مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش
مسلسل: ۲۲۰۱۲ ■ آبان ۱۴۰۵

موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در پانزده سال گذشته



تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۸/۱۱
Publish Date : 2026/11/02

عنوان: موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در پانزده سال گذشته

تهیه و تدوین (Author) : حمید طریفی حسینی (عضو هیئت‌علمی دانشگاه فرهنگیان)

واژه‌های کلیدی: آموزش و پرورش، موانع اجرایی‌سازی، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش

ناشـر: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22012
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12042.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۲۰۱۲
کد موضوعی: ۲۷۰

عنوان: موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در پانزده سال گذشته

نوع گـزارش: طرح/ لایحه☐، نظارتی☐، راهبردی■، پیش‌نویس قانونی☐

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای)

مدیر مطالعه: محمدصادق عبداللهی

ناظر علمی: موسی بیات

اظهارنظرکننده داخل از مرکز: محمد واثقی بادی (دفتر مطالعات مدیریت)

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: سیدجلال موسوی خطیر (دبیر ستاد تعلیم و تربیت شورای عالی انقلاب فرهنگی)، مجید رعنایی (مشاور دبیرکل شورای عالی آموزش و پرورش)

گرافیک و صفحه آرایی: امیررضا محمودی

ویراستارادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

فهرست مطالب

چکیده ۶

خلاصه مدیریتی ۷

۱. مقدمه ۹

۲. تاریخچه تدوین و تصویب سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و درس آموخته‌های سیاستی ۱۱

۳. موانع راهبردی اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش ۱۳

۳-۱. ضعف در قابلیت‌های اجرایی سیاست (سند تحول بنیادین) ۱۳

۳-۲. ضعف ترتیبات حکمرانی و هماهنگی بین سازمانی برای اجرای سند ۱۵

۳-۳. محدودیت ظرفیت‌های ساختاری و سازمانی آموزش و پرورش برای تحول ۱۸

۳-۴. نارسایی ظرفیت‌های منابع انسانی و مالی آموزش و پرورش برای ایجاد تحول ۱۹

۳-۵. محدودیت‌های شرایط اجرای سند در سطح مدرسه ۲۱

۳-۶. عدم انسجام ابزارهای سیاستی با الزامات تحول ۲۱

۳-۷. ضعف نظام پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی ۲۲

۴. جمع بندی و نتیجه گیری ۲۷

۴-۱. پیشنهادها ۲۸

منابع و مآخذ ۳۰

فهرست جداول

جدول ۱. سیر تاریخی تدوین و تصویب اسناد و مصوبات کلیدی زیرمجموعه سند تحول بنیادین ۱۱

جدول ۲. ترکیب عوامل مؤثر بر شکاف سیاست-اجرا در اجرای سند تحول بنیادین ۲۴

فهرست شکل

شکل ۱. چارچوب مفهومی عوامل و سازوکارهای شکل‌دهنده شکاف سیاست-اجرا در اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش ... ۲۶

موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در پانزده سال گذشته

چکیده

اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش طی پانزده سال گذشته، با وجود تدوین برنامه‌ها و اقدام‌های متعدد، به تحقق کامل اهداف و الزامات آن منجر نشده است. هدف اصلی گزارش حاضر، شناسایی و تبیین عوامل و موانع اجرای این سند از منظر سیاستگذاری و حکمرانی بوده است. برای این منظور، با بررسی و تحلیل اسناد سیاستی و قانونی، گزارش‌های کارشناسی و مطالعات و پژوهش‌های مرتبط با اجرای سند تحول بنیادین، موانع موجود شناسایی، مقوله‌بندی و در سطوح مختلف حکمرانی، سیاستگذاری، سازمان و اجرا ترکیب (سنتز) شده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد که شکاف سیاست-اجرا (سند تحول و اجرای آن) حاصل یک عامل منفرد نبوده، بلکه از تعامل نارسایی‌ها در حوزه‌های مختلفی مانند قابلیت اجرایی سیاست، ترتیبات حکمرانی و هماهنگی بین سازمانی، ظرفیت اداری و سازمانی، منابع انسانی و مالی، شرایط اجرای سیاست در سطح مدرسه، انسجام ابزارهای سیاستی و پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی شکل گرفته و در نهایت به بازتولید شکاف سیاست-اجرا در طی پانزده سال گذشته منجر شده است. بر این اساس، مسئله اجرای سند را نمی‌توان صرفا به ضعف عملکرد دستگاه‌های مجری نسبت داد؛ بلکه این مسئله بازتاب ناهم‌ترازی میان الزامات تحول و ظرفیت حکمرانی و اجرایی نظام آموزش و پرورش بوده است. ازاین‌رو، تحقق سند مستلزم هم‌راستاسازی سیاست‌ها، قوانین و مقررات، ساختارها، منابع، سرمایه انسانی، سطوح اختیارات مدرسه، ابزارهای سیاستی و نظام ارزیابی در یک چارچوب منسجم حکمرانی تحول‌محور است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

سند تحول بنیادین با هدف ایجاد تغییرات اساسی در کارکردها، عملکرد و مؤلفه‌های کلیدی نظام آموزش و پرورش تدوین و ابلاغ شد؛ بااین‌حال، پس از حدود پانزده سال، تحقق کامل اهداف و الزامات آن همچنان با فاصله و شکاف قابل توجهی مواجه است. بررسی شواهد نشان می‌دهد که این مسئله را نمی‌توان صرفا به عملکرد دستگاه‌های مجری یا کمبود منابع نسبت داد، بلکه باید آن را در ناهم‌ترازی میان الزامات سیاست تحول و ظرفیت حکمرانی و اجرایی نظام آموزش و پرورش جست‌وجو کرد. بنابراین، مسئله پژوهش شناسایی و تبیین موانع، عوامل و سازوکارهایی است که این شکاف سیاست-اجرا را در سطوح سیاستگذاری، حکمرانی، سازمان اجرایی آموزش و پرورش و مدرسه ایجاد و بازتولید کرده‌اند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

موانع اجرای سند، عوامل مستقل و هم‌سطح نبوده‌اند، بلکه در قالب یک نظام چندسطحی بر یکدیگر اثرگذار بوده‌اند. این موانع را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۱ ابهام در برخی مفاهیم و احکام، تأخیر در تکمیل اسناد پشتیبان، فقدان نقشه راه عملیاتی در بخش مهمی از دوره اجرا و تأخیر در ایجاد بسترهای حقوقی لازم، تبدیل اهداف کلان سند به الزامات روشن، مسئولیت‌های مشخص و اقدام‌های قابل سنجش را محدود کرده است.

۲ اجرای سند با ضعف ترتیبات حکمرانی و هماهنگی بین سازمانی مواجه بوده است. تعدد نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و اجرا، بدون سازوکار کافی برای تقسیم کار، هماهنگی، تصمیم‌گیری مشترک و پاسخگویی، به پراکندگی مسئولیت‌ها منجر شده است. ضعف ضمانت‌های اجرایی، نظارت عالیه و ارزیابی مستقل نیز امکان مطالبه‌گری نسبت به میزان تحقق اهداف را محدود کرده و بی‌ثباتی مدیریتی و تغییر اولویت‌ها، استمرار مورد نیاز برای یک سیاست بلندمدت را کاهش داده است.

۳ ظرفیت اداری و سازمانی وزارت آموزش و پرورش متناسب با الزامات تحقق سند تحول توسعه نیافته است. تمرکزگرایی، ساختارهای بوروکراتیک و ضعف ظرفیت در مدیریت تغییر، یادگیری سازمانی و نوآوری را محدود کرده است. این وضعیت با نارسایی در تأمین، تربیت، توانمندسازی و نگهداشت سرمایه انسانی و نیز محدودیت منابع مالی و تخصیص نامتناسب اعتبارات تشدید شده است.

۴ بخشی از شکاف بین اهداف سند و اجرای آن در سطح مدرسه، به‌عنوان میدان اجرای سیاست شکل گرفته است. محدودیت اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری مدارس و ضعف ظرفیت حرفه‌ای و سازمانی مدیران و معلمان، امکان تطبیق سیاست با شرایط محلی و ترجمه الزامات سند به رویه‌های حرفه‌ای را کاهش داده است. در کنار آن، مشارکت محدود ذی‌نفعان موجب شده ظرفیت حرفه‌ای و اجتماعی مدارس، خانواده‌ها و سایر بازیگران به‌صورت نظام‌مند در طراحی، اجرا و اصلاح سیاست به کار گرفته نشود.

۵ عدم انسجام ابزارهای سیاستی، به‌ویژه در ارتباط میان برنامه درسی، ارزشیابی، مشوق‌ها و تخصیص منابع، موجب ارسال پیام‌های متفاوت به مجریان شده است. همچنین ضعف پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی، امکان سنجش منظم میزان تحقق اهداف، شناسایی انحرافات و اصلاح سیاست براساس تجربه اجرا را محدود کرده است.

برایند این عوامل، شکاف سیاست-اجرا (سند-اجرای سند) است که از تعامل میان طراحی سیاست، حکمرانی، ظرفیت اجرایی و شرایط مدرسه شکل گرفته است. ازاین‌رو، می‌توان گفت که مسئله اجرای سند، بیش از آنکه کمبود برنامه یا اقدام باشد، محدودیت ظرفیت حکمرانی برای اجرای یک سیاست عمومی بلندمدت، پیچیده و چند بازیگری بوده است.

پیشنهاد راهکارهای سیاستی، تقنینی و نظارتی

۱ **تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با بخش‌های مختلف سند تحول بنیادین:** پس از تصویب نسخه بازنگری شده سند، لازم است به‌منظور تنقیح قوانین مرتبط با سند تحول، کلیه قوانین، احکام برنامه‌های پیشرفت، مقررات و مصوبات مرتبط احصا و تعارض‌ها، تداخل‌ها، موازی‌کاری‌ها و خلأهای قانونی شناسایی و برای اصلاح، نسخ یا تکمیل آنها اقدام حقوقی لازم از سوی دولت و مجلس شورای اسلامی انجام شود؛ همچنین مقررات اجرایی مورد نیاز در مهلت مشخص تدوین و ابلاغ شوند.

۲ **تکمیل معماری اجرایی سند با افزودن تقسیم کار نهادی و شاخص‌های پایش و ارزیابی:** برای اهداف و راهکارهای اولویت‌دار، دستگاه مسئول اصلی، دستگاه‌های همکار، حدود مسئولیت و اختیار، زمان‌بندی، شاخص‌های پایش و ارزیابی و چارچوب پاسخگویی به‌صورت صریح تعیین شود تا رابطه میان هدف سیاستی و مسئولیت اجرایی قابل ارزیابی باشد.

۳ **ایجاد سازوکار پایدار حکمرانی و هماهنگی و پشتیبانی اجرای سند:** ترتیبات مشخصی برای هماهنگی بین دستگاهی، تبادل اطلاعات، تصمیم‌گیری مشترک، حل اختلاف و پاسخگویی میان نهادهای مؤثر در اجرای سند ایجاد و استمرار راهبری سیاست‌های تحولی از طریق ثبات در اولویت‌های مدیریتی تعیین و در نسخه ترمیم یافته سند تصریح شوند.

۴ **ارزیابی قابلیت اجرایی سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین و مقررات تحولی پیش از تصویب:** لازم است سیاست‌ها، برنامه‌ها و مقررات کلیدی تحول، پیش از تصویب از نظر الزامات حقوقی، سازمانی، مالی، منابع انسانی و آثار آنها بر مدارس ارزیابی و الزامات اجرایی و منابع مورد نیاز آنها مشخص شوند.

۵ **هم‌راستاسازی و متناسب‌سازی ظرفیت‌ها و منابع وزارت آموزش و پرورش با اولویت‌های تحول:** تخصیص اعتبارات از منطق صرفا جاری و دستگاهی فاصله گرفته و براساس اولویت‌های تحولی، گلوگاه‌های اجرایی و نتایج قابل سنجش انجام شود. تأمین و توسعه سرمایه انسانی، زیرساخت‌های ضروری و ظرفیت‌های سازمانی مورد نیاز اجرای برنامه‌های تحولی سند نیز در اولویت تخصیص منابع قرار گیرند.

۶ **تقویت اختیارات و ظرفیت اجرایی مدرسه:** حدود اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری مدرسه متناسب با مسئولیت‌های آن با قانونگذاری مناسب باز تعریف و ظرفیت حرفه‌ای مدیران و معلمان برای تفسیر سیاست، حل مسئله و اجرای متناسب با شرایط مدرسه تقویت شود. مشارکت معلمان، مدیران، خانواده‌ها و سایر ذی‌نفعان نیز از سطح اطلاع‌رسانی به مشارکت مؤثر در طراحی، اجرا و اصلاح سیاست ارتقا یابد.

۷ **طراحی بسته‌های اجرایی و عملیاتی برای برنامه‌های و اولویت‌های تحولی:** برای هر اولویت تحولی، مجموعه‌ای از راهنمای اجرایی، شاخص سنجش، مشوق و اعتبار اختصاصی در اختیار مجریان قرار گیرد تا اجرای آن از سطح هدف‌گذاری به سطح اقدام قابل مدیریت و ارزیابی منتقل شود.

۸ **استقرار نظام پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی برای ترمیم و به‌روزرسانی فرایندی سند تحول:** برای برنامه‌ها و سیاست‌های اصلی سند، نظام ارزیابی پس از اجرا و بازنگری دوره‌ای پیش‌بینی شود و ادامه، اصلاح، توسعه یا توقف برنامه‌ها براساس شواهد اثربخشی آنها انجام گیرد و ترمیم و به‌روزرسانی سند تحول نیز به امری فرایندی و حسب ضرورت و تغییرات محیطی انجام شود.

۱. مقدمه

نظام آموزش و پرورش به‌عنوان متولی انتقال فرهنگ و دانش انباشته شده به نسل‌های آتی، به‌مثابه موتور محرکه پیشرفت اجتماعی-اقتصادی عمل کرده[۱] و [۲] و نقش محوری و بی‌بدیلی در شکل‌دهی به سرمایه انسانی[۳]، ارتقای بهره‌وری عوامل تولید[۱]، تربیت شهروندان آگاه و مسئولیت‌پذیر و در نهایت، تحقق پیشرفت همه‌جانبه و متوازن کشور ایفا می‌کند. رشد اقتصادی بلندمدت، کاهش پایدار نابرابری‌های اجتماعی و درآمدی و ارتقای شاخص‌های حکمرانی نهادی، ارتباطی معنادار، عمیق و چندوجهی با کیفیت، کارایی و عدالت در دسترسی به نظام آموزشی دارد[۴].

اهمیت آموزش و پرورش صرفا به ابعاد اقتصادی محدود نمی‌شود، بلکه ظرفیت‌سازی نهادی و اجتماعی را نیز شامل می‌شود. یک نظام آموزشی کارآمد، با نهادینه‌سازی تفکر انتقادی، قانون‌مداری و فرهنگ مشارکت، می‌تواند به تقویت سرمایه اجتماعی، افزایش اعتماد عمومی و همبستگی ملی منجر شود. در نقطه مقابل، ناکارآمدی و نابرابری در نظام آموزشی، می‌تواند به بازتولید چرخه‌های فقر، رکود بهره‌وری و شکنندگی نهادی دامن بزند. بر همین مبنا، سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش، نه یک هزینه مصرفی، بلکه یک سرمایه‌گذاری راهبردی با نرخ بازدهی بسیار بالا برای آینده جوامع تلقی می‌شود.

