Political Behaviors in Iran's Higher Education Budgeting (Reflection on Dimensions, Bases, Consequences and Solutions)

Jafar Hatami Garousi[1] | jafargarousi.1364@iran.ir
Nematollah Azizi[2] | n.azizi@uok.ac.ir
Naser Shirbagi[3] | nshirbagi@uok.ac.ir

Received: 10/Dec/2024 | Accepted: 13/Sep/2025

Abstract The purpose of this study is to identify the dimensions, contextual conditions, consequences, and mitigating strategies related to political behavior in Iran's higher education budgeting system. The study adopts a qualitative research design using a grounded theory approach. The research population consists of experts with academic and research experience in the field of higher education and public budgeting, from whom ten participants were selected through purposive and theoretical sampling. Data were collected through semi-structured interviews and analyzed using qualitative content analysis and systematic coding procedures. Analysis of the data in relation to political behavior resulted in the identification of six interrelated categories: behavioral, structural, individual, group-based, organizational, and substantive dimensions. With regard to the contextual conditions facilitating the emergence of political behavior, ten categories were identified, including characteristics of higher education, the broader national context, features of Iranian universities, individual actors, priorities, interests, legal weaknesses, budgeting approaches, financial resource constraints, and the role of political parties. In the section on consequences, twelve categories emerged, namely positive effects, bargaining and political maneuvering, expert and technical rationality, disillusionment of elites and scholars, perceptions of injustice, unequal distribution of resources and facilities, promotion of particular models of higher education, efficiency and effectiveness, political orientations and attitudes, healthy competition, pursuit of personal interests, and impacts on higher education as a whole. The findings indicate that the participants possessed a comprehensive and multidimensional understanding of political behavior in higher education budgeting and did not exhibit the one-sided perspectives commonly observed in previous studies. Based on these findings, a set of practical recommendations is proposed to reduce the prevalence and intensity of political behavior in Iran's higher education budgeting process.

Keywords: Iran, Higher Education, Budget, Budgeting, Political Behavior.

1. PhD Student in, Department of Educational Sciences, Faculty of Humanities, Kurdistan, Sanandaj, Iran (Corresponding Author)
2. Professor, Department of Educatinal Sciences, Faculty of Humanities, University of Kurdistan. Sanandaj, Iran.
3. Professor, Department of Educatinal Sciences, Faculty of Humanities, University of Kurdistan. Sanandaj, Iran.

The Journal of ECONOMIC & PLANNING Research
Vol. 30 | No. 2 | Summer 2025 | PP 121-157
doi 10.52547/eprj.30.2.121 | ISSN: 3115-7092

رفتارهای سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران (تأملی بر ابعاد، بسترها، پیامدها و راهکارها)[1]

جعفر حاتمی گروسی | jafargarousi.1364@iran.ir
دانشجوی دکتری، گروه علوم تربیتی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران (نویسنده مسئول).

نعمت‌اله عزیزی | n.azizi@uok.ac.ir
استاد، گروه علوم تربیتی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران.

ناصر شیربگی | nshirbagi@uok.ac.ir
استاد، گروه علوم تربیتی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران.

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۲۰ | پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۲۲

چکیده: هدف پژوهش شناسایی ابعاد، بسترها، پیامدها و راهکارهای کاهش رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران است. پژوهش کیفی و راهبرد آن نظریه داده‌بنیاد است. جامعه پژوهش صاحب‌نظرانی است که در موضوع مورد مطالعه دارای سوابق آموزش ی و پژوهشی بودند و تعداد ۱۰ نفر از طریق نمونه‌گیری هدفمند و نظری انتخاب شدند. داده‌ها با استفاده از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته جمع‌آوری و متن مصاحبه‌ها بر مبنای تحلیل محتوا کدگذاری و تحلیل شد. در بخش رفتار سیاسی پنج مقوله: رفتاری، ساختاری، فردی، گروهی، سازمانی و ماهیتی منتج شد. در بخش بسترهای بروز ده مقوله: ویژگی‌های آموزش عالی، فضای کشور؛ ویژگی‌های دانشگاه ایرانی؛ افراد؛ اولویت‌ها؛ منافع؛ ضعف قانونی؛ رویکرد بودجه‌ریزی، محدودیت منابع مالی و احزاب به‌دست آمد. همچنین، در بخش پیامدها دوازده مقوله: اثر مثبت، چانه‌زنی و سیاسی‌کاری، منطق کارشناسی و فنی، سرخوردگی نخبگان و دانشمندان، حس بی‌عدالتی، توزیع ناعادلانه تجهیزات، منابع و امکانات، ترویج نوع خاصی از آموزش عالی، کارایی و اثربخشی، گرایش‌ها و منش‌های سیاسی، رقابت سالم، منافع شخصی و آموزش عالی حاصل شد. یافته‌ها نشان داد که مصاحبه‌شوندگان از درک جامعی در خصوص رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی عالی برخوردار بودند و دچار یک‌سویه‌نگری موجود در پژوهش‌های پیشین نبودند. در پایان، پیشنهادهایی برای کاهش بروز رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران ارائه شد.

کلیدواژه‌ها: ایران، آموزش عالی، بودجه، بودجه‌ریزی، رفتار سیاسی.

طبقه‌بندی JEL: I00, I2, I23.

۱. مقاله حاضر برگرفته از رساله دکتری رشته برنامه‌ریزی توسعه آموزش عالی دانشگاه کردستان است.

پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی
شاپا (چاپی) ۳۱۱۵-۷۰۹۲ | سال سی ام | شماره ۲ | تابستان ۱۴۰۴ | ص‌ص ۱۵۷-۱۲۱
doi 10.52547/eprj.30.2.131

مقدمه

آموزش عالی به‌عنوان "چرخ تعادل" بودجه دولت‌ها شناخته می‌شود (Dar & Lee, 2013). در کل جامعه، دولت نیز نقشی تعیین‌کننده و غالب(چه به‌صورت مداخله در امور و چه به‌صورت مشارکت در تأمین مالی) ایفا می‌کند که در نتیجهٔ آن، منابع مالی هنگفتی از ناحیهٔ دولت به آموزش عالی اختصاص داده می‌شود (نادری، ۱۳۸۹).

پایداری مالی چالشی کلیدی برای دانشگاه‌های دولتی به‌ویژه برای کشورهای درحال‌توسعه است. تغییرات سریع در زمینه آموزش عالی در سراسر جهان که توسط نیروهای سیاسی، اقتصادی اجتماعی و فناوری هدایت می‌شود، مجموعه‌ای از چالش‌های بی‌سابقه را برای تأمین مالی دانشگاه‌های دولتی در کشورهای درحال‌توسعه ایجاد کرده است. علاوه‌براین، از زمان بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی، مؤسسات مالی بین‌المللی بر کشورهای درحال‌توسعه فشار آورده‌اند تا اقداماتی را برای اصلاح سیاست‌های تأمین مالی در آموزش عالی انجام دهند (Sangiumvibool & Chonglerttham, 2016).

رشد چشم‌گیر تقاضا و کاهش حمایت‌های مالی دولت طی نیم‌قرن گذشته، به‌ویژه در عرصهٔ خدمات آموزش عالی، فشار مالی مضاعفی را برای واحدهای آموزش عالی ایجاد کرده است. متولیان مربوط در واحدهای آموزش عالی همواره تلاش کرده‌اند تا با بهره‌گیری از روش‌ها و سازوکاهای مختلف با کمبود منابع مالی مقابله کنند. منابع تأمین مالی آموزش عالی در ایران نیز به‌طورکلی به دو دستهٔ منابع دولتی و غیردولتی قابل تقسیم هستند. شواهد آماری مؤید آنست که سهم هر یک طی چند دههٔ گذشته با نوسان‌هایی همراه بوده است (Naderi, 2023). آموزش عالی در شرایط ویژه‌ای قرار دارد. از یک‌طرف دولت و جامعه انتظار اثربخشی و اثرگذاری بیشتر این بخش در حل مسائل کشور را دارند و از طرفی‌دیگر دولت در پی هدفمند کردن منابع مالی به این بخش است. در سال‌های اخیر با کاهش منابع حاصل از نفت و افزایش بی‌رویه هزینه‌ها در کنار تداوم بی‌عملی دولت برای ایجاد منابع جدید، کسری بودجه روند افزایشی داشته است. طبق عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰، کسری بودجه ۴۰۸ هزار میلیارد تومان (حدود ۳۰ درصد منابع بودجه عمومی) محاسبه شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲).

فراهم‌سازی منابع مالی در بیشتر دانشگاه‌های ایران، وضعیت پیچیده‌ای پیدا کرده است؛ زیرا آن‌گونه که داده‌های روزآمد رسمی نشان می‌دهد، بخش عمومی یا دولت اگرچه بیش از ۷۰ درصد هزینه دانشگاه‌های دولتی را تأمین می‌کنند؛ اما این سهم با نرخ افزایش هزینه‌های آموزشی هماهنگی ندارد (مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۹۳). بودجه مهم است؛ زیرا نشان‌دهنده تصمیماتی

است که هم انتقادی و هم قابل بحث‌اند. بودجه اساساً برنامه‌ای عملیاتی است که با یک ارز مشخص برای یک سال مالی در یک مؤسسه معین بیان می‌شود و درآمدهای مورد انتظار را براساس منبع و همچنین هزینه‌های پیشنهادی در نظر می‌گیرد. بودجه‌ریزی را همواره به‌عنوان فرایندی برای ارتباط نظام‌مند مخارج بودجه و دستیابی به هدف برنامه‌ریزی شده، تعریف می‌کنند. بودجه همچنین؛ چهارچوبی را برای سنجش نحوه دستیابی اهداف و ساختاری را برای کنترل هزینه جهت رسیدن به این اهداف ایجاد می‌کند. تصمیمات بودجه‌ای غالباً از طریق اعمال قدرت در رفتارهای سیاسی پیچیده اتخاذ می‌شوند.

ویدوسکی[1] به شکل زیبایی فعالیت سیاسی در بودجه‌ریزی بخش عمومی را به‌صورت موجز و مختصر بیان می‌کند: او معتقد است بودجه موضوعی سیاسی است که نشان‌دهنده اصطلاحات پولی فعالیت‌های دولتی است و چنانچه به سیاست به‌عنوان تضاد بر سر اینکه ترجیحات چه کسی در تعیین خط‌مشی ملی غالب باشد، بنگریم؛ بنابراین، بودجه نتیجه جدال را ثبت می‌کند. ویدوسکی معتقد است اگر شخصی بپرسد، آن‌چه دولت باید بدهد به چه کسی می‌رسد؟ پاسخ این پرسش در بودجه ثبت می‌گردد و همچنین؛ اگر به سیاست به‌عنوان فرایندی نگاه کنیم که از طریق آن دولت منابع را برای رفع مشکلات اساسی بسیج می‌کند، آن‌گاه بودجه کانون این تلاش‌ها است. به عقیده او، در یک معنی بودجه قلب فعالیت سیاسی است (Ton, 1978).

ظام بودجه‌ریزی مشکلات متعددی دارد. از عمده‌ترین این مشکلات می‌توان به تأثیرپذیری بودجه از سلیقه‌های سیاسی اشاره کرد (Azar & Amirkhani, 2017). می‌توان اظهار داشت سازوکار بودجه‌ریزی در هر کشوری ساختاری رانت‌جویانه دارد. در این‌میان، میزان و شدت رانت‌جویی در بین جوامع فرق می‌کند و به ترتیبات نهادی حاکم بر آنها، ساختار سیاسی قدرت (مردم‌سالاری یا غیر آن)، ساختار دیوان‌سالاری و به‌طورکلی نحوه تعامل تأمین‌کنندگان منابع عمومی و گروه سیاسی بستگی دارد. یعنی انتظار بر این است در یک محیط نهادی شکننده و کمتر انعقادیافته، در یک ساختار سیاسی غیرمردم‌سالار(فئودالی، اقتدارگرا، الیگارشی و...) و برخوردار از یک دیوان‌سالاری فَربه و ناکارآمد، انتقال و هدایت خودسرانه منابع عمومی بودجه بیشتر اتفاق بیفتد. در چنین شرایطی، برای افراد و گروه‌های خاص امکان تحمیل و گنجاندن گزینه‌های بودجه‌ای مورد نظر آنها در بودجه دولتی به‌سهولت فراهم خواهد شد (Khezri, 2011).

شکل مالیه آموزش عالی درنهایت یک پرسش از اقتصاد سیاسی است. جدای از افکار عمومی، سایر عوامل از قبیل قدرت ویژه گروه‌های دارای منافع خاص در روند سیاسی ایفای نقش می‌کند. چرا گروه‌هایی که در میان رأی‌دهندگان از حمایت اکثریت برخوردارند، ابتکار عمل را به‌دست نمی‌گیرند؟

1. Vidavski

یک دلیل اصلی این است که گروه‌های دارای منافع خاص، نسبت به سایر گروه‌ها، تأثیر بیشتری بر روند سیاسی دارند. به‌ویژه این گروه‌ها برای تأثیر بر نتایج آراء به سود خود، در منابع سرمایه‌گذاری می‌کنند (Lergetporer & Woessman, 2019).

علاوه بر هیئت‌های حاکم، سایر نهادهای سیاسی نیز در حاکمیت آموزش عالی نقش دارند (Crotty & Meier, 2003). نقش افراد در فرایند تدوین بودجه، موضوعی است که پژوهشگران از جنبه‌های گوناگون به آن پرداخته‌اند (Jalali Aliabadi & Mashayekhi, 2017). آموزش عالی شامل ترکیب‌های مختلفی از منافع جمعی و فردی است و به مجموعه متنوعی از حوزه‌های انتخابیه خدمت می‌کند. انتظار می‌رود که با افزایش قطب‌بندی سیاسی، ماهیت منفعت جمعی آموزش عالی کمتر شود و اختلافات حزبی پدیدار گردد (Dar & Lee, 2013). یکی از معضلات بسیار مهم جامعه ایران، این است که بسیاری از مسائل آن رنگ‌وبوی سیاسی می‌یابند و برچسب سیاسی زده می‌شود که از آن به سیاست‌زدگی تعبیر می‌شود. یکی از مهم‌ترین علل مؤثر بر شکل‌گیری چالش‌ها و بحران‌های موجود در آموزش عالی ایران، غالب شدن روابط قدرت‌بنیاد و جناحی بر روابط و بنیان‌های اصولی و کاربردی است. در ایران، مدیریت و دیوان‌سالاری نظام آموزشی اغلب تابعی از جریان سیاسی حاکم بوده است (Sardarnia, 2017).

