

نقش تمرکززدایی و تفویض اختیار در ساختار آموزش و پرورش^۱

دکتر مسعود حقیقی*

چکیده

هدف اساسی در این مطالعه یافتن راهکارهای عملی برای کاهش تمرکز و افزایش تفویض اختیار به کلیه سطوح در نظام آموزش و پرورش ایران است. با استفاده از روش پژوهش کیفی و انجام مصاحبه با ۲۵ نفر از مدیران و کارشناسان ارشد آموزش و پرورش که در سیاست گذاری ها و تصمیم گیری های این وزارتخانه مشارکت داشته اند. همچنین ۲۰ نفر از صاحب نظران که با روش نمونه گیری در دسترس انتخاب شده بودند، اطلاعات لازم جمع آوری شد. سپس از طریق آمار توصیفی و T استیودنت به تجزیه و تحلیل اطلاعات پرداخته شد. نتایج تحلیل های صورت گرفته مؤید این نکته است که هر دو گروه مصاحبه شونده بر ضرورت انجام تمرکز زدایی تاکید داشته اند. اما اعتقاد مدیران ارشد بر این است که چون آموزش و پرورش تابع نظام سیاسی و حقوقی کشور است و قانون اساسی کشور نیز بر تمرکز تأکید دارد T از این رو تمرکززدایی کاری بعید و مشکل است، ولی انجام تفویض اختیار امکان پذیر است. در صورتی که صاحب نظران بر انجام سریع تمرکززدایی در سطوح آموزش و پرورش تأکید داشتند.

کلید واژه ها: تمرکز^۲، عدم تمرکز^۳، تفویض اختیار^۴

مقدمه

سازمان ها برای انجام امور جاری و یا ترسیم افق های آتی خود لازم است به تصمیم گیری بپردازند. تصمیم گیری می تواند به صورت فرایند توزیع یا متمرکز شده در سازمان انجام گیرد. در فرایند توزیع شده همه افراد سازمان در تصمیم گیری مشارکت دارند. البته مشارکت تمام افراد به این معنی نیست که در اموری که به آن ها مربوط نمی شود نیز آن ها تصمیم بگیرند. بلکه توزیع فرایند تصمیم گیری به نوعی تمامی افراد ذی صلاح، ذی نفع، ذی نفوذ و ذی اختیار

۱- این مقاله برگرفته از طرحی است که با اعتبارات مالی پژوهشکده تعلیم و تربیت در بین سال ۱۳۸۶ - ۱۳۸۱ به مرحله اجرا در آمده است.

* استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد رودهن mhaghighi46@yahoo.com

را در بر می گیرد. ادوارد بی فیسک^۱ (۱۹۹۶) بیان می کند هنگامی که تجزیه و تحلیل کنندگان سیاسی برای اصلاح تمرکززدایی برنامه ریزی می کنند، باید علایق رهبران سیاسی، سیاست گذاران، معلمان، دانشگاهیان، اولیاء و دانش آموزان را در نظر داشته باشند. مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز به میزان توزیع فرایند تصمیم گیری در سازمان اشاره دارد.

علاقه بند (۱۳۸۶) دو واژه تمرکز و عدم تمرکز را این طور تعریف می کند: سازمانی که در آن اغلب اختیارات تصمیم گیری در دست بالاترین رده مدیران سازمانی است، سازمان متمرکز نامیده می شود و سازمانی که در آن اختیارات تصمیم گیری در رده های مختلف پراکنده است، سازمان نامتمرکز نامیده می شود. وی معتقد است که عدم تمرکز غالباً اشاره می کند به وضعیتی که در آن به میزان نسبتاً قابل ملاحظه ای تفویض اختیار و مسئولیت صورت گرفته است. نظام آموزشی به طور اعم و یا وزارت آموزش و پرورش به طور اخص از این قاعده مستثنی نیستند. بدین معنی که می توانند به صورت متمرکز و یا غیرمتمرکز و یا ترکیبی از هر دو به نام نیمه متمرکز اداره شوند. مسلماً نمی توان نسبت به این مفاهیم قضاوت ارزشی کرد و به صورت هنجاری و تجویزی یکی را بر دیگری ترجیح داد.

مطالعات افرادی مثل ادوارد فیسک، جرالدهیگ^۲ (۲۰۰۸)، رحمان سرشت (۱۳۷۲)، نوروش (۱۳۷۷)، حکایت از آن دارند که این مفاهیم نسبی هستند و نمی توان خط و مرز دقیقی بین سازمان های متمرکز و غیر متمرکز ترسیم نمود و حتی نمی توان قابل به نوع محض و خالص در هر یک از آن ها شد.

این دو موضوع دارای ارتباط بسیار نزدیکی با همدیگر هستند. دوايت والدو^۳ (۱۹۹۹) در بحث درباره تمرکز و عدم تمرکز اشاره می کند که آنچه باید غیر متمرکز شود، اول لازم است متمرکز شده باشد و اضافه می کند تا زمانی که شرایط نظم و کنترل فراهم نشود، بحث در مورد عدم تمرکز بی فایده خواهد بود، زیرا یک وضعیت بی نظم و آشفته را نمی توان به صورت غیر متمرکز اداره کرد.

