



جمهوری اسلامی ایران
معاونت راهبردی رئیس‌جمهور

طفیلی‌انگاری مدرسه در نظام حکمروایی کشور

شماره مسلسل: ۹۰۰

کد گزارش: ۱۴۰۳-۲۰

زمستان ۱۴۰۳



طفیلی انگاری مدرسه در نظام حکمروایی کشور

طبقه بندی:	-----
شماره مسلسل:	۹۰۰
کد گزارش:	۱۴۰۳-۲۰

معاونت راهبردی رئیس جمهور

زمستان ۱۴۰۳

فهرست مطالب

۱	چکیده مدیریتی
۳	مقدمه
۳	مهم ترین پرسش سیاستگذارانه در آموزش و پرورش
۵	بررسی عملکرد تحصیلی دانش آموزان مدارس در ایران
۵	۱. عملکرد دانش آموزان در آزمون های نهایی
۶	۲. عملکرد دانش آموزان ایرانی در آزمون های بین المللی تیمز و پرلز
۸	۳. ماندگاری در مدرسه و گذراندن موفق دوره آموزش عمومی
۸	ارزیابی کلی عملکرد دانش آموزان ایرانی
۹	نیازهای بنیادین مدرسه
۹	۱. بودجه و اقتصاد آموزش
۱۲	۲. معلمان شایسته: نیروی انسانی کارآمد در مدرسه
۱۵	۳. فضای فیزیکی و زمان آموزش
۲۰	۴. کاستن از زمینه های اقتصادی و اجتماعی نابرابری: پیش دبستانی
۲۶	۵. عاملیت و راهبری آموزشی
۲۷	۶. برنامه درسی
۲۸	اهم چالش های مدیریت کلان آموزش و پرورش
۲۸	ساختار قدیمی وزارتخانه و عدم انسجام ارگانیک
۲۸	ستاد خالی از نخبگان و جوانان توانمند
۲۸	تمرکز اداری مفرط
۲۸	نظام پایش، سنجش و ارزشیابی
۲۹	جمع بندی و پیشنهادات سیاستی
۲۹	مدرسه همچون طفیلی

چکیده مدیریتی

سازمان آموزشی کشور را می توان به دو زیرنظام مدرسه و ستاد مدیریت تقسیم کرد مهم ترین مبنای ارزیابی و موفقیت این سیستم خروجی مدرسه و به بیان دیگر عملکرد تحصیلی دانش آموزان است.

بر اساس نتایج مطالعات تیمز (۲۰۲۳) و پرلز (۲۰۲۱) که توسط مرکز ملی تیمز و پرلز انجام شده است، ۴۰ درصد از کل دانش آموزان در دوره ابتدایی و متوسطه اول به حداقلی ترین سطوح یادگیری در خواندن، ریاضی و علوم دست نیافته اند (در مقایسه با ۱۰ درصد میانگین جهانی) و بیش از ۷۰ درصد از آن ها عملکردی پایین تر از حد متوسط جهانی داشته اند. این آمار نشان از آن دارد که مسئله ریشه ای مانع نابرابری آموزشی بلکه بحران فقر کیفیت در آموزش و پرورش است. مادر بیشتر مدارس دچار فقر آموزشی هستیم و دلیل نابرابری ها هم کمبود کیفیت است. اگر قرار بود کاستی های فضایی مهم ترین عامل تعیین کننده بحران کیفیت در آموزش باشند آنگاه صرفاً ۲۰ درصد جمعیت دانش آموزی ما دچار مشکل کم سواد بود. لذا باید زمینه های دیگر را در این باره بررسی کرد. در یک نگاه سیستمی خروجی کم کیفیت یا حاصل ورودی های کم و نامرغوب است و یا ناشی از سازماندهی و فرآیندهای نادرست. بر اساس این گزارش:

الف) در زمینه تأمین نیازهای مدرسه و ایجاد شرایط یاددهی-یادگیری با کیفیت با مسائل زیر مواجهیم:

۱. کاهش ۵۰ درصدی سهم بودجه آموزش و پرورش در ۳۰ سال گذشته: سهم آموزش و پرورش از بودجه کشور در مقایسه با دهه هفتاد، از ۲۰ درصد به کمتر از ۱۰ درصد کاهش یافته است. در حال حاضر در عمده کشورهای جهان ۱۵ تا ۲۰ درصد از بودجه عمومی به آموزش و پرورش اختصاص دارد.

۲. استخدام ۴۰٪ درصد معلمان بدون گزینش: بر اساس آخرین آمار، از ۷۵۰ هزار معلم جذب شده در ۱۴ سال گذشته نزدیک به ۳۰۰ هزار نفر (۴۰ درصد) بدون گزینش و آموزش لازم جذب مدارس شده اند. این فاجعه استخدامی با فشارها و قانونگذاری های نادرست مجلس به خصوص در ابتدای دهه ۹۰ اتفاق افتاده است.

۳. ۶۹٪ درصد معلمان آموزش حداقلی لازم را ندیده اند: بر اساس آخرین آمار، از ۷۵۰ هزار معلم جذب شده در ۱۴ سال گذشته تنها یک سوم از آن ها (۲۵۰ هزار نفر) آموزش های لازم در حوزه معلمی را دریافت کرده اند. سایرین (بالغ بر ۵۰۰ هزار نفر) با آموزش های یک یا چند ماهه کم کیفیت که عمدتاً به صورت مجازی انجام شده است به کلاس درس وارد شده اند.

۴. ۶۰٪ درصد دانش آموزان فاقد آموزش پیش دبستان: یکی از مهم ترین راهکارهای کاهش افت تحصیلی و نابرابری میان طبقات آموزشی، گسترده ساختن آموزش پیش دبستانی رایگان است. متأسفانه پوشش پیش دبستانی در سال های اخیر نزدیک به ۴۰ تا ۵۰ درصد بوده است. سرمایه گذاری دولت در سال های گذشته در این زمینه کمتر از ۰/۲ همت بوده است.

۵. ۴۰ درصد کاستی در زمان آموزش: زمان آموزشی مدارس ابتدایی با احتساب تعطیلی های غیر مترقبه کمتر از ۶۰۰ ساعت در سال است در حالی که استاندارد این رقم در دنیا ۹۰۰ تا ۱۰۰۰ ساعت است. مدارس ایران نیاز

به اضافه شدن حداقل ۳۰ روز اضافی آموزش دارند تا این شکاف پر شود.

۶. برنامه درسی سنتی و مدرسه بدون عاملیت: مجموع شرایط بالا در کنار عدم سیاست گذاری درست در حوزه برنامه درسی و مدیریت مدرسه باعث شده است شیوه‌های سنتی آموزشی در مدرسه رایج باشد و مدیران و معاونان مدرسه نیز بیشتر به تدارکاتچی تبدیل شوند.

ب) در سطح مدیریت کلان سازمانی آموزش و پرورش دچار مشکلات زیر است:

۱. ساختار قدیمی و وزارتخانه و به خصوص عدم ارتباط ارگانیک بخش‌های مسئول در تربیت معلمان، آموزش دانش آموزان و برنامه درسی

۲. ظرفیت محدود برای حضور نیروهای نخبه و جوان در سطوح مدیریتی و برنامه‌ریزی وزارتخانه و بسته بودن درب‌های آن به روی افراد نخبه داخل و خارج دستگاه.

۳. تمرکزگرایی شدید در برنامه‌ریزی و مدیریت و مشارکت محدود استان‌ها، مناطق و مدارس در تصمیمات

۴. ساختار سلب آموزش متوسطه و عدم آمادگی آموزش و پرورش برای پاسخ به نیازهای جدید

۵. فقدان شفافیت و نظام پایش و ارزیابی مؤثر سازمانی

ارزیابی و پیشنهادات سیاستی

وضعیت فضای آموزشی در مقایسه با سایر ورودی‌ها قابل قبول است. فضای غیر استاندارد آموزشی مسئله ۲۰ درصد مدارس کشور است و اوضاع در ۷ درصد مناطق کشور بحرانی است. اما در حوزه نیازهای محتوایی مدرسه یعنی نیروی انسانی با کیفیت، آمادگی دانش آموزان برای ورود به مدرسه و زمان آموزش که همگی در مطالعات مختلف نقش زیادی در آموزش با کیفیت دارند بیش از ۶۰ درصد کاستی منابع داریم.

اهم پیشنهادات سیاستی کوتاه مدت و میان مدت

● افزایش پلکانی بودجه آموزش کشور با محوریت توسعه حرفه‌ای معلمان، توسعه دوره پیش دبستانی رایگان و گسترده ساختن موقعیت‌های مؤثر یادگیری

● تهیه طرحی جامع برای آموزش حین خدمت معلمان با استفاده از روش مشاوره و راهبری معلم با معلم

● گسترش دوره پیش دبستانی رایگان در مناطق فقیر و دوزبانه کشور با همکاری معاونت روستایی ریاست جمهور و وزارت رفاه

● تقویت ستاد وزارت آموزش و پرورش با جذب نیروهای نخبه و متخصص در حوزه‌های مرتبط

● برنامه‌ریزی برای آموزش مهاجرین تازه وارد در فضایی خارج از مدارس و با کمک گرفتن از نهادهای مردمی و کمک‌های بین‌المللی

● اضافه شدن ۳۰ روز به تقویم آموزشی مدارس ابتدایی و متوسطه اول با بازگشت پنجشنبه‌ها

مقدمه

گزارش پیش رو جهت ارائه تصویری از کلیدی ترین مسائل نظام آموزش و پرورش و با محوریت توانمندی مدرسه به رئیس جمهور محترم تهیه شده است. از آنجا که جناب آقای دکتر پزشکیان توجه ویژه‌ای به کیفی سازی آموزش در مدارس دولتی نشان داده‌اند، نیاز است تا مسائل و چالش های اساسی این حوزه با کمک آمار و ارقام شفاف شوند. این گزارش که در معاونت راهبردی رئیس جمهور تهیه شده است، بر مسائلی تمرکز دارد که در پژوهش ها و تجارب بین المللی به عنوان نقطه عزیمت تغییر مورد تأکید قرار گرفته است. پیش از پرداختن به مسائل ابتدا مروری کوتاه بر مهم ترین شاخص های سنجش عملکرد دانش آموزان ایرانی خواهیم داشت. سپس در چهارچوبی سیستمی به توصیف اساسی ترین آمار و اطلاعات مرتبط با کیفیت آموزش خواهیم پرداخت.

مهم ترین پرسش سیاستگذارانه در آموزش و پرورش

خروجی های کیفی نظام آموزشی چند سالی است که زیر ذره بین نقادی رسانه ها و جامعه قرار گرفته است. نتایج امتحانات نهایی و عملکرد دانش آموزان ایرانی در مطالعات بین المللی نشان دهنده روند تهی شدن نظام آموزشی است. ما علی رغم آنکه توانسته ایم در اکثر نقاط دور و نزدیک کشور مدارس گوناگون بسازیم و پوشش دوره ابتدایی را به ۹۸ درصد و بالاتر از آن برسانیم، اما به گواه آمارها ۷۰ درصد دانش آموزانمان عملکرد آموزشی پایین تر از متوسط دارند. بی شک این شکاف میان خروجی کمیت و کیفیت در آموزش و پرورش مهم ترین نشانگر بحران است.

در آسیب شناسی این مسئله باید نظام آموزش عمومی کشور را به عنوان یک کل در نظر بگیریم. این نظام به دو بخش تقسیم می گردد. نهاد مدرسه و بخش سازمان مدیریتی نظام آموزشی. سازمان شامل همه بخش هایی است که درون و ذیل وزارتخانه آموزش و پرورش قرار گرفته اند و تدارکات لازم برای آنچه نیاز مدرسه است را فراهم می کنند. هدف و دلیل وجودی این دستگاه عریض سازمانی آن است که بتواند پشتیبانی های سخت افزاری و نرم افزاری لازم را به مدرسه ارائه دهد.

در عین حال هدف غایی مدرسه نیز آموزش و تربیت با کیفیت کودکان و نوجوانان است به طوری که ضمن رشد همه جانبه، بتوانند در آستانه بزرگسالی به طور عادلانه به موقعیت های اجتماعی و شغلی دست یابند. به بیان دیگر هدف مدرسه ارائه آموزش با کیفیت به همه دانش آموزان است. بنابراین در این سلسله ملاک ارزیابی مدرسه خروجی های آموزشی، تربیتی و اجتماعی آن است و ملاک ارزیابی سازمان بزرگ مدیریت آموزش و پرورش نیز فراهم نمودن نیازهای مدرسه است. در این گزارش قصد داریم ضمن بررسی عملکرد دانش آموزان ایرانی به این مهم بپردازیم که وزارت آموزش و پرورش و به طور کلی نظام حکمروایی ما آیا توانسته است پاسخگوی نیازهای مدرسه باشد.



بر همین طریق اساسی ترین نیازهای مدرسه را در ۶ کلان موضوع مورد بررسی قرار داده و اساسی ترین کاستی ها و نیازها را بر شمرده ایم:

۱. تأمین مالی: اقتصاد و بودجه آموزش و پرورش
۲. معلمان شایسته: جذب و آموزش نیروی انسانی توانمند
۳. فضا-زمان آموزشی: فضای آموزشی و ساعت آموزشی مناسب و کافی
۴. رفع زمینه های نابرابری ساز: فقر، پیش دبستانی
۵. برنامه درسی: محتوا، روش ها و ارزشیابی آموزشی
۶. خودآیینی و راهبری: بازشناسی مدرسه به عنوان یک نهاد راهبری آموزشی



در بخش پایانی گزارش ضمن اشاره به برخی از مهم ترین مسائل در نظام سازمانی وزارتخانه آموزش و پرورش، پیشنهادات و توصیه های سیاستی را پیشنهاد داده ایم. این پیشنهادات مستخرج از نتایج همین گزارش و سایر سیاست پژوهی های انجام شده در کشور است و سعی شده است با تعیین اولویت و امکان پذیری به دولت پیشنهاد شود.

