

مروری بر مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در نظام

آموزش عالی

دکتر سیدمهدی الوانی*

دکتر بهزاد پورسید**

مهربان هادی پیکانی***

تاریخ پذیرش ۸۸/۳/۱۶	تاریخ دریافت ۸۸/۱/۱۸
---------------------	----------------------

آموزش عالی یکی از پرارزش‌ترین منابع برای پیشرفت و توسعه جوامع و از اثربخش‌ترین سازوکارهای هر کشور برای مقابله با چالش‌های قرن حاضر است. نظام آموزش عالی به‌منظور دستیابی به این مهم باید سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مناسبی را در زمینه‌های آموزشی و پژوهشی در عرصه دانشگاه‌ها و دیگر مؤسسات آموزش عالی اتخاذ و عملیاتی کند. اتخاذ چنین سیاست‌هایی مستلزم آن است که یک نظام آموزش عالی ضمن برخورداری از شیوه‌ها و الگوی مناسب خط‌مشی‌گذاری در سطوح عالی تصمیم‌گیری، هم به استانداردهای علمی و هم اوضاع سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه توجه و امعان‌نظر نماید. بنابراین ارائه یک مدل مناسب همراه با نگاهی آسیب‌شناسانه به فرایندهای خط‌مشی‌گذاری جاری در نظام آموزش عالی کشور ضروری است. مقاله حاضر ضمن توصیف و بررسی مدل‌های متداول در این امر به معرفی الگوی پیشنهادی برای خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی ایران می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: فرایند خط‌مشی‌گذاری؛ نظام آموزش عالی؛ مدل خط‌مشی‌گذاری

* استاد دانشگاه علامه طباطبایی؛

E-mail: sralvani@gmail.com

** عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: pourseyedbe@yahoo.com

*** دانشجوی دوره دکتری مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی؛

E-mail: mehr_2323@yahoo.com

مقدمه

در عرصه پژوهش، کاربرد علوم خط‌مشی‌گذاری بسیار قابل تعمق است. علوم خط‌مشی‌گذاری ما را به عرصه فعالیت‌های خرد و اداری دولت رهنمون می‌سازد که نمود عینی‌تر دارد. یکی از این عرصه‌ها در جامعه، نظام آموزش عالی است که به دلیل تأثیر پراهمیتش در راستای انسان‌سازی و ترویج علوم و فنون در میان آحاد جامعه (فریدون، ۱۳۸۶: ۲۶)، لازم است از جهت شیوه خط‌مشی‌گذاری و تعیین مدل خط‌مشی توجه شود.

مدل تعیین خط‌مشی چارچوب اساسی استفاده از یک استراتژی خاص را معین می‌سازد (مولر، ۱۳۷۸: ۵۴). از این مدل‌ها همچنین به‌عنوان اساس و پایه معیارها و استانداردهای ارزشیابی خط‌مشی و راهنمای توسعه و پیشرفت بهره گرفته می‌شود. با استفاده از الگوها می‌توان مسیر و فرایند خط‌مشی‌گذاری و روش به کارگیری در تعیین خط‌مشی را مشخص کرد و با ترسیم واقعیات در فضای مجازی بهترین تحلیل وضعیت را ارائه و راه‌حل را انتخاب کرد (قلی‌پور، ۱۳۷۸: ۱۴۸).

در این مقاله با اتکا به مطالعات اکتشافی صورت گرفته از سوی محقق، مروری بر ادبیات خط‌مشی‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری در آموزش عالی انجام می‌شود که طی آن مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی بحث و بررسی می‌شود و در نهایت به مدل پیشنهادی برای سیاست‌گذاری در این عرصه می‌پردازد.

۱ مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی

نظریه‌ها و مدل‌های مختلفی برای تبیین فرایند خط‌مشی‌گذاری طرح شده است که با عنایت به روند روبه افزایش و پیچیدگی روزافزون آنها محال است بتوان در یک مقاله درباره این مدل‌ها به صورت مبسوط بحث کرد. از این رو، با عنایت به ضرورت اختصار به بررسی تعدادی از مدل‌های اصلی می‌پردازیم که بیشتر توجه اندیشمندان را به خود جلب کرده است.

۱-۱ مدل عقلانیت مطلق یا خردگرایی کامل^۱

عقلانیت مطلق، خردگرایی انسان اقتصادی^۲ است که در تقابل با انسان اجتماعی قرار دارد. انسان اقتصادی در هر لحظه ترجیحات خود را تشخیص می‌دهد و اهداف مشخص و منسجم را دنبال می‌کند. این مدل بر سه فرض اساسی استوار است: اول، دسترسی خط‌مشی‌گذار به تمامی اطلاعات مورد نیاز؛ دوم، شناخت روشن از ترجیحات و خواسته‌ها؛ و سرانجام برخورداری خط‌مشی‌گذار از استدلالی کلی‌نگر که امکان بررسی جامع همه راه‌حل‌ها و مقایسه آنها را به وی می‌دهد (وحید، ۱۳۸۵: ۱۸).

مراحل سیاست‌گذاری براساس این مدل به این صورت است: تعریف اهداف، درجه‌بندی ارزش‌ها، مشخص کردن ترجیحات، شناسایی تمام گزینه‌های مناسب، محاسبه همه نتایج گزینه‌ها و مقایسه آنها و انتخاب گزینه یا ترکیبی از گزینه‌ها که می‌تواند بیشترین ارزش را به حداکثر برساند (Tansey, 2003: 89).

گذشته از استفاده فراوان این مدل در سازمان‌ها و سطوح مختلف سیاست‌گذاری، از اواخر دهه ۱۹۵۰ انتقاداتی به آن شد. از نظر کسانی که به سیاست‌گذاری با رویکردی دمکراتیک می‌نگرند بدترین انتقاد وارده به این مدل، آن است که نیازمند یک اقتدار مرکزی است که تعیین می‌کند کدام ارزش‌ها و اهداف بایستی انتخاب شود. بنابراین مدل عقلایی، متمایل به سیاست‌گذاری تمرکزگرا^۳ و تکنوکراتیک است و این مسئله نقش شهروندان در سیاست‌گذاری را به شدت کاهش می‌دهد (وحید و قلیجی، ۱۳۸۶: ۲۷).

خط‌مشی‌گذاری بر مبنای این مدل، در عمل با موانع بسیاری روبه‌روست. به عبارت دیگر در پاسخ به این سؤال که چرا خط‌مشی‌گذاری فرایندی چندان عقلانی نیست؟ می‌توان چند مانع را برشمرد:

۱. ارزش‌ها و اهداف اجتماعی مشخصی وجود ندارد که بر آنها اجماع باشد وجود

1. Perfect Rationality Model

2. Economical Man

3. Centralized

- ندارد و برعکس ارزش‌های متفاوت و متناقض در عرصه خط‌مشی‌گذاری حاکم است.
۲. بسیاری از ارزش‌ها و اهداف، قابل مقایسه و ارزش‌گذاری نیستند که بتوان آنها را به ترتیب مشخص کرد.
 ۳. خط‌مشی‌گذاران به دنبال حداکثرسازی دستیابی به اهداف نیستند و تا زمانی تلاش می‌کنند که راهی قابل اجرا پیدا کنند.
 ۴. سرمایه‌گذاری‌های فراوان در روند جاری برنامه‌ها و سیاست‌ها، خط‌مشی‌گذاران را از بازشناسی و توجه دوباره به سایر گزینه‌های ممکن باز می‌دارد.
 ۵. موانع بی‌شماری بر سر راه جمع‌آوری اطلاعات کافی برای ارزیابی همه گزینه‌های ممکن و نتایج آنها وجود دارد که شامل هزینه جمع‌آوری اطلاعات، زمان و ... است.
 ۶. هنوز قابلیت‌های پیش‌بینی علوم به اندازه کافی توسعه نیافته است تا خط‌مشی‌گذاران را برای درک دامنه نتایج و پیامدهای تک‌تک گزینه‌ها توانا کند.
 ۷. خط‌مشی‌گذاران حتی با فنون پیشرفته تحلیل رایانه‌ای هم نبوغ لازم برای محاسبه دقیق هزینه - فایده تعداد فراوانی از ارزش‌ها و اهداف فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را به دست نیاورده‌اند.
 ۸. اطمینان نداشتن به نتایج خط‌مشی‌های آینده خط‌مشی‌گذاران را مجبور می‌کند تا آنجا که می‌توانند به خط‌مشی‌های قبلی بچسبند و به این ترتیب احتمال بروز نتایج ناخواسته و غیرمنتظره را کاهش دهند.
 ۹. طبیعت بخش‌بخش شده خط‌مشی‌گذاری در بوروکراسی‌های عریض و طویل تعامل خط‌مشی‌گذاران را به حدی سخت کرده است که نظریات هر کدام از مسئولان بخش‌های مختلف را به سختی می‌توان به صورت یک تصمیم جمع‌بندی کرد (Dye, 2002).
- با وجود چنین نگرانی‌هایی درباره محدودیت‌های عقلانیت انسان و الزامات جهان عینی بر خط‌مشی‌گذاران تلاش‌های چندی انجام گرفته است تا عقلانیت تصمیمات بوروکرات‌ها و مدیران را ارتقا بخشد که می‌توان از مدل‌سازی، کاربرد ریاضیات و آمار، خط‌مشی‌گذاری تجربه‌گرا، جداول تصمیم‌گیری و جداول ارزیابی یاد کرد (Palumbo, 2004: 98). مضافاً

