

## غیرمتمركز کردن آموزش و پرورش:

چرا، چه وقت، چه چیزی و چگونه؟

نوئل اف. مک گین و توماس ولش

یونسکو

مؤسسه بین المللی برنامه ریزی آموزشی (IIEP)

ترجمه:

دکتر محمد حسنی

دکتر معصومه طالبی

زهرا حیدری زاد

---

عنوان: غیرمتمرکز کردن آموزش و پرورش

مؤلف: نوئل اف. مک گین و توماس ولش

مترجم: دکتر محمد حسنی و معصومه طالبی و زهرا حیدری زاد

ناشر: دانشگاه ارومیه

سال نشر: 1398

شابک:

978-600-8681-56-4

## فهرست

### دیباچه

مقدمه: آنچه که این کتابچه درباره آن است

### فصل اول: تعاریف و مفاهیم اساسی

پیچیدگی‌های عدم تمرکز

اشکال مختلف عدم تمرکز

### فصل دوم: چرا باید عدم تمرکز صورت بگیرد؟

چرا آموزش و پرورش متمرکز بود؟

دلایل پیدایش عدم تمرکز

فهرستی از اهداف عدم تمرکز

چه مرجعی باید آموزش و پرورش را اداره کند؟

### فصل سوم: کدام سطح از تصمیمات باید تغییر یابد؟

تغییرات در سطوح اتخاذ تصمیم‌ها

مقوله تصمیم‌گیری‌های مربوط به آموزش و پرورش

### فصل چهارم: آمادگی برای عدم تمرکز (شرایطی که باید محقق شوند)

مشارکت گروههای ذینفع در طرحهای پیشنهادی عدم تمرکز

قابلیت‌های مورد نیاز برای عدم تمرکز اثربخش

تحلیل قطبیت قانون اساسی یا قانون طبیعی

قطبیت مربوط به قوانین سازمانی

قطبیت کارکنان

قطبیت اجتماعی

**فصل پنجم: توصیه‌ها**

**منابع**

پی‌نوشت‌ها

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### دیباچه

#### اصول برنامه‌ریزی آموزشی

این سری از کتاب‌ها، بطور کلی برای دو گروه از مخاطبان نوشته شده‌اند: افرادی که در برنامه‌ریزی و مدیریت آموزشی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته مشغول‌اند؛ و دیگری افرادی که از تخصص کمتری بهره‌مندند، مانند مقامات ارشد دولتی و سیاست‌گذارانی که در پی درک کلی‌تر از برنامه‌ریزی آموزشی و چگونگی ارتباط آن با توسعه ملی هستند. بطور کلی استفاده از این کتابچه‌ها هم برای مطالعه شخصی و هم برای بکارگیری در برنامه‌های آموزش رسمی در نظر گرفته شده است.

از سال 1967 که این مجموعه‌ها شروع شدند، مفاهیم و فعالیت‌های برنامه‌ریزی آموزشی دستخوش تغییرات عظیمی شده‌اند. بسیاری از مفروضاتی که زیربنای تلاش‌های اولیه برای توجیه فرایند توسعه آموزشی بودند، رد یا مورد انتقاد واقع شده‌اند. اگرچه امروزه به وضوح ثابت شده که برنامه‌ریزی متمرکز تحمیلی، نامناسب و نامطلوب است، اما این بدان معنا نیست که همه اشکال برنامه‌ریزی باطل شده‌اند. برعکس، نیاز به جمع‌آوری داده‌ها، ارزیابی کارایی برنامه‌های موجود، انجام طیف وسیعی از مطالعات، کاوش در آینده و ترویج بحث‌های گسترده در این موارد با هدف هدایت خط‌مشی آموزشی و تصمیم‌گیری بیشتر از قبل شده است.

امروزه حوزه برنامه‌ریزی آموزشی، گسترده‌تر شده است. علاوه بر نظام رسمی آموزش و پرورش، در همه فعالیت‌های آموزشی مهم در بافت‌های غیر رسمی نیز بکار می‌رود. توجه به رشد و گسترش سیستم‌های آموزشی با نگرانی رو به رشد در مورد کیفیت همه جانبه فرایند آموزش و کنترل پیامدهای آن تکمیل شده و گاهی اوقات حتی جایگزین شده است. در نهایت، برنامه‌ریزان و مدیران از اهمیت راهبردهای اجرایی و نقش متفاوت سیستم‌های نظارتی در این زمینه مانند: انتخاب روش‌های تأمین منابع مالی، آزمون‌ها، فرایندهای صدور گواهینامه یا دیگر مقررات و ساختارهای مشوق، آگاه‌تر شده‌اند. نگرانی برنامه‌ریزان در

این رابطه، بر دو قسم است: شناخت بهتر از اعتبار آموزش در ابعاد خاصی که از نظر تجربی قابل مشاهده هستند و کمک به تعریف و تدوین راهبردهای مناسب برای تغییر.

هدف این کتابچه ها، نظارت بر تکامل و تحوّل در سیاست‌های آموزشی و تأثیر آنها بر الزامات برنامه‌ریزی آموزشی؛ برجسته کردن مسائل جاری برنامه ریزی آموزشی و تجزیه و تحلیل آنها در بافت تاریخی و اجتماعی آنها؛ و اشاعه روش‌های برنامه‌ریزی که می‌تواند در بافت کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته بکار برده شود.

