

The Process and Outcomes of the Approval and Implementation of the Document of Fundamental Change in Education in IRI

Mohammad Hossein Panahi

Professor, Department of Sociology, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Farshad Jamali*

PhD Student, Department of Sociology, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Abstract

The view that education should be in accordance with the ideals and goals of the ruling political system is always considered one of the governments and the cultural and social policy makers of the societies main concerns. This is important that in the form of change management, which has always been considered by the executive managers of the governments. In the investigations related to the government in Iranian society, paying attention to the field of education and creating changes and transformations in it and adapting it to the goals of the Islamic Revolution has always created a challenge between the public sphere and the policy-making sphere in such a way that the issue of change and transformation in Education has become a tragic tragedy.

One of the most extensive disputes in recent years between the field of education and the government in the system of the Islamic Republic of Iran is the preparation, approval and implementation of "the fundamental transformation document in education". This important document has been prepared and approved by the highest executive authorities of the government as an upstream document for change and development in the education system.

The government in the system of the Islamic Republic of Iran was hoping for such a change and development that the document on the fundamental transformation of education in line with the vision document of 1404 and the comprehensive scientific map of the country and the approvals of the Expediency Council, in the session No.

* Corresponding Author: Jam.farshad@yahoo.com

How to Cite: Panahi, M. H., & Jamali, F. (2023). The Process and Outcomes of the Approval and Implementation of the Document of Fundamental Change in Education in IRI. *State Studies*, 9(33), 137-164. doi: 10.22054/tssq.2023.62851.1148.

Unfortunately, the implementation process of this document continued facing serious challenges in such a way that after ten years of its approval, it has not been successful in the implementation phase. Therefore, the important point related to the current research is the discussion of social policies that governments apply to change the behavior of large sections of people. In this regard, the purpose of this research was to investigate the process of approving and implementing the document of fundamental transformation in education by adopting the critical approach government in society of the "Joel Migdal". Because from Migdal's point of view and in contrast to Weber's view of this social existence, the government is not a coordinated and coherent entity, but rather a conflicting entity that sometimes works against itself, but this process is not the same for all governments, because governments have the same ability are not.

In accordance with Migdal, strong governments are governments that have the necessary abilities to influence, regulate social relations, extract resources and distribute or allocate resources for social transformation through design, policy and program implementation, on the other hand, weak governments are those that are willing or They do not have the ability for making such social changes.

The mentioned approach, while providing empirical evidence and conducting field research, deals with the process of making government decisions and their implementation with a different perspective than the Weberian perspective. Therefore, contrary to the state-oriented views that place an important role on the government in the process of transformation of the third world and transitioning countries, she does not consider the government to be the only main player in the political field. In other words, Migdal believes in the dispersion, division and fragmentation of power in networked societies and does not consider the power of the government to be Leviathan-type and maximal.

This research was conducted with a qualitative approach and semi-structured interview method in order to collect data and also by using thematic analysis technique to analyze the interviews. A total of 15 interviews were conducted at high levels of policy making and implementation, which led us to the necessary theoretical saturation. The interviewees presented their opinions on topics such as their general attitude towards the fundamental transformation document, the strengths and weaknesses of the document, the obstacles to the implementation of the document, the different types of resistance formed during its implementation, and the role of the education expert body in this regard.

The findings of this research show that, as Migdal's theory predicts, the government of the Islamic Republic of Iran is not a unified organization that can easily implement its approved laws. Rather, there are many competitions

and disagreements both inside (the taste preferences of the executive authorities, inconsistency between institutions, etc.) and outside it due to the structure of the network society (influence of social political groups and currents, etc.), which hinders the executive. It becomes the document of the fundamental transformation of education and similar documents and laws.

This review also shows the conflicting interactions of various official and unofficial centers in charge of guiding the people; Centers that try to pull the behavioral and normative pattern of the society in a certain direction, that too in a government structure called formal education and in the form of the Ministry of Education.

Of course, such a perception, if it is the statesmen true belief, leads to the simplification of reality and causes statesmen to make unenforceable promises or adopt unenforceable policies without considering the existing facts. Or they don't consider the necessary requirements to implement their policies, the consequences of which are many implementation failures and depriving people of their trust in the government and its ability to solve society's problems.


The executive proposal of this plan is for the government to make optimal use of the existing ability in the organized public sphere in order to find problems and provide solutions, especially in the field of education; Failure to include this importance (not considering public demands and demands) in the formulation and implementation of transformational and structural plans will not only lead to the implementation stage; But in the end, it will cause society's disappointment in political institutions and reduce the society's political trust.

Keywords: Fundamental Transformation Document, Government in Society, Government of Iran, Education System.



فرآیند و پیامدهای تصویب و اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش

محمدحسین پناهی | استاد جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

فرشاد جمالی *  | دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

چکیده

یکی از پر دامنه‌ترین مناقشه‌های سالیان اخیر بین حوزه آموزش و پرورش و دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران تهیه، تصویب و اجرایی شدن سند تحول بنیادین در آموزش و پرورش است. این مهم به‌عنوان سندی بالادستی برای تغییر و تحول در نظام تعلیم و تربیت توسط بالاترین مقامات اجرایی دولت تهیه و تصویب شده است. هدف این تحقیق بررسی فرآیند تصویب و اجرای سند تحول بنیادین در آموزش و پرورش با اتخاذ رویکرد انتقادی دولت در جامعه «جونل میگدال» بوده است. رویکرد مذکور ضمن ارائه شواهدی تجربی و انجام تحقیقاتی میدانی، به فرآیند اتخاذ تصمیمات دولتی و اجرای آن‌ها با دیدگاه دیگری به‌جز دیدگاه حاکم وبری می‌پردازد. این پژوهش با رویکرد کیفی و روش مصاحبه نیمه ساخت یافته در جهت جمع‌آوری داده‌ها همچنین با استفاده از فن تحلیل مضمون جهت تحلیل مصاحبه‌ها انجام گرفته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد، همان‌طور که نظریه میگدال پیش‌بینی می‌کند، دولت جمهوری اسلامی ایران یک تشکیلات یکپارچه‌ای که به‌راحتی بتواند قوانین مصوب خود را اجرایی کند، نیست، بلکه هم در درون (ترجیحات سلیقه‌ای مقامات اجرایی، ناهماهنگی بین دستگاهی و...) و بیرون آن متأثر از ساختار جامعه شبکه‌ای (نفوذ گروه‌ها و جریان‌های سیاسی اجتماعی و...) رقابت‌ها و اختلاف‌نظرهای زیادی وجود دارد که این امر مانع از اجرایی شدن سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و اسناد و قوانین مشابه می‌گردد.

واژگان کلیدی: سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، نظام جمهوری اسلامی ایران، فرآیند تصویب و اجرای برنامه‌ها، جامعه شبکه‌ای.

مقدمه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، همواره موضوع اصلاح و تحول و تغییر در آموزش و پرورش برای نظام انقلابی مطرح بوده است. این دیدگاه که آموزش و پرورش باید متناسب با آرمان‌ها و اهداف انقلاب اسلامی باشد، همواره از دغدغه‌های اصلی دولت و سیاست‌گذاران فرهنگی و اجتماعی جامعه قلمداد شده است. این مهم در قالب مدیریت تغییر همواره مدنظر مدیران اجرایی دولت هم بوده است و در بررسی‌های مربوط به دولت در جامعه ایران، توجه به حوزه تعلیم و تربیت و ایجاد تغییر و تحول در آن همواره مدنظر سیاست‌گذاران اجتماعی و فرهنگی دولت بوده است. دست یازیدن به برنامه‌های تحولی اثربخش در دنیای متغیر کنونی امری پیچیده است. پیچیدگی این امر تخصصی در نهادهایی مانند آموزش و پرورش که با «انسان» و «تحولات انسانی» مواجه هستند، دوچندان می‌شود؛ زیرا سرعت و گستردگی تغییرات و تحولات به گونه‌ای است که فرصت طراحی، تدوین و اجرای برنامه‌های درازمدت دولت‌ها را با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند (Sange, 2007:32). در این دنیای متحول و متلاطم، تنها افراد، سازمان‌ها و نهادهایی می‌توانند به ادامه حیات خویش امیدوار باشند که تحولات را درک کرده و پاسخ مناسب و مثبت به آن‌ها بدهند. به همین سبب، یکی از اصول متمم برنامه‌ریزی آموزش و پرورش اصل تغییر و تحول است. «فیوضات» در این زمینه می‌نویسد «اگر قرار باشد آموزش و پرورش بر اساس روند موجود پیش برود، رشد کند و توسعه یابد، دیگر احتیاجی به برنامه‌ریزی نیست. برنامه‌ریزی برای آن است که در روند موجود تغییر و تحول ایجاد کند و آن را در مسیر جدیدی قرار دهد و کمبودهای کمی و معایب کیفی آن را برطرف سازد» (Fouzat, 2011: 79).

