

کلیاتی درباره سازمان و شیوه‌های اداره آموزش و پرورش

مفهوم و ضرورت ایجاد سازمانها

آدمی برای پاسخ به نیازهای متعدد و گسترده معنوی و مادی خود باید از همفکری، همکاری و تشریک مساعی با انسانهای دیگر در قالبها و نظامهای خاصی استفاده کند که امروزه به آن «سازمان» می‌گویند. درباره علت یا علل نیاز همکاری افراد با هم و بهره‌مندی از یکدیگر، دلایلی این چنین ارائه شده است:

جامعه‌شناسان آدمی را طبعاً «مدنی و اجتماعی» می‌دانند و معتقدند نیازها، خصایص و امکانات وجودی او ایجاب می‌کند در زندگی دسته‌جمعی و مشترک وارد شده برای رفع احتیاجات خویش از تعاون و همفکری مشترک دیگران استفاده کند. همچنین تنوع نیازها، گسترش دانشها و مهارتهای بشری، توسعه و تکامل اشکال مختلف زندگی، موجب گسترش سازمانهای متنوع و متعدد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و تربیتی شده و جوامع کنونی را بیش از پیش به سازمانهای مختلف نیازمند ساخته است. این نیازها تا حدی است که بیشتر افراد در سازمانی به نام «زایشگاه» متولد می‌گردند، در سازمان «خانواده» رشد می‌یابند، در سازمانهای «آموزشی و پرورشی» آموزش می‌بینند و سرانجام در یکی از سازمانهای دولتی یا خصوصی وارد می‌شوند و سالهای متمادی عمر خود را به گونه‌ای در سازمانهای فرهنگی، مذهبی، علمی، صنعتی، بازرگانی، اداری، آموزشی و پژوهشی صرف می‌کنند.

تعریفهای سازمان

با توجه به هدفهای گوناگون فرد یا جامعه سازمانهای مختلفی ایجاد می‌شود که هر یک ویژگیهای خاص خود را داراست. مثلاً سازمانهای نظامی، صنعتی و آموزشی از جمله سازمانهایی هستند که برای هدفهای خاصی به وجود می‌آیند و همین امر موجب می‌شود که یافتن تعریف جامع و مانع برای سازمان با اشکال مواجه گردد.

البته تمام سازمانها - اعم از دولتی یا خصوصی - خصوصیات مشترکی دارند، چنان که عده‌ای از افراد با وظایف متفاوت، براساس سلسله مراتب سازمانی خاص و با امکانات معین، برای تحقق هدفهای مشخص، به طور دسته‌جمعی همکاری و فعالیت می‌کنند. با توجه به خصوصیات مشترک در سازمانهای مختلف، استادان و کارشناسان علوم اداری از سازمان تعریفهای متعددی ارائه داده‌اند، از جمله:

- سازمان عبارت است از همکاری مشترک افراد برای انجام دادن مقاصد مشترکی که در پیش دارند.

- سازمان، واحدی طرح‌ریزی شده است که دارای شکل عمده‌ای برای رسیدن به هدفهای مشخص است.^۱

- سازمان عبارت از یک رشته روابط منظم و منطقی است که برای رسیدن به هدفهای مشترک میان افرادی که وظیفه‌های گوناگون دارند برقرار می‌شود؛ زیرا تعداد این افراد به قدری است که نمی‌توانند به طور مستقیم با هم در تماس باشند.

اهمیت سازمان آموزش و پرورش

یکی از مهم‌ترین، مؤثرترین و گسترده‌ترین سازمانهای مختلف اجتماعی که مسئولیت انتخاب و انتقال عناصر فرهنگی را به نسل نوظهور جامعه بر عهده دارد، سازمان آموزش و پرورش هر کشور است. این سازمان دستگاهی است که الگوی کلی نهادها و سازمانهای رسمی جامعه به شمار می‌رود و از دیرباز نقش سازنده و اساسی در بقا و تداوم فرهنگ و تمدن بشری ایفا کرده است.

۱. علاقه‌بند، علی، مقدمات مدیریت آموزشی، ص ۵۸.

سازمان آموزش و پرورش از نظر اجتماعی، فرهنگی، اخلاقی، اقتصادی و فراهم کردن زمینه تکامل و رشد آدمی، اهمیت بسیاری دارد. از نظر اجتماعی، جامعه‌شناسان، آموزش و پرورش را وسیله‌ی اداره و کنترل جامعه تعریف می‌کنند و آن را عامل بقا و دوام تمدن‌ها می‌دانند و معتقدند که مجموعه‌ی دانش‌ها و مهارت‌های بشری به میزان تصورشدنی افزایش یافته و ارتباط انسان‌ها پیچیده‌تر شده است. این امر به تدریج نوعی دخالت آگاهانه را در جریان انتقال فرهنگ بشری از طریق ایجاد و گسترش سازمان‌های آموزشی و پرورشی ضروری ساخته است.

