

A Critical Reappraisal of Two Decades of Iranian Educational Policy-Making up to 2025: Insights from Public Policy Frameworks

Hamidreza Ebrahimi Kiasari 

Department of Public Administration, Qa.C., Islamic Azad University, Qazvin, Iran.

Gholamreza Memarzadeh Tehran 

Department of Public Administration, SR.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Marziye Sam Daliri 

Department of Public Administration, Qa.C., Islamic Azad University, Qazvin, Iran.

Mostafa Mohseni Kiasari 

Department of Industrial Management, Faculty of Economics and Administrative Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran.

Abstract

Context and Purpose: This study investigates the key events influencing educational policy in Iran over the past two decades (2005–2025). The significance of this inquiry lies in the fact that, during this period, recurrent policy shifts and numerous challenges have hindered the realization of educational goals.

Methodology: This study is qualitative in orientation and adopts an analytical–applied purpose. In terms of data collection, it is grounded in a document-based and comparative analysis. The research population consists of Iranian educational policy documents issued between 2005 and 2025, from which purposive samples were drawn, including higher-order policy texts, official reports, authoritative statements, and scholarly studies. Data were collected through systematic document review and the extraction of analytical propositions, and subsequently examined using directed qualitative content analysis within the framework of established policy theories and comparative approaches. Given the limited volume and policy-oriented nature of the data, theory-driven categorization was employed instead of inductive coding.

Findings: The findings reveal that educational policy-making in Iran over the past two decades has been marked by a pronounced gap between policy formulation and implementation. Although major documents such as the *Fundamental Transformation Document* were formally adopted, institutional constraints, centralization, limited resources, and weak accountability hindered their realization. The Multiple Streams Model underscored the necessity of alignment among problem, solution, and political will; the Advocacy Coalition Framework highlighted the persistent tensions between traditionalist and reformist coalitions; and institutional analysis demonstrated that without structural reforms, stakeholder participation, and sustainable resources, even progressive policies remain unimplemented. Overall, the system appears unstable, shaped by discursive and institutional contestations.

* Corresponding Author: h.ebrahimikiasari@iau.ir

How to Cite: Ebrahimi Kiasari, H., Memarzadeh Tehran, G., Sam daliri, M. and mohseni kiasari, M. (2026). A Critical Reappraisal of Two Decades of Iranian Educational Policy-Making up to 2025: Insights from Public Policy Frameworks. *Journal of Comparative Public Administration*, 4(2), 62-93. [Doi: 10.22098/cpa.2025.18416.1116](https://doi.org/10.22098/cpa.2025.18416.1116)

Conclusion: The policy implications of the study underscore the necessity of establishing political stability, institutionalizing stakeholder participation, and securing sustainable financial resources. Consequently, the future success of Iran's educational system requires coherent governance, a multi-faceted approach, and continuous responsiveness to environmental and social changes.

Keywords: Public policy in education; Educational system development; Educational governance challenges; Stakeholder participation; Fundamental Transformation Document

Extended Abstract

Context and Purpose: This study investigates the key events influencing educational policy in Iran over the past two decades (2005–2025). The significance of this inquiry lies in the fact that, during this period, recurrent policy shifts and numerous challenges have hindered the realization of educational goals.

Methodology: A qualitative and documentary approach was employed to ensure comprehensive analysis. Data were collected from authoritative sources, including national policy documents, official reports, interviews with former officials, and related scholarly studies.

Findings: The findings reveal that events such as the ratification of the Fundamental Transformation Document, changes of administrations, teachers' professional demands, and financial constraints have exerted the greatest influence on policies. These developments were implemented amidst ideological turbulence, weak stakeholder participation, and unstable execution.

Conclusion: The policy implications of the study underscore the necessity of establishing political stability, institutionalizing stakeholder participation, and securing sustainable financial resources. Consequently, the future success of Iran's educational system requires coherent governance, a multi-faceted approach, and continuous responsiveness to environmental and social changes.

Introduction

Education is universally regarded as the cornerstone of human and social development, and effective policymaking in this field is fundamental to national progress. In Iran, educational policy over the past two decades (2005–2025) has been marked by recurrent changes, structural challenges, and shifting political orientations. This period, spanning three administrations with divergent ideological leanings, coincided with the enactment of pivotal policy frameworks, including the national 20-Year Vision Document (2003) and the Fundamental Transformation Document (2011), both of which sought to reconfigure the structure and content of the educational system. The policymaking process has been shaped not only by formal institutions—such as the Ministry of Education, the Supreme Council of Education, the Parliament, and higher state authorities—but also by informal actors including media, professional teacher associations, religious leaders, and civil society groups. These interactions have left tangible imprints on policy outcomes, from curriculum design to teacher welfare and professional ranking. Despite quantitative achievements—such as improved literacy rates, expanded enrollment, and rising educational attainment among teachers—serious concerns persist regarding quality indicators, financial sustainability, and labor market alignment. Employing a multi-framework approach, this study applies five prominent theoretical models of public policy

analysis to illuminate the dynamics, successes, and limitations of educational policymaking in contemporary Iran.

Materials and Methods

The present study adopts a qualitative, document-based, and comparative approach to explore the dynamics of educational policymaking in Iran over the past two decades (2005–2025). To ensure a comprehensive and multi-layered analysis, a wide range of sources were utilized, including strategic and national policy documents such as the 20-Year Vision Document and the Fundamental Transformation Document, legislative frameworks, and official reports issued by the Parliament, the Ministry of Education, and the Supreme Council of the Cultural Revolution. The research also draws upon evidence from the Parliamentary Research Center, scholarly publications, national and international statistical databases, and assessments such as TIMSS, alongside media and press coverage of educational reforms. For analytical rigor, the study employs five complementary theoretical frameworks: the policy cycle model, Kingdon’s multiple streams model, the Walt and Gilson policy triangle, the Advocacy Coalition Framework (ACF), and the Institutional Analysis and Development (IAD) framework.

Discussion and Results

This study examines educational policymaking in Iran over the past two decades through five complementary frameworks, providing a multi-layered understanding of key dynamics and outcomes.

Using the policy cycle model, the research identifies critical developments at each stage. In agenda setting, challenges such as declining instructional quality, exam-centrism, curricular misalignment with the “Islamic Revolutionary human,” demands for Islamization, and teachers’ livelihood pressures shaped priorities. Policy formulation produced major outputs including the Fundamental Transformation Document (2011), the National Curriculum, and provisions in the Fifth and Sixth Five-Year Plans. In decision-making, approval by the Supreme Council of the Cultural Revolution and Parliament institutionalized these policies, culminating in the 2021 teacher ranking law. However, implementation faced persistent barriers: delays in roadmaps, fragmented initiatives, leadership turnover, and inadequate resources. Evaluation mechanisms were weak, with limited monitoring and accountability. Thus, a significant gap emerged between policy approval and execution.

The Multiple Streams framework explains how convergence of problem, solution, and political streams opened or closed policy windows. The adoption and cancellation of UNESCO’s Education 2030 reflected an initial alignment followed by political opposition. Conversely, the teacher ranking law succeeded when strong public demand, prepared policy designs, and political will converged in 2021.

The Walt–Gilson policy triangle highlights the interplay of context, process, actors, and content. Contextual factors—including ideological debates, digitalization, demographic shifts, sanctions, and the COVID-19 pandemic—reshaped demands faster than policies could adapt. Policymaking processes remained centralized and top-down, limiting school- and provincial-level participation. Formal actors (ministries, councils, parliament) and informal actors (media, religious leaders, teacher associations, parents) each influenced outcomes. Policy content oscillated between ideological

emphases and modernization-oriented reforms, exemplified in curricular debates and foreign language instruction.

The Advocacy Coalition Framework (ACF) identifies two rival coalitions: a traditionalist, value-oriented coalition and a reformist, modernizing coalition. Their competition explains policy volatility: the former halted Education 2030 and restricted early English instruction, while the latter advanced reforms in curricula and non-public schools. At times, negotiated compromises—such as the Fundamental Transformation Document—reflect learning and partial consensus.

Finally, the Institutional Analysis and Development (IAD) framework shows how formal rules and organizational structures constrained policy implementation. The constitutional mandate for free public education limited privatization and cost-sharing. Highly centralized governance discouraged local initiative and innovation, while overlapping institutions produced fragmentation. Fiscal arrangements, dominated by salaries consuming over 90% of the education budget, left minimal resources for quality-enhancing reforms. As a result, even ambitious policies struggled to materialize. Synthesizing across frameworks, five themes emerge. First, a structural implementation gap undermines policy effectiveness. Second, policy discontinuity results from political turnover and shifting coalitions. Third, weak stakeholder participation—notably of teachers, parents, and local managers—reduces ownership and fidelity. Fourth, a persistent philosophical divide between value-based formation and globalized skill development destabilizes curricula. Finally, resource constraints systematically blunt reform ambitions.

The findings suggest that sustainable reform requires institutional restructuring, participatory governance, stable financing, and a shared educational philosophy that reconciles traditional values with modern competencies. Without such foundations, even transformative policy texts risk remaining aspirational rather than operational.

Conclusions

This study uses a qualitative, document-based comparative approach to analyze education policymaking in Iran (2005–2025) through five frameworks: the policy cycle, Kingdon’s multiple streams, the Walt–Gilson policy triangle, the Advocacy Coalition Framework, and the Institutional Analysis and Development model. It draws on key policy documents (20-Year Vision, Fundamental Transformation Document, development plans), official reports, and media statements by policymakers. Findings reveal a persistent gap between ambitious policy approval and limited implementation capacity, driven by insufficient financial, human, and technical resources. Frequent political turnover has produced discontinuity, weakening trust and leaving reforms incomplete. Minimal stakeholder involvement has made policymaking top-down, while the absence of consensus on whether to prioritize Islamic-Iranian identity or global educational quality has destabilized strategies. Resource constraints further hinder reform. Future studies could employ scenario planning to 2031, focusing on budget share, stakeholder participation, and international assessments. Despite document-based limitations, the results provide guidance for governance reform, stronger participation, and effective monitoring.

Keywords: Public policy in education; Educational system development; Educational governance challenges; Stakeholder participation; Fundamental Transformation Document

بازکاوی انتقادی دو دهه سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران تا افق ۱۴۰۴: رهیافتی در چارچوب‌های نظریات سیاست‌گذاری عمومی

حمیدرضا ابراهیمی کیاسری^{*id}

گروه مدیریت دولتی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران

غلامرضا معمارزاده طهران^{id}

گروه مدیریت دولتی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

مرضیه سام دلیری^{id}

گروه مدیریت دولتی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران

مصطفی محسنی کیاسری^{id}

گروه مدیریت صنعتی، دانشکده علوم اقتصادی و اداری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۰۳

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۷/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۱۰

نوع مقاله: پژوهشی

صص: ۶۲-۹۳

چکیده

زمینه و هدف: این پژوهش با هدف شناسایی رخدادهای اثرگذار بر خط‌مشی‌های آموزش و پرورش ایران در دو دهه اخیر (۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴) انجام شده است. اهمیت این موضوع در آن است که طی این دوره، تغییرات مکرر سیاستی و چالش‌های متنوع، مانع تحقق کامل اهداف آموزشی گردیده است.

روش‌شناسی: از نظر هدف، این پژوهش کیفی و تحلیلی-کاربردی است و از نظر گردآوری داده‌ها بر تحلیل اسنادی-تطبیقی تکیه دارد. نمونه‌ها به صورت هدفمند از اسناد بالادستی، گزارش‌های رسمی، اظهارات مسئولان و تحقیقات دانشگاهی انتخاب گردید. گردآوری داده‌ها از طریق مطالعه اسناد و استخراج گزاره‌های تحلیلی انجام شد و تحلیل داده‌ها با استفاده از محتوای کیفی هدایت‌شده و بر اساس چارچوب نظریه‌های سیاست‌گذاری و رویکرد تحلیلی صورت گرفت. به دلیل ماهیت سیاست‌محور داده‌ها، از دسته‌بندی هدایت‌شده مبتنی بر چارچوب نظری بهره گرفته شد.

* نویسنده مسئول: h.ebrahimikiasari@iaui.ir

نحوه ارجاع دهی: ابراهیمی کیاسری، حمیدرضا، معمارزاده طهران، غلامرضا، سام دلیری، مرضیه، و محسنی کیاسری، مصطفی. (۱۴۰۵). بازکاوی انتقادی دو دهه سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران تا افق ۱۴۰۴: رهیافتی در چارچوب‌های نظریات سیاست‌گذاری عمومی. *مدیریت دولتی تطبیقی*، ۴(۲)، ۶۲-۹۳.

Doi: 10.22098/cpa.2025.18416.1116

حق انتشار این مستند، متعلق به نویسندگان آن است. ۱۴۰۵. ©. ناشر این مقاله، دانشگاه محقق اردبیلی است.

این مقاله تحت گواهی زیر منتشر شده و هر نوع استفاده غیرتجاری از آن مشروط بر استناد صحیح به مقاله و با رعایت شرایط مندرج در آدرس زیر مجاز است.
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)



یافته‌ها: سیاست‌گذاری آموزشی ایران طی این دو دهه با شکاف عمیق میان تدوین و اجرا روبه‌رو بوده است. تصویب اسناد کلیدی مانند «سند تحول بنیادین» اگرچه انجام شد، اما محدودیت نهادی، تمرکزگرایی، کمبود منابع و ضعف پاسخگویی مانع تحقق اهداف شدند. تحلیل بر اساس مدل جریان‌های چندگانه اهمیت هم‌سویی مسئله، راه‌حل و اراده سیاسی را برجسته کرد؛ چارچوب ائتلاف مدافعان کشمکش جریان‌های سنت‌گرا و نوگرا را نمایان ساخت؛ و تحلیل نهادی آشکار نمود که بدون اصلاح ساختارها، مشارکت ذی‌نفعان و منابع پایدار، حتی سیاست‌های مترقی نیز به اجرا نخواهند.

نتیجه‌گیری: دلالت‌های سیاستی پژوهش بر ضرورت ایجاد ثبات سیاسی، نهادینه‌سازی مشارکت ذی‌نفعان و تأمین مالی پایدار تأکید دارند. در نتیجه، موفقیت آینده آموزش و پرورش نیازمند حکمرانی منسجم، رویکرد چندجانبه و پاسخگویی مستمر به تغییرات محیطی و اجتماعی است.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌گذاری عمومی در آموزش، توسعه نظام آموزشی، چالش‌های حکمرانی آموزشی، مشارکت ذی‌نفعان، سند تحول بنیادین

مقدمه

نظام آموزش و پرورش هر کشور زیربنای توسعه انسانی و اجتماعی آن به‌شمار می‌آید و سیاست‌گذاری اثربخش در این حوزه نقشی اساسی در پیشرفت جامعه دارد. در ایران، طی دو دهه اخیر (۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴ هجری شمسی) سیاست‌های آموزشی با تغییرات و چالش‌های گوناگونی روبه‌رو بوده است. این دوره — که از آغاز به‌کار دولت نهم (۱۳۸۴) تا سال‌های ابتدایی دولت سیزدهم و افق چشم‌انداز ۱۴۰۴ را دربرمی‌گیرد — همراه با دگرگونی‌های مهمی در جهت‌گیری‌های سیاسی و برنامه‌ریزی کلان کشور بوده است. از یک‌سو، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ (مصوب ۱۳۸۲) به عنوان نقشه راه ۲۰ ساله کشور تصویب شد که آموزش و پرورش را نیز متأثر ساخت. از سوی دیگر، اسناد تحول‌آفرینی چون سند تحول بنیادین آموزش و پرورش (مصوب ۱۳۹۰) با هدف ایجاد دگرگونی‌های ساختاری و محتوایی در نظام آموزشی تدوین و ابلاغ گردید (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰). در این بازه، سه دولت با گرایش‌های سیاسی متفاوت زمام قوه مجریه را در دست داشتند و هر یک رویکرد خاصی نسبت به سیاست‌های آموزشی اتخاذ کردند که بر میزان تحقق اهداف و برنامه‌های مصوب اثرگذار بوده است. در این میان، روند سیاست‌گذاری آموزشی نه‌تنها تابع اسناد کلان و تغییرات سیاسی بوده، بلکه به‌شدت از تعامل و نقش‌آفرینی بازیگران مختلف نیز تأثیر پذیرفته است.

