

# معضل دولتسازی و سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در ایران پس از انقلاب

\*دکتر علی‌رضا حیدری

چکیده

سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش از حیاتی‌ترین حوزه‌های سیاست‌گذاری عمومی دولتها شمرده می‌شود. در جوامع دانش-محور امروزی، آموزش باکیفیت و برابر از حقوقی بنیادین شهروندان و از جمله وظایف اساسی دولت مدرن است. دولتها سعی می‌کنند به این مطالبه و وظیفه در قالب فرایند سیاست‌گذاری آموزشی پاسخ گویند. البته موقوفیت سیاستهای آموزشی، تابعی از ترتیبات نهادی دولت است. تجارت چند دهه اخیر دولتها توسعه‌گرای شرق آسیا گواهی بر این مدعای است. این در حالی است که نگاهی به عملکرد دولتها پس از انقلاب در ایران، حکایت از ضعف و ناکارآمدی سیاست‌گذاری آموزشی دارد. فرایند ناقص دولتسازی در ایران معاصر و استمرار و تداوم و نیز تشدید و تعمیق آن در دوره پس از انقلاب موانع جدی در تدوین و اجرای سیاست‌گذاری آموزش و پرورش پدید آورد. تصمیمات و اقدامات نخبگان سیاسی در جایگاه دولتسازان جاید در پیادیش این تغییه و مشکل نهادی مؤثر بود. نهاد دولت در چهار دهه گذشته به دلیل مشکلات نهادی و ساختاری، توانایی و هنر تبدیل و ادغام سرمایه طبیعی به سرمایه‌های انسانی، اجتماعی و فرهنگی را از دست داد. شاخصهای آموزشی پایین‌تر از میانگین جهانی و عملکرد ضعیف آموزش و پرورش، برایند آن است. در شرایط فعلی برای نیل به توسعه پایدار، دولتمردان و سیاست‌گذاران کشور ناگزیرند با اصلاح نهادی دولت، امر سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش را در ترجیحات دستور کاری و اولویت فرایند سیاست‌گذاریهای عمومی قرار دهند. در مجموع، چگونگی اثرباری فرایند دولتسازی ایران پس از انقلاب در چارچوب سه متغیر نهادسازی، ائتلاف‌سازی و تصمیم‌سازی بر کارکرد سیاست‌گذاری آموزش و پرورش، موضوع مقاله حاضر است.

**کلید واژگان:** دولتسازی، سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش، نهادسازی، ائتلاف‌سازی، تصمیم‌سازی

تاریخ دریافت: ۹۷/۸/۲۹ تاریخ پذیرش: ۹۸/۵/۱۲

\* دکتری تحصصی علوم سیاسی - سیاست‌گذاری عمومی، استادیار گروه علوم اجتماعی پردیس نسبیه دانشگاه فرهنگیان (نویسنده مسئول)  
heidari@cfu.ac.ir

## مقدمه

بروز مسائل و معضلات نوپدید در حوزه آموزش و پرورش در جهان پرستاب و رقابتی امروزی متأثر از تشدید و گسترش پدیده جهانی شدن، تدبیر و سامان دادن به این امور و نیز اصلاح و بهبود نظامهای تعلیم و تربیت را به یکی از مهمترین و اصلی ترین دغدغه های دولتمردان و سیاست گذاران تبدیل کرده است. شکل گیری جوامع دانایی - محور در نتیجه فراگیر شدن روزافزون فناوریهای اطلاعاتی و ارتباطی، موجب پدید آمدن نگرش و رویکردی جدید به امر آموزش شده است. در این دیدگاه، رکن «آموزش» از منظر «توسعه پایدار و درونزا» مورد توجه کشورها قرار گرفته است و سیاست گذاری برای پیشبرد آن، مسیری مطمئن برای ایجاد ارزش افروده، انباشت سرمایه های انسانی، اجتماعی، فرهنگی، فیزیکی و مالی و در نهایت افزایش تولید ملی و نیل به توسعه پایدار و همه جانبه شمرده می شود (حداد و دمسکی، ۱۳۸۸). از آنجا که در دنیای امروز، آموزش همچون امنیت، سلامت و اشتغال، «کالایی عمومی و همگانی» به شمار می آید، تأمین باکیفیت، عادلانه و گسترش آن و تمهید بهینه امور در این حوزه به گونه ای که همه شهروندان به خدمات آموزشی مناسب دست یابند، از جمله وظایف اساسی و مهم دولتها شمرده شده است. «حق آموزش» به عنوان یکی از حقوق بینادین و توامندساز انسانها و مرتبط با بسیاری از حقوق دیگر مانند حق آموزش برای همه و برخورداری از فرصت های آموزشی برابر یاد شده (گرجی ازندیانی، ۱۳۹۵)، اگرچه در عینیت بخشیدن به ایده «آموزش خوب»، می توان نقش آفرینی همه نهادها و سازمانهای اجتماعی اعم از مدارس، خانواده ها، معلم ان و رسانه های ارتباط جمعی را متصور شد، اما در این میان نهاد «دولت» به عنوان نهاد نهادها و مهم ترین و تأثیرگذار ترین کنشگر اجتماعی، همچنان در قرن بیست و یکم عنصری محوری دانسته شده و از شأن و جایگاهی حیاتی و بسیار تعیین کننده برخوردار است (میگдал، ۱۳۹۵). پیوند نهاد دولت با آموزش از زاویه ای دیگر نیز قابل تأمل و بررسی است. به این معنا که بسیاری از مسائل و موضوعات آموزشی به دلیل مرتبط بودن با مقوله تصمیم گیری و انتخاب از میان گزینه های متعدد و بدیله ای گوناگون اجتماعی، اساساً ماهیتی «سیاسی» و «سیاست گذارانه» یافته و در ارتباطی ناگستینی و مستحکم با نهاد دولت قرار گرفته است. به طور معمول، دولتها وظیفه و نقش شان در عرصه تعلیم و تربیت را در چارچوب «سیاست گذاری در آموزش و پرورش»<sup>۱</sup> به انجام می رسانند. با وجود این، آمار و شاخصهای ارائه شده حاکی از این واقعیت است که ایران در مقایسه با کشورهای پیشرو و توسعه گرا در عرصه

1. Policymaking in education

خطیر و بسیار مهم سیاست‌گذاری آموزشی در چهار دهه گذشته از توفیق لازم برخوردار نبوده است. هرچند بررسی و ارزیابی فرایند سیاست‌گذاری آموزشی ایران با توجه به اهمیت فراوانی که می‌تواند در مسیر حرکت و پیشرفت جامعه داشته باشد مقوله‌ای سودمند و ارزنده است، اما از آنجا که در این نوشتار این بحث به مثابه متغیر وابسته منظور شده، تنها به بیان برخی از آثار و نتایج آن اکتفا شده است و مقاله با تمرکز بر متغیر مستقل به ریشه‌یابی و واکاوی علل و عوامل برخاسته از روند دولتسازی در ایران پس از انقلاب در پیدایی ناکارآمدی سیاست‌گذاری آموزشی پرداخته است. با توجه به نقشی که ساخت و سامان‌یابی دولت و تکوین عناصر، ارکان و ترتیبات نهادی آن در میزان موقیت سیاست‌گذاریهای توسعه‌ای جوامع در حال گذاری همچون ایران ایفا می‌کنند، این مقاله بر مطالعه و تحلیل چگونگی اثرگذاری فرایند دولتسازی و شکل‌گیری دولت در ایران پس از انقلاب بر کیفیت پایین سیاست‌گذاری آموزش و پرورش می‌پردازد. روش تحقیق، توصیفی- تحلیلی است و روش گردآوری داده‌ها نیز به شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی است. نگارنده در جستجوی چرایی وضعیت موجود در نظام تعلیم و تربیت کشور به سراغ نهاد دولت رفته و سعی کرده است ماهیت و چیستی فرایند ساخت دولت در ایران پس از انقلاب را تشریح و تبیین کند و تأثیر این پدیده را در کیفیت جریان سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش در این دوره مورد مطالعه و واکاوی قرار دهد. به همین منظور ابتدا فرایند ساخت دولت مدرن در اروپای غربی که در ادبیات دولت‌پژوهان نهادگرایی جون پیتر ایوانز<sup>1</sup> و آدریان لفتوج<sup>2</sup> مورد تأکید بوده بررسی شده است. سپس به توصیف وضعیت دولتسازی در ایران از زمان پهلوی اول و دوم پرداخته شده و ادامه آن در دوره جمهوری اسلامی به بحث گذارده شده است. داده‌های مرتبط با این موارد، از مطالعه متون علمی و دانشگاهی که حاصل پژوهش‌های نظریه‌پردازان و اندیشمندان دولت‌پژوه بوده استخراج شده است که شاکله چارچوب نظری و مفروضات اصلی نوشتار را پدید آورده است. همچنین داده‌های مرتبط با دولتسازی در ایران با بررسی کتابهای دانشگاهی و مقالات علمی- پژوهشی مرتبط گردآوری شده است. افزون براین، شواهد، اطلاعات و داده‌های مرتبط با وضعیت و عملکرد آموزش و پرورش ایران در دوره پس از انقلاب از طریق مطالعه منابع معتبر داخلی مانند سالنامه‌های آماری وزارت آموزش و پرورش، گزارش‌های مرکز ملی مطالعات بین‌المللی تیمز و پرزل، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دیدگاههای صاحب‌نظران، متخصصان و دست‌اندرکاران تعلیم و تربیت کشور و نیز منابع خارجی همچون