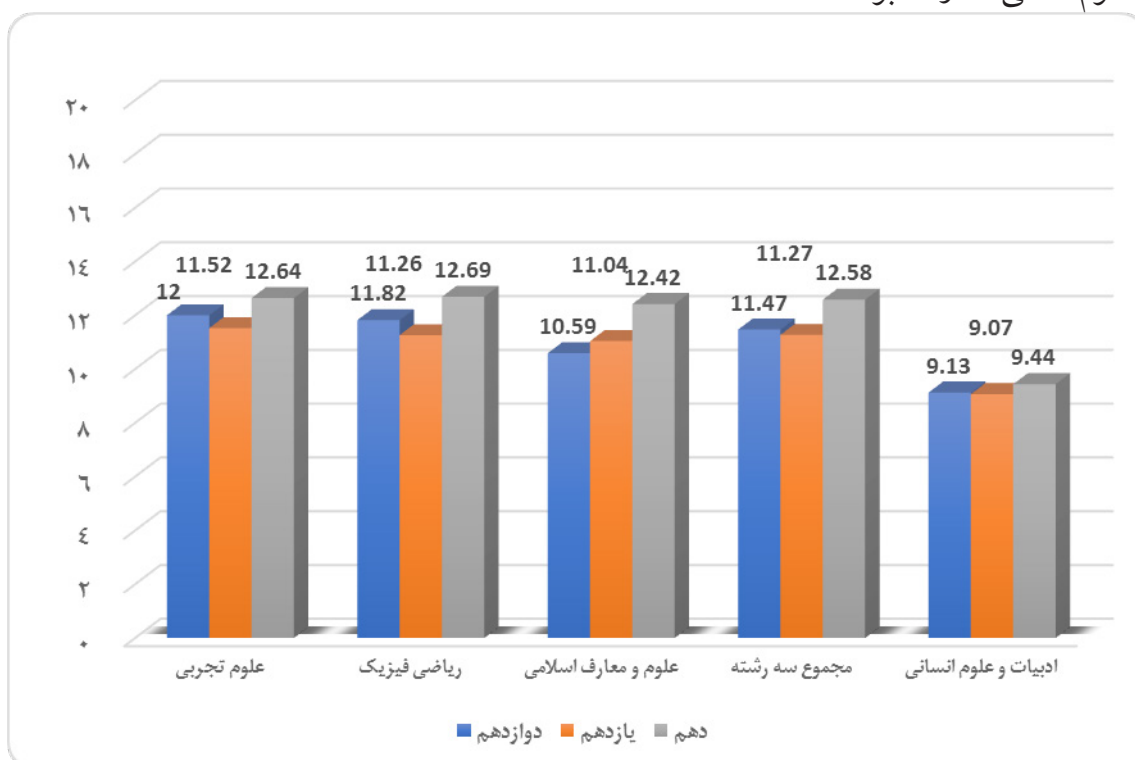
بررسی عملکرد تحصیلی دانش آموزان مدارس در ایران

شاخص ها و اطلاعات گوناگونی در رابطه با خروجی های عملکردی آموزش و پرورش وجود دارد. در این گزارش برای حفظ اختصار و حسب اولویتها، صرفاً به عملکرد کیفی دانش آموزان ایرانی در آزمون های استاندارد بین المللی و همچنین آمار مربوط به موفقیت در دریافت مدرک دیپلم خواهیم پرداخت. استانداردترین آمار عملکردی دانش آموزان ایرانی مربوط به آزمون های نهایی دوره دوم دبیرستان، مطالعه بین المللی تیمز (سنجش علوم و ریاضی کلاس چهارم و هشتم) و مطالعه بین المللی پرلز (سنجش سواد خواند کلاس چهارم) است.

نتایج این سه آزمون نشان از آن دارد که خروجی های نظام آموزشی ایران به هیچ عنوان قابل قبول نیست.

۱. عملکرد دانش آموزان در آزمون های نهایی

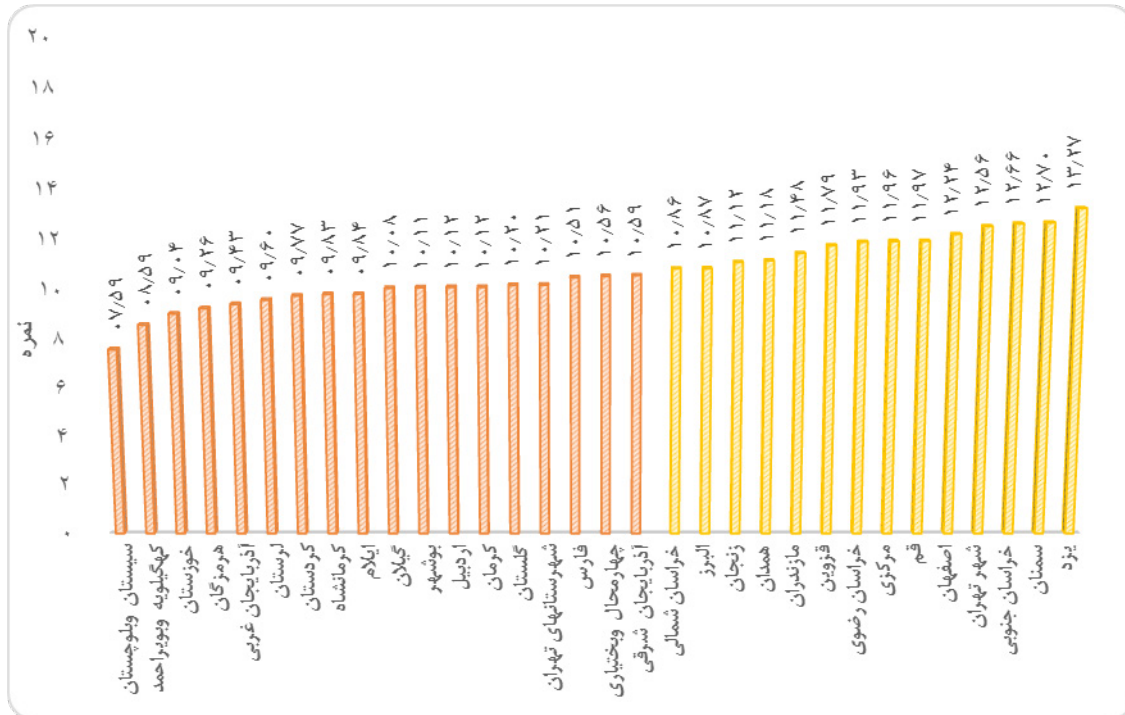
در آزمون های نهایی ۱۴۰۳ میانگین نمرات نهایی سه پایه دبیرستان در سه رشته ریاضی، تجربی و معارف بین ۱۱ تا ۱۲ و در علوم انسانی حدود ۹ بوده است.



مقایسه میانگین نمرات، کل دروس در امتحانات خرداد ۱۴۰۳

همچنین همین نمرات نشان می دهد که اختلاف قابل توجهی میان استان های مختلف کشور در این زمینه وجود

دارد. سیستان و بلوچستان با میانگین نمره ۷,۵ فاصله ای معنادار با سایر نقاط کشور دارد. همچنین میانگین عملکرد دانش آموزان در استان های مرزنشین غرب و جنوب کشور کمتر از ۱۰ است.^۱



مقایسه میانگین نمرات، کل دروس در امتحانات خرداد ۱۴۰۳ به تفکیک استان ها

۲. عملکرد دانش آموزان ایرانی در آزمون های بین المللی تیمز و پرلز

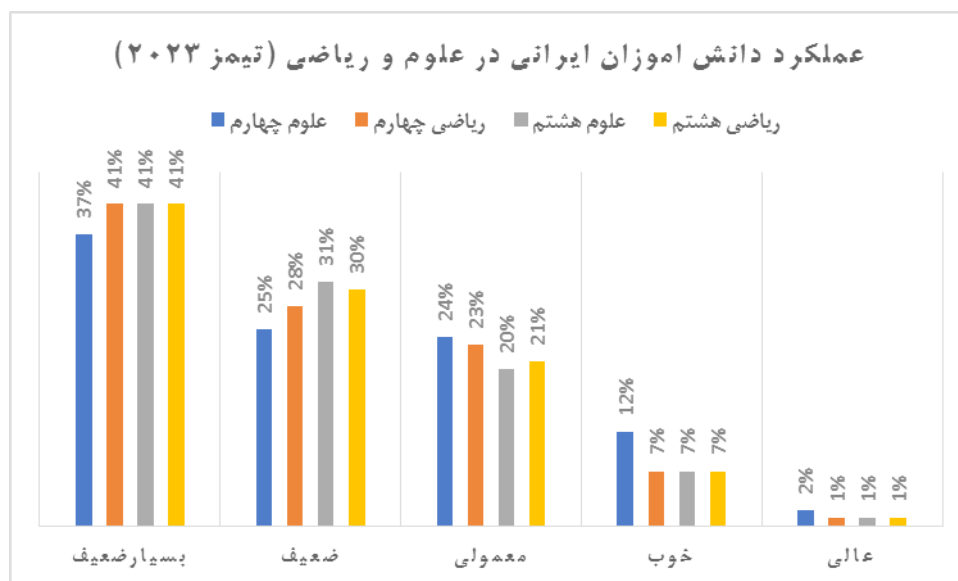
در آزمون های تیمز و پرلز که هر ۴ و ۵ سال یکبار برگزار شده است ایران در میان کشورهای با عملکرد ضعیف قرار می گیرد. رتبه جهانی ایران در هر یک از این دروس در جدول زیر آمده است:

مقطع	درس	رتبه ایران	کل کشورهای شرکت کننده
کلاس چهارم	خواندن (۲۰۲۱)	۴۰	۴۳
	ریاضی (۲۰۲۳)	۵۳	۵۸
	علوم (۲۰۲۳)	۴۹	۵۸
کلاس هشتم	ریاضی (۲۰۲۳)	۳۱	۴۲
	علوم (۲۰۲۳)	۳۶	۴۲

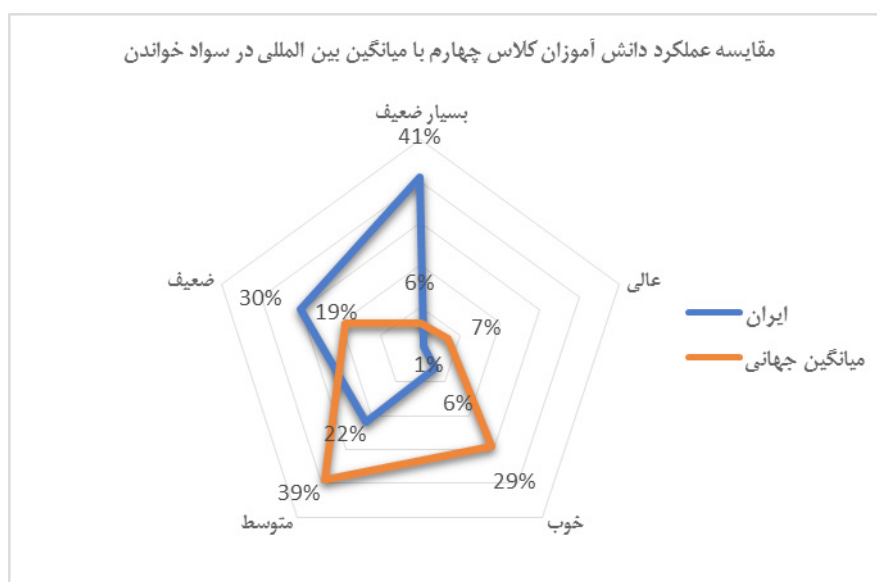
علاوه بر این آزمون تیمز ۲۰۲۳ و پرلز ۲۰۲۱ نشان می دهد از هر ۱۰ دانش آموز ایرانی ۴ دانش آموز به حداقل سطح

۱. منبع: گزارش های مرکز سنجش و تضمین کیفیت نظام آموزش و پرورش

یادگیری در خواندن، ریاضی و علوم نیز دست پیدا نکرده‌اند و عملکردی بسیار ضعیف دارند. همچنین از هر ۱۰ دانش آموز ۷ نفر به حداقل‌های یادگیری دست پیدا نمی‌کنند.^۱



سنجش استاندارد و تطبیقی عملکرد تحصیلی دانش آموزان کشور در مجموع حکایت از رشد کمی بدون کیفیت دارد. طبیعی است زمانی که ۷۰ درصد دانش آموزان یک کشور نتایجی پایین تر از نرمال دارند، سخن گفتن از نابرابری بی معناست. در واقع این آمار نشان از فقر مفرط یادگیری در کشور دارد که ناشی از گسترده شدن فقر و همچنین کیفیت پایین آموزش در عموم مدارس کشور است.



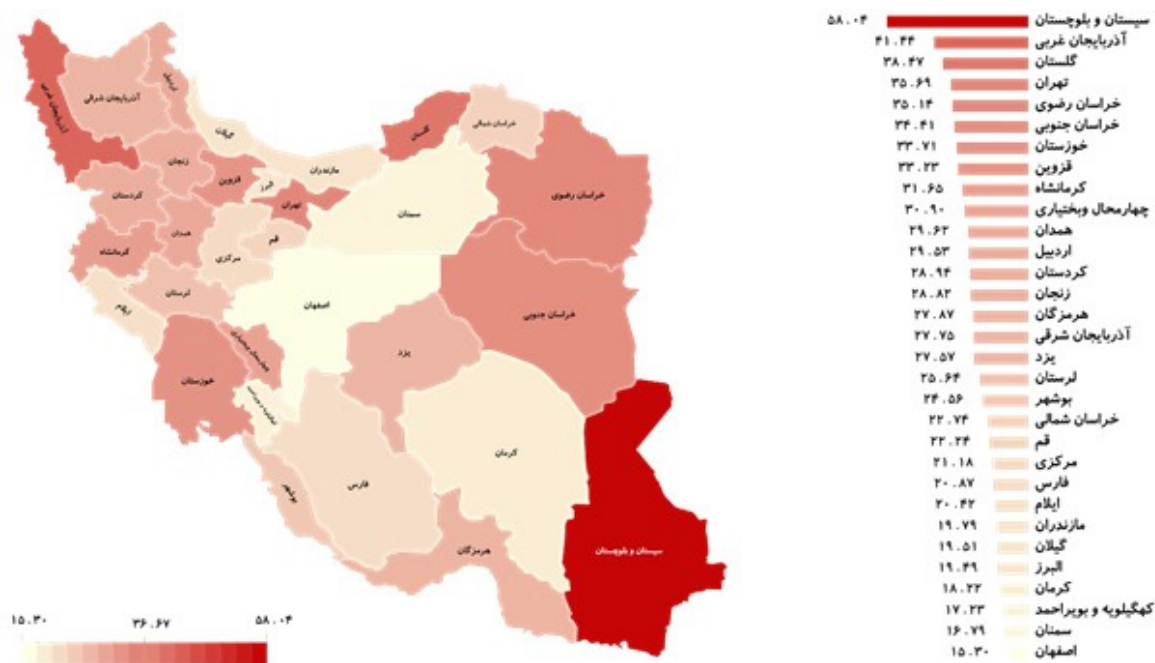
۱. گزارش بین‌المللی نتایج پرلز ۲۰۱۹ و تیمز ۲۰۲۳

(<https://pirls2021.org/results>)
(<https://timss2023.org/results>)

۳. ماندگاری در مدرسه و گذراندن موفق دوره آموزش عمومی

علی رغم آنکه پوشش تحصیلی در دوره دبستان بالای ۹۵ درصد است، بر اساس آخرین گزارش شاخص های عدالت اجتماعی مرکز آمار ایران^۱ در سال ۱۴۰۱ حدود ۹۳۰ هزار کودک و نوجوان بازمانده از تحصیل در کشور وجود دارند. نرخ پوشش واقعی تحصیل در دوره متوسطه اول ۹۰٫۱٪ و در دوره متوسطه دوم تقریباً ۸۰٪ درصد است.