در بستر ایران معاصر، طی دهه‌های اخیر، قوانین و اسناد بالادستی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، پیوسته بر ضرورت ارتقای هم‌زمان شاخص‌های کمّی آموزش و پرورش نظیر پوشش تحصیلی و نرخ باسوادی و شاخص‌های کیفی مانند تناسب محتوای آموزشی با نیازهای بازار کار و پرورش مهارت‌های اجتماعی و شناختی دانش‌آموزان تأکید ورزیده‌اند. این تأکیدات به دستاوردهای قابل توجهی در گسترش دسترسی به آموزش، به‌ویژه در مناطق محروم، منجر شده است. بااین‌حال، وضعیت دانش‌آموزان ایرانی در مطالعات بین‌المللی مانند آزمون‌های تیمز و پرلز[۲۱] یا ارزیابی‌های ملی مانند نتایج آزمون‌های نهایی دوره دوم متوسطه، نشان می‌دهد که نظام آموزش و پرورش کشور با چالش‌های عملکردی مزمن، عمیق و به‌هم‌پیوسته‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کند. این چالش‌ها را می‌توان در یک پیوستار طبقه‌بندی کرد که از مسائل کلان فلسفی تا مشکلات خرد اجرایی امتداد دارد. این مجموعه مسائل درهم‌تنیده، نه‌تنها کیفیت یادگیری را مخدوش ساخته، بلکه ارتباط نظام آموزشی با زیست‌بوم اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور را نیز تضعیف کرده و ضرورت یک تحول بنیادین، فراتر از اصلاحات مقطعی و ظاهری، را به یک مطالبه ملی و ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرد. در پاسخ به این ضرورت، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در سال ۱۳۹۰ پس از فراز و نشیب‌های فراوان در فرایند تدوین و تصویب، به‌عنوان نقشه راه تحول در نظام آموزش و پرورش کشور در شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب و ابلاغ شد. طی سال‌های پس از ابلاغ سند، به اجرای آن نیز در سطوح مختلف سیاستگذاری، تقنین، تنظیم‌گری و اجرا توجه شده و مجموعه‌ای از اقدام‌ها برای فراهم‌سازی الزامات و استقرار اجزای آن صورت پذیرفت. در سطح سیاستگذاری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، به‌ویژه در حوزه جذب و تربیت نیروی انسانی، اقدام‌هایی همچون تصویب اساسنامه دانشگاه فرهنگیان، سیاست‌ها و ضوابط کیفیت‌بخشی دانشگاه فرهنگیان و ماده واحده نحوه جذب منابع انسانی در مشاغل آموزشی و تربیتی را انجام داد. در سطح تقنین نیز مجلس شورای اسلامی در برنامه‌های ششم توسعه و هفتم پیشرفت، احکام و تکالیفی را برای دولت و وزارت آموزش و پرورش در راستای اجرای سند تحول تعیین کرد و قوانینی همچون قانون نظام رتبه‌بندی معلمان، قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزش و پرورش غیردولتی و قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش را به تصویب رساند. در سطح شورای عالی آموزش و پرورش نیز اقدام‌هایی مانند استقرار ساختار جدید نظام آموزشی، تصویب برنامه درسی ملی، تدوین و تصویب برنامه زیرنظام‌های ۶گانه سند تحول بنیادین، تصویب اهداف دوره‌های تحصیلی، بازنگری و تصویب آیین‌نامه اجرایی مدارس انجام شد. در حوزه برنامه درسی نیز تلاش‌هایی برای همسوسازی کتاب‌ها و برنامه‌های درسی با سند تحول

بنیادین و برنامه درسی ملی، تدوین کتاب‌های نونگاشت، اجرای برخی برنامه‌های درسی جدید در دوره‌های مختلف تحصیلی، تدوین راهنماهای حوزه‌های یازده‌گانه تربیت و یادگیری، تنوع‌بخشی به بسته‌ها و رسانه‌های پشتیبان کتاب درسی، تدوین و تصویب طرحواره تحول در برنامه درسی تا سطح مدرسه و تدوین نظام‌واره شایستگی‌های مشترک و عمومی نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی صورت گرفت. مجموعه این اقدام‌ها نشان می‌دهد که در طول سال‌های گذشته، تلاش‌هایی برای ترجمه آن به سیاست‌ها، قوانین، مقررات، سازوکارهای نهادی، برنامه‌های اجرایی و محصولات آموزشی انجام شده است. بااین‌حال، وجود مجموعه‌ای از اقدام‌ها و خروجی‌های سیاستی، تقنینی و اجرایی را نمی‌توان به خودی خود معادل تحقق تحول بنیادین دانست؛ زیرا نقطه نهایی ارزیابی یک سیاست تحولی، نه صرفاً تصویب قانون، تدوین برنامه، ایجاد سازوکار یا اجرای فعالیت، بلکه میزان توانایی آن در ایجاد تغییرات پایدار و قابل مشاهده در ساختار، فرایندها، کیفیت و نتایج نظام است. ازاین‌رو، صرف شمارش قوانین، آیین‌نامه‌ها، برنامه‌ها، محصولات و فعالیت‌های انجام شده نمی‌تواند معیار مناسبی برای سنجش میزان تحقق سند باشد؛ زیرا مسئله اساسی آن است که این اقدام‌ها تا چه اندازه توانسته‌اند منطق حاکم بر نظام تعلیم و تربیت، شیوه حکمرانی، کیفیت فرایندهای آموزشی و تربیتی، نقش و کارکرد مدرسه و معلم و در نهایت پیامدهای نظام آموزشی برای دانش‌آموزان و جامعه را در جهت وضعیت مطلوب ترسیم شده در سند تغییر دهند. بر این اساس، با گذشت حدود پانزده سال از ابلاغ رسمی این سند، ارزیابی‌های میدانی، گزارش‌های نظارتی، یافته‌های پژوهشی و حتی اذعان مجریان نشان می‌دهد که میزان تحقق اهداف کمّی و کیفی پیش‌بینی شده، به‌مراتب کمتر از انتظارات اولیه بوده و این سند نتوانسته به گفتمان مسلط و جهت‌دهنده به برنامه‌ها، اقدام‌ها و فعالیت‌های نظام آموزش و پرورش تبدیل شود[۵]، [۶]، [۷] و [۸]. بسیاری از راهکارهای این سند یا به‌طور کامل اجرا نشده‌اند یا در فرایند اجرا با تغییر در نحوه و دامنه اجرا، تقلیل برخی مؤلفه‌های موردنظر و کاهش اثربخشی نسبت به اهداف اولیه مواجه شده‌اند. این وضعیت را می‌توان در چارچوب ادبیات سیاستگذاری عمومی ذیل مفهوم شکاف اجرا[1] تحلیل کرد؛ مفهومی که به فاصله میان اهداف و الزامات پیش‌بینی شده در سیاست و نحوه تحقق آنها در عرصه عمل اشاره دارد[۹]. از این منظر، شکل‌گیری شکاف میان سیاست و اجرا صرفاً به مرحله عملیاتی کردن سیاست محدود نمی‌شود، بلکه می‌تواند متأثر از نحوه طراحی و تدوین سیاست، میزان مشارکت و همراهی ذی‌نفعان، تناسب الزامات سیاست با ظرفیت‌های اجرایی، ترتیبات نهادی و مسئولیت‌های اجرایی، تأمین منابع، سازوکارهای هماهنگی و نظارت و نیز ظرفیت یادگیری و اصلاح سیاست در فرایند اجرا باشد. این شکاف، ریشه در عوامل و موانع متعددی دارد. البته اجرای سند در تمام این سال‌ها یکسان نبوده و دست‌کم دوره‌های زیر را می‌توان در فرایند اجرای سند در نظر گرفت.

- دوره تدوین و ابلاغ (۱۳۹۰-۱۳۸۲)؛
- دوره آغاز اجرای اولیه (۱۳۹۲-۱۳۹۰)؛
- دوره تدوین یا تکمیل اسناد پشتیبان (۱۴۰۳-۱۳۹۰)؛
- دوره اجرای برنامه‌های توسعه مختلف (مقارن با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)؛
- دوره بازنگری یا ترمیم سند (۱۴۰۵-۱۴۰۰).

توجه به این دوره‌ها و اقتضائات آنها در شناخت موانع اجرای سند کمک‌کننده خواهد بود. همچنین اجرای سند صرفاً مسئله ظرفیت وزارت آموزش و پرورش نبوده؛ بلکه سیاست‌های عمومی کشور نیز بر اجرای سند مؤثر بوده‌اند. از این نظر نیز باید میان «موانع درونی نظام آموزش و پرورش» و «موانع محیطی و بین بخشی» اجرای سند تمایز قائل شد. لذا در این گزارش تلاش شده با بهره‌گیری از نتایج پژوهش‌های متعددی که پیرامون موانع و مشکلات اجرای سند در سال‌های گذشته انجام شده و بهره‌گیری از نظرات خبرگان و صاحب‌نظران و مجریان این سند، با نگاهی جامع به چالش‌ها و موانع اجرای سند در پانزده سال گذشته پرداخته شود.

1. Implementation Gap

۲. تاریخچه تدوین و تصویب سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و درس‌آموخته‌های سیاستی

شورای عالی آموزش و پرورش در جلسه ۶۸۶ مورخ ۱۳۸۲/۳/۶ با انجام یک مطالعه ملی به‌منظور آسیب‌شناسی آموزش و پرورش و ترسیم چشم‌انداز آینده آن در برنامه‌های توسعه کشور و ارائه نتایج آن به این شورا برای اتخاذ تصمیمات لازم موافقت می‌کند و مقرر می‌شود تا چارچوب این طرح با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و اجرا شود. در ادامه پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش در خصوص طرح کلی تدوین سند ملی اصلاحات در آموزش و پرورش در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۳/۲۱ هیئت وزیران مطرح و ضمن تأیید تدوین سند ملی اصلاحات مقرر شده که این سند توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارت آموزش و پرورش و زیر نظر شورای عالی آموزش و پرورش تدوین شود که این مصوبه هیئت وزیران طی ابلاغیه شماره ۲۸۴۴۹/۱۵۳۶۶ مورخ ۱۳۸۲/۳/۲۷ توسط دبیر هیئت وزیران به رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ می‌شود[۱۰]. این سازمان با این استدلال که موضوع تدوین سند ملی آموزش و پرورش از وظایف وزارت آموزش و پرورش و در تخصص آن وزارتخانه است از پذیرش این مأموریت خودداری می‌کند تا اینکه برحسب دستور رئیس‌جمهور وقت در جلسه ۶۹۳ مورخ ۱۳۸۲/۸/۲۹ شورای عالی آموزش و پرورش، تدوین سند ملی آموزش و پرورش به شورای عالی آموزش و پرورش محول و در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۷/۲۲ هیئت وزیران مقرر شده که سند ملی آموزش و پرورش توسط وزارت آموزش و پرورش با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و زیر نظر شورای عالی آموزش و پرورش تدوین شود[۱۱]. بر این اساس «سند تحول راهبردی نظام تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران در افق چشم‌انداز» در جلسه ۸۲۶ مورخ ۱۳۸۹/۵/۲ شورای عالی آموزش و پرورش در مشهد مقدس به تصویب این شورا می‌رسد. در نهایت، با ورود شورای عالی انقلاب فرهنگی به این موضوع و بررسی مجدد سند، این شورا طی ۱۵ جلسه (در بازه زمانی ۱۳۸۹/۱۱/۱۲ تا ۱۳۹۰/۷/۵، به‌تفصیل جلسات ۶۸۱ تا ۶۹۷) آن را بررسی کرد؛ و پس از تغییر نام به «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش»، به تصویب نهایی رسید. همچنین مبانی نظری این سند مشتمل بر فلسفه تربیت در جمهوری اسلامی ایران، فلسفه تربیت و رهنامه نظام تربیت رسمی عمومی در جمهوری اسلامی ایران در این شورا تأیید کلی شد. بااین‌حال معماری کلان این سند به‌گونه‌ای بود که اجرایی شدن آن مستلزم تعیین تکلیف و تصویب برخی اسناد دیگر ازجمله برنامه زیرنظام‌های ۶گانه آن در سایر مراجع ذی‌صلاح مانند شورای عالی آموزش و پرورش بود که در این سند اشاره شده است. جدول ۱ سیر تاریخی تدوین و تصویب برخی از اسناد و مصوبات کلیدی زیرمجموعه سند تحول بنیادین را نشان می‌دهد.

جدول ۱. سیر تاریخی تدوین و تصویب اسناد و مصوبات کلیدی زیرمجموعه سند تحول بنیادین

اسناد و مصوبات کلیدی زیرمجموعه سند تحول بنیادین	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
سند برنامه درسی ملی	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسات ۸۵۷ الی ۸۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۹ الی ۱۳۹۱/۶/۲۸
عناوین دوره‌ها و پایه‌های تحصیلی نظام آموزشی جدید	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۸۸۱ مورخ ۱۳۹۲/۳/۶
برنامه زیرنظام تأمین فضا، تجهیزات و فناوری	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۳۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳
برنامه زیرنظام پژوهش و ارزشیابی	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۴۷ مورخ۱۳۹۶/۷/۳
برنامه زیرنظام راهبری و مدیریت	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۴۸ مورخ ۱۳۹۶/۷/۲۴
اهداف دوره‌های تحصیلی	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۵۲ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۰
برنامه زیرنظام تأمین و تخصیص منابع مالی	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۵۶ مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۲

اسناد و مصوبات کلیدی زیرمجموعه سند تحول بنیادین	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
برنامه زیرنظام تربیت معلم و تأمین منابع انسانی آموزش و پرورش	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۶۵ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۷
نحوه ترمیم و به‌روزرسانی سند تحول بنیادین	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۸۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۶
برنامه زیرنظام برنامه درسی	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۹۸۸ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۴
آیین‌نامه اجرایی مدارس	کمیسیون معین شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۰
نقشه راه اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	شورای عالی انقلاب فرهنگی	جلسه ۹۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۳/۸
الگوی مدرسه تراز سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	وزارت آموزش و پرورش	۱۴۰۳
طرح‌واره تحول در برنامه درسی تا سطح مدرسه	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۱۰۵۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۰
مصوبه شاخص‌های راهبردی ارزشیابی نظام تربیت رسمی و عمومی مبتنی‌بر سند تحول بنیادین	شورای عالی آموزش و پرورش	جلسه ۱۰۵۰ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۴

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

بررسی سیر تاریخی شکل‌گیری و استقرار سند تحول بنیادین، یافته‌های مهمی را درباره فرایند سیاستگذاری و حکمرانی آن آشکار می‌کند. نخست، فرایند شکل‌گیری سند از ابتدا در میان چند مرجع سیاستگذار و اجرایی توزیع شده و این امر، ضرورت وجود ترتیبات روشن و پایدار برای تقسیم کار، هماهنگی و پاسخگویی را افزایش داده بود. تجربه سند تحول نشان می‌دهد که این پیچیدگی نهادی از مراحل اولیه شکل‌گیری سیاست وجود داشته و اجرای آن به ترتیبات حکمرانی فراتر از تعیین یک دستگاه مسئول نیاز داشته است. دوم، میان تصویب جهت‌گیری‌های کلان سند و تکمیل برخی الزامات نهادی و اجرایی آن فاصله زمانی قابل توجهی وجود داشته؛ به‌گونه‌ای که بخشی از عناصر لازم برای قابلیت اجرای سیاست در سال‌های پس از تصویب به‌تدریج تعیین تکلیف شده‌اند. سوم، این وضعیت با مسئله تناسب میان اختیار، مسئولیت و منابع پیوند دارد؛ زیرا در سیاستی با ماهیت چندنهادی، مسئولیت تحقق نتایج زمانی قابلیت ارزیابی و پیگیری دارد که اختیار تصمیم‌گیری، منابع و ابزارهای لازم نیز در سطوح مسئول متناسب با آن تعریف شده باشد. چهارم، در معماری تاریخی استقرار سند، توجه به سطح مدرسه و الزامات عملیاتی تحقق اهداف در محل ارائه خدمت، در مقایسه با تعیین جهت‌گیری‌های کلان، با تأخیر بیشتری صورت گرفته؛ درحالی‌که تحقق بخش مهمی از اهداف سند مستقیماً به فرایندهای آموزشی و تربیتی و تصمیم‌های اتخاذ شده در مدرسه وابسته است. پنجم، سازوکارهای رسمی ارزیابی، بازنگری و یادگیری سیاستی نیز در مراحل متأخرتر شکل گرفته‌اند و این وضعیت، در سال‌های نخست امکان سنجش منظم میزان تحقق اهداف، شناسایی انحرافات و اصلاح به‌موقع سیاست را محدود کرده است. برایند این یافته‌ها آن است که در بررسی موانع اجرای سند، صرفاً نباید بر عملکرد مرحله اجرا تمرکز کرد؛ زیرا بخشی از این موانع می‌تواند با ویژگی‌های معماری اولیه سیاست و ترتیبات حکمرانی پیرامون آن مرتبط باشد. بنابراین، تاریخچه سند علاوه‌بر نشان دادن روند شکل‌گیری و تکمیل آن، شواهدی برای بررسی چگونگی شکل‌گیری ظرفیت‌ها و محدودیت‌های اجرای سیاست در همان مراحل پیش از اجرا و سال‌های نخست استقرار فراهم می‌کند.

۳. موانع راهبردی اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش

بررسی روند اجرای سند تحول بنیادین در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که چالش‌های تحقق آن را نمی‌توان به یک یا چند عامل منفرد و مقطعی تقلیل داد؛ بلکه مجموعه‌ای از موانع به‌هم‌پیوسته در سطوح سیاستگذاری، حکمرانی، اجرا، سازمان، منابع و فرایندهای آموزشی بر مسیر تحقق سند اثرگذار بوده‌اند. از این منظر، موانع شناسایی شده در این گزارش براساس منشأ، کارکرد و سطح اثرگذاری آنها بر فرایند تحول در چند مقوله راهبردی و سیاستی طبقه‌بندی شده‌اند. این طبقه‌بندی کمک می‌کند میان مسائل مربوط به معماری سیاستی و حقوقی سند، ظرفیت حکمرانی و راهبری، توان سازمانی و سرمایه انسانی، الزامات مالی و نیز سازوکارهای تحقق تحول در مدرسه تمایز ایجاد کرد. همچنین، این چارچوب از تقلیل مسائل به «ضعف اجرا» جلوگیری کرده و امکان شناسایی نسبت و ارتباطات متقابل میان موانع را فراهم می‌کند. بر این اساس، آنچه در ادامه ارائه می‌شود تلاشی برای ترسیم معماری موانع راهبردی تحقق سند تحول بنیادین و شناسایی گلوگاه‌هایی است که رفع آنها می‌تواند بیشترین اثر را بر افزایش ظرفیت اجرای تحول در نظام آموزش و پرورش داشته باشد.

