

موانع پیاده‌سازی سیاست‌های فرهنگی در ایران

(با تأکید بر سند تحول بنیادین آموزش و پرورش)

• آرینا اخلاقی^۱

چکیده

پیاده‌سازی یکی از مهم‌ترین مراحل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی به شمار می‌رود و بنا به تجربه جهانی، موانع اجرایی می‌توانند باعث شکست در برنامه‌ها و سیاست‌های بالادستی شوند. این پژوهش به بررسی موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی در ایران با رویکرد بازیگرمحور می‌پردازد. پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که مهم‌ترین موانع اجرایی سیاست‌های فرهنگی کدام‌اند. به این منظور، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به‌عنوان یک سند سیاستی رسمی و بالادستی مهم در حوزه فرهنگی انتخاب شد که بیش از نه سال از اجرای آن می‌گذرد و مطابق برآوردها، اجرای آن با تأخیر مواجه شده است. نظریه‌های این پژوهش شامل نظریه تکثرگرایی با رویکرد بازیگرمحور است؛ روش تحقیق ترکیبی یا آمیخته است و داده‌های آن عمدتاً با بررسی اسنادی و مصاحبه عمیق با ۴۰ نفر از خبرگان مسائل آموزشی و تربیتی کشور به دست آمده است. در گام اول، ۶۵ بازیگر مهم و مؤثر و مرتبط با اجرای سند تحول شناسایی شدند، سپس تعداد آن‌ها به ۱۴ بازیگر کلیدی تقلیل یافت. در مرحله بعد با تحلیل مواضع، راهبردها و اقدامات بازیگران کلیدی، جهت‌گیری هرکدام نسبت به اجرای سند مورد بررسی قرار گرفت. یافته‌ها نشان می‌دهد اکثر بازیگران اهتمام جدی نسبت به اجرای سند تحول بنیادین ندارند و لذا نمی‌توان امید به اجرای سند در افق پیش رو داشت. درنهایت، پیشنهادهایی به‌منظور اتخاذ رویکردهای تعاملی و مشارکتی برای جلب مشارکت تمامی بازیگران مرتبط با اجرای سند از سوی نهاد اصلی و مرجع (دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی و وزارت آموزش و پرورش) ارائه شده است.

واژگان کلیدی

سیاست فرهنگی، پیاده‌سازی، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، رویکرد بازیگرمحور.

مقدمه

پیاده‌سازی اسناد و سیاست‌های بالادستی در همه حوزه‌های حکمرانی (اعم از زیرساختی - عمرانی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی اجتماعی) یکی از مهم‌ترین مراحل چرخه سیاست‌گذاری به شمار می‌آید (اشتریان، ۱۳۹۴: ۲۴). به همین دلیل در چند دهه اخیر موضوع نحوه پیاده‌سازی تصمیمات و اهداف راهبردی و تصمیمات بلندمدت در میان دانشگاهیان و محققان مورد توجه فراوان قرار گرفته است و پژوهش‌های مختلفی درباره علل شکست، بن‌بست و یا توقف در اجرا و پیاده‌سازی سیاست‌ها اجرا شده و رویکردها و نظریه‌های مختلفی درباره آن ارائه شده است (کریمی دستجردی، پورعزت، سید کلالی و اخوان انوری، ۱۳۸۹). منظور از پیاده‌سازی فرایند ایجاد آمادگی در سازمان و محیط ملی برای عملی کردن برنامه‌ها و تصمیمات جزئی‌تر مربوط به هدف‌گذاری‌های کلان یا راهبردی است که شامل ایجاد اجماع میان ذی‌نفعان (بازیگران)، تخصیص منابع مالی و انسانی و از این قبیل است. پیاده‌سازی یا اجرایی‌کردن راهبرد فرایندی مستمر است که ناظر به نحوه اجرای راهبرد است و اصلاحات و اقدامات لازم برای تحقق راهبرد را پیش‌بینی و اجرا می‌کند. می‌توان گفت اجرایی‌کردن راهبرد به فرایند عملی‌شدن، انتقال، هماهنگی، تطابق و تخصیص منابع راهبرد منتخب در زمان اجرای آن اشاره دارد و این مرحله‌ای بین فرموله‌کردن (با تدوین راهبرد) با پیاده‌سازی راهبرد است که شامل تفسیر و ترجمه راهبرد، ارتباطات، هماهنگی، سازگاری و تطابق، تخصیص منابع و اجرا می‌شود (همان) و پرواضح است عدم توجه به این مسائل موجب شکست در سیاست‌گذاری خواهد شد. این مسئله درباره سیاست‌های حوزه فرهنگ از اهمیتی دوچندان برخوردار است، چرا که سیاست‌های فرهنگی، در مقام عمل و در وهله اجرا، با مشکلات و چالش‌های متعددی مواجه می‌شوند که گاهی اجرا و پیگیری آن‌ها را با تأخیر، توقف و شکست مواجه می‌کند و حتی می‌تواند موجب بروز تأثیرات معکوس در صحنه شود، یعنی تبلیغ به ضد خود (ضد اهداف و غایات فرهنگی در نظر گرفته شده) بشود، چرا که این دسته از سیاست‌ها و راهبردها ماهیت نرم، پیچیده، انسانی و اجتماعی دارند و به سهولت تدابیر سخت، مهندسی و تکنیکی به سمت اجرا روانه نمی‌شوند. مسائل فرهنگی و سیاست‌های فرهنگی ذاتاً دشوار، غامض، حل‌نشده، دیرپاب، وابسته به سودبران متعدد، بدون صورت‌بندی مشخص، رام‌نشده، شدیداً مقاوم در برابر تغییرات و اصلاحات و چندعلتی یا چندوجهی هستند. مشکل یا دغدغه اصلی درباره سیاست‌های فرهنگی آن است که هدف نهایی آن‌ها تغییر رفتار (و یا تغییر هویت یا تغییر شخصیت) است. این خود نشان می‌دهد که تدوین، اجرا، پیاده‌سازی و حصول به اهداف در سیاست فرهنگی تا چه میزان دشوار و دور از دسترس است. این پیچیدگی‌ها و موانع در اجرای تمامی سیاست‌های

فرهنگی موضوعیت دارد، اما در برخی سیاست‌ها و برنامه‌های فرهنگی که ماهیت کلان، جامع و درازمدت دارند و بخش وسیعی از اهداف ریز و درشت فرهنگی را پوشش می‌دهند به مراتب مهم‌تر رخ می‌نمایانند، که ازجمله این سیاست‌ها سند تحول بنیادین آموزش و پرورش است. این سند، که مصوب آذرماه ۱۳۹۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی است، مهم‌ترین و بالاترین سند تحولی کشور در عرصه نظام تعلیم و تربیت محسوب می‌شود و حاصل بیش از دو دهه تجربه و تلاش متخصصان، محققان و مدیران ارشد نظام آموزش و تربیتی کشور بوده که دارای هزاران صفحه سند پشتیبان است. اجرای سند تحول بنیادین پس از تصویب در شورای عالی انقلاب فرهنگی جهت اجرا به دبیرخانه شورای عالی آموزش و پرورش و وزارت آموزش و پرورش ارسال شده و تاکنون ۱۰ سال از اجرای آن می‌گذرد و مقرر بوده که اهداف آن تا سال ۱۴۰۴ محقق شود. اما در مقام اجرا و بنا به دلایلی که مورد بحث این مقاله است، این مهم تحقق نیافته و به اذعان وزرای آموزش و پرورش، دبیرخانه شورای عالی آموزش و پرورش و دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی از زمان بندی مورد نظر بسیار عقب افتاده، تا جایی که مقام معظم رهبری در آخرین دیدار خود با مدیران آموزش و پرورش در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۹ با اشاره به گذشت ۹ سال از اجرای سند از عدم پیشرفت در اجرای این سند مهم فرهنگی، تربیتی، آموزشی گلابه کرده و بر اجرای سریع‌تر و «رعایت زمان بندی»، «تعیین شاخص‌های پیشرفت» و حتی ترمیم دوره‌ای سند تحول با نگاه تکمیلی تأکید داشتند (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۹۹/۶/۹). وزیران آموزش و پرورش، ازجمله سید محمد بطحائی، نیز در سال ۱۳۹۷ به وجود موانع متعدد اجرایی در پیاده‌سازی سند^۱ و وجود مقاومت‌های فراوان در این میان تصریح کرده‌اند (بطحائی، ۱۳۹۷/۱/۲۶). بر این اساس، سؤال مهم این مقاله آن است که مهم‌ترین موانع و چالش‌های موجود بر سر راه اجرا و پیاده‌سازی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش (به‌مثابه یکی از مهم‌ترین سیاست‌های فرهنگی کشور) چه بوده است. با عنایت به انواع و تعدد این موانع، نگارنده در اینجا با استفاده از رویکرد یا نظریه‌های بازیگرمحور^۲ صرفاً به موانع مربوط به بازیگران کلیدی (ذی‌نفعان و گروداران^۳) مرتبط با اجرای سند می‌پردازد و از ورود به سایر حوزه‌ها خودداری می‌کند.

انتظار می‌رود که این موانع و محدودیت‌ها در خصوص همه سیاست‌های فرهنگی و حکمرانی فرهنگی در ایران مطرح و مورد توجه قرار گیرند. به عبارتی، سند تحول بنیادین به‌عنوان یک نمونه از سیاست‌های فرهنگی کلان کشور و سیاست ملی مورد توجه این

۱. برای اختصار، از این پس، در تمام متن منظور از سند همان سند تحول بنیادین آموزش و پرورش است.

2. Agent Based

3. Stakholders

مقاله قرار گرفته و یافته‌های آن برای سایر سیاست‌ها و تصمیمات راهبردی فرهنگی قابل اطلاق است.

پیشینه پژوهش

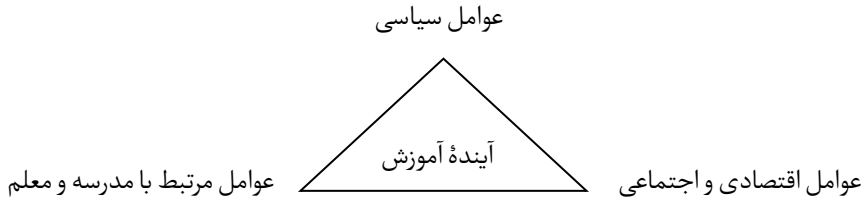
در ادبیات موجود سیاست‌گذاری، معدودی از محققان به موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی و به‌طور مشخص به موانع اجرایی سند تحول بنیادین پرداخته‌اند، از جمله اسلامیان و همکاران (۱۳۹۴) که چالش‌های اصلی در اجرای سند تحول را در بحث ترویج توسعه فرهنگ ملی - ایرانی، گسترش زبان فارسی، توسعه مراکز فنی و حرفه‌ای، هنرستان‌های موسیقی و توجه به هنرهای زیبا و آموزش زبان خارجی بررسی کرده‌اند. هدایتی و خوارزمی (۱۳۹۵) در آسیب‌شناسی اجرای برنامه‌های سند تحول به مسئله تغییر تدریجی توجه کرده‌اند. هاشمی (۱۳۹۶) نیز به نقش رسانه در نظام تربیتی سند تحول توجه کرده است. آزاد (۱۳۹۱) به بررسی مشکلات اجرای سند تحول بنیادین از زبان مدیران پرداخته و مشکلات اصلی اجرای سند را عدم مشارکت و عدم آشنایی معلمان، نبود راهکارهای عملیاتی سند، و توجیه نشدن خانواده‌ها و مربیان دانسته است. اما مهم‌ترین این پژوهش‌ها اثر نوید ادهم (۱۳۹۱) است که به الزامات مدیریتی تحول بنیادین در آموزش و پرورش پرداخته است. وی، پس از بررسی ضرورت‌های تحول بنیادین در آموزش و پرورش و پیشینه سند تحول، ۱۲ پیش‌نیاز مهم مدیریتی برای تحقق سند را برشمرده است. از این میان، موضوع مشارکت در فرایند تحول‌آفرینی و ایجاد تصویر آرمانی مشترک؛ نهادسازی و استقرار نظام‌های جدید (۱۲ خرده‌نظام ضروری)؛ مشارکت‌پذیری و کاهش تصدی‌گری اجرایی و جلب مشارکت چند نهاد و دستگاه مهم مثل خانواده، مراکز علمی و پژوهشی، وزارتخانه‌های تأثیرگذار و مرتبط (مشخصاً وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رسانه‌ها)؛ پذیرش، مقبولیت و مشروعیت برنامه‌های تحولی و توجه به ذی‌نفعان (مدیران و معلمان مدارس، دانش‌آموزان و خانواده‌ها، سیاست‌گذاران یا تصمیم‌گیرندگان، برنامه‌ریزان و نخبگان فرهنگی) مورد تأکید بیشتری بوده است (نوید ادهم، ۱۳۹۱). در زبان فارسی متأسفانه تحقیقات زیادی درباره موانع و چالش‌های اجرای اسناد بالادستی ملی به‌ویژه سند تحول آموزش و پرورش انجام نشده است، اما به‌منظور مقایسه با ادبیات مشابه (اما درباره سایر طرح‌های کلان) می‌توان به مطالعه شیبانی و همکاران اشاره کرد. شیبانی، رشیدیان و محمدی در پژوهشی به بررسی موانع اجرایی و چالش‌های طرح پزشک خانواده به‌عنوان مهم‌ترین سیاست‌گذاری دهه اخیر در عرصه نظام سلامت کشور پرداخته‌اند. نویسندگان، به نقل از مدل مازماتیان و ساباتیر، سه دسته متغیرهای حیاتی معرفی در اجرای خط‌مشی را شامل متغیرهای ماهیتی

