

مطالعه عوامل مؤثر و زمینه‌ساز اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی در ایران*

حسین ضابط پور کردی^۱

علی‌اکبر امین بیدختی^{۲*}

علی‌محمد رضایی^۳

ابراهیم صالحی عمران^۴

چکیده

پژوهش حاضر باهدف شناسایی و اولویت‌بندی عوامل زمینه‌ساز و مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی ایران صورت گرفته است. پژوهش از نوع آمیخته بوده که در بخش کیفی داده‌ها با استفاده از مصاحبه نیمه ساختاریافته گردآوری شده و با کدگذاری باز، محوری و انتخابی عوامل زمینه‌ساز و مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی شناسایی شد. در بخش کمی با استفاده از پرسشنامه ماحصل کار کیفی و بهره‌گیری از تحلیل سلسله مراتبی از نظر ۵۰ نفر عضو هیئت‌علمی و متخصصان آموزش عالی به اولویت‌بندی عوامل زمینه‌ساز و عوامل مؤثر پرداخته شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد عوامل زمینه‌ساز اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی شامل ۶ مفهوم اصلی در قالب ۶۰ مقوله است که مفاهیم اصلی به ترتیب بر اساس تحلیل سلسله مراتبی عبارت‌اند از: عوامل قانونی، سیاسی، اقتصادی، تکنولوژیکی، فرهنگی و اجتماعی. همچنین عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی در ۸ مفهوم اصلی در قالب ۹۰ مقوله دسته‌بندی شده‌اند این مفاهیم اصلی به ترتیب بر اساس تحلیل سلسله مراتبی عبارت‌اند از: عوامل مربوط به تدوین خط‌مشی، عوامل اداری، ساختاری و بوروکراتیک، عوامل حمایتی، عوامل مربوط به نهادهای اجرایی، تجارب و مهارت‌های مجری، عوامل پشتیبانی، انتخاب ابزار مناسب اجرای خط‌مشی، عوامل محیطی و جغرافیایی است.

کلید واژگان: وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، خط‌مشی گذاری عمومی، نظام آموزش عالی

*این مقاله برگرفته از رساله دکتری با عنوان: طراحی مدل اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی کشور در دانشگاه سمنان، دانشکده روانشناسی و علوم تربیتی، گروه علوم تربیتی، سال ۱۳۹۷ می باشد.

۱. دانشجوی مدیریت آموزشی، دانشکده روانشناسی و علوم تربیتی، دانشگاه سمنان، پست الکترونیک:

h.zabetpour@semnan.ac.ir

۲. استاد مدیریت آموزشی، دانشکده روانشناسی و علوم تربیتی، دانشگاه سمنان، مسئول مکاتبه، پست الکترونیک:

a.aminbeidokhti@semnan.ac.ir

۳. دانشیار علوم تربیتی، دانشکده روانشناسی و علوم تربیتی، دانشگاه سمنان، پست الکترونیک: rezaei_am@semnan.ac.ir

۴. استاد علوم تربیتی، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه مازندران، پست الکترونیک: edpes60@hotmail.com

مقدمه و بیان مسئله

خط‌مشی‌های عمومی از تصمیمات گرفته‌شده از سوی حکومت‌ها ناشی می‌شود، توماس دای^۱ خط‌مشی عمومی را هر آنچه که حکومتی انتخاب می‌کند تا انجام دهد یا انجام ندهد تعریف می‌کند. (دای، ۱۹۹۲). جنکینز تا حدودی تعریف دقیق‌تری بیان می‌کند و خط‌مشی عمومی را «مجموعه تصمیمات متعامل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی در مورد انتخاب اهداف و ابزار دستیابی به آن‌ها در شرایط مشخص، به شرط آنکه این تصمیمات به‌طور قانونی در چارچوب اختیارات بازیگران اتخاذ شده باشد» (جنکینز، ۱۹۷۸). جنکینز خط‌مشی‌گذاری را یک فرآیند می‌داند، برخلاف دای که آن را یک انتخاب تعریف می‌کند. گرفت^۲ معتقد است که خط‌مشی به شیوه‌های مختلفی تعریف شدنی است، اما اصولاً سیاست عمومی سلسله‌هایی از اقدامات دولت در پاسخ به مشکلات اجتماعی است. خط‌مشی‌گذاری فرایندی است که چندین مرحله دارد. به این صورت که عوامل بی‌شماری که نقش اساسی را دارند، وظایف مختلفی را در راستای انجام و اجرای فرایند خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند. درباره فرایند خط‌مشی‌گذاری مطالبی مطرح شده که بر مراحل مختلفی از این فرایند تأکید کرده‌اند. به‌طوری‌که بریجمن^۳ و داویس^۴ فرایند خط‌مشی را در هشت مرحله: شناسایی مسئله^۵، تحلیل خط‌مشی^۶، ابزار خط‌مشی^۷، مشاوره و مشورت^۸، هماهنگی^۹، تصمیم^{۱۰}، کاربرد^{۱۱} و ارزشیابی^{۱۲} تشریح کردند. اندرسون اشاره می‌کند که مدل فرایند خط‌مشی پنج مرحله دارد: ۱. تشخیص مسئله و تنظیم دستور کار؛ ۲. تدوین؛ ۳. گزینش؛ ۴. اجرا و ۵. ارزیابی. (اندرسون^{۱۳}، ۲۰۰۶:۱۹). اجرا خط‌مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌ها و روش‌های متفاوت درهم می‌آمیزد تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند. (لستر و استوارت، ۱۳۸۱) والدر معتقد است که؛ فرآیندهای سیاسی و شیوه‌های تصمیم‌گیری، معمولاً مهم‌ترین عواملی هستند که در یک نظام

1. Tomas Dye
2. Michel E. Kraft
3. Peter Bridgman
4. Glyn Davis
5. Identify issue
6. Policy analysis
7. Policy instruments
8. Consultation
9. Coordination
10. Decision
11. Implementation
12. Evaluation
13. Anderson

سیاسی بر تعیین مسائل و راه حل های آنها اثر می گذارند. (والدر، ۱۹۷۲). البته این مراحل جدا از هم نمی باشند بلکه در یک چرخه می باشند و پیوستگی و وابستگی متقابل بین تمام مراحل وجود دارد (قلی پور و همکاران ۱۳۹۰) اجرای خط مشی یک مرحله بسیار سخت از چرخه خط مشی گذاری است؛ زیرا در این مرحله است که مداخله واقعی دولت و پیامدهای آن دیده می شود. طبق نظر چارلز جونز اجرا عبارت است از مجموعه فعالیت هایی به منظور آن که یک برنامه یا یک خط مشی به نتیجه برسد. با مطالعه مرحله اجرای خط مشی ها، تحلیلگر سعی خود را به شناخت آنچه پس از تصمیم گیری واقع می شود، معطوف می کند. به عبارت دیگر، به وقایع بروز یافته در سیستم اداری و نیز فعالیت ها و تلاش های انجام شده برای اجرای خط مشی و تأثیر در وضع محیطی خاصی یا گروهی خاص توجه می کند. در طول چند دهه گذشته آموزش عالی جهان با تغییرات اساسی و چالش های شدیدی مواجه شده است (فلکا و همکاران، ۲۰۱۶). آموزش عالی دربرگیرنده مجموعه فعالیت هایی است که باهدف تولید علم و تشکیل سرمایه انسانی انجام می شود (ابطحی و ترابیان، ۱۳۸۹)؛ و سازمانی با نظام باز است و به علت همین ویژگی بر محیط خویش تأثیر می گذارد و از آن تأثیر می پذیرد. دانشگاه در محیط قرار دارد و از عوامل محیطی از جمله عوامل طبیعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و تکنولوژیکی تأثیر می پذیرد (زاهدی، ۱۳۸۳). حوزه علوم، تحقیقات و فناوری یکی از بخش های مهم در توسعه کشور است و کارکرد این حوزه در توسعه از طریق تدوین خط مشی های مناسب میسر می شود و کشورها در دنیای امروز از طریق خط مشی های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری موفقیت خود را تضمین می کنند (عباسی و احمدی، ۱۳۹۶). با تدوین خط مشی مناسب در این حوزه می توان به فعالیت سایر حوزه ها و جبهه علمی بخشید و نیروی انسانی شایسته و فناوری مورد نیاز آنها را نیز تأمین کرد؛ به همین سبب قلمرو مذکور برای رشد و بالندگی کشور حائز اهمیت است و در اسناد بالادستی نظیر برنامه های توسعه و خط مشی های ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری نیز بر این مهم تأکید شده است. تاکنون برخی از خط مشی های تدوین شده، پس از تصویب در مرحله اجرا با ناکامی مواجه شده اند و مجریان، بسیاری از آنها را به طور ناقص اجرا کرده اند، خط مشی گذاری عمومی آموزش عالی ایران مناقشه آمیز و بحث انگیز شده است، در خصوص موانع اجرای خط مشی های مطالعات مختلفی صورت گرفته است (ابطحی و ترابیان ۱۳۸۹)، عباسی و بیگی، (۱۳۹۵)، عباسی و احمدی (۱۳۹۶)، قلی پور و همکاران (۱۳۹۰) نیاگان^۲ و همکاران (۲۰۱۷) ولی به طور کلی در زمینه اجرای خط مشی آموزش عالی پژوهش جامعی انجام نشده است، مسئله پژوهش حاضر شناسایی کردن عوامل زمینه ساز و مؤثر بر اجرای خط مشی های آموزش عالی می باشد بدین ترتیب با مشخص شدن مؤلفه های بستر پدیده (عوامل مؤثر) و شرایط مداخله گر (عوامل

1. Fleaca & et al

2. Nyhagen

زمینه ساز) می توان با بهره گیری از گرند تئوری و استخراج موانع اجرای خطمشی آموزش عالی به طراحی مدل مفهومی اجرای خطمشی های آموزش عالی پرداخت. به این منظور تحقیق حاضر به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که: عوامل زمینه ساز و همچنین عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی های آموزش عالی کشور کدامند؟ و چه اولیوی دارند؟

