاه بر حق خود در متولی بودن امر آموزش کودکان ۴ سال تمام پافشاری می‌کنند، مسئله از این حد فراتر رفته و سازمان بهزیستی حتی ارائه مجوز به مراکز پیش‌دبستانی شامل کودکان ۵ سال تمام را هم در دستور کار خود قرار داده است. ضعف وزارت آموزش و پرورش در انجام باری که خود مصرانه تمایل به دوش کشیدن آن را دارد نیز مزید بر علت شده و به حذف حمایت دولت در اداره مراکز پیش‌دبستانی انجامیده است. هم‌اکنون نتیجه این اختلافات، سردرگمی بخش خصوصی دایرکننده مراکز پیش‌دبستانی در انجام فعالیت‌های خود و ایجاد مرجعیت دوگانه در مورد مراکز پیش‌دبستانی از جهت ارائه مجوز، نظارت و تعیین محتوا است.

این اختلافات با مصوبات گوناگون، پیچیدگی‌ها و پیامدهای خاص خود را به‌همراه داشته که در ادامه به شکل مبسوط به آن پرداخته می‌شود.

## تاریخچه پیش‌دبستانی در ایران

در ایران هرچند مکتب‌خانه‌ها نقش اصلی را در آموزش افراد از سنین خردسالی به عهده داشته‌اند، اما می‌توان گفت که اولین نمونه کودکانستان که توسط ایرانیان به سبک جدید بنا نهاده شد مربوط است به باغچه اطفال در تبریز که به سال ۱۳۰۳ توسط جبار باغچه‌بان تأسیس گردید. وی در سال ۱۳۰۷ کودکانستان دیگری را نیز در شیراز بنا نهاد. پیش از این نیز در سال ۱۲۹۸ مراکزی در تهران توسط میسیونرهای مذهبی احداث شده بود که به دلیل تأکید آنها بر اشاعه فرهنگ و اعتقادات خود، از ادامه کار آنها ممانعت به عمل آمد. گفتنی است که در آن زمان آموزش پیش‌دبستانی محدود به کودکان خانواده‌های مرفه می‌شد و استقبال از این مراکز به گونه‌ای بود که در مدت کوتاهی چندین کودکانستان در تهران و شهرهای بزرگ دیگر دایر گردید که توسط بخش خصوصی اداره می‌شدند. در سال ۱۳۱۰ اولین امتیاز برای تأسیس کودکانستان از سوی وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه به خانم برسابه هوسپیان داده شد؛ بر این اساس می‌توان گفت آموزش رسمی پیش‌دبستانی در ایران قدمت ۸۰ ساله دارد.

همچنین نخستین آیین‌نامه ویژه کودکانستان‌ها و مراکز پیش‌دبستانی در سال ۱۳۱۲ به تصویب شورای عالی فرهنگ رسید. در ماده اول این آیین‌نامه سن لازم جهت ورود به کودکانستان‌ها ۴ تا ۷ سال در نظر گرفته شد. سن مذکور در آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۳۵ به کودکان ۳ تا ۶ سال تغییر یافت. در سال ۱۳۳۴ نیز اداره مستقلی برای کودکانستان‌ها در وزارت فرهنگ تأسیس شد که در سال ۱۳۴۰ منحل و



وظایف مربوطه به اداره کل تعلیمات ابتدایی واگذار گردید. دولت همچنین در زمینه تربیت مربیان کودکان تلاش‌هایی نمود که منجر به تأسیس آموزشگاه‌های کودکانی در سال ۱۳۳۶ گردید. اولین اساسنامه و برنامه درسی این آموزشگاه‌ها هم در سال ۱۳۴۵ به تصویب شورای عالی فرهنگ رسید. چند سال پس از آن نیز رشته کودکانی یا آموزش و پرورش پیش از دبستان، در برخی از دانشکده‌های علوم تربیتی از جمله مدرسه عالی شمیرانات و دانشگاه ابوریحان آغاز گردید.

در سال ۱۳۴۹ شورای عالی آموزش و پرورش آیین‌نامه جدید کودکان‌ها را به تصویب رساند که براساس آن تشکیل کلاس‌های آمادگی ضمیمه مدارس، مجاز اعلام شده و سن کودکان پیش از دبستان، ۳ تا ۶ سال تعیین گردید. در سال ۱۳۵۰ اداره کل تعلیمات ابتدایی به دفتر برنامه‌ریزی آموزش ابتدایی تغییر نام داد و واحد کودکان‌های این اداره، مسئولیت برنامه‌ریزی در آموزش و پرورش پیش‌دبستانی را به عهده گرفت. در سال ۱۳۵۴ دفتر برنامه‌ریزی آموزش ابتدایی به دفتر آموزش کودکان‌های ابتدایی تغییر نام داد و در سال ۱۳۵۹ در اداره کل و سپس در دفتر آموزش عمومی ادغام شد.

از سال ۱۳۵۴ در وزارتخانه‌های مختلف، مهدهای کودک ایجاد و ضوابط آن ازسوی سازمان زنان ایران اعلام می‌شد. در سال ۱۳۵۶ بودجه‌ای برای تمامی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت در نظر گرفته شد و این بودجه به تشکیل مهدهای کودک و نگهداری از فرزندان زنان شاغل اختصاص یافت و سازمان زنان مسئولیت تشکیل و نظارت بر آنها را به عهده گرفت.

پس از انقلاب اسلامی ایران براساس آیین‌نامه توافقی میان سازمان بهزیستی و

وزارت آموزش و پرورش در سال ۱۳۶۷، مسئولیت مهدهای کودک برای نگهداری و پرورش کودکان از سه‌ماهگی تا پایان پنج‌سالگی به سازمان بهزیستی واگذار شد. همچنین طول دوره پیش‌دبستانی یک سال تعیین گردید و مسئولیت آن به عهده آموزش و پرورش قرار گرفت. همان‌طور که پیش از این گفته شد مصوبه شورای عالی آموزش و پرورش برای افزایش طول دوره پیش‌دبستانی در سال ۱۳۸۲، منجر به اختلاف نظر در خصوص مسئولیت کودکان ۴ سال تمام بین دو دستگاه اخیر گردیده است.

