

Analyzing the Disparity Between Science Policies and the Regional Planning of Higher Education in Iran

Mohammadreza Ahanchian*

Associate Professor of Ferdowsi University, Mashhad,
Iran

Abstract

This study aimed to investigate the relationship between the regional planning of higher education and the policies for developing science and technology in Iran using the composing experience method. Reviewing the the design and implementing the program of the regional planning of higher education in 2011-2012 the hidden loop and/or theoretical/practical disparity points between the regional planning of higher education and the policies for developing science and technology are identified. We divided , the disparities into two categories for theoretical and practical categories. In the first one, we focused on philosophical, methodological, and conceptual deficits while in the second one the disparities were categorized into macro and micro levels. In macro level the study explicated that the central bureaucratic system by monitoring the procedures' impacts on the linkage between regional planning program and developing policies. In the micro level category, we identified a number of variables that contributed to the disparities. These variables include: the experts who were engaged at the program; the credit of the documents in which someone could find the policies for national developing science and technology; an intention for installing developing higher education on regional planning studies; and the quality of the authority delegation to the

regional planning committees in each province. The paper is concluded by summarizing key lessons learned from the author's experiences gained by participating in the regional planning studies in Iran.

Keywords: Regional Planning, Higher Education, Development, Science and Technology Policy.

* ahanchi8@um.ac.ir



آمایش آموزش عالی و سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور: تحلیل گسست بر اساس تجربه‌نگاری

محمد رضا آهنچیان*

عضو هیات علمی دانشگاه فردوسی مشهد

چکیده

این پژوهش با هدف مطالعه رابطه آمایش آموزش عالی و سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور انجام شد. از آنجا که طرح و اجرای مطالعات آمایش باید با اتکا به نقشه کلان توسعه علم و فناوری کشور صورت بگیرد و دستاوردهای آمایش باید پشتیبان سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور باشد، این تحقیق با مراجعه به یک مدل سیاست‌گذاری (تصمیم‌گیری) و با کمک روش تجربه‌نگاری، طرح و اجرای برنامه آمایش آموزش عالی کشور در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ را با رویکردی انتقادی، بازنگری کرده است تا حلقه‌های مفقوده یا نقاط گسست نظری و عملی آمایش و سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور را شناسایی و معرفی کند. در این راستا، گسست‌ها به دو دسته نظری و عملی تقسیم شده‌اند: در طبقه گسست‌های نظری، خلاءهای فلسفی، روش‌شناختی، و مفهوم‌پردازانه آمایش مورد توجه قرار گرفت و در طبقه عملی، گسست‌ها در دو سطح کلان و خرد، شناسایی و معرفی شدند. در سطح کلان، روشن شد که تأثیرپذیری برنامه‌های توسعه علم و فناوری از جریان‌های کنترل‌کننده نظام بوروکراتیک مرکزی، بر محورهای پیوند آمایش با سیاست‌های توسعه اثر می‌گذارد. در سطح خرد نیز مؤلفه‌هایی چون سرمایه انسانی خبره درگیر در آمایش؛ اعتبار و مرجعیت اسناد حامل سیاست‌های علم و فناوری و قابلیت استخراج دلالت‌های مربوطه؛ عزم قراردادن بنیان توسعه آموزش عالی بر مطالعات آمایش و اخذ تصمیمات قاطع در این‌باره؛ و کیفیت تفویض اختیار به کمیته‌های آمایش، از جمله عوامل مؤثر در گسست، معرفی شدند. مقاله با تلخیص آموزه‌های کلیدی تجربه مشارکت در آمایش آموزش عالی کشور به پایان رسیده است.

کلیدواژه‌ها: آمایش، آموزش عالی، توسعه

۱- مقدمه

سیاست‌گذاری، را شیوه آگاهانه و هدفمند شکل دادن به عمل تعریف کرده‌اند [۲]. مراجع سیاست‌گذار در سطح ملی باید با وضع و اعلام سیاست‌ها، هدایت کلی برنامه توسعه ملی را برعهده بگیرند. کارکرد مورد انتظار سیاست‌گذاری عبارت است از: (۱) هدایت و تدوین چارچوب‌های کلی؛ و (۲) تدوین سیاست‌های نوآورانه، هماهنگی، نظارت و ارزیابی [۳]. مطابق با مدل سیاست‌گذاری تصمیم‌گیری، که به‌عنوان مبنای نظری این مقاله در مرور پیشینه معرفی شده است، وضع سیاست‌ها فرایندی چندبعدی است که مستلزم وجود بازیگران عاقل، فرایندهای سازمانی، و سیاست‌های حکومتی است. سیاست

یکی از سیاست‌های هوشمندانه تصریح شده در نقشه جامع علم و فناوری کشور، «رصد دایمی 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]. از همین زاویه، سیاست توسعه علم و فناوری کشور با مطالعات آمایش رقم می‌خورد.

مطلوب است [۹]. چنان‌که در نقشه جامع علم و فناوری کشور تصریح شده است، گسترش دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی باید منوط به نتایج مطالعات آمایش باشد. به عبارت دیگر، وابستگی آموزش عالی به نقشه عالمانه‌ای برای توسعه، لزوم مطالعات آمایش در این بخش را روشن می‌سازد.

آمایش آموزش عالی به منزله نوعی برنامه‌ریزی توسعه، بدون توجه به سیاست‌های کلان علم و فناوری، ممکن نیست. تناسب بین طرح آمایش، فرایند آن، و نتایج به دست آمده از آمایش، با سیاست‌های کلان، دارای دستاوردهای دوگانه است. از سویی اجرای سیاست‌ها از طریق مطالعات توسعه، خواست سیاست‌گذار و مقصود اصلی وضع آن است و از سوی دیگر، آمایش بدون هماهنگی با آن سیاست‌های علم و فناوری، از پشتیبانی منابع مادی و معنوی متاثر از سیاست‌ها، بی‌بهره می‌ماند.

در این مطالعه، آمایش آموزش عالی که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ طراحی شد و به هدایت ۲۹ دانشگاه مادر، و با همکاری همه زیرنظام‌های آموزش عالی یا دانشگاه‌ها به مرحله اجرا درآمد، بر اساس تحلیل میزان توجه به سیاست‌های کلان توسعه علوم و فناوری کشور، مورد بررسی قرار گرفته است.

با آگاهی از این واقعیت که برنامه توسعه آموزش عالی موقوف به ملاحظه سایر مراجع اثرگذار مانند فرهنگ، تقاضای کسب و کار، و انتظارات جامعه نیز هست، در این تحقیق بر رابطه منظم آمایش آموزش عالی با سیاست‌های کلان تاکید شده است. پیش‌فرض تحقیق آن بود که «هرچه تحلیل به عمل آمده از وجود گسست بیشتری در رابطه آمایش آموزش عالی با سیاست‌های کلان توسعه علوم و فناوری کشور حکایت کند، احتمال موفقیت نتایج آمایش کمتر خواهد بود». به اتکای پیش‌فرض بالا، نقاط گسست آمایش آموزش عالی و سیاست‌های توسعه علمی کشور به منزله مسئله اصلی این پژوهش، در نظر گرفته شد.

دارای وجه تعمدی است که برای تحقق یک مقصود معین و روشن طراحی شده است؛ دربردارنده تصمیمات و نتایج آن است؛ دارای ساختار و سابقه است؛ ماهیتاً وجه سیاسی دارد؛ و پویا است [۴]. سیاست ابزاری است که به وسیله آن می‌توان هدف‌های تعیین شده را تحقق بخشید. سیاست به مفاهیم، رهنمودها، مقررات و روش‌ها، باید و نبایدهایی گفته می‌شود که یک مجموعه هنگام تصمیم‌گیری از آن به عنوان چارچوب کاری استفاده می‌کند [۵]. در عین حال وجود سیاست در یک زمینه، لزوماً به معنی کمک آن به حل مسئله یا وحدت در فهم سیاست و تدبیر چگونگی پیاده کردن آن نیست [۶]. تحقیقات زیادی در زمینه هم‌راستایی سیاست‌ها با کاربرد آن در قالب هدف‌های کلان یا سیاست‌ها در بخش اجرا به انجام می‌رسد [۷].

سیاست‌گذاری در بخش آموزش عالی در دو سطح فرابخشی و درون بخشی، صورت می‌گیرد. مراجع عالی یا فرابخشی در حوزه آموزش عالی عبارتند از: مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، و هیئت دولت، و اصلی‌ترین مراجع درون بخشی عبارتند از: وزیر، شورای عالی برنامه‌ریزی، و شورای گسترش آموزش عالی. سیاست‌های کلان علم و فناوری کشور توسط مراجع فرابخشی تدوین می‌شود. به منظور اجرایی کردن سیاست‌ها نیاز به راهبردها و روندهایی است که توسط مراجع درون‌بخشی طراحی می‌شود. در سطح عملیات نیز دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها مأموریت عملیاتی کردن راهبردها و اجرایی ساختن روندها را بر عهده دارند.

