

ارائه الگوی ترکیبی برای خط‌مشی‌گذاری

در عرصه دانشگاه

محمد رضا باقری،* علی اصغر پورعزت**

تاریخ پذیرش ۹۲/۴/۲۰

تاریخ دریافت ۹۱/۱۰/۲

خط‌مشی‌گذاری از وظایف حاکمیتی به‌شمار می‌رود و دانش آن ما را به فعالیت‌های خرد و کلان دولت در عرصه‌های مختلف رهنمون می‌سازد. دانشگاه یکی از این عرصه‌هاست که به‌منظور انسان‌سازی و ترویج فرهنگ، علوم و فنون دارای اهمیت است و باید از جهت شیوه و تعیین الگوی خط‌مشی به آن توجه شود. چه‌بسا کاربرد الگوی نامناسب در خط‌مشی‌گذاری نظام دانشگاهی آن را از اهداف خود دور سازد و حتی مشکلات بیشتری را بر جامعه تحمیل کند. در این میان استفاده از مدل‌ها یا مدل‌سازی از جمله تدابیری است که برای شناخت بهتر عوامل و متغیرهای خط‌مشی‌گذاری در عرصه دانشگاه ارائه می‌شود اما میزان موفقیت و کارایی آنها با توجه به وضعیت امروزی مورد تردید است. از این رو این مقاله در تلاش است به بررسی خط‌مشی‌های وضع موجود بپردازد تا بتواند میزان بهره‌مندی آنها از مدل‌های جاری را تعیین کند و سرانجام به الگوی مناسبی دست یابد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد شورای عالی انقلاب فرهنگی که مرجع خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی است در مجموعه مصوبات خود کم‌وبیش از همه الگوها استفاده کرده است اما الگوی پیشنهادی این تحقیق (تلفیقی با رویکردی اقتضایی) حاصل ترکیب پنج الگوی سیستمی، فرایندی، عقلایی، جزئی - تدریجی و نهادی است که به‌نظر می‌رسد بتواند در مقابل نارسایی‌ها و محدودیت‌های کاربرد معجزای الگوها پاسخ‌گو و کارگشا باشد.

کلیدواژه‌ها: دانشگاه؛ مدل‌های خط‌مشی‌گذاری؛ مهندسی آموزش عالی

* دانشجوی دکتری خط‌مشی‌گذاری فرهنگی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات اصفهان (نویسنده مسئول)؛

Email: bagheri@iran-culture.info

Email: pourezzat@ut.ac.ir

** دانشیار مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره هفتاد و چهار، تابستان ۱۳۹۲

مقدمه

آنچه از تعالیم اسلامی برمی آید این است که علم، معرفت و شناخت مهم ترین شالوده در پرورش، تعالی و تکامل انسان به شمار می آید و در این راستا شناخت، ملاک هر حرکت و عمل است. در اسلام فرض است که هر حرکت و عملی بر شناخت و دانش و آگاهی بنا شده باشد. به این ترتیب نقش، جایگاه و اهمیت دانشگاه ها و مراکز آموزشی و پژوهشی بیش از پیش روشن می شود. علاوه بر این از جمله کارکردهای دانشگاه در جوامع امروزی غیر از آموزش تخصصی شاخه های مختلف علوم بشری؛ در فرایند توسعه، ترویج فرهنگ و توانمندسازی جامعه نیز نقش اساسی برعهده دارد. دانشگاه این امکان را به وجود می آورد که انسان ها درباره خود شناخت و آگاهی پیدا کنند و فرایندهای اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و ایدئولوژیکی را بهتر ارزیابی کنند. در هر نظام اجتماعی پیشرفته، دانشگاه رشد شخصیت و شکوفایی فطرت انسانی را موجب می شود. در حال حاضر بیشتر دانشگاه ها به دلیل توجه صرف به تعلیم و حل مسائل آموزشی و اتخاذ خط مشی های تک بعدی، گاهی از وظیفه دیگر خود یعنی تربیت انسانی غافل مانده اند. درحالی که محیط متنوع و پیچیده دانشگاه به خط مشی های چندبعدی و ترکیبی نیاز دارد تا در خلال حل مسائل آموزشی به فرهنگ سازی و تربیت انسان های فرهیخته بپردازد.

از طرفی چون الگوی تعیین خط مشی، چارچوب اساسی استفاده از راهبرد خاصی را معین می سازد (مولر، ۱۳۷۸: ۵۴). می توان به عنوان پایه و اساس معیارها و استانداردهای ارزشیابی خط مشی و راهنمای توسعه و پیشرفت از این الگوها بهره گرفت و مسیر و فرایند خط مشی گذاری و روش به کارگیری آن را مشخص کرد و با ترسیم واقعیات در فضای مجازی بهترین تحلیل را ارائه و راه حل انتخاب کرد (قلی پور، ۱۳۸۷: ۱۴۸).

در این خصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی به مثابه مرجع عالی تنظیم و تدوین خط مشی های فرهنگی و آموزشی کشور نقش اساسی دارد. این مقاله به بررسی وضعیت خط مشی های آن شورا در قبال دو وظیفه مهم دانشگاه ها (تعلیم و تربیت) می پردازد و با

اتکا به مطالعات اکتشافی و پژوهش میدانی الگوهای خط‌مشی‌گذاری در آموزش عالی (دانشگاه) نحوه استفاده شورا از آن الگوها را بررسی می‌کند و در نهایت الگوی پیشنهادی ارائه می‌دهد.

۱ خط‌مشی و اجزای آن

درور^۱ (۱۹۲۸) در مقاله «تحلیل‌گری خط‌مشی: یک نقش حرفه‌ای جدید در خدمات حکومت» به توضیح خط‌مشی (این وظیفه قدیمی ولی تخصص حرفه‌ای جدید) می‌پردازد. تحلیل خط‌مشی هم فراگرد شکل‌دهی و هم تنظیم محتوای خط‌مشی را دربرمی‌گیرد. در بحث فراگرد شکل‌دهی به خط‌مشی، به فهم و شیوه‌های مشارکت در تدوین آن و در تنظیم محتوا به ملاحظه نتایج گزینه‌های خط‌مشی (از طریق تحلیل هزینه و منفعت و مسائلی نظیر توزیع منافع) پرداخته می‌شود (پورعزت، ۱۳۸۷: ۹۳).

خط‌مشی فرایندی است که دولت با آن ایده‌های خود را به برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی برای دستیابی به نتایج و ایجاد تغییرات مطلوب در دنیای واقعی عملی می‌کند. تمرکز اصلی در خط‌مشی، بررسی تعامل دولت با جامعه است که در مراحل شناخت و فهم مسئله، طراحی و شکل‌گیری، اجرا، ارزیابی، اصلاح و تغییر خط‌مشی عملی می‌شود. واژه خط‌مشی، مفاهیم و معانی بسیاری را با طیف گسترده‌ای از اصول و بیانیه‌ها دربرمی‌گیرد که فرایندهای سیاسی سطح بالای دولت تا تصمیمات اداری خرد سازمان‌های دولتی را شامل می‌شود. هر خط‌مشی مانند سیستم فرعی با خط‌مشی‌های بالاتر و پایین‌تر خود در ارتباط است (دانش‌فرد، ۱۳۸۹: ۱۱-۱۲). به طوری که می‌توان آن را به خط‌مشی‌های کلان، میانی و اجرایی تقسیم کرد.

از این رو با نظام قضاوت‌گر دقیقی می‌توان یک گزینه خط‌مشی را از دیگر گزینه‌ها انتخاب کرد. نظام خط‌مشی باید بتواند چگونگی اجرای خط‌مشی را معلوم و مدت زمان

طولانی از آن پشتیبانی کند تا نتایج مطلوبی به دست آید و سازوکارهای اصلاح و تغییر آن دیده شود تا در صورت ضرورت اصلاح شده و یا به آن خاتمه داده شود. این فرایند پیچیده حاصل حداقل چهار گروه متغیر است که عبارت‌اند از: مسائل و رویدادهای عمومی، تصمیم‌گیرندگان، مجریان خط‌مشی‌ها و جریان راه‌حل‌ها و گزینه‌ها.

۲ الگوهای خط‌مشی‌گذاری

یکی از تدابیری که برای شناخت بهتر و ساده‌تر عوامل و متغیرهای مسئله به کار گرفته می‌شود، استفاده از مدل‌ها یا مدل‌سازی است. منظور از مدل یا الگو تصویری است که از واقعیت‌ها و روابط موجود گرفته شده و نشان‌دهنده متغیرها، نحوه ارتباط و نتایج حاصل از کنش و واکنش آنهاست (الوانی، ۱۳۸۷: ۵۲). به این ترتیب علوم خط‌مشی‌گذاری ما را به عرصه فعالیت‌های خرد و کلان دولت رهنمون می‌سازد. اموری که می‌توان آن را از وظایف حاکمیتی حکومت و دولت نام برد. البته خط‌مشی‌گذاری را می‌توان در سطوح پایین‌تر از دولت همچون شرکت‌ها، ادارات، مؤسسات خصوصی و ... نیز به کار برد. یکی از این عرصه‌ها در جامعه، نظام آموزش عالی است که به دلیل تأثیر پراهمیتش در راستای انسان‌سازی و ترویج علوم و فنون در آحاد جامعه باید از نظر شیوه و تعیین الگوی خط‌مشی‌گذاری توجه شود.

نظریه‌ها و مدل‌های مختلفی برای تبیین فرایند خط‌مشی‌گذاری طرح شده است که با توجه به روند رو به افزایش و پیچیدگی روزافزون آنها به ضرورت تعدادی از الگوهای اصلی و دلایل رد یا قبول کاربست آنها در نظام آموزش عالی بررسی می‌شود.

۲-۱ الگوی عقلانیت مطلق

هر خط‌مشی وقتی عقلایی است که به «حداکثر سود اجتماعی» برسد، در این دیدگاه دولت‌ها باید خط‌مشی‌هایی را انتخاب کنند که منافع بیشتری از هزینه‌ها در جامعه داشته باشد در غیر این صورت از انتخاب آن خودداری کنند. تعقل‌گرایی نه فقط آن مواردی که

در قالب مالی سنجیده می‌شود بلکه همه ارزش‌های اساسی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی از دست رفته یا به دست آمده از طریق خط‌مشی را محاسبه می‌کند. برای انتخاب خط‌مشی عقلایی خط‌مشی‌گذاران باید: ۱. همه ترجیحات ارزشی جامعه و وزن نسبی آنان را بدانند، ۲. به همه بدیل‌های خط‌مشی‌های در دسترس آگاهی داشته باشند و ۳. همه پیامدهای هر یک از بدیل‌های خط‌مشی را بدانند، ۴. نسبت منافع به هزینه‌های هر بدیل را محاسبه کنند و ۵. کاراترین بدیل خط‌مشی را انتخاب کنند. تعقل‌گرایی می‌تواند ترجیحات ارزشی «اجتماع به‌عنوان یک کل» را شناخت و وزن آن را تعیین کرد. دانستن وزن ارزشی برخی گروه‌ها کافی به نظر نمی‌رسد و باید درک کاملی از ارزش‌های اجتماع به دست آورد که این امر مستلزم اطلاعات، توانایی پیش‌بینی، هوشیاری و در نهایت سیستم تصمیم‌گیری است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۸؛ گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۴: ۸۹-۸۸).

