

واسپاری اختیار

جستاری دربارهٔ تمرکز و نبود تمرکز در سازمان‌های مدیریتی و حکمرانی

ترجمه و نگارش: دکتر علی خلخالی، دانشیار مدیریت آموزشی

کلیدواژه‌ها: تمرکززدایی، حکمرانی، تفویض اختیار



بررسی ادبیات موجود در زمینهٔ خودگردانی نشان می‌دهد، برای تبیین این مفهوم، به‌طور هم‌زمان دامنهٔ گسترده‌ای از واژگان، اصطلاحات و مفاهیم می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند. بالاترین سطح انتزاع این مفاهیم، موضوع «تمرکز و نبود تمرکز» است. دیگر مفاهیم در لایه‌های بعدی ظهور می‌یابند و معنی‌دار می‌شوند. در این مقاله تلاش می‌شود تا حدی دربارهٔ تمرکززدایی اشتراک معنی ایجاد شود. همهٔ آنچه در مقاله آمده است، نه برای کاربر است، بلکه به خاطر ضرورت دانستن آن نزد مدیران مدرسه است تا با نگرش بهتر و جامع‌تری در مدرسه حاضر شوند و نسبت خود را با سطح‌های عالی مدیریت تنظیم کنند.

دارد و تعریف دقیق، به اندازهٔ نیاز به یک رویکرد جامع، مهم نیست.

تمرکززدایی سیاسی^۲

هدف از تمرکززدایی سیاسی این است که به شهروندان یا نمایندگان منتخب آن‌ها در تصمیم‌گیری عمومی قدرت بیشتری داده شود و غالباً با مفاهیم سیاست‌کثرت‌گرا و حکمرانی و کالتی همراه است. اما می‌تواند با دادن نفوذ بیشتر به شهروندان یا نمایندگان آن‌ها در تدوین و اجرای سیاست‌ها، از مردم‌سالاری (دموکراسی‌سازی)^۳ حمایت کند. طرفداران تمرکززدایی سیاسی چنین می‌پندارند که اگر تصمیمات با مشارکت گسترده و بیشتر اتخاذ شوند، نسبت به تصمیماتی که فقط مقامات سیاسی مرکزی می‌گیرند، آگاهانه‌تر و مرتبط‌تر با

۱. بازخوانی مفاهیم تمرکززدایی

اصطلاح تمرکززدایی^۱ در ساختار حکمرانی به معنای انتقال اختیار و مسئولیت وظایف عمومی از دولت مرکزی به سازمان‌های دولتی تابع یا شبه‌مستقل یا بخش خصوصی، مفهومی پیچیده و چندوجهی است. انواع تمرکززدایی را باید متمایز کرد، زیرا ویژگی‌ها، شرایط و پیامدهای سیاسی و اجرایی متفاوتی دارند. سه شکل اصلی تمرکززدایی، سیاسی، اداری، و مالی و اقتصادی هستند. برای برجسته کردن ابعاد متعدد تصمیم‌گیری دربارهٔ تمرکززدایی موفق و نیاز به هماهنگی بین آن‌ها، ایجاد تمایز بین این مفاهیم مفید است. تمرکززدایی می‌تواند به شکل‌ها و ترکیب‌های گوناگون بین کشورها، داخل کشورها و حتی در سطوح منطقه‌ای هر کشور ظاهر شود. با وجود این، در تعریف هر یک از این اصطلاحات هم‌پوشانی وجود

منافع در جامعه هستند. این مفهوم حاکی از آن است که انتخاب نمایندگان از حوزه‌های محلی انتخاباتی، به شهروندان این امکان را می‌دهد که نمایندگان سیاسی خود را بهتر بشناسند و مقامات منتخب هم نیازها و خواسته‌های انتخاب‌کنندگان خود را بهتر می‌شناسند. تمرکززدایی سیاسی غالباً مستلزم اصلاحات قانون اساسی یا قوانین موضوعی، توسعه احزاب سیاسی، تقویت قوه مقننه، ایجاد واحدهای سیاسی محلی و تشویق گروه‌های مؤثر منافع عمومی است.