یکی از بزرگترین دغدغه‌های سیاست‌گذار، این است که عامل اجرای سیاست کیست و چگونه سیاست را درک می‌کند [۸]. مراجعه به سیاست‌های کلان و تفسیر آن، دو عامل اصلی در طی شدن موفقیت‌آمیز آخرین مرحله از راهی است که برای شناسایی و پیاده کردن آرمان‌های ملی در نظر گرفته شده است. از این منظر، سیاست‌ها با مطالعات توسعه پیوند ناگسستنی پیدا می‌کنند. مطالعات توسعه، یک گام اساسی در اخذ تصمیم برای چگونگی پیاده کردن سیاست‌ها است. آمایش به معنی مدیریت سرزمین است و در واقع نوعی برنامه‌ریزی توسعه است که هدف آن سازماندهی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست محیطی، به منظور تحقق آینده‌ای

۱- منظور از زیرنظام، انواع دانشگاه‌های زیرمجموعه نظام آموزش عالی کشور است. آنها عبارت هستند از: دانشگاه دولتی، پیام نور، آزاد اسلامی، جامع علمی-کاربردی، غیردولتی-غیرانتفاعی، و موسسات آموزش عالی وابسته به دستگاه‌ها.

۲- مرور پیشینه

است: «بازیگر عاقل^۳»، که به عنوان «بازیگر کلیدی»، نقش‌هایی دارد که به‌طور معمول توسط دولت انجام می‌شود؛ «فرایندهای سازمانی^۴»، که جایگزینی برای تغافل مجریان از مدل عقلانی تصمیم‌گیری است؛ و «سیاست‌های حکومتی^۵»، که بر اساس تحلیل روابط قدرت، اثرپذیری تصمیمات از خواست رهبران را تحلیل می‌کند [۱۳]. «بازیگر کلیدی»، تصمیم‌گیری و اقدامات خود را در یک بستر عقلانی انجام می‌دهد. در مدل تصمیم‌گیری، «فرایند سازمانی» و «سیاست‌های حکومتی»، بر چانه‌زنی مدیران و تصمیم‌گیرندگان حکومت در مورد تصمیم‌گیری نهایی اتخاذ شده تمرکز دارد. در «فرایند سازمانی»، مجوز اجرای سیاست‌ها، توسط بازیگر کلیدی مبتنی بر ساختار و روندهای سازمانی صادر می‌شود. در مدل، قابلیت اجرای سیاست برگزیده، بر اساس ظرفیت و توان اجرایی مستقر در فرایندهای سازمانی مهر تأیید می‌خورد. در «سیاست‌های حکومتی»، سیاست‌های اتخاذ شده توسط بازیگران کلیدی، تحت تأثیر تعاملات پیچیده بین تصمیم‌گیرندگان اصلی، چانه‌زنی‌ها، تضادها و میانجی‌گری‌ها آنان در رأس قدرت قرار دارد. در این مدل، منافع، سوگیری‌ها، و مهارت‌های تصمیم‌گیرندگان اصلی، بر انتخاب نهایی یک سیاست اثر می‌گذارد [۱۴]. علاوه بر این مدل تصمیم‌گیری دارای سه مرحله است: (۱) تدوین برنامه کاری؛ (۲) تصمیم‌گیری؛ و (۳) اجرای تصمیمات و سیاست‌های انتخاب شده [۱۲].

مطالعات آمایش تا حد زیادی از این مدل سیاست‌گذاری تأثیر می‌پذیرد. در مدل تصمیم‌گیری، سازمان‌های دخیل در تصمیم و اجرای آن، در یک ماتریس متعامل با یکدیگر رابطه‌های چندگانه برقرار می‌کنند. در اینجا فرض می‌شود که عناصر دخیل در تصمیم، همگی از یک روند عقلانی پیروی می‌نمایند. تصمیماتی که در هر سازمان گرفته می‌شود، نهایتاً در قالب فرایندهای سازمانی با هم وحدت پیدا می‌کنند. در آخرین سطح نیز رهبران، بر اساس منفعی که تشخیص می‌دهند، سیاست را اعلام می‌کنند. در جدول ۱ تطابق مدل سیاست‌گذاری تصمیم‌گیری با آمایش آموزش عالی نشان داده شده است.

آمایش سرزمین را باید به دیده یکی از فنون توسعه در مراحل نخستین آن نگریست [۱۰]. آمایش سرزمین یا برنامه‌ریزی سرزمینی، نوعی برنامه‌ریزی است که به سرزمین به عنوان عاملی اساسی و تعیین کننده در تأمین اهداف توسعه توجه می‌کند. به‌طورکلی، می‌توان گفت آمایش سرزمین با هدف «استفاده معقول از فضا و درک کامل ارزش آن برای عملکرد مؤثر اقتصادی» انجام می‌گیرد و «تقسیم کار سرزمینی» یکی از جنبه‌های مهم آن است [۱۱]. به عبارت دیگر، آمایش، نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت است که سرزمین را عاملی تعیین‌کننده در تأمین اهداف توسعه می‌داند [۱۱].

نقشه توسعه که به کمک آمایش ایجاد می‌شود نوعی پیش‌نیاز برنامه است. به‌عبارت دیگر، آمایش، برنامه نیست بلکه مقدمه یا یکی از استلزامات برنامه است. با پذیرش این گزاره، در مرور پیشینه این تحقیق بر رابطه بین برنامه با سیاست‌های کلان تأکید شده است. محور مرور پیشینه، تناسب برنامه توسعه آموزش عالی با سیاست‌های کلان است. در همین رابطه، مدل سیاست‌گذاری که در تناسب بیشتری با مطالعات آمایش قرار داشته باشد مد نظر قرار گرفت. مدل‌ها با عنایت بخشیدن به وجه نظری طرح مطالعات را آسان می‌کنند. از میان مدل‌های مختلفی که برای سیاست‌گذاری معرفی شده است، بین مطالعات آمایش و «مدل سیاست‌گذاری عمومی تصمیم‌گیری» تناسب هدف و کارکرد وجود دارد. در اینجا این مدل به اختصار معرفی شده است.

به‌طور عام، سیاست‌گذاری وضع قواعد یا اصول راهنمای تصمیم است. «مدل تصمیم‌گیری^۱» در سیاست‌گذاری، بر پیچیدگی فرایند تصمیم‌گیری در مرحله اخذ سیاست تأکید دارد. این مدل، که نخستین بار توسط «آلیسون^۲» در دهه ۱۹۷۰ مطرح شد دال بر آن است که هر فرایند مستلزم تصمیم‌گیری، قصد یافتن راه‌حلی را دارد که به کمک آن بتوان مشکلی را حل کرد و یا تعامل موثری را در روابط بین بازیگران برای تحقق منافع متعادل شده، به‌وجود آورد [۱۲]. مدل تصمیم‌گیری آلیسون از سه خرده مدل تشکیل شده

3- rational actor
4- organizational process
5- governmental policies

1- decision making model
2- Graham Allison

جدول ۱) تلفیق مدل تصمیم‌گیری با آمایش آموزش عالی

خرده مدل‌ها	مدل تصمیم‌گیری	آمایش آموزش عالی	وظیفه‌ها در آمایش
بازنگر کلیدی/عافل	یک مرجع وابسته به دولت	دفتر نظارت و ارزیابی آموزش عالی	۱. تعیین ماهیت مشکل یا مسئله؛ ۲. تصریح و شفاف‌سازی هدف‌ها؛ ۳. فهرست کردن همه شقوق تصمیم؛ ۴. تحلیل هزینه-فایده هر یک از سیاست‌ها؛ ۵. انتخاب سیاستی که حداکثر نفع و حداقل هزینه را ایجاد می‌کند؛ ۶. تدارک اجرای سیاست برگزیده.
فرایند سازمانی	روندهای استاندارد عملیاتی	اخذ شده توسط دفتر نظارت و ارزیابی آموزش عالی و تعدیل شده از سوی دانشگاه‌ها	۱. تعیین اهداف و منافع آموزش عالی در هر استان بر حسب زیرنظام؛ ۲. تحلیل مشکلات تصمیم برای هر دانشگاه؛ ۳. جلب توافق همه زیرنظام‌ها در مورد استانداردهای آموزش عالی استان؛ ۴. به‌کارگیری روندهای استاندارد عملیاتی برای وضع معیارها و شاخص‌هایی که در تصمیم‌گیری موثر است.
سیاست‌های حکومتی	اثرگذاری سیاسی بر اساس تشخیص منفعت توسط عالی‌ترین مراجع بوروکراتیک	شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱. تعیین سیاست‌های کلان علم و فناوری کشور؛ ۲. تعریف مسئولیت‌ها برای مراجع دولتی؛ ۳. انتخاب اعتبارگذاران متخصص و مورد وثوق برای ارزیابی نتایج آمایش؛ ۴. تعیین راه‌های دسترسی به رهبران ارشد جامعه.