به‌بیان دیگر، تحقق اهداف کلان مندرج در اسناد بالادستی، تنها در صورت مشارکت هماهنگ و تأثیرگذاری همزمان بازیگران رسمی و غیررسمی در فرآیند سیاست‌گذاری و اجرا ممکن خواهد بود. سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در ایران تحت تأثیر عوامل و بازیگران متعددی است و بازیگران رسمی شامل وزارت آموزش و پرورش و زیرمجموعه‌های آن (از جمله شورای عالی آموزش و پرورش)، مجلس شورای اسلامی، دولت و نهادهای بالادستی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر ارکان حاکمیتی هستند. در کنار آن‌ها، بازیگران غیررسمی نظیر رسانه‌ها، نخبگان علمی و تربیتی، رهبران مذهبی، تشکلهای صنفی معلمان و بخش‌های مختلف جامعه مدنی نقشی قابل توجه در شکل‌دهی به گفتمان‌ها و حتی تصمیمات سیاستی داشته‌اند. به عنوان نمونه، نفوذ گفتمان دغدغه‌مندی

فرهنگی-دینی در محتوای برنامه‌های درسی مشهود بوده است و هم‌زمان، فشار افکار عمومی و گروه‌های صنفی معلمان بر سیاست‌هایی نظیر بهبود معیشت فرهنگیان و اجرای نظام رتبه‌بندی تأثیر گذاشته است.

از منظر شواهد، در حال حاضر نظام آموزشی ایران حدود ۱۶/۵ میلیون دانش‌آموز و یک میلیون معلم را در بر می‌گیرد. کمی بیش از ۴۹ درصد دانش‌آموزان را دختران تشکیل می‌دهند (ایرنا، ۱۳۹۹) و در حالی که در سال ۱۳۹۴ حدود ۵۳ درصد معلمان زن بودند، در سال ۱۳۹۹ این عدد به ۶۰ درصد رسیده که نشان از اقبال کم مردان به این شغل بوده است. (اعتماد، ۱۳۹۴). بیش از ۸۱ درصد معلمان دارای تحصیلات لیسانس و بالاتراند که از نظر سطح تحصیلات نیروی انسانی وضعیت مطلوبی را نشان می‌دهد (خبرگزاری کار ایران، ۱۴۰۱). نرخ‌های پوشش تحصیلی نیز بهبود یافته است؛ به‌طوری‌که پوشش واقعی در کل دوره‌های تحصیلی حدود ۹۴/۳ درصد و در دوره ابتدایی حدود ۹۸ درصد گزارش شده است (تسنیم، ۱۴۰۱). همچنین نرخ باسوادی بزرگسالان طی دهه‌های اخیر افزایش چشمگیری یافته و در سال‌های اخیر به حدود ۸۹ درصد رسیده است (آمارفکت، ۱۴۰۲). با این حال، شاخص‌های کیفیت آموزشی بیانگر دغدغه‌هایی جدی است. برای نمونه، در ارزیابی بین‌المللی TIMSS، ایران در آزمون ریاضی پایه هشتم در رتبه ۲۹ از میان ۳۹ کشور قرار گرفت و حدود ۳۲ درصد دانش‌آموزان ایرانی نمره‌ای کمتر از سطح معیار (۴۰۰) کسب کردند که این سهم در میانگین بین‌المللی تنها ۱۳ درصد بود (تسنیم ۱۳۹۹). در تحلیل عملکرد نهادهای آموزشی در تناسب عرضه و تقاضای نیروی کار با رسته‌های اولویت دار در کشور، به طور میانگین تنها ۲۸ درصد رشته‌های آموزشی مرتبط با رسته‌های اولویت دار بوده است که می‌تواند در فقر مهارتی نیروها در کشور تأثیر گذار باشد (تسنیم، ۱۴۰۴). این نتایج حاکی از آن است که علی‌رغم پیشرفت در دستیابی به آموزش همگانی، چالش کیفیت یادگیری پابرجاست. یکی از عوامل تأثیرگذار، میزان سرمایه‌گذاری و منابع اختصاص‌یافته به آموزش و پرورش است. سهم هزینه‌های آموزشی از تولید ناخالص داخلی ایران در سال‌های اخیر در حدود ۳ درصد بوده است که کمتر از میانگین جهانی (حدود ۴ درصد) است و ایران را از نظر این شاخص در رتبه‌ای حدود ۱۱۲ در جهان قرار داده است (فرهیختگان، ۱۴۰۳). به‌علاوه، سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت در اغلب سال‌ها تنها حدود ۸-۱۰ درصد بوده است (ایرنا ۱۴۰۳). این سطح پایین تأمین مالی موجب شده بسیاری از برنامه‌های بهبود کیفی به‌دلیل کمبود اعتبار با کندی یا وقفه مواجه شوند. براساس بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، طی سال ۱۳۹۰ درحالی سهم حقوق و دستمزد از کل بودجه آموزش و پرورش در ایران حدود ۹۲ درصد و سهم هزینه‌های آموزشی و پرورشی حدود ۸ درصد بوده، اما از سال ۱۳۹۳ تاکنون به‌طور میانگین ۹۸ درصد از بودجه این نهاد صرف حقوق و دستمزد می‌شود. (فرهیختگان، ۱۴۰۳) و اعتبارات بسیار محدودی برای اقدامات کیفیت‌بخشی باقی می‌ماند. بنابراین، کمبود منابع مالی پایدار یکی از موانع ساختاری تحقق کامل سیاست‌های مصوب به‌شمار می‌رود.

برآیند این شواهد نشان می‌دهد که با وجود تدوین اسناد کلان و برخی بهبودهای کمی، کیفیت یادگیری و تناسب آموزش با نیازهای کشور به‌صورت پایدار ارتقا نیافته است. این مسئله در بستر تعامل پیچیده اسناد بالادستی، تغییرات سیاسی و نقش‌آفرینی بازیگران رسمی و غیررسمی شکل گرفته و تبیینی چندوجهی را اقتضا می‌کند. در عین حال، کاستی مهمی در ادبیات موجود دیده می‌شود: گزارش‌ها و روایت‌های موجود یا توصیفی و پراکنده‌اند یا

عمدتاً بر شاخص‌های کمی متمرکز شده‌اند و کمتر تحلیلی منسجم و مقایسه‌پذیر از فرایند سیاست‌گذاری آموزشی ایران در این بازه با اتکا به چارچوب‌های نظری مکمل ارائه شده است.

بر این اساس این پژوهش در پی پاسخ به این پرسش است که چارچوب‌های سیاست‌گذاری چه تحلیلی از روند سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴ و پیامدهای برآمده از آن ارائه می‌کنند و این تبیین‌ها چگونه نقاط قوت، گلوگاه‌های اجرایی و سازوکارهای بافتاری، کنشگرانه و نهادی را آشکار می‌سازند؟

پیشینه پژوهش

پیرامون سیاست‌گذاری آموزشی در ایران و تحولات آن، تاکنون پژوهش‌های متعددی صورت گرفته است. برای مثال، شرفی و رضایی (۱۴۰۰) در پژوهشی به بررسی موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش از دیدگاه خبرگان پرداختند و عواملی چون کمبود منابع مالی، مقاومت‌های درون‌سازمانی و بی‌ثباتی مدیریتی (تغییر پیاپی مدیران ارشد و شش وزیر آموزش و پرورش طی ده سال) را به‌عنوان موانع کلیدی شناسایی کردند. همچنین بطحایی (۱۳۹۸) - وزیر اسبق آموزش و پرورش - در مقاله‌ای چالش‌های تحقق سند تحول بنیادین را برشمرد و بر لزوم رفع موانعی مانند عدم تأمین مالی کافی و نبود عزم سازمانی پایدار تأکید کرد. در سال‌های اخیر تحقیقات دانشگاهی به جنبه‌های نوین سیاست‌گذاری آموزشی نیز توجه کرده‌اند؛ از جمله ابراهیمی کیاسری و همکاران (۱۴۰۲) در چند پژوهش پیاپی با رویکرد چندروشی، به طراحی الگوی مشارکت شهروندان در خط‌مشی‌های نظام آموزشی پرداخته‌اند. نتایج این مطالعات بر اهمیت مشارکت ذی‌نفعان و مردم در فرایند سیاست‌گذاری آموزشی و تأثیر آن بر موفقیت اجرای سیاست‌ها صحنه می‌گذارد. عبدی (۱۴۰۰) در گزارش ملی ارزشیابی نظام آموزشی ایران به بررسی عملکرد نظام آموزش و پرورش و میزان تحقق اهداف ترسیم‌شده پرداخت. این گزارش بر لزوم بازنگری در ساختارهای حکمرانی آموزشی و تقویت مکانیزم‌های نظارت بر اجرای سیاست‌ها تأکید کرده است. علاوه بر این، ارزیابی‌های نهادی و رسمی نیز انجام شده است؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی (۱۳۹۱) چالش‌های اجرای سند تحول بنیادین و راهکارهای پیش‌رو را تحلیل کرده است. گزارش مرکز پژوهش‌ها نیز بر مواردی مشابه - از جمله نبود ضمانت اجرایی برای سیاست‌ها، ناهماهنگی بین‌بخشی و کمبود بودجه - تصریح دارد و پیشنهادهایی برای رفع آن‌ها ارائه می‌دهد. با وجود مطالعات ارزشمند فوق که هر یک بخشی از ابعاد سیاست‌گذاری آموزشی ایران را روشن کرده‌اند، اغلب آن‌ها یا به‌صورت موضوعی و محدود بر یک سند (مانند سند تحول بنیادین) و موانع اجرایی آن متمرکز بوده‌اند، یا عمدتاً به توصیف وضعیت موجود و شاخص‌های کمی پرداخته‌اند. آنچه کمتر مورد توجه قرار گرفته، تحلیل منسجم و مقایسه‌پذیر فرایند سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران در یک بازه زمانی طولانی، با اتکا به چارچوب‌های نظری مکمل و چندبعدی در حوزه سیاست‌گذاری عمومی است. این خلأ تحلیلی، ضرورت پژوهش حاضر را آشکار می‌سازد و انگیزه اصلی برای طرح آن بوده است.

چارچوب نظری

در این مطالعه هر یک از پنج چارچوب به‌صورت مستقل و با حفظ مرزهای مفهومی به‌کار می‌رود تا تمایز تبیینی آن‌ها محفوظ بماند و مقایسه‌پذیری نتایج تضمین شود. «چرخه سیاست‌گذاری» منطق توالی‌محور دارد و واحد مقایسه را مراحل دستورکارگذاری، تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی می‌گیرد؛ توان تبیینی آن در آشکارسازی

پیوستگی/گسست میان مراحل و تشخیص شکاف‌های مرحله‌ای نهفته است و پرسش راهنمای آن این است که در هر مرحله چه رخ داده و چه شکاف‌هایی قابل شناسایی است.

«جریان‌های چندگانه کینگدون» منطق زمان‌مند و رخدادمحور دارد و بر هم‌راستایی یا ناهماهنگی سه جریان مسئله، راه‌حل و سیاست متمرکز است؛ قوت تبیینی آن در توضیح گشایش یا انسداد پنجره‌های تغییر است و می‌پرسد کدام پیکربندی‌های مسئله/راهبرد/سیاست موجب گشودن یا بستن پنجره‌ها می‌شود (کینگدون، ۱۹۸۴). «مثلث سیاست‌گذاری والت و ژیلسون» معماری رابطه‌ای سیاست را بازسازی می‌کند و به پویایی متقابل بافتار، کنشگران، فرایند و محتوا می‌پردازد؛ مزیت تبیینی آن در نشان دادن چگونگی اثرگذاری چیدمان این چهار مؤلفه بر یکدیگر است و می‌پرسد این مؤلفه‌ها در هر مقطع چگونه بر هم اثر گذاشته‌اند (والت و ژیلسون، ۱۹۹۴).

«چارچوب ائتلاف مدافعان» منطق تداوم/تغییر باورمحور دارد و به ردیابی باورهای هسته‌ای و آرایش ائتلاف‌های پایدار ذی‌نفع می‌پردازد؛ توان تبیینی آن در صورت‌بندی الگوهای رقابت، یادگیری و تعارض در طول زمان است و می‌پرسد ائتلاف‌ها و باورهای محوری آن‌ها چیست و یادگیری/تعارض چگونه رخ داده است (ساباتیه و جنکینز-اسمیت، ۱۳۹۳).

«چارچوب تحلیل نهادی و توسعه (IAD)» منطق قاعده‌محور دارد و بر قواعد رسمی/غیررسمی، عرصه‌های تصمیم و سازوکارهای مشوق/بازدارنده متمرکز است؛ مزیت تبیینی آن در پیوند دادن «قواعد در عمل» با رفتار بازیگران و پیامدهاست و می‌پرسد این قواعد و سازوکارها چه پیامدهایی را صورت‌بندی کرده‌اند (برکلند، ۲۰۱۹).

روش‌شناسی پژوهش

روش پژوهش حاضر مبتنی بر رویکرد کیفی و تحلیل اسنادی-تطبیقی است و با اتکا به واکاوی جامع و ژرف اسناد و مدارک سیاست‌گذاری مرتبط با آموزش و پرورش ایران در بازه زمانی دو دهه اخیر (۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴ هجری شمسی)، به کاوش ابعاد گوناگون این حوزه پرداخته است. با توجه به ماهیت سیاست‌محور و حجم محدود داده‌ها، راهبرد تحلیل به‌جای کدگذاری استقرایی چندمرحله‌ای بر «دسته‌بندی هدایت‌شده» استوار شد. به‌منظور حصول به نتایجی دقیق، چندلایه و منسجم، مجموعه‌ای متنوع از منابع مورد بهره‌برداری قرار گرفته است؛ از جمله اسناد راهبردی و بالادستی نظیر سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، قوانین و مقررات برنامه‌های توسعه، و نیز گزارش‌های رسمی نهادهایی چون مجلس شورای اسلامی، وزارت آموزش و پرورش و شورای عالی انقلاب فرهنگی. علاوه بر این، پژوهش حاضر بر تحلیل و ارزیابی مستندات مراکز پژوهشی معتبر مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مقالات علمی و دانشگاهی مرتبط، داده‌ها و آمارهای رسمی ملی و بین‌المللی (نظیر اطلاعات مرکز آمار ایران، سازمان برنامه و بودجه و نتایج ارزیابی‌هایی چون TIMSS)، و همچنین بازتاب‌های رسانه‌ای و خبری سیاست‌های آموزشی در جراید و مطبوعات استوار بوده است تا تصویری جامع از فضای سیاسی و اجتماعی مؤثر بر تصمیمات و تحولات آموزشی به‌دست آورد.

گردآوری داده‌ها از طریق صورت‌برداری تحلیلی از اسناد و تثبیت نسخه‌های نهایی انجام شد. تحلیل به‌شکل تطبیق هدایت‌شده پیش رفت: گزاره‌های تحلیلی از اسناد استخراج و ذیل مقولات از پیش تعریف‌شده برگرفته از چارچوب‌های سیاست‌گذاری سامان‌دهی شد تا مقایسه طولی در امتداد دوره زمانی و مقایسه عرضی میان مراحل و

مقولات قابل اتکا باشد؛ این رویکرد معادل «تحلیل محتوای هدایت‌شده» است که در متون روش‌شناختی توصیه شده است (سیه و شانون، ۲۰۰۵) و با منطق استفاده از چارچوب‌های سیاستی برای تبیین فرایندها همخوانی دارد (ساباتیه و ویل، ۲۰۱۴). برای افزایش اعتبار و پایایی، مثلث‌سازی منابع، بازبینی همتای علمی، ردگیری زنجیره شواهد از متن سند تا استنتاج، و تصریح محدودیت‌های ناشی از اتکای اصلی به اسناد رسمی اعمال شد. بدین‌سان، بدون توسل به کدگذاری باز/محوری/انتخابی، انسجام تحلیلی و قابلیت مقایسه یافته‌ها در چارچوب نظری تقویت گردید.

