

# بررسی الزامات و ابعاد ارتقای سطح سازمانی ادارات آموزش و پرورش استان‌ها (در راستای بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۲/۲۳

شماره مسلسل: ۲۰۷۲۷

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

### عنوان گزارش:

بررسی الزامات و ابعاد ارتقای سطح سازمانی ادارات آموزش و پرورش استان‌ها  
(در راستای بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

نوع گزارش: پیش نویس قانونی ■ طرح/ لایحه □ راهبردی □ نظارتی □

### نام دفتر:

مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای)

### تهیه و تدوین کننده:

محمد محمدشیرازی (گروه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای)

### مدیر مطالعه:

محمدصادق عبداللهی (گروه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای)

### اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

مرتضی حاجی (وزیر اسبق آموزش و پرورش)، علی اصغر فانی (وزیر اسبق آموزش و پرورش)، هادی عزیززاده (دبیر اسبق شورای عالی آموزش و پرورش)، عبدالرسول عمادی (رئیس سابق سازمان آموزش و پرورش خوزستان و بوشهر)، تیزکار (رئیس سابق سازمان آموزش و پرورش آذربایجان شرقی)، محمود ابراهیمی (معاون اسبق پشتیبانی آموزش و پرورش)، علی محبی (رئیس پژوهشگاه آموزش و پرورش)، نگاه دادخواه (رئیس گروه ساختارهای سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور)

### ناظر علمی:

موسی بیات

### ناظر علمی خارج از مرکز:

علی زرافشان (مشاور وزیر آموزش و پرورش)

### گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

### ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی فر

### واژه‌های کلیدی:

- آموزش و پرورش
- سازمان آموزش و پرورش استان
- تمرکززدایی
- سند تحول بنیادین آموزش و پرورش

### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱/۲۰



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه و بیان مسئله.....	۹
۲. پیشینه تحلیلی ارتقای سازمانی ادارات کل آموزش و پرورش و تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش.....	۱۰
۳. آسیب‌شناسی دوره ۶ساله سازمان شدن ادارات کل آموزش و پرورش.....	۱۱
۱-۳. اجرای کوتاه مدت برنامه و تدوین نشدن برنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها.....	۱۱
۲-۳. ارائه نشدن برنامه اجرایی گام‌به‌گام و زمان‌بندی شده.....	۱۱
۳-۳. در نظر نگرفتن تمامی نهادهای مربوط به آموزش و پرورش به منظور مدیریت یکپارچه.....	۱۲
۴-۳. کمبود اعتبارات استانی.....	۱۲
۵-۳. درون‌زانبودن تغییرات ساختاری.....	۱۲
۴. مزایای تجمیع واحدهای وابسته به آموزش و پرورش و ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش.....	۱۳
۱-۴. تمرکززدایی، چابک‌سازی و کاستن از مسئولیت‌های ستاد مرکزی.....	۱۳
۲-۴. زمینه‌سازی برای اتخاذ رویکرد مدرسه‌محوری.....	۱۳
۳-۴. تجمیع واحدهای سازمانی و کاهش تعداد پست‌های مدیریتی و سازمانی.....	۱۳
۴-۴. یکپارچگی در مدیریت و هم‌افزایی دستگاه‌های مرتبط با آموزش و پرورش در استان.....	۱۴
۵-۴. مدیریت کارآمدتر.....	۱۴
۶-۴. اصلاح نظام بودجه‌ریزی.....	۱۵
۵. پشتوانه‌های سیاستی و قانونی ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع واحدهای مربوطه.....	۱۶
۶. ملاحظات سیاستی.....	۱۸
۱-۶. در سطح افقی؛ تجمیع واحدهای استانی مربوط به آموزش و پرورش.....	۱۸
۲-۶. در سطح عمودی؛ افزایش مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان‌های آموزش و پرورش.....	۱۹
۷. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی.....	۲۲
۸. پیش‌نویس طرح «ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع واحدهای مربوطه».....	۲۳
منابع و مآخذ.....	۲۴

## فهرست جداول

۱. بررسی تطبیقی ویژگی‌های بودجه‌ریزی متمرکز و غیرمتمرکز.....	۱۵
۲. پشتوانه‌های سیاستی و قانونی ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع واحدهای مربوطه.....	۱۶
۳. تصدی‌های قابل واگذاری به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی.....	۲۰

## فهرست اشکال

۱. سازمان آموزش و پرورش استان.....	۱۰
۲. طرح پیشنهادی برای سازمان آموزش و پرورش استان.....	۲۲



## بررسی الزامات و ابعاد ارتقای سطح سازمانی ادارات آموزش و پرورش استان‌ها (در راستای بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

### چکیده



تمرکز شدید مسئولیت‌ها و وظایف در ستاد مرکزی وزارت آموزش و پرورش از موانع جدی تحول است. کاستن از مسئولیت‌ها و وظایف ستاد و تفویض آن به سطوح میانی (استانی) علاوه بر آنکه ستاد را چابک‌تر و انعطاف‌پذیرتر می‌کند، باعث ایجاد ظرفیت‌های مدیریتی در استان می‌شود تا برای ارتقای کیفیت آموزشی و پرورشی استان بهینه‌تر برنامه‌ریزی کنند.

در پیشینه سیاستگذاری آموزشی کشور، بین سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰، یکی از سیاست‌های اتخاذ شده در راستای تمرکززدایی، ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها بوده است. این طرح در نظر داشت تا با تجمیع واحدهای دولتی وابسته به وزارت آموزش و پرورش در هر استان و تشکیل «سازمان‌های آموزش و پرورش» و همچنین تفویض اختیارات گسترده از ستاد مرکزی به آنها، از وظایف حوزه ستادی بکاهد و آن را به اعمال حاکمیت، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان و نظارت و ارزیابی محدود کند. اما در سال ۱۳۸۶ به موجب تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری»، سازمان‌های موجود منحل شدند.

در پژوهش حاضر با بررسی تجربه کوتاه‌مدت آن دوره و همچنین براساس قوانین و آیین‌نامه‌های موجود، پیشنهاد می‌شود با تجمیع تمام واحدهای وابسته به آموزش و پرورش در استان (اداره کل آموزش و پرورش، واحدهای استانی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و دانشگاه فرهنگیان)، سازمان‌های آموزش و پرورش استانی تشکیل شود. همچنین در راستای اجرایی‌سازی قانون برنامه هفتم پیشرفت، طرح مذکور مزایایی از این دست خواهد داشت:

۱. افزایش بهره‌وری در وزارت آموزش و پرورش (تبصره «۱» ماده (۲))؛

۲. حذف ساختارهای غیر ضرور و جلوگیری از موازی‌کاری (بند «الف» ماده (۹۱))؛

۳. کاهش ساختار سازمانی و انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها (بند «۳» ماده (۱۰۵)).



### ■ شرح / بیان مسئله

تمرکززدایی و چابک‌سازی نظام آموزش و پرورش همواره یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران آموزشی بوده است و یکی از محورهای مهم قانون برنامه هفتم پیشرفت به شمار می‌رود. سیاست‌ها و ایده‌های مختلفی بدین منظور مطرح شده است که از میان آنها می‌توان به تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان، شهرستان و مناطق کشور و ایده مدرسه محوری اشاره کرد.

در این راستا، یافته‌های پژوهشی نشان می‌دهد حرکت به سمت تمرکززدایی با هر سازوکاری بدون اقدام برای کاستن از وظایف حوزه ستادی و تقویت لایه‌های میانی و پایینی مدیریتی و تفویض اختیارات به آنها امکان‌پذیر نیست. همچنان که طرح‌هایی مانند مدرسه محوری و حتی تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان، شهرستان و مناطق کشور، که قدمتی دیرینه دارند، نتوانسته‌اند آن گونه که مورد نظر سیاستگذاران بوده است، بروز و ظهور عینی و عملی داشته باشند.

بررسی پیشینه سیاستگذاری‌های مرتبط با تمرکززدایی آموزشی نشان می‌دهد که در اسفندماه سال ۱۳۷۹ طرح «تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان» به منظور چابک‌سازی ستاد مرکزی آموزش و پرورش و تقویت سطوح میانی مدیریتی، به وسیله واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی، به تصویب شورای عالی اداری رسیده است.

این طرح با ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها و تبدیل آنها به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی، که متشکل از تجمیع دستگاه‌های دولتی وابسته به آموزش و پرورش بود<sup>۱</sup> و همچنین تفویض اختیارات گسترده اداری، مالی و تأمین نیروی انسانی از ستاد مرکزی به آنها، یکی از سازوکارهای مهم در راستای تمرکززدایی به حساب می‌آمد که در ادامه می‌توانست با برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های ترمیمی و برطرف کردن کاستی‌هایش، اقدامی پیش‌رونده در زمینه چابک‌سازی و انعطاف‌پذیری آموزش و پرورش باشد.

اما در سال ۱۳۸۶، به موجب تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری» تمامی واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به استثنای استانداری‌ها) باید حداکثر در سطح اداره کل سازمان‌دهی می‌شدند.<sup>۲</sup> به همین سبب سازمان‌های آموزش و پرورش استانی بار دیگر به ادارات کل آموزش و پرورش تنزل پیدا کردند.

### ■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سازمان‌های آموزش و پرورش در طی مدت استقرار (۱۳۸۶-۱۳۸۰) با چند چالش عمده مواجه بودند و به همین دلیل از رسیدن به اهداف خود بازماندند. مهم‌ترین این چالش‌ها عبارت‌اند از: ۱. اجرای کوتاه‌مدت برنامه و تدوین نشدن آیین‌نامه‌ها و تفویض نشدن کامل اختیارات؛ ۲. پیروی نکردن واحدهای استانی سازمان نوسازی از ادغام در سازمان‌های آموزش و پرورش استان؛ ۳. کمبود اعتبارات استانی؛ ۴. دخیل نبودن وزارت آموزش و پرورش در تغییرات ساختاری.

