



# Analyzing the Detrimental Effects of the Divergent Policymaking Institutions in Iran's Higher Education System

*Ehsan Parvin, Mohsen Nazarzadeh Zare*

1. PhD in Higher Education Management, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran.
2. Assistant Professor, Department of Educational Sciences, Faculty of Literature and Humanities, Malayer University, Malayer, Iran



10.22080/eps.2023.24926.2164

**Date Received:**

2023-01-24

**Date Accepted:**

2023-05-22

**Keywords:**

Policymaking institutions, Policymaking, Iran's higher education, Detrimental effects, Case Study

**Abstract**

**Aim :**The position of decision-making and planning in Iran's higher education system is not well defined. Hence, there is a lack of understanding between the policymaking and decision-making institutions regarding the mission of universities and governance in Iran's higher education. This evidence proves the parallel work and confusion in governance and politics of Iran's higher education. Therefore, the aim of the present study was to analyze the detrimental effects of the divergent policymaking institutions in Iran's higher education system.

**Methodology :**To achieve this aim, a qualitative approach by the case study type was used. The participants in the study included 15 connoisseurs from universities and research institutes in Iran, who were selected using purposeful sampling by snowball method and theoretical saturation in the findings. The data collection tool was a semi-structured interview. To analyze the interviews we used the inductive content analysis method. To check the credibility of the findings, we used two strategies; member checking and peer checking.

**Results:** The findings obtained from the inductive content analysis of the interviews showed that the detrimental effects of the divergent policymaking institutions in Iran's higher education system are created by parallel work between the policymaking institutions due to the lack of clear boundaries of duties and missions, the absence of a single policymaking authority in Iran's higher education system, the dominance of political and party orientations in the approaches of policymaking institutions, the lack of long-term policies in the field of science and technology due to the instability of management caused by the change of governments and finally priority of Institutional interests and policies over national interests and approaches.

**Conclusions and suggestions:** Based on the findings obtained from the study and in order to reduce the identified detrimental effects, we suggested solutions at the policy, operational and executive levels, which include: preparing a bill by Iran's parliament in order to specify a single institution in the field of higher education policymaking in Iran, delegating partial policymaking authority in the field of intra-university issues, to the universities board of trustees, and determining the duties and scope of policymaking institutions in order to prevent parallel work between them.

**Innovation and originality:** The present study sought to provide policy, operational and executive solutions to help overcome the parallel work of policy-making institutions in Iran's higher education system through the extracting of the detrimental effects of the divergent policymaking institutions in Iran's higher education system.



## واکاوی آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران

احسان پروین، محسن نظرزاده زارع

۱. دانش آموخته دکتری رشته مدیریت آموزش عالی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران ایران

۲. استادیار گروه علوم تربیتی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه ملایر، ملایر، ایران



10.22080/eps.2023.24926.2164

### چکیده:

**هدف:** جایگاه تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در نظام آموزش عالی ایران به‌خوبی تعریف نشده است. از این‌رو، بین نهادهای سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر نوعی عدم تفاهم در نگاه به مأموریت دانشگاه‌ها و حکمرانی در آموزش عالی مشاهده می‌شود. این شواهد، خود گواه متقنی بر موازی کاری و آشفتگی در حکمرانی و سیاست‌گذاری آموزش عالی ایران است؛ بنابراین پژوهش حاضر به دنبال واکاوی آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران بود.

**روش‌شناسی:** در راستای دستیابی به هدف پژوهش، از رویکرد کیفی از نوع مطالعه موردی استفاده شد. مشارکت‌کنندگان در پژوهش شامل ۱۵ نفر از خبرگان دانشگاهی و پژوهشگاهی کشور بودند که با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند از نوع گلوله برفی و همچنین اشباع نظری در یافته‌ها انتخاب شدند. ابزار جمع‌آوری داده‌ها مصاحبه نیمه ساختاریافته بود. برای تجزیه و تحلیل مصاحبه‌ها از روش تحلیل محتوای استقرایی استفاده شد. برای بررسی اعتبار یافته‌ها نیز از دو راهبرد؛ بررسی توسط مشارکت‌کننده در پژوهش و بررسی توسط همکار استفاده شد.

**یافته‌ها:** یافته‌های به‌دست‌آمده از تحلیل محتوای استقرایی مصاحبه‌ها، حاکی از آن بود که آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران در گرو موازی کاری بین نهادهای سیاست‌گذار به دلیل عدم مشخص بودن حدود و ثغور در وظایف و مأموریت‌ها، نبود یک مرجع سیاست‌گذار واحد در نظام آموزش عالی کشور، حاکمیت جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار، عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها و در نهایت اولویت منافع و سیاست‌های نهادی بر منافع و سیاست‌های ملی است.

**نتیجه‌گیری و پیشنهادها:** بر اساس یافته‌های به‌دست‌آمده از پژوهش و در راستای کاهش آسیب‌های شناسایی‌شده، راهکارهای در سطح سیاستی، عملیاتی و اجرایی پیشنهاد می‌شود که شامل: تدوین لایحه‌ای توسط مجلس به‌عنوان نهاد قانونگذار عمومی در کشور به‌منظور مشخص نمودن یک نهاد واحد در زمینه سیاست‌گذاری آموزش عالی، اعطای کامل سیاست‌گذاری بخشی (در سطح دانشگاهی) در زمینه مسائل درون دانشگاهی به هیئت‌امانی دانشگاه‌ها و مشخص کردن دقیق وظایف و حیطه کاری نهادهای سیاست‌گذار برای جلوگیری از موازی کاری بین آنها.

**نوآوری و اصالت:** پژوهش حاضر از طریق احصاء دقیق آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران به دنبال ارائه راهکارهای سیاستی، عملیاتی و اجرایی برای کمک به برونرفت از موازی کاری نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران بود.

تاریخ دریافت:

۱۴۰۱-۱۱-۰۴

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۲-۰۳-۰۱

### کلیدواژه‌ها:

نهادهای سیاست‌گذار، سیاست‌گذاری، آموزش عالی ایران آسیب‌ها، مطالعه موردی

نویسنده مسئول: محسن نظرزاده زارع | آدرس: ملایر، گروه علوم تربیتی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه ملایر، ملایر، ایران | ایمیل:

[Nazarzadezare@malayeru.ac.ir](mailto:Nazarzadezare@malayeru.ac.ir)



## Extended Abstract

**1. Introduction:** The policymaking in Iran's higher education system has always been one of the main challenges of this system; because the position of decision-making and planning in Iran's higher education system is not well defined. Hence, there is a lack of understanding between the policymaking and decision-making institutions regarding the mission of universities and governance in Iran's higher education. This evidence proves the parallel work and confusion in governance and politics of Iran's higher education. Therefore, the aim of the present study was to analyze the detrimental effects of the divergent policymaking institutions in Iran's higher education system.

**2. Study method:** In the present study, the researchers sought to study deeply the characteristics of the phenomenon (the detrimental effects of the divergent policymaking institutions in Iran's higher education system) from the perspective of the participants involved in that phenomenon; hence, a qualitative approach by the case study type was used. The participants in the study included 15 connoisseurs from universities and research institutes in Iran, who were selected using purposeful sampling by snowball method and theoretical saturation in the findings. The data collection tool was a semi-structured interview and the participants were assured of the confidentiality of the interview process before the interview. To analyze the interviews we used the inductive content analysis method. There are several strategies for examining the credibility of qualitative research, the most important including; member checking, peer checking, reflexivity, triangulation, and external audit. In the present study, the findings of the study were approved with the help the member checking and peer-checking strategies. Therefore, the researchers provided the categories obtained from the interviews to the study participants to confirm the correctness of the findings. They also asked one of their colleagues who was knowledgeable about the qualitative method to review the report obtained from the study. Finally, the findings obtained from the study were confirmed with the help of these two strategies.

**3. Results:** The findings obtained from the inductive content analysis of the interviews showed that the detrimental effects of the divergent policymaking institutions in Iran's higher education system are created by parallel work between the policymaking institutions due to the lack of clear boundaries of duties and missions, the absence of a single policymaking authority in Iran's higher education system, the dominance of political and party orientations in the approaches of policymaking institutions, the lack of long-term policies in the field of science and technology due to the instability of management caused by the change of governments and finally priority of Institutional interests and policies over national interests and approaches.