(مربوط به مشکلات و موانع ناشی از سیاست)، متغیرهای ساختاری و اجرایی (هماهنگی میان دستگاه‌ها، توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط، تأمین منابع مالی، میزان مشارکت گروه‌های هدف و میزان همدلی نهادها با اهداف ذکرشده)، متغیرهای زمینه‌ای (شرایط و بسترهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ تعهد مجریان به اجرای قانون؛ نگرش گروه‌های هدف و حمایت بخش عمومی) بررسی کرده‌اند. ایشان با روش کیفی و مصاحبه با مجریان و صاحب‌نظران طرح پزشک خانواده در وزارت بهداشت، مجلس، سازمان نظام پزشکی و دانشگاه‌های علوم پزشکی و جز آن. تضاد منافع میان پزشکان و وزارت بهداشت، تضاد و عدم همکاری و نبود تعهد سازمانی بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دخیل در برنامه، قائم به فرد بودن و تأثیرپذیری از تغییرات مدیریتی، چالش ناشی از نحوه حمایت دولت دهم و عدم تخصیص منابع مالی، و فشار و عجله را مهم‌ترین موانع اجرای طرح دانسته‌اند. محققان حداقل ۱۰ بازیگر مهم ملی را شناسایی کرده‌اند (شیبانی، رشیدیان و محمدی، ۱۳۹۵). محمدتقی خوئین و روح‌الله ابراهیمی، در مطالعه اخیر خود در خصوص عوامل کلیدی موفقیت در خط‌مشی‌گذاری بخش خدمات عمومی ایران، پنج دسته از ابعاد موفقیت خط‌مشی را شامل ابعاد سیاسی، ابعاد حرفه‌ای، ابعاد دینی، ابعاد اقتصادی و ابعاد قانونی دانسته‌اند که در مجموع شامل ۲۸ عامل جزئی‌تری می‌شوند. در ابعاد سیاسی، مؤلفه‌هایی مهم همچون تبادل نظر میان سیاسی‌ها، مجریان، ناظران و مشتریان؛ به‌کارگیری ظرفیت بالقوه نهادهای رسمی و غیررسمی یا شبکه‌سیاستی؛ و کنترل لابی‌گری گروه‌های قدرت به چشم می‌خورد (خوئین و ابراهیمی، ۱۳۹۸). همچنین ربوی و همکاران نیز موانع اجرای مصوبات شوراهای آموزش و پرورش را سه دسته موانع ساختاری، اجتماعی و فرهنگی دانسته‌اند (ربوی، ملکی؛ آوارسین و ترک‌زاده، ۱۳۹۵).

در ادبیات و تحقیقات خارجی نیز، علی‌رغم جست‌وجوی زیاد، پژوهشی که مستقیماً به موضوع پرداخته باشد یافت نشد. اما در برخی از تحقیقات نزدیک به موضوع تحقیق حاضر مطالبی وجود دارد، از جمله در سند سیاست ملی تربیت^۱ (2016)، که از سوی وزارت آموزش و پرورش کشور هندوستان تهیه شده و در آن اشاراتی به نقش حکومت، رهبران سیاسی، معلمان و مدیران مدارس در کیفیت آموزش شده است و از روش‌شناسی روشنی بی‌بهره است (وزارت توسعه منابع انسانی^۲، ۲۰۱۶). در تحقیق دیگری، جان مک‌بث در دانشکده آموزش دانشگاه کمبریج به موضوع «آینده تدریس حرفه‌ای در انگلستان» پرداخته و تأثیر عوامل سه‌گانه زیر را بر آینده آموزش بررسی کرده است (Macbeath, 2012).

1. National Policy On Education

2. Ministry Of Human Resource Development



نمودار ۱. عوامل مؤثر بر تدریس حرفه‌ای

(منبع: Macbeath, 2012)

وی در نهایت چهار سناریو را برای آینده تدریس حرفه‌ای ارائه کرده است. بیل دیگجت در تحقیق دیگری به «آینده پژوهی چالش‌های تربیت» پرداخته و به تأثیر عواملی مانند یادگیری دیجیتال، افزایش تقاضای آموزش، و ضرورت توسعه مهارت‌های شخصی توجه کرده است (Degget, 2014). در پژوهش دیگری، وزارت آموزش و مهارت ایالات متحده «برنامه اقدام برای آموزش» را در سال ۲۰۱۷ برای یک افق نه‌ساله طراحی کرده است (Department of Education and Skills, 2017).

مبانی نظری پژوهش

پاسخ‌دهی به پرسش اصلی این مقاله منوط به مرور چند رویکرد نظری است: نخست مفاهیم و رویکردهای معطوف به اجرا و پیاده‌سازی در ادبیات مطالعات و مدیریت استراتژیک؛ و دوم رویکردهای بازیگرمحور یا عامل‌محور در اجرای سیاست‌ها و تصمیمات راهبردی؛ و سوم نظریه‌های تکثرگرا در سیاست‌گذاری آموزش فرهنگی.

پیاده‌سازی یا اجرای استراتژی. از آنجا که مسئله اصلی تحقیق حاضر بررسی موانع یا امکان اجرایی شدن یا پیاده‌سازی^۱ سند تحول بنیادین است، بنابراین باید به ادبیات پیاده‌سازی و اجرایی کردن قوانین، اسناد، سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توجه کنیم. همواره در مجامع مدیریتی اعتقاد بر این است که پیاده‌سازی استراتژی سخت‌تر از تدوین آن است. حسب تجارب جهانی متعدد، دو مجموعه اصلی منابع مالی و انسانی را می‌توان نام برد که به سادگی با استراتژی همسو نمی‌شوند. پیاده‌سازی استراتژی نه تنها مشکل است، بلکه در بسیاری از شرایط رضایت‌بخش نیست. در حال حاضر، مدیران و کارکنان دولت و حاکمیت در بسیاری از کشورها با این مسئله در حال کشمکش هستند. در این چارچوب، تحلیل ذی‌نفعان

مسئله‌ای بسیار بارز است که می‌تواند دلیل بسیاری از تعارضات را مشخص کند. تحلیل ذی‌نفعان را به چند شیوهٔ مختلف می‌توان انجام داد، ولی وقتی از تحلیل به‌عنوان بخشی از پیاده‌سازی استفاده می‌شود باید به چند مسئلهٔ خاص در آن توجه شود. اول، مجموعهٔ ذی‌نفعان مرتبط درمورد اقدام استراتژیک مطرح شده چه کسانی هستند؟ که البته برای هر اقدام می‌تواند متفاوت باشد. ضمناً نباید چنین تصور کرد که ذی‌نفعان همیشه به اقدامات استراتژیک به یک شیوه واکنش نشان می‌دهند. سؤال دیگر این است که ذی‌نفعان نسبت به اقدام استراتژیک چگونه واکنشی نشان خواهند داد. درحال می‌توان از تحلیل و مدیریت ذی‌نفعان در فرایند پیاده‌سازی استراتژیک استفاده کرد. این موضوع به شناسایی ذی‌نفعان، ارزیابی اینکه چه کسانی هستند، بررسی نحوهٔ واکنش احتمالی آن‌ها، میزان قدرت و تأثیرگذاری ایشان، و از همه مهم‌تر، اقدام به برنامه‌ریزی اقدامات مشخص برای پیاده‌سازی با در نظر گرفتن گروه‌های ذی‌نفع می‌پردازد. هدف در اینجا بهینه کردن و حداکثرسازی احتمال موفقیت پیاده‌سازی است. این مباحث نشان می‌دهد در چند دههٔ اخیر، موضوع پیاده‌سازی تصمیمات راهبردی با اقبال قابل توجهی روبه‌رو شده است. از این جهت می‌توان کتاب‌ها و مقالات متعددی را یافت که به این موضوع پرداخته‌اند و آن را محور پژوهش‌ها و نگارش‌های علمی خود قرار داده‌اند (برای مرور سریع این ادبیات، ن.ک: رستمی و همکاران، ۱۳۹۵). علی‌رغم آنکه در ادبیات مدیریت راهبردی، در مرحلهٔ تدوین و طراحی راهبردها، ابزارها و تکنیک‌ها و مدل‌های متعددی توسعه داده شده است، ولی در زمینهٔ پیاده‌سازی و اجرای تصمیمات راهبردی، ادبیات موضوع با خلایق جدی روبه‌رو بوده است. برخی محققان معتقدند که یکی از علل اصلی شکست اجرای راهبردها عدم وجود مدل‌های مناسبی است که راهنمای مدیران در پیاده‌سازی راهبردها باشد. با این وصف، مسئلهٔ اجرای اثربخش و کارای راهبردها از جملهٔ مهم‌ترین مسائل پیش روی مدیران در دهه‌های اخیر بوده است. تلاش برای پیگیری مداوم موانع و چالش‌های اجرای تصمیمات مدیریتی می‌تواند به توفیق بیشتر این تصمیمات منجر شود (کریمی دستجردی، پورعزت، سیدکلالی و اخوان انوری، ۱۳۸۹). پژوهش‌های معتبر و مهمی در زمینهٔ شناسایی علل شکست یا موفقیت تصمیمات راهبردی در سطح جهان انجام شده است. از موارد ذکر شده به‌عنوان علل، در برخی از پژوهش‌های گوناگون این علل تکرار شده بود و برخی از عوامل تنها به‌صورت موردی در پژوهش‌ها مورد اشاره قرار گرفته بودند. با تحلیل دقیق این موارد، کریمی و همکاران مجموعه‌ای مشتمل بر ۳۴ عامل را شناسایی کرده‌اند، که با بررسی دیدگاه صاحب‌نظران در نهایت تعداد ۱۶ عامل به‌عنوان عوامل اصلی شکست تصمیمات راهبردی شناسایی شدند (همان). از لحاظ نظری، یکی دیگر از مهم‌ترین موانع اصلاح و نوآوری (از

نوع سند تحول بنیادین) به موانع روانی و سازمانی تغییر بازمی‌گردد که در ادبیات تحت عنوان «موانع تغییر و نوآوری» شناخته شده است. این چالش‌ها و موانع را به دو دسته کلی عوامل درون‌زاد و عوامل برون‌زاد تقسیم‌بندی می‌کنند. مشروح این موانع را، به خصوص در امور آموزشی در ایران، نوید ادهم و همکاران مورد بررسی قرار داده‌اند (نوید ادهم، ۱۳۸۹: ۱۵۱-۱۶۹). محققان زیادی در پی ارائه راه‌حلی برای غلبه بر این موانع روانی و ساختاری بوده‌اند، برای نمونه، پژوهشگران در یک تحقیق تجربی به صفات شخصیتی و رفتاری مدیران در مقابل تغییر پرداخته‌اند (هادی نژاد و تمدن، ۱۳۹۳).