به منظور کمک به مؤسسه در تشخیص مسایل روز واقعی در برنامه‌ریزی آموزشی و سیاست‌گذاری در نقاط مختلف جهان، یک هیأت تحریریه متشکل از دو سردبیر عمومی و دستیاران آنها از مناطق مختلف که همه حرفه‌ای‌های خبره در رشته تخصصی خود بودند، تشکیل شده است. در اولین جلسه این هیأت تحریریه جدید در ژانویه 1990، اعضای آن موضوعات کلیدی را که باید مورد بررسی قرار گیرند را تحت عناوین زیر مورد شناسایی قرار دادند:

1. آموزش و پرورش و توسعه.
  2. ملاحظات برابری.
  3. کیفیت آموزش و پرورش.
  4. ساختار، اموراداری و مدیریت آموزش و پرورش.
  5. برنامه درسی.
  6. هزینه و تأمین منابع مالی آموزش و پرورش.
  7. تکنیک‌ها و رویکردهای برنامه ریزی.
  8. سیستم‌های اطلاعاتی، نظارت و ارزیابی.
- هریک از عناوین توسط یک یا دو سردبیر همکار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

این مجموعه‌ها به دقت برنامه‌ریزی شده است، اما هیچ تلاشی برای اجتناب از تفاوت‌ها و حتی تضاد موجود در دیدگاه‌های بیان شده توسط نویسندگان صورت نگرفته است. چرا که مؤسسه قصد تحمیل هیچ‌گونه خط مشی مشخصی را ندارد. به این ترتیب، درحالی که مسئولیت دیدگاهها بر عهده نویسندگان است و ممکن است این دیدگاهها همیشه با

دیدگاه‌های یونسکو (UNESCO) و مؤسسه برنامه ریزی آموزشی (IIEP)<sup>۱</sup> مشترک نباشند، آنها شایستگی توجه در تبادل نظرهای بین‌المللی ایده‌ها را دارند. در واقع، یکی از اهداف این مجموعه، انعکاس تنوع تجارب و نظریات ارائه شده توسط نویسندگان مختلف با دامنه وسیعی از پیشینه‌ها و رشته‌ها است و فرصتی برای بیان دیدگاه‌های آنها در مورد تئوری‌ها و روش‌های در حال تغییر در برنامه‌ریزی آموزشی است.

مسئله، عدم تمرکز، یکی از مهمترین پدیده‌هایی است که طی پانزده سال اخیر در دستور کار برنامه‌ریزی آموزشی قرار گرفته است. چرا یک کشور باید فرایند تصمیم‌گیری آموزشی خود را غیرمتمرکز کند؟ و کدام تصمیمات، باید غیر متمرکز شوند؟ این‌ها، دو سؤالی است که ذهن بسیاری از تصمیم‌گیرندگان را درگیر می‌کند. این کتابچه، به منظور تجهیز برنامه‌ریزان آموزشی و تصمیم‌گیرندگان با ابزارهای مفهومی، برای پرداختن به مسایل عدم تمرکز، تهیه شده است.

این کتابچه، ایده‌ها و اهداف محوری سیاست‌های عدم تمرکز را بررسی می‌کند و تجزیه و تحلیل می‌کند که چرا بسیاری از کشورها به شکلی در حال حرکت به سمت این سیاست‌ها هستند. این اثر بحث می‌کند که چه کسی باید آموزش و پرورش را بر اساس ملاحظات متخصصین حرفه‌ای، مشروعیت سیاسی و بازده بازار را کنترل کند. این کار همچنین، به بررسی زمینه‌ها و احتمالات مختلف که آنها برای عدم تمرکز موفق ارائه می‌دهند، کمک با ارزشی می‌کند.

توماس ولش<sup>۲</sup>، استاد سابق مؤسسه هاروارد، دربخش توسعه بین‌المللی، و نوئل مک‌گین<sup>۳</sup>، استاد نمونه دانشگاه هاروارد، در دانشکده تحصیلات تکمیلی آموزش و پرورش، در این کتابچه به دانش موجود در این زمینه کمک زیادی کرده‌اند. آنها مفاهیم زیربنایی و استدلال‌هایی که رویکردهای مختلف را پشتیبانی می‌کنند مورد تجزیه و تحلیل قرار

---

<sup>1</sup> International Institute for Educational Planning

<sup>2</sup> Thomas Welsh

<sup>3</sup> Noel McGinn

داده‌اند. مؤسسه بین‌المللی برنامه ریزی آموزشی از این افراد به دلیل کمک ارزشمند به رشته برنامه ریزی آموزشی و مباحث عدم تمرکز بسیار سپاسگزار است.

ژاک هالاک<sup>۱</sup>

معاون مدیر کل یونسکو

مدیر مؤسسه بین‌المللی برنامه ریزی آموزشی

### پیشگفتار

عدم تمرکز یکی از مهمترین پدیده‌هایی است که طی چند سال گذشته بر برنامه ریزی آموزشی تأثیر گذاشته است. چه کسی یا مرجعی باید در مورد تعلیم و تربیت عمومی تصمیم‌گیری کند؟ چه کسی یا مرجعی باید هزینه آن را پرداخت کند؟ چنین سؤالاتی به موضوع مباحث پرشوری تبدیل شده‌اند. در شرایط کنونی فشار برای کاهش هزینه عمومی و افزایش بهره‌وری در استفاده از منابع، حتی در کشورهایی که بشدت متمرکز هستند، عدم تمرکز را به یک واقعیت در بسیاری از کشورها تبدیل کرده است.

دلایل عدم تمرکز فراوان است. در برخی موارد، به منظور افزایش بهره‌وری در مدیریت و اداره سازمان است. جایی که بروکراسی دولتی سنگین و کند به نظر می‌رسد، جایی که قادر به حل و فصل مسائل مربوط به سازماندهی معلمان، حقوق معلمان، خرید و توزیع تجهیزات و مواد یا نگهداری ساختمان‌ها نمی‌باشد، به نظر می‌رسد راه حل عدم تمرکز باشد: چرا که عدم تمرکز شناسایی سریعتر مشکلات و جستجو برای یافتن پاسخ‌های مناسب‌تر را ممکن می‌سازد. در بسیاری از موارد، عدم تمرکز همچنین نتیجه فرایند دموکراتیزه کردن سیاسی است: مردم می‌خواهند مورد مشورت قرار گیرند و در تصمیماتی که مستقیماً به آن‌ها مرتبط هستند مشارکت کنند. عدم تمرکز همچنین به تشریح خطوط پاسخگویی کمک می‌کند. چندین دلیل دیگر در پشت چنین جنبش‌های اصلاحی مدیریتی وجود دارد؛ از جمله: تمایل دولت‌های خاص به کاهش قدرت اتحادیه‌های معلمان. اما در چند کشور در حال توسعه، شاید موتور محرکه اصلی عدم تمرکز، جستجوی منابع جدید باشد. دولت‌های