با توجه به اینکه مدیریت تغییر در دولت عبارت است از فرایند اصولی برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و اعمال تغییر از مرحله برهم زدن وضع موجود تا تحقق وضع مطلوب، لذا هنگامی که تغییر آغاز می‌شود، سازمان نه در حالت گذشته قرار دارد و نه در حالت آینده، در عین حال که کار دولت نیز باید ادامه داشته باشد (Morhed&Griffin, 1995: 551).

این امر همواره توجه به رابطه دولت و جامعه را در کانون توجه سیاست‌گذاری‌های فرهنگی اجتماعی دستگاه‌های مربوطه قرار می‌دهد.

توجه به تاریخچه بررسی رابطه دولت و جامعه، نشان می‌دهد همواره عنصری مهم در جهت قوام و دوام جوامع موجود بوده که با واژه‌های متعددی از جمله حکومت، نظام سیاسی، زمامداری، امپراتوری و... از آن‌ها یاد می‌شود. اما پدیده جدیدی به نام دولت (State)، به‌مثابه مهم‌ترین نهاد سیاست، یک هستی اجتماعی همزاد مدرنیته است، که در واقع تحول‌یافته‌ی صور پیشین آن است. ارتباط این هستی خاص اجتماعی که بر سایر نهادها و هستی‌های موجود در جامعه مؤثر بوده و هست همواره مورد کنکاش و واکاوی اندیشمندان در حوزه‌های مختلف علمی قرار گرفته است. این نهاد اجتماعی سیاسی همواره در حال گسترش سیطره خود بر جامعه بوده است. می‌توان به راحتی اذعان نمود که چه در عرصه روابط بین‌الملل و چه در عرصه‌های داخلی اکنون هیچ جایی را نمی‌توان مشاهده کرد که درون چارچوب دولت نباشد، یا به نوعی می‌توان گفت زیست اجتماعی ما انسان‌های کنونی در ارتباط متقابل با هستی اجتماعی دولت قرار گرفته است (Alizad, 2015).

تصور ذهنی رایج از دولت‌های مدرن کنونی آن است که آن‌ها سازمان‌های منسجمی هستند که برای رسیدن به اهداف خود قوانین و مقرراتی وضع کرده و با ابزارهای قدرتمندی که در اختیار دارند، آن‌ها را اجرایی می‌کنند. به‌علاوه، رهبران دولت بی‌وقفه این ایده را ترویج کرده‌اند که دولت، به‌مثابه یک موجودیت هدفمند و منسجم، نماینده یک معنای متعالی است. دانشمندانی مانند ماکس وبر نیز که در این خصوص به نمونه آرمانی دولت اشاره و ادعا می‌کنند که از طریق قانون عقلانی، انحصار زور مشروع را در دست دارد (Veber, 2020: 16)، عملاً فرصت‌های چندانی برای بررسی دولت‌های جهان واقعی که با این الگوی ایده آل انطباق ندارند، در اختیار محققان قرار نمی‌دهد.

در مقابل دیدگاه مطرح‌شده در فوق، کسانی مانند میگدال، متأثر از مدل آرمانی دولت ماکس وبر، تعریف دیگری از این هستی اجتماعی ارائه داده‌اند و معتقدند که دولت یک میدان قدرت است که به‌وسیله استفاده یا تهدید به استفاده از خشونت مشخص می‌شود، و با دو عامل شکل می‌گیرد: ۱- تصور سازمانی منسجم و کنترل‌گر در یک سرزمین که نماینده

مردم ساکن در آن سرزمین است و ۲- اقدامات عملی بخش‌ها و اجزای مختلف آن (Migdal, 2018: 30). بنابراین، در تعریف جدید از دولت که توسط میگدال ارائه شده و مبنای نظری این پژوهش است، دولت یک مجموعه هماهنگ و منسجم نیست، بلکه موجودیتی متعارض است که گاه علیه خودش هم عمل می‌کند، اما این پروسه برای همه دولت‌ها یکسان نیست، چون دولت‌ها از توانایی یکسانی برخوردار نیستند. از نظر وی دولت‌های قوی دولت‌هایی هستند که به میزان زیادی از توانایی‌های لازم برای نفوذ، تنظیم روابط اجتماعی، استخراج منابع و توزیع یا اختصاص منابع برای تحول اجتماعی از طریق طراحی، سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌ها برخوردارند، در مقابل، دولت‌های ضعیف آن‌هایی هستند که تمایل یا توانایی انجام چنین تحولات اجتماعی را ندارند (Samiee esfahani, 2008). لذا دولت‌های ضعیف، در انتهای طیف دارندگان این توانایی‌ها قرار می‌گیرند؛ آن‌ها به این دلیل ضعیف‌اند که از یک طرف نتوانسته‌اند انسجام درونی لازم را در دستگاه‌های دولتی به وجود آورند، از طرف دیگر بخش‌هایی از جامعه همچنان قوی مانده‌اند و می‌توانند در سطوح مختلف محلی و ملی با اقدام‌های دولت مخالفت کنند (Migdal, 1988: 20).

بنابراین رویکرد «دولت در جامعه» میگدال رویکردی چالشی و تضاد گرا است. در نگاهی که مدنظر میگدال است ما فرآیندی از مبارزات دائمی میان ائتلاف‌های متغیر بر سر قواعد و رفتار روزمره در جامعه را شاهدیم. این رویکرد فرآیند محور هم است؛ زیرا تعیین می‌کند چگونه جوامع و دولت‌ها شیوه‌های متمایز سازمان دادن به زندگی روزمره را خلق و حفظ می‌کنند (Migdal, 2018: 22). اما نکته حائز اهمیت که مربوط به پژوهش حاضر هست، بحث سیاست‌گذاری‌های اجتماعی است که دولت‌ها برای ایجاد تغییر در رفتار بخش‌های گسترده‌ای از مردم اعمال می‌نمایند، در اینجا است که میگدال بیان نموده که دولت‌ها ممکن است به مراتب از کارآمدی کمتری برخوردار باشند (Migdal, 2018: 81).

سیاست‌گذاری عمومی که عبارت است از تلاش رهبران دولت برای استفاده از سازمانشان در جهت وضع قواعد جدید برای تغییر رفتار مردم به‌طور کلی، یا تغییر رفتار بخش کوچک یا بزرگی از مردم (Omidi, 2014) لذا این‌گونه سیاست‌گذاری‌ها بیانگر اقدامات گسترده‌ای است که غالباً با منافع گروه‌های بسیاری ارتباط پیدا می‌کند؛ در نتیجه امکان

موفقیت رهبران دولت در اعمال آن‌ها و تضعیف قواعد رفتاری جاافتاده تا حد زیادی به ایجاد نهادهای دولتی کارآمد برای اعمال مجازات سنگین علیه گروه‌های است که مقاومت می‌کنند (همان). آنچه به همین اندازه اهمیت دارد نیاز به کارکنان دولتی توانمندی است برای جدا نمودن مردم از سازمان‌های قبلی و قواعدشان باعرضه پاداش‌ها و مشوق‌هایی که مردم را از این سازمان‌ها و رهبرانشان منفک کند (Migdal, 2018: 96-95).

به اعتقاد میگدال، ناکارآمدی مدیران دولتی که با موانع نفوذناپذیری برای اعمال سلطه دولت مواجه می‌شوند، ناشی از ماهیت جامعه‌ای است که رودرروی آن‌ها قرار دارد. به عبارت دیگر، این ناکارآمدی ناشی از مقاومتی است که از سوی بخش‌های سنتی جامعه مانند رؤسای سازمان‌ها، زمین‌داران، کارفرمایان، رؤسای قبایل و غیره از طریق سازمان‌های اجتماعی‌شان اعمال می‌شود. در این راستا جوئل میگدال در کتاب معروف خود با عنوان «جوامع قدرتمند، دولت ضعیف؛ روابط دولت و جامعه و ظرفیت‌های دولت در جهان سوم» (1994)، با تأکید بر دیدگاه «دولت درون جامعه» به سنجش قابلیت‌ها و ناکامی‌های دولت‌ها در بستر اجتماعی خود می‌پردازد. به اعتقاد او، دولت بخشی از محیط منازعه است و درکنش متقابل با سایر بازیگران اجتماعی قرار دارد (Migdal, 1998: 24).