با وجود آسیب‌شناسی‌های مذکور، احیای دوباره سازمان‌های آموزش و پرورش استانی همراه با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های کارآمدتر، علاوه بر آنکه سبب تفویض اختیارات گسترده به استان‌ها و تقویت سطوح میانی مدیریتی و افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران اجرایی می‌شود، مزایای دیگری در راستای اجرایی‌سازی قانون برنامه هفتم پیشرفت ایفا خواهد کرد که عبارت‌اند از:

۱. کاهش نیروی انسانی ستادی و انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها (مورد تأکید بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)؛
۲. کاهش تصدی‌گری اداری و کاستن از نظام دیوان‌سالار آموزش و پرورش و نیز افزایش اختیارات و تصمیم‌گیری‌های مدرسه در راستای رویکرد مدرسه محوری (بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت)؛

۱. سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش استثنایی، سازمان ملی پرورش استعدادهای درخشان و سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور.

۲. بند «ی» ماده (۲۹)، مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶/۷/۲۴؛ واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به استثنای استانداری‌ها) با رعایت ماده (۲۹) این قانون حداکثر در سطح اداره کل سازمان‌دهی می‌شوند و سازمان‌های موجود در این سطح تغییر می‌یابند.



۳. کاهش هزینه‌های جاری و افزایش بهرهوری در وزارت آموزش و پرورش (تبصره «۱» ماده (۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت)؛  
۴. ایجاد مدیریت یکپارچه در شهرستان، حذف ساختارهای غیرضرور و جلوگیری از موازی کاری (بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم).

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای تمرکززدایی از ستاد مرکزی آموزش و پرورش با سازوکار ایجاد سازمان‌های آموزش و پرورش استانی، چند اقدام ضروری است:  
۱. جمع‌آوری تمامی واحدهای وابسته به آموزش و پرورش در استان (اداره کل آموزش و پرورش، واحدهای استانی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان نوسازی، تجهیز و توسعه مدارس کشور و دانشگاه فرهنگیان) و تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش استانی. بازمهندسی ساختار اداری باید بر اساس سه اصل زیر انجام پذیرد:

الف) به موجب ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۴) «دستورالعمل سازمان‌دهی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی در سطوح تقسیمات کشوری» مصوب شورای عالی اداری کشور، تمامی واحدهای مربوط به وزارت آموزش و پرورش «تحت مدیریت واحد» قرار گیرند.

به عبارتی دیگر، رئیس سازمان آموزش و پرورش استان بالاترین مقام اجرایی وزارتخانه در استان (توسط وزیر) تعیین می‌شود و مسئولیت کلیه امور سازمان از جمله ایجاد هماهنگی در بین دستگاه‌های استانی مربوط به آموزش و پرورش را بر عهده دارد و در مقابل وزیر آموزش و پرورش و مراجع نظارتی استانی پاسخگو است.

ب) به موجب تأکید بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر کاستن از واحدهای سازمانی، تمام واحدهای عمومی چهار دستگاه اجرایی مذکور، شامل روابط عمومی، حراست، گزینش فناوری اطلاعات، حقوقی با رعایت قوانین و مقررات مربوطه ادغام شوند.

ج) به سبب کاسته نشدن از قدرت اجرایی واحدهای استانی نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، بازنگری در ساختار باید به گونه‌ای صورت پذیرد که سطح سازمانی آنها از اداره کل پایین‌تر لحاظ نشود.

۲. اصلاح ساختار متمرکز مالی، تفویض اختیار بودجه‌ریزی به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی و تخصیص ردیف‌های مستقل برای سازمان‌های آموزش و پرورش در لوایح بودجه سنواتی.

۳. بازتعریف وظایف واحدهای مرتبط با آموزش و پرورش در استان و تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مورد نیاز در خصوص نحوه ارتباط آنها با ستاد مرکزی و سازمان‌های آموزش و پرورش استانی.

## ۱. مقدمه و بیان مسئله

یکی از اقداماتی که در راستای تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح میانی وزارت آموزش و پرورش انجام شد، ارتقای سطح سازمانی و افزایش اختیارات ادارات کل استانی بود. در اسفندماه سال ۱۳۷۹، با تصویب شورای عالی اداری [۱]، ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها به «سازمان‌های آموزش و پرورش» تبدیل شدند. این تغییر باعث ارتقای سازمانی این نهادها شد و اختیارات آنها از حالت صرفاً اجرایی و پیروی از ابلاغیه‌های ستاد، به نهادهایی با قدرت تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و مدیریتی ارتقا یافت.

۱. طرح تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان. مصوبه شورای عالی اداری، ۱۳۷۹/۱۲/۱۰.

۱. سازمان آموزش و پرورش استان از تجمیع واحدهای استانی وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های دولتی وابسته به آن (سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش استثنایی، سازمان ملی پرورش استعدادها درخشان) در هر استان تشکیل می‌شود. تبصره: واحد استانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور به‌عنوان واحد وابسته به سازمان آموزش و پرورش استان در هر استان عمل خواهد کرد.

۳. وزارت آموزش و پرورش موظف است وظایف و اختیارات سازمان آموزش و پرورش استان و نحوه ارتباط آن با واحدهای استانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و نیز نحوه ارتباط با واحدهای ستادی سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش کودکان استثنایی، سازمان پرورش استعدادها درخشان و سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و نیز نحوه انتصاب مسئولان واحدهای تجمیع شده را ظرف مدت سه ماه تنظیم و پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا نماید.

۷. وزارت آموزش و پرورش نسبت به بازنگری قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش و سایر قوانین و مقررات مربوط با در نظر داشتن ساختار مذکور اقدام و در صورت نیاز، اصلاحات لازم را جهت تصویب به مراجع ذی‌ربط ارائه خواهد کرد.

مبنی بر این قانون، سازمان آموزش و پرورش از تجمیع واحدهای استانی وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های دولتی وابسته به آن، مانند سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش کودکان استثنایی، سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان و سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور (واحد وابسته) تشکیل می‌شوند تا مدیریت آموزش و پرورش یکپارچه شود و با تفویض اختیارات مالی-اداری، نظام آموزش و پرورش به سمت کاهش تمرکز گام بردارد.

این اقدام به منظور تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه ریزی و اجرا و تحقق ماده (۱) برنامه سوم توسعه در زمینه اصلاح ساختار اداری و مدیریت از طریق واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی، متناسب سازی ساختار تشکیلاتی و نیروی انسانی با مأموریت‌های محوله و همچنین در راستای اجرای سیاست عدم تمرکز و تفویض اختیارات به استان‌ها و همچنین محدود کردن وظایف و مأموریت‌های حوزه‌های ستادی به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و نظارت و ارزیابی برنامه‌ها تشکیل شدند؛ اما مصوبه «تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان» بیش از ۶ سال ادامه پیدا نکرد و با تغییر دولت و سیاست‌های آن و همچنین با تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری»<sup>۱</sup> دوباره آن سازمان‌ها به اداره کل تنزل یافتند.

نکته مهم درباره تنزل سازمان آموزش و پرورش به اداره کل، این است که این اقدام به صورت مستقیم انجام نشده است؛ یعنی این تنزل به علت ناکارآمدی سازمان آموزش و پرورش یا بروز مشکلاتی ناشی از ارتقای ساختاری نبوده، بلکه با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ و به منظور کوتاه نمودن مراحل انجام کار و سلسله‌مراتب اداری و کاهش سطوح عمودی مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی، این تنزل اتفاق افتاد.<sup>۲</sup> هر چند کوتاه کردن سلسله‌مراتب اداری و کاستن از ساختار دیوان‌سالاری، موجب افزایش کارآمدی نظام آموزشی می‌شود، می‌توان این مهم را با اولویت کاستن از حجم فرجه ستاد مرکزی و همچنین با کاستن از سطوح پایینی سلسله‌مراتب اداری، یعنی حذف یا کاهش ادارات آموزش و پرورش مناطق، رقم زد تا همزمان با حفظ قدرت رئیس سازمان آموزش و پرورش استان، سلسله‌مراتب اداری و ساختار دیوان‌سالار آموزش و پرورش نیز کاسته شود [۲]. شایان ذکر است، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نیز بر کاهش ادارات آموزش و پرورش تأکید شده بود.<sup>۳</sup>

با توجه به لزوم تقویت سطوح میانی مدیریتی [۳] و ویژگی‌های متمایزکننده‌ای که آموزش و پرورش دارد، مانند ساختار سازمانی بسیار گسترده آن و احتیاج به چابک‌سازی، وجود دستگاه‌های دولتی متعدد وابسته به آموزش و پرورش و لزوم یکپارچه‌سازی مدیریتی و نیز تنوع و تکثر وظایف و احتیاج به افزایش قدرت تصمیم‌گیری متناسب با هر استان، ارتقای سازمانی ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع تمامی دستگاه‌های مربوطه ذیل سازمان‌های آموزش و پرورش و تفویض اختیارات مالی، اداری و تأمین نیروی انسانی از ستاد مرکزی به آن، در وضعیت کنونی می‌تواند تحول مثبتی را در نظام آموزش و پرورش ایجاد کند.

۱. بند «ی» ماده (۲۹) مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶/۷/۲۴: واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به استثنای استانداری‌ها) با رعایت ماده (۲۹) این قانون حداکثر در سطح اداره کل سازمان‌دهی می‌شوند و سازمان‌های موجود در این سطح تغییر می‌یابند.

۲. بند «ج» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری.

۳. بند «ب» تبصره «۲۱»:

جزء «۲»: وزارت آموزش و پرورش مکلف است با هماهنگی سازمان اداری استخدامی کشور از سال ۱۳۹۸ تعداد ادارات آموزش و پرورش مناطق و نواحی مستقر در مراکز استان‌ها را حداکثر به ۶۲ واحد اداری کاهش دهد.

جزء «۴»: وزارت آموزش و پرورش مکلف است از ابتدای سال ۱۳۹۸ نسبت به تجمیع ادارات آموزش و پرورش شهرستان و مناطقی که تعداد دانش‌آموزان تحت پوشش آنها کمتر از پنج هزار (۵۰۰۰) نفر می‌باشند، اقدام نماید (البته این بند به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید).