تمرکززدایی اداری^۴

تمرکززدایی اداری به دنبال توزیع مجدد اختیارات، مسئولیت‌ها و منابع مالی برای ارائه خدمات عمومی بین سطوح گوناگون حکمرانی است. همچنین انتقال مسئولیت برنامهریزی، تأمین مالی و مدیریت برخی از وظایف عمومی از دولت مرکزی و سازمان‌های آن به واحدهای میدانی سازمان‌های دولتی، سطوح زیرمجموعه دولتی، مقامات یا شرکت‌های دولتی نیمه خودمختار، یا مقامات عملیاتی در سطح منطقه است. هریک از شکل‌های تمرکززدایی اداری، یعنی تمرکززدایی درون حاکمیتی، تفویض اختیار و واگذاری اختیار، ویژگی‌های متفاوتی دارند.

در تمرکززدایی درون حاکمیتی، که ضعیف‌ترین شکل مرکزیت‌زدایی است، اختیارات تصمیم‌گیری و مسئولیت‌های مالی و مدیریتی، بین سطوح گوناگون دولت مرکزی توزیع می‌شود. چنین وضعیتی صرفاً می‌تواند مسئولیت‌ها را از مقامات دولت مرکزی در پایتخت، به کسانی که در مناطق، استان‌ها یا شهرها کار می‌کنند، منتقل کند. یا می‌تواند مدیریت میدانی قدرتمندتر یا ظرفیت اداری محلی را تحت نظارت وزارخانه‌های دولت مرکزی ایجاد کند.

تفویض اختیار شکل گسترده‌تری از تمرکززدایی است. دولت‌های مرکزی از طریق تفویض اختیار، مسئولیت تصمیم‌گیری و اداره وظایف عمومی را به سازمان‌های نیمه خودمختار^۵ منتقل می‌کنند که کاملاً تحت اداره دولت مرکزی نیستند، اما در نهایت به آن پاسخگو هستند. دولت‌ها زمانی تفویض اختیار انجام می‌دهند که شرکت‌های دولتی یا شرکت‌های عمومی، مناطق ویژه، مناطق نیمه‌مستقل، شرکت‌های توسعه منطقه‌ای، یا واحدهای مجری پروژه‌های ویژه را ایجاد می‌کنند. این سازمان‌ها معمولاً اختیار زیادی در تصمیم‌گیری دارند. ممکن است از محدودیت‌های مربوط به کارکنان خدمات عمومی عادی معاف باشند و ممکن است بتوانند به‌طور مستقیم برای خدمات از کاربران هزینه دریافت کنند.

نوع سوم تمرکززدایی اداری، واگذاری اختیار است. هنگامی که دولت‌ها وظایفی را واگذار می‌کنند، اختیار تصمیم‌گیری، مالی و مدیریت را به واحدهای شبه‌مستقل از حکمرانی‌های محلی یا ماهیت شرکتی منتقل می‌کنند. واگذاری اختیار معمولاً مسئولیت‌های خدمات را به شهرداری‌ها منتقل می‌کند. شهرداران شوراهای خود را انتخاب می‌کنند، درآمدهای خود را افزایش می‌دهند و اختیارات مستقلی برای تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاری دارند. در نظام واگذارشده، دولت‌های محلی مرزهای جغرافیایی مشخص و قانونی دارند که بر آن اقتدار

اعمال می‌کنند و در آن وظایفی عمومی را انجام می‌دهند. این نوع تمرکززدایی اداری زیربنای اصلی تمرکززدایی سیاسی است.

