

کنترل دولتی آموزش عالی در جمهوری اسلامی ایران

نویسنده: دکتر ح. رحمان سرشت

(دانشیار سیاستهای بازرگانی و مدیریت راهبردی

دانشگاه علامه طباطبائی)

مترجم: داوود حاتمی

چکیده

در پهنه گیتی، تلاش بسیاری برای تأمین آموزش صرف می شود. انتظار می رود به چالشهایی که بر اثر دگرگونیهایی که همه جنبه های زندگی اجتماعی و فردی ما را فراگرفته و آموزش عالی را تحت تأثیر قراردادده پاسخ داده شود. مدیریت، کیفیت و کنترل در آموزش عالی در صدر فهرست موضوعاتی که توجه بسیاری را به خود جلب کرده اند، قرارداداشته اند. در هماهنگی با این جریان، مقاله حاضر کشف الگوی کنترل آموزش عالی در ایران را وجهه همت قرار می دهد. الگوهایی را که دولت برای کنترل مؤسسات آموزش عالی دولتی به کار گرفته در چارچوب مفاهیمی که گروه استن (Aston Group) عرضه کرده است ارزیابی می شود.

این مطالعه معلوم می سازد که دستگاه کنترلی که میان دیوانسالاری کارمندی و دیوانسالاری کامل درنوسان بوده، به زیان کارکرد مؤثر مؤسسات آموزش عالی دولتی انجامیده است. مقاله گوشزد می کند که بهره گیری کامل از نیروهای بالقوه نهفته در این

مؤسسات، مستلزم تجدید نظری فوری، اما کارآمد، در نظام کنترلی است که تا به امروز بر آموزش عالی ایران حاکم بوده است.

دیباچه

چنین می‌نماید که دگرگونیهای جهانی - از جمله در زمینه‌های جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فن‌آوری - بر همه جوانب زندگانی فردی و اجتماعی ما تأثیر نهاده است. آموزش، به طور اعم، و آموزش عالی به طور اخص نیز تأثیرهایی پذیرفته‌اند. مجموعه‌ای کامل از عواملی که، به ظاهر، جهان علم (Academic) را هم اینک و در آینده‌ای نزدیک به چالش فرامی‌خوانند در نشستهای متعدد، سمینارها، پژوهشها و مقالات و مدارک مربوط به سیاستگذاری در سطوح داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی مورد مطالعه و دقت نظر قرار گرفته است. انجمن بین‌المللی دانشگاهها، شاید حتی فعالتر از گذشته، با شرکت علمی الزوئیر (Elsevier) در انتشار پژوهشهایی در مورد ابعاد متعدد آموزش عالی در قالب مجموعه‌ای هفت جلدی مشارکت کرده است (برای مثال، نگاه کنید به: Revitalizing Higher Education: «احیای آموزش عالی»، ویراسته Salmi, Verspoor, ۱۹۹۴).

رشد تقاضای اجتماعی مؤثر برای آموزش عالی در میان بیشتر ملتها، چنانکه ساخاروپولوس (۱۹۹۱) نشان داده، با تحمیل هزینه‌های سنگین بر بودجه دولتی، تمرکز بر مدیریت، نظارت و پاسخگوی آموزش عالی را توجیه نموده است. هدف این مقاله کشف چگونگی کنترل آموزش عالی در جمهوری اسلامی ایران است و، در این راه، کنترل آموزش عالی در ایران عمدتاً از منظر تاریخی آن مطالعه می‌شود. در پایان، سازگاری نظام کنترل کنونی با ماهیت مؤسسات علمی را بازبینی خواهد شد.

چارچوب نظری

ون وگهت (Vught) (۱۹۴۴) با بررسی مطالعات عدیده نویسندگان مختلف در مورد نظامهای آموزش عالی در جهان (از جمله، Graff and Van Furth, 1978; and Clark, 1983) میان دو راهبردی که دولتها در هدایت آموزش عالی خود به کار می‌گیرند، تمییز قایل می‌شود. وی این دو راهبرد را «الگوی کنترل دولتی» و «الگوی نظارت دولتی» نامیده است.

الگوی کنترل نخست به «برنامه‌ریزی عقلانی و کنترل» مربوط می‌گردد. وَن وگهت با اشاره به انتقاد لیندبلوم (Lindblom) از برنامه‌ریزی و کنترل عقلانی (۱۹۵۹؛ ۱۹۶۵؛ بریبروک و لیندبلوم، ۱۹۷۰) - که آن را نه تنها بر فرضهای نگرش عقلایی‌گرا (Rationalist)ی تصمیم‌گیری استوار می‌داند، بلکه معتقد است از این دیدگاه فرآیند تصمیم‌گیری متمرکز گزینش واقعی یک پدیده و حتی اجرای عملی اجرای سیاستهای متخذه را تحت کنترل قرار می‌دهد - اظهار می‌دارد که این الگو در کشورهای به لحاظ صنعتی پیشرفته و روبه پیشرفت کاربرد گسترده‌ای دارد. مثلاً وزارت آموزش و پرورش کشور فرانسه «شرایط دسترسی به آموزش عالی، برنامه درسی، شرایط اخذ مدرک، نظامهای امتحانات، نصب و دستمزد کادر علمی، و غیره را» تنظیم می‌کند. این نوع کنترل آموزش عالی را می‌توان در کشورهایی چون ترینیداد و تونس به عنوان تنها دو نمونه از نظامهایی که با این شیوه کنترل می‌شوند، یافت.

