

Explaining Policy Change using Kingdon's Multiple Streams, the law of the Duties and Organization of Iran's Ministry of Science, Research and Technology

**Tayebeh Abbasi¹, Hassan Danaee Fard^{2*},
Adel Azar³, Mehdi Alvani⁴**

- 1- Ph.D. , Management and Economy Faculty, Tarbiat
Modares University, Iran
2- Associated Professor, Management and Economy
Faculty, Tarbiat Modares University, Iran
3- Professor, Management and Economy Faculty,
Tarbiat Modares University, Iran
4- Professor, Public Administration Faculty Tarbiat
Modares University, Iran

Abstract

The law of duties and organization of Ministry of Science, Research and Technology is seen as one of the important changes made in the structure and management of the science, research and technology area in Iran. In other words, it is policy change in this area and the purpose of this paper is to make clear how to change policy. There are various research methods to explain an event or phenomenon. One of these methods is to explain phenomena by applying theories. This paper tries to explain how the Law of Duties and Organization of the Ministry of Science, Research and Technology has been changed, by the multiple streams framework. On this basis, this research describes how the problems stream, policy stream and politics stream have been coupled together to form this policy change; What is the role of policy participants in such a coupling? How did they use this opportunity to approve their propositions? How is a policy window opened and policy changed? Finally, the research claims that this theory, in spite of some deficiencies, has clear applications for analyzing and explaining the process of changing the Law of Duties and Organization of the Ministry of Science, Research and Technology.

The Methodology used in this research is qualitative research based on a case study. Also, the authors have used qualitative methods (interview and documentation survey) to gather and analyze data.

Keywords: Mmultiple streams, Science, Research and Technology policy making, policy change.

* Corresponding Author: hdanaee@modares.ac.ir

تبیین تغییر خطمشی با استفاده از نظریه جریانات چندگانه کینگدون؛ مطالعه موردی تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

طیبه عباسی^۱، حسن دانایی فرد^{۲*}، عادل آذر^۳، سید مهدی الوانی^۴

۱- دکترای مدیریت سیاستگذاری عمومی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس

۲- دانشیار دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس

۳- استاد دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس

۴- استاد مدیریت دولتی

چکیده

قانون "اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری" به عنوان یکی از تحولات اساسی در ساختار و مدیریت حوزه علوم، تحقیقات و فناوری و نوعی تغییر خطمشی در این حوزه محسوب می شود و هدف مقاله تبیین نحوه تغییر این خطمشی است؛ برای تبیین یک رخداد (در این مقاله تغییر خط مشی) شیوه های پژوهش بسیاری وجود دارد. یکی از راه های متداول، تبیین یک پدیده به کمک نظریه ها است. برای این منظور، این مقاله تلاش می کند تا با بهره گیری از چارچوب جریان های چندگانه کینگدون تبیین کند که چگونه قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری متحول شده است. بر این اساس پژوهش نشان می دهد که چگونه جریان مسائل، جریان خطمشی ها و جریان سیاسی در شکل دهی تغییر خطمشی فوق به هم پیوند خورده اند و مشارکت کنندگان خطمشی چه نقشی در چنین پیوندی داشته اند و چگونه از فرصت پیش آمده در نتیجه این پیوند برای تصویب پیشنهادات خود استفاده کردند؛ و به چه نحوی در چرخه خطمشی و مسئله باز و باعث تسهیل روند تغییرات در این خطمشی شد. در نهایت مقاله ادعا می کند که این نظریه علی رغم برخی محدودیت ها، کاربردهای واضحی در تحلیل و تبیین فرایند تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری دارد. با توجه به ماهیت و اهداف این پژوهش، برای انجام آن از شیوه تحلیل کیفی و روش موردکاوی استفاده شده است. همچنین برای جمع آوری و تحلیل داده ها، محققان از روش های کیفی (مصاحبه و بررسی مستندات) استفاده کرده اند.

کلیدواژه ها: تغییر خطمشی، جریان های چندگانه، سیاستگذاری علوم، تحقیقات و فناوری

۱- مقدمه

سیاست ها و اولویت های راهبردی را در حوزه تحقیقات و فناوری بر عهده گیرد و نسبت به انجام اصلاحات لازم در اهداف، وظایف و تشکیلات خود اقدام نماید. بر همین مبنا وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با انجام مطالعات پژوهشی متعدد، لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات خود را در سال ۱۳۸۰ به استناد ماده (۹۹) قانون برنامه سوم [۲] در مجلس طرح کرد و در نهایت با برخی تغییرات در لایحه، در سال ۱۳۸۳ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به تصویب مجلس شورای

ایده بازنگری و تغییر ساختار و مدیریت نظام آموزش عالی در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مطرح شد [۱]. بر طبق ماده ۹۹ این قانون، وزارت "فرهنگ و آموزش عالی" به وزارت "علوم، تحقیقات و فناوری" تغییر نام یافت و مأمور شد تا به منظور انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی کشور، برنامه ریزی، حمایت و پشتیبانی، ارزیابی و نظارت، بررسی و تدوین

* نویسنده عهده دار مکاتبات: hdanaee@modares.ac.ir

آموزش عالی است: فرهنگ‌های متفاوت (فرهنگ علمی در بخش استادان و دانشجویان، فرهنگ مدیریتی در بخش مدیران و فرهنگ اپراتوری در بخش کارمندی و خدماتی)، فعالیت تشکلی‌ها و نهادهای مختلف، ناسازگاری و فقدان انطباق ساختار سلسله مراتبی و برنامه‌ریزی متمرکز با فرهنگ دانشگاهی و غیره.

سیستم آموزش عالی نیز همانند سایر حوزه‌ها از یک سو، منابع محدودی دارد. از سوی دیگر تقاضا برای این منابع محدود از سوی نهادهای درون سیستم و همینطور انتظارات برای تحقق اهداف متعالی زیاد است. چنین ویژگی‌هایی در بخش آموزش عالی، به‌علاوه تغییرات ناشی از تغییرات محیطی، تأثیرات فناوری، اقتصادی و سیاسی مستلزم سیاستگذاری مناسب در این بخش است. در واکنش به چنین شرایطی کارگزاران و سیاستگذاران تلاش می‌کنند تا با تغییر خطمشی‌های سیستم آموزش عالی بتوانند سیستمی منعطف، قابل دسترس و سازگار ایجاد کنند و مؤسسات و نهادهایی پاسخگو در این زمینه داشته باشند.

از آنجایی که تبیین الگوی تغییر خطمشی و بررسی عواملی که منجر به چنین تغییراتی می‌شوند، در درک بهتر فرایند خطمشی‌گذاری کمک می‌کند، در این پژوهش تلاش شده با استفاده از نظریه کینگدون تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تبیین شود.

۳- مبانی نظری پژوهش

تئوری جریان‌های چندگانه^۱ را برای اولین بار کینگدون (۱۹۸۴) مطرح کرد [۲۵]. این تئوری مبتنی بر مدل انتخاب سازمانی سطل زباله^۲ است که در سال ۱۹۷۲ کوهن و همکارانش^۳ در بررسی بی‌نظمی‌های سازمان یافته، ارائه کرده‌اند [۲۶]. کینگدون (۱۹۹۵) با بهره‌گیری از این تئوری، سؤالاتی را مطرح کرد: نظیر چگونه مسائل، مورد توجه مسئولان قرار می‌گیرند؛ گزینه‌های خطمشی شکل می‌گیرند؛ دستورکار دولتی تنظیم می‌شود و چرا زمان برخی ایده‌ها به سرمایه‌آید [۲۷]. کوهن سه نیرو^۴ را شناسایی می‌کند که در

اسلامی رسید و تغییری در خطمشی حوزه علوم، تحقیقات و فناوری ایجاد شد. هدف این پژوهش تبیین نحوه تغییر این خطمشی است و باید به این پرسش پاسخ داد که: "چرا چنین تغییری در خطمشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ایجاد شد و چگونه می‌توان چنین تغییری را تبیین کرد؟" مؤلفان برای پاسخ به این سؤال، از نظریه کینگدون استفاده کرده‌اند.

مدل جریان‌های چندگانه کینگدون یکی از نظریه‌های مهم مطالعه تغییر خطمشی عمومی است [۷-۳]. این مدل برای تبیین تغییرات اساسی در خطمشی تدوین شده است [۸-۱۰]. بسیاری از تحلیل‌گران تلاش کرده‌اند، کاربرد آن را در مورد تحلیل فرایند تغییر خطمشی بسط دهند [۷، ۱۵-۱۱]. به‌علاوه در بسیاری از مطالعات از این مدل برای تبیین خطمشی استفاده شده است [۱۶-۲۲].

اکثر مطالعات مرتبط با جریان‌های چندگانه به نوعی از تکنیک‌های کیفی نظیر موردکاوی استفاده کرده‌اند [۲۳، ۱۲، ۷، ۲۴] هرچند در برخی مطالعات تلاش شده از تکنیک‌های کمی نیز برای کاربرد این مدل استفاده شود [۱۰].

در این پژوهش نیز، با توجه به ویژگی‌های مدل جریان‌های چندگانه کینگدون و اهداف پژوهش، از این مدل برای تبیین فرایند تغییر خطمشی استفاده شده است.

۲- بیان مسئله

امروزه کارکردهای آموزش عالی و در کل حوزه علوم، تحقیقات و فناوری به سمت تنوع پیش می‌رود. این کارکردها نه تنها از نظر اقتصادی، بلکه از لحاظ فرهنگی و اجتماعی نیز اهمیت مضاعفی یافته‌است. به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه برای نیل به توسعه و تحول همه‌جانبه بیش از پیش به مغزافزار و نرم‌افزار نیاز است. در حقیقت آموزش عالی حلقه مهم و نهایی تربیت مدنی انسان‌هایی است که در ابعاد شناختی، عاطفی و عملی، کارکردهای مهمی را در تصدی مدیریت اجتماعی برعهده دارد. به همین دلیل تأثیرات وسیع فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی آن از ضریب پیچیدگی بیشتری نسبت به محیط اجتماعی بیرون برخوردار است. مسائل اجتماعی و فرهنگی جامعه غالباً در محیط دانشگاهی سرازیر می‌شود. در ضمن برخی مسائل نیز مختص محیط سیستم

1- Multiple Streams Theory

2- Garbage Can

3- Cohen

4- Forces

نه الزاماً زمانی که آنها واقعاً راه حل دارند. به علاوه، ارزش‌ها و عوامل ایدئولوژیکی نقش مهمی در شناسایی این مشکلات ایفا می‌کنند. رویدادهای کانون اغلب مسئولان دولتی را وادار می‌کند که به مشکل توجه کنند [۱۵]. این رویدادها شامل بحران‌هایی هستند که مسئله‌ای را پررنگ می‌کنند و اغلب نماد و علائم قوی نظیر سقوط هواپیما، تصادف قطار یا بحرانی در سیستم بهداشت عمومی هستند [۸].

شرایط و رخدادها مهم توجه را به ابعاد خاصی از مشکلات خاص هدایت می‌کند؛ این توجهات از طریق رسانه‌های جمعی و کارآفرینان خط‌مشی تثبیت می‌شود [۱۲]. رویدادهای کانون به ندرت یک مسئله را در دستور کار خط‌مشی برجسته می‌کنند، مگر اینکه آنها با عوامل دیگری همراه شوند [۱۳]. بازخورد خط‌مشی‌های قبلی نیز مهم هستند. چرا که کمک می‌کنند مشخص شود چه کاری مناسب است و مطلوب عمل می‌کند و چه کاری را دولت ممکن است انجام ندهد [۱۰].

