

Paradigm Model of Decentralization of the Iranian Education System

This article is taken from the doctoral dissertation on the study of the state of university pedagogy in Iran's higher education system in 1399-1400

Mohammad Sadegh Karimi^{*}, Reza Hoveida¹ & Seyyed Ali Siadat²

- * Corresponding Author: Ph.D. Student of Educational Management, Department of Educational Sciences, Faculty of Educational Sciences and Psychology, University of Isfahan, Isfahan, Iran. Email: mskh345@gmail.com
- 1. Associate Professor, Department of Educational Sciences, Faculty of Educational Sciences and Psychology, University of Isfahan, Isfahan, Iran.
- 2. Professor, Department of Educational Sciences, Faculty of Educational Sciences and Psychology, University of Isfahan, Isfahan, Iran.

Abstract

Type of Article: Scientific- Research

Objectives: To identify decentralization strategies, by presenting a paradigm model of decentralization in the Iranian Education system, this study seeks to determine the effective causal, contextual, and intervention conditions in determining the levels of centralization and decentralization in the Iranian Education system based on lived experiences and studies of experts and senior and middle managers of Education since 1978 until now.

Materials and Methods: This qualitative research has been performed by using the Grounded theory approach. From the target community, including Education experts and senior managers, fifteen managers and 10 experts were purposefully selected. Data were collected through semi-open interviews. Interviews were recorded and themes, concepts, and categories were identified in open coding. In axial coding, concepts and categories were categorized under causal conditions, intervention, context, strategies, and consequences; selective coding was performed by determining the axial category.

Discussion and Conclusions: Iranian Education has a centralized, uncoordinated, and quantitative structure. This system prescribes the same programs for all students across the country, with diverse climatic, cultural, and social conditions that do not meet individual and societal needs and this structure is ineffective. All experts and managers agree on the need to decentralize this system. But conditions such as politicization, the resistance of headquarters power centers, staff apathy, economic weakness, political conditions, dependence on the public budget, fear of ethnicity in decentralization, the political selection of non-professional managers, the instability of management and regulations, etc. make decentralization plans fail. Strategies such as the forming of a strategic council as a lever of governance power in support of administrative decentralization, assuring managers and staff of their role in a decentralized system, strengthening the legal status of provincial, district and school councils, preparing strategies for designing and preparing indigenous educational programs and content alongside national programs in the framework of national interests, forming and strengthening of scientific associations and organization of the teacher system, empowerment of staff, preparing of document and action plan of regions and provinces based on needs assessment, technical and financial support for disadvantaged areas and the use of indigenous capabilities for gradual decentralization can improve the quality of Education and the role of this system in the development process.

Keywords: Centralized, Decentralized, Decentralization, Education, Grounded Theory.



مدیریت و برنامه‌ریزی در نظام‌های آموزشی

مدیریت و برنامه‌ریزی در نظام‌های آموزشی

بهار و تابستان ۱۴۰۲

دوره ۱۶، شماره ۱ (پیاپی ۳۰)

صفحات: ۱۲۳-۱۴۸

DOI: [10.48308/mpes.2023.102815](https://doi.org/10.48308/mpes.2023.102815)

ISSN: [2423-5261](https://www.issn.org/issn/2423-5261)

E-ISSN: [2538-6344](https://www.issn.org/issn/2538-6344)

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۲/۱۴ بازنگری مقاله: ۱۴۰۱/۷/۹

پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۷/۲۵ چاپ مقاله: ۱۴۰۲/۱/۱

الگوی پارادایمی تمرکززدایی از نظام آموزش و پرورش ایران

این مقاله از پایان‌نامه دوره دکتری با عنوان "طراحی الگوی عدم تمرکز در نظام آموزش و پرورش ایران" دانشگاه اصفهان استخراج شده است.

محمدصادق کریمی*^{id}، رضا هویدا^۱ و سیدعلی سیادت^۲

* نویسنده مسئول: دانشجوی دکتری مدیریت آموزشی دانشگاه اصفهان و مربی گروه علوم تربیتی دانشگاه فرهنگیان، تهران، ایران.
mshk345@gmail.com

۱. دانشیار گروه علوم تربیتی، دانشکده علوم تربیتی و روانشناسی، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران
۲. استاد گروه علوم تربیتی، دانشکده علوم تربیتی و روانشناسی، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران

چکیده

هدف: به‌منظور شناسایی راهبردهای تمرکززدایی، از طریق ارائه الگوی پارادایمی عدم تمرکز در نظام آموزش و پرورش ایران، این پژوهش به‌دنبال تعیین شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر مؤثر در تعیین سطوح تمرکز و عدم تمرکز در نظام آموزش و پرورش ایران، بر اساس تجارب زیسته و مطالعات صاحب‌نظران و مدیران عالی و میانی آموزش و پرورش از سال ۱۳۵۷ تا کنون بوده است.

مواد و روش‌ها: این پژوهش از نوع کیفی با استفاده از رویکرد داده‌بنیاد اجرا شده است. از جامعه هدف، شامل صاحب‌نظران و مدیران ارشد آموزش و پرورش، ۱۵ نفر مدیر و ۱۰ نفر صاحب‌نظر به شیوه هدفمند انتخاب شدند. داده‌ها از طریق مصاحبه حضوری نیمه باز جمع‌آوری شد. مصاحبه‌ها ضبط و در کدگذاری باز مضمون‌ها، مفاهیم و مقوله‌ها تعیین گردید. در کدگذاری محوری، مفاهیم و مقوله‌ها ذیل شرایط علی، مداخله، زمینه‌ای، راهبردها و پیامدها، طبقه‌بندی و با تعیین مقوله محوری، کدگذاری انتخابی انجام شد.

بحث و نتیجه‌گیری: آموزش و پرورش دارای ساختاری متمرکز، ناهماهنگ و کمی‌گرا است. این نظام، برنامه‌های یکسانی را برای همه دانش‌آموزان در جامعه‌ای متکثر تجویز می‌کند که پاسخگوی نیازهای فردی و اجتماعی نبوده و فاقد کارایی است. تمام صاحب‌نظران و مدیران در ضرورت تمرکززدایی از این نظام توافق دارند. اما شرایطی مانند؛ سیاست‌زدگی، مقاومت کانون‌های قدرت ستادی، بی‌انگیزگی منابع انسانی، ضعف اقتصادی، شرایط سیاسی، وابستگی به بودجه عمومی، نگرانی از قوم‌گرایی در عدم تمرکز، عزل و نصب‌های رانتی و سیاسی، بی‌ثباتی مدیریت و مقررات و ... طرح‌های تمرکززدایی را به شکست می‌کشاند. راهبردهایی مانند تشکیل شورای راهبردی به‌عنوان اهرم قدرت حاکمیت در حمایت از تمرکززدایی اداری، اطمینان‌بخشی به مدیران و نیروهای ستادی از نقش آن‌ها در نظام غیرمتمرکز، تقویت موقعیت قانونی شوراهای استان، منطقه و مدرسه، تدوین استراتژی‌های طراحی برنامه و محتواهای آموزشی بومی در کنار برنامه‌های ملی در چارچوب منافع ملی، تشکیل و تقویت انجمن‌های علمی و نظام معلمی، توانمندسازی نیروهای صف، تدوین سند و برنامه عملیاتی مناطق و استان‌ها براساس نیازسنجی، حمایت فنی و مالی از مناطق کم‌برخوردار و استفاده از قابلیت‌های بومی برای تمرکززدایی تدریجی می‌تواند به بهبود کیفیت آموزش و پرورش و ایفای نقش این سیستم در فرآیند توسعه بیانجامد.

واژه‌های کلیدی: آموزش و پرورش، تمرکززدایی، تمرکز، داده‌بنیاد، عدم تمرکز.



مقدمه

آموزش و پرورش علاوه بر تربیت نیروی انسانی برای توسعه اقتصادی و تحولات اجتماعی می‌تواند باورها و ارزش‌ها را در دانش‌آموزان نهادینه نموده و امکان تقویت اعتماد به نفس و هویت مذهبی و ملی و تشویق به کارهای خلاقانه در جامعه را فراهم نماید. همین امر سبب رشد و بالندگی، رقابت و تحول در جامعه خواهد شد (شهرابی فراهانی؛ خسروی بابادی و خورشیدی، ۱۳۹۹). بنابراین، «آموزش و پرورش به‌عنوان یکی از خرده سیستم‌های جامعه نقش مهمی را در فرآیند توسعه به عهده دارد. اگر مؤلفه‌های توسعه در ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و آموزشی در نظر گرفته شود، به‌ناچار نقش آموزش و پرورش را نیز نمی‌توان نادیده انگاشت. از این‌رو چنین نهادی که خود توسعه‌آفرین است و موتور محرکه همه ابعاد توسعه می‌باشد، نیاز مبرمی به توسعه درونی خود دارد. در فرآیند توسعه درونی آموزش و پرورش تغییر و تحول در ساختار، اهداف و روش‌ها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است (کاباردو^۱، ۲۰۱۶ به نقل از جعفری، ۱۴۰۰: ۱۸۷).

از طرف دیگر، ایران کشوری با اقلیم‌ها، شرایط اقتصادی، اجتماعی و خرده فرهنگ‌های متنوع و متفاوت است. این شرایط موجب گردیده تا ساکنان هر منطقه برحسب شرایط متمایز، و حتی منحصربه‌فرد، نیازهای آموزشی متفاوتی نسبت به سایر مناطق داشته باشند. از آن‌جا که توسعه پایدار در هر جامعه‌ای مستلزم توجه به استعدادها و امکانات منطقه‌ای و سرمایه انسانی است، ارائه آموزش‌های یکسان، بدون توجه به ویژگی‌ها و نیازهای بومی، امکان شناسایی و رشد قابلیت‌های سرمایه انسانی^۲ را فراهم نکرده و در عمل بخش قابل توجهی از هزینه‌های آموزشی فاقد اثربخشی برای توسعه فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و منابع انسانی است. تمرکز در نظام آموزشی، از یک طرف با تحمیل برنامه‌های واحد، بدون توجه به شرایط بومی، و عدم پاسخگویی به نیازها و تغییرات محیطی، موجب بهره‌وری پایین نظام بوده است و از طرف دیگر، با گسترش واحدهای ستادی در مرکز، موجب توسعه تداخل وظایف و فعالیت‌های موازی و در نتیجه کندی در تشخیص نیازها و تصمیم‌گیری به‌موقع و مؤثر شده است. به همین دلایل راهکارهای تمرکززدایی^۳ از نظام آموزش و پرورش عمومی کشور، بحث مطرح در محافل علمی و سیاسی در دهه‌های اخیر بوده است. در همین راستا، پیری و بهروزی (۱۳۹۴) تمرکززدایی را پاسخی منطقی به وضعیت و چالش‌های امروز دانسته و معتقدند که یکی از دلایل دفاع از تمرکززدایی در آموزش و پرورش، بر این اصل استوار است که با واگذاری حق تصمیم‌گیری و مسئولیت پاسخ‌گویی به مدارس، کیفیت آموزشی افزایش می‌یابد زیرا «سیاست عدم تمرکز در مدیریت مدرسه از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که جوامع محلی به مدارس نزدیک‌تر هستند و مشکلات و نیازهای آن‌ها را بهتر درک می‌کنند» (آیینی^۴ و ایبوکان^۵، ۲۰۱۳: ۳۶). در مجموع، «این انتظار بیش از حد نیست، زیرا این منطقه است که واقعاً پتانسیل و منحصربه‌فرد بودن منطقه را درک می‌کند» (اواندیا^۶ و فیرمانسیا^۷، ۲۰۲۱: ۲۴).

به اعتقاد صاحب‌نظران، کشوری که در آن تفاوت‌های نژادی یا مذهبی و آداب و رسوم وجود دارد یا نواحی مختلف آن از لحاظ شرایط جغرافیایی و اقتصادی با هم متفاوت هستند، عدم تمرکز اداری بهترین سبک اداره امور عمومی است (کمالی، ۱۳۹۳). از این‌رو، «نظام‌های آموزشی باید با توجه به نیازهای همه

1. Cabardo
2. Human capital
3. decentralization
4. Ayeni
5. Ibukun
6. Evandia
7. Firmansyah

دانش‌آموزان طراحی کردند» (گاتومبی^۱، ۲۰۱۵ به نقل از طالب‌زاده شوشتری و مؤمنی، ۱۴۰۰: ۲۵۸). الگوهای مشارکتی و غیرمتمرکز که به نحوی زاده تحولات محیط و تغییر نگرش و انتظارات جامعه است، با توسل به ساختارهای انعطاف‌پذیر، نویدبخش مشارکت بیشتر طبقات متفاوت جامعه از جمله والدین، مدیران، معلمان، کارکنان اداری مدارس و دانش‌آموزان در فرآیند تصمیم‌گیری خواهند بود که موجبات اثر بخشی و کارآمدی نظام‌های آموزشی را فراهم می‌آورد (ظهیری و همکاران، ۱۳۹۲ به نقل از مرادی و امین بیدختی، ۱۳۹۸).