صورت دوم کنترل، همانا الگوی نظارت دولتی است. دولت با استفاده از این الگو، نفوذ خود را بر آموزش عالی مربوط را در کمترین حد خود نگاه می‌دارد. به دانشگاههای پیرو این الگو اجازه داده می‌شود تا خود در مورد پذیرش، برنامه‌های درسی، و پرداخت دستمزد به هیأت علمی خود تصمیم بگیرند. وَن وگهت (۱۹۹۴؛ ۳۳۲)، به نقل از کلارک (۱۹۸۳)، اظهار می‌دارد که ایالات متحده آمریکا و بریتانیا از این الگو استفاده کرده‌اند، اما محدودیتهای بودجه‌ای دهه‌های گذشته در بریتانیا بدانجا انجامیده است که این کشور «خصوصی‌سازی» آموزش عالی را مد نظر قرار دهد. هر قدر برنامه خصوصی‌سازی عملی‌تر شود، جنبه‌های تازه‌تری را می‌توان در الگوی نظارت دولتی معرفی نمود.

وَن وگهت و کسانی که مفهوم و کنترل آموزش عالی را بر حسب کنترل به اضافه الگوهای نظارت دولتی مطرح ساخته‌اند، چهارچوب نظری مفصلی را که بتوان در آن ابعاد نظامهای کنترل آموزش عالی مورد استفاده در کشورهای مختلف را به طور عمیق تحلیل کرد، عرضه نمی‌دارند. هر چند که از چهارچوبهای مفصل‌تر دیگری (مانند «GIPP» ارایه شده توسط استوفلیم / Stufflebeam، ۱۹۷۱) می‌توان برای این منظور بهره جست یا از آن اقتباس کرد، اما تعمیم دو الگوی وَن وگهت می‌تواند بررسی و درک این الگوها را سهل‌تر کند.

چنانکه در بالا گفتیم، وَن وگهت الگوی کنترل دولتی را با تصمیم‌گیری عقلانی و

تمرکز، و الگوی نظارت دولتی را با آزادی عمل در بخش مؤسسات آموزش عالی پیوند داده‌است. افزون بر اینها، این نویسنده به‌طور ضمنی بیان می‌دارد که اگر دولت بویژه از نظر مالی (همچون مورد بریتانیا) در تنگنا قرارگیرد، ممکن است این امکان پدید آید که کانون کنترل از محدوده دولت به عامه مردم یا از ذی‌نفعان بسیار سیاسی‌گرا و اداری‌گرا به ذی‌علاقه‌های جامعه‌گرا و اقتصادگراتر آموزش عالی انتقال یابد. چنانچه فرصتهای ضمنی نهفته در پس این بیان دربارهٔ سوگیریهای دولتها و جوامع را مفروض بینگاریم، می‌توانیم از جایگزینی برای الگوی کنترل و ن‌ت استفاده کنیم. این جایگزین آن الگوها را نیز پوشش می‌دهد.

بنابر باور گروه استن (۱۹۷۶)، تمرکز (Centralization) به مرکزیت بخشیدن و تجمع قدرت در یک کانون مربوط است، و تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی بخردانه را می‌توان به شکل و قالب‌مندی (Formalization) و ساختارمندی فعالیتها مربوط ساخت. از یک سو، ممکن است تمرکز شدید یا کم با تشکل یا رسمی شدن بالا برای پدید آوردن (۱) دیوانسالاری کامل یا (۲) گردش کاری یا کارکردن تلفیق گردد، و از سوی دیگر، تمرکز شدید یا اندک ممکن است با تشکل با قالب‌مندی کم بیامیزد تا دیوانسالاری (۳) کارگری / کارمندی یا (۴) غیردیوانسالاری را پدید آورد. آرایه دو در دوی زیر نتایج حاصل از ترکیب دو مفهوم مورد بحث را در قالب چهارنوع دیوانسالاری بازگویی کند. شرکتهای بزرگ، سازمانهای خدمات عمومی، واحدهای کوچک موجود در گروههای خصوصی بزرگ یا عمومی، و شرکتهای کوچکتر دارای مالکیت فردی، به ترتیب نمونه‌هایی از دیوانسالاریهای گردش کار، کارگری/کارمندی کامل، یا غیردیوانسالاری هستند.

پایین بالا

دیوانسالاری تمام	دیوانسالاری کارگری-کارمندی
دیوانسالاری گردش کار	غیردیوانسالاریها

بالا

پایین

تمرکز
قدرت

ساختار فعالیتها (قالب‌مندی)

سنخ‌شناسی دیوانسالاری پیشگفته به طور تلویحی بیان می‌دارد که هر نوع دیوانسالاری با وابستگی و بزرگی هر واحد مستقل سازمانی سروکار دارد، یعنی هر واحد کاملاً وابسته کوچک می‌تواند یک دیوانسالاری کامل باشد، درحالی که هر شرکت مستقل کوچک ممکن است نشانگر یک غیردیوانسالاری باشد. اما یک گروه وابسته و گروه‌های غیروابسته بزرگ ممکن است به ترتیب دیوانسالاریهای کارگری / کارمندی و گردش کاری باشند.