از جمله گروه‌هایی که غیرمستقیم بر فرایند بودجه‌ریزی کشور تأثیر می‌گذارند، گروه‌های فشار هستند. این گروه‌ها در بودجه عمومی حضور مستقیم ندارند و به میزان زیادی با سایر گروه‌های اجتماعی هم‌پوشانی دارند، به این مفهوم که تأمین‌کنندگان منابع عمومی، بوروکرات‌ها و گروه‌های شکل‌دهنده گروه سیاسی نیز می‌توانند در مقام یک گروه فشار درآیند. گروه‌های فشار در بودجه حضور مستقیم ندارند؛ اما از طریق فشار و تأثیرگذاری بر طیف کارگزاران بودجه‌ریزی، گزینه‌های آن را متأثر می‌سازند. این گروه‌ها متفاوت از یکدیگر رفتار نمی‌کنند و در عملکرد خود همواره گوشه‌چشمی به منافع شخصی خواهند داشت. ساده‌انگارانه است که مدیریت منابع عمومی بر پایه این خوش‌بینی و امیدواری استوار شود که گروه‌های سیاسی و مجریان آن همواره رجحان‌های اکثریت جامعه را مدنظر قرار خواهند داد و با ابزار ناشناخته‌ای هم‌چون منفعت عمومی هدایت می‌شوند (Khezri, 2011).

در کشور ما، دولت بیش از دوسوم درآمدهای ملی را به خود اختصاص می‌دهد و آن را در قالب انواع برنامه‌ها و فعالیت‌ها هزینه می‌کند. این امر اهمیت و نقش روش‌های اصولی بودجه‌بندی را آشکار می‌سازد (Amiri *et al*. 2010). کسری اعتبارات، تأثیر عمده‌ای بر روند توسعه آموزش عالی داشته است. کمبود منابع مالی باعث شده است تا امکانات آموزشی و پژوهشی دانشگاه‌ها و رفاه دانشجویان، هیئت علمی

و کارکنان دانشگاه‌ها به‌شدت افت کند (Monajemzadeh *et al*. 2019). بررسی بودجه‌ریزی و تغییرات آن، درک بهتری از ماهیت مؤسسات آموزشبه‌دست می‌دهد. همچنین؛ بودجه‌ریزی نقشی اساسی در روابط بین مؤسسات آموزش عالی با محیط آنها ایفا می‌کند و می‌توان استدلال کرد بسیاری از رفتارها در مؤسسات آموزش عالی توسط جستجو برای منابع کمیاب هدایت می‌شود. از سوی‌دیگر، منطق سیاست‌های جدید در آموزش عالی (مانند مدیریت دولتی جدید) به‌طور فزاینده‌ای بر ابزارهای تأمین مالی به‌عنوان ابزاری برای هدایت مؤسسات آموزش عالی از راه دور تأکید می‌کند (Lepori *et al*., 2013). ناکارایی در تخصیص بودجه موجب اتلاف منابع مالی در نظام آموزش عالی می‌شود و در بلندمدت، توسعه علوم، تحقیقات و فناوری در کشور را مختل می‌سازد (Entezari, 2023). نتایج بررسی عملکرد دولت در تأمین مالی آموزش عالی ایران نشان می‌دهد که دولت، نه‌تنها با روش مناسب آموزش عالی را تأمین مالی نمی‌کند بلکه در دهه گذشته، به‌طور قابل‌توجه‌ای، کمک مالی واقعی خود به آموزش عالی را کاهش داده است. اگر این روند تداوم داشته باشد، به تضعیف کارایی، اثربخشی، عدالت و تعادل در اقتصاد آموزش عالی ایران منجر خواهد شد (انتظاری و قارون، ۲۰۱۵).

اهمیت بودجه در آموزش عالی(دانشگاه‌های دولتی) که اعتبارات خود را از دولت دریافت می‌کنند، به‌دلیل نقش بسیار مهمی که دانشگاه‌ها در جهت‌دهی علمی و فرهنگی نسل جوان در جامعه بر عهده دارند، بسیار زیاد است. بدیهی است بودجه‌بندی نادرست، تخصیص منابع را در این عرصه مهم دچار اشتباه می‌کند و صدمات جدی به کشور در سطح ملی وارد می‌نماید. ازآنجایی‌که تهیه برنامه‌های مالی و بودجه کلی مربوط به هر واحد، ابزاری مهم برای مدیریت، هماهنگی، کنترل و ارزشیابی یک دانشگاه محسوب می‌شود، برای همگام‌سازی نظام آموزش عالی کشورمان با تحولات جهانی و مواجهه با پدیده‌هایی مانند جهانی‌شدن، گسترش فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی، رقابتی شدن دانشگاه‌ها و گسترش رویکرد بازار در جذب دانشجویان و غیره، سازوکار اجرایی قدرتمندی که می‌تواند چاره‌ساز باشد، استقرار نظام پاسخگویی و اصلاح نظام بودجه‌ریزی است (Gholizadeh & Kohanrooz, 2023). بررسی‌ها نشان می‌دهد که بودجه مناسب و کافی شاخص برتری یک مؤسسه آموزش عالی بر دیگر مؤسسات است. دانشگاه‌هایی که بتوانند بیش‌ترین حقوق را به اعضای هیئت علمی خود بپردازند و بهترین تجهیزات را خریداری کنند، قاعدتاً می‌توانند مدرسان و دانشجویان بااستعدادتری را جذب کنند (Naderi, *et al*. 2013). هدف پژوهش حاضر شناسایی رفتارهای سیاسی و همچنین؛ بسترها و پیامدهای آنها در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران و ارائه راهکارهایی برای کاهش آن است و با توجه به اینکه در کشور پژوهشی با عنوان رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی انجام نشده است، پژوهش

حاضر می‌تواند در شناساندن رفتارهای سیاسی گروه‌ها و حزب‌های دخیل در بودجه‌ریزی کشور مؤثر باشد. از سوی‌دیگر، شناسایی رفتارهای سیاسی و مصادیق آن به حذف این قبیل رفتارها از عرصه بودجه‌ریزی آموزش عالی کمک خواهد نمود.

مبانی نظری پژوهش

مدل‌های سیاسی در حوزه آموزش عالی

رویکرد بنیادی[1]

رویکرد بنیادی بودجه‌ریزی را می‌توان رویکردی عقلایی توصیف کرد. در این دیدگاه بودجه‌ریزی ابزاری است در دست مدیران مرکزی برای دستیابی به اهداف سازمانی و مدیریت روابط محیطی. این رویکرد فرض می‌کند که مؤسسات آموزش عالی سازمان‌هایی منطقی با سلسله‌مراتب اهداف خود هستند و تلاش می‌کنند تا دستیابی به این اهداف را تحت محدودیت‌های محیطی و منابع و با توجه به عدم‌جایگزینی منابع و برگشت‌ناپذیری آنها به حداکثر برسانند .(Bonaccorsi & Daraio, 2007) این رویکرد، بودجه‌ریزی را به سیستمی تشویقی و همچنین تصمیم‌گیری راهبردی مرتبط می‌کند (Jarzabkowski, 2002). در رویکرد منطقی (عقلایی) سیستم‌های مالی ملی مشوق‌هایی را برای رفتار سازمانی تعیین می‌کنند، درحالی‌که مؤسسات آموزش عالی تخصیص داخلی خود را برای ایجاد انگیزه برای واحدهای سازمانی تغییر شکل می‌دهند تا به فشارهای سیاسی، به‌ویژه تأمین مالی مبتنی بر عملکرد پاسخ دهند. رویکرد منطقی و عقلایی رفتار هدفمند را پیشنهاد می‌کند .(Jongbloed, 2007)

مدل سطل زباله[2]

این مدل به‌عنوان مدل تصمیم‌گیری کارنگی شناخته شده است که مشخصهٔ اصلی آن تشکیل ائتلاف است. ائتلاف‌ها در سازمان‌ها به دو دلیل به‌وجود می‌آیند. اولاً اهداف راهبردی سازمانی اغلب مبهم هستند و اهداف عملیاتی اغلب متناقض هستند. نتیجه هم عدم‌قطعیت و هم تعارض است؛ بنابراین تصمیم‌گیرندگان باید بین خود چانه بزنند تا ائتلاف‌های پیرامون اهداف مشترک، تعاریف مشکلات و اولویت‌ها تشکیل دهند. ثانیاً محدودیت‌های شناختی انسان و پیامدهای رفتاری آنها به شکل‌گیری ائتلاف کمک می‌کند .(Lepori *et al*., 2013) مدل جدیدتر سطل زباله بیان می‌کند که

1. Fundamental Approach
2. Garbage Can Model

برخی از بازیگران درون سازمان‌ها، از این پیش‌فرض برخوردارند که برخی از راه‌حل‌ها را بر سایرین ترجیح می‌دهند و در تلاش برای اجرای سیاست‌ها، به‌دنبال مشکلاتی هستند که راه‌حل‌های ترجیحی آنها را توجیه کند. بازیگران از فرصت‌های به‌دست آمده برای بازسازی سیستم دولتی آموزش عالی ایالتی، به‌منظور به‌دست آوردن نوعی سرمایه سیاسی استفاده می‌کنند. برای سیاست‌گذاران دولتی، سازماندهی مجدد سیستم حکمرانی ممکن است راهی آسان برای آشکارسازی امور انجام گرفته در خصوص آموزش عالی باشد، حتی اگر شواهد نشان دهد که تغییر ساختار حاکمیت تغییر چندانی بر خروجی یا کیفیت آموزش عالی ندارد .(Rodden, 2017)

نظریه نهادی[1]

با توجه به فضای سیاسی به‌عنوان محور اصلی تجزیه و تحلیل، نظریه نهادی پیش‌بینی می‌کند که رؤسا، دانشگاه‌های خود را به سمت هم‌سویی با انتظارات و ارزش‌های بازیگران سیاسی و تأمین‌کنندگان منابع سوق می‌دهند. زمانی دولتمردان و نهادهای حاکمیتی وظیفه حفاظت از مؤسسات آموزش عالی در برابر محیط را بر عهده داشتند، اکنون انتظار می‌رود که آنها به‌طور فعال با محیط کنش داشته باشند و هماهنگ با خواسته‌های محیط بیرونی و بازیگران قدرتمند سیاسی تصمیم‌گیری کنند. نهادهای متعدد و متضادی درصدد تأثیرگذاری بر سیستم آمورش عالی هستند. هر یک از این نهادها و احزاب سیاسی، شرکت‌های تجاری، خانواده‌ها، شبکه‌های نخبگان و عناصر دولت ایالتی، بخشی از شبکه‌های سازمانی هستند که با منابع ملموس و غیرملموس خود آموزش عالی را عرضه می‌کنند. هر نهادی، دلیل خاصی برای اینکه آموزش عالی، انتخاب‌های خود را متناسب با علایق او شکل دهد، دارد. با این اوصاف، علایق نهادهای بیرونی، ممکن است بهترین گزینه برای مؤسسه، دانشگاه یا سیستم آموزش عالی در کل نباشد .(Rodden, 2017)

رویکرد نونهادگرایانه[2]**: بررسی نظم اجتماعی بودجه‌ریزی**

این رویکرد بر عملکردهای سازمانی استوار است که معتقد است مشروعیت و انطباق با هنجارهای اجتماعی برای بقای سازمان لازم است و عملکردهای سازمانی به‌جای ملاحظات کارایی توسط مدل‌های قابل‌قبول اجتماعی محدود می‌شوند. در مؤسسات دولتی مانند دانشگاه‌ها، سیستم‌های بودجه‌ریزی یکی از قابل‌مشاهده‌ترین شیوه‌های سازمانی هستند که در آن فشارها برای انطباق ظاهر می‌گردد. از منظر تجربی، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد که دانشگاه‌ها تمایل دارند مدل‌های تخصیص ملی را برای بودجه‌ریزی به‌کار ببرند؛ بنابراین این رویکرد بر کارکرد بودجه‌ریزی به‌عنوان یک اقدام

1. Institutional Theory
2. The Neo-Institutionalist Approach

انطباق بر مبنای مشروعیت و نه صرفاً وسیله‌ای برای بهبود عملیات داخلی(مانند رویکرد عقلانی) یا پاداش دان به قدرتمندترین واحدها(مانند رویکرد سیاسی) تأکید می‌کند. مطالعات موردی از دیدگاه نونهادگرایانه نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی در پشت عقلانیت و عینیت ظاهری خود مجموعه‌ای از شیوه‌های پذیرفته‌شده اجتماعی را ارائه می‌کند که عمدتاً توسط روابط قدرت و بازتولید ساختارهای کنترلی در داخل سازمان القاء می‌شوند (Lopez Gonzales, 2006).

مدل سیستم‌های سیاسی[1]

اوسترم[2] (۲۰۰۲) روند رهبری سیاسی مورداستفاده در ایجاد سیستم کالج‌ها و دانشگاه‌های ایالتی مینه‌سوتا را در سال ۱۹۶۱ تجزیه و تحلیل کرد (قانونی که ۶۲ مؤسسه آموزش عالی را در هم ادغام کرد). این فرایند از طریق دو عامل سیستم سیاسی و مدل مراحل فرایندی بررسی شد و اقتباسی از مدل سیستم‌های سیاسی دیوید استون[3] بود. این مدل، عوامل پشتیبانی و مصوب‌شدن به شکل قانون را به مدل دیوید استون می‌افزاید و بر ورودی‌ها (فرد یا نهاد کنترل‌کننده) سیستم تأکید می‌کند. مدل سیاسی به همراه مدل مراحل سیاسی، توصیفی از فرایند سیاسی، از دروندادها تا بروندادهای تصمیم‌گیری ارائه می‌دهد و به بررسی رابطه بین عاملان، کانال‌های ارتباطی، همکاری، تضاد، اقناع، چانه‌زنی، اجبار و تشکیل ائتلاف‌ها می‌پردازد. هسته اصلی مطالعه اوسترم، ایفای نقش به‌وسیله یک شخصیت سیاسی قدرتمند (فرد یا نهاد کنترل‌کننده یا همان ورودی‌ها در نظریه استون) است که مدت‌هاست رهبری اکثریت مجلس سنای ایالت مینه‌سوتا در تصویب قوانین را بر عهده دارد .(Rodden, 2017)

تعادل نقطه‌گذاری‌شده[4]

باومگارتنر و جونز[5] (۱۹۹۳) پی بردند که دولت آمریکا بسیار غیرمتمرکز است و تداخل نهادهای نیمه‌مستقل یک پویایی انعطاف‌پذیری بین سیاست‌های کلان و زیرسیستم‌های سیاسی، هم‌چون آموزش عالی ایجاد می‌کند. آنها دوره‌های تعادل بین زیرسیستم‌ها (جایی‌که یک زیرسیستم از بازیگران سیاسی و کارشناسان مسائل، انحصار سیاسی را بر دیگران برقرار می‌کنند) به‌عنوان دوره

1. Political Systems Model
2. Osterm
3. David Eston
4. Punctuated Equilibriums
5. Baumgartner & Jones

تعادل تعریف می‌کنند. وقتی این انحصارات سیاسی به چالش کشیده می‌شوند یا سرنگون می‌شوند و به صحنه سیاست کلان می‌روند، تعادل نقطه‌گذاری می‌شود، جایی‌که نوآوری‌های سیاسی مهمی مانند سازماندهی مجدد آموزش عالی، می‌تواند اتفاق بیفتد .(Rodden, 2017)

نظریه نهادهای مثبت‌گرا[1]