اینکه شاید مدل عقلانیت مطلق در سطوح کلان اجتماعی کارکرد بسیاری نداشته باشد اما در تصمیم‌گیری‌های سازمانی و خرد که دارای وضعیت نسبتاً ثابت، دسترسی به اطلاعات لازم و معیارهای کمی هستند، قابلیت بالایی دارد. در حوزه‌های تکنیکی و فنی هم می‌توان از این مدل استفاده فراوانی برد.

البته استفاده از مدل خط‌مشی‌گذاری عقلایی برای تصمیم‌گیری در امور دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کار مشکلی است. مهم‌ترین ویژگی‌های این مؤسسات (دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی)، نبود اهداف روشن، مشخص و تحول در تکنولوژی‌های آموزشی است (Stivenson, 2006: 112). همچنین خط‌مشی‌گذاران در نظام آموزش عالی علاقه‌مند به مذاکره در خصوص راه‌حل‌ها برای رفع مشکلات موجود هستند؛ زیرا به جای منافع عمومی، منافع شخصی را دنبال می‌کنند (Mingat and Tan, 2003).

با وجود مفروضات اساسی مدل خط‌مشی‌گذاری عقلایی که یکی از آنها دسترسی به تمام اطلاعات لازم است، خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی با توجه به این اصل مستلزم شناخت همه اطلاعات درباره نظام آموزش عالی داخلی و عوامل فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مرتبط با آن و همچنین در سطح بین‌الملل و انجام مطالعات تطبیقی در این راستا به منظور اتخاذ خط‌مشی‌های آموزش عالی است. اما در عمل موانع بی‌شماری بر سر راه جمع‌آوری اطلاعات مذکور برای ارزیابی همه گزینه‌های ممکن و نتایج آنها وجود دارد که هزینه جمع‌آوری اطلاعات، زمان و غیره را شامل می‌شود (Kritzinger, 2008: 145-147).

از منظر مدل عقلایی در خط‌مشی‌گذاری، ترجیحات و خواسته‌های خط‌مشی‌گذاران و اهداف آنها باید روشن و مشخص باشد. نظام آموزش عالی همان‌گونه که در بالا ذکر شد اهداف روشن و مشخصی ندارد و سیاستگذاران در این حیطه نیز همیشه از ترجیحات یکسان برخوردار نیستند. در خط‌مشی‌گذاری نظام آموزش عالی در بسیار از مواقع نگاه دوربرد و کل‌نگر وجود ندارد؛ زیرا به دلایل سیاسی و نبود تضمین کافی برای سیاستگذاران این

عرصه، خط‌مشی‌گذاران بیشتر اهداف کوتاه‌مدت و آنی را برای دستیابی به نتایج سریع‌تر دنبال می‌کنند. با وجود مباحثی که در بالا برای پاسخ‌گو نبودن مدل عقلایی برای خط‌مشی‌های نظام آموزش عالی ذکر شد اما این مدل در صورت وجود بستر مناسب می‌تواند به راه‌حل‌ها و تصمیمات بهینه منجر شود (قلی‌پور، ۱۳۸۷). در جمهوری اسلامی ایران نیز نهادی سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی برخی خط‌مشی‌ها را به پشتوانه مدل عقلایی اخذ کرده‌اند.

برای مثال تصویب قانون تکمیل اساسنامه الگو برای مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۱، قانون تأیید صلاحیت اعضای مؤسس مؤسسات آموزش عالی مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و همچنین تصویب قانون استمرار بهره‌گیری دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی از توانایی‌های علمی استادان بازنشسته در تاریخ ۱۳۸۱/۲/۱ که همگی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است در قالب مدل خط‌مشی‌گذاری عقلایی اتخاذ شده است. این مصوبات بیانگر وجود اهداف و ترجیحات مشخص، دیدگاه کل‌نگر و دوربرد و همچنین اطلاعات نسبتاً کاملی در زمینه‌های مذکور بوده است.

۲-۱ مدل رضایت‌بخش^۱

انتقادهای درباره نگرش افراطی موجود در مدل عقلانیت مطلق تلاش برای ارائه یک جایگزین را به وجود آورد و در نهایت مدل عقلانیت محدود را هربرت سایمون ارائه داد (Simon, 1957). عقلانیت محدود، خردگرایی انسان‌اداری^۲ است که در مقابل 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 ایده را رد کرد که اهداف و ترجیحات را می‌توان به صورت نظام‌مند مشخص کرد و مطلق به دست آورد. از نظر وی انتخاب‌ها مقید به قیود و محدود به حدود است، خرد انسانی همیشه با دو قید اساسی و اجتناب‌ناپذیر مقید است؛ اول نقص دائمی

1. Satisfying Model
2. Administrativ Man

اطلاعات؛ شناخت نتایج خط‌مشی‌های مختلف و ارزش‌هایی که با آنها به‌دست خواهد آمد فقط به‌صورت نسبی، جزئی و حدسی ممکن است. دوم، عدم امکان بهینه‌سازی در حد کمال مطلوب برای هر انتخاب با قابلیت‌های واقعی انسان در تحلیل اطلاعات و استدلال براساس آن تناسبی ندارد و لذا به‌جای یک استدلال و تحلیل جامع و کلی‌گرا مانند آنچه که در مدل کلاسیک توصیه می‌شود، خط‌مشی‌گذار فقط می‌تواند به استدلال و تحلیل مرحله‌ای و جزئی دست زند. در این مدل، تصمیم‌گیر راه‌حل‌های ممکن را بررسی می‌کند اما با یافتن راه‌حلی که با معیارهای تعریف شده انطباق دارد و یا حتی مخالفت ندارد مبادرت به انتخاب می‌کند و دیگر تا یافتن بهترین راه‌حل ادامه نمی‌دهد؛ راه‌حل انتخاب شده نه بهترین بلکه از میان راه‌حل‌های بررسی شده بهترین راه‌حل است (Brooks and Lewis, 2002: 69-72).

مدل رضایت‌بخش بیانگر رفتار تصمیم‌گیری است که بایستی میان حل یک مشکل و قیدوبندهای محیط و نظام‌سازی ایجاد کند. از این‌رو حصول رضایت مبنای انتخاب در این مدل خواهد بود (Guseh, 2003: 56). انسان اداری به دنبال یافتن راه‌حلی بسنده^۱ است نه بهینه^۲. سایمون در کتاب *رفتار سازمانی* دو ویژگی مثبت برای انسان اداری خود می‌شمارد: اول، از آنجایی که به دنبال رضایتمندی است لذا می‌تواند بدون بررسی همه گزینه‌ها و احتمالات که بسیار وقت‌گیر و غیرمفید است تصمیم‌گیری کند. دوم، وی ارتباط متقابلی بین محیط و سیستم در نظر می‌گیرد و بنابراین تصمیمات او دارای حد بالایی از پذیرش، انطباق و کارایی است (Simon, 1957: 29).

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، تعیین اینکه آیا با حداقل استانداردها و یا سطح رضایت‌بخشی منطبق است و یا تغییر خط‌مشی (Guseh, 2003: 318).