رویکردهای بازیگرمحور. به‌طورکلی تحلیل بازیگرمحور بیشتر برای سیاستگذاری، خط‌مشی‌گذاری و تحلیل سیاست‌ها مفید است تا از طریق آن نقش عوامل، نقش‌آفرینان و شبکه‌های مختلف اما مؤثر در طراحی یا اجرای یک سیاست شناسایی و تحلیل شود. همچنین این تحلیل‌ها برای حل مسئله^۱ از منظر تکنیکی یا فنی مفیدند. ضمن آنکه روشی برای جلب مشارکت نخبگان در فرایند سیاست‌گذاری ابزاری برای شنیدن صدای خبرگان و فضایی برای تعامل میان بازیگران است. مدل‌های بازیگرمحور فرصت تعامل بین سیاستگذاران و خبرگان برای شناسایی و طراحی مسائل، ارائه گزینه‌های پیش‌رو برای حل مسئله، و کاهش شکاف‌های موجود در عرصه نظر و عمل‌اند (Thissen, 2006: 3). این روش‌ها طی دو دهه اخیر مطرح شده‌اند و صرفاً در زمره تحقیقات پس از وقوع (تاریخی) قرار نمی‌گیرند، بلکه ماهیت راهبردی^۲ و اقدام‌پژوهانه^۳ دارند (Thissen, 2006: 6). افزون بر این‌ها، باید گفت یکی از اهداف اصلی آینده‌پژوهی شبکه‌سازی و جلب مشارکت اجتماعی است و مشارکت عمومی به‌طور فزاینده‌ای در ذات برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و آینده‌پژوهی مستتر است. همچنین سیاستگذاران و تصمیم‌گیرندگان اهمیت این مسئله را تشخیص داده‌اند که چه کسی تحت تأثیر تصمیمات و اقدامات اتخاذشده توسط آن‌ها قرار دارد و چه کسی قدرت تأثیرگذاری بر نتایج آن‌ها (یعنی ذی‌نفعان) را دارد. اگرچه این یک گام اولیه حیاتی در هر تصمیم یا فعالیت ابعاد مشارکتی آن است، اما در عمل اغلب بازیگران بر اساس یک مبنای سست و موقتی شناسایی و انتخاب می‌شوند. این مسئله امکان زیادی را برای به حاشیه راندن گروه‌های مهم، منحرف کردن نتایج، و به خطر انداختن اعتبار بلندمدت و پشتیبانی

1. Problem Solving
2. Ex-Post
3. Strategic
4. Action Research

از فرایند اجرای سیاست‌ها دارد. به این دلیل، علاقه به مجموعه‌ای از روش‌ها که می‌توانند برای تحلیل بازیگر به کار روند افزایش یافته است. لذا باید گفت تحلیل بازیگر به صورت فرایندی تعریف می‌شود که: (۱) جنبه‌های یک مسئله یا پدیده را به صورتی تعریف می‌کند که تحت تأثیر یک تصمیم یا اقدام قرار دارند؛ (۲) افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی را شناسایی می‌کند که تحت تأثیر تصمیمات قرار دارند و یا می‌توانند بر آن بخش‌های پدیده تأثیر بگذارند (این مسئله می‌تواند شامل نهادها و نسل‌های آینده باشد)؛ و (۳) اولویت این افراد و گروه‌ها برای مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری را مشخص می‌کند. بنابراین، ارائه تحلیل از تاریخچه و توسعه تحلیل بازیگر و بیان کارکردهای آن در حوزه کلان سیاست‌گذاری و به ویژه آینده پژوهی ضروری است. یک بازیگر (یا به تعبیری خاص‌تر، ذی‌نفع) یک نهاد اجتماعی، یک شخص یا یک سازمان است که می‌تواند تصمیمی بگیرد یا در اتخاذ آن اعمال نفوذ کند. از این دیدگاه، مسائل سیاست و فرایندهای سیاست شامل بازیگران متعددی (طرف‌ها) می‌شوند، زیرا اعتقاد بر آن است که هیچ بازیگری به تنهایی نمی‌تواند سیاست را اجرا کند، بلکه همواره باید همکاری بین طرف‌ها وجود داشته باشد، چرا که بازیگران به هم وابسته هستند. در چنین شرایطی، دانستن اینکه چه کسی «دیگران» است و درک اهداف و انگیزه‌های آن‌ها برای مشارکت کردن یا نکردن و برای حل موفقیت‌آمیز مسئله حیاتی است. در ادامه به بررسی چرایی استفاده از تحلیل بازیگر، تعریف بازیگر، ضرورت و چارچوب‌های مطرح تحلیل بازیگر خواهیم پرداخت. به طور کلی بازیگر به صورت یک نهاد اجتماعی، شخص یا سازمانی تعریف می‌شود که می‌تواند تصمیمی بگیرد یا در اتخاذ آن اعمال نفوذ کند. به عبارت دیگر، بازیگران طرف‌هایی هستند که منافع خاصی در سیستم دارند و یا توانایی تأثیرگذاری بر سیستم را به صورت مستقیم یا غیرمستقیم دارا هستند. باید متوجه تفاوت عبارت «بازیگر» با «ذی‌نفع» بود. در عمل، این عبارات اغلب به جای هم به کار می‌روند. با این حال، گاهی اوقات از عبارت ذی‌نفع استفاده می‌شود تا به آن گروه‌هایی اشاره کنند که یک منفعت یا سهمی در فرایند تصمیم‌گیری دارند، اما ابزارهای نسبتاً کمی برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری سیستم دارند. معمولاً چنین ذی‌نفعانی شامل گروه‌های منافع یا گروه‌های فشار می‌شوند و در برخی موارد، کل عموم یا بخش خاصی از عموم همچون خانواده‌های فقیر، افراد یک گروه سنی خاص یا ذی‌نفعان یک طرح رفاهی مشخص را شامل می‌شوند. اهمیت به‌کارگیری تحلیل بازیگر در ادبیات به دلیل پروژه‌هایی است که به اندازه کافی پویایی ذی‌نفعان را درک نکرده و در نتیجه شکست خورده‌اند.

اگرچه روش‌های مختلف تحلیل بازیگر گام‌های متفاوتی دارند، اما به طور کلی می‌توان به قدم‌هایی اشاره کرد که در هر تحلیل، که نیازمند شناسایی بازیگران (ذی‌نفعان)

است، باید طی شوند. هرمانز (۲۰۱۰) به شش گام در تحلیل بازیگر اشاره می‌کند، که شامل موارد ذیل اند:

۱. تدوین مسئله به صورت یک نقطه آغاز؛
۲. تهیه فهرستی از بازیگران؛
۳. نمایش ساختار رسمی: وظایف رسمی، قدرت و روابط بازیگران و قوانین جاری؛
۴. تعیین منافع، اهداف و برداشت بازیگران از مسئله؛
۵. ترسیم وابستگی‌های درونی بین بازیگران با ایجاد فهرست‌هایی از منابع و درگیری بازیگران با مسئله؛
۶. تعیین پیامدهای این یافته‌ها با توجه به ساختار مسئله.

رید و همکاران (۲۰۰۹) نیز فرایندی شامل سه مرحله و شش گام را به‌طور ساده و خلاصه بیان می‌کنند که معمولاً از طریق آن‌ها یک تحلیل بازیگر انجام می‌شود. لازم است که تحلیل بازیگر با درک متنی که در آن اجرا می‌شود آغاز شود (مرحله ۱). بسیاری از تحلیل‌های بازیگر، از همان ابتدا، تمرکز مشخصی دارند، مثلاً وقتی که شناسایی می‌کنند چه کسی باید در یک سیاست خاص یا فرایند تصمیم‌گیری دخالت داشته باشد. باین حال، وقتی که مرز و تمرکز موضوع از قبل مشخص نیست، لازم است که تمرکز روشنی با سیستم مشخصی از مرزها برای تحلیل بازیگر ایجاد شود (گام‌های ۱ و ۲). تنها در چنین متن مشخصی است که می‌توان کسانی را که تحت تأثیر تصمیمات مربوط به موضوعات تحت بررسی هستند و آن‌هایی را که بر دیگران تأثیرگذار هستند مشخص کرد (مرحله ۲، گام ۱).

تحلیل گروداران^۱. قبلاً اشاره شد که این تحلیل یک رویکرد عملی برای تحلیل بازیگر محور به شمار می‌آید که خود طیف وسیعی از روش‌ها را شامل می‌شود و ادبیات گسترده‌ای دارد. این رویکرد در ادبیات مدیریت راهبردی ریشه دارد و از دهه ۱۹۷۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰ رایج شد (Thissen, 2006: 20). در اینجا از مفهوم گروداران به جای بازیگران استفاده می‌شود که به معنی گروه یا افرادی است که می‌توانند بر سیاست یا مسئله مورد نظر تأثیر گذارند یا از آن تأثیر پذیرند. تأکید اولیه بر مشارکت سهام‌داران^۲ (یا مالکان در بخش خصوصی) بود، اما بعداً به همه ذی‌نفعان از جمله احزاب سیاسی و نهادهای مدنی تسری داده شد. بر اساس تجارب موجود، تیسن در کتاب مدل‌های بازیگر محور پنج مثال مختلف از روش‌های به‌کارگرفته شده ارائه کرده است (همان).

1. Stakeholders Analysis

2. Shareholders

سیاست‌گذاری تکثرگرا. اگر سند تحول بنیادین نظام آموزش و پرورش را، تسامحاً، یک سیاست‌گذاری کلان فرهنگی و آموزشی در کشور تلقی کنیم، آن‌گاه می‌توان از «نظریه تکثرگرایی»^۱ به‌عنوان یک مبنای نظری برای تدوین و اجرای سیاست استفاده کرد. نظریه تکثرگرایی را باید در چارچوب رویکرد انتقادی در مطالعات سیاست‌گذاری ملاحظه کرد. این نظریه با اتخاذ رویکرد انتقادی به بررسی علایق متضاد گروه‌های مختلف در سیاست و فرایندهای سیاست‌گذاری آموزشی توجه دارد و رویکردی ضدپوزیتیویستی دارد. حامیان این رویکرد ایل^۲، ژیرو^۳ و اوزگا^۴ هستند و به‌شدت بر تأثیر بافت گفتمانی بر سیاست‌گذاری آموزشی و تأثیر نیروهای سیاسی بر فرایندهای آموزشی تأکید دارند (عباس پور و مرادی، ۱۳۹۶). نظریه کثرت‌گرایی، در سیاست‌گذاری که لِس بل و هوارد استونسون مطرح کرده‌اند، به‌طور مشخص به مفهوم «پیچیدگی جدی منابع متعدد قدرت که بر فرایند تدوین و اجرای سیاست‌ها اثر می‌گذارد» تأکید دارد. بنابراین، سیاست‌ها را، چه در مقام تدوین و چه در مقام اجرا و پیاده‌سازی، محصول اندرکنش میان انواع بازیگران، عوامل و منابع قدرت تلقی می‌کند. به عبارتی، از دید این نظریه شرایط، فضا، نیروها، نهادها، منابع قدرت، نظام‌ها و خرده‌نظام‌های متعدد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر تدوین و اجرای سیاست‌های فرهنگی و آموزشی اثرگذار هستند. برای مثال، سیاست‌ها از فشارهای سیاسی ناشی می‌شوند و در درون یک نظام سیاسی جای می‌گیرند که هدف آن «تبدیل تعارضات گروهی پیرامون ارزش‌ها و منابع عمومی و اقدامات قانونمند برای تخصیص آن‌هاست. در واقع، نفس تعارض مورد قبول است، ولی در تنگنای بسیار محدودکننده‌ای جای می‌گیرد. قدرت امری پذیرفته‌شده است اما به‌ندرت با مشکل مواجه می‌شود. منابع قدرت به‌ندرت مورد بحث قرار می‌گیرند و به توزیع (نا برابر) قدرت کمتر توجه می‌شود. به همین ترتیب، تأکید نگرش تکثرگرایی بر فرایندهای سیاست‌گذاری نهادی از نظر تبیین منشأ سیاست‌ها برتری دارد، اما دربارهٔ اجرای سیاست‌ها کمتر سخن می‌گوید. مهم آن است که بدانیم سیاست‌ها باید هم به‌عنوان نتیجه و هم فرایند در نظر گرفته شوند و تعارضات پیرامون ارزش‌ها تا حد زیادی هم در فرایندهای سیاست‌گذاری و هم در متن سیاست‌ها خود را نمایان می‌کنند. یادآور می‌شود تفکیک صوری تدوین سیاست از اجرا و ترجیح اولی (تدوین) بر دومی (اجرا) در الگوی سنتی کثرت‌گرایی موجب یک مدل بسیار ساده از فرایند سیاست‌گذاری شده که قادر نیست پیچیدگی و آشفتگی تدوین سیاست و اجرا را نمایان کند (همان: ۳۸). در