**4. Conclusion:** Based on the findings obtained from the study and in order to reduce the identified detrimental effects, we suggested solutions at the policy, operational and executive levels, which include: preparing a bill by Iran's parliament in order to specify a single institution in the field of higher education policymaking in Iran, reducing or eliminating some decision-making and policymaking institutions in the field of higher education in Iran that have overlapping duties and functions, delegating partial policymaking authority in the field of intra-university issues, to the universities board of trustees, and determining the duties and scope of policymaking institutions in order to prevent parallel work between them.



**5. Financial resources:** This study was done without the financial support of any particular institution.

**6. Authors' contribution:** The first author was responsible for ideation, data collection, discussion, and conclusion, and the second author participated in writing the introduction, methodology, and analysis of the findings.

**7. Conflict of interest:** Authors declared no conflict of interest.

**8. Acknowledgments:** We would like to thank the connoisseurs of universities and research institutions, who accompanied us in this study.

**مقدمه:**

نظام آموزش عالی به‌عنوان نیروی پیش‌رازد در توسعه و پیشرفت یک کشور به شمار می‌رود، به همین دلیل نهادهای سیاست‌گذار در یک نظام آموزش عالی باید در راستای واکاوی چالش‌ها و مشکلات موجود در این نظام و متعاقب آن انجام اصلاحات ضروری، در راستای ایجاد هماهنگی بین این نظام با شرایط فعلی جامعه و چالش‌های پیش‌روی آینده کمک کنند (Hassan Rezaei, 2022). سیاست‌گذاری در نظام آموزش عالی به دلیل ماهیت پیچیده مسائل عمومی، نیازمند ابزارهای پایدار و روش‌های علمی مناسب است؛ به همین دلیل، توجه به ارتقای سطح استانداردهای نظام آموزش عالی و همچنین تغییر در سیاست‌گذاری آموزش عالی متناسب با استانداردهای جهانی و در راستای توسعه و پیشرفت کشورها، همواره به‌عنوان یک مسئله جدی و مهم مدنظر قرار گرفته است (Dye, 2016).

حاله با در نظر گرفتن این نکته که آموزش عالی یکی از مهم‌ترین بخش‌های عمومی کشور ما و یکی از اثرگذارترین نظام‌ها در هر کشوری برای مقابله با بزرگ‌ترین چالش‌های قرن حاضر به شمار می‌آید، توجه ویژه به تصمیم‌ها و سیاست‌گذاری‌های این بخش، بیش‌ازپیش ضروری به نظر می‌رسد (Hojjatoleslami, Cheraghi & Borzou, 2022)؛ چراکه نظام آموزش عالی برای دستیابی به اهداف و مأموریت‌های خود، می‌بایست سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مناسبی را در زمینه‌های آموزشی، پژوهشی، اجتماعی، فرهنگی و غیره در بستر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی خود اتخاذ کند و در نظر گرفتن چنین سیاست‌هایی نیز مستلزم این است که نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی، شیوه‌ها و الگوهای مناسبی را برای سیاست‌گذاری در سطوح عالی تصمیم‌گیری بکار گیرند، به‌گونه‌ای که در کنار توجه به استانداردهای علمی و عقلانیت، به شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه خود نیز توجه داشته باشند (Molesworth, Scullion & Nixon, 2016). در این خصوص، در نظام آموزش عالی ایران نهادهای سیاست‌گذاری مانند مجلس شورای اسلامی، هیئت‌وزیران و شورای عالی عتف قرار دارند که از جایگاه دولتی برخوردارند، علاوه بر این، نهادهای متناظر دیگری نیز همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجمع تشخیص مصلحت نظام که جنبه حاکمیتی و فرا دولتی دارند و بیرون از ساختار دولت قرار دارند، نیز فعالیت می‌نمایند.

از سوی دیگر، یکی از نیازمندی‌های لازم به‌منظور تحقق آرمانها و چشم‌اندازهای نظام آموزش عالی در هر کشور، وجود انسجام، هماهنگی و یکپارچگی نهادهای سیاست‌گذار است تا به‌تبع آن برنامه‌ها و سیاست‌های کلان آموزش عالی نیز سازگار و همسو باهم عمل نمایند (Uralov, 2020). اهمیت این مسئله زمانی آشکار می‌شود که عدم وجود هم‌افزایی و هم‌راستایی بین نهادهای سیاست‌گذار آموزش عالی در یک کشور می‌تواند سرنوشت نظام آموزش عالی آن کشور و به‌تبع آن سرنوشت جامعه را به سمت‌وسوی غیر صحیح و ناهم‌سو با اهداف کلان علم و فناوری پیش ببرد (Yañez et al., 2019). به همین دلیل Oztel (2020) معتقد است که تعدد نهادهای سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی و عدم انسجام و هم‌افزایی بین آنها ممکن است سیاست‌های کلی و مأموریت‌های کلان نظام آموزش عالی و علم و فناوری یک کشور را تحت‌الشعاع مأموریت‌های بخشی و سازمانی و گهگاه متضاد و متناقض با سیاست‌ها و مأموریت‌های کلان نظام آموزش عالی آن کشور قرار دهد و در نتیجه ممکن است که مأموریت‌های کلان نظام آموزش عالی به‌درستی محقق نشود. در این خصوص با نگاهی به فرایند بازنگری، اصلاح و تصویب آئین‌نامه ارتقاء مرتبه اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در کشور، سیاست شیوه سنجش و پذیرش دانشجویان سیاست جذب هیئت‌علمی و سایر سیاست‌ها متوجه می‌شویم که بین نهادهای سیاست‌گذار (به‌ویژه شورای عالی انقلاب فرهنگی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) اختلافات و چالش‌های جدی وجود دارد و این موضوع باعث شده است که سیاست‌گذاری‌های انجام‌شده آنطور که باید و بشود و به‌طور مناسب با سیاست‌پژوهی‌های انجام‌شده پیش نرود و فرایند کارشناسی و تخصصی خود را طی ننموده و در یک فرایند سیاست زده، شتاب‌زده و غیرعلمی تصویب گردند. به‌طوری‌که در موارد بسیاری با اتخاذ تدابیر و سیاست‌های غیرعلمی و دخالت بی‌مورد دولت‌ها و سایر نهادها در سرنوشت دانشگاه‌ها مواجه شده‌ایم که تبعاتی از قبیل عدم انسجام و نداشتن استقلال و آزادی علمی و عملکرد ضعیف را برای دانشگاه‌ها به همراه داشته است (Yazdani Zazrani, 2012). افزون بر این، باوجود تصویب قانون تشکیل هیئت‌امنا دانشگاه‌ها در سال 1367 توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، اما عملاً هیئت‌امناها در مسائلی مانند استقلال دانشگاه‌ها در امور اداری، استخدامی و مالی اختیارات چندانی ندارند، بلکه نهادهای دیگری این وظایف را به عهده دارند. در این خصوص می‌توان به تصویب قانون مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها توسط مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن توسط هیئت‌وزیران اشاره کرد (Banaei Oskoei, 2015).

