

# تبیین

## مبانی نظری

### مدرسه محوری



بلال دولتی  
استاد  
بازنشسته مراکز  
آموزش عالی و  
فنی حرفه‌ای

اختیار به مردم محل انجام می‌گیرد نه به مأموران دولتی؛ از جمله بخش عمده اختیار مربوط به آموزش و پرورش، بهداشت و شهرداری‌ها از اختیارات حکومت یا سازمان‌های محلی است. این اختیار همان طور که بیان شد با تصویب قوه مقننه حکومت مرکزی تفویض می‌شود و فقط حکومت مرکزی از طریق اصلاح قانون می‌تواند این اختیار را کم یا زیاد کند و حق نظارت بر اساس ضوابط ناظر بر قانون انجام می‌گیرد. سازمان‌های محلی در چهار چوب قوانین آزادی عمل دارند. یکی از ارگان‌های ناظر وزارت کشور است که بر امور شهرداری‌ها حق نظارت دارد؛ در بودجه شهرداری‌ها یعنی در ماهیت خرج دخالت نمی‌کند فقط نظارت می‌کند که آیا اقدامات و عملیات در چهار چوب اختیارات انجام گرفته است یا نه.

پس دو شرط برای عدم تمرکز اداری لازم است:  
۱- تصویب قانون که به موجب آن حدود اختیار تعیین می‌شود.

۲- حق نظارت دائم بر حکومت یا سازمان‌های محلی از جانب حکومت مرکزی  
لازمه این جامعه اشاعه عدم تمرکز اداری، بر اساس اصل خودیاری و دخالت در امور مربوط به محل زندگی است. با توجه به سرگذشت تاریخی هر کشور، لازم است این امر تدریجی و با آمادگی محیط برای قبول مسئولیت انجام گیرد.

توجه به سیاست عدم تمرکز اداری حاکی از ایمان به خلاقیت، استعدادهای فردی و اعتماد به برتری تصمیمات جمعی بر قضاوت فردی است. سیاست مذکور از فشار کار بر دوش حکومت مرکزی جلوگیری می‌کند، مدیران محلی در میدان تجربه ساخته می‌شوند و شعور اجتماعی مردم محل تقویت می‌گردد.

غیر متمرکز نیست. در روش متمرکز، فقط یک منشأ قدرت وجود دارد و تمام اختیارات و وظایف، مخلوق همین منبع است.

#### روش توزیع اختیار با عدم تمرکز چهار نوع است:

- ۱- عدم تمرکز سیاسی
- ۲- عدم تمرکز اداری
- ۳- عدم تمرکز فنی
- ۴- عدم تمرکز سازمانی

#### عدم تمرکز سیاسی:

عدم تمرکز سیاسی در کشورهایی است که تابع نظام حکومتی مرکب هستند یعنی این که حکومت از واحدهای مختلف تشکیل شده است مثل سیستم مرکب حکومت هندوستان. در این قبیل حکومت‌ها، قوانین اساسی با تفاوت‌هایی، برخی اختیارات مثل بستن پیمان صلح، حفظ آزادی‌های فردی، اعلان جنگ، تجارت خارجی را سلب کرده و در سایر موارد ایالت‌ها آزاد هستند. پس هر چه آزادی عمل ایالت‌های عضو اتحادیه بیشتر شود، سیستم به عدم تمرکز سیاسی بیشتر متمایل می‌شود. این قبیل نظام‌ها برای خود قوه مقننه دارند.

#### عدم تمرکز اداری:

در عدم تمرکز اداری قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی بنا بر تصویب قوه مقننه به سازمان‌های صلاحیت دار محلی انتقال می‌یابد. سازمان محلی، سازمانی است عمومی که با اختیاراتی وسیع در قسمتی از خاک یک کشور مانند استان، شهرستان، شهر، یا نواحی محدودتر مانند بخش، دهستان و ... برای اداره امور محلی آن قسمت به وجود می‌آید و به اندازه‌ای که قانون اجازه داده است اعمال قدرت می‌کند. در این روش تفویض

برای تبیین مبانی نظری مدرسه محوری، ابتدا سبک‌ها و روش‌های مدیریت و اداره امور سازمان‌ها با توجه به روش‌های توزیع اختیار، بیان می‌شود و سپس جایگاه نظری مدرسه محوری، نقایص این نظر و شیوه‌های تکمیل آن ارایه می‌گردد.