### دوره پیش‌دبستانی در اسناد بالادستی، قوانین و مصوبات کشور

در خصوص موضوع مهد کودک و پیش‌دبستانی مصوبات مختلفی وجود دارد که تنوع تعداد مصوبات و مراجع تصویب‌کننده بر پیچیدگی کار افزوده است. در این بخش مهمترین مصوبات مربوط به پیش‌دبستانی به ترتیب زمان تصویب ذکر می‌گردد.

۱. مصوبه «مرجع صدور جواز تأسیس و نظارت بر اداره مهدهای کودک

خصوصی و غیرانتفاعی»، شورای عالی انقلاب فرهنگی - ۱۳۶۵/۵/۲۱

این مصوبه سازمان بهزیستی را مسئول صدور مجوز و نظارت بر مهدهای کودک می‌داند.

«مسئولیت صدور جواز تأسیس و نظارت بر اداره مهدهای کودک خصوصی و

غیرانتفاعی و واحدهای مشابه آن به عهده سازمان بهزیستی کشور می‌باشد. تعیین



ضوابط و چگونگی اداره و نحوه رسیدگی به تخلفات آنان و در صورت لزوم لغو جواز این اماکن به عهده سازمان بهزیستی است که مطابق آیین‌نامه‌ای که به تصویب مشترک رئیس سازمان بهزیستی کشور و وزارت آموزش و پرورش و کشور خواهد رسید اقدام می‌نمایند».

## ۲. آیین‌نامه تأسیس و اداره مهدهای کودک خصوصی (امضا شده توسط وزیر آموزش و پرورش، وزیر کشور و رئیس سازمان بهزیستی) -

۱۳۶۷/۱۱/۳۰

این آیین‌نامه که از مهمترین مستندات مورد تأکید سازمان بهزیستی است، مهدهای کودک را مسئول مراقبت از کودکان ۳ ماهه تا ۵ ساله می‌داند.

«ماده (۱) - مهدهای کودک خصوصی به مؤسساتی اطلاق می‌شود که طبق ضوابط و مقررات این آیین‌نامه و با کسب مجوز از سازمان بهزیستی کشور برای نگهداری، مراقبت و پرورش قبل از دبستان کودکان سالم از ۳ ماهگی تا پایان ۵ سالگی در سه بخش شیرخوار (۳ تا ۱۸ ماهگی)، نوپا (۱/۵ تا ۳ سالگی) و نوباوه (۳ تا پایان ۵ سالگی) توسط اشخاص حقیقی تشکیل و اداره می‌شود».

## ۳. مصوبه «تعیین عنوان آموزشی برای مهد کودکها»، شورای عالی انقلاب

فرهنگی - ۱۳۷۵/۵/۲

«تقاضای سازمان بهزیستی کشور (نامه شماره ۱۲۹۷، ۸۰۰ مورخ ۱۳۷۵/۳/۱۶)

مبنی بر این که مهد کودک‌ها به‌عنوان مراکز آموزشی و فرهنگی محسوب شود مطرح شد. شورای عالی پس از بحث با اکثریت آرا تشخیص داد که مهد کودک‌ها از مراکز آموزشی محسوب شود».

#### ۴. مصوبه «بازنگری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص

امور آموزشی و پرورشی»، شورای عالی انقلاب فرهنگی - ۱۳۷۷/۴/۱۶

این مصوبه تصمیم‌گیری درخصوص مسائل آموزش و پرورش را به شورای عالی آموزش و پرورش سپرده است.

«کلیه مسائل آموزش پیش‌دبستانی در شورای عالی آموزش و پرورش مطرح

شود».

#### ۵. مصوبه «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، مجلس شورای

اسلامی - ۱۳۸۰/۱۱/۲۷

ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بیان می‌دارد:

«سازمان بهزیستی کشور موظف است پس از بررسی‌های کارشناسی برای

متقاضیان فعالیت در امور زیر پروانه فعالیت صادر نماید:

۱. تأسیس مهدهای کودک...».



۶. مصوبه «اساسنامه دوره پیش‌دبستانی»، شورای عالی آموزش و

پرورش - ۱۳۸۲/۷/۲۸

شورای عالی آموزش و پرورش به استناد مصوبه ۱۳۷۷/۴/۱۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب اساسنامه دوره پیش‌دبستانی مبادرت ورزید. این اساسنامه به دلیل کاهش سن ورود به دوره پیش‌دبستانی، منشأ اختلاف میان سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش شد. ماده (۱) اساسنامه به تعریف دوره پیش‌دبستانی اختصاص دارد:

«دوره پیش‌دبستانی به دوره دو ساله‌ای اطلاق می‌شود که کودکان گروه سنی ۴

تا ۶ سال را تحت پوشش برنامه‌های تربیتی قرار می‌دهد.»

**توضیح:** برداشت سازمان بهزیستی از مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی

مورخ ۱۳۷۷/۴/۱۶ این است که شورای عالی آموزش و پرورش طبق این مصوبه تنها می‌تواند در چارچوب محدوده سنی تعیین شده برای پیش‌دبستانی در آیین‌نامه توافقی سال ۱۳۶۷/۱۱/۳۰ میان آموزش و پرورش و سازمان بهزیستی که همان سن ۵ سال تمام تا ۶ سال تمام است، برای پیش‌دبستانی تصمیم‌گیری کند و نه اینکه بتواند در مورد سن ورود به دوره پیش‌دبستانی تصمیم‌گیری کند. چراکه سن پیش‌دبستانی طبق توافق طرفین تعیین گردیده و تغییر آن نیازمند توافق مجدد است. به‌علاوه سازمان بهزیستی معتقد است براساس قانون تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش، این شورا قانوناً مسئولیتی در رابطه با تدوین برنامه‌های آموزشی مهدهای کودک ندارد و اگر هم داشته باشد مصوبات آن برای واحدهای تابعه وزارت آموزش و پرورش معتبر است و نه سازمان بهزیستی که یک دستگاه مجزا می‌باشد.