1. Adequate
2. Optimal

اگرچه خط‌مشی‌گذاران نظام آموزش عالی 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 تعدیل می‌شود (Roberg and Boon, 2005: 156). بنابراین خط‌مشی‌گذاران در این عرصه سعی در انتخاب راه‌حل‌های آموزشی بر مبنای عملکردهای گذشته و ارزیابی آنها بر مبنای درجه رضایت‌بخشی خواسته‌ها دارند. در بسیاری از کشورها برای اتخاذ خط‌مشی در نظام آموزش عالی، راه‌حل‌های جدید طبق سطوح مختلف رضایت‌بخشی و خواسته‌ها بررسی می‌شود. اما مشکل عمده اینجاست که سطح رضایت‌بخشی، تعریف و تعیین آن در فرهنگ‌ها و اذهان مختلف باهم متفاوت است بنابراین، خط‌مشی‌های نظام آموزش عالی که با این رویکرد اتخاذ می‌شود از نوآوری بسیار پایینی برخوردار است (Roberg and Boon: 2005).

در کشور ما با وجود محدودیت‌هایی که مدل رضایت‌بخش برای تصمیم‌گیری دارد، بسیاری از خط‌مشی‌ها در عرصه آموزش عالی با توجه به این مدل گرفته می‌شود. مصوبه اصلاح و تکمیل تأسیس مؤسسه آموزش عالی غیرانتفاعی امام علی (ع) در تاریخ ۷۹/۲/۲۰، قانون اصلاح بند «الف» ماده (۱) قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ و همچنین مصوبه بازنگری ضوابط و شاخص‌های صدور مجوز مؤسسات آموزش عالی که از مصوبات مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی است از این دست به‌شمار می‌آید.

۳-۱ مدل فزاینده یا تغییرات تدریجی^۱

چارلز لیندبلوم^۲ دانشمند علوم سیاسی نیز مدل عقلانیت مطلق را مورد انتقاد شدید قرار داد. وی استدلال کرد که مدل عقلانیت مطلق از نواقص بسیاری رنج می‌برد که یکی از آنها

1. Incremental Model
2. Charls Lindblom

تغییرات سریع، انقلابی و شتاب‌دار است. لیندبلوم نظریه دیگری درباره تصمیم‌گیری ارائه می‌کند که تحت عنوان اینکرمانتالیسم یا «تدریجی‌گرایی» معروف است. در این مدل خط‌مشی‌گذاری بر مجموعه محدود و دامنه باریکی از گزینه‌ها متکی است مضافاً اینکه این مدل معتقد به تغییرات اندک، تدریجی و حفظ وضع موجود است نه اهداف انتزاعی بلندپروازانه و تغییرات شدید. این مدل در وحله اول متمرکز بر تأثیرات و نتایج کوتاه‌مدت و پیامدهای مهم اجراست و توجه چندانی بر روش‌های کمی و محاسبه هزینه و فایده ندارد (Milkovich and Gordon, 2001: 122). مفروضه‌های اصلی این مدل عبارت‌اند از: اهداف منفک و تعیین شده نیستند، تعریف اهداف و تحلیل اوضاع شدیداً به هم وابسته است به عبارت دیگر تعریف اهداف وابسته به تحلیل اوضاع کنونی است و در خلأ خلق نمی‌شود. خط‌مشی‌گذاران و تصمیم‌گیران تنها تعداد محدودی از گزینه‌ها را در نظر می‌گیرند؛ طبیعتاً آنهایی که با خط‌مشی‌های جاری تفاوت اندکی دارد و همه نتایج خط‌مشی‌ها حتی در مورد گزینه‌های مهم در نظر گرفته نمی‌شود؛ زیرا توان پیش‌بینی همه نتایج، زمان و منابع مورد نیاز برای بررسی کل گرایانه وجود ندارد.

از آنجایی که ابزار و اهداف تفکیک‌پذیر نیست از این رو تعریف مشکل تداوم خواهد داشت یعنی تحلیل خط‌مشی هرگز به پایان نمی‌رسد و خط‌مشی تنها برای یک‌بار تدوین نمی‌شود بلکه بارها و بارها بازسازی و تعریف می‌شود. برای مثال خط‌مشی آموزشی هرگز برای یک‌بار تدوین و با اجرا به پایان نمی‌رسد بلکه همیشه تداوم دارد و با تغییرات اندکی با اقتضات زمان منطبق می‌شود (King and Kraemer, 2007: 88).

لیندبلوم دلایلی برای اثبات مناسب بودن این مدل ارائه می‌دهد از جمله خط‌هایی که در اثر مدل فزاینده حاصل می‌شود با توجه به ذات محافظه‌کار آن تأثیرات منفی زیادی بر محیط ندارد و به آسانی اصلاح‌پذیر است. از نظر خط‌مشی ایجاد توافق بر سر اهداف و ترجیحات این مدل آسان‌تر است؛ زیرا مخالف و حساسیت‌شدیدی همچون مدل‌های خردگرا ایجاد نمی‌کند لذا حمایت بیشتری را همراه خواهد داشت. وی ادامه می‌دهد که

اصلاحات تدریجی و مداوم در تعریف مشکل، ارائه راه‌حل و اجرا، روشی عقلانی و مؤثر برای حل مشکلات و خط‌مشی‌گذاری است (وحید، ۱۳۸۵: ۴۵).

این مدل هم‌بی‌بهره از انتقاد نمانده است یکی از اینها ناتوانی در ارائه توضیحی کامل از خط‌مشی‌ها و تصمیم‌گیری‌هاست. این مدل توضیح روشنی از رقابت‌های گروه‌های ذی‌نفع در جریان خط‌مشی‌گذاری ارائه نمی‌دهد که در عالم واقع جزء لاینفک فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌شمار می‌رود. بین تغییرات تدریجی و سریع مرز روشنی ترسیم نمی‌کند؛ یعنی به روشنی مشخص نیست ملاک‌های تغییر تدریجی و یا معیارهای تغییرات سریع کدام‌اند. همچنین این مدل درک مناسبی از تقابل ارزش‌ها، اهداف و غلبه ترجیحات نخبگان خاص هنگام گردش نخبگان به‌دست نمی‌دهد و تنها توضیحی مختصر از آنچه در وضعیت عادی و تصمیم‌گیری‌های غیرحساس روی می‌دهد عرضه می‌کند (Guseh, 2003: 132-133).

این مدل به‌علت اینکه توصیه و تأکید بر تغییرات جزئی دارد و وضع موجود را حتی اگر غلط باشد به چالش نمی‌کشد انتقاد شده است. از سوی دیگر با توجه به ایستایی و عدم پویایی در طرح خط‌مشی‌های نو این مدل در درازمدت باعث خلق باتلاق خط‌مشی‌ها می‌شود. در این حالت انباشت فراوانی از قوانین و خط‌مشی‌ها را شاهد هستیم که هیچ‌یک قابلیت اجرا ندارد و همچنین به‌دلیل ذات اصلاحی و تغییر جزئی توان بازسازی‌های کلی را ندارد (Mucciaroni, 1995). گروهی معتقدند حتی در رژیم‌های لیبرال دموکراسی قدرت متعادل، متوازن و ثابت نیست. ممکن است خط‌مشی به نفع گروهی باشد که در قدرت هستند و به آرامی ادامه یابد اما با تغییر نخبگان حاکم خط‌مشی جدیدی که منافع گروه جدید را تأمین می‌کند به کلی جایگزین خط‌مشی سابق شود (King and Kraemer, 2007).

مدل جزئی - تدریجی یکی از مدل‌های خط‌مشی‌گذاری است که در نظام آموزش عالی کاربرد بیشتری دارد. با وجود محدودیت‌های اشاره شده به این مدل، اما به‌دلیل اینکه نوعی تمرین عملی با هدف حل مشکل موجود است و به دنبال دستیابی به اهداف

بلندپروازند بنابراین در دستیابی به خط‌مشی‌های آموزش عالی کاربرد گسترده‌ای دارد. با توجه به این مدل، خط‌مشی‌گذاران آموزش عالی تنها معدودی از گزینه‌های در دسترس و مشخص را مناسب می‌دانند و با دستیابی به یک گزینه قابل قبول در تصمیم‌گیری‌ها، جست‌وجو و فرایند حل مشکل را متوقف می‌کنند (اشتریان، ۱۳۸۵: ۲۲).

