الفصل الثاني

التعليم العالي وانخفاض الدعم الحكومي؟ منظور تاريخي

جون ر. ثيلين

في العشرين من تموز/ يوليو عام 2001 أعلنت كل الصحف الكبرى في صدر صفحاتها الأولى: «الولايات المتحدة تقطع تمويل جامعة جونز هوبكنز». وخصصت كل شبكات التلفاز الوطنية أفضل أوقات نشراتها المسائية لتغطية أخبار هذه القصة القائلة إن «جامعة جونز هوبكنز في بالتيمور، التي هي أكبر متلقٍ لأموال الحكومة الأمريكية المخصصة للبحث الطبي قد تلقت أمراً أمس بإيقاف جميع أبحاثها على البشر التي تتلقى تمويلاً اتحادياً بعد وفاة أحد المتطوعين في تجربة لمعالجة مرض الربو في الثاني من تموز/ يوليو» (زيتنر 2001).

وكانت قيمة الأشياء الموضوعة على المحك عالية. ففي جامعة جونز هوبكنز، على سبيل المثال، كانت هناك ما يقارب 2400 تجربة بحث تتلقى تمويلاً اتحادياً قيد التنفيذ. وكانت للجامعة نفقات اتحادية للبحث والتطوير قدرها 770580000 دولار للسنة المالية 1999، أي نحو نصف ميزانيتها التشغيلية السنوية (المؤسسة الوطنية للعلوم 2001). وبالنسبة للتعليم العالي الأمريكي كله، كان إجمالي قيمة المنح والنفقات التعاقدية الاتحادية يزيد على 18 مليار دولار. وقد قلل هذا النزاع الخلافي من أهمية النجاح المثير للتمويل الاتحادي للبحوث في الجامعات. فالحجم والنطاق الحاليان لتواجد البحوث الاتحادية يتضح من تذكر كون ميزانية معاهد الصحة الوطنية كلها بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة كانت نحو ربع مليون دولار، وكانت مركزة على الحفاظ على الدراسات البحثية للأمراض الجنسية التي كانت تعتمد في مصدر مواضيعها وبياناتها على البحارة الأمركيين في مدن الموانئ.

وكان وجود منح للبحوث الاتحادية -مع اهتمامات التنظيم المتصلة بها- هو بالتأكيد أكثر التطورات إثارة في مجال الدعم الاتحادي للتعليم العالي. ولكن هذه لم تكن هي القصة كلها. ففي نفس وقت تصدر قصة جامعة جونز هوبكنز عناوين الصفحات الأولى في الصحف نشرت الصحيفة «التجارية» للتعليم العالي، المسماة **الجدول التاريخي للتعليم العالي** تقارير أقل إثارة -بالرغم من أهميتها- عن التقدم السنوي حول قضايا التمويل الحكومي. وأعلنت حكومات عدة ولايات خططاً لمعدلات مخفضة من الدعم لكلياتها وجامعاتها العامة. (هيبل 2001). وعلى المستوى الاتحادي كانت خطط المساعدات المالية للطلبة متورطة في مفاوضات (مولها وزر2001)، وفي تلك الأثناء، راح آباء الطلبة، ورؤساء الجامعات، ومديرو الوكالات الاتحادية، يناقشون ويتفحصون سنوياً تزايد التكاليف وأسعار دخول الكليات بينما كانت نفقات التعليم والمساعدات المالية المتوافرة للطلبة تتزايد في كل عام (ثيلين 1985).

وضمن هذا المعرض من المقالات عن دعم الحكومة للتعليم العالي، هناك مقالة بارزة عالجت موضوع التشريع الاتحادي والمستفيدين منه في الحرم الجامعي. وحسب هذا المقال، فإن كليات وجامعات عديدة تمتعت بهذا الدعم عندما منح الكونغرس الكليات ما يقرب من 1.7 مليار دولار مخصصة لها في العام الدراسي 2000-2001 (برينارد وساوثويك 2001؛ وبرينارد 2002). إن هذه المقالات الحديثة عن التعليم العالي، عند أخذها بشكل منعزل، تشير إلى غضب شعبي عام أو أزمة، ولكن هذا الانطباع قد يكون خادعاً. فالمنظور التاريخي لقضايا مثل المنح الاتحادية للبحوث أو برامج المساعدة المالية للطلبة يشير إلى تفسير مختلف قليلاً عن ذلك.

ثم إن الاعتماد على التحليل التاريخي يضيف مفارقة إلى الموضوع هي أن النظرة المتعمقة بأن الكشوف تميل إلى تأكيد مثل هذه المخصصات للتعليم العالي بدلاً من إصلاحها. ومع مرور الزمن فإن قصص العناوين الصحفية المتكررة تصبح ببساطة عادة شعائرية سنوية يسهل التنبؤ بها على المدى الطويل. وعلى سبيل المثال، فإن مقال شهر آب/ أغسطس 2001 المذكور سابقاً عن سخاء المنح الاتحادية لبحوث التعليم العالي

يكاد يكون استنساخاً دقيقاً لمقال كان قد ظهر قبل ذلك بعام. ففي تموز/ يوليو عام 2000 كانت عناوين الصفحات الأولى تقول: «مشروع للمحاسيب بمليار دولار» - مع تعليق إضافي جاء فيه «فائض منتفخ في الميزانية الاتحادية يجعل الكونغرس يخصص كمية قياسية من الأموال للمباني، والبحوث والمشروعات الأكاديمية الأخرى في العام المالي 2000» (برينارد وساوثويك 2000)

إن هذه المقالات، التي تمت مراقبتها عبر عدة أعوام، تقدم شهادة مرتجلة على تطور تاريخي مهم: هو القبول العام بدعم كثيف من الاتحاد ومن الولايات للتعليم العالي. وقد يعترض النقاد على ممارسة سناتور أمريكي بتسريب «فقرة إضافية» إلى قائمة هائلة لإنشاءات الطرق تتيح لجامعة ولايته، أو ولايتها أن تتلقى مليوني دولار لمعهد بحوث إسفلتية. غير أن الأشخاص أنفسهم ممن يوجهون هذا النقد لا يتوقعون أن تتوقف هذه الممارسة. فكل مجموعات الطيف السياسي تقريباً تتوقع دعماً حكومياً للتعليم العالي، الآن وفي المستقبل. وتميل الحجج إلى أن تكون لصالح التدقيق في مَنِ الذين سيتلقون مثل هذا الدعم، وكيف، وأين. ومثلما يأتي كل ربيع بتقارير صحفية عن عودة طيور السنونو إلى سان خوان كابسترانو، فإن الصحف تكتب في الصيف عن أنماط هجرة الكابيتول. ذلك أن الفيلة الجمهورية، والحمير الديمقراطية، تنضم إليها الخنازير الجامعية الرمزية المجازية العائدة إلى الحوض الاتحادي في واشنطن دي سي.

إن هذا الإيقاع في السياسة وفي التعليم العالي يمكن مقارنته بدورة الحياة في برامج الاستحقاق الاتحادية التي بادرت إليها إدارة الرئيس الأمريكي الأسبق فرانكلين ديلانو روزفلت في «الصفقة الجديدة». ففي أواخر الثلاثينيات شجب الجمهوريون اقتراحات الضمان الاجتماعي بينما أيدها الديمقراطيون بقوة. أما في عام 2001 فإن كلا الحزبين، بل وجميع المواطنين بالفعل، يفترضون بأن الضمان الاجتماعي جزء من نسيجنا الوطني. والواقع أن أحد الاهتمامات ليس هو قيام أي مجموعة سياسية بالضغط لحذف هذا البرنامج - بل إن ما يدعو للقلق هو أن نجاح البرنامج قد يستنزفه ويفرغه من محتواه عند نقطة ما. والدعم الحكومي للتعليم العالي في القرن الحادي والعشرين يواجه

مفارقة مماثلة من النجاح والشعبية، تتخللها قصص سنوية معروفة ومألوفة تعالج حالات الاقتطاع من التمويل، أو فائض التمويل الزائد عن الحد.