همچنین آمار و ارقام داده های درآمد هزینه خانوار نشان می دهد که در ۱۰ استان کشور ۳۰ درصد افراد ۱۸ تا ۲۴ سال فاقد مدرک تحصیلی متوسطه اند.^۲



متوسط فقدان مدرک دیپلم در جمعیت زیر ۲۴ سال

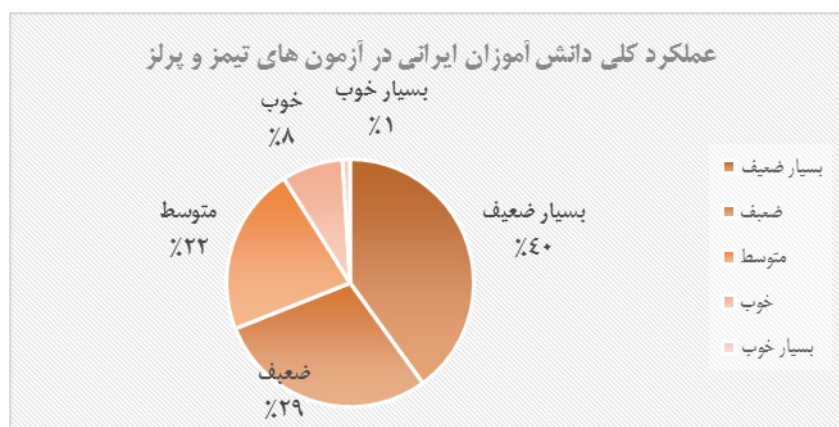
ارزیابی کلی عملکرد دانش آموزان ایرانی

بر اساس آنچه بدان پرداخته شد، عملکرد دانش آموزان ایرانی در آزمون های نهایی و مطالعات بین المللی بسیار بحرانی است. در مقایسه با کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، نزدیک به ۷۰ درصد دانش آموزان ایرانی عملکرد پایین از حد متوسط جهانی دارند و تنها ۱ درصد دانش آموزان عملکرد عالی از خود به جا گذاشته اند. همچنین میانگین نمرات آزمون های نهایی دوره دوم متوسطه ۱۱ از ۲۰ است. در نهایت این عملکرد کیفی پایین باعث شده است در

۱. مرکز آمار ایران (۱۴۰۲)، شاخص های عدالت اجتماعی سال ۱۴۰۱

۲. محاسبه شده بر اساس داده های هزینه-درآمد خانوار ۱۴۰۲ (عطیه وحید منش و همکاران)

۱۰ استان کشور ۳۰ درصد جمعیت ۱۸ تا ۲۴ سال نتوانند مدرک دیپلم دریافت کنند.



این اعداد و ارقام نشان از آن دارد که ما در وضعیتی غیرقابل قبول قرار داریم. به بیانی مشکل آموزش و پرورش ما فقر سراسری آموزش و نه نابرابری آموزشی است. در ادامه گزارش به این سؤال پاسخ خواهیم داد که آیا مدرسه به درستی تأمین شده بتواند خروجی های مناسبی ارائه دهد؟

نیازهای بنیادین مدرسه

همانطور که در ابتدای گزارش اشاره شد ۶ نیاز اساسی مدرسه عبارت است از تأمین مالی، معلمان شایسته، فضا-زمان آموزشی مناسب، رفع زمینه های نابرابری ساز، برنامه درسی و خودآیینی و راهبری. تأمین این نیازها بر عهده ستاد عریض و طویل آموزش و پرورش و نظام حکمروایی کشور است و در صورت فراهم شدن این ملزومات اولیه می توان انتظار داشت که مدارس خروجی با کیفیت داشته باشند. در ادامه گزارش به بررسی این مهم پرداخته ایم که آیا ما توانسته ایم از لحاظ منابع و ورودی و تعیین فرآیندها، شرایط مناسبی را برای مدرسه فراهم کنیم؟

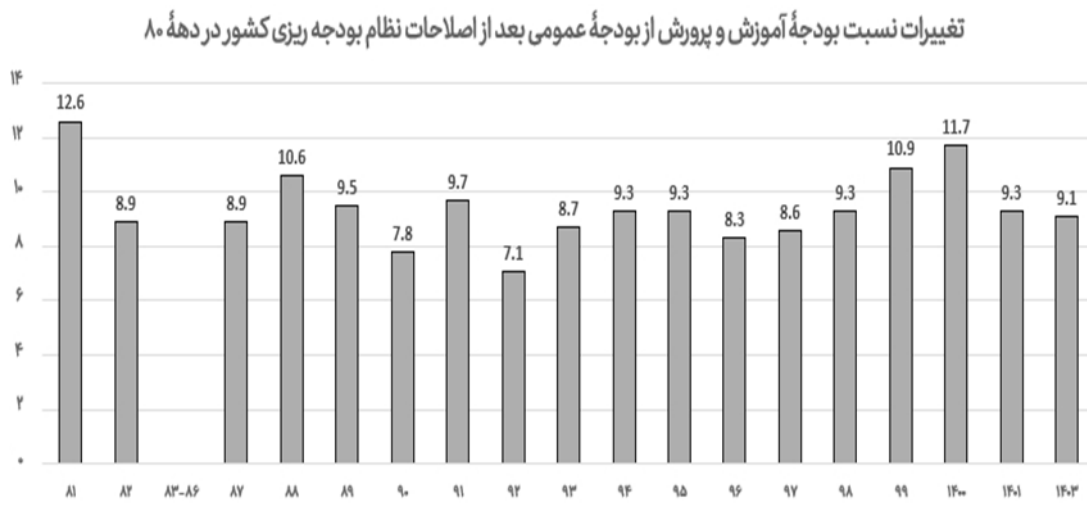
۱. بودجه و اقتصاد آموزش

بر اساس قانون اساسی کشور دولت موظف به تأمین هزینه های آموزش رایگان برای همه مردم کشور است. ایران در میان کشورهایی است که این حق را در رده بالاترین منشور اداره کشور قرار داده است. دولت به خصوص در سال های پس از انقلاب اسلامی توانسته است در همه جای کشور امکان تحصیل رایگان را فراهم کند با این حال تأمین منابع مالی آموزش عمومی در ایران در پایین ترین سطح ممکن قرار داد.

۱,۱ سهم آموزش و پرورش از بودجه و GDP

در حالی که میانگین جهانی شاخص سهم بودجه آموزش عمومی از بودجه کل در ده سال گذشته بیش از ۱۴ درصد بوده است و پیشنهاد یونسکو برای دولت ها ۱۵ تا ۲۰ درصد از بودجه عمومی است (2019,unesco) سهم بودجه

آموزش و پرورش در بودجه عمومی کشور کمتر از ۱۰ درصد است.^۱ این بودجه به قدری محدود و حداقلی است که بیش از ۹۸ درصد این اعتبار برای هزینه‌های جاری و حقوق کارکنان هزینه می‌شود و تنها سهم ناچیزی برای کیفیت‌بخشی و سایر امور هزینه می‌شود. به همین دلیل مشاهده کردیم که علی‌رغم موفقیت در شاخص‌های کمی، کیفیت آموزشی مدارس ایران بسیار پایین است.



از طرف دیگر سهم آموزش در تولید ناخالص داخلی ۲,۵ تا ۳ درصد تخمین زده می‌شود که با اختلاف زیادی کمتر از استاندارد بین‌المللی (۵ درصد) است.^۲

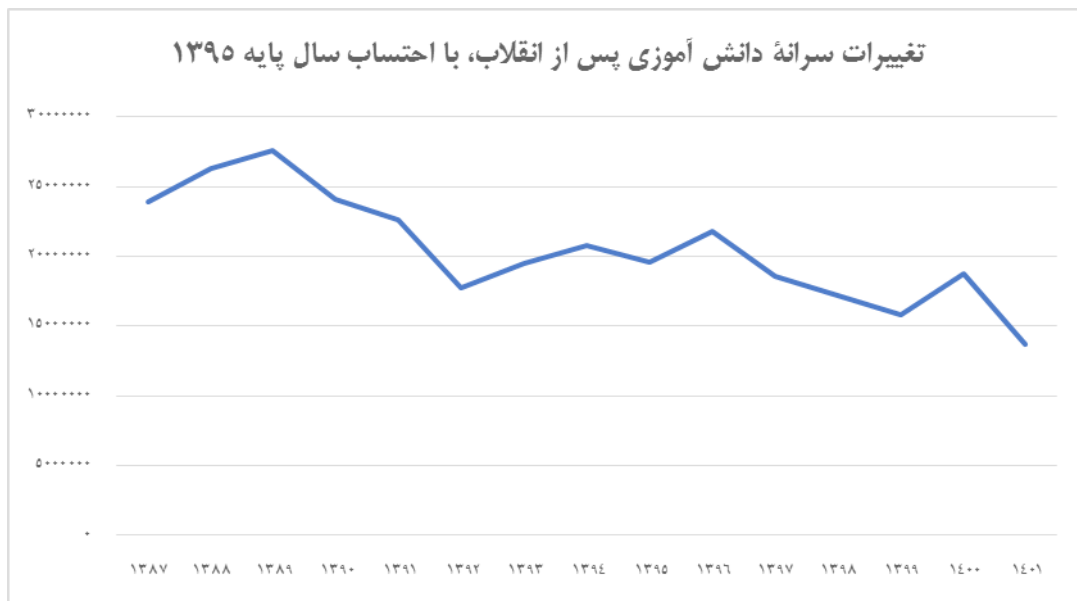
۱,۲ سرانه دانش‌آموزی

در همین زمینه کاهش بودجه در کنار تغییرات آمار دانش‌آموزان نشان از آن دارد که سرانه دانش‌آموزی از ۲۷ میلیون تومان در سال ۱۳۸۹ (بر حسب سال پایه ۱۳۹۵) به ۱۳ میلیون تومان در سال ۱۴۰۱ رسیده است.^۳

1. Global Education Monitoring Report 2019 – UNESCO

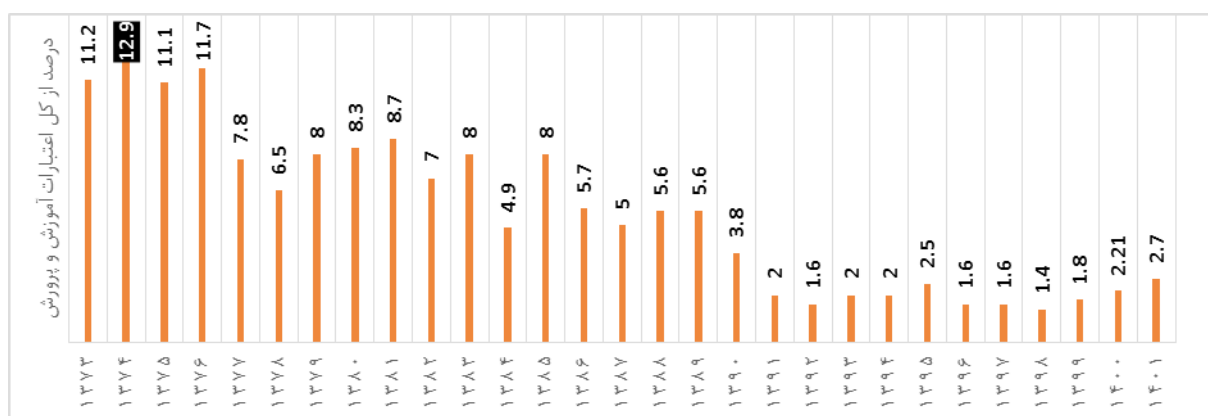
۲. پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش، عبدالله انصاری (۱۳۹۴)

۳. تحلیل سیاست‌های خصوصی‌سازی آموزش عمومی در ایران، دانشگاه تهران، رساله دکتری فاطمه مقدسی (۱۴۰۱)

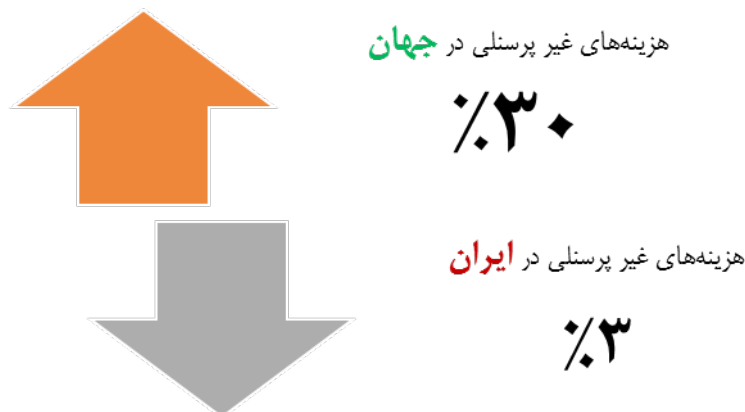


۱,۳ سهم بودجه غیر پرسنلی

هزینه‌های غیر پرسنلی در هر سازمان آموزشی نشان دهنده بخشی از بودجه است که صرف ارتقاء کیفیت محصول آن می‌شود. از نظر استاندارد های آموزشی، کیفیت قابل قبول آموزش عمومی زمانی حاصل می‌آید که حدود ۷۰ درصد از کل هزینه‌ها صرف پرسنل و ۳۰ درصد برای امور غیر پرسنلی اختصاص یابد. اما این رقم در ایران حدود ۳٪ است. از آنجا که هزینه کرد در امور غیر پرسنلی آموزش و پرورش نیازی پنهان و به ظاهر درجه دوم است، همواره محل دست درازی دولت‌ها قرار می‌گیرد.



شایان ذکر است در کانادا، ۲۲,۱ درصد، در فنلاند ۳۶ درصد، در ژاپن ۱۲,۵ درصد، در کره، ۲۸,۵ درصد، در انگلیس ۳۳,۹ درصد و در آمریکا ۱۸,۵ درصد از هزینه‌های آموزش صرف امور غیر پرسنلی می‌شود.



ارزیابی

این ارقام نشان می‌دهند، صرفاً هزینه‌های نیروی انسانی و فضای آموزشی در مدرسه تأمین شده است. برای مثال در سال ۱۴۰۲ سرانه دریافتی مدارس به ازای هر دانش آموز ۴۰ هزار تومان بوده است.^۱ به بیان دیگر یک مدرسه با ۲۰۰ دانش آموز تنها ۸۰ میلیون تومان تمکن مالی دولتی داشته است و مدیران مجبور شده‌اند سایر هزینه‌های مدرسه را عمدتاً از خانواده‌ها دریافت کنند. در این شرایط پیشاپیش مشخص است که امکانی برای خرید تجهیزات آموزشی و یا اجرای برنامه‌های ارتقای کیفی آموزش در مدارس وجود ندارد.

علاوه بر این هزینه کرد پایین باعث شده است درآمد معلمان در پایین‌ترین سطح میان کارمندان دولت قرار گیرد و نتوان حرفه‌ای سازی شغل معلمی را در کشور دنبال کرد.

۲. معلمان شایسته: نیروی انسانی کارآمد در مدرسه

گزارش‌ها و پژوهش‌های متعدد در OECD, UNESCO, Word Bank نشان از آن دارند توانمندسازی معلمان در کنار عواملی چون توسعه پیش دبستانی و ارائه خدمات پایه‌ای سلامت دانش آموز بیشترین اثرات را بر کاستن از نابرابری‌های آموزشی در پروژه‌های ارتقاء کشورهای مختلف داشته است. همچنین پژوهش‌های مشهوری در دو دهه گذشته انجام شده است که تأثیر معلمان توانمند بر عملکرد تحصیلی دانش آموزان و همچنین موفقیت آنان پس از تحصیل را ثابت کرده‌اند.

بر اساس یافته‌های اقتصاددان مشهور راج چتی، داشتن یک معلم موثر نه تنها نمرات آزمون دانش آموزان را بهبود می‌بخشد، بلکه هر سال اضافی با یک معلم مؤثر، افزایش قابل توجهی (تقریباً ۱۰۰۰۰ دلار در سال) در درآمد مادام‌العمر داشته است^۲

1. <https://tn.ai/2841741>

2. Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2011). *The long-term impacts of teachers: Teacher value-added and student outcomes in adulthood* (No. w17699). National Bureau of Economic Research.