## ۷. مصوبه قانون اصلاح «قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی» مجلس

شورای اسلامی - ۱۳۸۷/۲/۱۵

تبصره ماده (۹) این قانون بر مصوبه شورای عالی آموزش و پرورش در تعیین سن پیش‌دبستانی صحه گذاشت.

«تنها مرجع صدور فعالیت آموزشگاه‌های علمی آزاد و زبان خارجی جهت آموزش افراد زیر بیست سال و مرکز آموزش پیش‌دبستانی، جهت کودکان چهار و پنج‌ساله، وزارت آموزش و پرورش است».

همچنین آیین‌نامه اجرایی این قانون، مصوب هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۱۲، در ماده (۱۰) بیان می‌دارد: «آموزشگاه‌های علمی آزاد و آموزشگاه‌های زبان خارجی برای آموزش افراد زیر بیست سال و نیز مراکز آموزشی پیش‌دبستانی برای کودکان پنج‌ساله که با مجوز سایر دستگاه‌ها و نهادها ایجاد شده‌اند، موظف‌اند جهت ادامه فعالیت حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه از وزارت - آموزش و پرورش - مجوز لازم را اخذ نمایند. در غیر این صورت براساس قانون تعطیلی مؤسسات و واحدهای آموزشی، تحقیقاتی و فرهنگی که بدون اخذ مجوز قانونی دایر شده یا می‌شود - مصوب ۱۳۷۲ - و آیین‌نامه اجرایی آن با آنان برخورد خواهد شد.»

روشن است که این آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران نیز اخذ مجوز از وزارت آموزش و پرورش برای دوره پیش‌دبستانی را ضروری دانسته؛ هرچند مشخص نیست که چرا علیرغم تصریح قانون بر محدوده سنی چهار سال و پنج سال، قید کودکان پنج‌ساله را ذکر کرده است.



## ۸. تفاهمنامه میان وزارت آموزش و پرورش و سازمان بهزیستی -

۱۳۸۹/۱۱/۲۳

این تفاهمنامه در اجرای قانون اصلاح قانون مدارس غیرانتفاعی میان سازمان بهزیستی و سازمان مدارس غیردولتی و معاونت آموزش ابتدایی آموزش و پرورش منعقد شد. «سازمان بهزیستی صرفاً مجاز به صدور مجوز فعالیت مهد کودکها می باشد و مؤسسه‌ینی که موفق به دریافت مجوز می‌شوند تنها مجاز به پذیرش گروه سنی زیر ۴ سال تمام می‌باشند.

مؤسسان مهدهای کودک که کلاس پیش‌دبستانی دایر نموده‌اند موظف به استفاده از برنامه آموزشی درسی مصوب سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی درسی وزارت آموزش و پرورش می‌باشند».

## ۹. نقشه جامع علمی کشور - ۱۳۹۰/۲/۲۳

ذیل راهبرد کلان ۶، اقدام ملی شماره ۳۶ در رابطه با آموزش پیش از دبستان بیان می‌دارد: «ارتقای جایگاه مهد کودکها و آموزش پیش‌دبستانی در نظام تعلیم و تربیت به منظور رشد خلاقیتها و مهارت‌های لازم و روحیه جستجوگری».

## ۱۰. سند تحول بنیادین - آذر ۱۳۹۰

راهکار ۱-۵ بیان می‌دارد: «تعمیم دوره پیش‌دبستانی به‌ویژه در مناطق محروم و نیازمند در حد امکان با مشارکت بخش غیردولتی با تأکید بر آموزش‌های قرآنی و تربیت بدنی و اجتماعی».

## ۱۱. دستورالعمل داخلی وزارت آموزش و پرورش در خصوص تأسیس و

اداره مراکز پیش‌دبستانی - ۱۳۹۱/۴/۱۰

با اجرای نظام آموزشی ۳-۳-۶ و مشکل مدارس در ارائه خدمات به کلاس‌های پیش‌دبستانی با توجه به اضافه شدن سال ششم ابتدایی، دستورالعمل مذکور، دوره پیش‌دبستانی را تنها یک سال در نظر گرفته و برای ایجاد وحدت رویه، تفاهمنامه‌های سابق را ملغی اعلام نمود.

تعریف پیش‌دبستانی: «پیش‌دبستانی به دوره یک‌ساله‌ای اطلاق می‌شود که کودکان گروه سنی ۵ سال تمام (تا اول مهرماه هر سال) را تحت پوشش برنامه‌های تربیتی قرار می‌دهد».

لغو تفاهمنامه: «از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل کلیه دستورالعمل‌ها، شیوه‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تفاهمنامه‌ها ملغی شده و تمام عوامل، ادارات کل، ادارات و نواحی و مراکز پیش‌دبستانی کشور مشمول مفاد آن خواهند بود».

توضیح: سازمان بهزیستی به استناد تعریف این دستورالعمل از پیش‌دبستانی و تأکید آن بر لغو تفاهمنامه‌ها، خود را ملزم به رعایت مفاد تفاهمنامه ۱۳۸۹/۱۱/۲۳ ندانست و در بخشنامه‌های داخلی خود اعلام نمود که تفاهمنامه پیشین میان سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش لغو گردید.

آموزش و پرورش نیز اعتقاد دارد که این دستورالعمل داخلی بوده و مدت اعتبار آن یک سال است و ربطی به توافق وزارتخانه با سازمان‌های بیرونی ندارد.



## ۱۲. سند برنامه درسی ملی مصوب شورای عالی آموزش و پرورش -

اسفند ۱۳۹۱

این سند در بخش ساختار و زمان آموزش، به سن شروع پیش‌دبستان اشاره کرده و یکی از موارد مورد استناد وزارت آموزش و پرورش است.

«۳- دوره پیش‌دبستان به دوره دوساله رسمی و غیراجباری اطلاق می‌شود که کودکان گروه سنی ۵ و ۶ سال را تحت پوشش برنامه‌های آموزشی و تربیتی قرار می‌دهد. برنامه‌های آموزشی و تربیتی این دوره و میزان حضور نوآموزان در مراکز پیش‌دبستانی با توجه به ویژگی‌های کودکان منعطف و سیال است».