پوسر[2] (۲۰۰۳) مطالعه‌ای موردی در خصوص هیئت مدیره دانشگاه کالیفرنیا، با پایان دادن به سیاست‌های اقدام مثبت سال ۱۹۹۵ انجام داد. فرایند تصمیم‌گیری به‌کاررفته در این طرح، با استفاده از نظریه نهادهای مثبت‌گرا با تمرکز بر گروه‌های خارجی و علایق آنها، به‌دنبال بررسی تأثیر آن بر سیاست‌ها و ساختار سازمانی بود. این مدل به‌عنوان الگویی جایگزین برای مدل ویکتور بالدریج[3] (۱۹۷۱) (مدل ابراز علاقه[4]) که روند تصمیم‌گیری سازمانی را به‌عنوان روشی توسط مقاماتی که برای کل تصمیم می‌گیرند و هم‌چنین طرفداران و هواخواهانی که درون سازمان تحت‌تأثیر تصمیمات هستند، تصور می‌کند. پوسر با تغییر سیاست و سازمان به واگرایی ادبیات علوم سیاسی و مدیریت عمومی اشاره کرد که نگرانی اصلی رشته‌های مربوطه برای حدود ۵۰ سال پیش از سال ۱۹۷۳ بود. علوم سیاسی بر سیاست‌های انتخاباتی، دیوان‌سالاری و مدیریت عمومی سازمان و رهبری متمرکز بود. پوسر استدلال کرد که نظریه نهادهای مثبت‌گرا با نگاه به مؤسسات آموزش عالی به‌عنوان نهاهای سیاسی، این دو را به هم پیوند می‌دهد. علاوه‌براین، او استدلال کرد که مطالعات مربوط به آموزش عالی، به‌طورکلی دانشگاه را از دولت و دولت را از دانشگاه متمایز کرده است. این مورد، چهارچوبی نظری در خصوص سیاست‌های دولت با توجه به اقدامات و علایقی که ورای نهادها و خارج آنها که مربوط به گروه‌های خاصی است ارائه می‌دهد که این نیز به‌نوبه‌خود سازمان و حاکمیت نهادی را شکل می‌دهد .(Rodden, 2017)

نظریه نمایندگی یا عاملیت[5]

نظریه نمایندگی برای اولین‌بار توسط گیل و ماتور[6] (۲۰۱۱) توسعه یافت و رابطه عاملیت یا نمایندگی

1. Positive institutional Theory
2. Puser
3. Victor Baldridge
4. Expression of interest model
5. Agency Theory
6. Gill & Mathur

را به‌عنوان قراردادی تعریف کردند که بر اساس آن یک یا چند نفر (معاون اصلی) شخص دیگری (عامل یا نماینده) را برای انجام برخی خدمات از طرف آنها که شامل تفویض برخی از تصمیم‌گیری‌ها است، درگیر می‌کند (Sangiumvibool & Chonglerttham, 2016). در طول فرایند بودجه‌ریزی دولتی، یک مؤسسه آموزش عالی باید از سیاست‌ها و مقررات دولت و همچنین از دستورالعمل مدیریت پیروی کند. منابع مالی دولت برای پایداری دانشگاه و برای بقا و رشد بلندمدت آن ضروری است. درنتیجه محققان معتقدند که دولت، سیاست‌ها و مقرراتی را برای دانشگاه‌های دولتی تعیین می‌کند و این بدان‌معناست که یک دانشگاه دولتی به‌ناچار تحت تأثیر سیاست‌های دولتی قرار خواهد گرفت. رابطه بین سازمان‌های دولتی (که بودجه را تعیین و سیاست‌ها را مشخص می‌کنند) و مؤسسات آموزش عالی (که بودجه دریافت می‌کنند و باید به سیاست‌ها پایبند باشند) در نظریه آژانس یا نمایندگی قرار می‌گیرد (Altbach *et al*., 2009). مشکل خطر اخلاقی در شرایطی که عامل در انجام وظایف محوله شکست می‌خورد، مشهود است. مخاطرات اخلاقی، یک مشکل دائمی در رابطه مدیر و نماینده در حوزه آموزش عالی است. نمونه‌هایی از اثرهای مخاطره اخلاقی در این رابطه در حوزه آموزش عالی می‌تواند شامل استفاده ضعیف از بودجه تخصیص یافته باشد. علاوه‌براین مؤسسات ممکن است در دستیابی به اهداف و مقاصد مورد توافق، شکست بخورند. ازجمله این اهداف و مقاصد می‌توان به اجرای استانداردهای دولتی در شرایطی مانند اجرای برنامه درسی و استخدام کارکنان اشاره کرد. در اصل، مؤسسات ممکن است به‌جای منافع جمعی، منافع شخصی خود را دنبال کنند .(Kivistö, 2008)

نظریه وابستگی به منابع[1]

گورنیتزکا (۱۹۹۹) به این نتیجه رسید که یک سازمان نمی‌تواند در خلأ فعالیت کند؛ زیرا برای دستیابی به اهدافش باید با محیط خود تعامل داشته باشد. این تعامل بیانگر این است که سازمان برای منابع حیاتی مانند منابع مالی، مواد خام، کارکنان و سایرین به محیط خود وابسته است (Gornitzka,1999). به‌طورکلی نظریه وابستگی به منابع فرض می‌کند که هیچ سازمانی در جهان وجود ندارد که بتواند تمام منابع مورد نیاز خود را فراهم کند. این بدان‌معنی است که نمی‌تواند به‌طورکامل مستقل باشد. علاوه‌براین، این نظریه فرض می‌کند که بقاء هدف اساسی هر سازمان است و کلید بقاء، توانایی به‌دست آوردن جریان بی‌وقفه منابع لازم از محیط است. محیط سازمان، شامل سازمان‌های رسمی و غیررسمی، افراد مختلف و مقرراتی است که بر بقای سازمان تأثیر می‌گذارد. این بدان‌معنا

1. Resource Dependency Theory

است که یک سازمان، اغلب الزمات متناقضی از محیط را تجربه می‌کند .(Pfeffer & Salancik, 1974)

علاوه‌براین، منابع ممکن است نیروی کار، مواد خام، امور مالی، عملیات تولیدی یا خدماتی باشد که سازمان به‌تنهایی قادر به انجام آنها نباشد. منابع را می‌توان با اهمیت منبع به‌دست‌آمده برای گیرنده مشخص کرد و اینکه سازمان تا چه حد ممکن است در غیاب چنین منبعی به فعالیت خود ادامه دهد. زمانی که جریان منابع ناپایدار باشد، بقای سازمان را در معرض تهدید قرار می‌دهد. در چنین شرایطی، تلاش‌های سازمانی برای ارائه منابع جایگزین، جهت بازیابی ثبات یا حذف منبع تهدید صورت می‌گیرد. در همین زمینه سازمان‌ها راهبردی‌های مختلفی دارند که می‌توانند برای مقابله با محیط درحال‌تغییر و کاهش عدم اطمینان از آنها استفاده کنند؛ به‌عنوان‌مثال، کاهش بودجه دولتی در دانشگاه‌های دولتی، سطح خاصی از عدم اطمینان را در محیط آنان ایجاد می‌کند .(Slaughter & Leslie, 1997)

نظریه‌های بودجه‌ریزی در تفسیرشان عمیقاً متفاوت از سازوکارهای ایجاد قوانین رسمی هستند. درحالی‌که مدل‌های عقلانی قوانین را به‌عنوان ابزاری برای تحقق تخصیص کارآمد منابع تفسیر می‌کنند، مدل‌های اقتصاد سیاسی قوانین را به‌عنوان ابزاری در نظر می‌گیرند که به‌طور راهبردی توسط بازیگران به‌منظور تثبیت قدرت خود استفاده می‌شوند .(Ezzamel, 1994)

تعدادی از محققان به پژوهش‌های مرتبطی در راستای رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی پرداخته‌اند و هر کدام از این پژوهش‌ها به‌طور جداگانه ابعاد رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی را شناسایی کرده‌اند.

پژوهش‌های انجام شده درباره موضوع پژوهش عبارت‌اند از:

بویکس[1] (۱۹۹۷) در پژوهشی با عنوان احزاب سیاسی و تأمین مالی، دریافت که در بودجه آموزش عالی دولتی ترجیح وجود دارد. پژوهشگر نشان داد که احزاب چپ‌گرا از طریق یارانه دولتی می‌توانند منجر به توسعه مشارکت رأی‌دهندگان خود در آموزش عالی شوند و درنتیجه از آموزش عالی به‌عنوان ابزاری برای توزیع مجدد درآمد استفاده کنند. همچنین؛ مطالعه او نشان می‌دهد که پس از به قدرت رسیدن دولت‌های راست‌گرا، هزینه‌های آموزش عالی عمومی افزایش می‌یابد که به نفع قشر ثروتمند اجتماع است.

تاندبرگ[2] (۲۰۰۸) در پژوهش خود با عنوان سیاست‌ها در تأمین مالی آموزش عالی ایالتی، پژوهشی کمی در خصوص سهم بودجه آموزش عالی از کل بودجه عمومی، بر مبنای اطلاعات انجمن ملی مأموران بودجه ایالت[3] انجام داد. او از این طریق به‌دنبال عواملی بود که تصمیم سیاست‌گذاران

1. Boix
2. Tandberg
3. National Association of State Budget Officers

دولتی را تحت‌تأثیر قرار می‌داد. به اعتقاد او فرایند بودجه‌ریزی، ذاتاً فرایندی سیاسی است، فرایندی که شامل دادن و گرفتن و برنده و بازنده‌شدن در میان نهادهای تحت حمایت دولت است. نتایج نشان داد که گروه‌های علاقه‌مند و سایر نیروهای سیاسی بر بودجه آموزش عالی اثر می‌گذارند.

امیری و همکاران (۲۰۱۰) در پژوهش خود با عنوان چالش‌ها، موانع و سازوکارهای نظام‌های بودجه‌ریزی در آموزش عالی، به بررسی چالش‌ها و راهکارهای رفتاری، معنایی و محیطی بودجه‌ریزی در دانشگاه تهران پرداختند. نتایج حاصل از پژوهش آنها نشان می‌دهد که بیشتر وقت مسئولان دانشگاه و دانشکده‌ها صرف چانه‌زنی در زمان تخصیص اعتبارات و اخذ اعتبارات دریافتی است. چانه‌زنی برای دریافت اعتبار، کارشناسان بودجه را به فعالیت‌های سیاسی سوق می‌دهد که یک چالش رفتاری به حساب می‌آید. نتیجه پژوهش این پژوهشگران نشان می‌دهد که عدم‌شفافیت، تضاد در قوانین بودجه کشور از جهت اصطلاحات و عبارات و تعدد قوانین مربوط، مهم‌ترین مشکل معنایی در نظام بودجه‌ریزی دانشگاه است. از سوی‌دیگر رعایت نکردن فصل کاری در ابلاغ تخصیص بودجه‌های عمرانی مهم‌ترین مشکل محیطی آن است. همچنین؛ مهم‌ترین مشکل عدم‌تخصیص کامل بودجه است.

تاندبرگ[1] (۲۰۱۰) در پژوهش خود با عنوان سیاست، گروه‌های ذینفع و تأمین مالی ایالتی برای آموزش عالی عمومی، با استفاده از یک بررسی مقطعی در یک دوره ۱۹ ساله، به توضیح چهارچوب سیاست مالی دولت برای حمایت از آموزش عالی دولتی پرداخت. درحالی‌که پژوهشگر عوامل اقتصادی و جمعیت‌شناسی را در توضیح این حمایت دخیل می‌کند، ولی توجه را به تأثیرات سیاسی و تأثیر گروه‌های ذینفع در سطح دولت جلب می‌کند. یافته‌های او نشان از تأثیر قابل‌توجه گروه‌های ذینفع و عوامل سیاسی بر سیاست‌های مالی دولت در رابطه با آموزش عالی دارد.

هیسلوپ مارجیسون و لئونارد[2] (۲۰۱۲) در پژوهش خود با عنوان «پست نولیبرالیسم و علوم انسانی: معنای دستگاه سرکوبگر دولتی برای دانشگاه‌ها»، مشکلات تأمین مالی آموزش عالی را به‌دلایل سیاسی مانند نولیبرالیسم نسبت داده‌اند. آنها پی بردند که فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در پایان قرن گذشته به تسلط ایدئولوژی نولیبرال منجر شد و آن را به موتور مرکزی تغییر سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی تبدیل کرد. این محققان اضافه می‌کنند که نولیبرالیسم شکلی از خردگرایی اقتصادی را ارائه می‌کند که در آن اصول بازار در همه حوزه‌های گفتمان خصوصی و عمومی، ازجمله در قلمرو آموزش عمومی، نفوذ می‌کند.

اِلبصیر و صدیقی[3] (۲۰۱۹) در پژوهشی با عنوان آموزش عالی، تأمین مالی و سیاست یک بررسی

1. Tandberg
2. Hyslop-Margison & Leonard
3. Elbasir & Siddiqi

انتقادی در زمینه بودجه آموزش عالی در کشور لیبی انجام دادند. آنها تلاش کردند که تصویری کامل از مدل فعلی سازوکارهای تخصیص بودجه در دانشگاه‌های دولتی و معیارهای مورد استفاده برای توزیع بودجه و انگیزه‌های موجود در بودجه دولت را نشان دهند. آنها پی بردند که مسئله انگیزه در بودجه‌ریزی در خصوص لیبی که از طریق حمایت قبایل مختلف انعکاس می‌یابد، بیشتر رنگ‌وبوی سیاسی دارد و در خدمت اهداف سیاسی می‌باشد. همچنین؛ دولت در لیبی از طریق تأمین مالی آموزش عالی بدنبال دستیابی به اهداف سیاسی است.

جلیلی و همکاران[1] (۲۰۱۹) در پژوهش خود با عنوان «تهیه‌کنندگان بودجه و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد(مطالعه موردی: دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی ایران)»، پی بردند که بودجه‌ریزی عمدتاً به‌عنوان یک فرایند مذاکره توسط بازیگران بودجه درک می‌شود و روال بودجه‌ریزی آنها را شکل می‌دهد. همچنین؛ تغییرات بودجه نه‌تنها تحت تأثیر عوامل خارجی و فنی است بلکه تحت تأثیر ادارک بازیگران بودجه از واقعیت بودجه‌ریزی در سازمان‌هایشان نیز قرار دارد. نتایج پژوهش این محققان نشان داد که دست‌اندرکاران بودجه در دانشگاه برای به‌دست آوردن منابع مالی بیشتر می‌بایستی از برقراری ارتباطات گسترده‌تر به‌عنوان یک راهبرد تعاملی استفاده کنند. درنهایت این تعامل‌ها و کنش‌ها هستند که در بودجه پیشنهادی خلل ایجاد می‌کنند و به‌عنوان مانعی برای جریان اطلاعات معتبر و اجرای بودجه‌ریزی عملکردمحور ایفای نقش می‌کنند.