عملیات پیچیده‌ای است که تحت عاملیت نظام‌های رسمی اجرایی به دستاوردهای مورد انتظار ختم می‌شود. شواهد نشان می‌دهد که بدون وجود ساختارهای مدیریتی و سازمانی خاص و متناسب سازی شده با سیاست‌ها، تحقق آنها با ریسک همراه خواهد بود [۱۵]. تصمیم‌گیرندگان چندگانه باید از منطق برنامه‌ریزی آگاه باشند و از آن پیروی نمایند. برخی از متخصصان برنامه‌ریزی در ایران عقیده دارند که سیاست‌گذاری در مورد توسعه در کشور توأم با نابسامانی است. آنها در تحلیل خود به این نتیجه می‌رسند که بین هدف‌ها، سیاست‌ها، اقدامات اجرایی، و منابع مالی و انسانی در برنامه‌های توسعه ارتباط منطقی برقرار نبوده است. در نتیجه برنامه در سطح کلان بر روی کاغذ باقی می‌ماند و فقط در راستای مقاصد سیاسی و بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد [۱۶]. اگر بتوان این ویژگی را با تردید در مورد نتیجه مطالعات آمایش آموزش عالی تعمیم داد، باید مراقب اثرات منفی آن بر تحقق انتظار از آمایش در اصلاح روند موجود توسعه آموزش عالی کشور بود.

مدل سیاست‌گذاری تصمیم‌گیری تصریح دارد که اتخاذ یک تصمیم در سطح بالایی از پیچیدگی و از طریق روابط چندگانه بین عوامل مداخله‌کننده اجتماعی، سیاسی و اقتصادی صورت می‌گیرد. سیاست‌گذاری یک اقدام چندبعدی و چندسطحی است. مطابق با خرده مدل «بازنگر عافل» در مدل تصمیم‌گیری، در برنامه‌های کلان توسعه آموزش عالی، سیاست‌ها باید منطقی باشد و برای عملی شدن آنها باید روند منطقی اجرا در نظر گرفته شود. سیاست‌ها غالباً، نتیجه تصمیمات چندگانه نیستند بلکه، نتیجه تصمیمات چندگانه گرفته شده از سوی تصمیم‌گیرندگان چندگانه هستند. به علاوه، سیاست در صورتی واقعاً یک سیاست است که بتواند بین اقدام مراجع دولتی و ادراک واقعی یا غیرواقعی وجود یک مشکل یا موضوعی که مستلزم اجرا است رابطه برقرار کند [۳]. وابستگی سیاست‌ها به تصمیم‌گیرندگان چندگانه یا عاملیت متعدد، روشن و پذیرفته شده است. در آمایش، وجود تصمیم‌گیرندگان چندگانه که قادرند از یک روند منطقی تبعیت کنند، یک شرط اساسی برای موفقیت است. سیاست‌گذاری در آموزش عالی مرحله نخست از مجموعه

۳- روش

تحقیق به روش تجربه‌نگاری^۱ بر اساس مطالعه بر روی یک مورد خاص انجام شد. هدف تحقیق، بازنگری طرح و اجرای برنامه آمایش آموزش عالی کشور در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ بر اساس تجربه کاری محقق به‌عنوان مجری طرح آمایش آموزش عالی کشور در استان خراسان رضوی بود. تجربه کاری، عبارت از نوعی شناخت، نتیجه‌بینی و راه‌دانی است که به شکل آموزه‌ها، احکام، قواعد و اصولی استنتاجی و استنباطی در نظام نگرش‌ها، ادراکات، وجوه روانشناختی، و وجه عملی فرد صاحب تجربه، به‌طور خود یا ناخودآگاه ذخیره می‌شود [۲۰].

شباهت خاصی بین موردپژوهی^۲، اقدام‌پژوهی^۳ و تجربه‌نگاری وجود دارد. در واقع تجربه‌نگاری نوعی موردپژوهی است که پژوهشگر به‌طور مستقیم در مراحل طراحی و اجرای یک تجربه حضور داشته است. در تجربه‌نگاری مانند اقدام‌پژوهی، کارور^۴ یا مجری، محقق نیز هست [۲۱]. حضور فرد در موقعیت تجربه‌ای نه صرفاً به دلیل نقش پژوهشگری او است، بلکه پژوهشگر در موقعیت تجربه‌ای دارای نقش واقعی در اجرا است. از طریق تجربه‌نگاری، پژوهشگر حین تجربه یا پس از آن، بر اساس یک الگوی معین، رخدادها را توصیف و سپس بر مبنای یک نظریه آن را تحلیل می‌نماید. خاکی می‌گوید: "تجربه‌نگار در جریان نتایج کمی و یا کیفی یک تجربه خاص قرار دارد و احیاناً در تمام یا بخشی از آن ایفای نقش می‌کند" [۲۲]. سبک نگارش تجربه، واقع‌گرایانه است به نحوی که دخل و تصرف سلیقه‌ای یا قضاوت‌های ذهنی پژوهشگر را کنترل می‌کند. رویدادها و نکته‌های قابل ضبط و نگهداری، به تشخیص کارور پژوهشگر در طول دوره اجرا یا حین تجربه شناسایی می‌شود و سندیت پیدا می‌کند. امکان نگارش تجربه در قالب الگوی پژوهش، حین تجربه یا پس از آن، به استناد سند تجربه، وجود دارد.

در تجربه‌نگاری، نکات اساسی که باید مورد توجه پژوهشگر باشد با دقت مراعات شد. برای مثال پژوهشگر در این نوع

بر اساس مدل سیاست‌گذاری تصمیم‌گیری، «سیاست‌های حکومتی» یا به تبع آن «بازیگر عاقل» باید سهم بخش‌ها و مراجع مختلف تصمیم‌گیری را روشن کنند. برای مثال، به‌منظور توسعه آموزش عالی، مراجعه به ظرفیت‌های بخش خصوصی یک نقش کلیدی دارد. این در حالی است که بر اساس شواهد و در مجموع، بخش غیردولتی، سهم اندکی در توسعه فناوری کشور دارد [۱۷] و ضمناً سیاست‌های متحد و روشنی برای تصمیم‌گیری درباره سهم این بخش در توسعه علم و فناوری کشور مشاهده نمی‌شود. علاوه بر این شواهد نشان داد که توسعه علمی کشور، وابسته به توسعه آموزش عالی، و توسعه آموزش عالی تا حد زیادی منوط به مشارکت نهادهای بخش غیردولتی است [۱۸].

در رابطه با چند بعدی بودن سیاست‌گذاری، مرور پیشینه نشان می‌دهد که انتظارات مردم یکی از عوامل اصلی تاثیرگذار بر سیاست‌گذاری عمومی است. به‌طورکلی فرایند سیاست‌گذاری عمومی تحت تاثیر افکار عمومی قرار دارد [۱۹].

در مطالعات آمایش آموزش عالی یکی از شاخص‌های مورد مطالعه، توجه به آرمان‌ها یا انتظارات جامعه یا افکار عمومی درباره آموزش عالی، نوع و چگونگی توسعه آن است. در عین حال، با وجود ارزش توجه با انتظارات جامعه، سیاست‌گذاری در آموزش عالی نباید فقط موقوف به این انتظارات باشد.

مرور پیشینه نشان داد که هر چند در زمینه به‌هم‌وابستگی آمایش با سیاست‌های کلان توسعه علم و فناوری کشور مطالعه‌ای صورت نگرفته است، اما تحقیقات صورت پذیرفته با محوریت سیاست‌گذاری بر یک اصل بلامنازع تاکید دارند. در این اصل تاکید می‌شود که سیاست باید راهنمای کلی عمل برنامه‌ها و عملیات باشد: بدون در نظر داشتن ربط سیاست و برنامه، امکان موفقیت برنامه در گام نخست و در دل خود پوچ می‌شود. در مرور پیشینه، پیروی برنامه از سیاست، در قالب مدل سیاست‌گذاری تصمیم‌گیری تبیین شد.

1 - experience composing
2 - case study
3 - action research
4 - practitioner

می‌کند. از جمله این تقسیمات، در نظر گرفتن ماموریت‌های استانی برای تحقق هدف‌های آموزش عالی کشور است. دعوت وزارت علوم به مشارکت استان‌ها در آمایش آموزش عالی یک امتیاز محسوب می‌شود. برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در ایران همیشه مشارکت‌طلبانه نبوده است. برای مثال در برنامه چهارم توسعه میزان مشارکت دستگاه‌های اجرایی کشور بسیار محدود بوده است [۱۶].