---

<sup>1</sup> Jacques Hallak



مرکزی، مدیریت مدارس را که دیگر نمی‌توانند هزینه آن‌ها را تأمین کنند، تفویض می‌کنند. عدم تمرکز به بسیج منابع در سطح محلی، از طریق مالیات‌های خاص و یا مشارکت مدنی که در غیر این صورت در دسترس نبود، کمک می‌کند. حتی اگر دولت به تأمین مالی آموزش و پرورش از طریق ارائه بودجه به مقامات منطقه‌ای ادامه دهد، مفروض است که با چنین شیوه‌ای (عدم تمرکز) سرمایه‌های عمومی کمیاب با دقت بیشتری مورد استفاده قرار خواهند گرفت.

این استدلال بسیج منابع، همچنین علت نگرانی بسیار در مورد عدم تمرکز هست. استان‌ها و شهرستان‌ها دارای منابع مالی و انسانی بسیار نابرابری هستند. اگر دولت، چنین نابرابری را با فراهم کردن منابع مورد نیاز و کمک‌های فنی جبران نکند، آن موقع عدم تمرکز می‌تواند منجر به به تفاوت‌های جدی شود.

بحثی که حاکی از ملاحظات فلسفی و ایدئولوژیکی است، چندین سال است ادامه دارد. با این وجود، باید پذیرفت که هیچ کشوری کاملاً متمرکز یا کاملاً غیرمتمرکز نیست. درحقیقت، موضوعی که باید بحث شود این است که: باید کدام تصمیمات نامتمرکز شوند؟ مدارس باید به چه کسی پاسخگو باشند؟ و نقش تنظیم‌کننده دولت، چه چیزی خواهد بود؟ راه‌های متفاوتی برای عدم تمرکز وجود دارد و مسئله پیچیده است. عدم تمرکز در آموزش و پرورش به معنی تفویض اختیار از سطوح بالاتر به سطوح پایین‌تر اختیار است. اما، سطح پایین‌تر، می‌تواند سطح مدیریتی دیگری در درون وزارت آموزش و پرورش باشد (از قبیل اداره استانی یا یک مدرسه)، این فرایند معمولاً عدم تمرکز نامیده می‌شود. این سطح می‌تواند یک ساختار انتخابی در سطح جامعه یا منطقه باشد. ممکن است عدم تمرکز همچنین به معنای انتقال اختیار به یک شرکت خصوصی یا شخص باشد که در چنین موردی، بیشتر نوعی مسئله خصوصی‌سازی است. در همه موارد، نتایج شبیه هم نیستند.

موضوع قبلی در این مجموعه، مدیریت مدرسه محور فرایند عدم تمرکز به یک ساختار حرفه‌ای، مدرسه را بطور کامل مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. نویسندگان موضوع حاضر، توماس ولس و نئول مک‌گین<sup>1</sup>، هنگام بررسی و تحلیل روش‌های مختلف عدم تمرکز، ارجحیت واگذاری عدم تمرکز را به نمایندگان جامعه، که آن را رویکرد مشروعیت سیاسی

---

<sup>1</sup>- Thomas Welsh & Noel McGinn

می‌نامند می‌پذیرند. همچنین، آنها در بافت‌های متفاوت به این موضوع که در محل اتخاذ ، چه تصمیماتی تغییر خواهد کرد نگاهی خواهند کرد.

مجموعه سؤالات دیگری مانند این که باید چه شرایطی برای اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات عدم تمرکز فراهم باشد؟ کدام بستر سیاسی برای چه نوع عدم تمرکزی مناسب تر است، و چه اقداماتی می‌توانند به موفقیت آن کمک کنند؟ از پرسش‌های مورد توجه تصمیم‌گیرنده‌گان در این کتابچه هستند.

در این کتابچه، توماس ولش و مک‌گین حجم بسیاری از ادبیات در این مورد را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهند، و بنابراین ، سهم بسیار مهمی در تدوین این مجموعه دارند. اما، کار آنها، در واقع چیزی بیشتر از مطابق با آخرین پیشرفت علمی است ، بطوریکه می‌توان گفت کار آنها مطالب بسیار زیادی به مجموعه دانش در مورد بحث عدم تمرکز می‌افزاید.

هدف مؤسسه، پربار کردن بحث بواسطه فراهم کردن شورایی برای حمایت از مجموعه ای از دیدگاه‌های متفاوت است . زیرا علاوه بر مزایای متعدد مباحث آزاد، فرایندهای تصمیم‌گیری شامل سنجش عوامل بسیار متفاوت و انواع اطلاعات می باشد . امید است که تهیه این کتابچه‌ها، که از جنبه‌های متمایزی فراهم شده است، برنامه‌ریزان آموزشی را مجهز به عناصری کند که پاسخگوی نیازهای گوناگون آنها است.

فرانسوا کایلود

## مقدمه: آنچه این کتابچه درباره آن است

این کتابچه، آموخته های مؤلفین را از طریق تجارب دیگران در مورد عدم تمرکز اختیارات برای اتخاذ تصمیمات در سیستم های آموزشی دولتی را خلاصه می کند. نتایج بر اساس یافته های مطالعات گسترده ای است که در چندین کشور انجام شده است. اکنون تعیین شرایط لازم به منظور دستیابی به اهداف اصلاحات عدم تمرکز، امکان پذیر شده است. شیوه های متعددی از عدم تمرکز و راهکارهای متفاوتی، برای اجرای هر کدام از آنها وجود دارد. عدم تمرکز اثربخش در بیشتر موارد، فقط سطوح اتخاذ تصمیمات را تغییر خواهد داد. در برخی شرایط، ممکن است عدم تمرکز اصلاً توصیه نشود. در این کتابچه، به هر کدام از این مقولات پرداخته می شود.