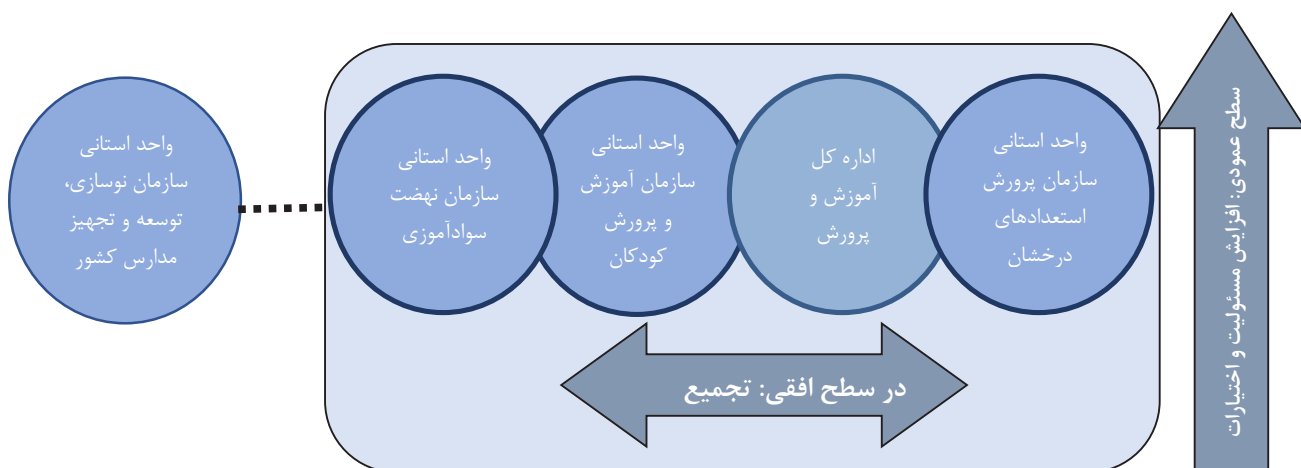
## ۲. پیشینه تحلیلی ارتقای سازمانی ادارات کل آموزش و پرورش و تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش

به‌طور کلی، تفاوت بین اداره کل و سازمان در وظایف و اختیارات آنها نهفته است. اداره کل عمدتاً نهادی اجرایی محسوب می‌شود که در چارچوب و محدوده‌ای مشخص و با اختیارات تعریف شده عمل می‌کند [۴]. این نهاد فاقد اختیارات برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و استخدام است و صرفاً در راستای دستورها و سیاست‌های تعیین شده از سوی مراجع بالادستی فعالیت می‌کند. در مقابل، سازمان ساختاری ارتقایافته دارد و از اختیارات گسترده‌تری در حوزه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و مدیریت منابع برخوردار است. به‌عبارت دیگر، سازمان نه فقط وظایف اجرایی را برعهده دارد، بلکه به‌عنوان نهادی برنامه‌ریز و دارای اختیارات اداری و مالی نیز ایفای نقش می‌کند. علاوه بر این، رئیس سازمان به‌عنوان قائم‌مقام یا معاون وزیر شناخته می‌شود و قدرت و نفوذ بیشتری در استان نسبت به مدیر کل دارد. با توجه به این تفاوت‌ها، ارتقای ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها به سازمان با هدف ایجاد تحول در دو سطح افقی و عمودی صورت گرفته بود:

**در سطح افقی**، این تغییرات شامل تجمیع واحدهای وابسته به آموزش و پرورش در استان، یعنی واحدهای استانی سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش کودکان استثنایی، سازمان پرورش استعدادها درخشان و سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور، ذیل سازمان آموزش و پرورش استان، به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه و هماهنگ بوده است.

**در سطح عمودی**، ارتقای ادارات کل به سازمان با تفویض اختیارات اداری، مالی و تأمین نیروی انسانی از ستاد مرکزی به استان‌ها همراه بوده است. این تغییرات در صدد بوده تا ادارات کل را از نهادهای صرفاً اجراکننده دستورهای ستاد مرکزی به نهادهای تصمیم‌ساز، تصمیم‌گیر، برنامه‌ریز و مدیریتی ارتقا دهد.

شکل ۱. سازمان آموزش و پرورش استان



ماخذ: یافته‌های پژوهش.

در آن دوره، حرکت در سطح افقی، یعنی تجمیع واحدهای استانی وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های دولتی وابسته به آن (سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش استثنایی، سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان) به‌طور کامل اتفاق افتاد. اداره کل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس نیز بر آن بود که به معاونت عمرانی سازمان آموزش و پرورش استان تبدیل شود؛ اما با مقاومت سازمان نوسازی این کار انجام نشد<sup>۱</sup> و براساس تبصره ماده (۱) مصوبه «طرح تشکیل سازمان آموزش و پرورش» به‌عنوان واحدی وابسته به سازمان آموزش و پرورش استان عمل کرد.

در سطح عمودی، یعنی افزایش مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان‌ها، به‌جز در حوزه تأمین منابع مالی ارتقای دیگری صورت نپذیرفت. با سازمان شدن ادارات کل، بودجه در قالب بودجه استانی تخصیص داده می‌شد و رئیس سازمان در تعامل مستقیم با سازمان برنامه و بودجه استان (مدیریت و برنامه‌ریزی) و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه آن، از سهم آموزش و پرورش دفاع، و بودجه آن سازمان را تعیین می‌کردند. همچنین این امکان برای رئیس سازمان مهیا بود تا با استاندار نیز برای افزایش سهم آموزش و پرورش رایزنی کند. با وجود آنکه شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۱/۹/۲ وظایف و مسئولیت‌های گسترده‌ای، از جمله جذب نیروی انسانی، به سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها تفویض کرده بود [۵]، اما به‌دلیل بازه کوتاه اجرای ارتقای سازمانی ادارات کل و همچنین تدوین نشدن آیین‌نامه‌های مربوطه، افزایش چشمگیری در اختیارات صورت نپذیرفت. نتیجه آنکه، اگر ارتقای ادارات کل به سازمان، در سال ۱۳۸۶ متوقف نمی‌شد و به‌مرور با افزایش قابلیت‌ها و توانمندی‌های مدیران، مسئولیت‌ها و اختیارات بیشتری به آنها واگذار می‌شد، هم‌اکنون سازمان‌های آموزش و پرورش توانمندی و ظرفیت آن را پیدا می‌کردند تا اختیارات بسیاری، از جمله تخصیص منابع مالی و استخدام معلمان، به آنها تفویض شود.

### ۳. آسیب‌شناسی دوره ۶ ساله سازمان شدن ادارات کل آموزش و پرورش

#### ۳-۱. اجرای کوتاه‌مدت برنامه و تدوین نشدن برنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها

طرح تغییر ساختاری در آموزش و پرورش، که به‌موجب آن ادارات کل آموزش و پرورش به سازمان ارتقا پیدا می‌کردند، در اسفندماه ۱۳۷۹ به تصویب شورای عالی اداری رسید؛ در بند «۳» این مصوبه، وزارت آموزش و پرورش موظف شد اختیارات سازمان آموزش و پرورش استان و نحوه ارتباط آن با واحدهای استانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و نیز نحوه ارتباط با واحدهای ستادی سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش کودکان استثنایی، سازمان پرورش استعداد‌های درخشان و سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و نیز نحوه انتصاب مسئولان واحدهای تجمیع شده را ظرف مدت سه ماه تنظیم و پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا کند. همچنین شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۱/۹/۲ وظایف و مسئولیت‌های گسترده‌ای، از جمله جذب نیروی انسانی، به سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها تفویض کرده بود [۵]، اما در عمل تفویض اختیار مورد نظر اتفاق نیفتاد و ساختار جدید با حدود سه سال تأخیر و در خردادماه ۱۳۸۳ با توافق وزیر آموزش و پرورش وقت و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تصویب و به مرحله اجرا گذاشته شد [۶]. نکته قابل توجه آن است که در سال ۱۳۸۳ فقط ساختار سازمانی جدید آموزش و پرورش ارائه شد، اما شرح وظایف جدید هر یک از دستگاه‌های ادغام شده در سازمان‌های آموزش و پرورش استان و نحوه دقیق ارتباط آنها باهم و با ستاد مرکزی مشخص نشده و همین امر باعث ایجاد سردرگمی در بین عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی شده بود.

#### ۳-۲. ارائه نشدن برنامه اجرایی گام به گام و زمان‌بندی شده

برای تغییرات ساختاری باید برنامه‌ای راهبردی و عملیاتی، که شامل گام‌های اجرایی و زمان‌بندی شده باشد، ارائه شود. برای مثال، باید در این برنامه مشخص شود که آیا قرار است ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش به یکباره در تمام استان‌ها اجرا شود یا در گام اول

۱. مصاحبه با مرتضی حاجی، وزیر اسبق آموزش و پرورش، ۲۶ بهمن‌ماه ۱۴۰۲.



به صورت محدود و در برخی از استان‌ها به اجرا گذاشته شود؟ یا اینکه اختیارات مالی، اداری و تأمین نیروی انسانی تفویض شده به سازمان‌های آموزش و پرورش براساس چه گام‌بندی و در چه فاصله زمانی انجام پذیرد؟ اما این طرح بدون برنامه‌ای مشخص، که در آن اهداف و وظایف جدید سازمان‌ها طی زمان‌بندی تعیین شده‌ای به تدریج و متناسب با ظرفیت‌های انسانی و سازمانی موجود از ستاد به آنها تفویض شود، به یکباره در تمام استان‌ها اعمال شد.

### ۳-۳. در نظر نگرفتن تمامی نهادهای مربوط به آموزش و پرورش به منظور مدیریت یکپارچه

در طرح تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان، اگرچه به چهار نهاد مهم مرتبط با آموزش و پرورش استان، یعنی اداره کل نهضت سوادآموزی، اداره کل آموزش و پرورش کودکان استثنایی، اداره کل پرورش استعدادها در خشان و اداره کل نوسازی، و توسعه و تجهیز مدارس کشور، توجه شد، همچنان دو نهاد تأثیرگذار استان، یعنی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و مراکز تربیت معلم، مورد توجه قرار نگرفت. در صورتی که برای مدیریت یکپارچه و بهینه، جلوگیری از موازی کاری و هدررفت منابع در استان باید این دو نهاد نیز به گونه‌ای در سازمان آموزش و پرورش تجمیع و ذیل مدیریتی یکسان واقع شوند.