بر اساس دستورالعمل وزارتی، در هر استان یک کمیته آمایش آموزش عالی با ریاست دانشگاه دولتی مادر، و با حضور رؤسای دانشگاه‌های پیام نور، آزاد اسلامی، نماینده دانشگاه‌های غیر دولتی، رئیس دانشگاه جامع علمی-کاربردی، رئیس آموزش و پرورش استان، منتخبی از اعضای هیئت علمی، و نماینده استاندار تشکیل شد. به طور معمول، پس از ابلاغ عضویت اعضای کمیته آمایش آموزش عالی توسط ریاست کمیته آمایش استان، جلسه‌های رسمی با حضور اعضای پیشنهادی در شیوه نامه وزارت متبوع، به منظور برنامه‌ریزی مطالعات آمایش و اتخاذ تصمیمات مناسب تشکیل می‌گردید. در استان خراسان رضوی کمیته آمایش، بنا به تشخیص ضرورت تصمیم‌گیری بر مبنای یافته‌های معتبر پژوهشی، تشکیل تیم مطالعات آمایش را به تصویب رساند. بر این اساس مقرر شد کارگروه مطالعات با محوریت شیوه‌نامه ابلاغ شده، آمایش آموزش عالی استان را تحت نظر کمیته آمایش انجام دهد و نتایج به دست آمده را در فواصل منظم به کمیته آمایش ارائه نماید. بر اساس شیوه کار پیشنهادی، کارگروه مطالعات پیش از تشکیل جلسات کمیته، خروجی مطالعه خود را به عنوان ماده اصلی مباحث کمیته تهیه می‌نمود و در اختیار اعضا قرار می‌داد. در مسیر پیشرفت طرح به منظور استفاده از حداکثر بضاعت کارشناسی استان با تشکیل کمیسیون‌های تخصصی، مساله‌های مطرح شده به تدریج مورد مطالعه و تحلیل قرار می‌گرفت و دستاورد آن توسط مدیر کارگروه مطالعات به کمیته آمایش ارائه می‌شد. علاوه بر این در مرحله تدوین برنامه توسعه آموزش عالی استان منتهی به سال پایانی برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴) به تفکیک مقاطع تحصیلی و گروه‌های آموزشی، پنج کمیسیون بزرگ متشکل از

مطالعه، باید همه اطلاعاتی که به‌طور مستقیم با مسئله در ارتباط است را شناسایی و جمع‌آوری کند؛ در تنظیم تجربه، به‌طور روشن و منسجم عمل کرده باشد؛ مرز بین توصیف واقعیت و تحلیل و تفسیر آن را در نظر داشته باشد؛ برای جمع‌آوری و دسته‌بندی اطلاعات وقت کافی صرف کرده باشد؛ و در صورت امکان، از طریق نگارش تجربه، به توسعه دانش نظری کمک کرده باشد [۲۲]. این اصول عمل، در پژوهش حاضر مورد توجه و تأکید پژوهشگر قرار داشت. به این ترتیب، محقق بر اساس درگیر شدن فعال با موضوع عمل (مطالعات آمایش)، و به استناد سند تجربه، پس از توصیف عینی و مختصر راه، به ارزیابی فرایند و تحلیل پیامدهای آمایش از طریق معرفی حلقه‌های مفقوده یا نقاط گسست نظری و عملی آمایش با سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور پرداخت.

۴- توصیف بستر تجربه

آمایش آموزش عالی در قالب یکی از برنامه‌های کلان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در سال ۱۳۸۹ جزو ماموریت‌های اصلی آن وزارتخانه قرار گرفت و برای اجرایی شدن در تابستان همان سال به دانشگاه‌های مادر ۲۹ استان کشور واگذار گردید.

توجه به توسعه نظام‌مند آموزش عالی در برنامه‌های توسعه حاکی از دقت نظر مسئولان و برنامه‌ریزان به این مقوله مهم اجتماعی است؛ مقوله‌ای که مسئولیتی خطیر در ابعاد گسترده‌ای از توسعه ملی را برعهده دارد. بخش آموزش عالی طراح، هادی، و مجری مجموعه اقداماتی است که با هدف تولید علم و تشکیل سرمایه انسانی انجام می‌شود. توجه به این نقش محوری در برنامه‌های توسعه ملی، به وضوح جایگاه رفیع این بخش را در تحقق آرمان‌های برنامه دراز مدت توسعه ایران ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. در درون این بخش، تقسیمات ساختاری و جغرافیایی، از طریق تقسیم وظایف و کارکردها، در راستای ایفای نقش محوری آموزش عالی عمل

۱- گزارش کامل آمایش آموزش عالی استان خراسان رضوی (۱۳۹۰) در دفتر نظارت و ارزیابی آموزش عالی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری قابل دسترسی است.

۵-۱-۱ فرهنگ

بین فرهنگ و سیاست رابطه دوجانبه برقرار است [۲۳]. از یک سو سیاست‌گذاری زیر چتر فرهنگ انجام می‌شود و از سوی دیگر، سیاست‌های کلان، همه رکن‌های جامعه، از جمله فرهنگ را از خود متأثر می‌کند. به دلیل وابستگی سیاست به وجود زمینه مناسبی برای «فهمیده شدن» و سپس «پذیرفته شدن»، مختصات فرهنگی می‌تواند با شکل دادن به فضای رابطه و میزان اعتنا و اعتماد دست‌اندرکاران طراحی و اجرا به سیاست، بر آن اثر بگذارد. یکی از تلاش‌های مدل‌های سیاست‌گذاری نیز کنترل متغیرهای پیچیده‌ای مانند فرهنگ است. در مدل تصمیم‌گیری تصریح می‌شود که محیط فاقد ثبات و وجود بازیگران پنهان که می‌کوشند تا به طور شخصی سیاست‌ها را تغییر دهند، از کارآمدی تصمیمات می‌کاهد.

متکی ساختن برنامه بر سیاست‌های علم و فناوری مستلزم وجود گرایش ذاتی به ارزش سیاست و ضمناً اراده‌ای مبنی بر اتکا بدان است. در حمایت از این پیش‌فرض، به‌نظر می‌رسد که در مطالعات آمایش، خصیصه‌های فرهنگی در رابطه آن با سیاست‌های کلان اثرگذار بود: تن دادن به آمایش، مستلزم پایبندی به قاعده‌های کلی و همه‌گیر، در سطحی بالاتر از تایید جنبه‌های فنی و مهندسی آن، خواه در مرحله طراحی، خواه در مرحله اجرا است. در یک نمونه از آسیب‌شناسی به‌عمل آمده مربوط به سالیان دور، اثر نگرش‌های فرهنگی در پیشبرد برنامه‌های ملی کشور از زبان سرپرست اجرایی گروه مشاوران هاروارد بین سال‌های ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۱ گویا خواهد بود:

"انجام تغییرات اجتماعی در مقیاس مورد نظر برای ایران حتی اگر از طریق انقلابی صلح‌آمیز باشد، قربانیان خاص خود را می‌طلبد. این تغییرات مستلزم درک عمیق کشور و همدردی با آن و نیازهایش، ایمان عمیق و محکم به منزلت و قابلیت‌های آن و پایمردی و ایثار در راه هدف‌های کشور است. به‌نظر ما فرایند توسعه در مراحل اولیه خود بسیار بیشتر از صلاحیت‌های فنی نیاز به این نگرش‌ها دارد" [۱۶].

اعضای هیئت علمی منتخب، به‌طور جداگانه اعتبار نتایج کارگروه مطالعات را مورد بازبینی و تایید قرار می‌دادند. توجه گروه مطالعات و کمیته‌های آمایش آموزش عالی استان‌ها به سیاست‌های علم و فناوری کشور و سیاست‌های توسعه آموزش عالی، از جمله رهنمودهایی بود که از سوی مراجع بالادستی مؤکداً خواسته می‌شد. پس از اتمام مطالعات، سند آمایش به‌عنوان سند تجربه، به تصویب کمیته آمایش استان‌ها می‌رسید. کمیته آمایش هر استان موظف بود پس از تصویب نتایج مطالعات، سند آن را در قالب معین شده توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، جهت اقدامات بعدی، در اختیار مراجع ذی‌صلاح وزارت متبوع قرار دهد.

۵- یافته‌ها

بر اساس تجربه مشارکت در این برنامه، و با توجه به مدل سیاست‌گذاری تصمیم‌گیری، گسست بین آمایش و سیاست‌های کلان علم و فناوری کشور در قالب دو دسته گسست‌های نظری و عملی استنباط و تحلیل شدند. این نتیجه، می‌تواند نکته‌های قابل تأملی برای سیاست‌گذاران از لحاظ مخاطراتی داشته باشد که در عمل پیاده شدن سیاست‌ها را تهدید می‌کند. علاوه بر این نتیجه استنباط شده حامل درس‌هایی برای مدیران و دست‌اندرکاران اجرا خواهد بود تا در ادامه مطالعات آمایش و یا در برنامه‌های مشابه، تهدیدهای پنهان و آشکار قرار گرفته در آن سوی رابطه آمایش با سیاست‌ها را با دقت بیشتری در نظر داشته باشند. البته تجربه مدون شده در این مقاله، با هدف بهبود در برنامه‌ها و اقدامات آتی و نه تخریب و ردّ ضرورت توجه به آمایش آموزش عالی انجام شده است. ضمن اینکه می‌دانیم برخی از این عوامل برای مثال منافع بخشی، یا اعمال نفوذ سیاسی، با درجه‌های متفاوت از شدت و ضعف، در همه جای دنیا می‌تواند در فرایند سیاست‌گذاری مداخله‌های غیرکارشناسانه داشته باشد.

۵-۱ گسست‌های نظری

در طبقه گسست‌های نظری، سه عامل خلاءهای فرهنگی، فلسفی- روش‌شناختی، و مفهوم‌پردازانه آمایش استنباط شد.

بسترهای اجتماعی و اقتصادی، حتی الزام‌های قانونی اجرای برنامه توسعه آموزش عالی در حوزه فراتر از حد مداخله و اثر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نادیده گرفته شده بود و یا کمتر از آنچه باید در نظر گرفته شده بود.