مرور مطالعات گذشته نیز بیانگر تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی و متعاقب آن عدم انسجام و هماهنگی بین این نهادها در بروز مسائل و مشکلات نظام‌های آموزش عالی مختلف است. در این خصوص به برخی از پژوهش‌های انجام شده در سطح داخلی و خارج از کشور اشاره کرده‌ایم. (Najafi Khaje Balaghi et al., 2022) در پژوهشی به این نتیجه رسیدند که مهم‌ترین نهادهای تأثیرگذار بر بین‌المللی شدن آموزش عالی در ایران نهادهای سیاست‌گذار کلان نهادهای واسطه پیاده‌سازی سیاست‌ها، نهادهای سیاست‌گذار اجرایی، نهادهای اجرایی و نهادهای سیاست‌گذار برنامه‌ای می‌باشند. به همین ترتیب یافته‌های پژوهش (Jalali & Ghanbari, 2019) نشان داد که وظایف و تکالیف مراجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در حوزه آموزش عالی دارای هم‌پوشانی و هماهنگی هستند. همچنین (Bagheri Moghadam & Ahmadi, 2019) در پژوهشی به این نتیجه رسیدند که فقدان انسجام نهادهای سیاست‌گذار و حکمران عمودی و افقی از آسیب‌های اصلی هستند که حکمرانی آموزش عالی را با مشکل مواجه کرده است. نتایج پژوهش (Abbasi & Beygi, 2016) نیز نشان داد که یکی از الزامات موفقیت خط‌مشی‌های مصوب در قلمرو علم، پژوهش و فناوری، حمایت نهادهای سیاست‌گذار از یکدیگر و انسجام و همسویی آنها است. در سطح خارج از کشور نیز (Hsieh, 2020) در پژوهش خود تغییرات سیاسی، نهادهای خصوصی و دولت‌ها را به‌عنوان بازیگران اصلی آموزش عالی در کشور تایوان معرفی کرد. به همین ترتیب (Dill, 2017) در پژوهشی به این نتیجه رسید که تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی منجر به مسئله ناهماهنگی نهادهای سیاست‌گذار می‌شود.

با توجه به شکاف پژوهشی موجود و با در نظر گرفتن این نکته تعدد نهادهای سیاست‌گذار و متعاقب آن عدم وجود هماهنگی بین این نهادها و همچنین موازی کاری آنها باعث شده که سیاست‌گذاری در نظام آموزش عالی ایران همواره یکی از چالش‌های اصلی این نظام به شمار



می‌رود، بنابراین پژوهش حاضر به دنبال آن بود که با نگاهی عمیق‌تر به این پدیده به واکاوی دقیق آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران در نظرگاه‌ها و تجارب خبرگان دانشگاهی و پژوهشگاهی کشور بپردازد، لذا از این جهت که به دنبال احصاء دقیق آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی، عملیاتی و اجرایی برای کمک به بروزرفت از موازی کاری نهادهای سیاست‌گذار بود، پژوهشی نوآورانه است. لازم به ذکر است که با در نظر گرفتن نقش آموزش عالی در پیش برد توسعه کشور، نیاز است به اثربخشی سیاست‌گذاری در این حوزه توجه بیشتری شود؛ لیکن تاکنون پژوهشی که بیانگر آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی ایران باشد، انجام نشده است و نتایج حاصل از پژوهش می‌تواند به‌عنوان رهنمودی در اختیار سیاست‌گذاران حوزه آموزش عالی قرار گرفته شود تا این تعدد و عدم هماهنگی بین نهادهای سیاست‌گذار آموزش عالی رفع گردد.

#### روش پژوهش:

با توجه به اینکه در پژوهش حاضر پژوهشگران به دنبال مطالعه عمیق ویژگی‌های پدیده موردنظر (آسیب‌های تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی) از منظر مشارکت‌کنندگان درگیر در آن پدیده بودند؛ لذا از رویکرد کیفی از نوع مطالعه موردی بهره بردند. هدف اساسی روش پژوهش مطالعه موردی، مطالعه عمیق نمونه مشخصی از پدیده‌هاست که اصطلاحاً به آن «مورد» می‌گویند و این مورد می‌تواند شخص، رخداد، ساختار، نهاد، سیاست و یا یک فعالیت و اقدام اجتماعی باشد (Nouri & Mohammadi, 2015, 45). مشارکت‌کنندگان در پژوهش حاضر خبرگان و صاحب‌نظران حوزه‌های دانشگاهی و پژوهشگاهی کشور بودند که با در نظر گرفتن اشباع نظری در یافته‌ها تعداد 15 نفر از آنها با روش نمونه‌گیری هدفمند از نوع گلوله برفی انتخاب شدند. مشخصات مشارکت‌کنندگان در پژوهش در جدول 1 نشان داده شده است. برای گردآوری داده‌های پژوهش از ابزار مصاحبه نیمه ساختاریافته استفاده شد و قبل از انجام مصاحبه نیز نسبت به محرمانه بودن فرایند مصاحبه به افراد مشارکت‌کننده اطمینان لازم داده شد. برای تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها، از روش تحلیل محتوای استقرایی<sup>۱</sup> استفاده گردید. در تحلیل محتوای کیفی به روش استقرایی، پژوهشگر بدون مفروض گرفتن هیچ‌گونه تعریف یا تعمیمی قبل از شروع تحلیل مصاحبه‌ها، به مطالعه دقیق متن مصاحبه‌ها می‌پردازد و هرآنچه را که حاصل این تحلیل است را به‌عنوان جمع‌بندی و در قالب مقوله‌های مفهومی ارائه می‌دهد (Nouri & Mohammadi, 2015, 49). بر این اساس، پژوهشگران در آغاز پس از پیاده کردن متن مصاحبه‌ها، اقدام به مرور و بازخوانی مکرر متن مصاحبه‌ها و سپس شناسایی کدهای مرتبط با پدیده اصلی بدون هیچ محدودیتی کردند. پس از این مرحله، پژوهشگران کدهای استخراج‌شده از مرحله قبل را در یک فرآیند مکرر با یکدیگر مقایسه کرده و اقدام به حذف کدهای تکراری کردند، سپس در مرحله آخر، با توجه به ارتباط معنایی و مفهومی کدهای استخراجی با یکدیگر، اقدام به مقوله‌بندی آنها در طبقات و دسته‌های کلی‌تر کردند. برای بررسی اعتبار یافته‌ها در پژوهش‌های کیفی، (Creswell (2009) چند راهبرد را پیشنهاد می‌دهد که مهم‌ترین آنها شامل بررسی توسط عضو یا مشارکت‌کننده در پژوهش، بررسی توسط همکار، بازتاب پذیری، بهم‌تنیدگی و ممیزی بیرونی است. در پژوهش حاضر، پژوهشگران از دو راهبرد بررسی توسط مشارکت‌کننده در پژوهش و بررسی توسط همکار استفاده کردند. از این رو، پژوهشگران مقوله‌های به‌دست‌آمده از متن مصاحبه‌ها را در اختیار مشارکت‌کنندگان در پژوهش قرار دادند تا درستی یافته‌ها را تأیید کنند، همچنین از یکی از همکارانی که نسبت به روش کیفی اشراف داشت، خواستند تا گزارش به‌دست‌آمده از پژوهش را مورد بررسی قرار دهد، در نهایت یافته‌های به‌دست‌آمده از پژوهش با کمک این دو راهبرد مورد تأیید قرار گرفتند.

جدول 1: مشخصات صاحب‌نظران و خبرگان و وابستگی سازمانی آنها

کد مصاحبه‌شونده	مرتب علمی	وابستگی سازمانی
م 1	دانشیار	دانشگاه تهران
م 2	دانشیار	مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور
م 3	استادیار	شورای عالی انقلاب فرهنگی
م 4	استادیار	دانشگاه علامه طباطبائی
م 5	دانشیار	ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور
م 6	استادیار	پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی
م 7	استاد	ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور
م 8	دانشیار	وزارت علوم
م 9	استادیار	مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی
م 10	استادیار	مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی
م 11	دانشیار	دانشگاه شهید بهشتی
م 12	استادیار	دانشگاه صنعتی شریف
م 13	استادیار	دانشگاه الزهرا
م 14	استاد	پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی
م 15	دانشیار	مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

<sup>1</sup>. Inductive content analysis





### یافته‌های پژوهش:

یافته‌های به دست آمده از تحلیل محتوای استقرایی مصاحبه‌ها، حاکی از آن بود که آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران در گرو موازی کاری بین نهادهای سیاست‌گذار به دلیل عدم مشخص بودن حدود و ثغور در وظایف و مأموریت‌ها، نبود یک مرجع سیاست‌گذار واحد در نظام آموزش عالی کشور، حاکمیت جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار، عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها و در نهایت اولویت منافع و سیاست‌های نهادی بر منافع و سیاست‌های ملی است (نگاره 1 و جدول 2). بر اساس فراوانی کدهای استخراجی در مصاحبه با خبرگان شرکت‌کننده در پژوهش (جدول 2)، وجود ابهام در مرزبندی قوانین و وظایف نهادهای سیاست‌گذار و از سوی دیگر، تداخل وظایف بین نهادها، باعث ایجاد موازی کاری بین نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی شده است، لذا با توجه به تعداد فراوانی کدهای استخراجی مربوط به این مقوله، می‌توان گفت که این مقوله به‌عنوان یکی از مهم‌ترین آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران است. همچنین نبود ثبات مدیریتی ناشی از تغییر دولت‌ها در نظام آموزش عالی کشور و به تبع آن نبود رویکردهای بلندمدت و راهبردی در سیاست‌گذاری، باعث شده که سیاست‌های بلندمدت در نظام علم و فناوری کشور با مشکل مواجه باشد، لذا با توجه به تعداد فراوانی کدهای استخراجی مربوط به این مقوله، می‌توان گفت که این مقوله در مقایسه با سایر مقوله‌های استخراجی درجه اهمیت پایین‌تری برخوردار است.

