

تمرکز و تمرکززدایی در سازمان با تأکید بر سازمان های آموزشی

مهسا مؤذنی کلشانی^۱

چکیده

هدف از پژوهش حاضر بررسی تمرکز و تمرکززدایی در نظام های آموزشی با تأکید بر نظام آموزش و پرورش بوده است. روش پژوهش توصیفی تحلیلی و داده ها و اطلاعات به صورت مروری و کتابخانه ای گردآوری شده است. نتایج پژوهش حاضر نشان داد که تمرکززدایی باعث اصلاح ساختار و عملکرد نظام آموزشی می شود و همچنین روحیه کارکنان زیردست را تقویت و موجب ابتکار و نوآوری از سوی آنها می شود، که این خود زمینه رشد حرفه ای و ایجاد اعتمادبه نفس در آنها را مهیا می کند. توصیه و پیشنهاد پژوهش حاضر آن است که کشورهای در حال توسعه از جمله ایران ناچارند که در سال های آتی دست به اصلاحاتی در نظام آموزشی بزنند و این اصلاحات درگیر کردن همه ذی نفعان نظام تعلیم و تربیت در تصمیم گیری های خرد و کلان در نظام آموزش و پرورش خواهد بود.

واژه های کلیدی: تمرکز، تمرکززدایی، تفویض اختیار، نظام آموزشی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱- دانشجوی کارشناسی ارشد آموزش و بهسازی منابع انسانی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

مقدمه

تعلیم و تربیت از جمله پدیده‌های اجتماعی است که همکاری بی دریغ آحاد جامعه را ایجاب می‌کند. هر انسانی به عنوان یک فرد از جامعه امروز حق دارد که از تربیت مناسب و متناسب با نیازهای فردی و اجتماعی جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کند، بهره‌مند گردد. همچنین برای توسعه همه جانبه نیازمند تربیت فراگیرانی هستیم که خالق، ژرفاندیش، جستجوگر، پرسشگر و ... باشند. در این راستا شناخت روندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی هر جامعه به منظور روشن ساختن چشم‌اندازها و دورنماهای سیاست‌گذاری و آینده‌نگری علمی الزامی است (فاطمی‌امین، فولادیان. ۲۰۰۹). نوع نظام آموزشی در هر کشور می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر بازدهی آموزشی آن کشور داشته باشد؛ چرا که این نظام‌ها با به کارگیری برنامه، اهداف، اصول و سیاست‌های آموزشی مختلف، تأثیر متفاوتی از خود به جای می‌گذارند (چلیبی. ۱۳۸۵). بدین ترتیب آموزش و پرورش مناسب مهم ترین عامل در رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. و سطوح مختلف توسعه نیز به نوبه خود منجر به توسعه آموزش و پرورش می‌گردند (فاطمی‌امین، فولادیان. ۲۰۰۹). یکی از ویژگی‌های آموزش و پرورش در جهان نو تحول مداوم با توجه به تحولات دیگر ساختارهای جامعه است. از تأثیرات جهانی شدن در آموزش و پرورش تمرکززدایی، فناوری سطح بالا و مشارکت همگانی است که هر کدام از آن‌ها در جای خود مهم و قابل بحث خواهد بود.

امروزه گرایش فزاینده به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی منطقه‌ای و ملی در بیش‌تر کشورهای دنیا برنامه‌های توسعه مشاهده می‌شود. چرا که تمرکززدایی می‌تواند به عنوان ابزار و وسیله رشد و توسعه در بخش‌های مختلف فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی نقش ایفا کند. و از سوی دیگر، تجربه کشورهایی که به این نوع برنامه‌ها روی آورده‌اند، نشان داده است که تمرکززدایی در برنامه‌ها و برنامه‌ریزی‌های آن‌ها در میان‌مدت و بلندمدت در اکثر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های آن‌ها جواب داده است. اساساً عدم تمرکز اگر به درستی و به خوبی اجرا شود می‌تواند فرصت‌های مهمی را برای توسعه در جوامع فراهم آورد، و از سوی دیگر، چنانچه شرایط تمرکززدایی در برخی از حیطه‌ها فراهم نباشد اقدام به این کار می‌تواند صدمات جبران‌ناپذیری در فرایند برنامه‌ریزی به وجود آورد (ملکی و آقامحمدی، ۱۳۹۴). با این توصیف هدف از پژوهش حاضر بررسی تمرکز و تمرکززدایی در سازمان های آموزشی با تأکید بر سازمان های آموزشی است. بر همین اساس این سوال اصلی و کلیدی مطرح می‌شود که اولاً تمرکز و تمرکززدایی چیست و ثانیاً چه مزایای برای آن در نظام های آموزشی به ویژه در نظام آموزش و پرورش متصور است؟

مفاهیم و تعاریف

• نظام آموزشی متمرکز^۱

در نظام آموزشی متمرکز، تمامی اختیارات مربوط به تدوین برنامه‌ها و اهداف آموزشی در دست نهاد آموزش و پرورش یک کشور قرار دارد. به گونه‌ای که برنامه‌های آموزشی برای تمام مدارس یک کشور به‌ویژه در سطوح ابتدایی و متوسطه به صورت مشابه و یکسان تهیه و تنظیم می‌شود و برای اجرا به مدارس ابلاغ می‌شود و مقتضیات اقلیمی، اجتماعی و اقتصادی مناطق مختلف نادیده گرفته می‌شود. در این نظام مجریان حقیقی برنامه‌های آموزشی؛ یعنی مدیران، معلمان و دانش‌آموزان دخالتی در جریان تصمیم‌گیری‌های مهم آموزشی و اداری ندارند و راه ارتباط و تبادل نظر بین برنامه‌ریزان در سطح بالاتر و مجریان حقیقی برنامه‌ها در سطوح پایین‌تر تقریباً مسدود است و امکان طرح مسائل و مشکلات اجرایی و ارائه راه‌حل‌های مناسب و ممکن از طرف مجریان برنامه‌های آموزشی به خصوص از طرف معلمان و دانش‌آموزان که از نزدیک با مسائل و مشکلات و همچنین نقاط قوت و ضعف برنامه‌های آموزشی آشنایی و درگیری مداوم دارند وجود ندارد (فاطمی‌امین و فولادیان، ۲۰۰۹).