مطالعات عمیق در زمینه تغییر و تحول آینده‌ی جهان نشان می‌دهد که جمعیت جهان در سال ۲۰۰۰ به حدود ۶/۳۵ میلیارد نفر و در سال ۲۰۳۰ به حدود ۱۰ میلیارد نفر خواهد رسید و در همین مدت جمعیت کشور ایران به بیش از دو برابر افزایش خواهد یافت. در جهان امروز به دنبال پیشرفتهای علمی و فنی - که به انقلاب علمی و فناورانه تعبیر شده - از سی سال پیش هر پنج یا هفت سال، حجم انتشار کتابهای علمی به دو برابر افزایش یافته است.^۱

بنابراین سازمان آموزش و پرورش، مرتب توسعه یافته است و هر سال تعداد بیشتری از کودکان، نوجوانان و جوانان وارد دوره‌های تحصیلی ابتدایی، متوسطه و عالی شده و برخورداری از آموزش و پرورش را یک حق اجتماعی تلقی کرده‌اند.

از نظر اقتصادی، آموزش و پرورش نوعی سرمایه‌گذاری پرحجم و پربهر تلقی می‌شود که اثربخشی و بازدهی کیفی و کمی آن در درازمدت به دست می‌آید. زیرا به کمک سازمان‌های آموزش و پرورش، نیروهای انسانی کارآمد در بخش‌های صنعت، خدمات و کشاورزی تربیت می‌شود و همچنین، زمینه برای رشد اقتصادی، توسعه صنعتی، بالا رفتن کیفیت زندگی و سرانجام استقلال فرهنگی و سیاسی فراهم می‌گردد. بنابراین امروزه در اغلب کشورهای جهان سعی می‌شود درصد زیادی از بودجه سالانه به ایجاد و گسترش سازمان‌های آموزش و پرورش

۱. یونسکو، تفکر درباره تحولات آینده آموزش و پرورش، ترجمه محمدعلی امیری، ج ۱، ص

اختصاص داده شود.

از نظر فرهنگی و شخصیتی، انسان موجودی است آفریننده، مبتکر و هنرمند که کمال وی به دانستن و توانستن است. انسان سرشار از استعدادها، تمایلات، انگیزه‌ها و انرژی‌های وسیع خدادادی است و قادر است از کوچک‌ترین تا عظیم‌ترین منابع و آثار هنری را خلق کند. او در فطرت از قدرت الهی بهره گرفته، می‌تواند تجلی استعدادها باشد و خلاقیت خود را در طبیعت به صورت صنعت و هنر ارائه دهد و به همین علت تکامل، تعالی و فلاح او در گرو داناییها، تواناییها و خودسازیهایی است که همه از طریق دستگاههای تعلیم و تربیت جامعه تحقق می‌یابد. بنا بر آنچه گفته شد، سازمان آموزش و پرورش با رشد و توسعه جوامع انسانی در ابعاد اخلاقی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، مذهبی و ارتباطات بین‌المللی پیوندی ناگسستنی دارد و از نظر سرمایه انسانی مهم‌ترین و مؤثرترین سازمان به شمار می‌آید.

می‌توان گفت نقش و رسالت سازمانهای آموزش و پرورش در دنیای امروز تا آن اندازه است که جوامع مختلف انتظار دارند، این سازمان پاسخگوی نیازهای معنوی و مادی آنان باشد و به عنوان عامل اصلی و پرثمر، تحقق نیازهای فردی و اجتماعی را ممکن سازد.

شیوه‌های اداره سازمانهای آموزش و پرورش

با توجه به ارتباط تنگاتنگ آموزش و پرورش هر جامعه با توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، در جوامع کنونی هریک از دولتها سعی دارند در امر تعلیم و تربیت مردم جامعه خویش به نحوی دخالت داشته باشند. میزان این دخالت و مؤثر بودن آن در هر کشوری متفاوت است. مطالعه نظامهای آموزش و پرورش جهان نشان می‌دهد که معمولاً دستگاههای تعلیم و تربیت عمومی به شیوه مرکزی یا غیرمرکزی و یا حداقل این دو اداره می‌شوند.