جدول 2: کدهای استخراجی و مقوله‌های مربوط به آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران

فراوانی کدها	نمونه‌هایی از کدهای استخراجی	مقوله‌های اصلی	پدیده اصلی
15	وجود ابهام در مرزبندی قوانین و وظایف نهادهای سیاست‌گذار دخالت در وظایف و فعالیت‌های یکدیگر عدم وجود شفافیت و تداخل وظایف بین نهادها عدم وفاء در نهاد مرجع سیاست‌گذار علم و فناوری	موازی کاری بین نهادهای سیاست‌گذار به دلیل عدم مشخص بودن حدود و ثغور در وظایف و مأموریت‌ها	آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران
11	عدم تعریف جایگاه یک‌نهاد مشخص نسبت به سایر نهادهای موجود فرا وزارت بودنی شورای عالی انقلاب فرهنگی نگاه ابزاری و جناحی برخی از مدیران ارشد آموزش عالی نسبت به این حوزه	نبود یک مرجع سیاست‌گذار واحد در نظام آموزش عالی کشور	
13	وجود جهت‌گیری‌های سیاسی متفاوت در بین نهادهای سیاست‌گذار تأثیر گرایش‌های سیاسی در سیاست‌گذاری‌های کلان نبود رویکردهای بلندمدت و راهبردی در سیاست‌گذاری	حاکمیت جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار	
9	نبود ثبات مدیریتی در نظام آموزش عالی کشور تغییر سیاست‌ها با تغییر دولت‌ها	عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها	
11	ترجیح مصالح سازمانی و نهادی بر مصالح ملی ترجیح منافع بخشی به منافع فرا بخشی توسعه و نگرش بخشی به‌جای توسعه و نگرش ملی	اولویت منافع و سیاست‌های نهادی بر منافع و سیاست‌های ملی	

### موازی کاری بین نهادهای سیاست‌گذار به دلیل عدم مشخص بودن حدود و ثغور در وظایف و مأموریت‌ها

در نظام آموزش عالی ایران نهادهای سیاست‌گذار متعددی در حال فعالیت هستند و هر یک کارکردهای متعددی را محقق می‌کنند؛ اما مسئله‌ای که وجود دارد، این است که این نهادها، نه تنها هم‌افزایی لازم را با یکدیگر ندارند، بلکه در بسیاری از موارد دارای کارکردهای موازی، هم‌پوشانی و یا حتی متناقض با یکدیگر هستند. به باور مشارکت‌کنندگان در پژوهش، عدم تقسیم‌کار حساب‌شده و معین و مشخص نبوده مرزها و محدوده‌ها در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست بین نهادهای مختلف و نابسامانی روابط میان آنها، باعث موازی کاری و یا خنثی شدن اثر فعالیت‌های نهادها می‌گردد. همچنین فعالیت‌های جزیره‌ای نهادها، بدون نگاه به دیگر نهادها باعث شده است تا نظام آموزش عالی کشور نتواند اهداف خود را به‌طور کامل محقق کند. مشارکت‌کننده شماره 8 در این باره چنین دیدگاهی را مطرح کرده است:

«به نظر بنده یکی از موانع در این خصوص می‌تواند این باشد که ما نگاهت نهادی سیاست‌گذاری نداریم؛ یعنی مرز کار معاونت علمی با مرز کار وزارت علوم با مرز کار شورای عالی انقلاب با مرز کار بنیاد نخبگان معلوم نیست. بعضی مواقع می‌بینیم که دستگاه‌ها یک سری وظایفی دارند و آنها را درست انجام نمی‌دهند ولی باز سراغ وظایف دیگر می‌روند. من به آن می‌گویم احساس مسئولیت شدید که انسان کار خودش را به خوبی انجام نمی‌دهد ولی می‌رود و وظایف دیگری را به عهده می‌گیرد. پس مشکل تقسیم‌کار و وظایف وجود دارد؛ بنابراین اگر به تقسیم وظایف در همه ابعاد صورت بگیرد و دقیق و شفاف باشد و حدود و ثغور هر نهادی مشخص باشد سلیقه‌ها و علایق تا حدود زیادی کنار می‌روند چون بر اساس قانون مشخص است که باید این کار را انجام بدهد.»

### نبود یک مرجع سیاست‌گذار واحد در نظام آموزش عالی کشور

یکی از معضله‌های آموزش عالی ایران که باعث عدم دستیابی کامل به اهداف علم و فناوری طی چند دهه گذشته شده است، نبود نهاد و مرجع مرکزی مقبول در نظام آموزش عالی است که بتواند به این نظام انسجام بخشد و مرجع سیاست‌گذاری آموزش عالی کشور شناخته شود. به باور مشارکت‌کنندگان در پژوهش، نهادهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، وزارت علوم

و... به‌عنوان سیاست‌گذاران کلان آموزش عالی کشور به‌خوبی نقش خود را ایفا نکرده‌اند و البته دولت‌های مختلف از ابتدا تاکنون نیز تبعیت لازم را از گونه که باید و شاید از این نهادها ننموده‌اند. این معضلات باعث شده که نظام سیاست‌گذاری آموزش عالی کشور همواره سردرگم باشد و هرازگاهی به سوی حرکت نماید و در نتیجه نتواند موجبات تعالی علم و فناوری جامعه را فراهم کند. در این خصوص مشارکت‌کننده شماره ۱۱ اظهار داشت: «بحث جدی در نظام آموزش عالی ایران است که مرجع سیاست‌گذاری علم و فناوری ما که باید باشد؟ این (که باید باشد؟)، به این معنا نیست که ما در پاسخ به این سؤال مثلاً یک سند تهیه نکنیم، بگوییم ما بر اساس این سند می‌گوییم مرجع سیاست‌گذاری فلان مرجع است. نه اصلاً ما سند و تنظیم اسناد، این اتفاق نمی‌افتد. بلکه باید یک وفاقی ایجاد بشود که مرجع اصلی سیاست‌گذاری آموزش عالی مثلاً فلان نهاد است. این وفاقی هم نیازمند یک هم‌فرازی تاریخی است».