مدل عقلایی که آن را تعقل‌گرایی یا مدل عقلانیت مطلق و خرد‌گرایی کامل نیز نامیده‌اند، مدل کلاسیک تصمیم‌گیری است که بیشتر جنبه آرمان‌گرایی دارد و بر رفتار و ویژگی‌های تصمیم‌گیرنده و شرایط تصمیم‌متم‌کز است. مدل عقلایی، تصمیم‌گیری را فرایندی منظم فرض می‌کند که براساس آن تصمیم‌گیرنده، گام‌های مشخص و تعریف شده‌ای برمی‌دارد و نتیجه این اقدام، انتخاب بهترین پیشنهاد برای حل مسئله است. این مدل بیشتر برای تصمیمات برنامه‌ریزی شده‌ای مناسب است که تکراری و کاملاً مشخص باشند و درعین حال برای حل مسئله، روش‌ها و رویه‌های مشخصی وجود داشته باشد. برای این منظور می‌توان از شاخص‌های دقیق سنجش عملکرد و ارزیابی استفاده کرد و از خط‌مشی‌هایی بهره گرفت که نتایج به‌نسبت مشخص و مطمئنی داشته باشند. اما در صورتی که تصمیمات برنامه‌ریزی شده نباشند، کار خیلی مشکل می‌شود؛ زیرا این گونه تصمیمات جدیدند و نظام تصمیم‌گیری یا خط‌مشی‌گذاری تجربه روشن و مفیدی برای وضع خط‌مشی یا حل مسئله ندارد (دانش‌فرد، ۱۳۸۹: ۲۱۰-۲۰۹). مراحل خط‌مشی‌گذاری براساس این مدل عبارت‌اند از: تعریف اهداف، درجه‌بندی ارزش‌ها، مشخص کردن

ترجیحات، شناسایی همه گزینه‌های مناسب، محاسبه نتایج همه گزینه‌ها و مقایسه آنها، انتخاب گزینه یا ترکیبی از گزینه‌ها که می‌تواند مهم‌ترین ارزش را به حداکثر رساند (الوانی، ۱۳۸۷: ۳۹).

نظام آموزش عالی کشور دارای مسائل ناشناخته، اهداف غیرصریح، معیارهای مبهم و راه‌حل‌ها و نتایج نامعلومی است پس این مدل به تنهایی برای خط‌مشی‌گذاری دانشگاهی نامناسب است؛ چرا که مستلزم شناخت همه اطلاعات درباره امور داخلی و بین‌المللی آن سیستم و سیستم‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مرتبط با آن، برای اتخاذ خط‌مشی‌های آموزشی عقلایی است. ولی به هر حال نمی‌توان و نباید عقلانیت را در نظام آموزش عالی تعطیل کرد، بلکه می‌بایست از ویژگی‌های مناسب تصمیم‌گیری در این مدل بهره برد. از این رو نویسندگان مقاله کاربرد این مدل را برای داده‌پردازی و تشخیص مسائل عمومی براساس معیارها و خط‌مشی‌های بالادستی (نقشه جامع علمی کشور) که جزء حوزه‌های فنی سیستم است در «خرده سیستم درون‌داد» پیشنهاد می‌کند (شکل ۲).

۲-۲ الگوی عقلایی تعدیل شده (عقلانیت محدود)

با توجه به محدودیت‌های گفته در مورد فرایند عقلایی خط‌مشی‌گذاری، کوشش‌هایی برای تعدیل این فرایند به عمل آمده و مدل‌هایی از قبیل مدل اکتشافی - ابداعی، رضایت‌بخش و تغییرات جزئی و تدریجی ارائه شده است که با دنیای واقعیات تطبیق بیشتری دارد و در ذیل به توضیح آنها پرداخته می‌شود.

۲-۲-۱ الگوی اکتشافی - ابداعی

در الگوی اکتشافی - ابداعی برخلاف شیوه عقلایی هدف یافتن بهترین‌ها نیست (اگرچه ممکن است به صورت اتفاقی بهترین‌ها به دست آیند) بلکه کوشش برای بهینه‌سازی جزئی است. به عبارت دیگر نوعی برخورد رضایت‌بخش در راه‌حل‌یابی دنبال می‌شود. این مدل

روش‌های مفیدی را در فرایند تصمیم‌گیری به کار می‌گیرد و با سعی و خطا و حدس و گمان برای رسیدن به راه‌حل رضایت‌بخش تلاش می‌کند. مبنای روش‌های تحلیلی، استدلال قیاسی است و پشتوانه آنها اثبات‌ها و خواص شناخته شده ریاضی است، اما مبنای روش‌های ابتکاری یا جست‌وجویی (اکتشافی - ابداعی) استنباط استقرایی است و به ویژگی‌های انسانی حل مسئله همچون خلاقیت، بصیرت، الهام و یادگیری برمی‌گردد. هر روش خاص ابتکاری که براساس الهام یا تجربه به یافتن جوابی مطمئن کمک کند، تعقیب می‌شود و به محض یافتن قاعده‌ای برتر، قاعده قبلی کنار گذاشته می‌شود (همان: ۸۴).

۲-۲-۲ الگوی رضایت‌بخش

انتقادهای درباره نگرش افراطی موجود در الگوی عقلانیت مطلق باعث شد برای ارائه یک جایگزین تلاش بیشتری صورت گیرد تا آنکه در نهایت هربرت سایمون مدل عقلانیت محدود را ارائه داد. عقلانیت محدود، خردگرایی انسان‌اداری است که در برابر انسان اقتصادی مدل عقلانیت مطلق قرار گرفته است. انسان‌اداری فردی است که اهداف خود را در قالب سازمان‌ها و سیستم‌های اجتماعی دنبال می‌کند و آزادی خویش را محدود به منطق آنها می‌بیند.

سایمون این نظر را رد کرد که اهداف و ترجیحات می‌تواند به صورت نظام‌مند مشخص و مطلق باشد. از نظر وی انتخاب‌ها مقید به قیود و محدود به حدود است، خرد انسانی همیشه به دو قید اساسی و اجتناب‌ناپذیر مقید است: اول، نقص دائمی اطلاعات؛ شناخت نتایج خط‌مشی‌های مختلف و ارزش‌هایی که به دست می‌آید فقط به صورت نسبی، جزئی و حدسی ممکن باشد. دوم، عدم امکان بهینه‌سازی در حد کمال مطلوب برای هر انتخاب با قابلیت‌های واقعی انسان در تحلیل اطلاعات و استدلال با آن تناسبی ندارد و از این رو خط‌مشی‌گذار به جای استدلال و تحلیل جامع و کلی‌گرا مانند آنچه که در مدل کلاسیک توصیه می‌شود، فقط به استدلال و تحلیل مرحله‌ای و جزئی دست می‌زند. تصمیم‌گیر در این مدل راه‌حل‌های ممکن را بررسی می‌کند و با یافتن راه‌حلی که با

معیارهای تعریف شده منطبق باشد و یا حتی مخالف نباشد، به یافتن بهترین راه حل ادامه نمی‌دهد و همان را انتخاب می‌کند؛ راه حل انتخاب شده نه بهترین بلکه از میان راه حل‌های بررسی شده بهتر است (Brooks and Lewis, 2002: 69-72).

الگوی رضایت‌بخش بیانگر رفتار تصمیم‌گیری است که باید میان حل یک مشکل و قیدوبندهای محیط و نظام سازش ایجاد کند. از این رو حصول رضایت مبنای انتخاب در این مدل خواهد بود (Guseh and Clayton, 2004: 56). انسان اداری به دنبال یافتن راه‌حلی بسنده است نه بهینه. سایمون در کتاب *رفتار سازمانی* دو ویژگی مثبت برای انسان اداری برمی‌شمارد: اول، از آنجاکه به دنبال رضایتمندی است پس می‌تواند بدون بررسی همه گزینه‌ها و احتمالات که بسیار وقت‌گیر و غیرمفید است تصمیم‌گیری کند. دوم، ارتباط متقابلی بین محیط و سیستم در نظر می‌گیرد و بنابراین تصمیماتش دارای حد بالایی از پذیرش، انطباق و کارایی است.

مراحل خط‌مشی‌گذاری بر مبنای مدل رضایت‌بخش را می‌توان این‌گونه مشخص کرد: شناسایی مشکل یا تعریف هدف، تعیین سطح حداقل‌ها یا استانداردهایی که گزینه‌ها باید با آن منطبق باشد، انتخاب گزینه عملی که مسئله را حل می‌کند، بررسی توان آن در حل مسئله و اینکه آیا با حداقل استانداردها یا سطح رضایت‌بخشی منطبق است و یا با تغییر خط‌مشی (Ibid.: 318).

اگرچه خط‌مشی‌گذاران دانشگاه‌ها خواهان اتخاذ تصمیمات بهینه هستند، این خط‌مشی‌ها به دلیل مسائل و محدودیت‌هایی مثل کافی نبودن اطلاعات، محدودیت در سیاست‌های داخلی و خارجی، الزامات رفع تضاد بین خط‌مشی‌گذاران؛ تشخیص قدرت، اختیار و محدودیت‌های عقلانیت انسانی را تعدیل می‌کند. بنابراین در این عرصه خط‌مشی‌گذاران سعی در انتخاب راه‌حلی بر مبنای عملکردهای گذشته و ارزیابی آنها بر مبنای درجه رضایت‌بخشی خواسته‌ها دارند. بسیاری از کشورها برای اتخاذ خط‌مشی در دانشگاه‌ها، راه‌حل‌های جدید را مطابق سطوح مختلف رضایت‌بخشی و خواسته‌ها بررسی

می‌کنند. اما مشکل عمده اینجاست که تعریف و تعیین سطح رضایت‌بخشی در فرهنگ‌ها و اذهان مختلف متفاوت است بنابراین، خط‌مشی‌های دانشگاه‌ها که با این رویکرد اتخاذ می‌شود از نوآوری بسیار پایینی برخوردار است (الوانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۷۹-۷۸).

۲-۲-۳ الگوی تغییرات جزئی و تدریجی

الگوی تغییرات جزئی و تدریجی، خط‌مشی عمومی را تداوم فعالیت‌های گذشته دولت با تعدیلات جزئی می‌داند. چارلز لیندبلوم صاحب‌نظر علوم سیاسی نیز مدل عقلانیت مطلق را مورد انتقاد قرار داده و استدلال می‌کند که نواقص بسیاری دارد که یکی از آنها تغییرات سریع، انقلابی و شتاب‌دار است.

مفروضات اصلی این مدل عبارت‌اند از: اهداف، منفک و تعیین شده نیست و براساس تحلیل اوضاع کنونی تدوین می‌شود و در خلأ خلق نمی‌شود؛ خط‌مشی‌گذاران و تصمیم‌گیران فقط تعدادی گزینه را در نظر می‌گیرند، به‌خصوص آنهایی که با خط‌مشی‌های جاری تفاوت اندکی دارد؛ همه نتایج خط‌مشی‌ها حتی در مورد گزینه‌های مهم در نظر گرفته نمی‌شود؛ زیرا توان پیش‌بینی همه این نتایج، در زمان معین و با منابع مورد نیاز برای بررسی کل‌گرایانه، وجود ندارد.