لیکرت پس از بررسی و تحلیل اطلاعات مربوط به صدها سازمان، نظریه سیستم را بنا نهاد و روش‌های مدیریت را در چهار سبک به شرح زیر طبقه بندی کرد:

این سبک‌ها یک جریان مرتبط و پیوسته هستند و می‌توان آنها را در یک خط پیوسته به شکل زیر نشان داد.

۱- سیستم مدیریت نفع پرستی مستبدانه
۲- سیستم مدیریت نوع دوستی مستبدانه
۳- سیستم مدیریت مشاوره‌ای
۴- سیستم مدیریت مشارکتی گروهی

هر چه از روش مدیریت شماره یک، به سمت روش مدیریت شماره چهار حرکت می‌کند، زمینه و میزان ابتکار، نوآوری و مشارکت و اعتماد به نفس کارکنان افزایش یافته و انعطاف پذیری سازمان و هماهنگی با نیازهای محیط بهبود می‌یابد. در نتیجه کارآیی درونی و بیرونی و توانایی انتخاب سبک فقط به سلیقه مدیر بستگی ندارد بلکه توجه و شناخت کافی از اوضاع اجتماعی و فرهنگی ضروری است. لذا اعمال هر یک از این سبک‌ها در سازمان‌های مختلف به شرایط خاص هر سازمان بستگی دارد.

اداره امور سازمان را از نظر توزیع اختیار می‌توان به متمرکز و غیر متمرکز طبقه بندی کرد. واضح است هیچ سازمانی به طور کامل متمرکز یا

به مردم محل»، به خاطر کاستن از فشار به مرکز

تصویب کند. چنان چه مشارکت مردم واقعی بود می توانست از عدم تمرکز سازمانی به عدم تمرکز

اداری تکامل یابد ولی مشارکت مردم تحقق نیافت و فقط مدت محدودی در چارچوب ضوابط و خط مشی های کلی به تنظیم بودجه آموزشی مناطق اقدام نمود.

قانون شوراهای آموزش و پرورش با تصویب هیئت وزیران موقت جمهوری اسلامی تا تصویب قانون اساسی منحل شده (۱۳۸۵) و پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی، قانون شوراهای آموزش و پرورش تصویب و در سال های اخیر به تدریج اجرا می شود. حدود اختیارات این شوراهای نیز در حال افزایش است به طوری که در قانون بودجه سال ۷۸، تصویب و کسب عوارض محلی و هزینه آن (بند یک و ۱۲ و ج تبصره ۸) به شورای آموزش و پرورش استان و حتی شورای مالی مدرسه تفویض می شود. چنان چه سایر

عناصر و اجزای سازمان با این نگرش اصلاح شود، طلیعه مبارک عدم تمرکز سازمانی و حتی عدم تمرکز اداری فراهم خواهد شد.

با این توصیف می توان مبانی نظری مدرسه محوری را تعیین و تبیین کرد.

قبل از تعیین، این سوالات مطرح می شود که آیا پشتوانه نظری مدرسه محوری عدم تمرکز سازمانی است؟ چه اندازه به عدم تمرکز اداری توجه دارد؟ در این عنوان منظور از محور چیست؟ آیا محور به مفهوم اعمال استقلال در سازماندهی است یعنی در سازماندهی به عنوان هسته یا واحد سازمانی مستقل توجه شده است؟ آیا روش مدیریت مشارکتی گروهی لیکرت با این نظر مطابقت دارد؟ اگر پشتوانه نظری مدرسه محوری مشارکت گروهی است این بخش کدام یک از عناصر نگرش جامع سیستمی است؟

آیا دیگر عوامل و عناصر نظام آموزشی با این نگرش تحلیل، تغییر، اصلاح و همخوان شده است یا خواهد شد؟ آیا در مدرسه محوری نگرش و سیاست درازمدت وجود دارد؟

اگر مدرسه بر مبنای عدم تمرکز اداری سازماندهی شود، لازم است شوراهای آموزشی دارای اختیارات ذاتی، دایمی و قانونی شوند و ترکیب شوراهای نیز غالباً نه با کارکنان اداری بلکه با مردم محل باشد. در آن صورت منشا اختیار قانون بوده و با نظر و اراده مرکزی و بدون تصویب قانون، قابل کاهش و افزایش نخواهد بود، همچنین مشارکت مردم در امور و حق نظارت با مردم محل خواهد بود. این که در انجمن اولیا و مربیان بگویند در هزینه شرکت کنید ولی حق تصمیم گیری و مشارکت نداشته باشید، نه عدم تمرکز اداری و نه عدم تمرکز سازمانی است.