یافته‌های پژوهش

۱. تحلیل بر مبنای چرخه سیاست‌گذاری

مدل چرخه سیاست‌گذاری فرایند خط‌مشی را در توالی به‌هم‌پیوسته‌ی دستورکارگذاری، تدوین، تصمیم‌گیری/تصویب، اجرا و ارزیابی صورت‌بندی می‌کند و بدین‌وسیله امکان بازسازی روشمند تحولات و سنجش نسبت مرحله‌ها با یکدیگر را فراهم می‌سازد. در مطالعه‌ی آموزش و پرورش ایران، اتکا به این منطق توالی‌محور به‌طور مشخص با اهداف تازه‌ی پژوهش هم‌راستا است: نخست، ترسیم نقشه‌ی مرحله‌به‌مرحله‌ی سیاست‌ها در بازه زمانی مورد نظر و تعیین معیارمند نقاط قوت و ضعف هر مرحله؛ دوم، فراهم کردن بستر مقایسه‌پذیر برای قرائت‌های تحلیلی موازی از روندها و پیامدها بدون ادغام مفهومی این قرائت‌ها؛ و سوم، آشکارسازی سازوکارهایی که گسست یا پیوستگی میان «تصویب» و «تحقق» را توضیح می‌دهند و پیوند مرحله‌ها را با پیامدهای مشاهده‌شده روشن می‌سازند. بر این مبنای، چرخه سیاست‌گذاری در این پژوهش نه صرفاً به‌عنوان یک چارچوب توصیفی، بلکه به‌مثابه شالوده‌ای تشخیصی به‌کار می‌رود: واحد مقایسه «مرحله» است، پرسش راهنما «در هر مرحله چه رخ داده و چه شکاف‌هایی قابل شناسایی است» و خروجی مورد انتظار «تصویر یکپارچه‌ای» است که از کنار هم نشستن یافته‌های مرحله‌ای، فهمی منسجم از روند سیاست‌گذاری و نسبت آن با پیامدها ارائه می‌کند.

مرحله دستورکارگذاری

در مرحله دستورکارگذاری، مسائل متعدد در حوزه آموزش، ضرورت سیاست‌گذاری را دوچندان کردند؛ از جمله افت کیفیت آموزش و آزمون‌محوری، ناکارآمدی برنامه‌های درسی موجود در تربیت «انسان تراز انقلاب اسلامی»، مطالبه‌های فرهنگی برای اسلامی‌سازی محتوا و محیط‌های آموزشی، و چالش‌های معیشتی معلمان. به عنوان نمونه، در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۶ موضوع تغییر ساختار نظام آموزشی از ساختار قدیمی ۵-۳-۴ به ساختار جدید ۶-۳-۳ و نیز لزوم تدوین سند تحول بنیادین به عنوان مسائل اساسی حوزه آموزش مطرح شدند و حمایت مقامات عالی کشور (از جمله تأکیدات رهبر معظم انقلاب) را به‌دست آوردند. به موازات آن، مطالبه‌های صنفی همچون افزایش حقوق و مزایای معلمان نیز در سطح افکار عمومی مطرح بود، هرچند در ابتدا کمتر به دستورکار رسمی دولت راه یافت.

مرحله تدوین سیاست

بر پایه مسائل شناسایی شده در مرحله قبل، اقدام به تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های جدید صورت گرفت. مهم‌ترین خروجی این مرحله، تدوین سند تحول بنیادین آموزش و پرورش بود که طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰ در شورای عالی آموزش و پرورش (با مشارکت جمعی از کارشناسان و صاحب‌نظران تربیتی) تهیه و نهایتاً در دی ۱۳۹۰ در شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسید. این سند راهبردی در ۸ فصل تنظیم شده و چشم‌انداز، ارزش‌ها، اهداف عملیاتی و راهکارهای کلان برای تحول بنیادین آموزش رسمی کشور را ترسیم کرده است. از دیگر اسناد مهم تدوین شده در این دوره می‌توان به سند برنامه درسی ملی در جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد که در امتداد سند تحول بنیادین تهیه و تصویب شدند (محمدیان، ۱۳۹۳). همچنین در برنامه‌های پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۶ و ۱۳۹۶-۱۴۰۰) بخش‌های ویژه‌ای به آموزش و پرورش اختصاص یافت و سیاست‌هایی نظیر کیفی‌سازی آموزش، گسترش عدالت آموزشی، بازنگری در نظام پذیرش دانشجو (کنکور) و افزایش سهم آموزش و پرورش از تولید ناخالص داخلی در متون برنامه‌ای گنجانده شد. به عنوان نمونه، قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف به تدوین نظام رتبه‌بندی حرفه‌ای معلمان و افزایش نسبی بودجه آموزش کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲).

علاوه بر سند تحول، در این دوره قوانین و مصوبات متعددی نیز در مجلس و هیأت دولت برای بهبود آموزش و پرورش به تصویب رسید؛ از جمله می‌توان به تصویب سند ملی آموزش ۲۰۳۰ یونسکو در سال ۱۳۹۵ (که البته بعداً لغو شد) اشاره کرد. هر یک از این سیاست‌ها بر اساس مشکلی از مشکلات نظام آموزشی شکل گرفتند و وارد فاز تصویب و ابلاغ شدند.

مرحله تصمیم‌گیری و تصویب

خروجی‌های مرحله تدوین برای تصویب نهایی به مراجع ذی‌صلاح ارائه شدند. شورای عالی انقلاب فرهنگی - به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت سایر سران قوا و چهره‌های علمی- فرهنگی مرجع نهایی تصویب سند تحول بنیادین بود. این سند در جلسات ۶۸۱ تا ۶۹۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی بررسی و نهایتاً در مورخ ۵ مهر ۱۳۹۰ تصویب و در اسفند همان سال جهت اجرا ابلاغ گردید (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰). تصویب سند تحول بنیادین با حمایت قاطع مقامات عالی نظام همراه بود و به مراتب در سخنان مسئولان عالی رتبه نظام، عمل به و سرلوحه قرار دادن آن مورد تأکید قرار گرفت. علاوه بر این، یک سیاست مهم دیگر پس از سال‌ها بحث و پیگیری به سرانجام رسید: قانون نظام رتبه‌بندی معلمان نهایتاً در سال ۱۴۰۰ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که هدف آن ارتقای انگیزه شغلی معلمان و بهبود وضعیت معیشتی آنان بود. به طور کلی، بسیاری از نظرات نخبگان دانشگاهی و کارشناسان بیرونی نیز در این مرحله وارد کار شد؛ به عنوان مثال، کارگروه تدوین سند تحول بنیادین متشکل از اساتید علوم تربیتی، مدیران باتجربه و نمایندگان نهادهای حوزوی بود که کوشش کردند مبانی نظری اسلامی و نیز دستاوردهای علمی روز را در پیشنهادها و سیاستی بگنجانند.

مرحله اجرا

به‌رغم تصویب این اسناد، اجرای سیاست‌ها با موانع متعددی مواجه شد. تهیه نقشه راه اجرای سند تحول نیز خود دچار تأخیر و چندبار بازنگری شد؛ نسخه اولیه نقشه راه در سال ۱۳۹۳ (دوره وزارت آقای فانی) تدوین گردید که به دلیل نداشتن شاخص‌های کمی و نظام نظارتی عملی نشد. نسخه جدیدتری در سال ۱۳۹۷ (وزارت آقای بطحایی) تهیه شد اما باز هم به دلیل عدم تکمیل زیرنظام‌ها و واقع‌بینانه نبودن زمان‌بندی چهارساله، پیشرفت قابل ملاحظه‌ای نیافت. در سال ۱۳۹۸ وزیر بعدی (آقای حاجی‌میرزایی) به جای تمرکز بر همان نقشه راه، ابتکاری تحت عنوان بسته‌های ۲۵ گانه تحول معرفی کرد که تمرکز را از اجرای جامع سند منحرف ساخت. این اقدامات پراکنده باعث شد اجرای بسیاری از اهداف سند تحول به شکل یکپارچه پیش نرود. به طور کلی، در مرحله اجرای سیاست‌ها موانعی چون کمبود منابع مالی و نیروی انسانی آموزش‌دیده، مقاومت‌های درون‌سازمانی در برابر تغییر، و بی‌ثباتی مدیریتی (تغییر شش وزیر آموزش و پرورش طی ده سال) موجب کندی پیشرفت برنامه‌های تحول‌آميز شده‌اند. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹؛ شرفی و رضایی، ۱۴۰۰؛ شورای عالی آموزش و پرورش، ۱۳۹۷؛ بطحایی، ۱۳۹۸)

مرحله ارزیابی

ارزیابی مستمر و دقیق پیامدهای سیاست‌ها نیز در نظام آموزشی طی این سال‌ها ضعیف بوده است. تا سال‌ها، عدم اجرای بخش‌های مختلف سند تحول بنیادین پیامد خاصی برای مدیران و مجریان ذی‌ربط نداشت و سازوکار روشنی برای پایش میزان تحقق برنامه‌ها وجود نداشت. هرچند اقداماتی مانند راه‌اندازی نظام پایش شاخص‌های آموزش و پرورش و ارائه گزارش‌های نظارتی سالانه (مثلاً توسط کمیسیون آموزش مجلس) می‌تواند به تقویت پاسخگویی کمک کند، اما به طور کلی در بخش ارزیابی سیاست‌ها خلأهایی مشاهده شد. این کاستی باعث شد بازخورد مناسب برای اصلاح مسیر سیاست‌ها به‌موقع فراهم نشود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹؛ تسنیم، ۱۴۰۰؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲).

جمع‌بندی این چارچوب: مدل چرخه سیاست‌گذاری نشان داد که علی‌رغم تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های مفید (در مراحل دستورکار و تصویب)، یک شکاف قابل توجه بین تصویب سیاست‌ها و اجرای عملی آن‌ها وجود داشته است. بسیاری از ایده‌های خوب و مصوبات راهگشا در مرحله اجرا با کندی، وقفه یا اجرا نشدن مواجه شده‌اند و اهداف پیش‌بینی‌شده آن‌ها محقق نشده است. بنابراین، از منظر چرخه سیاست‌گذاری، تمرکز بیشتر بر اجرای مرحله‌ای سیاست‌ها، ایجاد سازوکارهای نظارت و بازخورد منظم، و پاسخگویی مجریان برای کاهش فاصله بین تصمیم و عمل ضرورت دارد. با این حال، مدل چرخه به تنهایی توضیح نمی‌دهد که چگونه برخی دستورکارها اساساً شکل می‌گیرند یا از اولویت خارج می‌شوند؛ برای پاسخ به این پرسش، در بخش بعد از مدل جریان‌های چندگانه بهره گرفته می‌شود.

۲. تحلیل بر مبنای مدل جریان‌های چندگانه

مدل جریان‌های چندگانه کینگدون فرایند دستورکارگذاری را با منطق زمان‌مند و رخدادمحور توضیح می‌دهد: تغییر عمده زمانی محتمل است که سه جریان مستقل-جریان مسئله (تعریف و برجسته‌شدن مشکلات)، جریان راه‌حل/راهبردهای سیاستی (وجود گزینه‌های آماده و قابل عرضه)، و جریان سیاست (فضای سیاسی و اراده

تصمیم‌گیران)- به‌طور هم‌زمان هم‌راستا شوند و «پنجره سیاستی» را بگشایند؛ به‌عکس، ناهماهنگی هر یک از این جریان‌ها پنجره را می‌بندد و پیشروی دستورکار را عقیم می‌گذارد. قوت تبیینی این مدل در نشان‌دادن اینکه کدام پیکربندی‌های مسئله/راه‌حل/سیاست موجب گشودن یا بستن پنجره‌های تغییر می‌شوند نهفته است و در این پژوهش به‌عنوان ابزار تحلیل لحظات کلیدی دستورکارگذاری به کار می‌رود.

از دید مدل جریان‌های چندگانه، برخی رخداد‌های دو دهه اخیر آموزش و پرورش ایران را می‌توان با میزان انطباق یا عدم انطباق این سه جریان تبیین کرد. برای نمونه، پذیرش و سپس لغو اجرای سند آموزش ۲۰۳۰ یونسکو در سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۶ یک مورد گویا است. در این رویداد، ابتدا هر سه جریان در دولت وقت همسو شدند: مشکل همگامی با آموزش جهانی و حرکت به سوی اهداف توسعه پایدار جهانی مطرح بود، راه‌حل مشخص و آماده در قالب برنامه آموزش ۲۰۳۰ یونسکو وجود داشت که بسیاری کشورها آن را پذیرفته بودند، و جریان سیاسی حاکم (دولت دوازدهم با رویکردی تعامل‌گرا) نیز در آغاز موافق اجرای این برنامه بود. این همسویی منجر به گشوده‌شدن یک پنجره سیاستی در سال ۱۳۹۵ برای الحاق ایران به برنامه آموزش ۲۰۳۰ شد و دولت رسماً سند ملی مربوط به آن را تدوین و ارائه کرد. اما در بهار ۱۳۹۶ جریان سیاسی به‌شدت تغییر کرد: با افشای این موضوع در رسانه‌ها و برانگیخته شدن مخالفت شدید رهبر معظم انقلاب، جریان سیاسی مخالف غلبه یافت و پنجره سیاستی مزبور را بست. ایشان اعلام کردند جمهوری اسلامی سندی را که تحت تأثیر سبک زندگی غربی تدوین شده باشد، برنمی‌تابد و اجرای سند ۲۰۳۰ را غیرمجاز دانستند (دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۹۶). با ظهور این جریان سیاسی جدید، شورای عالی انقلاب فرهنگی در خرداد ۱۳۹۶ مصوبه‌ای گذراند که ضمن لغو اجرای سند ۲۰۳۰، انحصار سیاست‌گذاری کلان آموزشی را به سند تحول بنیادین بازگرداند. بدین ترتیب عدم همراهی جریان سیاسی حاکم موجب شد اجرای این دستورکار متوقف گردد. این مثال نشان می‌دهد حتی اگر دو جریان نخست همسو باشند، ناهم‌سویی جریان سیاسی می‌تواند به خروج یک موضوع از دستور کار منجر شود.

در مقابل، تصویب قانون نظام رتبه‌بندی معلمان در سال ۱۴۰۰ نمونه‌ای است که هر سه جریان در جهت گشودن یک پنجره سیاستی مثبت همگرا شدند.

- جریان مشکل: سال‌ها بود که پایین بودن حقوق و منزلت معلمان به عنوان مشکلی جدی انباشته شده بود. طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ اعتراضات صنفی گسترده معلمان در ده‌ها شهر کشور رخ داد که مطالبه اصلی آن‌ها اجرای طرح رتبه‌بندی و بهبود معیشت بود. این اعتراضات، مسئله معیشتی معلمان را به اوج دستور کار عمومی رساند.
- جریان راه‌حل: ایده رتبه‌بندی معلمان از اوایل دهه ۱۳۹۰ در سند تحول بنیادین مطرح شده بود. طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۹ کار کارشناسی جامعی در وزارت آموزش و پرورش و مجلس برای تدوین طرح آماده انجام شد؛ بنابراین تا سال ۱۴۰۰ یک بسته سیاستی مشخص و مدون (پیشنهاد قانون رتبه‌بندی) مهیا بود.
- جریان سیاسی: در سال ۱۴۰۰ فضای سیاسی نیز نهایتاً برای حل این مسئله همسو گردید. مجلس یازدهم مصرّ به تصویب قانون بود و دولت دوازدهم اواخر دوره خود لایحه رتبه‌بندی را ارائه داد. علاوه بر آن، نامزدهای انتخابات ریاست‌جمهوری ۱۴۰۰ (از جمله شهید رئیسی) وعده اجرای رتبه‌بندی را در

برنامه‌های خود مطرح کرده بودند. پس از استقرار دولت سیزدهم، هماهنگی بیشتری بین دولت و مجلس ایجاد شد و حتی برای تأمین بار مالی رتبه‌بندی از محل صندوق توسعه ملی اجازه ویژه‌ای از رهبر معظم انقلاب اخذ گردید.

به این ترتیب اواخر سال ۱۴۰۰ سه جریان مشکل (مطالبه اجتماعی شدید)، راه‌حل (طرح کارشناسی آماده) و سیاسی (اراده قوی در دولت و مجلس) همزمان همسو شدند و پنجره سیاستی گشوده شد. نتیجه آن تصویب و ابلاغ قانون رتبه‌بندی معلمان در آذر ۱۴۰۰ بود؛ رویدادی که نمونه‌ای روشن از همگرا شدن جریان‌های سه‌گانه کینگدون برای پیشبرد یک اصلاحات آموزشی بود.