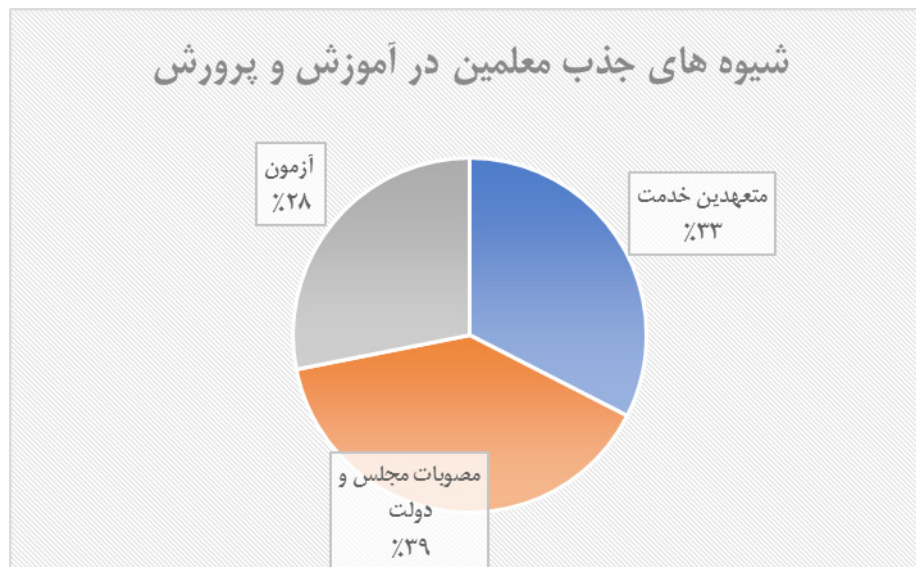
همچنین در مطالعه دیگری که لیندا دارلینگ هاماند در سال ۲۰۰۰ انجام داده و بسیار مورد ارجاع قرار گرفته است (نزدیک به ۱۰۰۰۰ هزار ارجاع علمی) کیفیت معلمان بیشتر از اندازه کلاس، سطح کل هزینه‌ها و حقوق معلمان با عملکرد دانش آموزان مرتبط است. این پژوهش نشان می‌دهد شرکت معلمان در دوره‌های عالی توسعه حرفه‌ای نسبت همبستگی ۰.۸ با دستاورد تحصیلی دانش آموزان دارد. (پس از تعدیل سایر عوامل مداخله کننده همچون طبقه اقتصادی و ...). همچنین در میان متغیرهای ارزیابی «کیفیت معلم»، کسب شایستگی‌های حرفه‌ای معلمی در دوره‌های مهارتی، پیش‌بینی کننده قوی‌تری برای پیشرفت دانش آموزان نسبت به سطوح تحصیلات معلمان است.^۱

۲.۱ بررسی شیوه‌های جذب و آموزش منابع انسانی آموزش و پرورش در ۱۵ سال اخیر

در ۱۵ سال اخیر حدود ۷۵۰ هزار نیروی جدید به استخدام آموزش و پرورش کشور در آمده‌اند. این نیروها از ۳ طریق عمده جذب شده‌اند. دانشگاه فرهنگیان، آزمون استخدامی، و مصوبات فاقد برنامه مجلس و دولت. در جدول زیر تعداد و درصد هر یک از این استخدامات ارائه شده است.

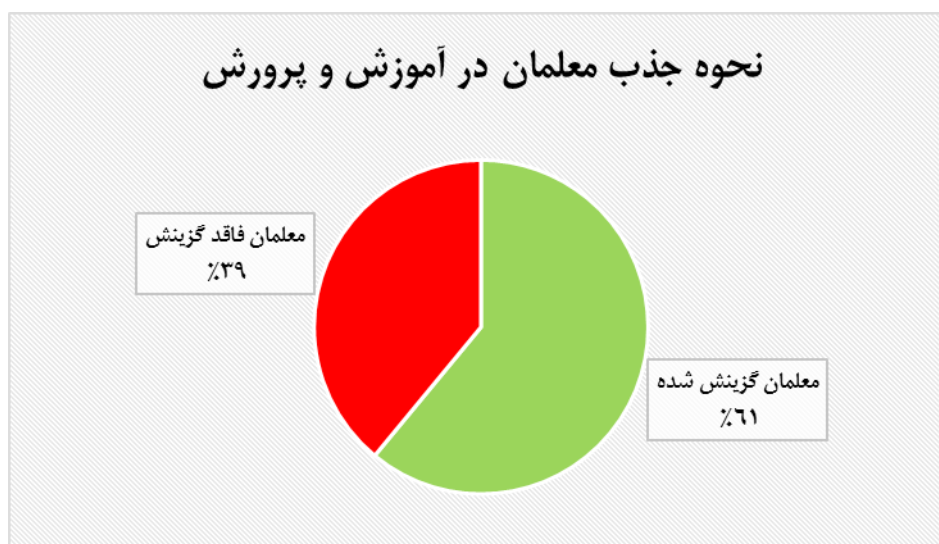
شیوه‌های جذب	تعداد	سنوات آموزش صلاحیت‌های حرفه‌ای	توضیحات
متعهدین خدمت (دانشگاه‌های فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی)	۲۴۵,۴۵۱ (۳۳٪)	۴ سال	
استخدام از طریق آزمون (ماده ۲۸ اساسنامه دانشگاه فرهنگیان و ماده ۱ اساسنامه دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی)	۲۱۲,۰۵۱ (۲۸٪)	آموزش مجازی حین خدمت	با عنایت به نیاز مبرم آموزش و پرورش به نیروی انسانی آموزش حضوری بسیار فشرده برگزار و بخش عمده‌ای از آموزش‌های مورد نیاز به صورت مجازی و در طول سال تحصیلی همزمان با تدریس نیروها صورت پذیرفته است.
سایر مصوبات مجلس و دولت (قانون تعیین تکلیف، طرح مهر آفرین)	۲۹۷,۳۴۲ (۳۹٪)	فاقد گزینش آموزش	با عنایت به نیاز مبرم آموزش و پرورش به نیروی انسانی آموزش حضوری بسیار فشرده برگزار و بخش عمده‌ای از آموزش‌های مورد نیاز به صورت مجازی و در طول سال تحصیلی همزمان با تدریس نیروها صورت پذیرفته است.
جمع کل	۷۵۴,۸۴۴ ۱۰۰٪		

1. Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement. *Education policy analysis archives*, 8, 1-1.



۲,۲ معلمان فاقد گزینش

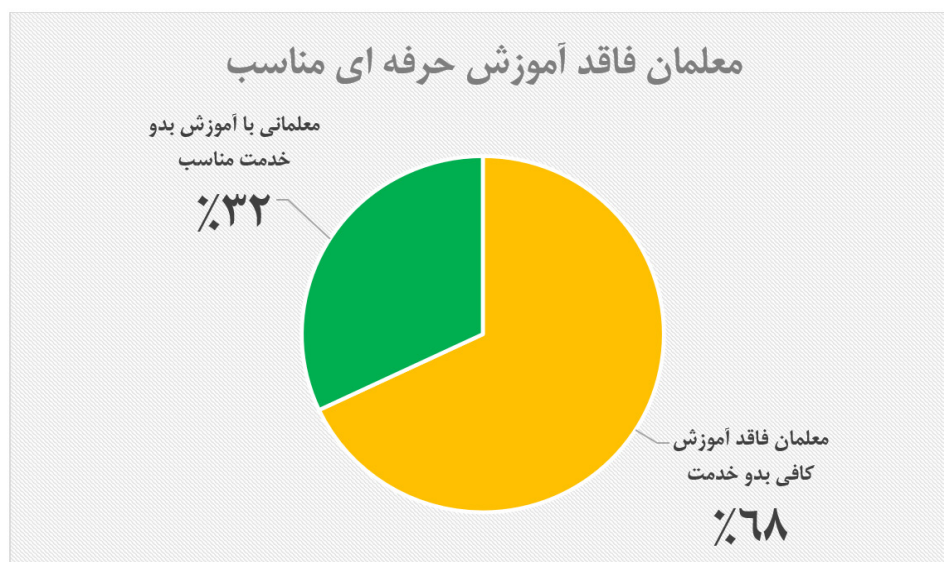
بر این اساس ۳۹ درصد معلمان و نیروهای جذب شده در آموزش و پرورش کشور از نظر صلاحیت های تخصصی ارزیابی و گزینش نشده اند. تعداد این افراد به ۳۰۰ هزار نفر می رسد. این تعدا معادل ۱۲ درصد کل کارمندان دولت هستند.



۲,۳ معلمان فاقد آموزش مناسب

علاوه بر این، آمار بالا نشان از وضعیتی بسیار ناخوشایند درباره توانمندی حرفه ای معلمان و اثربخشی کار آن هاست. علاوه بر ۳۰۰ هزار نفری که بدون ارزیابی حرفه ای-تخصصی استخدام شده اند، معلمانی که در این ۱۵ سال از طریق آزمون های استخدامی به معلمی نائل شده اند آموزش های لازم را دریافت نکرده اند و به دلیل ظرفیت محدود

آموزشی صرفاً با آموزش های اولیه وارد کلاس درس شده اند. بدین ترتیب می توان چنین نتیجه گرفت که ۶۸ درصد نیروهای جذب شده فاقد توانمندی های لازم برای حضور در کلاس درس هستند. این در حالی است که هر معلم باید حداقل ۲ سال آموزش متمرکز و حرفه ای معلمی پیش از ورود به کلاس درس دریافت کرده باشد.



ارزیابی کلی از وضعیت معلمان شاغل در آموزش و پرورش

بر اساس آمار و ارقام در ۱۵ سال گذشته ۴۰ درصد معلمان معادل حدود ۲۹۷۰۰۰ نفر بدون گزینش و آموزش لازم در مدارس مشغول شده اند. ۲۸ درصد معادل تقریباً ۲۱۲،۰۰۰ نفر گزینش شده اند ولی بدون آموزش لازم و کافی در مدارس مشغول شده اند. و تنها ۳۲ درصد معلمان هم گزینش شده و هم آموزش دیده اند. علاوه بر این عمده معلمان پس از شروع دوره خدمتی خود آموزش، مشاوره و حمایت حرفه ای مستمر دریافت نمی کنند و به حال خود رها می شوند. این وضعیت نشان از آن دارد که مدارس دسترسی کمی به معلمان توانمند و با انگیزه دارند. وقتی این مسئله را در کنار کمبودهای اقتصادی در آموزش و پرورش قرار دهیم، درخواهیم یافت که چرا کیفیت یاددهی-یادگیری در مدارس ما به حداقل رسیده است.

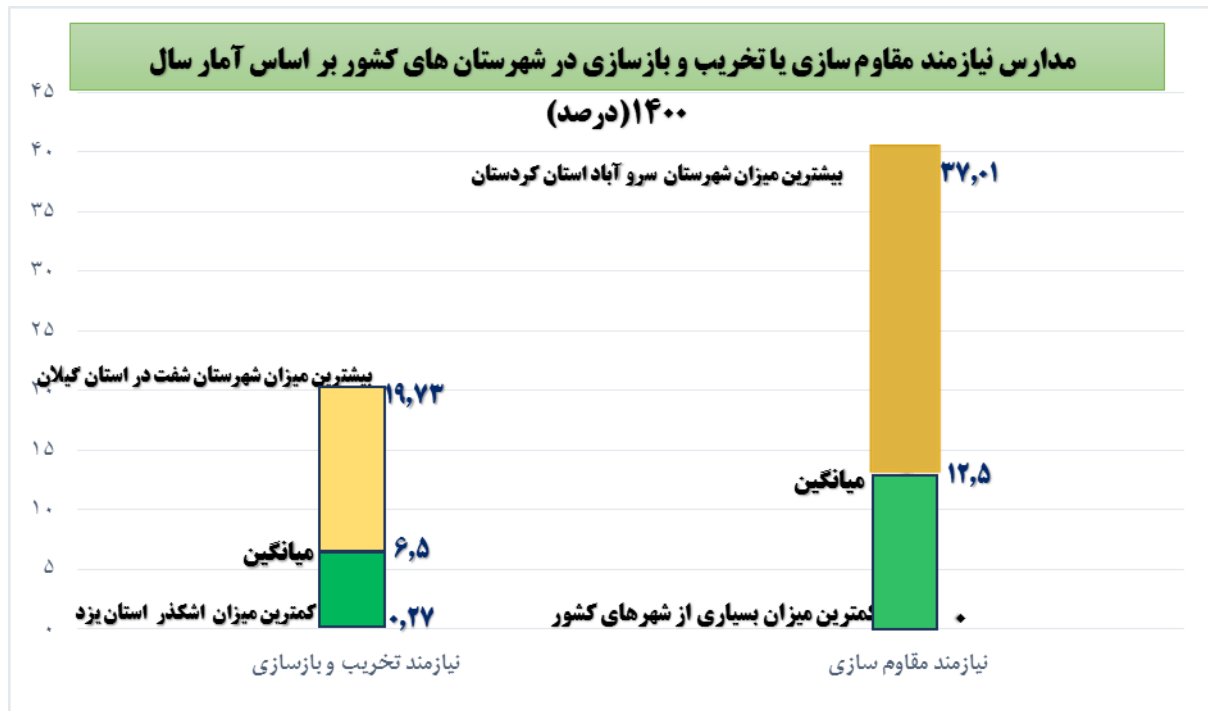
۳. فضای فیزیکی و زمان آموزش

فضای آموزشی مناسب پیش شرط هر گونه آموزش مؤثر است. فضای آموزشی ممکن از نظر استحکام، امکانات، تجهیزات و تراکم آموزش را تحت الشعاع قرار دهد.

۳،۱ فضاهای نیازمند مقاوم سازی یا بازسازی

بر اساس آمار ارائه شده توسط سازمان نوسازی مدارس کشور در سال ۱۴۰۰ به طور میانگین ۱۲،۵ درصد مدارس

کشور نیازمند مقاوم سازی و ۶٫۵ درصد نیز نیازمند تخریب و بازسازی کامل هستند. این بدان معناست که مجموعاً ۱۹ درصد مدارس نیازمند توجه دولت‌اند. در این میان شهرستان‌هایی همچون شفت در استان گیلان و سروآباد در کردستان نیازمند بیشترین توجه هستند.^۱

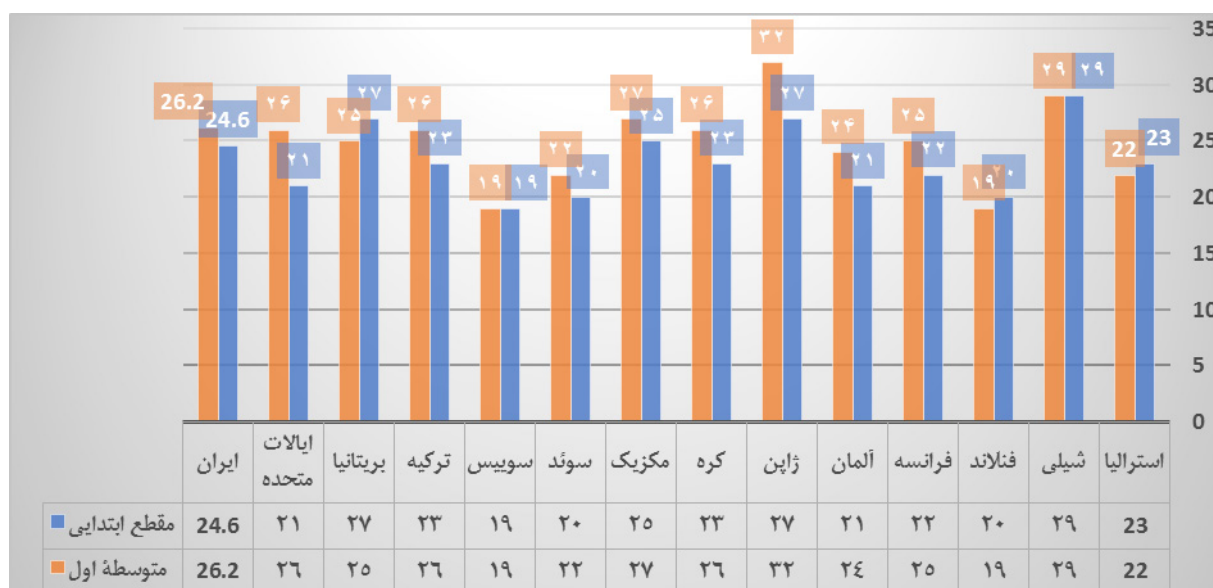


۳٫۲ تراکم کلاسی^۲

بر اساس آمار سالنامه آموزش و پرورش در سال تحصیلی ۱۴۰۰-۱۴۰۱ میانگین اندازه کلاس در کشور حدود ۲۴ دانش‌آموز به ازای هر کلاس است. این میزان در مقطع ابتدایی ۲۴٫۴، مقطع متوسطه اول ۲۶٫۲ و در مقطع متوسطه دوم ۲۰٫۱ بوده است.