اکنون با نگرش به امر کنترل، تمرکز، دیوانسالاری به عنوان وسیله هدایت مؤثر، از منظر وابستگی منابع، به گونه‌ای که فیفروسالانسیک (Pfeffer and Salancik, 1978) اظهار داشته‌اند، و از دید ذی‌نفع‌های سازمان (Stake holders)، چنانکه نویسندگان اخیر مطرح ساخته‌اند (برای مثال نگاه کنید به Donaldson & Preston, 1995)، می‌توان به ابزارهای موثقت‌تری برای تشریح ویژگیهای نظامها یا الگوهای که دولتها از آنها برای کنترل آموزش عالی خود بهره می‌جویند، دست یافت. ما نیز برای تجزیه و تحلیل نظام کنترل دولتی آموزش عالی از همین چارچوب بهره خواهیم گرفت و در خواهیم یافت که کنترل آموزش عالی دولتی عمدتاً در اختیار دیوانسالاری کارمندی - کارگری یا دیوانسالاری تمام - که می‌توانند مانعی برای شکوفایی و بالندگی نظامهای آموزشی باشند - بوده است.

ساختار آموزش عالی در ایران

این ساختار دگرگونی‌هایی چند را از سرگذرانده است. شایان توجه‌ترین آنها مربوط به چند سال قبل و سالهای پس از انقلاب شکوهمند اسلامی است.

دوره پیش از انقلاب

دوره پیش از انقلاب رامی‌توان به دو دوره‌ای - که بسادگی از هم قابل تفکیک نیستند - تقسیم کرد و تنها از یک زاویه بدانها نگریست. می‌توان چنین در نظر گرفت که دوره نخست با تأسیس نخستین مدرسه آموزش جدید به سال ۱۲۲۷/۱۸۴۸، با دعوت از چند معلم خارجی برای تدریس به دانشجویانی که به طرز ویژه‌ای از میان کارگزاران بالارته و صاحب‌اعتبار کشور دستچین شده بودند، آغاز شد. بی‌گمان، این مدرسه با شیوه‌ای که

در آغاز در پیش گرفته بود، ادامه نیافت، از آن رو که شمار جمعیت روی به فزونی بود و جنبه‌های دیگر زندگی اجتماعی - مانند سیاست، صنعت، داد و ستد، وامثال اینها - پیچیده‌تر می‌شدند. تقاضای اجتماعی برای آموزش عالی افزایش یافت؛ همچنین بود نیاز به فارغ‌التحصیلان دانشگاهها، که از آنها انتظار می‌رفت تا چرخ صنعت هر دم ماشینی شوند و نیز دستگاه رو به پیچیدگی دولت را بگردانند. در طول این دوره، مدیریت آموزش عالی در چارچوب مرزهای کار وزیران مختلفی که فقط باریکه‌ای از وظایفشان پژوهش و آموزش در سطوح عالی را پوشش می‌داد، قرار می‌گرفت. دانشگاهها، به خصوص اگر کارشان در تقابل با سیاستهای کشور قرار نمی‌گرفت از لحاظ علمی و اداره امور خود آزادی عمل داشتند (نگاه کنید به: رحمان سرشت، ۱۳۷۲/۱۹۹۱).

دوره دوم این عصر با تأسیس شدن وزارتتی که تنها بر امور مربوط به آموزش عالی کشور اشراف داشت، آغاز شد. نبود پژوهشهای واقعاً مورد نیاز و شمار بسنده کادر متخصص و صاحب صلاحیت برای اداره مؤسسات دولتی و خصوصی به عدم کارایی آموزش عالی کشور نسبت داده می‌شدند. این وضع را نتیجه سازمان نیافتگی این حوزه از فعالیت تلقی می‌کردند (برای نمونه‌هایی از این تلقی نگاه کنید به: Baldwin, 1965; Harnack, 1965). گزارشی از یونسکو که در سال ۱۹۶۸ به دست تنی چند از کارشناسان آن سازمان تألیف گردید، نظارت کامل بر آموزش عالی را زیر نظر وزارتتی پیشنهاد می‌کرد که هدایت این نهاد را به تنهایی در چهارچوبی متمرکز در آینده برعهده داشته باشد.

«وزارت علوم» که بعدها «وزارت علوم و آموزش عالی» نام گرفت کمتر به اهدافی که برایش تعیین شده بود، دست یافت. سپس شاه وقت ایران، محمدرضا پهلوی، درسختانی که در یکی از سمینارهای آموزش عالی آن روزگار ایراد کرد، اظهار داشت که آموزش عالی باید ارایه دهنده پژوهشهای نومایه باشد و به تقاضاهای اجتماعی پاسخی مؤثر دهد. وی به طور تلویحی اظهار داشت که این امر باید از طریق تجدید سازمان و استقرار شیوه‌های اداری بهتر، و نیز بهره‌گیری از ابزارهای عینی و بسنده در جذب هیأت علمی و دانشجویان حاصل شود (کیهان بین‌المللی، ۱۰ مه، ۱۹۶۹/۱۳۴۸).