**توضیح:** در این بند منظور از گروه سنی ۵ و ۶ سال، ابتدای ۵ سال یعنی ۴ سال تمام و ابتدای ۶ سال یعنی ۵ سال تمام است؛ چراکه در بند «۴» تصریح شده که سن شروع دوره ابتدایی، ۶ سال تمام خواهد بود.

## ۱۳. سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش - ۱۳۹۲/۲/۱۰

بند «۲» سیاست‌های کلی آموزش و پرورش ابلاغی مقام معظم رهبری بیان می‌دارد: «ارتقای جایگاه آموزش و پرورش به‌مثابه مهمترین نهاد تربیت نیروی انسانی و مولد سرمایه اجتماعی و عهده‌دار اجرای سیاست‌های مصوب و هدایت و نظارت بر آن (از مهد کودک و پیش‌دبستانی تا دانشگاه) به‌عنوان امر حاکمیتی با توسعه همکاری دستگاه‌ها».

**توضیح:** هرچند برخی از مسئولین وزارت آموزش و پرورش به استناد این بند

معتقدند که مهد کودک و پیش‌دبستانی به‌عنوان امر حاکمیتی می‌بایست تحت نظر وزارت آموزش و پرورش قرار گیرد، اما متولیان سازمان بهزیستی معتقدند منظور از آموزش و پرورش در سیاست‌های ابلاغی مذکور، نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران است که دستگاه‌های مختلفی را از جمله وزارت آموزش و پرورش و سازمان بهزیستی در بر می‌گیرد و بنابراین منظور خاص وزارت آموزش و پرورش نیست.

لازم به ذکر است که پس از مشکلات به‌وجود آمده، سازمان بهزیستی با طرح مسئله در معاونت حقوقی ریاست جمهوری خواستار نظر تفسیری این نهاد شد. پس از طرح اختلاف توسط دو دستگاه سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش، در نهایت نظر حقوقی این معاونت در تاریخ ۱۳۹۲/۱/۵ اعلام شد که در واقع به دلیل دوپهلو بودن آن، کمکی به حل مسئله نکرد:

«با توجه به اینکه مطابق مصوبه شماره ۲۷۰۶/دش مورخ ۱۳۶۵/۵/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی مسئولیت صدور جواز تأسیس و نظارت بر اداره مهد کودک‌های خصوصی و غیرانتفاعی برعهده سازمان بهزیستی کشور می‌باشد و با عنایت به اینکه وفق ماده (۱) آیین‌نامه تأسیس و اداره مهدهای کودک خصوصی مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۳۰ مهدهای کودک خصوصی به مؤسساتی اطلاق می‌شود که با کسب مجوز از سازمان بهزیستی برای نگهداری، مراقبت، پرورش و... قبل از دبستان کودکان سالم از ۳ ماهگی تا پایان ۵ سالگی تشکیل می‌گردد و از آنجایی که به استناد بند «و» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی موضوع مصوبه شماره ۸۷۸۷۹۵ ت ۴۴۵۸۶ هـ مورخ ۱۳۹۰/۹/۱۲ هیئت وزیران پیش‌دبستانی واحد آموزشی و پرورشی محسوب می‌گردد



که آموزش‌های رسمی را مطابق دوره‌های تحصیلی ارائه می‌نماید. در حال حاضر آموزش عمومی اجباری، دوره پیش‌دبستانی را شامل نمی‌شود و آموزش و پرورش نسبت به دوره پیش‌دبستانی وظیفه حاکمیتی ندارد، لذا علیرغم اینکه سن ورود به دوره پیش‌دبستانی ۴ سال تمام تعیین گردیده است، اما منافاتی با فعالیت مهد کودکها در این زمینه ندارد. با این حال چنانچه آموزش‌های پیش‌دبستانی در مهدهای کودک ارائه گردد اخذ مجوز لازم از وزارت آموزش و پرورش ضروری بوده و بایستی از مفاد و محتوای آموزش تعیین شده توسط این نهاد برای کودکان ۴ و ۵ ساله تبعیت کند».

بدیهی است که سازمان بهزیستی به این عبارت که «آموزش و پرورش نسبت به دوره پیش‌دبستانی وظیفه حاکمیتی ندارد، لذا علیرغم اینکه سن ورود به دوره پیش‌دبستانی ۴ سال تمام تعیین گردیده است، اما منافاتی با فعالیت مهد کودکها در این زمینه ندارد» استناد می‌کند و آموزش و پرورش نیز این فراز را مورد توجه قرار می‌دهد که «چنانچه آموزش‌های پیش‌دبستانی در مهدهای کودک ارائه گردد اخذ مجوز لازم از وزارت آموزش و پرورش ضروری بوده و بایستی از مفاد و محتوای آموزش تعیین شده توسط این نهاد برای کودکان ۴ و ۵ ساله تبعیت کند».

## آمار کودکان پیش‌دبستانی

به جهت ارائه تصویر آماری اجمالی از کودکان پیش از سن دبستان، آمار مربوطه در دو جدول جداگانه مربوط به سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش آورده می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۱. سازمان بهزیستی

سازمان بهزیستی کشور به‌عنوان سازمان متولی مهدهای کودک در کشور، در سال ۱۳۹۱ تعداد ۱۴۴۹۳ مهد کودک خصوصی را زیر نظر داشته که در برگیرنده ۵۰۹۹۷ مربی شاغل می‌باشند. جدول ذیل تعداد کودکان زیر پوشش مهدهای کودک بهزیستی را در سه سال متوالی نشان می‌دهد.

جدول ۱. تعداد کودکان مهدهای کودک تحت نظارت سازمان بهزیستی کشور

تعداد	دولتی/غیردولتی	سال
۵۶۱،۴۷۶	غیردولتی	۱۳۸۹-۱۳۹۰
۶۱۲،۴۷۴	غیردولتی	۱۳۹۰-۱۳۹۱
۶۷۰،۵۴۸	غیردولتی	۱۳۹۱-۱۳۹۲

### ۲. وزارت آموزش و پرورش

جدول زیر تعداد کودکان تحت پوشش دوره پیش‌دبستانی را در دو سال متوالی نشان می‌دهد. تفاوت میان تعداد کودکان پیش‌دبستانی دولتی در مقایسه با مراکز

۱. شایان ذکر است آمارهای ذکر شده با یکدیگر همپوشانی ندارند.