1. Peter Evans  
2. Adrian Leftwich

گزارش‌های مجمع جهانی اقتصاد<sup>۱</sup>، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۲</sup> و نیز گزارش‌های برنامه توسعه انسانی<sup>۳</sup> منتشره از سوی دفتر برنامه توسعه سازمان ملل سازمان ملل متحد<sup>۴</sup> گردآوری شده است. در مجموع، با پردازش، طبقه‌بندی و تحلیل داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده از منابع گوناگون، نتایج و یافته‌های پژوهش در قالب سه مشخصه دولت‌ساز اثربخش<sup>۵</sup> بر سیاست‌گذاری آموزش و پرورش ایران پس از انقلاب با موضوعات «نهادسازی با اتکای به سرمایه طبیعی»، «ائتلاف‌سازی مبتنی بر سیاستهای توزیعی» و «تصمیم‌سازی نخبگان بر اساس نظامهای معنایی، ساختی و ماهیتی» صورت‌گیری و ارائه شده است.

### بیان مسئله

سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش به منزله پرنفوذترین و مؤثرترین انواع سیاست‌گذاری عمومی، مجموعه‌ای از سیاستها، رویه‌ها و اقداماتی است که نهاد دولت به منظور توانمندسازی و توسعه دانش و مهارت‌های فردی و اجتماعی دانش‌آموزان، رفع معضلات موجود در عرصه نظام تعلیم و تربیت و نیز کیفیت‌بخشی به امر تربیت، تدوین و اجرا می‌کند. از این‌رو، عامل اصلی، مهم‌ترین کارگزار و اصلی‌ترین کنشگر چنین سیاست‌گذاری، «دولت» است. شناسایی مسائل و مشکلات آموزشی و تربیتی، تصمیم‌گیری و انتخاب از میان گزینه‌های متنوع، طراحی خط‌مشی‌های مناسب، اجرای صحیح و دقیق سیاستهای اتخاذ شده، ارزیابی نتایج و پیامدهای تصمیمات و نیز اصلاح و تعديل سیاستهای اخذ شده، از مهم‌ترین مراحل این حوزه سیاست‌گذاری به شمار می‌آیند. برondاد سیاست‌گذاری آموزش و پرورش کارآمد<sup>۶</sup> و اثربخش<sup>۷</sup>، شهر و ندان آموزش دیده‌تر، ورزیده‌تر و در نتیجه انباست گستره‌تر سرمایه‌های انسانی، اجتماعی و فرهنگی است. در این نوشتار، تأکید اصلی بر آموزش و پرورش رسمی است و منظور از آن، فراگردی است که دانش‌آموزان به واسطه آن در وضعیه‌های اجتماعی سازمان یافته، در معرض آموزش منظم دانشها، مهارت‌ها، رفتارها و گرایش‌های معینی قرار می‌گیرند. همچنین، الگوی کلی نهادها، مؤسسات و سازمانهای رسمی جامعه که از طریق آن، انتقال میراث فرهنگی، آموزش علوم و فنون و رشد و پرورش فردی و اجتماعی میسر می‌شود، نظام آموزش و پرورش نامیده می‌شود (علاوه‌بند، ۱۳۸۸). از این‌رو، هدف اصلی این فراگرد یا نظام راه‌انداختن یک جریان منطقی یادگیری-یاددهی، فراهم ساختن زمینه‌های مناسب

1. World Economic Forum

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

3. The Human Development Report (HDR)

4. United Nations Development Programme (UNDP)

5. Efficient

6. Effective

برای غنی‌ساختن تجربه‌های تربیتی و در نهایت، تسهیل رشد هر چه کامل‌تر استعدادهای هر شخص، هم به عنوان فرد و هم به عنوان عضوی از جامعه‌ای است که با تعاون اداره می‌شود (شکوهی، ۱۳۹۴). اگرچه دولتمردان و سیاستمداران کشورها با هدف توسعه نظام تعلیم و تربیت و چاره‌جویی برای رفع تنگناها و کاستیهای آموزشی و تربیتی شان به طور معمول و روزمره اقدام به سیاست‌گذاری در آموزش و پرورش می‌کنند، با وجود این همه این سیاست‌گذاریها قرین کامیابی نیستند. کارآمدی<sup>۱</sup> و اثربخشی این نوع سیاست‌گذاریها با شاخصها و معیارهای گوناگون سنجیده می‌شود که ضمن بر شمردن مهم‌ترین آنها، به بررسی وضعیت و جایگاه نظام آموزش و پرورش ایران در این عرصه‌ها می‌پردازیم.

۱. آموزش باکیفیت: در جهان امروز، «کیفیت آموزش» عنصری ارزشمندتر از «کمیت» آن است، به گونه‌ای که برخی تحقق آن را متراffد با اثربخشی آموزش دانسته‌اند (فتحی‌واجارگاه و محمد‌هادی، ۱۳۹۲). ثبت‌نام همگانی و تأمین امکانات آموزشی مرتبط، به تنهایی نمی‌تواند اثربخشی و موفقیت آموزشی را تضمین کند، بلکه این امر به کیفیت نیز بستگی دارد. عوامل گوناگون سبب ایجاد کیفیت در آموزش می‌شوند که از میان آنها می‌توان به نسبت دانش‌آموزان به معلمان، آموزش معلمان، کیفیت زیرساختهای موجود، امکانات در اختیار دانش‌آموزان و معلمان و غیره اشاره کرد (گزارش جهانی یونسکو، ۱۳۸۹). آموزش باکیفیت، آن نوع آموزشی دانسته شده است که از کارایی لازم برخوردار باشد، به طوری که موجب برانگیخته شدن خلاقیت و نوآوری در دانش‌آموزان شود، آنها را در ابعاد مختلف زندگی فردی و اجتماعی شان توانمند سازد، مهارت‌های بین‌المللی مانند مهارت حل مسئله، تفکر انتقادی، ارتباطات میان‌فردي و اجتماعی، شناخت و تحلیل صحیح مسائل را به آنها بیاموزد. آموزش با کیفیت، تصمیم‌گیری عقلانی‌تری را در پی داشته و فرصتهای شغلی و درآمدی بیشتری را پدید می‌آورد. با وجود این، کیفیت پایین آموزش یکی از چالش‌های جدی نظام تعلیم و تربیت کشورمان است. البته با توجه به گستردگی ابعاد بیسوسادی در کشورمان در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی و بروز پدیده‌هایی چون جنگ تحمیلی و افزایش ناگهانی جمعیت کشور، تمرکز و تأکید دولتهای پس از انقلاب بر عامل «کمیت»، جنبه‌های کمی آموزش و پاسخگویی به مطالبات نوظهور بوده و در این میان، «کیفیت آموزش» به عنوان عنصری ثانوی و حاشیه‌ای، مغفول مانده است. بر اساس نتایج ارزیابی مؤسسات معتبر جهانی، نظام آموزش و پرورش کشور از نظر شاخص کیفیت رتبه ۱۰۳ را کسب کرده است. همچنین، ایران در گزارش

1. Efficiency

سال ۲۰۱۵ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در رتبه‌بندی مدارس جهان، در پایین جدول قرار گرفته و رتبه ۵۱ را از میان ۷۶ کشور کسب کرده است. در میان کشورهای همسایه ایران، ترکیه با کسب رتبه ۴۱ عملکردی بهتر داشته است. علاوه بر این، نتایج مطالعه بین‌المللی روند آموزش ریاضیات و علوم<sup>۱</sup> و نیز مطالعه بین‌المللی پیشرفت سواد خواندن<sup>۲</sup> که از مهم‌ترین، معتبرترین و وسیع‌ترین مطالعات تطبیقی در زمینه ارزیابی کیفیت آموزش و پژوهش کشورها است و در آن عملکرد تحصیلی دانش آموزان بیش از ۸۰ کشور جهان در دروس ریاضیات، علوم و سواد خواندن سنجیده می‌شود، نشان می‌دهد که میانگین کشور ایران به‌طور معناداری پایین‌تر از میانگین مقیاس است (وب سایت رسمی مرکز ملی مطالعات بین‌المللی تیمز و پرلز)<sup>۳</sup>. به عنوان شاخصی دیگر برای سنجش کیفیت نظام آموزش و پژوهش، ایران از نظر دسترسی به اینترنت در مدارس در گزارش سال ۲۰۱۳ مجمع جهانی اقتصاد از میان ۱۲۲ کشور، رتبه ۱۱۰ را کسب کرد و در گزارش سال ۲۰۱۵ این سازمان در میان ۱۴۴ کشور جهان در رده ۱۱۷ قرار گرفته است.