ادبیات پژوهش

محققان و نظریه پردازان دو تعریف از اجرا ارائه کرده اند؛ «تعامل بین هدف گذاری و اعمال و اقداماتی که در جهت حصول به آن ها طرح ریزی شده است» و «قدرت و توانایی در ایجاد پیوندهای متوالی در زنجیره روابط علی به صورتی که نتایج مطلوب به دست آید» (الوانی و شریف زاده ۱۳۷۹). مرحله اجرای خطمشی را می توان به صورت فرآیندی که در آن برنامه ها یا خطمشی ها به اجرا گذاشته می شوند تعریف کرد. تا دهه ۱۹۷۰ فرض بر این بود که بلافاصله با تنظیم خطمشی می توان آن را به سادگی به اجرا درآورد. این تصور با انتشار کارهای پرسمن و ویلداوسکی^۱ درباره اجرای برنامه ها دستخوش تغییر شد آن ها معتقد بودند که اجرا بدون پشتیبانی خطمشی گذاران امکان تحقق نخواهد داشت. (پرسمن و ویلداوسکی، ۱۹۷۳) مطالعات مربوط به اجرای خطمشی که به بررسی شیوه های تنظیم خطمشی می پردازند، معمولاً رویکردی از بالا به پایین دارند. در این رویکرد فرض بر این است که فرآیند خطمشی را همواره می توان به صورت مجموعه ای از سلسله فرمان هایی بیان کرد که رهبران سیاسی ترجیحات روشن خطمشی را مقوله بندی و تصریح می کنند تا با گذر از سطوح متعدد ساختار اداری دولت به اجرا درآیند. رویکرد از بالا به پایین از تصمیمات دولت شروع می شود، میزان موفقیت یا شکست اجرای تصمیمات را بررسی می کند و به دنبال یافتن دلایل زیربنایی مسائل اجرایی است. در این رویکرد فرض بر این است که اهداف خطمشی ها کاملاً روشن است. این رویکرد با پیدایش رویکرد «از پایین به بالا» مورد انتقاد قرار گرفت. رویکرد پایین به بالا از بررسی کلیه عوامل خصوصی و عمومی شرکت کننده در اجرای برنامه ها آغاز می شود. به مطالعه دقیق اهداف شخصی و سازمانی، راهبردها و شبکه های تماس می پردازد و سپس راه خود را به بالا می گشاید تا اهداف راهبردها و روش های برخورد کسانی را که در طراحی، تأمین مالی و اجرای برنامه ها نقش داشته اند، روشن سازد. امتیاز عمده رویکرد پایین به بالا، توجه به مناسبات رسمی و غیررسمی پدید آورندگان شبکه های خطمشی است که در ایجاد و اجرای خطمشی ها دخالت دارند. رویکرد پایین به بالا مطالعه اجرا را از تصمیم خطمشی جدا می کند و توجه خود را به مسائل خطمشی معطوف می دارد. به همین دلیل امکان بررسی کلیه بازیگران و مؤسسات عمومی و خصوصی

1. Pressman and Wildavsky

ذی ربط در مسئله را فراهم می آورند. برای رسیدن به شناخت جامع، هر دو رویکرد «بالا به پایین» و «پایین به بالا» باید با یکدیگر آمیخته شوند.

خط‌مشی‌های عمومی در اجرا دستخوش تغییر و تحولاتی می‌شوند که گاهی آن‌ها را از اهداف اولیه‌شان دور می‌سازد. به بیان دیگر، مجریان به گونه‌ای تصمیمات را به اجرا درمی‌آورند که شکل تازه‌ای به خود می‌گیرند. علل این تغییرات می‌تواند مواردی باشد از جمله: مشخص نبودن خط‌مشی، معیارهای مختلف و متعارض اجرا، نداشتن انگیزه اجرایی، دستورهای متفاوت، نداشتن صلاحیت و توانمندی مجریان و کافی نبودن منابع و امکانات اجرا (الوانی، ۱۳۸۷، به نقل از لیندبلوم، ۱۹۸۴). برخی نیز معتقدند «نباید اجرای ناقص خط‌مشی‌ها را صرفاً به مرحله اجرا و متولی این مرحله، یعنی دولت منتسب کرد. بسیاری از مشکلات به مرحله تدوین خط‌مشی و متولیان آن یعنی مجلس، نمایندگان و سایر خط‌مشی‌گذاران برمی‌گردد؛ همان‌طور که پالامبو و کالیستا (۱۹۹۰) گفته‌اند، اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی‌ها، همان‌قدر که پیامد مرحله تدوین خط‌مشی است به همان میزان هم پیامد مسائل خاص اجرا و مسائل اداری است، اما به اشتباه بار گناه فقط به عهده مجریان گذاشته می‌شود. (مقدسپور و همکاران، ۱۳۹۲:۳۵).

نیل به یک خط‌مشی بهینه و یافتن راه‌حل حداکثری برای همه گروه‌های ذی‌ربط، امر دشواری است اما باید بدان توجه کرد. در واقع گذر به جوامع پایدار متضمن تغییر خط‌مشی‌ها و اتخاذ یک دیدگاه نظام‌مندتر است و این دیدگاه گسترده با انسجام خط‌مشی گره خورده است (هاتینین و همکاران^۱، ۲۰۱۴)؛ اما تنها در دیکتاتوری کامل می‌توان به خط‌مشی کاملاً منسجم دست‌یافت (ون در هون، ۲۰۱۰). دستیابی به انسجام خط‌مشی دشوار است و اندیشمندان سیاسی بر عدم انسجام به مثابه رخدادی معمول و گاهی اجتناب‌ناپذیر اذعان دارند (ناتال^۲، ۲۰۰۵) و میزانی از عدم انسجام را در یک جامعه کثرت‌گرا می‌پذیرند (کاربون^۳، ۲۰۰۸). جامع‌ترین مطالعه توسط مک کونیل^۴ با عنوان درک موفقیت خط‌مشی انجام گرفت. وی طبقه‌بندی‌هایی از موفقیت، در قالب سه حوزه ارائه نمود: فرآیند، برنامه‌ها، سیاست‌ها (راتیر^۵ و همکاران، ۲۰۱۲: ۲). سه فعالیت سازمان، تفسیر و کاربرد، در اجرای موفقیت‌آمیز، دارای اهمیت ویژه‌ای است (کرافت و فورلونگ^۶، ۲۰۱۵: ۹۷). خلاصه مطالعات صورت گرفته طی سال‌های اخیر در جدول ذیل به صورت خلاصه بیان گردیده است.

- 1.Huttunen et al
- 2.Nuttall
- 3.Carbone
- 4.McConnell
- 5.Rutter
- 6.Furlong & Kraft

(جدول ۱) خلاصه مطالعات اخیر

نویسنده و سال	عنوان	نتیجه
بیگی و همکاران (۱۳۹۶)	طراحی نظام پایش و ارزشیابی برای خط‌مشی‌های وزارت علوم	در این تحقیق تلاش شده است تا با استفاده از مدیریت مبتنی بر نتایج یک مدل پایش و ارزشیابی طراحی شده و با استفاده از پنج معیار نافعیت، اثربخشی، کارایی، پایداری و تأثیر این مدل در حوزه وزارت علوم و تحقیقات و فناوری آزمون شود. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که زمینه‌های لازم برای تدوین این مدل از معرفی پایش و ارزشیابی آغاز شده و با تقاضامحوری سه گروه عمده ارزیابان نهادی، فرانهادی و جامعه مدنی مسیر لازم برای تحقق آن از مسیر زنجیره مدیریت مبتنی بر نتایج فراهم می‌شود.
عباسی و بیگی (۱۳۹۵)	تبیین چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری	۲۵ عامل به‌عنوان موانع شناسایی شده‌اند که در قالب ۵ مؤلفه اصلی: موانع ناشی از عملکرد افراد و نهادهای خط‌مشی‌گذار، موانع ساختاری و مدیریتی، موانع ناشی از ماهیت مسائل حوزه عتف، موانع مربوط به مجریان خط و مشی و موانع محیطی دسته بندی شده است.
دوروتا ^۱ و همکاران (۲۰۱۸)	خط‌مشی‌گذاری آموزش عالی اروپا	در این پژوهش خط‌مشی‌های آموزش عالی اروپا مورد بررسی قرار گرفته است و بر اهمیت تحصیلات عالی برای رشد اقتصادی اتحادیه اروپا تأکید شده است.
نیهاگن ^۲ و همکاران (۲۰۱۷)	بررسی ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی در اروپا	در این پژوهش به دو جنبه از اجرای سیاست تمرکز کردند. یکی از سیاست‌های اساسی آن است که از لحاظ ابزارهای سیاست مانند قوانین و مقررات، انگیزه‌های مالی و ترتیبات سازمانی استفاده می‌شود. جنبه دوم فرآیند پیاده‌سازی به‌عنوان الگوهای مشارکت و اعتماد در میان بازیگران درگیر است. آن‌ها همچنین تغییرات متقابل ملی را با توجه به رابطه بین ساختارهای سیاسی-اداری، پروسه‌های پیاده‌سازی و پیامدهای اساسی تشریح کردند.

- 1.Dorota
- 2..Nyhagen

روش پژوهش

تحقیق حاضر از حیث هدف تحقیقی کاربردی است و از حیث نحوه گردآوری اطلاعات در دسته تحقیقات پیمایشی است و از حیث نوع پژوهش، پژوهشی آمیخته (کیفی، کمی) است به این صورت که ابتدا با استفاده از مصاحبه های نیمه ساختاریافته عوامل زمینه ساز و مؤثر بر اجرای خط مشی های آموزش عالی کشور شناسایی شده و در مرحله بعد با استفاده از تحلیل سلسله مراتبی عوامل شناسایی شده رتبه بندی شده است.

جامعه آماری این تحقیق در مرحله کیفی شامل خبرگان تحصیل کرده با شرط داشتن مدرک دکتری مدیریت (با تخصص خط مشی گذاری) یا مدارک پایین تر و غیر مرتبط در صورتی که حداقل ۱۰ سال سابقه خط مشی گذاری در آموزش عالی دارا باشند و یا جز مدیران ارشد وزارت علوم، تحقیقات و فناوری باشد؛ که به سؤالات مصاحبه از قبیل عوامل زمینه ساز و مؤثر بر اجرای خط مشی های آموزش عالی کشور را در چه می دانید؟ پاسخ دادند؛ که در تحقیق کنونی با ۱۳ مصاحبه اشباع^۱ نظری حاصل شد؛ جایی که داده های جدیداً جمع آوری شده با داده هایی که قبلاً جمع آوری شده تفاوتی ندارد و کدهای مستخرج شده تکراری می شود. لازم به ذکر است مصاحبه های انجام شده به روش کدگذاری باز، محوری و انتخابی مورد بررسی قرار گرفته و عوامل مؤثر و زمینه ساز شناسایی شدند. بعد از استخراج عوامل زمینه ساز و مؤثر بر اجرای خط مشی های آموزش عالی به طراحی پرسشنامه به منظور مقایسه زوجی میان عوامل اصلی پرداخته شد. برای پاسخگویی به سؤالات در پرسشنامه از طیف لیکرت نه گانه استفاده شده است. پرسشنامه تحلیل سلسله مراتبی را میان ۵۰ نفر از کارشناسان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، اعضا هیئت علمی مؤسسات پژوهشی زیرمجموعه وزارت علوم، اعضا هیئت علمی دانشگاه ها و صاحب نظران آموزش عالی و توزیع گردیده است.

یافته ها

معرف های به دست آمده از مصاحبه با خبرگان در دودسته کلی شامل عوامل زمینه ساز اجرای خط مشی های آموزش عالی و عوامل مؤثر بر اجرای خط مشی های آموزش عالی تقسیم بندی شده اند. مصاحبه های انجام شده با رویکرد کدگذاری باز، محوری و انتخابی بررسی شده و نمونه ای از نتایج در قالب کدهای اولیه، مقوله فرعی و مقوله کلی به شرح زیر است.