اگر نظر بر این است که عدم تمرکز سازمانی اجرا شود و شوراهای نه به عنوان عدم تمرکز اداری بلکه تقویت کاهش نظارت همکاری نمایند، در آن صورت لازم است با یک نگرش جامع سیستمی موضوع بررسی شود و اصلاحاتی در کلیه سطوح سازمان انجام گیرد و در توزیع اختیارات طولی و هماهنگی عرضی تجدیدنظر شود. در هر حال با نگرش مدرسه محوری، اصلاحات زیر در واحد آموزشی ضروری است:

مدیر آموزش، شخصی است با بالاترین مسئولیت مدیریت برای برنامه ریزی و سازماندهی آموزش، که با توجه به صلاحیت حرفه ای اشتغال می یابد. مدیر واحد آموزشی در چهارچوب مقررات حاکم بر نظام آموزشی عمل می کند که اگر اختیار او از بالا تفویض شود، عدم تمرکز سازمانی است و اگر منشا و بخشی از اختیار او از شوراهایی با ترکیب مردم محل ناشی شود، می توان گفت کم و بیش عدم تمرکز اداری نیز وجود دارد. در آن صورت مدیر فردی منفعل نبوده بلکه شخصاً با اختیار مربوط برای سازمان برنامه ریزی می کند، هدایت می کند، نظارت می کند، قادر به ابتکار است و بدین ترتیب نظارت در حیطه عمل وجود دارد. نظارت ناشی از اختیار اعطای منابع مالی است، در آن صورت دفاتر ستادی خط مشی و سیاست های ملی و راهبردی را براساس مطالعات تدوین نموده و معیارهای نظارت و برنامه های کلان را ارائه می دهند. لذا کلیه امور اجرایی و عملیاتی طبق مقررات و اصلاح ساختار سازمانی تفویض می شود.

## عدم تمرکز فنی:

در عدم تمرکز فنی اختیار کامل برای اداره یک یا چند مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت (اعمال تصدی مثل ذوب آهن، انرژی اتمی و...) یا چند امر معین عمومی به یک مؤسسه یا سازمان عمومی (دانشگاه ها) تفویض می شود. سازمان های مزبور استقلال و شخصیت مستقل دارند تا بنا بر طبیعت خود و به دور از مداخلات سازمان ها اداره شوند.

## عدم تمرکز سازمانی:

در عدم تمرکز سازمانی مدیریت دستگاه برای تسریع در کار و جلوگیری از تاخیر در اجرای عملیات، قسمتی از وظایف و اختیارات خود را بین مدیران و روسای واحدهای سازمان تقسیم می کند حدود این عدم تمرکز را میزان تفویض اختیار مشخص می نماید و هر چه دخالت در اعمال اجرایی بیشتر شود میزان تمرکز سازمانی افزایش می یابد.

در عدم تمرکز سازمانی اگر مدیران سطوح میانی و اجرایی، اختیارات ثابت و دایمی داشتند آنجا تفویض اختیار نبوده بلکه عدم تمرکز است، حدود و شمول و جریان توزیع اختیار نیز مهم است اگر به جمیع سطوح مدیریت سرایت نکند عدم تمرکز سازمانی است.

وقتی سازمانی مثل آموزش و پرورش گسترش می یابد ناچار از عدم تمرکز است و اداره آن به شیوه متمرکز مشکلات را تشدید می نماید. در آن صورت ستادها به جای انجام امور مطالعاتی و تدوین سیاست و خط مشی راهبردی، به حل و فصل امور اجرایی به دور از واقعیات می پردازند. لذا در جهت حل این مسایل به عدم تمرکز سازمانی توجه شده است. در واقع مدرسه محوری کم و بیش در گریز از تمرکز و در چهارچوب عدم تمرکز سازمانی مطرح می شود. هر چند اجرای کامل این امر به تدوین طرح جامع سازمانی با توجه به نگرش سیستمی متحول نیاز دارد.