هدف این کتابچه، ارائه یک راهبرد کلی برای عدم تمرکز در اداره امور یک سیستم آموزشی است. فصل اول به برخی از تعاریف مفهومی عدم تمرکز می پردازد. در فصل دوم تا پنجم، پرسش های اساسی در مورد خط مشی های عدم تمرکز مورد بحث قرار می گیرند. این پرسش ها عبارتند از:

### فصل دوم. چرا باید عدم تمرکز صورت بگیرد؟

این پرسش در مورد اهداف تحقق یافته یا نیافته ای است که در انواع مختلف اصلاحات عدم تمرکز مطرح می شود. همانطور که ملاحظه خواهد شد، این سؤال نه تنها در مورد تصمیمات و نتایج خاص است، بلکه همچنین درباره این است که چه مراجعی باید آن تصمیمات را اتخاذ کند و چه نهادهایی از این تصمیمات منتفع شود. فصل 2، تعدادی از انواع متفاوت اصلاحات عدم تمرکز را بررسی می کند.

## فصل سوم. سطوح اتخاذ کدام تصمیم گیریها باید تغییر یابد؟

آموزش و پرورش تلاشی پیچیده است که شامل انواع متفاوتی از تصمیمات می‌باشد. فصل سوم، این تصمیمات را تعریف کرده و دلایل و شرایط برای سطوح اتخاذ آنها را بیان می‌کند. این بخش، نخست این موضوع را که چگونه کشورها از نظر الگوی سطح اتخاذ تصمیمات متفاوتند تشریح کرده و سپس، تصمیمات خاصی را که در فرایند آموزش و پرورش بیشترین اهمیت را دارند، مقوله‌بندی می‌کند.

## فصل چهارم. مناسب‌ترین زمان برای شروع اصلاحات عدم تمرکز کدام است؟

این پرسش درباره شرایطی است که باید به منظور اجرای موفقیت آمیز اصلاحات و همچنین برای تحقق اهداف تغییرات وجود داشته باشند. فصل 4، طرحی برای شناسایی مهمترین مجریان اجتماعی و موضوعی که احتمالاً در مورد عدم تمرکز اتخاذ می‌کنند، و ظرفیت‌ها و قابلیت‌هایی که سیستم باید به منظور تحقق اهداف تمرکز داشته باشد، ارائه می‌کند.

تغییر سازمانی به ندرت از یک شیوه خاص تبعیت می‌کند؛ به همین نحو، بحث در این کتابچه، برخی اوقات باید از توالی منطقی سه پرسش فهرست شده در بالا منحرف شود. برخی مطالعات موردی به منظور شرح راهبردهای خاص یا جنبه‌های استراتژی ارائه شده‌اند. در حالیکه، موفقیت (یا شکست) در یک زمینه، موفقیت یا شکست در زمینه دیگر را توجیه نمی‌کند، ممکن است تشریح این فرایند در فهم چگونگی تدوین راهبرد خاص خود مفید باشد.

تأکید بر مفهوم «راهبرد» به عنوان فرایند انطباق و تغییر خط‌مشی‌ها به منظور مواجهه با شرایط متغیر، از جمله دانش و اطلاعات پیشرفته است. هیچ دستورالعمل خاص و ساده‌ای برای عدم تمرکز اثربخش آموزش وجود ندارد. نتایج احتمالی، متفاوت و گاهی اوقات متناقض می‌باشند. سیستم‌ها یکپارچه نیستند، ممکن است همزمان با عدم تمرکز در برخی زمینه‌ها، زمینه‌های دیگر متمرکز شوند. در برخی از سیاست‌ها، تمام اختیار به سازمان‌های دیگر منتقل می‌شوند و برخی دیگر اختیار را تسهیم می‌کنند. فرایندها برای به نتیجه رساندن این تحولات بسیار پیچیده اند و با توجه به زمینه‌ها و شرایط ملی مختلف تغییر می‌کنند.

این کتابچه در فصل پنجم ، توصیه‌هایی در مورد اصول کلی مربوط به عدم تمرکز را مطرح می‌کند. این اصول از نظر ماهیت، نظرات شخصی هستند و با ارجاع به حقایق تجربی قابل توجیه نیستند.

## فصل اول

### تعاریف و مفاهیم پایه

همه سازمان‌ها، اعم از خصوصی و دولتی متناسب با تصمیمات اتخاذ شده در مورد اهداف، ساختار، کارکنان، ارباب رجوع (مشتریان) و منابع اداره می‌شوند؛ اصطلاح «سازمان» گروه‌های متفاوتی از حکومت‌های ایالتی، وزارت آموزش و پرورش، شوراهای مدارس، انجمن‌های اولیاء و مربیان و شهرداری‌ها را در بر می‌گیرد. سازمان‌ها، به عنوان کارگزاران فعالی که دارای شخصیت حقوقی هستند، تعریف شده‌اند. هرچند در بسیاری موارد، این اشخاص درون سازمان هستند که فعالان اصلی به شمار می‌آیند. به عنوان مثال، در یک سازمان فردسالار، یک فرد یا تعداد کمی از افراد، تصمیمات را اتخاذ می‌کنند. اینجاست که تفاوت اساسی میان سازمان‌های مردم سالار و فردسالار، مشخص می‌گردد. از جهات دیگر، اصطلاح سازمان برای اشاره به طیف وسیعی از گروه‌هایی به کار می‌رود که ممکن است اختیار تصمیم‌گیری درباره امور مربوط به آموزش و پرورش دریافت کنند.

تصمیم‌گیری‌های مورد بحث، به تصمیماتی اشاره دارند که عملکرد اعضای سازمان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. اختیار تصمیم‌گیری؛ به وسیله قانون اساسی یا سایر قوانین، مصوبات و مقررات به متصدیان پستها (مانند رئیس ناحیه) یا نهادهای اداره کننده (مانند شورای ناحیه) تفویض می‌شود. این‌ها در واقع چهارچوب‌های تصمیم‌گیری (تصمیمات پایه) به شمار می‌آیند چون تصمیمات و رفتارهای اعضای سازمان‌ها را محدود کرده و شکل می‌دهند (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>1</sup>، مرکز تحقیقات آموزشی و نوآوری<sup>2</sup>، 1995). این تعریف شامل تصمیماتی که بطور روزآمد توسط معلمان، مدیران، ناظران، مسئولان وزارتخانه و دیگر کارکنان اتخاذ می‌گردد، نمی‌شوند.