در طول این دوره، که از سال ۱۳۴۷/۱۹۶۸ آغاز گردید و به سال ۱۳۵۸/۱۹۷۹ یعنی

زمان وقوع انقلاب اسلامی انجامید، یک آزمون ورود به آموزش عالی در سطح کشور گذارده شد؛ گام‌هایی برای ارزیابی شماری از دانشگاه‌های برداشته شد؛ و تصمیم‌هایی برای صدور مجوز برای آن دسته از کسانی که می‌خواستند در دانشگاه‌ها تدریس کنند، اتخاذ گردید. هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها، که شاه وظیفه کمک به وزارت علوم و آموزش عالی را به آنها مَحُول کرده بود تا وضع آموزش عالی کشور و موجودیت برخی مؤسسات آموزش عالی را - بهبود بخشند از اعضائی که برای پیروی نکردن از تصمیم‌گیریهی متمرکز از قدرت بالائی برخوردار بودند، تشکیل می‌شدند.

دوره پس از انقلاب

چنانکه گفتیم، نیت سیاستگذاران آموزش عالی کشور آن بود که برای گرفتن تصمیم‌هایی درباره فرآیندهای عمده مؤسسات آموزش عالی - از جمله، جذب دانشجو، هیأت علمی، و بیرون آوردن تخصیص منابع از درون اینها و سپردن آن به وزارتخانه - کانون قدرت را تغییر دهند. اما زمانی که فرآیند انقلاب اسلامی قوت گرفت، آن اندک کاری هم که پیشتر صورت گرفته بود، بی فرجام ماند. از سال ۱۳۵۶ تا ۱۳۶۰، کشور را لجام گسیختگیهای کم سابقه‌ای فراگرفت. در طول این سالها (دوسال پیش از انقلاب و دوسال پس از آن) لایحه‌ای که بشدت حق تصمیم‌گیری هیأت‌های امنا و مدیران ارشد دانشگاه‌ها را محدود می‌کرد و مَصُوبه مجلس نیز بود، به فراموشی سپرده شد. بنابراین، دانشگاه‌های دولتی، کم و بیش، همانند واحدهای خصوصی عمل می‌کردند. دولت موقت کمترین کنترل را بر آنها اعمال می‌کرد.

اما شمار بزرگی از صاحبان مؤسسات و واحدهای دولتی و خصوصی از کشور گریختند تا به اصطلاح خودشان از زیر واری، به زعم آنان، خشن برخی نیروهای موسوم به «انقلابی» فرارکنند. مدیران ارشد چندین دانشگاه در شمار آنها بودند. تصمیم گرفته شد که سازمان‌هایی که فعالیت‌های یکسان و تا اندازه‌ای مثل هم را انجام می‌دادند، درهم ادغام شوند تا بتوان از شمار نسبتاً محدود مدیران یا گردانندگان کاردان و متعهد و شناخته شده حداکثر استفاده را کرد. همچنین باور بر این بود که این ادغامها می‌توانند ایجاد کارآیی کنند که در آن شرایط اقتصادی نیاز بسیاری نیز به آن بود.

پنجاه و چهار مدرسه (که به هیچ دانشگاهی وابسته نبودند)، دانشکده خصوصی

و مستقل دولتی، و نیز دو دانشگاه می‌بایست در دو مرحله ادغام می‌شدند. در مرحله نخست، اینها می‌بایست شش دانشگاه تخصصی را پدید می‌آوردند، و در مرحله دوم بار دیگر ادغام می‌شدند تا یک دانشگاه بزرگ را پدید می‌آوردند. (رحمان سرشت، ۱۳۶۷)

مرحله دوم ادغامها هیچگاه به صورتی که در آغاز برنامه‌ریزی شده بود، به طور کامل انجام نپذیرفت. با این همه، در سال ۱۳۵۹، این ادغامها شمار مؤسسات آموزش عالی را از ۱۸۴ در سال ۱۳۵۸ به حدود ۱۳۰ مؤسسه کاهش بخشیدند. شمار این مؤسسات در سال ۱۳۴۸، ۷۰ مؤسسه بود.

اگر تقریباً همه مؤسسات آموزش عالی کشور را نمی‌بستند، ادغامهای بسیاری از مؤسسات، دست کم در زمان کوتاهی که این کار انجام گرفت، میسر نمی‌شد. اما بویژه جلوی فعالیتهای آموزشی گرفته شد تا برنامه‌هایی برای حصول هدفهای انقلاب فرهنگی در فضائی آرام تنظیم گردد.

هدف انقلاب فرهنگی، جدا از هدفهای دیگر، تحقق آرمانهای انقلاب اسلامی بود. مردم آرمانهای خود را در شعارهای محکم «استقلال، آزادی، جمهوری اسلامی» انعکاس بخشیده بودند. این واقعیت که نزدیک به صد درصد رأی دهندگان واجد شرایط، یعنی در حدود بیست میلیون نفر، به جمهوری اسلامی رأی دادند، بدان معناست که مردم خواستار استقلال و آزادی در سایه اسلام بودند.