1. Pluralist Theory
2. Apple
3. Giroux
4. Ozga

مقابل، سیاست‌ها، به‌عنوان نتیجه و فرایند، امری مداوم است و سیاست‌ها به‌صورت مستمر تدوین می‌شوند و در حال اجرا مورد بازنگری قرار می‌گیرند. در واقع تدوین و اجرا خصوصیات پیوسته فرایند سیاست‌گذاری است، به‌گونه‌ای که تدوین سیاست پس از قانونی شدن آن کماکان در حال انجام است؛ هم در سطح دولت مرکزی و هم در سطح مناطق آموزشی و مدارس. این بدان معناست که پس از تدوین سیاست‌ها، پیوسته تناسب آن‌ها با وضعیت و شرایط مورد ملاحظه قرار دارد و بنابراین باید سیاست‌گذاری را نه فرایند خطی بلکه یک چرخه دانست که متشکل از شرایط حاکم بر سیاست‌هاست. اقدامات عوامل دست‌اندرکار و سیاست‌گذار در درون این قلمرو اتفاق می‌افتد. سیاست‌ها محصول مصالحه، مذاکره، کشمکش و منازعه‌اند، از آن جهت که افراد با ارزش‌های متفاوت و بعضاً متعارض در تلاش‌اند تا تحقق اهداف خاصی را تضمین کنند. راهبران آموزشی صرفاً با سیاست‌هایی که «از بالا» اعلام می‌شود روبه‌رو نیستند، بلکه با توقعات و آرمان‌های «زیردستان» نیز مواجه‌اند (بل و استونسون، ۱۳۹۲: ۴۵). بدین ترتیب یک سیاست واحد بهتر است به‌عنوان سیاست‌های چندگانه تلقی شود که به‌موازات سیر تدوین تا اجرا پدید می‌آیند و شکل می‌گیرند. در رویکرد تکثرگرایی فرایندهای سیاست‌گذاری را نمی‌توان به‌سادگی به دو بخش تدوین و اجرا تفکیک کرد. تمایز قائل شدن بین این دو می‌تواند مفید باشد، اما سودمندتر آن است که هر دو جزئی از یک فرایند یکپارچه محسوب شوند که در آن اجرا به اندازه تدوین اهمیت دارد (بل و استونسون، ۱۳۹۲: ۵۲). از سوی دیگر، برداشت‌های تکثرگرایانه از دولت مدرن بر نقش نهادهای دولتی مختلف در طرح و مصالحه بین منافع متفاوت و بعضاً متعارض در جامعه تأکید دارند. بر این اساس، یک نقش کلیدی دولت سازگار کردن ارزش‌های متفاوت و انسجام بخشیدن به آن‌ها به‌صورت ارزش‌های مورداتفاق همگان یا ارزش‌های اجتماعی است. در این رویکرد اجرای سیاست‌ها به‌شدت تحت تأثیر مسائل اقتصادی نیز هست (بل و استونسون، ۱۳۹۲: ۱۰۲).

روش پژوهش

این تحقیق از حیث ماهوی در زمره پژوهش‌های سیاست‌پژوهی قرار می‌گیرد. از نظر هدف، مقاله توسعه‌ای بوده و نوع تحقیق کاربردی و از جنس اکتشافی است. روش تحقیق کیفی و از ابزار تحلیل محتوای کیفی برای تحلیل مضمون‌ها یا تیم‌های اصلی مصاحبه‌های انجام‌شده با خبرگان استفاده شده است. ابزار جمع‌آوری اطلاعات مصاحبه عمیق نیمه‌استاندارد با خبرگان است. مصاحبه‌های صورت‌گرفته برای استخراج و شناسایی بازیگران و نیز شناسایی مواضع و رویکردهای آنان نسبت به سیاست فرهنگی (سند تحول بنیادین) انجام شده‌اند و با بازخوانی مکرر مصاحبه‌ها محتوای آن‌ها مورد استفاده قرار گرفته است.

جامعه مورد مطالعه. تمام بازیگران مرتبط با سند تحول به‌عنوان واحد تحلیل در نظر گرفته می‌شوند و کسانی که درباره واحدهای تحلیل (یعنی بازیگران) دارای تجربه، اطلاعات، سابقه و آگاهی هستند به‌عنوان واحد مشاهده در نظر گرفته می‌شوند. طرح نمونه‌گیری حداقل در ۳ مرحله از پژوهش حاضر موضوعیت دارد و به‌طورکلی از روش‌های نمونه‌گیری کیفی پیروی می‌کند. درحالی‌که هدف نمونه‌گیری کمی داشتن نمونه معرف از جامعه آماری است، هدف نمونه‌گیری کیفی هدفمندی است. این نمونه‌گیری توأمان از دو قاعده معرف اشباع استفاده می‌کند که طبعاً بر اساس سؤالات و اهداف این تحقیق مورد استفاده قرار گرفته است (محمدپور، صادقی و رضایی، ۱۳۸۹: ۸۹). ضمن اینکه باید دقت کرد هدف از پژوهش حاضر تعمیم‌دهی یا انتقال نتایج به سایر پدیده‌ها یا موقعیت‌های مرتبط و مشابه (در اینجا سایر سندهای بالادستی) نیست. به‌رحال استراتژی نمونه‌گیری از پژوهش عمدتاً از طرح‌های نمونه‌گیری کیفی پیروی می‌کند و به‌خبرگان مطلع به‌صورت متوالی حداقل در شش مرحله مراجعه شده که سه مرحله آن برای تکمیل پرسشنامه‌های با سؤالات بسته است. این پاسخ‌گویان به‌منزله یک ذخیره دانشی^۱ در نظر گرفته شده‌اند که محقق به‌کرات به آن‌ها مراجعه داشته است. این روش نمونه‌گیری تا حدود زیادی به روش شبه‌دلفی نزدیک است. در کل تلاش شده تا اصل بسندگی در نمونه‌گیری، که یک اصل مهم در تحقیق کیفی است، رعایت شود، به این معنی که نمونه شامل همه کسانی است که بتوانند بهترین و بیشترین اطلاعات را درباره موضوع پژوهش (در اینجا اجرای سند تحول) در اختیار محقق قرار دهند (نیک‌نشان، نوروزی و نصر اصفهانی، ۱۳۸۹). بسندگی به‌نوعی قاعده اشباع را پوشش می‌دهد و به آن پاسخ می‌دهد. اعضای نمونه در پژوهش حاضر کسانی هستند که دارای اطلاعات کلیدی درباره یک، دو، چند و یا تمام بازیگران اصلی مرتبط هستند. این افراد از طریق مرور سوابق (در زمان تهیه سند) شناسایی اولیه شده‌اند و از اعضای دبیرخانه شورای عالی آموزش و پرورش که متولی اجرای سند است، منتقدان سند، فعالان مدنی حوزه تعلیم و تربیت، مدیران ارشد وزارت آموزش و پرورش (در سطح وزرای قبلی و معاونان وزیر و مدیرکل وزارتخانه) و... بوده‌اند که با روش گلوله‌برفی شناسایی شده‌اند. اضافه می‌شود، اگر هدف از مصاحبه اکتشاف و توصیف عقاید و نگرش‌های مصاحبه‌شونده باشد، با در نظر گرفتن زمان و منابع در دسترس، ۱۰ تا ۱۵ نمونه برای مصاحبه کافی است (سرلک و نورایی، ۱۳۹۵). ضمناً به تعدادی از مدیران مدارس و کارکنان ستادی سازمان‌های آموزش و پرورش در سطح استانی نیز مراجعه شده است. در مجموع، جمعیت تحقیق شامل ۴۰ نفر است که در مراحل مختلف به آن‌ها مراجعه شده است.

شاخص‌ها: محورهای تحلیل بازیگران. از میان تمامی بازیگران شناسایی شده در مرحله نخست تحقیق، با مراجعه به نخبگان، بازیگر مهم (دارای اولویت) مشخص می‌شود. این بدان معناست که این بازیگران، ذی‌نفعان، عوامل و یا ذی‌مدخلان بیشترین تأثیر و رابطه را در خصوص اجرای سند تحول در آینده خواهند داشت و میزان پیشرفت و اجرای سند به نوع کنش و رفتار آن‌ها (در قبال سند تحول) بستگی دارد. در گام بعدی به بررسی و تحلیل دیدگاه و کنش‌ها و رفتارهای هرکدام از بازیگران مهم یا کلیدی پرداخته می‌شود و اطلاعات لازم بر اساس روش‌هایی همچون مرور اسناد، مصاحبه‌های عمیق، بحث گروهی، فراتحلیل و مرور ادبیات (پژوهش‌های تجربی) استخراج شده‌اند. در واقع بخش اصلی تحقیق از اینجا به بعد گردآوری اطلاعات هر بازیگر پیرامون محورهای زیر خواهد بود:

۱. توصیف جایگاه، میزان و منابع قدرت بازیگر. مسئله اصلی در این محور شناخت ابزارهای قدرت، میزان دسترسی به منابع، ظرفیت‌ها، توانمندی‌ها، منابع مالی و سیاسی، دارایی‌ها و... است.

۲. گفتمان هر بازیگر (میزان تعهد و ساختار ارزشی بازیگر نسبت به سند تحول). آرمان، غایات، چشم‌انداز، جهان‌بینی، باورهای ایدئولوژیک، ارزش‌ها، جهت‌گیری‌ها، ادراکات، برداشت‌های ذهنی، نقشه مفهومی، فضای ذهنی و هنجاری، درک بازیگر از سند و اهداف آن، نظریات علایق و مواضع درباره سند تحول.

۳. ساختار انگیزشی بازیگر (انگیزه‌ها و محرک‌های له یا علیه سند تحول). میزان انطباق نگرانی‌های سازمانی و دغدغه‌های دسته‌جمعی مسائل جاری (و آتی) بازیگر با اهداف سند تحول، نسبت منافع، کمبودها، نیازها، مشکلات، ترجیحات، خواسته‌ها، اولویت‌ها و منافع سازمانی بازیگر با اهداف و ساحات سند تحول. صرف نظر از مباحث نظری، بازیگر چقدر تحقق سند را ضروری، ممکن (امکان‌پذیر و عملی) و پراهمیت تلقی می‌کند؟

۴. میزان شناخت و آگاهی‌ها و دانش از سند: تصورات، اطلاعات و آشنایی با کلیات سند، اهداف و جزئیات سند و موانع اجرای آن.