---

<sup>1</sup> OECD

<sup>2</sup> Center for Educational Research and Innovation

عدم تمرکز، بحث در مورد تغییر یا جابجایی موقعیت کسانی است که سازمان را اداره می‌کنند. همچنین، در مورد انتقال اختیار از افراد در یک موقعیت یا سطح در سازمان‌های آموزشی به افراد در سطوح دیگر است. محل اختیار یا تصمیم‌گیری توسط مرجع یا نهاد اداری (برای مثال، سطح ناحیه) بیان می‌شود. در این کتابچه، برای اختیار، چهار موقعیت بالقوه در نظر گرفته شده است: دولت مرکزی؛ نهادهای اداره کننده ایالتی، استانی یا منطقه‌ای؛ دولت‌های ناحیه‌ای یا محلی، شهرداری یا بخش‌داری؛ و مدارس.

### پیچیدگی‌های عدم تمرکز

عدم تمرکز، اغلب بواسطه چهار درجه انتقال اختیار تعریف می‌شود: اعطای اختیارات تام<sup>1</sup>، تفویض اختیار<sup>2</sup>، بازگرداندن اختیار<sup>3</sup> و خصوصی سازی<sup>4</sup> ( روندینلی<sup>5</sup> و دیگران ، 1984). هر چند در شیوه‌های عملی تنوع قابل ملاحظه‌ای بین این اصطلاحات وجود دارد، اما ، نقطه آغاز خوبی برای بحث ما هستند.

همانطور که پیش از این اشاره گردید، اعطای اختیارات تام ، اختیار تصمیمات مرکزی را بدون انتقال آن به نهادهای دیگر در سراسر سازمان پخش می‌کند. به طور مثال، اگر یک دولت ملی، دفاتری برای مدیریت در مراکز استان‌ها تأسیس کند، در واقع تمرکز اختیار را در

---

<sup>1</sup> Deconcentration

<sup>2</sup> Delegation

<sup>3</sup> Devolution

<sup>4</sup>Devolution

<sup>5</sup> Rondinelli

در سطح ملی کاهش داده است. اعطای اختیارات تام، اختیار را برای اجرای قوانین انتقال می‌دهند، و نه وضع آنها.

برخی از کشورها، اختیار آموزش و پرورش دولتی را به نمایندگان وزارت واقع در هر استان یا ایالت تفویض کرده‌اند. این امر در آغاز سال 1979، اولین قدم در راه اصلاحات عدم تمرکز در مکزیک بود. در هر یک از ایالت‌ها، به نمایندگان منصوب شده توسط وزارت در زمینه‌های اساسی آموزش و پرورش اختیار اعطاء گردید. این منصوبین با مقامات دولت ایالتی از جمله فرماندار مشورت می‌کردند، اما در عین حال به وزیر پاسخگو بودند.

بازگرداندن اختیار به بازگرداندن اختیاراتی که از یک سازمان سلب شده بود، اشاره می‌کند. این واژه، اغلب توسط افرادی که خواستار انتقال قدرت به واحدهای محلی مانند استان‌ها یا شهرداری‌ها هستند، استفاده می‌شود.

تنوع راهبردها و عناوین، این نکته را تشریح می‌کند که چرا ارزشیابی سیاست‌های «عدم تمرکز» چنین نتایج متناقضی را گزارش می‌کند. هر یک از ذینفعان، ممکن است سعی کنند سیاست‌های مشابهی را در کشورهای مختلف اجرا کنند، اما واقعیت این است که از لحاظ اهداف و قابلیت اجرای واقعی سیاست‌ها و کاربرد آنها، با هم اختلاف دارند. هیچ معیار یا راهکار معین یکسانی که برای همه زمینه‌ها قابل تجویز باشد، وجود ندارد.

اعتقاد بر این است که بیشتر اصلاحات عدم تمرکز در تحقق اهدافشان شکست خورده‌اند، زیرا اصلاح طلبان فرض می‌کنند که دیگران درک یکسانی از عدم تمرکز دارند و به این دلیل اهداف مشابهی را سهیم می‌شوند. برای اجتناب از اشتباهات رایج، در وهله اول، برخی از شیوه‌های مختلف تفکر در مورد عدم تمرکز مورد بررسی قرار گیرند.

### اشکال مختلفی از عدم تمرکز

اصطلاح عدم تمرکز به توزیع مجموعه‌ای حول یک نقطه اشاره می‌کند. یک استعاره مشترک که برای توصیف این توزیع استفاده می‌شود همان هرم سازمانی است. در بیشتر