میگدال به تعدد بازیگران اجتماعی و سیاسی اشاره می‌کند و اینکه هیچ تضمینی وجود ندارد که دولت بر سایر گروه‌های اجتماعی تسلط یابد. از نظر او، زمینه اجتماعی که دولت در آن فعالیت می‌کند باید شناخته شود. دولت به نیروهای اجتماعی قدرت می‌دهد، همان‌گونه که نیروهای اجتماعی به دولت قدرت می‌بخشند. درواقع، میگدال رابطه میان دولت و جامعه را تعاملی و دوسویه می‌داند (Migdal et al, 1994). بنابراین، برخلاف دیدگاه‌های دولت‌محور که نقش مهمی برای دولت در فرایند تحولات کشورهای جهان سوم و در حال گذار قائل‌اند، او دولت را تنها بازیگر اصلی میدان سیاست نمی‌داند. به عبارت دیگر، میگدال به پراکندگی، تفرق و چندپارگی قدرت در جوامع شبکه‌ای اعتقاد دارد و قدرت دولت را لویاتان گونه و حداکثری تلقی نمی‌کند.

جامعه نیز در نظر میگدال، مجموعه‌ای از سازمان‌های اجتماعی قلمداد می‌شود که هریک، به‌طور مستقل از قدرت و آزادی عمل بالا برای کنترل اجتماعی بهره‌مندند. بر این

اساس، از سویی، کنترل اجتماعی در جامعه به طور نامتجانس از طرف گروه‌های مختلف اجرا می‌شود و از سوی دیگر امکان دارد که قدرت کنترل اجتماعی، میان گروه‌های مختلف تقسیم شده باشد. از نظر میگدال، دولت‌های جهان سوم برای تغییر و اصلاحات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی با «مقاومت» از جانب نیروهای اجتماعی خارج از دولت، روبه‌رو هستند. در اینجا میگدال، عبارت «جامعه شبکه‌ای» را برای توضیح این وضعیت به کار می‌برد و اذعان می‌دارد: «ظرفیت یا ناتوانی دولت‌ها به ویژه توانایی آن‌ها برای اجرای سیاست‌های اجتماعی و همچنین بسیج اجتماعی به ساختار جامعه، مربوط می‌شود» (Samiee esfahani, 2008: 119). به گفته وی، «استعاره شبکه این امکان را ایجاد می‌کند که به جامعه از منظر وجود کانون‌های چندگانه قاعده سازی و منازعه پنهان و آشکار میان مراکز گوناگونی که در صدد اعمال سلطه هستند، نگاه کنیم... باید بین دو نوع سلطه یکپارچه و متفرق تمایز قائل شویم» (Samiee esfahani, 2008: 56).

در نهایت، تبعات جامعه‌ای پراکنده، پر شکاف و فاقد سازوکارهای بازی سیاسی توافقی، بر رفتار سیاسی دولت چه خواهد بود: «سیاست بقا یا مصالحه نخبگان سیاسی و شکل‌گیری رویکرد اقتدارگرایانه دولت نسبت به نیروهای اجتماعی» (همان). در چنین جوامعی رهبران دولتی با معضلی پیچیده، روبه‌رو هستند. آن‌ها مجبورند برای بسیج سیاسی و امنیت در برابر مخاطرات ناشی از بی‌ثباتی سیاسی و همچنین بقای خود، به ایجاد نهادهای کارآمد دست بزنند که نتیجه آن، شکل‌گیری مراکز قدرت بالقوه‌ای است که از کنترل آن‌ها خارج است (Migdal, 1998).

آنچه از این نظریه مبنای انجام این پژوهش قرار گرفته علاوه بر توجه به موارد فوق این است که، دولت یک دستگاه یکپارچه و منسجمی نیست که همه ارکان آن با یکدیگر هم‌راستا بوده و در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب انجام وظیفه نمایند؛ بلکه دولت از سازمان‌ها و تشکیلات متعددی تشکیل یافته که گاهی باهم هماهنگ و گاهی باهم ناهماهنگ و حتی رقیب و متعارض هستند، که سبب تضعیف دولت شده و اجرای قوانین مصوب را با مشکل مواجه می‌کنند. این وضعیت خود را در زمانی که دولت دست به تصویب و اجرایی نمودن یک قانون یا سیاست تغییر و گذراندن آن از مبادی قانونی می‌زند

خود را بیش از پیش نشان می‌دهد. به نظر می‌رسد این امر در خصوص رابطه دولت و جامعه در ایران خود را در مسیر تهیه و تصویب و اجرای اسناد مهم دولتی همانند سند تحول بنیادی آموزش و پرورش خوب نشان دهد.

دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران به امید چنین تغییر و تحولی بود که سند تحول بنیادین آموزش و پرورش را در راستای سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ و نقشه جامع علمی کشور و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، در جلسه شماره ۸۲۶ مورخ ۸۹/۵/۲ شورای عالی آموزش و پرورش به تصویب رساند، در آذرماه ۱۳۹۰ رونمایی شد و در مهرماه ۱۳۹۰ رسماً در کشور اجرای آن را آغاز نمود (Booklet of the transformation document: 8). به‌علاوه، در بند ۷۵ سیاست‌های حاکم بر برنامه ششم توسعه که مقام معظم رهبری ابلاغ کرده‌اند، بر اجرای سند تحول از طریق دولت و مجلس تصریح شده است. یعنی عالی‌ترین جایگاه دولتی در ساختار مذکور که سیاست‌گذاری را ابلاغ می‌نماید، اجرای سند را بر دولت و مجلس تکلیف کرده و در برنامه ششم توسعه نیز به تصویب مجلس رسیده و آموزش و پرورش مکلف به اجرای سند تحول شده است.

بنابراین، علاوه بر شورای عالی انقلاب فرهنگی که این سند را تصویب و تأیید و ابلاغ کرده، رهبری هم بر اجرای سند به‌صورت رسمی در ابلاغ سیاست‌ها تأکید کرده‌اند؛ و مجلس شورای اسلامی هم در برنامه ششم توسعه این مصوبه را گذرانده است، همه سازوکارهای لازم قانونی برای اجرای سند تحول کاملاً محیا شده است و جزء اولویت‌های کشور شده است. بدیهی است که اجرایی شدن چنین سندی با موانع و چالش‌هایی روبرو می‌شود. به اذعان کارشناسان امر «چنانچه مواجهه با چالش‌ها بر اساس مبانی فکری و چارچوب عملی و رفتاری مبتنی بر حقیقت، عقلانیت و منطق صورت گیرد، هرگز چالش‌ها، به تهدید و بحران تبدیل و تأویل نخواهند شد و محلی برای نگرانی و یاس نخواهد بود» (Verdinegad, 2011:1).

اکنون که بیش از ده سال از تدوین سند تحول می‌گذرد، هنوز نحوه و چگونگی اجرای آن محل بحث و مناقشه میان مجریان و قانون‌گذاران است. به‌طوری که یکی از محورهای استیضاح وزرای آموزش و پرورش در مجلس به‌زعم استیضاح‌کنندگان کوتاهی وزرا در

اجرایی کردن سند تحول بوده است. لذا این پژوهش قصد دارد از زمینه‌های ظهور یکی از پدیده‌ترین مناقشه‌های سال‌های اخیر در حوزه آموزش و پرورش در دولت ایران تصویر روشنی ارائه دهد. با توجه به اینکه سند تحول انتظاراتی در میان قانون‌گذاران ایجاد کرده که همواره برای ارزیابی عملکرد آموزش و پرورش آن را مدنظر قرار داده‌اند.

بنابراین سؤالات مهمی پیش روی این پژوهش قرار می‌گیرد، اینکه چرا یک سند دولتی با دارا بودن بالاترین جایگاه تصویب و تائید قانونی در اجرا با موانع و مشکلات عدیده‌ای مواجه است؟ مقاومت در برابر اجرایی شدن سند تحول در درون و بیرون ساختار دولت در کجاها قرار دارد؟ آیا چالش اجرای سند مذکور طبق تئوری میگدال شائبه ضعیف بودن دولت در ایران را تقویت می‌نماید؟ اکنون قصد ما آن است که در قالب این پژوهش به این مهم بپردازیم.

روش

این پژوهش که با رویکرد کیفی محور، طراحی و تدوین شده است برای تحقق اهداف خود از روش مصاحبه نیمه ساخت یافته استفاده نموده و پس از جمع‌آوری داده‌های خام پژوهش جهت توصیف و تبیین آن‌ها تکنیک تحلیل مضمون را مناسب تشخیص داده است.

روش تحلیل مضمون، روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش فرآیندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Broun & Clarke . 2006). پژوهشگران علوم اجتماعی و انسانی غالباً از تحلیل مضمونی جهت شناخت الگوهای کیفی و کلامی و تهیه کدهای مرتبط با آن‌ها استفاده می‌کنند. به‌طور کلی روش تحلیل مضمون ابزار تحقیقاتی منعطف و مفیدی است که برای تحلیل حجم زیادی از داده‌های پیچیده و مفصل می‌توان از آن‌ها استفاده کرد (Broun & Clarke.2006).