جمع‌بندی این چارچوب: مدل جریان‌های چندگانه نشان داد که هم‌زمانی شرایط سه‌گانه تا چه حد برای پیشبرد یا عدم پیشبرد سیاست‌های آموزشی تعیین‌کننده بوده است. در مورد سیاست‌هایی مانند رتبه‌بندی معلمان، وجود مشکل محسوس، راه‌حل آماده و خواست سیاسی همسو منجر به تغییر سیاستی شد؛ برعکس، در مواردی مانند سند ۲۰۳۰، عدم همراهی جریان سیاسی مانع از تحقق سیاست گردید. بدین ترتیب یک درس مهم این است که اصلاحات آموزشی تنها زمانی شانس موفقیت دارند که علاوه بر شناسایی مشکل و تدوین راهکار مناسب، اراده سیاسی و وفاق حاکمیتی کافی نیز برای اجرای آن فراهم باشد. البته این مدل عمدتاً بر فرایند ورود موضوعات به دستور کار تمرکز دارد و به محتوای سیاست یا جزئیات نقش هر دسته از بازیگران نمی‌پردازد. برای تحلیل عمیق‌تر نحوه شکل‌گیری محتوای سیاست‌ها و تعامل ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری، از مدل مثلث سیاست‌گذاری استفاده می‌کنیم.

۳. تحلیل بر مبنای مدل مثلث سیاست‌گذاری والت و گیلسون

مدل مثلث سیاست‌گذاری والت و ژیلسون چارچوبی مفهومی برای تحلیل هم‌زمان چهار مؤلفه بافتار، فرایند، کنشگران و محتواست؛ این معماری رابطه‌ای نشان می‌دهد که این مؤلفه‌ها به‌صورت متقابل یکدیگر را مشروط می‌کنند و فهم سرانجام سیاست تنها با در نظر گرفتن پیکربندی مشترک آن‌ها ممکن است (والت و ژیلسون، ۱۹۹۴). به این ترتیب، پرسش راهنما نه صرفاً چگونگی هر مؤلفه به‌طور منفرد، بلکه نحوه اثرگذاری چیدمان آن‌ها بر هم و بر پیامدهاست: چه قیود و فرصت‌هایی از دل بافتار برآمده، فرایند تصمیم‌گیری چگونه طی شده، کدام کنشگران با چه منابعی نقش‌آفرینی کرده‌اند، و متن سیاست چه مفروضات و ابزارهایی را مفروض گرفته است. مزیت تبیینی مدل در پیوند دادن این چیدمان با نتایج سیاست نهفته است و امکان مقایسه عرضی و طولی آرایش‌های متفاوت را فراهم می‌کند؛ در این پژوهش نیز همین منطق برای بازسازی رابطه میان زمینه، روند تصمیم، بازیگران و محتوای سیاست به کار گرفته می‌شود.

در مورد آموزش و پرورش ایران طی دو دهه اخیر، به کارگیری مدل مثلث سیاست‌گذاری به معنای بررسی موارد زیر است: بافتار کلان سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که تصمیمات آموزشی در آن گرفته شده‌اند؛ فرآیندهای سیاست‌گذاری (مثلاً میزان مشارکت یا مشورت در تصمیم‌گیری‌ها، شیوه اجرای قوانین و مقررات اداری)؛ کنشگران درگیر (چه رسمی و چه غیررسمی و میزان نفوذ هر کدام)؛ و محتوای سیاست‌های مصوب (اهداف و مضامین

تصمیمات و اسناد). یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که در هر چهار بعد یادشده چالش‌هایی وجود داشته که بر سیاست‌های آموزشی اثرگذار بوده است.

در این دوره، بافتار سیاسی-گفتمانی آموزش و پرورش ایران با کشاکش دو گرایش عمده شکل گرفته است؛ از یک سو، تأکید بر ارزش‌های انقلابی-اسلامی که پس از انقلاب اسلامی، آموزش و پرورش را به سنگر عقیدتی بدل کرد و بر اسلامی‌سازی محتوا و محیط‌های آموزشی اصرار داشت، و از سوی دیگر، تمایل روزافزون به نوگرایی علمی و آموزش جهانی که به واسطه مطالبات اجتماعی برای ارتقای کیفیت و مهارت‌آموزی، به تدریج در سیاست‌گذاری‌ها نمود یافت. این دوگانه و ناهمراستایی گفتمانی موجب نوسان در سیاست‌ها شد؛ به گونه‌ای که گاه سیاست‌گذاری‌ها معطوف به تقویت ارزش‌ها و تربیت نسل انقلابی بود و در مقاطعی دیگر، تحت فشار تحولات جهانی و ضرورت‌های دنیای مدرن، توجه اصلی به همگام سازی با جهان و بهبود کیفیت علمی و مهارتی و پاسخگویی به آن نیازها معطوف شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲).

این تغییر رویکردها نه تنها تحت تأثیر تحولات سیاسی، بلکه در پیوند با عوامل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نوظهور رخ داد. گسترش فناوری اطلاعات و شبکه‌های اجتماعی در دهه ۱۳۹۰ ساختار سنتی تربیت را به چالش کشید و سبب شد روش‌های آمرانه آموزشی کارآمدی پیشین خود را از دست بدهند. در نتیجه، ضرورت آموزش سواد رسانه‌ای و تقویت تفکر انتقادی در دانش‌آموزان پررنگ شد. همچنین تغییرات جمعیتی، از جمله کاهش نرخ مولید و کوچک‌تر شدن جامعه دانش‌آموزی در سال‌های پایانی این دوره، و ورود نسل متولد دهه ۱۳۶۰ به بازار کار در اواخر دهه ۱۳۹۰، مطالبات جدیدی مانند مهارت‌آموزی و آمادگی برای اشتغال را به نظام آموزشی تحمیل کرد (همان، ۱۴۰۲).

در این میان، شرایط اقتصادی و سیاسی کشور نیز تأثیر عمیقی بر آموزش و پرورش داشت. تحریم‌های شدید اقتصادی و رکود تورمی دهه ۱۳۹۰ منابع مالی دولت را به شدت محدود کرد و آموزش و پرورش را با کاهش سهم بودجه و افت سرانه دانش‌آموزی روبرو ساخت. این تنگنای مالی، در کنار رقابت با سایر اولویت‌های دولت، کسری مزمن بودجه نظام آموزشی را تشدید کرد.

در نهایت، رشد سریع فناوری و اینترنت، به‌ویژه افزایش دسترسی دانش‌آموزان به فضای مجازی و گسترش آموزش آنلاین - که در دوران همه‌گیری کرونا شدت گرفت - ساختار آموزشی را متحول ساخت و سرعت این تحولات گاه از توان سیاست‌گذاری‌ها برای انطباق پیشی گرفت و شکاف تازه‌ای میان شرایط محیطی و سیاست‌های جاری ایجاد کرد. مجموعه این عوامل، تصویری از یک نظام آموزشی نشان می‌دهد که همواره میان کشاکش باورها، ضرورت‌های اقتصادی و تحولات فناورانه در نوسان بوده و کوشیده است پاسخی همزمان به مطالبات متعارض و نیازهای در حال تحول جامعه ایران ارائه دهد.

در فرآیند سیاست‌گذاری آموزشی طی این دوره، تمرکزگرایی شدید و رویکرد بالا به پایین از ویژگی‌های بارز بوده است. تصمیمات عمده معمولاً در نهادهای مرکزی همچون وزارت آموزش و پرورش، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس اتخاذ شده و مجریان صف، اعم از استان‌ها، مناطق و مدارس، نقش اندکی در فرآیند تصمیم‌سازی داشته‌اند. این عدم مشارکت مجریان در تصمیم‌گیری، یکی از عوامل اصلی فاصله میان سیاست‌های تصویب‌شده و نتایج عملی آن‌ها به‌شمار می‌آید (ابراهیمی کیاسری و همکاران، ۱۴۰۲). برای مثال،

سیاست بزرگی مانند سند تحول بنیادین در سطوح بالا و با فاصله از محیط اجرای واقعی طراحی و تصویب شد و همین امر در مرحله اجرا مشکلاتی ایجاد کرد، چرا که بدنه اجرا کمتر خود را مالک آن تغییرات می‌دانست. از سوی دیگر، در دو دهه اخیر، کاستی‌هایی در سازوکارهای تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها کاملاً مشهود بوده است. اگرچه شوراهایی مانند شورای عالی آموزش و پرورش با هدف جلب مشارکت کارشناسان و مسئولان بخشی تشکیل شده‌اند، اما برخی تصمیمات کلان، از جمله تغییر ساختار نظام آموزشی یا تأمین منابع مالی عمده، خارج از این شورا و عمدتاً در هیأت دولت یا مجلس اتخاذ شده است. در نتیجه، نقش این شوراها به مسائل اجرایی‌تر محدود مانده و برای تصمیمات اساسی، سازوکارهایی موازی در سطوح بالاتر فعال بوده است (بطحایی، ۱۳۹۸).

علاوه بر این، هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف دخیل در اجرای سیاست‌ها، مانند وزارت آموزش و پرورش، سازمان برنامه و بودجه، مجلس، بخش‌های غیردولتی و خانواده‌ها، در فرآیند سیاست‌گذاری ضعیف بوده است. این عدم هماهنگی اجرای سیاست‌ها را با دشواری‌های جدی روبرو ساخته است. بازیگران غیررسمی، مانند تشکلهای معلمان نیز حضوری نامنظم و غیرنهادینه در فرآیندها داشته‌اند؛ به‌طور موردی توانسته‌اند با فشار افکار عمومی دولت و مجلس را به برخی اقدامات وادارند، مانند تصویب فوق‌العاده ویژه معلمان در سال ۱۳۹۴ یا اجرای رتبه‌بندی در ۱۴۰۰، اما در بسیاری از موارد دیگر، صدای آن‌ها در فرآیند رسمی سیاست‌گذاری شنیده نشده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲).

در مجموع، فرآیند تصمیم‌گیری در حوزه آموزش و پرورش ایران طی این سال‌ها عمدتاً غیرشمول‌گرا و از بالا به پایین بوده است. ضعف نهادینه‌شدن مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری، به ایجاد فاصله میان سیاست‌های مصوب و نیازهای میدان عمل انجامیده و همین امر لزوم بازنگری در سازوکارها و افزایش مشارکت ذی‌نفعان را برای ارتقای کارآمدی سیاست‌ها ضروری ساخته است.

در بعد کنشگران، سیاست‌گذاری آموزشی ایران متأثر از طیف متنوعی از بازیگران رسمی و غیررسمی بوده است. نهادهای رسمی نظیر وزارت آموزش و پرورش، کمیسیون آموزش مجلس، شورای عالی آموزش و پرورش و شورای عالی انقلاب فرهنگی، هر یک در قلمرو اختیارات خویش به اتخاذ تصمیمات اساسی مبادرت ورزیده‌اند؛ تصمیماتی که، حسب شرایط و منافع نهادی، گاه در امتداد یکدیگر و گاه در تعارض با هم قرار گرفته‌اند. شورای عالی آموزش و پرورش، علی‌رغم جایگاه تخصصی و راهبردی خود، در موارد متعدد از فرآیند تصمیم‌گیری پیرامون تغییرات ساختاری نظام آموزشی و تخصیص منابع مالی کلان کنار گذاشته شده و این امور عمدتاً در سطوح بالاتر همچون هیأت دولت یا مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و تصویب قرار گرفته است. -این امر موجب شده است نقش شورا به حوزه‌های اجرایی و تخصصی محدود شده و سازوکارهای موازی در اتخاذ تصمیمات کلان بر فرآیند سیاست‌گذاری غلبه یابند. افزون بر این، برخی نهادهای فرهنگی و مقامات عالی کشور، از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی، با برخورداری از جایگاهی ممتاز، نفوذ تعیین‌کننده‌ای در تدوین و جهت‌دهی سیاست‌های کلان آموزشی داشته‌اند. به‌ویژه تأکیدات معظم‌له بر اجرای اسناد تحولی، به عنوان عاملی بازدارنده در برابر نادیده‌انگاشتن آن‌ها توسط دولت‌ها عمل کرده است.

در کنار این بازیگران رسمی، کنشگران غیررسمی نیز نقشی غیرقابل انکار - هرچند غیرنهادینه و نامنظم - در فرآیند سیاست‌گذاری ایفا نموده‌اند. رسانه‌های جمعی، علما و روحانیون، انجمن‌های علمی و تربیتی، تشکلهای

صنفی معلمان و والدین دانش‌آموزان، هر یک متناسب با ظرفیتی که در بسیج افکار عمومی داشته‌اند، توانسته‌اند بر جهت‌گیری سیاست‌ها اثرگذار باشند. رسانه ملی و با نقش‌آفرینی در شکل‌دهی به افکار عمومی، به‌ویژه پیرامون محتوای کتب درسی و سیاست‌های آموزش جنسیتی، اثرگذاری قابل توجهی از خود نشان داده‌اند. تشکلهای صنفی معلمان نیز، از طریق طرح مطالبات و کنش‌های اعتراضی، در برهه‌هایی دستگاه سیاست‌گذار را به تجدیدنظر وادار ساخته‌اند؛ چنان‌که تصویب فوق‌العاده ویژه معلمان در سال ۱۳۹۴ و اجرای طرح رتبه‌بندی در ۱۴۰۰ در پی چنین فشارهایی تحقق یافت. والدین دانش‌آموزان نیز، هرچند از سازوکار مشارکتی رسمی بی‌بهره‌اند، در بزنگاه‌هایی مانند حذف آزمون ورودی مدارس تیزهوشان (۱۳۹۷) یا بازگشایی حضوری مدارس در بحران کرونا (۱۳۹۹)، صدای خود را به گوش سیاست‌گذاران رسانده و بر روند تصمیم‌گیری تأثیر نهاده‌اند (جعفری، ۱۳۹۶).

مطالعات نشان می‌دهد که در مواردی، وزن و قدرت اقناع برخی کنشگران غیررسمی حتی بر نهادهای رسمی غلبه یافته است؛ نمونه بارز آن، توقف عملی سند ۲۰۳۰ تحت فشار نهادهای فرهنگی و رسانه‌ای بوده است. برآیند این وضعیت، شبکه‌ای گسترده اما نامتوازن از کنشگران در عرصه سیاست‌گذاری آموزشی ایران است که در آن، گروه‌هایی چون نهادهای عالی فرهنگی و مقامات ارشد، نقشی پررنگ و قاطع ایفا نموده‌اند، در حالی که گروه‌هایی همچون معلمان مدارس، علی‌رغم جایگاه کلیدی در فرایند اجرا، غالباً به حاشیه رانده شده‌اند. این عدم توازن، می‌تواند زمینه‌ساز تضعیف حس مالکیت و مشارکت فعال در بدنه اجرایی شده و به تبع آن، اثربخشی سیاست‌های مصوب را تقلیل دهد. بنابراین، استقرار سازوکارهای مشارکت‌جویانه و تقویت ساختارهای مشورتی برای حضور مؤثرتر ذی‌نفعان در فرآیند سیاست‌گذاری، ضرورتی بنیادین در ارتقای کیفیت حکمرانی آموزشی به شمار می‌رود. در محتوای سیاست‌ها و برنامه‌های آموزشی این دوره نیز به روشنی می‌توان نشانه‌های تأثیرپذیری از بافتار سیاسی-اجتماعی و کشاکش ائتلاف‌های ارزش‌مدار و تحول‌خواه را مشاهده نمود. محتوای برنامه‌های درسی مدارس، گاه تحت غلبه رویکرد عقیدتی و ارزشی - با تأکید بر مفاهیم دینی و انقلابی - قرار گرفته و همین امر، مورد انتقاد بخش قابل توجهی از صاحب‌نظران حوزه تعلیم و تربیت واقع شده است. این غلبه در پاره‌ای موارد به افزایش حجم مطالب و عدم تناسب محتوای کتاب‌های درسی منجر شده است؛ تا آنجا که، به اذعان برخی متخصصان، فرصت کافی برای آموزش مهارت‌های پایه‌ای نظیر تفکر انتقادی، مهارت‌های زندگی و شایستگی‌های بنیادی برای دانش‌آموزان فراهم نگردیده است (شورای عالی آموزش و پرورش، ۱۴۰۳).

در مقابل، در برخی مقاطع دیگر، تلاش‌هایی به منظور روزآمدسازی و تقویت جنبه‌های مهارت‌محور در آموزش صورت پذیرفته است؛ به ویژه در اوایل دهه ۱۳۹۰، با تصویب و اجرای برنامه درسی ملی، مفاهیمی چون کارآفرینی، پژوهشگری، تفکر نقادانه و فناوری‌های نوین به طور جدی‌تری در متون آموزشی وارد شد. این نوسانات و جابجایی‌های محتوایی، در واقع بازتابی از تغییر فضای سیاسی و جابه‌جایی اولویت‌های ارزشی و گفتمانی حاکم بر نظام آموزشی کشور بوده است.