• نظام آموزشی نیمه متمرکز^۲

در نظام آموزشی نیمه‌متمرکز، نهاد آموزشی دارای تمامی اختیارات آموزشی نیست، بلکه در مواردی چون؛ محتوای مواد درسی، برنامه تحصیلی و برنامه زمانی تدریس، استان‌ها از برخی اختیارات برخوردارند که مبتنی بر شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنان می‌باشد. به عبارت دیگر در نظام نیمه‌متمرکز برخی مالک‌ها به صورت متمرکز و برخی مالک‌ها به صورت غیرمتمرکز انجام می‌شود. این نوع نظام آموزشی در کشورهایی دیده می‌شود که سعی در تمرکززدایی آموزشی دارند و به همین منظور درصددند نحوه عملکردشان را به گونه‌ای تغییر دهند که هر چه بیشتر به سمت تمرکززدایی نظام آموزشی خود پیش‌روند (فاطمی‌امین و فولادیان، ۲۰۰۹). بر من و همکاران، بر این باورند که برای کاهش تمرکز باید به طور هم‌زمان از تمام زیرمجموعه‌های یک مجموعه، از جمله بخش مالی، مدیریتی، و برنامه‌ای، کار را شروع کرد، و بدترین حالت ممکن زمانی است که تمرکززدایی فقط در یک بخش رخ دهد. این امر کیفیت کار مدارس و یادگیری کودکان را بدتر از قبل خواهد نمود شاید بتوان این مسأله را مهم‌ترین عامل ناموفق بودن کاهش تمرکز در کشورهای در حال توسعه دانست. در آموزش و پرورش با نفوذ عصر نو شاهد تمرکززدایی

1. Centralized education system
2. Semi-centralized education system

هستیم که طی آن سعی می شود تا اختیارات از دولتی بودن محض خارج و به ارگان های مردمی واگذار شود. از نمودهای این امر می توان به کشیده شدن تصمیمات به مقیاس های منطقه ای و کاهش مدارس بزرگ اشاره کرد (والبرج، پیک، کوماکی و فریمن. ۲۰۰۰).^۱

• نظام آموزشی غیر متمرکز^۲

و بالاخره در نظام آموزشی غیر متمرکز، کلیه تصمیمات در پایین ترین سطح یعنی در سطح کلاس و مدرسه اتخاذ می شود و در سطوح بالاتر به تدریج تکمیل می شود، به طوری که برنامه آموزشی حاصله، نتیجه ای است از کل تصمیم هایی که در هر سطح با توجه به نیازها، شرایط و امکانات موجود در آن سطح و در هماهنگی و ارتباط با نیازها و امکانات در سطوح دیگر گرفته شده است. نکته قابل توجه در این نظام این است که به تفاوت های فردی به خصوص به ماهیت استعدادها، علائق و توانایی های یادگیرنده توجه کافی می شود (فاطمی امین و فولادیان. ۲۰۰۹). که در ادامه بیشتر با مفهوم تمرکززدایی آشنا می شویم.

• تفویض اختیار^۳

تفویض اختیار عبارت است از انتقال قسمتی از اختیار و مسئولیت رسمی از مافوق به زیردست برای انجام دادن وظایف خاص. مثلا وزارت آموزش و پرورش اختیار مسئولیت اقدام و تصمیم گیری در سطح استان ها را، در چارچوب قوانین و مقررات به مدیران کل آموزش و پرورش تفویض می کند. در این سطح نیز تفویض اختیار امکان پذیر است. در جریان تفویض اختیار، مسئولیت انجام وظایف مشخصی از رئیس به مرئوس انتقال می یابد و اختیار لازم برای انجام تعهدات، استفاده از منابع و اتخاذ تصمیم واگذار می شود. باید توجه داشت که در جریان تفویض، قسمتی از اختیارات مافوق واگذار می شود نه همه آن. و مسئولیت وظایف تفویض شده به عهده تفویض کننده و به همان اندازه بر عهده کسی است که تفویض را پذیرفته است. به همین دلیل مافوق پس از تفویض اختیار، باید بر نحوه عمل زیر دستان نظارت داشته باشد (علاقه بند. ۱۳۸۸).