لیندبلوم ادعا می‌کند که خط‌های ناشی از مدل اصلاح تدریجی، با توجه به ذات محافظه‌کار این مدل تأثیرات منفی زیادی دربر ندارد و به آسانی اصلاح می‌شود. از حیث خط‌مشی، نیل به توافق درباره اهداف و ترجیحات این مدل آسان‌تر است؛ زیرا مخالفت و حساسیت شدیدی (همچون مدل‌های عقل‌گرا) ایجاد نمی‌کند و حمایت بیشتری را به همراه دارد. وی ادامه می‌دهد که اصلاحات تدریجی و مداوم در مراحل تعریف مشکل، ارائه راه‌حل و اجرا روشی عقلانی و مؤثر برای خط‌مشی‌گذاری است (همان: ۸۲-۸۱).

اما این الگو به علت ناتوانی در ارائه توضیحی درباره روشنی از رقابت‌های گروه‌های ذی‌نفع در جریان خط‌مشی‌گذاری؛ عدم ترسیم مرز روشنی بین تغییرات تدریجی و سریع؛ عدم ارائه درک مناسبی از تقابل ارزش‌ها، اهداف و غلبه ترجیحات نخبگان و اکتفا کردن به

توضیح کوتاهی از آنچه در وضعیت عادی و تصمیم‌گیری‌های غیرحساس روی می‌دهد؛ همچنین به علت توصیه و تأکید بر تغییرات جزئی و اینکه وضع موجود را حتی اگر غلط هم باشد به چالش نمی‌کشد، مورد انتقاد واقع شده است. ضمن اینکه با توجه به ایستایی زیاد و عدم پویایی در ارائه خط‌مشی‌های جدید، در درازمدت باتلاقی از خط‌مشی‌ها ایجاد می‌شود که انباشت آنها قابلیت اجرا ندارد! در جمهوری اسلامی ایران بسیاری از خط‌مشی‌های اتخاذ شده نظام آموزش عالی (مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیئت وزیران) مبتنی بر نوعی مدل تدریجی است به طوری که می‌توان گفت در همه مصوباتی که به شکل الحاقی مطرح می‌شود خط‌مشی‌گذاران بدون تغییر کلی قوانین و مصوبات پیشین، فقط بند یا بندهایی را به آن ملحق می‌کنند (همان: ۸۳).

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد حدود یک‌پنجم کل خط‌مشی‌های به کار گرفته شده در سطح کلان دانشگاه‌ها از این نوع است (نمودار ۱) در حالی که برآورد می‌شود در دانشگاه‌ها (سطح خرد نظام آموزش عالی) این رقم بیشتر هم باشد؛ چرا که به نظر می‌رسد دانشگاه‌ها بیشتر در حل مسائل آموزشی که چندان هم مخاطره‌آمیز نیست با تغییرات جزئی در خط‌مشی قبلی و با کسب رضایت طرفین سعی در حل و فصل موضوع داشته باشند. کاربست الگوی جزئی - تدریجی در سطوح خرد آموزش عالی، به تمرین عملی با هدف حل مشکل موجود کمک می‌کند چرا که سطوح خرد به دنبال دستیابی به اهداف بلندپروازانه در کوتاه‌مدت نیست. بنابراین در دستیابی به خط‌مشی‌های اجرایی - آموزشی، کاربرد گسترده‌ای دارد. البته براساس این مدل معمولاً خط‌مشی‌گذاران دانشگاهی فقط معدودی از گزینه‌های در دسترس و مشخص را مناسب می‌دانند و با دستیابی به گزینه مطمئن در تصمیم‌گیری‌ها، فراگرد جست‌وجو برای حل مشکل را متوقف می‌کنند. از این رو شاید نتوان این مدل را در سطح کلان آموزش عالی که خط‌مشی‌های آن باید هماهنگ با اسناد بالادستی نسبتاً ثابت باشند، به کار برد.

این مدل در مرحله اجرای برنامه‌های عملیاتی خط‌مشی‌های آموزشی برای کاهش

مقاومت در برابر تغییر پیشنهاد می‌شود؛ زیرا معتقد به تغییرات اندک، تدریجی و حفظ وضع موجود است نه تغییرات شدید و ناگهانی. به‌طبع در عرصه‌های آموزش عالی، جانداختن خط‌مشی جدید به‌جای خط‌مشی قبلی که جزئی از فرهنگ موجود شده است باید با احتیاط و مراقبت همراه باشد.

۲-۳ الگوی فرایندی

الگوی فراگردی (فرایندی) بر چگونگی ایجاد و تولید خط‌مشی‌ها بحث دارد. این مدل به‌جای توجه به محتوا یا علل و نتایج خط‌مشی‌ها به چگونگی ایجاد آنها توجه می‌کند (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۴: ۱۵۹). اجرای خط‌مشی‌گذاری در این مدل در مقطع خاص و به‌صورت عمل مستقل انجام نمی‌گیرد، بلکه به‌صورت یک چرخه فرایندی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است (Gupta, 2001: 43).

به این معنا که عوامل و خط‌مشی‌گذاران تأثیرگذار وظایف مختلفی را به‌منظور انجام و اجرای فرایند خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند. به‌طور خلاصه می‌توان فرایند خط‌مشی‌گذاری را همانند فعالیت‌هایی در قالب مراحل شناسایی مشکل، تدوین راه‌حل‌ها، قانونی کردن، اجرا و ارزیابی در نظر گرفت (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹). بنابراین محتوای خط‌مشی نباید مطالعه شود بلکه فرایندهایی باید بررسی شود که خط‌مشی‌های عمومی براساس آنها بسط می‌یابد، اجرا می‌شود و تغییر می‌کند (همان: ۲۲). این مدل بر تحلیل فرایندهای خط‌مشی تأکید دارد و آن را خروجی نهایی هر فرایند می‌داند (دانش‌فرد، ۱۳۸۹: ۱۹۴). هریک از صاحب‌نظران رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی مراحل را برای اتخاذ خط‌مشی تعیین کرده‌اند که این مراحل با تفاوت‌های جزئی عمدتاً بر یکدیگر منطبق است.

۲-۴ الگوی آشفته

الگوهای تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری هرچه در میدان عمل بیشتر مورد آزمایش و اجرا

قرار گیرد، محدودیت‌ها و نقایص آنها بیشتر آشکار می‌شود. به طوری که اگر به سازمان به عنوان «کل» توجه شود، میزان عدم اطمینان بسیار بالایی وجود دارد و همین عدم اطمینان‌ها مسائل سازمانی را ایجاد می‌کند یا سازمان‌ها را در حل مسائل ناتوان می‌کند. این موارد ممکن است ناشی از لغزش در پیش‌بینی درباره رفتار بازیگران خط‌مشی‌ها، مدیران و تحلیلگران باشد یا انحراف در پیش‌بینی نتایج راه‌حل‌ها و به کارگیری خط‌مشی‌های مصوب (همان: ۲۲۳). حال جامعه‌ای که از تعداد بسیاری نهادها، سازمان‌ها و بی‌سازمانی متشکل شده است سطوح عدم اطمینان بسیار بالاتر می‌رود. از این رو کوهن، مارچ و اولسن را بر آن داشت تا مدلی طراحی کنند که بتواند تصمیم‌گیری را در وضعیتی بسیار مبهم و بی‌نظم توصیف کند. در واقع عکس‌العملی باشد در برابر مدل‌های عقلایی و سیاسی که به عقیده کوهن و همکارانش فاقد قابلیت کافی برای تصمیم‌گیری در دنیای پیچیده، بی‌ثبات و پرابهام امروز است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۴۹).

بر اساس این مدل که کوهن و همکارانش آن را هرج و مرج سازمان یافته می‌نامند، هر گونه خردگرایی در تصمیم‌گیری زیر سؤال می‌رود (Gupta, 2001). بنابراین پیچیدگی فقط ویژگی خط‌مشی‌گذاری نیست، بلکه ابهام را نیز باید به آن افزود. مارچ در این خصوص چهار مورد را برمی‌شمرد:

۱. ابهام در ارجحیت‌ها و مقاصد: ارجحیت‌ها و مقاصد دائم، باثبات و هماهنگ نیست، بلکه همراه با عمل دچار تغییر می‌شود.
۲. ابهام در تفسیر گذشته: گذشته سازمان‌ها، ساختار و اهداف آنها معمولاً بازنگری و تفسیر جدید بر اساس وضعیت حال می‌شود.
۳. ابهام در تصمیم: تصمیم فقط مبتنی بر معیارهای فنی نبوده بلکه جنبه‌های نمادین نیز دارد و از اسطوره‌ها و آیین‌ها متأثر می‌شود.
۴. ابهام در هدفمند و به‌جا بودن اعمال، رفتارها و تصمیم‌ها: نمی‌توان میان راه‌حل‌ها و مشکلات، وسایل، اهداف، سبب‌ها و مسبب‌ها ارتباطی روشن مشاهده کرد (Angello, 2001: 56).

پیچیدگی و ابهام سازمان‌ها را به هرج و مرج سازمان‌دهی شده سوق می‌دهد. در هرج و مرج سازمان‌دهی شده سه خصوصیت را می‌توان مشاهده کرد:

الف) به دلیل ابهام در اولویت‌ها و ناهماهنگی میان آنها، خط‌مشی‌گذاران نمی‌دانند چه می‌خواهند یا به عبارت دیگر خواسته‌های متعددی دارند که باهم جمع‌شدنی نیست. از این رو به جای رفتار براساس ارجحیت‌ها، سازمان همراه با عمل اولویت‌های خود را کشف می‌کند.

ب) سازمان به ادامه بقا و تولید قادر است، حتی اگر اعضای آن منطق وجودی، تغییر و تبدیلات آن را در نیابند. سازمان به کارکرد خود براساس سعی و خطا، تجارب گذشته و ابداع براساس ضرورت ادامه می‌دهد.

ج) مشارکت در سازمان سیال است. مرزهای سازمان باز و بی‌ثبات است و مشارکت‌کنندگان به راحتی وارد فرایند تصمیم‌گیری شده یا از آن خارج می‌شوند. آنها برخی جنبه‌های مشکل را پررنگ کرده و از اهمیت برخی دیگر می‌کاهند (Fischer and Sidney, 2006: 165-168).

در چنین وضعیتی سازمان را می‌توان مانند سبزی در نظر گرفت که انواع مشکلات، راه‌حل‌ها، موقعیت‌های انتخاب و بازیگران براساس ترکیبی پیچیده و غیرمنطقی باهم برخورد کرده و خط‌مشی‌هایی برای پاسخ به تقاضاهای بیرونی به وجود می‌آید (Gupta, 2001:189). بخش آموزش عالی نیز مشکلات و همچنین راه‌حل‌هایی در خود ایجاد می‌کند. به نظر می‌رسد این ترکیب مجموعه‌ای از راه‌حل‌ها که باید مطابق با مشکلات موجود باشد، تصمیم‌گیران و خط‌مشی‌گذاران را در این مجموعه قرار دهد. ترکیب و اختلاط این سه عنصر (مشکلات، راه‌حل‌ها و خط‌مشی‌گذاران) به ایجاد و الگوهای تعاملی منتج می‌شود که اصولاً از شیوه‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری عقلایی تبعیت نمی‌کنند و معمولاً آشفته عمل می‌کنند (Fenge, 2008:166).