**۲. آموزش فراگیر و جامع:** برای سنجش میزان فراگیری و جامعیت آموزش و پژوهش از شاخصهایی استفاده می‌شود همچون میزان ثبت‌نام در دوره ابتدایی و متوسطه، میزان کودکان بازمانده از تحصیل و نیز آمار افرادی که ترک‌تحصیل می‌کنند. براساس گزارش سال ۱۳۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس، بیش از سه میلیون و پانصد هزار نفر کودک ایرانی ۶ تا ۱۷ ساله از تحصیل بازمانده‌اند که یا اصلاً به مدرسه نرفته‌اند یا در طول سالهای تحصیل به دلایل گوناگون از تحصیل بازمانده‌اند. البته این آمار، منهای کودکان و نوجوانانی است که در سالهای قبل از ۱۳۸۵، از تحصیل گذاشته‌اند. همچنین بر اساس گزارش توسعه انسانی سازمان ملل (۲۰۱۴)، میانگین سالهای تحصیل شهروندان ایرانی ۷/۸ سال است. این در حالی است که این رقم برای دولت توسعه‌گرای کره‌جنوبی ۱۱/۸ است.

**۳. آموزش برابر:** یکی دیگر از شاخصهای سیاست‌گذاری آموزش و پژوهش کارآمد و اثربخش، این است که این نوع سیاست‌گذاری تا چه میزان قادر است فرصت‌های آموزشی برابری را برای استفاده همه شهروندان چه دختران و چه پسران و چه شهروندان و چه روستانشینان به‌منظور توسعه قابلیتها و استعدادهای فردی و اجتماعی شان فراهم آورد، به‌طوری که آنها بتوانند در شرایط

1. Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)

2. Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)

3. <http://www.timssirls.ir/>

یکسان در جامعه برای کسب موقعیتهای برتر رقابت کنند و به آن دست یابند. با این حال، اکنون گفته می‌شود نزدیک به ده میلیون نفر بیسواند در ایران وجود دارد. این افراد نخستین گروههای محروم از عدالت آموزشی یا قربانیان نابرابر آموزشی هستند. روستاییان، به ویژه بسیاری از دختران روستایی به دلایل اجتماعی و اقتصادی از آموزش سطح بالا و برابر یا آموزش‌هایی که شهریها و به ویژه فرادستان شهری از آن برخوردارند، محروم‌اند. فرودستان شهرنشین نیز در مقایسه با فرزندان قشرهای متوسط و بالا، چه از نظر کمی و چه کیفی، از آموزش کمتری بهره می‌برند. از نظر میزان امکانات و تجهیزات آموزشی نیز تفاوت بسیاری میان مدارس وجود دارد، به ویژه اگر تجهیزات هوشمندسازی و مانند اینها را در نظر بگیریم، این تفاوت نه تنها میان مدارس دولتی و غیردولتی بلکه میان مدارس دولتی نیز وجود دارد. برخی از مدارس به ویژه مدارس روستایی در مقایسه با مدارس شهری، از نظر عواملی چون فضاهای آموزشی مناسب، معلمان مجرب و امکانات و تجهیزات آموزشی کیفیت پایین‌تری دارند. همچنین، در میان طبقات فرودست نسبت به طبقات فرادست میزان کودکان ترک تحصیل کرده بیشتر است (قاسمی‌پویا، ۱۳۹۵).

۴. زیرساخت‌های آموزشی مورد نیاز: کارآمدی و اثربخشی سیاست‌گذاری آموزش و پرورش نیاز به زیرساختهای اساسی دارد. از مهم‌ترین زیرساختهای آموزشی می‌توان وجود معلمان باصلاحیت و شایسته، کلاس‌های استاندارد و مناسب و نیز تأمین مالی و تخصیص بودجه لازم را برشمرد. بر اساس اظهارات مسئولان آموزش و پرورش، بیش از ۶۰ درصد دانش آموزان ابتدایی در کلاس‌هایی مشغول به تحصیل اند که تراکم‌شان از حد استاندارد بیشتر است. کمبود معلمان متخصص و کارдан از معضلات دیگر نظام آموزشی کشور در چهار دهه گذشته است. حقوق و دستمزد بالای شغل معلمی در دولتهای توسعه‌گرایی چون کره‌جنوبی و سنگاپور موجب جذب نیروهای باصلاحیت و بالنگیزه شده است. در حالی که در کشور ما متأسفانه به رغم تلاش‌های پایسته‌ای که در سالهای اخیر در اعطای شأن و منزلت درخور اجتماعی به معلمان و فراهم ساختن موقعیت مناسب اقتصادی و معیشتی برای ایشان به عمل آمده و پیشرفتهایی که حاصل شده، هنوز تا مهیا شدن شرایطی که حرفة معلمی برای جوانان، به ویژه جوانان مستعد و هوشمند، جاذبه‌ای داشته یا در رقابت با سایر مشاغل و حرف از اولویت برخوردار باشد، فاصله بسیار است (مهرمحمدی، ۱۳۸۶). افزون بر این، تخصیص بودجه به نظام آموزش و پرورش در سالهای پس از انقلاب از میانگین جهانی پایین‌تر بوده و پاسخگوی نیازهای گسترده آن نبوده است. سازمانهای توزیع‌کننده منابع مالی دولت همچون سازمان برنامه و بودجه در ایران، سالها شاهد منازعات

طولانی میان برنامه‌ریزان و مدیران آموزشی از یک سو و مدیران دولتی و سیاسی از سوی دیگر برای دریافت هرچه بیشتر منابع مالی - مادی بوده‌اند. تأکید همیشگی برنامه‌ریزان و مدیران آموزشی بر این است که مدیران توزیع‌کننده بودجه در دولت، آموزش را کالایی مصرفی قلمداد نکنند و اختصاص بودجه را به آن همچون سایر پروژه‌های ملی، نوعی سرمایه‌گذاری تلقی کنند. (معدن‌دار آرانی و سرکار آرانی، ۱۳۹۶). از نظر شاخص سهم اعتبارات آموزش و پرورش از کل تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup> که در کشورهای توسعه‌یافته، بیش از ۵/۵ درصد و در کشورهای درحال توسعه بین ۴ تا ۵/۵ درصد است، این رقم در ایران در چند سال اخیر در حدود ۳ درصد است. این در حالی است که در سالهای قبل از ۱۳۸۵، میانگین این شاخص از این رقم نیز کمتر بوده است (گزارش‌های دفتر برنامه‌ریزی و بودجه وزارت آموزش و پرورش). گذشته از این، سهم بودجه کل آموزش و پرورش کشور در سال ۹۶ در حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان بود که نسبت به کل بودجه عمومی کشور در حدود ۱۰ درصد را شامل شده است. در حالی که این میزان در کشورهای پیشرفته بالای ۱۵ درصد است. همچنین، عمدتاً بودجه اختصاص‌یافته به آموزش و پرورش - بیش از ۹۰ درصد از اعتبارات - در حوزه حقوق و مزایای کارکنان صرف می‌شود و برای سایر امور به ویژه ارتقای کیفیت آموزش و نیز توسعه و عدالت آموزشی منابع مالی کمتری باقی می‌ماند.

در مجموع، با وجود اینکه سیاست‌گذاری آموزش و پرورش زیربنای توسعه پایدار کشورها به شمار می‌آید، بررسی تطبیقی شاخصهای گوناگون نظام آموزش و پرورش ایران از عملکرد ضعیف و کارآمدی پایین سیاست‌گذاریهای دولتهاست پس از انقلاب در این عرصه حکایت دارد.