نمونه بارز دیگر این تأثیرپذیری، اختلاف رویکردها در زمینه آموزش زبان‌های خارجی است. در دهه ۱۳۹۰، تحت تأثیر نگرش‌های سنتی و دغدغه‌های فرهنگی برخی ائتلاف‌های محافظه‌کار، محدودیت‌هایی جدی بر آموزش زبان انگلیسی در دوره ابتدایی اعمال شد و حتی ارائه این آموزش‌ها در قالب فوق‌برنامه نیز ممنوع اعلام گردید؛ سیاستی که عمده‌تأثر از نگرانی‌ها نسبت به «تهاجم فرهنگی غرب» بود. در نقطه مقابل، ائتلاف‌های نوگرا و تحول‌خواه بر

تقویت آموزش زبان‌های خارجی به عنوان ضرورتی برای ارتقاء رقابت‌پذیری جهانی دانش‌آموزان تاکید داشته‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱؛ خبرآنلاین، ۱۳۹۶؛ خبرگزاری جمهوری اسلامی [ایرنا]، ۱۴۰۲). این رقابت و چالش میان دو رویکرد ارزشی-سنت‌گرا و نوگرا-تحول‌خواه، حتی در اسناد بالادستی آموزش و پرورش نیز انعکاس یافته است؛ چنان‌که در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، تلاش برای ایجاد توازن میان تربیت «دانش‌آموز مؤمن و معتقد» و «دانش‌آموز خلاق و پرسشگر» به چشم می‌خورد. چنین تأکیدی، بیانگر مساعی سیاست‌گذاران برای اقناع و همراه‌سازی هر دو جریان گفتمانی مسلط و ایجاد نوعی سازش و توازن در اهداف و سیاست‌های کلان نظام آموزشی کشور است.

جمع‌بندی این چارچوب تحلیلی بر اساس مدل چهاروجهی والت و ژیلسون، نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری آموزشی، فرایندی صرفاً فنی و منفک از بستر سیاسی-اجتماعی نیست، بلکه ساختار نهادی، فرآیندهای تصمیم‌گیری، نقش و وزن گروه‌های ذی‌نفوذ و محتوای سیاست‌ها در هم تنیده‌اند و تعامل آن‌ها، سرنوشت سیاست‌های آموزشی را رقم می‌زند. در مورد ایران، بافتار جمهوری اسلامی و تحولات تاریخی آن، پیوسته بر جهت‌گیری‌ها و اهداف آموزشی سایه افکنده و موجب شده است که اهداف، محتوا و اجرای سیاست‌ها بعضاً در کشمکش و تنش میان ارزش‌های متعارض قرار گیرند. فرآیندهای سیاست‌گذاری در نظام آموزش و پرورش ایران عمده‌تأ متمرکز و غیرمشارکتی بوده است، به گونه‌ای که نقش‌آفرینی ذی‌نفعان کلیدی نظیر معلمان و والدین در فرایند تصمیم‌سازی محدود مانده و همین امر به شکاف میان تدوین سیاست‌ها و اجرای آن‌ها در میدان عمل انجامیده است. ضعف در ساختار نهادی، محدودیت‌های اقتصادی و قانونی، و تسلط کنشگران پرنفوذ از عوامل اصلی پیچیدگی فرایند تحول در نظام آموزشی بوده‌اند. از سوی دیگر، محتوای سیاست‌ها نیز، به واسطه نزاع و چالش میان گفتمان‌های رقیب، دستخوش تغییرات و نوسانات بوده و در مواردی تلاش برای تلفیق ارزش‌های سنتی و رویکردهای نوگرا به سازش‌های گفتمانی انجامیده است. برآیند این عوامل، نظامی پیچیده، چندلایه و در حال کشمکش را پدید آورده که تحول در آن با دشواری و کندی همراه است.

مدل چهاروجهی سیاست‌گذاری بر این نکته تأکید دارد که پیشبرد موفق سیاست‌های آموزشی مستلزم اصلاح همزمان ساختارهای نهادی، مشارکتی‌کردن فرآیند حکمرانی، ایجاد توازن واقعی میان نقش ذی‌نفعان و ارتقای محتوای برنامه‌هاست. در غیر این صورت، حتی سیاست‌های پیشرو و مترقی، در غیاب این اصلاحات بنیادین، عملاً با چالش‌های جدی در مسیر اجرا و تحقق اهداف مطلوب مواجه خواهند شد.

۴. تحلیل بر مبنای چارچوب ائتلاف مدافعان (ACF)

چارچوب ائتلاف مدافعان، به روایت ساباتیه و جنکینز-اسمیت، تحلیلی باورمحور از تداوم و تغییر ارائه می‌کند: کنشگران پراکنده در نهادهای دولتی، گروه‌های ذی‌نفع، جامعه کارشناسی و رسانه‌ها در قالب ائتلاف‌های پایدار حول منظومه‌ای از باورهای سیاستی هم‌راستا می‌شوند و در طول زمان به رقابت و تعامل می‌پردازند. توان تبیینی این چارچوب در صورت‌بندی الگوهای رقابت، یادگیری و تعارض میان ائتلاف‌ها نهفته است و جهت‌گیری سیاست را تابع آرایش باورهای هسته‌ای و تغییر توازن قوا میان ائتلاف‌ها می‌داند. بر این مبنای، پرسش راهنما چنین صورت

می‌گیرد: ائتلاف‌ها و باورهای محوری آنان کدام است، توازن قوا چگونه جابه‌جا می‌شود، و یادگیری بین‌ائتلافی از چه مسیرهایی رخ می‌دهد؟

بر اساس بررسی‌های انجام شده این پژوهش در چارچوب‌های قبلی، دست‌کم دو ائتلاف مدافع اصلی را می‌توان در حوزه سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران طی دو دهه اخیر تشخیص داد: ائتلاف ارزش‌مدار-سنت‌گرا و ائتلاف نوگرا-تحول‌خواه. ائتلاف نخست شامل کنشگرانی است که بر حفظ و تقویت ارزش‌ها و هنجارهای اسلامی-انقلابی در آموزش و پرورش تأکید دارند - از شورای عالی انقلاب فرهنگی و بخش‌هایی از بدنه وزارتخانه گرفته تا برخی نهادهای حوزوی و رسانه ملی. در سوی دیگر، ائتلاف نوگرا مرکب از کنشگرانی است که بر به‌روزرسانی نظام آموزشی بر اساس استانداردهای علمی و جهانی و انعطاف در برابر تغییرات تأکید می‌ورزند - مانند بخش‌هایی از بدنه کارشناسی وزارتخانه، انجمن‌های علمی تعلیم و تربیت، سیاستمداران متمایل به اصلاحات آموزشی، و دانشگاهیان. طی بیست سال اخیر، این دو ائتلاف به انحاء مختلف در تقابل یا تعامل بوده‌اند و کشمکش میان آن‌ها بسیاری از سیاست‌ها را تحت تأثیر قرار داده است.

نمونه‌هایی از تقابل ائتلاف‌ها: چالش پیرامون اجرای سند ۲۰۳۰ یونسکو که پیش‌تر اشاره شد، در قالب ACF به صورت تقابل دو ائتلاف قابل تحلیل است. ائتلاف نوگرا در دولت و وزارت آموزش و پرورش تمایل به پذیرش برنامه‌ای بین‌المللی برای بهبود آموزش داشت، در حالی که ائتلاف ارزش‌مدار با داشتن حامیان قدرتمند و همراهی رسانه‌های اصولگرا، این حرکت را نفوذ فرهنگی غرب قلمداد کرده و در برابر آن بسیج شدند. حاصل این کشمکش، پیروزی این ائتلاف و توقف سیاست پیشنهادی بود. از سوی دیگر، موضوع حذف آموزش زبان انگلیسی در دبستان‌ها - که در سال ۱۳۹۶ توسط شورای عالی آموزش و پرورش تصویب و اعلام شد - بازتاب قدرت ائتلاف سنت‌گرا بود که آموزش زود هنگام زبان را مغایر تربیت فرهنگی بومی می‌دید. این تصمیم هرچند از منظر تربیتی محل بحث بود و با انتقاد متخصصان (ائتلاف نوگرا) مواجه شد، اما نشان داد هنگامی که ائتلاف ارزش‌مدار دست بالا را در نهادهای تصمیم‌گیر دارد، خروجی سیاست می‌تواند معطوف به دغدغه‌های سنتی آن‌ها باشد.

نمونه‌هایی از تعامل و یادگیری: البته در برخی موارد نیز نوعی یادگیری بین ائتلاف‌ها یا سازش مشاهده شده است. برای مثال، در تدوین سند تحول بنیادین آموزش و پرورش اعضای هر دو طیف حضور داشتند و متن نهایی سند کوششی برای ایجاد تعادل میان تربیت «متعهد به مبانی دینی» و «مجهز به علم و مهارت روز» است. این نشان می‌دهد ائتلاف‌ها گاه به نقاط مشترکی دست یافته‌اند. همچنین تصویب قانون‌هایی مانند مدارس غیردولتی - که زمینه حضور بخش غیردولتی را در کنار بخش دولتی فراهم کرد - نتیجه توافق نسبی بود (ائتلاف نوگرا بر کارایی و تنوع تأکید داشت و ائتلاف سنتی بر نظارت دولت؛ و قانون مصوب ترکیبی از هر دو را لحاظ کرد). امروزه حدود ۱۲ درصد از دانش‌آموزان ایران در مدارس غیردولتی تحصیل می‌کنند، اما همچنان اکثریت قریب به اتفاق مدارس زیرمجموعه دولت‌اند و وزارت آموزش و پرورش با نزدیک به یک میلیون کارمند، بزرگ‌ترین بدنه اداری کشور محسوب می‌شود. این توازن نتیجه رقابت و در عین حال محدودیت نفوذ هر دو ائتلاف بوده است.

به طور کلی، چارچوب ائتلاف مدافعان نشان داد که بسیاری از نوسانات سیاست‌های آموزشی را می‌توان با تغییر موازنه بین ائتلاف‌های مدافع توضیح داد. هرگاه ائتلاف نوگرا دست بالا را در دولت و مجلس داشته، سیاست‌ها به سمت اصلاحات ساختاری، تمرکز بر کیفیت آموزشی و تعاملات بین‌المللی سوق یافته است (مانند دوره اوایل دهه

۱۳۹۰ و تدوین اسناد تحول‌آفرین). برعکس، در زمان غلبه ائتلاف ارزش مدار-سنتی، تأکید بر حفظ وضع موجود یا تغییرات محتاطانه و جهت‌گیری‌های ایدئولوژیک بیشتر بوده است (مانند کند شدن اجرای تحول بنیادین در اواخر دهه ۱۳۹۰ یا اولویت یافتن برنامه‌هایی چون تربیت دینی و ...). نکته دیگر این‌که، این ائتلاف‌ها در طول زمان نیز یاد گرفته‌اند استراتژی‌های خود را تعدیل کنند. به طور کلی، چارچوب ائتلاف مدافعان نشان داد تا زمانی که اجماع پایدار میان این دو ائتلاف رقیب حاصل نشود، سیاست‌های آموزشی کشور دچار نوسان و تغییرات زیگزاگی خواهند بود. البته این چارچوب کمتر به محدودیت‌های ساختاری و قواعد رسمی حکمرانی توجه می‌کند؛ برای بررسی این جنبه‌ها، در بخش پایانی از چارچوب تحلیل نهادی و توسعه استفاده می‌شود.

۵. تحلیل بر مبنای چارچوب تحلیل نهادی و توسعه

چارچوب تحلیل نهادی و توسعه (IAD)، پیوندخورده با کارهای الینور استروم، با منطق قاعده‌محور به اثر نهادها—از قوانین رسمی و ساختارهای سازمانی تا عرف‌ها و قواعد غیررسمی—بر رفتار بازیگران، الگوهای تعامل در «عرصه‌های تصمیم» و برونادهای سیاستی می‌پردازد. کانون تبیینی آن در پیوند دادن «قواعد در عمل» با سازوکارهای مشوق/بازدارنده و پیامدهاست و صورت‌بندی می‌کند که محیط نهادی چگونه می‌تواند اجرای سیاست‌ها را تسهیل یا تضعیف کند. پرسش راهنما در این چارچوب چنین است: کدام قواعد رسمی/غیررسمی و ترتیبات حکمرانی، از طریق چه سازوکارهایی، چه پیامدهایی را صورت‌بندی می‌کنند. در خوانش نهادی حوزه آموزش و پرورش ایران طی دو دهه اخیر نیز، همین منطق برای بازشناسی ویژگی‌های ساختاری و قانونی مؤثر بر میزان تحقق سیاست‌های مصوب به کار گرفته می‌شود، بی‌آن‌که به مثال‌پردازی فراتر از داده‌ها نیاز باشد.

نخست، چارچوب حقوقی حاکم بر آموزش و پرورش بسیار الزام‌آور اما تا حدی محدودکننده است. به عنوان نمونه، اصل ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحت دارد که «دولت موظف است آموزش و پرورش رایگان را تا پایان دوره متوسطه برای همه فراهم سازد». این اصل قانونی یک هنجار نهادی قوی ایجاد کرده که طبق آن، آموزش عمومی باید دولتی و رایگان بماند. نتیجه آن است که هر سیاستی که شائبه نقض این اصل داشته باشد (مانند واگذاری کامل مدارس به بخش خصوصی یا دریافت شهریه اجباری از دانش‌آموزان) با مقاومت شدید حقوقی و اجتماعی مواجه می‌شود. به همین دلیل، علیرغم برخی تلاش‌ها برای افزایش مشارکت بخش غیردولتی در آموزش (مثلاً تصویب قانون تأسیس مدارس غیردولتی در سال ۱۳۶۷)، هنوز بخش اعظم نظام آموزشی ایران دولتی باقی مانده و نظارت و تأمین مالی آن بر عهده دولت است. همانطور که پیش‌تر هم اشاره شد، امروزه حدود ۱۲ درصد از دانش‌آموزان در مدارس غیردولتی تحصیل می‌کنند، اما همچنان اصل بر دولتی بودن آموزش است و وزارت آموزش و پرورش با نزدیک به یک میلیون کارمند، بزرگ‌ترین بدنه اداری کشور محسوب می‌شود. این واقعیت نهادی، ظرفیت دولت را برای ایجاد تحول محدود کرده است؛ زیرا هر گونه اصلاح باید در چارچوب اصل رایگان و همگانی بودن آموزش بگنجد و نمی‌توان از مشارکت مالی گسترده خانواده‌ها یا بخش خصوصی بهره گرفت.