این درحالی است که مدیریت متمرکز آموزش و پرورش و عدم مشارکت شایسته مدیران، کارکنان، اولیا و دانش‌آموزان در تصمیمات مربوط به نحوه اداره مدرسه، بر نظام آموزش و پرورش سایه افکنده و اثربخشی مدارس را کاهش داده است. از این‌رو، ضرورت بازنگری و تحول در این نظام، در راستای عدم تمرکز و تفویض اختیار، مورد تأکید صاحب‌نظران قرار گرفته است (جعفری‌مقدم و فانی، ۱۳۸۱).

مسئله پیش رو این است که ناکارآمدی و عدم اثربخشی نظام متمرکز آموزشی از اولین سال‌های پس از انقلاب اسلامی مشهود و مورد توجه مدیران و صاحب‌نظران بوده است، ولی هنوز، دارای ساختاری متمرکز و ناکارآمد است و اسناد بسیاری شاهد این ادعا می‌باشد. بسیاری از مدیران و صاحب‌نظران بر ناکارآمدی ساختار متمرکز فعلی و ضرورت تمرکززدایی از نظام آموزش و پرورش اذعان داشته‌اند (جعفری‌مقدم و فانی، ۱۳۸۱؛ پیری و همکاران، ۱۳۹۰؛ مرادی و امین بیدختی، ۱۳۹۸؛ فرهادی راد و همکاران، ۱۳۹۸). در گزارشات رسمی نیز، تمرکز به منزله عامل بروز بسیاری از دشواری‌های نظام آموزشی ایران ذکر شده که تاکنون نیز برای رفع آن اقدام اساسی صورت نگرفته است (ساکی، ۱۳۹۱). «در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و سند بنیادین راهبردی معاونت آموزش ابتدایی نیز شاهد تأکید بر تمرکززدایی و توسعه مدرسه‌محوری به‌عنوان شکل تکامل یافته در طیف تمرکززدایی هستیم» (فرهادی راد و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۸). نتایج تحقیقات سلسبیلی (۱۳۹۳)؛ پیری و همکاران (۱۳۹۰)؛ کواک^۲ (۲۰۲۰)؛ حقیقی (۱۳۹۱)؛ چانا^۳ و فاگویت^۴ (۲۰۱۲) و آژانس اروپایی نیازهای ویژه برای آموزش و پرورش فراگیر^۵ (۲۰۱۷) نیز ضرورت بازنگری در نظام آموزشی متمرکز کشوری با ویژگی‌های اقلیمی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی ایران را تأیید می‌کنند. البته از دهه ۱۳۴۰ مسأله تمرکززدایی دغدغه کارشناسان ایرانی بوده و بعد از انقلاب اسلامی نیز آموزش و پرورش سعی داشته با اقدامات محدود و مقطعی تا حدی در این مسیر گام بردارد. نمونه این اقدامات ارائه طرح مدیریت مدرسه‌محور بوده (فرجی راد؛ کاظمیان و رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۹۲) که اجرای این طرح نیز طبق بررسی امین بیدختی؛ فتحی واجارگاه و مرادی (۱۳۹۶) به دلیل ساختار متمرکز دچار تعارض و ناموفق بوده، که راهکار اصلی، تغییر ساختار متمرکز آموزش و پرورش است.

اما پیشینه تمرکززدایی در نظام‌های آموزشی کشورهای مختلف، با نتایج مثبت و منفی متفاوت نشان داده است که تمرکززدایی به صورت مطلق، تنها فاکتور توسعه و بهبود کیفیت آموزشی نخواهد بود، بلکه چگونگی طراحی و اجرای فرآیند تمرکززدایی با توجه به زمینه‌ها و شرایط است که می‌تواند نتایج مثبت یا منفی را به دنبال داشته باشد. از این‌رو، «به پژوهش‌هایی نیاز می‌باشد که به جای طرح سؤال "آیا تمرکززدایی چیز خوب و مفیدی است؟"، در مورد چالش‌های نحوه تمرکززدایی و چگونگی طراحی و اجرای الگوی تمرکززدایی متناسب با شرایط جامعه اقدام‌کننده و شرایط و محیط حمایتی آن مطالعه صورت پذیرد» (وینکلر و ییو^۶، ۲۰۰۷: ۱۲). بنابراین، باید دید که چه عوامل درون و برون سازمانی مانع

1. Gathumbi

2. Quak

3. Channa

4. Faguet

5. European Agency for Special Needs and Inclusive Education

6. Winkler & Yeo

اصلاح ساختار متمرکز آموزش و پرورش است؟ و با چه شرایط و الگویی می‌توان برای غلبه بر موانع و تسهیل تمرکززدایی استفاده کرد؟ لذا جمع‌آوری تجارب زیسته مدیران، و دیدگاه‌های علمی صاحب‌نظران حوزه آموزش و پرورش در جهت شناسایی عوامل علی^۱، مداخله‌گر^۲ و شرایط زمینه‌ای^۳ که تداوم‌دهنده نظام متمرکز و راهبردهایی^۴ که بتواند حرکت به سمت عدم تمرکز را تسهیل نماید، نیازی ضروری است که می‌تواند زمینه‌ساز طراحی و اجرای الگویی منطقی و قانونی برای تمرکززدایی باشد.

مبانی نظری و پیشینه

«به‌طور کلی، بحث در مورد عدم تمرکز بر روند و نتایج انتقال اختیار یا قدرت، مسئولیت یا نقش‌ها، از سطح عالی یک سازمان به سطوح پایین‌تر تمرکز دارد و به‌عنوان "انتقال مسئولیت برنامه‌ریزی، مدیریت و افزایش منابع و تخصیص از دولت مرکزی و سازمان‌های آن به: الف) واحدهای میدانی وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولت مرکزی، ب) واحدهای تابعه یا سطوح دولتی، ج) مقامات دولتی یا شرکت‌های نیمه مستقل، د) مقامات رسمی، منطقه‌ای یا عملکردی، یا ه) سازمان‌های خصوصی یا داوطلب غیر دولتی" تعریف می‌شود» (کوهان^۵، ۲۰۲۰: ۱۵).

تقریباً همه صاحب‌نظران بر این باور هستند که، تمرکز و عدم تمرکز به صورت مطلق و وجود نداشته و اگر هم وجود داشته باشد دوام نخواهد داشت. به اعتقاد مهرمحمدی (۱۳۸۶)، تمرکز و عدم تمرکز یک متغیر پیوسته است، نه یک متغیر ناپیوسته که بتوان تنها دو وضعیت را به آن نسبت داد. «در نتیجه، با پذیرش نسبی بودن مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز، فرآیند تمرکززدایی نیز درجات متفاوتی خواهد داشت» (امین خندقی و دهقانی، ۱۳۸۹: ۱۶۸).

تمرکززدایی می‌تواند انواع مختلف واگذاری مسئولیت را شامل شود. مانند: انتقال قدرت^۶، کاهش تمرکز^۷ و تفویض اختیار^۸. انتقال قدرت موجب انتقال رسمی و دائمی اختیار تصمیم‌گیری از سطح بالاتر دولت به سطح پایین‌تر، براساس قوانین، است که قابل فسخ نمی‌باشد. کاهش تمرکز عبارت است از انتقال، معمولاً با حکم اداری، اختیار تصمیم‌گیری از سطوح بالاتر به پایین بوروکراسی در همان سطح دولت. در واقع، با اتخاذ شکل "کاهش تمرکز" از تمرکززدایی، هیچ انتقال حقیقی قدرت خارج از سطح مرکزی دولت وجود ندارد. تفویض وظیفه‌ای است که معمولاً با حکم اداری اختیار تصمیم‌گیری به سایر آژانس‌های دولتی یا خصوصی تفویض می‌شود (برن‌باوم^۹، ۲۰۱۱؛ ادواردز و دی‌متیوز^{۱۰}، ۲۰۱۴؛ کریشناپانته^{۱۱}، ۲۰۱۸؛ سابدینه^{۱۲}، ۲۰۲۱). البته تفویض منجر به تغییر قدرت نمی‌شود، زیرا عوامل محلی فقط باید تصمیمات گرفته شده را به صورت متمرکز اجرا کنند (آژانس اروپایی، ۲۰۱۷).

در ادبیات تمرکززدایی "مدیریت مدرسه‌محور" یا مدیریت مبتنی بر مدرسه^{۱۳} (SBM) از جایگاه ویژه‌ای

- 1.causal condition
- 2.intervening condition
- 3.context condition
- 4.strategies
- 5.Kuhon
- 6.devolution
- 7.deconcentration
- 8.delegation
- 9.Bernbaum
- 10.Edwards & Dematthews
- 11.Krishna Panthee
12. Sabbidine
- 13.School based management

برخوردار است که به عقیده صاحب‌نظران، «شکل تکامل یافته طیف تمرکززدایی در آموزش و پرورش محسوب می‌شود» (فرهادی راد و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۸). (SBM) به طیف گسترده‌ای از طرح‌های سازمانی اشاره دارد که دارای یک ویژگی مشترک هستند. یعنی تمرکززدایی اختیارات از دولت مرکزی به سطح مدارس (عبدل منعیم^۱، ۲۰۲۰). مدیریت مدرسه‌محور یکی از معروفترین راهبردهایی است که از حرکت اصلاحی مدارس در دهه ۱۹۸۰ حاصل شده، ولی در ایران از سال ۱۳۷۲ مورد توجه قرار گرفت و از سال ۱۳۷۸ توسط وزیر وقت آموزش و پرورش، به‌عنوان راهبردی برای تسهیل دسترسی به اهداف تعلیم و تربیت، به مدارس ابلاغ شد (مرادی و امین بیدختی، ۱۳۹۸). اما علی‌رغم این توجه، «اجرای رویکرد مدرسه‌محوری در ایران، تا کنون با موفقیت چشمگیری همراه نبوده است» (ساکی، ۱۳۹۱: ۳۷). البته پیش‌نیاز اجرای موفقیت‌آمیز SBM، آموزش پیش و ضمن خدمت معلمان در همین زمینه است (دی لونا^۲، ۲۰۲۱).

یک عامل اصلی ترویج عدم تمرکز در دنیا، ایده‌های نئولیبرالیسم بود. در دیدگاه نئولیبرال، مدارس در یک شرایط رقابتی، برای ادامه فعالیت، ناچار به بهبود هستند. البته اگر چه دیدگاه‌های نولیبرالی مهم‌ترین عامل سوق کشورهای غربی به تمرکززدایی در راستای فلسفه بازار آزاد و رقابتی در صحنه آموزش مطرح شده است (ساندمان^۳، ۲۰۲۱)، ولی انگیزه‌های اقدام به تمرکززدایی در آموزش و پرورش در سایر جوامع متفاوت بود و یکی از مهم‌ترین عوامل مطرح شده؛ دستیابی به هدف "آموزش برای همه"، خصوصاً مشکل تأمین منابع برای دستیابی به این هدف، بوده است (ادواردز و دی‌متیوز، ۲۰۱۴).

سه منشأ اساسی تمرکززدایی که ریشه در سیاست دارند، نئولیبرالیسم، پوپولیسم و دموکراسی مشارکتی می‌باشد. نئولیبرالیسم خصوصی‌سازی را تشویق می‌کند. پوپولیسم کنترل بزرگ دولتی را که پاسخگوی نیازها در سطح محلی نیست، رد می‌کند و بیشتر بر نقش جامعه یا مردم محلی برای سازگاری فرهنگ و دانش متمایز خود تأکید می‌کند. دموکراسی مشارکتی از نقش‌های مهم ذی‌نفعان محلی در فعالیت‌های تصمیم‌گیری حمایت می‌کند. روی هم رفته، این سه ایدئولوژی به‌منظور کاهش کنترل دولت، از تمرکززدایی دفاع می‌کنند (کوهان، ۲۰۲۰).