تمرکززدایی مالی

مسئولیت مالی جزو اصلی تمرکززدایی است. اگر حکمرانی‌های محلی و سازمان‌های خصوصی می‌خواهند وظایف غیرمتمرکز را به‌طور مؤثر انجام دهند، باید سطح مناسبی از درآمدها، چه به‌صورت محلی جمع‌آوری شده یا از دولت مرکزی، منتقل شود. همچنین، اختیار تصمیم‌گیری در مورد هزینه‌ها را داشته باشند. نبود تمرکز مالی می‌تواند انواع گوناگونی داشته باشد، از جمله؛ الف) تأمین مالی خود یا بازایی هزینه از طریق هزینه‌های کاربر؛

ب) تأمین مالی یا ترتیبات تولید مشترک که کاربران از طریق آن در ارائه خدمات و زیرساخت‌ها از طریق تسهیم پولی یا کاری مشارکت می‌کنند؛

ج) افزایش درآمدهای محلی از طریق مالیات بر دارایی یا فروش یا هزینه‌های غیرمستقیم؛

د) نقل و انتقالات بین دولتی که درآمدهای عمومی را از مالیات‌های جمع‌آوری شده توسط دولت مرکزی به حکمرانی‌های محلی برای مصرف عمومی یا خاص منتقل می‌کند؛

ه) مجوز استقراض شهرداری و تجمیع منابع دولتی ملی یا محلی از طریق تضمین وام.

البته باید توجه کرد، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، هرچند حکمرانی‌ها یا واحدهای اداری محلی برای اعمال مالیات اختیار قانونی دارند، اما یا پایه مالیاتی آن قدر ضعیف است، یا وابستگی به یارانه‌های دولت مرکزی چنان ریشه‌دار است که هیچ تلاشی برای اعمال این اختیار انجام نمی‌شود.

تمرکززدایی اقتصادی یا بازار

کامل‌ترین شکل تمرکززدایی از دیدگاه دولت، خصوصی‌سازی^۶ و مقررات‌زدایی^۷ است، زیرا مسئولیت عملکردها را از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل می‌کند. خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی معمولاً، اما نه همیشه، با آزادسازی اقتصادی و سیاست‌های توسعه بازار همراه است. آن‌ها اجازه می‌دهند، وظایفی را که از اساس یا به‌طور انحصاری به عهده دولت بوده است، مشاغل، گروه‌های اجتماعی، تعاونی‌ها، انجمن‌های داوطلبانه خصوصی و سایر سازمان‌های غیردولتی انجام دهند. خصوصی‌سازی می‌تواند دامنه‌ای از واگذاری کامل ارائه کالاها و خدمات تا فعالیت آزادانه بازار تا مشارکت‌های دولتی و خصوصی^۸ را شامل شود که در آن دولت و بخش خصوصی برای ارائه خدمات یا زیرساخت‌ها با یکدیگر همکاری می‌کنند. خصوصی‌سازی می‌تواند شامل این موارد باشد:

● اجازه دادن به شرکت‌های خصوصی برای انجام وظایفی که قبلاً در انحصار دولت بودند؛

● انعقاد قرارداد تأمین یا مدیریت خدمات یا تسهیلات عمومی با مؤسسه‌های تجاری. در واقع، برای سازمان‌دهی عملکرد طیف گسترده‌ای از راه‌ها وجود دارد و نمونه‌های زیادی از آن در شکل‌های نهادی بخش‌های دولتی و دولتی خصوصی، به‌ویژه در زیرساخت‌ها، دیده می‌شود.

● تأمین مالی برنامه‌های بخش دولتی از طریق بازار سرمایه (با مقررات یا اقدامات کافی برای جلوگیری از موقعیت‌هایی که دولت مرکزی خطر این استقراض را متحمل می‌شود) و اجازه مشارکت به سازمان‌های خصوصی؛

● انتقال مسئولیت ارائه خدمات از بخش دولتی به بخش خصوصی، از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی.