یافته های حاصل از مصاحبه با نخبگان در خصوص عوامل زمینه ساز اجرای خط مشی های آموزش عالی منجر به استخراج ۶ عامل گردید این عوامل عبارت اند از: اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، تکنولوژیکی و عوامل قانونی

1. Saturation

به صورت غیرمستقیم بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی تأثیرگذار بوده‌اند در ادامه به تشریح اجمالی این عوامل پرداخته می‌شود.

عوامل اقتصادی: علیرغم اینکه در اسناد سیاستی، هدف‌گیری سهم سه‌درصدی پژوهش از تولید ناخالص داخلی وجود دارد اما این هدف محقق نمی‌شود و هم‌اکنون سهم تحقیق و توسعه از تولید ناخالص ملی ایران کمتر از یک درصد است و این رقم نزدیک میزان این سهم در سال ۱۳۴۶ بوده است. به اعتقاد خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش زمانی که دولت با کمبود بودجه مواجه می‌شود در اولین اقدام بودجه تحقیق و توسعه سازمان‌ها را محدود می‌کند و این محدودیت بودجه منجر می‌گردد که چرخه خط‌مشی‌گذاری کامل طراحی نگردد و تصمیمات کوتاه‌مدتی گرفته شود. برخی مشارکت‌کنندگان پژوهش نیز معتقدند «سازمان برنامه‌بودجه به دلیل ماهیت آن که مورد مراجعه تمامی دستگاه‌ها و وزارت خانه قرار می‌گیرد، با حجم بالای درخواست‌ها برای افزایش بودجه مواجه است، در این میان دستگاه‌هایی موفق‌تر هستند که از ارتباطات قوی‌تر برخوردار بوده، دارای نفوذ بیشتری در سازمان می‌باشند و با توجه به عدم توجه دولت‌ها به آموزش عالی و در اولویت قرار نگرفتن آن، عملاً طرفداران محکمی را نیز در سازمان برنامه‌بودجه نداشته، امکان رخداد نگاه متحولانه و افزایش قابل‌توجه بودجه را نمی‌توان داشت». برخی صاحب‌شوندگان در خصوص اقتصاد مقاومتی معتقد بودند که «سیاست‌گذاران در آموزش عالی باید استراتژی‌ها و راهبردهایی ارائه نمایند تا اهداف اقتصاد مقاومتی که باعث خودکفایی و خوداتکایی کشور در تمامی زمینه‌ها می‌گردد برنامه‌ریزی شود». بر اساس یافته‌های مصاحبه‌ها و مرور ادبیات تحقیق می‌توان نتیجه گرفت که عوامل اقتصادی زمینه‌ساز اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی شامل متغیرهایی همچون: بودجه دولت، بودجه وزارت عتف، اقتصاد مقاومتی، تناسب اوضاع و شرایط اقتصادی می‌باشند.

عوامل سیاسی: از نظر سیاسی گفته می‌شود که در جهان امروز «آموزش بعد چهارم سیاست خارجی است». همکاری آموزشی به‌منزله نوعی سرمایه‌گذاری برای آینده روابط دیپلماتیک میان ملت‌ها محسوب می‌شود. از آنجاکه اغلب نخبگان سیاسی از میان دانشگاهیان برگزیده می‌شوند، گسترش اعطای بورس‌های بین‌المللی و پذیرش دانشجویان خارجی به‌منزله نوعی معرفی فرهنگ و جامعه خود به رهبران سیاسی و مدیران ارشد آینده کشورهای جهان است. همچنین، روابط دانشگاهی می‌تواند موجب استحکام روابط سیاسی و اقتصادی میان دولت‌ها شود، به‌خصوص در شرایطی که روابط سیاسی و دیپلماتیک رسمی چندان مستحکم نیست، روابط دانشگاهی راهی برای تداوم و حفظ روابط و تعدیل کردن خصومت‌هاست. در این باره «کمیته مشورتی دیپلماسی عمومی» دولت آمریکا در گزارش خود درباره «سیاست عمومی برای قرن بیست و یکم» که در سال ۱۹۹۵ منتشر شد، می‌نویسد: مبادلات دانشگاهی و آموزشی تأثیرات چندگانه مستقیم بر دیپلماسی دارند. از این رو، آن‌ها ارزشمندترین ابزارهای سیاست خارجی دولت

آمریکا هستند. «اقتدار بین‌المللی دانشگاه منجر به اجرای صحیح خط‌مشی‌های آموزش عالی می‌گردد». درحوزه سیاسی، آنچه به‌روشنی قابل‌درک است، تأثیرپذیری نظام‌های آموزش عالی از نظام‌های سیاسی است که هر کشور با توجه به سیاست‌های کلانی که دنبال می‌کند، در پی تأثیرگذاری بر آموزش عالی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراکز تحولات بزرگ در هر جامعه است. همچنین عرضه و انتقال علم، جدا از زمینه و ظرف فرهنگی حاکم بر جامعه نیست (پایا، ۱۳۸۵). همچنین مشارکت‌کنندگان پژوهش معتقدند «ساختار سیاسی و توزیع قدرت در مجلس به‌گونه‌ای است که عمدتاً نمایندگان در کمیسیون آموزش عضو می‌شوند که از عضویت در کمیسیون‌های دیگر از جمله کمیسیون انرژی، بودجه، امنیت و صنعت بازمانده‌اند. از این‌رو نمایندگان این کمیسیون از جمله ضعیف‌ترین نمایندگان می‌باشند و قطعاً در حمایت از وزارت عتف نیز دچار ضعف می‌باشند» برخی مصاحبه‌شوندگان بیان کردند که «متنوع سازی منابع آموزش عالی، افزایش سهم آموزش عالی از بودجه عمومی و افزایش بهره‌وری منابع انسانی، همه و همه نیازمند وزرایی است که از قدرت بالای مدیریتی و سیاسی (هر دو) برخوردار بوده، به‌نحوی که بتواند هم با رایزنی‌های سیاسی خود سقف بودجه را افزایش داده و هم منابع متنوع مالی دیگری را اضافه نموده و با مهارت‌های مدیریتی خود بتواند بهره‌وری را افزایش دهد». بر اساس یافته‌های مصاحبه‌ها و مرور ادبیات تحقیق سایر عوامل سیاسی عبارت‌اند از: تغییر و تحولات سیاسی داخلی، تحریم، مشارکت دانشگاه به‌ویژه خصوصی در تشکلات سیاسی، تناسب اوضاع و شرایط سیاسی، فراغت دولت از دغدغه‌های سیاسی، جو مساعد شرایط بین‌الملل، دیر بازده بودن آموزش عالی و تمایل دولت‌ها به نتیجه‌های زودبازده، رابطه دولت ملت و اعتماد، رویه‌های مدیریتی باثبات و ایجاد کانون‌های تفکر.

عوامل فرهنگی: هر نظام آموزشی تحت تأثیر متن فرهنگی یک جامعه قرار می‌گیرد، زیرا نظام‌های آموزشی محصول فرهنگ‌های گوناگون هستند و به‌عنوان وسیله الهام و تزریق فرهنگ به کار می‌روند. (اخوی راد، ۱۳۸۸) مشارکت‌کنندگان پژوهش معتقدند " ایجاد بسترهای لازم فرهنگی همچون ایجاد بحث و گفتمان جدید و همسویی خط‌مشی با هنجارها و ارزش‌های جامعه، برای اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی و تضمین کیفیت دارای اهمیت است. در اروپا و امریکای شمالی، چالش بین اقتدار دولت و کلیسا از سویی و حکمرانی دانشگاهی از سوی دیگر رخ داد. درنهایت در قرن بیستم این چالش به سود مرجعیت علم و دانشگاه فروکش کرد؛ اما چندی بعد پس از قوت گرفتن نئولیبرالیسم، دانشگاه به بازار نزدیک شد. دولت‌ها نیز سرخوش از معاف شدن از پرداخت بخشی از هزینه‌های آموزش عالی به نظارت‌های دور اکتفا کردند. در ایران معاصر اما دانشگاه بین نزدیک شدن به دولت یا نهاد دین یا بازار و صنعت مردد است. در کشورهای توسعه‌یافته سیاست‌های آشکار و مدون مبنای عمل قرار می‌گیرند اما در کشورهای درحال توسعه معمولاً سیاست‌های تلویحی و نانوشته بیشترین تأثیر را در سرنوشت و جهت‌گیری

برنامه‌ها دارند. دلیل آن روشن است. «سیاست‌گذاری در درون بافتار رخ می‌دهد و امری فرهنگی - تاریخی است». بر اساس یافته‌های مصاحبه‌ها و مرور ادبیات تحقیق سایر عوامل فرهنگی عبارت‌اند از: نظام ارزشی جامعه، همسویی خط‌مشی با هنجارها و ارزش‌های جامعه، تغییرات سبک زندگی، ایجاد بحث و گفت‌وگو، ایجاد آگاهی نسبت به فرصت‌های جدید، تفاوت فرهنگی میان دانشجویان و فرهنگ حاکم بر جامعه.

عوامل اجتماعی: در حوزه اجتماعی، مهم‌ترین عاملی که موجب ایجاد تغییرات اساسی در کارکردهای آموزش عالی شده است، مقوله تقاضای اجتماعی برای آموزش است که حاصل مجموع تقاضاهای افراد برای آموزش است. در حقیقت، مقوله تقاضای اجتماعی برای آموزش در چهارچوب تقاضا برای ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی مطرح است که موجب تغییرات عمده در سیاست‌گذاری‌های آموزشی شده است. (عماد زاده، ۱۳۸۲) در سده اخیر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی به‌عنوان یک سازمان در توسعه ملی نقش مهمی داشته‌اند. به همین اندازه مسئولیت اجتماعی دانشگاه در چند دهه اخیر با توجه به رشد تعداد دانشجویان و همگانی شدن آن و بالا رفتن انتظار دانشگاه در جامعه موردتوجه برنامه ریزان آموزشی در کشورهای مختلف قرار گرفته و نظام آموزش عالی بسیاری از کشورها یک سری از فعالیت‌ها و برنامه‌های شغلی و حرفه‌ای را در اجتماع دانشگاهی گسترش داده‌اند (GAO, 2011) به نقل از حبیبی و همکاران، (۱۳۹۵). لذا یکی از تأثیرگذارترین سازمان‌های امروزی در کشورهای در حال توسعه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی هستند. همچنین بارون^۱ و اسکس (۲۰۰۵) و آراسته و اسفندیاری (۱۳۸۹) یکی از مسائل مشترک دانشگاه‌ها را در سطح جهانی مسئولیت اجتماعی دانسته‌اند. «دانشگاه‌ها نیرومحرکه آگاهی‌بخش و برج فرماندهی فکر جوامع، شناخته شده‌اند». بدین ترتیب، رسالت دانشگاه‌ها، فراسو علم و پژوهش صرف درون دانشگاهی، در جهت خدمت به جامعه سوق داده شد و نقش دانشگاه‌ها از تک‌نقشی و تک‌نهادی به چند نقشی و چند نهادی یعنی نقش آموزشی، پژوهشی، خدماتی، انتشاراتی و رشد حرفه‌ای تکامل یافته است. در وضعیت کنونی جهان که تغییرات در همه زمینه‌های علوم، فن‌آوری، اقتصاد، مدیریت و ... به سرعت انجام می‌شود، سازمان‌دهی فعالیت‌های علمی برای پیش‌بینی آینده ضرورتی انکارناپذیر است. در تحقیقات استراتژیک و بلندمدت که سرمایه‌گذاری‌های وسیع‌تری را می‌طلبد، آینده‌نگری باید در همه ابعاد علمی، فن‌آوری و اقتصاد صورت گیرد (آذری، ۱۳۹۱). به گفته والیما و هافمن^۲ (۲۰۰۷) جامعه دانایی موقعیت جدیدی را شرح می‌دهد که دانش، اطلاعات و تولید دانش به خصیصه‌ای از روابط درون و میان جوامع، سازمان‌ها، تولیدات صنعتی و زندگی انسانی تعریف می‌شود. به نقل از زوارقی (۲۰۰۵) اصطلاح جامعه دانشی را پیتر دراگر در سال ۱۹۶۹ به کاربرد ولی این