إن هذه المقالات عن المواضيع الحالية والمتكررة، عند أخذها معاً، تبين المنحنيات الكبرى في الدعم الحكومي للتعليم العالي الأمريكي. ومن هذه العينة الجوهرية يستطيع المرء أن يستخلص النقاط المهمة الآتية: إن الدعم الحكومي للتعليم العالي في الولايات المتحدة كبير؛ كما أنه يتوقع أن يظل كذلك – مع الطلبات المتوقعة لمزيد من التمويل، أو الشكاوى من تخفيض الزيادات في التمويل. كما تقدم هذه المقالات مؤشرات دلالية جديدة على الميدانين الحكوميين المختلفين في دعم التعليم العالي، وهما: المنح وعقود البحث والتطوير الخاضعة للإشراف، وبرامج المساعدات المالية للطلبة قبل التخرج، بما فيها الزمالات الدراسية والقروض. وعلى عكس ذلك، فإن حكومات الولايات صارت تقدم مخصصات سنوية للميزانيات التشغيلية المرتبطة عادة بتسجيلات الطلاب وتكاليف رأس المال الإنشائية. فالاستثمارات الاتحادية واستثمارات الولايات كبيرة كلها. غير أن النسبة المئوية للصرف على التعليم ما بعد الثانوي في ميزانية حكومة الولاية كبيرة. وهي في معظم الولايات تأتي في قمة أولوياتها. وعلى عكس ذلك، فإن نفقات التعليم العالي الاتحادية –برغم أنها كبيرة من حيث كمية الدولارات– تبقى جزءاً صغيراً من ميزانية الكونغرس.

إن هذه المسؤوليات النوعية المختلفة تقدم لقطة مصورة للسياسات والممارسات المعاصرة. أما السؤال التاريخي فهو: كيف وصلنا إلى هذا الترتيب الأمريكي الهجين المثير للاهتمام؟ إن مجرد السرد لوقائع قصة نجاح حسب التسلسل الزمني هو نوع رديء من كتابة التاريخ. وبدلاً من ذلك يجب إعادة تركيب هذه التطورات كي تشير إلى الطبيعة المتميزة والمهمة للتمويل العام للتعليم العالي – وهي طبيعة تنطوي على الاعتماد على المؤسسات وقواعد التنظيم. ثم إن هذا النوع من البحث التاريخي يساعدنا على إعادة النظر في أوضح معتقداتنا وسياساتنا. وعلى سبيل المثال، فقبل نحو خمسة وعشرين عاماً أثار تشستري فِن الأصغر نقطة أساسية في كتابه المعنون: **باحثون، ودولارات، وبيروقراطيون** وهي: أنه بينما

وصلت النفقات الاتحادية على التعليم العالي إلى ما يقرب من 14 مليار دولار، فإن الحكومة الاتحادية لم تكن لديها سياسة شاملة أو موحدة نحو التعليم العالي (فِنّ 1978). ولزيادة تعقيد هذا اللغز الغامض، فإن التعديل العاشر على دستور الولايات المتحدة ينصّ على أن السلطات غير المخولة بصراحة للحكومة الاتحادية تحتفظ بها الولايات أو الشعب. أفلا يتعلق ذلك بالتعليم العالي؟ فعند الربط بين السياسات الماضية والحالية، فإن المطلب الأول هو الابتعاد عن وهم الحتمية – أي أننا ينبغي أن لا نفترض أن النمط الحالي للإنفاق العام على التعليم العالي كان مقدراً له أن يتحول بالطريقة التي تحول بها. وهكذا –باختصار– فإنه من المفيد العودة إلى الوراء نحو بداية التعليم العالي الأمريكي.

عودة إلى الأساسيات

إن أغرب حقيقة مذهلة عن الدعم الحكومي للتعليم العالي الأمريكي هي حدوث هذا الدعم على الإطلاق. فإذا رجعنا إلى الحقبة الاستعمارية، فإنه من المهم أن نتذكر أن الغرض التجاري من المستعمرة –وهو إرسال المواد الأولية أو الأرباح إلى البلد الأم– قد جعل بناء كليات في موقع استعماري ناءٍ وبعيد استثماراً غير عادي للتاج البريطاني، حيث كان الأداء يميل إلى الخضوع لرقابة بيانات الاستيراد والتصدير. وكانت المواد الأولية، من قصب السكر، والتوابل، والقطن، والنيلة، والتبغ، وكذلك المنتجات المصنعة، ودبس السكر –وليس درجات البكالوريوس الممنوحة– كانت هي حرفياً عملة المملكة. وكان السجناء، وعمال السخرة، والعبيد –وليس الطلبة والأساتذة– هم رأس المال البشري الأكثر سيطرة وانتشاراً في المناقشات السياسية حول اقتصاد بريطانيا في القرنين السابع عشر والثامن عشر. وعلى سبيل المثال، فإن أحد المتوسلين للحصول على الأموال الملكية قدم عريضة إلى بلاط الملك وليام والملكة ماري يناشدهما تقديم الدعم الملكي للكليات في الدنيا الجديدة، لأنه قد يساعد على تخليص أرواح الكافرين والمستعمرين كذلك. فأجابه المدعي العام (الذي كانت وظيفته هي الوقوف كمصفاة وأداة عازلة في وجه الطلبات العديدة) قائلاً باقتضاب: «أرواح؟! لعنة الله على أرواحكم! ازرعوا تبغاً!» (رودولف 1962).

وكان من حسن حظ التعليم العالي المدعوم حكومياً في أمريكا (وفي الولايات المتحدة لاحقاً) أنه كانت هناك بعض الاستثناءات القليلة في الاقتصاد والسياسات الإمبراطورية. فقد كان لدى التاج شيء من الاهتمام بدعم الكليات الاستعمارية التي كانت تهدف إلى تخليص الأرواح وإلى غرس التفكير الواضح. ففي توجه معاكس للسياسة القياسية التقليدية القائمة، قام التاج والحكومة الاستعمارية التابعة له بتخصيص ضرائب على التبغ، لدعم بناء كلية جديدة بدلاً من ملء خزائن التاج! وبالمثل، فقد كان بناء الطرق والقنوات المربحة محور الإنتاجية الاستعمارية، ولكن التاج، وكل واحدة من حكومات المستعمرات في الدنيا الجديدة، خصصوا ضرائب نقل، ورسوماً، وأجوراً للمرور على الجسور، وتراخيص للمساحة، -وضرائب مبيعات كذلك- للمساعدة على تأسيس كليات والحفاظ عليها في كل مستعمرة.

وكانت السياسات الاستعمارية تجعل ميثاق الكلية في الإمبراطورية البريطانية وثيقة يصعب الحصول عليها كثيراً، سواء في داخل بريطانيا أم في خارجها. غير أن الميثاق الملكي لم يكن مجرد رخصة تشغيل، بل كان يشبه الزواج الذي يتعهد طرفاه كلاهما بالتزامات جادة ودائمة تجاه الطرف الآخر. فكان ذلك يعني أن الحكومات الملكية والاستعمارية التابعة لها ملتزمة بالإشراف على الكلية وعلى تمويلها في الوقت ذاته. وبناء على ذلك كانت الكليات الأمريكية تتلقى دعماً جيداً نسبياً. ويصعب على المرء العثور على مشروع إنشاءات عامة أو مؤسسة تتلقى دعماً سخياً كدعم الكليات. بل إن المباني الأكاديمية الباقية في أماكن الحرم الجامعي التاريخية تقدم مثالاً جيداً على ذلك. وفي العادة، كان «مبنى الكلية» هو أوسع مبنىً عام في المستعمرة. إذ إن الكليات كانت تتلقى بالتأكيد تمويلاً أكثر مما تتلقاه المدارس الابتدائية، والصحة العامة، ومزايا الموظفين في تلك الحقبة.

ومن بين التنظيمات والقوانين المؤسسية الموروثة من انجلترا عند حلول القرن الثامن عشر: الإعفاءات الحكومية للأوقاف الدائمة. فالكليات، كونها من أكبر المتلقين للهدايا الوقفية من طلابها السابقين ومؤيديها، كسبت من هذه السياسة نفوذاً واستقراراً مالياً كبيراً. وعلى عكس ذلك، كانت الحكومة الفرنسية لا تثق بتراكم رأس المال في المؤسسات

الخصوصية. وكانت تطلب التصرف بالأوقاف وتوزيعها وإنفاقها في وقت قصير نسبياً، في مدة خمسة أعوام مثلاً (سيرز 1922).