طبق مطالب مطرح شده در مدل آشفته، این مصوبات ابهام و پیچیدگی در روابط علت و معلولی متغیرها و همچنین در فرایند تصمیم‌گیری دارد.

۲-۵ الگوی نهادی

فعالیت‌های سیاسی در مؤسسات دولتی نظیر قوای مقننه، مجریه و قضائیه، سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها متمرکزند. از نظر قانونی، خط‌مشی عمومی را این نهادها تعیین، اجرا و اعمال می‌کنند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۱۹). از این‌رو رابطه خیلی نزدیکی بین خط‌مشی عمومی و نهادهای دولتی وجود دارد. در واقع خط‌مشی عمومی زمانی گفته می‌شود که چندین مؤسسه دولتی آن را پذیرفته، اجرا و اعمال کنند. اتخاذ خط‌مشی از سوی نهادهای دولتی دارای چند ویژگی است: الف) دولت به خط‌مشی‌ها مشروعیت می‌بخشد که موجب می‌شود تا خط‌مشی‌ها ضمانت اجرا پیدا کند و شهروندان به آن گردن نهند. ب) گستردگی و فراگیری خط‌مشی‌های عمومی موجب تسری آن می‌شود. دولت با قدرت اجرایی خود خط‌مشی‌های متخذه را در همه عرصه‌های جامعه و برای همگان به اجرا درمی‌آورد. در حالی که این توانایی در دیگر مؤسسات اجتماعی وجود ندارد.

نهادهای دولتی ممکن است آنچنان سازمان‌یافته باشند که اجرای یک خط‌مشی را تسهیل و برای دیگری مانع ایجاد کنند یا به برخی از منافع مشخص در جامعه امتیاز دهند در حالی که دیگران را از منفعت محروم سازند؛ یعنی افراد و گروه‌های معینی در شرایط ساختاری مشخص دسترسی بیشتری به امکانات دولتی داشته باشند و ساختار نهادهای دولتی هم در وضع و هم در اجرای خط‌مشی فعال و تعیین‌کننده‌ای باشند (الوانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۸۹).

مهم‌ترین مزیت تأمل بر مدل نهادی در فراگرد خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی، تلاش نهادهای گوناگون برای دستیابی به منافع خود است که ممکن است به حصول منافع عمومی آحاد جامعه منجر شود؛ بنابراین در امر خط‌مشی‌گذاری برای این نظام در بیشتر موارد دخالت و حضور دیگر نهادهای جامعه الزامی است. در ایران مدل نهادی برای خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی کاربرد زیادی دارد و بیشتر مصوبات این بخش را نهادهای خط‌مشی‌گذار عمومی با مشارکت نهادهای مرتبط با موضوع مصوبه اتخاذ می‌کنند. در مدل نهادی اصلاح‌یافته، نهادهای دولتی و غیردولتی در طرح مسئله و اجرای خط‌مشی

مشارکت بیشتری داده می‌شوند و گروه‌ها یا دیگر نهادها (مدل گروهی) بر عملکرد آنها نظارت می‌کنند. این مدل اصلاحی، ضمن استفاده از مزیت همه نهادها، مانع گسترش تصدی‌گری دولتی و لزوم پاسخ‌گویی نهادها می‌شود.

۲-۶ الگوی سیاسی

این رویکرد خط‌مشی‌گذاری قبل از آنکه انتخابی سنجیده، عقلایی و کاملاً منطقی باشد، حاصل بازی‌های قدرت و دادوستدهای سیاسی است. فراگرد آن مجموعه‌ای از نیروهای با قدرت و بانفوذ در جامعه است که بازیگران بسیاری با هدف‌ها و مقاصد گوناگون می‌کوشند تا از طریق نفوذ بر دیگران به اهداف معینی دست یابند. در فراگرد سیاسی بسیج تلاش‌ها و توانمندی‌های مختلف برای نیل به اهدافی است که به تنهایی تحقق‌پذیر نیست. از منظر این مدل خط‌مشی‌ای خوب است که بازیگران صحنه سیاست و صاحبان قدرت درباره آن به توافق رسیده باشند بدون آنکه تضمینی وجود داشته باشد که تصمیم مذکور بهترین و منطقی‌ترین راه رسیدن به هدف است (الوانی، ۱۳۸۷: ۸۸-۸۷). به این ترتیب خروجی‌های سیستم سیاسی خط‌مشی‌گذاری (خط‌مشی‌ها)، متأثر از بازیگرانی چون دولتمردان، قانونگذاران و گروه‌های ذی‌نفوذند. در واقع، بسیاری از خط‌مشی‌های آموزش عالی نیز به شیوه مدل سیاسی اتخاذ می‌شود.

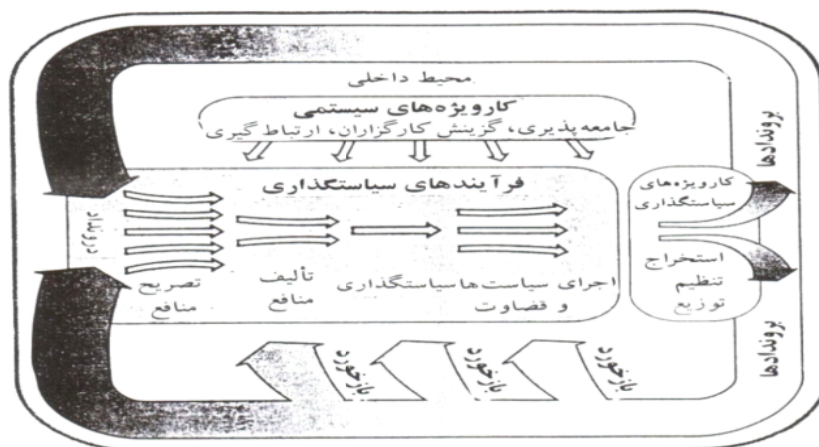
۲-۷ الگوی سیستمی

در دوران سیستم‌ها و گرایش به کل‌نگری و پرهیز از جزءنگری‌ها، ارائه شیوه و الگوی خاص برای خط‌مشی‌گذاری که قادر باشد در اوضاع متغیر و متحول فزاینده امروزی در برابر نفوذ محیط‌های مختلف و متنوع پاسخ‌گو و کارساز باشد، غیرعملی است. در این وضعیت باید از مطلق‌گرایی پرهیز کرد و به دنبال الگوهایی بود که بتوانند با تلفیق، ترکیب و انعطاف‌پذیری کافی به نیازهای ما پاسخی مناسب دهند. خط‌مشی‌گذاری به صورت سیستم باز، تحت تأثیر

محیط‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی خود است و حاصل داده‌های محیطی و جریانی است که راه‌حلی‌هایی به صورت خط‌مشی براساس مشکلات دریافتی ارائه می‌دهد (همان: ۱۴۹).

دیوید استون (۲۰۰۲) و گابریل آلموند دو صاحب‌نظر در علوم سیاسی هستند که چارچوب‌های مفهومی را برای درک خط‌مشی‌های سیاسی ارائه داده‌اند. آنها با ترسیم مدل سیستمی، فراگردهای تشخیص مسئله، شکل‌گیری و تصویب خط‌مشی را تشریح کرده‌اند (Fischer and Sidney, 2006: 187؛ آلموند و همکاران، ۱۳۸۱: ۱۴-۸). برای مثال استون در مدل سیستم سیاسی خود ورودی‌ها و خروجی‌های سیستم سیاسی را بررسی کرده، خواست‌ها و تقاضاهای افراد و گروه‌ها (به صورت ورودی سیستم حکومتی) و نیز تأثیر احزاب و گروه‌ها در انتخاب، تعدیل، شکل‌دهی و قرار دادن این خواست‌ها و تقاضاهای نامحدود را در دستور کار مسئولان حکومتی مدنظر قرار داده است. ولی به آنچه در حکومت اتفاق می‌افتد و به شکل‌گیری خط‌مشی‌ها و اجرای آنها منجر می‌شود، توجه نمی‌کند (Jones and Baumgartner, 2005).

آلموند نیز با رویکرد سیستمی - محیطی نظام سیاسی را در بستر محیط داخلی و خارجی مورد تحلیل قرار داده است. مدل سیستمی او شامل سه کارویژه اساسی به این شرح است: ۱. کارویژه‌های سیستمی که شامل جامعه‌پذیری، گزینش کارگزاران، جمع‌آوری منابع و ارتباط‌گیری است که گرچه دخالت مستقیمی در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها ندارند؛ اما برای نظام سیاسی اهمیت دارند. ۲. کارویژه‌های فرایندی که به طور مستقیم در خط‌مشی‌گذاری مؤثر بوده و شامل تصریح منافع گروه‌های ذی‌نفع، تألیف منافع، تصویب خط‌مشی، اجرا و قضاوت خط‌مشی‌هاست و ۳. کارویژه‌های خط‌مشی‌گذاری شامل استخراج، توزیع و تنظیم که پس از تصویب خط‌مشی همانند خروجی سیستم کارکردهایش را نمایان می‌سازد (آلموند و همکاران، ۱۳۸۱: ۱۴-۱۲).



مأخذ: گابریل ا. آلموند و جی. بینگهام، پاول جونیور و رابرت جی. مونت (۱۳۸۱). چهارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، چاپ سوم، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

شکل ۱ مدل سیستمی خط‌مشی‌گذاری

شکل ۱ مدل سیستمی خط‌مشی‌گذاری نظام سیاسی را نشان می‌دهد. نیروهایی که در محیط سازمان یافته و بر سیستم خط‌مشی‌گذاری اثر می‌گذارد درون‌داده‌های^۱ سیستم در نظر گرفته می‌شود. محیط به وضعیتی اطلاق می‌شود که درون تشکیلات و محدوده سیستم نباشد ولی با آن مرتبط باشد. برون‌داد^۲ سیستم منابع تخصیص یافته تصمیمات و اقداماتی است که به صورت خط‌مشی پدیدار می‌شود.

در مدل سیستمی خط‌مشی عمومی بازده سیستم است که به مجموعه نهادها و فعالیت‌های قابل شناسایی در جامعه اشاره دارد و نیازها را به تصمیمات معتبری تبدیل می‌کند که به پشتیبانی همه قشرهای جامعه نیازمند است. سیستم برای حفظ خود قادر به پاسخ‌گویی به نیروهای اطراف باشد. درون‌داده‌ها به صورت انتظارات و نیازهای جامعه و حمایت یا عدم

1. Input
2. Output

حمایت شهروندان به سیستم خط‌مشی‌گذاری وارد شده و حاصل آن خط‌مشی‌تصویبی خواهد بود (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۳۸). نتایج حاصل از خط‌مشی نیز با بازخورد به سیستم برگشت داده می‌شود و موجبات اصلاح و بهبود خط‌مشی‌ها را فراهم می‌آورد. بسیاری از تحلیلگران برای بازنگری پیچیدگی‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری از مدل سیستمی استفاده می‌کنند تا این فرایند را بهتر درک کنند. فرض آنها این است که فرایند خط‌مشی‌گذاری همانند سیستمی پیچیده از کنش‌ها عمل می‌کند (Bache and Taylor, 2003).