مهم‌ترین حوزه‌ای که در صد کسب استقلال بود، نظام آموزش عالی کشور بود. مواد درسی موجود - مانند سیاست، اقتصاد، و جامعه‌شناسی - تقریباً فاقد هرگونه محتوای اسلامی بودند. الهیات، فلسفه، ادبیات فارسی و امثال اینها، که در چند دانشکده کوچک ارایه می‌شدند، موارد مستثنی بودند. تقاضای کشور نیز در محتوای دروس بازتاب نداشت. حجم عمده موضوعات درسی رشته‌های دانشگاهی را نظریه‌های غربی از رده خارج شده تشکیل می‌داد. چند مؤسسه نسبتاً تازه تأسیس دقیقاً از دانشگاههای غربی، بویژه نوع امریکایی آن، الگو گرفته بودند. این کارها، پیش از هر چیز، به معنی پرورش افراد متخصص برای شرکتهای چندملیتی که در ایران فعالیت داشتند، بود. نیازی به گفتن ندارد که حتی مؤسسات قدیمی تر نیز در زمینه‌هایی چون نظام آموزشی، برنامه‌های درسی، استخدام درسی و مانند اینها سخت تحت تأثیر دانشگاههای غربی بودند. (برای

بازبینی این آثار مثلاً نگاه کنید به: Bill، ۱۹۷۲؛ Szyliowicz، ۱۹۷۳؛ Fisher، ۱۹۸۰؛ Yann، Keddie، ۱۹۸۱؛ صدیقی، ۱۹۸۲)

شورائی هفت نفره، موسوم به «شورای انقلاب فرهنگی» تشکیل گردید تا به عنوان یک هیأت قانون‌گذار در مورد موضوعات فرهنگی و آموزش عمل کند. این شورا می‌بایست اولویت را به بازبینی نظام آموزش عالی می‌داد. این شورا، به محض شکل‌گیری، کمیته‌های متعددی پدید آورد که متشکل از چندین عضو هیأت علمی مؤسسات و نیز اعضای بسیار مجرب و صاحب صلاحیت چند وزارتخانه بودند. این کمیته‌ها وظیفه داشتند تا برنامه‌های درسی تازه‌ای برای همه رشته‌های دانشگاهی طراحی کنند به گونه‌ای که هم دربردارنده محتوای اسلامی و هم موضوعات جدید باشد. همچنین می‌بایست برنامه‌هایی برای تجدید سازمان مؤسسات مطرح می‌ساختند و، در عین حال، راه‌هایی برای بالابردن کارآیی و پژوهش می‌یافتند.

وزارت فرهنگ و آموزش عالی (وزارتخانه) باید در پیوند با شورای عالی انقلاب فرهنگی کار کند. همچنین وظیفه دیگر اطمینان از این که برنامه‌های درسی و سیاست‌های جدید به همان گونه‌ای که تدارک دیده شده بودند، به تمامی به اجرا درآیند، رانیز برعهده داشت. بعلاوه باید رابط میان مؤسسات و شورای انقلاب فرهنگی و، در عین حال، هماهنگ کننده فعالیت‌های مؤسسات مذکور و رسیدگی به نیاز آنها به منابع و امکانات باشد.

برای انجام سلسله مسئولیتهای گسترده خود، وزارتخانه احساس کرد که نیاز به قدرت متمرکز دارد. بنابراین، هیأت‌های امنای مؤسسات را، که چنانکه در بالا گفته شد بر اثر عزیمت اعضای شان عملاً منحل شده بودند، از میان برداشت. سپس یک هیأت امنای مرکزی و چند کمیته ویژه در وزارتخانه شکل گرفتند تا وظایف جدیدی را که به وزارتخانه محول شده بود، انجام دهند.

افزون بر این، شورای انقلاب فرهنگی و وزارتخانه (که در اینجا به عنوان سیاستگذاران به آنها اشاره می‌شود) به دانشگاهها اجازه دادند که به دست «شوراهای مدیران» اداره شوند. این شوراها متعاقباً «کمیته‌های بازسازی دانشگاه» نام گرفتند و جایگزین «شوراهای دانشگاه» شدند. کمیته‌های مزبور مرکب از چندتن عضو هیأت علمی و غیر علمی و نماینده دانشجویان بودند و از آن رو تشکیل شدند که، بلافاصله پس

از پیروزی انقلاب، کارهای مؤسسات دانشگاهی را تنظیم و اداره کنند. در این زمان تقریباً همه این سازمانها بدون هیأت سرپرستی بودند. با حضور دانشجویان در شوراهای اداری / سرپرستی، که مرکب از ریسان و معاونان رییس بود، تشکلهای دانشجویی در این زمان به رسمیت شناخته شدند. (باید یادآور شد که پیش از انقلاب، تقریباً هیچ نوع تشکل دانشجویی در دانشگاهها وجود نداشت.) (Bill, ۱۹۷۲).

از نظر دگرگونیهای چشمگیری که مؤسسات می‌بایست از سر می‌گذرانند، چنین احساس می‌شد که آنها برای دست کم پنج سال، فعالیتهای آموزشی خود را از سر نخواهند گرفت. در واقع، به نظر می‌رسید که عقیده عمومی نیز این احساس را تأیید می‌کرد. اما هرچه انقلاب تحکیم بیشتری می‌یافت و کارها سر و سامان بیشتری می‌گرفت، ناشکیبایی افراد نیز برای راه‌اندازی مجدد برنامه‌های درسی بیشتر می‌شد. فشارهای وارده به سرعت به از سرگیری شتاب زده دوره‌های درسی انجامید. با این حال، بیشتر کارهایی که می‌بایست انجام می‌گرفت، انجام پذیرفت و دانشجویان به کلاسهای درس خود بازگشتند تا با دگرگونیها رویاروی شوند. بقیه کارها و ارزیابی از آنچه که انجام پذیرفته بود، به فعالیت مجدد کلاسها موکول شد.