نکته مهم این است که مفاهیم تمرکز زدایی و تفویض اختیار در کنار مفهوم تمرکز گرایی معنا پیدا می کنند. تفویض اختیار یک راه از روش های تمرکز زدایی است و بیشتر با تمرکز زدایی اداری همخوان است. جیمز استونر و ادوارد فریمن^۴ (۱۳۷۵) تفویض اختیار را واگذاری اختیارات رسمی و مسئولیت عملیاتی در رابطه با انجام کار خاص تعریف کرده اند. اینها

1- Edward B. Fiske

2- J.Hage

3 -Dwight. Waldo

4-J. Stoner & E. Freeman

تفویض اختیار را با دو مفهوم اختیار، پاسخ گویی و حساب پس دهی مرتبط و عجین می دانند. البته آنان اعتقاد دارند که مسئولیت قابل تفویض نیست. از این رو در این تعریف فقط از اختیار و پاسخ گویی سخن به میان آمده است.

مفهوم تمرکز زدایی از کلیت بیشتری نسبت به مفهوم تفویض اختیار برخوردار است و میل بیشتر به سوی ساختار سیاسی دارد. در تئوری سازمان، هنگامی که به مفهوم عدم تمرکز اشاره می شود، هدف همان تفویض اختیار در کلیه سطوح سازمان می باشد. باید در نظر داشت هنگامی که صحبت از تمرکز زدایی مطرح می شود، چه نوع تمرکز زدایی مدنظر است. نرمن فرنیس^۱ (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.

جدول ۱. انواع تمرکز از دیدگاه نرمن فرنیس

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

بر اساس تعاریف ارائه شده باید بین تمرکز زدایی اداری و سیاسی تمایز قائل شد. همچنین از تعاریف بر می آید که تمرکز زدایی و تفویض اختیار با ابعاد سیاسی و گروه های قدرت گره می خورد و باید بدان ها توجه کرد و این که تمرکز زدایی با الگوهای تصمیم گیری و ساختار سازمانی و توزیع قدرت نیز ارتباط دارد.

برای تمرکز زدایی تقسیم بندی های زیادی به عمل آمده است، اعتقاد بر این است که تفویض اختیار به تمرکز زدایی 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 خط مشی ها و تصمیم گیری ها برای مدیر یک سازمان به تنهایی غیر ممکن است. لذا لازم است تا قسمتی از اختیارات خود را به زیر دستان محول نماید.

در تفویض اختیار اجزای گوناگون بخش ها و قسمت های یک کار بزرگ به مدیران و سرپرستان سطوح پایین محول می شود و مسئولیت اجرای اجزای کوچک یک کار نیز به افراد زیردست محول می گردد. البته در این خصوص اختیار انجام دادن کار تفویض شده نیز به زیردستان داده می شود (حقیقی، ۱۳۸۲).

کونتر و ادانل^۱ (۱۹۶۸) معتقدند که «تفویض اختیار یک روند فرعی در سازمان بوده به نحوی که یک عامل مهم در کارایی مدیریت سازمان به حساب می آید. به همین سبب، تفویض اختیار یک روند بسیار مهم است که برای جریان آرام کار سازمان یک ضرورت محسوب می شود. سه عنصر اصلی در تفویض اختیار عبارت است از اختیار انجام دادن کار، مسئولیت آن کار و پاسخ گویی. این سه قسمت اصلی در تفویض اختیار مانند اضلاع یک مثلث متساوی الاضلاع هستند. اختیار، مسئولیت و پاسخ گویی سه قسمت مهم در تفویض قدرت می باشند. در واقع این کافی نیست که به زیردستی اختیار بدون مسئولیت انجام دادن کار داده شود. زیرا اگر اختیار به تنهایی به زیردستان داده شود، ممکن است مورد سوء استفاده قرار گرفته و زیردستان نسبت به کار خود پاسخ گو نباشند. از این رو زیردستان باید دارای اختیار با مسئولیت کاری بوده و در برابر این مسئولیت پاسخ گو باشند.

پاراداشی (۲۰۰۶) بیان می دارد که اختیار را می توان به سه طبقه تقسیم بندی نمود که عبارتند از:

الف) اختیار بر مبنای دانش: در این نوع تفویض اختیار از دانش متخصصان و مهارت افراد استفاده می شود؛ به طوری که به زیردستانشان تعلیم، راهنمایی و اندرز می دهند.

ب) اختیار براساس وضعیت فرد: هر شخصی خواه در سطح بالا و خواه در سطح پایین سازمان موقعیت ویژه ای دارد. لذا حوزه اختیار فرد بستگی به موقعیتش دارد.

ج) اختیار براساس قانون: هنگامی که مبنای اختیار بر نقطه نظرهای قانونی استوار باشد، به این نوع اختیار، اختیار قانونی گویند.

رحمان سرشت روش های تفویض اختیار را به دو نوع کلی و خاص تقسیم بندی کرده است.

جدول ۲. روش های تفویض اختیار

۱- تفویض اختیار سلسله مراتبی بر اساس سطوح سه گانه	۱- تفویض کلی
۲- تفویض اختیار سلسله مراتبی و موردی	۲- تفویض کلی- جزئی
۳- تفویض اختیار بر اساس تقسیم امور و مسایل سازمانی	۳- تفویض موردی
۴- تفویض اختیار از طریق کنترل هدف	۴- تفویض رده ای، (پوروکراتیک)
	۵- تفویض مختلط

لازم به ذکر است انواع تمرکز زدایی و تفویض اختیار در سیستم های آموزشی با عطف توجه به سیستم حکومتی، ارزشی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی جامعه و با نگاهی به قابلیت های درون نظام آموزشی صورت می پذیرد.

اما بدون شناخت کلیت و پیچیدگی نظام های آموزشی بحث درباره تمرکز و عدم تمرکز شاید کمی زود هنگام باشد.