همچنین کاربرد مدل سیستمی در فرایند، شیوه‌ای برای تحلیل و سازمان‌دهی تعاملات و فرایندهای اصلی است. تصویب همه طرح‌ها و لوایح آموزش عالی در سیستم خط‌مشی‌گذاری به منزله خروجی سیستم‌های سیاست‌گذاری آموزش عالی تلقی می‌شود. به‌طور کلی می‌توان اذعان داشت مدل سیستمی همواره در شیوه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری دانشگاه‌ها جاری است. نکته مهم در شکل‌گیری سیستم خط‌مشی، اثر محیط‌های مختلفی است که این سیستم را از هر سو احاطه کرده است. با اثرپذیر بودن آن از محیط‌های مختلف به این نتیجه می‌رسیم که سیستم موفق برای خط‌مشی‌گذاری قدرت انعطاف و تطبیق با محیط را در حد لازم داراست. رویکرد اقتضایی یا ایجابی پاسخی مناسب برای این مسئله است.

۳ رویکرد اقتضایی

رویکرد اقتضایی که برگرفته از نگرش سیستمی است ما را از اتکا به روشی خاص در خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان تنها روش مناسب و مطلوب برحذر می‌دارد و موقعیت را عامل تعیین‌کننده انتخاب شیوه مطلوب خط‌مشی‌گذاری می‌داند. خط‌مشی‌گذاران با استفاده از الگوی اقتضایی می‌توانند با بهره‌گیری از همه شیوه‌ها و الگوهای موجود و با توجه به موقعیت‌های محیطی، بهترین و مناسب‌ترین روش را برگزینند و به کمک آن به انتخاب و وضع خط‌مشی بپردازند. در دنیای واقعی مواردی که نظریه‌ها پیاده‌شدنی نیستند و ادعای کلیت داشتن و جهان‌شمولی آنها نفی می‌شود، الگوی اقتضایی پلی میان نظریه‌ها و اوضاع

واقعی ایجاد می‌کند و از جدایی نظر و عمل می‌کاهد (الوانی، ۱۳۸۷: ۱۵۱).
 با توجه به مطالب گفته شده و نقاط قوت و ضعف هر یک از مدل‌ها می‌توان به یک جمع‌بندی کاربردی رسید تا آن را مبنایی برای تشخیص و تطبیق خط‌مشی‌های موجود با مدل‌های بررسی شده قرار داد، ارائه برخی شاخص‌های اصلی و تعاریف عملیاتی مدل‌ها ضروری است که به شرح جدول ۱ بیان می‌شود.

جدول ۱ شاخص‌ها و تعاریف عملیاتی الگوهای خط‌مشی‌گذاری

| تعریف عملیاتی | شاخص‌های اصلی | نوع مدل |
|--|--|---|
| محاسبه هزینه منفعت همه پیشنهادها و راه‌حل‌ها پس از بررسی جوانب مسئله و انتخاب بهترین راه‌حل | وجود اهداف و ترجیحات مشخص، دیدگاه کل‌نگر و دوررُرد، داشتن اطلاعات نسبتاً کامل، خردگرایی انسانی اقتصادی در برابر انسان اجتماعی، تمرکزگرا، تکنوکراتیک، کاربردی به‌ویژه در سطوح سازمانی، خرد و حوزه‌های فنی که تغییرات سریع، انقلابی و شتاب‌دار دارند | عقلایی (عقلانیت مطلق) |
| وضع خط‌مشی با اطلاعات محدود و در نظر گرفتن ترجیحات و منافع اجتماعی و فرهنگی کوتاه‌مدت به‌جای سود و زیان اقتصادی از سوی انسان اداری که به دنبال راه‌حلی بسنده و رضایت‌بخش است نه راه‌حل بهینه | خردگرایی انسان اداری در مقابل اقتصادی که اهدافش در قالب سازمان‌ها و سیستم‌های اجتماعی است، تغییرات اندک و تدریجی با حفظ وضع موجود، تمرکز بر نتایج کوتاه‌مدت، اصلاحات مداوم و تدریجی، تمرین عملی با هدف حل مشکل همراه با سعی و خطا، داشتن ذات محافظه‌کار، استدلال و تحلیل مرحله‌ای و جزئی و ابداعی، میان مشکل و محیط باید سازش ایجاد کرد، راه‌حل‌ها بر مبنای عملکردهای گذشته است بنابراین از نوآوری پایینی برخوردارند | عقلانیت محدود (تغییرات تدریجی، رضایت‌بخش و اکتشافی ابداعی) |

جدول ۱ شاخص‌ها و تعاریف عملیاتی الگوهای خط‌مشی‌گذاری

| تعریف عملیاتی | شاخص‌های اصلی | نوع مدل |
|---|--|-------------------|
| تدوین و اجرای خط‌مشی در مقطع خاص و به صورت یک عمل مستقل انجام نمی‌گیرد، بلکه مرحله‌ای از یک چرخه یا فراگردی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله دیگر است | وجود عوامل و خط‌مشی‌گذاران بی‌شمار، اهمیت بیشتر مراحل و فرایند خط‌مشی‌گذاری نسبت به محتوای خط‌مشی | فراگردی (فرایندی) |
| خط‌مشی‌گذاری در وضعیت بسیار مبهم، بی‌نظم و پیچیده | هرج و مرج سازمان‌یافته، ابهام در ارجحیت‌ها (سازمان در عمل اولویت خود را پیدا می‌کند)، زیر سؤال بودن خردگرایی، کارکرد براساس سعی و خطا، وجود سبدهای از مشکلات و راه‌حل‌ها، مشارکت‌کنندگان موقتی اهمیت برخی جنبه‌ها را کم و زیاد می‌کنند | آشفته |
| مشارکت نهادهای دولتی و غیردولتی در طرح مسئله، وضع، اجرا و نظارت بر خط‌مشی‌گذاری برای دستیابی به منافع مورد نظر خود و حصول منافع عمومی آحاد جامعه | تضمین مشروعیت خط‌مشی از سوی دولت و نهادها، مشارکت بیشتر نهادها در اجرا و اعمال خط‌مشی به دلیل تأمین خواست آنها | نهادی |
| یک خط‌مشی خوب آن است که بازیگران صحنه سیاست و صاحبان قدرت در مورد آن به توافق رسیده باشند بدون آنکه تضمینی وجود | خط‌مشی‌گذاری حاصل بازی‌های قدرت، دادوستدها و فعالیت‌های سیاسی است، لحاظ شدن نفع گروه‌های خاص و نه الزاماً منافع عمومی | سیاسی |

جدول ۱ شاخص‌ها و تعاریف عملیاتی الگوهای خط‌مشی‌گذاری

| تعریف عملیاتی | شاخص‌های اصلی | نوع مدل |
|--|--|---------|
| داشته باشد که تصمیم مذکور بهترین و منطقی‌ترین راه رسیدن به مقصود و هدف است | | |
| داده‌ها به صورت انتظارات و نیازهای جامعه با حمایت شهروندان به درون سیستم خط‌مشی‌گذاری وارد شده و حاصل مرادود آنها خط‌مشی تصویری خواهد بود. نتایج و پیامدهای حاصل از خط‌مشی نیز با بازخور به سیستم برگشت داده می‌شود و موجبات اصلاح و بهبود خط‌مشی را فراهم می‌آورد | خط‌مشی‌گذاری حاصل تبادلات محیطی و فراگردهای داخلی است، شیوه‌ای برای تحلیل و سازمان‌دهی تعاملات، فرایندها و پیچیدگی‌های آنها، خط‌مشی به عنوان بازده سیستم، یک مجموعه از نهادها و فعالیت‌های قابل شناسایی در جامعه که نیازها را به تصمیمات معتبر تبدیل می‌کنند و نیازمند پشتیبانی همه قشرهای جامعه‌اند | سیستمی |

۴ روش تحقیق

پژوهش پیش رو ماهیت توصیفی، تحلیلی و استنباطی دارد و به طراحی مفهومی مدل پرداخته است. همچنین برای مباحث نظری آن از روش مطالعات کتابخانه‌ای و برای تحلیل خط‌مشی‌ها و مدل تحقیق از فنون تحلیل محتوا و تجزیه و تحلیل سیستم بهره گرفته شده است. در بخش نظری تلاش شده است تا با بررسی نقاط قوت و ضعف مدل‌های مطرح خط‌مشی‌گذاری عمومی و متناسب با کارکردهای بخش آموزش عالی بتوان با استفاده از خاصیت هم‌افزایی به تلفیق مناسب مدل‌ها پرداخت و مدلی جامع در عرصه دانشگاه ارائه کرد. در بخش عملی نیز با استفاده از تعاریف عملیاتی و شاخص‌های برگرفته از مدل‌های موجود (جدول ۱)، به تحلیل محتوای خط‌مشی‌های کلان‌شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه آموزش عالی (از ابتدای تشکیل آن شورا تا انتهای سال ۱۳۹۰) و بررسی سیر تدوین و تنظیم (تحلیل) آنها

پرداخته شد تا نوع الگوی به کار رفته تشخیص داده شود؛ چرا که تعیین مدل خط‌مشی تنها از روی متن آن حاصل نمی‌شود بلکه بررسی مسیر طی شده از مرحله پیشنهاد تا مراحل کارشناسی، اصلاحات و تغییرات اعمال شده، تصویب، شکل تصویب، تدوین و ... که در اصطلاح فرایند نامیده می‌شود، همگی در تعیین مدل خط‌مشی گذاری مؤثر است.

همین موضوع کار را برای محققان این حوزه بسیار سخت می‌کند چرا که بیشتر خط‌مشی‌ها حاصل کار طولانی افراد و واحدهای مختلف است و اجزای مجموعه موجود نیز در دوره‌های مختلف مدیریتی سازمان‌های گوناگون شکل یافته و بیشتر دسترسی به اسناد پشتیبان آنها نیز به لحاظ طبقه‌بندی شدن، سخت یا ناممکن است. علاوه بر این ممکن است برخی خط‌مشی‌ها به دلیل وجوه متفاوت به کار رفته در آن با یک الگو جایابی شوند و یا محققان مختلف انواع گوناگونی تشخیص دهند که برای حل این مشکل با استفاده از آزمون‌های محاسبه پایایی - از جمله بررسی مجدد ۱۰ درصد خط‌مشی‌ها و حصول نتایج مشابه - و فرمول ویلیام اسکات (بدیعی، ۱۳۷۴: ۵۶ و باقری، ۱۳۸۱: ۸۰) ضریب قابلیت اعتماد الگوهای تشخیصی بیش از ۹۰ درصد تعیین شود. به طوری که در بررسی مجددی که محقق، دو ماه بعد از بررسی اولیه انجام داد میزان مشابهت مدل‌های تشخیصی بیش از ۹۰ درصد بود.

$$\pi = \frac{p_0 - p_e}{1 - p_e}$$

$$P_i = \text{نسبت هر مدل}$$

$$P_0 = \text{درصد توافق مشاهده شده}$$

$$P_e = \sum_i^k P_i^2 \quad \text{و}$$

$$K = \text{تعداد مدل‌های مورد بررسی}$$

$$\pi = \text{ضریب قابلیت اعتماد}$$

$$P_e = \text{درصد توافق مورد انتظار}$$

۵ یافته‌های تحقیق

در جدول ۲ فهرست برخی از مهم‌ترین خط‌مشی‌های دانشگاهی از مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی آمده است. بعضی از آنها موردی و مختص به وزارت علوم،

ارائه الگوی ترکیبی برای خط‌مشی‌گذاری در عرصه دانشگاه ۱۸۷

تحقیقات و فناوری بوده و بعضی نیز کلان و دربرگیرنده اقدام چندین دستگاه و آن وزارتخانه است. البته این نمونه آماری حاصل بهره‌گیری از نتایج چندین تحقیق مربوط به تشخیص خط‌مشی‌های کلان آن شورا از میان مجموعه مصوبات آن است (رک. باقری، ۱۳۸۱: ۱۹۴ و رستگار خالد، ۱۳۸۰: ۷۹۲).