از جمله مهم‌ترین آثار جانبی تابعیت از رویکرد روش‌شناسانه و فلسفی اثبات‌گرایی، پذیرش پیش‌فرض‌های برنامه‌ریزی خطی است. در این نوع برنامه‌ریزی، بر روی کاغذ، جمعیت گروه سنی دانشگاهی پیش‌بینی می‌شود و به تناسب آن، بر روی تعداد متناسب استاد و سایر امکانات توافق به عمل می‌آید.

۵-۱-۳ مفهوم‌پردازی

آمایش آموزش عالی باید با رویکرد همه‌سویگر در چارچوب توسعه فضایی منطقه یا کشور انجام می‌شد. به نظر می‌رسید که این رویکرد وجود نداشت و آمایش در جزیره‌ای به وسعت دید اعضای کمیته آمایش هر استان مفهوم‌پردازی می‌شد. هر استان یا هر ناحیه از استان، دارای ویژگی‌های خاصی است که شناسایی آن با محوریت برنامه‌ریزی آموزشی و یافتن هم‌بندی محتوایی و شکلی آن با مختصات زیرنظام‌های آموزش عالی، نیازمند بسیج و مشارکت اқشار مختلف، صنوف، حرف و همه طبقه‌های اجتماعی است. در فرایند سازمانی که به نمایندگی از وزارت علوم، عهده‌دار راهبری فرایند آمایش بود، بر مشارکت حداکثری تکیه می‌شد اما در این راه به جز پیشنهاد دعوت از نمایندگان گروه‌های مختلف به جلسات کمیته‌های آمایش در هر استان، راهکار موثرتری ارایه نمی‌شد. در این چارچوب، آمایش در دل خود حداکثر می‌توانست مطالعات مقدماتی برای کنترل تصمیمات آینده مسئولان یا نمایندگان سیاسی شهر-استان را در قبال درخواست‌های راه‌اندازی یا تعطیلی یک رشته یا مقطع تحصیلی را داشته باشد. این گروه‌ها، نمی‌توانستند نقش متولی سیاست‌های حکومتی در مدل تصمیم‌گیری را داشته باشند؛ بر اساس مدل، سیاست‌های حکومتی توسط رهبران ارشد و با هدف یکدست‌سازی و اخذ تصمیم واحد، انجام می‌شود. در عین حال به دلیل آگاهی بازیگر کلیدی و کمیته‌های آمایش از مداخله و اثرگذاری مراجع محلی در تصمیمات آمایش، اغلب در جلسه‌هایی که

هر چند گرایش‌های سیاسی و تعصبات منطقه‌ای و قومی در همه جای دنیا می‌تواند بر نتایج واقعی برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای اثر بگذارد، اما شدت و ضعف آن از یک کشور به کشور دیگر یا از یک محور مطالعات به دیگری حائز اهمیت است. برای مثال از آنجا که وجود دانشگاه و توسعه آموزش عالی در یک شهر، در برداشت‌های اجتماعی امروزی جامعه ما، می‌تواند نشانه تشخیص و یک امتیاز کلیدی تلقی شود، درجه حساسیت در آمایش آموزش عالی به نسبت مطالعات مفروض با محوریت «آموزش و پرورش» یا «آموزش‌های فنی و حرفه‌ای» به میزان قابل توجهی بالاتر بود. آمایش آموزش عالی نباید محل تجلی غیرمنطقی منافع بخشی، رفتارهای سیاسی، رقابت‌های بین زیرنظام‌های دانشگاهی، و تلاش شخصی برای به کرسی نشاندن ترجیحات فردی باشد. حذف چنین خصیصه‌های دارای بستر فرهنگی، نیازمند اصلاحات فرهنگی است که در زمان کوتاه تعیین شده برای ارایه نتیجه مطالعات آمایش، کمتر زمینه آن وجود داشت.

۵-۱-۲ دیدگاه فلسفی-روش‌شناختی

صاحب‌نظران کلاسیک در رشته مطالعات سیاسی (برای مثال [۲۴]) معتقد به مداخله نگاه معرفت‌شناختی عاملان در تحلیل و درک سیاست بوده‌اند. به نظر می‌رسید که نگاه معرفت‌شناختی بازیگر کلیدی (دفتر نظارت و ارزیابی آموزش عالی) که برنامه آمایش را مطرح و رهبری کرد و مجریان برنامه آمایش در سطح استان‌ها، از رویکرد اثبات‌گرایی متأثر بود. نتیجه این تابعیت، نگاه سخت‌افزارانه و مکانیکی به آمایش و هم‌بندی‌های آن با سایر عناصر از جمله سیاست‌ها بود. به عبارت دیگر این رویکرد، زمینه-وابستگی^۱ دانش و تولید آن را مورد توجه قرار نمی‌دهد و از تأثیر ساختارهای اجتماعی و غیرمادی بر نتیجه مطالعات آمایش غفلت می‌ورزد. دانشی که در این صورت تولید شد، دانش مبتنی بر تابعیت از مدل‌های فنی مطالعات سرزمین، مبتنی بر شواهد عینی، و بر اساس آمار و ارقام بود. در آمایش آموزش عالی بر اساس پیروی از این رویکرد، بدون توجه به پیچیدگی‌های نظری آموزش عالی و چندوجهی بودن مفهوم توسعه آن در

1- context-dependency

۵-۲-۱ سطح کلان

برنامه پیش از آنکه یک طرح و یا تصمیم به اجرای آن باشد، الگوی نظام‌دار تصمیمات درهم تنیده و هماهنگ است. این الگو به موازات گسترش قلمرو برنامه که در جهت تأمین نیاز به جامعیت برنامه صورت می‌گیرد، پیچیده‌تر می‌شود. علاوه بر این، برنامه‌ریزی به‌عنوان یک فرایند پیش از آنکه به یک تصمیم یا چند تصمیم همزمان و مرتبط نیاز داشته باشد به نظامی نیاز دارد که با تولید مستمر یک مجموعه از تصمیمات منطقی و متوالی، سازگار باشد. این تصمیمات باید رابطه معنی‌دار با عوامل معین شده در برنامه یا تغییر آگاهانه خود این عوامل داشته باشد.

محدودیت‌های شناختی، توان تصمیم‌گیرندگان کلیدی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هر چه پیچیدگی موضوع تصمیم بیشتر باشد تأثیر این محدودیت‌ها بیشتر خواهد بود. تصمیمات آمایش از نوع تصمیمات چندلایه و پیچیده است. علاوه بر این، به دلیل وضع سنتی تصمیم‌گیری در نظام‌های اداری ایران که عموماً از یک ساخت سلسله‌مراتبی متأثر از نظام بوروکراتیک تابعیت می‌کند، رابطه آمایش با سیاست‌های توسعه علمی کشور تحت نفوذ، تفسیر و خواست تصمیم‌گیرندگان از عالی‌ترین سطوح اجرایی تا سطح کمیته آمایش آموزش عالی استان قرار داشت.

۵-۲-۲ سطح خرد

۱) مطالعات آمایش آموزش عالی باید به میزان کافی از پشتیبانی فنی برخوردار باشد. نزدیک‌ترین تخصص به این مطالعات، متخصصین و صاحب‌نظران رشته برنامه‌ریزی آموزشی و مطالعات توسعه هستند که بر حسب اطلاع و تجربه محقق، در مجموع و در همه سطوح آمایش، نقش و حضور کمرنگی بر عهده داشتند. اجرای سیاست‌ها مستلزم اطلاعات، آموزش و امکانات مورد نیاز اجرایی است [۲۵]. مطالعات آمایش در صورتی توان درک پیوندهای نظری و روشی با سیاست‌های کلان توسعه علم و فناوری کشور را داشت که داده‌های جمع‌آوری شده در مقیاس خرد می‌توانست در رابطه با سیاست‌ها و هدف‌های کلان علم و فناوری، معنایابی و مفهوم‌پردازی شود. دلالت‌های برگرفته از

برای هماهنگی عملکرد بین کمیته‌های استانی ترتیب داده می‌شد، یکی از مهمترین دغدغه‌های مطرح شده، ضمانت اجرای نتایج به دست آمده بود.

هر چند بنای آمایش آموزش عالی باید بر یک مفهوم‌پردازی دقیق و معتبر استوار می‌شد اما با توجه به سابقه اندک این نوع مطالعه در کشور و کمبود منابع علمی قابل اعتماد در این زمینه، مفهوم‌پردازی آمایش آموزش عالی، اقدامی دشوار بود. به‌طورکلی با توجه کوشش‌های نظری که اغلب به‌صورت مقطعی انجام شده است، یک سیر منطقی، یکپارچه و مدوّن، حتی در قلمرو آمایش به‌طور عام نیز دیده نمی‌شود.