بروان[2] (۲۰۲۴) در رساله دکترای خود تحت «عنوان ایدئولوژی سیاسی به‌عنوان عامل تعیین‌کننده بودجه آموزش عالی»، نتایج پژوهش نشان داد که بر خلاف برخی پژوهش‌های قبلی، هیچ ترجیح جانبی برای بودجه آموزش عالی در بین دسته‌های نهادی در طول مطالعه قابل‌تشخیص نبود. این یافته با فرضیه‌های ناشی از ادبیات تطبیقی علوم سیاسی مطابقت داشت که در آن این بحث مطرح شده بود که در شرایط آموزش عالی توده‌ای، تفاوت‌های حزبی کاهش می‌یابد. این مطالعه همچنین؛ تأیید می‌کند که کالج‌های دوساله در یک فضای سیاست‌گذاری نسبتاً مطلوب زندگی می‌کنند؛ زیرا منطق حمایت از آنها فراتر از ترجیحات حزبی است و این مؤسسات با فرض اساسی ایدئولوژی نولیبرالی که زیربنای ارزش‌های اجتماعی کنونی است، نزدیک‌تر هستند. یافته‌های این پژوهشگر نشان می‌دهد که معکوس شدن تضعیف طولانی‌مدت حمایت از آموزش عالی بیش از ارتقای یک حزب سیاسی است بلکه شامل بازسنجی اهداف و ارزش‌های آموزش عالی است که با بازگشت به اصول

1. Jalili *et al*
2. Bravan

لیبرالیسم کلاسیک محقق می‌شود.

بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که رفتار سیاسی به‌طورکلی مورد بررسی پژوهشگران قرار گرفته است و از دید ایشان رفتار سیاسی مترادف با چانه‌زنی، مذاکره، انگیزه، ادارک، تعامل و کنش‌ها، مذاکره، گروه‌های علاقه‌مند و نیروهای سیاسی، گروه‌های ذینفع و اهداف سیاسی در نظر گرفته شده است و حتی در یک مورد (Brown, 2024)، پژوهشگر رفتار سیاسی در بودجه آموزش عالی را فراتر از دیدگاه حزبی می‌داند. ادبیات موضوع نشان می‌دهد که که مؤلفه‌های رفتاری سیاسی به‌طورویژه بررسی نشده است و عواملی که منجر به این رفتارها می‌شوند، تبیین نشده‌اند. از سوی‌دیگر پرداختن به مؤلفه‌های رفتار سیاسی در کنار ابعاد و بسترهای آن زمینه را برای شناسایی این رفتارها و حذف یا حداقل کاهش آنها از فرایند بودجه‌ریزی آموزش عالی کشور فراهم می‌کند. همچنین؛ با ارائه راهکارها می‌توان در جهت تضعیف اثر این قبیل رفتارها، اقداماتی انجام داد.

پژوهش حاضر درصدد پاسخ به پرسش‌های زیر است:

۱- رفتارهای سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران کدامند؟

۲- علل بروز رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران چیست؟

۳- چه گروه‌های سیاسی (گروه‌های فشار) بر بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران اثر گذارند؟

۴- رفتار سیاسی گروه‌های فشار چه جنبه‌هایی را شامل می‌شود؟

۵- رفتارِ گروه‌های سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران، به نفع چه دانشگاه‌هایی است؟

۶- پیامدهای رفتار سیاسی گروه‌ها در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران به چه صورت است؟

روش‌شناسی پژوهش

هدف پژوهش حاضر شناسایی ابعاد، بسترها، پیامدها و راهکارهای رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران است. پژوهش حاضر از نوع پژوهش‌های کیفی و راهبرد آن نظریه داده‌بنیاد (گرندد تئوری) است. جامعه این پژوهش شامل کلیه متخصصان و صاحب‌نظرانی است که در زمینه موضوع مورد مطالعه (رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی) دارای سوابق آموزشی و پژوهشی بودند. برای انتخاب اعضای نمونه، ابتدا از روش نمونه‌گیری هدفمند و سپس از روش نمونه‌گیری نظری برای گردآوری داده‌ها استفاده شد. تعداد اعضای نمونه ۱۰ نفر، متشکل از اعضای هیئت علمی، کارکنان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، سازمان برنامه و بودجه و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بود. برای گردآوری داده‌ها از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته و عمیق استفاده شد. مصاحبه ابتدا با

پرسش‌های کلی و با کم‌ترین ساختار ممکن شروع و در ادامه متناسب با توضیحات مشارکت‌کنندگان پرسش‌های بعدی مطرح شد. به منظور صحت و اعتبار یافته‌های حاصل از پژوهش از ۴ شاخص اعتبار گوبا و لینکلن[1] استفاده شد. برای تضمین اعتبار داده‌ها پس از تحلیل، متون مصاحبه هر فرد (تا حدی که ممکن بود) دوباره به وی داده شد و در صورت لزوم تغییرات لازم در آن اعمال گردید. جهت تضمین قابلیت تطبیق، تلاش شد تا حد ممکن از دخالت دادن پیش‌فرض‌های پیشین در جریان تجزیه و تحلیل و تفسیر جلوگیری شود. جهت تضمین قابلیت اطمینان و کفایت، از نظارت و همکاری متخصصان استفاده شد و متن مصاحبه جهت بررسی و کدگذاری در اختیار آن‌ها قرار گرفت. جهت افزایش قابلیت تعمیم و انتقال یافته‌های پژوهشی، تلاش شد که مصاحبه‌شوندگانی در گرایش‌های مختلف (با وجه اشتراک فعالیت در حوزه اقتصادی و سیاسی آموزش عالی) انتخاب شوند. لازم به ذکر است در فرایند تحلیل از نظارت یکی از اساتید رشته آموزش عالی (متخصص در پژوهش کیفی) استفاده شد و متن مصاحبه و کدهای استخراج شده در اختیار وی قرار داده شد و وی نیز به بررسی کدهای شناسایی شده پرداخت و با ایجاد تغییرات و اصلاحات ضروری، یکپارچگی تحلیل داده‌ها را ممکن ساخت.

به منظور پاسخگویی به پرسش‌های پژوهش، علاوه بر استفاده از روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، از روش تحلیل محتوا نیز استفاده شد و بعد از جمع‌آوری داده‌ها با بهره‌گیری از فنون تحلیل کیفی کدگذاری باز، محوری و انتخابی به شیوه نظام‌مند با به‌کارگیری نرم‌افزار تحلیل داده‌های کیفی MAXQDA مؤلفه‌های اصلی و فرعی رفتارهای سیاسی و سایر مقوله‌ها (شرایط علی، زمینه‌ای، راهبردها و پیامدها) استخراج شد.

تجزیه و تحلیل یافته‌ها

تحلیل محتوای مضمون مصاحبه‌های انجام شده در بخش مربوط به رفتارهای سیاسی به پیدایش ۵۶ کد اولیه، ۴ مقوله و ۱ مضمون کلی منتهی شد. در بخش بسترهای بروز ۱۰۴ کد اولیه، ۱۰ مقوله و ۱ مضمون کلی استخراج شد. در بخش گروه‌های سیاسی ۵۹ کد اولیه، ۴ مقوله و ۱ مضمون کلی بدست آمد. در بخش رفتار گروه‌ها ۲۰ کد اولیه، ۶ مقوله و ۱ مضمون کلی حاصل شد. در بخش دانشگاه‌های منتفع ۴۴ کد اولیه، ۶ مقوله و ۱ مضمون کلی به‌دست آمد. در بخش پیامدها ۱۰۱ کد اولیه، ۱۲ مقوله و ۱ مضمون کلی استخراج شد.

1. Guba & Lincoln

جدول شماره ۱: مقولات و مضامین ناشی از تحلیل مصاحبه‌ها

مضمون کلی	مقولات	مضمون پایه
رفتار سیاسی	رفتاری	بهره‌برداری سیاسی؛ رفتارهای چندسطحی؛ غیرمتخصص‌گرایی؛ نظر شخصی؛ روابط؛ نگاه ویژه؛ چانه‌زنی؛ رفتارهای دستوری؛ شبکه‌سازی؛ رفتارهای لمپنی؛ رفتارهای منفعت‌طلبانه؛ سیاه‌نمایی؛ لابی‌گری؛ عدم‌پایبندی به قانون
	ساختاری	ارتباط بین سازمان‌ها؛ دولت و دانشگاه
	فردی، گروهی و سازمانی	فردی و گروهی؛ پایگاه اجتماعی افراد؛ داشته‌ها، پنداشته‌ها و گرایش‌های افراد
	ماهیت سیاسی بودجه	رویکردهای بودجه‌ریزی؛ تصمیمات سیاست‌گذاران؛ چانه‌زنی و سیاست؛ سیاسی بودن سند بودجه
بسترهای بروز	ویژگی‌های آموزش عالی	عدم‌توجه به اقتصاد آموزش عالی؛ فقدان متخصصان؛ ابهام در اهداف، اولویت‌ها، اقدامات و فعالیت‌ها؛ ناکارآمدی وزارت علوم؛ عدم‌ارتباط با نظام حکمرانی؛ توزیع اعتبارات نهاده‌محور
	فضای کشور	نگاه نسبت به آموزش عالی؛ مداخله افراد و گروه‌های ذینفع؛ محیط سیاسی- نهادی
	ویژگی‌های دانشگاه ایرانی	ایدئولوژی‌زدگی؛ سیاسی بودن
	افراد	سیستم‌های اخلاقی و ارزشی (ایدئولوژی)؛ دانش
	الویت‌ها	اولویت‌های کشور؛ اولویت‌های دولت؛ اولویت‌های دانشگاه
	منافع	منافع صنفی؛ منافع فردی؛ منافع گروهی؛ منافع محلی؛ منافع ملی
	ضعف قانونی	قاعده‌مند نبودن چانه‌زنی؛ عدم‌هماهنگی ساختار آموزش عالی؛ ساختار رانت‌محوری دولت؛ دسترسی به مراجع قدرت؛ تمرکزگرایی؛ تعدد قوانین بودجه‌ریزی؛ نبود انضباط مالی؛ سیاست تمرکز مالی
	رویکرد بودجه‌ریزی	نبود الگوهای فنی و کارشناسی؛ سنتی و مبتنی بر رویکرد چانه‌زنی؛ بودجه‌ریزی نهاده‌محور
	محدودیت منابع مالی	تبعض مالی؛ وابستگی مالی؛ حقوق و مزایا
	احزاب	عدم صحت تقسیم‌بندی اصلاح‌طلب- اصول‌گرا؛ عدم تأثیر جناح- عدم وجود حزب

ادامه جدول شماره ۱: مقولات و مضامین ناشی از تحلیل مصاحبه‌ها

مضمون کلی	مقولات	مضمون پایه
گروه‌های سیاسی	مرحله اثرگذاری	تهیه و تنظیم (تدوین)؛ تصویب
	فرد	اشخاص ذینفوذ؛ علایق فردی و منطقه‌ای؛ نمایندگان مجلس
	گروه	گروه سیاسی حاکم؛ گروه سیاسی (شکل‌دهندگان هزینه)؛ بوروکرات‌ها (هزینه‌کنندگان)؛ رأی‌دهندگان (تأمین‌کنندگان هزینه)؛ همه گروه‌ها
	حاکمیت	اوضاع اقتصادی؛ سازمان برنامه و بودجه؛ مجلس؛ دولت
رفتار گروه‌ها	روش اثرگذاری	تهدید؛ اقناع؛ تطمیع؛ تحکم؛ وزارت علوم تهدید از طریق ابزار؛ سازمان برنامه و بودجه اقناع
	امتیازگیری	استفاده نماینده از فضای سیاسی
	اجماع	اجماع نمایندگان
	کنشگری	کنشگری منفی؛ کنشگری مثبت
	رفتارهای نسبی	قدرت گروه فشار؛ نوع درخواست مدیران دانشگاه؛ نوع و ارتباط گروه فشار؛ قدرت دانشگاه؛ منفعت گروه‌های فشار؛ سطح سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری
	قدرت نرم	تخصص کارشناسان؛ مهارت ارتباطی
دانشگاه‌های منتفع	دانشگاه	دانشگاه‌های مناطق محروم؛ دانشگاه‌های بانفوذ؛ شخصیت، عملکرد و گذشته دانشگاه؛ تمامی دانشگاه‌ها؛ دانشگاه‌های بزرگ و صنعتی؛ نقش دانشگاه در توسعه علم و فناوری
	مدل و چانه‌زنی	حاکمیت مدل و چانه‌زنی
	خاستگاه جغرافیایی و سازمانی افراد	مردم‌محوری
	اصول‌گراها و اصلاح‌طلب‌ها	اولویت‌های اصول‌گراها و اصلاح‌طلب‌ها
	رویکردها، نگرش‌ها و بینش‌ها	رویکردها، نگرش‌ها و بینش‌ها
	منافع	منافع شخصی

ادامه جدول شماره ۱: مقولات و مضامین ناشی از تحلیل مصاحبه‌ها

مضمون کلی	مقولات	مضمون پایه
پیامدها	اثر مثبت	افزایش بودجه، جنبه مثبت لابی
	چانه‌زنی و سیاسی کاری	ترویج چانه‌زنی و سیاسی‌کاری
	منطق کارشناسی و فنی	برهم زدن منطق کارشناسی و فنی
	سرخوردگی نخبگان و دانشمندان	مهاجرت نخبگان، ناامیدی نخبگان مناطق محروم
	حس بی‌عدالتی در دانشگاه‌های محروم	القای بی‌عدالتی به دانشگاه‌های محروم
	توزیع‌ناعادلانه‌تجهیزات، منابع‌وامکانات	کمبود بودجه؛ رشد منفی بودجه دانشگاه‌ها؛ ناکارآمدی مدیریت منابع مالی؛ عدم‌تخصیص منابع به فعالیت‌های پیشران آموزش عالی؛ هدررفت منابع
	ترویج نوع خاصی از آموزش عالی	ترویج آموزش عالی خصوصی و پیام نور
	کارایی و اثربخشی	پذیرش دانشجو؛ جذب هیئت علمی؛ مدیریت دانشگاه؛ فرایند یاددهی-یادگیری؛ بازتولید نابرابری و بی عدالتی؛ افت توسعه علمی؛ عدم‌اجرای برنامه‌ها؛ عدم‌پاسخگویی نیازهای اجتماع؛ عقب‌ماندگی علمی؛ بی‌توجهی به نیازهای بازار؛ عدم‌تحقق سیاست‌های کلان آموزش عالی
	گرایش‌ها و منش‌های سیاسی	مؤثر در بودجه‌ریزی علم و فناوری
	رقابت سالم	حذف رقابت سالم
	منافع شخصی	دنبال کردن منافع شخصی
	آموزش عالی	کاهش کیفیت آموزش عالی؛ توسعه کمی آموزش عالی؛ حاشیه‌رفتن رشته‌ها؛ رشد نامتوازن آموزش عالی؛ نگاه سیاسی؛ نیروهای ناکارآمد؛ هزینه‌های آموزش عالی؛ تطمیع نمایندگان مجلس؛ عدم کارایی

رفتار سیاسی

بخشی از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان در خصوص رفتارهای سیاسی معطوف به بُعد رفتاری است. از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان عمده این موارد شامل رفتارهایی است که مبتنی بر بهره‌برداری یا منفعت‌طلبی است که از طریق مواردی همچون روابط، نگاه ویژه، چانه‌زنی، شبکه‌سازی، سیاه‌نمایی،

لابی‌گری و عدم‌پایبندی به قانون اتفاق می‌افتد. در این مورد مصاحبه‌شونده ۹ چنین اظهار داشته است:... مؤلفه‌های فرهنگی که در سطح کلان و سایر سازمان‌ها داریم، در سطح آموزش عالی هم داریم. بالاخره غیرمتخصص‌گرایی، رفتارهای لمپنی، رفتارهای منفعت‌طلبانه و... را داریم. همچنین؛ مصاحبه‌شونده ۲ چنین گفته است:... ولی بعضی مواقع می‌بینیم مسئولان نگاه‌شان طور دیگری است و معتقد به سازوکار دیگری هستند؛ مثلاً چانه‌زنی و اینکه حالا بعضی چیزها را ویژه‌تر ببینیم.