لوتان کوی^۱ (۲۰۰۵) معتقد است جامعه کلی است که آموزش و پرورش در متن آن قرار دارد. از این رو پیچیدگی و کلیت معنایی وسیع با ویژگی های خاص دارد.

ادگار مورن^۲ بر این اعتقاد است که پیچیدگی در بطن خود حامل در هم برهمی، بی اطمینانی و بی نظمی است. آن چیزی پیچیده است که نتوان آن را در یک واژه اساسی خلاصه کرد، قانونی برایش وضع کرد، و تا حد یک ایده ساده تقلیل داد (ادگار مورن، ترجمه جهانانیده، ۱۳۷۹).

البته مفهوم پیچیدگی در درون خود نوعی پویایی و زایش را در بر دارد. با توجه به توضیح پیچیدگی نمی توان برای نظام آموزشی یک نسخه کوتاه تحت عنوان متمرکز یا غیر متمرکز بیان کرد. مسلماً با این پویایی و زایش فکری ای که مفاهیم پیچیدگی و کلیت در ذهن ایجاد می کنند، می توان آن ها را اهرم ها و پشتوانه های قوی ای برای تحلیل و شناخت

1- Le Thanh Khoi

2-Morin E

سیستم آموزشی به طور عام و بحث تمرکز زدایی و تفویض اختیار به طور خاص در نظر گرفت.

یکی از عواملی که بر کلیت آموزش و پرورش می افزاید، کارکردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. همچنین تمرکززدایی یک عنصر در کنار سایر پدیده های گوناگون تربیتی و مدیریتی می باشد. عناصر و اجزایی مثل برنامه ریزی آموزشی، نظارت و ارزشیابی آموزشی، مدیریت منابع انسانی، مدیریت مالی و ... که در درون سیستم آموزش قرار دارند و با پدیده هایی مثل میزان رضایت معلمان، افت تحصیلی، کیفیت مدیریت آموزشی، برنامه ریزی درسی و کیفیت برنامه درسی، روش های تدریس، ارتباط دارند، تصویری بسیار پیچیده ارائه می دهند. اگر این تصویر را در تعامل با ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی که با بودجه دولتی، سیاست های سازمان مدیریت و برنامه ریزی، اقلیت های دینی و مذهبی، زبان های مختلف، قومیت ها و نژادهای مختلف، جامعه پذیری و فرهنگ پذیری سیاسی و ارزش و سایر ابعاد بیرونی نظام آموزشی قرار دهیم، آن چنان با پیچیدگی، بی نظمی تنوع و تکثر مواجه می شویم که شناخت واقعیت را مشکل می سازد و ما را به نسبی بودن شناخت، فهم و توضیح پدیده های تربیتی معترف می سازد. در چنین موقعیت به تصویر کشیده شده از نظام آموزشی، بحث از تمرکز زدایی و تفویض اختیار باید علاوه بر حتمیت و نظم به اتفاق و بی نظمی نیز اشاره نماید.

نکته مهم دیگر تقلیل گرایی است که صاحب نظران آن را آفت فهم درست و شناخت پدیده های تربیتی و آموزشی می دانند. راسل ایکاف^۱ پیام تقلیل گرایی را این باور می داند که تمام واقعیت و تجربه ما نسبت به واقعیت را می توان به اجزا یا عناصر نهایی غیر قابل تجزیه، تحلیل کرد (ایکاف، ترجمه شورینی، ۱۳۷۵).

بنابراین از تفکر سیستمی که ما را برای شناخت جزء جزء نظام آموزشی یاری می دهد، می توان برای شناخت یک کل استفاده کرد. ریچارد اسکات^۲ (۱۳۷۴) می گوید که بسیاری از تحلیل گران که برای کاربرد نظریه های سیستم ها درباره سازمان ها تلاش می کنند، هم از پیچیدگی زیاد سازمان ها و هم از خطر استفاده غلط یا قیاس افراطی سازمان با عملیات ساده تر دیگر آگاه می باشند. بالا بنتی^۳ نیز رویکرد سیستمی را روشی برای مواجهه با پیچیدگی های سیستم های آموزشی می داند (بنتی، ترجمه صمدی راد، ۱۳۷۲).

1 - R. Akoff
2-R. Scott

3 - B.Banathy

با توجه به تعاریف کوتاهی که در خصوص پیچیدگی و کلیت تاکنون بیان شد، می توان این پیام را دریافت کرد که تمرکز زدایی و تفویض اختیار داروی هر درد بی درمان نظام آموزشی نیست و نباید صرفاً به پیامدهای مثبت احتمالی آن دل خوش بود در کنار آن ها به پیامدهای منفی احتمالی نیز توجه کرد. رابطه پیچیدگی تعلیم و تربیت، تمرکز زدایی و تفویض اختیار از این زاویه قابل بررسی است که نباید تصور کرد با تبدیل نظام متمرکز به غیر متمرکز شاهد بهبود و توسعه پدیده های تربیتی و آموزشی در آموزش و پرورش خواهیم بود. همچنین تمرکز زدایی یک عنصر در کنار سایر پدیده های گوناگون تربیتی و مدیریتی است.

از این رو می توان محدودیت هایی نیز برای تمرکز زدایی برشمرد. فرنانداستیز^۱ (۲۰۰۴) می گوید هدف از سیاست های تمرکز زدایی افزایش مشارکت عمومی است. از سوی دیگر ممکن است درگیر کردن تمام سطوح باعث شکست نتایج مورد انتظار شود. محمد علی شبیری (۱۳۸۲) معتقد است هر چه سابقه مدیریت افراد بیشتر شود، گرایش آن ها به عدم تمرکز نیز بیشتر می شود.