روش شناسان اذعان داشته‌اند که تحلیل مضمون روشی است که هم برای توصیف واقعیت و هم برای تبیین آن به کار می‌رود و از آن می‌توان در چارچوب‌های نظری متفاوت و برای امور مختلف استفاده کرد. فرآیند کامل تحلیل مضمون را بر طبق نظر «آتراید-

استیرلینگ» (2001) می‌توان در سه مرحله خلاصه کرد: الف) تجزیه و توصیف متن، ب) تشریح و تفسیر متن، و ج) ادغام و یکپارچه کردن مجدد متن؛ در حالی که همه این مراحل با تفسیر و تحلیل همراه است اما در هر مرحله سطح بالاتری از انتزاع به دست می‌آید (Attrid- 2001, j, stirling).

لذا بر اساس آنچه در بالا بدان اشاره شد، برای تحقق اهداف این پژوهش استراتژی‌های متعددی را در مرحله نمونه‌گیری و جمع‌آوری اطلاعات جهت رسیدن به اشباع نظری به کار گرفتیم. این پژوهش، که در زمان پیشا کرونایی طرح شده بود، و قرار بود با فن مصاحبه نیمه ساخت یافته و با حداقل ۲۰ مصاحبه در سه سطح وزارتی، استانی و منطقه‌ای انجام شود، به علت شیوع بیماری کووید ۱۹ و محدودیت‌های اعمال شده، نگارنده بر آن شد تا در استراتژی مربوط به جمع‌آوری داده‌های پژوهش تغییراتی انجام دهد. بدین ترتیب بعد از تهیه ادبیات نظری پژوهش و تدوین چارچوب نظری آن بر اساس نظریه میگدال، جهت جمع‌آوری اطلاعات ابتدا دست به نمونه‌گیری در دسترس زدیم. پس از بررسی اولیه از داده‌های به‌دست آمده محرز گردید که داده‌های کسب شده از عمق محتوایی و معنایی لازم برخوردار نیستند. لذا در مرحله بعد بالاجبار از نمونه‌گیری «گلوله برفی» برای رسیدن به نمونه نظری لازم استفاده گردید. در این شرایط فضای مجازی تنها مجرای ارتباطی پژوهشگر با نمونه‌ها بود. بنابراین تعداد ۱۵ مصاحبه را از طریق ارتباط برخط به سامان رسانده که از آن طریق اشباع نظری لازم حاصل گردید.

مصاحبه‌شوندگان نظرات خود را پیرامون مباحثی چون نگرش کلی خود نسبت به سند تحول بنیادین، نقاط ضعف و قوت سند، موانع اجرای سند، گونه‌های متفاوت مقاومت شکل گرفته در مرحله اجرای آن و نقش بدنه کارشناسی آموزش و پرورش را در این خصوص ارائه نمودند. قابل ذکر است که به همه مصاحبه‌شوندگان از محرمانه ماندن گفتگوها اطمینان داده شد تا داده‌های به‌دست آمده از اعتبار لازم برخوردار باشند. در تدوین مصاحبه‌ها توجه به سطوح سازمانی و پراکندگی لازم در این خصوص جهت اعتبار داده‌ها امری ضروری تشخیص داده شد.

ترکیب ساختاری نمونه بدین قرار بود: مصاحبه‌شوندگان شامل: چهار نفر از اعضای ثابت شورای عالی آموزش پرورش با مدرک دکتری، یک نفر کارشناس وزارت آموزش پرورش با مدرک کارشناس ارشد، ۲ نفر از معاونین و مشاورین مدیرکل با مدرک دکتری، یک نفر معاون توسعه و پشتیبانی شاغل در یکی از ادارات مناطق با مدرک دکتری و چهار نفر دیگر از مدیران مدارس دولتی و غیردولتی با سوابق تجربی بالا و یک نفر از مدیران شاغل در آموزش پرورش با داشتن تجربه معلم نمونه کشوری و ۲ نفر از مدیران آموزش پرورش مناطق بودند.

یافته‌ها

در این پژوهش کیفی سعی بر آن شده که علاوه بر بهره‌گیری از طرح کلی نظری پژوهش که شامل مدل نظری دولت در جامعه می‌گدال است، از مؤلفه‌هایی پرده برداریم که طبق تئوری می‌گدال نشان از روابط پیچیده میان دولت و جامعه در ایران دارد. این مؤلفه‌ها که از بررسی مراحل تدوین، تصویب و اجرای این قانون مهم به‌دست آمده، نشان‌دهنده روابط پیچیده دولت و جامعه در ایران است. در واقع، این بررسی بر تعاملات منازعه آمیز مراکز رسمی و غیررسمی گوناگون متولی هدایت مردم تأکید دارد؛ مراکزی که تلاش می‌کنند الگوی رفتاری و هنجاری جامعه را به سمت‌وسوی خاصی بکشانند، آن‌ها در یک ساختار دولتی به نام تعلیم و تربیت رسمی و در قالب وزارت آموزش و پرورش. از تحلیل مصاحبه‌ها مضامین زیر استخراج شده است.

شکل نگرفتن فهم صحیح از سند، چندگانگی مصادر تصمیم‌گیری، عدم ثبات مدیریت، سیاست زدگی مدیران، شخص محوری بجای برنامه محوری، چندگانگی در نگاه به مخاطب هدف، و ایستایی سند در مقابل پویایی و فرایند محوری. در ادامه به بررسی تفسیری مضامین استخراج شده فوق پرداخته و در پی آن یافته‌های نظری پژوهش را ارائه خواهیم داد.

فهم ناصحیح از سند تحول بنیادین و موانع آن

یکی از گزاره‌هایی که به شکل معناداری از بسامد بالایی در گفتگوهای انجام‌شده برخوردار بود این بود که اکثر قریب به اتفاق صاحب‌نظران و کارشناسانی که با آن‌ها مصاحبه شد تأکید داشتند که متأسفانه در خصوص ایجاد فهم صحیح نسبت به سند در متولیان و مجریان اجرای آن اقدام خاصی صورت نگرفت و همین امر یکی از عوامل اجرایی نشدن و یا شکل گرفتن مقاومت در درون سازمان وزارت پیرامون موضوع بود.

یکی از مصاحبه‌شوندگان که از کارشناسان شورای آموزش و پرورش هستند در این خصوص اظهار داشت: «یکی از وزرای محترم که گویا برای اجرایی شدن سند خیلی عجله داشت بدون آنکه اجازه دهند طرح بیرون کشیده از سند از مراحل بررسی کارشناسی نهایی عبور کند، دست به اقدامی عجولانه زد و با اجرای دستوری خود در زمینه تغییر ساختار نظام آموزشی به‌نظام ۶-۳-۳ خشت اولی برای این بنانهاده شد که کاملاً کج بود». یعنی بدون ایجاد فهم صحیح از سند در ساختار اداری که مجری طرح بودند اقداماتی سلیقه‌ای اعمال شد که اجرای آن را با موانع جدی روبرو نمود.

نتیجه مناقشه برانگیزی که برای محققین این پژوهش محرز گردید این بود که بسیاری از کارشناسان و حتی کسانی که سال‌ها در مصادر اجرایی و مسئولیت در نظام اداری حضور داشتند و از مدارج عالی تحصیلی نیز برخوردار بودند، نسبت به مبانی، راهکارها و زیر فصل‌های این سند اعلام بی‌اطلاعی و کم‌اطلاعاتی می‌نمودند؛ به‌نحوی که حتی مسیر روش پژوهش ما را نیز تغییر دادند. این امر حتی در بدنه کارشناسی وزارتخانه نیز مشهود بود، به‌نوعی که در مراجعه به تعدادی از کارشناسان باتجربه وزارت آموزش و پرورش از محتوای بیانات آن‌ها مشهود بود که در این خصوص بسیار کم‌اطلاع یا دارای اطلاعاتی بسیار سطحی بودند. بیشتر پرسش‌شوندگان از سند به «کتابچه موجود در قفسه کتاب‌های بایگانی شده» یاد می‌نمودند که در نوع خود بسیار قابل تأمل است. همین امر ما را بر آن داشت تا برای دریافت اطلاعات عمیق‌تر و یافتن پاسخ پرسش‌گزارش خود به‌صورت گلوله برفی به سراغ کسانی برویم که در این زمینه صاحب‌نظر بوده و مطالعات عمیق‌تری داشتند.