دوم، ساختار حکمرانی آموزش و پرورش متمرکز و سلسله‌مراتبی است. اختیارات تصمیم‌گیری عمدتاً در سطح ستاد (وزارتخانه و شوراهای عالی) متمرکز شده و سطوح استانی و محلی اختیار چندانی در سیاست‌گذاری یا تطبیق سیاست‌ها با شرایط خود ندارند. مدارس و مدیران آن‌ها بیشتر مجری دستورالعمل‌های متمرکز هستند تا

سیاست‌گذار محلی. یک قاعده نانوشته نهادی در نظام آموزشی این بوده است که «نوآوری بدون اجازه از بالا ریسک دارد»؛ یعنی مدیران و معلمان غالباً از ترس تبعات، کمتر دست به ابتکار آموزشی خارج از چارچوب‌های مصوب زده‌اند. برای نمونه، برخی مدارس یا مناطق آموزشی که خواستند زبان خارجی دوم یا محتوای بومی ویژه‌ای را به برنامه درسی خود بیفزایند با مخالفت مقامات وزارتخانه روبه‌رو شدند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱؛ خبرآنلاین، ۱۳۹۶؛ خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۴۰۲). چنین تمرکز شدیدی باعث شده است سیاست‌هایی که نیازمند انعطاف محلی یا خلاقیت در اجرا بوده‌اند به‌خوبی محقق نشوند. افزون بر این، وجود نهادهای موازی و هم‌پوشان تصمیم‌گیری نیز از مشکلات نهادی این حوزه بوده است. به طور مثال، شورای عالی آموزش و پرورش به عنوان نهاد سیاست‌گذار تخصصی درون وزارتخانه تصمیماتی اتخاذ می‌کند، اما تصمیمات کلان‌تر باید به هیأت دولت یا مجلس برده شود؛ در نتیجه، سیاست‌ها در رفت‌وبرگشت بین این مراجع گاه دچار توقف یا تغییر می‌شوند. به همین ترتیب، شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در موضوعات آموزشی ورود کرده و بعضاً مصوباتی داشته که با سیاست‌های وزارتخانه در تعارض بوده است. این پراکندگی نهادی باعث کاهش انسجام در سیاست‌گذاری شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲؛ شورای عالی آموزش و پرورش، ۱۴۰۳). سوم، نظام مدیریت منابع در آموزش و پرورش ناکارآمد و متکی به بودجه عمومی ناپایدار است. تخصیص اعتبارات آموزشی سالانه در مجلس و طی فرایند سیاسی تصویب بودجه اتفاق می‌افتد که به تناسب اوضاع اقتصادی کشور دستخوش تغییرات و چانه‌زنی می‌شود. همان‌طور که ذکر شد، سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه کل دولت طی این سال‌ها حدود ۱۰ درصد بوده که بسیار کمتر از نیازهای واقعی نظام آموزشی است. این محدودیت مالی ساختاری به این معناست که حتی بهترین سیاست‌ها نیز بدون پشتوانه مالی مناسب در اجرا عقیم می‌مانند. برای نمونه، بسیاری از برنامه‌های تحول‌آميز پیش‌بینی شده (هوشمندسازی مدارس، توسعه هنرستان‌ها، بازسازی مدارس فرسوده و غیره) به علت کمبود بودجه کافی کند یا متوقف شده‌اند. علاوه بر کمیت منابع، نظام تخصیص منابع نیز مشکل‌ساز بوده است؛ بودجه عمدتاً صرف حقوق جاری می‌شود (بیش از ۹۰ درصد در اواخر دهه ۱۳۹۰) و اعتبار کمی برای امور کیفیت‌بخشی باقی می‌ماند. به عبارت دیگر، یک اصلاح نهادی ضروری، تغییر رویکرد بودجه‌ریزی آموزش و پرورش به سمت عملکردمحوری و تضمین منابع مالی پایدار است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲؛ فرهیختگان، ۱۴۰۳؛ ایرنا، ۱۴۰۳؛ عبدی، ۱۴۰۰).

جمع‌بندی این چارچوب: چارچوب IAD روشن ساخت که موانع اصلی در مسیر اجرای سیاست‌های آموزشی لزوماً فنی یا برنامه‌ای نبوده، بلکه ریشه در ساختار نهادی و قواعد حاکم بر نظام داشته است. به بیان دقیق‌تر، حتی سیاست‌های ظاهراً مطلوب نیز در صورت عدم انطباق با سازوکارهای نهادی موجود یا نبود نهادهای پشتیبان، به نتیجه نمی‌رسند. برای مثال، در سند تحول بنیادین بارها بر مشارکت همه‌جانبه ذی‌نفعان تأکید شده بود، اما چون ساختار متمرکز وزارتخانه تغییر نکرد، آن مشارکت گسترده در عمل محقق نشد. یا تأکید سند تحول بر رویکردهای نوین تربیتی و فناوریانه، بدون تأمین منابع مالی پایدار و انعطاف ساختار اداری، عملاً پیشرفت کندی داشت. بنابراین از منظر IAD، بهبود حکمرانی آموزشی نیازمند اصلاحات نهادی مانند تمرکززدایی تدریجی، ایجاد سازوکارهای مشارکتی رسمی و تضمین منابع مالی پایدار است. در غیر این صورت، صرف تصویب اسناد خوب ضمانتی برای اجرا و نتیجه‌بخشی نخواهد بود.

پس از بررسی یافته‌ها بر اساس پنج چارچوب فوق، اکنون می‌توان تصویری چندبعدی از وضعیت سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران ترسیم کرد و نکات کلیدی مشترک را مورد بحث قرار داد.

بحث

به کارگیری پنج رویکرد نظری یادشده، تصویری جامع از دستاوردها و چالش‌های سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران در دو دهه اخیر ارائه داد. هر چارچوب بر جنبه‌ای خاص تأکید کرد: مدل چرخه سیاست‌گذاری بر مراحل و توالی اقدامات رسمی تا اجرای سیاست‌ها متمرکز شد؛ مدل جریان‌های چندگانه نقش همزمان شرایط عینی مشکلات، وجود راه‌حل‌های آماده و فضای سیاسی را برجسته ساخت؛ مدل مثلث سیاست‌گذاری نشان داد که چگونه متن سیاست‌ها، فرآیند تصمیم‌گیری، بازیگران و بافت محیطی درهم‌تنیده و بر هم اثرگذارند؛ چارچوب ائتلاف مدافعان به پویایی قدرت بین نیروهای ارزشی سنتی و نوسازی‌طلبان در شکل‌دهی سیاست‌ها اشاره کرد؛ و در نهایت چارچوب نهادی و توسعه عمق بیشتری به تحلیل افزود و زیرساخت قوانین و سازمان‌ها و اثراتشان بر نتایج سیاستی را نمایان ساخت. با جمع‌بندی این تحلیل‌ها، نکات کلی زیر قابل طرح است:

شکاف بین تدوین تا اجرای سیاست‌ها :

شکاف میان تدوین و اجرای سیاست‌ها در نظام آموزشی ایران یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در حوزه آموزش و پرورش است که تقریباً تمامی چارچوب‌های تحلیلی به آن اشاره دارند. سیاست‌هایی که در مرحله تدوین آرمانی و گسترده طراحی می‌شوند، مانند سند تحول بنیادین، هنگام اجرا با چالش‌های زیادی مواجه‌اند؛ چرا که ظرفیت و منابع موجود (مالی، انسانی و فنی) با ابعاد وسیع این سیاست‌ها همخوانی ندارد. در نتیجه، تلاش‌ها پراکنده و غیرمتمرکز شده و از اثربخشی لازم برخوردار نیستند. علاوه بر این، ضعف نظام پایش و ارزیابی مستمر و نبود پاسخگویی واقعی برای مجریان سبب شده تا عدم اجرای سیاست‌ها پیامد جدی نداشته باشد و تمرکز اصلی تنها بر تدوین سیاست‌ها باقی بماند. مدل چرخه سیاست بر اهمیت فرآیند بازخورد و اصلاح مستمر تأکید می‌کند؛ چارچوب مثلث سیاست و IAD به شکاف ساختاری ناشی از تصمیمات متمرکز و ظرفیت عملیاتی محدود در مدارس اشاره دارند؛ و چارچوب‌های ACF و جریان‌های چندگانه نیز ناپایداری سیاسی و تغییر اولویت‌ها را عامل مهمی در بی‌ثباتی و عدم اجرای مداوم سیاست‌ها می‌دانند.

مجموع این تحلیل‌ها نشان می‌دهد که شکاف بین سیاست مصوب و اجرای واقعی، صرفاً مسئله‌ای اجرایی نیست، بلکه ریشه در ساختار سیاست‌گذاری، فرهنگ مدیریتی و بی‌ثباتی سیاسی دارد. برای حل این مسئله، سیاست‌ها باید به برنامه‌های عملیاتی مشخص، زمان‌بندی‌شده و قابل ارزیابی تقسیم شوند و نظام پایش و پاسخگویی دقیقی ایجاد شود. بدون این تغییرات اساسی، تدوین اسناد تحول بنیادین با وجود صرف منابع فراوان همچنان در سطح کاغذ باقی خواهد ماند و اثری واقعی بر کیفیت آموزش نخواهد داشت.

ناپوستگی و تغییرات مکرر با تغییر دولت‌ها :

ناپایداری و تغییرات پی‌درپی در سیاست‌های آموزشی ایران نتیجه مستقیم جابه‌جایی‌های مکرر قدرت سیاسی و نفوذ جهت‌گیری‌های جناحی در حوزه آموزش و پرورش است. علی‌رغم اینکه آموزش و پرورش در شعار، عرصه‌ای

ملی و فراجناحی قلمداد می‌شود، در عمل به بستری برای رقابت‌های سیاسی تبدیل شده و در هر دوره، اولویت‌های متفاوتی در دستور کار قرار می‌گیرد. این مسئله از منظر نظریه جریان‌های چندگانه (MSA) به بسته‌شدن پنجره‌های سیاستی و تغییر جهت ناگهانی برنامه‌ها تعبیر می‌شود؛ همچنین چارچوب ائتلاف مدافعان (ACF) آن را ناشی از جابه‌جایی ائتلاف‌های سیاسی می‌داند. شواهد عملی این بی‌ثباتی در اجرای سند تحول بنیادین، تغییرات مداوم در نظام پذیرش دانشجو (کنکور)، و رویکردهای مختلف در زبان‌آموزی کاملاً مشهود است. تغییرات متوالی و اغلب متضاد در این سیاست‌ها علاوه بر هدر دادن منابع، باعث کاهش اثربخشی اقدامات، تضعیف اعتماد معلمان و مدیران، و سردرگمی خانواده‌ها شده است.

یکی از مهم‌ترین نشانه‌های این بحران، تغییرات مکرر در سطح مدیریت ارشد نظام آموزشی است؛ چنان‌که در بازه زمانی ده‌ساله (۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲)، هشت وزیر آموزش و پرورش جابه‌جا شده‌اند. این تحولات متواتر نه تنها مانع تداوم برنامه‌ها شده بلکه حافظه سازمانی آموزش و پرورش را نیز ضعیف کرده و امکان انباشت تجربه و درس‌آموزی از گذشته را از بین برده است. برای غلبه بر این چالش ضروری است که سیاست‌های آموزشی در سطحی فراجناحی و ملی، مبتنی بر توافق پایدار میان جریان‌های مختلف سیاسی تدوین شده و مدیران ارشد بر مبنای شایستگی‌های حرفه‌ای و نه ملاحظات سیاسی انتخاب شوند تا بتوان به ثبات و اثربخشی پایدار در نظام آموزشی دست یافت.

ضعف مشارکت ذی‌نفعان در فرآیند تصمیم‌گیری :

یکی از چالش‌های اصلی نظام آموزشی ایران از منظر والت و ژیلسون و چارچوب تحلیل و توسعه نهادی (IAD)، ناشی از ساختار متمرکز و دستوری نظام سیاست‌گذاری آموزشی است. شواهد عملی، مانند اجرای نظام جدید آموزشی ۳-۳-۶، نشان می‌دهد که بی‌توجهی به آمادگی معلمان و مدیران مدارس و فقدان مشارکت واقعی آنان منجر به مقاومت و بی‌اثری در اجرا شده است. رویکرد بالا به پایین موجب شده است که بدنه اجرایی، احساس مالکیت و تعهد کافی به سیاست‌ها نداشته باشد و اجرای برنامه‌ها به صورت صوری یا ناقص باشد. بنابراین، ضروری است سیاست‌گذاری از حالت دستوری خارج و مشارکتی شود و دیدگاه‌ها و دغدغه‌های معلمان، والدین و مدیران مدارس در تمامی مراحل تصمیم‌گیری تا اجرا دخالت داده شود. تنها با این تغییر رویکرد می‌توان اثربخشی سیاست‌ها را افزایش داد و زمینه تحقق عملی اهداف آموزشی را فراهم کرد.

شکاف گفتمانی و عدم توافق بر فلسفه تربیتی واحد :

نظام آموزشی ایران در سطحی بنیادین دچار شکافی عمیق در پاسخ به این پرسش اساسی است که «چه نوع تعلیم و تربیتی برای جامعه ایران مطلوب است؟». این ابهام در نظریات مختلف به‌ویژه چارچوب‌های والت و ژیلسون، جریان‌های چندگانه کینگدون و ائتلاف مدافعان (ACF) تأیید شده است. در تحلیل‌ها دو جریان فکری اصلی نمایان است: یکی تأکید بر تربیت هویت اسلامی-ایرانی و پرورش فضایل اخلاقی-فرهنگی دارد و دیگری، به آموزش کیفی علوم، فنون و مهارت‌های جهانی توجه می‌کند. تعارض بین این دو جریان منجر به عدم تعادل در سیاست‌ها و برنامه‌های درسی شده و انتقاداتی جدی از سوی متخصصان آموزشی و صاحب‌نظران فرهنگی به همراه داشته است. طبق چارچوب ائتلاف مدافعان، کشاکش میان ائتلاف سنت‌گرا و ائتلاف نوسازی آموزشی، دلیل اصلی بی‌ثباتی و تغییرات مکرر سیاست‌هاست. مدل کینگدون نیز نشان می‌دهد تعریف متفاوت بازیگران از مسائل و راه‌حل‌ها باعث

شده سیاست‌ها بدون رسیدن به نتیجه‌ای روشن، دائماً تغییر کنند. از نگاه والت و ژیلسون نیز تأثیر بستر ایدئولوژیک بر اولویت‌دهی ارزشی بر سایر ضرورت‌ها، مانع اجماع واقعی شده و تحلیل IAD نبود توافق بر قواعد رسمی و اهداف روشن را عامل مشکلات اجرایی می‌داند.

حل این تعارض نیازمند آغاز گفتگوی ملی گسترده میان ذی‌نفعان و رسیدن به اجماع نسبی درباره تلفیقی از هر دو رویکرد است. تنها با دستیابی به یک فلسفه تربیتی «بومی-مدرن» و مشترک، که از حمایت گسترده ذی‌نفعان برخوردار باشد، می‌توان از این چرخه بی‌ثباتی و ناکارآمدی خارج شد و جهت‌گیری مشخص و پایداری برای نظام آموزشی ایران تعیین کرد.

کافی نبودن سرمایه‌گذاری و منابع حمایتی :

تقریباً همه تلاش‌های اصلاحی با محدودیت منابع مالی و اجرایی روبه‌رو بوده‌اند. برنامه‌هایی نظیر توسعه هنرستان‌ها، هوشمندسازی مدارس، اجرای نظام جدید آموزشی ۳-۳-۶، طرح رتبه‌بندی و ... هر یک با مشکلات بودجه‌ای مواجه شدند که اجرای کامل آن‌ها را به تعویق انداخت یا ابتر گذاشت. این نشان می‌دهد که تأمین منابع پایدار و کافی برای آموزش، شرط اساسی موفقیت سیاست‌هاست. در نگاه کلان، باید پذیرفت که هزینه در آموزش و پرورش در واقع سرمایه‌گذاری انسانی بلندمدت است نه هزینه جاری زودبازده؛ لذا حتی در شرایط تنگنای اقتصادی نیز نباید از سهم آموزش کاست. سهم ۱۰ درصد فعلی آموزش و پرورش از بودجه دولت با اهداف اسناد بالادستی همخوانی ندارد و افزایش تدریجی آن به سطحی قابل قبول (مثلاً ۱۵ درصد) ضروری است. علاوه بر آن، مشارکت بخش غیردولتی، خیرین و نوآوری‌های مالی (مانند وقف‌های آموزشی، بیمه‌های آموزشی) باید تشویق شود تا منابع مکمل برای اجرای برنامه‌های تحول‌آميز فراهم گردد.

تفاوت در تأکید بر نهادها در برابر ائتلاف‌ها (وجه تکمیلی و نه متناقض) :

علی‌رغم اشتراکات فوق، هر چارچوب بر جنبه خاصی از مسئله تمرکز بیشتری داشت که آن را از دیگران متمایز می‌کرد. به طور مشخص، چارچوب IAD و تا حدی مدل چرخه بر اهمیت ساختارها، قواعد و ظرفیت‌های نهادی تأکید کردند (مثلاً تمرکز یا عدم وجود نظام پاسخ‌گویی) در حالی که چارچوب ACF و مدل مثلث سیاست بیشتر نقش کنشگران و ائتلاف‌های قدرت را برجسته نمودند (مثلاً نفوذ نخبگان ایدئولوژیک یا تعامل بازیگران دولتی و غیردولتی). از سوی دیگر، مدل جریان‌های چندگانه و چرخه سیاست‌گذاری به فرآیند و مرحله‌بندی زمانی وقایع نظر داشتند، در حالی که ACF و والت/ژیلسون به محتوا و بافت ارزشی/سیاسی توجه بیشتری معطوف کردند. این تفاوت رویکرد سبب شد هر کدام قطعه‌ای از پازل مشکلات آموزش و پرورش را روشن کنند: مثلاً IAD با تحلیل قوانین و ساختار به علل ریشه‌ای‌تری مانند تمرکزگرایی پرداخت، در حالی که ACF علل را در سطح تضادهای اجتماعی-سیاسی میان گروه‌های ذی‌نفوذ جست‌وجو کرد. نتیجه ترکیبی این دیدگاه‌ها تصویر کامل‌تری از مسأله ارائه داد. وجه تکمیلی و نه متناقض بودن چارچوب‌ها از اینجا آشکار می‌شود که هرچند یکی نقش نهادهای رسمی را پررنگ می‌کند و دیگری کشمکش گفتمانی را، اما در واقع هر دوی این عوامل در کنار هم عمل کرده‌اند. به عنوان نمونه، نهادینه نشدن ارزیابی و پاسخ‌گویی (بعد نهادی) موجب شده سیاست‌های نادرست یک جناح بدون اصلاح ادامه یابد، و همین استمرار سیاست ناکارآمد به تضعیف مشروعیت نظام آموزشی و تشدید تقابل گفتمانی جناح

مقابل انجامیده است. بنابراین اختلاف در تأکیدات نظری این چارچوب‌ها به ما کمک کرد تا از زوایای مختلف - از زیرساخت‌های قانونی گرفته تا پویای‌های سیاسی - به علل مشترک مشکلات پی ببریم.