قواعد ميدانية جديدة لأمة جديدة

إن السابقة الاستعمارية من الدعم الحكومي القوي للتعليم العالي تحورت -وكادت تضيع- عند تشكيل الولايات المتحدة. وقد خشي معظم الأمريكيين من حكومة مركزية لها سلطة فرض الضرائب من أجل مشروعات خاصة. غير أن الكونغرس أطلق مبادرة يمنح بموجبها كل ولاية جديدة قطعة كبيرة من الأرض لتقيم عليها كلياتها أو مؤسساتها الأكاديمية. وعلى عكس ذلك فقد كانت هناك عدة مقترحات فيما بين عامي 1790 و1820 تبنّاها زعماء بارزون خرجت منها فكرة إيجاد وتمويل «جامعة وطنية». ولكن هذا كله لم يتحقق. وباستثناء الدور الاتحادي في إقامة ودعم الأكاديمية البحرية الأمريكية في آنابوليس والأكاديمية العسكرية الأمريكية في وست بوينت، فإن بناء الكليات وتمويلها قد وقع حصراً على كاهل نطاق صلاحيات كل ولاية.

ولم تكن هذه النزعة الوطنية الجديدة تعني نقصاً في اهتمام الولايات بالتعليم العالي، بل على العكس، فإن كثيراً من الحكام ورجال التشريع قد منحوا مواثيق للمجموعات التي تقدمت بطلبات، ولاسيما في الولايات الأحدث فيما كان آنذاك يدعى الغرب والجنوب - في ميشيغان، وأوهايو، وإنديانا، وكنتكي، وتينيسي، وجورجيا، وكارولاينا الشمالية. وعلى عكس النهج البريطاني، فإن حكومات الولايات الجديدة نادراً ما كانت تربط تمويلاً كبيراً أو منتظماً بعمليات منحها لمواثيق للكليات. بل إن المرء ليجد سجلاً لدعم الولاية لا يخلو من أخطاء وعثرات، من مخصصات ريع القرعة التي كانت تجري بصورة متقطعة، إلى وقف أرض رخيصة للكليات. وكثيراً ما كانت حكومات الولايات تحابي بعض الكليات على حساب البعض الآخر. فتكافئ إحدى الكليات بقرعة، وتحصل كلية أخرى على جائزة ترضية هي أرض مستنقعية مهجورة. غير أن مثل هذا التمييز القصير الأمد كثيراً ما كان ينجم عنه أثر عكسي على الكليات بعد أعوام، عندما كانت المؤسسات السيئة التمويل تملك عقارات تصاعدت قيمتها فيما بعد.

فلو وجد مصدر لدعم حكومي مستقر نسبياً للتعليم العالي في أوائل القرن التاسع عشر، لكان على المستوى الحكومي المحلي. فالمحافظون، ومؤسسو المدن، ومطورو العقارات كانوا يقدمون مغريات من الأراضي، والمباني، والأموال لإقناع كلية ما بالتواجد في أرجاء مدينتهم. ولعل التعليم العالي قد سجل سابقة للممارسة التي انتشرت بعد ذلك في أواخر القرن العشرين عندما راحت المدن الأمريكية تعتمد على الدعم من الأموال العامة والإعفاءات الضريبية، كي تجتذب الفرق الرياضية المحترفة إلى مناطق بلدياتها.

لغز العام والخاص

وكان من عواقب نهج الولايات الغريب في منح المواثيق للكليات مع عدم تمويلها هو حصول الالتباس في أفكار اليوم حول المؤسسات «الخاصة» و«العامة». وبالعودة بالذاكرة إلى الوراء، فإن ذلك يطرح سؤالاً دائماً ومثيراً للاهتمام، هو: هل كون المؤسسة تابعة للولاية يعني بالضرورة أن المؤسسة تتلقى تمويلاً من الولاية؟ وكان هناك سؤال آخر يجب طرحه، وهو ينطوي على تمييز خفي ولكنه مهم: هل عجز الولاية عن تقديم تمويل عام لكلية «عامة» يؤدي إلى تخلي الولاية عن سيطرتها؟

ويجد المرء في الماضي والحاضر تبايناً كبيراً من ولاية إلى ولاية في معالجة التعليم العالي. فنطاق الدعم يتراوح من التمتع بالمكانة كحق في إحدى الولايات، إلى خيار استثمار فردي في ولاية أخرى. فقد ظلت كاليفورنيا، على سبيل المثال تتفاخر طيلة أكثر من قرن بتقاليدها التي لا تفرض أجور تعليم في كليات الولاية وجامعاتها. وعلى الجانب الآخر من القارة، فإن تقاليد ولاية نيوها مشر قد أبقت الضرائب منخفضة وفرضت أجور تعليم كاملة في جامعة الولاية. وتقدم معظم الولايات الآن نوعاً من الدعم عندما يكون الطالب مقيماً في الولاية ويسجل في إحدى مؤسساتها. ولكن حتى هذا الاتجاه العام يتم تفسيره في سياق سلسلة من السياسات عبر الولايات الخمسين.

وهناك تنويع مثير للاهتمام على موضوع دعم الولاية، هو تطور الحوافز المؤسسية. فكثير من حكومات الولايات تقدم منحاً تعليمية للطلاب يمكن نقلها إلى سلسلة من

المؤسسات ضمن الولاية. فمثلاً بدأت لجنة مِنَح كاليفورنية برنامجاً في خمسينيات القرن العشرين صار يعرف باسم «مِنَح كال». فصار شرف كون المرء باحثاً في ولاية كاليفورنية. وفي بعض الولايات، مثل ماساشوسيتس ونيوجيرسي، فإن حكومات الولايات سمحت للباحثين بنقل مِنحاتهم إلى ولايات أخرى، وإلى مؤسسات عامة أو خاصة!

منح الأراضي وتراث قانون موريل لعام 1862

إن أي تاريخ شامل للتعليم العالي الأمريكي يجب أن يقدم التقدير لقانون موريل لعام 1862؛ لأنه تبنّى منح الأراضي للكليات. فهذا التشريع الذي حمل بذور التطور في المستقبل صار مرتبطاً مع الانطواء على الدراسات «المفيدة»، ومع الوصول الواسع النطاق إلى التعليم العالي في مجالات الزراعة، والهندسة، والميكانيك، والتعدين، مكثفة بعبارة مختصرة معروفة: «من الزراعة إلى التعدين». وكانت صيغة التمويل مثيرة للاهتمام والفضول: فقد خُصِّصت لكل ولاية مِنَح من الأراضي حسب عدد مقاعدها في الكونغرس. وتقرر استخدام ريع بيع الأرض في غضون خمسة أعوام لدعم وصيانة «كلية واحدة على الأقل بحيث يكون الهدف الأكبر هو تدريس فروع المعرفة المتصلة بالزراعة والفنون الميكانيكية، دون استبعاد الدراسات العلمية والتقليدية الكلاسيكية الأخرى، بما في ذلك التكتيكات العسكرية، حسب الطريقة التي قد تصفها المجالس التشريعية لكل ولاية، من أجل تعزيز التعليم الليبرالي الحرّ والعملي في الطبقات الصناعية في المتابعات المتعددة والمهنية في الحياة....» وبعد ذلك بوقت قصير، تم تصميم سبع وثلاثين مؤسسة كونها كليات «مِنَح الأراضي». وفي بعض الحالات اختار مجلس الولاية التشريعي إلصاق برامج جديدة بكلية تاريخية. وفي أماكن أخرى، أوجدت الولايات منحاً جديدة تماماً للأراضي للكليات. ومهما تكن الحالة، فإن معظم هذه المؤسسات ظلت صغيرة من حيث عدد المسجلين فيها، ومتواضعة في تمويلها، ومحدودة النطاق بدءاً من عام 1890.

إن الصمت النسبي في أوساط الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات عن قضايا توسيع الحرم الجامعي في ثمانينيات القرن التاسع عشر لم يكن يعني بالضرورة نقص

الاهتمام الحكومي بالتكنولوجية، أو العلوم التطبيقية، أو البحث. فلم يكن هناك أي افتراض أو أمر موجِب بأن الكليات أو الجامعات ستكون هي المواقع المؤسسية لمشاريع حكومية واسعة النطاق. فالحكومة الاتحادية خلقت بنيتها العلمية التحتية الخاصة بها من مكونات مثل هيئة المساحة الأمريكية الساحلية، وهيئة المسح الجيولوجي الأمريكية، مع مكتب الطقس التابع لوزارة الزراعة. وقد استنتج المؤرخ دانييل ج. كفليس أن المسح الجيولوجي يتمتع بتقدير عالمي لنوعية عمله العلمي. وكانت ميزانيته كبيرة، إذ بلغت نصف مليون دولار بين عامي 1881 و1884. وراح العلماء الاتحاديون يواجهون مراجعات مستمرة ونقداً من أعضاء الكونغرس الفاقدي الصبر الذين كانوا يفضلون البحوث التي لها قيمة عملية قابلة للتنبؤ والتحقق (كيفلز 1998). وبرغم تكرر هذه الشكاوى والنظرات المتفحصة، فإن استثمارات الحكومة الاتحادية في المسوح والبحوث العلمية المستمرة ظلت قوية.