۵. موقعیت و نسبت (میزان توافق) بازیگر و مسئله ساحات و بخش‌های سند (حوزه دخالت، مشارکت و حساسیت بازیگر چیست؟ میزان همگرایی، توافق، اشتراک و سازگاری بازیگر با کدام ساحات از سند بیشتر است؟ بیشتر با کدام ساحات همکاری داشته یا خواهد داشت؟

۶. اصرار و اهتمام: میزان سرسختی (سماجت)، پیگیری، مسئولیت‌پذیری، مداومت و اعمال نفوذ بازیگر برای اجرای سند چگونه است؟ شدت و سطح همکاری بازیگر به چه میزان است؟ و عرصه‌های دخالت بازیگر کجاست؟ (در حد حمایت عمومی، سیاستگذاری، مشورت، برنامه‌ریزی، اجرا، تأمین منابع و مانند آن).

۷. روابط بازیگر با سایر بازیگران (میزان نفوذ و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری هر بازیگر): بررسی روابط میان بازیگران با همدیگر و میزان وابستگی هر بازیگر به دیگر بازیگران، انواع ائتلاف‌ها، میزان رقابت‌ها، اجماع و تعاملات با دیگر بازیگران چگونه است؟ امکان سازگاری بازیگر با سایر بازیگران چگونه است؟

یافته‌های پژوهش

شناسایی بازیگران کلیدی. دغدغه نخست تحقیق حاضر شناسایی و اولویت‌بندی بازیگران مرتبط با اجرای سند بوده است. براساس مصاحبه‌های عمیق و ساختارنیافته متعدد محقق با نخبگان و کارشناسان سند تحول (که شامل حدود ۴۰ مصاحبه عمیق با پرسش‌های غیراستاندارد و با سؤالات ساختارنیافته بوده است) و نیز مرور مفاد سند تحول، در مرحله ابتدایی حدود ۶۵ بازیگر شناسایی شدند. این بازیگران شامل تمامی نهادها، سازمان‌ها و دستگاه‌هایی هستند که به‌نوعی در اجرا و پیاده‌سازی سند تحول مؤثر و مرتبط‌اند و نقش‌آفرینی دارند. در گام بعدی، براساس نظرخواهی از خبرگان و با هدف کاهش تعداد و شناسایی بازیگران کلیدی، ۱۴ بازیگر مهم مانند معلمان، خانواده‌ها، دانش‌آموزان، دولت، سازمان برنامه و بودجه، مدیران مدارس، سازمان پژوهش، وزیر آموزش و پرورش، معاونت آموزش متوسطه، شورای عالی آموزش و پرورش، رسانه ملی و غیره در اولویت قرار گرفته‌اند.

تحلیل مواضع بازیگران کلیدی. در بخش دوم از یافته‌ها، به تجزیه و تحلیل جهت‌گیری‌ها، اقدامات عملی، تدابیر، راهبردها و تصمیمات بازیگران اصلی مرتبط با سند می‌پردازیم. همان‌گونه که در روش‌شناسی گفته شد، محقق، با اتخاذ رویکرد کیفی و با روش ترکیبی از داده‌های مختلفی همچون مصاحبه با خبرگان، مرور قوانین و مقررات و اسناد بالادستی، گفت‌وگو با مدیران ارشد دستگاه‌ها، مرور تحقیقات و پژوهش‌های موردی یا پیمایش‌های ملی، مواضع بازیگران کلیدی را در اجرای سند تحول مورد بررسی قرار داده است. اهمیت این تحلیل در آن است که آینده و اجرای سند تحول منوط و موقوف به نوع نقش‌آفرینی، جهت‌گیری‌ها، رفتارها، کنشگری و موضع‌گیری‌هاست. به عبارتی، میزان پیشرفت و اجرای سند در آینده به نوع کنش و رفتارها در قبال سند تحول بستگی دارد. اکنون در ادامه و بر اساس روش‌هایی همچون مرور اسناد، مصاحبه‌های عمیق محقق با خبرگان و متخصصان، فراتحلیل پژوهش‌های موجود و مرور ادبیات در دسترس تلاش می‌کنیم گفتمان هر بازیگر، میزان تعهد، ساختار ارزشی هر بازیگر نسبت به سند تحول، برداشت‌های ذهنی و هنجاری، درک بازیگر از اهداف و درمجموع علایق و مواضع وی درباره سند تحول را استخراج کنیم.

درواقع مسئله اصلی آن است که سند چقدر در دستور کار و اولویت بازیگر مورد نظر قرار دارد، آیا آن را به رسمیت می‌شناسند و چقدر آن را جدی می‌دانند؛ آیا سند تحول را راه حل و راهبردی برای حل و فصل مشکلات آموزش و پرورش کشور تلقی می‌کند؟ همچنین بازیگر مورد بررسی چقدر تحقق سند را ضروری، ممکن و پراهمیت تلقی می‌کند و میزان حساسیت، دخالت، مشارکت و درگیری وی در عملیاتی کردن سند به چه میزان است؟ محقق، با انجام مصاحبه عمیق با دست‌اندرکاران، متولیان، مدیران ارشد نهادها و سازمان‌ها و خبرگان بی‌طرف، میزان همگرایی، همکاری، اصرار، اهتمام، مسئولیت‌پذیری، مداومت و پیگیری بازیگران را در اجرای سند جست‌وجو و مورد پرس‌وجو قرار داده و تصورات، اطلاعات، آشنایی نهادها با کلیات سند، اهداف و جزئیات آن را شناسایی کرده است. در نهایت اقدامات عملی و عینی بازیگر، رویه‌های اجرایی، میزان مشارکت نهاد در اجرای سند، نحوه و میزان اجماع، مقدار تعاملات، اندازه سازگاری و سازوکارهای به‌کارگرفته از سوی بازیگر برای اجرای سند مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند. البته پرواضح است با توجه به حجم و اندازه این سؤالات، امکان گنجاندن این حجم از اطلاعات در مقاله برای همه بازیگران میسر نبوده است، لذا مختصری از اطلاعات گردآوری شده صرفاً به میزانی که نشان‌دهنده جهت‌گیری ذهنیت برخی از نهادها و بازیگران مورد مطالعه باشد در ادامه ذکر می‌شود.

معلمان. بر اساس یافته‌های به‌دست‌آمده مشخص شد که در مجموع، جامعه دبیران و معلمان کشور نسبت به مضمون و محتوای سند تحول بنیادین سوگیری چندان مثبتی ندارند، ضمن آنکه از نظر توان آموزش و علمی نیز دچار مشکل هستند. همین‌طور عادات یا الگوهای رفتاری معلمان در ابعاد علمی، ادبی، فرهنگی، آموزشی هم رو به افول ارزیابی می‌شود، یعنی نسبت به شغلشان احساس مسئولیت کمتری می‌کنند. میزان مشارکت اجتماعی و احساس منزلت و غرور شغلی هم در بین اکثر معلمان دچار مشکلات اساسی است (محمدی، سلیمی و دری، ۱۳۹۶). از این‌ها گذشته، از نظر معیشتی و مالی هم معلمان احساس نابرابری زیادی دارند و کماکان مطالبات انباشته زیادی دارند. به‌عنوان نمونه، نظر یکی از مدیران آموزشی به شرح ذیل آمده است:

«معلم‌ها احساس نارضایتی و تبعیض زیادی دارند. تبعیض بین خودشان و بین معلمان و بین خودشان با کارکنان ستادی و با کارکنان سایر دستگاه‌ها. فشار کار زیاده... معلم‌ها خودشان را با معلم‌های سایر کشورها هم مقایسه می‌کنند که بعد از ۳۰ سال خدمت چی دارند؟» (مصاحبه با مدیر آموزش ابتدایی یکی از مناطق آموزش و پرورش شهر تهران).

معلمان ایرانی همچنین توانایی هماهنگی لازم با تغییرات آموزشی کتب درسی را هم

ندارند و در مجموع زیرساخت‌های حقوقی و قانونی لازم برای جلب مشارکت آنان در اجرای مفاد سند تحول فراهم نشده است. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که معلمان نقش مفید، مؤثر، سازنده و مثبتی در اجرای سند ایفا کنند و البته این امر نباید به معنی نفی تلاش‌های صادقانه این مجموعه تلاشگر تلقی شود. اما باید دقت داشت که معلمان و دبیران اصل و پایه اجرای سند تحول به شمار می‌آیند و سند تحول بدون معلم و دبیر اصولاً محقق نمی‌شود. در حالی که حسب شواهد مذکور، معلمان از جهات: ۱. آموزشی؛ ۲. پژوهشی؛ ۳. انگیزشی؛ ۴. زیربنای حقوقی و اداری؛ و ۵. مالی و پرداختی، آمادگی مداخله، همکاری و مساعدت در اجرای سند را ندارند. به این ترتیب، سند از لحاظ این رکن یا پایه اصلی خود دچار مشکل جدی است و نیازمند اصلاح و بازنگری است.

۱. مواضع و اقدامات دولت؛ منظور از دولت در اینجا شخص رئیس‌جمهور، سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های دولتی است که تبلور اصلی آن در حمایت‌های مالی و تأمین منابع مادی در اجرای سند تحول است. بر اساس آمارها در دهه‌های اخیر، سهم آموزش و پرورش از بودجه دولت روند کاهشی داشته است. این سهم از میانگین ۱۷/۸ درصد در دهه ۷۰ به میانگین ۱۱/۵ درصد در دهه ۸۰، و میانگین ۹/۴ درصد در ۶ سال نخست دهه ۹۰ رسیده است. طبق آخرین برآوردها، بودجه آموزش و پرورش کشور در سال ۱۳۹۸ معادل ۴۵۲ هزار میلیارد تومان بوده و ۱۲/۸۵ درصد از کل بودجه هزینه‌ای کشور را تشکیل می‌دهد (وفایی و وکیلی، ۱۳۹۹). هرچند چون عمده بودجه آموزش و پرورش (تا ۹۸ درصد) صرف هزینه‌های پرسنلی می‌شود، میزان تخصیص آن حتی بیش از ۱۰۰ درصد هم می‌شود، لذا علی‌رغم افزایش معنی‌دار بودجه سنواتی آموزشی و پرورش، مشکلات معیشتی معلمان و آینده موضوعات مهمی مثل اجرای سند تحول در هاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرند (کمیته تعلیم و تربیت و اجرایی‌سازی سند تحول، اردیبهشت ۱۳۹۸). این در حالی است که مطابق هدف‌گذاری پیش‌بینی سند، مقرر شده تا سال ۱۴۰۴ سهم بودجه آموزش و پرورش به ۲۰٪ بودجه عمومی برسد. در این زمینه باید گفت مقایسه اعتبارات و بودجه آموزش و پرورش در طول زمان نشان از حمایت جدی دولت از وزارتخانه و سند تحول دارد. اما با در نظر گرفتن میزان عملیات، گستردگی نیازها و آرمان‌ها و انتظارات طراحی شده در متن سند تحول، حجم حمایت‌ها (در مقایسه با سایر کشورها) کافی نیست و علاوه بر اینکه دولت اصرار و اهتمام جدی بر اجرای سایر مفاد و محتوای سند (به لحاظ مفهومی و ایدئولوژیک) ندارد، بیشتر بر جنبه‌های اقتصادی، شغلی و مهارتی سند تأکید دارد. به عبارتی، چون دولت بیشتر نگران آینده بازار کار، معیشت، اقتصاد و توسعه پایدار مملکت است انتظار دارد سند

تحول به تربیت نسلی اهتمام بورزد که بتواند کارآفرین و نوآور باشد. لذا دولت بیشتر به این ساحت‌های اقتصادی سند تأکید دارد تا ساحت‌های اخلاقی، اعتقادی، هویتی و سیاسی سند تحول. در مجموع، اقدامات، حمایت‌ها و مواضع دولت از سند تحول را نمی‌توان کامل و یکپارچه ارزیابی کرد.^۱