البته مدل جزئی - تدریجی در فرایند خط‌مشی‌گذاری نظام آموزش عالی رقابت‌های گروه‌های ذی‌نفع در سیاست‌گذاری آموزش عالی مانند نهادهای مختلف مرتبط با امر آموزش عالی، دانشجویان، اساتید دانشگاه‌ها و غیره را مشخص نمی‌کند و فقط به اوضاع عادی و تصمیم‌گیری‌های غیرحساس در آموزش عالی بسنده می‌کند و به همین دلیل توان بازسازی‌های کلی در نظام آموزش عالی را ندارد (Kearney and Huisman, 2007: 97).

در جمهوری اسلامی ایران، بسیاری از خط‌مشی‌های اتخاذ شده نظام آموزش عالی از سوی مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت وزیران و ...، با توجه به مدل تدریجی است. می‌توان گفت تمام مصوباتی که به شکل الحاقی می‌باشد و در آن خط‌مشی‌گذاران نظام آموزش عالی بدون تغییر کلی قوانین و مصوبات پیشین تنها بند یا بندهایی را به آن ملحق کرده‌اند از مدل خط‌مشی‌گذاری جزئی - تدریجی تبعیت می‌کنند. از جمله این مصوبات می‌توان به تصویب قوانینی مانند: قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱) قانون نحوه تأمین هیئت علمی مورد نیاز دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۸ و همچنین قانون الحاق یک تبصره به قانون ایجاد تسهیلات برای ورود رزمندگان و جهادگران داوطلب بسیجی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در تاریخ ۱۳۷۷/۷/۱۵ اشاره کرد.

۴-۱ مدل فرایندی^۱

اجرای خط‌مشی‌گذاری در یک مقطع خاص و به صورت یک عمل مستقل انجام نمی‌گیرد،

بلکه به صورت یک چرخه، فرایندی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است (Gupta, 2001: 43). بدین مفهوم که عوامل و خط‌مشی‌گذاران بی‌شماری که نقش اساسی دارند وظایف مختلفی را در راستای انجام و اجرای فرایند خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند. به طور خلاصه می‌توان فرایند خط‌مشی‌گذاری را به مثابه فعالیت‌هایی در قالب مراحل شناسایی، مشکل، تدوین راه‌حل‌ها، قانونی کردن، اجرا و ارزیابی در نظر گرفت (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶).

با توجه به رویکرد مورد بحث، این محتوای خط‌مشی نیست که باید مطالعه شود بلکه فرایندهایی باید بررسی شود که خط‌مشی‌های عمومی براساس آنها بسط می‌یابد، اجرا می‌شود و تغییر می‌کند (همان: ۲۲).

هریک از صاحب‌نظران رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی، مراحل را برای اتخاذ خط‌مشی تعیین کرده‌اند که این مراحل به‌غیر از تفاوت‌های جزئی عمدتاً بر یکدیگر منطبق است و در مبحث بیان مسئله به آنها اشاره شد. در رشته آموزش عالی نیز اندیشمندانی هستند که مراحل را برای فرایند خط‌مشی‌گذاری در حیطه آموزش عالی ارائه داده‌اند که به آرای دو تن از آنها می‌پردازیم.

لارن. ال. کانینگهام (۱۹۹۴) در مقاله‌ای با عنوان «فرایند توسعه خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی»، پنج مرحله را برای خط‌مشی‌گذاری در حیطه آموزشی و آموزش عالی مطرح کرده است. آغاز (ورود)، تعریف، سنجش (بررسی)، تصویب (مشروعیت یافتن) و دستاورد (نتیجه). طبق این مدل از نظر وی تمام تصمیمات آموزشی در قالب فرایند مذکور اخذ می‌شود (Kritzinger, 2008: 205).

یکی از مطالعات ارزشمند بررسی فرایند خط‌مشی‌گذاری در آموزش عالی، چارچوب مفهومی کمپل است. کمپل و دیگران (۱۹۸۷) یک محدوده مفهومی پیشنهاد کردند که به اعتقاد آنها به بهبود فرایند خط‌مشی‌گذاری آموزش کمک شایانی می‌کند. با توجه به این مدل، خط‌مشی‌گذاری آموزشی در یک فرایند چهار مرحله‌ای تدوین می‌شود: مرحله اول نیروهای بنیادی نام دارد که مفاهیم اساسی وضعیت سیاسی، اقتصادی یا

تحركات اجتماعى در حيطه ملي يا بعضاً بين‌المللى است. نظام آموزش عالی طبق این مرحله مانند نظام‌های دیگر در بستر اجتماع متأثر از اوضاع بنیادین اجتماعى، سياسى، اقتصادى و توسعه فناوری است.

مرحله دوم تحركات مقدماتى نام دارد که به‌عنوان واکنش‌هایی نسبت به نیروهای بنیادین مانند پیشنهاداتی برای تحول در وضعیت موجود آموزش عالی تلقى می‌شود که از طریق یک فرد یا گروه ارائه می‌شود. این دو مرحله یعنی نیروهای بنیادین اجتماعى و تحركات مقدماتى برای تغییر و تحول در نظام آموزشى و بالاخص آموزش عالی لازم است. مرحله سوم مدل مورد بحث کنش سياسى است. این مرحله بیانگر آن است که مذاکرات و مباحث عمومى در فرایند خط‌مشی‌گذاری آموزشى به‌طور چشمگیری وجود دارد و فعالیت‌های سياسى داخلی و خارجى خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مرحله چهارم تصویب رسمى نام دارد که بیانگر گام نهایی تدوین خط‌مشی است. در مبحث تصویب نهایی، کمپل خاطر نشان می‌کند که در سه مرحله ابتدایی مدل مفهومی یعنی نیروهای بنیادى، تحركات مقدماتى و کنش سياسى، تغییر در فرایند خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی به حد اعلی می‌رسد (Williams and Cummings, 2005: 87-91).

در کشور ما تمام مصوبات و خط‌مشی‌ها در عرصه آموزش عالی از فرایندهایی تبعیت می‌کند که شامل مراحل پیاپی است. این فرایندها در خط‌مشی‌گذاری نظام آموزش عالی ایران عمدتاً مشابه است و به‌جز تفاوت‌هایی جزئی در مراحل تدوین خط‌مشی، مراحل اجرا و ارزیابی آنها تفاوت چندانی با یکدیگر ندارد.

۵-۱ مدل آشفته^۱

این مدل را ابتدا کوهن^۲، مارچ^۳ و اولسن^۴ طراحی کردند. آنان با استفاده از این مدل

-
1. Garbage Can Model
 2. Cohen
 3. March
 4. Olsen

می‌خواستند تصمیم‌گیری را در وضعیت بسیار مبهم و بی‌نظم توصیف کنند. این مدل در واقع عکس‌العملی بود در برابر مدل‌های عقلایی و سیاسی که به عقیده کوهن و همکارانش فاقد قابلیت کافی برای تصمیم‌گیری در دنیای پیچیده، بی‌ثبات و پر از ابهام امروز است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶: ۴۹).

بر اساس این مدل که کوهن و همکارانش آن را مدل آنارشی سازمان‌یافته^۱ نیز می‌نامند، هرگونه خردگرایی در تصمیم‌گیری زیر سؤال می‌رود (Gupta, 2001). بنابراین، پیچیدگی تنها ویژگی خط‌مشی‌گذاری نیست بلکه باید ابهام را نیز به آن افزود. مارچ در این خصوص چهار مورد را برمی‌شمرد:

۱. ابهام در ارجحیت‌ها و مقاصد: ارجحیت‌ها و مقاصد دائم، باثبات و هماهنگ نمی‌باشد، 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 تنها مبتنی بر معیارهای تکنیکی نبوده بلکه جنبه‌های سمبلیک نیز دارد و متأثر از اسطوره‌ها و آیین‌ها 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 وارد وضعیت آنارشی سازمان‌دهی شده می‌کند. در آنارشی سازمان‌دهی شده سه خصوصیت را می‌توان مشاهده کرد:

اولاً، 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 به‌جای رفتار بر اساس ارجحیت‌ها، سازمان همراه با عمل اولویت‌های خود را کشف می‌کند.