### حاکمیت جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار

نظام آموزش عالی یکی از سیاسی‌ترین نظام‌های شناخته‌شده در ایران است، به گونه‌ای که انتخاب وزرا، مدیران کل و رؤسای آذ بر مبنای جهت‌گیری‌های و حزب‌های سیاسی انتخاب و یا انتصاب می‌گردند، دلیل محکم این ادعا، این است که با تغییرات دولت‌ها، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیز دستخوش تغییرات و تحولات اساسی می‌گردد و حتی دامنه تغییرات رؤسای دانشگاه‌ها را نیز در برمی‌گیرد. به باور مشارکت‌کنندگان در پژوهش، در یک عرصه سیاست زده، برخی از مدیران که به‌صورت سیاسی منصوب شده‌اند، برای حفظ جایگاه خود به گروه‌های رأی ساز توجه دارند و بر اساس ذائقه‌های حداقلی و خواسته‌های این گروه‌ها رفتار می‌کنند. در چنین شرایطی برنامه‌های کوتاه‌مدت و سطحی و زودبازده بر نحوه اجرای مدیران سایه می‌افکند و مسلماً اجرای سیاست‌های مصوب کشور را با مشکلات زیادی مواجه خواهد کرد، لذا، سبطره سیاست و اهداف سیاسی بر تخصص و اهداف علمی و آموزشی در نظام آموزش عالی باعث شده است که ما در آموزش عالی با رویکردی مواجه باشیم که معطوف به هدف‌های سیاسی و حزبی باشد. مشارکت‌کننده شماره ۱۳ در این خصوص چنین اظهار داشت:

«یکی از موانع موجود بر سر راه هم‌فرازی نهادهای سیاست‌گذار، ساختار سیاسی و جهت‌گیری‌های سیاسی سیاست‌گذاران و مدیران ما هست و یک وحدت رویه بین این‌ها نیست. چون بالاخره یک بخش از شورای عالی انقلاب یک خط فکری را دارد و یک بخش دیگر یک خط فکری دیگری را دارد، شورای عتف و وزارت علوم هم خط‌مشی‌های خاص خودشان را برای سیاست‌گذاری دارند و اعمال این خطوط و جهت‌گیری‌های سیاسی متفاوت باعث ایجاد سیاست‌های متفاوت می‌شود و به‌تبع آن هم‌فرازی رو کاهش می‌دهد. پیرو همین، سازمان‌ها موازی می‌شوند و وقتی موازی می‌شوند، پراکندگی قدرت بینشان به وجود می‌آید و این پراکندگی قدرت باعث می‌شود یک عدم تقسیم‌کار سازمانی بین این‌ها داشته باشیم».

### عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها

یکی از معضلات موجود در نظام سیاست‌گذاری آموزش عالی ایران عدم توجه کافی به رویکردهای راهبردی و سیاست‌گذاری‌های بلندمدت است؛ از این رو به دلیل فقدان راهبردهای بلندمدت در کشور، نظام سیاست‌گذاری کشور سمت‌وسوی کلی و روشنی ندارد. به باور مشارکت‌کنندگان در پژوهش، نگاه کوتاه‌مدت و غیر راهبردی در تدوین سیاست‌های نظام آموزش عالی ایران باعث شده که هزینه‌های مادی و معنوی بسیاری به کشور تحمیل گردد. به عبارتی تصمیم‌گیری‌ها، به‌جای اینکه بر اساس چشم‌انداز و برنامه‌های بلندمدت باشد، تحت تأثیر تغییر دولت‌ها و متعاقب آن مدیریت‌ها قرار می‌گیرد. در حالی که سیاست‌های علمی برای آنکه بتوانند پیامدها و آثار خود را در جامعه به منصفه ظهور برسانند، نیازمند برنامه‌ریزی و پایش بلندمدت هستند. در واقع، به دلیل تغییر دولت‌ها در فواصل زمانی معین و به‌تبع آن تغییر در نگرش‌های نهادها و مدیران مربوطه، برخی از برنامه‌ها و سیاست‌های مدون و بلندمدت به اجرا در نمی‌آیند. به همین دلیل، همواره لازم است ستادهای راهبردی و سیاست‌گذاری ثابت وجود داشته باشد که کار پاسخگویی در مورد سیاست‌ها را انجام دهند و با تغییر دولت‌ها، تغییر نکنند. در این خصوص مشارکت‌کننده شماره ۵ اظهار داشت: «یکی از موانعی که همیشه از نظر صاحب‌نظران آموزش عالی کشور مورد تأکید بوده، تغییر دولت‌هاست، دولت‌ها که عوض می‌شوند، سیاست‌ها عوض می‌شوند، شیوه‌ها و رویه‌ها عوض می‌شوند، فرایندها عوض می‌شوند. مثلاً یکی از دولت‌های قبل شیوه جذب هیئت‌علمی، شیوه مدیریت دانشگاه‌ها و... رو همه متمرکز کرد و همه رو جمع کرد تو شورای عالی انقلاب فرهنگی و یک نهاد عالی برایش تشکیل داد و سپس آمد همه اختیارات رو از دانشگاه‌ها گرفت و یک هیئت جذبی در وزارت علوم تشکیل داد و یک شورای عالی هم تو شورای عالی انقلاب تشکیل داد. ولی دولت دیگر آمد گفت که ما اختیارات رو می‌خواهیم بدیم به خود دانشگاه‌ها و خودشان امور خودشان را مدیریت کنند و هیئت‌امانی دانشگاه‌ها هم بر روی کار آنها نظارت کنند. ولی شورای عالی انقلاب با این مخالف بود که این در هم‌فرازی و تعامل چالش ایجاد می‌کند».

### اولویت منافع و سیاست‌های نهادی بر منافع و سیاست‌های ملی

همانطور که پیش‌ازاین نیز گفته شد نهاد‌های متعدد و گوناگونی در نظام آموزش عالی ایران وجود دارند. نمونه بارز این نهادها که همواره با یکدیگر تنش و چالش دارند، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اطلاعات و شورای عالی انقلاب فرهنگی است. وزارت علوم برخاسته از رای مردم به دولت‌هاست و به همین جهت نهادی دموکراتیک محسوب می‌گردد؛ در این میان شورای عالی انقلاب فرهنگی نشئت‌گرفته از تصمیمات کلان حاکمیتی است، به همین جهت تا حدودی رنگ و بوی دموکراتیک آن کم‌رنگ است. این نهادها و حتی نهادهای دیگر نظام آموزش عالی همواره منافع و اهداف حزبی و نهادی را در نظر می‌گیرند. به باور مشارکت‌کنندگان در پژوهش، نبود نگاه فرا بخشی و توجه صرف نهادهای سیاست‌گذار به منافع بخشی خود و سلیقه محوری به‌جای سیاست‌مداری، از عوامل اصلی و محوری است که باعث می‌شود سیاست‌ها به‌درستی به سرانجام نرسد. در بسیاری موارد سیاست‌های اجرا شده با آنچه از ابتدا مدنظر سیاست‌گذاران بوده است، سنخیت لازم را ندارد؛ به‌عبارت‌دیگر، در بسیاری موارد، برنامه‌های واقعی که در عمل و در نهایت به اجرا در می‌آید، با سیاست‌های اولیه مصوب، همسویی لازم را ندارد و از دلایل این امر، می‌توان به نبود نگاه فرا بخشی و توجه صرف دستگاه‌ها به مصلحت‌اندیشی بخشی و سلیقه محوری به‌جای سیاست‌مداری در نظام سیاست‌گذاری کشور اشاره کرد. در این خصوص مشارکت‌کننده شماره ۹ چنین اظهار داشت:

«یکی از موانع هم‌فرازی بین نهادهای سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی این است که نهادها به‌جای اینکه نگاه ملی داشته باشند، نگاه بخشی دارند و هرکدام فقط می‌خواهند حوزه قدرت خودشان را توسعه بدهند و کاری به مسائل ملی ندارند. مثلاً وزارت علوم می‌گوید من باید در همه امور





دخالت کنم، چون وزارت علوم هستم. یا شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌گوید چون من شورا هستم باید همه نهادهای این حوزه زیر نظر من باشند یا مجلس به‌عنوان نهاد قانونگذار به یک شکل دیگر سعی در پیاده کردن مناقش دارد».



نگاره ۱: آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران

### بحث و نتیجه‌گیری:

وجود نهادهای متعدد سیاست‌گذاری در حوزه آموزش عالی، چالش‌هایی را برای نظام دانشگاهی و ذی‌نفعان آن به وجود آورده است. این پژوهش باهدف شناسایی آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی ایران انجام شد که یافته‌های پژوهش حاضر پنج مقوله موازی کاری بین نهادهای سیاست‌گذار به دلیل عدم مشخص بودن حدود و ثغور در وظایف و مأموریت‌ها، نبود یک مرجع سیاست‌گذار واحد در نظام آموزش عالی کشور، حاکمیت جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار، عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها و اولویت منافع و سیاست‌های نهادی بر منافع و سیاست‌های ملی را به‌عنوان مهم‌ترین آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذار شناسایی کرد.