1. Brown, P. & Scase, R
2. Välimaa and Hoffman

اصطلاح در دهه ۹۰ و به خصوص با تحقیقات مفصل پژوهشگرانی چون مانسل^۱ و نیکو استر^۲ بود که جایگاه خاص خود را به دست آورد. با وجود این، اصطلاح جوامع دانشی را یونسکو با مفهومی دیگر به کاربرد و عنوان گزارش جهانی خود را در سال ۲۰۰۵ «به سوی جوامع دانش محور» نامید. جوامع دانشی در گزارش جهانی یونسکو؛ جوامعی هستند که منبعی برای توسعه انسانی و پایدار به شمار می روند. به عبارت دیگر یک جامعه دانش جامعه ای است که با تنوع و قابلیت های شکوفا می گردد. بسیاری از ادعاها در مورد نقش محوری آموزش عالی در خلق و انتقال دانش میانی به شکل گیری جامعه دانایی انجامید. برخی مشارکت های مؤثر به طور فزاینده ای واسطه های خارجی تولید دانش (گیبون^۳ و همکاران، ۱۹۹۹) را با مفاهیمی چون دو نوع دانش، مفاهیم مشروع "مالکیت معنوی" و "سرمایه داری دانشگاهی" مفاهیمی چون "استقلال"، "آزادی آکادمیک" و "جامعه دانشگاهی" را جایگزین یا دست کم به چالش بکشاند. این تغییرات ممکن است تأکید بیشتر بر نقش آموزش عالی به عنوان عاملی در انتقال تغییر اجتماعی با حمایت دیگران و نه به عنوان یک مؤسس تغییر را نشان دهد. آن ها همچنین نشان دهنده تحول در تأکید از "انضباط" به "برنامه" هستند. مسائل مربوط به سازمان، بودجه، مکان و مدیریت پژوهش به وجود می آیند (برینان، ۲۰۰۸). بر اساس یافته های مصاحبه ها و مرور ادبیات تحقیق عوامل اجتماعی استخراج شده عبارت اند از: جمعیت، بهره گیری از ایده های نخبگان، مهاجرت، جامعه دانایی محور، ایجاد اشتغال و شغل جدید، جامعه انتقادی، طبقاتی شدن آموزش عالی به نفع طبقات بالای جامعه، وجود انجمن های حرفه ای علمی، جامعه عادلانه و پایدار، عدم وجود شرایط مناسب جهت مشارکت واقعی مردم در امر آموزش عالی، تناسب اوضاع و شرایط اجتماعی، ایجاد بستر تعاملی برای نقش آفرینان، رشد شتابان انتظارات از آموزش عالی در زمینه تأمین نیازهای جامعه و بیکاری.

عوامل تکنولوژیکی: استقلال مؤسسات آموزش عالی اغلب آمیزه ای از حقوق موروثی، سنت، اهداف قانون گذار و فرهنگ اجتماعی است و در طول زمان از طریق انواع فرایندهای قانونی، تصمیم گیری های اداری و مقررات خاص به دست می آید و به ندرت ساختاری دقیق برای یک طرح منطقی است. همچنین، این استقلال یک فرهنگ خاص، حق یا قدرت است، به طوری که ویژگی های استقلال دانشگاه های یک کشور را نمی توان برای کشور دیگر در نظر گرفت (فیلدن^۴، ۲۰۰۸:۱۸). مرور ادبیات تحقیق همچون اشبی^۵ اعتقاد دارد که استقلال دانشگاهی از دو مؤلفه آزادی علمی^۶ و استقلال نهادی^۱ تشکیل می شود. آزادی علمی به توانایی فردی محقق در پیگیری امر

1. Robin Mansell
2. Nico Stehr
3. Gibbons, Limoges
4. Fielden
5. Ashby
6. Academic Freedom

تعلیم و تحقیق بدون ترس از تنبیه یا از دست دادن شغل دلالت می‌کند و استقلال نهادی به وضعیت خودگردانی گروه‌های محقق در داخل دانشگاه مربوط می‌شود. (اشبی، ۱۹۶۶:۲۹۰) در حقیقت استقلال دانشگاهی را تلفیقی از استقلال فردی و سازمانی می‌دانند. ایسترمن و استینل^۲ ابعاد استقلال دانشگاه‌ها را ۴ بعد استقلال علمی، مالی، سازمانی و استقلال در تأمین نیرو تعیین کرده‌اند. (ایسترمن و استینل، ۲۰۱۱). لازم به ذکر است برخی مشارکت‌کنندگان معتقدند که «دادن قدرت تصمیم‌گیری به مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و بعضاً دولتی و پس گرفتن آن به‌دفعات به روش‌های مختلف، دادن اختیارات به هیئت‌امنا، هیئت ممیزه و شورای برنامه‌ریزی آموزشی و درسی تعدادی از دانشگاه‌ها ولی اعمال قدرت و کنترل در آن، دادن اختیاراتی در زمینه نحوه پذیرش دانشجو که با تغییرات متعددی همراه بوده و موارد متعدد دیگر در امور آموزشی، پژوهشی و فناوری، فرهنگی - دانشجویی، اداری و مالی و اقتصادی دانشگاه‌ها همگی نشانگر چالش مدیریت و حکمرانی نظام اداری ایران و به‌ویژه دولت‌ها با استقلال دانشگاه بوده و هست» چالش استقلال دانشگاه‌ها که نوعی دخالت آمرانه و امرنهی در امور دانشگاه‌هاست به‌صورت غیرمستقیم بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی متأثر بوده است و در برخی خط‌مشی‌های آموزش عالی وجود اختلاف میان مجریان و مدیران ارشد و هیئت‌امناهای دانشگاه‌ها نمایان است. «اگر به دانشگاه استقلال داده شود محدود گرایی پدید می‌آید و فقط عده خاصی وارد دانشگاه می‌شوند» برخی مصاحبه‌شوندگان بیان کردند که «دادن اختیارات به هیئت‌های امنا بر اساس قانون برنامه چهارم (مفاد ماده ۴۹) و ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم ضروری است. بر این اساس، دانشگاه‌ها باید همه امور تشکیلاتی، اداری و مالی خود را برنامه‌ریزی کنند و مصوبات آن را هم اجرا نمایند. وزارت علوم اختیاراتی که از دانشگاه‌ها گرفته‌شده را برمی‌گرداند. برنامه ما (وزارت عتف) این است که هیئت‌های امنا را به‌عنوان مرجع امور قرار دهیم و سعی کنیم دانشگاه را به یک دانشگاه پاسخگو تبدیل کنیم». در خصوص سایر عوامل تکنولوژیکی خبرگان معتقد بودند که «ظهور جامعه شبکه‌ای و سازمان‌های مجازی، دگرگونی‌های عمیق ساختاری و تغییر شرایط اجتماعی، دانشگاه‌ها را در معرض تغییرات ناشی از پیشرفت‌های علم و فناوری و نیز تحولات پیرامونی آن نظیر تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سیاسی قرار داده و آن‌ها را با چالش‌های نحوه مواجهه با محیط به‌شدت متحول، متنوع، رقابتی، پیچیده و آشوبناکی در مقیاس وسیع جهانی روبه‌رو ساخته است؛ که این موارد به‌صورت غیرمستقیم بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی تأثیرگذار است.» چالش‌های جدید و محیط در حال تغییر، موضوع توجه به برنامه‌ریزی، تفکر برنامه‌ریزی و توسعه و مدیریت آموزش عالی را نیز بیش‌ازپیش مورد تأکید قرار داده است. مرور ادبیات تحقیق نشان‌دهنده این است که «استراتژی‌های دانشگاه‌ها در مورد این چالش‌ها و

1. Institutional Autonomy

2. Estermann, Nokkala & Steinel

پاسخگویی به تقاضاهایی مانند تقاضای اجتماعی، جهانی شدن، تقاضا به شایستگی و متناسب بودن دانشگاه‌ها و نگرانی در مورد کیفیت دانشگاه و برنامه‌ها متفاوت بوده است» (یمینی، ۱۳۸۲). از زمانی که موضوعاتی مانند رضایت مشتریان و بازار محصولات دانشگاهی به حوزه علوم دانشگاهی پای نهاد، علم نیز به عنوان خدمت یا محصولی دانشگاهی وارد ادبیات بازاریابی شد. (پلوا و کوئستر^۱، ۲۰۰۵؛ نووتنی^۲، ۲۰۰۶ و بروک^۳، ۲۰۰۵) در واقع تجاری سازی، فرهنگ تحقیق و نظریه پردازی را دستخوش تغییر خواهد کرد. (جاکوب^۴، ۲۰۰۵) بر اساس یافته‌های مصاحبه‌ها و مرور ادبیات تحقیق عوامل تکنولوژیکی استخراج شده عبارت‌اند از: استقلال دانشگاهی، تجاری سازی نتایج تحقیقات در دانشگاه، انتقال فناوری، تولید دانش جدید منطبق با تغییر و تحولات محیطی و تکنولوژیکی، تناسب و وضعیت فناوری‌های جدید، دشواری‌های فنی و پیچیدگی خط‌مشی، رسانه‌های جمعی، جهانی شدن، قدرت تعامل با بخش‌های مختلف، گسترش پیوندهای صنعت و دانشگاه، ظهور تکنولوژی جدید، تغییرات رو به گسترش فن‌آوری، مدیریت کارآمد اطلاعات، گسترش آموزش مجازی در آموزش عالی، گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات

عوامل قانونی: با نگاه به روند اسناد بالادستی در طی سال‌ها استنباط می‌گردد که علاوه بر توجه مستمر به مبحث کیفیت از برنامه سوم توسعه تاکنون، این توجه در هر برنامه و سند متفاوت بوده و یک فرایند پیش‌رونده و رو به بهبود را نداشته است و بیان آن با تجارب و دانش دست‌اندرکاران تهیه برنامه مرتبط بوده است و چالش‌برانگیزتر از آن عدم برنامه محوری و پاسخگویی در قبال میزان اجرایی شدن سیاست‌های این برنامه‌هاست. یکی از بخش‌های مهم مورد تأکید در سند چشم‌انداز در افق ۱۴۰۴ ابلاغی مقام معظم رهبری، حوزه علوم، تحقیقات و فناوری است. برخی از مشارکت‌کنندگان در پژوهش معتقد بودند که «در باشگاه‌های ورزشی، مسئله حق رشد امری کاملاً شناخته شده و مرسوم می‌باشد، لکن در حوزه آموزش عالی این مسئله هنوز مطرح نگردیده است. چنانچه مدارس و دانشگاه‌ها ارتباط تنگاتنگ بیشتری با یکدیگر و هر دو با بازار کار داشته باشند، خودبه‌خود این نوع ارتباطات منجر به افزایش تعامل و امکان بورس کردن دانش‌آموختگان توسط بازار کار و یا پرداخت حق اجازه استفاده از توانایی‌های افراد توسط این بازارها می‌باشد که عنوان «حق رشد» را به خود اختصاص داده است، استفاده از امتیاز حق رشد به صورت غیرمستقیم و از طریق تأثیر گذاشتن بر بودجه و بازار کار موجب اجرای موفق خط‌مشی‌های آموزش عالی می‌گردد» مرور ادبیات پژوهشی در زمینه حکمرانی آموزش عالی ایران در بعد از انقلاب اسلامی، نشانگر آن است که در طی برنامه اول توسعه جهت‌گیری الگوی حکمرانی به سوی دولت‌گرا، در برنامه دوم توسعه ترکیبی از الگوی

1. Plewa & P. Quester
2. Nowotny
3. Brookes
4. Merle. Jacob

دولت گرا و بازار محور، در برنامه سوم توسعه ترکیبی از دولت گرا، بازار محور و هومبولتی، در برنامه چهارم توسعه به سمت الگوی هومبولتی، در برنامه پنجم به سمت ترکیبی از هر سه الگو با محوریت الگوی هومبولتی بوده است (فتح‌اللهی و همکاران، ۱۳۹۳). بر اساس یافته‌های مصاحبه‌ها و مرور ادبیات تحقیق عوامل تکنولوژیکی استخراج شده عبارت‌اند از: مجامع حکمرانی و سیاست‌گذاری عتف، ارتباط با اسناد بالادستی، ارتباط بخش با فرا بخش، ادغام وزارت خانه آموزش و عتف و بهداشت، هم‌افزایی نهادی بین مجامع سیاست‌گذاری عتف، عدم ارتباط مستقیم دانشگاه‌ها و بازار کار، جهت استفاده از امتیاز حق رشد

رتبه‌بندی عوامل زمینه‌ساز اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی

بر اساس ۶ عامل زمینه‌ساز استخراج شده به طراحی پرسشنامه تحلیل سلسله مراتبی پرداخته شد پرسشنامه تحلیل سلسله‌مراتبی را میان ۵۰ نفر از کارشناسان وزارت علوم، اعضا هیئت‌علمی مؤسسات پژوهشی زیرمجموعه وزارت علوم، اعضا هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و صاحب‌نظران آموزش عالی و توزیع گردیده است. نتایج رتبه‌بندی با استفاده از نرم‌افزار Expert choice محاسبه گردید، نتایج نشان‌دهنده این است که اولویت‌بندی عوامل زمینه‌ساز به ترتیب: عوامل قانونی، سیاسی، اقتصادی، تکنولوژیکی، فرهنگی و اجتماعی می‌باشند. لازم به ذکر است در رتبه‌بندی سلسله مراتبی اگر نرخ ناسازگاری، کوچک‌تر یا مساوی ۰/۱۰ باشد ($IR \leq 0.10$)، در مقایسات زوجی، سازگاری وجود دارد و مقایسه زوجی صورت گرفته مورد تأیید می‌باشد در این پژوهش این نرخ برابر با ۰,۰۸۹ محاسبه گردیده است. در جدول ذیل نرخ ناسازگاری و شاخص ناسازگاری و $\lambda \max$ محاسبه شده است.

(جدول ۳) نرخ و شاخص ناسازگاری

$\lambda \max$	شاخص ناسازگاری $(\lambda \max - n)/(n-1)$	نرخ ناسازگاری II/III
6.553323521	0.110664704	0.089245729

عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی

یافته‌های حاصل از مصاحبه با نخبگان در خصوص عوامل مؤثر، اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی منجر به استخراج هشت عامل گردید این عوامل عبارت‌اند از: عوامل پشتیبانی (سخت‌افزار)، عوامل حمایتی (نرم‌افزار)، عوامل مربوط به نهادهای اجرایی، تجارب و مهارت‌های مجری (فردی)، عوامل اداری، ساختاری و بوروکراتیک، عوامل محیطی و جغرافیا، عوامل مربوط به تدوین خط‌مشی، انتخاب ابزار مناسب اجرای خط‌مشی که به صورت مستقیم بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی تأثیرگذار بوده‌اند. در ادامه به تشریح اجمالی این عوامل پرداخته می‌شود.

عوامل پشتیبانی (سخت‌افزار): عوامل پشتیبانی مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی به مواردی اشاره دارد که قابل ملموس هستند و جز عوامل سخت‌افزاری سازمان می‌باشد. این عوامل به ۵ دسته: پشتیبانی مالی، تجهیزات و منابع اداری، سرمایه انسانی، توانایی پردازش اطلاعات، زمان کافی برای اجرا تقسیم‌بندی گردیده‌اند. نظریه سرمایه انسانی، مدعی توضیح سرمایه‌گذاری در آموزش عالی به‌عنوان کارکردی از تلاش اساسی انسان به‌منظور امنیت اجتماعی و توانگری است، زیرا به‌طورکلی، فرض شده که آموزش عالی در طول زمان منجر به درآمد اقتصادی بیش‌تر می‌شود. این نظریه همچنین فرض می‌کند که در اقتصاد بازار، اختلاف در به دست آوردن درآمد، انعکاسی از اختلاف در بهره‌وری است. بازار کار از یک‌طرف به مهارت‌ها و توانایی‌های افراد اشاره دارد که آماده فروش برای یک مزد معین هستند و از طرف دیگر بیانگر تقاضاهایی است که کارفرمایان برای انواع خاص بازار دارند. در یک بازار کار صحیح، مزدهای بازار کار به‌طور دقیق، مهارت‌های مردم را انعکاس می‌دهند (هوگر و لودر^۱، ۱۹۹۱). بلوکلند^۲ (۲۰۱۶) یادآوری می‌کند که گسترش توانمندی‌ها در آموزش عالی بر پیش‌انگاره‌های نگره^۳ سرمایه انسانی پایه‌گذاری شده است؛ ولی نمود اقتصاد بر پایه توانایی و بایستگی‌های اجتماعی - اقتصادی و گرایش وزارت علوم، تحقیقات و فناوری برای حرکت در راستای جامعه دانش‌محور، نیازمند آن است که به مفهوم سرمایه اجتماعی نیز برای تحلیل روند شکل‌گیری توانمندی‌های پایه و توسعه آموزش عالی و محتوای آن نگریسته شود. سرمایه اجتماعی در دانشگاه، تنها در بهبود کیفی و کمی پژوهش‌ها که در یادگیری دانشجویان و آموزش نیز مؤثر است. به اعتقاد خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش «عوامل مالی و بودجه تخصیصی جهت اجرای خط‌مشی‌ها و همچنین وجود نیروی انسانی ثابت و باتجربه، وجود شبکه‌های اطلاعاتی و به‌روز می‌توانند در اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی موفقیت‌آمیز باشند». چالش منابع مالی و نیروی انسانی متخصص که بر اجرای خط‌مشی مؤثر بوده است توسط محققانی همچون: ساباتیئر^۴ (۱۹۸۰)، هاگود^۵ (۱۹۸۴)، مختاریان (۱۳۹۲) و اعرابی (۱۳۹۲) نیز تأیید گردیده است.

عوامل حمایتی (نرم‌افزار): عوامل حمایتی اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی به مواردی اشاره دارد که ناملموس و قسمت نرم‌افزاری سازمان می‌باشد که به‌صورت مستقیم بر اجرای خط‌مشی آموزش عالی تأثیرگذار بوده است این عوامل در ۱۰ دسته کلی شامل: تنظیم مقررات تسریع‌کننده، استفاده از ابزار اجباری و تشویقی، ثبات و استمرار در رهبری خط‌مشی، جو همدلی و همکاری در سازمان‌های مجری، حمایت از سویه قانون‌گذاران و مقامات عالی، حمایت اسناد و قوانین بالادست، رهبری، حمایت و مشارکت ذی‌نفعان و مجریان و ائتلاف‌های بیرونی، وجود

1. Hughes and Lauder
2. Blokland
3. Sabatier, P. & Mazmanian, D
4. Hogwood, B. and Gunn, L

احساس مسئولیت و تعهد در مجریان، نگرش و تلقی مجریان در عمل پذیری خط‌مشی دسته‌بندی شده‌اند. به اعتقاد رومن^۱ (۲۰۱۵) کسانی که معتقدند آن‌ها از صلاحیت مدیریتی (توانایی هدایت یک حوزه خاص تأثیرگذار و فضای لازم برای اتخاذ اقداماتی که ارزش‌های خاصی را منعکس می‌کند)، معناداری برخوردار هستند، تمایل بیشتری برای مشارکت در خط‌مشی گذاری دارند، همچنین معتقد است بین انتظارات درونی و تمایل شخصی مدیران برای مشارکت در خط‌مشی گذاری رابطه معناداری وجود دارد. کارشناسانی که از خود می‌خواهند در این فرایند شرکت کنند، به احتمال بیشتر اعلام می‌کنند که دنبال چنین فرصتی هستند. به اعتقاد خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش «حمایت و مشارکت ذی‌نفعان و مجریان و ائتلاف‌های بیرونی بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی تأثیرگذار بوده است» مرور ادبیات تحقیق ساباتیر (۱۹۸۰) و اعرابی (۱۳۹۲) نیز اعمال نفوذ گروه‌های مختلف بر اجرای خط‌مشی دانسته‌اند.