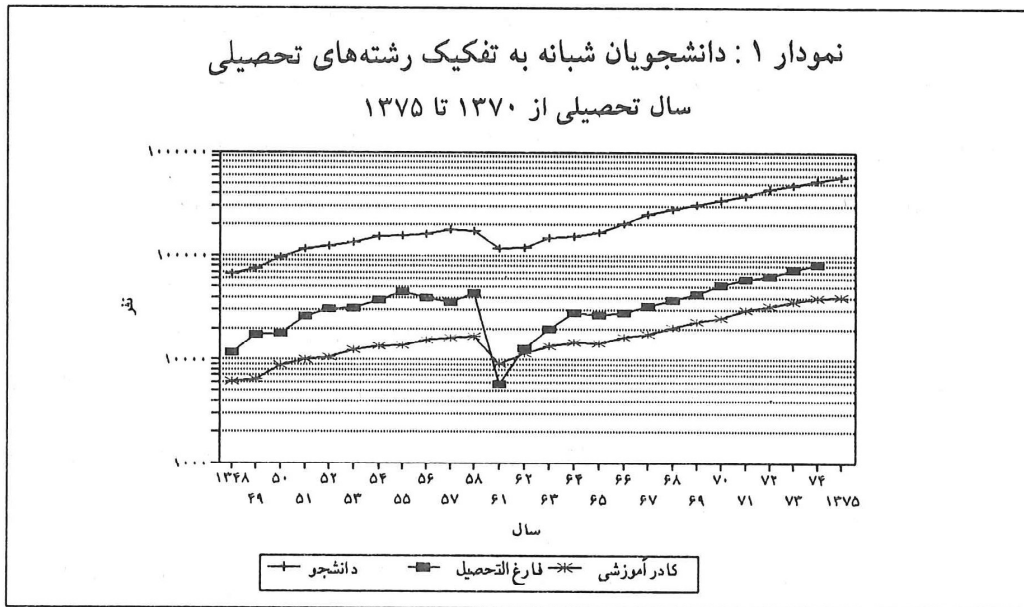
به استثنای مواردی چون تغییرات برنامه‌های درسی، که هیچ قرینه‌ای در سازمانهای دیگر نداشت، جهشهای دیگری همچون تجدید سازمان، دگرگونیها در خط مشی و ساختار تصمیم‌گیری، منحصر به مؤسسات آموزش عالی نبود. تغییرات مشابهی نیز در دیگر مؤسسات - مانند مؤسسات صنعتی و تجاری - در حال شکل‌گیری بود. اینها، مضاف بر توسعه‌های فراموش‌نشده در کشور، گواه آن زمینه کلی بسیار متلاطمی است که سازمان مورد بحث ما در پیش روی خود داشته است.

از ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷ - که جنگ تحمیلی عراق علیه ایران پایان یافت - نظام کنترل‌کننده بر آموزش عالی، بویژه مؤسسات آموزش عالی، به طرز فراینده‌ای متمرکز گردید. دانشگاهها تقریباً هیچ‌گونه آزادی برای تصمیم‌گیری در مورد چنین جنبه‌هایی - که به باور اشبی (Ashby) دانشگاهها باید در تصمیم‌گیری در مورد آنها آزاد باشند (۱۹۹۶) - نداشتند. به اعتقاد اشبی، مؤسسات آموزش عالی باید از این اختیارات برخوردار باشند: آزادی‌گزینش کادر آموزشی و دانشجو، و تعیین شرایطی که براساس آنها در دانشگاهها بمانند؛ آزادی تعیین محتوای دروس و استانداردهای مدارج؛ آزادی در تخصیص بودجه

(درچارچوب مقادیر موجود) برای ردیف مختلف هزینه‌ای (Ashby, ۱۹۴۶: ۲۹۶). از آنچه که شرحش رفت، ممکن است نظام کنترل آموزش عالی بسیار متمرکز نگریسته شود، ولی حقیقت امر این است که بسیار نظام‌مند و متشکل نیز بوده است. درطول دوره مورد بحث، شمار دستورالعمل‌های رسمی‌ای که می‌بایست از آن پیروی می‌شد، فزونی یافت. گذشتن از تشریفات برای استفاده از فرصت مطالعاتی، ارتقا، حضور در سمینارهای خارج از کشور، وامثال اینها آنچنان پیچیده و دشوار گردید که کادر آموزشی بندرت تن به چنین اقدام مخاطره آمیزی می‌سپرد. اگرچه شورای عالی برنامه‌ریزی آموزشی به درخواستی که آنها از دانشکده یاهیات علمی برای تغییرات برنامه‌های درسی دریافت می‌داشتند، ارج می‌نهادند، اما فرآیند اعمال تغییرات در برنامه‌های درسی چنان دستخوش سلسله مراتب اداری و کاغذبازی شد که کمتر کسی خواستار تغییراتی می‌شد. بدین قرار، اگر دولت در آغاز این دوره، به اعمال کنترل متمرکز بر آموزش عالی آغاز کرد، همین کنترل در فرجام شکلی بسیار قالب‌مند هم به خود گرفت.