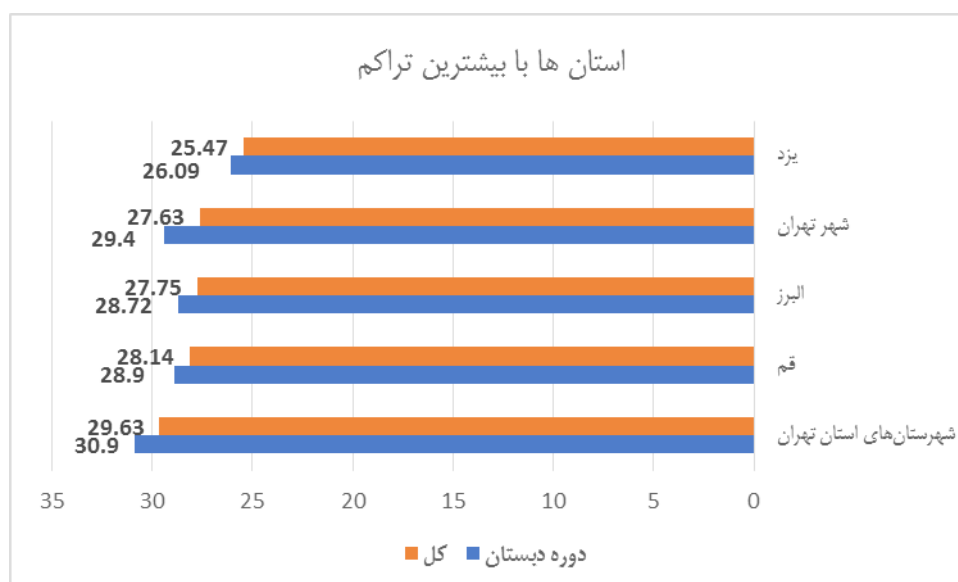
در مقایسه با کشورهای منتخب OECD تراکم کلاس‌ها در ایران از حد تقریباً قابل قبولی برخوردار است. در نمودار زیر آمار تراکم کلاسی در برخی از این کشورها با ایران به مقایسه گذاشته شده است:

۱. سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس کشور، ۱۴۰۰
 ۲. داده‌های این بخش برگرفته از گزارش دبیرخانه همایش مقابله با فقر و نابرابری آموزشی با عنوان «تراکم دانش‌آموز در کلاس» است که در سال ۱۴۰۳ تهیه شده است (سمانه گلاب، رضا امیدی).



استان های پرتراکم

هر چند تراکم کلاس ها در اکثر مناطق کشور کم تر از ۲۸ است، با این وجود این رقم در برخی از مناطق آموزشی غیر قابل قبول و به معضلی آموزشی بدل شده است. در همین زمینه بیشترین تراکم متعلق به شهر شهرستان های استان تهران، قم، البرز، شهر تهران، یزد است.



مناطق پرتراکم کشور

با توجه سالنامه آماری آموزش و پرورش در سال ۱۴۰۰-۱۴۰۱ از ۷۵۸ منطقه آموزشی کشور ۵۱ منطقه با مشکل حاد

تراکم کلاسی مواجه هستند به طوری که میانگین تراکم کلاس ها در آن ها ۲۸ نفر است. اکثر این مناطق در تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور قرار دارند و نشان می دهد اولویت دولت در کاستن از تراکم مدارس این مناطق است. به نظر می رسد باید با دو شیفته کردن مدارس در این مناطق و تدبیر برای تأمین معلمان بیشتر در سال تحصیلی آینده تدبیری برای این مناطق اتخاذ نمود.

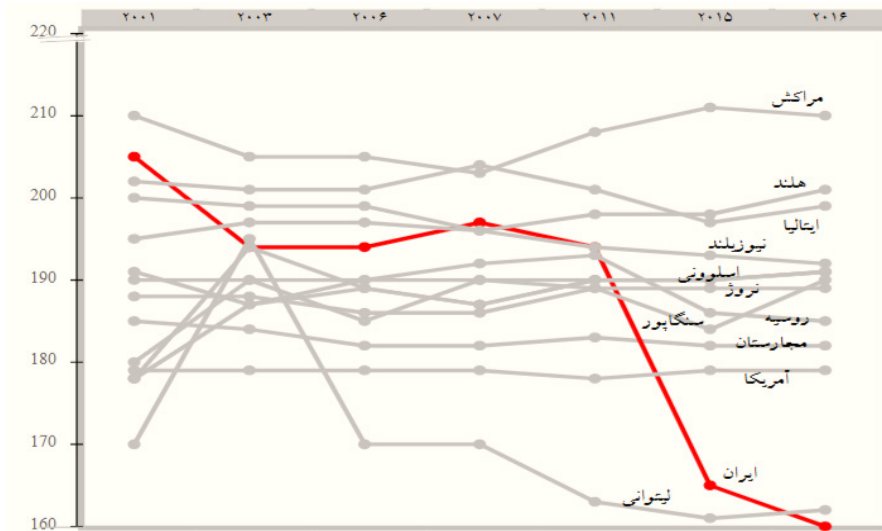
بیشترین تراکم مقطع ابتدایی		
منطقه آموزش و پرورش	استان	میانگین تراکم
زاهدان. ناحیه ۱	سیستان و بلوچستان	۳۵,۸۴
تهران. منطقه ۱۵	شهر تهران	۳۴,۶۷
تهران. منطقه ۱۷	شهر تهران	۳۴,۶۳
بهارستان ۲	شهرستان های استان تهران	۳۴,۲۹
تهران. منطقه ۱۸	شهر تهران	۳۴,۰۸
زاهدان. ناحیه ۲	سیستان و بلوچستان	۳۴,۰۳

بیشترین تراکم دوره اول متوسطه		
منطقه آموزش و پرورش	استان	میانگین تراکم
بهارستان ۲	شهرستان های استان تهران	۳۶,۳۰
زاهدان. ناحیه ۱	سیستان و بلوچستان	۳۴,۵۵
تهران. منطقه ۱۸	شهر تهران	۳۳,۰۷
شهر قدس	شهرستان های استان تهران	۳۳,۰۵
تهران. منطقه ۱۷	شهر تهران	۳۲,۹۹
پردیس	شهرستان های استان تهران	۳۲,۹۱

۳,۳ زمان آموزش

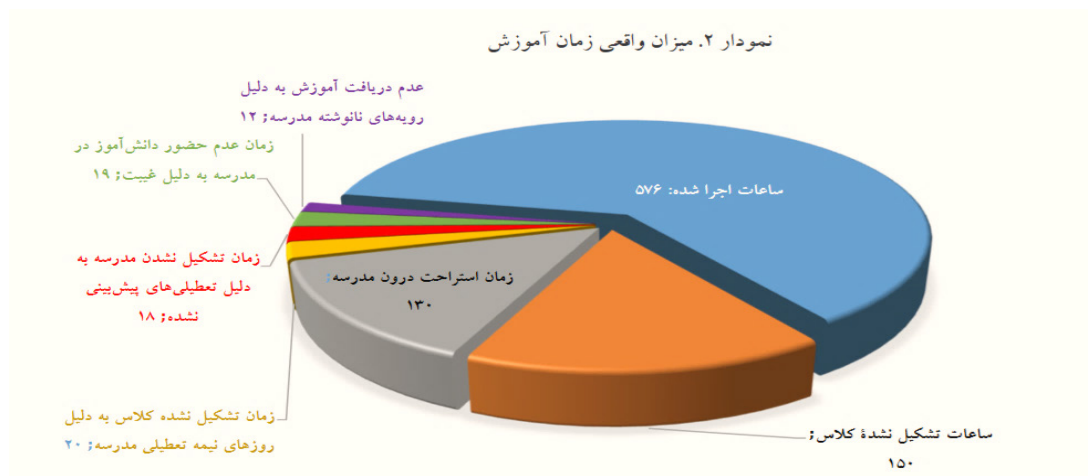
بر اساس نتایج مطالعات تیمز و پرلز، کمترین زمان آموزش در بین کشورهای شرکت کننده متعلق به ایران است. دانش آموزان دوره ابتدایی حداقل ۳۰ روز کمتر از زمان پیش بینی شده در سند برنامه درسی ملی آموزش دریافت می کنند. بر اساس سند برنامه درسی ملی جمهوری اسلامی ایران، زمان آموزش برای دوره ابتدایی ۹۲۵ ساعت در

نظر گرفته شده است. در واقع، هر دانش آموز ابتدایی باید سالانه ۹۲۵ ساعت آموزش ببیند، اما با توجه به حضور ۱۵۵ روزه، در بهترین حالت ۷۷۵ ساعت آموزش می بینند. بنابراین، دانش آموزان به طور رسمی حداقل ۳۰ روز کمتر از زمان مقرر در مدرسه حضور دارند. بر اساس اطلاعات مستخرج از آزمون های تیمز و پرلز این کاستی مفرط در ایران به دلیل تعطیلی پنجشنبه ها در سال ۱۳۹۰ اتفاق افتاده است.



مقایسه روزهای آموزش در ایران و جهان (مرکز ملی تیمز و پرلز، ۱۳۹۹)

بر اساس مطالعه تیمز ۲۰۱۹ متوسط ساعات واقعی آموزش (با کاستن از زنگ استراحت) ۶۲۷ ساعت (معادل حدود ۷۳۰ ساعت در کل) است^۱ در حالی که متوسط بین المللی (با کاستن ساعات زنگ استراحت) ۸۹۵ ساعت (حدوداً معادل ۱۰۵۰ ساعت در کل) بوده است.^۲



زمان واقعی آموزش در مدارس ایران (مرکز ملی تیمز و پرلز، ۱۳۹۹)

۱. با احتساب ۲۰ درصد ساعت استراحت این عدد تقریباً معادل ۷۲۰ ساعت است.

۲. مرکز ملی تیمز و پرلز (۱۳۹۹)، تحلیلی بر کاستی زمان آموزش در ایران (توصیه نامه سیاستی شماره ۱)، <https://timssandpirls.ir/policymakers>

اما این همه ماجرا نیست عواملی همچون تعطیلات غیرمترقبه، غیبت دانش آموزان در پایان سال، تعطیلی مدارس ابتدایی در پایان اردیبهشت ماه و سایر عوامل باعث شده است ساعات آموزشی مدارس به کمتر از ۵۰۰ ساعت در برخی نقاط کشور هم برسد برسد.

ارزیابی

● بر اساس آمار ارائه شده توسط سازمان نوسازی مدارس کشور به طور میانگین ۱۲٫۵ درصد مدارس کشور نیازمند مقاوم سازی و ۶٫۵ درصد نیز نیازمند تخریب و بازسازی کامل هستند. این بدان معناست که مجموعاً ۱۹ درصد مدارس نیازمند توجه دولت اند.

● همچنین بخش دیگر مسئله فضای آموزشی به تراکم کلاس در مناطق پر ازدحام به خصوص در شهرهای بزرگ باز می گردد. حدود ۸ درصد از مناطق آموزشی کشور به طور حاد با این مسئله دست و پنجه نرم می کنند و به طور خاص در دوره دبستان و راهنمایی این مشکل می تواند با راهکار موقت دو شیفته شدن کلاس ها جبران گردد.

● خاطرنشان است ساخت کالبد مدرسه بدون فراهم کردن ضروریات نرم افزاری آن که همانا کلاس درس با کیفیت است، در میان مدت به شکست می انجامد. مدارس نوسازی زیادی در کشور وجود دارند که خروجی آن ها دانش آموزانی است که دچار افت شدید تحصیلی اند.

● موضوع دیگر تجهیز مدارس و به خصوص مدارس فنی و حرفه ای است. که به طور جداگانه باید مورد توجه قرار گیرد

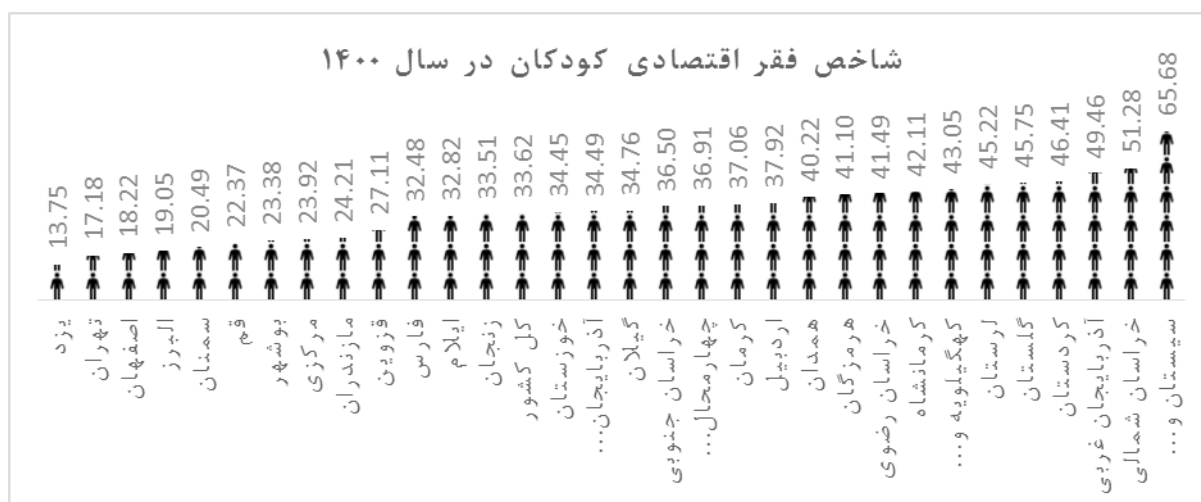
● زمان آموزش در مدارس ایران ۳۰ تا ۴۰ درصد کمتر از استاندارد جهانی آن است و این سبب می شود عملاً سرمایه گذاری دولت در آموزش عمومی به طور ناقص انجام شود. متأسفانه تعطیلی پنجشنبه ها باعث شده است ایران فاصله زیادی با سایر کشورها در این زمینه داشته باشد. به نظر می رسد هر چه سریعتر نیاز است تا به شیوه ای حداقل ۳۰ روز به تقویم آموزشی مدارس اضافه شود.