۳-۱. ضعف در قابلیت‌های اجرایی سیاست (سند تحول بنیادین)

قابلیت اجرایی سیاست به میزان وضوح، انسجام و امکان تبدیل اهداف و احکام سیاستی به الزامات حقوقی، برنامه‌های عملیاتی، ترتیبات اجرایی، تقسیم کار روشن و اقدام‌های قابل سنجش اشاره دارد. اگرچه سند تحول بنیادین چارچوبی از جهت‌گیری‌ها، اهداف و راهکارهای کلان تحول در نظام تعلیم و تربیت ارائه کرده، اما تحقق آنها مستلزم تکمیل بهنگام اسناد پشتیبان، تدوین نقشه راه عملیاتی، تعیین مسئولیت‌ها و اختیارات در سطوح مختلف و ایجاد ابزارها و سازوکارهای اجرایی متناسب بوده است. لذا باید میان ابهام واقعی سند و ضعف ترجمه اجرایی آن تمایز گذاشته شود. سند تحول اساساً یک سند راهبردی بوده و نمی‌توان انتظار داشت همه جزئیات اجرایی در آن درج شود. بااین‌حال در طول دوره اجرای سند، فرایند تبدیل سیاست به الزامات اجرایی به‌طور کامل و بهنگام تحقق نیافته و ابهام در برخی مفاهیم و احکام، تأخیر در تدوین الزامات و اسناد پشتیبان و روشن نبودن نحوه تفکیک مسئولیت‌ها، امکان ترجمه یکپارچه اهداف سند به برنامه‌ها و اقدام‌های اجرایی را محدود کرده و باب اقدام‌های سلیقه‌ای و بعضاً متناقض را گشوده است. افزون بر این، بخشی از الزامات سند نیازمند تنقیح و اصلاح قوانین موجود، وضع مقررات جدید و ایجاد بسترهای حقوقی متناسب بوده که این فرایند نیز متناسب با نیازهای اجرای سند پیش نرفته است. بنابراین، بخشی از شکاف میان اهداف مصوب سند، میزان اجرایی شدن آن و تحقق نتایج مورد انتظار، به نارسایی در معماری سیاستی و اجرایی سند بازمی‌گردد که به کاهش قابلیت اجرایی سیاست منجر شده‌اند. در ادامه به مواردی از این دست اشاره می‌شود.

۳-۱-۱. ابهام و تفسیرپذیری مفاهیم، عبارات و احکام سند تحول بنیادین

یکی از مهم‌ترین موانع اجرای سند به مشکلات مفهومی سند بازمی‌گردد[۱۲]، [۶]، [۷]. سند تحول بنیادین از نظر مبانی نظری، ارزش‌ها و جهت‌گیری‌های کلان، چارچوبی منسجم برای تحول نظام تعلیم و تربیت ارائه می‌کند؛ بااین‌حال، بخش قابل توجهی از مفاهیم، اهداف کلان و راهکارهای آن در سطحی انتزاعی و هنجاری صورت‌بندی شده و به اندازه کافی به الزامات اجرایی، ترتیبات نهادی، استانداردهای عملکرد، شاخص‌های سنجش، توالی اقدام‌ها و مسئولیت‌های عملیاتی دستگاه‌های مجری ترجمه نشده است. صورت‌بندی کلی و غیرعملیاتی مفاهیم و راهکارهای سند و برداشت‌های شخصی و سلیقه‌ای از محتوای سند یکی از موانع اجرای صحیح آن بوده است[۱۳]. این گسست میان سطح مفهومی سند و سطح اجرا، موجب شده مدیران، برنامه‌ریزان و مجریان در تفسیر مفاهیم، تعیین اولویت‌ها، طراحی برنامه‌های عملیاتی و تبدیل راهکارهای سند به اقدام‌های اجرایی با برداشت‌های متفاوت و گاه متعارض مواجه شوند. پیامد این وضعیت، شکل‌گیری الگوهای ناهمگون در اجرا، دشواری ارزیابی میزان تحقق اهداف و وابستگی کیفیت اجرای سند به تفسیرها و ابتکارهای مدیریتی در سطوح مختلف بوده است.

به همین دلیل، در بسیاری از موارد، مسئله اصلی نه فقدان اراده برای اجرای سند، بلکه فقدان چارچوب‌های عملیاتی مشترک برای تبدیل گزاره‌های سیاستی سند به برنامه‌های اجرایی قابل اندازه‌گیری و ارزیابی بوده است.

۲-۱-۳. تأخیر در تکمیل الزامات اجرایی و اسناد پشتیبان سند تحول بنیادین

سند تحول بنیادین در سال ۱۳۹۰ تصویب شد، اما بخش مهمی از الزامات اجرایی آن به تدوین و تصویب اسناد و مقررات بعدی، مانند برنامه زیرنظام‌های ۶گانه، نقشه راه اجرای سند، اهداف دوره‌های تحصیلی و سایر اسناد پشتیبان موکول شد. درنتیجه، تصویب سند تحول به‌تنهایی به معنای فراهم شدن چارچوب اجرایی آن نبود و بخش قابل توجهی از راهکارهای سند تا زمان تدوین و تصویب این اسناد، بدون ترتیبات اجرایی لازم باقی ماندند. فرایند تدوین و تصویب این اسناد در مراجع ذی‌صلاح نیز سال‌ها به طول انجامید که در بخش تاریخچه گزارش به برخی از این موارد اشاره شده است؛ به‌گونه‌ای که برخی از اسناد اصلی با فاصله قابل توجهی از تصویب سند تحول به تصویب رسیدند و حتی نقشه راه اجرای سند تا سال‌های ۱۴۰۳ تکمیل نشد. این تأخیر از منظر حکمرانی، زنجیره تبدیل سیاست به اجرا را در همان سال‌های ابتدایی اجرای سند با وقفه مواجه کرد و موجب شد دستگاه اجرایی در بخش‌هایی از دوره پانزده‌ساله، به‌جای اجرای مستقیم راهکارها، درگیر تهیه پیش‌نیازهای سیاستی و مقرراتی آنها باشد. در واقع، بخشی از راهکارهای سند عملاً به تصویب اسناد دیگری وابسته شده بودند و تأخیر در این اسناد، به تأخیر در اجرای خود راهکارها منجر شد. از این منظر، یکی از ضعف‌های طراحی و استقرار سند در دوره مورد بررسی، فاصله زمانی طولانی میان تصویب سند تحول و تکمیل معماری اسناد پشتیبان و اجرایی آن بود که موجب شد ظرفیت اجرایی سند در بخش قابل توجهی از دوره اجرا بالفعل نشود[۸].

۳-۱-۳. فقدان نقشه راه عملیاتی و تفکیک نشدن سطوح اجرایی سند

یکی از مهم‌ترین موانع اجرای سند تحول، عدم ترجمه مفاهیم کلان آن به برنامه‌های مشخص و زمان‌بندی شده در قالب یک نقشه راه اجرایی مشخص بوده است. این خلأ موجب شده تا نهادهای اجرایی نتوانند نسبت به تخصیص منابع، نیروی انسانی و تجهیزات براساس اولویت‌های سند اقدام کنند. الگوی پیاده‌سازی سند تحول بنیادین از ابتدای امر به گونه‌ای بوده که در ذیل این سند باید برنامه‌های مربوط به ۶ زیرنظام اصلی و نقشه راه اجرای آن نیز تدوین و تصویب می‌شد. براساس بند «ب» بخش دوم فصل هشتم این سند، وزارت آموزش و پرورش مکلف شده ظرف حداکثر ۱ سال پس از ابلاغ سند، برنامه‌های اجرایی این سند به‌ویژه برنامه زیرنظام‌های اصلی آن را به تصویب شورای عالی آموزش و پرورش برساند. بااین‌حال اولین برنامه زیرنظام این سند با عنوان برنامه زیرنظام تأمین فضا، تجهیزات و فناوری با ۵ سال تأخیر در جلسه ۹۳۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳ شورای عالی آموزش و پرورش به تصویب رسید و برنامه زیرنظام برنامه درسی به‌عنوان آخرین برنامه زیرنظام در جلسه ۹۸۸ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۴ شورای عالی آموزش و پرورش به تصویب رسید.[۱] همچنین سند تحول بنیادین، دارای ۱۳۱ راهکار است که برای اغلب آنها نهاد متولی درون و بیرون آموزش و پرورش، گام‌های اجرایی سالیانه و شاخص‌های تحقق تعریف نشده بود. این نقیصه در نهایت با تدوین و تصویب نقشه راه اجرای سند در جلسه ۹۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۳/۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی برطرف شد، هرچند که به متن سند نقشه راه نیز انتقادهایی وارد است، اما حدود ۱۳ سال این امر موجب شده تا بخش‌های مختلف وزارت آموزش و پرورش و دیگر دستگاه‌های ذی‌ربط، تفسیر متفاوتی از وظایف و عملکرد خود در اجرای سند داشته باشند.

۴-۱-۳. عدم تنقیح قوانین و تمهید بسترهای حقوقی لازم برای اجرای سند تحول بنیادین

یکی از موانع مهم اجرای سند تحول بنیادین، فراهم نشدن بستر حقوقی و تقنینی متناسب با الزامات آن و عدم تنظیم نسبت روشن میان سند و قوانین و مقررات موضوعه کشور بوده است[۸]، [۱۴] و [۱۹]. بخشی از راهکارهای سند برای تحقق عملی، مستلزم وضع قوانین جدید، اصلاح قوانین موجود و تدوین مقررات اجرایی متناسب بوده، اما این الزامات به‌صورت نظام‌مند به فرایند قانونگذاری و مقررات‌گذاری کشور

۱. این امر علی‌رغم تصویب سند برنامه درسی ملی در جلسات ۸۵۷ الی ۸۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۹ الی ۱۳۹۱/۶/۲۸ شورای عالی آموزش و پرورش بوده است.

ترجمه نشدند. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که در دهه ۹۰ از حدود ۱۷ قانون مصوب در حوزه آموزش و پرورش، ۱۱ قانون عمدتاً به تعیین تکلیف استخدامی نیروهای آموزشی اختصاص داشته و قانون مشخصی برای پشتیبانی تقنینی از بسیاری از راهکارهای سند به تصویب نرسیده است[۸]. برای نمونه، راهکار ۱۰-۳، اصلاح قوانین و مقررات استخدامی، مالی و اداری متناسب با حرفه‌های تخصصی را ضروری دانسته و راهکار ۱۳-۱ نیز تقویت نقش شوراهای آموزش و پرورش را منوط به اصلاح قوانین موجود کرده است. در حوزه سرمایه انسانی نیز راهکارهای ۱۱-۱ و ۱۱-۳ بر استقرار نظام ملی تربیت معلم و سازوکارهای جذب و نگهداشت استعدادهای برتر تأکید دارند که اجرای مطلوب این راهکارها مستلزم تصویب یا اصلاح قوانین مرتبط با نظام تربیت معلم به‌ویژه اصلاح قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش است. در حوزه مالی نیز افزایش سهم آموزش و پرورش از تولید ناخالص داخلی، افزایش سهم هزینه‌های غیرپرسنلی و تنوع‌بخشی به منابع مالی، نیازمند پیش‌بینی و تنظیم احکام قانونی و بودجه‌ای است.

ازسوی‌دیگر، در مواردی الزامات سند با قوانین و مقررات جاری، برنامه‌های توسعه، قوانین بودجه سنواتی و ضوابط استخدامی، مالی و اداری کشور هم‌راستا نبوده یا نحوه جمع میان آنها به‌روشنی تعیین نشده است[۱۴]. در چنین شرایطی، دستگاه اجرایی ناگزیر است بخش مهمی از ظرفیت مدیریتی خود را صرف اجرای تکالیف صریح قوانین جاری کند، درحالی که برخی الزامات تحولی سند نیازمند اصلاح یا ایجاد احکام قانونی و مقرراتی جدید هستند. پیامد این وضعیت، شکل‌گیری شکاف میان الزامات سیاستی سند و اختیارات و الزامات حقوقی دستگاه اجرایی و درنتیجه، تأخیر، محدودیت یا اجرای ناقص بخشی از راهکارهای سند بوده است. تداوم این وضعیت موجب شده سند تحول در برخی حوزه‌ها از پشتوانه الزام‌آور و اجرایی کافی برخوردار نباشد و تحقق اهداف آن به ظرفیت و اراده مدیریتی مقطعی وابسته بماند. ازاین‌رو، یکی از الزامات اساسی اجرای سند، تنقیح و بازآرایی حقوقی جامع برای شناسایی خلأها، تعارض‌ها و ابهامات و اصلاح، وضع و هماهنگ‌سازی قوانین و مقررات مرتبط با الزامات سند تحول بنیادین بوده است.

۲-۳. ضعف ترتیبات حکمرانی و هماهنگی بین سازمانی برای اجرای سند

اجرای سند تحول بنیادین، به‌دلیل تعدد بازیگران و توزیع مسئولیت میان نهادهای مختلف، مستلزم استقرار نظامی منسجم برای تقسیم کار، راهبری، هماهنگی، تبادل اطلاعات، تصمیم‌گیری مشترک، پایش، ارزیابی و پاسخگویی در قبال تحقق اهداف سند است؛ ازاین‌رو، اجرای آن نمی‌تواند صرفاً به عملکرد یک دستگاه یا ابلاغ سیاست‌ها تقلیل یابد. در خصوص تقسیم کار ملی برای اجرای سند، علی‌رغم اینکه بعد از گذشت بیش از یک دهه از ابلاغ سند، در بند «الف» ماده (۹۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت تکلیفی در خصوص برنامه تقسیم کار ملی سند آمد اما در عمل تا زمان تدوین گزارش حاضر چنین برنامه‌ای در یک مرجع ذی‌صلاح به تصویب نرسیده و تعدد نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و اجرا، بدون شکل‌گیری سازوکارهای کافی برای تقسیم مسئولیت، هماهنگی و پاسخگویی مشترک، به پراکندگی مسئولیت‌ها و کاهش انسجام اجرایی منجر شده است. ضعف ضمانت‌های اجرایی، نظارت عالیه و ارزیابی مستقل نیز امکان مطالبه‌گری مؤثر نسبت به میزان تحقق اهداف و راهکارهای سند را محدود کرده است. ازسوی‌دیگر، بی‌ثباتی در سطوح عالی مدیریت و تغییر مکرر اولویت‌های مدیریتی، استمرار سیاست‌های تحولی و افق زمانی لازم برای اجرای یک سیاست بلندمدت را تحت تأثیر قرار داده است. در چنین شرایطی، حتی در مواردی که برنامه‌ها و اقدام‌های اجرایی آغاز شده‌اند، سازوکارهای کافی برای تضمین تداوم، هماهنگی، پاسخگویی و ارزیابی نتایج آنها وجود نداشته است. بنابراین، بخشی از شکاف میان اهداف سند و نتایج اجرای آن را باید در نارسایی ترتیبات حکمرانی و ظرفیت هماهنگی بین سازمانی جست‌وجو کرد.

۱-۲-۳. ضعف ضمانت‌های اجرایی و پاسخگویی بین دستگاهی در تحقق الزامات سند

اجرای سند تحول بنیادین صرفاً به عملکرد وزارت آموزش و پرورش وابسته نبوده؛ بلکه تحقق بخش قابل توجهی از راهکارهای آن مستلزم ایفای نقش هماهنگ و هم‌زمان مجموعه‌ای از نهادهای سیاستگذار، قانونگذار، برنامه‌ریز و اجرایی بوده است. مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی، شورای عالی آموزش و پرورش و سایر دستگاه‌های دارای وظایف مرتبط، هر یک در بخش‌هایی از

تحقق الزامات سند نقش دارند. بااین‌حال، برای بخش قابل توجهی از این الزامات، تکالیف دستگاهی به‌صورت دقیق، الزام‌آور و قابل سنجش به مسئولیت‌های مشخص دستگاه‌های ذی‌ربط تبدیل نشده است. درنتیجه، مرز مسئولیت و تعهد دستگاه‌ها در اجرای برنامه‌های فرابخشی سند در بسیاری از موارد روشن نبوده و سازوکار مشخصی برای الزام آنها به ایفای تعهدات پیش‌بینی نشده است[۸]. افزون بر این، برای برخی از راهکارها (مانند راهکار ۱-۱۲ مبنی‌بر بهینه‌سازی نظام پرداخت‌ها، مبتنی‌بر شایستگی‌ها و براساس رویکرد رقابتی) شاخص‌های روشن عملکرد، زمان‌بندی الزام‌آور، سازوکار هماهنگی بین دستگاهی و ضمانت اجرای عدم انجام تکالیف به‌صورت کافی استقرار نیافته است. در چنین شرایطی، تحقق الزامات سند در دستگاه‌های خارج از وزارت آموزش و پرورش تا حد زیادی به میزان همراهی، اولویت‌دهی و اراده مدیریتی آنها وابسته شده و سند از ظرفیت لازم برای تبدیل شدن به مجموعه‌ای از تعهدات بین دستگاهی قابل مطالبه برخوردار نبوده است. پیامد این وضعیت، پراکندگی مسئولیت، ضعف هماهنگی و دشواری پیگیری اجرای بخش‌هایی از سند بوده که تحقق آنها مستلزم همکاری چند دستگاه بوده است. بنابراین، مسئله اصلی در اینجا ضعف در طراحی و استقرار سازوکار الزام، تقسیم مسئولیت و پاسخگویی دستگاه‌های مجری بوده؛ به‌گونه‌ای که حتی در موارد وجود توافق سیاستی بر ضرورت اجرای سند، ابزارهای کافی برای الزام دستگاه‌های مسئول به ایفای تعهدات خود وجود نداشته است.