۲-۳ جریان خط‌مشی

جریان دوم در مدل کینگدون جریان خط‌مشی است. جریان خط‌مشی شامل معجونی^۴ از ایده‌ها است که برای کسب پذیرش در شبکه‌های خط‌مشی رقابت می‌کنند. بدیل‌های خط‌مشی و طرح‌های پیشنهادی بیرون از آنچه کینگدون "خوراک اولیه خط‌مشی"^۵ می‌نامد، شکل می‌گیرد [۲۷]. جوامع خط‌مشی پیرامون حوزه‌های خط‌مشی شکل می‌گیرند و متشکل از متخصصان سازمان‌های مختلف هستند که درون و بیرون دولت فعالیت می‌کنند. این جوامع ایده‌ها را خلق می‌کنند و نوعاً شامل دیوانسالاران، مشاوران، اعضای ستادی کنگره (مجلس)، دانشگاهیان، تحلیل‌گران (در کانون‌های تفکر^۶ هستند که در یک حوزه خاصی از خط‌مشی نظیر بهداشت یا محیط زیست دیدگاه مشترکی دارند) و گروه‌های ذی‌نفع هستند و در موقعیت‌های مختلف به اشکال مختلف نظیر جلسه‌ها، گزارش‌ها و مجادله‌ها مورد توجه قرار می‌گیرند [۲۷]. در این دیدگاه، بسیاری از ایده‌ها و طرح‌های پیشنهادی درون جوامع خط‌مشی مورد توجه قرار می‌گیرند. در مراحل اولیه، این ایده‌ها وسیع هستند؛ برخی ایده‌ها برای

خط‌مشی عمومی فعال هستند و این نیروها را سه جریان^۱ نام‌گذاری می‌کند: ۱) جریان مشکل؛ شامل اطلاعات در مورد مشکلات دنیای واقعی و اثرات مداخلات گذشته دولت؛ ۲) جریان خط‌مشی؛ جامعه‌ای متشکل از پژوهشگران، مدافعان و سایر متخصصانی که مشکلات را تحلیل می‌کنند و بدیل‌های ممکن را فرموله می‌کنند؛ ۳) جریان سیاسی، متشکل از انتخابات، تغییرات مدیریتی، سیاست‌های انتخاباتی، فعالیت‌های گروه‌های ذی‌نفع و غیره [۲۸]. این سه جریان مستقل از یکدیگر بوده و هر کدام براساس پویایی‌ها و قوانین خود رشد می‌کنند [۲۹]. در موقعیت‌های بحرانی این سه جریان به هم متصل شده و بزرگترین تغییرات را در خط‌مشی ایجاد می‌کنند [۳۰]. از نظر کینگدون، راه‌حل‌ها به مشکلات وصل می‌شوند و هر دو آنها (راه‌حل‌ها و مشکلات) به نیروهای سیاسی مطلوب می‌پیوندند. بحران یا سایر رویدادهای کانون^۲ ممکن است باعث هم‌گرایی این جریان‌ها شده و دریچه‌های فرصتی برای ظهور دستورکارهای جدید باز کند.

۳-۱ جریان مشکل

جریان مشکل شامل شرایط بسیاری است که خط‌مشی‌گذاران و شهروندان می‌خواهند رتق و فتق شود. نمونه‌هایی از این مشکلات عبارتند از: کسری بودجه دولت، بلایای طبیعی، تورم، بالا رفتن هزینه‌های پزشکی (درمانی) و نظیر اینها. مطابق با نظر کینگدون، مشکلات به روش‌های مختلف مورد توجه دولت قرار می‌گیرد و خط‌مشی‌گذاران به روش‌های مختلف از آنها آگاه می‌شوند؛ از طریق شاخص‌ها، تغییر در رویدادهای کانون نظیر بحران یا بلایا و بازخورد در مورد طرح‌های فعلی دولت [۲۷].

البته همه موقعیت‌ها مشکل نیستند. همان‌طوری که کینگدون اشاره می‌کند، مشکلات عنصر تفسیری و ادراکی^۳ هستند. برخی شرایط تحت عنوان مشکلات شناسایی می‌شوند، در نتیجه نسبت به سایر شرایط توجه بیشتری را به خود جلب می‌کنند [۲۷]. براساس نظر کینگدون موقعیت‌ها زمانی به‌عنوان مشکل مطرح می‌شوند که افراد بخواهند اوضاع را تغییر دهند،

4- Soup
5- Policy Primeval Soup
6- Think Tanks

1- Streams
2- Focusing Events
3- Perceptual and interpretive

دوره اولیه بدون تغییر باقی می‌ماند؛ برخی دیگر با طرح‌های پیشنهادی جدید تلفیق می‌شوند و سایر ایده‌ها اصلاً ظاهر نمی‌شوند. در حالی که تعداد ایده‌های در جریان زیاد است، تنها بخشی از آنها به شکل جدی مورد توجه قرار می‌گیرند.

طرح‌های پیشنهادی که اجرای آنها مشکل به نظر می‌رسد، فرصت کمتری برای بقا در این فرایند دارند. به علاوه طرح‌های پیشنهادی که با ارزش‌های خط‌مشی‌گذاران سازگار نیستند، احتمال کمتری وجود دارد که به آنها توجه شود [۲۷]. از نظر کینگدون (۱۹۹۵) این ایده‌ها، مسائل، طرح‌های پیشنهادی و سایر عوامل "خوراک اولیه خط‌مشی" هستند.^۱ وی اشاره می‌کند که ایده‌های جدید به‌طور اتفاقی ظاهر نمی‌شوند. افراد عناصر شناخته‌شده‌ای را به‌صورت ساختار جدید یا پیشنهاد جدید خلق می‌کنند. وی بحث می‌کند که محتوای این ایده‌ها مهم است؛ آنها حتی مهم‌تر از قدرت، نفوذ، فشار و استراتژی‌ها هستند [۱۳].

کینگدون برخی از معیارهای مهم را برای بقای این ایده‌ها شناسایی کرده است. این معیارها شامل امکان‌پذیری فنی^۲، مقبولیت ارزشی^۳، حد متوسط رضایت عمومی، پیش‌بینی محدودیت‌های آینده و تمایل به پذیرش^۴ مسئولان منتخب و منصبان آنها هستند. مطابق با این معیارها، جوامع خط‌مشی لیستی از ایده‌های مهم را تهیه می‌کنند. با این فرایند نفوذ و پذیرش، ایده‌های خاصی از منابع اولیه خط‌مشی ظهور می‌کنند و در فرایند غربال به صورت مسئله در می‌آیند [۲۷].

قابلیت دسترسی یک بدیل مهم است، برای اینکه مشکلی در قالب دستورکار مطرح شود. کینگدون دریافت که احتمال قرار گرفتن یک مشکل در دستورکار در صورتی افزایش می‌یابد که راه‌حل داشته باشد [۱۴].

۳-۳ جریان سیاسی

جریان سوم و نهایی در مدل کینگدون جریان سیاسی است. این جریان شامل گرایش‌های عمومی، مبارزات (اقدامات)

گروه‌های فشار، نتایج انتخابات، نگرش‌های ایدئولوژیکی یا حزبی در مجلس و تغییرات در مدیریت (جابجایی در قوه مجریه یا مقننه) است. تغییرات در این جریان تأثیری قوی در تعیین مسائل دستورکارهای (دولتی و تصمیم) دارد [۳۱].

گرایش‌های ملی^۵ به این ایده اشاره دارد که بخش به نسبت زیادی از جمعیت یک کشور گرایش دارند خطوط (دیدگاه) مشترکی داشته باشند و اینکه این گرایش‌ها در گذر زمان تغییر می‌کند. کارکنان دولت با درک تغییر در این گرایش‌ها، با نظارت بر سنجش افکار عمومی به طرح ایده‌های خاصی در دستورکار یا تضعیف افکار دیگران اقدام می‌کنند. رسانه‌های خبری همچنین تأثیر مهمی در این زمینه دارند [۳۲].

رویدادهای درون حکومت نظیر جابجایی مدیریت یا قانون‌گذاران کلیدی اجزای مهم جریان سیاسی هستند. ظهور رئیس‌جمهور جدید، مجلسی با اعضای جدید یا مدیریت جدید می‌تواند باعث شود که برخی مسائل، بخشی از دستورکار جدید باشند، در حالی که در همان زمان مسائل دیگری را از دستورکار خارج کند [۶].

برخلاف جریان خط‌مشی که در آن برای جلب آراء عمومی فرایند اقناع و ترغیب مهم است. دستیابی به اجماع در جریان سیاسی مبتنی بر چانه‌زنی در بین ائتلاف‌هاست. کینگدون دریافت که در جریان سیاسی اگر افراد/گروه‌هایی که به ائتلاف‌سازی از طریق مذاکره توجه کافی نکنند، تاوان گزافی خواهند پرداخت. در جریان سیاسی دستیابی به اجماع به سرعت و به محض باز شدن یک دریچه خط‌مشی^۶ میسر است. بخشی از این امر از ترس این است که برخی افراد راه‌حل‌ها را رها نکنند. ایشان بحث می‌کند که برخی مدافعان تغییر خط‌مشی واقعاً علاقمند به مسائل نیستند، بلکه برای اینکه بتوانند در مباحثه‌ها نقشی ایفا کنند و یا برای کاهش تهدید منافعشان مشارکت می‌کنند [۲۷].

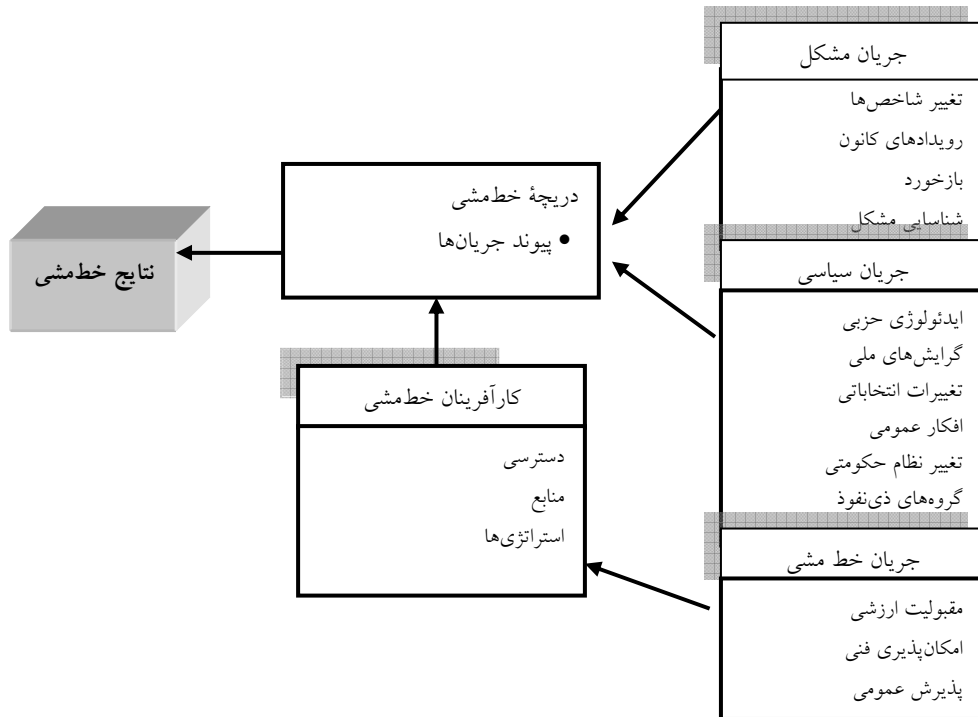
۴-۳ پیوند جریان‌ات

براساس مدل جریان‌های چندگانه تصمیم به تغییر خط‌مشی زمانی صورت می‌گیرد که سه جریان مشکل، خط‌مشی و سیاسی در موقعیت‌های مهم زمانی به همدیگر بیوندند.