ولعل قانون موريل لعام 1862 هو الذي أدى إلى إقامة أساس تمويل المشروعات الخاضعة للتمويل الاتحادي في الكليات والجامعات، ولكن السياسة الوطنية الجادة والمستديمة لتمويل البحث الجامعي ظلت جهداً وليداً حتى عام 1890 تقريباً. وفي آخر الأمر، توسعت موجة من التشريعات الاتحادية ذات الصلة بناء على المقدمات التي أوجدها قانون عام 1862 المذكور أعلاه. وبفضل الضغط الجماعي الفعال والفطنة التنظيمية لجورج و. آثرتون، رئيس كلية ولاية بنسلفانيا من عام 1882 إلى عام 1906، كانت المنح المخططة لأراضي الكليات فعالة في تعزيز قانون موريل وتوسيعه (وليامز 1991). ومن هنا يجب على المرء أن ينظر إلى دور آثرتون القيادي في تشكيل رابطة منح الأراضي للكليات وجامعات الولايات كونها جهداً ضاغطاً أدى إلى اعتماد قانون هاتش لعام 1887، وقانون موريل الثاني لعام 1890، وحتى تشريع آخر لاحق لمتابعة تدفق الأموال الاتحادية إلى فعاليات مثل مواقع البحث التجريبي، وتوسيع الخدمات الزراعية والاقتصادية المحلية، والبحث الواسع النطاق الخاضع للإشراف. وعلى سبيل المثال، فقد كان قانون موريل الثاني هو الذي أعطى تفويضاً صريحاً لتمويل منح الأراضي التاريخية لكليات السود (رايت 1988).

وإن هذا الاتجاه إلى العمل الجماعي والدعم الاتحادي للزراعة كونها جزءاً من التعليم العالي استمر إلى زمن طويل في القرن العشرين. ومثلما استنتج خبير اقتصادي بارز، فإن الضغط السياسي المصلحي قد حقق نتائج تشريعية (تشيت، 1975).

توصيف الحضور الاتحادي

إن تتابع التشريعات الاتحادية الكبرى بين عامي 1887 و1920 التي أفادت منح الأراضي للكليات في الولايات قد رسخ بعض الملامح المهمة وأوضحها. فأولاً عبر هذا «التمويل الأفقي» الخطوط الفاصلة بين عدة مؤسسات بالتركيز على حقول معينة. وثانياً إن مثل هذه التخصيصات كانت موضوعية - تركز على معالجة قضية أو موضوع ما، مثل الإنتاجية الزراعية، أو العثور على طريقة لمنع تلف القمح، مما يعتبر شيئاً جديراً باهتمام وطني على مدى طويل. وفيما بعد، في الحرب العالمية الأولى، راحت الجامعات الأمريكية تستخدم مثل هذا التمويل كي تجمع معاً ضباطاً عسكريين من أجل إجراء تدريبات مشددة. وفي الحرب العالمية الثانية حاولت الحكومة الاتحادية اتباع نهج جديد: هو الاعتماد على خبرة الأساتذة في عدة جامعات كي تتضافر جهودهم مع العسكريين، ورجال الأعمال، والأكاديميين الآخرين في مشروعات ذات أولويات عالية. وإن مشروع مانهاتن وتطوير القنبلة الهيدروجينية يقدم مثالاً على مثل هذا التعاون. وقد شمل ذلك عدة مشروعات أخرى كذلك، تتراوح من تطوير الأسلحة إلى بحوث التغذية، والتشفير، ورسم الخرائط، وتعليم اللغات الأجنبية، والتحليل الثقافي.

حكومات الولايات والتمويل بدافع تسجيل الطلبة

في مطلع القرن العشرين ظهر نهج كان مهملاً ولكنه مهم في معالجة السياسة العامة للتعليم العالي، وذلك في جامعة إيلينوي في مطلع القرن العشرين. وبالمقارنة فإن ولايات الغرب الأوسط المجاورة مثل أوهايو، وميتشيغان، وويسكونسين، وإيلينوي لم تقدم أي تمويل قوي لجامعتها القيادية. غير أن رئيس جامعة إيلينوي مارس ضغطاً مصلحياً بإصرار من أجل تمويل منظم وموثوق به من قبل الولايات. فأصبح إبقاء مُشرعي ولاية

إيلينوي على اطلاع على المشروعات المقترحة مع تقديم تقديرات دقيقة للتكاليف المتوقعة جزءاً مركزياً من إستراتيجيته. وعلى عكس الممارسة الرئاسية التقليدية الخاصة بفهم التكاليف التي ستتحملها الولاية، فقد أمضى جيمس رئيس إيلينوي وقتاً ليشرح لماذا ستكون كلفة الوحدات الجديدة مرتفعة ولكنها جديرة بالإنفاق (سلوسون 1910). وقد ولّد هذا النهج فوائد بعيدة الأمد تتجاوز بكثير المخصصات التي تلقتها جامعة إيلينوي في ذلك العام بالتحديد.

وبالفعل فبعد عام 1910 كان الإنجاز الأساسي لحكومات الولايات والتعليم العالي هو إيجاد مخصصات سنوية تحددها على نحو متزايد مقاييس وصِيَغ. وعلى وجه العموم أخذت حكومات الولايات تقدم التمويل الأساسي لكلياتها وجامعاتها - وتشجع تعليم طلبة الشهادة الجامعية الأولى والدورات المهنية لاحتلال مواقع لمستوى الدخول في الأعمال التجارية، والهندسة، والتعليم، والصحة العامة. ولم تكن هناك سوى هيئات قليلة في مجالس الولايات التشريعية قدمت أوقاتاً مستفيضة للأساتذة ليقوموا بالبحوث. ذلك أن الدراسات المتقدمة وبرامج درجة الدكتوراه ظلت على هامش أولويات الولايات.

وبالمصادفة، فإن التغييرات في التركيبات السكانية والسياسات التعليمية فيما بعد مرحلة الحرب العالمية الثانية قدمت أرضاً خصبة للاستقرار المالي لجامعات الولايات. وبفضل سياساتٍ مثل لائحة المجندين وتقرير لجنة ترومان لعام 1947 تلقى الأمريكيون في الوقت نفسه منافسةً ومضايقة من توسع فرص التعليم. وعلاوة على ذلك، فإن معدل الولادات المتزايد في أواخر ثلاثينيات القرن العشرين وأربعينياته كان يعني أن الولايات يمكنها بعد الحرب العالمية الثانية أن تتوقع قيام مجموعات متزايدة بسرعة من الطلبة بالتقدم من خلال أنظمتها التعليمية بعد إنهاء دراساتهم الثانوية. وفي بعض الحالات، فإن الأعداد الكبيرة من محاربي الحرب العالمية الثانية القدماء الذين هاجروا إلى ولايات مختلفة قد زادوا حدة الضغط السكاني الذي كان موجوداً في الأصل. فكانت النتيجة في كاليفورنيا ونيويورك، الولايتين المزدحمتين بالسكان وبحرص أهليهما على

التعليم، أن الحكومة واجهت أزمة داهمة فورية وطويلة الأمد، هي: كيف يمكن استيعاب الموجة القادمة من الطلبات السنوية المتزايدة للانتساب إلى الكليات.

أما في كاليفورنيا، فقد اعتمدت حكومة الولاية سياسة الاعتماد على ضرائب الممتلكات من أجل التعليم العالي وأعادت تأكيد «عدم فرض أجور تعليم» في كليات الولاية وجامعاتها العامة وكلياتها المجتمعية. ومن سخرية القدر أن تنفيذ هذا الوعد، بالنسبة لحكام كاليفورنيا وجمعيتها العامة، لم يكن مشكلة أموال، بل بالأحرى مشكلة تعبوية زمنية... وهي: كيف تستطيع ولاية مسؤولة ومستجيبة أن تبني وتؤوي بسرعة كافية؟ وكان الحل المفيد بصورة متبادلة هو زيادة الاعتماد على التمويل بدافع تسجيل الطلبة حسب النسبة لكل فرد. وبالنسبة لرؤساء الجامعات وأمنائها، كان هذا شيئاً جذاباً في خمسينيات القرن العشرين وستينياته. إذ إن التوقعات السكانية كانت تشير إلى أن حجم الجموع الطلابية سوف يستمر في الازدياد عدة أعوام. وفي تلك الأثناء، فإن كل طالب إضافي كان تعليمه يكلف الحرم الجامعي مبلغاً أقل، لأنه كان هناك ما يسميه الاقتصاديون عائدات زائدة في الميزان. كان باستطاعة مشرعي الولايات في ذلك الوقت أن يطمئنوا الناخبين في مقاطعاتهم الوطنية، بأن نظام كليات الولايات وجامعاتها ستكون له مقاعد في قاعات المحاضرات وفي المختبرات لأبنائهم وبناتهم الراغبين في الذهاب إلى الكلية. فالتمويل بدافع تسجيل الطلبة كان يتمشى جيداً مع مرحلة نمو اقتصادي وسكاني.