مک‌گین و ولش^۴ (۱۹۹۹) سه منشأ مشروعیت سیاسی، تخصص حرفه‌ای و کارایی بازار را برای تصمیم‌گیری در خصوص تمرکززدایی مطرح می‌کنند. در مشروعیت سیاسی حاکمیت آموزش توسط افرادی که از طریق فرآیند سیاسی و قانونی انتخاب شده‌اند هدایت می‌شود. در تخصص حرفه‌ای، حکمرانی در آموزش و پرورش برحسب تخصص مشروعیت می‌یابد. موقعیت کارایی بازار بین حاکمیت تولید آموزش و حاکمیت مصرف آن تفاوت قائل است.

ساختار متمرکز آموزش و پرورش ایران در مطالعات زیادی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله: مطالعات موسی‌پور (۱۳۹۶) نشان داده که در ایران، عرصه آموزش و پرورش و برنامه درسی تا شروع دوره معاصر، عرصه عمومی قلمداد نمی‌شد و دولت نسبت به آن حساس نبود. اما از حدود دو قرن پیش دولت که تحقق برخی از آرمان‌های خود را در آموزش و برنامه درسی جستجو می‌کرد، به حوزه آموزش وارد شده و از نظام مکتب‌خانه‌ای به اجرای برنامه‌های واحد و متمرکز دولتی گرایش یافت.

مدل حاصل از مطالعات مرادی و امین بیدختی (۱۳۹۸) ابزاری را فراهم ساخته که می‌تواند به‌طور عملی و ملموس به ارزیابی عملکرد مدارس هیأت امنایی در حیطه ویژگی‌های اختصاصی و فرعی مدل جهانی مدیریت مدرسه‌محور پرداخته و تمرکززدایی را سرعت ببخشد.

1. Abdel-Moneim

2. DE Luna

3. Sandeman

4. McGinn & Welsh

آقاباباییان؛ حاتمی و آقاباباییان (۱۳۹۴) در پژوهش خود نتیجه می‌گیرد که تفویض اختیار مستلزم هماهنگی بین سه عنصر اختیار انجام دادن کار، مسئولیت آن کار و پاسخگویی می‌باشد و اختیار، مسئولیت و پاسخگویی سه قسمت مهم در تفویض قدرت است.

پیری و بهروزی‌تبار (۱۳۹۴) نشان می‌دهد که تمرکززدایی از نظام برنامه‌ریزی درسی، کیفیت بخشی آموزشی و اجرای برنامه‌ریزی درسی مدرسه‌محور با توجه به توانمندی‌ها و ظرفیت‌های مدارس از طریق برنامه‌ریزی درسی مدرسه‌محور امکان‌پذیر می‌باشد.

امین بیددختی و همکاران (۱۳۹۴) در قسمتی از تحلیل خود نتیجه می‌گیرد که در نظام‌های آموزشی متمرکز، مدیران مدارس در اجرای نظام مدیریت مدرسه‌محوری دچار تعارض می‌شوند، بنابراین تغییر ساختار تمرکز به عدم تمرکز و توجه به ابعاد حرفه‌ای معلمان و مدیران را توصیه کرده‌اند.

حقیقی (۱۳۹۱) در پژوهشی نشان می‌دهد که به اعتقاد مدیران ارشد آموزش و پرورش و صاحب‌نظران تمرکززدایی امری ضروری است ولی مدیران ارشد معتقدند که چون آموزش و پرورش تابع نظام سیاسی و حقوقی کشور است و قانون اساسی کشور نیز بر تمرکز تأکید دارد، از این‌رو تمرکززدایی کاری بعید و مشکل است، ولی انجام تفویض اختیار امکان‌پذیر است ولی صاحب‌نظران بر انجام سریع تمرکززدایی در سطح آموزش و پرورش تأکید داشته‌اند.

مطالعات عارفی (۱۳۸۶) نشان داده که در زمان اجرای پژوهش با توجه به شرایط منابع انسانی در نظام آموزشی از بعد تخصص و مهارت و آمادگی‌های اولیه، واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی به‌طور کامل، به‌ویژه در حیطه برنامه‌های آموزشی و درسی، راهکار مناسبی در جهت پاسخگویی به نیازهای موجود نخواهد بود. پژوهشگر پیشنهاد نموده که واگذاری اختیار به صورت تدریجی از مراحل بالاتر و از استان‌های برخوردار آغاز شود.

اما مطالعات جهانی نشان می‌دهند که تأثیر تمرکززدایی اداری در واحدهای محلی با ظرفیت‌های کوچک متفاوت بوده است. برخی کاهش بهره‌وری، افت کیفیت و هزینه بالا را به دنبال داشته، و برخی نیز برعکس، افزایش بهره‌وری و کیفیت و کاهش هزینه نتیجه تمرکززدایی بوده است (لاپیزیک و مانوجلوویچ^۱، ۲۰۲۱).

مطالعات تنگ و تی‌سانگ^۲ (۲۰۲۱) نشان می‌دهد که مشارکت معلمان در مدیریت مدرسه مؤثرترین استراتژی تمرکززدایی آموزشی برای افزایش عملکرد دانش‌آموزان است. ولی مشارکت والدین و خودمختاری مدرسه تأثیر معناداری بر پیشرفت تحصیلی دانش‌آموزان نداشته است. مطالعات بیدا^۳، (۲۰۲۱) نیز نشان داده که در مواردی تمرکززدایی نابرابری‌ها را در ارائه خدمات آموزشی افزایش داده و تعادل در توزیع برابر آموزش ایجاد نکرده است.

برخی مطالعات نشان داده که اگر مشارکت سیاسی، وضعیت اقتصادی اجتماعی و سطح تحصیلات جامعه پایین باشد، ممکن است مسئولیت‌پذیری از طریق تمرکززدایی افزایش نیابد. در چنین مواردی نظارت دشوار بود زیرا به جامعه آگاه نیاز داشت (باآچا؛ حیدر و سومرو^۴، ۲۰۲۰).

دلایل متفاوتی موجب عدم موفقیت تحقق اهداف تمرکززدایی در جوامع مختلف بوده است. از جمله می‌توان به استفاده از الگوهای ناموفق با شرایط آن جامعه اشاره کرد (مک‌گین و ولش، ۱۹۹۹). به اعتقاد تاباتدزه^۵ (۲۰۲۰) نیز هیچ مدل جهانی از عدم تمرکز موفق وجود ندارد زیرا هر کشوری دارای ساختار و تاریخچه خودگردانی منحصر به فرد خود است.

1.Lopizic & Manojlovic

2.Teng & Tsang

3.Bida

4.Baacha; Haidar & Soomro

5.Tabatadze

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از نوع کیفی بوده که با استفاده از رویکرد داده بنیاد^۱ (زمینه‌ای) اجرا شده است. نظریه داده بنیاد (زمینه‌ای) که توسط گلاسر و استراوس^۲ (۱۹۶۷) تهیه شده و توسط استراوس و کوربین^۳ (۱۹۹۰) و چارماز^۴ (۲۰۰۶) توسعه یافته است، یک تجزیه و تحلیل استقرایی نظام‌مند از داده‌ها است (دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶). رضویه (۱۳۹۳) از این روش با عنوان "تئوری تجربه‌محور" یاد کرده و هدف آن را دستیابی به چارچوبی نظری در یک زمینه خاص می‌داند که برای تلخیص اطلاعات حاصل از عملیات در موقعیت‌های خاص اجرا می‌شود. در این روش، اطلاعاتی که از تجربیات در یک بافت و زمینه‌ی خاص گردآوری شده است، به‌طور استقرایی، تئوری تجربه‌محور را تشکیل می‌دهد.

از آن‌جا که «واژه‌گراند در این موضوع نشانگر آن است که هر تئوری و گزاره‌ای که براساس این روش تدوین می‌شود بر زمینه‌ای مستند از داده‌های واقعی، بنیان نهاده شده است» (راندا و ملو^۵، ۲۰۱۲ به نقل از دلشاد، ربانی و دهقان دهنوی، ۱۴۰۰: ۱۲۹)، نظریه‌نهایی شکل گرفته در این پژوهش نیز حاصل داده‌های واقعی از تجارب زیسته و مطالعات صاحب‌نظران و مدیران ارشد آموزش و پرورش می‌باشد. محصول نهایی تحقیق با نظریه زمینه‌ای یک صورت‌بندی نظری منسجم در باره بسترها، فرآیندها و پیامدهای وجود یک پدیده یا رویداد است (محمدپور، ۱۳۹۰)، که هدف این مطالعه، صورت‌بندی نظری روی پیوستار "تمرکز-عدم تمرکز" در نظام آموزش و پرورش ایران بوده است.

«ایده زبربنایی پژوهش کیفی، انتخاب هدفمند شرکت‌کنندگان یا مکان‌هایی (یا اسناد یا مواد دیداری) است که به پژوهشگر در فهم مسئله و سؤال پژوهش به بهترین وجه کمک می‌کند» (کرسول^۶، ۱۳۹۴: ۳۰۴). به‌همین منظور، جامعه هدف در این پژوهش شامل مدیران ارشد (عالی و میانی) آموزش و پرورش بعد از انقلاب، که دارای تجارب مدیریتی بیشتری باشند، و صاحب‌نظران دارای آثار و مطالعات مرتبط با مسائل آموزش و پرورش، بودند.

از جامعه مذکور تعداد ۱۵ نفر از مدیرانی که دارای بیشترین سوابق مدیریتی در آموزش و پرورش را داشته‌اند، و ۱۰ نفر از صاحب‌نظران، به شرح جدول شماره ۱، جهت مشارکت در جمع‌آوری داده‌ها، به شیوه هدفمند^۷ انتخاب شدند. از طریق بررسی سوابق مدیریتی وزرا و مدیران آموزش و پرورش در سایت‌های مرتبط و بررسی آثار صاحب‌نظران، نمونه‌هایی جهت مصاحبه انتخاب شده‌اند که دارای بیشترین سوابق مدیریت و یا دارای آثار بیشتر و مطرح در حوزه سازمان و مدیریت و برنامه‌ریزی در آموزش و پرورش بوده‌اند.

جدول ۱. ویژگی‌های جمعیت‌شناختی مشارکت‌کنندگان

ویژگی‌ها	شاخص تفکیک	فراوانی	درصد
گروه‌های نمونه	مدیران	۱۵	۶۰٪
	صاحب‌نظران	۱۰	۴۰٪

1. Grounded theory
2. Glaser & Strauss
3. Corbin
4. Charmaz
5. Randall & Mello
6. Creswell
7. Purposeful sampling

جنسیت	زن	۳	۱۲%
	مرد	۲۲	۸۸%
مدرک و رشته تحصیلی	دکترای علوم تربیتی	۲۳	۹۲%
	دکترای جامعه‌شناسی	۱	۴%
	دکترای الهیات	۱	۴%
نوع مدیریت	میانی (مدیر کل استان و دفاتر ستادی)	۱۱	۴۴%
	وزارت و معاون وزیر	۴	۱۶%

پیش‌بینی اولیه این بود که داده‌های مورد نیاز از طریق مصاحبه حضوری نیمه‌باز، جمع‌آوری شود. اما با توجه به شیوع کرونا، ۱۴ مصاحبه به صورت حضوری (رو در رو^۱) اجرا شد. اگرچه، «در روش داده بنیاد، نمونه‌گیری براساس ظهور مفهومی، بدون طرح پژوهش خاص، دنبال می‌شود و از طریق اشباع نظری پایان می‌یابد» (فرناندز^۲، ۲۰۰۴: ۸۸)، ولی علی‌رغم حصول اشباع نظری^۳ بعد از ۱۴ مصاحبه حضوری، به منظور تقویت اعتبار داده‌ها، با ۸ نفر از مدیران و صاحب‌نظران دیگر نیز از طریق فضای مجازی^۴ مصاحبه به عمل آمد.

از آنجا که «داده‌های کیفی می‌تواند شامل مشاهدات، گفت و شنودها، مصاحبه‌ها، اسناد دولتی، خاطرات پاسخ‌دهندگان و مجلات و تأملات شخصی خود پژوهشگر باشد» (چارماز^۵، ۲۰۰۰؛ کرسول، ۲۰۰۵ به نقل از دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۸۶: ۷۸) ۳ نفر از صاحب‌نظران نیز با ارجاع به آثار مکتوب و مصاحبه‌های منتشر شده خود، پژوهشگر را در استخراج نظرات و تجاربشان راهنمایی کردند.