عوامل مربوط به نهادهای اجرایی: گایل، تواری و وایت^۲ (۲۰۰۳) بیان می‌کنند کالج‌ها و دانشگاه‌ها در واقع سازمان‌های پیچیده‌ای با رسالت‌ها و ساختارهای اجرایی هستند که باید علائق افراد ذی‌نفع گوناگونی را برآورده سازند. تفاوت اساسی در مدیریت و رهبری یک کالج در مقایسه با یک شرکت یا سایر سازمان‌ها، وجود نحوه اداره مشترک است (بیرنباوم و اکل^۳، ۲۰۰۵). مرور ادبیات تحقیق نشان می‌دهد که مفهوم شبکه‌های سیاستی کمک می‌کند به فراهم آوردن نگرشی کامل‌تر از تمام بازیگران در حوزه بازسازی مؤسسات آموزش عالی (دانشجویان، مدیران، مأمورین وزارتخانه‌ها، سازمان‌های خارجی و غیره)، نه فقط کسانی که در ساختار قانونی و اجباری هستند (جانسون^۴ و هوبا^۵، ۲۰۱۵). برخی از مصاحبه‌شوندگان نیز معتقدند که “در نهادگرایی جدید تکیه بر مفهوم ارتباطات و روش تنظیم آن زمینه‌ای است برای گذار از مفهوم رسمی نهاد (به‌مثابه سازمان) به مفهوم شبکه‌های ارتباطی است، همچنین این امر زمینه را فراهم می‌کند تا در سیاست‌گذاری به نقش قواعد و هنجارهای غیررسمی یا غیرملموس در تعیین سیاست‌ها توجه نماییم.” به دلیل آنکه شبکه‌ها مبنایی برای دانش و تجارب مشترک فراهم کرده و جهت‌گیری هنجاری دارند، هزینه‌های تعامل در شرایط تصمیم‌گیری پیچیده را کاهش می‌دهند. علاوه بر این، شبکه‌ها با ارتقای تبادل چندجانبه اطلاعات، عدم امنیت را تنزل می‌دهند. شبکه‌سازی آموزش عالی تأثیر مستقیم بر اجرای خط‌مشی‌های

1. Roman
2. Gayle, Tewarie & White
3. Birnbaum & Eckel
4. Johnson
5. Hoba

آموزش عالی دارد. چارلز جونز^۱ (۲۰۰۵: ۱۷۹) بیان می‌دارد؛ فرآیند خط‌مشی به‌طور اساسی بر روی ارتباطات و کلمات و معنای آن‌ها وابسته است، تفسیر (تعیین منظور خط‌مشی گذار) برای فهم این‌که در مرحله خط‌مشی چه اقدامی صورت می‌گیرد، بسیار حیاتی است. به اعتقاد خبرگان «نحو تفسیر و تعبیر مجریان از خط‌مشی گذاری به‌صورت مستقیم بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی تأثیرگذار است.»

تجارب و مهارت‌های مجری (فردی): به قول دراگر «مدیران اکنون باید ناپیوستگی‌ها را مدیریت کنند». تغییر در مدیریتی که تغییر را باید اداره کند. بدین جهت برای نظم بخشیدن یا صورت‌بندی آشفته‌گی یک سیستم مانند دانشگاه، اولین قدم، شناخت و درک سیستم، نحوه کارکرد و تعامل آن‌ها و طی مسیر برنامه‌ریزی و توسعه به‌منظور بهبود و افزایش توانایی سیستم و سازگاری سریع و اثربخش آن با تدوین چشم‌انداز و برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت است و مهم‌تر از آن آنچه اهمیت می‌یابد «تفکر برنامه‌ریزی» در «توسعه دانشگاهی» است که پویایی ارتباط گذشته، حال و آینده موقعیت‌های دانشگاهی را موردتوجه قرار می‌دهد. به اعتقاد خبرگان «نگرش مثبت مجریان به اجرای خط‌مشی و تعهد و انگیزه بالای مجری در اجرای موفق خط‌مشی آموزش عالی را تضمین می‌کند» مرور ادبیات پژوهش اسبرات^۲ (۲۰۰۹) نیز تعهد و انگیزه مجریان را بر اجرای خط‌مشی مؤثر می‌دانند.

عوامل اداری، ساختاری و بوروکراتیک: بوروکراسی‌ها اگرچه در برخی مواقع باعث زحمت و دردسر هستند، اما همراه ضروری سازمان‌های دولتی هستند. وقتی یک‌نهاد و مسئولیت‌هایش پیچیده می‌شوند، به‌ضرورت، بوروکراسی ایجاد می‌شود تا بتواند اهداف تعیین‌شده توسط دولت را محقق کند. اگرچه بوروکراسی‌ها به‌طور عمده به‌عنوان سازمان‌های مجری خط‌مشی به وجود آمده‌اند اما آن‌ها اغلب نقش‌های خط‌مشی گذاری ایفا می‌نمایند. در جوامع بسیار پیچیده‌های از سازمان‌های بوروکراتیک خواسته می‌شود علاوه بر تفسیر یک خط‌مشی به برنامه‌های محکم و اجرای آن برنامه‌ها، راه‌حل‌های جایگزین یک مسئله را نیز توضیح دهند (استیون^۳، ۱۹۶۸: ۱۶۴). کارکرد بوروکراسی تنها به‌عنوان اجرای قانون دیده می‌شود (وبر^۴، ۱۹۶۲: ۱۹۶-۲۴۴). برخی مشارکت‌کنندگان معتقدند که «اجرای افقی، تعداد بازیگران را کاهش می‌دهد و به همین جهت هماهنگی راحت‌تر و ساده‌تر خواهد بود». به اعتقاد خبرگان، اجرای افقی منجر به: افزایش انگیزه نیروی انسانی، انتقال تجربیات، خلق دانش، اعتمادسازی در اداره و حکمرانی عمومی، به‌کارگیری مناسب منابع مالی و مدیریت کارآمد می‌گردد.. در این وضعیت، بخش‌ها، نمایندگی‌ها و یا هر

1. Charles Jones
2. Spratt
3. Steven
4. Weber

تقسیم‌بندی دیگر مانند استان‌ها و یا مناطق به‌طور یکسان ملزم به اجرای قانون بوده و همکاری و یا هماهنگی بین آن‌ها تعریف نشده است و ضرورتی برای هماهنگی واحدهای مستقل نیز وجود ندارد. سازمان‌های مجری، به‌طور یکسان گزارش اجرای خود را به مرکز گزارش می‌دهند. به اعتقاد خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش «اجرای موفق بستگی به سادگی دارد و سادگی بستگی به اقتدار و مسئولیت‌های اداری دارد که بین حداقل ممکن از سازمان‌ها مشترک باشد بنابراین اگر خط‌مشی با مشخص بودن دستورالعمل‌های شفاف تدوین گردد تضمینی برای اجرای موفق آن است.»

عوامل محیطی و جغرافیا: در حوزه آمایش، آموزش عالی با تغییر اساسی روبه‌روست بدین معنی که عدالت به‌منزله این حقیقت که همه افراد جامعه با قرار داشتن در هر منطقه جغرافیایی باید از همه رشته‌های تحصیلی دانشگاهی بدون توجه به شرایط منطقه‌ای بهره‌مند شوند، نیست؛ بلکه در تأسیس و راه‌اندازی مقاطع تحصیلی باید نیازها، فرصت‌ها، تهدیدها و امکانات هر منطقه مدنظر قرار گیرد و با توجه به این عوامل، آموزش عالی در آن منطقه توسعه و گسترش پیدا کند. به اعتقاد خبرگان «آمایش طی زمان رویکرد هزینه و فایده را به‌عنوان راهنمای عمل خویش در مورد آموزش عالی اتخاذ و سعی کرده مشکلات آموزش عالی، مانند بیکاری دانش‌آموختگان را از این راه سامان ببخشد و راه‌حلی برای آن ارائه دهد»، سیاست‌گذاری آمایش سرزمین به‌عنوان راهنما و نقشه‌ی راه روشن برای برنامه‌ریزی در بخش آموزش عالی، می‌تواند هدایت‌کننده‌ی نظام‌های آموزش عالی به‌صورت منظم، پایدار، مبتنی بر نیاز و مزیت‌های ملی و منطقه‌ای باشد. یکی از سیاست‌های هوشمندانه تصریح‌شده در نقشه جامع علم و فناوری کشور، «رصد دائمی ظرفیت‌های محیطی و اقتضائات اجتماعی و تنظیم ظرفیت دانشگاه‌ها در مقاطع و حوزه‌های مختلف علمی متناسب با رتبه علمی آن‌ها و نیازهای حال و آینده بر اساس اصول و ملاحظات آمایش سرزمین» اعلام شده است.^۱ بر اساس سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ آموزش عالی، کشورمان باید سرآمد، رقابت‌پذیر، دارای هویت ایرانی، اسلامی و پیشتاز در منطقه جنوب غربی آسیا باشد؛ بنابراین آموزش عالی باید در راستای اهداف برنامه‌های خود، به جایگاه مورد انتظار در منطقه برسد. این مهم جز از مسیر آمایش سرزمین و مأموریت‌گرایی در آموزش عالی، محقق نمی‌شود. به اعتقاد برخی خبرگان «آموزش عالی با انبوهی از متقاضیان روبه‌روست و از سویی دیگر، هر فرد بر اساس فکر و ایده خویش، تحصیل در آموزش عالی را انتخاب می‌کند. در نتیجه، محدود کردن مقوله آمایش به مباحث اقتصادی جای کمی تأمل دارد» برخی نیز معتقدند که «آمایش آموزش عالی نسبت به توسعه علم کمی غفلت کرده است.»

1. Council of Cultural Revolution. Comprehensive map of science and technology. Pub Sup Cou Cul Rev, Tehran. 2011. [Persian]

عوامل مربوط به تدوین خط‌مشی: به اعتقاد خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش "باید در زمان تدوین خط‌مشی چگونگی تبدیل اهداف و رسالت‌های جامع در حوزه آموزش عالی به اهداف و مأموریت‌های عملیاتی در دانشگاه‌ها و سایر نهادهای اجرایی و تعیین نقش و جایگاه هر دانشگاه و اداره در برنامه مشخص‌شده با اهداف عینی قابل‌اندازه‌گیری به‌صورت شفاف مشخص گردد در این صورت منجر به اجرای درست خط‌مشی می‌گردد مرور ادبیات تحقیق نشان می‌دهد که «گذر به جوامع پایدار متضمن تغییر خط‌مشی‌ها و اتخاذ یک دیدگاه نظام‌مندتر است و این دیدگاه گسترده با انسجام خط‌مشی گره خورده است» (هاتنن و همکاران^۱ ۲۰۱۴) دستیابی به انسجام خط‌مشی دشوار است و اندیشمندان سیاسی بر عدم انسجام به‌مثابه رخدادی معمول و گاهاً اجتناب‌ناپذیر اذعان دارند (ناتال^۲، ۲۰۰۵)؛ و میزانی از عدم انسجام را در یک جامعه کثرت‌گرا می‌پذیرند (کاربون^۳، ۲۰۰۸). به اعتقاد خبرگان «عدم هماهنگی و تناقض میان خط‌مشی‌های در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری در مرحله تدوین باید مورد بررسی قرار گیرد و ساختار شبکه‌ای بین تدوین، اجرا و ارزیابی در نظر گرفته شود» مرور ادبیات تحقیق نشان‌دهنده این است که انسجام به این معناست که اهداف، ابزارها و سایر عناصر مرتبط با خط‌مشی با یکدیگر سازگار باشند (مای و همکاران^۴، ۲۰۰۶)؛ و این سازگاری باید بین قلمروهای خط‌مشی نیز وجود داشته باشد. به اعتقاد خبرگان «هم‌افزایی نهادی در سیاست‌های علم و آموزش عالی ایران ضعیف و شکننده است». نظام سیاست‌گذاری علم و آموزش عالی فاقد نگاهت نهادی مدون است. تقسیم وظایف در یک فرآیند تدریجی و بدون برنامه مانند یک جنگل خودرو شکل گرفته است. به تعبیر متخصصان فناوری اطلاعات، سیستم جزیره‌ای شده است و این جزایر مجزا و بی‌ارتباط باهم دیالوگ و همفکری و تعامل ندارند. حتی نازل‌ترین سطح تعامل که تبادل اطلاعات است بین آن‌ها وجود ندارد. این نهادها عبارت‌اند از: شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت علوم و وزارت بهداشت، مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شورای گسترش، شورای عالی برنامه‌ریزی و ... (صالحی ۱۳۹۰). گل دار و همکاران (۱۳۹۶) با استخراج ابعاد پنج‌گانه؛ عوامل زمینه‌ای؛ عوامل تسهیل‌گر و بازدارنده؛ شناسایی و مواجهه با مسئله عمومی؛ درگیر سازی ذینفعان در خط‌مشی گذاری عمومی؛ و وضع خط‌مشی‌های مطلوب و سایر مؤلفه‌های به طراحی چارچوب مفهومی درگیر سازی ذینفعان در خط‌مشی گذاری عمومی پرداختند. به اعتقاد خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش «این گفته می‌شود که خط‌مشی خوب است، اما در

- 1.Huttunen et al
- 2.Nuttall
- 3.Carbone
- 4.May et al

عمل خوب اجرا نمی‌شود چندان منطقی نیست، زیرا اگر سیاست‌گذاری در تدوین خط‌مشی‌ها تنگنای اجرا را ندیده و خط‌مشی را در فضای انتزاعی و تخیلی اتخاذ کرده باشند، این دلیلی بر ضعف خط‌مشی‌گذاری است نه ضعف در اجرا به اعتقاد خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش توجه به منافع گروه‌های ذی‌نفع اجرای خط‌مشی‌گذاری در زمان تدوین می‌تواند اجرای صحیح خط‌مشی را تضمین کند».