ثانیاً، سازمان به ادامه بقای خود و تولید قادر است ولو اینکه اعضای آن منطق

وجودی، تغییر و تبدیلات آن را درنیابند. سازمان به کارکرد خود براساس سعی و خطا، تجارب گذشته و ابداع براساس ضرورت ادامه می‌دهد.

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

در چنین وضعیتی سازمان را می‌توان مانند سبزی در نظر گرفت که در آن انواع مشکلات، راه‌حل‌ها، موقعیت‌های انتخاب و بازیگران براساس ترکیبی پیچیده و غیرمنطقی باهم برخورد کرده و بر اساس این خط‌مشی‌هایی برای پاسخ به تقاضاهای بیرونی به‌وجود می‌آید (Gupta, 2001: 189).

بخش آموزش عالی نیز مشکلات و همچنین راه‌حل‌های هر مشکل را در خود ایجاد می‌کند. به‌نظر می‌رسد این ترکیب مجموعه‌ای از راه‌حل‌ها که باید مطابق با مشکلات موجود باشد، تصمیم‌گیران و خط‌مشی‌گذاران را نیز در این مجموعه قرار می‌دهد. ترکیب و اختلاط این سه عنصر (مشکلات، راه‌حل‌ها و خط‌مشی‌گذاران) منتج به ایجاد و الگوهای تعاملی می‌شود، که این الگوها اصولاً از شیوه‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری عقلایی تبعیت نمی‌کند و معمولاً به‌صورت آشفته عمل می‌کند (Fenge, 2008: 166).

با استفاده از مدل آشفته تحقیقات چندی انجام گرفته است که برخی از آنها از شبیه‌سازی و برخی دیگر از مورد پژوهی بهره گرفته‌اند. اولسن در تحقیقی انتخاب رئیس جدید را برای دانشگاه مطابق با مدل آشفته تحلیل کرده و بیان داشته خط‌مشی‌گذاری در این مورد، ناپیوسته، نامشخص، مبهم و با تغییرات زیاد همراه بوده است. در ابتدا همه اعضای خط‌مشی‌گذار علاقه‌مند بودند مدیر جوانی را انتخاب کنند که از توانایی و نیروی کاملی برخوردار باشد. همچنین آنها تمایل داشتند مدیر جدید تحصیل کرده و یک دانشگاهی جدی و شایسته باشد که بتواند اهداف و سیاست‌های دانشگاه را پیش ببرد. اما هنگامی که افراد مورد نظر سمت ریاست را رد کردند، شاخص‌ها تغییر یافت و بسیاری از

ویژگی‌هایی که مدنظر بود کنار گذاشته شد. اولسن همچنین در این تحقیق به اعضای اشاره می‌کند که به‌طور نیمه‌وقت در تصمیم‌گیری شرکت کرده و مشارکت آنها به تصمیم‌گیری، حالتی نامشخص و بی‌نظم می‌داد (Williams and Cummings, 2005). در مدل پیشرفته آشفته، کوهن و مارچ (۱۹۷۴) دانشگاه‌ها و نظام آموزش عالی آمریکا را نمونه بارز آنارشی سازمان‌یافته قلمداد کردند. آنها معتقدند که مؤسسات آموزش عالی دارای خصوصیات اولیه یک مدل آنارشی سازمان‌یافته از جمله، اهداف غامض و سردرگم، تکنولوژی مبهم و ناشناخته و همچنین خط‌مشی‌گذاران متغیر هستند (Howlett and Ramesh, 2003: 314).

ویژگی‌های مدنظر کوهن و مارچ درباره نظام آموزش عالی آمریکا تا اندازه‌ای در مورد ایران نیز صدق می‌کند و خط‌مشی‌گذاران عرصه آموزش عالی در کشورمان خط‌مشی‌هایی مبتنی بر مدل آشفته اتخاذ کرده‌اند. از بارزترین نمونه‌هایی که می‌توان برای این مدل در خط‌مشی‌گذاری حیطه آموزش عالی ایران مطرح کرد تصویب قانون ضوابط گسترش بومی‌گزینی در آزمون سراسری دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور در تاریخ ۸۷/۵/۲۹ است که شورای عالی انقلاب فرهنگی اتخاذ کرده است. طبق مطالب مطرح شده در مدل آشفته، مصوبه مذکور دارای ابهام و پیچیدگی در روابط علت و معلولی متغیرها و همچنین ابهام در فرایند تصمیم‌گیری است.

۱-۶ مدل نهادی^۱

فعالیت‌های سیاسی بر مؤسسات دولتی نظیر قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه، سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها متمرکز است. از لحاظ قانونی خط‌مشی عمومی را این نهادها تعیین، اجرا و اعمال می‌کنند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶).

از این‌رو رابطه خیلی نزدیکی بین خط‌مشی عمومی و نهادهای دولتی وجود دارد. دقیقاً

زمانی به یک خط‌مشی عمومی گفته می‌شود که چندین مؤسسه دولتی آن را پذیرفته، اجرا و اعمال کنند. اتخاذ خط‌مشی از سوی نهادهای دولتی دارای چند ویژگی است. قبل از هر چیز دولت به خط‌مشی‌ها مشروعیت می‌بخشد. بنابراین توانایی دولت موجب می‌شود تا خط‌مشی‌ها ضمانت اجرا بیابد و شهروندان به آن گردن نهند (لستر و استوارت، ۱۳۸۲).

ویژگی دیگر، گستردگی و فراگیری خط‌مشی‌های عمومی است که از سوی دولت برای اجرا در کل جامعه ابلاغ و اعمال می‌شود. دولت با در دست داشتن قدرت اجرایی خط‌مشی‌های متخذه را در جامعه برای همگان به اجرا درمی‌آورد. درحالی‌که این توانایی در دیگر مؤسسات جامعه وجود ندارد (Gerston, 2004: 228).

نهادها ممکن است آنچنان سازمان‌یافته باشند که اجرای یک خط‌مشی را تسهیل و برای اجرای خط‌مشی دیگر موانعی ایجاد کنند. این نهادها ممکن است به برخی از منافع مشخص در جامعه امتیاز دهند درحالی‌که دیگران را از آن منفعت محروم سازند. افراد و گروه‌های معینی ممکن است تحت شرایط ساختاری مشخص در مقایسه با خصوصیات ساختاری دیگر از دسترسی بیشتر به امکانات دولتی برخوردار باشند. به عبارتی، ساختار نهادهای دولتی ممکن است هم در وضع و هم در اجرای خط‌مشی نقش فعال و تعیین‌کننده‌ای داشته باشد (Howlett and Ramesh, 2003: 327).

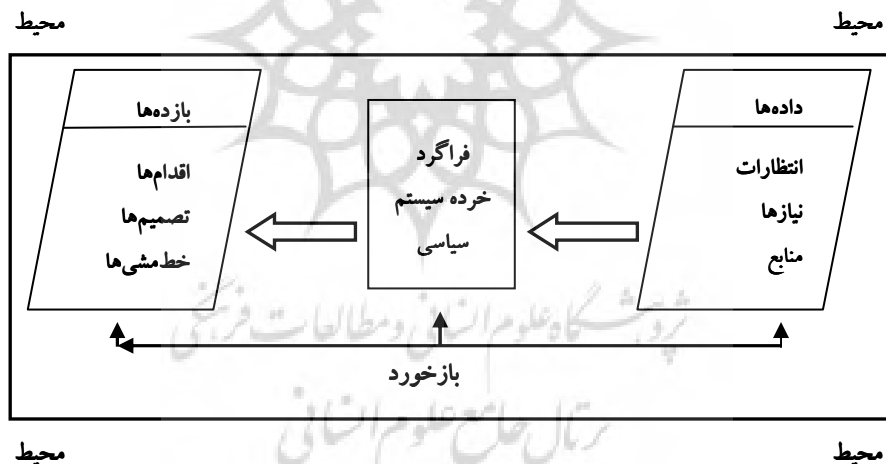
نظام آموزش عالی با توجه به رسالت‌ها و ماهیتش، بر بخش‌ها و نهادهای مختلف جامعه تأثیر بسزایی دارد، بنابراین در امر خط‌مشی‌گذاری برای این نظام در بیشتر موارد دخالت و حضور دیگر نهادهای جامعه الزامی است (Neave, 1996: 178). مهم‌ترین مزیت کاربرد مدل نهادی در فرایند خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی دستیابی نهادهای مختلف به منافع مورد نظرشان است که به حصول منافع عمومی آحاد جامعه منجر می‌شود (Williams and Cummings, 2005).