جدول ۲ الگوهای خط‌مشی‌گذاری در مهم‌ترین سیاست‌های آموزش عالی شورای عالی انقلاب فرهنگی

| ردیف | موضوع مصوبه | شماره جلسه | تاریخ تصویب | الگوی خط‌مشی‌گذاری |
|------|--|------------|-------------|-------------------------|
| ۱ | آیین‌نامه گزینش اخلاقی داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها | ۸ | ۶۳/۱۱/۱۶ | عقلانیت محدود |
| ۲ | سهمیه دانشگاه‌ها [و الحاقیه‌های بعدی] | ۱۱ | ۶۳/۱۱/۳۰ | رضایت‌بخش |
| ۳ | آیین‌نامه گزینش هیئت علمی رسمی دانشگاه‌ها | ۲۳ | ۶۴/۲/۳۱ | عقلانیت محدود |
| ۴ | آیین‌نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی وابسته به سازمان‌های دولتی | ۲۷ | ۶۴/۴/۴ | نهادی |
| ۵ | دستور اصلاح آیین‌نامه اجرایی اعطای فرصت مطالعاتی به اعضای هیئت علمی | ۱۰۲ | ۶۵/۱۰/۳۰ | عقلایی |
| ۶ | شیوه‌نامه توسعه آموزش عالی | ۱۴۳ | ۶۶/۱۲/۱۸ | عقلایی |
| ۷ | آیین‌نامه نحوه نظارت بر فعالیت مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی | ۱۵۸ | ۶۷/۵/۴ | تغییرات تدریجی |
| ۸ | سیاست تحقیقاتی کشور | ۱۶۵ | ۶۷/۷/۱۲ | نهادی |
| ۹ | قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی | ۱۸۳ | ۶۷/۱۲/۲۳ | سیستمی - تغییرات تدریجی |
| ۱۰ | واگذاری کار گزینش استاد به دانشگاه‌ها | ۱۹۹ | ۶۸/۷/۴ | رضایت‌بخش |
| ۱۱ | ایجاد دانشکده خاص اهل سنت برای تدریس | ۲۱۹ | ۶۹/۵/۲ | سیاسی |

جدول ۲ الگوهای خط‌مشی‌گذاری در مهم‌ترین سیاست‌های آموزش عالی شورای عالی انقلاب فرهنگی

| ردیف | موضوع مصوبه | شماره جلسه | تاریخ تصویب | الگوی خط‌مشی‌گذاری |
|------|---|------------|-------------------|---------------------------|
| | علوم دینی مذاهب مختلف اهل سنت | | | |
| ۱۲ | تأیید سیاست وزارت فرهنگ و آموزش عالی در خصوص تقویت کیفی دانشگاه‌ها و گسترش آنها | ۲۲۳ | ۶۹/۶/۲۷ | عقلایی |
| ۱۳ | نام‌گذاری دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی | ۲۹۵ | ۷۱/۹/۱۰ | سیاسی - نهادی |
| ۱۴ | خط‌مشی‌های اساسی بخش‌های آموزش عالی در برنامه دوم توسعه کشور | ۳۰۶ | ۷۲/۲/۲۸ | سیستمی - عقلایی - فرایندی |
| ۱۵ | اساسنامه نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها | ۳۲۴ | ۷۲/۱۲/۳ | سیاسی - رضایت‌بخش |
| ۱۶ | تعمیم شمول مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها | ۳۴۸ | ۷۴/۱/۱۵ | رضایت‌بخش |
| ۱۷ | موافقت اصولی با طرح تقویت رشته‌های هنر | ۳۵۰ | ۷۴/۲/۱۹ | فرایندی |
| ۱۸ | حذف پست معاونت فرهنگی و تأسیس معاونت فرهنگی در دانشگاه‌ها | ۲۶۳ و ۳۵۱ | ۷۰/۸/۱۴ ۷۴/۳/۹ | آشفته |
| ۱۹ | آیین‌نامه فعالیت‌های برون‌مرزی دانشگاه‌ها و همکاری با دانشگاه‌های خارجی | ۳۷۴ | ۷۵/۲/۲۵ | فرایندی - عقلانیت محدود |
| ۲۰ | اساسنامه شهرک‌های علمی و تحقیقاتی | ۳۷۴ | ۷۵/۲/۲۵ | فرایندی - عقلانی - سیستمی |
| ۲۱ | اصول حاکم بر دانشگاه اسلامی | ۴۳۳ | ۷۷/۹/۱۷ | عقلایی |
| ۲۲ | نحوه انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها | ۴۴۱ | ۷۸/۲/۲۱ | نهادی |
| ۲۳ | سیاست‌های راهبردی اسلامی شدن مراکز آموزشی | ۴۶۶ | ۷۹/۵/۲۵ | عقلایی |

جدول ۲ الگوهای خط‌مشی‌گذاری در مهم‌ترین سیاست‌های آموزش عالی شورای عالی انقلاب فرهنگی

| ردیف | موضوع مصوبه | شماره جلسه | تاریخ تصویب | الگوی خط‌مشی‌گذاری |
|------|--|------------|-------------|--------------------|
| ۲۴ | آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل، تقویت و توسعه بسیج دانشجویی | ۴۷۲ | ۷۹/۱۰/۱۳ | سیاسی - نهادی |
| ۲۵ | آیین‌نامه تشکیل بسیج اساتید دانشگاه‌ها | ۴۹۰ | ۸۰/۹/۲۷ | سیاسی - نهادی |
| ۲۶ | استمرار بهره‌مندی دانشگاه‌ها از توانایی‌های علمی استادان بازنشسته | ۴۹۴ | ۸۰/۱/۲۰ | عقلایی |
| ۲۷ | واگذاری انتخاب رؤسای دانشکده‌های مستقل و مراکز آموزش عالی جدید به وزارتخانه‌های ذی‌ربط | ۵۰۳ | ۸۱/۶/۵ | عقلایی |
| ۲۸ | آیین‌نامه مؤسسات آموزش عالی حوزوی | ۵۰۷ | ۸۱/۸/۲۸ | سیاسی - نهادی |
| ۲۹ | شاخص‌های ارزیابی علم و فناوری | ۵۱۰ | ۸۱/۱۰/۲۴ | عقلایی - سیستمی |
| ۳۰ | راهکارهای اجرایی ارتقای علم و فناوری کشور | ۵۳۰ | ۸۲/۹/۲۵ | فرایندی - سیستمی |
| ۳۱ | ضوابط ناظر بر فعالیت نشریات دانشگاهی | ۵۴۰ | ۸۳/۳/۲۶ | سیاسی - فرایندی |
| ۳۲ | شاخص‌های ارزیابی آموزش عالی | ۵۵۰ | ۸۳/۸/۲۶ | عقلایی - سیستمی |
| ۳۳ | سیاست‌های ارتقای مشارکت زنان در آموزش عالی | ۵۷۰ | ۸۴/۷/۲۶ | نهادی |
| ۳۴ | تشکیل شورای هماهنگی فعالیت‌های قرآنی دانشگاه‌ها | ۵۷۵ | ۸۴/۱۰/۶ | نهادی |
| ۳۵ | ساماندهی فعالیت‌های فرهنگی اجتماعی و فوق برنامه دانشجویان خارجی | ۵۷۸ | ۸۴/۱۲/۲ | عقلایی - نهادی |
| ۳۶ | آیین‌نامه تکریم استادان بازنشسته دانشگاه‌ها | ۶۰۱ | ۸۵/۱۲/۱۵ | عقلایی |
| ۳۷ | آیین‌نامه تشکیل هیئت عالی جذب اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها | ۶۰۸ | ۸۶/۴/۱۹ | نهادی - فرایندی |

جدول ۲ الگوهای خط‌مشی‌گذاری در مهم‌ترین سیاست‌های آموزش عالی شورای عالی انقلاب فرهنگی

| ردیف | موضوع مصوبه | شماره جلسه | تاریخ تصویب | الگوی خط‌مشی‌گذاری |
|------|---|------------|-------------|---------------------------|
| ۳۸ | ضوابط مربوط به گسترش بومی‌گزینی در آزمون سراسری دانشگاه‌ها | ۶۲۸ | ۸۷/۵/۱ | رضایت‌بخش - آشفته |
| ۳۹ | تجویز ارائه برخی دروس به زبان غیرفارسی در واحدهای برخی دانشگاه‌ها | ۶۶۲ | ۸۹/۲/۲۱ | رضایت‌بخش |
| ۴۰ | سند نقشه جامع علمی کشور | ۶۷۹ | ۸۹/۱۰/۱۴ | عقلایی - سیستمی - فرایندی |
| ۴۱ | آیین‌نامه ارتقای مرتبه اعضای هیئت علمی مؤسسات آموزشی و پژوهشی | ۶۷۹ | ۸۹/۱۰/۱۴ | عقلایی - سیستمی - فرایندی |
| ۴۲ | آیین‌نامه جامع مدیریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی | ۶۸۴ | ۸۹/۱۲/۱۰ | سیستمی - عقلایی |
| ۴۳ | ماده واحده تفویض اختیار بررسی ضوابط بازنشستگی اساتید به وزرای علوم و بهداشت | ۶۹۳ | ۹۰/۴/۲۸ | رضایت‌بخش |

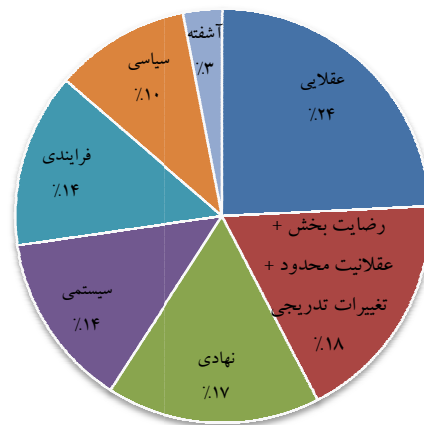
بر اساس جدول ۲، شورای عالی انقلاب فرهنگی در مجموعه مصوبات خود کم‌وبیش از همه الگوهای خط‌مشی‌گذاری استفاده می‌کند که در نمودار ۱ میزان استفاده از آنها مشخص شده است. البته دلایل علمی نحوه تشخیص الگوهای به کار رفته در هر یک از این مصوبات و چرایی کاربست آن الگوها خود بحث مفصلی می‌طلبد که از حوصله این مقاله خارج است و به اختصار فقط به برخی از آنها اشاره می‌شود. نتایج جدول نشان می‌دهد از ۴۳ خط‌مشی کلان آموزش عالی نوزده خط‌مشی (بیش از ۴۵ درصد) ترکیبی بوده و با نگاه تک‌بعدی تنظیم نشده است. ضمناً قسمت عمده این خط‌مشی‌های ترکیبی به دهه اخیر فعالیت آن شورا مربوط بوده که می‌تواند نشانه بهبود وضعیت آن در شورا باشد.