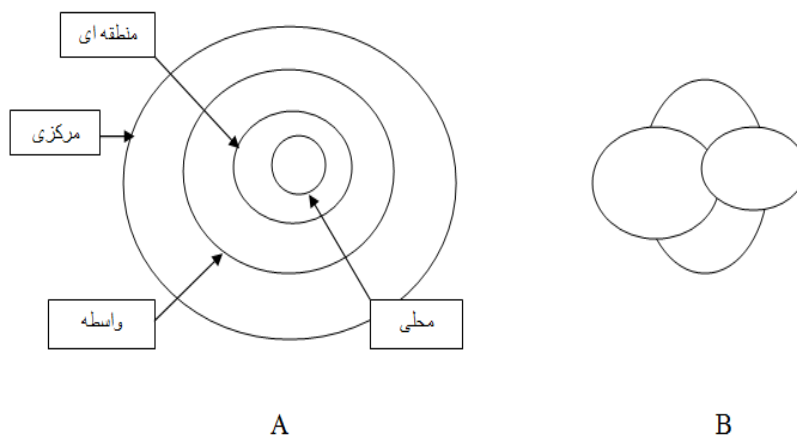
سازمان‌های خصوصی و دولتی، «رهبران» یا افراد منصوب برای بقیه افراد سازمان تصمیم می‌گیرند. در هر دو بخش دولتی و خصوصی، سازمان‌های بزرگ دارای ساختار سلسله مراتبی هستند که به معنی وجود لایه‌های چندگانه اختیار است. تصمیماتی که در سطوح بالا اتخاذ می‌شوند بر افراد بیشتر و تصمیماتی که در سطوح پایین اتخاذ می‌شوند به همین ترتیب بر افراد کمتری تأثیر می‌گذارند. چارت متعارف سازمانی، این تصویر را به خوبی نشان می‌دهد. مقام وزارت در بالای سلسله مراتب است. وزیر با دو یا چند مدیر کل در سطح پایین تر ارتباط دارد، و هر یک از این مدیر کل‌ها نیز با دو یا چند مدیر به مراتب پایین تر متصل می‌شوند. هر یک از این مدیران نیز بر دو یا چند مسئول آموزشی در سطوح پایین نظارت می‌کنند. عدم تمرکز، اختیار را از رأس هرم به سمت قاعده آن منتقل می‌کند.

شکل دیگری از این نوع سازمان، تصویر یک اختاپوس است، که یک بدن مرکزی بزرگ و بازوها یا شاخک‌هایی دارد. این بازوها برای زندگی اختاپوس ضروری‌اند؛ چرا که او را به جمع‌آوری غذا، دوری جستن از خطر و مبارزه با شکارچیان قادر می‌سازند. کاری که توسط سیستم بازوها انجام می‌گیرد، مانند کار معلمان در کلاس درس است، اما این هسته مرکزی است که همه تصمیمات را اتخاذ می‌کند.

شکل 1، برداشت متفاوتی از عدم تمرکز را ارائه می‌کند. مرز هر یک از دایره‌ها استقلال آن را تعریف می‌کند، اما در هویت کامل با دایره‌های دیگر سهیم است. این دوایر ممکن است تودرتو باشند، ممکن است در یک سبک یا اسلوب متحدالمرکز (شکل الف) یا به صورت متداخل سازماندهی شده باشند (شکل ب). این تصاویر، روش‌های متفاوتی از تفکر درباره موضوع تمرکز/عدم تمرکز را ارائه می‌دهند.

به هر حال در هر استعاره یک مضمون مشترک وجود دارد. عدم تمرکز مستلزم پراکندگی، افزایش فضا بین بخش‌های تشکیل‌دهنده و شاید تضعیف مجموعه‌ای از روابط باشد. پراکندگی و فضا اجازه توسعه فردیت و تنوع را می‌دهند. عدم تمرکز در درون خود، سیستم‌ها را ناهمگن تر می‌کند؛ سیستم‌هایی که اجزای تشکیل‌دهنده آن‌ها، کمتر یکنواخت

یا هم‌شکل‌اند. البته این ناهمگنی، مشکلات ارتباط و یکپارچه‌سازی را افزایش می‌دهد. چهار بخش آخر کتاب، پیشنهادهاتی برای چگونگی حل این مسائل ارائه می‌کند.



شکل 1. دو شکل عدم تمرکز

سازمان‌های خصوصی و دولتی، در خصوص این نکته که چه میزان اختیار در مرکز یا در بالاترین سطح در سلسله مراتب جای گیرد، تفاوت‌هایی دارند. برخی شرکت‌های بزرگ، همه تصمیمات را در اداره مرکزی می‌گیرند و برخی دیگر، این اختیار را به مدیران شعب می‌دهند. همچنین کشورها به طور قابل ملاحظه‌ای در میزان اختیاری که در یک اداره متمرکز شده، با هم متفاوتند. در برخی کشورها، همه تصمیمات حیاتی در مورد آموزش و پرورش توسط وزارت ملی اتخاذ می‌شود؛ در برخی دیگر، ایالات و نواحی اکثر تصمیمات را اتخاذ می‌کنند. حداقل روی کاغذ، مدارس کشورهای متمرکز نسبت به مدارس کشورهای غیرمتمرکز در آن‌ها پراکنده‌تر یا غیرمتمرکزتر است، در آنچه تدریس می‌کنند مشابه هستند. این پیچیدگی، نتیجه اقدامات گروه‌های مختلف فعالان اجتماعی است که سعی می‌کنند به

منظور تحقق اهداف خاص خود آموزش و پرورش را کنترل کنند. عدم تمرکز، روابط بين اين گروه‌ها را تغيير مي‌دهد، در واقع، اين عدم تمرکز مي‌تواند آموزش و پرورش را تغيير دهد.

## فصل دوم

### چرا باید عدم تمرکز صورت بگیرد؟

به نظر می‌رسد بیشتر طرحهای پیشنهادی «عدم تمرکز» سعی در تغییر یا توزیع مجدد نتایج یا مزایای حاصل از آموزش و پرورش را دارند. این پیشنهادات از نظر تعداد زیاد و از نظر ماهیت کاملاً متفاوت هستند. «آموزش و پرورش» به معنای کارکرد سیستم آموزشی، اقداماتی بیشتر از آموزش خواندن و نوشتن، آموزش رفتار به عنوان افراد اخلاق مدار و شهروندان خوب و آموزش مشارکت فعال در اقتصاد را شامل می‌شود. از نظر اکثر مردم، مسلماً تحول جوانان عمده‌ترین هدف آموزش و پرورش است، اما سیستم آموزش و پرورش، اثرات دیگری نیز دارد که ارزشمند هستند. برنامه درسی رسمی و محتوای آموزش مدرسه‌ای بر تعریف عمومی از آنچه یک فرد «آموزش دیده» باید بداند و چه زبانی باید صحبت کند، تأثیر می‌گذارند. دستاوردهای آموزشی از شاخص‌های مهمی در واگذاری رتبه‌های اجتماعی هستند و همچنین، به حفظ تفاوت‌های فرهنگی در یک جامعه و بین جوامع کمک می‌کنند. سیستم آموزشی معمولاً بزرگترین «صنعت» در یک کشور است که باعث اشتغال شده و بخش قابل ملاحظه‌ای از بودجهٔ سالانه دولت را مصرف می‌کند. استخدام و هزینه‌ها (برای مثال، برای ساختن مدارس)، منبع مهم زدوبندهای سیاسی هستند.