توجه به عدم تمرکز سازمانی با تشکیل شورای مناطق آغاز می گردد. این قانون در سال ۱۳۴۸ تصویب می شود و به ظاهر می خواهد «مقدمات و امکانات واگذاری امور مالی و اداری را

معلمی با خصوصیت  
پژوهندگی به طور آگاهانه  
و در حین ایفای وظایف  
حرفه ای خویش، خود را  
به عنوان مظهر خلاقیت و  
پرسشگری به دانش آموزان  
می شناساند و بذریه این کیفیت  
ممتاز انسانی را در وجود  
آنها می کارد و هر گونه جلوه  
و ظهور خلاقانه ای را در  
آنان مورد تشویق، حمایت و  
تمجید قرار می دهد



این کهنه ترین روش سازماندهی است که حق تفکر، خلاقیت، بررسی های میدانی از کارکنان سطوح عملیاتی و اجرایی سلب شده و حق تشخیص و تحقیق را به عهده ستادها تفویض می کند در صورتی که لازم است بررسی ها و مطالعات میدانی با عملیات عجین شده و به ابتکارات میدان داده شود.

با تفویض اختیارات به مدرسه نه تنها ستادها آزاد نمی شوند بلکه با وظایف سنگین کیفی مواجه می گردند و آن این است که از امور اجرایی و عملیاتی و دخالت در جزئیات رها شده و به تولید دانش بومی پردازند و خط مشی و سیاست های راهبردی و نیز شاخص ها و معیارها و اهداف کلان ارائه دهند یعنی کیفیت فعالیت ها تقویت می شود و این خود منشا بهبود کیفی آموزش می باشد.

برای این که ستاد به این سطح ارتقا یابد لازم است انگیزه و زمینه برای جذب، حفظ، نگهداشت و ارتقا نیروهای کیفی در رقابت با سازمان ها و اصل شایستگی تقویت شود.

چرا نیروهای کیفی جذب وزارت فرهنگ و آموزش عالی می شوند؟ آیا نباید کلیه اقدامات سطوح ستادی را تحقیقات میدانی تایید و تکمیل نماید؟ پس در مدرسه محوری، مدیر واحد آموزشی لازم است اختیار تفویضی (ناشی از عدم تمرکز سازمانی) و ذاتی (ناشی از کنترل مردم محل) را داشته باشد و قادر به برنامه ریزی شود و ستادها و طبقات سازمان با این تفویض هماهنگ شوند، به طوری که اقدامات مرتبط بوده و در جهت سیاست های کلی سیر نماید.

در مدرسه محوری، مدیر به شورا و مردم محل که در هزینه مشارکت می کنند باید پاسخگو باشد؛ به این طریق، روابط داده و ستانده سیستمی بین واحدهای آموزشی و محیط ایجاد می شود. لذا اگر قرار است مدرسه محوری شود، لازم است منبع تامین مالی و منشا اختیار مدیر و روابط عمومی سازمان اصلاح شود. مدیر برای برنامه ریزی و انجام مدیریت می بایست اختیار لازم را کسب نماید. لذا از نظر سازماندهی آمار و اطلاعات، در اختیار گرفتن کلیه نیروها از جمله دبیران و کارکنان، سازماندهی مالی و اعتبار و اجرای بودجه، پرداخت و تنظیم بودجه و کشف و به کارگیری منابع جدید، علاوه بر اعتباری که از دولت دریافت می کند از جمله فروش

خدمات با نظارت و کنترل و تصویب شوراها مربوط، لازم است دارای اختیار شود. این اختیار در چهارچوب مدیریت مشارکتی یعنی همکاری کارکنان در تدوین و اجرای برنامه و به خصوص مدیریت امور تخصصی به وسیله سرگروه ها در واحد آموزشی مقدور می باشد. در واقع هر واحد آموزشی در حیطه وظایف خود به امر مدیریت و برنامه ریزی اقدام می کند و جای کاهش نظارت مرکزی از طریق مشارکت کارکنان و شوراها جبران می شود و دیگر دخالت از بالا در جزئیات اتفاق نمی افتد.

آیا مدیران برای این سطح از مدیریت آماده اند؟ آیا ضوابط و مقررات با این مدیریت هم خوانی دارد؟ آیا طبقات ساختار سازمانی در خدمت این نگرش بازسازی شده است؟

اگر به آمار توجه کنید، معلوم می شود که آمار با ملاحظات تامین نیازهای مدرسه تدوین نشده است، در تعریف عناصر و هسته های آمار، دیوار موجود بین واحدهای آموزشی در هم می ریزد. واحد آموزشی محور نیست فرضاً در تعریف گروه های آماری مرکز واحد آموزشی، رشته ها، و درس ها رعایت نمی شود اصلاً نگاه بر این بوده

با تفویض اختیارات به مدرسه نه تنها ستادها آزاد نمی شوند بلکه با وظایف سنگین کیفی مواجه می گردند و آن این است که از امور اجرایی و عملیاتی و دخالت در جزئیات رها شده و به تولید دانش بومی پردازند و خط مشی و سیاست های راهبردی و نیز شاخص ها و معیارها و اهداف کلان ارائه دهند یعنی کیفیت فعالیت ها تقویت می شود و این خود منشا بهبود کیفی آموزش می باشد

است با کل نگر برای واحدها و رشته ها بدون رعایت مرز، عناصر آماری تعریف شود.