برای مثال با مروری بر مفاد «آیین‌نامه‌های گزینش دانشجویان و اساتید» که در جلسات اولیه فعالیت آن شورا تدوین شده بود و با الگوی عقلانیت محدود و رضایت‌بخش تطبیق داشت (ردیف‌های ۱، ۳ و ۱۰ جدول ۲) متناسب با اوضاع حاد و انقلابی آن موقع و دغدغه‌های جریان انقلاب فرهنگی بوده و با توجه به عدم شکل‌گیری بسترهای اطلاعاتی، آماری، تربیتی و به طبع نبود اطلاعات کامل، کارکرد خط‌مشی‌های فوق به رفع نیاز فوری دستگاه‌های مربوطه و ارضای خواست اولیه ذی‌نفعان تقلیل یافته است. ولی «سند نقشه جامع علمی کشور» (ردیف ۴۰ جدول ۲) که حاصل بحث‌ها و جلسات متعدد کارشناسی چندین دستگاه و گروه‌های ذی‌نفع بوده و در پایان سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده است شامل بخش‌هایی همچون ارزش‌های بنیادین، الگوی نظری، وضع مطلوب^۱ علم و فناوری، چشم‌انداز ۱۴۰۴، اهداف کلان و بخشی، کمیت‌های مطلوب، اولویت‌ها، راهبردها و اقدامات ملی و چارچوب نهادی علم و فناوری است که در برنامه‌های ذیل آن بین نهادها و مراکز علمی و آموزشی تقسیم کار مشخص صورت گرفته است. ترتیب و توالی بخش‌های گوناگون این خط‌مشی کلان آموزشی و وابستگی و پیوستگی آنها نشان می‌دهد الگوی آن خط‌مشی‌گذاری فرایندی، سیستمی و عقلایی (با توجه به در نظر گرفتن همه جوانب) بوده است گرچه شاید این سند همانند همه مصنوعات ساخت بشر دارای اشکال باشد.

همچنین مروری بر سوابق و مستندات پیشنهاددهندگان خط‌مشی «حذف و تأسیس معاونت فرهنگی دانشگاه‌ها» (ردیف ۱۸ جدول ۲) که با الگوی آشفته تطبیق یافته است، نشان می‌دهد این موضوع در جلسات متعددی از جمله ۲۶۳، ۳۵۱، ۳۵۳، ۶۸۴ آن شورا درباره ابقا یا حذف پست معاونت فرهنگی در دانشگاه‌ها بحث شده است.

البته همان‌طور که گفته شد نقش دانشگاه‌ها در فرهنگ‌سازی و ارتقای فرهنگی جامعه انکارناپذیر است و یکی از ارکان این مهم وجود معاونت فرهنگی در دانشگاه‌هاست که از لحاظ هماهنگی ساختاری بین معاونت‌های دانشگاه با سیاست‌های دانشگاه و آموزش

عالی، نمی‌توان انتظار این کارکرد را از واحدهای دیگری داشت که به امور فرهنگی می‌پردازند. اما شاید بتوان گفت دلیل اصلی تأسیس و حذف مداوم این پست در دانشگاه‌ها، نقش، قدرت و موقعیت گروه‌های رقیب آن بوده که پیامد ابهام در اهداف، وضعیت و وظایف این پست مهم را می‌توان در اوضاع اسف‌بار فرهنگی برخی دانشگاه‌ها مشاهده کرد. با وجود این می‌توان گفت حتی در وضعیت موجود که به طبع فاصله زیادی با وضعیت مطلوب دارد شورا برای اثربخشی بیشتر، حدود نیمی از خط‌مشی‌های مصوب خود را به‌ویژه در دهه اخیر به‌صورت تلفیقی طراحی کرده است که تا حدودی با الگوی پیشنهادی این تحقیق قرابت دارند و می‌توانند مؤید یکدیگر باشند. تجربه نشان داده خط‌مشی‌های ترکیبی از نظر نظام‌مندی، جامع‌نگری بیشتر و طی کردن فرایندهای لازم از مقبولیت اجتماعی و اقبال بالاتری برای توفیق در اجرا برخوردار بوده‌اند.



نمودار ۱ الگوهای خط‌مشی‌گذاری سیاست‌های آموزش عالی شورای عالی انقلاب فرهنگی

۵-۱ طراحی الگویی مناسب برای خط‌مشی‌گذاری در دانشگاه‌ها

صاحب‌نظران علوم سیاسی و مدیریتی نظیر دیگر شاخه‌های علوم، مدل‌های چندی را مطرح

کرده و برای درک مسائل خط‌مشی‌گذاری ارائه داده‌اند. هریک از این الگوها مسائل خط‌مشی عمومی، علل و پیامدهای آن را از دیدگاه مختلف بررسی می‌کند. درحالی‌که هیچ‌یک از این مدل‌ها بهترین مدل تلقی نمی‌شود، هریک از آنها دیدگاه‌های مشخصی را درباره مسائل مختلف خط‌مشی ارائه می‌دهند و ما را قادر می‌سازند مشکلات عمومی را به بهترین نحو تجزیه و تحلیل کنیم. در واقع باید با توجه به اقتضاها و شرایط تصمیم، از مدل‌های مناسب استفاده شود و نباید مدلی را به‌طور مطلق بهترین الگو تلقی کرد. در بیشتر موارد، ترکیب مدل‌ها می‌تواند وسیله مؤثرتری برای تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری باشد (الوانی، ۱۳۸۷: ۵۳). از این رو ارائه الگوی خط‌مشی‌گذاری برای اتخاذ تصمیم در حیطه آموزش عالی کشور با توجه به تأثیر عوامل متعدد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و ... بر آن و همچنین بازتاب‌های وسیع و گسترده این بخش بر وضعیت جامعه، باید با احتیاط انجام گیرد.

نگرش سیستمی سعی دارد در موضوع بین‌رشته‌ای و چندوجهی خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی، الگوها را برای تدوین یک الگوی همه‌جانبه و عام به هم نزدیک سازد. به عبارت دیگر در اینجا نگرش سیستمی به این معناست که همه اجزا یا عناصر هر پدیده نسبت به هم متعامل و با یکدیگر پیوسته شوند و یک کل را تشکیل دهند. یک سیستم از عناصر و زیرسیستم‌ها (سیستم‌های فرعی) متشکل می‌شود که به یکدیگر وابسته و مرتبط‌اند. این زیرسیستم‌ها با یکدیگر در تعامل‌اند و مجموعه‌ای واحد و منسجم را تشکیل می‌دهند. با این تعریف هر پدیده‌ای را می‌توان با دید سیستمی تجزیه و تحلیل کرد یا به نمایش درآورد، فقط باید بتوان بین اجزا یک مجموعه ساخت. این مقاله تغییر نگاه خط‌مشی‌گذاری از وضعیت یک‌بعدی به چندبعدی را در نظر دارد. به عبارت دیگر این الگوی ترکیبی با استفاده از هم‌افزایی نقاط قوت هریک از الگوها به آشتی میان آنها می‌پردازد و متناسب با توانایی هر کدام از الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی در مراحل مختلف، فرایندهای سیستم خط‌مشی‌گذاری دانشگاهی از آنها بهره می‌گیرد.

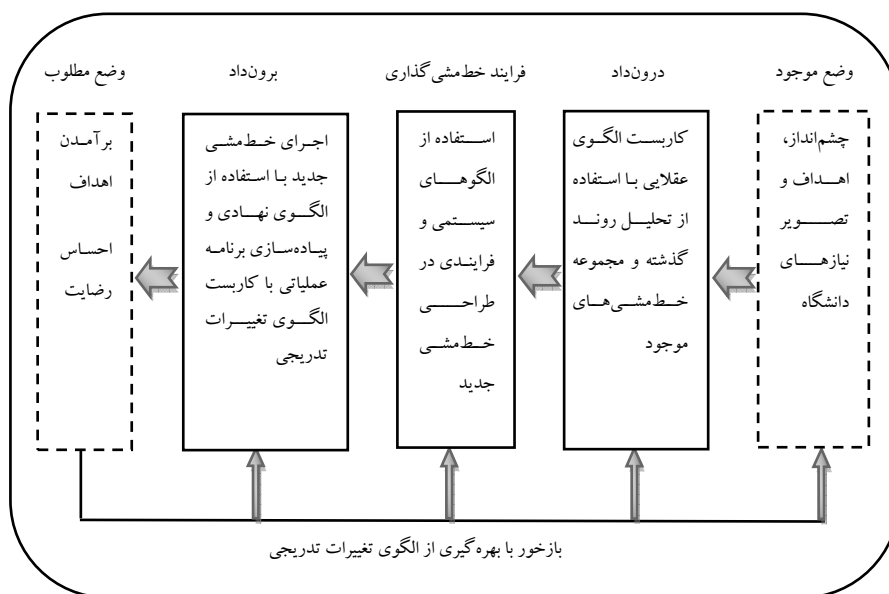
الگوی پیشنهادی این تحقیق، یک الگوی تلفیقی با رویکردی اقتضایی است که

حاصل کاربست پنج مدل سیستمی، فرایندی، عقلایی، جزئی - تدریجی و نهادی است. این الگو با استفاده از روش تحلیل سیستمی و با در نظر گرفتن فرایندها و الزامات اساسی سیستمی طراحی شده که هدف آن خط‌مشی‌گذاری در عرصه دانشگاه است. حتی هر خرده سیستم وظایف، فرایند و کارکرد خاصی دارد که الگوی مناسب هر کدام در عرصه دانشگاه مشخص و در شکل ۲ تعیین شده است.