علاوه بر خصوصی‌سازی، مقررات‌دایی نیز می‌تواند از محدودیت‌های قانونی مشارکت خصوصی در ارائه خدمات بکاهد یا رقابت بین تأمین‌کنندگان خصوصی را برای خدماتی که در گذشته توسط دولت یا انحصارهای تنظیم‌شده ارائه شده بود، امکان‌پذیر کند. در سال‌های اخیر، در کشورهای در حال توسعه، خصوصی‌سازی و مقررات‌دایی برای دولت‌ها به جایگزین‌های جذاب‌تری تبدیل شده‌اند. دولت‌های محلی نیز با انعقاد قراردادهای ارائه خدمات یا مدیریت، خصوصی‌سازی می‌کنند.

۲. انتخاب مناسب‌ترین شکل تمرکز دایی

در شرایط مناسب، همه این شکل‌های تمرکز دایی می‌توانند در گسترش مشارکت در فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در کشورهای در حال توسعه نقش مهمی ایفا کنند. در جایی که تمرکز دایی به‌طور مؤثر عمل می‌کند، به کاهش تنگناها در تصمیم‌گیری کمک می‌کند و غالباً از برنامه‌ریزی دولت مرکزی و مهار فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی مهم ناشی می‌شود. تمرکز دایی می‌تواند به کاهش رویه‌های پیچیده دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک) کمک کند و حساسیت مقامات دولتی را نسبت به شرایط و نیازهای محلی افزایش دهد. علاوه بر این، تمرکز دایی می‌تواند به وزارخانه‌های دولت ملی کمک کند به تعداد بیشتری از مناطق محلی با خدمات دسترسی پیدا کنند. اجازه‌دادن نمایندگی سیاسی بیشتر برای گروه‌های سیاسی، قومی، مذهبی و فرهنگی در تصمیم‌گیری، مدیران ارشد وزارخانه‌های مرکزی را از روزمرگی خلاص می‌کند تا بیشتر بر سیاست‌گذاری تمرکز کنند. در برخی کشورها، تمرکز دایی ممکن است یک تمرکز جغرافیایی در سطح محلی برای هماهنگی مؤثرتر برنامه‌های ملی، ایالتی، استانی، منطقه‌ای و محلی ایجاد کند و می‌تواند فرصت‌های بهتری را برای مشارکت ساکنان محلی در تصمیم‌گیری فراهم کند. تمرکز دایی ممکن است با اجازه‌دادن به آزمون و خطاهای محلی، به برنامه‌های خلاقانه، نوآورانه و پاسخگوتر منجر شود. همچنین، می‌تواند ثبات سیاسی و وحدت ملی را، با اجازه‌دادن به شهروندان برای مدیریت بهتر برنامه‌های عمومی در سطح محلی افزایش دهد.

اما تمرکز دایی نوسدارو نیست و معایب بالقوه‌ای دارد. تمرکز دایی، به‌ویژه برای خدمات استاندارد، معمول و مبتنی بر شبکه، ممکن است همیشه کارآمد نباشد. تمرکز دایی می‌تواند به از دست‌دادن صرفه‌جویی در مقیاس و مدیریت منابع مالی کمیاب توسط دولت مرکزی منجر شود. ضعف ظرفیت اداری یا فنی در سطوح محلی ممکن است به ارائه خدمات کمتر کارآمد

و مؤثر در برخی مناطق کشور منجر شود. مسئولیت‌های اداری ممکن است بدون منابع مالی کافی به سطوح محلی منتقل شوند و توزیع عادلانه یا ارائه خدمات را دشوارتر کنند. تمرکز دایی گاهی می‌تواند هماهنگی سیاست‌های ملی را پیچیده‌تر کند و ممکن است اجازه دهد نخبگان محلی کارکردها را تسخیر کنند. همچنین، بی‌اعتمادی بین بخش‌های دولتی با خصوصی ممکن است همکاری در سطح محلی را ضعیف کند.