۱- کینگدون با معادل فرض کردن جریان خط‌مشی با فرایند انتخاب زیستی طبیعی (داروینی) ادعا می‌کند که همانند مولکول‌ها که قبل از آغاز زندگی شناور هستند، ایده‌ها و پیشنهادها نیز سیال هستند و همانند انتخاب طبیعی که قویترین‌ها باقی می‌مانند، تنها ایده‌های کارآمدتر در (primeval soup) باقی می‌مانند.

2- Technical Feasibility
3- value acceptability
4- Receptivity

5- National Mood
6- policy window



شکل ۱) عناصر چارچوب جریان‌های چندگانه: اقتباس از زاهاریادیس [۱۳]

کینگدون دریچه‌های خط‌مشی را "فرصت‌هایی برای اقدام بر اساس ابتکارهای خاص" تعریف می‌کند [۱۲]. دو نوع دریچه خط‌مشی وجود دارد:

- دریچه‌های سیاسی که به طور اساسی به دلیل تغییرات در جریان سیاسی نظیر تغییر در مدیریت، تغییر گرایش‌های عمومی و تغییرات ایدئولوژیکی یا حزبی در مجلس باز هستند.

- دریچه‌های مشکل به این دلیل باز هستند که مشکلات جدید توجه افراد کلیدی درون دولت و پیرامون دولت را به خود جلب می‌کنند.

دریچه‌های خط‌مشی برای مدت طولانی باز باقی نمی‌مانند؛ به دلیل اینکه زمان خاتمه یک ایده فرا می‌رسد. کینگدون معتقد است دریچه‌ها به چند دلیل بسته می‌شوند:

- این احساس در برخی از افراد که مشکل را آنها مطرح کرده‌اند؛

- شکست در اقدام (بعد از تلاش‌های وسیعی که صورت گرفته است)؛

- کاهش علاقه به رویداد یا بحران؛

- تغییرات زیاد در افراد کلیدی؛

- فقدان گزینه در دسترس برای حل مشکل [۱۲].

کینگدون این لحظه‌ها و موقعیت‌ها را دریچه‌های خط‌مشی می‌نامد و آنها را فرصت‌های زودگذر شناسایی می‌کند که خط‌مشی‌گذاران برای مطرح کردن راه‌حل‌های خود و یا جلب توجه عامه به مشکلات خاصی دفاع می‌کنند. مشکلات زمانی مطرح می‌شوند که کارآفرینان خط‌مشی از این دریچه‌ها برای تعقیب اهدافشان استفاده می‌کنند. دریچه‌ها با الزام‌آور و پررنگ کردن مشکلات و یا رویدادها، در جریان سیاسی باز می‌شوند.

در این جریان مدیریت جدید ممکن است به لحاظ ایدئولوژیکی به برخی تغییرات متعهد شود. این دریچه‌های خط‌مشی کوتاه‌مدت هستند؛ اگرچه شارپ^۱ با توجه به موردکاوی‌هایی که بررسی کرده است، دریافته که آنها همانند تخصیص بودجه سالیانه قابل پیش‌بینی و به اندازه زمین‌لرزه‌ها غیرقابل پیش‌بینی هستند^۲ [۱۳].

دریچه‌های خط‌مشی برای کارآفرینان خط‌مشی فرصتی فراهم می‌کند تا مسائلشان را از طریق به هم پیوستن جریان‌های مشکل، خط‌مشی و سیاسی در قالب دستورکار مطرح کنند.

1- sharp

۲- شارپ در این پژوهش تأکید می‌کند که گاهی اوقات می‌توان امکان باز شدن برخی دریچه‌های مشکل یا خط‌مشی را پیش‌بینی کرد. ولی برخی مواقع دریچه خط‌مشی زمانی باز می‌شود که کاملاً غیرقابل پیش‌بینی و غیرمترقبه است.

در پی داشته باشد [۳۳]. آنها بایستی استراتژی‌هایی را به کار گیرند که به ایده‌هایشان توجه شود [۳۴ و ۳۵].

کارآفرینان خط‌مشی چیزی بیش از مدافعان راه‌حل‌های خاص هستند؛ آنها کارگزاران قوی و کنترل‌کنندگان ترجیحات مسئله‌ساز هستند. زمانی که دریچه‌ها باز می‌شوند، کارآفرینان خط‌مشی بایستی فرصت اقدام را غنیمت بدانند و گزینه بایستی منتظر فرصت‌های بعدی باشند. کارآفرینان خط‌مشی نه تنها، بایستی سرسخت و مصر باشند، بلکه همچنین مهارت در پیوند سه جریان را داشته باشند. آنها بایستی قادر به پیوند مشکلات با راه‌حلها باشند و سیاستمدارانی را پیدا کنند که ایده‌هایشان را بپذیرند. زمانی که همه سه جریان - مشکلات، خط‌مشی‌ها و سیاسی - به هم متصل شدند، شانس اتخاذ خط‌مشی خاصی به‌طور چشمگیر افزایش می‌یابد [۲۷].

این سه جریان و نحوه پیوند آنها، مبانی اصلی مدل کینگدون در تبیین تغییر خط‌مشی هستند که در این مقاله نیز برای تحلیل تغییر خط‌مشی مورد استفاده قرار گرفته است. در ادامه مقاله، ضمن تشریح پیشینه تحولات مرتبط با تغییر ساختار، به کاربردهای این مدل در تصویب قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اشاره می‌شود.

۳-۵ پیشینه تحولات در سیاست‌های مرتبط با قانون ساختار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

برای اولین بار ایده تأسیس دانشگاهی جامع در سال ۱۳۰۷ مطرح شد که منجر به تأسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳ گردید و شورای دانشگاه به‌مثابه یکی از ارکان تشکیلاتی، برنامه‌ریزی آموزشی و درسی را عهده‌دار شد. با افزایش تعداد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور، قانون تشکیل شورای مرکزی دانشگاه‌ها در آذر ماه ۱۳۴۴، قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی در سال ۱۳۴۶ و قانون هیئت امنای مؤسسات آموزش عالی دولتی در ۱۳۵۰ تصویب شد [۳۶].

در سال ۱۳۵۳ اولین اصلاح کلی در امور آموزش عالی با عنوان "قانون اصلاح تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی" و قانون "اصلاح پاره‌ای از مواد قانون هیئت امنای مؤسسات علمی دولتی" انجام شد. جدی‌ترین تحول، تقدیم لایحه استقلال دانشگاه‌ها در سال ۱۳۵۷ به مجلس ملی بود که عملی نشد.

هنگامی که یک دریچه خط‌مشی بسته می‌شود، ممکن است برای مدت طولانی مجدداً باز نشود. کینگدون اشاره می‌کند که مخالفان تغییر خط‌مشی این را می‌دانند و ممکن است تلاش کنند مطرح شدن مسائل را تا کاهش فشار برای تغییر به تعویق بیندازند.

زمانی که دریچه خط‌مشی باز می‌شود، کارآفرینان خط‌مشی باید به سرعت از فرصت پیش آمده بهره‌برداری کنند، طرح‌های پیشنهادی پیشاپیش طراحی می‌شوند؛ به موازات آن حامیان طرح‌ها تلاش می‌کنند طرح‌های پیشنهادیشان را به مشکلات موجود وصل کنند. کینگدون اشاره می‌کند که به طور معمول تعداد راه‌حل‌ها در مقایسه با تعداد دریچه‌ها برای کنترل و مدیریت آنها زیاد است. در نتیجه راه‌حل‌ها گرایش دارند برای باز کردن دریچه‌ای با هم جمع شوند (تلفیق شوند). برخی اوقات تعداد راه‌حل‌ها بیشتر از ظرفیت دستورکارها هستند و یا منجر می‌شوند به اینکه هیچ اقدامی صورت نگیرد. اضافه بر ظرفیت بودن راه‌حل‌ها برای دستورکار ممکن است به‌عنوان استراتژی برای جلوگیری از اقدام در زمینه مسئله خاصی استفاده شود [۲۷].

اگرچه مشکلات یا سیاست‌ها ممکن است یک مسئله را به دستورکار انتقال دهند، از نظر کینگدون احتمال مطرح شدن یک مسئله در دستورکار تصمیم در صورتی قوی‌تر است که همه سه جریان (مشکل، خط‌مشی و سیاسی) به هم وصل شوند. در چنین مواردی هیچ یک از سه جریان به تنهایی قادر به قرار دادن یک مسئله در دستورکار تصمیم نیست. به گفته کینگدون هیچ یک از عوامل غالب‌تر از دیگری نیست؛ هر یک از عوامل شرایط خاص خود را دارد. ترکیب این سه جریان، معیاری برای درک تغییر دستورکار است [۲۷].

براساس این مدل، کارآفرینان خط‌مشی افراد یا عواملی هستند که برای تلفیق جریان مشکل، جریان خط‌مشی و جریان سیاسی و یا تسهیل پیوند آنها تلاش می‌کنند. آنها مدافعانی هستند که تمایل دارند از منابعشان (زمان، انرژی و پول) برای ارتقای موقعیت خود استفاده کنند. کینگدون اشاره می‌کند آنها اشخاص اصلی در دستیابی به موقعیت دستورکار در خصوص مسئله خط‌مشی هستند [۱۳].

آنها مشکلات خط‌مشی را به‌نحوی شناسایی می‌کنند که هم مورد توجه خط‌مشی‌گذاران قرار گیرد و هم واکنش مناسب را

متأثر از تعدد مراکز تصمیم‌گیری و فقدان نظام جامع و کارآمد ارزیابی و نظارت، به‌عنوان بخشی از مشکلات ساختاری بخش آموزش عالی اشاره شده است [۱].

بر همین مبنا وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با انجام مطالعات پژوهشی بسیار، لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات خود را در سال ۱۳۷۹ تدوین کرد [۴۲] و به استناد ماده (۹۹) قانون برنامه سوم، این لایحه در مجلس طرح شد و در نهایت با برخی تغییرات در لایحه، در سال ۱۳۸۳ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید [۲]. به تبع ماده ۱۰۱ همین قانون، ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم در سال ۱۳۸۳ تصویب شد که فرصتی استثنایی برای نقش هیئت‌انها در اداره دانشگاه‌ها و استقلال دانشگاه‌ها بود [۴۳ و ۴۴].

چنین تغییری به‌عنوان جدی‌ترین تحول در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری و شاید به‌عنوان یکی از تغییرات رادیکالی در این حوزه محسوب می‌شود. هدف این مقاله تبیین فرایند این تغییر با استفاده از مدل کینگدون است. همان‌طوری‌که پیشتر اشاره شد، براساس این مدل تغییرات خط‌مشی نتیجه پیوند سه جریان، مشکل، خط‌مشی و سیاسی است. بر همین مبنا این سه جریان و نحوه پیوند آنها در مورد فرایند تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تشریح می‌شود.

۴- اهداف و سؤالات پژوهش

هدف اصلی این پژوهش تبیین نظری خط‌مشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مصوب سال ۱۳۸۳) است. برای این منظور، از نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون، به‌عنوان مبنایی برای تحلیل و تبیین تغییر خط‌مشی استفاده شده است. براین اساس، سؤال پژوهشی که در این پژوهش پاسخ داده می‌شود این است که: تغییر و تحول قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری چگونه با نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون قابل تبیین است؟

برای پاسخ به این سؤال، مجموعه‌ای از سؤالات خاص براساس مبنای نظری پژوهش، تدوین شده است که شامل موارد زیر هستند:

با پیروزی انقلاب اسلامی، هیئت‌انهای دانشگاه‌ها منحل و هیئتی سه نفره جایگزین آن شد. در سال ۱۳۵۷ وزارت فرهنگ و آموزش عالی از ادغام وزارت علوم و آموزش عالی با وزارت فرهنگ و هنر، شکل گرفت. بعد از انقلاب فرهنگی، شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۵۹ به‌عنوان نهادی سیاستگذار در این حوزه شکل گرفت [۳۷]. با احیای مجدد قانون هیئت‌انها از سال ۱۳۷۰، تغییراتی در مدیریت دانشگاه‌ها ایجاد شد، با این حال به‌لحاظ عملیاتی، تأثیرات این قانون محسوس نبود [۳۸].