مدت زمان مدیدی بیش از آن که فرایند تمرکز آموزش و پرورش شروع شود، این اهداف در آموزش و پرورش وجود داشتند. در اکثر موارد «تمرکز» آموزش و پرورش، یک تلاش آگاهانه برای ارائه آموزش به افراد بیشتر و بهبود کیفیت آن بوده است. یک بررسی منطقی و پیامدهای مربوط به سازوکارهای قدیمی‌تر از کنترل متمرکز آموزش و پرورش، به درک تمایل امروزی برای عدم تمرکز و اینکه چگونه بخش اعظم این اشتیاق واقع بینانه می‌باشد، کمک خواهد کرد.

### چرا آموزش و پرورش متمرکز بود؟

اولین اشکال خدمات آموزشی، از مدل کارآموزی یا یادگیری عملی تبعیت می‌کردند و توسط معلمان به صورت فردی کنترل می‌شدند. در طول زمان، جوامع، کنترل اداره آموزش و پرورش را به دست گرفتند و هر جامعه اهداف خودش را دنبال می‌کرد. در ابتدا، دستورالعمل‌ها به وسیله اعضای طبقه معلمان یا توسط افرادی که بوسیله سازمان‌های اجتماعی یا مذهبی به دلیل باورها و عقاید خاص و سطوح تحصیلاتشان انتخاب می‌شدند، تعیین می‌شدند. این افراد، معلمان آموزش دیده‌ای، به صورتی که امروزه شاهد آن هستیم، نبودند. با این حال، این سیستم‌ها در آموزش مهارت‌های اولیه، موفق عمل می‌کردند. به عنوان مثال، در ایالت‌های شهری<sup>13</sup> مربوط به ایتالیای امروزی، نسبت بالایی از جمعیت باسواد بودند. از سوی دیگر، حتی درون یک شهر، معلمان بندرت در تدریس مجموعه‌ای از ارزش‌ها و حقایق موفق عمل می‌کردند. توسعه آموزش و پرورش در سراسر جهان، در قرن‌های نوزدهم و بیستم همزمان با ایجاد دولت‌های قدرتمندی رخ داد که در پی استانداردهای محتوای فرایند آموزش مدرسه‌ای بودند. البته که تفاوت‌هایی از نظر سطوح اداره آموزش وجود داشت. در معدودی از کشورها انجمن‌های کوچک یا شهرداری‌ها آموزش و پرورش را اداره می‌کردند. در کشورهای دیگر، اداره آموزش و پرورش در سطح ملی، ایالتی یا استانی بود. در واقع در بسیاری از کشورها، این دولت‌ها بودند که مدارس را اداره می‌کردند، در حالی که در تعداد معدودی از کشورها، دولت‌ها بر مدارس که توسط گروه‌های غیر دولتی یا افراد اداره می‌شدند نظارت

<sup>13</sup> The city\_states

می‌کردند. با این وجود، در همه این موارد، دولت‌ها کنترل آموزش و پرورش را که قبلاً توسط گروه‌های مختلف خارج از دولت کنترل می‌شد برعهده داشتند. به عبارت دیگر، کنترل آموزش متمرکزتر از قبل گردید.

### تأثیر شهرنشینی

تمرکز اداره آموزش و پرورش با رشد جمعیت و شهرنشینی در ارتباط بود. رشد شهرها، ساخت و ساز مدارس بزرگی را که می‌توانستند طیف گسترده‌ای از دوره‌ها را ارائه دهند، امکان‌پذیر ساخت. بازارهای بزرگ و پیشرفت فناوری‌های چاپ، هزینه کتاب‌هایی را که می‌توانستند برنامه درسی مشترک را اجرا کنند، کاهش داد. پیشرفت‌های تکنولوژی در بخش تولید و دیگر بخش‌ها، به دانش و مهارت‌هایی که در مدارس تدریس می‌گردید، نیاز داشتند که این مسئله به نوبه خود فرصت‌های اشتغال جوانان را کاهش می‌داد. ملی‌گرایی و رقابت اقتصادی میان دولت‌ها، اهمیت تربیت شهروندان و وظیفه شناس را افزایش داد. همه این تحولات، دلیلی بر تمرکز کنترل آموزش و پرورش بودند.

علاوه بر این، بار مالی گسترش آموزش و پرورش، برعهده دولت‌ها بود. در برخی موارد، دولت‌ها (ملی، ایالتی، محلی)، از مالیات برای تأمین بودجه مدرسی که توسط دولت اداره می‌شدند استفاده می‌کردند. در موارد دیگر (و برخی اوقات در همان کشور)، از درآمدهای مالیاتی برای خرید خدمات آموزشی از ارائه‌دهندگان خصوصی (که تحت نظارت دولت عمل می‌کردند) استفاده می‌شد. در تعدادی از کشورها، دولت‌ها با اقداماتی مانند داشتن دیپلم به عنوان شرط استخدام دولتی، تقاضا برای آموزش و پرورش را افزایش داد و شهروندان بصورت داوطلبانه مدارس دولتی و غیردولتی را تأمین مالی کردند. در کشورهایی که دولت‌ها برای آموزش و پرورش زیاد هزینه نمی‌کردند، در بسط و گسترش آموزش و پرورش عقب مانده‌اند.