### ۳-۴. کمبود اعتبارات استانی

بخشی از بودجه وزارت آموزش و پرورش در بین استان‌ها و مابقی آن به صورت اعتبارات ملی به دستگاه‌های ستادی و مؤسسات تابعه اختصاص پیدا می‌کرد. بررسی لوايح بودجه در آن سال‌ها نشان می‌دهد سهم بودجه‌های ملی از بودجه‌های استانی روبه‌افزایش بود و این امر سبب تشدید کسری اعتبار در استان‌ها شده بود. این مسئله هنوز ذهنیت و تفکر متمرکز بودن آموزش و پرورش را در اذهان تداعی می‌کند؛ به طوری که حتی برخی از ردیف‌های بودجه، که به راحتی می‌توانست در استان‌ها توزیع شود، به طور متمرکز در دستگاه‌های ستادی توزیع می‌شد. برای مثال، اختصاص اعتباری با عنوان «آموزش برای همه» به صورت ملی دیده شد؛ در صورتی که محل انجام و اقدام برای آن، استان‌های کشور بودند. بنابراین، مناسب آن بود که اعتبار مذکور با انجام دادن مطالعه لازم بین استان‌های مجری برنامه ریزی توزیع می‌شدند [۷]. به طور خلاصه، تمرکز بخش‌های عمده‌ای از بودجه اعتبارات آموزش و پرورش در حوزه مرکزی وزارتخانه، یکی از دلایل مهمی بود که میدان را برای برنامه‌ریزان استانی فراهم نمی‌کرد.

### ۳-۵. درون‌زانبودن تغییرات ساختاری

شورای عالی اداری در راستای اجرای ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه، طرح «تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان» را در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ به تصویب رساند که به موجب آن تغییراتی در ساختار آموزش و پرورش به وجود آمد. همچنین حدود دو سال بعد، بار دیگر شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۱/۹/۲، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، طرح «تفکیک وظایف اجرایی از حوزه ستادی وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، راه و ترابری، کار و امور اجتماعی، تعاون و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و انتقال آن به واحدهای استانی» [۵] را تصویب کرد که در آن وظایف حوزه مرکزی و وظایف حوزه استانی آموزش و پرورش به تفکیک از هم برشمرده شده بودند. نکته شایان توجه آن است که این تغییرات ساختاری از درون آموزش و پرورش شکل گرفت، بلکه از بیرون به آن تحمیل شد و حتی بسیاری از مسئولان آموزش و پرورش از آن اطلاع چندانی نداشتند.<sup>۱</sup> به همین سبب، علاوه بر مقاومت‌های همیشگی در برابر هر گونه تغییرات، ناآگاهی مسئولان آموزش و پرورش و درون‌زانبودن تغییرات، این مقاومت را تشدید کرد.

۱. مصاحبه تخصصی با مهندس هادی عزیززاده، دبیر اسبق شورای عالی آموزش و پرورش، ۲۹ مرداد ۱۴۰۳.

## ۴. مزایای تجمیع واحدهای وابسته به آموزش و پرورش و ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش



هر چند دوره کوتاه مدت سازمان شدن ادارات کل آموزش و پرورش با سردرگمی‌ها و تعارضاتی همراه بود و در نهایت نیز به نتیجه مورد نظر نرسید، آسیب‌شناسی‌ها و بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که چالش‌های اجرایی این طرح می‌تواند با سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های دقیق‌تر و همه‌جانبه‌تری برطرف شود. اصل طرح ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش استان سازو کاری مناسب و دارای مزایای متعددی برای نظام آموزش و پرورش کشور است. از جمله مزایای این طرح، که از مصاحبه با صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران آموزش و پرورش احصا شده است و همچنین در راستای اجرایی‌سازی برنامه هفتم پیشرفت نیز قرار دارند، عبارت‌اند از:

### ۴-۱. تمرکززدایی، چابک‌سازی و کاستن از مسئولیت‌های ستاد مرکزی

با ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش هر استان، بخشی از وظایف و مسئولیت‌های ستاد مرکزی آموزش و پرورش به سطوح میانی، یعنی سازمان‌های آموزش و پرورش هر استان، واگذار می‌شود. این امر باعث می‌شود از بار مسئولیت و واحدهای سازمانی ستاد مرکزی آموزش و پرورش کاسته شود و فراغتی را برای آن ستاد مهیا کند تا بر سیاست‌گذاری‌های کلان و تحولی و نیز نظارت و ارزیابی بیفزاید. این مهم مورد تأکید بند «ب» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر «انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها با رویکرد امکان اتخاذ تصمیمات بهینه محلی» نیز است.

همچنین چابک‌سازی ستاد مرکزی آموزش و پرورش، آن را در مواجهه با تغییرات سریع جامعه و مسائل تربیتی انعطاف‌پذیرتر می‌کند و باعث می‌شود در مدت زمان کوتاه‌تری تصمیمات و سیاست‌های کلانی متناسب با وضعیت پیش‌رو اتخاذ کند.

### ۴-۲. زمینه‌سازی برای اتخاذ رویکرد مدرسه‌محوری

تأکید بر «مدرسه‌محوری» یکی از مهم‌ترین سیاست‌ها در نظام آموزش و پرورش ایران بوده است. در بند «۸» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغی رهبری [۸]، بر ارتقای نقش و اختیارات مدرسه در تحقق اهداف و مأموریت‌ها تأکید شده است. همچنین در بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز بر اصل مدرسه‌محوری تصریح شده است: «تقویت مدارس دولتی از جهات مختلف کمی و کیفی در عرصه‌های علمی، تربیتی، مهارتی و ارتباط با اجتماع و خانواده (اصل مدرسه‌محوری)».

در حال حاضر، زیست‌بوم نظام آموزش و پرورش دارای ظرفیتی نیست که به یکباره اختیارات و مسئولیت‌ها از ستاد به مدارس تفویض شود. بنابراین حرکت به سمت مدرسه‌محوری باید به صورت گام‌به‌گام انجام شود تا اثر بخشی و پایداری آن تضمین گردد. بدین منظور در گام نخست، باید اختیارات و مسئولیت‌ها از ستاد مرکزی به استان‌ها منتقل شود تا سازمان‌های آموزش و پرورش استانی بتوانند در حوزه‌هایی مانند برنامه‌ریزی آموزشی، تخصیص بودجه و مدیریت منابع، تصمیم‌گیری کنند و سپس در گام بعدی، اختیارات از استان‌ها به مدارس تفویض شود تا مدارس نیز بتوانند در مدیریت منابع، برنامه‌ریزی درسی و فعالیت‌های آموزشی به صورت مستقل‌تر عمل کنند.

### ۴-۳. تجمیع واحدهای سازمانی و کاهش تعداد پست‌های مدیریتی و سازمانی

یکی از اهداف سیاست تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش در سال ۱۳۷۹، کاهش تعداد پست‌های مدیریتی تا پایان برنامه سوم توسعه به میزان ۲۰ درصد وضع موجود بوده است [۶]. با تجمیع نهادهای مرتبط با آموزش و پرورش واحدهای سازمانی و تعداد پست‌های مدیریتی

۱. «۸»: ارتقای نقش و اختیارات مدرسه در تحقق اهداف و مأموریت‌های مندرج در بند «۱» سیاست‌های کلی و تقویت مناسبات صحیح و سازنده آموزش و پرورش با خانواده‌ها، رسانه‌ها و جامعه.



کاهش می‌یابند که این امر مورد تأکید بند «۱۰۵» قانون برنامه هفتم است و همچنین ساختارهای موازی در استان حذف می‌شوند که این مورد نیز هم‌راستا با ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم مبنی بر «حذف ساختارهای غیر ضرور و موازی در ستاد، استان‌ها و مناطق» است.

#### ۴-۴. یکپارچگی در مدیریت و هم‌افزایی دستگاه‌های مرتبط با آموزش و پرورش در استان

با توجه به تعدد و تنوع دستگاه‌های دولتی وابسته به آموزش و پرورش، که از لحاظ سطح مدیریتی هم‌ترازند (اداره کل آموزش و پرورش، اداره کل نوسازی و اداره کل کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان) و در استان از استقلال نسبی برخوردارند، ایجاد مدیریت یکپارچه و هم‌افزا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این مهم در ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> و ماده (۴) [دستورالعمل سازمان‌دهی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی در سطوح تقسیمات کشوری](#) مصوب شورای عالی اداری نیز تأکید شده است.<sup>۲</sup> مدیریت یکپارچه نه فقط به هماهنگی بیشتر بین دستگاه‌های مختلف در هر استان کمک می‌کند، بلکه در صرفه‌جویی منابع و بهینه‌سازی اجرای سیاست‌های آموزشی نیز تأثیر بسزایی دارد.

ایده سازمان‌دهی ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع تمامی دستگاه‌های مربوطه، تحت یک چتر مدیریتی و ذیل سازمان آموزش و پرورش استان، می‌تواند به‌عنوان راهبردی مؤثر در این راستا مثمر ثمر واقع شود.

#### ۴-۵. مدیریت کارآمدتر

##### ۴-۵-۱. قوی‌تر ظاهر شدن رئیس سازمان در استان

با ارتقای ساختاری اداره کل، نفوذ و تأثیرگذاری رئیس سازمان آموزش و پرورش درون هر استان بیشتر از زمانی می‌شود که آموزش و پرورش در سطح اداره کل مدیریت می‌شد؛ چراکه در این حالت رئیس سازمان در جایگاه معاونت یا قائم‌مقامی وزیر قرار می‌گیرد و در نخستین سطح سازمانی هر استان واقع می‌شود. همچنین در شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان، شورای اداری، استانداری و در تعامل با مدیران ارشد استانی نیز قدرت بیشتری برای رایزنی به‌منظور پیشبرد امور آموزشی و پرورشی پیدا خواهد کرد.

##### ۴-۵-۲. ایجاد فرصت تصمیم‌گیری متناسب با هر استان (بوم)

با توجه به آنکه استان‌های کشور پهناور ایران شرایط اقلیمی، اجتماعی و فرهنگی متنوعی دارند، ارتقای سازمانی ادارات کل آموزش و پرورش، که منجر به تفویض اختیار بیشتر و افزایش قدرت تصمیم‌گیری می‌شود، فرصتی را فراهم می‌آورد تا علاوه بر آنکه مدیران و فعالان هر استان در فرایندهای آموزشی و برنامه‌ریزی‌ها مشارکت داشته باشند، تصمیمات متناسب‌تری نیز با شرایط استان‌ها اتخاذ کنند.