متن تمام مصاحبه‌ها ضبط و در اولین فرصت مورد کدگذاری و تعیین مضمون^۶ (نشانه‌یابی) جهت تعیین مفهوم و مقوله‌بندی قرار می‌گرفت. هم‌زمان با پیاده‌سازی مصاحبه‌ها، متون انتخابی منتشر شده از مصاحبه‌ها و آثار مکتوب ۳ نفر از نمونه‌ها نیز کدگذاری شده است. نتایج از طریق بازنگری ناظر متخصص و ارجاع مجدد به مشارکت‌کنندگان اعتبار سنجی^۷ شده است. در کدگذاری باز تعداد ۶۹۱ مضمون استخراج گردید. پس از بازنگری‌های مکرر توسط پژوهشگران و دسته‌بندی مضمون‌ها، با حذف و یا ادغام مضمون‌های یکسان و مشابه، تعداد مضمون‌ها به ۴۱۵ مورد کاهش یافت. در فرآیند کدگذاری باز، برچسب‌های مفهومی^۸، مشخص و مقوله‌های^۹ اصلی شناسایی شدند. در کدگذاری محوری^{۱۰}، مقوله‌ها برحسب شرایط علی، زمینه‌ای، مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها دسته‌بندی گردید. مضمون‌های شناسایی شده برای سه نفر از اساتید با تخصص‌های مرتبط ارسال و از ایشان درخواست شد تا با انجام مرحله دوم کدگذاری باز، و هم‌چنین کدگذاری محوری، پس از پیشنهاد مقوله محوری، مقوله‌های اصلی مورد نظرشان را براساس شرایط علی، زمینه‌ای، مداخله، راهبردها و پیامدها گروه‌بندی کنند. مقوله‌ها و گروه‌بندی اساتید

1. face to face
2. Fernandez
3. Theoretical saturation
4. Cyberspace (social network)
5. Charmaz
6. theme
7. validation
8. conceptual labels
9. categories
10. axial coding

متخصص با مقوله‌ها و گروه‌بندی انجام شده توسط پژوهشگران مورد مقایسه قرار گرفت و مقوله‌ها و مفاهیم مورد توافق استخراج گردید. هم‌چنین با توافق پژوهشگران و تأیید متخصصین ناظر، مقوله "تمرکز-عدم تمرکز" به‌عنوان مقوله محوری انتخاب شد.

الگوی پارادایمی ارائه شده در شکل ۱، حاصل کدگذاری‌های باز و محوری است. بحث و نتیجه‌گیری، به تدوین نظریه مبتنی بر ترسیم وضعیت موجود، ضرورت تغییر، ارتباط مقوله‌ها در شرایط سه‌گانه و راهبردهای تمرکززدایی، حاصل از کدگذاری انتخابی، پرداخته است.

یافته‌های پژوهش

در جدول اولیة کدگذاری، برای هر یک از مفاهیم، مجموعه نشانه‌های معرف آن مفهوم در ستون مربوطه درج گردید. اما با توجه به طولانی شدن صفحات نشان‌دهنده جدول و عدم امکان تمرکز خواننده و درک کلیت مقوله‌بندی در یک تصویر ذهنی، نمونه‌هایی از مهم‌ترین مقوله‌ها در جداول تفکیکی شماره ۲ الی ۶ خلاصه و برای هر مفهوم تنها نمونه‌ای از نشانه‌های مورد استفاده جهت استنتاج آن مفهوم درج گردیده است. مهم‌ترین یافته این کدگذاری، توافق تمامی مشارکت‌کنندگان، و حتی ادبیات پژوهش، بر ناکارآمدی ساختار متمرکز فعلی آموزش و پرورش ایران و ضرورت تمرکززدایی از آن بود. در حوزه شرایط علی، طبق جدول ۲، به‌نظر مشارکت‌کنندگان، گسترش بی‌رویه واحدهای ستادی موجب شکل‌گیری یک نظام ناهماهنگ و بوروکرات شده است.

مفاهیم و مقوله‌های شرایط زمینه‌ای

در حوزه شرایط زمینه‌ای، مشارکت‌کنندگان توافق داشتند که گروه‌های مختلف اجتماعی انتظارات متفاوتی از آموزش و پرورش داشته و تعاریف متعددی نیز، از رسالت و اهداف آموزش و پرورش دارند. در این خصوص حتی بین مشارکت‌کنندگان نیز، که از مدیران ارشد و صاحب‌نظران حوزه آموزش و پرورش بودند، اتفاق نظر دیده نمی‌شد.

جدول ۲. مفاهیم و مقوله‌های حوزه شریط علی

محورها	مقوله‌ها	مفاهیم	مضامین
شریط‌علی	ناکارآمدی ساختار	ناکارآمدی ساختار فعلی آ. پ	برنامه‌های متمرکز بدون توجه به شرایط متفاوت مناطق، نسخه واحدی برای تمام مناطق تجویز می‌کند که ناکارآمدی و ائتلاف منابع را موجب شده است.
	کم‌گرایی	کم‌گرایی و ویژگی خاص ساختار متمرکز است بدون اینکه به کیفیت توجه شود.	سازمان پژوهش کتاب بنویسد و چاپ کند، بدون نظر معاونت مربوطه. سازمان نوسازی مدرسه بسازد بدون توجه به نیازهای مدرسه و نظر معاونت مربوطه.
	عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری	در این ساختار هیچ‌کس پاسخگو نیست. در باره افت تحصیلی معاون آموزشی می‌گوید کتاب خوب نیست، سازمان پژوهش می‌گوید معلم ضعیف است، و ...	این ساختار هرگونه نوآوری و خلاقیت را در نظفه خفه می‌کند.
شریط‌علی	عدم به‌روزرسانی ساختار	سال ۱۲۹۸ در ایران ۲۵ مدرسه بود که وزارت معارف با همین ساختار ۲۵ مدرسه را اداره می‌کرد و حالا ۱۰۵۰۰۰ را با همان سیستم اداره می‌کنند.	نمی‌توان برنامه‌های یکسان را هم برای مناطق برخوردار و شمال پایتخت نشین و هم برای مناطقی که آب و برق و راه هم ندارند نوشت. یک کتاب یا برنامه برای همه شرایط اقلیمی و فرهنگی و اقتصادی مناسب نیست.
	نگرش‌ها و گرایش‌های مدیریت	عدم اعتماد به مدیران صف خودمحموری و تمایل به حفظ قدرت در ستاد	افزایش اعتماد مسئولین به مردم و زیردستان، پیش‌نیاز عدم تمرکز اداری است. خودمحموری و تمایل به حفظ قدرت در ستاد مرکزی وجود دارد و هم در ستادهای استانی.
	روزمرگی مدیریت	عدم وجود مبنای فلسفی در مدیریت	وزیران آپ چون غیر تخصصی و سیاسی هستند تئوری ندارند و بر مبنای فلسفه مشخص و مطالعات مدیریتی عمل نمی‌کنند.
شریط‌نا برابر	درک غلط برنامه‌ریزی ستادی	تمرکز برنامه‌های درسی بر کنکور و تربیت دینی	آپ فعلی به دنبال تربیت دینی، آماده‌سازی دانش‌آموزان برای رقابت در کنکور و متخصص‌پروری است.
	چالش‌های وحدت	شرایط متفاوت مناطق	امکانات و شرایط استان‌های مختلف بسیار متفاوت و نابرابر است.
	کانون‌های قدرت ستادی	نگرانی حاکمیت برای انسجام و وحدت	نهادهای قدرت در پاسخگویی یک نظام غیرمتمرکز آموزشی به تأمین انسجام و وحدت ملی و مذهبی تردید دارند.
بی‌ثباتی	مقاومت کانون‌های قدرت ستادی	کانون‌های قدرت ستادی	کانون‌های قدرت ستادی مانع تمرکززدایی هستند. منافعی که پشت تهیه و توزیع متمرکز کتب درسی است اصلاح را دشوار می‌کند.
	بی‌ثباتی مقررات	بی‌ثباتی مدیریت عالی	برنامه‌ها ناتمام می‌ماند، زیرا وزیر و مدیران عالی عمر مدیریتی کوتاهی دارند. یک مشکل اساسی عدم استمرار و بی‌ثباتی قوانین است.

جدول ۳. مفاهیم و مقوله‌های حوزه شرایط زمینه‌ای

محوورها	مقوله‌ها	مفاهیم	مضامین
شرایط زمینه‌ای	تنظارات متنوع	تربیت شهروند مسئول	رسالت آپ تربیت شهروندان مسئول است.
	شرایط جامعه	حفظ و توسعه فرهنگ	بسیاری رسالت را انتقال میراث فرهنگی می‌دانند.
		هویت مشترک	رسالت آپ ایجاد هویت عمومی مشترک است.
	شرایط اقتصادی	تعاریف متفاوت از رسالت	رسالت آپ از دیدگاه‌های مختلف به صورتی متفاوت دیده می‌شود.
اهمیت و جو کنکور		عامه مردم هدف آپ را آماده‌سازی برای کنکور می‌دانند.	
شرایط زمینه‌ای	اهمیت آپ برای مردم	اهمیت آپ برای مردم	مردم هم به آپ بسیار حساس هستند.
		ضعف اقتصادی	اقتصاد ضعیف است و نمی‌تواند کمک کند.
	شرایط سیاسی	شرایط حقوقی معلمان	مهم‌ترین عامل درونی ساختار متمرکز، شرایط حقوقی و انگیزه معلمان است.
		حاکمیت متمرکز	طبق قانون اساسی حاکمیت متمرکز است و امکان عدم تمرکز ساختاری وجود ندارد.
شرایط سیاسی	حاکمیت سیاست	سیاسی بودن آپ امکان تمرکززدایی را نمی‌دهد.	
	نگاه سیاستمداران	در نگاه مدیران سیاسی و ستادی، مدرسه کوچک‌ترین و کم‌اهمیت‌ترین واحد است.	
	استخدام‌های سیاسی و مصلحتی	آپ شده حیاط خلوت نمایندگان که هر وقت بخواهند یک گروهی را راضی کنند طرح می‌دهند که آن گروه در آپ استخدام شود.	
	نگرهای تند و افراطی	تندروهای حزبی، سیاسی و مذهبی نیز با شعار وحدت از طریق اداره متمرکز نظام آپ فضا سازی نموده و مانع تمرکززدایی هستند.	
اسناد بالادستی	حمایت سند تحول	در سند تحول بنیادین و سایر اسناد آموزش و پرورش مدرسه محوری مطرح شده.	
	بودجه‌ریزی متمرکز	بودجه نویسی به شیوه کلاسیک، تمرکز را تقویت می‌کند.	
نظام بودجه‌ریزی	ضعف بودجه آپ	سازمان‌های مدیریت و برنامه و بودجه، آموزش و پرورش را اولویت خود نمی‌دانند.	
	وابستگی به بودجه عمومی	وضع مالیات‌های آموزشی به کاهش وابستگی کمک می‌کند.	
امکانات بخش‌های دولتی و خصوصی	مدارس وابسته به سازمان‌ها	بخش خصوصی، صنایع و بخش دولتی را به ایجاد مدارس وابسته ترغیب کنیم. مثلاً مدارس بهیاری توسط بهداشت و درمان.	
	ظرفیت‌های دانشگاه و مؤسسات	از ظرفیت‌های مشارکتی جامعه مانند دانشگاه‌ها، سازمان‌های دولتی و غیردولتی، بخش خصوصی و مؤسسات آموزشی و کنکوری استفاده شود.	
منابع انسانی	توانمندی‌های نیروی انسانی بومی	در مناطق نیروی انسانی و استعداد‌های زیادی خارج از آپ وجود دارد که در سیستم متمرکز توجهی به قابلیت‌ها و استعداد‌های بومی نمی‌شود.	
	منابع انسانی متخصص	انبوهی از نیروهای بالقوه توانمند و استراتژیک در اقیانوس آپ هستند.	
	عدم استفاده از نخبگان	نیروهای متخصص حرفه‌ای در سمت‌های غیر مرتبط فعالیت می‌کنند و افراد غیر متخصص وابسته به منابع قدرت تصمیم می‌گیرند.	

مفاهیم و مقوله‌های شرایط مداخله

طبق جدول ۴، مقوله دخالت‌های برون سازمانی و سیاسی در امور آموزشی و عزل و نصب مدیران مورد تأکید اغلب مشارکت کنندگان بوده است.