مهم تر از آن دبیران و هنرآموزان هستند حتی سازماندهی دبیران نیز این چنین است. دبیر در واحد آموزشی با هدف مدرسه محوری سازماندهی نمی شود یعنی دبیر در اختیار واحد آموزشی نیست. مدیر برای وقت خالی که دبیر در اختیار مدرسه قرار می دهد، برنامه می ریزد. در واقع اداره آموزش و پرورش منطقه، کنترل کلیه نیروها را در اختیار دارد. همه نیروها به طور تمام وقت در اختیار واحد آموزشی قرار نمی گیرند. از طرف دیگر تمام وقت بودن در واحد آموزشی مفهوم جدید پیدا کرده است؛ منظور از تمام وقت بودن، رعایت حداقل شرط یعنی فقط ۲۲ تدریس نبوده است. بهبود کیفیت آموزشی در گرو این است که بقیه وقت صرف مطالعه، بررسی، تدوین طرح درس، آمادگی جهت ارزشیابی های علمی و همکاری با گروه آموزشی داخل مدرسه شود. می دانیم این امر منوط به تامین زندگی است. اگر مدرسه محوری است، نظارت گروه آموزشی در سطح اداره، استان و ستاد، جایگاهی ندارد. ستاد فقط و فقط می تواند پشتیبانی علمی نماید به شرط آن که ستاد به شرایط لازم ارتقا یابد.

اگر مدرسه محوری به مفهوم عدم تمرکز سازمانی است و به عدم تمرکز اداری تمایل دارد لازم است مدیریت های تخصصی، در واحدهای آموزشی سازماندهی شود. مدیر در سازماندهی بر حسب نیاز و با رعایت استاندارد باید آزادی عمل داشته باشد، به این طریق تصمیم گیری به منطقه اجرا نزدیک شده و کلیه تصمیمات مرتبط با اجرا در واحد آموزشی انجام می گیرد. همچنین انعطاف پذیری و پاسخ به نیازهای محیط، مقدور می شود. توصیه نمی شود این اصلاحات یک مرتبه انجام گیرد بلکه لازم است تدریجاً و با تمهید مقدمات اجرا شود. هنوز با نگرش مدرسه محوری، اصلاحات سازمانی انجام نگرفته است. یکی از عناصر مدرسه محوری بودجه نویسی است. چگونگی روابط ستادهای تخصصی و ستاد بودجه با واحدهای آموزشی حل و فصل نشده است. فرضاً اگر ستادهای تخصصی فنی و حرفه ای در جریان بودجه قرار نگیرند یا نتوانند معیارها و شاخص های برنامه را تعریف نمایند، امر نظارت چگونه تامین خواهد شد؟ مهم تر از آن در صورت تدوین سیاست راهبردی، چگونه این سیاست ها در سطح اجرا به کار گرفته خواهند شد؟ اختیار اداری، مالی و حتی پرداخت حقوق و بخش اداری نیز در خور تعمق است. در آن صورت ستادهای پشتیبانی مالی-اداری نیز باید به کلی متحول شوند. در هر حال امتیاز بزرگ مدرسه محوری این خواهد بود که به جای این که همه چیز را از دولت بخواهند، مسئولیت ها به واحدهای مربوط و مشارکت مردم بر گردد.

منابع:

- ۱- برومند زهر (دکتر) بهبود و بازسازی سازمان تهران ۱۳۷۳ چاپ اول
- ۲- سلیمی، محمدحسین (دکتر) کابین، کلیه موفقیت، قانی زاین (ترجمه)، چاپ اول ۱۳۷۲
- ۳- طاهری ابوالقاسم (دکتر) اداره امور سازمان های محلی اسفند ۱۳۷۲، دانشگاه پیام نور
- ۴- طاهری شهناز، مدیریت دولتی و اصلاحات اداری در حال توسعه ترجمه دپارتمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل ۱۳۶۲ نشر ایران چاپی میعاد
- ۵- افتداری، علی محمد (دکتر) سازمان و مدیریت انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران
- ۶- دانش خوشبو (دکتر) سازمان های محلی فروردین ماه ۱۳۴۹ دانشگاه تهران