در اظهار نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان این نکته حائز اهمیت بود که «معلمین ما خیلی نسبت به این سند رغبت نشان نمی‌دهند و گویی اصلاً بیگانه هستند و معتقدند که سند با واقعیت‌های درون مدرسه همخوانی ندارد، یا حتی دانش آموزان و اولیای آن‌ها نسبت به تغییراتی که در برنامه درسی اعمال شده در قالب کتب جدید، برای ایجاد مهارت‌های اساسی نگاهی سطحی و بی‌میل دارند.» تجربه زیسته خود نگارنده نیز بر صحت این مدعا تأکید دارد. در ادامه این نگاه که فهم صحیح می‌تواند کارساز باشد، از نظر برخی از مصاحبه‌شوندگان وزرایی که نسبت به سند رغبت بیشتری داشتند در زمینه اجرای آن نیز کنشگری فعال‌تری نشان می‌دادند و آن‌هایی که این فهم را از سند مذکور نداشتند معمولاً در مقابل آن نه تنها مقاومت می‌کردند؛ بلکه گاهی دست به اقداماتی می‌زدند که کاملاً مغایر با مفاهیم و مندرجات سند مذکور بود. مثالی که اغلب مصاحبه‌شوندگان از آن شاهد می‌آوردند، اقداماتی بود که در زمینه ارتقای شغلی فرهنگیان اعمال شد، که آن را در حد یک اضافه‌حقوق معمولی نازل نمود. هیچ تلاشی در جهت ارتقای واقعی و مفهومی که موجب بالا رفتن سطح کیفی نظام ارتقا و رتبه‌بندی معلمین می‌شد که در سند مذکور آمده بود، انجام نشد.

بنابراین، دیدگاه غالب مصاحبه‌شوندگان حاکی از آن است که اقدامی قابل توجه در زمینه ایجاد باور عمیق و اساسی در نیروی انسانی موجود و تربیت نیروی انسانی حرفه‌ای لازم برای تحول بنیادین در نظام آموزشی انجام نگرفته است؛ به نوعی که غالب نیروهای شاغل در ستاد و صف این سازمان نسبت به این مهم احساس بیگانگی و شاید تضاد معنایی می‌کنند، و در برابر بخشنامه‌های صادره هم مقاومت نموده و گاهی آن‌ها را تغییر می‌دهند.

چندگانگی مصادر تصمیم‌گیری در نظام اداری دولت

طبق اظهار نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان (آقای دکتر ع - م)، که به نوعی در کلام سایرین نیز مستتر بود، «وقتی شورای عالی انقلاب فرهنگی که ریاست آن بر عهده رئیس جمهوری است و نقش قانون‌گذاری دارد طرحی تصویب می‌کند توقع آن است که بدنه کلی دولت،

خصوصاً آن دستگاه اجرایی که در اینجا آموزش پرورش است، نسبت به تدوین و برنامه‌ریزی در این خصوص اقدام نمایند، که این امر در این مورد خیلی محسوس نیست». دیگری (آقای م - ش) می‌گفت: «باوجود آنکه بیش از ۵۰۰ نفر از متخصصین حوزه و دانشگاه در تدوین و تألیف این طرح مشارکت نموده بودند ولی به‌راحتی هرچه تمام‌تر در دوره وزارت آقای حاجی بابایی در مرحله تدوین نهایی بیش از ۹۰ درصد طرح تغییر پیدا کرد». یکی از کارشناسان (آقای م - ب) با اشاره به اینکه در اجرای سند مذکور قرار بر همکاری بین دستگاهی و حضور سایر دستگاه‌ها پای کار بود ولی هیچ‌کدام از دستگاه‌های مذکور اعم از صداوسیما، سازمان محیط‌زیست و وزارت ارتباطات و ارشاد و... به تعهدات خو در این زمینه عمل نکردند.

در همین باره، یکی از پژوهشگران شورای عالی آموزش و پرورش (آقای دکتر ع - ف) با اشاره به وجود تعدد فراوان دستگاه‌های فرهنگی نظام که هرکدام به‌نوعی متولی امور فرهنگی در سطح ملی هستند، از وزارت ارشاد گرفته تا نهادها و دفاتر و سازمان‌هایی که بودجه مستقیم از دولت می‌گیرند، اذعان می‌دارند که «هیچ‌گونه هماهنگی و همکاری در خصوص اجرای سند مذکور از سوی بیش از سی نهاد متولی امر فرهنگی و آموزشی که هرکدام دارای تعهداتی قانونی در این خصوص هستند دیده نمی‌شود!!».

یکی دیگر از مطلعین این امر (آقای ص - س) مدعی است که:

«هارمونی لازم در ساختار خود آموزش و پرورش وجود ندارد، به‌نوعی که هیچ‌گونه سختی بین آنچه در مدرسه اجرا می‌شود با آنچه در رأس آموزش و پرورش در جریان است دیده نمی‌شود؛ زیرا نگاه ما به مدرسه مثل نگاه وزارت کشور به دهیاری‌ها به‌عنوان لایه آخر صف است، در صورتی که مدرسه کانون تربیت است و از ابتدا می‌بایست نیازها در آن درست سنجیده می‌شد».

یکی از مصاحبه‌شوندگان که معاون مدیرکل یکی از استان‌ها است (آقای دکتر م - ش) در این خصوص اظهار داشتند: «در سند نزدیک به ۷۰۰ برنامه اجرایی طراحی شده بدون آنکه این نگاه به مدرسه در آن دیده شده باشد. این برنامه‌ها را در ۶ نظام آورده‌ایم و مدرسه در آن هیچ‌کاره است، حتی ما نمی‌گذاریم معلم کار خودش را بکند».

این چندگانگی نه تنها در نظام تصمیم‌گیری بلکه در نظام اداری نیز به وضوح مشهود است. اظهارنظر یکی از مشاوران مدیرکل بسیار جالب بود که گفت: «گاهی برای تصمیم‌گیری پیرامون یک مسئله در سطح استانی نظرات دوایر مختلف اعم از حقوقی، پرورشی، اداری و آموزشی بسیار متفاوت است و با پاس‌کاری‌های متعدد روبرو می‌شویم که سردرگمی ارباب‌رجوع را به دنبال داشته و در نوع خود قابل تأمل است». یکی از پژوهشگران شورای عالی آموزش و پرورش (آقای دکتر م) که در کارهای برنامه‌ریزی دارای تجارب ارزشمندی بود معتقد است که: «ساختار اداری ما در جاهایی که می‌بایست از اطلاعات تخصصی و آماری لازم برخوردار باشد بسیار فقیر است، به نحوی که هنوز ما از میزان فضاهای آموزشی که نیاز به استحکام‌سازی دارند یا تخریبی هستند اطلاعات کافی در اختیار نداریم. در این زمینه جالب است که اطلاعات موجود در شورای معاونین وزارت خانه یا همان اطلاعات کارشناسان مربوطه و ارتباط آن با آمارهای استانی بسیار ضدونقیض است. لذا آموزش و پرورش هنوز نتوانسته یک بانک اطلاعاتی روزآمد و کارآمدی را در این خصوص بهینه‌سازی نماید».

نمونه دیگری که تعدد تصمیم‌گیری را بشدت عریان می‌کند اظهارنظر یکی از مسئولان امر (آقای دکتر م - ش) است که گفت: «به‌عنوان نماینده آموزش و پرورش در شورای عالی محیط‌زیست بوده‌ام. در آنجا از مسئولان خواستم که با توجه به اینکه آموزش و پرورش توانسته به تعهد خود مبنی بر تدوین کتب درسی مربوطه به آموزش محیط‌زیست اقدام نماید شما نیز به تعهدات خود عمل نمایید؛ ولی مسئولان از انجام تکالیف قانونی خود سرباز زدند». یکی از مصاحبه‌شوندگان با اشاره به وجود حداقلی از هماهنگی در تصمیم‌گیری در وزارت بهداشت به این نکته اشاره نمود که در این وزارتخانه به دلیل وجود هم‌سویی بیشتر ما شاهد موفقیت‌های بهتری در همکاری با وزارت آموزش و پرورش هستیم. در کل، شواهد موجود نشان‌دهنده ناهماهنگی در درون وزارت آموزش و پرورش و بین این وزارتخانه با سایر دستگاه‌های اجرایی هستیم که برای اجرایی شدن سند بنیادین تحول ضرورت اساسی دارد.

بی‌ثباتی مدیریتی و نبود نظام سازمان‌دهی مدیران

قریب به اتفاق مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که نظام اداری ایران از فقدان نظامی منسجم در زمینه انتخاب مدیران و سازمان‌دهی سیستم مدیریتی بر اساس تخصص و شایستگی رنج می‌برد. در این مورد اظهار نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان، که به نوعی حاوی نظر سایرین نیز بود، حائز اهمیت است: «وقتی در طول شش سال چهار وزیر تعویض می‌گردد و به تبع آن ساختار مدیریتی حداقل در سطح معاونین وزیر و مدیران کل نیز عوض می‌شود، نشان از آن دارد که در این ساختار اداری کوتاه‌مدت برنامه‌ریزی و پایبندی به برنامه نمی‌تواند محلی از اعراب داشته باشد».