در ایران مدل نهادی برای خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی کاربرد بسیار زیادی دارد. اکثر مصوبات این بخش را نهادهای سیاستگذار با مشارکت نهادهای مرتبط با موضوع مصوبه مورد بحث اتخاذ می‌شود. برای مثال می‌توان به تصویب قانون سیاست‌های

ارتقای مشارکت زنان در آموزش عالی در تاریخ ۸۴/۷/۲۶ از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد که به جز نهادهای آموزش عالی، نهادهای مرتبط با امور زنان در جامعه نیز در آن دخیل بوده‌اند. همچنین تصویب طرح اضافه شدن نمایندگان وزارت آموزش و پرورش و سازمان صدا و سیما به ترکیب اعضای کمیته تأمین فضای فرهنگی و اجتماعی برگزاری آزمون‌های سراسری دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۲۶، یکی از خط‌مشی‌های مبتنی بر مدل نهادی در عرصه نظام آموزش عالی کشور تلقی می‌شود.

۱-۷ مدل سیستمی^۱

خط‌مشی‌گذاری در قالب سیستم، حاصل داده‌های محیطی و جریانی است که راه‌حل‌هایی به صورت خط‌مشی براساس مشکلات دریافتی ارائه می‌دهد (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۷).



منبع: الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۸.

شکل ۱ مدل سیستمی خط‌مشی‌گذاری

شکل ۱، مدل سیستمی خط‌مشی عمومی و فرایند شکل‌گیری آن را نشان می‌دهد. همان‌طور که در شکل آمده، نیروهایی که در محیط، سازمان‌یافته و بر سیستم خط‌مشی‌گذاری اثر می‌گذارد به‌عنوان درون‌دادهای سیستم در نظر گرفته می‌شود. محیط به شرایط یا وضعیتی اطلاق می‌شود که در داخل تشکیلات و محدوده سیستم نباشد ولی با آن مرتبط باشد. باز داده سیستم منابع تخصیص‌یافته به‌صورت تصمیمات و اقداماتی است که به‌صورت خط‌مشی‌پدیدار می‌شود (Jones and Baumgartner, 2005: 228).

مدل سیستمی، خط‌مشی عمومی را به‌منزله بازده سیستم بیان می‌کند. نظریه خط‌مشی در قالب سیستم اشاره به یک مجموعه از نهادها و فعالیت‌های قابل‌شناسایی در جامعه دارد که نیازها را به تصمیمات معتبری تبدیل می‌کند که نیازمند پشتیبانی تمامی قشرهای جامعه باشد. سیستم قادر به پاسخ‌گویی به نیروهای اطراف خود بوده و این امر را به‌دلیل حفظ خود انجام می‌دهد. درون‌دادها به‌صورت انتظارات و نیازهای جامعه و حمایت یا عدم حمایت شهروندان به درون سیستم خط‌مشی‌گذاری وارد شده و حاصل آن خط‌مشی تصویبی خواهد بود (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶).

بسیاری از تحلیلگران برای بازنگری پیچیدگی‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری در آموزش عالی از مدل سیستمی استفاده می‌کنند. تا این فرایند را بهتر درک کنند. فرض آنها بر این است که فرایند خط‌مشی‌گذاری در آموزش عالی به‌عنوان یک سیستم پیچیده از کنش‌ها عمل می‌کند (Bache and Taylor, 2003). همچنین کاربرد مدل سیستمی در این فرایند، شیوه‌ای برای تحلیل و سازمان‌دهی تعاملات و فرایندهای اصلی موجود در نظام آموزش عالی ارائه می‌دهد (Neave, 1996).

تصویب تمام طرح‌ها و لوایح آموزش عالی در سیستم خط‌مشی‌گذاری به‌منزله خروجی سیستم‌های سیاست‌گذاری آموزش عالی تلقی می‌شود. به‌طور کلی می‌توان اذعان داشت که مدل سیستمی همواره در شیوه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی جاری است. به‌عنوان مثال ماده واحده (خروج دانشکده بیمه اکو از شمول مصوبه لزوم تدریس به زبان

فارسی در تمام دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور) در تاریخ ۸۶/۱۱/۱۶ که یکی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است به‌منزله خروجی فرایند سیاست‌گذاری است که ورودی آن انتظار در مورد توجه به وضعیت خاص دانشکده بیمه اکو از جهت بین‌المللی و ضرورت تدریس واحدهای درسی در این دانشکده به زبان‌های خارجی است که در روابط بین‌الملل تسهیلاتی را فراهم می‌کند و نهایتاً در فرایند بررسی و ارائه راه‌حل‌های مختلف و انتخاب بهترین راه‌حل به‌عنوان تصمیم نهایی، مصوبه مذکور استخراج شده است.

۸-۱ مدل سیاسی^۱

اخیراً برخی از اندیشمندان علوم سیاسی سعی کرده‌اند فعالیت‌ها و رفتارهای سیاسی را براساس ارتباط آنها با خط‌مشی‌های عمومی، طبقه‌بندی کنند. نتیجه این اقدام به‌طور کلی تدوین مجموعه‌ای از مراحل خط‌مشی‌گذاری است. از این منظر می‌توان فرایند خط‌مشی‌گذاری را به‌منزله مجموعه‌ای از فعالیت‌های سیاسی در قالب مراحل شناسایی مشکلات تدوین خط‌مشی‌های پیشنهادی، قانونی کردن اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها در نظر گرفت (لستر و استوارت، ۱۳۸۲). طبق این مدل دانشمندان علوم سیاسی باید مطالعات خود را درباره خط‌مشی عمومی، فقط به این فرایندها محدود کنند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶).

مدل سیاسی خط‌مشی‌گذاری به محققان این امکان را می‌دهد که چگونگی اتخاذ تصمیمات را بررسی کرده و بر شیوه صحیح تصمیم‌گیری واقف شوند. اما این اجازه را نمی‌دهد که اساس خط‌مشی عمومی را تعبیر و تفسیر کنند (Ewalt, 2001: 127).

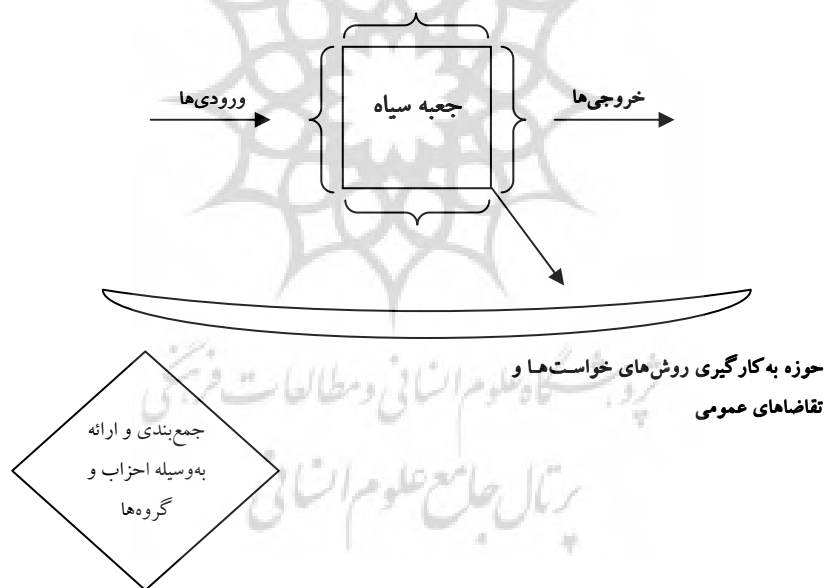
استون^۲ در سال ۲۰۰۲ در مدلی چارچوب مفهومی برای درک خط‌مشی‌های سیاسی ارائه داده است که از سیستم سیاسی در نظام آموزش عالی تبعیت می‌کند (Bache and Taylor, 2003). نظریه‌پرداز آمریکایی در مدل سیستم سیاسی خود که در شکل ۲ ملاحظه می‌شود، به بررسی ورودی‌ها و خروجی‌های سیستم سیاسی، خواست‌ها و تقاضاهای افراد و