باین حال، شمار روبه رشد دانشجویان، مؤسسه‌های آموزش عالی، رشته‌ها و غیره با دشواریهای مدیریت فرآیندهای بسیار، دستورالعملها، و موانع بودجه‌ای برجای مانده از جنگ - که نیازمند مقادیری کلان برای بازسازی مناطق جنگ زده بود - درهم آمیخت و سرآغاز دوره‌های جدید رارقم زد.

دوره جدید، که شروع آن در حدود سال ۱۳۶۷ بود و هنوز هم به پیش می‌رود، شاهد نشانه‌هایی چند از دگرگونی در فرآیندهای کنترلی در کشور بوده است. در طول این دوره، بخش آموزش عالی سعی کرده است که از رهگذر بهبود وضع خویش با توجه به شاخصهائی همچون دانشجویان و پژوهشگران در هر یکصد هزار جمعیت (نمودار ۱) و همچنین پاسخگویی به تقاضای اجتماعی برای آموزش عالی جهشی بزرگ کند. رشته‌های بیشتری در سطح زیر فوق لیسانس و همچنین بالاتر از آن ارایه شده‌اند (جدول ۱). به یکباره، تنها دانشگاه خصوصی بسیار بزرگ کشور (دانشگاه آزاد اسلامی) شاهد چندین دانشکده خصوصی کوچک شده است که زیر چتر آن به فعالیت مشغولند (جدول ۲). دانشگاهها اجازه یافته‌اند تا برای کلاسهای شبانه خود با اخذ شهریه دانشجویان جذب کنند. شمار این دانشجویان روبه افزایش بوده است (نمودار ۲).



جدول ۲

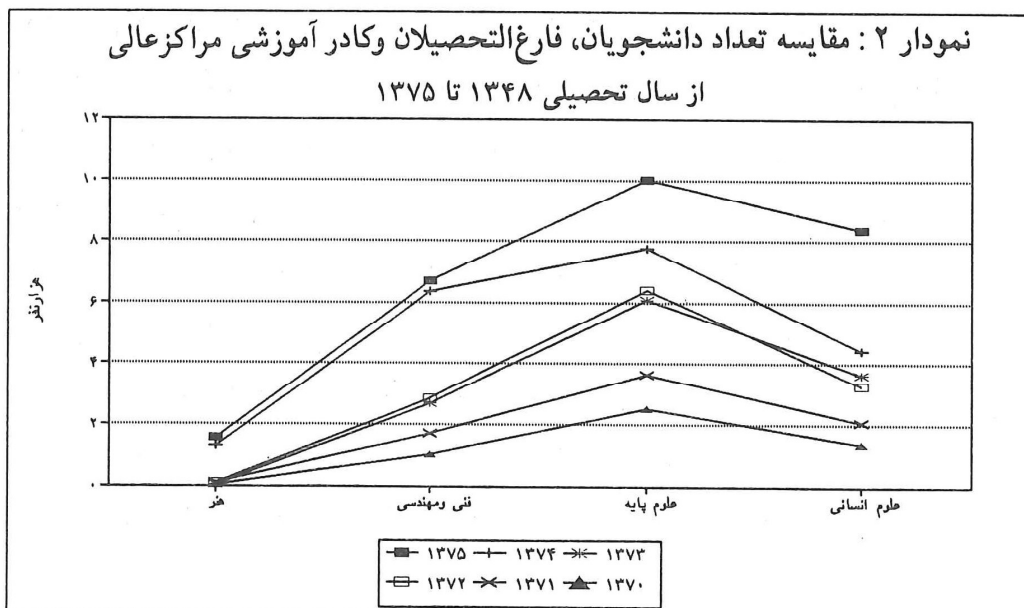
تعداد مؤسسات	نوع مؤسسه
۲۱۴	جمع
۸۷	دانشگاهها
۲۴	دانشکده‌ها
۱۰۳	مدارس عالی
۱۷	مؤسسات دیگر

جدول ۱

درصد	۱۹۷۸-۷۰	۱۹۹۶-۹۷
جمع	۱۷۵۶۷۵	۵۷۹۰۷۰
دکتری	۱۲۴۵	۸۵۴۴
دکتری حرفه‌ای	۱۰۳۰۲	۳۹۸۳۷
کارشناسی ارشد	۶۳۴۰	۲۶۸۳۲
کارشناس	۹۸۹۱۷	۴۱۸۶۹۲
کاردان	۵۸۸۷۱	۸۵۱۶۵