ولم يكن قبول مشرعي الولايات ومؤسساتها بالتمويل بدافع التسجيل إنجازاً صغيراً. غير أن مثل هذا الإنجاز كان ينطوي على مخاطر فرض شعور مضلل بتوحيد المقاييس والمعايير والأمن في مجال التعليم العالي في النصف الثاني من القرن العشرين. غير أنه عند فحص الأمور بدقة أكثر، يتضح أن الاعتماد على التمويل بدافع التسجيل قد أثبت أنه خطر. فلم تكن هناك جامعة ولاية تملك حماية كاملة من مخاطر تغير اقتصاد الولاية، أو تذبذب الرأي العام ورأي المشرعين في مؤسسات الولاية. وكما أظهر تحليل لماري مكيون ودانييل لايزل، فإن التباينات من ولاية إلى ولاية فيما هو المقصود بالتمويل القائم على اجتذاب التسجيل يشير إلى مفهوم كان مهتزاً أحياناً عند التطبيق (لايزل ومكيون 1992).

لائحة المجندين لعام 1944

تلقت الكليات والجامعات الأمريكية وابلاً غير متوقع لم تمتنع تماماً عن الترحيب به عام 1944 عندما تبنّى الكونغرس القانون العام رقم 36، الخاص بإعادة تكييف أوضاع المجندين - والذي صار يعرف شعبياً باسم لائحة المجندين (كيستر 1994). وكانت الملامح الجديدة لهذا التشريع كما يلي: فأولاً كان استحقاقاً: -فقد ضمنت الحكومة مساعدة مالية لكل محارب قديم خدم بعد عام 1940 ولبّى شروطاً أخرى. وثانياً: كانت أموال الزمالات والمنح قابلة للنقل، يحملها الطالب المستحق إلى المؤسسة التي يختارها. وكان من الشروط اللازمة لذلك أن المؤسسة يجب أن تكون مدونة على أنها من المؤسسات المستحقة- وهذا تنظيم عزز أوراق الاعتماد الإقليمية، لأنه كان وكيلاً ينوب عن موافقة الحكومة الاتحادية.

وقد وضعت لائحة المجندين الأساس لاقتراح زيادة الوصول والقدرات المعروضة المتاحة عن طريق المساعدات والمنح الطلابية القابلة للتنقل. فنجم عن ذلك تخصيص 5.5 مليار دولار من الأموال لإنفاقها على التعليم العالي. ومن بين الـ 14 مليون محارب قديم من المستحقين،اختار 2.2 مليون استخدام المزايا التي تمنحهم إياها لائحة المجندين. والواقع أن اهتمام الطلبة المستحقين بهذا البرنامج قد فاق التوقعات بكثير، فكان له آثار دائمة على الدعم الحكومي للتعليم العالي. غير أنه في وسط هذا الاحتفال وبسببه، فإن من السهل نسيان مدى عدم التأكد من إقرار القانون، وإلى أي حد ستكون عواقبه مجهولة. وكانت هناك تحفظات، وحتى معارضة، ضد القانون لدى كثير من مسؤولي الكليات والجامعات. فكانوا يريدون في الحقيقة استئناف «العمل كالمعتاد» - حياة الكلية «الحقيقية» في ثلاثينيات القرن العشرين. فكان من تأثير ذلك أن الإجراء الفوري المباشر بتقديم نظام مساعدة مالية للمحاربين القدامى العائدين إلى سلسلة واسعة من الخيارات المؤسسية لم يكن القصد منه بالضرورة أن يمثل تغييراً دائماً في التعليم العالي أو في البرامج التي تشرف عليها الحكومة الاتحادية. أما إشارة ذلك الإجراء إلى تغير دائم ومهم في السياسات العامة فإنه يعود إلى حد كبير إلى تأثير كتابين نُشِرا بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة.

السياسات في أعقاب الحرب العالمية الثانية

إن أهم المؤلفات التي نُشِرت عن التعليم العالي في أواخر أربعينيات القرن العشرين كانت تعالج قضية العلاقات الحكومية والسياسات العامة لتمويل الكليات. وإن تقرير فانيفار بوش المعنون: **العلم: الحدود التي لا تنتهي** (1945)، وتقرير اللجنة الرئاسية عن التعليم العالي المعنون: **التعليم العالي من أجل الديمقراطية الأمريكية**، وهي اللجنة التي ترأسها جورج زوك، قد قدّما الأساس المنطقي للمبادرات الاتحادية الكبرى نحو التعليم العالي على مدى عدة عقود لاحقة. غير أن هذا التلاحم الظاهر قد يكون فيه شيء من التضليل، لأن حججهما الجدلية وقت النشر كانت غير مترابطة، وربما حتى متضاربة متعادية، والخلاصة أنهما كانا يمثلان «السياسات الاتحادية» إزاء التعليم العالي بصفتها متميزة عن «السياسات العامة» الموحدة، المتكاملة إزاء التعليم العالي. غير أن قيمة هذين التقريرين ترتكز على حقيقة أنه كان هناك -قبل نشرهما- حضور اتحادي مطرد ودائم فعلاً في التعليم العالي الأمريكي.

وكان تقرير فانيفار بوش المعنون: **العلم: الحدود التي لا تنتهي** يدافع عن استمرار الدعم الاتحادي للبحث العلمي الواسع النطاق إلى أيام السلام من أجل اقتصاد محلي. وكان بوش رئيساً لمعهد كارنيجي وفيزيائياً ذا علاقات قوية مع معهد ميتشيغان للتكنولوجية، وكان في زمن الحرب قد ترأس إدارة البحث والتطوير العلمي. وكان تقريره يشير إلى جاذبية نموذج جديد من المشاركة الاتحادية في «العلم الكبير» - أي الاعتماد على منح متنافسة ينظر فيها النبلاء مسبقاً يقدمها العلماء في جامعات لتنفيذ مشروعات حكومية. وقد تعارض ذلك مع اقتراحات بأن تقوم الحكومة الاتحادية ببناء مختبراتها، ووكالاتها، والبنى التحتية الخاصة بها. ومع مرور الزمن، ستقوم الحكومة بالأمرين معاً، ولكن التجديد في المنح المتنافسة للبحث والتطوير التي دافع عنها بوش ستصبح أصل «المنحة الجامعية الاتحادية». كما أن حجة بوش قد ساعدت على خلق التركيبات السياسية التي سيكون من شأنها تمييز البحث العلمي الجاد الواسع النطاق على مدى عقود لاحقة.

وإذا كان تقرير بوش يرمز إلى الإعلان بأن «العلم الكبير هو العلم الأفضل» بربطه بين المواهب الفردية والأولويات الحكومية، فإن تقرير عام 1947 لما يسمى لجنة ترومان كان يمثل اهتمام الحكومة الاتحادية المتزايد بالإنصاف والوصول التعليمي. ومثلما شجع تقرير بوش توسيع الدعم الاتحادي للبحث ليمتد إلى أيام السلم، فقد اقترح تقرير لجنة ترومان طرقاً تستطيع بها الحكومة الاتحادية -بل يجب عليها- أن توسع مبادئ لائحة المجندين إلى ما يتجاوز برنامجاً مكثفاً قصير الأمد. فالسياسة الحكيمة الصحيحة للمستقبل تتطلب سلسلة من البرامج التي تزيد خيارات الكليات والقدرة على تحمل تكاليفها لدى جيل كامل من المواطنين الأمريكيين القادمين عبر التعليم المدرسي الابتدائي والثانوي في المستقبل.