### پیشینه تحقیق

گرچه بحث از دولتهاست مدرن اولیه به صورت پراکنده در آموزه‌های نظری ژان بودن<sup>۲</sup>، توماس هابز<sup>۳</sup>، الکسی دو توکویل<sup>۴</sup>، کارل مارکس<sup>۵</sup> و بحث از دولتسازی<sup>۶</sup> در آموزه‌های اتو هیتنز<sup>۷</sup> و ماکس ویر<sup>۸</sup> وجود داشتند، اما توجه خاص به نظریه‌های دولتسازی در دهه ۱۹۷۰ در غرب رونق گرفت. به طور کلی، توسعه ادبیات دولتسازی، خود بخشی از ادبیاتی بود که از ربع آخر قرن بیستم، بازاندیشی اساسی در زمینه رابطه دولت با اقتصاد و اجتماع و «بازگرداندن دوباره دولت» به

1. Gross domestic product (GDP)

2. Jean Bodin

3. Thomas Hobbes

4. Alexis de Tocqueville

5. Karl Marx

6. State-building

7. Otto Hintze

8. Max Weber

مطالعات اجتماعی را پیگیری می‌کرد. در این میان به تدریج نظریه‌های دولتسازی نیز سربرآوردند و بخش عمده‌ای از ادبیات در حال ظهور را به خود اختصاص دادند. به طور کلی به چهار رهیافت نظری در ادبیات دولتسازی می‌توان اشاره کرد: در رهیافت نظری جنگ و دولتسازی اندیشمندانی مانند چارلز تیلی<sup>۱</sup>، اتو هیتر، برایان داوینیگ<sup>۲</sup>، توماس ارتمن<sup>۳</sup>، مایکل مان<sup>۴</sup> و آنتونی گیدنز<sup>۵</sup> به تبیین ساخت دولت مدرن در نتیجه جدالهای نظامی می‌پردازند. رهیافت نظری دوم شامل نظریه‌هایی است که دولتسازی را محصول تحول نظام فوдалی دیده‌اند. پری اندرسون<sup>۶</sup>، برتران بدیع<sup>۷</sup>، پییر برن‌بام<sup>۸</sup> و امانوئل والرستین<sup>۹</sup> از آن جمله‌اند. در سومین رهیافت نظری دولتسازی را می‌توان در قالب تحلیلهای فرهنگی بررسی کرد. به باور نظریه‌پردازانی چون اندره وینسنت<sup>۱۰</sup>، جان نویل فیگیس<sup>۱۱</sup> و فیلیپ گورسکی<sup>۱۲</sup> پیدایش دولتهای مدرن محصول تحولات نظری و فرهنگی است. رهیافت نظری چهارم با عنوان دولتسازی در جهان سوم معطوف به بررسی تطبیقی فرایند ساخت دولت در کشورهای جهان سوم با کشورهای غربی است. در این میان مطالعات نلسون کسفیر<sup>۱۳</sup>، علی مژروعی، توماس کالگی<sup>۱۴</sup>، رابرت اچ. جکسون<sup>۱۵</sup>، کارل جی. روزبرگ<sup>۱۶</sup>، جوئل اس. میگdal<sup>۱۷</sup>، کرافورد یانگ<sup>۱۸</sup> و پیتر ایوانز بر جسته‌تر هستند (حاتمی، ۱۳۹۰). در تحقیقات داخلی، در کتابی با عنوان دولت مدرن در ایران که شامل مجموعه مقالات است، نگارندگان به بحث در زمینه فرایند دولتسازی پرداخته‌اند. از جمله نظریه‌هایی که برای تبیین دولتسازی در ایران بدان اشاره شده، می‌توان به نظریه‌های استبداد شرقی، شبه‌مدرنیسم، دولت وابسته، دولت مطلقه، سلطانیسم، دولت رانتیک یا تحصیلدار اشاره کرد (افضلی، ۱۳۸۶).

- 
1. Charles Tilly
  2. Brian Downing
  3. Thomas Ertman
  4. Michael Mann
  5. Anthony Giddens
  6. Perry Anderson
  7. Bertrand Badie
  8. Pierre Birnbaum
  9. Immanuel Wallerstein
  10. Andrew Vincent
  11. John Neville Figgis
  12. Philip Gorski
  13. Nelson Kasfir
  14. Thomas Calleghy
  15. Robert H. Jackson
  16. Carl G. Rosberg
  17. Joel S. Migdal
  18. Crawford Young

## چارچوب نظری

سیاست‌گذاری روند انتخابها، اقدامات و دستاوردها برای موضوعات و تصمیمهای خاص است (اسمیت و لاریمر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹). با این وجود، موقیت هر حوزه‌ای از ابعاد گوناگون سیاست‌گذاری به چگونگی گذار از فرایند دولتسازی و نوع و ساخت دولت وابسته است. دولت<sup>۲</sup> نهادی است که حق انحصاری استفاده مشروع و قانونی از قدرت و نیروی فیزیکی در قلمروی جغرافیایی معین و مشخص را از طریق ایجاد دستگاههای پایدار اداری و نیز استفاده از پلیس و زور برای اجرای قوانین یا استفاده از نیروی نظامی برای حفظ ثبات سیاسی و اجتماعی دارد (وبر، ۱۹۷۸). دولتسازی به فرایند تکوین و تثبیت دولتهای مدرن به مفهوم «وبری» آن و نیز تعبیر «توکویلی» مبني بر ایجاد قدرت مرکز، مقتدر و بانفوذ اشاره دارد. امروزه، این فرایند در چارچوب دولتمندی کارآمد و توسعه نهادهای حکمرانی خوب معنا و مفهوم می‌یابد. در این روند، جامعه سیاسی تلاش می‌کند از طریق انباشت قدرت و توسعه ظرفیتهای نهادی، خودمنتخاری، حاکمیت و استقلال خود را کسب، حفظ و ارتقا دهد. بر این اساس، مفهوم دولتسازی متراff دوایی دولت برای انباشت قدرت دانسته شده است؛ افزایش قدرتی که در سه عرصه تواناییهای ملی، ظرفیت سیاسی و انسجام نهادی پدیدار می‌شود (جگرز<sup>۳</sup>، ۱۹۹۲). همچنین، دولتسازی روندی شمرده شده است که طی آن توانایی حکومت در زمینه اجبار به همراه قدرت سیاسی، سازمانی و ثمربخشی اقتصادی آن افزایش می‌یابد (ایوب<sup>۴</sup>، ۱۹۹۶). فرایند دولتسازی و پیدایش دولتهای ملی در اروپای غربی، جریانی درون‌زا دانسته شده است، زیرا این دولتها با ضرورت شرکت در جنگها تکوین یافتند و این ضرورت به نوبه خود، آنها را ناگزیر از استخراج منابع نمود؛ اما علت تمایز فرایند دولتسازی در دولتهای مدرن غربی با دولتهای کشورهای در حال توسعه این امر عنوان شده است که در دولتهای سرشار از سرمایه و با اقتصاد مسلط، حرفة‌ای شدن ارتش «مدنی شدن» فروزنتر حکومت را تسهیل کرد و در نتیجه فشارهای شدید برخاسته از لزوم استخراج منابع برای جنگ، مقامهای دولت حقوق مختلفی را به مردم خویش واگذار کرده و طیف رو به گسترشی از مسئولیتهای داخلی را پذیرفتند، ولی در دولتهای جهان سوم حرفة‌ای تر شدن ارتش موجب نظامی‌تر شدن حکومتها گردیده زیرا منابع اجبارگرانه نیروهای مسلح، برتر از منابع ضعیف مبنی بر سرمایه نهادهای غیرنظامی از کار درآمد (تیلی، ۱۹۷۵). در فرایند دولتسازی، «قابلیت» یا

1. Smith & Larimer

2. State

3. Jaggers

4. Ayoub

«توانمندی<sup>۱</sup>» و «استقلال» یا «خودگردانی<sup>۲</sup>» به عنوان دو ویژگی نهادی مهم شناخته شده‌اند. منظور از قابلیت یا توانمندی نهادی، تواناییهای دولت در به عهده گرفتن مسئولیتهاش و انجام دادن صحیح وظایف و فعالیتهاش در برابر جامعه است. این ویژگی در انجام دادن درست کارکردهای نهادی به ویژه وظیفه سیاست‌گذاری عمومی آنها نقشی اساسی دارد. دولتهای برخوردار از سطوح بالای سازوکارهای نهادی به ویژه ظرفیتهای فنی و اداری دستگاه بوروکراسی، قادر به تدوین و اجرای سیاست‌گذاریهای عمومی کارآمدتر و اثربخش‌ترند و نیز به شیوه ای مناسب‌تر کالاها و خدمات عمومی همچون آموزش و پرورش و زیرساختهای مرتبط را برای استفاده شهر و ندان خویش فراهم می‌آورند. در نقطه مقابل، دولتهای با قابلیت و توانمندیهای پایین توان کمتری در انجام دادن صحیح کارویژه‌های اساسی خود به ویژه به کارگیری و تخصیص بهینه منابع و ارائه سیاست‌گذاریهای عقلانی و پایدار همچون سیاست‌گذاری آموزشی دارند. اندیشمندان سیاست مقایسه‌ای برای مطالعه نظامهای سیاسی پنج توانایی در نظر گرفته‌اند: توانایی استخراجی (استخراج و استفاده بهینه از منابع و امکانات انسانی و مادی از محیط داخلی و بین‌المللی)، توانایی تنظیمی (اعمال کنترل بر رفتار فردی و گروهی)، توانایی توزیعی (توزیع گونه‌های متفاوتی از «فایده» میان گروه‌های اجتماعی)، توانایی نمادین (طرح نمادهای مؤثر همچون پرچم، مجسمه و آداب و رسوم) و توانایی مسئولیت‌پذیری یا پاسخگویی (حساسیت دوسویه دروندادها به بروندادها) (آموند و بینگام پاول، ۱۹۶۶<sup>۳</sup>). دولتهای توسعه‌گرای شرق آسیا مانند سنگاپور، کره‌جنوبی و تایوان که چارلمرز جانسون<sup>۴</sup> آنها را ادامه‌دهنده مسیر ژاپن در دستیابی به توسعه می‌داند به دلیل اتکا به سرمایه انسانی داخلی، بهره‌مندی از دیوان‌سالاریهای منسجم، کاردان و شایسته و نیز نخبگان پیشرو و توانمند در نهادسازی و استفاده از فرصتها، از میزان بالایی از تواناییهای پنجمگانه برخوردارند، در حالی که در دولتهای رانتیری خاورمیانه وابستگی زیاد به رانهای خارجی و گرایش بیشتر دستگاه بوروکراسی به حجم شدن و ناکارآمدی به ویژه در شرایط نبود نخبگان منسجم و معتقد به توسعه، سطح پایینی از این تواناییها رقم می‌خورد. رانهای در دسترس سبب می‌شود نخبگان به جای گام‌نهادن در مسیر مشکل‌تر، پرزمخت‌تر و پرچالش‌تر دولتسازی کارآمد و تکیه به درآمدهای مالیاتی، با پرهیز از ایجاد و توسعه نهادهای استخراجی، راه حل آسان‌تر توسل به درآمدهای نفتی را برای اداره کشور برگزینند (اسمیت، ۱۳۸۹). البته ملتها بی‌که به منابع طبیعی خود به منزله مهم‌ترین