بخشی دیگر از رفتارهای سیاسی معطوف به ویژگی‌های ساختاری و سازمانی است. از نظر مصاحبه‌شوندگان ارتباط بین سازمان‌ها و همچنین؛ ارتباط دولت و دانشگاه از جمله مواردی است که رفتار سیاسی محسوب می‌شود. در این خصوص مصاحبه‌شونده ۴ چنین گفته است:... قطعاً ارتباط درون سازمان‌ها هست، ارتباط بین دانشگاه‌ها و سازمان برنامه و بودجه هست. همچنین مصاحبه‌شونده شماره ۹ نیز اظهار داشته‌اند:... اینکه چه دولتی سرکار باشد و بدنه مدیریتی آن دانشگاه چه بدنه‌ای باشد، در سطح گروهی باعث می‌شود آن حزب دانشگاهی با حزبی که روی کار است همراه شود و می‌تواند بهتر چانه‌زنی انجام دهد و راحت‌تر نفوذ کند.

پاره دیگری از عوامل مرتبط با عوامل فردی و گروهی، پایگاه اجتماعی و پنداشته‌ها و گرایش‌های افراد است. افراد و گروه‌ها به‌دنبال این هستند که اهدف خود را پیش ببرند که در این میان پایگاه اجتماعی افراد و نحوه تفکر و گرایش‌های آنان دخیل است. در این خصوص مصاحبه‌شونده ۱۰ چنین گفته است: با توجه به داشته و پنداشته‌هایی که افراد دارند و گرایش‌هایی که دارند، درواقع آن پایگاه اجتماعی که دارند می‌تواند دخالت بکند. ممکن است یک فرد در چهارچوب یک گروه یا تیمی که تشکیل می‌دهد یک فراکسیون که تشکیل می‌دهد یا ممکن است حمایت یک حزبی باشد، در چهارچوب یک حزبی عمل بکند، یعنی اینکه در کار هم فردی می‌تواند باشد، هم سازمانی می‌تواند باشد و هم گروهی.

برخی دیگر از عوامل مربوط به ماهیت سیاسی بودجه است. از دید افراد مصاحبه‌شونده رویکردهای بودجه‌ریزی به‌کار گرفته‌شده در حوزه آموزش عالی و همچنین؛ سند بودجه دارای ماهیت سیاسی می‌باشد و رفتارهای سیاسی در این معنا عادی هستند. در این خصوص مصاحبه‌شونده ۵ چنین گفته است: ... خوب ابتدا باید ببینیم که ما از چه رویکردهایی استفاده می‌کنیم، رویکردهای مختلف رفتارهای سیاسی مختلفی را می‌طلبد. ممکن است در یک رویکرد این رفتار شدید باشد و در یک رویکرد دیگر ضعیف‌تر باشد. ممکن است از یک رویکردی استفاده کنیم که دخالت سیاسی را حداقل کند، درمقابل رویکردی را استفاده کنیم که دخالت سیاسی را حداکثر کند؛ به‌عنوان‌مثال ما اگر

بودجه‌ریزی عملیاتی یا بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را مدنظر قرار دهیم ممکن است دخالت‌های سیاسی یا رفتار سیاسی نسبت به یک بودجه‌ریزی سنتی مبتنی بر چانه‌زنی کمتر باشد. همچنین؛ مصاحبه‌شونده ۱۰ اظهار داشتند:... تصور من این است، تجربه زیستهٔ من هم این را نشان می‌دهد، عده‌ای می‌گویند چانه‌زنی باید از بودجه حذف شود، اصلاً یک حرف خیلی بی‌خودی است، چنین چیزی امکان ندارد. اصلاً فضای بودجه‌ریزی نوین، فضایی است که بالاخره با سیاست درهم‌تنیده است. ببینید بحثی را که اوباما داشت، رئیس جمهور بعدی داشت و الان هم بایدن دارد؛ مثلاً رئیس کنگره نمایندگان را تعویض کردن به این دلیل بود که مخالف با بحث جمهوری‌خواهان در مورد بودجه بود، یعنی آن طرف آب هم که تمام این نظریات، روش‌ها و فنون می‌آید کاملاً متأثر از سیاست است در فرایند بودجه‌ریزی. قاعدتاً توی ایران هم همین است، شما وقتی می‌گویید بودجه‌ریزی نوین فرایندی است که باید مردم در آن دخیل شوند، از طریق نمایندگانشان و مجلس را تأسیس می‌کنید، قاعدتاً سیاست را هم در بودجه دخیل می‌کنید.

بسترهای بروز

بعضی از عوامل که منجر به بروز و شکل‌گیری رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی کشور می‌شود، مربوط به نهاد آموزش عالی ایران می‌باشد. این بستر به اقتصاد آموزش عالی و روش‌های مورد تأیید آن توجه چندانی ندارد و اعتبارت آن به‌صورت نهاده‌محور توزیع می‌شود. در این خصوص مصاحبه‌شونده ۳ اظهار داشته: ... مسئله اصلی آموزش عالی ایران این است که اصلاً اقتصاد آموزش عالی خیلی موردتوجه واقع نمی‌شود. ... براساس کارایی و اثربخشی در آموزش عالی اعتبارت توزیع نمی‌شود بلکه براساس عادت و آن تقاضاهای ذهنی توزیع می‌شود.

از سوی‌دیگر به متخصصان آموزش عالی در کشور توجه چندانی نمی‌شود. نظر مصاحبه‌شونده ۹ چنین است... جدا از این دستورهای سیاسی که وجود داره بالاخره در حوزه آموزش عالی و سطح کلان حکمرانی، آن متخصصان آموزش عالی نیستند. عامل مهم بعدی این است که آموزش عالی کشور اهداف و اولویت‌های مشخصی ندارد که در راستای آن حرکت کند و از اقدامات و فعالیت‌های متناسب در جهت آن بهره ببرد. در این مورد مصاحبه‌شونده ۸ چنین گفته: ...سازوکارهای قانونی شفاف و اجرایی در حوزه آموزش عالی وجود ندارد. ... از مهم‌ترین دلایل می‌توان به نبود یک برنامه‌ریزی دقیق و منسجم، مشخص نبودن اهداف و اولویت‌ها و ضرورت اقدامات و فعالیت‌ها، نقش سلیقه‌ها و نگرش‌های شخصی افراد و نبود انضباط مالی اشاره نمود. همچنین؛ مصاحبه‌شونده ۹: بیان داشته‌اند: ببینید وقتی شما مجموعه‌ای از

قواعد شفاف، شایسته و مبتنی بر عملکرد برای بودجه‌ریزی در حوزه آموزش عالی نداشته باشید، همیشه این رفتارها اثرگذار خواهند بود. همچنین است در خصوص ارتباطی که آموزش عالی با نظام حکمرانی دارد. مصاحبه‌شونده ۳ چنین گفته است:... بنابراین چون نظام آموزشی ما ارتباط معنی‌داری با نظام حکمرانی ندارد، بازتولید ناکارآمدی در آن امری طبیعی به نظر می‌آید.

از دید مصاحبه‌شوندگان فضای کلی کشور و اینکه دید سیاست‌گذاران نسبت به مقوله آموزش عالی چگونه باشد، نیز عاملی مهم است. در این مورد مصاحبه‌شونده ۹ معتقد است: ... در زمان وفور منابع، آموزش عالی هم اوضاع بهتری دارد و در زمان کمبود منابع هم آموزش عالی منابع کمتری دارد و آموزش عالی متأثر از فضای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور است. همچنین؛ مصاحبه‌شونده ۳: ... در حوزه علوم انسانی که موضوع حکمرانی قرار دارد، به آموزش عالی به‌عنوان موضوعی تشریفاتی نگاه می‌شود. یعنی اگر تصمیمات سیاسی را مبتنی بر نتایج به‌دست آمده از دانشگاه‌های علوم انسانی بگیریم، تصمیمات باید تغییر می‌کرد. نظر مصاحبه‌شونده ۶ عبارت است از: ... فرایندهای سیاسی کشورها، حاکمیت تفکر سیاسی، سیستم متمرکز تصمیم‌گیری دولتی، محدودیت‌های مالی، تعصبات خاص جناحی یا حزبی از مهم‌ترین موانع در مسیر تحقق استقلال دانشگاه در حوزه بودجه‌ریزی بوده که در بروز تمامی این موارد، دولت‌ها نقش اساسی را ایفا می‌نمایند.

یکی دیگر از دلایل بروز رفتار سیاسی در حوزه بودجه‌ریزی آموزش عالی کشور مربوط به ویژگی‌های دانشگاه ایرانی است و این موضوع ریشه در فرهنگ و بستری دارد که دانشگاه در آن فعالیت می‌کند. در این خصوص مصاحبه‌شونده ۹: ... بالاخره دانشگاه‌های ما دانشگاه‌های ایدئولوژی‌زده هستند. در تمام دنیا دانشگاه‌ها سیاسی هستند و در ایران سیاسی‌تر.

افراد عامل مهم دیگری هستند که می‌توانند رفتار سیاسی را در بودجه‌ریزی آموزش عالی شکل دهند. در این میان نقش دانش و ایدئولوژی افراد و سیستم‌های اخلاقی و ارزشی آنها برجسته‌تر است. نظر مصاحبه‌شونده ۹: ... بستگی به شخص یا آن گروه دارد که فرد ایدئولوژیک باشد یا اینکه فرض کنید شخص یک فرد عاقلی باشد یعنی فردی مبتنی بر عقلانیت یا دانش باشد که منافعش را در نظر بگیرد، یا زمانی که فرد ایدئولوژیک هست، ایدئولوژی‌اش را در نظر بگیرد و با توجه به نظام‌های اخلاقی و ارزشی که دارد تصمیم می‌گیرد یعنی با توجه به آن دورنمای ارزشی که دارد تصمیم می‌گیرد. یعنی هم ایدئولوژی و هم دانش می‌تواند اینجا اثرگذار باشد.

موضوع بعدی بحث اولویت‌ها و به‌عبارتی موضوعات اولویت‌دار است و این بستگی به کشور، دولت و دانشگاه دارد. مصاحبه‌شونده ۱: ... ممکن است اولویت‌ها فرق کند؛ مثلاً تأکید بر روی بخش

پژوهش‌ها و برنامه‌های پژوهش و توسعه و حوزه فناوری آموزش عالی، شتاب‌دهنده‌ها، پارک‌های علم و فناوری باشد و ناچار هستند از بودجه بخش آموزش یا دوره‌های آموزش کم کنند.

منافع عامل مهم بعدی است که زمینه را برای بروز رفتار سیاسی فراهم می‌کند. اشکال متنوعی از منافع می‌تواند مدنظر قرار گیرد ازجمله منافع فردی، گروهی، محلی و ملی. نظر مصاحبه‌شونده ۸ این‌چنین بود: ... رفتار بازیگران نیز بر مبنای کسب منفعت شخصی همراه با منافعی برای مردم است؛ به‌عنوان‌مثال، نماینده مجلس و شورای شهر برای کسب آراء و جلب نظر مردم بودجه‌ای را برای یک دانشگاه خاص یا برای گذران امور جاری و یا اقدامات و فعالیت‌های عمرانی در نظر می‌گیرد. همچنین؛ مصاحبه‌شونده ۷ چنین گفته است: ... اهداف گروه‌ها و حزب‌ها بسیار مهم است، اهداف افرادی که به شما رأی دادند، مهم است.

وجود یک قانون جامع و مانع در زمینه بودجه‌ریزی از بروز رفتارهای سیاسی جلوگیری می‌کند؛ زیرا چنین قانونی مانع اعمال نظرها و سلیقه‌های فردی و گروهی می‌شود. مصاحبه‌شونده ۱۰ در این مورد چنین گفته است: ... قانون واحدی در زمینه بودجه‌ریزی وجود ندارد و قوانین مختلفی حاکم هستند، قانون برنامه و بودجه است، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است، قانون محاسبات عمومی است.

رویکردهای مورد استفاده در بودجه‌ریزی به مانند ابزارهای فنی بودجه هستند. درصورتی‌که رویکرد مبنای علمی و منطقی داشته باشد، سند بودجه یک سند متعادل و کارشناسی‌شده خواهد بود. نظر مصاحبه‌شونده ۴ چنین است: ... الان عملاً به‌صورت بودجه‌ریزی نهاده‌محور عمل می‌کنیم و باید به سمت عملکردمحوری حرکت کنیم و بودجه را براساس عملکرد واحد تخصیص بدهیم. محدودیت منابع مالی عاملی است که به سبب وابستگی اقتصادی دانشگاه زمینه را برای اعمال سلیقه افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ در بودجه فراهم می‌کند. از این طریق افراد می‌توانند با گنجاندن سهم بیشتری برای دانشگاه در بودجه، اهداف خود را پیش ببرند. در این خصوص مصاحبه‌شونده ۱ اظهار داشته است: ... وقتی نهاد آموزش عالی بودجه‌اش را از دولت می‌گیرد، به‌عبارتی از یک نهاد بالادستی، یک نهاد خارج از دانشگاه، خواه‌ناخواه رفتارهای سیاسی می‌تواند تأثیرگذار باشد. رفتارهای سیاسی اهرمی است که از طریق آن منابع بیشتری را برای دانشگاه جذب کنیم. عمده مصاحبه‌شوندگان بر این باورند که تقسیم‌بندی اصلاح‌طلب- اصول‌گرا در حوزه بودجه‌ریزی صحت ندارد و به‌عبارت‌دیگر معتقد بودند که تقسیم‌بندی جناحی و حزبی در این حوزه معنایی ندارد. نظر مصاحبهشونده ۵ در این مورد چنین بود: ... در سطح کلان این گروه‌ها زیاد متشکل نیستند، و گروه‌هایی اثر می‌گذراند که متشکل و سازمان‌یافته‌تر هستند و با هماهنگی عمل می‌کنند.

گروه‌های سیاسی

مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که بیش‌ترین اثرگذاری یا به‌عبارتی اعمال نفوذ که منجر به رفتار سیاسی می‌شود در مراحل تهیه و تنظیم(تدوین) و تصویب بودجه اتفاق می‌افتد. در این‌باره مصاحبه‌شونده ۲ چنین اظهارنظر نموده است: ... این رفتار سیاسی در مرحله تدوین، تصویب و توزیع بودجه وجود دارد. همچنین است نظر مصاحبه‌شونده ۴: ... روی توزیع بودجه خیلی اثرگذار نیستند ولی روی تصویب و تدوین و پیشنهاد بهتر می‌توانند اثر بگذارند.