وبينما تخضع كل تقارير اللجان جزئياً لنعومة التسوية والمناقشة الأصولية، فإن تقرير لجنة ترومان استطاع أن يؤكد بقوة التحليلات والتوصيات التي أصبحت هي النسخة المسودة للسياسات الاتحادية اللاحقة المنطوية على المساعدة المالية للطلاب والتوسع العام في فرص التعليم ما بعد الثانوي. وعند النظر إلى الأمر من منظور عام 2000 وما بعده، فإنه يُقرأ كنص يحتوي على سلسلة من البرامج المتتابعة المعروفة والمشهورة الآن. وعلى سبيل المثال، فقد كان ذلك التقرير نذيراً بقضية **براون ضد مجلس التعليم في توبيكا، بولاية كنساس**، وقد تضمن مناقشة لانعدام الإنصاف ولمظالم التمييز في التعليم على أساس العرق والدخل. وتقدم فصوله تعليقاً مبكراً على الضرورة المحتومة لتشريعات وبرامج تتراوح من الحدود الجديدة وعبر المجتمع العظيم وإلى مرحلة مِنَح بيل وقروض الطلبة المضمونة التي نُعرفها اليوم باسم «العدالة الاجتماعية». وعلاوة على ذلك فقد كان التقرير يحتوي على مناقشة مطولة للكليات المجتمعية. وكما هي الحال في كل تقارير اللجان، لم تكن هناك ضرورة محتومة أو ملحة لربط توصياته بالتشريع وتنفيذها. وكان أحد التفسيرات الموضحة لذلك هو أنه بالنسبة للرئيس هاري ترومان، فإن الالتزام بتوسيع فرص التعليم قد فقد أولويته عندما واجهته عداوة في الكونغرس، وصحافة غير مؤيدة له، وقضايا عاجلة تتعلق بالدفاع الوطني. وكان من سخرية القدر أن حكومات الولايات -وليس المحكمة الاتحادية- هي التي أخذت زمام المبادرة بتنفيذ

كثير من الإجراءات الموصى بها. غير أنه بحلول ستينيات القرن العشرين، كانت كثير من الأفكار والوكالات التي تصورها تقرير لجنة ترومان قد وصلت إلى حد الإنجاز على شكل برامج معهود بها وممولة اتحادياً.

البحث الخاضع للإشراف وجامعة «المنحة الاتحادية»

كان التراث الأساسي الأول للمناقشات والتشريعات اللاحقة مباشرة للحرب هو قبول الدعم الدائم، والمستمر للبحث والتطوير المتقدمين على يد مجموعة متنوعة من الوكالات الاتحادية. وكانت عاقبة ذلك على التعليم العالي هي خلق وتغذية ما أسماه كلارك كير في عام 1963 «جامعة المنحة الاتحادية» - حوالي خمسين مؤسسة كبرى تلقت الكتلة الراجحة من التمويل الاتحادي للبحوث (كير 1963). أما القادمون الجدد نسبياً إلى مجال البحث الواسع النطاق، فقد مولت الحكومة الاتحادية لهم برامج مثل إبسكور لتقديم أموال تأسيسية للمناطق المنخفضة التمثيل والنوعيات المؤسسية. وبشكل رئيسي على أي حال فإن قيام النبلاء بإعادة النظر في اقتراحات المنح المتنافسة على أيدي العلماء والباحثين ذوي المكانة الراسخة قد ميز معظم البحوث الخاضعة لإشراف الوكالات الاتحادية. فكان الترتيب منتجاً بما يكفي لتصنيف المرحلة من عام 1945 إلى عام 1970 على أنها «العصر الذهبي للتعليم العالي».

وظهرت علامات التلطيخ في «العصر الذهبي» عند حلول منتصف السبعينيات. ومن وجهة نظر جامعات البحوث الواسعة الراسخة القائمة، فإن الحكومة الاتحادية قدمت علامات على تراجعها عن رعايتها الأبوية. وحتى مع ازدياد كمية الدولارات الفعلية في المخصصات السنوية للبحث والتطوير، فإن أسرة البحوث تجادل بأن سنوات من نسبة التضخم المكونة من رقمين، وتناقص **معدل** زيادات التمويل قد أدت عملياً إلى خنق جهد لا يقدر بثمن في مجال العلم الكبير. وكان من بين موضّحي هذا الخط في الحجج الجدلية روبرت م. روزنفايغ الذي كان كتابه الصادر عام 1982 بعنوان **جامعات البحوث ورعاتها** يعكس تجربته بصفته نائب رئيس جامعة ستانفورد للعلاقات الحكومية، ثم رئيساً لرابطة الجامعات الأمريكية (روزنفايغ وتورلينغتون 1982).

المساعدات المالية الاتحادية للطلبة، من 1972 إلى 2002

إن دور الحكومة الاتحادية، باعتبارها من القادمين الجدد في مجال المساعدة المالية للطلاب يقدم حقيقة غريبة في تاريخ الدعم الحكومي الأمريكي للتعليم العالي. ومع الاستثناء المهم للبرامج المكثفة الموجهة إلى سكان مختارين -كالمحاربين القدماء، وأطفالهم، والطلبة العاجزين المعاقين- فإن برامج المساعدة الاتحادية للطلبة قبل سبعينيات القرن العشرين كانت صغيرة نسبياً، ومحدودة ومحددة بدقة. وحتى قانون التعليم العالي الشهير لعام 1965، كان يعالج بالدرجة الأولى المخصصات الخارقة للعادة لإنشاء المرافق ومكتبات الحرم الجامعي. غير أن المرء يجد بعد عام 1972 تكاثراً في الاستحقاقات الجيدة التمويل - كخليط أبجدي من BEOG والـ SEOG وSSIG. وعند فك شيفرات هذه المختصرات يتضح أنها تشمل على التتابع: منحة فرصة التعليم الأساسية (التي سرعان ما أعيدت تسميتها لتصبح منحة بيل على شرف السناتور كليبورن بيل عن رود آيلاند)، ومنحة فرصة التعليم التكميلية، ومنحة الولاية للحافز الطلابي. وقد يجادل البعض بأن هذا التشريع كان نمواً نابعاً من قوانين الحقوق المدنية الأخرى من حيث إن هذه البرامج قد توسعت بوصول إلى التعليم العالي يمكن تحمل كلفته. أما ما هو معروف بصورة أقل فهو أن برامج المساعدة الاتحادية الكثيفة للطلبة التي أوجدت في عام 1972 كانت نتيجة تسوية وفرصة غير متوقعة.

وكما هو مشار إليه في مناقشة سابقة لجامعات «المنحة الاتحادية» في الستينيات، فإن كليات أمريكة وجامعاتها القائمة -سواء أكانت عامة أم خاصة- ظلت على مدى سنوات تتمتع بالامتياز والشعبية بين المواطنين والمسؤولين المنتخبين. ذلك أن أساتذة الجامعات وقادة جماعات الضغط لمصلحة التعليم العالي في العاصمة واشنطن بمقاطعة كولومبيا كانوا واثقين من أنهم سوف ينجحون في آخر الأمر في الحصول على تمويل مؤسسي من الوكالات الاتحادية. غير أن هذا المزاج المتفائل في منتصف الستينيات بدأ يتآكل، وكان سبب ذلك إلى حد كبير هو الاضطرابات الطلابية والمظاهرات في الحرم الجامعي. وكان من المشكلات الأخرى التي عرقلت المساعدة الاتحادية المباشرة للمؤسسات أن الساسة

قد وضعوا في موضع لا يحسدون عليه من الاضطرار إلى رفض طلبات بعض المؤسسات. وكانت هذه حالة لم يستسغها أحد من أعضاء الهيئات التشريعية. وعلاوة على ذلك، فإنه إذا كان النفوذ والجدارة هما المقياسان، فإن من المرجح أن المنح المؤسسية سوف يساء توزيعها جغرافياً. وسيكون هذا مصدراً آخر للتوتر السياسي بين المقاطعات الكونغرسية التي «تملك» والأخرى التي «لا تملك».

وجاء القرار من مصدر غير متوقع. كان تجمع جديد صغير نسبياً من نشطاء الطلبة قد اكتشف العمل ضمن النظام، عن طريق ممارسة الضغط المصلحي بدلاً من التمرد والمشاغبة والتعطيل، وبذلك قدمت أداة فعالة للتغيير ساعدت على تحويل المخصصات المؤسسية إلى برامج مساعدات مالية للطلاب. فلماذا كان هذا شيئاً جذاباً؟ أولاً: إن المنحة الطلابية ستكون استحقاقاً، فإذا كان طالب الكلية مؤهلاً وفق المعايير المنشورة المعروفة، فإن من المضمون أنه سيتلقى المنحة. وثانياً: إن المساعدة الاتحادية للطلبة ستكون «متنقلة» – فالطالب كونه متلقياً لها يصبح مستهلكاً، يحمل معه منحة تمويلية قابلة للصرف والاسترداد في عدة مؤسسات تابعة للولايات. فالطالب هو الذي يقوم بالاختيار، وليس الحكومة الاتحادية (وقد يكون الطالب ابناً لناخب سعيد ودافع ضرائب). وهذا بدوره أرغم الكليات على التنافس على قبول الطلبة المتلقين للمنح. فلم يعد بإمكان المؤسسات أن تلوم إلا نفسها إذا لم يأت إليها عدد كبير من الطلبة جالبين معهم منحهم الاتحادية إلى كلياتهم الأم التي تخرجوا منها. فلم يعد يمكنها أن تلوم لجنة فرعية في الكونغرس. ومن المهم أن هذا المعلم الأصلي من معالم الطريق في السياسة العامة ودعم التعليم العالي قد أكد على المنح المباشرة – وليس القروض.