غیردولتی در سال ۱۳۸۹-۱۳۹۰ جالب توجه است. تغییرات به وجود آمده با حذف پیش‌دبستانی دولتی در سال ۱۳۹۰-۱۳۹۱ نیز به خوبی گویای وضعیت به وجود آمده است. لازم به ذکر است براساس اطلاعات سرشماری سال ۱۳۹۰ مرکز آمار ایران، تعداد کل کودکان ۴ سال تمام و ۵ سال تمام مشمول دوره پیش‌دبستانی در این سال به ترتیب ۱،۲۱۶،۸۳۷ و ۱،۲۲۰،۳۱۸ نفر بوده است که براساس جدول ۲، کل کودکان ۴ و ۵ ساله تحت پوشش وزارت آموزش و پرورش در این سال ۴۰۴،۸۹۶ نفر می‌باشد. (به دلیل وجود کلیه سنین در جدول مربوط به سازمان بهزیستی نمی‌توان آمار ۴ و ۵ ساله‌ها را تفکیک نمود).

جدول ۲. تعداد کودکان پیش‌دبستانی تحت نظارت وزارت آموزش و پرورش

تعداد کل	دولتی/غیردولتی		سال
	غیردولتی	دولتی	
۴۶۴،۴۵۳	۱۱۶،۹۴۰	۳۴۷،۵۱۳	۱۳۹۰-۱۳۸۹
۴۰۴،۸۹۶	۴۰۴،۸۹۶	۰	۱۳۹۱-۱۳۹۰

همان‌طور که مشاهده می‌شود افت قابل ملاحظه‌ای در تعداد کودکان ثبت‌نام شده در مراکز پیش‌دبستانی به وجود آمده که علت آن حرکت آموزش و پرورش در جهت خصوصی شدن کامل مراکز پیش‌دبستانی با توجه به محدودیت امکانات و نیروی انسانی است.

## جمع‌بندی

۱. هرچند مصوبات و آیین‌نامه‌های پیشین سن کودکان حاضر در مهد را از سه‌ماهگی تا پایان پنج‌سالگی دانسته، اما قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب سال ۱۳۸۷ به‌عنوان آخرین مصوبه مجلس شورای اسلامی و نیز سند برنامه درسی ملی مصوب سال ۱۳۹۱ به‌صورت قطعی سن پیش‌دبستانی را ۴ سال تمام و ۵ سال تمام قرار داده و با توجه به اینکه اثر قانون نسبت به آتیه است و مصوبات و آیین‌نامه‌های معارض سابق سلطه خود را از دست می‌دهند، بنابراین نمی‌توان همچنان به آیین‌نامه توافقی پیشین و یا مصوبات دیگر استناد کرد. بر این اساس با توجه به مصوبات ذکر شده جای شبهه نیست که مراکز پیش‌دبستانی شامل کودکان گروه سنی چهار سال تمام و پنج سال تمام، شده و می‌بایست طبق قانون مجوز خود را از وزارت آموزش و پرورش دریافت کنند. بنابراین تمکین سازمان بهزیستی به این امر و محدود کردن مهدهای کودک به کودکان ۳ ماهه تا ۳ ساله ضروری است. شایان ذکر است هرچند قانون، سن کودکان مشمول پیش‌دبستانی را دو سال دانسته، اما طبق تبصره ماده (۱) اساسنامه پیش‌دبستانی، تشکیل دوره پیش‌دبستانی برای یک سال در صورت نبود امکانات بلامانع است.

۲. با توجه به اینکه کودکان پس از دوره پیش‌دبستانی وارد دوره ابتدایی شده و می‌بایست هماهنگی لازم از جهت استانداردهای آموزشی و پرورشی میان این دو دوره وجود داشته باشد، قرار گرفتن مراکز پیش‌دبستانی - با پوشش کودکان ۴ سال تمام و ۵ سال تمام - زیر چتر آموزش و پرورش می‌تواند کودک را در شرایط بهتری



از جهت توانایی سازگاری در پایه اول ابتدایی قرار دهد. در عین حال وجود برخی مشکلات زیر در ارتباط با مسئولیت آموزش و پرورش نسبت به دوره پیش‌دبستانی سبب می‌شود که عملاً پیش‌دبستانی از اهداف خود فاصله بگیرد:

۲-۱. پس از اجرای ساختار دوره‌های تحصیلی تحت عنوان نظام ۳-۳-۶ و یا ۳-۳-۳ و با توجه به نیاز مدارس ابتدایی به فضای بیشتر جهت تشکیل کلاس ششم، دایر شدن کلاس‌های پیش‌دبستانی در بسیاری از این مدارس تقریباً غیرممکن گشته و این امر منجر به گرایش وزارت آموزش و پرورش به سمت خصوصی‌سازی کامل پیش‌دبستانی شد. بدین ترتیب علیرغم اینکه اساسنامه پیش‌دبستانی بیان می‌دارد که مراکز پیش‌دبستانی به دو صورت: «الف) دولتی با مشارکت مردم، ب) غیردولتی براساس قوانین مربوط» می‌بایست تشکیل شود، دستورالعمل‌های اجرایی وزارت آموزش و پرورش در سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تصریح دارند که مراکز پیش‌دبستانی صرفاً به صورت غیردولتی تشکیل می‌گردند. از این رو دفتر آموزش پیش‌دبستانی زیرمجموعه سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی قرار گرفت - البته اخیراً وزیر جدید آموزش و پرورش این دفتر را به معاونت آموزش ابتدایی منتقل کرده است - و قطع حمایت‌های دولتی از دوره پیش‌دبستانی منجر به افزایش هزینه‌های ثبت‌نام گردیده و با توجه به بالا بودن هزینه اجاره محل و سایر هزینه‌های لازم برای تأسیس یک مرکز پیش‌دبستانی برای بخش خصوصی، شهریه این مراکز هر سال افزایش یافته و خانواده‌های بیشتری امکان ثبت‌نام فرزندانشان را در این مراکز از دست داده‌اند و بنابراین همان‌طور که در بخش آمارهای دوره پیش‌دبستانی نشان داده شد، جدول مربوط به کودکان پیش‌دبستانی تحت نظارت