نکته دیگری که در ادامه همین امر قابل تأمل است، و مصاحبه‌شوندگان به نوعی از آن «مدیران پروازی» یاد نموده‌اند، این است که: «وقتی وزیری که انتخاب می‌شود مدت مدیدی از فضای آموزش و پرورش دور بوده است، یا معاونین وزیر که از دستگاه‌های دیگر انتخاب می‌شوند، بدیهی است که با مفهوم سند بنیادین تحول و اصول آن بیگانه باشند». البته این امر در سایر ارکان وزارت خانه و مدیران کل نیز بسیار مشهود است. نبود ثبات لازم در مناصب مهم و کارساز که بایستی مبتنی بر اصول برنامه‌ریزی باشد نمی‌تواند در اجرایی شدن سند بی‌اثر باشد؛ زیرا آن فهم مشترک مورد نیاز در خصوص سند مذکور در این شرایط در ارکان اجرایی سازمان ایجاد نخواهد شد. بر طبق اظهار نظر یکی از کارشناسان باسابقه در وزارت آموزش و پرورش:

«عدم رعایت شایسته‌سالاری در انتخاب مدیران، چه در سطح وزارت و معاونین و چه در سطح مدیران کل و معاونینش، از ایجاد تفکر راهبردی جلوگیری نموده و مسیر درستی برای اجرای سند نیست. حتی این بی‌ثباتی را می‌توان در گروه برنامه‌ریزی وزارتخانه نیز مشاهده نمود. این امر منجر به پراکنده‌کاری در اجرای سند شده و شاهد فعالیت‌های جزیره‌ای خواهیم بود».

مصاحبه‌شونده دیگری (خانم ف-م) چنین می‌گوید: «وزیر باید حداقل ۲۰ سال یا چیزی در این مایه‌ها سابقه مدیریت در آن دستگاه را داشته باشد تا بتواند نقش مدیریتی راهبردی

مناسی ایفا نماید، خصوصاً درجایی که قرار است کار فرهنگی صورت پذیرد. لذا عقلای قوم باید در این زمینه نقش مؤثری داشته باشند. به عنوان مثال، در وزارت نفت آقای زنگنه سابقه‌ای بیش از بیست سال دارد. این می‌شود که شرط حمایت مقام رهبری را برای ورود به دور دوم کابینه به دست می‌آورد؛ زیرا در آنجا زیربوم کار دیگر دستش هست. بنابراین وزیر باید یک رجل وزارتی باشد نه یک مدیر پروازی.»

در مثال دیگری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اشاره کرد «ما تنها در دوره آقای نجفی شاهد تغییراتی ماندگار در آموزش و پرورش بوده‌ایم؛ آن هم یکی از دلایلیش این است که این آقا حداقل ۹ سال وزیر ماند.» در اظهار نظر یکی دیگر از کارشناسان در سطح اداره کل آمده است که: «مدیری که از ثبات برخوردار نباشد چگونه می‌تواند برای آموزش و پرورش نیروی انسانی لازم را تربیت کند». بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که مصاحبه‌شوندگان یکی از عوامل مهم عدم موفقیت در اجرای سند تحول را عدم ثبات مدیریت‌ها در وزارت آموزش و پرورش می‌دانند.

شخص محوری به جای برنامه محوری

مضمون مهم دیگری که از مصاحبه‌ها استخراج شد این است که در ساختار اداری و حکومتی ایران شاهد بروز و ظهور «شخص محوری به جای برنامه محوری» در راستای سند تحول بنیادین هستیم. در اظهارات یکی از پژوهشگران شورای عالی آموزش و پرورش چنین آمده است که: «برای اجرای سند مذکور ما شاهد برخوردهایی متفاوت از طرف وزرای محترم بودیم. مثلاً آقای حاجی بابایی از مشتاقان اجرای سند مذکور بود، هر چند عملکرد ایشان در اجرای سند جای نقد دارد ولی به سند اعتقاد داشت که متأسفانه در وزارتخانه نماند. ایشان هم سوابق اجرایی و مدیریتی داشت و از بدنه آپ بود و هم سوابق مجلس و هیئت دولتی داشت. آقای فانی هم به اجرای سند معتقد بود و حتی گروهی را برای تهیه نقشه اجرایی تعیین کرد ولی قدرت ریسک‌پذیری پایینی داشت و در این زمینه توفیق آن‌چنانی نیافت. متأسفانه آقای بطحائی خیلی به سند مذکور اعتقاد نداشت و آقای حاج میرزایی دارای

ارتباطاتی بهتر در این زمینه است که متأسفانه به دلیل شرایط خاص کنونی یعنی کرونا و تحریم خیلی توفیق چشمگیری نداشته است.»

چنین اظهاراتی کافی است پی ببریم که ما در توسعه و نگاه به تغییر بسیار به اشخاص و روابط آن‌ها و میزان نفوذ آن‌ها در ساختار حاکمیتی وابسته هستیم و به دلایل متعدد که خارج از موضوع این مقاله است، به قول یکی از مصاحبه‌شوندگان «اسناد و برنامه‌های راهبردی و قوانین مادر آن‌طور که می‌بایست ملاک عمل قرار نمی‌گیرد، در اینجا عملکردها بیشتر حول محور شخصیت‌هاست تا برنامه‌ها، روابط است که کارساز است نه ضوابط.»

چندگانگی نگاه مسئولان به جمعیت هدف

یکی از مضامینی که از مصاحبه‌ها استخراج شد تفاوت دیدگاه در رابطه با مناسبت محتوای سند با نیازهای جمعیت دانش‌آموزان بود. یکی از ایشان اظهار داشت که «سند حاوی تفکر و روح حاکم بر تعلیم و تربیت ماست و حاوی اسناد قابل قبولی است و در آن تنوع مخاطبان لحاظ شده است». ولی دیگری که منتقد سند بود اظهار داشت که «روح حاکم برای فضای مبانی و اصول سند مذکور بیشتر برخاسته از نیازها و مخاطبان دهه ۶۰ است، در صورتی که امروز با دانش‌آموزانی سرکار داریم که ذهنیت آن‌ها مربوط به دهه‌های ۸۰ و ۹۰ است». یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت: «سند خیلی حکایت از تحول بنیادی ندارد، چون اساساً فرهنگ یک فرایند است و در این منطق که حاکم بر سند و اصول آن و زیر نظام‌های آن طراحی شده است، خیلی با روحیات مجریان و ذی‌نفعان آن هم‌خوانی ندارد. به همین خاطر مقاومت در برابر آن در تمام ارکان سازمان هرکدام به‌نوعی مشهود و قابل مشاهده است.»

نکته مهم دیگری که در این خصوص قابل‌رؤیت بود در اظهارنظر یکی دیگر از کارشناسان امر چنین آمده است: «محتوای این سند غامض و تفسیر بردار است و برای اجرای آن عجله شد و نگذاشتن به مجلس برود و چکش‌کاری بشود و بعد از رفع نواقص به وزارت ابلاغ گردد». این امر نیز خود نشان از عدم هماهنگی در شیوه‌های اجرایی قوانین دارد. دیگری گفت: «حاکمیت و سلطه ایدئولوژی و دخالت نگاه حاکمیتی در آن که متأسفانه در

خیلی از بخش‌های دیگر نیز ما شاهد ورود این نگاه هستیم به نوعی که عدم تسامح را به وجود آورده از نقاط ضعف سند است که خیلی نیازهای مخاطب امروز را لحاظ نکرده است.»

از جمله بیاناتی که وجود نگاه جزیره‌ای به سند را تأیید می‌نمود این عبارت است که از زبان برخی برنامه ریزان مالی دولت این گونه استدلال می‌کنند که «برای اجرای این سند نیازمند منابع مالی فراوان هستیم چون مطالبه‌گری در این خصوص کارشناسی شده نیست. بنابراین دغدغه‌ای در سطح کلان در برخی مقاطع در این خصوص احساس نمی‌شود.»

ایستایی در برابر پویایی و فرایند محوری

یکی از مضامینی که همواره در مصاحبه‌ها از طرف مصاحبه‌شوندگان در خصوص سند تحول بیان می‌شد، این بود که سند دارای تراکم بالایی از بار معنایی و مفهومی است، که به سبب تمرکز شدید قدرت، تحرک و پویایی و فرایند محوری را از مدیران سلب می‌نماید.

این نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان است که مشابه آن در نظر دیگران نیز دیده می‌شود: «سند دارای انبوهی از برنامه‌هاست که خیلی متولی مشخصی ندارد، منسجم نیست، کمیت گراست، انعطاف‌ناپذیر است و به نوعی بوی تمرکزگرایی شدیدی از آن برمی‌خیزد و این خود برای اجرا آفت است.» یکی دیگر اظهار داشت: «در اسناد مربوط به توسعه معمولاً زمانی را برای ارزیابی و چکش‌کاری طرح‌ها در نظر می‌گیرند که این نگاه در سند مذکور غایب است؛ یعنی ما هیچ کار گروهی برای ارزیابی مثلاً سه یا چهارساله سند نداریم، که خود این امر منجر به ارزیابی سند و مشکلات آن می‌شد تا سند از مقتضیات زمان دور نماند.»