کاندل از متخصصان علوم اداری در این باره می‌نویسد: «نوع تعلیم و تربیت در کشورهای مختلف به عقاید و هدفهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بستگی دارد

و اصول مورد قبول در سازمان و ادارهٔ اموری که به همین عقاید و هدفها وابسته است، شیوهٔ آموزش و پرورش هر کشور را مشخص می‌سازد.^۱ هر یک از شیوه‌های ذکر شده ویژگیهایی دارد که متضمن محاسن، معایب یا محدودیتهایی است.

معمولاً در فرایند تعلیم و تربیت دو بعد مهم را می‌توان شاهد بود: بعد اول شامل هدفها، خط‌مشیهای کلی و برنامه‌های آموزشی و پرورشی است، و بعد دوم بیشتر ابزار و وسایل آموزش و پرورش را در بر می‌گیرد.^۲ اگر دولتی این دو بعد را در اختیار داشته باشد، دستگاه تعلیم و تربیت را باید «متمرکز» دانست. در شیوهٔ متمرکز، دولت مرکزی قسمت اعظم هزینه‌های آموزشی را از طریق طرح و تصویب در مجلس تأمین می‌کند. در این شیوه اصول و خط‌مشی واحدی بر مدارس حاکم می‌شود و واحدهای آموزشی معمولاً مجری مصوبات و دستورالعملهای مرکز هستند.

در ادارهٔ آموزش و پرورش به صورت غیرمتمرکز، امور آموزش و پرورش هر منطقه با نظر و تأیید مردم و به کمک صاحب‌نظران تعلیم و تربیت محلی انجام می‌گیرد و همه یا قسمت اعظمی از بودجه مورد نیاز را مردم منطقه تأمین می‌کنند. در این شیوه، صاحب‌نظران تعلیم و تربیت، آزادی عمل مجریان آموزش و پرورش را در دو بعد «برنامه و خط‌مشیها» و «اجرای برنامه‌ها» ضروری می‌دانند و معتقدند که آموزش و پرورش ناشی از نیاز مردم و برای آنان است و باید با کمک و مشارکت همه‌جانبهٔ مردم اداره شود. اگر مدارس به تناسب نیازهای جامعه و طبیعت عمل نکنند و با توجه به موقعیت به نوآوری و ابتکار نپردازند، ممکن است باعث ایجاد فاصله بین مدرسه و مردم شوند. در شیوهٔ غیرمتمرکز، سازمان مرکزی آموزش و پرورش و رهبری آن بیشتر نقش همفکری، ارشاد و ارائهٔ رهنمودهای لازم را دارد و در برنامه‌ها و کوششهای کمی و کیفی آموزش و پرورش هر منطقه دخالتی نمی‌کند جز در مواردی که جنبهٔ نظارت عامه دارد.

۱. مشایخی، محمد، آموزش و پرورش تطبیقی، ص ۱۵.

۲. برای آگاهی بیشتر به کتاب مدیریت و برنامه‌ریزی در آموزش و پرورش تألیف نگارنده مراجعه شود.

بعضی از کشورهای جهان، استفاده از شیوهٔ حذف‌فاصل بین «تمرکز و عدم تمرکز» را در ادارهٔ آموزش و پرورش کشور خود مناسب می‌دانند. در این کشورها، هدفها و سیاستهای کلی، ساختار آموزشی و برنامه‌های درسی در مقیاس کشوری عرضه می‌شود و مدیران منطقه‌ای و محلی در اتخاذ روشهای مناسب، به تناسب موقعیت زمان و مکان آزادی عمل دارند. در این شیوه، تصمیمات اساسی و بنیادی، اعلام معیارها و استانداردهای کلی، در توسعه کمی و کیفی مربوط به آموزش و پرورش برعهدهٔ سازمان مرکزی است. در مرحلهٔ اجرا مدیران و سایر دست‌اندرکاران تعلیم و تربیت اختیارات بیشتری دارند و به تناسب نیازهای منطقه از مشارکت مردم استفاده می‌کنند. هم‌اکنون تعدادی از سازمانهای آموزش و پرورش کشورهای مختلف جهان به صورت متمرکز یا غیرمتمرکز و یا حذف‌فاصل این دو اداره می‌شوند. یکی از کشورهایی که بیشتر از شیوهٔ سوم پیروی می‌کند، پاکستان است. این کشور با وسعتی برابر ۷۹۶۹۵ کیلومترمربع به صورت جمهوری فدرال اداره می‌شود. پاکستان چهار ایالت دارد که در هر ایالت یک مجلس ملی و یک وزیر اعلا یا (نخست وزیر) و وزرای متعدد از جمله وزیر تعلیم قرار دارند. در مرکز، مجلس ملی، نخست وزیر فدرال و ریاست جمهور وجود دارد و امور آموزش و پرورش کشور پاکستان زیر نظر وزیر تعلیم دولت فدرال اداره می‌شود. در رأس آموزش و پرورش هر یک از ایالات سند، پنجاب، سرحد و بلوچستان یک وزیر تعلیم قرار دارد و هر وزیر قائم‌مقامی دارد که ثبات بیشتری داشته و از تجارب اداری و آموزشی فراوانی برخوردار است. در پاکستان امور آموزش و پرورش پیش‌دانشگاهی و دانشگاهی زیر نظر یک وزیر به نام وزیر تعلیم دولت فدرال و قائم‌مقام او اداره می‌شود. تعیین اهداف و ساختار آموزش و پرورش، تصویب برنامه‌های درسی مدارس پاکستان، تعیین سیاستهای کلی، وضع مقررات کلی آموزش و پرورش، اداری و مالی، سیاستهای کلی در مورد تربیت و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز، از جمله مواردی هستند که در مرکز کشور، وزارت تعلیم دولت فدرال عهده‌دار انجام دادن آنهاست و به تناسب موقعیت، اختیارات فراوانی به شرح زیر به ایالات داده می‌شود:

- هر یک از ایالتها مجازند در مدارس خود، علاوه بر زبان ملی (اردو) و زبان انگلیسی (زبان دیوانی) به آموزش زبان ایالتی خود، نظیر سندی و پنجابی بپردازند؛
 - ایالات مختلف مجازند با توجه به موقعیت جغرافیایی، حرارت و برودت هوا مدارس و دانشگاههای خود را دایر یا تعطیل کنند؛ برای مثال مدارس و دانشگاههای ایالت بلوچستان در زمستان به دلیل سردی هوا تعطیل می‌شود و در همین زمان همه مدارس و دانشگاههای ایالت سند و پنجاب دایرند؛
 - برنامه‌ها و کتابهای درسی را دولت مرکزی تأیید می‌کند، ولی هر ایالت در چاپ و توزیع کتابهای درسی آزادی عمل دارد؛
 - زمان آغاز و پایان تحصیل دورهٔ کودکان و آمادگی در ایالات، متفاوت است؛

- مدارس متعدد و متنوعی اعم از دولتی، خصوصی، خارجی و خصوصی مذهبی وجود دارد و مردم در تأسیس و ادارهٔ مدارس، آزادی عمل دارند؛
 - به استفاده از مشارکت مردم در امر آموزش و پرورش هر ایالت توجه و تأکید فراوانی می‌شود و بخش خصوصی در پاکستان در همهٔ زمینه‌ها از جمله آموزش و پرورش فعال است.

مطالعهٔ نظام اداری و آموزشی آموزش و پرورش هندوستان نیز مانند پاکستان، مؤید واگذاری اختیارات بسیاری از مرکز به بیست و دو ایالت هند است. ایالات مختلف مجازند بر اساس مفاد قانون اساسی هند کتابهای درسی خود را اعم از انگلیسی یا هندی به زبان هر ایالت ترجمه کنند، همچنین چاپ و توزیع کتابها در هر ایالت صورت می‌گیرد. در هند چهارده زبان رسمی وجود دارد که برنامه‌ها و کتابهای درسی به یکی از این زبانها تدریس می‌شود.^۱ امروزه کشورهای متعددی

۱. برای آگاهی بیشتر به مقالات زیر تألیف نگارنده مراجعه شود:

- آموزش و پرورش در پاکستان و وجوه ممیز و مشترک آنها با ایران، «فصلنامهٔ تعلیم و تربیت»، شماره ۳۷ و ۳۸، سال ۱۳۷۰.

- آموزش و پرورش در هند و وجوه ممیز آن با آموزش و پرورش ایران، «فصلنامهٔ تعلیم و تربیت»، شماره ۴۱، سال ۱۳۷۱.

مانند ژاپن، انگلستان، امریکا، استرالیا به عدم تمرکز توجه دارند. آنچه درباره روشهای اداره دستگاه تعلیم و تربیت باید مورد توجه قرار گیرد این است که نباید تصور کرد شیوه غیرمرکزی با دموکراسی و آزادمنشی و شیوه مرکزی با استبداد و غیرمردمی همراه است و یا انتخاب شیوه غیرمرکزی برای اداره سازمانهای آموزش و پرورش همه کشورهای جهان مفید و مناسب است، بلکه در انتخاب هر یک از شیوه‌های یاد شده عوامل متعددی مؤثرند، از جمله:

- اصول مندرج در قانون اساسی و مفاد قوانین کشور؛
- میزان واگذاری اختیار و وظایف مدیریت، بین رؤسای قسمتها در سطوح مختلف سازمان؛

- میزان تأثیر سنن، رسوم و آداب اجتماعی و قومی؛
- تعبیر مفهوم حکومت به عنوان اعمال حاکمیت و وسیله حفظ جان و حقوق مردم به اعمال تصدی و برآورنده نیازمندیهای اساسی و فراهم کننده خدمات عمومی؛

- امکانات اقتصادی و تولیدی مناطق و منابع مالی ایالات کشور؛
- میزان رشد فکری و درک اجتماعی مردم هر منطقه.
بنابراین شیوه اداری آموزش و پرورش هر کشور باید با توجه به مقتضیات مذهبی، سیاسی، اجتماعی، جغرافیایی و اقتصادی انتخاب شود.