تا سال ۱۳۷۶ با وجود رخدادهای بسیار در سیستم آموزش عالی (نظیر تأسیس دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی متعدد، دانشگاه آزاد (۱۳۶۱)، پیام نور (۱۳۶۷) و جامع علمی - کاربردی (۱۳۷۲)، منفک شدن آموزش پزشکی، (۱۳۶۴) و غیره، اقدام خاصی در راستای تحول ساختاری و مدیریتی در این وزارتخانه صورت نگرفت. هرچند در سال ۱۳۷۲، موضوع بازنگری در نظام آموزش عالی در دستور کار دولت قرار گرفت و فعالیت‌های پژوهشی و کارشناسی در این زمینه صورت گرفت [۳۹]، اما به‌طور عملی در سال ۱۳۷۶ بود که طرح تشکیل هیئت‌انهای دانشگاه‌ها به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید [۴۰]. به‌تدریج، موضوع بررسی و بازنگری در ساختار و مدیریت نظام آموزش عالی در راستای اعتلای علمی، پژوهش و فناوری به‌طور جدی مطرح شد [۴۱]. در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور دولت جمهوری اسلامی ایران، اراده خود را برای ایجاد تحولات اساسی در این حوزه قرار داد؛ وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت "علوم، تحقیقات و فناوری" تغییر نام یافت و بر طبق ماده (۹۹) همین برنامه وزارت مذکور مأموریت یافت تا به‌منظور انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی کشور، برنامه‌ریزی، حمایت و پشتیبانی، ارزیابی و نظارت، بررسی و تدوین سیاست‌ها و اولویت‌های راهبردی در حوزه تحقیقات و فناوری را بر عهده گیرد و نسبت به انجام اصلاحات لازم در اهداف، وظایف و تشکیلات خود اقدام نماید. در این قانون به نبود اختیارات، انعطاف‌پذیری در نظام آموزش عالی و مؤسسات وابسته برای پاسخگویی سریع به نیازهای در حال تغییر جامعه، نبود انسجام، هماهنگی و ثبات در سیاست‌های کلان آموزش عالی

گام ششم: تبیین عوامل و رخدادهای مؤثر بر تغییر این خطمشی با نظریه کینگدون. اطلاعات مورد نیاز در این مطالعه از سه منبع اصلی جمع آوری شده است: مستندات و منابع نگهداری شده، گزارش‌ها و اخبار و مصاحبه. مستندات و منابع آرشیوی در این پژوهش، مستندات قانونی و مستندات سازمانی است؛ مستندات قانونی شامل مستندات مرتبط با تدوین قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور، تدوین لایحه و قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، در وزارتخانه و یا مجلس و دولت از تاریخ ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ است. مستندات سازمانی؛ گزارش‌ها، صورتجلسه‌ها، مقاله‌ها و سایر مستنداتی هستند که در مؤسسات وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و در مرکز پژوهش‌های مجلس نگهداری می‌شوند.

مهم‌ترین منبع برای جمع‌آوری داده‌ها، مصاحبه (نیمه-ساختاریافته) با اشخاص کلیدی مرتبط با خطمشی‌گذاری حوزه علم، تحقیق و فناوری بوده است؛ شامل ۳۳ نفر، نوزده نفر از مسئولان وزارتخانه در پانزده سال اخیر، شش نفر از اعضای کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی و پنج نفر پژوهشگر و صاحب‌نظر در این حوزه؛ مشارکت‌کنندگان در این مصاحبه‌ها با استفاده از یکی از استراتژی‌های نمونه‌گیری کیفی (نمونه‌گیری گلوله برفی یا زنجیره‌ای^۱) انتخاب شده‌اند.^۲

1- Snowballing or Chain Sampling

۲- نمونه‌گیری گلوله برفی یا نمونه‌گیری زنجیره‌ای برای انتخاب مصاحبه‌شوندگان استفاده شده است. در مورد مستندات و اخبار تلاش شده است تا آنجایی که در امکان پژوهشگران بوده است، کلیه مستندات از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳ بررسی شود. منطق این نمونه‌گیری به این شکل است که در طول مصاحبه، از مشارکت‌کنندگان تقاضا می‌شود تا سایر افراد یا گروه‌هایی را معرفی کنند که فعالانه در تغییر خطمشی‌ها تأثیر دارند. در نتیجه، نمونه افراد گسترش می‌یابد. هدف ما دستیابی به افراد ذی‌نفع در جامعه خطمشی اصلاح اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و کسانی بود که ارتباط نزدیکی با تصمیم‌گیران و خطمشی‌گذاران عالی داشتند و می‌توانستند اطلاعات موثقی را ارائه دهند. این نوع انتخاب فهرست جامعی از بازیگران کلیدی خطمشی‌ها فراهم کرد و این امکان برای پژوهش فراهم شد که پوشش منطقی و مستدلی از قلمرو خطمشی بدهد و به مشاهده‌ها و پیش‌های جامعی از رویکردها، منافع شخصی و نگرش‌های افراد، گروه‌ها و نهادهای دخیل در تغییر این خطمشی‌ها دست یابد. برای آشنایی بیشتر با این تکنیک به مراجع [۷۴، ۲۷، ۱۷، ۷۵] مراجعه شود.

۱. چرا چنین تغییری (قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) در دستورکار قرار گرفت و در نهایت تصویب شد؟
۲. چه رویدادهایی منجر به تغییر در این خطمشی شد؟
۳. کارآفرینان خطمشی و گروه‌های ذی‌نفع چه نقشی در این تغییر داشتند؟
۴. جابجایی در مدیریت و تغییر در کرسی‌های مجلس چه نقشی در تغییر خطمشی داشت؟ (جریان سیاسی)
۵. مسائل حوزه علوم، تحقیقات و فناوری چه نقشی در چنین تغییری داشت؟ (جریان مسائل)
۶. چه ایده‌هایی در جریان خطمشی مطرح شد؟
۷. چگونه این جریان‌ها (جریان مسئله، خطمشی و سیاسی) به هم پیوند خورده‌اند؟

۵- روش‌شناسی پژوهش

برای انجام این پژوهش از شیوه تحلیل کیفی و روش موردکاو استفاده شده است؛ با توجه به ماهیت و اهداف پژوهش و به‌منظور شناسایی بهتر عوامل مؤثر بر تغییر ساختار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و نیز تبیین فرایند این تغییر، تحلیل کیفی مناسب‌ترین روش است. در این زمینه گام‌های زیر برای انجام پژوهش طی شده است:

گام اول: مطالعه پیشینه تحولات حوزه علوم، تحقیقات و فناوری، به‌ویژه بررسی عوامل و رخدادهای مؤثر بر این تحولات از زمان تصویب قانون برنامه سوم توسعه تا تصویب قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در سال ۱۳۸۳.

گام دوم: تدوین طرح پژوهشی در زمینه نحوه جمع‌آوری داده‌ها و مشخص کردن منابع داده‌ها و نحوه تحلیل داده‌ها و چگونگی تبیین این فرایند با استفاده از نظریه کینگدون.

گام سوم: جمع‌آوری داده‌ها با استفاده از منابع.

گام چهارم: احصاء عوامل مؤثر بر تغییر خطمشی (قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)

گام پنجم: ترکیب عوامل و دسته‌بندی آنها.

و کدگذاری و طبقه‌بندی داده‌ها را هدایت کرد. براین اساس طبقه‌بندی‌های زیر، مبنای اصلی تحلیل داده‌ها بودند:

- مسائل حوزه علوم، تحقیقات و فناوری؛
- ایده‌ها و پیشنهادات؛
- رویدادهای مهم مؤثر بر تغییر در درون و بیرون از سیستم؛
- متخصصان و کارآفرینان خط‌مشی؛
- دریچه فرصت خط‌مشی؛
- گروه‌های ذی‌نفع.

که در قالب چهار مؤلفه اصلی، نظریه کینگدون مورد بررسی قرار گرفتند (شکل ۲): جریان مشکل، جریان خط‌مشی، جریان سیاسی و پیوند جریان‌ها [۱۳].

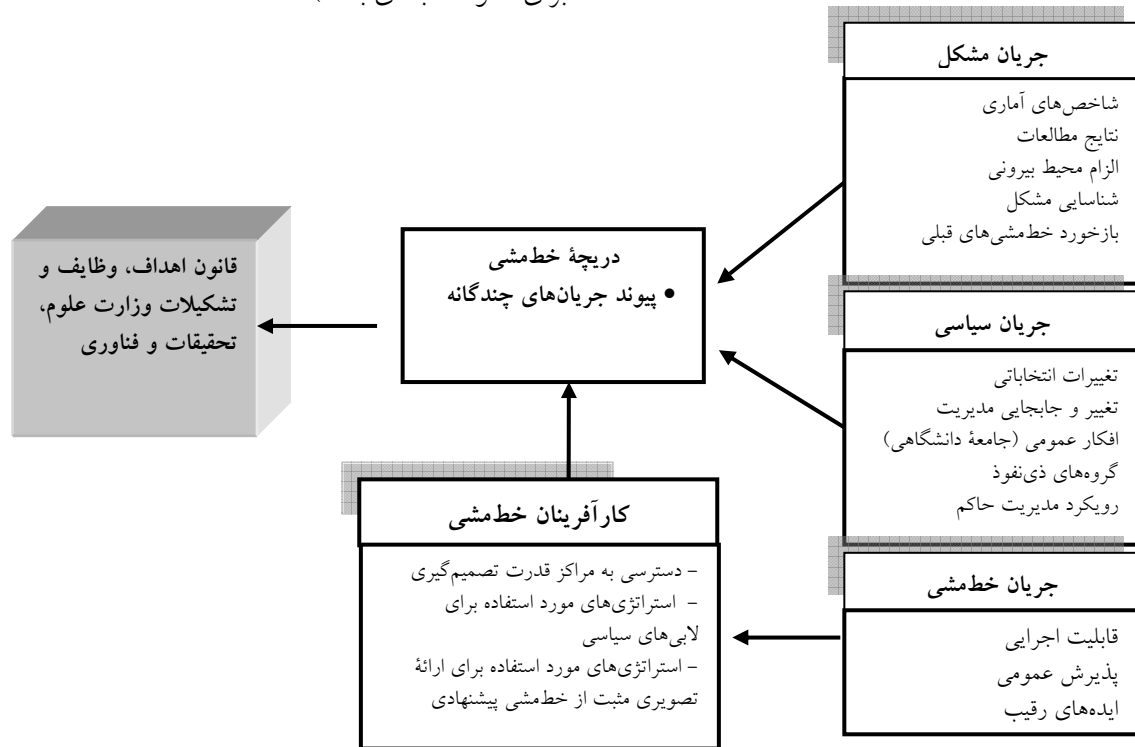
۶-۱ جریان مشکل

پیشنهاد تغییر در خط‌مشی که منجر به قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم و تحقیقات و فناوری شد، به دلیل ضرورت حل برخی مشکلات اساسی در این حوزه مطرح شد تا با تغییر در ساختار و مدیریت، مشکلات مذکور حل شود (هر چند با تغییر در خط‌مشی همه مشکلات در این حوزه رفع نشد و انتظار هم این بود که چنین تغییری، پیش‌زمینه‌ای برای تحولات بعدی باشد).