##### ۴-۵-۳. توانمندسازی منابع انسانی

حرکت به سمت کاهش تمرکز از مسیر ارتقای سازمانی ادارات کل می‌تواند باعث توانمندسازی منابع انسانی شود؛ زیرا وظیفه‌ای به آنها محول می‌شود که باید برای آن تصمیم بگیرند و در قبالش پاسخگوی باشند. در این حالت، دیگر همه نگاه‌ها به مرکز نیست و مسئولان برای ایفا نقش خود، مجبور به توسعه توانمندی‌هایشان می‌شوند. اما از سوی دیگر، برای آنکه تمرکززدایی به کیفیت آموزشی لطمه وارد نکند، نیازمند منابع انسانی توانمندی است که بتوان اختیارات را به آنها تفویض کرد.

این تعارض فقط به گونه‌ای برطرف می‌شود که تمرکززدایی گام‌به‌گام و به تدریج اتفاق بیفتد تا همگام با افزایش توانمندی‌های مسئولان، اختیاراتشان نیز افزایش پیدا کند.

۱. ماده (۳۰)... کلیه واحدهای وابسته به یک وزارتخانه و مؤسسات مستقل وابسته به رئیس‌جمهور در هر یک از سطوح تقسیمات کشوری در یک واحد سازمانی ادغام و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند.

۲. تمام واحدهای وابسته به دستگاه اجرایی، با رعایت قوانین و مقررات مربوطه در یک واحد سازمانی ادغام و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند.

## ۶-۴. اصلاح نظام بودجه‌ریزی

یکی از مهم‌ترین اهداف طرح تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش، ایجاد نظام بودجه‌ریزی غیرمتمرکز و استانی در آموزش و پرورش بود. در بند «۴» این مصوبه چنین آمده بود: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت آموزش و پرورش موظف می‌باشند متناسب با ساختار جدید سازمان آموزش و پرورش استان اختیارات و تسهیلات اداری، مالی و بودجه‌ای لازم را به‌نحوی پیش‌بینی نمایند که امکان انجام هر چه بهتر وظایف آموزش و پرورش استان به‌صورت غیرمتمرکز فراهم شود».

این طرح گام بسیار مؤثر و مفیدی برای تحقق بودجه‌ریزی غیرمتمرکز، که محور تمرکززدایی به حساب می‌آید، در آموزش و پرورش قلمداد می‌شود؛ اما متأسفانه با تصویب قوانین دیگر این طرح در دوره‌های بعد ادامه پیدا نکرد و نظام بودجه‌ریزی به‌طور متمرکز باقی ماند.

با توجه به دو تجربه بودجه‌ریزی متمرکز و بودجه‌ریزی غیرمتمرکز (استانی)، مناسب است ابتدا به‌طور تطبیقی این دو الگو بررسی و ارزیابی شوند تا مشخص شود هر کدام چه ویژگی‌ها و مزایایی دارند. در جدول زیر ویژگی‌های هر دو الگو ارائه می‌شود (عمده این قسمت از مصاحبه با مسئولان مربوطه استخراج شده است).

جدول ۱. بررسی تطبیقی ویژگی‌های بودجه‌ریزی متمرکز و غیرمتمرکز

ردیف	ویژگی‌های بودجه‌ریزی متمرکز	ویژگی‌های بودجه‌ریزی استانی (غیرمتمرکز)
۱	لوايح بودجه سنواتی توسط ستاد مرکزی آموزش و پرورش با سازمان برنامه و بودجه و نهایتاً با نظر خواهی از استان‌ها انجام می‌شود.	بودجه آموزش و پرورش به شور ای توسعه استان تخصیص داده می‌شود؛ لیکن این امکان وجود دارد تا با رایزنی رئیس سازمان آموزش و پرورش استان و مدیران استانی میزان آن افزایش پیدا کند.
۲	مدیران استانی و منطقه‌ای خود را در فرایند اجرای بودجه مسئول نمی‌دانند و تعهدی نسبت به کسری آن نخواهند داشت.	مدیران خود را مسئول اجرای برنامه بودجه، که خود آن را تدوین کرده‌اند، می‌دانند و نسبت به آن و انحراف از برنامه پاسخگو هستند.
۳	نیروی انسانی یکی از موضوع‌های مهم در آموزش و پرورش است که در بودجه‌ریزی متمرکز چندان قابل کنترل نخواهد بود. در بسیاری از استان‌ها نیروی انسانی مازاد است و در بسیار از مناطق کمبود نیروی انسانی وجود دارد. همچنین نیروی انسانی در استان‌ها به‌طور بهینه توزیع نمی‌شوند. این ناترازی از بزرگ‌ترین معضله‌های آموزش و پرورش است که مدیران استانی و منطقه‌ای چندان رغبتی برای رفع آن ندارند.	در این روش مدیران تلاش می‌کنند تا ناترازی نیروی انسانی و توزیع غیربهینه آنها را برای ارتقای کیفیت آموزشی برطرف نمایند.
۴	بودجه‌ریزی با ذهنیت مرکزگرا و بدون توجه به شرایط فرهنگی و جغرافیایی استان‌های دیگر تدوین می‌شود.	برنامه‌ها متناسب با شرایط فرهنگی و جغرافیایی تدوین خواهند شد و مسئولیت تحقق آن به‌عهده مدیران استانی و منطقه‌ای خواهد بود؛ بدیهی است در این شرایط مهارت مدیران استانی و منطقه‌ای برای برنامه‌ریزی کمی و کیفی افزایش خواهد یافت.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

## ۶-۴-۱. چالش‌های بودجه‌ریزی غیرمتمرکز در نظام آموزش و پرورش

### الف) هماهنگ نبودن پرداختی‌های معلمان

بین سال‌ها ۱۳۸۶-۱۳۸۰ اعتبارات سازمان‌های آموزش و پرورش به‌همراه چند اعتبار دیگر در قالب بودجه استانی تخصیص داده می‌شد و شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان، مسئولیت مدیریت بودجه را برعهده داشت. در این حالت، به‌دلیل آنکه شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با یکدیگر هماهنگ نبودند، حقوق معلمان به‌صورت همزمان پرداخت نمی‌شد و همین امر سبب نارضایتی گسترده آنها شده بود.

### ب) وابسته بودن میزان بودجه سازمان‌های آموزش و پرورش به قدرت رئیس سازمان

رؤسای سازمان آموزش و پرورش بسته به میزان نفوذ و قدرت خود در استان‌ها می‌توانستند در تعامل مستقیم با سازمان برنامه و بودجه استان



مدیریت و برنامه‌ریزی) و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه آن و همچنین استاندار، برای افزایش سهم خود از بودجه استانی رایزنی کنند. برخی از رؤسای سازمان، که از قدرت رایزنی بیشتری برخوردار بودند، اعتبارات و تسهیلات بیشتری برای معلمان فراهم می‌کردند و برخی دیگر، که قدرت کمتری داشتند، این امکان برایشان مهیا نبود. به همین سبب، اختلاف در ارائه خدمات مالی و رفاهی به معلمان در استان‌ها نیز سبب نارضایتی دیگر آنها شده بود.

به منظور برطرف کردن چالش‌های مطرح شده، پیشنهاد می‌شود نحوه تخصیص بودجه به سازمان‌های آموزش و پرورش، مشابه با آنچه در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌ها اتفاق می‌افتد، باشد. به این نحو که در لوایح بودجه سنواتی، سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها ردیف‌های مستقلی ذیل وزارت آموزش و پرورش داشته باشد که اعتبارات هر ردیف براساس شاخص‌های معین، از جمله جمعیت دانش‌آموزی، تعداد معلمان و مدارس، تعداد بازمانده از تحصیل و... معین شود. همچنین به منظور هماهنگی در پرداخت حقوق و دستمزد و به سبب حساسیت‌های موجود، سازمان برنامه و بودجه کشور نیز موظف باشد حقوق و دستمزد شاغلان در سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها را به صورت هماهنگ پرداخت کند.

این اقدام سبب می‌شود اولاً سازمان‌های آموزش و پرورش اعتبارات مشخصی برای پیاده‌سازی برنامه‌های آموزشی و پرورشی متناسب با استان خود داشته باشند و همچنین، اعتبارات هر استان به سبب قدرت و ضعف رئیس سازمان زیاد و کم نشود و حقوق و دستمزد به صورت هماهنگ پرداخت شود.

## ۵. پشتوانه‌های سیاستی و قانونی ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع واحدهای مربوطه

تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش استانی و همچنین تفویض اختیارات و مسئولیت‌های گسترده از ستاد مرکزی به آنها، علاوه بر مزایای گسترده‌ای که به آن مترتب است، دارای پشتوانه‌های سیاستی و تقنینی فراوانی است که در ذیل به چند نمونه اشاره می‌شود:

### جدول ۲. پشتوانه‌های سیاستی و قانونی ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع واحدهای مربوطه

ردیف	سند سیاستی	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۱	<a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری [۹]</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۷/۸	ماده (۳۰)	وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل که تحت نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شوند، در صورت ضرورت با تأیید سازمان و تصویب هیئت وزیران می‌توانند حسب وظایف قانونی خود در برخی از سطوح تقسیمات کشوری واحد سازمانی داشته باشند. در این صورت کلیه واحدهای وابسته به یک وزارتخانه و مؤسسات مستقل وابسته به رئیس‌جمهور در هر یک از سطوح تقسیمات کشوری در یک واحد سازمانی ادغام می‌شوند و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند.
۲	<a href="#">سند تحول بنیادین آموزش و پرورش [۱۰]</a>	شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱۳۹۰/۱۰/۶	راهبرد کلان (۱۲) راهکار ۲۲-۵	بازنگری و بازسازی ساختارها و رویه‌ها در نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی کشور. اصلاح ساختار اجرایی و کاهش تعداد واحدهای اداری، متناسب با مدیریت کارآمد و اثر بخش.