1. Political Model

2. Eston

مروری بر مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی ۹۳

گروه‌ها که به صورت ورودی به سیستم حکومتی منتقل می‌شود و نیز نقش احزاب و گروه‌ها در انتخاب، تعدیل، شکل‌دهی و قرار دادن این خواست‌ها و تقاضاها، که برحسب قاعده نامحدود هستند، در دستور کار مسئولان حکومتی می‌پردازد ولی به آنچه در درون دستگاه حکومت اتفاق می‌افتد و به چگونگی شکل‌گیری سیاست‌ها و اجرای آنها وقعی نمی‌گذارد. تحلیلگران خط‌مشی‌گذاری عمومی به دنبال بررسی جنبه‌های اخیر هستند و روش‌های خود را بدین منظور ایجاد کرده و به کار می‌برند (Jones and Baumgartner, 2005). تحلیلگران آموزشی نیز مدل سیستم سیاسی مذکور را برای تجزیه و تحلیل و تشریح خط‌مشی‌گذاری آموزشی به کار گرفته‌اند. خروجی‌های سیستم سیاسی خط‌مشی‌گذاری که همان خط‌مشی‌هاست، متأثر از بازیگرانی چون دولتمردان، قانونگذاران، گروه‌های ذی‌نفوذ و بخش‌های آموزشی جامعه هستند (Shakespeare, 2008: 233).



Source: Fischer and Sidney, 2006: 187.

شکل ۲ مدل سیستم سیاسی استون

در عالم واقع بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی از جمله آموزش عالی به شیوه مدل سیاسی مطروحه فوق اتخاذ می‌شود. در ایران نیز برخی مصوبات نظام آموزش عالی مبتنی بر مدل خط‌مشی‌گذاری سیاسی است. تصویب آیین‌نامه تشکیل بسیج اساتید دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی کشور در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۵ در واقع یک خط‌مشی بر مبنای مدل سیاسی است. در این خط‌مشی همان‌طور که از متن آن پیداست، بر اساس خواست و تقاضای گروه‌هایی خاص و ذی‌نفع اتخاذ شده است و لزوماً منافع عمومی را تعقیب نمی‌کند.

۲ مدل پیشنهادی خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی کشور

در عرصه‌های علمی، مدل‌های مختلفی استفاده می‌شود از قبیل مدل‌های ریاضی، ترسیمی و چند بعدی. اما در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی، مدل‌های مفهومی کاربرد بیشتری دارد که برخی از فواید کاربرد آن عبارت‌اند از (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶):

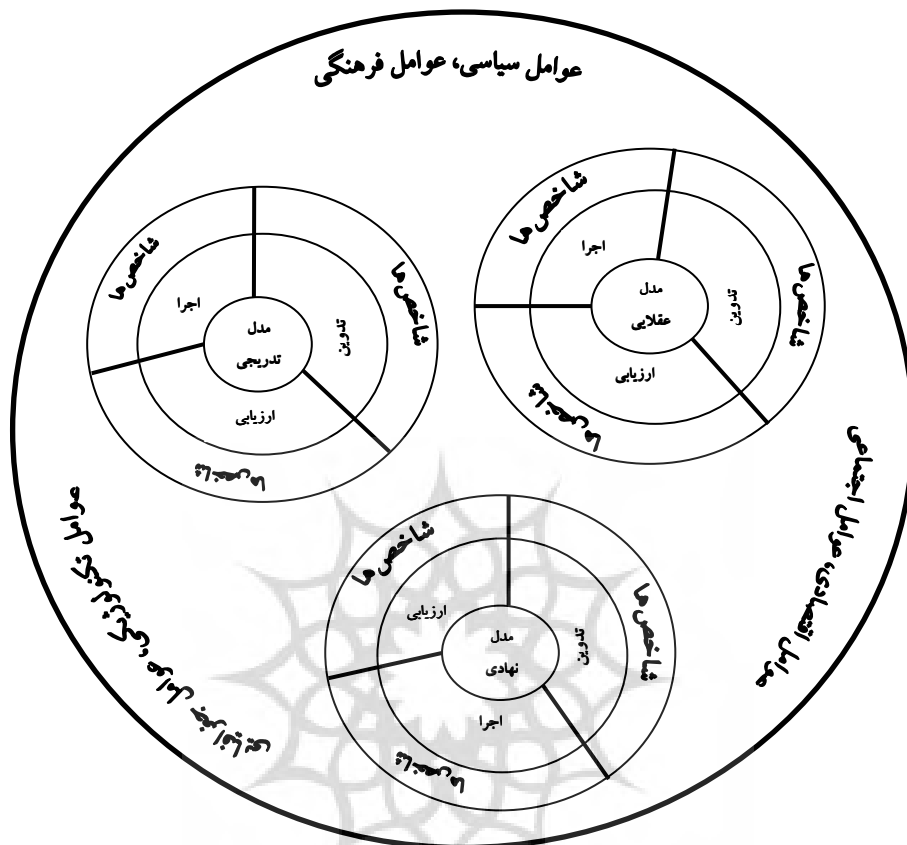
۱. اندیشه‌های ما را در مورد خط‌مشی و سایر مسائل اجتماعی، به‌طور ساده و روشن بیان می‌کند.
۲. جنبه‌های مهم مشکلات خط‌مشی را شناسایی می‌کند.
۳. با تأکید بر ویژگی‌های اصلی مسائل و مشکلات، ما را به ایجاد ارتباط با یکدیگر قادر می‌سازد.
۴. با تشخیص مسائل مهم از غیرمهم، ضمن ایجاد درک بهتر از خط‌مشی عمومی، به ما این توانایی را می‌دهد که تلاش‌های خود را در جهت روشن‌هدایت کنیم.
۵. وضعیتی فراهم می‌کند تا بتوانیم برای خط‌مشی عمومی و پیش‌بینی پیامدها پیشنهادهایی را ارائه دهیم.

صاحب‌نظران علوم سیاسی و مدیریتی نظیر دیگر شاخه‌های علوم، مدل‌های چندی را طرح کرده و برای درک مسائل خط‌مشی‌گذاری ارائه داده‌اند. هر یک از این الگوها مسائل خط‌مشی عمومی، علل و پیامدهای آن را از دیدگاه مختلفی بررسی و تعریف می‌کند.

در حالی که 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 هیچ‌گاه نباید یک مدل را به‌طور مطلق بهترین الگو تلقی کرد (Ferris, 2007).

مدل پیشنهادی مقاله حاضر، یک مدل تلفیقی با رویکردی اقتضایی که تلفیقی از سه مدل عقلایی، جزئی-تدریجی و نهادی است. هر سه مدل را خط‌مشی‌گذاری نظام آموزش عالی کشور به کار می‌گیرد. این الگو در قبال نارسایی‌ها و محدودیت‌های مدل عقلایی و جزئی-تدریجی در حیطه خط‌مشی‌گذاری اتخاذ شده و در عین حال به حضور نهادها و دستگاه‌های مرتبط با نظام آموزش عالی در امر خط‌مشی‌گذاری قائل است. اعتقاد بر این است که الگوی خط‌مشی‌گذاری عقلایی به دلیل زمان‌بر بودن، عدم دسترسی به منابع مورد نظر و ناتوانی پیش‌بینی اوضاع احتمالی آینده بیشتر یک مدل ایدئال به نظر می‌رسد تا یک مدل واقع‌بینانه و قابل اجرا. همچنین مدل جزئی-تدریجی نیز امکانات و فرصت‌های عالی را نادیده گرفته و حقایق تجربی که تصمیمات جزئی-تدریجی غالباً در مفهوم تصمیمات اساسی می‌گیرد کم‌اهمیت تلقی می‌کند و صرفاً بر مبنای فعالیت‌های گذشته و بدون توجه به دنیای متحول و پیچیده مدیریت سازمان‌ها خط‌مشی‌گذاری می‌کند. در شکل ۳ مدل پیشنهادی خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی کشور ارائه شده است.