1. Walberg, H., Paik, S., Komukai, A., & Freeman, K
2. Decentralized education system
3. delegation of authority

• پیشینه تمرکززدایی

واژه «تمرکززدایی» در سال ۱۷۹۴ با تشکیل یک حکومت جدید به وسیله‌ی دیرکتوار فرانسه پس از انقلاب فرانسه به کار رفت. این واژه در دهه ۱۸۲۰ رایج شد (ویکی‌پدیا). تمرکز در اوایل دهه ۱۸۰۰ وارد انگلیس شد. در میانه دهه ۱۸۰۰ الکسی دو توکویل نوشت انقلاب فرانسه با «فشار به سوی تمرکززدایی شروع شد ولی در آخر به نوعی گسترش زدایی بدل شد» در ۱۸۶۳ موریس بلاک بوروکرات فرانسوی مقاله‌ای با این عنوان نوشت که در آن پویایی‌های حکومت و تلاش در جهت تمرکززدایی را بررسی کرد (هنسن. ۱۹۹۸).^۱ در بسیاری از کشورهای اروپایی، جنبش وسیع تمرکززدایی از دهه هفتاد قرن بیستم آغاز شد. تمرکز بیش از حد این کشورها، سبب بی‌علاقگی مردم نسبت به جامعه‌های محلی خود شد که به صورت عدم مشارکت در انتخابات محلی یا مشارکت بسیار کم مردم بروز می‌کرد. مهاجرت از روستاها نیز، که پیش از آن هسته‌ی اصلی جوامع پویا بودند این بی‌علاقگی را تشدید می‌نمود (خویبری‌پاک. ۱۳۸۴). گرایش همگانی در اروپا بر اساس کاهش قدرت دولت مرکزی و کوشش برای شکوفایی ویژگی‌های محلی و منطقه‌ای است (هنسن. ۱۹۹۸). در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، بسیاری از کشورها، روش خودمدیريت محلی را پذیرفته‌اند. ایتالیا آن را فدرالیسم اداری می‌خواند و انگلستان از راه اختیار سپاری به آن عمل می‌کند. در آلمان و بلژیک نظام فدرالیسم برقرار است. در اسپانیا، مقامات محلی، در چارچوب صلاحیت‌های واگذار شده قدرت واقعی را دارند. در کنگره‌ای که در ۱۷ مارس ۲۰۰۳، از نمایندگان پارلمان فرانسه تشکیل شد آن ماده از قانون اساسی که فرانسه را جمهوری غیرقابل تجزیه می‌خواند تغییر یافت و این عبارت به آن اضافه شد: سازمان جمهوری، نامتمرکز است (هنسن. ۱۹۹۸).

چارچوب نظری

• تمرکززدایی^۲

تمرکززدایی عبارت است از عمل یا فرایند تخصیص اختیار تصمیم‌گیری به سطوح پایین‌تر سلسله‌مراتب سازمانی. هنگامی که سلسله‌مراتب سازمان بیش از دو سطح داشته باشد، تمرکززدایی بر اساس درجه آن توصیف می‌شود. هرچه میانگین سطح تصمیم‌گیری کمتر باشد، عدم تمرکز سازمان نیز بیشتر خواهد بود. یک سازمان می‌تواند با توجه به یک نوع تصمیم‌گیری متمرکزتر و با توجه به نوع دیگر غیرمتمرکز باشد. درجه بهینه تمرکززدایی با توجه به یک تصمیم خاص، جایی است که حق تصمیم‌گیری به آن سطح در سلسله‌مراتب اختصاص یابد تا عملکرد سازمانی برای

1. Hanson, M. E.

2. Decentralization

محیط داده به حداکثر برسد (چانگ، ۲۰۰۶)^۱. تمرکززدایی راه دموکراتیک کردن جامعه است زیرا تصمیمات جمعی شهروندان را به هم نزدیک کرده و کمک موثری به ایجاد دموکراسی محلی می کند (خویبری پاک، ۱۳۸۴). تمرکززدایی به عنوان یکی از راه حل های مواجهه با مشکلات کنونی در نظام های آموزشی مورد توجه مسئولان آموزش و پرورش بوده و در تمرکززدایی از نظام آموزشی، توجه به انواع عدم تمرکز یک ضرورت است. برمن و همکاران (۲۰۰۲) انواع عدم تمرکز آموزشی را شامل عدم تمرکز مالی، عدم تمرکز مدیریتی و عدم تمرکز برنامه ای می دانند (پیری و همکاران، ۱۳۹۰).

در تمرکززدایی، باید تصمیم هایی غیرمتمرکز شوند، که به طور مستقیم بر دانش آموزان تأثیر می گذارند. مطابق بررسی های انجام شده به وسیله سازمان، همکاری های اقتصادی و توسعه، چهار نوع تصمیم در آموزش و پرورش می تواند به صورت غیرمتمرکز باشد (البرج و همکاران، ۲۰۰۰) جدول شماره ۱ موارد هر یک از تصمیم های تمرکززدایی را نشان می دهد.

جدول ۱: تصمیم های تمرکززا در آموزش و پرورش (پیری و همکاران، ۱۳۹۰)

<ul style="list-style-type: none"> -انتخاب مدرسه براساس تعداد دانش آموزان -تنظیم زمان آموزش -انتخاب کتابهای درسی -تعیین محتوای برنامه ی درسی -تعیین روش های آموزش 	سازماندهی آموزش
<ul style="list-style-type: none"> -عزل و نصب مدیر مدرسه -استخدام و به کارگیری معلمان -تعیین یا افزایش حقوق معلمان -تعیین مسوولیت های آموزشی -تعیین اقدامات لازم جهت آموزش های ضمن خدمت 	مدیریت کارکنان
<ul style="list-style-type: none"> -دایر و تعطیل کردن یک مدرسه -انتخاب برنامه های پیشنهادی در یک مدرسه -تعیین محتوای دروس -تعیین آزمون های برای پایش عملکرد مدرسه 	برنامه ریزی و ساختارها
<ul style="list-style-type: none"> -طرح نقشه ی بهبود مدرسه 	

<p>-تخصیص بودجه‌ی پرسنلی -تخصیص بودجه‌ی غیرپرسنلی -تخصیص منابع برای آموزش‌های ضمن خدمت</p>	<p>منابع</p>
--	--------------