وزارت آموزش و پرورش بر کاهش ثبت‌نام در این دوره دلالت می‌نماید. کاهش یافتن تعداد کودکان تحت پوشش دوره پیش‌دبستانی به‌نوبه خود باعث افت تحصیلی و افزایش ترک تحصیل در دوره ابتدایی به‌خصوص در مناطق دوزبانه می‌گردد. شایان ذکر است برنامه «رسمی» دانستن دوره پیش‌دبستانی توسط برنامه درسی ملی این برداشت را به‌وجود می‌آورد که در صورت وجود تقاضا در یک منطقه، آموزش و پرورش می‌بایست به دایر کردن آن مبادرت ورزد؛ در صورتی که چنین امری با خصوصی کردن کامل پیش‌دبستانی سازگار نیست. به نظر می‌رسد حاصل این روند در آینده، تبدیل شدن آموزش پیش‌دبستانی به یک دوره آموزشی پرهزینه است که تنها خانواده‌های مرفه می‌توانند از آن استفاده کنند.

۲-۲. گسترش دوره پیش‌دبستانی مسئولیت آموزش و پرورش را از جهت وضعیت استخدامی مربیان بیشتر نموده و مشکلی بر مشکلات این وزارتخانه می‌افزاید. همچنان که هم در سال گذشته و هم در سال جاری، مربیان پیش‌دبستانی مقابل مجلس شورای اسلامی تجمع کرده و خواستار تعیین تکلیف خود شدند. برخی از مربیان، سابقه سال‌ها کار به‌عنوان مربی پیش‌دبستانی در آموزش و پرورش را داشته و خواستار استخدام بودند. احتمال می‌رود که مسئولیت آموزش و پرورش در ارتباط با استخدام مربیان پیش‌دبستانی نیز یکی از دلایل حرکت به سمت خصوصی‌سازی کامل بوده است. لازم به ذکر است که «قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۹۱/۷/۱۹، وزارت آموزش و پرورش را موظف کرد که حداکثر ظرف مدت دو سال، (یعنی تا ۱۳۹۳/۷/۱۹) کلیه



مربیان پیش‌دبستانی را که با آموزش و پرورش همکاری داشته‌اند از طریق برگزاری آزمون در اولویت استخدام قرار دهد. در واقع، اینگونه مصوبات از یکسو ناظر به اولویت دادن به استخدام مربیان پیش‌دبستانی است و ازسوی دیگر از دیدگاه این وزارتخانه هرگونه به‌کارگیری نیروهای رسمی برای دوره پیش‌دبستانی ممنوع است. این بدین معناست که یک مربی پس از چند سال سابقه در آموزش پیش‌دبستانی، هنگامی که در موقعیت استخدام قرار گرفت، می‌بایست به دوره‌های آموزشی بالاتر منتقل شود و باز هم نیروهای جدید بی‌تجربه، کار خود را با پیش‌دبستانی آغاز کنند و منتظر استخدام و سپس انتقال به دوره‌های بالاتر باشند و این چرخه معیوب ادامه خواهد داشت.

۲-۳. بروکرسی سنگین آموزش و پرورش منجر به این شده که این وزارتخانه در دادن مجوز به مراکز پیش‌دبستانی کُند عمل کرده و گاه ممکن است گرفتن یک مجوز تا دو سال به طول بیانجامد. این در حالی است که بهزیستی این کار را ظرف مدت بسیار کوتاه‌تری انجام می‌دهد.

۲-۴. علیرغم وجود اختیارات قانونی، مدیران آموزش و پرورش در برخی از مناطق به‌دلیل کمبود نیروی انسانی و امکانات، امکان نظارت بر مراکز پیش‌دبستانی نداشته و ترجیحاً خود را از موضوع پیش‌دبستانی کنار می‌کشند تا در شرایطی که امکان نظارت ندارند، مسئولیت هم نداشته باشند. در این رابطه باید گفت برخی از مناطق آموزشی حتی از داشتن یک نیروی مسئول در امور پیش‌دبستانی هم محروم هستند.

۲-۵. استانداردهای بالای فیزیکی در نظر گرفته شده ازسوی آموزش و پرورش برای دایرکنندگان مراکز پیش‌دبستانی اگرچه محیط مطلوبی را برای کودکان فراهم

می‌سازد، اما به دلیل بالا رفتن هزینه‌ها عملاً ایجاد چنین مراکزی را از سوی بخش خصوصی با مشکل مواجه می‌سازد و به علاوه هزینه ثبت‌نام را بالا می‌برد.

با توجه به موارد مطرح شده باید گفت وزارت آموزش و پرورش علیرغم گام‌های مثبتی که در برخی از زمینه‌ها مانند تهیه محتوای پیش‌دبستانی برداشته، اما اولاً در حال حاضر امکان ایجاد مراکز پیش‌دبستانی دولتی را در بسیاری از مناطق ندارد و ثانیاً در خصوص مراکز پیش‌دبستانی خصوصی هم در انجام به موقع مسئولیت‌های محول شده از جمله صدور مجوز و انجام نظارت موفق نبوده است. این امر چه با در نظر گرفتن دوره یک‌ساله و چه دوره دوساله برای پیش‌دبستانی، صادق می‌باشد.

همان‌طور که پیش از این ذکر شد، سازمان بهزیستی به استناد دستورالعمل داخلی آموزش و پرورش مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۰، در بخشنامه‌های داخلی خود بر ملغی شدن تفاهمنامه بین بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش تأکید کرده و روال سابق در اعطای مجوز به گروه سنی ۴ سال تمام و عدم تمکین به بازرسان آموزش و پرورش را در پیش گرفت. این در حالی است که سازمان بهزیستی در نامه رئیس این سازمان به دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۰ ادعا دارد که مصوبات شورای عالی آموزش و پرورش - که ریاست آن با شخص رئیس‌جمهور است - تنها برای واحدهای تابعه داخل آن وزارتخانه معتبر است و نه برای سازمان بهزیستی به‌عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل و به همین دلیل مصوبه این شورا در خصوص توسعه سن کودکان پیش‌دبستانی را برای بهزیستی الزام‌آور نمی‌داند، اما از سویی دیگر به دستورالعمل داخلی وزارت آموزش و پرورش استناد کرده و تفاهمنامه سال ۱۳۸۹ را بی‌اثر می‌خواند.