افراد با علایق و گرایش‌های فردی و تعلقات منطقه‌ای در هر جایگاهی ازجمله نمایندگی مجلس شورای اسلامی که باشند، این فرصت را دارند نظرهای خود را در لایحه بودجه اعمال نمایند. مصاحبه‌شونده ۱۰ در این خصوص معتقد بود: ... کمیسیون آموزش و تحقیقات به لحاظ گروهی بیش‌ترین قدرت گروهی را دارد و به لحاظ فردی هم تمام آنهایی که در این کمیسیون هستند و پیگیری می‌کنند، دارای قدرت هستند. ... بیشتر فرد است و درواقع شناخت فردی که دارد، علاقه‌مندی فردی که دارد، همه این موارد اثرگذار هستند، منافع فردی هست یا منافع منطقه‌ای، هر چیزی.

همه گروه‌هایی که در ساختار سیاسی کشور یا به‌طور دقیق‌تر در اقتصاد کشور ذی‌نفوذ هستند، به‌ویژه گروه سیاسی حاکم، این شرایط برای آنها فراهم است که در چهارچوب فرصت‌های ایجاد شده سلایق خود را در بودجه آموزش عالی اعمال نمایند. مصاحبه‌شونده ۸ چنین گفته است: ... معمولاً گروه سیاسی که جناح وابسته به آن در رأس قدرت می‌باشد، اثرگذاری بیشتری دارد. همچنین است نظر مصاحبه‌شونده ۷: ... هر گروهی که در رأس کار است. همین الان قاطبهٔ مجلس چه هست؟ هر کسی برای حزب خودش تلاش می‌کند. مجلس قبلی چطور بود؟ هر گروهی تلاش خودش را دارد. همه گروه‌ها.

اوضاع اقتصادی کشور و بازیگران مهم در این اوضاع ازجمله دولت، سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی، تحت عنوان کلی حاکمیت نقشی اساسی و تعیین‌کننده دارند. نظر مصاحبه‌شونده ۳ در این خصوص چنین است: ... این یعنی چه؟ یعنی اینکه وقتی پول در دست دولت زیاد می‌شود، بودجه آموزش عالی هم بیشتر می‌شود و وقتی هم که درآمد دولت کاهش پیدا می‌کند، زمان سلیقه‌ای رفتار کردن نیست، وقتی درآمد نفتی زیاد می‌شود، آن‌وقت می‌شود سلیقه‌ای رفتار کرد چون حداقل را پوشش می‌دهد و بیش از حداقل‌ها را می‌شود سلیقه‌ای رفتار کرد.

رفتار گروه‌ها

عمده مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که گروه‌ها از ابزارهای متنوعی برای اثرگذاری استفاده می‌کنند که با توجه به شرایط متغیر هستند. این ابزارها عبارت‌اند از: تهدید، اقناع، تطمیع و تحکم. مصاحبه‌شونده ۸ معتقد است: ... بنابراین می‌تواند در طیفی از تهدید یا تحکم باشد. معمولاً از روش اقناع و تطمیع استفاده می‌شود ولی درصورت عدم‌دستیابی به نتیجه موردنظر در برخی موارد به تهدید و تحکم نیز متوسل می‌شوند. همچنین است نظر مصاحبه‌شونده ۹: ... بیشتر حالت اقناعی و تطمیعی است. نظر مصاحبه‌شونده ۱ نیز چنین است: ... بستگی دارد، بعضی مواقع از تطمیع استفاده می‌کنند، بعضی مواقع دیگر تطمیع جواب نمی‌دهد از تهدید، تحکم و از این قبیل موارد استفاده می‌کنند. ابزار و روش‌های گروه فشار با توجه به شرایط ممکن است فرق کند.

اجماع نمایندگان مجلس شورای اسلامی و یا لابی، شیوه دیگری است که گروه‌های فشار برای اثرگذاری در بودجه آموزش عالی از آن استفاده می‌کنند. این لابی یا اجماع یک ویژگی مشترک دارد و آن علاقه‌مندی به حوزه آموزش عالی است. نظر مصاحبه‌شونده ۲ در این خصوص، چنین است: ... بعضی مواقع مثلاً در سطح مجلس شورای اسلامی، نمایندگان روی دانشگاه‌ها تجمیع می‌کنند، بالاخره می‌شود ساخت و پاخت سیاسی. یک بده‌بستانی اتفاق می‌افتد؛ مثلاً نماینده قول می‌دهد که من در مجلس اعتبارات را اضافه می‌کنم و شما هم این آدم‌ها را یا به دانشگاه منتقل کنید یا مثلاً یک شخص را هیئت علمی کنید.

کنشگری منفی و مثبت موضع مهمی است که گروه‌های اثرگذار از آن برای دخل و تصرف در بودجه آموزش عالی بهره می‌گیرند. کنشگری منفی به معنای استفاده از ابزارهای در اختیار نمایندگان مجل مانند پرسش یا استیضاح است که از طریق آن می‌توانند اهداف خود را پیش ببرند. کنشگری مثبت نیز به‌معنای برقراری ارتباط و تعامل سازنده است که منجر به همکاری می‌شود. مصاحبه‌شونده ۱۰ در خصوص این موضوع چنین گفته است: ... معمولاً توسط آن ابزارهایی که نمایندگان دارند می‌تواند اتفاق بیفتد یعنی فرض کنید که بودجه یک دانشگاه یا کل تخصیص کم داده می‌شود، اینجا مسئله‌ای وجود دارد که مثلاً از وزیر سؤال کنند و می‌توانند توضیح بخواهند و به نحوی آن قسمت کنشگری منفی اتفاق می‌فتد. کنشگری مثبت این است که مسائل را منتقل کنند و کمک کنند تا زودتر مسائل حل شوند. همین‌طور است نظر مصاحبه‌شونده ۷: ... ببینید همه عوامل دخیل هستند، یک نماینده مجلس ابزارهای نظارتی مختلفی دارد مثل پرسش، استیضاح، تحقیق و تفحص. این‌ها

ابزارهای نظارت مجلس بر دولت و دستگاه‌های اجرایی هستند، یکی هم قانون‌گذاری است. ببینید همه این‌ها استفاده می‌شود؛ به فرض مثال شما بودجه‌ای را تصویب می‌کنید، بعد دولت به آن بودجه تخصیص لازم را نمی‌دهد، شما می‌توانید مثلاً پرسش کنید و وزیر را به‌خاطر این موضوع استیضاح کنید.

رفتار گروه‌های فشار یا به‌عبارتی رفتار سیاسی این گروه‌ها به‌نوعی یک رفتار نسبی است و با توجه به شرایط متفاوت خواهد بود. در این میان قدرت گروه فشار، منفعت آنها و نوع ارتباط با مدیران دانشگاه عامل مهم و اثرگذاری است. مصاحبه‌شونده ۸ چنین گفته است: ... رفتار گروه‌های فشار نسبی است و بستگی به میزان قدرت گروه فشار در ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دانشگاه و نحوه و نوع ارتباط گروه فشار با مدیران ارشد دانشگاه، نوع درخواست مدیران دانشگاه و اهمیت دانشگاه در میزان (افزایش/ کاهش) قدرت گروه فشار و میزان منفعت گروه‌های فشار از دانشگاه دارد.

قدرت نرم یا مهارت نرم مبتنی است بر تخصص کارشناسان یا به‌عبارتی تسلط آنها بر مسائل فنی بودجه‌ریزی. زمانی‌که این تخصص و مهارت فنی با مهارت ارتباطی ترکیب شود، رده کارشناسی را به قدرت اقناعی مجهز می‌کند. نظر مصاحبه‌شونده ۵ در این خصوص چنین است: ... آنجا دوباره همان مسائل توجیهی و بحث‌ها هست و این بیشتر مربوط به مهارت‌های ارتباطی و تخصص‌های توجیه است، یعنی این قدرت نرم. اینجا دیگر در واقع بستگی به آن تخصص‌هایی دارد که وجود دارد و بودجه را توجیه می‌کند.

دانشگاه‌های منتفع

با بررسی نظر مصاحبه‌شوندگان مشخص گردید که هر مصاحبه‌شونده به دانشگاهی با ویژگی‌های خاص اشاره نموده است؛ به‌عنوان‌مثال برخی دانشگاه‌های مناطق محروم را برنده بازی سیاسی در بودجه‌ریزی دانسته‌اند، برخی دیگر تمامی دانشگاه‌ها را، عده‌ای دانشگاه‌های بزرگ و صنعتی و نقش آن در توسعه علم و فناوری را مهم دانسته‌اند. با تجمیع این نظرها مشخص می‌شود که از نظر مصاحبه‌شوندگان تمامی دانشگاه‌ها برنده بازی سیاسی در فرایند بوجه‌ریزی آموزش عالی یا تخصیص منابع مالی به این حوزه هستند. نظرهای مصاحبه‌شوندگان در این خصوص به‌ترتیب عبارت است از: مصاحبه‌شونده ۷: ... آن بحث مناطق محروم هم به نحو خودشان اثرگذارند. مصاحبه‌شونده ۹: ... به نفع دانشگاه‌های است که نفوذ بیشتری در حاکمیت دارند. این دانشگاه‌ها درواقع به سیاست‌گذاران علم و فناوری خیلی نزدیک‌ترند. مصاحبه‌شونده ۲: ... دانشگاه‌های بزرگی که در سطوح مختلف مدیریتی

کشور نیرو دارند، مثل دانشگاه تهران یا دانشگاه شهید بهشتی که وزیر و نماینده مجلس در آن عضو هستند. عرض کردم، دانشگاه‌هایی که در سطوح مختلف عضو دارند مخصوصاً در مجلس یا دانشگاه علامه طباطبائی. مصاحبه‌شونده ۴: ... قطعاً هر دانشگاهی که بخواهد سهم بیشتری بگیرد باید تلاش کند این کار را انجام دهد و تلاش هم می‌کنند و همه دانشگاه‌ها این کار را می‌کنند. مصاحبه‌شونده ۱: ... دانشگاه‌های بزرگ بیشتر سود می‌برند چون پروژه پژوهشی بیشتر می‌توانند جذب کنند، مقالات بیشتری می‌توانند در مجلات چاپ کنند، مخصوصاً دانشگاه‌های بزرگ و در مرحله بعد دانشگاه‌های صنعتی، چون ماشین تولید مقاله هستند و به‌راحتی می‌توانند مقاله تولید کنند.

درمجموع عوامل متعددی بر تعیین حوزه منتفع از رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی مؤثرند؛ ازجمله مدل و چانه‌زنی(مصاحبه‌شونده ۱۰: ... بستگی دارد که چقدر مدل حاکم باشد و چقدر چانه‌زنی حاکم باشد)، خاستگاه جغرافیایی و سازمانی افراد(مصاحبه‌شونده ۱: ... بُعد دیگرش بُعد منطقه‌ای هست یعنی اینکه دیگر بحث عضویت مطرح نیست بیشتر از آن، بحث فردی، بحث‌های منطقه‌ای اثرگذار است)، اولویتهای احزاب و نگرش‌ها و بینش‌های آنان(مصاحبه‌شونده ۵: ... بستگی به آن رویکردها، بینش‌ها و نگرش‌های آن احزابی دارد که حاکمیت پیدا می‌کنند)، منافع فردی و گروهی(مصاحبه‌شونده ۱: ... یا مثلاً هر چیزی که به نفع شخص باشد را طوری بیان می‌کند که به نفع یک جریان است یا مثلاً به نفع کشور است که درواقع به نفع فرد است. همچنین مصاحبه‌شونده ۸: ... منافع فردی همراه با منافعی برای مردم).

پیامدها

برخی از مصاحبه‌شوندگان با اشاره به اینکه لابی‌گری و سیاسی‌کاری جزئی از فرایند بودجه و بودجه‌ریزی است و به‌عبارت‌دیگر یک رویه طبیعی است، معتقد بودند که رفتار سیاسی منجر به افزایش بودجه می‌شود. در این‌خصوص مصاحبه‌شونده ۷ چنین گفته است: ... لابی به‌معنای واقعی مفهوم بدی ندارد و اتفاقاً می‌تواند مثبت هم باشد؛ به فرض مثال شما می‌خواهید به مناطق محروم کمک کنید و یک گروهی لابی می‌کنند که به مناطق محروم بیشتر کمک شود. همچنین مصاحبه‌شونده ۱۰ اظهار داشته است: ... قاعدتاً این اتفاقاتی که رخ می‌دهد اگر بودجه یک دانشگاه را افزایش بدهد که اکثراً این‌طور است، به احتمال زیاد اثر مثبت بر فعالیت آن دانشگاه و اعضای هیئت علمی دارد.

چانه‌زنی و سیاسی‌کاری ازجمله پیامدهای بروز رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی کشور

است که ادامه آن منجر به تثبیت این رویه در اختصاص بودجه به واحدهای دانشگاهی می‌شود که این موضوع متأثر از عوامل متعددی است؛ از قبیل: تمسک به گزینه‌های سیاسی قدرتمند و ذی‌نفوذ. مصاحبه‌شونده ۲ چنین گفته است: ... چانه‌زنی را زیاد می‌کند. همچنین مصاحبه‌شونده ۱۰ اظهار داشته است: ... جنبه بعدی این است که اگر این اتفاق رخ می‌دهد دیگران را هم تشویق می‌کند که همین راه را بروند و به این سمت می‌رود که دستگاه‌های غیرفعال هم سعی کنند این مسیر را امتحان کنند، ترویج چانه‌زنی و سیاسی‌کاری، این‌ها جنبه‌های منفی موضوع است.

پیامد دیگر رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی بر هم زدن منطق فنی و کارشناسی است که بودجه بر آن استوار است. این منطق مبتنی بر اصول علم اقتصاد و بودجه‌ریزی است که با تجربیات کارشناسان عجین گشته است و جوانب مختلف در آن دیده شده است. نظر مصاحبه‌شونده ۱۰: ... اگر منطق کارشناسی و فنی حاکم بوده در توزیع اولیه آن، منطق را بر هم می‌زند و بالاخره به ضرر همه است.

سرخوردگی نخبگان ازجمله عارضه‌های اعمال رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی است که خود را در قالب مهاجرت و ناامیدی نخبگان نشان می‌دهد و این نیز به‌نوبه‌خود کشور را در تأمین سرمایه انسانی مورد نیاز برای رشد و توسعه اقتصادی با مشکل مواجه می‌کند. نظر مصاحبه‌شونده ۶ در این مورد چنین است: ... رفتار سیاسی باعث دلسردی اساتید و دانشجویان می‌شود و در آخر امکان کوچ آنها را فراهم می‌کند. به‌طورکلی دانشگاه‌ها باید بر واکنش در برابر نیازهای بازار تأکید داشته باشند. همچنین مصاحبه‌شونده ۸ اظهار داشته است: ... بی‌انگیزه‌گی اعضای هیئت علمی و دانشجویان را می‌توان از عواقب و پیامدهای این نوع رفتارها در محیط دانشگاه برشمرد. مصاحبه‌شوندگان ۴ و ۵ نیز به‌ترتیب در این مورد چنین گفته‌اند: ... مهاجرت اعضای هیئت علمی از کشور پیامد بعدی است که به‌دنبال دارد. ... مهم‌ترین پیامد افت توسعه علمی است یا همان افت رشد توسعه علمی است و در مرحله بعد خروج نخبگان از کشور است.