از نظر علاقه‌بند تمرکز و عدم‌تمرکز گرایش‌های نسبی هستند؛ یعنی هر سازمانی به درجاتی متمرکز و یا غیرمتمرکز است تمرکز یا عدم‌تمرکز مطلق ناممکن است. تمرکز مطلق بدان معنی است که تمام اختیارات در یک شخص است معنی ضمنی آن این است که مدیران زیردست و در نتیجه ساختار سازمانی وجود ندارد. عدم‌تمرکز مطلق یعنی تعویض کامل اختیارات از مافوق و چنانچه می‌دانیم این امر غیرممکن است؛ پس عدم‌تمرکز و تمرکز بر دو انتهای طیفی قرار می‌گیرند که سازمان‌ها با توجه به میزان تفویض‌اختیار در آن‌ها میان این دو نکته در نوسان هستند. وی همچنین براین عقیده هستند که؛ گرایش سازمان به تمرکز یا عدم‌تمرکز به عواملی بستگی دارد؛ مثلاً هر چه سازمان بزرگ‌تر باشد تعداد تصمیم‌گیری‌ها در آن بیشتر است، زیرا مدیران برای تصمیم‌گیری به کسب اطلاعات زیادی نیاز دارد که زمان‌گیر است و چون آنها معمولاً فرصت جمع‌آوری اطلاعات و اتخاذ تصمیم در همه موارد را ندارند مجبور هستند تصمیمات را به مدیران سطوح پایین‌تر واگذار کنند بنابراین با بزرگ‌تر شدن سازمان مدیریت آن غیرمتمرکزتر می‌شود علاوه‌بر بزرگی سازمان پیچیدگی وظایف، اهمیت تصمیمات، صلاحیت و شایستگی زیردستان و میزان اعتماد و اطمینان رؤسا به زیردستان نیز عواملی هستند که در تعیین درجه تمرکز و عدم‌تمرکز سازمانی موثر واقع می‌شوند(علاقه‌بند. ۱۳۸۸).

عوامل افزایش عدم‌تمرکز

میزان عدم‌تمرکز در سازمان هنگامی بیشتر میشود که در شرایط زیر موجود باشند:

- ۱- تعداد تصمیم‌گیری‌ها در سطوح پایین‌تر سلسله مراتب بیشتر باشد.
- ۲- تصمیم‌گیری‌ها در سطوح پایین سلسله‌مراتب، اهمیت بیشتری داشته‌باشند.
- ۳- تصمیمات سطوح پایین‌تر بر فعالیت‌ها و وظایف بیشتری موثر واقع شود.
- ۴- تصمیم‌گیری‌ها، تحت کنترل و بازرسی کمتری قرار گیرند. و برای هر تصمیم، مقامات بالاتر مورد مشورت قرار نگیرند(علاقه‌بند. ۱۳۸۸).

انواع تمرکززدایی

تمرکززدایی آموزش و پرورش مفهومی چندوجهی با جنبه‌های سیاسی و اقتصادی است. بسته به نحوه تخصیص مسئولیت های سیاسی و مالی به سطوح پایین دولت، در کشورهای مختلف اشکال مختلفی دارد. حکمرانی غیرمتمرکز به دلایل مختلف در مکان‌های مختلف با استفاده از ابزارهای مختلف انجام می‌شود. همه دولت‌های غیرمتمرکز سیاسی از نظر مالی غیرمتمرکز نیستند و بالعکس. مهمتر از همه، الگوهای کاملاً متفاوتی از تمرکززدایی در آموزش وجود دارد. از یک سو، بسیاری از کشورهای صنعتی از جمله آلمان، اسپانیا و ایالات متحده دارای سطح بالایی از تمرکززدایی سیاسی و مالی در دولت هستند (دیازسرنانو میکس لوب، ۲۰۱۲).^۱ از طرف دیگر، بسیاری از کشورهای در حال توسعه از نظر سیاسی غیرمتمرکز، اما از نظر مالی متمرکز حکمرانی را اتخاذ کرده‌اند. گادن و سینگال (۲۰۱۴) گزارش دادند که کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای صنعتی از سطح تمرکز مالی بسیار کمتری برخوردار هستند. آنها استدلال کردند که اقتصادهای در حال توسعه با کمبود شدید ظرفیت محلی در افزایش درآمد روبرو هستند و توانایی کمی در ارائه خدمات عمومی به طور موثر دارند. فدرالیسم مالی، دارایی انحصاری کشورهای در حال توسعه نیست. به عنوان مثال، انگلستان سطح پایین تمرکززدایی مالی و سطح بالایی از تمرکززدایی سیاسی را ترکیب می‌کند. باین حال، از ترکیبات متنوع تمرکززدایی سیاسی و مالی، و پیامدهای آن بر کیفیت خدمات عمومی، اطلاعات کمی در دست است (چانگ، لی و چو، ۲۰۱۷).^۲ نرمن فرنیس (۲۰۰۵) هشت نوع عدم تمرکز را به سه دسته کلی تقسیم کرده است:

- ۱- عدم تمرکز اقتصادی.
- ۲- عدم تمرکز اداری.
- ۳- عدم تمرکز سیاسی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. Diaz-Serrano, L., & Meix-Llop, E.
2. Jeong, D. W., Lee, H. J., & Cho, S. K.

جدول ۲: انواع تمرکز از دیدگاه نرمن فرمیس (چانگ، لی و چو. ۲۰۱۷)

۱-عدم تمرکز صنعتی ۲-عدم تمرکز برنامه ریزی	عدم تمرکز اقتصادی
۱-عدم تمرکز داخلی (سازمانی) ۲-عدم تمرکز جغرافیایی ۳-عدم تمرکز فنی- تخصصی	عدم تمرکز اداری
۱-عدم تمرکز قانون گذاری ۲-دموکراسی صنعتی ۳-اشتراک مساعی مردم	عدم تمرکز سیاسی

انواع دیگر تمرکززدایی از نظر هنسن و برای (هنسن. ۱۹۹۸)

هنسن (۱۹۹۸) و برای (۱۹۹۹) قائل به سه نوع تمرکززدایی هستند:

۱- انتقال وظایف و کار ولی نه قدرت

۲- نمایندگی.