۴. کاستن از زمینه های اقتصادی و اجتماعی نابرابری: پیش دبستانی

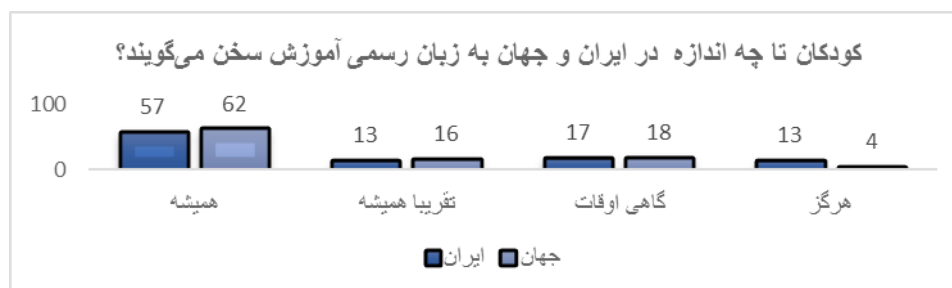
آغاز نابرابر آموزش، پایه و اساس نابرابری های بعدی است و کودکانی که از مبداهای متفاوتی، بازی آموزش را آغاز می کنند، اساساً نمی توانند وارد رقابت های پایانی برابر شوند. لذا یکی از پایه های اصلی ارتقای کیفیت و برابری در آموزش، زمینه زدایی از نابرابری های آغازین است. نابرابری های آغازین آموزش، طیف متکثری از عوامل را در بر می گیرد، از نابرابری های اقتصادی گرفته، تا نابرابری های زبانی، قومی و فرهنگی و تا نابرابری های مهارتی اجتماعی کودکان. دولت ها در جهان، همواره توجه ویژه ای به رفع این نابرابری های آغازین داشته اند و سیاست هایی از نوع کمک های معیشتی، پرداخت های نقدی مشروط، توسعه آموزش های پیش از دبستان و تنوع آموزش های قومی و زبانی، سیاست هایی است که برای رفع این نابرابری ها در پیش گرفته می شود.

از میان نابرابری های آغازین در اینجا به ابعاد و گستردگی سه دسته نابرابری اشاره می کنیم:

۱. **نابرابری های اقتصادی آغازین:** بر مبنای داده های پایگاه رفاه ایرانیان در سال ۱۴۰۰، ۳۳٫۶ درصد از کودکان زیر ۱۸ سال در خانوارهای فقیر زندگی می کنند و این نسبت در استان سیستان و بلوچستان به ۶۵٫۶۸٪ و خراسان شمالی ۵۱٫۲۸٪ می رسد. از منظر جهانی نیز در سال ۲۰۱۷، در بین ۱۱۴ کشوری که بانک جهانی نرخ فقر پولی کودکان را برای آن ها بر مبنای نرخ فقر مطلق (۵٫۵ دلار در روز) گزارش کرده است، ایران در جایگاه ۱۰۱ جهان قرار دارد؛ متوسط جهانی این شاخص ۶۶٫۷ درصد و برای ایران ۱۸٫۷ درصد است (پیروزراهی، ۱۴۰۱).

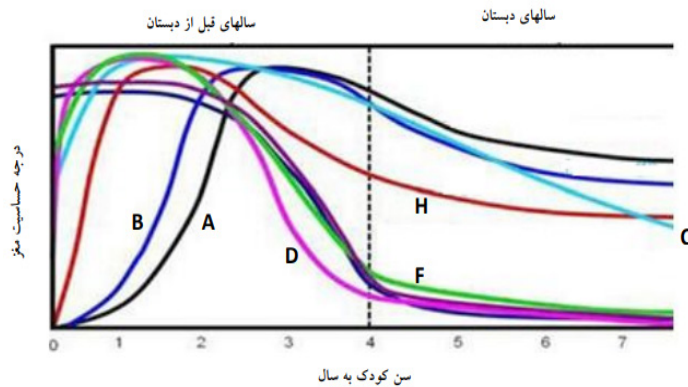


۲. **نابرابری های زبانی آغازین:** از میان ۵۸ کشور شرکت کننده در آزمون تیمز ۲۰۲۳، ایران از جهت گونه گونی زبانی، در رده سوم کشورهای با بالاترین نرخ دوزبانگی مطلق قرار دارد و دست کم ۱۳ درصد از کودکان ایرانی در پایه چهارم ابتدایی، «هرگز» به جز مدرسه با زبان فارسی مواجهه ای نداشته اند. این در حالی است که میانگین دوزبانگی مطلق در کشورهای شرکت کننده در این آزمون ۴ درصد است. علی رغم گستردگی تنوع زبانی و قومی در ایران، پس انقلاب توجه ویژه ای به این تفاوت ها نشده است.



۳. **نابرابری های مهارتی اجتماعی آغازین:** سنتزی از ۲۰ پژوهش جهانی بر قابلیت های مغزی کودکان در سالهای اوان کودکی، نشان می دهد که بخش زیادی از توانمندی های مغزی انسان تا قبل از ورود به دوره دبستان، یا به

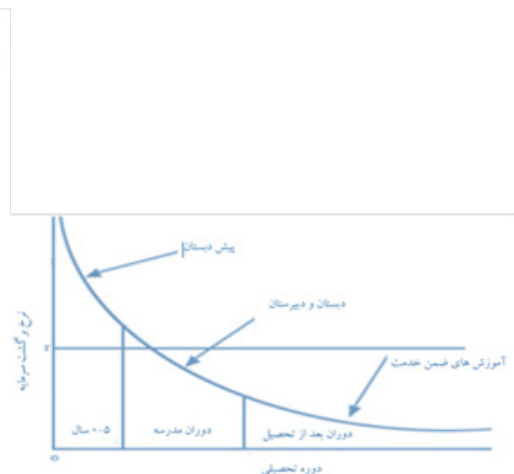
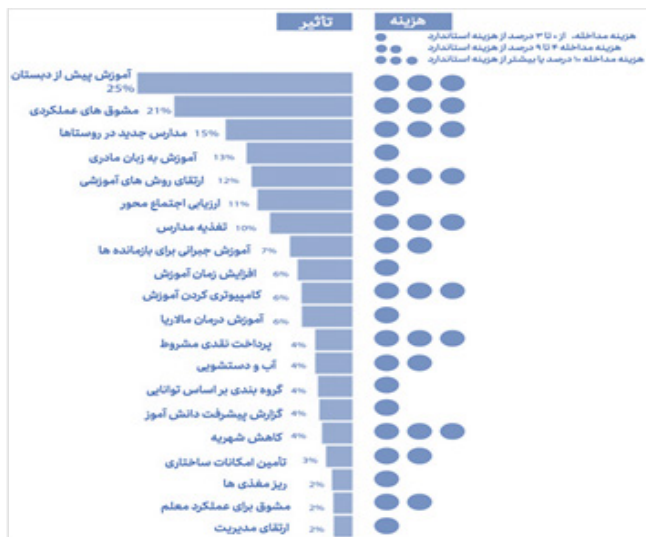
پایان می‌رسد و یا به درجه پایینتری از حساسیت نورونهای مغزی میرسد، تا جایی که اثر گذاری معادل ۷ تا ۸ نمره در تست هوش کودکان در فراتحلیل‌ها مشهود است.^۱



A اعداد، B مهارت‌های اجتماعی، C زبان، D کنترل هیجانات، F عکس‌العمل‌ها و H نمادها

۴,۱ توسعه پیش دبستانی، راهی برای مقابله با نابرابری‌های آغازین

مجموعه متکثری از مطالعات تجربی نشان می‌دهند که سرمایه گذاری دولت در پیش دبستانی بازگشت پذیرترین سرمایه گذاری است. مطالعه طولی «های اسکوپ» که کودکانی از پیش دبستانی تا ۴۰ سالگی را پیگیری کرده نشان می‌دهد، به ازای هر یک دلار هزینه در پیش دبستانی، حداقل ۷ دلار و حداکثر ۱۶ دلار بازگشت سرمایه وجود دارد.^۲



نمودار: هزینه لایحه اندوخت سرمایه گذاری‌ها بر نتایج عملکرد آموزشی

نمودار: متحقی حکم، نرخ بازگشت سرمایه بر اساس مقاطع تحصیلی

۱. طلایی ابراهیم، بزرگ حمیده. تبیین ضرورت تربیت اوان کودکی (پیش از دبستان) مبتنی بر سنتز پژوهی شواهد تجربی معاصر. فصلنامه علمی - پژوهشی تعلیم و تربیت. ۱۳۹۴-۳۱ (۲): ۹۱-۱۱۸

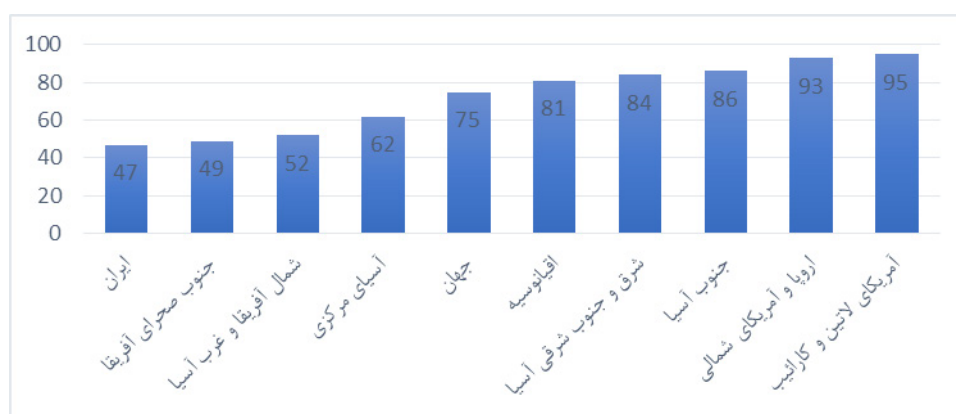
2. Schweinhart, L. J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield, C. R., & Nores, M. (2005). Lifetime effects: The high scope Perry preschool study through age 40 (No.14).

هکمن، نویسیست اقتصاد، با مدل سازی دقیق آماری نشان داد که بازگشت پذیرترین سرمایه گذاری دولت در حوزه آموزش، سرمایه گذاری بر سال های اوان کودکی است و نرخ بازگشت سرمایه، با افزایش سن رابطه عکس دارد. تحلیل های اقتصاددانان بر اساس هزینه هایی است که در دوره های بعدی بر نظام آموزش عمومی تحمیل می شود، از هزینه های مرتبط با افت تحصیلی گرفته تا هزینه های مرتبط با ارتکاب جرم و بیماری های جسمی و روانی^۱. کمیسیون بین المللی تامین مالی فرصت جهانی آموزش نیز در مطالعه ای گسترده روی ۱۰۵ کشور نشان داد که در نسبت میان هزینه و تأثیر، توسعه پیش دبستانی در کشورها، هرچند مداخله هزینه بری است اما بیشترین تأثیر را بر نتایج عملکرد دانش آموزان دارد.

بر اساس داده های یونسف از مطالعه ۴۸ کشور با سطح درآمدی متفاوت که طی سال های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ به دست آمده است، مشخص می شود آموزش های پیش از دبستان می تواند کودکان را بیشتر و بهتر در مسیر آموزش مهارت های اساسی قرار دهد. این اثرگذاری در کشورهای با درآمد بالا و متوسط، ۲۱ واحد درصد افزایش در سطح یادگیری سواد و حساب ایجاد کرده است و در کشورهای با درآمد پایین تر از متوسط، ۳۲ واحد درصد به افزایش کیفیت یادگیری منجر شده است^۲.

۴,۲ بحران پوشش و کیفیت پیش دبستانی ایرانی در مقایسه با جهان

بر اساس گزارش یونسکو، میانگین پوشش پیش دبستانی (یک سال قبل از ورود به مدرسه) در جهان ۷۳ درصد، در کشورهای توسعه یافته بیش از ۹۵ درصد، در آمریکای لاتین ۹۳ درصد، در خاورمیانه حدود ۶۵ درصد و در آفریقای شمالی و مرکزی حدود ۶۰ درصد است. این آمار نشان می دهد ایران در پوشش پیش دبستانی در رده کشورهای غرب و شمال آفریقاست و حتی از میانگین خاورمیانه نیز عقب تر است^۳.



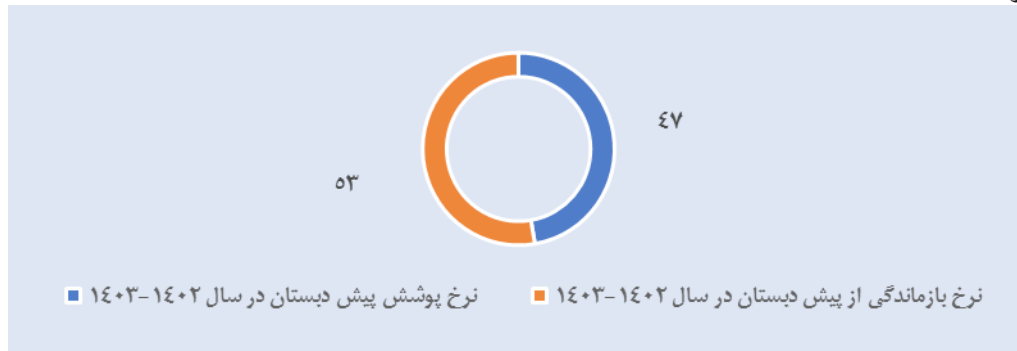
نرخ پوشش پیش دبستانی، یک سال قبل از ورود به مدرسه در جهان

1. Heckman, J. J. (2008). Return on investment: Cost vs. benefits. University of Chicago.

2. Computations by UNICEF, based on MICS and DHS datasets (2010–2015)

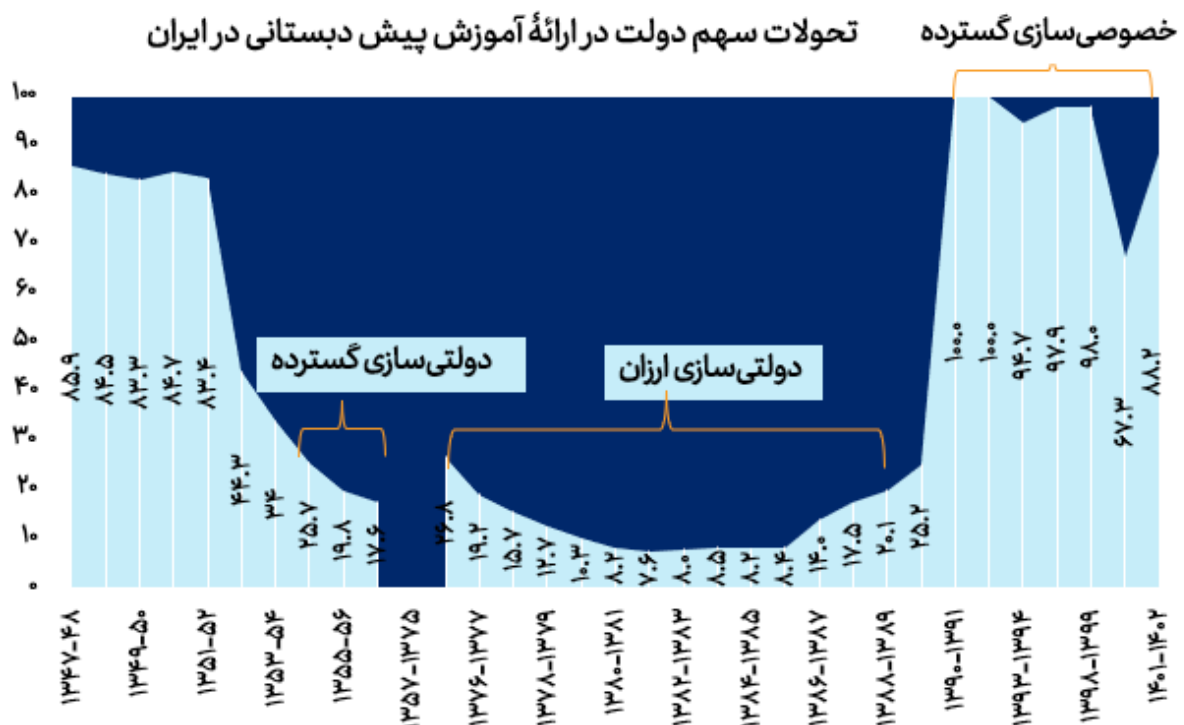
3. UIS, 2021

بر اساس آمار رسمی آموزش و پرورش در سال ۱۴۰۲-۱۴۰۳، تنها ۸۰۰ هزار کودک از آموزش پیش دبستانی در یک سال قبل از ورود به مدرسه و تنها ۲۰۸ هزار کودک از آموزش های دو سال قبل از ورود به مدرسه بهره می برند. بنابراین نرخ پوشش یک سال پیش از مدرسه، در ایران در بهترین برآورد، ۴۷ درصد و نرخ پوشش دو سال پیش از مدرسه، ۱۶ درصد است.