بهبود کیفیت آموزش و پرورش، نتیجه مستقیم توانایی استانداردسازی محتوا و ارائه آموزش بود. استاندارد کردن به واسطه تعیین این موارد توسط دولت صورت می‌گرفت: باید چه اهدافی در مدارس مد نظر قرار گیرند، چه چیزی می‌تواند آموزش داده شود، چه کسی می‌تواند آموزش ببیند، چه کسی می‌تواند آموزش بدهد، آموزش کجا اتفاق می‌افتد و چگونه باید مدارس تأمین مالی شوند. در بیشتر کشورها، تضمین اجرای مقررات دولت مرکزی به واسطه «بازرسان» یا «ناظران» صورت می‌گرفت. کشورهایی که قادر نشدند نظارت اثربخشی اعمال کنند، نرخ ثبت‌نام و کیفیت آموزشی پایینی نیز داشتند. تمرکز قدرت، موارد فساد و عملکرد پایین را در سطح محلی کاهش می‌داد.

در برخی موارد، مدارس جدید «عمومی»، «دولتی» یا «پولی» با تعداد کمی از مؤسسات خصوصی که اغلب کیفیت بالاتری نیز داشتند جایگزین شدند. با این وجود ارائه همگانی و تأمین مالی دولت، آموزش و پرورش را با کیفیت معقولی در دسترس تعداد بیشتری از کودکان قرار می‌داد. در کشورهایی که دولت‌ها در آموزش و پرورش همگانی سرمایه‌گذاری سنگینی کردند، کیفیت بهبود یافت و به آن سطحی که قبلاً توسط مؤسسات خصوصی ارائه می‌گردید و در دسترس تنها بخش کوچکی از اجتماع بود، نزدیک شد.

### تأثیر استدلال علمی

مقرراتی که نظام‌های همگانی آموزش و پرورش را ایجاد کردند در اغلب موارد با عنوان علم توجیه می‌شدند. در برخی موارد، تحقیقات تجربی، بهترین محتوا و تجارب را شناسایی می‌کردند؛ در موارد دیگر «استدلال علمی» منبع و مؤاذع وضع قوانین بود. علم غالب در تأسیس نظام‌های آموزشی ملی، در پی یافتن دانش قطعی و قوانین جهانشمولی بود که به

کشف اصول مشترکی متعهد شده بود. که وقتی این اصول بطور صحیح بکار برده می شدند، نتایج و عملکردهای مثبتی را در همه شرایط به دنبال داشتند.

علم نه تنها ساختار دانشی را که باید آموخته شود، گسترش داده بود؛ بلکه دانش چگونگی یادگیری و سازماندهی مدارس به منظور ارتقاء سطح آموزش را نیز توسعه داد. محققان، تحقیقات بین کشوری را به منظور دستیابی به اثربخش ترین آموزش و پرورش مورد انجام قرار دادند. روش‌های بکار گرفته شده در این تحقیقات، در مقیاس وسیع انجام گرفته و از انواع دیگر سازمان‌ها مشتق شده بود. تا دهه دوم قرن بیستم، آموزش و پرورش از همان اصول «مدیریت علمی» که در آن زمان در شرکت‌های بزرگ مورد استفاده بود، تبعیت می‌کرد. اصول استانداردسازی که موفقیت‌های انقلاب صنعتی را ممکن ساخته بود، در آموزش و پرورش نیز بکار برده می‌شد. علم، «بهترین شیوه‌ها» را که همه مدارس باید از آن تبعیت کنند توجیه می‌کرد.

### استاندارد کردن و بوروکراسی، ساختار مدیریتی سازمان‌های آموزشی را فراهم کردند.

تصور می‌شد که دستیابی به استانداردسازی در سیستمی که در آن فقط یک نهاد تصمیم‌گیری وجود دارد، یعنی سیستمی که بصورت متمرکز اداره می‌شود، امکان پذیرتر است. اغلب سیستم‌های آموزشی به منظور دستیابی به کیفیت بهتر و اثربخش تر از طریق استانداردسازی، بیشتر از پیش متمرکز شدند. بیشتر تصمیمات در اغلب زمینه‌های آموزش و پرورش، توسط نهادهای تصمیم‌گیری کمتری اتخاذ می‌شدند. به عنوان مثال تعداد نواحی آموزشی مستقل در ایالت متحده امریکا از 200000 ناحیه در قبل از سال 1850 به حدود 30000 تا سال 1930 کاهش یافتند. در امریکای لاتین دولت‌های ملی که تمایل به گسترش آموزش و پرورش داشتند این مسئولیت را از شهرداری‌ها پس گرفتند.

سازماندهی و عملکرد آموزش و پرورش در بسیاری از کشورها به یک ساختار دولتی و اغلب به وزارت آموزش و پرورش سپرده شد. این وزارت، همانند دیگر سازمان‌های دولتی و مانند مدرن ترین مؤسسه‌ها، به صورت «بوروکراسی» سازماندهی می‌شد. امروزه این واژه با مفهوم منفی برای اشاره به همه اشتباهات سازمان‌های دولتی به کار می‌رود، اما در اصل برای تشریح دستاوردهای چشمگیر شرکت‌های صنعتی مدرن ایجاد شده بود. این دستاوردها به عناصر زیر نسبت داده شده بودند:

- تجمع مواد و کارگران در یک مکان، به منظور تسهیل کنترل و هماهنگی؛
- تقسیم کار در سازمان به «مشاغل»، که هر کدام شامل تعداد نسبتاً محدودی از وظایف یا فعالیت‌ها بود که این امر، وابستگی به صنعتگران بسیار ماهر را کاهش می‌داد؛
- شرح مکتوب وظایفی که باید توسط متصدیان مشاغل انجام می‌شد. هر پست سازمانی با واژه‌هایی توصیف می‌گردید که استخدام افراد با توانایی‌های مورد نیاز را تسهیل می‌کرد؛
- آموزش کارکنان جدید برای یک سطح نسبتاً بالایی از مهارت‌ها در اجرای وظایف. آموزش توسط تعیین وظایف محوله تسهیل می‌گردید؛
- نظارت و بازآموزی کارکنان به منظور تضمین حفظ سطح نسبتاً بالایی از عملکرد. تعیین استانداردها، وظیفه نظارت را تسهیل می‌کرد؛

- نظارت بر کیفیت نهایی محصولات، اصلاح تقسیم کار و وظایف شغل‌ها برای حفظ سطح بالایی از کیفیت ضروری می‌باشند.