۳- تفویض اختیار.

۱- انتقال وظایف و کار ولی نه قدرت

در این نوع تمرکززدایی، فقط انجام دادن کارها واگذار می شود و حق تصمیم گیری

برای دولت مرکزی محفوظ می ماند.

۲- نمایندگی

نوعی تمرکززدایی باانتقال قدرت تصمیم گیری از سطوح بالا به سطوح پایین است. در واقع

حق تصمیم گیری را به واحدهایی که از لحاظ سلسله مراتبی در مرتبه پایین تری قرار دارند،

واگذار می شود؛ اما این حق در صورت صلاحدید واحد واگذارکننده، بازپس گرفته می شود.

۳- تفویض اختیار

انتقال قدرت تصمیم گیری به یک واحد خودمختار که بتواند به طور مستقل و بدون اجازه از

مرکز اقدام کند، درواقع حق تصمیم گیری به یک واحد موسسه ای پایین تر واگذار می شود که

این واحد می تواند به طور مستقل یا بدون این که لازم بداند از حکومتی وزارتخانه مرکزی

اجازه بگیرد، عمل کند(آقایان و حاتمی. ۱۳۹۰)

علل گرایش به تمرکززدایی

به گفته کارلسن، در سه دهه اخیر، به دلایل متعدد، در سراسر دنیا تمایل چشمگیری برای حرکت

به سمت تمرکززدایی در حوزه سیاست پدیدار شده و حکومتها، عدم تمرکز را به صورت راهکاری در

بخش خصوصی به کار می‌برند. آموزش هم از این قاعده مستثنی نیست و تصور عمومی بر آن است که تمرکز زدایی، اصلاحات آموزشی را در مقیاس وسیع به همراه خواهد داشت (گویا زهرا، & قدکساز خسروشاهی لیلا. ۱۳۸۶). در حقیقت همانطور که بر من و همکاران اظهار می‌دارند یکی از دلایل دفاع از تمرکز زدایی در آموزش بر این پایه استوار شده است که تصور می‌شود با واگذاری حق تصمیم‌گیری و مسئولیت پاسخگویی به مدارس کیفیت آموزشی بالاتر می‌رود. زیرا در آن صورت مدیران، معلمان و والدین سهم بیشتری در انتخاب محتوا و ارتقای کیفیت آموزش خواهند داشت. (امین خندقی مقصود، دهقانی مرضیه. ۱۳۸۹). از این گذشته کارلسن عقیده دارد که چون قدرت های محلی در مقایسه با دولت مرکزی اطلاعات بیشتری در مورد وضعیت محلی و بومی دارند بیشتر قادر به ابداع و نوآوری خواهند بود (گویا زهرا، قدکساز خسروشاهی لیلا. ۱۳۸۶).

دلایل گرایش به تمرکززدایی را می‌توانیم به صورت زیر نیز دسته بندی کنیم:

الف) انگیزه های سیاسی - در بیشتر جهان اشتیاق بیشتری برای افزایش مشارکت در تصمیم گیری عمومی توسط گروه هایی وجود دارد که قبلاً از این کار محروم شده‌اند.

ب) سطح انگیزه های بودجه - دولت های مرکزی بودجه ای را تأمین نمی‌کنند که بتوانند تقاضای تحصیل را تأمین کنند.

ج) انگیزه های کارایی - ناشی از این استدلال که تصمیم گیری های محلی هزینه ایجاد یک واحد تولید را کاهش می‌دهد.

در ادامه اهداف اصلی تمرکززدایی را بررسی خواهیم کرد (مگن و والش. ۱۹۹۹).^۱

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

اهداف تمرکززدایی

جدول ۳: لیستی از اهداف تمرکززدایی (مگن و والش. ۱۹۹۹)

اهداف تمرکززدایی به صورت جزئی	اهداف تمرکز زدایی به صورت کلی
<ul style="list-style-type: none"> ✓ افزایش میزان ورودی به مدرسه؛ ✓ بهبود کیفیت ورودی ها به مدرسه؛ ✓ افزایش ارتباط برنامه ها، یا مطابقت محتوای برنامه به منافع محلی؛ ✓ افزایش نوآوری در برنامه ها؛ ✓ افزایش دامنه گزینه های موجود برای دانشجویان؛ ✓ کاهش نابرابری ها در دسترسی به کیفیت آموزش. ✓ افزایش نتایج یادگیری. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ به طور مستقیم خود آموزش را بهبود بخشد
<ul style="list-style-type: none"> ✓ افزایش کارایی در تخصیص منابع؛ ✓ افزایش کارایی در استفاده از منابع؛ ✓ افزایش مطابقت برنامه ها با نیازهای کارفرمایان ✓ افزایش استفاده از اطلاعات در مورد مسائل، مشکلات یا نوآوری ها (در نتیجه افزایش کارایی). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ بهبود عملکرد سیستم آموزشی
<ul style="list-style-type: none"> ✓ افزایش کل مبلغ هزینه شده برای آموزش؛ ✓ انتقال منابع مالی از یک گروه اجتماعی به گروه دیگر (غیر از سطح دولت). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تغییر منابع و میزان بودجه موجود برای آموزش
<ul style="list-style-type: none"> ✓ رهاندن دولت مرکزی از مشکلات سیاسی خارجی؛ 	