پیتر رادو^۲ (۲۰۰۴) اعتقاد دارد یکی از خطراتی که در تمام کشورها بر سر راه تمرکز زدایی پایدار وجود دارد، ایستادن و رفتن است که معمولاً توسط دولت ها صورت می گیرد. دولت های جدید به طور کامل کارهایی را که در گذشته انجام گرفته است، دوباره تجدید نظر می کنند.

جر بهرمان و همکاران^۳ (۲۰۰۳) اعتقاد دارند که یکی از عوامل شکست تمرکز زدایی در کشورهای در حال توسعه ناقص اجرا کردن تمرکز زدایی است که به تبع مدارس نیز نمی توانند اهدافی را که از پیش برای آن ها در نظر گرفته شده است، درست اجرا کنند.

آدامز و چپ من^۴ (۲۰۰۲) اظهار داشته اند حفاظت درست از نظام آموزش ملی و حفظ تساوی از چالش های بزرگ در توسعه مدیریت است. از این رو تمرکز زدایی آموزشی لزوماً ما را به سوی کیفیت آموزشی، بهبود مدیریت، افزایش کارایی در تخصیص منابع یا ارائه خدمات رهبری نمی کند. هنوز چالش های بسیاری در بیشتر کشورها وجود دارد. زیرا بیشتر سیاست های تمرکز زدایی آموزشی کمتر به فکر تاثیر گذاری بر روی مدیریت کلیدی مانند سازمان یادگیرنده، طراحی برنامه ها، محتوای دوره، مدیریت مالی و مدیریت امور کارکنان

1- M. Fernanda Astiz

2- Rado Peter

3- Jere R. Behrehan, Anil B. Deolalikar, Lee-Ying Soon

4-Adamz & Chapman

5-Jordan Naidoo

می باشد. توجه فراوان بر روی مدیریت اثربخش می تواند در تمام سطوح نظام آموزشی از سطح مرکزی تا مدرسه و سطوح اجتماعی تغییر ایجاد نماید (جوردن نایدو ۲۰۰۳).^۱

رضا محمودی (۱۳۸۴) بیان می دارد سازمان ها می باید از اختیار لازم برخوردار باشند تا بدین وسیله نقش خود را بهتر ایفاء نمایند. وی موانع موجود در مناطق آموزشی را بروکرسی اداری، نبود زیرساخت های اداری مناسب، ندادن اختیارات لازم به مدیران، واقعی نبودن اعتبارات پیش بینی شده با هزینه ها، تفویض اختیار نکردن به نیروی انسانی می داند.

با این توصیف می توان پی برد که تمرکززدایی آموزشی دارای ابعاد گسترده ای است. از این رو انجام تحقیقات بیشتر در این حوزه به شدت احساس می شود. هدف اساسی در این پژوهش «یافتن راهکارهای عملی برای کاهش تمرکز و افزایش تفویض اختیار به کلیه سطوح نظام آموزش و پرورش ایران بوده است.

با توجه به هدف مطرح شده سوالات زیر طراحی گردید.

۱- آیا تمرکززدایی در ایران امکان پذیر است؟

۲- آیا تمرکززدایی پدیده ای سیاسی است؟

۳- آیا تفویض اختیار جایگزین مناسبی برای عدم تمرکز است؟

در این نوشتار نخست در بخش مقدمه، مروری بر پیشینه و مبانی نظری تمرکززدایی و تفویض اختیار صورت گرفته و سپس روش انجام کار بیان شده است و پس از ارائه نتایج به بحث در مورد موضوع و یافته های تحقیق پرداخته شده است.

روش

تحقیق حاضر از لحاظ هدف از نوع کاربردی و از لحاظ روش از نوع تحقیقات کیفی است. از آنجا که تحقیق کیفی برای کسب دانش و آگاهی است و از طریق کشف معانی حاصل می شود و رسیدن به این مهم را نه از طریق شناسائی علت، بلکه درک کامل مفهوم به دست می آورد و با استفاده از یک چارچوب کل نگر^۲ به عنوان وسیله ای برای کشف عمق، غنا و پیچیدگی های ذاتی یک پدیده به کار می رود، از این رو در این مطالعه روش کیفی انتخاب شد.

جامعه آماری، نمونه و روش نمونه گیری

نمونه مورد نیاز بر اساس روش نمونه گیری تصادفی از نوع در دسترس انتخاب شد. برای انجام مصاحبه سوالات از پیش طراحی شد و حتی برای مصاحبه شوندگانی که علاقه مند بودند، از قبل با نوع و شیوه سوالات آشنا گردند، ارسال شد. مصاحبه ها به طور مستقیم به دو شیوه نوشتن و ضبط صدا انجام پذیرفت.

جامعه آماری به تعداد ۱۳۵ نفر از دو گروه الف) حوزه ستادی آموزش و پرورش^۱ ب) صاحب نظران علم مدیریت آموزشی در نظر گرفته شدند. تعداد کل نمونه ها ۴۵ نفر انتخاب شد. گروه اول ۲۵ نفر بودند (کل جامعه) که پس از مراجعات مکرر این امکان فراهم شد که با ۱۶ نفر از آنان مصاحبه به عمل آید. گروه دوم صاحب نظران و استادان دانشگاهی بودند که از بین ۱۱۰ نفر ۲۰ نفر به عنوان نمونه در نظر گرفته شدند، و پس از مراجعات بسیار با ۱۵ نفر از آنان مصاحبه به عمل آمد.