۲-۲-۳. ضعف نظارت عالیه، ارزیابی مستقل و مطالبه‌گری نهادی بر اجرای سند

در کنار ضعف سازوکارهای الزام‌آور اجرای سند، فرایند نظارت و ارزیابی مستقل بر عملکرد دستگاه‌های مسئول نیز ازسوی نهادهای ناظر به‌درستی صورت نگرفته است[۸]. با توجه به جایگاه سند تحول بنیادین به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی نظام تعلیم و تربیت، نهادهایی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی آموزش و پرورش، مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی کل کشور، متناسب با مأموریت‌ها و اختیارات قانونی خود، در پایش حسن اجرای احکام و سیاست‌های مرتبط با سند و مطالبه عملکرد از دستگاه‌های مسئول نقش اساسی داشته‌اند. بااین‌حال، طی سال‌های اجرای سند، گزارش‌های منظم، جامع و راهبردی که به‌صورت مستقل میزان تحقق اهداف، احکام و راهکارهای سند، میزان پیشرفت برنامه‌ها، انحراف از اهداف و علل عدم تحقق آنها را ارزیابی کند، به‌صورت مستمر منتشر نشده و گزارش‌های مرتبط با سند عمدتاً مبتنی‌بر گزارش‌های مورد وزرای آموزش و پرورش در خصوص فعالیت‌های مرتبط با سند بوده‌اند. درنتیجه، عملکرد دستگاه‌های مسئول در قبال تعهدات مرتبط با سند، به‌طور مستمر در معرض ارزیابی بیرونی و مقایسه با اهداف و شاخص‌های مصوب قرار نگرفته و سازوکار مؤثری برای شناسایی انحرافات، اعلام عمومی نتایج و مطالبه اصلاح از دستگاه‌های مسئول شکل نگرفته است. این ضعف نظارتی موجب شده فاصله میان اهداف و احکام سند و عملکرد واقعی دستگاه‌ها در طول زمان انباشته شود، بدون آنکه یک سازوکار نظارت عالیه بتواند به‌موقع این انحرافات را شناسایی و زمینه اصلاح آنها را فراهم کند. از منظر حکمرانی، نبود ارزیابی مستقل همچنین موجب تضعیف شفافیت عملکرد و کاهش هزینه عدم تحقق تعهدات برای دستگاه‌های مسئول شده است. بنابراین، این مانع ناظر بر مرحله نظارت و ارزیابی بر اجرای تعهدات بوده و با مانع پیشین تفاوت دارد؛ زیرا مسئله صرفاً نبود تکلیف یا ضمانت اجرای آن نیست، بلکه ضعف در سازوکارهای مستقل پایش، ارزیابی، گزارش‌دهی و مطالبه‌گری نسبت به عملکرد دستگاه‌هایی است که مسئولیت اجرای سند را برعهده داشته‌اند.

۳-۲-۳. فقدان انسجام و همسویی سیاستی میان نهادهای مؤثر در اجرای سند

اجرای اسناد تحول‌آفرین، بیش از آنکه به تصویب سند وابسته باشد، مستلزم شکل‌گیری اجماع پایدار میان بازیگران اصلی نظام حکمرانی درباره مسئله، اهداف، اولویت‌ها و الزامات اجرای آن است. با وجود جایگاه سند تحول بنیادین، طی پانزده سال گذشته این سند نتوانست به چارچوب مرجع تصمیم‌گیری مشترک میان شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس شورای اسلامی، دولت، شورای عالی آموزش و پرورش، وزارت آموزش و پرورش، سازمان برنامه و بودجه، رسانه ملی، نهادهای علمی و حرفه‌ای، تشکل‌های معلمان و سایر ذی‌نفعان تبدیل شود. درنتیجه، هر یک از این بازیگران، متناسب با مأموریت‌ها، محدودیت‌ها و اولویت‌های سازمانی خود، برداشت و تفسیری متفاوت از الزامات تحول ارائه کردند و بسیاری از تصمیمات اجرایی نیز مستقل از منطق حاکم بر سند اتخاذ شد. در چنین شرایطی، به‌زعم خبرگان مورد مصاحبه قرار

گرفته سند تحول بنیادین نتوانسته به چارچوب مرجع تصمیم‌سازی و اولویت‌بندی مدیریتی در سطوح مختلف نظام تعلیم و تربیت تبدیل شود و برنامه‌های اجرایی نیز عمدتاً متناسب با اقتضائات اداره جاری نظام آموزشی تنظیم و اجرا شده‌اند.

۴-۲-۳. ناهمسویی و ناپایداری اولویت‌های مدیریتی با الزامات اجرای سند

اجرای اسناد راهبردی ملی، علاوه‌بر برخورداری از پشتوانه‌های قانونی و نهادی، مستلزم آن است که اهداف و الزامات آنها به اولویت‌محوری در تصمیم‌گیری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و تخصیص منابع مدیریتی تبدیل شود. تجربه اجرای سند تحول بنیادین نشان می‌دهد که در برخی دوره‌های مدیریتی، میزان توجه به این سند و جایگاه آن در تعیین اولویت‌های نظام تعلیم و تربیت یکسان نبوده است. این تفاوت در رویکردهای مدیریتی، در نحوه تدوین برنامه‌های اجرایی، توزیع منابع، تعریف پروژه‌های اولویت‌دار و میزان پیگیری تحقق احکام سند نیز انعکاس یافته است. در مقاطعی، تمرکز بر اجرای برخی برنامه‌ها و ابتکارات سیاستی دیگر، ازجمله برنامه‌های برآمده از اسناد و تعهدات بین‌المللی مانند سند آموزش ۲۰۳۰ یا سایر اولویت‌های کوتاه‌مدت دولت‌ها در حوزه آموزش و پرورش، موجب شد اجرای بخشی از برنامه‌های پیش‌بینی شده در سند تحول بنیادین از کانون توجه مدیریتی فاصله بگیرد. این وضعیت نشان می‌دهد که سند تحول بنیادین در طول دوره اجرای خود، به‌طور پایدار و نهادینه شده به‌عنوان مرجع اصلی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و ارزیابی عملکرد در تمامی سطوح مدیریتی آموزش و پرورش تثبیت نشده است. ازاین‌رو، میزان اهتمام به اجرای احکام و راهکارهای آن، در مقاطع مختلف تحت تأثیر تغییر مدیران، جابه‌جایی اولویت‌های اجرایی و تفاوت رویکردهای مدیریتی قرار گرفته و این ناپایداری در اولویت‌گذاری، به یکی از موانع استمرار و تحقق منسجم اهداف سند تحول بنیادین تبدیل شده است.

۵-۲-۳. بی‌ثباتی در سطوح عالی مدیریت نظام آموزش و پرورش

یکی از موانع اجرای سند عدم ثبات مدیریتی در آموزش و پرورش بوده است[۵]. وزارت آموزش و پرورش در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۵ توسط ۱۱ وزیر یا سرپرست اداره شده است. درحالی‌که وزارت آموزش و پرورش در دهه ۷۰ توسط ۳ وزیر و دهه ۸۰ را با ۶ وزیر پشت سر گذاشته است که میانگین تصدی هر مدیر را به حدود ۱۲ تا ۱۸ ماه کاهش می‌دهد. این میزان تناوب به‌ویژه نسبت به دوره پیش از تصویب سند تحول، روندی شتابنده داشته و نشانه آشکار فقدان ثبات در رأس نظام آموزش و پرورش بوده است. در چنین وضعیتی، هر وزیر به صورتی اجتناب‌ناپذیر، برای جانشین‌سازی مدیران میانی و بازتعریف اولویت‌ها و برنامه‌های خود اقدام کرده که این امر بر توقف پروژه‌های تحولی، برهم‌خوردن توالی زمانی راهکارهای سند و فرسایش سرمایه انسانی تأثیر داشته است. در واقع، در فقدان افق زمانی پایدار برای فعالیت مدیران ارشد، اجرای برنامه‌های کوتاه‌مدت و زودبازده و تمرکز بر رفع مشکلات و موانع جاری آموزش و پرورش، جایگزین برنامه‌های تحولی میان‌مدت و بلندمدت سند شده‌اند. ازسوی‌دیگر، در هر تغییر مدیریتی در سطوح ستادی و استانی، عملاً انباشت دانش حاصل از اجرای سند تحول از بین رفته، زیرا سازوکار نظام‌مندی برای ثبت و ضبط و انتقال تجربیات و مستندات و درس‌آموخته‌های مدیریتی و داده‌ها و اطلاعات پروژه‌های تحولی به مدیر جدید وجود نداشته است. در طول سال‌های اجرای سند تحول در پانزده سال گذشته، وزارت آموزش و پرورش فاقد یک سامانه یکپارچه و پایدار برای مدیریت دانش و ثبت تجربیات سازمانی و توالی تصمیمات و شاخص‌های پیشرفت راهکارهای سند تحول بوده؛ به‌طوری‌که هر مدیر ورودی ناگزیر به بازتعریف مجدد فرایندهایی شده که ممکن بوده پیش‌تر به نتیجه نرسیده یا حتی شکست خورده باشند. این خلأ ساختاری، هزینه‌های سنگینی از جنس زمان، بودجه و انگیزه بر بدنه وزارت آموزش و پرورش تحمیل کرده است.

۶-۲-۳. ضعف سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان در فرایند استقرار و اجرای سند

یکی از موانع مؤثر در اجرای سند تحول بنیادین، ضعف سازوکارهای نهادی برای مشارکت فعال ذی‌نفعان و ذی‌ربطان اصلی در فرایند برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا و پایش سیاست‌های تحولی بوده است[۱۳]. اگرچه سند تحول بنیادین بر نقش‌آفرینی خانواده، معلمان، مدیران مدارس، تشکل‌های حرفه‌ای، نهادهای فرهنگی، رسانه‌ها و سایر نهادهای مؤثر در تربیت تأکید دارد، اما در عمل بخش قابل توجهی از برنامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها و تصمیمات مرتبط با اجرای سند، بدون بهره‌گیری نظام‌مند از ظرفیت این بازیگران تدوین و اجرا

شده‌اند[۶]. محدود ماندن مشارکت ذی‌نفعان به فرایندهای اطلاع‌رسانی یا اخذ نظرات مقطعی، مانع از شکل‌گیری احساس مالکیت، مسئولیت‌پذیری و تعهد مشترک نسبت به اجرای سند شده است. درنتیجه، بسیاری از ظرفیت‌های حرفه‌ای و اجتماعی موجود در مدارس، خانواده‌ها، دانشگاه‌ها و نهادهای مردمی برای شناسایی مسائل اجرایی، اصلاح سیاست‌ها و پشتیبانی از اجرای سند به‌طور مؤثر به کار گرفته نشد و اجرای سند بیش از آنکه بر حکمرانی مشارکتی استوار باشد، عمدتاً در چارچوب سازوکارهای اداری و سلسله‌مراتبی درون آموزش و پرورش دنبال شد.

۳-۳. محدودیت ظرفیت‌های ساختاری و سازمانی آموزش و پرورش برای تحول

اجرای بسته‌های سیاستی همچون سند تحول بنیادین علاوه‌بر طراحی مناسب و ترتیبات حکمرانی، به ظرفیت اداری سازمان‌های مسئول برای اتخاذ تصمیم، هماهنگ‌سازی اقدام‌ها و مدیریت فرایند اجرا وابسته هستند. ظرفیت اداری در این معنا، توان ساختارها و واحدهای سازمانی وزارت آموزش و پرورش برای انجام وظایف محوله، مدیریت تغییر و انطباق رویه‌های اداری با الزامات سیاستی را در بر می‌گیرد. هنگامی که ساختار سازمانی، فرایندهای تصمیم‌گیری و الگوی توزیع اختیار با الزامات یک سیاست جدید متناسب نباشد، اجرای سیاست در چارچوب رویه‌های موجود جذب و دچار محدودیت می‌شود. در مورد سند تحول، مسئله صرفاً وجود یا فقدان یک ساختار سازمانی مشخص برای اجرای سند نبوده، بلکه میزان تناسب ساختارهای موجود وزارت آموزش و پرورش با مأموریت‌های جدید و الزامات اجرای سند اهمیت داشته است.

۱-۳-۳. ناهماهنگی ساختار سازمانی وزارت آموزش و پرورش با الزامات تحول بنیادین

یکی از موانع ساختاری اجرای سند تحول بنیادین، عدم انطباق ساختار سازمانی وزارت آموزش و پرورش با مأموریت‌ها و الزامات جدید ناشی از سند بود. با تصویب سند، دامنه و ماهیت مأموریت‌های وزارتخانه از اداره امور جاری آموزش و پرورش به سمت تحقق مجموعه‌ای از اهداف و برنامه‌های تحولی در حوزه‌های مختلف تعلیم و تربیت گسترش یافت، اما این تغییر مأموریت به‌طور متناسب در ساختار سازمانی، تقسیم کار، حدود اختیارات و سازوکارهای هماهنگی دستگاه بازتاب پیدا نکرد. درنتیجه، میان «مأموریت‌های تحولی» و «ظرفیت سازمانی برای تحقق آنها» شکاف ایجاد شد. استمرار ساختارهای اداری و وظیفه‌محور پیشین، اجرای برنامه‌هایی را که نیازمند کار بین بخشی، هماهنگی افقی، نوآوری و مدیریت تغییر بودند با دشواری مواجه کرد. این ناهماهنگی موجب شد مسئولیت برخی برنامه‌های تحولی میان واحدهای مختلف پراکنده شود و متولی مشخص و مقتدری برای پیگیری برخی مأموریت‌های جدید شکل نگیرد. همچنین، ساختار موجود در بسیاری از موارد پاسخگوی اقتضائات راهبری تحول، سیاستگذاری، پایش و مدیریت برنامه‌های تحولی نبود و بخش قابل توجهی از ظرفیت مدیریتی همچنان صرف اداره امور جاری می‌شد.

۲-۳-۳. فرهنگ سازمانی غیر تحولی و مقاومت ساختار بوروکراتیک آموزش و پرورش در برابر تغییر

ساختار موجود آموزش و پرورش، انعطاف‌ناپذیر و منطبق بر رویه‌های بوروکراتیک که در برابر تغییر مقاوم هستند، شکل گرفته است. سازمان‌های آموزشی عموماً ازسوی مراجع بالادستی برای تحقق شاخص‌هایی نظیر افزایش پوشش تحصیلی، ارتقای نمرات آزمون‌های نهایی و تحقق اهداف تربیتی تحت نظارت قرار می‌گیرند که پاسخ ساختاری معمول به این مطالبات، افزایش تمرکز، گسترش تشریفات اداری و کاهش حیطه اختیارات حرفه‌ای و افزایش لایه‌های بوروکراتیک و اداری است[۱۵]. در چنین بستری، مدیران و کارشناسان اغلب در برابر ابتکارات جدید مقاومت می‌کنند. تعدد لایه‌های اداری و ضرورت اخذ مجوزهای متعدد، عملاً تداوم بسیاری از اقدام‌های تحولی را از همان مراحل آغازین متوقف می‌کند. پژوهش‌ها نشان می‌دهند که هر گونه تحول در سازمان‌ها عموماً از دو ناحیه مدیران اجرایی و عملیاتی و کارکنان با مقاومت روبه‌رو می‌شوند که غلبه بر این مقاومت مستلزم حمایت قوی و همه‌جانبه ازسوی مدیریت عالی است[۱۶]. نظام اداری و ساختار بوروکراتیک آموزش و پرورش به‌طور طبیعی بر ثبات رویه‌ها و اداره امور جاری تمایل داشته و این گرایش، اولویت یافتن حفظ وضع موجود بر پیگیری مسئله‌محور اهداف تربیتی را در پی داشته است. درنتیجه، کنشگران تحول‌خواه در فرایندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری

با موانع ساختاری قابل توجهی مواجه بوده‌اند. ازسوی‌دیگر، نظارت‌های درون‌سازمانی عمدتاً بر انحراف از رویه‌ها و سازوکارها و ضوابط سازمانی متمرکزند تا انحراف از اهداف و مأموریت‌های کلیدی و استانداردهای مطلوب تعیین شده در چشم‌اندازهای تحولی نظام آموزش و پرورش. توزیع غیرمنطقی مسئولیت در قالب شوراها و کارگروه‌های موازی، عملاً هیچ‌کس را در برابر عدم تحول پاسخگو نمی‌کند و هر یک از واحدها و بخش‌های اداری وزارت آموزش و پرورش به‌جای حل مسئله که نیاز به تکاپو و صرف زمان و انرژی دارد، به حذف طرح‌های تحولی رو می‌آورد تا بار اجرایی و چالش‌های اجرای و میدانی متوجه واحد او نشود. لذا، مقاومت در برابر تحول را که ریشه در معماری نهادی و فرهنگ سازمانی حاکم بر آموزش و پرورش دارد می‌توان به‌عنوان یکی از موانع کلیدی عدم اجرای سند تحول دانست.