این مدل در واقع، شیوه‌ای ترکیبی است که پدیده و مفاهیم را در تصمیمات عالی و استراتژیک حیطه آموزش عالی کشور با مسائل سطوح پایین و تدریجی که برای سطوح بالاتر تدارک دیده می‌شود با توجه به صلاحدید نهادها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با امر آموزش عالی تلفیق می‌کند و با توجه به اوضاع و عوامل سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، جغرافیایی، آموزش عالی در سطح بین‌الملل و غیره به تصمیم‌گیری در سطح کلان آموزش عالی نظام جمهوری اسلامی ایران مبادرت می‌ورزد.



شکل ۳ مدل پیشنهادی خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی

۲-۱ اجزای مدل پیشنهادی

مدل پیشنهادی مورد بحث شامل سه مدل عقلایی، نهادی و تدریجی در خط‌مشی‌گذاری است که مراحل تدوین، اجرا و ارزیابی برای مدل‌های فوق در نظر گرفته شده است. مراحل اجرا و ارزیابی در هر سه مدل تقریباً مشابه است و تفاوت عمده‌ای ندارد اما مرحله تدوین در هر سه مدل متفاوت است.

تدوین خط‌مشی در مدل عقلایی؛ شامل شناخت و درک مشکل، جمع‌آوری داده‌ها و

اطلاعات کامل درباره اهداف عملیاتی، گزینه‌های خط‌مشی و دیگر ارزش‌ها و منابع جامعه در خصوص خط‌مشی مورد نظر را شامل می‌شود که به دنبال آن پیامدهای هر گزینه به‌طور دقیق محاسبه و با گزینه‌هایی که بالاترین بازده را دارد مقایسه و در نهایت خط‌مشی عقلایی محض تدوین می‌شود.

تدوین خط‌مشی از طریق مدل نهادی به این گونه است که پس از درک مسئله نهادهای رسمی موجود در جامعه که با موضوع بررسی شده مرتبط است گزینه‌هایی را ارائه داده و پس از بررسی این راه‌حل‌ها بر سر یک راه‌حل بهینه به‌عنوان خط‌مشی تدوین یافته اجماع می‌کنند.

همچنین تدوین خط‌مشی در مدل جزئی - تدریجی محدود به اعمال تغییرات جزئی و تدریجی در خط‌مشی‌های قبلی (که برخی از جنبه‌های آن با مشکل مواجه شده) می‌شود و از دل این تغییرات جزئی خط‌مشی جدیدی به‌دست می‌آید. عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فنی و اقلیمی نیز جزو مواردی است که در بستر مدل تلفیقی تحقیق قرار دارد و خط‌مشی‌های آموزش عالی طبق این مدل لازم است با توجه به عوامل مذکور اتخاذ شود. البته این عوامل مستقیماً مدنظر تحقیق نیست بلکه در بطن قوانین و سیاست‌ها و همچنین نحوه خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی در ایران بررسی می‌شود.

نتیجه‌گیری

برای سیاست‌گذاری در بخش‌های مختلف اجتماعی و از جمله نظام آموزش عالی، ارائه یک مدل خاص که بتواند پاسخ‌گوی همه مشکلات آن بخش باشد تقریباً غیرممکن است. از این رو ارائه مدل خط‌مشی‌گذاری برای اتخاذ تصمیم در حیطه آموزش عالی کشور با توجه به تأثیر عوامل متعدد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و غیره بر آن و همچنین بازتاب‌های وسیع و گسترده این بخش بر وضعیت جامعه، لازم است با احتیاط انجام گیرد. بنابراین در این مقاله ضمن توصیف و تحلیل مدل‌های گوناگون سعی شد مدلی اقتضایی به‌منظور

خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی کشور ارائه شود. مدل تلفیقی ارائه شده در مقاله حاضر، ما را از اتکا به یک روش و شیوه خاص به‌عنوان تنها روش مناسب و مطلوب برحذر می‌دارد و شرایط و موقعیت را عامل تعیین‌کننده‌ای در انتخاب شیوه مطلوب سیاست‌گذاری در عرصه پژوهش می‌داند. با استفاده از این الگو خط‌مشی‌گذاران آموزش عالی امکان می‌یابند با بهره‌گیری از تلفیق مدل‌های موجود در مدل تحقیق و با توجه به وضعیت و موقعیت‌های محیطی، بهترین و مناسب‌ترین روش را برگزینند و به انتخاب و وضع خط‌مشی در نظام آموزش عالی کشور پردازند.



منابع و مأخذ

- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۵). «علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، وب‌سایت کیومرث اشتریان.
- الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۸۶). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- فریدون، عبدالحسین (۱۳۸۶). «آموزش عالی و توسعه ملی»، مجموعه مقالات همایش آموزش عالی و توسعه پایدار.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). *تصمیم‌گیری سازمانی و فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران، سمت.
- لستر، جیمز. پی و جوزف استوارت (۱۳۸۲). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، رویکردی تکاملی*، ساوالان.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷-۱۳۵۹). *مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره‌های اول تا هفتم*. مولر، پیر (۱۳۷۸). *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر.
- وحید، مجید (۱۳۸۵). «دمکراسی در آیین سیاست‌گذاری عمومی»، فصلنامه فرهنگ اندیشه، ش ۱۸.
- وحید، مجید و حسین قلجی (۱۳۸۶). «روش‌های سیاست‌گذاری عمومی»، فصلنامه سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۱.
- Angello M. F. (2001). *A Postmodern Literacy Policy Analysis*, Publisher, Peter Lang Pub Inc.
- Bache, I. and A. Taylor (2003). "The Politics of Policy Resistance: Reconstructing Higher Education", *Journal of Public Policy*, Vol. 23, No. 3.
- Brooks, A. C. and G. B. Lewis (2002). "Enhancing Policy Models with Exploratory Analysis", *Journal of Public Policy*, Vol. 12, No.3.
- Dye, T. (2002). *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentic Hall.
- Ewalt, J. G. (2001). "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation", Prepared for Presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration.
- 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.

- Ferris, J. M. and Mintrom (2007). "Foundations and Public Policymaking a Conceptual Framework", Research Paper-10, Center on Philanthropy and Public Policy.
- Fischer, F. Miller and M.S. Sidney (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Publisher CRC; 1 edition.
- Gerston, L. N. (2004). *Public Policy Making: Process and Principles*, Publisher M.E. Sharpe, 2nd Edition.
- 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.
- Gupta, D. K. (2001). *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and Techniques*, Publisher CQ Press.
- Howlett M. and M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, USA, 2 Edition.
- 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.
- Kearney. M. L. and J. Huisman (2007). "Main Transformations, Challenges and Emerging Patterns in Higher Education Systems", *Journal of Higher Education Policy*, Vol. 20, No. 3.
- King, J. L. and K. L. Kraemer (2007). *Models, Facts, and the Policy Process: The Political Ecology of Estimated Truth*, Center for Research on Information Systems and Organizations (CRITO).
- Kritzinger, S. (2008). *Governance Models and Interests: Higher -Education and Innovation Policy*, HELGA PU, LZL Political Science Jnl Publ. Pol.
- Milkovich, M. E. and G. J. Gordons (2001). *Public Administration in America*, (7 Ed.), Boston, Bedford.
- Mingat, A., J. P. Tan and S. Sosale (2003). *Tools for Education Policy Analysis*, World Bank Publications, Bk and CD-Rom Edition.
- Mucciaroni, G. (1995). *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests*, Washington, Brooking Institution.
- Neave, G. (1996). "Higher Education Policy as an Exercise in Contemporary History", *Journal of Higher Education*, Vol. 32, No. 3.
- Palumbo, D. (2004). "Models of Policy-making, Encyclopedia of Government and Politics", London, Routledge.
- Roberg, R. and S. Bonn (2005). "Higher Education and Policing: Where are we now?", *Journal of Strategies and Management an International*, Vol. 27, No. 4.

- Shakespeare, C. (2008). "Uncovering Information's Role in the State Higher Education Policy-making Process", *Journal of Educational Policy*, Vol. 22, No. 6.
- Simon, H. (1957). *Administrative Behaviour* (2Ed.), London: MacMillan.
- Stevenson, H (2006). *Education Policy: Process, Themes and Impact* (Leadership for Learning), Routledge; 1 Edition.
- Tansy, S. (2003). *Politics, The Basics*, London, Routledge.
- Williams, J. H. and W.K. Cummings (2005). *Policy-making for Education Reform in Developing Countries: Contexts and Processes*, Scarecrow Education.