ابزار پژوهش

در این پژوهش برای جمع آوری اطلاعات از روش مصاحبه و کتابخانه استفاده شد. مصاحبه ها در فضایی صمیمی و دوستانه و کاملاً آزاد صورت گرفت. روش مصاحبه از نوع مصاحبه منظم انتخاب شد. در این پژوهش سوال ها از قبل طراحی شده بود. قبل از شروع جلسه مصاحبه، سوالات به مصاحبه شوندگان داده شد تا آنان با آمادگی بیشتر به سوالات پاسخ گویند. البته در برخی مواقع حین انجام مصاحبه در مورد موضوعاتی که بدون طرح قبلی مطرح می گردید نیز صحبت می شد.

اما در روش جمع آوری اطلاعات از کتابخانه، سعی شد با توجه به عنوان های مطرح شده از وجود کتاب های مرتبط مخصوصاً شبکه اینترنت استفاده شود. در این خصوص از پایان نامه ها، طرح های تحقیقاتی که در دانشکده های مدیریت و بعضاً پژوهشگاه تعلیم و تربیت وجود داشت، اطلاعات نسبتاً جامعی به دست آمد.

۱- جامعه کارکنان حوزه ستادی آموزش و پرورش شامل معاونان وزیر و مدیران کل بودند. از عواملی که سبب انتخاب این گروه شد، می توان به دو علت اشاره کرد،

۱) این افراد در تصمیم سازی و برنامه ریزی های آموزش و پرورش نقش بسیار مهمی را ایفاء می نمایند.
 ۲) علاوه بر ترسیم سیاست ها، برنامه ریزی و هماهنگی در سطح آموزش و پرورش به نظارت و کنترل برنامه های ارائه داده شده نیز می پردازند.

یافته ها

با توجه به مطالعات و مصاحبه های به عمل آمده نتایج زیر حاصل شد.

جدول ۳. مدرک تحصیلی مصاحبه شوندگان

مصاحبه شوندگان	تعداد نمونه	مدرک تحصیلی کارشناسی	مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد	مدرک تحصیلی دکترا
کارکنان حوزه ستادی	۲۵	۱۰	۱۳	۲
صاحب نظران	۲۰	-	۴	۱۶
جمع	۴۵	۱۰	۱۷	۱۸
درصد	۱۰۰	۲۲	۳۸	۴۰

اطلاعات به دست آمده حاکی از آن است که ۴۰٪ از مصاحبه شوندگان دارای مدرک دکترا، نزدیک به ۳۸٪ دارای مدرک کارشناسی ارشد و تقریباً ۲۲٪ دارای مدرک کارشناسی بوده اند.

پرسش پژوهشی اول: آیا تمرکززدایی در ایران امکان پذیر است؟

جدول ۴. تعداد پاسخ دهندگان موافق با تمرکزگرایی و تمرکززدایی به تفکیک

مصاحبه شوندگان	نمونه ها	پاسخ دهندگان موافق با تمرکزگرایی	موافق با تمرکززدایی
کارکنان حوزه ستادی	۲۵	۱۶	۲
صاحب نظران	۲۰	۱۵	۰
جمع	۴۵	۳۱	۱۴

در خصوص امکان تمرکز زدایی در سیستم آموزش و پرورش ایران دو دیدگاه وجود داشت. یک گروه که شامل معاون وزیر و تعدادی از مدیران کل و معاونان حوزه ستادی بودند، بر امکان پذیر نبودن تمرکززدایی ساختاری در نظام آموزش و پرورش تأکید داشتند. آنان استدلال می کردند که چون کل نظام به صورت متمرکز است و حتی در قانون اساسی کشور به مجموعه ها از جمله آموزش و پرورش به دیده متمرکز نگریسته شده است، پس به

میان آوردن بحث تمرکززدایی محلی از اعراب ندارد. اما می توان تفویض اختیار را مد نظر قرار داد.

گروه دیگر که شامل برخی از مدیران و کارشناسان حوزه ستادی به علاوه صاحب نظران بودند، اعتقاد داشتند که تمرکز زدایی می باید به سرعت در نظام آموزشی صورت پذیرد. آنان بر ضرورت این امر تأکید داشتند.

پرسش پژوهشی دوم: آیا تمرکززدایی پدیده ای سیاسی است؟

جدول ۵. نظر مصاحبه شوندهگان در مورد سیاسی بودن تمرکززدایی

مصاحبه شوندهگان	نمونه ها	پاسخ دهندگان	موافق با سیاسی بودن	مخالف با سیاسی بودن
کارکنان حوزه ستادی	۲۵	۱۶	۱۳	۳
صاحب نظران	۲۰	۱۵	۱۵	۰
جمع	۴۵	۳۱	۲۸	۳

در مورد سیاسی بودن تمرکززدایی نیز همین دو دیدگاه وجود داشت، با این تفاوت که اکثریت مصاحبه شوندهگان اعتقاد دارند که بحث تمرکززدایی جنبه سیاسی دارد و دیدگاه مسئولان می تواند اثر قابل توجهی بر روی آن بگذارد.

با توجه به سوالات پرسش شده در مورد ابعاد تمرکززدایی می توان این نتیجه را گرفت که نظام آموزشی هنگامی که صحبت از تمرکززدایی را به میان می آورد، تنها به ابعاد علمی و دانشی توجه نداشته، بلکه اولین و مهم ترین بعد آن سیاسی بودن آن است.