داده‌های جمع‌آوری شده از این منابع، جزئیات و اطلاعات مطلوبی در زمینه رخدادهای مؤثر بر تغییر خط‌مشی ارائه داد. همچنین مصاحبه‌ها این امکان را برای مؤلفان فراهم کرد که داده‌های وسیعی در مورد فرایند تغییر این خط‌مشی کسب کنند تا بتوانند این فرایند را با الگوی کینگدون تبیین کنند.

۶- تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌ها در این پژوهش، به شکل کیفی و با مطالعه متن مصاحبه‌ها و سایر مستندات صورت گرفته است تا رخدادهایی که منجر به تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری شده است، به‌نحوی مطلوب فهم و درک شود. برای این منظور، ابتدا داده‌های جمع‌آوری شده از کلیه منابع تحلیل و به شکل حکایت‌وار نوشته شد و سپس مطابق با چارچوب نظری مورد استفاده (جریان‌های چندگانه کینگدون)، رخدادهای مرتبط با این تغییر خط‌مشی تفسیر شد. از آنجایی که هدف اصلی پژوهش، تحلیل این موردکاوی برطبق سه جریان و سایر رویدادهای کانون بود، در این مرحله از تحلیل داده‌ها، مفاهیم تئوریک نظریه کینگدون شاخصه‌های اصلی برای تحلیل بود



شکل ۲) جریان‌های چندگانه در مورد تغییر ساختار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

اثر بخشی اجتماعی در ایفای رسالت‌های تعیین شده (حفظ اعتلای موقعیت علمی کشور، توسعه و تعالی انسانی، و مشارکت در توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور) را به همراه داشت؛ همین‌طور باعث بروز تعارض در جهت‌گیری‌های مرتبط با علم، تحقیق و فناوری شده بود [۶۹ و ۶۴]. بر این اساس یکی از راهکارهای اساسی برای حل مشکلات، تغییر در ساختار وزارتخانه و نحوه مدیریت و برنامه‌ریزی در حوزه علم، تحقیق و فناوری مطرح شد. به نوعی می‌توان گفت که با توجه به مشکلات این حوزه، جامعه علمی و دانشگاهی و نیز مسئولان، در طی سال‌ها تجربه، به چنین فهمی رسیدند که از یک سو، به‌منظور پویاتر کردن نهاد دانشگاه و به‌طور کلی سیستم آموزش عالی در راستای رفع نیازهای علمی و توسعه کشور و از سوی دیگر، با توجه به انتظارات جامعه اسلامی از دانشگاه در زمینه نقش‌آفرینی در توسعه همه‌جانبه کشور (بیانات مقام معظم رهبری) و ارتقای جایگاه دانشگاه به‌عنوان منشأ اصلی تحولات، ضروری است تا اقداماتی در زمینه منعطف کردن این نهاد صورت گیرد. با چنین رویکردی تغییر در خط‌مشی در دستورکار دولت قرار گرفت [۷۰ و ۵۱].

۶-۲ جریان خط‌مشی

در مورد تغییر ساختار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در قالب جریان خط‌مشی راه‌حلی مطرح شد. آنچه مسلم بود اینکه حفظ وضعیت کنونی با توجه به انتظاراتی که از دانشگاه و در کل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری وجود داشت، امکان‌پذیر نبود.

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، نقش‌آفرین اصلی در مورد ارائه راهکار برای نحوه تغییر خط‌مشی بود؛ بر طبق ماده ۹۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور، این وزارتخانه مأموریت یافته بود تا لایحه پیشنهادی خود را در مورد اهداف، وظایف و تشکیلات با رویکردی که در این ماده قانونی پیش‌بینی شده بود، ارائه دهد. لذ مهم‌ترین راه حل، پیشنهاد وزارتخانه بود که ایده‌های مطرح شده در آن، بر مبنای مطالعات (مطالعاتی که با حمایت مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی صورت گرفت) و نظرات متخصصان خط‌مشی تدوین شده بود [۴۰ و ۴۹]؛ و بر طبق آن،

این مشکلات در دو سطح (نهادی و فرانهادی) قابل بررسی هستند. در سطح نهادی، رویکرد تمرکزگرایی در مدیریت و برنامه‌ریزی کلیه امور در وزارتخانه و به تبع آن در دانشگاه‌ها [۴۹-۴۵] از یک سو، فقدان حداقل استقلال عملیاتی برای تصمیم‌گیری و اداره امور دانشگاه‌ها (در زمینه برنامه‌ریزی، مدیریت منابع انسانی، گزینش دانشجو، برنامه‌ریزی فعالیت‌های آموزشی و توسعه رشته‌ها) و رویکرد کنترل‌گرا در قبال دانشگاه‌ها [۴۶ و ۵۲-۵۰] از سوی دیگر، باعث شده بود که در درجه اول، دانشگاه‌ها (به‌عنوان مهم‌ترین نقش‌آفرین حوزه علم، تحقیق و فناوری) هویت مستقل علمی و فرهنگی نداشته باشند و ثانیاً امکان شکل‌گیری نهادهای علمی مطلوبی در این حوزه میسر نباشد [۴۵]. از جمله مشکلات دیگر در سطح نهادی، فقدان سیستم اعتبارسنجی و کمبود منابع مالی بود که ضرورت تغییر در این حوزه را ایجاب می‌کرد [۵۳ و ۵۴].

در سطح فرانهادی نیز، فقدان پیوستگی و تناسب در مسائل آموزش، پژوهش و فناوری و فقدان توجه مطلوب به حوزه پژوهش و فناوری و نیز متولی نداشتن فناوری (به‌عنوان کاربردی کردن تحقیقات انجام یافته در عرصه عمل و تولید) و پژوهش، باعث شده بود ضمن ایجاد مشکلات در رشد فناوری، نظارت مستمر بر پژوهش‌های در حال اجرا و هدایت صحیح آنها، تعیین اولویت‌های پژوهشی و توزیع اعتبارات، امکان استفاده از نتایج پژوهش‌ها نیز میسر نباشد [۴۹ و ۵۷-۵۵]. در زمینه فناوری نیز، علی‌رغم اینکه نهادهای متعددی به‌طور قانونی دست‌اندرکار امر فناوری بودند، ولی هیچ‌کدام مسئولیت مدیریت کلان را در کشور برعهده نداشتند [۵۸ و ۵۹].

همچنین فقدان رویکرد تقاضامحوری و نبود ارتباط نهادمند و منطقی دانشگاه با صنعت و جامعه، پاسخ‌گویی مناسب به نیازهای در حال تغییر را با مشکل مواجه کرده بود [۶۳-۶۰]. از سوی دیگر، تعدد مراجع تصمیم‌گیری و ناهماهنگی و تداخل وظایف بین نهادهای مختلف درگیر سیاستگذاری و اجرا در عرصه آموزش، تحقیقات و فناوری و فقدان برنامه‌ریزی و سیاستگذاری تعاملی و هماهنگ از جمله مسائلی بودند که پایین بودن کارایی و بازدهی نظام آموزش عالی را در مقایسه با شاخص‌های بین‌المللی و کاهش

یا راه حل رقیب تأثیرگذار هستند [۷۱]، پذیرش عمومی این راه حل (لایحه پیشنهادی) بود که باعث شد ایده پیشنهادی وزارتخانه در قالب این طرح مورد پذیرش قرار بگیرد و همین ویژگی بود که سبب شد تا در مجلس ششم با چالش کمتری مواجه شده و تأیید شود. با این حال، با برخی تغییرات در مفاد لایحه، در نهایت قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در قالب سیزده ماده در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس رسید [۷۲].

۳-۶ جریان سیاسی

بر اساس ادبیات خط‌مشی، یکی از مؤلفه‌های مؤثر در تغییر خط‌مشی، تغییر مدیریت است؛ به‌ویژه زمانی که جهت‌گیری‌های ایدئولوژیکی مدیریت جدید، باعث می‌شود مسئله یا خط‌مشی خاصی مورد توجه مسئولان مهم و کلیدی قرار بگیرد. اگرچه فرایند جهت‌گیری به سمت رویکرد انعطاف در مدیریت و نیز تغییر توجه به پژوهش و فناوری از اوایل دهه ۷۰ و به‌ویژه بعد از جنگ و با تجربه‌های مدیریتی ۲ دهه پس از انقلاب اسلامی شروع شده بود، جنبه‌های کلیدی تغییر در خط‌مشی و ایده‌های اصلی تغییر در این خط‌مشی با تغییر در مدیریت پررنگ‌تر شد.

به عبارت دیگر، هر چند جدی گرفتن تغییر در مدیریت و رویکرد مدیریتی حاکم بر حوزه علم، تحقیق و فناوری به یک‌باره اتفاق نیفتاد و این ایده در طول سال‌ها تجربه مدیریتی در بعد از انقلاب در حوزه آموزش عالی شکل گرفت، با این حال، از دهه ۷۰ به بعد نوعی سبک مدیریتی در همه حوزه‌ها و در حوزه مدیریت دانشگاه‌ها و آموزش عالی در حال تجربه شدن بود؛ رویکرد تمرکزگرایی در مدیریت و اداره امور رفته‌رفته به سمت انعطاف‌پذیری و فقدان تمرکز سوق پیدا می‌کرد. به‌ویژه در سال ۱۳۷۶ با تغییر ریاست جمهوری، رویکرد و تفکر تقریباً متفاوتی در مدیریت قوه مجریه حاکم شد. اگرچه در ترکیب هیئت دولت جدید، وزیر منصوب شده در حوزه آموزش عالی (وزارت فرهنگ و آموزش عالی) جزء وزرای دولت قبلی نیز بود و تغییر در مدیریت آموزش عالی و دانشگاه‌ها را در برنامه کاری و اولویت‌های خود مطرح کرده بود [۴۱]، با این حال، جهت‌گیری‌های مدیریت جدید و پارادایم حاکم بر این مدیریت، مطرح شدن پیشنهادها جدید

عمده‌ترین راه‌حل‌های مطرح شده: استقلال دانشگاه‌ها، هیئت امنایی شدن دانشگاه‌ها، انسجام‌بخشی به سیاستگذاری و مدیریت حوزه علوم، تحقیقات و فناوری در قالب تشکیل شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عتف)، تمرکززدایی و کاهش تصدی‌های وزارتخانه بود.

متخصصان خط‌مشی در این جریان، به طور عمده از جامعه دانشگاهی بودند؛ کمیته تغییر ساختار در جستجوی افکار بخش وسیعی از این متخصصان خط‌مشی آموزش عالی که در سطح جامعه علمی بودند، تلاش کرد تا از طریق ایجاد کانون‌های تفکر، ایده‌هایشان را در این زمینه دریافت کند. همچنین این متخصصان شامل مسئولان وزارت یا سایر نهادهای خط‌مشی‌گذار در حوزه علوم، تحقیق و فناوری بودند که تجربه‌های ارزشمندی در این زمینه داشتند. بر همین مبنا راه‌حل‌های مطرح شده در مفاد لایحه پیشنهادی، تدوین گردید و در نهایت خط‌مشی اصلی (ایده اصلی) از سوی موافقان تغییر ساختار حمایت شد. البته برخی نیز ایده‌ها و راه‌حل‌های رقیب ارائه می‌کردند که با نوع تغییر و مفاد لایحه پیشنهادی مغایرت داشت. به‌ویژه برخی نهادها که ادعای تولید پژوهش و فناوری را داشتند، ایده‌های متفاوت با تمرکز این حوزه‌ها در شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری را مطرح می‌کردند. همچنین برخی (برای مثال از درون جامعه دانشگاهی) این ایده را مطرح می‌کردند که افزوده شدن فناوری به این وزارتخانه باعث کم‌رنگ شدن حوزه‌های مهم‌تری خواهد شد که این نهاد مسئولیت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری‌شان را برعهده دارد.