جدول ۴. مفاهیم و مقوله‌های حوزه‌های شرایط مداخله

محورها	مقوله‌ها	مفاهیم	مضامین
بی‌نگیبری	تمایل به ثبات	تمایل مدیر و معلمان به حفظ وضع موجود مانع اجرای برنامه تمرکززدایی است.	
	عدم پذیرش مسئولیت	نیروهای توانمند در آموزش و پرورش، انگیزه‌های برای پذیرش مسئولیت ندارند.	
شرایط مداخله	حمایت از مناطق محروم	پشتیبانی مالی تخصصی از مناطق کم برخوردار	در تفویض اختیار باید به شرایط و امکانات استان‌ها توجه داشت و به استان‌های محروم کمک کرد.
	دخالت‌های برون‌سازمانی	انتصاب‌های رانتی، مصلحتی و سیاسی	افرادی که از کانال رابطه و سفارش پست‌های مدیریتی را اشغال می‌کنند، دغدغه آپ ندارند و به دنبال منافع شخصی هستند.
شرایط مداخله	دخالت نمایندگان	دخالت اصلی بی‌ثباتی مدیران، دخالت نمایندگان در عزل و نصب مدیران است.	
	دخالت سایر نهادها در برنامه‌های آپ	دخالت نهادهای خارج از آپ مانند بسیج، انجمن اسلامی، سپاه، حوزه علمیه و... از دیگر مواع	تمرکززدایی و مقاومت در برابر آن هستند.
تغییر نگرش مدیران	ضرورت تغییر نگرش دولت‌مردان	سی نفر دانش‌آموز را به سرباز معلم آموزش ندیده می‌سپارند، ولی حتی بخش کوچکی از طرح‌های راه‌سازی یا صنعتی را به آن‌ها نمی‌دهند.	
	گرایش مدیران به حفظ قدرت	به مدیران یاد دهیم که ولع حفظ قدرت و تصمیم‌گیری را کنار بگذارند. این تفکر کنترل‌گرا مانع تمرکززدایی هم از درون و هم از بیرون آپ است.	
نیازها و شرایط متفاوت	شرایط، امکانات و نیازهای متفاوت	حاکمیت بالاخره باید تنوع فرهنگ، اقلیم، اقتصاد و تفکر را در جامعه ببذیرد.	
	حمایت‌تخبگان	حمایت صاحب‌نظران	صاحب‌نظران از تمرکززدایی حمایت می‌کنند.
حمایت‌تنبه‌های اثرگذار	حمایت مدیران	همه وزرای بعد از انقلاب به شکلی دنبال تمرکززدایی بوده‌اند.	
	جلب حمایت نهادهای اثرگذار	آپ برای نظام اهمیت سیاسی دارد. باید نظام را از کنترل آسیب‌های عدم تمرکز مطمئن کرد.	
	حمایت اسناد بالادستی	سند تحول فرصتی است که در دل آن تمرکززدایی را قانونمند و اجرایی کنیم.	
	تمایل نمایندگان به اقتدار حوزه انتخابیه	نمایندگان مجلس به دنبال جذب قدرت بیشتر برای منطقه خودشان هستند	

مفاهیم و مقوله‌های حوزه راهبردها

نکته مورد توافق همه مشارکت‌کنندگان در این حوزه، تأکید بر ضرورت تدریجی بودن فرآیند تمرکززدایی و ضرورت اصلاح رویکرد انتخاب مدیران بوده است.

جدول ۵. مفاهیم و مقوله‌های حوزه راهبردها

محورها	مقوله‌ها	مفاهیم	مضامین
راهبردها	ساختار مشارکتی	استفاده از شوراهای مشاوران استراتژیک	درگیر کردن مردم و شوراهای محلی در تصمیم‌گیری‌های آپ مهم‌ترین عامل حذف دخالت گروه‌ها و نهادهای بیرونی است
	ایجاد تشکلهای علمی-تخصصی	اتاق فکر متشکل از همه وزرای قبلی	وزیر اگر از تجارب وزرای قبلی استفاده کند می‌تواند در همان مدت کم وزارت اقدامات مؤثر انجام دهد
	ایجاد سازمان نظام معلمی	با راه‌اندازی نظام معلمی، بخشی از وظایف شناسایی و معرفی افراد شایسته به شوراهای برای مدیریت به نظام معلمی واگذار شود	
	انجمن‌های علمی	انجمن‌های علمی معلمان را متولی تدوین و نظارت بر محتواهای آموزشی کنیم.	

عضویت متخصصین در شورای عالی آپ باید حداقل پنج استاد شایسته و عالم با تجربه کافی و سواد کاربردی حضور داشته باشند. و نه به صرف داشتن دکترا	تخصص‌گرایی
یک کمیته با حضور سران قوا و متخصصین تشکیل شود که تمرکززدایی را حمایت کنند	تشکیل شورای راهبردی
در قانون اساسی حاکمیت متمرکز است. امکان تمرکززدایی ساختاری وجود ندارد	تمرکززدایی اداری
ابعاد مختلف برنامه‌ریزی، اجرا، کتب درسی، تأمین و تربیت نیروی انسانی و تجهیز و ساخت ساختمان به تدریج و مرحله‌ای تفویض گردد	تمرکززدایی بخش به بخش، آرام و تدریجی
قدرت وزیر برای غلبه بر مقاومت نهادهای قدرتمند کافی نیست و باید حاکمیت وارد عمل شود	قدرت فراسازمانی
از الزامات تمرکززدایی تصویب قوانین محکم و پی‌گیری اجرایی و قضایی است	دخالت قوای سه‌گانه
برنامه‌ریزی برای آموزش زبان و فرهنگ محلی، صنایع و استعدادهای اقتصادی و اجتماعی و معرفی اقلیم منطقه‌ای باشد	تهیه محتواهای بوم‌شناسی
استان‌های مختلف کتاب‌هایی در جهت معرفی اقلیم، فرهنگ بومی، آداب و تاریخ، هنرها و صنایع بومی و کشاورزی و تجاری منطقه در راستای حفظ و توسعه قابلیت‌های بومی (البته در کنار دروس ملی) تدوین و تدریس کنند	برنامه‌ریزی برای تأمین نیازهای بومی در چارچوب منافع ملی
واگذاری انتخاب مدیران به شوراهای اختصاصی به شوراهای استانی و مناطق، خودش یک تحول است	واگذاری انتخاب مدیران به شوراهای
شوراهای در مدارس، مناطق و استان‌ها وجود دارند که باید در قوانین تقویت شوند	تقویت قانونی شوراهای
به مدیران مدارس آموزش بودجه، تربیت معلم، امور فرهنگی و ... داده شود	آموزش نیروهای صف
در دانشگاه فرهنگیان واحدهایی جهت ایجاد مهارت‌های برنامه‌ریزی و مدیریت امور آموزشی، تهیه، تحلیل و نظارت بر محتواهای آموزشی ارائه شود	تجدید نظر در دروس دانشگاه فرهنگیان
افزایش اعتماد مسئولین به مردم و اعتماد وزیر به زیردستان و حذف سوء اعتماد	اعتماد به زیردستان
نهادهای قدرت در پاسخگویی یک نظام غیرمتمرکز آموزشی به تأمین انسجام و وحدت ملی و مذهبی تردید دارند	اطمینان از کنترل آسیب‌های عدم تمرکز
بخشی از برنامه‌ها از پایین به بالا، بخشی از بالا به پایین و بخشی از وسط اداره شود. و یک گروه کانونی هم برنامه‌های خوب مدارس را توسعه دهد	تشکیل گروه‌های کانونی نظارت
	نظارت اجتماعی

تدوین اسناد ویژه مناطق و مدارس	نقشه	اجرای بهترین راه قانونی کردن طرح تمرکززدایی، تدوین طرح
برای اجرای طرح	مدرسه محوری	در قالب نقشه اجرایی و نقشه راه سند تحول برای توسعه
		مدرسه محوری و تعریف مدرسه تراز سند است
تفکر استراتژیک از پایین به بالا	استراتژی از پایین به بالا	یکی از اشکالات سند تحول ارائه استراتژی از بالا به پایین
		بالا، به جای بالا به است
پایین		به قول «هیلتا تابا» باید کسانی تصمیم بگیرند که در متن
		کار هستند

مفاهیم و مقوله‌های حوزه پیامدها

طبق جدول ۶، به اعتقاد مشارکت‌کنندگان خروجی نهایی همه پیامدهای ناشی از تمرکززدایی، بهبود کیفیت آموزشی خواهد بود.

با توجه به یافته‌های حاصل از کدگذاری‌های باز و محوری، منعکس شده در جداول ۲ تا ۶، الگوی پارادایمی تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش ایران، در شکل ۱ ارائه شده است. طبق این الگو، مقوله محوری عبارت از پیوستار تمرکز-عدم تمرکز می‌باشد. با توجه به نسبییت تمرکز و عدم تمرکز، انتخاب یکی از این دو مفهوم، به تنهایی، موجب نارسایی در کدگذاری گزینشی می‌شد.

شرایط علی بیانگر مجموعه شرایطی است که بر اساس مطالعات و تجارب زیسته مشارکت‌کنندگان، به عنوان عوامل مؤثر بر پدیده محوری، توصیف‌کننده وضعیت موجود در سیستم متمرکز آموزش و پرورش، عوامل مؤثر بر ناکارآمدی این سیستم، و ضرورت حرکت به سوی عدم تمرکز است.

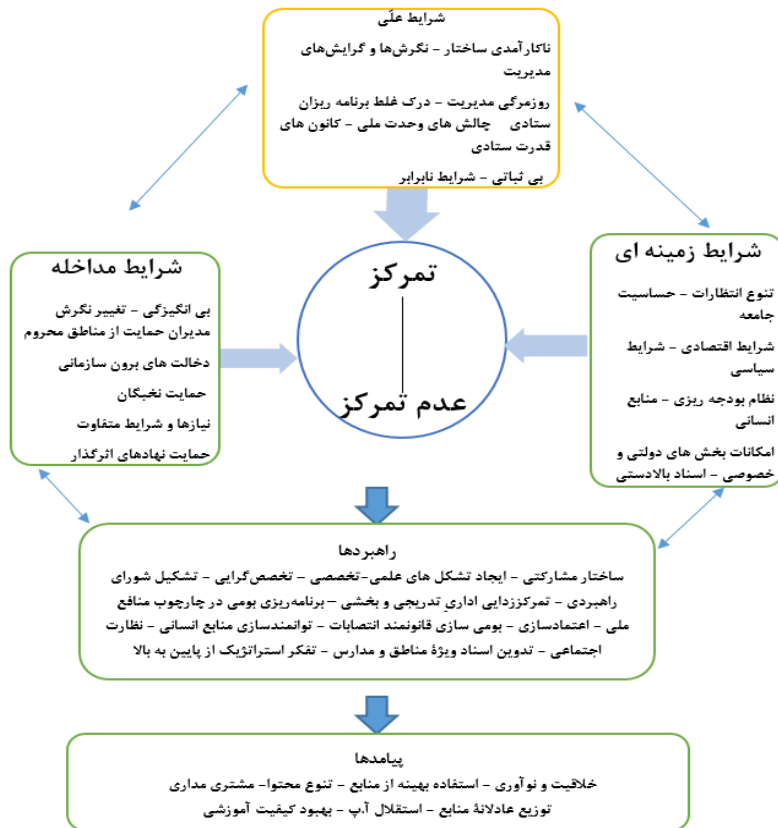
شرایط زمینه‌ای، توصیف‌کننده زمینه‌های محیطی هستند که برخی از آن‌ها، مانند شرایط سیاسی، اقتصادی و نظام بودجه‌ریزی، مشکلاتی را توصیف می‌کنند که شرایط علی را تقویت و به حفظ و تداوم سیستم متمرکز آموزش و پرورش کمک می‌کنند. برخی از شرایط زمینه‌ای، مانند تنوع انتظارات و نیازها، امکانات بخش‌های دولتی و غیردولتی و وجود منابع انسانی، فرصت‌هایی هستند که حرکت به سمت عدم تمرکز را تقویت می‌کنند. اسناد بالادستی و حساسیت جامعه نیز چالش‌هایی هستند که در صورت مدیریت صحیح، تمرکززدایی را توجیه و حمایت می‌کنند. این شرایط بر راهبردهای مؤثر برای حرکت از تمرکز مطلق فعلی به سوی عدم تمرکز تأثیر می‌گذارند.