در همین راستا بخشنامه مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۸ سازمان بهزیستی بیان می‌دارد: «براساس دستورالعمل مذکور، متأسفانه وزارت آموزش و پرورش به صورت یکجانبه تفاهمنامه ... مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۳ فیما بین این سازمان و آن وزارتخانه را ملغی اعلام نمود. بنابراین سازمان بهزیستی استان‌ها می‌بایست از انعقاد هرگونه تفاهمنامه‌های استانی با سازمان آموزش و پرورش استان‌ها خودداری نموده و ملاک تصمیم‌گیری‌ها درخصوص مهدهای کودک، بخشنامه‌های صادره از ستاد سازمان بهزیستی کشور می‌باشد. همچنین به تمامی مهدهای کودک ابلاغ گردد بدون اخذ مجوز از سایر نهادها و وزارت آموزش و پرورش و با همان مجوز سازمان بهزیستی استان‌ها می‌توانند نسبت به پذیرش تمام گروه‌های سنی زیر سن دبستان در مهدهای کودک اقدام کنند». همان‌طور که مشاهده می‌شود در این بخشنامه ثبت‌نام از کودکان در «تمام گروه‌های سنی زیر دبستان» مجاز شمرده شده است که البته این معنا در بخشنامه‌های دیگر هم تکرار شده است.

نگاهی به بخشنامه‌های سازمان بهزیستی نشان می‌دهد که این سازمان اختیارات خود را توسعه داده و حتی پیش از دستورالعمل داخلی آموزش و پرورش نیز ارائه‌ای در اجرای تفاهمنامه میان خود و وزارتخانه مذکور نداشته است. از آن جهت که سازمان بهزیستی در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۱۰ - یعنی دقیقاً همان روزی که دستورالعمل داخلی آموزش و پرورش ابلاغ شده است - بخشنامه‌ای منتشر کرده که براساس آن، صراحتاً ارائه خدمات به کودکان ۶ ساله را هم به حقوق خود منضم کرده است. در حالی که پیش از این، خود بهزیستی هم می‌پذیرفت که این کودکان مشمول دوره پیش‌دبستانی و تحت مقررات آموزش و پرورش بوده و بنابراین در مورد آنها ادعایی

نداشت. این بخشنامه بیان می‌دارد: «سازمان بهزیستی استان‌ها برای ارائه خدمات مراقبتی و پرورشی محدودیتی برای صدور مجوز مهد کودک برای پذیرش تمام گروه‌های سنی ۶، ۵ و زیر ۴ سال ندارند». فراتر از این، سازمان بهزیستی در سال ۱۳۹۰ و پیش از دستورالعمل داخلی آموزش و پرورش هم مبادرت به نقض تفاهنامه فیما بین نموده است. بند ۵ بخشنامه ۱۳۹۰/۱۰/۲۰ این سازمان تصریح دارد: «... با توجه به اجباری نبودن آموزش پیش‌دبستانی در صورت رضایت والدین به دریافت خدمات مهدهای کودک برای گروه سنی ۴ تا ۶ سال، ارائه خدمات فوق توسط مهدهای کودک به این گروه سنی بلامانع می‌باشد». این امر در بخشنامه‌های دیگری نیز تکرار شده است؛ از جمله بخشنامه مورخ ۱۳۹۱/۶/۴ و ۱۳۹۲/۵/۱۳ به استان‌ها که طی آن از مدیران مهدهای کودک خواسته شده از ورود بازرسان وزارت آموزش و پرورش ممانعت به عمل آید.

لذا در مجموع بخشنامه‌های فوق علاوه بر دلالت بر نقض قانون توسط سازمان بهزیستی، نشان می‌دهد که استناد به دستورالعمل داخلی آموزش و پرورش تنها بهانه‌ای برای گریز از قانون بوده است.

### پیشنهادها

همان‌طور که ذکر شد، برپایه اساسنامه دوره پیش‌دبستانی و قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی، پیش‌دبستانی شامل یک دوره دوساله بوده و مرجع صدور مجوز برای کودکان ۴ و ۵ سال تمام، وزارت آموزش و پرورش است. بنابراین مهدهای کودک



تنها کودکان ۳ ماهه تا پایان ۳ ساله را شامل می‌شوند و اقدام مغایر، تخلف از قوانین محسوب می‌شود. ضمن آنکه با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور از سوی مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد از این به بعد وزارت آموزش و پرورش در حوزه مهدهای کودک باید وارد عمل شود. در عین حال امکانات این وزارتخانه اجازه پیشبرد امور اجرایی این مسئولیت را به طرز مؤثری نمی‌دهد. به علاوه، ضعف امکانات در وزارت آموزش و پرورش منجر به خصوصی شدن کامل دوره پیش‌دبستانی شده که به نوبه خود افزایش هزینه‌های ثبت‌نام برای خانواده‌ها و افت ثبت‌نام را به دنبال داشته است. لذا بر این اساس پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

### ۱. در خصوص مراکز دولتی دوره پیش‌دبستانی

۱-۱. با توجه به تصریح سند بنیادین آموزش و پرورش در راهکار ۱-۵ مبنی بر «تعمیم دوره پیش‌دبستانی به ویژه در مناطق محروم و نیازمند» و نیز با عنایت به بندهای «۲-۵» و «۳-۵» آن سند و همچنین با توجه به تأکید برنامه درسی ملی بر وجود دوره رسمی دوساله پیش‌دبستانی، ردیف بودجه‌ای مستقلی به منظور تشکیل دوره پیش‌دبستانی توسط وزارت آموزش و پرورش با اولویت مناطق محروم و دوزبانه ایجاد گردد. بدین ترتیب وزارت آموزش و پرورش موظف گردد که دوره پیش‌دبستانی را در مناطق محروم و دوزبانه حداقل به مدت یکسال برای کودکان سن ۵ سال تمام به صورت رسمی و رایگان تشکیل دهد. در این صورت ارائه مجوز تأسیس (تبصره «۱» ماده (۴) اساسنامه دوره پیش‌دبستانی)، تعیین استاندارد فضا و تجهیزات (ماده (۵) و بخشی از ماده (۶) اساسنامه مذکور) و تهیه راهنمای برنامه

درسی و مواد آموزشی و نیز تعیین صلاحیت نیروی انسانی و نظارت بر حسن اجرای فعالیت‌های آموزشی و پرورشی (ماده (۶) اساسنامه مذکور) تماماً توسط وزارتخانه مذکور انجام می‌گردد.