وقد سارت برامج المساعدة الاتحادية للطلبة بنجاح معقول لنحو ستة أعوام أو سبعة. غير أنه بحلول عام 1980، أدت أوضاع جديدة إلى تعديل البرامج وتعديل صورتها كذلك. فقد هرع الساسة في سنة إعادة انتخاب في الكونغرس للاستجابة إلى الشكاوى من كون البرامج الاتحادية لمساعدة الطلبة تميل إلى تفضيل المجوعات ذات الدخل الأقل وتهمل «الطبقة الوسطى المفقودة». ولتصحيح ذلك الادعاء، فضّل أعضاء الكونغرس قروض

الطلبة المضمونة، وبذلك أدخلوا المصارف التجارية في الشراكة. فالقروض، التي هي من الناحية العملية استحقاقات، كان نجاحها متوقعاً. إذ إن المصارف كانت تحبها، وكذلك الطلبة وعوائلهم. فلماذا لا تستفيد الأسرة من القروض المضمونة ذات الفائدة المنخفضة التي ليست عليها قيود؟ لقد حدثت مشكلة العلاقات العامة عندما راحت تظهر قصص عن أفراد يستخدمون القروض لتمويل جهود ومساعٍ غير تعليمية. غير أن المشكلة الحقيقية البعيدة الأمد كانت هي أن القروض الاتحادية راحت تحل محل المنح الاتحادية بصورة متزايدة كونها السمة الرسمية المميزة لبرامج مساعدة الطلاب.

تآكل السياسات التقليدية واهتراؤها منذ عام 1980

وبحلول عام 1990 كان التحسر المألوف سماعه من رؤساء الجامعات هو قولهم: «كانت الدولة ذات مرة تدعمنا. وبعد ذلك صارت الدولة تساعدنا. والآن فإننا متواجدون محلياً في الولايات». وقد جادل الإداريون بأن حكومات الولايات كانت تقوم بإصرار بتخفيض حصتها المعتادة من تخصيصات الولاية. وكان على كليات الولايات وجامعاتها أن تعوض فَرْق التكاليف بزيادة سعر التعليم لتكون طريقةً لطمأنة الوالدين والناخبين بأن كليات الولايات «يمكن تحمل نفقاتها». ولسوء الحظ فإن هذه الإستراتيجية الأخيرة تجاهلت ازدياد تكاليف تعليم الطالب، وكانت تتطلب من كلية الولاية أو جامعتها أن تمتص الفرق باستمرار. فكانت هذه هي المحنة التي وصفها توماس والاس، رئيس جامعة ولاية إيلنوي في أوراقه المقدمة إلى مجلس التعليم الأمريكي ومقاله لمجلة **تشينج** (**التغيير**) (والاس 1993).

ولم يكن من الممكن أن تنجح صيغة تمويل مخصصات الولاية مضافاً إليها نفقات التعليم المؤسسية إلا إذا عمل الجانبان كلاهما بحسن نية. وفي تحول مثير للاهتمام عن الممارسة المعتادة والحكمة السائدة، ذهب والاس إلى حد المجادلة بأن تقليد أجور التعليم المنخفضة في المؤسسات العامة لا يؤدي وظيفته سواء بالنسبة للمؤسسات أم للطلاب إذا كانت حكومة الولاية تخفض تمويل حصتها من المخصصات بشكل مزمن. ذلك أن هذه

الممارسة تضيق الخناق بشدة على الموارد الضرورية لتسديد كلفة تعليم الطالب. كما أن الطالب بدوره يحرم من الاستفادة عن طريق شعور زائف بضرورة التوفير، وعن طريق وضعه في صفوف أكبر، وإعطائه دورات تعليمية متاحة أقل، وتخفيض ميادين دراسته... وهكذا دواليك.

الدعم غير المباشر عن طريق السياسات الضريبية

لقد ركزت معظم المناقشات التاريخية على التمويل المباشر من الحكومة لدوائر التعليم العالي الانتخابية. وكثيراً ما كان يتم تجاهل الفوائد الهائلة التي كانت تتمتع بها الكليات والجامعات عن طريق موارد غير مباشرة - هي الإعفاءات الضريبية. ومن الأسباب الداعية إلى النظر في هذا الأمر هو أن هذه الفائدة ليست غير قابلة للتصرف أو غير متغيرة. فكثير من الجامعات تقدم للمجتمعات المستضيفة لها أموالاً للخدمات العامة. تعبيراً عن حسن النية، وكذلك حركةً سياسية لضمان عدم حرمان المؤسسة من الخدمات المحلية العامة. وإن إعفاء معظم الجامعات من الضرائب القانونية حالياً يتيح لها قدرة على البتّ في كمية المال التي ستسهم بها للحكومة المحلية (كاي، وبراون، وآلي 1988). غير أن هذا الوضع عرضة لإعادة التفسير. ومن الأمثلة الجيدة قرار محكمة حديث في فيرمونت يستشهد بسابقة حدثت قبل أكثر من قرن مضى. فقد قضت المحكمة العليا بأن الأرض التي تملكها مؤسسة تعليمية ليست مؤهلة تلقائياً للإعفاء الضريبي. بل تحتاج الجامعات والمدارس الأخرى إلى استخدام ممتلكاتها للأغراض التعليمية كي تتلقى إعفاءً ضريبياً (بلومنستك 1988؛ وثرين 1990؛ وفان درفيرف 2001).

خاتمة

سواء أتَفَحّصَ المرء قانون موريل لعام 1862 أم قانون تعديل أوضاع المجندين لعام 1944، فإن دعم الحكومة الاتحادية للتعليم العالي يعرض خاصية متميزة: وهي أنه كثيراً ما يكون وسيلة مناسبة للحكومة الأمريكية لتحقيق أهداف وطنية أكبر. فقانون موريل لعام 1862 عزز تنمية الأراضي الغربية بأسلوب متميز. كما أن لائحة المجندين نزعت فتيل مشكلات سوق العمل فيما بعد الحرب العالمية الثانية. أما تمويل البحوث أثناء مدة الحرب الباردة وما بعدها فقد أعطى أجزاءً من جهاز دفاع وطني محدد بشكل واسع.

غير أن هذا المنظور راح يظهر علامات تغيير في العقود الأخيرة. ويعود الفضل بدرجة كبيرة إلى الكتابات المستفيضة بقلم هاوارد باوين، الاقتصادي ورئيس الجامعة، التي جعلت الأمريكيين -بمن فيهم من حكام الولايات، وأعضاء مجالسها التشريعية، والنواب والشيوخ الأمريكيين- ينظرون بشكل متزايد إلى تمويل التعليم العالي كونه استثماراً اجتماعياً للصالح العام (باوين 1978). وعلى سبيل المثال فإنه عند حلول منتصف ثمانينيات القرن العشرين راح كل مرشح لمنصب حاكم ولاية يتعهد فعلاً بأن يصبح «حاكم تعليم». فكانت إحدى النتائج الطبيعية الملازمة التي أكدها رؤساء الجامعات وروابط التعليم العالي الوطنية المقيمة في دائرة One DuPont في واشنطن بمقاطعة كولومبيا هي أن تكاليف تلبية التعليمات الاتحادية وأنظمة الولايات صارت غير معقولة (فيلدز 1979). وحسب رأي مؤسسة التعليم العالي فإن هذه التعليمات والأنظمة كانت متزمتة وصارمة بلا داع، وتميل إلى التقليل من قيمة التلبية الطوعية. وعلى وجه العموم، فإن تلك التعليمات والأنظمة كانت تعيق قدرة الكليات والجامعات على تقديم الخدمات والخبرة المرتبطة بوضعها كرصيد وطني وخدمة اجتماعية (بوك 1980). وفوق كل شيء كان القادة الأكاديميون يجادلون بأن التعليم العالي كان مؤثراً وناجحاً بشكل معقول في تعليم الطلبة وتنفيذ مشروعات البحث على حد سواء. وعند تقويم التعليم العالي

الأمريكي بالمقارنة مع المبادرات الأخرى من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات -وهي مبادرات تتراوح من الاتصالات الجوية الفضائية إلى بناء الطرق الكبرى- فإن هذا التعليم كان صفقة حكومية، وذخراً وطنياً، ومصدراً للإعجاب الدولي.