به عبارت دیگر، راهکارهایی که می‌توانست به سند پویایی داده و آن را روزآمد کند در آن منظور نشده است.

یافته‌های متناسب با ساختار نظری پژوهش

تجزیه و تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده از میدان پژوهش موجب ترسیم خطوط چارچوبی شده که در آن مصاحبه‌شوندگان روند شکل‌گیری مقاومت در برابر اجرای قانون و همچنین عدم هارمونی لازم در ساختار اجرایی نظام اداری دولت در ایران را به خوبی در قالب تئوری

میگدال برای ما ترسیم نموده‌اند. این تحلیل‌ها به‌خوبی مؤید شکل‌گیری چارچوب نظری هستند که در قالب مؤلفه‌های مربوط به دولت در جامعه قابل تبیین است.

همان‌طور که از محتوای مباحث نظری این پژوهش برآمد؛ میگدال باور دارد که در تعریف مباحث مربوط به سلطه و تغییر باید دست به تجدیدنظر جدی زد؛ یعنی از دیدگاه دولت‌محور عبور کرد و به دیدگاهی جامعه‌محور رسید. میگدال مدعی است که هیچ دولت یکپارچه‌ای در هیچ جا وجود ندارد و هیچ دستگاه فرهنگی یا سیاسی نمی‌تواند عملاً ادعای سلطه مقتدرانه بلامنازعی داشته و برای هدایت زندگی مردم قاعده بلامنازعی در قانون، مذهب یا هر نهاد دیگری ایجاد کند، به‌خوبی نشان‌دهنده این امر است که حکومت از نگاه میگدال موجودی چندپاره است نه نهادی یکپارچه و واحد. لذا همواره بخش‌هایی از آن با بخش‌های دیگر تعارض پیدا می‌کند (Migdal, 1998: 68). در نتیجه این امر و بر اساس این تئوری، میگدال تصور حکومت به معنای یک نظام سلسله‌مراتبی منسجم را تصویری واهی قلمداد می‌کند که در جامعه کنونی نمی‌تواند محلی از اعراب داشته باشد.

شواهد این امر در مضامین به‌دست‌آمده از مصاحبه‌های انجام‌شده درباره سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به‌خوبی دیده می‌شود. این که دستور اجرای یک قانون از سوی بالاترین مقام حکومتی (رهبری) و اجرایی (رئیس‌جمهوری) صادرشده باشد ولی پس از گذشت سال‌ها در عمل بر زمین مانده باشد نشان‌دهنده تأیید مدعای میگدال است که نظم سلسله‌مراتبی منسجم در ساختار دولت ایران مشهود نیست.

همچنین آنجا که میگدال، با استفاده از نظریه بوردیو مبنی بر «وجود فضای چندبعدی موقعیت‌ها» مدعی است که دولت یک موجودیت متعارض است که گاهی علیه خودش عمل می‌کند (Migdal, 2018: 37)، نیز قابل تأیید است. در بررسی‌های این پژوهش شواهدی عیان شد که دستگاه‌های متفاوت دولتی از وظایف محوله خود مبنی بر حمایت مادی و معنوی از طرح تحول بنیادین سرباز می‌زنند (According to Student News Agency, 22 September 2017). یا این که نهادهای متولی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ساختار حکومت ایران از تنوع فراوانی برخوردارند و بدون هماهنگی لازم

هر کدام ساز خود را کوک می کنند و در جهات مختلف حرکت می کنند. این ها همه گواه مدعای میگدال مبنی بر موجودیت متعارض داشتن دولت است.

میگدال در توصیف خود از جامعه شبکه ای نیز این استدلال را مطرح می نماید که استعاره شبکه امکان این نوع نگاه را به ما می دهد که به جامعه از منظر وجود کانون های چندگانه قاعده سازی و منازعه پنهان و آشکار میان مراکز گوناگون نگاه کنیم و لذا باید بین دو نوع سلطه یکپارچه و متفرق تمایز قائل شویم (Migdal, 2017: 56). یافته های این پژوهش نمای دیگری از وجود این ساختار پنهان شبکه ای در جامعه ایران کنونی را برای ما آشکار می نماید.

از آنجا که در نگاه میگدال دولت قوی دولتی است که می تواند گروه های پراکنده را منسجم کند و توانایی اعمال خشونت مشروع را دارد، و از آنجا که دولتی که نتواند این پروژه را به سامان برساند و از زور مشروع در خصوص ایجاد تعادل و کنش ارتباطی با جامعه مدنی و حوزه عمومی خود استفاده نماید، ناگزیر به استراتژی های بقا پناه می برد، عدم اجرای سند تحول با تمام شرایط و ضوابط آن نشان از عقب نشینی دولت از عملیاتی کردن برنامه ها و سیاست گذاری های خود می دهد که بیانگر ضعف دولت است. تغییر مداوم مدیران رده های بالای اجرایی که منجر به بی ثباتی در مدیریتی می شود، استفاده از گفتمان استعاره (Soltani, 2015) و... نشان از اقدام دولت در جهت راضی نگه داشتن برخی از گروه های حامی خود یا در جهت آرام نمودن گروه های مخالف دارد که از نظر میگدال همگی مبین پناه بردن دولت ایران به استراتژی بقا است.

بدیهی است که دولت، به عنوان مرکز تجمع منابع، همواره مورد طمع گروه های مختلف سیاسی و اجتماعی خواهد بود؛ لذا برای همه گروه های اجتماعی و خود دولت ایجاد شبکه های اجتماعی حامی نقشی دوگانه دارد. بسیاری از این حامیان که قطعاً یک پایشان در دولت و یک پایشان در جامعه است جهت بهره مند شدن از منابعی که از بالا به پایین توزیع می شود، درازای حمایت سیاسی از دولت منابع خود را پیگیری می کنند. این امر در یافته های پژوهش کنونی نیز نهفته بود که ایجاد سازمان های موازی دولتی در درون حکومت شامل بسیاری از سازمان های فرهنگی تا حامیان پشت پرده نمایندگان مجلس می شود که اجرای

سند تحول را در بخش‌هایی مخالف منافع خود قلمداد نموده و به انحاء مختلف در برابر اجرای آن مقاومت می‌کنند. اشاره واضحی که برخی کارشناسان مورد مصاحبه در خصوص اعمال نفوذ برخی نمایندگان مجلس در استخدام معلم بدون ضابطه تعیین شده (بومی‌گزینی به جای بوم‌گزینی) در سند تحول خود گواهی بر این مدعاست.

بنا بر تحلیل میگردان در مواجهه بین طرفداران و مخالفان اجرای سند تحول، دولت دست به تغییراتی می‌زند (تغییر نظام آموزشی به ۶-۳-۳، تدوین کتب درسی جدید، محتوای الکترونیکی و...) اما نه تغییراتی در جهت اجرای قانون مصوب خود که زمینه‌های تحول بنیادین در آموزش و پرورش را فراهم نماید، بلکه تغییراتی سطحی و ظاهری، مانند تعویض و جایگزینی مدیران اجرایی رده‌بالا، اضافه نمودن قطره‌چکانی حقوق کارکنان ناراضی، مستندسازی‌های غیر کارشناسی و غیرواقعی‌بانه، به گونه‌ای که همه حاکی از عدم انسجام درونی دولت در جهت ایجاد تغییرات بنیادین است و این که به دلیل تعارض‌های پیش‌آمده دیگر دولت توانایی شکل دادن و اجرایی نمودن سیاست‌های خود را از دست داده است. همه موارد فوق تائید کننده نظریه میگردان به عنوان چارچوب نظری این تحقیق است دال بر این که دولت جمهوری اسلامی ایران یک دستگاه یکپارچه نیست در حدی که بتواند سیاست‌ها و قوانین مصوب خود را در امر آموزش و پرورش اجرایی نماید.

نتیجه

نتایج کلی حاصل از یافته‌های این پژوهش نشان از آن دارد که دولت و ساختارهای سیاسی و اجتماعی جامعه ایران مملو از تنوعات فرهنگی، قومی، زبانی و... است که به آن ویژگی ساختاری شبکه‌ای داده است. با وجود این دولتمردان ایران تصویری یکپارچه و منسجم از ساختار سیاسی و دولت‌های ایران ارائه داده‌اند که گویی قادر به اجرایی کردن و تحقق همه اهداف و سیاست‌های خود هست. (توجه به شعارهای انتخاباتی و برنامه‌های پیشنهادی کاندیداهای ریاست جمهوری در اکثر موارد گواهی بر این مدعاست). چنین تلقی، اگر باور واقعی دولتمردان باشد، منجر به ساده‌سازی واقعیت شده و سبب می‌شود دولتمردان بدون در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود، وعده‌های غیرقابل اجرا بدهند، یا سیاست‌های غیرقابل اجرا

را در پیش بگیرند و یا الزامات لازم را برای اجرایی کردن سیاست‌های خود در نظر نگیرند که پیامدهای آن ناکامی‌های بسیار اجرایی و سلب اعتماد مردم از دولت و توانایی آن برای حل مسائل جامعه است.