۴-۳. نارسایی ظرفیت‌های منابع انسانی و مالی آموزش و پرورش برای ایجاد تحول

ظرفیت اجرای سیاست به منابعی وابسته است که سازمان‌های مسئول برای تحقق اهداف سیاست در اختیار دارند و می‌توانند آنها را در جهت اولویت‌های سیاستی بسیج و تخصیص دهند. در نظام آموزش و پرورش، منابع انسانی و مالی از مهم‌ترین مؤلفه‌های این ظرفیت محسوب می‌شوند، زیرا اجرای سند مستلزم برخورداری از نیروی انسانی دارای شایستگی‌های متناسب و نیز منابع مالی کافی و پایدار است. بااین‌حال، کفایت منابع به‌تنهایی تعیین‌کننده نیست و نحوه تخصیص و ارتباط آن با اولویت‌های سیاستی نیز اهمیت دارد. نارسایی در تأمین، تربیت، توانمندسازی و نگهداشت نیروی انسانی می‌تواند ظرفیت سازمانی برای اجرای سیاست را محدود کرده؛ همان‌گونه که غلبه هزینه‌های جاری و تخصیص نامتناسب منابع می‌تواند منابع موجود را از اولویت‌های سیاستی منحرف کند. ازاین‌رو، این بخش هم‌زمان به کفایت، کیفیت و نحوه تخصیص منابع انسانی و مالی توجه می‌کند.

۱-۴-۳. نارسایی نظام تأمین، تربیت و نگهداشت سرمایه انسانی متناسب با الزامات سند

یکی از بنیادی‌ترین موانع اجرای سند تحول بنیادین، شکاف میان الزامات پیش‌بینی شده در سند برای سرمایه انسانی آموزش و پرورش و ظرفیت واقعی در تأمین، تربیت، توانمندسازی و نگهداشت نیروی انسانی مورد نیاز است. اجرای اهداف سند مستلزم برخورداری از معلمان، مدیران و کارکنانی است که علاوه‌بر صلاحیت‌های علمی و حرفه‌ای، از شایستگی‌های تربیتی، مهارت‌های حرفه‌ای و شناخت عمیق نسبت به مبانی و الزامات سند برخوردار باشند[۶]، [۷] و [۱۷]. بااین‌حال، طی سال‌های گذشته، به‌دلیل تشدید کمبود نیروی انسانی، بخش قابل توجهی از نیاز آموزش و پرورش از طریق مسیرهایی خارج از نظام رسمی تربیت معلم و بدون طی کامل فرایندهای پیش‌بینی شده برای احراز صلاحیت‌های حرفه‌ای و تربیتی، ازجمله اجرای قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمین حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش و اصلاحات و الحاقات آن و سایر مجوزهای استخدامی خاص، تأمین شده است. این سیاست‌ها به‌تدریج موجب کاهش سهم دانشگاه فرهنگیان و سایر سازوکارهای حرفه‌ای تربیت معلم در تأمین نیروی انسانی و تضعیف انسجام نظام شایستگی‌های حرفه‌ای شده‌اند. ازسوی‌دیگر، آموزش‌های ضمن خدمت نیز عمدتاً نتوانسته‌اند معلمان و مدیران را برای ایفای نقش‌های جدید پیش‌بینی شده در سند تحول بنیادین آماده کنند و در بسیاری از موارد، آموزش‌های ارائه شده فاقد پیوند مؤثر با نیازهای واقعی اجرای سند بوده‌اند[۱۳]. افزون بر این، استمرار چالش‌هایی نظیر محدودیت فرصت‌های رشد حرفه‌ای، مسائل معیشتی و ضعف نظام انگیزشی معلمان برای اجرای سند[۱۳]، ظرفیت سرمایه انسانی نظام آموزش و پرورش را برای اجرای بهینه سند با محدودیت مواجه کرده است.

۲-۴-۳. منابع مالی و اعتبارات جاری مورد نیاز آموزش و پرورش

تأمین منابع مالی پایدار و کافی همواره به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل و موانع ساختاری در مسیر اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش بوده است. بررسی آمار و ارقام قوانین بودجه سالیانه کشور و درصد تخصیص‌های بودجه سالیانه وزارت آموزش و پرورش در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که اعتبارات مصوب آموزش و پرورش در قوانین بودجه سالیانه همواره با کسری به تصویب رسیده و سازمان برنامه و بودجه با تخصیص‌های مازاد بر ۱۰۰ درصد و یا دولت‌ها از طریق اصلاحیه یا متمم بودجه کسری‌های مربوطه را تأمین کرده‌اند. لذا کسری بودجه مزمن

یکی از چالش و مسائل مستمر وزارت آموزش و پرورش بوده است. ازسوی‌دیگر، براساس برنامه زیرنظام تأمین و تخصیص منابع مالی مصوب جلسه ۹۵۶ شورای عالی آموزش و پرورش، استاندارد سهم بودجه آموزش و پرورش از منابع عمومی دولت برای تحقق مأموریت‌های خود، به میزان ۲۰ درصد تعیین شده است. درحالی‌که بررسی بودجه‌های سنواتی دولت از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۳ نشان‌دهنده سهم میانگین حدود ۹,۵ درصدی آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت بوده است. البته باید توجه داشت که امکانات دولت در کشور فقط در بودجه عمومی انعکاس پیدا نمی‌کند و اگر درآمدهای ارزی کشور به نرخ واقعی محاسبه شود سهم آموزش و پرورش خیلی کاهش می‌یابد و سهم واقعی آن از بودجه دولت کمتر از سهم ظاهری و اعلامی آن می‌شود[۵]. به‌عبارت دیگر، اتکا به ارقام رسمی بودجه عمومی دولت، بدون در نظر گرفتن ارزش واقعی درآمدهای ارزی و منابع حاصل از آنها، می‌تواند به برآوردی بیش از میزان واقعی سهم آموزش و پرورش از کل ظرفیت مالی دولت منجر شود. با محاسبه درآمدهای ارزی برمبنای نرخ واقعی ارز، ارزش ریالی این درآمدها و درنتیجه حجم واقعی منابع و ظرفیت مالی دولت افزایش یافته؛ در مقابل، اعتبارات آموزش و پرورش که عمدتاً براساس اعتبارات مصوب بودجه عمومی سنجیده می‌شوند، لزوماً افزایش متناسبی نمی‌یابند. بنابراین، سهم آموزش و پرورش از کل منابع و ظرفیت مالی دولت، در صورت احتساب ارزش واقعی درآمدهای ارزی، می‌تواند کمتر از سهمی باشد که صرفاً برمبنای ارقام رسمی بودجه عمومی محاسبه می‌شود. از منظر دیگر، سهم این بخش از تولید ناخالص داخلی در سال‌های اجرای سند میان ۳ تا ۴ درصد در نوسان بوده؛ رقمی که از میانگین جهانی (حدود ۴.۸ درصد) و میانگین کشورهای توسعه یافته (حدود ۵.۱ درصد) فاصله دارد و نشان‌دهنده شکاف تأمین مالی در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی است[۵]. ازسوی‌دیگر، آموزش و پرورش از ظرفیت‌هایی نظیر املاک و فضاهای قابل بهره‌برداری، مشارکت خیرین و بنگاه‌های اقتصادی در چارچوب مسئولیت اجتماعی و امکان توسعه منابع مالی غیردولتی برخوردار است؛ بااین‌حال، این ظرفیت‌ها تاکنون به‌صورت نظام‌مند و در مقیاسی متناسب با نیازهای مالی این بخش، برای تقویت منابع پایدار و کاهش وابستگی به اعتبارات عمومی به کار گرفته نشده‌اند.

۳-۴-۳. عدم اولویت‌بندی و تخصیص نامناسب بودجه و اعتبارات موجود برای برنامه‌های تحولی سند

علاوه‌بر کمبود اعتبارات و منابع مالی، یکی از موانع اجرای سند عدم اولویت‌بندی و تخصیص نامناسب بودجه موجود آموزش و پرورش برای برنامه‌های تحولی سند است[۱۳]. براساس مصوبه جلسه ۸۸۶ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵ شورای عالی آموزش و پرورش با موضوع نشانگرهای ارزشیابی نظام آموزش و پرورش و استانداردهای آن سهم اعتبارات غیرپرسنلی از کل اعتبارات (جاری-هزینه‌ای) آموزش و پرورش باید ۸ درصد باشد. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش در سال ۱۳۹۲ و تأکید آن بر کیفیت‌بخشی، در قوانین بودجه‌های سنواتی کشور از سال ۱۳۹۳ ردیفی بودجه‌ای با عنوان «اجرای سند تحول بنیادین و کیفیت‌بخشی به فعالیت‌های آموزشی و پرورشی» افزوده شد که در سال‌های پس از آن این ردیف بودجه‌ای با تغییر نام تحت ردیف بودجه‌ای شماره ۱۲۷۵۹۴ با عنوان کیفیت‌بخشی به فعالیت‌های آموزشی و پرورشی و توسعه عدالت آموزشی در بودجه وزارت آموزش و پرورش تغییر نام و تثبیت شد. بررسی قوانین بودجه‌های سنواتی کشور نشان می‌دهد که اعتبارات این ردیف از ۲۵۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ با افزایش حدود ۳۴,۵ درصدی به ۳۳۶۱ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱ رسیده است. با نگاه دقیق‌تر به میزان افزایش کل اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در این بازه زمانی که نشان‌دهنده افزایش حدود ۶۹۰ درصدی اعتبارات هزینه‌ای وزارت آموزش و پرورش و افزایش آن از ۱۹۳۲۷۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ به ۱۵۳۰۲۶۴ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱، اعتبارات موضوع کیفیت‌بخشی به فعالیت‌های آموزشی و پرورشی و توسعه عدالت آموزشی افزایش چندانی نداشته است. در واقع نسبت اعتبارات کیفیت‌بخشی به کل اعتبارات هزینه‌ای آموزش و پرورش سالیانه کاهش چشمگیری داشته و از ۱,۲۹ درصد در سال ۱۳۹۳ به حدود ۰,۲۲ درصد در سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است[۱۸]. ازسوی‌دیگر تخصیص این اعتبارات ازسوی سازمان برنامه و بودجه نیز عموماً با مشکل مواجه بوده و بخش‌هایی از آن تخصیص پیدا نمی‌کند یا به امور جاری و جبران کمبودها و کسری‌های سایر برنامه‌ها تخصیص می‌یابد. این امر انجام برنامه‌ها و فعالیت‌های کیفیت‌بخشی را با مشکل جدی مواجه کرده است.

۵-۳. محدودیت‌های شرایط اجرای سند در سطح مدرسه

مدرسه سطح خط مقدم اجرای سند در نظام آموزش و پرورش است و بخش مهمی از نتایج سند در نهایت به تصمیم‌ها و اقدام‌های این سطح وابسته است. بنابراین، میان تصویب و ابلاغ سند در سطح ملی و تحقق آن در مدرسه، مجموعه‌ای از شرایط سازمانی و حرفه‌ای وجود دارد که بر نحوه اجرای سند اثر می‌گذارند. میزان اختیار مدرسه، ظرفیت حرفه‌ای مدیران و معلمان، دسترسی به زیرساخت‌ها و امکان مشارکت کنشگران مدرسه، ازجمله عواملی هستند که قابلیت اجرای سند را در میدان مدرسه تعیین می‌کنند. محدود بودن اختیار یا ضعف ظرفیت حرفه‌ای مدیران مدارس می‌تواند امکان تطبیق الزامات سند با شرایط متفاوت مدارس را کاهش دهد. البته هرچند توجه به مدرسه ضروری است، اما باید از انداختن کل بار تحول بر دوش مدیر و معلم پرهیز کرد. اگر اختیار مدرسه افزایش یابد، ولی منابع کافی وجود نداشته باشد، مدیر از صلاحیت و ثبات شغلی لازم برخوردار نباشد، حجم گزارش‌دهی اداری کاهش نیابد، نظام حمایت حرفه‌ای برقرار نشود، مسئولیت‌ها روشن نبوده و فشار آزمون و خانواده تغییر نکند، تفویض اختیار ممکن است فقط به انتقال مسئولیت بدون انتقال قدرت و منابع لازم برای تحول منجر شود.

۱-۵-۳. محدودیت اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری در سطح مدرسه

یکی از محدودیت‌های مهم اجرای سند در میدان عمل یعنی مدرسه، محدود بودن اختیار مدرسه در تصمیم‌گیری و تطبیق الزامات سیاستی با شرایط متفاوت محیطی و آموزشی است[۵]. اجرای سند مستلزم آن بوده که میان مسئولیت، اختیار و پاسخگویی در سطح مدرسه تناسب وجود داشته باشد؛ در غیاب این امر، مدیر و شورای مدرسه عمدتاً مجری تصمیمات سطوح بالاتر باقی مانده و امکان انطباق سند با اقتضائات محلی کاهش یافته است. در چنین شرایطی، تمرکز تصمیم‌گیری، فاصله میان تصمیم سیاستی و مسئله اجرایی مدرسه را افزایش داده و ظرفیت مدرسه برای حل مسئله، نوآوری و انطباق اجرایی را محدود کرده است. از این منظر، مسئله صرفاً کمبود اختیار نبوده، بلکه عدم تناسب میان اختیار واگذار شده، مسئولیت اجرایی و سازوکار پاسخگویی بوده است. این عدم تناسب باعث شده است الزامات تحول در سطح مدرسه بیشتر به اجرای رویه‌های ابلاغی تقلیل یابد تا تصمیم‌گیری حرفه‌ای و مسئله‌محور.

۲-۵-۳. ضعف ظرفیت حرفه‌ای و سازمانی مدرسه برای تبدیل سیاست‌های سند به عمل

اجرای سند در نهایت به ظرفیت مدیران و معلمان برای تبدیل الزامات سیاستی به تصمیم‌ها و رویه‌های حرفه‌ای در مدرسه وابسته بوده است. تحقق تحول نیازمند ایجاد ظرفیت سازمانی و انسانی متناسب با ماهیت تحول در سطوح ستاد، مناطق و مدارس بوده، درحالی‌که نارسایی در تأمین، تربیت، توانمندسازی و نگهداشت نیروی انسانی، دستیابی به شایستگی‌های حرفه‌ای و تحولی را با چالش مواجه کرده است. ازسوی‌دیگر، ساختارهای موجود در مواردی بر اداره امور جاری و رویه‌های بوروکراتیک استوار مانده‌اند و ظرفیت لازم برای یادگیری سازمانی، نوآوری و مدیریت تغییر در آنها محدود بوده است. در سطح مدرسه، این وضعیت توان مدیران و معلمان را برای تفسیر سیاست، حل مسائل اجرایی، تطبیق اقدام‌ها با شرایط محلی و تبدیل الزامات سند به تغییر در کنش حرفه‌ای محدود کرده است.

۶-۳. عدم انسجام ابزارهای سیاستی با الزامات تحول

تحقق اهداف سند تحول تنها به تعیین اهداف و تدوین برنامه‌های اجرایی وابسته نبوده، بلکه به ابزارهایی نیاز داشته که رفتار مدیران، معلمان و مدارس را در جهت همان اهداف هدایت کنند. در اجرای سند، در برخی حوزه‌ها میان جهت‌گیری‌های تحولی و سازوکارهای موجود در برنامه درسی، نظام ارزشیابی، مشوق‌های حرفه‌ای و نحوه تخصیص منابع هماهنگی کافی وجود نداشته است.