پرسش پژوهشی سوم: آیا تفویض اختیار جایگزین مناسبی برای عدم تمرکز می باشد؟

جدول ۶. تعداد پاسخ دهندگان موافق با جایگزینی تفویض اختیار بجای تمرکززدایی

مصاحبه شوندهگان	نمونه ها	پاسخ دهندگان	موافق با جایگزینی تفویض اختیار	موافق با تمرکززدایی
کارکنان حوزه ستادی	۲۵	۱۶	۱۲	۴
صاحب نظران	۲۰	۱۵	۰	۱۵
جمع	۴۵	۳۱	۱۲	۱۹

نتایج به دست آمده حاکی است که کارشناسان حوزه ستادی و برخی از مدیران کل به علاوه صاحب نظران اعتقاد داشتند که امکان کاهش تمرکز میسر می باشد و تفویض اختیار مرحله ای ثانویه پس از تمرکززدایی است که می تواند همراه و یا بعد از آن اجرا شود. آن ها بیان داشتند با توجه به محدودیت هایی که در پیش روی تمرکز زدایی وجود دارد، گسترش تمرکز زدایی در سطح آموزشی با موانعی روبه رو است.

از مطالعه بر روی منابع گوناگون می توان دریافت که اصولاً مفاهیم تمرکز زدایی و تفویض اختیار با مفهوم تصمیم گیری در هم تنیده اند. تصمیم های معمول و غیر معمول، تقسیم های استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی، تصمیمات فردی و سازمانی، تصمیمات مساله محور یا آینده محور همه و همه دال بر پیوند تصمیم گیری و تمرکز زدایی و تفویض اختیار دارند. لذا تسلط بر نظریه های تصمیم گیری، الگوها و روش های آن باید مد نظر متولیان باشد.

تصمیم گیری مشارکتی و گروهی در سیستم متمرکز ماهیت متفاوتی با سیستم غیر متمرکز خواهد داشت و برعکس. بنابراین هر گونه تغییر در شدت و جهت امور متمرکز نیازمند بازنگری در الگوهای تصمیم گیری است.

یافته ها حکایت از آن دارند که پیچیدگی آموزش و پرورش بر روی مؤلفه های تمرکززدایی تاثیر می گذارد. نمی توان پیچیدگی و کلیت را در قالب یک عبارت و یا با استناد به چند کلمه بیان کرد و یا قانون برایش وضع کرد و یا یک ایده ساده آن را تقلیل داد. از این رو نباید تصور کرد با کاربست تمرکززدایی و تفویض اختیار، نظام آموزشی به روش های دیگر احتیاج ندارد. وقتی صحبت از تمرکززدایی می شود، فقط قلمرو مدیریتی مد نظر نیست، بلکه همه عناصر و اجزای سیستم آموزشی در کلیت آن مد نظر است.

بحث و نتیجه گیری

با مطالعه نظر افرادی مثل ادوارد فیسک، جرالدهگ، جان چایلد، بلا و شونهر، منسفیلد، نقل از رحمان سرشت، ۱۳۷۲، هیر، کونتز و ویریچ، نقل از نوروش، ۱۳۷۷، می توان پی برد از آنجا که نمی توان بین مفهوم و فرایند تمرکز و عدم تمرکز مرز دقیقی را ترسیم کرد، لذا این ویژگی بر پیچیدگی مفهوم و فرایند تمرکز و عدم تمرکز دلالت دارد و این پیام را به افراد علاقه مند به این مفاهیم گوشزد می کند که به تمرکز گرایی و تمرکز زدایی نباید ساده نگریست، بلکه باید آن ها را پدیده هایی چند وجهی و چند جانبه ای دانست.

به دست آوردن تصویر پیچیده و نه ساده سازی شده از آن مفاهیم مستلزم تسلط بر مبانی نظری آن می باشد. تسلط به مبانی نظری نیز نسبی است و این ویژگی دوباره به پیچیده بودن مفاهیم تمرکز گرایی، تمرکز زدایی و تفویض اختیار بر می گردد. همچنین افرادی مثل اسکار اشپیل، ادگار مورن نیز بر پیچیدگی تعلیم و تربیت تأکید نموده اند. تحقیق فرناندا آستیز (۲۰۰۴) نیز با نتایج این تحقیق همسو می باشد.

نتایج حاصل دلالت بر این دارند که تمرکز زدایی یک روند کاملاً سیاسی است. با توجه به پرسش های به عمل آمده از صاحب نظران، اکثریت آنان بر این نکته اتفاق نظر داشتند. همچنین با بررسی مقایسه ای که بین نه کشور^۱ جهان صورت گرفت، این نظر تبیین شد که در تمامی این کشورها، سیاست تمرکز زدایی در آموزش و پرورش به شدت از جابه جایی وزیر و مدیران ارشد این نهاد تأثیر می پذیرد. بدین معنا که عده ای بر پیاده سازی آن تأکید داشتند و برخی مخالف سیاست تمرکز زدایی بوده اند (هیرش و مبر، ۱۳۸۱). نتایج به دست آمده از این پژوهش با نظر جوردن نادو (۲۰۰۳) کاملاً همخوانی دارد.