تمایز و همسویی با پیشینه و ادبیات

در مقایسه با تحقیقات پیشین، یافته‌های این پژوهش با ادبیات ایرانی همسو است اما با پیوند نظام‌مند میان چارچوب‌های تحلیلی گام فراتری برمی‌دارد. مرور مطالعات داخلی نشان می‌دهد شکاف مزمن بین تصویب و اجرا، تمرکزگرایی و محدودیت منابع، مضمون‌های مسلطاند. فراتلفیق صمدی چالش‌های سیاستی، مفهومی، مدیریتی، تقنینی و اجرایی را به‌مثابه کلافی درهم‌تنیده صورت‌بندی می‌کند، و از ناپایداری برنامه‌ها به‌عنوان پیشران این شکاف یاد می‌کند (صمدی، ۱۴۰۱). همین‌الگو در مطالعه کیفی شمشیری و همکاران نیز تکرار می‌شود، جایی که ابهام در متن، تمرکزگرایی ساختاری، ضعف منابع انسانی و مالی و افت منزلت حرفه‌ای معلمان به‌طور توأمان تبیین می‌شوند (شمشیری و همکاران، ۱۳۹۹). در سطح مدرسه نیز تصویر ظریف‌تری دیده می‌شود: امکان‌سنجی اجرای سند از منظر معلمان و مدیران نشان می‌دهد برخی ابعاد برنامه درسی در کلاس قابل تحقق است، اما در رسانه و انگیزش با مانع روبه‌رو می‌شود، که خود بازتاب همان گسست نهادی در مقیاس خرد است (زارع عبداللهی و همکاران، ۱۳۹۷).

پیوند افقی با ادبیات بین‌المللی نشان می‌دهد این‌الگوها با منطق چارچوب‌های کلان نیز همخوان است. رویکرد جریان‌های چندگانه، جابه‌جایی پنجره‌های سیاستی و ناپایداری اولویت‌ها را توضیح می‌دهد و علت تغییر مسیرهای مکرر را روشن می‌سازد (بلند، ۲۰۱۶). چارچوب ائتلاف‌های مدافعان نیز نشان می‌دهد کشاکش ائتلاف‌های ارزشی، استمرار یا توقف سیاست‌ها را رقم می‌زند، مستقل از شواهد فنی (سابتیر، ۱۹۸۸). در عین حال، مثلث سیاست‌گذاری والت و گیلسون، با برجسته‌کردن متن، فرایند و بافت، توضیح می‌دهد که چرا سیاست‌های صوری بدون سازوکار پاسخگویی پایدار به اجرا نمی‌رسند (والت و گیلسون، ۱۹۹۴). نهایتاً، چارچوب تحلیل نهادی استروم نشان می‌دهد قواعد رسمی، ظرفیت‌های اجرایی و روابط کنشگران در میدان عمل چگونه قفل‌های اجرایی می‌سازند، حتی وقتی سیاست بر روی کاغذ منسجم است (استروم، ۲۰۱۱).

بدین ترتیب، در حالی که پژوهش‌های داخلی بر مصادیق شکاف اجرا و تمرکزگرایی دست می‌گذارند، این مطالعه با ادغام طولی و عرضی چارچوب‌ها، ریشه‌های نهادی، فرایندی و ائتلافی همان پدیده‌ها را به‌صورت همزمان شناسایی می‌کند و از سطح تشخیص به سطح تبیین می‌رود؛ نتیجه آنکه اصلاح موثر در گروهی طراحی قواعد اجرایی قابل سنجش، تقویت پاسخگویی و ایجاد ائتلاف‌های بین‌ادبیانه‌ای حول اهداف مشترک است، نه صرفاً تدوین اسناد جدید. نتیجه‌گیری

این مطالعه با بهره‌گیری از روش کیفی و تحلیل اسنادی-تطبیقی، فرایند سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران در بازه‌ی ۱۳۸۴-۱۴۰۴ را با استناد به پنج چارچوب نظری کلان - شامل چرخه سیاست‌گذاری، جریان‌های چندگانه کینگدون، مثلث والت و ژیلسون، ائتلاف مدافعان و تحلیل نهادی و توسعه - واکاوی کرد. در این پژوهش ابتدا اسناد بالادستی (سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، سند تحول بنیادین، برنامه‌های توسعه)، گزارش‌های رسمی (مرکز پژوهش‌های مجلس، شورای عالی آموزش و پرورش) مورد واکاوی قرار گرفت. همچنین دیدگاه‌های مسئولان وقت که در رسانه

ها منعکس شده بود نیز به عنوان مبین روندهای سیاسی استخراج شد. سپس یافته‌ها در هر چارچوب به صورت مجزا در چارچوب‌های متناسب و با قابلیت تبیین بالاتر مورد تعمق قرار گرفتند و در پایان برای دستیابی به تصویر جامع، نتایج تلفیق شدند.

مهم‌ترین یافته‌ها نشان داد که شکاف عمیقی بین تدوین و اجرای سیاست‌ها وجود دارد؛ سیاست‌ها آرمانی تصویب شده اما ظرفیت‌های مالی، انسانی و فنی برای اجرا ناکافی‌اند. ناپایداری و تغییرات مستمر با جابه‌جایی دولت‌ها، اعتماد معلمان و مدیران را تضعیف و برنامه‌ها را ناتمام گذاشته است. مشارکت اندک ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری و اجرا باعث شده سیاست‌ها دستوری یا صوری پیاده شوند. فقدان اجماع بر فلسفه تربیتی؛ تعارض میان تأکید بر هویت اسلامی-ایرانی و کیفیت آموزش جهانی، ثبات سیاست‌ها را مختل کرده است. کمبود منابع مالی و سرمایه‌گذاری محدود نیز اجرای اصلاحات را با مشکل مواجه ساخته است. هم‌چنین چارچوب‌های نظری بر جنبه‌های نهادی و ائتلافی تأکید متفاوت دارند که نشان‌دهنده ابعاد چندگانه چالش‌ها است.

برای تحقیقات آتی، می‌توان از روش سناریونویسی بهره برد: سه سناریوی خوش‌بینانه، بدبینانه و واقع‌گرایانه تا افق ۱۴۱۰ ترسیم شود و بر شاخص‌های کلیدی مانند سهم بودجه، مشارکت ذی‌نفعان و نتایج آزمون‌های بین‌المللی تمرکز کند. این کار به سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا انعطاف‌پذیری لازم در مواجهه با آینده و تدوین راهبردهای مبتنی بر شرایط مختلف را بیابند.

این تحقیق با محدودیت‌هایی همراه بود، با وجود این، مطالعه عمده‌تأ بر منابع اسنادی متمرکز بود و ممکن است برخی دیدگاه‌های میدانی یا اسناد کمتر در دسترس را شامل نشده باشد. در پایان، با وجود این محدودیت‌ها، یافته‌های این مطالعه می‌توانند راهنما و مبنایی برای اصلاح ساختار حکمرانی آموزشی، تقویت سازوکارهای مشارکتی و طراحی نظام نظارت و ارزیابی موثر در آموزش و پرورش ایران باشند و نقطه شروعی برای تحقیقات تکمیلی به‌شمار روند.

توصیه‌های سیاستی

بر پایه یافته‌های این پژوهش، برای بهبود وضعیت سیاست‌گذاری و نظام آموزش و پرورش ایران اقدامات زیر به سیاست‌گذاران توصیه می‌شود:

۱. تدوین نقشه راه اجرای مرحله‌ای سند تحول بنیادین- برای پر کردن فاصله بین اهداف عالی و عمل، لازم است یک برنامه اجرایی زمان‌بندی‌شده و واقع‌بینانه جهت پیاده‌سازی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش تدوین گردد. این نقشه راه باید اولویت‌بندی اقدامات (مثلاً در افق‌های ۳ ساله و ۷ ساله) را مشخص کرده و مسئولیت هر اقدام را تعیین کند. هم‌چنین شاخص‌های کمی برای پایش میزان تحقق اهداف تعریف شود و گزارش پیشرفت اجرای سند هر سال به اطلاع عموم برسد. بدین ترتیب بخش‌های مختلف سند به صورت مرحله‌ای و قابل ارزیابی اجرا شده و شکاف میان تصویب و اجرای آن کاهش می‌یابد. این پیشنهاد بر مبنای یافته‌های چارچوب چرخه سیاست‌گذاری است که نشان داد شکاف اصلی میان تصویب و اجرای سند تحول بنیادین ناشی از فقدان نقشه راه مرحله‌ای، شاخص‌های کمی و نظام پایش بوده است.

۲. ایجاد ثبات در سیاست‌های کلان آموزشی و فراتر بردن آن از رقابت‌های جناحی - آموزش و پرورش نباید میدان تغییرات سلیقه‌ای با تعویض دولت‌ها باشد. پیشنهاد می‌شود میثاق ملی آموزش و پرورش میان جریان‌های سیاسی منعقد گردد تا همگی متعهد شوند از اسناد و قوانین مصوب (نظیر سند تحول بنیادین) عدول نکرده و با تغییر دولت‌ها مسیرهای بنیادین را تغییر ندهند. همچنین ترکیب مدیران ارشد وزارت آموزش و پرورش حتی‌الامکان به صورت فراجناحی و مبتنی بر شایسته‌سالاری انتخاب شود تا اجرای برنامه‌های بلندمدت از عمر یک دولت فراتر رود و دچار وقفه نشود. ثبات مدیریتی (کاهش تغییرات پی‌درپی وزیر و مدیران) نیز برای حفظ روند اصلاحات ضروری است. این پیشنهاد برگرفته از یافته‌های مدل جریان‌های چندگانه و چارچوب ائتلاف مدافعان است که نشان دادند تغییرات پی‌درپی دولت‌ها و جابه‌جایی ائتلاف‌های سیاسی، موجب ناپایداری سیاست‌های آموزشی و وقفه در اجرای اسناد تحول شده است.

۳. نهادینه‌سازی مشارکت معلمان، والدین و دانش‌آموزان در فرآیند سیاست‌گذاری - به منظور افزایش مقبولیت و اثربخشی تصمیمات، صدای صف باید به گوش ستاد برسد. تشکیل شورای مشورتی معلمان در سطح ملی و استانی (با انتخاب نمایندگان معلمان) و شورای ملی اولیا و مربیان و مجمع مشورتی دانش‌آموزی پیشنهاد می‌شود. نمایندگان منتخب این شوراها می‌توانند به عنوان ناظر یا مشاور در جلسات شورای عالی آموزش و پرورش و کارگروه‌های تصمیم‌سازی حاضر شوند و نظرات بدنه آموزشی و خانواده‌ها را منتقل کنند. بدین ترتیب، سیاست‌ها با اطلاع و همراهی بیشتر مجریان و مخاطبان تدوین خواهد شد و احتمال موفقیت آن‌ها بالاتر می‌رود. این پیشنهاد مبتنی بر یافته‌های مدل مثلث سیاست‌گذاری والت و ژیلسون و چارچوب تحلیل نهادی و توسعه است که نشان دادند تمرکزگرایی و بی‌توجهی به مشارکت معلمان و والدین، موجب فاصله میان سیاست‌های مصوب و اجرای واقعی آن‌ها شده است.

۴. بازنگری در نظام بودجه‌ریزی و تامین مالی آموزش و پرورش - ارتقای سهم آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت به حداقل ۱۵ درصد طی پنج سال آینده به‌عنوان یک هدف کلان تعیین و در برنامه هفتم توسعه گنجانده شود. دولت و مجلس ضمن افزایش تدریجی اعتبارات، باید شیوه تخصیص را نیز اصلاح کنند؛ به این صورت که توزیع بودجه بر اساس عملکرد و نیاز مناطق باشد (مثلاً مناطقی که محروم‌ترند یا عملکرد بهتری داشته‌اند، سرانه بیشتری دریافت کنند). در کنار افزایش بودجه دولتی، استفاده از روش‌های نوین تامین مالی توصیه می‌شود: انتشار اوراق وقفی و مشارکت برای پروژه‌های آموزشی، ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری آموزشی، توسعه بیمه‌های آموزشی و تشویق خیرین برای سرمایه‌گذاری در ساخت و تجهیز مدارس و مراکز مهارت‌آموزی. این اقدامات منابع پایدار و متنوعی را برای تحقق برنامه‌های تحول‌آفرین فراهم خواهد کرد. این پیشنهاد بر پایه یافته‌های چارچوب تحلیل نهادی و توسعه (IAD) است که نشان داد ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی، اتکای صرف به اعتبارات جاری و کمبود منابع پایدار، یکی از موانع اصلی اجرای سیاست‌های تحول‌آفرین در آموزش و پرورش ایران بوده است.

۵. تمرکززدایی تدریجی و انعطاف‌پذیر کردن ساختار اداری - نظام آموزشی برای پاسخگویی به تنوع اقلیمی و فرهنگی ایران باید از تمرکز کامل فاصله بگیرد. پیشنهاد می‌شود به صورت پایلوت اختیارات برنامه‌ریزی آموزشی و اداری چند استان به خودشان واگذار گردد و وزارتخانه نقش هدایتی و نظارتی ایفا کند. همچنین به مدیران مدارس آزادی عمل بیشتری در اداره مدرسه تحت چارچوب استاندارد ملی اعطا شود. برای مثال، مدرسه بتواند در سقف

ساعات درسی مجاز، بخشی از برنامه درسی را بر اساس نیازها و علائق دانش‌آموزان خود تنظیم کند یا ابتکارات تربیتی ویژه‌ای را اجرا نماید. چنین مدرسه‌محوری کنترل‌شده‌ای در بسیاری کشورها (از جمله ژاپن و مالزی) نتایج موافقی داشته و در ایران نیز با نظارت و به‌صورت تدریجی قابل اجراست. تمرکززدایی علاوه بر افزایش انگیزه و احساس مالکیت در مدیران و معلمان محلی، به نوآوری‌های آموزشی متناسب با شرایط بومی مجال بروز می‌دهد. این پیشنهاد مبتنی بر یافته‌های چارچوب تحلیل نهادی و توسعه (IAD) و مدل مثلث سیاست‌گذاری است که نشان داد تمرکزگرایی شدید و محدودیت اختیار مدارس و استان‌ها موجب ناکامی در اجرای سیاست‌ها و کاهش احساس مالکیت و نوآوری در بدنه آموزشی شده است.

۶. گفت‌وگوی مستمر برای حل‌وفصل مسائل ارزشی مورد اختلاف - برخی موضوعات در نظام آموزشی (مانند نحوه تلفیق آموزش‌های دینی با آموزش علمی، یا مسائل مربوط به فرهنگ و هویت در کتب درسی) محل اختلاف نظر جریان‌های مختلف فکری است. برای پرکردن شکاف دیدگاه‌ها، تشکیل نشست‌های تخصصی دوره‌ای با حضور نمایندگان از حوزه علمیه، دانشگاهیان سکولار، معلمان با گرایش‌های متنوع، روان‌شناسان تربیتی و والدین پیشنهاد می‌شود. این نشست‌ها زیر نظر نهادی بی‌طرف برگزار و در آن درباره مسائل بحث‌برانگیز (مثل مدیریت فضای اعتقادی مدارس، محتوای کتاب‌های تاریخ و علوم اجتماعی، زبان خارجی دوم و غیره) تبادل نظر شود و راه‌حل‌های مورد توافق ارائه گردد. خروجی این جلسات می‌تواند به شورای عالی آموزش و پرورش و سایر مراجع سیاست‌گذار برای اصلاح جزئیات برنامه‌های درسی یا فعالیت‌های پرورشی ارائه شود تا پشتوانه فرهنگی و اجماع نسبی برای هر تغییری ایجاد گردد. به این ترتیب، سیاست‌ها کمتر دچار مخالفت‌های شدید فرهنگی شده و پایدارتر خواهند بود. این پیشنهاد برگرفته از یافته‌های چارچوب ائتلاف مدافعان (ACF) و مدل مثلث سیاست‌گذاری است که نشان دادند شکاف گفتمانی میان ائتلاف ارزش‌مدار و نوگرا و نبود سازوکار گفت‌وگوی رسمی، موجب بی‌ثباتی و تغییرات زیگزاگی در سیاست‌های آموزشی شده است.