1. Capacity

2. Autonomy

3. Almond &amp; Bingham Powell

4. Chalmers Johnson

منبع ثروت دلگرم هستند، آگاهانه و ناآگاهانه با بی اعتمایی به سایر منابع خود و بهویشه صرف هزینه کم برای آموزش انسانها، رشد و توسعه خود را عقب می اندازند. ثروت و سرمایه طبیعی چشم بصیرت آنان را بر درک اهمیت آموزش کودکانشان می بندد (گیلفاسون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱). این منشاء درآمدهای دولت است که رابطه میان شیوه‌های توسعه اقتصادی، دگرگونی نهادهای سیاسی، شکل‌دهی به ترجیحات و سرانجام ظرفیت دولتها در طراحی یا تغییر مسیرهای توسعه را آشکار می سازد (کارل، ۱۳۹۳). تلفیق و ادغام انواع سرمایه‌های طبیعی، فیزیکی، انسانی، اجتماعی و مالی با یکدیگر، مهارت و هنری است که هر دولتی از آن برخوردار نیست. ویژگی استقلال و خودگردانی دولت نیز بدان معناست که تصمیمات، اقدامات و کنشهای این نهاد به شیوه‌ای آزادانه و با خواست و اراده مستقل این نهاد و نیز فارغ از انواع تحملها و فشارهای گروههای دیگر انجام پذیرد. البته خودگردانی، به هیچ وجه به معنای جدایی دولت از جامعه و نداشتن ارتباط مؤثر و تعامل با سایر گروههای اجتماعی نیست، بلکه در اینجا منظور، داشتن آزادی عمل و استقلال نسبی نخبگان سیاسی و سازمانهای دولتی تابعه و نیز تسليم نشدن در برابر خواسته‌ها و مطامع گروههای سودجو است. چنان‌که در الگوی دولت توسعه‌گرا، این دولتها در مسیر هدف اصلی‌شان یعنی دستیابی به توسعه سریع و پایدار و اجرای سیاستهای توسعه‌ای، هم با کنشگران داخلی همچون بخش خصوصی و هم با کنشگران خارجی مانند شرکتها و سرمایه‌گذاران بین‌المللی همکاری فشرده، گسترشده و نزدیکی داشته‌اند. با این وجود، این دولتها به مثابة کارگزارانی مهم و تعیین‌کننده با حفظ استقلال و فاصله‌شان، نقشی فعال، پویا و اثرگذار در جامعه و بازار دارند و هیچ‌گاه تحت تأثیر سایر کنشگران و گروهها، اهداف ملی و راهبردی و مقاصد آینده‌نگرانه کشورشان را فدای منافع کوتاه‌مدت و فشارهای سودجویانه آنها نساختند. به لحاظ عنصر ائتلاف‌سازی<sup>۲</sup> این طبقه سرمایه‌دار بود که متعدد اصلی دولتها توسعه‌گرا قرار گرفت و سایر طبقات اجتماعی به منظور فراهم ساختن شرایط مناسب برای اقدامات آن، بسیج شدند. این درحالی است که در دولتها پوپولیستی، شیوه ائتلاف‌سازی تفاوت اساسی دارد و مبنی بر جلب نظرات، آراء و حمایت توده‌ها و طبقات پایین جامعه است. بر این اساس، این گونه دولتها تمایلات بازنمایی قوی دارند و اساساً به خلاف دولتها توسعه‌گرا که رشد-محور و نخبه‌گرایند، آنها بیشتر توزیع-محور و عوام‌گرایند. علاوه براین، در دولتها انقلابی به دلیل گسترش بوروکراسی، کارکرد توزیعی تشدید می شود (اسکاچپول، ۱۳۸۹). در مجموع، نتیجه تکمیل فرایند دولتسازی و گذار موقیت‌آمیز از آن، تکامل

1. Gylfason

2. Coalition building

هرچه بیش‌تر دولت به عنوان سازهٔ نهادی نیرومند جهت پاسخگویی به نیازهای جامعه و نیز تأمین کالاهای عمومی مانند آموزش و پرورش است.

### چگونگی فرایند دولتسازی در ایران پس از انقلاب

اگرچه اولین گامهای ایرانیان در مسیر ایجاد دولت مدرن در نهضت مشروطه برداشته شد، با این وجود، آغاز فرایند دولتسازی در ایران به دورهٔ پهلوی اول نسبت داده شده است. در این عصر، با تشکیل ارتش ملی و با انجام دادن اصلاحات گوناگون اجتماعی، اداری، اقتصادی و آموزشی زمینه‌های ایجاد نظام دیوانی مدرن و تشکیل دولت مرکزی مقتدر گذارده شد. اما عوامل گوناگون از جمله نبود مبانی اندیشه‌ای منسجم و هدفمند و نیز ناکامی نیروهای سیاسی و اجتماعی در دستیابی به ائتلاف و اجماع، موجب شد این فرایند به شکلی سطحی و ناقص طی شود و در نتیجه ناتمام بماند. اکتشاف نفت و مهم‌تر از آن عدم مدیریت درآمدهای حاصله، بر مشکلات موجود افزود و فرایند دولتسازی را در ایران با موانع و چالش‌های جدی‌تر مواجه ساخت. البته درآمدهای نفتی در عصر قاجار و پهلوی اول به حدی نبود که مهم‌ترین منبع درآمد دولت تلقی شود، اما پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و آغاز فعالیت کنسرسیوم، درآمد نفتی ایران سیر ثابت و رو به رشدی داشت، به نحوی که در سالهای پایانی دهه ۱۳۳۰ و ابتدای دهه ۱۳۴۰ درآمد نفتی منبع اصلی درآمد دولت تلقی می‌شد که در پی آن دولت رانتیر در ایران شکل گرفت. با توجه به معیار در نظر گرفته شده برای دولت رانتیر (کسب ۴۲ درصد درآمد دولت از راه رانت) می‌توان نتیجه گرفت از سال ۱۳۳۹ ساخت دولت در ایران رانتیری بوده است که این ساخت تا به امروز ادامه دارد. در عصر پهلوی دوم، دولت با بهره‌گیری از درآمدهای هنگفت نفتی و نیز ابزارهای نظامی بر بنیانی اقتدارگرایانه، شخص محورانه و همراه با سلطه دولت بر جامعه قوام یافت. وقوع انقلاب اسلامی که نشانه شکست الگوی پیشین ساخت دولت بود، فرصتی جدید برای تکوین دوباره نهاد دولت به دست داد. نخبگان انقلابی به مثابه دولتسازان جدید با تأسیس نهادهای متناسب با شرایط ایدئولوژیک انقلاب و بازسازی ائتلافهای سیاسی، سعی در ارائه مدلی جدید از فرایند دولتسازی داشتند. با وجود این، آموزه‌های ایدئولوژیک و امت محورانه برآمده از انقلابی با محتوا و ماهیت دینی و با مبانی فلسفی، مشروعیتی، کارکردی و اسلامی به همراه مجموعه‌ای از عوامل و شرایط اجتماعی و سیاسی ملی و بین‌المللی، به ساخت دولت در ایران بر سامانی متمایز از دولتهای مدرن و توسعه‌گرا شکل و جهت و تعین بخشید.