جدول ۶. مفاهیم و مقوله‌های حوزه پیامدهای تمرکززدایی

محورها	مقوله‌ها	مفاهیم	مضامین
پیامدها	خلاصیت و نوآوری	ارائه برنامه‌های متنوع	امکان تلاش در رقابت و بهبود کیفیت با تفویض اختیار به مدارس
	استفاده بهینه از منابع (کارآیی)	کاهش هزینه	تمرکززدایی موجب استفاده بهینه از منابع در جهت پاسخگویی به انتظارات است.
پیامدها	بهبود کیفیت آموزشی	انتقال منابع ستادی به مدارس	حذف بخش قابل توجهی از تشکیلات ستادی وزارتخانه و استان می‌تواند امکانات این بخش‌ها را به مدارس گسیل کند.
		رقابت در ارتقا کیفیت	رقابت حرفه‌ای مدارس از جمله نتایج بومی‌سازی انتصابات با نظارت جامعه است.
	بهبود روش‌ها	معلمان سرشار از استعدادند و بهتر از برنامه‌ریزان ستاد روش‌ها را می‌شناسند.	
تنوع محتوا	اثربخشی برنامه‌ها	برنامه‌های بومی با اثربخشی بیشتر موجب کیفیت بخشی نظام آموزشی می‌شود.	
	تنوع محتوا	چند تألیفی در محتوا و چند روشی در عمل باید توسط مدیران پذیرفته شود.	
مشتري‌مداری	مشتري‌مداری و توجه به نیازهای افراد جامعه	الگوهای رفتاری دانش‌آموز، خانواده و سایر افراد جامعه در حال تغییر است و ساختار کاملاً متمرکز آپ فعلی ده‌ها سال از آن‌ها عقب است.	
	توزیع عادلانه منابع	توزیع عادلانه منابع و فرصت‌ها	با تمرکززدایی و توزیع منابع برحسب میزان برخورداری می‌توان عدالت آموزشی را برقرار کرد.
استقلال آ. پ	استقلال آ. پ از احزاب و جناح‌های سیاسی	تمرکززدایی انتصابات در آ. پ را به شوراها و جامعه واگذار می‌کند و جامعه نیروهای توانمند و خلاق را بهتر می‌شناسد و به کار می‌گیرد.	

شرایط مداخله نیز دو دسته از شرایط منفی و مثبت هستند که با اثرگذاری بر شرایط علی، به تقویت یا تضعیف این شرایط، به‌عنوان عوامل تقویت‌کننده و حافظ سیستم متمرکز، کمک می‌کنند. بی‌انگیزگی و دخالت‌های برون‌سازمانی عوامل علی را در جهت تداوم تمرکز حمایت می‌کنند. حمایت فنی و مالی از مناطق محروم، تغییر نگرش مدیران، نیازها و شرایط متفاوت، حمایت نخبگان و حمایت نهادهای اثرگذار عوامل مداخله‌گری هستند که با اثرگذاری بر برخی از شرایط علی، تمرکززدایی را حمایت می‌کنند. این عوامل نیز مانند شرایط زمینه‌ای، سیستم را به انتخاب راهبردهای مؤثر هدایت می‌کنند.

استفاده از فرصت‌های زمینه‌ای و تحریک شرایط مداخله، برای تغییر شرایط علی، به‌منظور نزدیک کردن سیستم آموزش و پرورش به سمت عدم تمرکز در پیوستار، مستلزم به‌کارگیری راهبردهای طرح شده در الگو است. این راهبردها متأثر از شرایط زمینه‌ای و مداخله‌ای، متناسب با وضعیت موجود، استخراج شده که براساس دیدگاه مشارکت‌کنندگان می‌توانند حرکت تدریجی به سمت عدم تمرکز در آموزش و پرورش را ممکن سازند.



شکل ۱. الگوی پارادایمی تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش ایران

بحث و نتیجه‌گیری

نظام آموزش و پرورش ایران در سال ۱۳۹۰ شمسی و با تصویب قانون وزارت معارف، برای اداره رسمی چند ده مدرسه موجود در آن زمان، شکل گرفت. این سازمان برای تأسیس و اداره مدارس، در طی یک قرن گذشته فراز و نشیب‌هایی را طی نموده است. اما کماکان ساختار متمرکز خود را توسعه داده و علی‌رغم اینکه در مقاطع زمانی محدودی بخش‌هایی از وظایف خود، مانند تألیف کتاب درسی، را برون‌سپاری کرده، اما همواره به شیوه عمل متمرکز بازگشته است. امروز با گذشت بیش از یک قرن از تأسیس، برای اداره بیش از ۱۰۵۰۰۰ مدرسه، در گستره‌ای متکثر، هنوز همان ساختار متمرکز خود را حفظ کرده است. این ساختار برمبنای وظیفه‌سازماندهی شده و یک تشکیلات جزیره‌ای ایجاد کرده است، که هر حوزه، بدون هماهنگی با سایر حوزه‌ها، وظایف تعریف شده را دنبال می‌کند. امکان پاسخگویی در این ساختار وجود نداشته و هر حوزه، دلیل مشکلات را عملکرد حوزه‌های دیگر می‌داند. ساختار ستادی میل به گسترش واحدها و توسعه بوروکراسی دارد. توسعه بوروکراسی نیز به‌نوبه خود، کندی عملیات و اتلاف منابع را به دنبال دارد. گسترش نظام متمرکز بوروکراتیک، سیستم را به سمت کمی‌گرایی سوق داده و کیفیت‌ها مورد غفلت قرار گرفته‌اند. پژوهش‌های عارفی (۱۳۸۶) و حقیقی (۱۳۹۱) این نتایج را تأیید می‌کنند. هم‌چنین پژوهش‌های برن‌باوم (۲۰۱۱) و آژانس اروپایی (۲۰۱۷) روی ساختارهای مشابه در سایر کشورها با این نتایج همسو می‌باشد.

چنین سیستمی، نه تنها در مقابل ایده‌های خلاق، برنامه‌ها و استعداد‌های برون سازمانی کاملاً بسته است، بلکه، پذیرای هیچ‌گونه ایده و افکار خلاق و نوآورانه از طرف نیروهای درون سازمان نیز نخواهد بود. بسته بودن سازمان نسبت به افکار و ایده‌های نو و اثربخش موجب روزمرگی و ناتوانی در پاسخگویی به شرایط متغیر محیط و نیازهای جامعه شده است.

مدیران عالی، و حتی مدیران میانی آموزش و پرورش، متأثر از مدیران سیاسی، به جامعه و مدیران صف اعتماد نداشته و از تفویض اختیار تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی به مدیران و نیروهای صف سر باز می‌زنند (همسو با کمالی، ۱۳۹۳). البته بخشی از این بی‌اعتمادی ناشی از ترس از بروز توانمندی زیردستان و آشکار شدن ضعف مدیرانی است که با رابطه و رانت احراز سمت کرده‌اند. اینگونه مدیران، نگران از تضعیف موقعیت خود، زیردستان توانمند را تحمل نمی‌کنند، مگر اینکه کاملاً مطیع و غیرفعال باشند. این شرایط، معلمان و مدیران مدارس، و حتی مدیران و کارشناسان مناطق و استان‌ها را از رشد حرفه‌ای بازداشته و آن‌ها را به حفظ وضع موجود و ثبات متمایل کرده است. به همین دلیل، نیروهای ذی‌نفع در صف، به‌جای مطالبه‌گری، مانع تمرکززدایی هستند.

برنامه‌ها و شیوه‌های آموزش و ارزشیابی متمرکز تناسبی با نیازها و شرایط مناطق و مدارس ندارد. برنامه‌های درسی و شیوه‌های آموزشی یکسان، بدون توجه به استعدادها، نیازها و شرایط متفاوت فردی و منطقه‌ای، نه قادر به تأمین سرمایه انسانی جامعه خواهد بود و نه سرمایه اجتماعی را تضمین می‌کند. خروجی این شرایط، ضعف سرمایه اجتماعی و مهاجرت نیروی انسانی^۱ بوده است. بی‌توجهی به استعداد‌های اقتصادی و ناتوانی در معرفی و آموزش حرفه‌ها و صنایع بومی در نظام آموزشی، موجب نابودی تدریجی این استعدادها، مهاجرت نیروی انسانی و ضعف اقتصاد شده است (همسو با مک‌گین و ولش، ۱۹۹۹).

گروه‌ها و قشرهای مختلف اجتماعی با برداشتها و تعاریف متفاوت از رسالت و وظایف آموزش و پرورش، انتظارات متنوعی از مدرسه و خدمات آموزش و پرورش دارند. ولی برنامه‌ریزان ستادی تنها دو رسالت برای برنامه‌های آموزشی قائل هستند: الف) آماده‌سازی دانش‌آموزان برای رقابت در کنکور و تخصص‌پروری و ب) تربیت دینی. به‌همین جهت سایر اهداف آموزش و پرورش، تنها به‌صورت اهداف لفظی مصوب و مکتوب شده‌اند، ولی در عمل نقشی در برنامه‌ها ندارند. به‌همین جهت، مدارس تنها به‌عنوان مراکز ارائه دانش تهیه شده در دفاتر متمرکز ستادی تصور می‌شوند. مطالعات وانگ (۲۰۲۱) شرایط مشابهی را در چین گزارش می‌کند.

واحدهای ستادی پیش‌رونده، کانون‌هایی از قدرت با منافع و رانت‌های متنوع شکل داده است. همین کانون‌ها در مقابل هرگونه اصلاحات مقاومت کرده و در مقابل انتقادهای علمی صاحب‌نظران و مطالبات مناطق، نیازحاکمیت به وحدت را بهانه کرده و ریسک قوم‌گرایی در برنامه‌های غیرمتمرکز و خدشه به وحدت ملی را دلیل مقاومت خود در مقابل تمرکززدایی عنوان می‌کنند (همسو با لاپیزیک و مانوجلوویک، ۲۰۲۱). حضور مدیرانی غیرمتخصص و بدون مبنای تئوریک و فلسفه مشخص در عملکرد، تحت تأثیر همین کانون‌های قدرت ستادی، به روزمرگی دچار شده و شرایط موجود را تثبیت می‌کنند.

اما آنچه موجب حضور مدیران غیرمتخصص و بدون دغدغه آموزش، در آموزش و پرورش می‌شود، دخالت افراد و نهادهای سیاسی، خصوصاً نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در عزل و نصب مدیران در همه سطوح است. نظام سیاسی، مانند هر نظام حاکمیتی دیگری، حساسیت خاصی به آموزش و پرورش داشته و ترجیح می‌دهد که تصمیم‌گیری و تدوین برنامه‌ها در این نهاد، تحت کنترل کامل مرکز باشد. اما این حساسیت موجب نشده است که تأمین اعتبار و تجهیز مدارس در اولویت نظام سیاسی باشد و برخلاف حساسیت یاد شده، مدیران سیاسی یک نگاه حداقلی به آموزش و پرورش داشته و همواره به تأمین نیازهای این نهاد کم توجه بوده‌اند. بنابراین آموزش و پرورش همواره برای تأمین منابع با مشکل مواجه بوده است.

۱. مهاجرت نیروی انسانی در چند رده قابل تأمل و مطالعه می‌باشد: (۱) مهاجرت از روستا و شهرستان‌ها به مراکز استان به دلیل ضعف امکانات و شرایط و عدم اشتغال. (۲) مهاجرت از استان‌های کم‌برخوردار به مرکز کشور. (۳) مهاجرت از کشور به کشورهای توسعه‌یافته.

اما همین منابع اندک نیز تحت تأثیر روابط سیاسی و میزان توان و نفوذ نمایندگان، به‌صورت سلیقه‌ای و نابرابر توزیع شده است. از این‌رو، برخی استان‌های برخوردار، از منابع انسانی و مالی مناسب‌تری بهره‌مند هستند که نابرابری شرایط و امکانات را در استان‌ها و مناطق مختلف رقم زده است.

از طرف دیگر، دخالت نمایندگان و نهادهای سیاسی در عزل و نصب مدیران موجب نوعی بی‌ثباتی مدیریت در آموزش و پرورش می‌شود. به‌گونه‌ای که متوسط عمر وزارت در آموزش و پرورش، کمی بیش از دو سال برآورد شده است. برخی وزیران متخصص و دغدغه‌مند تلاش نموده‌اند با ارائه طرح‌هایی مانند مدرسه‌محوری، بوم، تبدیل ادارات کل استان به سازمان و ... اندکی به کاهش تمرکز تصمیم‌گیری در ستاد مرکزی کمک کنند. اما بی‌ثباتی مدیریت، به‌خودی‌خود، بی‌ثباتی در مقررات، برنامه‌ها و دستورالعمل‌ها را نیز به دنبال داشته و کوتاهی عمر مدیریت این وزیران امکان پیاده‌سازی و تثبیت این طرح‌ها را فراهم نکرده است. این بی‌ثباتی‌ها، نوعی سردرگمی و روزمرگی را در بدنه ستاد و صف بوجود آورده و انبوهی از طرح‌ها و برنامه‌های ناتمام، اتلاف منابع محدود آموزش و پرورش را به دنبال داشته، که موجب بی‌اعتمادی جامعه نیز شده است. این نتایج با مطالعات حقیقی (۱۳۹۱) در ایران و بالیکچی و ترک اقلو (۲۰۲۰) در ترکیه همسو می‌باشد.