شیوه اداره آموزش و پرورش ایران

مطالعه سیر تاریخی سازمان آموزش و پرورش ایران از صدر اسلام تا مشروطیت نشان می‌دهد که آموزش و پرورش در سطح ابتدایی و مقدماتی در مکتب‌خانه‌ها و مساجد و در سطح عالی نیز در مساجد و در مدارس و حوزه‌های علمیه انجام می‌شده است.

مسئولیت تعلیم و تربیت کودکان و نوجوانان و اداره مکتب‌خانه‌ها و مدارس به عهده خانواده‌های متمول بوده است و مردم به صورتهای مختلف در امر تأسیس و اداره مؤسسات آموزشی سهم اساسی داشته‌اند.

با تأسیس «دارالفنون» در سال ۱۲۲۸ ش و «وزارت علوم» در ۱۲۳۲ و تصویب متمم قانون اساسی مشروطیت در ۱۲۸۶ به تدریج مقامات دولتی به تأسیس و گسترش مدارس اقدام کردند.

بر اساس مفاد اصل نوزدهم متمم قانون اساسی مشروطیت مرکزی بودن آموزش و پرورش و واگذاری مسئولیت ادارهٔ مدارس به دولت، اینگونه ضمانت شده است: «تأسیس مدارس با مخارج دولتی یا ملی و تحصیل اجباری باید مطابق قانون «وزارت علوم و معارف» مقرر شود و تمام مدارس و مکاتب باید تحت ریاست و مراقبت وزارت علوم و معارف باشد».

مفاد این اصل آغازی برای دخالت دولت مرکزی در آموزش و پرورش کشور بود و با تصویب قانون اداری معارف، قانون اساسی معارف و قانون تشکیل شورای عالی معارف - که در فصول بعد دربارهٔ آن بحث خواهد شد - به تدریج بر میزان این دخالت افزوده شد. گرچه با تصویب قانون شوراهای آموزش و پرورش منطقه‌ای در سال ۱۳۴۸ ش در پاره‌ای موارد «در زمینه‌های اجرایی و مالی» اختیاراتی به هر منطقه داده شده - با توجه به آنچه در مورد اصل تمرکز گفته شد - سازمان آموزش و پرورش رسمی ایران از گذشته تاکنون به صورت مرکزی اداره شده است. هم‌اکنون امور اساسی و مهم تعلیم و تربیت در مرکز (تهران) انجام می‌شود و ادارات آموزش و پرورش و مدارس مجری برنامه‌ها و دستورهای داده شده از مرکز هستند.^۱

از جمله مهم‌ترین این امور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تعیین اهداف آموزش و پرورش «غایی و کلی و دوره‌های تحصیلی»؛
- تعیین سیاستهای کلی آموزش و پرورش؛
- تعیین اهداف کمی؛
- تعیین طرحها و برنامه‌های آموزشی؛

۱. طبق قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استانها، شهرستانها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲، که در فصل پنجم مطرح شده است، به این شوراها اختیاراتی داده شده است.

- تألیف، چاپ و انتشار و توزیع کتابهای درسی؛
- تعیین بودجه و هزینه‌های آموزشی؛
- تعیین خط‌مشیهای لازم در زمینه تربیت، تأمین، استخدام و انتقال نیروی انسانی؛
- وضع مقررات اداری و آموزشی و امتحانی؛
- سازماندهی و تعیین تشکیلات هر استان و منطقه.

خودآزمایی

۱. دلایل نیاز به سازمان و اهمیت آن را شرح دهید.
۲. تعریفی از سازمان ارائه داده، مفاهیم این تعریف را توضیح دهید.
۳. اهمیت سازمان آموزش و پرورش را بیان کنید.
۴. شیوه‌های اداره سازمانهای آموزش و پرورش را ذکر کنید و تفاوت آنها را تشخیص دهید.
۵. پس از شناسایی شیوه اداره آموزش و پرورش ایران، محاسن و معایب آن را بیان کنید.