۵-۲ گسست‌های عملی

در طبقه عملی، گسست‌ها در دو سطح کلان و خرد، شناسایی و معرفی شدند. در سطح کلان، روشن شد که تأثیرپذیری برنامه‌های توسعه علم و فناوری از جریان‌های کنترل‌کننده نظام بوروکراتیک توسط مراجع مرکزی، بر محورهای پیوند آمایش با راهبردهای توسعه اثر می‌گذارد. در سطح خرد نیز مؤلفه‌هایی چون سرمایه انسانی خبره درگیر در آمایش؛ اعتبار و مرجعیت اسناد حامل سیاست‌های علم و فناوری و قابلیت استخراج دلالت‌های مربوطه؛ عزم قرارداد بنیان توسعه آموزش عالی بر مطالعات آمایش، و اخذ تصمیمات قاطع در این باره؛ کیفیت تفویض اختیار به کمیته‌های آمایش؛ وضعیت آگاه‌سازی و آموزش عوامل اجرای آمایش؛ ساختارمندی سیاست و انطباق آن با اهداف و چگونگی آمایش؛ و توجه به عناصر فرایند سیاست‌گذاری و تفکیک آن برای تنویر ذهن عاملان اجرا، از جمله عوامل مؤثر در گسست، معرفی شدند. بر اساس مدل تصمیم‌گیری، بازیگر کلیدی با تکیه بر عقلانیت، طبق مدل خاصی تصمیم‌گیری می‌کند و یا شرایط لازم برای تصمیم‌گیری عقلانی را فراهم می‌سازد. گسست‌ها نشان نمی‌دهند که این تلاش در آمایش صورت نگرفته بود اما تأکید دارند که میزان نیرو و زمانی که برای کنترل آن در عمل صرف شد، با درجه دشواری و گستردگی آمایش انطباق نداشت.

برنامه‌های متناسب، آمادگی پیدا می‌کنند و حاضر به اخذ تصمیمات شجاعانه هنگام روبه‌رو شدن با موانع فرهنگی و سیاسی هستند. بدون قاطعیت در تصمیم‌گیری، درک سیاست‌ها و فهم رابطه آن با برنامه توسعه آموزش عالی در قالب نتایج مطالعات آمایش، کم اثر و خنثی خواهد بود. شاهد مدعا اینکه در مسیر مطالعات آمایش، اصرار بر تغییر برخی یافته‌های گروه مطالعاتی و جابه‌جا کردن آن با انتظارات نماینده یک زیرنظام یا نماینده یک شهر، گروه را تحت فشارهای نهادی، صنفی یا سیاسی قرار می‌داد و از اثربخشی کوشش‌های احتمالی آنان در توجه به رابطه نتایج آمایش با سیاست‌ها، می‌کاست. در اینجا کمبود نیروی انسانی متخصص نیز متغیر مؤثری به شمار می‌آید. اگر رابطه دارا بودن دانش تخصصی و صلاحیت فنی با قاطعیت در تصمیم‌گیری را رابطه‌ای مفروض بدانیم، در مطالعات آمایش، فقدان این دانش تخصصی قابل مشاهده و نتیجه‌گیری بود. تحت چنان شرایطی، سیاست‌های علم و فناوری کشور با همه استعداد جنبش‌زایی و توسعه‌آفرینی خود، نتوانست محرک تحول و تغییر اساسی در برنامه‌ریزی توسعه آموزش عالی کشور باشد.

(۴) نوع، سطح و چگونگی واگذاری اختیار به استان‌ها، در انجام مطالعات آمایش آموزش عالی در پرده‌ای از ابهام قرار داشت. بازیگران کلیدی یا تصمیم‌گیرندگان ارشد، تمایل خود به دادن اختیار به کمیته‌های آمایش استانی را در گردهمایی‌های ادواری مرتبی که در دانشگاه‌های مختلف کشور برگزار می‌شد، اعلام می‌کردند، اما به نظر می‌رسید که درباره توانایی کمیته‌های آمایش استانی، برای تشخیص روش مطالعه؛ مسیر دستیابی به نتیجه؛ و اعتبارگذاری برنامه مفروض، اطمینان وجود ندارد. شاید عدم اطمینان از این واقعیت سرچشمه می‌گرفت که همه کمیته‌های استانی از وجود نیروی انسانی متخصص و خبره در این زمینه برخوردار نبودند و یا بین استان‌ها از نظر در اختیار داشتن نیروی انسانی متخصص، تفاوت‌های اساسی وجود داشت.

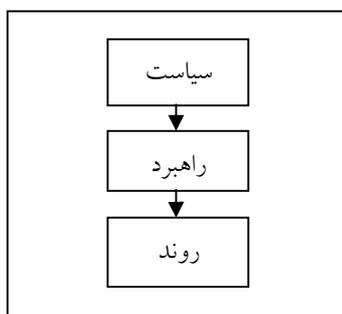
واگذاری اختیار به واحدهای دانشگاهی در هر استان در صورتی می‌توانست کارساز باشد که اولاً به صلاحیت فنی کمیته‌های استانی در طراحی و اجرای مطالعات آمایش وفق

سیاست‌های علم و فناوری کشور در مطالعات آمایش آموزش عالی، منوط به مداخله پررنگ و مؤثر صاحب‌نظران متخصص در این زمینه بود. این در حالی بود که به نظر می‌رسید جریان مطالعات آمایش، بیشتر از آنکه متأثر از رشته‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی باشد تحت تأثیر نفوذ همه‌گیر اندیشه مهندسی و مدل‌های ریاضی بود.

(۲) در سطحی فراتر از مطالعات آمایش آموزش عالی، نوعی سردرگمی یا عدم توافق بر سر این موضوع وجود داشت که آیا اعلامیه‌های آشکار، رسمی و موثقی درباره سیاست‌های علم و فناوری در کشور وجود دارد؟ برخی محققان معتقدند که برای توسعه علمی کشور سیاست خاصی وجود نداشته است [۱۸]. از سوی دیگر، در قالب رایه چندین سند مرتبط به عنوان اعلامیه سیاست که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، و شورای عالی انقلاب فرهنگی ظرف ۵ سال گذشته تهیه شده است، سیاست‌های توسعه علمی کشور و به تبع آن توسعه نهادهای علمی مانند دانشگاه‌ها رایه شده‌اند. پیش فرض انجام این مطالعه نیز چنان که در بیان مسئله گفته شد تایید وجود این سیاست‌ها و بر اساس آن، طرح سوالی به عنوان محور تحقیق بود که: چنین سیاست‌هایی در عمل چقدر توانسته‌اند به طرح، اجرا و نتایج به دست آمده از آمایش آموزش عالی کمک کنند؟ به نظر می‌رسید مناقشه بر سر بود و نبود سیاست‌های مرتبط با آموزش عالی و توسعه علم و فناوری کشور نیست، بلکه بر سر قابلیت تخصصی مراجع‌کنندگان و صلاحیت فنی آنان برای شناسایی و استخراج دلالت‌هایی برای آمایش، از آن سیاست‌ها است. محور اغلب گفتگوها در جلسات آمایش چه در سطح ملی و چه استانی، چگونگی اجرای مطالعات آمایش از نظر فنی و پیدا کردن مدلی برای مطالعه بود. بازیگران کلیدی، به رغم منطقی بودن، کمتر در تنظیم فرایندهای سازمانی برای تقویت همبستگی آمایش با سیاست‌های علم و فناوری کشور، توفیق حاصل کردند.

(۳) شرط موفقیت برنامه، وجود عزم متکی ساختن توسعه بر مطالعات آمایش است. ذیل این عزم است که تصمیم‌گیرندگان آموزش عالی کشور، برای تحقق سیاست‌ها از طریق

۶) بر اساس مستندات در آمایش آموزش عالی، به ساختار روابط بین سیاست، راهبرد و روند توجه نشده بود. اعلام راهبردها، برنامه‌ریزی برای عمل را آسان می‌ساخت و آمایش را به‌طور مستقیم در مسیر اجرایی ساختن سیاست‌ها قرار می‌داد. به‌طور منطقی، می‌توان رابطه سیاست با راهبردها را به صورت شکل ۱ در نظر گرفت.



شکل ۱) ساختار روابط میان سیاست، راهبرد، روند

جایگاه مطالعات آمایش در رابطه با سیاست‌های علم و فناوری در کجا قرار داشت؟ آیا آمایش آموزش عالی باید راهبردهای توسعه آموزش عالی را معین می‌کرد یا راهبردها، از پیش تعیین شده بودند و مأموریت آمایش روندیابی توسعه آموزش عالی بود؟ قطع رابطه مفهومی سیاست‌های علم و فناوری با آمایش و یا ضعیف بودن آن را می‌توان ناشی از فقدان راهبردهای مرتبط دانست. بر اساس منطق و به استناد مدل تصمیم‌گیری، (۱) سیاست باید به مرحله اجرا درآید (وظیفه‌ی بازیگر کلیدی)؛ (۲) مسوولیت‌های هر مجری باید روشن باشد و مرجع پاسخگویی باید معلوم شده باشد (وظیفه‌ی فرایندهای سازمانی)؛ و (۳) سیاست‌ها باید با سایر عناصر مرتبط در تصمیم پیوند داشته باشد (وظیفه‌ی سیاست‌های حکومتی).