بر اساس آنچه به دست آمد، می توان گفت که تمرکز زدایی و تفویض اختیار در آموزش و پرورش نیازمند برخوردی هوشمندانه و علمی است. آن را باید فرایند نسبی دانست و نمی توان ادعا کرد که نظام آموزشی متمرکز خالص و غیر متمرکز محض وجود دارد، بلکه در هر نظام متمرکزی می توان برخی ویژگی های متمرکز بودن را پیدا کرد. از این رو نمی توان تفویض اختیار را بدون تمرکز زدایی پیاده کرد. همچنین در نظام متمرکز باید بین اهداف از قبل تعیین شده و اهداف تحقق یافته تمایز قایل شد. ممکن است یک نظام آموزشی سعی کند تا اهداف خاصی را دنبال نماید، ولی نتایج همیشه آن چیزی نیست که نظام متمرکز خواهان آن است. ممکن است نتایج و پیامدها برخلاف اهداف تصریح شده باشد. در این حالت می توان مفهوم توهم تمرکز را به کار برد. بدین معنا که نظام آموزشی فکر می کند که متمرکز عمل می کند، ولی پراکندگی جغرافیایی، تفاوت مناطق و مدارس از لحاظ منابع انسانی، مالی، کالبدی، تاریخی و... به گونه ای است که نتایج و پیامدهای آموزشی و غیر آموزشی کاملاً با یکدیگر متفاوت و بعضاً متناقض و متضاد هستند. برای مثال در یک نظام متمرکز سعی می شود که برنامه درسی یکسانی به همه دانش آموزان ارائه شود و این موضوع تفاوت های هوشی، استعدادی، فردی، جغرافیایی، زبانی، آداب و رسومی و... را مغفول می گذارد. در این حالت برنامه درسی آشکار متمرکز است، ولی برنامه درسی پنهان و برنامه درسی پوچ نیز تأثیر خود را

۱- کلمبیا، اسپانیا، برزیل، مکزیک، زیمباوه، آرژانتین، شیلی، هندوستان، و نیوزلند

می گذارند. موضوع هنگامی پیچیده می شود که پای صاحبان قدرت و منابع مالی نیز به میان آید. از این رو نتایج به دست آمده با نتایج رضا محمودی (۱۳۸۴) همسو می باشد.

یکی از نتایجی که می توان از این تحقیق به دست آورد این است که تمرکز زدایی باعث مشارکت بیشتر افراد و دست اندرکاران آموزشی می شود و مشارکت نیز باعث پیشرفت تحصیلی و کاهش افت تحصیلی می گردد. همچنین وجود نگرش مثبت به یک پدیده می تواند در اجرایی شدن آن نقش موثری را ایفا نماید و این نگرش می تواند در مدرسه ایجاد شود.

اندرو بونتینگ^۱ (۲۰۰۷) اظهار می کند که اگر به دنبال تغییر هستیم، می باید این تغییر را در مدارس ایجاد نماییم. در واقع با تغییر نگرش افراد در مدارس می توان آنها را آماده کرد تا نسبت به تغییرات اطراف خود از آمادگی بیشتری برخوردار باشند. نگرش‌هایی را که سیاست‌گذاران و برنامه ریزان نظام آموزشی در دوران تحصیل دریافت می کنند، می تواند مقدمه ای برای قبول راحت تر تغییرات آینده از جمله تمرکز زدایی باشد.

با توجه به یافته ها و نتایج حاصل می توان پیشنهاداتی کاربردی برای اجرای تمرکز زدایی و تفویض اختیار به شرح زیر ارائه کرد:

(الف) در طرح ریزی و پیاده سازی برنامه های تمرکز زدایی سیستم آموزش و تفویض اختیار باید صاحبان قدرت و نفوذ را مد نظر داشت و وزن بالایی را از لحاظ اهمیت به آنان اختصاص داد. زیرا هر گونه طرح تمرکز زدایی بدون در نظر گرفتن یا در حاشیه قرار دادن گروه های ذی نفوذ محکوم به شکست است. شاید بتوان با دموکراتیزه کردن نظام از قدرت آنان کاست.

(ب) در هدف گذاری تمرکز زدایی باید افراد زیادی و نه کمیته یا تشکیلات خاصی درگیر شوند. این افراد می توانند و باید شامل وزیر آموزش و پرورش، وزیر کشور، استاندارها، فرماندارها، بخشدارها، شوراهای شهر، شهرداری ها، معلمان، مدیران مناطق، مدیران مدارس، دانش آموزان، والدین و افراد صاحب نظر و ... باشند. ترکیب فوق جمعی از گروه های ذی نفوذ، ذی نفع و ذی اختیار را مخاطب قرار می دهد و سیاست گذاری و به تبع آن هدف گذاری را به واقعیات نزدیک می کند.

1- Andrew Bunting

ج) نگاه به مشارکت و تفویض اختیار به عنوان یک فلسفه و نه یک تکنیک به طوری که هنگامی که مشارکت خواهی و مشارکت دادن افراد در امور آموزشی به عنوان یک فلسفه باشد، می توان به تداوم، خلاقیت، بهبود و اصلاح آن امیدوار بود.

در پایان باید اعتراف کرد که این نوشتار همه آنچه را که باید باشد، پوشش نمی دهد. ولی فتح بابی است برای برخورد علمی و هوشمندانه با مقوله تمرکز زدایی و تفویض اختیار در سیستم های آموزشی، سیستمی که بر آن تفاوت، تنوع، تعارض، پیچیدگی، ابهام، و... حاکم است. سیستمی که به عنوان ابزار جامعه پذیری فرهنگی و سیاسی به کار می رود. سیستمی که دانش، مهارت و بینش را در بستر ارزش و فرهنگی جامعه می آموزد. سیستمی که در محیط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی فعالیت می کند.