ردیف	سند سیاستی	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۳	<a href="#">سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش [۸]</a>	ابلاغی رهبری	۱۳۹۲/۲/۱۰	ماده (۶)	باز مهندسی ساختار اداری در کلیه سطوح با رویکرد چابک‌سازی، پویاسازی همراه با ظرفیت‌سازی، فرهنگ‌سازی و بسترسازی برای تقویت مشارکت‌های مردمی و غیردولتی، منطبق بر قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری و آموزش و پرورش به‌ویژه ایجاد زمینه مشارکت معلمان، خانواده‌ها، حوزه‌های علمیه، دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی و سایر نهادهای عمومی و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تعلیم و تربیت.
۴	<a href="#">قانون برنامه هفتم پیشرفت [۱۱]</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۳/۱	بند «الف» ماده (۱۰۵)	۳-۳. انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها با رویکرد امکان اتخاذ تصمیمات بهینه محلی.
۵	<a href="#">دستور العمل سازمان‌دهی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی در سطوح تقسیمات کشوری [۱۲]</a>	شورای عالی اداری	۱۴۰۳/۳/۲۱	ماده (۴)	تمامی واحدهای وابسته به دستگاه اجرایی، با رعایت قوانین و مقررات مربوطه در یک واحد سازمانی ادغام می‌شوند و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند.

با توجه به آنچه در اسناد مذکور آمده، تغییر در ساختار نظام آموزش و پرورش مورد تأکید سیاست‌ها و قوانین بوده و با تعبیری مانند «باز مهندسی ساختار اداری در کلیه سطوح»، «بازنگری و بازسازی ساختارها» و «اصلاح ساختار اجرایی» به آن اشاره شده است. همچنین باز مهندسی ساختار اداری، با توجه به مفاد قوانین و سیاست‌ها، باید براساس چند اصل صورت پذیرد:

۱. انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها؛
۲. ادغام واحدهای مربوطه به دستگاه اجرایی در یک واحد سازمانی و ایجاد مدیریت یکپارچه؛
۳. کاهش واحدهای اداری، متناسب با مدیریت کارآمد و اثربخش.

تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش، براساس همین سه اصل پیشنهاد شده است. همان‌گونه که بیان شد، در این طرح با کاستن از وظایف ستاد مرکزی آموزش و پرورش و تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به سازمان‌های آموزش و پرورش استان و همچنین تجمیع واحدهای مربوط به آموزش و پرورش در استان (اداره کل نوسازی، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و دانشگاه فرهنگیان)، علاوه بر ایجاد مدیریت آموزشی یکپارچه در استان، باعث کاستن از واحدهای اداری می‌شود و مدیریت آموزشی را متناسب با استان و کارآمدتر می‌کند. با این حال، برای اجرایی‌سازی طرح «ارتقای ساختار ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع واحدهای مربوطه» باید ملاحظات سیاستی و اجرایی متعددی را در نظر گرفت که در ادامه به بخشی از آن اشاره می‌شود.



## ۶. ملاحظات سیاستی



## ۶-۱. در سطح افقی؛ تجمیع واحدهای استانی مربوط به آموزش و پرورش

در حال حاضر، اداره استعدادهای درخشان و اداره آموزش و پرورش استثنایی ذیل اداره کل آموزش و پرورش استان قرار دارند. اما همچنان سه دستگاه اجرایی وابسته به آموزش و پرورش در هر استان وجود دارند که ذیل اداره کل آموزش و پرورش استان نیستند، بلکه با ستاد مرکزی خود در ارتباط هستند و همین امر سبب شده است در موارد متعددی ناهماهنگی‌ها و موازی کاری‌هایی بین آنها و اداره کل آموزش و پرورش استان رخ دهد که موجب هدررفت منابع و هم‌افزا نبودن در برنامه‌ریزی‌ها می‌شود.

از سوی دیگر، وجود دستگاه‌های اجرایی مستقل از یکدیگر و وابسته به آموزش و پرورش در استان باعث افزایش پست‌های مدیریتی و واحدهای سازمانی می‌شود و همین امر موجب حجیم‌تر شدن نظام اداری آموزش و پرورش و پیرو آن کاسته شدن از چابکی و انعطاف‌پذیری در عملکرد شده است. در ادامه هر یک از این سه دستگاه بررسی خواهد شد:

**واحدهای استانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور:** این واحدهای استانی در سطح اداره کل مدیریت می‌شوند چون از لحاظ سازمانی با اداره کل آموزش و پرورش استان در یک سطح قرار دارند، تابع یکدیگر نیستند و هر یک به صورت مستقل عمل می‌کنند. به همین سبب پیشنهاد می‌شود واحدهای استانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس در سازمان‌های آموزش و پرورش تجمیع شوند؛ با این ملاحظه که سطح سازمانی واحدهای استانی نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس از اداره کل تنزل پیدا نکند تا موجب تضعیف عملکردشان نشود. **دانشگاه فرهنگیان:** بدیهی است، اگر بنا بر آن باشد که تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای جذب، نگهداشت و توانمندسازی معلمان بر عهده سازمان‌های آموزش و پرورش استان باشد تا متناسب با نیاز استان خود به تربیت معلم بپردازند، باید دانشگاه فرهنگیان نیز تحت مدیریت واحد سازمان آموزش و پرورش استان درآید. به همین سبب پیشنهاد می‌شود دانشگاه‌های فرهنگیان در هر استان نیز در سازمان آموزش و پرورش استان تجمیع شوند.

**کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان:** واحدهای استانی کانون در سطح اداره کل مدیریت می‌شوند و همانند اداره کل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس، چون از لحاظ سطح سازمانی با اداره کل آموزش و پرورش استان در یک سطح قرار دارند، تحت مدیریت واحد قرار نگرفته‌اند. جدایی ساختاری و ناهماهنگی بین کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و اداره کل آموزش و پرورش استان یکی از دلایل اصلی است که در سال‌های اخیر باعث شده درصد بسیار کمی از دانش‌آموزان در کانون عضویت فعال داشته باشند. در سال تحصیلی ۱۴۰۴-۱۴۰۳، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان دارای ۷۲۰۰۰۰ عضو<sup>۱</sup> و تعداد دانش‌آموزان در این سال ۱۵۸۹۱۱۴۴ نفر است؛<sup>۲</sup> یعنی حداکثر ۴/۵ درصد از دانش‌آموزان عضو (اعم از فعال و غیرفعال) کانون‌اند.

از این رو، تجمیع کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان ذیل سازمان آموزش و پرورش استان می‌تواند سبب هماهنگی و استفاده بیشتر از ظرفیت‌های کانون شود. در اینجا نیز برای تضعیف نشدن عملکرد کانون، سطح سازمانی آن نباید از اداره کل تنزل پیدا کند.

مسئله دیگر در خصوص کانون، آن است که مبنی بر ماده (۱) اساسنامه «کانون پرورش فکری کودکان و نوجوان» مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب جمهوری اسلامی [۱۳]، ماهیت آن شرکت دولتی وابسته به وزارت آموزش و پرورش تعریف شده است. با وجود این، بر اساس ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۳</sup> با تأیید سازمان اداری و استخدامی و تصویب هیئت وزیران تجمیع، کانون به عنوان نهادی وابسته به آموزش و پرورش ذیل سازمان آموزش و پرورش استان امکان‌پذیر است؛ اما باید با توجه به استقلال و ماهیت کانون در ستاد و مأموریت‌های

۱. سایت رسمی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان: <https://kpf.ir/>

۲. ارائه شده توسط وزارت آموزش و پرورش.

۳. ماده (۳۰) وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل که تحت نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شوند، در صورت ضرورت با تأیید سازمان و تصویب هیئت وزیران می‌توانند حسب وظایف قانونی خود در برخی از سطوح تقسیمات کشوری واحد سازمانی داشته باشند. در این صورت کلیه واحدهای وابسته به یک وزارتخانه و مؤسسات مستقل وابسته به رئیس‌جمهور در هر یک از سطوح تقسیمات کشوری در یک واحد سازمانی ادغام و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند. موارد استثنا از حکم اخیر این ماده با تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ویژه آن انجام شود.

با توجه به آنچه گفته شد و نیز همراستا با بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر کاهش ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد می‌شود:

با تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان، هر سه دستگاه اجرایی وابسته به آموزش و پرورش در استان، یعنی اداره کل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و دانشگاه فرهنگیان ذیل سازمان آموزش و پرورش تجمیع شوند. با این ملاحظه که سطح سازمانی هر دو اداره کل تنزل پیدا نکند تا موجب تضعیف عملکردشان نشود.

همچنین، وزارت آموزش و پرورش باید با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور، براساس اصول ذیل در تشکیلات سازمانی آموزش و پرورش بازنگری کند و بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های تخصصی مورد نیاز را برای تجمیع دستگاه‌های مربوطه تهیه کند:

۱. به موجب ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۴) «دستورالعمل سازمان‌دهی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی در سطوح تقسیمات کشوری»<sup>۱</sup> مصوب شورای عالی اداری کشور مورخ ۱۴۰۳/۳/۲۱، تمامی واحدهای مربوطه به وزارت آموزش و پرورش در استان، یعنی اداره کل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و دانشگاه فرهنگیان باید تحت مدیریت واحد قرار گیرد. به عبارتی دیگر، رئیس سازمان آموزش و پرورش استان بالاترین مقام اجرایی وزارتخانه در استان (توسط وزیر) تعیین می‌شود و مسئولیت کلیه امور سازمان از جمله ایجاد هماهنگی در بین دستگاه‌های استانی مربوط به آموزش و پرورش را برعهده دارد و در مقابل وزیر آموزش و پرورش و مراجع نظارتی استانی پاسخگو است.

۲. به موجب تأکید بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت<sup>۲</sup> مبنی بر حذف ساختارهای غیر ضرور و موازی در استان‌ها، تمامی واحدهای عمومی چهار دستگاه اجرای مذکور شامل روابط عمومی، حراست، گزینش فناوری اطلاعات، حقوقی با رعایت قوانین مقررات مربوطه ادغام می‌شوند.

۳. به سبب کاسته نشدن از قدرت اجرایی واحدهای استانی نوسازی، تجهیز و توسعه مدارس کشور و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، بازنگری در ساختار باید به گونه‌ای صورت پذیرد که سطح سازمانی آنها از اداره کل پایین‌تر لحاظ نشود.