مرکزیت بخشیدن به دولت بدون توجه به ظرفیت، قابلیت و دستاورد سیاست‌های اجرایی آن (Woolcock et al., 2018) از یک طرف و بی‌توجهی به ساختار، مقاومت و استقلال بخش‌های پیرامونی جامعه، از طرف دیگر ویژگی اصلی بسیاری از کارهای عمده اولیه در زمینه توسعه و همچنین بسیاری از مطالعات معاصر بوده است که نتوانسته‌اند تصویر روشنی از وضعیت توسعه را در جوامع در حال توسعه بخصوص در اجرای طرح‌ها و اسناد توسعه‌گرایانه یا تحول خواهانه نشان دهند. گویی همه دارای این تصور بوده و هستند که بدون در نظر گرفتن این ساختار شبکه‌ای می‌توان از طریق قدرت دولت دست به تغییرات دلخواه زده و تحولات فرهنگی مطلوب را بدون مشارکت مردم و در نظر گرفتن جامعه مدنی به دست آورد. شکست یا عدم توفیق لازم در اجرایی کردن سند تحول بنیادین آموزش پرورش و پروژه‌های مشابه آن، اعم از طرح‌ها و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی یا فرهنگی و تربیتی نشان‌دهنده عدم شناخت درست دولتمردان از ماهیت دولت و جامعه در ایران است (Kamaree, 2013). علاوه بر این، حفظ توازن بین دولت و جامعه اهمیتی حیاتی داشته و دارد. به‌نحوی که بسیاری از پژوهشگران حوزه جامعه‌شناسی همبستگی جوامع را به ایجاد تعادل یا روابط متعادل بین فرآیندهای موجود در حوزه زیست جهان (فرهنگی و اجتماعی) و نظام (سیاسی و اقتصادی) قلمداد نموده‌اند (Habermas quoted by Mahdavi, 2006). بنابراین آنچه از نظریه میگدال نیز در این خصوص برمی‌آید، آن است که قوت دولت‌ها را باید با میزان توانایی آن‌ها در اجرایی کردن سیاست‌هایشان سنجید، نه ادعاهایشان (Migdal, 1998). لذا جامعه متعادل جامعه‌ای است که در آن دولتی قوی در کنار جامعه مدنی سازمان‌یافته و قوی قرار داشته و امکان مشارکت معنی‌دار و جدی مردم از این طریق در امور کشور وجود داشته باشد. وجود حوزه عمومی سازمان‌یافته یا به‌اصطلاح برخی پژوهشگران حوزه عمومی سالم (Mahdavi, 2006) و به‌خصوص عدم احتساب این مهم (در نظر نگرفتن خواست‌ها و مطالبات عمومی) در تدوین و اجرای طرح‌های تحول

بنیادی و ساختاری در جامعه نه تنها در مرحله اجرا ره به جایی نخواهد برد؛ بلکه در انتها باعث ناامیدی جامعه از نهادهای سیاسی شده و اعتماد سیاسی جامعه را کاهش خواهد داد. لذا پیشنهاد می شود:

- ۱- دولتمردان ایران، با کمک متخصصان مربوط، فهم واقع بینانه‌ای از ساختار و رفتار دولت، و میزان قدرت آن در ایران داشته باشند.
- ۲- در برنامه‌ها و وعده‌های خود واقعیت‌های حاکم بر دولت نامنسجم و شبکه‌ای ایران را در نظر بگیرند.
- ۳- در سیاست‌ها و برنامه‌های خود برای اجرایی شدن آن‌ها این واقعیت‌ها را در نظر گرفته و بر اساس آن برنامه‌هایی را تدوین کنند که به طور نسبی قابلیت اجرایی شدن و به نتیجه رسیدن را داشته باشند. بدیهی است که در بلندمدت چاره اصلی کار را باید در تقویت دولت و جامعه مدنی با اصلاحات ساختاری در آن‌ها جستجو کرد.

سیاسگزاری

در اینجا لازم می‌دانم مراتب تشکر و قدردانی خود را از اساتید محترم گروه جامعه‌شناسی سیاسی و همچنین از مجموعه عوامل اداری و آموزشی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی تهران که با حسن التفات و امکان نظر خویش مسیر انجام این پژوهش را برای این حقیر تسهیل نمودند کمال تشکر و قدردانی را به عمل آورم. امیدوارم نتایج این پژوهش بتواند گره‌ای از مشکلات ساختاری ارتباط بین دولت و جامعه در نظام جمهوری اسلامی را باز نماید.

References

- Attrid-Stirling, J. (2001). *Thematic Networks: An Analytic Tool for Qualitative research*, Portland state university, 2008
- Boyatzis, R, E (1998), *Transforming qualitative information: thematic analysis and cod development*, sage, RE Boyatzis - 1998 - books.google.com
- Broun, v & Clarke, v (2006), *using thematic analysis in psychology Qualitative Reserch in psychology*, www.Qual Research Psych.com ,2006:3:77-101

Migdal, Joel S., AtulKohli, eds. (1994). *state power and social forces: domination a transformation in the third world*. New York: Cambridge university press,1994

Aghazadeh, Ahmed (2013). Iran's educational issues, Tehran: Semit Publishing. [In Persian]

Aghazadeh, Ahmed (2009). Comparative Education, Tehran: Semit Publication. [In Persian]

Omidi, Reza (2014). "Social policy making, fields and approaches", *Journal of Planning and Budgeting*, Allameh Tabatabai University, Spring 2013, Volume 19, Number 1. [In Persian]

Ricky Griffin, Gregory Morehead (1374). Organizational behavior, translated by Seyyed Mehdi Elwani, Marwarid Publications. Tehran 2015. [In Persian]

Sultani, Behrouz (2012). "Persuasive model of metaphor in social political discourse", *Gilan Literary Criticism Journal*, Volume 8, Number 31. [In Persian]

Samiei Esfahani, Alireza (1387). "Strong Society, Weak Government: Sociological Explanation of State-Society Relations in Qajar Era Iran", *Politics Quarterly*, 2007 Volume 38, Number 3. [In Persian]

Sangeh, Peter (2006). "The fifth commandment about the learning organization", translated by Mr. Hafez Kamal Hedayat and Mohammad Roshan, Industrial Management Organization, Tehran. [In Persian]

Alizad, Ismail (1390) "Government in classical social theory", *Social Science Quarterly*, Vol. 54

Fayuzat, Yahya (2013). "Fundamentals of Educational Planning", Tehran, Ed. [In Persian]

Kamrai, Alireza (2012). "An analysis of the document of fundamental transformation of education" *Khabaronline website*, August 14, 2012. [In Persian]

Migdal, Joel (1998). "Government in society", translated by Mohammad Taghi Delfrooz, Kavir Publications, 2017. [In Persian]

Mahdavi, Mohammad Sadegh (2015) "Theoretical analysis of Habermas' communicative action" *Social Science Quarterly*, second year, number 8, Spring 2015. [In Persian]

Verdi Nejad, Fereydon (2010). "Challenges, opportunities, threats and a suitable management model to realize the goals of the vision document", taken from the website of the Academic Jihad Scientific Center. [In Persian]

Weber, Max (2019). "Economics and Society", translated by Mustafa Emadzadeh, Semt Publications, Tehran, 2019. [In Persian]

"Guidelines for Fundamental Transformation in Education No. 1", Secretariat of the Strategic Council and Transformation Executive Headquarters, January 2019. [In Persian]

"Practice guide of the documentation collection of fundamental transformation in education No. 2", Secretariat of the Strategic Council and Executive Headquarters of Transformation, December 2019. [In Persian]

Document on the Fundamental Transformation of Education, Supreme Council of Cultural Revolution, December 2018. [In Persian]

The National Curriculum Document of the Islamic Republic of Iran, Higher Education Council, March 2011. [In Persian]

The law of the fifth program of education (2009). Supreme Council of Cultural Revolution. [In Persian]

"Theoretical foundations of the fundamental transformation in the official public education system of the Islamic Republic of Iran", December 2018. [In Persian]

Comprehensive scientific map of the country (1390). Supreme Council of Cultural Revolution. [In Persian]

استناد به این مقاله: پناهی، محمدحسین، جمالی، فرشاد. (۱۴۰۲). فرآیند و پیامدهای تصویب و اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. دولت پژوهی، ۹(۳۳)، ۱۶۵-۱۳۷. doi: 10.22054/tssq.2023.62851.1148



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.