۲. مواضع و اقدامات وزارت آموزش و پرورش؛ مسئله اصلی در این حوزه عدم تمهید

مقدمات است. وزیر اسبق آموزش و پرورش معتقد است:

«مشکل جدی در شتابزدگی در اجرای سند تحول توسط وزیر وقت بوده است که رهبری معظم انقلاب هم بر آن تأکید کرده‌اند» (مصاحبه نگارنده با وزیر اسبق آموزش و پرورش). به‌عنوان یک بازیگر مهم، انتظار آن است که وزارتخانه مجموعه‌ای از تدابیر و زیرساخت‌های لازم را برای جلب مشارکت سایر بازیگران فراهم آورد. این اقدامات را خود دستگاه در هفت دسته سیاستگذاری؛ برنامه‌ریزی؛ قانون‌گذاری؛ ترغیب؛ تهییج و فرهنگ‌سازی؛ نظارت و کنترل؛ ایجاد زیرساخت و تأمین منابع تقسیم‌بندی کرده است. اما در تحلیل دقیق‌تر باید تأثیر این اقدامات را در جلب همکاری سایر بازیگران و ذی‌نفعان هم ملاحظه کرد. در حال مشکلات اساسی ستادی وزارتخانه (اعم از وزیر، معاونت‌های تخصصی، شورای عالی آموزش و پرورش) در اجرای سند را می‌توان شامل فقدان برنامه جامع بین‌دستگاهی برای هماهنگ کردن همه نهادها، تعدد قوانین، کمبود منابع مالی، کمبود نیروی انسانی، مدارس نوظهور، نبود ثبات مدیریت در آموزش و پرورش، نبود نظام جامع اشتغال، عدم تناسب در انتخاب رشته‌های تحصیلی دانست. البته در این وزارتخانه تلاش‌های زیادی برای عملیاتی‌کردن زیرنظام‌های شش‌گانه سند، تدوین برنامه اجرایی سند تحول در برنامه ششم، راه‌اندازی سامانه رصد و پایش سند و تولید گزارش‌های دوره‌ای از میزان پیشرفت اجرای برنامه و... انجام شده است. شایان ذکر است وزارتخانه دچار مشکلات اساسی در حوزه کتب درسی، نوسازی و بازسازی، کلاس‌های درسی، هماهنگ کردن اهداف با قوانین آموزشی، دانشگاه فرهنگیان و نابرابری‌های آموزشی است.

۳. مواضع خانواده‌های ایرانی؛ از خانواده‌های ایرانی به‌عنوان یک بازیگر بزرگ در سند

تحول چه انتظاراتی می‌رود؟ سند تحول و تدوین‌کنندگان آن انتظار دارند که مردم و اولیای دانش‌آموزان همگام با نظام آموزش و پرورش و طراحان سند، طراحان نظام آموزشی،

۱. این برداشت‌ها و مطالب برگرفته از مجموعه مصاحبه‌های انجام‌گرفته با مدیران ارشد و خبرگان آموزش و پرورش به‌خصوص وزرا و معاونان سابق و اسبق این وزارتخانه بوده است.

طراحان کتب درسی، معلمان، دبیران، مدیران و اولیای مدارس در تمامی ساحات شش‌گانه سند عمل کنند و با کمترین زاویه جهت‌گیری‌های آن را رعایت کنند. در واقع سند تحول بدون حضور و مشارکت خانواده معنی پیدا نمی‌کند و تحقق نمی‌یابد، چرا که کودکان همه وقت خود را در مدرسه سپری نمی‌کنند و مدرسه فقط یک رکن از چند رکن تربیت به شمار می‌آید. این در حالی است که بر اساس داده‌های موجود، از جمله نتایج طرح‌های ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان در سال‌های اخیر و پیمایش ملی خانواده، می‌دانیم که خانواده ایرانی طی سال‌های اخیر در معرض امواج سهمگین جهانی شدن و مدرنیته قرار گرفته و از فضای سنت و ارزش‌های بومی، که سند تحول به شدت بر آن تأکید دارد، در حال فاصله‌گرفتن است (دفتر طرح‌های ملی، ۱۳۹۵؛ جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۸). بنابراین پرسش آن است: آیا خانواده‌ها با مضمون و محتوا و ماهیت سند هماهنگ هستند؟ آیا فضای مجازی و جهانی شدن امکان هماهنگی با سند را به ایشان می‌دهد؟ مطابق یافته‌ها مشخص شد که خانواده‌های ایرانی هنوز با بسیاری از ارزش‌های سنتی موافق هستند و در مرز بین سنت و مدرن قرار دارند، یعنی نه با آنچه در سند آمده مخالفت آشکاری دارند و نه مخالفتی مشخص.

۴. جهت‌گیری‌ها و فضای فکری و فرهنگی دانش‌آموزان؛ اهمیت دانش‌آموزان در سند تحول بر کسی پوشیده نیست، چون محصول نهایی سند تحول دانش‌آموزان هستند. حال سؤال آن است که آیا آن‌ها با این فرایند (سند) همسو و هماهنگ می‌شوند؛ آیا آن‌ها تمایلی به همکاری هماهنگی با فرایندهای تحولی سند دارند، در حالی که فضای مجازی و جهانی شدن روندهایی در کل مغایر با روند سند به شمار می‌آیند. مجموعه مطالعات نشان می‌دهد دانش‌آموزان نسبت به آموزش‌های آشکار و پنهان مدرسه (نظام آموزشی مدرسه) بسیار حساس هستند و نسبت به آن واکنش منفی نشان می‌دهند و به آن بی‌اعتماد هستند. آن‌ها نسبت به نظام آموزشی بی‌اعتقادند. مناسب است به اختصار به یافته‌های پژوهش‌های اخیر میرزا مصطفی و همکاران، که به بررسی تجارب زیسته دانش‌آموزان یکی از مدارس متوسطه فرزانگان شهر تهران پرداخته‌اند، اشاره شود. در یافته‌های این پژوهش آمده است، دانش‌آموزان اثر این آموزش‌ها را منفی و در بهترین حالت، خنثی می‌دانند:

«آن‌ها معتقدند مدرسه فقط روی کنکور حساس است، کشور ظاهراً فقط دانشمندان می‌خواهد.^۱ خلاقیت، اعتماد به نفس، کارگروهی، پژوهش، هنر، انسانیت، تحلیل و

۱. عین گفته‌های شفاهی دانش‌آموزان در مصاحبه‌های تحقیق مذکور

مانند این‌ها را نه تنها مدرسه یاد نمی‌دهد، بلکه از بین می‌برد. مدرسه فکر می‌کند دارد مسئولیت‌پذیری، نوع دوستی و نظم یاد می‌دهد. ولی نه. مدرسه‌ها اضطراب، استرس، هویت دوگانه، تک‌بعدی شدن، تخریب روحیه، ناامیدی، شکل‌گیری خودنمایی، احساس بیهودگی، رقابت (در برابر رفاقت)، قرار دادن زندگی واقعی در برابر زندگی دانش‌آموزی و دوگانگی ذهنی را ایجاد می‌کنند».

محققان نتیجه گرفته‌اند آموزش‌های پنهان مدرسه برای دانش‌آموزان مولد بی‌اعتمادی به مدرسه، تقابل با آن و مقاومت در برابر آموزه‌های آن است. دانش‌آموزان به تضاد عمیق بین اعتقادات و باورهای خود با آنچه در مدرسه می‌بینند پی برده‌اند و با منفی دانستن آموزش‌های مدرسه سعی می‌کنند از تأثیر آن بر خود جلوگیری کنند و یا با همدستی گروه‌های دوستی اثر آن را بر خود خنثی کنند (میرزا مصطفی، ۱۳۹۸). ضمناً از نظر وضعیت آسیب‌های روانی نیز تعداد زیادی از دانش‌آموزان دچار مشکلات فراوانی هستند که طبعاً اجرای سند را با چالش مواجه می‌کنند.

۵. هدایت تحصیلی و مسئله کنکور؛ هرچند این موضوع به مثابه یک بازیگر محسوب نمی‌شود (اگر سازمان سنجش را به‌عنوان یک بازیگر وارد محاسبات نکنیم)، اما نمی‌توان به این مطلب در تحقق سند بی‌توجه بود. مسئله مشخص در اینجا آن است که کنکور و نظام نامناسب هدایت تحصیلی باعث شده تا تمام معادلات و تنظیمات که طراحان سند تحول در نظر گرفته‌اند به هم بخورد و اصولاً سازوکارهای اشتغال، تنظیم رشته‌ها، تعادل بین رشته‌ها و بازار کار به هم بریزد. مسئله کنکور، عدم توازن رشته‌ها، تحت‌الشعاع قرار گرفتن مفهوم محوری، گرایش به علوم تجربی و رشته‌های پزشکی باعث تضعیف جایگاه سند و به محاق رفتن آینده آن می‌شود.

۶. صداوسیما؛ از صداوسیما به‌عنوان دانشگاه عمومی انتظار می‌رود در همه ابعاد و زوایا به اجرای سند یاری رساند. در عمل نیز این‌گونه است و صداوسیما عملکرد و خدمات متنوعی را برای تحقق اهداف سند تحول ایفا می‌کند، اما در ادبیات موجود نقش مخرب آن بیشتر در کنکور مشاهده می‌شود. برنامه‌های کنکوری صداوسیما عمدتاً بر ضد اهداف محتوایی سند تحول ایفای نقش می‌کنند.

۷. فعالان و تشکل‌های مدنی معلمان؛ انتظار می‌رود این نهادهای مدنی با بسیج معلمان نسبت به اجرایی کردن سند اقدام کنند، اما آن‌ها نسبت به سند بدبین هستند و آن را متنی

سیاسی - ایدئولوژیک تلقی می‌کنند و لذا آن را اجرایی و عملی نمی‌دانند. همچنین اقدام و عملی که نشان‌دهنده تلاش عینی آن‌ها برای اجرای سند باشد تاکنون مشاهده نشده است.

۸. **سایر نهادها؛** این نهادها عمدتاً نقش اقتصادی و مالی در تأسیس مدارس دارند (به خصوص در مناطق محروم).