۱-۶-۳. تمرکزگرایی و محدودیت ظرفیت تحول‌پذیری نظام برنامه‌ریزی درسی و تولید منابع یادگیری

یکی از موانع بنیادین اجرای سند تحول، ناتوانی نظام برنامه‌ریزی درسی و تولید منابع یادگیری در انطباق مستمر با الزامات و اقتضائات این سند بوده است[۶]. تحقق اهداف سند تحول بنیادین مستلزم آن بود که برنامه‌های درسی، کتاب‌های درسی، منابع و رسانه‌های یادگیری و

سایر مؤلفه‌های پشتیبان فرایند تعلیم و تربیت، متناسب با رویکرد تربیت تمام‌ساحتی، به‌صورت مستمر بازطراحی، روزآمد و متنوع‌سازی شوند. بااین‌حال، ساختار حاکم بر برنامه‌ریزی درسی و تولید محتوا، به‌دلیل تمرکز بالا، فرایندهای طولانی تصمیم‌گیری، محدود بودن ظرفیت نوآوری و مشارکت اندک ذی‌نفعان تخصصی، از انعطاف لازم برای پاسخگویی به نیازهای تحولی برخوردار نبوده است. مشارکت معلمان و سایر ذی‌نفعان از مرحله طراحی تا اجرا، یکی از عوامل کلیدی موفقیت اصلاحات برنامه درسی است. درنتیجه، بخش قابل توجهی از منابع یادگیری همچنان بر انتقال دانش نظری و اهداف شناختی متمرکز مانده و تولید منابع آموزشی متناسب با سایر ساحت‌های تربیتی، ازجمله ساحت‌های اجتماعی و سیاسی، اقتصادی و حرفه‌ای، زیباشناختی و زیستی، با کندی و محدودیت مواجه شده است. همچنین، ظرفیت دانشگاه‌ها، معلمان، مدارس، نهادهای فرهنگی و بخش غیردولتی برای مشارکت در تولید، اعتباربخشی و توسعه منابع یادگیری، متناسب با رویکردهای پیش‌بینی‌شده در سند به‌کار گرفته نشد. در چنین شرایطی، اگرچه اهداف تربیتی سند تحول دچار دگرگونی شده بود، اما مهم‌ترین ابزار تحقق این اهداف، یعنی نظام برنامه‌ریزی درسی و تولید منابع یادگیری، متناسب با آن تحول نیافت و همین ناهماهنگی، به یکی از موانع مؤثر در استقرار عملی الگوی تربیت تمام‌ساحتی تبدیل شد.

۲-۶-۳. غلبه نظام نمره‌محور پذیرش دانشگاهی بر ارزشیابی فرایندمحور سند تحول

یکی از مهم‌ترین موانع ساختاری اجرای سند تحول، تداوم نظام متمرکز و کمّی ارزشیابی و پذیرش دانش‌آموزان در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی (کنکورمحوری) است که در تعارض مستقیم با تأکید سند بر ارزشیابی کیفی، فرایندمدار و مبتنی‌بر ساحت‌های ۶گانه قرار دارد[۵]. این امر علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته برای کاهش وزن کنکور با تکیه بر اجرای آزمون‌های نهایی استاندارد در پایه‌های یازدهم و دوازدهم، در سال‌های اخیر نیز استمرار داشته است. کارنامه رسمی دانش‌آموزان صرفاً منعکس‌کننده نمرات دروس نظری است و هیچ گزارشی از وضعیت ساحت‌های تربیتی ۶گانه در خصوص دانش‌آموزان ارائه نمی‌دهد. این خلأ باعث می‌شود تلاش معلمان و مدارس برای تحقق ساحت‌های غیرشناختی، فاقد هرگونه بازخورد، پشتوانه و ضمانت اجرا باشد. تا زمانی که نظام سنجش و پذیرش آموزش عالی عمدتاً بر نمرات و آزمون‌های متمرکز استوار باشد، بخش قابل توجهی از برنامه‌ریزی آموزشی مدارس، شیوه‌های تدریس، انتظارات خانواده‌ها و حتی الگوهای ارزشیابی معلمان نیز متناسب با همین منطق شکل خواهد گرفت. در چنین شرایطی، مؤلفه‌های تربیتی مورد تأکید سند تحول بنیادین، به‌ویژه ساحت‌هایی که تحقق و سنجش آنها مستلزم ابزارهای فرایندمحور، عملکردی و چندبعدی است، در عمل از جایگاه کمتری در تصمیم‌گیری‌ها و ارزیابی‌های آموزشی برخوردار می‌شوند. این ناهم‌راستایی میان منطق حاکم بر نظام سنجش و رویکرد تربیتی سند تحول، یکی از موانع ساختاری مؤثر در استقرار کامل الگوی تربیت تمام‌ساحتی است.

۳-۷. ضعف نظام پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی

اجرای یک سیاست بلندمدت در محیطی متغیر مستلزم آن است که اطلاعات مربوط به پیشرفت، پیامدها، انحرافات و مشکلات اجرایی به‌صورت منظم تولید و به فرایند تصمیم‌گیری بازگردانده شود. در صورت ضعف پایش و ارزیابی، امکان تشخیص دقیق میزان تحقق اهداف و شناسایی علل عدم تحقق محدود شده و درنتیجه، تجربه اجرا به اصلاح سیاست و ابزارهای آن منتقل نمی‌شود. بنابراین، این بخش علاوه‌بر بررسی پایش و ارزیابی، ظرفیت نظام سیاستگذاری برای تولید شواهد، دریافت بازخورد و انجام اصلاحات مبتنی‌بر شواهد را بررسی می‌کند.

۱-۷-۳. فقدان نظام پایش و ارزیابی مستمر اجرای سند

تحقق یک سند تحول‌آفرین، صرفاً به تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها وابسته نیست، بلکه نیازمند استقرار یک چرخه حکمرانی متشکل از راهبری، پایش، ارزیابی، بازخورد و اصلاح مستمر است. در طول دوره اجرای سند، این اجزای مکمل به‌صورت یکپارچه شکل نگرفت و هر یک با کاستی‌های ساختاری و نهادی مواجه بود. فقدان یک نظام مستقل و فراگیر برای پایش و ارزیابی براساس شاخص‌های معین، به‌عنوان یک مانع ساختاری در مسیر اجرای سند تحول بنیادین عمل کرده است[۵]، [۶]. نبود شاخص‌های کمّی و کیفی عملیاتی و قابل رصد و سازوکارهای

رصد و پایش مستمر وضعیت اجرای سند، امکان سنجش دقیق میزان پیشرفت، شناسایی گلوگاه‌های اجرایی و اصلاح به‌موقع برنامه‌ها و رفع موانع اجرایی را از سیاستگذار سلب کرده است[۸]. براساس فصل هشتم سند، شورای عالی آموزش و پرورش موظف به ارائه گزارش سالیانه عملکرد وزارت به شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده، اما این گزارش‌ها در دوره اجرای سند به‌طور نظام‌مند تهیه و منتشر نشده‌اند. خلأ اطلاعاتی ناشی از این وضعیت، تصمیم‌گیری مبتنی‌بر شواهد را دشوار کرده است. هم‌زمان، ارزیابی‌های صورت گرفته عمدتاً توسط مجریان برنامه انجام شده که به لحاظ روش‌شناختی با مسئله تعارض منافع همراه بوده و یا به گردآوری گزارش‌های خوداظهاری وزارت آموزش و پرورش محدود مانده است. هیچ نهاد ناظر تخصصی مستقل و خارج از ساختار این وزارتخانه، به ارزیابی جامع میزان تحقق اهداف و راهکارهای سند و انتشار این گزارش‌ها نپرداخته است. نهادهای نظارتی بیرونی همچون سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات نیز به‌دلیل گستردگی موضوع و در دسترس نبودن شاخص‌ها و استانداردهای دقیق، نتوانسته‌اند ارزیابی نظام‌مند و قابل اتکایی از میزان اجرای مفاد سند ارائه دهند. درنتیجه، امکان سنجش مستمر میزان پیشرفت اجرا، تشخیص به‌موقع انحراف‌ها و اصلاح مسیر برنامه‌ها بر پایه شواهد عینی فراهم نبوده است.

در دوره‌های مختلف، وزارت آموزش و پرورش برای جبران این خلأ به تدابیر مقطعی مانند تشکیل دبیرخانه راهبری، کارگروه تحول یا انتصاب مشاور ویژه وزیر در امور سند تحول بنیادین متوسل شده؛ ساختارهایی که با تغییر دولت‌ها و مدیریت‌ها کنار گذاشته شده‌اند. ازسوی‌دیگر، شورای عالی آموزش و پرورش براساس بند «الف» بخش دوم فصل هشتم سند تحول، وظیفه بررسی، تصویب و ابلاغ سیاست‌های اجرایی، طراحی سازوکار تحقق اهداف، اصلاح ساختارها و فرایندها، روزآمدسازی، هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های تحولی را برعهده دارد و موظف است گزارش سالیانه پیشرفت اجرای سند را به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه دهد. این شورا کمیسیونی تخصصی برای راهبری تحول در دبیرخانه خود تشکیل داده، اما کارکرد این کمیسیون عمدتاً به مباحث نظری و بررسی‌های کلان محدود مانده و ورود مؤثری به عرصه رصد میدانی پیشرفت اجرا و هدایت عملیاتی برنامه‌ها نداشته است. این پراکندگی نهادی موجب شده سند تحول فاقد متولی پیگیر و فرابخشی باشد که به‌طور نظام‌مند داده‌های اجرایی را گردآوری، عملکرد بخش‌ها را ارزیابی و انسجام لازم را میان شبکه بازیگران ایجاد کند. تداوم این وضعیت در پانزده سال گذشته، اجرای سند را به مجموعه‌ای از اقدام‌های پراکنده و جزیره‌ای تبدیل کرده است.

یکی از ابعاد دیگر این مانع، عدم تعیین شاخص‌های ارزیابی و استانداردهای مطلوب برای مؤلفه‌های کلیدی سند بوده است[۵]. هر طرح و برنامه راهبردی و تحولی برای قابلیت اجرا نیازمند مجموعه‌ای از شاخص‌های کمّی و کیفی است که به‌طور شفاف، وضعیت مطلوب، وضعیت موجود و فاصله تا هدف را مشخص کند. هر چند که شورای عالی آموزش و پرورش در جلسه ۸۸۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۷/۱۵ مصوبه‌ای با عنوان نشانگرهای ارزشیابی نظام آموزش و پرورش و استانداردهای آن داشته اما این نشانگرها در تناظر با اهداف و راهکاری سند تحول بنیادین آموزش و پرورش تدوین نشده بودند. فقدان چنین شاخص‌هایی برای مؤلفه‌های کلیدی سند تحول از کیفیت تدریس و صلاحیت معلمان تا میزان تحقق ابعاد هویت و ساحت‌های ۶گانه در دانش‌آموزان موجب شده که نه امکان پایش مستمر پیشرفت و اجرایی شدن سند وجود داشته باشد و نه بتوان مسئولیت دستگاه‌های اجرایی را در قبال عدم تحقق اهداف احراز کرد. در عمل، این خلأ باعث شده که هر مدیر براساس تفسیر سلیقه‌ای خود از سند، عملکرد واحد تحت امر را مطلوب گزارش دهد. این مسئله به عامل مهمی برای عدم پاسخگویی مدیران در اجرای سند تبدیل شده و امکان هرگونه اصلاح مسیر مبتنی‌بر داده و شواهد را از بین برده بود. در نهایت شورای عالی آموزش و پرورش در جلسه ۱۰۵۰ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۴ مصوبه‌ای با عنوان شاخص‌های ارزشیابی نظام تربیت رسمی و عمومی مبتنی‌بر سند تحول بنیادین آموزش و پرورش را به تصویب رساند که مصادف با سال‌های پایانی چشم‌انداز سند تحول بوده است. بااین‌حال این شاخص‌ها نیز معطوف به اهداف و راهکارهای نسخه مصوب سند تحول در سال ۱۳۹۰ نبوده و براساس پیش‌نویس نسخه ترمیم یافته سند تحول که تا زمان نگارش این گزارش کماکان به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی نرسیده تنظیم شده بودند.

۲-۷-۳. عدم به‌روزرسانی به‌هنگام سند متناسب با تجربه اجرا، تغییرات محیطی و مسائل نوپدید نظام آموزش و پرورش

یکی از موانع راهبردی اجرای سند تحول بنیادین، عدم به‌روزرسانی منظم و بهنگام سند متناسب با تجربه اجرا، تغییرات محیطی و مسائل

نوپدید نظام آموزش و پرورش است[۸]. در فصل هشتم سند، برای روزآمدسازی و اصلاح آن در بازه‌های زمانی پنج‌ساله سازوکاری پیش‌بینی شده و برای شورای عالی آموزش و پرورش و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز تکالیفی تعیین شده است. بااین‌حال، در فاصله حدود ۱۵ سال از تصویب و ابلاغ سند، بازنگری و تصویب نسخه به‌روز شده آن متناسب با مسائل و موانع شناسایی شده در فرایند اجرا محقق نشده؛ هرچند «نحوه ترمیم و به‌روزرسانی سند تحول بنیادین» در سال ۱۳۹۹ در شورای عالی آموزش و پرورش به تصویب رسیده است. استمرار این وضعیت موجب شده تجربه انباشته اجرای سند، تغییرات محیطی و کاستی‌های شناسایی شده در طول اجرا، به‌موقع به اصلاح مفاد، اولویت‌ها، راهکارها و سازوکارهای اجرایی سند منجر نشود. اهمیت این موضوع زمانی بیشتر آشکار می‌شود که در سال‌های اجرای سند، برخی الزامات اجرایی آن با تأخیر طولانی همراه بوده است؛ برای نمونه، تدوین برنامه زیرنظام‌های اصلی و تعیین متولی، گام‌های اجرایی و شاخص‌های تحقق برای بسیاری از ۱۳۱ راهکار سند با تأخیر مواجه شد و نقشه راه اجرای سند نیز در سال ۱۴۰۳ به تصویب رسید. در چنین شرایطی، بخشی از ابهامات، خلأهای اجرایی و نارسایی‌های سند به‌جای آنکه در یک چرخه رسمی بازخورد، ارزیابی، یادگیری و اصلاح سیاستی برطرف شوند، در طول زمان انباشته شده‌اند. از منظر حکمرانی، عدم به‌روزرسانی سند همچنین موجب کاهش قابلیت آن برای ایفای نقش به‌عنوان مرجع پایدار سیاستگذاری و هماهنگ‌کننده برنامه‌های تحول شده است؛ زیرا سندی با افق بلندمدت، بدون سازوکار مؤثر بازنگری، نمی‌تواند به‌صورت مستمر میان اهداف راهبردی، شرایط محیطی، ظرفیت‌های اجرایی و تجربه واقعی اجرا تعادل برقرار کند. بنابراین، مسئله صرفاً «تأخیر در ترمیم سند» نبوده، بلکه ضعف سازوکار بازخورد، یادگیری و به‌روزرسانی سیاستی سند بوده که موجب شده تجربه اجرای آن، تحولات محیطی و مسائل نوپدید نظام تعلیم و تربیت به‌موقع در اصلاح و انطباق سند انعکاس نیابد و خود به یکی از موانع استمرار، انسجام و اثربخشی اجرای تحول بنیادین تبدیل شود.

پس از بررسی تفصیلی موانع اجرای سند تحول بنیادین، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که این موانع را نمی‌توان به‌عنوان مجموعه‌ای از عوامل مستقل و هم‌سطح تلقی کرد، بلکه میان آنها در سطوح مختلف سیاستگذاری، حکمرانی، سازمان و اجرا، روابط متقابل و سازوکارهای اثرگذاری مشخصی وجود دارد. بر این اساس، یافته‌های حاصل در قالب یک جدول ترکیبی، برحسب سطح تحلیل سیاست، مفهوم راهبردی، یافته‌های اصلی، سازوکار اثرگذاری و پیامدهای اجرایی تبیین شده‌اند. این تبیین امکان تمایز میان عوامل ناظر بر قابلیت اجرایی سیاست، ترتیبات حکمرانی، ظرفیت اداری و شرایط اجرای سیاست در سطح مدرسه را فراهم می‌کند. همچنین، در این صورت‌بندی، برخی عوامل به‌عنوان عوامل ریشه‌ای و پیشینی و برخی دیگر به‌عنوان سازوکارها یا پیامدهای تشدیدکننده شکاف سیاست–اجرا قابل شناسایی هستند. جدول ۲ سنتز تحلیلی عوامل و سازوکارهای مؤثر بر شکاف سیاست–اجرا در اجرای سند تحول بنیادین را نشان می‌دهد.