در حال حاضر هر پنج مدل را نظام خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی و دانشگاه‌ها به‌طور مجزا به کار می‌گیرند (رک. جدول ۲). ولی این الگو در قبال نارسایی‌ها و محدودیت‌های کاربرد مجزای مدل عقلایی و جزئی - تدریجی در حیطه خط‌مشی‌گذاری اتخاذ شده و در عین حال به حضور نهادها و دستگاه‌های مرتبط با دانشگاه‌ها در امر خط‌مشی‌گذاری قائل است و نظام آموزش عالی را به‌مثابه یک سیستم باز تلقی می‌کند که در تعامل با محیط است و به‌صورت فرایندی به حل مسائل خود می‌نگرد. اعتقاد بر این است که نگاه یک‌بعدی به حل مسائل از طریق یک مدل خط‌مشی‌گذاری متداول، با اوضاع متنوع و پیچیده امروزی دانشگاه‌ها نمی‌تواند خیلی مثمرتر باشد. برای مثال مدل عقلایی به دلیل زمان‌بر بودن، عدم دسترسی به منابع مورد نظر و ناتوانی در پیش‌بینی اوضاع احتمالی آینده بیشتر یک مدل ایدئال به‌نظر می‌رسد تا واقع‌بینانه و قابل اجرا. همچنین مدل جزئی - تدریجی امکانات و فرصت‌های عالی را نادیده گرفته و حقایق تجربی که تصمیمات جزئی - تدریجی اغلب در مفهوم تصمیمات اساسی می‌گیرد کم‌اهمیت تلقی می‌کند و فقط بر مبنای فعالیت‌های گذشته و بدون توجه به دنیای متحول و پیچیده مدیریت دانشگاه‌ها خط‌مشی‌گذاری می‌کند.

این الگو در واقع شیوه‌ای ترکیبی است که پدیده و مفاهیم را در سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردی حوزه آموزش عالی کشور با مسائل سطوح پایین و جزئی که برای سطوح بالاتر تدارک دیده می‌شود، با توجه به اصول و مبانی ارزشی مهندسی آموزش عالی، صلاح‌دید مردم، نهادها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با دانشگاه‌ها تلفیق می‌کند و با توجه به اوضاع و

عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی در کشور و جهان به تصمیم‌گیری در دانشگاه‌ها مبادرت می‌ورزد.



شکل ۲ الگوی پیشنهادی نظام خط‌مشی‌گذاری در دانشگاه

این الگو (شکل ۲) پس از طراحی اولیه برای اعتبارسنجی و ارزیابی در دو مرحله در اختیار چهل نفر از خبرگان خط‌مشی‌گذاری قرار گرفت که نتایج آن ضمن تکمیل و تأیید الگو براساس اعتبار صوری خبرگان و با میانگین پایایی $0/827$ در میان اجزای متفاوت آن سیستم، بر کارآمدی آن تأکید دارد (باقری، ۱۳۹۱: ۱۲۶).

۵-۱-۱ اجزای الگوی پیشنهادی

الگوی پیشنهادی مورد بحث شامل پنج مدل سیستمی، فرایندی، عقلایی، نهادی و تغییرات

تدریجی است که به جز مدل سیستمی که پایه و اساس الگوی تلفیقی و محاط بر بقیه است هر یک در مرحله خاصی از نظام خط‌مشی گذاری مؤثرند. در اینجا نظام خط‌مشی گذاری همانند دیگر نظام‌ها (سیستم‌ها) از اجزای ثابتی چون درون‌داد، فرایند^۱ برون‌داد و حتی برآیند وضع مطلوب تشکیل شده است (رک. صادقی، ۱۳۸۵: ۱۸). همچنین محقق جزء سیستمی دیگری را به فراخور ماهیت موضوع مورد بررسی (دانشگاه) به اجزای ثابت سیستم افزوده که همان وضع موجود است که با استفاده از آرمان‌ها، اهداف و نیازهای فعلی چشم‌انداز آینده دانشگاه به تصویر کشیده می‌شود. البته در جزء آخر سیستم یا برآیند، میزان رسیدن به این اهداف و چشم‌انداز محاسبه و در صورت نقصان و یا عدم تطبیق با تصویر دریافتی از ابتدای سیستم، با استفاده از الگوی تغییرات تدریجی و بازخور اقدام به اصلاح نقیصه مربوطه می‌شود؛ مگر اینکه نقص مورد نظر دارای اشکالات اساسی باشد که فرایند از ابتدا دوباره طی می‌شود. البته بازخور می‌تواند برای اصلاح مراحل قبلی هر یک از آنها انجام شود (باقری، ۱۳۹۱: ۱۲۱-۱۱۷).

در ابتدای این سیستم (مرحله درون‌داد) کار تدوین خط‌مشی بیشتر با استفاده از مدل عقلایی آغاز می‌شود که شامل شناخت و درک مشکل، جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات کامل درباره اهداف عملیاتی، گزینه‌های خط‌مشی و دیگر ارزش‌ها و منابع جامعه که در خصوص خط‌مشی مورد نظر است و سپس پیامدهای هر گزینه به‌طور دقیق محاسبه و با گزینه‌هایی که بالاترین بازده را دارد مقایسه و پیشنهاد می‌شود. در مرحله فرایند داده‌های به‌دست آمده از مرحله قبل در قالب الگوهای سیستمی و فرایندی، ساختار پیدا کرده و خروجی سیستم که همانا خط‌مشی است در مرحله برون‌داد نمود پیدا می‌کند. در مرحله برون‌داد خط‌مشی تدوین شده، با الگوی نهادی و نهادهای ذی‌ربط جامعه - که البته در مراحل قبلی نیز به‌منظور اجرای بهینه تصمیم‌گیری مشارکت داشته و گزینه‌هایی را ارائه داده‌اند که پس از بررسی این راه‌حل‌ها بر سر یک راه‌حل بهینه اجماع کرده‌اند - اجرا

می‌شود. در این مرحله برای آنکه مقاومت در برابر خط‌مشی جدید کاهش یابد می‌توان از الگوی گام به گام تغییرات جزئی - تدریجی در خط‌مشی قبلی بهره گرفت.

۶ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

امروزه مطالعات نشان می‌دهد بررسی، هدایت و نظارت بر چنین موضوعاتی جز از طریق الگوی سیستمی امکان‌پذیر نیست. بنابراین با عنایت به مباحث نظری و یافته‌های تحقیق، توصیه می‌شود شورای عالی انقلاب فرهنگی در خط‌مشی‌گذاری‌های خود اولاً از میزان تبعیت از الگوهای سیاسی، عقلانیت محدود و نهادی بکاهد و به الگوی سیستمی بیفزاید؛ ثانیاً مجموعه خط‌مشی‌گذاری خود را با کمک الگوهای فرایندی و سیستمی از حالت تک‌ساخته بودن و حل مشکل و رفع نیاز فوری یک دستگاه به سوی تدوین ابرخط‌مشی‌های نظام‌مند و هماهنگ با موضوعات پیرامونی سوق دهد.

از این رو در این مقاله ضمن توصیف و تحلیل الگوهای گوناگون، سعی شد الگویی اقتضایی بر پایه سیستمی برای خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی کشور ارائه شود. در این خصوص از یک سو می‌توان ادعا کرد این الگو به دلیل همسانی با سطوح سیستمی بالاتر از خود (مهندسی فرهنگی) قابلیت سازگاری با آن را دارد و از سوی دیگر الگوی تلفیقی ارائه شده در این مقاله ما را از اتکا به روش و شیوه خاص برحذر می‌دارد و موقعیت را عامل تعیین‌کننده‌ای در انتخاب شیوه مطلوب خط‌مشی‌گذاری در عرصه پژوهش می‌داند. با استفاده از این الگو خط‌مشی‌گذاران آموزش عالی می‌توانند با بهره‌گیری از تلفیق مدل‌های موجود در مدل تحقیق و با توجه به وضعیت و موقعیت‌های محیطی و مراحل فرایند، بهترین و مناسب‌ترین روش را برگزینند و به انتخاب و وضع خط‌مشی در نظام آموزش عالی کشور پردازند؛ چرا که برای خط‌مشی‌گذاری در بخش‌های مختلف اجتماعی و از جمله نظام آموزش عالی، ارائه مدل خاصی که بتواند پاسخ‌گوی همه مشکلات آن بخش باشد تقریباً ناممکن است.

منابع و مآخذ

۱. آلموند، گابریل ا.، جی. بینگهام، پاول جونیور و رابرت جی. مونت (۱۳۸۱). چهارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، چاپ سوم، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۲. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۷). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، سمت.
۳. الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۷۹). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۴. الوانی، سیدمهدی، سیدبهباد پورسید و مهربان هادی پیکانی (۱۳۸۸). «مروری بر مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، ش ۵۹.
۵. باقری، محمدرضا (۱۳۸۱). «بررسی سیاست‌گذاری در مدیریت کلان فرهنگی کشور (شورای عالی انقلاب فرهنگی)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت امور فرهنگی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.
۶. _____ (۱۳۹۱). «تدوین الزامات طراحی سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی برای ساخت آگاهانه واقعیت آینده»، رساله دکتری مدیریت فرهنگی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات اصفهان.
۷. بدیعی، نعیم (۱۳۷۴). تحلیل محتوای مطبوعات، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها.
۸. پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷). مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران، سمت.
۹. _____ (۱۳۸۲). «تصورپردازی از آینده: استراتژی اقدام در سیستم‌های اجتماعی»، سخن‌سمت، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، ش ۱۰.
۱۰. دانش‌فرد، کرم‌الله (۱۳۸۹). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
۱۱. رستگار خالد، امیر (۱۳۸۰). ارزشیابی عملکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی.
۱۲. رضائیان، علی (۱۳۹۰). تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم، چاپ چهاردهم، تهران، سمت.
۱۳. صادقی، ایرج (۱۳۸۵). تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم‌ها، تهران، نشر دات.
۱۴. فریدون، عبدالحسین (۱۳۸۶). «آموزش عالی و توسعه ملی»، مجموعه مقالات همایش آموزش عالی و توسعه پایدار، وزارت علوم و تحقیقات فناوری.

۱۵. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). تصمیم‌گیری سازمانی و فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، سمت.
۱۶. گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین (۱۳۸۴). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ دوم، تهران، یکان.
۱۷. مولر، پیر (۱۳۷۸). سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر.
۱۸. وحید، مجید (۱۳۸۵). «دموکراسی در آیین سیاست‌گذاری عمومی»، فصلنامه فرهنگ اندیشه، ش ۱۸.
۱۹. وحید، مجید و حسین قلجی (۱۳۸۶). «روش‌های سیاست‌گذاری عمومی»، فصلنامه سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۱.
20. Angello M. F. (2001). *A Postmodern Literacy Police Analysis*, Publisher, Peter Lang Pub Inc.
21. Bache, I. and A. Taylor (2003). "The Politics of policy Resistance: Reconstructing Higher Education", *Journal of Public Policy*, Vol. 23, No. 3.
22. Brooks, A. C. and G. B. Lewis (2002). "Enhancing policy Models with Exploratory Analysis", *Journal of Public Policy*, Vol. 12, No. 3.
23. Dye, T. (2002). *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentic Hall.
24. Fenge, R. (2008). "The Provision of Higher Education in a Global World-Analysis and Policy Implications", *Journal of CESifo Economic Studies*, Vol. 54, No. 2.
25. Fischer, F. Miller and M. S. Sidney (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Publisher CRC, 1 Edition.
26. Gupta, D. K. (2001). *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools and Techniques*, Publisher CQ Press.
27. Guseh, J. and M. Clayton (2004). "Quality and Complexity-lessons from English Higher Education", *International Journal of Quality and Reliability Management*, Vol. 16, No. 9.
28. Jones, B. D. and F. R. Baumgartner (2005). "A Model of Choice for Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 3.