واکاوی مصاحبه‌های انجام‌شده در پژوهش حاضر نشان داد که یکی از مؤلفه‌های شناسایی‌شده، موازی کاری نهادهای متعدد سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی و مشخص نبودن حدود و ثغور این نهادها است که منجر به آسیب در حوزه سیاست‌گذاری آموزش عالی کشور شده است. بررسی نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان داد که به باور اغلب مشارکت‌کنندگان در پژوهش وجود ابهام در مرزبندی قوانین و وظایف نهادهای سیاست‌گذار، دخالت در وظایف و فعالیت‌های یکدیگر و عدم وجود شفافیت و تداخل وظایف بین نهادها خود گواه متقنی بر عدم مشخص بودن حدود و ثغور در وظایف و مأموریت‌های نهادها و متعاقب آن موازی کاری بین نهادهای سیاست‌گذار در نظام آموزش عالی کشور است. وجود نهادهای موازی در حوزه سیاست‌گذاری و حکمرانی در حوزه آموزش عالی علی‌الخصوص در یک دهه گذشته منجر به این شده است که این موازی کاری‌ها به سمت اصطکاک و خنثی‌سازی هدایت شود؛ به‌طوری‌که ادامه این روند منجر به تضعیف نظام آموزش عالی خواهد شد و خسارت‌های گزافی را برای حوزه آموزش عالی و دانشگاه‌ها به بار خواهد آورد. به‌عنوان نمونه، بررسی وظایف و کارکردهای نهادهای تصمیم‌گیر در حوزه آموزش عالی از یک‌سو و وظایف و کارکردهای شورای عالی عتف از سوی دیگر، نشانگر این امر است که وظایف و کارکردهای برخی از نهادهای تصمیم‌گیر با قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ 1383/5/18 در تضاد است؛ قانون مذکور که در برنامه سوم توسعه نگاشته شده است بر انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاست‌گذاری نظام علمی کشور تأکید کرده است، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد این امر نه تنها محقق نشده است، بلکه منجر به ایجاد تضاد و بعضاً تخاصم شده است. افزودن بر این، وجود نهادهای متعدد تصمیم‌گیر باعث شده است که هیئت‌امنانی دانشگاه‌ها عملاً از داشتن اختیارات مدنظر محروم باشند که این در تضاد با قانونهای مصوب شده در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه است؛ این در حالی است که در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله چهارم (بند الف ماده 42) و پنجم (بند ب ماده 20) به تشکیل هیئت‌امنا و اعطای اختیارات (استقلال) به آنها به‌صراحت تأکید شده است (Banaei Oskoei, 2015). بر این اساس، تأسیس عجولانه و بدون کارشناسی نهادهای متعدد نوظهور و غیر پاسخگو در زمینه سیاست‌گذاری آموزش عالی بر این ناهماهنگی، موازی کاری و تداخل وظایف و کارکردها افزوده است که این مسئله نیز منجر



به رقم خوردن عواقب ناخوشایند اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در حوزه آموزش عالی شده است؛ که نتیجه این امر باعث به بیراهه رفتن نظام علمی کشور علی‌الخصوص آموزش عالی خواهد شد. این در حالی است که کارکرد و وظیفه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، ارزیابی، پشتیبانی و حمایت است. در این خصوص (Jalali & Ghanbari, 2019) اظهار داشتند "شایسته است که وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با بازنگری در وظایف تصدی‌گرایانه در راستای مقررات زدایی و تسهیل امور واگذاری بیشتر اختیارات اجرایی به دانشگاه‌ها، اقدامات اساسی به عمل آورد". به این ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه و همپوشان و بعضاً متعارض، سردرگمی مسئولان و مجریان دانشگاه‌ها، مراجع مفسر قانون و ذی‌نفعان را به دنبال داشته است. در این زمینه می‌توان چنین تبیین کرد که بررسی نهادها و ساختارهای سیاست‌گذاری آموزش عالی کشور نشان می‌دهد که ما در نظام آموزش عالی کشور، با تعدد نهادهای سیاست‌گذار روبرو هستیم و از طرفی مسئله ناهماهنگی نهادهای سیاست‌گذاری آموزش عالی ساهاست که در نظام علم و فناوری کشور خودنمایی می‌کند. به طوری که این عدم هماهنگی بین نهادی را می‌توان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های موجود در نظام سیاست‌گذاری آموزش عالی و یا به عبارتی دیگر نظام علم و فناوری کشور دانست. اهمیت توجه به این مسئله حتی در برخی از اسناد بالادستی نظام آموزش عالی کشور از جمله نقشه جامع علمی کشور نیز مورد توجه بوده است، به طوری که در راهبرد کلان شماره 1 در نقشه جامع علمی کشور بر «اصلاح ساختار و نهادهای علم و فناوری و انسجام بخشیدن به آنها هماهنگ‌سازی نظام تعلیم و تربیت در مراحل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان» و در راهبردهای ملی ذیل این راهبرد کلان بر «سیاست‌گذاری و ارتقای هماهنگی و هم‌افزایی در بخش‌های مختلف کشور برای اجرایی کردن نقشه جامع علم و فناوری» و «تعیین حدود مدیریت و مالکیت نهادی مرتبط با حوزه علم و فناوری» تأکید شده است.

یکی دیگر از مؤلفه‌های شناسایی در زمینه آسیب‌های ناشی از تعدد نهادهای سیاست‌گذاری در آموزش عالی ایران نبود یک مرجع سیاست‌گذار واحد در نظام آموزش عالی کشور است که به صورت تخصصی به سیاست‌گذاری و مدیریت در حوزه آموزش عالی بپردازد. بررسی نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان داد که به باور اغلب مشارکت‌کنندگان در پژوهش عدم وفاق در نهاد مرجع سیاست‌گذار علم و فناوری، عدم تعریف جایگاه یک نهاد مشخص نسبت به سایر نهادهای موجود و فرا وزارت بودن شورای عالی انقلاب فرهنگی به این مسئله اشاره داشتند که نبود یک مرجع سیاست‌گذار واحد در نظام آموزش عالی کشور به سیاست‌گذاری در این حوزه آسیب زده است. وجود نهادهای متعدد در زمینه سیاست‌گذاری آموزش عالی که برخی از این نهادها مستقیماً در این حوزه سیاست‌گذاری انجام می‌دهند و برخی دیگر از طریق انجام پژوهش‌ها و تجزیه و تحلیل‌ها به تحلیل و تبیین مسائل و تدوین گزینه‌های مناسب به این نهادها کمک می‌کنند؛ ضرورت ایجاد یک واحد مرجع سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی را بیش از پیش نشان می‌دهد. مشارکت‌کنندگان در پژوهش بر این باورند که نبود یک واحد مرجع در کشور از آفت‌های سیاست‌گذاری در حوزه آموزش عالی ایراد است. در این خصوص (Chou et al., 2017) معتقد است که "نظام سیاست‌گذاری آموزش عالی باید از یک مرجع مشخص تبعیت کند تا از سردرگمی نجات پیدا کند." (Ghoorchian & Ahmadi Rezaei, 2015) نیز اظهار داشتند "نبود یک نهاد مرجع و متخصص در زمینه حکمرانی خوب در نظام آموزش عالی منجر به این شده است که نهادهای مختلف به تدوین سیاست‌های متعددی در سطح کلان و خرد بپردازند، در حالی که آموزش عالی یک نهاد اجتماعی است که از اقتدار ارزش‌گذاری در شرایط آزادی علمی، پژوهشی و آموزشی مستقل از نهادهای سیاسی و نظارتی است و فقدان یک ساختار مشخص در نظام آموزش عالی، منجر به این خواهد شد که تحولات آفرینی در آموزش عالی به حاشیه رانده شود".