برخی ایده‌ها نیز هنگام مطرح شدن لایحه پیشنهادی در مجلس ارائه شد؛ از جمله تجمیع مراکز و مؤسسات آموزشی (که در طول ۳ دهه وابسته به سازمان‌های مختلف شکل گرفته بودند) تحت نظارت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ادغام بخش آموزش پزشکی با وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و ایده‌هایی در مورد جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه علم، تحقیقات و فناوری.

علی‌رغم ایده‌های مطرح شده بسیار در نهایت لایحه پیشنهادی تدوین شده در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در صحن علنی مجلس به‌عنوان ایده اصلی مورد بررسی قرار گرفت. با توجه به معیارهایی که از نظر کینگدون بر نحوه بقای راه‌حل

از وزرا با ایده‌های مطرح شده در آن مخالف بودند و چه زمانی که در کمیسیون تحقیقات مجلس مطرح شد.

به دلیل بحث تجمیع فعالیت‌های مربوط به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی حوزه پژوهش و فناوری در شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، بسیاری از وزارتخانه‌ها مخالف بودند، که خود را در زمینه پژوهش و فناوری متولی قلمداد می‌کردند. اما بحث‌های کارشناسی در مورد دلایل و مزیت‌های تشکیل این شورا و نقش سایر نهادها در کنار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در این شورا و چگونگی فعالیت آن باعث شد تا اکثر مخالفین متقاعد شوند و از این لایحه حمایت کنند.

پس از تغییر مدیریت وزارتخانه در سال ۱۳۸۲ نیز، نقش وزیر در جلب نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی (در زمینه تداخل وظایف شورای عالی عتف با این شورا و بحث استقلال دانشگاه‌ها و نحوه انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها) تاثیرگذار بود.

استراتژی این کارآفرینان در جلب حمایت افراد و نهادهای مخالف و نیز در حمایت از قرار گرفتن این لایحه در دستور کار دولت بسیار مهم بود. هرچند سابقه تفکر و ایدئولوژی برخی از مسئولان وزارتخانه (نظیر وزیر علوم، تحقیقات و فناوری) در روند تغییر در خط‌مشی و تصویب آن، به‌ویژه برخی مفاد لایحه پیشنهادی، چالش‌هایی ایجاد کرد و بر نتایج فرایند تغییر خط‌مشی تأثیر گذاشت، با این حال، در حمایت از چنین تغییری نمی‌توان نقش تفکرو رویکرد مسئولان وزارتخانه و برخی کارآفرینان را نادیده گرفت.

۴-۶ پیوستن جریانات و فرصت خط‌مشی

زمانی که این سه جریان به هم وصل شدند فرصت مناسبی برای تغییر خط‌مشی بود. جریان مشکل اینطور تعریف شده بود که: «رویکرد مدیریتی و برنامه‌ریزی در حوزه علم و تحقیق و فناوری و همین‌طور مدیریت دانشگاه‌ها نیاز به تغییر دارد و تداوم رویکرد قبلی متناسب با انتظارات رویکرد توسعه علمی کشور نبوده و باعث مشکلاتی در این حوزه شده است».

در جریان مشکل، برخی مشکلات نظر جامعه دانشگاهی و مسئولان وزارت فرهنگ و آموزش عالی و در کل خط‌مشی‌گذاران را به حوزه علم، تحقیق و فناوری جلب کرد. به طور کلی، این مشکلات از سوی جامعه دانشگاهی و

تغییرات اساسی‌تر را در این حوزه تقویت کرد و نزدیکی دیدگاه مدیریت وزارت فرهنگ و آموزش عالی با تفکر مدیریت جدید، پیگیری تغییر پیشنهادی در خط‌مشی و حمایت از تصویب آن را استمرار بخشید.

از سوی دیگر، فهم و درک لزوم ایجاد تغییر و به نوعی اجماع درون سیستم آموزش عالی به‌ویژه در بین جامعه دانشگاهی در زمینه تغییر در رویکرد مدیریت دانشگاه‌ها و نیز برنامه‌ریزی در حوزه علم، تحقیق و فناوری نیز عامل دیگری بود که بر پیشنهاد تغییر ساختار وزارت و تصویب آن کمک کرد. البته در بین جامعه دانشگاهی و ستاد وزارتخانه نیز برخی افراد با موضوعات مطرح شده در لایحه پیشنهادی دولت مخالفت‌هایی داشتند. در سایر بخش‌ها نیز مخالفت‌هایی با برخی موضوعات مطرح شده در این لایحه وجود داشت؛ در سطح قوه مجریه برخی وزارتخانه‌ها و نهادها (برای مثال وزارتخانه‌های فناوری و ارتباطات، جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ...) دیدگاه‌هایی متفاوت با پیشنهادهای وزارت علوم، تحقیقات و فناوری داشتند. منبع دیگر مخالفت از سوی برخی نمایندگان مجلس در سطح قوه مقننه بود که چالش‌هایی را در روند تصویب این تغییر ایجاد کرد. با این حال، عمده‌ترین چالش پیش‌روی تصویب مفاد لایحه پیشنهادی به دلیل تداخل وظایف تعیین شده برای شورای عالی علوم تحقیقات و فناوری با وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی بود که با انجام برخی مذاکرات، در نهایت خط‌مشی مذکور به تصویب مجلس رسید. این چالش‌ها باعث شد تا مدت ۳ سال (پس از تقدیم لایحه در سال ۱۳۸۰ به مجلس) طول بکشد و نهایتاً با تغییرات و اصلاحاتی در مفاد لایحه، در مرداد ۱۳۸۳ قانون "اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری" به تصویب برسد.

نقش کارآفرینان خط‌مشی در این زمینه بسیار مهم بود. تلاش‌های وزیر علوم و معاونان او، درخصوص توجیه اهداف تغییر خط‌مشی از جمله اقدامات مؤثری در زمینه جلب نظر و اقناع سایرین به‌ویژه گروه‌های مخالف به حساب می‌آید. به‌ویژه زمانی که این خط‌مشی پیشنهادی وارد مرحله قانونی شدن گردید (چه زمانی که در هیئت دولت مطرح شد و برخی

شده بود، اما در دولت جدید تلاش بر این بود تا با استفاده از دیدگاه مدیریت جدید و ترکیب هیئت دولت، چنین ایده‌ای به عمل درآید.

۷- بحث و نتیجه‌گیری

قانون "اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری" به‌عنوان یکی از تحولات اساسی در ساختار و مدیریت حوزه علوم، تحقیقات و فناوری و نوعی تغییر خط‌مشی مهم محسوب می‌شود. با توجه به اهمیت این حوزه در توسعه کشور و نقش چنین تغییراتی در بهبود وضعیت مدیریت پژوهش، آموزش و فناوری در این مقاله تلاش شد تا ضمن بررسی اجمالی تحولات، عوامل و رویدادهای مؤثر بر تغییر این خط‌مشی بررسی شود. بدیهی است، شناخت و فهم صحیح نحوه تغییر خط‌مشی و عوامل اثرگذار بر آن، از یک سو به ما کمک می‌کند تا نقش‌آفرینان و عوامل مهم فرایند تغییر خط‌مشی را بشناسیم و از سوی دیگر و به‌طور خاص‌تر در مورد این خط‌مشی، با بررسی فرایند تغییر می‌توانیم بررسی کنیم آیا روند تغییر این قانون و عوامل مؤثر بر آن منطبق با مبانی علم خط‌مشی‌گذاری و قابل تفسیر با منطق این علم است و از همه مهم‌تر آیا این عوامل و رخداد‌های مؤثر بر تغییر، بر نحوه تدوین، تصویب و اجرای قانون نیز مؤثر بوده است؟ بر همین مبنا، پژوهشگران از یکی از نظریه‌های رایج تغییر خط‌مشی (نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون) در راستای تبیین تغییرات استفاده کرده‌اند.

این نظریه، از جمله نظریه‌های مهم و غنی در عرصه تغییر خط‌مشی محسوب می‌شود. به قول ساباتیر اگرچه این نظریه همواره خیلی واضح نیست ولی کاربردهای وسیعی در عرصه خط‌مشی‌گذاری دارد [۵]. البته برخی محدودیت‌ها نیز بر این نظریه مترتب است؛ اگرچه چارچوب کینگدون نیاز به پیوند سه جریان را مطرح می‌کند، ولی مشخص نمی‌کند تحت چه شرایطی راه‌حل‌ها مشکلات را و مشکلات راه‌حل‌ها را جست‌وجو می‌کنند. به‌علاوه در این نظریه بیش از حد بر رفتار فردی تأکید شده و به نقش ترتیبات نهادی کمتر توجه شده است [۱۳]. همچنین زاهارایادیس در بررسی این مدل به برخی نقاط ضعف این مدل اشاره می‌کند که از جمله فرض استقلال جریان‌ها و مشخص نبودن نقش دریاچه‌های

رؤسای دانشگاه‌ها به مسئولان دولتی انتقال می‌یافت؛ به‌ویژه اکثر خط‌مشی‌گذاران در این حوزه از افرادی بودند که از حوزه‌های اجرایی دانشگاه‌ها بودند و به دلیل تجربیات چند ساله در دانشگاه‌ها نسبت به مشکلات این بخش‌ها شناخت داشتند.

این مشکلات از طریق شاخص‌های آماری و پژوهش‌های انجام گرفته مورد توجه خط‌مشی‌گذاران قرار گرفت؛ فقدان انسجام در توجه به همه حوزه‌ها (علم، تحقیق و فناوری)، شیوه مدیریت دانشگاه‌ها، فقدان پاسخگویی دانشگاه‌ها و در کل سیستم آموزش عالی به نیازهای صنعت و جامعه از جمله این شاخصه‌ها بود.

بحث دیگر رشد فناوری و تغییر نوع رویکرد در زمینه نحوه ارتباط دانشگاه‌ها با نیازهای جامعه در دنیا بود. همچنین تحریم‌های ایجاد شده در زمینه فناوری و سایر حوزه‌ها و به‌ویژه نیازهای بعد از جنگ و نیاز به خودکفایی در حوزه پژوهش و فناوری نیز موضوعات دیگری بودند که در قالب رویدادهای کانون کینگدون می‌توان تعبیر کرد.

در جریان خط‌مشی، با ایده‌هایی که جامعه متخصصان خط‌مشی نظیر مسئولان دولتی، گروه‌های ذی‌نفوذ ارائه کردند، راه حلی پیشنهاد شد و لایحه‌ای با مفاد ۱۴ ماده‌ای برای حل این مسئله وارد مجلس شد.

از سوی دیگر تغییر در مدیریت و جابجایی اشخاص کلیدی و خط‌مشی‌گذار در این حوزه و سایر بخش‌ها دریچه فرصتی برای پیشنهاد این تغییر باز کرد. هرچند از اوایل دهه ۷۰، ایران شاهد مجموعه تغییرات اجتماعی و پارادایمی در مدیریت بود، از اواسط این دهه، رویکرد خاصی در زمینه نحوه مدیریت مطرح شد (مؤلفه‌های مدیریت دولتی نوین). چنین رویکردی به نحوی بر خط‌مشی‌های حوزه علم، تحقیق و فناوری نیز تأثیر گذار بود. دولت و به‌طور خاص وزارت علوم و جامعه دانشگاهی تلاش کردند تا از این موقعیت برای مطرح کردن ایده‌های تغییر ساختار به‌عنوان ابزاری برای تغییر نحوه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه علم، تحقیق و فناوری استفاده کنند. هر چند چنین تغییری به صورت شفاف در برنامه‌های رئیس جمهور اعلام نشده بود، اما به‌صورت اولویت‌های کاری وزیر علوم مطرح شد [۶۸]. علی‌رغم اینکه این ایده‌ها در دولت قبلی نیز از سوی این وزارتخانه مطرح

مسئولیت فناوری به این وزارتخانه و یا نحوه انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها و همین‌طور استقلال دانشگاه‌ها مخالف بودند.