<ul style="list-style-type: none"> ✓ رهندن دولت مرکزی از دردهای بوروکراتیک داخلی ✓ تخلیه بار مالی دولت مرکزی (این شامل سیاست های انتقال درآمد به دولت محلی) است. ✓ افزایش مشروعیت سیاسی دولت مرکزی. ✓ کاهش فساد در سطح ملی. 	<p>✓ تمرکز زدایی مزایایی برای دولت مرکزی دارد</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ افزایش درآمد آموزش و پرورش در دسترس دولت محلی؛ ✓ افزایش ظرفیت دولت های محلی؛ ✓ بهبود پاسخگویی دولت مرکزی به نیازهای دولت محلی ✓ توزیع مجدد قدرت سیاسی، تضعیف بازیگران در مرکز به نفع افراد خارج از مرکز. 	<p>✓ تمرکززدایی مزایایی برای دولت محلی دارد</p>

تفویض اختیار و عدم تمرکز

اصطلاح عدم تمرکز غالباً اشاره می کند به وضعیتی که در آن میزان تفویض اختیار و مسئولیت نسبتاً زیاد است. بنابراین مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز با مفهوم تفویض اختیار رابطه تنگاتنگی دارند (علاقه بند. ۱۳۸۸).

اعتقاد براین است که تفویض اختیار به تمرکززدایی اداری اشاره دارد. روند تفویض- اختیار روندی بسیار مهم است، زیرا تصمیم گیری از سطوح بالای سازمان به سطوح پایین داده می شود و کارها به وسیله دیگران، اداره و انجام می شود. از آنجا که مراقبت از اجرای خطمشی ها و تصمیم گیری ها برای مدیر یک سازمان به تنهایی غیرممکن است. لذا لازم است تا قسمتی از اختیارات خود را به زیر دستان محول کند. البته در این خصوص، اختیار انجام دادن کار تفویض شده نیز به زیردستان داده می شود (آقایان و حاتمی. ۱۳۹۴).

مزایای تفویض اختیار:

اولاً مدیران فرصت بیشتری برای برنامه ریزی و اقدامات اساسی دیگر پیدا می کنند.

ثانیاً از نیروهای تخصصی استفاده موثری به عمل می آورند و افراد نزدیک به صحنه عملیات قادر به تصمیم‌گیری‌های موثرتری می شوند که احتمالاً مدیران رده بالا به دلیل دوری از صحنه قادر به آن نیستند.

ثالثاً مشارکت زیردستان در تصمیم‌گیری باعث می شود آنها اعتمادبه‌نفس پیدا کنند و از لحاظ حرفه‌ای رشد نمایند و در انجام وظایف خود ابتکار و نوآوری به خرج دهند. رابعاً تصمیمات به‌جا و به‌موقع اتخاذ شود و از ارجاع هر تصمیمی به سطوح بالاتر و اتلاف وقت جلوگیری به عمل آید.

روش های تفویض اختیار

رحمان سرشت روش های تفویض اختیار را به دو نوع کلی و خاص تقسیم‌بندی کرده است (رحمان سرشت، ۱۳۷۲):

- (الف) روش‌های کل تفویض اختیار
- تفویض کلی
 - تفویض کلی - جزئی
 - تفویض موردی
 - تفویض رده‌ای (پوروکراتیک)
 - تفویض مختلط

- (ب) روش‌های خاص تقسیم
- تفویض اختیار سلسله‌مراتبی براساس سطوح سه گانه تفویض اختیار
 - تفویض اختیار سلسله‌مراتبی و موردی بر اساس امور و مسایل سازمانی
 - تفویض اختیار از طریق کنترل هدف

لازم به ذکر است انواع تمرکززدایی و تفویض اختیار در سیستم‌های آموزشی با عطف توجه به سیستم حکومتی، ارزشی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی جامعه و با نگاهی به قابلیت‌های درون نظام آموزشی بحث درباره تمرکز و عدم تمرکز شاید کمی زود هنگام باشد. لوتان‌کوی (۲۰۰۵) معتقد است جامعه، کلی است که آموزش و پرورش در متن آن قرار دارد.

به باور کارلسن (۱۹۹۹) چیزی راکه در یک سطح، مصداقی از عدم-تمرکز است، می توان به سادگی در سطحی دیگر از مصداقی تمرکز دانست. مثلاً کشوری که حق استخدام و عزل معلمان را به استان‌ها می‌دهد، در مقایسه با

کشوری که این کار را جزو مسئولیت‌های حکومت مرکزی می داند، غیرمتمرکز عمل کرده است؛ اما همین کشور، در مقایسه با کشوری که این مسئولیت را به عهده مدارس می‌سپارد، متمرکز عمل کرده است. به گفته لاکهید(نقل در کارلسن، ۱۹۹۹) در زلاندنو که مدعی داشتن نظام آموزشی غیرمتمرکز است، در دوره ابتدایی، مدارس نقشی در انتخاب معلمان ندارند. در حالی که به‌رغم اداره بسیار متمرکز در سیستم آموزشی فرانسه، این کشور پیشینه‌ای بسیار طولانی در مشارکت دادن مردم و قدرت‌های محلی برای تعیین محتوا و مطالب درسی مدارس دارد؛ در حالی که این کشور معروف به داشتن نظام آموزشی متمرکز است. تمرکززدایی انتقال دهنده قدرت تصمیم‌گیری، مسئولیت و وظایف از بالا به پایین سطوح سازماندهی است (فاطمی‌امین و فولادیان، ۲۰۰۹).