وقد استمرت هذه اللهجة المختلطة بين مقر الكونغرس في كابيتول هِلْ وبين الحرم الجامعي إلى ما بعد دخول القرن العشرين. ويجب أن يتذكر المرء المكاسب الصافية التي نتجت عن التمويل الحكومي للتعليم العالي بكل تنويعاته. ففي عام 1950 فإنه حتى رئيس جامعة هارفارد ناقش مع كبار أساتذة جامعته بشكل جدي احتمال امتناع هارفارد عن طلب المنح الاتحادية للبحوث، وعن قبول تلك المنح. ولكن مثل هذا الاقتراح في الألفية الجديدة سيبدو مثيراً للضحك، وهو دليل على الدور المتكامل الذي يلعبه التمويل الحكومي في جميع مؤسسات التعليم العالي الأمريكي بالفعل.

إشادة

يرغب المؤلف أن يشكر إيريك موين، المرشح لشهادة الدكتوراه في دراسات السياسة التعليمية في جامعة كنتكي، على مساعدته في البحث والتحرير.

المراجع

ج. بلومنستيك 1988: «معارك ملابس المدن تتصاعد بينما تهاجم المدن المحاصرة الإعفاءات الضريبية» مجلة **تاريخ التعليم العالي**، المجلد 34، العدد (41)، بدون ذكر مكان النشر.

د. بوك 1980: «الحكومة الاتحادية والجامعة» في مجلة **المصلحة العامة**، المجلد 58 (الشتاء)، ص 80-101.

هـ. ر. باوين 1978: **الاستثمار في التعلّم: الفرد والقيمة الاجتماعية للتعليم العالي الأمريكي** (سان فرانسيسكو: جوزي - باس).

ج. برينارد 2002، «عام قياسي آخر للمصالح الأكاديمية الخاصة»، مجلة تاريخ التعليم العالي، المجلد 49، العدد (5) (27 أيلول/ سبتمبر): A21 – A20 وA24.

ج. برينارد ور. ساوثفيك 2000، «الكونغرس يمنح الكليات كنزاً بمليار دولار»، مجلة **تاريخ التعليم العالي**، المجلد 46، العدد (47) (28 تموز/ يوليو): A44 - A29.

ج. برينارد ور. ساوثفيك 2001، «عام قياسي على الحوض الاتحادي: الكليات تتمتع بالتهام 1.7 مليار دولار من المخصصات»، مجلة **تاريخ التعليم العالي**، المجلد 47، العدد (48) (10 آب/ أغسطس) A38 - A20.

ف. بوش 1945، **العلم: حدود بلا نهاية** (آرلنغتون - فرجينيا: مؤسسة التعليم الوطنية).

ي. ف. تشيت 1975، **الفنون المفيدة والتقليد الليبرالي الحر** (نيويورك: مكغرو - هيل).

ك. فيلدز 1967، «جماعة الضغط لمصلحة التعليم العالي بواشنطن»، مجلة تاريخ التعليم العالي، المجلد 28 (العدد 4) (19 آذار/ مارس) A1 وA11 - A13.

ك. ي. فين 1978، **باحثون، ودولارات، وبيروقراطيون: السياسة الاتحادية إزاء التعليم العالي** (واشنطن - مقاطعة كولومبيا: معهد بروكينغز).

س. هِبِلّ 2001، «الكليات العامة تشعر بتأثير الهبوط الاقتصادي: وكثير منها تضطر إلى فرض زيادات كبيرة في أجور التعليم؛ وأخرى تواجه انعدام اليقين في ميزانياتها»، مجلة **تاريخ التعليم العالي**، المجلد 47، العدد (45) (20 تموز/ يوليو) A21 - A22.

د. كاي، وو. آ. براون، ود. ج. آلي 1988: **الجامعة والعلاقات المالية الحكومية المحلية**: دراسة أجرتها جامعة كورنيل.

س. كير 1963: **فوائد الجامعة** (كمبريدج - ماساشوسيتس، مطبعة جامعة هارفارد).

د. ج. كيفلز 1998، «وقت للتهور: ما الذي يعلمه الماضي للحاضر عن العلم والحكومة الاتحادية»، في كتاب **الجامعات وقيادتها**، من تحرير و. ج. باوين وهـ. ت. شابيرو، ص 199-240 (برينستون - نيوجيرزي: مطبعة جامعة برينستون).

ي. كيستر الأصغر 1994 «لائحة المجندين قد تكون أفضل صفقة عقدها العم سام»، **مجلة سميثسونيان**، المجلد 25، العدد (8) (تشرين الثاني/ نوفمبر): ص 129-139.

د. ت. لايزل وماري ب. مكيون 1992، **صيغ تمويل الولايات للتعليم العالي: اتجاهات وقضايا**، ورقة مقدمة إلى المؤتمر السنوي للرابطة الأمريكية لدراسات التعليم العالي، مينيابوليس.

د. مولها وزر 2001: «ارتفاع حاد في المساعدة المالية للطلبة على مدى السنوات الأربع الماضية»، مجلة **تاريخ التعليم العالي**، المجلد 47، العدد (48) (10 آب/ أغسطس) A51.

مؤسسة التعليم الوطنية 2001، «أعلى المؤسسات في النفقات الاتحادية على البحث والتطوير للسنة المالية 1999»، مجلة **تاريخ التعليم العالي**، عدد تقويم العام الدراسي 2001-2002، المجلد 48 (العدد 1) (31 آب/ أغسطس): 30.

ف. رودولف 1962، **الكلية والجامعة الأمريكية: تاريخ** (نيويورك: نوبف).

ر. م. روزنغيغ وب. تورلنغتون 1982، **جامعات البحوث ورعاتها** (بيركلي: مطبعة جامعة كاليفورنيا، بالاشتراك مع رابطة الجامعات الأمريكية).

ج. ب. سيرز 1922، **النزعة الخيرية الإنسانية في تاريخ التعليم العالي الأمريكي** (واشنطن - مقاطعة كولومبيا، مكتب مطبعة الحكومة الأمريكية).

ي. ي. سلوسون 1910، **الجامعات الأمريكية العظيمة** (نيويورك: ماكميلان).

ج. ر. ثيلين 1985، «لماذا تكلف الكلية كثيراً؟»، **وول ستريت جورنال** (11 كانون الأول/ ديسمبر)، ص 32.

ل. ثيرين 1990، إرغام كلية جو على دفع كلفة خدمات المدينة، مجلة **بيزنس ويك** (**أسبوع الأعمال**) (16 تموز/ يوليو)، ص 37.

م. فان درويرف، «محكمة فيرمونت تقول إن الاستخدام التعليمي اختبار للإعفاء من ضريبة الممتلكات»، مجلة **تاريخ التعليم العالي**، المجلد 46، العدد (46): A35.

ت. ب. والاس 1993، «التمويل العام للتعليم العالي: عصر الديناصور يستمر» مجلة **تشينج** (**التغيير**)، المجلد 25، العدد (4) (تموز – يوليو/ آب - أغسطس)، ص 56-63.

ر. ل. وليامز 1991، **أصول الدعم الاتحادي للتعليم العالي: جورج آثرتون وحركة منح الأرض للكليات** (يونيفير سيتي بارك، بنسلفانيا، مطبعة جامعة ولاية بنسلفانيا).

س. ج. رايت 1988، «كليات السود وجامعاتهم: الخلفية التاريخية وآفاق المستقبل»، **مجلة رسالة فيرجينيا الإخبارية الإنسانية**، المجلد 14 (الربيع)، ص 1-4.

أ. زيتر، «الولايات المتحدة تقطع تمويل جونز هوبكنز» (ليكسنغتون - كنتكي)، مجلة **هيرالد ليدر** (20 تموز/ يوليو)، A12.

ج. ف. زوك (تحرير) 1947: **التعليم العالي في دولة ديمقراطية: تقرير لجنة الرئيس عن التعليم العالي** (نيويورك: هاربر وإخوانه).