با این حال، برخی عناصر جریان مشکل کینگدون در مورد فرایند تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری یافت نمی‌شود. اگرچه برخی رخدادهای در شناخت مشکل و ضرورت تغییر مؤثر بودند ولی به شکلی که کینگدون مدنظر دارد، رویدادهای قانون یا بحران خاصی در مورد قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری وجود نداشت. برخی مشکلات نظر جامعه دانشگاهی و مسئولان وزارت فرهنگ و آموزش عالی و در کل خط‌مشی‌گذاران را به حوزه علم، تحقیق و فناوری جلب کرد؛ به طور کلی، این مشکلات از سوی جامعه دانشگاهی و رؤسای دانشگاه‌ها به مسئولان دولتی انتقال می‌یافت؛ به‌ویژه اکثر خط‌مشی‌گذاران در این حوزه از افرادی بودند که از حوزه‌های اجرایی دانشگاه‌ها بودند و به دلیل تجربه‌های چند ساله در دانشگاه‌ها نسبت به مشکلات این بخش‌ها شناخت داشتند.

این مشکلات از طریق شاخص‌های آماری و پژوهش‌های انجام گرفته مورد توجه خط‌مشی‌گذاران قرار گرفت؛ فقدان انسجام در توجه به همه حوزه‌ها (علم، تحقیق و فناوری)، شیوه مدیریت دانشگاه‌ها، فقدان پاسخگویی دانشگاه‌ها و در کل سیستم آموزش عالی به نیازهای صنعت و جامعه از جمله این شاخص‌ها بود.

همچنین در سطح خط‌مشی، کینگدون جوامع خط‌مشی را معرفی می‌کند که نقش مهمی در تغییر خط‌مشی ایفا می‌کنند. در ارتباط با فرایند تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، جوامع خط‌مشی متشکل از متخصصان خط‌مشی، از جامعه دانشگاهی بودند و برخی از مسئولان وزارت که تلاش می‌کردند تا در فرصت مناسب برای حل مشکلات این حوزه، راهکارهای مناسب خود را ارائه کرده و مورد توجه قرار دهند. همچنین برخی از این متخصصان از سایر نهادهای خط‌مشی‌گذار در حوزه علم، تحقیق و فناوری بودند که تجربه‌های ارزشمندی در این زمینه داشتند. بر همین مبنا راه‌حل‌های مطرح شده در مفاد لایحه پیشنهادی تدوین گردید و در نهایت خط‌مشی اصلی (ایده اصلی) از سوی طرفداران تغییر ساختار حمایت شد.

خط‌مشی در پیوند دادن جریان‌های مشکل، خط‌مشی و سیاسی از مهم‌ترین آنهاست [۱۴]. از آنجایی که هدف این مقاله تحلیل و نقد و بررسی این نظریه نیست و مباحث مرتبط با آن، به اندازه ادبیات مربوط به کاربردهای آن وسیع است، در نتیجه تنها کاربردهای این نظریه در مورد تغییر قانون "اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری" بحث می‌شود:

همان‌طوری که قبلاً توضیح داده شد، در نظریه کینگدون سه جریان مستقل از همدیگر هستند و در موقعیت‌های مهم این ۳ جریان به هم متصل می‌شوند و در نتیجه فرصتی برای بزرگترین تغییرات در خط‌مشی ایجاد می‌شود. کارآفرینان خط‌مشی نقش مهمی در پیوند این جریان‌ها ایفا می‌کنند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که براساس این سه جریان می‌توان تغییر این خط‌مشی و عوامل مؤثر بر آن را نیز تحلیل کرد. این سه جریان آن‌گونه که کینگدون پیش‌بینی می‌کند، مستقل از هم نبودند؛ برخلاف وجود مشکلات بسیار در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری، جریان سیاسی باعث پررنگ‌تر شدن این مشکلات، توجه برخی شاخص‌ها و نیز مطرح شدن بسیاری از ایده‌ها و راه‌حل‌ها شد. نقش کارآفرینان خط‌مشی در جلب توجه خط‌مشی‌گذاران به این مشکلات و همچنین مطرح کردن ایده‌ها و طرح‌های پیشنهادی مبتنی بر رویکرد خاص خودشان و نیز پیوند سه جریان بسیار مهم بود؛ اگرچه همه آنچه این کارآفرینان مدنظر داشتند در فرایند تغییر محقق نشد و نتیجه فرایند تغییر در خط‌مشی دقیقاً ایده‌های کارآفرینان نبود و تغییرات اساسی در خط‌مشی پیشنهادی کارآفرینان صورت گرفت.

کینگدون در جریان مشکل، اشاره می‌کند که ارزش‌ها و عوامل ایدئولوژیکی نقش مهمی در تعریف مسئله ایفا می‌کند [۲۷]. برای مثال از نظر حمایت‌کنندگان تغییر خط‌مشی (در مورد قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) موارد مربوط به هیئت امنایی شدن دانشگاه‌ها، استقلال دانشگاه‌ها، تشکیل شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و متمرکز شدن وظایف مربوط به سیاستگذاری در حوزه آموزش، پژوهش و فناوری در این شورا، بسیار مهم بود. در مقابل، برخی گروه‌ها با انتقال

جامعه علمی و همین طور تجربه‌های مدیریت‌شان در سطح دانشگاه‌ها و سایر موقعیت‌های خط‌مشی‌گذاری به آنها توانایی گفت‌وگو با سایر متخصصان و سیاستگذاران و افراد صاحب‌نفوذ، به‌ویژه با مسئولان رده‌های بالا در قوه مجریه، کمیسیون تحقیقات مجلس و همین طور شورای عالی انقلاب فرهنگی، برای جلب حمایت از ایده‌های خود می‌داد. همچنین نقش برخی از این کارآفرینان در جلب اعتماد مخالفان و کاهش تنش و چالش‌های پیش آمده در روند تصویب خط‌مشی بسیار مهم بود.

به‌علاوه همان‌طوری که کینگدون می‌گوید، دریچه خط‌مشی ممکن است بسته شود. دریچه‌های خط‌مشی برای مدت طولانی باز باقی نمی‌مانند؛ به‌دلیل اینکه زمان خاتمه یک ایده فرا می‌رسد.

البته اینکه نتیجه‌گیری کنیم با این قانون دریچه خط‌مشی بسته شده است، مشکل است؛ زیرا که اولاً این تغییر کاملاً اجرا نشده است. از سوی دیگر دریچه مشکل بعد از تصویب قانون، مجدداً باز شد، به‌ویژه که مشکلات مرتبط با مدیریت، تصمیم‌گیری و سیاستگذاری این حوزه مجدداً مطرح می‌شود [۷۳]. دریچه خط‌مشی نیز مجدداً باز شده است و متخصصان خط‌مشی به‌دنبال راهکارهای مناسب برای ایجاد انسجام در سیاستگذاری این حوزه هستند (تأکید مقام معظم رهبری در مورد فعال شدن شورای علوم، تحقیقات و فناوری). با این حال، بررسی این موضوع که آیا دریچه مشکل یا خط‌مشی باز شده است و چرا؟ مستلزم پژوهش آتی در این زمینه است.

References

منابع

- [۱] نوروززاده، فتحی، واجارگاه، کورش و کیدوری، امیرحسین، ۱۳۸۸، "تحلیل محتوایی اسناد فرادستی و معین به منظور استنتاج سیاست‌های برنامه‌های پنجم توسعه بخش آموزش عالی، تحقیقات و فناوری"، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی، ۵۳، صص ۲۹-۵۰.
- [۲] "سند برنامه سوم توسعه"، ۱۳۷۷، امور بخشی، سیاست‌های بخش آموزش عالی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

[3] Crow, D.A., 2008, "Politics, Mass Media, and Policy Change: Recreational Water Rights in Colorado Communities", Duke University.

[4] Sabatier, P.A., 1991, "Toward Better Theories of the Policy Process", Political Science and Politics, 24(2), pp. 147-156.

در قالب جریان سیاسی نیز، کینگدون معتقد است جابجایی و تغییر مدیریت تأثیر زیادی بر تغییر دستورکارها دارد. تغییر در مدیریت و یا ترکیب مجلس در نتیجه انتخابات، فرصتی برای طرح برخی خط‌مشی‌ها فراهم می‌کند. به‌علاوه تغییرات سیاسی واضح‌ترین فرصت در سیستم خط‌مشی برای حمایت از طرح پیشنهادی به‌عنوان راه‌حل است. در مورد این تغییر نیز، رخدادهای درون دولت نظیر جابجایی افراد کلیدی، نقش مهمی در پیگیری و حمایت از تغییر ساختار و مدیریت وزارتخانه داشت. هر چند تأثیر این امر در فهم ضرورت تغییر و لزوم ارائه راهکارهای مناسب برای حل مشکلات این حوزه، کم رنگ بود، مدیریت جدید (در قوه مجریه و مقننه) باعث شد تا این مسئله در دستور کار دولت قرار گیرد و نیز در نحوه تصویب و روند طرح آن در مجلس مؤثر باشد.

عنصر دیگر جریان سیاسی که توسط کینگدون اشاره شده، گروه‌های فشار است. این گروه‌های فشار در مورد تغییر ساختار سازماندهی شده نبودند؛ آنها به طور کلی مرتبط با نهادهای خط‌مشی‌گذاری و از درون نهادهای خط‌مشی‌گذار در حوزه علم، تحقیق و فناوری و یا افرادی از جامعه دانشگاهی بودند.

این سه جریان در تغییر قانون ساختار سیال بودند؛ همان‌طوری که جریان‌های خط‌مشی و مشکل به هم وصل می‌شد، جریان سیاسی نیز فعال شد. برخی از کارآفرینان خط‌مشی در سطح وزارت علوم با درک اینکه دریچه خط‌مشی باز شده است، ظهور کردند و توانستند این سه جریان را به هم وصل کنند.

دریچه خط‌مشی در مورد این تغییر، زمانی باز شد که تغییرات در جریان سیاسی رخ داد و برخی از مدافعان این طرح پیشنهادی در سطح خط‌مشی‌گذاری حوزه علم، تحقیق و فناوری (چه در قوه مجریه و چه در قوه مقننه) قرار گرفتند.

در نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون، کارآفرینان پیوند جریان‌های مشکل، خط‌مشی و سیاسی را تسهیل می‌کنند.

کینگدون کارآفرینان خط‌مشی را مدافعانی معرفی می‌کند که تمایل دارند منابع، زمان، انرژی و موقعیت خود را برای دستیابی به یک نتیجه و یا موقعیت خاص سرمایه‌گذاری کنند.