گسترده‌ی سازمان، به‌همراه حاکمیت سیاست بر آموزش و پرورش، موجب شده تا گروه‌های مختلف انتظار داشته باشند که با هر شرایطی، بدون مهارت‌های پایه در آموزش و پرورش استخدام شوند. این انتظار معمولاً از طرف نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز به دلایلی همچون، پاسخگویی به انتظارات رأی‌دهندگان، حمایت شده و اغلب با تصویب طرح‌هایی بدون توجیه تخصصی و اقتصادی، آموزش و پرورش را ملزم به استخدام گروه‌هایی بدون تحصیلات مرتبط می‌کند. این نیروها فاقد دانش مرتبط و مهارت‌های اولیه می‌باشند که به ناچار بخشی از منابع محدود آموزش و پرورش صرف آموزش آن‌ها می‌شود. این الزام درحالی شکل می‌گیرد که انبوهی از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در رشته‌های مرتبط و دارای مهارت‌های اصلی، داوطلب خدمت در آموزش و پرورش، پشت درهای بسته می‌مانند.

علی‌رغم ادعای مدیران عالی آموزش و پرورش و صاحب‌نظران به ناکارآمدی ساختار متمرکز آموزش و پرورش در پاسخگویی به نیازهای متنوع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و به‌طور کلی، توسعه‌ای جامعه، هنوز اقدام مؤثری در راستای تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش کشور به‌عمل نیامده است. به‌طور کلی، نظام آموزش و پرورش برای تمرکززدایی با مشکلات و چالش‌هایی مواجه است که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: (۱) وابستگی به بودجه عمومی دولت و جایگاه حداقلی در بودجه عمومی؛ (۲) مقاومت کانون‌های قدرت ستادی در برابر تغییر به دلیل نگرانی از دست دادن موقعیت و منافع؛ (۳) حاکمیت سیاست بر آموزش و پرورش و دخالت برخی نهادهای دارای قدرت سیاسی و مدعی حق نظارت بر آموزش و پرورش؛ (۴) وجود کانون‌های مقاومت برون سازمانی براساس نگرش‌های افراطی و تندروی‌های سیاسی و تحریک فضای سیاسی علیه هرگونه اقدام تمرکززدایی و یا تعدیل ستاد؛ (۵) بی‌انگیزگی نیروهای متخصص و استراتژیک برای پذیرش مسئولیت و تمایل معلمان به ثبات و حفظ وضع موجود؛ (۶) نگرانی نهادهای حاکمیت از قوم‌گرایی ناشی از عدم تمرکز؛ (۷) گرایش قانون اساسی به تمرکز ساختاری، در مقابل حمایت برخی اسناد بالادستی از عدم تمرکز اداری؛ (۸) دخالت نمایندگان مجلس در انتصابات و تمایل هم‌زمان همین نمایندگان به کسب اختیار و قدرت بیشتر برای حوزه انتخابیه خود و (۹) نابرابری شرایط استان‌ها و مناطق.

بنابراین، شرایط موجود ایجاب می‌کند که طرحی منطقی و واقع‌بینانه برای اصلاح ساختار ناکارآمد آموزش و پرورش تدوین و اجرا شود. اجرای مؤثر هرگونه طرحی، مستلزم کاهش مقاومت‌ها، از طریق رفع نگرانی‌ها و اعتمادسازی میسر خواهد بود.

مهم‌ترین راهکارهای شناسایی شده به‌منظور طراحی الگوی عدم تمرکز در آموزش و پرورش ایران عبارت‌اند از:

۱. توانمندسازی منابع انسانی: اجرای هرگونه طرح تمرکززدایی مستلزم واگذاری بخشی از اختیارات تصمیم‌گیری به نیروهای صف، اعم از معلمان، مدیران مدارس، کارشناسان و مدیران مناطق خواهد بود. اما همه این نیروها، از بدو خدمت تنها مجری برنامه‌های ابلاغ شده، با تمام جزئیات اجرایی، بدون اختیار هرگونه تغییر در آن‌ها بوده‌اند. به همین دلیل، تفویض ناگهانی اختیار به این گروه‌ها، بدون تمهید مقدمات و ایجاد زمینه، شکست طرح را به دنبال خواهد داشت. بنابراین ضروری است که حداقل یک سال قبل از شروع عملیات اجرایی گام‌های تمرکززدایی، نسبت به آموزش نیروهای مذکور جهت ارتقاء دانش و مهارت‌های لازم در گروه‌های هدف کمک کنند. محتواهای آموزشی می‌تواند شامل آشنایی با برنامه‌ریزی امور مالی و بودجه، امور اداری و منابع انسانی، تهیه، تدوین، تحلیل و ارزشیابی محتواهای آموزشی، نظارت و ارزیابی، شناخت قابلیت‌های بومی، طراحی فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی، نیازسنجی و تدوین سند منطقه‌ای و مدرسه و برنامه‌های عملیاتی باشد که به تفکیک گروه‌های مخاطب، برحسب اختیارات و وظایف پیش‌بینی شده در طرح تمرکززدایی، ارائه شود.
۲. اصلاح نگرش‌ها: طول زمان اجرای دوره‌های توانمندسازی نیروهای صف باید توافقی با اجرای برنامه‌هایی برای اصلاح نگرش و جلب حمایت چهارگروه عمده باشد.

گروه اول شامل مدیران سیاسی است. ایجاد بانک اطلاعات از توانمندی‌های نیروی انسانی بومی و قابلیت‌های بالقوه مناطق برای تأمین نیازهای مالی و تخصصی مدارس، به کاهش بی‌اعتمادی مدیران عالی و سیاسی به جامعه و نیروهای صف کمک می‌کند. همچنین ارائه طرح‌های قابل توجیه در راستای نظارت و کنترل برنامه‌های بومی جهت تطبیق این برنامه‌ها با چارچوب‌های قانونی در راستای تقویت وحدت ملی نیز به رفع نگرانی احتمال ارائه محتواهای آموزشی قوم‌گرایانه کمک می‌کند.

گروه دوم شامل کانون‌های ستادی است. وجود تضمین‌هایی در متن طرح‌های تمرکززدایی، برای ایجاد اطمینان از حفظ منافع مشروع و قانونی افراد، واحدها و سازمان‌های وابسته، منجر به کاهش مقاومت خواهد شد. همچنین باید نقش‌های مشخصی برای واحدها و افراد در فرآیند تمرکززدایی تعریف و مشخص شود.

گروه سوم شامل مدیران میانی آموزش و پرورش است. توجیه نقش و جایگاه این مدیران در سیستم غیرمتمرکز، و همچنین توجیه علمی پیامدهای تمرکززدایی و تأثیر آن در توسعه پایدار، در قالب سمینارها و دوره‌های آموزشی، مقاومت‌ها را کاهش داده و حمایت مدیران میانی را جلب خواهد کرد.

گروه چهارم معلمان و مدیران مدارس هستند که می‌توان در قالب همان دوره‌های توانمندسازی، با توجیه نقش و شرایط کاری آن‌ها در سیستم غیرمتمرکز، نگرانی‌ها از ابهام در تغییر را کاهش داد.

۳. تشکیل شورای راهبردی اصلاحات آموزشی: اصلاح نگرش‌ها و کاهش مقاومت گروه‌های درون سازمانی از طریق اجرای دوره‌های آموزشی و توجیهی و همچنین تضمین آینده شغلی افراد و گروه‌ها، امکان‌پذیر است. ولی جلب حمایت برخی از نهادهای ذی‌نفوذ و قدرتمند خارج از آموزش و پرورش نیازمند قوانین و اهرم‌های قدرتمند حکومتی است. تشکیل شورای راهبردی برای اعمال قدرت در اجرای مراحل مصوب امری ضروری است. این شورا می‌تواند متشکل از نمایندگان سران قوا، مدیران استراتژیک، صاحب‌نظران مورد احترام نظام سیاسی و برخی از وزیران قبلی آموزش و پرورش باشد.

۴. ایجاد تشکلهای علمی-تخصصی: تشکیل انجمن‌های علمی در هر استان، متصل به انجمن علمی همان رشته در مرکز با مشارکت معلمان و اساتید دانشگاه، مراکز توانمندی برای تألیف، تهیه، تحلیل و نظارت و

ارزیابی محتواهای آموزشی خواهد بود. همچنین با ایجاد سازمان نظام معلمی، می‌توان تشکیلات تخصصی غیر دولتی برای نظارت و ارتقاء مهارت‌های حرفه‌ای معلمان و توسعه تعامل حرفه‌ای را به خدمت گرفت.

۵. تخصص‌گرایی: تجدید نظر در شرایط انتخاب مدیران در تمام سطوح و واگذاری انتخاب مدیران به شوراهای استان، منطقه و مدرسه، با تعیین چارچوب‌ها و شرایط مشخص، تحت نظارت مردمی و پاسخگویی به مرکز، موجب کاهش اعمال نفوذهای سیاسی و رانتی در انتصابات و افزایش اثربخشی نظام مدیریت آموزشی می‌شود. استفاده از موقعیت قانونی شورای عالی آموزش و پرورش، تصویب قوانین مرتبط را تسهیل می‌کند.

۶. تمرکززدایی تدریجی، بخش به بخش و آرام: هرگونه اصلاحات، زمانی موفق به تحقق اهداف می‌شود که در ابتدا زیرساخت‌ها و زمینه‌های لازم فراهم شده و پس از اجرای آزمایشی، به صورت گام به گام، برحسب نتایج اجرای آزمایشی، به تدریج توسعه یافته تا به طور کامل اجرا شود.

۷. تنوع منابع مالی: جلب حمایت شورای عالی و نمایندگان مجلس برای تصویب قوانینی به منظور تفویض اختیار تعیین عوارض و درآمدهای خاص آموزش و پرورش به کمیته‌های برنامه‌ریزی استان، برحسب شرایط و قابلیت‌های هر استان، می‌تواند به کاهش وابستگی آموزش و پرورش به بودجه عمومی کمک کند.

۸. برنامه‌های درسی بومی، در کنار برنامه‌های درسی متمرکز: اختصاص بخشی از برنامه‌های آموزشی به آموزش زبان و فرهنگ بومی و معرفی بوم در چارچوب استراتژی‌های کلان ملی، ضمن تقویت هویت فرهنگی و احساس تعلق میهنی، بهبود کیفیت و انگیزه یادگیری در دانش‌آموزان را به دنبال خواهد داشت، که در مجموع، سرمایه اجتماعی را تقویت خواهد کرد. در مناطق مختلف کشور، شرایط اقلیمی و قابلیت‌های اقتصادی متنوعی وجود دارد. حفظ و توسعه حرفه‌های بومی، اعم از کشاورزی، دامداری، صنایع دستی، معادن و ... مزایای زیادی به دنبال دارد. از جمله این مزایا بهبود انگیزه یادگیری، اشتغال‌زایی، توسعه منطقه، پیشگیری از مهاجرت و پاسخگویی به نیازهای مشروع یادگیرندگان و جامعه است. کتاب‌های درسی با محتواهای مذکور، مناسب شرایط هر منطقه، می‌تواند در چارچوب استراتژی‌های کلان ملی و تحت نظارت و تأیید آموزش و پرورش تدوین گردد.

۹. نظارت اجتماعی: کمیته‌های فرعی سازمان‌های نظام معلمی اهرم‌های نظارتی غیردولتی و مناسبی برای ارزیابی و رصد عملکرد آموزش و پرورش استان، منطقه و مدرسه خواهند بود.

۱۰. تدوین سند ویژه مناطق و مدارس: تنوع شرایط و نیازهای آموزشی مناطق مختلف، برنامه‌ها و محتواهای آموزشی متفاوتی را برای تحقق اهداف مشترک می‌طلبد. این تنوع به حدی است که هر منطقه، یا حتی هر مدرسه، بسته به نوع مدرسه (ابتدایی، متوسطه نظری، کاردانش، هنرستان و ...) و نیازهای بومی، می‌تواند سند ویژه و برنامه‌های عملیاتی خاص خود را داشته باشد. تدوین این اسناد، علاوه بر ایجاد هویت مستقل برای مدرسه و آموزش و پرورش منطقه، به مشخص کردن اهداف، استراتژی‌ها و برنامه‌های عملیاتی برای دستیابی به آن اهداف در چارچوب آن استراتژی‌ها (با رعایت استراتژی‌های کلان ملی) منجر شده و موجب پاسخگویی و تعهد بیشتر نیروهای صف به برنامه‌های خود خواهد شد.