چکیده مواضع، رفتارها و اقدامات و وضعیت بازیگران کلیدی به شرح جدول ذیل است:

جدول ۱. خلاصه مباحث

<ul style="list-style-type: none"> - سوگیری معلمان نسبت به سند تحول چندان مثبت و دلگرم‌کننده نیست. - توان آموزشی، علمی، ادبی و هنری معلمان رو به افول است. - احساس مسئولیت معلمان نسبت به شغلشان در حال کاهش است. - میزان مشارکت اجتماعی و احساس منزلت شغلی و غرور شغلی‌شان رو به نزول است. - احساس نابرابری شدید، مطالبات مالی و معیشتی انباشته هنوز در معلمان وجود دارد. - زیرساخت‌های حقوقی - اداری برای جلب مشارکت معلمان در سند تحول شکل نگرفته است. * درمجموع آمادگی مداخله همکاری و مساعدت معلمان در اجرای سند کافی نیست. 	<p>معلمان و دبیران</p>
<ul style="list-style-type: none"> - حمایت مالی ناکافی در مقایسه با سایر کشورها اما رشد یافته در طول زمان - حمایت از جنبه‌های نوآورانه و خلاقانه سند (ساحات اقتصادی سند تحول) - تأکید بر خصوصی‌سازی و خرید خدمات آموزشی برای کاهش فشار مالی - تأثیر عوامل سیاسی در انتخاب وزیر آموزش و پرورش * درمجموع حمایت‌های دولت از سند یکپارچه و کامل نبوده است. 	<p>مواضع دولت</p>
<ul style="list-style-type: none"> - اقدامات مفصل برای پیاده‌سازی و اجرایی شدن سند تحول - عملیاتی کردن زیرنظام‌های شش‌گانه سند تحول - تدوین برنامه اجرایی سند و سامانه‌های پایش و رصد سند - مشکل عدم امکان جلب همکاری ذی‌نفعان دیگر - تعدد قوانین، قوانین برنامه جامع بین‌دستگاهی برای هماهنگ کردن همه نهادها - کمبود منابع مالی، کمبود نیروی انسانی، مشکل مدارس نوظهور و نبود ثبات مدیریت - نبود نظام جامع اشتغال - عدم تناسب در انتخاب رشته‌های تحصیلی 	<p>مواضع وزارت آموزش و پرورش</p>

<p>- خانواده‌های ایرانی دچار وضعیت دوگانه‌ای هستند. از یک سو تحت تأثیر ارزش‌های جهانی و مدرن قرار دارند و از سوی دیگر، سنتی و وابسته به ارزش‌های گذشته و بومی‌اند. بنابراین نسبت به محتوای سند تحول حالت دوگانه‌ای دارند و در حالت رد و قبول قرار دارند.</p> <p>- در خانواده‌های ایرانی وضعیت شکاف یا تفاوت نسلی نیز یک واقعیت است.</p> <p>- *موضع خانواده‌ها عدم همراهی با اجرای سند است.</p>	<p>وضعیت خانواده ایرانی</p>
<p>- دانش‌آموزان نسبت به آموزش‌های مدرسه و تجارب مدرسه‌ای واکنش منفی دارند.</p> <p>- روحیه منفی، احساس اضطراب، استرس، هویت دوگانه، تک‌بعدی شدن، احساس دوگانگی، رقابت (در برابر رفاقت) و دوگانگی ذهنی از ویژگی‌های روحی دانش‌آموزان هستند.</p> <p>- به دلیل کثرت منابع و مراجع آموزشی، نسل سوم سواد آموزشی بالایی دارد.</p> <p>- دانش‌آموزان استقلال فردی، آزادی انتخاب، تنوع‌طلبی و سایر ویژگی‌های مدرن را دارند.</p> <p>*دانش‌آموزان در کل بیشتر تحت تأثیر ارزش‌های مدرن، گروه همسالان و فضای مجازی هستند تا هنجارهای سنتی.</p>	<p>وضعیت دانش‌آموزان</p>
<p>- به هم ریختن تناسب رشته‌ها و عدم توازن بین عرضه و تقاضا</p> <p>- سلطه اضطراب کنکور در خانواده‌ها و دانش‌آموزان</p> <p>- مافیای کنکور</p> <p>- تحت الشعاع قرار گرفتن محتوا و مفهوم</p> <p>- گرایش به علوم تجربی و رشته‌های پزشکی</p> <p>* نتیجه: تضعیف جایگاه سند تا اطلاع ثانوی</p>	<p>هدایت تحصیلی نامناسب و مسئله کنکور</p>
<p>- عمده برنامه‌های صداوسیما علیه سند تحول نقش‌آفرینی می‌کند (هرچند این نگاه کمی افراطی به نظر می‌رسد).</p>	<p>صداوسیما</p>
<p>- این تشکل‌ها عمدتاً نگاه منفی به سند تحول دارند و آن را متنی سیاسی - ایدئولوژیک یا آرمانی تلقی می‌کنند.</p> <p>- این تشکل‌ها حداقل این متن را اجرائشدنی می‌دانند.</p> <p>- این تشکل‌ها تاکنون اقدامی برای اجرایی کردن سند (رأساً) انجام نداده‌اند یا درخواستی برای این کار نداشته‌اند یا از آن‌ها درخواستی نشده است.</p>	<p>فعالان و تشکل‌های مدنی معلمان</p>

بحث و نتیجه‌گیری

مطابق توصیف مذکور، می‌توان رفتارها و مواضع بازیگران کلیدی و نیز ناهماهنگی موجود را تحلیل کرد و سناریوهای محتمل را ارائه کرد. یافته اصلی تحقیق آن است که بازیگران اصلی کماکان در چارچوب و بستر گذشته خود عمل می‌کنند و بعید می‌داند که آن‌ها دست به تغییر معنی‌دار رفتار یا جهت‌گیری‌های خود بزنند. در واقع دلیل یا زمینه‌ای برای تغییر سمت‌گیری‌های بازیگران برای دست کشیدن از موضع‌گیری کنونی

آن‌ها وجود ندارد. لذا با انجام مصاحبه‌ها و تحلیل یافته‌ها و شواهد با تکیه بر روش تحلیل روند می‌توان پیش‌بینی کرد که همهٔ بازیگران کماکان با همین رویه و مسیر با سند تحول مواجه می‌شوند و دست به تغییرات اساسی و رویه‌های خود نخواهند زد. به عبارتی، «آینده در تداوم گذشته خواهد بود». بر این اساس، پیش‌بینی رفتار تک‌تک بازیگران احتمالاً به ترتیب و به نحو ذیل خواهد بود:

جدول ۲. پیش‌بینی موضع بازیگران نسبت به آیندهٔ اجرای سند تحول

۱	معلمان و دبیران	نسبت به اجرای سند مثبت عمل نخواهند کرد و مشارکت آن‌ها فعالانه نخواهد بود (خنثی و مؤثر).
۲	دولت	نسبت به اجرای سند حمایتگرانه عمل نخواهد کرد و مشارکت آن فعالانه نخواهد بود (خنثی و مؤثر).
۳	وزارت آموزش و پرورش	نسبت به اجرای سند فعال و حمایتگرانه عمل خواهد کرد و تلاش مضاعفی خواهد کرد (مثبت و مؤثر).
۴	خانواده‌ها	نسبت به اجرای سند موضعی منفی خواهد داشت و تحت فشار جهانی شدن و ارزش‌های مدرن نمی‌تواند نسبت به سند همدلانه عمل کند (خنثی و مؤثر).
۵	دانش‌آموزان	نسبت به اجرای سند و مفاد و اهداف آن بدبین هستند و واکنش منفی دارند و مقاومت خواهند کرد (منفی و بسیار مؤثر).
۶	صداوسیما	نسبت به اجرای سند و مفاد و اهداف آن خنثی عمل خواهد کرد (خنثی و مؤثر).
۷	فعالان و تشکل‌های مدنی معلمان	نسبت به اجرای سند موضع منفی و مقاومت دارد (منفی و مؤثر).
۸	مجلس شورای اسلامی	موضع حمایت و مشارکت خواهد داشت اما تأثیر نخواهد داشت (مثبت اما غیرمؤثر).
۹	فضای مجازی	موضع غیرحمایتی خواهد داشت اما بسیار موثر است (منفی اما مؤثر).
۱۰	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	موضع غیرحمایتی (خنثی و کمتر مؤثر).
۱۱	مؤسسات کنکوری	موضع غیرحمایتی اما بسیار مؤثر دارند (منفی اما بسیار مؤثر).

پیشنهادها

با توجه به موانع موجود و گفته شده، اتخاذ راهبرد سیاست‌گذاری تعاملی برای اجرای سند ضروری است که این خود متضمن آن است که گروه‌ها و نهادهای مختلف به‌خصوص نهادهای مدنی، معلمان و خانواده‌ها نقش فعالانه‌ای در اجرای سند ایفا کنند و مشترکاً به تصمیم برسند، حتی اگر در مرحله وضع^۱، تدوین سند و شکل‌دهی به سیاست دولت مشارکت نداشته‌اند. در این راهبرد، وظیفه دولت تجمیع و حل تعارض میان نیروهای مختلف است. یعنی وظیفه دولت، یا به عبارتی سیاست‌گذار فرهنگی و در اینجا سیاست‌گذار آموزشی (وزارت آموزش و پرورش یا حکمران آموزشی)، آن است که میان این نیروها یا بازیگران متعارض هماهنگی، انسجام یا همکاری ایجاد کند. به عبارتی، نقش دولت صرفاً یک تسهیل‌گر^۲ یا تنظیم‌گر است و نه دستوردهنده. لذا می‌توان از رویکردهای نوینی مانند رویکرد خط‌مشی‌گذاری تعاملی^۳ در اینجا نام برد که به معنی ضرورت هماهنگی همه بازیگران و گروه‌های ذی‌نفع برای رسیدن به یک خط‌مشی (یا سیاست) یا راه‌حل مشخص است (معدنی و حسین‌پور، ۱۳۹۸). همچنین رویکرد حکمرانی مشارکتی^۴، که متضمن مشارکت بین‌بخشی است (محمدی و دانایی‌فرد، ۱۳۹۸)، یا حکمرانی مسئولانه که بر حضور طیف وسیع و متنوعی از کنشگران مبتنی است و جامعه مدنی را با دولت پیوند می‌دهد. بنابراین هر نوع تلاش، سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری برای پیاده‌سازی و اجرای سند تحول از منظر عامل‌محور (یا بازیگر‌محور) معطوف به اجماع سیاست‌گذاران و هماهنگی تمامی بازیگران و کنشگران مرتبط با سند است. در جریان بررسی‌ها مشخص شد بخش مهمی از بازیگران به‌خصوص بازیگران و ذی‌نفعان غیررسمی و غیردولتی مرتبط و مؤثر بر اجرا و پیاده‌سازی سند تحول نسبت به آن موضع خنثی (بی‌تفاوت) و یا حتی مخالف دارند و این موضوع به‌ویژه برای دو بازیگر عمده یعنی خانواده و معلمان بسیار اساسی و مهم است. بنابراین با توجه به ظرفیت، توان، قدرت، منابع، اراده، جمعیت و اهمیتی که این دو بازیگر دارند و به‌راحتی و بدون کمترین هزینه می‌توانند اجرای سند را به تأخیر یا حتی به شکست بکشانند، لذا اتخاذ راهبردهایی جهت جلب مشارکت و توافق و همکاری آن‌ها ضروری است. در این چارچوب رفع موانع ذهنی گام اولیه و مهمی است که باید به آن اندیشید. بنابراین بخشی از راهبردها به رفع موانع ذهنی در نظام سیاست‌گذاری سند در نظام حکمرانی (حکومت) مربوط می‌شود که هنوز

1. Policy Enactment
2. Facilitator
3. Interactive Policy Making
4. Collaborative governance

انعطاف لازم را ندارند و سند تحول را بدون حضور بازیگران هم اجراشدنی می‌دانند. اما در گام بعدی، تفکیک میان بازیگران مختلف و طراحی استراتژی‌های متفاوت برای هرکدام ضروری است. به‌عنوان مثال برای معلمان و دبیران با توجه به جمعیت حدود یک میلیون نفری و پراکندگی آن‌ها در اقصا نقاط کشور و نیز تنوع جنسیتی، سنی، قومی، مذهبی، سیاسی، راهبردهای مختلفی لازم است. در گام بعدی و پس از تفکیک بازیگران مختلف، تدوین و طراحی استراتژی جلب مشارکت جداگانه برای هرکدام از بازیگران و نهادهای مختلف امری ضروری است. برای انجام این مهم و نگارش سازوکارهای تقویت مشارکت هرکدام از بازیگران، شناسایی موانع همکاری هر بازیگر امری بسیار ضروری است تا از خلال آن، شرایط موفقیت در همکاری مؤثر هرکدام از بازیگران مشخص شود. همچنین وظیفه متولیان اجرای سند آن است که انگیزه‌های مشارکت هرکدام از بازیگران را تقویت کنند. اصول کلی برای جلب مشارکت بازیگران به شرح ذیل‌اند:

۱. تقویت انگیزه‌های مشارکت در تمام بازیگران مرتبط با سند تحول

۱۱. توجه به سابقه مشارکت یا تعارض میان نقش‌آفرینان و شناسایی انواع تعارضات دو به دو میان بازیگران با همدیگر

۲.۱. توجه به وابستگی متقابل میان بازیگران به نحوی که احساس کنند خودشان به‌تنهایی ناتوان از دستیابی به خواسته‌هایشان هستند.