مزایا و معایب تمرکززدایی

مزایای عدم تمرکز از نظر آقای دکتر علاقه‌بند، همانا مزایای تفویض اختیار است: تسریع و تسهیل تصمیم‌گیری‌ها، اعتمادبه‌نفس پیدا کردن و رشد حرفه‌ای زبردستان، تقویت روحیه کارکنان سطوح پایین‌تر و امکان نوآوری و ابتکار از سوی آنها، و ایجاد فرصت بیشتر برای مدیران ارشد در زمینه‌ی برنامه‌ریزی و ایفای وظایف اساسی. و از جمله معایب آن: ناهماهنگی و انحراف از اهداف سازمانی است که مستلزم اعمال رهبری و کنترل صحیح است، تا به این عواقب منفی دچار نشود(علاقه‌بند، ۱۳۸۸).

مقایسه تمرکززدایی در کشور ایران با دیگر کشورها

مطالعات تجارب تمرکززدایی آموزشی در کشورهای گوناگون، نشان می دهد که با وجود آنکه ارتقای کیفیت آموزشی همواره یکی از دغدغه‌های نظام‌های آموزشی بوده است، هدف تمرکززدایی فقط ارتقای کیفیت آموزشی نبوده، بلکه این نوع اصلاحات تحت تأثیر تغییرات و تحولات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی جامعه قرار داشته است(سعادت‌مند و همکاران، ۲۰۱۸). در یک مطالعه توسط دکتر علی‌اصغر کاکوچویباری، دکتر سعید حسن‌زاده، دکتر احمد علی‌پور، نظام آموزش کشورهای انگلیس، آلمان، ایالات متحده آمریکا، ژاپن، فرانسه و کانادا با نظام آموزش کشور ایران تطبیق داده شد و نتیجه را به شکل صفحه بعد گزارش دادند:

کشورهای مورد مطالعه به لحاظ ساختار مدیریتی و برنامه‌ریزی درسی، ساختار متمایل به عدم تمرکز دارند. در این کشورها، مدارس نقش عملی در برنامه‌ریزی درسی ایفا می کنند.

بر این اساس، در مقایسه با کشورهای مورد مطالعه، مدارس کشور ما نقشی در برنامه‌ریزی درسی ندارند، و بالطبع اولیا و یا دانش‌آموزان دارای نیازهای ویژه نیز، نمی توانند نقشی در

طراحی درسی ایفا کنند (کاکاجویباری، علیپور و حسن‌زاده. ۱۳۸۷). کشورهای پیشرفته از قبیل انگلیس و ژاپن با به‌کارگیری طرح مدرسه‌محوری و خودگردانی و مدیریت مشارکتی؛ سیستم مدیریتی نظام آموزشی کشورشان را از حالت تمرکز به غیر تمرکز تعدیل نموده‌اند و از این طریق، اولاً کیفیت مدیریت مدارس را ارتقا داده و ثانیاً، کلیه امور مدارس را به مدیران و مقامات محلی تفویض اختیار نموده‌اند، ثالثاً، مشارکت و همکاری تمام احاد جامعه و مقامات محلی را در امر مدیریت و تأمین منابع مالی و .. جذب نموده‌اند و انگیزش خلاقیت و ابتکار کارکنان و مدیران رده‌پایین را شکوفا کرده‌اند. بنابراین، اگر کشورهای کم‌توسعه‌یافته و یا در حال توسعه و فاقد این راهبرد، بخصوص کشور ایران، در اندیشه نوآوری، توسعه و پیشرفت سیستم مدیریتی نظام آموزشی خودشان هستند باید سیستم مدیریت نظام آموزشی را از حالت تمرکز تغییر داده و رشد، توسعه، ارتقای کیفیت سیستم مدیریت مدارس، جلب و جذب همکاری و مشارکت مقامات محلی و مدیران، شکوفایی و نوآوری و خلاقیت استعداد مدیران و رده‌های پایین را هموار سازند (گلپرست و شاهنده. ۱۳۹۰).

بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب بیان شده نکات ذیل در این مقاله مورد توجه است
_ تمرکززدایی به عنوان یکی از راه‌حل‌های مواجهه با مشکلات کنونی در نظام‌های آموزشی مورد توجه مسئولان آموزش و پرورش بوده و در تمرکززدایی از نظام آموزشی، توجه به انواع عدم تمرکز یک ضرورت است. تمرکززدایی آموزش و پرورش مفهومی چندوجهی با جنبه‌های سیاسی و اقتصادی و اداری است. بسته به نحوه تخصیص مسئولیت‌های سیاسی و مالی به سطوح پایین دولت، در کشورهای مختلف اشکال مختلفی دارد. حکمرانی غیرمتمرکز به دلایل مختلف در مکان‌های مختلف با استفاده از ابزارهای مختلف انجام می‌شود.

_ تمرکز و عدم تمرکز گرایش‌های نسبی هستند؛ یعنی هر سازمانی به درجاتی متمرکز و یا غیرمتمرکز است در واقع تمرکز یا عدم تمرکز مطلق ناممکن است. تمرکززدایی عبارت است از عمل یا فرایند تخصیص اختیار تصمیم‌گیری به سطوح پایین‌تر سلسله‌مراتب سازمانی. یک سازمان می‌تواند با توجه به یک نوع تصمیم‌گیری متمرکزتر و با توجه به نوع دیگر غیرمتمرکز عمل کند. در نظام‌های تمرکززدا به تفاوت‌های فردی به خصوص به ماهیت استعدادها، علائق و توانایی‌های یادگیرنده توجه کافی می‌شود.

_ اصلاح ساختار آموزش به خودی خود به صورت مستقیم، اصلاح عملکرد نظام آموزش سازمان، تغییر منابع و میزان سرمایه‌هایی که به آموزش سازمان اختصاص دارد، کمک به دولت مرکزی، کمک به دولت محلی؛ از جمله اهداف تمرکززدایی است.

مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز با مفهوم تفویض اختیار رابطه تنگاتنگی دارند. و تفویض اختیار عبارت است از انتقال قدرت تصمیم‌گیری به یک واحد خودمختار که بتواند به طور مستقل و بدون اجازه از مرکز اقدام کند، در واقع حق تصمیم‌گیری به یک واحد موسسه‌ای پایین‌تر واگذار می‌شود که این واحد می‌تواند به طور مستقل یا بدون این که لازم بداند از حکومت وزارتخانه مرکزی اجازه بگیرد، عمل کند.

کشورهای کم توسعه یافته و یا در حال توسعه باید سیستم مدیریت نظام آموزشی را از حالت تمرکز تغییر داده و رشد، توسعه، ارتقای کیفیت سیستم مدیریت مدارس، جلب و جذب همکاری و مشارکت مقامات محلی و مدیران، شکوفایی و نوآوری و خلاقیت استعداد مدیران و رده‌های پایین را هموار سازند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- آقابابایان، پریناز و حاتمی، حمیرا و آقابابائیان، پروین، ۱۳۹۴، تاملی بر نقش تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ساختار آموزش و پرورش و بررسی دلالت های آن در نظام برنامه درسی ایران، کنفرانس بین المللی اقتصاد مدیریت و علوم اجتماعی، <https://civilica.com/doc/388384>
- امین خندقی مقصود، دهقانی مرضیه. تاملی بر تمرکزگرایی، تمرکز زدایی و بازگشت مجدد به تمرکزگرایی و بررسی دلالت های آنها برای نظام برنامه درسی ایران: منظری جدید.
- پیری موسی، عطاران محمد، کیامنش علیرضا، حاجی حسین نژاد غلامرضا. برنامه ریزی درسی مدرسه- محور راهبردی برای تمرکززدایی از نظام برنامه ریزی درسی.
- چلبی، مسعود. الف (۱۳۸۵) جامعه شناسی آموزش و پرورش. جزوه درسی گروه جامعه شناسی. دانشگاه شهید بهشتی (چاپ نشده).
- خو بروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۴). تمرکززدایی و خودمدیری. نشر چشمه
- رحمان سرشت، حسین. (۱۳۷۲)، تمرکز و عدم تمرکز سازمانی، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی
- زارعی، دکتر بهادر، مجموعه مقالات جهانی شدن، (صص ۷۰-۶۳)
- سراجی، فرهاد. (۲۰۰۷). برنامه درسی مبتنی بر وب: گامی به سوی تمرکز زدایی یا تشدید تمرکز در نظام برنامه ریزی درسی. مطالعات برنامه درسی، ۴(۱)، ۶۹-۸۴.
- سعادتمند، دادکانی، محمد یاسین، رحمانی، جهان بخش. (۲۰۱۸). تحلیل الگوی برنامه درسی غیرمتمرکز در کشورهای منتخب به منظور ارائه الگوی پیشنهادی برای آموزش ابتدایی ایران. فصلنامه توسعه آموزش جندی شاپور اهواز، ۹(۲)، ۱۱۰-۱۱۹.
- علاقه بند، علی. (۱۳۸۸). مدیریت عمومی. تهران: نشر روان
- فاطمی امین، ز.، فولادیان، م. (۲۰۰۹). نظام آموزشی و بازدهی آموزشی مطالعه تطبیقی ۷۰ کشور جهان. فصلنامه علمی پژوهشی راهبرد فرهنگ، ۲(۷)، ۱۰۳-۱۳۰.
- گل پرست، قنبر و شاهنده، حبیبه، ۱۳۹۰، تمرکز زدایی از مدیریت نظام آموزشی، اولین همایش ملی آموزش در ایران ۱۴۰۴، تهران.
- گویا زهرا، قدکساز خسروشاهی لیلیا. (۱۳۸۶) تبیین جدیدی برای تمرکز و عدم تمرکز در ایران.
- کاکوجویباری علی اصغر، علی پور احمد، حسن زاده سعید. واقعیتها و چشم اندازهای نظام آموزش و پرورش ویژه: بررسی تطبیقی ایران با چند کشور توسعه یافته.
- ملکی، حسن و آقامحمدی، جواد. (۱۳۹۴). تمرکزگرایی و تمرکززدایی در فرایند برنامه ریزی توسعه آموزشی: چالش ها و موانع. کار و جامعه، ۱۸۰(۲۴)، ۶۰-۶۶.

• نقیبی، محمد، تنهایی دیلمقانی. (۲۰۱۷). اثرات تمرکززدایی مالی بر شاخص توسعه انسانی در

ایران. اقتصاد مالی، ۱۱(۳۸)، ۱۲۱-۱۳۸.

- Chang, M. (2006). Decentralization Myong-Hun Chang Department of Economics Cleveland State University Prepared for International Encyclopedia of Organization Studies. October 2006.
- Diaz-Serrano, L., & Meix-Llop, E. (2012). Do fiscal and political decentralization raise students' performance? A cross-country analysis
- Hanson, M. E. (1998). Strategies of educational decentralization: key questions and core.
- Jeong, D. W., Lee, H. J., & Cho, S. K. (2017). Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea. *International Journal of Educational Development*, 53, 12-27.
- McGinn, N., & Welsh, T. (1999). Decentralization of education: why, when, what and how?.
- Walberg, H., Paik, S., Komukai, A., & Freeman, K. (2000). Decentralization: An International Perspective. *Educational Horizons*, 78(3), 153-164. Retrieved February 7, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/42925360>