در هر صورت، ضمانت اجرایی شدن سیاست‌ها، وجود راهبردها است. در بسیاری موارد شکست در تحقق سیاست‌ها ناشی از نقص یا ضعف در ذات آنها نیست بلکه از فقدان راهبردهایی که بر پایه آن تعیین شده است سرچشمه می‌گیرد. همین نتیجه‌گیری و رابطه مفهومی را می‌توان در مورد راهبرد و روند نیز مطرح کرد.

۷) سیاست‌گذاری یک فرایند است. مطابق با مدل سیاست‌گذاری تصمیم‌گیری، این فرایند چندبعدی و تحت تأثیر عوامل آشکار و ناآشکار انسانی و تصمیمات متنوع

انتظارات سیاست‌های کلان و خرد علم و فناوری کشور اطمینان وجود می‌داشت، و ثانیاً، تصمیم‌گیرندگان ارشد، تاثیر غیرمستقیم و حتی ناخواسته خود در اعمال نفوذ بر عملکرد کمیته‌های آمایش استانی در درک و تفسیر سیاست‌ها و رابطه آن با نتایج مطالعات آمایش، به هر نحو و با هر کیفیتی که انجام شده بود را از نظر دور نمی‌داشتند. بدون اطمینان از این آزادی عمل در سطح کمیته‌های استانی، درک و تفسیر سیاست‌های علم و فناوری بر اساس آمایش، چیزی جز قرائت این رابطه بر اساس استنباط هر استان از خواست و درک تصمیم‌گیرندگان ارشد نبود. این امر نمی‌توانست نمایش خوبی از ایفای نقش استان‌ها در مطالعات آمایش آموزش عالی را به ارمغان بیاورد.

اقدامات مراجع ارشد تصمیم‌گیرنده درباره آمایش در صورتی می‌توانست کارآمدی بیشتری نشان بدهد که بر اعمال نفوذ بدون کاربرد قدرت، و در مقابل بر یک اقدام آکادمیک نظام‌یافته و تخصصی استوار می‌بود.

۵) در پیوند سیاست‌های علم و فناوری کشور با آمایش آموزش عالی، پیش از هر چیز مجریان باید درباره محورهای زیر آموزش و آگاهی لازم را می‌دیدند:

- سیاست‌های علم و فناوری کشور
 - منبع صدور ابلاغ
 - هدف‌های میانی و هدف‌های عینی سیاست‌ها
 - تعیین مسوول اجرای سیاست‌ها: چه کسی باید سیاست‌ها را پیاده کنید؟
 - کدها، استانداردها، و ترازبندی که بر اساس آن میزان و نحوه تحقق سیاست‌ها ارزشیابی خواهد شد
 - چگونگی و قواعد بازنگری در سیاست‌ها.
- متخصصان برای پیاده ساختن سیاست گام‌هایی را در نظر گرفته‌اند که یکی از آنها آموزش و آگاه‌سازی کسانی است که مأمور اجرا یا کمک به اجرای سیاست هستند. از نگاه این افراد، به‌رغم اهمیت فوق‌العاده آموزش و آگاه‌سازی، این وظیفه اغلب به فراموشی سپرده می‌شود (برای مثال: [۲۶]). از این نگاه، تصور اینکه مجریان نیازی به دیدن آموزش در رابطه با سیاست‌ها ندارند یک اشتباه تکرار شونده بوده است.

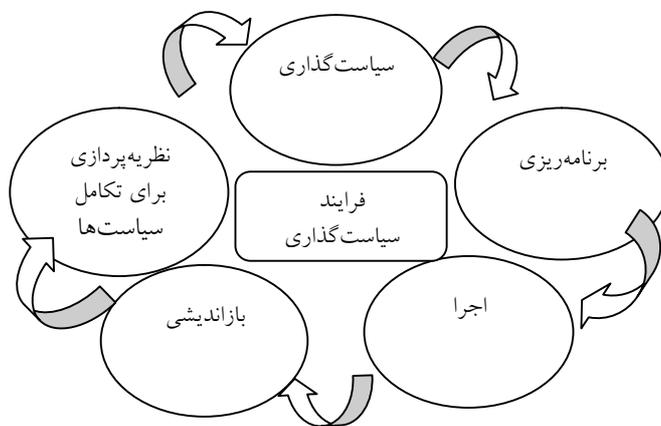
۶- نتیجه‌گیری

از آمایش آموزش عالی انتظار می‌رود که بتواند آثار مستقیمی در برنامه توسعه آموزش عالی داشته باشد، اما ضمناً به اثربخشی و بالندگی سیاست‌های آموزش عالی کمک کند. به عبارت دیگر، در این رابطه، بنا بر اثرگذاری متقابل سیاست‌ها بر الزامات آمایش آموزش عالی (شامل ارزش‌ها، مأموریت‌ها، هدف‌ها، و شاخص‌ها) و از سوی دیگر تاثیر آمایش بر ارزیابی از سیاست‌ها و ارایه بازخوردی مبنی بر کم یا بی اثربودن برخی از سیاست‌ها بوده است. این رابطه می‌توانست از چرخه فرایند سیاست‌گذاری مطابق با شکل ۲ الهام بگیرد.

این تحقیق با محوریت رابطه آمایش آموزش عالی و سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور انجام شد. پیش‌فرض مطالعه آن بود که طرح مطالعات آمایش باید بر اساس نقشه کلان توسعه علم و فناوری کشور انجام شود، به نحوی که دستاوردهای آمایش از سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور پشتیبانی کند. این مقاله با استفاده از رویکرد انتقادی و با کمک روش تجربه‌نگاری، به بازنگری برنامه آمایش آموزش عالی کشور در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ پرداخت تا از این طریق، نقاط گسست احتمالی در وجوه نظری و عملی آمایش و سیاست‌های توسعه علم و فناوری کشور را شناسایی کند. در این راستا، گسست‌ها به دو دسته نظری و عملی تقسیم شدند. در طبقه گسست‌های نظری، خلاهای فلسفی، روش‌شناختی، و مفهوم‌پردازانه آمایش مورد توجه قرار گرفت و در طبقه عملی، گسست‌ها در دو سطح کلان و خرد، معرفی شد. در سطح کلان، روشن شد که تاثیرپذیری برنامه‌های توسعه علم و فناوری از جریان‌های کنترل‌کننده نظام بوروکراتیک مرکزی، بر محورهای پیوند آمایش با راهبردهای توسعه اثر می‌گذارد. در سطح خرد نیز مؤلفه‌هایی چون سرمایه انسانی خبره درگیر در آمایش؛ اعتبار و مرجعیت اسناد حامل سیاست‌های علم و فناوری و قابلیت استخراج دلالت‌های مربوطه؛ عزم قرارداد بنیان توسعه آموزش عالی بر مطالعات آمایش، و اخذ تصمیمات قاطع در

بازیگران خاص قرار دارد [۲۷]. هرچند در ظاهر فرایند سیاست‌گذاری از یک مجموعه عناصر ساده تشکیل شده است، اما در حقیقت پیچیدگی عناصر شکل‌دهنده سیاست‌ها، و رابطه نزدیک میان آنها، این فرایند را تفسیربردار، و از این رو در معرض تهدید از سوی متصدیان می‌سازد.

با توجه به آنچه می‌توان از رابطه مفروض بین سیاست‌گذار و بقیه عناصر دخیل در این فرایند و مهم‌تر از همه، مجریان سیاست، در نظر گرفت، نحوه کارکرد آمایش در این فرایند قابل بازنگری است. بر اساس مرور مبانی نظری، به‌طورکلی، و با تحلیل روابط در مطالعات آمایش، شکل ۲ عناصر فرایند سیاست‌گذاری و رابطه میان آنها را نشان می‌دهد.



شکل ۲) فرایند سیاست‌گذاری و عناصر فرایند

آنچه مسلم است، مقصود از آمایش آموزش عالی، سیاست‌گذاری نبود، زیرا مطابق با شیوه‌نامه اعلام شده از سوی مراجع مرکزی، در اینجا قصد سیاست‌گذاری وجود نداشته است. خوشبختانه، این امر مانع از بروز و تأثیر یکی از خطاهای رایج در جابه‌جایی سیاست‌گذار با مجری در آمایش آموزش عالی شد. با این وجود در این صحنه عمل همچنان چالش‌های مفهومی، موجب دشواری در تفکیک مرزهای سیاست‌گذاری با بقیه عناصر فرایند و وظیفه‌های مطمح‌نظر در هر یک از آنها شد.

بر این اساس درباره اینکه کدامیک از چهار عنصر برنامه‌ریزی، اجرا، بازاندیشی و نظریه‌پردازی از سوی تصمیم‌گیرندگان، رابطه بین سیاست‌های علم و فناوری کشور با آمایش آموزش عالی را به‌طور جدی، مدنظر داشته است، جای تأمل و بحث وجود دارد.

در پایان و ضمن تایید اقدام دستگاه اجرایی متولی توسعه آموزش عالی کشور، یعنی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری برای توجه به مطالعات آمایش در برنامه‌های توسعه آموزش عالی، این مقاله کوشید تا با رویکرد انتقادی فقط از یک زاویه، آینده‌ای در برابر این اقدام قرار دهد تا مسیری که این مطالعه یا مطالعاتی مانند این، در آینده طی خواهند کرد، با کمترین آسیب‌ها همراه باشد. در مجموع باید مراقب بود که به جای بهره‌گیری از نتایج آمایش آموزش عالی، در بدنه نظام اجرایی و در عمل، سیاست نانوخته‌ای که ناشی از تعامل پیچیده خواست مدیران اجرایی و فشار مستقیم یا غیرمستقیم نهادهای مردمی و مراجع غیرمتخصص ملی یا محلی است به اجرا گذاشته نشود.