## ۱. نهادسازی با اتکای به سرمایه طبیعی

پس از پیروزی انقلاب، با وجود شعارهای پرسروصدای برای رهایی از اتکای شدید به نفت و معضل تک مخصوصی، وضعیت وابستگی به درآمدهای رانی به قوت خود باقی ماند و همچنان نفت در تأمین هزینه‌های دولت نقشی محوری داشت. در واقع، وابستگی به نفت به عنوان مهم‌ترین سرمایه طبیعی کشور را می‌توان نقطه اشتراک تمامی دولتهای پس از انقلاب به شمار آورد. ضمن اینکه، وابستگی دولتها به نفت سیر صعودی پیموده و به طور روزافزونی درآمدهای نفتی در هر دولت نسبت به دولت قبل افزایش یافته است. میزان اتکای دولت به درآمدهای نفتی در دوره پس از انقلاب، به طور متوسط در حدود ۵۰ درصد بوده است. به‌گونه‌ای که حتی برخی صاحب‌نظران، از تشدید ماهیت رانیری دولت نیز سخن گفته‌اند (از غندی، ۱۳۸۹؛ احتشامی، ۱۳۸۵). در این میان، وقوع برخی رویدادها، شرایط و مقتضیات خاص در پایه‌ریزی چنین ساختی از دولت بی‌تأثیر نبوده است. از مهم‌ترین این تحولات می‌توان به شروع جنگ تحمیلی اشاره کرد. جنگ ایران و عراق منجر به اولویت‌یابی موضوعات امنیتی شد. با آغاز جنگ، هزینه‌های دولت افزایش یافت و در عین حال تولید ملی با کاهش مواجه شد. از این‌رو، به‌منظور تأمین مخارج عمومی و هزینه‌های نظامی، نفت مجدداً در کانون توجهات دولتمردان قرار گرفت. نخبگان انقلابی در رویارویی با تهدید نظم سیاسی موجود در نتیجه تهاجم نظامی عراق، چاره را در بهره‌گیری گسترده از درآمدهای نفتی برای تدارک تسليحاتی و پشتیبانی از جبهه‌های جنگ دیدند (میرترابی، ۱۳۹۵)، پس از پذیرش قطعنامه ۵۹۸، ضرورت بازسازی آسیبها و ویرانیهای به جا مانده از جنگ تحمیلی و نیز اهمیت یافتن احیای ساختار اقتصادی کشور با توجه به تقاضاهای جدید ایجاد شده در نتیجه افزایش جمعیت کشور، زمینه‌هایی برای گرایش دولت سازندگی به بهره‌گیری از درآمدهای نفتی پدید آورد. سیاستهای اصلاحی که در این دوره در پیش گرفته شد موجب افزایش تولید نفت و به تبع آن درآمدهای نفتی نسبت به دولت دوران جنگ تحمیلی شد. این روند در دولت اصلاحات نیز ادامه یافت و موجب افزایش ۶۰ درصدی درآمدهای دولت اصلاحات نسبت به دولت سازندگی شد. ایران در آغاز دولت اصلاحات روزانه ۲ میلیون و ۳۰۰ هزار بشکه نفت صادر می‌کرد، درحالی‌که این میزان در پایان دولت به ۲ میلیون و ۵۵۰ هزار بشکه رسیده بود. البته دولت در این مدت تولید گاز را به میزان ۷۰ درصد افزایش داد و به ۱۲۰ میلیارد مترمکعب در روز رساند. اما پردرآمدترین دولت ایران از منظر درآمدهای نفتی در میان دولتهای پس از انقلاب دولت عدالت بوده است. این دوره مصادف شد با قیمت‌های بالای نفت به طوری که تا پیش از وقوع بحران جهانی که قیمت نفت به

حدود ۱۴۰ دلار در هر بشکه رسیده بود، دولت به سرعت و با صادرات ۲ تا ۲/۴ میلیون بشکه‌ای در روز درآمدی در حدود ۵۷۵ میلیارد دلار تا سال ۹۱ کسب کرد. با امضای توافق برجام و رفع برخی تحریمهای ایجاد شده، تولید نفت در دولت تدبیر و امید سیر صعودی یافت و میزان تولید نفت ایران به بیش از چهار میلیون بشکه در روز رسید. بر اساس آمار بانک مرکزی، میانگین درآمد نفتی خرچ شده در بودجه‌های سالیانه از سوی دولت تدبیر و امید بیش از دو برابر کل درآمد دولت قبل بوده است. به طور کلی، درآمدهای رانتی منبع اصلی درآمدهای بودجه‌ای دولتهاست پس از انقلاب را تشکیل داده است، به نحوی که گاهی تا حدود ۷۰ درصد درآمد بودجه از نفت تأمین می‌شود. اگرچه درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده نیز به طور کامل تحقق نمی‌یافتد، در گسترش و نهادینه‌تر شدن دولت رانتی در دوره پس از انقلاب عوامل دیگری نیز نقش‌آفرینی کردند. از جمله اینکه در این دوره تأسیس برخی نهادهای جدید که بر اساس فضای فکری و اعتقادی برآمده از انقلاب، در عرصه سیاسی کشور ظهور یافته‌اند بر حجم دولت افزود. همچنین، دولتهاست پس از انقلاب برای حل معضل بیکاری به ساده‌ترین راهکار یعنی استخدام در دستگاه بوروکراسی دولتی مبادرت ورزیدند که این نیز به معنای حجمی‌تر شدن بیش از پیش دولت، افزایش هزینه‌های جاری و پرسنلی آن و چشم‌پوشی از برنامه‌های بلندمدت عمرانی، راهبردی و توسعه‌ای و نیز نادیده گرفتن تولید ملی و درونزا بود. در مجموع، نهادسازی متکی بر سرمایه طبیعی و به طور همزمان تقویت دولت رانتی و وابستگی روزافزون دولتهاست پس از انقلاب به درآمدهای حاصل از رانت نفت، موجب افزایش استقلال دولت از جامعه و در نتیجه پاسخگو نبودن در برابر آن، کاهش تواناییها و قابلیتهاست دولت به ویژه توانایی استخراجی آن، آسیب‌پذیری بیشتر در برابر بازارهای جهانی و نیز احساس بی‌نیازی از سرمایه انسانی و آموزشی شد. برآیند این وضعیت و عوامل، غفلت و کم توجهی نسبت به پیشرفت و بهبود نظام تعلیم و تربیت، ناکارآمدی سیاست‌گذاری آموزش و پژوهش و در نهایت، ناکامی در جایگزین ساختن سرمایه انسانی پایدار و بادوام به جای سرمایه طبیعی پایان‌پذیر و منابع رانتی بوده است.

## ۲. ائتلاف‌سازی مبتنی بر سیاستهای توزیعی

دولتهاست رانتی به طور ماهوی، استعداد و قابلیت تبدیل شدن به دولتهاست توزیعی و پوپولیستی را نیز دارند. بخش اساسی اقدامات توزیعی دولتهاست پس از انقلاب، مستلزم صرف هزینه‌های مالی از سوی دولت بود که به طور طبیعی درآمدهای نفتی به عنوان در دسترس‌ترین و نزدیک‌ترین منبع و نخستین اتکای این سیاستها بود (میرترابی، ۱۳۹۵). به خلاف دولتهاست توسعه‌گرا که علی‌رغم

ماهیت اقتدارگرایانه خود، به واسطه چندین دهه نرخ رشد پایدار و بالا، به تدریج رفاه طبقات گوناگون مردم را افزایش دادند و پایه مشروعت خود را بر همین عملکرد اقتصادی موفق بنا نهادند، دولت در ایران پس از انقلاب در بعد اقتصادی رضایت مردم را عمدتاً نه از طریق عملکرد اقتصادی مطلوب بلکه از طریق سیاستهای توزیعی و بازتوزیعی به دست آورده است. پرداخت میلیاردها تومان یارانه به کالاهای اساسی و سوخت به همه اقسام جامعه و اتخاذ برخی سیاستهای بازتوزیعی خاص به نفع اقسام محروم‌تر جامعه مانند کارگران و روستاییان، راهبرد اصلی دولت در ایران پس از انقلاب برای افزایش رفاه مردم بوده است. علاوه بر این، در ایران پس از انقلاب به خلاف الگوی دولت مدرن و توسعه‌گر، دولت انقلابی در راستای ایدئولوژی عدالت‌طلبانه‌اش طبقات پایین شهری و روستایی را به منزله پایگاه اجتماعی اصلی خود تلقی کرده و دیگر مناسبات سیاسی- اقتصادی را بر این مبنای تنظیم کرده است (دلفروز، ۱۳۹۲). بر این‌اساس، الگوی ویژه از ائتلاف‌سازی با نیروهای اجتماعی برگزیده شد که به فشارهای توزیعی از سوی اقسام ضعیف و متوسط جامعه در حکم پشتیبانان واقعی انقلاب، پاسخ مثبت می‌داد و به این ترتیب، گرایشهای توزیعی دولت انقلابی رو به افزایش گذاشت. دولت در چهار دهه گذشته با پرداخت غیرمستقیم و مستقیم یارانه‌های گوناگون به مردم، سعی در جلب حمایت آنها از نظام سیاسی داشته است. اولین سیاستهای توزیعی پس از انقلاب، با مبانی نظری قسط‌محورانه و عدالت‌جویانه دینی و دستیابی به اهدافی متفاوت چون رفع نابرابریهای ایجادشده در رژیم گذشته و زدودن فاصله طبقاتی، بسیج توده‌های مردم به منظور استقرار و تشییت نظام سیاسی و مشارکت طبقات متوسط و پایین جامعه در پیشبرد امور جنگ اتخاذ شد. لایحه اصلاحات ارضی، لایحه اراضی شهری، لایحه دولتی کردن تجارت خارجی، لایحه تأمین و توزیع کالا، لایحه اسلامی کار و لایحه ملی کردن صنایع، نشان از مجموعه‌ای از سیاستهای توزیعی دارد که دولتها پس از انقلاب در دهه اول استقرار نظام جمهوری اسلامی در پیش گرفتند. اقدامات دولت در توزیع زمینهای کشاورزی، بازتوزیع اموال از طریق مصادره اموال خاندان پهلوی و عوامل و وابستگان به نظام گذشته و توسعه فرصت‌های شغلی در دستگاه بوروکراسی را نیز می‌توان در این راستا ارزیابی کرد. طی سالهای ۱۳۶۹ تا ۱۳۸۰ یارانه‌های آشکار که در بودجه معنکس می‌شوند کمتر از دو درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل داده است، اما یارانه‌های پنهان که عمدتاً از سه طریق نرخهای پایین ارز، نرخ پایین اعتبارات و یارانه حاملهای ارزی به بخش تولید و مصرف اختصاص یافته بیش از ۲۲ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل داده‌اند و همه ساله کسری بودجه شدیدی به بار آورده‌اند (پرم، ۱۳۸۳).