دانشگاه‌های مناطق محروم به‌واسطه دوری از مرکز همواره در توزیع منابع نسبت به دانشگاه تراز اول کشور در اولویت‌های بعدی هستند و این به‌نوبه‌خود منجر به عقب‌ماندگی و القای حس بی‌عدالتی در بین آنها می‌شود. نظر مصاحبه‌شونده ۹: ... القای احساس بی‌عدالتی به دانشگاه‌های محروم از جمله پیامدها است.

تجهیزات، منابع و امکانات به‌صورت ناعادلانه در آموزش عالی کشور توزیع می‌گردد و متعاقب آن ناکارآمدی منابع مالی است که نمی‌تواند تأثیر و نقش واقعی خود را در ساختار سیاست‌گذاری

و راهبری به‌خوبی نشان دهد و درنتیجه رفتار و تصمیمات تخصیص منابع در حوزه آموزش عالی از پشتوانه منطقی برخوردار نیستند. این موضوع پیامدهای مخربی برای آموزش عالی دارد که از آن‌جمله است: نابرابری در توزیع منابع مالی (مصاحبه‌شونده ۸: ... پیامد اصلی رفتار سیاسی گروه‌ها نابرابری در توزیع منابع مالی است)؛ عدم توزیع مناسب یارانه‌های آموزش عالی (مصاحبه‌شونده ۹: ... عدم توزیع مناسب یارانه‌های آموزش عالی پیامدی است که رفتار سیاسی در این حوزه به دنبال دارد)؛ رشد منفی بودجه دانشگاه‌ها (مصاحبه‌شونده ۵: ... ممکن است رکود وجود داشته باشد و این رکود عمدتاً نصیب دانشگاه‌ها بشود، این کاهش بودجه البته کاهش اسمی را نمی‌گویم، از لحاظ اسمی می‌گوییم افزایش وجود دارد ولی آن بودجه واقعی مدنظر من است، بودجه به قیمت‌های ثابت، اینکه در زمانی که رشد وجود دارد، رشد نصیب دانشگاه‌ها نمی‌شود ولی در زمان رکود این رشد منفی نصیب دانشگاه‌ها می‌شود)؛ کمبود بودجه (مصاحبه‌شونده ۵: ... بله، الان ما در دولت‌های دهم و اخیراً یک مقدار از لحاظ بودجه دچار کمبودهای بیشتری شدیم)؛ هدررفت منابع مالی و انسانی (مصاحبه‌شونده ۸: ... ضمن هدررفت منابع مالی، هدررفت منابع انسانی بسیار زیادی خواهد داشت که عواقب آن در سال‌های آینده متوجه کشور خواهد شد)؛ زیرساخت‌های مستهلک (مصاحبه‌شونده ۶: ... شما فکر کنید بعد از سال‌ها چه زیرساختی از دانشگاه‌ها تحویل نسل بعدی خواهد شد مجموعه‌ای از زیرساخت‌های قدیمی و مستهلک)؛ عدم‌تخصیص و مصرف بهینه (مصاحبه‌شونده ۴: ... رفتارهای سیاسی باعث می‌شود که تخصیص بهینه انجام نشود و مصرف بهینه بودجه هم صورت نگیرد).

پیامد دیگری که رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی به‌دنبال دارد این است که در کنار آموزش عالی دولتی، آموزش عالی خصوصی ترویج می‌یابد؛ زیرا افراد با نفوذ سیاسی مجوزهای لازم برای دایر نمودن دانشگاه‌های خصوصی را اخذ می‌نمایند. در این شرایط دولت در ایفای یکی از مأموریت‌های اصلی خود که تأمین آموزش عالی رایگان و در حد کفایت است، بازمی‌ماند. گفته مصاحبه‌شونده ۷ مؤید این موضوع است: ... رشد و توسعه دانشگاه‌های ما هم متأثر از این نگاه سیاسی بوده مثلاً در دولت‌های پنجم و ششم، دانشگاه آزاد جایگاه مهمی در آموزش عالی کشور پیدا می‌کند و باعث گرایش مردم به آموزش عالی خصوصی می‌شود و در دوره دولت دهم، دانشگاه پیام‌نور در مرکز توجه قرار می‌گیرد و آن نگاه سیاسی اینجا معنا پیدا می‌کند یعنی از آن به‌عنوان ابزار و برای منافع سیاسی افراد استفاده می‌شود.

ازجمله پیامدهای مهم دیگری که رفتار سیاسی برای حوزه آموزش عالی به‌دنبال دارد، این است که عملکرد این حوزه را به‌شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. از یک‌سو کارایی درونی و بیرونی آموزش

عالی از رفتار سیاسی متأثر می‌گردد و از سوی‌دیگر اثربخشی آن تحت تأثیر قرار می‌گیرد. ازاین‌رو، آن کارکردهایی که چرایی و فلسفه آموزش عالی را توجیه می‌کنند، محقق نمی‌شوند و وجود آموزش عالی مورد پرسش واقع می‌شود. این عارضه نشانه‌های متعدد خود را در موارد گوناگون نشان می‌دهد: جذب اعضای هیئت علمی (مصاحبه‌شونده ۲: ... غالباً شما نگاه کنید در سطوح مختلف مدیریتی چه کسانی بودند؟ آدم‌هایی بودند که همه هیئت علمی هستند. آیا واقعاً از مسیر درست هیئت علمی شدند و بعد پست گرفتند؟ نه واقعاً. با رفتارهای سیاسی یک عضوی که حالا اصلاً به لحاظ علمی توان خوبی نداشته است ولی چون حالا یک مسئولیتی داشته است، دوباره یه بده‌بستانی انجام دادند و مثلاً گفتند شما بیا و سر در دانشگاه ما را بساز (اشاره به دانشگاه خاص)، سر در دانشگاه را یک فردی با بودجه دولتی ساخته نه از جیب خودش، حالا در آن بخشی که بوده، بعد عضو هیئت علمی شده یا دانشجوی دکترای همان دانشگاه شده است و به‌راحتی به آن فرد مدرک دادند. ما علم را فروختیم)، پذیرش دانشجو (مصاحبه‌شونده ۱: ... و به‌تبع این دانشجویان ضعیف‌تری جذب این‌گونه رشته‌ها می‌شوند و تحصیل می‌کنند و به‌عبارتی باعث می‌شود جریان جذب دانشجو هم تغییر پیدا کند)، مدیریت دانشگاه (مصاحبه‌شونده ۲: ... این باعث می‌شود که انگیزه را در آن آدم‌های توانمند از بین ببریم. حتی در دادن پست به افراد در دانشگاه، نگاه‌ها سیاسی است نه براساس توانمندی فرد. همچنین مصاحبه‌شونده ۱۰: ... و می‌تواند اثر منفی روی مدیریت بگذارد)، فرایند یاددهی- یادگیری (مصاحبه‌شونده ۷: ... وقتی دانشجوی ما دغدغه تغذیه داشته باشد در کلاس یادگیری برای او غیرممکن می‌شود و یا وقتی استاد ما دغدغه مخارج زندگی‌اش را دارد نمی‌تواند آموزش با کیفیت ارائه دهد)، بازتولید نابرابری و بی‌عدالتی (مصاحبه‌شونده ۹: ... این رفتارها منجر به بازتولید نابرابری و بی‌عدالتی و شکاف طبقاتی در آموزش عالی می‌شود)، افت توسعه علمی (مصاحبه‌شونده ۵: ... مهم‌ترین موضوع افت توسعه علمی است یا همان افت رشد توسعه علمی است)، عدم اجرای برنامه‌ها (مصاحبه‌شونده شماره ۶: ... بودجه صرف فعالیت‌هایی می‌شود که جزء اولویت‌ها نبوده و همین موضوع باعث عدم اجرای اقدامات در یک حوزه کلیدی و حساس شده است که در حوزه آموزش عالی کشور بسیار به چشم می‌خورد)، عدم پاسخگویی به نیازهای اجتماع (مصاحبه‌شونده ۴: ... به آن اهدافی که در اسناد بالادستی اشاره شده نمی‌رسیم. بر روی کارکرد اجتماعی حوزه آموزش عالی هم اثر می‌گذارد، یعنی کاهش جرایم)، عدم‌تحقق سیاست‌های کلان (مصاحبه‌شونده ۴: ... همچنین عدم‌تحقق آن سیاست‌های کلانی که برای آموزش عالی در نظر گرفتن را به‌دنبال دارد، و عدم‌تحقق آن رتبه اول منطقه که در نقشه جامع علمی در نظر گرفته شده را هم به‌دنبال دارد).

رفتارهای سیاسی که توسط افراد و گروه‌ها در بودجه حوزه آموزش عالی اتفاق می‌افتد علاوه بر مواردی که ذکر شد در بودجه‌ریزی علم و فناوری، رقابت سالم و پیگیری منافع شخصی اثرگذار است. این پیامدها سبب می‌شوند منافع جمعی مورد غفلت واقع شده که پرورش سرمایه‌های انسانی و به‌تبع آن رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مؤید این ادعا گفته‌های مصاحبه‌شوندگان است: مصاحبه‌شونده ۵: ...اثر می‌گذارد دیگر یعنی آن گرایش‌ها و منش‌های سیاسی که حاکم می‌شود اثر می‌گذارد بر بودجه‌ریزی علم و فناوری و دانش. مصاحبه‌شونده ۲: ... اولاً که انگیزه را در بین همه از بین می‌برد. نگاه کنید وقتی رقابت سالم عملاً حذف شود، نیروهای ناکارآمد در رأس کار می‌آیند. مصاحبه‌شونده ۳: ... با توجه به اینکه ما چهارچوب رفتار سیاسی هم نداریم، یعنی درواقع منافع شخصی در این داستان دنبال می‌شود، آن‌موقع به‌صورت محسوس ممکن است پژوهش‌هایی تعریف شود که نتایج‌اش برای تصمیم‌گیری‌ها اصلاً نیاز نباشد، یا رشته‌هایی استمرار پیدا کند که هیچ نیازی به استمرار آنها در جامعه احساس نشود.

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف کسب فهم عمیق درباره رفتارهای سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران انجام گرفت و دیدگاه مصاحبه‌شوندگان مشارکت‌کننده در پژوهش از تنوع نسبی برخوردار بود و به ابعاد گوناگونی ارتباط داشت. یافته‌ها نشان داد که مصاحبه‌شوندگان فهم جامعی از موضوع داشتند و برخلاف پژوهش‌های پیشین ذکر شده مانند بویکس (۱۹۹۷)، تاندبرگ (۲۰۰۸)، امیری و همکاران (۲۰۱۰)، تاندبرگ (۲۰۱۰)، هیسلوپ مارجیسون و لئونارد (۲۰۱۲)، اِلبصیر و صدیقی (۲۰۱۹)، جلیلی و همکاران (۲۰۱۹) و بروان (۲۰۲۴) دچار یک‌سویه‌نگری و موضوعات کلیشه‌ای نبود. شرکت‌کنندگان در پژوهش طیف گسترده‌ای از ویژگی‌ها ازجمله رفتاری، ساختاری، ماهیتی، فردی، گروهی و سازمانی را برای توصیف رفتار سیاسی به‌کار بردند.

نتایج به‌دست آمده از پژوهش حاضر با نتایج پژوهش انجام شده توسط تاندبرگ (۲۰۰۸) همخوانی دارد. مصاحبه‌شوندگان بر این موضوع تأکید داشتند که فرایند بودجه‌ریزی یک فرایند سیاسی است و به‌عبارتی، طبیعت بودجه‌ریزی با سیاست درآمیخته است و جدای از آن نیست؛ همچنین، روشی که به‌عنوان یافته در پژوهش پیش‌گفته به آن اشاره شده است (دادوستد)، تحت عنوان امتیازگیری توسط مشارکت‌کنندگان در پژوهش نیز ذکر شده است. مصاحبه‌شوندگان علاوه بر امتیازگیری به جنبه‌های رفتاری، ساختاری و ماهیتی رفتار سیاسی که شامل بهره‌برداری، شبکه‌سازی، سیاه‌نمایی، لابی‌گری و

رفتارهای لمپهنی و منفعت‌طلبانه می‌شود، نیز توجه داشتند. شرکت‌کنندگان در پژوهش به گروه‌های فشار در بودجه‌ریزی آموزش عالی اذعان داشتند که از این منظر، پژوهش حاضر با نتایج پژوهش تاندبرگ (۲۰۱۰) هم‌راستا است. اعضای نمونه پژوهش کنونی حاکمیت و افراد را هم به‌عنوان عوامل اثرگذار در بودجه‌ریزی حوزه آموزش عالی بیان کردند که از این حیث پژوهش حاضر با پژوهش اشاره شده متفاوت است. از منظر مصاحبه‌شوندگان افراد با علایق فردی و منطقه‌ای، فرایند بودجه‌ریزی آموزش عالی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. همچنین؛ حاکمیت به‌عنوان یک عامل محوری با اشاره به اوضاع اقتصادی، دولت، مجلس و سازمان برنامه و بودجه ازجمله موارد مهم و اثرگذار فرض شده بود.

ایدئولوژی دارای جنبه فردی و گروهی است که پژوهش هیسلوپ مارجیسون و لئونارد (۲۰۱۲) این موضوع را در صِبغه اقتصادی آن مورد تأیید قرار داده است. پژوهش کنونی به این جهت که مصاحبه‌شوندگان دانشگاه ایرانی را یک ایدئولوژی‌زده دانسته‌اند و این ایدئولوژی‌زدگی را از ویژگی‌های آن برشمردند که در آن پایگاه اجتماعی افراد و داشته‌ها، پنداشته‌ها و گرایش‌های آنان را در شکل‌گیری رفتار سیاسی مؤثر دانستند و از این حیث با پژوهش اشاره شده همخوانی دارد.

فضای کشور و نوع نگاهی که نسبت به آموزش عالی وجود دارد، ازجمله عواملی است که منشأ رفتار سیاسی است و این موضوع وابسته به این است که اولویت‌های کشور و دولت و به‌طورکلی منافع (چه به‌صورت محلی و گروهی و چه به‌صورت ملی) به چه سمت‌وسویی گرایش دارد. از این حیث پژوهش حاضر با نتایج پژوهش البصیر و صدیقی (۲۰۱۹) که تأمین مالی آموزش عالی از طریق دولت را منوط به تحقق اهداف سیاسی می‌داند، همسو است.

روش‌هایی مانند چانه‌زنی، مذاکره و تعامل توسط پژوهش‌های قبلی؛ امیری و همکاران (۲۰۱۰) و جلیلی و همکاران (۲۰۱۹) مورد اشاره واقع شده است که در پژوهش حاضر نیز مصاحبه‌شوندگان ضمن اذعان مجدد به روش‌های ذکر شده، موارد همچون دانش، پنداشته‌ها و گرایش‌های افراد را مهم تلقی نمودند.