References

منابع

- [۱] دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰، نقشه جامع علم و فناوری کشور، انتشارات شورای شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران.
- [۲] فروزنده دهکردی، لطف الله و وجدانی، فؤاد، ۱۳۸۸، "سیاست‌گذاری عمومی چیست؟"، *اطلاعات سیاسی اقتصادی*، ۲۷۰، صص. ۲۰۷-۱۸۰.
- [۳] منطقی، منوچهر، حسنی، علی و بوشهری، علیرضا، ۱۳۸۸، "شناسایی چالش‌های سیاست‌گذاری در نظام ملی نوآوری ایران"، *فصلنامه سیاست علم و فناوری*، ۲(۳)، صص. ۱۰۲-۸۷.
- [4] Althaus, C., Bridgman, P. and Davis, G., 2007, *The Australian Policy Handbook*, 4th ed., Sydney: Allen & Unwin.
- [۵] صنعتی، محمدحسین و نورایی، منوچهر، ۱۳۸۱، "برنامه‌ریزی راهبردی پژوهش زیست فناوری"، *فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی*، ۸(۳)، صص. ۲۲۲-۲۱۱.
- [۶] سوزنجی، ابراهیم و امیدنی‌نیا، اسکندر، ۱۳۸۹، "اثر پیش‌فرض‌های متعارض در سیاست‌گذاری علم و فناوری: موردکاوی فرآیند تصویب قانون ایمنی زیستی در ایران"، *فصلنامه سیاست علم و فناوری*، ۳(۱)، صص. ۶۲-۴۵.
- [۷] آراستی، محمد رضا، خالقی، مهدی و نوری، جواد، ۱۳۸۸، "ارتباط میان راهبرد فناوری و راهبرد کلان در سطح شرکت‌های دارای کسب و کار متنوع"، *فصلنامه سیاست علم و فناوری*، ۲(۳)، صص. ۱۵-۱.
- [8] Gerston, L., 2010, *Public Policy Making: Process and Principles*, 3rd ed., Armonk: Sharpe pub.
- [۹] عندلیب، علیرضا و مطوف، شریف، ۱۳۸۸، "توسعه و امنیت در آمایش مناطق مرزی ایران"، *فصلنامه باغ نظر*، ۱۲(۶)، صص. ۷۵-۵۷.
- [۱۰] فرجی دانا، احمد، ۱۳۷۱، "آمایش سرزمین و توسعه فضایی یکپارچه"، *فصلنامه تحقیقات اقتصادی*، ۴۶، صص. ۲۴-۱.

این باره؛ و کیفیت تفویض اختیار به کمیته‌های آمایش از جمله عوامل مؤثر در گسست، معرفی شدند.

به‌طور کلی و بر اساس تحلیل به عمل آمده در گسست برنامه از سیاست‌ها، در حین آشکار بودن ضرورت تعامل همه‌جانبه بین سیاست‌های علم و فناوری و آمایش آموزش عالی، می‌توان انتظارات زیر را به منزله آموزه‌هایی برای آمایش در نظر گرفت و به صورت پیشنهاد ارایه داد.

۱) پیش‌برد برنامه‌های توسعه آموزش عالی بر اساس راهبردهایی که وزن، مرتبط، و منطقی تعیین شده‌اند و راهنمای عمل آمایشگران می‌باشند؛

۲) تحلیل اختلاف بین سیاست‌های اعلام شده از سوی تصمیم‌گیرندگان چندگانه. این اقدام باید با هدف گریز از درافتادن در ابهام و سردرگمی ناشی از سیاست‌های احتمالی ناهمخوان انجام می‌شد؛

۳) حل رقابت‌های بین بخشی و بین زیرنظام‌های دانشگاهی با توجه دادن همه ارکان مسئول در سطح ملی یا محلی به اولویت و ترجیح خواست عمومی و منافع ملی؛

۴) انتخاب بهترین و متناسب‌ترین سیاست‌ها، به منظور نشان دادن هماهنگی بین سیاست‌هایی که به اتفاق یکدیگر می‌توانند راهنمای بهتری برای جهت دادن به تصمیمات عملی در توسعه آموزش عالی در سطح زیر نظام‌ها و دانشگاه‌ها باشند؛

۵) طراحی، برقراری و استقرار یک شبکه قدرتمند و سالم دانشگاهی، که ضمن رقابت بر سر بالا بردن مزیت‌های خود در معیارهای آموزش عالی، بتواند در پیاده‌سازی سیاست‌ها، هماهنگ و یکدست عمل کند؛

۶) آسان‌سازی فرایند اصلاح سیاست‌ها بر اساس نظام بازخورد همه جانبه. آمایش به‌عنوان یک برنامه مطالعاتی پیشنهاد توسعه آموزش عالی، باید اطلاعات کافی برای کمک به تصمیم‌گیری تصمیم‌گیرندگان تولید کند؛

۷) روشن‌گری در مورد استعداد ملی برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلان، مانند نقشه علمی کشور بر اساس سناریوهای معتبری که در انتظار می‌رود از طریق آمایش آموزش عالی نوشته شود.

- [۱۹] غفوری، محمود و کمالی، یحیی، ۱۳۸۹، "افکار عمومی و سیاست‌گذاری عمومی (تاملی نظری)", فصلنامه سیاست، ۴۰(۲)، صص. ۱۷۱-۱۸۸.
- [۲۰] خاکی، غلامرضا، ۱۳۸۷، *موردکاوی: آزمایشگاهی برای تجربه‌های سازمانی*، نشر بازتاب، تهران.
- [۲۱] مک‌نیف، جین، لوماکس، پاملا و وایتهد، جک، ۱۳۸۲، *اقدام‌پژوهی، طراحی، اجرا، ارزشیابی*، ترجمه: محمدرضا آهنچیان، انتشارات رشد، تهران.
- [۲۲] خاکی، غلامرضا، ۱۳۸۸، *موردپژوهی سازمانی: روش پژوهشی برای تبیین آموزه‌های علمی از تجربه‌کاوی*، انتشارات موسسه آموزش و تحقیقات مدیریت، تهران.
- [23] Pratt, A., 2005, "Cultural industry and public policy", *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), pp. 31-44.
- [24] Hawkesworth, M., 1992, "Epistemology and policy analysis", In: W. Dunn and R. Kelly (Eds.), *Advances in policy studies since 1950*, pp. 295-328, New Brunswick: Translation Publishers.
- [25] Ledbury, M., Miller, N., Lee, A., Faireman, T. and Clifton, C., 2006, *Understanding policy options*, London: ERAG.
- [26] Kasutic, D., 2011, *Seven Steps for Implementing Policies and Procedures*, Infosec Island, available from: <http://www.infosecisland.com>.
- [27] Rosati, J., 1981, "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective", *World Politics*, 33(2), pp. 234-252.
- [۱۱] وحیدی، پریدخت، ۱۳۷۳، "آمایش سرزمین: راهنمایی برای برنامه‌ریزی آموزش عالی"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۸ و ۷، صص. ۷۵-۱۰۴.
- [۱۲] مصلی‌نژاد، عباس، ۱۳۹۰، "بررسی تحلیلی و کارکردی مدل‌ها و فرآیندهای سیاست‌گذاری اقتصادی"، فصلنامه سیاست، ۴۱(۲)، صص. ۳۲۹-۳۴۸.
- [13] Allison, G. and Zelikow, P., 1999, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2^{ed.}*, NY: Longman.
- [14] Kellerman, B., 1983, "Allison Redux: Three More Decision-Making Models", *Polity*, 15(3), pp. 351-364.
- [۱۵] احمدی، بتول، فرزندی، فرانک و علی‌محمدیان، معصومه، ۱۳۹۰، "چالش‌های سیاست‌گذاری و اجرایی سلامت زنان و راهکارهای ارتقای آن: یک رویکرد کیفی بر اساس دیدگاه صاحب‌نظران"، فصلنامه پایش، ۱۱(۱)، صص. ۱۱۵-۱۲۵.
- [۱۶] محقق‌معین، محمدحسن، ۱۳۸۵، "ارزشیابی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایـران"، قابـل دسـتـرس در: <http://www.moein.net/viewblog.asp?bid>
- [۱۷] نداف، مهدی، ابراهیمی عباس و جمالی، علی، ۱۳۸۹، "شناسایی عوامل کلیدی توسعه فناوری بخش غیردولتی در ایران"، پژوهشنامه بازرگانی، ۱۴(۵۶)، صص. ۲۳۳-۱۹۵.
- [۱۸] توفیقی، جعفر و فراستخواه، مسعود، ۱۳۸۱، "لوازم ساختاری توسعه علمی در ایران"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۳(۲۵)، صص. ۱-۳۶.