جدول ۲. ترکیب عوامل مؤثر بر شکاف سیاست–اجرا در اجرای سند تحول بنیادین

سطح تحلیل سیاست	محور راهبردی	مهم‌ترین موانع	سازوکار اثرگذاری بر اجرا	پیامد
طراحی و صورت‌بندی سیاست	قابلیت اجرایی سیاست	ابهام و تفسیرپذیری مفاهیم و احکام؛ تأخیر در تدوین اسناد پشتیبان و الزامات اجرایی؛ فقدان نقشه راه عملیاتی؛ ضعف در تعیین شاخص‌ها	دشواری در تبدیل اهداف سیاستی به الزامات حقوقی، برنامه‌های عملیاتی، اقدام‌های مشخص و قابل سنجش	افزایش فاصله میان سطح سیاستگذاری و سطح اجرا و شکل‌گیری شکاف سیاست–اجرا
	انسجام حقوقی و مقرراتی	نیاز برخی الزامات سند به اصلاح قوانین موجود، وضع مقررات جدید و ایجاد بسترهای حقوقی متناسب؛ پیش نرفتن این فرایند متناسب با نیازهای اجرا	کاهش پشتوانه حقوقی و مقرراتی الزامات سیاست و محدود شدن قابلیت الزام و اجرای آنها	کاهش قابلیت اجرایی سیاست و افزایش ابهام در ترتیبات اجرایی

سطح تحلیل سیاست	محور راهبردی	مهم‌ترین موانع	سازوکار اثرگذاری بر اجرا	پیامد
مشارکت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی ذی‌نفعان و ذی‌ربطان کلیدی	هماهنگی بین سازمانی و تقسیم کار	تعدد نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و اجرا؛ نبود سازوکار کافی برای تقسیم کار، هماهنگی و پاسخگویی مشترک؛ پراکندگی مسئولیت‌ها	افزایش وابستگی متقابل بازیگران بدون وجود سازوکار مؤثر برای هماهنگی و تعیین مسئولیت	پراکندگی اقدام‌ها، کاهش انسجام اجرا و دشواری تعیین مسئولیت عدم تحقق
	پاسخگویی سیاستی و اجرایی	ضعف ضمانت‌های اجرایی؛ ضعف نظارت عالیه؛ ضعف ارزیابی مستقل؛ محدود بودن امکان مطالبه‌گری نسبت به تحقق اهداف و راهکارها	کاهش امکان انتساب نتایج اجرا به مسئولان و کاهش انگیزه و فشار نهادی برای تحقق تعهدات	تضعیف فرایندهای پاسخگویی و استمرار انحرافات از سیاست بدون اصلاح مؤثر
	مشارکت ذی‌نفعان	مشارکت محدود معلمان، مدیران مدارس، خانواده‌ها و سایر ذی‌نفعان در سیاستگذاری و اجرا؛ عدم استفاده کافی از تجربه و بازخورد مجریان	ورود محدود دانش و تجربه سطح اجرا به فرایند تصمیم‌گیری و اصلاح سیاست	کاهش انطباق سیاست با شرایط اجرا و محدود شدن مالکیت و تعهد نسبت به اجرای آن
راهبری سیاست	ثبات و تداوم راهبری	بی‌ثباتی در سطوح عالی مدیریت؛ تغییر مکرر اولویت‌های مدیریتی	کاهش تداوم سیاستی و کوتاه شدن افق زمانی تصمیم‌گیری و اجرا	گسست در اجرای سیاست‌های بلندمدت و ناپایداری اقدام‌ها
ظرفیت‌های اداری، مالی و منابع انسانی	ظرفیت سازمانی	ساختارهای سازمانی نامتناسب؛ تمرکزگرایی؛ بوروکراسی؛ ضعف ظرفیت مدیریت تغییر و استمرار رویه‌های متناسب با اداره وضع موجود	محدود شدن اختیار و توان تصمیم‌گیری سطوح اجرایی و افزایش وابستگی اجرای سیاست به تصمیمات متمرکز	کاهش انعطاف‌پذیری سازمانی و محدود شدن ظرفیت اجرای سیاست
	ظرفیت منابع انسانی	نارسایی در تأمین، تربیت، توانمندسازی و نگهداشت نیروی انسانی متناسب با الزامات سند	عدم انطباق شایستگی و ظرفیت نیروی انسانی با الزامات اجرای سیاست	کاهش توان سازمانی برای اجرای پایدار برنامه‌ها و اقدام‌ها
	کفایت و تخصیص منابع	محدودیت منابع؛ غلبه هزینه‌های جاری؛ تخصیص نامتناسب منابع با اولویت‌های سند؛ ضعف پیوند میان منابع و اولویت‌های تحولی	محدود شدن امکان تخصیص پایدار منابع به اقدام‌های دارای اولویت و تداوم تخصیص منابع به اداره وضع موجود	کاهش ظرفیت مالی اجرای سیاست و ناپایداری اقدام‌های تحولی
میدان اجرای سیاست (مدرسه)	اختیار در سطح مدرسه	محدودیت اختیار مدرسه و وابستگی تصمیمات اجرایی به سطوح بالاتر	کاهش امکان تطبیق تصمیمات و برنامه‌های اجرایی با شرایط متفاوت مدارس	افزایش فاصله میان سیاست مصوب و نحوه اجرای آن در مدرسه
	ظرفیت حرفه‌ای مدیران و معلمان	محدودیت ظرفیت حرفه‌ای و مدیریتی برای اجرای الزامات جدید و نارسایی در توانمندسازی	کاهش توان ترجمه الزامات سیاستی به رویه‌ها و اقدام‌های حرفه‌ای	اجرای ناهمگون و محدود شدن تغییر در فرایندهای آموزشی و تربیتی
ابزارهای سیاستی	انسجام ابزارهای سیاستی	ناهماهنگی میان اهداف سند و برخی سازوکارهای برنامه درسی، ارزشیابی و سایر ترتیبات اجرایی	ایجاد تعارض میان اهداف اعلام شده سیاست و مشوق‌ها و الزامات عملیاتی حاکم بر رفتار مجریان	کاهش اثربخشی ابزارهای سیاستی و تداوم الگوهای عملکرد ناسازگار با اهداف سند
پایش و ارزیابی سیاست	ظرفیت پایش و ارزیابی	ضعف پایش مستمر، ارزیابی مستقل و سنجش نتایج؛ غلبه ارزیابی فعالیت‌محور بر نتیجه‌محوری	محدود شدن تولید شواهد معتبر درباره میزان تحقق اهداف و شناسایی علل انحراف	تضعیف پاسخگویی و کاهش امکان اصلاح بهنگام سیاست و اجرا
یادگیری سیاستی	ظرفیت یادگیری و اصلاح سیاست	عدم بازنگری و به‌روزرسانی منظم سند متناسب با تجربه اجرا، تحولات محیطی و مسائل نوپدید	عدم انتقال منظم نتایج اجرا و شواهد ارزیابی به فرایند اصلاح سیاست	تداوم نارسایی‌های سیاستی و افزایش فاصله میان چارچوب سیاست و مقتضیات جدید

مأخذ: همان.

سنتز یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که عوامل مؤثر بر عدم اجرای کامل سند تحول بنیادین، در سطوح مختلف سیاستگذاری، حکمرانی، ظرفیت اداری و سطح مدرسه توزیع شده‌اند و از طریق روابط متقابل بر یکدیگر اثر می‌گذارند. در این میان، برخی نارسایی‌ها در سطح طراحی و قابلیت اجرایی سیاست شکل گرفته و برخی دیگر در فرایند حکمرانی، هماهنگی بین سازمانی و تأمین ظرفیت‌های اجرایی بروز یافته‌اند. این عوامل در سطح مدرسه نیز از طریق محدودیت اختیار، ظرفیت حرفه‌ای و شرایط سازمانی، بر نحوه ترجمه سیاست به عمل اثر می‌گذارند. ازسوی‌دیگر، ضعف پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی، امکان شناسایی و اصلاح بهنگام این نارسایی‌ها را محدود کرده و به تداوم آنها کمک می‌کند. بنابراین، شکاف سیاست-اجرا حاصل اثرگذاری منفرد عوامل نیست، بلکه برایند سازوکارهای مرتبط و چندسطحی در نظام سیاستگذاری و اجرای سند است. شکل ۱ چارچوب مفهومی عوامل و سازوکارهای شکل‌دهنده شکاف سیاست-اجرا در اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش را به تصویر می‌کشد.

شکل ۱. چارچوب مفهومی عوامل و سازوکارهای شکل‌دهنده شکاف سیاست-اجرا در اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

شکل ۱ یک چارچوب مفهومی چندسطحی برای تبیین شکاف سیاست—اجرا در سند تحول بنیادین را نشان می دهد. در واقع، شکاف مذکور را می توان برایندی از تعامل نارسایی‌ها در پنج لایه دانست. لایه اول، قابلیت اجرایی سیاست است که با وضوح اهداف، انسجام حقوقی و مقرراتی و امکان تبدیل اهداف به ترتیبات اجرایی سنجیده می‌شود و شرط پیشین ورود سیاست به نظام اجراست. لایه دوم، سازوکارهای حکمرانی، مشتمل بر اموری همچون هماهنگی بین‌سازمانی، پاسخگویی و ضمانت اجرا، و مشارکت ذی‌نفعان است. این لایه نقش میانجی اصلی را دارد؛ زیرا قابلیت اجرایی سیاست را به ظرفیت عملیاتی و عملکرد واقعی پیوند می‌دهد. در غیاب تقسیم کار روشن، الزام‌آوری تعهدات بین‌دستگاهی و مشارکت نهادمند، مسئولیت‌ها پراکنده و اجرا ناهماهنگ می‌شود. لایه سوم، ظرفیت اداری، مشتمل بر اموری مانند ظرفیت

سازمانی، منابع انسانی و منابع مالی و تخصیص آنهاست و نشان می‌دهد که اجرای تحول‌محور به ساختار متناسب، نیروی انسانی پایدار و منابع هم‌راستا با اولویت‌های تحول نیاز دارد. لایه چهارم، سطح اجرای سیاست در مدرسه است که با اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری و انسجام ابزارهای سیاستی نمایش داده شده است. این لایه عرصه ترجمه سیاست به عمل است؛ محدودیت اختیار مدرسه و ناهماهنگی برنامه درسی، ارزشیابی، مشوق‌ها و تخصیص منابع، اجرا را به رویه‌های اداری تقلیل می‌دهد و امکان تطبیق مسئله‌محور را کاهش می‌دهد. لایه پنجم، ظرفیت پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی به‌صورت یک لایه بازخوردی و فراگیر در پایین شکل قرار گرفته است و چرخه حکمرانی را با تولید شواهد، ارزیابی پیامدها و اصلاح به‌هنگام سیاست کامل می‌کند.

برون‌داد نهایی، شکاف سیاست—اجرا یعنی فاصله میان اهداف و الزامات مصوب سند با اقدام ها، تخصیص منابع و عملکرد واقعی در سطوح مختلف است. دو حلقه بازخوردی شکل نیز اهمیت دارند. حلقه تقویت‌کننده ضعف حکمرانی که کاهش اعتماد و اجرای مؤثر را به تضعیف بیشتر حکمرانی پیوند می‌دهد، و حلقه شکست یادگیری سیاستی که تداوم نارسایی‌ها را از طریق عدم اصلاح سیاست و ابزارها بازتولید می‌کند. بنابراین، شکل ۱ نشان می‌دهد که شکاف سیاست—اجرا فرایندی چندعاملی، چندسطحی، خودتقویت‌شونده و وابسته به مسیر بوده و رفع آن مستلزم اقدام هم‌زمان در همه لایه‌ها و استقرار سازوکارهای پایدار یادگیری و اصلاح سیاست است.

۴.جمع بندی و نتیجه گیری

مرور تجربه پانزده‌ساله اجرای سند تحول بنیادین نشان می‌دهد که عدم تحقق کامل اهداف آن را نمی‌توان صرفاً به نبود ایده تحول یا کمبود برنامه و اقدام نسبت داد؛ در این دوره، اسناد، برنامه‌ها و اقدام های متعددی تدوین و اجرا شده است. با این حال، همین تجربه حاکی از آن است که تحقق اهداف سند با محدودیت‌های هم‌زمان در قابلیت اجرایی سیاست، هماهنگی بین‌سازمانی و ترتیبات حکمرانی، ظرفیت سازمانی و منابع انسانی و مالی، شرایط اجرا در مدرسه، انسجام ابزارهای سیاستی و نظام پایش و یادگیری سیاستی روبه‌رو بوده است. بر این اساس، شکاف سیاست—اجرا در این گزارش نه به یک عامل واحد، بلکه به مجموعه‌ای از نارسایی‌های مرتبط در سطوح مختلف نسبت داده می‌شود. در این میان، ناهم‌ترازی میان الزامات تحول و ظرفیت حکمرانی و اجرایی نظام آموزش‌وپرورش، به‌عنوان یک سازوکار تحلیلی برای فهم چگونگی شکل‌گیری و تداوم این شکاف طرح شده است، نه به‌عنوان یافته‌ای که سهم علّی آن به‌تنهایی و در برابر سایر عوامل اثبات شده باشد. سند تحول، یک بسته جامع سیاستی بلندمدت، چندبعدی و چند بازیگری است که تحقق آن مستلزم هماهنگی میان طراحی سیاست، ترتیبات حقوقی، ساختارهای سازمانی، منابع، سرمایه انسانی، ابزارهای سیاستی و شرایط اجرای آن در سطح مدرسه است.

یافته‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد که شکاف سیاست-اجرا از نارسایی در قابلیت اجرایی سیاست آغاز می‌شود؛ ابهام در مفاهیم و الزامات، تأخیر در تکمیل اسناد پشتیبان، فقدان نقشه راه عملیاتی و نارسایی بسترهای حقوقی، تبدیل اهداف سند به الزامات روشن و قابل اجرا را محدود کرده است. این وضعیت در سطح حکمرانی با ضعف هماهنگی بین سازمانی، پاسخگویی، ضمانت اجرا، ثبات راهبری و مشارکت ذی‌نفعان تشدید شده و درنتیجه، مسئولیت‌ها و اختیارها در همه سطوح به اندازه کافی روشن و متناسب نشده‌اند. در سطح سازمانی، ناهماهنگی ساختارهای اداری با الزامات تحول، تمرکزگرایی و مقاومت بوروکراتیک در برابر تغییر، ظرفیت سازمانی برای یادگیری، نوآوری و مدیریت تغییر را محدود کرده است. این محدودیت با نارسایی در تأمین، توسعه و نگهداشت سرمایه انسانی و نیز کمبود و تخصیص نامتناسب منابع مالی همراه شده و ظرفیت نظام برای پشتیبانی پایدار از برنامه‌های تحولی را کاهش داده است. بنابراین، مسئله منابع را نمی‌توان صرفاً به کمبود اعتبارات تقلیل داد؛ زیرا نحوه تخصیص منابع و میزان هم‌راستایی آن با اولویت‌های تحول نیز بخشی از مسئله حکمرانی اجراست. این نارسایی‌ها در سطح مدرسه، یعنی محل تحقق نهایی سیاست، به محدودیت اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری و ضعف ظرفیت حرفه‌ای و سازمانی مدیران و معلمان برای ترجمه الزامات سیاست به رویه‌های اجرایی تبدیل شده‌اند.

درنتیجه، فاصله میان سیاستگذاری و میدان اجرا افزایش یافته و امکان انطباق سیاست با شرایط متفاوت مدارس و استفاده از ظرفیت حرفه‌ای کنشگران خط مقدم محدود شده است. هم‌زمان، عدم همسویی برخی ابزارهای سیاستی، مانند برنامه درسی و نظام ارزشیابی، با اهداف تحول، موجب شده پیام‌های سیاستی در همه اجزای نظام به‌صورت یکسان و هماهنگ منتقل نشوند. ازسوی‌دیگر، ضعف پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی، امکان شناسایی منظم انحرافات، سنجش نتایج واقعی و اصلاح سیاست براساس تجربه اجرا را محدود کرده است. در چنین شرایطی، تفاوت میان «انجام فعالیت» و «تحقق نتیجه» به‌خوبی آشکار نمی‌شود و نظام تصمیم‌گیری مستعد آن است که پیشرفت را براساس میزان تولید برنامه، اسناد و گزارش‌های اجرایی ارزیابی کند، نه براساس تغییر در عملکرد مدرسه و نتایج تربیتی. از این منظر، ضعف یادگیری سیاستی نه صرفاً یک نقص اطلاعاتی، بلکه یکی از سازوکارهای استمرار شکاف سیاست-اجراست. برایند این یافته‌ها نشان می‌دهد که موانع اجرای سند به‌صورت مستقل عمل نکرده‌اند، بلکه در قالب یک سازوکار چندسطحی و خودتقویت‌شونده بر یکدیگر اثر گذاشته‌اند: ضعف قابلیت اجرایی سیاست، حکمرانی و ظرفیت سازمانی را تحت تأثیر قرار داده؛ ضعف ظرفیت و اختیار، اجرای مؤثر در سطح مدرسه را محدود کرده؛ ضعف پایش و یادگیری، امکان اصلاح این نارسایی‌ها را کاهش داده و استمرار وضع موجود، نیاز به کنترل و تصمیم‌گیری متمرکز را تقویت کرده است. بنابراین، شکاف سیاست-اجرا محصول یک مرحله خاص از فرایند اجرا نیست، بلکه برایند تعامل مستمر میان طراحی سیاست، حکمرانی، ظرفیت اجرایی و شرایط خط مقدم اجراست. بر این اساس، مهم‌ترین دلالت سیاستی گزارش حاضر آن است که حل مسئله اجرای سند با افزایش برنامه‌ها، ابلاغ دستورالعمل‌های جدید، تشدید نظارت یا تغییرات مدیریتی به‌تنهایی امکان‌پذیر نیست. مسئله نیازمند بازتنظیم رابطه میان سیاست، قانون، ساختار، منابع، سرمایه انسانی، اختیار مدرسه، مشارکت ذی‌نفعان و نظام ارزیابی است؛ به‌گونه‌ای که اهداف سند به مسئولیت‌های نهادی روشن، اختیار متناسب، منابع هدفمند، شاخص‌های نتیجه‌محور و سازوکارهای مؤثر پاسخگویی متصل شوند. در نهایت، تجربه پانزده‌ساله اجرای سند نشان می‌دهد که گذار از اجرای اداری سند به حکمرانی تحول‌محور مستلزم ایجاد یک نظام مستمر برای تصمیم‌گیری، اجرا، پایش، یادگیری و اصلاح مبتنی‌بر شواهد است که بر تغییر در رفتار حرفه‌ای، کیفیت عملکرد مدرسه، فرایندهای یاددهی-یادگیری و نتایج تربیتی متمرکز شود و نتایج آن به اصلاح سیاست و بازتخصیص منابع بازگردد.