سیاستهای و اقدامات توزیعی در تمامی دولتها پس از انقلاب با فراز و فرودهایی ادامه یافت. اوج سیاستهای پوپولیستی، توزیعی و بازتوزیعی، با شعار عدالت محوری و تقسیم عادلانه درآمد نفت و آوردن آن سر سفره مردم در دولت نهم و دهم جلوه‌گر شد. اقداماتی مانند پرداخت یارانه نقدی، ساخت مسکن مهر و تأسیس صندوق مهر رضا، توزیع سهام عدالت و بودجه‌های انساطی در این چارچوب انجام پذیرفت. هرچند در دولتها توسعه یافته نیز اقدامات بازتوزیعی چون اعطای یارانه‌ها انجام می‌پذیرد اما به دلیل تواناییهای استخراجی بالای این دولتها، اولویت دادن به سیاستهای رشد-محور و نیز هدفمندی در اجرای آنها از کارایی لازم و کافی برخوردار است، اما این گونه اقدامات در ایران به دلیل هدفمند نبودن، نداشتند دیدگاه تولید-محورانه و نیز غلبه رویکردهای توزیعی بر رویکردهای رشد-محور و بخش‌های توسعه‌آفرین چون نظام آموزش و پرورش، معضلات و آثار سوء بسیاری مانند اتلاف گسترده منابع و امکانات به ویژه ناکارآمد ساختن فرایند سیاست‌گذاری آموزش و پرورش را پدید آورد.

### ۳. تصمیم‌سازی نخبگان بر اساس نظمهای معنایی، ساختی و ماهیتی

تصمیم‌سازیهای نخبگان سیاسی در لحظه‌های سرنوشت‌ساز ساخت دولت به ویژه در دوره زمانی پس از وقوع انقلابهای اجتماعی، از عوامل اصلی و تعیین‌کننده در چگونگی گذار از فرایند دولتسازی است. از مهم‌ترین عوامل در شکل دادن به تصمیمات دولتمردان در ایران پس از انقلاب، ویژگیهای نظام سیاسی، ماهیت ایدئولوژیک آن و عناصر سازنده آن است، زیرا دولتها براساس مبانی فکری و نظری خود تصمیم‌سازی می‌کنند و نظمهای معنایی و گفتمانی گوناگون از عوامل متمایز‌کننده آنها از یکدیگر است. براین‌اساس، پس از وقوع انقلاب اسلامی، دین اسلام ماهیتی متفاوت به نظام سیاسی ایران داد. این دولت به خلاف دولت ملی که بر ایدئولوژی ملی‌گرایی استوار شده، بر پایه ایدئولوژی اسلامی بنا شده است. جمهوری اسلامی نه تنها ماهیت سکولار و عرفی ندارد، بلکه از سرشتی کاملاً دینی و اسلامی برخوردار است. مهم‌ترین ویژگی و عنصر قوام‌بخش این نظام سیاسی که مشروعیت خود را از دین می‌گیرد، اسلامی بودن آن است، چون دولت، دولت اسلامی است. پس مهم‌ترین تعهد و کارویژه آن نیز حفظ دیانت و تعهد و عمل به آرمانها و ارزش‌های اسلامی است (دهقانی‌فیروزآبادی، ۱۳۸۸). این ویژگی چه در ساختار تصمیم‌گیری و چه در قوانین، سیاستها و راهبردهای کلان در حوزه‌های گوناگون ظهور و نمود یافته است. در سند مبانی نظری تحول بنیادین در نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده که تأمین رفاه، هدف اصلی دولت اسلامی نیست، بلکه هدف اساسی آن

زمینه‌سازی برای تحقق حیات طبیه است (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰). علاوه بر اینکه ماهیت و هویت خاص نظام سیاسی ایران در دوره جمهوری اسلامی ایران از بعد معنایی و محتوایی، به فرایند تصمیم‌سازی و نوع جهت‌گیری و موضع‌گیری نخبگان سمت و سوداده است، عوامل دیگری نیز در این زمینه دارای اهمیت‌اند. از جمله این عوامل به اثرگذاری ساخت رانتیری بر شیوه تصمیم‌گیری و نوع تصمیمات اشاره کرد. اگرچه نخبگان سیاسی در دولتهای رانتیری، قادر به انتخاب سیاستهای توسعه‌ای هستند، اما بقاء، حیات و استمرار این نوع نظامهای سیاسی به این سیاستها وابسته نیست. به عبارت دیگر، منابع رانتی تا حد زیادی نوعی احساس امنیت و آرامش کاذب برای این دولتها پدید می‌آورد و نگرشاهی رانت‌جویانه به سوی تصمیم‌گیریهای کوتاه‌مدت می‌یابند و از در پیش‌گرفتن سیاستهای بلندمدت و راهبردی مانند توسعه نظام تعلیم و تربیت و کیفیت بخشی به آن و کارآمد ساختن سیاست‌گذاری آموزش و پرورش اجتناب می‌ورزند. در دنیای امروز آموزش و پرورش نه تنها حوزه‌ای هزینه‌ای و مصرفی خوانده نمی‌شود بلکه نوعی نگاه سرمایه‌ای، توسعه‌گرایانه و آینده‌نگرانه به آن وجود دارد. اما در ایران پس از انقلاب حوزه آموزش و پرورش به ویژه در هنگام بودجه‌بندی و تخصیص بودجه‌ها تقریباً از آخرین اولویت‌ها و ترجیحات تصمیم‌سازان و سیاست‌گذاران بوده است. از نظر عامل ماهیتی نیز در پیش‌گرفتن سیاستهای توسعی از سوی نهادهای تصمیم‌ساز و اولویت دادن به آنها، سبب به حاشیه کشیده شده سیاستهای رشد-محور و توسعه‌آفرین به ویژه آموزش و پرورش و سیاست‌گذاری آن شده است.

### **نتیجه‌گیری**

فرایند موفق دولت‌سازی مدرن و نیز توسعه‌گرا که در قالب ویژگیهایی چون استقلال و خودگردانی دولت، قابلیت‌های نهادسازی نخبگان و اعتقاد و عزم استوار آنها به توسعه و نیز توانمندیهای حرفه‌ای دیوان‌سalarیهای با صلاحیت و مقتدر تبلور یافت، سبب نهادمندی بیشتر آنها شده است. در نتیجه آنها را در انجام دادن کارویژه‌ها، وظایف و سیاست‌گذاریهای توسعه‌ای در آموزش و پرورش کامیاب ساخته است. در حالی که طیفی از دولتهای رانتیری و توسعی چون ایران پس از انقلاب به دلیل دولت‌مندی و نهادمندی کم‌توان، بوروکراسی ضعیف، فساد اداری و توانایی اندک در اجرای تصمیمات توسعه‌ای، فرایند دولت‌سازی ناقص، وابسته و ناموفقی را طی کرده و در نتیجه از تدوین و اجرای سیاست‌گذاری آموزش و پرورش کارآمد و قوی بازمانده و از ثمرات و دستاوردهای آن محروم گشته‌اند. اگرچه دولت‌سازی در ایران معاصر، فرایندی ناقص و توأم با ایرادات و اشتباہات فراوان بوده است، متأسفانه در دولتهای پس از انقلاب این وضعیت