## ۲-۶. در سطح عمودی؛ افزایش مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان‌های آموزش و پرورش

توزیع اختیارات، مسئولیت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در مدیریت امور آموزشی و ایجاد مشارکت، محور تمرکززدایی است. به همین سبب دو سؤال مهم قبل از هرگونه سیاستی در راستای کاهش تمرکز مطرح است: ۱. چه اختیاراتی قرار است تفویض شود؟ و ۲. این اختیارات قرار است به چه واحدی تفویض شود؟

برای پاسخگویی به سؤال نخست، نیاز است ابعاد نرم‌افزاری و سخت‌افزاری تمرکززدایی بازشناسی شوند. یعنی دقیقاً مشخص شود چه اختیارات و وظایفی قرار است از ستاد مرکزی به سازمان‌های آموزش و پرورش استان واگذار شود، بدون آنکه به: ۱. شأن حاکمیتی آموزش و پرورش، ۲. کیفیت آموزشی و ۳. عدالت آموزشی لطمه‌ای وارد شود و همچنین مورد تأیید اسناد بالادستی نظام آموزش و پرورش باشد. به‌طور اجمالی، این اختیارات عبارت‌اند از اختیارات گسترده مالی-اداری (مانند موافقت‌نامه بودجه‌های سنواتی هر استان) و اختیارات تأمین منابع انسانی (مانند مسئولیت کلیه امور جذب، نگهداشت، انتقال، ارتقا و بازنشستگی نیروی انسانی در سطوح استانی) که باید با حفظ شأن نظارتی ستاد، به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی تفویض شود.

برای پاسخگویی به سؤال دوم (اختیارات قرار است به چه واحدی تفویض شود؟)، می‌توان تصدی‌های قابل واگذاری را برحسب معاونت‌ها و مراکز موجود در ساختار آموزش و پرورش برشمرد تا به‌طور دقیق مشخص شود، برای مثال از معاونت‌های آموزشی در ستاد مرکزی وزارت

۱. ماده (۴) تمامی واحدهای وابسته به دستگاه اجرایی، با رعایت قوانین و مقررات مربوطه در یک واحد سازمانی ادغام و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند.  
۲. بند «الف» ماده (۹۱): ۳. حذف ساختارهای غیر ضرور و موازی در ستاد، استان‌ها و مناطق.



آموزش و پرورش، چه تصدی‌های قابل واگذاری‌ای به معاونت آموزشی در سازمان‌های آموزش و پرورش استان وجود دارد؟ در اسفندماه ۱۳۹۷ در راستای اجرای سیاست کاهش تمرکز و تفویض اختیارات از ستاد به ادارات کل آموزش و پرورش، بیش از صد مورد از وظایف و مأموریت‌های قابل تفویض مشخص و توسط وزیر وقت به مدیران کل استان‌ها به‌منظور اجرا ابلاغ شد [۱۴]؛ لیکن این بخشنامه به دلایل متعددی از جمله تغییر در سطوح بالای مدیریتی در آموزش و پرورش به سرانجام نرسید. با توجه به بخش‌نامه مذکور و همچنین موارد دیگر، در جدول زیر امور قابل تفویض به استان‌ها، بر حسب معاونت‌های وزارت آموزش و پرورش به تفکیک آورده شده است (گفتنی است در حال حاضر برخی از موارد آورده شده در ادارات کل آموزش و پرورش انجام می‌شود؛ ولی به دلیل ناهماهنگی بین آنها در سطح کشور، به آن اشاره شده است).

جدول ۳. تصدی‌های قابل واگذاری به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی

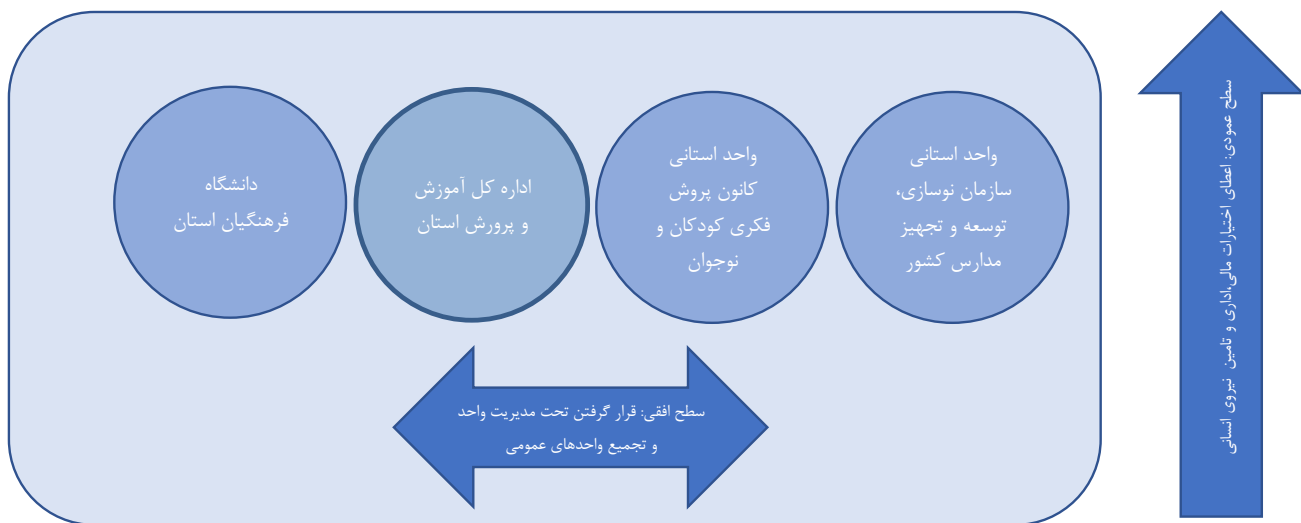
ردیف	حوزه‌ها	تصدی‌های قابل واگذاری
۱	حوزه برنامه‌ریزی و توسعه منابع	نقل و انتقالات برون استانی و فرایند انجام آن در اختیار استان مبدأ و مقصد قرار می‌گیرد و تصمیم‌گیری در خصوص جابه‌جایی پست‌ها با رعایت ضوابط به استان‌ها تفویض می‌شود.
۲		اختیارات کامل در خصوص بازنشستگی‌ها در چارچوب قوانین مربوط
۳		توزیع ردیف‌های استخدامی در سقف تعیین شده برای هر استان بر اساس معیارهای نیروی انسانی و شرایط بومی‌پذیری
۴		تدوین آیین‌نامه مربوط به اداره مراکز رفاهی و درمانی با لحاظ رویکردهای ملی
۵		اختیارات در خصوص درآمدهای اختصاصی استان با رعایت ضوابط و مقررات
۶		به‌کارگیری نیروهای خدماتی در قالب ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در سقف ابلاغی به هر استان
۷		اختیار اجرای برخی قراردادهای پیمانکاری‌ها و مزایده‌های فروش
۸		برخوردار از ردیف بودجه مستقل برای سازمان‌های آموزش و پرورش هر استان در قانون بودجه سالیانه
۹		برنامه‌ریزی برای «تأمین منابع مالی»، «تخصیص منابع مالی» و «مصرف و نظارت بر منابع مالی»
۱۰		بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی نواحی شهرستان‌ها و مناطق تابعه و ارسال آن به واحدهای ذی‌ربط طبق مقررات و ضوابط مربوط
۱۱		کسب درآمدهای اختصاصی (مانند تبدیل به احسن کردن و فروش مازاد و هزینه‌کرد آن در توسعه و تأمین فضا و تجهیزات آموزشی، تربیتی و ورزشی استان) در چارچوب ضوابط و آیین‌نامه‌ها
۱۲		تهیه گزارش سالیانه تأمین، تخصیص و مصرف منابع مالی سازمان آموزش و پرورش استان و ارائه به ستاد
۱۳		تدوین و اجرای نظام رفاهی و تسهیلات حمایتی برای معلمان استان
۱۴		برنامه‌ریزی برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز آموزشی و پرورشی استان شامل: جذب، آماده‌سازی، نگهداشت و توانمندسازی
۱۵		مدور تمامی احکام مربوطه در خصوص معلمان و کارمندان آموزش و پرورش استان شامل: احکام استخدامی، حقوقی، انتصاب، ارتقا، مرخصی، تشویقی، انتقال، هم‌ترازی، مأموریت، استعفا، بازخریدی، بازنشستگی کارکنان و...
۱۶		عقد قرارداد به صورت کار معین بر حسب نیاز نواحی و مناطق به صورت موردی
۱۷	حوزه حقوقی و امور مجلس	فروش و اجاره املاک استان‌ها به موجب بخشنامه شماره ۲/۸۸۰۰/۲ مورخ ۲۱/۷/۸۹ معاونت حقوقی و امور مجلس مبنی بر «ضوابط فروش یا تبدیل به احسن نمودن ساختمان‌ها و زمین‌های بلااستفاده و مازاد بر نیاز آموزش و پرورش»