با توجه به اینکه در مطالعه کنونی، اعضای نمونه معتقد بودند که تقسیم‌بندی اصلاح‌طلب-اصول‌گرا صحت ندارد و یا به‌عبارتی جناح یا حزب خاصی در بودجه‌ریزی آموزش عالی دخالت ندارد، از این لحاظ یافته‌ها با پژوهش بروان (۲۰۲۴) که اظهار داشته حمایت طولانی‌مدت از آموزش عالی بیش از ارتقای یک حزب سیاسی است، همخوانی دارد و همچنین؛ از سوی‌دیگر با پژوهش بویکس (۱۹۹۷) که اذعان داشته پس از به قدرت رسیدن دولت‌های راست‌گرا هزینه آموزش عالی افزایش می‌یابد که به نفع قشر ثروتمند اجتماع است، هم‌راستا نیست.

با بررسی محتوای مصاحبه‌های انجام شده، چند نکته به‌عنوان نکات کلیدی برای کاهش رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی مورد توجه مصاحبه‌شوندگان قرار گرفته است. حذف رفتار سیاسی با توجه به ماهیت فرایند بودجه و بودجه‌ریزی، اجتناب‌ناپذیر است. ازاین‌رو، می‌طلبد که چهارچوبی مشخص و مدون برای رفتار سیاسی در حوزه بودجه‌ریزی به مفهوم عام و حوزه آموزش عالی به‌طورخاص، تعریف شود به‌نحوی‌که حداقل‌های در نظر گرفته شده در اسناد بالادستی و قانون بودجه تأمین و ضمانت اجرایی برای آن لحاظ شود.

مالیه آموزش عالی موضوع مهمی است که می‌بایستی در کانون توجه قرار گیرد. منطقی به نظر می‌رسد اگر سازمان برنامه و بودجه و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (در سطح ستاد و دانشگاه‌ها) از فارغ‌التحصیلان و متخصصان اقتصاد آموزش عالی استفاده نمایند. تغییر سازوکار تأمین مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی امری اجتناب‌ناپذیر است. تا زمانی که دانشگاه‌های ما به لحاظ مالی به دولت وابسته باشند، مطمئناً گروه‌ها و افراد ذی‌نفوذ برای پیشبرد اهداف سیاسی خود، در امور مالی که پاشنه آشیل دانشگاه است، مداخله می‌نمایند تا از این طریق مؤسسات آموزش عالی را اهداف سیاسی خود همراه کنند. حرکت مؤسسات آموزش عالی به سمت نسل سوم دانشگاه‌ها (دانشگاه‌های کارآفرین)، زمینه‌ساز استقلال مالی دانشگاه‌ها و یا حداقل کاهش وابستگی مالی آنها به دولت می‌شود و زمینه رقابت سالم و مؤثر که درنهایت کارایی درونی و بیرونی آموزش عالی را به‌دنبال دارد، فراهم می‌نماید.

در شرایط کنونی در دسترس‌ترین روش ممکن برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی حوزه آموزش عالی کشور، اصلاح شیوه تخصیص منابع مالی از طریق حذف روش نهاده‌محور و جایگزینی آن با روش یا رویکرد بودجه‌ریزی ستانده‌محور یا عملکردمحور است. در این رویکرد می‌بایستی بر ستانده‌ها یا بروندادهای آموزشی مانند یادگیری باکیفیت تمرکز شود. با استفاده از این شیوه می‌توان دانشگاه‌ها را در قبال منابع تخصیصی پاسخگو نمود. این نوع بودجه‌ریزی با پیوند دادن عملیات و اقدامات دانشگاه‌ها به بودجه، شفافیت، اثربخشی و کارایی را تا حد ممکن افزایش داده و باعث صرفه‌جویی اقتصادی می‌شود. یکی از مواردی که دراین‌راستا می‌تواند یاری‌رسان باشد، تشکیل شورای عالی سیاست‌گذاری بودجه در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین در سطح دانشگاه‌ها است که در آن نسبت به تدوین نظام جامع بودجه‌ریزی اقدام شود. ایجاد یک قانون واحد در زمینه بودجه‌ریزی ضروری می‌نماید. در زمینه بودجه‌ریزی قوانین متعددی از قبیل قانون برنامه و بودجه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قانون محاسبات عمومی وجود دارد. بودجه به معنی یک فرایند و

مفاهیم مختلفی که آن وجود دارد و همچنین؛ افرادی که به‌عنوان ذینفعان در این فرایند درگیر هستند، قانونی به این مفهوم نداریم. از سوی‌دیگر با راه‌اندازی سامانه جامعی که بتوان هزینه‌کرد دانشگاه‌ها را رصد کرد، ابزاری فراهم می‌گردد که اقدامات و فعالیت‌ها در جهت بودجه تخصیصی سمت‌وسو می‌یابد. موضوعی که دولت باید به آن توجه نماید، بحث شفافیت بودجه است. زمانی که بودجه به‌صورت شفاف به مجلس ارائه شود، امکان دخالت در آن به حداقل ممکن کاهش می‌یابد. به‌عبارتی، زمانی که بودجه مبتنی بر منطق فنی و کارشناسی باشد، دخالت‌های سیاسی را به میزان قابل‌توجهی کاهش می‌دهد.

پژوهش حاضر با محدودیت‌هایی از قبیل کمبود ادبیات نظری و پژوهش‌های تجربی مرتبط و همچنین؛ عدم‌مشارکت برخی از اعضای جامعه پژوهش در مصاحبه به‌سبب عنوان پژوهش، مواجه بود. با تکیه بر مصاحبه‌های صورت‌گرفته با اعضای نمونه و تحلیل متن مصاحبه‌ها، پیشنهاد می‌گردد: اثر رفتار سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی بر کارایی درونی و بیرونی دانشگاه‌ها در کشور مورد پژوهش قرار گیرد.

تشکر و قدردانی (اظهاریه)

از مشارکت‌کنندگان که ما را در انجام این پژوهش همراهی نمودند، کمال قدردانی و سپاسگزاری را داریم.

منابع

الف) انگلیسی

Amiri, M. , Moghimi, S. M. & Ghorbani, F. (2010). Challenges, Problems, and Guidelines of Budgeting Systems in Higher Education, case study: "University of Tehran". *Accounting and Auditing Review*, 17(1), 3-16. [In Persian] https://doi.org/20.1001.1.26458020.1389.17.1.1.3

Altbach, P. G. (2009). One-third of the globe: The future of higher education in China and India. *Journal of Prospects*, 39(1), 11-31. https://link.springer.com/article/10.1007/s11125-009-9106-1

Azar, A. and Amirkhani, T. (2017). Black Hole of Budgeting in Public Budgeting System of Iran. *Journal of Public Administration*, 8(4), 571-590. [In Persian] https://doi.org/10.22059/jipa.2017.62177

Baldridge, V. (1971). Models of University Governance: Bureaucratic, Collegial, and Political. Issue 77 of Research and development memorandum, Stanford Center for Research and Development in Teaching.

Baumgartner, F. & Jones, B. (1993) Agendas and Instability in American Politics. The University of Chicago Press, Chicago.
Boix, C. (1997). Political parties and the supply side of the economy: the provision of physical capital in advanced economies. *American Journal of Political Science*, 814-845. https://www.jstor.org/stable/2111676
Bonaccorsi & C. Daraio (Eds.), Universities and strategic knowledge creation. Specialization and performance in Europe (pp. 3–30). Cheltenham: *Edwar Elgar*. https://www.jstor.org/stable/24232591
Brown, P. S. (2024). Political Ideology as Determinative of Higher Education Funding: Exploring the Distinctions Between Community College and University Funding Under Differing Political Regimes (Doctoral dissertation, University of South Dakota).
Dar, L., & Lee, D. W. (2013). Partisanship, political polarization, and state higher education budget outcomes. *Journal of Higher Education*, 85(4), 468-496. https://doi.org/10.1353/jhe.2014.0023
Elbasir, A., & Siddiqui, K. (2018). Higher education, funding, polices and politics: A critical review. *Journal of Social and Administrative Sciences*, 5(2), 152-167. https://doi.org/10.1453/jsas.v5i2.1703
Entezari,Y. (2023). Analysis of Funding Performance of Public Universities. *Quarterly Journal of Research and Planning in Higher Education*, 16(3), 1-21. [In Persian]
Entezari,Y. and Gharun,M. (2015). Rationality and performance of government on financing higher education in Iran. *Higher Education Letter*, 8(29),11-38.
Ezzamel, M. (1994). Organizational change and accounting: understanding the budgeting system in its organizational context. *Organization studies*, 15(2), 213-240. https://doi.org/10.1177/017084069401500203
Gholizadeh,M. H. & Kohanrooz,A. (2023). Operational budgeting requirements in Iran's higher education system. *Quarterly Journal of Research and Planning in Higher Education*, 21(1), 39-59. [In Persian]
Gill, A., Biger, N. & Mathur, N. (2011) The Effect of Capital Structure on Profitability: Evidence from the United States. *International Journal of Management*, 28, 3.
Gornitzka, Å. (1999). Governmental policies and organizational change in higher education. *Journal of Higher education*, 38(1), 5-31. https://www.researchgate.net/publication/329810691
Hyslop-Margison, E.J., & Leonard, H.A. (2012). Post neo-liberalism and the humanities: What the repressive state apparatus means for universities. *Canadian Journal of Higher Education*, 42(2), 1-12. https://doi.org/10.47678/cjhe.v42i2.183579
Jalali Aliabadi, F. & Mashayekhi, B. (2017). Analysis on the Role of University Budgeters in Iran, Using Wildavsky's Budgetary Roles. *Journal of Health Accounting*, 6(1), 1-24. [In Persian] https://doi.org/10.30476/jha.2017.39330
Jalali Aliabadi, F., Mashayekhi, B., & Gal, G. (2019). Budget preparers' perceptions and performance-based budgeting implementation: The case of Iranian public universities and research institutes. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 137-156. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2018-0037
Jarzabkowski, P. (2002). Centralised or decentralised? The strategic implications of resource allocation models. *Journal of Higher Education Quarterly*, 56(1), 5-32. https://doi.org/10.1111/1468-2273.00200
Jongbloed, B. (2007). Creating public-private dynamics in higher education funding. A

discussion of three options. *Public-private dynamics in higher education: Expectations, developments and outcomes*, 113-138. https://doi.org/10.14361/9783839407523-005

Khezri, M. (2011). The Political Economy of Rent-Seeking in Iran Government Budgeting. (e71). *Research Letter of Political Science*, 3(4), 39-72. [In Persian]

Kivistö, J. (2008). An assessment of agency theory as a framework for the government–university relationship. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 30(4), 339-350. https://doi.org/10.1080/13600800802383018

Lepori, B., Usher, J., & Montauti, M. (2013). Budgetary allocation and organizational characteristics of higher education institutions: a review of existing studies and a framework for future research. *Journal of Higher Education*, 65, 59-78. https://doi.org/10.1080/12294659.2024.2377874

Lergetporer, P., & Woessmann, l. (2019). The political economy of higher education finance: how information and design affect public preferences for tuition. https://hdl.handle.net/10419/196673

Lopez Gonzales, M. J. (2006). Towards decentralized and goal-oriented models of institutional resource allocation: The Spanish case. *Journal of Higher Education*, 51(4), 589–617.https://www.jstor.org/stable/29734997

Monajemzadeh,S. S. , Nadery,A. , Graei Nejad,G. & Poor Rostami,N. (2019). Analysis and Evaluation of Financial Development Policies of the university based on national higher education documents. *Majlis and Rahbord*, 26(98), 5-39. [In Persian]

Naderi,A. (2023). Performance-Based Resource Allocation in Higher Education: A Black Box Containing the Paradox of Increasing Efficiency and Decreasing Productivity. *Quarterly Journal of Research and Planning in Higher Education*, 26(3), 1-18. [In Persian]

Naderi, A., Kharazi, K., Entezari, Y., & Mahjoob Eshratabadi, H. (2013). Mechanisms of resource provision and allocation in higher education. *Journal of Human Resource Management*, 3(4), 91-120. [In Persian]

Nicholson-Crotty, J., & Meier, K. J. (2003). Politics, structure, and public policy: The case of higher education. *Educational Policy*, 17(1), 80-97. https://doi.org/10.1177/0895904802239287

Ostrem, J. (2002). The legislative politics of higher education governance reform: The creation of the Minnesota state colleges and universities system (Unpublished doctoral disseration). Minneapolis: University of Minnesota.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1974). Organizational decision making as a political process: The case of a university budget. *Administrative Science Quarterly*, 19(4), 135–151. https://doi.org/10.2307/258047

Rodden, K. A. (2017). At the intersection of politics and higher education: policy, power, and governing boards in Oklahoma (Doctoral dissertation, East Tennessee State University).

Pusser, B. (2003). Beyond Baldridge: Extending the political model of higher education and governance. Educational Policy, 17(1), 121-140.

Sangiumvibool, P., & Chonglerttham. (2016). Performance-based budgeting for continuing and lifelong education services: The Thai higher education perspective. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 39(1), 1-17. https://doi.org/10.1080/1360080X.2016.1211977

Sardarnia, K. (2017). A Critical Analysis of Iran's Higher Education System from a National Security Perspective. *Epistemological studies in Islamic University*, 21(71),197-216. [In Persian]

Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Tandberg, D. (2008). The Politics of State Higher Education Funding. *Journal of Higher Education in Review*, 5, 1-36. https://www.researchgate.net/publication/232250969

Tandberg, D. (2010). Politics, interest groups, and state funding of public higher education. *Journal Research in Higher Education*, 51(5), 416-450. https://doi.org/10.1007/s11162-010-9164-5

Tonn, J. C. (1978). Political behavior in higher education budgeting. *Journal of Higher Education*, 49(6), 575-587. https://doi.org/10.1016/0309-586X(84)90018-9

ب) فارسی

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). شناسایی مصادیق تعارض منافع درون‌بخشی نظام آموزش عالی، تحقیقات و فناوری و ارائه پیشنهادهای سیاستی و قانونی برای مواجهه با آن. دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری)، زمستان ۱۴۰۲: شماره مسلسل ۱۸۷۴۵، کد موضوعی ۲۷۰.

مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی (۱۳۹۳). آینده مالیه آموزش عالی. میز آینده‌پژوهی آموزش عالی ایران، گزارش شماره ۶، ۵۴-۱.

نادری، ابوالقاسم (۱۳۸۹). مالیه آموزش. تهران: دانشگاه تهران.

نحوه ارجاع به مقاله:

حاتمی گروسی، جعفر؛ عزیزی، نعمت‌اله و شیربگی، ناصر (۱۴۰۴). رفتارهای سیاسی در بودجه‌ریزی آموزش عالی ایران (تأملی بر ابعاد، بسترها، پیامدها و راهکارها). *پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی*، ۳۰(۲)، ۱۵۷-۱۲۱.

Hatami Garousi, J., Azizi , N. & Shirbagi, N. (2025). Political Behaviors in Iran's Higher Education Budgeting (Reflection on Dimensions, Bases, Consequences and Solutions). *Economic and Planning Research*, 30(2). 121-157.
DOI: https://doi.org/10.52547/eprj.30.2.121

Copyrights:
Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Planning and Budgeting. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (http://Creativecommons.org/licenses/by/4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.