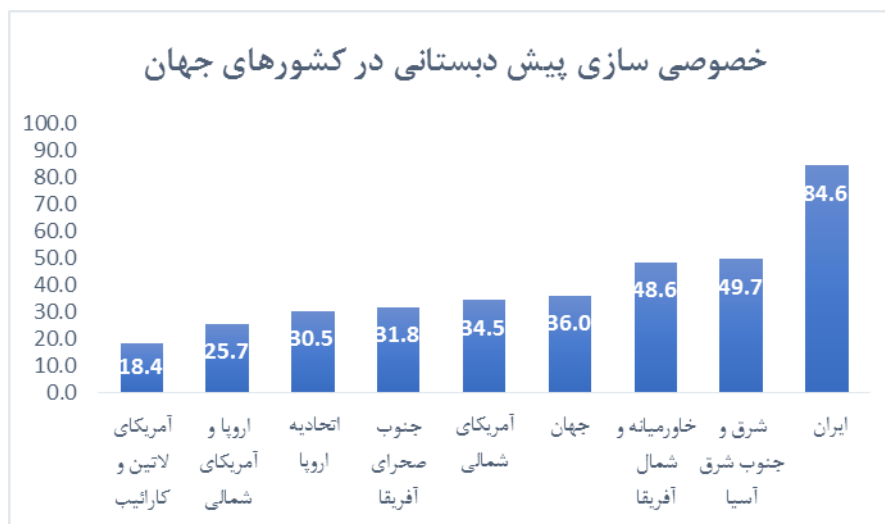
نرخ پوشش و بازماندگی از پیش دبستانی یک سال قبل از ورود به مدرسه - سال ۱۴۰۲-۱۴۰۳

پیش دبستانی در ایران، به ویژه بعد از تغییر نظام آموزشی و کاهش ظرفیت مدارس ابتدایی به دلیل اضافه شدن یک پایه به این مقطع، با روند فزاینده خصوصی سازی مواجه بوده است.



نرخ پوشش پایین پیش دبستانی در کنار نرخ بالای خصوصی بودن آموزش در این مقطع حاکی از آن است که

عمدتاً این کودکان کمتربرخودار و محروم اند که از چرخه آموزش پیش دبستانی بیرون می افتند. همان کسانی که بیشترین نیاز را به این آموزش ها دارند. نمودار زیر نشان می دهد که ایران از معدود کشورهای جهان است که عمده توسعه پیش دبستانی در آن بر عهده بخش خصوصی گذاشته شده است.



سهم بخش غیردولتی از پیش دبستان در کشورها^۱

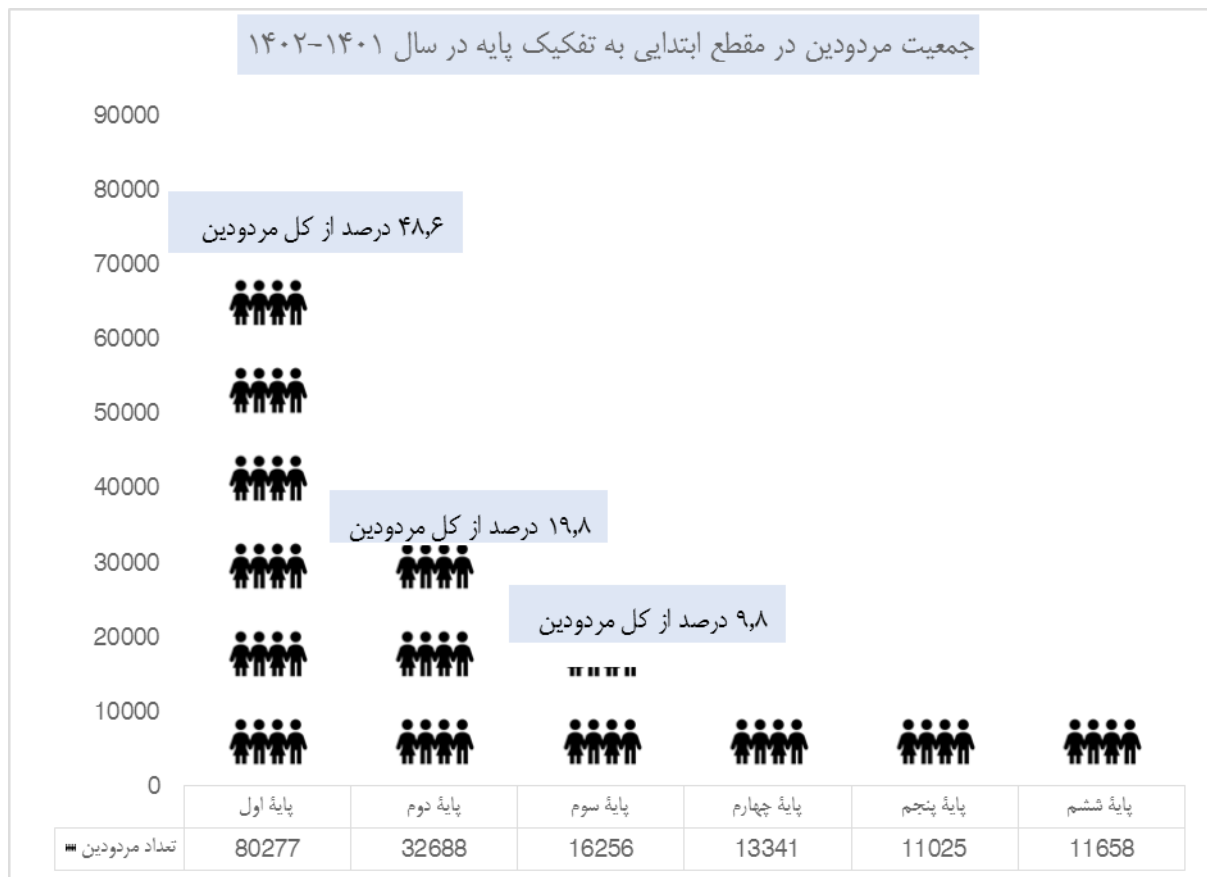
در چند دهه گذشته سهم بودجه آموزش پیش دبستان از کل بودجه آموزش در کشورهای جهان، فارغ از میزان درآمد کشورها، رو به افزایش بوده است. در کشورهایی که درآمد اقتصادی بالاتری دارند، دست کم ۸,۷ درصد از کل بودجه آموزش به پیش دبستانی تعلق دارد و حتی کشورهایی با پایین ترین درآمد نیز دست کم ۲ درصد از بودجه خود را به پیش دبستانی اختصاص داده اند و روندهای تخصیص بودجه به حوزه پیش دبستانی در جهان پیوسته صعودی بوده است.

ارزیابی

علی رغم اهمیت بسیار بالای دوره پیش دبستانی در جلوگیری از افت تحصیلی آموزش پیش از دبستان، در ایران پس انقلاب، تقریباً هیچ جایگاهی در نظام بودجه ریزی کشور ندارد و یکی از مهجور مانده ترین حوزه هاست. ارقام مردودین در دوره ابتدایی یکی از گویاترین آمارها در رابطه با این نیاز اساسی است. نیمی از مردودی ها مربوط به پایه اول و ۲۰ درصد نیز مربوط به پایه دوم است. این ارقام نشان از آن دارد که تعداد زیادی از دانش آموزان در سال اول آمادگی ورود به مدرسه را ندارند و به همین دلیل مردود شده اند.^۲

1. UIS, 2021

۲. برگرفته از سالنامه آماری آموزش و پرورش، ۱۴۰۱-۱۴۰۲



تحلیل داده‌های بودجه حاکی از آن است که سهم آموزش پیش از دبستان در بودجه ۱۴۰۳ تنها ۰,۰۸ درصد از کل بودجه آموزش و پرورش بوده است و در سال ۲۱۴ میلیارد تومان از ۲۷۸ هزار میلیارد تومان، دریافتی سازمان تعلیم و تربیت کودکی بوده است. این در حالی است که بر اساس مقایسه‌های بین‌المللی، ایران به عنوان کشوری با درآمد متوسط به پایین، لازم است ۶,۵ درصد از کل بودجه آموزش را به حوزه آموزش پیش از دبستان اختصاص دهد^۱.

۵. عاملیت و راهبری آموزشی

مدرسه هسته مرکزی آموزش است و به همت دلیل که هر خانواده نیاز به هویت دارد، مدارس نیز نیازمند هویت‌اند. مدرسه بر خلاف یک اداره دولتی ساختار و هویت خود را از ساختار بالاسری خود دریافت نمی‌کند بلکه ساختار و نیازهای مدرسه است که به نظام اداری آموزش و پرورش شکل می‌دهد. از این جهت مدرسه همچون دانشگاه و بیمارستان در ذات خود واجد نوعی استقلال و خودمختاری است و به همین دلیل نیازمند حدی از استقلال و عاملیت است. این بدان معناست که مدیریت مدرسه باید بتواند به عنوان نهاد راهبر آموزش نقش ایفا کند و نه آنکه صرفاً به تدبیر امور روزمره مدرسه بپردازد.

۱. UIS, 2018

علی رغم نقش نهادی مدرسه ما به دو دلیل مهم این آن را از عاملیت کاملاً به دور کرده ایم. اولین عامل که پیشتر به آن‌ها اشاره شد، فقدان منابع مالی و انسانی با کیفیت در مدرسه است. اما مهمتر از فقدان منابع عدم توجه به ایده‌ی عاملیت برای مدرسه است. فاعلیت و عاملیت مدرسه اولاً نیازمند اعطای اختیارات کافی است و ثانیاً به پرورش مدیران توانمند وابسته است. این مدیران مدارس هستند که به عنوان راهبران آموزشی می‌توانند اهداف کلان آموزش را به میدان عمل متصل کنند و مسئولیت سخت پیاده‌سازی برنامه‌ها و سیاست‌های آموزشی را در جغرافیای مدرسه بر عهده گیرند.

ما مدیران بالقوه‌ای در آموزش و پرورش داریم که با آموزش و حمایت کافی می‌توانند هر مدرسه را به یک پایگاه توانمندسازی کودکان و جامعه بدل کنند. بهره‌مندی از این ظرفیت نیازمند سرمایه‌گذاری است. اما همانگونه که برنامه‌های حرفه‌ای سازی معلمان در عمل با خلأ جدی مواجه است، برنامه عملی ویژه‌ای برای توانمندسازی و عاملیت بخشی به مدارس و مدیران آن در آموزش و پرورش وجود ندارد.

۶. برنامه درسی

برنامه درسی یک ساختار پویا و انعطاف‌پذیر است که شامل اهداف، محتوا، روشهای تدریس، منابع آموزشی و سنجش عملکرد است. این ساختار باید با نیازهای جامعه، پیشرفتهای علمی و ویژگیهای یادگیرندگان به روزرسانی شود.^۱ ما در این زمینه حداقل با دو مشکل اساسی روبرویم.

۱. از طرفی برنامه‌ریزی آموزشی ما کاملاً کتاب محور است و نه در برنامه‌ها و نه در توانایی معلمان اثری از خلاقیت و نوآوری در این حوزه نمی‌بینیم. این چالش به نوعی به ساختار مدیریتی آموزش و پرورش و ساماندهی غیرارگانیک آن باز می‌گردد چرا که فرآیندهای مرتبط با برنامه‌ریزی آموزشی، تربیت معلم و آموزش مدرسه در ۳ نهاد کاملاً مجزا انجام می‌شود. همچنین عدم توانمندی معلمان در این زمینه مزید بر علت است و باعث شده است که خلاقیت و سازندگی در فرآیند آموزش-یادگیری به حداقل برسد.

۲. از طرف دیگر برنامه درسی مدارس به خصوص در دوره متوسطه از اساس با بحران روبروست. سال‌هاست که با گسترش دسترسی به آموزش دیجیتال زنگ خطر برای آموزش‌های متوسطه به وجود آمده است. نتایج امتحانات نهایی نشان از بی‌انگیزگی بخش عمده‌ای از دانش‌آموزان دارد. تغییرات جهانی در بازار مشاغل و مهارت‌ها باعث شده است، ساختار سلب آموزش متوسطه و همچنین زیرساخت‌های محدود آموزش‌های مهارتی و فنی و حرفه‌ای پاسخگوی نیازهای جامعه و صنعت کشور نباشد. علی‌رغم این شرایط تا کنون تغییری در ماهیت دوره متوسطه اول و دوم شاهد نبوده‌ایم و هنوز از پلتفرمی استفاده می‌کنیم که تاریخ مصرف آن گذشته است. بحران ادامه‌دار کنکور نیز زائیده ساختاری است که با محوریت دروس نظری پایه‌گذاری شده است و آموزش‌های مهارتی و حرفه‌ای در حاشیه آن قرار دارند.

1. Thornton, K. L. (2018). *Curriculum: Foundations, Principles, and Issues*

اهم چالش‌های مدیریت کلان آموزش و پرورش

ساختار قدیمی وزارتخانه و عدم انسجام ارگانیک

مجموعه معاونت‌ها و سازمان‌هایی که ذیل وزارت آموزش و پرورش مشغول کار هستند، فاقد رابطه‌ای ارگانیک هستند و عملاً بخش‌های مختلف به صورت جزیره‌ای اداره می‌شوند. مهم‌ترین نمود این ساختار وصله و پینه‌ای را می‌توان در جدایی کامل و عدم انسجام ارگانیک ۳ بخش مهم تربیت معلمان (دانشگاه فرهنگیان)، آموزش دانش‌آموزان (معاونت‌های آموزشی) و تدوین برنامه درسی (سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی)

ستاد خالی از نخبگان و جوانان توانمند

بر اساس ارزیابی و مشاهدات انجام شده یکی از مهم‌ترین علل ضعف سازمانی آموزش و پرورش، عدم حضور نیروهای نخبه در سطوح مدیریتی و برنامه‌ریزی است. ستاد وزارت آموزش و پرورش به دلیل غلبه رقابت‌ها و رقافت‌های سیاسی بر تخصص و عدم برنامه‌ریزی برای جذب و نگهداشت نیروهای نخبه، فاقد نیروهای توانمند کافی است. اکثر این نیروها بدون گزینش و آموزش درست به بدنه وزارتخانه تزریق شده‌اند و موجب شده‌اند وزارتخانه به سازمانی لخت و فاقد هوشمندی تبدیل شود. ناگفته نماند که فقدان مدیریت و آموزش منابع انسانی در این حوزه علت اصلی رقم خوردن این وضعیت است. این در حالی است که هم در داخل آموزش و پرورش و هم خارج از آن نیروهای نخبه و مشتاقی حضور دارند که می‌توانند با حضورشان کمک شایانی به تعالی این سازمان بزرگ کنند.