انتخاب ابزار مناسب اجرای خط‌مشی: بر اساس نظر کریستوفر^۱ هود انتخاب ابزار تحت تأثیر محدودیت منابع، فشارهای سیاسی، ملاحظات قانونی و تجربه‌اندوزی از شکست ابزارهای گذشته شکل می‌گیرد. او اعتقاد دارد اگر گروه‌های اجتماعی، وسیع و سازمان یافته باشند، دولت‌ها از ابزارهای ترغیبی استفاده خواهند کرد زیرا هر چه گروه اثرپذیرنده بزرگ‌تر باشد، احتمال آنکه دولت‌ها از ابزار انفعالی، داوطلبانه و نه ابزار فعال (اجباری) استفاده کنند بیشتر خواهد بود؛ بنابراین از نظر هود انتخاب ابزار، تابع طبیعت اهداف دولت، منابع و نیز سازمان و ظرفیت عوامل اجتماعی است. خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش معتقدند که «جهت اجرای موفق خط‌مشی باید به بررسی و انتخاب مناسب‌ترین ابزار اجرای خط‌مشی در آموزش عالی متناسب با اهداف آن خط‌مشی اقدام گردد».

رتبه‌بندی عوامل مؤثر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی

بر اساس ۸ عامل مؤثر استخراج‌شده به طراحی پرسشنامه تحلیل سلسله مراتبی پرداخته شد و بین ۷۰ نفر از اعضا هیئت‌علمی دانشگاه‌های کشور توزیع گردید که در نهایت ۵۰ پرسشنامه مورد تأیید قرار گرفتند و رتبه‌بندی بر آن اساس صورت گرفته است. در خصوص جامعه آماری باید توجه داشت که به دلیل اینکه پرسشنامه طراحی شده تخصصی می‌باشد نتایج رتبه‌بندی با استفاده از نرم‌افزار Expert choice محاسبه گردید نتایج نشان‌دهنده این است اولویت‌بندی عوامل زمینه‌ساز به ترتیب: عوامل مربوط به تدوین خط‌مشی، عوامل اداری، ساختاری و بوروکراتیک، عوامل حمایتی، عوامل مربوط به نهادهای اجرایی، تجارب و مهارت‌های مجری، عوامل پشتیبانی، انتخاب ابزار مناسب اجرای خط‌مشی، عوامل محیطی و جغرافیا.

لازم به ذکر است در رتبه‌بندی سلسله مراتبی اگر نرخ ناسازگاری، کوچک‌تر یا مساوی ۰/۱۰ باشد ($IR \leq 0.10$)، در مقایسات زوجی، سازگاری وجود دارد و مقایسه زوجی صورت گرفته مورد تأیید می‌باشد در این پژوهش این نرخ برابر با ۰,۰۹۸ محاسبه گردیده است. در جدول ذیل نرخ ناسازگاری و شاخص ناسازگاری و $\lambda \max$ محاسبه شده است.

1.Christopher

(جدول ۵) نرخ و شاخص ناسازگاری

$\lambda \max$	شاخص ناسازگاری $(\lambda \max - n)/(n-1)$	$H/IR =$ نرخ ناسازگاری
9.042752633	0.148964662	0.098003067

بحث و نتیجه گیری

در این پژوهش سعی شد تا به بررسی عوامل مؤثر و عوامل زمینه ساز اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی در کشور پرداخته شود. این پژوهش در دو مرحله کلی انجام شد که در مرحله اولیه از افراد صاحب‌نظر خواسته شده است تا در مصاحبه عمیق و کیفی شرکت کنند و به بررسی موضوع بپردازند. جامعه آماری در این مرحله کیفی، شامل خبرگان تحصیل کرده با شرط داشتن مدرک دکتری مدیریت (با تخصص خط‌مشی گذاری) یا مدارک پایین تر و غیر مرتبط در صورتی که حداقل ۱۰ سال سابقه خط‌مشی گذاری در آموزش عالی دارا باشند و یا جز مدیران ارشد وزارت علوم، تحقیقات و فناوری باشد؛ که به سؤالات مصاحبه از قبیل عوامل زمینه ساز و مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی کشور را در چه می‌دانید؟ پاسخ دادند؛ که در تحقیق کنونی با ۱۳ مصاحبه اشباع نظری حاصل شد؛ در مرحله دوم با طراحی پرسشنامه تحلیل سلسله مراتبی به اولویت‌بندی مفاهیم اصلی پرداخته شد. همان‌طور که ذکر شد حوزه علوم، تحقیقات و فناوری یکی از بخش‌های مهم در توسعه کشور است و کارکرد این حوزه در توسعه از طریق تدوین خط‌مشی‌های مناسب میسر می‌شود و کشورها در دنیای امروز از طریق خط‌مشی‌های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری موفقیت خود را تضمین می‌کنند با تدوین خط‌مشی مناسب در این حوزه می‌توان به فعالیت سایر حوزه‌ها و وجهه علمی بخشید و نیروی انسانی شایسته و فناوری مورد نیاز آن‌ها را نیز تأمین کرد؛ به همین سبب قلمرو مذکور برای رشد و بالندگی کشور حائز اهمیت است و در اسناد بالادستی نظیر برنامه‌های توسعه و خط‌مشی‌های ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری نیز بر این مهم تأکید شده است. تاکنون برخی از خط‌مشی‌های تدوین شده، پس از تصویب در مرحله اجرا با ناکامی مواجه شده‌اند و مجریان، بسیاری از آن‌ها را به‌طور ناقص اجرا کرده‌اند و خط‌مشی گذاری عمومی آموزش عالی ایران همواره مناقشه آمیز و بحث‌انگیز بوده است. اجرای موفق خط‌مشی‌های آموزش عالی در گرو شناسایی عوامل مؤثر و بسترساز بوده که عمده عوامل و مؤلفه‌های آن در تحقیق حاضر مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت.

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد عوامل بسترساز اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی کشور شامل ۶ مفهوم اصلی در قالب ۶۰ مقوله فرعی است که این مفاهیم اصلی به ترتیب بر اساس تحلیل سلسله مراتبی عبارت‌اند از: عوامل قانونی، سیاسی، اقتصادی، تکنولوژیکی، فرهنگی و اجتماعی دسته‌بندی شده‌اند. همان‌طور که استخراج گردید. این عوامل قانونی که نسبت به سایر مؤلفه‌ها دارای اهمیت بیشتری می‌باشد عبارت‌اند از: مجامع حکمرانی و

سیاست‌گذاری عتف، ارتباط با اسناد بالادستی، ارتباط بخش با فرا بخش، هم‌افزایی نهادی بین مجامع سیاست‌گذاری عتف، عدم ارتباط مستقیم دانشگاه‌ها و بازار کار جهت استفاده از امتیاز حق رشد. عوامل سیاسی شامل: تغییر و تحولات سیاسی داخلی، عدم تخصص وزرا، تحریم، مشارکت دانشگاه به‌ویژه خصوصی در تشکلات سیاسی، تناسب اوضاع و شرایط سیاسی، فراغت دولت از دغدغه‌های سیاسی، ضعف کمیسیون آموزش مجلس، نقش دانشگاه در اقتدار بین‌المللی، جو مساعد شرایط بین‌الملل، دیر بازده بودن آموزش عالی و تمایل دولت‌ها به نتیجه‌های زودبازده، رابطه دولت ملت و اعتماد، ایجاد کانون‌های تفکر، رویه‌های مدیریتی باثبات استخراج گردید. عوامل اقتصادی شامل: بودجه دولت، بودجه عتف، اقتصاد مقاومتی و تناسب اوضاع و شرایط اقتصادی می‌باشد؛ بنابراین جهت اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی تخصیص بودجه‌ای با توجه به شرایط اقتصادی کشور می‌تواند منجر به اجرای بهتر خط‌مشی‌ها گردد.

همچنین یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد عوامل مؤثر که شامل عواملی است که به‌صورت مستقیم بر اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی تأثیرگذار بوده است. در قالب ۸ مفهوم اصلی و ۹۰ مقوله فرعی طبقه‌بندی می‌شود. مفاهیم اصلی به ترتیب بر اساس تحلیل سلسله مراتبی عبارت‌اند از: عوامل مربوط به تدوین خط‌مشی، عوامل اداری، ساختاری و بوروکراتیک، عوامل حمایتی، عوامل مربوط به نهادهای اجرایی، تجارب و مهارت‌های مجری، عوامل پشتیبانی، انتخاب ابزار مناسب اجرای خط‌مشی، عوامل محیطی و جغرافیا است. از آنجایی که عوامل مربوط به تدوین خط‌مشی، عوامل اداری، ساختاری و بوروکراتیک دارای اهمیت بیشتری می‌باشند برخی عوامل مربوط به تدوین عبارت‌اند از: تعیین دقیق مراحل اجرا، در نظر گرفتن نهاد نظارت بر اجرا، کثرت مسیرهای اقدام و اجرا، مشارکت اعضای هیئت‌علمی در سیاست‌گذاری آموزش عالی، هماهنگی در تدوین بین اجراکننده (توازن کل فرایند)، ارزیابی خط‌مشی‌های قبلی، در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک و...

به‌منظور اجرای موفق خط‌مشی‌های تدوین‌شده پیشنهادات ذیل توصیه می‌شود.