۱۱. تسهیل در ایجاد مدارس وابسته: رایزنی و ترغیب بخش خصوصی و برخی از بخش‌های دولتی به ایجاد مدارس وابسته، علاوه بر کاهش بار مالی آموزش و پرورش، اشتغال‌زایی مولد، از طریق تربیت نیروی انسانی ماهر و نیمه‌ماهر مورد نیاز صنایع و بخش‌های دولتی و غیردولتی را به دنبال خواهد داشت.

۱۲. منطقه‌بندی و تعیین استان‌های معین: با توجه به نابرابری شرایط مالی و تخصصی استان‌های مختلف، علاوه بر حمایت مرکز از استان‌های ضعیف‌تر، می‌توان استان‌های کشور را به چند منطقه تقسیم و برای هر منطقه یک استان به‌عنوان استان معین انتخاب شود. تعامل و همکاری بیشتر استان‌های هر منطقه موجب ارتقاء تدریجی توانمندی‌های استان، از طریق به اشتراک گذاشتن تجارب و ایده‌ها خواهد شد.

۱۳. استفاده از امکانات برون سازمانی: مراکز آموزشی غیردولتی و بخش خصوصی، کلاس‌های کنکور،

گروه‌های دانشگاهی و مؤسسه‌های تألیف و توزیع کتاب‌های آموزشی و کنکور، در حین اینکه مراکز مقاومت در برابر اصلاحات محسوب می‌شوند، خودشان فرصتی هستند که در یک رقابت سازنده، در کنار انجمن‌های علمی معلمان و تعاونی‌های متشکل از کارشناسان ستادی، به تألیف و توزیع کتاب‌های درسی ملی، مانند ریاضی، فیزیک، شیمی، ادبیات فارسی، معارف اسلامی، روان‌شناسی، فلسفه و کتاب‌های تاریخ و جغرافیای جهانی و کشوری تحت نظارت آموزش و پرورش بپردازند.

پیش‌بینی می‌شود که تمرکززدایی در نظام آموزش و پرورش ایران، بر مبنای یک طرح واقع‌بینانه و با استفاده از راهکارهای مطرح شده، در بازه زمانی میان مدت، پیامدهایی شامل، استقلال آموزش و پرورش و حذف دخالت‌های غیرتخصصی، توزیع عادلانه منابع و کاهش بی‌عدالتی، کاهش گران‌باری اولیه، تنوع برنامه‌های درسی و پاسخگویی به نیازهای متنوع، مشتری‌مداری، توسعه خلاقیت و نوآوری، استفاده بهینه از منابع و افزایش بهره‌وری و در نهایت بهبود کیفیت آموزشی و تأمین نیازهای آموزشی جامعه متکثر را به دنبال داشته باشد.

References

منابع

- Abdel-Moneim, M.A. (2020). Between global and national prescriptions for education administration: the rocky road of neoliberal education reform in Qatar. *International Journal of Educational Development*, (74):1-16.
- Aghababaieyan, P.; Hatami, H. & Aghababaieyan, P. (2015). A reflection on the role of centralization and decentralization in the structure of education and upbringing and its implications in the curriculum system of Iran. International Conference on Economic, Management and Social Sciences. Available at: WWW.CIVILICACOM/PAPER-icemssol_355. [in Persian]
- Amin Beidokhti, A.; Fathi, K. & Moradi, S. (2017). Structural Analysis of Parameters of School-Based Management on Comparative Theorization. *Journal of New Approaches in Educational Administration*, 8(1): 27-52. [in Persian]
- AminKhandaghi, M.; Dehghani, M. (2011). A Reflection on Centralism, Decentralization, and the Return to Centralism and Their Implications for the Iranian Curriculum Planning System: A New Perspective. *Educational and psychological studies*, 11(2): 165-184. [in Persian]
- Arefi, M. (2007). Analysis Decentralized approach in Iranian educational system based on human resources. *Journal of Educational psychology studies*, 4(6): 85-102.
- Ayeni, Adeolu Joshua & Ibukun, Williams Olusola (2013). A Conceptual Model for School-Based Management Operation and Quality Assurance in Nigerian Secondary Schools. *Journal of Education and Learning*, 2(2):36-43.
- Baacha, Nasrullah; Haidar, Sham & Soomro, Kamal Ahmed (2020). Decentralization, Effective Accountability, and Monitoring of Public Schools in Pakistan: Community Awareness and Reliance Indispensable. *Journal of Elementary Education*, 29(2):51-68.
- Balıkçı, A. & Türkoğlu, M.E. (2020). A Comparative Evaluation on the Central Structure of the Ministry of National Education. *International Journal of Society Research*, 15(21). 356-377.
- Bernbaum, Marcia (2011). *A Guide to Education Project Design, Implementation, and Evaluation Based on Experiences from EQUIP2 Projects in Egypt, Georgia, Mali, and Malawi*. Washington, DC: Educational Quality Improvement Program (EQUIP), FHI 360.
- Bida, Obed (2021). Decentralization Policy and Local Education Disparities in Southeast Sulawesi Province. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (AsiAN)*, 9(1). 228-248.
- Channa, Anila & Faguet, Jean-Paul (2012) *Decentralization of health and education in*

developing countries: a quality-adjusted review of the empirical literature. Economic organisation and public policy discussion papers, EOPP 38. STICERD, London, UK. available at: <http://eprints.lse.ac.uk/44887/>

Creswell, John W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Translated by: Alireza Kiamanesh & Maryam Danaye Tous. Tehran: Jahad Daneshgahi.

Danaeifard, H. & Emami, M. (2008). Qualitative Research Strategies: A Reflection on grounded theory. *Journal of Management Thought*, 1(2): 69-97. [in Persian]

Delshad, Z.; Rabbani, M. Dehghan Dehnavi, H. (2021). Presenting a Green Supply Chain Management Model for Sustainable Environmental Development Using Grounded Theory and DEMATEL Method. *Journal of Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 13(12): 123-150. [in Persian]

De Luna, Maria Cecilia (2021). *Challenges and complexities of school based management: Level of perception of the pre-service teachers of bulsu hagonoy campus*. (February 27, 2021). available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3794437> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3794437>

Edwards, Jr. D. B., & DeMatthews, D. (2014). Historical trends in educational decentralization in the United States and developing countries: A periodization and comparison in the post-WWII context. *Education Policy Analysis Archives*, 22(40):1-39.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2017). *Decentralisation in Education Systems – Seminar Report*. (V.J. Donnelly, E. Óskarsdóttir and A. Watkins, eds.). Odense, Denmark.

Evendia, Malicia & Firmansyah, Ade Arif (2021). legal redesignation of central and regional authorities to strengthen synergy in public services. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 23(1):23-48.

Farajirad K.; Kazemian G.; Rokneddin Eftekhari A. (2013) Pathology of Regional Development Policies in Iran: An Institutional Approach. *Management and Development Process Quarterly*, 26(2): 27-58. [in Persian]

Farhadi Rad, H.; Shahi, S. & Tahmasebi, F. (2019). An investigation into the requirements and circumstances of decentralization in Ahvaz education: viewpoint, leadership and human resource. *Journal of new Approaches in Educational Administration*, 10(2): 57-76. [in Persian]

Fernández, W. D. (2004), Using the Glaserian Approach in Grounded Studies of Emerging Business Practices. *Electronic Journal of Business Research Methods*, (2) 2. pp. 82 – 94.

Haghighi, m. (2012). The Role of Decentralization and Delegation of Authority in the Structure of Education. *Educational Administration Research Quarterly*, 11(3): 57-74.

Jafari Moghaddam, S. & Fani, Ali Asghar (2002). Designing a school-based management system in Iran. *Human Sciences Modares*, 6(3): 1-16. [in Persian]

Jafari, S. (2021). Developing and Validating a School-Based Management Model Based on of the Fundamental Reform Document. *managing education in organizations*, 10 (2) :187-223. [in Persian]

Kamali, Y. (2014). Study the role of administrative decentralization on administrative integrity. *Quarterly Journal of the Macro and Estrategic Policies*, 2(5): 111-132. [in Persian]

Krishna Panthee, Shree (2018). Decentralization of Education: Politics and Consensus. *International Journal of Science and Research*, 7(6): ISSN (Online): 2319-7064. www.ijsr.net

- Kuhon, R. (2020). Decentralization and education for all in indonesia. *Jurnal Ilmiah*, 16(1):14-33.
- Lopizic, Iva & Manojlovic Toman, Romea (2021). Predictions of state and country top civil servants regarding the abolition of county state administration offices: Two sides of the same coin? *Central European public administration review*, 19(1): 41-61.
- MacGinn, N. & Welsh, T. (1999). *Decentralization of education: Why, When, What and how?* UNESCO, International institute for educational planning.
- Mehrmohammadi, M (2007). Simultaneous management of decentralization stages in the curriculum planning system. *Journal of Curriculum Studies*, 1(4): 1-16. [in persian]
- Mohammadpur, Ahmad (2012). *Qualitative Research Method Counter Mthod 1*. Tehran: Jameeshenasan.
- Moradi, S. & Aminbeidokhti, A.A. (2019). The education system and a ten-year lack of an operational model for evaluating the performance of the board of trustee's schools from the perspective of school-based management system. *Journal of Management and Planning in Educational Systems*, 12(1): 101-124. [in Persian]
- Mosapour, N. (2017). Governmental or Popular? Educational and Curriculum Foundation in Contemporary Iran. *Journal of Curriculum Studies*, 12(45): 1-28. [in Persian]
- Piri, M. & Behrozytabar, Kh. (2016). Feasibility study of school-based curriculum in the curriculum planning system from the perspective of educational experts. *Journal of Curriculum Research*, 5(2): 1-22. [in persian]
- Piri, M.; Attaran, M.; Kiyamanesh, A.R. & Hosseinnezhad, Gh. (2011). School-based curriculum planning, a strategy for decentralization of the curriculum planning system. *Journal of Curriculum Research*, 1(1): 1-27. [in persian]
- Quak, E. (2020). *The political economy of the primary education system in Tanzania*. K4D Helpdesk Report No 710. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Razavieh, Asghar (2015). *Research methods in behavioral and educational sciences*. Shiraz: Shiraz university.
- Sabbidine, Razin Tala (2021). Increasing principals' Autonomy in administrative decisions in Lebanese public schools. Beirut [*Master's thesis, to the Department of Education of the Faculty of Arts and Sciences at the American University of Beirut*]. URI: <http://hdl.handle.net/10938/23046>
- Saki, R. (2012). Investigating the status of school -Based management support platforms in education. *Quarterly journal of education*, (109): 35-54. [in persian]
- Salsabili, N. (2014). A Feasibility Study on Applying School-Based Curriculum Development Approach in Framewok of the Three Wayes of Adoption, Adaption, and Revision. *Journal of Curriculum studies*, 9(33): 93-128. [in Persian]
- Sandeman, L. K. (2021). Racialised Discourses of Educational Opportunity: Neoliberal Education Reform and Community Resistance in Bronzeville, Chicago [*Master's thesis, Miami University*]. *OhioLINK Electronic Theses and Dissertations Center*. http://rave.ohiolink.edu/etdc/view?acc_num=miami161909471708297
- Shahrabifarahani, M; Khosravi Babadi, Ali Akbar & Khorshidi, A. (2020). Identifying the educational leadership pattern of school Administrators (Case study: The first primary school in Tehran). *Journal of Management and Planning in Educational Systems*, 13(2): 265-298. [in Persian]
- Tabatadze, Marina (2020). Priorities of spatial economy and fiscal mechanism of decentralization. *Journal of International economic research*, 6(1):32-41.
- Talebzade Shoshtari, L. & Momeni, A. (2021). A Qualitative Study on Teachers' Necessary

Skills for Successful Implementation of Inclusive Education (Case Study: Torbat-e Heydariyeh Teachers). *Journal of Management and Planning in Educational Systems*, 14(1): 255-286. [in Persian]

Teng, yuan & Tsang, K. K. (2021). Educational decentralisation and students' academic achievement: a cross-cultural analysis. *Educational studies*, 47(5). Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03055698.2021.1942793>

Wang, Yan (2021). *A Multifaceted Perspective on Decentralisation: Analysis of the Chinese National Curriculum Reform at the General Upper-Secondary Education* (2017). Master's Thesis in Education. The University of Jyväskylä

Winkler, R. Donald & Yeo, Boon-Ling (2007). *Identifying the Impact of Education Decentralization on the Quality of Education*. EQUIP2. fhi360. available at: <https://www.fhi360.org/resource/identifying-impact-education-decentralization-quality-education>