از آسیب‌های دیگری که در حوزه تعدد نهادهای سیاست‌گذار حوزه آموزش عالی می‌توان اشاره کرد، حاکمیت جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار است. بررسی نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان داد که به باور اغلب مشارکت‌کنندگان در پژوهش داشتن نگاه ابزاری و جناحی مسئولین ارشد آموزش عالی به این حوزه، تأثیر گرایش‌های سیاسی در سیاست‌گذاری‌های کلان و اجرای سیاست‌های خرد آموزش عالی و وجود ساختار و جهت‌گیری‌های سیاسی متفاوت در بین نهادهای سیاست‌گذار خود گواه متقنی بر جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار در آموزش عالی کشور است. تجربه چرخش دولت‌ها نشان داده است که تغییر دولت‌ها منجر به تغییرات گسترده مدیران آنها می‌شود. در این شرایط مدیران سیاسی، اولویت اول خود را، اجرای دستورات سیاسی حزب و گروه خود می‌دانند و لذا عملاً شایسته‌سالاری به حاشیه رانده می‌شود. این اشکال کل نظام مدیریتی کشور را در بر گرفته که متأسفانه نظام آموزش عالی نیز از این قاعده مستثنا نیست (Farasatkah, 2013). در این خصوص (Zabetpor Kurdi, 2019) در پژوهش خود اظهار داشت "وجود زد بندهای سیاسی و استیضاح وزیر توسط نمایندگان مجلس که خواهان مجوز دانشگاه و یا رشته در حوزه انتخابی خودشان هستند، یکی از بزرگ‌ترین موانع اجرای سیاست‌های آموزش عالی است".

چهارمین آسیب شناسایی شده در این زمینه، عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها بود. بررسی نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان داد که به باور اغلب مشارکت‌کنندگان در پژوهش نبود رویکردهای بلندمدت و راهبردی در سیاست‌گذاری، نبود ثبات مدیریتی در نظام آموزش عالی کشور و تغییر سیاست‌ها با تغییر دولت‌ها منتج به بروز چنین آسیبی در نظام آموزش عالی کشور شده است. با تغییر دولت‌ها، دولت جدید به دنبال اصلاح نهادهای دولتی زیرمجموعه خود است، چراکه آن را جایگاهی برای تبدیل مقاصد خود به آورده‌های واقعی می‌داند. به همین دلیل به دنبال تغییر مدیران رده بالا در سازمان‌های دولتی است (Boyne et al., 2010). تغییرات متعدد و گسترده مدیران در سطح کشور یکی از مسائل ذاتی اداره امور دولتی است، اما پیامدهای نامطلوبی را نیز به دنبال دارد که از آن جمله می‌توان به افزایش هزینه‌های سازمان و بی‌انگیزگی سایر اعضا، تصمیم‌گیری بر اساس معیارهای سیاسی کوتاه‌مدت، ناتوانی برای برنامه‌ریزی آینده، نادیده انگاری ارزشیابی عملکرد و بروز مشکلات در هماهنگی نهادهای دولتی اشاره کرد (Bagheri Moghadam & Ahmadi, 2019)؛ بنابراین بی‌ثباتی مدیران از یک سو به تحقق اهداف دولت منتخب کمک می‌کند و گردش قدرت را به دنبال دارد، اما از سوی دیگر، در گذر زمان مشکلات جانبی را نیز به دولت تحمیل می‌کند. با نگاه به روند اسناد بالادستی در طی سالیان اخیر، چنین استنباط می‌شود که علاوه بر توجه مستمر به مبحث کیفیت از برنامه سوم توسعه تاکنون این توجه در هر برنامه و سند مربوطه متفاوت بوده و یک فرایند پیش‌رونده و رو به بهبود را نداشته است و بی‌آزاد بیشتر بر اساس تجارب و دانش متصدیان تهیه برنامه مرتبط بوده است و چالش‌برانگیزتر از آن عدم برنامه محوری



و پاسخگویی در قبال میزاد اجرایی شدن سیاست‌های این برنامه است. 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 دولت‌گرایی، در برنامه دوم توسعه ترکیبی از الگوی دولت‌گرا و بازار محوری، در برنامه سوم توسعه ترکیبی از دولت‌گرایی، 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 (Fathollahi et al., 2014). به اعتقاد خبرگان "هم‌افزایی نهادی در سیاست‌های علم و آموزش عالی ایران ضعیف و شکننده است. نظام سیاست‌گذاری آموزش عالی فاقد نگرش 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 با یکدیگر دیالوگ و همفکری و تعامل ندارند؛ که نتیجه این امر وجود برنامه‌های بسیار پراکنده که با تغییر دولت‌ها و مدیران برنامه‌ها نیز تغییر و حذف می‌شوند." در این زمینه (Zaker-Salehi, 2012) نیز معتقد است "سیاست‌گذاری حوزه آموزش عالی انسجام لازم را ندارد و برنامه‌های مدون و یکپارچه تهیه و تدوین نشده است و برنامه‌ها به صورت جزیره‌ای و بدون ارتباط هستند."

پنجمین آسیب حاصل از تعدد نهادهای سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی اولویت منافع و سیاست‌های نهادی بر منافع و سیاست‌های ملی بود. بررسی نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان داد که به باور اغلب مشارکت‌کنندگان در پژوهش ترجیح مصالح سازمانی و نهادی بر مصالح ملی، ترجیح منافع بخشی به منافع فرا بخشی و توسعه و نگرش بخشی به جای توسعه و نگرش ملی زمینه‌ساز بروز چنین آسیبی در نظام آموزش عالی کشور است. در این زمینه می‌توان بیان کرد که مبانی، هنجارها و ارزش‌های مسلط مدیریت و سیاست‌گذاری در بین نهادهای متعدد نظام آموزش عالی ایران با یکدیگر همسو و هم‌جهت نیستند، حتی در بعضی مواقع متناقض نیز هستند و رودرروی هم قرار می‌گیرند. نمونه چنین ادعایی این است که شورای عالی انقلاب فرهنگی در تدوین اسناد همواره بر استفاده از کلمات و واژگانی مانند دانشگاه تمدن‌ساز، دانشگاه اسلامی، دانشگاه انقلابی و ... تأکید می‌ورزد، در حالی که وزارت علوم، در تدوین اسناد همواره بر استفاده از کلماتی مانند دانشگاه کارآفرین، دانشگاه ثروت آفرین، دانشگاه تحول‌آفرین و ... تأکید می‌ورزد. بر این اساس عدم همسویی ترجیحات ارزشی، هنجاری و نهادی سازمانها و گروه‌های ذی‌نفع در سیاست‌گذاری آموزش عالی کشور منشأ موانعی چون اولویت دادن منافع سازمانی بر منافع ملی و متفاوت بودن ارزش‌ها و هنجاری‌های فرهنگی - اجتماعی نهادهای سیاست‌گذار است. در این خصوص (Afkhami -Rohani, Rahmanseresht & Marjani, 2015) نیز در پژوهش خود اشاره داشتند که نهادهای سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی بیشتر باید منافع ملی را در اولویت قرار دهند. همچنین (Dill, 2017) نیز معتقد است که "ترجیحات و اولویت‌های ملی لازمه توسعه یک کشور است و اهداف سازمانی باید در راستای اهداف ملی باشند." در تبیین و مقایسه نتیجه یافته حاضر می‌توان گفت که سیاست‌گذاری نهادها و نظام آموزش عالی کشور با همدیگر هماهنگ نیستند و به این خاطر در دستیابی به اهداف سازمانی دانشگاه‌ها با ناکارآمدی مواجه هستیم. یک اصل فراموش‌شده در نهادهای سیاست‌گذاری کشور، اصل ترجیح مصالح ملی بر منافع سازمانی است؛ اما متأسفانه تفکر سازمانی و نهادی اغلب بر منافع ملی ترجیح داده می‌شود که این خود مانعی برای تقویت هم‌افزایی سازمانها و نهادهای درگیر در سیاست‌گذاری حوزه آموزش عالی است.

### راهکارهای سیاستی

- در راستای غلبه بر چالش موازی‌کاری بین نهادهای سیاست‌گذار به دلیل مشخص نبودن حدود و وظایف و مأموریت‌ها، توصیه می‌شود که بازنگری در حوزه‌های ساختاری نظام آموزش عالی کشور انجام شود.
- در راستای غلبه بر چالش عدم وجود یک نهاد مشخص و سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی ایران توصیه می‌شود که تدوین لایحه‌ای توسط مجلس به‌عنوان نهاد قانونگذار عمومی در کشور به‌منظور مشخص نمودن یک نهاد واحد و مرجع در زمینه سیاست‌گذاری آموزش عالی مورد توجه قرار گیرد.