نمودار ۲: مقایسه تعداد دانشجویان، فارغ‌التحصیلان و کادر آموزشی مراکز عالی

از سال تحصیلی ۱۳۴۸ تا ۱۳۷۵



افزایش شمار دانشجویان، مؤسسات آموزش عالی، هیأت علمی، برنامه‌های درسی، و مانند اینها، تنها تا اندازه‌ای می‌توانند دشواریها و دگرگونیهای را که تقریباً همه فرآیندهای هدایت آموزش عالی را در ایران فراگرفته است، توضیح دهند. افزون بر این، ماهیت برنامه‌های توسعه‌ای پنجساله اقتضا می‌کند که همه این گونه فرآیندها دگرگون شوند. در این برنامه‌ها همگون سازی (به تعبیر Selznick، ۱۹۴۹) در هیأت‌های مدیره همه سازمانهای تحت کنترل دولت و اطمینان یافتن از مشارکت فعال خود مردم محور قرار گرفته است. برای پاسخگویی آموزش عالی به این دشواریها و تنوعها، بر طرف ساختن نیازهای رشد یابنده مؤسسات آموزش عالی به منابع بیشتر، و همسویی با مقتضیات برنامه‌های پنجساله، هیأت‌امنا به جای پیشین خود بازگردانده شد، گرچه این بار اعضای آن متفاوت بودند؛ بر این اساس، هر پنج تا شش مؤسسه دارای یک هیأت‌امنا هستند؛ با این همه، هر مؤسسه‌ای می‌تواند برای گرفتن تصمیمهای سیاستی پردامنه‌تر، برای خود هیأت‌امنایی داشته باشد. افزون بر این، دانشگاههای واجد شرایط می‌توانند دانشجوی دوره دکتری بگیرند و در برنامه‌های درسی خود تا اندازه‌ای جرح و تعدیل نمایند.

اینها شواهدی هستند که نشان می‌دهند که گرایش نسبت به عدم تمرکز در آموزش عالی ایران رخ نموده، ولی رسمیت و تشکل آن هنوز به جای خود باقی است. تازمانی که نقطه بهینه در تمرکز و تشکل و قالب‌مندی به دست نیاید، کیفیت بسیار بالا و کارآیی مطلوب بعید خواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مفهوم سازی الگوهای کنترل ون و گهت (۱۹۹۴) رامی‌توان برای ارایه تحلیلی آماده از کنترل دولتی آموزش عالی به کاربرد. با این حال، هرگونه تجزیه عمیق تر از کنترل، مستلزم - اگر نگوییم که مفهوم سازی عمیق از خود «کنترل» - چارچوبی مفصل تراست. سیمای ساختار سازمانی، که بوسیله گروه استن مطرح شده، و پيو (Pugh) و هیننگز (Hinings) آن را گزارش کرده‌اند (۱۹۷۶)، برای تحلیل کنترل آموزش عالی در ایران، از زمانی که آموزش جدید در کشور ارایه شد، به کار گرفته شده است. این چهارچوب بسیار مفصل است و جنبه‌های الگوی ون و گهت رانیز پوشش می‌دهد.

دو دوره در عهد پیش از انقلاب شناسایی شدند: از سال ۱۲۲۷ تا ۱۳۴۷، و از این سال اخیر تا حدود ۱۳۵۶ (دوسال پیش از انقلاب). دوره نخست از روی تمرکز زیاد و ساخت‌داری کم مشخص می‌شود. از ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۶ قدمهائی برای کنترل آموزش عالی از طریق تمرکز تصمیم‌گیری و قالب‌مند کردن دستورالعملها، یعنی دیوان سالاری کامل برداشته شد. به نظر می‌رسد که آموزش عالی در دوسال پیش از انقلاب و دوسال از آن، تابع هیچ نوع کنترلی نبود؛ به قول گروه استن هیچ نوع دیوان سالاری بر آن ترتب نداشت. دوره نخست در عصر پس از انقلاب نیز بازم با تمرکز زیاد و قالب‌مندی کم که با تمرکز بالا و قالب‌مندی ساخت‌داری بالا دنبال می‌شود، مشخص می‌گردد. تقریباً می‌توان گفت که آموزش عالی در ایران پس از انقلاب، همانند پیش از آن، به ناگزیر، دیوانسالاری کارمندی / کارگری و دیوانسالاری کامل را پیش روی خود می‌بیند. اینک چنین می‌نماید که این جریان آموزش عالی ما را به سوی خصوصی می‌برد.

با نگرش به فرآیند کنترل از منظر وابستگی به منابع و نیز ذینفعان سازمانی به جای نگرش ساختاری، می‌توان به این نتیجه رسید که ذینفعان کنترل‌کننده منابع آموزش عالی در موقعیتی مناسب برای اعمال شیوه‌های کنترل خود بر آن هستند. مدتهاست که معلوم شده است (Burn & stalker, 1961) دیوانسالاریها، بویژه نوع کامل آنها، نمی‌توانند به دگرگونیهای محیطی پاسخ دهند.

با این حال، چنانکه پیشتر نیز گفته شد، اگر ذینفعان با جهت‌گیری اجتماعی و اقتصادی بیشتر، بیشتر در فرآیند کنترل آموزش عالی درگیر شوند، آموزش عالی می‌تواند پویا و سازماندتر (Organic) باشد و بهتر خواهد توانست به تقاضای تغییر یابنده برای آن پاسخ گوید. این فرآیند می‌تواند نه تنها آموزش عالی را متناسب‌تر سازد، بلکه می‌تواند کیفیت بازدهی آن را با آنچه که از آن خواسته می‌شود، همساز کند. به کیفیت نباید ارزشی مطلق داد، بلکه باید آن را از چشم خواهان آن نیز نگریست (Porter, ۱۹۸۰). افزون بر این، این فرآیند، تغییر کانون کنترل ممکن است، تا اندازه‌ای، با شرایط کارکرد آشکارا مؤثر سازگارتر باشد، از آن‌رو که ممکن است بهتر بتواند ماهیت واقعی آموزش عالی را لمس کند، چنانکه مینزبرگ (Mintzberg, ۱۹۸۳) سازماندهی مناسب را به عملکرد خوب نسبت داده است.