۱-۲. در سایر مناطق، وزارت آموزش و پرورش موظف به ارائه خدمات رایگان در حد توان برای تشکیل دوره پیش‌دبستانی با مشارکت مردم گردد. وزارتخانه مذکور ملزم گردد امکانات خود اعم از فیزیکی و نیروی انسانی مازاد را در تأسیس و گسترش دوره پیش‌دبستانی دولتی با مشارکت مردم به‌کار بندد. بدین ترتیب در مناطقی که آموزش و پرورش مجوز تأسیس مراکز پیش‌دبستانی را می‌دهد، موظف است امکانات خود را نیز در اختیار این مراکز قرار دهد. در این مراکز، تعیین شهریه نیز با وزارت آموزش و پرورش است. همچنین لازم است با توجه به مصوبه مجلس شورای اسلامی وزارت آموزش و پرورش حداکثر تا مهرماه ۱۳۹۳ تکلیف استخدام مربیان پیش‌دبستانی را جهت اشتغال آنان در مراکز پیش‌دبستانی زیر نظر آن وزارتخانه مشخص نماید.

## ۲. در خصوص مراکز غیردولتی دوره پیش‌دبستانی

در مراکز پیش‌دبستانی خصوصی، ارائه مجوز تأسیس، سیاست‌گذاری و نظارت بر این مراکز برای آموزش سنین ۴ و ۵ ساله توسط وزارت آموزش و پرورش انجام شود. و این وزارت با نظارت مستمر مانع از انحراف کارکرد این گونه مراکز شوند. همچنین وزارت آموزش و پرورش با اصلاح ساختار نظام تصمیم‌گیری خود در خصوص صدور مجوزهای لازم، به تسریع فعالیت‌های این مراکز کمک نمایند و این



وزارت حداکثر به مدت ۴ ماه از تاریخ درخواست صدور مجوز، نظر خود را اعلام نماید. ضمن آنکه با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور از سوی مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد از این به بعد وزارت آموزش و پرورش باید در حوزه مهدهای کودک هم وارد عمل شود.

### منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه تأسیس و اداره مهدهای کودک خصوصی، ۱۳۶۷/۱۱/۳۰.
۲. اساسنامه پیش‌دبستانی، شورای عالی آموزش و پرورش، ۱۳۸۲/۷/۲۸.
۳. برنامه درسی ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۱.
۴. بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی سازمان بهزیستی.
۵. تفاهنامه میان وزارت آموزش و پرورش و سازمان بهزیستی، ۱۳۸۹/۱۱/۲۳.
۶. دستورالعمل اجرای پیش‌دبستانی، وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۹۱/۴/۱۰.
۷. حیدری، عبدالحسین و دیگران. گزارش بررسی وضعیت آموزش و پرورش پیش از دبستان در کشور، ۱۳۸۵.
۸. سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۹۰-۱۳۹۱.
۹. سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۹۱-۱۳۹۲.
۱۰. سایت مرکز آمار ایران، دسترسی در ۱۳۹۲/۵.
۱۱. سیاست‌های کلی نظام آموزش و پرورش کشور، ابلاغیه ۱۳۹۲.
۱۲. «قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی». مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۷/۳/۵.
۱۳. «قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش»، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱/۷/۱۹.

۱۴. قانون اصلاح «قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی»، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷/۲/۱۵.
۱۵. «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
۱۶. گزارش نظام آموزشی کشور جمهوری اسلامی ایران، دفتر اطلاع‌رسانی و سنجش افکار، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۱.
۱۷. گزارش فعالیت‌ها و اقدامات سازمان بهزیستی درخصوص ارائه خدمت به کودکان زیر ۷ سال، ۱۳۹۱.
۱۸. «لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور»، مصوب شورای انقلاب اسلامی، ۱۳۵۹/۳/۲۴.
۱۹. محمدعلی، محبوبه. آموزش پیش از دبستان و چالش‌های پیش رو، ۱۳۹۰.
۲۰. مصاحبه با کارشناسان مربوطه در وزارت آموزش و پرورش و سازمان بهزیستی.
۲۱. مصوبه «مرجع صدور جواز تأسیس و نظارت بر اداره مهدهای کودک خصوصی و غیرانتفاعی»، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۶۵/۵/۲۱.
۲۲. مصوبه «تعیین عنوان آموزشی برای مهد کودک‌ها»، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۷۵/۵/۲.
۲۳. مصوبه «بازنگری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص امور آموزشی و پرورشی»، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۷۷/۴/۱۶.
۲۴. نامه رئیس سازمان بهزیستی به دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی به شماره ۸۰۰/۱۴۵۶۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۰.
۲۵. نظریه حقوقی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور موضوع اختلاف میان سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش، شماره ۱۴۹۸۰/۱۴۴، تاریخ ۱۳۹۲/۱/۵.
۲۶. نقشه جامع علمی کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب ۱۳۸۹.
27. Barnett, W. Steven, *Preschool Education and Its Lasting Effects: Research and Policy Implications*, National Institute for Early Education Research, Rutgers, The State University of New Jersey, 2008. p 1.



- 
28. Sylva. Cathy, and others, The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Finding from the Early Primary Years, Institute of Education, University of London and University of Oxford, 2004.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۶۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی وضعیت پیش‌دبستانی با تأکید بر اسناد قانونی و وظایف سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین‌کنندگان: لطفاله عباسی، حسین پوزش شیرازی

ناظران علمی: ایروان مسعودی اصل، علی اخوان بهبهانی

مقاضی: کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۲/۲۹