تمرکز اداری مفرط

ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها حتی به اندازه یک دانشگاه در همان استان، استقلال و خودمختاری ندارند. به طوری که حتی ارزیابی و جبران خدمت معلمان سراسر کشور در تهران مدیریت می‌شود. این تمرکزگرایی موجب پوچ شدن بسیاری از تصمیمات و برنامه‌های مدارس شده است.

نظام پایش، سنجش و ارزشیابی

شفافیت و پایش و ارزیابی مستمر جزء پایه‌های اداره هر سازمان است. با این وجود نظام پایش آموزش و پرورش با چالش‌های مهمی روبروست:

۱. آموزش و پرورش نهادی است که تمایل کمی به شفافیت نشان داده است. داده‌ها و آمار عملکردی وزارتخانه آموزش و پرورش (سالنامه آماری) در دو سال گذشته منتشر نشده است. همچنین هر چند داده‌های ارزیابی و سنجش عملکرد مدارس در دسترس است اما این داده‌ها کاملاً محرمانه هستند و در ارزیابی عملکرد واحدهای اداری و مدارس مورد استفاده قرار نمی‌گیرند.

۲. در وزارت آموزش و پرورش نظام ارزیابی به طور پراکنده و بدون انسجام اجرایی شده است. به عنوان مثال، ارزشیابی عملکرد در حوزه های مختلف توسط نهادهای متعددی انجام می شود؛ اداره کل ارزیابی عملکرد، مرکز ارزشیابی و معاونت های آموزشی هر کدام به صورت مستقل فرآیندهای ارزشیابی را پیش می برند، بدون اینکه سازوکاری برای هماهنگی میان آن ها وجود داشته باشد. علاوه بر این، ارزشیابی پیشرفت تحصیلی به عنوان فرآیندی جدا از ارزشیابی آموزشی تعریف شده است، در حالی که این دو مؤلفه به طور مستقیم بر یکدیگر تأثیر می گذارند و تفکیک آن ها منجر به ایجاد اختلال در روند بهبود کیفیت یادگیری می شود.

۳. مرتبط با همین موضوع، تنظیم گری در حوزه ارزشیابی و تضمین کیفیت به معنای ایجاد سازوکارهایی است که فرآیندهای سنجش و ارزیابی عملکرد نظام آموزشی را شفاف، قابل اتکا و اثربخش کند. این امر مستلزم تعیین استانداردهای مشخص برای نحوه ارزشیابی، ابزارهای مورد استفاده، فرآیند گردآوری و تحلیل داده ها و همچنین نحوه به کارگیری نتایج در بهبود کیفیت آموزشی است. یک نظام تنظیم گر قوی باید بتواند از طریق نظارت بی طرفانه، گزارش های دقیق و شفاف، و تدوین شاخص های مشخص، زمینه را برای اصلاح سیاست های آموزشی، ارتقای عملکرد معلمان و بهبود یادگیری دانش آموزان و دانشجویان فراهم کند. تنظیم گری در ارزشیابی تنها به تعیین روش های سنجش محدود نمی شود، بلکه باید نحوه استفاده از نتایج ارزشیابی را نیز مشخص کند تا این فرآیند صرفاً به یک اقدام اداری و تشریفاتی تقلیل نیابد.

۴. تعامل ناکافی میان نهادها و ذی نفعان نیز از دیگر معضلات این نظام است. ارزشیابی باید شامل نظرات دانش آموزان، دانشجویان، معلمان، اساتید، خانواده ها و نهادهای مرتبط باشد، اما در حال حاضر، فرآیندهای ارزشیابی بیشتر از بالا به پایین انجام می شود و دیدگاه های این گروه ها نادیده گرفته می شود. این عدم تعامل موجب کاهش اعتماد عمومی به نظام آموزشی، ضعف در بهبود مستمر فرآیندهای یادگیری و کاهش انگیزه معلمان و اساتید برای بهبود روش های تدریس شده است.

جمع بندی و پیشنهادات سیاستی

مدرسه همچون طفیلی

مرور یافته ها و آمار ارائه شده حاکی از آن است که علی رغم وجود کالبد مدرسه در جای جای ایران، کاستی درونی، اساس عملکرد مدرسه را با چالش مواجه کرده است. به همین دلیل هیچ جای شگفتی ندارد که به طور متوسط ۷۰ درصد دانش آموزان (نزدیک به ۱۱٫۵ میلیون نفر) عملکردی پایین تر از متوسط دارند و تنها ۷ درصد (نزدیک به ۱٫۲ میلیون نفر) عملکرد تحصیلی خوب و خیلی خوب دارند.

۱. کاهش ۵۰ درصدی سهم بودجه آموزش و پرورش در ۳۰ سال گذشته: سهم آموزش و پرورش از بودجه کشور

در مقایسه با دهه هفتاد، از ۲۰ درصد به کمتر از ۱۰ درصد کاهش یافته است. این کمبود مفرط باعث شده است عملاً به جز تأمین نیروی انسانی، منابعی برای اداره مدارس به عنوان نهاد واقعی راهبر آموزش و یادگیری وجود نداشته باشد.

۲. **۶۹ درصد معلمان آموزش حداقلی لازم را ندیده‌اند:** از ۷۵۰ هزار معلم جذب شده در ۱۴ سال گذشته نزدیک به ۳۰۰ هزار نفر (۴۰ درصد) بدون گزینش و آموزش لازم جذب مدارس شده‌اند. این فاجعه استخدامی با فشارها و قانونگذاری‌های نادرست مجلس به خصوص در ابتدای دهه ۹۰ اتفاق افتاده است.

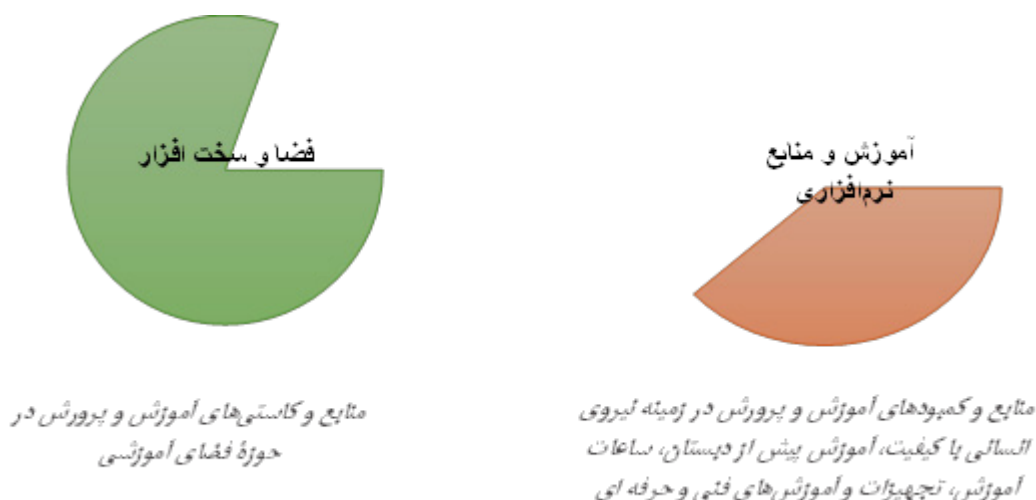
مهم تر اینکه بر اساس آخرین آمار، از ۷۵۰ هزار معلم جذب شده در ۱۴ سال گذشته تنها یک سوم از آن‌ها (۲۵۰ هزار نفر) آموزش‌های لازم در حوزه معلمی را دریافت کرده‌اند. سایرین (بالغ بر ۵۰۰ هزار نفر) با آموزش‌های یک یا چند ماهه کم کیفیت که عمدتاً به صورت مجازی انجام شده است به کلاس درس وارد شده‌اند.

۳. **۶۰ درصد دانش آموزان فاقد آموزش پیش دبستان:** یکی از مهم ترین راهکارهای کاهش افت تحصیلی و نابرابری میان طبقات آموزشی، گسترده ساختن آموزش پیش دبستانی رایگان است. متأسفانه پوشش پیش دبستانی در سال های اخیر نزدیک به ۴۰ تا ۵۰ درصد بوده است. سرمایه گذاری دولت در سال های گذشته در این زمینه کمتر از ۰/۲ همت یعنی کمتر از ۱,۰٪ بودجه آموزش و پرورش بوده است. این در حالی است که حداقل ۶ درصد کل هزینه های آموزشی کشور باید به این حوزه اختصاص پیدا کند.

۴. **۳۰ درصد کاستی در زمان آموزش:** زمان آموزشی مدارس ابتدایی با احتساب تعطیلی های غیر مترقبه کمتر از ۶۰۰ ساعت در سال است در حالی که استاندارد این رقم در دنیا ۹۰۰ تا ۱۰۰۰ ساعت است. مدارس ایران نیاز به اضافه شدن حداقل ۳۰ روز اضافی آموزشی دارند تا این شکاف پر شود

۵. **برنامه درسی سنتی و مدرسه بدون عاملیت:** مجموع شرایط بالا در کنار عدم سیاست گذاری درست در حوزه برنامه درسی و مدیریت مدرسه باعث شده است شیوه های سنتی آموزشی در مدرسه رایج باشد و مدیران و معاونان مدرسه نیز بیشتر به تدارکاتچی تبدیل شوند.

۶. **فضای آموزشی:** وضعیت ما در فضاهای آموزشی در مقایسه با سایر ورودی ها قابل قبول است. فضای غیر استاندارد آموزشی مسئله ۱۹ درصد مدارس کشور و اوضاع در ۶,۵ درصد مناطق کشور بحرانی است. اما در حوزه نرم افزاری یعنی نیروی انسانی با کیفیت، آمادگی دانش آموزان برای ورود به مدرسه و زمان آموزش که همگی در مطالعات مختلف نقش زیادی در آموزش با کیفیت دارند بیش از ۶۰ درصد کاستی منابع داریم.



آنچه مشخص است آموزش و پرورش در تأمین منابع و امکانات استاندارد با مسئله اساسی روبروست و آثار کاستی منابع در بخش نرم افزاری آموزش و پرورش بسیار پررنگ است. ما در نسبت با درآمدهایمان ۵۰ درصد کمتر از کشورهای نظیر ترکیه و کشورهای OECD در این حوزه سرمایه گذاری کرده ایم و نیاز است این فاصله طی چند سال جبران شده و آموزش و پرورش بتواند سهم ۱۵ تا ۲۰ درصدی در بودجه عمومی کشور داشته باشد. اما مهمتر از افزایش منابع استراتژی های تغییر است. این گزارش بر آن است تا نشان دهد آنچه نیازمند سرمایه گذاری ویژه است، منابع انسانی آموزش و پرورش و فرآیندهای سازمانی و مدیریتی آن است و تغییر پایدار و کیفی در آموزش و پرورش راهی جز تغییر در فرآیندهای اساسی سازمانی و مدیریت و آموزش منابع انسانی ندارد.

در جدول زیر ضمن خلاصه کردن اهم مسائل و مشکلات، راهکارها و توصیه های سیاستی لازم ارائه شده است. این پیشنهادات و راهکارها عمدتاً برگرفته از مطالعاتی است که در همین گزارش به آن ها ارجاع داده شده است.

ردیف	مسئله	اولویت زمانی	پیشنهادهای و توصیه های سیاستی
۱	کاستی بودجه آموزش و پرورش	کوتاه مدت و میان مدت	- ایجاد نیاز متقابل میان آموزش و پرورش و سایر دستگاه ها - اختصاص بودجه ویژه کیفیت بخشی مبتنی بر طرح های کلان قابل ارزیابی (از جمله در توسعه حرفه ای معلمان و توسعه پیش دبستانی)
۲	تراکم کلاسی در شهرهای بزرگ و حاشیه آن	فوری	- دو شیفته کردن مدارس در مناطق پر تراکم - برنامه ریزی برای آموزش مهاجرین تازه وارد در فضایی خارج از مدارس و با کمک گرفتن از نهادهای مردمی و کمک های بین المللی
۳	کاستی ۳۰ درصدی زمان آموزش	کوتاه مدت و میان مدت	- اضافه شدن ۳۰ روز به تقویم آموزشی مدارس توسط شورای عالی آموزش و پرورش - شناورسازی روز آغاز سال تحصیلی توسط مجلس شورای اسلامی

ردیف	مسئله	اولویت زمانی	پیشنهادهات و توصیه های سیاستی
	پوشش حداقلی پیش دبستانی	کوتاه مدت و میان مدت	• اختصاص ردیف ویژه در جداول بودجه مختص همگانی سازی پیش دبستانی (حداقل معادل ۲ درصد از منابع آموزش و پرورش کشور باید به این موضوع اختصاص داده شود) • اجرای طرح رایگان سازی پایدار پیش دبستانی در مناطق محروم و دو زبانه با همکاری معاونت روستایی رئیس جمهور و وزارت رفاه
	ضعف مفرط کیفیت و آموزش نیروی انسانی	کوتاه مدت و میان مدت	• افزایش بودجه مرتبط با کارورزی معلمان و آموزش های ضمن خدمت معلمان • تهیه طرحی جامع برای آموزش حین خدمت معلمان با استفاده از روش مشاوره و راهبری معلم به شیوه مربی گری (کوچینگ) • مصرف بهینه بودجه آموزش معلمان و کاستن از جذب دانشجوی ۴ ساله • ایجاد دوره های کاردانی در دانشگاه فرهنگیان برای معلمان دوره دبستان • جذب معلم از طریق دانشگاه های سراسری و آموزش همزمان مهارتی دانشجویان در دانشگاه فرهنگیان
	چالش دوره متوسطه و کنکور	میان مدت و بلند مدت	• بازطراحی دوره متوسطه با کاستن از محوریت رشته های نظری و جایگزینی مهارت آموزی عمومی و حرفه ای
	چالش نیروی انسانی ستادی	کوتاه مدت و میان مدت	• جذب نیروهای متخصص از طریق ماده ۲۸ برای جایگاه های تخصصی برنامه ریزی • طراحی مکانیسم شناسایی و جذب نخبگان توانمند در حوزه برنامه ریزی سیاست گذاری و مدیریت سازمانی • سخت کردن امکان جابه جایی نیروهای ستادی به خصوص در بخش های برنامه ریز
	ساختار معیوب مدیریت آموزشی در وزارتخانه	میان مدت و بلند مدت	• ایجاد ساختار ارگانیک در سه رأس آموزش کلاس، تربیت معلم و برنامه ریزی درسی

گزارش پیش رو جهت ارائه تصویری از کلیدی‌ترین مسائل نظام آموزش و پرورش و با محوریت توانمندی مدرسه به رئیس‌جمهور محترم تهیه شده است. از آنجا که جناب آقای دکتر پزشکیان توجه ویژه‌ای به کیفی‌سازی آموزش در مدارس دولتی نشان داده‌اند، نیاز است تا مسائل و چالش‌های اساسی این حوزه با کمک آمار و ارقام شفاف شوند. این گزارش که در معاونت راهبردی رئیس‌جمهور تهیه شده است، بر مسائلی تمرکز دارد که در پژوهش‌ها و تجارب بین‌المللی به عنوان نقطه‌عزیمت تغییر مورد تأکید قرار گرفته است. پیش از پرداختن به مسائل ابتدا مروری کوتاه بر مهم‌ترین شاخص‌های سنجش عملکرد دانش‌آموزان ایرانی خواهیم داشت. سپس در چهارچوبی سیستمی به توصیف اساسی‌ترین آمار و اطلاعات مرتبط با کیفیت آموزش خواهیم پرداخت.