۱-۴. پیشنهادها

براساس موانع و آسیب‌های شناسایی شده پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

۱. وزارت آموزش و پرورش مکلف شود بعد از ابلاغ نسخه بازنگری شده سند تحول بنیادین، با همکاری شورای عالی آموزش و پرورش و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، کلیه قوانین، احکام برنامه‌های توسعه، مقررات و مصوبات مرتبط با اهداف و راهکارهای سند تحول بنیادین را احصا و موارد تعارض، تداخل، موازی کاری و خلأهای قانونی را شناسایی و پیش‌نویس مصوبات یا لوایح اصلاح، نسخ یا تکمیل احکام مربوط را به مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر مراجع ذی‌صلاح ارائه کند. همچنین، دولت مکلف شود مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز برای تحقق احکام سند را در مهلت مقرر تدوین و ابلاغ کند و از وضع یا اصلاح مقررات مغایر با احکام سند جلوگیری شود.

۲. در نسخه ترمیم شده سند تحول بنیادین، برای اهداف و راهکارهای اولویت‌دار، مسئولیت دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، دستگاه مسئول اصلی، دستگاه‌های همکار و چارچوب کلی پاسخگویی و ارزیابی عملکرد آنها به‌صورت صریح تعیین شود. همچنین، وزارت آموزش و پرورش مکلف شود جزئیات تقسیم کار، حدود وظایف و اختیارات دستگاه‌های مسئول، نحوه تأمین و تخصیص منابع، زمان‌بندی اجرا و سازوکار ارزیابی و گزارش‌دهی را در قالب آیین‌نامه‌های اجرایی، حداکثر ظرف مدت مقرر، تهیه و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه کند.

۳. در نسخه ترمیم شده سند تحول بنیادین، ضمن رفع ابهامات و شفاف‌سازی احکام سیاستی موجود در سند فعلی، شاخص‌ها و سنجه‌های پایش و ارزیابی تحقق اهداف و راهکارهای سند، همراه با استاندارد یا سطح مطلوب هر یک از شاخص‌ها به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی برسد. همچنین، این شورا، سازوکار تولید و اعتبارسنجی داده‌ها، دوره و نحوه گزارش‌دهی و مسئولیت سطوح مختلف نظام تعلیم و تربیت

در قبال تحقق شاخص‌ها را نیز تعیین کند. گزارش‌های سالیانه پایش و ارزیابی نیز باید در سطوح مختلف حکمرانی سند و توسط نهادهای نظارتی درون و خارج از آموزش و پرورش، براساس شاخص‌ها و استانداردهای مصوب تهیه و به‌صورت منظم تحلیل و پایش شوند و نتایج آنها مبنای بازنگری برنامه‌های اجرایی، اصلاح سیاست‌ها و تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع قرار گیرند.

۴ برای کمک به رفع مشکلات مالی که یکی از موانع اجرای سند بوده پیشنهاد می‌شود با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و براساس تجربیات موجود در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، صندوقی وابسته به وزارت آموزش و پرورش برای «ارتقای کیفیت و توسعه عدالت آموزشی در راستای اجرایی‌سازی راهکارهای سند تحول بنیادین» ایجاد شود تا منابع آن از طریق اعتبارات عمومی، کمک‌های خیرخواهانه، منابع مسئولیت اجتماعی و سایر منابع مجاز تأمین و براساس ضوابط مصوب به طرح‌های واجد شرایط اختصاص یابد. همچنین پیشنهاد می‌شود در قوانین بودجه سنواتی، ردیف اعتباری اجرای اولویت‌های سند تحول بنیادین پایدار شود و تخصیص آن به پیشرفت برنامه‌های مصوب و نتایج حاصل از اجرای آنها وابسته باشد. آیین‌نامه نحوه تأمین، تخصیص و نظارت بر منابع صندوق و ردیف مذکور، با پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران برسد.

۵ سازمان برنامه و بودجه مکلف شود تخصیص اعتبارات مرتبط با اجرای سند تحول را براساس شاخص‌های نتیجه‌محور مصوب و میزان پیشرفت در تحقق آنها انجام دهد. همچنین، بخشی مشخص از اعتبارات دستگاه‌های اجرایی که در تقسیم کار نهادی مندرج در نسخه ترمیم یافته سند تحول، برای آنها تکلیف اجرایی تعیین می‌شود، صرفاً در صورت انعقاد توافق‌نامه یا قرارداد اجرایی با وزارت آموزش و پرورش و تأیید این وزارتخانه تخصیص یابد. در این توافق‌نامه یا قرارداد، موضوع تعهد، اقدام‌های مورد انتظار، زمان‌بندی اجرا، منابع مورد نیاز، شاخص‌های ارزیابی و نحوه گزارش‌دهی دستگاه تعیین شود و تخصیص اعتبار مشروط به تأیید پیشرفت اجرای تعهدات توسط وزارت آموزش و پرورش باشد. میزان اعتبار مشروط و شرایط تخصیص آن هر سال در قانون بودجه تعیین و تداوم یا افزایش اعتبار در سال‌های بعد نیز به ارزیابی عملکرد و میزان تحقق نتایج مورد انتظار در دوره قبل منوط شود.

۶ وزارت آموزش و پرورش مکلف شود با ارائه لایحه اصلاح و تکمیل قوانین موجود مانند قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور یا تدوین لوایح برای قوانین جدید در خصوص «اختیارات مدرسه و سطوح منطقه‌ای و استانی»، حدود صلاحیت و مسئولیت سطح ملی، استانی، منطقه‌ای و مدرسه‌ای را در امور آموزش و پرورش تعیین کند. به‌موجب این قانون، اختیار محدود، مشروط و قابل ارزیابی در تنظیم بخشی از زمان آموزشی، برنامه‌های آموزشی و تربیتی و نحوه به‌کارگیری منابع به مدارس و اختیارات اجرایی و پشتیبانی متناسب به استان‌ها و مناطق تفویض شود. اعمال این اختیارات توسط مدیر و شورای مدرسه و واحدهای استانی و منطقه‌ای، با سازوکار ارزیابی عملکرد، گزارش‌دهی، پشتیبانی حرفه‌ای و پاسخگویی متناسب با اختیار صورت گیرد.

۷ وزارت آموزش و پرورش مکلف شود با ارائه لوایح قانونی لازم اصلاح قانون تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش و قانون شوراهای آموزش و پرورش، سازوکار قانونی و مستمر مشارکت نمایندگان معلمان، مدیران مدارس، خانواده‌ها، تشکل‌های حرفه‌ای، دانشگاه‌ها و سایر ذی‌نفعان را در طراحی، ارزیابی و اصلاح سیاست‌های تحولی ایجاد کند. در این اصلاحات، ترکیب و حدود صلاحیت ارکان مشارکت، مراحل الزام‌آور اخذ نظر و نحوه ثبت، بررسی و پاسخ به پیشنهادهای آنان تعیین شود تا مشارکت ذی‌نفعان در نقاط مشخص چرخه سیاستگذاری، واجد اثر حقوقی و قابل ردیابی باشد.

۸ وزارت آموزش و پرورش مکلف شود با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه، با اصلاح قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش، قانون مدیریت خدمات کشوری و مقررات مرتبط با نظام رتبه‌بندی معلمان و استخدام و انتصاب مدیران مدارس، نظام جذب، تربیت، ارزیابی، ارتقا و نگهداشت معلمان و مدیران را با الزامات و شایستگی‌های مورد نیاز سند تحول هم‌راستا کند. در این اصلاحات، شایستگی‌های حرفه‌ای مورد نیاز، معیارهای جذب و انتصاب، ارزیابی عملکرد و مسیر ارتقای حرفه‌ای به‌صورت مشخص تعیین شود و احکام قانونی و مقرراتی ایجاد کننده سهمیه‌ها یا اولویت‌های استخدامی نامتناسب با شایستگی‌های حرفه‌ای مورد نیاز آموزش

و پرورش، بازنگری و در موارد لازم نسخ شوند. همچنین ارزیابی عملکرد و ارتقای حرفه‌ای معلمان و مدیران به میزان اثربخشی آنان در بهبود کیفیت آموزشی و تربیتی مدرسه و تحقق اهداف مصوب آن مرتبط و مشوق‌های حرفه‌ای متناسب با عملکرد مؤثر پیش‌بینی شود.

۹ وزارت آموزش و پرورش مکلف شود برای برنامه‌ها و سیاست‌های اصلی مرتبط با اجرای سند تحول، سازوکار ارزیابی پس از اجرا و بازنگری دوره‌ای پیش‌بینی کند؛ به‌گونه‌ای که ادامه، اصلاح، توسعه یا توقف هر برنامه، پس از دوره مشخص اجرا، براساس شواهد حاصل از ارزیابی میزان اثربخشی آن اتخاذ شود. برنامه‌هایی که در ارزیابی‌های دوره‌ای فاقد اثربخشی کافی تشخیص داده می‌شوند، مشمول اصلاح یا توقف قرار گیرند و منابع آزاد شده به برنامه‌های مؤثرتر اختصاص یابد.

منابع و مآخذ

[1] Sairmaly, F. A. (2023). Human Capital Development and Economic Growth: A Literature Review on Information Technology Investment, Education, Skills, and Productive Labour. Jurnal Minfo Polgan, 12 (2), 679-693. https://doi.org/10.33395/jmp.v12i2.12491.

[2] Khan, F., & Fauzee, M. S. O. (2025). A Review Study on the Strategic Importance of Human Capital Through Education in Driving Socio-Economic Development. Journal of Innovare Academic Sciences, 13 (3), 20-25. https://dx.doi.org/10.22159/jioe.2025v13i3.53951.

[3] Ma, L., Gan, Y., & Huang, P. (2025). Higher education investment, human capital, and high-quality economic development. Finance Research Letters, 71, 106419. https://doi.org/10.1016/j.frl.2024.106419.

[4] Keshavarzi, M. H., Kojuri, J., Rezaei, H., & Safarpour, A. R. (2022). Exploration challenges of the implementers of Iran's transformational innovation plan in medical education. Journal of Education and Health Promotion, 12(5), 1-7 , https://doi.org/10.4103/jehp.jehp_983_21.

[۵] قجری، ناصر؛ محمد مزیدی و بابک شمشیری (۱۳۹۹). واکاوی و فهم اهم چالش‌ها و موانع عملی پیش‌رو در تحقق سند تحول بنیادین با تمرکز بر زیرنظام‌های اصلی آن. پژوهش‌های برنامه درسی، ۱۰(۱)، ۳۳-۱.

[۶] اسکندری، علی؛ یداله سهرون عباس‌زاده و پیمان یارمحمدزاده (۱۴۰۳). بررسی و تبیین موانع اجرایی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. پژوهش و نوآوری در تربیت و توسعه، ۴(۲)، ۱۶۱-۱۴۵.

[۷] احمدآبادی، آرزو و بیژن عبدالهی (۱۳۹۹). بررسی موانع اجرای ســـند تحول بنیادین در آموزش و پرورش با استفاده از روش فراترکیب. آموزش‌پژوهی نوین. ۶ (۲۴)، ۱۰۹-۸۷.

Dor: 20.1001.1.25884182.1399.6.24.6.1.

[۸] بیات، موسی و امیرحسین غفاری (۱۳۹۹). موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش کارشناسی منتشر شده شماره ۱۷۳۷۶.

[9] Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? Policy Design and Practice, 2(1), 1–14. https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378.

[۱۰] هیئت وزیران (۱۳۸۲). ابلاغیه تدوین سند ملی اصلاحات توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت آموزش و پرورش. ابلاغیه شماره ۲۸۴۴۹/۱۵۳۶۶ مورخ ۱۳۸۲/۳/۲۷.

[۱۱] هیئت وزیران (۱۳۸۳). ابلاغیه تدوین سند ملی آموزش و پرورش توســـط وزارت آموزش و پرورش با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و زیر نظر

شورای عالی آموزش و پرورش. تصویب‌نامه شماره ۴۱۰۷۶/ت/۲۸۴۴۹ ه هیئت وزیران به تاریخ ابلاغ ۱۳۸۳/۷/۲۷.

[۱۲] سلیمانی، جواد؛ رضا صابونچی و محمد نیکروان (۱۴۰۵). بررسی زیرنظام تربیت‌بدنی در چارچوب سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. مجله شناخت، رفتار، یادگیری، ۳ (۱)، ۱۵-۱.

https://doi.org/10.61838/jcbl.316.

[۱۳] متولی، احمدرضا و طهمورث شیری (۱۴۰۵). نقاط قوت، چالش‌ها و راهکارهای اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. جامعه‌شناسی آموزش و پرورش، ۱۲(۱)، ۱-۱۴.

https://jedusocio.com/index.php/se/article/view/627

[۱۴] بیات، موسی (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی سیاستگذاری آموزش و پرورش در قوانین برنامه‌های توسعه و عمرانی (۱۴۰۴-۱۳۲۷). مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش منتشر شده شماره ۱۷۷۸۹.

[۱۵] سوسرائی، علیرضا؛ سکینه جعفری و علی‌اکبر امین بیدختی (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی بوروکراسی اداری سازمان آموزش و پرورش ایران. مدیریت فرهنگ سازمانی، ۲۱(۴)، ۴۰۰-۳۸۷.

[۱۶] مهرآرا، اسداله؛ صدیقه طوطیان اصفهانی و مجتبی شهریان (۱۳۹۷). تأثیر سازمانی فرهنگ بر جو سازمانی با توجه به سازمانی در تحول نظام آموزش و پرورش تهران. پژوهش در نظام‌های آموزشی، ۱۲ (ویژه‌نامه)، ۹۴۹-۹۲۷.

[۱۷] علی اکبر حامدی؛ صادق رضایی؛ علیرضا عصاره و کریمی خویگانی روح‌اله (۱۴۰۵). طراحی و اعتبارسنجی الگوی نظام جامع تعلیم و تربیت دانشجومعلمان با تأکید بر سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. آموزش، تربیت و توسعه پایدار، ۱-۱۷.

https://www.journaltesd.com/index.php/tesd/article/view/286?articlesBySimilarityPage=2.

[۱۸]. عبداللهی کرمانی، محمدصادق (۱۴۰۱). بررسی عملکرد اعتبارات برنامه‌های کیفیت‌بخشی وزارت آموزش و پرورش در بودجه‌های سنواتی. مرکز پژوهش‌های مجلس گزارش منتشر شده شماره ۲۷۰۱۸۶۸۱.

[۱۹]. بیات، موسی و امیرحسین غفاری (۱۳۹۹). بررسی راهکارهای تقنینی مندرج در ســـند تحول بنیادین آموزش و پرورش. مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش کارشناسی منتشر شده شماره ۲۷۰۱۷۲۳۲.

[۲۰] کسیانی، نازیلا و حیدرعلی زارعی (۱۳۹۸). رابطه سواد خواندن با عملکرد ریاضی و علوم در دانش‌آموزان دختر در آزمون تیمز. مجله علوم روان‌شناختی، دوره ۱۸، شماره ۷۴، ۲۶۴-۲۵۷.

عنوان: موانع اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در پانزده سال گذشته

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22012
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12042.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran



گزیده سیاستی

مسئله اصلی در فرایند اجرای سند تحول بنیادین، شکاف میان الزامات تحول و ظرفیت حکمرانی و اجرایی نظام آموزش و پرورش است. این شکاف زمانی کاهش می‌یابد که نظام حکمرانی، ظرفیت‌های اجرایی و الزامات تحول در یک مسیر منسجم هم‌راستا شوند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وب سایت: rc.majles.ir