۲. توجه به چرخه مشارکت

۱۲. تعامل و ایجاد فهم مشترک درباره اهداف و مضامین سند: تمرکز بر تعاملات رودرو و همراه‌سازی همه بازیگران

۲.۲. حل تعارضات بین‌بخشی بازیگران

۳.۲. اعتمادسازی: افزایش مشارکت و اعتمادسازی

۳. رهبری ساختاری و رهبری انگیزشی: رهبری قوی و انگیزشی، جلب احترام و اعتماد ذی‌نفعان توسط وزارت آموزش و پرورش و دولت

۴. دور شدن از قفل و وابستگی به مسیرهای قبلی اعم از قفل نهادی یا قفل شناختی^۱.

بنابراین صرف نظر از گروه‌ها و بازیگران مختلف، برای جلب مشارکت نهادها و بازیگران مختلف ایجاد آمادگی‌های ذهنی و روانی مثبت نسبت به سند تحول، به‌خصوص در گروه‌های بزرگ مثل معلمان و خانواده‌ها، بسیار ضروری است. به عبارتی، نوعی مهندسی اجتماعی یا مهندسی روانی از سوی دست‌اندرکاران سند تحول برای همه مخاطبان ضروری است که هدف نهایی آن جا انداختن و قبولاندن جایگاه و ضرورت و اهمیت سند تحول به‌عنوان یک

سند مهم تربیتی و آموزشی است و مفاد و مضمون این استراتژی می‌تواند حداقل مشتمل بر موارد ذیل باشد:

۱. پذیرش درونی و قلبی ضرورت داشتن یک سند بالادستی تربیتی، چرا که در غیاب آن نظام تعلیم و تربیت سردرگم می‌ماند.
۲. ملاحظه دوم آنکه، سند تحول یک متن بالادستی یا سیاست بالادستی است که می‌تواند به‌عنوان سیاست کلان تعلیم و تربیت در نظر گرفته شود.
۳. باید تلاش شود تا برای عموم ثابت شود که سند تحول با روش علمی و با مشارکت صاحب‌نظران و متخصصان تعلیم و تربیت کشور تنظیم شده است و سندی سیاسی، عقیدتی و ایدئولوژیک یا شخصی و فردی نبوده است.



ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاقی پژوهش:

تمام اصول اخلاقی در این مقاله رعایت شده است.

حامی مقاله:

این نتیجه هیچ‌گونه کمک مالی از سازمان‌های تأمین مالی در بخش‌های عمومی، تجاری یا غیرانتفاعی دریافت نکرده است.

تعارض منافع:

بنابراین اظهار نویسنده این مقاله تعارض منافع ندارد.



منابع و مأخذ

- آزاد، سمانه (۱۳۹۱). «مشکلات اجرای سند تحول بنیادین از زبان مدیران (موانعی که بر سر راه سند تحول سبز شده‌اند)»، **رشد مدیریت مدرسه**، شماره ۶: ۴-۱.
- اسلامیان، حسن و همکاران (۱۳۹۴). «نگاهی تحلیلی به چالش‌های اجرای سند تحول بنیادین در آموزش و پرورش»، **اولین کنفرانس بین‌المللی مدیریت اقتصاد و حسابداری دانشگاه پیام نور نکا**.
- اشتریان، کیومرث؛ سمانه کشوردوست و سمانه فراهانی (۱۳۹۴). «اجرای پژوهی در سیاستگذاری عمومی، موانع اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه در حوزه سلامت و فرهنگ»، **فصلنامه سیاستگذاری عمومی**، شماره ۲: ۲۸-۱۷.
- بطحائی، سیدمحمد (۱۳۹۷/۱/۲۶). «چه کسانی در برابر تغییر و تحولات آموزش و پرورش مقاومت می‌کنند؟»، مصاحبه با روزنامه ایران، شماره ۶۷۵۵.
- بل، لس و هوارد استونسون (۱۳۹۲). **سیاستگذاری آموزشی**، ترجمه محمود ابوالقاسمی و کوروش فتحی واجارگاه، تهران: انتشارات شورای عالی آموزش و پرورش.
- پورعزت، علی اصغر و بهنام عبدی (۱۳۹۸). «مفهوم‌پردازی حکمرانی مسئولانه مبتنی بر فناوری اطلاعات در جهت نیل به الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت»، **فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی**، شماره ۳: ۲۱۳-۱۹۳.
- خامنه‌ای، آیت‌الله سیدعلی (۱۳۹۷/۶/۹). بیانات در دیدار با مدیران آموزش و پرورش، قابل دسترسی در: WWW.Leader.ir
- خوبرو، محمدتقی و روح‌الله ابراهیمی (۱۳۹۸). «عوامل کلیدی موفقیت در خط‌مشی‌گذاری بخش خدمات عمومی ایران»، **فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی**، شماره ۲: ۲۳-۲۰.
- دفت‌ر طرح‌های ملی (۱۳۹۵). **ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (موج سوم)**. تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
- ربوی، رجب ملکی؛ صادق آوارسین و جعفر ترک‌زاده (۱۳۹۵). «تحلیل رگرسیونی موانع اجرای مصوبات شوراهای آموزش و پرورش استان آذربایجان شرقی»، **فصلنامه تعلیم و تربیت**، شماره ۱۲۸: ۱۰۱-۸۵.
- رستمی، محمدباقر و همکاران (۱۳۹۵). «ارائه الگوی پیاده‌سازی نقشه جامع علمی کشور»، **فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی**، شماره ۲۰: ۱۱-۵.
- روزنامه خراسان (پنج‌شنبه ۱۳۹۶/۱۲/۲۲). «وزیر آموزش و پرورش: در عملیاتی کردن سند تحول ضعیف بوده‌ایم».
- شیبانی، ملیحه، ارش رشیدیان و اذر محمدی (۱۳۹۵). «مطالعه چالش‌های اجرای پیشک خانواده در نظام سلامت ایران»، **مجله حکیم**، شماره ۶۵: ۵۹-۱۰۲.
- عباس‌پور، عباس و کیوان مرادی (۱۳۹۶). «تحلیل انتقادی سیاست آموزشی، بازخوانش ارزش‌های

- گم‌شده»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، شماره ۳: ۱۶۰-۱۳۷.
- کریمی دستجردی، داود، علی‌اصغر پورعزت، نادر سیدکلالی و محمدرضا اخوان انوری (۱۳۸۹). «رتبه‌بندی موانع پیاده‌سازی تصمیمات راهبردی»، فصلنامه مطالعات راهبردی مدیریت، شماره ۲: ۳۱-۴۹.
- محمدپور، احمد، رسول صادقی و مهدی رضایی (۱۳۸۹). «روش‌های تحقیق ترکیبی به‌عنوان سومین جنبش روش‌شناختی: مبانی نظری و اصول علمی»، فصلنامه جامعه‌شناسی کاربردی، شماره ۳۸: ۱۰۰-۷۷.
- محمدی، مهدی؛ قاسم سلیمی و طاهره دری (۱۳۹۶). «تدوین و اعتباریابی الگوی بومی منزلت معلمان در نظام آموزش و پرورش ایران»، فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره ۱۲۶: ۶۷-۳۵.
- محمدی، نعیمه و حسن دانایی‌فرد (۱۳۹۸). «الگوی حکمرانی مشارکتی توسعه انرژی تجدیدپذیر در ایران: رویکرد نهادی»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، شماره ۳۰: ۶۸-۵۵.
- معدنی، جواد و داود حسین‌پور (۱۳۹۸). «تدوین الگوی مبارزه با پولشویی با استفاده از رویکرد خط‌مشی‌گذاری تعاملی»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، شماره ۳: ۱۳۴-۱۱۲.
- میرزاصطفی، صدیقه (۱۳۹۸). «آموزش‌های پنهان مدرسه و تجارب زیسته دانش‌آموزان (مطالعه موردی یکی از مدارس متوسطه فرزندانگان تهران)»، فصلنامه جامعه‌شناسی نهادهای اجتماعی، شماره ۱۴: ۲۶۰-۲۳۳.
- نوید ادهم، مهدی (۱۳۸۹). «مبانی تحول بنیادین نظام آموزش و پرورش». تهران: انتشارات نورالثقلین.
- نوید ادهم، مهدی (۱۳۹۱). «الزامات مدیریتی تحول بنیادین در آموزش و پرورش». راهبرد فرهنگ، شماره ۱۷ و ۱۸: ۷۵-۴۹.
- نیک‌نشان، شقایق و همکاران (۱۳۸۹). «تحلیلی بر رویکردهای روایی در پژوهش‌های کیفی»، روش‌شناسی علوم انسانی، شماره ۶۲: ۱۶۰-۱۴۱.
- وفایی، الهام و سعید وکیلی (۱۳۹۹). «گزارش تحلیلی بودجه آموزش و پرورش عمومی». مرکز پژوهشی توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه.
- هادی‌نژاد، مصطفی و سجاد تمدن (۱۳۹۳). «شناسایی صفات شخصیتی مقاومت رفتاری در برابر تغییر»، دوفصلنامه مدیریت راهبردی، شماره ۱: ۱۹۳-۱۷۶.
- هاشمی، شهناز (۱۳۹۶). «بررسی نقش رسانه در نظام تربیتی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش»، فصلنامه رسانه، شماره ۴: ۳۳-۱۷.
- هدایتی، فرشته و هدایت‌الله خوارزمی (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی اجرای سند تحول بر اساس مبانی مدیریت تحول سازمانی»، نشریه راهبرد توسعه، شماره ۱: ۱۳۲-۱۱۹.
- سازمان‌ها
- جهاد دانشگاهی (۱۳۹۸). «پیمایش ملی خانواده»، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد استان البرز.
- شورای عالی آموزش و پرورش (۱۳۹۰). «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش».

شورای عالی آموزش و پرورش (۱۳۹۰). مبانی نظری تحول بنیادین در نظام تعلیم و تربیت عمومی جمهوری اسلامی ایران.

کمیسیون تعلیم و تربیت و کمیسیون اجرایی سازی سند تحول (اردیبهشت ۱۳۹۸). آموزش و پرورش در مسیر تحول بنیادین، چالش‌ها، راهبردها و اقدامات، شورای عالی انقلاب فرهنگی.

Bryson, J. M. & Bromily, P. (1993). 'Critical factors affecting the planning and implementation of major projects'. **Strategic Management Journal**, 14: 319-330

Clarkson, M. B. E. (1995). 'A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance'. **Academy of Management Review**, 20: 65-91.

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). 'The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications'. **Academy of management Review**, 20(1): 65-91.

Hermans, L. M. & Thissen, W. A. (2009). 'Actor analysis methods and their use for public policy analysts'. **European Journal of Operational Research**, 196(2): 808-818.

Thissen, W. A. H. (2005). **Actor Analysis for Water Resources management**. Eburon Pub.

Degget, B. (2014). **Addressing Current and Futurs Challenge in England**. Intrnational Center for leadership Education.

Launch, C. (1995). **Charting our Education Future**. Department Of Education

Macbeath, J. (2012). **Future of Teaching Profossion IMHE**. Cambridge University Press.

Sudha, P. (1986). **National Policy Of Education**. Ministry Of Education. (<https://www.slideshare.net/sudhapathak/national-policy-of-education-1986>)

Sitography:

Stanford University (2010). **American Education in 2030 Board of Trusted of Leland**. (<https://www.hoover.org/research/american-education-2030>)

Department of Education and Skills (2017) **Action Plan for Education** (<https://www.education.ie/en/The-Department/Action-Plan-for-Education-2016-2019/>)

Ministry of Human Resource Development (2016). **National Policy on Education**. (<https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2016/national-policy-education-2016-report-committee-evolution-new-education-policy-6454>)

The National Commission on Teaching and Americans Future (1996). **Wath Matters Most: Teaching For American s Futurs**.

(<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0895904800014001013>)

Strategies of the Change of Organizational Culture with Emphasis on Human Capital (Case Study: Ministry of Culture and Islamic Guidance)