طراحان پروژه یا برنامه تمرکز گرایمی باید بتوانند نقاط قوت و ضعف سازمان‌های بخش‌های دولتی و خصوصی را در انجام انواع وظایف ارزیابی کنند. قبل از تدوین برنامه‌های دقیق برای تمرکز دایی، آن‌ها باید پایین‌ترین سطح سازمانی دولت را که وظایف می‌توانند در آن به‌طور مؤثر انجام شوند، و برای کارکردهایی که به تصدی‌گری دولت نیازی ندارد، مناسب‌ترین شکل خصوصی‌سازی را ارزیابی کنند. حتی طراحان برنامه‌ای که تمرکز دایی را انگیزه اصلی خود نمی‌دانند، باید انواع را که در حال حاضر در کشور وجود دارد، به دقت تحلیل کنند تا برنامه‌های سیاستی را با ساختارهای موجود تطبیق دهند.

تمرکز گرایمی و تمرکز دایی از نوع وضعیت‌های «یا این یا آن» نیستند. در اکثر کشورها، تعادل مناسب تمرکز گرایمی و تمرکز دایی برای عملکرد مؤثر و کارآمد دولت ضروری است. همه کارکردها نمی‌توانند یا نباید به‌صورت غیرمتمرکز تأمین مالی و مدیریت شوند. حتی زمانی که دولت‌های ملی مسئولیت‌ها را غیرمتمرکز می‌کنند، غالباً نقش‌های مهم سیاست‌گذاری و نظارتی را حفظ می‌کنند. آن‌ها باید «شرایط توانمندسازی»^۱ را ایجاد یا حفظ کنند که به واحدهای محلی اداری یا سازمان‌های غیردولتی اجازه می‌دهد مسئولیت‌های بیشتری بر عهده بگیرند. وزارخانه‌های مرکزی غالباً در ترویج و حفظ تمرکز دایی از طریق توسعه سیاست‌ها و مقررات ملی مناسب و مؤثر برای تمرکز دایی و تقویت ظرفیت نهادی محلی برای برعهده‌گرفتن مسئولیت‌های جدید نقش‌های مهمی دارند. موفقیت تمرکز دایی غالباً به شدت به آموزش مقامات ملی و محلی در مدیریت غیرمتمرکز بستگی دارد. غالباً برای حکمرانی‌های محلی، شرکت‌های خصوصی و گروه‌های محلی غیردولتی در برنامه‌ریزی، تأمین مالی و مدیریت عملکردهای غیرمتمرکز، کمک‌های فنی نیاز است.

جمع‌بندی

از نظر تاریخی، کیفیت حکمرانی آموزش و پرورش، کانونی‌ترین موضوع بحث تمرکز دایی و تمرکز گرایمی است. علاقه‌مندان این بحث معمولاً به یکی از دو طیف گرایش دارند یا در یک نقطه تعادلی موضع می‌گیرند. لیکن همان‌گونه که در این مقاله اشاره شد، موضوع از نوع سلیقه نیست، بلکه امری پیچیده و کاملاً وابسته به زمینه و بافت است. ان‌شاءالله در چند مقاله آینده تلاش خواهد شد چشم‌انداز دقیق‌تری از مفهوم مدرسه خودگردان، به‌عنوان کانونی‌ترین شکل تمرکز دایی در حکمرانی آموزش و پرورش، ارائه شود. ■

پی‌نوشت‌ها

1. Decentralization
2. Political Decentralization
3. Democratization
4. Administrative Decentralization
5. Semi-Autonomous

6. Privatization
7. Deregulation
8. Public-Private Partnerships
9. Enabling Conditions

منبع

1. Decentralization and Devolution of Authority towards Self-Governing Schools. link.springer.com/book/10.1007/1-4020-4929-3
2. OECD. (2009). Improving School Leadership: The Toolkit. oecd.org/edu/schoolleadership