منابع

- آمارفکت. (۱۴۰۲، ۱۰ شهریور). آمار نرخ باسوادی بزرگسالان در کشورهای منتخب. بازیابی‌شده از <https://amarfact.com/statistics/adult-literacy-rate-statistics-in-selected-countries>
- اسکندری، ع، عباس‌زاده سهرن، ی، و یارمحمدزاده، پ. (۱۴۰۳). بررسی و تبیین موانع اجرایی سند تحول بنیادین نظام آموزش و پرورش. پژوهش و نوآوری در تربیت و توسعه، ۴(۲)، ۱۷۱-۱۹۰. <https://doi.org/10.22059/jipa.2023.351493.3247>
- ابراهیمی، حمیدرضا؛ الوانی، سید مهدی؛ معمارزاده تهران، غلامرضا. (۱۴۰۲). ارزیابی ترکیبی از عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در خط‌مشی‌های نظام آموزشی و پرورشی ایران. مدیریت دولتی، ۱۵(۲)، ۲۵۷-۲۳۰. doi: 10.22034/sspp.2023.562459.3291
- ابراهیمی، حمیدرضا؛ الوانی، سید مهدی؛ معمارزاده تهران، غلامرضا. (۱۴۰۲). طراحی الگوی مشارکت شهروندان در خط‌مشی‌های نظام آموزشی و پرورشی ایران با رویکرد چندروشی. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳(۴۶)، ۹۳-۶۶. doi: 10.22034/sspp.2023.562459.3291
- اعتماد. (۱۳۹۴). سهم زنان از بازار کار آموزش و پرورش. دریافت‌شده از <https://www.magiran.com/article/3208558>
- ایرنا. (۱۴۰۳، ۱ آبان). سهم بودجه آموزش و پرورش از دولت ۹/۸ درصد است. دریافت‌شده از <https://www.irna.ir/news/85636147/>
- ایرنا. (۱۳۹۹). بانوان گوی معلمی را از مردان ربوده‌اند. دریافت‌شده از <https://www.irna.ir/news/84043421>
- بطحایی، سید محمد. (۱۳۹۸). چالش‌های تحقق سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. فصلنامه راهبرد آموزش، ۵(۱)، ۳۵-۵۴.

تسنیم. (۱۴۰۰). ۹ دلیل معطل ماندن سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. دریافت شده از <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1400/07/30/2594016/9>
تسنیم. (۱۴۰۴). تنها ۲۸ درصد رشته‌های آموزشی متناسب با نیاز شغلی بازار کار است. دریافت شده از <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1404/02/02/3296594>
متناسب با-نیاز-شغلی-بازار-کار-است

محمدیان، محی‌الدین (۱۳۹۳). برنامه درسی ملی؛ زیرنظام سند تحول بنیادین. رشد آموزش ابتدایی، ۱۸ (۱).
بیانات رهبر انقلاب در دیدار معلمان. (۱۴۰۱). اردیبهشت ۲۱. ابلاغیه رهبر انقلاب درباره اجرای سند تحول بنیادین. تهران: پایگاه اطلاع‌رسانی KHAMENEI.IR. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=50226>
جعفری، حسن. (۱۳۹۶). تحلیل سیاست حذف آزمون ورودی مدارس نمونه و تیزهوشان با رویکرد جریان‌های چندگانه کینگدون. فصلنامه مدیریت آموزشی، ۹ (۳)، ۴۵-۶۶.

خبرگزاری کار ایران. (۱۴۰۱). درصد معلمان دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر هستند. دریافت شده از <https://www.ilna.ir> بخش-اجتماعی-۱۲۷۷۸۳۸/۵-درصد-معلمان-دارای-تحصیلات-لیسانس-بالاتر-هستند

خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا). (۱۴۰۲، ۲۳ مهر). آموزش زبان‌های خارجی در مهدهای کودک و دبستان ممنوع است. بازیابی شده از [https://www.irna.ir/news/85261452:contentReference\[oaicite:20\]{index=20}](https://www.irna.ir/news/85261452:contentReference[oaicite:20]{index=20})

خبرآنلاین. (۱۳۹۶، ۲۳ دی). روایتی از ممنوعیت آموزش زبان انگلیسی در مدارس ابتدایی. بازیابی شده از mpy.khabaronline.ir/x
خبرگزاری مهر. (۱۳۹۷، خرداد ۲۰). پنج توصیه رهبر انقلاب در مورد پنج ایراد در اجرای سند تحول بنیادین. تهران: خبرگزاری مهر.
دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای. (۱۳۹۶، ۱۷ اردیبهشت). بیانات در دیدار جمعی از معلمان و فرهنگیان. بازیابی شده از <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=36431>

زارع عبداللہی، س.، عباسی، پ.، و زندوانیان، ا. (۱۳۹۷). امکان‌سنجی اجرای سند تحول بنیادین در کلاسها و مدارس از دیدگاه معلمان و مدیران. توسعه حرفه‌ای معلم، ۳ (۴)، ۳۳-۴۹.

ساباتی، پاول و هنک جنکینز-اسمیت. (۱۳۹۰). فرآیندهای سیاست‌گذاری و ائتلاف‌های مدافع. ترجمه. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک. شرفی، علی و رضایی، علی. (۱۴۰۰). بررسی موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش از دیدگاه صاحب‌نظران. فصلنامه مدیریت مدرسه، ۹ (۳)، ۱۰۵-۱۲۹.

شورای عالی آموزش و پرورش. (۱۴۰۳). سیاست‌گذاری آموزشی. دریافت شده از <https://www.sce.ir/fa/news/4081>
شورای عالی انقلاب فرهنگی. (۱۳۹۰). سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
شورای عالی انقلاب فرهنگی. (۱۴۰۳). مصوبه نقشه راه اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. تهران: دبیرخانه شورا.
شورای عالی آموزش و پرورش. (۱۳۹۷). گزارش عملکرد اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. تهران: دبیرخانه شورای عالی آموزش و پرورش.

شمشیری، ب.، مزیدی، م.، و قجری، ن. (۱۳۹۹). واکاوی و فهم اهم چالشها و موانع عملی پیش رو در تحقق سند تحول بنیادین با تمرکز بر زیرنظامهای اصلی آن. پژوهشهای برنامه درسی، ۱۰ (۱)، ۳۳-۱. <https://doi.org/10.22099/jcr.5816>
صمدی، م. (۱۴۰۱). تبیین چالشهای اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش بر اساس روش فراتلفیق. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۷ (۴)، ۳۴۳-۳۴۳. <https://doi.org/10.22099/jppolicy.5816>

عبدی، علیرضا. (۱۴۰۰). گزارش ملی ارزشیابی نظام آموزشی ایران. تهران: سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی.
فرهیختگان. (۱۴۰۳). ۳ درصد GDP خرج آموزش و پرورش می‌شود. دریافت شده از <https://farhikhtegandaily.com/news/190221/>

کوهن، دبور. (۲۰۱۸). آینده آموزش در خاورمیانه. ترجمه: مرکز مطالعات راهبردی آموزش و پرورش (۱۳۹۹). تهران: مرکز مطالعات راهبردی آموزش و پرورش.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۱). بررسی چالش‌های اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و راهکارهای پیش رو (گزارش شماره ۸۲۱۶۶۰). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دریافت شده از <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/821660>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۱). ملاحظات سیاست‌گذاری آموزش زبان در کشور (گزارش شماره ۱۲۳۶۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دریافت شده از <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/811059>

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). بررسی شاخص‌های ارزیابی نظام آموزش و پرورش و چالش‌های محاسباتی آنان براساس سالنامه‌های آماری وزارت آموزش و پرورش (گزارش شماره ۱۷۸۲۹۷۴). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دریافت‌شده از <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1782974>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۱). بررسی تحلیلی چالش‌های اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. (شماره مسلسل: ۱۲۵۲۰). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). بررسی شاخص‌های ارزیابی نظام آموزش و پرورش و چالش‌های محاسباتی آنان براساس سالنامه‌های آماری وزارت آموزش و پرورش (گزارش شماره ۱۷۸۲۹۷۴). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دریافت‌شده از https://report.mrc.ir/article_9716.html
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). بررسی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه تربیت بدنی و ورزش و درس آموخته‌هایی برای برنامه هفتم توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دریافت‌شده از <https://rc.majlis.ir/fa/report/download/1777330>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). بررسی میزان تحقق احکام قانون برنامه ششم توسعه در حوزه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بازپایی‌شده از <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1679621>
- Abdi, A. (2021). *National report on the evaluation of Iran's educational system*. Tehran: Organization for Research and Educational Planning. [In Persian]
- Amarfact. (2023, September 1). *Statistics of adult literacy rate in selected countries*. Retrieved from <https://amarfact.com/statistics/adult-literacy-rate-statistics-in-selected-countries/> [In Persian]
- Bat'haei, S. M. (2019). Challenges in implementing the Fundamental Transformation Document of Education. *Educational Strategy Quarterly*, 5(1), 35–54. [In Persian]
- Béland, D. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18(3), 221–227. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>
- Cohen, D. (2018). *The future of education in the Middle East* (Center for Strategic Educational Studies, Trans., 2020). Tehran: Center for Strategic Educational Studies. [In Persian]
- Ebrahimi, H. R., Alvani, S. M., & Memarzadeh Tehran, G. (2023a). A combined assessment of factors influencing citizens' participation in educational policy-making in Iran. *Public Administration*, 15(2), 230–257. <https://doi.org/10.22059/jipa.2023.351493.3247> [In Persian]
- Ebrahimi, H. R., Alvani, S. M., & Memarzadeh Tehran, G. (2023b). Designing a model of citizens' participation in educational policy-making in Iran: A mixed-method approach. *Strategic Studies of Public Policy*, 13(46), 66–93. <https://doi.org/10.22034/sspp.2023.562459.3291> [In Persian]
- Eskandari, A., Abbaszadeh, Y., & Yarmohammadzadeh, P. (2024). Examining and explaining the executive barriers of the Fundamental Transformation Document of Education. *Research and Innovation in Education and Development*, 4(2), 171–190. <https://doi.org/10.61838/jsied.4.2.9> [In Persian]
- Etemad. (2015). Women's share in the labor market of education. Retrieved from <https://www.magiran.com/article/3208558> [In Persian]
- Farhikhtegan. (2024). Three percent of GDP is spent on education. Retrieved from <https://farhikhtegandaily.com/news/190221> [In Persian]
- Walt, G., & Gilson, L. (1994). Reforming the health sector in developing countries: The central role of policy analysis. *Health Policy and Planning*, 9(4), 353–370.
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- IRNA (Islamic Republic News Agency). (2020). Women have outperformed men in teaching professions. Retrieved from <https://www.irna.ir/news/84043421> [In Persian]
- IRNA (Islamic Republic News Agency). (2023, October 22). The share of education budget in the government is 9.8 percent. Retrieved from <https://www.irna.ir/news/85636147> [In Persian]
- IRNA (Islamic Republic News Agency). (2023, October 15). Teaching foreign languages in kindergartens and elementary schools is prohibited. Retrieved from <https://www.irna.ir/news/85261452> [In Persian]
- ILNA (Iranian Labour News Agency). (2022). Percentage of teachers with bachelor's degrees and higher. Retrieved from <https://www.ilna.ir/۱۲۷۷۸۳۸/۵-بخش-اجتماعی> [In Persian]
- Jafari, H. (2017). Analysis of the policy of abolishing entrance exams for exemplary and gifted schools: A multiple streams perspective. *Educational Management Quarterly*, 9(3), 45–66. [In Persian]

- Khamenei.ir. (2022, May 11). Statement by the Supreme Leader regarding the implementation of the Fundamental Transformation Document. Tehran: KHAMENEI.IR. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=50226> [In Persian]
- Khamenei, A. (2017, May 7). Speech at the meeting with teachers and educators. *Office for the Preservation and Publication of the Works of Ayatollah Khamenei*. Retrieved from <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=36431> [In Persian]
- Khabaronline. (2018, January 13). A report on the ban of English language teaching in elementary schools. Retrieved from <https://khabaronline.ir/x8mpy> [In Persian]
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Mehr News Agency. (2018, June 10). Five recommendations of the Supreme Leader regarding five flaws in implementing the Fundamental Transformation Document. Tehran: Mehr News Agency. [In Persian]
- Mohammadian, M. (2014). National curriculum: The subsystem of the Fundamental Transformation Document. *Primary Education Development Journal*, 18(1). [In Persian]
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 21–64). Boulder, CO: Westview Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2012). Analytical study of the challenges in implementing the Fundamental Transformation Document of Education (Report No. 12520). Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/811059> [In Persian]
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2022a). Evaluating education system performance indicators based on the Ministry of Education yearbooks (Report No. 1782974). Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1782974> [In Persian]
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2022b). Evaluation of the performance of the Sixth Development Plan in the field of physical education and sports. Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/report/download/1777330> [In Persian]
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2022c). Assessment of the implementation of technical and vocational education provisions in the Sixth Development Plan. Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1679621> [In Persian]
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2022d). Review of challenges in implementing the Fundamental Transformation Document of Education and proposed solutions (Report No. 821660). Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/821660> [In Persian]
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (2011). *Policy processes and advocacy coalitions* (A. Translator, Trans.). Tehran: Strategic Research Center. [In Persian]
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process* (3rd ed.). Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129–168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Samadi, M. (2022). Explaining challenges in implementing the Fundamental Transformation Document of Education based on meta-synthesis. *Public Policy Quarterly*, 7(4), 331–343. <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2021.84833> [In Persian]
- Sharafi, A., & Rezaei, A. (2021). Barriers to implementing the Fundamental Transformation Document of Education: Experts' perspectives. *School Management Quarterly*, 9(3), 105–129. [In Persian]
- Shamsiri, B., Mazidi, M., & Ghajari, N. (2020). Exploring key challenges in achieving the Fundamental Transformation Document focusing on its subsystems. *Curriculum Research*, 10(1), 1–33. <https://doi.org/10.22099/jcr.2020.5816> [In Persian]
- Shoraye Ali Enqelab Farhangi (Supreme Council of the Cultural Revolution). (2011). *The Fundamental Transformation Document of Education*. Tehran: Secretariat of the Supreme Council of the Cultural Revolution. [In Persian]
- Shoraye Ali Enqelab Farhangi (Supreme Council of the Cultural Revolution). (2024). *Resolution on the roadmap for implementing the Fundamental Transformation Document of Education*. Tehran: Secretariat of the Supreme Council of the Cultural Revolution. [In Persian]
- Shoraye Ali Amoozesh va Parvaresh (Supreme Council of Education). (2018). *Performance report on implementing the Fundamental Transformation Document of Education*. Tehran: Secretariat of the Supreme Council of Education. [In Persian]
- Shoraye Ali Amoozesh va Parvaresh (Supreme Council of Education). (2024). *Educational policy-making*. Retrieved from <https://www.sce.ir/fa/news/4081> [In Persian]



فصلنامه مدیریت دولتی تطبیقی | ۱۴۰۵ | دوره ۴ | شماره ۲

- Tasnim News Agency. (2021). Nine reasons for the delay in implementing the Fundamental Transformation Document of Education. Retrieved from <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1400/07/30/2594016> [In Persian]
- Tasnim News Agency. (2025). Only 28 percent of educational fields match labor-market needs. Retrieved from <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1404/02/02/3296594> [In Persian]
- Zare Abdollahi, S., Abbasi, P., & Zandvaniyan, A. (2018). Feasibility of implementing the Fundamental Transformation Document from teachers' and principals' perspectives. *Teacher Professional Development*, 3(4), 33–49. [In Persian]