- اولویت قرار دادن آموزش عالی توسط دولت و در نظر گرفته بودجه اختصاصی جهت اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی
- اخذ نظر صنعت و جامعه در سیاست‌گذاری‌های نظام آموزش عالی و ایجاد مدلی برای درگیر نمودن بنیادین صنعت و جامعه نه در استفاده از برون دادها و همکاری مشترک بلکه در مسئول نمودن و ایفای نقش پویا در کارکردگرا بودن آموزش عالی (ارتباط با صنعت و جامعه).
- افزایش ارتباط میان سه وزارتخانه آموزش و پرورش، وزارت بهداشت و درمان و وزارت علوم تحقیقات و فناوری

- پرهیز از پدیده جزیره‌ای شدن و نقص در حکمرانی در شبکه‌های سیاستی.
- برخلاف بسیاری از مدل‌های تصمیم‌گیری در نظام آموزش عالی، شبکه‌های سیاستی هم در اتخاذ تصمیم و هم بر شیوه‌های پیاده‌سازی راهبردها درگیر است.
- در فرایند شبکه‌های سیاستی در آموزش عالی، نه تنها تصمیم بهتر اخذ می‌شود، بلکه نقاط ضعف عملکردی همه ذی‌نفعان مشخص می‌شود (همچون مدل تفکر سیستمی نقایص هر بخش مشخص است ولی بهبود به عهده همه ذی‌نفعان است).

پیشنهادات برای تحقیقات آتی

- طراحی مدل تدوین خط‌مشی گذاری مبتنی بر شواهد در آموزش عالی
- طراحی مدل ارزیابی خط‌مشی‌های صورت گرفته در آموزش عالی
- بررسی وضعیت حکمرانی در آموزش عالی
- آسیب‌شناسی کمیسیون آموزش مجلس و نقش آن در خط‌مشی گذاری آموزش عالی
- آسیب‌شناسی شورای انقلاب فرهنگی و نقش آن در خط‌مشی گذاری آموزش عالی

منابع

- ابطحی، سید حسین و ترابیان، محسن (۱۳۸۹). بررسی تحقق اهداف آموزش عالی بر اساس سند چشم‌انداز بیست ساله کشور با روش فرایند تحلیل سلسله مراتبی. پژوهش در نظام آموزشی، دوره ۴، شماره ۸، ۶۰-۳۱
- اخوی راد، بتول (۱۳۸۸)، بررسی‌های شیوه‌های بومی‌سازی علوم انسانی و تأثیر آن بر آموزش عالی، ماهنامه مهندسی فرهنگی، سال ۲۲-۸۲، صص ۵۳ و ۶۳، شماره ۴
- اعرابی، سید محمد و رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور. سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، تهران.
- آراسته، حمیدرضا و توران اسفندیاری (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی در آموزش عالی. فصلنامه نشاء علم، سال اول، شماره ۱.
- بیگی حسین علیرضا، فروزنده دهکردی لطف اله، دانایی‌فرد حسن، پور عزت علی‌اصغر (۱۳۹۶). طراحی نظام پایش و ارزشیابی برای خط‌مشی‌های وزارت علوم. پژوهش‌های مدیریت در ایران: پاییز ۱۳۹۶، دوره ۲۱، شماره ۳
- پایا، علی (۱۳۸۵)، دانشگاه، تفکر علمی، نوآوری و حیطة عمومی: تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی چاپ اول.

- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۰)، بررسی وضعیت علم و فناوری در ایران و جایگاه آن در برنامه‌های توسعه، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۱۱۵
- زاهدی، شمس السادات (۱۳۸۳). دانشگاه و توسعه از منظر سیستمی. مجموعه مقالات همایش ۲۷ و ۲۸ خرداد، تشکل دانشگاهیان
- زهرا گلدار - مجتبی امیری - رحمت اله قلی پور سوته - منصور معظمی. (۱۳۹۶) طراحی چارچوب مفهومی درگیرسازی ذینفعان در خط‌مشی گذاری عمومی - دانش حسابرسی. ۱۷ (۶۶): ۸۱-۱۰۵
- عباسی، طیبه؛ احمدی هانیه (۱۳۹۶). توسعه مدلی برای اندازه‌گیری انسجام خط‌مشی های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری، سیاست عمومی، دوره ۳، شماره ۲، ۱۱۷-۱۳۳.
- عمادزاده مصطفی (۱۳۸۲) تقاضای اجتماعی برای آموزش عالی، مجله پژوهشی شیخ بهایی، شماره ۳ صص، ۷۱-۵۰.
- فتح‌الهی، احمد؛ یمنی، محمد؛ صباغیان، زهرا؛ فراستخواه، مقصود و قاضی طباطبایی، محمود (۱۳۹۳). تحلیل محتوایی برنامه‌های پنج‌گانه توسعه ایران با توجه به مقوله‌های الگوهای حکمرانی آموز عالی، فصلنامه انجمن آموزش عالی ایران، سال ششم، شماره ۴: ۴۷-۸۳.
- قلی پور رحمت‌الله، دانایی فرد حسن، زارعی متین، حسن، جندقی غلامرضا، فلاح محمدرضا (۱۳۹۰) «ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی، مطالعه موردی در استان قم» مدیریت فرهنگ‌سازمانی، دوره نهم، شماره ۲، ۱۰۳-۱۳۰
- لستر جیمز، پی و استوارت (۱۳۸۱). فرایند خط‌مشی گذاری عمومی، ترجمه مجتبی طبری و دیگران، تهران: نشر ساوالان
- مختاریان پور، مجید (۱۳۹۲). موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه: بررسی تجربیات مدیران فرهنگی. اندیشه مدیریت راهبردی، سال هفتم، شماره ۲، ۷۳-۷۷
- نیاز آذری، مرضیه (۱۳۹۱). تعیین مؤلفه‌های آینده‌پژوهی جهت طراحی مدل در آموزش عالی، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت، سال بیست‌ویک، شماره ۹۷.
- یمنی دوزی سرخابی، محمد (۱۳۸۸). بررسی وضعیت برنامه‌ریزی توسعه دانشگاه‌های دولتی در ایران، مجله آموزش عالی ایران، سال اول، شماره چهارم، صص ۱-۱۹.
- Ashby, E. (1966). *Universities: British, Indian, African*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Birnbaum, R. & Eckel, P. D. (2005). The dilemma of presidential leadership. *American higher education in the twenty-first century: Social, political, and economic challenges*, 2, 340-365.
- Blokland, T. (2016). *Networked urbanism: social capital in the city*. Routledge.
- Brennan, J. (2008). Higher education and social change. *Higher Education*, 56(3), 381-393.
- Brown, P. & Scase, R. (2005). *Higher education and corporate realities: Class, culture and the decline of graduate careers*. Routledge.
- C. Plewa & P. Quester (2005), *Marketing Orientation in University Industry Linkages; Industry Linkages*, Australian & New Zealand.
- Carbone, M. (2008). Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration*, 30(3), 323-342.
- Dorota Dakowska, Kathia Serrano-Velarde (2018). European Higher Education Policy. Heinelt, Hubert; Münch, Sybille. *Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU*, Edward Elgar pp.260-272, 2018, *Handbooks of Research on Public Policy*, 978-1-78471-935-7.
- Dye Thomas R. (1992) *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Estermann, Thomas & Nokkala, Terhi & Steinel, Monika (2011), *University Autonomy in Europe II*, European University Association.
- Fielden, J. (2008). *Global trends in university governance*. World Bank Education, Working Paper Series 9, Washington: The World Bank.
- Fleacă, E. Marin, A. & Fleacă, B. (2016). The challenges of Romanian higher education—a review on the key enablers for modernization. *Procedia Technology*, 22, 1121-1128.
- Gayle, D. J. Tewarie, B. & White, A. Q. (2003). *Governance in the Twenty-First-Century University: Approaches to effective leadership and strategic management*. ASHE-ERIC Higher Education Report, 1(30). Hoboken, NJ: Wiley.
- Gibbons, M. Limoges, C. Nowotny, H. Schwartzman, S. Scott, P. & Trow, M. (1994). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Sage.
- H. Nowotny (2006), “Real Science is Excellent how to Interpret Post Academic Science, Mode 2 and ERC”, *Journal of Science Communication*, Vol. 5, No. 4, pp. 1-4.
- Hogwood, B. and Gunn, L. (1984). *Why perfect implementation is unattainable? Policy analysis for real world*. Oxford: Oxford university press.
- Hughes, D. & Lauder, H. (1991). HUMAN-CAPITAL THEORY AND THE WASTAGE OF TALENT IN NEW-ZEALAND. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 26(1), 5-20.
- Huttunen, S. Kivimaa, P. & Virkamäki, V. (2014). The need for policy coherence to trigger a transition to biogas production. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 12, 14-30. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2014.04.002>
- Jones, Charles, (2005) *An Introduction to the Study of Public Policy*, p. 179
- Kraft, M. E. & Furlong, S. R. (2015). *Public Policy; Analysis and Alternatives*. Fifty Edition. U.S.A: Sage Publication.

- M. Brookes (2005), "Higher Education: Marketing in a Quasi - commercial Service Industry", *Nonprofit and Voluntary Societal Marketing*, Vol. 8, No. 2.
- May P. J. Sapotichne, J. & Workman, S. (2006). Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.
- Merle. Jacob (2005), *Re-norming the Science-Society Relation*, CIRCLE, Lund University.
- Nuttall, S. (2005). Coherence and Consistency. In C. Hill & M. Smith (Eds.), *The European Union and International Relations* (pp. 91-112). Oxford: Oxford University Press.
- Nyhagen G.M. Bleiklie I. Hope K. (2017) Policy Instruments in European Universities: Implementation of Higher Education Policies. In: Bleiklie I. Enders J. Lepori B. (eds) *Managing Universities*. Palgrave Studies in Global Higher Education. Palgrave Macmillan, Cham
- Pressman J. Wildavsky A. (1973) *Implementation*, University of California Press: Berkeley.
- Quorum/Greenwood. Johnson, A. T. & Hoba, P. (2015). Rebuilding higher education institutions in post-conflict contexts: Policy networks, process, perceptions, & patterns. *International Journal of Educational Development*, 43, 118-125.
- Roman Alexandro V. (2015), The Determinants of Public Administrators' Participation in Policy Formulation, *American Review of Public Administration*, pp 1- 28.
- Rutter, J, Marshall, E. & Sims, S. (2012). The "S" Factors. Institute For Government.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560
- Spratt, K. (2009). *Policy Implementation Barriers Analysis: Conceptual Framework and Pilot Test in Three Countries*. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order.
- Steven, Thomas Seitz. (1968). *Bureaucracy, Policy, and the Public*. St. Louis, MO: C. V. Mosby, p.164.
- Tomas R. Dye, *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, (1972):2.
- Välimaa, J. & Hoffman, D. (2007). The future of Finnish higher education challenged by global competitive horizons. *Prospects of higher education: Globalization, market competition, public goods and the future of the university*, 185-200.
- Weber, Max. (1962).we can see the classic definition explanation of bureaucracy, "Bureaucracy, in from max Weber: *Essays in sociology*, trans. H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press, pp. 196-244.
- Paalumbo, D.J. & Calista, D. J. (1990). *Implementation and policy process: opening up the black box*. New York, Greenwood Press.