منابع

- استونر، جیمز و فریمن، ادوارد. (۱۳۷۵)، مدیریت، برنامه ریزی و سازمان دهی، ترجمه سید محمد اعرابی و علی پارساییان، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، جلد دوم، چاپ اول، ص ۷۴۹.
- اسکات، ریچارد. (۱۳۷۴)، سازمان ها: سیستم های عقلایی، طبیعی و باز، میرزایی اهرنجانی، حسن و فلورا سلطانی تیرانی، تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، جلد اول، چاپ اول، ص ۱۵۵ و ۱۵۷.
- ایکاف، راسل. (۱۳۷۵)، برنامه ریز تعاملی، مدیریت هماهنگ با تحول برای ساختن آینده سازمان، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، تهران: ماد، چاپ اول، ص ۱۲.
- بنتی، اچ بلا. (۱۳۷۲)، سیستم های آموزشی، ترجمه انور صمدی راد، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ اول، صص ۹ و ۱۰.
- پاراداش چندارکیشور، پادارشی. (۱۳۸۳)، تفویض اختیار، ترجمه مسعود حقیقی، ماهنامه مدیریت در آموزش و پرورش، صص ۴۵-۵۳.
- رحمان سرشت، حسین. (۱۳۷۲)، تمرکز و عدم تمرکز سازمانی، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، ص ۲۶.

-شبییری، محمد علی. (۱۳۸۲)، *بررسی نگرش مدیران آموزشی نسبت به تمرکز و عدم تمرکز در استان خراسان*، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد، ص ۸۷.

-علاقه بند، علی. (۱۳۸۶)، *مقدمات مدیریت آموزشی*، انتشارات روان، چاپ سی و سه صص ۱۵ و ۳۲.

-لوتان، کوی. (۱۳۷۸)، *آموزش و پرورش: فرهنگ ها و جوامع*، ترجمه محمد یمنی دوزی سرخابی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تهران، مقدمه مترجم صص ۱۳ و ۱۴.

-محمودی، رضا. (۱۳۸۴)، *بررسی عملکرد سازمان آموزش و پرورش شهر تهران پیرامون تمرکز زدایی و موانع موجود در توسعه آن*، طرح پژوهشی، سازمان آموزش و پرورش شهر تهران، ص ۱.

-مورن، ادگار. (۱۳۷۹)، *درآمدی بر اندیشه پیچیده*، ترجمه افشین جهانپدیده، چاپ اول، صص ۱۱-۱۳.

-نو روش، ایرج. (۱۳۷۷)، *عدم تمرکز در سیستم های مدیریتی*، مجله دانش مدیریت، سال ۱۱، تابستان و پاییز، شماره ۴۱ و ۴۲، دانشکده علوم اداری و بازرگانی دانشگاه تهران.

-هیرش، ورنرزد و وبر، لوک ای. (۱۳۸۱)، *چالش های فراروی آموزش عالی در هزاره سوم*، ترجمه رضا یوسفیان املشی و گروه مترجمان، دانشگاه امام حسین موسسه چاپ و انتشارات، چاپ اول.

-Astiz M. Fernanda. (2004). Decentralization and Educational Reform: What Accounts for a Decoupling Between Policy Purpose and Practice? Evidence from Buenos Aires, Argentina , Public Administration and Management: An Interactive Journal 9 (2),. PP. 137-165.

-Behrehan Jere R., Anil B. Deolalikar, Lee-Ying Soon. (2003). The Role of Decentralization in Promoting Effective Schooling in Developing Asia, Asian Development Review, vol. 20, no. 1, pp. 57-99 Asian Development Bank.

- Bray Mark, M.V. Mukundan. (2003). Management and governance for EFA: is decentralization really the answer? United Nations Education, Scientific and Cultural Organization. <mailto:efareport@unesco.org>
- Bunting Andrew. (2007). Designing Our School Buildings for the Community of Learners in the Knowledge Age, The Fourth International Conference , “Directions for Catholic Educational Leadership in the 21st Century”, Sydney , 29th. July – 1st August, p.286.
- Chapman, David and Don Adams. (2002). The Quality of Education: Dimensions and Strategies , Manila, Philippines: Asian Development Bank, p. 67.
- Fiske, Edward B. (1996). Decentralization of Education: Politics and Consensus, The World Bank, Washington, DC, p.12.
- Furniss , Norman. (1974). The Practical Significance of Decentralization, The Journal of Politics ,36.4, pp . 957-982 .
- Hage, J. and J. Mote. (2008). Transformational Organizations and Institutional Change , The Case of the Institute Pasteur and French Science. Socio-economic Review 6(2), P. 313-336.
- Harold Koontz and Cyril O Donnell, (1968). Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions, 4th Ed., McGraw-Hill, New York, pp. 304-308.
- Naidoo Jordan .(2003). Policy and Strategy Paper Implementing Educational Decentralization , Second Draft, p. 21.
- Pardeshi. P.C.(2007). Organization and Management, Publication: Nirali Prakashan, Pune, p. 117.
- Rado Peter .(2004). Decentralization and the Governance of Education, The State of Education Systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romania, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, First published, P .14.
- Scott W. Richard .(1998). Organizations: Rational , Natural & Open Systems, 4th ed , Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, p.149.
- Stoner James, Freeman R. Edward, R. Gilbert J.R. Daniel (1996). Management, Introduction to Management in the Twenty- First Century, Planning, p.18.

-Waldo Dwight (2007). The Administrative State : a study of the political theory of American public administration, New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers, P.348.

Archive of SID