ردیف	حوزه‌ها	تصدی‌های قابل واگذاری	
۱۸	حوزه آموزش (پیش دبستانی، دبستان و متوسطه)	تهیه و تولید محتوای آموزشی و فعالیت‌های دوره پیش دبستانی	
۱۹		اجرای ساز و کاری مناسب برای توسعه حداکثری دوره پیش دبستانی	
۲۰		تمامی فعالیت‌های مربوط به برنامه طرح تدبیر که از طریق سامانه همگام امکان پذیر است	
۲۱		اعطای مجوز تأسیس مدارس بزرگسالان دولتی با رعایت ضوابط و مقررات	
۲۲		تهیه دستورالعمل ثبت نام دانش آموزان	
۲۳		برنامه ریزی برای توسعه متوازن رشته‌ها (نظری، فنی و حرفه‌ای و کار و دانش) متناسب با آمایش و نیازهای استان	
۲۴		عقد قرارداد برون سپاری آموزش‌های مهارتی کار و دانش و فنی و حرفه‌ای با مراکز مجری دارای مجوز با رعایت سقف اعتبار مربوطه	
۲۵		نحوه هزینه‌کرد اعتبار تملک‌داری و تجهیزات هنرستان‌ها	
۲۶		مجوز توسعه رشته‌های شاخه فنی و حرفه‌ای	
۲۷		ضوابط تشکیل هنرستان، کلاس‌ها و حداقل نرم تشکیل کلاس در شاخه فنی و حرفه‌ای و کار و دانش با رعایت معیارهای مشخص	
۲۸		تأیید و تطبیق گواهینامه‌های مهارتی که مغایرت در ساعت دوره دارند	
۲۹		تدوین کتب درسی متناسب با نیازهای استانی بر اساس ضوابط اسناد بالادستی در راستای رویکرد چندتألیفی	
۳۰		تولید بسته‌های متنوع یادگیری مبتنی بر حوزه‌های تربیت و یادگیری و غنی‌سازی فعالیت‌ها (تجویزی و نیمه تجویزی و غیر تجویزی) متناسب با نیازها، علایق و توانمندی‌های دانش آموزان استان با مشارکت بخش غیردولتی	
۳۱		تعیین تقویم اجرایی و سامان‌دهی تقویم سال تحصیلی با رویکرد توزیع تعطیلات تابستانی در طول سال تحصیلی بر اساس شرایط اقلیمی مناطق با هماهنگی دستگاه‌های مربوطه	
۳۲		صادر مجوز به‌کارگیری نیروهای آموزشی برای فعالیت‌های پرورشی با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه	
۳۳		حوزه پرورشی	اجرای مسابقات و جشنواره‌های فرهنگی و قرآنی
۳۴			تهیه و تدوین محتوای آموزشی کتاب‌خوانی در چارچوب درس ملی، برابر ضوابط و مقررات
۳۵	حوزه تربیت بدنی و سلامت	اجرای طرح‌ها و برنامه‌های پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و اعتیاد در استان‌ها طبق وضعیت بومی	
۳۶		واگذاری، ایجاد و نظارت بر پایگاه‌های تغذیه سالم در مدارس با نظر استان و دانشگاه علوم پزشکی استان	
۳۷		تدوین محتوای آموزشی کانون‌های ورزشی دانش آموزان	
۳۸		تکمیل شناسنامه سلامت دانش آموزان	
۳۹		تدوین استانداردهای منطقه‌ای با توجه به شرایط اقلیمی برای احداث فضاهای ورزشی دانش آموزان	
۴۰		تدوین برنامه و برگزاری مسابقات ورزشی دانش آموزی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

پس از احصای تصدی‌های قابل واگذاری به سازمان‌های آموزش پرورش و پرورش استان، برای تفویض این اختیارات و مسئولیت‌ها از ستاد مرکزی به آنها نیازمند ارائه برنامه‌ای منسجم و متوازن است. در این برنامه باید مشخص شود که مسئولیت‌ها و اختیارات اعطایی به سازمان‌ها، باید بر اساس چه گام‌بندی و در چه بازه زمانی انجام شود؛ زیرا همان‌طور که آورده شد، تمرکززدایی باید گام‌به‌گام و به تدریج انجام پذیرد تا همگام با افزایش توانمندی‌های مسئولان، اختیارات آنها نیز افزایش پیدا کند؛ در غیر این صورت تفویض اختیار بدون اطمینان از ظرفیت‌های انسانی و ساختاری مناسب، به کاهش کیفیت آموزشی خواهد انجامید.

## شکل ۲. طرح پیشنهادی برای سازمان آموزش و پرورش استان



مأخذ: همان.

## ۷. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

به‌منظور تحقق بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر بازنگری در ساختار و تشکیلات آموزش و پرورش و همچنین ماده (۱۰۵) قانون مذکور در خصوص «کاهش واحدهای سازمانی و انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها با رویکرد امکان اتخاذ تصمیمات بهینه محلی» طرح «تشکیل سازمان آموزش و پرورش استانی» سازوکار مناسبی را آماده می‌کند. به‌موجب این طرح، برای ارتقای ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها و تفویض اختیارات مالی، اداری و تأمین نیروی انسانی از ستاد به آنها، به این الزامات و ضرورت‌ها باید توجه کرد:

۱. تجمیع تمام واحدهای وابسته به آموزش و پرورش در استان (اداره کل آموزش و پرورش، واحدهای استانی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان نوسازی، تجهیز و توسعه مدارس کشور و دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی) و تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش استانی. بازمهندسی ساختار اداری باید بر اساس این سه اصل انجام پذیرد:

الف) تمام واحدهای مربوط به وزارت آموزش و پرورش «تحت مدیریت واحد» قرار گیرند؛

ب) ادغام واحدهای عمومی؛

ج) کاهش نیافتن سطح سازمانی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و واحد استانی نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس از اداره کل.

۲. از آنجایی که از مهم‌ترین ارکان تمرکززدایی، اصلاح ساختار متمرکز بودجه‌ریزی است، در ساختارهایی که بودجه‌ریزی به صورت متمرکز انجام می‌پذیرد، به سختی سیاست‌های کاهش تمرکز در عرصه عمل مجال ظهور پیدا خواهند کرد و صرفاً محدود به اقدامات صوری خواهند شد. به همین سبب ایجاد ساختار غیرمتمرکز بودجه‌ریزی، در اینجا یعنی تخصیص ردیف‌های مستقل برای سازمان‌های آموزش و پرورش در لوایح بودجه سنواتی و تفویض اختیار بودجه‌ریزی به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی، یکی دیگر از الزامات و ضرورت‌های طرح تمرکززدایی با سازوکار ایجاد سازمان‌های آموزش و پرورش است.

۳. بازتعریف وظایف واحدهای مرتبط با آموزش و پرورش در استان و تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مورد نیاز در خصوص نحوه ارتباط آنها با ستاد مرکزی و سازمان‌های آموزش و پرورش استانی.

۴. در نهایت با توجه به امور قابل تفویض به سازمان‌های آموزش و پرورش، تدوین «برنامه راهبردی و جامع» که متناسب با ظرفیت‌های ساختاری و انسانی هر استان، نحوه اجرا و زمان‌بندی هر اقدام ارائه شده باشد، ضروری و الزامی است.

## ۸.۱ پیش‌نویس طرح «ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش و تجمیع واحدهای مربوطه»

### مقدمه توجیهی:

#### متن طرح

**ماده (۱):** در راستای بند «۳-۳» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت و بند «۱» از بخش اقدامات اساسی زیر نظام راهبری و مدیریت نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران، به منظور تمرکززدایی و چابک‌سازی ساختار وزارت آموزش و پرورش و اعطای اختیارات به استان‌ها، سازمان آموزش و پرورش استان از تجمیع واحدهای استانی وزارت آموزش و پرورش، واحد استانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و واحد استانی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و نیز دانشگاه فرهنگیان در هر استان تشکیل می‌شود.

**تبصره ۱):** به منظور افزایش اختیارات مدیریت و برنامه‌ریزی مالی و اداری و افزایش مسئولیت‌پذیری استان‌ها:

الف) موافقت‌نامه بودجه‌های سنواتی هر استان با نظارت ستاد وزارت آموزش و پرورش فی‌مابین سازمان آموزش و پرورش هر استان و سازمان برنامه و بودجه کشور منعقد می‌شود و ردیف‌های اعتباری مستقلی برای سازمان‌های آموزش و پرورش استان در لوایح بودجه سنواتی اختصاص می‌یابد.

ب) مسئولیت کلیه امور جذب، نگهداشت، انتقال، ارتقا و بازنشستگی نیروی انسانی (اعم از اداری و آموزشی) در سطوح استانی از ستاد وزارت آموزش و پرورش به سازمان انتقال می‌یابد. ستاد مرکزی آموزش و پرورش ناظر بر حسن انجام کار است.

**تبصره ۲):** وزارت آموزش و پرورش مکلف است متناسب با تغییرات به وجود آمده، ساختار و ضوابط تشکیلات جدید خود و نحوه ارتباطات سازمان آموزش و پرورش استان با ستاد را ظرف مدت سه ماه بعد از ابلاغ این قانون تنظیم کند و به تأیید سازمان اداری و استخدامی برساند.



## منابع و مأخذ



- [۱] طرح «تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان»، مصوب شورای عالی اداری، ۱۳۷۹/۱۲/۱۵.
- [۲] محمدشیرازی، محمد (۱۴۰۳)، «بازنگری در نحوه توزیع ادارات آموزش و پرورش شهرستان‌ها و مناطق»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۵۱۳.
- [۳] محمدشیرازی، محمد (۱۴۰۲)، «بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش (۱): موازنه تمرکززدایی و مشارکت در نظام آموزش و پرورش»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۶۰۸.
- [۴] ضوابط ساختار سازمانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری (بخشنامه شماره ۲۸۲۱۶/۱۰۵، مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور).
- [۵] طرح «تفکیک وظایف اجرایی از حوزه ستادی وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، راه و ترابری، کار و امور اجتماعی، تعاون و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و انتقال آن به واحدهای استانی»، مصوب شورای عالی اداری، ۱۳۸۱/۹/۲.
- [۶] نگاهی به ساختار سازمانی وزارت آموزش و پرورش (۱۳۸۴)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۳۳۷.
- [۷] تحلیل وضعیت بودجه وزارت آموزش و پرورش در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۶۵۸۴.
- [۸] سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش، ابلاغی رهبری، ۱۳۹۲/۰۲/۱۰.
- [۹] قانون «مدیریت خدمات کشوری»، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶/۷/۸.
- [۱۰] سند تحول بنیادین آموزش و پرورش؛ مصوب جلسه ۷۰۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰/۱۰/۶.
- [۱۱] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳/۳/۲۸.
- [۱۲] دستورالعمل سازمان دهی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی در سطوح تقسیمات کشوری، مصوب شورای عالی اداری، ۱۴۰۳/۳/۲۱.
- [۱۳] اساسنامه قانون پرورش فکری، مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۹/۰۲/۳۱.
- [۱۴] فهرست وظایف و مأموریت‌های قابل تفویض به ادارات آموزش و پرورش استان‌ها، بخشنامه ۷۰۰/۲۶۲۶۳۵، ۱۳۹۷/۱۲/۲۷.



#### گزیده سیاستی

تمرکز شدید مسئولیت‌ها در ستاد مرکزی مانع جدی به‌کارگیری سیاست‌های تحولی و نظارتی در آموزش و پرورش شده است. تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش استانی و تفویض مسئولیت به آنها، باعث ایجاد ظرفیت‌های مدیریتی می‌شود تا متناسب‌تر و بهینه‌تر برای ارتقای کیفیت آموزشی و پرورشی برنامه‌ریزی کنند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)