ناگوار، تداوم یافته و حتی در برخی موارد تشدید شده است. بر اساس متغیرهای سه‌گانه نهادسازی با اتکای به سرمایه طبیعی، ائتلاف‌سازی مبتنی بر سیاستهای توزیعی و تصمیم‌سازی نخبگان بر اساس نظامهای معنایی، ساختی و ماهیتی، می‌توان دولتسازی در دوره پس از انقلاب را روندی مانع‌ساز در مسیر سیاست‌گذاری آموزش و پرورش توصیف کرد. بستر نهادی ضعیف و معیوب حاصل از این فرایند، توانایی تدوین و اجرای سیاست‌گذاری آموزش و پرورش کارآمد و اثربخش را نداشت. نخبگان سیاسی پس از انقلاب در جایگاه دولتسازان نظام سیاسی جدید در به کارگیری و مدیریت بهینه منابع زیرزمینی و نیز جایگزین ساختن سرمایه‌های آموزشی و انسانی پایدار و بادوام به جای سرمایه طبیعی پایان‌پذیر نفت و گاز برای نسل کنونی و نسلهای آینده و نیز تلفیق و ادغام انواع سرمایه کارنامه موفقی نداشته‌اند. برای بروز رفت از این بحران و دستیابی به سیاست‌گذاری آموزش و پرورش اثربخش و کارآمد به منزله مهم‌ترین رکن انباشت و توسعه سرمایه‌های انسانی، اجتماعی و فرهنگی، در گام نخست نیازمند اصلاح و تکمیل فرایند دولتسازی، بازسازی و تقویت نهادی دولت و ایجاد دولتی قوی، منسجم و یکپارچه ایم. بازخوانی تجارب ارزنده دولتها موفق توسعه‌گرای شرق آسیا چون سنگاپور و کره‌جنوبی و یادگیری از آنها، بهره‌گیری از الگوهای نوینی چون حکمرانی خوب و توسعه پایدار، ارتقا و تقویت توان کارشناسانه دستگاه دیوان‌سالاری، اولویت یافتن سیاستهای تولید-محور و توسعه‌آفرین و نیز برخورداری از نگرشی درونزا، تسهیل‌گر و تسریع‌کننده اثربخشی و کارآمدی سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در ادامه مسیر است. مؤلفه‌های عقلانیت، واقع‌بینی و آینده‌نگری و نیز تمرکز بر منافع ملی و افزایش قدرت و ثروت ملی در بهبود و ارتقای فرایند دولتسازی در ایران عناصری ضروری اند. بالهیت شمردن سیاست‌گذاری آموزش و پرورش و قرار دادن آن در دستور کار و ترجیحات سیاست‌گذاران و دولتمردان، راهکاری مؤثر برای تحقق پذیری این امر مهم است.

## منابع

- احتشامی، انوشیروان. (۱۳۸۵). *گلزار از بحث‌ان جانشینی، ترجمه زهره پوستین‌چی و ابراهیم متغیر*. چاپ اول. تهران: قومس.
- ازغندی، علیرضا. (۱۳۸۹). درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران. تهران: قومس.
- اسکاچپول، تدا. (۱۳۸۹). دوتها و انقلابهای اجتماعی، ترجمه سید مجید روئین‌تن. تهران: سروش.
- اسمیت، بنامین. (۱۳۸۹). نفت، توسعه دیرهنگام و انقلاب، ترجمه سعید میرترابی. تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- افضلی، رسول و دیگران. (۱۳۸۶). دولت مدرن در ایران. قم: دانشگاه علوم انسانی مفید.
- پرم، زورار. (۱۳۸۳). بررسی یارانه‌های آشکار و برآورد یارانه‌های پنهان در اقتصاد ایران. *مجله بررسی‌های بازرگانی*. ۱(۶)، ۴۲-۳۲.
- حاتمی، عباس. (۱۳۹۰). نظریه‌های مختلف دولت‌سازی؛ بهسوی چهارچوب‌بندی نظری. *فصلنامه پژوهشنامه علوم سیاسی*. ۶(۳)، ۴۴-۷.
- حداد، وادی و دمسکی، تری. (۱۳۸۸). فرایند برنامه‌ریزی - سیاست‌گذاری در آموزش و پژوهش (یک چارچوب کاربردی)، ترجمه غلامرضا گرانی‌نژاد و رخساره کاظم. تهران: انتشارات مدرسه.
- دلغوز، محمدتقی. (۱۳۹۳). دولت و توسعه اقتصادی: اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گرا. تهران: آگاه.
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال. (۱۳۸۸). امنیت هستی‌شناخنی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه بین‌المللی روابط خارجی*. ۱(۱)، ۷۶-۴۱.
- سلیمانی‌جهرمی، محمدحسین و دیگران. (تدوین کنندگان). (۱۳۹۵). سالنامه آماری وزارت آموزش و پژوهش ۹۵-۱۳۹۴. تهران: نگارش شرق.
- شکوهی، غلامحسین. (۱۳۹۴). مبانی و اصول آموزش و پژوهش. تهران: آستان قدس رضوی.
- شورای عالی انقلاب فرهنگی. (۱۳۹۰). مبانی نظری تحول پیادین در نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- عالقه‌بند، علی. (۱۳۸۸). مقدمات مدیریت آموزشی. تهران: نشر روان.
- فتحی‌واجارگاه، کورش و محمدهدادی، فریبرز. (۱۳۹۲). مبانی مدیریت کیفیت در آموزش و بهسازی منابع انسانی. تهران: آیش.
- قاسمی‌بیوی، اقبال. (۱۳۹۵). نابرابری آموزشی در تاریخ ایران بوده و هست. گفتگو با مجله ایران فردا، به نقل از خبرگزاری تی‌نیوز، بیست و یکم آذر.
- کارل، تری لین. (۱۳۹۳). معماهی فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی، ترجمه جعفر خیرخواهان. تهران: نشر نی.
- کریمی، عبدالعظیم؛ اسماعیل‌پور، زهرا و خسرو نوروزی، پری. (۱۳۸۷). گزارش اجمالی مهم‌ترین یافته‌های ملی و بین‌المللی تیمز ۲۰۰۷ در مقایسه با تیمز ۹۵، ۹۹ و ۲۰۰۳. سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پژوهش، مرکز ملی مطالعات تیمز و پرلز.

- کریمی، عبدالعظیم؛ داعی‌پور، پروین؛ اسماعیل‌پور، زهرا و خسرونوژویی، پری. (۱۳۸۷). نتایج مطالعه بین‌المللی پیشرفت سواد خواندن پرلز ۲۰۰۶ در مقایسه با پرلز ۲۰۰۱. سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش، مرکز ملی مطالعات تیمز و پرلز.
- کریمی، عبدالعظیم؛ بخشعلی‌زاده، شهرناز و کبیری، مسعود. (۱۳۹۱). گزارش اجمالی از مهمترین نتایج تیمز و پرلز ۲۰۱۱ و مقایسه آن با عملکرد دانش‌آموزان ایران در دوره‌های قبل. سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش، مرکز ملی مطالعات تیمز و پرلز.
- گرجی ازندیانی، علی‌اکبر. (۱۳۹۵). حقوقی‌سازی سیاست: تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی. تهران: خرسنادی.
- گزارش جهانی یونسکو؛ «به سوی جوامع دانش محور». (۱۳۸۹). ترجمه محمد رضا سعیدآبادی. تهران: انتشارات مجلد.
- معدن‌دار آرانی، عباس و سرکار آرانی، محمدرضا. (۱۳۹۶). آموزش و توسعه: مباحث نوین در اقتصاد آموزش. تهران: نشر نی.
- مهرمحمدی، محمود. (۱۳۸۶). بازندهی‌شی فرایند یادهای - یادگیری و تربیت معلم. تهران: انتشارات مدرسه.
- میرترابی، سیدسعید. (۱۳۹۵). دلایل استمرار ساخت رانتیری در دوران پس از انقلاب (با تأکید بر سالهای نخست پس از انقلاب). پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱۱(۳)، ۲۰۵ - ۲۳۶.
- میگداش، جوئل. (۱۳۹۵). دولت در جامعه: چگونه دولتها و جوامع یکدیگر را متحول ساخته و شکل می‌دهند؟، ترجمه محمد تقی دلفروز. تهران: کویر.
- Almond, G. A., & Bingham Powell, G. (1966). *Comparative politics: A developmental approach*. Boston: Little, Brown & Co.
- Ayoob, M. (1996). *The third world security predicament: State making, regional conflict, and the international system*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Gylfason, T. (2001). Natural resources, education, and economic development. *European Economic Review*, 45(4-6), 847-859.
- Jaggers, K. (1992). War and the three faces power: War making and state making in Europe and the Americas. *Comparative Political Studies*, 25(1), 26-62.
- Smith, K.B., & Larimer, C.W. (2009). *The public policy theory primer*. Boulder, CO: Westview.
- Tilly, C. (Ed.). (1975). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2014). *Human development report, 2014, Sustaining human progress: Reducing vulnerabilities and building resilience*. New York: Author.
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. New York: Bedminster Press.