در این مورد نیز کارآفرینان اصلی خط‌مشی، وزرا و برخی از معاونان وزارت بودند. موقعیت این کارآفرینان در درون

- [24] Zahariadis, N. and Allen, C.S., 1995, "Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany", *Policy Studies Review*, 14, pp. 71-98.
- [25] Kingdon, J., 1984, "Agendas, Alternatives, and Public Policies". Boston: Little, Brown.
- [26] Cohen, M., March, J. and Olsen, J., 1972, "Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(March), pp. 1-25.
- [27] Kingdon, J.W., 1995, "Agendas, Alternatives, and Public Policies", (2nd Ed.). New York: Harper Collins.
- [28] Wee-Ming, T., 2008, "Multiple Streams Of Change: Explaining The Removal Of Singapore's Casino Ban Using John Kingdon's Agenda-Setting Framework", *Asian Journal Of Public Affairs*, 2(1), pp. 39-53.
- [29] Kamieniecki, S., 2000, "Testing Alternative Theories of Agenda Setting: Forest Policy Change In British Columbia, Canada", *Policy Studies Journal*, 28(1), pp. 176-189.
- [30] Oliver, T., "Health Care Market Reform in Congress: The Uncertain Path Form Proposal To Policy", *Political Science Quarterly*, 106(3), pp. 453-477.
- [31] Durr, R.H., 1993, "What Moves Policy Sentiment?" *American Political Sciences Review*, 87(1), pp. 158-170.
- [32] Shanahan, E.A., Mcbeth, M.K., Hathaway, P.L. and Arnell, R.J., 2008, "Conduit or Contributor? The Role of Media In Policy Change Theory", *Policy Science*, 41, pp. 115-138.
- [33] Portz, J., 1996, "Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston", *Policy Studies Journal*, 24(3), pp. 371-383.
- [34] Mintrom, M. And Vergari, S., 1996, "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs", and Policy Change, *Policy Studies Journal*, 24(3), pp. 420-434.
- [35] Mintrom, M., 1997, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation", *American Journal of Political Science*, 41(3), pp. 738-770.
- [۳۶] عزیزی، نعمت‌اله، ۱۳۸۵، "توسعه آموزش عالی در ایران"، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- [۳۷] فراسخو، مقصود، ۱۳۸۱، "اسیب‌شناسی برنامه‌ریزی آموزش عالی در ایران"، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
- [۳۸] داوری اردکانی، احمد، ۱۳۸۲، "بررسی رویکرد مجلس شورای اسلامی به بخش آموزش عالی از منظر طرح‌های قانونی"، مجلس و پژوهش، ۱۰(۴۱)، صص ۲۷۶-۲۴۵.
- [۳۹] "طرح بازنگری نظام آموزش عالی"، ۱۳۷۳، معاونت آموزشی وزارت فرهنگ و آموزش عالی.
- [۴۰] "قانون ترکیب هیئت امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی"، ۱۳۷۶، شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- [۴۱] وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۷۶، "اولویت‌های وزیر علوم".
- [۴۲] ملکی فر، عقیل و طباطبائی، سید کمال، ۱۳۷۹، "پیش‌نویس لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری"، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
- [5] Sabatier, P.A., 1999, "Theories of the Policy Process", Boulder, CO: Westview Press.
- [6] Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C., 2007, "Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press.
- [7] Zahariadis, N., 1998, "Comparing Three Lenses Of Policy Choice", *Policy Studies Journal*, 26(3), pp. 434-448.
- [8] Davis, B., 2007, "Mission Change in the Utah System of Higher Education", the University Of Utah.
- [9] John, P., 2003, "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, And Punctuations: Using Evolutionary Theory To Explain Policy Change", *The Policy Studies Journal*, 31(4), pp. 481-498.
- [10] Travis, R. and Zahariadis, N., 2002, "A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy", *Policy Studies Journal*, 30(4), pp. 495-514.
- [11] Zahariadis, N., 1992, "To Sell or Not To Sell? Telecommunications Policy in Britain and France", *Journal of Public Policy*, 12(4), pp. 355-376.
- [12] Zahariadis, N., 1996, "Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come?", *Comparative Political Studies*, 29(4), pp. 400-422.
- [13] Zahariadis, N., 2007, "the Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", In P.A Sabatier (Ed), *Theories of the Policy Process*, pp.73-93, Boulder, Co: Westview Press.
- [14] Zahariadis, N., 1999, "Ambiguity, Time, and Multiple Streams", In P.A Sabatier (Ed), *Theories of the Policy Process*, pp.73-93, Boulder, Co: Westview Press.
- [15] Birkland, T., 2004, "The World Changed Today: Agenda-Setting and Policy Change In The Wake Of The September 11 Terrorist Attacks", *Review Of Policy Research*, 21, pp. 179-200.
- [16] Corwin, M.I., 2002, "The Dynamics of Policy Change In Dominant Subsystems: Colorado, Oregon, and the Politics of Growth", Colorado State University.
- [17] Deyoung, D.A., 2004, "Of Problems, Policy, And Politics: Using Multiple Streams To Describe And Explain State Reading Policy Development", Ph.D, Dissertation, University Of Michigan.
- [18] Thomas, G.B., 1998, "Analyzing Environmental Policy Change: U.S. Landsat Policy, 1964-1998", Ph.D, Dissertation, Colorado State University.
- [19] Mitchell, M.K., 1998, "Privatizing New York City'S Public Hospitals: The Politics of Policymaking", Ph.D, Dissertation, University of New York.
- [20] Noh, S., 2004, "Changes in Public Pension Policy in South Korea, 1986-1998: Applying Two Theories of Policy Change", Ph.D, Dissertation, the George Washington University.
- [21] O'Connell, E.M., 2002, "The White House Commission on Complementary and Alternative Medicine Policy", PhD Dissertation, University Of Massachusetts.
- [22] Price-Ellingstad, D.J., 2001, "The 1997 Reauthorization of the Individuals with Disabilities Education Act (IDEA): A Case Study", Ph.D, Dissertation, the George Washington University.
- [23] Diehl, P.F., 1991, "Ghosts of Arms Control Past", *Political Science Quarterly*, 105(4), pp. 597-615.

- [۴۳] آذرگشپ، اذنه، آراسته، حمیدرضا، صباغیان، زهرا و توفیق، جعفر، ۱۳۸۶، "کارکردهای هیئت‌های امنای دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۵"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۴۶، صص ۲۰-۱.
- [۴۴] آذرگشپ، اذنه، آراسته، حمیدرضا، صباغیان، زهرا و توفیق، جعفر، ۱۳۸۶، "بررسی وظایف هیئت‌های امنای و نقش آن در استقلال دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از دیدگاه اعضای هیئت‌های امنای و شوراهای دانشگاه‌ها، گام‌های توسعه در آموزش پزشکی"، ۱، صص ۲۹-۱۹.
- [۴۵] مهدوی، محمدنقی و غفرانی، محمدباقر، ۱۳۷۸، "تجارب سیاستگذاری علم و فناوری در ۱۹ کشور جهان"، مجله رهیافت، ۲۶.
- [۴۶] صالحی، علی و تاجرلو، رضا، ۱۳۷۵، "هیئت‌امناها در دانشگاه‌های ایران و جهان"، مجموعه مقالات اولین سمینار هیئت‌امناهای دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، تهران، وزارت فرهنگ و آموزش عالی.
- [۴۷] ظهور، حسن، و سهراب پور، سعید، ۱۳۷۵، "جایگاه نظارتی و نقش وزارت در اداره دانشگاه به گونه هیئت‌امنایی"، مجموعه مقالات اولین سمینار هیأت‌امناهای دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، وزارت فرهنگ و آموزش عالی.
- [۴۸] جاودانی، حمید و پرداختچی، محمدحسن، ۱۳۸۶، "بررسی وضعیت توسعه سازمانی در نظام آموزش عالی ایران"، پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۴۶(۴)، صص ۲۱-۴۴.
- [۴۹] جاودانی، حمید، توفیقی، جعفر، قاضی طباطبایی، محمود و پرداختچی، محمد حسن، ۱۳۸۷، "بررسی وضعیت مدیریت نظام آموزش عالی ایران از دیدگاه مدیران عالی: گذشته، حال و آینده، پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی"، ۴۸(۲)، صص ۱۶۱-۱۳۹.
- [۵۰] رحمانی و، میاندھی، غلامرضا، ۱۳۷۶، "خودگردانی دانشگاه‌ها در آینده"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.
- [۵۱] غفرانی، محمد باقر، ۱۳۷۷، "مسائل ساختاری نظام آموزش عالی کشور، راهبردها و سیاست‌های اجرایی"، کمیته بررسی مسائل ساختاری آموزشی عالی.
- [۵۲] طایی، حسن، وحیدی، پریدخت و غفرانی، محمدباقر، ۱۳۸۱، "طرح نیاز سنجی نیروی انسانی متخصص"، گزارش تلفیق، ۷، خردادماه.
- [۵۳] بازرگان، عباس، ۱۳۷۶، "از خود ارزیابی تا اعتبار سنجی دانشگاهی در ایران"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.
- [۵۴] رضائی، رضا، ۱۳۸۱، "مشکلات کنونی دانشگاه‌ها و نظام توسعه علمی کشور"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۲۵، صص ۶۲-۳۷.
- [۵۵] "دفتر بررسی‌ها و مطالعات علمی - صنعتی ریاست جمهوری، ۱۳۷۷"، بولتن بیوتکنولوژی، ۳(۱۹).
- [۵۶] فایضی مهابادی، علیرضا، ۱۳۷۷، "انسجام در نظام تصمیم‌گیری راه‌حل معضل چندپارگی آموزش عالی"، کیهان.
- [۵۷] رجایی، غلامعلی، ۱۳۷۷، "چشم‌اندازهای آموزش عالی در دهه سوم انقلاب اسلامی"، اطلاعات.
- [۵۸] "میزگرد ضرورت سازماندهی مدیریت علم و تکنولوژی"، ۱۳۷۶، تدبیر، ۷۷.
- [۵۹] توفیقی، جعفر، ۱۳۷۹، "نگاهی به ساختار نوین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و تأثیر آن بر مدیریت؛ همخوانی ساختار و رسالت"، تدبیر، ۱۰۲.
- [۶۰] خانیکی، هادی، ۱۳۷۶، "آسیب‌پذیری‌های آموزش عالی در فرایند ارتباط با جامعه"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.
- [۶۱] غفرانی، محمد باقر، ۱۳۷۶، "رسالت‌های آموزش عالی در دنیای جدید و در ایران اسلامی"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.
- [۶۲] منصوری، رضا، ۱۳۷۶، "نیازهای جامعه و نقش آموزش عالی در این زمینه"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.
- [۶۳] مشایخی، علینقی، ۱۳۷۹، "نگاهی به ساختار نوین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و تأثیر آن بر مدیریت؛ همخوانی ساختار و رسالت"، تدبیر، ۱۰۲.
- [۶۴] غفرانی، محمد باقر، ۱۳۷۹، "مسائل ساختاری نظام آموزش عالی ایران و راه‌های برون‌رفت از آن در برنامه چهارم"، مجلس و پژوهش، ۴۱.
- [۶۵] توکل، محمد، ۱۳۷۶، "سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده"، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.
- [۶۶] غفرانی، محمدباقر، ۱۳۷۶، "نحوه اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارت فرهنگ و آموزش عالی".
- [۶۷] سجادی، مهدی و تسنیمی، عباسعلی، ۱۳۷۶، "شیوه‌های ارتقای جایگاه آموزش عالی دولتی، مجلس و پژوهش"، ۲۳، صص ۲۹۳-۲۸۴.
- [۶۸] "اهداف وزیر فرهنگ و آموزش عالی (مصطفی معین)، شورای عالی برنامه‌ریزی"، ۱۳۷۶، وزارت فرهنگ و آموزش عالی.
- [۶۹] غفرانی، محمد باقر، ۱۳۷۸، "آموزش عالی، پژوهش و فناوری، مأموریت‌ها و چالش‌ها"، دانشگاه صنعتی شریف.
- [۷۰] مظفر، عباس، ۱۳۸۱، "طرح پیشنهادی نحوه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی"، بازنگری ۱، دانشگاه صنعتی شریف، تیر.
- [71] Lester, J.P. and Stewart, 2003, "Public Policy: An Evolutionary Approach", (2nd edition), Beijing: Renmin University Publishing.
- [72] وزارت علوم تحقیقات و فناوری، ۱۳۸۳، "اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری"، مصوب مجلس شورای اسلامی.
- [73] "مصاحبه با دکتر مهدی زاهدی، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری"، ۱۳۸۵، هفته‌نامه برنامه، ۱۸۹.
- [74] Goodman, I.a., 1961., "Snowball sampling", annals of mathematical statistics, 32, 148-170.
- [75] Patton, M.Q., 1990, "Qualitative evaluation and research methods", Newbury Park: Sage.