### راهکارهای عملیاتی

- در راستای غلبه بر چالش وجود و تعدد نهادهای سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی، کاهش یا حذف برخی از نهادی‌های تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی که دارای همپوشانی در وظایف و کارکردهای هستند، توصیه می‌شود.
- در راستای غلبه بر موازی‌کاری بین نهادهای سیاست‌گذار به دلیل مشخص نبودن حدود و وظایف و مأموریت‌ها، توصیه می‌شود که بر اساس ماده ۷ قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی آموزشی و پژوهشی کشور، اعطای کامل سیاست‌گذاری بخشی (در سطح دانشگاهی) در زمینه مسائل درون دانشگاهی به هیئت‌امنا دانشگاه‌ها واگذار شود.
- در راستای غلبه بر چالش عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها توصیه می‌شود که ثبات مدیریتی و ساختاری در پست‌های مهم سیاست‌گذاری حوزه آموزش عالی در راستای ایجاد افزایش کارایی و اجرای بهتر خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها ایجاد شود.
- در راستای غلبه بر چالش عدم داشتن سیاست‌های بلندمدت در حوزه علم و فناوری در اثر بی‌ثباتی مدیریت ناشی از تغییر دولت‌ها و همچنین چالش حاکمیت جهت‌گیری‌های سیاسی و حزبی در رویکردهای نهادهای سیاست‌گذار، ایجاد ثبات مدیریتی و ساختاری در پست‌های مهم سیاست‌گذاری حوزه آموزش عالی کشور در راستای ایجاد افزایش کارایی و اجرای بهتر خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها توصیه می‌شود.

### راهکارهای اجرایی

- در راستای غلبه بر چالش اولویت منافع و سیاست‌های نهادی بر منافع و سیاست‌های ملی توصیه می‌شود که به بسترسازی و فراهم کردن همکاری‌های لازم به‌منظور سیاست‌گذاری مطلوب در سطوح منطقه‌ای و بخشی از طریق هیئت‌امنا دانشگاه‌ها توجه شود.



➤ در راستای غلبه بر چالش موازی کاری نهادهای سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی، مشخص کردن دقیق وظایف و حیطه کاری نهادهای سیاست‌گذار برای جلوگیری از موازی کاری بین آنها به‌عنوان یک راهکار اجرایی توصیه می‌شود.

#### منابع مالی

این پژوهش بدون حمایت مالی نهاد خاصی انجام شده است.

#### سهم نویسندگان

نویسنده اول ایده پردازی، جمع‌آوری داده‌ها و بحث و نتیجه‌گیری را به عهده داشته و نویسنده دوم در نگارش بخش مقدمه مقاله، روش‌شناسی و تحلیل یافته‌ها مشارکت داشته است.

#### تعارض منافع

تعارض منافی بین نویسندگان مقاله وجود ندارد.

#### تقدیر و تشکر

نویسندگان مقاله از تمامی صاحب‌نظران و خبرگان حوزه‌های دانشگاهی و پژوهشگاهی مشارکت‌کننده در این پژوهش کمال تشکر و قدردانی را دارند.



## References

- Abbasi, T., & Beygi, V. (2016). Explaining the Challenges of the Implementation of Public Policies in the Field of Science, Research, and Technology. *Journal of Science and Technology Policy*, 9(3), 1-12. (In Persian).
- Afkhami-Rohani, H., Rahmanseresht, H., & Marjani, S. (2015). University Governance and Evaluation of Websites and Portals. *Higher Education Letter*, 7(28), 75-96. (In Persian).
- Bagheri Moghadam, N., & Ahmadi, H. (2019). Pathology of Governance in Higher Education System in Iran. *Iranian Journal of Public Policy*, 4(4), 55-74. (In Persian).
- Banaei Oskooei, M. (2015). Legal Position of Resolutions Drafted by Board of Trustees of Universities and Educational Institutions. *Public Law Research*, 17(47), 35-69. (In Persian).
- Boyne, G., James, O., John, P., & Petrovsky, N. (2010). The Paradoxical Success of Performance Management in English Local Government. *Paradoxes of modernization: Unintended consequences of public policy reform*, 203.
- Creswell, J.W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (3rd Edition)*. SAGE Publications.
- Chou, M. H., Jungblut, J., Ravinet, P., & Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. *Policy and Society*, 36(1), 1-15.
- Dill, D. D. (2017). Academic Governance: A US Perspective on External, Internal, and Collegial Models. In *Sendai: JAHER Annual Conference Symposium*.
- Dye, T. R. (2016). *Understanding public policy* (15th Ed.). New York: Pearson.
- Farasatkah, M. (2013). Criticism of the policy model in higher education: report of the meeting of the Social Criticism Chair of Higher Education, *Iranian Sociological Association*, 1-3. Available at: <https://farasatkah.blogspot.com/1392/07/22/post-205/> (In Persian).
- Fathollahi, A., Yamani, M., Sabbaghian, Z., Farasatkah, M. & Ghazi Tabatabai, M. (2014). Content analysis of Iran's five developmental programs according to higher education governance patterns. *Iranian Higher Education*, 6 (4), 47-82. (In Persian).
- Ghoorchian, N. G., & Ahmadi Rezaie, H. (2015). Governance of World-Class universities; A Necessity or a need? *Future study Management*, 25(100), 23-34. (In Persian).
- Hassan Rezaei, J. (2022). A Comparative Study of Iran's Higher Education Internationalization Policies and Strategies with the United States, United Kingdom, Australia, Canada, and Germany. *The Iranian Journal of Public Policy*, 8(1), 181-194. (In Persian).
- Hojjatoleslami, S., Cheraghi, F., Borzou, S. R. (2022). A comparative study of the undergraduate nursing curriculum in China and Iran. *Iranian Journal of Nursing Research*, 17 (1), 54-66. (In Persian).
- Hsieh, C. C. (2020). Internationalization of higher education in the crucible: Linking national identity and policy in the age of globalization. *International Journal of Educational Development*, 78, 102245.
- Jalali, M., & Ghanbari, K. (2019). A critical look at the role and position of decision-making authorities in higher education. *Journal of Law Research*, 22(85), 273-292. (In Persian).
- Molesworth, M., Scullion, R. & Nixon, E. (2016). *The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer*. Translated by Leila Hassanzadeh and Hadi Zamani. Tehran: Research Institute of Cultural and Social Studies. (In Persian).
- Najafi-Khaje Balaghi, S., Izadi, S., Salehi-Omran, E., & Alizadeh-Sani, M. (2022). Role Makers of Internationalization of Higher Education in Iran's Science and Technology System (Functions and Institutions). *Sociology of Social Institutions*, 9(19), 257-288. (In Persian).
- Nouri, A. & Mohammadi, Y. (2015). *A practical guide to research in the humanities*. Tehran: Viraesh Publication. (In Persian).
- Nyhagen, G. M., Bleiklie, I., & Hope, K. (2017). *Policy instruments in European universities: Implementation of higher education policies*. In *Managing Universities* (pp. 275-300). Palgrave Macmillan, Cham.

- Oztel, H. (2020). Fourth Generation University: co-creating a sustainable future. *Journal Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals Quality Education*, 1-13. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-69902-8\\_77-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-69902-8_77-1).
- Uralov, O. S. (2020). Internationalization of higher education in Uzbekistan. *Social Sciences & Humanities Open*, 2(1), 100015.
- Yáñez, S., Uruburu, A., Moreno, A., & Lumbreras, J. (2019). The sustainability report as an essential tool for the holistic and strategic vision of higher education institutions. *Journal of Cleaner Production*, 207, 57-66.
- Yazdani Zazrani, M. R. (2012). Conceptual Relationship and the Impact of Governance on Public Policy. *International Relations Research*, 2(4), 109-142. (In Persian).
- Zabetpor-Kurdi, H., Amin-Beidokhti, A. A., Rezaie, A.M, & Salehi- Omran, E. (2019). Identifying and Prioritizing the Barriers and Challenges of Implementing Higher Education Policies in Iran. *Sociology of Social Institutions*, 6(13), 203-230. (In Persian).
- Zaker-Salehi, G. (2012). A Survey of Science and Technology Status Quo in Iran and in its Development Plans. *Journal of Planning and Budgeting*, 16 (4), 3-47. (In Persian).